



金陵智库丛书



大都市发展的顶层设计 ——以南京为例

叶南客 等◎著

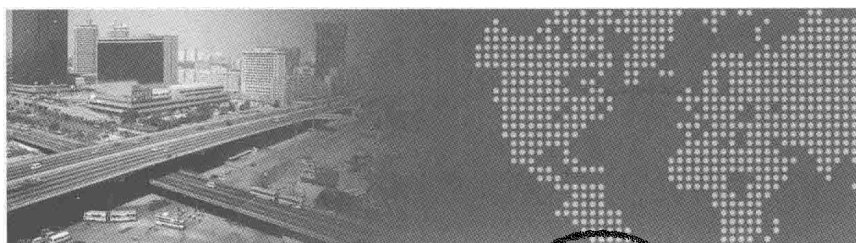
中国社会科学出版社

智库
中社

金陵智库丛书

大都市发展的顶层设计

——以南京为例



等◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

大都市发展的顶层设计：以南京为例 / 叶南客等著. —北京：
中国社会科学出版社，2017. 11

(金陵智库丛书)

ISBN 978 - 7 - 5203 - 1141 - 0

I. ①大… II. ①叶… III. ①城市规划—研究—南京
IV. ①TU982. 253. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 244826 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 王 茵 孙 萍
责任校对 胡新芳
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>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2017 年 11 月第 1 版
印 次 2017 年 11 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 12.5
插 页 2
字 数 192 千字
定 价 55.00 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营销中心联系调换
电话:010 - 84083683
版权所有 侵权必究

金陵智库丛书编委会

主 编 叶南客

副主编 石 奎 张石平 张佳利

编 委 邓 攀 朱未易 黄 南

谭志云 周蜀秦

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组成部分。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”。2015年，中共中央办公厅、国务院办公厅据此印发了《关于加强中国特色新型智库建设的意见》。2016年，习近平总书记在哲学社会科学工作座谈会上的重要讲话，鲜明地提出了“加快构建中国特色哲学社会科学”这一战略任务，为当前和今后一个时期我国哲学社会科学的发展指明了方向。2017年，在党和国家事业发生历史性变革之际，习近平总书记在党的十九大报告中深刻阐述了新时代坚持和发展中国特色社会主义的一系列重大理论和实践问题，提出了未来一个时期党和国家事业发展的重大方针和行动纲领，进一步统一了全党思想，吹响了决胜全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利、实现中华民族伟大复兴中国梦的号角！在这一关键阶段，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导向作用。

南京是中国东部地区重要中心城市、特大城市，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被广为知晓、深入人心，近年来在科教名城、软件名城、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，围绕江苏“两聚一高”和本市“两高两强”新目标要求，加快建

设“强富美高”新南京。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，聚力创新加快转型，亟需新型智库立足时代的前沿，提供战略的指点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江苏省级重点培育智库——创新型城市研究院，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。自2014年以来打造的《金陵智库丛书》，则是南京市社会科学院、创新型城市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设性的对策建议，而且能立足南京、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》围绕南京城市与区域发展的新挑战与新机遇，深入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，提升南京首位度，发挥南京在扬子江城市群发展中的带头作用，具有一定的战略引导与实践导向作用。一个城市的哲学社会科学发展水平和学术地位是衡量这座城市综合竞争力的代表性指标，是城市软实力的重要组成部分。要做好南京的社会科学工作，打造学术研究高地，必须始终坚持正确的政治方向和学术导向，必须始终坚持高远的发展目标，必须始终坚持面向社会、面向实践、面向城市开展研究，必须始终坚持特色发展打造优势学科，必须始终坚持高端人才培养优先的战略，必须始终坚持全社会联动增强社科队伍凝聚力和组织性。我们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，具有更强的使命感、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新的更大的贡献。

叶南客

（作者系江苏省社科联副主席、南京市社会科学院院长、
创新型城市研究院首席专家）

目 录

第一章 新阶段 新环境	(1)
第一节 南京——中国特大型城市发展的新阶段	(1)
一 南京城市发展的现状	(2)
二 南京城市发展所处的新阶段	(5)
第二节 南京城市发展的新环境	(10)
一 国际环境	(10)
二 国内环境	(13)
三 省内环境	(17)
第三节 南京城市发展的新要求	(19)
一 在全球大背景中来谋划,把握全球发展趋势	(20)
二 充分主动对接国家战略,提升开放合作水平	(20)
三 发挥带头引领作用,提升首位度	(20)
四 立足自身发展特色和优势,提升核心竞争力	(21)
第四节 南京城市发展的新趋势	(22)
一 多规合一理念下的大都市协同发展	(22)
二 特大城市功能定位下的人口结构更趋优化	(23)
三 后青奥时代下的国际化趋势明显	(25)
四 人文绿都视角下的现代化进程加快	(27)
五 提升首位度战略下的城市功能优化	(28)
第二章 新挑战 新特征	(30)
第一节 城市发展存在的困境	(30)
一 经济发展方式转型动力不够强大	(30)

二 城乡二元结构没有根本改变	(34)
三 文化自主生长能力相对较弱	(40)
四 生态环境质量尚未根本好转	(43)
五 人口发展非均衡性现象突出	(48)
第二节 城市发展面临的挑战	(53)
一 经济动力的挑战	(53)
二 环境生态的挑战	(61)
三 文化发展的挑战	(62)
四 民生发展的挑战	(63)
第三节 城市发展呈现的特征	(64)
一 重点领域与关键环节率先突破	(64)
二 提质增效与融合发展渐成主流	(68)
三 创新能级与创新生态有效改善	(69)
四 社会治理和服务体系深度调整	(71)
五 城乡一体化发展格局加快形成	(72)
第三章 新思维 新理念	(75)
第一节 中国大都市发展的逻辑转换与思维转型	(75)
一 近代中国：开埠通商与“通商型城市”	(75)
二 中华人民共和国成立初期30年：单位化与 “组织型城市”	(77)
三 改革开放30年：市场化与“增长型城市”	(78)
四 “十三五”新逻辑：从“增长”转向“治理”	(80)
第二节 “人居三”新城市议程与中国大都市	(84)
一 新城市议程与中国经验	(85)
二 新共识与中国的城市梦想	(88)
三 “五大发展理念”与中国方案	(89)
第三节 践行新理念：建设“强富美高”新南京	(92)
一 协调推进“四个全面”，践行“五大理念”	(92)
二 “五个迈上新台阶”，建设“强富美高”新南京	(95)
三 提升首位度：“两聚一高”中增创新优势	(98)

第四章 新定位 新目标	(101)
第一节 “现代化国际性人文绿都”的总定位与总目标	(101)
一 “现代化国际性人文绿都”城市定位的历史演进	(101)
二 “现代化国际性人文绿都”总定位在“十三五”的目标愿景	(105)
第二节 城市竞争力提升下人口发展的定位与目标	(112)
一 人口结构变化与城市竞争力提升的互动关系	(112)
二 发达国家人口结构变化对中国的经验启示	(115)
三 人口变动对南京城市综合竞争力的影响	(119)
四 “十三五”南京人口发展的定位与目标	(122)
第三节 后青奥时代南京国际化发展的战略定位	(124)
一 全球经济“再平衡”与中国城市的崛起	(124)
二 奥运大事件对城市国际化的“加速效应”	(126)
三 全球典型奥运城市的国际化发展	(127)
四 南京城市国际化历程与后青奥时代开启	(132)
第四节 南京“十三五”发展的战略目标	(136)
一 国内外一线城市“十三五”规划目标	(137)
二 南京“十三五”发展的战略目标	(144)
三 南京“十三五”发展的概念定位	(145)
四 南京“十三五”发展的主要标志	(146)
第五章 新战略 新路径	(148)
第一节 “多规合一”理念下的大都市发展战略	(148)
一 全面深化改革：加速形成市场配置资源决定性作用的体制机制	(149)
二 推进城乡一体化：实现全域经济社会均衡协调发展	(151)
三 建设智能基础设施：提升城市治理水平	(152)
四 全面服务国家战略：发挥区域发展战略支点作用	(153)
第二节 特大城市功能定位下的人口优化战略	(154)
一 控制城市规模：优化人口空间布局	(155)

二 产业转型发展：集聚高端人才	(156)
三 市场配置人才：完善人才配置市场化机制	(157)
四 提高人口资质水平：健全人力资本投资体系	(158)
第三节 后青奥时代下的奥城国际化推进战略	(159)
一 放大奥林匹克城市效应：加速建设世界体育名城	(159)
二 延伸青奥国际化服务功能：完善城市国际化服务 功能体系	(161)
三 挖掘青奥精神遗产：打造世界健康名城	(163)
四 深化青奥文化品牌：谋划世界青年文化（创意） 之都	(166)
第四节 人文绿都视角下的现代化战略	(168)
一 补齐短板“倒计时/抬底部”：更高质量的全面 小康建设	(169)
二 创新驱动“求突破”：更高水平的人才都市建设	(171)
三 文化治理“增自信/育增量”：更具活力的文化 都市营造	(172)
四 健康中国“树标杆”：面向全国的医疗服务先行区	(176)
五 深化社会事业改革创新，提高社会事业发展质量 和水平	(178)
参考文献	(181)
后 记	(188)

第一章

新阶段 新环境

随着经济全球化的发展，大都市已经成为世界经济竞争的重要组织节点和基本空间单元，并直接影响到一个国家的经济活力。伴随着全球化的深层次展开，大都市不断涌现出新的城市建设理念，为满足内外部各种需求与其他城市展开激烈的竞争，从而在众多城市中脱颖而出，并成为全球或区域经济的中心、管理和控制的核心节点。

当前，全球的发展、中国的发展与南京的发展进入了一个新的阶段。面向未来，南京正在谋划更长期的发展。正确判断国际国内经济社会发展大势，积极把握城市发展中的机遇，对于南京未来创新转型发展、促进城市发展跨上新台阶，具有重大的战略意义。

第一节 南京——中国特大型城市发展的新阶段

党的十八大以来，南京全面贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，全面推进各方面建设。随着《长三角城市群发展规划》和《长江经济带发展规划纲要》等的出台，南京在国家发展战略中的地位日益凸显，成为“一带一路”节点城市、国家东部地区重要中心城市、长三角城市群唯一的特大城市，使南京的城市发展步入了新的阶段。江苏省第十三次党代会开启了“聚力创新，聚焦富民，高水平全面建成小康社会”新征程，“两聚一高”成为江苏未来几年的战略选择和发展走向。南京在“十三五”发展的总体思路上，进一步提出实施创新驱动战略、人

才强市战略、协调发展战略、绿色引领战略、全面开放战略、民生共享战略“六大发展战略”，大力发展创新型经济、服务型经济、枢纽型经济、开放型经济、生态型经济的“五型经济”发展导向，全力建设“一带一路”节点城市、长江经济带门户城市、长三角区域中心城市和国家创新型城市“四个城市”。按照“两聚一高”要求，围绕“一个高水平建成、六个显著”目标，加快建设“强富美高”新南京。

一 南京城市发展的现状

改革开放近40年来，南京发展披荆斩棘，一路走来，在许多方面做出了探索，走在全国前列。刚刚过去的“十二五”时期，是南京经济社会发展质量最高、国际影响力提升最快、城乡区域面貌改善最大、人民群众得到实惠最多的时期之一。

综合实力不断提升。2016年，南京GDP总量首次突破1万亿元大关，实现10450亿元，成为江苏省第二个、全国第11个GDP超万亿元的城市。经济结构调整取得新突破，战略性新兴产业产值年均增长20%以上，软件与信息服务、新型显示、下一代信息网络、智能电网产业规模均达到千亿级。“十二五”期间，服务业比重由50.7%提高到57.3%，社会消费品零售总额年均增长14.1%，金融业、文化产业、旅游业成为国民经济支柱产业，民营经济占地区生产总值比重由39.6%提高到44%。

人才工作成效显著。“321计划”实施以来，累计吸引海内外人才申报3.69万人次，累计引进领军型科技创业人才3752名，培养科技创业家254名，303人入选国家“千人计划”，112人入选国家“万人计划”，高端人才集聚度名列全国城市前茅。截至“十二五”期末，南京市人才资源总量达220.73万人，较“十一五”期末增加95万人，高层次人才占人才资源比重达10.4%。人才引进有效地改善了南京市的人口结构，较大程度提升了人口素质。

创新发展能力显著提高。2016年，南京万人发明专利拥有量达40.6件，比上年增加7.5件，继续稳居全省第一。专利申请呈现量增质优态势，申请总量为65198件。全社会研发经费支出占GDP比重达到61%，高新技术产业产值占规模以上工业总产值比重由38.2%提高

到 45.3%。农业现代化水平居全省前列。出台“创业南京”人才计划,大力推进“大众创业、万众创新”,建成国家级科技孵化器 25 家,各类众创空间 162 家。

城市功能日益提升。城市发展格局进一步优化,完成新一轮行政区划调整,城市建成区面积由 619 平方公里拓展到 755 平方公里。江北新区获批国家级新区,河西新城建设加快推进,仙林大学城向科技城转型,南部新城核心区开发全面启动,麒麟科创园建设扎实推进。南京南站、禄口机场二期等重要枢纽工程建成使用;完成城西干道快速化改造、机场高速扩建,建成扬子江隧道、溧马高速、淳芜高速等一批重大项目和 752 千米干线公路,综合交通运输体系进一步完善;城市轨道交通运营里程由 85 千米增加到 225 千米,位列全国第四;长江 12.5 米深水航道初通南京。长江、滁河等防汛能力得到增强。国家新型城镇化综合试点全面推开,常住人口城镇化率由 78.5% 提高到 81.4%;建成美丽乡村示范片区 1400 平方公里,市级以上示范村 103 个,农村面貌明显改观。成功举办青奥会,实现了习近平总书记提出的“办得精彩、办出中国特色”的要求,城市的国际影响力和美誉度显著增强。

改革开放不断深化。重要领域和关键环节改革取得积极进展,经济体制、社会管理体制、行政管理体制等改革力度持续加大,供给侧结构性改革取得初步成效。21 项国家和省级改革试点取得重要进展,在全国率先取消全部非行政许可审批,率先实现农村产权交易市场覆盖,率先组建综合性文化金融服务中心。开放型经济发展取得新成效,实际利用外资和进出口总额分别是前五年的 1.6 倍、1.5 倍;企业境外投资额年均增长 36%,增幅居江苏省第一。南京综合保税区获批运行。成功举办两岸企业家紫金山峰会,两岸产业协同发展和创新试验区建设扎实推进,宁台经济合作交流交往不断加强。

生态环境持续改善。大气和水环境治理取得新的成效。2015 年 PM_{2.5} 降幅达 26.9%,主要集中式饮用水水源地的水质达标率保持 100%。节能减排取得积极成效,完成 609 家“三高两低”污染企业的关停整治,绕城公路以内的化工生产企业全部退出,单位 GDP 能耗累计降低 29.3%,主要污染物减排超额完成“十二五”的目标任务。资源节约利用水平不断提高。生态文明制度建设迈出新步伐,全面保护生态红线

区域，实施排污费提标改革，开展排污权交易，生态建设和环境保护工作成效显著，被环境保护部授予“国家生态市”。

社会建设全面推进。城乡居民收入持续较快增长，年均分别增长10.6%和12.6%。民生投入大幅提升，社会就业更加充分，城镇登记失业率控制在3%以内。被征地人员社会保障制度、城乡居民养老保险制度全面建立，实现基本养老城乡居民全覆盖，社会保障体系不断完善。教育现代化建设走在全省前列，全市域创成“全国义务教育均衡发展区”。国家综合医改试点工作全面推进，医疗卫生事业发展取得明显成效。基本公共服务水平进一步提升，15分钟健康服务圈和10分钟体育健身圈基本建成。保障房建设累计竣工2177万平方米，受益居民28万户。社会治理创新力度加大，街道和社区体制改革取得成效，被国家民政部表彰为“全国和谐社区建设示范城市”。深化社会治安综合治理创新，公众安全感达到93%，“平安南京”建设取得新的成绩。

文化建设成效显著。积极推进社会主义核心价值观的建设，扎实开展爱国主义教育实践活动，大力弘扬雨花英烈精神。做好意识形态领域工作，主流思想舆论不断壮大。哲学社会科学事业稳步发展。文化遗产保护利用工作扎实推进，颐和路、梅园新村入选全国首批历史文化街区，六朝博物馆和南京大报恩寺遗址公园、牛首山文化旅游区建成开放。文艺创作生产保持繁荣，31部作品分获全国、全省“五个一工程”大奖。文化惠民取得新成效，被评为全省公共文化服务体系示范市。文化产业增加值占GDP比重由4%提高到5.9%，位居全省前列。文化体制改革有序推进，文化发展活力有效释放，在全省文化绩效考核中连续五年名列第一。举办“名称会”等国际文化交流活动，文化影响力进一步提升。群众性精神文明创建富有成效，再次获得“全国文明城市”称号。做好南京大屠杀死难者国家公祭活动保障工作。

民主法治扎实推进。加强和改进党对人大和政协工作的领导，不断完善社会主义协商民主制度和工作机制。推动人大及其常委会依法履职，地方立法质量和水平不断提高，监督“一府两院”及重大事项决策等职能进一步加强，专委会建设和代表工作等取得新的成绩。支持政协发挥协商民主重要渠道和专门协商机构的作用，政治协商、民主监督、参政议政的职能进一步增强。巩固壮大爱国统一战线，积极发挥群

团组织的作用。构建依法治市推进体系,推进法治政府、法治社会建设,法治建设水平不断提升。加强党管武装和“双拥共建”工作,军民融合有序展开,荣获全国双拥模范城“八连冠”。^①

二 南京城市发展所处的新阶段

进入“十三五”时期,南京的发展站到了一个新的平台,进入了一个新的阶段。相对于其他时期,在“十三五”时期,南京将承担“引领江苏全面上新台阶目标”“推进全面转型”“引领前瞻布局”的三重历史重任。与“十二五”相比,南京在“十三五”期间将面临更加不确定的国际环境,更加繁重而艰巨的改革任务,更加深刻的经济发展方式转变,更加错综复杂的社会矛盾。“大变局、大调整、大转型”是这一时期的基本特征。因此,“十三五”期间要求南京更加突出开放倒逼改革的作用,更加突出全面建成高水平小康社会的紧迫性,更加突出探索开启基本实现现代化建设新征程的关键性,更加突出引领法治江苏建设的重要性,更加突出发挥南京在全国战略先行者和创新者的地位与作用。

(一) 全面深化改革,高水平全面建成小康社会的决胜阶段

到2020年,南京必须打赢一场决胜战——高水平全面建成小康社会。这是我们党确定的“两个一百年”奋斗目标的第一个百年奋斗目标,是党向人民、向历史做出的庄严承诺。南京作为东部沿海城市,一直走在前列,创造决胜全面小康的过硬成果,体现的是南京自我加压的责任担当。高水平全面建成小康社会,核心要义是发展水平更高,群众获得感更强。这既是南京发展的现实需要,也是人民群众的热切呼声。2014年12月,习近平总书记视察江苏并发表重要讲话,殷切希望江苏把“两个率先”作为光荣使命,在扎实做好全面建成小康社会各项工作的基础上,积极探索开启率先基本实现现代化新征程这篇大文章,提出了建设“经济强、百姓富、环境美、社会文明程度高的新江苏”的要求,为文明勾画了未来发展的美好蓝图。深入学习贯彻习近平总书记的重要讲话精神,江苏省委在2016年11月召开的省第十三次党代会

^① 缪瑞林:《南京市政府工作报告》,2016年1月17日。

上,确立了“聚力创新,聚焦富民,高水平全面建成小康社会”的奋斗目标。聚力创新,就是坚持把创新作为引领发展的第一动力,摆在发展全局的核心位置,着力形成以创新为引领的经济体系和发展方式,让改革创新成为江苏最鲜明的时代特征。聚焦富民,就是更加自觉地践行以人民为中心的发展思想,坚持把人民对美好生活的向往作为我们的工作追求,千方百计地加快富民步伐,让百姓得到更多实惠,过上更好生活。高水平全面建成小康社会,就是围绕“建设新江苏”的定位,践行创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,实现经济发展更高质量、人民生活更加幸福、生态环境更加优美、文化发展更加繁荣、城乡区域更加协调、社会治理更加完善,建成一个贯彻发展理念、体现“强富美高”要求、惠及全省人民的小康社会。

东部沿海先发展省份高水平地全面建成小康社会,对于实现“两个一百年”奋斗目标具有重要的示范和带动作用。当前,南京作为全国发展水平相对比较高、发展速度比较快、基础比较好的地区,其发展转型正处于爬坡过坎的关键时期,经受着结构调整的阵痛。因此,对照习总书记勾画的新蓝图,我们必须切实增强使命意识,把握好转型提升的重大窗口期,自觉践行五大发展理念,破解发展难题,厚植发展优势,开辟南京发展的新境界。在全面建成小康社会的基础上树立更高标准,在积极实践中赋予全面小康建设的新内涵,不仅要确保如期全面建成,而且要高水平全面建成,为全国发展提供示范和样本。

(二) 多重国家战略与规划叠加,打开开放发展新局面的重要阶段

国家级的区域发展战略,决定着城市的区域定位和发展方向。近年来,国家提出并实施丝绸之路经济带、21世纪海上丝绸之路、长江经济带和苏南自主创新示范区战略。2015年,江北新区被批复为国家级新区,《长三角城市群规划》出台。这些重大国家战略在南京密集叠加实施,对南京城市发展产生重大而又深刻久远的影响,为南京发展提供了全新的时代机遇和广阔的发展空间。作为全国重要的交通枢纽和通信、金融、商贸中心,以及我国对外开放起步较早的中心城市,开放发展始终是推动南京发展的重要动力。特别是长江经济带等国家战略的实施,使南京的区位优势不断增强,战略地位变得越加重要。“十三五”时期,南京要积极有效回应国家战略密集叠加的战