

【开放论坛】

# 国家增长极体系与城镇化格局构想

王业强，武占云

(中国社会科学院城市发展与环境研究所，北京 100028)

[摘要] 在经济一体化和城镇化快速推进的背景下，构建多层级的国家增长极体系是未来中国经济持续增长的重要动力基础。文章通过国家增长极体系的概念界定和基本框架设计，提出了中国城镇化的基本空间架构。在三级国家增长极体系的基础上，文章进一步从四大地带分别提出了差异化的城镇化空间格局选择。

[关键词] 国家增长极体系 城镇化 空间格局

[中图分类号] F291 [文献标识码] A [文章编号] 1004-6623(2013)06-0046-06

[作者简介] 王业强(1972—)，江西彭泽人，中国社会科学院城市发展与环境研究所副研究员，中国社会科学院西部发展研究中心副秘书长，经济学博士，研究方向：区域经济；武占云(1981—)，女，河南新乡人，中国社会科学院城市发展与环境研究所助理研究员，研究方向：城市规划。

随着国际国内经济环境的变化，我国传统的国土空间开发战略日益成为阻碍全国经济一体化和区域协调发展的重要制约因素。在当前沿海地区要素成本不断攀升的情况下，单纯依靠沿海或沿长江主轴已难以支撑中国经济的持续稳定快速增长。国土开发和经济布局应摒弃过去的点轴开发模式，实行多中心网络状空间开发战略，构建国家增长极体系。

## 一、国家增长极体系：概念与思路

国家增长极体系，就是通过实行多中心网络开发战略，逐步在包括东部、中部、西部和东北地区在内的全国国土范围内，培育一批支撑经济高速增长的新增长极、增长区、增长带和增长轴，初步构筑三级国家增长极体系，由此推动形成全国经济一体化和区域协调发展的新格局。

构建国家增长极体系的基本思路可以是：

首先，依托重点开发轴线，构建全国三级都市圈体系。第一级为世界级都市圈，包括长三角城市群、珠三角城市群、京津冀都市圈和长江中游城市群；第二级为国家级都市圈，包括海西城市群、山东半岛城市群、沈大都市圈、哈长都市圈、中原城市群、成渝都市圈、关中城市群、北部湾城市群、呼包鄂城市群等；第三级为省级都市圈，包括影响力局限在省域范围内的都市圈和城市群。

其次，在重点建设沿海、沿京广线、沿江、沿陇海—兰新线、沿包兰、沪昆线等主轴经济带（一级轴带）的基础上，发挥中央和地方多方面的积极性，建设主轴带，包括若干副轴带并延伸形成的若干次轴带（二级轴带）；以地方为主建设副、次轴带延伸形成的三级、四级轴带。以快速交通网络为骨架，以重点开发轴线为通道，以都市圈、中心城市和产业园区为载体，构建全国一体化的产业集聚

体系，明确产业集聚和扩散的空间导向，合理引导人口和产业布局，促进人口、经济分布与资源、环境承载力相适应，减少大规模远距离的劳动力迁移和资源调动，缓解交通运输紧张局面。

第三，逐步扩展、完善增长极体系的空间圈层结构。促进中心城市合理扩展外缘地区，建设具有新功能的城市新区；大型、特大型城市要逐步扩大发展卫星城，形成辐射功能更加健全的城市圈；促进若干城市圈相互延伸、汇合，形成城市密集带；不断创造条件，促进增长极的等级系列、圈层系列交织形成网络结构。

最后，进一步落实全国主体功能区规划，规范空间开发秩序。对城市化地区（优化和重点开发区域）、农产品主产区和重要生态功能区（限制和禁止开发区域），在明确主体功能定位和发展导向的基础上，进一步落实细化分类管理的区域政策和差别化的考核办法。

## 二、国家增长极体系的基本框架

从构建国家增长极体系的角度来看，必须对现有城市群进行功能分级，在全国现有“两横三纵”的空间构架基础上，进一步划分出区域性的空间发展轴，顺应空间集中化趋势，在多中心网络开发战略下，逐步建立健全以都市圈为中心的国土开发格局，实现城镇化协调发展。

### （一）构建四纵四横国土空间开发主轴线

四条横向的国家级重点开发轴线是：

1. 沿长江轴线。沿发展轴分布了包括上海、南京、合肥、武汉、重庆、成都等23座城市、100多个开发区和各类高新技术产业开发区，串联长江三角洲城市群、江淮城市群、长江中游城市群、成渝城市群，初步形成了一条在全国占重要地位的长江干流人口、产业集聚轴线与经济走廊，是强化中国东中西部经济联系的最重要通道；

2. 陇海—兰新轴线。包括连云港、郑州、西安、兰州、乌鲁木齐等一系列重要节点城市，串联东陇海城市群、中原城市群、关一天水城市群、兰州—西宁城市群、天山北坡城市群，该发展轴贯穿中国东中西部10个省区，与11条南北向铁路交汇，将淮海区域与中原地区，以及西陇海兰新经济带连接起来，形成一条以铁路干线为纽带的经济发

展轴；

3. 沪昆轴线。包括上海、杭州、南昌、长沙、贵阳、昆明等一系列重要节点城市，串联长江三角洲城市群、长江中游城市群、黔中城市群、滇中城市群，是连接中国东部、西南及通向南亚、东南亚各国的重要通道；

4. 青西轴线。包括青岛、济南、石家庄、太原、银川、兰州、西宁等重要节点城市，串联山东半岛城市群、冀中南城市群、太原城市群、宁夏—沿黄城市群、兰州—西宁城市群，将环渤海地区与山西煤炭化工基地，以及西北地区兰西银地区连接起来，形成全国重要的东西向经济发展轴线。该轴线集中分布了多种能矿资源，是中国最为重要的能源原材料生产基地。通过加强能矿资源开发，沿线煤炭工业、天然气工业、石油工业、原材料工业对全国经济发展的支撑作用将进一步加强，对于保障国家经济安全具有极其重要的战略意义。

四条纵向的国家级重点开发轴线是：

1. 沿海轴线。包括沈阳、大连、青岛、上海、杭州、宁波、福州、厦门、深圳、广州、南宁等重要节点城市，串联辽中南城市群、山东半岛城市群、东陇海城市群、长江三角洲城市群、海峡西岸城市群、珠江三角洲城市群、北部湾城市群，国土面积占全国的14%，人口占全国的40%以上，经济总量则占全国近70%，是中国发展基础最好、发育潜力最大、最具竞争力和战略地位的人口产业发展轴带；

2. 京广轴线。该轴线包括两个部分，一是以哈尔滨、长春、沈阳为重要节点的东北轴线；二是以北京、石家庄、郑州、武汉、长沙、广州等城市为重要节点的京广轴线，串联哈长城市群、辽中南城市群、京津冀城市群、冀中南城市群、中原城市群、长江中游城市群、珠江三角洲城市群，由京广铁路与京珠高速等重要主干道为连接纽带，几乎覆盖中国整个中部地区，同时也连接了环渤海湾地区与珠江三角洲地区，是中国承东启西、南北交汇的重要枢纽地区，沿线分布着6个主要交通枢纽，联通海河、黄河、长江、珠江4大水系，分布着35座城市；

3. 京深轴线。包括北京、济南、合肥、南昌、深圳等重要节点城市，串联京津冀城市群、江淮城市群、长江中游城市群、珠江三角洲城市群，该发

展轴北接东北内陆地区、环渤海经济区和京津冀城市群，南接珠江三角洲城市群，中段有中国新兴的产业密集带——昌九工业走廊，是中国重要的粮棉农副产品主要产区和矿产资源集聚区，成为中国沿海发达地区辐射带动中西部地区的重要纽带；

4. 包南轴线。该轴线包括包头、西安、重庆、贵阳、南宁等重要节点城市，串联呼包鄂城市群、宁夏—沿黄城市群、关中—天水城市群、黔中城市群、成渝城市群、北部湾城市群，北起内蒙古呼包鄂地区，南至北部湾地区，中间连接关中、成渝两大重要节点，与大陆桥、沿长江两大横向发展轴交汇。

### (二) 建立三级国家增长极体系

根据上述空间发展轴线上的城市群分布，可将我国的国家增长极体系分为三个层级：

1. 世界级增长极，包括北部沿海增长极（京津冀地区）、中部沿海增长极（长三角地区）、南部沿海增长极（珠三角地区）、中部地区增长极（长江中游增长极）。

2. 国家级增长极，包括成渝城市群、山东半岛城市群、关中—天水城市群、海峡西岸城市群、辽中南城市群、哈大长城市群、兰州-西宁城市群、北部湾城市群、中原城市群等。

3. 区域级增长极，包括冀中南城市群、江淮城市群、太原城市群、呼包鄂榆城市群、黔中城市群、滇中城市群、宁夏—沿黄城市群、东陇海城市群、天山北坡城市群、藏中南城市群第三级城市为核心的地区。

## 三、差别化的城镇化空间格局选择

作为现代先进生产力载体的区域增长极，不论是点状的中心城市、产业集群区，还是线状的交通经济带、面状的城市圈和城市密集区，彼此之间既存在着地域分工和类型分化的特殊化发展趋势，也有着使其连成一体的内在经济社会联系。在我国省和省以上的大区域范围，随着生产社会化程度的提高，各级各类增长极一般都具有在分化、分工的基础上形成多层次和网络型结构的系统特征。各类增长极总是联结成多极化的系统而发挥作用，这已成为现代化大生产中区域聚集经济的一种新的特征。同时，为了尽快缩小东、中、西部地区之间的

差距，区域经济增长机制应当具有以市场机制为基础的极化效应，与协调发展相结合的特征。由各级各类增长极构成的国家增长极体系，是发挥极化效

表1 世界级增长极概况

名称	基本情况
京津冀	以北京、天津为中心，囊括河北的石家庄、保定、秦皇岛、廊坊、沧州、承德、张家口、唐山等城市。
长三角	以上海为龙头，由浙江的杭州、宁波、湖州、嘉兴、舟山、绍兴和江苏的南京、苏州、扬州、镇江、泰州、无锡、常州、南通等城市组成。
珠三角	以广州为中心，包括深圳、珠海、佛山、江门、东莞、中山、惠州、肇庆市等城市组成。
中三角	以武汉为中心城市，南昌、长沙为副中心，包括武汉都市圈、长株潭城市群、环鄱阳湖城市群。

表2 国家级增长极体系概况

名称	基本情况
成渝城市群	以成都、重庆为核心，包括成都、绵阳、德阳、眉山、乐山、资阳、内江、自贡、宜宾、泸州、遂宁、南充、广安、达州14个地级市。
关中-天水城市群	以西安为中心，包括咸阳、宝鸡、渭南、铜川、商洛、天水等7地级市。
山东半岛城市群	包括济南、青岛、烟台、淄博、潍坊、威海、东营、日照8个设区城市和22个县级市。
海峡西岸城市群	是由福州、莆田、泉州、厦门、漳州、宁德等5个城市组成。
辽中南城市群	以沈阳、大连为中心，包括鞍山、抚顺、本溪、丹东、辽阳、营口、盘锦、铁岭等市。
哈大长城市群	以哈尔滨和长春为中心，包括吉林市、大庆市、齐齐哈尔市、松原市等6市。
兰州-西宁城市群	以兰州、西宁为中心，包括白银、定西、临夏、海东等市（州）。
北部湾城市群	由南宁、北海、钦州、防城港四市构成。
中原城市群	以郑州为中心，以洛阳为副中心，包括开封、新乡、焦作、许昌、平顶山、漯河、济源等市构成。

表3 区域级增长极概况

名称	基本情况
冀中南城市群	包括石家庄、邢台、邯郸、衡水四个地级市。
江淮城市群	包括合肥、芜湖、马鞍山、铜陵、安庆、池州、巢湖、滁州、宣城等9市。
太原城市群	以太原为核心，包括阳泉、晋中、忻州、吕梁等市。
呼包鄂榆城市群	以呼和浩特为中心，包括内蒙古的包头、鄂尔多斯，以及陕西的榆林。
黔中城市群	以贵阳为中心，包括遵义、安顺两市，是贵州省的核心经济区。
滇中城市群	以昆明为中心，包括曲靖、玉溪、和楚雄等州市。
宁夏-沿黄城市群	主要是指宁夏回族自治区以银川为中心的黄河沿岸部分地区，包括银川、石嘴山、吴忠、中卫4个城市。
东陇海城市群	包括徐州、连云港、日照、临沂、枣庄、济宁、菏泽等市。
新疆天山北坡城市群	包括乌鲁木齐、昌吉、石河子、奎屯、克拉玛依、乌苏、和沙湾县在内的7个地州县。
藏中南城市群	以拉萨为中心，主要包括山南、日喀则、林芝、那曲等地市。

应与协调发展相结合的主要功能载体，是高增长产业和高增长经济轴带或经济圈的基本骨架。因此，建设结构合理的增长极体系，越来越成为解决全国以及国内大范围地区发展的诸多难题，形成新的区域增长机制的重要途径。自1999年以来，为促进区域经济协调发展，国家先后制定实施了西部大开发战略、振兴东北地区等老工业基地战略和促进中部地区崛起战略，由此形成了区域发展总体战略框架，为促进中西部地区快速发展和东北振兴注入了新的活力。在“十二五”乃至今后一段时期内，国家在战略规划层面仍应以四大区域为地域框架，深入推进西部大开发，全面振兴东北地区，促进中部地区崛起，支持东部地区转型升级，进一步深化完善国家区域发展总体战略。

#### （一）西部地区：两圈多极

西部地区应坚持“民富为先、稳定为重”的方针，更加注重维护社会稳定、扩大就业机会和让

百姓得到实惠，切实提高西部自我发展能力和综合竞争力，使西部尽快走上持续稳定快速健康发展的轨道。在发展重点选择上，要继续加强基础设施和生态环境建设；加快发展特色优势产业、新兴战略产业和现代服务业，构建生态型的特色优势产业体系；大力推进成渝、关中—天水、北部湾、兰—西、呼包鄂榆、天山北坡、宁夏沿黄、滇中、黔中、藏中南等重点地区规划建设，积极培育形成一批新的增长极，推进空间布局优化；实行全方位对外开放，强化区域合作，打造内陆型开放经济高地，推动形成以开放促开发、促发展、促稳定的新型开放格局。

1. “两圈”。包括成渝经济圈、关中经济圈。分别以成渝城市群和关中—天水城市群为主体，包括两个城市群的周边地区。这两个城市群是西部地区经济基础较好、最具有发展潜力的人口与产业集聚区，但在我国主要城市群中实力偏弱。目前，这一城市群已具备良好的基础设施连接网络，通过统筹发展不仅可能促进两个城市群快速发展，而且有助于在西部地区形成两个联系紧密的内源性经济圈。

2. “多极核”。包括北部湾、兰—西、呼包鄂榆、天山北坡、宁夏沿黄、滇中、黔中、藏中南等重点地区。尤其是位于云南、新疆、内蒙古等省区沿边开发轴线上的滇中地区、喀什特区、天山北坡地区、呼包鄂榆地区等，这些地区有条件通过开放与发展密切结合，促进资源优势转化为产业优势，大力发展特色优势产业、成为带动西南、西北发展，促进国家东西部协调发展的重要增长极。

#### （二）东北地区：三横一纵

东北地区首先要对现有各省区的主要空间规划与发展战略进行整合，形成跨省区的东北开发大格局。目前，辽宁的沈阳经济区、沿海经济带和吉林省的长吉图开发开放先导区、黑龙江省的哈大齐工业走廊等取得了很大成就，大连至牡丹江的东边道铁路也将很快竣工。整合大东北空间布局规划与开发战略的条件已经成熟。从空间布局来看，可形成东北“三横一纵多极核”空间开发格局。具体包括：

“多极核”就是依托现有城市群、城市带进行开发，对外围进行辐射。包括：辽中南城市群、吉林中部长吉城市群、黑龙江省的哈大齐城市群。

纵轴：将沈阳都市圈南扩至锦州、葫芦岛，北

与长春—哈大齐工业走廊—黑河连接，形成葫芦岛—黑河工业走廊，南与秦皇岛相接，与京津冀经济圈相连，北经黑河与俄罗斯西伯利亚大陆桥铁路相通。

横轴一：将辽宁沿海开放带（原五点一线）沿东北东边道铁路至绥芬河再延伸至扶远，形成东北东部沿海沿边开发开放经济带，南连环渤海经济圈，中间与长吉图先导开发开放区相交，东部与朝鲜接壤并通过“水上丝绸之路”与日韩相通，北端通过扶远黑瞎子岛开发区与俄罗斯出海口以及西伯利亚大陆桥相连。

横轴二：将现有的长吉图开发开放先导区向西延伸至白城、乌兰浩特，阿尔山，打通中蒙通道，形成阿尔山—乌兰浩特—白城—长吉图—珲春，即阿尔山—珲春开发开放经济带，西端与蒙古相连，中部中心区长吉与葫芦岛—黑河工业走廊汇交，东部与大连扶远东部沿海沿边开发开放带相连，与俄朝相通，通过水上丝绸之路与日韩相连。

横轴三：将哈大齐工业走廊向东西两个方向延伸，形成绥芬河—牡丹江—哈大齐—嫩江—呼伦贝尔—满洲里，即绥—满开发开放经济带，西端与重要节点满洲里与欧亚大陆铁路网连为一体，中部哈大齐与葫芦岛—黑河工业走廊汇交，东部与大连—扶远东部沿海沿边开发开放带相连，与俄罗斯相通，贯通满—绥俄罗斯通道。

### （三）中部地区：一核六心五轴

中部地区应继续抓好“三个基地、一个枢纽”建设，同时加强以城市群为核心的重点区域开发，加快推进工业化和城镇化进程，促进重点区域率先崛起，进而带动整个中部地区的崛起。在发展重点选择上，要重点加强国家粮食生产基地、能源原材料基地、现代装备制造及高新技术产业基地和综合交通运输枢纽建设；加快推进工业化和城镇化进程，建立一批国家承接产业转移示范区，把中部地区建设成为承接沿海产业转移的重要基地。在空间开发格局上，要加快推进中原、武汉、长株潭、环鄱阳湖、江淮、太原等城市群和沿长江、沿陇海、沿京广和沿京九经济带的建设，实行多中心网络开发；以武汉、长株潭、环鄱阳湖城市群为依托，推进区域一体化进程，构建中部地区的“金三角”，形成支撑未来中国经济发展的增长极。通过点、园（区）、带的基础设施延展及其产业扩张、功能辐

射与组织构建，形成组团型为主体特征的省域城市群区域，在此基础上整合环鄱阳湖城市群、武汉城市圈和长株潭城市群，形成“中三角”增长极，构成“一核六心五轴”的中部空间开发格局。

1. “一核”，即以武汉为中心，由长株潭城市群、武汉城市圈、环鄱阳湖城市群构成的多中心城市网络体系，长江中游增长极将是我国具有优越的区位条件、交通发达、产业具有相当基础、科技教育资源丰富的城市群之一，在我国未来空间开发格局中，具有举足轻重的战略地位和意义。

2. “六心”，即太原、郑州、合肥、武汉、南昌、长沙等6个省域中心城市，并以这些省会城市为核心，形成若干辐射周边广大地区增长极。这些核心城市作为相应的经济社会发展中心，不仅集聚着区域内最先进的制造业，也是区域内信息中心和服务中心，对区域经济活动起着调节、辐射作用。随着我国中部地区交通网络化进程加快和城市群密度加大，各核心区经济联系日趋密切，成为区域内人口和产业的主要聚集地。

3. “五轴”，即第一条轴线是京广铁路沿线城市带，北起新乡南至衡阳；第二条轴线是京九铁路沿线城市带，北起合肥南至樟树；第三条轴线是长江沿岸城市带，东起马鞍山西至岳阳；第四条轴线是陇海铁路沿线城市带，东起开封西至洛阳；第五条轴线是沪昆沿线城市带，东起南昌西至长沙。

### （四）东部地区：一带多极

东部地区应加快经济转型和产业升级步伐，提升参与全球化和国际分工的层次，提高国际竞争力、综合创新力和可持续发展能力，进一步提高产业准入标准，大力推进节能降耗减排，积极优化空间结构，促进大都市区和城市群的可持续发展。改革开放以来，沿海地区属于全国发展较快地区，但由于种种原因，闽东南和东陇海等地区仍落后于沿海整体的发展水平，形成沿海地区发展的相对“洼地”。未来在沿海三个世界级的国家增长极带动下，这些相对“落后”地区的经济发展潜力将得到充分挖掘，使沿海地区形成带状发展的国土空间开发格局。

1. 京津冀。强化北京的首都功能和全国中心城市地位，提升天津的国际港口城市、生态城市和北方经济中心功能，优化提升京津主轴的发展水平，增强廊坊、武清等京津周边地区承接京津主城区部

分功能转移的能力，建设高新技术产业和先进制造业基地，培育形成河北沿海发展带，推进曹妃甸新区、沧州渤海新区和北戴河新区建设，增强唐山、黄骅、秦皇岛的港口功能，带动临港产业和临港城区发展。

2. 长三角。优化提升上海核心城市的功能，提升南京、杭州的长江三角洲两翼中心城市功能，优化沪宁、沪杭发展带的整体水平，培育形成沿江、沿海、杭湖宁（杭州、湖州、南京）、杭绍甬舟（杭州、绍兴、宁波、舟山）发展带，强化宁波、苏州、无锡综合服务和辐射带动能力，增强常州、南通、扬州、镇江、泰州、湖州、嘉兴、绍兴、台州、舟山等节点城市的集聚能力，加强城市功能互补，提高整体竞争力。

3. 珠三角。以广州、深圳、珠海为核心，以广州、佛山同城化为示范，积极推动广佛肇（广州、佛山、肇庆）、深莞惠（深圳、东莞、惠州）、珠中江（珠海、中山、江门）的建设，构建珠江三角洲一体化发展格局。增强与香港、澳门的优势对接与功能互补，推进与港澳地区的经济一体化。增强东莞、中山、佛山、江门、惠州等节点城市的集聚能力，壮大规模，实现各城市分工协作、共同发展，提高区域整体竞争力。

4. 山东半岛城市群。山东半岛城市群包括济南、青岛、烟台、淄博、潍坊、威海、东营、日照及邹平县，共有8个副省级城市、地级市和计划单列市和22个县级市，600个建制镇，规划面积7.4万平方公里，人口4036万。未来应以济南—淄博—潍坊—青岛、日照—青岛—威海—烟台两条空间发展轴为区域城市发展主轴，以烟台—莱州—潍坊和日照—

诸城—潍坊—东营两条空间发展轴为区域城市发展次轴，促进城市集聚和城市经济发展进程，推动山东半岛城市群区域空间网络化发展，使其成为多个城市之间紧密联系的网络状构架的“城市簇群”空间发展结构，逐渐形成山东半岛都市连绵区。

5. 东陇海城市群。包括江苏省东北部和山东省东南部的部分地区，构建以连云港、日照为中心，以沿海产业带和陇海线产业带为轴线的空间开发格局，强化连云港港口、产业一体化发展，增强对陇海兰新沿线地区的辐射作用，培育形成沿海发展带，增强连云港和日照的港口功能，实施沿海临港产业开发，培育和壮大沿海城镇，提升沿陇海带的发展水平，增强徐州集聚人口和经济的能力，加快资源型城市转型。

6. 闽东南城市群。构建以福州、厦门、泉州、温州、汕头等重要城市为支撑，以漳州、莆田、宁德、潮州、揭阳、汕尾等沿海重要节点城市为补充，以快速铁路和高速公路沿线为轴线的空间开发格局，强化福州科技创新、综合服务和文化功能，推进厦漳泉一体化，实现组团式发展，促进莆田、宁德等沿海节点城市的发展，强化温州连接长三角的重要枢纽功能，强化汕头在粤东的中心城市地位，推进汕潮揭一体化。

#### [参考文献]

- [1] 安江林. 统筹区域发展的重要战略方式——建设增长极体系[J]. 开发研究, 2004(5).
- [2] 魏后凯, 高春亮. 中国区域协调发展态势与政策调整思路[J]. 河南社会科学, 2012(20-1).
- [3] 肖金成, 欧阳慧. 优化国土空间开发格局研究[J]. 经济学动态, 2012(5).

## On System of National Growth Poles and Urbanization

Wang Ye qiang, Wu Zhanyun

( Institute for Urban and Environmental Studies, CASS, Beijing 100028 )

Abstract: This paper believes that, in the current context of rapid development of economic globalization and urbanization, constructing multi-layer level national growth pole system is an important foundation to promote China's sustained economic growth in future. The concept definition and basic framework design of national growth pole system, are helpful to guide the Chinese urbanization healthy and orderly development. Based in three levels of national growth pole system, the article further respectively proposed differentiated selection of urbanization spatial pattern from the four regions.

Key words: National growth pole system; urbanization; spatial pattern

( 收稿日期: 2013-11-02 责任编辑: 垠喜 )