

【城市与可持续发展】

# 构建新时代社会主义现代化国家的空间布局战略体系 ——基于城市化发展的考察

唐亚林

(复旦大学 国际关系与公共事务学院, 上海 200433)

**摘要:**当代中国的改革开放进程,经历了一个从平面化到立体化的空间演化过程,并进入到了以中心城市和都市圈为引领的城市群中国时代,构建了大都市圈发展格局、跨域经济带发展格局、跨域城市群发展格局、区域发展格局与跨国经济文化带发展格局相互联通、贯通与叠加,融“都带群区路”等发展战略于一体的新时代社会主义现代化国家的空间布局格局。从中国的改革开放空间布局战略到新时代社会主义现代化国家的空间布局战略体系的演进,折射的是当代中国城市化自身发展的演进逻辑与新型城市化发展道路开辟的发展逻辑的“双重逻辑”建构,以及由此开创的人类社会以大都市圈为导向的城市化发展模式的理论叙事重构的新篇章。大都市圈以遵循经济发展规律、探索新型大都市治理范式、引领城乡融合发展、实施新型“都带群区路”融合发展战略体系的多重目标而成为介于中心城市与城市群之间的最佳实践场景和发展形态,并在实践中形成了“抓两头促中间”的区域协同治理体制机制创新路径,即在宏观层面上注重“顶层设计、规划引领、制度对接”,在微观层面上重视“基础设施、互联互通、标准一体”,在中观层面上推动区域“产业链集群发展、多元主体协同治理、经济社会文化一体化发展”,为全面提升新时代中国以大都市圈为核心的城市化发展绩效,最终走出一条由人民本位观引领的带有普遍意义的新型城市发展道路奠定理论与实践基础。

**关键词:**改革开放空间布局;城市化发展;大都市圈;区域协同治理;新时代

中图分类号:TU984.11<sup>+</sup>3

文献标识码:A

文章编号:1009-3060(2021)01-0045-10

当代中国改革开放空间布局的形成,从形态分布上,可以看成是城市数量的大增长、城市圈的大发展与城市群的日趋成型的复合以及大中小城市和小城镇协调发展格局的日渐成熟,配之以区域经济社会一体化进程的深化与跨域一体化治理机构的形成;从动力机制上,可以看出,它既是一个长期自然历史演化过程的自我选择结果,又是一个国家战略主动设计与主动塑造的实践选择结果,更是这二者互动推进、交织演进的发展过程的复合结果<sup>[1]</sup>;从未来趋势上,可以预见,它将成为新时代社会主义现代化国家的空间布局战略体系的核心内容,成为新时代中国社会主义现代化发展的强大“发动机”和“推进器”。

从城市化发展进程视角研究当代中国改革开放空间布局战略与新时代社会主义现代化国家的空间布局战略体系问题,其根本目的在于为新时代中国的区域协同发展与国家现代化建设搭建新发展平台、催生新发展空间、培育新发展动力。

## 一、问题的提出:当代中国改革开放空间布局战略的登场

2018年11月5日,习近平同志在首届中国国际进口博览会开幕式上发表主旨演讲,提出了“支持长江三角洲区域一体化发展并上升为国家战略,着力落实新发展理念,构建现代化经济体系,推进更高起点的深化改革和更高层次的对外开放,同‘一带一路’建设、京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港

收稿日期:2020-12-07

作者简介:唐亚林,复旦大学国际关系与公共事务学院、马克思主义研究院教授,博士生导师,复旦大学大都市治理研究中心主任,《复旦城市治理评论》联合主编。

粤港澳大湾区建设相互配合,完善中国改革开放空间布局”这一战略决策。<sup>[2]</sup>这是中国领导人首次从完善中国改革开放空间布局的新视角,而且是从将中国的对内发展战略与对外发展战略有机结合的新高度,对构建新时代中国特色社会主义国家的空间布局战略问题进行新的阐释。

2019年9月18日,习近平同志在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上的讲话中提出:“黄河流域生态保护和高质量发展,同京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展一样,是重大国家战略。”<sup>[3]</sup>2020年10月16日,中共中央政治局召开会议,审议《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》。会议指出:“当前我国发展的国内国际环境继续发生深刻复杂变化,推动成渝地区双城经济圈建设,有利于形成优势互补、高质量发展的区域经济布局,有利于拓展市场空间、优化和稳定产业链供应链,是构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局的一项重大举措。”中央希望成渝地区通过双城经济圈建设及其有机互动、协同带动与一体化发展,“成为具有全国影响力的重要经济中心、科技创新中心、改革开放新高地、高品质生活宜居地,打造带动全国高质量发展的重要增长极和新的动力源”<sup>[4]</sup>。

“成渝地区双城经济圈建设”这一新型国家战略的提出,为中国改革开放空间布局从东部地区拓展到西部地区奠定了空间基础。同时这一新型国家战略与20世纪90年代后逐渐形成的西部大开发、东北振兴、中部地区崛起、东部地区率先发展(后改成了“东部地区加快推进现代化”)等国家层面区域发展战略的有机叠加,以及与长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展两大国家战略的交融与汇聚,充实了当代中国改革开放空间布局战略的内容体系,初步形成了东部地区的京津冀地区、长三角地区与粤港澳大湾区三大世界级城市群在空间上逐渐联成一体,西部地区的成渝地区双城经济圈在区域空间上各自向外辐射并对接成城市群形态,以各大省会城市与副省级城市为中心的都市圈建设在全国国土范围内星罗棋布,长江、黄河两条大江大河经济带贯通东中西部地区并呼应南北地区的新型国土空间布局格局。

由是,当代中国改革开放空间布局战略基本形成。即:由在国内形成的以各大省会与副省级城市为中心的都市圈建设的“核心都战略”,横跨国土东西的长江经济带发展、黄河流域生态保护和高质量发展“两带战略”,地跨国土东中部地区、华北地区、东南部地区的长三角一体化发展、京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设“世界级城市群”“三群战略”,覆盖国土全境的西部大开发、东北振兴、中部地区崛起与东部地区加快推进现代化“四区战略”,以及在中国周边接壤地区及国际上形成的连接亚洲欧洲非洲大陆、辐射美洲大洋洲的“一带一路”倡议五者所共同构成的新型“都带群区路”融合发展战略体系初步成型。这种当代中国改革开放空间布局战略也构成了新时代社会主义现代化国家的空间布局战略体系的核心内容。

从新时代社会主义现代化国家的空间布局战略视角考察当代中国的改革开放进程,可以发现这一进程经历了一个从平面化到立体化的空间演化过程,其基本特点可以归结为如下四点:一是从当初以经济发展为主的单项或少数领域的开发开放到以经济社会发展与行政改革为主的全面改革开放的转变。二是从沿海、沿江到内陆的自东至西、梯次、平面化开放到覆盖整个国土领域的多层次、差异化、立体化开放转变。三是从“六五计划”(1981—1985)到“八五计划”(1991—1995)时期控制大城市规模、合理发展中等城市和小城市的城镇化方略,到“九五计划”(1996—2000)、“十二五规划”(2011—2015)时期走大中小城市和小城镇协调发展的新型城镇化道路,再到“十三五规划”(2016—2020)和“十四五规划”(2021—2025)时期合理确定城市规模、人口密度、空间结构,因地制宜推进城市空间布局形态多元化,促进大中小城市和小城镇协调发展,推进以人为核心的新型城镇化战略的转变。四是注重推动以省级行政区为单位的经济增长到注重推动以跨省域经济区为单位的经济社会一体化发展,再到全国范围内注重塑造以实现社会全面进步和人的全面发展、建立高质量的城市生态系统和安全系统为发展取向的高质量发展新阶段、新平台与新动力的转变。

## 二、当代中国城市化发展的双重逻辑与理论叙事重构

从当代中国的改革开放空间布局战略到新时代中国特色社会主义国家的空间布局战略的演进,折射的是当代中国城市化自身发展的演进逻辑与新型城市化发展道路开辟的发展逻辑,以及由此开创的人类社会城市化发展模式的理论叙事重构的新篇章。

回顾人类社会发展的历史进程,它既是一个从农业社会向工业社会演进的进程,又是一个从乡村社会向城市社会演进的进程。如果从制度演进形态视角来看由农业社会演变过来的工业社会的基本特征,其主要表现为经济领域的工业化、政治领域的民主化、社会领域的城市化以及价值观念领域的理性化“四位一体”过程。<sup>[5]</sup>但是,我们也看到,即使在许多已实现了工业化的先发国家或地区,这种“四位一体”过程也只是一种理想状态,实际上总体呈现为某一两项领域发展单兵突进、社会总体发展极其不平衡的特点,并导致了严重的贫富分化情形,产生了激烈的社会对立后果。

如果从乡村社会向城市社会演进的视角来看人类社会现代化的发展动力机制建构,城市化是最为关键的动力机制。这种城市化进程,一方面表现为劳动力、资本(金融)、信息、技术、资源、物流、交易、服务等生产要素从乡村向城市的高度集聚过程,另一方面表现为乡村人口不断向城市转移和集中、乡村生活方式不断向城市生活方式转变、社会财富不断从乡村向城市转移并由城市集中创造的过程。学术界一般将一国的城市化人口达到总人口的 10% 以上作为城市化的起步阶段,达到 20% 以上作为快速城市化阶段,而当城市人口超过一国人口的一半以上时,则意味着这个国家进入城市化国家行列。这种快速城市化进程,要一直持续到城市人口占到国家总人口的 70% 左右时才开始变得缓慢,并进入到城市化的成熟阶段。

当然,在从快速城市化阶段向成熟城市化阶段转型的过程中,往往会因城市交通拥堵、房价高企、发展的单位成本上升、空气污染、公共服务承载力滞后、人情冷漠等“城市病”的综合影响,“逆城市化”现象发生,即:城市精英白天在城市里工作,晚上、周末与假期居住在大城市的郊区,乃至一些高科技型知识型企业往往迁移至大城市的郊区进行办公或生产。此种“逆城市化”现象又被称为城市化进程的“郊区化”现象。

### (一)当代中国城市化进程的演进逻辑与发展逻辑

当代中国的城市化进程,是在计划经济时代严格的城乡二元户籍制度与巨大的城乡发展差距基础上起步的,一直带有强烈的时代发展背景特色与制度性约束等特征。这就决定了当代中国城市化进程带有许多自身的发展特性,呈现出独特的演进逻辑与发展逻辑,且与当代中国国家现代化发展道路的开辟之间存在着一种高度的耦合状态。

如果从当代中国城市化进程自身的发展特点来看其演进逻辑,可归纳为四点:一是发展速度很快。1978年,城镇常住人口为 1.7 亿,城市化率为 17.92%,到 2011 年年底,城镇常住人口为 6.9 亿,城市化率为 51.27%。自此,中国从乡村中国时代进入到了城市中国时代。到了 2019 年,城市化率更是闯过了 60% 的大关,达到了 60.6%,户籍人口城镇化率也达到了 44.38%,且随着进城务工人员代际人口的更替,这一数字水平也越来越高。二是公共服务与基础设施明显改善。2016 年末,地级以上城市实有公共汽(电)车营运车辆 47.7 万辆,出租车 95.4 万辆;而 1978 年末,全部城市公共汽(电)车拥有量只有 1.7 万辆。三是城镇就业人口与可支配收入增长迅速。2017 年末,全国城镇就业人员 4.25 亿人,比 1978 年末增加 3.29 亿人;城镇居民人均可支配收入 3.64 万元,比 1978 年实际增长 14.4 倍。<sup>[6]</sup>四是伴随着快速城市化进程的推进,出现了“假性城市化”现象或者“伪城市化”现象。即:大量进城务工人员因为户籍制度等的限制,即使进城了,哪怕是在比较发达的东部特大城市里工作与生活多年,都无法享有与本地户籍居民同等的公共服务权利与福利保障,尤其是体现在受教育权、医疗保障权、社会福利权等方面。这种旧有的“城乡居民二元结构”现象与城市化进程中衍生的“本地人(原住民)—外地人(外

来移民)”新型二元结构现象的叠加,形成了当代中国城乡关系与区域发展中的新型“复合二元结构”现象<sup>[7]</sup>,加剧了城市化发展进程的曲折和难度。

如果“跳出问题看问题”,将当代中国城市化自身发展进程的演进逻辑同新时代社会主义现代化国家模式建构与发展道路开辟的新型发展目标有机相连的话,我们会看到当代中国国家现代化发展动力机制的建构这一发展逻辑问题。即:以人为核心的新型城镇化战略的确立,经历了一个逐渐成形的过程,其外在表现形态就是大中小城市和小城镇协调发展战略的建构,进而通过以区域性中心城市为引领的都市圈建设以及以跨区域内若干中心城市为引领的城市群建设的区域对接与空间布局,形成了以都市圈和城市群为引领的当代中国国家现代化的新型发展空间、新型发展平台与新型发展动力的发展逻辑。其中,“都市圈与城市群成为国家现代化的新型发展空间、平台与动力”现象与“假性城市化”现象二者的交织,既构成了城市化发展双重逻辑中最有中国特色和最有想象空间的部分,又构成了重构当代中国城市化理论叙事的发展底色和发展动力。

## (二)当代中国城市化发展的理论叙事重构

我们以往谈大都市圈与城市群发展战略,更多的是为了与戈特曼的五大都市圈(城市群)划分接轨,即在纽约大都市圈、北美五大湖大都市圈、东京大都市圈、巴黎大都市圈和伦敦大都市圈之后<sup>[8]</sup>,将长江三角洲地区塑造成世界第六大大都市圈。

实际上,我们如今谈论城市化战略,或者谈论大都市圈战略、城市群发展战略,乃至谈论一国城市化发展模式与发展道路战略,大可不必站在如此狭隘的跟风视角去踩着别人的脚印亦步亦趋,不敢越雷池半步。也就是说,我们要超越在他国经验与别人看法基础之上而生的关于城市化发展方略与知识体系构建的叙事策略,更需要超越简单地用他国的经验与理论范式来图解本国发展实际的做法,转而从自己国家的发展经验、本国人民的真实需求、执政党的价值追求等综合角度,重构人类社会城市化发展的理论叙事。其深层次原因在于,“叙事是一种人为建构,混合了事实、情感、人情味和其他在人类头脑中留下印象的繁枝细节”<sup>[9]</sup>。如果说这是一种理论自信的话,也完全是一种建立在可见可感可信的发展事实与可比较的发展绩效之上的叙事自信。也就是说,我们如今谈长三角地区、京津冀地区、粤港澳大湾区城市群建设,大可不必非要跟在戈特曼五大都市圈划分后面,亦步亦趋地成为第六、第七、第八大大都市圈,而是要成为社会主义现代化国家的第一、第二、第三大大都市圈,因为我们的都市圈是集国家发展、区域共富、人民共荣于一体的新型发展空间、新型发展平台与新型发展动力。这就是建立在发展事实与发展绩效之上的叙事自信与理论自信!

2020年4月10日,习近平同志在中央财经委员会第七次会议上发表讲话,其中对于新时代中国的“城市化道路怎么走”这一重大问题,提出了系统全面的分析和部署<sup>[10]</sup>:

一是要把人民生命安全和身体健康作为城市发展的基础目标,要更好地推进以人为核心的城镇化,使城市更健康、更安全、更宜居,成为人民群众高品质生活的空间。这一城市发展基础目标理论的提出,完全颠覆了现代西方发达国家主要把城市作为由资本和权力联合操纵的“增长机器”产物的理论范式,创造性地把城市发展理论推至了一个全新阶段,即“人民城市论”阶段,也就是由人民本位观引领的关于城市规划、建设、管理与发展的新型理论范式阶段。<sup>[11]</sup>

二是在增强中心城市和城市群等经济发展优势区域的经济和人口承载能力的同时,城市发展必须把生态和安全放在更加突出的位置,统筹城市布局的经济需要、生活需要、生态需要、安全需要。这就意味着新时代中国的城市发展必须把人民的需求放在第一位,统筹多样化需求的实际,走均衡化、一体化、共荣化的城市发展新路,而不能掉入现代西方国家城市发展进程中一再出现的“富人区”与“贫民窟”二元区隔与对立的贫富分化陷阱,要通过系统科学、整体配套、可持续的城市发展规划以及建设与管理来建立高质量的城市生态系统和安全系统。

三是要统筹城市规划、建设、管理,合理确定城市规模、人口密度、空间结构,促进大中小城市和小城镇协调发展。<sup>[12]</sup>其中,要优化城市群内部空间结构,因地制宜推进城市空间布局形态多元化,在北京、

上海等超大城市中,要根据实际合理控制人口密度和大城市规模,推动城市组团式发展,形成多中心、多层次、多节点的网络型城市群结构。

从城市规模、人口密度与空间结构的三维视角重思新时代中国城市化发展战略与发展道路选择问题,是一个重大的方向调整信号,也是一个重大的治国理政战略的抉择,还是一个关于当代中国城市化发展理论叙事的自主性重构问题。

首先,我们要看到城市化发展战略的选择是事关新时代中国社会主义现代化建设成败的大事。中国经济发展的未来大势,就是国内生产总值(GDP)的 60%~70%主要靠都市圈和城市群来创造,且这一比例在由大都市圈与城市群引领的城市中国时代会变得越来越。对于中国这样的发展中大国来说,把发展都市圈和城市群作为先手棋与把走大中小城市和小城镇协调发展之路二者作为城市化发展战略的核心,至关重要。因为这意味着治理好了大都市圈,就为治理好城市群和中国奠定了坚实基础;发展好了大都市圈和城市群,也就为发展好中国提供了成功的经验参考。

其次,新时代中国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,而“城市让生活更美好”的发展现实与理想图景,给中国人的全面发展与社会的全面进步提供了最广大最好的发展空间、发展平台和发展动力。基于此,当代中国城市化发展道路的开辟,需要超越过往发达国家或地区城市化进程“不平衡发展”特质的困境,避免出现诸如“贫民窟”与“富人区”对立、“城市病”恶化的趋势,形成当代中国城市化发展进程中经济发展、政治发展、文化发展、社会发展与生态发展“五位一体”平衡发展格局的制度安排、政策体系与推进路径。

最后,推进当代中国改革开放空间布局战略向国家现代化发展的空间布局战略的转型,构建新时代中国特色社会主义国家的空间布局战略体系,其目的在于走出一条具有示范效应的发展中国家推进城市化发展的新路,开创一个由人民本位观引领的带有普遍意义的现代城市发展新型理论范式,从而为当代中国到 2050 年建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强国奠定物质基础、制度基础、价值基础与理论基础,最终从理论与实践相结合的高度重构人类社会推进城市化发展的理论叙事体系自主性。

### 三、大都市圈是介于中心城市与城市群之间的最佳实践场景和发展形态

大都市圈是现代城市化进程中因劳动力、资本、物流、信息、技术、资源等生产要素向以大城市、中心城市为主的地域空间高度集聚,以及在高度集聚后因为商务与生活等成本不断攀升,再向大城市或中心城市周边地区辐射、分散、转移而综合形成的以超大特大城市和中心城市为核心的、以中小城市为连接的、以各种小城镇为基点的梯次布局与功能组团的经济与社会发展空间结构形态。在一定时空范围内,受经济活跃程度、资源禀赋、产业基础、交通设施、文化基因等要素的影响,几大地域范围相近的都市圈之间形成了相互辐射、相互连接、相互呼应的都市连绵带,这就是被当今世界主要国家和地区普遍重视的城市群空间发展形态。

2019 年 2 月 19 日,国家发展改革委发布了《国家发展改革委关于培育发展现代化都市圈的指导意见》(发改规划〔2019〕328 号)(以下简称《指导意见》)。在该《指导意见》中,国家发展改革委对城市群和都市圈的内涵与相互联系做了一个界定:城市群是新型城镇化的主体形态,是支撑全国经济增长、促进区域协调发展、参与国际竞争合作的重要平台,而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。该《指导意见》对现代化都市圈的发展目标提出了具体的展望,即:到 2022 年,都市圈同城化取得明显进展,基础设施一体化程度大幅提高,阻碍生产要素自由流动的行政壁垒和体制机制障碍基本消除,成本分担和利益共享机制更加完善,梯次形成若干空间结构清晰、城市功能互补、要素流动有序、产业分工协调、交通往来顺畅、公共服务均衡、环境和谐宜居的现代化都市圈。到 2035 年,现代化都市圈格局更加

成熟,形成若干具有全球影响力的都市圈。<sup>[13]</sup>

大都市圈成为介于中心城市与城市群之间的枢纽型超大发展平台,成为新时代现代化国家空间布局格局中将“点线面”相接、“场景链带圈层”相融的最佳实践发展形态,为新时代社会主义现代化国家的空间布局战略体系提供了新型发展空间、发展平台与发展动力,找到了有效的发展方略与推进路径。

#### (一)大都市圈成为既突破行政区划限制,又遵循经济发展规律的最佳空间结构形态

过往的经济学研究往往假设以资本、劳动力为核心的生产要素会畅通无阻地流向高附加值的产业和地区。实际上,在一定时空范围内,包括资本、人力、科技、管理、土地乃至公共服务等在内的既有资源是相对固定的,难以获得突破性进展与提升。在既定资源与治理水平等约束条件下,尤其是在没有取得压倒性技术优势以及超额垄断利润的情形下,资本等要素的流动往往受制于其拥有者的认知视野和掌控水平,以及受限于当地营商环境、配套产业情况、人力资源状况、交通运输条件、公共服务配置情况等各种条件,而呈现出在一定区域内均衡配置的特征。对于那些缺少竞争力、只是作为庞大产业链条中下游的配套企业和产业,各类生产要素的流动并不如想象的那样可以四处奔走、四处投资,而是呈现“小富即安”“边观察边等待”的发展状态。

基于此,大都市圈便成为各市场经济主体突破行政区划限制,在离超大特大城市等中心城市的中心城区不太远的郊区、中小城市与城镇安营扎寨、落地生根的理想选择。甚至有市场经济主体将研发总部放在超大特大城市等中心城市,而将生产基地、销售基地转移到超大特大城市的周边地区,以大幅降低生产和商务成本,独特的“离城不离都”式区域认同文化得以形成。

长江三角洲地区以一小时和两小时通勤圈为基础,以区域规划为统领,加快推进以交通和信息为核心的基础设施的互联互通,以生态保护与环境治理为核心的生态体系的共保共治,以市场准入电子化、便利化与公共服务标准化为核心的公共服务的对接对连,以产业分工、利润分享与区域合作为核心的区域政府的协同协作等区域一体化进程。在此基础上,逐步形成了上海—苏州双核大都市圈(“上海—苏锡常”大都市带)、南京大都市圈、杭州大都市圈、宁波大都市圈、合肥大都市圈五大都市圈,为长三角世界级城市群的高质量发展塑造了集群式引擎动力体系。

#### (二)大都市圈成为当今中国探索新型大都市治理范式的最佳试验场

在当代中国以超大特大城市为核心的大都市圈中,动辄两三千万人口集聚在一起,其中外来人口往往达到上千万的规模,他们很难享受到与本地人同等的公共服务内容与水平。如何促进本地人与外地人的包容融合,如何与时俱进地提升各类公共服务水平,如何让广大城市从业者拥有安居乐业的工作与生活环境,这给以超大特大城市为核心的大都市圈治理提出了严峻的挑战。

对于缺乏现成经验可资借鉴的当代中国各大都市圈,创造以“共有”为基石的新型大都市治理范式,是推进大都市圈治理体系与治理能力现代化应有的题中之义。<sup>[1]</sup>其中,最为核心的内容包括三大方面:一是发挥大都市圈不同层级政府、不同治理主体的合力作用;二是形成以共有理念、共有结构、共有机制、共有策略为主体框架的治理体系;三是构建以共有权利、共有设施、共有规则、共有形态、共有绩效以及共有知识体系为主要内容的治理范式。

目前,以超大特大城市为核心的各大都市圈,一方面致力于推进以城市精细化治理为基石的大都市治理现代化进程,另一方面致力于推进以区域合作与共荣为核心的区域一体化进程,其根本目的在于,在探索大都市治理范式的最佳实践场景的过程中,创造可复制、可推广的具有中国特色的大都市治理经验与模式。此外,发生于 2019 年末 2020 年初,在中国已得到根本控制,却仍在当今世界各国蔓延且引发了巨大人道主义灾难的新冠肺炎疫情,也给人口高度集聚的超大特大城市提出了“统筹城市规划、建设、管理,合理确定城市规模、人口密度、空间结构”的新要求,需要注意将超大特大城市的中心城区和郊区乃至周边扩散区域有机地统一,通过大都市圈治理范式的创新,重构其生态发展体系和安全发展体系。

### (三)大都市圈成为引领城乡融合发展的最佳实践区域

大都市圈是一个融中心城区、周边郊区、边远乡村地区于一体的区域共同体,它突破了既有行政区划边界,以经济渗透力的方式辐射周边区域,并影响到更为宽广的区域,形成基于经济一体化的跨区域共同体。

随着城乡融合发展步伐的加快,大都市圈不仅要成为经济一体化发展的区域,而且要成为社会发展一体化的区域,还要成为公共治理一体化的区域。这种区域经济、社会与治理一体化的进程,就是大都市圈城乡融合发展的理想追求。在此过程中,推动中心城市核心区域的公共服务体系向乡村社会的延伸,推动城乡公共服务体系的清单化、标准化、均等化、制度化与法制化进程,推动城乡社区治理一体化进程,形成大都市圈经济社会文化治理一体化发展格局,是创造城乡融合发展新经验、新体制、新机制的最佳实践区域的基本要求。

### (四)大都市圈成为当今中国实施新型“都带群区路”融合发展战略体系的关键场域

构建新时代中国特色社会主义国家的空间布局战略体系,需要对改革开放以来当代中国逐渐形成的梯度化、区域化、一体化的各类空间发展战略进行重新整合与前瞻建构,从事关当代中国未来 30 年到 100 年乃至更长时间的高质量可持续发展视角,提出既切实可行又具备时空穿透力的战略构想。

基于新时代中国国内与国际发展环境的实际,须按照中共中央统筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局,加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局的要求,本着“以我为主”“以我为本”的原则,将“点面场景圈”相结合的大都市圈发展战略与“点线带层”相结合的经济文化带发展战略有机融合。首先,构建国内以不同区域超大特大城市、中心城市、省会城市和副省级城市为核心的大都市圈发展格局;其次,构建国内以长江经济带和黄河生态经济带为核心的跨域经济带发展格局;再次,构建以大都市圈为基础的跨域城市群发展格局以及东西南北中区域发展格局;最后,构建国际上以“一带一路”倡议为核心的跨国经济文化带发展格局。在此基础上,通过“点面场景圈”与“点线带层”的有机融合,将大都市圈发展格局、跨域经济带发展格局、跨域城市群发展格局、区域发展格局与跨国经济文化带发展格局联通、贯通与叠加,形成融区域化、均衡化、一体化、分层化、立体化于一体的新时代中国特色社会主义国家的新型“都带群区路”融合发展战略体系,<sup>[14]</sup>从而为当今中国在 21 世纪的腾飞奠定全新的空间布局战略格局。

## 四、“抓两头促中间”:以区域协同治理体制机制创新提升 以大都市圈为核心的城市化发展绩效

以新型“都带群区路”融合发展战略体系为核心内容的新时代社会主义现代化强国建设目标的实现,仍需要全国上下继续奋斗几十年乃至更长一段时间。围绕中心城市、大都市圈和城市群而构建的区域协同治理体制机制的创新工作,仍是未来很长一段时期内提升以大都市圈为核心的城市化发展绩效的重中之重。

在区域协同治理体制机制创新方面,长江三角洲地区在经历了近 40 年来的不懈探索之后,在市场化改革和国家发展战略的双重导向下,沪江浙皖一市三省逐渐形成了“友好协商、规划引领、领域合作、项目带动、标准一体、绩效可期”的“二十四字合作方针”。<sup>[15]</sup>最近两年来,在国家层面的“发展规划”与省市级层面的“行动计划”的引领与指导下<sup>①</sup>,在“二十四字合作方针”的基础上,长三角区域

<sup>①</sup> 国家层面的“发展规划”是指 2019 年 10 月 25 日国务院正式批复的《长三角生态绿色一体化发展示范区总体方案》与 2019 年 12 月 1 日中共中央、国务院印发的《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》;省市级层面的“行动计划”是指沪江浙皖一市三省 2018 年 6 月 1 日联合出台的《长三角地区一体化发展三年行动计划(2018—2020 年)》。

一体化发展又呈现出“抓两头促中间”的新型区域协同治理体制机制创新的态势。所谓“抓两头”，是指在宏观层面上注重“顶层设计、规划引领、制度对接”，在微观层面上重视“基础设施、互联互通、标准一体”；所谓“促中间”，是指在中观层面上推动“产业集群发展、多元主体协同治理、经济社会文化一体化发展”。长三角区域一体化发展的基本经验，可以为全国各地正在推进的以大都市圈为核心的城市化发展进程提供示范引领、制度范本与实践模式。

#### (一)在宏观层面上注重“顶层设计、规划引领、制度对接”

2013年11月中共十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》以来，从中央到地方，相继成立了负责改革总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实的全面深化改革领导小组，具体负责全国和各地的深化改革等重大问题。当代中国的改革自此从“摸着石头过河”阶段进入到“顶层设计”阶段，其根本特征在于遵循“全国一盘棋”思想，构建以国家发展规划为战略导向，融规划、决策、执行、监督、评估于一体的治国理政治理架构，形成国家重大发展战略和中长期经济社会发展规划制度。<sup>[16]</sup>

具体到长江三角洲区域一体化发展重大战略，在区域协同治理体制创新领域所做的探索包括：一方面是在国家层面通过成立领导小组及办公室，统筹协调，制定事关未来发展的中长期发展规划，以顶层设计推动规划制定，以规划引领推动制度设计；另一方面是在省市层面通过成立长三角区域合作办公室及长三角生态绿色一体化发展示范区执行委员会，并与“承担决策议事功能的长三角主要领导座谈会—承担协调推进功能的长三角城市经济协调会市长联席会—承担统筹谋划、综合协调、督促落实功能的联席会议办公室和重点专题组”三层治理架构有机对接，形成国家统一主导下充分发挥各区域、各省域主动联合、相互合作的积极性的新型区域协同治理体制。在区域协同治理体制机制创新领域所做的探索表现为：以综合交通、科技创新、产业合作、生态环保、数字信用、文化旅游、社会保障、营商环境等为重点，以看得见摸得着的发展绩效为取向，制定年度工作计划和重点合作事项清单，建构区域一体化发展制度体系，将发展共识、区域规划、合作领域与事项、公共服务一体化制度融为一体，并围绕公共服务一体化制度，重点推进清单化、标准化、均等化、制度化与法制化“五化”进程。

#### (二)在微观层面上重视“基础设施、互联互通、标准一体”

当今中国开始进入到以中心城市和都市圈为引领的城市群中国时代，且日益形成大都市圈发展格局、跨域经济带发展格局、跨域城市群发展格局、区域发展格局与跨国经济文化带发展格局相互联通、贯通、叠加，融“都带群区路”等发展战略于一体的新时代社会主义现代化国家的空间布局格局。要实现这一宏伟目标，在区域协同治理领域，最有效的做法就是在基础设施及其互联互通、标准一体等建设方面率先取得突破性进展，从而为区域协同治理的中观和宏观层面的发展奠定物质与技术基础。

以长江三角洲地区为例。围绕打造一小时大都市圈和三小时世界级城市群两大发展目标，长江三角洲地区开始规划布局 and 具体建设涵盖水陆空电气等在内的重大基础设施建设工程。其中，主要有包括“轨道上的长三角”铁路系统建设、省际公路建设、世界级机场群建设、港口航道建设在内的一体化综合交通体系建设，包括新一代信息基础设施、重点领域智慧应用、长三角工业互联网在内的数字长三角建设，包括油气基础设施建设、区域电网建设、新能源设施建设在内的跨区域能源基础设施建设，以及包括以长江为纽带，淮河、大运河、钱塘江、黄浦江等河流为骨干河道，太湖、巢湖、洪泽湖、千岛湖、高邮湖、淀山湖等湖泊为关键节点的省际重大水利工程建设。

在此过程中，需要中央有关部门和一市三省各有关部门按照标准一体、互联互通、分工合作、管理协同的原则，切实推进长三角跨区域基础设施建设，以看得见摸得着的发展绩效以及不断累积的体制机制改革成果催生制度创新成果，将长三角地区建设成为标准一体、城乡一体、区域一体的区域共同体、发展共同体、命运共同体和文明共同体。

### (三)在中观层面上推动区域“产业链集群发展、多元主体协同治理、经济社会文化一体化发展”

一旦宏观层面以规划引领、制度对接为核心的顶层设计方案达成共识,微观层面以互联互通、标准一体为核心的基础设施建设取得突破性进展,以中心城市和大都市圈为引领的城市群区域协同治理进程就进入了中观层面的重点突破、持续推进、久久为功的战略“攻坚战”阶段,其核心任务在于为新时代中国社会主义现代化发展提供源源不断的制度化动力。

长三角地区作为正在成长中的世界级城市群,其肩负的战略使命既包括引领全国高质量发展、打造当代中国发展强劲活跃增长极、增强集聚配置全球资源能力、参与全球合作与竞争,又包括完善当代中国改革开放空间布局、成为新时代改革开放新高地、引领区域一体化发展示范、率先基本实现现代化等重大目标和任务。其中,最为关键的三大任务是促进长三角产业链集群发展、实施多元主体协同治理以及推进区域经济社会文化一体化发展。

在当今“百年未有之大变局”时代,在新冠肺炎疫情蔓延与防控引发国家发展格局与国际关系格局突变的新时期,围绕“企业—产业—产业链—区域产业链集群—区域产业链集群生态圈”的目标,通过分工合作、区域联动、联合攻关、整体合力等方式,促进长三角地区产业链集群发展,加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,是新时代赋予长三角世界级城市群的新使命。

在此过程中,围绕政府与市场的关系、政府与社会的关系以及改革与开放的关系三大关系,中央政府和各省区市政府应充分调动包括各级政府、不同企业、各类社会组织、公民个人等多元主体的积极性,并通过党建引领发展、党建引领治理、党建引领社建等方式,促进各地党务政务社务商务“四务”融合发展,逐步建构以政务服务一体化、网格化管理精细化、综合执法联动化、社会信用一体化、社会保障对接化为核心的区域协同治理和经济社会文化一体化发展新格局。唯有如此,才能为把长三角地区建成区域共同体、发展共同体、命运共同体、文明共同体奠定优越的经济与社会文明基础,从而为全面提升新时代中国以大都市圈为核心的城市化发展绩效,最终走出一条由人民本位观引领的带有普遍意义的新型城市发展道路奠定坚实的理论与实践基础。

## 参 考 文 献

- [1] 唐亚林. 当代中国大都市治理的范式建构及其转型方略[J]. 行政论坛, 2016(4):19—24.
- [2] 习近平出席第二届中国国际进口博览会开幕式并发表主旨演讲[N]. 人民日报, 2018—11—06.
- [3] 习近平. 在黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上的讲话(2019年9月18日)[J]. 求是, 2019(20):11.
- [4] 中共中央政治局召开会议 审议《成渝地区双城经济圈建设规划纲要》[N]. 人民日报, 2020—10—17.
- [5] 布莱克. 比较现代化[M]. 杨豫, 陈祖洲, 译. 上海:上海译文出版社, 1996:7.
- [6] 改革开放以来我国城镇化水平显著提高[EB/OL]. [2019—11—20]. [http://www.gov.cn/shuju/2018-09/10/content\\_5320844.htm](http://www.gov.cn/shuju/2018-09/10/content_5320844.htm).
- [7] 奚建武, 唐亚林. 复合型二元结构:考察城乡关系的新视角[J]. 社会主义研究, 2008(5):42—46.
- [8] GOTTMANN J. Megalopolis or the urbanization of the northeastern Seaboard[J]. Economic Geography, 1957(7): 189—200.
- [9] 希勒. 叙事经济学[M]. 陆殷莉, 译. 北京:中信出版社, 2020: 67.
- [10] 习近平. 国家中长期经济社会发展战略若干重大问题[J]. 求是, 2020(21):4—7.
- [11] 唐亚林. 开创人民城市建设新局面[N]. 解放日报, 2020—11—27.
- [12] 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议[M]. 北京:人民出版社, 2020:24.
- [13] 国家发展改革委关于培育发展现代化都市圈的指导意见[EB/OL]. [2019—11—20]. [http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201902/t20190221\\_928325.html](http://www.ndrc.gov.cn/gzdt/201902/t20190221_928325.html).
- [14] 唐亚林. “都带融合发展战略”:新时代长江三角洲区域一体化的战略选择[J]. 南京社会科学, 2019(5):85—94.

[15] 唐亚林. 区域治理的逻辑:长江三角洲政府合作的理论与实践[M]. 上海:上海人民出版社,2019:25.

[16] 唐亚林. 区域协同治理:一种新型亚国家治理范式[J]. 探索与争鸣,2020(10):8-10.

## Constructing the Spatial Layout Strategy System of the Modern Socialist Country in the New Era; Based on the Investigation of Urbanization Development

TANG Yalin

(School of International Relations and Public Affairs, Fudan University,  
Shanghai 200433, China)

**Abstract:** China's reform and opening-up has witnessed a spatial evolution from a two-dimensional model to a three-dimensional model which gave rise to a new era featuring city clusters led by central cities and metropolitan regions. The spatial layout of China as a modern socialist country, including development patterns of metropolitan regions, cross regional economic belts, cross regional city clusters, different regions, transnational belts of economy and culture which are linked together, embodying development strategies such as "metropolis-belt-cluster-region-road", is established. The evolution of spatial layout strategy, spanning a long time from China's reform and opening-up to a new era of socialism with Chinese characteristics, reflects the structuring of dual logic, i. e. , the logic of development of modern China's urbanization and that of exploring a new way of urbanization. A new chapter in the development of urbanization model which is metropolis-oriented is being unfolded. Due to its multiple objectives — following economic laws, exploring new patterns for metropolitan governance, fostering the integrated development of urban and rural areas, implementing the new strategic system of coordinated development of "metropolis-belt-cluster-region-road", metropolitan regions become the best practice field and form falling between central cities and city clusters, contributing to a revolutionary path in practice for coordinated governance of different regions characterized by "grasp the two ends and promote the middle". To be specific, top-level design, planning and guiding, coordinating institutions must be emphasized macroscopically, infrastructure construction, maintenance of connectivity and unification of standards should be paid attention to microscopically. Moreover, in the middle level, regional agglomerative development of industrial chain, collaborative governance by multiple subjects, integration of economy, culture and society should also be promoted forcefully. All those efforts will pave way to, theoretically and practically, improve the development of China's urbanization in new era focusing on metropolitan regions, serve to explore a generally accepted new way for city development instructed by people-oriented view.

**Key words:** spatial layout in the era of China's reform and opening-up; urbanization; metropolitan regions; regionally coordinated governance; new era

(责任编辑:王晨丽)