

“一带一路”与我国城市点布局的优化调整： 基于内陆边疆的视角分析

柳建文

(南开大学周恩来政府管理学院, 天津 300350)

摘要 城市点的布局对推进“一带一路”具有重要功能。目前,我国中心城市和节点城市的区域分布不均衡,边疆省区城市首位度偏高,城市群发育迟缓,陆路边境口岸城市国际化程度偏低,不利于“一带一路”的推进。我国需要注重战略性城市点的布局,包括在“一带一路”通道上加快培育和扶持新的区域中心城市和节点城市;提升边疆地区城市的行政等级和国际化程度;适当增设国家中心城市;通过城市点的布局协调城市间关系,促进城市群的发育。

关键词 “一带一路”;区域中心城市;节点城市;国家中心城市

(中图分类号) F292 (文献标识码) A (文章编号) 1005-8575 (2018) 01-0088-11

DOI:10.15970/j.cnki.1005-8575.2018.01.010

作为构成“带状经济区域”和“点轴经济系统”的空间载体,城市在推进国际、国内区域合作中具有重要的战略价值。随着“一带一路”倡议的实施,中国的城市布局问题日益突出。2015年,“中央城市工作会议”提出要结合“一带一路”的实施明确我国城市发展的空间布局和功能定位,加快构建大、中、小城市和小城镇合理分布、协调发展的“两横三纵”城市化格局,为“一带一路”的推进提供支持。国家“十三五”规划也强调要以“一带一路”建设为引领,以内陆中心城市和城市群为依托建设内陆开放战略支撑带。可以说,城市点的布局成为实施“一带一路”倡议的重要环节。

一、城市点的布局与经济发展战略： 国内外文献及经验回顾

城市在空间上的分布与组合构造了区域空间

结构的基本形态,对国家的经济发展起着重要作用。1960年,美国地理学家邓肯(O. D. Duncan)在研究大都市区之间的相互依存关系时提出“城市体系”(Urban System)这一概念,它包括城市功能—类型、等级—规模体系和空间—布局体系三个方面,其中空间—布局体系侧重探讨一个国家或区域中城市点的布局对于实现国家和地区经济协调发展的重要性,并为国家或地区的经济战略部署提供依据。^{[1] (P. 74)} 20世纪70年代后,城市的空间分布在经济地理研究中具有非常重要的地位,包括城市的规模及其分布与区域经济增长的关系;城市之间的空间相互作用;城市在区域中的位置,比如与更高层次城市的距离、接近程度对城市规模和增长的影响等。^{[2] (P. 280)} 在此基础上,形成了城市空间结构理论,该理论尝试将中心地等级体系应用于实际的

(收稿日期) 2017-09-25

(作者简介) 柳建文(1977-),男,甘肃兰州人,法学博士,南开大学周恩来政府管理学院副教授。

(基金项目) 本文系国家自然科学基金项目“社会转型过程中城市社区建设与民族融合研究”(项目编号:12CSH011)、中央高校建设世界一流大学(学科)和特色发展引导专项资金资助项目(项目编号:96176206)、南开大学亚洲研究中心项目“‘一带一路’背景下京津冀合作机制研究”(项目编号:AS1720)阶段性成果。

区域规划中,探索最佳的居民点规模、城市规模和各级中心城市的分布,社会经济资源空间集中的合理程度以及如何通过城市点的调整处理人口的过疏或过密问题。^[3]在城市和区域经济学的研究中,国家经济的空间结构已经得到了高度重视,特别是在区域问题的研究中,更多的注意力集中到了城市的分布问题上,这被认为与经济效益与增长同等重要。很多学者将城市的分布和管理视为决定国家经济增长方向的一个重要因素,并直接与区域发展联系起来。冯·鲍温特认为:“城市体系各项参数决定于经济发展的速度,决定于社会经济的部门结构,决定于该国国际经济关系的数量与质量,决定于原材料产地的空间分布,决定于政治决策与规划程序,以及诸如此类的多方面因素”。^{[4](P.88)}根据国家经济发展的需要或国家战略的设计,对城市点进行调整的案例在国外较为常见。比如,英国从20世纪60年代以来对以市为主体的地方政府进行了4次大规模合并重组,设立多个大都市区,市的总数减少。德国在20世纪70年代也对市的边界进行重划,市的数量从24000个下降为8400个。这些国家通过调整城市的布局有效遏制了区域的碎片化(Fragmentation)现象。^[5]1966年,法国政府决定调整国家核心区域城市的空间布局,在巴黎周边建立了里昂、马赛、里尔、南锡、梅兹、南特、图卢兹和波尔多等8座“平衡城市”,促进了人口和经济活动的均衡分布。部分国家通过设立新的城市点来推动国家战略。比如1997年哈萨克斯坦在位于欧洲与中亚地理中心位置的区域建立了一座新的国家中心城市——阿斯塔纳并取代阿拉木图成为新的首都。从效果看,这一城市点的设置促进了哈萨克斯坦“连接欧亚大陆桥头堡”战略的实施。2003年,为促进中部地区的发展,缓解首尔市的发展压力,韩国在忠清南道的空白农地开工建设一座新的城市——世宗市,并将首都的部分行政职能转移到这座城市。根据规划,世宗市的面积为465.23平方公里,2030年常住人口将达到50万。

从中国的情况看,历史上城市点布局的不合理直接影响到区域经济的发展。20世纪60至70年代,我国进行了大规模的三线建设,在西部偏远地区新建大量工厂和城镇,但这些城市大多交通不便,远离消费市场,与国民经济的融合程度

低,被称为“孤岛型城市”,对区域经济的带动作用极为有限。在环渤海区域,北京、天津两座直辖市直线距离仅为100公里左右,辖区外层边界几乎相交,在世界城市发展史和城市空间体系结构中都是罕见的。由于存在两个超大城市之间的竞争,环渤海地区和京津冀地区始终无法形成统一的经济圈,甚至出现了北京宁愿绕远在河北建京唐港也不愿意利用天津港的怪现象。北京、天津两大核心城市的存在还导致了严重的人口虹吸效应。河北省大、中型城市的发育较为迟缓,目前人口规模超过百万的城市仅有石家庄和唐山。针对这一问题,近年来学术界提出的解决对策主要集中在调整城市点的布局。比如有人提出撤销天津市的行政建制,重新划归河北;天津、北京两市合并建立大首都地区等。^[6]实践中看,国家调整的思路也是围绕“城市点的布局”展开的。目前北京在其城市总体规划修订预案中提出在北京—天津之间的区域共建产业功能区和区域新城;天津提出在京津之间规划建设一批高水平的城镇,探索组团式发展。中央也在重新布局北京周边的城市点,比如在通州设立首都行政副中心,在河北雄县、容城、安新3个县设立雄安新区等。根据规划,雄安新区人口规模控制在200~300万左右,属于我国的II型大城市。从城市点的布局上看,雄安新区距离两大直辖市均为100公里左右,这一设置将有效衔接周边城镇,协调京津冀三地间的资源配置,促进城市群的形成。

20世纪80年代,我国实施城市化提速战略,部分地区城市的数量和规模增长较快,但缺乏对城市点布局的规划和设计。由于市是重要的一级行政区,有自己的辖区利益,城市的数量过多导致地方经济协调难度增加,区域一体化成本很高。以广东为例,17.98万平方公里辖区内分布着21个地级以上的市。由于地级以上城市的数量过多,导致区域资源分割、重复建设和恶性竞争等诸多问题。为此,广东省人大在一份调研报告中建议适当压缩地级市的数量。^[7]与沿海地区不同,我国内陆边疆地区经济发展滞后,人口稀少,城市数量偏少。有的城市常住人口只有5、6万人,经济资源极为有限,“小马拉大车”,难以支撑国家重大战略的实施。

城市的空间分布格局是一国参与全球经济、推进国际合作战略的重要载体。正如习近平提出

“一带一路”构想时指出的，希望能“以点带面，从线到片，逐步形成区域大合作”。^[8]可以说，城市点的布局在“一带一路”的实施中发挥着提纲挈领的功能。为加快丝绸之路经济带建设，近期在我国新建若干座城市是完全有必要的。作为推动经济发展的重要行政建制单位，“市”在中国的重要性不言而喻。随着“一带一路”的实施，需要重新优化城市的布局和形态。市的设置、市的等级和标准、市与市之间的关系都需要加以新的审视和谋略。目前有关“一带一路”的研究成果颇多，内容涉及“一带一路”的地缘政治意义、面临的地缘政治风险和应对策略；^[9]“一带一路”建设所开展的政治安排、产业发展、金融合作、互联互通；^[10]国内相关区域和城市如何参与国际贸易与经济合作等，^[11]但均未涉及城市点的布局问题。近年来，我国制定了《城乡规划法》和《全国城镇体系规划》，但其重点在于指导、规范城市内部的空间建设和管理，缺乏从国家战略和国际视野出发的城市点布局规划。有专家指出，目前中国的城镇体系规划所存在的问题是忽视对城市体系的外部环境及城市体系对外相互作用研究，特别是对城市体系成长与发育所面临的外部机遇和挑战估计不足。^{[12] (P.271)}从国外看，很多国家制定有全国性或区域性的城市空间布局和规划的相关政策和战略。比如韩国为建立东亚经济中心而在“第二次国土规划”（1982 - 1991年）中专门制定了成长中心城市的发展政策，爱尔兰为应对英国、德国经济竞争压力而制定的调整城市点布局的国家空间战略（National Spatial Strategy for Ireland），欧盟制定的欧洲空间开发展望（ESDP）、欧洲空间规划研究计划（SPESP）、欧洲多中心城市发展管理（POLYNET）、“欧洲空间规划观察网络（ESPON）”以及荷兰的“空间发展规划”等，均涉及城市点的布局。相比之下，我国在空间规划发展方面仍存在明显差距，而且长期以来忽视城市空间布局方面的规划，这也是造成我国城市体系不尽合理、城市群发展迟缓的重要原因。^[13]从政策层面上看，我国目前出台的“一带一路”规划主要以省级行政单位（省、自治区、直辖市）为主体，很少涉及省级以下城市。因此在国家层面上也缺乏全面系统的城市点布局的规划。

城市点的设置和调整属于行政区划的范畴。

正如习近平总书记在谈到京津冀地区城市间的关系时指出的，“行政区划并不必然就是区域合作和协同发展的障碍和壁垒。行政区划本身也是一种重要资源，用得好就是推动区域协同发展的更大优势，用不好也可能成为掣肘”。^[14]为此，本文将重点分析我国城市点的布局对“一带一路”的影响，在此基础上，尝试提出相应的调整思路。

二、我国城市点的布局及其对“一带一路”的影响

（一）城市体系区域空间分布不均衡

城市体系是指各类不同等级城市在国土空间上的地理分布格局和相互联系。中国的城镇在区域空间分布上很不均衡，市和5万人口以上的镇大多分布在东部丘陵地带和平原地带。2016年底中国人口规模50万以上的中等城市超过180座，其中分布在胡焕庸线以东的数量接近90%。新疆、青海、内蒙古、西藏等面积较大的省份存在成片的城镇分布空白区，形成了丝绸之路上的“城镇塌陷带”。与东部地区群带状的城市体系相比，西北、西南地区的城市体系仍然是点状的，大中小各级城镇间存在较大断层，城市间距离遥远。比如，兰州和乌鲁木齐两座特大城市之间近2000公里的区域范围内没有一座百万人口的大中城市。与沿海地区参与海上丝绸之路相比，丝绸之路经济带的构建受陆路距离和空间交易成本的影响非常大，如果空间距离过大就可能使城市之间的经济合作缺乏可行性。目前我国沿海地区地级以上城市之间的距离大多在300公里以内，按现在的高铁运营速度基本处于1小时交通圈，因此社会经济联系紧密。内蒙古、新疆、西藏等内陆边疆省区地级以上城市之间的距离大多在800 - 1300公里，相当于东部地区跨省的距离，城市之间的交往非常不便。

从城市规模上看，我国的城市分布越往西规模越小。新疆、宁夏、青海、西藏除省会外没有一座百万人口的城市，云南除昆明一个特大城市外，缺少50—100万人口的大中城市，广西、贵州也存在类似情况。城市规模偏小严重制约了飞机、高铁等现代化交通的发展。目前新疆开通的国际航线不足20个，主要集中在乌鲁木齐市，许多欧洲国家航线无法直达新疆，均需绕道北京、上海等城市。“一带一路”中俄蒙合作先导

区内蒙古的呼伦贝尔市开通的国际航线只有 10 条。我国内陆边疆地区 50 万人口以下的城镇居多，人口规模过小导致交通运输与物流成本过大。根据《全国城镇体系规划（2006 - 2020 年）》，我国将建成 9 个全国一级综合交通枢纽城市，包括北京 - 天津、广州 - 深圳、重庆 - 成都、上海、沈阳、武汉、郑州、西安、兰州，但内陆边疆省区没有一座城市入选。“一带一路”发布后，国内外学界积极倡议沿线地区建立“丝路城市走廊”，但由于我国内陆边疆地区城市数量少、空间分布过于分散，这一战略构想提出后一直没有大的进展。

(二) 边疆地区缺乏区域中心城市和节点城市

区域中心城市是在一定区域范围内具有社会经济引领和辐射功能的主导性城市。节点城市一般是指经济贸易网络和交通网络中承担衔接功能的重要城市。“一带一路愿景与行动”提出要依托东起江苏连云港、西至新疆阿拉山口的陆桥通道上的区域中心城市和节点城市加快构建丝绸之路经济带，促进我国与中亚地区以及整个欧亚大陆的社会经济大合作。但从城市点的分布上看，边疆地区缺乏有实力的区域中心城市和节点城市。从发展水平上看，陕西宝鸡市以东的经济带上城市发达，区域中心的链接、集聚和辐射功能较突出，而甘肃天水市以西的经济带上城市经济

实力和对外联系功能较弱，区域中心的作用不明显。^[15]2010 年，《全国城镇体系规划纲要（2010 - 2020 年）》明确提出在华北、华东、华南等各大区域建设五大国家中心城市，包括北京、天津、上海、广州和重庆。2016 年国务院相继批复《成渝城市群发展规划》和《促进中部地区崛起“十三五”规划》，提出将成都、武汉、郑州三座城市建设成为国家中心城市。目前已经确定的国家中心城市有 8 个，但边疆地区没有一座城市入选。

我国西部边疆地区是构建“一带一路”欧亚经济大通道和丝绸之路经济带的主要载体。根据“一带一路”倡议的部署，2015 年国务院批准发布了《全国流通节点城市布局规划（2015 - 2020 年）》，确定了北京、天津等 37 个国家级流通节点城市以及唐山、保定等 66 个区域级流通节点城市。全国流通节点城市的选择依据主要是城市的商流、物流、资金流、信息流汇聚和辐射带动能力等基础条件，因而只从 4 个直辖市和 333 个地级行政区域中遴选。西部边疆地区城市规模小，行政级别偏低，只有呼和浩特等 5 座城市入选国家级流通节点城市；包头等 14 个地州市入选区域级流通节点城市。从空间分布上看，西部边疆地区存在成片的节点城市空白区（见表 1）。

表 1 全国流通节点城市的区域分布^①

| 区域 节点城市 | 沿海（内陆）地区 | 西部边疆地区 |
|------------|--|---|
| | | 内蒙古、新疆、广西、云南、西藏 |
| 国家级流通节点城市 | 北京、天津、石家庄、沈阳、大连、上海、南京、苏州、杭州、宁波、福州、厦门、济南、青岛、广州、深圳、海口、太原、长春、哈尔滨、合肥、南昌、郑州、武汉、长沙、重庆、成都、贵阳、西安、兰州、西宁、银川 | 呼和浩特、南宁、昆明、拉萨、乌鲁木齐 |
| 区域级流通节点城市 | 唐山、保定、秦皇岛、邯郸、锦州、丹东、延边、徐州、南通、连云港、无锡、舟山、金华、温州、泉州、漳州、潍坊、烟台、临沂、东莞、佛山、大同、临汾、吉林、牡丹江、大庆、阜阳、芜湖、九江、赣州、洛阳、商丘、南阳、宜昌、襄阳、荆州、衡阳、娄底、株洲、绵阳、达州、南充、宜宾、遵义、六盘水、咸阳、榆林、天水、酒泉、海西、海东、石嘴山 | 包头、呼伦贝尔、鄂尔多斯、桂林、柳州、钦州、防城港、曲靖、红河、喀什、伊犁、博尔塔拉、巴音郭楞、日喀则 |

① 资料来源：商建发【2015】196 号“全国流通节点城市布局规划（2015 - 2020 年）”。

为推进“一带一路”，“十三五”规划专门提出在内陆地区和边疆地区培育城市群，其中包括广西北部湾城市群、内蒙古呼包鄂榆城市群、云南滇中城市群、宁夏沿黄城市群、新疆天山北坡城市群以及以拉萨为中心、以喀什为中心的城市圈。一般而言，城市群应该呈现出“金字塔”

状的等级体系，在2-3个中心城市的辐射和吸引下，不同规模、等级的城市呈圈层状排列，并形成紧密的社会经济联系。但是，由于缺乏区域中心城市和节点城市，与东部地区相比，边疆地区的城市群发育相对迟缓（见表2）。

表2 我国部分城市群发展状况比较^①

| 城市群 | 中心城市 | 百万人以上节点城市数（不含核心城市） | 城镇数（个） | 人口规模（万） | 人口密度（人/平方公里） | 城市化水平（%） |
|------|----------|--------------------|--------|---------|--------------|----------|
| 京津冀 | 北京、天津 | 10 | 980 | 11100 | 484 | 77.33 |
| 长三角 | 上海、南京、杭州 | 14 | 972 | 15000 | 2725 | 73.96 |
| 珠三角 | 广州、深圳 | 12 | 322 | 6481 | 1044 | 84.12 |
| 南北钦防 | 南宁 | 2 | 176 | 1279 | 289 | 37.90 |
| 滇中 | 昆明 | 3 | 210 | 1601 | 169 | 37.39 |
| 天山北坡 | 乌鲁木齐 | 0 | 44 | 500 | 48 | 68.43 |
| 呼包鄂 | 呼和浩特 | 2 | 95 | 793 | 61 | 58.86 |

（三）边疆省区城市首位度过高

由于地方发展资源有限，边疆省区确立的发展重点大多是辖区内的省会等行政中心城市。从城市点的空间分布上看，边疆省区的行政中心大多为区域经济中心，具有“首位”城市控制的等级结构特征。城市首位度是用来测量城市规模体系是否合理的重要指标，即人口规模最大的城市和排名第二的城市的人口总数比值。国际上一般将2倍作为上限值，超过2倍则说明城市的规模体系已经失衡。边疆地区有些省份的城市首位度远远超过国际上普遍接受的2倍的上限值。比如，2016年新疆乌鲁木齐市的人口规模为262.9万人，人口规模排名第二的伊宁市只有53.6万人，首位度高达4.9。城市首位度过高导致省会城市“一枝独秀”，资源虹吸效应明显，使得省内中小规模城市发展非常困难。从第六次人口普查数据看，除省会城市外，“一带一路”所依托的陆路边境城市、口岸城市的规模普遍偏小，大部分边境城市的人口规模不足50万人，经济实力较弱，对内对外的辐射力和集聚力不强，无法发挥节点枢纽功能。同时，首位度偏高也是造成边疆省区城市体系出现断层的一个重要原因。

（四）内陆边境口岸城市国际化水平偏低

边境口岸城市是发展边境贸易和跨国合作的

重要平台。我国拥有138个陆路边境口岸市（区、县），其中内蒙古的二连浩特、额尔古纳、满洲里；新疆的喀什、霍尔果斯、阿勒泰、伊宁、阿克苏；云南的河口、景洪、瑞丽；广西的凭祥、东兴、崇左市等都是连接丝绸之路经济带和21世纪海上丝绸之路的重要通道和桥头堡，应该具有较高的国际化水准。城市的国际化水平直接反映了其参与世界经济发展和能力，主要评价指标包括贸易国际化、生产与投资国际化、技术与信息国际化、人员的国际化等。从核心指标贸易指数上看，边疆省区与13个国家接壤，但其外资利用量长期以来占全国的比重不足10%。2016年《“丝绸之路经济带”国际贸易支点城市报告》综合考虑城市的国际贸易规模与效率、产业优势、区位优势、金融便利性等全方位数据，对“一带一路”支点城市进行了排名，深圳、上海、北京、广州、天津、苏州、杭州、重庆、大连、南京位列前十；张家港、珠海、义乌、佛山、江阴、中山、太仓、惠州、常熟、营口位列十大潜力支点城市。其中没有一座边境口岸城市入选。此外，衡量城市国际化水平的指标还有跨国公司和外国金融机构数量、领事馆和友好城市数量、满足国际文化与社会环境需求的生活质量以及良好的基础设施，比如航空、铁路客

^① 根据国家统计局《中国城市统计年鉴2015》，《中国统计年鉴2015》相关数据计算整理。

运量等。按照外国领导人访问数量、领事馆数量、国际组织数量、国际友城数量进行排名,前十位的城市依次是北京、杭州、上海、广州、成都、哈尔滨、南宁、厦门、西安、重庆。除南宁外,边疆省区的城市排名普遍靠后。^①从“全国城镇体系规划”看,目前我国只将北京、上海、天津、广州和香港作为国际性城市进行扶持和培育。

三、“一带一路”背景下城市点布局优化调整的思路

(一) 增加边疆地区战略性城市点的布局

目前,“一带一路”覆盖的国内边疆地区地广人稀,需要促进人口的迁移和聚集,在关键通道上加快形成新的城市点。历史上,前苏联为推动边缘地带经济发展战略,每年都要扩建、改建原有的城市并建设新的城市。据统计,20世纪70年代苏联每年平均新建15个以上的中等城市和30多个城镇,至1980年时苏联已有各种规模的城市2089座,比建国初的城市数量增长了近4倍。^{[16] (P.278)}从城市体系合理化的角度看,如果一个地区城市数目过少,单个城市就趋于更大。这也是边疆地区城市首位度偏高的一个重要原因。为促进城市的均衡分布,必须增加城市点的布局。但是,仅依靠市场机制可能无法产生最优数量的城市。政府需要运用行政手段进行资源的分流。比如,若干大企业总部或者工厂的迁移可以很容易地形成一个中小规模的城市。日本的筑波科学城就是将国家级研究实验室和大学搬迁到一个无人居住的地区后形成的,现在人口已经超过50万。我国目前正在鼓励特大城市通过产业转移疏解资源,可以有意识引导它们投入边疆地区。从国外经验看,由于存在生活条件上的差距,可以考虑采取城市基础设施补贴和优惠的工资政策以及区位补贴、暂停征税(Tax breaks)等措施吸引企业和人口的迁入。^[17]比如前苏联政府在1971年至1975年间就曾经把全国超过50%以上的生产设施配置到了百万人口以下的城市,预算价值高达2350万卢布,这一政策效果突出,吸引了大批人口前往西伯利亚等边疆区域新建的中小城市。据统计,在此期间仅西伯利亚远东地区中小城市的人口就增加了数百万

人。^{[18] (P.194-197)}为促进城市经济的发展,我国设立了19个国家级新区,包括内陆边疆民族地区的甘肃兰州新区、贵州贵安新区、云南滇中新区等。但这些新区大多依托省会城市设立,进一步强化了城市的首位度。从城市体系上看,边疆地区缺乏100万人口的大城市,为促进此类城市的发展,可以考虑在一些中小规模城市设立国家级新区,刺激人口的聚集。历史上看,改革开放之初设立深圳特区时深圳还是一个小渔村。近年来,我国设立的特区和新区普遍带有首位城市和核心区域的偏向,从增加城市点的布局和推进“一带一路”的角度出发,国家级新区的设立不应该只局限在核心区域和大城市。

城市的规模分布还与产业结构密切相关。我国边疆地区能源、矿产资源丰富,因此资源型城市数量相对较多,据统计,全国262个资源型城市边疆地区就有102个。资源开发大多属于重工业,对农业转移人口的拉动作用有限。根据第六次人口普查数据,2000-2010年我国人口增量前20位的地级城市均位于东部地区。而个旧、崇左、巴彦淖尔、呼伦贝尔、乌兰察布等很多位于边疆地区的城市则属于人口净流出地区。边疆地区促进人口聚集,扩大城市规模,需要调整城市产业结构,注重第三产业和劳动密集型企业的发展。

通过交通线路的规划建设也可以促成新的城市点形成。比如,石家庄市原来只是正定县的一个小乡村,京汉铁路修到正定县城时,为了不破坏正定县的“风水”把车站向南迁了十几公里,建在了石家庄。后来,石德、石太铁路又在这里与京汉线相交,石家庄成了重要的铁路枢纽,很快发展成了人口超过百万的大城市。历史上因交通路线规划而迅速崛起为城市的还有安徽的蚌埠。根据国家近期发布的《中长期铁路网规划》,到2030年我国的高速铁路网将基本连接省会城市和50万人口以上的大中城市,而普通的铁路网也将全面连接20万人口以上城市。边疆地区城镇的人口规模偏小,很多不在铁路网的规划中,但从战略的角度出发,铁路的规划不能只算人口量和经济账,还要注重培育“一带一路”

① 具体排名可参见于宏源《城市对外交往活力指数初步构建》,《公共外交季刊》,2016年第2期。

的节点城市。从国外经验看,促进城市点的形成需要一些关键性的社会和经济基础设施的战略配置,特别是交通网络的设置。近年来一些国家新的高速线路计划主要连接人口稀少、经济落后的边缘城市,例如荷兰阿姆斯特丹市至格罗宁根市的高速线路、西班牙马德里市至维利亚市的高速线路等。这些线路所连接的目标城市规模都很小,其主要目的就是通过交通设施的改善来增加当地的人口。

新的城市点的选择和布局应该有利于推动城市间的协作关系。《全国流通节点城市布局规划(2015-2020年)》提出要通过陇海、兰新线等运输通道,串联乌鲁木齐、西宁、兰州、西安、郑州、连云港等流通节点城市,向西出阿拉山口、霍尔果斯,连接中亚,经莫斯科到达欧洲。但甘肃兰州市和新疆乌鲁木齐市之间、四川成都市和西藏拉萨市、青海西宁市之间缺乏50—100万人口的中等规模城市,制约了“一带一路”城市通道的形成,这些空间都是选择和设置城市点时需要重点加以考虑的。从长远看,“一带一路”的推进以城市群为主要平台,因此城市点的选择和设置还需要注意省际协调,要有利于促进城市间的协调联动和城市群的形成。

从政治上看,丝绸之路经济带地缘、人文环境复杂,需要考虑一些特殊城市点的布局。历史上,唐朝在西北边疆地区设置的安西四镇(碎叶、龟兹、于阗、疏勒)确保了丝绸之路的畅通与安全,成为唐帝国连通世界的重要桥梁。今天我们仍然需要若干在地理、经济、文化等方面具有沟通、协调功能的城市充当各类节点,一方面缓和各种风险的冲击,另一方面能使“一带一路”在各个地区有效衔接和整合。^[19]随着“一带一路”的推进,我们和周边国家的利益关系可能复杂化,因此在一些利益敏感区域也需要增设城市点,以维护地区稳定和国家利益。2012年,我国在西沙永兴岛设立了一座新的城市——三沙市,其行政级别为地级市,辖区范围包括西沙群岛、中沙群岛、南沙群岛及其海域。三沙市是中国人口规模最小的地级市,经济发展水平也不高,但其设市的政治意义和战略价值却不可低估,凭借这一城市点的设置,我国有效维护了南海的主权和相关权益。城市具有多重功能,但长期以来我们在国土规划中过于关心城市的行政和

经济功能,忽略了其所具有的政治功能。从“一带一路”相邻国家城市的空间分布情况看,2015年印度、巴基斯坦以及孟加拉国所在的南亚地区超过百万人口的城市已多达74座,而与其相邻的我国边疆地区的战略性节点城市数量过少,需要引起足够重视。

(二) 均衡培育区域中心城市和节点城市

我国大部分区域中心城市和节点城市主要集中在沿海发达地区,位于内陆边疆地区的区域中心城市和支点城市数量很少,无法满足“一带一路”的实施需求。近年来,很多边疆城市已经提出建立“一带一路”区域性中心城市或节点城市的计划。比如云南的大理市提出要建成我国通往东南亚的交通枢纽中心城市,并计划投资1000亿元人民币将大理建设成为特大城市;最近广西的钦州市也提出要将自己建设成为北部湾地区的区域性中心城市。正如习近平在中央经济工作会议上指出的,实施“一带一路”对西部一些地区具有重要意义,特别是过去的边缘地区一旦同周边国家实现了互联互通,就会成为辐射中心,发展机遇很大。^[20]为推动“一带一路”建设,我国主导建立了“亚洲基础设施投资银行”和“丝绸之路发展基金”,其中亚投行的法定资本高达1000亿美元,丝路基金的启动资金也达到300亿美元。因此,在城市的规划、投资和建设方面,应积极争取利用这些资源,对边疆城市给予必要的资金投入和政策扶持,帮助他们建设成为区域性中心城市或节点城市。此外,“一带一路”属于跨国合作,目前已有70多个国家和地区参与进来,其中不乏英国、意大利、德国、俄罗斯等欧洲发达国家。因此除了国内资源外,边疆城市还有丰富的国际资源可以利用。比如英国外交部在2011年设立总计13亿英镑的“繁荣基金”(Prosperity Fund)项目,旨在通过支持特定项目促进发展中国家区域和城市的可持续发展,中国是繁荣基金项目重要的合作国之一。俄罗斯“远东发展基金”在城市基础设施建设、物流等方面已经全面参与到了“一带一路”中,目前正在着手与其他各投资方建设促进城市经济发展的“下一代基金”。^[21]国家应鼓励和支持有区位优势、产业聚集条件的城市积极申请国外发展基金的援助。

在中国特定的政治经济体制背景下,城市

行政等级的高低和升降对城市本身乃至周边经济发展的影响很大。我们还可通过政治杠杆加快区域中心城市和节点城市的形成。一是考虑在边疆省区增设直辖市或计划单列市。一项针对中国城市行政等级与规模关系的研究发现,城市的行政等级与人口规模之间存在显著的正相关关系,即一个区域内的高行政等级城市达到人口门槛值的概率是低等级城市的 5.37 倍。^[22]直辖市是我国行政等级最高的市,在经济和管理上都有更多话语权,经济发展速度较快;计划单列市为副省级城市,但由于它在经济上直接和中央政府部门挂钩,有较大的自主权,因此地位高于一般的副省级城市(比如一些省会城市),区域影响力较大,我国目前设有深圳、大连、青岛、宁波和厦门 5 个计划单列市,全部分布在东部地区。直辖市 4 个,北京、天津、上海和重庆,都不在边疆地区。

从历史上看,民国时期我国曾先后设立了 12 个行政院直辖市,作为统领各大区域发展的中心城市,直辖市的分布相对均衡。新中国成立后,我们大规模缩减了直辖市的数量,并将 3 个直辖市全部设置在了东部地区。自 1997 年增设重庆为直辖市后,直辖市和计划单列市的布局一直没有做过调整。从平衡中心城市区域布局的角度出发,应该考虑在边疆地区增设高行政等级城市。另外应提升部分边境口岸城市的行政级别。满洲里、东兴、喀什、伊宁、库尔勒、霍尔果斯等都是推进“一带一路”重要的地理节点,但目前这些城市的行政级别均为县级市。行政级别偏低,导致这些城市对周边区域的人口、经济资源聚合能力有限,无法充分发挥其整合和衔接的节点功能,需要考虑提升这些城市的行政级别,使他们能够借助政治优势加速成长。通过提升行政级别,还有助于增强这些城市的社会影响力,从而扩大人口规模。

(三) 合理配置国家中心城市

“国家中心城市”是《全国城镇体系规划纲要 2006-2020 年》提出的位于中国城镇体系中最高端的城市。它具备较强的经济引领、辐射和集散功能,是发展外向型经济和推动国际交流的重要支点。随着“一带一路”的推进,国家的经济重心发生变化,需要重新设定和培育新的国家中心城市。国家中心城市的均衡分布也有利于

我国在更大区域范围内扩大对外开放、推动国际合作。根据“全国城镇体系规划”,国家中心城市的选择主要基于经济发展水平、人口规模等相对容易量化的人口经济指标以及城市的行政级别等政治指标,因此主要从直辖市、省会城市或副省级以上城市中产生。边疆地区城市发展水平低,又缺乏高行政等级城市,因此在国家中心城市的选择中明显处于劣势。正如城市经济学家弗里德曼研究世界城市体系时指出的:在全球化时代,评价一个城市的地位和作用不应该再取决于其人口规模的大小,而在于其参与全球经济活动的潜力以及未来在国家战略格局中的影响力。^[23]我们对国家中心城市的选择不应忽视城市在社会、文化、地缘政治等方面的重要职能以及国家战略层面的均衡需求。从美国和欧盟的国家中心城市布局来看,高等级中心城市具有多元化和扁平化的特征,与人口经济规模并无严格的对应关系。比如,美国综合识别出 53 个国家高等级中心城市,其中很多城市规模不大,但因其战略地位极端重要而入选。^[24]

国家中心城市的布局需要从政治、经济、文化等多方面统筹考虑,并有利于国家战略的推进和实施。从中国的情况看,国家中心城市可以区分为两类:一类是综合性国家中心城市,它们具备全国性的引领和辐射力;另一类是特色性国家中心城市,它们具备若干项重要的国家或区域内的引领、辐射影响力。^[25]相对于其他类型城市而言,边疆城市的特殊性主要体现在其地理位置的战略性和政治性。在边疆城市的功能定位和空间布局上,政治因素的作用非常显著,它与国家的战略倾向、边疆地区的政治地理结构密不可分。^{[26] [P.303]}比如,从地缘政治上看,乌鲁木齐符合中国向中亚国家发展国际区域经济中心的条件,从地缘文化上看,拉萨可以作为拓展南亚次大陆合作空间的重要载体。此外,昆明和南宁是我国面向东南亚开展经济合作的重要节点,呼和浩特则是面向东北亚开展经济合作的重要节点。虽然这些城市的经济总量、人口规模目前还未达到《全国城镇体系规划纲要》中国家中心城市的标准,但他们在推进“一带一路”中的战略地位非常重要,应该被定位为“国家中心城市”。这样,加上原有的 8 个中心城市,国家中心城市的数目扩大到 13 个,即北京、天津、上

海、广州、重庆、成都、武汉、郑州、乌鲁木齐、拉萨、昆明、南宁、呼和浩特。这与历史上我国中心城市数量和分布基本相符，同时也能够满足“一带一路”确立的“中蒙俄、新亚欧大陆桥、中国—中亚—西亚、中国—中南半岛、中巴、孟中印缅”等六大经济走廊的战略布局需求。

（四）提升边境口岸城市的国际化程度

随着“一带一路”的推进，边境口岸城市的资源配置和经济发展日益进入到广阔的国际空间，承担起重要的国际交流功能，因此需要加强这些城市的国际化水平和对外交往能力。1996年联合国在“伊斯坦布尔城市年会”上提出从城市经济发展水平、产业结构、基础设施水平、社会开放水平、经济对外交流水平等五个方面来评价城市的国际化发展水平。边境口岸城市应确立外向型产业发展格局，建设面向国际服务的交通和生活设施，吸引各国领事馆、跨国企业、银行和国际组织进驻；并积极与外国城市建立友谊关系，增加友好城市数量，扩大对外交流，同时依托地方区位优势和文化相通的有利条件，多举办国际会展和博览、国际商贸论坛以及跨国文化节庆活动，提升城市的对外交往能力。另一方面，随着“一带一路”的实施，我国开始越来越多地承接和主办重大国际活动，比如近期在杭州召开的“二十国集团领导人峰会”、厦门召开的“金砖国家领导人峰会”、北京召开的“一带一路国际合作高峰论坛”、西安召开的“丝绸之路工商领导人峰会”等。但这些国际活动的承办城市大多位于东部地区，今后应考虑多在边境口岸城市举办重大国际活动，一是锻炼城市的外交能力，二是提升他们的国际知名度和影响力。

在我国，国际贸易的发展受到行政级别的束缚，地方政府在国际经济事务中的决策权有限。这种制度安排实际上不利于边境口岸城市的国际化。很多学者呼吁中央赋予内陆边境城市更多的权力，实施特殊的对外开放政策，以便与周边国家扩大贸易往来和经济合作。比如，赋予部分地区落地签证政策，允许护照办理实行按需申领，与有关国家签订互免签证协议，允许周边有条件国家在边疆重要城市设立领事馆，^[27] 允许在边疆一些重要城市设立签证代办处等。^[28] 此外，还可以在有条件的边境口岸城市设立国家级自由

贸易区等各类特区。目前我国已经在上海、天津、福建、广东、辽宁、浙江、河南、湖北、重庆、四川、陕西设有11个自由贸易区，从自贸区的分布看，也是集中在非边疆地区。在区域经济的发展中，国家的资源配置非常关键。“公共投资在区域间的分配，是经济决策影响一国不同地区成长速度的最显著的方法。这种分配主要有三种不同方式：分散、集中于增长区域，以及努力促进落后地区的发展”。^[29] 目前我国在“十三五规划”中已经明确提出要加快边境城市和重点开发开放试验区的建设。今后在自由贸易试验区、对外开放合作先行区、经济特区等国家重大政策区的设置和资源扶持方面应重点向边境口岸城市倾斜，以促进边疆地区形成若干国际化大城市。

四、结论

长期以来，我们主要应用“区位理论”来解释城市点的布局 and 变化，即城市的产生取决于人口的聚居，而人口的聚居程度则取决于地理位置、气候和适宜居住的其他条件。相应地，人口总量越多，密集度越大，城市点的布局越紧密。反之，则越稀疏。但从国家经济发展的角度看，市的数量过多或过少都会导致很多问题。为促进区域经济的协调发展，城市点的增减是非常有效的工具。近年来，我国长三角和珠三角地区通过大规模的“县市合并”“撤市设区”促进了城市群的发展，这是一种减少城市点的布局策略。边疆地区要促进城市和城市群的发展，则需要“撤县设市”“撤地设市”，增加城市的数量。同样，推进“一带一路”，也需要我们做好城市点的加减法。

城市点的布局和优化应该有利于促进国家战略的顺利实施。经济学家通常认为，设立城市首先需要具备一定的人口和经济基础，这似乎是设市的合理逻辑。但中国内陆边疆地区人口稀少，经济发展水平低，短时期内无法达到设市的必要条件，需要采取超前的措施。从国际上看，先设立高级别的城市，再扩大人口和经济规模的案例比比皆是，比如前文中所列举的韩国的世宗市、哈萨克斯坦的阿斯塔纳市就是典型的例子。这些城市设立的出发点都不完全是为了推动经济发展，还有国家战略上的重要考虑。从国内看，近

年来部分边疆城市的设立已经不完全局限于人口和经济规模,比如2016年国务院批准西藏山南地区设立地级市,但山南年财政收入、总人口等远远达不到地级市的要求,还有前文提到的另一个新设的地级市三沙市,这些城市设立的出发点都是为增强区域政治影响力。基于此,与经济学的研究视角不同,本文提出在实施“一带一路”的背景下,我国内陆边疆地区城市点的设置和布局不能囿于传统的经济学特别是区位理论的框架,需要一定的突破和适度超前的布局。这主要包括通过特殊的刺激政策和行政手段在内陆边疆地区培育和扶持新的城市点,增加高行政等级城市和国家中心城市,以加快促进“一带一路”国内通道上城市点的均衡分布。

从政治上看,城市点的调整会涉及部门和人员利益,具有一定的行政成本,但相较于减少城市的数量,增加城市点的布局遇到的政治阻力会小很多。同时,随着“一带一路”的推进,城市的定位越来越多样化,比如国家中心城市、区域中心城市、战略性节点城市以及国家最新提出的“全球海洋中心城市”等。^①如果缺乏明确的功能定位,城市点的增多将导致城市之间的竞争加剧,最终造成事与愿违的后果。推进“一带一路”,构建合理的城市点布局只是第一步,城市还应有明确的战略定位和相互协作意识,促进各个城市点之间形成良好的合作关系并支撑国家整体战略的落实,还需要加快制定“一带一路”战略性城市点的布局政策。

(参考文献)

- (1) 陆军. 城市外部空间运动与区域经济 [M]. 北京: 中国城市出版社, 2001.
- (2) [美] 克拉克等主编 (刘卫东等译). 牛津经济地理学手册 [M]. 北京: 商务印书馆, 2005.
- (3) Parr J. B., Jones C. City size distributions and urban density functions: some interrelationships [J]. *Regional Science*, 1983, 23 (3): 283 - 307.
- (4) [美] 巴顿 (上海社会科学院部门经济研究所城市经济研究室译). 城市经济学: 理论和政策 [M]. 北京: 商务印书馆, 1984.
- (5) 王开泳. 国外行政区划调整的经验及对我国的启示 [J]. *世界地理研究*, 2011, (2).
- (6) 杨龙. 京津冀协同发展的现实基础与推进前景 [C]. 第二届全球区域 - 城市发展国际学术会议论文集, 广东: 中山大学, 2014年12月.
- (7) 广东人大建议重划区域版块 [N]. *南方日报*, 2010-09-28, (4).
- (8) 习近平. 弘扬人民友谊, 共创美好未来——在纳扎尔巴耶夫大学的演讲 [N]. *人民日报*, 2013-09-08, (1).
- (9) 周平. 一带一路面临的地缘政治风险及其管控 [J]. *探索与争鸣*, 2016, (1).
- (10) 孙久文主编. 丝绸之路经济带与区域经济发展研究 [M]. 北京: 经济管理出版社, 2014; 邹磊. 中国“一带一路”战略的政治经济学 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2015.
- (11) 季辰晔. 国家战略下的城市空间响应 [J]. *江苏城市规划*, 2017, (1).
- (12) 魏后凯主编. 现代区域经济学 [M]. 北京: 经济管理出版社, 2006.
- (13) 刘慧. 世界主要国家国土空间开发模式及启示 [J]. *世界地理研究*, 2008, (2).
- (14) 习近平在北京考察工作 [EB/OL]. <http://politics.people.com.cn/n/2014/0226/c1024-24474631.html>
- (15) 李俊鹏. 构建丝绸之路经济带核心城市群研究 [J]. *河南科学*, 2016, (3).
- (16) [苏] H·H·涅克拉索夫 (许维新、许晶心译). 区域经济学 [M]. 北京: 东方出版社, 1987.
- (17) [美] 埃德温·米尔斯主编 (郝寿义等译). 区域和城市经济学手册第2卷: 城市经济学 [M]. 北京: 经济科学出版社, 2003.
- (18) 王圣学. 苏联城市化的历史和现状及其特点 [J]. *人文地理*, 1990, (1).
- (19) 孙久文. 一带一路战略的国际区域合作重点方向探讨 [J]. *华南师范大学学报*, 2015, (5).
- (20) 中央经济工作会议在北京举行习近平李克强作重要讲话 [EB/OL]. <http://politics.people.com.cn/n/2014/1211/c1024-26191925.html>

^① 2017年,《全国海洋经济发展“十三五”规划》提出要“推进深圳、上海等城市建设全球海洋中心城市,打造成为21世纪海上丝绸之路的排头兵和主力军”。

- (21) 俄罗斯远东发展基金积极参与一带一路建设 [EB/OL]. [http://world. people. com. cn/n1/2017/0514/c1002-29274217. html](http://world.people.com.cn/n1/2017/0514/c1002-29274217.html)
- (22) 王焱. 自然条件、行政等级与中国城市发展 [J]. 管理世界, 2015, (1).
- (23) John Friedmann. The World City Hypothesis [J]. Development and Change, 1986, 17 (1): 69-83.
- (24) 国家中心城市课题组. 国家中心城市再认识 [EB/OL]. [https://zhuanlan. zhihu. com/p/26546079](https://zhuanlan.zhihu.com/p/26546079)
- (25) 尹稚等. 基于国家战略视野的国家中心城市建设 [J]. 北京城市规划, 2017, (1).
- (26) 梁双陆. 边疆经济学: 国际区域经济一体化与中国边疆 [M]. 北京: 人民出版社, 2009.
- (27) 孙久文. 丝绸之路经济带与区域经济发展研究 [M]. 北京: 经济管理出版社, 2014.
- (28) 闫海龙. 关于推进新疆丝绸之路经济带核心区建设的思考与建议 [J]. 经济研究参考, 2014, (11).
- (29) [美] 艾伯特·赫希曼 (曹征海, 潘照东译). 经济发展战略 [M]. 北京: 经济科学出版, 1991.

Belt and Road Initiative and Urban Layout Optimization in China: An Analysis in the Perspective of Inland Frontier

LIU Jian-wen

(Zhou Enlai School of Governance, Nankai University, Tianjin 300350)

[Abstract] Urban layout plays an important role in the promotion of the Belt and Road initiative. At present, the regional distribution of central and node cities in our country is not in balance, the primacy ratio of frontier provincial cities is rather high, urban agglomeration is slow, and the degree of internationalization of land border port cities is rather low. All these hinder the promotion of the Belt and Road initiative. Therefore, emphasis should be put on the layout of strategic cities, including accelerating the cultivation and support of new regional central cities and node cities in the Belt and Road areas. The administrative rank and the degree of internationalization of frontier cities should be uplifted, and the number of national central cities should be increased appropriately so as to coordinate inter-city relations and promote the development of urban agglomeration through urban layout.

[Key words] the Belt and Road initiative; regional central city; node city; national central city

(责任编辑 红梅)