



居 中 致远

加快推进国家中心城市建设的特刊

郑州

成都

武汉

新中心城市使命

《瞭望东方周刊》记者 芦焱

从某种程度上讲,全球城市的发展,是以大都市为中心的城市发展。

比如,世界上最知名的六大城市群——以纽约为中心的美国东北部大西洋沿岸城市群,以芝加哥为中心的北美五大湖城市群,以东京为中心的环日本太平洋沿岸城市群,以伦敦为中心的英伦城市群,以巴黎为中心的欧洲西北部城市群,以上海为中心的中国长江三角洲城市群,无不是依偎着一个超级大都市而兴起。

可见,作为中心的大都市的发展,对各国乃至对世界的发展,都具有中流砥柱的意义。

2010年2月,住房和城乡建设部《全国城镇体系规划》首次设立了国家中心城市,并把北京、上海、广州、天津、重庆列入其中。这些城市,均是公众耳熟能详的一线城市或直辖市。

时隔多年后,2016年以来,“国家中心城

市”再度成为舆论关注的热词。国家发改委先后在文件中明确提出,成都要以建设国家中心城市为目标,以及支持武汉、郑州建设国家中心城市。

显然,这三个建设国家中心城市的“选手”闯入公众视野,其背后的国家战略意味颇为明确。

从中国区域发展角度看,要进一步提升国家综合国力,实现均衡发展,拓展发展纵深,西部大开发和中部崛起都是必须实现的国家战略。

在此背景下,西部先后确立了重庆、成都两个国家中心城市层级的发展布局,为深入实施西部大开发战略确定了两大支点。而武汉和郑州的脱颖而出,则可被视为是出于解决长江经济带和中原城市群的战略需要。因此,对于中西部发展来说,这几个国家中心城市的布局,意义深远。

值得注意的是,当今世界最有影响力的大都市,多是依海而兴,如新加坡、香港、东京、旧金山、孟买、上海、伦敦、纽约等。其格局的形成,既有受益于港口和航运业之因,亦可被视为大航海时代以来世界格局变迁之果,某种程度上讲,如今的世界大都市格局,正是全球化格局的一个缩影。

然而,近年来,全球经济低迷,黑天鹅频飞,逆全球化思潮抬头,这些沿海大都市作为主要驱动力的全球化,亟待寻找新动能。

从这个角度看,新近关于建设国家中心城市的战略性安排,不仅被视作中国撬动中西部发展的支点,作为地处“一带一路”建设的关键节点城市,其发展如何为全球化注入新的活力,亦成为一个重要观察点。



郑东新区已成为中原崛起的龙头 郑报融媒记者 宋晔 摄

国家中心城市是中国城镇体系设置的最高层级。目前已有北京、上海、广州、天津、重庆、成都、武汉、郑州横空出世,它们或已拥“中心”之实或正在建设“中心”的道路上疾驰。如同在原始森林中争得了最高处的天空和阳光,它们一个个踌躇满志,雄心勃勃,厉兵秣马,蓄势待发。

国家中心城市不仅在观念上改变了中国城市的范畴体系和分类框架,也在中国的城市天空上绘出了一道更高更远的更壮阔的新天际线,并在深层次上重构着中国新型城镇化的基本思路和发展道路。

一次新的“提拔”和排队

首先,让我们看看已有的城市天际线是怎样被打破的。

2010年2月,住房和城乡建设部《全国城镇体系规划》首次设立了国家中心城市,并把北京、上海、广州、天津、重庆列入其中。尽管这份文件只对国家中心城市作了性质和功能的描述,没有给出评价体系和认定标准,但从首批入选的5个城市看,不外乎是“北上广+直辖市”。

但是,2016年以来,风云突变。2016年5月,国家发展改革委是在《成渝城市群发展规划》中明确提出,成都要以建设国家中心城市为目标,接着,在2016年年底和2017年年初,发改委又在两份复函中把武汉和郑州纳入国家中心城市建设序列。

与此相踵,关于国家中心城市的话题再次火热起来。迄今,坊间还在流传着10个乃至更多的备选城市名单,于是围绕着什么是国家中心城市、如何选拔和认定国家中心城市,以及谁能成为下一个新晋“选手”,迅速成为热门话题。本来一直相对稳定和平静的城镇规划,一下子成为街谈巷议的话题。而那些一直紧盯和追求此目标的实力派城市,更是“茶饭不思”“度日如年”,成为各种小道消息的主要策源地。

根源在于,这不是一个概念游戏,也不止是对改革开放以来很多城市辛勤跋涉、努力奋斗的认可和奖掖,更是一个城市遇到的重大历史转机,是关于一个城市未来的规模、层级、地位、形象和前景的制度安排。

不同于欧美和拉美,与中国式现代化相适应,中国已走出了一条“中国式城市化”道路。与西方城市化主要由市场主导、拉美城市化主要由西方主导不同,中国城市化的突出特点是“政府和市场共同主导”,政治体制和社会制度构成了推进城市发展的核心机制。引而言之,最高层级的城市自有最高层级的待遇。一个城市的地位和层级,不仅直接影响到它集聚怎样的资源和人口,也决定着其经济生产方式和普通市民的精神面貌。由于名额有限,机会难得,所以,很多城市争先恐后、全力以赴,也自在情理之中。

新“中心地”引发双重变奏

一棵大树在森林中长得越高,就能够获得更多的阳光和雨水。一个城市在城镇规划体系中的层级越高,同样意味着可以集聚更多的人口、资源乃至文化财富。

简单说来,一个城市的形成和发展,与德国城市地理学家克里斯泰勒所说的“中心地”密切相关。“中心地”,可以向居住在其周围地域的居民提供各种货物和服务。而在某种意义上,国家中心城市就是一个容积更大、磁力更强的新“中心地”,它的出现意味着城市政策、战略、人口、资源的一次重大重组,既是对每个城市的重新认定,也是一次全局性的再造。

先看空间。从中国区域发展战略角度看,目前的一大任务是补中西部 and 东北两大短板。为此,国家制定和实施西部大开发、中部崛起、振兴东北三大战略,并设立了成渝、中原、长江中游、哈长四大国家级城市群。但由于城市化水平普遍较低,首位城市积累不厚,动能不足,因此特别需要通过提升首位城市层级,来实现“大马拉大车”。

在此背景下,西部先后确立了重庆、成都两个按国家中心城市层级安排的城市,为深入实施西部大开发战略确定了两大支点。而此次武汉和郑州的脱颖而出,则可被视为是出于解决长江经济带“中部塌陷”和中原城市群“缺乏支柱”的战略需要。长江中游城市群涉及4个省,中原城市群涉及5个省,它们一直处于“群龙无首”和“行政割据”状态,不利于形成合理的城市层级体系和建立高效的分工协作机制。在两大国家级城市群各布局一个国家中心城市,对于结束此前的局面非常必要。

“振衣千仞岗,濯足万里流”。人是空间的存在物,城市是当代人最主要的生产生活场所。一个国家的城市天际线有多高,每个城市的视野和事业才会有多大。从第一次设置国家中心城市开始,中国城市天际线的最高点已从5个、6个扩展到8个,这8个高点连同其四周众多的次高点,共同支撑起了一片更高更远的城市穹庐,绘出了中国新型城镇化的整体空间蓝图。未来的中国人将在这里仰望更高的星空、放飞更高的梦想,成就更非凡的伟业。

再说经济。当今世界的城市化是以大都市为中心的都市化进程。在这个进程中,大都市的发展对国民经济和社会发展越来越具有中流砥柱的意义。

据上海交通大学城市科学研究院《中国都市化进程报告2016》研究,目前中国36个大都市的国内生产总值已占到了全国的41.06%。国家中心城市作为“大都市中的大都市”,其重要性更无须赘言。人口和经济总量是衡量城市发展的重要指标,从人口方面看,2015年中国人口为137462万,8个国家中心城市的人口总量达13971.35万,占比为10.1%。从经济方面看,2015年全国GDP为689052.1亿元,而8个国家中心城市的GDP总量已达到126917.91亿元,占比为18.42%。尽管一些城市从单个说来经济实力和人口总量也颇具分量,如深圳、苏州、杭州、南京、青岛、宁波等,但与国家中心城市相比,它们中的大多数其地位和影响力仍然不可同日而语。

因此,目前8个国家中心城市的布局,东部和中西部平分秋色,对于后者无疑有着重大深远的意义。

基础理论研究亟待突破

值得注意的是,在这8个国家中心城市前,都使用了“建设”二字,但是,又没有给出建设标准。在此背景下,人们只能从各种文件中去寻章摘句并发挥想象,这为各种过度阐释的泛滥大开方便之门,在当下造成了不少的混乱和歧义。

比如,有人提出“两级三类”说,把国家中心城市分为综合性国家中心城市(具备全球影响力的全球城市和国家影响力的综合性国家中心城市)和特色性国家中心城市。表面上看,这自成一家之言,但实际上颇可推敲。

首先,在经济全球化的背景下,贸易、市场、信息、服务、文化、人口均呈现出全球化趋势,很难说哪个城市的影响是全球的而哪个城市的影响限于本土,不同城市的全球影响力只有量的差异,并无质的区别。其次,把国家中心城市分为“全球中心”和“国家中心”很不恰当,这既不符合当今中国政治、经济和文化国际影响力不断提升的现实,也违背了开放发展的理念,更忽略了国家中心城市建设的目标,明显有悖于其设置初衷。这都是由于基础理论研究不足造成的。

国家中心城市开始设置至今已过去8年,但我们的政策和研究却明显滞后,就此而言,立足于国家战略和已有的8个国家中心城市的经验,开展符合中国国情的中心城市基本理论研究并建立权威统计和评估系统,避免国家、城市、学者和媒体自说自话乃至“另搞一套”,是当下亟待解决的重大理论与实践问题。

原载于3月8日《瞭望东方周刊》(作者系上海交通大学城市科学研究院院长、首席专家,国家“十三五”发展规划专家委员会委员,文化部文化产业专家委员会委员)

中国城市新天际线 国家中心城市绘出

刘士林

战略叠加



武汉城市建设特色鲜明



成都产业发展基础扎实

新华社 XINHUA NEWS AGENCY

瞭望东方 周刊 Oriental outlook