

新时代中心城市的引领作用与 城市群高质量发展

毛艳华 信超辉¹

【摘要】：改革开放尤其是进入中国特色社会主义新时代以来，我国城市群高质量发展取得了重大成就，这一实践和成就背后的发展逻辑需要有新发展理念进行解释和总结。西方学者曾经提供了推动城市化发展的理念，例如中心地理理论、增长极理论、集聚扩散理论和“中心—外围”理论等，但这些理论都不能完全解释中国城市化发展的成就和实现高质量发展的路径。本文从创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念五个维度阐述了我国中心城市引领城市群高质量发展的内在逻辑，分析和刻画了新时代中心城市引领城市群高质量发展的基本态势。在构建新发展格局过程中，尊重城市群发展客观规律，立足我国城市化的特色优势，按照新发展理念的要求推动有利于强化中心城市引领作用的体制机制创新，不断提升中心城市在城市群高质量发展中的引领作用。

【关键词】：中心城市 城市群 新发展理念 内在逻辑 体制机制创新

一、引言

城市化是指“人类生产与生活方式由乡村型向城市型转化的历史过程”，主要表现为农村人口转化为城市人口及城市不断发展完善的过程¹。改革开放以来我国城市化水平快速提高，以常住人口统计的城市化率由1978年的17.18%上升到2011年的51.27%，城市人口占全部人口比重首次超过50%，年均增速达到1.01个百分点。至2020年“十三五”末期，我国常住人口的城镇化率提高到63.89%，居住在城市或城镇的人口高达90199万人。人口向城市集聚的因素很多，但城市化和农村劳动力转移的重要推手是工业化和强有力的产业支撑。十一届三中全会确定了以经济建设为中心的基本国策，率先启动的农村经济体制改革推动了乡镇企业和城镇化的发展，随后在国内市场需求拉动和外向型经济发展模式支持下，劳动密集型的轻工业迅速发展，带动了工业就业人口迅速增长，沿海出现了大量“工业化地区”。上世纪90年代中期后，随着工业结构升级和服务业的快速发展，工业化与城市化的联系更加紧密，农村人口向城市转移的数量不断增大，城市化也进入加速发展阶段。在GDP构成中，我国三次产业增加值占比分别由1978年的27.7%、47.7%、24.6%调整为2011年的9.2%、46.5%、44.3%，仅从数据看第二产业占比似乎没有太大变化，主要是农业占比快速下降和服务业占比大幅上升。但是，2010年我国工业增加值达到2.83万亿美元，占世界的比重上升到15.51%，工业生产总值首次超过美国成为世界第一制造业大国。毫无疑问，改革开放以来的快速工业化和服务业发展支撑了我国快速城市化进程。在各国城市化实践中，几乎都经历了农村劳动力向城市工业及其他非农产业转移的过程，农村剩余劳动力向生产率高的产业部门聚集是各国现代化进程的必然规律，原因是城市在发展制造业和服务业上具有比较优势。尽管大量农村人口进入城市或城镇时，因户籍制度、土地制度限制未能真正融入城市，但流动人口基本上都在城市或城镇实现了就业和生活。

2008年全球金融危机爆发后，经济全球化加快结构调整，我国经济发展进入新常态，贸易盈余对GDP的贡献从连续三年贡献超过10%降到负贡献，经济增长更多地依靠内需拉动和创新驱动。进入新时代以来产业结构调整转向加快发展先进制造业、高技术制造业和现代服务业等战略性新兴产业。相比于快速工业化和城市化时期的专业镇经济和其他传统产业集群，战略性新兴产业突破

¹**作者简介：**毛艳华，中山大学港澳珠江三角洲研究中心、中山大学区域开放与合作研究院（广州510275）；信超辉，中山大学粤港澳发展研究院（广州510275）。

基金项目：国家社会科学基金重大项目“新时代粤港澳大湾区协调发展机制体系研究”（18ZDA041）

了传统的产业集聚形态，具有产业技术先进化、产业组织分工协作化、产业分布跨地域化等特征，这对中心城市发挥创新引领作用和城市群内增强产业分工协作水平提出了新的要求。同时，相比于快速城市化时期人口由乡到城的流动，新时代城市常住人口的流动更多是城市之间的流动，由中小城市向中心城市、大都市集聚（李兰冰等，2020）。因此，十八大报告提出“走中国特色新型城镇化道路”，强调“推进以城市群为主体形态的城镇化发展”路径。国家新型城镇化规划（2014—2020）提出，“以城市群为主体形态，推动大中小城市和小城镇协调发展”。2019 年政府工作报告提出，“要优化城镇化布局形态，坚持以中心城市引领城市群发展，以城市群带动区域发展”。

相应地，我国经济空间结构发展呈现新趋势，随着发展要素不断向中心城市和城市群集聚，中心城市与城市群已经成为支撑我国协调发展和新型城镇化的主要载体。从中心城市的情况来看，根据 2020 年第七次人口普查数据，相比 2010 年的“六普”数据，我国人口总量超千万的城市再增加 7 个达到 18 个，常住人口超千万的特大城市的常住人口数量和城市经济规模有明显的一致性，其中有 14 个城市的 GDP 都超过了万亿元。而 500 万人口规模城市增加 7 个达到 91 个。十年来 70 个城市人口出现增长，其中人口增量超过 200 万的有 15 个，均为一、二线城市，包括 9 个省会城市，2 个直辖市，1 个计划单列市以及 3 个制造业发达的城市。从城市群的情况来看，根据国家统计局发布的数据计算，2020 年我国 19 个城市群土地面积仅占全国总面积的 25%，但常驻人口超过 10.58 亿，占全国总人口的 75%；GDP 总额超过 89.4 万亿元，占全国 GDP 总量的 88%。在 19 个城市群中，中心城市城区面积占比 32.14%，城区人口占比 47.85%，GDP 占比 46.05%。近十年来，以中心城市为引领的城市化发展模式正在推进新型城镇化走向高质量发展。

在人类工业化进程中，西方学者曾经提供了推动城市化发展的理念，例如中心地理理论、增长极理论、集聚扩散理论和“中心—外围”理论等，对中心城市形成原因、辐射带动作用以及社会差距扩大等特征进行了解释。但是，我国城市化进程是在经济全球化和区域一体化的背景下，在人口众多、区域差距大和工业化、信息化、新型城镇化、农业现代化同步推进过程中实现的快速城市化，这与西方发达国家的城市化道路极为不一样。实践证明，这些理论都不能完全解释中国城市化发展的成就和实现高质量发展的路径。诺贝尔经济学奖获得者约瑟夫·斯蒂格利茨（Joseph Stiglitz）在上世纪末担任世界银行高级副行长兼首席经济学家时曾预言，中国的城市化将是深刻影响 21 世纪人类发展的两大主题之一，中国城市化及其承载的中国经济发展伟大成就使这一判断正在不折不扣地呈现出来。显然，作为全球最大的发展中国家，我国城市化的实践和成就背后的发展逻辑需要有新的理念进行解释和总结，这不仅有助于指导我国新型城镇化发展道路，也能够丰富城市化发展理念与相关理论。党的十九届六中全会和审议通过的《决议》指出，贯彻新发展理念是关系我国发展全局的一场深刻变革，必须实现创新成为第一动力、协调成为内生特点、绿色成为普遍形态、开放成为必由之路、共享成为根本目的的高质量发展。因此，阐述新发展理念下中心城市引领城市群高质量发展的内在逻辑，分析和刻画新时代我国中心城市引领城市群高质量发展的基本态势，提出新发展阶段发挥中心城市引领作用的体制机制创新方向，对于“十四五”贯彻新发展理念，不断提升中心城市的引领作用、推动城市群高质量发展和加快构建双循环发展新格局等具有重要意义。

二、新发展理念下中心城市引领城市群高质量发展的内在逻辑

中心城市和城市群日益成为现代化经济体系的空间载体。创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，不仅对中国特色新型城镇化实践具有重要的解释作用，而且对中心城市引领城市群高质量发展的路径具有重要的指导价值。新发展理念下中心城市引领城市群高质量发展的内在逻辑相应体现在以下五个方面。

首先，从创新发展来看，这种引领作用的逻辑在于创新集聚性与外溢效应。创新活动具有高度集聚性的特征，全球专利申请高度集中在少数顶尖城市。2019 年 11 月 29 日经济合作与发展组织（OECD）发布的报告《数字时代顶尖城市的创新集聚》显示，从 2010 年到 2014 年，10%的城市占欧洲专利局（EPO）30 个 OECD 国家 1022 个城市专利申请的 64%，54%和 31%的专利申请集中在前 5%和 1%的城市；东京、首尔、旧金山、大阪和巴黎 5 个全球领先城市占 EPO 全球专利申请量的 21.8%。数据表明，各国内部创新能力也严重不平衡，许多城市仅对国家专利产出做出了很小的贡献，这种集中程度表明了如硅谷等具有强大创新能力的集群的重要性。城市群中心城市之所以能够发挥创新引领作用，在于中心城市集聚着众多高校、科研院所、创新企业和创新人才，

而且中心城市一般拥有开放包容文化环境和制度环境，以及融资、咨询等创新服务体系，因此中心城市更能够激发创新活力，成为区域乃至全球创新高地（杨震宁和赵红，2020）。与此同时，科技创新还具有空间外溢的特征，在城市群创新网络和产业网络作用下，通过共享、匹配和学习机制，不仅能够提高中心城市的创新要素使用效率，而且能够带动临近区域和城市的创新活动，提升城市群整体的创新能力和科技水平（Roberto et al., 2011；白俊红和蒋伏心，2015）。总的来说，中心城市通过集聚创新要素成为城市群和区域的创新策源地，还通过空间溢出效应、价值链溢出效应和行业间溢出效应带动外围城市的创新发展。我国城市群数量众多，中心城市创新要素集聚和创新创业活跃，发挥中心城市的创新引领作用和实施创新驱动战略的重要抓手，整体提升城市群区域创新能力是建设现代化经济体系的战略支撑。

其次，从协调发展来看，这种引领作用的逻辑在于城市群功能分工和交通基础设施的网络化效应。城市群功能分工具体表现为金融、贸易、咨询、研发、设计等生产性服务业主要在中心城市集聚，一般制造环节主要在外围城市集聚，因此中心城市在产业创新中主要承担总部经济与研发中心功能，而外围中小城市则主要承担生产制造功能（Duranton & Puga, 2005）。城市群功能分工促使不同城市根据自身的比较优势参与到相应的生产制造或服务职能环节，在城市群内部构建起合理的产业链分工体系，规避了中心城市与外围城市在城市职能分工上的同质化竞争，形成错位发展、职能互补、分工协作的空间组织关系，推动城市群协调发展（Otsuka et al., 2010）。同时，实现城市群功能分工依赖于以中心城市为枢纽的区域交通基础设施网络化，这将极大降低生产要素自由流动的成本，提升生产要素的配置效率，加速城市群产业布局一体化。新经济地理理论也表明，运输成本的降低和要素流动效率的提升，产业和生产要素将在市场作用下重塑产业布局和分工（Krugman, 1991）。另外，进入数字化时代，5G、数据中心、云计算等数字新基建带动数字产业化与数字赋能传统产业，一定程度上削弱了距离和空间对产业布局的负面影响，促进了商品和要素在城市群内部的流动效率，极大地提升了中心城市与外围城市的经济联系和联动效率。2008 年全球金融危机暴发后，我国加快产业结构调整与升级，中心城市率先朝向先进制造业和生产型服务业转型升级，在基础设施互联互通和区域合作机制对接的支撑下，实现了中心城市与外围中小城市之间的产业有序转移和产业链跨区域延伸，这种跨区域的产业分工合作极大促进了我国城市群的协调发展。

第三，从绿色发展来看，这种引领作用的逻辑在于规模经济效应和市场化的补偿机制。中心城市是区域经济活动的聚集点和经济交流的枢纽，具有较大的人口和经济规模，市场主体和消费者更为集中，产业分工更加细密，存在明显的规模经济效应，在价值链绿色低碳化进程中发挥着积极作用。在人类工业化和城市化进程中，制约绿色发展的一个重要原因就是要素驱动型的粗放式发展路径，中心城市的规模经济效应因此能够提升投入要素的边际产出，后移边际报酬递减曲线的拐点，从而扭转粗放式发展的路径依赖现象，实现向绿色发展转型。已有的实证研究表明，中心城市一方面通过集聚整合生产要素、发挥正外部性，不仅减少本地单位 GDP 工业污染排放强度（陆铭和冯皓，2014），同时对周围地区存在外溢效应，带动整个城市群经济绿色发展（罗能生和郝腾，2018）；另一方面还能够对污染治理产生规模经济效应，推动环保、清洁生产技术的制造和使用（Anderson, 2005），既降低本身能耗和污染，也带动整个行业的污染治理函数呈规模报酬递增趋势，并通过空间溢出效应降低临近区域或低集聚区内的环境污染水平（Donget al., 2012）。在城市群或者跨区域的污染外部性治理方面，中心城市也为生态补偿机制的运行提供了市场化解解决工具。中心城市是区域性的金融服务中心，产权保护和资本运行机制完善，生产要素配置效率高，一方面通过金融创新和资本化运作，引导社会资本参与生态环境保护和生态建设，促进城市群资源资本化、生态资本化，使环境要素的价格真正反映它们的稀缺程度，达到节约资源和减少污染的双重效应；另一方面通过中心城市区域性金融交易市场，为资源使（取）用权、排污权交易等市场化的补偿模式提供交易平台。随着中心城市要素市场化配置的体制机制日趋完善，这种市场化的解决工具对于我国确定的“碳达峰、碳中和”目标的实现具有重要现实意义。

第四，从开放发展来看，这种引领作用的逻辑来自中心城市的功能平台优势和制度型开放的示范效应。自上世纪 70 年代末期开始，我国采取局部地区和局部领域的“先行先试”开放路径，承接国际产业转移大量引进外资，以“三来一补”的制造业分工合作模式嵌入全球价值链和国际分工。逐渐完善的沿海港口设施和加入 WTO 后的经贸规则对接降低了“冰山运输成本”（Krugman, 1980），发挥比较优势支撑中心城市成为重要的出口加工基地。在这一过程中，沿海中心城市仅仅是立足自身的发展，引进外资从事加工出口，中心城市之间和中心城市与外围区域之间存在明显的竞争关系。进入新时代我国加快完善互利共赢、多元平衡、安全高效的开放型经济体系，中心城市在城市群和区域高水平对外开放过程中发挥着重要引领作用。主要体现在三个方

面：一是从立足自身发展转向参与全球竞争。适应全球价值链贸易发展的趋势，加快服务业对外开放，扩大中间品进口贸易，强化关键核心技术攻关和重大技术装备研制，推动贸易高质量发展和贸易强国建设，中心城市更加集聚全球货物、技术、人才、数据、资金的配置功能，提升中国制造在全球价值链中的位势。二是中心城市拥有功能平台优势。中心城市往往拥有国际机场和航运港口等开放功能平台，而且集聚了大量生产性服务业和跨国公司的总部或地区办事处，是城市群乃至国家对外贸易枢纽和“走出去”服务平台，以及全球投资和创业的最佳目的地，能够引领城市群高水平对外开放。三是制度型开放示范效应。中心城市开放基础好，开放部门对制度优化敏感度高，具备率先实现向制度型开放转变的条件和微观基础，率先对接国际高标准经贸规则，探索规则等制度型开放路径，在新时代高水平制度型开放中发挥着引领示范作用。同时，制度性开放创新和复制推广的过程也是改革红利和制度红利释放外溢的过程，中心城市在投资自由化、贸易便利化、金融开放创新等方面进行深入探索和广泛实践，有利于促进人流、物流、资金流、信息流在整个城市群的便捷流动，进一步提升城市群的开放水平。

第五，从共享发展来看，这种引领作用的逻辑在于中心城市的多样性和公共服务均等化。中心城市的产业类型丰富，商业服务配套完整，在产品和服务供给上具有多样性，特别是中心城市集聚较多的市场主体，能够提供更多的就业机会和更高的工资水平，有助于吸引外围劳动力跨区域流入，这在客观上提高了外围劳动力流出地的整体收入水平和消费能力。中心城市这种在共享发展上的引领作用具体表现在两个层面。一是城市化驱动的减贫效应。中心城市在公共服务、就业机会以及收入上的优势不断吸引农村人口转移到城市，一方面通过提供收入相对较高就业机会改善整体平均收入水平，从而带来城乡贫困人口收入的提升和减少农村贫困人口实现贫困转移（Cali & Menon, 2013）；另一方面要素在中心城市的集中带来集聚外部性，并对周边区域产生了明显的空间溢出效应，从而使得贫困人口的收入在整体收入改善的基础上获得城市集聚的减贫红利。随着交通、信息等渠道的日趋发达，这种空间上的关联性和溢出效应愈发强烈（张博胜和杨子生，2020）。二是中心城市新基建和数字经济在城市群公共服务均等化上的作用。一方面以中心城市为枢纽的新基建，以及与新型城镇化布局相匹配的城际交通网络，对促进劳动力在城市群内不同城市之间的有序流动、疏解特大城市优质公共资源、增强周边中小城市的吸引力和幸福感、缩小城市之间的人均公共物品差距等各方面都具有积极促进作用（夏怡然和陆铭，2015）；另一方面中心城市数字经济快速发展，数字技术加快应用于大都市治理，不仅能够有效提高政务服务效率、提升城市智慧化管理能力和保障城市安全高效运行，而且还能通过人工智能技术和智慧化治理技术，现实教育、医疗、养老、政务等多个公共服务领域线上化和云端化，促进外围城市人口能够享受中心城市优质的公共服务。

三、新时代中心城市引领城市群高质量发展的态势

进入新时代以来，《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》提出，以城市群为推进城镇化的主体形态。党的十九大报告提出，“以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局”。以新发展理念为指导，我国城市化发展和质量稳步提升，中心城市引领城市群高质量发展呈现出一系列新的趋势性特征。

第一，以中心城市为核心的多中心区域创新体系基本形成。创新是高质量发展的第一动力。进入中国特色社会主义新时代以来，科技创新摆在了国家发展全局的核心位置上，成为提高社会生产力和综合国力的战略支撑。中心城市研发经费投入快速增长，对人才的吸引力持续增强，尤其是特大城市对周边的虹吸效应十分明显。根据科技部发布的数据，2020 年我国北上广深四个一线城市 R&D 投入总经费为 6225 亿元，约占全国 R&D 经费总投入的 25.9%；R&D 经费投入排名前 10 的城市，约占全国 R&D 经费总投入的 40.3%。中心城市通过集聚创新要素，在城市群和区域发展中发挥着创新驱动功能。相应地，我国已经基本形成了以中心城市为核心的多个创新集聚区，包括以北京为中心的京津冀创新集聚区、以上海为中心的长三角创新集聚区、以广深港澳为中心的粤港澳大湾区创新集聚区，以及以成都、重庆、武汉、西安为中心的区域性创新集聚区。同时，随着创新驱动发展战略的实施，以中心城市为核心共建科技创新走廊，成为推动和提升城市群科创发展水平的重要途径。例如，《粤港澳大湾区发展规划纲要》提出，粤港澳大湾区要构建开放型区域协同创新共同体，推进“广州—深圳—香港—澳门”科技创新走廊建设，共建粤港澳大湾区国际科创中心。根据世界知识产权组织发布的《2021 年全球创新指数报告》显示，广州—深圳—香港科技创新集群的创新能力排名位列全球第二，仅次于东京湾区的东京—横滨科技创新集群。为落实《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》，正在规划建设中的长三角“G60 科创走廊”也成为推动城市群协同创新的重要抓手。该科创走廊以上海中心城市为起点，沿途经过

江苏和安徽共 9 个城市，通过建立健全科技资源共享和协同联合攻关机制，破除制约技术、成果、人才、资金等创新要素自由流动的体制机制障碍，实现区域内科创要素的有效配置、科创政策的有效协同、产学研转化机制的共同创新。

第二，以中心城市为核心的城市群产业链分工协作水平不断提高。新时代我国进入以城市群为主体形态的区域发展格局，构建城市群内部合理的产业分工和布局已经成为促进城市群产业转型升级与区域协调发展的重要手段（赵勇和魏后凯，2015）。近十年来，随着我国战略性新兴产业集群的快速发展，包括新一代信息技术、高端装备、新材料、新能源、生物医药等重点领域战略性新兴产业普遍呈现产业链跨地市延伸现象，这种城市群内部跨地域分工协作模式不仅提升了产业链供应链的稳定性与竞争力，也推动了城市群区域经济协调发展。2021 年工业和信息化部评选出两批共 25 个先进制造业集群，主要分布在深圳、广州、上海、成都、南京、青岛等 21 个中心城市，其中广佛惠超高清视频和智能家电集群、广深佛莞智能装备集群、深广高端医疗器械集群和四川省成都市、德阳市高端能源装备集群等 4 个集群则以跨地市联合命名。这一方面表明以中心城市为核心的我国先进制造业集群已达到了较高的集聚水平，另一方面也表明像粤港澳大湾区这类发展水平较高的城市群已呈现出明显的产业链跨地市分布的特征。围绕中心城市构建的交通基础设施网络正成为打破区域协调发展物理阻隔的重要途径，对于深化城市群内部的产业分工协作具有重要的支撑作用。自 2008 年京津城际铁路开通以来，我国高铁里程和城际轨道里程快速增长，粤港澳大湾区、长三角等城市群或都市圈的城际轨道交通建设规划先后获得批复。进入“十四五”以来，我国城市群轨道交通布局和架构日益完善，不断提升城市群和都市圈的通勤便利性（孙久文和宋准，2021）。与此同时，蓬勃发展的数字经济也显现出重塑经济地理、强化中心城市辐射带动作用的巨大潜力。中国信息通信研究院发布的《中国数字经济白皮书》显示，2020 年我国数字经济规模达到 39.2 万亿，占 GDP 的比重达 38.6%，增速是 GDP 的 3.2 倍，既是我国经济高质量增长的重要动力，也是重塑我国城市群空间格局的推动力。

第三，中心城市引领城市群生产生活方式加快绿色低碳转型。进入新时代，党和国家对生态文明建设和生态环境保护作出一系列重大战略部署，生态文明建设写入《中国共产党章程（修正案）》，党中央国务院印发《关于加快推进生态文明建设的意见》，2014 年修订的环境保护法被称为是“史上最严格”的环保法，党的十九大修改通过的党章增加“增强绿水青山就是金山银山的意识”等内容，2018 年 3 月通过的宪法修正案将生态文明写入宪法，2018 年 5 月召开的全国生态环境保护大会确立习近平生态文明思想，为全面推进生态文明建设、加强生态环境保护提供了根本方向。中心城市率先推动产业结构、能源结构、交通运输结构调整，在向绿色低碳转型发展中发挥了引领作用。根据生态环境部发布的数据，2020 年，我国煤炭消费比重降低到 56.8%，清洁能源占能源消费比重达 24.3%，光伏、风能装机容量、发电量均居世界首位。新能源汽车销售量占全球新能源汽车约 42%，是世界上保有量最多的国家。同时，城市群内部探索建立诸如政府间沟通协调机制、横向生态补偿机制、跨区域联合执法等一系列全方位区域环保合作机制。例如，在粤港澳大湾区城市群，设立了“粤港持续发展与环保合作小组”、“粤澳环保合作专责小组”等区域环境合作机制，也开展了一些具体的环境合作项目，包括“粤港澳珠江三角洲区域空气监测网络”、“珠三角火力发电厂排污交易计划”、“清洁生产伙伴计划项目”以及“粤港碳标签合作”等。在长三角城市群，沪苏浙皖共同签署《长三角区域环境保护领域实施信用联合奖惩合作备忘录》；浙江、安徽两省签署了第三轮新安江流域上下游横向生态补偿协议，两省按照水质目标要求更高、补偿方式更加多元等原则，共同设立新安江流域上下游横向生态补偿资金。资源能源利用效率大幅提升，碳排放强度持续下降，生态环境明显改善，人民对优美生态环境的获得感显著增强。截至 2020 年底，我国单位 GDP 二氧化碳排放较 2005 年降低约 48.4%，超额完成下降 40%—45% 的目标。2016 年至 2020 年五年间，我国地级及以上城市空气质量优良天数比率提高了 5.8 个百分点、达到 87%，地表水优良水质断面比例提高了 17.4 个百分点、达到 83.4%。

第四，中心城市引领城市群制度型开放推动形成改革开放新高地。2008 年全球金融危机暴发后，国际合作与格局发生了深刻变化，加快培育参与和引领国际经济合作竞争的新优势成为进入新时代后我国对外开放的新目标。十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，对新时代对外开放战略进行了全面部署，提出加快构建开放型经济新体制和加快推动形成全面开放新格局。一是自贸试验区建设与制度创新试验。2013 年以来，我国先后在 21 个省市区的一些条件优越中心城市设立自贸试验区，在投资、贸易、金融、事中事后监管、法治化环境建设等领域开展制度创新，形成了一批基础性和核心制度成果，率先建立同国际投资和贸易通行规则相衔接的制度体系，在率先形成法治化、国际化、便利化的营商环境上取得重大进展，成为新一轮改革开放的试验田（毛艳华，2018）。二是服务业开放的“先行先试”。服务业开放本质上是制度型开放。

顺应服务贸易全球化和制造业服务化趋势（Miroudot & Cadestin, 2017），珠三角中心城市率先对港澳服务业扩大开放、北京自贸试验区率先开展数字服务贸易开放、《上海市全面深化服务贸易创新发展试点实施方案》的出台，中心城市在服务业领域的开放探索促进了跨境服务贸易发展，引领新时代高水平开放向更深层次推进。三是参与共建“一带一路”，重塑我国城市群对外开放格局。在“一带一路”倡议下，我国形成了两条不同的贸易路线，即以沿线中心城市为支撑、以重点经贸产业园区为合作平台的陆上国际贸易大通道，其中郑州、西安、重庆、成都和乌鲁木齐五个中西部的中心城市成为中欧班列集结中心，在中欧班列贸易通道建设中发挥了枢纽作用；以重点港口为节点，联通东南亚、南亚等地区的海上贸易通道，其中东南沿海的港口城市同样扮演了枢纽的角色。两条贸易通道的建设缩短了沿线中心城市与国际市场的经济距离。根据国家统计局数据，2020 年京津冀地区对外投资中，北京和天津占比为 89.19%；上海对外直接投资在长三角（江浙沪三省数据）的占比超过一半达到 50.28%；深圳在珠三角（广东省数据）对外直接投资的比重接近 7 成达到 69.18%。

第五，中心城市吸纳就业人口带动共同富裕发挥了引领作用。进入新时代，作为城市化进程中重要空间组织形式的中心城市，凭借着更高的工资溢价，提供更多的产品产出与优质公共服务，对企业投资和个人就业均有着更大的吸引力，中心城市在吸纳就业人口带动共同富裕中同样发挥了引领作用。首先，沿海城市群中心城市的人口集聚效应进一步加强。从第七次人口普查结果来看，2010 年以来，十年间粤港澳大湾区的广州和深圳人口增长率分别高达 47.05% 和 68.47%，长三角的上海、南京和杭州的增长率分别为 8.04%、16.38% 和 37.20%。在中心城市的集聚效应下，我国人口持续向东部沿海城市群集聚，粤港澳大湾区、长三角城市群分别增加了 2312.0 万人和 1861.0 万人，在各城市群中遥遥领先。其次，内陆城市群的省会中心城市人口虹吸效应也十分明显。2010 年以来，内陆省会中心城市人口显著增加，成都人口增加 580 万，增速为 38.5%；西安人口增加 449 万，增速为 53%；重庆、郑州、长沙等中心城市的人口增加均超过 300 万，增速分别为 11.1%、46.1%、42.6%；南宁、昆明、合肥人口增加规模在 200 万左右，增速均超过了 25%。最后，流动人口逐渐成为中心城市人口增长的主要驱动力。随着人口自然转变的完成，人口自然增长对城市人口数量的影响越来越小，而流动人口迁入已成为城市人口不断增长的重要动力。2000 年以来，我国人口自然增长率持续下降，城市人口增加越来越依赖流动人口迁入。第四次人口普查至第七次人口普查，我国流动人口对城市人口增长的贡献度分别为 15.38%、38.26%、53.33% 和 61.44%。在“十三五”时期，这种以中心城市的人口集聚带动更偏远地区人口向区域中心城市的梯次移民，实现了 960 多万易地搬迁贫困人口全部脱贫，因此，向中心城市的人口流动有力地促进了我国的减贫事业。

四、新发展阶段发挥中心城市引领作用的体制机制创新方向

国家“十四五”规划纲要提出，坚持走中国特色新型城镇化道路，以城市群、都市圈为依托促进大中小城市和小城镇协调发展，使更多人民群众享有更高品质的城市生活。在我国区域经济发展重心不断向城市群转移的背景下，要尊重城市群发展客观规律，立足我国城市化的特色优势，按照新发展理念的要求加快探索增强中心城市引领作用的体制机制创新。

第一，提高中心城市创新能级，构建城市群创新共享机制。首先，着力提升中心城市创新能级，强化创新引领作用。健全支持基础研究和原始创新的体制机制，围绕重要领域在中心城市适度超前布局建设国家重大科技基础设施；依据产业基础和要素禀赋，瞄准未来科技和产业发展的制高点，在中心城市前瞻部署若干战略性、储备性技术研发项目。大力支持中心城市开展原始创新，突破“卡脖子”关键核心技术，全面提升自身创新能级，为引领城市群创新培育原始动力。其次，围绕中心城市构建城市群创新共享机制，促进创新要素自由流动。一方面要以中心城市为创新枢纽，加强城市群内部科技资源共享服务平台建设，推动重大科研基础设施、重要数据平台等科创资源开放共享；另一方面要破除制约创新要素跨区域流动的体制机制壁垒，特别是降低异地就业人才在购房、落户、子女教育等方面的准入门槛，为吸引人才流入和发挥人才能动性提供良好社会环境。最后，完善城市群科技成果转化与协同保护机制，打造现代产业创新体系。一方面要建立健全城市群协同联动机制，制定跨区域科技成果转化政策，建立统一的技术交易市场；另一方面着力建立知识产权跨行业、跨地区协同保护机制，在中心城市建设知识产权保护中心。此外，还应充分利用中心城市在创新生态形成、创新资源集聚以及科技革新输出上的优势，深化外围城市制造业与中心城市服务业的互补性创新合作，推动产学研协同创新，构建城市群内部错位发展、优势互补、协作配套的现代产业创新体系。

第二，提升城市群市场一体化水平，打造以中心城市为核心的产业链集群。首先，完善传统和新型基础设施建设。在传统基础设施建设方面，加快综合交通枢纽城市建设，增强重要交通节点枢纽功能，以城际铁路和市域（郊）铁路等轨道交通为骨干，打通各类“断头路”、“瓶颈路”，推动市内市外交通有效衔接，提高1小时通勤圈协同发展水平，放大同城效应，促进中心城市和城市群内部资源按照市场规律流动。在数字新基建方面，依托新一代信息技术，推动依靠打破地理限制、催生空间近邻效应的传统集聚机制向依靠大数据、物联网、移动互联、云计算、人工智能等技术的超空间网络化集聚机制的转变，促进各类数据便利流动，支撑企业数字化合作与转型上升。其次，探索都市圈协同发展机制创新。依托辐射带动能力较强的中心城市，借鉴广东省“广佛同城”省域行政区内都市圈发展模式和“南京都市圈”等跨越省级行政区划都市圈规划模式，强化政府间协商、规划协调、政策协同、社会参与等合作机制创新，实现都市圈内一体化市场建设和公共服务共建共享等政策协同的突破，培育发展一批同城化程度高的现代化都市圈。最后，强化中心城市的产业链带动效应。通过制度创新与政务信息化建设，打破城市群一体化建设过程中条块分割的各种有形与无形的壁垒，便利城市群内部要素流通和产业转移。要进一步发挥中心城市产业体系完备、产业链完整的优势，培植具有“链主”地位的中心城市引领型企业，在城市群一体化进程中，利用“链主”企业的品牌、数据、技术等集成优势，构建大中小协同、上下游协作的城市群产业共同体，锻造区域产业链，提升产业链韧性。

第三，建立能耗与碳排放指标优化配置机制，围绕中心城市凝聚绿色发展合力。城市碳排放指标的配额设定和再分配机制是未来数十年城市群产业发展、基础设施建设和人口集聚的重要约束。要坚持以经济建设为中心这一基本路线，同时要不断完善生态文明制度体系，善用市场化手段推动实现“碳达峰—碳中和”目标。首先，发挥中心城市要素市场平台作用，推进城市群能耗与碳排放指标优化配置机制建设。在城市群内协调产业发展规划与功能分工，基于产业功能、人口数量、产业基础等标准设定合理的区域能耗和碳排放指标；并通过完善指标核算体系、提升现有交易所交易功能、完善交易市场设计等措施，建立城市群内能耗指标与碳排放指标交易机制，实现城市群内区域能耗与碳排放指标的合理初始配置与优化再配置，通过高效公平的环境指标配置推动城市群环境总体质量优化。其次，建立跨区域联防联控机制，加快以中心城市为引领的城市群绿色转型升级。加快中心城市产业和能源消费结构转型升级，大力发展新能源和低碳产业，推动形成绿色低碳循环的生产方式；同时加快构建城市群内部大气、水资源、污染排放物的跨区域联防联控机制，提升中心城市和城市群整体环境承载力。最后，优化环境规制政策的制定和实施，凝聚绿色发展合力。探索在中心城市制定强度适宜的差异化环境规制政策，在城市群内部形成环境规制联动机制，从而缓解“污染避难所”效应，实现城市群绿色协同发展。

第四，激发中心城市制度型开放的引领作用，带动城市群高水平开放。在加快由商品要素流动型开放向规则、规制、标准、管理等制度型开放转变中，需要进一步发挥中心城市在高水平开放中的引领作用。一方面要抓住区域全面经济伙伴关系协定（RCEP）正式实施和申请加入全面与进步跨太平洋伙伴关系协定（CPTPP）、数字经济伙伴关系协定（DEPA）等机遇，在一批中心城市及具备承载开放新议题的功能平台进行开放压力测试，推动与国际高标准投资贸易规则衔接，深化贸易和投资自由化便利化，扩大服务贸易开放，发展跨境服务贸易和数字贸易，增强对全球资金、技术、人才、数据等高端要素资源的吸引力和向心力，把中心城市打造成为国内国际双循环的重要链接，在服务构建新发展格局中发挥重要的作用。另一方面要加快中心城市制度型开放创新成果的复制推广，在开放联动中带动城市群整体开放水平的提高。例如，将粤港澳大湾区中心城市惠及港澳居民的政策措施，包括专业资格认定、购房购车资格、人才补贴政策等，复制推广到其它湾区城市和内地其他城市，这有利吸引境外高端专业人士和创新人才集聚，加快建成若干高水平人才高地；在长三角城市群加强自贸试验区之间的制度创新联动和推动自贸试验区与各类功能区的联动发展，以此带动长三角区域开放合作与协调发展。要抓住北京、上海、重庆、杭州、广州、深圳6个城市开展营商环境创新试点的契机，发挥中心城市在营商环境建设的示范引领作用，构建城市群一体化高标准的营商环境，健全法律制度 and 信用体系，公平对待各类市场主体，构建平等竞争制度与知识产权保护制度，加快吸引全球人才、资金、技术等创新要素集聚发展。

第五，加快中心城市要素供给体系集成创新，促进优质公共服务开放共享。中心城市吸引流动人口和吸纳就业的效应不断增强，但转移人口市民化缓慢和土地的空间错配正在成为制约城市群共同富裕的瓶颈。在一些中心城市和城市群出现了城市包容性下降、限制外来人口进入的现象，特别是以资源承载力不足为由，不给外来人口提供与本地城镇居民同等的公共服务。因此，新时期中心城市落实共享发展理念主要体现在通过高质量城镇化减少贫困人口和推进公共服务均等化两个方面。一方面，加快

推进中心城市户籍制度改革和要素供给体系集成创新。要加快中心城市户籍制度改革,打通要素自由流动的制度化通道。以城市土地供给制度改革为牵引,围绕资金、人才、数据、住房等领域推动中心城市要素供给体系集成创新,以适应城市人口不断集聚的大趋势,缓解由供给不足导致的城市病。另一方面,促进优质公共服务的开放共享。加强大城市与城市群周边地区在公路和轨道交通等方面的连接,同时着重开发轨道交通沿线地带,形成城市群内部网络状的高效率空间发展状态,打破共享公共服务的物理阻隔,扩大公共服务共享边界。还要为常驻人口提供对等的教育、医疗等公共服务。加快教育信息化发展,健全“互联网+教育”服务体系,推动优质教育资源在城市内部和城市群辐射;统筹“市—县—镇—村”四级医疗卫生服务资源配置,探索异地就医体制机制创新,构建卫生服务共享机制,推动城市优质医疗资源开放共享。

参考文献:

- [1]白俊红,蒋伏心.协同创新、空间关联与区域创新绩效.经济研究,2015(7):174-187.
- [2]李兰冰,高雪莲,黄玖立.“十四五”时期中国新型城镇化发展重大问题展望.管理世界,2020(11):7-22.
- [3]陆铭,冯皓.集聚与减排:城市规模差距影响工业污染强度的经验研究.世界经济,2014(7):86-114.
- [4]罗能生,郝腾.生产性服务业集聚对中国绿色全要素生产率的影响.系统工程,2018(11):67-76.
- [5]毛艳华.自贸试验区是新一轮改革开放的试验田.经济学家,2018(12):47-56.
- [6]孙久文,宋淮.双循环背景下都市圈建设的理论与实践探索.中山大学学报(社会科学版),2021(3):179-188.
- [7]夏怡然,陆铭.城市间的“孟母三迁”——公共服务影响劳动力流向的经验研究.管理世界,2015(10):78-90.
- [8]杨震宁,赵红.中国企业的开放式创新:制度环境、“竞合”关系与创新绩效.管理世界,2020(2):139-160+224.
- [9]张博胜,杨子生.中国城镇化的农村减贫及其空间溢出效应——基于省级面板数据的空间计量分析.地理研究,2020(7):1592-1608.
- [10]赵勇,魏后凯.政府干预、城市群空间功能分工与地区差距——兼论中国区域政策的有效性.管理世界,2015(8):14-29+187.
- [11]Anderson, J. E. Trade and the Environment. Journal of International Economics, 2005, 65(2): 523-526.
- [12]Cali, M., & Menon, C. Does Urbanization Affect Rural Poverty? Evidence from Indian Districts. The World Bank Economic Review, 2013, 27(2): 171-201.
- [13]Dong, B., Gong, J., & Zhao, X. FDI and Environmental Regulation: Pollution Haven or a Race to the Top? Journal of Regulatory Economics, 2012, 41(2): 216-237.
- [14]Duranton, G., & Puga, D. From Sectoral to Functional Urban Specialization. Journal of Urban Economics, 2005, 57(2): 343-370.

[15]Krugman, P. Geography and Trade, London:MIT Press, 1991.

[16]Krugman, P. Scale Economies, Product Differentiation, and the Pattern of Trade. American Economic Review, 1980, 70(5):950-959

[17]Miroudot, S., & Cadestin, C. Services in Global Value Chains: From Inputs to Value-Creating Activities. OECD Trade Policy Papers, Paris, OECD Publishing, 2017, No. 197.

[18]Otsuka, A., Goto, M., & Sueyoshi, T. Industrial Agglomeration Effects in Japan: Productive Efficiency, Market Access, and Public Fiscal Transfer. Papers in Regional Science, 2010, 89(4):819-840.

[19]Antonietti, R., & Cainelli, G. The Role of Spatial Agglomeration in a Structural Model of Innovation, Productivity and Export: A Firm-level Analysis. The Annals of Regional Science, 2011, 46(3):577-600.

注释:

1 中华人民共和国建设部, 中华人民共和国国家标准《城市规划基本术语标准》GB/T 50280-98, 中国建筑工业出版社, 1998年8月。