

加快提升徐州“双中心城市”能级水平

沈正平

江苏师范大学“一带一路”研究院

根据国务院第七次全国人口普查领导小组办公室发布的《2020 中国人口普查分县资料》显示，江苏省共有 11 个大城市：南京是特大城市，苏州、无锡和常州 3 市为 I 型大城市，徐州、南通、扬州等 7 市为 II 型大城市。近年来，徐州城市地位和影响力日益提升，人口规模不断扩大，辐射带动能力逐步增强。七普数据显示，徐州城区人口为 205.51 万人，虽然在全省 II 型大城市中城区人口最多，但距离 I 型大城市的人口规模门槛（≥300 万）还相差较远，与其作为淮海经济区中心城市和省域副中心城市的战略定位不相称。因此，亟需提前谋划、创新举措，努力扩大城区人口规模，使其尽早跻身 I 型大城市序列，为高质量建设“双中心城市”提供必要的人口规模支撑。

以建设 I 型大城市为目标提升徐州城市人口规模

城区人口是衡量大城市的关键指标。2022 年末，徐州全市常住人口为 901.85 万人，次于苏州、南京两市；常住人口城镇化率达 66.81%，低于全省平均水平 7.61 个百分点，在 13 个设区市中排名第 10 位。应当看到，目前徐州作为“双中心城市”，在城市承载力、城市能级、城市功能品质等方面还存在诸多不足和短板，导致其人口吸引力较弱，阻碍了城市人口的有效集聚。一方面，人口大量流出，2022 年全市常住人口比户籍人口少 130.05 万人；另一方面，市区、城区人口占市域比重较低，户籍人口市区占全市约为 33%，常住人口市区占全市约为 35%，其中城区人口占全市常住人口不足 23%，不仅与省内南京占 85%、常州占 59%、无锡占 48%、苏州占 31%等 I 型大城市存在差距，而且对提升市域城镇化水平产生了不利影响。以上两方面的原因，造成了徐州城区人口规模偏小，出现了“大市小城”问题。

将打造 I 型大城市作为建设“双中心城市”的重要抓手

顺应新时代新要求，做大做强中心城市已经并将继续成为促进城市可持续发展和区域高质量协同发展的关键之举。近年来，一些与徐州同属 II 型大城市且具竞争性的地级市，纷纷采取“扩规提档”“提升能级”等行动，规划建设 I 型大城市甚至特大城市。例如，作为淮海经济区人口第一大市的临沂，提出建设 I 型大城市，打造山东区域副中心城市和鲁南苏北地区中心城市，2035 年中心城区人口规模 330 万人。与徐州同为省域副中心城市的洛阳、襄阳，提出建设 I 型大城市的目标，其中洛阳建设中原城市群副中心城市，到 2025 年城区人口达 350 万人；襄阳建设汉江流域中心城市，2035 年城区人口 300 万人。此外，与徐州城区人口相差不大的烟台、邯郸、珠海、保定、赣州等地级市，也都已经将升格 I 型大城市的目标任务纳入到省市专项规划和工作部署之中。因此，推动徐州打造 I 型大城市，并将其作为建设“双中心城市”的重要抓手，既势在必行，也刻不容缓。

创新推动徐州“双中心城市”能级提升

当前，亟需创新举措，扩大徐州城区人口规模，使徐州尽早跻身 I 型大城市序列，推动“双中心城市”提档升级。

全面增强城市人口承载力。城市规模的大小、竞争力的强弱主要取决于城市承载力的高低。人口承载力作为综合承载力的重要组成部分，同样也受到诸如资源禀赋、生态环境、基础设施、公共服务、经济基础等因素的深刻影响。因此，扩大徐州城市人口规模首先必须提升其人口承载力，着力解决其中的短板弱项。一要加快城市经济发展。坚持把促进就业摆在经济社会发展的优

先位置、作为经济社会发展的优先目标，强化就业优先导向，确保经济运行在合理区间，在稳增长、调结构中创造更多的就业岗位。二要加强城市基础设施建设。围绕改善民生、保障安全、拉动投资的重点领域，加快完善市政基础设施和公共服务设施，持续改善人居环境，打造宜居、韧性、智慧城市，吸引更多的人口向城市集聚。三要优化城市空间结构。合理划分城市功能组团，统筹抓好老城区提升改造与新城区优化完善，引导形成疏密有致的城市空间形态，推进形成“组团互补”的城市空间结构；优化生产、生活、生态“三生”空间布局，推动人、城、产、交通一体化发展，促进职住平衡、产城融合，有效提升城市集聚吸纳人口能力。

大力推动近域城市化发展。城市的郊区化与郊区的城市化相伴相随，分别以扩散、集聚为主的城市化动力机制共同作用于城乡接合部，其结果是促进城市地域的外延。目前徐州城区常住人口占市区比重偏低，推动近域城市化对于扩大城区人口规模具有特别重要意义。一要推进城市新区产城人深度融合。对于各级各类开发区、陆港区、新城区等重要功能区，坚持以人为核心，强化产一城一人的有机结合，鼓励、引导就近城镇化和市民化，坚定走好新型城镇化可持续高质量发展之路。二要推进涉农辖区全面融入主城区。统筹市区资源要素配置，优化各类用地布局，强化国土空间用途管制，以交通同网、服务共享为重点，深入推动铜山、贾汪作为“两翼”全面融入主城区，高水平实现生产生活同城化。

加快提升城市发展能级。城市的能量层级即城市能级，反映的是城市综合实力及其对周边地区的辐射影响程度，主要取决于城市的规模、质量、影响力等关键因素。城市做大做强对于提升其城市能级具有关键作用。一要做大城市规模。聚焦人口、经济等领域，努力扩大城市常住人口数量和经济体量，提高其在区域中的首位度，推动城市能级攀升。二是做优城市质量。聚焦经济结构、产业层次等层面，把握数字化、网络化、智能化融合发展方向，持续推进传统产业转型升级，大力发展战略性新兴产业，不断增强产业竞争力，促进城市能级跃升。三要做强城市影响力。聚焦集聚、辐射等效应，充分发挥中心城市的综合优势，加快技术、人才、资本、数据等高端要素向城市集聚，推进创新平台建设，努力构建以先进制造业为骨干的现代化产业体系，不断扩大中心城市经济辐射范围。

持续优化城市功能品质。完善城市功能、提升城市品质既是增强城市综合实力和影响力的有力举措，也是满足人民对美好生活向往的内在要求。一是完善中心城市核心功能。围绕区域中心城市的功能定位，聚焦“建设产业强市，打造区域中心”战略目标，高起点高标准抓好城市规划与建设工作，不断强化在区域乃至更大范围内的创新引领功能、产业支撑功能、枢纽联通功能、开放带动功能和综合服务功能，持续增强城市竞争力和对周边地区的辐射带动力。二是提高城市人居环境品质。聚焦城市服务功能中的突出问题，把实施城市更新作为重要抓手，持续推进老旧小区改造工作，着力改善居住条件、生活环境和功能品质，将城市打造成为百姓安居乐业的幸福家园。同时，以深化“无废城市”建设为重点，通过“补短板、强弱项、推模式”，全面提升城市固体废物治理体系和治理能力，推动减污降碳协同增效，大幅改善生态环境质量，把城市建设成为人与自然和谐共生的美丽家园。三是提升城市历史文化品质。锚定文化强市建设目标，保护好、传承好、利用好历史文化资源，打造纵贯主城区南北的文化轴，塑造历史文化名城的独特风貌和魅力。坚持以文塑旅、以旅彰文，推动优秀传统文化创造性转化、创新性发展，打造世界级汉文化传承和旅游目的地，提升徐州作为两汉文化发源地的国际知名度和影响力。