



中国经济文库·应用经济学精品系列(二) ▶▶▶▶▶▶▶▶

国家中心城市功能比较 与广州发展转型之路

刘江华 张 强 杨代友 陈 剑◎著

National Central City:
Function Comparison, Transformation
and Development of Guangzhou





中国经济文库·应用经济学精品系列(二)

国家中心城市功能比较 与广州发展转型之路

刘江华 张 强 杨代友 陈 剑◎著

National Central City:
Function Comparison, Transformation
and Development of Guangzhou



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

国家中心城市功能比较与广州发展转型之路 / 刘江华等著.

北京: 中国经济出版社, 2016. 11

ISBN 978 - 7 - 5136 - 4437 - 2

I. ①国… II. ①刘… III. ①城市建设—研究—广州 IV. ①F299. 276. 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 257709 号

责任编辑 彭 欣

责任审读 贺 静

责任印制 巢新强

封面设计 华子设计

出版发行 中国经济出版社

印 刷 者 北京九州迅驰传媒文化有限公司

经 销 者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 14. 75

字 数 232 千字

版 次 2016 年 11 月第 1 版

印 次 2016 年 11 月第 1 次

定 价 48.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010 - 68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010 - 68355416 010 - 68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390)

服务热线: 010 - 88386794

目 录

第一章 国家中心城市的功能与发展道路创新	1
一、国家中心城市的基本功能与主体功能 / 2	
(一) 国家中心城市的基本功能 / 2	
(二) 国家中心城市的主体功能 / 7	
二、国家中心城市功能的评价指标体系 / 11	
三、国家中心城市功能对城市发展转型道路的本质规定 / 13	
(一) 城市发展要素及其结构与城市发展道路 / 13	
(二) 国家中心城市功能对城市发展转型的本质规定 / 19	
第二章 城市发展转型和功能提升的国际视野	28
一、城市发展影响因素的新变化 / 28	
(一) 经济全球化发展的差异性 / 28	
(二) 区域经济集团化发展加快 / 30	
(三) 新技术蓬勃发展 / 32	
(四) 全球公共产品的重要性日益显现 / 34	
二、城市发展的新格局和新态势 / 36	
(一) 全球资源向新兴市场城市加快集聚 / 36	
(二) 城市空间形态呈都市圈化演进 / 37	
(三) 城市运行正在迈入智慧化的高级阶段 / 39	
(四) 城市发展的绿色化水平不断提高 / 40	
(五) 城市影响越来越取决于软实力 / 42	

三、国际城市发展转型和功能提升 / 42

- (一) 产业转型和提升 / 43
- (二) 资源集聚和配置 / 45
- (三) 创新和城市发展 / 47
- (四) 文化转型及其影响力 / 49
- (五) 生态保护与功能提升 / 50
- (六) 空间结构优化和区域辐射能力 / 53
- (七) 交通通信设施和城市集散功能 / 54
- (八) 安全、秩序和城市功能 / 55

第三章 中国五大国家中心城市主体功能现状的比较 57

一、五大国家中心城市主体功能的比较 / 57

- (一) 财富增值功能 / 57
- (二) 知识创新功能 / 60
- (三) 资源配置功能 / 61
- (四) 文化引领功能 / 63
- (五) 国际交流功能 / 65
- (六) 国际交通功能 / 68

二、对广州国家中心城市功能的基本评价 / 69

- (一) 总体评价 / 69
- (二) 分项评价 / 70

第四章 北京：强化首都功能，走向世界城市 73

一、北京的城市定位、发展转型与城市功能概述 / 73

- (一) 城市定位——首都 / 73
- (二) 发展转型概述 / 75
- (三) 城市功能 / 76

二、发展成就与特点的深层原因描述 / 79

- (一) 区位条件 / 79
- (二) 文化传统 / 81

(三) 产业基础 / 82

(四) 国家政策 / 85

(五) 战略决策 / 86

三、进一步发展的条件与前景展望 / 88

(一) 进一步发展的优势条件和制约因素 / 88

(二) 对未来发展前景的判断与分析 / 92

第五章 天津：重振北方经济中心 96

一、天津的城市定位、发展转型与城市功能概述 / 96

(一) 城市定位——北方经济中心 / 96

(二) 发展转型概述 / 98

(三) 城市功能 / 99

二、发展成就与特点的深层原因分析 / 101

(一) 经济区位 / 101

(二) 文化传统 / 103

(三) 产业基础 / 105

(四) 国家政策 / 106

(五) 战略决策 / 109

三、进一步发展的条件与前景展望 / 111

(一) 进一步发展的优势条件和制约因素 / 111

(二) 对未来发展前景的判断与分析 / 114

第六章 上海：“四个中心”铸就中国经济引擎 116

一、上海城市定位、发展转型与城市功能概述 / 116

(一) 城市定位——经济首都 / 116

(二) 发展转型概述 / 118

(三) 城市功能 / 120

二、发展成就与特点的深层原因分析 / 122

(一) 经济区位 / 122

(二) 文化传统 / 124

(三) 产业基础 / 126

(四) 国家政策 / 132

(五) 战略决策 / 136

三、进一步发展的条件与前景展望 / 137

(一) 进一步发展的优势条件和制约因素 / 137

(二) 对未来发展前景的判断与分析 / 140

第七章 重庆：建设西部崛起的龙头城市..... 143

一、西部中心城市发展转型与功能特征概述 / 143

(一) 重庆发展转型概述 / 143

(二) 重庆西部中心城市功能特征描述 / 146

二、发展成就与特点的深层原因分析 / 154

(一) 自然和区位条件 / 154

(二) 历史地位与传统文化 / 155

(三) 产业基础 / 156

(四) 国家战略 / 159

(五) 发展决策 / 161

三、进一步发展的条件与前景展望 / 164

(一) 优势条件和制约因素 / 164

(二) 对未来发展前景的判断与分析 / 167

第八章 发展转型是广州建设国家中心城市的必由之路 171

一、广州未来城市发展所面临的环境分析 / 171

(一) 国际环境呈现“变革与调整”为主题的全新趋势 / 171

(二) 国内城市化发展呈现五大新趋势 / 174

(三) 区域经济“板块”竞相崛起 / 178

(四) 新一轮城际竞争越演越烈 / 180

(五) 国家赋予广州新的历史使命——国家中心城市 / 182

二、广州建设国家中心城市面临的突出问题 / 183

(一) 产业发展水平总体不高 / 183

- (二) 创新能力相对薄弱 / 184
- (三) 对周边腹地的辐射带动不足 / 186
- (四) 龙头企业实力明显偏弱 / 186
- (五) 对外开放层次与质量不高 / 187
- (六) 资源环境约束日益趋紧, 粗放发展特征依然明显 / 188
- (七) 城市空间功能布局仍不合理 / 189
- (八) 文化软实力趋于弱化 / 191

三、推动转型升级是广州国家中心城市建设的必由之路 / 192

- (一) 加快产业结构转型升级 / 192
- (二) 促进空间布局转型 / 193
- (三) 积极推动文化转型 / 194
- (四) 促进生态转型, 贯彻绿色城市主义 / 195
- (五) 加大创新驱动, 重视智慧经济 / 197

第九章 功能导引下广州城市发展转型的战略路径 199

- 一、加快区域经济联动发展进程 / 199
- 二、实施战略性投资适度扩张 / 202
- 三、做大做强先进制造业 / 203
- 四、推进平台经济升级换代 / 207
- 五、建立创新经济的体制机制 / 208
- 六、大力发展流量经济 / 211
- 七、提升开放经济的能级与质量 / 213
- 八、培育多层次有活力的市场主体 / 214
- 九、构建绿色发展模式 / 216
- 十、推进世界文化名城建设 / 218
- 十一、完善惠民经济保障体系 / 222

参考文献 223

后 记 228

第一章 国家中心城市的功能 与发展道路创新

2010年2月,中国住房和城乡建设部发布《全国城镇体系规划(2006—2020)》。在这一规划中,明确提出了将建设北京、天津、上海、广州、重庆五大国家中心城市。规划指出,国家中心城市是处于全国城镇体系最高位置的城镇层级,是在政治、经济、文化、对外交流等多方面,具备全国性引领、辐射、集散功能的城市。

世界上许多国家,特别是一些发达国家和发展中的大国,都拥有一个或若干个重要的中心城市。如美国的纽约、洛杉矶、芝加哥,日本的东京、大阪,德国的柏林、法兰克福,英国的伦敦、爱丁堡,俄罗斯的莫斯科、圣彼得堡,印度的新德里、孟买,等等。人们对这些城市的称谓虽然不同,比如“国际大都市”“全球城市”“世界城市”等,但事实上这些城市都是代表国家实力的中心城市,也就是我们上述的国家中心城市。

国内有研究报告指出:“国家中心城市是指在经济、政治、文化、社会等领域具有全国性重要影响并能代表国家参与国际合作与竞争的主要城市,是一个国家综合实力、辐射带动能力最强的城市,它起着组织经济活动和配置资源、主导经济发展和联结国内外市场的重要作用。”^①我们认为,关于国家中心城市概念内涵的这一表述,基本上是准确的。同时我们也认为,关于国家中心城市如何定义,有哪些功能,如何评价,如何推动中国国家中心城市的发展等问题的研究,还有待于进一步从更广阔的范围和更深入的层次展开研究。因此,国家中心城市应该具有哪些功能,如何通过指标体系来界定和

① 国家发改委宏观经济研究院. 广州迈向国家中心城市的战略抉择(内部文稿)[R].

评价这些功能,影响国家中心城市发展的基本要素是什么,如何选择国家中心城市的发展道路,是我们开展本研究所需要首先解决的问题。

一、国家中心城市的基本功能与主体功能

(一) 国家中心城市的基本功能

城市是人类居住以及相应的经济、政治、社会、文化等活动的较大集聚点。在中国,城市被解释为以非农业产业和非农业人口集聚为主要特征的居民点,包括按国家行政建制设立的市、镇。由于各个城市所处的区域地理条件、交通条件和经济发展条件不同,城市的发展规模也不同,由此而产生出小城市、中等城市、大城市和超大城市。这些规模层级不同的城市就构成了一个国家或区域的城市体系。一般说来,国家中心城市就是属于对所在国家具有特别重要战略意义的超大城市。

考察国家中心城市的功能属性的逻辑起点应该从一般城市功能的属性开始。因为无论是哪一级城市,作为城市就必然具有城市的基本属性。

所谓功能,就是事物能够满足使用者某种需求的属性。城市作为人类为更方便地进行经济、政治、文化等活动而集聚在一起居住的特定场所,本身就具备了多种多样的功能属性。这些属性中有不因历史条件而变化的基本属性,也有因历史条件变化而变化的非基本属性。

我们赞同这样一种观点^①:城市功能的最基本属性就是集散功能,是对城市辐射区域的社会经济发展资源的集聚与扩散功能。城市所集聚与扩散的发展资源包括物资、资本、人才、技术、信息等。这些资源既包括经济领域的资源,也包括社会、文化、政治等领域的资源。这种集聚与扩散不是简单的资源交换和流转,而是城市将周边区域的各种资源吸引到城市以后,城市利用其优越的政治、经济、社会、文化、人才、市场等条件,对聚集的资源进行加工、创新以后,又以新的资源形式扩散到周边区域。如此循环往复,城市便在其过程中发挥着对区域发展的辐射带动作用。这种作用就是城市基本

^① 上海社会科学院城市综合竞争力比较研究中心. 国内若干大城市综合竞争力比较研究[J]. 上海经济研究, 2001(1).

功能的体现。

城市功能的最基本属性就是集散功能这一论断，我们可以从城市发展的历史与现实中得到求证。首先，我们从城市发展的历史看，无论是早期作为封建城邦的城市，还是到工业革命时期作为工业都市的城市，还是到全球化时代的国际城市网络中的节点城市，城市总是作为国家或地区的政治、经济、文化，甚至军事的中心，总是在不断通过聚散各种要素而对周边区域起着辐射、带动和引领作用。全球化时代来临之前，这种功能主要是在一个区域，或者一个国家之中发挥作用。全球化时代来临后，起作用的范围便扩展到了世界范围。其次，我们从城市竞争的现实看，当今城市与城市之间的竞争，实质上是对发展资源的竞争。哪个城市能够吸引、集聚到更多的发展资源，哪个城市就能获得更快的发展速度，就能够产生强大的辐射带动力，就是竞争的胜利者。从国际上看，纽约、伦敦、东京、巴黎等国际大都市之所以能够引领世界经济文化的发展潮流，就是因为这些国际大都市拥有优越的经济区位、成熟的市场环境，因而能够集聚包括各种跨国公司、跨国财团总部在内的国际上最高端的发展资源，从而能够从高端控制世界经济文化的发展方向。从国内看，20世纪80年代开始的深圳、90年代开始的上海，以及进入21世纪以来的天津、重庆等城市能够获得跨越式发展，也是因为其优越的经济区位、独特的政策资源，因而集聚了大量的国内外发展资源的结果。

城市功能的最基本属性就是集散功能这一论断，也早已为马克思主义经典作家和世界各国知名学者所论述。马克思和恩格斯在《德意志意识形态》中曾写道：“城市本身表明了人口、生产工具、资本、享乐和需求的集中，而在乡村里所看到的却是完全相反的情况，孤立和分散。”美国著名学者刘易斯·芒福德（Lewis Mumford）提出了关于城市“容器、磁体与文化”三大重要功能的观点。芒福德认为城市就像一个大面盆，对聚集在其中的各种资源进行“发酵”，进行创新，然后再扩散出去，始终对周边地区保持优势，从而带动周边地区发展。^①英国学者 K. J. 巴顿也是从集聚的角度来定义城市的。在巴顿看来，“所有的城市都存在着基本的特征，即人口和经济活动在空间的集

① [美] 刘易斯·芒福德：《城市发展史——起源、演变和前景》[M]，北京：中国建筑工业出版社，2005。

中。用经济学的术语来说,城市是一个坐落在有限空间地区内的各种经济市场——住房、劳动力、土地、运输等——相互交织在一起的网状系统……城市经济学是把各种活动因素在地理上的大规模集中称为城市。”^① 美国另一位著名学者卡斯特尔(Castells, 1989)用“流动”阐释城市的集散功能,他认为“城市不是依靠它所拥有的东西而是通过流经它的东西来获得知识和积累财富、控制和权力”。^② 他认为信息城市是信息经济的集聚地,并凭借信息成为经济控制中心。法国经济学家弗朗索瓦·佩鲁(Francois Perroux)在1955年提出了“增长极理论”。增长极理论在论述产业和企业、城市和区域的不平衡发展时,强调了聚集效应和扩散效应。

我国学者对城市的基本功能和本质特征也进行了广泛的研究。如上海学者周振华认为,城市综合竞争力是一个城市凭借经济实力,高效配置和利用生产要素与资源的能力,其本质是城市对生产要素和资源的集聚与扩散能力。^③ 天津学者陈柳钦认为,城市将一定地区的人口流、智力流、物质流、能量流、资金流、信息流聚集起来,通过城市活动满足城市内部需要并向其他地区扩散,此即城市功能的本质。南京学者洪银兴认为,从城市功能意义上界定城市化的新内涵,就是要在城市聚集人流(主要指科技与管理人才)、物流、资金流和信息流,聚集主导产业,聚集科技教育。^④ 叶南客、李芸(2000)认为,城市功能的本质表现为经济流通的集散功能和满足城市居民生活进步的社会功能。其中集散功能是中心城市对周边地区在能量交换上的吸引和扩散,具体体现为人口、生产、贸易、资本、交通、科技、文化和信息等多方面的集聚和扩散。

既然城市的基本功能是集散功能,国家中心城市的基本功能无疑也是通过集聚和扩散表现出来。但国家中心城市是国家实力的重要代表,肩负国家经济社会发展“引擎”“增长极”重任,肩负代表国家参与国际竞争的使命。

① [美] K. J. 巴顿. 城市经济学: 理论与政策 [M]. 北京: 商务印书馆, 1981.

② Castells M. The rise of network society [M] // 谢守红. 西方世界城市理论的发展与启示. 开发研究, 2008 (1).

③ 上海社会科学院城市综合竞争力比较研究中心. 国内若干大城市综合竞争力比较研究 [J]. 上海经济研究, 2001 (1).

④ 洪银兴. 城市功能意义的城市化及其产业支持 [J]. 经济学家, 2003 (3).

因此,国家中心城市与一般城市,与一般区域性中心城市在能级和地位上有巨大的差别,也因为如此,国家中心城市的基本功能与一般城市的基本功能在层次和具体内涵特征上也是不同的。

首先,国家中心城市的集散功能是高端性集散功能。从功能层次来看,与一般中心城市相比,国家中心城市能够集散更多的高端资源和优势资源。国家中心城市由于其拥有一般城市不能比拟的文化引力、创新体系、市场容量、产业配套、国际交通枢纽、国际交流平台,以及资源配置能力、国家政策支持等,就能够有效集聚高端资源,能够成为代表区域甚至国家的文化教育中心、金融中心、商贸中心、科技中心、综合服务中心、高端制造业基地等。因此,国家中心城市集聚与扩散的是全国范围内,甚至国际范围内的高端发展要素。国家中心城市的集散功能是高端集散功能。

其次,国家中心城市的集散功能是广域性集散功能。从功能影响范围来看,与一般中心城市相比,国家中心城市辐射的是大区域,往往要跨越省级行政区划,甚至是全国性的和国际性的。国家中心城市集散功能所辐射的范围之所以具有明显的广域性,有三个决定性原因。一是由国家中心城市的规模所决定。当今国际上能够代表国家实力的中心城市,都是规模宏大的大都市,包括人口数量、经济总量、产业规模等。按照经济地理学原理,一个城市的规模与其辐射的范围是成正比的。二是由产业高端化所决定。国家中心城市在高端产业领域占据了绝对优势,而高端产业,如重大装备制造、金融、贸易、航运、文化、科技、教育等,由于其产业门槛高,专业化水平高,其辐射、服务范围必然是广域性的。如重大装备制造业,其服务范围必定是全国性的和国际性的。一个国际航运中心,其覆盖范围,必然也是国际性的。一所一流的大学,其影响力也是国际性的。三是国家中心城市一般是以城市群的形式存在。国家中心城市与周边城市和区域组成大都市圈或城市群,形成竞争共同体,其影响力、竞争力必然是广域性的。

在全球化的当今世界,作为国家中心城市,又具有代表国家参与全球竞争,决定国家的国际地位和形象的作用,因此国家中心城市在影响范围上也是国际性城市。如伦敦、巴黎、纽约、东京、北京、上海、首尔等这些城市,都是其本国的国家中心城市,是其国家综合实力在空间上的集中体现,起着配置资源、主导发展和连接国内外市场的重要作用,其辐射力和影响力远远

超出了本国的范围，是代表国家参与国际竞争的国际性城市。国家中心城市功能辐射和影响范围可以概括为三大层面。一是承担国家赋予的带动大区域发展的重任。如上海是长江三角洲的龙头城市，肩负带动长江三角洲和长江流域发展的重任。广州是珠江三角洲的龙头城市，负有带动珠三角和泛珠三角发展的历史使命。二是某项或几项重要功能的影响和辐射范围是全国性的。比如北京、上海的金融产业，天津、上海的重大装备制造业，广州的会展业等。三是代表国家参与国际市场竞争。这些都突出地显示了国家中心城市集散功能的广域性。

最后，国家中心城市的集散功能是控制性集散功能。从功能强度来看，国家中心城市在引领区域发展上比一般中心城市具有更强的控制力。因为在区域经济布局上，国家中心城市占据产业链高端，通过产业联系辐射周边区域，而且由于高端资源的集聚，国家中心城市在资源配置、信息发布、创新驱动等各个方面都具有绝对优势，国家中心城市每个方面的变化和演进，无疑都会在以市场机制为基础的各种渠道的传导下对区域发展产生影响，或者成为区域发展的示范。国家中心城市也就成为区域发展的“指挥部”和“方向盘”。陈江生教授（2009）在论述国家中心城市功能指出，“国家中心城市是国家的经济控制中心和国家文明的辐射源”。显然，国家中心城市的集散功能具有控制性。

综上所述，我们得出结论：对资源所具有的高端性、广域性和控制性集聚与扩散功能，是国家中心城市的基本功能。

对于这一结论，可以作以下进一步的理解：集散功能的高端、广域、控制三方面属性，是互为因果、互为支撑的。国家中心城市一旦拥有了重大装备制造、国际航运、国际金融与国际贸易等高端发展资源，其辐射带动功能所覆盖的空间范围就越广阔，对辐射区域的管理控制能力就越强大。而一旦国家中心城市拥有广阔的辐射空间，则拥有了对区域资源配置的掌控能力，就越能够在所控制的区域范围内，通过具有内部性质的、低廉的交易成本，按照经济发展的内在规律和要求，并通过市场来控制和调整区域的生产力布局。因此，高端性、广域性和控制性集散功能，既是形式，也是内容，是国家中心城市集聚资源、辐射和引领区域发展功能在形式和内容上的统一。

（二）国家中心城市的主体功能

“高端性、广域性、控制性”集散功能是国家中心城市的基本功能的深刻本质和核心内涵，是抽象意义上的高度概括。正如任何其他事物都具有多种质的规定性一样，国家中心城市的基本功能在实践上又可具体表现为一系列差异化、多维度的专（分）项功能，我们称之为主体功能。主体功能是对基本功能的进一步演绎和细化，二者是抽象与具体的关系，也就是说，主体功能是国家中心城市都应该和必须具备的专项功能，是基本功能的具体体现。只有明确了主体功能，我们才能够对国家中心城市功能做多角度的定性分析和定量评估，从而进一步深刻把握国家中心城市的功能实质，从而也才能深刻把握国家中心城市的基本功能。

要探讨国家中心城市的主体功能，必须从国家中心城市的缘起及有关定义出发。2005年，国家建设部根据《城市规划法》编制全国城镇体系规划时，首次提出了国家中心城市这个概念，并明确指出，国家中心城市是在经济、政治、文化、社会等领域具有全国性重要影响并能代表本国参与国际竞争的主要城市，是一个国家综合实力最强、集聚辐射和带动能力最大的城市代表，通常是全国性或区域性的经济中心、政治中心、文化中心、科教中心和对外交往中心。中央党校国际战略研究所陈江生教授则指出，“国家中心城市一般是在国家中居于核心地位、发挥主导作用的中心城市，是国家生产力布局的中心与枢纽，具有高度的集聚性、开放性和枢纽性特征，是一个国家的经济增长中心，是其所在地域城市群的发展龙头，也是国家的经济控制中心和国家文明的辐射源”。^① 2009年，国家出台《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》（2008—2020），并将广州明确定位于国家中心城市。当时广州市主要领导指出，“从主要特征上说，国家中心城市是国家参与国际分工合作和竞争的代表，是国家或国家主要经济区域内经济活动组织和资源配置的枢纽，是国家科技文化创新中心，也是国家综合交通和信息网络枢纽，起着配置国家资源、引导经济社会发展和连接国内外的重要作用”。^②

① 陈江生：国家中心城市的发展瓶颈及解决思路[J]，城市观察，2009（2）。

② 朱小丹：论建设国家中心城市——从国家战略层面全面提升广州科学发展实力的研究[J]，城市观察，2009（2）。

以上这些论述，在一定程度上昭示了国家中心城市的基本功能以及应具备的若干必要的主体功能。在实践上，广州从强化国家中心城市功能的角度出发，在2009年的政府工作报告中，着重提出要增强四大功能，即高端要素集聚功能、科技创新功能、文化引领功能和综合服务功能。我们认为，对于“四大功能”的提法，基本抓住了国家中心城市建设的關鍵，但必须指出的是，“四大功能”缺乏一致的标准。高端要素集聚功能是一切特大中心城市的最基本的功能，其他任何能够代表中心城市功能的活动，都根源于这一基本功能。因为没有高端要素的集聚与扩散，就不可能有中心城市的辐射带动功能。科技创新和文化引领功能是国家中心城市重要的功能，是较高端要素集聚功能低一层次的功能，这两项功能是在国家中心城市对高端要素集聚与扩散的过程中实现的。综合服务功能在含义上过于宽泛，从某种意义上讲涵盖了国家中心城市所有其他功能。由于功能含义界限不清晰，也由于理解上的模糊或不一致，在政策制定和贯彻执行过程中，可能导致某些具体操作上的无所适从。作为国家中心城市的主体功能定位，在分类标准上应尽可能一致，指向性要比较明确。

为有效体现高端性、广域性、控制性集散功能和发挥国家中心城市的集聚、辐射、引领、带动作用，结合前述有关国家中心城市功能内涵的论述和对广州“四大功能”定位的反思，我们认为，作为国家中心城市一般应该具备如下六大主体功能：财富增值功能、知识创新功能、资源配置功能、文化引领功能、国际交流功能和国际交通功能。

财富增值功能。作为国家中心城市，必须具有高效的财富增值功能。首先，只有这样，才能吸引天然追求价值增值的国内外高端发展资源。吸引了国内外高端发展资源，国家中心城市才能占据财富增值空间大、效率高的、控制力强的产业制高点，如高端制造、高新技术、金融保险、国际贸易、总部经济等产业和行业，才能抓住技术创新、设计研发、品牌培育、市场营销等附加值高的产业环节。而只有占据了产业制高点，才能发挥好国家中心城市的辐射带动功能，才能成为管理、控制中心。其次，具有高效的财富增值功能，城市才能拥有富足的财政资源，才能不断完善和更新城市基础设施，才能将更多地资源投入到能够体现城市核心竞争力的文化、教育、科技、医疗、体育等领域，才能使城市中的居民生活得更加美好。

知识创新功能。当今世界的核心竞争力和持续发展能力越来越体现为知识创新能力。知识是一个比技术在外延上更为宽泛的概念。技术创新包含在知识创新之中。知识创新比技术创新更为基础,更为高层次,更为具有久远的潜力和效应。一般说来,知识创新大都发生在知识人才密集型的大城市之中。按照刘易斯·芒福德的观点,城市就是一个“容器”,各种要素集聚在这个容器之中发酵(创新),然后再扩散出去,实现其辐射带动功能。因此,城市天然就具有创新功能,这也是城市生存发展的最基本的条件和动力。作为国家中心城市,一般说来,都集中了国家和区域绝大部分文化科技和教育资源,集中了最为重要的高等院校、科研机构、文化机构,集中了最为重要的知识人才。因此,国家中心城市必须承担国家最为重要知识创新使命,要建设具有能够代表国家水平的创新体系,要具有较多基础性研究和原创性色彩的知识创新功能,包括重大的理论创新、科学创新、技术创新、制度创新乃至发展模式创新,具有强大的源头创新的实力和潜力。

资源配置功能。城市对资源的集聚与扩散这一基本功能,决定了城市对区域资源的配置功能。作为国家中心城市,如前所述,必须是“国家生产力布局的中心与枢纽”,是“国家或国家主要经济区域内经济活动组织和资源配置的枢纽”,是“国家的经济控制中心”,起着配置国家资源、引导经济社会发展的主导作用。因此,国家中心城市主体功能之一必然是资源配置。对于资源配置功能,我们要把握三个要义。第一是国家中心城市配置的资源是高端发展资源,如重要产业资源的配置、高端人才资源的配置等。第二是资源配置的范围可以是区域性的,也可以是全国性的,也可以是国际性的。一般说来,国家中心城市的资源配置范围更多的是全国性的和国际性的。第三是资源配置的手段和途径是市场配置为基础,尤其是通过企业总部、专业市场(物资、金融、人才、技术等)的运作来实现。但在特定条件下,也可以通过政府的产业规划、产业政策,甚至是大型产业项目建设来实现。

文化引领功能。文化是人类文明进步成果积淀的总体现。城市文化则是人类文明进步成果的最完整的累积和记忆。城市生活的优越性,更多的是体现在城市丰富多彩的文化方面,包括饮食文化、衣着文化、语言文化、交往文化、时尚文化和创新文化等。城市文化是市民共同的精神家园。历史也证明,先进的城市文化,可以引领城市快速而健康地发展。从这一意义上看,