



中国社会科学院生态文明研究智库成果



中国社会科学院创新工程学术出版资助项目



城市蓝皮书

BLUE BOOK OF CITIES IN CHINA

No.12

中国城市发展报告

No.12

大国治业之城市经济转型

主编/潘家华 单菁菁

副主编/武占云

ANNUAL REPORT ON URBAN DEVELOPMENT
OF CHINA No.12



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

2019
版

城市蓝皮书

BLUE BOOK OF
CITIES IN CHINA

- 《中国城市发展报告No.12》以“大国治业之城市经济转型”为主题，系统分析总结了新中国成立70年来的伟大成就，以及当前存在的问题，并从经济结构、动能转换、风险防范、制度环境等方面展开深入研究，提出了推动中国城市经济高质量发展的对策建议。
- 报告认为，制度红利塑就中国城市经济发展70年的辉煌成就，主要表现为：在制度层面，中国特色社会主义制度具有强大韧性；在组织层面，始终坚持党的全面领导；在思想层面，坚持与时俱进的发展观；在实践层面，能够准确把握不同发展阶段的主要矛盾；在管理层面，注重发挥市场配置资源的决定性作用和政府调节市场失灵的宏观调控作用。
- 报告提出，要紧抓新一轮科技革命的重大机遇，深入实施创新驱动战略；瞄准全球产业变革方向，构建面向未来的产业体系。同时，加快释放内需潜能，促进和形成强大的国内市场；依托“一带一路”、自贸区等建设，实现更好的“引进来”和“走出去”。

智库成果出版与传播平台

邮发代号：2-2925

PSN B-2007-091-1/1



“皮书说”微信



出版社官方微信



中国皮书网



内赠数据库充值卡

定价：158.00 元



中国社会科学院生态文明研究智库成果



中国社会科学院创新工程学术出版资助项目



城市蓝皮书

BLUE BOOK OF
CITIES IN CHINA

中国城市发展报告

No. 12

ANNUAL REPORT ON URBAN DEVELOPMENT OF CHINA

No.12

大国治业之城市经济转型

主 编 / 潘家华 单菁菁

副主编 / 武占云



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. No. 12, 大国治业之城市经济转
型 / 潘家华, 单菁菁主编. -- 北京: 社会科学文献出
版社, 2019. 10

(城市蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5201 - 5730 - 8

I. ①中… II. ①潘… ②单… 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 (2019) 第 221787 号

城市蓝皮书

中国城市发展报告 No. 12

——大国治业之城市经济转型

主 编 / 潘家华 单菁菁

副 主 编 / 武占云

出 版 人 / 谢寿光

组稿编辑 / 邓泳红 陈 颖

责任编辑 / 薛铭洁 陈 颖 桂 芳 陈晴钰

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 59367083

印 装 / 天津千鹤文化传播有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 24.75 字 数: 373 千字

版 次 / 2019 年 10 月第 1 版 2019 年 10 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 5730 - 8

定 价 / 158.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

版权所有 翻印必究



权威·前沿·原创

皮书系列为

“十二五”“十三五”国家重点图书出版规划项目

城市蓝皮书编委会

主 编 潘家华 单菁菁

副主编 武占云

编委会 (以姓氏拼音排列)

丛晓男 耿 冰 李恩平 李红玉 苗婷婷
单菁菁 王业强 武占云 张卓群

撰稿人 (以文序排列)

潘家华 单菁菁 武占云 耿 冰 苗婷婷
马樱娉 李恩平 冯 彦 李红玉 张卓群
周 济 申晓佳 张鹏飞 丛晓男 李国昌
王业强 董 昀 蔡伟毅 王晓洁 李蔚华
鄢雨虹 付梅臣 邸梦雅 赵骏腾 王 斐
张双悦

编辑人 (以姓氏拼音排列)

耿 冰 林金克 马樱娉 苗婷婷 王 斐
王 菡 张双悦 张卓群

主要编撰者简介

潘家华 中国社会科学院学部委员，中国社会科学院城市发展与环境研究所所长，研究员，博士生导师。研究领域为世界经济、气候变化经济学、城市发展、能源与环境政策等。担任国家气候变化专家委员会委员，国家外交政策咨询委员会委员，中国城市经济学会副会长，中国生态经济学会副会长，政府间气候变化专门委员会（IPCC）第三次、第四次和第五次评估报告核心撰写专家。先后发表学术（会议）论文 200 余篇，撰写专著 4 部，译著 1 部，主编大型国际综合评估报告和论文集 8 部；获中国社会科学院优秀成果一等奖（2004 年）、二等奖（2002 年），孙冶方经济学奖（2011 年）。

单菁菁 中国社会科学院城市发展与环境研究所研究员、博士生导师，中国城市经济学会副秘书长。主要从事城市与区域规划、城市经济、城市社会、城镇化等研究。先后主持或参加国家社科基金课题、中国社会科学院重大课题、国际合作课题、省部委及地方委托课题 56 项。出版专著 2 项，主编著作 12 部，参与了 14 部学术著作和《城市学概论》《环境经济学》等研究生重点教材的撰写工作，先后在国内外学术期刊和《人民日报》《光明日报》《经济日报》等发表文章 100 多篇，向党中央、国务院提交的政策建议多次得到国家领导人的批示，获得各类科研成果奖 13 项。

武占云 中国社会科学院城市发展与环境研究所副研究员，理学博士，应用经济学博士后，主要从事城市规划、城市与区域经济学研究。在国内外

核心期刊发表中英文学术论文 30 余篇，撰写研究报告 10 余篇。先后主持或参与完成 10 余项科研项目，包括国家社科基金项目 4 项、国家自然科学基金项目 4 项、教育部人文社科项目 1 项、博士后基金项目 1 项、中国社会科学院中英合作伙伴项目 1 项、中国社会科学院青年基金课题 1 项。

摘 要

新中国成立 70 年来，中国从封闭落后走向文明开放，从一穷二白走向全面小康，从积贫积弱走向繁荣富强，创造了人类历史上的发展奇迹。这其中，城市经济发展取得突出成就，为中国的发展奇迹做出卓越贡献。

《中国城市发展报告 No. 12》（以下简称《报告》）以“大国治业之城市经济转型”为主题，紧密结合新中国成立 70 周年时代背景，共设计了总报告、结构改革篇、动能转换篇、风险防范篇、制度环境篇、国内案例篇、国际经验篇、大事记 8 个篇章，分专题深入分析了新中国成立以来我国城市经济发展的成就及问题，总结我国经济发展的特色和经验，系统评价中国健康城市发展状况，从城市经济发展的结构改革、新旧动能转换、经济风险防范以及城市经济制度环境等方面展开深入研究，结合国内外经验，提出推动我国城市经济高质量发展的对策建议。

《报告》指出，新中国成立 70 年以来，城镇化水平显著提高，城市建设取得历史性跨越；城市经济持续快速增长，综合经济实力取得历史性跨越；产业结构不断优化，产业规模和层级取得历史性跨越；日益深刻融入世界经济体系，对外开放合作取得历史性跨越；城镇居民收入大幅增长，人民生活水平取得历史性跨越。《报告》认为，中国城市经济发展之所以取得如此巨大的成就，归根结底在于立足国情、以人民为中心、坚持走中国特色社会主义道路，并形成了自己的独特经验，主要表现为：在制度层面，中国特色社会主义制度具有强大韧性；在组织层面，始终坚持党的全面领导；在思想层面，坚持与时俱进的发展观；在实践层面，能够准确把握不同发展阶段的主要矛盾；在管理层面，注重发挥市场配置资源的决定性作用和政府调节市场失灵的宏观调控作用。



《报告》同时指出，中国城市经济在取得辉煌成就的同时，发展中不平衡、不充分、不可持续的问题依然较为突出。在不平衡方面，主要表现为经济增长与社会发展不平衡、收入与分配不平衡、区域与城市之间发展不平衡；在不充分方面，主要表现为社会生产力尚未得到充分发展，公共产品和公共服务发展相对滞后；在不可持续方面，主要表现为城市经济发展方式依然较为粗放，自主研发与原始创新能力不强，经济结构失衡问题较为突出，生态环境约束趋紧不容乐观。新时期中国城市经济发展仍将面临严峻挑战。

《报告》认为，在新技术革命风起云涌和复杂的国内外宏观形势下，未来我国城市经济发展将呈现出一些新趋势新特点：一是新科技革命推动生产方式变革，并带来产业分工格局和价值链的重构；二是制造业加快提质升级，部分传统产业将面临颠覆性挑战；三是消费结构日益多元化和高级化，成为拉动经济增长的重要力量；四是城镇化进入城市群和都市圈时代，并成为支撑经济增长的主阵地主平台；五是新兴城乡关系逐步形成，城乡一体发展和资源要素双向流动趋势增强；六是生态环境压力依然较大，城市经济绿色转型成为必然要求。

针对以上中国城市经济发展中的问题与趋势，《报告》提出，要紧抓新一轮科技革命的重大机遇，深入实施创新驱动战略；瞄准全球产业变革方向，构建面向未来的产业体系；加快释放内需潜能，促进和形成强大的国内市场；推进城镇化高质量发展，实现优投资、扩内需的同步协调；以绿色转型引领经济发展，走环境友好、包容增长之路；依托“一带一路”、自贸区等建设，推动形成全面开放新格局。通过多措并举，推动中国城市经济迈向高质量发展。

关键词：中国城市经济 70 年 转型升级 高质量发展 供给侧结构性改革 功能转换

制度红利塑就中国城市发展70年辉煌历程

潘家华*

新中国成立70年，实现了从农业社会向工业社会、从乡村主体向城市主体的整体转型，这一成功转型的载体就是城市。城市化水平从10%提升到60%，城市的人口规模从不足0.6亿增加到8.3亿，城市数量从132个扩大到672个，城市硬件基础设施比肩欧美发达国家。70年中国城市发展，速度之快、规模之大、绩效之好，在世界城市发展史上是绝无仅有的。70年来，在党的领导下，我国社会主义制度优势转化为社会治理效能所形成的制度红利，塑就了中国城市发展70年的辉煌历程，而这一制度红利的释放和放大，为改革开放和工业化提供了原动力。当然，制度红利的资产或“本钱”，农业、农村、农民是基础。站在新的历史方位，创新体制，融合城乡，就成为中国城市发展再出发的必然导向。

新中国成立之初，基础薄弱，技术落后，资金短缺，人口众多，生产力低下，人民日益增长的物质生活需求和落后的劳动生产力矛盾十分突出。在完成新民主主义革命，实现社会主义改造的进程中，逐步在法律和治理构架上形成了中国特色社会主义的制度体系，为中国城市的有序发展提供了制度保障，使得中国城镇化得以低成本、高效率、全方位推进。土地的社会主义公有制度，为城市老城改造和外延扩张的规划建设管理与运行，提供了快捷空间保障，法律秩序相对简单，获取成本相对低廉，操作实施高屋建瓴。许多占地数平方公里，乃至数十平方公里的工业和城市项目几乎没有遇到土地

* 潘家华，中国社会科学院学部委员，城市发展与环境研究所所长，研究员，博士生导师。



征用的困难。改革开放后，政府低价征用的土地，运用“招、拍、挂”的市场手段，成为城市发展的资金来源，一些城市的“卖地”收入，成为城市发展和运行所依赖的“土地财政”。1958年确立城乡二元的户籍制度，不仅确保了城市人口规模的有序扩张，而且降低甚至豁免了城市获取非户籍人口劳动贡献而不担负其城市基本社会服务的成本。从城市形态上成功有效避免了许多发展中国家在城市化进程中的“贫民窟”现象。中国城市的有序发展还得益于一套权限激励的层级制度。直辖市、副省级城市、地级市、县级市、副县级市、镇，层级越高，城市发展的权限和资源调动能力越大，越有助于城市发展。即使是同一层级，例如县改为市，乡改镇，行政层级不变，但城市发展的权限不同。县级市或镇更名后，可以征收城市建设费，可以规划建设工业园区，可以规划城市建设。这一行之有效的不同层级的城市，构成具有中国特色的城市体系。

中国城市发展制度红利的释放，需要渠道或原动力。主要表现为工业化的拉动和改革开放的放大效应。土地公有，如果没有需求则土地公有的制度红利就不会得到释放。新中国成立后，启动了工业化进程，尤其是苏联援建的156个工业建设项目以及后续的重大产业投资项目。例如武汉钢铁公司工业占地数十平方公里，生活区“红钢城”规划数十万人口。土地征用，成本极低，直接转变土地利用性质，从农业用地变更为城市和工业用地。三线建设期间投资兴建的汽车城十堰市，特种钢铁新城攀枝花，乃至改革开放后的新城深圳，150平方公里的郑东新城，土地征用均未有任何障碍。这在土地私有的资本主义国家，如此规模的城市建设，在短时期征用，而且成本低廉，几乎是不可想象的。行政层级的设置为城市发展提供了管理保障。为工业投入而建立的大庆、宝钢、首钢、十堰等，均直接规定为地级的大庆市、宝山区、石景山区、十堰市等，而没有经过工业化的缓慢过程。深圳从一个县级行政单元升格为副省级城市，相应的行政权限保障了其城市职能的发挥。中国制度上的集中力量办大事，客观上促进了资源的聚集，产生辐射拉动和资源虹吸的双重效应，其影响程度和范围，随行政层级的提高而扩大。



放大城市发展制度红利的主要因子为改革开放。在严格的二元户籍制度下，人口红利难以得到释放。改革开放后，农业户籍人口从“离土不离乡”到“离土又离乡”，再到城市落户，提供了工业化的劳动力需求，以常住人口的方式，扩大了城市人口规模。而对外开放带来的资金、技术、海外市场、城市发展理念，使得土地制度、户籍制度和层级制度的城市发展红利得以加速实现，放大实现。从制度红利释放的速率和效应看，城市经济发展70年可大致划分为三个阶段：1949~1978年的重工业发展阶段、1979~2011年的快速工业化阶段、2012年后进入工业化和城镇化的新常态。阶段Ⅰ采用资本密集型的重工业化发展，城市的数量和规模扩张速度较快，但劳动力就业容量小，城市化速率提升缓慢。值得注意的是，1960年代初城市化率甚至出现负增长，但从城市人口的绝对数量看，并没有减少，因为其间人口出生率高，人口增量巨大。阶段Ⅱ可细分为1979~1999年劳动力密集型的工业化和2000~2011年的资本密集型工业化，劳动力需求大，城市服务业就业容量大，成为城市化加速发展时期，户籍制度所带来的人口红利，成为城市发展的制度红利来源。进入阶段Ⅲ，户籍制度的红利日渐式微，土地制度的红利空间也不断减小。但行政层级制度红利趋于放大，行政层级高的特大城市、大城市在城市轨道交通等基础设施建设方面明显优于层级较低、规模较小的城市，城市发展出现大城市化趋势。

红利之所以能够产生，是因为有资本或“本钱”。而且，红利的获取并不强调分配的公正或公平。从这一意义上讲，城市发展的制度红利，“本金”或“成本”自然就是制度本身，也就是城乡关系的制度规定性。第一，就农业与工业看，改革开放前通过工农产品剪刀差，将农业生产的剩余全部转移到发展工业。进入21世纪，财政补贴农业，取消农业税，但农业的比较收益仍低于工业，处于竞争劣势地位。第二，就农民和市民二元户籍关系看，农民社会保障程度弱，社会服务层次低。户籍制度保留单向通道，将农业户籍中的优质人力资本通过高考、中考、招工、参军等形式，流向城市，使农民群体人力资本的整体素质趋弱。第三，具有空间载体属性如生态环境容量资产的农村土地，土地升值的流向是单一的，从农村集体土地流向城市



工业和商住用地。而生态环境容量资产的使用，则至少是城乡共享的，甚至是城市、工业污染物的吸纳场所。因此，城市发展的制度红利，成就了新中国辉煌的城市发展进程，但从某种角度看，农业、农民和农村作为这种制度的“本金”，没有获得应有的补偿。

应当说，制度红利铺就了城市发展的快捷通道。那么，制度红利是否可能继续延伸或畅通这一路径呢？在社会进入城市主体后，制度红利日渐趋薄、消失甚至为负。越来越多的农民不愿意放弃农村户籍，互联网的普及和生态空间作为生活品质的内容日益受到重视，社会服务均等化和社会管理扁平化，城市的优势也日趋弱化。更重要的是城市和乡村人口的均衡，在发达国家，城乡社会公共服务无差别，居民选择城或乡，是个人偏好，而非刚性需求。从这一意义上讲，对于未来城市发展，需要再认识：就是城乡一体，工农融合，城市让生活更美好，乡村让人们更向往。城乡融通，双向流动，乡村非农用地可以入市，城市资本可以下乡。城市居民不仅可以通过历史上的告老还乡、衣锦还乡、解甲归田携带资金、技术、人才和信息下乡，投资商、企业家也可以到乡村置地创业。因此，展望未来的城市发展之路，是城乡融合，产业融合的一体化发展。

目 录



I 总报告

- B.1** 中国城市经济发展70年的成就、经验与展望
——迈向高质量发展…………… 总报告课题组 / 001
- B.2** 2018 ~ 2019年度中国城市健康发展评价
…………… 武占云 单菁菁 马樱娉 / 049

II 结构性改革篇

- B.3** 中国城市产业结构的时空演变特征、驱动因素和
绩效影响…………… 李恩平 冯 彦 / 087
- B.4** 中国“四新”经济发展状况及前景分析…………… 李红玉 / 111
- B.5** 深化投资结构改革, 保证经济稳定发展
——2018 ~ 2019 年中国投资形势分析与对策 …… 张卓群 / 125

III 动能转换篇

- B.6** 我国人工智能产业发展现状及建议…………… 周 济 申晓佳 / 139



B. 7 中国自贸试验区建设的成效、问题与建议…………… 张鹏飞 / 158

B. 8 “一带一路”实践六年来的成果、经验及展望
…………… 丛晓男 李国昌 / 171

IV 风险防范篇

B. 9 中国房地产市场面临的风险及政策建议…………… 王业强 / 191

B. 10 防范化解经济金融领域重大风险：形势、
成因与对策 …………… 董 昀 / 207

B. 11 去全球化对中国城市产业结构调整的影响 …………… 蔡伟毅 / 222

V 制度环境篇

B. 12 新时代减税降费的主要着力点研究 …………… 王晓洁 李蔚华 / 235

B. 13 中国服务市场制度开放新发展及其对城市经济的影响
…………… 鄢雨虹 / 251

B. 14 优化城市营商环境的改革探索、问题和对策 …………… 苗婷婷 / 266

VI 国内案例篇

B. 15 推动新时代粤港澳大湾区融合创新发展：
基础、问题与对策 …………… 单菁菁 张卓群 / 281

B. 16 经济转型下的京津冀城市群协同发展研究…………… 付梅臣 邸梦雅 / 301

VII 国际经验篇

B. 17 西雅图城市经济转型发展路径与经验 …………… 耿 冰 赵骏腾 / 321

B. 18 从制造业之都到知识墨尔本
——墨尔本经济转型路径及其经验借鉴 … 武占云 王 斐 / 333

VII 大事记

B. 19 中国城市发展大事记 …… 武占云 张双悦 / 348

Abstract …… / 357

Contents …… / 360

皮书数据库阅读**使用指南**

