

关于我国城市群规划建设的若干重要问题

刘士林

内容提要 城市群是当今世界城市和区域发展的主流和大趋势。由于涉及到更大规模的经济活动和人口集散,在观念上有较多的争论,在数据还不准确的背景下,我国城市群规划应先做一些示范点。“城市发展战略规划”与“城市群发展战略规划”的区别是“单体城市”与“城市共同体”的差别。推进城市群建设应重点发展合理的城市层级体系和分工协作机制。“一路一带”主要以城市的人口、经济和交通节点为支撑体系,离开城市就不可能谈“一路一带”的建设和复兴。我国城市群规划应分两步走,即在具体规划之前,先做具有“总规”性质的《中国城市群战略规划纲要》。在国家“十三五”规划中应明确提出“文化型城市群”战略,以新的顶层设计推进我国城市群走文化转型发展之路。

关键词 城市群 层级体系 战略规划

刘士林,上海交通大学城市科学研究院院长、教授 200240

改革开放以来,我国城镇数量和总体规模不断扩大,为作为城市高级形态的城市群规划建设打下了坚实基础。目前,我国排名居前的十大城市群(京津冀、长三角、珠三角、山东半岛、辽中南、中原、长江中游、海峡西岸、川渝和关中),以不到1/10的土地面积,承载了全国1/3以上的人口,并创造了全国1/2以上的GDP。预计未来5到10年内,我国城市群将涵盖815个城市中的606个,人口和经济规模分别会占到城市总人口和GDP的82%和92%^[1]。城市群不仅是推进我国经济转型发展和参与国际竞争合作的主平台,同时也是促进大城市、中小城市和村镇协调发展的核心战略模式。对我国城市群发展现状与问题进行深入的分析研究,对加快形成我国新型城镇化的健康发展体制机制具有重大战略意义。下面我们将从13个方面加以阐释:

一、关于编制国家城市群规划的背景问题

城市群是当今世界城市和区域发展的主流和大趋势。从2005年国家“十一五”规划首次提出“把

本文为2013年国家社科基金项目《江南文化资源研究》(批准号:13BZW024)暨2014年度上海交通大学文理交叉项目《长三角城市群四维文化体验创意与图像支持系统研究》(项目编号:14JCY07)阶段性成果。

[1]上海交通大学城市科学研究院:《城市群:未来城镇化的主平台》,〔北京〕《光明日报》2014年6月3日。

城市群作为推进城镇化的主体形态”,到2014年《国家新型城镇化规划》最终明确“把城市群作为主体形态”,我国新型城镇化的发展模式在探索中得以确定,既不是长期以来一直占据主流的“小城镇”,也不是2000年以后异军突起的“大都市”,而是更具有包容性和协调性的城市群成为主导和基调。

关于我国城市群的发展现状,主要可以从两个层面看。在国家文件中,明确为国家级的城市群主要有两个表述:一是《中央关于制定十一五规划的建议》提出的3个,即长三角、珠三角和京津冀;二是《国家新型城镇化规划》提到的5个,增加了长江中游城市群和成渝城市群。在专家和研究机构的层面,关于中国城市群的规模,目前主要有32个^[1]、30个^[2]和20个^[3]三种说法,它们相互之间的叠合度很高,一些城市群只是在名称上略有差别。在城市群成为新型城镇化主体形态和概念、名称、范围都比较混乱的背景下,由国家发展改革委牵头制定在范围上涵盖全国的城市群规划已是势在必行。

我国城市群战略规划编制,在时间上看,最早可追溯到20世纪80年代的长三角经济区,90年代以后,由于西方城市群理论的传播和影响,长三角城市群的概念开始普遍流行。但几乎与此同时,珠三角城市群、环渤海(京津冀)城市群等的理论研究与概念性规划也开始活跃起来。在层级上看,最初除了长三角由国务院直接推动,其他城市群都是由地方政府及研究机构操刀,其中一部分很快上升到国家层面。时至今日,不仅是东部城市化发达地区,只要是城市扎堆、比较密集的地方都不甘示弱,目前各种层级的城市群规划已不下30个。从2008年开始,城市群规划文件正式进入“国字头”时代,国务院连续发布了长三角、珠三角规划,均提出了建设“世界级城市群”的发展目标。京津冀的规划编制尽管在2010年前后已完成,但由于一些特殊原因并未发布。这些研究与规划不论水平高低,落地与否,都毫无疑问地为我国编制全国性的城市群规划积累了经验和基础。

与单体城市不同,城市群的发展目标是建构良好的分工体系和层级关系,解决大城市与中小城市、城市与农村不断激化的对立和冲突。编制全国性的城市群规划体系,是落实中央城镇化工作会议提出“完善城镇化健康发展体制机制”“推动大中小城市和小城镇协调发展”等战略任务的必然。同时,由于城市群本就有以城市协同发展打破行政区划壁垒的特点,和我国在当下十分强调的“政府”和“市场”要划清界限的行政体制改革思路,也是高度一致的。在这个行政新常态下启动编制工作,相关阻力和矛盾会比过去减少许多。

二、关于编制国家城市群规划的准备问题

城市群规划由于空间与经济规模巨大、人口和行政单元众多、社会关系和文化成分复杂,要编制一个能照顾各方利益需要、协调多元主体的规划,要做的准备工作当然很多。但最重要的不是在具体层面上怎么突破,而是如何在顶层先做好两件事:

一是认真研究城市群的理论、历史流变和当代形态,同时密切跟踪和及时梳理中国城市群的发展进程和特殊经验,建构符合世界城市群发展一般规律和中国新型城镇化需求的城市群概念、内涵、评价标准和发展模式。目前,《国家新型城镇化规划》尽管提出“把城市群作为主体形态”,但还只是些粗线条的描述和阐释,不仅本身不够精密、准确和周延,与各城市群的发展现状与需求也存在较大差异。如果这个基础性的理论问题和框架不能解决好,就不可能确立一个科学的遴选标准体系。或者说,如果“概念”和“标准”不能先行确立,“谁进来,谁不进来”就有很大的随意性和盲目性,甚至出现“该进来的没有进来,不该进来的进来了”,这样的规划不仅无助于城市群健康发展,还会制造出新的矛盾及后遗症。

[1]《中央打造32个城市群的背后》,〔北京〕《中国经营报》2013年12月17日。

[2]刘士林:《城市群规划应因地制宜》,〔北京〕《光明日报》2013年2月4日。

[3]《中国将分三类打造20个城市群 国家级新增2个》,〔北京〕《经济参考报》2015年3月11日。

二是要认真研究中国城市群的真实发展现状,对各城市群的各种主要数据有准确和全面的把握。目前,关于我国城市群的数据统计分析、标准化处理、评价评估体系还缺乏一个权威平台,加上过去的城市群研究主要侧重经济指标,对人口、环境、社会、文化等因素涉及很少,既不能科学评估我国城市群的综合发展水平,也不能为其健康和可持续发展提供正确指导和路径。同时,我们还缺乏国家层面的城市群数据库和决策支持系统,这往往导致“哪些入选,哪些不入选”的理由未必充分,政策和资源配置未必合理等问题。这个同样具有基础性的问题解决不好,也会伤害一些城市群建设的积极性。

规划本身并不只是“墙上挂挂”,而是一根调配资源和指引发展的“软指挥棒”,由于涉及到更大规模的经济活动和人口集散,城市群规划对自然环境、经济社会、文化建设的影响远高于一般的城市规划,所以在规划前,应研究、研究、再研究,慎重、慎重、再慎重。而在观念上有较多的争论,在数据上还不准确的背景下,我国城市群规划应先做一些示范点,以便做到“船小好掉头”。

三、关于“城市发展战略规划”与“城市群发展战略规划”的区别问题

“城市发展战略规划”与“城市群发展战略规划”的区别主要表现在两个方面:

在“表层结构”上,主要是“单体城市”与“城市共同体”的形态差别。前者的发展目标是在空间、交通、人口、经济、金融、文化等方面发展为具有“寡头”性质的“大都市”。后者的最高境界则是建成具有合理的城市分工和层级体系、在生态功能上成为“一荣俱荣、一损俱损”性质的“城市群”。

在“深层结构”上,主要是“现代主义”和“后现代主义”的精神差别。19世纪以来迅速发展的大城市,在性格上很像“现代主义者”,只顾自己、唯我独尊,排斥他者和社会;而20世纪60年代以来出现的城市群,在性格上则像“后现代主义者”,承认“个性”的同时也承认“共性”,在价值理念上不再追求“集聚”而是探索“分布”,这是城市发展更高的理念和境界。

从大城市向城市群发展,是一个全球性的主流趋势。20世纪60年代以来,“单体城市”对外加剧了城市之间的“同质竞争”,造成区域内资源、资金和人才的巨大浪费和低效配置,对内激化了城市内部的“恶性博弈”,直接损害了城市社会应有的公平、正义及人的精神生态,不断受到质疑、修正和摒弃。与此同时,在形态上具有“组团发展”特征、在机制上形成“共生互动”的“城市群”,逐渐成为当今世界城市化和区域发展的主流,为从根本上解决“产业同质竞争、项目重复建设、空间批量生产”的“粗放型城市发展模式”指明了方向^[1]。对于中国北上广深等大都市,必须充分意识到原来那种“与邻为壑”“各自为战”的发展方式,是粗蛮生长的城市化初级阶段,而勇于承担区域一体化的职责,才是走向成熟、走向城市化高级形态的基本特征。这就需要我们以真正“海纳百川”“兼容并蓄”的城市理念和胸襟,对区域内的大都市、城市、城镇和乡村进行系统规划和设计。

四、关于中西城市群的形成机制问题

根据我们的研究,中西城市群的基本差异可以“空间因素”和“时间因素”的对立来概括。西方城市群源于戈特曼的地理学及其对自然空间如何演化为城市空间、城市空间又如何演化为城市群空间的调查与跟踪。受其影响,西方城市群最重视的是自然空间演化、城市形态蔓延、空间距离改变等,包括戈特曼特别重视的交通和信息,包括城市群理论的内部分歧,如大都市区强调的是空间中有农村和低城市化地区。由此可以得出,西方城市群理论起源于对“空间”变化的观察和研究,其在实践中遭遇的很多问题也可归结为“空间”问题,并倾向于从空间角度寻求解决问题的方案和路径。

与西方城市群不同,中国城市群在理论和现实中主要受制于“时间”要素。首先,与戈特曼的调

[1]盛蓉等:《当代世界城市群理论的主要形态与评价》,《上海师范大学学报》2015年第2期。

查研究和理论总结不同,我国城市群研究主要是西方理论传播和影响的产物;其次,与西方城市群主要是城市地理与经济自然演化的结果不同,我国城市群规划与建设的主要动力是人工的规划、设计和推动。因而,在我国的城市群理论和实践中,必然更多地加入了时代特征、当下诉求等“时间性因素”,或者说,很多紧迫性、当下性的需要和愿望很容易混入并主宰我国的城市群发展。这些时间性的因素,有些符合城市群发展的内在机制与规律,但毋庸讳言,更多的是在违背城市群“自然历史进程”的前提下,揠苗助长、人工催化甚至是过度刺激的结果^[1]。

在我国城市群的快速发展中,如何充分照顾城市群自然成长和演化的内在规律,顺应全球都市化进程的主流趋势和基本原理,既是我国城市群研究特别需要注意的问题,也是决定我国城市群建设质量和发展水平的关键所在。由于城市群代表了当今城市化的主流与趋势,这个问题与矛盾也同样存在于其他层次的城市化进程中。

五、关于从“城市建设”到“城市群建设”的过渡问题

古罗马哲人有一句话,叫“服从命运的跟着命运走,不服从命运的被命运拖着走”。从城市建设到城市群建设的转型,也基本上不超出哲人的逻辑。

在城市群成为新型城镇化主体形态的大背景下,主要会有两种过渡方式:一是主动转型发展,二是在付出很大代价之后“洗心革面,重新做人”。在我国城市化进程中,过去也有一些“血的教训”。如在20世纪90年代,一些城市对兵临城下的城市化大趋势毫无觉察,依旧将主要精力和资源投入农业战线,等他们觉悟过来,很多机遇早已不在,由此造成的与其他城市的发展差距,更不是短期内可以弥补的。从城市到城市群,是城市化进程的一次新升级。对此如果不能有自觉意识并转变城市发展方式,一些现在看起来还不错的城市,在不久的将来很可能就会“沦为乡下”。

面对经济增长放缓、人口红利降低的现实,当然要引起足够的重视。但还要看到,在“单体城市”发展模式,必然有很多资源和政策由于配置不合理和制定不合时宜而被低效使用,并没有发挥出应有的作用。城市群意味着可以在更大区域内实施资源和政策的有效配置,因而我们有理由相信,如果城市群规划做得好,完全可能弥补城市自身在经济发展、人口资源配置等方面日趋严峻的问题及其可能导致的负面影响。

六、关于国家城市群规划对我国三大城市群的影响问题

2005年,在《中央关于制定十一五规划的建议》中,首次提出作为国家综合竞争力最高代表的“城市群”概念,并要求已形成一定规模的珠江三角洲、长江三角洲、环渤海地区,“继续发挥对内地经济发展的带动和辐射作用,加强区内城市的分工协作和优势互补,增强城市群的整体竞争力”。同时,该建议还提出在有条件的地区,要“以特大城市和大城市为龙头,通过统筹规划,形成若干用地少、就业多、要素集聚能力强、人口合理分布的新城市群”^[2]。此后,我国城市群的总体规划和专项规划开始进入快速增长期并陆续向社会发布。2008年,国务院发布了长三角、珠三角、北部湾的区域发展规划。2009年,国家发展改革委发布了关中-天水经济区、辽宁沿海经济带等发展规划,之后又发布了武汉城市圈和长株潭城市群的“资源节约型和环境友好型社会建设”综合配套改革总体方案。“十二五”时期以来,在我国快速城市化的大背景下,城市群规划编制持续发力,其中最重要的是2011年海峡西岸经济区、成渝经济区、中原经济区和2014年京津冀协同发展和“一带一路”、长江经济带正式成为国家三大战略。此外,分别以承接产业转移、蓝色经济发展为“专项特色”的皖江城市带、山东

[1]刘士林:《城市群的全球化进程及中国经验》,〔合肥〕《学术界》2012年第6期。

[2]《中共中央关于制定十一五规划的建议的说明》,新华网,2005年10月18日。

半岛等也有斩获。这些都为国家发展改革委启动编制全国性的城市群规划做了必要的铺垫。据媒体报道,全国性城市群规划主要包括5个国家级城市群(长三角、珠三角、京津冀、成渝、长江中游)、9个区域性城市群(哈长、山东半岛、辽中南、海峡西岸、关中、中原、江淮、北部湾)和6个地区性城市群(呼包鄂榆、晋中、宁夏沿黄、兰西、滇中、黔中)^[1],其中既有政府和规划部门的执着探索,也有国家新型城镇化战略的通盘考虑,因而可以看作是在全国范围内开展的一次战略性整合与系统性设计。

由于国家城市群规划尚未公布,所以目前关于它们在空间、产业布局等方面所发挥的实际效果还不好评价。但至少有一个好处,就是把原来主要为三大城市群独享的好处,平摊到更大的区域范围内,这就等于在政策层面上让所有的城市群站在了同一个起跑线,初步实现了所谓的“程序公平”。而这对其他二三线城市群,特别是中西部城市群,将会起到巨大的鼓励和推进作用,当然对三大城市群,也会有所刺激和警示。据上海交通大学城市科学研究院最新推出的《中国城市群发展报告2014》,由于长三角、珠三角、京津冀与其他城市群在现实中实际存在的巨大“不平等”,所以在短期内其他城市群还是不可能超越三大城市群的^[2]。此外,一些媒体热议的国家级城市群上升为5个,其实并不确切,其中的成渝城市群早在2011年就成为“国家级”,不过当时的名字叫“成渝经济区”。而其他的城市群规划也不是“一张白纸”,同样经历了多年的反复推敲和修改,并在一些局地 and 层面上进行过长期探索。只是由于名称一直“改来改去”,所以给人的感觉比较混乱而已。

七、关于我国城市群的发展模式问题

从现阶段看,最重要的是正确理解城市群的内涵和本质,对中国城市群应该走什么样的发展道路做出科学判断和战略选择。根据我们的研究,当今世界的城市群主要有两种发展模式:一是传统以经济、交通和人口为要素的“经济型城市群”;二是重文化、生态和生活质量的“文化型城市群”。前者虽然“貌似”城市群,但在本质上遵循的仍是“唯我独尊的大都市”发展理念和模式,所以不仅没有发挥推进区域一体化和协调发展的功能,本身正是城市化区域结构失衡、功能失调、秩序混乱的主要原因。目前我国城市群走的都是“经济型城市群”发展道路,尽管在短期内经济总量、交通基建和人口规模增长很快,但也导致了“物质文化”与“人文精神”、“硬实力”和“软实力”的严重失衡和不协调,以“文化型城市群”取代“经济型城市群”发展模式已是势在必行。

理想的城市群在本质上是一个在人口、经济、社会、文化和整体结构上具有合理层级体系,在空间边界、资源配置、产业分工、人文交流等方面具有功能互补和良好协调机制的城市共同体。就此而言,推进城市群建设的重点内容主要包括两大方面:一是西方城市学家已经意识到的、偏重于空间和人口的“合理的城市层级体系和分工协作机制”;二是“文化、生态和生活质量”这个更加重要的、决定城市群建设的目的和意义的根本性问题。但受西方城市群理论和中国经济型城市化发展模式的影响,当下关于城市群的研究和认识,却主要停留在西方20世纪60年代的水平上,即把城市群规划简单等同于“经济”和“交通”建设。不仅在长三角和珠三角规划中,在其他各城市群或经济区也都是如此。这种片面化和简单化的倾向,必须引起重视并得到纠正,否则很可能在城市群之间形成更大规模的“同质竞争”和“结构趋同”。而这与城市群的本义——建立区域内合理的层级分工体系、解决单体城市间的恶性竞争以及提供丰富和美好的文化生活——是完全背道而驰的。紧密结合《国家新型城镇化规划》提出的“注重人文城市建设”,提出和实施“文化型城市群”发展模式,有助于协调城市群的交通、经济、人口增长和文化、生态、生活质量改善的矛盾冲突,带动我国城市建设进入以文化发展为主题、以经济发展为基础、以政治建设为目标的良性循环阶段。

[1]《中国将分三类打造20个城市群 国家级新增2个》,〔北京〕《经济参考报》2015年3月11日。

[2]东仁:《2014中国城市群:谁的实力最强》,〔北京〕《瞭望东方周刊》2015年第2期。

八、关于“一路一带”战略与“城市群”发展的关系问题

“一路一带”与“城市群”的关系十分密切,这可以从两方面看:

从历史上看,“一路一带”不仅主要以城市为空间节点,也形成了特有的丝绸之路城市生产生活方式,我们一直倾向于把它们理解为“历史上的城市群”。以丝绸之路为例,我们刚完成的《中国丝绸之路城市群研究》,就是以历史记载的骆驼商队所经路线上的26个重要城市为研究对象,同时这也是国家主席习近平在哈萨克斯坦纳扎尔巴耶夫大学演讲时首提“丝绸之路经济带”的境内部分。我们把这个城市群界定为:以传承古代丝绸之路节点城市的生产、贸易、生活方式和传统文化传统,以重建当今丝绸之路经济带的政治、外交、物流、文化交往功能为战略框架,具有多中心、多起点、多民族、多文化、跨区域和国际化的带状城市共同体。“一带”也主要是由一系列河海港口城市构成的。

在现实中看,“一路一带”也主要是以城市的人口、经济和交通节点为支撑体系,离开城市就不可能谈“一路一带”的建设和复兴。这是因为,从“一带”看,我国中西部的生态环境已过于脆弱,经不起大的建设工程折腾,所以相关建设最好在城市化区域内布局,以免给自然生态环境造成新的“建设性损伤”。从“一路”看,21世纪是海洋的世纪,而中国海上丝绸之路的沿线城市已过于繁华,甚至是开发过度,在东部很多城市已被要求建设用地“零增长”。在这种背景下,借用已有城市空间,盘活它们的资源,应成为它们城市战略思维的“新常态”。就此而言,“一路一带”战略本质上是规模更大、组团式的城市群规划建设。

在新型城镇化背景下,把城市群作为“一带一路”规划建设的主体形态,从确定城市群的层级体系和边界,理顺彼此之间的资源配置关系,形成具有互补性的产业结构,建立合理的协调和补偿机制出发,提出和设计“一带一路”城市群总体规划框架,具体可以包括三方面内容:从宏观层面看,优化提升东部地区城市群,培育发展中西部地区城市群;从中观层面看,建立“一带一路”主要城市群的发展协调机制,有助于提高大区域框架的一体化合作水平;从微观层面看,提出以中心城市带动周边中小城市的发展战略思路,可有效降低区域内部的不平衡并在整体上降低发展成本。

九、关于现阶段推进京津冀协同发展的问题

京津冀城市群包括了约1.07亿人口和22万平方公里的面积,像这样一种超级社会发展工程,其复杂性和艰巨性不亚于历史上任何一场大战役。由于2015年4月30日中共中央政治局会议审议通过的《京津冀协同发展规划纲要》只是一个指导性文件,不可能把所有的细节问题都考虑周全并做出相应的制度安排,同时,在实际建设过程中,还会遭遇各种意想不到的新情况和新问题,所以要充分照顾城市群自然成长和演化的规律,在总体上确定“蹄疾而步稳”的战略原则:“蹄疾”是步子一定要快,慢了就等于不发展,就等于倒退;“步稳”是稳扎稳打,特别是要防止不顾自身资源和社会承受限度的“左倾冒进”倾向。只要把这两方面的要求统筹协调好,京津冀协同发展应无大碍。

但就现阶段看,有三个方面的问题需要引起重视:

一是在观念上,不能把主要精力都集中在“眼见为实”的“交通”和“产业”上,这很有可能导致“旧的问题还没有解决,新的问题又来了”。比如交通一体化有可能会是“摊一个更大的大饼”,而产业转移也很可能只是把“一个城市的资源环境问题下放到身边的其他城市中”。

二是在实践上,要切忌各种“形式主义”和“本位主义”。前者的问题是容易导致“例行公事”,对《规划》中的各项要求只是敷衍应付,或者是“嘴上说一套,实际干一套”。后者的问题是“屁股决定脑袋”,凡是和自己局部利益相关的就“真抓实干”,否则就“事不关己,高高挂起”。

三是在“主体”上,不能急于求成,核心是要有耐心和信心。“罗马城不是一天建成的”,区域的一体化和协同发展,和人类社会的其他历史进程一样,都不会是一帆风顺的。京津冀城市群的发展,不

仅涉及环境资源、人口、经济、社会、文化等多种要素,也由于其体量巨大、关系众多和层级复杂等原因,在实际建设过程中,出现摇摆、反复甚至是局部的倒退,都是正常和无可避免的,也无须“大惊小怪”。对于所有“发展中的问题”,只能以更高水平的发展来解决。

十、关于“中心城市”和“城市群”的关系问题

中心城市与城市群的关系十分复杂,而这个问题在“一城独大”的京津冀地区尤其严重,需要尽快破解和调理。

从“中心城市”方面看,在西方理论研究中,大致可理出一个以“城市(City)→大都市(metropolis)→世界城市(World city)/全球城市(global city)”为关键词的基本框架或演化历程。从城市群的方面看,可以理出以“相邻的大都市区域(Neighboring metropolitan regions)→多个大都市群体(Metropolitan clusters)→超级都市区域(Mega-cities)→大都市带/都市群(Megalopolis/ Mega-region)→超级都市群(super-mega-region)”为关键词的基本框架或演化历程。从这两个范畴体系看,它们对应于国家相关文件中的“国家中心城市”和“城市群”,对中国城市化进程发生了深刻而重大的影响。如北京现在的目标是“世界城市”,上海现在的目标是“全球城市”。如相对于北部湾城市群、山东半岛城市群,像长江中游城市群,包括我们讲的丝绸之路城市群,都近似于“超级都市群”。

关于中心城市和城市群的关系,主要可分为“恶性循环的初级阶段”和“良性循环的高级阶段”。在初级阶段,中心城市和城市群主要是矛盾和斗争关系,而在高级阶段则是互补与和谐关系。在当下,以北京为代表,我国的中心城市,或者说城市群的首位城市和其他城市的矛盾冲突比较大,这说明城市群都处在低层次的对立阶段。只有发展到城市群的高级阶段,形成良好的层级分工体系,这种矛盾才会真正解决。因为一个理想的大都市必然是以城市群的形态出现,而一个理想的城市群在本质上则如同大都市一样是一个有机体。目前,我国城市群正处在从初级阶段向高级阶段的艰难演化中,京津冀城市群的问题最为突出,也应该在协同发展中真正起到一个良好的示范作用。

在过去的研究中,不同于传统的城市化(Urbanization),我们把当今城市发展的主导模式称为都市化(Metropolitanization)^[1],认为不是一般的城市,也不是多少个城市,而是“国际化大都市”与“世界级城市群”才决定了世界的发展变化。在我国,既曾有183个城市先后提出建设“国际化大都市”,而当下的各种城市群(包括经济区)也超过了30个。所以说中国的未来发展,也主要取决于它们。就此而言,促进“大都市”和“城市群”协同发展,具有举足轻重的战略性意义。

十一、关于我国城市群发展的现状和趋势问题

关于中国城市群最新的发展状况、趋势和问题,我们主持有《中国城市群发展年度报告》。这个报告的编写和发布始于2013年,时间不算长,但已成为各界讨论城市群的主要依据和参考。具体来说,主要原因有三:

一是我们在西方研究基础上提出了一个更全面的城市群概念。不同于西方学者最看重的经济、交通等因素,我们提出城市群在本质上是一个在人口、经济、社会、文化和整体结构上具有合理层级体系,在空间边界、资源配置、产业分工、人文交流等方面具有功能互补和良好协调机制的城市共同体。同时,这也是我们和国内同行在概念上最重要的区别。

二是在理论上,聚焦于中国城市化进程的重大问题导向,自主设置了《中国城市群发展指数框架》,最新版包括5个一级指标(城市人口指数、城市经济指数、城市生活指数、城市文化指数和城市首位比指数)、16个二级指标和41个三级指标。从人口、经济、社会、文化和均衡性五方面对城市群发

[1]刘士林:《都市化进程论》,〔上海〕《学术月刊》2006年第12期。

展进行综合考量和客观评价,为新型城镇化道路提供理论指导和决策依据。

三是自主建设有《中国城市群数据库》。这个数据库是在我们具有自主知识产权的城市群理论、城市群发展指数框架指导下设置并建设的,具有全面、客观、科学和人文兼备、符合城市群未来发展趋势的特质,目标是引导我国城市群朝着理想和可持续的目标演化。

据《中国城市群发展报告 2014》对中国六个城市群(长三角、珠三角、京津冀、山东半岛、中原经济区、成渝经济区)最新建设发展情况及综合水平的研究评估,目前,中国六个城市群综合指数水平的排名依次为:长三角、珠三角、京津冀、山东半岛、中原经济区、成渝经济区。其中,京津冀、长三角和珠三角在优质人口集聚、居民生活质量和文化发展水平上走在前列,位居第一阵营。山东半岛城市群凭借优越的地理位置和良好的经济基础,位居第二阵营。中原经济区和成渝经济区经济基础薄弱,城市一体化程度较低,与东部城市群仍存在较大差距,位居第三阵营。

从总体上看,京津冀、长三角、珠三角的综合发展水平依然具有绝对优势,山东半岛城市群的发展水平虽落后于三大城市群,但远高于中原经济区和成渝经济区。中原经济区和成渝经济区的综合指数数值均比较小,无论是发展速度还是发展质量都相对落后。六个城市群的综合指数结果反映出我国城市群发展呈现出明显的分层化趋势,这与我国区域发展差异依然较大的现实相符合,加大对中西部城市群的支持任重道远。

十二、关于我国城市群战略规划的编制问题

在理论上,这个问题并不复杂,西方城市群的理论告诉我们,要规划好城市群的层级体系和分工机制,中国都市化进程的探索本身则告诉我们,要协调好环境、人口、经济和文化的关系。但问题在于,城市群的突出特征是空间和人口规模巨大,依附其中的社会关系、利益需求、矛盾冲突同样水涨船高,同时我国城市群规划和建设具有速度太快、体量太大的特点,很多问题来不及思考清楚并做出相应的安排。还有就是我国的城市群规划不可能脱离 21 世纪国内国际的两个大背景,特别是改革开放深水期和国际环境的复杂多变,也包括并没有多少可以真正参考的国际规划经验,所以如何在一个规划中把如此众多的数据、层级、关系、需求、矛盾处理好,就绝不是一件容易的事情。

要想统筹兼顾好这些方方面面,我国城市群规划应分两步走,即在具体的规划之前,先做一个具有“总规”性质的《中国城市群战略规划纲要》。

关于城市群战略规划编制,我们总结了一句话就是“城市规划编制,战略研究先行”。城市规划,既千头万绪又不能顾此失彼。要处理好这对矛盾,必须先做好顶层设计。战略研究不同于一般的城市规划,就在于它具有明显的顶层设计性质。具体说来,战略规划的对象和内容不是常规性的,而是特指那些影响城市发展的主要、关键、深层次的问题和矛盾,一旦这些问题被充分考虑并解决,会在整体上带动和影响城市的建设和发展。所以战略规划不仅要先于城市规划,也比城市规划更重要,它直接决定了未来社会资源和政策的配置,以及是不是可以抢得先机。但比较遗憾的是,战略规划的重要性和技术性在国内都比较薄弱,甚至经常被“领导讲话”或“文件精神”取而代之。

战略规划没有现成的模式,因时因地因人而异。最重要的是要有战略眼光,要能看到 5 年、10 年甚至是 20 年以后的城市会是什么样,城市社会的变化和城市生活的需要,以及可能会有什么风险和挑
战,如何未雨绸缪,加以规避?这就需要好好研究城市发展的规律、特点和趋势,要有理论、数据等方面的支持。而关于中国城市群的战略模式,我们认为必须走“文化型城市群”的发展道路。

十三、关于中国建设“世界级城市群”的问题

早在 1976 年戈特曼发表《全球大都市带体系》时就提到“以上海为中心的城市密集区”,并把它看作是“世界第六大城市群”。而单纯从经济指标看,据一份长三角城市群的经济
发展报告预测,长三

角若以11%的增长速度计算(考虑通货膨胀因素),同时纽约城市群和东京城市群的以每年2%的发展速度预测增长,并保守预计2007-2012年美元兑人民币汇率为1:6,2012年以后汇率为1:5,在2013年长三角经济总量就超过了纽约城市群,到2018年左右赶上东京城市群,在总量上成为世界第一^[1]。就此而言,这个问题并不存在,中国已经有所谓的“世界级城市群”了,但实际上并非如此。不仅各界在谈到“中国是否有世界级城市群”时主要持相反的看法,即长三角目前还不是“世界级城市群”。

问题的关键在于缺乏一个明确并被普遍认同的“世界级城市群”评价标准体系。特别是从“经济、人口、交通、文化”的综合评价看,尽管我国城市群的数量和规模已为数不少,经济体量也足够大,但却普遍存在着三大问题:一是发育不足,与世界五大城市群相比,在城市层级和分工体系、区域协调和一体化水平方面还存在着较大的差距;二是发展不平衡,和中国的三大城市群相比,目前扎堆出现的中西部城市群不仅在经济发展、交通基建等硬件方面远远落后,其“物质文化”与“人文精神”、“硬实力”和“软实力”的严重失衡和不协调也更加严重;三是在文化软实力上落后。在后工业社会,由文化资源、文化氛围、文化发展水平等构建的城市生活方式,在深层次上决定着一个城市群的发展和兴衰。在西方,如以技术产业和风险投资取胜的北加州城市群(Nor-Cal)、以潮流和产业设计中心为目标的意大利城市群(Rome-Milan-Turin)、以金融、设计和高科技为竞争优势的大东京城市群(Greater Tokyo)等,正在探索走文化型城市群发展模式,而专注于经济、交通基建的中国城市群在这方面尤其显得任重而道远。

之所以出现软实力和 cultural 上的巨大落差,在很大程度上与传统的城市规划模式直接相关。其主要问题在于:一是编制规划时“只有硬件,没有软件”,普遍以交通、产业、人口为重,而忽视人文交流、非物质文化遗产、价值认同等;二是在文化建设时“只见文化产业,不见文化遗产”,如旅游景区、文化产业园区甚至是博物馆和图书馆徒有华丽外观,内涵和内容却“千人一面”。城市的本质是文化,文化城市群代表了城市群发展的更高形态。对于我国的城市群,一方面是环境与资源的瓶颈问题日益突出,改变经济增长方式压力很大,另一方面,比起土地、矿产、江河湖泊来,历史悠久、形态多样的传统文化才真正称得上“取之不尽用之不竭”。但就现状而言,各地宝贵的文化资源很难得到高水平 and 良性的开发利用。为此,建议在国家“十三五”规划中,在《国家新型城镇化规划》提出“注重人文城市建设”的背景下,紧密结合新型城镇化“把城市群作为主体形态”的战略部署,明确提出“文化型城市群”战略,为转变业已形成的“经济型城市群”发展模式,全面满足我国城市发展在制度文明、物质基础和人文精神多方面的需要提供全新的顶层设计。

总之,中国大规模的城市群规划建设已是离弦之箭,气势如虹。城市群建设是一个在机理上无比复杂、在环境资源方面消耗巨大、在现实进程中涉及亿万人现实利益与历史命运的巨型人类历史运动。2013年中央城镇化工作会议提出“要一张蓝图干到底”^[2]。在这个背景下,城市群规划既不再是“嘴上说说,墙上挂挂”的高头讲章,也有望终结“换一届政府换一张规划图”的恶性循环。直面我国城市群规划建设中存在的问题和矛盾,深入研究和精心编制符合中国城市发展规律和特点、具有创意和创新性质的城市群发展规划,有助于规范和引导我国城市群摆脱产业结构与空间形态的“同质化”,以及最终走出一条内涵丰富、形态独特、成本适度的中国城市群发展道路。

[责任编辑:方心清]

[1]王方华:《从中国第一圈到世界第一圈》,载于《中国都市文化研究》第1卷,上海人民出版社2009年版。

[2]《中央城镇化工作会议在京举行提出六项任务》,中国广播网,2013年12月14日。