

总 报 告



General Report

B. 1

创新驱动中国城市全面转型

——“十二五”回顾与“十三五”展望

总报告编写组*

摘 要：“十二五”时期，中国城镇化与城市发展取得显著成就，城市经济实力、基础设施建设、社会事业、创新创业水平等快速推进，城乡差距和区域差距逐步缩小，城市群核心承载功能不断加强。但在取得成就的同时，中国城市发展依然存在经济增长方式粗放、科技创新能力不足、城镇空间布局失

* 执笔：单菁菁、李恩平、王业强、苏红键、朱焕焕。单菁菁，中国社会科学院城市发展与环境研究所研究员，博士，主要研究方向为城市与区域规划、城市与区域经济、城市与区域管理等；李恩平，中国社会科学院城市发展与环境研究所副研究员，博士，主要研究方向为城市经济、土地与不动产等；王业强，中国社会科学院城市发展与环境研究所副研究员，博士，主要研究方向为区域经济、城镇化、土地与不动产；苏红键，中国社会科学院城市发展与环境研究所副研究员，博士，主要研究方向为城市与区域经济；朱焕焕，中国社会科学院研究生院博士，主要研究方向为城市与区域发展。潘家华、魏后凯（现任中国社会科学院农村发展研究所所长）和宋迎昌研究员参加讨论。



衡、各种社会矛盾交织、环境污染和安全隐患突出等一系列问题。“十三五”中国城市发展要把握新常态、争取新作为，加速推进以人为本、产城融合、城乡一体、区域协同的新型城镇化，促进创新、智慧、绿色、低碳的城市经济转型，构建开放、包容、和谐、多元共治的新型社会治理体系，通过深化改革创新驱动城市全面转型。

关键词：“十三五”城市发展 创新驱动 转型

一 “十二五”时期中国城镇化与城市发展取得的成就

“十二五”时期，中国城镇化与城市发展取得了显著成就，主要表现在城镇化率实现两大重要突破，城镇化区域差距开始缩小，城市群的核心承载功能不断加强，城市经济实力、基础设施建设、社会事业、创新创业水平等均快速推进，城乡居民收入差距也开始明显缩小等。

（一）城镇化实现两大重要突破

“十二五”期间，中国的城镇化率从2010年的50.0%提高到2014年的54.8%，按照每年1.2个百分点的速度推进，预期2015年城镇化率将达到55.8%左右，比2010年增长5.8个百分点，大大超过国家“十二五”规划中预期的4个百分点的增长速度。

“十二五”时期，中国城镇化水平实现了两个重要突破：一是2010~2011年期间，中国城镇化率开始突破50.0%的转折点，整体进入了城市型社会阶段，与此同时，根据诺瑟姆关于城镇化演进的S形曲线理论（Northam, 1979），中国的城镇化进入了50%~70%的减速推进阶段（如图1所示）。二是在2012年，中国城镇化率达到52.6%，首次高于当年世界总体的城镇化率水平（52.5%），并以高于世界平均速度（年均0.5个百分点）快速推进（如图2所示）。

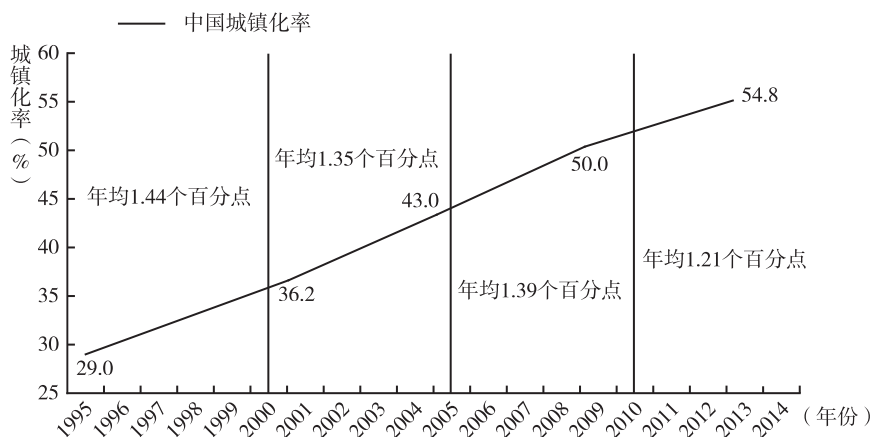


图1 中国城镇化率超过 50% 拐点

数据来源:《中国统计年鉴 (2014)》。

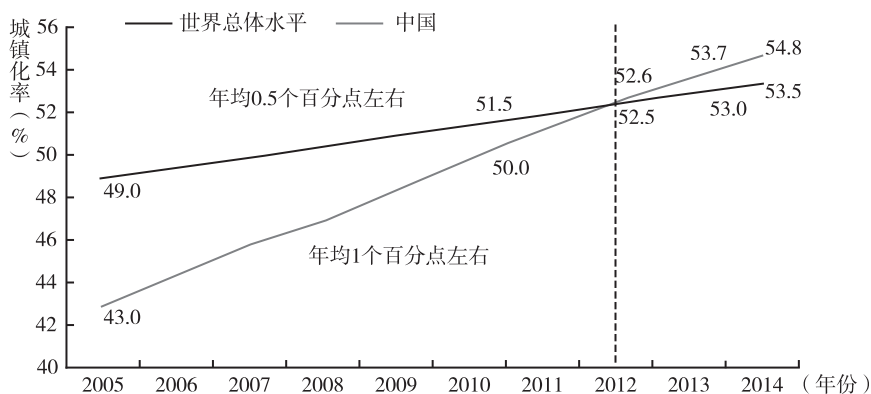


图2 2012 年中国城镇化率超过世界总体水平

数据来源:世界银行网站数据 (<http://data.worldbank.org>), 《中国统计年鉴 (2014)》。

(二) 城镇化区域差距开始缩小

“十二五”时期,中国城镇化的区域差距开始缩小(如表1所示)。2013年,东中西部和东北地区的城镇化率分别达到 62.8%、48.5%、46.0 和 60.2%,东部和东北地区的城镇化率高于全国整体水平,中西部地区的城镇化



率低于全国整体水平。2010~2013年，四大区域的城镇化率增长速度分别为年均0.99、1.63、1.59、0.85个百分点，中西部地区城镇化率表现出较高的增速，而且增速高于“十一五”时期。中西部地区较高的增长速度缩小了其在全国整体水平及其他区域的差距，2013年，西部地区城镇化率低于全国平均水平7.8个百分点，差距比2010年缩小0.9个百分点；西部与东部地区差距为16.8个百分点，比2010年降低1.8个百分点。

表1 中国四大区域城镇化率演进情况

单位：%，百分点

年份	2006	2010	2011	2012	2013	2006~2010 年均增长	2010~2013 年均增长
全国	44.3	50.0	51.3	52.6	53.7	1.40	1.26
东部	54.5	59.8	60.8	61.9	62.8	1.34	0.99
中部	38.0	43.6	45.5	47.2	48.5	1.40	1.63
西部	35.7	41.2	43.0	44.7	46.0	1.38	1.59
东北	55.5	57.7	58.7	59.6	60.2	0.53	0.85
全国-西部	8.6	8.7	8.3	7.8	7.8	—	—
东部-西部	18.8	18.6	17.8	17.1	16.8	—	—

数据来源：《中国统计年鉴》（2007~2014）。

从各个省和直辖市的城镇化情况来看（如表2所示），同样表现出差距缩小的趋势。2010年，中国城镇化率最高的省份（不含港澳台地区）为上海89.3%，

表2 中国各个省份“十二五”时期城镇化率情况

单位：%，百分点

地区	2010年	2013年	2011~2013 年均增幅	地区	2010年	2013年	2011~2013 年均增幅
全 国	50.0	53.7	1.26	湖 北	49.7	54.5	1.60
北 京	86.0	86.3	0.11	湖 南	43.3	48.0	1.55
天 津	79.6	82.0	0.82	广 东	66.2	67.8	0.53
河 北	44.5	48.1	1.21	广 西	40.0	44.8	1.60
山 西	48.1	52.6	1.50	海 南	49.8	52.7	0.98
内蒙古	55.5	58.7	1.07	重 庆	53.0	58.3	1.77
辽 宁	62.1	66.5	1.45	四 川	40.2	44.9	1.57

续表

地区	2010 年	2013 年	2011 ~ 2013 年均增幅	地区	2010 年	2013 年	2011 ~ 2013 年均增幅
吉 林	53.4	54.2	0.28	贵 州	33.8	37.8	1.34
黑龙江	55.7	57.4	0.58	云 南	34.7	40.5	1.93
上 海	89.3	89.6	0.10	西 藏	22.7	23.7	0.35
江 苏	60.6	64.1	1.18	陕 西	45.8	51.3	1.85
浙 江	61.6	64.0	0.79	甘 肃	36.1	40.1	1.34
安 徽	43.0	47.9	1.62	青 海	44.7	48.5	1.26
福 建	57.1	60.8	1.22	宁 夏	47.9	52.0	1.37
江 西	44.1	48.9	1.60	新 疆	43.0	44.5	0.49
山 东	49.7	53.8	1.35				
河 南	38.5	43.8	1.77	标准差	14.47	13.94	—

数据来源：根据相关年份《中国统计年鉴》计算。

最低的西藏 22.7%，省级行政地域单位城镇化率标准差为 14.47 个百分点；2013 年，城镇化最高的省级单位依然是上海 89.6%，最低仍然是西藏 23.7%，省级单位城镇化率标准差 13.94 个百分点，标准差降低 0.53 个百分点，省级单位之间城镇化率的差距开始缩小。这也符合城镇化推进的一般规律，当城镇化率超过 70% 之后，即进入稳步增长阶段，增速放缓，城镇化率相对滞后的地区或省份以相对较高的速度推进，从而缩小区域之间、省份之间差距。

（三）城市群成为城镇化主要载体

“十二五”时期，“两横三纵”的城市化战略格局不断深入推进，东部沿海三大城市群继续引领发展，中西部地区的长江中游城市群和成渝城市群的功能地位日益增强，海峡西岸城市群、中原城市群、关中城市群、哈长城市群、江淮城市群、山东半岛城市群、北部湾城市群、辽中南城市群和天山北坡城市群等城市群快速发展。

中国东部沿海和沿长江的五大国家级城市群在经济发展、人口集聚、城市建设方面均接近一半的体量，沿海沿江城市群的快速发展塑造了中国新的区域发展格局。如表 3 所示，2013 年，五大国家级城市群以占全国城市合计 18.14% 的行政区划面积，拥有 40.48% 城市建设用地面积，集聚人口 4.1 亿，占全部城市人口合计的 32.16%，创造了 46.43% 的国内生产总值，贡献了



46.03%的社会消费品零售总额，吸纳了38.63%的固定资产投资，吸引了57.15%的外资。

其中，根据《国家新型城镇化规划（2014～2020年）》，2013年，京津冀、长江三角洲、珠江三角洲三大城市群，以占全国2.8%的国土面积集聚了占全国18%的人口，贡献了36%的国内生产总值，成为带动我国经济快速增长和参与国际经济合作与竞争的主要平台。另据方创琳（2014）的不完全统计，2012年中国所有城市群总面积约占国土总面积的25%，总人口占全国的62%、经济总量占80%，是中国各大经济区最具活力和潜力的地区。

表3 2013年5大国家级城市群发展情况

	城市建设用地(平方公里)	年末总人口(万人)	地区生产总值(亿元)	社会消费品零售总额(亿元)	固定资产投资(亿元)	实际利用外资(亿美元)
城市合计	35276	127786	629715	230097	418770	2725
京津冀城市群	3161	7541	56474	20700	33819	305
所占比重(%)	8.96	5.90	8.97	9.00	8.08	11.18
长三角城市群	3611	8601	97760	35599	47152	583
所占比重(%)	10.24	6.73	15.52	15.47	11.26	21.39
珠三角城市群	2364	3142	53060	18933	16057	231
所占比重(%)	6.70	2.46	8.43	8.23	3.83	8.46
长中游城市群	2953	12055	51150	17884	38653	210
所占比重(%)	8.37	9.43	8.12	7.77	9.23	7.71
成渝城市群	2191	9754	33921	12802	26090	229
所占比重(%)	6.21	7.63	5.39	5.56	6.23	8.42
五大城市群合计	14280	41094	292365	105919	161771	1557
五大城市群合计比重(%)	40.48	32.16	46.43	46.03	38.63	57.15

注：数据来源为《中国城市统计年鉴（2014年）》，考虑到数据的可比较性，本表中的城市群以大陆的地级以上城市为统计单元，没有包括香港和澳门，也没有包括县级市。京津冀城市群主要统计了北京、天津、石家庄、秦皇岛、唐山、廊坊、保定、沧州、张家口、承德等10个城市；长三角城市群主要统计了上海、苏州、杭州、无锡、宁波、南京、绍兴、南通、常州、嘉兴、镇江、扬州、泰州、湖州、舟山、台州等16个城市；珠三角城市群主要统计了广州、深圳、佛山、东莞、中山、珠海、惠州、江门、肇庆等9个城市；长江中游城市群主要统计了湖北的武汉、黄石、鄂州、黄冈、孝感、咸宁（仙桃、天门、潜江，未统计）、宜昌、荆州、荆门，湖南的长沙、株洲、湘潭、岳阳、益阳、常德、娄底、衡阳，江西的南昌、九江、景德镇、鹰潭、上饶、抚州、宜春、新余、萍乡等城市；成渝城市群主要统计了重庆和四川的成都、绵阳、德阳、乐山、眉山、遂宁、内江、南充、资阳、自贡、广安、达州等城市。



（四）城市经济实力显著增强

经济活动向城市集聚是经济发展的一般规律。从“十二五”以来中国城市经济的各项指标来看，地级以上城市市辖区的各项经济指标占全市的比重基本稳定，其中，外商投资和消费在市辖区的比重更高（如表4所示）。2013年，287个城市市辖区的地区生产总值合计为363325亿元，占这些城市全市生产总值合计的比重为57.7%；市辖区固定资产投资合计219110亿元，占全市域的比重为52.3%；实际利用外资市辖区比重较高，而且表现出稳步上升的态势，2013年达72.4%；社会消费品零售总额的比重也表现出稳步上升的态势，2013年达64.6%；规模以上工业总产值2013年达551888亿元，占全市域的54.7%。

表4 中国287个城市市辖区经济发展情况

城市合计	2010年	2011年	2012年	2013年
地区生产总值(亿元)	245307	293026	327382	363325
占全市比重(%)	57.0	56.9	57.0	57.7
固定资产投资(亿元)	142430	154776	184463	219110
占全市比重(%)	53.3	53.1	52.5	52.3
实际利用外资金额(亿美元)	1328	1525	1749	1972
占全市比重(%)	72.6	70.5	70.5	72.4
社会消费品零售额(亿元)	96834	113806	130703	14854
占全市比重(%)	63.8	63.7	63.8	64.6
规模以上工业总产值(亿元)	394974	463176	497711	551888
占全市比重(%)	57.9	56.4	55.1	54.7

数据来源：根据历年《中国城市统计年鉴》计算。

与此同时，随着城镇化快速推进、城市群和城市经济的快速发展，中心城市经济和人口集聚程度不断加强。如图3所示，到2013年，全国36个中心城市^①，占全国城市合计行政区划面积的11.04%，拥有40.4%的城市建设用地面积，年末总人口占20.0%，地区生产总值占37.7%，社会消费品零售总额占41.7%，固定资产投资占34.1%，实际利用外资占有所有城市的54.9%。

① 36个中心城市包括4个直辖市、27个省会城市和5个计划单列市。

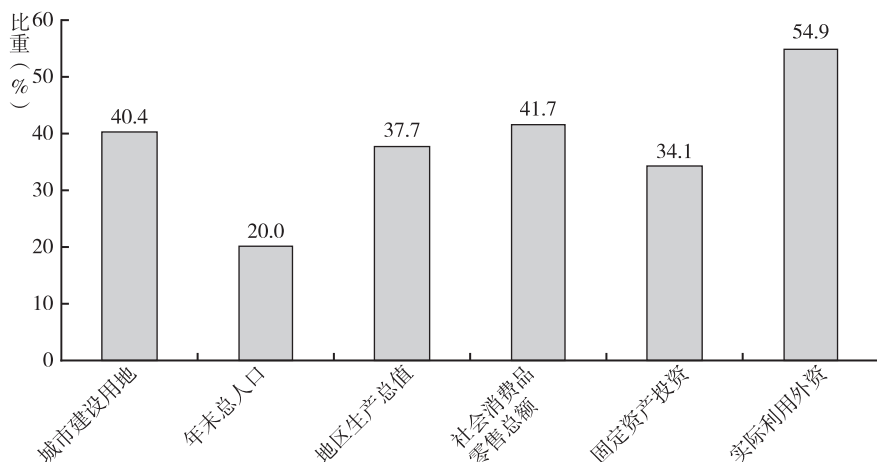


图3 2013年36个中心城市相关经济指标占城市合计的比重

数据来源：《中国城市统计年鉴（2014年）》。

（五）城市基础设施建设稳步推进

“十二五”时期，城市公用事业稳步发展，城市水、电、路、气、信息网络等基础设施显著改善（如表5所示）。从2010年到2013年，中国城市用水普及率从96.7%提高到97.6%，燃气普及率从92.0%提高到94.3%，基本接近全覆盖；人均道路面积从13.2平方米提高到14.9平方米，每万人拥有公交车辆从11.2标台提高到12.8标台，交通基础设施稳步提升；人均公园绿地面积从11.2平方米提高到12.6平方米；城市污水处理厂日处理能力从10262万立方米提高到12246万立方米，2014年进一步提高到12896万立方米；城市污水处理率从76.9%提高到87.9%，到2014年进一步提高到90.2%，生态环境状况有所改善。

其中，用水普及率、燃气普及率以及人均公园绿地面积由于水平较高，年均增幅相对“十一五”时期放缓；道路面积和公交车辆的人均水平均维持“十一五”以来的增长幅度，稳步提升。另据初步统计，全国已有230多个城市开辟了公交专用道（路），北京、上海、广州、深圳、天津、重庆、武汉、长春、大连、南京等城市开通运营了轨道交通。

表 5 城市公用事业发展基本情况

项目	2006	2010	2013	2006 ~ 2010 年均提高	2010 ~ 2013 年均提高
用水普及率(%)	86.7	96.7	97.6	2.49 个百分点	0.29 个百分点
燃气普及率(%)	79.1	92.0	94.3	3.23 个百分点	0.74 个百分点
人均拥有道路面积(平方米)	11.0	13.2	14.9	0.55	0.55
每万人拥有公交车辆(标台)	9.1	11.2	12.8	0.53	0.53
人均公园绿地面积(平方米)	8.3	11.2	12.6	0.72	0.49
污水处理厂日处理能力(万立方米)	6122	10262	12246		
城市污水处理率(%)	56	76.9	87.9		

数据来源：《中国统计年鉴》(2007 ~ 2014)。

(六) 城市社会事业不断改善

“十二五”以来，在基本公共服务全覆盖的目标引导下，城市社会保险覆盖率大幅提升，保障性住房建设稳步推进。

城镇社会保险参与率加快提升（如表 6 所示）。“十二五”以来，城乡居民社会保险参与率加快提升，城镇职工养老保险参与数从 2010 年的 25673 万人提高到 2014 年的 34115 万人，累计增长 32.9%；城乡居民养老保险参与人数从 2010 年的 10277 万人提高到 2014 年的 50107 万人，受城乡居民养老保险制度改革的影响，该项保险人数大幅增加；基本医疗保险参与人数从 43206 万人增长到 59774 万人，提高 38.3%；失业保险、工伤保险、生育保险分别提高 27.4%、27.6% 和 38.1%。与新型农村保险结合起来看，我国城乡居民、职工的社会保险参与率已经接近 100%，基本实现了数量上的全覆盖。

表 6 城市社会保险基本情况

单位：万人

	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年
城镇职工基本养老保险	25673	28392	30379	32212	34115
城乡居民基本养老保险	10277	33182	48370	49750	50107
基本医疗保险	43206	47291	53589	57322	59774
失业保险	13376	14317	15225	16416	17043
工伤保险	16161	17696	19010	19917	20621
生育保险	12336	13892	15428	16392	17035

数据来源：历年中国统计公报。



农民工社会保险参与率稳步提升（如表 7 所示）。“十二五”以来，在本公共服务全覆盖的目标引导下，农民工参与社会保险的比重不断提高。养老保险参与率从 2010 年的 9.5% 提高到 2014 年的 16.7%，提高 7.2 个百分点；工伤保险参与率从 24.1% 提高到 26.2%，提高 2.1 个百分点；医疗保险参与率从 14.3% 提高到 17.6%，提高 3.3 个百分点；失业保险参与率从 4.9% 提高到 10.5%，提高 5.6 个百分点；生育保险参与率从 2.9% 提高到 7.8%，提高 4.9 个百分点。

表 7 农民工参与社会保险基本情况

单位：%、百分点

	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2010 ~ 2014 年 提高比重
养老保险	9.5	13.9	14.3	15.7	16.7	7.2
工伤保险	24.1	23.6	24.0	28.5	26.2	2.1
医疗保险	14.3	16.7	16.9	17.6	17.6	3.3
失业保险	4.9	8.0	8.4	9.1	10.5	5.6
生育保险	2.9	5.6	6.1	6.6	7.8	4.9

数据来源：历年农民工监测报告。

保障性住房建设稳步推进（如图 4 所示）。2011 ~ 2014 年，全国共建成保障性住房 2088 万套，新开工 3230 万套。预计到“十二五”末，新开工数基本能够完成国家“十二五”规划 3600 万套的目标。

（七）城市“双创”快速推进

“十二五”期间，中国城市的创新、创业氛围和人数快速提高，为“大众创业、万众创新”战略奠定了良好的基础。

近年来，城市和乡村的创业人员均不断增加，表现为城乡个体就业人员的快速增加及其占总就业的比重不断提高，“十二五”期间的增速相对加快（如表 8 所示）。“十一五”期间，城镇就业人员从 2005 年的 27331 万人增加到 2010 年的 34687 万人，年均增长 4.39%，同期城镇个体就业人员从 2778 万人增长到 4467 万人，年均增长 9.30%，个体就业年均增长率是总就业年均增长率的 2.12 倍，相应的比重从 10.2% 提高到 12.9%；2013 年，城镇就业人员增

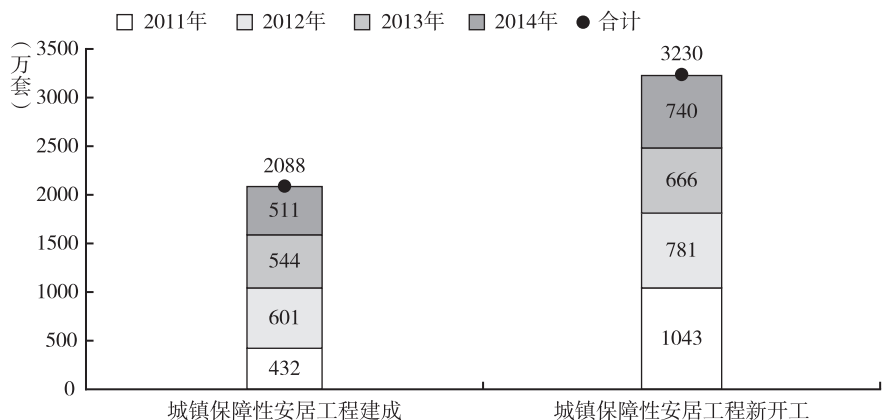


图4 中国保障性住房建设情况

数据来源：国民经济和社会发展统计公报（2011～2014年）。

长到38240万人，城镇个体就业人员增长到6142万人，2010～2013年的年均增长率分别为3.30%和10.62%，个体就业增速加快，相应的比重提高到16.1%。同期，乡村就业人员总量不断减少，但乡村个体就业人员及其比重也不断增加，从2010年的2540万人增长到2013年的3193万人，年均增长7.82%，乡村个体就业占乡村总就业的比重从2010年的6.1%提高到8.2%。

表8 城乡个体就业情况

单位：万人、%

就业类型	2005 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年	“十一五” 年均增长率	2010 ~ 2013 年均增长率
城镇就业 人员	27331	34687	35914	37102	38240	4.39	3.30
城镇个体 就业人员	2778	4467	5227	5643	6142	9.30	10.62
比重	10.2	12.9	14.6	15.2	16.1		
乡村就业 人员	48494	41418	40506	39602	38737		
乡村个体 就业人员	2123	2540	2718	2986	3193		7.82
比重	4.4	6.1	6.7	7.5	8.2		

数据来源：《中国统计年鉴》（2006～2014）。



从创新角度来看，由于创新活动主要发生在城镇地区，统计数据也没有区分城乡，因而以科技投入与产出情况衡量创新活动情况。表9显示“十二五”期间中国总体的科技投入与产出均表现出快速增长的态势。科技投入方面，R&D人员全市当量从“十二五”初期的255.4万人年增长到2013年的353.3万人年，增长38.33%；R&D经费支出从7063亿元增长到11847亿元，增长67.74%，R&D经费支出占国内生产总值的比重从1.76%增长到2.08%，提高0.32个百分点。科技产出方面，科技成果登记数增长24.62%，2013年达52477项；专利申请受理数和授权数分别从1222286件、814825件增长到2377061件、1313000件，分别增长94.48%和61.14%，表现出快速增长的态势。但是从科技成果来看，国家科学技术进步奖有所减少。从与“十一五”期间的比较来看，“十二五”前三年的R&D经费占国内生产总值的比重增长情况、科技成果登记数的增长情况、专利申请受理数的增长情况等均要优于“十一五”时期。

表9 科技投入与产出情况

单位：万人、%

指标	2005	2010	2011	2012	2013	2005~2010 增幅	2010~2013 增幅
R&D人员全时当量(万人年)	136.5	255.4	288.3	324.7	353.3	87.11	38.33
R&D经费支出(亿元)	2450	7063	8687	10298	11847	188.27	67.74
R&D经费支出占国内生产总值(%)	1.34	1.76	1.84	1.98	2.08	0.42	0.32
科技成果登记数(项)	32359	42108	44208	51723	52477	30.13	24.62
国家科学技术进步奖(项)	236	273	283	212	188		
专利申请受理数(件)	476264	1222286	1633347	2050649	2377061	156.64	94.48
专利申请授权数(件)	214003	814825	960513	1255138	1313000	280.75	61.14

数据来源：《中国统计年鉴》(2006~2014)。

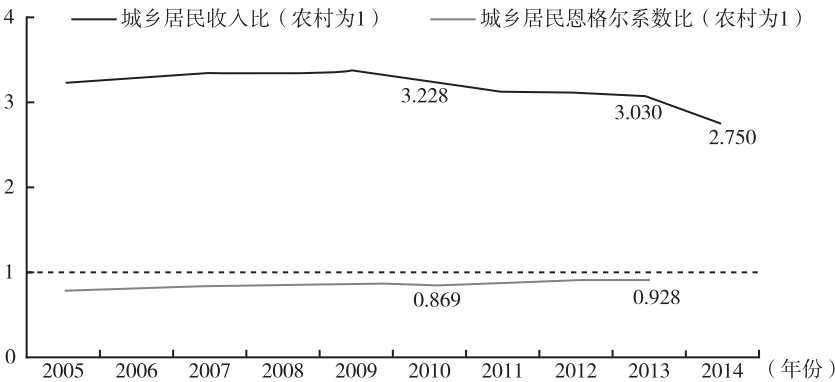
（八）城乡收入差距开始缩小

“十二五”以来，城乡居民收入差距开始表现出逐步下降的趋势（如表 10 所示）。2010～2014 年，城镇居民人均可支配收入从 19109 元提高到 28844 元，相应的农村居民人均纯收入从 5919 元提高到 10489 元，城乡居民收入比从 3.228 降低到 2.750；2010～2013 年，城乡居民恩格尔系数差距显著缩小，城镇居民恩格尔系数变化较小，从 2010 年的 35.7 降低到 35.0，而同期农村居民恩格尔系数从 41.1 降低到 37.7，城乡居民恩格尔系数比从 0.869 提高到 0.928（如图 6 所示）。

表 10 城乡居民收入情况

年份	城镇居民人均可支配收 入(元)	农村居民人 均纯收入 (元)	城镇居民恩 格尔系数	农村居民恩 格尔系数	城乡居民收 入比	城乡居民恩 格尔系数比
2005	10493	3255	36.7	45.5	3.224	0.807
2006	11760	3587	35.8	43.0	3.278	0.833
2007	13786	4140	36.3	43.1	3.330	0.842
2008	15781	4761	37.9	43.7	3.315	0.867
2009	17175	5153	36.5	41.0	3.333	0.890
2010	19109	5919	35.7	41.1	3.228	0.869
2011	21810	6977	36.3	40.4	3.126	0.899
2012	24565	7917	36.2	39.3	3.103	0.921
2013	26955	8896	35.0	37.7	3.030	0.928
2014	28844	10489			2.750	

数据来源：《中国统计年鉴》（2006～2014）。



数据来源：《中国统计年鉴》（2006～2014），《2014 年国民经济和社会发展统计公报》。



二 当前中国城市发展存在的主要问题

“十二五”时期，中国城镇化水平快速提升，城市发展取得了令人瞩目的成绩。但是，随着城镇化率越过 50% 的拐点之后，城镇化速度由加速增长时期进入减速增长时期，长期快速城镇化所掩盖的一些深层次矛盾逐步显现，集中表现为以下一系列问题。

（一）城市规划普遍缺乏长期性

当前我国许多城市规划缺乏长期性。以沿海某市为例，新中国成立以来，该市平均每 8 年就要进行一次城市规划的修编。新中国成立后到改革开放前，该市分别于 1957 年、1959 年、1964 年、1974 年进行了四次城市规划的编制工作，但这四次规划或者没有成文，或者虽已成文，但没有得到上级政府批准，加上历史或其他原因，规划没能得到及时修编完善和较好实施，使得城市配套不完善，基础设施严重滞后和不足。改革开放以来，该市城市规划修订频率更为频繁，仅“十二五”期间，该市就对城市总体规划进行了三次编制或修订，分别是：《* * 市城市近期建设规划（2011 ~ 2015）》（2012 年）、《* * 市城市总体规划（2004 ~ 2020）（修编）》（2014）和《* * 市城市总体规划（2006 ~ 2020）》（2015）。众所周知，城市规划频繁修订与我国当前的城镇化快速发展、土地财政和政府领导的频繁变动有很大关系。我国当前正处于城镇化快速推进的时期，城市经济的快速增长和人口规模的不断膨胀，使一些特大城市人口规模超过了城市资源、生态环境、基础设施等的承载能力，城市发展与人口、资源和环境之间的矛盾日益突出，城市人口超饱和、建筑空间拥挤、绿化面积减少、交通阻塞、城市抗灾能力差等“城市病”凸显。一方面由于没有前瞻性地预测到城市化的快速发展以及由此带来的一系列可能的影响和问题，许多城市的规划没有实施几年，就不得不重新规划或修订；另一方面，一些地方政府受土地等带来的巨大商业利益的诱惑，导致城市规划普遍存在着“急功近利”的规划调整。“建了拆、拆了建”、“一届政府一个规划”和“一年一小变，三年一大变”的现象非常普遍，严重影响了发展规划对经济社会发展的宏观调控和指导，甚至出现无序建设、重复建设等，浪费了大量的人

力、物力和财力，对政府的公信力、城市的竞争力及市民生活都产生了诸多的负面影响。此外，我国许多城市在做空间规划时大多“以自我为中心”，缺乏城市规划的“区域”理念，导致城市规划贪大求全、无视长远，不能很好地考虑自身在更大区域范围中的定位（如根据同济大学的调查，全国有 182 座城市提出要建设国际化城市），也没有充分考虑城市经济发展与整个中下游产业链的合理分工布局，结果导致城市经济和人口发展到一定规模后，空间受限，“城市病”逐渐显现。

（二）城市经济增长方式粗放

当前我国城镇化正处于快速推进的阶段。2014 年国务院公布《国家新型城镇化规划》指出，2020 年要实现常住人口城镇化率达到 60% 左右，户籍人口城镇化率达到 45% 左右，这意味着将有 8 亿人口生活在城市，但资源环境的约束将明显制约城镇化的发展。这一方面与我国人口众多，虽然地大物博但人均占有量较低，加之我国生态环境先天脆弱有着重要关系；另一方面也与我国城镇化发展所处的阶段有很大的关系，当前我国城镇化发展正处于快速推进阶段，对资源的需求不断膨胀；此外更与我国粗放的城镇化发展模式有着密不可分的关系。我国城镇化发展走的是一条高增长、高消耗、高排放的粗放型发展模式，依靠土地、能源、原材料及大量的投资实现了城市的发展。以城市建设用地为例，当前我国适于工业、农业发展和城市建设的平原只占全部国土面积的 12%，城市发展建设中土地供给短缺问题突出，人地矛盾尖锐，土地对经济发展和城市建设的制约十分明显。然而稀缺的土地资源在我国城市发展过程中并没有得到有效的利用，城市发展的土地使用效率较低，土地的供给难以满足城市快速发展对土地的需求。为了获得充足的城市建设用地，城市建设管理通常更多侧重对城市性质、扩展方向、规模和布局的重视，而缺乏对城市建设过程的管理。同时，由于规划末期的城镇化水平直接关系可获批的城市用地规模，许多城市以虚增城镇化水平和城市人口基数的方法获得近期建设用地的过量供给，也影响了未来城市建设用地的供给量。2003 年至 2013 年间，我国人口城镇化率由 40.53% 提高到 53.73%，提高了 13.2 个百分点，然而同时期城市建成区面积增加了近 70%，城市建设用地的扩展速度远远超过了人口城镇化速度。

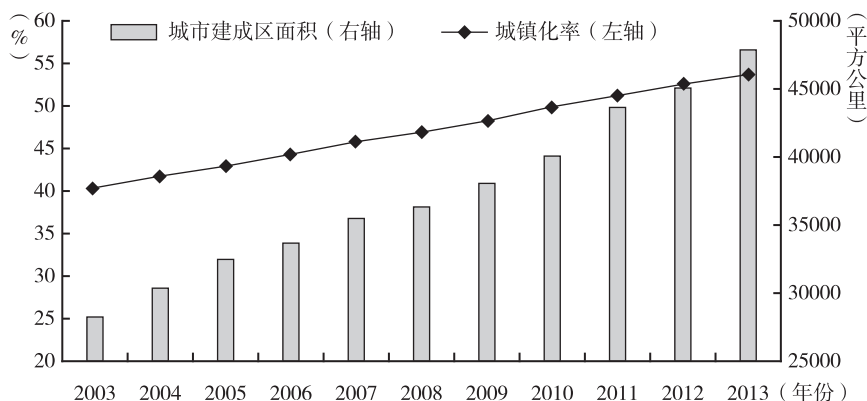


图6 人口城镇化率与城市建成区面积的比较 (2003~2013)

(三) 产业对城市发展支撑明显不足

西方发达国家的城市化经过一个长期的发展过程，走的是“先产业集聚、后人口集聚”的市场化道路。中国的城镇化更多是由政府推动形成的，人口规模是政府调控城市发展的核心要素，忽视了对产业支撑体系的构建和培育，从而导致城市产业支撑能力不足。一方面，产业支撑能力不足使得城市发展面临着巨大的就业压力。经验表明：城市就业是决定城镇化速度、城镇规模的重要基础。近年来，我国进入了城镇化快速发展阶段，然而城市产业支撑能力不足，城镇就业岗位的增加远远赶不上城镇新增人口的增长。2003年至2013年间，我国城镇化率以每年1.32个百分点的速度增长，每年新增城镇人口达2000多万人，然而每年新增的就业岗位仅1200万。我国的城镇化涉及2.6亿农民工在城市的发展和生活保障问题，他们进城后缺乏稳定性就业将会给城市经济社会稳定带来极大的威胁。另一方面，产业支撑能力不足也影响了城市的可持续发展。党的十八大提出了要建设新型城镇化的战略思路。新型城镇化是以城乡统筹、城乡一体、产销互动、节约集约、生态宜居、和谐发展为基础特征的城镇化，新型城镇化建设需要长期不断的资金支持。当前我国城镇化建设的资金来源主要是土地出让金及政府财政补贴，但这种方式在土地资源不断减少、地方财政压力不断增加的现实下已经难以为继。当前城镇化发展的关键在于培育城镇自身的造血功能，这种造血功能主要来自产业支撑体系。

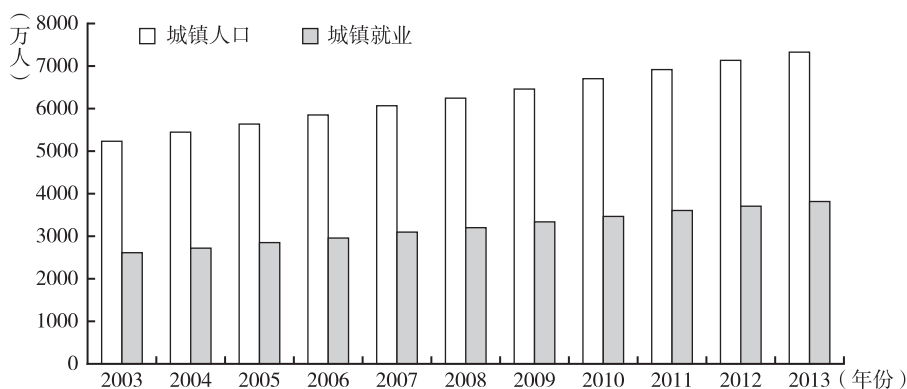


图7 城镇人口与城镇就业 (2003~2013)

(四) 城镇空间布局不均衡

在中国快速工业化与城镇化进程中，城市在空间上存在盲目扩张和无序蔓延的态势，城市空间布局极不均衡，甚至出现严重的失控局面。

一方面，城市内部空间结构不合理。主要表现在：一是城市用地结构不合理。这主要是受我国长期以来计划经济的影响，忽视了土地的价值规律，造成不合理的城市用地结构。比如，我国许多城市工业用地比重明显偏大且节约集约利用程度低，各种开发区规模过大使得土地浪费现象严重，人均生活居住用地、公共绿地及城市道路用地偏低，房地产业盲目大量建设别墅、度假村和高档住宅等造成大量空置，等等。二是城市空间发展密度过高，空间发展格局不舒展。比如，在旧城区的发展改造方面，过高的城市空间发展密度使得原有的许多道路交通和基础设施处于超负荷的运行状态，也导致许多历史文化生命遭到了不可逆转的破坏。为了缓和城市交通拥挤，各种高架路、立交桥等在旧城叠床架屋，使得城市空间发展陷入了恶性循环的“怪圈”。更严重的是，有些城市新城区的建设仍在重复旧城区的老路。三是一些城市空间构成要素发展失当，一些城市空间构成的“通道”或“网络”等不尽合理。比如，许多城市的城区仍有许多“丁”字路、断头路未打通，旧城区的一些高架路、立交桥、引桥等设计不合理，新城区十字路太多、红绿灯等交通标识太少，城市路网密度过大，新旧城市之间的通道太少等。四是一些城市空间构成的“节点”、



“区域”存在较大失误，导致城市空间功能混乱，比如在一些城市的老城区，居住区、工厂区、商业区、办公区等混杂在一起，改造困难重重，城市安全隐患非常明显。五是城中村严重影响城市发展。由于缺乏统一规划、统筹发展的观念，许多城市内部的区域发展差距也有逐渐扩大的趋势。

另一方面，城市间空间布局不合理。从城市数量来看，受自然条件与区域发展政策的影响，中国绝大多数城市分布在黑河－腾冲线的东南部地区，其中西部地区 72% 的国土面积仅分布 167 座城市，城市数占全国的 25.5%，城市人口仅占 18.6%；东部地区 10% 的国土面积坐拥 232 座城市，城市数占 35.4%，城市人口占 49.3%。从城市规模看，中国非农业人口大于 500 万的城市共有 8 座，其中 6 座分布在东部地区；非农业人口小于 50 万的城市共 491 座，其中 275 座分布在中西部地区。中国城市数量与城市规模的分布均呈现显著的空间集聚性与不均衡性，造成局部地区资源环境的巨大压力、能源与大宗商品的跨区域流动困难（加大社会经济的发展成本）以及区域经济发展失衡。

表 11 2012 年中国四大区域城市规模结构

项目		合计	1000 万 人以上	500 万 ~ 1000 万人	100 万 ~ 500 万人	50 万 ~ 100 万人	20 万 ~ 50 万人	20 万 人以下
全国	城市个数	655	2	6	59	97	248	243
	人口比重(%)	100	6.5	10.9	32.3	18.8	22.3	9.2
东部 地区	城市个数	232	2	4	32	41	100	53
	人口比重(%)	49.3	6.5	6.7	16.7	8.1	9.3	2.0
中部 地区	城市个数	169	—	1	10	26	61	71
	人口比重(%)	19.3	—	1.6	4.8	4.9	5.3	2.7
西部 地区	城市个数	168	—	1	9	15	63	80
	人口比重(%)	19.7	—	2.6	5.7	3.0	5.5	2.9
东北 地区	城市个数	86	—	—	8	15	24	39
	人口比重(%)	11.7	—	—	5.1	2.8	2.2	1.7

注：城市人口规模按非农人口分组，人口数为非农人口。

资料来源：根据《中国人口和就业统计年鉴（2014）》计算。

（五）城市科技创新能力明显不足

城市科技创新能力是指一个城市为增强其经济增长的原动力，充分发挥城

市科技创新行为组织（包括大学、企业、政府、科研机构、金融机构和中介机构等）的科技创新积极性，高效配置创新资本，将创新构想转化为新产品、新工艺等的综合能力。目前，科技创新能力已成为促进城市经济增长、提高城市经济力的重要驱动力量之一。然而当前我国城市科技创新能力明显不足，这不仅与我国城市 R&D 经费等创新资本投入较低有关，还与创新资本空间分布的不均衡有着重要联系。以城市科学技术支出占地方财政一般预算内支出比重为例，2012 年，该数据为 2.26%，然而横向分析发现，全国 288 个地级及以上城市，科学技术支出占地方财政一般预算内支出比重在全国平均水平以上的仅 50 个，这些城市的科学技术支出占全国城市科学技术总支出的 68.6%；城市科学技术支出占地方财政一般预算内支出比重低于 1% 的城市有 127 个，这些城市的科学技术支出占全国城市总科学技术支出的比重却不足 10%；城市科学技术支出占地方财政一般预算内支出比重最高的芜湖市（6.9%）是该比重最低的松原市（0.19%）的 36 倍之多，科技创新资源分布两极化现象严重。

（六）城市社会矛盾凸显

城市社会矛盾是指在城市经济社会运行过程中，存在某些障碍因素使得社会结构或社会环境失调，从而影响全部或部分社会城市共同生活，导致社会秩序发生混乱或影响社会正常运行，需要动员社会公众或政府进行干预的一种社会现象。当前我国城市发展面临的社会矛盾主要表现如下。

一是城乡人口矛盾，主要是指城市居民与农村转移人口之间的矛盾。我国农村转移人口大量进入城市始于 20 世纪 80 年代中后期，90 年代以来形成遍及全国的高潮，在这一过程中矛盾愈加突出和表面化。这主要是由于我国二元的户籍制度尚未取消，农村转移人口在为城市发展做出巨大贡献的同时无法享受到与城市户籍居民在就业、子女教育、医疗卫生、社会保障等方面同样的利益和权利，引发了各种社会对立情绪和冲突事件。

二是工业劳资矛盾。我国制造业层次总体偏低，且以劳动密集型为主。这些企业大多集中在新开辟的城市开发区或工业区内，生活环境枯燥乏味，封闭沉闷，缺乏人文关怀。一些工厂违反国家法律法规，延长工人上下班时间，限制工人的人身自由，并以解雇、扣押身份证、克扣奖金和加班费等方式迫使他们付出更多的劳动。更有少数企业使用黑保安等暴力手段对付工人的不满情绪



和反抗举动。在工人尤其是农民工遭遇工伤事故时，企业往往会以各种理由逃避责任。2010年前后富士康公司在短短数月时间内发生了数名工人坠楼死伤事件就是这一矛盾的集中反映。

三是社会分配矛盾。近年来，尽管中国城乡收入差距已呈下降趋势，但2013年全国城镇常住人口可支配收入与农村居民人均纯收入之比仍高达3.03:1（见图8）。考虑到农民纯收入中包括了相当一部分的实物收入，剩下部分还有20%左右要购买农具、化肥、农药、种子等生产资料。如果扣除这部分，城乡居民收入差距要远大于这一比例。国际上通常认为，基尼系数0.4是警戒线，一旦超过0.4，表明财富已过度集中在少数人手中，该国社会可能处于“危险”状态。然而，我国居民收入的基尼系数已从改革开放初的0.28上升到了2014年的0.469，居民收入差距的不断拉大已经成为制约中国城市发展的重要因素。

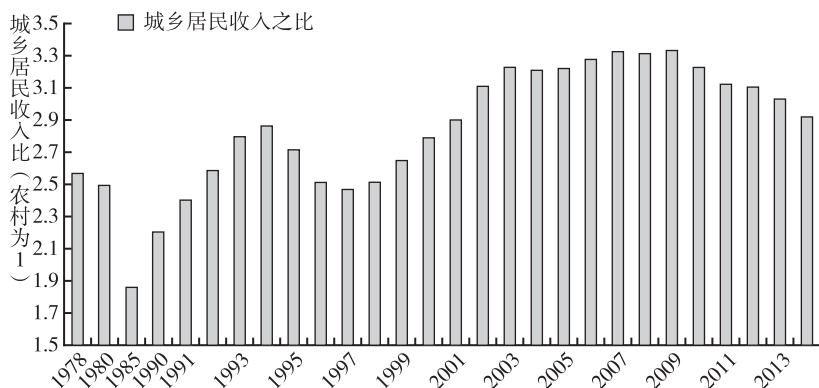


图8 改革开放以来中国城乡居民收入差距变动趋势

注：1979、1981~1984、1986~1989年数据缺失。

资料来源：根据《中国统计年鉴（2014）》及国家统计局数据整理。

四是土地产权矛盾。产权矛盾主要指在城市发展中因要素产权制度模糊导致利益分配关系失衡或对分配结果的接受度差别所带来的矛盾。矛盾的表现形式多种多样，主要包括：（1）城市拆迁矛盾，这主要是由于政府确定的拆迁补偿标准和居民、企业搬迁落脚地点往往因涉及巨大的经济利益而难以达成共识所形成的矛盾。近年来，不断曝光的极端“钉子户”甚至以群体性事件方式出现的抗争行为就是这一矛盾的很好呈现。（2）征地矛盾，这主要是因为

我国土地产权制度模糊，缺乏不同主体之间的利益分配和协调机制，土地定价权掌握在政府手中，价格往往与被征地一方的预期差距很大，造成了被征地方的抵制情绪。一些城市政府强行征地、开工建设，上访静坐等群体性事件频繁发生，引起了媒体和公众的广泛关注，对社会心理和氛围带来了一定程度的消极影响。

（七）城市安全问题被忽视

随着现代化进程的不断加快，我国城市正面临着各种安全风险，既包括政治、军事、公共交通、社会治安等传统安全领域的风险，也包括非传统安全领域的风险。

一是城市社会安全问题。随着城市经济社会的快速发展，大量外来人口涌入城市，社会分层和居住分异现象十分明显，大量的农村转移人口和大学毕业生蚁居在城中村、棚户区或城市边缘区。经济利益分配格局不合理、各种社会风俗和文化相互冲突，导致失业、暴力、城市贫困等风险加大。此外，国际敌对势力、恐怖主义与国内分裂分子相互勾结，加大了恐怖事件发生的风险。

二是城市生态安全问题。随着城镇化的不断推进，大量的农村转移人口向城市集聚，给城市生态系统和城市环境带来了巨大的挑战。城市周边的农田和生态空间被大片的钢筋水泥、高楼大厦取代，城市生态系统的稳定性和生物多样性面临前所未有的威胁。城市地下水被长期严重超采，引发地面沉降、房屋坍塌等问题。

三是城市公共卫生安全问题。城市是人口密集区，公众公共卫生意识的淡薄为新型传染性疫情的传播及扩散提供了有利条件，给城市居民的生命安全和身心健康带来了巨大的威胁。2013 年在北京、上海等城市出现的 H7N9 疫情给我们上了一次生动的城市危机课。此外，部分企业社会责任的缺失及相关部门监管的不足使得城市食品安全问题不断爆发。

四是城市公共安全管理问题。当前，我国许多城市领导忽视城市公共安全管理，公众缺乏风险防范意识，对危机的征兆反应不敏锐，应急避险尝试少，城市公共安全基础设施薄弱，城市缺乏公共安全事件的应急管理系统，使得城市公共管理安全问题不断凸显。2015 年“8·12”天津危化爆炸事故为城市公共安全管理敲响了警钟。



五是城市信息安全问题。在信息化时代，城市信息安全尤为重要。然而当前中国城市信息安全防护能力与发达构架城市相比，仍然存在较大的差距。

（八）城市环境污染问题突出

我国城市发展走的是一条“高消耗、高排放、高污染”的道路，城市环境问题日益严峻。大气污染、水体污染、垃圾污染等问题严重威胁了城市的健康发展。一是大气污染问题。大气污染通常是指由于人类活动或自然过程引起某些物质进入大气中，达到足够的浓度，持续足够的时间，并因此危害了人类的舒适、健康的环境的现象。随着城镇化进程的不断推进，工业化的不断发展，大气污染已成为城市环境污染中最为突出的问题。《2014 中国环境状况公报》显示，共有 161 个地级及以上城市开展了空气质量新标准监测。监测结果显示，仅舟山、福州、深圳、珠海、惠州、海口、昆明、拉萨、泉州、湛江、汕尾、云浮、北海、三亚、曲靖和玉溪 16 个城市空气质量达标（好于国家二级标准），占监测城市总量的 9.9%；145 个城市空气质量超标，占监测城市总量的 90.1%。

二是水体污染问题。水体污染是指因某种物质的介入，超出了水体的自净能力，导致水体物理、化学、生物等方面特征的改变，从而影响到水的利用价值，危害人体健康或破坏生态环境，造成水质恶化的现象。随着城市人口总量和密度的增加以及工业化的不断发展，城市生活与生产的污水排放量大幅度增长，远远超过了水体的自净能力，使得城市水环境质量日益下降。《2014 年中国环境状况公报》显示，我国有 202 个地级及以上城市开展了地下水水质监测工作，监测点总数达 4896 个，其中国家级监测点 1000 个。水质为优良级的监测点比例为 10.8%，良好级的监测点比例为 25.9%，较好级的监测点比例为 1.8%，较差级的监测点比例为 45.4%，极差级的监测点比例为 16.1%。主要超标指标为总硬度、铁、锰、“三氮”（亚硝酸盐、硝酸盐和氨氮）、硫酸盐、氟化物等，个别监测点有砷、铅、六价铬、镉等重（类）金属超标现象。

三是城市生活垃圾问题。随着城市经济高速增长，城市规模不断扩张，以及城市人口不断集聚和居民生活水平不断提高，城市垃圾的产生量也不断增加。垃圾不处理或处理不当不仅会占用有限的城市土地，还会对大气、水、土壤等造成污染，进而对人体产生危害。然而，当前我国城市垃圾处理的总体水

平还很落后，垃圾处理的科技水平和相关设施严重不足和滞后，远不能适应城市建设和环境保护的需要。《2014 年中国环境状况公报》显示，2014 年我国设市城市生活垃圾清运量为 1.79 亿吨，城市生活垃圾无害化处理量为 1.62 亿吨，无害化处理率达 90.5%。然而填埋处理量占 65%，焚烧处理量占 33%，垃圾处理的科技水平落后。

四是噪声污染问题。城市噪声干扰居民的工作、学习、休息和睡眠，严重的还会危害人体健康，引起疾病和噪声性耳聋等问题，日益成为城市环境的一大公害。近年来，关于城市噪声污染的举报事件也逐渐增多，主要有城市交通噪声、建筑施工噪声、社会生活噪声等。《2014 中国环境状况公报》显示，我国 327 个城市昼间区域声环境监测中有 87 个城市区域声环境低于二级；道路交通声环境与上年相比，质量总体也有所下降。

三 “十三五”时期中国城市发展形势分析与展望

“十三五”及未来一段时期，中国城市发展面临的形势及其未来趋势可以简要总结为：适应一种“常态”，把握五个“节点”，深化六大“创新”，实现三大“转型”。简言之，要通过创新驱动中国城市全面转型。

（一）适应一种常态

“十三五”时期中国城市发展面临的一个突出变化就是经济发展进入新常态。从国内形势看，经过改革开放 30 多年的高速发展，中国经济正在进入一个较长的调整期，一个新旧矛盾的消化期，一个新发展模式的孕育期，一个质变前的准备期，一个从粗放增长到智慧发展的成熟期。从国际形势看，随着后金融危机时代的到来，全球经济结构面临调整与再平衡，发达国家经济体在高债务、高失业和低投资、低增长的缓慢复苏中步履蹒跚，发展中国家过度依赖发达国家市场获取比较利益的空间被不断压缩，出口和投资对经济增长的拉动作用双双下降，中国经济发展面临着增强内生动力和转型升级的迫切要求。总体说来，“速度变化、结构优化、动力转化”将是新常态下中国经济运行所表现出来的基本特征。只有把握新常态、争取新作为，中国经济社会才能迈上一个新台阶，才能真正跃迁为世界一流强国。



新常态将是一个较长时期的发展样态。其中，发展动力的转变是根本动因，本质是人口红利的逐步丧失导致生产成本上升，技术创新速度不足以抵消成本上升的幅度，进一步引发投资和出口受到抑制，拉动经济的三驾马车有两驾出现疲态。可见，新常态的根本含义是中国经济社会在新的发展阶段，发展要素发生重大变化而带来发展动力的根本性转变，将在未来相当长的时期内使得发展形态呈现出不同于高速发展时期的常态化发展特征，降速、提质、增效是新常态下的关键变化。

基于上述认识，可以对新常态时期中国城市经济社会运行的一些基本趋势做出预判。

首先是“速度变化”。城市经济总体上进入增速放缓和转型升级的“新常态”，同时也进入深化重要领域和关键环节改革的“攻坚期”，经济基本面总体向好但下行压力较大。2015年上半年中国GDP同比增长7.0%，其中，第一产业增长3.5%，第二产业增长6.1%，第三产业增长8.4%。从产业结构看，第三产业对经济增长的促进作用进一步增强。从拉动经济增长的“三驾马车”看，消费对经济增长的贡献率已达到60%，同时民间投资较为活跃，2015年上半年同比增长11.4%。上述数据表明，在一系列精准化的宏观调控下，中国经济缓中趋稳态势已然显现，未来随着改革红利的释放、产业结构的升级以及消费、出口、投资等内外环境的改善，中国经济有望开启新一轮更高质量、更加平衡、中高速度和更可持续的增长。

其次是“结构优化”。城乡经济社会发展出现结构性变化：其一，在城市发展的总体结构方面，生态环境保护和民生建设的重要性将上升到与经济增长同等重要的地位，在一些特定区域和特定领域可能成为政府工作的首要目标；其二，在城市经济结构方面，要从增量扩能为主转向调整存量、做优增量并举，进行结构性的深度调整；其三，在城市空间结构方面，要加快推进城乡统筹、产城融合、区域协同发展。

最后是“动力转换”。城市发展和经济驱动力不再依赖于人力、资源、土地和资本等要素投入，驱动力将主要来自于消费领域，包括消费规模扩大、消费水平提高和寻求新的消费市场，经济体系将向新经济转进，新价值体系逐步建立。而这一切都离不开改革创新的支持，因此，驱动力将从主要依靠资源和低成本劳动力等要素投入转向创新驱动发展。

（二）把握五个节点

在新常态下，可预期的城市发展时序内，存在几个极其重要、需要特别关注的时间节点。

一是国家整体发展战略面临新的选择。根据党的十八大报告和总体战略部署，到 2020 年，我国全面建成小康社会的目标初步实现，标志着中国改革开放的阶段性目标达成，在国家层面将形成新的战略性目标体系。从“中国梦”的内涵表述来看，必然是以迈向世界一流强国、建设现代文明社会为目标。而城市作为中国经济社会发展的主要载体，必将成为实现“中国梦”的主力军和先遣队。

二是劳动力供给规模出现转折性变化。随着人口生育率的下降，中国正加速进入老龄化社会，预计 2030 年左右中国人口将出现负增长，但劳动力供给规模的下滑会更早于此。根据国家统计局 2015 年 1 月发布的数据，中国劳动力人口数量已经连续 3 年出现下降，预计“十三五”期间，这种下降趋势会进一步加快，且数量进一步加大。人口规模特别是劳动力供给规模的转折性变化，标志着人口红利将彻底消失，人力成本将更加高昂，我国在传统制造业的低成本要素优势逐步丧失，同时人口结构的变化也将对城市经济社会运行产生重大和深远的影响。

三是传统资源型产业步入下行通道。由于经济发展模式的变化以及生态环境约束的不断加强，传统资源型产业将总体步入下行通道，此趋势对资源性开发产业、资源加工产业、房地产业等传统行业是长期利空，对于严重依赖土地出让金的城市政府财政影响尤大。更为重要的是，大量的产业资本将从传统产业领域逐步退出，寻求新的投资方向。加快产业结构转型升级和政府财税体制改革、财政体制创新成为当务之急。

四是全面进入城市型社会。截止到 2014 年底，中国城镇化率已经达到 54.8%，预计到 2020 年中国城镇化率将超过 60%，到 2030 年将达到 70% 左右，也就是说，“十三五”期间中国将全面进入城市型社会，同时城镇化从以速度为主转向速度、质量并重的发展阶段。在这一新的时期，城市经济将占据主导性地位，城镇化将取代工业化成为中国发展的主要动力。

五是正式迈向服务经济时代。2013 年，我国第三产业增加值占 GDP 的比



重首次超过第二产业，正在进入一个崭新的服务经济时代。从国际形势看，世界经济已全面向服务经济转型，服务业日益成为国际分工和产业价值链的重要环节，成为国际经济合作与竞争的核心领域。大力发展服务经济，加快服务业对外开放，成为城市经济发展和产业结构转型升级的重要方向。

（三）实现三大转型

基于上述的国内外形势分析，我们认为，在“十三五”及未来更长一段时期，中国城市发展需要着力推动三大转型。

首先，要加快推动城市发展方式转型。其要点包括五个方面：一是推动发展格局由城乡分割转向城乡融合，加快建立健全城乡一体化发展的体制机制，着力破除城乡二元结构，促进城乡要素平等交换、公共资源均衡配置；二是推动城市经济由规模速度型的粗放增长向质量效率型的集约发展转型，摒弃依靠资源和要素投入驱动的传统发展模式，把经济发展更多引导到依靠创新驱动和优化资源配置效率上来；三是推动城市发展由产城分离、职住失衡向产城融合、职住平衡转型，逐步改变目前城市发展中普遍出现的“圈地式”、“摊大饼”、“卧城”、“鬼城”等现象；四是推动发展重心由以经济建设为中心向以社会建设为中心转型，更加重视以人为本和民生福祉；五是推动发展理念由传统的工业文明转向生态文明，更加重视绿色、低碳、智慧和可持续发展。

其次，要加快推动城市经济转型。其要点包括两个方面：一是增强经济增长的内生动力，由出口导向型、投资拉动型转向消费驱动型。改革开放以来，中国经济增长主要依靠出口拉动和投资拉动，到2007年出口对GDP的贡献已经接近40%。但2008年金融危机爆发后，欧美等发达国家经济疲软、需求不振，贸易保护主义抬头，传导到中国则表现为外贸萎缩、产能过剩、投资拉动收效甚微甚至失去作用。而国际经验也表明，出口导向型的国家经济面临着巨大风险，容易因外部市场变化而引起经济急剧下滑。1987年的日本和1997年的东南亚就因为出口导向型经济受阻、经济泡沫破灭，而陷入较长时期的经济衰退。当前，我国已进入中上等收入社会，消费结构处于战略升级的新阶段，在此时加强我国经济的内生动力，推动经济增长从出口导向型、投资拉动型转向消费驱动型可谓正当其时。二是加快产业结构的优化升级。当前，中国正在从农业社会迈向城市社会、从工业经济时代转向服务经济时代，这是一个历史

性的重大变化，而“服务化”正是这个时代最重要的特征和发展方向，也是整个经济体系由工业主导型向服务主导型转变的根本动力。从目前看，中国城市服务业发展相对滞后，作为世界第二大经济体，服务业增加值占 GDP 比重刚刚超过 50%，与发达国家 80% 左右的比重相去甚远。“十三五”时期中国城市经济应进一步加快服务业特别是生产性服务业的发展，促进和带动整个国家的产业结构升级。

最后，要加快推动城市社会转型。“十三五”时期是中国从以经济建设为中心向以社会建设为中心转型的关键时期，推动社会转型成为改革创新的重要内容，其要点包括三个方面：一是加强收入分配体制改革，进一步推动社会公平。启动内需的根本在于提高居民收入，增强国民的消费能力。我国现行国民收入分配体系中，国家占有比例较高，而居民收入所占比例较低，同时国家再分配制度对居民之间收入差距的调整力度也不大，出现国强而民不富、社会贫富差距拉大等现象，未来应继续加快财税体制、国有资产管理体制、社会保障体制、金融体制等收入分配和再分配体制改革，进一步理顺国家与居民以及不同人群之间的收入分配关系，让全体人民共同享受改革开放和社会发展的成果，同时也为进一步启动内需奠定基础。二是加快推进基本公共服务均等化，进一步促进城乡统筹。三是继续加快社会管理体制改革，进一步建设包容性社会。2014 年中国城镇常住人口为 7.5 亿人，其中流动人口为 2.53 亿人。未来需继续推动与城市社会结构变迁相适应的社会管理体制改革，逐步建立政府、社区、企事业单位、社会组织以及个人共同参与、多元共治的新型社会治理体系。

（四）深化六大创新

面对新形势、新常态的挑战，“十三五”时期中国城市发展的总体思路是：通过创新驱动城市全面转型。这种创新不仅指传统意义上的科技创新、制度创新，更包括路径创新和理念创新，是通过全面深化创新寻求一揽子解决方案。重点包括：通过简政放权和国企改革，全面激发政府和企业的活力；通过进一步扩大开放，用足用好国内外两种资源、两个市场；实施创新驱动和产业融合战略，形成“中国制造”和“中国服务”双轮驱动；大力推进新型城镇化，实现产城融合、城乡统筹、区域协同；创新发展理念，推动城市文明和生



态文明建设融合互动发展。具体如下。

一是加大改革力度，寻求改革红利。改革重点集中于两大领域：在国家层面，要进一步调整中央和地方关系，简政放权，赋予城市政府更大的发展自主权；在城市层面，要继续推动国有企业改革，破除垄断，激发民营企业活力。

二是进一步扩大开放，寻求外部解决途径。在国家层面，主要是加快推进自贸区战略、一带一路战略，特别是加强与沿路国家的互联互通，利用更为广阔的国际市场消化和转移国内过剩产能，盘活高额的外汇储备，谋求新的发展。在城市层面，则是要借助于国家战略，推动以高铁、核电、水电等高端装备制造业为代表的中国企业走出去，用足用好国内、国外两种资源、两个市场，使着力启动内需和进一步开拓国际市场成为新常态下推动城市经济发展的两大重要抓手。

三是实施创新驱动战略，推动产业转型升级。一方面加大研发投入，推动具有基础性、战略性、前沿性的科技创新，不断提升自主创新能力，夯实产业发展基础。另一方面通过政策引导，鼓励面向应用的大众创新、万众创业，充分激发全社会的创新创业活力。在此基础上，以“互联网+”为手段，以工业化和信息化深度融合为主线，以推进“中国制造2025”和扩大服务业对外开放为路径，改造提升传统产业，大力发展新一代信息技术、新材料、新能源、生物医药等战略性新兴产业，加快淘汰落后产能和抑制过剩产能，全面促进生产性服务业与制造业创新融合发展，提升产业层次和核心竞争力，形成“中国制造”和“中国服务”双轮驱动。

四是实施新型城镇化，推动城乡统筹、区域协同。在国家层面，要继续深化京津冀、长江经济带、一带一路等区域战略布局，在中西部地区加速产业—城市建设，改变目前经济产业资源配置失衡的局面，促进中西部内陆经济腹地快速崛起；在东部地区着力培育和打造长三角、珠三角、京津冀三大世界级城市群，在更高层次参与国际竞合，发挥对全国经济社会发展的引领和带动作用，加快形成国际竞争新优势。在城市层面，要进一步加快户籍制度改革以及附着其上的社会福利制度改革，推进以人为本的城镇化。同时注重强化城市发展过程中的产业支撑，加强城乡一体、产城融合。

五是加强社会领域改革，提高社会治理水平。针对当前突出的社会问题、民生问题，有序推动社会领域各项改革，加强民生建设，改善民生福利。同

时，加强依法决策、依法行政、依法管理，全面提升社会治理能力和水平，维护社会稳定，构建和谐社会。

六是创新发展理念，着力建设生态文明。明确城市规划的法律地位，在城市发展中坚持规划先行、依规建设，确保城市发展的长期性和稳定性。按照主体功能区划要求，实施城市空间分类管理，坚守生态底线，全面加强生态环境保护和建设，坚持走绿色发展、低碳发展道路。

四 推进城市优化转型发展的对策建议

“十三五”时期是我国城市经济和社会发展的关键期，也是化解城市发展中问题和矛盾，实现改革、突破、转型和优化的关键时期。根据城市经济和社会发展存在的矛盾和问题，我们提出推进城市优化发展的三个方面的对策建议。

（一）推进城镇化进程，促进城乡就业、居住、服务一体化发展

经历 30 多年的高速经济增长和收入增长，在经济新常态下，我国城镇化的导向和模式正在发生重大转型，城镇化动力由早期的单纯就业收入利益转向了就业收入利益与生活消费利益并重，城镇化模式也由早期单纯就业的农民工迁移主导转向就业、居住、服务一体的举家迁移主导，同时城城迁移的重要性增加，这就要求城市化政策取向也应相应调整。

1. 促进就业、居住、服务一体的城镇化进程

从区域层面看，东部沿海地区与中西部内陆地区城市化条件、城市化集聚利益格局、城市化模式均存在巨大差异，这就要求城市化政策在地区之间应有所侧重。

中西部内陆地区，工商产业不发达，就业机会少，就业不足和劳务输出是经济发展的基本特征。在这些地区，城镇化的主要内容在于城镇工商产业的培育和集聚、在于工商业就业机会的创造，推进城镇化的重点在于招商引资、支持创业。简单的迁村并镇、农民被动进镇上楼和造城运动，并不能带来递增的规模收益，因为非农就业没有保障，农业剩余劳动人口仍然需要流向东南沿海发达地区寻找工商就业机会，仍然被迫保持居住与就业分离的农民工模式，而



农业就业更因为增加了居住地到农业生产场地的空间距离，提高了农业劳动的通勤时间和通勤成本，其结果只能是农业生产率的下降、农民生活水平的下降和生活成本的剧增。

东南沿海较发达地区，得益于区位优势和改革开放政策，工商产业集聚明显，就业岗位特别是低端就业岗位充足，吸引外来农民工形式的劳务输入是过去几十年经济高速增长的重要动力，由于外来农民工收入多在迁入地家庭消费或转化为储蓄，也使得这些农民工就业较为集中地区，相对于 GDP 产出规模、消费市场规模严重不足，城市服务产业发展滞后。对这些地区，城镇化的主要内容在于引导农民工家庭居住生活整体迁入、完成市民化的过程，促进农民工家庭消费结构升级，带动城镇服务产业的集聚和发展，推进城镇化的重点在于为有条件举家迁入的农民工家庭提供低成本的住房和各种公共或准公共服务，完成从工业集聚地到现代城市的转型。

广袤的农村地区，随着城镇化的推进，劳动人口持续外流，留守人口多为老年人口和未成年人口，而这些人口又属于社会性服务需求最大的人口，老年人口亟须健康服务，未成年人口也亟须托管就学服务。因此在推进就业人口及其家庭举家迁移城镇化的同时，也应加强农村地区的教育、医疗等基础性社会服务的发展，促进城乡公共服务均等化发展，特别是一些优质的基础教育、医疗资源应向城乡连接节点——乡镇集聚点倾斜分布。

2. 推动集聚与分散相平衡、低通勤成本的城市发展

随着城市化发展转型，城市规模扩张模式也应相应调整。以前以“农民工”为主导的城市化时期，农民工以就业收入为目的，只需要维持简单的居住生活，相对远离城市服务中心的单纯工业集聚地能够独立存在，但在就业居住服务一体的举家迁移城市化时代，城市产业集聚地的规模和布局就必须考虑与城市居住服务中心的就业居住通勤距离、时间和成本。在不同规模的城市，其就业、居住、服务空间布局，对就业居住通勤效率具有不同的影响。

对独立的中小城市，其自身城市规模和内源性增长动力还相当有限，城市发展的经济基础还不厚实，城镇化的方向在于城市工商产业的培育和集聚、在于主城区空间的扩容和经济密度的增厚。但在城镇化实践过程中，一些中小城市却热衷于房地产开发、热衷于成规模的居住新城开发，有的城市自身规模不大，规划新城人口规模却超过主城。居住新城不同于产业新区，得益于农民工

就业模式，我国不少地区产业新区发展模式取得了巨大成功，但居住新城需要初始的人口和市场规模带动，没有足够的初始人口和市场规模，基本的城市服务难以有效提供，尽管基础设施完善、住房条件优越，也并不宜居，其结果必然是人口集聚不足、住房资源闲置，形成“鬼城”、“死城”。

对较大规模的中心城市特别是超大城市和都市区，由于主城区经济集聚的密度过厚、规模过大，城市拥堵效应开始呈快速增长趋势，其城镇化的主要方向在于建设新城和卫星城镇，完成由单中心的超大城市向多中心的都市区、城市群转型。全球都市区、城市群发展实践也表明，遍地开花式的单一功能卫星城镇发展模式往往因为人为增加就业—居住—服务通勤距离，并不能真正减轻城市拥堵效应，只能导致城市运行成本剧增、城市发展绩效下降；而集就业、居住、服务于一体大型综合新城建设模式，则既有利于主城区人口和产业的疏散分流，也有利于次级城市中心形成和城市服务产业的重新集聚，更因为就业—居住—服务平衡发展，新城内部就业居住服务直接消减通勤距离，实质性地降低城市拥堵效应和运行成本，提高城市竞争力。

3. 推进区域经济整合，促进城市群和城市发展带的形成和壮大

经过 30 多年的快速城市化和城市规模、数量的增长，我国城市发展已经表现出几个明显的城市发展带和城市群集聚区，特别是长三角、珠三角、京津冀、西南成渝城市群对全国经济增长发挥了越来越重要的引擎效应，长江中游的武汉、长沙、南昌城市群集聚区也初具规模，西北西安、兰州、西宁、乌鲁木齐等交通沿线城市带也迅速发展，同时东北等老工业城市群集聚区近年来也出现了发展迟滞。

进一步的发展，要大力推进区域经济整合，促进大规模城市群和城市发展带的形成和壮大。其一，促进京津冀协同发展，优化提升首都经济圈，促进北京中心城区过度集聚服务产业向外围卫星城镇转移发展，积极培育和打造 1 ~ 2 个能承载首都副中心城市功能、集就业服务居住于一体的大型综合新城。其二，要优化长三角、珠三角城市体系，促进城市经济结构的转型升级，淘汰落后产能，积极培育新兴产业。其三，发挥长江黄金水道的优势，促进长江经济带的快速发展，促进长江下游、中游、上游城市之间的更好分工与合作，做好长江中上游城市对长江下游转移产业的承接。其四，大力振兴东北等老工业城市集聚区，依托老工业城市熟练劳动力集聚、基础设施发达的优势，促进传统



工业企业现代化转型，发挥主要中心城市的核心带动效应。其五，加快西部地区人口的城镇化集聚，重点打造丝绸之路交通节点中心城市，发挥中心城市对西部地区人口和环境的优化作用。

（二）推进城市经济发展，促进智慧创新、绿色生态导向的城市经济转型

以城市空间为载体的城市经济是过去 30 多年高速增长的主导引擎，但在经济新常态下，城市经济的发展也正面临诸多矛盾、问题、制约和挑战。城市经济的进一步发展需要对经济结构、经济组织形式、市场机制进行重大的调整、转型和创新。

1. 促进智慧创新导向的城市经济转型

尽管经历 30 多年高速增长，但我国城市经济结构层级仍然较低，服务业比重低，第二产业也主要集中在较低端的加工制造环节。在经济新常态下，低层级产业结构在国际竞争中表现出越来越不利的趋势，城市经济的发展必须寻求高端化产业结构转型。互联网化、信息化条件下，智慧产业成为经济增长的新引擎，创新成为经济发展的根本动力，城市经济的进一步发展，应大力促进智慧创新导向的经济转型。

其一，大力发展知识技术密集的信息产业、智能产业，形成全球领先的“互联网+”产业发展态势。互联网化、信息化的时代，信息产业、智能产业具有明显的产业引领效应，对其他产业具有明显的拉动效应，也是技术、产品和服务创新最快的产业，国家之间、城市之间产业竞争越来越体现为信息产业、智能产业发展程度。因此，我国城市经济转型应该把知识技术密集的信息产业、智能产业发展列为优先方向，大力促进互联网技术在各产业、各领域的应用，形成全球领先的“互联网+”产业发展态势。一方面，加大对互联网、信息化基础设施投资力度，实现对全国范围的互联网、信息化基础设施全覆盖，努力降低互联网等信息化服务的使用成本；另一方面，利用金融、财政、税收等政策手段，大力促进各产业、各领域对互联网等信息化技术的应用，鼓励基于互联网等新信息新技术的新产业形态不断涌现。

其二，大力推进产业链条向总部管理、科技研发、销售开发的高端化延伸，占领各产业发展的制高点。在互联网、信息化时代，各产业内部的分工进

一步细化，产业链条不断延伸，主导产业发展的总部管理、科技研发、销售开发等高端环节对整个产业链的掌控能力和对产业链增加值利益的分配比率均大大增强，同时国家之间、城市之间对总部管理、科技研发、销售开发环节的集聚争夺也日益白热化，国家或城市集聚了各产业的高端环节，就占领了各产业发展的制高点，处于更有利的竞争地位并迎来更快的经济增长和收入增长。因此，我国城市经济的转型应大力推进各产业链向总部管理、科技研发、销售开发的高端化延伸，把高端产业链的集聚作为城市经济转型的主攻方向。一方面，大力加强我国城市特别是大城市高端产业链集聚环境建设，通过合理的城市规划、配套设施建设、制度机制改革，努力提高适宜总部管理、科技研发、销售开发等高端产业环节集聚的城市服务水平和相应人才集居的社会服务环境；另一方面，对高端产业链集聚提供人才吸引、金融服务等方面的国家支持。

2. 加快绿色生态导向的城市经济转型

随着人们收入水平的增长和环保意识的增强，绿色生态成为产业发展和生活消费的新潮流，我国在绿色生态理念基础上，更进一步提出建设生态文明的战略决策。无论从国际竞争还是国内生态环境改善视角，我国城市经济均应控制高污染、高排放产业发展，大力培育生态性产业增长点，促进绿色生态导向的城市经济转型。

其一，强化能耗、排放标准，引导绿色低碳城市发展。绿色低碳成为产业发展新潮流，也成为各国产业竞争和政治角力的重要工具。按照人均计算，我国石油、天然气等能源资源贫乏，对国际油气进口需求量大，经济发展严重受制于国际油气资源供给，更应走绿色低碳发展之路，强化能耗、排放标准，引导绿色低碳导向的城市经济增长。一方面，要适度控制高能耗、高排放产业发展，鼓励低能耗、低排放产业；另一方面，大力推进节能减排，鼓励节能减排技术的应用和开发。

其二，培育生态导向的城市经济新增长点，促进城市经济占领生态消费产业的制高点。绿色生态意识也导致了人们消费观念的变化，生态消费、健康消费成为人们消费结构转型的新动向。城市经济发展也应顺应这一消费结构转变新潮流，努力改善城市生态环境，大力培育生态导向的新兴产业业态。

3. 加快城市服务产业发展

我国城市服务产业发展严重滞后，第三产业占 GDP 比重与经济发展水平



不相适应，城市经济转型提升离不开服务产业发展的支撑，应加快发展服务产业。

其一，加快传统事业服务单位体制改革，促进社会生活性服务产业发展。长时期内，我国城市的文化、教育、卫生、体育、社区服务等社会生活性服务采用公共、准公共的事业单位管理体制，导致服务提供的效率低，既造成巨大的财政负担，服务质量和数量也难以满足人民群众日益增长的服务需求，更由于事业化管理体制，这些社会性服务对象也以城市所在户籍人口作为严格的准入限制，城市化移民人口被排斥在社会服务之外，迟滞移民人口的居住城镇化进程。因此，应加快社会事业服务体制改革，一方面，引入民间资本，特别探索 PPP 模式，社会事业单位逐渐市场化，改造传统社会事业服务成为城市服务经济新的增长点；另一方面，加强社会生活服务规制建设，健全社会生活性服务定价机制和质量检测认证机制。

其二，合理规划引导，促进生产性服务产业集聚。不同于内源性的生活性服务业，生产性服务业具有较强的输出性和地区竞争性，是城市竞争力的重要体现。但生产性服务业的集聚取决于所在城市的区位条件、生活性服务规模（反映为城市规模），也取决于城市空间布局（反映为通勤成本）的合理性。因此，应在有条件城市通过合理规划，促进生产性服务产业集聚。

（三）推进城市社会发展，构建开放、包容、和谐、多元的社会治理体制

快速经济增长和快速城市化导致了城市人口和城市规模的快速增长，无论城市既有居民还是城市化迁入人口，对快速变化的城市社会新形态均存在一个适应磨合过程，城市社会治理机制也有一个从不完善到完善的过程。这使得我国当前的城市社会表现出诸多较严重的矛盾、问题，城市社会治理面临严峻的挑战。城市社会的健康发展，必须加强和完善城市社会治理机制建设，特别是城市收入分配体系、城市社会保障体系和公共准公共服务体系亟待完善。

1. 完善构建公平与效率兼顾的收入分配体系

由于国有企业制度改革和财税制度改革滞后，我国城市收入分配关系被严重扭曲，一方面社会收入和财富向少数高收入人群严重倾斜，另一方面各种灰色收入、黑色收入占据居民收入的重要组成，收入所得与社会贡献不相称。推

进城市社会发展，必须重构公平与效率兼顾的收入分配体系。

其一，理顺国有企事业单位收入分配机制。一方面，破除部门垄断和部门利益，探索与绩效挂钩的职工激励机制；另一方面，杜绝机关事业单位的灰色、黑色收入，建立职工收入正常增长机制。

其二，建立合理的财税再分配机制。一方面，适当提高股市、房产等资本所得税率，适时开征遗产税；另一方面，适当提高个人所得税税基，使得中低收入人群能获得更多税负减免。

2. 完善构建全覆盖、多元化、可转换的城市社会保障体系

社会保障体系通过为社会弱势群体提供基本的生存和生活保障，从而化解现代工商业社会竞争所造成的风险，成为现代城市工商业社会得以稳定维持的重要支撑。但快速城镇化进程中，我国城镇社会保障体系很不健全，一方面，现有的城镇社会保障相对单一，但在城镇社会特别是快速城镇化进程中的城镇社会，各层级弱势群体对社会保障需求存在巨大差异；另一方面，各类社会保障之间衔接困难，特别对城镇化移民人口，城乡之间、跨区之间社会保障账户存在困难。推进城市社会发展，应着力完善构建全覆盖、多元化、可转换的城市社会保障体系。

其一，完善构建全覆盖、多元化的社会保障体系。设计针对与各类弱势群体特征相适应的多元化社会保障机制，实现对城市社会弱势群体社会保障的全覆盖。

其二，加强各类社会保障体系之间可转换机制的建设。

3. 完善构建开放、包容、均等化的城市公共、准公共服务体系

公共、准公共服务的提供也是现代城市社会得以存在和发展的重要基础。我国快速城市化进程中，城市公共、准公共服务体系也很不健全。一方面，现有的城市公共、准公共服务表现出较严重的封闭性和排斥性，特别是城市化移民人口往往被排斥在城市公共、准公共服务之外；另一方面，公共、准公共服务设施在城市内部分布不均衡，优质公共、准公共服务基本上集中在成熟老城区，新城区公共、准公共服务供应滞后。

其一，提高城市公共、准公共服务的开放度和包容性。基本公共服务应实现全域居民开放，对一些排他性较强的准公共服务，例如中小学、幼儿教育，严格执行就近原则。



其二，努力提升公共、准公共服务的均衡分布。一方面，加大对新城区公共、准公共服务设施建设，实现公共服务硬件均等化；另一方面，鼓励老城区优质公共服务机构向新城区迁移或建立合作分部。

参考文献

成艾华、魏后凯：《中国特色可持续城镇化发展研究》，《城市发展研究》2012年第1期。

傅小随：《城市社会矛盾与社会管理创新》，《行政管理改革》2013年第10期。

郭叶波：《特大城市安全风险防范为题研究》，《中州学刊》2014年第6期。

陆大道：《我国的城镇化进程与空间扩张》，《城市规划学刊》2007年第4期。

仇保兴：《笃行借鉴与变革：国内外城市化主要经验教训与中国城市规划变革》，中国建筑工业出版社，2012。

单菁菁：《我国城市化进程中的脆弱性分析》，《区域与城市经济》2012年第1期。

孙钰、李泽涛、马瑞：《我国城市科技创新能力的实证研究》，《南开经济研究》2008年第4期。

中华人民共和国环境保护部：《2013年中国环境状况公报》。

Northam, R. M. (1979). *Urban Geography*, 2nd edn. New York: John Wiley & Sons, 65-67.