

新型城市发展话题

对新型城镇化发展作用机制的思考(上)

吴晨

2025年中央城市工作会议指出,城市发展正从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段,从以往的大规模新区、土地集中开发模式转向盘活老城区、更新存量资源的新模式,更加强调人本治理和多元内涵支撑,注重文脉延续、生态韧性与提升居民获得感。城镇化不再以“土地城市化”为核心,而强调“绿色城市化”“生态绿色”和“人本宜居”。

中国城镇化进程正处于关键转型阶段。本文将分为上下两期探讨产业引导型城镇化面临的一系列新形势和挑战,以及相关建议。

国内外背景趋势

当今全球处于经济重构与地缘格局变动当中,全球化与地缘政治冲突加剧,全球产业链、供应链正在重构。美欧推动“友岸外包”与“本土回流”,迫使中国在全球产业体系中的定位发生转型。例如中国纺织服装业大量转移到越南、孟加拉等国,越南作为消费品中国制造替代位置正在快速崛起。

人工智能、数字经济、新能源等技术快速发展,全球制造业向“智能+绿色”转型,对传统产业主导型城镇提出转型升级要求。产业空间布局趋向高技术集聚化与低端产业外迁,传统工业城市必须顺应新技术趋势推动产业迭代。

2025年中央城市工作会议指出,城市发展正从大规模增量扩张阶段转向以存量提质增效为主的阶段。中国城镇化进程正处于关键转型阶段,产业引导型城镇化面临一系列新形势和挑战。投资重心从房地产行业转移到了制造业部门,在内需疲软的情况下,出口仍然是消化产能的重要通道。中国制造业转型正在深化,传统出口模式面临压力,但在新能源、智能制造等新兴产业方面仍具有潜力。政府政策正在积极引导制造业转向高端、智能、绿色方向,出口也将逐步从“量”转向“质”。

新旧动能转换存在挑战

目前中国经济正处于从高速增长向高质量发展的关键转型期,实体经济发展面临诸多挑战,表现在以下几个方面。

中国经济总需求疲软,部分行业产能过剩。社会消费信心不足,家庭偏向储蓄,地产下行进一步削弱居民财富效应。欧美经济减速、贸易保护主义上升,出口订单减少。某些制造行业产品价格竞争激烈,利润空间压缩。中国制造业大部分行业的利润率都在下滑,其中汽车行业尤为明显。根据2024财年全球车企净利润排名,日本车企丰田汽车以2586.2亿元的净利润蝉联榜首,在中国车企方面,比亚迪以402.5亿元的净利润位列第13名,距离头部企业盈利能力仍具有较大的竞争差距。

过度依赖单一市场,削弱经济韧性。部分地区产业局限于初级加工、代工生产,核心技术、关键零部件、高端装备依赖外部输入,导致价值链低端锁定。产业链上下游脱节,空间错配。原材料需远程采购,未能在产业链中占据核心地位,区域之间没有“就地转化”,缺乏本地产业聚集力。

例如安徽新能源汽车发展初期面临“链主”企业偏少,核心零部件高端比例不足,技术、标准、人才等要素支撑有待提升等问题。因此安徽省在产业布局优化方面,招引培育一批核心零部件、材料专精特新“小巨人”“单项冠军”企业,构建从整车到核心零部件齐备的产业链体系。

用工成本与人力结构错配。劳动力成本上升,低附加值产业利润摊薄。以最为典型的外卖行业为例,同质化的低价格竞争导致了平台企业与相关外卖商家的低利润。技能型人才短缺,大学生就业结构性矛盾突出,毕业即失业现象频发。

数字经济下灵活就业对制造业人才产生虹吸效应。数字经济时代催生了大量新业态、新模式,新的就业形态也在不断涌现,由此形成的灵活就业岗位对制造业产生了虹吸效应,成为新一轮制造业“用工荒”的重要诱因。随着平台企业的快速发展,外卖、快递等服务行业对年轻人吸引力更强,越来越多的流水线工人从制造业转行从事数字经济背景下的新兴灵活就业岗位。

一线城市的虹吸效应减弱

大城市尤其是北京、上海、深圳等一线城市面临“规模不经济”问题日益凸显,反映在资源紧张、生活成本高企、治理压力上升等多个方面,进而导致人口增量放缓。出现青年人口与新市民“逃离一线”,在高房价与焦虑情绪下,越来越多年轻人选择回流二线甚至县城城市就业创业。“逃离北上广深”成为社会现象,互联网远程工作、直播电商等新业态也降低了对物理中心城市的依赖。

年轻人“躺平”背景下,一线城市吸引力减弱,中小城市及“慢生活”城市受益。“数字游民”是新兴的灵活就业群体,呈现出特色的空间格局效应。该群体通常选择成本低、生活舒适、网络基础设施好的城市,如清迈、巴厘岛、大理等地。新型人才群体的聚集也为城市带来了一定产业生态和社会文化效应,带动联合办公、共享住宿、咖啡文化、数字创业孵化器的的发展,推动城市多元文化交流,营造更自由、包容的生活方式。

城镇化发展的正常逻辑是“产业发展→提供就业机会→

吸引人口进城→城市扩容→城镇化水平提高”。增量扩张阶段的城镇化部分地区人口迁移或城市扩张快于产业布局、就业创造,形成城市“被动扩张”、劳动力“被动转移”,产业未能同步集聚扎根。一些三四线城市以房地产、基建拉动GDP,缺乏科技制造、现代服务等可持续产业支撑,导致产业基础薄弱、附加值低。

城镇化率与工业化率(工业增加值占国内生产总值的比重)的比值被视为衡量城镇化程度是否适度的一个标尺。这种情况下,缺乏产业主导的城镇化对宏观经济与社会也产生了一定影响,导致就业不足,未来税基与产业支撑薄弱,生育率进一步下滑,社会预期下降,青年“躺平”心态蔓延等问题。国际货币基金组织(IMF)数据显示,2023年我国总储蓄率约为44.3%,远高于欧美发达国家水平。

明确“先产业后城市”规划导向

存量提质增效阶段城镇化发展路径应强调产业优先,明确“先产业后城市”的规划导向,引导产业聚集后再推动城市发展,提升城市就业承载力,增强城市吸纳力。弱化土地财政依赖,提升产业税收比重和政府治理效率。

马歇尔效应(Marshall Effect)以专业化集聚为特征,强调同一行业企业在地理上的集中带来的外部经济效应,包括:专业劳动力市场的形成;上下游产业的协同(供应链效率);技术和知识的“涓流”与扩散。如果是小而精的城市,不会带来很大的规模不经济(如交通、房价过高、污染等),劣势则是产业结构单一,抵御风险的能力弱,路径依赖一旦形成,“锁定”效应也随之显现,阻碍产业升级。

一个区域长期以某类产业(如纺织、家具等)为主,形成的技能人才难以快速适应新兴行业(如智能制造、生物医药)。企业之间长期竞争趋同,产品雷同、价格战激烈,形成“低水平重复”。地方政府对传统支柱产业过度依赖,土地、财政补贴等资源仍投向旧产业,一定程度上会抑制新兴产业发展空间。

在传统产业转型的背景下,部分城市更新项目仍重度依赖政府投入,包括土地、改造资金、招商引资、宣传补贴等,对经济总量的拉动仍有限,难以形成规模性财政支出。

创新人才助力城市创收

城市人口增量是衡量城市吸引力和竞争力的重要风向标。高质量发展要求下的人才友好型城市建设要以产业驱动为核心,聚焦技术创新,以产业发展催生对高素质人才的需求,以产业机会、创新平台吸引创新人才流入。仅靠旅游、度假这种“消费型”人口流入可能拉高生活成本,挤压产业发展空间。

现在,各地都在制定灵活弹性的土地兼容政策,通过用途混合、强度弹性、时间分期、空间复合等方式,显著提升低效产业不动产的利用率,允许多功能、多业态合理叠加,带来更多就业岗位。《安徽省批而未供、闲置和工业低效土地全域治理攻坚行动方案》中提出推动“复合开发”。在符合国土空间规划和用途管制要求前提下,推动不同产业用地类型合理转换,探索增加混合产业用地供给。《上海市人民政府办公厅关于推进商务楼宇更新提升的实施意见》提出支持一定时期内商务楼宇功能兼容转换,具体兼容业态和年限经更新主体评估并经区政府决策认定后实施,年限不超过15年。

深圳南山区以创新驱动为核心,集聚高端产业链,打造“全球创新高地”。运营思路强调不大力发展高新技术产业,由产业带动就业、就业吸引人口、人口推动消费,实现财政营收良性增长。2024年前三季度,南山区GDP达到6613.7亿元,占深圳市总量的25.5%,稳居全市之首,并连续多年保持全国“百强区”前三的位置。

高质量发展的关键不在于人口总量的快速增长,而在于那些具备技术、管理、创业能力的结构性人才积累,能够对产业链条的不同环节产生支撑作用。对结构性人才提供住房补贴、科研资金、子女教育等综合保障,增强城市对人才的黏性。提供包容、多元、国际化的社会环境,使人才“留下来、沉下去、干出来”。创新人才与产业链深度融合,不仅增强城市经济的创造力与抗风险能力,也为城市带来稳定、可持续的财政收入与发展前景。

吴晨

中国科学院大学讲席教授
北京市战略科学家
北京市建筑设计研究院 总建筑师 总规划师
首钢集团总建筑师
通州区融媒体中心 and《北京城市副中心报》智库专家