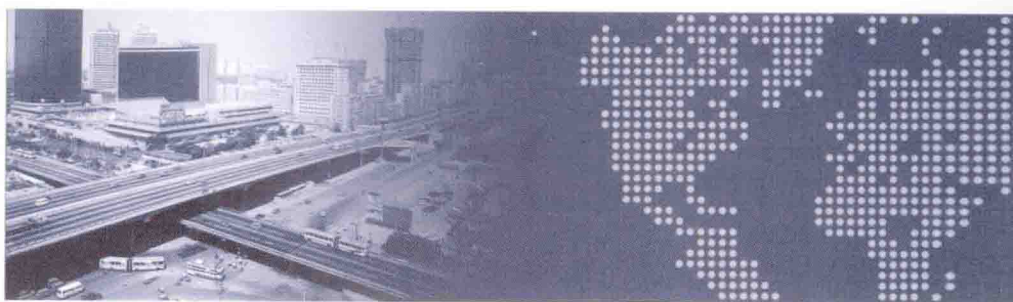




金陵智库丛书



城市与区域创新发展论

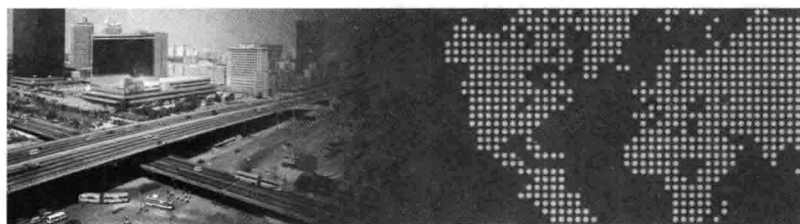
chengshi yu quyu chuangxin fazhanlun

李程骅 等◎著

中国社会科学出版社

城市与区域创新发展论

chengshi yu quyu chuangxin fazhanlun



李程骅 等◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市与区域创新发展论 / 李程骅等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2014. 9

ISBN 978-7-5161-4721-4

I. ①城… II. ①李… III. ①城市经济—经济发展—研究—中国 IV. ①F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 193409 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王 茵
特约编辑 王福仓
责任校对 任晓晓
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010-64070619
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京市大兴区新魏印刷厂
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2014 年 9 月第 1 版
印 次 2014 年 9 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 17
插 页 2
字 数 272 千字
定 价 52.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换

电话: 010-64009791

版权所有 侵权必究

金陵智库丛书编委会

主任 徐 宁

主编 叶南客 李程骅

编委 王道德 荆小平

朱未易 许益军

黄 南 谭志云

总序

加强智库建设、提升智库的决策服务能力，在当今世界已经成为国家治理体系的重要构成部分。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确强调，要“加强中国特色新型智库建设，建立健全决策咨询制度”。我国正进入全面深化改革的关键阶段，充分发挥新型智库的功能，服务科学决策，破解发展难题，提升城市与区域治理体系与治理能力的现代化，对促进地方经济社会的转型发展、创新发展与可持续发展，加快全面建成小康社会，实现中华民族伟大复兴的中国梦，具有重要的战略价值和导向作用。

南京在我国区域发展格局中具有重要的战略地位，其现代化国际性人文绿都的定位已经广为知晓、深入人心，近年在科教名城、枢纽名城、文化名城以及幸福都市的建设等方面，居于国内同类城市的前列。在当前我国进入全力推进全面深化改革的新阶段，南京又站在经济社会转型发展和加速现代化的新的制高点上，如何在“五位一体”的总布局下，落实全面深化改革的各项举措，亟须新型智库立足时代的前沿，提供战略的指导与富有成效的实践引导，对一些发展难题提出具体的政策建议和咨询意见。值得称道的是，在国内社科系统和地方智库一直具有重要影响力的南京市社会科学院及其主导的中国（南京）城市发展战略研究院，近年来围绕南京及国内同类城市在转型发展、创新驱动、产业升级、社会管理、文化治理等方面的一系列重大问题、前沿问题，进行富有前瞻性的、系统的研究，不仅彰显了资政服务的主导功能，成为市委、市政府以及相关部门的重要智库；同时建立起了在省内和全国具备话语权的研究中心、学术平台，形成了多个系列的研究丛书、蓝皮书和高层论坛品牌，在探索新型智库、打造一流学术品牌、城市文化名

片方面，取得了令人瞩目的成绩，走出了地方智库开拓创新、深化发展的新路径。而即将付梓的这套金陵智库丛书，则是南京市社会科学院、中国（南京）城市发展战略研究院的专家们近年资政服务与学术研究成果的集成，不仅对南京的城市转型以及经济、社会、文化和生态等多个方面进行了深入、系统的研究，提出了一系列富有建树的对策建议，而且立足南京、江苏和长三角，从国家与区域发展的战略层面破解了城市发展阶段性的一些共同性难题，实践与理论的指导价值兼具，值得在全国范围内进行推介。

金陵智库丛书首套6本，围绕南京城市与区域发展的新挑战与新机遇，分别从率先实现基本现代化、城市与区域的联动转型、法制建设与城市发展、城市治理与社会管理创新、城市产业结构的调整与升级以及城市地域文化建设等多个方面，来探讨创新驱动下的当代城市转型发展的路径与对策，相信对推动南京的全面深化改革，发挥南京在苏南现代化示范区建设、长三角新一轮发展中的示范带头功能，具有一定的战略引导与实践导向作用。我乐意为这套丛书作序，就是希望南京社科系统的专家学者，要以服务中心工作为使命，在资政服务、学术研究等方面，能有更强的使命感、更大的担当精神，敢于思考、勇于创新，善于破解发展中的难题，多出精品，多创品牌，为建设高质量、高水平的新型地方智库，为建设社科强市做出更大的贡献。

徐宁

（作者系中共南京市委常委、宣传部长）

目 录

绪 论 探索城市与区域创新发展的新路径

- 一 树立城市与区域创新发展的新理念 (2)
- 二 谋划城市与区域创新发展的战略路径 (5)

第一章 全球视角下“新两型城市”的构建策略

- 一 “新两型城市”：概念认知与基本特征 (11)
- 二 我国“新两型城市”的评价体系及检验 (19)
- 三 我国“新两型城市”发展现状的综合比较 (31)
- 四 南京建设“新两型城市”：挑战与突破 (41)

第二章 “国家中心城市”的构建与战略突破

- 一 “国家中心城市”的价值维度及标准认知 (60)
- 二 区域发展新态势：谋划新的国家中心城市 (71)
- 三 南京建设“国家中心城市”的综合条件分析 (74)
- 四 南京建设“国家中心城市”的战略选择 (81)

第三章 “门户型中心城市”的定位与能级提升

- 一 “门户型中心城市”的特点、内涵及发展导向 (94)
- 二 “门户型中心城市”的评价指标体系及测评 (101)
- 三 我国“门户型中心城市”的流强度分析 (120)
- 四 我国“门户型中心城市”的能级提升对策 (136)

第四章 区域一体化发展与“同城化”战略

——以宁镇扬区域为例

- 一 我国区域发展一体化的进程与现状 (140)
- 二 从“一体化”到“同城化”的内涵深化 (145)
- 三 国家区域战略中的“宁镇扬”同城化 (151)
- 四 推进宁镇扬“同城化”的路径与对策 (157)

第五章 服务业推动城市转型的“江苏路径”

- 一 服务业推动城市转型：国内外的经验及启示 (171)
- 二 服务业发展与江苏城市转型的对应关系分析 (181)
- 三 现代服务业推动城市转型的“江苏路径”探讨 (194)

第六章 科技创业特区：城市转型的新引擎

- 一 发达国家高科技园区与城市转型的互动 (198)
- 二 “高科技特区”的中国实践：模仿与创新 (210)
- 三 “紫金科技创业特区”：现状、机制与特色 (220)

第七章 新型城镇化：推动城市与区域联动转型

- 一 新型城镇化：促进我国城市与区域发展方式转变 (230)
- 二 新型城镇化加快城市与区域联动转型 (237)
- 三 我国城市与区域联动转型的实践创新
——以苏南现代化示范区为例 (244)

主要参考文献 (255)

后 记 (262)

绪 论

探索城市与区域创新发展的新路径

改革开放 30 多年来中国城镇化的创新实践，以前所未有的速度、深度和广度，书写了城市与区域发展的宏大篇章。1978—2013 年，我国的城镇常住人口从 1.7 亿人增加到 7.3 亿人，城镇化率从 17.9% 提升到 53.7%，年均提高 1.02 个百分点；城市数量从 193 个增加到 658 个，建制镇数量从 2173 个增加到 20113 个。特别是京津冀、长江三角洲、珠江三角洲三大城市群，以 2.8% 的国土面积集聚了 18% 的人口，创造了 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。城镇化的快速推进，吸纳了大量农村劳动力转移就业，提高了城乡生产要素配置效率，推动了国民经济持续快速发展，带来了社会结构深刻变革，促进了城乡居民生活水平全面提升，取得的成就举世瞩目。

放眼世界，大国的现代化水平无不取决于整体的城市化率，因为任何一个国家的现代化道路，都必须以高度的城市化为基础，都必须在全球产业价值链和城市体系中占据重要的位置并拥有控制力，拥有在世界叫得响的大都市区。当前我国的新型城镇化推进战略的实施，特别是《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》（以下简称《规划》）的颁布，明确了未来城镇化的发展路径、主要目标和战略任务，是统筹相关领域制度和政策创新，是指导全国城镇化健康发展的宏观性、战略性、基础性规划，同时为中国城市与区域的创新发展、转型发展注入新的内涵。《规划》明确指出，按照建设中国特色社会主义五位一体总体布局，顺应发展规律，因势利导，趋利避害，积极稳妥、扎实、有序推进城镇化，对全面建成小康社会、加快社会主义现代化建设进程、实现中华民

族伟大复兴的中国梦，具有重大现实意义和深远历史意义。因此，从城市转型发展、城市与区域创新发展的角度，来深化新型城镇化的创新实践，探讨科学的发展路径，具有重要的现实启示。

一 树立城市与区域创新发展的新理念

从世界城镇化的进程来看，当代中国的城市化是发生在欧美完成两次城市化之后的世界第三次城市化浪潮过程中。尽管这一浪潮尚未达到高峰，但全球城市体系和经济版图已因此而改变，中国整体的经济、社会和文化结构为之而变，国内的区域之间、城乡之间、人与城市之间的关系被重新建构。中国的主要大城市以及所构成的城市群、都市圈区域的快速崛起，已初步具备参与全球生产体系、服务体系和创新体系的能力，并逐步进入世界城市的网络体系之中。

我国所走过的 30 多年的快速城市化道路，主要是靠快速工业化推进的，在得益于土地和人口两大红利的集中释放的同时，也带来了前所未有的资源与环境的挑战。根据世界城镇化发展普遍规律，我国仍处于城镇化率 30%—70% 的快速发展区间，但延续过去传统粗放的城镇化模式，会带来产业升级缓慢、资源环境恶化、社会矛盾增多等诸多风险，可能落入“中等收入陷阱”，进而影响现代化进程。随着内外部环境和条件的深刻变化，城镇化必须进入以提升质量为主的转型发展新阶段。与西方发达国家工业革命以来长达 200—300 年的城市化进程相比，当代中国的快速城市化是“压缩型”的城市化模式。这种“压缩型”的城市化模式固然提高了发展效率，但也浓缩了快速城市化所带来的诸多问题和矛盾，特别是近年来以交通拥挤、城市水患以及大气污染、生态环境恶化为突出特征的“城市病”的集中爆发，已经严重影响了中国城市化进程与城市的可持续发展。只有彻底改变传统的城市化推进方式，加快实施大中城市与区域联动的转型战略，才有可能系统地破解这些问题。因此，在新一轮的城镇化进程中，我们必须以转变城市发展方式为主线，在生态文明建设的准则下实施产业体系重构、空间布局优化、服务能级提升的战略行动，探索城市和区域“主动转型”、“联动

转型”的新机制、新路径。

首先,要树立全球视野和国际化的理念,立足于世界城市创新发展的时代前沿,借鉴发达国家城市转型的成功经验,从经济、社会、文化、政治和生态文明建设的高度,来进行整体的、系统的转型战略设计。既要确定创新驱动、集约发展和绿色发展的战略方向,同时也要制定差别化的城市转型战略,为处在不同的发展阶段和能级水平的城市提供对应的国际、国内标杆,以整体提升中国城市的转型效率。当前中国区域发展的非均衡格局,已形成了国家级中心城市、区域中心城市、地区性城市等多种层级,这些城市由于政治地位、经济发展水平、综合实力和服务能级的差别,城市的发展定位不同,也就不可能选择同一种实施的路径。但是,转变经济增长方式和城市发展方式是根本性的要求,国内城市必须放弃过去追求经济增长速度的发展定式,从原来粗放式、低效率的发展模式,彻底转变成低消耗、低排放和高质量的发展模式,探索适合自身的从投资驱动到创新驱动、从被动追随到主动引领的战略转型路径。

其次,要抓住关键的“窗口期”,充分把握好转型的战略节点,以经济转型来推动城市与区域的整体功能转型与升级,从而减少转型发展的代价。城市的转型发展,与城市自身和整个城市群在生命周期中所处的阶段密切相关。工业革命以来的世界城市发展的规律表明,转型发展的时机把握非常重要,早转会出现空心化的离散效应,晚转则可能失去自我更新的机制而从此没落。从我国现阶段转变经济增长方式的成效来看,除北京、上海、广州、深圳等城市已经初步形成了服务经济体系之外,多数城市还处在产业结构调整的加速期,或处在工业化向后工业化的过渡期,只有通过大力发展创新型经济,加速产业升级步伐,建立现代产业体系,促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展,才能有效推进转型发展。国际经验表明,工业化与经济发展水平大体呈倒“U”形关系,当人均收入处于5000—10000美元时,工业增加值和就业比重大体保持稳定,工业化的重心是质量提升;当人均收入超过10000美元,工业增加值和就业比重趋于下降,即由工业化走向逆工业化或去工业化,城市经济向高端化和服务化方向发展。就国内经济发展水平而言,人均GDP在2012年已经达到6000美元,整个国家还处在

提高工业化质量的阶段，城市化依然要靠新型工业化推动。但对于人均 GDP 已经超过 10000 美元、15000 美元，甚至已经接近 20000 美元的大城市、特大城市来说，则要重点向高端化和服务化方向转型，从而更有效地提升城市的服务能级和对创新资源的集聚与整合作用，打造与全球产业链对接的国家价值链，承担起参与全球经济活动、整合国际高端资源的职能，全面提升城市的国际竞争力。

再次，城市与区域的转型发展要与生态文明建设同步，应对在经济增长“换挡期”的条件下推进转型的新挑战。在增长中实施转型，发达国家的城市与区域发展实践中还没有这样的范本，欧美那些成功转型的老工业城市无不是经过长周期的衰退阵痛后才获得新生的。在增长中实施转型，作为转型主体的企业，内生动力会明显不足，市场的力量与政府的力量难以形成合力，整体转型的阻力会加大。与此同时，节能减排的刚性约束，生态环境建设的指标体系的明晰化，需要城市对产业升级、环境修复与城市设计加大投入，又逼迫城市建设投入机制的创新，对城市新兴产业的培育和发展造成影响。因此，国内城市的转型行动必须坚持绿色、低碳战略，一方面要大力发展低能耗、高产出的现代服务业、文化创意产业，规划布局好战略性新兴产业，同时还要注重把生态文明的建设内容融入这些产业的空间布局和产业链的各环节中，打造生态化的城市产业结构，达到城市生态修复与绿色、低碳产业同步发展的双重目的，积极探索出经济转型与城市转型同步、城市转型发展可持续发展的长效机制。

最后，针对城市与区域空间形态的新变化，把推进区域协调发展、均衡发展 and 城乡统筹发展、城乡一体化等方面作为新的价值导向，即通过大城市、中心城市的转型发展、集约发展，进一步带动区域发展，形成有机化的“城市群”、“都市圈”空间扩张方式，使大城市、中等城市、小城市和小城镇构成参差有致的有机的网络体系，真正实现城乡一体、产城互动，促进大中小城市和小城镇协调发展，形成城市与区域联动转型的新格局。加快推进这一联动转型的行动，有助于大中城市和小城镇的资源共享和要素流动，破解大城市因为优质公共资源过度集中而加剧的“城市病”。我国以往的城市化道路，造成了大城市高端资源的过分集中，小城市和城镇的资源占有量少，这固然取决于要素的流动规

律——大城市的收益高，小城市和城镇的收益低，但更多地决定于政府的土地城市化政策的偏好，结果造成大城市和区域的畸形发展，形成复合型的“城市病”。在快速城市化进程中，机动车的迅猛增长，使国内城市、城市群污染源逐步演变为煤烟型和机动车尾气型污染并存的大气复合污染，形成围绕大城市的区域性大气雾霾、光化学烟雾和酸沉降的新型污染形式。近年来，从京津冀到长三角、珠三角以及中部地区各城市群出现的持续雾霾，已经验证了这一点。因此，我国的城市转型行动，必须与整体的区域转型联动，中心城市通过自身的转型发展，实现功能升级，在都市圈、城市群和区域发展中发挥创新中心、服务中心、信息中心的带动与辐射作用，进而形成产业、金融、交通和高端就业等构成的有机的网络化体系。在这个有机的网络化体系中，中小城市、小城镇也获得更多参与“分工”的机会与资源。事实上，在现行的行政管理体制与市场体系之下，中小城市、小城镇固然可以探索自身的快速发展、升级之路，但如果不进入特大城市主导的都市圈、城市群空间体系中，是很难培育出可持续性的动力机制的。在新型城镇化战略的引导下，积极探索出推进城市与区域联动的转型发展之路，特别是在“五位一体”总布局下来全方位推进区域现代化，将有助于转变我国城市的转型路径与治理方式，并从原来注重城市单一经济功能的转型突破，上升为整体系统的转型发展。

二 谋划城市与区域创新发展的战略路径

中国城市转型与区域发展的主导动力，来自于转变经济增长方式的国家战略行动。而城市经济转型的力度，又直接体现了转变经济增长方式的绩效。进入 21 世纪之后，我国在实施以“内发性”为主要特征的规模城市化的同时，又借助加入 WTO 的潮流，加大培育“外发性”的新型动力机制，向世界城市、国际化城市的目标快速转型，这就使中国的多数城市尚未“发育成熟”就必须承担起“成人”的责任，面临增长和转型的双重压力，使中国的城市转型发展的环境和道路充满了更多的风险。但另一方面，在全球的城市化进程和城市转型的战略实施中，

如果中国的城市能把这种压力转化为动力,形成内外力合一的动力机制,并在城市定位、产业体系建构和服务功能提升等方面制订战略性的规划和具体的阶段性行动计划,则可以在更高的起点更快地进行产业升级和经济转型,即站在以新的绿色、智慧、质量型和集约型为内涵的世界城市第三次转型的平台上,进行产业体系、空间布局、治理方式等方面协同推进的系统转型。

首先,要科学制定超长期的城市转型发展战略规划和具体的推进步骤,保障以建设生态文明主导的城市转型发展的战略性方向不改变。

从中国城市化进程的阶段性特点来看,2010年的城镇化率超过50%之后,进入了城市化的加速期,这将为已经启动的城市转型提供更大的运作空间,也有利于在这个快速的发展阶段中进行结构调整、产业升级和功能提升。联合国关于世界城镇化的最新研究报告表明,中国的城镇化率还有近20年的快速增长,到2030年的城镇化率将提高到65%—70%左右,城镇人口新增3亿左右。如果按照西方发达国家城镇化人口每25年左右翻一番的规律,中国在2038年前后的城市化水平至少要达到85%左右。快速城镇化率产生的投资拉动和消费增长所带来的“内需型”市场,可以为城市转型发展、聚集高端要素提供巨大的想象空间。同时,我国的工业化尚未完成,先进制造业还有很大发展空间,特别是金融危机后的国际产业结构调整为我国提供了难得的产业升级新机遇。已经到来的“第三次工业革命”,使我国在推进城镇化过程中,可以用更广阔的国际视野,顺应世界科技产业变革的新趋势,加快发展战略性新兴产业,抢占国际竞争制高点。国家确定的七大战略性新兴产业发展计划发布之后,我国的地方政府,特别是省会城市、区域中心城市纷纷出台相关产业发展的空间规划与保障政策,以为城市和区域的新一轮发展提供新引擎。面对这一战略性机遇,地方政府培育发展新兴产业的政策,一定要覆盖产业发育生长的全过程,并通过产业集群、产业链和新产业体系的建构,形成空间网络上的创新协同效应,培育出充满活力的区域创新体系,以产业、经济的转型升级,带动城市创新、服务的功能提升。

其次,科学把握新产业分工的空间布局特征,加快建立绿色发展维系的生态化的城市空间新秩序,促进城市转型与产业升级的良性互动。

发达国家城市转型的规律和中国城市转型的现实动向都表明,经济全球化下的现代城市与区域转型发展,必须进入全球生产网络,参与全球产业分工,通过创新不断攀向价值链的高端,促进经济结构服务化,产业活动服务化,产业组织服务化,空间要素集约化,从而使城市服务功能不断强化,保持在全球经济体系、城市体系中的核心竞争优势。中国的城市虽然在转型发展上刚起步,但中国成为世界第二大经济体后,在世界经济版图中的重要地位更加突出,中国经济对全球经济的贡献度、影响力和话语权,必然将更多体现在城市这一竞争主体上,国内的一批城市将成为全球城市体系中的节点或制高点。城市的转型发展,抓好这个战略机遇期,通过产业结构调整、构建服务经济主导的现代经济体系,就比较容易地参与国际新兴产业分工,提升在国际产业价值链中的地位,并让城市转型和产业升级、新产业体系的建立形成良性的互动。与此对应,新技术革命带来了产业空间与城市空间的高度融合,后信息时代的移动互联网催发了新产业组织形式的更大变化,基于生态文明准则的绿色发展、低碳发展理念,已经渗入产业升级与新产业体系的建构行动中,并正在重构城市空间的新秩序。我国在进入城市群、大都市圈一体化发展的新阶段之后,培育和发展创新型、服务型经济,要根据新产业体系的空间布局特征,让附加值高、有创新带动性的产业和企业,占据城市中心或节点位置,成为知识创新、技术创新和商业模式创新的高地,以充分发挥对城市和区域空间的创新溢出效应。在一个有机的城市体系中,大城市的空间主要承载服务业为主,聚集新公司和高附加值的企业,卫星城和小城市则重点发展专业化产业。即使在一个城市中,先进制造业和现代服务业,因对配套服务要求差别大,也必须进行空间的分隔。这样才能有效避免城市空间与产业空间的无谓浪费,促进城市空间的集约化发展,并在中心与外围的分工和合作中放大创新型经济和城市创新体系的辐射范围。同时,可以根据城市空间价值提升的规律,把发展绿色环保产业与城市空间的功能修复进行有机结合,在生态文明的准则下,运用系统的规划和投入机制,通过大力发展绿色经济来建设绿色城市、低碳城市,建立绿色发展维系的生态化的城市空间新秩序。当前,国内一批大城市率先启动的转型行动,无论是老城区的改造,还是新城的建设,都把生态化作为重要前提,重点是发展绿色产

业、现代服务业，提升城市的能级，即体现出这种前瞻性的战略理念。

再次，充分释放改革的“红利”，全方位破除新型城镇化和城市转型进程中的制度性障碍，加大综合配套改革力度，加快建立城市与区域联动转型、互惠共赢的机制，以“包容性增长”来引领城市与区域的转型发展、可持续发展。

中国当前的城市转型，是在国家转变经济发展方式的动员令下，在新型城镇化战略指导下来整体推进的，政府主导仍然作用更大，如何发挥要素市场的功能，是一个新的挑战。各城市在转型发展的过程中，固然存在着争先进位的竞争，但在一个大的行政区或都市区内，也完全可以实行协同发展、分工合作，提升转型的效率和速度。从这个角度来看，中国大城市的转型发展，一方面要保持较高的“外向性”，在全球生产网络和城市网络中要保持一定的地位；另一方面可在“内向性”的发展上进行制度性的创新，立足所在区域获取更多的高端资源，进行产业体系的优化和空间结构的重组。因此，在城市转型的战略行动中，我国不同层级的城市承担的使命会有不同，大城市、特大城市则要在应对全球城市体系重组的过程中，着重发挥创新驱动、绿色发展的带动作用，快速形成高附加值的服务经济体系，中小城市更多要解决的是产业结构调整、产业体系的可持续运行问题。如在长三角地区，以上海为中心的大都市区，就形成了上海主导金融、商务、科技服务等现代服务业，昆山、苏州、无锡以及周边地区环绕生产性服务业、先进制造业空间布局的合理分工，使各自在发展中都获得了应有的资源，从而形成比较长久的共赢机制。

发达国家的产业转型与城市转型，多数都经过长达20年、30年的漫长进程，这再次警示国内的城市，转型升级需要政府、市场、企业与社会力量的协同推进，在全球城市体系中建立起具有自主创新能力的国家价值链和多层级的全国城市体系，是我国全力推进现代化进程的战略路径。在“五位一体”的总布局下，刚刚起步的我国城市转型行动，要实现与区域的联动发展，就必须破除城乡二元结构的政策障碍，在土地制度、户籍制度以及行政层级管理固化等方面，进行综合配套改革，同时在转变城市发展方式中加大“去行政化”的力度。政府部门除实施最严格的节能减排指标约束考核制度外，还要利用市场机制建立资源

有偿使用制度和生态补偿制度，鼓励企业参与环境保护和生态修复，提升生态产品生产能力。政府要通过创新驱动的政策、制度来集成发展的新要素，来改变单一的“土地财政”、遏制住“造城运动”，朝创新型、集约化、智慧型、生态型的目标发展。政府主导的城市转型，决不能再延续工业化推进城市化的旧思路，要在制度创新、服务创新上进行系统的安排。如在发展新兴产业方面，充分体现出服务型政府的职能，引导而不包办，如制订产业复兴计划，通过税收等政策扶持新兴产业的发展，加大财政投入促进重点领域的硬件建设等，营造适合于产业结构合理化和高级化的城市创新创业环境。进一步放松或取消管制，鼓励市场竞争，破除行业垄断。要通过现代服务经济体系的构建，特别是就业、公共服务性产生巨大的“外溢”效益，形成“包容性增长”的机制，以有利于整合国际国内的创新资源。在对接全球创新体系的过程中，持续推进中国城市与区域的转型发展、创新发展。