

中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

B

城市蓝皮书

BLUE BOOK OF CITIES IN CHINA

中国城市发展报告

No.8

创新驱动中国城市全面转型

主编/潘家华 魏后凯

副主编/单蓓蓓 李恩平 王业强 盛广耀

ANNUAL REPORT ON URBAN DEVELOPMENT
OF CHINA No.8



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2015
版

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

中国城市发展报告

No. 8

ANNUAL REPORT ON URBAN DEVELOPMENT OF CHINA
No.8

创新驱动中国城市全面转型

主 编 / 潘家华 魏后凯
副主编 / 单菁菁 李恩平 王业强 盛广耀



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国城市发展报告. 8, 创新驱动中国城市全面转型/潘家华,
魏后凯主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2015. 10

(城市蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 8079 - 4

I. ①中… II. ①潘… ②魏… III. ①城市经济 - 经济发展 -
研究报告 - 中国 IV. ①F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 225641 号

城市蓝皮书

中国城市发展报告 No. 8

——创新驱动中国城市全面转型

主 编 / 潘家华 魏后凯

副 主 编 / 单菁菁 李恩平 王业强 盛广耀

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 邓泳红 陈 颖

责任编辑 / 陈 颖

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 23 字 数: 385 千字

版 次 / 2015 年 10 月第 1 版 2015 年 10 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 8079 - 4

定 价 / 79.00 元

皮书序列号 / B - 2007 - 072

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

城市蓝皮书编委会

主 编 潘家华 魏后凯

副主编 单菁菁 李恩平 王业强 盛广耀

编委会 (以姓氏笔画排列)

王业强	刘治彦	刘 利	庄贵阳	宋迎昌
李春华	李宇军	李红玉	李恩平	李国庆
李 庆	何 丽	苏红键	单菁菁	陈洪波
武占云	盛广耀	潘家华	魏后凯	

撰稿人 (以文序排列)

潘家华	单菁菁	李恩平	王业强	苏红键
朱焕焕	武占云	耿亚男	盛广耀	黄顺江
蔡翼飞	钱 洁	李国庆	卢海元	董 昕
李宇军	李 庆	史巍娜	庄贵阳	丛晓男
刘治彦	王 轶	李红玉	梁尚鹏	宋迎昌
邓 军	陈洪波	章贤春	陶雪军	
嘉峪关市创新社会治理研究课题组				胡 浩
胡 刚	杨 津	韩镇宇		

编辑人 (以姓氏笔画排列)

苏红键 武占云 薛苏鹏 胡 浩

摘 要

2015 年是“十二五”规划的收官之年,《中国城市发展报告 No.8》以“‘十二五’回顾与‘十三五’展望”为主题,研究总结了我国城镇化和城市发展各个领域在“十二五”阶段取得的成就和存在的问题,深入分析了经济新常态下我国城镇化和城市发展面临的形势和发展趋势,借此提出了“十三五”期间我国城镇化和城市发展的总体思路和对策建议。

本书研究发现,“十二五”期间,我国的城镇化率实现了两大重要突破:2010~2011 年我国城镇化率达到并开始超过 50.0%,我国整体进入城市型社会阶段;2012 年我国城镇化率达到 52.6%,超过世界总体水平(52.5%),并以高于世界平均水平的速度(年均 0.5 个百分点)快速推进。与此同时,我国城镇化与城市发展在“十二五”期间还取得了很多实质性进展,城镇化的区域差距逐步缩小,城市群的载体功能日益显著,城市经济实力、社会事业、创新创业等领域的水平均不断提升,城乡收入差距逐年缩小。但是,我国城市在规划管理、经济增长方式、空间布局、科技创新、社会矛盾、安全管理、环境污染等方面依然问题突出、有待改善。

围绕我国城镇化和城市发展问题,本书除总报告外,还设计了综合篇、经济篇、社会篇、生态环境篇、建设管理篇、案例篇、大事记等 7 大篇章,评价分析了中国 287 个城市的健康发展状况,分专题深入研究了中国城镇化、城市经济转型升级、社会保障和社会治理、城市生态环境和生态文明建设、城市管理、城市治理和城市建设等问题,总结了嘉峪关、杭州、三亚、北京、广州等城市在城镇化和城市发展方面的优秀经验,梳理了“十二五”期间我国城镇化和城市发展的重要事件。

基于对“十二五”期间我国城镇化和城市发展各个领域的回顾和反思,本书提出“十三五”期间我国要通过改革创新驱动我国城市全面转型,积极适应一种“常态”,重点把握五个“节点”,加快实现三大“转型”,着力推动



六大“创新”，积极稳妥推进以人为本、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。

关键词：城镇化 城市发展 转型 创新

城乡一体 转型发展（代序）

潘家华

2015 年似乎是一个标志性的转型转折年。在国际层面，以脱贫发展为导向的“千年目标（2001 ~ 2015）”告一段落，以转型为标志的《让世界转型：2030 可持续发展议程（2016 ~ 2030）》，2015 年正式启动。中国的“十二五（2011 ~ 2015）”规划 2015 年收官，“十三五（2016 ~ 2020）”规划于 2015 年谋划到位。“十二五”业已启动的全面转型，“十三五”将向纵深展开。

巧合的是，“千年目标”执行期间，全球城市化水平从 2000 年的 46.7% 提升到 2013 年的 53.0%；中国“十二五”期间，城镇化率从 2010 年的 49.2% 提高到 2014 年的 54.8%。中国与世界几乎同步进入以城市为主体的社会形态。涉及全球气候安全的国际谈判，从 2005 年《京都议定书》生效到 2015 年《巴黎气候协议》的签署，迈出了遏制全球变暖的决定性一步；中国粗放型经济发展导致“不平衡、不协调、不可持续”的态势，2013 年十八届三中全会《决定》扭转了方向。联合国“2030 可持续发展议程”中的城市发展目标，明确提出城市、社区和农村协同发展，中国 2020 年全面建成小康社会，城乡一体发展是核心内容。

联合国 2015 年制定的“让世界转型”议程提出 5P 愿景，即人本（people）、环境（planet）、繁荣（prosperity）、和谐（peace）和合作（partnership），与中国 2012 年“十八大”提出的经济、政治、社会、文化和生态文明建设“五位一体”，以及工业化、城镇化、信息化、农业现代化和绿色化“五化并举”，似乎也有神似之处。而且，中国的转型，是要将生态文明建设放在突出位置，融入经济和社会发展的各方面和全过程，绿色化是新型工业化、新型城镇化、农业现代化的手段和测度标准。这不是巧合：从这个角度分析，中国的转型，似乎领先世界一步，实现着全面的从工业文明向生态文明的整体转型。



中国的城市发展，在“十二五”期间，已然进入转型进程。城市经济的增长，从工业化投资型外延拉动转向品质型创新和消费驱动，从改革开放以来30多年10%上下的高速转向7%左右的中高速增长；城市的社会，从农业户籍与非农业户籍的“二元”割裂转向市民化公共服务共享与均等化；城市环境，从控制增量遏制恶化速率转向削减总量整体改善；城市基础设施，从发展投资导向的硬件设施转向民生导向的社会服务设施；城市居民的消费，也从强调物欲满足转向注重精神文化品质。显然，这些转型在“十三五”期间还将继续而且加速。但是，同世界转型进程一样，我国在区域差距、城乡分化和贫富鸿沟等方面，尚未得到根本改变。全球可持续发展转型的目标年是2030年，中国全面建成小康社会的目标年是2020年，也就是说，要在“十三五”期间实现。显然，中国的转型发展，必然也必须快于世界进程。

“十二五”时期，中国城市病凸显，主要表现在一些特大城市和大城市雾霾挥之不去而且愈演愈烈，水资源或严重短缺或严重污染，城市交通严重拥堵停车无位。因而，转型的重点是城市均衡发展。这就要求，第一，公共优质服务资源或国家主导的战略性优质经济资源，需要由东部向中西部、一二线城市向三四线城市、特大和大城市向中小城市疏解。京津冀一体化，只是在包括京津在内的河北省域内的疏解。实际上，京津功能疏解，需要超出河北；而且，各省省会城市一城独大困境的改善，也需要复制这一疏解模式。从某种角度上，1960~1970年代的“三线建设”和高校疏解，对于优质社会公共资源和国家战略资源的均衡配置，其积极意义是不可否认的。第二，一个城市，尤其是大城市、特大城市的空间格局，需要多中心布局。北京的大兴、顺义、通州、昌平，距中心城区50公里左右，人口少则百万，多则200万，如果北京不是单中心摊大饼，而是各自形成分中心，中心城区的拥堵也就自然而然地缓解了。第三，如果说从单中心到多中心是一种文化观念转型的话，那么，城市单元如学校、机关、单位画地为牢的封闭大院，要破除围墙而形成开放通畅的棋盘格局，则更需要一种开放共享的制度环境和文化氛围。

城乡一体发展，已经引起社会高度关注，成为转型发展的重点。城乡一体，以城带乡，以工补农，需要有机制保障。长期以来的城乡“二元”格局，是体制机制强化的结果。为发展工业和城市，实施工农产品剪刀差政策，人为压低农产品价格获取资金。户籍制度限制农村人口流向城市，通过高考、征



兵，把农村优秀人才吸收到城市，形成保障城市和工业发展的人才机制。改革开放以后，以无偿、低价形式征收农村土地，增值数以百倍乃至万倍转化为商业和工业地产。这就意味着，城乡一体，需要体制机制的转型。如何转？由于乡村是弱势，需要“托”“拉”并举的机制。“托”就是托起来，农村的留守儿童、留守老人，需要社会托起来：一是医疗教育托起来。16岁以下少年儿童教育、医疗，全部免费，而且可参照西方福利社会发放一定量的儿童福利金，使其有基本的尊严和保障。如果农村弱势群体没有尊严和保障，高高在上的城市居民，实际上也没有尊严和保障，因为，尊严和保障是双向的。二是托起农村的产业，即托底农业。农业现代化不是一个口号，需要规模化、商品化、集约化和高效率。只有农业托起来了，农村才能有生命和生机。

城乡一体发展，仅有“托”是不够的，还要“拉”。所谓“拉”，就是要将大城市的优质教育、文化、医疗资源投向乡镇，将乡镇的发展层次和文化品位“拉”上来。封建社会时期达官贵人和社会贤达“衣锦还乡”和“告老还乡”，在某种角度上，也是一种“拉”。当代没有“还乡”机制，但是，在城乡要素平等交换的制度环境下，我们可以鼓励士绅回归故里、商贾投资乡间。试想，大城市动则数百万数千万乃至上亿的单元房，如果投向乡村，拉动乡村道路、学校医院的建设，外溢效应是显而易见的。西方“八国峰会”的举办地，多不在举办国首都，很多在“名不见经传”的小城镇。如果G20、APEC、上合组织、金砖国家峰会等，在中小城市举办，对当地的拉动效应，要远大于对大城市的拉动。

城乡一体，“托”“拉”并举，乡村会使人们更向往，城市让生活更美好。“十三五”全面小康目标的实现，农村是关键；到2020年，城市将可能居住高达8.5亿的人口，需要确保发展及改革的红利能够惠及数以亿计的城市边缘人口、老龄人口。占城市人口总数1/3的新市民，多在体制外，从事低端产业，提高其收入水平，使其融入城市社会，也是转型发展的重要内容。

中国城市全面转型升级发展，是中国经济社会平稳可持续发展的需要，也是对全球转型、实现2030可持续发展议程的巨大贡献。

目 录



城乡一体 转型发展（代序）	潘家华 / 001
---------------------	-----------

Ⅱ I 总报告

Ⅱ.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 / 001
-------------------------	--------------

Ⅱ II 综合篇

Ⅱ.2 2014 年中国城市健康发展评价	单菁菁 武占云 耿亚男 / 037
----------------------------	-------------------

Ⅱ.3 中国城镇化发展状况与演进趋势	盛广耀 / 072
--------------------------	-----------

Ⅱ III 经济篇

Ⅱ.4 新常态下城市经济转型升级分析与预测	黄顺江 / 087
-----------------------------	-----------

Ⅱ.5 信息时代产业融合发展的趋势与特征

.....	武占云 单菁菁 蔡翼飞 苏红键 / 103
-------	-----------------------

Ⅱ.6 “自贸区”战略对城市经济的影响与启示	钱 洁 / 120
------------------------------	-----------



ⅢⅣ 社会篇

- Ⅲ.7 社会治理与社会组织建设 李国庆 / 133
- Ⅲ.8 养老保险制度的中国化：制度设计与改革思路 卢海元 / 148
- Ⅲ.9 中国城镇住房保障体系的建设和发展 董 昕 / 160

ⅢⅤ 生态环境篇

- Ⅲ.10 城市生态环境保护的现状、问题与建议 李宇军 / 172
- Ⅲ.11 低碳试点省市工作评估与对策建议 史巍娜 庄贵阳 / 186

ⅢⅥ 建设管理篇

- Ⅲ.12 中国智慧城市建设面临的问题及对策
..... 丛晓男 刘治彦 王 轶 / 199
- Ⅲ.13 城市安全与应急管理体系建设 李红玉 梁尚鹏 / 217
- Ⅲ.14 中国特大城市治理：“十二五”回顾与“十三五”
发展思路 宋迎昌 / 231
- Ⅲ.15 城市地下综合管廊：国际经验与中国推进建设的
关键问题 邓 军 陈洪波 / 246

ⅢⅦ 案例篇

- Ⅲ.16 嘉峪关市创新社会治理的探索与实践
..... 嘉峪关市创新社会治理研究课题组 / 262
- Ⅲ.17 杭州建设公共自行车服务系统的探索 章贤春 陶雪军 / 278
- Ⅲ.18 三亚市生态文明建设的探索与实践 朱焕焕 单菁菁 / 288

B.19	推动万众创新、大众创业 ——浅谈北京市创新孵化平台建设	胡 浩 / 299
B.20	公众参与城市治理：广州同德围解困之路	胡 刚 杨 津 / 309

B VIII “十二五”中国城市发展大事记 (2011 ~ 2015 年)

B.21	“十二五”中国城市发展大事记 (2011 ~ 2015 年)	/ 318
Abstract		/ 339
Contents		/ 341

皮书数据库阅读使用指南

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）。

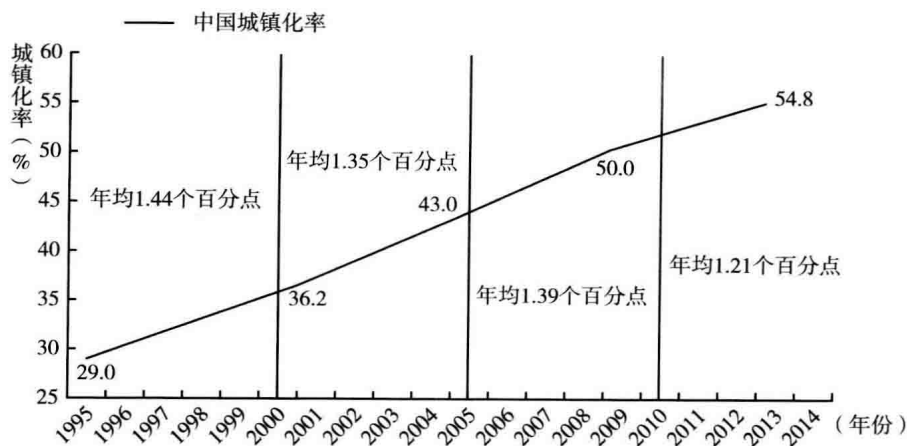


图1 中国城镇化率超过50%拐点

数据来源：《中国统计年鉴（2014）》。

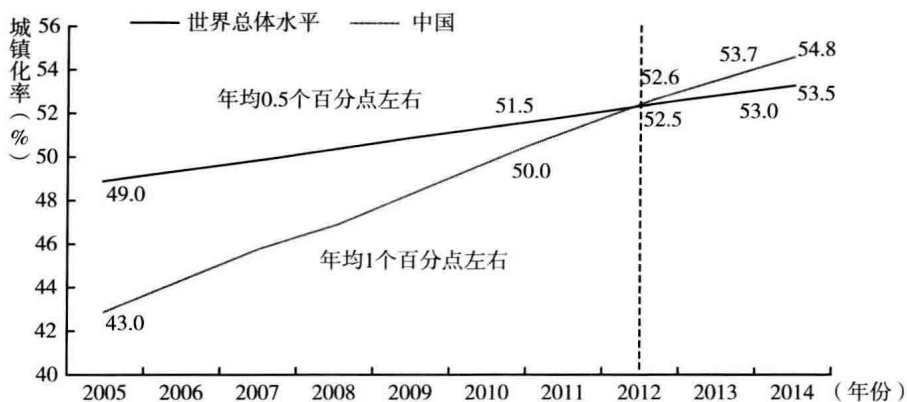


图2 2012年中国城镇化率超过世界总体水平

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