

作者：申学峰

邮箱：research@fecr.com.cn

## 国内都市圈发展现状、规划及对相关领域的影响

### 摘要

2021年2月2日，国家发改委批复同意了《南京都市圈发展规划》，这是第一个中央层面通过的都市圈发展规划。除南京都市圈外，国内还有以上海、北京、深莞等多个大型城市为核心发展起来的都市圈。

但是在国内都市圈发展过程中，出现了城市承载能力下降制约经济的问题。都市圈整体的经济活动增长明显落后于全国平均水平；很多都市圈核心城市在不断吸引人口流入的同时，经济增长幅度却落后于全国平均水平。

目前国内已经出台了多项政策支持都市圈进一步发展。除中央在“十四五规划和2035年远景”中明确要建设现代都市圈外，发改委及相关部门也出台了关于市域（郊）铁路发展、新型城镇化等方面的政策支持都市圈建设。

在政策的支持下，未来都市圈可能会迎来新一轮发展，并对城投债、房地产行业等领域产生一系列影响，并可能会影响这些领域的信用状况。因此需要将都市圈发展作为信用分析的考量因素之一。

### 相关研究报告：

- 1.《如何看待城投债发行量大幅下降？》，2021.05.21
- 2.《债券发行人视角的基础设施建筑行业》，2021.05.20
- 3.《2021年中国住宅地产行业信用展望》，2021.02.18
- 4.《2021年中国建筑行业信用展望》，2021.01.06

根据发改委《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》中的定义，都市圈是指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。都市圈通常分布在人口稠密地区，是城镇化人口的重要载体，并承担着区域政治中心或经济中心的角色。2014年国家发改委曾颁布国家新型城镇化发展规划，确立城市群为新型城镇化主体形态，而都市圈就是城市群发展的“硬核”。国外也有类似的使用通勤指标界定的都市圈概念。1995年，日本总务厅国势调查中提出“大都市圈”空间范围的基准定义为：作为核心城市的都市及其周围的15岁以上常住人口中有1.5%以上到该都市通勤（上下班）或通学（上下学）且与该都市在地域上相连的市町村。大都市圈的直径距离可达200~300公里，人口规模甚至在3000万人以上。

## 一、我国目前有哪些都市圈？

2021年2月2日，国家发改委批复同意了《南京都市圈发展规划》，这是第一个中央层面通过的都市圈发展规划。规划的南京都市圈以江苏省南京市为中心、联系紧密的周边城市共同组成，主要包括：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。整个南京都市圈的面积有2.7万平方公里，常住人口约2000万。

除规划已经批复的南京都市圈外，国内还有多个以大城市为核心的都市圈。综合考虑城市人口数量、经济发展水平等因素，国内主要的都市圈大致有上海、北京、深莞、广佛、苏锡常、厦漳、杭州、成都等15个（表1）。其中北京、上海等城市拥有相对独立的主城区，与临近城市没有明显的城区融合，因此每个城市可以单独划为都市圈。而深圳与东莞之间的城区相互连接成片，实际上已经实现了一体化发展，因此可以被定义为深莞都市圈。与深圳、东莞相类似，国内还有广佛、苏锡常、厦漳等多个由相邻城市聚集而成的都市圈。

这些都市圈都汇聚了大量常住人口，并且为社会创造了大量产值。如果不剔除远离城市中心的郊县，并将其城市行政管辖区域都视为都市圈范围的话，2020年人口规模最大的都市圈是广佛都市圈、深莞都市圈，2020年GDP规模最大的都市圈是苏锡常都市圈。可以看出，以常住人口或GDP规模为标准，国内目前最大的都市圈都是由相邻城市聚集而成的都市圈。根据丁如曦等（2020）对长江经济带城市所做的研究，多中心城市网络可以加快区域要素流动集散、促进区域产业竞合协作，培育多中心网络化发展格局可以有效促进区域经济协调发展。因此以2~3个城市为核心构建的都市圈相对单核都市圈来说，在人口承载能力、经济发展上更有优势，而规模过于庞大的单核城市可能更容易出现严重的城市病问题。

表1：国内主要的都市圈

都市圈	包含范围	2020年人口 (万人)	2020年GDP (亿元)	轨道交通里程 (公里)
南京都市圈（已发布规划）	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	约2,000	28,785	394.30

都市圈	包含范围	2020年人口 (万人)	2020年GDP (亿元)	轨道交通里程 (公里)
	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			
上海都市圈	上海市	2,487	38,701	834.20
北京都市圈	北京市	2,189	36,103	799.10
深莞都市圈	深圳市、东莞市	2,803	37,320	422.60
广佛都市圈	广州市、佛山市	2,818	35,836	559.70
苏锡常都市圈	苏州市、无锡市、常州市	2,549	40,346	297.20
厦泉漳都市圈	厦门市、泉州市、漳州市	1,900	21,088	——
天津都市圈	天津市	1,387	14,084	238.80
成都都市圈	成都市	2,094	17,717	652.00
西安都市圈	西安市、咸阳市	1,691	12,225	239.00
宁波都市圈	宁波市	940	12,409	154.30
杭州都市圈	杭州市	1,194	16,106	300.60
重庆都市圈	重庆市西南21个区县	2,112	19,300	343.30
武汉都市圈	武汉市	1,233	15,616	387.50
长株潭都市圈	长沙市、株洲市、湘潭市	1,670	17,591	157.90

资料来源：公开资料，远东资信整理

## 二、都市圈发展存在的问题

作为城市群的核心板块，近年来我国都市圈建设呈现较快发展态势。但目前我国都市圈存在一些突出的共性问题，如都市圈发展不均衡，都市圈内区域差距巨大，中心城市人口资源过度集中等，都市圈城市结构急需优化。

### （一）从城市夜光数据看都市圈

夜光数据是遥感卫星在夜间对地面亮光进行观测后，再通过机器学习技术对图像中的灯光信息进行提取而形成的数据。卫星传感器可以捕捉地球上不同地理位置所发出的灯光，包括商业区、工厂、居民区、港口等等，因此观

测的夜光数据可以客观地反映一个地区经济活动情况。目前在社会经济研究领域，夜光数据已经被研究人员广泛使用。

由于都市圈的界定没有一个明确的量化标准，不同研究所认可的国内都市圈数量不尽相同。为了明确数据统计的范围，此处将都市圈限定为表1中所包含的15个都市圈以及境内各省会城市，合计有37个样本。尽管其中部分省会城市的人口和经济规模都相对较小，但从长远来看，这些区域行政中心可以持续获得人口及其他资源的流入，未来也可以发展成为大都市圈，因此也将其纳入统计范围。

根据夜光数据的统计结果（图1），从2014年至2020年，我国境内各都市圈的夜光亮度都有明显的增长，反映出都市圈经济活动在近几年越来越活跃。37个样本的夜光指数在这期间的平均增长率为47.10%，部分都市圈甚至实现了翻倍的增长。但是同期全国夜光指数的平均增长率为54.89%，全国的增长速度反而高于都市圈。在近年来的城市化浪潮中，以大城市为代表的都市圈不断吸引着人口、资本的流入，而农村地区以及很多中小城市都面临着人口净流出的问题。在人口向都市圈集中的情况下，从夜光数据观察的都市圈经济活动增长却明显落后于全国平均水平，可能反映出都市圈地区的经济发展效率不及非都市圈地区。

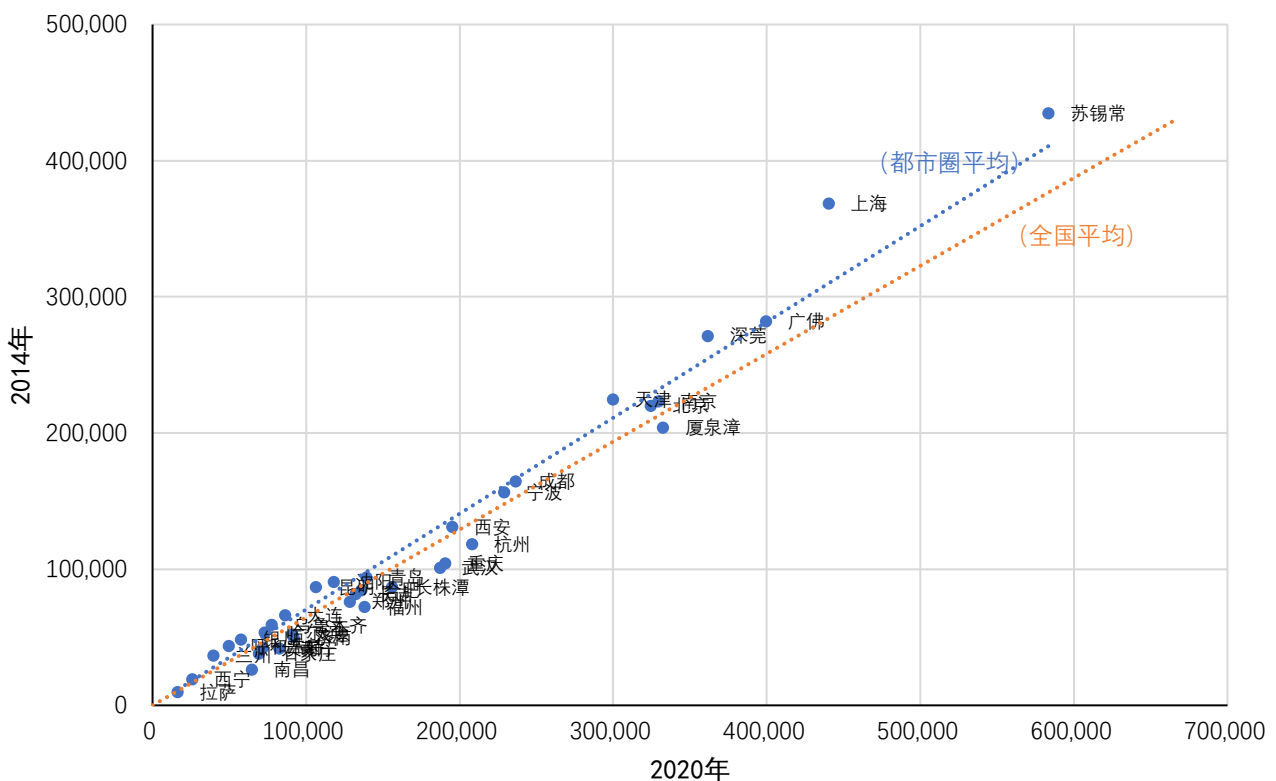


图1：中国主要都市圈的夜光指数变动情况（2014-2020）

注：数据为区域内的夜晚所有发光区域像元值的加总，代表整个区域的整体的夜光亮度值，考虑到发光亮度的强弱因素，并引入到时间序列观测数据中，可以比较直接的反映区域发展活力情况。

资料来源：Wind，远东资信整理

将各都市圈横向比较，规模最大的几个都市圈的经济活动增长速度又落后于都市圈整体的平均水平。例如上海在2014~2020年间夜光指数仅增长了19.42%，比都市圈平均增长率低27.68个百分点，在37个样本中排名倒数第四。相反南昌、南宁、福州等7个二线城市的增长率都超过了80%，增长速度远远高于北京、上海这些一线城市。国内超大型都市圈的发展可能已经遇到瓶颈。

## （二）都市圈的人口与经济

2020年人口普查已经结束，各城市已经陆续披露了详细的人口数据。从各城市披露的人口普查数据可以汇总出37个样本都市圈的人口情况。考虑到部分区一级地区的人口数据较难获得，此处统计的南京都市圈、重庆都市圈人口直接使用了南京市、重庆全市口径的数据。从统计结果可以看出（图2），与上一次2010年的人口普查结果相比，表1中所列都市圈地区的人口从3.64亿增长至4.48亿，其占全国人口的比例也从27%上升至32%。全国人口向都市圈集中的趋势十分明显。

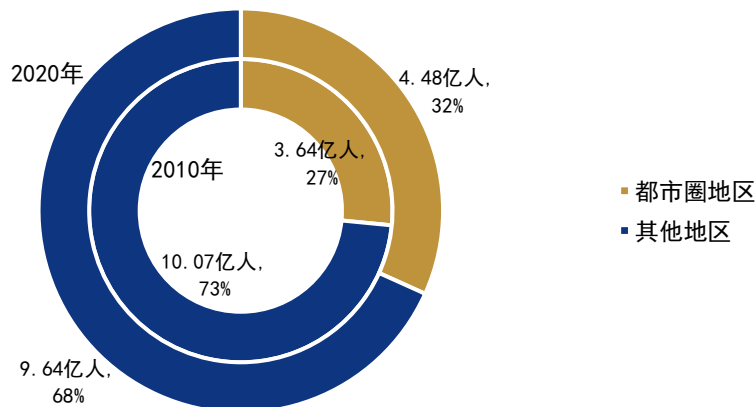


图2：都市圈人口数量变动（2010-2020，单位：亿人，%）

资料来源：Wind，远东资信整理

但是在人口向都市圈聚集的情况下，都市圈的经济增长效率相比其他地区来说却在明显下降。从人均GDP增长速度来看（图3），2010~2020年期间，全国人均GDP增长了约125%。而同时期37个都市圈中仅有8个地方的人均GDP增长速度比全国平均水平更高，大部分都市圈的增长速度都明显落后于平均水平。在人均GDP增速落后于全国平均的都市圈中，既有上海、杭州等经济发达地区，也有石家庄、太原等相对经济落后的地区，这说明都市圈地区人均产值增速低于其他地区并不是单纯由于都市圈地区人均经济水平的基数高。

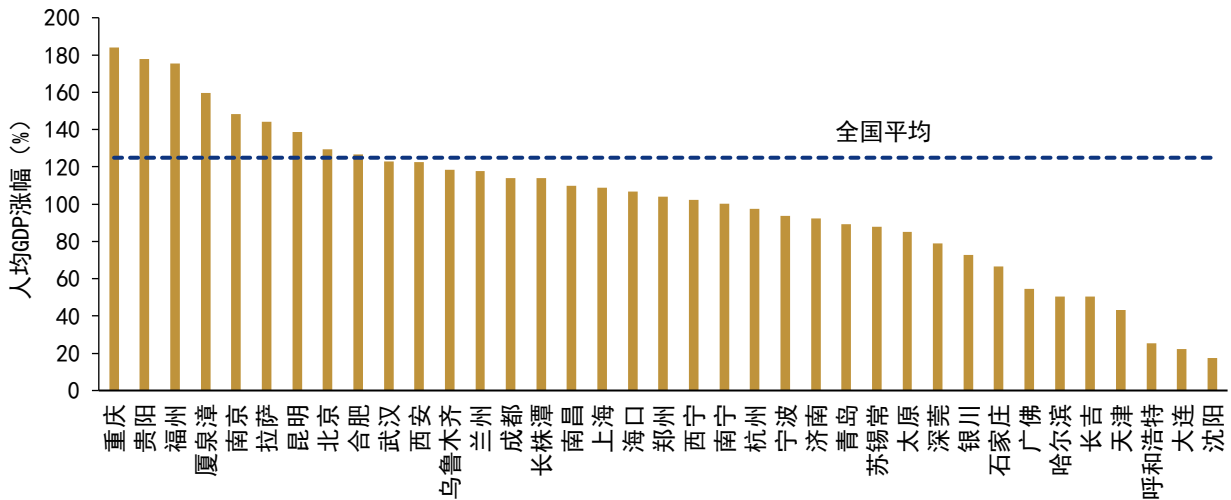


图 3：各都市圈人均 GDP 增长幅度（2010-2020，单位：%）

资料来源：Wind，远东资信整理

高度集中的人口和资源会带来“大城市病”，这是都市圈经济发展面临的突出问题。我国目前的超大城市和特大城市都逐渐出现了人口、功能、资源过度集聚带来的社会、经济、环境等一系列问题，严重影响了居民的工作和生活，进而制约了都市圈的经济增长。交通拥堵等都市圈的“城市病”已经明显抑制了经济进一步增长。

### （三）都市圈问题治理的国际经验

日本最早提出了“都市圈”概念，并且对其国内都市圈进行统一规划和跨区域联合治理，在都市圈发展与治理方面积累了非常丰富的经验。这其中，以东京为核心城市的“东京都市圈”最具代表性。

1950年至1970年，日本东京经历了经济高速增长时期。这一时期，东京人口急速膨胀，由628万增加到1140万。人口、劳动力的集中导致地价上涨、环境恶化、生活成本增加等。为了解决东京都市圈发展问题，日本政府前后共制定了十多项相关法律来对东京都市圈区域发展进行统一规划，并建立了跨行政区划的协作治理机制。

以1950年制定的《首都圈建设法》为例，该法强调东京都“有必要为与国内外联系交往的各种中枢性活动具有更高效率而统一性制定规划方案”，这使得东京都的城市建设和规划管理上升到国家政策层面。1956年，日本又制定了《首都圈整备法》，首次明确了以东京为中心、半径100公里的首都圈地域范围。之后，日本5次编制实施《首都圈基本规划》。在政府规划的推动下，东京都市圈的空间圈层结构不断优化，建成了由中心城市、次中心城市、中小城镇卫星城、乡村所组成的现代城市体系，有效疏解了市中心人口。不仅如此，东京都市圈的城市交通体系也得到了很大提升，建成了新干线、航空、港口、公路等构成的现代交通网络，为人口和资源的高效流动提供了保障。



目前整个东京都市圈人口达到了 3800 万，人口数量和密度均远超北京，但大城市病得到了有效解决。从东京都市圈治理的经验来看，建立科学完善、动态调整的区域性统一规划及相应的制度在解决都市圈发展问题当中发挥了重要作用。

### 三、都市圈建设相关政策

早在 2014 年，发改委就在《国家新型城镇化规划（2014-2020 年）》中提出要推进中心城区功能向 1 小时交通圈地区扩散，培育形成通勤高效、一体发展的都市圈。2019 年，发改委又发布《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》，这是我国第一份以“都市圈”为主题的中央文件，从此都市圈规划开始纳入中央政策范围。目前“十四五”规划中已经将都市圈建设作为重点任务之一，同时发改委等部门正在按照规划要求积极制定落地政策。

#### （一）《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 10 月 29 日，中央制定的关于“十四五”规划和 2035 年远景目标的建议对外披露。2021 年 3 月 11 日，《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》已经由人大会议正式批准通过。在这份指引未来 5~15 年发展方向的纲领性文件中，“建设现代化都市圈”被列为我国完善新型城镇化、提升城镇化发展质量的重要工程之一。

文件明确提出要“坚持走中国特色新型城镇化道路，深入推进以人为核心的新型城镇化战略，以城市群、都市圈为依托推进大中小城市和小城镇协调联动、特色化发展，使更多人民群众享有更高品质的城市生活”“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”。都市圈是城市群发展的“硬核”，按照规划布局，我国重点建设的城市群有 19 个。其中既有长三角、珠三角、京津冀等发展相对成熟的都市圈，也有辽中南、滇中、兰州-西宁等有待进一步培育发展的地区，每个城市群中都会有围绕核心城市建立的都市圈。因此我国规划建设的都市圈将不仅限于北京、上海、南京、武汉等一二线城市，部分东北、中部、西北以及西南地区重点城市也将规划建设成一批现代化都市圈。这意味着未来都市圈将实际上成为覆盖全国的经济发展核心地带。

都市圈的边界是 1 小时通勤圈。为了提升 1 小时通勤圈的覆盖范围，文件提出中心城市在交通建设中将以**城际铁路和市域（郊）铁路等轨道交通为骨干**，打通各类“断头路”“瓶颈路”，**推动市内市外交通有效衔接和轨道交通“四网融合”**。目前很多大城市已开始将轨道交通向远郊及临近城市延伸，以南京市为例，目前南京已建设连接溧水的 S7 号线、连接高淳的 S9 号线，并正在向马鞍山、滁州等周边城市进一步建设新的城铁线路。轨道交通的将提高都市圈基础设施连接性贯通性，并扩大城市建设用地范围，为城市发展拓展新的空间。

除交通问题外，制约都市圈发展的另一个要素就是人口。为了促进人口流动，文件鼓励都市圈社保和落户积分互认、教育和医疗资源共享，推动科技创新券通用、产业园区和科研平台合作共建。同时鼓励有条件的都市圈建立

统一的规划委员会，实现规划统一编制、统一实施，探索推进土地、人口等统一管理。目前“南京都市圈规划”就已经突破了城市甚至省份的边界，尝试建立跨区域的人口、资源共享圈。

## （二）发改委等单位《关于推动都市圈市域（郊）铁路加快发展的意见》

在中央提出关于“十四五”规划及2035远景目标的建议后，针对都市圈轨道交通建设问题，发改委联合交通运输部、国家铁路局、国家铁路集团等单位共同提出了《关于推动都市圈市域（郊）铁路加快发展的意见》。所谓市域（郊）铁路就是连接都市圈中心城市城区和周边城镇组团，为通勤客流提供运输服务的轨道交通系统。“意见”从建设标准、规划体系、运营管理等多个方面对都市圈轨道交通建设提出了细节要求。

其中在建设标准方面，根据都市圈1小时通勤的要求，市域（郊）铁路应突出对都市圈主要功能区的支撑和引导，线路尽可能串联5万人及以上的城镇组团和重要工业园区、旅游景点等并设站，提高客流聚集能力；新建线路单程通行时间宜不超过1小时，设计速度宜为100~160公里/小时，平均站间距原则上不小于3公里，早晚高峰发车间隔不超过10分钟；等等。

在规划体系上，“意见”提出要将都市圈轨道交通的规划权力下放至地级市政府。对符合市域（郊）铁路功能定位和技术标准相关要求的市域快轨、市域快线、市域铁路等，统筹纳入市域（郊）铁路规划管理。全面放开改造既有铁路开行市域（郊）列车的项目实施条件，城市政府和铁路企业协商决策后即可组织实施。而按照之前的规定，各城市轨道交通都必须通过发改委的审批后才可以实施，有很多城市希望建设地铁项目但在发改委审核阶段被否决。今后都市圈将可以自主决定轨道交通规划，未来可能会出现市域（郊）铁路项目建设热潮。

除此之外，“意见”还提出要为都市圈轨道交通发展拓展资金筹措渠道，支持地方通过发行企业债券、公司债券、非金融企业债务融资工具等方式为项目建设融资，但要严控地方政府债务风险。

## （三）发改委提出《2021年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》

2021年4月8日，国家发展改革委印发了《2021年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》，将“提升城市群和都市圈承载能力”列为重点任务之一，并划定了具体落实的责任部门。

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1\\_20628](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_20628)

