

兰瑞智库战略决策研究



兰瑞智库

Runwaysys

2022年10月10日 星期一

政策观察

Policy to observe

主办：兰瑞智库经济战略研究中心

网址：<http://www.runwaysys.com>

全国客服热线：4001182162

E-mail：runwaysys@163.com

欢迎关注

兰瑞智库

官方微信平台

(RUNWAYSYS888)



目 录

【多地重提“制造强市”推动经济高质量发展】	2
一、重提“工业立市”“制造强市”有何新内涵？	
二、制造业为何要重回城市？	
三、城市纷纷提出“工业立市”会不会形成模板化发展？	
四、城市应如何做才能让工业真正“立市”？	
【都市圈热潮正式开启，系统谋划增强都市圈治理能力】	13
一、都市圈空间多大才合适	
二、多维把握都市圈化特征	
三、东京都市圈发展经验	
四、系统谋划增强都市圈治理能力	

【多地重提“制造强市”推动经济高质量发展】

目录

- 一、重提“工业立市”“制造强市”有何新内涵？
- 二、制造业为何要重回城市？
- 三、城市纷纷提出“工业立市”会不会形成模板化发展？
- 四、应如何做才能让工业真正“立市”？

正文

制造业，是强国之基。

前不久，深圳市明确提出“工业立市、制造强市”的口号。广州市也首次提及“坚持产业第一、制造业立市”。此外，天津、武汉、长沙、合肥、常州、汕头、江门、济南等城市也纷纷提出大力发展工业经济和制造业。

数据显示，我国“万亿俱乐部”城市中第二产业占比从2020年的35.05%提高到2021年的36.25%。制造业重回城市，正成为我国城市经济发展的重要趋势。

在第三产业高歌猛进之际，多地重回“工业立市”，意味着什么？

- 一、重提“工业立市”“制造强市”有何新内涵？

中国是全世界工业门类最全的国家，诞生了一批万亿级的工业强市。衡量城市工业实力的指标有二：一个是工业总产值，另一个是工业增加值。

工业总产值，衡量的是整体工业产出；而工业增加值，相当于工业总产值扣除原材料及各项劳务等中间品投入之后的价值。相比而言，工业增加值，更能衡量工业对于 GDP 的真正贡献，更能衡量具体城市的工业实力。

下图是 2021 年主要城市工业增加值：

序号	城市	工业增加值 (2021)	GDP (2021)	工业增加值占比
1	上海	10738.8	43214.8	24.8%
2	深圳	10356.03	30664.85	33.8%
3	苏州*	9586	22718.34	42.2%
4	重庆	7888.68	27894.02	28.3%
5	广州	6716.7	28231.97	23.8%
6	宁波	6297.5	14594.9	43.1%
7	佛山	5768.34	12157.94	47.4%
8	泉州	5758.6	11304.17	50.9%
9	北京	5692.5	40269.6	14.1%
10	天津	5224.57	15695.05	33.3%
11	东莞	5008.81	10855.35	46.1%
12	无锡	4926.42	14003.24	35.2%
13	成都	4842.4	19916.98	24.3%
14	杭州	4805	18019	26.7%
15	武汉	4586.49	17716.76	25.9%
16	南通*	4400	11026.94	39.9%
17	唐山	4141.5	8230.6	50.3%
18	青岛	3884.07	14136.46	27.5%
19	长沙	3783	13270.7	28.5%
20	南京	3543.96	16355.33	21.7%

这 20 个城市，广东 4 个，江苏 4 个，浙江 2 个，以及 4 大直辖市，福建、四川、湖北、湖南、河北、山东各 1 个。

其中，工业实力最强的 10 个城市：上海、深圳、苏州、重庆、广州、宁波、佛山、泉州、北京、天津。

这其中，上海、深圳、苏州位居第一梯队，工业总产值全国最高，整体工业实力遥遥领先。

在第二梯队中，广州作为一线城市，虽然以金融、贸易、旅游文化为代表的第三产业相对发达，但工业实力并不弱。广州的电子、汽车、石化三大传统支柱产业维持了产业基本盘，广州还是全国第一大汽车工业城市。

如果以工业总产值占 GDP 比重来衡量一个城市的工业密度，哪些城市更“工业”？

可以看到，TOP20 工业城市中，只有苏州、宁波、佛山、泉州、东莞、唐山 6 地工业比重超过了 40%。这些城市工业各有特色，在全国均有一定的优势产业。

值得注意的是，作为中国经济第一大省，广东共有 4 城跻身 TOP20 工业城市，而佛山、东莞工业比重双双超过 40%。广深佛莞，围绕了珠江东西两岸，形成了多个世界级的产业集群。

佛山的智能家电、陶瓷建材、装备制造等实力遥遥领先。一个普通地级市，坐拥两家世界 500 强企业。

东莞，曾经的世界工厂，如今以电子信息、电气机械、纺织、造纸、食品饮料加工业为支柱。一个普通地级市，拿下了 2 个先进制造业“国家队”产业集群，

一个是智能移动终端集群，另一个是智能装备产业集群。东莞是全球最大的手机生产基地，聚集了以华为、OPPO、VIVO为代表的手机制造业，全球每4部手机，就有1部为“东莞造”。

宁波的汽车制造、纺织服装、家用电器均为千亿级产业，也是我国制造业“单项冠军”最多的城市。

泉州则是我国轻工业的重镇，纺织服装、鞋业等产业从中国走向世界，安踏、361°、匹克、七匹狼等品牌闻名全国。

唐山则是典型的重工业城市，钢铁为第一大支柱产业，占工业增加值的比重超过一半。

过去一年，钢铁产业受益于大周期。然而，在双碳时代及能耗双控的约束下，未来钢铁产业未来发展或会受限，势必影响到当地发展。

现在再提“工业立市”“制造强市”，其实已经不只关乎一个“市”的发展了。

我们知道，当前国际政治、地缘经济正面临“百年未有之大变局”，加上技术封锁和壁垒，以及新冠疫情对全球物流、全球化进程的影响，制造业越来越重要。

制造业与就业更紧密相关。经验表明，只有当制造业高度发达或生产性服务业国际竞争力相当强大时，一个经济体才能创造出足够规模的生活性服务需求。

越受多元因素影响，它的发展就越对经济稳定产生重要影响。

必须意识到，我们很难再回到产品制造的大需求、大市场时代。放到以前，还可以靠贸易、物与物交换扩大市场，但眼下，海外市场的收紧是必然，如果制造业不稳定、不创新，后续只能靠进口补缺，这一定是接下来发展中的最大隐患。

4月初，一家跨国公司的厂务经理曾提到，由于上海工厂无法满产运行，一部分订单流向了墨西哥、马来西亚等地。订单转移会转化为产业转移，进而削弱外贸。此外，我国制造业增加值已连续12年位居世界首位，占全球比重近三分之一，发展逻辑必须走向“由量到质”的转变。

这是一个共识。最近几年，很多城市、尤其是内陆城市，都在从简单制造、低端产品、加工贸易走向高质量发展。因为他们也意识到，如果不创新，就只能成为“代工厂”，这不仅关乎中国制造业的国际定位，对国内各城市的制造业发展而言更是如此。

不进则退，这些城市也面临主动和被动跟进的选择。

二、制造业为何要重回城市？

二降三升，一度成为众多大城市的追求。

所谓二降，指的是第二产业比重降低；三升，指的是第三产业比重上升。长期以来，第三产业占比超过第二产业，被视为“经济转型成功”的标志。一个佐证是，发达国家几乎都以第三产业作为支柱。

在此基础上，一众城市开启了“去工业化”，集体追逐看起来更高大上、GDP带动更强的金融、信息、科技服务、文化创意等产业。

但是，以制造业为主体的实体经济仍是经济发展的“压舱石”，更是推动城市经济的重要驱动力。通过对我国各城市统计数据进行分析，从整体看，我国城市已全部进入工业化阶段，部分已经步入后工业化阶段。

以 2021 年统计数据计算，位于工业化后期及后工业化阶段的城市占比达到 51.2%，主要集中在东部和东北地区；工业化中期城市占比达到 45.1%，且大部分处于工业化中期的后半阶段，主要集中在中部和西部地区；工业化初期的城市占比仅为 3.7%，主要集中在西部地区。

近年来，去工业化的后果已经展现出来。于国际而言，面对全球化逆转的大趋势，区域保护盛行、国际地缘冲突日益频仍，乃至越南、印度争抢制造业的当下，有没有完整且自主的产业链、供应链，显得至关重要。

于国内来看，不是每个城市都适合发展工业，同理，也不是每个城市都适合将第三产业作为主力。过度追逐第三产业，反而容易导致产业空心化的风险。

最典型的的就是香港。根据《中国城市大趋势》一书分析，香港几乎完全放弃了制造业，第三产业占比超过 90% 以上。金融、贸易、航运、旅游等支柱产业固然能让城市迅速繁荣，但在面临全球性危机之时，也缺乏相应的抵抗力。不过，香港全面转向第三产业的同时，通过“前店后厂”的模式，助力了珠三角加工制造业的崛起。

如今，珠三角已经成为全球最大的“世界工厂”，香港未来可借助这一腹地，大力发展生产性服务业，为“再工业化”提供可能。然而，在全国，具有这种产业互补优势的地方并不多，许多城市未必适合去工业化。

“十四五”期间，中心城市和城市群都市圈正成为承载产业发展要素的主要空间形式。新时代促进制造业高质量发展，应尊重客观规律，加快推动制造业高端产业资源向大城市尤其是城市群核心大城市集中，中心城市以发展先进制造业、高端服务业等高附加值产业及产业链高端环节为核心，形成带动区域乃至全国高

质量发展的动力源。

当前，制造业再次成为多个城市推动经济社会平稳发展的发力点，不仅是城市发展的需要，更是制造业转型升级与高质量发展的重要结果。

一方面，新阶段城市更高质量发展的战略导向要求制造业回流与集聚发展。当前，传统高投入、高消耗、高排放的粗放型增长模式难以为继，城市发展模式正在向低投入、低消耗、低排放、高效率的集约型增长转变。作为研发投入最多、技术创新最活跃、辐射带动力最强的产业部门，制造业具有明显的规模经济和效率经济特征。随着新一轮科技革命和产业变革正在重构全球创新版图、重塑全球经济结构，城市更应发挥自身优势，积极抢抓潜在产业机会，以制造业的发展夯实未来城市竞争力的基石。

另一方面，制造业的数字智能化与绿色低碳化发展为制造业重回城市提供了支撑。随着智能制造、绿色制造等技术进一步普及，城市产业载体紧缺、环境负荷有限等瓶颈对制造业发展的限制程度有所缓解。近年来，杭州、武汉、成都等城市通过规划指引等方式鼓励制造业向城市中心区域回流，引导制造业“进园上楼”，发展绿色、集约、高端、高效的都市工业，推动产业升级迭代，有效实现了制造业的高质量发展。

三、城市纷纷提出“工业立市”会不会形成模板化发展？

“制造强市”，除了靠资金的推动，更多是观念的转变、新技术的应用。此次提出“制造强市”的，既有传统的工业城市，比如深圳，在《关于进一步促进

深圳工业经济稳增长提质量的若干措施》中，精准瞄准了“深圳问题”，比如工业投资结构、要素供给体系等，并提出了明确的数据目标。但此次提出“制造强市”的，更多的是那些近年来工业蓬勃发展的城市。必须意识到，这些城市发展势头强劲，但整体规模与制造业大市相比还有一定差距。对这些城市而言，如果制造业仍旧全方位发展，一个产业也不落下，不可能真正得到发展。

对他们而言，首先要识别城市制造业发展的特色。所谓识别，其实是从供需角度、经济可管理性来判断产业的发展潜力，尤其是，对那些传统产业，是否能在新技术下保持或挖掘更大优势。这不是“硬核”地要求产业实现数量的改变，而是一个更加柔性的过程：要从产业认识、新技术应用、发展理念上，对产业分工、甚至产业治理等进行有效合理安排。在识别特色时，还特别要突出龙头企业的引领。这是一项技术活，精准识别是拉开差距的关键。

对那些第三产业占比高于第二产业的城市来说，服务业和制造业也并非此消彼长的关系。

疫情前，我国服务业增加值占 GDP 比重为 54.3%（2019 年），2021 年已降至 53.3%，两年下降了一个百分点。与此同时，2021 年制造业增加值占国内生产总值（GDP）比重达到 27.4%，同比提高 1.1 个百分点，成为近十年来制造业比重连续下降后的首次回升。

虽然服务业的占比依然大大高于制造业，但趋势已现。尤其在西部地区，比如成都，明确提出了稳步提升制造业占比，强化制造业对经济的支撑作用。值得注意的是，2021 年，成都二产增加值、三产增加值占 GDP 的比重分别为 30.70%、66.37%。这是因为城市定位的不同，过去近 20 年来，成都在生态宜居的定位下

快速发展服务业，比重大幅上升。

但常态化疫情影响下，加之环境约束、新技术应用等新要求下，稳住制造业发展，就能稳住实体经济。

当然，服务业占 GDP 比重仍然有压倒性优势。对成都这类城市而言，制造业、服务业之间并不是相克相生、此消彼长的关系。

事实上，在 66.37% 的占比下，成都服务业已经形成市场功能强于政府的良好市场生态，资金投入的需求有所下降。所以，可以实现发展服务业、强化制造业“两手抓”的可能性。

但两者缺一不可。唯有投入苦功，经济运行“生命线”才能真正守住，“疫情要防住、经济要稳住、发展要安全”的目标才能真正达成。

四、应如何做才能让工业真正“立市”？

在树立正确的认识、找到最适宜的产业后，如何让工业真正“立市”？

1、加强对龙头带动下补链强链的引导工作

城市要做的，更多的是引导工作，比如产业补缺，即在龙头引领形成的产业圈中，补齐残缺的产业链条，不仅要依靠招商，更需要新技术的支持，如智能制造、5G 等。

2、重新判断供需市场，寻找丰富创新点

重新判断供需市场。比如，一些过去的优势产业，随着出口转内销、市场容量大幅下降，优势不再；又比如，随着生产分工协作的模式发生变化，人口红利

被人机协作的生产链所取代。

新技术与产业的叠加效应也值得关注。过去，传统产业应用新技术，带来了成本优势，但这不是创新。要想真正实现“工业立市”，城市更要思考新技术在产业链中如何寻找创新点，包括产业链本身、产品功能、产品市场的创新。创新点越丰富，且这些节点还能衍生出更多新内容时，产业圈的生态就丰富起来——多条产业链条间进行融合，可以形成一个更加稳固、多元、有创新力的生态圈。

3、率先发展具有国际竞争力的旗帜型产业集群

在发展制造业过程中，城市应以旗帜型产业集群为核心打造一批“定得准、叫得响”的城市名片。具体来说，城市应充分依托自身产业优势领域，加快提升产业创新驱动力和资源配置能力，积聚力量建设一批千亿元级产业集群，以量的积累实现质的突破，进一步提升国际影响力。

4、扎实推进产业基础再造工程提升产业链供应链稳定性

城市特别是传统老工业基地城市产业基础好，但也面临结构单一、短板突出、基础能力薄弱等问题。实施产业基础再造工程，可有效推动城市传统产业高端化、智能化、绿色化升级，提升单位土地产出效率。城市具有科创资源充裕优势，在推动制造业发展中更应聚焦区域重点产业链中的薄弱领域与产业链缺失环节，集中力量补短板、夯基础，降低“卡脖子”风险，不断提升产业整体稳定性。

5、发挥优势加快推动先进制造业与现代服务业深度融合

城市的发展为新技术、新业态、新模式提供了场景承载，先进制造业与现代服务业深度融合又是制造业核心竞争力不断提升、现代产业体系不断完善、产业向价值链中高端不断迈进的标志。在发展制造业的过程中，城市更应该充分

发挥自身场景优势，适度超前建设新型基础设施，以“两业”深度融合为主线，鼓励企业开展融合创新，培育发展新业态新模式，提升先进制造业与现代服务业发展水平。

6、全面搭建示范引领性强的制造业发展生态环境

城市布局制造业的高附加值环节，更应瞄准企业需求与产业需要，强化创新链与产业链的联动、产业发展与科技创新的联动，着力打造大中小企业融通发展的成长环境，构建“政产学研金服用”融合产业生态体系。同时，要以服务产业发展为导向，对标国际规则和国内最佳实践，加快营商环境优化，围绕政务环境、服务环境、市场环境等方面加强城市服务能力、治理能力与管控能力建设，提升产业创新生态对制造业高质量发展的支撑能力。

【都市圈热潮正式开启，系统谋划增强都市圈治理能力】

目录

- 一、都市圈空间多大才合适
- 二、多维把握都市圈化特征
- 三、东京都市圈发展经验
- 四、系统谋划增强都市圈治理能力

正文

随着我国城镇化的快速发展以及重点城市都市圈的快速成型，多个地方出台或编制都市圈发展规划，国内掀起了加快发展市域（郊）铁路的高潮。

9月26日，市域铁路成都至眉山线项目开工建设；9月28日，金山至平湖市域铁路浙江段开工建设……

事实上，2022年以来，全国各地市域铁路获批、招标、开工、运行的新闻层出不穷。近年来，国家层面先后出台多项政策，大力支持市域铁路发展，各省市发展市域铁路的积极性很高，规划线路规模达上万公里。

与此同时，统筹干线铁路、城际铁路、市域铁路、城市轨道交通规划建设，构建一体化、多层次的都市圈内引外联轨道交通运输体系，轨道上的都市圈建设也全面铺开。

但是，日前，国家发展改革委召开新闻发布会，指出我国都市圈发展总体还处在初级阶段，应科学合理确定都市圈空间范围，做到集约高效发展，防止盲目扩张规模。

一、都市圈空间多大才合适

之所以不允许都市圈盲目扩张，是因为都市圈是有明确定义的：

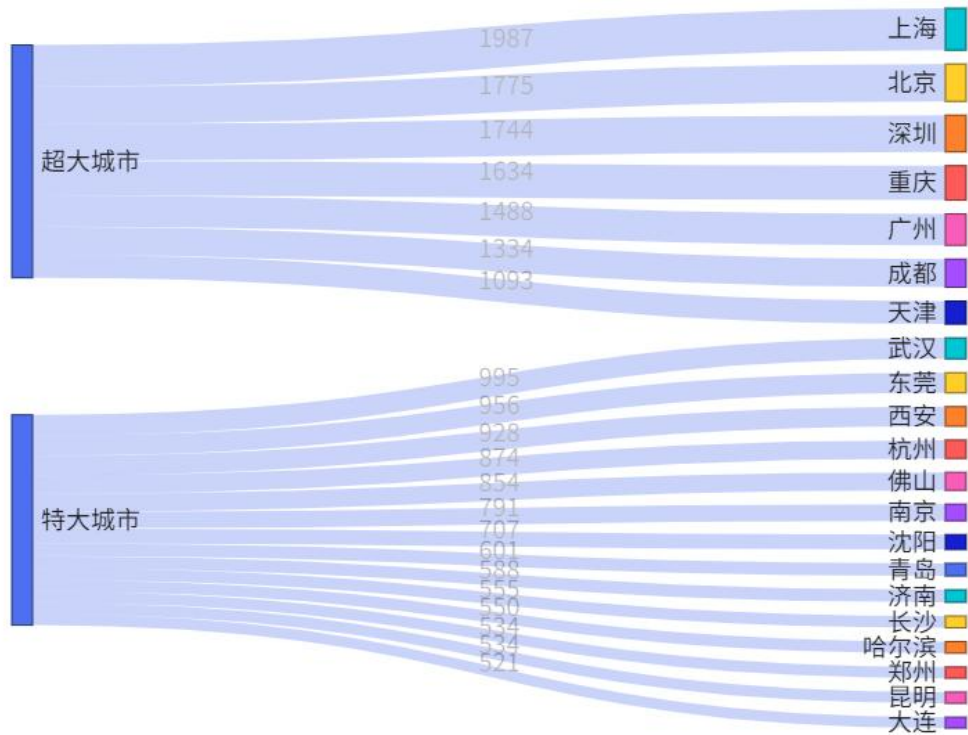
城市群内部以超大特大城市或辐射带动功能强的大城市为中心、以 1 小时通勤圈为基本范围的城镇化空间形态。

加上发改委的说法，都市圈是有明确的建设条件的：

- 超大、特大城市可以建设
- 辐射带动功能强的大城市可以建设
- 基本范围是 1 小时通勤圈
- 基本范围大多是 2 万多平方公里

2020 年，国家统计局公布的超大、特大城市一共 21 个，这些城市建设都市圈，获得国家批复的可能性最大。

2020年中国21个超大特大城市名单



数据来源: 国家统计局

当然，如今国家正式批复的6个都市圈，除了福州不是超大特大城市，其他5个都在其中。

已批复的6个国家级都市圈概况

都市圈名称	包含范围	面积	中心城市	GDP	常住人口
南京都市圈	江苏省南京市，镇江市京口区、润州区、丹徒区和句容市，扬州市广陵区、邗江区、江都区和仪征市，淮安市盱眙县，安徽省芜湖市镜湖区、弋江区、鸠江区，马鞍山市花山区、雨山区、博望区、和县和当涂县，滁州市琅琊区、南谯区、来安县和天长市，宣城市宣州区	2.7万平方公里	南京	3.99万亿 (2019年)	3545万 (2019年)
福州都市圈	福州、莆田两市全域，宁德市蕉城区、福安市、霞浦县、古田县，南平市延平区和建阳区、建瓯市部分地区，及平潭综合实验区	2.6万平方公里	福州	1.5万亿 (2020年)	1300万 (2020年)
成都都市圈	成都市，德阳市旌阳区、什邡市、广汉市、中江县，眉山市东坡区、彭山区、仁寿县、青神县、资阳市雁江区、乐至县	2.64万平方公里	成都	2.5万亿 (2021年)	2761万 (2020年)
长株潭都市圈	长沙市全域、株洲市中心城区及醴陵市、湘潭市中心城区及韶山市和湘潭县	1.89万平方公里	长沙	1.79万亿 (2021年)	1484万 (2021年)
西安都市圈	西安市全域(含西咸新区)，咸阳市秦都区、渭城区、兴平市、三原县、泾阳县、礼泉县、乾县、武功县，铜川市耀州区，渭南市临渭区、华州区、富平县，杨凌示范区	2.06万平方公里	西安	1.3万亿 (2020年)	1802万 (2020年)
重庆都市圈	重庆21个主城区、四川广安市	3.5万平方公里	重庆	2.28万亿 (2021年)	2440万 (2020年)

数据来源：各都市圈规划

所以，接下来能获得批复的都市圈，概率较大的可能是以下几个：

上海、北京、深圳、广州、武汉、杭州、郑州、沈阳、济南、青岛

这几个超大特大城市，对周边的带动作用也比较明显，获得承认的可能性更高一些。

而像昆明、哈尔滨、大连，虽然人口规模够格，但对周边城市的辐射带动作用，明显较弱，都市圈获批的次序可能更靠后。

除了以上这些城市之外的城市，尤其是西部省会城市南宁、西宁、兰州、乌鲁木齐，本身的实力还没能达到建设都市圈的量级，要想获得国家承认，就更难了。

《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》指出，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。或许有人会问，“1小时通勤圈”是从某大城市的市中心开始计算，还是从城市的行政或地理边界算起？通勤又用哪种交通方式来衡量？诸如此类问题，可以从学术与政策等角度细化，如果仅是机械地强调都市圈具体的空间范围是1万或者2万平方公里，反而不符合各都市圈存在差异性的实际状况，既不科学也难以实现。不妨换一个角度思考，在研究都市圈空间范围时，要重点关注的问题有哪些？

一是都市圈太大或太小，会产生什么影响？假如盲目扩大都市圈的空间范围，可能会在投资建设中出现浪费情况。比如，一条轨道向周边小城市铺过去，若没有足够的客流量和产业活动，那么轨道交通的投资效率就相对偏低。但也要避免都市圈失之于小，避免各类资源过度集聚在大城市核心城区范围，使大城市吃不了、小城市吃不着。这两种情况均可能影响都市圈的活力提升，不利于强化区域竞争力。

二是都市圈大小受哪些要素影响？应着重分析两个“带动力”，既要为中心城市对都市圈的带动力，也要看都市圈对更大区域的带动力。更进一步，既要评估这两种带动力的客观大小，也要依据国家和省市对整个都市圈作用的规划与预期。较为理想的状态是，中心城市带动都市圈和城市群，进而促进区域整体协调发展。具体到空间形态上，有的超大型都市圈可能由若干个小型都市圈联合组成；有的都市圈内部有主中心、副中心，有轴带联结，还有多点支撑，形成网络化空间格局。也就是说，对都市圈不能简单比大小、论个头。

三是哪些主体影响决定都市圈的大小？一般而言，政府、规划专家、企业、城乡居民等主体，都有发言权。政府和规划专家等是都市圈发展规划的“出品人”，而企业、城乡居民等主体是否认可这个圈子，是否感受到都市圈发展带来的好处，是否能持续累积各类要素等，也颇为重要。归根到底，都市圈发展需要形成合力。有关部门在研究编制规划时，应充分调查研究，汲取汇集各方意见，顺应产业升级、人口流动和空间演进等趋势。

四是怎样促进都市圈成长壮大？应在明确都市圈规划之后，重视内涵式培育发展，聚焦产业、交通、市场、生态、民生等方面，将都市圈做实做强做优。在产业协同方面，促进城市间优势互补、合理分工；在交通联结方面，重点建设现代基础设施网络体系；在统一市场建设方面，促进资源要素高效自由流动；在生态环境共保联治方面，重点建设有机连通的生态网络；在民生改善方面，推动公共服务互利共惠，深化政务服务联通互认。

二、多维把握都市圈化特征

全国一共有多少都市圈，官方并没有明确的数字。

清华大学中国新型城镇化研究院的《中国都市圈发展报告 2021》给出的数字是：34 个。这 34 个都市圈分了 3 个层级：6 个成熟型都市圈，17 个发展型都市圈，11 个培育型都市圈。

都市圈介于大城市和城市群之间，是以相互之间较为紧密的社会经济联系为基础形成的空间。都市圈区域各类城市的行政边界虽然存在，但限制逐渐被打破，

劳动力、资金、技术、数据等要素通过有序流动实现合理布局。

在城市向大型化、中心化发展的过程中，都市圈化已成为中国城镇化空间格局的新特征。

一是人口增长呈现都市圈化特征，人口加速向核心城区以外溢出。

城镇化水平的提高带来人口不断向大城市集聚，但受制于核心城区有限的发展空间，人口由中心向外围溢出，外圈层人口加速增长，与核心城区的人口密度差逐渐缩小。外圈层逐渐成为未来城市新增人口的主要承载地，预计未来将吸纳都市圈内超过 70% 的新增人口。

以北上广深四个较为成熟的都市圈为例，人口外溢特征突出，外圈层节点性城市增加较多。2010 年至 2017 年，上海都市圈核心城区人口增量为 64 万人，同期外围城市圈层人口增量接近核心城区的 2 倍，达 125 万人。2001 年至今，北京都市圈核心城区人口增速放缓甚至转为负增长，同期环京多数区县人口加速增长，广阳、固安等区县增速提高至 4%。在珠三角地区，新增人口在广州、深圳之间分布，一批节点城市和小城镇人口增加较多。

二是就业通勤呈现都市圈化特征，跨行政区通勤已成规模。

中心城市与周边城镇联系日渐紧密，大量劳动力工作地和居住地分离，往返于都市圈中心和外围圈层之间，行政边界对劳动力的制约正在减少。

以北京都市圈为例，大数据显示，有超过 36 万人工作在北京，居住在环京，其中三河、固安、广阳人数最多。近 11 万人居住在北京，工作在环京，其中三河、香河、广阳占比最大。

三是空间扩张呈现都市圈化特征，外围节点城市开始网状化发展。

在核心城市之外，外围节点城市加速发展，各城市从自我循环式发展逐渐向大中小城市各具活力、结构合理的多级网络化城镇体系转变。区别于以往的单中心模式，特大城市空间规划正在向郊区新城、卫星城多中心发展模式过渡，在分工合作、优势互补的基础上，形成联动发展的都市圈“共生体”。例如，江苏太仓市、昆山市与上海嘉定区是紧邻区域，“嘉昆太”协同创新圈已成为虹桥国际开放枢纽重要的功能承载地和溢出承接地。

四是产业联系呈现都市圈化特征，按价值链分布实现良性合作。

城镇体系演变带来了产业布局的重构，都市圈内外圈层的联系不断加强，可以更大范围有序转移和合理分布价值链不同环节产业，进而更大程度发挥区域发展的规模效益和集聚优势。

以上海都市圈汽车产业集群为例，核心圈层承担总部管理与商贸功能；30千米圈层集中于技术研发、学校培训、汽车博览等领域；50千米圈层在紧密零件、发动机等零部件生产环节更具优势；80千米圈层主要提供物流、测试场、内饰生产等服务；120千米圈层主要负责物流运输、发动机及整车生产。

三、东京都市圈发展经验

日本是一个独特且充满争议的国家，东京也是一座历史厚重却饱经战火的城市。相比于伦敦和纽约，同属于东方文化脉络体系下的日本与中国有更多相似之处。尤其是在城镇化和都市圈发展方面，中日两国在不同的历时维度下却面临着相似的问题，人口过度集聚、人均土地面积匮乏、大城市病频发、首都发展长期

受困于“单核集中”的困境。可以说无论是北京还是东京，都在其各自的发展过程中承担了相当大的压力。

但与中国刚刚起步不久的都市圈建设不同的是，东京都市圈在解决上述问题方面已经取得了一些进步和成就，与伦敦都市圈、纽约都市圈等并列世界五大都市圈。在空间圈层构建和产业分工布局方面，东京都市圈也积累了很多成功成熟的经验，因此，研究日本城市化进程中的都市圈建设问题，对于当前已经步入新型城镇化建设新阶段的中国而言，具有十分重要的现实意义和实践意义。

按照日本国土交通省的分类与规划，东京都市圈有狭义和广义之分，且二者在时间序列上也有先后之别。狭义的东京都市圈包括一都三县，即东京都、埼玉县、千叶县和神奈川县，而广义的东京都市圈是在狭义的基础上加上茨城县、栃木县、山梨县和群馬县，形成一都七县的东京大都市圈格局（在日本，“县”的行政级别和地域范围高于“市”）。

由此可以直观的看出，东京都市圈的范围也是随着时间的推移发生了一次显著扩大，而这种扩大最直接的原因就是区域内城市规模的膨胀和人口、要素资源的过度集聚使得都市圈的圈域必须随之外延。与这个过程始终相伴的是经济社会的不断发展。

以二战之后作为时间节点往后梳理，从20世纪50年代日本政府制定第一版的首都圈整備规划开始，到如今已经修订了六次，纵观这整个发展历程，可以将东京都市圈发展划分为三个阶段。

第一阶段为东京都市圈发展起步阶段。自二战以后，日本百废待兴，东京这座城市也亟待重建。在这一阶段，东京都市圈的发展重要培育区域经济增长极，

也即是都市圈核心城市的培育,这是任何一个都市圈产生都必须具备的先决条件。在历史底蕴、区位优势、政治核心和经济基础等条件产生的回波效应影响下,资本、人力、技术等要素资源不断向东京集聚,为东京的再次崛起打下坚实基础,东京作为日本首都和关东地区第一大城市,踏上了发展的快车道。

随着东京城市规模不断膨胀的是城市集聚效应的持续强化,但当东京的集聚效应极化到一定程度之后,辐射和扩散效应开始显现。这带来的一个首要影响是东京成熟的交通的基础设施开始向外蔓延,并通过交通基础设施的向外铺设,东京溢出的产业和人口也开始向外疏散,以此来缓解东京不断加剧的人口过载、交通拥堵、资源紧张、环境破坏等“大城市病”。

通过这种疏解,也给东京外围的环核心城市带带来了城市升级的机会。这样以来,东京和其外围环核心城市带产生了互动,东京都市圈“点—线”的空间圈层结构初步成型,初具都市圈的雏形。

第二阶段为东京都市圈发展加速阶段。随着日本经济的逐渐复苏并步入高速增长阶段,日本的都市圈发展也进入了加速阶段,这一阶段一直持续到20世纪80年代末期日本房地产泡沫破灭。虽然日本经济从此陷入长时间停滞,但以东京都市圈为代表的日本都市圈却度过了一段极速发展的扩张期,为后来的世界级大都市圈奠定了基础。

在这一阶段,东京都市圈的空间圈层完成从“点—线”结构向“点—线—面”结构的升级,中心城市、次中心城市、外围中小城镇及卫星城的“金字塔”型空间圈层结构初步成型,这是由于东京在高度城市化以后开始呈现郊区化发展趋势,并且随着产业结构的调整和大交通能力的不断完善,不断地有产业和人口持续向

外转移。承接这些转移产业和人口的既有次中心城市也有一些得益于交通沿线的新建卫星城，并且随着产业结构调整 and 交通设施体系蔓延到整个区域，各个次中心城市也纷纷找到自身功能定位是，与东京形成互补。

东京虽然已经出现了产业和人口等资源的外溢，但是在这一阶段，东京的集聚效应仍然在发挥强劲作用，且集聚效应依然大于扩散效应，也就是说，对于东京来说，资源要素依然是净流入的，城市承载压力依然巨大。这就要求东京都市圈在加速发展的过程中要不断调整，即便东京不可避免的陷入了“单核集中”的困境，但通过都市圈空间圈层的不断优化和产业结构的不断升级仍然可以有效缓解“单核集中”困境所带来的问题，且有朝一日可以解决这些问题。

所以在这一阶段的后期，日本政府着力于培育东京都市圈新的区域增长极和能够发挥反磁力中心作用的新城，产生了“田园城市”和“科技新城”等新城开发构想和实践，筑波科学城就是其中的典型代表，而这也为中国的产业新城建设提供了可供参考借鉴的优秀范本。

在整个第二阶段的后期，东京都市圈区域内城市的功能分工和产业分工成为发展重心，日本享誉世界的制造业从核心城市东京外迁到了其他次中心城市和一些中小城镇、卫星城，并且在这里得到了更大的发挥空间，日本当时第一制造业强国的称号是名不虚传。也是在这一时期，东京成为了全球又一大金融中心，东京都市圈内的城市分工和产业分工不断趋于完善，大中小城市间互动更为紧密，区域发展更加协调。

第三阶段为东京都市圈发展成熟阶段。这一阶段始于 20 世纪 90 年代初，日本经济增长虽陷入停滞但也艰难的踏上了缓慢复苏的道路。这一阶段的东京都市

圈发展重心放在区域协调与环境保护,这是因为城市功能分工和产业分工已基本完成,人口规模和布局也趋于稳定。

在这一阶段,东京都市圈的空间圈层结构不断优化,由中心城市、次中心城市、中小城镇卫星城、乡村所组成的现代城市体系形成了合理有序的多个圈层,互相之间协调发展并有序配合。不仅如此,东京都市圈的产业结构也趋于完善,中心城市东京以金融业、商贸业与生产性服务业为主,高端制造业和科技产业分布在次中心城市和环核心城市带,重工业及资源型产业则分布在更外围的地区,要素和资源在都市圈内有序无阻碍的流动,构建了完善的产业链和价值链。

而且,日本东京都市圈也为世界其他后进都市圈提供了优秀的交通体系样本,由新干线、航空、港口、公路等构成的现代交通网络体系,是东京都市圈成为世界级资源配置平台的基础。东京都市圈在交通网络体系建设方面所展现的全面性、开放性与整体性都很大程度保障了资源配置的高效率。

在环境保护方面,东京都市圈在发展成熟期将其作为工作的重中之重。这是因为在都市圈发展雏形期和加速期,为了最求经济增长和城市规模,付出了极其巨大的环境代价。但是,日本人在痛定思痛之后,为环境治理所作出的努力和成果也是非常值得称赞的。统计最近的三次首都圈整备规划可以发现,在国土管理、国土综合利用基础设施建设、国民生活基础设施建设、大城市及其周边地区建设、地方城市及其山农林渔村建设等五项主要课目中,资源与环境保护、公害与灾害防治、城乡综合环境整治等环保相关内容占据了绝大部分的篇幅。当然只有详尽规划是不够的,东京都市圈对于规划的执行力值得称道,现如今,日本成为世界人居环境最好的国家之一就是最有力的证明。

在乡村建设方面,日本的田园风光享誉全球。日本的乡村建设注重以人为本。首先,通过打造独具特色的美丽田园风光与城市形成差异化,引导人口在城乡之间流动。具体而言,在构建美丽乡村的同时,鼓励学校、企业、非政府组织等与地方社团联系合作,增加城市居民体验乡村生活的机会,促进城乡之间人口交流以及信息互换。其次,通过农林水产业平台构建和特色文旅产业的开发,解决乡村发展所面临的核心产业问题,并与城市产业形成差异化竞争,实现城市与乡村的融合发展。在这个过程中,日本强大的IP创新能力和变现能力是值得我们去深入研究和学习的。更为值得注意的是,日本在推进乡村发展过程中,所形成的社会服务均等化和社会福利一体化制度,这是实现城乡融合发展的基础。

四、系统谋划增强都市圈治理能力

目前,我国已形成或正在形成的都市圈有34个,这些都市圈处于成熟、成长、培育不同阶段。随着区域经济深化发展,都市圈总体数量还可能增加。应将都市圈作为一类重要的空间载体,认识、尊重、顺应都市圈发展规律,提高都市圈发展质量。

都市圈发展需要多主体发挥合力。当前,我国城市规划建设治理以行政区为单元。建设现代化强国,需要城市管理、规划、建设相关部门树立都市圈意识,建立系统思维,培养与提高统筹治理都市圈的能力。

一是统筹空间、规模、产业等基本结构。

都市圈建设,规划先行。结合现有中心城市、城市群、经济带特征以及重大

区域发展战略要求，合理确定都市圈未来空间发展方向。在国家级战略层面，与区域协调发展和都市圈建设相关的政策文本已经相继出台很多，在顶层设计方面已经渐渐齐备。但在实际操作的战术层面，一个超越行政边界，能够实现区域统一规划的组织和机构亟待组建，能够发挥实质性作用的行政协调管理机制亟待完善，这其中涉及到的多方利益协调和政策配合力度需要中央和地方的共同参与和统筹。既要充分考虑交通、科技等发展条件，积极构建大都市圈，也要努力实现紧凑式发展，做强做优小都市圈。

关于产业分工布局，其实战略层面的东西国内学界和规划界已然了然于心，重点是具体到某一地区该布局哪一产业这些战术问题该如何解决。而东京都市圈向我们提供的经验是在强大的政策调配力度下，根据区位、地理环境和资源禀赋来布局产业。尤其是地理环境，日本是一个非常受制于地理环境的国家，其狭长的岛链地形已经决定了其产业格局在大自然的初步分配下有了一个基础的分工。如东京都市圈内的神奈川县，因其县内大都是平原丘陵地带，使之成为日本人口最多、密度最大、城镇化率极高、工业产值全国第二的经济强县，其也是承接东京外溢产业最多、与东京产业互动最密切的地区，所谓京（东京）滨（横滨）工业带就是这里。所以在我们看来，根据区位和资源禀赋，形成以核心城市为依托的产业集群，在区域内构建起若干有特色、差异化竞争力的产业链条和价值链条，强化“中心”与“外围”的产业分工协作与经济关联度，不能脱离当地实际一味地追求“高大上”类的产业，因地制宜才是根本。

二是统筹规划、建设、治理等重点环节。

科学确定不同都市圈的功能定位、发展目标和建设路径。在特定都市圈区域，

统筹规划核心城市、区域中心城市、地区中心城市、微中心功能，使不同类型、不同功能的空间各美其美，美美与共。如江苏省苏州市在下辖的太仓市建设娄江新城（中德创新城），对标上海“五大新城”，成为上海大都市圈的姊妹城，就是统筹规划、推动“沪苏同城化”的重要成果。

此外，应聚焦重大、关键基础设施与公共服务平台，实施一批新基建项目。如成渝双城经济圈共同建设工业互联网平台，服务两地企业。培育和形成自上而下、自下而上、从左到右等不同方向的治理力量，共同汇聚都市圈发展的强大合力。

三是统筹改革、科技、文化等强大动力。

大力推进都市圈人口、土地、资本、技术、数据要素自由流动，放大都市圈同城化效应。加大智慧都市圈科技平台建设力度，根据都市圈生活性、生产性应用场景，建设综合性管理数据库，提供民生服务，促进产业发展。发掘都市圈共同的历史文化渊源，打造区域文化品牌，对外树立一体化形象，对内形成强大的向心力。

四是统筹政府、社会、市民等多元主体。

发挥政府联席会议机制作用，以共同编制规划等方式，促进形成都市圈共同愿景，加速解决都市圈共同面临的现实问题。充分发挥社会组织作用，培育更多数量、更高质量的区域行业协会、学会、产业联盟等社会平台组织，让政府与社会组织协同发力。尊重市民对都市圈发展决策的知情权、参与权、监督权，鼓励市民通过各种方式参与都市圈治理，促进都市圈共治共管、共建共享。

重要声明:

本报告的信息均来源于公开资料，其来源及观点出处皆被我公司认为可靠，但我公司对这些信息的准确性和完整性不作任何保证，也不保证所包含的信息和建议不会发生任何变更。我们已力求报告内容的客观、公正，但文中的观点、结论和建议仅供参考，客户和决策者据此做出的任何决策与本公司和作者无关。

本报告版权仅为我公司所有，未经书面许可，任何机构和个人不得以任何形式翻版、复制和发布。如引用、刊发，需注明出处为兰瑞智库，且不得对本报告进行有悖原意的引用、删节和修改。

**我们的一切努力都是为我们的客户——
提升竞争优势，共同创造持续长远的收益**

主办：兰瑞智库经济战略研究中心
网址：<http://www.runwaysys.com/>
e-mail: runwaysys@163.com
全国客服热线：4001182162