

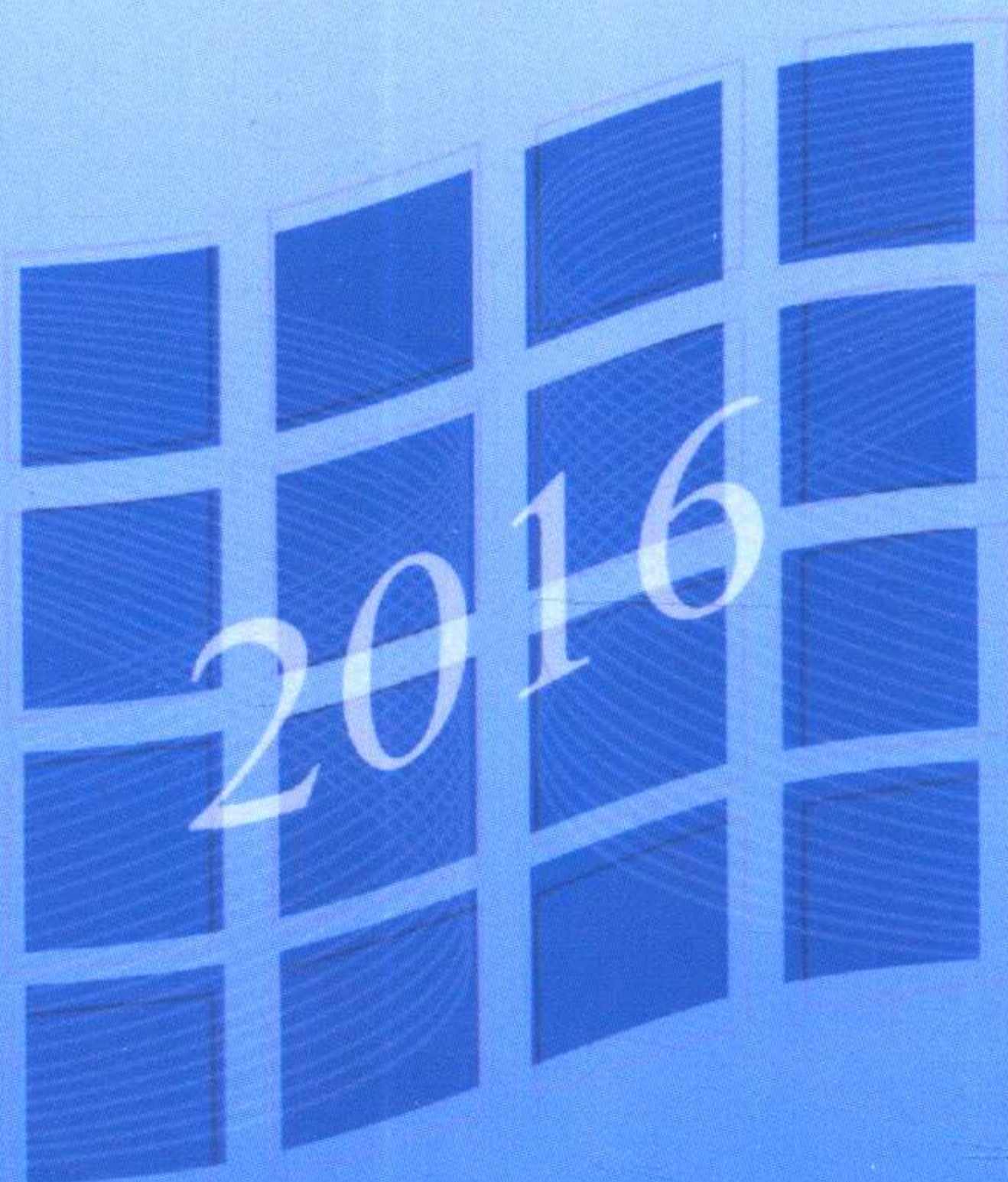


教育部哲学社会科学系列发展报告
MOE Serial Reports on Developments in Humanities and Social Sciences

中国都市化 进程报告 2016

Report on Metropolitanization
Advance in China 2016

刘士林 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



教育部哲学社会科学系列发展报告

MOE Serial Reports on Developments in Humanities and Social Sciences

中国都市化 进程报告 2016

Report on Metropolitanization

Advance in China 2016

刘士林 主编



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

中国都市化进程报告. 2016/刘士林主编. —北京:北京大学出版社, 2017. 3
(教育部哲学社会科学系列发展报告)

ISBN 978-7-301-28115-4

I. ①中… II. ①刘… III. ①城市化进程—研究报告—中国—2016
IV. ①F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 032970 号

书 名 中国都市化进程报告 2016
ZHONGGUO DUSHIHUA JINCHENG BAOGAO 2016
著作责任者 刘士林 主编
责任编辑 魏冬峰
标准书号 ISBN 978-7-301-28115-4
出版发行 北京大学出版社
地 址 北京市海淀区成府路 205 号 100871
网 址 <http://www.pup.cn>
电子信箱 weidf02@sina.com
新浪微博 @北京大学出版社
电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62750673
印 刷 者 三河市北燕印装有限公司
经 销 者 新华书店
730 毫米×980 毫米 16 开本 16.5 印张 305 千字
2017 年 3 月第 1 版 2017 年 3 月第 1 次印刷
定 价 48.00 元

未经许可，不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有，侵权必究

举报电话：010-62752024 电子信箱：fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题，请与出版部联系，电话：010-62756370

《中国都市化进程年度报告》
编委会

顾 问 张 杰 李朴民
主 任 范恒山
委 员 （以姓氏笔画为序）
于 炜 马 娜 孔 铎 王 军 王 郁 王晓红
王晓静 宁越敏 冯 奎 司劲松 向德平 刘士林
刘新静 刘学华 朱宁嘉 朱逸宁 汤莉华 杨荫凯
张立群 张书成 张东强 张克林 张懿玮 张鸿雁
苏晓静 林家彬 罗守贵 杨 滔 桑大伟 耿 波
高小康 唐亚林 诸大建 谈 毅 谈佳洁 常河山
盛 蓉 蒋 宏 蔡继明 潘玛莉
主 编 刘士林
主编助理 孔 铎

主 编 简 介

刘士林,博士,教授,博导,上海交通大学城市科学研究院院长、首席专家,主要从事城市科学、文化战略、智慧城市、城市文化研究。兼任国家“十三五”发展规划专家委员会委员,文化部文化产业专家委员会委员,教育部中国都市化进程年度报告负责人,光明日报城乡调查研究中心副主任,国家文化软实力研究协同创新中心城市文化分中心主任,国家教育国际化试验区指导委员会委员,《中国都市化进程年度报告》主编,《中国城市群发展年度报告》主编,《中国城市科学》集刊主编,同济大学《城市规划学刊》编委会委员,中国文化传媒集团大运河文化研究院副院长,西南财经大学金融研究院副院长,中国行政体制改革研究会行政文化委员会理事,中华美学学会理事等。

内 容 简 介

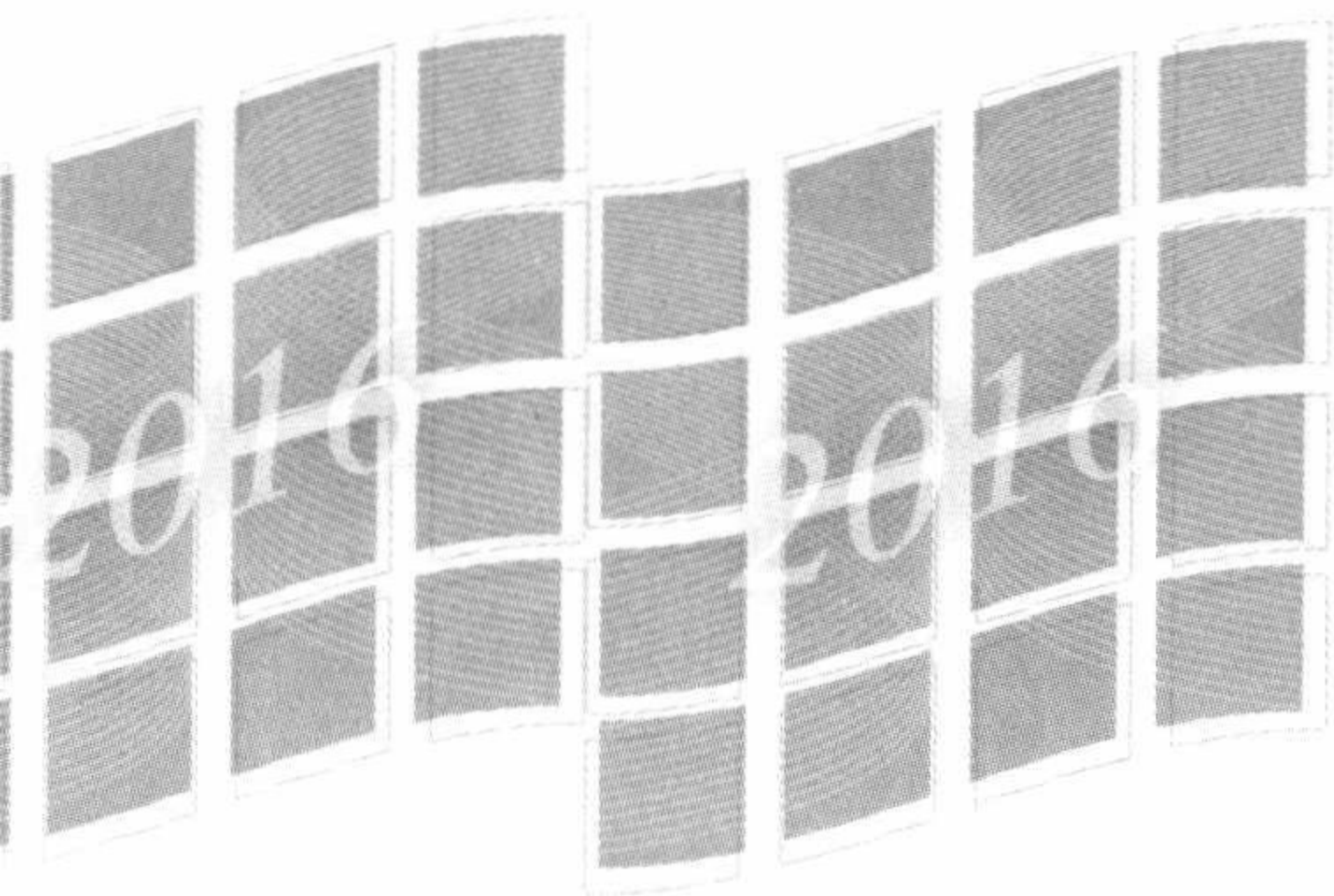
由上海交通大学城市科学研究院主持的《中国都市化进程年度报告》是国内唯一以中国都市化进程为观察与研究对象的年度报告,以“记录关键要素、再现本土经验、分析内在矛盾、阐释深层结构、创新发展理念、推动城市转型”为主旨,全景展示和重点解读中国城市化进程的宏观进程和深层逻辑,深度梳理和理性阐释中国城市发展的主要矛盾与关键问题,倾力探索传统城市研究升级路径和切实推动城市科学新兴交叉学科建设,为提升我国城镇建设质量和开展全球城市社会治理,奉献具有鲜明中国话语特色和价值立场的理性思考与人文关怀。

目 录

前沿观察	1
全面深化改革重塑中国城市	3
五大发展理念引领上海全面和更高水平发展	8
主题报告	13
2016 中国大都市发展指数报告	15
专题报告	41
2016 中国大都市治理与公共政策报告	43
2016 世界设计之都创新发展报告	64
2016 智慧城市全球发展态势分析报告	78
2016 上海城市区域创新创业生态指数报告	94
2016 上海市都市旅游品牌资产评估报告	119
2016 世界都市文化发展报告	151
决策咨询	161
关于上海放弃使用“大都市”概念的建议	163
警惕文化产业“浮夸误国”	167
关于“中国传统村落”保护发展的对策建议	170
资源报告	175
长江经济带三大城市群现状与问题研究	177
新中国城市化及其政策演变所处阶段与趋势	188



传统村落保护的动态监控体系建构研究	198
国外小城镇建设模式及其对国内的启示	210
热点扫描	227
全景展示中国新城新区发展进程	229
气候适应性城市与人文城市的殊途同归	231
工业遗产资源的文化价值及管理	233
关于城市文化政策与跨文化研究的对话	238
城市社区治理应深挖文化内涵	241
学术史料	243
建设中国城市科学,服务人类城市时代	
——上海交通大学城市科学研究院建院 5 周年纪念(附二则)	245
后 记	253



前沿观察

全面深化改革重塑中国城市

一、全面深化改革的关键是城市全面深化改革

1978年,十一届三中全会终结了“以阶级斗争为纲”,实现了全党工作重心向经济建设的转移。2013年,十八届三中全会研究部署全面深化改革重大问题,提出经济体制、政治体制、文化体制、社会体制、生态文明体制五大改革任务。对于中华民族的现代化进程而言,两个“三中全会”无疑都具有划时代的重大历史意义,不同的只是改革的环境、主体和任务。1978年,我国城市化率仅为17.92%,当时的中国还是一个“乡土中国”,所以十一届三中全会的重点是“尽快把农业搞上去”。2013年,我国城市化率已达到53.73%，“乡土中国”一变为“城市中国”，城市成为落实深化改革的“主体”和“主战场”。为此2015年中央城市工作会议明确提出“城市是我国经济、政治、文化、社会等方面活动的中心,在党和国家工作全局中具有举足轻重的地位”。城市既是全面深化改革的“主体”,也是全面深化改革的“对象”,全面深化改革的关键就是城市全面深化改革,城市全面深化改革的质量和成败决定着国家全面深化改革的质量和成败。

十八届三中全会以来,我国正步入全面深化改革的新时期。以往在经济高速发展中累积和被遮蔽的问题、矛盾和后遗症,在经济新常态中迅速抬头并集中表现为“城市问题”和“城市病”,即使如“半城市化”“农村空心化”“留守儿童”等,也都是由城镇化进程一手导致的。为应对这些问题、矛盾和挑战,党中央和国务院密集推出一系列的新政策和新实践。从内容上看,有的是全局性的(如《国家新型城镇化规划》《生态文明体制改革总体方案》等),有的是重点战略(如“一带一路”“京津冀协同发展”“长江经济带”等),也有一些是专项工作的(如“二胎”政策、户籍制度改革、农村土地流转、特色小镇等);从性质上看,有的属于转型升级,有的属于补短板,有的属于创新实践;从实施效果上看,有些属于立竿见影,有些属于“小火温补”,有些目前还不是很明显。但都是为了应对城市化挑战、促进城市健康和可持续发展而谋划、布局和推进的。进一步说,以2013年中央城镇化工作会议、2014年《国家新型城镇化规划》和2015年中央城市工作会议为代表,在以习近平同志为总书记的党中央的治国理政新实践中,包含和运用了丰富的城市政治学、城市经济学、城市生态学、城市规划学、城市社会学、城市管理学、城市文化学等新理论和新方法,并在不断的融会贯通中建构出中国特色城市科学理论体系,揭示了中国特色城市发展道路的基本框架和发展路径。而这些“始于中国城市,



用于中国城市”的新的理念、政策和实践,在自身不断完善的同时也全面深刻地重塑着中国城市的形态、功能和性格。

二、国家治理和发展新理念扭转城市发展总体战略思路

新中国的城市化进程,大体上走过了两个阶段。新中国成立以来的30年,政治型城市化是主导模式。这是一种以政治理念和意识形态需要为中心、一切服从于国家政治需要与政治利益的城市化模式。改革开放以来的30年,经济型城市化成为主导模式。这是一种以GDP为中心、一切服从于发展经济生产力的城市发展模式。平心而论,这两种模式各有各的历史合理性,同时也有各自的局限性。政治型城市化成就了社会主义新中国,这是后来一切事业和奋斗的基础和母体。但其问题在于“政治”压抑了“经济”,导致了城市人口减少、生产凋敝、城乡分化加剧、人民物质和精神生活普遍窘迫与贫困。经济型城市化最大的“得”是我国GDP总量跃升世界第二,极大地提升了综合国力和城市竞争力。但最大的“失”是愈演愈烈的环境资源问题和社会人文问题,前者严重威胁到城市可持续发展“物质条件”,后者严重威胁到城市健康发展的“主体条件”。政治型城市化最大的后遗症是“政治与经济”“政府与市场”在边界上的不清晰和功能上的错位,而经济型城市化最突出的问题则是导致了“客观方面的环境资源紧张”和“主观方面的人文价值贫乏”,这些问题和矛盾在当下相互缠绕在一起,是造成我国城市病大面积、集中性爆发的深层原因,也是全面深化改革必须予以解决的主要矛盾和突出问题。

这些长期累积、错综复杂的问题和矛盾,不可能以“头痛医头脚痛医脚”的方式解决。十八届三中全会以来,以习近平同志为总书记的党中央在治国理政新实践中,深刻把握住影响中国城市发展的主要矛盾和关键问题,并以建构国家治理和发展新理念的方式寻求我国城市问题的根本解决之道。首先,以理顺和协调“政府”和“市场”关系为核心,解决政治型城市化的后遗症。2013中央城镇化工作会议指出,推进城镇化要注意处理好市场和政府的关系,并确立了“既坚持使市场在资源配置中起决定性作用,又更好发挥政府在创造制度环境、编制发展规划、建设基础设施、提供公共服务、加强社会治理等方面的职能”的大政方针。其次,以生态文明建设和文化强国建设为抓手,全面应对经济型城市化造成的各种顽疾和并发症。十八届三中全会提出加快建立系统完整的生态文明制度体系。2015年5月,中共中央、国务院发布《关于加快推进生态文明建设的意见》,首次提出“绿色化”概念,并将其与新型工业化、城镇化、信息化、农业现代化并列。在文化建设上,继十七届六中全会提出“文化强国”建设目标后,习近平总书记近年来相继主持召开文艺工作、社会科学工作等多个座谈会,极大地推进了我国文化领域在全面深化改革中形成共识、统一思想和协调发展。再次,2015年十八届五中全会提

出“创新、协调、绿色、开放、共享”五大发展理念,同年召开的中央城市工作会议明确提出在我国城市工作中贯彻五大发展理念,走出一条中国特色城市发展道路。五大发展理念是改革开放以来我国发展观念和发展方式的系统集成与理论自觉,为城市全面深化改革、实现健康发展提供了总体战略思路和科学评价标准。

三、以重建干部政绩考核标准引领城市发展方式转换

改革开放以来,在全党工作重心转向经济建设的大背景下,我国城市迅速走上了一条经济型城市化发展道路。“以 GDP 论英雄”成为考察干部工作政绩及评价城市竞争力的主要标准,并在激烈的市场竞争中走向极端,由此造成了越来越严重的负面影响,一方面,以 GDP 增长考核干部的业务水平与绩效,必然逼迫各级干部把单纯的经济目标作为唯一追求,而很少考虑环境是否友好、资源是否节约、能耗是否降低、产业是否先进、历史文化是否传承、社会是否能够承受、普通市民是否共享等问题,另一方面,以 GDP 为核心的政绩考核机制,还使在改革开放中逐渐淡出的政治型城市化卷土重来,相关城市管理部门和各级领导干部不仅不愿意放弃各种权力,还会把城市发展的主要资源如土地、财政、项目审批等抓得更紧,这就是在社会主义市场经济大潮中为什么还会出现政府“该管的不管,不该管的乱管”,以及我国城市化速度和质量不对等、规模和内涵不协调、面子和里子不匹配等问题的根本原因。建立科学的符合我国城市规律的干部政绩考核体系,以此为“指挥棒”引领城市管理者改变思维方式和政绩观,进而推动粗放型城市发展方式的转型,实际上已成为全面深化改革的必由之路。

十八届三中全会以来,以习近平同志为总书记的党中央在治国理政新实践中,透过城市管理的复杂表象,洞悉其错综复杂的内在机制,旗帜鲜明地提出“不以 GDP 论英雄”。把复杂的城市发展简化为单纯的经济的发展,是一切问题的核心和关键,这个问题如果不能得到彻底改变,实际上其他问题也是推不动的。十八届三中全会明确要“纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向”。2013 年底,中组部印发《关于改进地方党政领导班子和领导干部政绩考核工作的通知》,规定各类考核考察不能仅把地区生产总值及增长率作为政绩评价的主要指标,同时明确要求加大资源消耗、环境保护等指标的权重。所谓“不破不立”,在解除了牢牢套在头上的“紧箍咒”的同时,以习近平同志为总书记的党中央还把对干部的政绩考核与绿色发展等紧密结合起来。十八届四中全会明确提出要用严格的法律制度保护生态环境,引领形成新的发展观、政绩观。2015 年,习近平在为《福州古厝》作序时指出:发展经济是领导者的责任,保护好古建筑,保护好传统街区,保护好文物,保护好名城,同样也是领导者的责任,二者同等重要。把政绩考核从单一的经济指标拓展到环境、民生、文化等方面,对于纠正一个时期以来以“唯 GDP



化”“房地产化”和“政绩工程化”为代表的城市粗放发展方式起到了拨乱反正的重要作用。

四、以“知行合一”的弘毅精神力推中国城市全面深化改革

中国古代向来有“知易行难”之论,西方也有“理论上的巨人,行动上的矮子”的说法。可知比“知”更重要的是“行”,比“理论”更重要的是“实践”。十八届三中全会以来,以习近平为总书记的党中央在经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五大发展目标之后,又特别提出了第六个建设目标——党的建设。按照一般的理解,城市化主要包括环境、人口、经济、社会和文化,全面深化改革的新政涉及经济体制、政治体制、文化体制、社会体制和生态文明,基本上实现了对城市发展主要领域的全覆盖。在蓝图设计好之后,最关键的是要有人去做。历史上的任何伟大事业,从一开始都会面临三个问题:一是时间问题,它的本质是“来不来得及做”或“有没有时间去完成某件事”?二是空间问题,它的本质是“有没有条件和资源做”或“具备不具备做某件事的历史条件或社会土壤”?三是人的问题。这个问题的本质是“有没有合适的人去做”或“这样一群人能否完成历史赋予他们的艰巨任务”?历史经验告诉我们,无论现实条件怎样的贫瘠和恶劣,只要有一大批不辱使命的“主体”,就可以创造任何人间奇迹。因此要彻底解决我国城市化各种久治不愈的顽疾,关键是要有一大批能够承担使命、无往不胜的人。

围绕人这个核心中的核心,以习近平为总书记的党中央从严治党、从严整肃干部队伍,以扭转先锋队工作作风为抓手,迅速在整体上提升了我国城市建设者的战斗力。很多长期以来相互推诿扯皮的“老大难”问题出现转机或被彻底解决。如京津冀的一体化进程。在过去,落后地区有热情但没有能力,而发达地区有能力却没有热情。但2014年以来情况正在发生“质”的变化。如天津自贸区的京津冀海关区域通关一体化、检验检疫通关业务一体化改革等。在城市环境方面,如河北省的张家口市、固安县等已开始采用首都环卫标准。如《京津冀及周边地区大气污染联防联控2015年重点工作》,就涉及北京、天津及河北省的唐山、廊坊、保定、沧州等城市。再如城市规划问题。在过去,各部门为了各自的利益,一直是“自说自话”“互不买账”,重复规划和各种规划相互打架的情况十分普遍,对很多城市已造成无法挽回的破坏与损失。2014年2月,习近平在北京考察工作时强调:“规划科学是最大的效益,规划失误是最大的浪费,规划折腾是最大的忌讳。”在2015年的中央城市工作会议提出促进“多规合一”后,不仅各部门纷纷响应,同时相关的试点工作已迅速展开。

“罗马城不是一天建成的”。我国全面深化改革的道路也不会一帆风顺。特别是中国的城市化不仅涉及环境资源、人口、经济、社会、文化等多种要素,也由于

其体量巨大、关系众多和层级复杂等原因,在实际建设过程中出现摇摆、反复甚至局部的倒退也都是正常和无可避免的,对此既不要“一叶障目”,也无须“大惊小怪”。对于所有“全面深化改革中的城市问题”,只要我们秉承“知行合一”的弘毅精神,保持足够的战略定力,坚持高度的文化自信和道路自觉,就一定会为我们这个传统的农业民族创造出一个更加美好的城市家园。

五大发展理念引领上海全面和更高水平发展

一、中国发展观念的系统集成与理论自觉

党的十八届五中全会公报提出：“实现‘十三五’时期发展目标，破解发展难题，厚植发展优势，必须牢固树立并切实贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念”，对仍处于重要战略机遇期的国民经济和社会发展具有重大现实意义和深远历史意义。

五大发展理念各有所侧重，又互为一有机整体。“创新发展”处在“国家发展全局的核心位置”，是实现加快经济发展方式转型、加快社会治理体系建设、加快文化创新体系建设的核心动力机制，没有理论、制度、科技、文化上的全面创新，就不可能在“新中国”基础上再建一个“创新型中国”。“协调发展”事关“中国特色社会主义事业总体布局”，我们的社会主义事业一直在各种风浪中探索前行，并由于条件和资源的局限而不得不采取一些权宜之计，在快速发展中出现一些局部的不平衡、不协调也在情理之中，关键是在发展的高级阶段不能遗忘“补齐短板”，这是在风云变幻的世界中“坚持稳中求进工作总基调”必下的“后手棋”。“绿色发展”基于“节约资源和保护环境的基本国策”，深刻再现了建设生态文明建设的迫切需要，为在新形势下重建“人与自然”的和谐关系确立了基本原则。“开放发展”愿意“顺应我国经济深度融入世界经济的趋势”的现实需要，在经济全球化背景下，中国不可能再“闭关锁国”搞建设，只有更加主动把握和利用国际资源及市场，才能不断稳固改革开放以来形成的对外开放格局和不断完善中国特色开放型经济体系，并在新的历史条件下做到“己欲达而达人”。“共享发展”以“坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”为核心，体现了中国特色社会主义道路的本质要求，也是“以人为本”的深化和“解决贫富差距、实现公平正义”的制度安排，体现出一个负责任的政党和政府的责任和担当。

五大战略理念是改革开放以来我国发展观念和发展方式的系统集成与理论自觉，为我国未来五年全面深化改革、实现第一个百年奋斗目标提供了顶层设计。上海作为“全国改革开放排头兵、创新发展先行者”，对此在思想上有更高的认识自觉并在实践上有更积极的作为。

二、“十二五”时期的回顾与“十三五”时期的前瞻

上海曾是“近代远东第一大都市”和“现代中国工业中心城市”，改革开放以

来,以浦东新区、自贸区模式等“上海经验”为标识,上海在坚持社会主义发展道路,探索“中国式现代化”模式与路径上不断取得重要进展,为我国其他地区和城市的改革开放发展提供了有益的思路、经验、做法和模板,可以说为形成五大战略理念做出了应有的贡献。但与五中全会提出的“四大战略布局”相比,还存在着一些问题和不足。“十三五”的号角已经吹响,对照五大发展理念及其目标要求,认真总结上海“十二五”时期的经验和问题,在全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的新征程中继续做好“排头兵”和“先行者”,上海不仅有这个实力与条件,也是历史赋予这座伟大城市的新使命。

创新发展是上海最突出的城市精神和实践风格。这既与上海在科学研究、产业技术、中国制造和上海品牌等方面的百年积淀密切相关,也是由当今上海所承担的国家战略任务和转变城市发展方式两方面所决定的。按照国务院最新颁布的城市划分标准,上海已不再是“特大城市”,而是属于为数不多的“超大城市”之一。在经历了前些年的高速发展后,上海的各种资源与环境条件已濒临红线,大城市病日益严重。2014年5月24日,习近平总书记在上海考察调研时对上海提出“加快向具有全球影响力的科技创新中心进军”的新要求。2015年,“大力实施创新驱动发展战略,加快建设具有全球影响力的科技创新中心”作为上海“一号课题”加速研究和布局,在随后出台的加快建设科创中心“22条意见”中,明确提出把上海建设成为“综合性开放型科技创新中心”并“跻身全球重要创新城市行列”的目标。在此目标下,上海的科研投入不断加大,2014年已相当于发达国家水平。同时创新资源迅速集聚,目前“大张江”已集结了全市80%以上的科技创新资源。但也存在体制机制不健全、“颠覆性创新”少、创新商务成本偏高等问题。如何把“创新发展”理念与“科创中心”建设更密切地结合起来,应成为上海“十三五”规划编制的重中之重。

协调发展既是上海一直在努力追求的目标,也是目前面临的比较突出的问题。“城市病”的主要原因是城市发展的不平衡和不协调。为了促进城市健康和可持续发展,上海一直在调整城市战略定位。1990年代以前,上海的目标是“经济中心”,2000年以后,变为以“四个国际中心”为基本框架的“国际大都市”,但仍局限在“硬件”上,2007年上海提出建设“文化大都市”,补齐短板,走过了一条从“一个中心”到“四个中心”,从“一个城市”到“两个城市”(国际大都市+文化大都市)的探索道路。但这主要是在顶层设计上完成了对城市主要功能和目标的协调,在实际的发展过程中仍存在一些问题。与西方同级的大都市相比,上海最大的差距不在硬实力上,而在软实力和软环境。在长三角城市群内部,产业竞争、交通联动、环境保护、社会服务等协调问题依然艰巨。在“四个中心”方面,航运中心进展相对滞后,而金融中心尚未取得重大突破。在城乡一体化方面,一些珍贵的传统