

人口城镇化特征与 国家城镇体系构建*

李晓江 郑德高

The Characteristics of Urbanization and the Formation of Urban System

LI Xiaojiang, ZHENG Degao

Abstract: As a result of rapid urbanization in the past 30 years, the characteristics of demographic structure and population migration in China has changed greatly. The middle-income group has grown rapidly, which gives rise to new demand for recreational and consumption spaces. Based on the population flow, the paper provides a multidimensional analysis of the characteristics of migration of different groups and summarizes keys features of the new stage of urbanization. By taking into consideration of spatial characteristics of urbanization and roles of different levels of cities, the paper suggests that urban spatial patterns and the urban system in China should be rationally optimized in order to achieve healthy urbanization.

Keywords: urbanization; population flow; characteristics of floating population; work division of cities in different classes; urban system

提 要 我国城镇化历经30余年的发展,人口结构和流动特征已发生了诸多变化。中等收入群体规模快速扩张,在休闲消费与城镇空间特色化供给方面产生了新的需求。以人的流动为主线,通过多维度的城镇化人口流动与人群特征分析,认识城镇化发展新阶段的特征与规律;通过对城镇化空间特征及不同层级城市功能的研判,合理优化我国城镇空间格局与城镇体系,引领我国城镇化健康发展。

关键词 城镇化;人口流动;人群特征;层级分工;城镇体系

历经30余年的快速发展,2015年我国城镇化率已达56.1%。我国人口总体结构和城镇化流动人口的特征已经发生了诸多变化,城市的功能结构以及对人口就业的吸纳也发生了诸多变化。人口在区域和不同层级城市间的流动对城市体系空间及层级格局的影响日益显现。城镇化的模式、速度和机制正在经历着重大的转变。推进“以人为本”的新型城镇化,必须以人的流动为主线,通过多维度的城镇化人口流动与人群特征分析,认识城镇化发展新阶段的特征与规律。同时,通过对城镇化空间特征和不同层级城市的功能和城镇化作用的研判,进而合理优化我国的城镇空间格局与城镇体系,为城镇化人口流动提供所需要的城镇空间供给,为国家新阶段的经济融合发展和战略举措提供城镇空间支撑体系,引领我国城镇化的健康发展。

1 人口城镇化特征的多维度分析^①

1.1 城镇化人口流动的总趋势

2000年以来,我国城镇化水平保持着年均约1.3个百分点的速度快速增长,并未出现明显的放缓现象(李晓江,尹强,张娟,等,2014)。这得益于近年来城市服务需求快速增长下,第三产业就业潜力的发挥。但从人口增长趋势看,劳动力与流动人口总量下降的特征明显,城镇化增速下降的趋势依然清晰。

城镇化流动人口增量趋减。随全国经济收敛,中西部地区快速崛起,全国流动

中图分类号 TU984
文献标识码 A
DOI 10.16361/j.upf.201701003
文章编号 1000-3363(2017)01-0019-11

作者简介

李晓江,中国城市规划设计研究院原院长,教授级高级规划师,lixj@caupd.com

郑德高,中国城市规划设计研究院副总规划师,上海分院院长,教授级高级规划师,zdg2000@163.com

* 本文根据在2016年10月“第13届中国城市规划学科发展论坛”上的演讲整理而成。主要内容基于《全国城镇体系规划(2016-2030年)》(草案)的前期专题性研究,注重学术和专业角度思考,不代表规划的最后成果。本文暂不涉及香港、澳门和台湾地区的城市,这些城市和地区在城镇化和国家城市体系中具有特殊性。

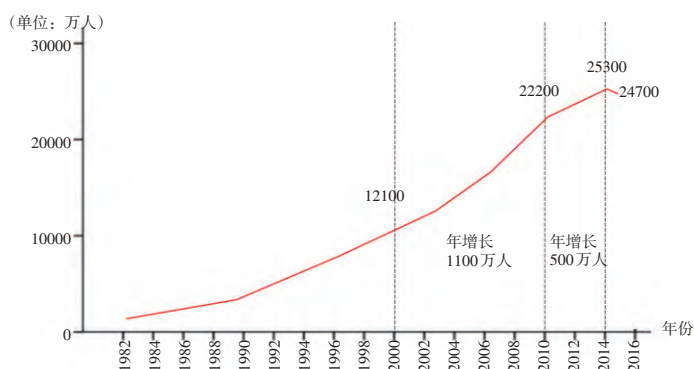


图1 全国流动人口变化历程
Fig.1 The changes of floating population in China
数据来源：中国流动人口发展报告。

人口规模呈下降态势。2010年以来，流动人口年均增长量从2000至2010年间的约1100万人下降到约500万人；2015年，流动人口总量从2014年的2.53亿人下降到2.47亿人（图1）。

跨省人口回流增多。2010-2014年，东部人口流入型省份广东、浙江、江苏、福建等净流入人口规模出现下降（图2）；相应地，中西部部分人口流出省份，如重庆、湖北、湖南、安徽、四川等人口流出减少，人口回流态势明显（图3）。同时，长三角、珠三角、京津冀等近域流动人口占比保持在65%至70%，中西部各省省内流动人口占比保持每年提高1个百分点左右。

1.2 分区维度

近年来，中部西部地区城镇化加速发展，2010年以来城镇化水平年均提高约1.5个百分点，显著高于东部（1.0个百分点）与东北地区（0.8个百分点），地区之间的城镇化水平差距不断缩小。

从城镇人口集聚的层级模式看，分三个层级进行测度，第一层级为直辖市、省会、计划单列市，第二层级为一般地级市，第三层级为县级市及县城，发现不同地区呈现出不同的城镇化分层模式（图4）。

其中，东北地区城镇人口分布呈“相对均衡型”。从城镇人口增长看，2000-2010年新增城镇人口的37%聚集在第一层级城市。

东部地区城镇人口分布呈“均衡型”。2010年，从城镇人口增长看，各层级协调发展的特征明显。

中部地区城镇人口分布呈“梯型”，县级单元在城镇化中发挥了重要的作用。2010年，三个层级人口比为15:31:54；从城镇人口增长看，呈现底层集聚的特征，2000-2010年新增城镇人口中70%增长在县级单元。

西部地区城镇人口分布则呈“沙漏型”。2010年，三个层级人口比分别为30:22:48；从城镇人口增长看，呈现出向

顶层、底层集聚的特征，2000-2010年新增城镇人口中30%增长在第一层级，55%增长在第三层级。

1.3 分层维度

2015年，全国城市（含县级市）数量达655个，较2000年减少了8个，基本保持稳定。其中，地级市增加了32个，县级市减少了40个。从规模层级看，除小城市外其他城市数量均有增加，其中，超大城市增加了5个，特大城市增加了1个，大城市增加了14个，中等城市增加了47个，而小城市则减少了65个。

从新增城镇人口分布看，2000-2010年，城镇人口呈现出向超大城市、县城和镇集聚的态势。2000-2010年，6个超大城市城镇人口增长约2800万，占全国城镇人口比重提高了约0.7个百分点；县城与镇城镇人口增长约8000万，占全国比重由22.2%提升至27.6%。而其它层级城镇人口占比均有所下降，其中，特大城市城镇人口占全国比重由9.2%下降到8.5%，大城市城镇人口占全国比重由22.2%下降到21.0%，中等城市城镇人口占全国比重由15.8%下降到14.2%，小城市城镇人口占全国比重由19.3%下降到16.7%。

1.4 城市群维度

城市群地区^②占国土面积的20%，集聚了全国70%左右的城镇人口，贡献了76%的GDP，在我国的城镇化进程中着实发挥了主体作用。城镇人口规模在4000万以上的城市群包括长三角、珠三

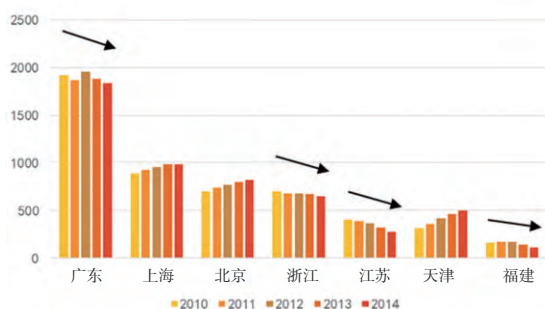


图2 2010-2014年主要流入省份净流入人口（万人）
Fig.2 The net inflow of population in main inflow provinces in 2010-2014
数据来源：中国统计年鉴2011-2016。

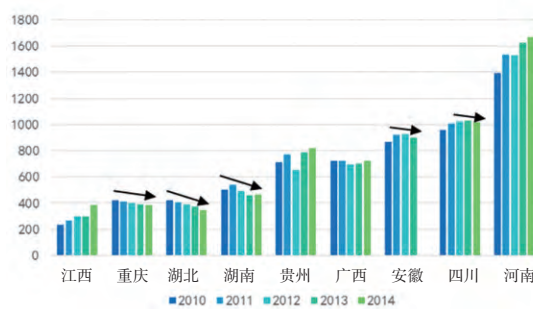


图3 2010-2014年主要流出省份净流出人口（万人）
Fig.3 The net outflow of population in main outflow provinces in 2010-2014
数据来源：中国统计年鉴2011-2016。

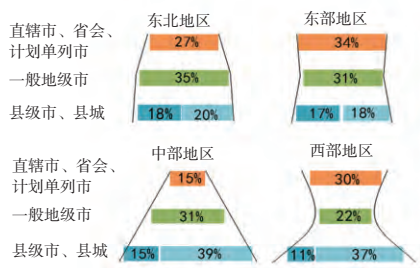


图4 2010年不同地区城镇人口分布模式
Fig.4 The distribution of urban population in different areas in 2010
数据来源：第六次全国人口普查。

角、京津冀、长江中游和成渝；城镇人口规模在2000至4000万的包括山东半岛、江淮、中原、海峡西岸、辽中南。

从城镇人口增长来看，2000-2010年，全国新增1.4亿的城镇人口中，70%增加在城市群地区。各城市群的城镇人口增量差异明显，增长最快的长三角与京津冀城市群，增量在2000万人以上；珠三角、成渝、长江中游和中原城市群增量在1000万人以上；山东半岛、江淮、海峡西岸、辽中南和关东平原城市群人口增量为数百万人（图5）。

1.5 县级单元维度

2010年，全国县级单元（本文指县、旗和县级市）总人口约8.1亿人，占全国总人口比重61%左右；城镇人口约2.9亿人，占全国城镇人口比重43%左右。2000-2010年，全国新增约2.1亿城镇人口中，51%增长在县（市）域。县级单元是城镇人口增长的重要载体。

从各省区看，只有30%的省区城镇人口在省级单元的比重高于全国平均水平（图6）。从城市群内外看，城市群内的县级单元城镇人口占全国城镇人口的18%-20%，仍然是相当大规模的城镇化群体。县城平均人口规模由2006年的7万人左右增长至2014年的10万人左右。约139个县城的人口规模在20万人以上，占全国县城总数的比重为9%；人口规模在10-20万人的县城达490个，占全国县城总数的30%；这些县城已经具备了小城市的基本功能和发展基础。从分布看，人口规模超过20万人的县城主要分布在江苏、四川、河南、安徽、山东等人口密度较高的省份，县级单元城

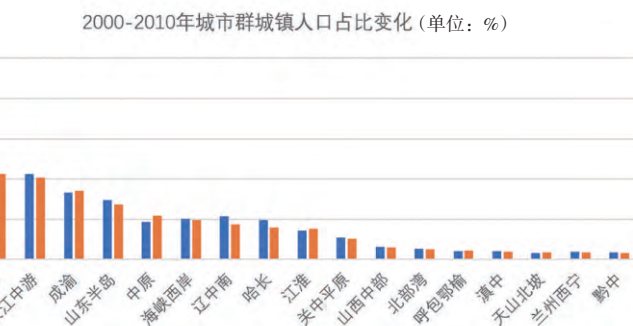
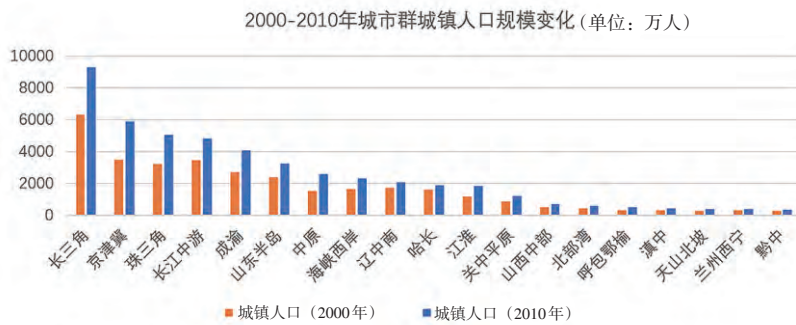


图5 各个城市群的人口规模变化情况
Fig.5 The changes of population in urban agglomerations
资料来源：笔者自绘。

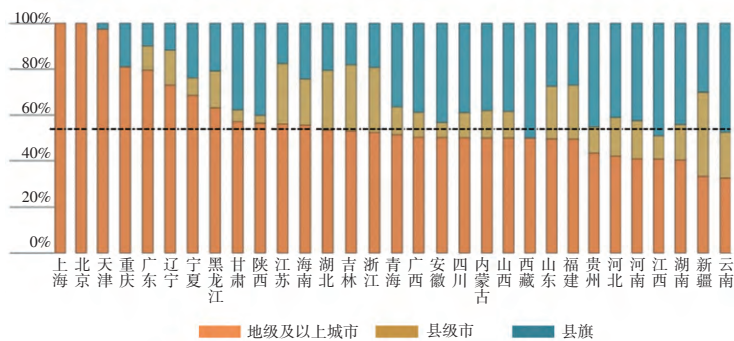


图6 2010年不同省份城镇人口分布模式
Fig.6 The distribution patterns of urban population in different provinces in 2010
资料来源：笔者自绘。

镇化在人口高密度的传统农业省份中的基础性作用尤为突出。

1.6 小结

基于人口城镇化多维度分析可知，东中西部差距不断缩小，就地就近城镇化趋势加强；人口向超大特大城市与县城集聚态势明显，中间层级城市人口吸纳能力不足；城市群已成为城镇化的主体形态，但各城市群在人口吸纳能力上存在层级差异；县域是就地就近城镇化的重要载体，其基础性作用需要加强关注（邹德慈，李晓江，吴志强，2014）。应对人口城镇化发展的新趋势，亟需认

真研究城镇化人群的新特点和流动规律，优化城镇体系，促进人口合理流动与布局，促进城镇化健康发展。

2 人群特征与流动类型分析

我国的人口结构和城镇化人群的特征已经发生了重大变化，劳动力总量下降，老龄化加速，农村收入增加，农民生活方式多样化，农民工构成变化、高校毕业生成为新增就业主体和中等收入人群快速扩大，使得城镇化进程中的需求特征和流动类型发生明显的变化，对城镇化策略和城镇空间供给提出新的要求。

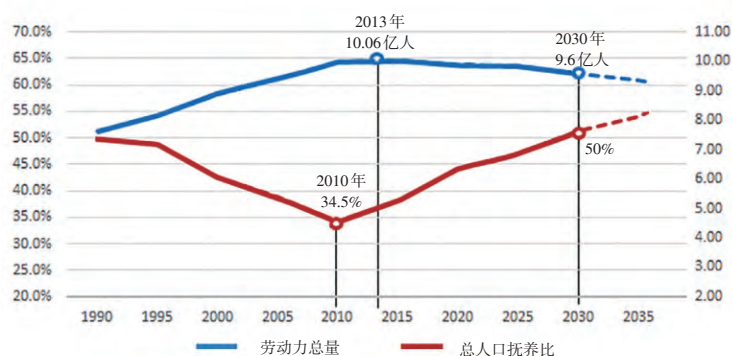


图7 劳动力人口、全国抚养比发展历程与趋势预测 (%, 亿人)

Fig.7 Evolvement and forecast of national labor force and dependency ratio
 数据来源: 据《全国城镇体系规划(2016-2030年)(草案)》人口与城镇化专题, 由国家卫计委中国人口与发展研究中心、中国人民大学共同预测。

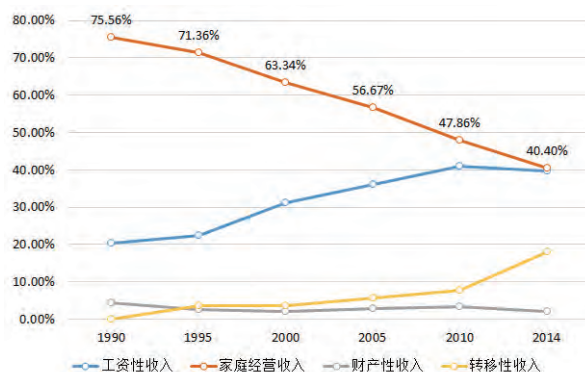


图8 1990-2014年农民收入构成变化情况 (%)

Fig.8 The change in rural residents' income composition from 1990 to 2014
 数据来源: 历年中国统计年鉴。

2.1 城镇化人群的总体特征

我国出现了劳动年龄人口负增长的历史性拐点。我国15-64岁劳动年龄人口在2013年达到峰值10.06亿人,之后总量开始下降,2014年比上年减少约113万人,预计至2030年劳动力总量将减少至9.6亿人^③。同时,人口老龄化加速,2030年左右我国将进入深度老龄化社会。据预测,即使顺利推进“二孩化”政策,总人口年龄结构和劳动力供给也难以出现实质性改变。

老年抚养比和人口总抚养比开始上升。2015年我国老年人口抚养比为14.1%,2030年将提高至26%左右,届时总人口抚养比将由2015年的36.6%提高至2030年的50%左右。因此,城镇化转移人口的家庭抚养负担将明显而持续加重,城镇化进程与模式将更多受到家庭抚养与安置的影响。

2.2 农民工素质与农民收入变化

农民工群体受教育水平提高,素质不断提升。2015年高中及以上文化程度农民工占比25.2%,比上年提高1.4个百分点^④。值得注意的是,1980年后出生的新生代农民工高中及以上文化程度比老一代农民工高约20%,同时新生代农民工规模占农民工总量约50%。因此,未来农民工对就业的选择能力将提高。与老一代农民工相比,新生代农民工的生活价值观,以及择业、择居的取向发生了很大的变化。

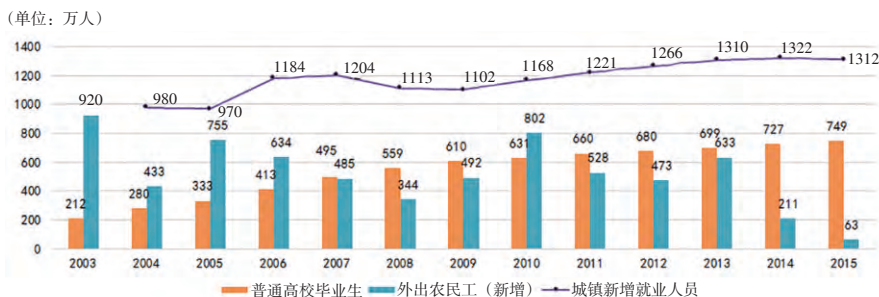


图9 城镇新增就业人数及其来源

Fig.9 Quantity and composition of new employment in cities and towns
 数据来源: 历年国民经济和社会发展统计公报、农民工监测调查报告以及人力资源和社会保障部相关统计数据。

农村家庭收入结构变化,工资性收入比重提高。1990年以来,农村家庭经营收入占比从76%下降至2014年40%。工资性收入从1990年20%提升至2014年40%。家庭成员与个人多种就业、工农兼业、灵活就业改变农村家庭的经济状况,也使农村人口有更多样化的生存选择和就业选择。

2.3 新增就业主体的变化

高校毕业生成为最重要的城镇新增就业主体。2007年起,城镇新增就业群体中,普通高校毕业生规模已经超过新增农民工群体。2015年,普通高校毕业生达到749万人,约占城镇新增就业人数的57%;而当年新增进城农民工仅为63万人。

全国农村学生普通高校录取人数约占录取人数的60%,因此,大学生进城就业实际上也是农村人口城镇化的途径之一。目前,农村家庭毕业生就业率(81.2%)明显低于城市家庭出身的毕业生

(87.2%)^⑤。

在新增就业主体变化的背景下,同时出现了城市传统劳动力需求的“招工难”和大学生“就业难”的问题。城市就业需求与劳动力供给的结构性矛盾,反映出城市经济转型、功能提升的内在压力;反映出不同层级城市提供不同就业机会,吸纳不同素质与教育背景劳动力的潜在要求。

2.4 中等收入人群的变化

我国中等收入群体快速扩大,预计2025年将达到5-6亿人,成为世界上最大规模的中等收入群体。四个核心城市(北上广深)的中产阶级群体全国占比将由40%降至16%,一批区域中心城市的中产阶级群体增长更快(陈有钢,金春芳,鲍达民,2013)。

中等收入群体具有较强的个人发展期望和“多业、多艺”的能力,因此也具有较高的迁徙需求^⑥。中产阶级社会的“双城居住”、“周末家庭”、“第二居所”

表1 多样化的城镇化人口流动类型及特征

Tab.1 Diversified types and characteristics of population flow

流动类型	需求特征	居住/就业空间特征
脱贫型流动	收入或收入/成本盈余率提高	就业机会较多的经济发达地区与城市
改善型流动	兼顾就业、子女教育、养老、家庭安置等	就近就地转移或工农兼业、城乡双栖
提升型流动	致富预期、生活品质追求	寻求创业机会的多次流动与双城居住
发展型流动	自由流动和自我价值实现	有较多发展机会的区域和城市

资料来源：笔者自绘。

等生活方式对城镇化的空间供给提出了新的诉求。

繁荣的出境旅游市场表明，中产阶级体验消费能量巨大，但目前国内在休闲、度假等体验消费的空间供给严重不足。以区县单位统计的全国工作日与国庆期间的人口流动对比分析表明，国庆期间核心城市、城市群与周边区域人口流动规模巨大，区域性旅游、休闲、度假的空间需求巨大。

2.5 需求与供给模型：城镇化人口流动类型分析

改革开放初期，农业转移人口流动的主要动力是以城市就业获得稳定收入，以解决温饱、赡养家庭，流动选择必然倾向于提高收入与节余，满足生存型需求。随着城镇化主体人群已经脱离赤贫状态，流动选择倾向于在提高收入的同时，兼顾多种发展需求。已经进入城市的群体也将不断产生新的需求，作出选择的改变。与马斯洛需求理论相对应，城镇化进程实际上也是人的需求增加与改变的过程，遵循由低层次向高层次递进的基本规律，即从解决就业/温饱、保障子女教育、满足家庭安置到趋

向生活品质、追求个人实现。城镇化进程中的个体选择从物质转向非物质，从单一转向多元，从相似性转向差异化，从满足量转向追求品质，从提升质量转向个人发展实现。因此，城市必须提供多种选择和更多元的空间，以适应中等收入社会的城镇化需求。

城镇化人口流动的类型更加多元，大体上可以识别出“脱贫型”、“改善型”、“提升型”、“发展型”等流动类型。

基于以上城镇化需求与流动类型分

析，城镇化的供给侧即城镇空间供给必须作出相应的变革，要通过分层-分质城镇空间差异化供给。分层差异化供给指通过发展不同层级的城市，提供差异化的就业、服务、品质和机会，提供双城居住、城乡双栖的生活方式。分质差异化供给指通过建设特色城市、魅力景观区，提供特色化的城镇空间，满足中等收入人群的休闲、消费、体验需求，推动特色城镇化发展。

我国城镇化的历程表明，城镇化人口及家庭成员要通过多次流动、多向流动，乃至代际持续迁徙才逐步趋向稳定。城镇化进程将持续呈现乡村与城市、欠发达地区与发达地区、小城镇与大城市之间的流动与回流，聚集与再平衡的多样化图景。一方面，传统的大城市偏好的发展路径已经发生变化，中小城市与县城、镇迎来发展契机；另一方

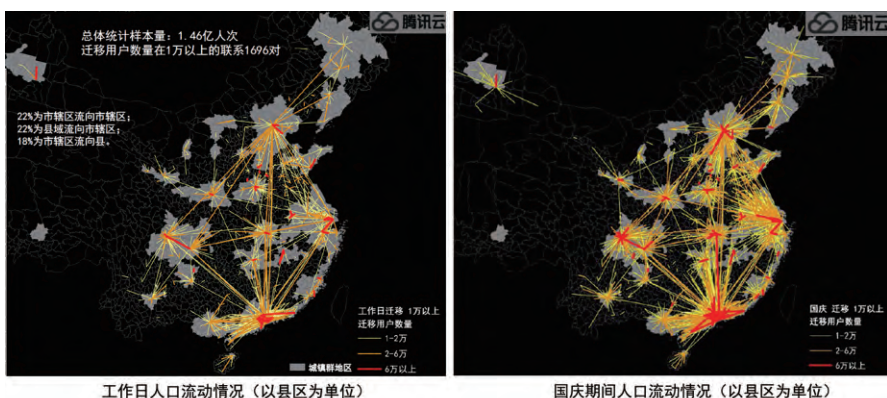


图10 基于大数据的主要城市群工作日和节假日人口流动情况

Fig.10 The flow of population in urban agglomerations during working days and holidays based on big data analysis

数据来源：据《全国城镇体系规划（2016-2030年）（草案）》基于大数据的全国城镇人口分布与流动研究专题，由中国城市规划设计研究院和腾讯云团队共同完成。

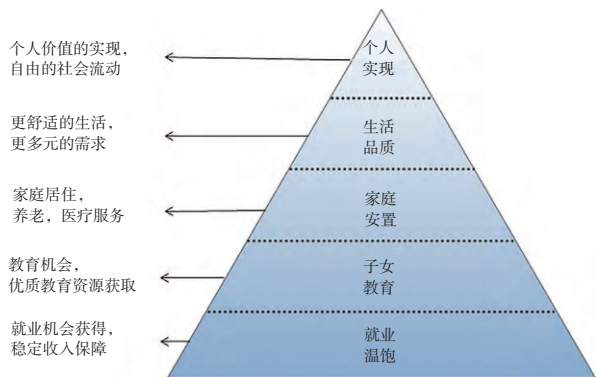


图11 人的城镇化需求模型

Fig.11 Hierarchy of urbanization needs

资料来源：笔者自绘。

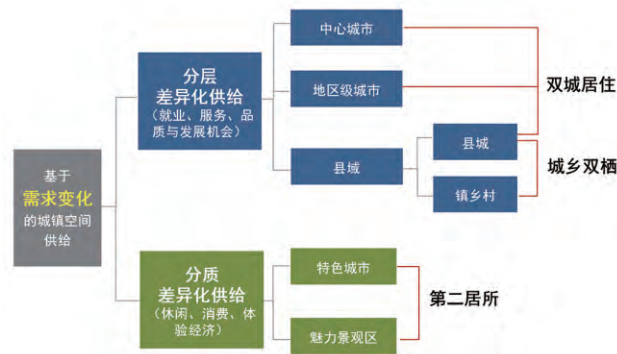


图12 基于需求变化的城镇空间供给模型

Fig.12 Urban spatial supply model based on the variation of urbanization needs

资料来源：笔者自绘。

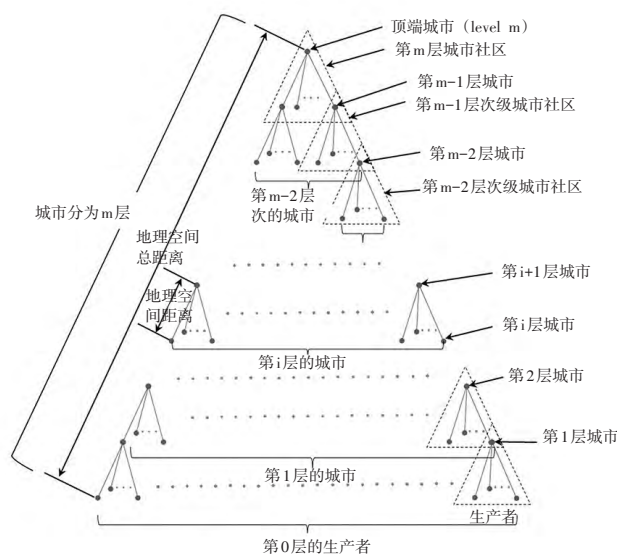


图13 城市分工与分层模型

Fig.13 A hierarchy of cities
资料来源：根据杨小凯，张永生（2003）绘制。

表2 各层级城市优势产业部门分析（2013年）

Tab.2 Analysis of competitive industries of different levels of cities (2013)

分类	农、林、牧、渔业	采矿业	制造业	电力、燃气供应业	建筑业	生产服务业	流通服务业	个人服务业	社会服务业
≥1000万人	-0.83	-0.96	0.65	-1.43	-2.03	2.13	1.65	2.05	-0.97
500-1000万人	-0.81	-1.10	1.03	-1.18	-0.02	-0.07	0.86	0.39	-0.86
300-500万人	-0.99	-0.72	0.08	-0.16	1.13	0.07	0.29	0.02	-0.54
100-300万人	-0.22	-0.18	0.94	0.11	0.72	-0.87	-0.85	-0.62	-0.52
50-100万人	0.48	1.19	-0.08	0.56	0.28	-0.73	-1.06	-0.85	0.27
20-50万人	0.66	1.31	-0.99	1.06	0.00	-0.18	-0.76	-0.64	0.92
<20万人	1.72	0.45	-1.62	1.05	-0.08	-0.34	-0.13	-0.35	1.69

资料来源：各省统计年鉴，2013。分析过程采用偏离-份额法。

面，区域、城市之间的协调发展的必要性也日益凸显。

3 城市的层级分工

3.1 城市分工与分层认识

经济学家杨小凯指出，经济发展是分工和专业化演进的过程，分工的演进加上集中交易，即可产生城市。随着分工的发展，市场会自发地形成最优的城市分层结构（图13）（杨小凯，张永生，2003）。分层结构中的顶端城市以完善的分工推动人口、资本、资源、信息、技术等大量生产要素集聚，诱导信息业、咨询业、运输业、金融产业等非生产性行业的集中；中间的城市随着人口聚集规模的不断扩大，工业品制造和生产的分工水平同步提高；而低端城市通常自给自足，专业化服务则通过临近的高等

层级城市提供。理论上讲，完整的城市体系会呈现清晰的城市功能与规模分层结构，不同层级城市因效率差别而承担不同的功能分工，通过协调发展形成一个高效体系。

通过对我国各层级城市优势产业部门的分析，可以发现我国不同规模层级的城市如杨小凯所述，存在着明显的产业分工差异特征。超大城市、特大城市的高端服务业、生产性服务业优势明显，大城市服务业与制造业较为均衡，小城市、县域的社会服务与基础性供应职能显著。

虽然我国一直贯彻“大中小城市与小城镇协调发展”的城市发展方针，但行政等级化的政策与政府资源配置和地方政府增长主义盛行，导致市场化的城镇资源配置失衡、层级分工错位等问题。如超大、特大城市要素成本过低导

致制造业和商贸服务业过度聚集；中小城市公共投资严重不足。分工错位加剧了城市就业、服务供给与城镇化人口需求的结构性矛盾。

3.2 各层级等级城市的特征与问题

3.2.1 超大城市服务功能凸显，城市病加剧

近年来，超大城市在生产服务业、流通服务业以及个人服务业等方面区熵提高加快，服务型产业不断集聚，新经济要素快速成长，并向高端化、专业化发展，全球资本服务能力不断提升（唐子来，等，2016），城市向服务功能和高端化转型态势显著；受要素成本、劳动力获得和环境管制的倒逼，一般性制造和商贸流通业快速退出。但超大城市人口过度集聚导致城市综合承载力之间下降，土地财政依赖、房价飞涨、交通拥堵、环境恶化等城市病日益凸显，城市发展边际效益出现递减。

3.2.2 特大、大城市重要性不断提升

特大城市和大城市的优势产业部类包括制造业、生产性服务业和部分生活类服务业，保持了较高的效率和人口、产业吸引力，呈现制造业和服务业双轮驱动特征。杭州、南京、成都、武汉等特大城市表现突出，但东北、华北的一些城市如哈尔滨、大连等处于低迷与调整之中。特大城市和大城市也存在功能过度集聚，城市病加剧的趋势。

3.2.3 中等城市差异明显，面临多重发展瓶颈

沿海发达地区中等城市发展态势良好。中西部地区中等城市既缺乏经济发展动力，也没有拉开与小城市、县域的生活服务层级，人口和产业吸引力不足，地区辐射带动功能难以发挥。75%的城市城镇人口增长率低于全国平均水平，60%的经济增长率低于全国平均水平，存在着“中等城市陷阱”风险。部分城市由于人口外流，出现了城市收缩现象，东北地区尤其明显。

3.2.4 小城市与县城整体作用未能发挥

中小城市和县城在社会服务业方面优势明显，是城乡基本公共服务供给的重要载体，也是吸纳农村劳动力转移和

安置家庭的主体层级，发挥我国城镇化“稳定器”的基础性作用。但经济效率偏低加上政策支持缺失、公共投入不足、治理体系缺位，导致小城市与县城基础设施和公共服务设施欠账现象严重，生活质量不高，阻碍了人口进一步集聚，潜在的人口红利难以释放。

3.3 美、德两国城镇格局变化的启示

3.3.1 美国城市格局的变化

美国的城市体系的发展大体经历了三个阶段：第一阶段，形成于19世纪的区域性城市体系，城市主要分布在大西洋沿岸和中部，以纽约为全国中心，以芝加哥、费城、圣路易斯和巴尔的摩等城市为区域性中心，40个地方性工商业中心城市和约500个小市镇的城市体系。第二阶段，19世纪末到20世纪中叶，形成分布更加均衡的全国性城市体系，城市之间的联系更加紧密。第三阶段，二战后至今，城市数量急剧增长，城市人口不断增加，大都市区迅猛发展（林玲，1989）。毗邻的大都市区相互融合渗透，成为巨型城市区域。2009年《美国2050空间战略规划》识别了覆盖26%的国土面积，拥有74%的人口的东北地区、五大湖地区、南加利福尼亚、南佛罗里达、北加利福尼亚、皮的蒙特地区、亚利桑那阳光走廊、卡斯卡底、沿海海湾地区和德克萨斯三角地带等10大巨型城市区域引领的全国性发达城市体系。

从目前的空间战略看，美国经历了从大西洋沿岸和五大湖地区向太平洋沿岸和南方沿海地区推进的过程。在这个进程中，联邦政府通过高速公路、国家实验室、战略性军事与航空航天基地、国家公园等建设和改革措施，实现了国家战略重点向西转移、多向开放和国土均衡发展。在联邦体制下，州县政府也通过大学、海港、空港等核心基础设施的建设，推动休闲娱乐业发展，国家战略实施。在国家战略实施中，政府还根据不同阶段的战略目标，发展特征和社会需求分别推进制造、科研、高科技、休闲度假、娱乐养老功能的布局 and 空间转移。

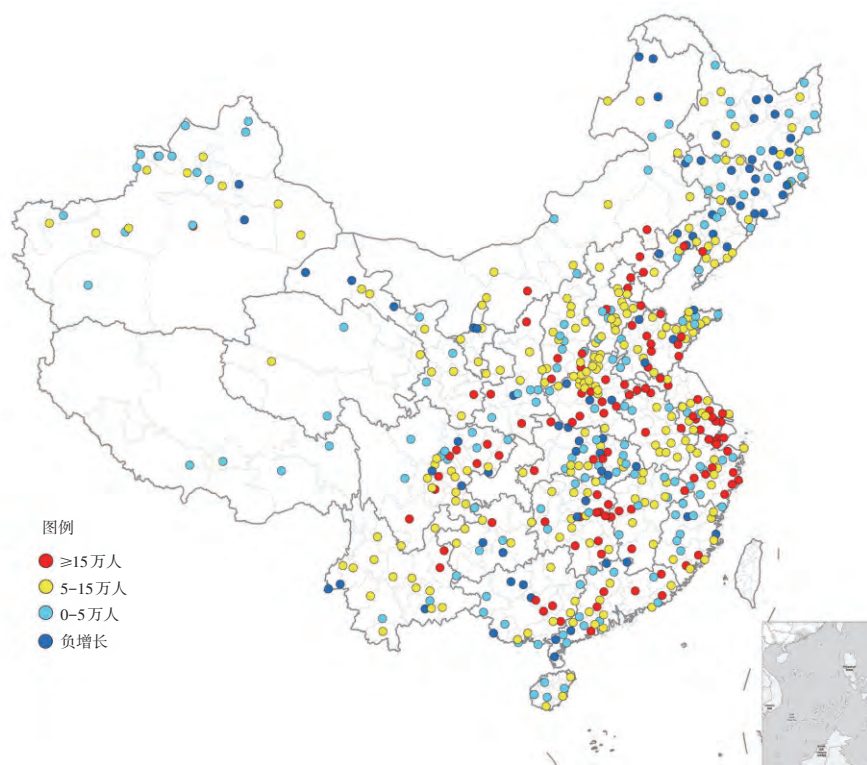


图14 中小城市人口变化（2000—2010年）

Fig.14 Population change in small and medium-sized cities (2000-2010)
资料来源：第五次和第六次人口普查。

3.3.2 德国的多中心城市网络

德国的城市体系是由多个重要城市、多个平行的大都市构成的多中心均衡型的城市体系，城市之间都市区之间分工清晰，协作良好，共同支撑了国家各项经济产业职能，保持了很强的国家竞争力。目前德国拥有了11个大都市区和12个人口超过50万人的大城市，各大城市与大都市区的分布也比较均衡，支持了国土均衡发展。柏林、波恩、汉堡、慕尼黑、斯图加特、科隆、汉诺威等一批中心城市各自承担了政治、金融、航运、航空、高科技、贸易、装备制造等重要功能，在欧洲乃至国际占有重要地位。

德国城市体系的重要经验还在于小城市和乡村地区的发展良好，人居环境和公共服务水平很高，吸纳了大量的城镇人口和重要的经济产业。一些重要的科技和装备制造业落户在了小城市。

4 国家城镇体系构建

4.1 体系构建的价值取向与结构认识

4.1.1 立足全球城市体系

在全球化的进程中，中国的经济发展已深度纳入全球经济体系，中国的城市体系与全球资本体系的关联性日益显著，各自承担了政治、金融、航运、航空、高科技、贸易、装备制造等重要功能。中国城市体系在全球的地位和作用凸显，城市体系的构建一定要置于全球城市体系，突出中国城市在多极化、多层次全球城市网络体系中的竞争力。

4.1.2 响应国家战略要求

“一带一路”、京津冀协同发展和长江经济带三大国家战略，奠定我国区域发展的新格局，对城市体系的构建影响重大，也需要国内人口与经济布局的优化调整来支持。城市体系的构建一定要落实国家空间战略，有利于多向对外开放格局的形成和国家发展战略的实施。

4.1.3 促进国土格局再平衡

针对我国“胡焕庸线”以西人口与城镇集聚度较低，以东城镇密集地区与非密集地区差异显著的国情，以及多民族聚居、文化分区的特征，城镇体系的构建要关注城镇化空间的再平衡与国土

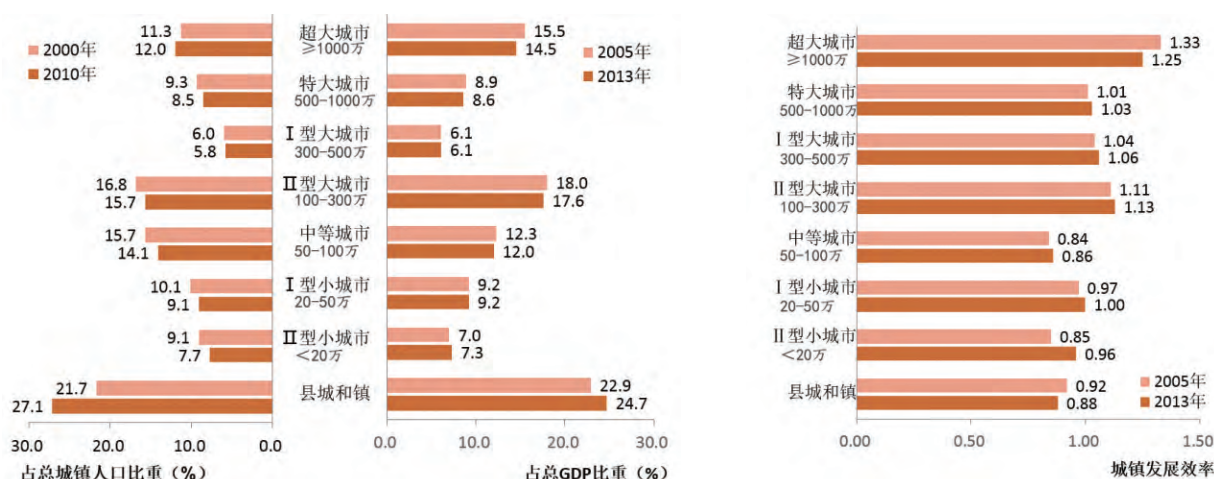


图 15 各层级城市人口经济规模与发展效率变化

Fig.15 The change of economic size and development efficiency of cities in each scale
资料来源：第五次和第六次人口普查；城市统计年鉴，2005，2013。

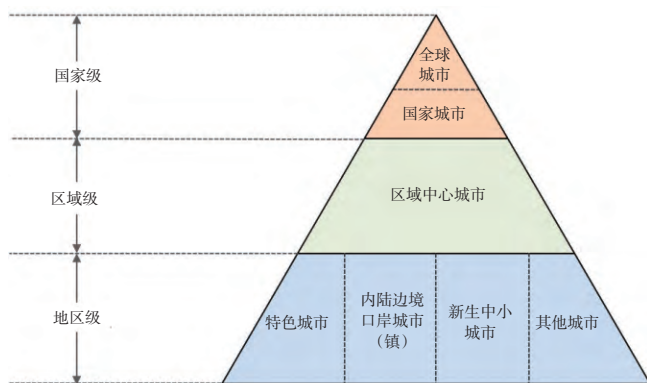


图 16 城市功能结构示意图

Fig.16 Schematic diagram of urban functional structure
资料来源：笔者自绘。

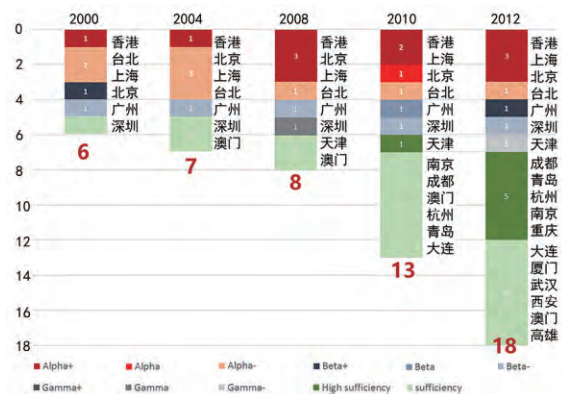


图 17 GAWC中国城市排行变化

Fig.17 The changing ranks of Chinese cities on GAWC
资料来源：笔者自绘。

格局优化，促进区域化的经济体系建设和生产流通效率提高。

4.1.4 重视发展基础稳定

针对国家进入中等收入行列，人口结构和城镇化人口主体的特征变化和社会需求的变化，城镇体系构建要重视中小城市、县域在城镇化中的基础性地位，促进各级城市健康发展，发挥城镇化带动实现全面现代化的租用。

顺应人口流动规律，立足全球城市体系、国家战略格局和国土均衡的发展要求，顺应人口及流动变化和社会需求变化，构建由国家级-区域级-地区级构成规模合理、功能完善的城镇体系结构(图16)。

4.2 国家级城市：全球城市与国家城市

4.2.1 概念缘起与发展

《全国城镇体系规划(2006-2020年)(报批版)》首次提出了北京、上海、广州、天津和重庆建设为“国家中心城市”。随后，“国家中心城市”这一概念得到广泛认可和应用。国务院颁布的《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》、《成渝城市群发展规划》和《促进中部地区崛起“十三五”规划》中分别提出“广州要强化国家中心城市、综合性门户城市和区域文化教育中心的地位”，“重庆围绕建成国家中心城市、成都以建设国家中心城市为目标”，“支持武汉、郑州建设国家中心城市”。“国家中心城市”从国家层面为一些超大城市和特大城市的发展指出了超越地域的目标和责任，要求城市从国家战略的高度发挥国家和区域发展的核心支撑作用。

西方相关学者则通常将研究视角置

于全球，基于城市在全球经济和全球治理中的支配地位，建立了世界城市 and 全球城市的学说体系(Friedmann J, 1986; Sassen S, 1991; Taylor P J, 2003)。早期世界城市体系研究忽略了第三世界国家的城市，而萨森、卡斯特的全球城市网络研究、以及GaWC等机构近年来的研究，越来越多涉及全球各国城市，也涵盖了中国城市。1990年代以后，中国学术界也先后提出了“全球城市”、“全球性城市”、“大区中心城市”(顾朝林, 2009)，“一级中心城市”，“二级中心城市”(周一星, 张莉, 武悦, 2001)，“国家意义的中心城市”、“核心城市”(李晓江, 2012)等概念。

从发展实践来看，美国和欧洲的国家城市通常以全球城市、世界城市来表达，如《伦敦2030》中提出了顶级全球

城市 (Excel among global cities),《东京都2020》中提出要建设世界第一城市(The world's best city),《香港2030》提出要建设亚洲世界都会(Asia's world city)等。近年来,北京曾经提出建设“世界城市”^⑦,深圳提出建设“可持续发展的全球先锋城市”^⑧,上海在新一轮总体规划中提出建设“卓越的全球城市”,而广州、重庆、沈阳、武汉、青岛等城市较多采用“国家中心城市”、“国际化城市”等概念作为自身的发展目标定位。

从理论研究和实践看,中国学者和政府部门倾向于国家城市体系的定位和“中国式表述”,比较敏感于全球城市或国际的定位表述。笔者认为,“全球城市”、“世界城市”和“国家城市”是中国重要中心城市发展的必然,是全国家城市体系的应有之义,而“中国式表述”更加低调、谦和,并容易被社会理解和接受。

4.2.2 发展意义与战略思考

国家级城市是我国全面对外开放、深度参与全球竞争的承担者,是带动核心区域发展,促进国土空间格局均衡的必然选择,也是国家应对全球治理体系调整、推进国家战略深度实施的有效举措。

首先,国家级城市有利于我国提升全球治理体系中的地位、深度融入全球城市网络。伴随着世界治理新秩序的建立,国家级城市作为我国城市体系的顶端城市将代表中国深度参与全球竞争,在经济、创新、文化等全球网络链接方面获得竞争优势,提升中国在全球治理体系中的话语权。

其次,国家级城市是城镇化可持续发展的必然需要。面向全国的服务性功能过度集中在极少数城市,是导致城市病的重要原因。发展一批国家级城市,可以分散一些全国的服务性功能,更加合理地布局国家的而交通枢纽与门户,战略性节点,并可带动中西部和东北地区城市群和国家边疆地区的发展。此外,新的市场中心、新的交通网络中心的新城,也要求发展国家级城市。

第三,国家级城市发展有助于推动

国家经济转型。创新发展与结构转型,培育内生动力需要国家级城市率先内涵提升、培育新型服务功能、发挥创新引领作用。

4.2.3 全球城市和国家城市的识别与思考

全球城市的识别需要关注以下维度:首先,从全球视野来看,北京、上海作为中国第一梯队城市的地位不可撼动,全球城市体系地位与纽约、伦敦的差距正在缩小;广州、深圳作为中国城市的第二梯队,其他城市也难以撼动其地位。多项国际研究表明,北京、上海正在超越东京等传统全球城市,广州、深圳与香港、新加坡等城市的差距不断缩小(唐子来,等,2016)。其次,从城市功能来看,北京、上海、广州在世界创新网络、信息传播网络、文化交流中的节点属性越来越强,由单一的经济节点走向综合性的功能节点;深圳创新的世界影响力也越来越大。第三,从城市群发展基础与目标来看,京津冀、长三角、珠三角城市群均已提出建设世界级

城市群,而发达经济体的经验表明,世界级的城市群通常需要世界城市/全球城市支撑。笔者认为,北京、上海、广州、深圳应当采用“全球城市”的定位。

国家城市的布局需要系统把握,要在对各中心城市再认识的基础上进行统筹确定(王凯,徐辉,2012)。基于城镇体系构建的价值取向,以及美国、德国等国家的发展经验,国家城市的内涵应有多维度考量,既包括国家工业化和城镇化需要发展地区的核心城市,也包括未来具有国家战略意义和发展潜力的城市,以及承担重要国家使命和国际地缘角色的中心城市。

首先,应当评估城市的人口、经济发展能力以及创新、交通、文化、宜居等城市综合实力;同时考虑国家城市体系地位、城市群地位,对于国际化程度高、国家现代化服务能力强的重庆、天津、成都、南京、杭州、武汉等城市优先考虑作为具有综合发展能力的国家城市。



图 18 全球城市和国家城市示意图

Fig.18 The schematic diagram of global city and national city
资料来源:笔者自绘。



图 19 特色城市和内陆边境口岸城市示意图

Fig.19 The schematic diagram of characteristic cities and inland border port cities
资料来源：笔者自绘。

其次，“一带一路”战略是国家首次提出的国际空间战略，这必然要求国土战略格局也要作相应的调整。历史发展经验表明，大国振兴必定需要繁荣稳定的边疆地区发展作为战略支点和开放门户（李晓江，尹强，张娟，等，2014）。根据我疆土辽阔、多民族聚居、内陆开放程度不高的国情，应当将乌鲁木齐、昆明、南宁、哈尔滨、呼和浩特、拉萨等确定为具有国家内陆开放和边境稳定战略意义的国家城市。

第三，沿海地区重要门户城市和具有国家统一、国际地缘意义的中心城市在国家战略价值不可忽略。如青岛、宁波、大连之于东北亚国际地缘关系和环太平洋战略；厦门、福州之于国家台海战略；海南省的城市之于南海战略，都是具有国家城市的战略价值。

此外，美国、德国等国家发展历程表明，大国振兴战略下需要更加均衡的中心城市布局（王凯，徐辉，2012）。因此，西安、沈阳、郑州等国家次级城市

群的核心城市也要予以重视。

4.2.4 全球城市和国家城市的责任

国家城市不是荣誉和“帽子”，而是承担国家战略责任，发挥特殊作用。

北京、上海、广州和深圳全球城市，应当承担四大职责：培育具有世界影响力的金融、服务功能和国际交往功能，对国际经济活动和科技创新具有较强控制力，具有高度影响力、包容力的国际文化之都和旅游目的地，全球交通与信息网络重要平台及配置枢纽。

重庆、天津、成都、南京、杭州、武汉、郑州、西安、沈阳等作为国家城市，应当发挥六大职责：国际经济、文化交往中的重要节点地位，区域经济发展的辐射带动作用；国家科技创新的核心组织作用；交通、信息网络中的门户与枢纽作用，在城市文化与绿色发展的示范作用；国家战略中具有重要地位。

乌鲁木齐、昆明、南宁、哈尔滨、呼和浩特、拉萨要强化国际合作交流与边境贸易枢纽作用、综合交通枢纽与门

户作用，促进边疆繁荣稳定和民族和谐。

青岛、宁波、大连、厦门、福州等城市要突出促进国家统一、改善地缘国际关系中的特殊职能，加强境内外、国际开放合作，完善综合交通枢纽与门户建设，取得难以替代的区域与国际地位。

4.3 区域中心城市与地区性城市

4.3.1 区域中心城市

需要将一般省会城市及省内重要中心城市建设为区域中心城市，发挥区域中心城市在省内、跨省域地区的核心组织作用和辐射带动作用，促进区域网络化发展。区域中心城市要优化行政区划，适当扩大城市规模，完善城市功能，提高城市综合承载力；要加快高铁枢纽和机场建设，提升区域交通枢纽地位。

城市群内的区域中心城市要加强与核心城市的协作对接，发挥分担功能，优化区域布局的作用。城市群外的区域中心城市要延伸面向腹地的产业和服务链，形成带动区域发展和对外开放的新增长极，形成区域型集聚发展的都市区（圈）。

4.3.2 地区性城市

在地区性城市中，要特别关注特色城市、内陆边境口岸城市（镇）的健康稳定发展。

针对城市群以外地区的城镇持续发展动力不足，自然和人文保护的现实，针对日益增长的中等收入社会休闲度假、体验消费的巨大需求，通过创新发展路径，建设特色城市，促进城镇化多元特色发展。鼓励将生态环境优良、自然和人文资源富集、基础设施完善，对国家自然和文化遗产保护传承、国家文化软实力提升以及对中华文化国际影响力具有重要意义的文化旅游城市建设为特色城市。特色城市的发展应有坚持特色发展路径，获得特殊政策支持，避免工业化、粗放化的城市发展路径依赖。

通过发展内陆边境口岸城市（镇），强化边境战略支点作用与边境贸易、居民交往和旅游功能，实现稳边、安边、兴边。内陆边境口岸城市（镇）的发展

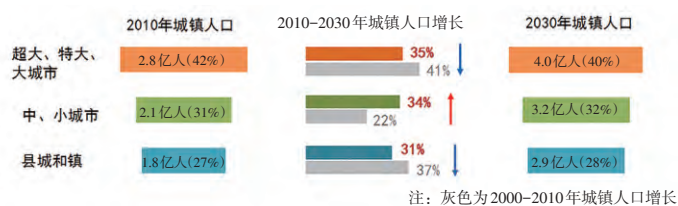


图20 城镇人口的层级分布与预测

Fig.19 The hierarchical distribution and prediction of urban population

资料来源：作者自绘。

要重点改善铁路、公路、口岸、桥梁等跨境基础设施，建设跨界合作的口岸经济区，强化与内陆腹地的网络连接和产业合作，实现口岸城镇与口岸经济一体化。

4.3.3 县域城镇化与县城

县级单元是统筹城乡一体化发展的重要空间，是本地城镇化的核心单元，是推进新型城镇化的重要层级（李晓江，尹强，张娟，等，2014）。

根据预测，至2030年城镇人口增量35%位于超大城市、特大城市和大城市，34%位于中等城市和小城市，31%位于县城和镇。三层级比重由2010年的42:31:27优化为40:32:28，加上县级市的市域，我国县级单元的城镇人口应占到全国的40%左右。

推进县域城镇化重在根据县的不同发展条件，对发展模式和路径给予分类指引。推进重点县的产业发展和人口集聚，鼓励有条件的重点县撤县设市，慎重对待撤县设区，提高社会治理和城市建设水平。充分发挥特色发展县在自然生态、风景、历史文化等方面的资源优势，引导特色县的资源保护与特色发展，在适宜建设的地区相对集中建设。

城市群外的一般县重点推进“扩权强县”、“省直管县”，加快一二三产业协调发展，提供多产业、多门类、多形式的就业岗位；保障县级的公共服务和基础设施建设的财政投入，提升县城的综合服务能力；创新土地制度，统筹城乡建设用地在县域内自主调配，探索农民“带资进城”。探索我国特有的“集体所有制”制度，安排参与城镇化与城镇发展的路径。

中国城市规划设计研究院上海分院

吴春飞、陆容立、张超、陈阳、朱雯娟、李鹏飞等深度参与研究全过程与本文撰写，特此感谢！

注释

- ① 本章人口相关数据来源：第五、第六次全国人口普查，中国统计年鉴2011-2016。
- ② 通过定量识别得到全国范围内20个城市群及其范围，并与发改委已批城市群规划的范围相衔接。
- ③ 数据来源：《全国城镇体系规划（2016-2030年）（草案）》人口与城镇化专题，由国家卫计委中国人口与发展研究中心、中国人民大学共同预测。
- ④ 数据来源：2015年农民工监测调查报告。
- ⑤ 数据来源：《社会蓝皮书：2014年中国社会形势分析与预测》。
- ⑥ 2008年日本在审议通过的第六次国土规划，即《日本国土形成规划》中提出：随着价值观的多元化和可自由支配业余时间增多，日本国民对于各种生活方式的选择性也大大增加，开始出现从事多份工作（多业）或多份学习、研究活动（多艺）的现象。同时，一个人在多个地点同时居住的“二地居住”现象也逐渐增加。
- ⑦ 《北京城市总体规划（2014-2020年）》提出北京城市发展的目标定位在四个方面：国家首都、世界城市、文化名城和宜居城市。
- ⑧ 深圳市在2005年发布的《深圳2030城市发展策略》的提出：深圳2030年的发展目标应是“建设可持续发展的全球先锋城市”，主要包括三大功能定位：国家级高新技术产业基地和自主创新的示范城市、区域性物流中心城市、与香港共同发展的国际都会。

参考文献 (References)

- [1] 陈有钢, 金春芳, 鲍达民. 快速崛起的中产阶级正在重塑中国市场[J]. 中国机电工业, 2013(8): 80-82. (CHEN Yougang, JIN Chunfang, DOMINIC B. The rapid rise of the middle class is reshaping the Chinese market [J]. China Machinery & Electric Industry, 2013 (8): 80-82.)

- [2] FRIEDMANN J. The world city hypothesis[J]. Development and Change, 1986, 17(1): 69-83.
- [3] 顾朝林. 2020年国家城市体系展望[J]. 未来与发展, 2009, 30(6): 2-7. (GU Chaolin. National urban system prospect of 2020 years[J]. Future and Development, 2009, 30(6): 2-7.)
- [4] 李晓江. “钻石结构”——试论国家空间战略演进[J]. 城市规划学刊, 2012(2): 1-8. (LI Xiaojiang. The diamond structure: on the evolution of the national spatial strategy[J]. Urban Planning Forum, 2012 (2): 1-8.)
- [5] 李晓江, 尹强, 张娟, 等. 《中国城镇化道路、模式与政策》研究报告综述[J]. 城市规划学刊, 2014(2): 1-14. (LI Xiaojiang, YIN Qiang, ZHANG Juan, et al. A summary of the research report on China's urbanization road, pattern and policy[J]. Urban Planning Forum, 2014 (2): 1-14.)
- [6] 林玲. 美国现代城市体系初探[J]. 世界经济, 1989(12): 46-52. (LIN Ling. Exploration of modern urban system of United States[J]. World Economy, 1989(12): 46-52.)
- [7] 美国区域规划委员会. 美国2050 [R]. 2006. (Regional Plan Association. America 2050 [R]. 2006.)
- [8] SASSEN S. The global city: New York, London, Tokyo[M]. Princeton: Princeton University Press, 1991.
- [9] 唐子来, 李黎, 李涛, 等. 全球资本体系视角下的中国城市层级体系[J]. 城市规划学刊, 2016(3): 11-20. (TANG Zilai, LI Can, LI Tao. Interpretation of China's urban hierarchy from the perspective of global capital system[J]. Urban Planning Forum, 2016(3): 11-20.)
- [10] TAYLOR P J, DERUDDER B. World city network: a global urban analysis[J]. International Social Science Journal, 2003, 31(4): 641-642.
- [11] 王凯, 徐祥. 建设国家中心城市的意义和布局思考[J]. 城市规划学刊, 2012(3): 16-21. (WANG Kai, XU Hui. A research on the development of national central cities[J]. Urban Planning Forum, 2012(3): 16-21.)
- [12] 杨小凯, 张永生. 新兴古典经济学与超边际分析[M]. 社会科学文献出版社, 2003. (YANG Xiaokai, ZHANG Yongsheng. New classical economics and super marginal analysis [M]. Social Science Academic Press, 2003.)
- [13] 周一星, 张莉, 武悦. 城市中心性与我国城市中心性的等级体系[J]. 地域研究与开发, 2001, 20(4): 1-5. (ZHOU Yixing, ZHANG Li, WU Yue. Study of China's urban centrality hierarchy[J]. Areal Research and Development, 2001(4): 1-5.)
- [14] 邹德慈, 李晓江, 吴志强. 城镇化发展空间规划与合理布局研究[M]//徐匡迪. 中国特色新型城镇化发展战略研究(第一卷). 北京: 中国建筑工业出版社, 2014. (ZOU Deci, LI Xiaojiang, WU Zhiqiang, etc. Spatial planning of urban development and research on rational distribution [M]//XU Kuangdi. Strategic research on development of new urbanization with Chinese characteristics. Beijing: China Architecture & Building Press, 2014.)

收稿：2017-01