

徐辉 陈明 耿艳妍：谋略国家城镇空间格局

国家城镇空间格局（全国城镇体系）是国家参与全球竞争、推进社会经济全面进步的重要载体。空间格局的建立，战略棋子的落地，需要历史视野、地理视角、开放眼光的全面审视，并以系统思维来谋略。

承接以上论述，我们需要重塑空间发展的对外与对内的关系。

对外方面，城镇空间格局需要顺应全球经贸环流及政治格局发展趋势。对外关系将由过去 30 年的“发达国家消费—中国生产模式（Made in China）—内生资源消耗”逐步转向未来 30 年的“发达国家技术合作—中国消费—东南亚、南亚制造—全球资源利用”模式。

对内方面，城镇空间格局需着眼于开放格局下的区域相对均衡发展，尤其注重缩小南北差距，并激活胡焕庸线东侧既有城市潜力。由此，对内关系从过去 30 年注重东西方向的“沿海-腹地”的产业梯度转移与人口流动格局，逐步向“沿海+内陆”的相对增长和“陆桥+南北大通道”网络化格局转变。

此外，还有至关重要的一点是，首都地区在国家城镇空间格局的地位需要有更为清晰的表述，无论陆权还是海权的地缘政治格局下，首都地区都是我国最为重要的对外国际门户和对内联系中枢。

一、开放的全国城镇发展格局

观点 1——构建“亚洲脊梁”，打通连接北京，贯穿中国西南-东北方向的城镇发展脊梁。这条“脊梁”的构建与胡焕庸线和潜在的“亚洲之弧”人口分布密切相关。

对内来说，胡焕庸线贯穿的我国第二级地理大台阶东部 100-300 公里，是历史上人口十分稠密的区域，分别串联了自北京、大同、太原、西安、成都、重庆所在的古都或重镇，是历史上向西开放的中心枢纽；同时，东北的沈阳-哈尔滨城镇走廊和西南的环滇池周边地区，分别是重要的区域性城镇发展密集地区。

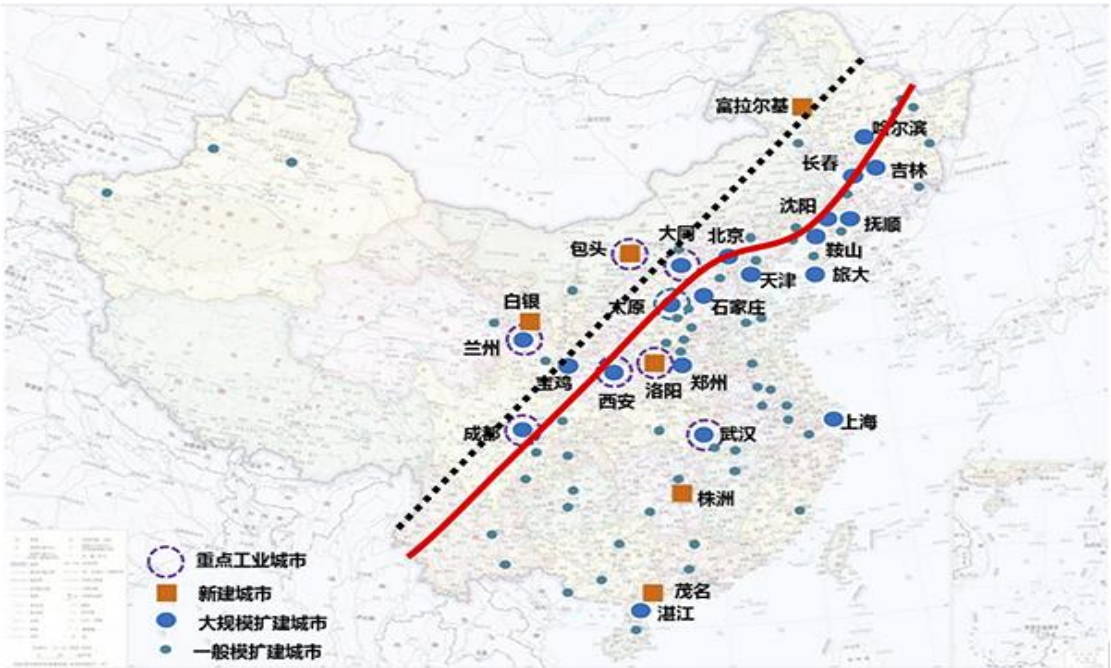
观察近 100 年的国家战略选择，会发现，这条走廊上的城镇，同样受到国家重大产业、交通项目的支持，特别是在民国时期、新中国“一五”和“三线建设”时期。这条走廊上是我国老工业基地聚集最多的区域，借势提振这些工业城市，也是国家所需。未来，这条城镇走廊上既有的国防军工和大科学实验基地，未来将在产业结构调整方面起到举足轻重的作用。此外，这条“亚洲脊梁”的贯通，对平衡我国南北经济格局也有不可忽视的意义。

对外来说，这条城镇发展走廊紧密呼应“亚洲之弧”。我们不能忽视这条线以南地区的人口规模与整体经济的崛起，除了中日韩的东亚经济圈（人口规模约 15.5 亿）以外，还有

以印度为核心的南亚印巴经济圈（人口规模约 16.2 亿，其中印度 13.3 亿），以新加坡、马来西亚、泰国为主体的东南亚经济圈（人口规模约 5.6 亿）。

未来，这三大经济圈的贸易分工格局将逐步显现——尤其是，公认进入黄金增长时代的印度，2015 年以经济增速 7.9% 列居全球第一。由此，东亚、南亚与东南亚之间互联互通的陆路大通道建构，对破除马六甲海峡的瓶颈、实现区域共同繁荣发展具有十分重要的意义。

国家积极推进“一带一路”战略，以北京首都串联几大古都，将构筑起我国参与全球文化、政治事件交往的重要窗口。因此，“亚洲脊梁”的建构具有长远战略意义。当年抗战最艰难时期的滇缅公路和“驼峰航线”，未来将是国家保持兴盛繁荣的重要基石。



观点 2——向海延伸，串联起环太平洋西部城镇密集带。过去 30 年里，全球产业链分工重构，在我国东部沿海地区形成了以京津冀、长三角、珠三角为核心，山东半岛、海峡西岸和辽宁沿海为支撑的国际化门户地区及城镇群，造就了一批新兴开放城市和制造业重镇。若从当前经济联系格局看，更多体现出“沿海-腹地”的产业分工协作关系，京津冀、长三角和珠三角分别代表了华北-西北、长江流域、华南地区的经济重心和对外交往门户。随着我国产业结构升级、对国际事务全面参与，这些城镇群之间的交流合作将显著增强。当前京沪之间密集的航空、高铁班次和人口流动数量充分说明这种沿海的横向联动关系。

因此，在构筑世界级城市群城市、全球化城市地区的同时，未来我国东部沿海地区将成为环太平洋西部的城镇密集带。再扩展到整个亚太地区，这条沿海城镇密集带将进一步与日韩、东盟之间产生更紧密的交流合作。

观点 3——海陆联动，打造跨国的开放发展走廊。国家“一带一路”战略的最直接载体就是建立起中心城市与内陆边境口岸地区（或边境中心城市）的交通大通道。除了“亚洲脊梁”形成的向西南（连接印度-巴基斯坦、东南半岛）和向东北（连接俄罗斯远东地区）的两个大通道以外，以绥芬河-珲春、黑河、满洲里、二连浩特、霍尔果斯、喀什、亚东为主的口岸地区，也是若干条重要国际大通道的连接节点。尤其是我国纵深腹地的亚欧陆桥，历史上以丝绸之路为主要通道，未来仍将是重要的贸易与交往通道。但其格局将有巨大改变。

首先，在胡焕庸线以西将形成多通道并行格局，未来将在其北侧（自京津冀连接内蒙古西部、新疆北部）、南部（自成渝地区连接青海北部、新疆南部）拓展出新的国际能源、物资运输大通道；而在胡焕庸线以东，将以网络化交通格局，加强与沿海地区的互联互通，这些通道包括传统的陇海线、西安-郑州-青岛（日照）、银川-太原-石家庄-天津（黄骅）、西安-郑州-南京、西安-武汉-福州、兰州-成都、重庆-贵阳-广州等多条大通道。

二、人文开放的首都地区与多元繁荣的边疆地区

人文、开放与包容的首都是大国发展的重要支撑。大国的京畿之地，代表一个时代的核心精神与空间精粹。当前国家推进京津冀协同发展，既有历史发展的线索，也有时代发展赋予的新使命，这就是肩负起整个北方地区的繁荣稳定与对外开放。从全球视野来看，未来首都地区应具备核心文化弘扬、国际交往、科技创新、经贸发展和全国性政治军事中枢管理等核心职能。无论是从历史线索还是国际经验来看，我国的首都地区在扩展布局这些核心职能方面，需要以区域观统筹，既要构建多元人文的首都中心城，又要营建开放包容的新城、区域中心及特色小城镇，共同构建大首都城镇体系。

要构建这样的大首都地区，必须站在国家战略层面，来整合重大设施和空间资源。未来的首都地区应该是连通亚欧的洲际高铁网枢纽，是全球航空枢纽。要构建洲际高铁网枢纽，需要充分发挥京津两个城市的联动效应，将北京东部、天津西部及其走廊地区整合成通达四方的枢纽地区；要建立全球航空枢纽，应借鉴日本东海道地区、美国波士华城镇群和欧洲西北部城镇群的航空港布局经验，立足京津石构建国际机场体系，协同布局入境口岸及跨境电商基地。同样，首都地区应将国内所有城镇密集地区（人口规模过 1 亿的 8 个地区）紧密串联在一起。为此，京沪、京广（京九）都应该构筑双通道高铁格局，未来应实现京沪 3 小时可达、京广 7 小时可达；“亚洲脊梁”上应连接北京到边疆中心城市的 8 小时交通可达。

再将视角回到北京中心城，要保持多元人文活力冲击世界城市，必须吸引各类专业人才和国际人才。因此，有两方面工作需要亲力亲为，一方面可适度疏解部分经济管理、区域性管理职能到天津及区域其它中心城市；另一方面大力营造宜人的城市活力空间，在街区、社区尺度做好工作，既要便民，又要有人文氛围。



立足首都（京津冀）的洲际高铁网系统构建设想

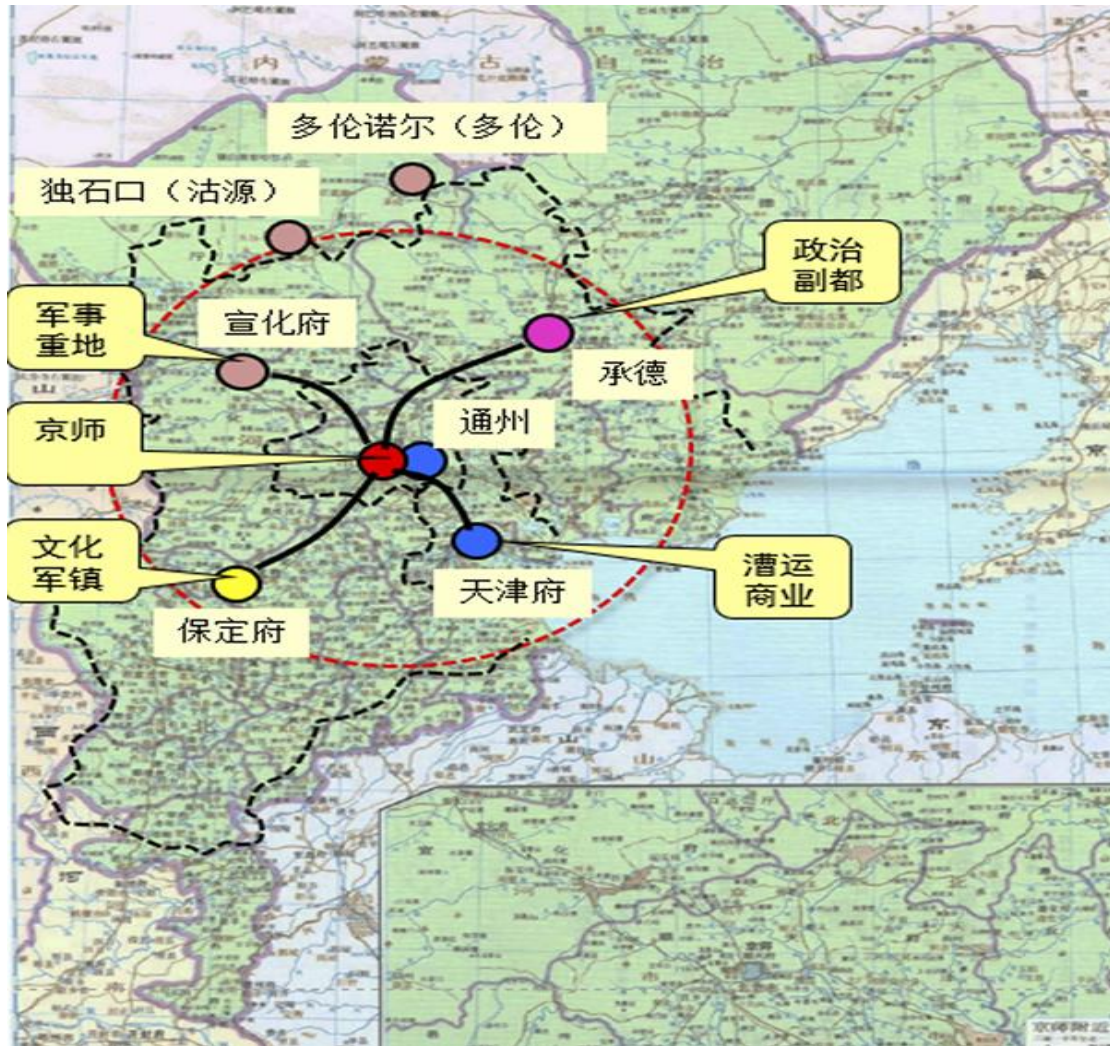
元明清时期的京畿地区：

基本格局是环绕首都的两大功能圈层。北京作为国家首都，客观上对周围辅助城市的布局与功能产生显著影响，形成了两个差异化的功能圈层。

第一个圈层是距北京一二百里之间的各个县邑，大体相当于元代大都路和明、清顺天府所辖诸州县。西北部是军事屏障，东部、南部为粮油瓜果供给基地，东南是商业物资集散地区。

第二个圈层大约距北京 150-200 公里，包括保定、张家口（宣化）、承德、唐山、秦皇岛、天津等地区，承担一定首都职能或区域职能。天津为漕运交通和商贸门户，保定是重要军镇、文化辅助城市，张家口是军事重镇和商贸城市，承德则在清代为政治陪都，唐山在清末发展成工业城市。近现代时期“京师•门户•腹地”的功能分区形成。河北腹地由中央直隶，天津则于清咸丰十年(1860 年) 开埠后发展成近代中国重要的对外开放口岸。

“京师”——北京作为全国性的政治中心、消费中心，对京畿地区发展具有明显的促进、推动作用；天津作为门户城市，作为参与全球化重要跳板，对辐射整个京津冀和北方地区具有重要作用。

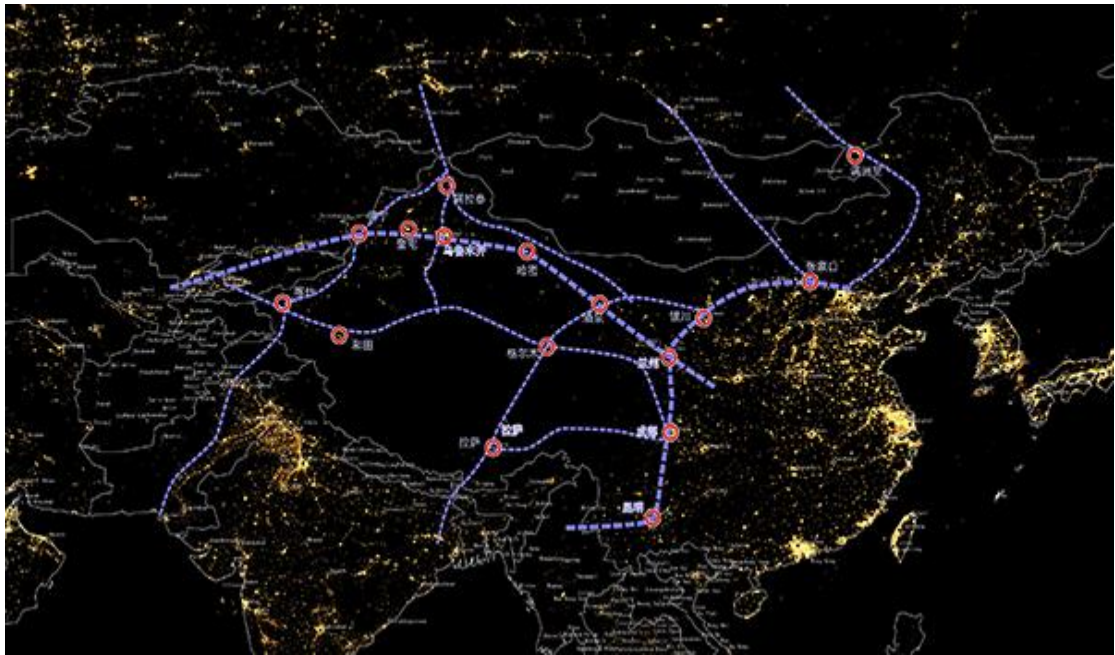


清直隶范围及京畿地区功能分工

多元繁荣的边疆是大国长期发展稳定的基石。历史上强大的两汉、盛唐、明清时期，国家的边疆地区呈现出多民族和谐共存局面，边疆的繁荣、与周边国家地区的睦邻友好，才能不断推进交往互信；同时，边疆防御稳固也关乎全国安全，正如 140 多年前左宗棠指出新疆“塞防”与“海防”并重，若丢新疆，甘陕危机；甘陕丢失，内蒙危机，没有了屏障，京城也就充满危机。

过去几十年里，我国边疆地区随着人口迁入和国家一系列优惠政策的普及，发展相对较快。但是，当前，除了部分开放内陆口岸以外，边疆地区由于自然环境退化、交通不畅、基础设施薄弱等问题，出现了人口数量下降、社会经济发展停滞的局面。

要改变这种局面，不仅要大力扶持边疆地区的产业经济，引导人口适度聚集，加强对外开放，更重要的是，要强化边境口岸、地区中心城市与区域中心城市的联动发展，通过构建城镇体系来维持边疆地区的长治久安与民族稳定繁荣。



面向“一带一路”的内陆地区开放城市体系构建

三、国家中心城市与重要城市群（走廊）

全国城镇空间格局的关键在于，建设国家中心城市和相应的重要城市群（走廊），共同支撑国家社会经济全面协调发展。

“国家中心城市”[1]，是全国城镇体系的“顶端”城市，肩负着引领中国融入全球化、全方位参与国际竞争力的关键职责，是中国“一带一路”战略推动对外开放合作、引领国际交流合作向纵深推进的重要门户；同时，国家中心城市也是引导中国的工业化与城镇化协调同步发展、推动区域创新转型发展的核心城市。无论从历史上强盛时期的国家核心城市分布，还是当今发达国家的全球城市分布规律来看，全国层面布局相对均衡的国家中心城市，都会更有利于全面对外开放，有利于扭转不均衡发展的局面。未来，北京、上海、广州-深圳等城市应保持或进阶全球城市前十位，其他有潜力的城市应积极争取进入全球城市前二十序列。为此，国家在一系列政策制度设计上应给予倾斜，包括自由贸易区、国家级新区、自主创新示范区、跨境电商示范区等，同时在国际门户枢纽设施建设，科技创新中心、文化中心建设方面补短板。

国家中心城市的发展建设需要一定区域腹地的强力支撑。为了进一步推动我国社会经济的平稳发展、健全区域产业体系、减少因人口跨区域大规模流动带来的不稳定因素，需要围绕国家中心城市、区域中心城市，建设一批城市群或城镇发展走廊。国家在“十三五”时期已明确了相关城市群建设。这里主要就几个需要培育或国家支持的重要城市群（走廊）做些建议。

晋冀豫城市群（郑州-太原-邯郸-石家庄）、关中-兰白西城镇走廊和昆明-贵阳城镇走廊，这三个城市群（走廊）位于“亚洲脊梁”之上，当前虽然处于各城市相对独立发展局面，但随着国际大通道和区域性交通通道完善，城市之间的经济联动格局将进一步强化。

如前所述，这几个城市群（走廊）中的中心城市将迎来发展新机遇期。以乌鲁木齐为核心的城市群，虽然当前人口、经济与其它地区相比差距还十分明显，但考虑到其重要的地缘战略意义和边疆地区的稳定繁荣，国家需要努力完善其产业体系，提高国际知名度与影响力，并在多元民族包容方面有更大作为。

从国家层面的十二大城市群（走廊）构建看，关中-兰白西城镇走廊和乌鲁木齐城市群是位于胡焕庸线以西的重要支撑，某种意义上，要突破胡焕庸线向西发展，不能脱离这两个地区。

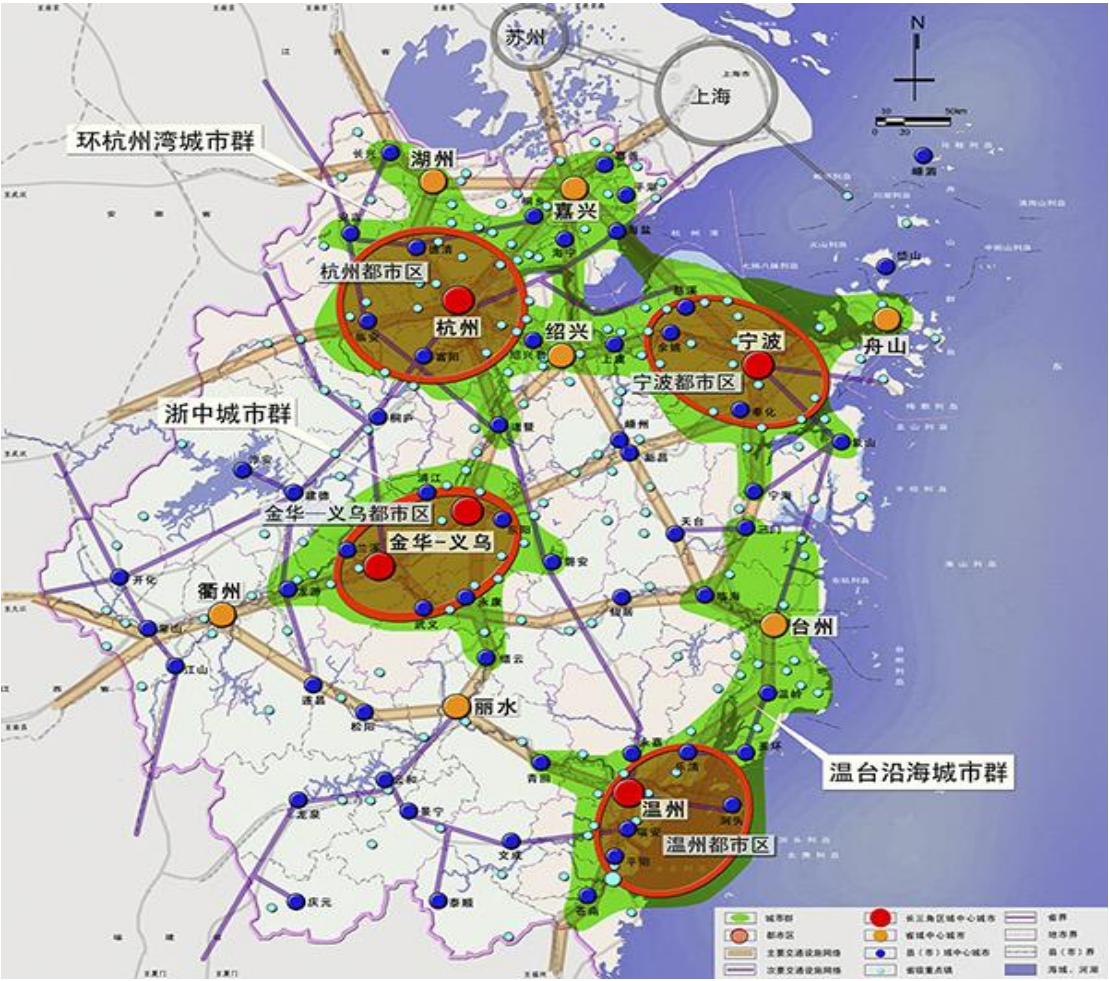
最后说一点，由于我国面临老龄化社会的风险，以及劳动力大龄化的趋势，尤其是，当前有 5000 万 50 岁以上的外出务工人员，未来进一步落户这些城市群（走廊）地区，有利于其发挥“余热”并享受更好的公共服务。而对于广大人口流出地区，则应进一步提高基本公共服务的集中度，提高服务效能。



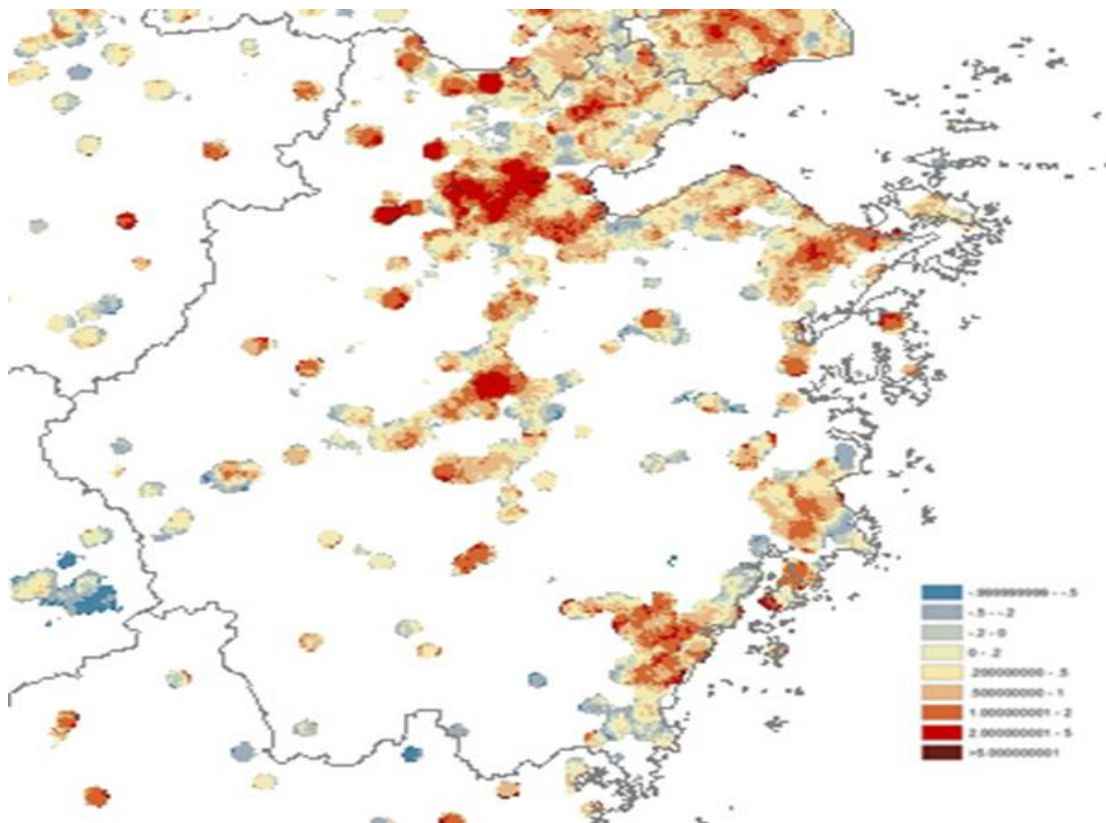
构想的十二大城市群（走廊）与当前人口迁移格局叠加示意

注：识别城镇群采用人口非农就业中心和交通廊道综合分析叠加，以5公里为基本统计单元，工作日与春节初一的差值比为正的区域，且明显属于非农就业中心的区域分布。

未来这些城镇群将围绕国家中心城市、区域中心城市形成若干都市区、大都市，形成若干现代服务业聚集中心，其它生产、休闲、研发等功能，相对被网络化组织在都市区内部。尤其在长三角、珠三角、京津冀、成渝等城镇群内，这些功能单元一同构成具有全球竞争力的创新网络空间。



《浙江省城镇体系规划（2011-2020 年）》（2009 年完成）



非农就业中心分布（2016）

四、后记

国家城镇空间格局的建构是一个长期动态过程。历史视野、地理视角、开放眼光让我们能够捕捉到以世纪为时间单元的影响因素。近 100 年来的城市，尤其是内陆地区人口稠密地区的中心城市、历史文化名城，在国际经贸双环流下有着独特的后发优势。

而在地理空间上，无论国家宏观战略政策如何变，都需要把握胡焕庸线、首都地区、边疆地区、国家中心城市等战略性空间。胡焕庸线是国家空间发展的重要线路，如何缩小南北差距、平衡东西两侧发展，是国家政策落脚点；首都地区永远是国家对接全球事务、统领国内城镇体系的核心——但首都不等于北京，构筑大首都地区，是历史发展逻辑使然。边疆地区是一个大国与世界各国交往的前哨，但同时肩负重要的防务安全重任，多元繁荣的边疆是

