

新发展格局

杨保军：培育都市圈“极核”
构建国家中心城市“5+2”钻石格局

本报记者 张家振 北京报道

“发展现代化都市圈，提升超大特大城市现代化治理水平，促进大中小城市和小城镇协调发展。”2025年全国两会上，国务院总理李强在作政府工作报告时指出，加快补齐县城基础设施和公共服务短板，大力发展县城经济。

国家中心城市需具备“三力”

国家中心城市，需要在三个方面发挥引领作用。一是经济带动力或产业辐射力，比如上海市带动长三角地区发展；二是科技创新力，持续创新才能赢得未来；三是文化影响力，具体包括科技硬实力和软实力。

《中国经营报》：新一轮国土空间规划，给予了22座超大特大城市不同的定位和发展要求。但也有观点认为，和此前共有9座城市被赋予国家中心城市定位或建设目标相比，2035总规明确的数量明显减少了。如何看待这一观点 and 变化？

杨保军：国务院近期陆续批复的2035总规，从国家全局的高度，立足各地自然环境、产业基础和发展现状等，为超大特大城市未来10年的发展路径指明了方向。

规划要突出目标导向，对城市定位进行方向性指引，同时也要兼顾问题导向，对发展现状进行考评。从各地2035总规批复内容来看，北京市、上海市、天津市、重庆市和广州市已经被明确为国家中心城市，需要积极融入到国家发展的战略全局中，分担相应的责任和使命。

成都市、武汉市、郑州市、西安市之前虽然被赋予了“建设国家中心城市”目标，但从各项指标来看，目前显然是还没有达到要求的。基于这一现状，各地获批的城市定位大多为所在地区的中心城市或重要的中心城市。目前还没有获得国家中心

这也意味着，和过去超大特大城市无序外延扩张路径相比，培育形成一批辐射带动力强的现代化都市圈，将成为我国构建科学合理城镇化格局的重要方向。

值得注意的是，在国务院近期陆续批复的全国22座超大特大城市国土空间总体规划(2021—2035年)(以下简称“2035总规”)中，仅

北京市、上海市、天津市、重庆市和广州市保留了国家中心城市定位，此前被赋予“建设国家中心城市”目标的成都市、武汉市、郑州市、西安市尚与这一头衔无缘。

这是否意味着国家中心城市“缩编”？“建设中的国家中心城市”将如何实现向城镇体系“塔尖”的跨越？对此，住房和城乡建设部原

总工程师、中国城市规划学会理事长杨保军在接受《中国经营报》记者专访时表示，规划并不是对发展现状进行确认，而是对未来的发展目标或方向定位进行方向性指引。从武汉市、郑州市等地的发展现状来看，显然是还没有达到国家中心城市的要求，应该在目标导向下，正视差距并找准发力方向。

已经相继被南京市和宁波市赶超，在北方特别是华北地区的辐射带动力不足。

但作为直辖市，天津市和重庆市在全国的战略地位很重要，因此被纳入了国家中心城市行列。同时，从发展现状来看，深圳市已经达到国家中心城市的要求，但离广州市太近，因此未得到明确。

《中国经营报》：2025年政府工作报告指出，推进新型城镇化和区域协调发展，进一步优化发展空间格局。从均衡角度考虑，哪些城市未来有望被纳入国家中心城市体系？

杨保军：我国幅员辽阔，特别是广大内陆地区需要国家中心城市做战略支撑，否则沿海和内陆的差距会越来越大。

同时，国家从安全角度考虑，广大腹地也需要龙头城市引领带动，以推进战略产业备份，确保纵深安全。从这一角度来看，成渝经济圈一定会发展成为国家级核心都市圈，广大西南地区也就有了足够的支撑和依靠。因此，成都市未来将在区域格局中发挥越来越重要的作用。

从长远发展来看，东北地区也必须要有个中心城市去带

城市认定的几座城市，并不意味着未来没有机会，需要将国家赋予的发展目标和自身条件相匹配，同时找准差距并积极争取机会，积极有为才有“位”(位置)和“末”(未来)。

《中国经营报》：从我国新型城镇化战略体系来看，国家中心城市无疑处于金字塔的“塔尖”地位，将如何发挥对全局的引领、带动作用？

杨保军：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。

国家中心城市，需要在三个方面发挥引领作用。一是经济带动力或产业辐射力，比如上海市带动长三角地区发展；二是科技创新力，持续创新才能赢得未来；三是文化影响力，具体包括科技硬实力和软实力，比如成都市以哪吒为代表的文化输出能力。

在住房和城乡建设部《全国城镇体系规划纲要(2010—2020)》明确的五大国家中心城市中，北京市、上海市和广州市是没有争议的，也都得到了确认。实际上，天津市和重庆市还没有达到相应要求，特别是天津市的GDP在全国排名持续下降，

沈阳市作为东北地区人口唯一还在增加的城市，工业基础好，均衡布局需要将其“立起来”，也就给整个东北地区树立了发展信心，有助于推动东北亚合作和国际交往。

在广阔的西北地区，西安市在各方面的优势相对比较突出，此前也被赋予了“建设国家中心城市”的目标，但总体来看还需要进一步发展产业、经济，提升在全国经济版图中的位次和影响力。

中部地区呈现出比较好的发展态势，武汉市和郑州市也都在积极争取建设国家中心城市，虽然目前都还未达要求，但各有优势和特色。郑州市所在的河南省有1亿左右的人口，城镇化和消费市场潜力大，发展前景较好；武汉市的区位优势更好，有良好的工业基础、科技创新能力和立体交通网络，同样有发展潜力。

从总体上来看，北京市、上海市、天津市、重庆市、广州市和具有潜力的成都市、武汉市、郑州市、沈阳市、西安市积极发力，在国家中心城市建设中形成东、西、南、北、中+东北、西北地区的“5+2”钻石格局，更加有利于区域协调发展和国家战略安全。

《中国经营报》：根据《面向中国式现代化的2035城市展望》报告，到2035年，超大特大城市数量将从2024年的23座增加到27—29座。在未来10年间，哪些城市有望加入超大特大城市阵营？

杨保军：从以往经验来判断，人口流动的总趋势是向大城市集中。我国以人为本的新型城镇化战略也在加速推进，按照发展目标，到2030年，常住人口城镇化率要提升至接近70%的水平。

不过，现在人口流动的方向和趋势正面临拐点，在总人口减少的背景下，城镇化发展需求会萎缩，人口结构也在老化，城镇化在未来很难延续此前的高速增长态势。从城市发展内在规律来看，也会出现新的特大城市面孔，比较有望的是合肥市、宁波市、无锡市、福州市和南通市。这些地方不仅经济活力足，产业发展也可以提供充足的就业岗位。

当然，一座城市人口规模不断增加，不能只靠内生动力，而是要通过改革释放活力，通过科技创新和宽松的环境吸引人才，同时依托文化软实力赋能，吸引更多外来人口落户。武汉市、杭州市、西安市、南京市和沈阳市都有希望实现从特大城市向超大城市的能级跃升。

《中国经营报》：在提升超大特大城市现代化治理水平的同时，联动经济带、城市群、都市圈的中小城



住房和城乡建设部原总工程师、中国城市规划学会理事长杨保军。

本报资料室图

都市圈核心城市要做“发动机”

协同周边城市建设都市圈，也是武汉市、杭州市等区域中心城市迈向城镇体系“塔尖”的必然选择。

《中国经营报》：根据《面向中国式现代化的2035城市展望》报告，到2035年，超大特大城市数量将从2024年的23座增加到27—29座。在未来10年间，哪些城市有望加入超大特大城市阵营？

杨保军：从以往经验来判断，人口流动的总趋势是向大城市集中。我国以人为本的新型城镇化战略也在加速推进，按照发展目标，到2030年，常住人口城镇化率要提升至接近70%的水平。

不过，现在人口流动的方向和趋势正面临拐点，在总人口减少的背景下，城镇化发展需求会萎缩，人口结构也在老化，城镇化在未来很难延续此前的高速增长态势。从城市发展内在规律来看，也会出现新的特大城市面孔，比较有望的是合肥市、宁波市、无锡市、福州市和南通市。这些地方不仅经济活力足，产业发展也可以提供充足的就业岗位。

当然，一座城市人口规模不断增加，不能只靠内生动力，而是要通过改革释放活力，通过科技创新和宽松的环境吸引人才，同时依托文化软实力赋能，吸引更多外来人口落户。武汉市、杭州市、西安市、南京市和沈阳市都有希望实现从特大城市向超大城市的能级跃升。

《中国经营报》：在提升超大特大城市现代化治理水平的同时，联动经济带、城市群、都市圈的中小城

市发展日益受到重视。都市圈“极核”应如何在内部形成梯次产业体系，发挥好龙头带动作用？

杨保军：当一座城市常住人口达到1000万人以上时，城市空间、产业和社会组织方式也会发生深刻变化，这也是国家强调提升超大特大城市现代化治理水平的关键所在。

从城市发展形态上来看，超大特大城市自身会向都市区方向梯次发展，形成“一主多辅”的组团，同时在核心城市带动下发展成都市圈，空间结构形成“众星拱月”的格局。未来，城市空间体系的“塔尖”一定是都市圈形态。

在产业发展方面，也会形成梯度产业体系，沿城市圈层和交通走廊布局，形成网络状放射格局。在这一过程中，都市圈核心城市会给都市圈内的中小城市提供产业外溢机会，带动周边地区发展。

协同周边城市建设都市圈，也是武汉市、杭州市等区域中心城市迈向城镇体系“塔尖”的必然选择。过去，城市间是相互竞争关系，竞争力受制于短板，都市圈战略更讲究合作，发挥各自城市的“长板效应”，各自发挥好优势和长处，共同把都市圈做大做强。这也要求各个城市要树立都市圈发展思维和观念，实现协同共进而不是“吃独食”，都市圈的核心城市也要在提升自身实力的同时，当好引领都市圈发展的“发动机”。

解读政府工作报告城镇化战略

肖金成：促进都市圈同城化 提高核心城市辐射力

本报记者 张家振 武汉报道

2025年全国两会上，国务院总理李强在作政府工作报告时指出，推进新型城镇化和区域协调发展，进一步优化发展空间格局。发展现代化都市圈，提升超大特大城市现代化治理水平，促进大中小城市和小城镇协调发展。

推进新型城镇化战略历来备受关注，特别是如何更好解决超大特大城市发展方式转型问题。此前，全国22座超大特大城市国土空间总体规划(2021—2035年)(以下简称“2035总规”)已全部获批，成为指导位居城镇体系“金字塔”塔尖的城市未来10年高质量发展的行动指南。

2025年政府工作报告定调新型城镇化战略行动计划，有哪些亮点？在“多规合一”背景下，如何以系统思维提升超大特大城市现代化治理水平？如何通过建设现代化都市圈，解决“大城市病”问题并带动周边中小城市协调发展？对此，《中国经营报》记者日前专访了中国国土经济学会理事长肖金成，就相关话题进行了详细解读。

既要“抓大”也不能“放小”

《中国经营报》：2025年政府工作报告指出，推进新型城镇化和区域协调发展，进一步优化发展空间格局，并以较长篇幅阐述如何深入实施新型城镇化战略行动。相关阐述有哪些亮点和特色？

肖金成：2025年政府工作报告对深入实施新型城镇化战略行动的表述十分准确，文字简洁、逻辑清晰。报告指出，要形成科学、合理的城镇体系，提升超大特大城市

城市定位力求务实准确

《中国经营报》：此前，随着国务院批复武汉市2035总规，全国22座超大特大城市2035总规已全部获批，因地制宜明确了各城市不同的发展定位，成为指导未来10年城市高质量发展的行动指南。这体现出怎样的政策导向？有哪些新的变化？

肖金成：从陆续批复的2035总规来看，既给出了各城市的定位，也结合区域协调发展的战略格局，提出了具体发展要求。例如，武汉市要主动融入共建“一带一路”，深

解决大城市“虹吸效应”问题

《中国经营报》：2035总规在对城市定位进行动态调整的同时，还强调“全域统筹”、集约高效发展，要求重视高质量发展和区域协调。这对于解决部分城市因资源、人口过度集中导致的“大城市病”有哪些作用？在提升超大特大城市现代化治理水平方面有哪些好的建议？

现代化治理水平。需要这些城市推动产业结构转型升级，大力发展新质生产力，提高城市的现代管理和服务水平，进而提升超大特大城市在都市圈、城市群中的辐射力、带动力和影响力。

城镇化是现代化的必由之路，我国明确提出深入实施以人为本的新型城镇化战略。2024年7月28日，国务院印发了《深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行

动计划》，并提出了明确的发展目标：到2030年，常住人口城镇化率提升至接近70%的水平。2025年政府工作报告在总结2024年工作提出，出台新型城镇化战略五年行动计划，扎实推进城市更新，常住人口城镇化率提高到67%。按照目前城镇化发展情况和目标，未来五年我国常住人口城镇化水平将继续提升大约3个百分点。2025年政府工作报告也提出，

从政策导向来看，超大特大城市在提升现代化治理水平的同时，也要瘦身健体，更好防治“大城市病”。城市并不是越大越好，而是要提高精细化发展水平，将劳动密集型产业通过合理方式疏解出去。另外，在全国新出生人口减少的背景下，人口向大城市集聚的势头会有所减弱，国家也不鼓励人口向大城市过度集聚。

目前，我国大城市的人口很多，占地面积也很大，“摊大饼”的倾向很

问题。过去，周边地区的经济要素往往被吸引到大城市去，周边城市的发展受到不同程度的影响。现在，国土空间规划确定了城市开发边界，城市不能无限扩展，不再“摊大饼”，有利于推动产业结构转型升级，将“虹吸效应”转变为“辐射效应”。

要解决大城市的“虹吸效应”



中国国土经济学会理事长肖金成。

本报资料室图

发展现代化都市圈，提升超大特大城市现代化治理水平，促进大中小城市和小城镇协调发展。

应该说，在实施新型城镇化战略、提升常住人口城镇化率过程中，既要“抓大”也不能“放小”，在大力发

展城市群、都市圈，超大特大城市等新型城镇化骨干力量的同时，也兼顾大中小城市和小城镇协调发展，特别是县城和小城镇的经济发展，有助于农业转移人口就近城镇化。

当然，“多规合一”也不是将所有规划都合到一起，目前主要是将主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划、交通规划和环保规划“多规合一”。

国土空间规划对“三区三线”(城镇、农业、生态空间和城镇开发边界、永久基本农田、生态保护红线)进行明确划分，以便对国土空间进行用途管制，统筹好生产、生活、生态和安全需求，优化国土空间发展格局。

发挥区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略的叠加效应，积极培育新的增长极。提升京津冀、长三角、粤港澳大湾区等经济发展优势区域的创新能力和辐射带动作用，推动成渝地区双城经济圈建设走深走实。这些都是2025年区域发展的行动指南。