



内部资料·供领导/专家参考

2017年10月20日

# 城市发展动态

Urban Development Perspectives

2017年第8期（总第30期）

华东师范大学城市发展研究院

教育部人文社科重点研究基地

中国现代城市研究中心

## 国家中心城市扩容与中国城镇化新趋势

### 本期要目：

发改委《国家新型城镇化报告2016》：今年将启动国家中心城市布局建设，多城争建国家中心城市

中国城市体系结构

美、日、德城市化模式比较及经验借鉴

国家中心城市不宜过多，但覆盖面要广

国家中心城市要带动周边城市和区域发展

中国急需转向都市圈和城市群发展战略

## 本期导读

为发挥特大城市对周边城市和地区的辐射带动作用，2010年2月，住房和城乡建设部发布《全国城镇化体系规划纲要（2010-2020年）》，明确提出建设北京、天津、上海、广州、重庆5大国家中心城市。之后，成都、武汉、郑州等3个城市相继入围国家中心城市的行列，现在多个城市也在竞争国家中心城市的“名分”。一个国家的城市化不是等齐划一、一拥而上的，而是呈现出不同的等级层次结构，这样的结构既包括空间上的，也包括经济上的。本期《城市发展动态》对近期国家中心城市扩容的大事件进行了梳理解读，对比分析了国家中心城市的发展特征，整理了中国城市在空间、经济等方面的等级层次结构，以及全球范围内城市化建设的典型案例，并提炼了相关专家学者在国家中心城市扩容问题以及中国城市化建设新趋势等方面的见解，以期有关部门决策咨询提供参考。

# 目 录

<b>一、本期热点：国家中心城市扩容大事记</b> .....	<b>1</b>
（一）住房和城乡建设部《全国城镇化体系规划纲要（2010-2020年）》：建设国家中心城市 .....	1
（二）发展与改革委员会《成渝城市群发展规划》：国家中心城市扩容 .....	2
（三）发展与改革委员会《促进中部地区崛起“十三五”规划》：国家中心城市再扩容 .....	4
（四）发展与改革委员会《国家新型城镇化报告 2016》：今年将启动国家中心城市布局建设，多城争建国家中心城市 .....	5
<b>二、专题聚焦：国家中心城市建设与中国城市体系结构</b> .....	<b>6</b>
（一）国家中心城市建设 .....	6
1. 国家中心城市发展特征比较分析 .....	6
2. 国家中心城市建设共性与差异 .....	8
3. 国家中心城市建设的对策和制度保障 .....	10
（二）中国城市体系结构 .....	15
1. 按人口规模划分 .....	15
2. 按行政区划级别和行政级别划分 .....	16
3. 按一、二、三、四线城市划分 .....	19
<b>三、经验借鉴：全球城市化建设典型案例</b> .....	<b>23</b>
（一）美国：自由放任的大都市型城市化模式 .....	23

(二) 日本：政府主导的都市圈型城市化模式 .....	24
(三) 德国：民主自治的中小城市型城市化模式 .....	26
(四) 美、日、德城市化模式比较及经验借鉴 .....	28
<b>四、专家观点 .....</b>	<b>31</b>
刘士林：国家中心城市重构了中国新型城镇化的基本思路和发展道路 .....	31
孙久文等：国家中心城市不宜过多，但覆盖面要广 .....	32
肖金成等：国家中心城市要带动周边城市和区域发展 .....	34
陆铭：中国急需转向都市圈和城市群发展战略 .....	35
郑永年：中国大城市的功能必须分散化 .....	37

## 一、本期热点：国家中心城市扩容大事记

### （一）住房和城乡建设部《全国城镇化体系规划纲要（2010-2020年）》：建设国家中心城市

为实现“城镇化质量明显提高”、推动中国城市现代化进程的必然要求，2010年2月，住房和城乡建设部（以下简称“住建部”）发布的《全国城镇体系规划纲要（2010-2020年）》明确提出建设北京、天津、上海、广州、重庆五大国家中心城市的规划和定位，由国家层面明确了国家中心城市处于中国城镇体系最高位置的城镇层级，肯定了国家中心城市在中国具备引领、辐射、集散功能。国家中心城市居于国家战略要津、体现国家意志、肩负国家使命、引领区域发展、跻身国际竞争领域、代表国家形象。国家中心城市概念的提出改变了中国传统的直辖市、省会城市、地级市、县级市的城镇体系格局，使“中心城市”成为全国城镇体系金字塔的“塔尖”。

《规划》强调，国家中心城市必须具有五大特征：一是国家组织经济活动和配置资源的中枢；二是国家综合交通和信息网络枢纽；三是国家科教、文化、创新中心；四是具有国际影响力和竞争力；五是国家城市体系中综合实力最强的“塔尖城市”。国家中心城市必须具有五大功能：综合服务功能、产业集群功能、物流枢纽功能、开放高地功能和人文凝聚功能。中心城市的培育将促进区域经济社会的发展，缩小地区间发展水平的差距。

根据国务院城市规划相关文件的规定，住建部首批提出的5个国

家中心城市北京、上海、天津、广州、重庆的定位各有不同。

北京：首都，全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心，世界城市。（根据 2010 年国务院印发的《全国主体功能区规划》以及国务院批复的《北京城市总体规划（2004 年-2020 年）》）。

上海：国际经济、金融、贸易、航运中心和国际大都市。（根据 2010 年国务院印发《全国主体功能区规划》以及《上海市城市总体规划（1999 年-2020 年）》）。

天津：中国北方经济中心、环渤海地区经济中心、中国北方国际航运中心、中国北方国际物流中心、国际港口城市和生态城市。（根据 2010 年国务院印发《全国主体功能区规划》以及国务院批复的《天津市城市总体规划（2005 年-2020 年）》）。

广州：国家历史文化名城，我国重要的中心城市、国际商贸中心和综合交通枢纽、综合性门户城市和区域文化教育中心。（根据 2010 年国务院印发《全国主体功能区规划》以及国务院批复的《广州市城市总体规划（2011 年-2020 年）》）。

重庆：西部开发开放战略支撑和长江经济带西部中心枢纽载体，长江上游地区经济中心、金融中心、商贸物流中心、科技创新中心、航运中心。（根据 2016 年国务院批复的《成渝城市群发展规划》）。

（资料来源：1.《全国城镇体系规划纲要(2010-2020 年)》，住房和城乡建设部网站，2010 年 2 月。2. 国务院城市规划相关文件。）

## **（二）发展与改革委员会《成渝城市群发展规划》：国家中心城市扩容**

2016 年 5 月，经国务院同意，国家发展与改革委员会（以下简

称“发改委”)和住建部联合印发《成渝城市群发展规划》(以下简称《规划》),《规划》中首次明确提出,成都要以建设国家中心城市为目标,增强成都西部地区重要的经济中心、科技中心、文创中心、对外交往中心和综合交通枢纽功能。至此,国家中心城市扩容至6个。

《规划》提出了成渝城市群的发展目标,到2030年,重庆、成都两座国家中心城市的辐射带动作用明显增强,城市群一体化发展全面实现,同城化水平显著提升,创新型现代产业支撑体系更加健全,人口经济集聚度进一步提升,国际竞争力进一步增强,实现由国家级城市群向世界级城市群的历史性跨越。

《国务院关于成都市城市总体规划的批复》(以下简称《批复》)将成都定位为:西部地区重要的经济中心、科技中心、文创中心、对外交往中心和综合交通枢纽。《批复》指出,成都是四川省省会,国家历史文化名城,国家重要的高新技术产业基地、商贸物流中心和综合交通枢纽,西部地区重要的中心城市。《总体规划》实施要深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会及中央城镇化工作会议精神,坚持经济、社会、人口、环境和资源相协调的可持续发展战略,提高新型城镇化质量和水平,统筹做好成都市城乡规划、建设和管理的各项工作。要不断增强城市功能,提高成都市对西南地区的辐射带动能力,逐步把成都市建设成为经济繁荣、社会和谐、生态良好、特色鲜明、城乡融合的现代化城市。

(资料来源:《国家发展改革委住房城乡建设部关于印发成渝城市群发展规划的通知》,国家发改委官方网站,2016年4月27日,[http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/201605/t20160504\\_800779.html](http://www.ndrc.gov.cn/zcfb/zcfbtz/201605/t20160504_800779.html)。)

### （三）发展与改革委员会《促进中部地区崛起“十三五”规划》：国家中心城市再扩容

为适应新形势新任务新要求，科学确定新时期中部地区在全国发展大局中的战略定位，2016年12月，国家发改委印发《促进中部地区崛起“十三五”规划》（以下简称《规划》），第六章节明确提出，发展壮大长江中游城市群和中原城市群，支持武汉、郑州两座中部城市建设国家中心城市。至此，全国已有8个国家中心城市，武汉、郑州的加入，使国家中心城市布局趋向协调均衡（图1）。



图1：国家中心城市分布图

根据《规划》，“十三五”期间，武汉将获得多项“政策红利”。在创新平台建设方面，将积极推进湖北武汉全面改革创新试验，加快建设武汉东湖国家自主创新示范区和国家创新型城市。武汉的国家中心城市定位是：湖北省省会，国家历史文化名城，中国中部地区的中心城市，国家重要的工业基地、科教基地和综合交通枢纽。国家发改委支持其建设国家中心城市。



2017年1月，国家发改委出台了《关于支持郑州建设国家中心城市的指导意见》，明确提出郑州要在引领中原城市群一体化发展、支撑中部崛起和服务全国发展大局中作出更大贡献。郑州的国家中心城市定位是：河南省省会，国家历史文化名城，中国中部地区重要的中心城市，国家重要的综合交通枢纽，国家发改委支持其建设国家中心城市。

（资料来源：《国家发展改革委关于印发促进中部地区崛起“十三五”规划的通知》，2016年12月20日，国家发改委官方网站，[http://www.ndrc.gov.cn/fzgggz/dqjj/zhdt/201612/t20161226\\_832590.html](http://www.ndrc.gov.cn/fzgggz/dqjj/zhdt/201612/t20161226_832590.html)。）

#### **（四）发展与改革委员会《国家新型城镇化报告2016》： 今年将启动国家中心城市布局建设，多城争建国家中心城市**

2017年7月11日，国家发改委组织编写的《国家新型城镇化报告2016》（以下简称《报告》）正式出版。这是国家发改委第二次正式发布中国城镇化发展年度进展的官方报告。《报告》指出，今年将规划布局中心城市，开展国家中心城市研究。这也意味着接下来国家中心城市有望继续增加。同时，《全国城镇体系规划（2016-2030）》正在编制当中，进入规划的国家中心城市之列，成为众多城市的目标。在今年的全国两会上，国家中心城市的设想成为人大代表、政协委员们热议的话题。据不完全统计，目前沈阳、杭州、长沙、厦门、南京、西安、青岛等城市均先后宣布将争创国家中心城市。至于具体的结果，还需要等待国务院未来的最终决定。

（资料来源：《多地争建国家中心城市，西安、沈阳、南京入围机会大》，《新浪财经》，2017年3月14日。）

## 二、专题聚焦：国家中心城市建设与中国城市体系结构

### （一）国家中心城市建设

#### 1. 国家中心城市发展特征比较分析

（1）经济增长比较。城市人均 GDP 不仅反映了地区经济发达程度，还是衡量城市居民生活质量以及生活福利的重要指标。纵向来看，不同的国家中心城市人均 GDP 自 2001 年以来均有不同程度的提升。从人均 GDP 的绝对水平来看，2015 年以后破 10 万元人民币的有北京、上海、广州、天津和武汉等城市。横向比较来看，位于中西部的郑州、重庆和成都人均 GDP 水平明显偏低，与其所在的地理环境以及政策缺失密切相关（表 1）。

表 1：国家中心城市人均 GDP（单位：万元）

年份	北京	上海	广州	天津	重庆	武汉	成都	郑州
2001	26980	31799	28537	19141	6963	16515	11779	12150
2006	51722	54858	62495	42141	13939	30921	22445	30737
2011	81658	82560	97588	85213	34500	68315	49438	56855
2015	106497	103795	136188	106908	52321	104132	74273	77217

（2）政府规模比较。政府规模反映了地方政府财政支出能力，是地方政府稳定经济以及保障公共服务支出的能力体现。对比国家中心城市财政规模大小不难发现，纵向来看，绝大多数城市的政府规模逐年增加。例如北京从 2001 年的 0.17 增加到 2015 年的 0.35，上海从 2001 年的 0.14 增加到 2015 年的 0.25 等。对于重庆和武汉等地而言，2011 年财政规模达到峰值，随后政府规模有下降的趋势，可能与 2008 年全球金融危机以来中央政府的财政刺激计划有关，导致

2009 年之后地方政府配套出台了一系列稳定经济增长的投资计划。横向比较来看,北京以及东部沿海地区的上海等城市的政府规模明显高于武汉、成都和郑州的政府规模,这与地方政府的经济激励与支出能力密切相关(表 2)。

表 2: 国家中心城市政府规模

年份	北京	上海	广州	天津	重庆	武汉	成都	郑州
2001	0.17	0.14	0.11	0.12	0.12	0.08	0.08	0.07
2006	0.17	0.17	0.09	0.12	0.15	0.12	0.12	0.09
2011	0.28	0.20	0.14	0.16	0.26	0.26	0.26	0.11
2015	0.35	0.25	0.15	0.20	0.24	0.14	0.14	0.15

**(3) 创新能力比较。**采用专利申请数目来反映城市的创新能力。对比国家中心城市历年的专利申请数目不难发现,不同国家中心城市的专利申请数据进入 21 世纪以来均有大幅度增加。自 2001 年至 2015 年间,北京、上海、广州的专利申请数目分别增加了 12.8 倍、7.8 倍、12.7 倍,重庆更是增加了 40 倍,武汉、成都分别增加了 42 倍、31 倍,这表明东南沿海城市的专利申请数目基数比较大,但增幅低于中西部城市,创新能力存在东中西的收敛趋势。郑州的增幅和基数在 8 个国家中心城市中都较滞后,充分说明郑州的创新能力亟须提升(表 3)。

表 3: 国家中心城市专利申请数目

年份	北京	上海	广州	天津	重庆	武汉	成都	郑州
2001	12174	12777	4998	3081	2046	2198	2439	901
2006	26555	36042	12296	13299	6471	8125	9024	3361
2011	77955	80215	28097	36258	32039	21879	37466	10997
2015	156312	100006	63366	80000	82791	33620	77538	26406

**(4) 医疗基础设施比较。**医院床位数反映了城市医疗卫生保障能力和基础设施建设水平,也是政府公共服务投入的重要衡量指标。

纵向来看，对于国家中心城市而言，医院床位数总体呈上升趋势，但不同城市差异较大。横向比较来看，北京、上海、重庆和成都的医院床位数遥遥领先，但剔除行政区的影响，北京与上海的医疗资源在全国没有其他城市可以相提并论。城市医疗卫生资源的发达也成为农村居民向城市流动的重要动力源泉（表4）。

表4 国家中心城市医院床位数

年份	北京	上海	广州	天津	重庆	武汉	成都	郑州
2001	73053	78800	39417	41637	64981	32605	39893	25791
2006	81440	94400	50500	43643	68298	38065	49029	31827
2011	94735	107100	65940	49423	115627	56540	80000	52750
2015	111555	122800	82000	63700	176674	80726	115000	76930

（资料来源：胡凡，陆建猷，《国家中心城市建设专题研究》，《河南社会科学》，2017（4）：24-30。）

## 2. 国家中心城市建设共性与差异

### （1）国家中心城市建设的共性分析

国家中心城市新型城镇化建设面临着一些共性问题，主要包括：

①大城市“城市病”问题突出。如由于面临严重的拥堵问题，北京市城镇化发展的重点任务在于疏解“非首都”功能，实现国际一流城市的建设目标。而作为一个特大城市，上海市中心城区集中了全市80%以上的服务业，黄浦区这一比例甚至超过90%，使得郊区资源源源不断地向中心城市集聚，城市人口增加速度依然较快，导致城市拥堵、环境污染以及就业问题突出。同样对于其他国家中心城市，也面临着人口快速流入所引发的“城市病”问题。②公共服务保障不足。新型城镇化的核心是实现人的城镇化，这就要求在实现土地城镇化的同时，保障城市流入人口均等享有教育、医疗、社会保障以及就业等公

共服务。但由于财政资源的有限性，国家中心城市公共服务保障无法满足新增城镇人口的公共服务，成为制约新型城镇化的一大障碍。相比较而言，北上广等一线城市的公共服务供给要优于中西部国家中心城市。③城市主城区与郊区城镇发展差距较大，城镇化体系不合理。目前，几乎所有国家中心城市，尤其是武汉、郑州以及重庆等都面临着中心城市“一家独大”的空间发展格局，中心城市源源不断地集聚了周边大量的资源，导致空间发展不均衡问题突出，不利于科学的城镇化体系的建立。④农业转移人口市民化机制不健全。农业人口转移市民化的关键在于成本分担。虽然有些国家中心城市（如重庆）在土地流转、宅基地换房以及人才补贴机制化等方面做出了很多的努力，但综合政府、企业、社会与个人的农业转移人口市民化的长效机制依然未能建立。

### （2）国家中心城市建设的差异分析

基于地理的划分，国家中心城市中的一线城市、中部城市、西部城市在如下多个方面存在显著差异：①经济社会发展与城镇化率。北京、上海、天津、广州等地的经济规模与城镇化率基本达到了国际水平，要高于中西部地区的国家中心城市。此外，在产业结构优化与升级基础、城市创新和城市综合管理能力等方面，一线城市要显著高于中西部城市，导致发展质量不高以及发展速度滞后。②战略任务的差异。北京作为首都，战略任务在于疏解“非首都”功能以及通过完善多层次住房保障体系实现“居有所居”。上海的老街坊较多，提高历史文物保护水平、建设“美丽乡村”是关键。对于天津，重点是解决

“半城镇化”问题，实现由户籍城镇化向真正市民化的转变。对于广州，创新城市治理方式、发挥科技创新中心的中心极作用是治理当下“城市病”的重要抓手。中部武汉与郑州任务是加大交通基础设施建设，以长江经济带、中原城市群建设为重要战略机遇期，实现中部地区跨越式发展。成都和重庆的重要任务是优化产业结构，大力发展现代服务业。③创新水平的差异。总体上，国家中心城市的创新能力水平也呈现东高西低的态势，在北上广等城市创新指数持续领先。创新活力的根源在于形成了以企业为主体的技术创新体系以及充分的市场竞争，依托电子商务的迅猛发展、信息技术与研发投入水平的不断提高，一线城市成为“互联网+”战略实施的重要典型。

（资料来源：胡凡，陆建猷，《国家中心城市建设专题研究》，《河南社会科学》，2017（4）：24-30。）

### 3.国家中心城市建设的对策和制度保障

虽然国家中心城市建设已经取得了一定的成效，但也面临着一定的困难和挑战。比如，国家中心城市对区域的辐射带动力较弱，除了上海对长三角城市群，广州、深圳对珠三角城市群辐射带动力较强，城市发展比较均衡以外，其他国家中心城市对周边城市的辐射带动作用并不突出，呈现中心城市“一枝独秀”，周边城市相对落后的局面。以京津冀城市群为例，2015年，北京市GDP为22968.6亿元，天津市为16538.2亿元，而河北石家庄市为5440.6亿元，保定市3000.3亿元，廊坊市2401.9亿元，GDP呈现断崖式分布。北京作为京津冀城市群的核心城市，资本、技术溢出效应非常有限，对周边城市辐射

带动力不强<sup>1</sup>。再以长江中游城市群为例，武汉市人口集中，制造业、商贸物流业发达，2015年GDP达10955.6亿元，在全国地级以上城市中排名第8位，但周边的黄冈、黄石、鄂州、孝感等城市相对落后，并没有获得武汉发展的外溢效应。

因此，仍需大力加强国家中心城市的建设，需要在以下几方面着力。一是**冲破传统思维定式**。牢固树立国家中心城市的责任意识、竞争意识和机遇意识，积极利用区域资源创造新优势，将国家中心城市建设作为一项系统工程来做。二是**提升国家中心城市综合功能**，按照国际大都市标准规划、建设、管理和运营城市，不断提高城市的科技创新能力、国际竞争能力、辐射带动能力、交通通达能力、信息交流能力、可持续发展能力。建立健全城市综合管理体制，完善城市应急机制，加强城乡基础设施建设。着眼世界发展趋势，打造国际交流平台，加快国际物流通道建设，大力发展现代服务业。三是**推进属地区域产业城镇集群发展**。应发挥国家中心城市的能动作用，大力发展城市功能全覆盖的中小城镇，形成国家中心城市-区域性城市-中小城市-小城镇等多层级功能的城市群。发挥国家中心城市的辐射带动功能，以产业技术链和物流链为纽带，合理布局区域产业基地，整体提升区域发展水平。具体来说，从城市转型视角来推进国家中心城市建设的对策包括以下几个方面。

**(1) 推动国家中心城市由外延型向内涵型转变**。新型城镇化战略对中国城市发展模式提出了新的要求，未来国家中心城市转型与城

<sup>1</sup> 数据来源于国家统计局网站 <http://www.stats.gov.cn/>。

市发展应当从传统的外延式与速度型发展模式，向内涵质量型发展模式转变。在新型城镇化的加速推进时期，城市发展承载了经济转型以及稳定增长的重要任务。只有城市实现健康可持续发展，从传统的追求空间规模的外延式模式，向追求构建现代产业体系的内涵型发展模式转变，实现从投资驱动发展模式向创新驱动模式转变，才能实现新型城镇化的根本战略要求。

**(2) 推动国家中心城市从“一家独大”向城市群主导的区域协调发展转变。**国家中心城市转型要求推进城乡一体化与城乡统筹发展，解决大中城市所面临的就业、拥挤以及环境污染等“城市病”难题，推动城市群为主导的城镇化发展空间格局，实现大中小城市与小城镇功能协同、有序分工，最终实现区域协调发展。未来国家中心城市发展将实现特大城市、大城市、中小城市以及小城镇有机联系的空间合作网络，形成依托大城市及特大城市核心地位，重点促进中小城市发展，形成多中心协同发展的城市群。在此战略机遇下，长三角、珠三角以及环渤海三大城市群存在发展成世界级城市群的可能；而中原城市群、武汉都市圈以及成渝城市带作为国家级战略城市群，也将在促进区域协调以及实现区域一体化方面扮演更加重要的角色。

**(3) 推动国家中心城市产业结构调整与优化升级。**城市发展的核心在于合理的产业结构以及专业化分工，国家中心城市建设应强调产业支撑的重要作用，以培育主导产业以及实现产业结构优化升级为契机，实现产业转型带动城市转型。当前中国主要城市产业依然以高污染、高投入以及高能耗的传统工业为主，土地城镇化的观念依然根



深蒂固，产业同构以及重复建设问题严重，造成大量资源与设备的浪费。未来以国家中心城市建设为契机，推进城市从制造型向服务型的转变，尤其是我国城镇化率已经超过 50% 的背景下，实现由投资主导下的工业驱动型向消费主导下的服务业推动型转变具有重要意义。

**(4) 推动国家中心城市向绿色低碳与智慧城市转型。**推动国家中心城市绿色化与智慧化发展，关系到城市基础设施建设、城市发展模式以及城市空间功能布局。这就要求中心城市内部企业发展秉持绿色低碳理念，通过改进生产流程和提高企业创新能力，实现企业生产效率的提升。经济新常态下，城市经济增长将由劳动力、资本和土地等传统要素驱动向信息、知识与技术等创新要素驱动转变，利用互联网与现代信息技术促使城市运行更加智慧化与智能化将成为国家中心城市转型发展的重要落脚点。

推进国家中心城市建设的制度保障主要包括以下几个方面。

**(1) 制定国家中心城市转型发展规划，保障城市转型稳步推进。**城市转型，规划先行。改革开放以来，中国的城市发展走的基本上是高投入、高污染以及高能耗的“三高”发展模式，带来了严重的资源、交通、环境以及城市管理难题。然而相比较而言，中国的经济社会规划基本上依托宏观层面的“五年规划”，其中的经济发展短期目标往往与城市的资源利用和环境保护目标相冲突，尤其是在中国地方官员晋升考核制度下这种问题尤为突出。鉴于此，未来中国城市发展应该出台长期指导发展规划，例如武汉市出台了《武汉 2049》以及上海市出台了《上海市城市总体规划（2016—2040）》都是良好的范例，

均对城市的长期定位、发展模式以及发展路径进行了详细的展望。

**(2) 破除城市转型体制机制障碍，实现国家中心城市包容性增长。**城市发展转型和体制转型是未来城市转型发展的两大核心问题。当前，实现城市经济转型和包容性增长面临着严重的体制机制障碍，这就要求在“五位一体”的总体战略布局下进行土地制度、户籍制度以及行政管理制度综合配套改革，破除城乡分割，推进要素一体化流动。此外，应该以土地改革中的土地确权为突破口，积极贯彻 2017 年中央“一号文件”关于深化农业供给侧结构性改革的要求，保障土地流转以及土地规模化经营。实现城市包容性增长的根本在于创新，传统的中央财政向地方转移支付的平衡发展政策导致资金与土地利用效率低下，未来应该进一步加大“去行政化”力度，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，发挥政府在制定新兴产业计划、扶植创新产业以及营造良好的市场竞争环境中的作用，而在竞争市场领域尽量减少行政干预。

**(3) 完善现代服务业体系，实现国家中心城市产业结构优化升级。**城市转型的核心动力在于产业转型。未来中国城市转型应该依托现代服务业体系的完善，逐渐取代传统制造业的经济支撑地位，加大对互联网、人工智能等高端服务业的政策支持力度。而现实是，除了北上广等一线城市之外，我国绝大多数城市依然未能够形成健全的现代服务业体系。未来中国城市转型发展要有紧迫意识，积极提高生产技术与改造商业模式，提高服务业在城市发展中的比重，才能实现就业结构的优化以及产业溢出效应的发挥，实现经济可持续发展。

**(4) 加强城市环境治理，实现国家中心城市“绿色化”转型与可持续发展。**当前，中国经济增长需要摆脱传统的高污染以及高能耗的粗放式发展，实现经济的绿色增长。政府应当在环境治理中起主导作用，通过对污染企业设置高门槛以及征收排污税费的方式限制生产，并探索辅之以市场化的排污权交易，提高环境治理效率。此外，有必要加大环境基础设施投资力度，探索 PPP 融资合作模式，推进企业清洁生产，实现城市的绿色转型。

（资料来源：1. 潘青，费利群，《城市转型与国家中心城市建设：经验镜鉴与方向》，《河南社会科学》，2017（4）：24-30。2. 王旭阳，黄征学，《积极推进国家中心城市建设的建议》，《中国物价》，2017（4）：17-20。）

## **(二) 中国城市体系结构**

一个国家的城市化过程不是等齐划一、一拥而上的，而是呈现出不同的等级、层次和结构，这样的层级结构既包括空间上的，也包括经济上的。中国城市常见的层级结构分类方法主要包括如下几种。

### **1. 按人口规模划分**

一般而言，城市规模主要指城市人口规模。按照城市人口规模，国家前后共出台了两套城市规模的划分标准。伴随着工业化进程加速，我国城市化取得了巨大成就，城市数量和规模都有了明显增长，原有的城市规模划分标准已难以适应城市化发展新形势要求。因此，为更好地实施人口和城市分类管理，满足经济社会发展需要，2014年10月，国务院印发《关于调整城市规模划分标准的通知》（以下简称《通知》），对原有城市规模划分标准进行了调整，明确了新的城市

规模划分标准。《通知》以城区常住人口为统计口径，将城市划分为五类七档：

(1) 超大城市：城市人口 1000 万以上；(2) 特大城市：城市人口 500 至 1000 万；(3) 大城市：城市人口 100 至 500 万，其中 300 万以上 500 万以下的城市为 I 型大城市，100 万以上 300 万以下的城市为 II 型大城市；(4) 中等城市：城市人口 50 至 100 万；(5) 小城市：城市人口 50 万以下，其中 20 万以上 50 万以下的城市为 I 型小城市，20 万以下的城市为 II 型小城市。

与原标准相比，新标准有四点重要调整：一是城市类型由四类变为五类，增设了超大城市。二是将小城市和大城市分别划分为两档。三是人口规模的上下限普遍提高。四是将统计口径界定为城区常住人口。城区是指在市辖区和不设区的市，区、市政府驻地的实际建设连接到的居民委员会所辖区域和其他区域。常住人口包括：居住在本乡镇街道，且户口在本乡镇街道或户口待定的人；居住在本乡镇街道，且离开户口登记地所在的乡镇街道半年以上的人；户口在本乡镇街道，且外出不满半年或在境外工作学习的人。

(资料来源:《国务院关于调整城市规模划分标准的通知》，中国国务院官网,2014年10月29日，[http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-11/20/content\\_9225.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2014-11/20/content_9225.htm)。)

## 2. 按行政区划级别和行政级别划分

### (1) 按行政区划级别

城市的行政区划级别是指行政区划的层级，目前，中国城市的行政区划层级共有三级：直辖市、地级市、县级市。副省级城市在行政

区划上属于地级市。

(2) 按行政级别。按照行政级别，中国城市可以被划分为 7 个等级。

1 级：准国级。包括香港、澳门 2 个特区（对外享受国家和地区中的地区级，可以单独参加国际的经济，社交，体育活动和申办国际级的活动，如奥运会等，高度自制，有自己的区旗，区徽）。

2 级：正部级。即 4 大直辖市，北京，上海，天津，重庆。直辖市是中国一级行政区，直辖市为地方最高一级行政区，行政地位与省相同；直辖市与省辖市、地级市管辖区域相同，政治、经济各方面都直接与中央挂钩，下辖：区，县，市（县级）。

3 级：副部级。包括 10 个副省级城市和 5 个计划单列市。副省级城市为中华人民共和国行政区名之一，受省级行政区管辖，属于省辖市之列的地级市，副省级市的市长与副省长行政级别相同。副省级市由中央机构编制委员会发文、中国国务院同意才能成为副省级市。根据 1994 年 2 月 25 日，中央机构编制委员会文件（中编[1994]1 号）经中共中央、中国国务院同意成为“副省级城市”，包括重庆共计有副省级城市 16 个，但后来规定省会城市不再设为计划单列市，因此目前副省级城市包括广州、南京、济南、杭州、成都、长春、沈阳、哈尔滨、武汉、西安共 10 个。

计划单列市为中华人民共和国行政区名之一。所有副省级城市早先都是计划单列市，后来规定省会城市不再设为计划单列市，所以上面的 10 个计划单列省会都已经相继取消了，现在的计划单列市只剩

下厦门、宁波、青岛、深圳、大连 5 个非省会城市，其收支直接与中央挂钩，由中央财政与地方财政两分，无需上缴省级财政，享受着省一级的经济权限。值得注意的是，直辖市与计划单列市主要区别在于，直辖市是一级行政区，而计划单列市仅仅在经济上享受省级待遇。

4 级：准副省级。即较大的市，关于较大的市有多种版本，其中按照地方组织法的定义较为准确。地方组织法的定义是，较大的市专指经国务院批准、拥有与省会（自治区首府）城市相同的地方性法规和规章制定权的城市。这样的城市目前共有五批 19 个：唐山、大同、包头、大连、鞍山、抚顺、吉林、齐齐哈尔、无锡、淮南、青岛、洛阳（1984 年批准）；宁波（1988 年批准）；淄博、邯郸、本溪（1992 年批准）；徐州、苏州（1993 年批准）；温州（2013 年批准）。

5 级：正厅级。即一般地级市。中华人民共和国宪法中将地级市界定为“较大城市”。理论上按照现行省、县、乡三级行政区划体系的划分，地级市（包括副省级城市）应为“标准行政区划”，按照宪法的规定，大陆实行省、县、乡三级地方行政区划体系，“地级市”作为区划概念代管县级市应属于“准行政区划”管理，承袭原属准行政区划“地区”的管理体制。管理层级介于省级行政区与县级行政区之间，属于地方政权；因其行政地位和地区（地区行政专署）相当，故被称为“地级市”。地级市市长和行政级别为正厅级，若其为上一级党委的常委则其为副省级。地级市包括省会城市、副省级城市（含计划单列市）。截至 2016 年 10 月，中国大陆地级行政区划共计 334 个，其中 293 个地级市。

6级：副厅级。即省直辖县级行政单位，属于县级行政区，是指独立于地级行政区之外单独建制，由所在的省级行政区直接领导和管理，与地级行政区享有相同的政治、经济和社会管理权限的县级行政区。省直辖县级行政单位的行政区划类别为县级行政区，分为省直辖县级市（也称省辖市）、省直辖县（也称省辖县）、省直辖区。中国人民共和民政部官网显示，当前我国，仅河南、湖北、海南、新疆有省（自治区）直辖县级行政单位（表5）。

表5：中国省直辖县级行政区划

省份	城市名列
河南省	济源市
湖北省	仙桃市、潜江市、天门市、神农架林区
海南省	五指山市、文昌市、琼海市、万宁市、东方市、定安县、屯昌县、澄迈县、临高县、琼中黎族苗族自治县、保亭黎族苗族自治县、白沙黎族自治县、昌江黎族自治县、乐东黎族自治县、陵水黎族自治县
新疆维吾尔自治区	石河子市、阿拉尔市、图木舒克市、五家渠市、北屯市、铁门关市、双河市、可克达拉市、昆玉市

7级：正处级。即一般县级市。行政地位与“县”相同的市，中国大陆自1980年代以来，随着工业化的发展，城市化的步伐较快，大多数“市”都以撤县设市的方式建立。县级市的市长的行政级别一般为正处级和县长是同级，但如果他是上一级党委的常委，其行政级别就为副厅级。1983年县级市正式固定下来。截至2017年6月，中国大陆地区共计366个县级市。

（资料来源：依据全国行政区划信息查询平台及其相关资料进行整理。）

### 3. 按一、二、三、四线城市划分

在经济学界，一线、二线、三线、四线城市的概念常被人们提及，

其实所谓一线、二线、三线、四线城市的概念最早起源于房地产市场，也并非官方认可的标准。由于一线城市划分没有固定的标准，到底哪些城市是一线城市也没有权威性认定。市场普遍公认的一线城市是北京、上海、广州、深圳。因为这4个城市无论是在GDP总量上，还是对就业者的吸引力，排名都比较靠前。

目前关于城市综合实力的排名有多种，比较权威的当数中国社会科学院城市竞争力报告。中国城市竞争力报告由中国社科院主办，自2003年开始，该报告每年发布一次，对全国294个地级以上城市综合竞争力进行比较后排出座次。2017年6月最新发布的《中国城市竞争力报告 No.15》显示，城市综合竞争力20强分别是：深圳、香港、上海、台北、广州、天津、北京、澳门、苏州、武汉、佛山、南京、无锡、东莞、成都、新北、青岛、郑州、厦门、长沙。此外，《报告》筛选出9个转型升级的最佳案例城市，分别是：重庆、深圳、广州、成都、佛山、包头、南通、苏州、长沙。

除了中国城市竞争力报告，“现代化国际大都市”的认定也得到不少专家的认可。国际化大都市最初是由苏格兰城市规划师格迪斯于1915年提出来的。英国地理学家、规划师彼得·霍尔将这一概念解释为：对全世界或大多数国家发生全球性经济、政治、文化影响的国际第一流大都市。国家发改委国土开发与地区经济研究所分别在2002年和2011年进行关于国际化大都市的研究，认定的我国十大现代化国际大都市是：北京、上海、广州、深圳、武汉、成都、天津、沈阳、南京、杭州。除了国际化大都市，还排列出了区域性中心城市和一般



城市。

此外，民间一直有研究机构致力于按照经济实力对中国 338 个地级及以上城市进行排名和划分的研究。近日，第一财经“新一线城市研究所”对中国 338 个城市排名。这份 2017 年最新的城市商业魅力排行榜对商业资源集聚度、城市枢纽性、城市人活跃度、生活方式多样性和未来可塑性五大指标进行权重赋值，以专家打分法的方式计入评分体系，并在二级指标以下的数据中分析采用了主成分分析法客观赋权。以此综合计算得到的结果是，北上广深 4 个一线城市的地位依然不可动摇，但 15 个“新一线”城市的席次有了一些改变，依次是成都、杭州、武汉、重庆、南京、天津、苏州、西安、长沙、沈阳、青岛、郑州、大连、东莞和宁波。中国城市分级的完整名单见表 6。需要注意的是，虽然常常被人们所提及和讨论，然而这里一线、新一线、二线、三线、四线城市的分级并没有得到权威机构的认可。

表 6：中国城市分级的完整名单

城市分级	城市数量	城市名单
一线城市	4 个	北京、上海、广州、深圳
新一线城市	15 个	成都、杭州、武汉、重庆、南京、天津、苏州、西安、长沙、沈阳、青岛、郑州、大连、东莞、宁波
二线城市	30 个	厦门、福州、无锡、合肥、昆明、哈尔滨、济南、佛山、长春、温州、石家庄、南宁、常州、泉州、南昌、贵阳、太原、烟台、嘉兴、南通、金华、珠海、惠州、徐州、海口、乌鲁木齐、绍兴、中山、台州、兰州
三线城市	70 个	潍坊、保定、镇江、扬州、桂林、唐山、三亚、湖州、呼和浩特、廊坊、洛阳、威海、盐城、临沂、江门、汕头、泰州、漳州、邯郸、济宁、芜湖、淄博、银川、柳州、绵阳、湛江、鞍山、赣州、大庆、宜昌、包头、咸阳、秦皇岛、株洲、莆田、

### 专题聚焦

		吉林、淮安、肇庆、宁德、衡阳、南平、连云港、丹东、丽江、揭阳、延边朝鲜族自治州、舟山、九江、龙岩、沧州、抚顺、襄阳、上饶、营口、三明、蚌埠、丽水、岳阳、清远、荆州、泰安、衢州、盘锦、东营、南阳、马鞍山、南充、西宁、孝感、齐齐哈尔
四线城市	90 个	乐山、湘潭、遵义、宿迁、新乡、信阳、滁州、锦州、潮州、黄冈、开封、德阳、德州、梅州、鄂尔多斯、邢台、茂名、大理白族自治州、韶关、商丘、安庆、黄石、六安、玉林、宜春、北海、牡丹江、张家口、梧州、日照、咸宁、常德、佳木斯、红河哈尼族彝族自治州、黔东南苗族侗族自治州、阳江、晋中、渭南、呼伦贝尔、恩施土家族苗族自治州、河源、郴州、阜阳、聊城、大同、宝鸡、许昌、赤峰、运城、安阳、临汾、宣城、曲靖、西双版纳傣族自治州、邵阳、葫芦岛、平顶山、辽阳、菏泽、本溪、驻马店、汕尾、焦作、黄山、怀化、四平、榆林、十堰、宜宾、滨州、抚州、淮南、周口、黔南布依族苗族自治州、泸州、玉溪、眉山、通化、宿州、枣庄、内江、遂宁、吉安、通辽、景德镇、阜新、雅安、铁岭、承德、娄底
五线城市	129 个	克拉玛依、长治、永州、绥化、巴音郭楞蒙古自治州、拉萨、云浮、益阳、百色、资阳、荆门、松原、凉山彝族自治州、达州、伊犁哈萨克自治州、广安、自贡、汉中、朝阳、漯河、钦州、贵港、安顺、鄂州、广元、河池、鹰潭、乌兰察布、铜陵、昌吉回族自治州、衡水、黔西南布依族苗族自治州、濮阳、锡林郭勒盟、巴彦淖尔、鸡西、贺州、防城港、兴安盟、白山、三门峡、忻州、双鸭山、楚雄彝族自治州、新余、来宾、淮北、亳州、湘西土家族苗族自治州、吕梁、攀枝花、晋城、延安、毕节、张家界、酒泉、崇左、萍乡、乌海、伊春、六盘水、随州、德宏傣族景颇族自治州、池州、黑河、哈密、文山壮族苗族自治州、阿坝藏族羌族自治州、天水、辽源、张掖、铜仁、鹤壁、儋州、保山、安康、白城、巴中、普洱、鹤岗、莱芜、阳泉、甘孜藏族自治州、嘉峪关、白银、临沧、商洛、阿克苏地区、海西蒙古族藏族自治州、大兴安岭地区、七台河、朔州、铜川、定西、迪庆藏族自治州、日喀则、庆阳、昭通、喀什地区、怒江傈僳族自治州、海东、阿勒泰地区、平凉、石嘴山、武威、阿拉善盟、塔城地区、林芝、金昌、吴忠、中卫、陇南、山南、吐鲁番、博尔塔拉蒙古自治州、临夏回族自治州、固原、甘南藏族自治州、昌都、阿里地区、海南藏族自治州、和田地区、克孜勒苏柯尔克孜自治州、海北藏族自治州、那曲地区、玉树藏族自治州、黄南藏族自治州、果洛藏族自治州、三沙

(数据来源: 1. 中国城市竞争力第 15 次报告发布,《经济日报》, 2017 年 6 月 23 日。2. 第一财经“新一线城市研究所”,《2017 城市商业魅力排行榜》, 2017 年 5 月 25 日。)

### 三、经验借鉴：全球城市化建设典型案例

#### (一) 美国：自由放任的大都市型城市化模式

作为当今经济最发达的国家，美国的市场经济在国家发展过程中起主导作用，其城市化发展在这一过程中也深受影响。纵观美国城市化发展过程，美国城市化呈现出“慢—快—慢的现象”，这种变化轨迹被称为“S”型曲线<sup>1</sup>，它主要是受生产力水平制约，特别是工业化发展水平的制约。美国城市化是由市场主导和调节的，政府很少进行行政干预或调控。总结起来，美国的城市化模式主要有以下四个特点。

**突出跨城市、去“中心化”的大都市概念。**美国共有 51 个州，3043 个县(郡)，35153 个市、镇。城市规模差别很大，以 10 万人以下的小城市(镇)居多，大约占城市总数的 99.3%。据分析，未来 30 年美国将 1 亿人口生活在这些小城市。这些城市体量虽小，但集聚度高，体现了明显的去“中心化”，形成合理的城镇体系即城市带和城市群。这些城市带、城市群的形成，不仅有效解决了传统上靠无限扩张中心城市管辖范围来实现城市规模扩张所带来的缺陷，抑制了大城市规模过于膨胀的问题，而且有利于大中小城市在空间和产业布局上相互依存和配套，形成功能互补的城镇体系。

**因地制宜的城市发展规划。**美国许多城市立足于自己的历史沿革、资源特色、环境条件，做出符合实际情况的城市规划。美国不同城市或城市群在合理规划的影响下，也体现出主导产业突出、定位清晰的特点。比如纽约是著名的商业、金融、文化娱乐和出版中心，华

<sup>1</sup>美国城市地理学家诺瑟姆于 1975 年提出城市化发展的一般规律，即诺瑟姆 S 型曲线：城市化的初级阶段(城市化率小于 30%)，城市化水平低，发展缓慢；城市化中期阶段(城市化率大于 30%，小于 70%)，城市化加速；城市化后期阶段(城市化率大于 70%)，城市化又缓慢发展。

尔街狭窄的街道和匆匆而过的人群见证了那里的寸土寸金；西雅图是港口城市，物流贸易比较发达，同时也是微软总部所在地，电子信息产业发展势头强劲；迈阿密是南部著名的旅游城市和退休老人理想的休养地，等等。

**重视解决“大城市病”。**在美国城市规划当中，交通、环境、能源利用、绿色基础建设等是非常重要的价值指标，目的是实现可持续发展，给居民带来良好的居住环境。据介绍，华盛顿的温室气体减排目标，就是 2005 年为基准，到 2020 年排放量降低 20%，到 2050 年降低 80%。

**非政府组织在城市发展中发挥重要作用。**非政府组织，笼统地讲，都是与政府机构相对应的带有民间组织性质的机构。他们有三个突出作用。其一，衔接作用，连接政府和基层。比如，UHAB 作为美国城市保障房资助援助委员会，主要工作是在联邦政府和低收入租户之间架起桥梁，一方面确保低收入者有安居之所，另一方面实现政府房屋税收的目的。其二，协助作用，既协助政府，也协助企业和普通民众。其三，补充作用，适当充实政府职能不及的领域。

（资料来源：中央党校赴美学术代表团课题组，《美国城市化的主要特点及启示》，《中国党政干部论坛》，2017（8）：103-105。）

## （二）日本：政府主导的都市圈型城市化模式

日本的城市化有其独特的模式，在短短 30 年的时间内完成了欧美国家用 100 多年才完成的城市化进程，政府在其城市化过程中起主导作用。日本的城市化模式特色显著，以都市圈建设为中心，以包括

土地等资源开发利用的城市空间开发为载体，以产业扩张为基本动力，实现人口向城市尤其是大城市的快速集中。在日本都市圈建设中，日本政府通过从国家到地方的系统、完备的法律和规划体系与促进都市圈建设的各种政策及其配套措施的实施，政府在都市圈建设中发挥了重要的作用。

**以都市圈为主的完备的城市体系。**日本在城市化过程中逐渐形成了以东京为核心，包括三大都市圈、地方中枢城市、地方核心城市和地方中心、中小城市在内的，产业优化布局、城市功能协调完善的城市体系。其中东京圈包括一都三县，即东京都、千叶县、埼玉县和神奈川县；大阪圈包括二府二县，即大阪府、京都府、兵库县和奈良县；名古屋圈包括三县，即爱知县、三重县、岐阜县。日本这种以城市圈为核心，大中小城市和小城镇错落有致的城市化模式，非常有利于促进城乡之间以及大中小城市之间的合理发展，集约高效地利用了土地，减少工业对交通和能源的依赖，同时增强了各产业之间的联系和发展，也提高了城市及其周边的规模效应，增强了在国内外的经济作用和地位。但是这种过于集中的城市化也造成了房价高企、物价飞涨等弊病。1955到1983年的28年间，三大都市圈的地价膨胀了72倍，消费物价只涨了5倍，产生了巨大的经济泡沫。

**城市国土空间分布高度集中。**日本的10大城市集中分布在太平洋沿岸工业地带，其中7个集中分布在从东京到大阪的东海道都市带内。事实证明，日本的这一战略选择是成功的。由于大城市具有土地利用率高，人口容量大的特点，发展以大城市为主体的城市体系有利

于吸收从农业中转移出来的人口，解决人多地少的矛盾，从而最大限度地保持耕地、森林和潜在的绿化。日本在战后几十年时间内，耕地减少的幅度不大，不能不说是受惠于大城市发展战略。

**地方小都市发挥其特有的综合功能。**尽管日本的大都市在其城市化过程中起着举足轻重的作用，但地方小都市也发挥着其特有的综合功能。日本的地方小都市主要包括遍布全国各地的人口在 3 万至 10 万人的小市及町。这些小都市都是包括一、二、三产业在内的综合经济体，在其形成及发展过程中，政府、企业及当地民众都十分重视发挥其综合功能，包括经济功能、生态功能及社会功能。另外，还将传统风俗与现代化生活相互融合，大力发展城乡交流及旅游农业。政府在规划中还明确划分了市区、郊区、农区、工业区及休闲区，一、二、三次产业密切结合，使经济、社会和文化协调发展。

（资料来源：孙小明，《战后日本都市圈建设研究》，吉林大学博士学位论文，2017。）

### **（三）德国：民主自治的中小城市型城市化模式**

德国作为经济总量居世界第四位的发达国家，在城市化过程中注重提升城市功能，走出了一条符合国情的、民主自治的、以中小城市为主的城市化道路。德国大中小城市各自均具有独立的财政预算权和投资决策权，各州及地方自治意识强，其民主自治的体制，使居民在城乡建设中拥有发言权甚至决定权，在城市化进程中发挥了巨大的作用。总结起来，德国的城市化模式主要有以下几个特点。

**以中小城市为主。**德国大城市少，以中小城市居多，且分布比较均匀。据统计，截至 2010 年底，德国共有大中小城市 2065 座。其中

人口超过百万的城市只有柏林、汉堡、慕尼黑，10 万人口以上的城市也不过 80 个，而人口在 2000 至 10 万人之间的中小城镇却密布全国。2013 年统计数据表明，在德国 8000 万人口中，居住在 10 万以上较大城市的人口仅有 2500 万，占总人口的 30%左右，即便是德国人口最多的柏林，也不过 370 万人，而有 70%的人口居住在 10 万人口以下的较小城市中。

由大中小城市组成的区域城市群分布均匀。自上世纪 60 年代起，德国开始规划与建设互补共生的区域城市圈，城市圈内部以大城市为龙头，以中小城市为主体。目前，德国全境共形成了莱茵-鲁尔区、柏林-勃兰登堡区、莱茵-美茵区、斯图加特区、慕尼黑区、大汉堡区、纽伦堡区、法兰克福区、不莱梅-奥登堡区、莱茵-内卡区、汉诺威-布伦瑞克-哥廷根-沃尔斯堡区和德国中部城市圈等 11 个城市圈。这 11 个城市圈均匀分布于德国各个地区，涵盖了国内所有的商业、文化和政治中心，聚集了德国 70%的人口，并解决了国内 70%的就业。

城市圈具有与其他国家大城市相匹敌的竞争力。以莱茵—鲁尔城市圈为例，该城市圈是以莱茵河和鲁尔为中心的城市聚集区域，该城市圈内拥有 50 万人口以上的大城市 5 个，20 万人口以上的城市 10 个，10 万人口以上的小城市 30 个，此外，该城市圈内还有一批拥有 2.5 万人口以上的小城镇。这些城市星罗棋布，彼此距离几公里至几十公里，形成了东西向转南北向的弓状城市群。尽管莱茵—鲁尔城市群没有人口超过 100 万的特大城市，但是由于中小城市密集，使得莱茵—鲁尔城市群聚集了 1170 万人口，与伦敦大都市区和巴黎大都市

区的人口旗鼓相当。

**城乡一体，结合发展。**德国基础设施建设全面覆盖乡镇，大力推动村庄城镇化的发展，使农村居民享受到与城市同等的医疗、教育待遇，四通八达的交通网建设也使城市与农村紧密联结。在政府的努力下，农民逐渐成为一种高技术的职业，不再是贫穷、落后的代名词，反而成为城市的一个重要组成部分。

**城市建设与自然保护相协调。**德国在城市化发展过程中也十分注重对自然环境的保护，也有很多相关的法律条文规定。《建设法典》规定任何城市建设必须以绿地总量不减少为前提，保证了城市化在高速发展的过程中没有对生态环境造成损害。此外，工业废水必须达标排放，保证了水资源不受城市化进程的污染。各种法律法规的严格贯彻实施，保证了德国城市与环境的和谐统一发展。

（资料来源：陈秋霖，《德国城市化的特点及对我国的启示》，《商》，2016年5月。）

#### （四）美、日、德城市化模式比较及经验借鉴

美国、日本和德国的城市化进程中既有相同之处，也有不同之处。相同之处在于：首先，城市化是现代化的组成部分，城市化既是现代化的必然结果，又是现代化的重要标志；其次，城市化是实现现代化的必由之路，其主要标志是现代工商业和人口向城市的聚集；再次，城市化发展大都要经过起步、发展、繁荣和成熟几个阶段；最后，三国都把环境和自然资源保护放在重要位置，注重建设自然和环境相和谐的城市。三国城市化进程的这些相同之处同时也体现或符合了世界范围内城市化进程的基本共性。



但是，基于各国不同的历史背景、文化、政治结构等原因，美国、日本和德国城市化进程存在着明显的差异，主要包括，首先，城市化的方式不同。美国的城市化是社会市场主导的自发方式；日本城市化是由政府主导的、人为设计的、具有一定规划性的城市化方式，德国的城市化是各城市民主自治体制主导的自治方式。其次，解决问题的对策不同。美国是通过社会和市场力量，在一个较长的时期内逐步解决城市化进程出现的各种问题；日本主要是依靠国家政府的力量，通过行政手段解决城市化中的问题；德国主要依靠各城市自治的力量，独立自主地发展城市化，因此促进了大中小城市地均衡发展。

通过分析美日德三国的城市发展历程、分布特征、城市发展动力以及存在的问题，主要得出以下四点启示。

**第一，城市化进程需要一个长期的过程，并不是一蹴而就的。**美日德三国中 fastest 的是日本，用了 50 年的时间基本完成了城市化进程。在城市化增长速度方面，平均每年 0.5 到 1 个百分点。

**第二，美、日、德中小城市发展模式对我国城市化发展道路都非常具有借鉴和吸取意义。**我们应完善城市功能，形成合理的大、中、小城市布局。特别要鼓励大城市的发展，借鉴纽约、洛杉矶、东京等城市的发展经验，加强北上广等特大城市的政治、经济、金融、文化中心作用，在国际、国内发展中起到创新、引领和辐射功能；省会城市、计划单列市和重要节点城市等，要完善城市功能，加强协作对接，实现集约发展、联动发展、互补发展；借鉴日本、德国中小城市发展经验，把加快发展专业化的中小城市和特色小镇作为优化城市规模结

构的重要方向。

**第三，产城必须融合发展。**产业创新、发展、转型、升级是城市化发展的核心推进力量与根本支撑力量。我国城市化应重视三个方面的问题：其一，资源型、矿产型、制造型城市产业的转型与升级。正如匹兹堡、底特律、鲁尔工业区等许多城市一样，我国 262 个资源型城市中四分之一面临枯竭状态，如何实现这些城市的可持续发展、经济社会的创新发展、产业的多元化发展成为迫在眉睫的关键性问题。其二，城市间产业的分工与合作。纽约、东京、柏林等世界城市群的发展经验告诉我们，特大城市、中心城市要健全以高新技术产业、先进制造业、现代服务业为主的产业体系，中小城市要围绕上一级中心城市，明确区位和环境优势，发展特色支柱产业，形成专业化城市。其三，城市内产业的优化布局。产城融合既在城市间，也在城市内。合理、有序安排城市空间内生活区、产业区、消费区等的分布和组合，不仅有利于节约土地、交通便利，也有利生产效率的提高和经济社会的更好发展。

**第四，提高城市基本公共服务水平。**必须以常住人口而不是户籍人口作为城市规划基础，限定城市扩张边界，科学确立城市功能定位和形态。根据城镇常住人口增长趋势和空间分布特征，着重加强人口净流入城市的基础设施建设，统筹布局和建设教育、卫生、文化和体育等公共服务设施。

（资料来源：李华香，陈志光，《美日德三国城市化模式比较与启示》，《中国经贸导刊（理论版）》，2017 年 8 月中。）

## 四、专家观点

### 刘士林：国家中心城市重构了中国新型城镇化的基本思路和发展道路

上海交通大学城市科学研究院院长、首席专家，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刘士林近日撰文分析国家中心城市的建立和扩容现象。刘士林认为国家中心城市不仅在观念上改变了中国城市的范畴体系和分类框架，更在深层次上重构了中国新型城镇化的基本思路和发展道路。

刘士林认为，国家中心城市是关于一个城市未来的规模、层级、地位、形象和前景的制度安排。与西方城市化主要由市场主导不同，中国城市化的突出特点是“政府和市场共同主导”，政治体制和社会制度构成了推进城市发展的核心机制。引申言之，最高层级的城市自有最高层级的待遇。由于名额有限，机会难得，所以很多城市争先恐后、全力以赴，也自在情理之中。

刘士林认为 8 个国家中心城市共同绘制了中国新型城镇化的整体空间蓝图。尤其是重庆、成都、武汉、郑州 4 个中西部国家中心城市的设立，在深层次上重构了中国新型城镇化的发展道路。从中国区域发展战略角度看，目前的一大任务是补中西部和东北这两大短板。但由于西部城市化水平普遍较低，首位城市积累不厚、动能不足，因此特别需要通过提升首位城市层级，来实现“大马拉大车”。因此，西部先后确立的重庆、成都两个按国家中心城市层级安排的城市，为深入实施西部大开发战略确定了两大支点。

而此次武汉和郑州的脱颖而出，则可被视为是出于解决长江经济带“中部塌陷”和中原城市群“缺乏支柱”的战略需要。在两大国家级城市群各布局一个国家中心城市，对于结束此前长江中游城市群和中原城市群“群龙无首”和“行政割据”的局面非常必要。

然而，刘士林也对国家中心城市的建设表示出了一定的担忧。他认为在这8个国家中心城市前，都使用了“建设”二字，但是，又没有给出建设标准。在此背景下，人们只能从各种文件中去寻章摘句并发挥想象，这为各种过度阐释的滥觞大开方便之门，在当下造成了不少的混乱和歧义。此外，国家中心城市开始设置至今已过去8年，但政策和研究却明显滞后，就此而言，刘士林认为，立足于国家战略和已有的8个国家中心城市的经验，开展符合中国国情的中心城市基本理论研究并建立权威统计和评估系统，避免国家、城市、学者和媒体自说自话乃至“另搞一套”，是当下亟待解决的重大理论与实践问题。

（资料来源：刘士林，《国家中心城市绘出中国城市新天际线》，2017年3月9日《瞭望东方周刊》。）

### **孙久文等：国家中心城市不宜过多，但覆盖面要广**

中国人民大学区域与城市经济研究所所长孙久文近日接受媒体采访，他认为，建立国家中心城市是必要的，是以国家的角度来认定某一个城市所担负的作用，但是不能都集中在东部地区，“应该相对分散能够覆盖到全国的各个地区。西部也应该有国家中心城市，特别是大西北，这样布局能把整个国家带动起来。”另外，从2010年提出建国家中心城市至今，目前国家相关部门没有出台关于国家中心城市

的相关规划。对此，孙久文通过媒体建议，“当务之急需要对国家中心城市进行规划，比如可以通过相关的城镇化发展规划等权威性规划给予体现，目的是把国家中心城市应承担的责任和义务界定清楚。”

国家行政学院教授汪玉凯对多城争建国家中心城市进行了分析与解读。他表示，虽然国家要大力发展中心城市，但是我们也要管控整体数量，目前全国已有 8 个城市位列国家中心城市行列。从区域分布看来，现在有两个区域是空白的，东北三省现在还没有一个中心城市。另外，西北五省好像也还没有中心城市，所以从整体上来讲，中心城市的数量虽然不宜过多，但是在区域上也不能有缺陷。

中央财经领导小组办公室副主任杨伟民表示，中心城市是一个地区社会、经济、文化的核心载体，也是服务周边的主力军。小城市产业链不完整，对行业没有集聚效益，无法形成竞争优势，不能够带动区域发展。因此要坚持区域协调发展，拓展中心城市发展空间，在薄弱领域中增强发展后劲。他表示，珠三角、长三角、京津冀发展空间趋于饱和，新的中心城市重点将在东北、中原、成渝等几大城市群培育和发展，再造若干个珠三角、长三角、京津冀，形成经济增长新节点。

中国科学院地理科学与资源研究所研究员方创琳也表示，为了照顾到地区发展的差异，国家中心城市也应当成为相对落后地区发展的撬动点。“国家中心城市的遴选应该考虑地区平衡，如果严格按照条件来划分的话，东北和西北的城市很难进入国家中心城市的范围。应引导欠发达地区通过国家中心城市集聚和发展，通过国家给予国家中

心城市的倾向性政策和资源来拉动欠发达地区的城镇化。我个人倾向于在坚持标准的前提下，适度地向东北地区和西北地区倾斜。”

（资料来源：《专家：国家中心城市不宜过多但覆盖面要广》，2017年3月15日《央广网财经》。）

### **肖金成等：国家中心城市要带动周边城市和区域发展**

国家发改委国土开发与地区经济研究所原所长肖金成近日接受采访时表示：“戴上‘国家中心城市’这顶帽子，并不意味着国家要给什么政策让这个城市更大、更高、更强，而是作为国家中心城市，应该有更多的责任和义务，要能够给其他中心城市起带动作用，而不是千方百计去争取更多的支持。”肖金成提醒依然在争相戴“国家中心城市”这顶帽子的多个城市：“国家中心城市本身经济比较发达，规模很大，未来这些城市是要做贡献的，不是让它们继续搞大，而是发挥辐射力和带动力，在城市群当中发挥作用。比如将来它们的财政要做贡献，三分之一或者五分之一拿出来给整个区域，来带动其他地方的发展。”

北京大学首都发展研究院院长李国平也认为，要注意防止大城市病的蔓延。为防止其他国家中心城市又出现北京这样的情况，需要提前进行空间布局上的优化，多中心、网格化发展。“国家中心城市不能盲目求大，还应追求质量，空间集聚是可以的，但要想想怎样才能做得更好。”

中国宏观经济研究院研究员高国力、中国科学院地理科学与资源研究所研究员方创琳、国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研

究所综合研究室主任贾若祥一致认为，国家中心城市的特征之一，就是要发挥辐射带动作用。“中央出于加快新型城镇化建设，特别是为打造一批具有明显的引领、辐射和带动作用的城市的宗旨，提出了要建设一批国家中心城市。其用意是选择一批具备条件和潜力的城市，让它们利用这个平台发展得更快、更健康，进而促进我国城市群的发展，或者推进新型城镇化的进程。”高国力说。

方创琳在采访中表示，从新型城镇化合理格局的角度来看，国家中心城市要带动周边更大范围内的经济社会发展、各种生产要素的集聚和扩散，“形成一种吸纳和交流效应”，然后拉动以国家中心城市为核心的城市群的发展。“更大范围来讲，就是成为其所在范围内的战略支撑点。”“国家中心城市不在于数量的多少，而是要发挥它对区域发展的核心和引领作用。”贾若祥认为，无论从城市群还是经济区的角度，作为中心城市，应当在交通、产业、经济等方面发挥核心的示范作用。

（资料来源：《谁会成为国家中心城市专家：不能盲目求大》，2017年2月20日《中国经济周刊》；《专家：“国家中心城市”角逐应回归理性》，2017年3月17日《科学网》。）

### **陆铭：中国急需转向都市圈和城市群发展战略**

上海交通大学安泰经济与管理学院特聘教授陆铭最近撰文讨论了中国城市化路径的问题。陆铭表示，未来全球范围内国家和国家之间的竞争，本质上是少数大城市和都市圈之间的竞争，科技和现代服务业将成为其核心竞争力。在全世界范围之内，人口仍然在进一步向大城市和大都市圈集中，纽约、伦敦和东京等全球城市的中心城区正

在通过紧凑型城市的发展，进一步集聚人口。

陆铭表示，为了迎接未来全球都市圈引领的竞争，也为了缓解中国经济的趋势性下滑，未来中国应实施以超大城市为带动的都市圈和城市群发展战略。他认为当前中国经济的趋势性下滑源于地区间和城市间的资源错配。资源错配的结果源自于当下正在流行的三个误导性的观点，而实际上经济规律与国际经验却并非如此。

第一，很多人都认为中国的一线城市太大了，人太多了。事实上并非如此，北京和上海严格说来不只是一个城市，而是多个城市围绕着中心城市组成的都市圈。如果按照都市圈来建设的话，中国仍然没有一个地方达到东京圈的规模。第二，人们认为经济向沿海地区和一些特大超大城市集中，导致地区间经济发展不平衡。事实上，中国的问题不是经济过度集聚。中国的真正问题在于人口的集中程度远远低于经济的集中程度。而解决这一问题的根本办法，不是让经济分布更为均匀，而应让人口更为自由地流动，实现人均意义上的平衡发展。第三，在大城市那端，很多人认为人口密度高是造成问题的原因。事实上并非如此，在纽约、东京、伦敦这样的世界一线城市，目前出现的趋势是人们重新回到市中心，原因在于以信息、知识和技术为核心竞争力的现代服务业恰恰需要更多的人口集聚，借助于人口密度来进行知识的生产和传播。

陆铭认为，以超大城市为带动的都市圈和城市群发展战略，可以同时解决当前中国经济出现的几大问题，使中国摆脱经济增长趋势性下滑的困境。为此陆铭提出以下几个方面的战略调整。



第一，在核心大城市制定蔓延半径在 50 公里左右的都市圈发展战略，同时，再以大体量和快速度的轨道交通连接起大都市圈和周边的中小城市，形成城市网络；第二，以人口城乡间更为自由的流动来对冲人口红利总量下降的负面影响；第三，人口城市化和向大城市集中的过程，将释放巨大的需求，有利于中国经济启动消费，调整经济结构；第四，在人口城市化的过程当中，可以极大地改善下一代的教育水平和质量，有利于人力资本积累；第五，土地供应与人口流动方向相一致，住房供应与人口流动带来的住房需求相一致；第六，在人口持续流入的大城市，特别是中心城区，通过供给侧增加公共服务和基础设施的供给来缓解城市病。

（资料来源：陆铭，《中国急需转向都市圈和城市群发展战略》，“当代中国经济与社会工作室”微信公号，2017 年 7 月 16 日。）

### **郑永年：中国大城市的功能必须分散化**

华南理工大学公共政策研究院学术委员会主席、新加坡国立大学东亚所所长郑永年教授近日撰文，就中国的城市化发展路径发表了观点。郑永年表示无论从经济增长还是现代化的角度来看，中国仍然需要城市化，而中国如果要继续推进城市化，必须总结以往 GDP 主义指导下城市化的经验教训，更新城市化的思路，重新设计城市化的方式和路径。关于如何推进有质量的城市化，郑永年总结了以下几个需要考量的问题。

首先，从资源高度集中转型到资源相对分散。分散化不是说简单地在各个城市之间搞平均主义，而是要实现均衡的发展。要“疏解”大城市的困局，就要通过政府权力分散的方法实现城市的分散化，即

优质资源配置的分散化。在传统社会，把所有政府部门和政府部门所需要的社会、经济、文化等功能都集中在城市中心，而实际上，现在大城市聚集了太多的优质资源，造成了很大的浪费。因此需要依靠重新设计城市化，来应对日益严峻的城市病。对此，郑永年建议对城市进行结构性改革，处理好一线城市和二、三、四城市之间的关系。

其次，实现从数量城市化到质量城市化的转型。一线城市尽管在数量上得到了快速发展，也集中了优质资源，但城市的基础设计仍然很脆弱。必须意识到，这些领域的建设可以消化大量的过剩产能，在促进经济发展的同时，大大提升城市的质量。因此郑永年认为三线、四线城市基础设施等提升，有助于人口的转移和分散。

第三，重新设计城镇化思路和路径。从世界范围来说，城市化最终的结局是富人的乡下、穷人的城市。城市化到了 65%至 70%水平的时候，就会出现逆城市化现象，也就是城市居民尤其是富人和上层中产就想往乡村移动。在欧洲，大部分中产阶级居住在小乡镇上。而中国尽管提出了城镇化战略，但思路并不符合城市化的规律。因此郑永年建议中国可以获取欧美逆城市化发展规律的经验和教训，通过一系列措施和努力，实现城市人口到小城镇生活的转变。

总之，郑永年表示城市化不能光讲经济效益和工程的可能性，而是要有政治和社会大局。只有这样，中国的城市化才会走上健康的道路，才是可持续的。

（资料来源：郑永年，《如何拯救中国的城市化》，“IPP 评论 (IPP-REVIEW)” 微信公号，2017 年 3 月 15 日。）

# 城市发展研究院 简介

## 中国现代城市研究中心

城市发展研究院是华东师范大学为适应新时期学科建设、经济社会发展的需要，于2013年10月组建的跨学科、开放型、国际化的综合性实体研究机构。旨在遵循“政产学研用”一体化原则，创建学界、政界、商界融合互动的城市研究“学术共同体”，打造国内领先、国际有重要影响的城市科学研究基地，建设城市发展高端智库，成为富有活力、机制创新、资源汇聚、专家集萃的城市发展协同创新平台。原上海市副市长胡延照与华东师范大学校长陈群担任研究院理事长。研究院首任院长为胡延照，现任院长为曾刚。

中国现代城市研究中心成立于2003年3月，于2004年11月通过教育部组织的评审，正式成为我国普通高等学校人文社会科学重点研究基地；2016年入选中国智库索引(CTTI)来源智库。依托华东师范大学人文地理学国家重点学科以及社会学、经济学等主要学科，开展城市地理、城市经济、城市社会等方面的研究。目前设有城市地理与城市规划、城市社会与城乡人口、城市经济与历史、城市管理与社会四个研究室。现任中心主任为曾刚。

**主 编** Chief Editor  
胡延照 Hu Yanzhao

**编委会** Editorial Committee  
陈 群 Chen Qun  
曾 刚 Zeng Gang  
罗国振 Luo Guozhen  
张永岳 Zhang Yongyue  
林 拓 Lin Tuo  
文新华 Wen Xinhua

**本期责编** Issue Editor  
石庆玲 Shi Qingling

**本期校对** Proof-reader  
罗 峰 Luo Feng  
张海娜 Zhang Haina

## 特别声明

本刊是一本非商业、公益性内部参考材料，信息来源于互联网、公开出版物及专家投稿，相关观点不代表本刊立场。若对本刊作品内容、转载等事项有何意见和要求，请与本刊编辑部联系。

**地址/Add:** 中国上海市中山北路3663号华东师范大学地理馆309室（200062）

Room309, Geography Building, East China Normal University

3663 North Zhongshan Rd., Shanghai, China (200062)

**网址/Website:** <http://www.iud.ecnu.edu.cn>

**联系电话/Tel:** 021-62232952

**电子邮箱/Email:** office@iud.ecnu.edu.cn

**联络人/Contact:** 罗峰 Luo Feng