



规划师

PLANNERS

ISSN 1006-0022
CN 45-1210/TU

中文核心期刊
中国科技核心期刊
RCCSE中国核心学术期刊

中国学术期刊综合评价数据库统计源期刊
中国学术期刊网络出版总库全文收录期刊
《中国学术期刊(光盘版)检索与评价数据规范》执行优秀奖



本期主题
国家中心城市规划与建设

2019/09

NO.285 第35卷



期刊基本参数: CN45-1210/
TU*1985*J*A4*92*zh*P*
¥ 40.00*15000*14*2019-09

顾问单位: 中国城市规划协会
 主管单位: 广西师范大学
 主办单位: 广西期刊传媒集团有限公司
 承办单位: 华蓝设计(集团)有限公司
 雅克设计有限公司
 协办单位: 武汉市土地利用和城市空间规划研究中心
 武汉市规划研究院
 中国航空规划设计研究总院有限公司
 华建集团华东建筑设计研究院有限公司规划建筑设计院
 赣州市城乡规划设计研究院
 成都市规划设计研究院
 重庆市规划设计研究院
 西安建大城市规划设计研究院
 广东省城乡规划设计研究院
 沈阳市规划设计研究院
 华侨大学建筑学院

深圳市城市规划设计研究院有限公司
 西安市城市规划设计研究院
 长春市城乡规划设计研究院
 长安大学建筑学院
 广州市城市规劃勘测设计研究院
 吉林省城乡规划设计研究院
 福州市规划勘测设计研究院
 沈阳新建大城市规划设计有限公司
 中国城市规划设计研究院深圳分院
 深圳市华阳国际工程设计股份有限公司
 四川省城乡规划设计研究院

目次 规划师论坛

- | | | |
|----|---------------------------|------------------------|
| 5 | 国家中心城市建设绩效评估与天津空间发展战略响应研究 | 黄晶涛, 田健, 曾穗平 |
| 11 | 西部国家中心城市的功能体系及西安建设对策研究 | 龙小凤, 周文林, 路遥 |
| 19 | 武汉建设国家中心城市的目标愿景及核心策略 | 王智勇, 杨体星, 黄亚平, 胡海艳, 许莉 |
| 26 | 东北振兴战略下沈阳建设国家中心城市策略研究 | 于路, 刘治国, 李越轩 |

规划设计

- | | | |
|----|-------------------------------------|--------------|
| 32 | 低碳低热视角下的天津中心城区风热环境耦合优化方法 | 曾穗平, 田健, 曾坚 |
| 40 | 高寒地区海绵城市规划建设策略
——以日喀则市为例 | 刘海燕, 王庆, 张兴辉 |
| 46 | 田园综合体发展模式及规划路径探讨
——以赤峰市红山田园综合体为例 | 张学勇, 旷颖, 楼梅竹 |

本刊声明

1. 本刊所发表作品均为作者观点, 并不一定反映编委会和编辑部的立场。
2. 本刊对来稿保留修改权, 有特殊要求者请事先声明。
3. 本刊对所发表作品享有中文专有出版权, 请勿一稿多投。
4. 本刊对所发论文享有电子出版权, 如有异议, 请事先声明。
5. 本刊现被《中国学术期刊网络出版总库》及 CNKI 系列数据库收录, 其作者文章著作权使用费与本刊稿酬一次性给付。如作者不同意文章被收录, 请在来稿时向本刊声明。
6. 本刊所截文章, 均经作者授权, 任何转载、翻译或结集出版均须事先得到本刊编辑部和作者的书面许可。
7. 限于人力和财力, 来稿一律不退, 如三个月内未见采用通知, 作者有权将稿件另行处理。

编辑出版: 《规划师》杂志社
 地址: 广西南宁市青秀区月湾路1号
 南国弈园6楼
 邮政编码: 530029
 电子信箱: planner@21cn.net
 网址: www.planners.com.cn
 电话: 社长室: 0771-2438005
 编辑部: 0771-2437582 2436290
 发行部: 0771-2438012 2436285
 广告部: 0771-2438011 2418728
 传真: 0771-2436269

刊号: ISSN 1006-0022
 CN 45-1210/TU
 广告经营许可证: 450106084
 账户名: 规划师杂志社
 账号: 45001604843052500696
 开户行: 中国建设银行股份有限公司南宁云景路支行
 国内总发行: 南宁市邮政局
 国内邮发代号: 48-79
 国际总发行: 中国图书贸易总公司(北京399信箱)
 国际邮发代号: 4750M
 定价: 40元(人民币)
 订购: 全国各地邮局
 邮购: 《规划师》杂志社

主 编：雷 翔
副 主 编：毛蒋兴
助理主编：陈 玉 欧阳东
理事会理事长 侯百镇
理事会副理事长 徐 兵
本期责任编辑 祝桂丽
栏 目 编 辑 梁志霞
美 术 编 辑 田 锟

社 长：沈伟东
副 社 长：徐 兵 熊元鑫
编辑部主任 刘 芳
经营部主任 杨一虹
设计部主任 唐春意

顾问编委（以姓氏笔画为序）：

马武定	王建国	王静霞	文国玮	吕 斌	任致远	闫小培
李长杰	李兵弟	吴庆洲	吴志强	余柏椿	邹时萌	邹德慈
张兴国	张庭伟	陈秉钊	陈晓丽	赵友华	赵宝江	柯焕章
耿毓修	唐 凯	崔功豪	戴 逢	戴舜松		

编委（以姓氏笔画为序）：

丁成日	王世福	王 浩	王涌彬	王 燕	毛 兵	毛蒋兴
邓兴栋	刘延松	刘 臻	李 异	李 琪	李 越	余 颖
张 兵	陈 韦	陈 阳	陈 亮	武 联	范钟铭	罗 镜
周建军	郑振华	赵万民	段 进	侯百镇	袁敬诚	顾朝林
徐 兵	高黄根	唐 波	黄卫东	韩高峰	彭震伟	蒋应红
曾九利	温春阳	疏良仁	雷 翔			

规划广角

- | | | |
|----|------------------------|-------------|
| 52 | 深圳南山区城市公共开放空间公共性评价研究 | 梁 爽，高文秀 |
| 57 | 基于街景的街道空间品质测度方法完善及示例研究 | 戴智妹，华 晨 |
| 64 | 南京都市区公共服务设施满意度分异研究 | 胡 畔，丛喜静 |
| 71 | 城市绿地系统规划评价指标体系构建研究 | 杨文越，李 昕，叶昌东 |

系列专版

- | | | |
|----|--------------------------|-------------|
| 77 | 成都崇州经济开发区转型路径的“五位一体”模式探讨 | 潘 斌 |
| 83 | 苏州市撤并镇区有机更新思路及实证研究 | 彭 锐，张璐璐，秦振兴 |
| 88 | 深圳盐田河流域“产、城、景”融合发展规划研究 | 郑 皓，姚程欣，秦学然 |

《规划师》驻北京办事处

地址：北京市海淀区增光路甲 34 号
云建大厦 806 室
北京华蓝时代建筑设计咨询
有限公司
邮编：100037
主任：尤 智
电话：010-88082608

《规划师》驻上海办事处

地址：上海市静安区海防路 421 号
静工园 1 号楼 6 楼 A 区
华建集团华东建筑设计研究院
有限公司规划建筑设计院
邮编：200040
主任：莫 霞
电话：021-52569588-8623

《规划师》驻南京办事处

地址：南京市雨花台区软件大道 119 号
丰盛商汇新 5 号楼 4 楼
南京城理人城市规划设计有限公司
邮编：210012
主任：潘春燕
电话：025-52275065

《规划师》驻太原办事处

地址：山西省太原市杏花岭上肖墙
12 号
德圣工程有限公司
邮编：030002
主任：张晋平
电话：0351-3523542

《规划师》驻海口办事处

地址：海口市玉沙路 19 号
雅克设计有限公司
邮编：570125
主任：蔡正英
电话：0898-68546170

印 刷：广西地质印刷厂

出版日期：2019 年 5 月 15 日

读者所订杂志如有装订、印刷质量问题，
请与《规划师》杂志社发行部联系。



CONTENTS

CN45-1210/TU*1985*J*A4*92*zh*P*40.00*15000*14*2019-09

Advisory

Ma Wuding
Wen Guowei
Yan Xiaopei
Wu Qingzhou
Zou Shimeng
Zhang Tingwei
Zhao Youhua
Geng Yuxiu
Dai Feng

Editors:

Wang Jianguo
Lv Bin
Li Changjie
Wu Zhiqiang
Zou Deci
Chen Bingzhao
Zhao Baojiang
Tang Kai
Dai Shunsong

Wang Jingxia
Ren Zhiyuan
Li Bingdi
Yu Bochun
Zhang Xingguo
Chen Xiaoli
Ke Huanzhang
Cui Gonghao

Editorial Board:

Ding Chengri
Wang Yongbin
Mao Jiangxing
Liu Gong
Li Yue
Chen Wei
Wu Lian
Zhou Jianjun
Duan Jin
Gu Chaolin
Tang Bo
Peng Zhenwei
Wen Chunyang

Wang Shifu
Wang Yan
Deng Xingdong
Li Yi
Yu Ying
Chen Yang
Fan Zhongming
Zheng Zhenhua
Hou Baizhen
Xu Bing
Huang Weidong
Jiang Yinghong
Shu Liangren

Wang Hao
Mao Bing
Liu Yansong
Li Qi
Zhang Bing
Chen Liang
Luo Bin
Zhao Wanmin
Yuan Jingcheng
Gao Huanggen
Han Gaofeng
Zeng Jiuli
Lei Xiang

Planners Forum

- 5 Urban Construction Performance Evaluation of National Central City and Spatial Development Strategy Response of Tianjin Huang Jingtao, Tian Jian, Zeng Suiping
- 11 Functional System of National Central City in Western China and Practice of Xi'an Long Xiaofeng, Zhou Wenlin, Lu Yao
- 19 Planning Vision and Strategies for Building Wuhan into a National Central City Wang Zhiyong, Yang Tixing, Huang Yaping, Hu Haiyan, Xu Li
- 26 Strategy of Building Shenyang Into a National Central City under the National Strategy of Revitalizing Northeastern China Yu Lu, Liu Zhiguo, Li Yuexuan

Planning and Design

- 32 Wind-heat Coupled Improvement Method from Low Carbon-low Heat Perspectives, the Central District of Tianjin Zeng Suiping, Tian Jian, Zeng Jian
- 40 Sponge City Planning Strategy in High and Cold Region Liu Haiyan, Wang Qing, Zhang Xinghui
- 46 The Development Model and Planning Path of Rural Complex Zhang Xueyong, Kuang Jie, Lou Meizhu

Planning Roundup

- 52 Evaluation Method of Urban Public Open Space in Nanshan District, Shenzhen Liang Shuang, Gao Wenxiu
- 57 The Improvement of Street Space Quality Measurement Method Based on Streetscape Dai Zhimei, Hua Chen
- 64 Differentiation of Satisfaction on Public Service Facilities Hu Pan, Cong Xijing
- 71 Evaluation Index System for Urban Green System Planning Yang Wenyue, Li Xin, Ye Changdong

Suzhou Column

- 77 "Five in One" Model for Chongzhou Economic Development Zone Transition, Chengdu Pan Bin
- 83 Organic Renovation and Positive Study of Merged Towns, Suzhou Peng Rui, Zhang Lulu, Qin Zhenxing
- 88 "Industry, City, Landscape" Integrated Development Planning of Yantian River Basin, Shenzhen Zheng Hao, Yao Chengxin, Qin Xueran

Chief Editor: Lei Xiang
Associate Chief Editor: Mao Jiangxing
Deputy Chief Editor: Chen Yu, Ouyang Dong
Director: Shen Weidong
Associate Director: Xu Bing, Xiong Yuanxin
Presidents of Council: Hou Baizhen
Vice Presidents of Council: Xu Bing
Director of Editorial Dept: Liu Fang
Director of Business Dept: Yang Yihong
Director of Art Dept: Tang Chunyi
Editor in Charge: Zhu Guili
Column Editor: Liang Zhixia
Art Editor: Tian Kun

Advisory Committee: China Association of City Planning
Competent Organization: Guangxi Normal University
Sponsor: Guangxi Media Group Co.,Ltd
Organizer: APCE Design Group, Hualan Design & Consulting Group
Edited and Published by: Magazine Office of Planners

Ad.Licence: NO.07,GICAT
Domestic Distributor NO. : 48-79
International Distributor:
China International Book Trading Corporation(P.O.B399,Beijing,China)
International Distributor No.: 4750M
Subscribe to: All Post Offices in China
Mail Order: Magazine Office of Planners

Address:
6/F,Office Building of Nanguoyiyuan,No.1 Yuewan Road,Qingxiu District,Nanning, Guangxi.China
530029
Tel: (86-771)2438005 2436290 2436285
Fax: (86-771)2436269
E-mail: planner@21cn.net
Homepage: www.planners.com.cn

No: ISSN 1006-0022
CN 45-1210/TU
Price: RMB ¥ 40

本期主题：国家中心城市规划与建设

[编者按] 在国家战略布局中，国家中心城市是协调区域发展的空间支点，是代表国家参与国际竞争与合作的重要门户。近年来，我国先后确立了北京、上海、天津和广州等五大国家中心城市，明确支持成都、武汉、郑州、西安建设国家中心城市。随着我国工业化、城镇化的推进和国际化程度的不断加深，国家中心城市的发展越来越受到政府和学界的广泛关注，有待进一步对其理论研究和实践探索进行梳理总结与理性思考。本期“规划师论坛”栏目以“国家中心城市规划与建设”为主题，重点介绍天津、西安、武汉建设国家中心城市的绩效评估指标体系、规划对策及功能体系，探讨以国家中心城市为定位设想的沈阳的规划建设策略，以供读者参考。

国家中心城市建设绩效评估与天津空间发展战略响应研究

□ 黄晶涛, 田 健, 曾穗平

[摘要] 文章以国家中心城市宏观发展目标和系统性子目标为指引，建构国家中心城市建设绩效评估指标体系和分类型中心绩效评价模型，并应用该评价模型解析天津自 2007 年实施国家中心城市建设以来取得的成就与存在的不足，提出天津国家中心城市建设重点调整的方向，并从产业、生态及居住服务空间等方面提出针对性的发展策略指引，为新常态下国家中心城市建设绩效评估与空间发展战略响应提供理论方法支撑及案例借鉴。

[关键词] 国家中心城市；评估指标体系；绩效评价模型；空间发展战略；天津

[文章编号] J1006-0022(2019)09-0005-06 **[中图分类号]** JTU984 **[文献标识码]** B

[引文格式] 黄晶涛, 田健, 曾穗平. 国家中心城市建设绩效评估与天津空间发展战略响应研究 [J]. 规划师, 2019(9): 5-10.

Urban Construction Performance Evaluation of National Central City and Spatial Development Strategy Response of Tianjin/Huang Jingtao, Tian Jian, Zeng Suiping

[Abstract] It has been over a decade since the announcement of the first group of national central cities. These cities have experienced transition from fast urbanization to new urbanization. A scientific evaluation of construction performance of national central city is needed to facilitate decision making for their development in the new normal. Guided by macro development vision and systematic sub-objectives, the paper establishes indices system and different types of models for urban construction performance evaluation, and practices the model in Tianjin national central city construction since 2007. It proposes adjustment of construction emphases and guidance from industry, ecology, and residential service, and provides theoretical support and case reference for the performance evaluation and spatial development strategy response under the new normal.

[Key words] National central city, Evaluation indices system, Performance evaluation model, Spatial development strategy, Tianjin

1 研究背景：国家中心城市建设的意义、历程与趋势

1.1 国家中心城市建设的意义

1.1.1 对接全球城市体系发展

我国国家中心城市建设是在全球城市体系发展的大背景下展开的^[1]。从工业经济时代开始，国际城市间的联系日益紧密，逐步形成了跨国城市体系和“世界城

市—区域城市—地区城市”的城市等级序列，其中世界城市是代表国家参与世界经济竞争的引领者。在服务经济时代，世界城市逐步演变为综合服务型的中心城市——或为国际金融和高端服务中心，承担世界资本运营管理角色（如纽约、伦敦）；或为生产性服务业发达的国际产业中心，汇聚世界各类制造业和产业咨询类跨国公司总部（如东京）。21 世纪以来，伴随着全球经济高度一体化，世界范围内各城市在经济、社会与文

[基金项目] 国家重点研发计划 (2016YFC0502903)、住建部科技计划项目 (2018-K2-020)

[作者简介] 黄晶涛, 天津大学建筑学院教授、博士生导师, 天津市城市规划设计研究院院长、首席规划师, 中国城市规划协会副会长。

田 健, 通讯作者, 注册城乡规划师, 天津大学建筑学院博士研究生, 天津市城市规划设计研究院规划师。

曾穗平, 注册城乡规划师, 天津城建大学建筑学院讲师, 同济大学建筑与城市规划学院博士后。



图1 我国主要城镇群和国家中心城市空间分布示意图

化等方面的联系日益多元，协作分工日益精细，全球城市体系进入新的发展阶段，形成金融中心、物流商贸中心、信息科技中心和文化艺术中心等网络化的多元中心类型，世界城市成为国际范围内不同领域的要素集聚与辐射中心^[2]。

为增强我国在世界经济、社会与文化等诸多领域中的影响力，加快我国参与全球一体化进程的步伐，我国城市体系需逐步接入全球城市等级分工体系中。这就需要我国培育一批具有世界影响力的顶尖城市（即国家中心城市），对标世界城市建设，未来将其建设成为全球城市体系中新的世界城市与专业中心，使其成为代表我国城市参与全球城市体系发展的引领者。

1.1.2 引领全国城镇体系建设

我国城镇数量庞大、类型多元、地域发展不均衡、职能分工欠协调，需要建构全国层面的城镇体系，形成层级清晰、分工明确、资源统筹高效发展的城镇体系发展格局。根据《全国城镇体系规划（2010—2020年）》（2010年上报国务院版），全国城镇体系的建构是以城镇群建设为核心，以促进区域协作的主要城镇联系通道为骨架，以重要的中心城市为节点，形成“多元、多极、网络化”的城镇空间格局。其中，国家中心城市

是全国城镇体系中最高等级的中心城市，是我国各大核心城镇群的“塔尖”城市，在我国经济、管理、文化和交通等诸多方面发挥重要的中心枢纽作用，在推动国际经济发展和文化交流方面发挥重要的门户作用。因此，建设国家中心城市既是引领全国城镇体系建设的重要抓手，又是完善对外开放区域布局的重要举措^[3]。

12 国家中心城市建设历程及发展趋势

2005年，中国城市规划设计研究院在编制《全国城镇体系规划（2005—2010年）》的过程中正式提出“国家中心城市”的概念。该版规划于2007年编制完成并由建设部（现住建部）上报国务院，其中明确指出将北京、上海、天津、广州4个特大城市确定为首批国家中心城市。虽然该版规划未获批复，但上述城市开始以国家中心城市的标准规划、建设、管理和运营城市，并根据自身发展基础和特色条件，在科技创新、交通物流、产业集聚、国际竞争及城乡基础设施建设等方面加快中心城市的建设，提升城市综合功能，引领区域城镇群发展。

2010年2月，住建部发布《全国城镇体系规划（2010—2020年）》，新增重庆为国家中心城市，明确提出五大国家

中心城市（北京、上海、天津、广州和重庆）的规划和定位。至此，国家中心城市覆盖了京津冀、长三角、珠三角、成渝4个国内最发达的城镇群，在全国城镇体系的“钻石结构”顶级城镇群发展格局中发挥重要引领作用。

2016年5月~2018年2月，国家发改委及住建部先后发函支持成都、武汉、郑州和西安建设国家中心城市，国家中心城市建设范围在继续向中西部扩展的同时，加快向更广大的区域城镇群（如长江中游、中原地区和关中地区等）延伸，更加强调空间均衡分布和促进区域间的平衡发展。基于此发展趋势，各城镇群的顶尖城市（如沈阳、南京、杭州和青岛等）未来将有机会加入国家中心城市行列，国家中心城市建设进入新的发展阶段（图1）。

1.3 新常态下国家中心城市转型需求判断：绩效评估与战略响应

近年来，伴随着我国社会经济发展步入新常态，城市发展由快速城镇化阶段向新型城镇化阶段转变。作为全国城镇体系的顶级城市和城镇化发展模式的引领者，国家中心城市需要根据自身发展条件率先做出调整，建设重点逐步从快速城镇化阶段的规模集聚、增量扩张转向生态文明建设、产业及空间结构优化、科技创新与服务提升等。由于每个国家中心城市的发展阶段和资源禀赋各异，以及转型需求与调整方向不尽相同，需要建构基于国家中心城市目标导向的城市建设绩效评估指标体系，在全面评估城市既有建设绩效的基础上，精准判断城市的发展优势与不足，从而有针对性地提出新常态下国家中心城市战略转型发展的对策^[4]。

2 国家中心城市目标导向下的城市建设绩效评估指标体系建构

2.1 国家中心城市建设的宏观目标与目标分解

建构国家中心城市建设绩效评估指

标体系,核心内容在于明确国家中心城市建设目标并选取其对应的指标类型。在宏观发展目标层面,国家中心城市对标世界城市建设,主要存在对城市外部和城市内部的双重目标:对城市外部的目标是指城市在其所在的区域城镇群乃至更大范围内(洲际及世界)具备较强的规模集聚与辐射能力、创新带动能力、经济与文化影响力等,成为区域要素集聚与辐射核心、城镇群之间乃至国际联系窗口与交流中心;对城市内部的目标是指城市自身具备较高的公共服务水平与社会治理能力、可持续发展能力及城乡居民生活水平等,成为生态环境优美、居民生活富足、服务设施完善和发展模式可持续的宜居城市典范。

在宏观发展目标的指引下,可进一步细化与分解国家中心城市建设目标,从而为选取针对性的指标类型、分类详细评估建设绩效提供基础框架与依据^[5]。在对城市外部方面,国家中心城市首先应是区域要素集聚的规模中心和引领区域经济发展的经济中心;对应区域和国际联系与影响力,国家中心城市还应是底蕴深厚、特色彰显的文化中心和通达便捷、外向发展的交流中心与信息中心。在对城市内部方面,国家中心城市应引领新时期下城市发展模式的转变,践行先进城市发展理念,建设服务业高度发达的服务中心、科技创新能力突出的科创中心、发展模式绿色低碳的生态中心、公共服务高效便捷且城乡居民安居乐业的人民中心。各类中心建设目标相互关联,共同构成国家中心城市的发展目标,而通过分类评估城市的各类中心目标建设绩效,可以准确把握国家中心城市建设各方面的成就与不足^[6]。

2.2 城市建设绩效评估指标体系构建

根据城市统计年鉴、城市国民经济和社会发展统计公报,选取能够准确表征各类中心建设目标的指标类型。例如,在经济中心指数方面,在选取能够代表城市经济实力的GDP、地方财政收入和

人民币存款年末余额等指标的同时,选取能够反映人均水平的人均GDP及反映经济发展态势的GDP增长率等指标;在科创中心指数方面,既选取代表城市科技创新水平的科技论文数与专利申请授权量等指标,也选取能反映科技成果转化和服务能力的技术市场交易额等指标;在生态中心指数方面,既选取反映环境质量的空气质量好于二级天数占比、人均公共绿地面积等指标,也选取能反映

绿色低碳发展模式的单位生产总值能耗量等指标^[7]。本文选取的9类中心指数分别对应44项具体指标(表1)。

2.3 基于城市建设绩效评估指标体系的评价模型构建

上述指标体系的建立,明确了国家中心城市建设绩效评估的内容与方向,以此为基础建立科学评价模型,从而完成量化的国家中心城市建设绩效评估

表1 国家中心城市目标导向下的城市发展绩效评估指标体系

宏观发展目标层	分类发展目标层	具体指标层	
对城市外部区域城镇群乃至更大范围内具备较强的规模集聚与辐射能力、创新带动能力、经济与文化影响力,对外窗口与交流中心	经济中心指数 A	GDP(亿元)A ₁ 地方财政收入(亿元)A ₂ 人民币存款年末余额(亿元)A ₃ 人均GDP(万元)A ₄ GDP增长率(%)A ₅	
	规模中心指数 B	常住人口(万人)B ₁ 社会就业人数(万人)B ₂ 规模以上企业利润总额(亿元)B ₃ 固定资产投资总额(亿元)B ₄	
	交流中心指数 C	客运量(万人)C ₁ 货运量(万吨)C ₂ 港口货物吞吐量(万吨)C ₃ 进出口总额(亿美元)C ₄ 实际利用外资额(亿美元)C ₅	
	文化中心指数 D	期刊出版量(万册)D ₁ 图书出版总印数(万册)D ₂ 电视节目制作时间(万小时)D ₃ 每百万人拥有艺术表演团体(个)D ₄ 每百万人拥有图书馆、博物馆(个)D ₅	
	信息中心指数 E	邮电业务总量(亿元)E ₁ 移动电话年末用户(万户)E ₂ 互联网宽带用户(万户)E ₃ 软件业务收入(亿元)E ₄	
	对城市内部具备较高的公共服务水平与社会治理能力、可持续发展能力、城乡居民生活水平	服务中心指数 F	社会消费品零售总额(亿元)F ₁ 服务业生产总值(亿元)F ₂ 服务业从业人数占比(%)F ₃ 入境旅客数量(万人次)F ₄
		科创中心指数 G	高等学校在校学生数(万人)G ₁ 科技论文数(篇)G ₂ 专利申请授权量(件)G ₃ 科研经费支出(亿元)G ₄ 技术市场交易额(亿元)G ₅
		生态中心指数 H	人均公共绿地面积(m ²)H ₁ 废气中二氧化硫排放量(万吨)H ₂ 空气质量好于二级天数占比(%)H ₃ 污水处理率(%)H ₄ 工业固废综合利用率(%)H ₅ 单位生产总值能耗量(吨标准煤/万元)H ₆
		人民中心指数 I	年人均可支配收入(元)I ₁ 社会失业率(%)I ₂ 社会保险基金收入(亿元)I ₃ 公共交通工具运营数(辆)I ₄ 普通学校生师比(%)I ₅ 每万人口医疗床位数(张)I ₆

方法建构。以评价某国家中心城市的某类中心建设绩效为例，需要比较该类中心指数（某年份某类中心指数是指该年份该城市相关指标与全国指标的比值）目标年份与基准年份的数值变化幅度，而非数值变化的绝对值（各类指标数值单位不同，比较数值变化的绝对值没有意义）。由于同一类中心指数对应的各项指标重要性有差异，需要将各项指标数值变化幅度分别乘以修正系数后再进行求和，由此得出国家中心城市的某类中心（以经济中心指数 A 为例）建设绩效评价模型，具体如下：

$$f(A) = \sum_{i=1}^j \left(\frac{A_{i(mc)}}{A_{i(mg)}} / \frac{A_{i(nc)}}{A_{i(ng)}} - 1 \right) p_i \quad \text{公式(1)}$$

其中， $f(A)$ 是指该类中心（如经济中心）的建设绩效， m 是指目标年份， n 是指基准年份， c 代表该城市， g 代表全国， $A_{i(mc)}$ 代表目标年份该城市该中心指数对

应的第 i 项指标， p_i 代表第 i 项指标的权重修正系数， j 代表该类中心指数对应的具体指标数量。此外，由于某类中心建设绩效和部分对应指标数据是负相关关系，将该类数值代入模型计算结果时取相反数（如单位生产总值能耗量、社会失业率等）。

3 天津国家中心城市建设绩效评估

3.1 基准年份与目标年份数据遴选

天津是 2007 年由建设部（现住建部）上报国务院《全国城镇体系规划（2006—2010 年）》中首次提出的四大国家中心城市之一，自 2007 年展开国家中心城市建设至今已历时十余年。其间经历了我国快速城镇化时期向新型城镇化时期的转变，天津城市建设也发生了巨大的变化，亟待通过定量化研究实施国家中心城市建设以来的天津各类中心指数变化特征，

科学评估天津国家中心城市建设绩效，总结天津国家中心城市建设与存在问题，为新时期天津国家中心城市发展战略调整提供决策依据。

本文选择 2007～2017 年 10 年间的 4 个时间切片（基准年份为 2007 年，目标年份分别为 2011 年、2014 年和 2017 年），按照国家中心城市目标导向下的城市建设绩效评估指标体系和 4 个时间切片，从中国统计年鉴、天津统计年鉴、天津国民经济和社会发展统计公报中遴选相关指标数据，代入城市建设绩效评估指标体系的评价模型，展开各类中心指数变化的定量化研究。

3.2 实施国家中心城市建设以来天津各类中心建设绩效变化特征

根据天津各类中心建设绩效评价计算结果（图 2），自 2007 年展开国家中心

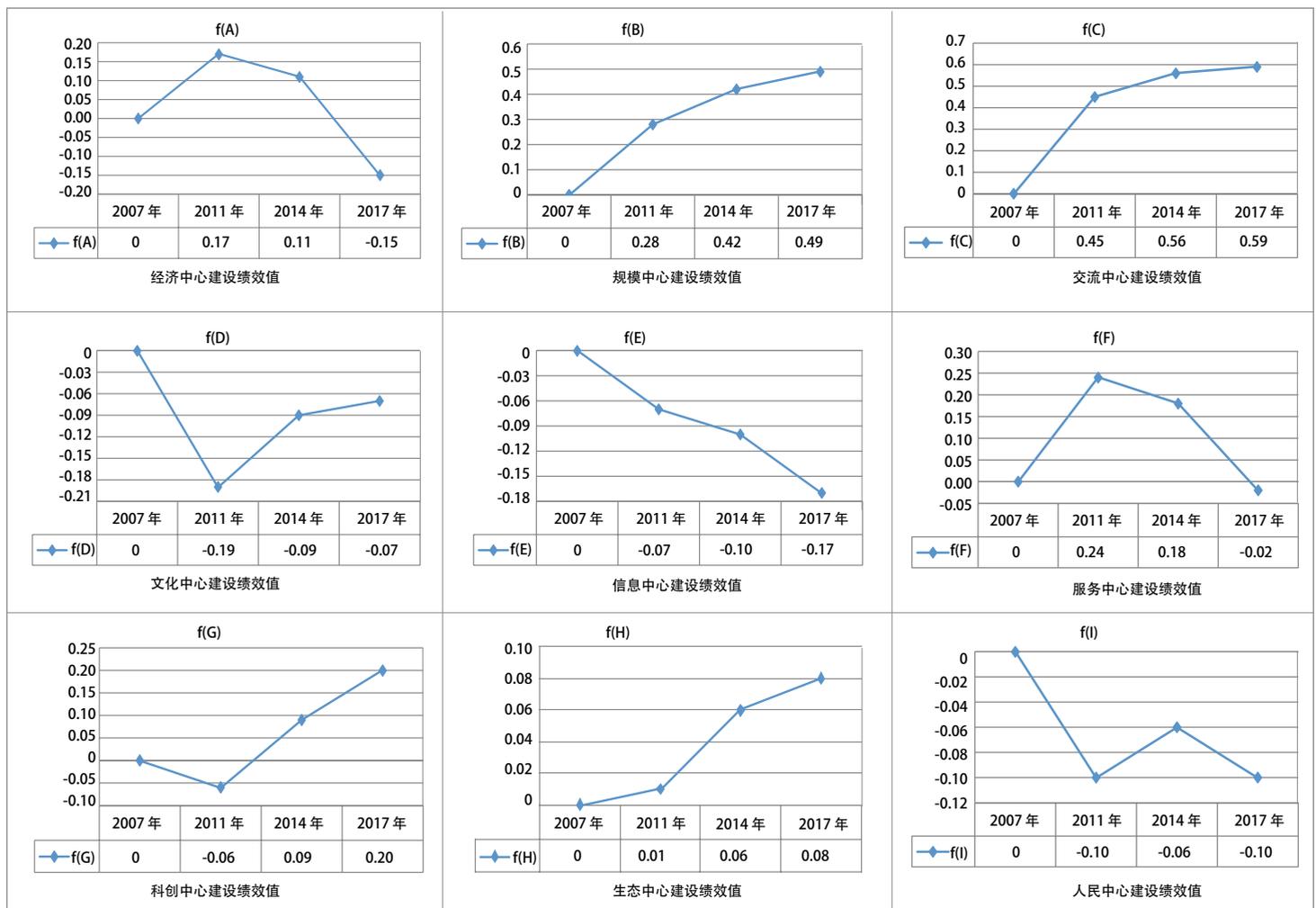


图 2 实施国家中心城市建设以来天津分类型中心建设绩效值分析图

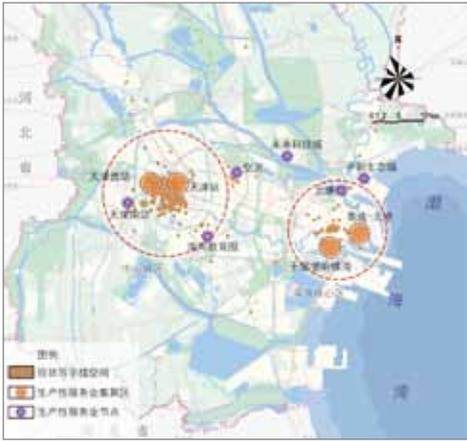


图3 天津生产性服务业空间整合规划图^①

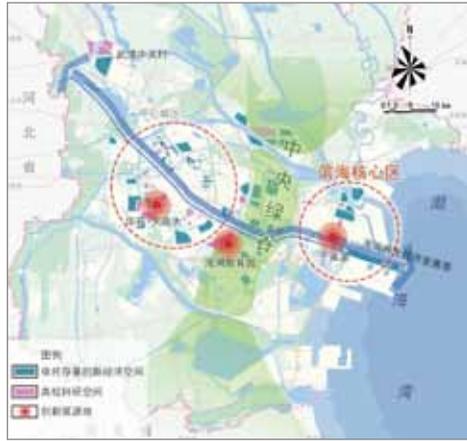


图4 天津内生经济空间与创新策源地规划图^①

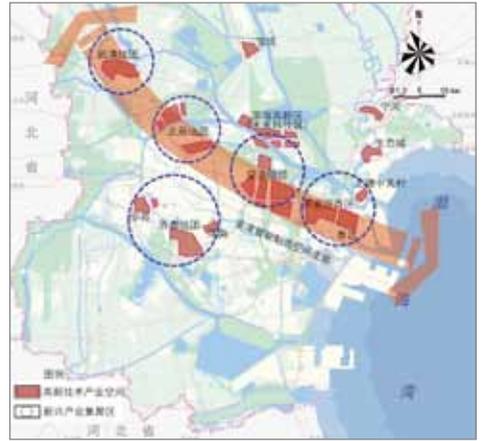


图5 天津制造业空间重组规划图^①

城市建设工作以来，天津各类中心建设绩效分异显著，总体可以分为4类：①稳步上升型，包括规模中心、交流中心和生态中心，绩效值逐步升高，未出现明显波折；②总体下降型，包括信息中心和人民中心，绩效值明显下降；③先升后降型，包括经济中心和服务中心，虽然前期绩效值上升，但后期均大幅下降并低于2007年的基准值；④先降后升型，包括文化中心和科创中心，绩效值均为前期下降而后回升，至2017年文化中心绩效值最终仍低于2007年基准值，而科创中心绩效值则超过了2007年基准值。

3.3 天津国家中心城市建设绩效评价与问题解析

2007~2017年，在国家中心城市建设目标指引下，天津城市建设在规模中心、交流中心、科创中心和生态中心等方面取得显著成效：常住人口、固定资产投资总额等指标增速较快，代表天津城市规模与区域集聚能力不断提升；客运量、实际利用外资额等指标增速大幅领先于全国水平，说明天津持续加强对外影响力和外向型城市建设；得益于高等院校汇聚的优势，科技论文数与专利申请授权量、科研经费支出、技术市场交易额等指标增速突出，为天津科创中心建设奠定良好基础；单位生产总值能耗量、废气中二氧化硫排放量等指标增速大幅领先于全国水平，代表天津在产业的生态转型发展方面取得较好成绩。

此外，天津各类中心建设绩效评价计算结果也反映出10年间天津在国家中心城市建设中存在的问题，主要包括以下3个方面：

(1) 重规模增长，轻结构优化。在国家中心城市建设过程中，天津侧重于经济、人口与空间设施规模的快速提升，这反映在前期的GDP、常住人口及城市建成区等指标的快速增长上；但忽视了在增长过程中产业结构的优化，二产比例偏高且重工业转型较慢，产业结构调整的速度不能满足新常态下经济发展的需求，这反映在后期经济中心建设绩效值随服务中心建设绩效值下降而加速下滑上。

(2) 重经济效率，轻人居品质。为确保城市的高效率、快速增长，天津加快了交通等基础设施及产业建设的投入等，这反映在交流中心和规模中心建设绩效值的持续上升上；但教育、医疗等公共服务设施增长速度明显滞后（从每万人口医疗床位数、普通学校师生比及人均公共绿地面积等指标可以看出），人民中心建设绩效值明显下降。未来城市的竞争力集中体现于对人才的吸引力，人居品质下降将影响到人才集聚和城市的可持续发展能力。

(3) 重外力推动，轻内生培育。根据相关指标，天津在国家中心城市建设过程中倚重于外部动力（如固定资产投资总额等），缺乏对内生发展动力的培育，民营经济活力不足，人均可支配收入等指

标增速落后于全国水平，能够反映城市竞争软实力的文化中心及信息中心建设绩效值下降明显。

根据上述分析结果，天津在新时期新常态下，需要对国家中心城市建设重点做出针对性调整：加快优化产业结构，结合先进制造业发展优势和金融创新产业，做强生产性服务业，对标产业中心型世界城市建设；加强提升人居品质，完善公共设施系统及生态安全格局，提高生态环境品质，提升生态中心与人民中心建设水平；加速培育关系到城市长远持久发展能力的城市内生动力，如提升文化科技软实力、发展创新经济与民营经济等^[8]，提升区域文化中心、信息中心及科创中心建设水平。

4 基于国家中心城市建设重点调整的天津城市空间发展战略响应

基于新常态下天津国家中心城市建设重点调整方向，天津城市空间发展需做出战略响应，在产业空间、生态空间和公共设施空间等方面提出针对性的发展策略指引，使天津城乡空间发展符合新常态下国家中心城市建设的战略需求。

4.1 天津城市产业空间格局重构

根据国家中心城市产业调整需求，天津城市产业空间格局重构主要包括生产性服务业空间集聚、内生经济空间培育和高端智能制造升级主导的制造业空



图6 天津中心城市生态空间格局图^①

间重组等内容。在建设国际产业服务中心方面，整合集聚目前分散的生产性服务业空间，提升服务效率和支撑能力，结合天津城市空间结构形成两大生产性服务业集聚区和若干空间节点（图3），重点发展金融创新、商务服务和科技研发等新业态；在内生经济空间培育方面，结合旧厂房、空置楼宇等存量空间发展低成本、内生型的健康休闲、文化创意和互联网等新经济产业空间，并结合市区内高校，培育环高校创新圈（图4）；在制造业空间升级重组方面，提升制造业中高新技术产业比例，并向京津空间走廊集中，建设以智能制造、生物医药和新能源新材料为主导的京津智能制造空间走廊（图5）。

4.2 天津城市生态空间格局重塑

根据国家中心城市生态环境建设需求，天津中心城市以郊野公园、城市公园为主体建立多层次生态斑块及节点，以生态绿楔分隔城市组团，以生态绿带串联生态斑块及节点空间，重塑系统化、网络化的城市生态空间安全格局。其中，在中心城区和滨海核心区之间形成中央绿谷，生态用地比例不低于70%，作为双城之间的生态缓冲区；城区外围结合郊野公园形成绿楔空间，深入城市中心区，形成贯通城市内外的开放空间系统，构筑城市水系生态网络和通风廊道空间系统；通过构建中心城区绿环、郊野公园绿环和滨海岸线绿环等生态绿带形成

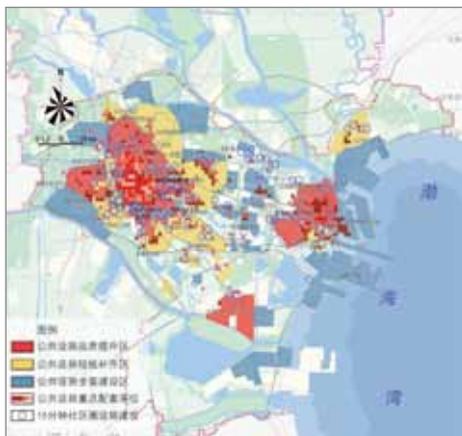


图7 天津中心城市公共设施布局优化图^①

串联城乡的生态绿道空间系统（图6）。

4.3 天津城市公共设施空间优化

根据国家中心城市人居环境提升需求，对天津中心城市不同区域提出针对性的公共服务设施优化策略：旧城区公共服务设施种类相对齐全，但存在空间容量不足、设施老化等问题，重点对该区域公共设施进行扩容提质；部分新建城区公共服务设施建设明显滞后，该区域重点展开设施补齐工作，确保居民教育、医疗、养老等基本公共服务设施供给；在城市外围，许多工业区面临向综合性职住平衡城区转型发展的趋势，在开展居住空间建设的同时须确保公共设施配套建设同步进行；此外，通过划定15分钟社区圈，建立以社区为单位的公共设施配给评估与管控体系，确保各类公共设施的使用便捷度与可实施性（图7）。

5 结语

伴随着新常态下我国城镇化进程由快速城镇化向新型城镇化阶段过渡，国家中心城市建设的形势与需求发生转变，其战略任务与方向也应适时做出调整。本文通过系统化解析国家中心城市建设目标，依据各类型中心建设的子目标系统选取针对性指标，建构国家中心城市建设绩效评估指标体系和分类型中心建设成就与问题并判断发展战略调整

方向的有效方法。

天津自2007年展开国家中心城市建设以来，在规模中心、交流中心及科创中心等发展绩效不断提升的同时，出现了重规模增长而轻结构优化、重经济效率而轻人居品质、重外力推动而轻内生培育等典型问题。针对这些问题，新常态下天津城市空间发展战略调整的主要方向为：通过重构城乡产业空间格局，优化产业结构，结合先进制造业优势与金融创新优势做强生产性服务业，建设国际产业服务中心；通过重塑城乡生态空间格局，提升人居环境品质，建设可持续发展的生态城市典范；通过调整城乡公共设施空间布局，提升居民生活幸福度与城市文化科技软实力，吸引人才汇聚，培育城市内生发展动力。■

[注释]

①资料来源于《天津远景发展战略规划》。

[参考文献]

- [1] 田美玲, 方世明. 国家中心城市研究综述[J]. 国际城市规划, 2015(2): 71-74, 80.
- [2] 曾穗平, 田健, 曾坚. 京津冀协同发展背景下的全球城市区域建设途径[J]. 城市建筑, 2017(12): 33-36.
- [3] 王凯, 徐辉. 建设国家中心城市的意义和布局思考[J]. 城市规划学刊, 2012(3): 10-15.
- [4] 郭志强, 吕斌. 国家中心城市竞争力评价[J]. 城市问题, 2018(11): 28-36.
- [5] 黄俊, 李军, 周恒. 国家中心城市职能评价体系建构——以武汉市为例[J]. 现代城市研究, 2018(5): 55-64.
- [6] 孙斌栋, 黄鑫楠. 上海城市非核心功能疏解研究[J]. 规划师, 2018(9): 11-17.
- [7] 田美玲, 刘嗣明, 寇圆圆. 国家中心城市职能评价及竞争力的时空演变[J]. 城市规划, 2013(11): 89-95.
- [8] 王亮, 崔浩. 国家中心城市建设背景下的沈阳首府新区规划研究[J]. 规划师, 2014(增刊2): 20-24.

[收稿日期] 2019-02-10

西部国家中心城市的功能体系及 西安建设对策研究

□ 龙小凤, 周文林, 路 遥

[摘要] 国家中心城市是承载国家战略意图的重要载体。文章结合“一带一路”倡议背景,以国家中心城市功能研究为重点,在剖析我国东、中、西部9座国家中心城市承担的城市功能差异性的基础上,从西部国家中心城市面临的机遇和挑战入手,提出西部国家中心城市的建设应构建“3+3”的功能体系,即三大塑造类功能(文化功能、开放功能、安全功能)及三大强化类功能(辐射功能、枢纽功能、创新功能),在此基础上提出西安未来推进国家中心城市建设的发展策略。

[关键词] 一带一路;西部国家中心城市;功能体系;西安

[文章编号] 11006-0022(2019)09-0011-08 [中图分类号] TU984. [文献标识码] B

[引文格式] 龙小凤,周文林,路遥.西部国家中心城市的功能体系及西安建设对策研究[J].规划师,2019(9):11-18.

Functional System of National Central City in Western China and Practice of Xi'an/Long Xiaofeng, Zhou Wenlin, Lu Yao

[Abstract] National central cities carry out national development strategies. From “belt and road proposal” viewpoint, the paper studies the function of national central city, and analyses the difference of nine national central cities in the eastern, middle, and western China. The paper starts with the opportunities and challenges of the western central cities, and proposes that the “3+3” functional system should be built in the central city construction in the western region of China. That is, three shaping functions (cultural function, open function and security function) and three strengthening functions (radiation function, hub function and innovation function). Finally development strategies are proposed for building Xi'an into a national central city.

[Key words] Belt and Road proposal, National central cities in western China, Functional system, Xi'an

2018年1月,国家发改委发布的《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,包括北京、天津、上海、广州、重庆、成都、武汉、郑州和西安在内的9座城市被明确为国家中心城市或被支持建设成为国家中心城市。从国土空间分布看,随着地处西北的核心城市西安入选,西部地区形成西南的重庆、成都及西北的西安3座中心城市辐射引领带动的全新局面,这标志着“陆海内外联动、东西双向互济的多中心、网络化开放格局”的国家战略意图得到有效落实。

改革开放过程中经济发展的重心移向了城市,城市在国家和区域发展过程中发挥了越来越重要的作用^[1],而城市的发展与国家战略、国家意志密不可分。从改革

开放至今,东部地区依托国家提出的“沿海开放开发”和“梯度开发”的国家战略,以北京、上海、广州为核心,快速形成了与海外贸易、与国际市场对接联系的前沿地区,逐渐成为全国新的经济中心^[2];中部地区借助“中部崛起”的国家战略,成为继东部经济腾飞后的又一空间承载地,武汉、郑州两座中心城市依托其区位和人口优势成为我国高端人才、装备制造的重要枢纽地区;而西部地区作为国家重要的能源、资源保障供应地,其国家中心城市的建设对于稳定我国地缘政治和优化能源安全格局具有重要的战略意义。

与此同时,西部地区还面临着生态环境敏感脆弱、边疆社会稳定和民族宗教问题等挑战,与东、中部国

[作者简介] 龙小凤,注册城乡规划师,教授级高级工程师,西安市城市规划设计研究院副院长。

周文林,注册城乡规划师,高级工程师,现任职于西安市城市规划设计研究院规划二所。

路遥,工程师,现任职于西安市城市规划设计研究院规划二所。

家中心城市相比还存在经济总量偏低、所在城市群发展薄弱、对外开放不足及引领辐射带动不强等问题。基于此,本次研究在充分考虑西部国家中心城市的特殊条件、国家战略意图及肩负的国家使命的基础上,从“一带一路”倡议的战略发展要求出发,以城市功能为抓手,提出西部国家中心城市应承担的功能,进而提出西安建设国家中心城市的发展路径。

1 国家中心城市的概念与功能

“国家中心城市”的概念最早是由原建设部在2007年上报国务院的《全国城镇体系规划(2006—2020年)》中提出的:国家中心城市是全国城镇体系的核心城市,是我国金融、贸易、管理、文化中心和交通枢纽,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,同时还应具有全国范围的中心性和一定区域的国际性两大基本特征^[3]。这一概念的提出是我国新型城镇化理论和实践创新的一个重要标志。目前学术界对国家中心城市的概念和内涵多是从其功能作用方面进行描述,而建设国家中心城市的核心任务是提升和优化城市功能,因此本次研究从城市功能方面进行论述。

1.1 理论基础

中心地理论、国家城市等级体系、全球/世界城市网络体系是国家中心城市的3个主要理论来源。中心地理论最早是由克里斯泰勒^[4]在《德国南部中心地原理》一书中提出的理论,充分解释了中心城市发展中的布局形式、中心地等级体系,并认为经济、交通、政治是决定中心地等级与分布的重要因素。1915年英国规划师格迪斯首次提出了“世界城市”一词,指世界最重要的商务活动绝大部分都须在其中进行的那些城市。

随着全球化和信息网络化的发展,超越国家形态的特大中心城市及其都市区域成为世界经济的核心单元,国家城市等级体系也开始向全球城市网络体系

转变,因此需要从全球/世界城市网络体系层面进行重新认识。弗里德曼等人^[5]提出了著名的“世界城市假说”和“世界城市等级体系”,将世界主要城市划分为全球金融中心、跨国联系中心、重要的国家级中心、次国家级或区域性中心等,国家中心城市代表了全球城市体系中的一个等级。萨森^[6]则认为,随着全球化和区域一体化的推进,几乎所有的城市都不同程度地融入全球开放的城市网络体系中,全球城市就是全球网络上的关键节点。英国学者泰勒^[7]又提出“世界城市网络”的概念,打破长期以来存在的世界城市等级体系观念,更加强调城市间的网络作用和合作关系。

1.2 一般概念

“国家中心城市”是基于我国特有的社会经济体制所提出的概念,其理论研究从2009年开始,发展时间较短,但是对于“国家中心城市”的一般概念和内涵,国内专家从功能、内涵的角度提出了不同的观点。陈江生等人^[8]以东京和伦敦为例进行研究,认为国家中心城市是在全国居于核心地位、发挥着主导作用的城市。朱小丹^[9]通过对广州建设国家中心城市的实例研究,指出国家中心城市是在政治、经济、文化和社会等领域有着全国性的重要影响,并能代表国家参与国际竞争与交流的主要城市。周阳^[10]对国家中心城市的内涵提出以下4种观点:一是从世界城市体系的角度来界定世界城市,国家中心城市是其中的一个层级;二是从全球化和网络化形成的全球城市网络的角度来界定全球城市或者网络节点城市,由网络流量和影响范围决定节点城市的能级;三是从国家城镇体系或重点城镇群规划的角度来界定国家中心城市;四是从市场选择和功能决定的角度来界定国家中心城市。

综合国内外众多专家学者的研究观点,笔者认为对国家中心城市的内涵定义除考虑城市实际运行的客观规律外,还应考虑城市的发展潜力和国家的战略

意图,即所谓国家中心城市就是能够服务全国战略布局、体现国家意志、肩负国家使命、具有较强发展潜力、具有较高开放度、能够引领区域发展、跻身国际竞争领域及代表国家形象的区域核心城市。

1.3 国家中心城市的功能

城市功能亦称城市职能,通常理解为城市在国家和地区范围内的社会、经济生活中所能发挥的作用^①。

根据《全国城镇体系规划(2016—2030年)》(讨论稿),国家中心城市分别在国际化经济、文化交流,宏观经济发展与全国新型城镇化发展,国家科技创新,全国交通、信息网络,城市文化事业发展及绿色发展,国家区域发展战略等方面发挥着重要的职能作用^②。周阳^[10]将国家中心城市的核心功能概括为控制管理、协调辐射、城市服务和信息枢纽等功能;尹稚等人^[11]从国家战略视野出发,强调政治意图的显著作用,认为国家中心城市应具备政治管理决策、经济组织中枢、社会管理服务、文化凝聚、国际交往及区域辐射等功能;宋思曼^[12]通过对中西方国家中心城市功能体系的对比分析,提出政治功能是关键,社会、经济、文化功能是主要内容,枢纽功能是基础。虽然不同学者关于国家中心城市功能的表述不同,但强调的重点大都集中在中心性、辐射效力、集聚效应或影响力等方面。基于相关研究综述,笔者认为国家中心城市一般应包括经济集聚、区域辐射、管理服务和综合枢纽四大基本功能。

1.4 小结

综上所述,目前的研究对国家中心城市概念和内涵的探讨重点是城市功能,但仍存在以下3个突出问题:一是多以静态研究为主,缺乏动态因素的考虑。国家中心城市所处区位不同、发展阶段不同,凸显的功能自然也不一样,尤其是西部城市,既要考虑现实基础,又要考虑未来发展潜力。二是全面综合功能研究较多,缺乏特色功能的研究。每座



图 1 东部国家中心城市(北京、天津、上海和广州)区位图

表 1 北京、天津、上海、广州四大国家中心城市功能对比

城市	城市总体规划	全国城镇体系规划
北京	全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心	着眼建设世界型大都市,强化首都功能,发展首都经济,建成国家创新型城市,提升国际化程度和国际影响力,联袂天津引领环渤海地区发展 ^[3]
天津	北方经济中心、国际港口城市、生态城市、文化名城	提升国际港口城市、生态城市和北方经济中心功能,重点开发天津滨海新区,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,协同北京辐射带动环渤海地区发展 ^[3]
上海	我国的直辖市之一,长三角地区世界级城市群的核心城市,国际经济、金融、贸易、航运、科技创新中心和文化大都市,国家历史文化名城	优化提升经济功能,形成以服务经济为主的产业结构,建成国际经济、金融、贸易、航运中心和国际大都市,联袂南京、杭州辐射带动长三角地区发展 ^[3]
广州	国家重要中心城市、历史文化名城,国际综合交通枢纽、商贸中心、交往中心、科技产业创新中心,逐步建设成为中国特色社会主义引领型全球城市	高端要素集聚、科技创新、文化引领和综合服务功能,强化作为国家中心城市、综合性门户城市和区域文化教育中心的地位,建设国际大都市,联袂深圳、香港、澳门推进珠三角一体化发展 ^[3]

资料来源:《北京城市总体规划(2016—2035年)》《天津市城市总体规划(2005—2020年)》《上海市城市总体规划(2017—2035年)》《广州市城市总体规划(2017—2035年)》。

国家中心城市各具特色,在承担国家战略方面存在差别,研究过程中要统筹考虑其共性和个性。三是针对成熟型国家中心城市的研究较多,缺乏对后发型国家中心城市的研究,故对新进的特别是西部国家中心城市应加大研究力度^[13]。鉴于此,有必要对现有的9座国家中心城市进行比较研究。

2 我国国家中心城市概况

现阶段全球化下的国际竞争本质上就是中心城市的竞争,通过发展和强化城市的中心功能,提升聚集人、财、物的虹吸能力和承载能力是中心城市竞争的关键^③。在国际层面,国家中心城市在经济社会发展中发挥着越来越明显的核心带动作用,有利于提升我国的国际核心竞争力和话语权,参与世界新秩序的建立;在国内层面,国家的对外开放格局将转变为“海陆统筹、东西互济”的均衡空间格局。因此,国家统筹考虑国际和国内两方面战略需要,综合政治、经济、社会、文化、外交和区域辐射等因素,设立国家中心城市,以确保国家战略意图、战略路径和战略理念得到有效落实。

2.1 已批9座国家中心城市解析

从国家区域分布看,已批国家中心城市可划分为东、中、西部3类,下面从国家发展战略、依托的城市群、发展效果和承担职能等方面进行分析。

2.1.1 东部国家中心城市

北京、天津、上海和广州是国家批复的第一批国家中心城市(图1)。改革开放初期,国家以“沿海开发开放”为战略导向,支持东部率先发展。经过40年的发展,这些城市已成为我国最具活力、开放程度最高、创新能力最强、与世界经济融合度最高的国家中心城市。

从依托的城市群看,京津冀、长三角、珠三角三大世界级城市群的发展规模、经济总量都处于全国领先地位,2017年三大城市群GDP总量约占全国GDP总量的40%,比2009年上升了约3个百分点。从发展效果看,一方面,这些城市的国际影响力正不断提升,如上海已经成为全球金融市场最活跃的城市之一;北京2017年入围世界500强的总部企业达56家,连续5年位居全球城市之首^④;广州的经济综合竞争力位居中国第五,仅次于深圳、香港、上海和台北^⑤。另一方面,这些城市的辐射带动和影响范围不断扩大,如在京津冀协同发展战略下,

天津确立了全市“1+16”的承接格局,承接北京非首都功能;广州主动推进区域交通设施网络的建设,形成与周边不同等级城市全方位互联互通和开放合作的关系。从承担的功能看,通过研究这些城市的总体规划和国家中心城市承担的职能可以看出,除北京需要承担国家政治功能外,这四座城市均提出带动周边城市群、建设国际化大都市、创新发展、强化枢纽的城市职能(表1)。

东部国家中心城市的崛起是我国改革开放初期大力发展生产力、实施对外开放战略的必然结果。由于资源要素和政策优势的聚集,国家中心城市及其承载的城市群发展较为成熟,二者呈现出互相促进、共同壮大的态势。国家中心城市承担的功能更强调的是对周边的经济辐射带动与开放能力不断增强。

2.1.2 中部国家中心城市

郑州、武汉是我国中部的两大国家中心城市(图2)。2004年,国家提出促进中部地区崛起的国家战略,中部地区成为我国装备制造、综合物流枢纽、高端人才培养的后援基地和中转基地。另外,“一带一路”倡议使得中部地区的战略格局发生变化,从为东部沿海地区提供劳动力、发展腹地和资源能源等方面的

单向支撑带转变为东西部双向支撑带。

从依托的城市群看，郑州、武汉所依托的中原城市群、长江中游城市群是我国两个国家级城市群，在科技创新、综合枢纽和区域辐射3个方面扮演着重要角色，2017年GDP总量约占全国GDP总量的18%。从发展效果看，一方面，郑州、武汉已拥有较为强大的装备制造能力和

自主创新能力，如武汉是国家创新性发展试点城市之一，其东湖高新区已成为全国闻名、国际有名的科学技术研发中心；另一方面，这些城市承担着连贯全国物流中枢的角色，如武汉中欧班列运营水平已辐射欧洲、中亚、西亚等28个国家的60多个城市，郑州通过高速铁路网的建设，构建起“半小时”核心圈，

成为辐射带动中原城市群发展的内核。从承担的功能看，国家发改委关于支持郑州、武汉建设国家中心城市的指导意见中均提出加强经济中心、枢纽中心和辐射中部的城市职能(表2)。

相较于东部，建设中部国家中心城市是我国对外开放战略逐步均衡的必然选择。中部国家中心城市和所依托的城市群尚处于快速成长期，郑州、武汉中心城市的集聚效应还未凸显，对周围的辐射带动能力还需进一步增强，故二者更强调自身的科技创新、交通枢纽等核心引领聚集及承东启西衔接的功能。

2.1.3 西部国家中心城市

重庆、成都、西安是我国西部三大国家中心城市。随着2000年国家提出西部大开发战略、2013年提出“一带一路”倡议，西部地区迎来了快速发展机遇期，已成为我国内陆改革开放的新高地、维护国家安全和边疆稳定的新战场(图3)。

从依托的城市群看，成渝城市群、关天平原城市群两大国家级城市群目前处于成长培育期，2017年GDP总量约占全国GDP总量的9%。从发展效果看，西部国家中心城市经济发展水平、文化国际影响力和对外开放水平正不断提升，如根据2018、2019年国家中心城市春节黄金周旅游人数统计，重庆、成都、西安在国家文化输出方面的作用突出；成都的驻蓉领事机构增至16个，仅次于上海和广州，成为内地设立总领事馆数量排名第三的城市。从承担的城市功能看，通过研究有关国家中心城市的批复文件可以看出，除经济中心、金融中心和商贸物流中心等基本职能外，成都和西安特别提出了文化中心的功能(表3)。

新时期下，建设西部国家中心城市是我国实施全面对外开放战略、构筑均衡发展格局的历史必然。重庆、成都、西安属于后发型中心城市，在集聚能力、辐射带动、综合枢纽和科技创新等方面还存在一定差距，所依托的城市群尚处于培育期，所承担的功能既要解决自身发展不大不强的问题，又要解决辐射整个西部的问题。

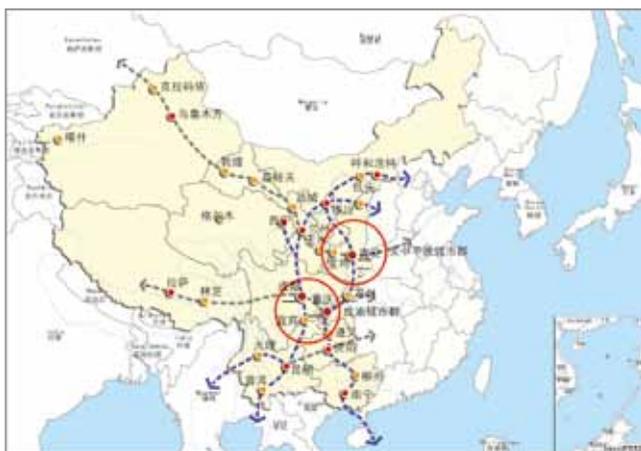
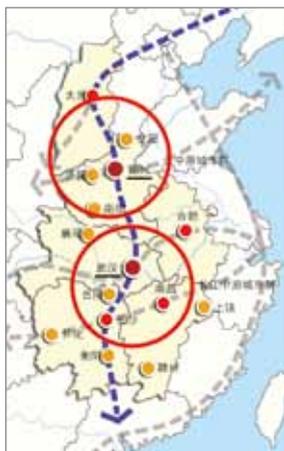


图2 中部国家中心城市(郑州、武汉)区位图 图3 西部国家中心城市(重庆、成都、西安)区位图

表2 武汉、郑州两大国家中心城市功能对比

城市	城市总体规划	国家部委文件
武汉	国家历史文化名城，我国中部地区的中心城市，全国重要的工业基地、科教基地和综合交通枢纽	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；打造全国重要的综合交通枢纽，构筑面向全球的内陆开放高地
郑州	国家中心城市，国际综合交通枢纽和物流中心，国家历史文化名城	提升科技创新能力，着力增强经济综合实力，努力建设具有创新活力、人文魅力、生态智慧、开放包容的国家中心城市，发挥区位优势，打造交通和物流中枢

资料来源：《武汉市城市总体规划(2010—2020年)》、《郑州市城市总体规划(2010—2020年)》(2017年修订)、《国家发改委关于支持武汉建设国家中心城市的指导意见》及《国家发改委关于支持郑州建设国家中心城市的指导意见》。

表3 重庆、成都、西安三大国家中心城市功能对比

城市	城市总体规划	国家部委文件
重庆	我国重要的中心城市，国家历史文化名城，长江上游地区的经济中心，国家重要的现代制造业基地，西南地区综合交通枢纽	强化重庆大都市区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
成都	国家中心城市，世界文化名城，具有国际影响力的文化创意中心和世界旅游目的地	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
西安	国际旅游城市，新欧亚大陆桥中国段中心城市之一，国家重要的航空航天、科研教育、现代制造、高新技术等产业基地，丝绸之路经济带重要节点城市，交通枢纽城市，中国西部经济中心	强化面向西北地区的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

资料来源：《重庆市城乡总体规划(2007—2020年)》、《成都市城市总体规划(2016—2035年)》、《西安城市总体规划(2008—2020年)》(2017年修订)、《国家发改委、住房城乡建设部关于印发成渝城市群发展规划的通知》及《关中平原城市群发展规划》。

2.2 小结

综上所述,新时期下认知国家中心城市应站在国家宏观战略角度,以不同发展阶段的特定国家战略为出发点,从发展背景及政治意义方面来解读国家中心城市承担的功能。西部国家中心城市不仅因所处发展阶段、所在城市群及发展腹地和对宏观经济形势的适应性等因素而不同,还面临边疆社会稳定、民族宗教问题等挑战,应该有不同于东、中部国家中心城市的功能选择和发展路径。

3 西部国家中心城市的功能研究

西部地区地域辽阔,土地面积约为682万平方公里,约占全国总面积的72%;人口约为3.9亿,占全国总人口的27%,是国家重要的能源、资源保障供应地,同时也是贫困区、欠发达地区较集中分布区域,生态环境敏感脆弱,是我国重要的生态安全屏障。西部地区在西北方向是欧亚大陆联系的陆路通道,西南方向是面向印度洋开放的前沿阵地,具有维护国家安全与边疆稳定的战略意义,自古就是关系国家边疆稳定和民族交流的战略地区。西部地区又是我国众多少数民族汇聚之地,与“一带一路”国家地缘相连,民族相通,是国家间次区域合作的前沿,对于稳定国家地缘政治、发挥大国经济优势具有重要作用^[2]。

3.1 西部国家中心城市的功能体系构建

3.1.1 “一带一路”倡议的战略认知

2013年9~10月,习近平总书记在出访中亚和东南亚国家期间,先后提出共建“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”的重大倡议(“一带一路”倡议),得到国际社会高度关注。“一带一路”倡议具有以下意义:合作共赢的经贸往来、资源能源的安全保障、文化交融的联系纽带、和平崛起的命运共同体。

3.1.2 核心责任

在“一带一路”倡议下,西部地区

在国家战略格局中的地位正在上升,成为承担我国面向欧亚大陆和太平洋的战略脊梁,而西部国家中心城市的功能不仅关乎自身及其城市群的发展,更关乎国家战略的落实,因此在城市功能的优化上更应强调国家责任的担当。

(1)文化方面。重庆、成都和西安均为国家历史文化名城。重庆是巴渝文化的发祥地,革命文化、三峡文化和移民文化等也极具特色;成都具有独特的古蜀文化、三国文化、水利文化和饮食文化等,是最热门的旅游城市之一;古都西安,是华夏文明集萃之地,世界四大文明古都中唯一的东方代表,文化是其最独特的战略资源。因此,保护好文化载体、传承好历史文化、打造好文化地标是西部国家中心城市建设过程中肩负的重要责任。

(2)安全方面。西部地区疆域辽阔,资源丰富,自古以来都是西向开放的前沿地区和固守边疆的战略要冲,但也是我国欠发达地区主要分布区域,“西部安,则国家安”;同时,西部地区生态环境敏感脆弱,是我国重要的生态安全屏障。在新的背景下,西部国家中心城市应积极担负起引领西部地区全面快速发展的重任,在维护国家安全和边疆稳定方面发挥积极作用。

(3)开放方面。“一带一路”倡议使国家对外开放格局转变为东西双向开放的全新格局,西部地区也由内陆腹地成为向西开放的前沿。“一带一路”的核心是开放,西部国家中心城市作为内陆开放的门户,应肩负起建设内陆型改革开放高地的责任,扩大开放领域和开放层次,以开放促发展,引领区域全面打造开放型经济,实现西部地区快速发展。

3.1.3 面临挑战

(1)集聚能力不强。城市的集聚能力跟经济发展水平密切相关。近年来,重庆、成都和西安的经济发展虽然迅速,但由于底子薄,无论是经济总量还是人均GDP等指标都与国内先进城市存在一定差距。2017年,3座城市的人均GDP

排在9座国家中心城市的后三位。在产业方面,重庆产业内部结构升级缓慢,传统产业比重过高,支柱产业单一;成都技术密集型产业比重低,产业转型升级压力较大;西安工业不大不强,短板明显,且三产品品质不优。总体来说,3座城市总体经济实力有待提升。

(2)枢纽地位不显。城市枢纽地位往往反映了其在城市网络中的地位,是国家中心城市发展的基础支撑。重庆、成都、西安3座城市虽为全国综合交通枢纽,但都有不足:成都航空枢纽能级全国第四,但国际联系不强,空港国际旅客吞吐量不及广州的1/3,蓉欧班列满载率不到50%;西安“米”字形高速公路、高速铁路网基本形成,但过境通道特征明显,机场国际航线数量较少,空港、陆港多式联运方面协调不足,枢纽地位不显著。

(3)创新不足。国家中心城市大多是科技创新要素资源的集聚地,创新驱动应成为推动城市转型的第一动力。2017年,重庆、成都和西安3座城市R&D(研究与开发)经费支出占GDP比重分别为1.5%、2.1%、4.1%,远低于北京、上海、深圳等先进城市水平;拥有国家重点实验室分别为8个、10个、14个,“985”“211”重点高校分别为2所、5所、7所,这两方面重庆相对较少。专利授权数较多的成都也仅为上海的1/10,西安的专利数与其科研院所、高校的数量极不相称,科研转换能力不足。

3.1.4 基于西部地区的城市功能体系

国家中心城市的功能大都具有综合性,除去一般性功能,根据西部地区自身实际,结合其在国家和区域层面承担的核心责任及面临的挑战,本次研究提出西部国家中心城市应构建“3+3”特色功能体系,即三大塑造类功能(文化功能、开放功能、安全功能)和三大强化类功能(辐射功能、枢纽功能、创新功能)(图4)。

(1)文化功能是核心特色。文化是一座城市的灵魂,文化软实力更是影响国家和地区竞争力的重要因素。西部国家

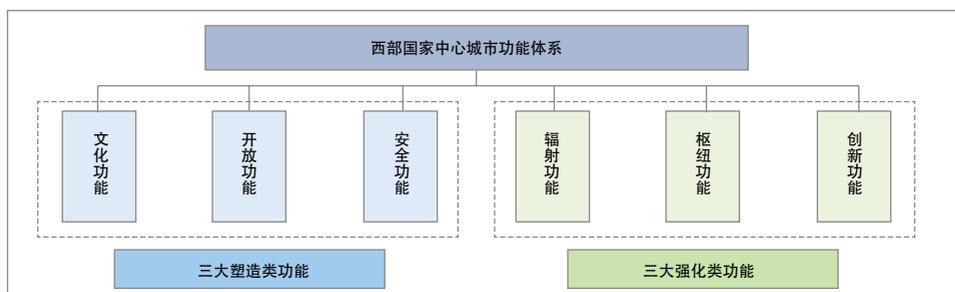


图4 西部国家中心城市“3+3”特色功能体系图

中心城市承载着厚重的历史文化、丰富的传统文化及多样的地域文化，在其发展过程中应主动承担文化创新发展的历史责任和使命担当，成为国家形象的重要代表，充分发挥文化引领功能，树立良好文化形象、打造特色文化品牌，让文化成为促进城市长期发展的动力。

(2) 开放功能是提升途径。参与国际化竞争是国家中心城市必须承担的历史使命。随着“一带一路”建设和西部大开发的推进，西部已成为开放前沿，西部国家中心城市应深度融入“一带一路”倡议及我国的对外开放战略，加快自由贸易区和综合保税区等对外开放平台的建设，打造内陆改革开放新高地，以全方位对外开放提升其国际化水平。

(3) 安全功能是根本保障。西部地区的稳定直接影响到国家对外和对内两个方面的安全，良好的经济是西部地区社会稳定、地区安全的压舱石。作为西部地区的引擎和龙头，西部国家中心城市不仅应以发展促稳定、保安全，还要注重生态安全，更要承担起带动整个西部地区发展的重担。

(4) 辐射功能是首要责任。显著的空间辐射功能是国家中心城市的一大特点。西部国家中心城市总体显示出集聚功能不足、辐射带动能力不强及首位度较高的特征。为实现所在城市群或区域的快速发展，西部国家中心城市应从经济总量、城市人口规模等方面发展壮大自身、提升能级，增强集聚力、辐射力和带动力，最终承担起引领带动整个西部地区共同发展的国家使命。

(5) 枢纽功能是重要基础。枢纽是人

流、物流、资金流和信息流的物理通道，也是衔接其他区域与世界联系的桥梁和纽带。西部国家中心城市作为内陆腹地联通其他城市及国际的综合交通枢纽，应加快打造国家内陆综合门户枢纽，不断强化国际、国内综合枢纽功能，通过加大空港、陆港、信息港及大通道的建设力度，提升枢纽服务功能，使其成为发挥国家中心城市聚集和辐射作用的基础平台，以及区域经济发展的有力支撑。

(6) 创新功能是超越法宝。创新是引领发展的第一动力。西部国家中心城市虽地处内陆，但创新资源、科研平台和创新成果等创新要素基础较好、潜力较大，要坚持把创新驱动作为核心战略和推动城市转型的第一动力，加强科技与创新创业之间的相互拉动、相互叠加的效应，通过推动产业创新中心和制造业创新中心建设，打造区域创新高地，建设具有国际影响力的科技中心，最终实现西部国家中心城市发展的追赶超越目标。

3.2 小结

总之，在西部国家中心城市的建设过程中，一定要通过塑造文化、开放、安全三大功能，强化辐射、枢纽、创新三大功能，形成不同于东、中部国家中心城市的、适合自身发展的特色功能体系。

4 西安建设国家中心城市的对策

西安位于关中平原中部，北临渭河，南依秦岭，是国家地理中心，是长三角、珠三角和京津冀通往西北、西南地区的门户城市与重要交通枢纽。西安作为中

国传统文化的重要发源地和丝绸之路经济带的重要节点，将其建设成为国家中心城市是新时代我国应对全球格局变化、融入并引领“一带一路”、打造具有世界影响力及代表国家新形象的前瞻性布局，是新时代我国协调区域发展、深入实施西部大开发、推动形成关中平原城市群、谋划战略成长新空间的核心支撑，也是新时代全面提升西安城市功能、延续中华文脉、体现中国元素的现实需要。

4.1 西安建设国家中心城市的问题

4.1.1 文化产业实力整体偏弱

西安作为华夏文明的重要发祥地、世界历史文化名城，拥有数量、质量全国首屈一指的历史文化遗存，但文化资源价值未凸显，中华文化标杆地位未确立；文化产业整体实力偏弱，尚未转化为城市发展的强大内生动力。

4.1.2 对外开放水平与程度不够

西安是中国（陕西）自由贸易试验区的核心区，已初步构建起“海陆空”多式联运的立体对外开放大通道体系，但由于西安内陆型经济特征明显，国际联系度较低，经济国际化程度不高，国际影响力及参与度较国际标准有待大幅提升。

4.1.3 科技创新转化能力不强

西安的人才储备出众，科教资源与创新实力雄厚，具有领先的创新发展基础，但高校毕业生外流情况明显，科技就地转化率偏低，科教资源优势未能转化为创新优势，创新发展潜力有待深入挖掘。

4.1.4 辐射带动作用发挥不足

西安承担着带动大关中、引领大西北内陆地区发展的重任，但由于经济总量偏低，经济组织和社会管理服务的能力较弱，辐射带动周边地区经济社会发展的作用还较为有限。

4.1.5 国家级枢纽地位未充分发挥

西安是我国重要的交通枢纽城市，是中西部“米”字形高铁和高速公路网的交汇点，信息枢纽地位日渐显现，但铁路运输过境功能大，中转和集散功能

不强^[14-15]；大型枢纽的集疏运条件较差，空港面向“一带一路”开放程度不够，陆港资源集聚和衔接转换效能不高。

4.2 西安建设国家中心城市的发展对策

通过梳理西安建设国家中心城市的发展历程，在充分认识西安现阶段存在问题的基础上，结合西部国家中心城市“3+3”特色功能体系，提出西安建设国家中心城市的发展对策。

4.2.1 挖掘文化新魅力，塑造彰显中华文明底蕴的丝路文化高地

充分挖掘西安历史文化在全球城市中的独特魅力，延续中华文脉，做大做强特色文化产业，着力树立彰显中华文明的城市形象、新时代的中国形象。一是深度挖掘西安的历史文化遗产，构建完整的规划体系，将西安建设成为极具中华民族特色的国家文化展厅（图5）；二是积极营造城市现代文化氛围，引导新型文化消费，将西安建设成为极具现代气息的国家新型文化之城；三是探索具有西安特色的文化金融创新模式，降低民间资本门槛，健全要素市场体系，将西安培育成为极具成长潜力的文化创意产业之城；四是加强与丝绸之路沿线国家和城市的旅游合作，构建旅游文化产品体系，完善旅游服务平台，将西安

建设成为传承中华文化的世界级旅游目的地。

4.2.2 紧抓开放新机遇，打造聚焦欧亚面向全球的内陆开放高地

以创建“一带一路”综合改革试验区为目标，不断强化西安内陆开放的门户地位，大力深化区域联动，持续拓展“海外西安”新空间，形成全方位、宽领域、多层次的内陆进出、双向开放新格局。一是推进与丝绸之路沿线城市在交通、贸易、物流、金融等方面的合作，深化与成渝、珠三角等地区的互动协作，优化开放格局；二是建设西安国际航空港，开通更多的国际航线及货运班列，推动综合保税区、保税物流中心和出口加工区等联动发展，拓展开放通道（图6）；三是扩大“一带一路”沿线国家的经济合作，围绕西安高新区、经开区等国家级开发区，搭建一批特色鲜明、分工合理的产业开放合作新平台；四是建设包容性的国际营商环境，鼓励外资投向高端装备制造、新一代信息技术、新材料和生物医药等先进制造领域，优化开放环境。

4.2.3 创新合作新方式，建设影响全球的对外交往中心

以建设“一带一路”综合服务中心、亚欧合作交流的经贸合作中心和科技教育中心为目标，全面建设影响全球的对外交往中心。一是加快西安领事馆区建

设，完善国际社区、国际学校和国际医院等涉外服务设施，将西安打造成为“一带一路”对外友好服务中心；二是依托西安综合保税区，创建国家对外文化贸易基地，策划国际论坛、国际展览活动，将西安打造成为“一带一路”国际文化交流中心；三是引进高端产业项目，培育和引进一批具有国际竞争力的跨国企业，将西安打造成为“一带一路”国际产能合作中心；四是建设丝路国际金融机构总部聚集区，创建国内重要的离岸金融功能区，将西安打造成为“一带一路”国际金融中心；五是加快国际会展中心建设，策划具有世界影响力的大型商务会展，将西安打造成为“一带一路”国际会展中心。

4.2.4 培育经济新动能，争创具有卓越竞争力的丝路科创中心

充分发挥全面改革创新试验区、国家自主创新示范区、自由贸易试验区和国家级新区等先行先试功能，加速融入全球科技创新体系，全面建设具有卓越竞争力的丝路科创中心。一是建设一批硬科技的科技馆、展厅，推动设立国家西部技术交易中心、西安国际技术进出口促进中心，全力打造全球硬科技之都；二是发挥军工基地多、陇海通道沿线军工企业密集的优势，建设一批央地、部省、省市共建的军民融合产业园，打造以西安



图5 西安历史文化保护体系规划图



图6 西安国际陆港规划图



图7 西安铁路枢纽布局示意图

为中心、横贯关中原的军民融合产业带。
4.2.5 强化枢纽新地位，夯实国际性综合交通信息枢纽

进一步巩固、提升西安门户枢纽功能、网络辐射功能和衔接转换能力，形成连接东西、贯通南北、便捷通畅、高效安全的现代化、立体化大西安都市圈综合交通网络和开放型现代物流体系。一是强化国际国内航线的衔接，加强与“一带一路”沿线国家和地区的直航联系，建设“空中丝绸之路”，加快形成以大西安为中心的城市铁路网，建成“四主一辅”的铁路客运枢纽体系，增强枢纽能级，将西安建设成为国际性综合交通枢纽(图7)；二是以“两港、五园、十中心”的物流空间布局为依托，强化物流产业集聚发展，加快建立现代立体口岸开放服务体系，将西安建设成为开放型现代物流枢纽；三是依托西安作为全国六大通信枢纽和七大互联网直联点城市的基础与优势，建设国际一流的信息化服务基础设施中心，将西安建设成为国家通信信息枢纽和面向全球的信息港。

5 结语

随着国家“一带一路”倡议的实施，我国将形成陆海内外联动、东西双向互济的多中心、网络化开放格局，国家中心城市将成为这一全面开放格局的核心

增长极，其建设不仅能够推动区域协调发展，成为国家对外开放的门户，还能逐步成为参与国际竞争的平台。国家中心城市的功能构建是其成为核心增长极的关键要素，基于此，本文从国家中心城市的功能研究入手，综合分析我国现有9座国家中心城市的发展背景、发展腹地、发展效果和承载功能后得出：国家中心城市因其所处的发展阶段不同、肩负国家责任不同，承载的功能和发展路径的选择应有差异，特别是在我国现阶段新的发展背景下，西部地区的国家中心城市应以国家战略为重，不同于其他地区的发展逻辑，不能仅以效率为导向，而应以“一带一路”的视角、面向世界的胸怀来构建其特色性的功能体系，在辐射、枢纽、创新等功能基础上，凸显其文化、开放、安全三大功能，体现其国家责任担当。

[注释]

- ①资料来源：百度百科。
- ②资料来源：中国城市规划设计研究院编制的《全国城镇体系规划(2016—2030年)》(讨论稿)。
- ③资料来源：《中国中心城市指数研究报告：国际竞争本质上是中心城市的竞争》。
- ④资料来源：《北京56家企业入围世界500强》，参看《北京日报》2017年7月26日第12版。
- ⑤资料来源：《中国城市竞争力报告NO.16——40年：城市星火已燎原》。

[参考文献]

- [1] 李晓江. “钻石结构”——试论国家空间战略演进[J]. 城市规划学刊, 2012(2): 1-8.
- [2] 杨保军, 陈怡星, 吕晓蓓, 等. “一带一路”战略的空间响应[J]. 城市规划学刊, 2015(2): 6-23.
- [3] 住房和城乡建设部城乡规划司, 中国城市规划设计研究院. 全国城镇体系规划(2006—2020年)[M]. 北京: 商务印书馆, 2010.
- [4] 克里斯特勒. 德国南部中心地原理[M]. 北京: 商务印书馆, 2010.
- [5] John Friedmann, Goets Wolff. World City Formation: An Agenda for Research and Action[J]. International Journal of Urban and Resional Research, 1982(3): 309-344.
- [6] Saskia Sassen. The Global City: New York, London, Tokyo[M]. Princeton: Princeton University Press, 1991.
- [7] Peter J, Taylor, D.R.Walker. World Cities: A First Multivariate Analysis of Their Service Complexes[J]. Urban Studies, 2001(1): 23-47.
- [8] 陈江生, 郑智星. 国家中心城市的发展瓶颈及解决思路——以东京、伦敦等国际中心城市为例[J]. 城市观察, 2009(2): 14-20.
- [9] 朱小丹. 论建设国家中心城市——从国家战略层面全面提升广州科学发展实力的研究[J]. 城市观察, 2009(2): 5-13.
- [10] 周阳. 国家中心城市: 概念、特征、功能及其评价[J]. 城市观察, 2012(1): 132-142.
- [11] 尹稚, 卢庆强, 欧阳鹏. 基于国家战略视野的国家中心城市建设[J]. 北京规划建设, 2017(1): 6-10.
- [12] 宋思曼. 国家中心城市功能理论与重庆构建国家中心城市研究[D]. 重庆: 重庆大学, 2013.
- [13] 赵健, 孙先科. 国家中心城市建设报告(2018)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2018.
- [14] 袁牧, 秦芳. “一带一路”战略背景下中国城市和城乡规划未来[J]. 规划师, 2016(2): 5-10.
- [15] 李琪, 朱楠. “一带一路”战略下西安开放开发新高地规划建设策略[J]. 规划师, 2016(2): 31-37.

[收稿日期] 2019-02-22

武汉建设国家中心城市的目标愿景及核心策略

□ 王智勇, 杨体星, 黄亚平, 胡海艳, 许 莉

[摘要] 国家中心城市是我国城镇体系规划中的最高层级。文章从国家中心城市的内涵与功能要求入手, 结合国家发展新形势对武汉发展提出的要求, 基于武汉建设成为国家中心城市的必要性、目标愿景及职能定位, 对比分析武汉与北京、上海、广州、重庆、天津五大国家中心城市的差距, 提出武汉建设国家中心城市的四大核心策略: 构建睿智增长的城乡空间格局、塑造具有竞争力的创新城市、打造内联外通的综合交通枢纽城市、建设更具魅力的生态宜居水城。

[关键词] 国家中心城市; 目标愿景; 职能定位; 规划对策

[文章编号] 1006-0022(2019)09-0019-07 [中图分类号] TU984 [文献标识码] B

[引文格式] 王智勇, 杨体星, 黄亚平, 等. 武汉建设国家中心城市的目标愿景及核心策略 [J]. 规划师, 2019(9): 19-25.

Planning Vision and Strategies for Building Wuhan into a National Central City/Wang Zhiyong, Yang Tixing, Huang Yaping, Hu Haiyan, Xu Li

[Abstract] National central city is the highest level in the hierarchy of Chinese urban system. The paper analyzes the connotation and functional requirement of national central city, and the necessity, vision, and functional orientation of building Wuhan into a national central city. With a comparative study of Wuhan and other five national central cities: Beijing, Shanghai, Guangzhou, Chongqing, and Tianjin, the paper proposes four major visionary strategies: a smart growing urban-rural layout, a city of innovation with competitiveness, a comprehensive transportation hub, and a charming and ecological water city.

[Key words] National central city, Vision, Functional orientation, Planning strategies

“国家中心城市”的概念缘起于2007版《全国城镇体系规划(2006—2020年)》。2010年发布的《全国城镇体系规划纲要(2010—2020年)》进一步明确了这一概念, 并确立了北京、上海、广州、天津和重庆五大国家中心城市。2016~2018年, 国家发改委及住建部先后发函支持成都、武汉、郑州和西安建设国家中心城市。

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。其主要有两大功能: 一是对内功能。国家中心城市作为国家城镇体系当中最重要的节点之一, 具有组织某一个完整地域范围内要素集聚和分配等的核心功能。二是对外功能。国家中心城市是国家面向国际社会的门户, 应当具有一定的国际化特征,

[基金项目] 国家自然科学基金项目(51408248、51478199、51608213、51778253)、国家留学基金委项目(CSC No.201706165048)、青年千人计划基金项目(D1218006)、武汉市科技局软科学研究计划项目(2017040206010239)

[作者简介] 王智勇, 博士, 注册城乡规划师, 华中科技大学建筑城规学院副教授、硕士生导师, 湖北省城镇化工程技术研究中心副教授, 美国华盛顿大学访问学者。

杨体星, 华中科技大学建筑城规学院硕士研究生。

黄亚平, 华中科技大学建筑城规学院院长、教授、博士生导师。

胡海艳, 硕士, 规划师, 湖北省规划设计研究院主创设计师。

许 莉, 通讯作者, 高级规划师, 武汉市规划研究院主任工程师。

是一国发展外向型经济、推动国际文化交流的前沿阵地，其金融、贸易、文化和管理等的中心地位能够超越国家概念。总的来说，国家中心城市一般具有五大核心功能：国际或国家级的门户枢纽、经济组织中心、创新中心、文化中心和政策示范平台。

当前，国家正处于促进区域协调发展和经济发展转型的关键时期，武汉需要承担起国家空间支点的责任，建设国家中心城市成为武汉城市发展的必然选择，其在明确优势和差距的前提下，需要通过战略谋划完成自身突破和转型升级。

1 武汉建设国家中心城市的必要性

1.1 经济全球化带来全球城市体系的扁平化，需要武汉成为专业节点城市

全球化背景下的国家竞争，其实质是核心城市、世界级城市的竞争，是世界级城市群的竞争。随着经济全球化的加深，中国参与国际竞争需要更多城市进入世界体系，以提升国家的世界影响力。与世界发达国家相比，中国的世界级城市不仅在数量上处于落后位置，在地理位置上也全都位于沿海地区。

广阔的中部内陆地区作为国内生产资料和劳动力的供应基地、内需消费的潜在市场，迫切需要一个能够直接开放、对接全球经济体系的门户核心城市，而经济全球化带来了全球城市体系的扁平化，为武汉成为专业职能节点城市提供了机遇。随着世界城市体系从金字塔形层次结构走向扁平化的网络式结构，世界经济发展重心向亚太地区转移，武汉应当承担起内陆开放的国家责任。

1.2 武汉处于世界经济与我国中部经济衔接的空间枢纽位置，需要其发挥流通组织中枢的国家功能

随着国家经济活动区域化格局的逐渐形成，区域间的物流联系增强。为实现区域流通和市场贸易功能，国家需要建设一个在沿海—内陆、东西南北之间

实现高效、快速集散转换的枢纽。武汉特殊的空间区位使其需发挥流通组织中枢的国家功能。

从全球化态势看，武汉处于世界经济与我国中部经济衔接的空间枢纽位置，人流、物流、信息流在武汉汇集，而后与国家级世界经济体系连接。从中部整体格局看，武汉是中部地区最为重要的门户之一，是中部对外联系和交往的窗口。

从地理位置上看，武汉位居国家地理位置的中央，具有先天的区位优势，距离各大经济区域核心均在1000 km左右，在空间上成为最便捷的转运集散交流中心。此外，武汉具有以长江航道为依托、辐射中西部、通达江海的交通体系，能够有效降低国家物流运输成本，有利于充分利用长江内河水运，重整国家运输体系。

1.3 推动区域协调发展，需要武汉成为引领区域的国家空间支点

近年来，我国的发展战略重点逐渐从沿海向内陆延伸，长江中游城市群进入国家核心城市群，武汉所在的中部地区、长江中游城市群及武汉城市圈成为国家空间战略下的增长极。武汉城市圈是国家“两型”建设试验区，武汉则是国家中部崛起战略的战略支点，是长江中游城市群提出“一极、三区”中的引领者（中国经济新增长极、新型城镇化示范区、内陆开放合作先行区、“两型”社会建设引领区），也是湖北省新“四化”先行区。因此，完善国家城镇空间格局，引领和培育中部国家增长极，推动区域协调发展，需要武汉承担起国家空间支点的责任。

1.4 引领中部崛起，促进长江中游城市群建设，需要武汉发挥区域带动作用

长江中游城市群由跨越三省的三大城市群（以武汉为核心的武汉城市圈、以长沙为核心的环长株潭城市群、以南昌为核心的环鄱阳湖城市群）共同构成，是

国家空间战略下新的经济增长极。目前鄂湘赣三大城市群仍以外向联系为主，内聚联系不强，难以形成强有力的区域辐射能力。因此，中部国家增长极的核心任务，是培养国家级的中心城市，形成空间支点，从而加强对地区的辐射带动和核心引领，以增强地区联合发展的内聚力。武汉作为长江中游城市群中实力最强的城市，有能力、有基础、有责任建设国家中心城市，承担起引领区域发展的空间责任。

2 武汉建设国家中心城市的目标愿景与职能定位

2.1 城市发展阶段与动力

按照《武汉2049远景发展战略规划》及《城市远期—远景空间布局框架研究》，将武汉建设国家中心城市乃至国际化大都市的整个过程分为中部中心城市、国家中心城市及国际化大都市3个发展阶段。每个发展阶段在发展动力、空间表现、产业表现和职能特征上都有所差异（表1）。

2.2 城市发展目标与定位

基于国家对武汉的功能要求和武汉自身的优势条件，确立“功能目标+软实力目标”两条目标线索，提出武汉国家中心城市的总体目标定位为“四个中心、两个都城”，将武汉建设成为更具竞争力、更可持续发展的国家中心城市。其中，“四个中心”指国家商贸流通中心、国家先进制造业中心、国家科教创新中心和综合交通中心；“两个都城”指魅力文化之都、生态宜居水城。

(1) 国家商贸流通中心。依托武汉的区位优势和长江航运优势，发展物流产业，打造国家级的综合物流枢纽中心。同时，逐渐建立以现代服务业为主导的现代产业体系，全面增强商贸会展、高端零售、金融及电子商务等功能，形成具有全国影响力的商贸中心。

(2) 国家先进制造业中心。依托武汉现有的工业基础，积极发展高技术含量、

高附加值的高新技术产业；摒弃产出效益差的一般性制造业，发挥武汉的科研优势，对传统优势产业实施技术改造和产品升级，将武汉打造成为具有区域引领和辐射作用的先进制造业基地。

(3) 国家科教创新中心。武汉是我国三大智力密集区之一，科教实力和科研技术水平居于中部第一、全国第三，是全国一流的科教资源和国家级创新示范平台。依托东湖自主创新示范区，实现产研一体发展，打造高新技术产业和战略性新兴产业集聚的国家创新产业基地，使其成为全国重要的创新服务平台和创新要素集聚中心。

(4) 国家综合交通中心。武汉是全国八大铁路枢纽之一、全国七大航空枢纽之一及长江中游的航运中心，依托其独特的区位优势和九省通衢的综合交通条件，将其打造成为面向全国的综合交通运输枢纽。

(5) 魅力文化之都。武汉是国家历史文化名城，未来应深入挖掘商业文化、码头文化和市民文化，以及水城、诗城、车城、钢城和桥城等文化，结合荆楚文化与现代都市文化，打造楚汉风格的城市名片，扩大“百湖之城、百府学都”的世界知名度。深入挖掘文化要素和资源，搭建内陆开放与文化交流的平台，形成具有武汉特色和国际影响力的文化品牌都市。

(6) 生态宜居水城。武汉号称“百湖之城”，丰富的水资源是城市的特色和标志。应对江湖资源进行整体提升，理水营城，塑造“江、山、城、湖”相宜的生态格局和城市特色，打造独一无二的生态绿色水城，使其成为高品质生活服务和文化休闲的首选宜居城市。

3 武汉建设国家中心城市的目标与差距

通过比较分析武汉在经济发展、产业结构等方面与其他国家中心城市的差距，探寻武汉建设国家中心城市的路径。

表 1 武汉建设国家中心城市的 3 个阶段及主要特征

对比项	2015 ~ 2020 年	2020 ~ 2030 年	2030 ~ 2049 年
阶段特征	阶段 1: 中部中心城市稳定地位阶段 (先进制造业加速提升、突破式发展阶段)	阶段 2: 国家中心城市成长、成熟阶段 (先进制造业向生产性服务业转型发展阶段)	阶段 3: 国家中心城市成熟、稳定阶段、世界城市体系专业型节点城市发展阶段 (服务业主导、中心职能的突显阶段)
发展目标	中部中心城市	国家中心城市, 世界城市体系专业型节点城市	国际化大都市
发展动力	要素投资型驱动力——以先进制造业为引擎	工业与服务业“双轮”驱动, 生产性服务业加速	服务业主导、核心服务职能提升
空间表现	核心加密提升、副城功能完善, 新城有效培育	外围副城与边缘新城成熟, 全域都市区形成	“1+8”都市圈一体化成长, 中国经济第五极核——中三角五角形地区成长
产业表现	工业加速提质发展, 生产性服务业逐渐强化	工业加速, 服务完善; 生产性服务业快速发展, 制造业区域转移	以生产性服务业与区域消费服务业为主导
职能特征	中部技术创新中心、先进制造中心、国家交通门户、贸易、现代物流中心	区域金融中心、亚太总部集聚、国家交通门户、国家贸易、现代物流、高端制造中心	文化集聚度、国际交通门户, 国际企业总部、金融、创新、现代物流、贸易、高端制造中心

表 2 武汉与中国国家中心城市经济指标 (2017 年)

排名	城市	GDP/ 亿元	总人口 / 万人	人均 GDP/ 万元	GDP 较上年增速 / %	2017 年货物进出口总额 / 百万美元
1	上海	30 133.86	2 418.33	12.66	6.9	476 196.65
2	北京	28 014.94	2 170.70	12.90	6.7	324 017.42
3	广州	21 503.15	1 449.84	15.06	7.0	143 249.69
4	天津	18 595.38	1 556.87	11.89	3.6	112 919.17
5	重庆	19 500.27	3 075.16	6.34	9.3	66 601.11
6	武汉	13 410.34	1 089.29	12.31	8.0	28 597.09

3.1 经济发展水平：综合经济实力偏低，外向型经济发展滞后

与上海、北京、天津等五大国家中心城市对比可以看出，武汉的经济总量相对较低，增速较快，人均水平不高。从经济总量上看，武汉与五大国家中心城市有较大的差距；从经济效率上看，2017 年武汉人均 GDP 为 12.31 万元，居中间水平；从经济增长速度上看，与北京、上海的 GDP 增速相比，2016 ~ 2017 年武汉与重庆、天津、广州都呈现快速增长态势；从经济外向程度上看，武汉与五大国家中心城市相差悬殊，货物进出口总额不在同等数量级（表 2）。

3.2 产业结构水平：第二、第三产业并重，传统制造业主导，服务经济不强

在产业结构方面，从与五大国家中

心城市的对比看，武汉第二、第三产业的比重比较接近（均接近 50%），产业结构与第一梯队的北京、广州、上海相差巨大。武汉的第三产业比重不高，服务经济不强，不能体现其作为中部地区区域性中心城市的重要地位。

武汉的制造业总量能级较低，体系完备但缺少国家级战略性优势产业，以传统制造业为主导。与其他城市相比，武汉支柱产业的国家级影响力有限，缺少国家战略性产业项目，很难发挥其对国家产业经济的重大影响。武汉的制造业空间绩效水平整体不高，其工业用地效益也与其他国家中心城市存在差距。此外，武汉的金融市场体系发育不足，金融业总体规模小，内部结构发展不平衡。武汉的总部经济欠发达，拥有总部性质的企业和机构数量少，层次较低，具有区域经济控制功能的金融商务区亟

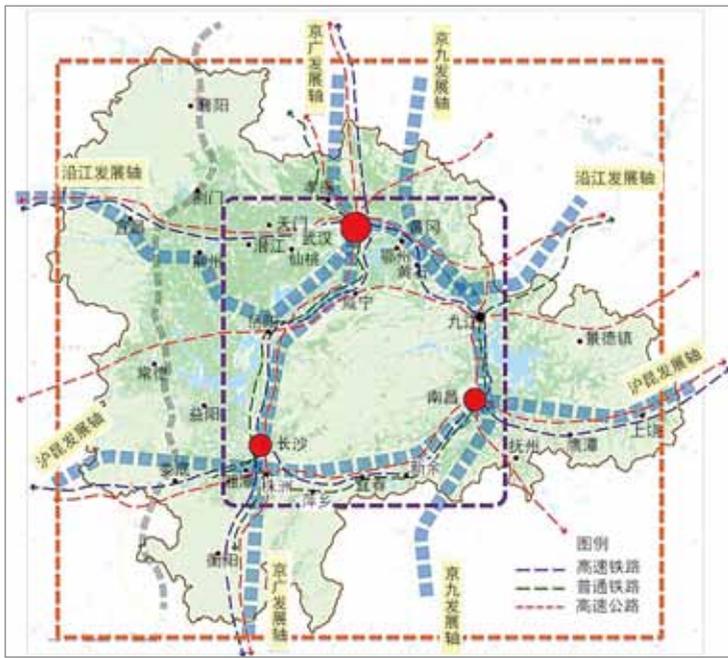


图1 长江中游城市群空间结构图

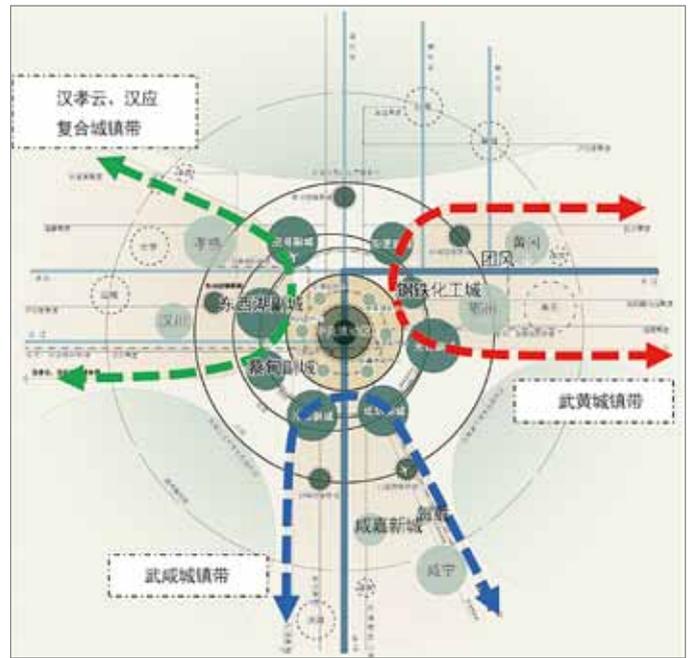


图2 武汉大都市区“一核、三带、三扇面”近域空间结构图

待发展培育。

3.3 区域作用水平：强干弱枝、一枝独秀，产业发展缺乏区域带动

在“1+8”武汉城市圈中，武汉的GDP是其他8座城市GDP总和的1.36倍，占9座城市总量的57.65%，一市独大的格局难以形成相互支持的局面。与其他五大国家中心城市和其所在的城市群相比，武汉缺乏区域城市的支撑。在国际化的背景下，中心城市的区域功能需要通过为区域提供服务来体现，中心城市将成为帮助整个区域进军国际市场的生产性服务基地。武汉的产业与周边城市的关联度差。武汉作为中心城市，其工业领域几乎覆盖了二级城市所有的主要产业，使二级城市中具有比较优势的产业领域不多，市场竞争力不强。

3.4 创新研发能力：武汉拥有丰富的科教资源，但知识产权转化明显不足

武汉现有科教研发机构165个，仅次于上海和南京，每万人中大学生数量为1291人，位居第一。丰富的教育资源是武汉科技研发实力雄厚的重要支撑，但武汉在科技研发方面的投入仅占GDP比重的1.54%，不及上海、广州、天津、

南京和成都等城市。此外，武汉在科技研发产出方面能力不强，知识产权转化明显不足，专利授权量为11588件，排在七大城市之末，但其高新技术产业产值占工业总产值比重的40.76%，在七大城市中位居第二位，仅比南京低0.04%。

3.5 区域发展格局：“中四角”区域化格局初显，武汉中心城市地位需进一步提升

作为国家“两纵两横”开发轴线中的一条主轴，长江经济带是国家未来10年战略部署的集中体现，沿江发展已成为共识。从发展现状看，目前长江中游城市群与沿海三大城市群相比还存在较大的差距，尤其在地均产值、人均GDP和人口密度等指标上均处于落后地位。由长江中游城市群组成的“中四角”区域化格局初显，发育程度、城市群紧凑度均有待提升。

武汉城市圈在长江中游城市群中发展基础及条件较好，城市群发育程度及城市群紧凑度均排在长江中游5个城市密集区的首位，武汉中心城市地位明显。但是，从各个城市的第二、第三产业发展状况看，武汉缺乏周边城市强有力的发展支撑。武汉是“中四角”区域的门

户城市，生产性服务业优势突出，需要进一步提升中心城市地位。

4 武汉建设国家中心城市的核心策略

建设成为国家中心城市是武汉城市发展的目标。为实现这一目标，武汉必须在明确自身地位和优势的基础上，对城市发展进行准确定位，本文基于建设国家中心城市的目标和差距，从空间、产业、交通、生态等多维度提出武汉建设国家中心城市的核心策略。

4.1 构建睿智增长的城乡空间格局

4.1.1 引领区域协同发展

中心城市的发展，需要区域的支撑和带动。作为长江中游城市群和武汉城市圈的中心城市，武汉应充分发挥区位优势，主动引领区域协同发展，尤其是引领长江中游城市群协同发展。武汉应依托“一带一路”倡议、长江经济带等国家战略，引领长江中游城市群参与全球竞争，共同打造中国新经济增长极（图1）；依托长江沿线城镇作为发展基础，打造沿江城镇密集带；壮大三大城镇密集带（即武汉与长沙、武汉与南昌、长沙与南昌之

间的三大城镇密集带), 积极培育重要城市节点(即依托沪汉蓉、沪昆和京广等廊道培育重要城市支点)。

4.1.2 统筹大都市区一体化发展

作为超大城市, 需要从更大的空间范围高度统筹谋划城市未来的发展, 加快建设国家中心城市, 深化落实“一带一路”倡议、长江经济带、全面创新改革试验等国家战略任务。武汉需要由市域走向区域, 实现区域同城化、一体化发展。具体来讲, 武汉应积极对接近邻城市, 加强近(武)汉地区的空间统筹,

培育边缘新城; 拉开骨架, 构筑区域一体化的大都市区格局。武汉大都市区范围是距武汉核心半径 100 km 内“1+8”城市圈主体城市区域, 空间范围覆盖武汉近域的鄂州、黄冈、孝感、咸宁、天门、仙桃和潜江等城市, 形成以武汉全域都市区为中心, 以“1+8”城市圈近域城市为辅助的城市空间格局。在城镇功能和发展定位上, 重点打造各自特色, 结合产业分工和基础设施网络布局, 形成武汉大都市区空间, 进而构筑武汉国家中心城市的支撑体系, 实现大都市区的一体化发展。

规划在武汉大都市区层面, 形成多核圈层、轴向拓展型的结构模式, 构建“一核、三带、三扇面”的近域空间结构(图2)。“一核”, 即以武汉都市区为区域发展核心。

“三带”, 即重点打造 3 条近域城市发展带, 推动武汉城市圈一体化发展(图3): 一是顺应时势、优化东翼——对接武黄城市带, 面向昌九城市圈、皖江城镇带; 二是强化南部、拓展新轴——对接武咸城市带, 面向长株潭城市群, 三是重构西翼、整合提升——对接汉孝云、汉应复合城市带, 面向襄宜、成渝城市群。“三扇面”,

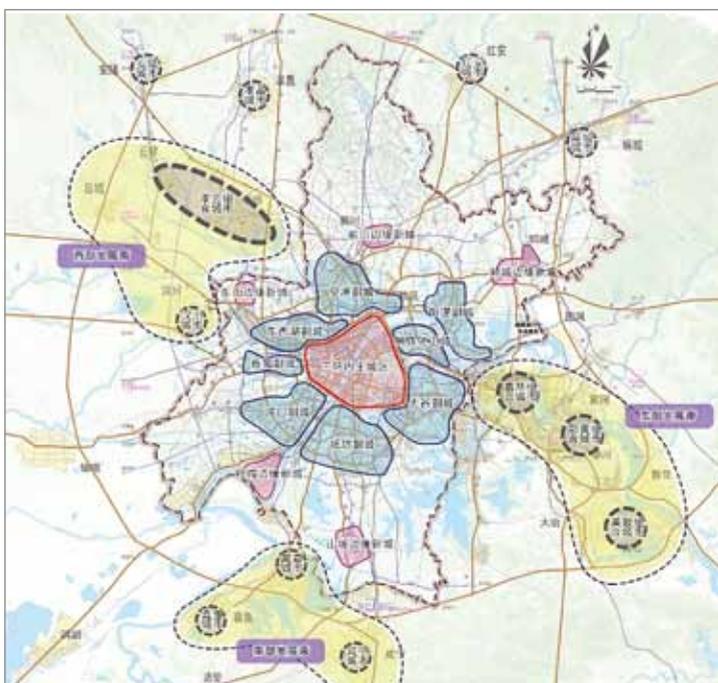


图3 武汉城市圈3条区域发展带规划图

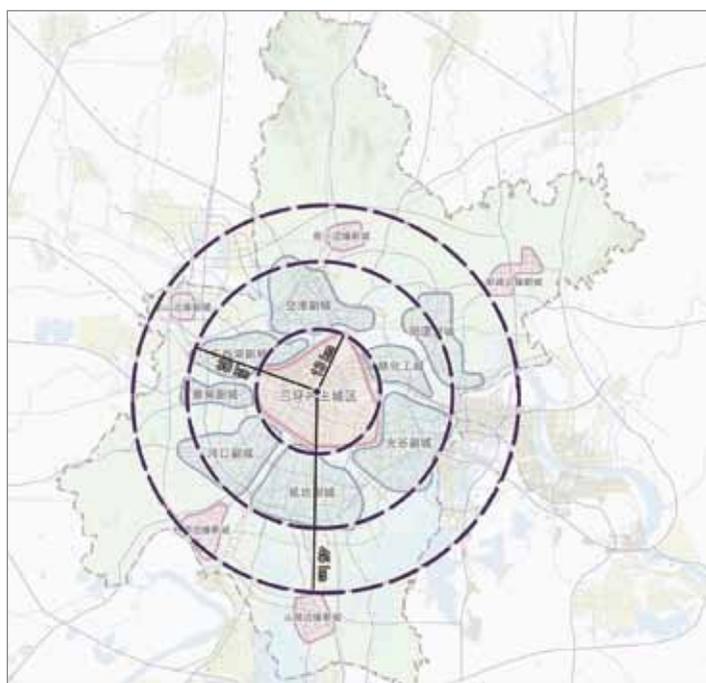


图4 武汉都市区圈层层级化城市空间模式图

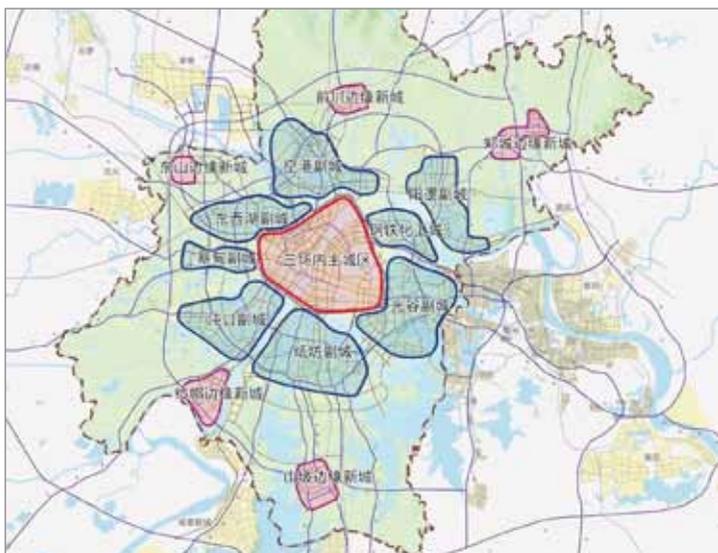


图5 武汉都市区“185”全域空间组织框架图

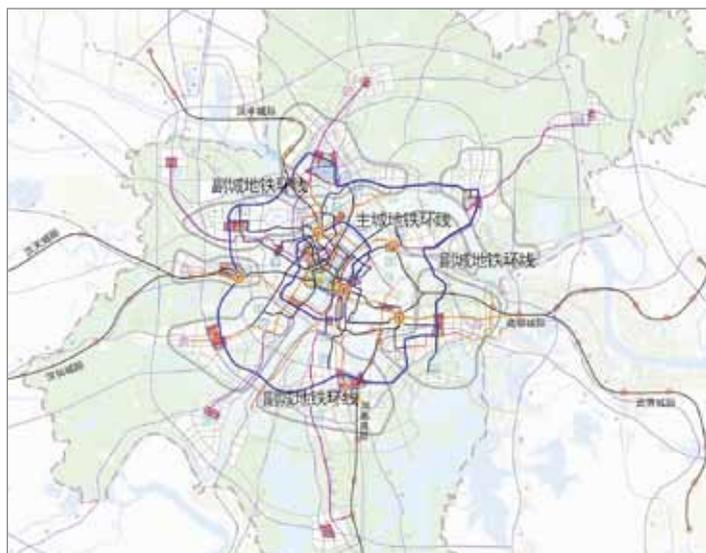


图6 以轨道交通引导居民生活空间重构示意图

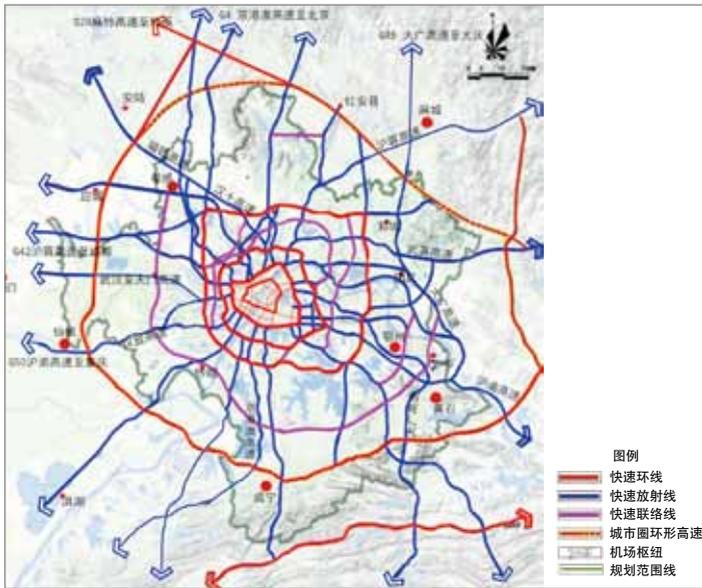


图7 武汉大都市区高快速路规划图



图8 武汉都市区生态空间结构图

即对接区域三大生态扇形区：向北对接大别山生态屏障，形成山地型生态扇形区；向西南方向对接江汉平原水网地区，形成平原型生态扇形区；向东南方向对接梁子湖、幕阜山形成湖网型生态扇形区。

4.1.3 构建全域都市区空间体系

上轮总规确定的都市发展区已难以满足武汉远期空间高速发展与多元化功能模块转移和融合发展的需求，远期都市区范围从原来的3261 km²拓展为全市域范围。

都市区是武汉城市化重点发展的区域，将成为武汉未来建设国家中心城市的主要空间。在进行以现代服务业为重点的“都心升级”和“展都转移”后，规划以先进制造业、生产者服务业为代表的职能相互支撑、多元错位发展的副城及柔性化特色发展的边缘新城，共同构成全域都市区的城市空间体系；依托区域性复合交通干道，通过生态绿地分隔，形成多轴向、多中心的城镇发展格局。

在无重大题材或政策优势的背景下，中心城扩散、区级经济竞争将促使城市相对均衡发展，形成由主城、副城和边缘新城组成的“圈层级式城市”（图4），并打造“185”都市区全域空间组织框架（图5）。主城圈是指1个主城区，圈层半径约为13 km；副城圈包括8个副城区（即8个较为成熟的“日常生活圈”），

圈层半径约为30 km；边缘新城圈包括5个边缘新城，圈层半径约为45 km。其中，核心圈即由三环线界定的主城区范围；近郊圈即在三环内主城区边缘重点打造8个副城，分别为空港副城、东西湖副城、沌口副城、纸坊副城、钢铁化工城、光谷副城、阳逻副城和蔡甸副城，并在空间上环绕主城均衡分布；远郊圈即在副城外、交通便利的地区培育5个具有一定人口及建设用地规模的边缘新城，包括前川边缘新城、郑城边缘新城、纱帽边缘新城、山坡边缘新城和东山边缘新城。

4.2 塑造具有强竞争力的创新城市

4.2.1 塑造国家现代服务中心

强化金融、商务、商贸等现代服务业的发展。武汉应依托现有的区域产业集群，整合区域生活消费品产业，引导各类市场积聚，形成规模化、专业化、多样化的商贸中心；强化金融功能建设，注重功能培育和特色发展，形成与其他国家中心城市优势互补、错位发展的特色金融中心。

4.2.2 形成国家先进制造业中心

(1) 要完善产业体系，积极谋划高端制造业体系。巩固和培育新兴产业集群；聚焦信息技术、生命健康和智能制造三大领域，构建有机更新的迭代产业体系；加速传统产业转型与智能化升级；优化

产能结构，促进互联网、云计算、大数据与制造业深度融合，提升智能制造水平。

(2) 要优化产业空间布局，促进先进制造业集约、集聚、集群发展，推动形成高端制造产业基地、重点产业园区和新型产业社区3类产业空间。主城区发展创新、创意园区；副城和边缘新城结合光谷、沌口、临空、阳逻四大板块实现传统产业升级和新兴产业集聚。

4.2.3 打造国家科教创新中心

全面激发科教创新能力，引领知识创新，打造具有国际知名度的科教中心；促进创新转化，建设具有全球影响力的产业创新中心；同时，要优化科技创新空间格局，以东湖自主创新示范区和东湖新技术开发区“双创”示范基地为核心，联动创新节点，打造校区、园区、城区、湖区多元化的创新空间载体，加快建成具有带动力的创新型城市。

4.3 打造内联外通的综合枢纽城市

4.3.1 打造国家综合交通中心

(1) 高效整合武汉综合交通枢纽资源，以“空铁无缝换乘”和“铁水多式联运”为核心，全面提升武汉的“空、铁、水、公”枢纽功能，建立高度一体化的综合枢纽体系，将武汉建设成为国际客运枢纽和国际物流中心，并打造成为中部地区与世界联系的门户和纽带。

(2) 优化快速铁路系统布局, 塑造“十”字形铁路骨架。重点建设汉口、武汉两大铁路客运枢纽, 提升两大铁路客站的集聚度和运营组织灵活度; 培育铁路和航空合作关系, 提升武汉面向区域的通达条件; 以长江中游航运中心建设为契机, 发挥长江水运优势, 构建以“水运”为核心的低成本、低碳的综合运输体系; 以天河空港为核心, 构筑武汉国际客运枢纽, 规划控制山坡第二机场, 与天河机场、顺丰机场组成“一主(天河)两辅(顺丰、山坡)”的航空客运枢纽体系; 规划并新建兰福、武杭、京九、沿江及胶桂高铁, 构建以武汉为中心的“两纵、两横、两连、十二方向”的高速铁路网络; 以阳逻港为核心打造内陆港, 建设武汉国际物流中心。

4.3.2 塑造绿色出行示范城市

大力发展轨道交通, 构建轨道上的大武汉, 在都市区形成点到点的一小时市域铁路交通圈, 在主城区形成门到门的一小时城市轨道交通圈(图6)。打造主城区地铁环网, 重点服务中央活动区; 构建副城地铁环网——强化串联副城公共中心; 放射、延伸、连接边缘新城, 增强边缘新城公共交通可达性。全面提升公交、慢行等绿色交通体系功能, 将武汉塑造成为“轨道+慢行”引领型的绿色出行楷模, 成为超大城市“绿色交通”的典范。

4.3.3 构筑区域一体的路网系统

在大都市区构建“轴、环、网”结合的高快速路网体系, 在主城和城区次区域构建相对独立的次、支路网体系; 强化重点发展轴上多层次、高等级的通道布局, 加密主城区路网微循环, 构建相对独立的新城路网体系, 打造“30—60—90分钟”可畅达主城、市域、大都市区的道路交通辐射圈(图7)。

4.4 建设更具魅力的生态宜居水城

4.4.1 彰显大江大湖特色

充分利用武汉的湖泊资源, 建设城市滨水公共活动区; 通过都市添绿和江

湖连通推进城市蓝绿织补策略, 构建“水城共生、蓝绿交织”的城市空间肌理, 突出滨江滨湖城市的风貌特色。依托山水资源禀赋条件, 构筑合理的生态框架结构, 构建都市区“一廊五带、两环六楔三核”的生态空间结构(图8)。推进长江区域生态廊道的建设和保护, 打造以举水河、倒水河、淝水河、府河和汉江为依托的5条生态水带, 围绕六大生态绿楔打造六大湖泊型郊野公园群, 结合南北山水资源形成三大生态极核。

4.4.2 传承历史文化风貌

通过历史文化资源的功能提升与保护性再开发, 传承、彰显历史文脉, 打造新时代特色空间。对武汉的历史资源和特色风貌地区进行识别、保护和合理利用, 依据各类历史建筑和街区空间类型特点, 以及所代表的文化特性, 在保护的基础上进行功能置换, 打造高品质的特色化地区。

4.4.3 塑造特色文化魅力

武汉是国家历史文化名城, 具有码头文化、荆楚文化和水城文化等多种文化载体。应深入挖掘地域文化资源, 拓展汉派文化内涵; 树立武汉地域文化品牌特色, 扩大文化传播; 通过打造长江文明传承与创新中心, 建设中部国际文化交往中心, 提升“百湖之城”的知名度和国际形象; 围绕湖、山、城, 建立自然类、历史类和都市类文化魅力休闲区, 建立多元文化魅力空间体系, 建设生态文明先行示范城市。

5 结语

党的十八大以来, 国家相继提出了“一带一路”倡议、京津冀协同发展、长江经济带发展三大战略。党的十九大进一步强调要实施区域协调发展战略, 发挥优势推动中部地区崛起, 推动长江经济带发展, 推动形成全面开放新格局。在国家战略布局中, 国家中心城市是协调区域发展的空间支点, 是代表国家参与国际竞争与合作的重要门户。武汉作

为重点培养的国家级城市群——长江中游城市群的中心城市, 在支持和引领区域率先崛起、实现区域均衡协调发展、促进区域对外开放高地形成方面责无旁贷地肩负着国家与区域层面的历史责任。以武汉为核心的武汉城市圈是当前中部地区最具实力的城市化地区, 是支撑湖北建成“促进中部地区崛起的重要战略支点”的核心区域。因此, 从新的形势和发展定位出发, 武汉建设国家中心城市的定位对于引领我国新型城镇化的健康发展及区域协调发展至关重要, 亟待进一步深入研究。■

[参考文献]

- [1] 王凯, 徐辉. 建设国家中心城市意义和布局思考[J]. 城市规划学刊, 2012(3): 10-15.
- [2] 彭丽敏. 武汉建设国家中心城市的思考——以城市功能和国家战略的动态耦合为线索[J]. 城市发展研究, 2013(1): 14-22.
- [3] 黄俊, 李军, 周恒. 国家中心城市职能评价体系建构——以武汉市为例[J]. 现代城市研究, 2018(5): 55-64.
- [4] 王智勇, 杨体星, 刘合林, 等. 城市密集区空间协同发展策略研究——以武汉城市圈为例[J]. 规划师, 2018(4): 20-26.
- [5] 罗巧灵, 丘永东. 武汉城市基本生态控制线积极引导性保护规划策略[J]. 规划师, 2018(8): 43-49.
- [6] 孙斌栋, 黄鑫楠. 上海城市非核心功能疏解研究[J]. 规划师, 2018(9): 11-17.
- [7] 黄俊, 李军, 周恒. 国家中心城市职能评价体系建构——以武汉市为例[J]. 现代城市研究, 2018(5): 55-64.
- [8] 孙晓敏, 张晓蒂, 袁鹏洲. 跨行政区划的武汉大都市区发展路径思考[J]. 中外建筑, 2017(8): 84-88.

[收稿日期] 2019-02-10

东北振兴战略下沈阳建设国家中心城市策略研究

□ 于路, 刘治国, 李越轩

[摘要] 国家中心城市是在全国具备引领、辐射、集散功能的城市, 目前已有北京、天津和上海等 9 座国家中心城市, 未来应充分考虑国土空间安全战略需要及区域均衡性与差异化发展策略, 逐步增添新的国家中心城市以承担更多的国家战略职能。东北地区是全国经济的重要增长极, 在国家发展全局中至关重要, 然而近年来出现了经济发展严重下滑等“东北现象”, 东北地区需要建设一个国家中心城市以振兴地区发展, 而沈阳具备引领东北地区发展的条件和能力。文章详细分析了沈阳建设国家中心城市的区域发展形势、优势与困境, 进而提出有针对性的发展策略, 以推动沈阳国家中心城市的建设, 引领东北地区振兴发展。

[关键词] 国家中心城市; 国土空间安全; 东北振兴; 沈阳

[文章编号] 1006-0022(2019)09-0026-06 [中图分类号] TU984.199 [文献标识码] B

[引文格式] 于路, 刘治国, 李越轩. 东北振兴战略下沈阳建设国家中心城市策略研究 [J]. 规划师, 2019(9): 26-31.

Strategy of Building Shenyang Into a National Central City under the National Strategy of Revitalizing Northeastern China/Yu Lu, Liu Zhiguo, Li Yuexuan

[Abstract] At present, there are 9 national central cities in China such as Beijing, Tianjin, and Shanghai. They play roles of guidance, radiation, concentration, or distribution in national urban development. In the future, national spatial security, regional balance, and differentiated development shall be considered, and more national central cities shall be designated to carry out national strategies. Northeastern China is an important growth pole of national economy, but experienced severe economic slowdown in recent years. Northeastern China needs a national central city to revitalize regional development, and Shenyang is capable of this function. The paper analyzes the situation, advantage, and dilemma of building Shenyang as a national central city, puts forwards specific development strategies, in order to promote Shenyang national central city development and northeastern China revitalization.

[Key words] National central city, National spatial security, Northeastern China revitalization, Shenyang

0 引言

东北地区土地肥沃、人口集聚、资源丰富, 具有优越的区位优势及重要的地缘政治作用, 东北振兴已上升为国家战略。自 2003 年以来, 党中央、国务院作出实施东北地区等老工业基地振兴战略的重大决策, 采取了一系列支持、帮助、推动东北振兴发展的专门措施^[1]。2018 年 9 月 28 日, 习近平总书记在沈阳主持召开深入推进东北振兴座谈会上的讲话指出, 东北地区是我国重要的工业和农业基地, 其在维护国家国防安全、粮食安全、生态安全、能源安全和产业安全方面的战略地位十分重要, 关乎国家发展大局^[2]。

在中华人民共和国成立初期, 我国实施重工业优先

发展战略, 东北地区由于工业生产基础较好、矿产资源丰富, 成为我国重工业基地^[3]。沈阳作为国家的重点建设地区, “一五、二五”时期, 建立了门类齐全、独立完整的工业体系, 创造了第一架喷气式飞机、第一台金属切削车床和第一台鼓风机等百余个第一, 被誉为“共和国装备部”^[4]。

然而改革开放以来, 东北地区频频出现经济衰退现象, 直至 20 世纪 90 年代初出现了经济发展严重下滑的“东北现象”^[5]。2014 年以来, 东北地区陷入经济发展低谷, “新东北现象”再次引起社会各界的关注。

新形势下, 东北地区的问题也由生存问题转变为转型发展的问題, 习近平总书记在推进东北振兴座谈会上对深入推进东北振兴提出了包括优化营商环境,

[作者简介] 于路, 工程师, 现任职于沈阳市规划设计研究院有限公司规划研究所。

刘治国, 教授级高级工程师, 沈阳市规划设计研究院有限公司规划研究所所长。

李越轩, 工程师, 现任职于沈阳市规划设计研究院有限公司编研中心。

全面深化供给侧改革;调整产业结构,促进新兴产业发展;培育现代化都市圈,构建协调发展格局等六方面要求。

面对新时期的发展困境及国家对东北地区发展的新要求,东北地区需要建设一个国家中心城市,对内辐射东北地区,对外参与国际竞争与合作。沈阳是国家级哈大交通轴上的核心城市,又是辽宁沿海经济带与东北地区内陆腹地的交通枢纽,是对接“一带一路”东通道的核心城市,因此沈阳建设国家中心城市对引领东北地区振兴发展具有重要意义。

1 “新东北现象”解析

1.1 东北地区面临的形势及重大挑战

(1) 随着我国沿海战略向内部推移,“东中西”问题不断优化,南北平衡问题逐渐成为我国区域发展的重大问题。从全国区域发展看,以北京、上海、广州等国家中心城市为核心的三大城市群正在带领东部沿海地区进入全球城市体系的“顶端”,带动我国经济、科技、文化与世界其他国家的密切联系;武汉、成都和重庆则发挥中部地区开放门户与向西开放的作用,在“十二五”期间发展速度有跨越式的提升^[6];而东北地区和西北地区尚缺乏落脚点引领区域发展,尤其是近年来的“东北现象”引起了党中央的极大重视,振兴东北战略的提出可以说在很大程度上是党和政府为平衡南北问题做出的第一个重大决策。

(2) 城市发展机遇不均衡,资源配置集中在少数城市,对东北地区城市发展关注不足。近年来,我国将面向全国的服务性功能过度集中在北上广等特大城市,迅速膨胀的人口给交通、住房、教育、医疗和环境带来巨大压力,“城市病”变得越来越严重^[7]。相反的,东北地区人口外流严重,2015年东北三省人口每年净流出260万,面临人口衰退危机,在低生育率的环境下,适龄劳动力

不足,“收缩城市”现象出现。从2015年的GDP增速看,北方六省除了天津、北京两个大城市,东北三省、华北三省成了全国发展速度最慢的地区。

(3) 从国家均衡发展和对外开放战略看,我国国土空间将面临重塑,东北急需抓住机遇,实现转型发展。“十三五”期间,我国将加速发展一批中心城市,承担全国性的功能,带动区域协调发展,形成经济发展新的增长节点。而东北地区仍是未来国家建设重镇,随着东北新一轮振兴战略的深入实施,急需一个国家中心城市来带动和引领区域发展。沈阳是东北地区的中心城市,从地缘政治和资源禀赋来说,都具备极大的发展潜力和空间,尤其在中国制造2025国家发展战略中,沈阳仍然是一个重要的阵地。

1.2 “新东北现象”的核心问题

(1) 地缘关系成为东北地区发展的“双刃剑”。东北地区处于东北亚的核心,有着得天独厚的地缘政治优势,但东北亚国际大开发一直无法进行,无疑影响了东北地区经济的发展。东北亚的国际局势尚不稳定,周边韩国、朝鲜、日本等国家之间的开发合作无法长期进行,导致本应以外向型经济为主导的优势相对较小,地缘关系在东北没有发挥出来。

(2) 体制问题是东北经济困难的根本问题。中华人民共和国成立后,东北地区因其良好的工业基础得到了中央计划经济政策的倾斜,但是这也导致了东北地区受计划经济体制的影响根深蒂固。目前,东北地区的所有制结构过于单一,尤其是国有经济占比过高,不利于市场化的推进。在经济全球化过程中,日韩、港澳台乃至北美和欧洲腾出来的部分产能均被南方地区承接,东北地区丧失了获得市场空间的机遇。

(3) 产业结构严重失衡阻碍了东北地区经济的发展。东北是我国资源型地区,很多城市是资源型城市,城市的兴衰与

资源是唇齿相依的关系。长期的资源环境消耗导致依托于这些资源的城市经济迅速衰落,随着国际供需关系的调整,传统的能源、钢铁和传统装备制造业也遭受严重冲击,而新兴产业发展不足,发展导向重于转型导向,投资拉动重于创新驱动。

1.3 沈阳建设国家中心城市的意义

(1) 沈阳建设国家中心城市是东北振兴的本质要求。东北地区需要一个国家中心城市,对内辐射东北地区,对外参与国际竞争与合作。沈阳特殊的区位使其在促进东北地区的区域经济一体化发展方面具有独一无二的作用,是东北地区全面振兴的“发动机”。同时,我国正在积极推进多种形式的单边合作或多边合作,东北亚地区是我国开展国际交流的重要板块。未来面对日本、韩国、俄罗斯、蒙古、朝鲜等国家的经济合作与科技文化交流将迅猛增长。沈阳由于独特的近邻沿海、辐射腹地及联动内陆边境的交通区位,使得其在联动东北亚各国之间交流合作方面具有突出优势。沈阳拥有国家自主创新示范区和自贸区的发展优势,将积极融入“一带一路”,发展优势产业群,实现多边合作、多方共赢。

(2) 进一步明确城市发展目标。沈阳实施东北振兴以来发生了翻天覆地的变化,实现了“东北振兴、沈阳先行”的承诺。在未来东北振兴发展的新阶段,沈阳要把握历史机遇,把加快国家中心城市建设摆在更加突出的战略位置,聚焦“四个中心建设”,切实提高沈阳在经济、文化、社会、生态等领域的影响力和辐射力,推动老工业基地实现全面振兴,率先全面建成小康社会,建设国家中心城市,在实现中华民族伟大复兴中国梦的进程中,圆一个沈阳人的梦想。

(3) 沈阳建设国家中心城市是区域协调发展的必然选择。习近平总书记提出东北地区要“科学统筹精准施策,构建

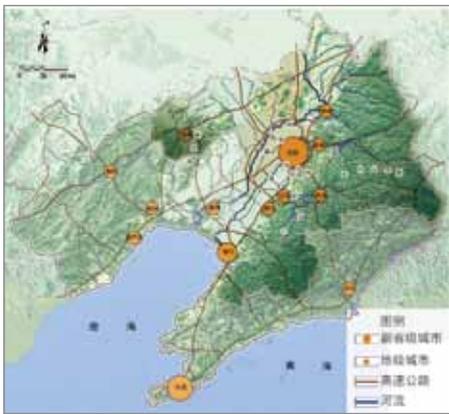


图1 区域空间格局示意图

协调发展新格局。要培育发展现代化都市圈，加强重点区域和重点领域合作，形成东北地区协同开放合力”。以沈阳为核心的辽中城市群在推进新型工业化方面具有全国示范意义，沈阳将推动多点支撑、多业并举、多元发展的产业发展格局，在全国层面作出示范表率。同时，辽中城市群是东北地区人口、经济最为密集的城市群，具有较好的发展基础，下一步将与沿海经济带、吉林中部城市群及哈大齐城市群协同发展，构建区域协同发展新格局。

2 沈阳建设国家中心城市的优势

2.1 区位优势突出

沈阳的战略地位重要，被称为“塞外重镇，盛京皇城”。沈阳地处东北亚经济圈和环渤海经济圈的中心，是东北区域中心城市，是我国通向东北亚、连接欧亚大陆桥的重要节点，是长三角、珠三角、京津冀地区通往关东地区的综合枢纽中心。沈阳已同世界188个国家和地区实现经贸往来，有美国、日本、法国、德国等七国驻沈阳总领事馆，以及多家国外（境外）驻沈阳官方机构，数量居东北地区之首。沈阳优越的地理位置还表现在与东北亚地区中心城市的关系上，向北有俄罗斯远东地区的哈巴罗夫斯克、符拉迪沃斯托克，向东有朝鲜平壤，向东南有韩国

首尔、釜山和日本的东京、大阪等，向西有我国的北京、天津。

2.2 产业基础雄厚

沈阳是中国工业的摇篮，是全国重要的装备制造业基地，被誉为“共和国装备部”和“东方鲁尔”。产业门类齐全，在41个大类工业行业中，沈阳有39个，工业具体门类达165个。德国宝马、美国通用和法国米其林等94家世界500强企业已在沈阳设立分公司163家。沈阳是全国七大汽车产业基地之一，现有铁西、大东两大汽车产业园区，华晨宝马、上通北盛等8个整车生产企业，宝马铁西工厂是德国宝马集团在全球设立的最大规模的生产基地。沈阳还是我国重要的军民航空航天研发制造基地，机器人产业规模位于全国前列。IC装备产业综合实力位列全国三甲，中高档数控机床产销量、市场占有率均居国内同行业前列。近年来，“沈阳制造”打造了120万吨乙烯三机、1100千伏变压器、页岩气压裂成套装备和华龙一号核主泵等一大批“大国重器”，为天宫、蛟龙、神州、航母和大飞机等国家重大工程作出了突出贡献。

2.3 全国重要交通枢纽城市

沈阳是《全国城镇体系规划(2006—2020年)》确定的全国九大一级综合交通枢纽城市之一。沈阳建有东北地区最大的民用航空港，全国最大的铁路编组站和最高等级的高速公路网，包括哈大、沈丹、秦沈、京沈(计划2019年开通)4条高铁，京哈、沈山、沈吉、沈大、沈丹、苏抚6条国家干线铁路。沈阳机场是全国区域性航空枢纽机场，与国际20个城市、国内72个城市(地区)通航，机场航线达到155条。旅客吞吐量2018年突破1900万人次；沈满欧、沈连欧累计双向开行125列、5769车；公路通车总里程为1.28万公里。

2.4 教育科研资源丰富

沈阳是中国最早建立现代科学技术体系的城市之一，拥有东北大学、辽宁大学等全日制普通高等院校47所，中科院自动化所、中科院金属研究所等独立科研技术开发机构107家，省级以上重点实验室316个，工程实验室、工程技术研究中心399个，省级以上企业技术中心171个。国家机器人创新中心、国家机器人与智能制造研究院和沈阳材料科学国家研究中心是国家重要战略布局的重要区域，沈鼓集团是中国唯一具有HAF体系核一二三级泵许可证及美国ASME体系核电N、NPT等钢印的企业，626所风洞实验室成为国家行业领域内唯一的技术中心(实验室)。

2.5 历史文化悠久

沈阳拥有7200年的文明史，2300多年的建城史，有“一朝发祥地，两代帝王城”之称。沈阳是东北地区经济、文化、交通和商贸中心，拥有深厚的工业文化底蕴。沈阳是一座深受外来文化影响的城市，东西方文明在这里交融、孕育、发展，形成了东西向、“拼贴式”特征鲜明的城市空间格局。沈阳也是一座多民族融合的城市，是汉族文化和少数民族文化相融合地带。铁西区工人村、铸造博物馆和蒸汽机博物馆等工业文化遗产都展现了沈阳工业厚重的历史和文化影响力。

2.6 沈阳经济区发展基础较好

沈阳经济区包括沈阳、鞍山、本溪、抚顺、辽阳5座地级及以上城市，是辽宁省经济发展水平相对较高的城市群。

沈阳经济区是东北地区城镇建设最为密集的地区(图1)。同时，在沈阳周边约1万平方公里的区域(包括鞍山、辽阳、本溪、抚顺和铁岭)形成了城市连绵发展的态势，成为经济区发展的核心。以沈阳为中心60km范围内有2个超过

百万人口的大城市，是全国百万人口城市集聚度最高的区域。目前，沈阳依托高速公路、城际铁路和高铁初步形成1小时交通圈；同时，基础设施及公共配套也逐步实现一体化趋势，是经济区基础设施区域一体化最密集的区域。

2.7 国家政策叠加优势凸现

沈阳是东北地区唯一的国家全面创新改革试验区、国家自主创新示范区、国家大数据综合试验区、国家优化金融生态改革试验区和“中国制造2025”试点示范城市，是中国（辽宁）自由贸易试验区的重要组成部分，是全面振兴东北老工业基地、规划建设城市群及区域中心城市等国家重大战略决策落实的重要载体。中德（沈阳）高端装备制造产业园由国务院批准建设，承载“中国制造2025”与“德国工业4.0”战略对接的重要任务。落实东北地区“一带五基地”的定位，率先建成具有国际竞争力的先

进装备制造业基地和重大技术装备战略基地，是国家和辽宁省赋予沈阳的重要使命，也为沈阳探索制造业发展的新机制、新路径、新模式，打造世界级先进制造业集群提供了广阔空间。

3 沈阳建设国家中心城市的困境

与北京、天津、上海、广州、重庆、成都、武汉、郑州、西安现有9座国家中心城市相比，沈阳目前在发挥中心城市辐射带动作用、建设国家中心城市的进程中还存在很多制约因素。

3.1 经济规模总量不够

建设国家中心城市离不开经济实力的支撑，沈阳自改革开放以来，经济发展取得了很大成就，特别是实施东北振兴战略以后，更是发生了质的飞跃。2014年，国家开启新一轮东北振兴战略，沈阳按照中央要求，净化政治生态，积极

做实数据，优化营商环境，推进转型创新，实现了有质量、有效益的发展，但是经济总量等主要经济指标与9座国家中心城市相比，还有一定差距（图2）。

2017年，沈阳生产总值实现5865亿元，为广州的27.3%、重庆的30.1%、武汉的43.7%、成都的42.2%、西安的78.6%，明显落后于现有国家中心城市，一般公共预算收入也有很大差距。

3.2 产业结构不够优化

受总量扩张阶段粗放型发展方式的影响，沈阳的产业结构还不够合理。一是传统工业比重过大。重化工业占比超过80%，石化、重矿等行业技术相对落后，企业市场订单不足，整体盈利能力不强，产品结构、组织结构和股权结构亟待调整。二是新兴产业发展不足。全市新兴产业总体规模明显偏小，高端装备制造业占装备制造业的比重仅为23.1%，新兴产业占工业比重仅为10%左右（上海

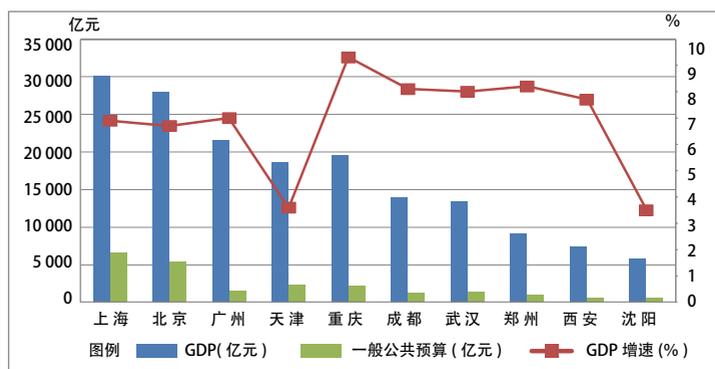


图2 2017年沈阳与9座国家中心城市部分经济指标对比示意图

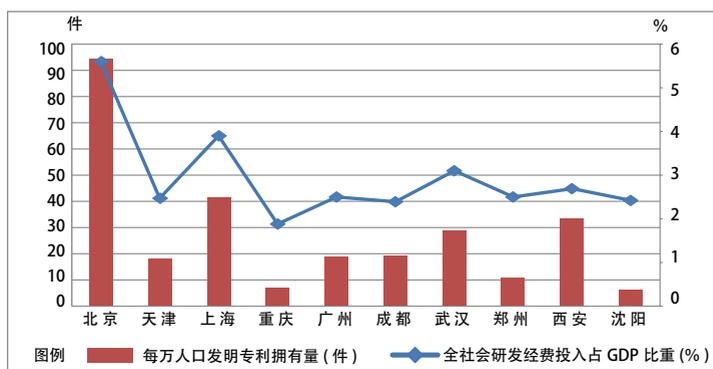


图3 2017年沈阳与9座国家中心城市科技创新指标对比示意图

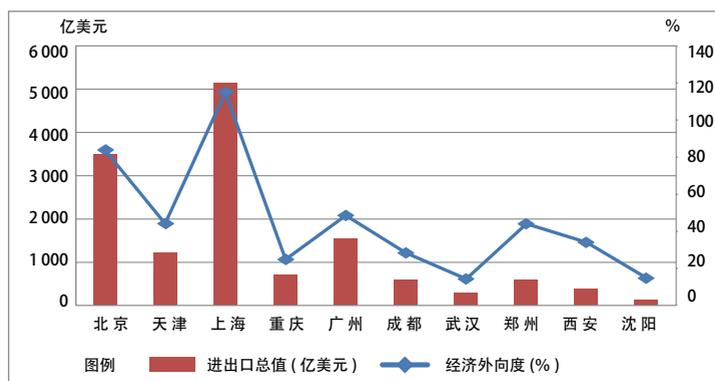


图4 2017年沈阳对外开放主要指标与9座国家中心城市对比示意图

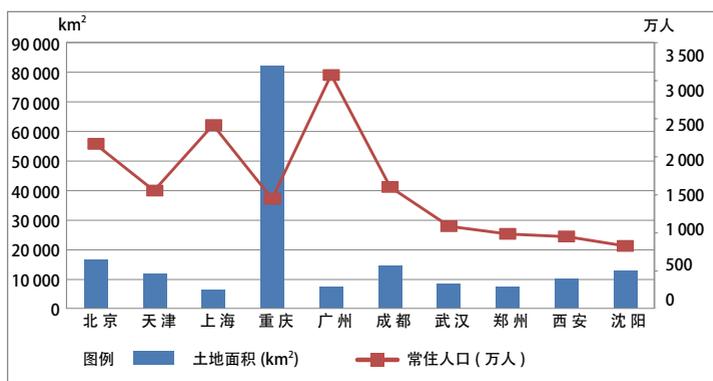


图5 2017年沈阳与9座国家中心城市人口和土地规模比较示意图



图6 沈阳融入“一带一路”倡议国际通道示意图

26.7%)，高新技术企业刚刚超过1000家(武汉3000家、西安2000家)。三是产业配套不够完善。本地配套率较低，平均配套率不到30%，远低于国际上一般产业集群配套率70%的水平。业态相对完整的汽车产业的本地化配套率仅为45%(重庆本地化配套率已达80%，拥有400多家高品质一线汽车零部件生产企业，1500多家二三线配套企业)。

3.3 科技创新能力和活力不足

相对于经济社会的快速发展，沈阳的科技研发投入不够，自主创新能力有待进一步提高。2017年沈阳的科技进步贡献率是58.2%，但北京、南京等先进地区均已超过60%。研发经费投入强度不足，2017年沈阳全社会研发经费投入占GDP比重为2.42%，与深圳、武汉、杭州等副省级城市差距明显(图3)。重大技术装备产品由于前期投入较大且研发周期较长，企业研发投入积极性不高，2016年沈阳企业研发经费投入占全社会研发投入为48.5%，显著低于全国78%的平均水平。高新技术企业数量较少，2017年沈阳高新技术企业为847家，位居全国副省级城市第12位。

3.4 对外开放水平总体偏低

在经济外向度方面，2017年沈阳外贸依存度只有14.8%，在副省级城市中为倒数第三。外资利用水平比较低，2017年沈阳利用外资9.95亿美元，在副省级城市中垫底。外贸层次较低，2017年沈阳进出口总额为128亿美元，同为内陆城市的西安为377亿美元、成都为584亿美元(图4)。

在融入国家开放战略方面，沈阳对外开放平台、通道、贸易和投资之间缺乏统筹推进，外向型经济建设滞后，融入共建“一带一路”的大格局尚未形成，开放平台及通道不完善。

3.5 人口规模不足

城市的发展必须以人口和经济活动的集聚为前提，一些代表性的世界性大都市(如东京、巴黎等)的人口仍然在继续增长。与世界性大都市和国内几座国家中心城市相比，沈阳的人口规模偏小、人口密度偏低(图5)。2017年，沈阳12860km²的土地面积上常住人口为829.4万，从未来沈阳经济发展的目标而言，其人口规模是偏小的。

虽然沈阳与现有国家中心城市在某

些方面还有一定差距，但从区域定位、产业基础、科技实力和交通优势等方面看，已初步具备了建设国家中心城市的基本条件和实力。近年来，沈阳市委、市政府一直把建设国家中心城市作为城市发展的重要目标。2013年，沈阳出台了《加快国家中心城市建设规划纲要》和《沈阳市加快国家中心城市建设规划》，以规划为引领，扎实推进各项工作。近日，辽宁省委十二届十次全会提出“积极推动沈阳创建国家中心城市，推动沈阳经济区一体化发展”；辽宁省政府印发并经国家发改委备案的《辽中南城市群规划》已明确提出“支持沈阳建设国家中心城市”；《辽宁省主体功能区规划》在“优化开发区域”的功能定位和发展方向中，也明确提出支持将沈阳建设成为国家中心城市。

4 沈阳建设国家中心城市的策略

国家中心城市建设与振兴东北老工业基地密不可分，作为下一步国家战略部署的重点地区，东北急需一个支撑点来引领区域发展。从东北整个区域经济基础看，沈阳是东北振兴的龙头城市，具有难得的自然条件优势及重要的地理位置和社会人才软实力，是引领东北振兴的关键所在。目前，沈阳提出了2020年建成引领实现东北振兴发展的中心城市，2030年建成东北亚地区重要的国际中心城市。因此，东北振兴战略下沈阳建设国家中心城市应主要强化以下几个方面。

4.1 以核心城市为战略支点，加快构建东北区域对外开放的大通道

从世界城市和地区发展经验看，东北老工业基地改造必须跳出东北地区的空间锁定。总体来说，建议以沈阳为核心，以大连、长春和哈尔滨等城市为节点，推动外接俄罗斯、蒙古、韩国、日本、朝鲜和欧洲，内联国内腹地的贸易大通

道的建设,吸引内地面向出口欧洲的产业和资金向东北地区倾斜。

(1) 积极推进东北地区融入“一带一路”倡议(图6)。以扩大对外开放为目标,积极吸引俄国、欧洲各国、日本、韩国等发达国家的资本、技术、人才等要素进入东北工业领域;同时,全力推动以沈阳为代表的老工业基地“走出去”,使之成为国际产能合作的生力军^[8-10]。

(2) 推动东北地区基础设施的建设,加大对铁路、公路、机场等重大项目建设资金的投放力度,加快以沈阳为东北区域物流中心的枢纽建设步伐;结合自贸区合作平台,衔接“一带一路”大通道建设,打造面向东北亚的重点开放平台。

(3) 积极开展“中国制造2025”试点示范工作,探索有利于东北老工业基地全面振兴的先进制造业转型升级模式,设立东北振兴产业投资基金,为试点城市在产业发展及布局、创新合作机制等方面提供相应政策支持。

4.2 着力构建东北地区中心城市,搭建东北地区振兴发展的大平台

贯彻落实国家创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念,凝聚力量推动以沈阳为核心的东北经济中心建设,加大国家对东北地区制造业发展的资金投入强度,优化生产性服务业建设政策环境。

(1) 依托中心城市率先突破发展,推进东北地区城市群的建设。建议以沈阳为中心形成带动整个区域发展的增长极,打造东北地区经济中心;加强地区之间的区域合作和联系,发展壮大东北地区城市群;研究制定相关政策,减少东北地区人口的外流,引导人口加快向重点开发区域集聚。

(2) 进一步扶持东北地区的国家产业基地建设,深化装备制造业在国际的地位。加快中德(沈阳)高端装备制造产业园建设,在沈阳规划建设中俄、中蒙、

中日、中韩产业投资贸易合作平台及中以、中新合作园区;提高智能制造的能力,引进大飞机制造、机器人制造等智能制造项目向沈阳地区倾斜,打造东北地理标志品牌。

(3) 加快东北地区服务中心的建设。支持东北地区开展金融改革试点,构建以沈阳为核心服务东北亚乃至世界北方地区的金融贸易等服务职能中心;出台推动东北地区商贸、文化、旅游等转型升级发展的工作方案,在沈阳开展综合试点;支持资源枯竭型地区开展试点,有序减少过剩产能,在专项奖补资金安排等方面给予重点支持。

4.3 推动改革创新示范区建设,营造东北地区面向市场需求的大环境

(1) 对标国内先进地区,加快转变政府职能。深化国有企业改革专项工作,在沈阳设立国有企业综合改革试验区,充分激发市场活力;开展东北地区民营经济发展示范工作,重点培育民营经济发展的政策环境。

(2) 打造东北地区创新发展新高地。在沈阳开展全面改革创新试验,授权其在知识产权、科研院所、高等教育、人才流动、国际合作、激励机制及市场准入等方面进行改革试验,研究提出一批适合东北特点和实际的创新政策,及时总结、推广经验,发挥示范带动作用。

(3) 设立东北地区创新投资基金。加大对东北地区信息产业发展和信息基础设施建设的支持力度,大力发展“互联网+”新产业新业态,在布局国家实验室、大科学装置等重大创新基础设施时向东北地区倾斜;支持沈阳建设东北地区国家大数据综合试验区等;支持打造“双创”平台,营造有利于大众创业、万众创新的社会氛围。■

[参考文献]

[1] 许欣. 东北振兴战略演进轨迹及其未来

展望[J]. 改革, 2017(12): 15-24.

[2] 坚定信心,推进新时代东北全面振兴——论学习贯彻习近平总书记在深入推进东北振兴座谈会上重要讲话[N]. 人民日报, 2018-10-08.

[3] 赵志强. 新一轮振兴东北老工业基地策略研究[J]. 中国统计, 2017(3): 52-54.

[4] 沈阳市规划设计研究院有限公司. 沈阳市振兴发展战略规划[Z]. 2016.

[5] 刘雅君. 新一轮东北振兴视角下东北经济转型与效率提升[J]. 浙江学刊, 2018(1): 126-131.

[6] 尹稚, 卢庆强, 欧阳鹏. 基于国家战略视野的国家中心城市建设[J]. 北京规划建设, 2017(1): 6-10.

[7] 李晓江. “钻石结构”——试论国家空间战略演进[J]. 城市规划学刊, 2012(2): 1-8.

[8] 董建峰, 高纲彪. “一带一路”背景下的我国陆港规划策略及案例[J]. 规划师, 2016(6): 129-136.

[9] 李琪, 朱楠. “一带一路”战略下西安开放开发新高地规划建设策略[J]. 规划师, 2016(2): 31-37.

[10] 樊德良, 吕晓蓓. “一带一路”战略影响下的国土空间演变与规划应对[J]. 规划师, 2016(2): 17-22.

[收稿日期] 2018-10-10