



CUSHMAN & WAKEFIELD

戴德梁行

成

京津冀
长三角
珠三角
新一线城市
成渝
中游
粤港澳大湾区
山东半岛
闽浙沿海
产融
城市更新
超级城市
平地造城
中原城市
城镇化

京津冀
长三角
珠三角
新一线城市
成渝
中游
粤港澳大湾区
山东半岛
闽浙沿海
产融
城市更新
超级城市
平地造城
中原城市
城镇化

京津冀
长三角
珠三角
新一线城市
成渝
中游
粤港澳大湾区
山东半岛
闽浙沿海
产融
城市更新
超级城市
平地造城
中原城市
城镇化

中国城市群 战略及发展 深度研究

成

戴德梁行研究院

目录 CONTENTS

1

城市群发展的国际经验 及中国实践

世界级城市群的发展经验
中国城镇化政策演变之下的城市群发展思路
中国城市群发展的规划及目标

P6

2

城市群战略下的都市圈发展逻辑

快速城镇化带来负面效应, 发展都市圈疏解大城市病
都市圈与城市群的关系
都市圈建设的重要意义
中国都市圈的发展现状与问题

P15

4

城市群立体交通体系构建中的TOD发展

轨道交通及 TOD 对城市群发展的影响
城市群的多层次轨道交通系统
日本轨道交通建设经验借鉴

P31

5

城乡融合与产城融合发展

城乡融合发展历程和实现路径
产城融合的特点与类型

P41

3

城市更新与宜居性

疏解中心城市的部分功能,通过城市更新提升其宜居性
中国城市更新的探索与经验
宜居性与效益的平衡,城市更新关注的重要议题

P23

6

中国典型城市群的发展现状及趋势

中国典型城市群发展规划及战略定位
聚焦五大城市群的发展及历程
中国城市群发展趋势研判

P53



引言

进入 21 世纪，以中心城市为核心引擎的城市群越来越成为国际竞争和分工的基本载体。城市群综合实力的进退以及城市群之间的竞争与合作关系，都对全球政治、经济格局产生愈加深刻的影响。在中国 960 万平方公里的广阔版图上，以 19 个城市群串起的网络几乎覆盖了所有未来发展的关键节点，当之无愧地构建起中国在新的历史阶段的空间格局，承载着新的发展逻辑与战略。全球化背景下，生产要素在更大范围内流动及增长——在汇聚人才、交通、教育等大量资源的城市之间，基于要素流动逐渐构建经济网络，而紧密连接的经济网络能够促进产业合理布局、资源有效分配与利用，进而推动区域经济增速和规模的进一步提升，逐渐演化成为在一国乃至全球范围内发挥举足轻重影响力的城市群。

公认的世界级城市群无一不是人口密集、经济繁荣、交通便利的区域。作为先进的空间组织形态，城市群是推动经济增长、提升国家竞争力的核心力量。在中国，2006 年“十一五”规划首次提出“要把城市群作为推进城镇化的主体形态”；“十三五”规划明确我国将在全国范围内打造 19 个城市群，形成更多支撑区域发展的增长极；2015 年 3 月，国务院首个批复了长江中游城市群发展规划，截至目前已经完成 19 个城市群的规划编制，其中 11 个城市群规划获得国务院批复。（图 1）

除了政策规划层面的进展外，中国城市群内部的融合发展也不断推进。2015 年世界银行报告显示，珠江三角洲城市群成为世界人口和面积最大的城市带。近几年，无论是在国家层面的中长期规划，还是地区层面的发展规划中，“城市群”、“区域协调发展”、“新型城镇化”都是高频关键词，城市群发展对于中国未来发展的重要性不言而喻——粤港澳大湾区、长三角一体化发展等规划纲要相继落地，打造世界级城市群步伐进一步加快；与此同时，区域协同创新正在加快推进，广深港澳科创走廊、长三角一体化 G60 科创走廊等建设都旨在将科创驱动力注入到城市群发展当中……未来，中国将呈现怎样的城市群格局，又将诞生多少个世界级城市群，从世界先进城市群的发展轨迹中有哪些规律可寻，我国城市群战略还将带来怎样的变化和前景？



图 1：全国 19 个城市群分布图

资料来源：自然资源部地图技术审查中心、戴德梁行研究部

- 已批复规划城市群
- 待批复规划城市群



1

城市群发展的国际经验 及中国实践

世界级城市群的发展经验

世界级城市群无一例外担当着各个国家和地区发展的核心角色——以纽约为核心的美国东北部大西洋沿岸城市群、以芝加哥为核心的五大湖城市群、以东京为核心的日本太平洋沿岸城市群、以伦敦为核心的英伦城市群和以巴黎为核心的欧洲西北部城市群——都汇聚了区域内大量优质资源，并在全球分工中发挥着重要作用。（图 2）

图 2：世界五大城市群分布图

资料来源：自然资源部地图技术审查中心、戴德梁行研究部



由东京都市圈、大阪都市圈和名古屋都市圈组成的日本太平洋沿岸城市群，土地面积 3.5 万平方公里、占日本国土的 6%，人口近 7000 万、占总人口的 61%。其中最为核心的东京都市圈 2018 年 GDP 达 16170 亿美元，约占日本全国的 32.5%。东京都市圈内产业门类齐全，集中了日本 1/3 以上的制造业、建筑业和运输业，四成以上的零售批发业和房地产业，五成以上的金融业和通讯信息业。¹

英国伦敦城市群包括大伦敦、伯明翰、曼彻斯特等城市和周边小城镇，总面积约 4.5 万平方公里，人口总数达到 3725 万，GDP 约占英国全国的 80%。其中核心城市伦敦 2017 年 GDP 产出占全英的 23.6%，大约在 5.54 千亿欧元（折合人民币 4.34 万亿元），人均 GDP 约为 56,200 欧元（折合人民币 44 万元），是全英人均 GDP 的 1.5 倍。²

¹ 戴德梁行，《中国都市圈发展报告 2019》

² 欧洲联盟委员会官网

世界城市群的形成与全球科技、经济中心的转移密切相关。以欧洲为例，两次工业革命带来的科技进步促使更多人口向中心城市转移，英国、法国、德国、荷兰、比利时等相继完成工业化，中心城市发展壮大，以伦敦、巴黎等大城市为中心的城市群逐渐形成。日本在明治维新后，临港工业带迅速发展，形成以“东京—大阪”为轴线的大规模城市群。美国依托成熟的纽约港，在纽约、波士顿周边不断集聚更多的国际知名机构，同时芝加哥、底特律等中心城市规模扩大，五大湖城市群快速发展，形成全球最具影响力的城市带，使世界经济中心逐渐从欧洲转移至北美。

在**城市群形成与发展**过程中，中心城市的发展壮大、产业分工协作的推进、交通网络的构建、区域协作体系的建立均是必不可少的因素：



发达的中心城市

中心城市的发展壮大是城市群形成的基础，已形成的较大规模的世界级城市群往往包含 2 个以上的大城市，甚至积聚了全国主要的大城市。中心城市对人才在内的产业发展所需的各类资源的集聚能力是中小城市所不能企及的，通常也只有依托发达的中心城市才能更好的参与国际竞争并带动周边城市发展。以伦敦为例，拥有超过 50 所高等院校、10000 个课程，其中 4 所院校排名世界前 40，超过 70 个诺贝尔获奖者是伦敦大学的校友或成员；东京则集中了日本 30% 的高校和 40% 的大学生；纽约州集聚了美国 10% 的博士学位获得者、美国国家科学院院士 200 多名、科学家和工程师 40 多万名，³同时华尔街、纽约证券交易所、摩根大通、花旗集团等举足轻重的金融机构和企业总部都坐落于此。



产业分工协作

城市群作为一定区域内的空间再组织形态，以产业在不同等级的城市内进行重组为基础，进而克服单一城市发展弊端，促使资源配置在更大的范围内进行，实现共同发展。回望发展历程，美国、日本、英国等发达国家都经历了产业结构的调整和城市间的协调分工，进而推动城市群的发展。制造业从中心城市向外围城市扩散，而服务业则逐渐沉淀为中心城市的主导产业之一。1960 年美国制造业 67% 在中心城市，到 1980 年为 25.8%。1992 年降为 13.9%，1997 年再降至 12.1%；⁴与此同时，周边城市的制造业比重则在增加……不同城市逐步实现职能分工并形成其产业特色，共同构成聚集优势。



交通网络的构建

贯通城市间及城市内部的交通网络是要素流动的基础，发达的路网能够大幅提升效率，使城市协同发展成为可能。在美国西海岸的旧金山城市群，1936 年完工的海湾大桥连接了旧金山和奥克兰，打通了旧金山和美国西部交通中心的连接；1937 年金门大桥通车，连接旧金山和北加州，成为美国西海岸的交通要道；同时，旧金山城市群通过三大国际机场、发达的高速公路系统和铁路系统与国内外紧密连接，并拥有大量便利的内部交通基础设施，如巴士、轻轨等。伦敦城市群的发展也得益于其发达的交通网络——两大机场充分保障了航空运输，连接周边地区和港口的高速公路网络促进了都市圈的贸易与服务发展；地铁、轻轨、地面公共汽车等公共交通工具连接成网，整个交通网络具有空间立体、科技先进、布局合理、协同运作的特征。



区域协作体系的建立

打破行政边界、具有前瞻性的统一规划，能够为城市群的整体发展提供指引，有助于不同城市实现合理的分工协作和优势互补、缩小城市差距，并最终促成城市群的一体化发展，而这些都有赖于区域协作机构的推进。日本先后制定五次首都圈规划及调整，成为以政府为主导积极推动区域规划建设并取得成功的典型。伦敦管理局分别制定了 2004 年、2008 年、2011 年及 2016 年版《大伦敦地区空间发展战略规划》，对社会、经济、环境、交通等重大问题进行战略分析和有效应对。纽约区域规划协会 (RPA) 已发布四版区域发展规划，通过打破行政边界实现统一发展规划，对纽约城市群的持续发展发挥了重要作用。

³ 中国（深圳）综合开发研究院，综研观察 | 大湾区领导小组会议解读②：六方面发力建设国际科技创新中心

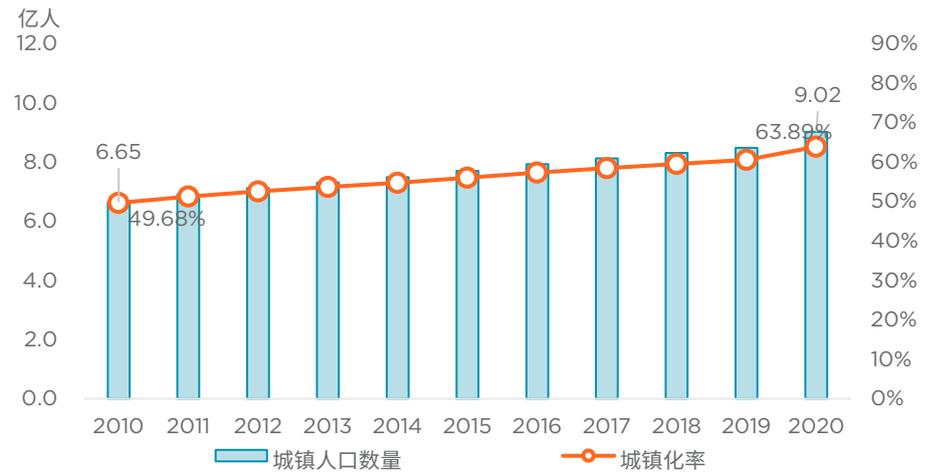
⁴ 平安银行《城市群发展规律及对房地产市场影响研究》

中国城镇化政策演变之下的城市群发展思路

我国第七次人口普查数据显示，截至2020年末我国常住人口城镇化率超过63.89%，其中常住人口千万以上的城市达18个。改革开放以来，城镇化建设被视为推动中国经济发展的重要战略。自九十年代起，一系列政策的出台为城镇化发展指明了方向，也见证了我国城镇化思路的调整——从最早的积极发展中小城市，到“把城市群作为推进城镇化的主体形态”，再到“建设现代化都市圈是推进新型城镇化的重要手段”，我国城镇化重点从小城镇战略逐渐向都市圈和城市群转变。得益于社会的发展进程、经济的快速增长、政策的大力推进，近年来中国的城镇化得以迅速发展。（图3）

图3：全国大陆常住人口城镇化率

资料来源：国家统计局、戴德梁行研究部



- 改革开放之初，我国城市发展尚处于初期阶段，基础设施与公共配套均不完善，难以容纳人口激增，因而户籍限制非常严格，建设小城镇、吸引农村人口劳动力转移成为城镇化的必然出路。1978-2013年我国城镇化率从17.9%提升到53.7%，建制镇数量从2,173个增加到20,113个。小城镇成为承接农村剩余劳动力的重要载体，也有效为大城市分流，城镇化进程取得显著进展。

- 发展中也出现了一些新的问题——在中心城市，教育、医疗等公共资源集聚仍使其吸引人口大量流入，房价高企、交通拥堵等大城市病愈加显著；在小城镇，因发展基础薄弱，其辐射带动能力和资源集聚能力不足，对人口吸引力有限。大城市规模日益扩大、城市病加剧结合小城镇吸纳能力下降，导致不同层级城市之间联系薄弱，要素流动不畅、资源错配的现象普遍。

正如《国家新型城镇化规划（2014-2020年）》所指出的：“部分特大城市主城区人口压力偏大，与综合承载能力之间的矛盾加剧；中小城市集聚产业和人口不足，潜力没有得到充分发挥；小城镇数量多、规模小、服务功能弱，这些都增加了经济社会和生态环境成本”。





与此同时，我国不同区域之间的发展差距也十分明显。例如在长三角、珠三角等东部沿海地区，都市连绵形态基本形成，城市间联系紧密，发展动力强劲，整体经济水平较高；而在西部地区，即使是中心城市也面临人口密度低、发展动能不足等困境。此外，与发达国家成熟的大城市相比，无论是经济总量、人均产值还是产业结构，我国整体仍面临较大差距。

在此背景下，“以城市群为主体形态，推动大中小城市和小城镇协调发展”的思路被提出。城市群是指在特定地域范围内，一般以1个以上特大城市为核心，由3个以上大城市为构成单元，依托发达的交通通信等基础设施网络所形成的空间组织紧凑、经济联系紧密、并最终实现高度同城化和高度一体化的城市群体。世界发达国

家城市群的发展历史表明，城市群作为更高级的城市组织形态，促进城市之间联合发展，有利于资源合理配置和要素自由流动，集聚效应显著，从而使区域更快的成长为经济中心。

- 2021年3月的“十四五规划”提出了全面形成“两纵三横”的城市群格局、城市群分类分级发展、建立城市群协调发展机制、构建网络型城市群等要求。这其实是在自2013年以来“以城市群作为城镇化主体形态”思路在未来5年的延续，并对城市群的建设进行完善和深入推进，包括19个城市群的分类分级发展、提出构建城市群协调发展机制等。可见城市群是我国长期持续发展的重中之重，将在中国区域一体化发展和经济增长中发挥至关重要的作用，且培育多个极具竞争力的城市群也

成为构建国家竞争力最重要的依托。

在城市群的发展过程中，中心城市辐射带动作用将不断增强，城市群内核心城市与周边城市共同参与分工合作、都市圈同城化趋势日益明显。以都市圈撬动城市群建设，成为推动中国新阶段经济发展和城镇化前行的重要动能，《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》指出：“建设现代化都市圈是推进新型城镇化的重要手段”，并首次明确了“都市圈是城市群内部以超大特大城市或辐射带动功能强的大城市为中心、以1小时通勤圈为基本范围的城镇化空间形态。”从城市群到都市圈，中心城市在城镇化进程中承担的带动作用进一步增强，而围绕在中心城市周边的中小城市也迎来了更大的发展机遇。（图4/5）

图 4：中国城镇化重大政策

资料来源：公开资料整理、戴德梁行研究部

1995 年

《小城镇综合改革试点指导意见》：“在广大农村地区积极发展小城镇，是我国城市化道路的现实选择”；

2006 年

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》：“要把城市群作为推进城镇化的主体形态”、“坚持大中小城市和小城镇协调发展”。以城市群推动城镇化的方向首次确立；

2014 年

《国家新型城镇化规划（2014-2020 年）》：“以城市群为主体形态，推动大中小城市和小城镇协调发展”，并规划建设 19 个城市群；

2019 年

《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》“城镇化是现代化的必由之路，是我国发展最大的潜力所在。建设现代化都市圈是推进新型城镇化的重要手段，既有利于优化人口和经济的空间结构，又有利于激活有效投资和潜在消费需求，增强内生发展动力。”

2018 年

《中共中央国务院关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》：“未来我国将建立以中心城市引领城市群发展、城市群带动区域发展新模式，推动区域板块之间融合互动发展”

2016 年

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》：“加快构建以陆桥通道、沿长江通道为横轴，以沿海、京哈京广、包昆通道为纵轴，大中小城市和小城镇合理分布、协调发展的“两横三纵”城市化战略格局。”

2019 年

《2019 年新型城镇化建设重点任务》：“城区常住人口 100 万—300 万的 II 型大城市要全面取消落户限制；城区常住人口 300 万—500 万的 I 型大城市要全面放开放宽落户条件”

2021 年 3 月

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》：“以城市群、都市圈为依托促进大中小城市和小城镇协调联动、特色化发展”“以促进城市群发展为抓手，全面形成“两横三纵”城镇化战略格局”、“依托辐射带动能力较强的中心城市，提高 1 小时通勤圈协同发展水平，培育发展一批同城化程度高的现代化都市圈”。

2021 年 4 月

《2021 年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》“促进农业转移人口有序有效融入城市，城区常住人口 300 万以下城市落实全面取消落户限制政策；在中心城区周边科学发展郊区卫星城，促进多中心、组团式发展，实现产城融合和职住平衡。”

图 5：中国城镇化思路演进

资料来源：戴德梁行研究部

20 世纪 90 年代

城市发展尚处于初期阶段，基础设施与公共配套均不完善。

积极发展中小城市

21 世纪初期

中心城市大城市病与小城镇数量多、规模小吸引力不足并存；区域发展差距大

以城市群为主体形态 推动大中小城市和小城镇协调发展

发展至今

中心城市辐射带动作用增强，城市群内中心城市与周边城市同城化趋势日益明显

建设现代化都市圈是推进新型城镇化的重要手段

中国城市群发展的规划及目标



2021年3月发布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》在“完善城镇化布局”一章中分别对城市群、都市圈、中心城市、大中城市、县城等提出了不同的要求，这也是首次在国家发展的中长期规划中以独立章节阐述“都市圈”及相关内容。

而关于城镇化发展的进程，早在2013年12月中央城镇化工作会议和《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》中，已提出阶段目标在于“基本形成”“两横三纵”的城镇化战略格局；在“十三五规划”中，阶段目标则突出强调“加快构建”；至“十四五规划”，随着我国城市群的不断发展壮大，“全面形成”“两横三纵”的城镇化格局成为新时期的目标。（图6）

具体来看，“两横三纵”的城镇化格局由19个城市群构成，涵盖了我国版图的大部分区域。截至2020年，这19个城市群承载了我国75%以上的城镇人口，贡献了全国80%以上国内生产总值，⁵同时全国GDP超万亿的23个城市及常住人口1000万以上的18个城市，基本上分布在19个城市群中。（图7）可见，这些城市群的形成，不仅是以政策推动为发展基础，更是基于城市化进城和市场力量的作用下，集聚产业、人口等资源而自发形成。

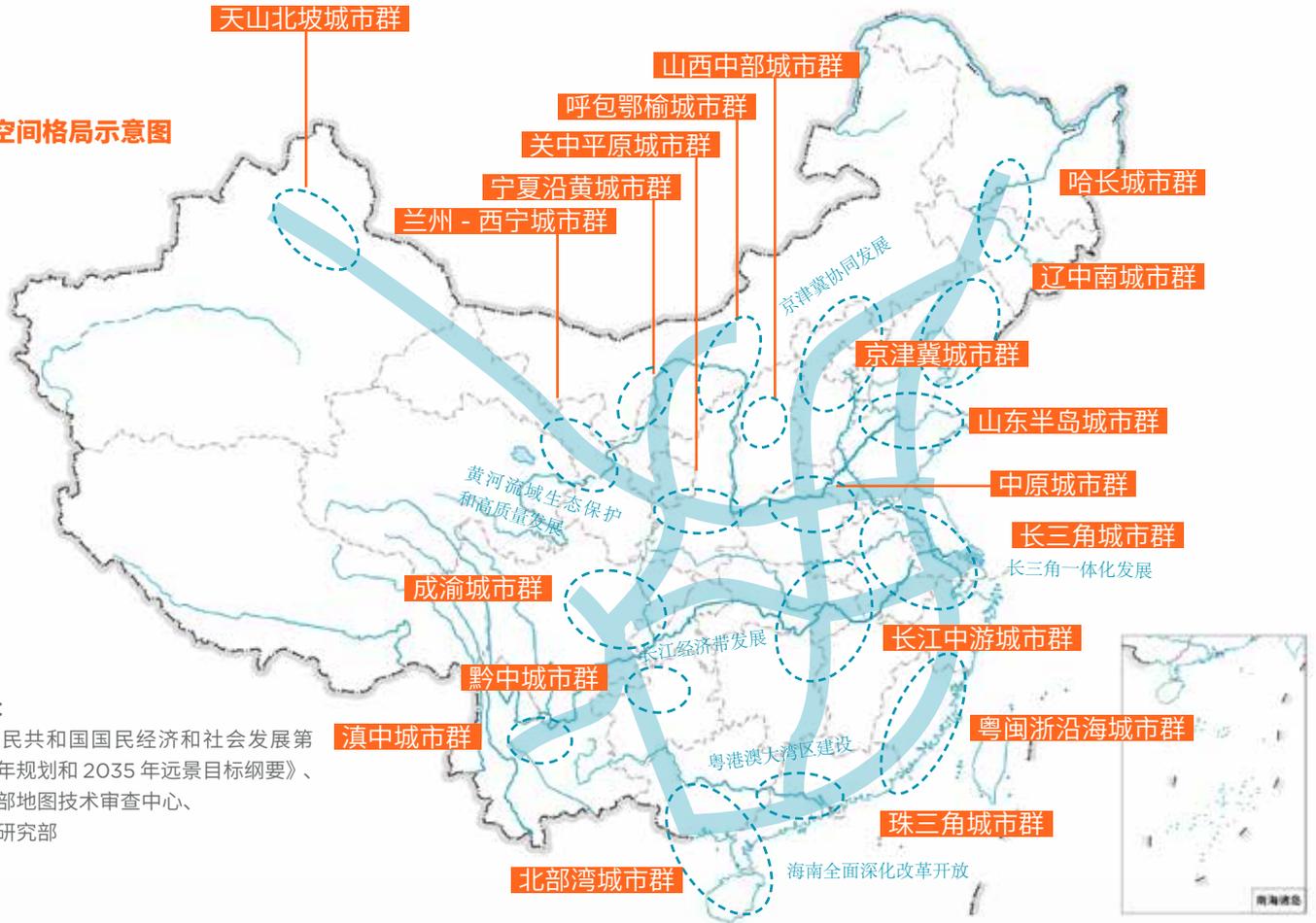
《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》

推动城市群一体化发展

“以促进城市群发展为抓手，全面形成“两横三纵”城镇化战略格局。优化提升京津冀、长三角、珠三角、成渝、长江中游等城市群，发展壮大山东半岛、粤闽浙沿海、中原、关中平原、北部湾等城市群，培育发展哈长、辽中南、山西中部、黔中、滇中、呼包鄂榆、兰州-西宁、宁夏沿黄、天山北坡等城市群。建立健全城市群一体化协调发展机制和成本共担、利益共享机制，统筹推进基础设施协调布局、产业分工协作、公共服务共享、生态共建环境共治。优化城市群内部空间结构，构筑生态和安全屏障，形成多中心、多层次、多节点的网络型城市群。”

⁵ 经济参考报
http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/12/content_5592458.htm

图 6:
城镇化空间格局示意图



资料来源:
《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》、
自然资源部地图技术审查中心、
戴德梁行研究部

图 7:
2020 年 GDP 超万亿城市



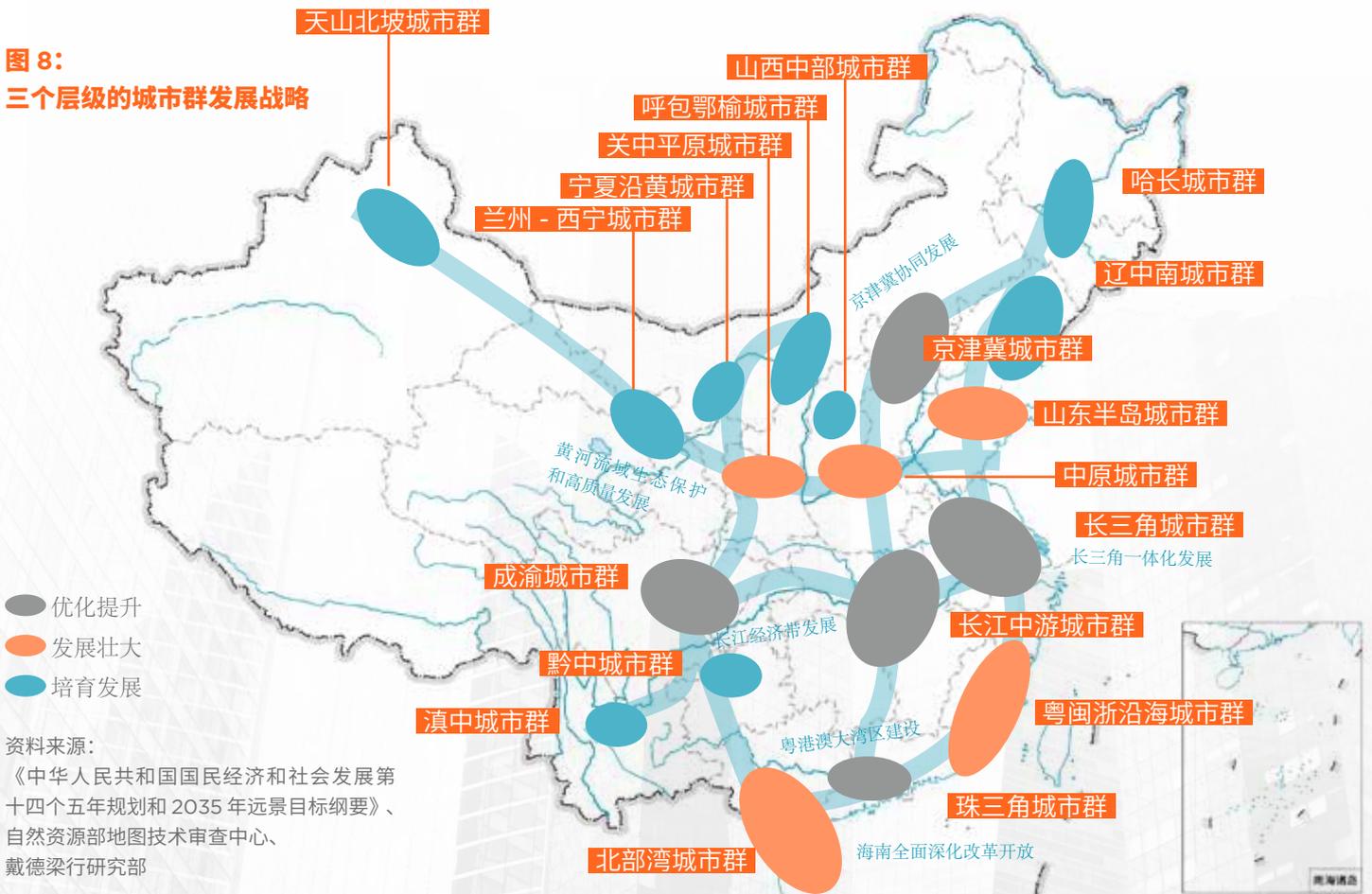
单位: 亿元

资料来源:
各地统计局、自然资源部地图技术审查中心、
戴德梁行研究部

与此前政策相比，“十四五”规划中城市群发展空间范围更加明确，如海峡西岸城市群名称改为粤闽浙沿海城市群，东北地区细化为哈长和辽中南城市群，有利于精准地制定区域政策。同时，19个城市群分别划分为“优化提升”、“发展壮大”、“培育发展”三种类型，为制定差异化和针对性的发展战略奠定基础。如在此前尚处于第二梯队的成渝、长江中游城市群，此次也进入“优化提升”之列，可见其重要的战略地位，预计未来发展目标

及相应资源配置等也将随之调整。目前我国东西部发展差距仍然较大，19大城市群既涵盖了东部发达地区，也包括中西部内陆区域，有利于通过培育城市群带动区域协调发展，对于形成分工协作、功能完善的城镇化空间格局来说意义重大。截至目前，19个城市群的规划全部编制完成，其中11个城市群规划获得国务院批复。（图8）

图 8:
三个层级的城市群发展战略



2

城市群战略下的 都市圈发展逻辑

快速城镇化带来负面效应 发展都市圈疏解大城市病

在城镇化过程中，人口、产业、物资等生产要素向大城市集聚，并进一步带来交通、通信等基础设施的完善，密织的资源网推动社会以更高的效率向前发展。

- 2016 年联合国人类住区规划署 (UN-Habitat) 发布的《世界城市状况报告》指出，目前排名前 600 位的主要城市中居住着五分之一的世界人口，对全球 GDP 的贡献高达 60%。1980-2015 年全球 1000 万人口以上城市个数从 5 个增至 28 个，占全球人口比重从 1.9% 升至 6.4%，上升 4.5 个百分点，95% 的人口

会出于经济原因或者为追求更好的生活而进入城镇地区。

- 《2020 年世界城市状况报告》指出，一个被精心规划、管理并得到稳定经济支持的城镇可以在经济、社会、环境及其他无法量化的领域中创造价值，这些价值可以极大地改善所有人的生活质量。

然而，在城镇化快速推进的过程中，由于人口急剧膨胀加上部分规划不完善，大部分城市都经历了大城市病的阶段。如伦敦在二战后面临城市住房短缺、贫民窟广泛

分布、公共设施严重不足、道路拥堵、环境污染严重等各类问题；东京也曾面临居住条件差、公共服务供给滞后、忽视环保、通勤时间过长等问题，导致居民生活质量和幸福感下降。（图 9）然而，经过制定区域规划、建设新城、产业转移、构建交通网络等多重举措，这些大城市病在发展中逐步得到解决。实际上，不论具体措施如何，加强中心城市与周边中小城市的联系，通过功能疏解、人口迁移实现大中小城市协调发展都至关重要，这也自然而然催生了“都市圈”的形成。

图 9：大城市主要问题

资料来源：戴德梁行研究部



都市圈与城市群的关系

2019年颁布的《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》首次明确了“都市圈”的概念：“都市圈是城市群内部以超大特大城市或辐射带动功能强的大城市为中心、以1小时通勤圈为基本范围的城镇化空间形态。”同时也在一定程度上阐述了都市圈与城市群的关系，即“以促进中心城市与周边城市（镇）同城化发展为方向，以创新体制机制为抓手，以推动统一市场建设、基础设施一体高效、公共服务共建共享、产业专业化分工协作、生态环境共保共治、城乡融合发展为重点，培育发展一批现代化都市圈，形成区域竞争新优势，为城市群高质量发展、经济转型升级提供重要支撑”。

每个大城市都是由小城镇发展而来，同时也与周边城镇保持互动。随着核心城市发展壮大，其辐射能力和范围都在不断增强，并逐渐产生“虹吸效应”，使周边城市难以获得良好的发展。直到其发展成为规模足够大的城市后，资源集聚带来的一系列问题随之出现，此时功能疏解的需求将给周边城镇带来发展机遇，进而促进都市圈的形成。而在都市圈带动之下，区域内成长起来多个连绵的中心城市，规模庞大的城市群最终形成。

中国区域科学协会理事长肖金成认为，都市和周边城市关系的发展过程可以分为三个阶段：第一个阶段，周边的要素向核心城市聚集，谓之极化效应；第二个阶段，既有要素向核心城市聚集的过程也有向外辐射的过程，这时候都市圈即将形成；第三个阶段是向城市群转化阶段，核心城市规模足够大，周边的城市也已经具备一定的规模。（图10/11）

图 10：都市圈形成原理

资料来源：肖金成《都市圈理论与规划》、戴德梁行研究部

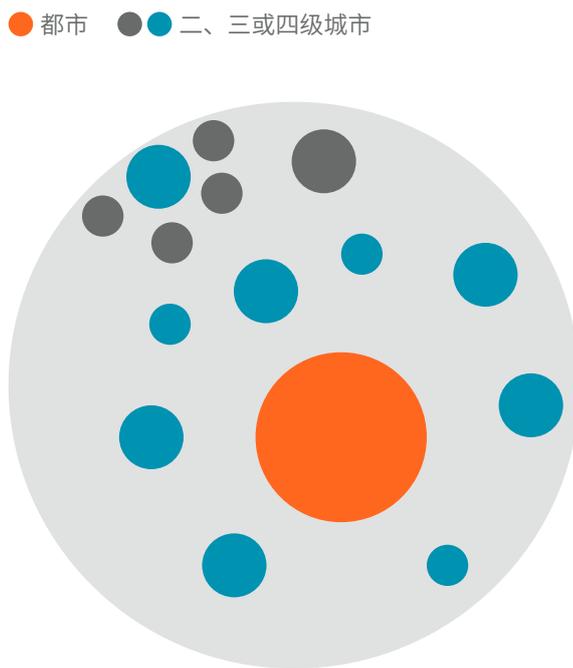
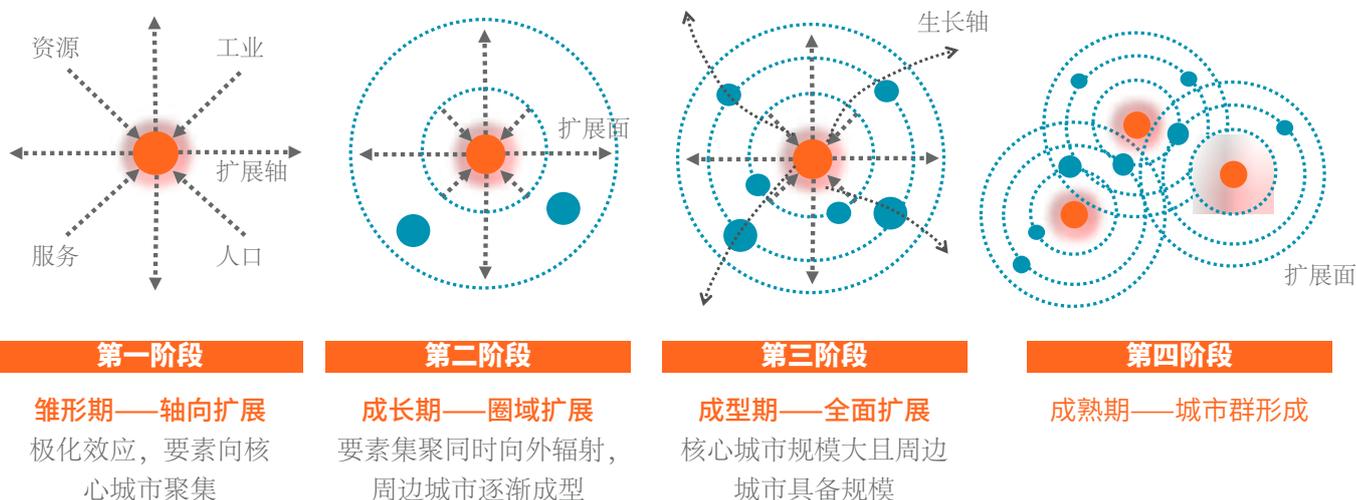


图 11：都市圈发展阶段

资料来源：肖金成《都市圈理论与规划》、戴德梁行研究部



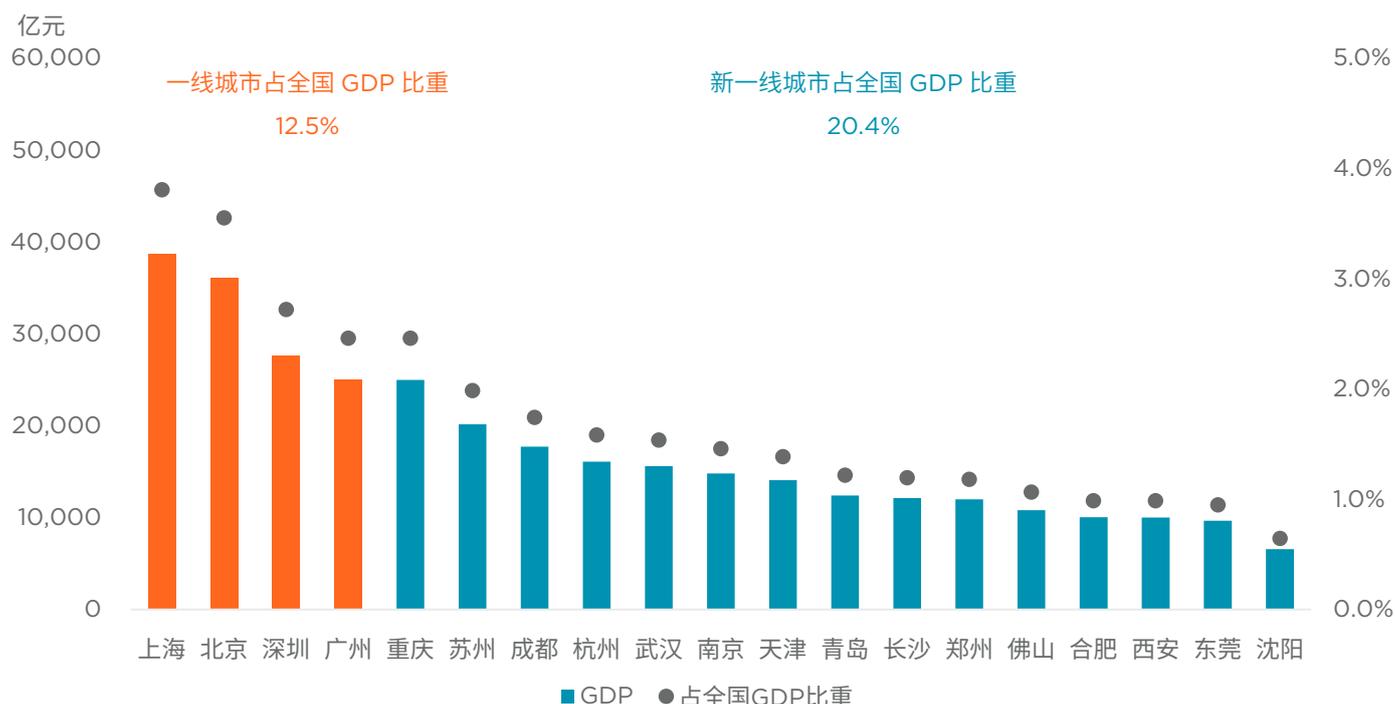
在实际中，都市圈能否形成与发展的关键取决于中心城市的发展水平。只有在中心城市拥有相当大的经济影响力之后，其功能疏解需求催生的产业转移才能促进周边城市经济发展和人口增长。世界范围内成熟的都市圈，如伦敦和东京对整个国家的 GDP 贡献都超过了 20%，其带动作用也十分强大。（图 12）而都市圈

最终的良性发展也离不开协同关系的建立和深化，即中心城市与周边城市的关系从发展腹地的从属关系转变为互补和支撑。不同城市在功能错位布局、产业协同发展、交通及公共服务一体化的条件下共同形成城市网络，最终实现更高层次上的规模经济。

图 12：一线城市及“新一线”城市 GDP 全国占比（2020 年）

注：新一线城市选取自 2020 年第一财经评选

资料来源：各地统计局、戴德梁行研究部



都市圈和城市群的关系，应为先有都市圈、后有城市群，都市圈是城市群形成的必要条件。只有在特定的区域内云集相当数量、不同规模、不同类型的城市，并以一个或几个都市为核心，依托便捷的交通条件，都市圈之间的联系越来越密切，逐渐形成的城市集合体，才能够形成城市群。因此城市群一般出现于人口比较集中、都市比较密集、产业比较丰富、经济比较发达的地区。城市群的数量不可能很多，因为城市群必须包含一个以上都市圈。

同时城市群的范围也不可能很大，如果都市圈和周围的城市圈距离太远、难以耦合，中间存在断裂带，也无法实现资源有效交流。无论是都市圈还是城市群，都要经历自然发展的过程，同时通过合理规划明确各城市的功能定位，加强分工与合作，抑制恶性竞争，不断升级产业结构、优化空间布局，变单个城市的竞争力为城市群整体的竞争力，避免“马太效应”出现，方能实现良性发展。⁶

⁶ 肖金成，《关于新发展阶段都市圈理论与规划的思考》，《学术前沿》2021年2月（下）

都市圈建设的重要意义

发展都市圈是我国城镇化过程中的关键一环。在“十四五”规划中确定的19个城市群中，除长三角、珠三角发展相对成熟以外，大部分城市群仍处于培育阶段。通过中心城市与周边中小城市的分工协作进而带动周边城市发展并最终促进城市群的形成，是未来我国城镇化的重要任务。其间，都市圈显然是城市群建设的突破口，也是城镇化过程中的关键一环。结合发达城市群的经验来看，由中心城市引领的多个都市圈都将成为城市群的核心组成单元，如东京都市圈、纽约都市圈、伦敦都市圈等。另一方面，中心城市发展到一定阶段之后面临的大城市病也需要通过与周边中小城市协同发展实现疏解，并进一步提升核心竞争力，都市圈的打造成为顺应城镇化发展的必然要求。

都市圈战略有利于促进城镇化高质量发展。在都市圈的发展过程中，日益密集的交通设施将更大范围内的城镇连接起来，缓解大城市病问题，进一步激活中小城市发展活力，从而整体提升区域

发展水平。《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》指出，“放开放宽除个别超大城市外的城市落户限制，在具备条件的都市圈率先实现户籍准入年限同城化累积互认”。可以预期，在公共服务一体化不断深入的过程中，发展成果在更大范围内实现相对均等分配，居民可以更为便捷、平等地享有资源。

都市圈有利于产业协同发展。都市圈不断发展而成为新的有机整体，意味着各类生产要素可以在更大空间范围内重新合理布局以进一步提升效率。中小城市更为低廉的土地、人力等成本优势可使其有效承接制造业等产业的转移，中心城市集聚现代服务业、高新技术等资源效率更高的产业，协同互补，共同推动产业规模化、集群化发展。在更为开放的市场和公共服务一体化的推动下，产业协同将更多的利好区域经济发展，使其更加有效地参与全球化背景下的国际竞争。

清华大学中国新型城镇化研究院《中国都市圈发展报告 2018》：

“依托不同区域战略板块，区分不同发展阶段，我国高质量城镇化将逐步形成‘城市群—都市圈—中心城市—大中小城市协同发展—特色小镇—乡村振兴’统筹发展的总体战略格局和全尺度空间组合链条。加快形成以城市群为主体形态的人口产业聚集格局，以都市圈为区域发展空间组织的主要模式，以中心城市为核心的高端要素集聚极核，带动特色小镇发展和乡村振兴，实现大中小城市（镇）有效均衡协同发展和城乡融合发展，提升城乡综合竞争力和整体宜居度。”



中国都市圈的发展现状与问题

2019年《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》发布，这一年被认为是我国都市圈建设的元年。2021年2月，国家发展改革委公布了《国家发展改革委关于同意南京都市圈发展规划的复函》，成为国家层面函复同意的第一个都市圈发展规划。2021年4月发布的《2021年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》指出，“培育发展现代化都市圈，支持福州、成都、西安等都市圈编制实施发展规划，支持其他有条件的中心城市在省级政府指导下牵头编制都市圈发展规划”……表明我国都市圈建设正在进入加速推进期。

清华大学中国新型城镇化研究院发布的《中国都市圈发展报告2018》指出，在全国共有34个中心城市都市圈，其中3个地区的8个都市圈范围已经相互重叠、连片发展，形成了都市连绵区，其余26个则是相对独立的都市圈。上述都市圈的总面积约为232.4万平方公里，占全国比重的24.0%；总人口约为81590.5万人，占全国比重的59.0%；地区生产总值575704.7亿元，占全国比重的77.8%。（图13）

图 13: 全国 34 个都市圈分布图

资料来源：清华大学《中国都市圈发展报告 2018》



从总量上来看，34 个都市圈贡献了全国大部分 GDP，不过与发达国家占比仍有较大差距；从内部结构来看，发展不均衡、协调机制欠缺、联系不紧密等问题仍较为普遍：

- 整体发展水平较低。《中国都市圈发展报告 2018》测算显示：全国 81% 的都市圈的地均 GDP 产出不足 5,000 万元 /km²。其中，最高的深圳都市圈为 1.7 亿元 /km²，仍远低于大伦敦地区（14.8 亿元 /km²）、东京都市圈（6.6 亿元 /km²）和纽约都会区（3.4 亿元 /km²）的水平。而武汉都市圈和合肥都市圈分别约为 3,200 万元 /km² 和 2,070 万元 /km²，分别为深圳都市圈的 19% 和 12%。（图 14）

按 1 小时交通圈范围测算，81% 的都市圈人口密度不足 1,500 人 /km²。其中，最高的上海都市圈的人口密度为 4,200 人 /km²，低于东京人口集中地区 8,700 人 /km² 的人口密度；而南昌都市圈为 810 人 /km²，昆明为 730 人 /km²，分别为上海的 19% 和 17%。虽然近年来我国城市群、都市圈发展进程加快，不过与国际成熟区域的发展水平仍有巨大差距。（图 15）

- 都市圈之间及都市圈内部不同城市发展水平差异较大。在东部沿海地区，如在长三角、粤港澳内部已经出现不同都市圈范围重叠的趋势，成长起多个中心城市，发展水平高且发展动力强劲。与此同时，多个西部地区的都市圈仍面临经济

图 14：全国主要都市圈地均 GDP（2017 年）

资料来源：清华大学《中国都市圈发展报告 2018》、戴德梁行研究部

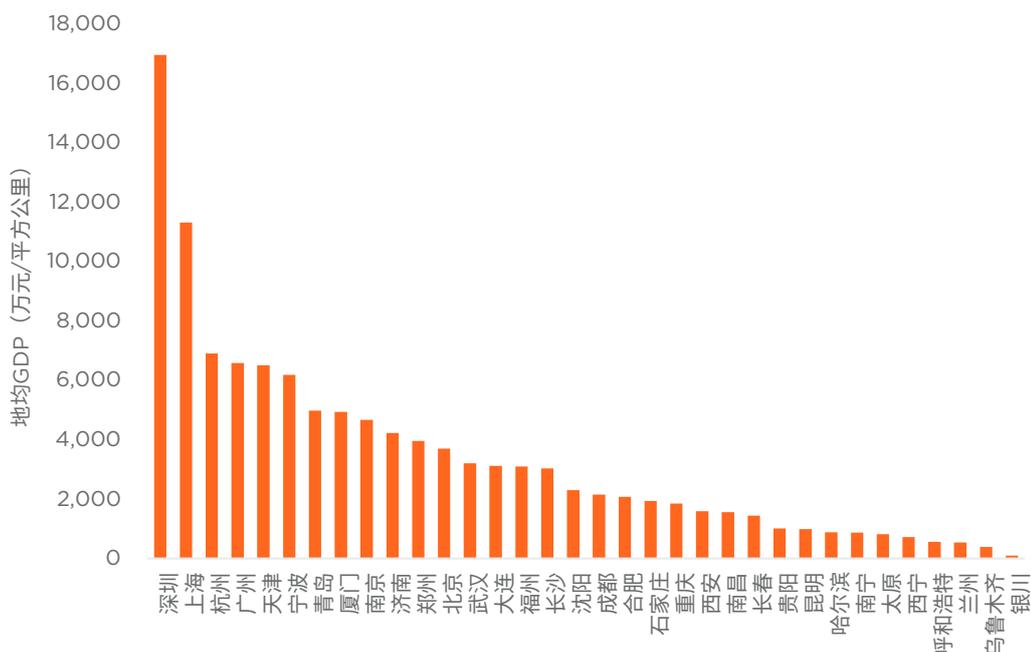
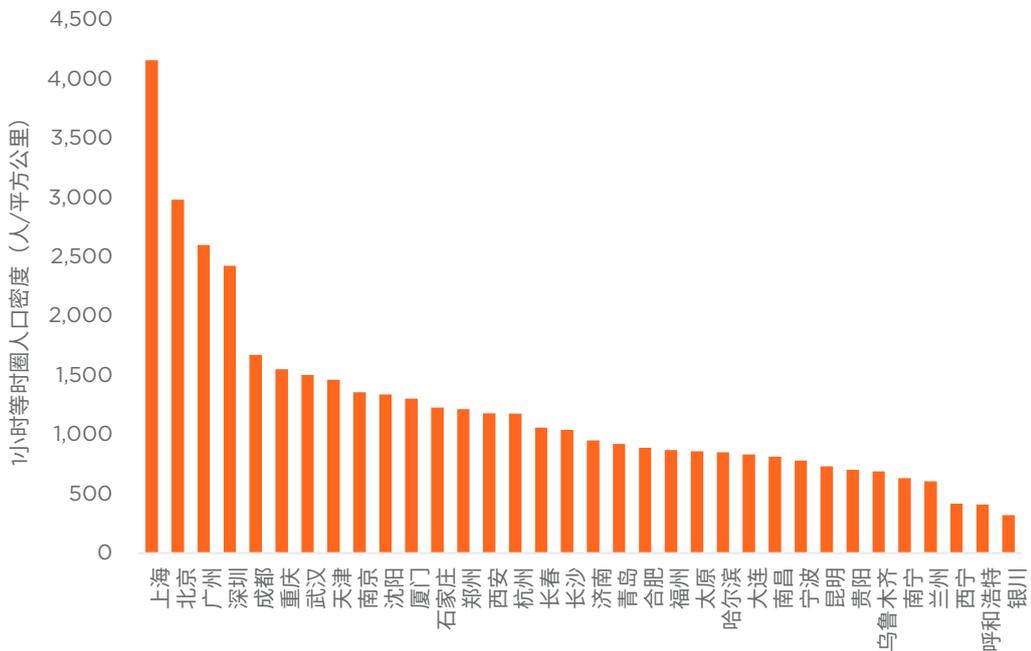


图 15：全国主要都市圈人口密度（2017 年）

资料来源：清华大学《中国都市圈发展报告 2018》、戴德梁行研究部



体量小、中心城市竞争力不足、发展动力欠缺等问题。另一方面，中心城市与周边城市公共资源分配不均，使人口过度向大城市集中，带来中心城市房价高、劳动力成本上涨快、土地短缺、环境污染等问题；而中小城市则面临人口流失、产业发展滞后等问题。

- 区域协调机制欠缺。《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》指出，有条件的地方可以探索设立都市圈发展及重点领域协调推进机制，负责推动落实都市圈一体化发展重大事项。实际上，目前我国大多数都市圈尚未建立跨越行政边界的协调机制，相应的政策制定或实施难以保障，如城际交通衔接、产业同质化竞争、公共服务设施重复建设等。显然，成熟的城市群都离不开区域协调机构所发挥的重要推动作用，都市圈同样如此，这也将是未来中国城市群、都市圈发展中亟待解决的问题。

- 都市圈中心城市与周边城市联系不紧密。《中国都市圈发展报告 2018》测算显示：在人口联系方面，超过 85% 的都市圈中心城市与外围城市之间每天平均人口流动规模不

足 8 万人次。其中，规模最大的深圳约 12 万人次，远低于东京都市圈内三县平均向东京都每天通勤的人口规模（约 86 万人次）；最小的是大连，仅有 1.7 万人次。在经济联系方面，71% 的都市

圈中心城市与外围城市之间企业互相投资规模不足 50 亿元，最高的上海约 399 亿元，其次是北京、深圳、天津，最少的呼和浩特则仅为 3 亿元。（图 16）

图 16-A：都市圈中心城市与外围城市日均人口流动规模（2017 年）

资料来源：清华大学《中国都市圈发展报告 2018》、戴德梁行研究部

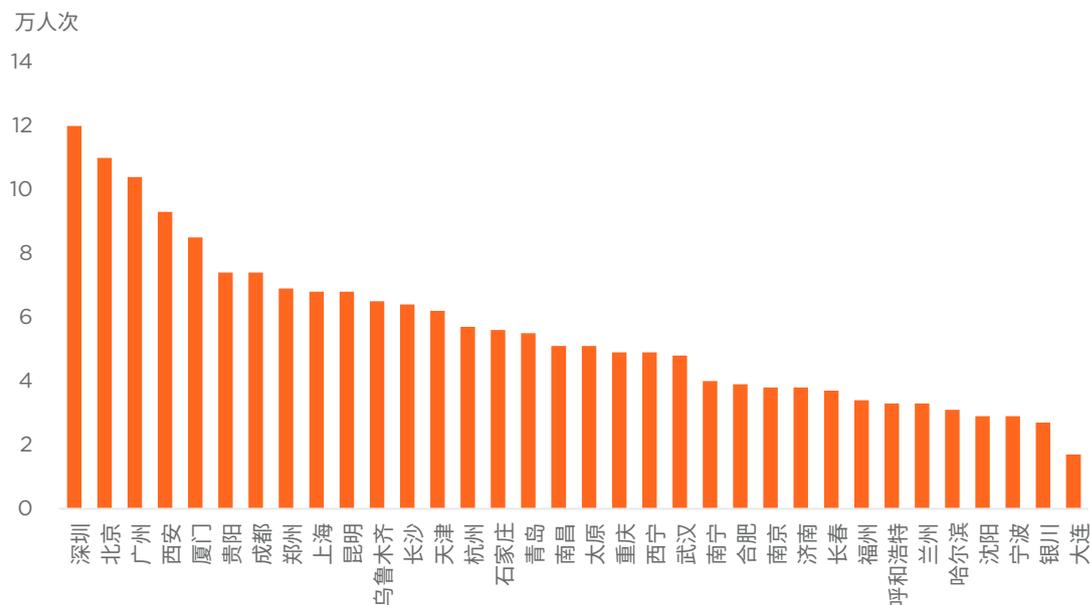
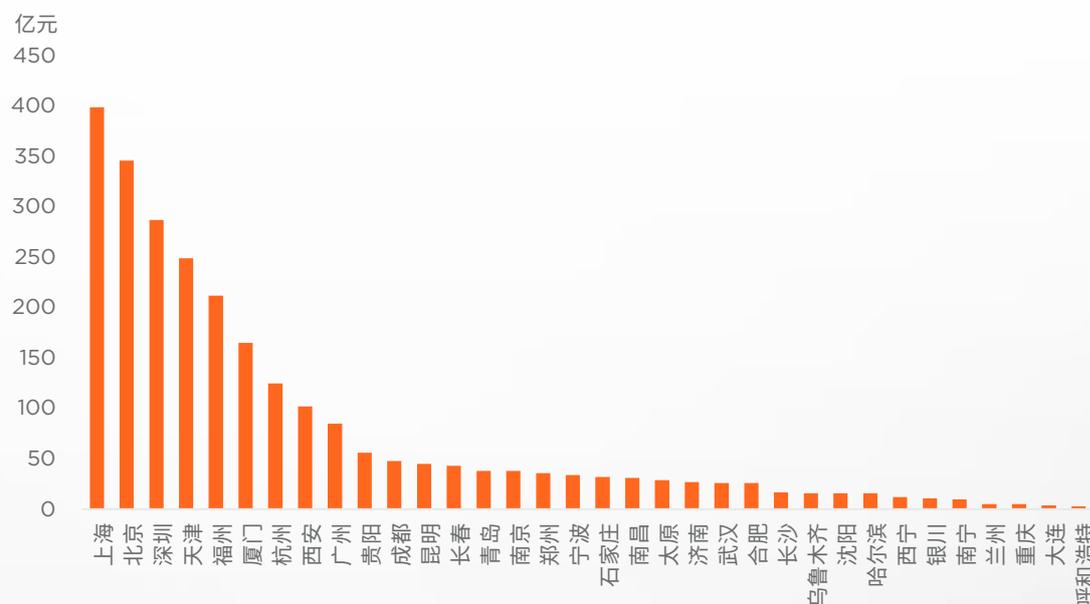


图 16-B：都市圈中心城市与外围城市企业互相投资规模（2017 年）

资料来源：清华大学《中国都市圈发展报告 2018》、戴德梁行研究部



3

城市更新与宜居性

疏解中心城市的部分功能 通过城市更新提升其宜居性



当中心城市发展到一定程度，人口拥挤、环境污染、建筑老旧、土地资源紧张等一系列问题将会逐渐出现，阻碍经济持续发展、降低城市宜居性。疏解部分功能、与周边城市协同发展是解决问题的一大重要路径，与此相伴的是中心城市功能调整后，通过内部更新以推动城市在新的阶段高质量发展也成为必然。

历史上，城市更新和物业改造的概念可以追溯至 19 世纪英国工业革命时期。当时城市环境极为恶劣，使社会改革家和慈善家将提升功能及改善居住环境视为解决城市问题的良方。经过漫长历史时期和不同地区的实践，城市更新发展出了多种形式，不仅切实提高城市居民的生活水平，同时逐步侧重保留重要建筑的特色与历史文化沉淀，从而为城市注入新的生命力。⁷

在我国，近年来城市更新不断受到中央及地方利好政策的支持。从 2013 年，中央城镇化工作会议明确提出“严控增量，盘活存量，优化结构，提升效率”等政策方针，将城市更新工作提升到了国家战略高度。“十四五”规划明确指出：“加快转变城市发展方式，统筹城市规划建设管理，实施城市更新行动，推动城市空间结构优化和品质提升”，城市更新首次出现在国家五年规划文件中。（图 17）

遍观全球，城市更新项目通常由城市更新局或者是由多个政府规划部门所组成的机构来领导。我国城市更新项目同样由政府主导，涉及多个机构和部门，并通常与开发商进行合作。地方政府部门往往大力推进更新工作，并协调居民与开发商之间的利益需求。

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》

优化提升超大特大城市中心城区功能

“统筹兼顾经济、生活、生态、安全等多元需要，转变超大特大城市开发建设方式，加强超大特大城市治理中的风险防控，促进高质量、可持续发展。有序疏解中心城区一般性制造业、区域性物流基地、专业市场等功能和设施，以及过度集中的医疗和高等教育等公共服务资源，合理降低开发强度和人口密度。增强全球资源配置、科技创新策源、高端产业引领功能，率先形成以现代服务业为主体、先进制造业为支撑的产业结构，提升综合能级与国际竞争力。坚持产城融合，完善郊区新城功能，实现多中心、组团式发展。”

⁷ 戴德梁行，《城市更新 4.0—迈向卓越的全球城市》

图 17：全国性城市更新支持政策

资料来源：公开资料整理部 戴德梁行研究部

2013 年

《国务院关于加快棚户区改造工作的意见》（国发〔2013〕25号）加快推进各类棚户区改造，重点推进资源枯竭型城市及独立工矿区棚户区、三线企业集中地区的棚户区改造，稳步实施城中村改造；

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》推进城市建设管理创新。建立透明规范的城市建设投融资机制，允许地方政府

通过发债等多种方式拓宽城市建设融资渠道，允许社会资本通过特许经营等方式参与城市基础设施投资和运营，研究建立城市基础设施、住宅政策性金融机构；

《中央经济工作会议公报》调整产业结构、防控债务风险，促进区域协调发展、保障和改善民生（棚户区改造）；

《中央城镇化工作会议公报》明确推进新型城镇化的六大任务，强调三大城市群要以盘活存量为主，不能再无节制地扩大建设用地规模；

《全国住房和城乡建设工作会议公报》重点推进各类棚户区改造；转变城乡规划理念，切实提高城乡规划编制的科学性；鼓励社会资本参与城市基础设施建设

2016 年

国务院《关于深入推进新型城镇化建设的若干意见》全面提升城市功能，加快城镇棚户区、城中村和危房改造，加快城市综合交通网络建设，实施城市地下管网改造工程，推进海绵城市建设，推动绿色城市、智慧城市等新型城市建设，提升城市公共服务水平；

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年（2016—2020年）规划纲要》转变城市发展方式，提高城市治理能力，加大“城市病”防治力度，不断提升城市环境质量、居民生量和城市竞争力，努力打造和谐宜居、富有活力、各具特色的城市；

国土资源部《关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见（试行）》明确城镇低效用地的改造开发范围，指出布局散乱、设施落后，规划确定改造的老城区、城中村、棚户区、老工业区等可列入改造开发范围；鼓励市场主体收购相邻多宗低效利用地块，申请集中改造开发；

2015 年

《2015年中央城市工作会议》有序推进老旧小区综合整治；推进城市绿色发展，提高建筑标准和工程质量；

2014 年

中央《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》按照改造更新与保护修复并重的要求，健全旧城改造机制，优化提升旧城功能。有序推进旧住宅小区综合整治、危旧住房和非成套住房改造，全面改善人居环境；

2019 年

《2019年政府工作报告》提出城镇老旧小区量大面广，要大力进行改造提升，更新水电路气等配套设施，支持加装电梯，健全便民市场、便利店、步行街、停车场等生活服务设施；

住房和城乡建设部《关于做好2019年老旧小区

改造工作的通知》通知表示2019年起将老旧小区改造纳入城镇保障性安居工程，给予中央补助资金；

财政部、住房和城乡建设部《中央财政城镇保障性安居工程专项资金管理办法》首次将老旧小区纳入支持范围，主要用于老旧小区

水电路气等配套基础设施和公共服务设施改造，小区内房屋公共区域修缮、建筑节能改造等；

中央《2019年中央经济工作会议公报》再次提出要加强更新和存量住房改造提升，做好城镇老旧小区改造工作；

2021 年

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》加快转变城市发展方式，统筹城市规划建设管理，实施城市更新行动，推动城市空间结构优化和品质提升；

《2021年政府工作报告》深入推进以人为核心的新型城镇化战略，加快农业转移人口市民化，常住人口城镇化率提高到65%，发展壮大城市群和都市圈。实施城市更新行动，完善住房市场体系和住房保障体系，提升城镇化发展质量。政府投资更多向惠及面广的民生项目倾斜，新开工改造城镇老旧小区5.3万个，提升县城公共服务水平。

2020 年

《国务院办公厅关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》明确城镇老旧小区改造任务，重点改造2000年年底前建成的老旧小区。改造内容可分为基础类、完善类、提升类3类，各地因地制宜确定改造内容清单、标准和支持政策。2020年新开工改造城镇老旧小区3.9万个，涉及居民近700万户；到2022年，基本形成城镇老旧小区改造制度框架、政策体系和工作机制；

《住房和城乡建设部办公厅关于在城市更新改造中切实加强历史文化保护坚决制止破坏行为的通知》加强对城市更新改造项目的评估论证。对涉及老街区、老厂区、老建筑的城市更新改造项目，各地要预先进行历史文化资源调查，组织专家开展评估论证，确保不破坏地形地貌、不拆除历史遗存、不砍老树。对改造面积大于1公顷或涉及5栋以上具有保护价值建筑的项目，评估论证结果要向省级住房和城乡建设（规划）部门报告备案；

中国城市更新的探索与经验

在我国，工业化和城镇化起步较早的东部沿海地区也是进行城市更新探索最早的地区，并形成了诸多宝贵经验。

深圳 SHENZHEN

为解决制约发展的土地瓶颈问题，以及焕新城市面貌，深圳持续多年努力推进旧改。2009 年底《深圳市城市更新办法》颁布实施，正式开启了从立法和制度建设层面系统化推进和规范城市更新的道路。至此，“城市更新”概念首次被提出，并以制度法规指引规模化、系统化发展。此后，深圳结合城市更新的实践，进一步创新、完善、细化、修正制度规范，陆续出台 30 多项城市更新相关的政策法规，既为更新工作的开展提供了指引，也是对实践过程中遇到问题的不断探索和回应，“深圳模式”已成为国内城市更新的新模版和参考。（图 18）

深圳城市更新的重要特征是政府引导与市场运作相结合。一方面，政府在城市更新中主动推动政策建设，构筑城市更新的规则和规范，同时在操作过程中发挥监管作用。另一方面，开发方或利益相关方在实践中不免会出现各种问题，新的矛盾又促使以政府为主导的各方积极探索、制定调整出更为精细化的规章政策。在整个过程中，政府发挥积极的主导作用，结合公共利益导向并不断回应市场需求；开发主体参与项目运作，实施过程遵循各项严格和日益健全的规章制度……政府与市场经过持续博弈，逐渐走出了城市更新的制度化与常态化之路。

图 18：深圳城市更新制度体系

资料来源：公开资料整理、戴德梁行研究部

法规层面

- 《深圳经济特区城市更新条例》
- 《深圳市城市更新办法》
- 《深圳市城市更新办法实施细则》

……

技术层面

- 《深圳市城市更新单元规划编制技术规定》
- 《深圳市城市更新项目保障性住房配建比例暂行规定》
- 《深圳市城市更新项目创新型产业用房配建比例暂行规定》

……

政策层面

- 《深圳市城市更新历史用地处置暂行规定》
- 《关于加强和改进城市更新实施工作的暂行措施》
- 《深圳市宝安区、龙岗区、光明新区及坪山新区拆除重建类城市更新单元旧屋村范围认定办法》
- 《深圳市城市更新土地、建筑物信息核查及历史用地处置操作规程（试行）》

……

操作层面

- 《深圳市城市更新单元规划制定计划申报指引》
- 《城市更新单元规划审批操作规则（修订版）》
- 《城市更新单元计划审批操作规则》
- 《关于明确城市更新项目用地审批有关事项的通知》

……

广州 GUANGZHOU

广州也是较早进行城市更新探索的城市。2009 年颁布《促进节约集约用地的若干意见》，标志着广州“三旧”改造工作的正式开始。2015 年，广州在总结“三旧”改造实践经验基础上积极探索符合发展实际的更新模式，出台了《广州市城市更新办法》（市政府令第 134 号）及旧村庄、旧厂房、旧城镇更新实施办法等配套文件，以及《广州市人民政府关于提升城市更新水平促进节约集约用地的实施意见》（穗府规〔2017〕6 号），进一步激发各方主体积极性，提升工作效率。

2020 年 8 月，广州市委十一届第 11 次全会审议通过《关于深化城市更新工作推动高质量发展的实施意见》（下称《实施意见》）、《广州市深化城市更新工作推动高质量发展的工作方案》（下称《工作方案》），对新一轮城市更新作出重要部署，揭开广州深化城市更新的新篇章。此后广州陆续出台系列配套指引，形成“1+1+N”新一轮城市更新政策体系，强调高标准规划、高水平设计，全面提升城市风貌和品质，同时加强信息技术应用，打造城市更新的精品工程和未来社区，标志着更加重视管理细节和实施成效的广州城市更新进入发展的快车道。（图 19）

图 19：广州城市更新“1+1+N”政策体系

资料来源：广州市住房和城乡建设局、戴德梁行研究部

《关于深化城市更新工作推动高质量发展的实施意见》
+
《广州市深化城市更新工作推动高质量发展的工作方案》
+
《城市更新片区策划方案编制和报批指引》
《城中村全面改造大型市政配套设施及公共服务设施专项评估成本估算编制指引》
《老旧小区小微改造实施指引》
《城市更新专家库建立及使用指引》
《城市更新过程中评估机制指引》
《广州市老旧小区改造工作实施方案》
.....

“1+1”指《实施意见》和《工作方案》，
“N”就当前来说指 15 个配套政策文件。

截至目前，广州市住房城乡建设局牵头制定的配套政策指引共 9 个，涉及片区策划方案编制和报批、项目审批流程优化、市政基础设施和公建配套设施评估、合作企业引入与退出、村集体经济组织决策、老旧小区微改造实施、城市更新工作领导小组议事规则、专家库使用、评估机制等各个方面。目前，已印发实施 5 个，正在进一步完善及报审 4 个。

上海 SHANGHAI

自 20 世纪末已开始对旧工业区、旧住宅区进行更新的上海在进入 21 世纪后，转变以拆除重建为主的更新方式；注重城市更新中的历史保护、多类型更新、多方参与。城市更新的核心政策突出政府引导探索下的“减量增效、试点试行”，通过公共要素清

单和建筑面积奖励等方式，鼓励在更新过程中提供公共开放空间与公共设施的增补。实践中，上海城市更新工作实行“区域评估、实施计划和全生命周期管理”相结合的管理制度，对城市更新项目实行土地全生命周期管理。（图 20）

图 20：上海城市更新政策体系

资料来源：公开资料整理、戴德梁行研究部

《上海市城市更新实施办法》
+
《上海市城市更新规划土地实施细则》
+
《上海市城市更新规划管理操作规程》
《上海市城市更新区域评估报告成果规范》
《关于本市盘活存量工业用地的实施办法》
《上海市旧住房综合改造管理办法》
《关于深化城市有机更新促进历史风貌保护工作的若干意见》
.....

宜居性与效益的平衡 城市更新关注的重要议题

各地城市更新的实践表明，由于建成区空间资源类型丰富、产权关系复杂，在推进过程中仍有许多障碍与问题。同时，在后续规划实施阶段，为实现城市高质量发展，如何推动社区发展、提升宜居性、促进绿色和智慧发展、保护地方文化、提高项目商业价值等也需要重点考虑。戴德梁行在《城市更新 4.0》中指出，中国部分城市已经步入了城市更新的 4.0 阶段，尤其是上海、北京、

广州、深圳等一线城市，引入经验丰富的规划专家、城市更新相关机构和咨询机构通力合作，在项目讨论及策划阶段充分参考当地社区的意见成为明显特征。这需要我们不断地探索与应用新技术，配置最先进完备的基础设施，创造高度宜居的社区环境，并将休闲娱乐、办公和住宅相结合，以满足未来的社区需求。



1. 城市更新与城市环境改善

数十年来，我国经济飞速发展，帮助数百万人口脱离了贫困，更使得中国在世界舞台上脱颖而出。与此同时，经济的腾飞也给带来了严峻的环境问题，严重的空气污染和水污染不断阻碍城市的发展。此外，我国城市也面临着能源过度使用所带来的资源短缺问题。城市环境保护问题也是全球发展所共同面临的难题。

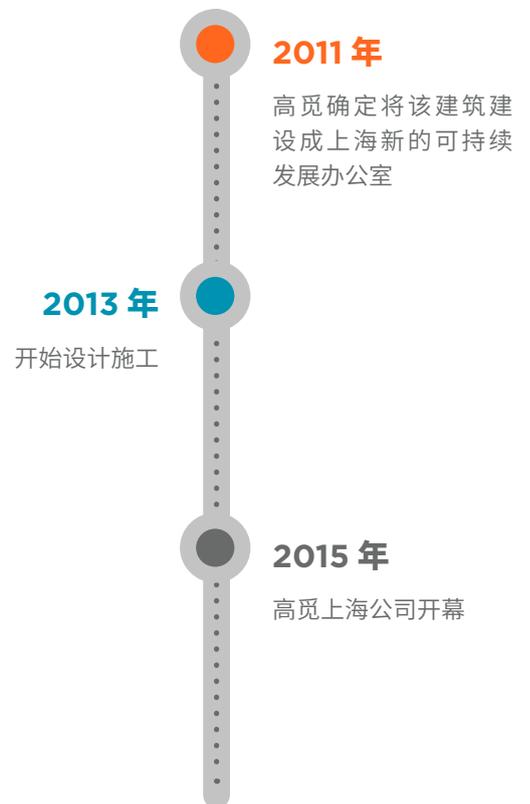
今天，中国在转变能源结构等方面取得了诸多进展，而城市更新和物业改造有利于进一步解决城市发展的环境问题，从而实现长期可持续发展。例如在老旧物业转化为酒店、工厂和其他类型的商用楼宇的过程中，通过有效设计与改造，达到绿色建筑评估系统的评估标准。在实践中，越来越多的建筑改造项目已经开始采用更加环保的材料和设计方式进行生产。中国距落实碳达峰、碳中和任重道远，但目前我们已经可以看到一些良好的成果。例如俄勒冈波特兰的高觅建筑事务所主持建造的上海写字楼改造项目，是东亚地区首例获得 LEED v4 铂金级认证的项目。

高觅建筑事务所的上海办公室位于楼龄超过 100 年的洛克菲勒大厦，现已成为亚洲最环保的办公室之一。改建后的办公室于 2015 年入市，面积 600 平方米，被视为旧楼改造的绝佳典范，更是中国通过环保建造和运营楼宇以改善环境的典型案例。（图 21）

项目运用了多种环保手段，包括最大限度使用自然光源以提升能源的使用效率、安装低能耗设备和可再生能源发电机等。为了应对空气污染，工程师们还建立了可通过智能手机进行控制的室内空气实时监控系統，此外，该办公区通过收集雨水进行循环使用，减少了 50% 的能源消耗。⁸

图 21：上海高觅建筑事务所写字楼改造项目

资料来源：戴德梁行研究部



⁸ 戴德梁行，《城市更新 4.0—迈向卓越的全球城市》

2. 城市更新与社区宜居性的提升

对很多中国城市而言，建设宜居社区的需求越来越迫切。土地资源日渐稀缺催生了高密度的房地产开发，但也造成了社区建设方面的缺失。拥有可供居民自由漫步、交流和沟通等核心公共空间的中国传统住宅社区正在慢慢消失，例如北京四合院和上海石库门已渐渐被高层公寓取代，从而阻碍了居民之间的联系。和世界上其他快速发展的城市一样，大部分中国城市也面临着公共绿化面积不足的问题。不断壮大的中产阶级越来越希望生活在一个充满活力并有拥有高品质生活环境的社区，因此地方政府和开发商有动力提升城市蓝色和绿色空间规划布局原则和功能保障地位，发挥其提升居民身心健康的重要作用。在都市圈郊区地带因地制宜地对人文和自然景观进行有机融合，并根据地区居民生活需求适度新建休闲娱乐设施，满足城市居民多元的美好生活需求，提升城市居民的幸福感。

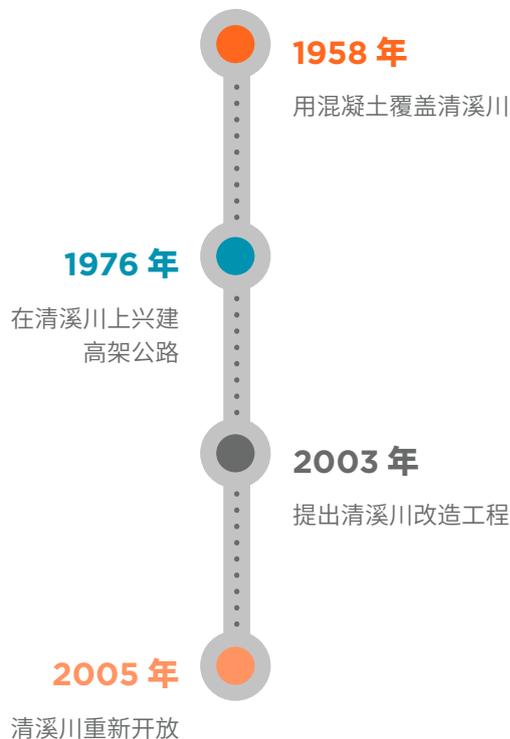
东京在生活体验上一直广受赞誉，在生活舒适度、安全感等方面评比长期名列前茅。东京都市圈根据居民习惯，开发、引导、规范一系列休闲康养功能，满足居民身心放松的需求。例如在较受欢迎的温泉和球类运动方面，东京都市圈有住宿设施的温泉达 3000 多处，可进行正式比赛的足球场超百处。许多休闲设施分散于社区，公众开放性好，对学生、老人、社区居民等特定人群优惠准入，避免由于封闭和高价造成人们对休闲场所“望而却步”。东京运动康养场地为居民消费提供多档次选择，例如除社区层面的休闲设施外，还有布局在距离东京市中心 1—2 小时轨道交通可达范围内数量众多的温泉度假胜地，这些温泉胜地经过精心设计，既有如草津温泉等能够眺望大都会景观的露天浴场，也有如湖山亭产屋等的幽静场所，还有与各式酒店和餐饮组合包装的度假产品。⁹

韩国首尔清溪川改造工程也是开辟创意城市休闲空间、提高社区宜居性的绝佳案例（图 22）。清溪川景观改造工程囊括了多个由首尔市政府承建的城市公共空间修复项目，其中之一是将一个废弃的排水系统改造为城市休闲空间。清溪川原是一条长 10.9 公里、被垃圾覆盖的污水渠，河流上建有高速公路，严重破坏了首尔的市容市貌。在清溪川文化带的建设过程中，高架公路被迁移，排污系统也得到了整改。通过建立一个新的交通网络，人行道可以将清溪川与周边的历史文化遗产相连接，使之成为一个整体协调共生的系统。此外，交通流量的管制有效改善了拥堵问题并有助于高速公路的正常运营。

清溪川改造工程给首尔带来了更为洁净的水资源，帮助周边地区实现了接近 3.6 摄氏度的降温，实现了对水资源的保护并提升了 639% 的生物多样性。更重要的是，项目改建提升了周边区域的宜居性，给市中心带来了良好的自然生态环境。¹⁰

图 22：韩国首尔清溪川改造工程

资料来源：《城市更新经典案例——韩国清溪川》，戴德梁行研究部



⁹ 欧阳慧、李沛霖，《东京都市圈生活功能建设经验及对中国的启示》，《区域经济评论》2020 年第 3 期

¹⁰ 戴德梁行《城市更新 4.0—迈向卓越的全球城市》

3. 城市更新与文化保护和传承

在城市更新中，如何有机融合传统文化精华和现代社会需求成为最严峻的挑战之一。对于即将实施改造的物业或项目，最关键的是在制订改造方案和实际动工前，充分考虑文化和建筑文物的历史意义。在城市更新及物业改造成新的用途时，除了考量文化保护传承的长远效益，同样也需要对特殊建筑的历史意义作出准确的评估，在二者之间寻求审慎的平衡。

作为全球特大城市之一，上海通过大量优秀的城市更新项目，为重要的文化和历史建筑赋予了新的生命。沿着外滩漫步，我们可以欣赏到各类优秀的文化保护案例，感受到上海对建筑艺术的热爱。长达数公里宏伟的地标性商业建筑群很多是从老旧的19世纪和20世纪早期的历史建筑翻新改造而来，包括英国和俄罗斯驻上海领事馆、银行、贸易公司、名人故居等，现已被翻新改造成为办公、零售或者高端住宅，实现项目与城市肌理的完美融合。

又如拥有悠久发展历史的香港，在改造与历史文化保护方面同样具有丰富的经验，其中“大馆”就是一个知名案例。位于闹市区的“大馆”原是香港警署、法院、监狱设施，1841年起由英国人建立。2006年，中区警署正式结役，项目被闲置，2007年香港政府与赛马会宣布对该项目进行活化。大馆保留了包括15座监仓的域多利监狱，即对原建筑实现了9成以上的保留。同时新增2栋建筑，其中包括一个可以容纳200人的表演艺术中心，主要承担艺术展览、艺术活动等，每年举办6到8场展览，同时涵盖购物、餐饮与娱乐等全面的商业业态。作为历史文化项目，该项目改造后主题定位为艺术文化，不仅依托新建建筑内的展览中心等载体，更通过不间断的艺术活动突出主题。从而既满足使用者对品质、舒适度等各方面的需求，也实现城市未来的可持续性发展的需求。¹¹（图23）

图 23：香港大馆改造工程

资料来源：香港旅游与发展局，戴德梁行研究部



¹¹ 戴德梁行，《城市更新 4.0—迈向卓越的全球城市》

4

城市群立体交通体系 构建中的TOD发展



城市群内不同城市通过公共交通连接，实现资源、人口、产业等经济要素的聚集和扩散。在这种模式下，城市群将最终形成以公共交通为纽带、重要综合站点为节点的空间及功能布局形态，从而实现城市群一体化发展。

在我国推动城市群发展和进入高铁时代的双重背景下，城际或市域间的轨道交通，尤其是高速铁路凭借便捷、快速、舒适以及大运量的特征成为城市群内不同能级城市之间连接的重要骨干和支架，以及引导和带动城市群经济、人口和资本紧密发展的重要力量（表1）。

表 1：不同交通体系比较

资料来源：戴德梁行研究部

交通系统		时速			运输成本			天气影响					
		低	中	高	低	中	高	低	中	高			
公路			■				■	■				■	
铁路	普通			■			■						■
	高速				■		■					■	
水路		■	■						■		■		
航空					■	■				■			



轨道交通及TOD对城市群发展的影响

要实现一个城市群“兵强马壮”，既要有核心城市的辐射带动，也要培育中小城市协调发展的“多极支撑”。城市群内的经济塌陷地带多是因为经济要素匮乏，轨道便是承载经济要素流动的通道，站点则有助于实现中心城市经济要素在塌陷地带的聚集和扩散。因此，轨道交通很大程度上直接决定了城市群整体功能的发挥，是实现城市群中心城市辐射，中小城市连片发展的重要渠道，而轨道交通站点则让城市群欠发达地区得到新的发展契机。

1. 轨道交通建设对城市群的影响

在轨道交通建设初期，受限于时间和距离，城市内经济要素无法实现高效流动，城市经济联系有限，城市群内呈孤立发展态势（图 24）。轨道交通的建设使得沿线城市空间距离得到缩短，人口、信息、技术等经济要素的交流变得频繁。

交通站点的设置让流动的元素“停留 - 聚集 - 扩散 - 再停留”，形成良性和持续的循环。当经济要素长时间集中在站点高频活动时，站点就会成为中心城市与区域的重要节点，发挥与中心城市之间功能、资源配置协调的桥头堡作用，推动城市群空间结构的变化。因此当经济要素通过轨道在城市之间不断流动时，不仅原有的城市可以得到发展，轨道沿线的站点区域也有望形成新的发展区。

2. TOD 对城市和城市群发展的影响

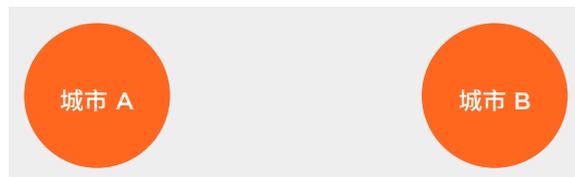
为了促进城市和交通的协调发展，集交通功能和城市功能于一体的综合交通枢纽，即 TOD 开发模式，是如今交通建设的重要开发模式之一。除了城市轨道和城市功能的综合叠加外，城市群 TOD 还包含多条轨道线路和多层次轨道系统，如城际铁路、市域铁路以及城市轨道的交汇，并与功能更复合的城市综合体共同建设运营的模式。

东京都市圈 TOD 建设充分考虑了沿线乘客的通勤、通商、就医、上学等各种需求，按站城一体化理念进行合理的空间开发。通过学校、医院、商务楼、公共交通枢纽和产业园区等设施最大程度提升乘客生活工作便利度，实现车站和城市的有机高度融合。

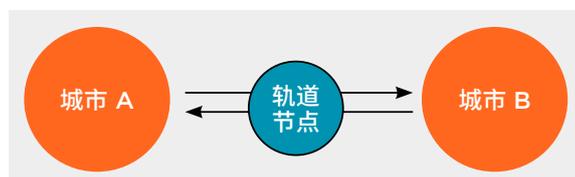
图 24：轨道交通下的城市连接

资料来源：戴德梁行研究部

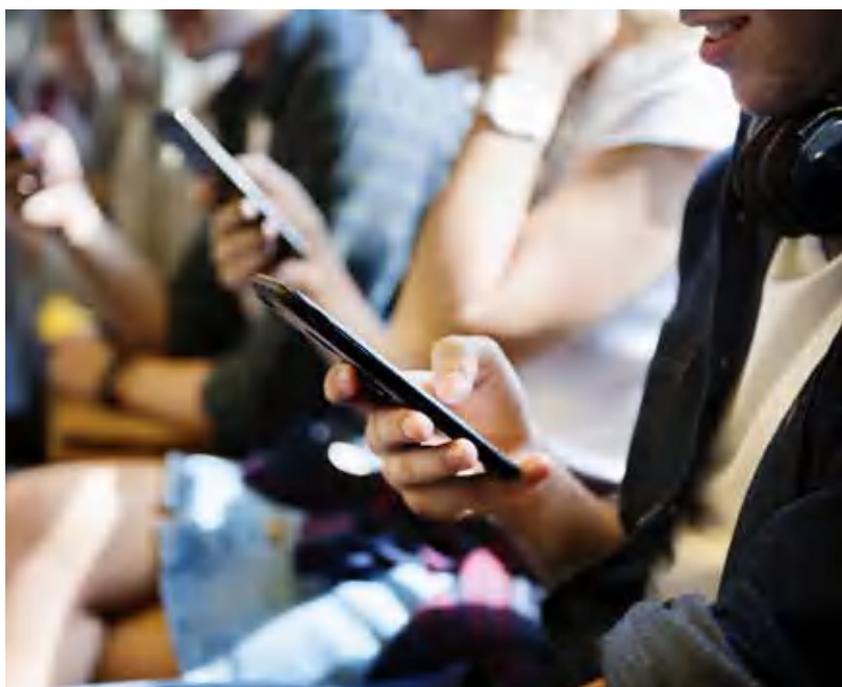
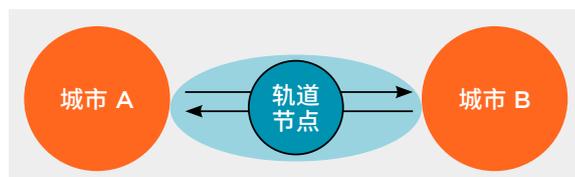
第一阶段：城市独立发展



第二阶段：城市间出现轨道连接



第三阶段：轨道沿线得到发展，城市连片发展



在城市群 TOD 开发模式下，交通、商业、商务、生活服务等不同功能得以高密度在站点聚集，充分实现交通空间与城市空间一体化。因此，TOD 站点位置对城市群的空间拓展和梳理有着重要影响（图 25）。也正因为如此，一些位于非城市中心的 TOD 轨道交通站点在后期的不断发展下成为了城市群或都市圈的次中心城市。

图 25：城市群 TOD 的不同位置对城市空间的影响

资料来源：戴德梁行研究部

位置	正面影响	负面影响
 城市中心布局 即站城一体开发模式	使得城市更加紧凑、复合	容易加剧中心城区的压力
 高铁站点在中心城区边缘布局	有利于改善中心城边缘区破旧、杂乱的建成环境	但若缺少科学规划，这种布局则易导致部分城市空间的无序蔓延问题
 布局在城市外围区	有利于吸引要素在外围空间集聚，进而催生城市新功能中心，一定条件下也有利于城市次中心的构建	易造成空城、卧城等现象

3. 网络化城市群空间结构

依托轨道交通高速、便捷的优势，中心城市经济要素将沿着轨道向外辐射，在非中心城市或欠发达地区的站点，尤其是综合 TOD 站点产生聚集和扩散。随着时间的推移，在中心城市的带动和辐射下，TOD 区域将形成商业中心并发展成为城市群新的副中心。在多个中心形成和轨道交通网络成熟后，城市群将成为以轨道交通为网、中心城市为核心、次中心城市为点的网络化空间结构（图 26）。

全球知名都市圈——纽约都市圈、大巴黎都市圈、伦敦都市圈和东京都市圈——都通过利用轨道交通实现了城市空间拓展和融合，强化了中心城市的凝聚力，以及副中心的形成。1952 年东京都市圈内的 JR 山手环线建成，同时开建了大规模的市郊铁路，以放射状的形式有机衔接了 57 条市域铁路（图 27）。与此同时，东京都市圈在 JR 山手线（环线）与放射性轨道线路的交汇处建设 TOD 新城，建成了东京都心和池袋、新宿、涩谷等七个副都心，形成“一核七心”的城市体系结构，成功引导东京都市圈由单中心极核发展向多中心 - 网络化的结构转移。可以说，轨道交通是都市圈空间格局重塑的主导者，也是城市群一体化发展的推动者（图 28）。

图 26：在轨道交通下，单中心 - 多中心 - 网格化的城市群空间变化

资料来源：戴德梁行研究部

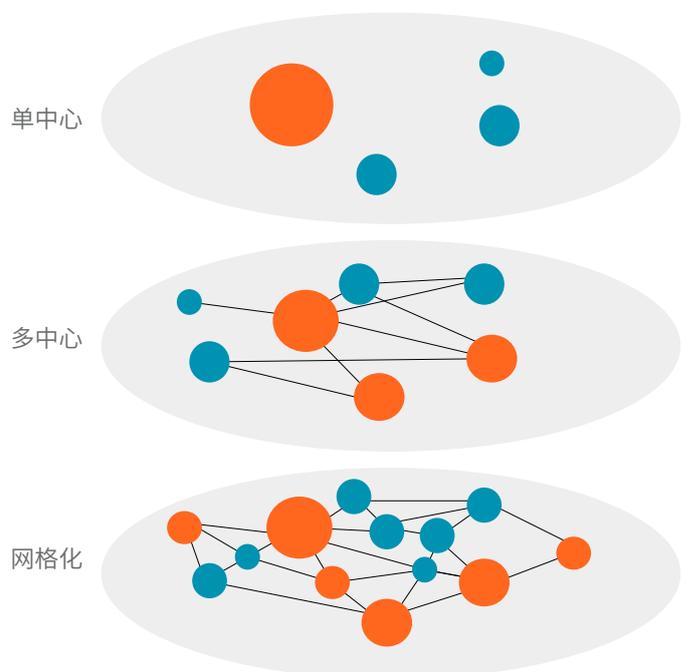


图 27：东京都市圈山手线形成

资料来源：现代城市轨道交通，戴德梁行研究部

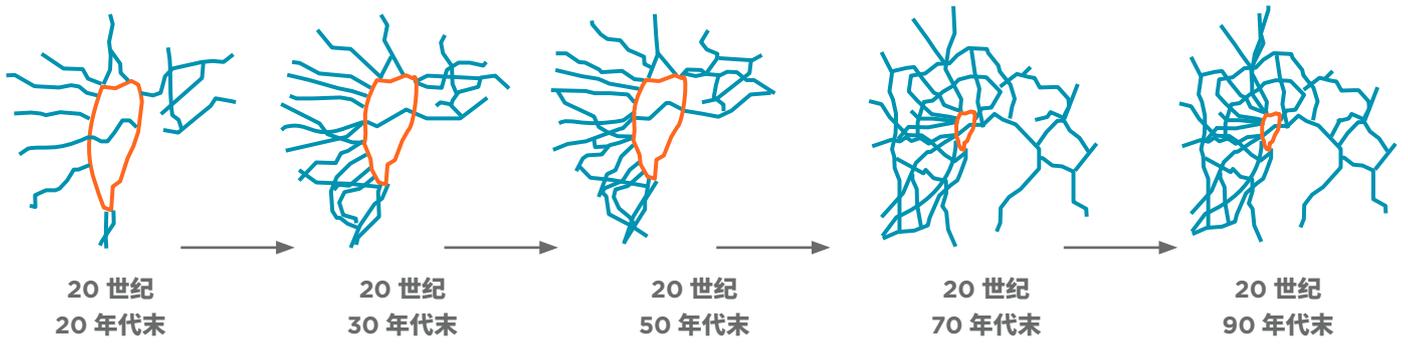


图 28：东京都市圈“一核七心”都市圈空间结构

资料来源：
《国际城市规划》，戴德梁行研究部



城市群的多层次轨道交通系统

城市群的交通需求包含多种层次，如城市之间的长距离出行、城市郊区与中心地区的中距离出行以及城市内部的短距离出行等等。不仅如此，不同层次的交通需求对交通工具也有不同的要求。因此，多层次、多制式的轨道交通体系能够充分适应城市群城市空间格局的发展变化，满足不同区域、不同功能、不同速度的出行需求，对促进郊区新城镇、次中心城市的发展，支撑城市群空间结构融合发展产生积极作用。

1. 我国城市群轨道交通层次现状

在城市群交通规划和建设过程中，受限于建设主体不统一和行政藩篱等因素的制约，我国轨道交通建设多以专注城市内部要素流动的地铁为主，城市外部交通仍主要依托高速公路、高速铁路或既有干线铁路，城市轨道交通与外部交通连接顺畅度不足。

2020年，中国已开通的城市轨道交通包括地铁、轻轨、单轨、有轨电车、市域快轨、磁浮交通等。其中，地铁运营线路占比79%，市域快轨占比仅10%，呈现明显的地铁独大，即城市轨道交通独大的现象，市域快轨短缺是导致城市中心区和城市外围之间缺乏高效连接的重要因素。（图29）在实现城市群整体发展的过程中，这样的轨道交通布局结构不甚合理。

2. 国际城市群轨道交通层次

城市群需要多层次轨道交通的协调配合才能完成城市群内外经济要素的高效流通。多层次轨道交通系统的有机结合是轨道交通一体化较为成功的国外城市所具有的共同特征，放眼全球知名都市圈中心城市，其成熟轨道交通网络均具有比例合理、层次分明的多种轨道交通类型，且轨道交通系统中市域铁路的占比远大于其他类型。

如东京都市圈内轨道交通网络已达5,542公里，市域铁路4,475公里（80%），新干线高速铁路590公里（11%），地铁357公里（6%），其他类型轨道交通120公里（3%），其中市域铁路分担了都市圈70%的交通运量市场份额¹²。市郊铁路对东京都市圈新城镇、核心城市及副中心城市的建设和发展起到了巨大的支撑作用，同时具有疏散城市中心区人口、产业及城市功能的作用，已成为东京都市圈高效运转的“生命大动脉”。

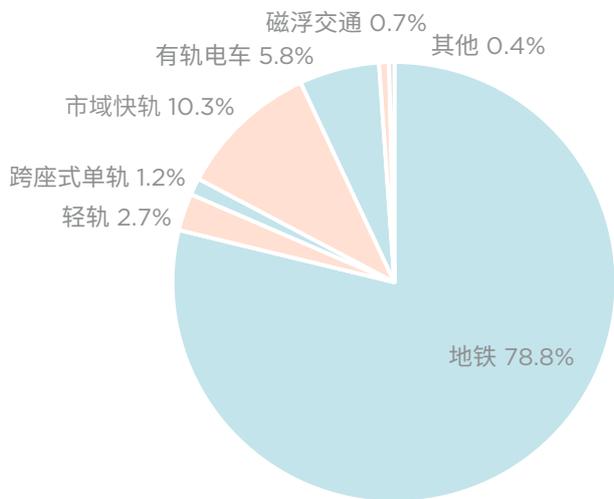
表 2：各层次及制式轨道交通特征

资料来源：交通运输工程与信息学报，国家铁路局《城际铁路设计规范》，国家铁路局《市域（郊）铁路设计规范》，戴德梁行研究部

轨道辐射层次	最高运行速度 (km/h)	适用距离 (km)	适用范围	功能
城市轨道（含地铁、有轨电车等）	20-100	< 50	中心城区	城市内部日常出行
市域铁路（含磁悬浮等）	100-160	50-100	城市郊区	连接中心城区和郊区及周边城镇组团
城际铁路（含高铁、磁悬浮等）	200-350	100-300	城际	连接相邻城市或城市群
干线铁路（含高铁）	250-350	> 300	城际及远距离	不同城市及城市群间出行

图 29：我国轨道交通系统占比

资料来源：交通运输工程与信息学报，戴德梁行研究部



3. 我国多层次轨道交通建设规划

今年2月，中共中央、国务院印发的《国家综合立体交通网规划纲要》提出要推动城市内外交通有效衔接，推动干线铁路、城际铁路、市域（郊）铁路融合建设，并做好与城市轨道交通衔接协调（表2）。2020年底国家发改委表示京津冀、长三角地区和粤港澳大湾区三大区域计划新开工城际和市域（郊）铁路共1万公里左右，到2025年基本形成区域城际铁路和市域（郊）铁路骨干网络，形成城市群1-2小时交通圈和都市圈1小时通勤圈。

通过丰富轨道交通系统层次，可以促进城市群和都市圈内欠发达地区的开发和建设，确保其与城市中心的便捷连接。同时通过加强与原有城市轨道的衔接，实现城市铁路与市郊铁路向外第一、二圈层向第三圈层，甚至第四圈层延展，从而形成城市群一体化、多层次的轨道交通线网，扩大要素流动范围。

¹² 罗成友《历程与借鉴：关于东京 TOD 考察》

日本轨道交通建设经验借鉴

日本轨道交通发展历程

随着城镇化率的不断提升，日本大城市因人口密度过高而出现了一系列城市问题。随后日本通过大力发展轨道交通和城市开发同步进行的策略，不仅解决了城市病，更实现了多中心的空间结构。可以说，日本的城市发展史就是日本的轨道交通发展史。

起步发展期（1920年-1955年）

城市特点：

- 日本城镇化率由 20% 提升到 55%
- 公交无法满足高峰出行，运营效率急速下降

轨道交通建设：

- 开始建设地铁，如 1925 年建成山手环线东段

快速发展期（1955年-1985年）

城市特点：

- 日本城镇化率由 55% 提升到 76%
- 城市问题突出，如交通拥堵，住房紧张等
- 政府开始围绕大城市建设新城，以缓解中心城市压力

轨道交通建设：

- 大量新增线路：确保新城与城市中心联系便捷。
东京 - 多摩新城：小田急多摩线 + 京王相模原线
- 完善网络：加密已有地铁网络，大量优化和新建市郊、城际和干线铁路。
东京 - 新大阪：东海道新干线
- 优化运能：通过改造升级、废除有轨电车、发展地铁等形式实现运能提升。
1975 年，大阪环状线以内的有轨电车全部被地铁线路取代

成熟完善期（1985年至今）

城市特点：

- 中心城市城镇化率达 90%
- 市中心常住人口开始减少
- 东京、大阪等都市圈形成

轨道交通建设：

- 增加干线铁路：应对都市圈的交流和连接。
2019 年初，新干线运营里程达 3,041km
- 实施贯通运营：对长途线路实施贯通运营，配设超车线。
东京首都圈贯通线路总里程为 867km，约占首都圈的 35%
- 持续加密轨道线路。
截至 2013 年，在东京和大阪核心区基本 500m 就有一座轨道车站

建设综合交通枢纽：

- 在车站及其周边地区高密度配建商业设施、商务设施、政务设施、各类服务设施等。

设施完善和功能提升：

- 完善设施和功能提升，开始注重以人为本的细节设计。
轨道和公交通用卡，设置垂直电梯、自动扶梯，设施无障碍化等

资料来源：戴德梁行研究部

东京都市圈轨道发展概况

经过 100 多年建设发展，东京圈形成了多系统、多层次、大规模的轨道交通网络（图 30）。至 2018 年，东京都市圈轨道交通占城市整体交通比率达 48%，在公共交通中占比超过 94%，东京都 80% 的区域实现车站步行 10 分钟可达¹³。

- 轨道对东京都市圈的形成影响

副中心的形成：东京采取了交通引导的多中心网络的发展策略，山手线沿线的 7 个站点先后发展成为了副中心，每个城市副中心既是所在次区域的公共活动中心，又承担了城市层级的特定职能（图 31）。

图 31：东京都市圈副中心站点数据

数据仅包含地铁；与其他铁道的直接衔接站以及共用站的客流量不包含在名次中。
数据来源：东京地铁（tokyometro.jp）

池袋副中心

副中心定位：传统商业为主导的复合型副中心
副中心重要站点：池袋站
地铁日均客流量(2019)：567,703
排名(2019)：1

新宿副中心

副中心定位：传统商业为主导的复合型副中心
副中心重要站点：新宿站
地铁日均客流量(2019)：237,552
排名(2019)：6

涩谷副中心

副中心定位：传统商业为主导的复合型副中心
副中心重要站点：涩谷
地铁日均客流量(2019)：220,399
排名(2019)：8

上野 - 浅草副中心

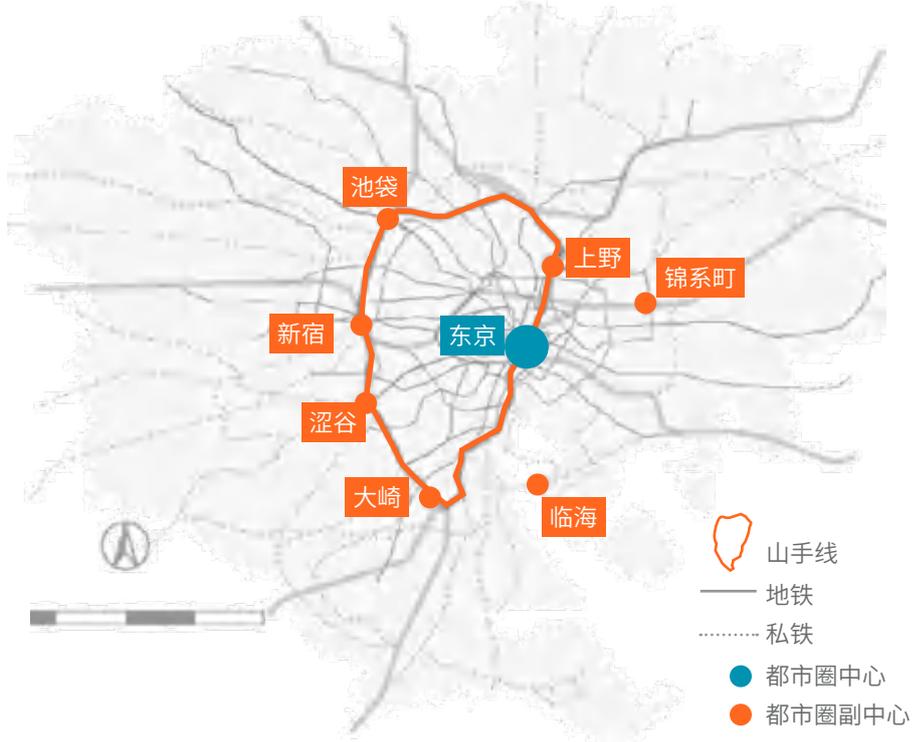
副中心定位：文娱旅游为主导
副中心重要站点：上野站、浅草站
地铁日均客流量(2019)：210,272、108,434
排名(2019)：10、38

锦糸町 - 龟户副中心

副中心定位：商务文化娱乐主导
副中心重要站点：锦糸町站、龟户站
地铁日均客流量(2019)：110,136、--
排名(2019)：35、--

图 30：东京都市圈轨道交通图

资料来源：《国际城市规划》、戴德梁行研究部

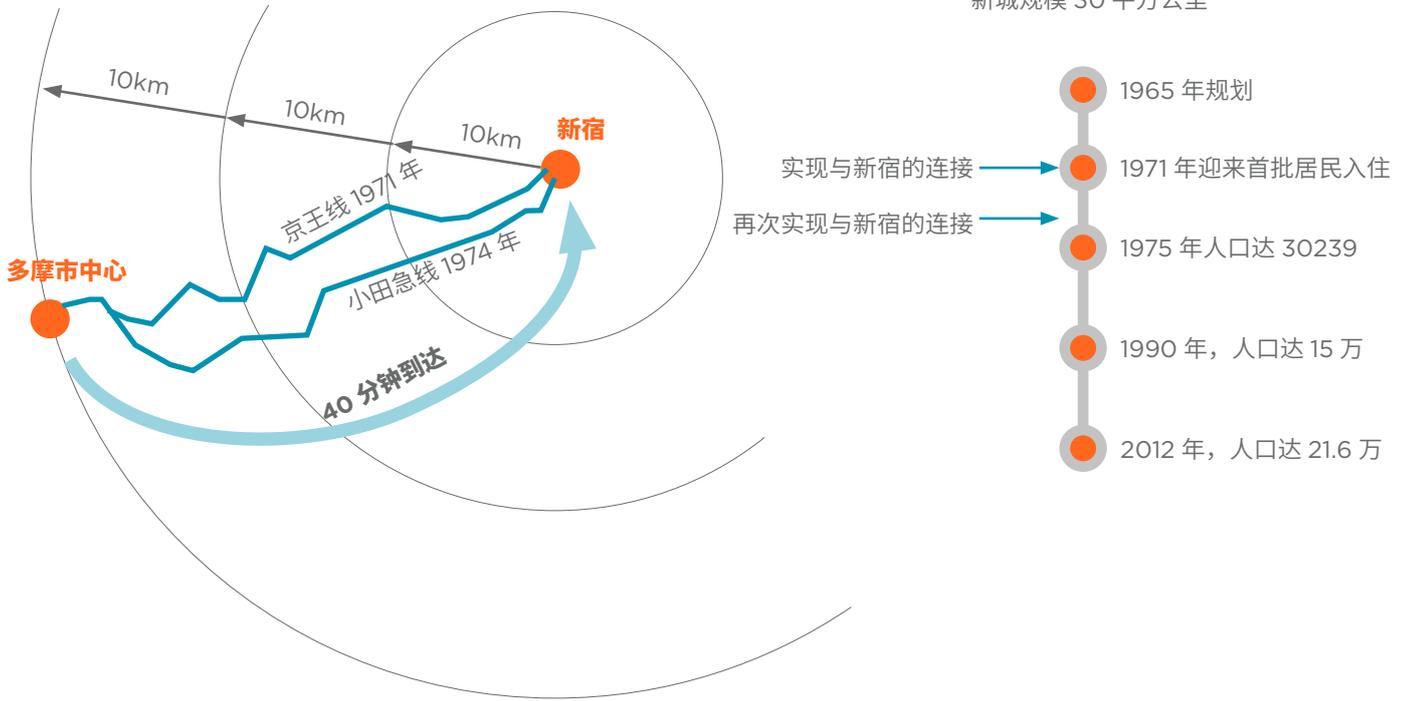


新城的形成：日本轨道引导城市建设，部分轨道和新城同步建设，通过轨道向政府规划的城市引入人口，达到中心城市人口压力缓解，用轨道实现居民对快速通勤的基本需求（图 32）。

图 32：新宿到东京都市圈新城 - 多摩市的轨道交通

资料来源：《城市轨道交通》，戴德梁行研究部

多摩新城距离东京都市圈中心区域约 20-40 公里，新城规模 30 平方公里



多层次多制式的轨道连接：东京都市圈内轨道交通网络已达 5542 公里，多层次的轨道的交通使得城市 - 近郊 - 远郊 - 近郊 - 城市的空间距离被压缩，也是东京都市圈实现区域紧密发展、协调互通的重要原因（图 33）。

多层次轨道交通系统有效衔接：除了在同一枢纽换乘外，东京都市圈内也通过改造升级实现市郊铁路与城区地铁线路的直通运营，如 2005 年东京都市圈 35% 的轨

道线路实现了贯通运营。但由于投入成本较高，仍然有大部分线路最终无法实现贯通运营，或用传统换乘、终点对接、枢纽对接等形式提高转乘效率（图 34）。

图 33：东京都市圈轨道交通各体系占比

资料来源：《城市轨道交通》，戴德梁行研究部

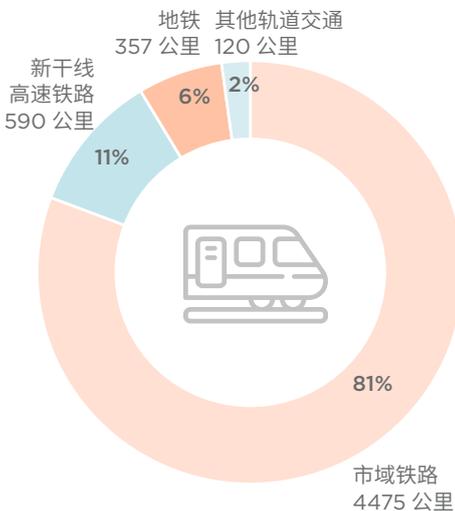
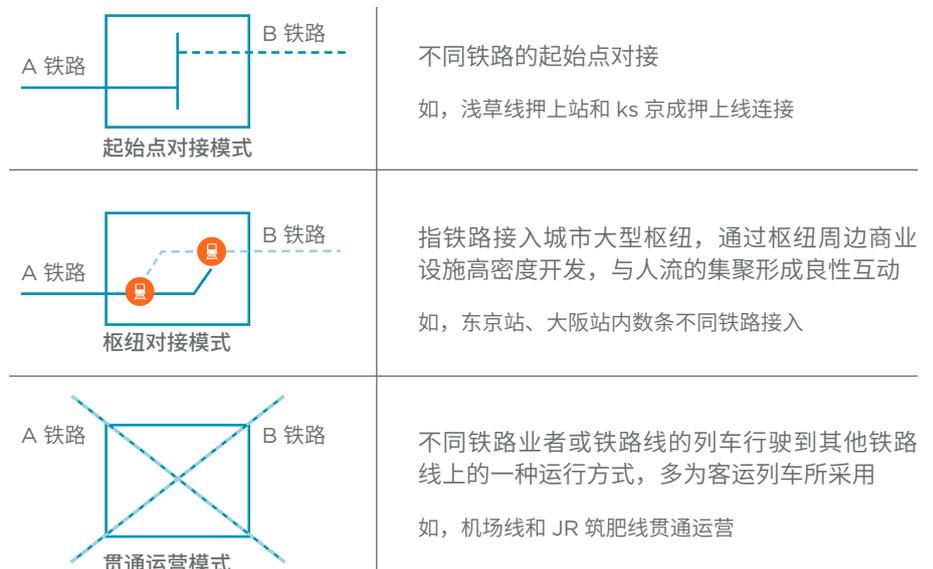


图 34：轨道交通的主要衔接模式

资料来源：《轨道与交通》，戴德梁行研究部

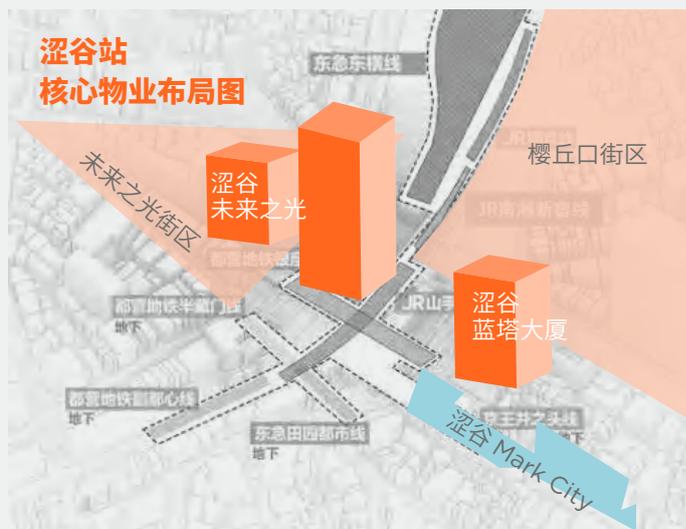


日本站城一体化TOD开发

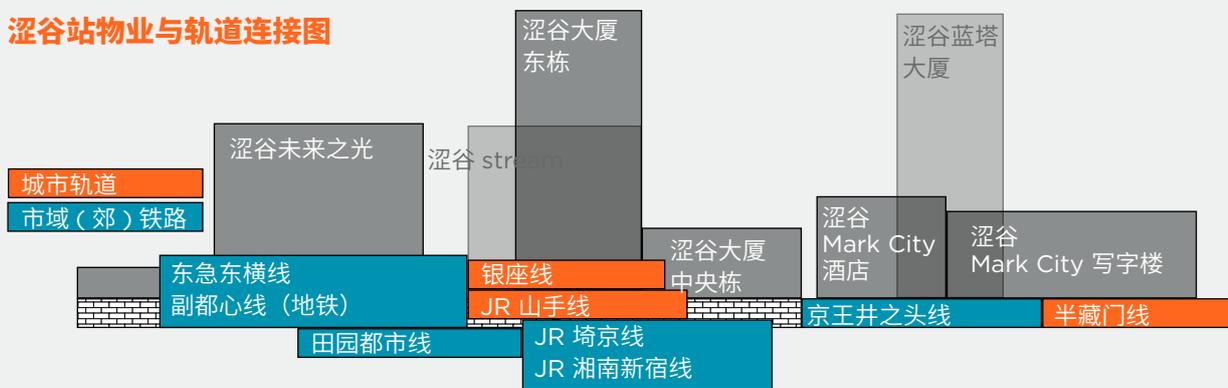
在东京都市圈的形成过程中，涩谷、新宿以及池袋是典型的以站点为中心发展而来的区域副中心。

其中，涩谷站共 9 条线路，每天的换乘人数超过 300 万人次，是日本仅次于新宿站的第二大交通枢纽，也是世界上日均换乘人数排名第二的巨型交通枢纽。

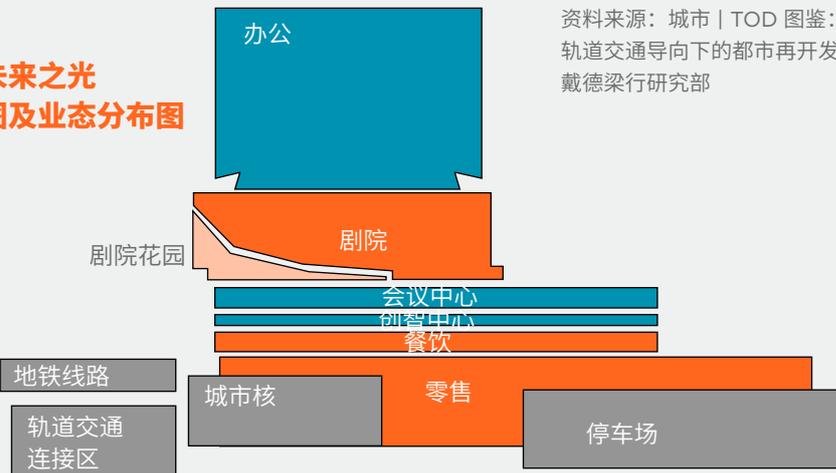
涩谷站因多条轨道线路交汇，以及由多个功能强大的 TOD 项目聚集而成，成为了东京都市圈副中心、涩谷的区域中心，日本谷歌总部即位于涩谷站 TOD 项目 STREAM 大厦内。



涩谷站物业与轨道连接图



涩谷未来之光 剖面图及业态分布图



资料来源：城市 | TOD 图鉴：涩谷 - 知乎 (zhihu.com)
轨道交通导向下的都市再开发 | 东京涩谷站详解_发展 (sohu.com)
戴德梁行研究部

城市核：
连接地下一层至地上四层



5

城乡融合与 产城融合发展



城乡融合

在城市群发展初期，中心城市在资源禀赋上的优势吸引各类要素进驻，而周边区域则在虹吸效应的影响下难以实现快速发展，这也是我国形成城乡二元结构的重要原因之一。而城乡融合则是城镇化发展的高级阶段，也是我国消融城乡二元结构，实现城市群协调发展的重要措施和目标。城乡融合通过推进城乡经济联动，空间融合与制度的一体，实现农业发展的现代化，城乡生活方式的趋同化，城乡公共服务的均等化，城乡收入水平的一致化...

城乡融合是用城乡一盘棋的理念，通过合理的产业设置以及交通疏导，破除城乡间生产要素流动的壁垒和垄断，实现资源高效配置和高度开放共享的发展模式，最终实现经济要素在城-乡-城，乡-乡之间的自由、高频流动，以及聚集和扩散（图 35）。同一时间内，在要素流动的过程中会伴随着因要素流动而产生的多重经济效益。例如，在人作为经济要素流动时，除了在出发地-目的地两点产生的经济效益外，还将在流动中产生交通、服务等各类经济活动。

城乡融合发展历程

2011 年我国城镇化率达到 51.27%，意味着城镇人口首次超过农村人口，同时标志着社会结构进入转型变革期。为削弱城乡差距，实现社会全面进步，2017 年党的十九大首次提出“城乡融合发展”概念，并明确要求“建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系”（图 36）。从城市群发展角度来看，城乡融合将有利于城市群内外部的连片发展，实现城-乡-城不同地域系统的良性互动和功能互补。

图 35：东京都市圈“一核七心”都市圈空间结构

资料来源：期刊《地理研究》，戴德梁行研究部

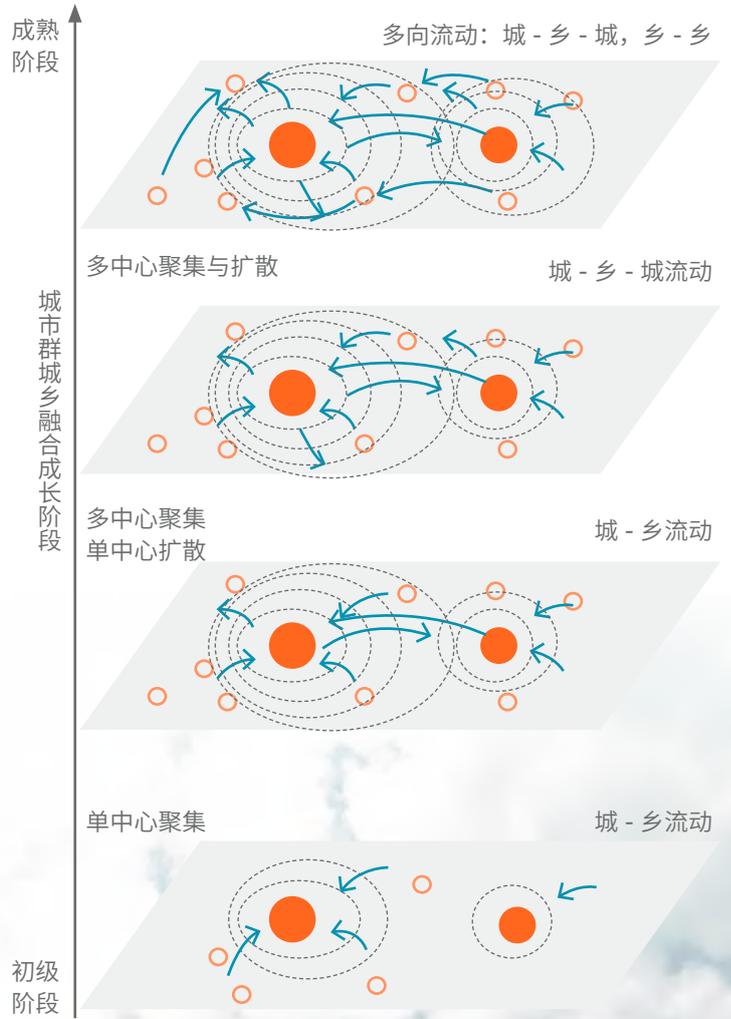


图 36：我国城乡融合发展历程

资料来源：戴德梁行研究部

1949-1978 年 城市领导农村阶段

- 1949 年 七届二中全会：建设工作由乡村转移到城市

1978-2002 年 城乡再度分离阶段

- 1984 年 十二届三中全会：继续深入搞好农村改革的同时，加快以城市为重点的整个经济体制改革的步伐
- 1992 年 十四大：“建立社会主义市场经济体制的目标模式”和“农村基本经济制度和农业基本经营制度”
- 1984—2002 年 农村为城市发展提供大量廉价劳动力支持城市发展

2002—2012 年 城乡统筹发展阶段

- 2002 年 十六大：统筹城乡发展，构建新型工农城乡关系
- 2004 年 中央开始构建“工业反哺农业、城市支持农村”的“三农”政策体系
- 2006 年 取消农业税
- 2007 年 十七大：发展城乡经济社会一体化

2012 年至今 城乡全面融合发展阶段

- 2012 年 十八大：“以工促农”“工农互惠”的新型工农关系，“以城带乡”“城乡一体”的新型城乡关系
- 2017 年 十九大：建立城乡融合发展体制机制和政策体系
- 2018 年 中央一号文件要求 推动城乡要素自由流动、平等交换，推动新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展，加快形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系
- 2019 年 十八部门联合印发《国家城乡融合发展试验区改革方案》，并公布 11 个国家城乡融合发展试验区名单
- 2021 年 国家发展改革委关于印发《2021 年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》的通知



城乡融合的实现路径

1. 城乡制度融合 / 一致性:

从历史时期的重乡村到近现代的重城市，以及目前强调城乡融合，中国城乡关系经历了漫长而深刻的转变。在城乡融合背景下，城乡多种制度体系的一致性有助于从根源实现城乡融合。

a) 户籍制度

人口户籍的二元制度，在中国经济发展初期发挥了巨大作用，但随着城镇化进程的深入，城乡差距逐渐拉大，户籍的二元制度导致了乡村进城人口户籍转换受阻。2019 年底，国家全面取消城镇常住人口 300 万以下的城市落户限制，全面放宽城镇常住人口 300 万~500 万的大城市落户条件，这一方面意味着户籍制度进入改革期，同时也意味着行政管理体制朝着城乡融合的方向迈进。

b) 土地制度

土地是最基本的生产资料，因此土地政策是调控城乡关系的重要政策工具。目前，我国农村土地归集体所有，而城市土地归国家所有，国有土地的使用权可以在市场上进行自由流转，而集体土地使用权则不能在市场上进行交换，只能通过政府征用的形式进入市场。为缩减因土地导致的城乡发展不均问题，20 世纪 80 年代推行了农村家庭联产承包责任制，极大地提高了农村生产力和农民收入，有效地缩小了城乡差距。此后的土地出让金制度，助推了城镇化进程，2015—2018 年开展的农村土地改革，加快了农村土地流转，促进了城市与乡村土地要素的交换。

2. 基础设施建设:

加强农村基础设施建设是发达国家农村发展的基本经验，无论是美国、法国还是日本、韩国都把加强农村基础设施建设作为推动农村发展的主要措施。例如韩国在“新村运动”中投入了大量财政资金用于发展农村基础设施，在 20 世纪 60 年代末 70 年代初，韩国为了支持农业基础设施的建设，几乎将近 50% 的投资投向农业。

a) 交通

在城市群发展中，交通基础设施是城-乡-城的连接线，也是经济要素流动的重要通道，可以说完善的交通体系是乡镇和农村实现人口和产业反磁力发展的基础。另一

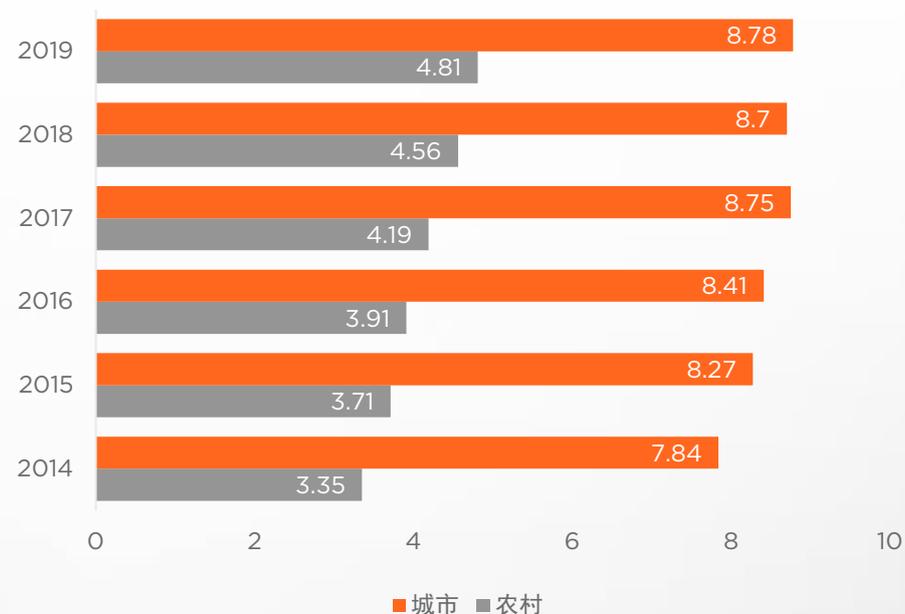
方面，交通建设犹如农村面对城市的大门，不仅缩短了城乡的空间时间距离，还会对改善劳动力人口结构、农村生态文明、农村整体素质等产生积极影响。

b) 公共设施或服务

在我国的长期二元制度和经济结构下，城市的基础公共设施和服务相对发达，而乡村基础设施建设相对落后、基本公共服务不够健全（图 37）。公共服务均等化是城乡融合发展进程中的基础环节，通过充分利用政府投资和社会资本投资，提高乡村基本公共服务和设施供给效率，实现完善的城乡教育、医疗卫生等公共资源的均等化配置。

图 37: 城乡每千人医疗卫生机构床位

数据来源: 国家统计局, 戴德梁行研究部



3. 发展乡村特色产业：

过去人们通常存在把城市放在中心和主导地位、乡村放在从属和被动地位的倾向。在城乡融合进程中则需要两者地位平等，将两者视为融合共生的有机整体，尊重农村的原有肌理，发展适合自身特色的产业。从而在城、乡地域之间形成资源共享、优势互补、利益共享的一体化发展模式，实现共生发展的新城乡格局。

a) 特色小镇

2015 年 12 月，习近平总书记就建设特色小镇做出重要批示，强调了特色小镇建设对经济转型和新型城镇化建设的重要意义。一般来说，特色小镇位于城乡接合部，位于我国城市群 - 乡 - 城空间布局中的“节点”位置，因此建设特色小镇既能带动乡镇、农村的发展，又能实现城市与乡村的经济流动，是城乡融合发展的重要突破口。

在日本，茨城大洗町动漫影视制作小镇（案例 2）位于东京都市圈第三层级，原是名副其实的“穷乡僻壤”。2012 年因动画《少女与战车》大火，政府和居民通过动漫主题汇聚人气，进行周边动漫主题旅游业的开发，在产业上布局影视拍摄、后期制作等，构建了完整的日本特色动漫产业集群。动画播出一年后，在政府和居民的积极配合下，来到大洗町的游客就增加了 16 万人，带来了 7.21 亿日元的直接经济效益，当地鹿岛临海铁道线的乘客数增加了 2 万多人，来自“故乡纳税”的募捐收入最多时飙升 10 倍……依托动漫小镇，大洗町不仅实现了当地的经济的发展，更完善了东京都市圈的发展规模。由此可见，在城市群发展中，特色小镇的“节点”角色意味着可以成为城市群中乡镇或农村聚集经济要素的载体，特别是高端要素的载体；另一方面也意味着特色小镇可以根据需要，灵活地布局在城市外围、都市圈内部等条件好的地方，亦可以布局在城市群发展的断裂带上和乡村振兴的重点地区，从而成为带动城乡发展的政策手段。

目前，中国拥有 403 个特色小镇。从产业类型上看，特色小镇一般主要有 4 大类型：农业主导型、休闲旅游型、交通产业型及其它产业（表 3）。

日本茨城大洗町动漫影视制作小镇

位置

关东地区、东京都东北部，东京都市圈第三层级

特色产业

依托动漫《少女与战车》，通过动漫主题汇聚人气，进行周边动漫主题旅游业开发，在产业上布局影视拍摄、后期制作

措施

- 政府支持动漫相关产业发展
- 发展旅游业
 - 通过政府改造和居民自行配合提供旅游载体
 - 政府组织主动动漫活动
 - 塑造动漫氛围，如在建筑、交通等各类载体塑造动漫形象

成果

- 客流：
 - 游客就增加了 16 万人，鹿岛临海铁道线的乘客数增加了 2 万多人
 - 大洗当地的传统节日“鮫鯨祭”的参加人数从最初的 3 万人暴增至 13 万人
 - 有一半多的粉丝都会反复造访大洗町 4 次以上。
- 经济
 - 带来了 7.21 日元的直接经济效益，
 - 町内的商户月收入最高增长 3 倍
 - “故乡纳税”的募捐收入最多时飙升 10 倍

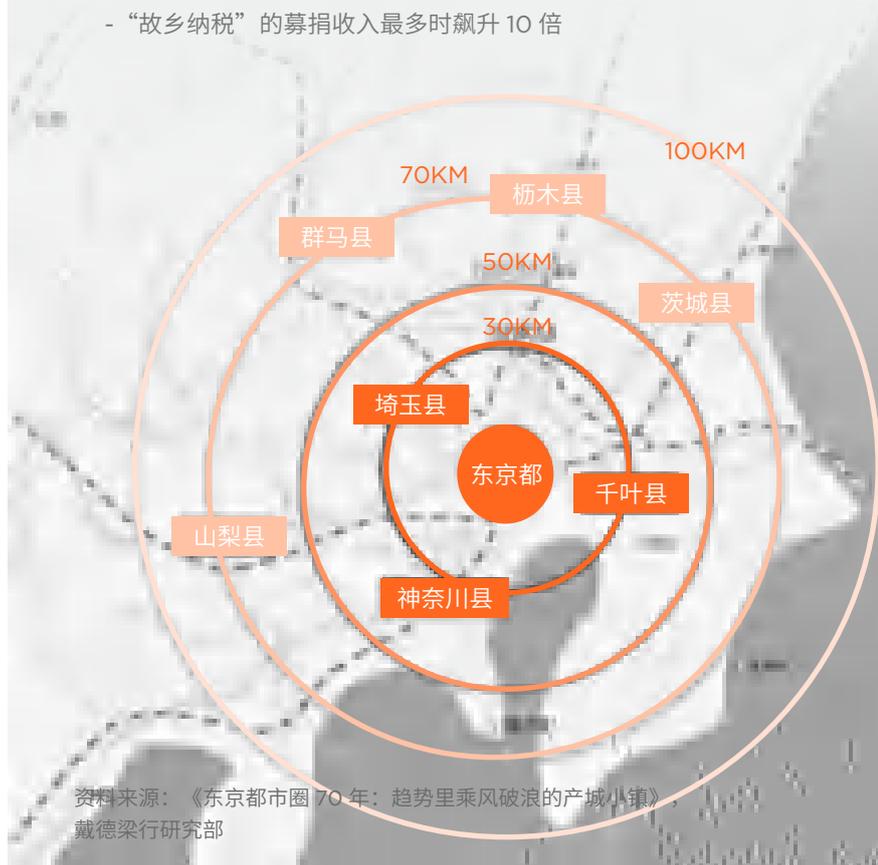


表 3：特色小镇主要类型介绍

资料来源：戴德梁行研究部

类型	子类型	特点	空间布局	主要发展模式	案例
农业主导型	基础农业	依托农业发展，尤其是现代农业，支撑当地经济的特色小镇的类型	远离城市地区 农业地区	政府导向	德国吕德斯海姆；阿姆斯特丹库肯霍夫公园；荷兰宝斯普；荷兰羊角村
	农旅结合	指将农林牧渔业与旅游业结合发展的特色小镇类型，具体包括度假、观光、休闲等形式	城乡结合带	政府与市场导向结合 个人或企业建设运营	美国纳帕谷；法国普罗旺斯；定海远洋渔业小镇；桐乡桑蚕小镇；庆元香菇小镇
休闲旅游型	生态资源主导	依托自然资源，坐拥秀丽山/水/林/田/湖的小镇，以此为发展基础，开发打造综合性的旅游小镇的类型	自然资源丰富、 环境优美地区	以市场导向为主 酒店集团 开发类企业	德国巴登：沐浴之城特色小镇；瑞士依云镇；意大利波西塔诺；卢塞恩小镇；中国太子小镇
	都市休闲游	根据城市消费者的节假日休闲需求有针对性的开发，多以短途的休闲度假为主	近郊，具有较好的自然资源条件	市场导向为主 个人或企业开发运营	英国海伊小镇；澳大利亚谢菲尔德壁画小镇；马耳他大力水手镇；小汤山温泉小镇；安吉天使小镇；琼海博鳌小镇
	历史文化型	依托小镇内原有的历史文化脉络，打造的休闲、文化小镇	具有历史文化底蕴的近郊或远郊均可	政府与市场导向结合 政府平台公司 企业	英国温莎小镇；斯特拉特福德；韩国河回民俗村；比利时布鲁日；江西婺源
交通驱动型		拥有得天独厚的交通区位条件，依托与交通、物流等密切相关的产业成为区域的交通网络节点。	机场、港口、 TOD 站点等交通枢纽	政府与市场导向结合 政府平台公司 企业开发运营	瑞士朗根塔尔小镇；建德航空小镇；萧山空港小镇；博尚茶马古道小镇
其它产业类型 (如金融、科技等产业小镇)		在政府扶持下，拥有较好的产业资源和产业基础，通过展示、销售等环节吸引消费者。	产业聚集发展区	政府主导 政府平台公司 企业开发运营	格林威治对冲基金特色小镇；格拉斯香水产业特色小镇；赫尔希镇；拉赫全球体育用品产业特色小镇

b) 现代农业

为保证粮食的基本安全需求，我国将长期坚守 18 亿亩耕地红线，这意味着在我国城市群中距离中心城市较远的地带不可避免会布局农业产业。因此，促进农业现代化发展、提升农业经济效率，是城乡融合过程中不可避免的课题。

作为农业现代化重要载体之一，农业产业园是农业高效集中发展的重要路径。法国乡村地广人稀，但法国在天然生态资源的基础上，通过农庄概念吸引游客观光体验，生产和加工高经济价值产物，实现了农业经济的高效发展。以法国普罗旺斯为例（案例 3），1994 年前，法国薰衣草因难养活，竞争力大等原因开始没落，大量普罗旺斯农民连基本温饱都无法解决。但作为法国具有文化意义的农作物，法国政府积极介入，例如推荐农民种植易存活易繁殖的亚种，提供补助金及适合耕种的特殊农具等。在薰衣草大面积成功种植后，普罗旺斯围绕薰衣草，鼓励农民根据实际情况或配套综合休闲项目、发展上下游产业，如以薰衣草观光体验为主的农庄，利用现代技术制作更有经济价值的薰衣草精油、化妆品等。

另外值得一提的是，“品牌”塑造是现代农业有别传统农业发展的重要环节。普罗旺斯依托薰衣草，打造“文艺+”休闲主题，结合中世纪的骑士爱情故事，大力宣传普罗旺斯的浪漫情怀。在有效的品牌战略选择和运营中，普罗旺斯的薰衣草成为区域的强大发展动力，相关旅游业、文化创意产业让普罗旺斯的居民摆脱了原有农业生产到销售的单一产业链，形成了多产业链互动互促的发展效益。

c) 康养旅游

当今时代，人口老龄化已成为全球广泛关注的社会问题。根据联合国预测：2025 年前后，我国 65 岁及以上人口比例将超过 14%，从“老龄化社会”迈入“深度老龄化社会”；2035 年前后，我国人口老龄化比例可能超过 20%，进一步升级为“超老龄化社会”；2060 年前后，我国人口老龄化比例或将达到 30%，届时全国有将近三分之一的人口超过 65 岁。

法国普罗旺斯薰衣草



资料来源：戴德梁行研究部

受之前以经济建设为中心的城镇化发展模式的影响，城市老人原地养老的成本较高，且城市生态环境受损严重，城市人居环境

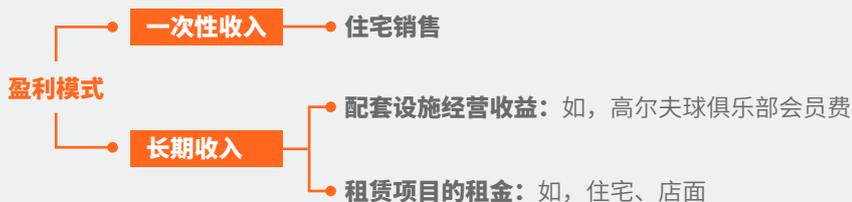
难以满足世界卫生组织（WHO）倡导的健康城市标准（图 38）。远离城市的乡村在人文景观、自然环境、邻里关系、生

图 38：健康城市十大标准

资料来源：世界卫生组织，戴德梁行研究部

- 1 清洁、美丽、安全的居住环境
- 2 食物、饮水、能源供给充足，废物高效处理
- 3 居民的住房、饮食、用水、收入、工作条件和安全保障进一步提高
- 4 拥有强大的有效的相互支持的社区，为促进健康而共事
- 5 能使居民享有促进健康和幸福的政策
- 6 提供促进居民之间交流与合作的娱乐和休闲活动
- 7 尊重不同种族、宗教、文化人群的不同选择
- 8 卫生视为公共政策中不可缺少的组成部分，引导公民采取健康的生活方式
- 9 为改善卫生服务的可行性和质量而不懈努力
- 10 使人民活得更健康长寿，更少受到疾病的困扰

美国太阳城



资料来源：戴德梁行研究部

活节奏等方面具有先天优势，因此康养行业具有反向发展特征，即客流主要从发达地区向发展中地区、从城市向农村流动。全世界大型养老社区的标杆——美国太阳城几乎均选址在土地价格低廉的郊区位置（案例 4）。此外，一个康养项目的投资一般都在几十亿乃至上百亿，布局乡村必将带动周边几十甚至上百公里的经济的发展，成为乡村发展的“推进器”。

依托基础设施建设，乡村康养旅游产业可为老人提供丰富的选择，如：往返于城乡两地居住、乡村短期居住、购置房产就地养老等等。美国凤凰城“太阳城”项目，每年居住的总人数在 44,000 人左右，其中 28,000 人是常住客户，16,000 人是旅游度假客户。其实，无论是长居还是短居的老人，在选择乡村养老后和亲朋就在无形中成为了促进城乡文化交流和乡村经济发展的流动要素。据统计，美国 50—74 岁的城市老人移民对促进乡村创业、改善当地经济收入的贡献已高于年轻群体。

产城融合

受益于城市群协同发展、中心城市带动及外溢辐射，城市群重点城市及大城市周边县域将拥有巨大机遇。产业作为承接发展机遇的抓手，承担着经济转型以及竞争力提升的重任，能有效帮助所在区域实现综合实力的提升，从而实现城市群的实力提升。

同时，产业的发展离不开城市。在我国改革开放初期，产业园区通常选址于城市郊

区并且独立于城市主要生活区，有独立的地域空间，功能相对单一，以实现产业功能的集聚为主。但经过多年发展，职住不平衡、生产与生活服务设施缺乏、城市交通拥挤、潮汐式交通等问题开始出现，在这样的背景背景下，产城融合概念应运而生。

国务院在《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》中明确了“产城融合”的发

展理念，强调“统筹生产区、办公区、生活区、商业区等功能区规划建设，推进功能混合和产城融合，在集聚产业的同时集聚人口，防止新城新区空心化”。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》也明确指出，“坚持产城融合，完善郊区新城功能，实现多中心、组团式发展”。

产城融合的基本发展理念

1. 以产业带动城市，让城市为产业配套

产业作为发展经济的重要抓手，产业聚集的地方就会有就业人口。产业聚集度越高，人口数量就会越大，经济也就越发达。城市作为承载人口生活和展示产业发展能级的载体，其规模和影响力也会越大。反过来，城市提供的居住、教育、医疗、休闲等各种功能越完善，也就越能吸引产业落地和人口的安家置业。因此，产业与城市的发展相互需求、彼此促进，最终形成产、城、人融合发展。

2. 以人为本

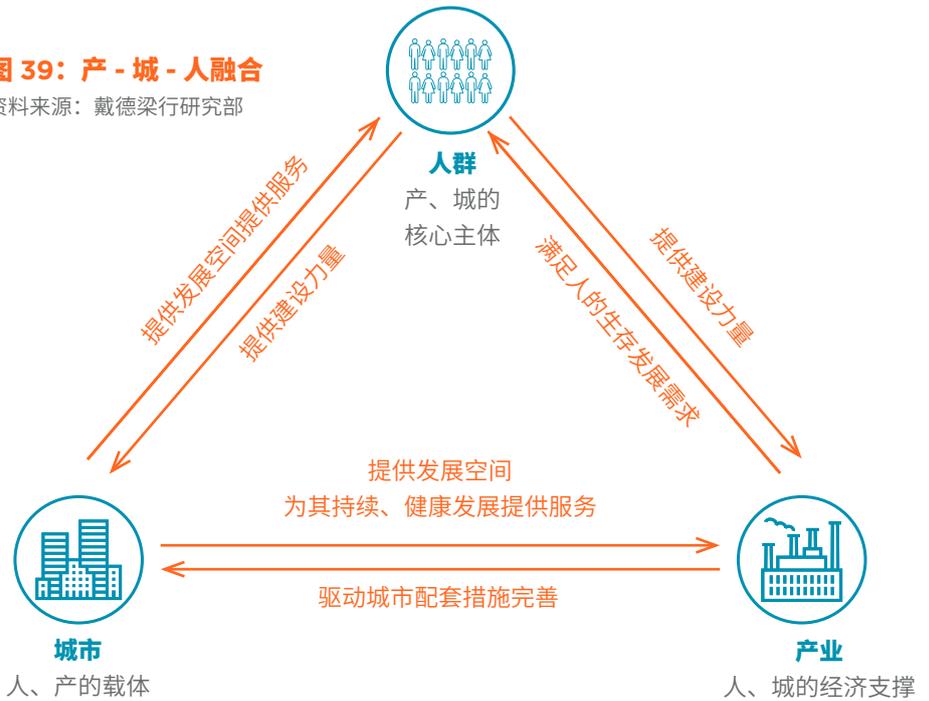
城市是提供居住和生活的场所，最终是要为居民提供服务。产业作为城市发展的要素，归根结底也是为了满足人们的美好生活需求而存在。因此，产城融合本质上是“产—城—人”的融合，是在人本主义导向下对人、环境、产业、载体的再理解和再组合，其中“人”是连结“产”和“城”的纽带（图 39）。在这个意义上，产城融合不仅表现为产业布局与城市功能的融合，还表现为居住、就业、日常生活需求的融合与互动，以及经济与环境的协调等，是生产、生活、生态的统一。

3. 与老城的有机融合

产城融合发展需要贯彻规划先行的发展理念。无论是原有城区内部，还是新城区与老城区之间，都需要合理布局各类生产、生活要素，实现功能互补、相互连接的空

图 39：产 - 城 - 人融合

资料来源：戴德梁行研究部



间体系，从宏观角度统筹产业、生活、生态三大布局。一方面，从城市产业布局来看，新城区要明确与老城区不同的产业定位和功能定位，形成互补互动、同频共振的效果。通过交通联系实现全域人口流动，同时将医疗、教育等社会资源向新城布局，在满足新城服务配套的同时，缓解老城因资源紧张导致的人口密度过大，医疗资源配比不足等问题。另一方面，新区应秉承可持续发展理念，打造生态、人文等景观环境，通过老城与新城的平衡解决城市绿地、污染等问题。总而言之，产城融合过

程中，新的产城片区应在更宏观的范围内，按照“功能互补，区域互动，协调推进”的思路，实现新老城区的共同发展。

不同空间的产城融合特点

在城市空间布局的框架下，产业和城镇融合发展一般发生在老城区、新城区以及城镇/乡村。不同空间的产城融合有着不同的特征和实施路径，只有选择适应的发展思路，才能更快更有效的实现产城融合（表 4）。

表 4：不同空间产城融合特点

资料来源：戴德梁行研究部

	地理特征	产城融合原则	实施路径	潜在产业
老城区	人口密度大 可开发空间小	开发与保护并重	老城区改造 原产业升级	服务业 高附加值产业
新城区	城市外沿区域	配套至上 坚持人本主义 科学规划与老城区产业协同	政府宏观规划 产业头部企业引领 城市功能与产业匹配	劳动力密集型产业 高附加值产业 新兴产业
城镇/乡村	远离城市	坚持耕地红线 保护乡村原有肌理服务乡村	产业集群发展 小城新型城镇化	现代农业 休闲旅游业

产城单元：

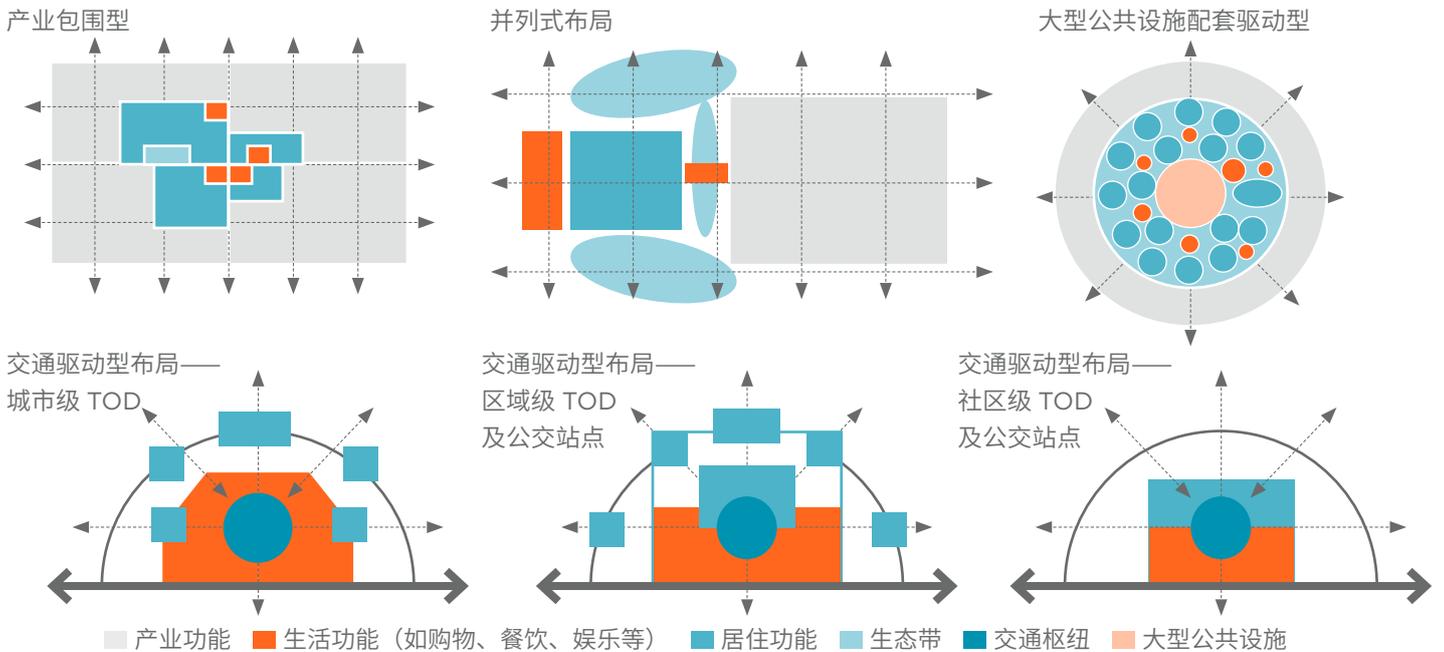
在人本主义的思路下，无论是老城区、新城区还是乡村，产城融合的规划都需要包含生产、居住、交通、生活四大功能。在产城融合概念下，这四个功能是一个完整

的产城单元的必备要素。换句话说，一个产城单元需要在合理的范围尺度内，实现生活、居住、生产配套的有效规划，而这些功能被合理布局在产城单元内形成系

统，就形成了生活圈概念。例如粤港澳大湾区1小时生活圈就是依托高铁建设，实现广佛、深港、珠澳三极之间1小时生活、居住和生产功能。

图 40：产城单元布局类型示意

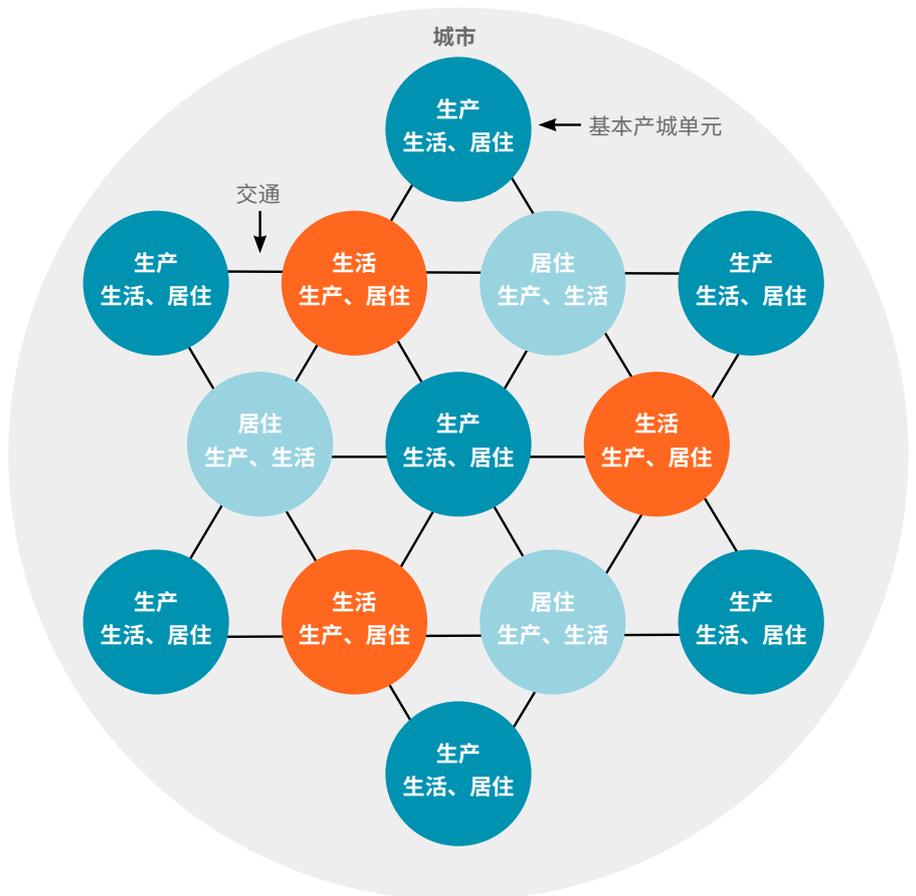
资料来源：《天府新区产城融合协调发展路径研究》



一个区域，乃至一个城市其实都是由大小不一的产城单元构成，单元和单元之间用生态廊道隔离。根据出行习惯，产城单元的规模一般在15至45平方公里之间，这样可充分保证单元内部居民的职住平衡。为更好的让产业推动城市发展、让城市为产业服务，在产城融合的理念下，不同的产业会形成形态不一的产城单元空间布局（图40），各个产城单元彼此融合影响，最终形成一个城市（图41）。

图 41：产城单元融合

资料来源：戴德梁行研究部



产城融合的不同发展类型

1. 转型升级：

产业园区的升级转型：

这一类产城融合发展的特征是在初期重点发展产业，通过产业龙头企业，或产业的聚集提供大量的就业岗位聚集人口，同时提升园区知名度。随后，在产业人口达到一定水平后，为实现对产业人口的服务，园区内提供的相应住宅、公共服务设施，并不断优化人居环境，最终实现产城融合。

苏州工业园建于1994年，最初只是一个单纯的工业园区，但通过招商吸引了韩国三星、美国BD、日本百家等外资企业入驻。龙头企业带动了产业链上下游发展，形成产业人口聚集，1998年园区首个安居小区竣工，随后一系列配套建设跟进。在城市发展产业不断升级的机遇下，苏州工业园依托自身的综合实力最终实现产业结构优化和企业能级提升。但不得不提的是，要实现最终产城融合的转型，必须依靠建设初期的科学制度设计和优质的产业园区服务。苏州工业园区在初步规划阶段为避免局限于单一的工业经济功能，就按照城市功能区的要求，保留了非常多的商业发展、住宅和公共服务的建设用地，并提出了“工业—住宅—商业”的发展和建设顺序，为后期人口聚集、生活需求乃至产业升级提供了充足空间。

零产业区转型升级：

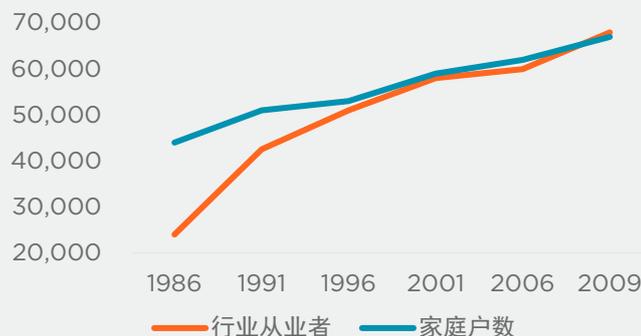
零产业区一般仅具有居住功能和生活服务相关产业，多因疏解中心城区人口压力而规划设计。由于仅有居住功能，在区域人口增长乏力时，则需要通过升级原有产业、或增加新的产业，并完善区域功能，实现人、产、城的融合发展。在日本经济高速发展时期，日本规划建设了数座缓解中心城市人口压力的新城，如多摩新城（案例5）。20世纪70年代，多摩新城凭借交通优势和高住宅比例，承接了大量东京外溢人口。但随着日本经济增速放缓，缺乏产业支撑的多摩新城受到明显负面影响，全城人口增长缓慢。为尽快扼住多摩新城的人口负增长，政府采取了企业入驻奖励制度、税收减免、给予雇佣本地市民的企业现金奖励等方式吸引产业。虽然收效甚微，但从1980年代中后期开始，多摩新城的卧城性质开始得到缓解，转向职住平衡的方向发展。

日本多摩新城

承载东京高速发展而来的居住新城



多摩新城行业从业者与家庭户数变化



资料来源：张贝贝，刘云刚，《“卧城”的困境、转型与出路：日本多摩新城的案例研究》，《国际城市规划》，戴德梁行研究部

2. 平地造城

平地造城是我国如今众多一二线城市在缓解中心城市压力同时，通过向外发展产业提升城市综合竞争力的常用模式，如成都天府新区等等。平地造城模式一般规模巨大，约几十乃至上百平方公里，涉及大小不一的产城单元，因此一般由政府进行宏观规划，再将不同大小的单元开发权或 / 和运营权交予开发商，最后政府

根据情况进行统筹监督管理等。在平地造城的开发中，政府和开发商能够在区域还是“白纸”阶段进行科学的规划，实现人、城、产的全面融合，从而最大限度的降低前种模式因后期升级转型而产生的资金或时间成本。

该模式的发展特点：

a) 前期的科学宏观规划。

通过科学合理的规划，选择目标产业，实施产城布局，解决与老城区的功能互补等问题。英国米尔顿·凯恩斯新城最初只是在规划初期，便前瞻性地选择了与邻居伦敦关联性强和外溢的服务性产业，如娱乐、餐饮、咨询、教育等，最后成功承接了伦敦外溢人口和产业（案例6）。

b) 基于“产业+地产”的发展模式。

新城在产业招商和载体建设的同时进行房地产开发，两者同步进行，通过不同的产城单元空间布局将城市功能要素至于新城开发中。

c) 可持续发展的先进理念。

“金山银山不如绿水青山”的思想已经逐渐成为现在新区开发的基本原则，成都天府新区建设规划前期就制定了70%的生态用地红线，在面对经济效益与生态环境的博弈中，政府和开发商已经侧重考虑绿色生态发展。

CASE STUDY 案例 6

米尔顿·凯恩斯

从一片村镇和农场变身成为区域性中心城市

发展模式：成立米尔顿·凯恩斯开发公司 (MKDC)
产业：承接伦敦外溢产业，以生产服务业为主

1967-1992 年：规划建设期

1992-2004 年：稳定发展期

发展模式：政府规划和经营
MKDC 将规划权和经营权交还地方政府
主要产业：生产服务业为主

人口从 6 万增长至
20 万人

积极融入伦敦大都市圈建设
农牧业向现代生产性服务业的成功转型

积极融入伦敦大都市圈建设
2008 年金融危机，米尔顿·凯恩斯与牛津、剑桥两大学府深度合作，
打造知识密集型产业集群

建设和运营模式：米尔顿·凯恩斯合伙公司 (MKP)
政府成立 MKP，负责规划和开发权限
产业：知识密集型产业、总部经济

2004 年 -2013 年：扩张期

2013 年至今

建设和运营：政府负责规划，
MKDP 建设和运营
米尔顿·凯恩斯合伙公司将规划开发权交还给政府，成立土地开发公司 (MKDP)
产业：金融、现代物流、高性能汽车为主导

经过 50 多年发展，米尔顿·凯恩斯成为英格兰中部的区域性中心城市，生产效率在全英排第二，仅次于伦敦
人口增长和商业吸引力常年位居英国前列
产业结构与伦敦、伯明翰深度互动

资料来源：《从特大城市周边卫星新城转向区域中心城市的蝶变——米尔顿·凯恩斯的经验》，戴德梁行研究部

6

中国典型城市群的发展现状及趋势

中国典型城市群发展规划及战略定位

截至目前，相关规划提出的中国 19 个城市群中已有 11 个城市群规划获得国务院批复，为对应城市群的范围、定位、发展目标与方向做出了具体的指引。而在实际发展中，结合当下区域发展的基础，不同城市群也呈现出不同的发展状态和阶段。¹⁴（表 5）

表 5：主要指标概览

资料来源：各城市群发展规划 / 各地统计局网站，戴德梁行研究部

发展类型：优化提升型		
<p>城市群名称：京津冀</p> <p>中心城市：北京、天津、石家庄</p> <p>面积：22.60 万平方公里</p> <p>人口：1.15 亿</p> <p>GDP：8.86 万亿</p> <p>战略定位：以首都为核心的世界级城市群、区域整体协同发展改革引领区、全国创新驱动经济增长新引擎、生态修复环境改善示范区。三省市定位分别为：北京市“全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心”；天津市“全国先进制造研发基地、北方国际航运核心区、金融创新运营示范区、改革开放先行区”；河北省“全国现代商贸物流重要基地、产业转型升级试验区、新型城镇化与城乡统筹示范区、京津冀生态环境支撑区”。</p>	<p>城市群名称：长三角</p> <p>中心城市：上海、南京、杭州、合肥</p> <p>面积：21.17 万平方公里</p> <p>人口：1.65 亿</p> <p>GDP：20.51 万亿</p> <p>战略定位：顺应时代潮流，服务国家现代化建设大局，从战略高度优化提升长三角城市群，打造改革新高地、争当开放新尖兵、带头发展新经济、构筑生态环境新支撑、创造联动发展新模式，建设面向全球、辐射亚太、引领全国的世界级城市群。</p>	<p>城市群名称：珠三角</p> <p>中心城市：香港、广州、深圳</p> <p>面积：5.65 万平方公里</p> <p>人口：0.86 亿</p> <p>GDP：11.53 万亿</p> <p>战略定位：充满活力的世界级城市群，具有全球影响力的国际科技创新中心，“一带一路”建设的重要支撑，内地与港澳深度合作示范区，宜居宜业宜游的优质生活圈。</p>
<p>城市群名称：成渝</p> <p>中心城市：重庆、成都</p> <p>面积：18.5 万平方公里</p> <p>人口：1.03 亿</p> <p>GDP：6.82 万亿</p> <p>战略定位：根据资源环境承载能力，优化提升核心地区，培育发展潜力地区，促进要素聚集，形成集约高效、疏密有致的空间开发格局，建设引领西部开发开放的国家级城市群。</p>	<p>城市群名称：长江中游</p> <p>中心城市：武汉、长沙、南昌</p> <p>面积：31.7 万平方公里</p> <p>人口：1.27 亿</p> <p>GDP：9.39 万亿</p> <p>战略定位：中国经济新增长极，中西部新型城镇化先行区，内陆开放合作示范区，“两型”社会建设引领区。</p>	
发展类型：发展壮大型		
<p>城市群名称：中原</p> <p>中心城市：郑州</p> <p>面积：--</p> <p>人口：--</p> <p>GDP：--</p> <p>战略定位：着眼国家现代化建设全局，发挥区域比较优势，强化创新驱动、开放带动和人才支撑，提升综合交通枢纽、产业创新中心地位，打造资源配置效率高、经济活力强、具有较强竞争力和影响力的国家级城市群。</p>	<p>城市群名称：关中平原</p> <p>中心城市：西安</p> <p>面积：10.71 万平方公里</p> <p>人口：0.39 亿（2016）</p> <p>GDP：1.59 万亿（2016）</p> <p>战略定位：围绕建设具有国际影响力的国家级城市群、内陆改革开放新高地，加快在以下发展定位上实现突破，向西开放的战略支点。引领西北地区发展的重要增长极，以军民融合为特色的国家创新高地，传承中华文化的世界级旅游目的地，内陆生态文明建设先行区。</p>	<p>城市群名称：北部湾</p> <p>中心城市：南宁</p> <p>面积：11.66 万平方公里</p> <p>人口：0.41 亿（2015）</p> <p>GDP：1.63 万亿（2015）</p> <p>战略定位：发挥地缘优势，挖掘区域特质，建设面向东盟、服务“三南”（西南中南华南）、宜居宜业的蓝色海湾城市群。</p>

¹⁴ 个别城市群的范围涉及某些城市的一部分区域，本文所涉及之人口、经济数据，均涵盖这些城市的全部范围

发展类型：培育发展型

城市群名称：哈长

中心城市：哈尔滨

面积：5.11 万平方公里

人口：0.2 亿（2015）

GDP：--

战略定位：东北老工业基地振兴发展重要增长极。着力推进结构性改革，加快转变发展方式，改造提升传统产业，建设国家新型装备制造业基地、粮食生产基地、食品医药产业的绿色安全示范区，加快形成以创新为引领和支撑的经济体系和发展模式，带动东北地区经济转型发展。

城市群名称：呼包鄂榆

中心城市：呼和浩特

面积：17.5 万平方公里

人口：0.11 亿（2016）

GDP：1.42 万亿（2016）

战略定位：充分发挥比较优势，彰显区域和民族特色，建设面向蒙俄、服务全国、开放包容、城市协同、城乡融合、绿色发展的中西部地区重要城市群。

城市群名称：兰州 - 西宁

中心城市：兰州、西宁

面积：9.75 万平方公里

人口：0.12 亿（2016）

GDP：0.49 万亿（2016）

战略定位：着眼国家安全，立足西北内陆，面向中亚西亚，培育发展具有重大战略价值和鲜明地域特色的新型城市群。

聚焦五大城市群的发展及历程

长三角城市群： 经济规模一骑绝尘

长三角城市群包括上海，江苏省的南京、苏州等，浙江省的杭州、宁波等以及安徽省的合肥、芜湖等共 26 市，总面积 21 万平方公里，全国占比 2.4%。是我国经济最发达、城镇集聚程度最高的城市群，是中国经济发展的重要引擎。（图 42）

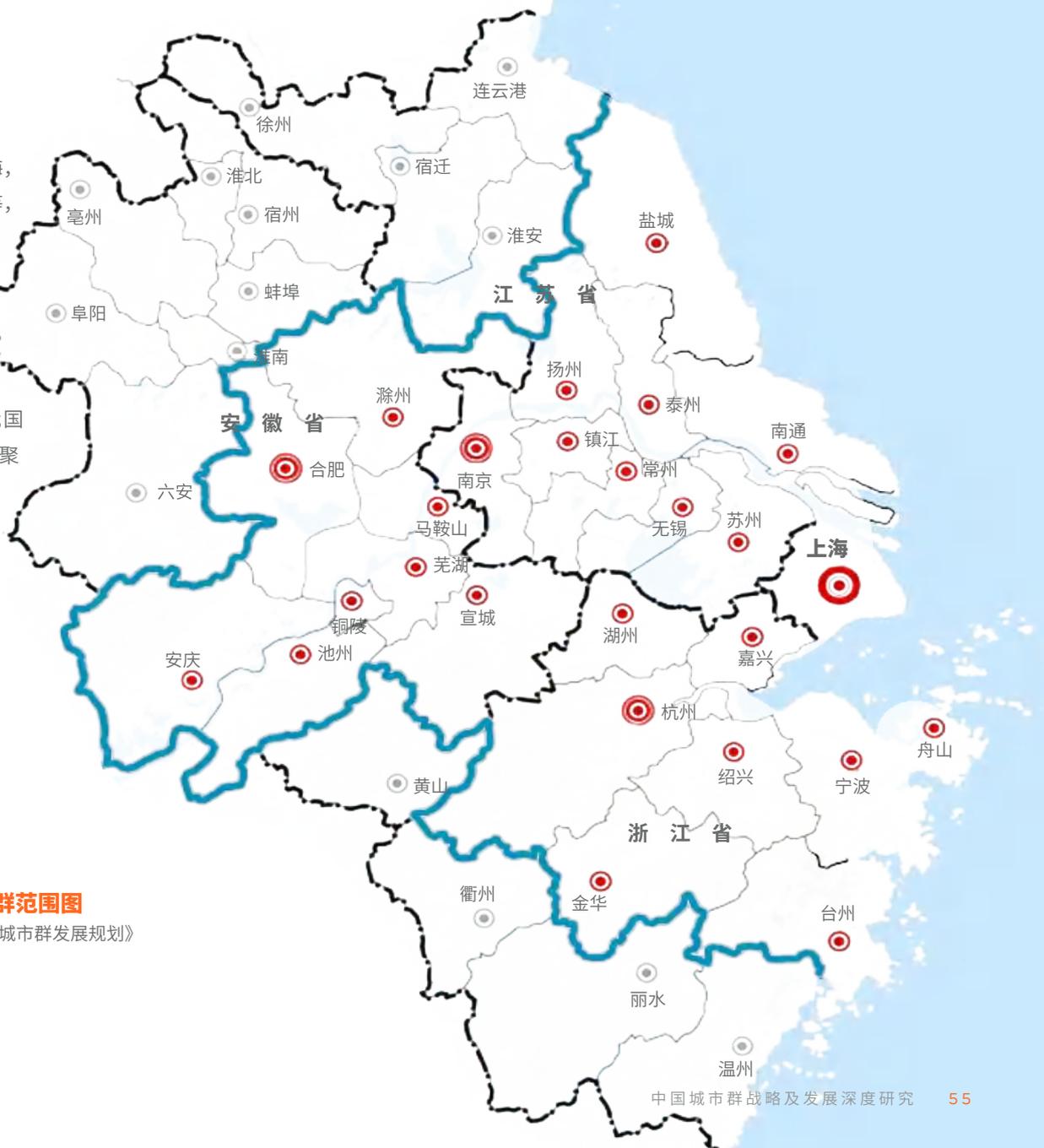


图 42：长三角城市群范围图

资料来源：《长江三角洲城市群发展规划》

--- 省（市）界
— 长三角城市群范围

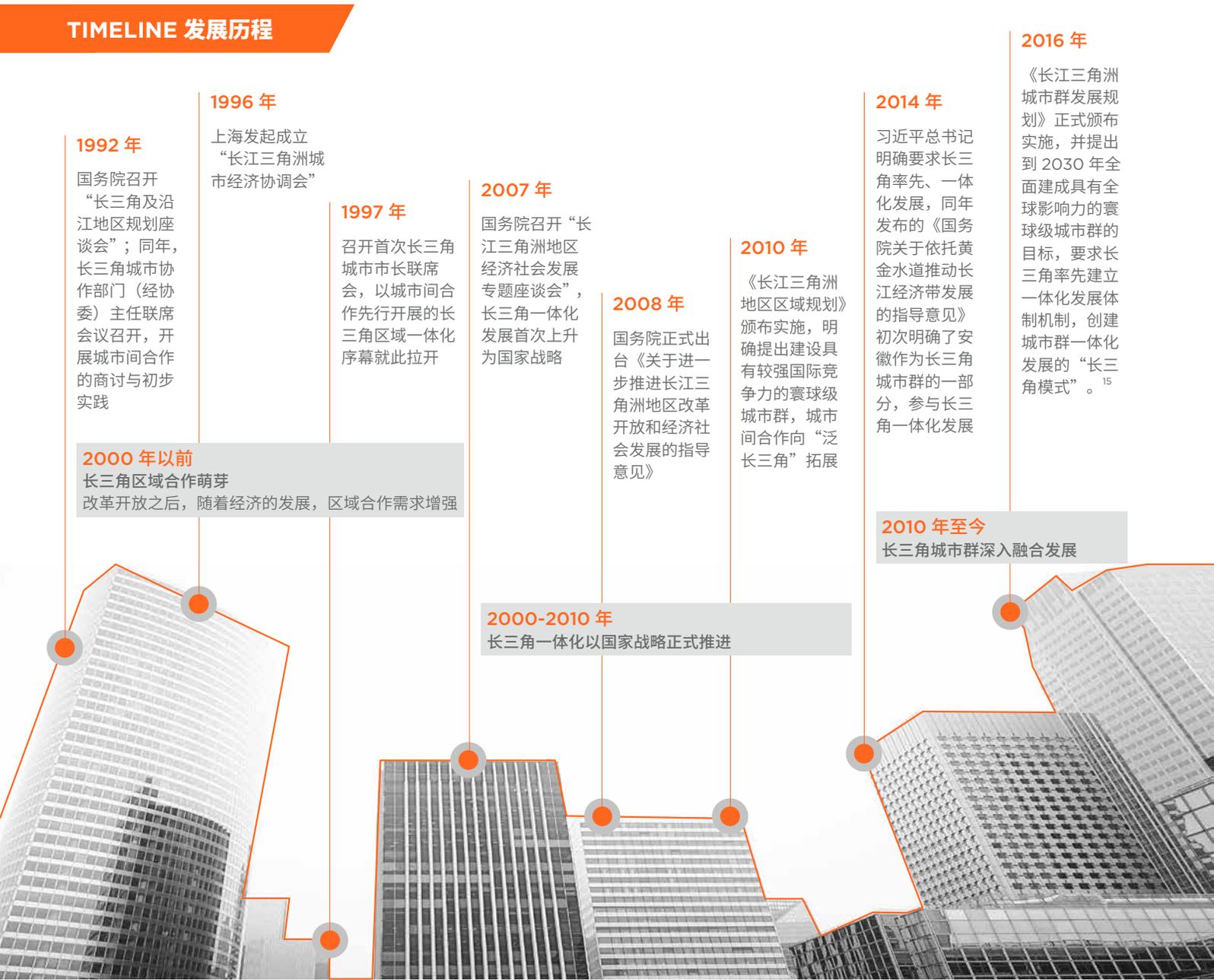
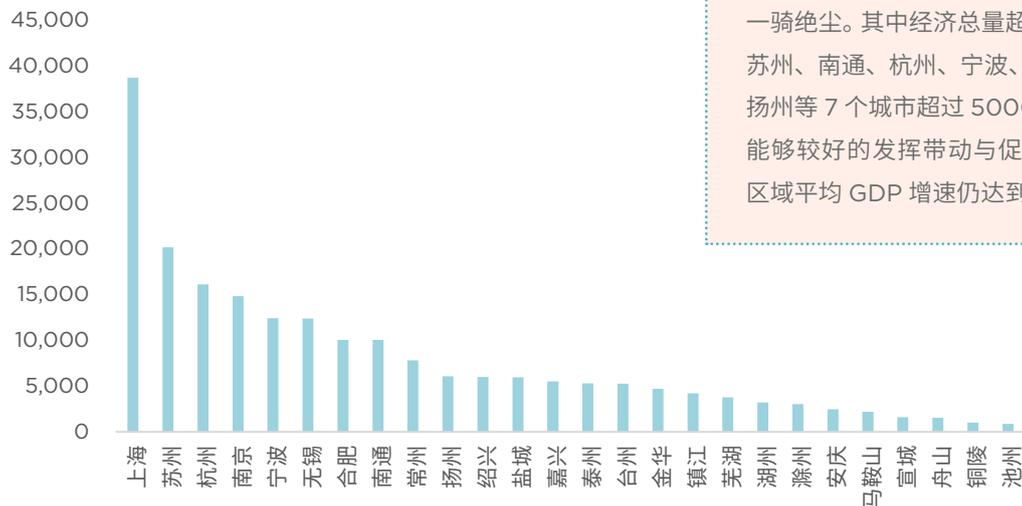


图 43：长三角城市群 2020GDP 总量排名（亿元）

资料来源：各地统计局网站，戴德梁行研究部



2020年，长三角城市群GDP总量达20.51万亿元，在全国占比20.19%，是位列第二位的粤港澳城市群的1.8倍，可谓一骑绝尘。其中经济总量超万亿的城市已有上海、南京、无锡、苏州、南通、杭州、宁波、合肥七个，同时还有常州、盐城、扬州等7个城市超过5000亿元，大中小城市分布较为合理，能够较好的发挥带动与促进作用，提升规模效应。2020年区域平均GDP增速仍达到4%，发展动力强劲。（图43）

¹⁵ 陈雯《长三角一体化的发展脉络与未来走向》，《群众》2018年第12期



2020 年末常住人口 1.65 亿人，在全国占比 11.44%，人均 GDP 达 12.42 万元。2010-2020 十年间总人口增加量 1,767 万人，在全国占比 24.52%。其中人口增长超百万的城市与经济总量超万亿城市基本一致。与其他城市群相比，长三角城市群城市规模梯度更为合理，在 26 个城市中，既有人口总量超千万的上海、苏州、杭州等超大城市，也有南京、无锡、常州、宁波、合肥等 10 个人口规模介于 500-1000 万之间的特大城市，都市圈范围相互重叠、连片发展，都市连绵区逐步形成。

在交通方面，长三角城市群是中国获准修建城市轨道交通最多的城市群，同时市域（郊）铁路也最为发达，根据“十四五”时期长三角地区轨道交通规划图，未来长三角地区将通过铁路全部串联，无一空白区域。

在产业发展优势上，上海鲜明的优势是创新能力、服务业发展水平、科技人才的汇聚。江苏是制造业最密集的地区，尤其是先进制造业。浙江民营经济发达，片区经济与块状经济实力较强；安徽则有较为充

足的劳动力资源，新兴产业发展迅猛。在产业分工上，由原来的垂直分工为主，向垂直分工和水平分工并行的分工格局发展。与此同时，除上海、杭州、南京等城市外，长三角仍有大部分地区以传统制造业为主，并集中于中低端制造业，亟待产业转型升级。新兴产业成为各省市重点聚焦领域，但各省主导产业仍面临同质化及定位不清等问题，产业协同效用尚未充分发挥。¹⁶（图 44）

图 44：长三角城市群产业分工

资料来源：戴德梁行《中国都市圈发展报告 2019》

常州市

打造“智能制造名城”，形成能源互联网特色产业

杭州市

“中国电子商务之都”，将打造国际电子商务中心，互联网与电子商务产业优势显著

苏州市

“中国制造业之都”，先进制造业发“中国制造业之都”，先进制造业发展处全国地级市领先地位

合肥市

建设综合性国家科学中心，科技创新促进传统工业转型，战略性新兴产业发展势头强劲

无锡市

“中国物联网之都”，物联网与智能制造产业集聚

上海市

长三角核心城市，国际经济中心、金融中心、贸易中心、航运中心、科技创新中心；高端现代服务业和先进制造业集聚

南京市

由“中国软件名城”迈向“国际软件名城”，软件和信息技术产业优势明显

南通市

“中国纺织之乡”，高端纺织、船舶海工、电子信息等产业优势显著

宁波市

航运贸易、绿色石化、汽车制造产业集聚

¹⁶ 戴德梁行，《中国都市圈发展报告 2019》

粤港澳城市群： 经济效率领先，增长动力强劲

粤港澳大湾区包括香港特别行政区、澳门特别行政区和广东省广州市、深圳市、珠海市、佛山市、惠州市、东莞市、中山市、江门市、肇庆市（以下称珠三角九市），是我国开放程度最高、经济活力最强的区域之一，在国家发展大局中具有重要战略地位。《粤港澳大湾区发展规划纲要》对其战略定位为：充满活力的世界级城市群、具有全球影响力的国际科技创新中心、“一带一路”建设的重要支撑、内地与港澳深度合作示范区、宜居宜业宜游的优质生活圈。（图 45）



图 45
广东省城镇化空间格局示意图

资料来源

《广东省国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》

2020 年，区域总人口 8,617 万人，在全国占比 5.97%，人均 GDP 达 13.38 万元，同样位居 19 大城市群之首。在过去十年间，大湾区人口增长 2,234.97 万人，在全国人口增量中占比 31%，是人口集聚能力最强的区域，可见其就业机会、自然环境、营商环境、户籍制度等因素对人口进驻的巨大吸引力，为后续发展奠定了良好的基础。2020 年，粤港澳大湾区人口超千万的特大城市包括广州、深圳、东莞三地，另有佛山、香港、惠州三地处于 500-1000 万之间。

粤港澳大湾区作为中国产业链最完整、市场最活跃的地区，拥有引领全球科技革命的创新要素资源与市场空间，有望成为第四次工业革命的全球策源地之一。在“一国两制三关税区”的独特格局下，粤港澳大湾区正在摸索出独具中国特色的产业发展创新之路。

广深的科技与金融实力、港澳的金融业和高端服务业、佛莞的制造业与其他城市的特色产业优势互补，未来将实现产业格局的持续优化。

其中深圳建设中国特色社会主义先行示范区的机遇将促进战略性新兴产业与科技金融的加速发展，加快打造世界级科技人才与重大创新载体的集聚中心与国际经济文化交流中心、建设全球海洋中心城市。而港澳在大湾区产业格局中仍起着不可替代的作用，港澳与内地更高水平的融合有助于带动内地更深层的对外开放，促进大湾区整体制度环境的优化，提升大湾区在国际经贸体系中的地位。¹⁷

¹⁷ 戴德梁行，《中国都市圈发展报告 2019》

1980-1997 年

工业化驱动的分散型城镇化

改革开放之初，承接香港产业转移，发展外向型经济，在空间上呈现出“多核、分散、弱联系”的城镇化格局

1998-2008 年

广、深、港三足鼎立格局逐步形成

在 2001 年中国加入 WTO、各项改革不断深化的时代背景下，广州、深圳依托省会与经济特区的优势，对周边城市的影响力大幅提升，逐渐成为与香港并列的区域核心城市

2009 至 2019 年

区域融合发展成效初显

在 2008 年金融危机的冲击下，外向型的发展模式开始转变，粤港澳的产业分工角色逐渐调整，从而推动了城镇化格局的重组，形成“多核、集聚、强联系”的粤港澳大湾区城市群，以及“广佛肇”、“深莞惠”两大越发成熟的都市圈。政策方面的推动也持续深入，2009 年完成的《大珠三角城市群协调发展研究》把“湾区发展计划”列为空间总体布局的一环；2014 年，深圳市政府工作报告首次提出了“湾区经济”；到 2015 年，在一带一路相关文件中，“深化与港澳台合作，打造粤港澳大湾区”首次在国家层面被提出；其后，打造粤港澳大湾区被写入国家“十三五规划”

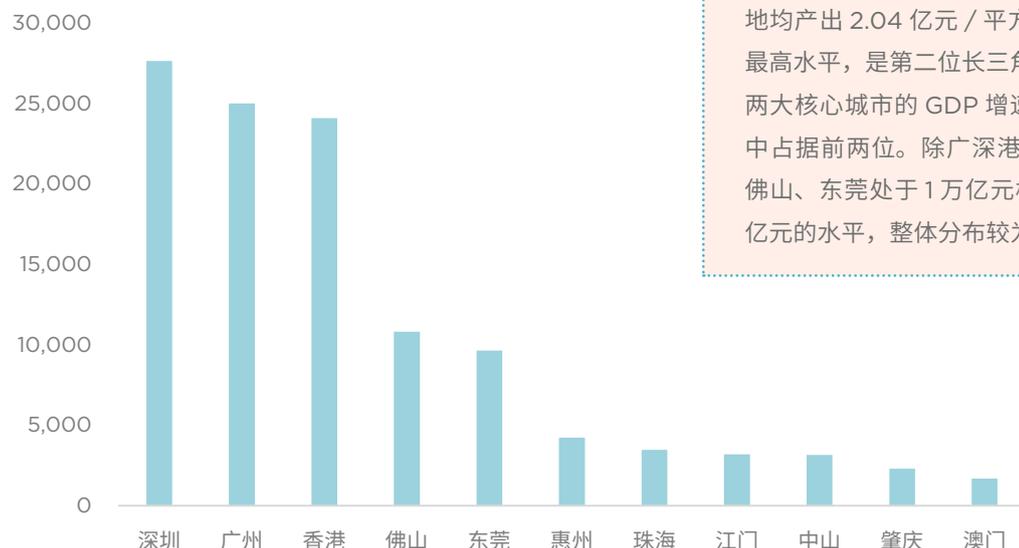
2019 年至今

粤港澳大湾区建设深入推进

2019 年 2 月，《粤港澳大湾区发展规划纲要》印发，明确两岸三地 11 市一体化发展，确立其战略定位与发展目标，各地积极行动，城市群建设深入推进。

图 46：粤港澳城市群 2020GDP 总量排名（亿元）

资料来源：各地统计局网站，戴德梁行研究部



2020 年，粤港澳大湾区两岸三地 11 市 GDP 总量达 11.53 万亿元，以 0.59% 的国土面积创造了全国 11.35% 的 GDP 占比，地均产出 2.04 亿元 / 平方公里，在全国 19 大城市群中处于最高水平，是第二位长三角的 2.3 倍。2020 年，深圳、广州两大核心城市的 GDP 增速分别为 3.1%、2.7%，在一线城市中占据前两位。除广深港三地 GDP 超 2 万亿元之外，还有佛山、东莞处于 1 万亿元档次，其余城市多在 3000-4000 亿元的水平，整体分布较为协调。（图 46）

京津冀城市群：

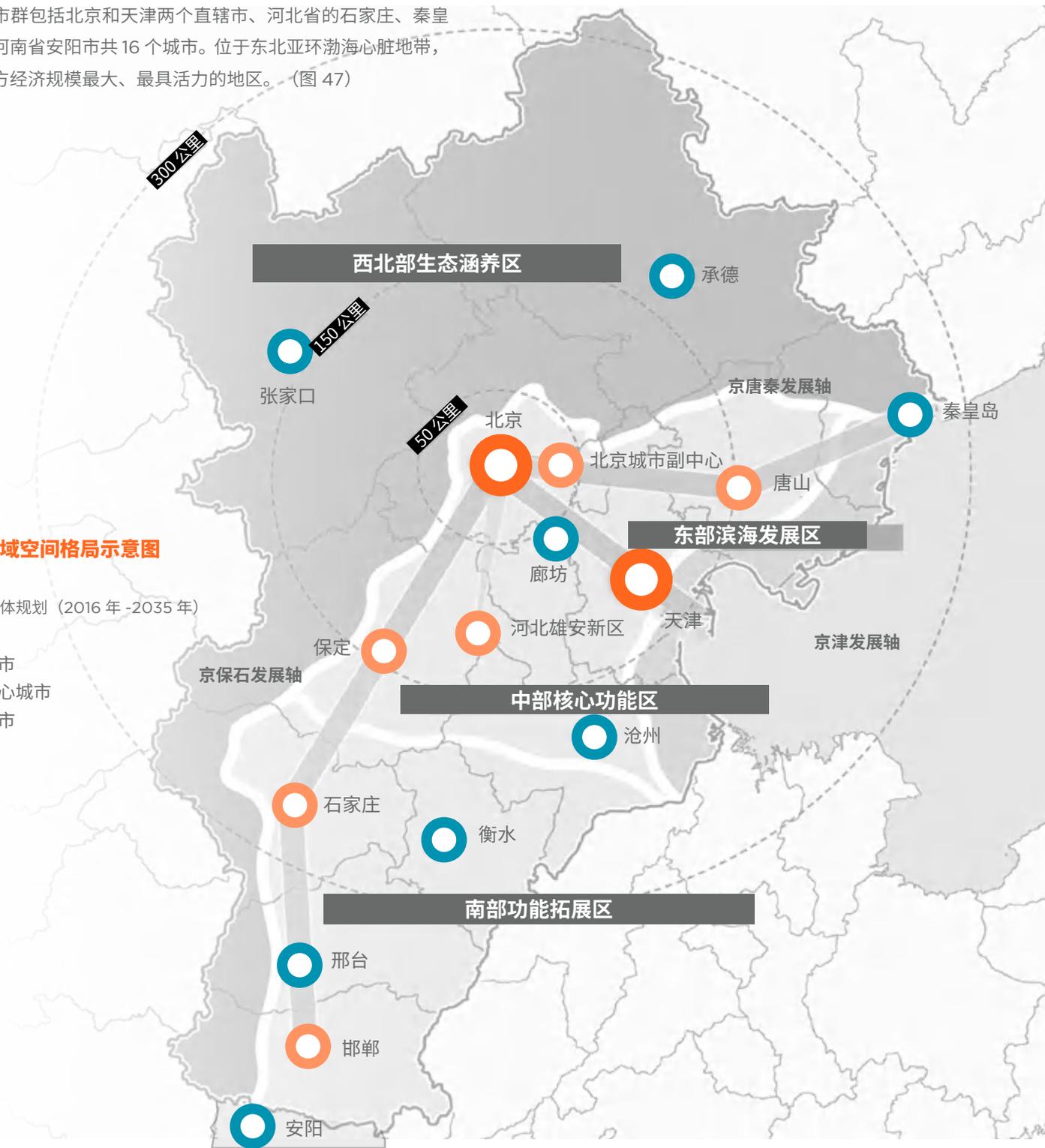
以首都为核心的城市群，对周边城市的“放射式”带动作用有待加强

京津冀城市群包括北京和天津两个直辖市、河北省的石家庄、秦皇岛等以及河南省安阳市共 16 个城市。位于东北亚环渤海心脏地带，是中国北方经济规模最大、最具活力的地区。（图 47）

图 47：
京津冀区域空间格局示意图

资料来源：
北京城市总体规划（2016 年 -2035 年）

- 核心城市
- 区域中心城市
- 节点城市



2001-2013 年

京津冀一体化在国家层面得到推动

北京由于城市发展遇到瓶颈主动寻求外部合作，2001年《京津冀城乡规划》出台，京津冀一体化顶层设计不断加强。“京津冀”一体化在国家层面得到强有力的推动，国家“十二五”规划正式把“京津冀一体化”“首都经济圈”的概念写入规划中

2014-2017 年

京津冀进入全方位协同发展阶段

2014年习近平总书记在京津冀三地协同发展座谈会上首次将京津冀协同发展上升到国家战略层面。此后，《京津冀协同规划纲要》、《“十三五”时期京津冀国民经济和社会发展规划》、《京津冀产业转移指南》等陆续出台，京津冀协同发展正式上升为国家战略，京津冀的经济结构和空间结构有序调整，设立河北雄安新区，建设北京非首都功能疏解集中承载地。京津冀进入全方位协同发展阶段，区域协调发展机制逐渐建立

2017 年至今

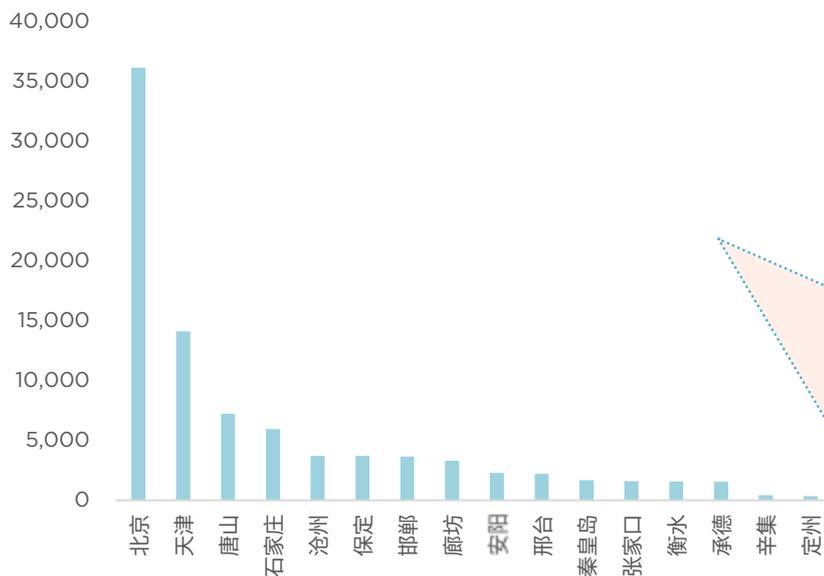
该阶段京津冀都市圈发展进一步升级，坚持优势互补、互利共赢、走科学持续协同发展道路。规划北京新机场临空经济区等重大项目，进一步深化京津冀区域融合发挥，发挥北京的辐射带动作用，打造以首都为核心的世界级城市群

京津冀城市群是中国北方经济规模最大、最具活力的地区。2020年，总面积与长三角相近的京津冀城市群GDP总量为8.86万亿元，在全国占比8.73%，地均产出0.39亿元。其中北京、天津GDP规模超万亿，北京以3.61万亿元的规模在全国范围内仅次于上海，是天津的2.56倍，此外还有石家庄、唐山GDP处于5000-10000亿元之间。2020年末京津冀人口总量1.15亿人，与长三角同样较为接近，但近十年人口增量仅328.3万人，除北京外，仅廊坊这一地处京津之间的城市人口增长过百万，不乏张家口、衡水等地人口净流出。其中北京2189.3万的总人口同样也是全国仅次于上海，此后为总人口超1000万的天津、石家庄，此外还有邯郸、保定等7个人口处于500-1000万之间的城市。

无论是经济总量分布还是人口增长情况，都显示出在京津冀城市群，北京作为中心城市综合实力远超城市群内其他城市，而除京津外，其他次级城市发展明显不足，与核心城市之间还存在比较大的差距，尚未呈现出一种以核心城市为圆心、经济发展梯度依次递进的“放射式”经济发展格局，中心城市对周边城市的带动作用有待加强。（图48）

图 48：京津冀城市群 2020GDP 总量排名（亿元）

资料来源：各地统计局网站，戴德梁行研究部



¹⁸ 戴德梁行，《中国都市圈发展报告 2019》

成渝城市群： 双核驱动之下强化融合发展

成渝城市群包含重庆市下辖的 27 个区（县）和四川省下辖的 15 个市。包含了四川省中东部和重庆市大部，以成都与重庆为中心城市。成渝城市群与其他城市群相比经济规模仍然较小，但作为西部大开发、“一带一路”的重要引领区域，近年来成渝城市群的经济增速处于前列，发展动力强劲，是我国城镇化布局中的重要战略区域，也是促进我国经济协调发展的重要带动区域。（图 49）

图 49：
成渝城市群范围示意图

资料来源：《成渝城市群发展规划》



作为我国西部地区发展基础最好，经济最具活力的区域，成渝城市群地处我国“两横三纵”城市化战略格局沿长江通道横轴和包昆通道纵轴的交汇地带，战略地位突出，极具发展潜力。2020 年，成渝城市群 GDP 达 6.82 万亿元，重庆以 2.5 万亿元在城市群内部占比 36.65%，在全国各大城市中仅次于四个一线城市。成都则以 1.78 万亿占比 26.09%，除此之外的其他城市 GDP 多处于 1000-2000 亿元的水平，断层现象十分显著。（图 50）

从人口方面来看，无论是人口基数还是近十年来的人口增加量，都表现出与 GDP 分布相一致的特征，近十年来，成渝两地人口增加超 1000 万人，其余各地人口总量则净流出约 315 万人。

可见在成渝城市群，重庆、成都两市以绝对优势承担着核心引擎的地位，然而其辐射带动作用仍有待进一步加强，以促进周边中小城市的发展，打造新的战略增长支点，形成“大-中-小”梯次协调发展的城市群格局。同时，在加快同城化推进的过程中，进一步加强成渝两大核心城市之

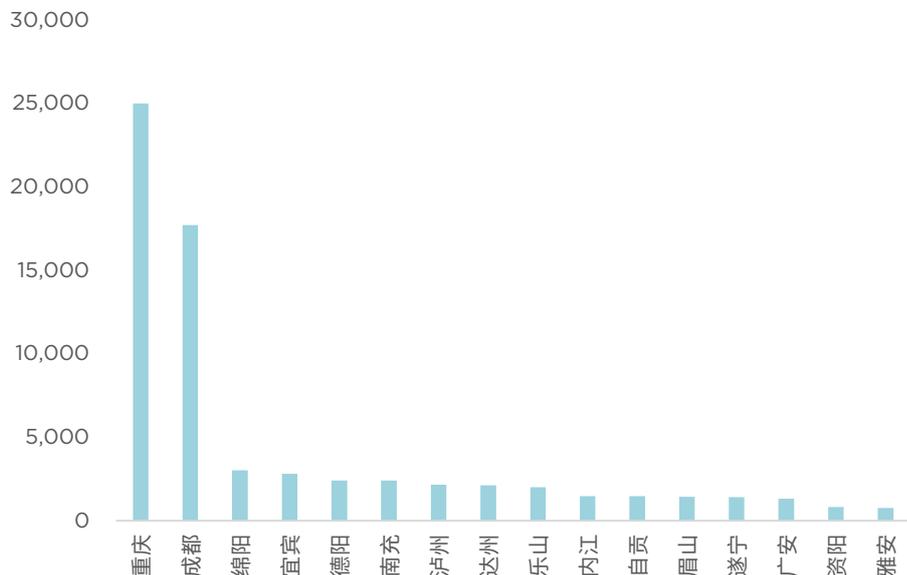
间的战略对接，形成紧密有机联系，将有助于增强区域协作发展。

此外，成渝城市群的影响力正跨出西南，通过长江水路、铁路与东部地区相连；中欧班列联通成渝与欧洲；通过昆明与泛亚

铁路连接，影响力辐射东南亚、南亚。在 2018 年开行的 6300 余列中欧班列中，从成渝两地发出的班列占总数约 50%。随着天府国际机场的建设落成，成渝城市群将拥有三座 4F 级机场，综合交通枢纽能级进一步提高。

图 50：京津冀城市群 2020GDP 总量排名（亿元）

资料来源：各地统计局网站，戴德梁行研究部



1997-2003 年

雏形初显

重庆直辖市正式挂牌，成、渝在西部地区的“双中心”地位逐渐形成和凸显，同时，南充、宜宾、广安等次级城市逐渐发展。

2003-2011 年

抱团共建

国家层面首次提出“成渝经济区”概念，四川、重庆相继签署了“共建协议”，从交通、旅游、科技、文化等方面不断深化经济区建设

2011-2016 年

一体化推进

《成渝经济区区域规划》印发，区域建设逐步从行政推动向利益驱动、从学术探讨到企业对话、从舆论造势到规划落实转变。

2016 至今

同城化发展

《成渝城市群发展规划》印发，成渝城市相向发展，成渝都市圈正向着成都、重庆两大中心城市与周边节点城市同城化发展方向迈进。

成渝两市具有强大的资源集中效应，是成渝都市圈产业发展的绝对引擎

在产业结构上，成渝两市第三产业发展迅速，逐步呈现“三、二、一”的产业结构：成都第三产业蓬勃发展，以高科技产业为主的第二产业已成为产业名片，重庆在汽车制造、笔记本组装等领域拥有世界级影

响；成渝周边城市主导产业则集中在装备制造、航天工业、冶金化工等制造业。

进一步发挥成渝双核带动功能，在周边城市形成特色化产业集群

成都和重庆联合构建起成渝都市群的发展主轴，引导先进制造业和现代服务业集群

发展；沿长江分布的泸州、宜宾等节点城市形成生态型城市带，发挥沿江区位和港口优势，发展临港特色产业和现代物流产业；成德绵乐城市带将围绕电子信息、装备制造、航空航天、科技服务、商贸物流等产业，打造创新驱动的特色产业集群。¹⁹

¹⁹ 戴德梁行，《中国都市圈发展报告 2019》

长江中游城市群：

**面积最大、整体融合度不足
需同步壮大中心城市与培育节点城市**

长江中游城市群包括湖北省的武汉、黄石等，湖南省的长沙、株洲等以及江西省的南昌、九江等 31 个城市。总面积达 32 万平方公里，是我国面积最大的城市群。是长江经济带的重要组成部分，也是实施中部地区崛起战略、全方位深化改革开放和推进新型城镇化的重点区域。（图 51）

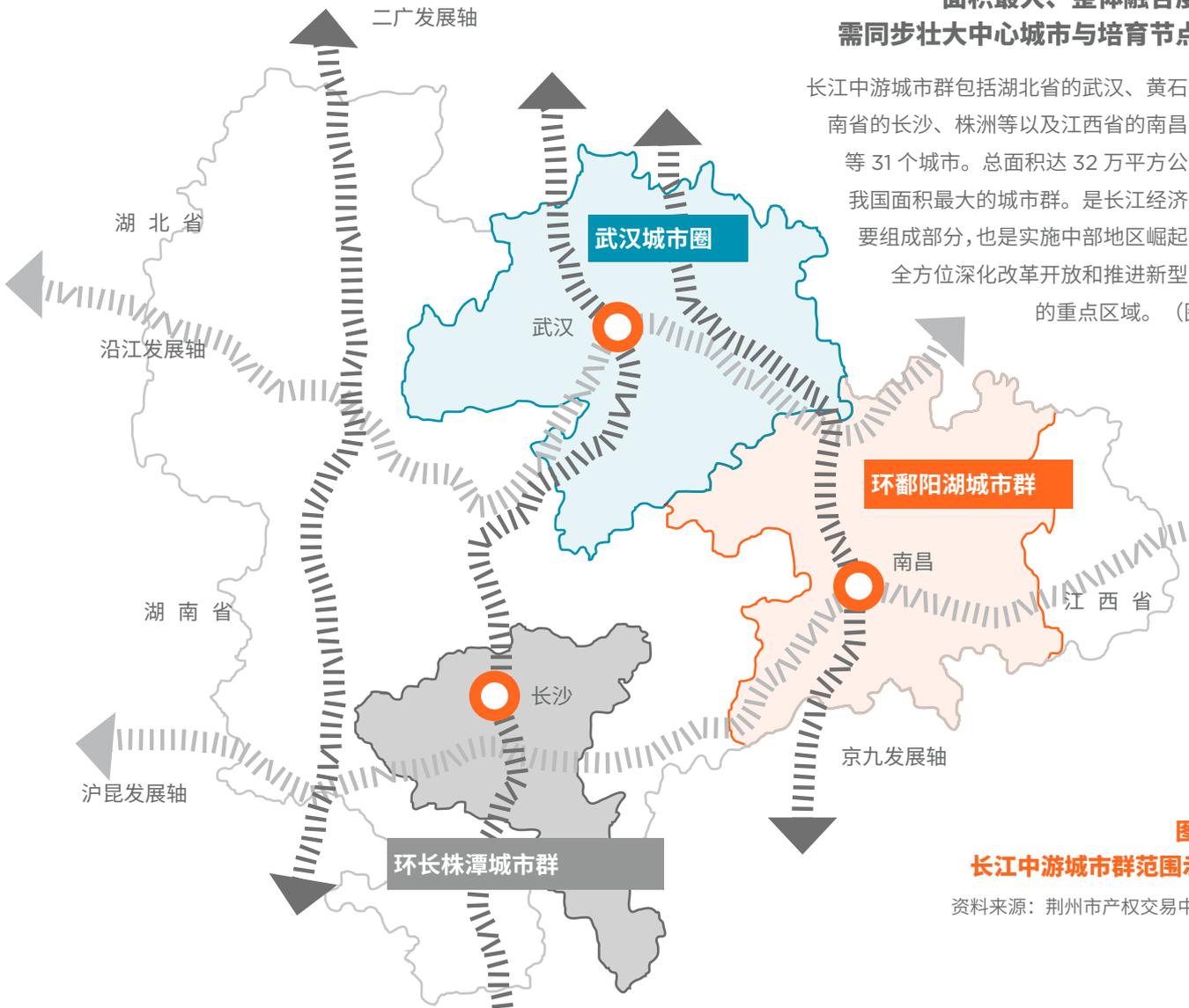


图 51：

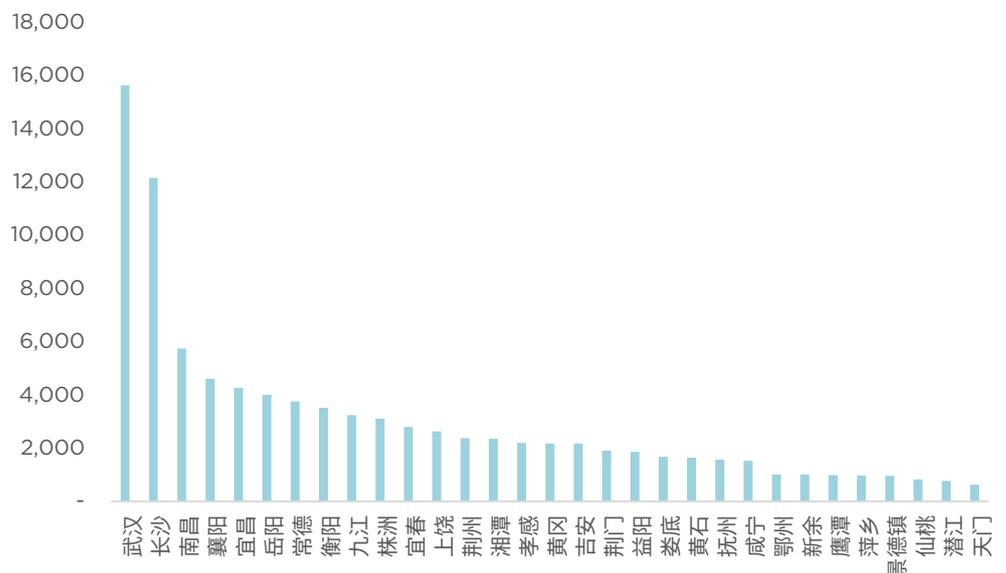
长江中游城市群范围示意图

资料来源：荆州市产权交易中心官网

长江中游城市群在我国五大城市群中面积最大，达 32 万平方公里，占国土面积的 3.6%。2020 年，长江中游区域 GDP 总量达 9.39 万亿元，在武汉、长沙、南昌三大中心城市中，武汉、长沙分别达 1.56 万亿元、1.21 万亿元，南昌 5746 亿元，其余城市均在 5000 亿元以下。2020 年，长江中游城市群人口总量达 1.27 亿，在全国占比 8.77%，仅次于长三角。从人口分布来看，仅有武汉、长沙两地总人口超千万人。可见，除武汉外、长沙外，南昌作为中心城市整体实力仍有待提升。（图 52）

图 52：长江中游城市群 2020GDP 总量排名（亿元）

资料来源：各地统计局网站，戴德梁行研究部



2006年4月

国务院出台《关于促进中部地区崛起的若干意见》，为长江中游城市群的提出与发展提供了政策基础

2010年12月

国务院印发的《全国主体功能区规划》中，由武汉城市圈、长株潭城市群和鄱阳湖生态经济区为主体构成的“长江中游地区”等被列为“国家重点开发区域”，为长江中游城市群的形成奠定发展基础。

2015年4月

国家发改委印发《长江中游城市群发展规划》，将长江中游城市群定位为中国经济新增长极、中西部新型城镇化先行区、内陆开放合作示范区、“两型”社会建设引领区。

2018年11月

中共中央、国务院明确要求以武汉为中心引领长江中游城市群发展

2021年4月

《关于新时代推动中部地区高质量发展的指导意见》正式出台，文件指出要推进“长江中游城市群和中原城市群”的发展，中部崛起历程也走向新阶段

2006-2015年

长江中游城市群初步形成

2015年至今

长江中游城市群一体化建设深入推进

分都市圈来看，武汉都市圈经济总量达3.95万亿，略高于长沙都市圈，较南昌都市圈高出1.75万亿。人口基数与近十年人口增长情况和GDP分布相一致，同样是武汉都市圈最高，南昌都市圈最低。长江中游城市群近十年整体人口增量仅187万人，其中武汉都市圈、长沙都市圈分别占比32%、67%。整体来看，与其他城市群相比，长江中游城市群中心城市仍需发展壮大，提升辐射能力，同时，培育中小城市增长点，缩小与大城市的差距，形成重要节点城市，也需持续推进。

作为中部崛起的重要支撑，长江中游城市群发挥着承东启西、连接南北的重要功能，在全国经济协调发展中的战略地位将会持续强化。

长江中游城市群以钢铁、汽车等传统工业为基础，以电子信息、生物工程、新能源等高科技产业为支撑，未来重点推进金融、旅游、文化创意的深度合作，打造世界级规模的先进制造业带。长江中游城市群是中国发展较早、基础较强的老牌工业重地之一，但早期湘、鄂、赣三省产业重合度较高，均形成了以钢铁、建材、汽车等为主的产业结构，导致了城市群内部互补效率较低。目前，武汉、大冶、萍乡为主的金属冶炼区域已成为中部地区重要的有色金属产地，同时以大型钢铁骨干企业作为龙头，兼并重组一批中小钢铁企业，组建若干特大型钢铁联合企业集团，打造中部钢铁产业集群。武汉、孝感、襄阳、十堰等地的汽车及零部件产业已具备了一定

的规模与技术优势，未来逐步引导武汉、长沙等地开展汽车产业合作与企业重组，打造全国重要的汽车产业基地。武汉、长沙、南昌、株洲、襄阳、景德镇等为作为装备制造业主要发展地区，围绕技术自主化、制造柔性化、设备成套化、服务网络化开展合作，着力提高装备设计、制造和集成能力，共同打造具有世界影响的装备制造产业基地。武汉、长沙、南昌、株洲组成的高新技术产业联盟已成为全国电子信息、生物制药、新能源和新材料等产业的重要基地。未来，长江中游城市群将逐步聚合区域优势产业，提升区域核心竞争力，融入全球分工，建设世界级规模的先进制造业带。²⁰

²⁰ 戴德梁行，《中国都市圈发展报告2019》

中国城市群发展趋势研判

1. 城市群成为集聚人口的重要载体，都市圈建设促人口分布进一步均衡化

2020年第七次人口普查数据显示，五大城市群2020年末总人口为5.95亿人，在全国占比41.23%。过去十年间增加的人口总量为5,213万人，占居全国增量的72.34%，可见过去十年的人口增长大部分发生在五大城市群。（图53）从人口密度来看，2020年全国人口密度为150人/平方公里，五大城市群则达552人/平方公里，其中粤港澳大湾区作为近十年人口增量最大的区域，人口密度高达1,526人/平方公里。（图54）

从城市来看，全国范围内十年人口增加量排名靠前的城市几乎均为城市群中心城市，如粤港澳大湾区城市群的深圳、广州，关中平原城市群的西安，中原城市群的郑州，长三角城市群的杭州、合肥、苏州等。（图55）从人口规模超千万的城市分布来看，全国人口超千万的城市同样几乎均为城市群中心城市。人口向城市群和中心城市流动的极化效应十分显著。（图56）

图 53：五大城市群 2020 年末人口总量及十年人口增加量（万人）

资料来源：各地统计局网站，戴德梁行研究部

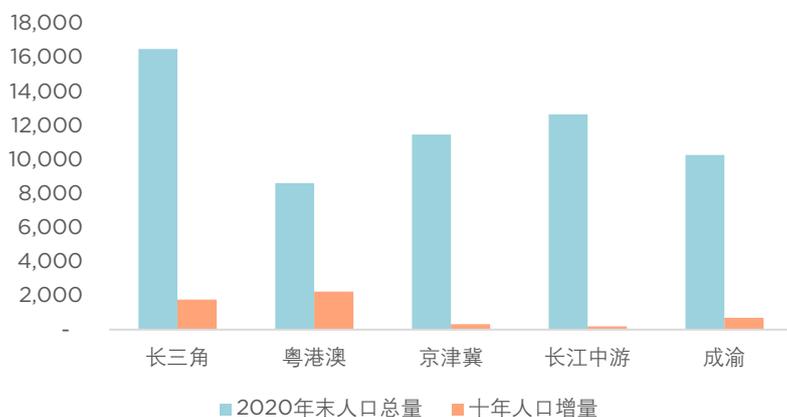


图 54：五大城市群 2020 年末人口密度对比（人/平方公里）

资料来源：各地统计局网站，戴德梁行研究部

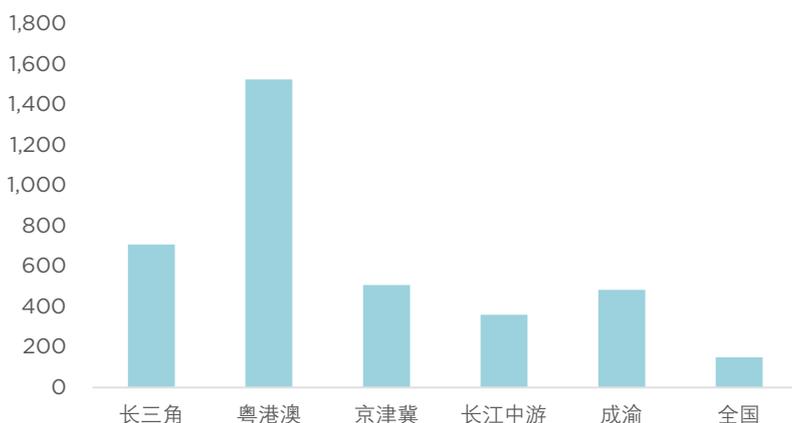


图 55：十年人口增加量前 20 个城市排名

资料来源：各地第六次及第七次人口普查公报，戴德梁行研究部

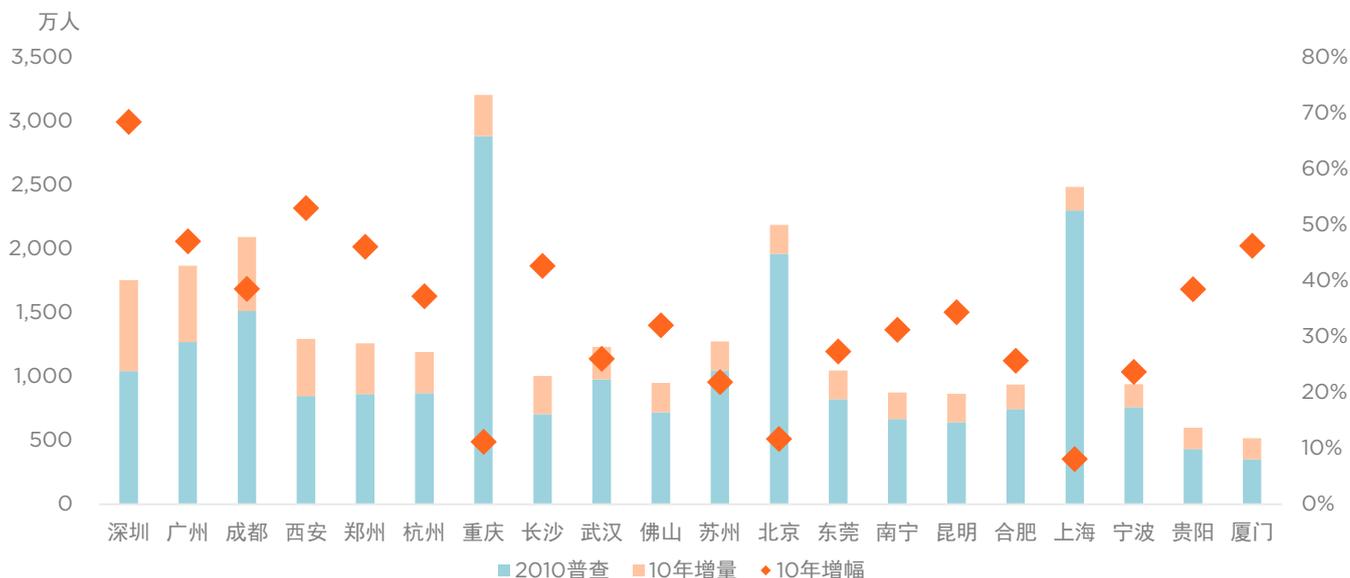
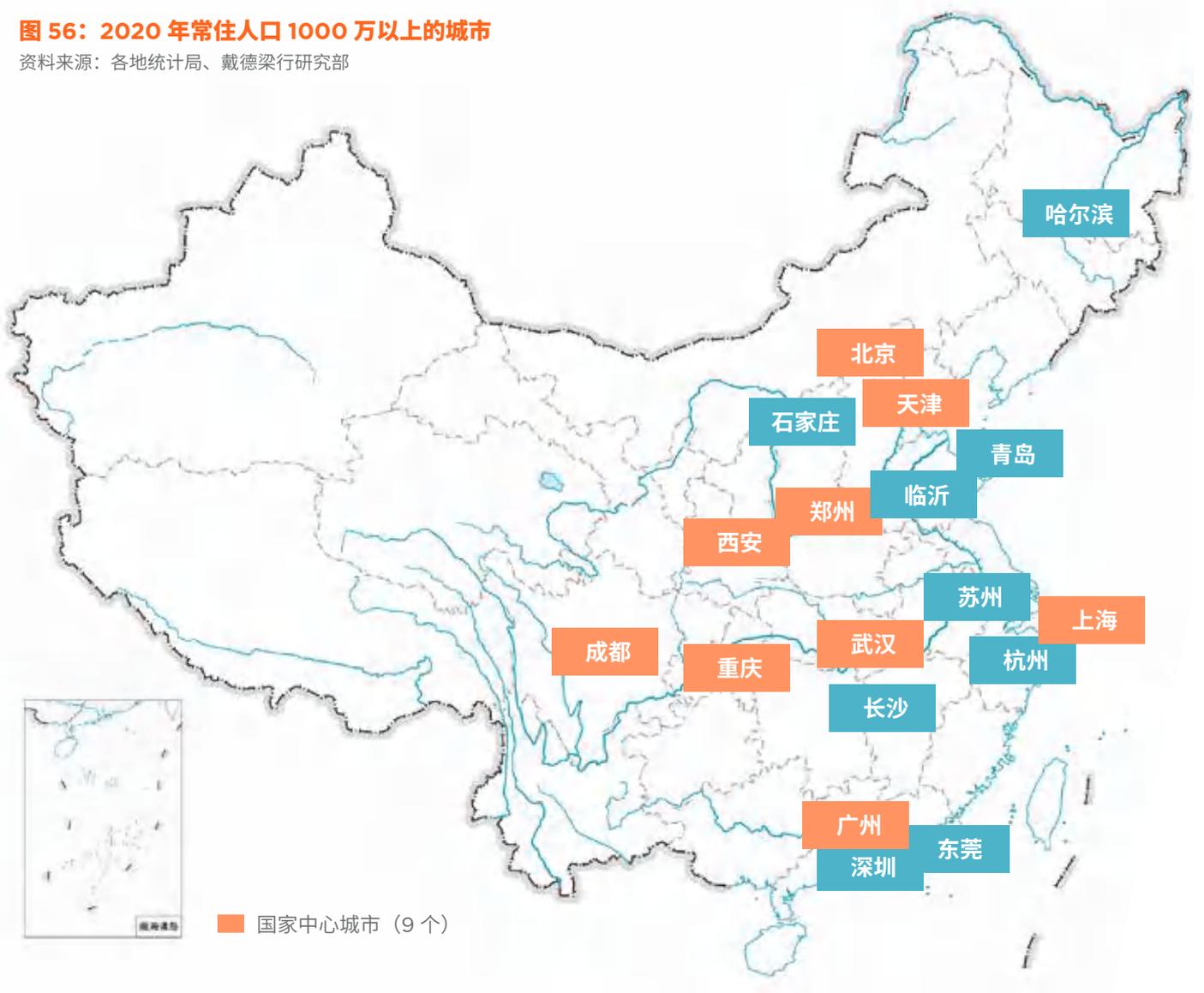


图 56：2020 年常住人口 1000 万以上的城市

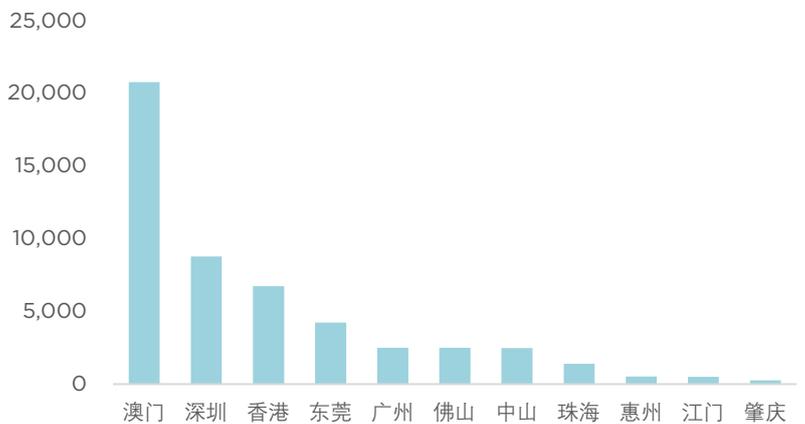
资料来源：各地统计局、戴德梁行研究部



从中心城市人口密度来看，以粤港澳大湾区为例，澳门、香港、深圳人口密度均超过 6000 人/平方公里，已超过世界知名城市群中心城市东京、伦敦等。而在这些城市周边，仍有不少人口密度处于较低水平的区域，如惠州 521 人/平方公里，江门 505 人/平方公里，肇庆仅 274 人/平方公里。（图 57）可以预期，随着城市群对人口的进一步集聚、都市圈建设的加速推进及城市一体化发展，未来人口在整个城市群范围内，尤其是都市圈内扩散的进程将会加快。

图 57：2020 年粤港澳大湾区城市人口密度排名（人/平方公里）

资料来源：各地统计局网站，戴德梁行研究部



2. 纵横交织的交通路网奠定城市群发展基础

轨道交通是促进城市群发展的基础，高密度的轨交线路也是城市群发展成熟的重要标志。东京轨道交通出行量占公共交通出行总量近 80%，已形成多主体、多层次、高密度、高运量轨道交通体系。中心城市

核心区一般土地面积占比很低，但轨道交通网络的长度却相对占据全国较高比例，如东京的 15% 及伦敦的 24%。较高的轨道交通网络比例同时呈现了较高的国内生产总值贡献比例，使得这些中心城市核心

区的经济发展水平成为代表其国家的领头羊，地位显赫。这也解释了为何各大政府都通过重点打造高密度轨道网络的手段去打造世界级大都市。（图 58）

图 58：世界主要城市群交通优势

资料来源：戴德梁行《中国都市圈发展报告 2019- 城镇化白皮书 5.0》



中心城市引领中国轨道交通发展，增速再创新高。根据中国轨交协会发布的《2020 年中国内地城轨交通线路概况》，截至 2020 年 12 月 31 日，中国内地累计共 45 个城市开通城轨交通运营线路 7978.19 公里。2020 年新增城轨交通运

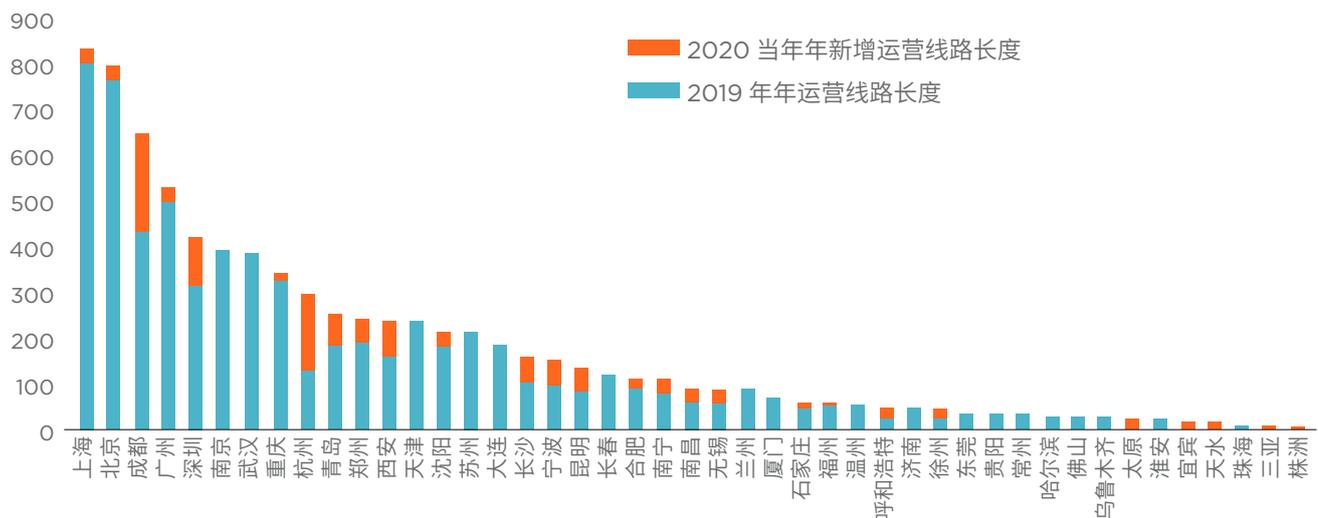
营线路长度 1241.99 公里，再创历史新高。仅“十三五”期间，中国内地城轨交通新增运营线路长度总计达 4360 公里，年均新开运营线路 872 公里，（图 59）五年间新增城轨交通运营线路长度超过“十三五”前城轨交通运营线路长度累计总

和。轨交里程排名靠前的城市无一不是城市群中心城市，同时，增幅较高的主要为二线城市，可见轨交路网正在逐步覆盖各能级城市。

图 59：2020 各城市城轨交通运营线路长度及增长幅度

资料来源：中国轨交协会官网

线路长度（公里）



高铁建设领先全球，三大城市群占比超1/4。《国家综合立体交通网规划纲要》指出：“推进城市群内部交通运输一体化发展。构建便捷高效的城际交通网，加快城市群轨道交通网络化，完善城市群快速公路网络，加强城市交界地区道路和轨道顺畅连通，基本实现城市群内部2小时交通圈。”

根据《中国国家铁路集团有限公司2020年统计公报》，2020年全国铁路营业里程14.63万公里，覆盖大约99%的20万人口及以上的城市。其中高铁3.8万公里，继续领跑世界。在长三角，高铁里程增加到6008公里，其中“十三五”时期新增2758公里，增幅84.9%，轨道上的长三角正在加快成型。京津冀城市群在“十三五”期间，高铁营业里程增加到2288.6公里，增长41.6%。粤港澳大湾区高铁里程在2019年末为1232公

里，虽然总量较低，但密度在三大城市群中最高。三大城市群高铁里程合计已超过9500公里，在全国占比超过了1/4。

作为都市圈发展的基础，我国市域（郊）铁路建设进程有待提高。国家发展改革委综合运输研究所副所长李连成曾表示：我国各类符合市域（郊）铁路功能定位和技术标准的线路仅1100公里左右，这是我国交通运输的短板、都市圈的薄弱之处，有巨大的建设需求。加快发展市域（郊）铁路已具备基础条件，接下来要创新市域（郊）铁路发展模式和路径，加快建设步伐。在这种情况下，国家发改委2020年底组织召开专题会议，全面部署加快京津冀、长三角、粤港澳大湾区城际铁路和市域（郊）铁路规划建设，整体推进三大区域轨道上的城市群、都市圈发展。未来五年，三大区域计划新开工建设城际铁路和市域（郊）铁路约1万公里。（图60）

可以预计，作为新基建的重要组成部分，我国市域铁路规划建设已进入快车道，尤其是发展较成熟的区域，将催生更多的次中心城市加速发展。如2021年4月2日，深圳都市圈城际铁路建设指挥部第一次会议召开，统筹加快推进深圳都市圈内城际铁路网络设计、建设、运营、管理等工作。

《国家综合立体交通网规划纲要》指出：“推动城市内外交通有效衔接。推动干线铁路、城际铁路、市域（郊）铁路融合建设，并做好与城市轨道交通衔接协调，构建运营管理和服务“一张网”，实现设施互联、票制互通、安检互认、信息共享、支付兼容。”当前及未来相当长的时期内，城市群发展都是我国发展的战略重点，作为其发展基础的交通设施建设也进入了加速发展期，尤其是其中的薄弱环节，将会得到更多的支持，共同为都市圈、城市群的发展奠定基础。





3. 城市群发展提速，五大城市群逐渐向世界级城市群迈进

纵观历史，受政治、经济等多方面因素影响，世界经济发展中心不断转移。进入 21 世纪，亚太地区逐渐成为新的经济增长中心。在经济增长、城镇化率提升、社会稳定的背景下，正在崛起的中国成为世界经济发展新的增长极。而在中国整体实力提升的背后，城市群在全国生产力布局中逐渐发挥战略支撑和增长极点的重要作用，承担全国和地区各生产要素的汇聚与扩散职能，是中国未来城市和城镇化发展的重要方向。尤其是发展较为领先的长三角城市群、粤港澳大湾区城市群、京津冀城市群、长江中游城市群以及成渝城市群。

2020 年，五大城市群 GDP 总量达 57.1 万亿元，占全国的 56%；地均产值 5265 万元；人均 GDP 达 9.5 万元，与全国相比高出约 2.5 万元；（图 61）截止 2020 年末人口总量近 6 亿，在全国占比 41%。无论是规模还是效率，五大城市群都发挥着举足轻重的影响力和引领带动作用。

在我国经济持续增长、城镇化仍具发展空间的背景下，城市群内部人口、经济都将持续持续增长。同时，城市之间联系更加紧密，融合发展深入推进。作为我国经济发展的领头羊，长三角、粤港澳、京津冀三大城市群将逐渐成长为世界级城市群，并在产业升级、制度创新、科技进步等领域发挥引领带动作用。长江中游城市群、成渝城市群在向着更加合理、成熟的方向迈进的同时，在承东启西的战略地位之下，也将对西部地区发挥更大的影响力，在我国经济发展中发挥更加重要的作用。

图 61-A: 五大城市群 2020 年地均 GDP (万元) 和人均 GDP (元)

资料来源：各地统计局网站，戴德梁行研究部

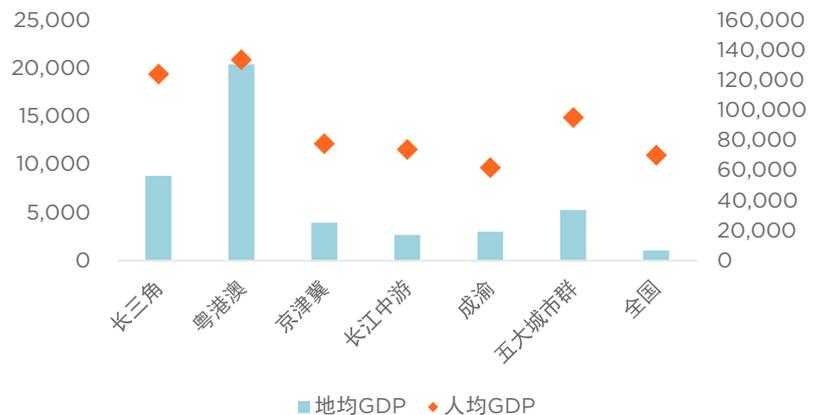
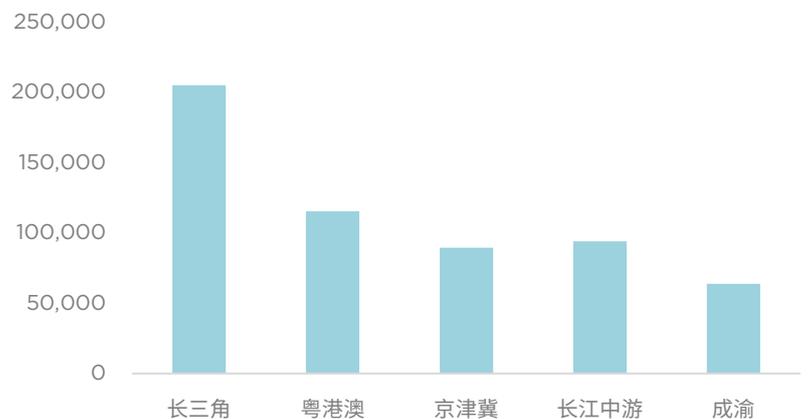


图 61-B: 五大城市群 2020 年 GDP (亿元)



4. 城市群相互协作，促进中国经济协调发展

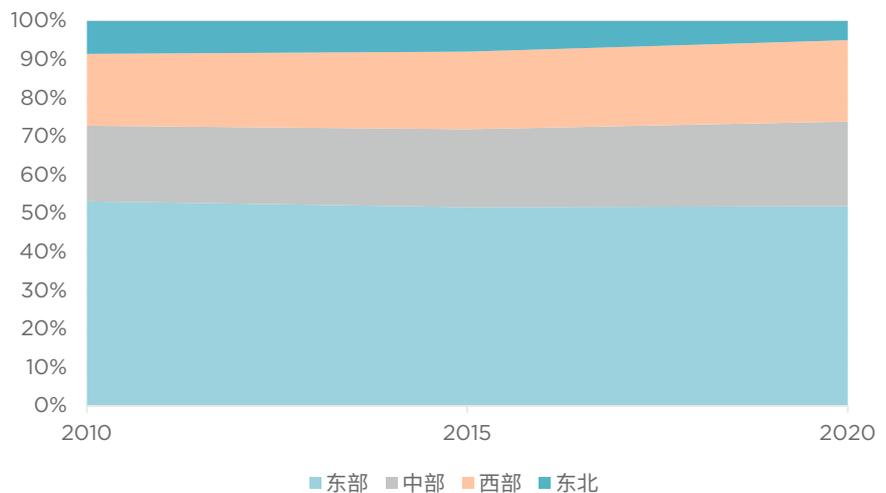
我国东中西部经济发展不平衡的局面长期存在，分布于全国不同地区的19大城市群也处于不同的发展阶段。在发展相对成熟的5大城市群，城市之间的联系更为密切，产业分工和功能结构更加完善；在山东半岛、粤闽浙沿海、中原、关中平原、北部湾等5个处于发展壮大过程中的城市群，内部加强中心城市与周边城市的互动强度，外部承接东部地区产业转移，通过便捷的交通设施加强对西部的辐射带动成为发展重点；而哈长、辽中南、天山北坡等9个城市群尚处于发展初期，优化不同层级城市规模与结构、培育优势产业、提升经济实力是当务之急。

从近年来的发展情况来看，东中西差距有逐渐缩小之势。与2015年相比，2020年东部地区GDP占比提升0.1%，中部地区提升1.6%，西部地区提升0.9%，东北地区下降3%。（图62）受益于产业转型升级和科创投入加大，东部地区经济保持良好发展势头；中部地区在基础设施日益完善及产业转移的带动下经济总量不断提升，长江中游城市群、中原城市群的加速发展将在未来进一步推动中部地区的崛起；在西部地区，川渝两地带动作用十分显著，成渝城市群自身的发展壮大及对西南地区的辐射将进一步缩小东西部差距；而东北地区受制于产业结构等因素整体相对疲弱，而通过哈长、辽中南等城市群的协作发展，加强城市间相互带动作用、发挥规模效应将促进区域整体实力的提升。

从不同大区发展情况来看，空间距离在基础设施日益完善的情况下大大缩小，进而促进不同区域间的交流协作，加强发达地区对偏远地区的带动作用。根据《国家综合立体交通网规划纲要》提出的“全国123出行交通圈”：都市区1小时通勤、城市群2小时通达、全国主要城市3小时覆盖，未来城市群内部及城市群之间，

图 62：主要年份各地区 GDP 全国占比走势

资料来源：国家统计局、万得资讯、中金公司、戴德梁行研究部



通过发达的交通网络实现便捷通达，各类资源在更广阔的范围内自由流动，中心城市对周边中小城市、发达城市群对发展中的城市群的带动作用都将进一步加强，区域经济协调发展得到有力支撑。从国家综合立体交通网主骨架布局示意图可以看出，6条主轴、7条走廊、8条通道不仅将五大核心城市群紧密连接，包括西部、北部在内均可实现与核心区域更加便捷的连通，这对全国区域发展南北互动、东西交融将发挥重要的促进作用。（图63）

5. 政府推动及区域合作组织对城市群发展发挥更大的促进作用

随着我国城市群建设的推进，构建以中心城市为核心、城市群内部大中小城市一体化发展、打破原有的行政边界是接下来城市群高质量发展的关键。无论是“十四五规划”还是《2021年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》中，“建立健全城市群一体化协调发展机制”都已被明确提出，尤其是长三角、粤港澳、京津冀等发展较为成熟的城市群，在一体化机制建设方面

均已有所动作。

从国际上来看，成熟的城市群、都市圈的发展均离不开统一协调机制的作用。如美国西海岸城市群，早在1961年已成立区域性地方政府协会（ABAG）。它是一个正式的区域综合规划机构，具有协商、协调的功能，其主要任务是强化地方政府间的合作，对于湾区城市的一体化发展、制定前瞻性的综合发展规划具有重要意义。

在纽约城市群，1921年罗素塞奇基金会成立的纽约区域规划委员会，后来发展成纽约区域规划协会（RPA），逐步成为对传统行政管理体制的补充，这个致力于区域规划探索的非政府机构成为纽约湾区近百年发展的最重要因素之一。该机构从19世纪20年代开始研究突破性的长期规划，指导大纽约都市区的发展，至今已推出四次区域发展规划。一系列适时的模糊行政边界的统一发展规划，对区域的持续发展发挥了多方面的作用。这种促进一体化的跨政府和跨行政边界的成功实践十分值得借鉴。（图64）

图 63：国家综合立体交通网主骨架布局示意图

资料来源：《国家综合立体交通网规划纲要》



图 64：纽约城市群四次规划时间轴

资料来源：戴德梁行研究部



6. 公共服务的一体化程度不断提升

公共服务的差异是影响人口流动的重要因素之一，大部分中心城市因其集聚更多的优质教育、医疗等公共资源而增强人口吸附能力，中小城市因资源限制而面临较大的增长压力。当前，已有不少区域通过高校合作办学、优质医院在异地设立分院等促进公共资源的共享。2020 年 8 月，沪苏浙皖一市三省住建部门共同签

署了《长三角住房公积金一体化战略合作框架协议》，标志着长三角住房公积金一体化的正式落地。一市三省还将立足已有的信息合作基础，逐步扩大到住房公积金业务管理、服务、人才等其他合作领域。未来，随着区域经济的发展，预计公共服务一体化将在更广泛的范围内深入推进。

大中华区研究团队联系人



林荣杰

大中华区

james.shepherd@cushwake.com



魏东

华北区

sabrina.d.wei@cushwake.com



Shaun Brodie

华东区

shaun.fv.brodie@cushwake.com



贾萱

华西区

ivy.jia@cushwake.com



薛惠珍

台湾

wendy.hj.hsueh@cushwake.com



陈健珩

香港

keith.chan@cushwake.com

本报告由戴德梁行研究院副院长张晓端负责撰写，同时得到了华南和华西研究团队的大力支持。张晓端同时是戴德梁行华南区研究部主管，及戴德梁行粤港澳大湾区平台研究负责人，拥有丰富的房地产市场研究经验。为更好地服务客户，研究院在各个领域建立了“卓越中心”，如资本市场、工业物流、零售商业等，张晓端也是我们大中华区住宅卓越中心的负责人。如对我们的研究有任何问题，请联系：



张晓端

华南区
研究部主管

xiaoduan.zhang@cushwake.com

关于戴德梁行

戴德梁行是享誉全球的房地产服务和咨询顾问公司，通过兼具本土洞察与全球视野的房地产解决方案为客户创造卓越价值。戴德梁行遍布全球 60 多个国家，设有 400 多个办公室，拥有 50,000 名专业员工。在大中华区，我们的 22 家分公司合力引领市场发展，赢得众多行业重磅奖项和至高荣誉。2020 年公司全球营业收入达 78 亿美元，核心业务涵盖估价及顾问服务、策略发展顾问、项目管理服务、资本市场、项目及企业服务、产业地产、商业地产等。更多详情，请浏览 www.cushmanwakefield.com.cn 或关注我们的微信（戴德梁行）。

免责声明

本报告刊载的一切资料及数据，虽力求精确，但仅作参考之用，并非对报告中所载市场或物业的全面描述。报告中所引用的来自公告渠道的信息，尽管戴德梁行相信其可靠性，但该等信息并未经戴德梁行核实，因此戴德梁行不能担保其准确和全面。对于报告中所载信息的准确性和完整性，戴德梁行不做任何明示或暗示的担保，也不承担任何责任。戴德梁行在报告中所述的任何观点仅供参考，并不对依赖该观点而采取的任何措施或行动、以及由此引起的任何风险承担任何责任。戴德梁行保留一切版权，未经许可，不得转载。