2019年1月30日 星期三 经济日报

我国城镇化正从速度型规模型向质量型效益型转变，现代化大城市示范引领作用至关重要——

九大国家中心城市何以崛起

经济日报·中国经济网记者 熊 丽

编者按 国家中心城市在国民经济发展和战略布局中具有重要作用。今日起，本报将推出“九大国家中心城市何以崛起”“谁将成为下一个国家中心城市”专题报道，聚焦国家中心城市发展成就，探索以国家中心城市建设引领城镇化发展之道。敬请垂注！

中央经济工作会议指出，要增强中心城市辐射带动力，形成高质量发展的重要助推力。

作为我国城镇体系层级的“塔尖”，目前我国已有北京、天津、上海、广州、重庆、成都、武汉、郑州、西安9座城市被明确定位为国家中心城市。为什么要建设国家中心城市？什么样的城市可以成为国家中心城市？国家中心城市承担着怎样的使命担当？针对这些问题，经济日报·中国经济网记者采访了相关专家。

国家中心城市意味着什么

> 与其他城市相比，国家中心城市应具有不可替代性，也即具有唯一性，其功能替代弹性为零或极小

什么是国家中心城市？

国家发展改革委在2016年《关于支持武汉建设国家中心城市的指导意见》中明确，国家中心城市是指居于国家战略要津、肩负国家使命、引领区域发展、参与国际竞争、代表国家形象的现代化大都市。

2010年，住建部发布的《全国城镇体系规划（2010-2020年）》中首次提出建设北京、天津、上海、广州、重庆五大国家中心城市。2016年5月发布的《成渝城市群发展规划》，明确成都要“以建设国家中心城市为目标”。2016年12月份，国家发改委发布《促进中部地区崛起“十三五”规划》，明确支持武汉、郑州建设国家中心城市。2018年2月份发布的《关中平原城市群发展规划》明确提出“建设西安国家中心城市”。至此，我国已有9座城市进入国家中心城市建设之列。

专家指出，在资源环境承载条件和经济发展基础较好的地区规划建设国家中心城市，既是引领全国新型城镇化建设的重要抓手，也是完善对外开放区域布局的重要举措。

数据显示，2018年我国城镇化率达到59.58%。近年来，户籍人口城镇化率年均提高1.2个百分点以上，2017年底户籍人口城镇化率达到42.35%。“当前，我国城镇化正处于从速度型规模型向质量型效益型转变的阶段，在这样的大形势下，建设国家中心城市，还是要发挥其在新型城镇化进程中的示范、引领和带动作用。”中国宏观经济研究院国土开发与地区经济研究所所长高国力认为，目前已经确定建设的这些国家中心城市，城镇化水平都比较高，形成了比较有特色的做法、经验甚至模式。

“中国作为全球第二大经济体，拥有北京、上海、广州等新兴的世界级城市，同时也拥有一批以武汉、天津、成都、重庆等为代表、已经在世界城市体系中崭露头角、影响力超越了区域的中心城市。”中国社会科学院城市与竞争力研究中心主任倪鹏飞表示，在此基础上，中国也在思考建设一批拥有强大辐射带动能力的国家中心城市，代表国家参与国际竞争，提升全球竞争力。

什么样的城市可以成为国家中心城市？倪鹏飞认为，与其他城市相比，国家中心城市应具有不可替代性，也即具有唯一性，其功能替代弹性为零或极小。

高国力认为，国家中心城市并不是只强调城市自身的人口数量、面积甚至经济总量。这些虽然是重要要件，但最终决定国家中心城市能不能发挥好作用的是城市的空间、产业、人才等结构是不是合理，通达性、便民性、开放性等功能是不是完备，以及效率高不高。

国家中心城市建得怎么样

> 不难看出，“全球影响力”“国际”“世界城市”成为了国家中心城市建设的目标关键词

2017年以来，国家中心城市建设加速推进，发展目标更加清晰，多个城市明确了时间表和路线图。

2017年9月份和12月份，国务院分别批复同意了《北京市城市总体规划(2016年-2035年)》和《上海市城市总体规划（2017-2035年）》，到2050年，北京将全面建成更高水平的国际一流和谐宜居之都；上海则将全面建成卓越的全球城市，具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市。根据《广州市城市总体规划（2017-2035年）》草案，广州将逐步建设成为中国特色社会主义引领型全球城市。在成都市编制的新一轮城市总体规划中，目标是2035年高标准全面建成国家中心城市，2050年迈入世界城市行列。

2018年，郑州、武汉和西安市先后审议通过或发布国家中心城市建设的行动纲要或实施方案，均提出“三步走”建设目标。

郑州市的远期目标是2036年至2050年，建成富强民主文明和谐美丽的社会主义现代化强市，成为具有全球影响力的城市。武汉的规划是，到2049年，建成具有国际影响力、全球竞争力和可持续发展能力的世界亮点城市。西安明确，到2035年，全面建成代表国家形象、引领“一带一路”、具有重要国际影响力和竞争力的国家中心城市，为国际化大都市建设奠定坚实基础。

不难看出，“全球影响力”“国际”“世界城市”成为了国家中心城市建设的目标关键词。

首部《国家中心城市蓝皮书：国家中心城市发展报告(2018)》显示，从2016年中国国家中心城市建设指数评分来看，上海、北京、广州处于中国国家中心城市建设第一梯队，各项指标领先优势显著；天津、重庆、成都、武汉处于第二梯队，发展态势良好；西安、郑州处于第三梯队，提升空间较大。

国家中心城市建设成为了城市发展的“加速器”。以郑州为例，作为中原城市群核心城市，郑州区位优势明显，腹地市场广阔，人力资源丰富，文化底蕴厚重，建设国家中心城市具有良好条件和巨大潜力。但是，郑州经济首位度不高，高端要素资源集聚力不强，区域辐射带动作用发挥不足。2018年，郑州经济总量突破万亿元大关，常住人口突破千万，正式跨入超大城市行列，经济形态也加快由生产型城市向服务消费型城市转型，各项社会事业更趋协调。

再看广州。2018年广州市经济质量效益稳步提升，高新技术企业数量突破1万家，一批重大产业项目进展顺利，枢纽型网络城市建设加快推进。广州在世界城市体系、全球科技创新实力、全球金融中心等排名中地位明显提升。城乡居民人均可支配收入分别增长8%和10%。老城市正在迸发新活力。

2019年，各地继续在政府工作报告中对国家中心城市建设作出部署。例如成都市表示“加快建设全面体现新发展理念的国家中心城市”；广州市提出，“推进国家中心城市建设全面上新水平，着力建设国际大都市”；河南省政府工作报告明确“支持郑州建设国家中心城市，加快郑州大都市区建设，带动开封、许昌、新乡、焦作等周边城市融合发展”。

做高质量发展的“领跑者”

> 城市高质量发展，是支撑经济高质量发展的重要动力。建设国家中心城市，最终要落到促进高质量发展上来

《中共中央国务院关于建立更加有效的区域协调发展新机制的意见》提出，建立以中心城市引领城市群发展、城市群带动区域发展新模式，推动区域板块之间融合互动发展。

高国力认为，城市高质量发展，是支撑经济高质量发展的重要动力。建设国家中心城市，最终还是要落到能否促进高质量发展上来。

“四个直辖市毫无疑问已经在全国承担了重要职责，下一步要继续发挥独特优势，对全国形成更大的辐射带动作用。在这方面，它们既有基础和条件，也具备潜力和可能。此外，华南的广州、中部的武汉和郑州、西北的西安、西南的成都，从国家区域空间格局的角度，可以分别发挥对周边地区的引领和带动作用。”高国力举例说，比如西安，本身已经具备很多中心城市的职能，纳入国家中心城市的平台，有利于整合原有的各种资源和优势，发挥更大的带动作用，进一步促进区域协调。这也是在不同区域设立国家中心城市的重要考虑。

更大的平台意味着更大的担当。专家认为，国家中心城市不仅要关注自身的发展，还要在服务全国发展大局中作出更大贡献，引领中国城市建设走出一条更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的发展之路。

“在经济全球化的趋势下，城市是对外开放的前沿和重要载体，城市的开放直接代表了国家的开放水平。”高国力表示，因此国家中心城市的开放必须要先行先试，才能对其他城市的对外开放发挥示范作用。

记者梳理有关文件看到，对西安的目标要求是，打造西部地区重要的经济中心、对外交往中心、丝路科创中心、丝路文化高地、内陆开放高地、国家综合交通枢纽。对成都的要求是，增强西部地区重要的经济中心、科技中心、文创中心、对外交往中心和综合交通枢纽功能。对武汉的要求则是，挺起长江经济带脊梁，加快建成以全国经济中心、高水平科技创新中心、商贸物流中心和国际交往中心四大功能为支撑的国家中心城市。

倪鹏飞认为，在未来的国家中心城市建设中，要构建布局合理的多中心、多元化、多层级的国家中心城市体系，并加强各个国家中心城市之间的联动发展以配合国家功能的实现和完善。此外，要推进国家中心城市融入全球城市网络体系的竞争中，集聚全国甚至全球的高端资源，强化与世界的联系，全面提升国际交往便利度和交流合作紧密度，提升城市的国际形象和影响力。

点评

着眼高质量 引领城镇化

本报评论员

国家中心城市是国家组织经济活动和配置资源的中枢，是综合交通和信息网络枢纽，是科教、文化、创新中心，是城市体系中综合实力的“塔尖”，具有国际影响力和竞争力。加强国家中心城市建设，是提高城镇化质量、推动区域协调发展、推动我国现代化进程的必然要求。

截至目前，我国已有9大国家中心城市连同各自周围众多的次高点，共同撑起范围宽、容量大、层级高的城市穹庐，描绘出中国新型城镇化蓝图上的主要脉络和线条。

近年来，9大国家中心城市从提升经济密度、促进要素集聚、加强科技创新、优化营商环境等多个方面发力，枢纽功能不断增强，产业结构优化升级，开放创新更上台阶，民生事业协调发展，在推动城镇化、引领区域发展、代表国家参与国际竞争方面发挥着越来越突出的功能和作用，跑出了国家中心城市建设的“加速度”。

在人口规模上，9大国家中心城市常住人口总数占全国总人口的比重达到10%以上；

在经济规模上，9大国家中心城市的GDP总量占全国GDP的比重为20%左右；

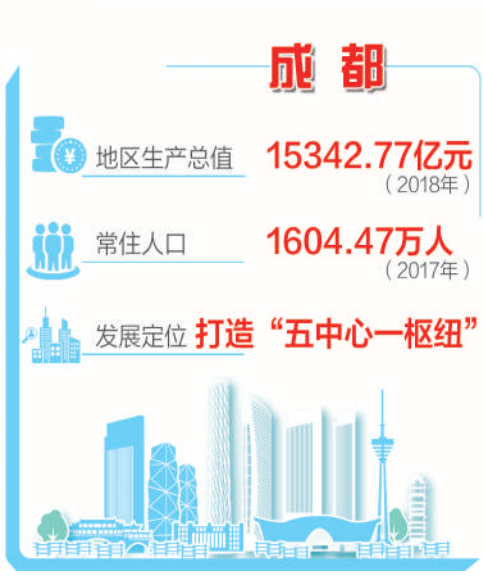
在GDP增速上，9大国家中心城市的GDP增长速度大多数超过全国平均水平……

从沿海到内陆、从东部到中部再到西部，中心城市在经济社会发展的各项指标方面大多数走在全国前列，形成了区域经济的核心增长极，辐射和带动能力有目共睹。

“以往知来，以见知隐”。回望国家中心城市发展来时路，有不少做法和经验值得总结。其中，既有围绕“核心点”、提升集聚效应和辐射能力的战略定力，又有抓住“关键点”、充分挖掘发挥比较优势的发展智慧；既有破解难题的重要举措，又有解决矛盾的可行措施。着眼高质量发展，坚持规划先行、创新机制、以人为本，9大国家中心城市正在奏响区域协调发展、城市创新发展的美妙乐章。

站在新的历史起点上，面对新型城镇化的艰巨任务，推动国家中心城市建设仍然要坚持高质量发展，抓住关键、破解难题，引领中国城市建设走出一条更高质量、更有效率、更加公平、更可持续的发展之路。

规划先行是首要。在城市发展中，需要根据国家发展大局和城市现实情况，制定具有远见的战略规划。9大国家中心城市中，北京着力推动京津冀一体化，天津着眼推动国际化港口城市建设，上海追求辐射带动长江经济带发展，广州着力打造三大战略枢纽，重庆定位推动“两点”“两地”“两高”发展，成都定位打造“五中心一枢纽”，武汉将打造国际交通枢纽、构建内陆开放高地、建设美丽宜居城市，郑州着力推动中原城市群一体化发展，西安打造“一带一路”创新之都。正是因为有了因地制宜的精准定位，才使国家中心城市发展避开了盲目野蛮发展的误区，沿着明确的目标向前发展。

机制创新是基础。城市要发展，如果没有体制机制创新、政策措施突破，只能是无源之水、无本之木。9大国家中心城市在改革创新方面已经取得了不少成绩、总结了不少经验，今后还要继续突破僵化思维的障碍和局限，用好市场“无形之手”、政府“有形之手”，推动资本、技术、产权、人才、劳动力等生产要素自由流动和优化配置，让市场竞争更加多元、更加规范、更加有效。

以人为本是关键。城市发展的核心就是人，必须以人为本。在9大国家中心城市发展进程中，围绕人这一核心要素，激发城市发展活力，是关键所在。未来，国家中心城市发展仍然要坚持以人为本，坚持经济、社会、文化、生态效益并重，通过人本化、个性化的公共服务，不断改善城市居民的生产生活环境，使城市走向可持续发展的良性循环，使城市成为市民宜居宜业的乐土，有归属感、自豪感的栖息地。