



中国城市综合发展指标 2017

China Integrated City Index 2017

中心城市发展战略

Development Strategy of Core City

主编
Chief Editor

周牧之
Zhou Muzhi

陈亚军
Chen Yajun

徐林
Xu Lin

国家发展和改革委员会发展规划司
Department of Development Planning
National Development and Reform Commission

云河都市研究院
Cloud River Urban Research Institute



人民教育出版社



中国城市综合发展指标 2017

China Integrated City Index 2017

中心城市发展战略

Development Strategy of Core City

主编 周牧之 陈亚军 徐林
Chief Editor Zhou Muzhi Chen Yajun Xu Lin

国家发展和改革委员会发展规划司
Department of Development Planning
National Development and Reform Commission

CI



人民水报社

责任编辑:张 燕 孟 雪

封面设计:汪 阳 林芝玉

责任校对:吕 飞

图书在版编目(CIP)数据

中国城市综合发展指标.2017:中心城市发展战略/周牧之,陈亚军,徐林 主编.—北京:
人民出版社,2018.2

ISBN 978-7-01-018990-1

I. ①中… II. ①周… ②陈… ③徐… III. ①城市发展战略—研究报告—中国—2017
IV. ① F299.21

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 032579 号

中国城市综合发展指标 2017

ZHONGGUO CHENGSHI ZONGHE FAZHAN ZHIBIAO 2017

——中心城市发展战略

周牧之 陈亚军 徐 林 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京盛通印刷股份有限公司印刷 新华书店经销

2018 年 2 月第 1 版 2018 年 2 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:15.25

字数:325 千字

ISBN 978-7-01-018990-1 定价:98.00 元

审图号:GS(2016)2609 号

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话(010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042



项目成员 | Project Members

中国城市综合发展指标 (CICI) & 中国中心城市指数 (CCCI) 专家组组长、本书主编

周牧之	云河都市研究院院长、东京经济大学教授
陈亚军	国家发展和改革委员会发展规划司司长
徐 林	中国城市和小城镇改革发展中心主任

首席专家

杨伟民	中共中央财经领导小组办公室副主任
-----	------------------

专家组成员 (按姓氏音序排名)

大西隆	丰桥技术科学大学校长、日本学术会议原会长、 东京大学名誉教授
杜 平	中国“十三五”国家发展规划专家委员会秘书长、 国家信息中心原常务副主任
横山禎徳	东京大学 EMP 特聘教授、麦肯锡东京分社原社长
胡存智	国土资源部原副部长
胡俊凯	新华社东京分社副社长
李 昕	中国科学院教授、北京市政协副主席
穆荣平	中国科学创新发展研究中心主任
明晓东	中华人民共和国驻日本大使馆公使衔参赞
南川秀树	东京经济大学客座教授、日本环境卫生中心理事长、 原日本环境事务次官
山本和彦	森大厦都市企划株式会社社长
武内和彦	东京大学教授、日本中央环境审议会委员长、 联合国大学原副校长
岳修虎	国家发展和改革委员会价格司司长
张仲梁	国家统计局社会科技文化产业司司长
周其仁	北京大学教授

云河都市研究院 CICI & CCCI 研究组成员

杉田正明	云河都市研究院研究主干
甄雪华	云河都市研究院主任研究员
栗本贤一	云河都市研究院主任研究员
数野纯哉	云河都市研究院主任研究员
赵 建	云河都市研究院主任研究员

目录 | Contents

序 言 Introduction	001
1. 周牧之：世界发展格局与城市发展机理 World Development Pattern and Urban Development Mechanism	002
2. 陈亚军：不断发展的城市，持续完善的指标 Continually Developing Cities and Continuously Improving Indicators	005
3. 徐 林：高质量发展需要高质量城镇化支撑 High-Quality Development Requires High-Quality Urbanization Support	007
第一章 中国城市综合发展指标结构 China Integrated City Index Structure	013
1. 指标对象城市 Target Cities	014
2. 指标结构 Index Structure	016
3. 指标评价方法 Ranking Method	018
4. 指标项目列表 List of Indicators	019
第二章 中国城市综合发展指标2017前150位城市排名 China Integrated City Index 2017 Ranking Top 150 Cities	023
1. 综合排名 Comprehensive Ranking	024
2. 环境排名 Environmental Ranking	028
3. 社会排名 Social Ranking	032
4. 经济排名 Economic Ranking	036
第三章 中国城市综合发展指标2017综合排名前10位城市分析 Analysis of Top 10 Cities	041
1. 北京 Beijing	042
2. 上海 Shanghai	050
3. 深圳 Shenzhen	058
4. 广州 Guangzhou	066
5. 天津 Tianjin	074

6. 重庆 Chongqing	082
7. 杭州 Hangzhou	090
8. 苏州 Suzhou	098
9. 南京 Nanjing	106
10. 成都 Chengdu	114
第四章 中国城镇化图示分析 Graphic Analysis of China's Urbanization	123
1. GDP规模 Size of GDP	124
2. DID人口 DID Population	125
3. 人口流动：流入 Population Migration: Influx	126
4. 人口流动：流出 Population Migration: Outflow	127
5. 规模以上工业总产值 Gross Industrial Output Value above Designated Size	128
6. 货物出口额 Export of Goods	129
7. 集装箱港口便利性 Container Port Convenient	130
8. 机场便利性 Airport Convenient	131
9. 空气质量指数 (AQI) Air Quality Index	132
10. PM _{2.5} 指数 PM _{2.5} Index	133
11. 降雨量 Rainfall	134
12. 人均水资源 Per Capita Water Resources	135
13. 森林覆盖率 Forest Coverage Rate	136
14. 农地比率 Proportion of Farmland	137
15. 气候舒适度 Climate Comfort Index	138
16. 历史遗存 Historical Relics	139
17. 国内游客 Domestic Tourists	140
18. 入境游客 Inbound Tourists	141
19. 主板上市企业 Mainboard Listed Enterprises	142
20. 金融业辐射力 Financial Radiation	143
21. 制造业辐射力 Manufacturing Radiation	144
22. IT产业辐射力 IT Industry Radiation	145
23. 高等教育辐射力 Higher Education Radiation	146
24. 科学技术辐射力 Science and Technology Radiation	147

25. 医疗辐射力 Medical Radiation.....	148
26. 文化体育娱乐辐射力 Culture and Sports and Entertainment Radiation	149
27. 餐饮酒店辐射力 Catering and Hotel Radiation	150
28. 批发零售业辐射力 Wholesale and Retail Radiation.....	151
第五章 中心城市发展战略 Development Strategy of Core City	153
周牧之 Zhou Muzhi	
1. 超大城市时代 Mega-city Era	154
2. 东京大都市圈的启示和借鉴 Enlightenment and Reference form Tokyo Metropolitan Area	162
3. 中心城市指数的意义和结构 Meaning and Structure of Core City Index	174
4. 中心城市指数综合排名 Comprehensive Ranking of Core City Index	177
5. 指数注解中心城市 Indicators to Annotate Core Cities	180
第六章 指标解释 Interpretation of Indicator	206
1. 环境 Environment.....	208
2. 社会 Society	211
3. 经济 Economy	214
第七章 专家述评 Expert Reviews	218
1. 张仲梁：城市化下一程：中心化，还是去中心化？ The Next Stage of Urbanization: Centralization or Decentralization?.....	220
2. 李昕：也谈中心化，还是去中心化？——大城市群发展路径的选择 Another Point of View on Centralization and Decentralization?	228
3. 横山祯德：中心城市的“移动”战略 Core City's “Mobile” Strategy.....	232
4. 武内和彦：生态城市建设与城市综合发展指标 Ecological City Construction and Comprehensive City Development Index.....	235

序 言

Introduction

周牧之

Zhou Muzhi

陈亚军

Chen Yajun

徐 林

Xu Lin

1. 周牧之：世界发展格局与城市发展机理 |

World Development Pattern and Urban Development Mechanism



周牧之

Zhou Muzhi

云河都市研究院院长
东京经济大学教授
经济学博士

1963年出生。曾供职于原国家机械工业部，历任日本开发构想研究所研究员、日本国际开发中心主任研究员、日本财务省财务综合政策研究所客座研究员、全国政协海外列席代表、美国哈佛大学客座研究员、美国麻省理工学院客座教授、中国科学院特聘研究员。兼任对外经济贸易大学客座教授、日本环境卫生中心客座研究员，MTI株式会社（日本东京证券市场主板上市公司）独立董事。

主要著作《步入云时代》（人民出版社2010年版）、《中国经济论：崛起的机制与课题》（人民出版社2008

如果说20世纪是“城市化的世纪”，那么21世纪则是真正的“城市的世纪”，甚至可以说是“大城市的世纪”。

20世纪，全球城市人口从2.5亿激增到28亿，增长10倍以上，称得上是全球城市化爆发性增长的世纪。城市化率迅猛增长，城市化速度加快，地球成为了真正的“城市行星”。2008年全球城市人口首次超过农村人口，意味着地球上已有过半人口居住在城市。根据联合国预测，到2050年世界人口将达到90亿，而城市人口将超过60亿。

1980年到2015年的35年间，城市人口增长了250万人以上的城市在全球多达92座，其中城市人口增长了500万人以上的城市达35座，更有11座城市的城市人口增长了1000万人以上。

今天，全球已经拥有29座超过1000万城市人口的超大城市。而且这29座超大城市中，有19座为临海型城市，8座为首都型城市，临海与行政中心成为城市经济大发展的关键。

大城市的爆发性发展是世界发展格局变化的产物。20世纪80年代以来，信息革命和全球化相辅相成地推动了不同技术、不同产业、不同领域、不同地域之间的大融合，同时还推动了国与国、城市与城市、城市与农村之间的大融合。大融合带来大变革，大变革带来大发展，建立在交流交易基础之上的融合与变革演绎了大城市的急速发展。国民经济正在这场大融合、大重组中熔解涅槃，相反大城市在全球化浪潮中崛起，成为主宰世界经济的新主体。特别是沿海城市和行政中心城市凭借其开放性、交通便利性和中心功能成为大融合、大变革、大重组的大舞台。

世界步入大城市化、超大城市化的时期也正好与中国改革开放期高度吻合，结果在上述1980—2015年期间全球城市人口增长250万人以上的92座城市中，中国城市多达30座，占近三分之一；在人口增长500万人以上的35座城市中，中国城市有12座，超过三分之一；在城市人口增长1000万人以上的11座城市中，中国城市占据5座席位，将近一半。

其间，中国城市人口增加了3.8亿人，占全球同期城市人口增加总量的30%。中国30座城市人口增加了250万以上的城市，合计城市人口增

年版)、《中国经济论:高速增长经济增长的机制和课题》(日本经济评论社2007年版)、《鼎:托起中国的大城市群》(世界知识出版社2004年版)、《机械电子革命与新国际分工体系:现代世界经济中的亚洲工业化》(日本MINERVA书房1997年版,获第13届日本电气通信社会科学奖励奖)。

主编:《中国城市综合发展指标2016》(人民出版社2016年版,与徐林共同主编)、《中国未来三十年》(香港三联书店2011年版,与杨伟民共同主编)、《第三个三十年:再度大转型的中国》(人民出版社2010年版,与杨伟民共同主编)、《大转折:解读城市化与中国经济发展模式》(世界知识出版社2005年版)、《城市化:中国现代化的主旋律》(湖南人民出版社2001年版)。

加了1.7亿,占上述全球92座城市同期城市人口增加总量的33.4%。

更加值得注意的是,中国城市人口增长250万人以上的30座城市(上海、北京、深圳、广州、重庆、天津、东莞、佛山、南京、成都、武汉、杭州、苏州、西安、厦门、郑州、汕头、青岛、哈尔滨、中山、昆明、大连、长沙、沈阳、济南、宁波、乌鲁木齐、南宁、合肥、福州)也都集中在首都、直辖市、省会等行政中心和沿海地区。

可以说,中国急速的城市化、大城市化、超大城市化与全球趋势高度同频共振,与全球发展格局的变化息息相关。

创新创业是交流交易经济大融合大变革时代谋求繁荣的最重要手段,上市公司数量可以作为衡量创新创业结果的重要体现。笔者运用《中国城市综合发展指标2017》,以297个地级及以上城市为对象,对上市公司(沪深港主板上市)与交通枢纽、开放交流、辐射力(界定城市功能为外部所利用程度的指数)的相关指标进行了相关关系分析。

相关关系分析是用于分析两个因素相互关联性强弱的手法。“正”的相关系数在0—1之间,系数越接近“1”表示两个因素之间的关联性越强,其中0.9—1被认为是“完全相关”;0.8—0.9被认为是“极强相关”;0.6—0.8被认为是“强相关”。

分析结果发现,上市公司与机场便利性、集装箱港口便利性、铁路便利性的相关系数分别达到0.79、0.70、0.66,可以确认上市公司数量与城市的交通枢纽诸要素具有“强相关”关系;上市公司与货物进出口、实际利用外资、入境游客的相关系数分别达到0.83、0.74、0.71,可以确认上市公司数量与城市对外交流的这些要素具有“强相关”和“极强相关”关系;上市公司与金融辐射力、IT辐射力、批发零售业辐射力、餐饮酒店辐射力、科学技术辐射力、文化体育辐射力、高等教育辐射力的相关系数分别达到0.97、0.93、0.89、0.88、0.88、0.86、0.84,可以确认上市公司数量与城市的各项辐射力之间存在着“极强相关”关系,甚至“完全相关”关系。

由此可见,上市公司与交通枢纽、开放交流、辐射力的众多要素之间存在着强烈的相关关系,这意味着城市内容的丰富和强大是决定上市公司数量的关键。也就是说,众多要素的融合是缔造新时代繁荣的基础。

当然,丰富和强大的城市内容意味着庞大的城市人口,相关关系分析

更显示上市公司数量与 DID 人口（人口集中地区人口）规模的相关系数高达 0.85，是“极强相关”关系。

然而，城市人口规模膨胀考验的是城市的承载能力。通过提高基础设施水平和城市管理水平，城市能够大幅度提升对人口密度和人口规模的承载能力。以东京大都市圈为例，1950 年前后超过 1000 万人口的该大都市圈曾经被环境污染、交通拥堵、住房紧张、基础设施不足等“大城市病”严重困扰，被认为存在严重的“过大”和“过密”问题。为此，日本政府曾经采取一系列政策措施阻止人口和产业向东京集中和集聚，甚至一度还准备迁都。然而由于通过提高基础设施水准和城市管理水平，大幅度提升城市承载能力，如今该大都市圈的人口规模虽然已经逼近 4000 万，成为世界上最有影响力的城市之一，而“大城市病”却已然烟消云散。

但与此同时，世界各地也有许多超大城市，例如巴西的圣保罗、印度的孟买、尼日利亚的拉各斯，却面临着严峻的贫民窟问题困扰。

同样的大规模人口却带来截然不同的结果，这是由于城市发展和治理所需要的城市智力水平不同所导致。

《中国城市综合发展指标》旨在通过运用庞大的数据指标演绎世界格局的变化和城市发展的机理，促进城市智力水平的提升。

大城市化、超大城市化本质上就是中心城市的竞争。通过发展和强化城市的中心功能，提升吸引和聚集人、财、物的虹吸能力和承载能力是中心城市竞争的关键。继《中国城市综合发展指标 2016》聚焦大城市群发展战略之后，《中国城市综合发展指标 2017》聚焦中心城市发展战略，通过科学评价城市中心功能，促进培育中心城市，为中国城市决胜全球大城市化、超大城市化竞争贡献绵薄力量。

2. 陈亚军：不断发展的城市，持续完善的指标 |

Continually Developing Cities and Continuously Improving Indicators



陈亚军

Chen Yajun

国家发展和改革委员会
发展规划司司长
管理学博士

1965 年出生。长期从事国家产业政策和中长期规划制定工作，参与国家“九五”计划制定，是“十五”计划、“十一五”规划、“十二五”规划起草组主要成员，也是《成渝城市群发展规划》等城市群发展规划的主要起草人。

世界三次科技革命和三次城镇化浪潮，改变了全球经济格局，“世界不是平的”。美国、欧盟、日本为代表的发达国家在世界经济中居于主导地位，而数量众多的发展中国家则居附属地位。这种“不平”在国家内部甚至更为突出，世界银行《2009 年世界发展报告》用密度、距离和分割三个特征阐述了经济空间转变，对以城市为单元的地区发展差距进行图解，这种差距是惊人的。东京大都市圈是世界最大“城市”之一，人口达 3800 万，以 3.6% 的国土面积创造了日本 32.3% 的 GDP，拥有日本 58.2% 的上市公司、68.7% 的科研人员和 60.6% 的专利。大城市从全球吸引人才、技术、资金，急剧膨胀，其他一些中小城市和地区发展则相对不充分，城市间差距甚至超越了国家间差距。

从这个角度看，“中国也不是平的”。“胡焕庸线”东南侧 43% 的国土居住着 94% 的人口，西北侧 57% 的国土仅居住了 6% 的人口，这是中国经济地理格局的最基本特征。即使在东南侧，内部差异也是显著的，城乡间、城市间经济发展水平、建设面貌、现代化程度都有着极大的不同。2016 年，上海常住人口 2419 万人，人均 GDP 约 11.36 万元；合肥常住人口 786 万人，人均 GDP 约 8.01 万元；贵阳常住人口 469 万人，人均 GDP 约 6.77 万元，这还只是省会以上城市的比较，东西部地级市、县级市的发展水平甚至更为悬殊。当然，这种单一指标的刻画并不总能令人信服。比较通行的办法是设计一套能反映城市发展实力的指标，将多个领域的差异集成到一起，更综合地反映差距。这也是针对经济地理空间的“不平”进行适度干预的科学基础，可以启发人们探寻客观规律、发展现状、未来愿景和公共政策间的最佳组合。

作为此类研究的一种，国家发展和改革委员会发展规划司与云河都市研究院致力于建立一套科学合理的指标体系，借鉴城市发展的国际经验，以环境、社会、经济三大领域为主要板块，从环境友好、社会生活有文化而美好、产业创新更可持续等方面探索构建科学、合理的中国城市综合发展指标体系。用指标，评价城市发展的水平；用数据，探寻城市发展的道路。城市发展是一个动态演变过程，其影响因素较为复杂，评价指标

类型、种类较为繁杂，部分指标既相互联系又相互影响，个别指标难以量化，处理的办法有很多种，我们的研究也仅为一家之言。

未来，这种“不平”将更加复杂。信息化、大数据、人工智能等现代技术对城市发展格局的影响将更加深入。中心城市在现代技术的产生和应用中具有先发优势和规模效应，极化趋势越来越明显。但中小城市受益于信息技术的低空间成本、现代化基础设施的连通性，发展优势在提高，发展劣势在减弱。尤其是一些新的空间组织方式也在兴起，全球生产网络中出现的“锚点”，我国浙江省探索的特色小镇等，给原来的洼地带来新的机遇，有的地区和城市甚至出现了“换道超车”。实时地追踪、准确地刻画、动态地反映这些变化，既有意义，也有意思，这也是城市指数研究的新空间。

而且，未来单个城市的发展越来越让位于城市群，信息网络和交通基础设施互联互通，公共服务共建共享，城市间一体联动发展，中心城市周边的“洼地”将逐渐填平，城市群发展的整体性增强，“一群城市”融合为“一个城市”，评价对象也应从城市转向城市群。无论如何，这些变化都会给此类研究带来新课题，因为，理论是灰色的，只有生命之树常青。

3. 徐林: 高质量发展需要高质量城镇化支撑 |

High-Quality Development Requires High-Quality Urbanization Support



徐 林

Xu Lin

中国城市和小城镇改革发展中心主任

经济学硕士

公共管理学硕士

1962 年出生。1977 年曾下放，1989 年南开大学硕士毕业并入职国家计划委员会长期规划司。曾获美国政府汉弗莱奖学金，在美利坚大学学习；获新加坡政府李光耀奖学金，在新加坡国立大学李光耀公共政策学院和哈佛大学肯尼迪政府学院学习，获公共管理硕士学位。历任国家发展和改革委员会财政金融司司长、发展规划司司长。2017 年起任现职。

曾参与中国经济社会发展多个五年计划的编制，参与区域发展规划和国家新型城市化规划、国家产业政策的制

城镇化是中国经济社会过去 40 年快速发展的动力之一，因为城镇化本质上是个结构性改革问题，通过放开要素流动的城乡和区域限制，促进了要素的自由流动和高效配置，这依然是未来中国高质量发展的重要推动力，因为高质量的城镇化有利于进一步提高资源的配置效率。所以，城镇化未尽的改革和资源配置效率提升，在中国还具有很大的空间，需要继续努力从各方面予以挖掘。

2017 年召开的中国共产党第十九次全国代表大会提出，我国已进入由高速增长向高质量发展转变的阶段，实现高质量发展需要发展的方方面面来支撑，考虑到我国各类资源和要素的配置主要集中在城镇化地区，因此，提高城镇化和城市发展质量，毫无疑问是支撑高质量发展最重要的领域。

改革开放以来，我国经历了世界历史上最快速的城镇化发展历程，在短短 40 年间，我国城镇常住人口达到了 7.9 亿人，城镇化率达到了 57.4%，平均每年提高 1 个多百分点，有关研究甚至认为我国城镇化率可能已经超过了 60%；城镇建成区面积不断扩大，达到 10 万平方公里，其中城市建成区面积约为 5 万平方公里。

1. 问题与挑战

在城镇化快速发展过程中，也积累了很多不容忽视的问题，这些问题的存在降低了我国城镇化和城市发展的质量，值得高度关注并认真加以解决。

(1) 大量城市常住人口不能市民化，造成城市内部的二元结构。目前我国异地转移的农村转移人口约为 2.7 亿人，此外还有 8000 多万城市间转移就业的常住人口。这些人由于不能获得市民化的待遇，他们处在经济上被作为劳动力利用，但社会上不能获得公平福利待遇的被歧视地位。他们实际上为我国压低城镇化和城市发展的成本作出了牺牲和贡献，我们引以为豪的城市光鲜亮丽，背后是这批人的辛酸、牺牲和无奈。这些城市新移民在所在的城市缺乏归宿感，也没有主人感，长期处于漂泊的状态，很难形成对自己人生和事业的长期稳定预期和规划，更难以成为城市社

定；参与财政金融领域重大改革方案的制定，以及资本市场特别是债券市场、私募股权投资的发展和监管，曾任三届中国证监会发审委委员。参与中国加入世界贸易组织的谈判，专门负责产业政策和工业补贴的谈判。

会秩序的维护者和建设者。

（2）无序扩张的城市空间和低效利用。在城市发展过程中，许多城市规划设立了数量过多、规模过大的新城新区和各类产业园区，一些城市现有新区和园区尚未开发饱和，就热衷于设立新的更大面积的城区或园区，最终导致城市土地空间利用效率难以提高，还产生了不少鬼城、空城和空心镇现象，积累了大量的房地产库存。“土地城镇化快于人口城镇化”现象的存在，使得过去十几年我国城市土地利用效率或土地集约化利用程度不仅没有提高，反而持续下降，这一趋势显然不利于有效保护耕地，背后的土地产权因素和土地财政因素值得认真探讨和改进。

（3）基础设施网络建设摊子过大、布局不够合理。许多城市由于城市规划区范围过大，导致基础设施网络覆盖面相应扩大，加大了基础设施投资规模和政府的债务负担，基础设施建设运营财务不可持续，潜伏着较大的债务风险和金融风险。基础设施网络布局不合理的问题也比较普遍，一些城市基础设施网络密度与人口密度不匹配，人口密度高的中心城区由于设施建设难度大、成本高，反而密度不够，而人口密度相对较低的地区因建设难度较小反而网络密度较高，使得基础设施网络利用率不高和供给不足的状况并存，基础设施供给和需求之间存在空间错配现象。

（4）城市的开放性和包容性不够。出于对城市管理难度和城市秩序的担忧，随着城市规模的不断扩大，我国城市普遍存在城市规模越大、开放和包容度越低的现象。这种为了便于管理和维稳而牺牲城市开放包容度的做法，实际上会制约城市规模经济和范围经济对经济增长和分工效率提高的积极作用，削弱城市的创新能力和创业空间，使城市这个由各类要素聚集而成的有机体的活力和创新力受到削弱。共建、共享、共治的治理理念在城市社会治理中没有得到全面落实。

（5）城市规划缺乏科学性和前瞻性。城市规划理念、方法和制度方面的缺陷，使得我国城市规划不能科学合理地引领并规范城市的建设与发展。有的城市规划面积和人口规模过大，规划期满后却相去甚远；有的城市规划试图控制的城市面积和人口规模又过小，规划期未到就被实际发展状况突破，规划的刚性约束与经济发展基于市场机制的弹性之间难以匹配协调。与城市发展相关的不同规划之间缺乏统筹协调，规划之间相互矛盾甚至打架的现象也比较普遍，影响了规划的权威性和实施效力。

(6) 城市产业结构趋于老化, 转型升级偏慢。一些老工业基地城市和资源型城市正面临转型升级的压力和传统产业动能转弱的挑战, 城市发展的产业支撑变弱, 就业机会流失, 导致城市人口外流, 一些城市特别是北方地区的老工业城市因此面临衰退凋敝的风险和压力。

2. 方向与举措

要提高我国城镇化和城市发展的质量, 必须采取制度、政策、技术等方面的诸多举措, 持续认真地加以解决。

(1) 加快农村转移人口市民化。这是党的十九大进一步明确提出的要求。各类城市, 无论是超大城市、特大城市还是大城市和中小城市, 都应该采取措施让那些已经在本城市有稳定就业、有意愿落户的农村转移人口有自主选择落户或不落户的权利, 并为那些在本地就业的农业转移人口和其他非户籍就业常住人口提供与本地居民同等的公共服务。因为这批已经在本地就业的人群, 他们对当地经济和税收的贡献与本地居民是平等的, 有的甚至高于本地居民, 从公共财政和公平正义的角度看, 没有任何理由对他们实施福利歧视政策。此外, 由于人口流动主要是从经济不发达的落后地区流向经济发达地区, 加快城市常住人口市民化, 将促进我国经济的空间分布与人口空间分布更加协调均衡, 这将有利于促进我国区域、城乡的协调发展, 对党的十九大提出的实施区域协调发展战略和乡村振兴战略都具有推动支撑作用。农村人口更多进入城市后, 将更多接受城市现代文明的熏陶, 将改善子女接受教育的条件, 有利于人口素质的提高和人的现代化。

(2) 强化城市的产业支撑。城市通过产业升级不断强化城市发展的产业支撑, 是城市发展的必然选择, 也是城市可持续发展的一个永恒话题。这并不意味着城市政府要投入更多的公共资源去直接支持产业发展。政府要做的主要是提供好的基础条件, 包括基础设施条件和人力资本条件, 构建有利于产业创新发展的更加开放包容清明的营商环境和产业生态环境, 维护合理的产业发展成本环境, 便于市场主体自主进行投资和吸引各类人才。我国的城市领导人和规划者一般都具有意愿和权力去选择城市的主导产业, 但选择时需要考虑到每个城市的自身优势和区位特点, 结合所在城市群或都市圈的功能定位, 用产业集群、分工合作, 或是城市纠缠、产业