

中国城镇化的新机遇： 十四五规划愿景

执行摘要

齐晔，宋祺佼，赵小凡，
邱诗永，林天慕





在一起打麻将的昆明市民。图片来源：Dan_H / Shutterstock.

引言

中国和全球正处在历史关键时刻。动荡的地缘政治为未来的全球经济埋伏了巨大的不确定性。席卷全球的新型冠状病毒肺炎（COVID-19）正在重塑世界经济和政治秩序。2020年，中国的经济增长可能会较预期下降一半以上。在此之前，中国地方政府的基础设施和公共服务支出已出现下降趋势。疫情的发生必将对当前的生活质量以及未来的经济发展产生深远影响。

中国的城镇化进程仍在快速推进，预计到2050年¹，中国将新增2.55亿城镇居民。未来30年，全球必须达到温室气体净零排放方能实现平均气温上升不超过工业化前水平的1.5°C²。当前政府的决策决定着未来中国城市更加繁荣且更具韧性——亦或逐渐衰落且更加脆弱。

本研究旨在为中国“十四五”规划提供借鉴和参考。研究指出了中国城镇化的新机遇，帮助中国在未来十年通过推动以高附加值制造业和服务业为基础的经济的发展，促进城镇化的转型升级，并且避免巨大环境成本导致的困境。这种转型并非易事，但我们的分析表明，转型的关键在于中国城市的高质量发展。

此外，我们的分析为政策制定者提供了关于新型城镇化的政策建议，助力中国实现经济繁荣、社会发展和环境改善，同时避免气候灾难发生。分析和建议基于清华大学、香港科技大学和世界资源研究所（美国）北京代表处的多项研究，以及城市转型联盟的全球工作。本摘要概述的目标和优先事项将促进利益相关方与中国决策者开展富有成效的对话与讨论。

中国城镇化引擎

在过去的四十多年里，改革开放促进了中国从农村为主到城市为主的社会转型，在此过程中民生得到了极大改善。中国以前所未有的速度和规模实现的城镇化，主要依赖于以下三大动力：

- 工业化，主要发源于东部沿海地区城市，将资本、劳动力、土地和能源集中在城市中心。
- 市场化：从中央计划经济向市场经济转型，释放了需求和产能，城市成为国内贸易的增长中心。
- 国际合作的深化和国际贸易的逐步开放，为推动中国城市产业升级提供了所需的资本、技术和出口市场。

拥有14亿人口的中国，仅用短短40年的时间，就实现了西方国家用两百年才实现的城镇化水平。

三大动力满足了中国迅速增长的城市人口需求。过去的中国城市发展更注重速度和规模，相对忽视了发展质量。例如，中国城市的部分建筑只有大多数欧洲城市的建筑使用寿命三分之一³。近年来，这些促进中国城市高速发展的动力正在减退，难以继续依赖它们实现未来城市的可持续发展。

中国城镇化之殇

对城镇化传统动能的过度依赖，给中国城市带来三大挑战，影响未来城市繁荣发展：



地铁上拥挤的人群。图片来源：joyfull / Shutterstock.

- 随着农村劳动力向城市的大规模迁移，城市的基础设施和基本公共服务供给已无法满足中国快速增长的城市人口需求。拥有14亿人口的中国，仅用短短40年的时间，就实现了西方国家用两百年才实现的城镇化水平⁴。中国城市也一直在努力提供与这种城镇化率增长相匹配的、能够满足其居民基本需求的公共服务。
- 中国的快速城镇化给自然和环境带来巨大压力。一些地方重要的自然资源走向枯竭，对煤炭的过度依赖加剧空气污染，城市人口越来越容易受到气候变化的影响。水资源短缺是许多城市中心面临的严重问题；中国95%以上的大城市都面临着水资源短缺的问题。2018年，在中国338个地级及以上城市中，只有121个城市的环境空气质量达标⁵。气候变化也将加剧现有的风险，仅海平面上升就将威胁到中国近1.3亿居住在海拔不到10米的沿海城市居民，影响人数居世界各国首位⁶。

- 在土地出让、债务融资和受能力限制而短视的地方规划的推动下，中国地方政府的债务增长具有不可持续性。负债率过高损害了地方政府财政的可持续性，严重削弱了其应对挑战的能力。新冠肺炎疫情将进一步削弱城市政府财政资源和融资能力，对未来的城市发展雪上加霜。

这三大挑战放大了中国当前城镇化模式的弱点，阻碍了中国城市的繁荣发展，并削弱了其经济、人类和全球环境服务的能力。如果不创造新动能推动新型城镇化，就有可能面临更高风险，错失未来城镇化发展的机遇。

中国城镇化的新愿景

本研究识别了新型城镇化的三大动能，有助于应对传统城镇化模式中的挑战和风险，创造新的优势和机会：

- 动能1：构建新型国家城市体系，以基本的城市基础设施服务和世界级的公共交通系统为支撑，实现城镇化从沿海向内陆地区的转移，平衡区域间协调发展。



重庆轻轨。图片来源：Stepanov Aleksei / Shutterstock.

-
- 动能2: 建设更紧凑、更联通和更清洁的城市, 推动城市向低碳、气候韧性方向转型, 应对自然资源退化和气候变化。
 - 动能3: 改革地方治理体系、全国财政体系, 减轻地方政府债务负担, 为可持续基础设施投融资创造持续的资金流, 重视并加强远期的城市规划。

为释放新动能, 本研究明确了政府需要考虑的三大优先领域, 并提出了具体的政策建议以供参考:

将可持续城市置于中国“十四五”规划和新一轮国家自主贡献的核心。

- 1: 将可持续城市置于中国“十四五”规划和新一轮国家自主贡献的核心, 构建新型国家城市体系, 推动更紧凑、更联通、更清洁的城市发展。该体系将能够实现绿色投资和制造业发展的良性循环, 以推动未来的经济转型, 同时在城市中为农民工提供舒适家园, 降低气候脆弱性。
- 2: 研制时间表, 禁止出售化石能源机动车辆, 投资公共交通, 减少对能源和材料的需求, 推动清洁能源革命等, 建设更紧凑、更联通、更清洁的韧性城市。
- 3: 国家交通预算向公共交通倾斜, 改革所得税制、开征房产税, 提高地方政府债务管理的能力, 建设可持续的中央和地方融资体系, 并对地方治理和城市规划能力进行配套性改革。

我们建议中国政府采取措施支持各个城市力争在“十四五”规划期间实现碳排放达峰, 并将此作为新一轮国家自主贡献的核心。在“十四五”规划中, 要求城市将新型基础设施建设与碳减排目标挂钩。这一措施将产生显著的经济、社会和环境效益。我们将在项目的下一阶段针对这一建议制定更为详细的行动计划。



上海骑行者。图片来源：TonyV3112 / Shutterstock.

结语

《中国城镇化的新机遇：十四五规划愿景》报告提出了建设更紧凑、更联通、更清洁城市的大胆构想。我们建议中国政府将绿色低碳健康城市建设置于“十四五”规划的核心，使中国在实现经济增长的同时，推动社会进步和环境改善。新型可持续城镇化的时代已经到来，它将成为中国未来发展的新动力。

参考文献

1. United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA), 2018. *World Urbanisation Prospects 2018*. New York. <https://population.un.org/wup/>.
2. 政府间气候变化专门委员会(IPCC), 2018. 决策者摘要. 全球升温1.5°C, 关于全球升温高于工业化前水平1.5°C的影响以及相关的全球温室气体排放路径的IPCC特别报告, 背景是加强全球应对气候变化的威胁、加强可持续发展和消除贫困的努力. 瑞士日内瓦: 世界气象组织. https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2019/09/IPCC-Special-Report-1.5-SPM_zh.pdf.
3. China Economic Review, 2013. How will a slowing China cope with rapidly ageing buildings? <https://chinaeconomicreview.com/unstable-foundations-part-2/>.
4. Xie F., 2018. 'On the road to quality urbanization'. China Daily, June 19. http://www.chinadaily.com.cn/a/201806/19/WS5b283bc5a310010f8f59d788_1.html.
5. 中国生态环境状况公报. 2018. <http://www.mee.gov.cn/hjzl/sthjzk/zghjzkgb/201905/P020190619587632630618.pdf>.
6. 城市转型联盟. 2019. Climate emergency, urban opportunity: How national governments can secure economic prosperity and avert climate catastrophe by transforming cities.



本项目由英国政府资助; 但本文的内容仅代表作者观点, 与英国政府的官方政策无关。

Coalition for Urban Transitions

c/o World Resources Institute
10 G St NE
Suite 800
Washington, DC 20002, USA

C40 Cities Climate Leadership Group

3 Queen Victoria Street
London EC4N 4TQ
United Kingdom

WRI Ross Center for Sustainable Cities

10 G St NE
Suite 800
Washington, DC 20002, USA

关于本执行摘要

《中国新型城镇化的机遇：十四五规划愿景》报告的执行摘要，是齐晔教授主持的中国城市转型研究项目的成果之一。项目由清华大学、香港科技大学、中国人民大学和世界资源研究所（美国）北京代表处共同开展，得到了城市转型联盟的支持。城市转型联盟是一个全球领先的倡议组织，旨在帮助各国政府释放包容型零碳城市的潜力。本文的内容仅代表作者观点，与其所在机构无关。

联系我们

🌐 urbantransitions.global
🐦 @NCECities

封面图片：傍晚的福州市。图片来源：
Humannet / Shutterstock.