



以高质量发展提升

□ 沈 迟

首位城市影响力

中国的城镇化率已逼近60%，城市群已经成为推动城镇化的主体形态。如何发挥城市群当中中心城市的影响力和辐射力，带动大中小城市和小城镇，促进区域协调发展成为各界关注的焦点。与中心城市战略不谋而合的是：近几年，“首位度”已经成为不少地方出台促进中心城市发展的热门词汇。如广西壮族自治区《政府工作报告》提出“要提高南宁首位度，打造引领全区发展的核心增长极”；江苏省《政府工作报告》提出“提升南京省会城市功能和中心城市首位度”；山东省在2018《政府工作报告》中也提到“提高省会城市首位度”。尤其是2019年初，莱芜正式并入济南，更引起舆论热议，认为此举将更好发挥省会城市的带动和辐射作用，有利于提高济南首位度。一时间，南京是否也应该扩大行政区划以提高城市首位度成为不少人讨论的热点。

2 关于首位度认识上的误区

首位度高经济发展水平就高，这是一种较为普遍的认识误区。有学者认为首位度与经济发展之间是一种曲线关系。城市的首位分布是和经济发展的水平联系在一起的。在经济发展的初期阶段，较高的城市集中度对生产率的提高是必不可少的，因此首位度高；随着社会经济的发展，城镇的分散化发展将最终出现，首位度会逐渐降低。这样的推理有其逻辑上的合理性，但却得不到实际的验证。

我们分别以城市群和省域为单元分析发现：以城市群为单元，人均GDP高的发达地区，有的首位度高，如京津冀城市群（3.09），也有首位度低，如珠三角城市群（1.15）；而人均GDP低的地区，同样也有首位度高的如关中城市群（1.10）。以省域为单元，人均GDP高的发达地区，有首位度高的如湖北（5.75），也有首位度低的如广东（1.12）、江苏（1.43）；而人均GDP低的地区，同样也有首位度高的如云南（5.46）和首位度低的如辽宁（1.52）。

这就说明首位度与经济社会发

展水平之间没有必然的关联。在一个完整地域，城市首位度的高低是当地自然资源禀赋决定的，有一定的必然性。第一位和第二位城市规模之比是地区经济发展的结果，但是首位度高低并不代表城市体系结构的合理或不合理，也不代表经济是不是发达。

扩大城市行政区划范围就能提高首位度。如前所述，计算首位度，统计的是中心城区的常住人口，而不是行政区划范围的总人口。行政区划范围扩大，改变的只是行政辖区内的总人口，中心城区的规模并不能因此变大（除非扩大的范围内已经有城市建设区和现状中心城区连成一片）。

将一个完整的城镇体系或者城市群范围肢解来计算首位度。首位度不能层层往下分解。不是说一个城市群或者一个完整的城镇体系地域计算一个首位度后，还可以把第一级首位城市去掉，再从第二位的城市往下用第二位的城市规模除以第三位的城市规模再计算首位度。这样计算出来的指标不具可比性，也不反映“首位城市”的特征。

1 首位度的起源、适用范围和意义

城市首位度的概念最早于1939年由马克·杰斐逊（M.Jefferson）提出，他将一个国家内人口规模第一位城市与第二位城市的人口比值称为首位度，用来描述一个国家首位城市在全国范围内发挥影响力的程度。

国家首位城市由于集中提供了高等教育、文化艺术、商务贸易等极其多样的机会，因此吸引了全国各地的人来定居以追寻财富和名气。也正是因为吸引了全国各地具有雄心和活力的人口，首位城市也比其他城市更全面地体现了整个国家和民族的文化与情感，在国家中发挥着突出的影响力。

为了改进首位度用两个城市比较的简单化，又有人提出四城市指数和十一城市指数。尽管四城市或十一城市指数更能全面反映城市规模的特点，但有些研究也表明了它们并不比两城市指数有显著优势。事实上，两种方法的结果有很大的相关性，一般情况下选用两城市指数方法，显得更为简单实用。

需要指出的是，首位度的研究是以“实体”的城市为对象，而不是以行政区的城市为对象。虽然都是“城市”2字，但人们表达的内容常常不同，有的是指行政范围的城市，有的则是指已经连片建设的实体的城市。我们进行城市规模比较时要分清这两种情况，否则就会失去可比性，这一点我们不少学者进行中外城市对比时经常混淆，从而得出错误的结论。以南京为例，按照国务院关于南京市城市总体规划的批复，到2020年中心城区常住人口670万，如果计算江苏省城市首位度，这670万是分子，分母应该是中心城区人口第二大的城市的中心城区常住人口数。

同时，计算首位度，需要在一个完整的城镇体系中才有意义或者才有可比性。最早的城市首位度计算所适用的范围是国家范围内的全部城镇，其后也有学者在区域范围进行首位度的计算。我国现有关于城市首位度的研究主要也是以省（自治区）为基本空间单元进行计算。当然，有些省由于附近有特大城市辐射影响，省域单元城镇体系并不完整，此时以其所在的城市群为单元进行统计分析更为合适。

3 各地对首位度概念的衍生及提高首位度的经验借鉴

洋为中用是我们许多人在引用国际上的概念或者名词进行“国产化”之后的普遍做法。例如：英文urbanization本来是一个词，在国内就被分解成城市化、城镇化、都市化等不同的词。首位度也一样，本来是讲人口的比例，但是被很多人用来进行经济总量甚至商品市场销售额份额的比较，因此它被用来表述“科技文化”首位度、“城市功能”首位度等也就不足为奇。而实际上国内许多城市谈首位度，其实质已经不是第一和第二位城市人口的比较了，而是聚焦“首位城市”在所在区域所占的比重是不是更高，所起的作用是不是更大。首位度经常与“龙头带动作用”“辐射作用”“核心增长极”一同出现在地方政府的工作报告之中，反映出各地方提高中心城市首位度的最终目的是为了其在本区域内的影响力和辐射作用。

国内许多城市提出了诸多提高城市首位度的措施。例如：上海提出立足“五个中心”，建设现代化经济体系，推动高质量发展、创造高品质生活。一是推进“五个中心”和“四大品牌”建设，推出一系列政策措施、指导意见和行动计划，以提升城市功能。二是优化政务生态系统，通过“放管服”改革，优化营商环境，提升服务水平。三是发挥龙头带动作用，创新机制、共建平台，推进长三角一体化。

深圳将2018年、2019年都确立为“城市质量提升年”，致力于提升城市质量。一是以创新为驱动，着力推进以科技创新为核心的全面创新，提升创新质量。二是以实体经济为依托，着力推动制造业高质量发展、提升金融中心集聚辐射功能、打造生产性服务业高地，提升产业质量。三是以营商环境优化为抓手，制定新型智慧城市和数字政府建设总体方案，着力提高政府服务效率，提升服务质量。

杭州着力于城市品质、发展质量提升首位度。一是在市场化中确立城市发展方向，发现和培育有生命力的企业。二是根据技术发展趋势和国家战略导向确定主导产业，从旅游城市走向智慧产业城市。三是结合时代背景激发自身要素资源潜力，在扬长补短中实现华丽转身。四是优化政策环境破除发展阻滞，不断开拓新的发展空间。

从以上中心城市提高“首位度”的措施来看，如果这些措施都能够得到落实，城市的产业集聚、创新能力、服务水平以及对区域辐射的功能无疑是能够有很大提升，但这并不能保证其“首位度”一定能够提高。因为计算首位度，除了分子，还有第二位城市这个分母。无论是谁，都不可能也不应该要求或者人为地抑制第二位城市又快又好的发展。上述这些城市提高“首位度”的措施，都没有排斥其他城市的发展，处在第二位的城市也完全可以拿来用，而且它比第一位的城市落实得更好，发展得更快也不是不可能的。虽然不一定能提高“首位度”，但上述城市通过不懈的努力提高城市的影响力、辐射力，使城市在区域中人口、经济等比重进一步增加是肯定的，从这个角度讲，这些首位城市提高的是“中心度”。“中心度”是指首位城市在区域中各类要素所占的比例，这比“首位度”更能反映城市的“龙头带动”和“辐射”作用。

因此可见，“首位度”的概念实际上已经被衍生了，更多的是表述城市发展的“中心度”“先进度”，城市高端功能的发挥、城市对区域的综合服务能力，而不再聚焦于首位城市和第二位城市的比较。

4 江苏省首位城市——南京的责任和担当

国务院关于南京市城市总体规划的批复中明确指出：“南京是江苏省省会，东部地区重要的中心城市，国家历史文化名城，全国重要的科研教育基地和综合交通枢纽。”行政区经济是我国的特色，以省为单元调配资源，提供生产性和生活性公共服务，省会城市（省的首位城市）率先发展引领全省是其应有的责任和担当。

作为多重国家战略叠加地区和在区域发展中承担重要职责使命的中心城市，南京在提升城市首位度这项工作上既有深度思考，也有积极探索，并取得一系列初步成效。过去一年，南京发展实现了“两个走在前列”，即综合实力提升走在前列，GDP增长8%，增幅在全省和东部沿海GDP过万亿城市中名列第1位；创新驱动发展走在前列，创新名城建设起势良好，高新技术企业新增1282家、名列全省第1位，高新技术产业产值突破万亿元。同时，根据中央广播电视总台、国家统计局等单位开展的以“美好生活”为主题的入户问卷调查结果显示，2018年南京在“美好生活指数”上位居十大城市之首；在“市民幸福感”上，南京在省会城市及直辖市中的排名也由上一年的第9位提升至第2位。日前，南京召开对标找差创新实干推动高质量发展推进大会，市委主要领导提出：“不能简单地、单纯地以地域面积扩大谋求总量的首位度，而是要更加注重以新发展理念实践提升高质量发展的首位度。”这也在一定程度上启示我们，省会城市固然要讲首位、重首位，但提高城市首位度，既要看数量，也要看质量；既要看经济发展，也要看民生幸福；既要看数字指标，也要看百姓感受；既要看单一指标，也要看综合指数；既要看发展结果，也要看这样发展是不是高质量发展。

关于如何进一步提高省会城市功能和中心城市首位度，南京已经形成比较完备的战略部署。据《新华日报》报道，南京市委市政府落实省委部署要求，以对标找差为路径，以改革创新为动力，提出了一系列提升“首位度”的战略措施。一是探索动能转换新模式。以建设创新名城为主线，以组建新型研发机构为重点，以营造一流创新生态为支撑，提升创新首位度。二是探索转型升级新模式。聚力发展主导产业，聚力优化产业布局，聚力打造产业集群，提升产业首位度。三是探索城市发展新模式。提升综合承载功能，提升交通枢纽能级，提升城市治理能力，提升文化建设水平，提升功能首位度。四是探索绿色发展新模式。以最严标准抓保护，以最大决心抓治理，以最实举措抓整改，提升生态首位度。五是探索区域融合新模式。全面提高城市开放度，全面提高城市融合度，全面提高城市知名度，提升开放首位度。担当首位城市的责任，实现高质量发展，南京还应该从以下三方面大有作为：

首先，进一步解放思想，顺应城镇化发展的普遍规律，坚持大城市引领发展的主线。世界银行在其2009年年度报告《重塑世界经济地理》中统计了世界各国城市发展的情况发现，即使是最发达的国家，其人口和财富仍然还在往最发达、规模最大的那些城市流动，这些城市所占全国的比重仍然在增加。北美、西欧和东北亚经历的迁移引人注目，大城市的集聚效应明显。如东京占日本3.4%的国土，却集聚了28%的总人口，2010年东京的人均GDP7.2万美元，高出全国平均值67%。美国曼哈顿岛，晚上居民大概是27万人/平方公里（历史上最高为3.1万人）。而像纽约、东京等世界级的大城市早期所得的“大城市病”并没有因为城市规模继续扩大而严重，而是经过治理大大减轻了。在经合组织国家中，城镇人口密度较高的地区人均GDP水平通常高于全国平均水平。如美国东北部城市带，国土面积只占美国的2%，2010年，人口占美国人口的17%，GDP占到了20%。我国的长三角、珠三角和京津冀三大城市群城镇人口密度较高，人均GDP的优势也比较明显。南

京作为特大城市，以超过其他地方的速度高质量发展符合城市发展的一般规律。按照市场规律，提高城市密度、扩大城市规模在相当长的时期内仍然应该是南京城市发展的主线。

其次，调整人才引进政策和户籍准入制度既是城市竞争力的储备，也是中心城市的担当。目前全国人口总量增速放缓、呈现老龄化与低生育率趋势，直接导致了年轻人口数量越来越少。从全国人口结构看，“90后”比“80后”减少4200万，“00后”比“90后”减少5200万，人口老龄化将是社会的严重问题。南京也不会置身事外，与2010年全国人口普查相比，尽管2018年因为政策调整和消化前期积累的原因，人口增加得稍快，但7年间常住人口增加3274万人，平均每年增加468万人，速度偏慢。建议南京进一步放开落户门槛，仅仅以居住时间作为唯一标准，并且居住时间要求也不能太长。至于高学历人才安居与鼓励青年创业，由于南京政策推出时间不长，影响尚未凸显，且由于杭州与上海的分流，目前在抢人大战中不占明显优势。但是从上海外迁人口所选择的城市趋向看，南京排在苏州杭州之后的第三位，南京吸引人才力度还需加强。南京人才政策应该考虑不同的年龄层次、不同的学历层次人群的需求，因为一个健康社会是由不同层次的人群构成的。犹如切奶油蛋糕，一定是竖着往下切，各层都有，不能只切掉上面的奶油，扔掉下面的蛋糕。在照顾高端人才的同时，应该增加对普通创业就业者、技术工人等不同层级落户人群的补贴。

美国东北部城市带，人口占美国人口的17%，GDP占到了20%。而中国长三角城市群，2014年人口占全国11%，GDP占全国18.5%。我国经济发展不均衡的问题，不能仅仅靠往落后地区增加投资，甚至牺牲经济效益和企业的市场竞争能力到落后地区发展产业，而应该减少行政壁垒，让落后地区的人到发达地区工作和生活，户籍转移过来。发达地区的资本和人才也可以到落后地区助推当地发展。通过人口的稳定迁移，增加或减少人口而不是靠增加落后地区GDP的比重，使不同地区的人均GDP和人均收入趋于接近，这才是解决不平衡发展的根本之道，也是南京这样在发达地区的中心城市的担当。

最后，还要进一步加强和发挥中心城市的高能级服务功能和周边地区的辐射带动作用。南京在开放度、融合度、交通枢纽建设等方面有新的部署，但是仍然有提升的空间。一是要大幅度提升高能级的服务水平。南京在培育自己的企业做大做强，但是会不会担心发展到一定程度以后企业要把总部搬到北京上海？要留住这些企业，南京在生产性服务业和生活环境、营商环境营造方面还有哪些不足？这些方面对标国际一流、对标国内先进还有哪些需要提升？要提高南京的国际化程度，融入全球城市网络体系。二是要制定产业转移辐射、腾笼换鸟的政策和路线图。南京的重型工业一直占有较大比重，是转移辐射还是转型提升？产业集群如何在都市圈分工？如何在都市区核心区营造创新空间的同时，在外围特色小镇营造新的低成本创新空间？南京的生产性服务业如何实现对区域的带动和服务？要引导都市圈产业集群在人才资源、生产资料、生产过程、共享市场的全方位协作，降低合作成本，提高合作效率。三是牵头制定都市圈市场主体与行政主体以及不同行政主体之间的利益共享共赢的系列政策，实现行政区个体利益最大化与都市圈整体利益最大化的同步推进，这是都市圈经济与行政区经济协调融合的基础与核心。

总之，以高质量发展提升南京首位城市的影响力，这既是南京作为省会城市的担当，也是南京服务国家宏观战略促进长三角城市群一体化发展的历史使命。

（作者系国家发改委城市和小城镇改革发展中心副主任、教授级高级城市规划师）