

2020 年第 9 期(总第 334 期)

辽宁省财政科学研究所  
辽宁省财政学会

2020 年 11 月 25 日

## 本期主题：国家中心城市

[按]近期，国内多个地市在已披露的“十四五”构思中，均提出了“争创国家中心城市”的目标，争创名单已经扩充到至少 12 个城市。在区域竞争领域，围绕该头衔的竞争，还在继续白热化。国家中心城市是居于国家战略要津、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。建设一批国家中心城市，提升中国经济社会发展在全球的核心竞争力，是针对中国当前国际战略环境、适应中国经济新常态、构建中国特色新型城镇化体系的重大创新，具有重要的战略意义。在如何建设国家中心城市上，九大国家中心城市已进行了有益的探索，未来推进国家中心城市建设，需以可持续城市理念为引领、注重都市圈建设、突出创新驱动和体制机制建设。

### “国家中心城市”：战略性重要棋子

#### 一、什么是国家中心城市？

“国家中心城市”这个概念是国家层面提出来的。《全国城镇化体系规划（2010-2020 年）》（草案）中将国家中心城市定义为全国城镇体系的核心城市，在我国的金融、管理、文化和交通发面都发挥着重要的中心和枢纽作用，在推动国际经济发展和文化交流方面也发挥着重要的门户作用，表现为全国范围的中心性和一定区域的国际性。国家中心城市在发展外向型经济以及推动国际文化交流方面具有重要作用，有可能发展成为亚洲乃至世界

的金融、贸易、文化、管理的中心城市。对内，国家中心城市一般是具备引领、辐射、集散功能的城市，这种功能表现在政治、经济、文化诸方面。2005年，当时中国住房和城乡建设部编制《全国城镇体系规划》时，首次提出建设“国家中心城市”这一概念，它改变了中国传统的直辖市、省会城市、地级市、县级市的城镇体系格局，使“中心城市”成为全国城镇体系金字塔的“塔尖”。2008年12月，“国家中心城市”正式出现在《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》中，被用来描述广州的城市定位。著名经济学家、发改委咨询专家周立群说，“国家中心城市”的确定，是中央的战略性决策要义和重要棋子，任何发达国家都会建立相应数量的“国家中心城市体系”，如德国国有柏林、法兰克福，法国国有巴黎、里昂，美国也有十多个“国家中心城市”。国家中心城市的特征及功能见表1。

**表 1 国家中心城市特征及功能**

序号	特 征	功 能
1	国家组织经济活动和配置资源的中枢	产业集群功能
2	国家综合交通和信息网络枢纽	物流集群功能
3	国家科教、文化、创新中心	人文凝聚功能
4	具有国际影响力和竞争力	开放高地功能
5	国家城市体系中综合实力最强的“塔尖城市”	综合服务功能

## 二、建设国家中心城市的战略意义

### （一）战略环境变化：全球城市网络分工体系调整和节点作用重构

全球化和新技术变革背景下，国际分工格局由垂直型分工向混合型分工转变。跨国公司在构建一体化的国际生产网络上发挥着重要作用，基于跨国公司总部指挥和控制功能的核心城市重要性提升，国家发展更依托“极核——城市群”并存互促的战略格局。国家中心城市是世界各大跨国公司的聚集地，是国际市场与国内市场的连接体，是我国对外开放的空间平台，凭借其独特优势吸纳着全球的高端产业和顶尖科技人才，能够极大地促进我国高科技产业的快速发展，提升国家在世界的竞争力。

### （二）战略路径调整：“一带一路”战略下统筹国内国际两个大局

“一带一路”战略下，国家对外开放将转变为陆海内外联动、东西双向开放的全面开放新格局，并形成纵深联动的区域开发局面。一方面，国家依托“一带一路”进行国际产能合作；另一方面，积极推进扩大内需战略路径转型。在国际、国内两个大局融合的侧重点上，内陆中心腹地及其中心城市在国家战略板块格局的地位在上升。国家内陆地区开放高地和具有全球性竞争力城市的建设，关乎国土均衡全面发展和国家竞争力的全面提升。除了东部沿海地区以外，我国广阔的内陆地区，也需要一批对接全球经济体系、辐射带动区域发展的国家中心城市。

### （三）战略理念变革：创新驱动、四化协同和绿色发展

未来国家和城市发展驱动力，从资源要素驱动转向创新驱动，起决定性因素的是人才、科技、教育和创新等智力型因素。另一方面，实现“新四化”是我国现代化的战略任务，农业板块、工业板块、新型城镇化和信息化改革板块，都要在国家层面进行补短板创优势。

此外，建设生态文明，实现绿色发展，需要综合考虑国家各区域和城市的资源环境承载格局。国家中心城市作为核心要素的聚集地，对社会经济发展起着举足轻重的作用，其区域布局事关中国的对外开放和城镇化健康可持续发展。

## 九大国家中心城市定位

### 一、国家中心城市的三次扩容

第一次扩容：2010年2月，国家住房和城乡建设部发布的《全国城镇体系规划（2010-2020年）》（草案）明确提出建设五大“国家级中心城市”，北京、天津、上海、广州、重庆五座城市被列为首批“国家中心城市”。第二次扩容：2016年4月，发改委和住建部联合发布《成渝城市群发展规划》，将成都定位为“国家中心城市”。2016年12月，国家发改委印发《促进中部地区崛起“十三五规划”》中，明确提出支持武汉、郑州建设“国家中心城市”。第三次扩容：2018年2月初，国家发改委发布了《关中平原城市群发展规划》提出建设西安“国家中心城市”。

至此，全国共认定9个国家中心城市。从区域分布来看，中西部地区国家中心城市数量明显多于其他地区，在经济发达的华东、华南地区各有1个国家中心城市，东北地区目前尚无国家中心城市布局。目前，我国中西部地区正处于工业化发展中期阶段。从区域经济发展一般规律看，国家中心城市是这一阶段主导区域经济发展主体力量，国家中心城市布局一定程度上适应了区域经济发展规律，有选择的在中西部建设多个国家中心城市，不仅有助于促进内陆地区加快发展，也是加快区域结构优化调整的重要抓手。从推动区域协调发展和国家中心城市均衡布局角度看，国家中心城市第四次扩容将是大概率事件。



图1 九个国家中心城市地域分布

### 二、九大国家中心城市的定位

从总体上看，北京、天津、上海、广州分别引领环渤海、长三角和珠三角区域发展；重庆、成都是西部大开发的重要平台，是长江经济带的战略支撑；武汉辐射带动中部和长江中游地区，支撑长江经济带发展；郑州引领中原发展、支撑中部崛起；西安立足古丝绸之路起点，作为向西开放的战略支点，辐射带动西北及周边地区发展。

表 2

九大国家中心城市定位

类别	国家战略要求	城市	城市定位的政策表述
全球城市	抢占全球城市体系的顶端，形成对全球资源的配置和控制能力	北京	1.强化首都功能和全国中心城市地位，到 2025 年，建成更高水平的国际一流和宜居之都；2.发展首都经济，增强文化软实力，提升国际化程度和国际影响力，加快建设人文北京、科技北京；3.强化创新功能，建设国家创新型城市。
		上海	1.建设国际经济、金融、贸易、航运中心和国际大都市；2.强化创新能力和现代服务功能，率先形成服务经济为主的产业结构；3.增强辐射带动长江三角洲地区、长江流域和全国发展的能力。
综合性国家中心城市	参与全球竞争合作，同时引领辐射带动区域发展	天津	提升天津的国际港口城市、生态城市和北方经济中心功能，重点开发天津滨海新区，构筑高水平的产业结构，建设成为对外开放的重要门户、先进制造业和技术研发转化基地、北方国际航运中心和国际物流中心，增强辐射带动区域发展的能力。
		广州	充分发挥国家中心城市和综合性门户城市引领作用，全面增强国际商贸中心、综合交通枢纽功能，培育提升科技教育文化中心功能，着力建设成为中国特色社会主义引领型全球城市。
		重庆	强化西部开发开放战略支撑和长江经济带西部中心枢纽载体功能，充分发挥长江上游地区经济中心、金融中心、商贸物流中心、科技创新中心、航运中心的作用，加快两江新区建设，全面增强集聚、辐射力和竞争力。
		成都	1.增强成都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；2.完善对外开放平台，提升参与国际合作竞争层次；3.2035 年高标准全面建成国家中心城市，2050 年迈入世界城市行列。
特性国家中心城市	发挥特色国家职能，融入国际经济网络，打造具有国家意义的地缘中心城市	郑州	1.在支撑中部崛起和服务全国发展大局中作出更大贡献，2036 年-2050 年，成为具有全球影响力的城市；2.夯实产业基础，全面提升综合经济实力；3.构筑内陆开放型经济高地。
		西安	1.强化面向西北地区综合服务和对外交往门户功能，提升维护西北繁荣稳定的战略功能，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；2.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。

注：“国家中心城市类别、国家战略要求”内容来源于尹稚等《基于国家战略视野的国家中心城市建设》；“城市定位的政策表述”内容来源于相关政策文件。

### 三、国家层面对国家中心城市发展的干预手段和重点

国家中心城市的发展需要从国家层面进行整体战略布局和政策干预，确保国家战略意图、战略路径和战略理念得到有效落实。国家干预的重点是应促进国家中心城市的高端要素集聚、国际门户开放、科技创新驱动、文化软实力打造、环境品质提升、体制机制创新、

中心城市与所在城市群的协同互动（见表3）。

**表3 国家层面对不同类型国家中心城市的干预重点**

国家中心城市分类	全球城市	综合性国家中心城市	特色性国家中心城市
高端要素集聚	跨国公司和金融服务业全球总部和主要分支机构集聚	跨国生产性服务业全球总部和主要分支机构、本土跨国公司总部和主要分支机构集聚	国际领事馆、跨国企事业组织机构集聚
国际门户开放	辐射全球、服务全国的国际空港、海港和信息港枢纽建设	链接全球、辐射区域的国际空港、海港和信息港枢纽建设	面向国际、服务区域的空港、海港和信息港枢纽建设
科技创新驱动	国际级和国家级高校、科研中心、工程中心、双创平台集聚，打造国家知识创新、技术创新和产业创新中心	国家级高校科研中心、公衡中心、双创平台集聚，重点打造国家产业创新和科技成果转化中心	区域高校科研中心、双创平台集聚，打造国家特色创新创意节点
文化软实力打造	国际和国家级大型会展、博览、商贸、论坛、节庆活动集聚	国际和国家级特色会展、博览、商贸、论坛、节庆活动集聚	国际和国家级特色会展、博览、商贸、论坛、节庆活动集聚
发展模式示范	探索绿色低碳可持续发展模式，破解大城市病；构建优质舒适的公共服务体系，提升城市宜居性		
中心城市与城市群的协同互动	建设世界级城市群协同机制	建设国家级城市群协同机制	建设区域级城市群协同机构
国家重大政策区投放	综合性政策创新平台，尤其注重聚焦于金融创新和自主创新的高端要素集聚平台	综合性政策创新平台，专项性高端要素集聚平台	综合性政策创新平台，专项性高端要素集聚平台

国家干预的手段主要有以下几点：**一是**国家级重大政策改革区的设立和探索。通过国家新区、国家自主创新示范区、自由贸易试验区、智能制造示范区、文化传承示范区、生态文明示范区等重大政策区的布局统筹，增强对国家中心城市的政策先行先试平台支撑作用。**二是**国家级重大建设项目的倾斜和投放。通过国家航空港、海港、信息港、高速铁路网、城际轨道交通网、大型综合交通枢纽、区域性大型能源水利工程项目、重大战略产业和服务项目的审批投放，增强对国际中心城市的基础支撑保障作用。**三是**国家级重大战略资源的扶持和引导。依托国家层面的综合资源，积极引导跨国企业总部、金融中心、科技创新和文化创意组织机构、国际性旅游和会展大事件向国家中心城市汇聚落户，增强对国家中心城市的动力激发和品牌提升作用。

## 国家中心城市评价标准

如何选择认定国家中心城市，目前尚无权威的国家中心城市建设标准和指导意见。在国家中心城市评判的基础条件所应涵盖的几个方面，学术界和政府文件中相关表述基本达成一致。在全国主要城市的国家中心城市指数评价上，以中国社会科学院为代表的研究机构也进行了综合测评。

## 一、国家中心城市的遴选标准

一个城市是否能成为国家中心城市，关键在于其对国家发展战略的承担力。纵观伦敦、纽约、东京等国际大都市的发展特征，结合我国城市发展实际，国家中心城市的遴选应参考以下标准。

一是人口规模与综合经济实力。国家中心城市首先应该是高度发达的城市，人口规模与综合经济实力在全国区域具有绝对优势。已规划建设九大国家中心城市的这两项指标具有显著优势，其中北京、上海绝对是人口大市，其余城市绝大多数常住人口数均超过千万。有些国家中心城市虽然在全国不具有绝对优势，但在区域范围内呈现绝对性的总量优势，比如郑州和西安，两市是中部地区和西北地区重要的经济中心和人口集聚地，具有明显的区域领先性。

二是独特的区位和交通枢纽地位。区位优势和交通枢纽地位是判定一个城市是否具有战略性地位的关键因素。设立国家中心城市的目的是在不同区域培育多个国家级增长极，以点带面，实现中国广大区域的均衡发展，因此，城市所在地理区位是选择国家中心城市的一个核心要素。国家中心城市是一个国家人流、物流、资金流、信息流的集散地，是连接国内与国际的桥梁与纽带，因此应具有公路、铁路、航空一体化的综合交通体系，且位于贯通东西、连接南北的枢纽位置，是国家物流的中枢和国际交往的门户。

三是强大的空间辐射带动能力。一般来说，国家中心城市是区域的产业中心，以产业技术链和物流链连接周边地区，在区域内不同城市间形成合理的产业分工，形成相互关联和相互依存的合作互动关系，促进区域整体发展。从产业种类划分，国家中心城市应是高端产业的集聚地，现代服务业和先进制造业占比较高，集聚高端生产技术和科技人才，充分发挥高端产业和技术的空间溢出效应，为周边城市和区域发展提供智力和技术支持。

四是国际交往功能。国家中心城市需要发挥国际交往的窗口和战略平台作用。作为世界城市网络体系的国家节点，应具有双向功能，一方面可以高效、快速吸纳国际先进资源进入国内，另一方面也将国内资源积极输出到世界各地。因此国家中心城市一般应具有高度发达的自由贸易区、国家级会展中心、国外领事机构等开放平台，以使其具备更高的开展国际活动和国际交往的能力。

此外，国家中心城市还应具有政治管理决策功能，是国家、省级政府或行使政府管理职能的机构所在地；具有文化凝聚功能，代表中华文明的历史文化地位和特色，是国家重要的文化名片；具备社会管理服务功能，是具有国家影响力的社会事业组织机构驻地，跨区域影响力的高等级公共服务中心。

## 二、国家中心城市指数

“国家中心城市指数”由中国社科院郑州研究院、中国社科院城市与竞争力研究中心国家中心城市课题组研究发布，评判我国主要城市是否具备成为国家中心城市条件的指数。国家中心城市课题组将国家中心城市测度结果分为国家中心城市、国家重要中心城市、国家潜在中心城市和非国家中心城市四个层级（见表4）。

**表 4 2020 年国家中心城市分指标指数**

维度	国家中心	国家重要中心	潜在的国家重要中心
政治	北京	--	--
金融	上海	北京、深圳、广州、天津、南京、杭州	成都、武汉、西安、宁波、重庆、大连、青岛、济南、郑州、苏州、厦门、沈阳
科技	北京	上海、武汉、广州、深圳	杭州、重庆、西安、成都、南京、天津、合肥
交通	上海	北京、广州、深圳、重庆、武汉、成都、西安、郑州	青岛、宁波、天津、南京、厦门、杭州、长沙
贸易	上海	北京、深圳	天津、广州、杭州、大连、郑州、厦门、济南、重庆、南京、成都、武汉、青岛、长沙、沈阳、苏州、哈尔滨、西安
教育	北京	上海	南京、西安、武汉、广州、成都、长沙
文化	北京	上海、西安、广州、杭州、南京、郑州	重庆、深圳、武汉、济南、苏州、成都、长沙、合肥
医疗	北京	上海、广州、西安、武汉、南京、成都	杭州、天津、济南、重庆、沈阳、长沙、哈尔滨、郑州
信息	北京	深圳、上海、广州、成都、杭州、重庆	天津、南京、武汉、西安、郑州、济南、长沙、合肥、哈尔滨、兰州、沈阳、厦门、青岛、宁波、大连
对外交往	北京	上海、广州、深圳、成都、重庆、杭州	西安、天津、武汉、南京、厦门、长沙

## 九大国家中心城市建设的实践探索

近年来，九大国家中心城市相继出台相关规划文件，为中心城市建设和发展提供规划保障。经过多年发展，各市在完善基础设施、优化产业结构、加快技术创新、提高国际化水平方面，取得了巨大进步，并逐步发挥出国家中心城市应有的功能和作用。

### 一、打造交通信息综合枢纽，夯实基础支撑

国家中心城市依托其地理区位优势，打造联通四面八方、辐射全国乃至全球的交通、信息、物流等综合枢纽网络。北京作为我国铁路核心枢纽，开通了覆盖全国的干线线路和通往俄罗斯、蒙古、朝鲜等国家的国际客运线路，并新建了拥有世界上唯一“双进双出”航站楼和国内规模最大、空地一体化交通枢纽的国际机场；上海加快新型城域物联网专网建设，实现了物联网全市覆盖；天津建成了世界等级最高、中国最大的综合性人工深水港口，吞吐量居世界第四；重庆建成了全国最大的铁公水联运枢纽港，并初步建设了“一大四小”五个民用运输机场体系，形成了“三环、十射、多连线”的高速公路网络；武汉建成了国内最大的内核通往近洋的启运及到达港口；郑州加快“米”字形高铁网络和航空港建设，同时不断强化国家电力、信息、管道主枢纽建设，投入使用国家级互联网骨干直接连接点、打造机场国际物流多式联运数据交易服务平台，有效推动了公、铁、海、空等交通运输方式以及国际航空、海外陆运整个运输链的信息共享等。这些城市不断加快水、陆、空三维交通网络、通信干线、运输管道及其他基础设施的建设，构建了立体式、广覆盖、

便捷发达的交通网络，逐步形成铁、公、空、海多式联运的物流枢纽，同时通过提高综合通信和信息共享能力形成了区域性信息网络中枢，不断夯实国家中心城市的基础支撑。

## 二、构建现代高端产业体系，提升综合实力

国家中心城市善于抓住经济和产业演进的时机，适时调整优化和升级产业结构，推动产业体系实现高端化、国际化、集群化发展。比如，北京在发展高端服务业方面，重点推动信息传输、计算机服务、软件产业等产业集聚发展，形成了金融、信息和技术服务三大主导产业，其经济增长贡献率达到 55.7%；上海在发展总部经济方面，吸引企业总部尤其是跨国企业总部的数量稳居全国前列，而且大多数正朝着具有决策管理、科技研发、采购销售、资金运作等多项功能的综合性总部机构升级，逐步形成了行业企业带动、吸引人才集聚、推动技术创新的局面；广州依托先进制造业发展高端生产性服务经济，逐步形成了现代金融、航运、贸易及物流等多元化生产服务体系 and 特色产业集群；武汉在推动传统产业转型升级方面，逐步形成了汽车及其零部件、高端装备制造、电子信息、能源环保及食品烟草千亿级产业集群，并培育了信息技术、生物健康、智能制造三大战略新兴产业；成都发展特色产业方面，突出电子信息产业优势，已初步构建了包含集成电路、智能终端、网络通信、光电显示、软件及服务外包等领域的完整的产业体系，聚集了戴尔、联想、富士康、华为、西门子、中兴等国内外知名企业，显著提升了成都在全球电子信息产业格局中的影响力等。

## 三、集聚高端要素资源，培育科技创新优势

武汉是全国有名的智力密集区和科教中心，近年来在科技人员引进与管理、成果转化、金融服务等方面，先后出台了“三权三归”“创业十条”“科技十条”“青桐计划”“光谷基本法”“3551 光谷人才计划”等一系列政策，在全国率先成立科技成果转化局，打造“光谷”未来科技城，先后主导创制了多项国际标准和国家标准，涌现了一批国际领先的科技成果。广州在打造科技创新载体平台方面，先后打造了知识城、生物岛、科学城、国际创新城、互联网创新集聚区、民营科技园等多个创新平台，不断强化创新的空间集聚效应，并率先在全国实施人才绿卡制度，吸引了高端要素集聚并推动高新技术企业呈现爆发式增长。西安科教密集度也位居全国前列，在国防科技工业尤其航空航天科技方面成绩显著。

## 四、推动区域联动发展，实现空间格局优化

天津积极承接北京非首都功能，确立全市“1+16”承接格局，并实现基础设施互联互通。上海通过建设高速公路、航道、城铁等多条快速通道与苏州、无锡、南通、宁波、舟山等地构建起 90 分钟交通圈，在产业、文化等方面加强同城化发展；成都将原本是城市生态屏障的龙泉山规划为城市绿心，在绿心两侧建设原有的中心城区和城市新区，同时规划建设了龙泉驿、双流、温江、新都等多个卫星城，实现单级圈层式向双城多中心支撑转变；郑州加快与开封、许昌、焦作、新乡周边四市融合发展，周边各市都与郑州在空间规划上充分对接，形成布局互补协作的产业带等。这些城市都从多个层面加强与周边地区协同合作，实现发展空间的优化和拓展，为城市发展和功能作用发挥提供了空间载体支撑。

## 五、全方位对外开放，提升城市国际化水平

这9个城市大多制定了全方位对外开放的国际化发展战略，在通道建设方面，通过发展辐射八方的交通体系，建设空港、水运港、陆港，不断强化国际国内综合枢纽功能，积极融入世界城市交通物流枢纽网络，加快体制机制创新，建设多功能口岸体系，并作为“一带一路”重要节点城市深度融入“一带一路”建设，推动形成了“海上、陆上、空中、网上丝绸之路”。在产业发展方面，加大“走出去”和“引进来”力度，加快建设自贸区，推进国际产能合作和承接国内外产业转移，打造“国家金融中心”“国际航运中心”“国际航空物流枢纽”“国际贸易中心”等，逐步构建与国际接轨的贸易投资体系，深度融入全球产业价值链。在外事服务方面，积极承接国家重要外事活动和国际性会议、国际赛事，特别是北京依托首都政治中心优势，承办各种外交、外事活动。

## 12 城市竞逐，谁是第十个国家中心城市？

随着各地“十四五”规划建议出台，新一轮国家中心城市争夺战正式打响。近日，杭州、福州、长春提出培育或争创国家中心城市。加上此前呼声最高的沈阳、南京、济南，以及有明确意向的青岛、长沙、合肥、乌鲁木齐、昆明、南昌等城市，全国至少有12个城市参与这场竞逐。第10个国家中心城市花落谁家？

### 一、长春和沈阳：谁能代表东北？

截至2020年末，东北地区还没有一个国家中心城市，沈阳当属东北最有力竞争者。沈阳提出“十四五”时期经济社会发展主要目标：“围绕推动沈阳新时代全面振兴全方位振兴取得新突破、努力建设国家中心城市的总目标，建设好沈阳现代化都市圈。”与其他城市多数以“争创国家中心城市”为目标不同，沈阳直接将“努力建设国家中心城市”作为总目标，可见对国中的志在必得之心。

近日，长春突然入局，这让东北地区陡生变局。长期以来，沈阳被视为东北地区的中心城市，也是中国重要的工业基地，还是东北地区的重要交通枢纽，本身具备成为国家中心城市的各大要素。相比作为计划单列市的大连，以及长春、哈尔滨两大省会，沈阳城市综合实力更为突出，因此一直被视为东北竞夺国家中心城市的代表，没有之一。但长春并非没有底气。2020年初，长春代管公主岭市，从而开启做大做强省会的的第一步。事实上，从首位度来看，长春在2019年就已超过50%，仅次于银川，一城独大的地位早已奠定。今年以来，疫情冲击之下，东北地区多个城市经济出现明显回落，而长春却逆势上扬。2020年前三季度，长春GDP达到4769.5亿元，首夺东北省会第一，实际增速为3.1%，是四大城市里唯一正增长的城市。但综合性不足，科技、消费、资金总量乃至文化医疗、交通枢纽地位均不及沈阳。虽然东北多了一点悬念，但沈阳仍旧是胜算最大的城市。

### 二、济南和青岛：一锤定音

山东发布十四五规划建议，对济南、青岛两城的定位一锤定音：济南实施“强省会”战略，支持济南打造“大强美富通”现代化国际大都市，加快建设国家中心城市；支持青

岛打造开放现代活力时尚的国际大都市，持续放大上合组织青岛峰会效应，打造“一带一路”国际合作新平台，加快建设全球海洋中心城市、国际航运贸易金融创新中心、全球创投风投中心。济南从明确强省会战略，到合并莱芜，到提出国家中心城市，再到2020年初发布的《济南建设国家中心城市三年行动计划（2020-2022年）》，近几年可谓大动作频频。未来，随着黄河流域经济带国家战略的出台，济南作为黄河流域最大的中心城市之一，不乏成为国家中心城市的可能。

### 三、杭州和南京：谁最需要国家中心城市？

浙江发布十四五规划建议提出：全面提升中心城市能级，唱好杭州、宁波“双城记”，大力培育国家中心城市。早在2017年，浙江就曾提出“大力实施都市区带动战略，支持杭州建设国家中心城市”。后来，随着上海被确定为长三角地区唯一的中心城市，杭州竞逐国中的兴趣明显减弱。与杭州相比，南京对国家中心城市则起了志在必得之心。最近两年，南京官方连续多次提出“争创国家中心城市”。作为经济强省的“弱省会”，国家中心城市这一定位，对于南京无疑更为重要。一旦有了国家中心城市地位的加持，南京无论是做大做强省会，还是做大横跨江苏、安徽两省的南京都市圈，都有了更大的底气和战略空间。不过，杭州、南京面临的一大问题是，长三角已经有了上海这一超级巨头的存在。2019年底出台的长三角一体化规划明确提出：“发挥上海龙头带动作用，苏浙皖各扬所长”，“提升上海城市能级和核心竞争力，引领长三角一体化发展”。上海是长三角地区唯一的龙头，且又是国家中心城市，加上全国经济中心、国际金融中心的独特定位，长三角地区似乎并不需要另一个国家中心城市。当然，如果长三角增设国家中心城市，南京、杭州均有较大的胜算。相比而言，南京积极性更强。

### 四、福州和厦门：谁是海峡西岸的代表？

福州市提出“十四五”期间，将通过“强省会”和“强门户”，争创国家中心城市。这是福州首次提及“争创国家中心城市”。同属福建一省的厦门，早在2017年就提出新一轮厦门城市总体规划，主要目标是推进建设国家中心城市。福州虽是福建省会，但GDP总量排在泉州之后。厦门GDP总量不高，但无论是人均GDP，还是国际知名度、高新技术产业实力、城市能级，都在福建遥遥领先，这些更符合国家中心城市的定位。不过，单纯一个福建省，并不需要一个新的国家中心城市。如果未来能将福建、台湾整个海峡两岸囊括在内，那么这一区域的国家中心城市就是刚需般的存在了。届时，无论是福州还是厦门，都会有一争之力。当然，这个目标离落地还有一定距离。

## 推进国家中心城市规划建设的建议

### 一、以可持续城市理念引领国家中心城市高质量、可持续发展

改革开放40多年来，中国城市化发展取得积极成效，但城市发展也面临诸多问题，尤其是目前中心城市普遍面临的“城市病”问题、二元结构问题等，是制约城市高质量发展的突出短板，严重影响了居民的生活品质提升。未来国家中心城市发展进入第二阶段，

要由注重“量”的增长向更加注重“质”的提升转变，就是要坚持可持续城市理念，统筹推进城市空间、交通、经济、生态、文化等各领域可持续发展，以此为基础创建包容性、多样性的可持续社会，增强创新发展动力，增强中心城市和城市群等经济发展优势区域的经济和人口承载能力，形成一个更高效、更清洁、更适宜居住的城市区域。

## **二、构建分散化、组团式国家中心城市都市圈结构，并以此推动城市群建设**

都市圈是以一个经济势能强大的中心城市为核心，带动地域相邻、联系紧密的城镇所形成的，经济社会高度一体化的区域。城市发展到一定阶段，要建立都市圈，通过“大分散、小集中”的布局模式，使城市功能分散化，形成分工协作、有机联动的空间格局。如果大城市在发展中未能形成真正意义上的都市圈空间结构，资源集聚的需求没有在空间上有序释放，就会演变为“城市病”。推动国家中心城市高质量发展，应将都市圈建设放在国家中心城市建设的首位，以可持续城市理念推动国家中心城市高质量发展按照“分散紧凑型”理论，坚持大分散、小集中原则，通过规划建设新城、卫星城、微中心，构建“主城—新城”“主城—卫星城”“主城—微中心”的多中心、分散化、网络化的都市圈城市结构，提升区域整体承载能力。

## **三、将市郊铁路建设放到国家中心城市发展的突出位置，提高城市交通运行效率**

在都市圈范围内，各功能组团、新城、卫星城只有与中心城保持紧密联系，才能对人才、资本等要素产生吸引力，否则很难发展起来。依托高速公路可能带来潮汐拥堵，轨道交通特别是市郊铁路对于强化都市圈的交通联系不可或缺，是都市圈建设的重要支撑条件。推动国家中心城市高质量发展，要借鉴东京都市圈、巴黎都市圈等发展经验，将市郊铁路建设放到更加突出的位置，前瞻性地推进市郊铁路建设，加快构建适应特大型城市交通规模、都市圈空间布局要求的交通结构，为现代化新型都市圈建设提供有力支撑。市郊铁路的规划应自成体系，独立建设、运营、管理。暂时没有条件的城市要在规划中预留用路，不能等到拥堵之后才“被动式”“补课式”发展。市郊铁路建设与运营资金需求量大，仅靠政府单一投资渠道，难以满足建设发展需求。可以探索“轨道交通+沿线土地”开发模式，通过土地资源开发收益解决市郊铁路建设资金。

## **四、着力实施创新驱动发展战略，强化特色优势**

产业培育创新是引领发展的第一动力，是建设现代化经济体系的战略支撑。推动国家中心城市高质量发展，要把创新和产业发展摆在更加重要的位置，构建符合城市资源特点的现代产业体系，推动经济结构优化升级，为城市高质量发展提供强大动力和有效支撑。

面对全球经济技术竞争格局的剧烈变化，中国需要实施“非对称”赶超战略。新形势下国家中心城市要站在国家战略高度，把创新和产业发展放在当前和今后一个时期的核心工作来抓，立足自身资源优势，着力提升创新驱动发展能力，加快培育发展新动能，积极谋划未来实现高质量发展的战略布局和实现路径。同时，积极发挥引领带动作用，进一步提升国家中心城市在引领城市群发展、促进国家创新发展、代表国家参与国际科技和产业竞争等方面的能力。

## 五、建立适宜国家中心城市都市圈及城市群高质量发展的体制机制

都市圈的形成和演进是一个漫长的过程，需要几十年、上百年的时间。打造以国家中心城市为核心的现代都市圈，需要保持历史耐心和战略定力。同时，都市圈的建设也是一项复杂的系统工程，既要有前瞻性的城市空间规划、轨道交通规划等，又要创新规划落实的机制保障，包括规划体检、城市体检、监督机制、追责机制等，避免任期制带来的短期化行为。美国华盛顿特区没有出现“城市病”的一个重要原因，在于其能够持续严格落实城市规划，200多年前（1791年）制定的城市规划总体框架及原则至今还在实施，每个阶段虽然会调整完善，但大格局一直延续，不能轻易变动。规划的权威性避免了华盛顿市区摊大饼式扩张，商业、生活、娱乐等城市功能扩张的需求沿6条放射轴线分散到周边，沿线布置大型居住区，发展起一批卫星城，形成华盛顿都市圈。借鉴国际经验，推动国家中心城市高质量发展，要建立常态化的规划体检评估机制，按照“一年一体检、五年一评估”的工作方式，对城市总体规划、控制性详细规划等规划的实施情况进行体检和全面评估，形成体检、评估报告并提交相关部门审批。建立规划实施的监督机制和追责机制，通过论证会、听证会或其他方式，广泛征求各级人大、政府和社会公众意见，对于没有按照规划实施或落实规划不到位的，要坚决问责并及时纠偏，维护城市规划的刚性和权威，确保相关规划和都市圈空间战略真正落地。

### 近期主题一览

- ◇特色小镇
- ◇支持民营经济
- ◇减税降费
- ◇现代供应链
- ◇独角兽企业
- ◇文旅产业
- ◇科创板
- ◇自由贸易港
- ◇银发经济
- ◇总部经济
- ◇融资担保
- ◇消费税改革
- ◇数字经济
- ◇新基建
- ◇产业链现代化
- ◇财政与六稳六保
- ◇就业优先战略
- ◇民法典
- ◇地方政府专项债券
- ◇北斗卫星导航系统

业务指导：杜卓  
策 划：连家明  
采 编：成丹

地 址：沈阳皇姑区北陵大街45-13号  
邮 编：110032  
电 话：(024)22826560