

多地竞逐国家中心城市,谁是第十城

■中国城市报记者 邢 灿

国家中心城市之争,悬念再起。近期,多个重点城市在公示的国土空间总体规划草案中,提出了创建国家中心城市的目标。

据中国城市报记者梳理,截至目前,包括直辖市、省会城市、计划单列市在内的36个重点城市中,已有广州、重庆、杭州、深圳、哈尔滨、西宁、成都、武汉、青岛、沈阳、福州等11个城市相继公示国土空间总体规划草案。

其中,杭州、沈阳、福州在国土空间总体规划草案中明确提出国家中心城市的发展目标。此外,南京、合肥、长沙尚未公示国土空间总体规划草案,但建设国家中心城市均获得了省级层面支持。在江苏、安徽、湖南等省级国土空间总体规划草案中都有支持省会城市建设国家中心城市的相关表述。

十余载九城获批 三年来无一新增

国家中心城市具体指什么?根据原建设部2007年上报国务院的《全国城镇体系规划(2006—2020年)》的定义,国家中心城市是全国城镇体系的核心城市,在中国的金融、管理、文化和交通等方面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发挥着重要的门户作用。

时间回溯至2010年,住房和城乡建设部发布《全国城镇体系规划(2010—2020年)》,首次提出建设北京、天津、上海、重庆和广州5个国家中心城市。

时隔近6年,国家中心城市“朋友圈”迎来首次“扩容”。2016年4月,国家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”,成都成为西部内陆地区城市开发的高地。

同年12月,经国务院批复,国家发改委发布《促进中部地区崛起“十三五”规划》,提出支持武汉、郑州建设国家中心城市,国家中心城市数量增至8个。

2018年1月,国务院批复《关中平原城市群发展规划》,提出“建设西安国家中心城市”的目标,西安成为全国第9个国家中心城市。至此,全国已经有北京、天津、上海、广州、重庆、成都、武



近期,杭州在国土空间总体规划草案中明确提出国家中心城市的发展目标。图为杭州市奥体中心全景风光。 人民图片

汉、郑州、西安等9座城市被定位为国家中心城市。

为何国家中心城市的桂冠会引众多城市“竞折腰”?

“国家中心城市意味着国家层面对该城市发展定位的认可,在一些重大改革创新举措上,国家中心城市可能会得到优先考虑,一些功能性项目和基础设施在配置上也会有所倾斜,这对于城市的长远发展将形成实质性利好。”厦门大学经济学系副教授丁长发告诉中国城市报记者。

国家中心城市 门槛在哪里

面对悬而未决的国家中心城市“第十城”,城市“后浪”们摩拳擦掌,在这场城市“升级”大戏中争当主角。城市“后浪”如何才能拿到“入场券”?

经济实力是城市竞争力的基础,也决定了城市在所属区域中的地位。通过分析已经获批的9个国家中心城市,中国区域经济学会副会长兼秘书长陈耀在接受中国城市报记者采访时表示,经济实力是成为国家中心城市的重要因素。

9个国家中心城市的相关经济数据也印证了上述观点。数据显示,2020年9个国家中心城市全部迈进GDP万亿元俱乐部。其中,上海、北京突破3万亿元大关,广州、重庆突破两万亿元。

人口规模是城市对外来人口吸引力的体现,也是衡量

一座城市竞争力的重要指标。陈耀认为,国家中心城市同样也需要具备一定的人口规模,9个国家中心城市均是超大或特大型城市。

事实也确实如此,人口超千万已经成为国家中心城市的“标配”。第七次全国人口普查数据结果显示,9个国家中心城市常住人口数量均超过千万,其中,居末位的武汉市常住人口也已达1232.65万人。

城市建成区面积是判断城市发展规模和阶段的重要指标,是判断城市发展水平的重要依据,也是判断城市土地利用效率的基础数据。“就城市本身而言,除了经济实力、人口规模外,建成区面积占市区面积比例也可作为国家中心城市评价的重要参考因素。”陈耀说。

值得注意的是,目前国家层面尚无明确的国家中心城市建设标准和指导意见。针对不少地方申报热情高涨、城市之间竞争加剧,专家建议,需尽快制定国家中心城市建设体系,建立科学有效的评估机制和量化指标。

并非越多越好 重在科学均衡

复旦大学城市经济研究所所长周伟林在接受中国城市报记者采访时表示,不同于直辖市、省会城市和计划单列市等行政单元,中心城市的概念是从城镇体系角度提出的。

“中心城市的设置,考虑

更多的是它的功能。中心城市起到的作用是在更大区域范围里面打破行政分界,更大范围内整合、集聚资源,发挥辐射带动作用。”周伟林说。

对此,陈耀表达了相似的观点。陈耀认为,中心城市是区域城镇体系的核心城市,也是区域经济发展的重要载体。中心城市要有一定的数量,但并非越多越好。中心城市要想更好发挥区域发展中的引领和带动作用,在分布上需要具备一定的科学性和合理性。

中央财经大学政府管理学院城市管理系副主任王伟认为,如果国家中心城市布局科学,就会带来资源配置的新格局,即新的城市崛起进而辐射周边区域发展;如果不科学,则有可能强化既有不均衡格局。

我国究竟需要多少个国家中心城市?记者注意到,目前国家层面没有突出具体的国家中心城市的数量。

在丁长发看来,国家中心城市背后,需要城市群作为支撑。北京和天津背后是京津冀城市群,上海背后是长三角城市群,广州背后是粤港澳大湾区,成都、重庆背后是成渝城市群,武汉背后是长江中游城市群,郑州背后是中原城市群,西安的背后则是关中平原城市群。

“国家‘十四五’规划纲要显示,我国共规划了19个国家级城市群。从这个角度看,我国国家中心城市的名单至少还可以增加10个左右。”丁

长发进一步分析。

群英竞逐谁执牛耳 边境城市未来可期

事实上,此轮国土空间规划草案公示之前,关于国家中心城市的竞逐已趋近白热化。

据不完全统计,此前明确提出培育、争创国家中心城市的城市有13个,分别是长沙、沈阳、杭州、南京、青岛、济南、合肥、福州、昆明、厦门、长春、南昌、乌鲁木齐。

国家中心城市,未来花落谁家?陈耀认为,考虑到国家中心城市于所在区域的影响力和作用,当下国家中心城市分布相对均衡,未来东北地区可以考虑增设国家中心城市。

记者注意到,在地理布局中,这9个国家中心城市分别在华北、华中、华南、华东,以及西北、西南。其中,北京、天津位于华北地区;上海位于华东地区;广州地区居于华南;华中地区有武汉、郑州;西南地区有重庆、成都;西北有西安。而东北地区没有国家中心城市。

此外,陈耀认为,在沿海地区国家中心城市布局可以适当加密。目前,从沿海地区来看,京津冀、长三角、珠三角城市群均有国家中心城市分布,同处于沿海地区的山东半岛、粤闽浙沿海可考虑增加国家中心城市。长三角城市群覆盖三省一市,仅有上海唯一一个国家中心城市,过于集中,也可以考虑增加省会城市作为国家中心城市。

华南城市研究会会长胡刚在接受中国城市报记者采访时认为,随着国家“一带一路”倡议的实施,我国走向世界的步伐加快,面向国际的边境城市,如哈尔滨、乌鲁木齐、南宁、昆明、青岛等将分别在促进东北亚、中亚和西亚、东盟、湄公河区域、日韩的跨境合作交流方面发挥越来越重要的作用,在国家层面也具有特殊的门户意义,未来这些城市同样有望入局国家中心城市的竞争。

创建国家中心城市的同时,城市也要谨防闯入误区。陈耀认为,一方面,要合理布局,体现国家长远意图;另一方面,要更加注重城市的功能建设,提升城市品质,勿图虚名,避免造成名不副实;同时,国家中心城市建设要严控土地供应,防止圈地炒作房地产。