

中国社会科学院与经济日报社共同发布社科院财经院重大成果《中国城市竞争力第16次报告》——

# 改革开放40年 中国城市大崛起

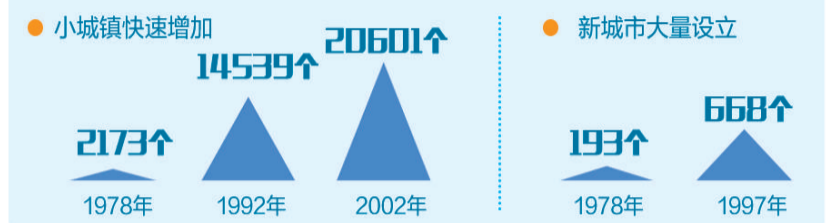
经济日报·中国经济网记者 温宝臣 王薇薇

## 核心提示

40年改革开放波澜壮阔,40年城市崛起改变生活。特别是党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视做好城市工作,于2015年12月时隔37年召开了中央城市工作会议,在关键时刻为中国城镇化发展指明了方向。5年多来,党中央从中国经济社会发展的现实出发,坚持全面深入推进以人为核心的新型城镇化建设,贯彻落实新发展理念,中国城市发展取得了历史性成就,发生了历史性变革。中国社会科学院与经济日报社共同发布的社科院财经院重大成果《中国城市竞争力第16次报告》,全面回顾了40年来中国城市崛起的宏大历程,解读了城市崛起的“一二三”成功密码,并预测分析了在习近平新时代中国特色社会主义思想指导下,中国城市未来发展趋势



### 1978-2002年 以数量扩张为主阶段



### 1992-2013年 以规模扩展为主阶段



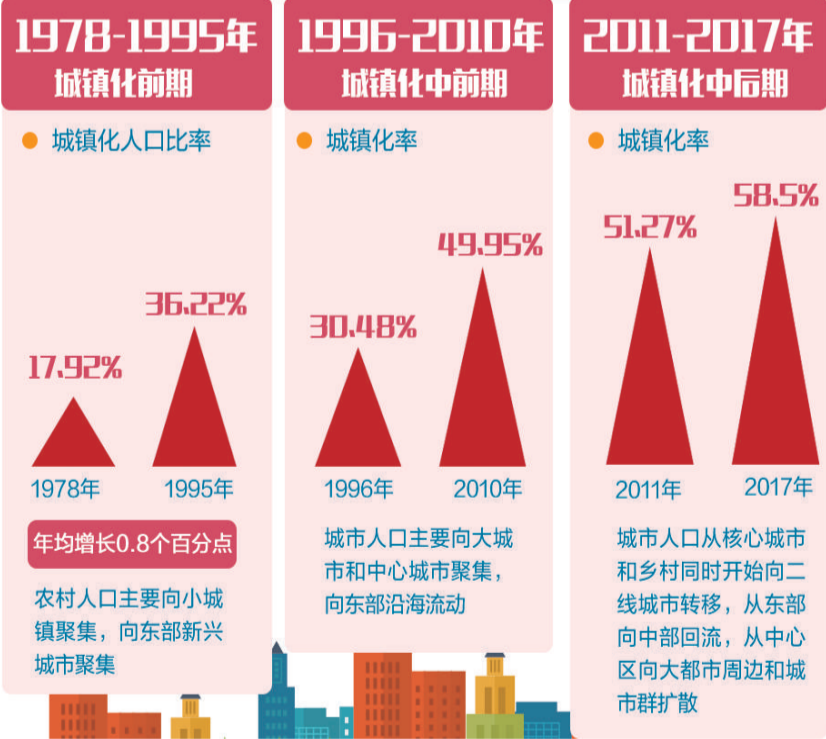
### 2002-2018年 以集群发展为主阶段



## 40年来



## 城乡人口大迁徙



改革开放40年,是我国城镇化快速发展的40年。这40年,中国城镇化率由1978年的17.92%提高到2017年的58.5%。城镇常住人口由1978年的1.7亿人增长到8.1亿人,城市数量由193个增加到657个。中国城市发展成就,是40年改革开放成就的重要体现。

这40年间,中国城市发生了哪些变化?这些变化又是如何重塑我国国土空间和城乡格局?促成这些变化的力量是什么?未来还有哪些发展可能?从上个世纪90年代就开始关注并研究城市发展的中国社科院城市与竞争力研究中心主任倪鹏飞和他的课题团队,站在改革开放40周年这一历史时点上,对上述一系列问题进行了深入思考,得出了不少自己的独特观点。

### 城市崛起——

#### 开启人类最大规模城市化进程

过去40年,中国经历了人类历史上最大规模的城市化加速过程。中国城市和城镇化的转瞬质变可以媲美世界城市发展史上任何一次重要转折。“1978年,城镇在广袤的中国大地上还寥若晨星,但是短短40年时间,城市已成为这片土地的‘主旋律’。”倪鹏飞说。

中国城市的崛起,起步于以数量扩张为主阶段。期间,小城镇快速增加,新城市大量设立。沿海城市成为城市建设的重点,上世纪80年代深圳崛起,上世纪90年代浦东崛起,沿海地区还涌现众多的中小城市和小城镇。

紧接着就进入以规模扩展为主的阶段。先是伴随着对外开放的推进,各地工业园区、经济技术开发区、高新区等功能单一的产业区建设得到加强。伴随着工业城市化的推进,人口城市化逐步推进,土地制度的改革,建设功能综合以居住为主体的新城区开始成为热点,建成区面积和城市建设用地规模不断扩大。截至2013年底,全国各地规划有超过3000个新城新区。此后,为扩大城市规模,许多城市进行行政区划调整,将县级市或者县调整为上一级城市的一个区。区位优势较好的建制镇、区域中心城市,以及大城市附近的新城区,如滨海新区、郑东新区等成为城镇建设中的重点。

在经历了数量扩张、规模扩张之后,中国城市呈现出集群式发展态势。随着城镇规模的扩大、城市空间的蔓延与城镇之间交往增加,分工协作的都市圈和城市群逐步形成,以城市群为主体、大中小城市协调发展,“一网数带数十城市群、数百都市区、数千个城市、数万个小镇”的城市体系正在形成。

尤其值得注意的是,党的十八大以来,中国城市不仅持续崛起,还展现出了更多积极的变化,在化城、化人、化市和化地等方面成绩更是有目共睹。

在化城方面,除了大城市崛起之外,特色小城镇建设获得了长足发展。在经济发达成熟地区,城乡一体化进程加快;化人方面,党中央国务院采取了诸多切实有效举措,比如财政转移支付、城镇建设用地增加规模与农业转移人口市民化挂钩,中央预算内相关投资向转移人口落户较多的城镇倾斜,推进符合条件的农业转移人口进城落户,成为新市民;在化市方面,随着中国经济发展进入“新常态”,城市经济也进入了新的发展阶段。推动经济转型发展的新动能正在培育,新技术、新产业、新业态和新模式不断涌现。产业结构不断升级,第三产业在国民经济中的占比不断提升。消费不断升级,成为经济增长的基础性力量;在化地方面,土地加速城镇化的问题大幅改善。积极盘活存量土地资源,提高了土地使用效率。“可以说,党的十八大以后,城镇化和城市发展进入了高质量发展新时代。”倪鹏飞说。

### 巨大变迁——

#### 城镇化改变亿万人民生活

40年的城市化加速发展带来的是经济社会的巨大变迁。

倪鹏飞介绍说,与城市化快速发展相伴的是,40年间中国发生了人类史上最大规模的人口从乡村到城市的大迁徙。新中国成立初期,城镇化水平只有10.64%,到1978年也只提高到17.92%,年均增长只有0.25个百分点,而到2018年,中国城镇化水平将超过60%。与此同时,在改革开放的这40年间,中国有7亿人实现了脱贫。

在倪鹏飞看来,中国城市崛起的重要内容和基础是工业化发展及其经济增长和结构升级。1978年到2018年,国内生产总值和财政收入,城镇占全国的比例分别约从30%跃升到80%、从

20%跃升到80%。城市经济40年长期高速增长,增长率平均达到9.5%。中国城市经济结构实现了持续的升级和转型。与此同时,40年中国城市的工业化和经济发展经历三个阶段:需求结构经历了满足极度短缺的内需,到满足快速增长的外需,再到适应消费升级的内需。要素结构从劳动密集,到资金密集,再到技术密集的转变,中国城市经济结构实现了持续的改变和转型。

城市崛起使中国国土空间经历了重大重塑。在960万平方公里的陆地上面积中,1980年建设用地总面积为23.67万平方公里,2016年建设用地总面积39.07万平方公里,增长1.65倍。而其中建成区面积与城市建设用地40年分别增长7.44倍和7.88倍。

与此同时,城乡基础设施网络深刻改变了中国的国土空间。我国依次经历公路时代、铁路时代、高速公路、高铁时代,交通基础设施不断完善,极大压缩了“国土空间”,深刻改变了人们的时空观念。以公路计算,每百平方公里公路里程,1978年为9公里,2018年预计超过50公里。航空方面,1988年全国民用机场数量为143个,截至目前,全国民用机场总数已多达229个,2018年交通、电信、互联网、物联网通讯信息基础设施与水电煤气的公用基础设施,在城市之间以及城乡之间初步形成多个网络化和一体化的体系。

城市的崛起还带动了微观主体经济和社会治理逐步迈向现代化。“随着国有企业股份制改革,1993年公司法的实施,以及产权制度的完善,现代企业制度在中国有、民营和外资企业中普遍实行。市场微观主体的法人治理结构逐渐建立并完善起来。与此同时,众多非营利事业单位也都分别建立现代法人治理结构。中国在微观主体的治理现代化方面,迈出了实质性步伐。”倪鹏飞告诉记者。

### 成功密码——

#### 一个动力两个竞争三个杠杆

中国城市崛起有许多必然因素,也有偶然因素。中国城市崛起的根本原因简单地说,就是改革和开放。课题组在报告中指出,中国城市崛起的因素与机制源自“一二三”,即释放一个动力,通过两个竞争,利用三个杠杆。

报告认为,中国城市40年大崛起的第一动力是每个行为主体追求自我发展的内在冲动。从农村承包责任制开始,然后是乡镇企业、国有企业,政府财政医院、学校等事业单位的一系列改革。然后,从实行经济责任制,到建立现代企业制度,再到完善现代产权制度,事实上,都是在承认并界定行为主体的相对独立的责任权利。

“40年中国城市崛起的过程,首先是对自利性松绑、释放、扩散和再管理的过程。由此所产生的巨大的内生动力,冲破了坚冰,摧毁了阻力,改变了观念。”倪鹏飞说。

“两个竞争”则是指市场竞争和政府竞争。”倪鹏飞说,市场竞争与政府竞争让中国城市快速形成和成长。过去40年,中国各类具有相对独立责任权利主体的塑造,使得包括各级政府在内的各类行为主体都存在参与和面临竞争的可能。而政府向市场逐步让渡资源配置权的改革和主动融入世界参与全球资源配置的开放,使得各类主体都面临着国内外的市场和政府竞争。由于政府和市场在配置资源上的优点和问题,决定政府竞争与市场竞争成就了城市奇迹般的崛起,也带来一些城市在崛起中的烦恼。

中国城市崛起三个重要杠杆力量分别是全

球分工、广大农民工的贡献和非农聚集。

第一,全球分工让中国城市获得外溢效益,实现效率提升。参与全球分工不仅提升了中国城市生产效率,也为中国城市带来了资金、设备、技术、管理经验以及全球的市场。

第二,中国农民工既有数量比较优势,更有质量比较优势。1978年农村改革的成功,使得巨量的剩余劳动力得以释放,加上当时经济发展和人民生活水平低,也使得中国劳动力成本很低,这使得中国劳动力具有十分巨大的数量比较优势。此外,中国高度重视科教兴国战略,使得国民的素质迅速改善。

第三,非农聚集使获得规模报酬递增与累积因果效应成为可能。全球的资金、技术和产业,碰到中国的巨量的高质量农村剩余劳动力,两者相吸必然产生非农活动即工业化和城市化,而工业化和城市化的基本特征和必然趋势就是非农聚集,而这个聚集只能发生在幅员辽阔大地的一些空间里,因而必然导致不同区位优势空间的竞合。一方面,通过外部竞争压力,迫使城市相互学习、取长补短。另一方面,通过竞争,也使城市发现优势,逐渐错位发展,进而实现合作,竞争与合作的平衡,实现多赢。

### 展望未来——

#### 中国城市还有更多可能

“中国特色社会主义进入新时代,中国经济由高速增长阶段转向高质量发展阶段。城市发展作为经济发展的重要组成部分,也进入高质量发展阶段。”倪鹏飞和他的课题组认为,新时代城市工作要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,把握我国社会主要矛盾的深刻变化,贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,坚持以人民为中心的发展思想,着眼于人民日益增长的美好生活需要,不断提升城市环境质量、人民生活质量和城市的竞争力。

“中国改革开放40年积累了巨大的发展资本,为新的发展创造了坚实的基础。同时也需看到,中国城市化、规模经济等潜力还远没有充分发挥。”在倪鹏飞看来,中国未来的城市发展还有多种可能。

首先,2015年召开的中央城市工作会议提出,要提高城市工作全局性。我国城镇化必须同农业现代化同步发展,城市工作必须同“三农”工作一起推动,形成城乡发展一体化的新格局。党的十九大报告提出了实施乡村振兴战略和区域协同发展战略。在这一系列重要精神和战略的指引下,中国有可能迈进全面的城市国家,最终走向以城市为蓝底的城乡一体的城市中国。

其次,党的十九大报告提出,以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局。可以预见,未来中国城市布局将是数千个中小城镇、数千个中小城市、数百个大城市组成,数百个都市区(圈)、数十个城市群、数个都市连绵带,组成一张城市大网络。

再次,中国有可能进入智能城市国家,这是践行五大发展理念的必然结果。未来科技对人类的改变将主要表现为对城市的改变,人类进入智能时代就意味着城市进入智能时代。

与此同时,随着城镇化深度发展,中国城市很有可能成为全球重要的中心。中国可能出现全球科技、经济、文化等最强大的城市群、都市圈和城市,也可能出现全球最具个性或者最多样化的大都市和小城镇。中国城市将为人类文明作出卓越的贡献。

彻底告别一个以封闭、分散为主要生存方式的传统的乡村中国,迈入开放、聚集为主要生存方式的城乡一体的城市繁荣、乡村振兴的中国。聚集、发达的城市经济,将促进人力资本和科学技术的充分涌流,基于城市社会现代治理体系,也有利于确保现代国家的可持续繁荣。

中国城市的崛起,加快了人类文明的进程,改变了世界的发展格局。过去40年,占世界五分之一人口的国家加快迈向城市社会,改变了人类社会的形态和结构,提升了人类的发展水平和人类整体素质。中国城市参与全球分工,供应全球价廉物美的商品服务,不

仅给全球城市居民提供了福祉,也给更多城市带来发展机遇。40年中国城市崛起对人类文明和世界繁荣作出了重要贡献。

快有快的好处,但也会产生一些问题。只有正视这些问题,接受这些挑战,才能实现跨越发展和持久繁荣。

首先,追求城市化的过度增长,以脱离实际的虚假需求与脱离实际的供给能力制造虚假繁荣,催生和放大了城市泡沫。其次,随着城市的崛起进入两化中后期,我国的比较优势正逐渐弱化。再次,影响城市发展的外部不确定性增加。

当然,这些都是城市化发展过程中产生的问题,需要在发展过程中解决。城市发展应以满

足人民对美好生活的向往为出发点和落脚点。2015年召开的中央城市工作会议指出,城市是我国各类要素资源和经济社会活动最集中的地方,全面建成小康社会、加快实现现代化,必须抓好城市这个“火车头”,把握发展规律,推动以人为核心的新型城镇化,发挥这一扩大内需的最大潜力,有效化解各种“城市病”。党的十九大报告描绘了中国建成社会主义现代化强国的宏伟蓝图,为城市发展指明了方向。

城市工作任务艰巨、前景光明。每一个城市都要以新发展理念为指导,通过改革开放释放更多的要素和活力。未来,中国城市发展必将一往无前。

# 中国城市正改变中国影响世界

中国社会科学院财经院《中国城市竞争力报告》课题组长 倪鹏飞