

以可持续城市理念推动国家中心城市高质量发展

赵弘 刘宪杰

摘要:国家中心城市是全国综合实力最强的“塔尖城市”,在中国城市体系、国家经济社会发展中处于主导地位。中国的国家中心城市发展潜力大、带动能力强,但发展中也面临着人口集聚过快、交通拥堵、房价高企、环境污染等城市病困扰,人口资源环境矛盾凸显,可持续发展成为国家中心城市迫切需要回答的现实课题。未来国家中心城市发展,要深入研究和探索特大型城市发展的内在规律,遵循可持续城市理念,在空间结构优化、交通结构优化等对城市发展具有根本性、持久性影响的关键问题上持续发力,提高城市承载能力和内生动力,实现城市高质量可持续发展。

关键词:可持续城市;国家中心城市;高质量发展;都市圈结构;市郊铁路

中图分类号:F290 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2020)05-0076-08 **收稿日期:**2020-07-30

作者简介:赵弘,男,北京市社会科学院副院长,研究员(北京 100101)。

刘宪杰,男,北京方迪经济发展研究院部门经理,助理研究员(北京 100121)。

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。自2010年国家住房和城乡建设部(以下简称“住建部”)在《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以来,截至目前,已有北京、天津、上海、广州、重庆、成都、武汉、郑州、西安等9座城市被确定为国家中心城市。规划建设国家中心城市,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。

一、中国国家中心城市的主要特征

推动国家中心城市高质量发展,对于发挥城市辐射带动功能,推动区域城镇化、提升国家创新发展能力、代表国家参与国际竞争等方面,发挥着不可替代的重要作用。归纳起来,国家中心城市具有以下4个方面的特征。

1. 定位层级高,综合服务能力强,是全国综合实力最强的“塔尖城市”

国家中心城市处于城镇体系的最高层级,也被称为“塔尖城市”,在全国9个国家中心城市中,有4个直辖市、4个副省级城市、1个省会城市。从城市功能来看,国家中心城市是全国重要的科教、经贸、文化、创新中心和综合交通枢纽,在区域乃至全国层面上承担着综合服务功能,在经济、文化、科技、金融、管理和交通等各方面都发挥着重要的中心和枢纽作用。根据中国社会科学院对中国内地25个样本城市政治、金融、科技、交通、教育、医疗、文化、信息、贸易(物流)、国际交往十大城市功能的集聚力和联系力指标化测算,这9个国家中心城市在各项城市功能中均处于全国前列,是全国重要的综合中心或潜在综合中心。

2. 城市规模大,资源集聚度高,是全国经济活动中心和资源配置枢纽

国家中心城市的规划建设一般选择在资源环境承载条件和经济发展基础较好的城市,这些城市

依托优越的区位优势和交通条件,形成了连通八方的综合性枢纽网络和全国性市场体系,成为全国经济活动和资源配置的中枢,集聚了大量优质公共服务资源和高端产业资源,对人口、产业、资本等各类资源要素形成很强的吸引力。目前全国共有普通高等学校 2688 所(含独立学院 257 所),其中国家中心城市共有 626 所高校,占全国的 23.3%;2019 年国家中心城市共有高新企业 6.9 万家,占全国的 30.7%;2019 年国家中心城市中国企业 500 强、中国民营企业 500 强数量占全国的比重分别达到 38.6% 和 44.2%。人口、产业、资本等各类资源的集聚,尤其是优质公共服务资源、高端产业资源和高端人口的集聚发展,进一步增强了国家中心城市对优质资源的吸引力,推动城市规模快速扩张。2019 年,9 个国家中心城市常住人口合计 1.6 亿人,占全国总人口的 11.2%;根据住建部公布的《2018 年城市建设统计年鉴》,在全国 673 个城市中,国家中心城市建成区面积、城区人口规模均排在全国前 20 位,其中除个别城市外,大部分国家中心城市的建成区面

表 1 2018 年全国城市建成区面积前 20 名城市

排名	城市	建成区面积 (平方千米)	排名	城市	建成区面积 (平方千米)
1	北京	1469.05	11	青岛	715.07
2	重庆	1496.72	12	西安	701.67
3	广州	1300.01	13	杭州	615.22
4	上海	1237.74	14	沈阳	560.00
5	天津	1077.83	15	郑州	543.92
6	东莞	1007.76	16	长春	541.73
7	成都	931.58	17	济南	485.54
8	深圳	927.96	18	苏州	475.88
9	南京	817.39	19	合肥	466.00
10	武汉	723.74	20	乌鲁木齐	458.36

数据来源:《2018 年城市建设统计年鉴》。

表 2 2018 年全国城区人口规模前 20 名城市

排名	城市	城区人口规模 (万人)	排名	城市	城区人口规模 (万人)
1	北京	1863.40	11	沈阳	443.27
2	上海	2423.78	12	哈尔滨	421.40
3	深圳	1302.66	13	青岛	406.00
4	天津	1296.81	14	昆明	395.68
5	重庆	1150.52	15	杭州	386.12
6	成都	721.62	16	长沙	374.43
7	广州	665.61	17	郑州	374.05
8	南京	622.79	18	长春	361.92
9	武汉	604.00	19	济南	345.97
10	西安	576.56	20	大连	338.59

数据来源:《2018 年城市建设统计年鉴》。

积(见表 1)、城区的人口规模(见表 2)排在全国前 10 位。

3.城市知名度高,发展潜力大,具有较强的国际影响力和竞争力

国家中心城市作为全国经济、文化、科技中心,是国内外资本、技术、信息的集散地,代表了全国产业、科技、文化发展的最高水平,是中国参与国际产业和科技竞争合作、开展国际文化科技交流的重要依托,在国内外城市格局中占有重要地位。根据科尔尼《2018 全球城市指数报告》,2018 年中国有 27 座城市入选全球最具影响力城市,9 个国家中心城市全部入选,其中北京、上海跻身全球最具影响力城市前 20 名。同时,国家中心城市高素质的人才资源、高端产业资源、国内顶级的科技创新资源、优质的公共服务资源高度集聚,经济、文化活跃程度高,创新创业氛围浓厚,是新经济、新技术、新文化、新模式的策源地,城市创新发展、高质量发展潜力巨大。如 2019 年北京科技创新研发投入强度达到 6.17%,远超过创新型国家和地区 2.5% 的水平;2019 年北京、上海新经济实现增加值占地区生产总值的比重分别为 36.1% 和 31% 以上;2018 年在科尔尼评选的全球最具潜力城市排行榜中,9 个国家中心城市全部入选。

4.经济规模大,带动能力强,在其所在的初步形成的城市群中具有核心地位

国家中心城市经济基础雄厚,高端产业资源密集,是全国经济中心或区域性经济中心,城市经济规模大多数走在全国前列,部分城市已跻身全球经济竞争力最强的城市行列。除郑州、西安外,其他国家中心城市 2019 年 GDP 总量均排在全国前 10 位,其中上海、北京跻身全球城市 GDP 排行榜前 10 位。在城市自身快速发展的同时,国家中心城市通过推动经济、文化、科技创新、公共服务等城市功能在周边大区域范围内优化布局,与周边地区建立起紧密的产业链、创新链、供应链、服务链合作关系,有效带动周边地区整体发展,成为引领带动国家中心城市所在都市圈、城市群协同发展的核心。如北京、天津是京津冀城市群的核心城市,2019 年京津两市 GDP 占京津冀总 GDP 的比重分别为 41.8% 和 16.7%。近年来北京、天津积极落实京津冀协同发展国家战略,京津产业加快向河北转移,2019 年河北共承接京津单位 964 个。上海是长三角城市群的

龙头,2019年上海GDP占长三角总GDP的16.0%。广州引领珠三角城市群发展,其GDP总量占珠三角GDP总量的27.2%。

二、中国国家中心城市面临的主要挑战

现阶段,中国国家中心城市建设面临以下5大挑战。

1.人口资源环境矛盾凸显,城市可持续发展面临挑战

在中国城镇化加速推进的过程中,各大城市普遍面临人口过度集聚、资源环境压力加大、水电气热资源能源供给紧张等诸多问题,严重制约了城市的可持续发展。国家中心城市特有的区位和资源条件,进一步加剧了人口等要素资源的集聚,使人口、资源、环境协调发展的矛盾更为突出、更为尖锐。如中国目前600多座城市中,有300多个属于联合国人居环境署评价标准的“严重缺水”和“缺水”城市。有的城市由于过度使用地下水,已出现城区部分地段塌陷的严重后果。按照国际公认的人均水资源量1000立方米的缺水警戒线衡量标准^①,国家中心城市均为严重缺水城市,其中除广州、成都以外,其他国家中心城市均为极度缺水城市(人均水资源量不足500立方米)。

2.以国家中心城市为核心的都市圈、城市群骨架正在形成过程中,城市功能尚未实现在都市圈、城市群大空间尺度优化

从国际大都市发展规律看,通过科学规划,引导中心城市人口、资源在周边新城、卫星城分散化、多中心布局,形成大中小城市紧密联系、具有完善的城市规模等级体系的都市圈、城市群,是提升中心城市承载能力、运营效率和宜居环境的重要途径。目前中国很多城市都提出建设新城、新区、卫星城,但由于新城尚处于开发建设过程中,新城、卫星城功能建设迟缓,分担城市功能作用不强,都市圈、城市群骨架尚处于形成过程中。以北京为例,北京83版、93版、04版城市总体规划都提出了建设卫星城、新城和推动城市分散化布局的思路,但由于卫星城建设成效不明显,没有建立起以轨道交通为主导的公共交通体系等原因,城市“单中心”发展格局始终没有取得根本性突破,中心城人口集聚的“能量”未能通过规划的有效实施有序地向周边分

散,未能形成都市圈空间格局,大大降低了城市的整体承载能力和运行效率。

3.城市发展普遍面临“城市病”问题,城市运行效率有待提高

在快速城市化的大背景下,国家中心城市普遍面临着人口膨胀、交通拥堵、环境污染、房价猛涨等城市病问题,对城市运行效率提升和城市可持续发展带来严峻挑战。以城市交通为例,根据百度地图联合清华大学数据科学研究院交通大数据研究中心、东南大学交通学院、中国社会科学院财经战略研究院、赛文交通网等单位发布的《2019年度中国城市交通报告》,2019年,在全国百城交通拥堵指数排名中,国家中心城市均位居前列,其中重庆、北京、广州、上海、西安、武汉等城市位居全国拥堵前10位(见表3)。

表3 2019年国家中心城市交通拥堵指数全国排名

城市	交通拥堵指数	全国排名
重庆	2.165	1
北京	2.040	2
广州	1.744	6
上海	1.739	7
西安	1.730	8
武汉	1.716	10
天津	1.612	29
成都	1.610	30
郑州	1.580	36

数据来源:《2019年度中国城市交通报告》。

4.创新驱动发展能力有待增强,与国际先进水平相比还有较大差距

近年来,中国着力提升创新驱动发展能力,城市整体创新能力有了大幅提升,尤其是国家中心城市依托丰富的人才和创新资源,科技创新能力显著增强。但从全球范围来看,国家中心城市创新能力还有较大提升空间。根据澳大利亚商业数据公司2thinknow公布的“2019年全球创新城市指数排行榜”,在全球500个创新城市排名中,北京(第26位)、上海(第33位)跻身全球前50名,其他国家中心城市排名均比较靠后(见表4)。

中国创新能力比较强的北京、上海,与全球先进水平相比还有较大差距。以北京为例,近年来北京在人工智能、集成电路设计、5G移动通信、石墨烯材料制备等领域形成了一批与全球同步甚至领先的创新成果,但关键性颠覆性原创技术较少,核心技术国

表4 2019年国家中心城市在全球创新城市指数
排行榜中的排名

全球排名	城市	得分
26	北京	50
33	上海	49
39	广州	45
237	重庆	39
242	天津	39
243	武汉	39
307	成都	37
359	西安	35
382	郑州	34

数据来源:澳大利亚商业数据公司。

际竞争力不强。以AI核心环节一芯片为例,在全球前24名的AI芯片企业中,英伟达、英特尔以及IBM分别位列前三名。北京本土培育的企业寒武纪、地平线分别排23名、24名,企业在AI芯片技术积累及研发能力方面与国际巨头还有很大差距。北京具有全球资源整合力和竞争话语权的世界级科技领军企业较少,虽然拥有联想、百度等业界具有一定影响力的大企业,但无论是从技术竞争力还是市场份额看,与全球性行业领军企业相比还有很大差距,尤其是企业的知识产权全球布控能力不强。

5.城市治理能力和治理水平不够高,与城市发展和人民期待存在一定落差

目前,国家中心城市在城市治理方面还面临很多突出问题,城市管理现代化经验不足,管理较为粗放,城市治理能力和精细化管理水平不高。如城市停车难问题依然比较严重,2017年西安三环以内停车位缺口超过100万个,2019年北京停车位缺口达137万个^②;城市水环境治理、大气污染治理的任务依然艰巨,中国环境监测总站公布的2019年12月168个城市空气质量排名中,除北京、上海空气质量综合指数排名相对靠前以外,其他城市空气质量均相对较差,其中西安市空气质量综合指数7.56,在168个城市中排在倒数第5位;各类社会矛盾冲突依然存在,人民群众的满意度有待提高;城市管理中职能部门条块关系仍需进一步理顺,城市精细化管理统筹协调机制仍需健全。

三、中国国家中心城市建设可持续城市的核心要件解析

国家中心城市是资源要素在空间上集中的产

物。资本、技术、劳动力、信息等要素在一定程度上集聚可以产生规模经济,使得国家中心城市具有很强的资源配置能力和远高于乡村的生产组织效率。但是如果城市规模过大,功能和要素集聚过多,超过国家中心城市的承载能力,就会产生“规模不经济”,导致国家中心城市运行效率下降、运行成本提高,最终引发“城市病”。早期的城市病在某种程度上就是要素和功能在单一空间上过度集聚而产生的。

从城市发展理论演进看,霍华德提出的“田园城市”、赖特提出的“广亩城”、沙里宁提出的有机疏散理论、勒·柯布西耶提出的“明日城市”“光辉城市”等,都是针对城市化过程中出现的城市问题而提出的解决方案或理想目标,一定程度上可以看作可持续城市理论的源起与基础。“田园城市”“广亩城”、有机疏散理论体现了“城市分散主义”思想,认为城市在地域空间上应保持低密度,用分散而又有联系的有机体来取代城市集中布局。“田园城市”理论同时强调要限制城市自发膨胀,在城市达到一定规模后,新增长部分由邻近的新城镇来容纳。这些理论也是卫星城、新城运动的重要理论源头。“明日城市”“光辉城市”则代表了“城市集中主义”思想,认为解决城市问题的途径是提高而不是降低城市密度,主张在城市里建设高层建筑、现代交通网和大片绿地,创造现代化生活环境。

在城市的发展史上,“分散”与“集中”这两种不同发展理念贯穿于城市发展的全过程,又统一在不同尺度的城市空间结构的演化进程中。这两者的交锋与融合,衍生了“分散化集中”理论,它强调对高密度的城市核心区与其他功能中心区之间进行生态分隔,以公共交通为连接纽带,形成“多中心”的城市空间结构。从“田园城市”到“光辉城市”,都可以归结为城市可持续发展的空间策略,其核心是空间,虽然涉及生态环境建设,但不是重点。1971年联合国教科文组织开展了“人和生物圈计划”,提出从生态学角度来研究城市,生态城市的概念由此问世。生态城市主要关注现代城市发展中人与环境的关系。

随着全球城市化的推进、气候变化和能源危机的加深,人们不再满足于侧重某一视角(比如空间或生态)来研究城市的可持续发展,因而提出内涵更加丰富全面的概念——可持续城市,并对其进行

了深入研究。

1996年召开的联合国第二届人类住区会议首次正式提出“可持续城市”(Sustainable Cities)的概念,但没有给出定义。结合对国内外可持续城市相关理论的研究,笔者认为,所谓可持续城市,是指在一定经济社会条件下,支撑城市发展的各系统与城市功能之间相互协调,实现城市运行高效、经济繁荣、生态优良、生活宜居、社会公平和文化和谐,能够为居民提供可持续福利且不给后代遗留负担的城市。可持续城市是能够避免“城市病”的城市,近年来国内外提出的“紧凑城市”“新城市主义”“精明增长”都是可持续城市的重要思想和重要内容。

可持续城市的内容非常丰富,建设国家中心可持续城市更是一项极为复杂的巨大系统。多年来国内外学者围绕城市可持续发展开展了广泛的研究。但总体上看,这些研究大多只是从空间结构、生态环境、经济发展等某一个或某几个角度来讨论城市的可持续发展问题,没有对城市可持续发展进行系统化、全面综合的研究,没有抓住影响城市可持续发展的核心关键要素。

国家中心可持续城市的关键要素可以归结为5个要件,即空间结构、交通结构、生态环境、创新与产业发展、历史文脉。5个要件相互影响、相互关联,是一个完整、有机的系统。其中,空间布局合理与否是城市可持续的前提条件,交通结构是否合理是城市可持续的基本保障,生态环境是城市可持续的根本要求,创新与产业发展是城市可持续的基础支撑,历史文脉是城市可持续的重要动力。城市发展要抓住这5个核心要件持续发力,并以此为基础创建包容性、多样性的可持续社会,形成一个更高效、更清洁、更适宜居住的城市区域,实现城市更加高质量发展。

1. 空间布局合理

从国际经验来看,国外很多大城市通过合理的城市空间布局,使城市内部各类功能和要素实现“大分散、小集中”,从而避免了规模不经济的问题,同时有效提高城市运行效率和承载能力。城市功能的分散化布局也会带动城市人口在空间上的分散化布局,人们可以根据实际需要,在大都市及其周边的小城市之间,灵活选择居住地和工作地。大城市与周边小城市分工协作,形成紧密联系的都市圈结构,有效解决城市功能在空间上集中和分散的

关系,最终实现城市的可持续发展。

从中国城市发展历程来看,许多大都市没有采取分散化、组团式布局理念分散城市功能,资源集聚的需求没有的空间上有序释放,未能形成真正意义上的都市圈空间结构,规模不经济的问题得不到解决,最终演变为城市病。比如北京,面对来势迅猛的城市化浪潮,对特大城市和都市圈的发展规律认识不足,特别是在中国城市化推动人口集聚一般性规律作用和首都特殊性规律作用之下,对首都城市的发展规律、特点、问题以及如何应对问题等研究不足,城市规划对城市科学发展的引导作用不充分,“单中心”城市格局长期无法突破,且与交通结构不合理的缺陷相叠加,使得城市病提前爆发。

北京早期城市规划提出“边缘集团”“卫星城”等概念,2004年版规划提出建设11个新城。但由于边缘集团距离中心城太近,而且承担单一居住功能,加上交通供给体系不完备,中心城市地铁密度不足,市郊铁路建设滞后,城市骨架未能拉开,交通承载能力低,运行效率低,进而使得卫星城、新城与中心城之间的资源流动不顺畅,缺乏吸引力,不能充分发挥分散城市功能的作用。

2. 交通结构合理

交通供给结构对城市空间形态和城市运行效率等产生深刻影响,合理的交通供给结构能够较好地避免和解决城市交通拥堵等“城市病”问题。根据学者们对纽约、东京、伦敦、巴黎等运行效率比较高的国际大都市的研究,其交通结构的共同特点是两个“主导”:一是公共交通在城市交通结构中占主导,能够满足75%—80%的日常通勤需求;二是轨道交通在公共交通中占主导,占公共交通的75%—80%。比如东京公共交通占城市交通的87%,其中轨道交通占公共交通的90%。

据清华大学交通研究所所长陆化普介绍,不同的交通方式,在等量的空间资源条件下,运输能力不一样。如小汽车1小时只能运输3000人;公共汽车1小时能运输3000—6000人;轻轨交通1小时能运输1万—3万人;地铁1小时则能运输3万—7万人。所以,在超大城市交通结构“两个主导”中,第二个主导是关键、是根本,必须放在决定城市高效可持续发展的战略高度予以前瞻性规划,提前建设。

根据一些学者对国外大都市轨道交通的进一

步研究发现,不同的轨道交通方式有其最佳效率的运营交通区间,满足不同的交通需求:地铁运营范围一般在半径15千米以内,站距短,平均速度慢,主要满足都市密集区的交通需求;快线铁路(在地面运行)一般在15—30千米范围,站距长,速度快,主要满足近郊区的快速出行需求;市郊铁路一般在30—70千米范围,往往采取大容量、高速化、一站式、低票价的运行模式,主要满足卫星城、新城远距离的快速出行需求。

目前中国城市轨道交通体系建设普遍存在两个短板:一是市域范围内的轨道交通密度偏低,不能提供大容量、高速化的交通供给,交通承载力不强。比如北京全市轨道交通里程仅相当于东京的28%。二是市郊铁路建设滞后。伦敦、纽约、东京等城市的市郊铁路都非常发达,分别达到3650千米、3000千米和2031千米,而北京市郊铁路建设正处于起步阶段,线路少,里程短,疏解人口和引导城市功能空间布局的作用尚未发挥出来,这也是北京非首都功能难以在周边区域疏解和布局的核心原因所在。北京近10年来常住人口主要分布在朝阳、海淀、丰台等城市功能拓展区及昌平、大兴、通州等城市发展新区,共占全市常住人口中外来人口增量的83.5%,怀柔、密云、平谷等远郊区虽然有大面积的平原空间,但由于市郊铁路缺乏,与中心城区来往不便,对外来人口的吸引力很小。北京郊区县尚且如此,邻近北京的河北地区要承接北京的人口、产业等功能转移就更加困难了。

3. 创新与产业发展活跃

一定的经济实力是国家中心城市发展的基础保障,城市提升基础设施支撑能力、提高公共服务质量和服务水平、改善城市生态环境品质等各项工作的开展,都需要坚实的产业基础作为支撑。建设可持续城市,其实质也是推动城市转型升级的过程。在这个过程中,必然伴随城市经济的转型与产业的更新升级。

中国国家中心城市发展普遍面临着城市创新驱动能力不强、经济支撑持续性不强的严峻挑战。过去中国快速城镇化相当程度上是依靠投资驱动,其中主要是房地产投资拉动。大面积的土地出让导致地方政府对土地财政的过度依赖,已经对城市可持续发展形成掣肘。土地出让金短期可以为城市提供大量财政收入,但土地是稀缺资源,储备量

越来越少,进而影响到地方财政的可持续性,也影响到城市居民的代际公平。

可持续城市不能是土地财政支撑的城市,而必须将其建立在实体经济基础之上,即通过创新为城市发展提供持续发展动力,通过产业发展为城市居民提供充足的就业岗位与潜在的就业机会,为地方政府提供稳定可持续的财政收入,以满足城市建设与发展的需要。

再进一步说,城市内部、城市之间也要形成差异定位与分工合作。中心城以发展行政办公、金融服务、高端商业等成本不敏感的功能与产业为主,卫星城则承担特色功能与发展特色产业,如科技城、大学城、医疗城、港口城等以及各类特色产业新城,藉此保持城市整体功能的强大,增强卫星城的就业能力,并与中心城之间有机联系,实现联动发展。

4. 生态环境优良

可持续城市必须是一个生态城市,要有良好的自然生态系统和城市绿化,产生较低、可负担的环境污染,还要有完善的资源循环利用体系,以消减城市化过程中生态系统绝对面积减少、生态足迹增加对环境的不利影响。城市内部要有足够规模的生态空间,以保证生态系统正常运转和生态功能的有效发挥。

生态环境与前述空间布局、交通结构相辅相成,且以空间布局、交通结构为基础。在推进中国城市化进程中,应科学划定城市建设边界,通过城市合理的空间格局与交通布局,使主城与卫星城之间、卫星城与卫星城之间留下大尺度的绿色生态空间,使城市群落“镶嵌”于田野、森林、绿地之中,既为城市创造优美舒适的生态环境,也为城市产生的各类废弃物留下足够的生态消解空间。特别是城市的新建区域(卫星城),尤其需要注重引进先进的城市基础设施建设技术,防止城市发生洪涝灾害和其他城市灾害,打造安全韧性城市,提高城市的宜居性。

5. 历史文脉保护得当

文化是一个城市的灵魂。一个城市的历史遗存、建筑风格、文化内涵等,形成了该城市区别于其他城市的特质。如英国最具学术气质的城市牛津、德国的“世界会展之都”汉诺威、日本的大学城筑波等,均以自己的独特文化特质著称于世。

相比之下,中国不少城市建设“千城一面”,文

化特色遗失、文化根脉受损等问题比较突出。在世界文化遗产名录中,各国的历史文明名城约占 1/3;而中国入选的 48 处世界文化遗产中,仅有山西平遥、云南丽江两个城市,所占比例非常小。造成这一现象的主要原因,就是许多城市的历史文化风貌遭受破坏,历史文脉没有得到保护与传承。建设可持续城市,必须尊重城市历史,保护城市文化,留住城市记忆,保持城市文脉。也只有这样,城市才能够体现各自的特质,城市的可持续发展才有厚实的底蕴和不竭的动力。

四、用可持续城市理念推动国家中心城市高质量发展的建议

未来,国家中心城市要实现高质量发展需要从以下 6 个方面着力推进。

1.以可持续城市理念引领国家中心城市高质量、可持续发展

城市的高质量发展体现在城市经济、社会、生态、文化等多维度的高质量发展。改革开放以来 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。

坚持科学的城市发展理念,是推动城市可持续发展的前提。习近平总书记在中央城市工作

会议上指出,做好城市工作,首先要认识、尊重、顺应城市发展规律,端正城市发展指导思想。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,统筹推动城市空间、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力,形成一个更高效、更清洁、更适宜居住的城市区域。

2.构建分散化、组团式的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空间上有序释放,就会演变为“城市病”。

都市圈和城市群是两个既相互关联又有区别的概念。都市圈是城市群的基础,以都市圈为基础建立起来的城市群,才更有效率和生命力、可持续的城市群(见表 5),都市圈是治理“城市病”不可逾越的阶段。比如,东京都市圈与大阪都市圈、名古屋都市圈等,一起构成世界六大城市群之一的日本太平洋沿岸城市群。

表 5 都市圈与城市群的关系

	都市圈	城市群
功能	通过功能分散化、合理化布局,提升大城市的承载力与运行效率	不同大城市之间强化经济社会联系,提升区域竞争力
范围	半径一般 70 千米范围内	面积可达到 5—15 万平方千米
规模	就业人口达 100 万以上大城市,多中心的效率开始超过单中心,可向都市圈发展	以若干都市圈为基础,形成城市群
核心支撑条件	以地铁、市郊铁路、轻轨为交通骨架,形成“1 小时通勤圈”	城际铁路、干线铁路和高速公路构成骨架,交通一体化,但不要求“1 小时通勤圈”
现实价值	对治理城市病具有直接、关键、决定性作用,是不可或缺、不可逾越的阶段	联接大城市,联动发展,同时不排除中小城市直接参与都市圈分工

近年来,中国对城市群的研究越来越多,但对都市圈的重视和研究还不够,认识的“跳跃”不利于解决“城市病”。党的十九大提出要高质量发展,我们的子孙后代不能生活在无法逆转的“城市病”困境中,中国现阶段解决“城市病”,特别是未来防范(尤其是二三线、三四线城市)“城市病”,都必须把

都市圈提升到应有的战略高度。

推动国家中心城市高质量发展,应认真总结中国城市发展中的经验教训,重新认识都市圈的战略价值,重新认识都市圈与城市群的关系,借鉴国际化大都市在城市演进、拓展空间范围过程中的经验,将都市圈建设放在国家中心城市建设的首位,

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。

3.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路由,不能等到拥堵之后才“被动式”“补课式”寻找路由。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。

4.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,着力实施创新驱动发展战略,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。

新冠肺炎疫情的全面暴发使国际国内经济遭受更加严峻的挑战。随着国内疫情得到有效遏制,中国各城市经济逐步实现恢复性增长,但疫情冲击带来的巨大损失需要更长时间来弥补。当前全球疫情仍然在蔓延扩散,对世界经济的巨大冲击将继续发展演变。消极抗疫的美国采取一系列全面对抗中国的措施,中美贸易摩擦呈加剧态势。在国际科技博弈前沿,美国不遗余力地对中国进行打压。面对全球经济科技竞争格局的剧烈变化,中国需要实施“非

对称”赶超战略,加强科技创新,特别是“卡脖子”关键核心技术的攻关,把发展主动权牢牢掌握在自己手中。

新形势下国家中心城市要站在国家战略高度,勇于担当、主动作为,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,为实现中华民族伟大复兴作出更大贡献。

5.统筹做好城市生态和历史文化传承保护,厚植国家中心城市生态底色和文化底蕴

推动国家中心城市高质量发展,要坚持生态优先,把生态环境保护放在更加突出位置,按照国内外最新的生态城市规划建设理念,严格划定生态红线,严控水域水网蓝线,严守生态环境底线,保持高品质的生态环境,打造蓝绿交织、靓丽宜居的绿色家园,提升国家中心城市生态环境容量和承载力。同时,坚持韧性城市发展理念,积极应对可能面临的洪涝灾害等城市灾害,高标准推进基础设施建设,提高城市抵御灾难风险的能力。

国家中心城市高质量发展,要妥善处理好保护和发展的关系,注重传承和延续城市历史文脉,高度注重对古树、古建筑和古牌坊等历史文物、历史风貌和文化遗存的保护,尽可能保证原址、原样、原风貌,保留老场所,让城市在发展过程中始终“留住记忆”“记住乡愁”。深入挖掘独具地域个性、富有地方特色和时代特征的城市文化,并将独特的城市文化通过街道布局、地名门牌、建筑设计等多层次立体式地呈现出来,尤其是在城市建筑载体设计和建设中要有文化自信,避免崇洋、求怪、到处是水泥森林和玻璃幕墙的城市风貌设计理念,积极构建具有城市特色的建筑文化。

6.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。

注释

①按照国际公认的标准,人均水资源低于3000立方米为轻度缺水;人均水资源低于2000立方米为中度缺水;人均水资源低于1000立方米为严重缺水;人均水资源低于500立方米为极度缺水。②数据来源于央视财经《经济信息联播》。

参考文献

- [1]赵弘.推动国家中心城市高质量发展要高度重视现代都市圈建设[C]//国家中心城市建设报告(2019).北京:社会科学文献出版社,2019.
- [2]赵弘.以可持续城市理念治理北京“城市病”问题[C]//北京经济发展报告(2015—2016).北京:社会科学文献出版社,2016.
- [3]姜长云.培育发展现代化都市圈的若干理论和政策问题[J].区域经济评论,2020(1).
- [4]李国平.空间结构是影响城市发展的重要因素[N].北京日报.2017-08-28.

Promoteing the High-Quality Development of National Central Cities With the Concept of Sustainable Cities

Zhao Hong Liu Xianjie

Abstract: The national central city is the strongest “tower city” in comprehensive strength, and it is in a leading position in the urban system and in the economic and social development. National central cities have great development potential and strong driving ability, but they are also faced with urban diseases such as rapid population agglomeration, traffic congestion, high housing prices, environmental pollution and other urban diseases in development. The contradictions of population, resources and environment are prominent, and sustainable development is urgently real question needed to answer. In the future development of national central cities, it is necessary to in-depth study and explore the inherent laws of the development of mega-cities, follow the concept of sustainable cities, and continue to develop on key issues that have fundamental and lasting impacts on urban development, such as optimization of spatial structure and optimization of traffic structure. Improve the city’s carrying capacity and endogenous power, and achieve high-quality and sustainable urban development.

Key Words: Sustainable City; National Central City; High-Quality Development; Metropolitan Area Structure; Suburban Railway

(责任编辑:晓 力)