

# “践行新发展理念”的 “公园城市”的内涵及建设路径研究

——以成都市为例

高国力 李智

**摘要** “践行新发展理念的公园城市”是在“生态文明”和“以人民为中心”的发展理念引领下，“人、城、境、业”和谐统一的城市发展新范式和全面体现新发展理念的城市发展高级形态，是对工业文明城市的反思和超越，对传统城市发展理论思想的深化和完善，以及对国内外先进典型城市发展经验的凝练和提升。成都作为“公园城市”首提地，具有良好的基础条件，同时，“践行新发展理念的公园城市示范区”是在成渝地区双城经济圈建设背景下，国家赋予成都最为重要和独特的战略定位。研究在准确把握“践行新发展理念的公园城市”内涵的基础上，客观分析成都存在的“七强七弱”典型特征。为更好发挥成都在成渝地区双城经济圈建设中的引领与示范作用，研究围绕提升城市要素聚集能力、辐射带动能力、低碳发展能力、门户枢纽能力、品质宜居能力等方面，提出针对性政策建议，为全国其它典型城市探索高质量发展新模式提供镜鉴。

**关键词** 公园城市 新发展理念 成渝地区双城经济圈 成都市

[中图分类号] TU981 [文献标识码] A [文章编号] 2095 - 851X (2021) 02 - 0047 - 18

## 一、引言

进入新时代，我国社会主要矛盾已转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡

**【基金项目】** 中国宏观经济研究院重大应急课题“基于产业链金融链数据链协同的生态产品价值实现机制设计、模式路径和政策措施”；中国宏观经济研究院2020年度重点课题“适应未来发展需要的城镇化发展战略研究”（项目编号：A2020051010）。

**【作者简介】** 高国力（1969 - ），国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所（区域发展战略研究中心）所长、研究员、博士生导师，邮政编码：100038；李智（1988 - ），国家发展和改革委员会国土开发与地区经济研究所（区域发展战略研究中心）助理研究员，本文通讯作者，邮政编码：100038。

致谢：感谢审稿专家匿名评审，当然文责自负。

不充分的发展之间的矛盾。城市发展模式正逐步由计划经济时期的“生产计划驱动型”、市场化转型时期的“增长竞争驱动型”加快转向新时代的“美好生活驱动型”，更加注重城市品质提升、经济转型升级、民生保障改善、生态环境改善和治理能力增强等多维目标的统筹（罗小龙、许璐，2017；杨开忠，2019）。面对新阶段的新要求，2018年2月，习近平总书记在天府新区视察时提出，要突出公园城市特点，把生态价值考虑进去。这是公园城市作为一种城市发展模式第一次被正式提出，是我国生态文明建设和城市发展模式的重大理论和实践创新（杨雪锋，2018；赵建军等，2019）。

目前有关公园城市的研究普遍强调城市的生态价值，侧重于优化城市布局，塑造城市理想形态等（吴岩等，2018；杨雪锋，2018；叶胥等，2019；赵建军等，2019），但缺乏对城市多维发展目标的统筹协调，忽略了与新发展理念和国家战略的结合（史云贵、刘晓君，2019）。作为“公园城市”首提地，成都山川秀美、生态条件优良，公园城市建设基础条件较好（杨雪锋，2018；李晓江等，2019）。2020年1月，习近平总书记主持召开中央财经委员会第六次会议，进一步明确要求支持成都建设“践行新发展理念的公园城市示范区”<sup>①</sup>。“践行新发展理念的公园城市”是对公园城市思想的进一步提升和深化，是全面体现新发展理念，“人、城、境、业”和谐统一的城市可持续发展新模式，是城市发展动力、发展形态、治理方式等的全方位变革。

如何理解“践行新发展理念的公园城市”的本质内涵，如何提出建设路径，是结合新时代我国发展阶段性特征，进一步深化公园城市理论，并推动逐步走向实践的关键。本文剩余部分安排如下：第二部分简要综述公园城市的相关研究，并提出“践行新发展理念的公园城市”的基本内涵；第三部分提出“践行新发展理念的公园城市”的建设路径；第四部分以成都为案例，客观分析其建设“践行新发展理念的公园城市”的优势条件和突出短板，并提出相应的对策建议；第五部分为本文的结论和启示。

## 二、“践行新发展理念的公园城市”的基本内涵

自2018年公园城市提出以来，不同学者围绕公园城市的思想溯源（傅凡等，2020；林凯旋等，2020）、理念内涵（杨雪锋，2018；李晓江等，2019；史云贵等，2019；叶胥等，2019；赵建军等，2019）、价值认识（赵建军等，2019；林凯旋等，2020）等展开研究。林凯旋等（2020）认为公园城市充分吸收了景观都市主义、生态都市主义、城市人本主义等发展理念，是在生态文明建设总体要求背景下，重新定

<sup>①</sup> 《成都建设践行新发展理念的公园城市示范区》，<http://www.sc.gov.cn/10462/10464/10465/10595/2020/5/22/9a233dedb10d472fb856e6201cb55bff.shtml> [2021-5-15]。

义的城市发展新理念，不仅是对“田园城市”等工业文明时代城市发展理念的革新，也是对我国农耕文明时代“天人合一”“道法自然”等自然生态思想的传承与弘扬。李晓江等（2019）认为公园城市最主要的内涵就是保护好自然山水，处理好人和自然的关系。杨雪锋（2018）认为“公园城市”体现了“生态文明”和“以人民为中心”的发展理念，在山水城市基础上实现了自然与人文、经济与生态的协调融合。李晋等（2018）和赵建军等（2019）将公园城市定义为以生态价值为核心，体现生命、生态、生产、生活高度和谐统一的大美城市形态和生命共同体。吴岩等（2018）认为公园城市是以城市绿地系统和公园体系为基础，满足人民日益增长的优美生态环境需求的城市建设模式。

整体来看，现有研究大多侧重于公园城市的生态文明内涵，强调公园城市的空间属性和城市形态，缺乏在新发展理念下，对公园城市更广义的理解。公园城市应该是以实现共荣、共治、共兴、共享、共生为目标，经济系统绿色低碳、政治系统多元共治、文化系统繁荣创新、社会系统健康和谐、生态系统山清水秀的城市发展高级形态（史云贵、刘晓君，2019）。相比传统公园城市理念，成都提出的“践行新发展理念的公园城市”不仅描绘了城市发展的绿色生态底色，更加注重城市发展多维目标的统筹集成，是新时代坚持以人为本、以生态文明为引领、以新发展理念重塑新型竞争力的城市发展新模式。

### （一）“践行新发展理念的公园城市”是对工业文明城市的反思和超越

300多年工业文明使人类跨越了物资短缺的时代，创造了巨大的物质财富和精神财富，但工业文明也带来了全球范围内的产能过剩、资源环境危机和治理危机等问题，在城市层面颠倒和割裂了生产、生活与环境功能的秩序和联系，迫使人类反思工业文明的价值体系和以规模化大生产为核心的世界城市体系（赵建军等，2019）。当前，我国城镇化进程正加快从追求“规模扩张”转向寻求“存量优化”的内涵式发展，城市发展正加快从工业逻辑回归人本逻辑。“践行新发展理念的公园城市”是对工业文明城市理念的反思，是在总结以往城市建设经验与教训的基础上，提出的城市发展新模式（欧阳慧、李智，2020）。相比于工业城市“人为主体，自然为用”的发展理念，其核心内涵是在城市建设中突出生态价值，从单纯追求以生产效益为主，转向自然、城市、人类的全面和谐发展（赵建军等，2019）（见表1）。“践行新发展理念的公园城市”体现了“生态兴则文明兴”的城市文明观、“满足人民日益增长的美好生活”的城市发展观、“历史文化是城市灵魂”的城市人文观和“践行绿色生活方式”的城市生活观<sup>①</sup>，是全面体现新发展理念的城市发展高级形态，是对现代城市发展内涵的整体重塑。

<sup>①</sup> 资料来源：《成都市建设践行新发展理念的公园城市示范区领导小组第一次会议举行》，<http://www.sc.gov.cn/10462/10464/10465/10595/2020/4/26/9c95e8ab1bb74696840789abf1455fc5.shtml> [2021-5-15]。

表1 工业文明向生态文明转变趋势

城市发展阶段	工业文明			生态文明
	1.0	2.0	3.0	4.0
发展理念	认识自然	改造自然	征服自然	天人合一
价值取向	资源导向 追求规模	生产导向 追求效率	科技导向 追求创新	可持续和均衡导向 追求人的全面发展
技术革命	蒸汽时代	电气时代	信息时代	绿色时代
生产方式	机器大生产	流水线工业	全球产业链	柔性绿色的智能化 生产
社会形态	资本家阶级、工人阶级	中产阶级	精英阶级	世界扁平化、个体化

资料来源：根据中国城市规划设计研究院西部分院（2017）：《成都2049远景发展战略规划》整理。

## （二）“践行新发展理念的公园城市”是对传统城市发展理论思想的深化和完善

“践行新发展理念的公园城市”吸收了以往城市发展理论思想的精华，并面向新时代城市发展需求，进一步做了深化和完善（吴岩等，2018；杨雪锋，2018；林凯旋等，2020）。以往城市发展理论和模式的提出大多是针对城市发展过程中出现的问题而提出的解决方案（赵建军，2019），更聚焦于城市发展的特定方面和微观层面。如，“田园城市”“低碳城市”等侧重于提升城市资源的节约利用和循环高效，推行绿色生产和生活方式；“韧性城市”侧重于强化城市应对重大经济、社会和自然风险的能力；“智慧城市”侧重于促进新一代信息技术与城市经济社会发展相融合；“人文城市”侧重于保护、传承和创新城市历史文化资源，提高城市人文魅力；“精明城市”“紧凑城市”等侧重于通过优化城市空间布局、生产和交通方式，实现低碳发展；“宜居城市”侧重于提升城市人居环境，重点解决城市公共服务、住房、生态环境等突出短板（见表2）。“践行新发展理念的公园城市”采用更系统的城市发展理念，蕴含着农耕城镇的乡土守望、工业城市的标准高效、生态城市的绿色低碳、世界城市的开放包容，是城市建设模式、管理方式、生活方式、治理方式的全方位变革<sup>①</sup>。

表2 不同城市发展模式的内涵与建设重点对比

城市模式	发展内涵	建设重点
绿色城市	构建绿色生产方式、生活方式和消费模式	<ul style="list-style-type: none"> <li>严格控制高耗能、高排放行业发展</li> <li>节约集约利用土地、水和能源等资源</li> <li>加快建设可再生能源体系</li> <li>实施绿色建筑行动计划</li> <li>实施城市环境综合整治和绿色新生活行动</li> </ul>

<sup>①</sup> 《成都市建设践行新发展理念的公园城市示范区领导小组第一次会议举行》，<http://www.sc.gov.cn/10462/10464/10465/10595/2020/4/26/9c95e8ab1bb74696840789abf1455fc5.shtml> [2021-5-15]。

续表

城市模式	发展内涵	建设重点
智慧城市	推动新一代信息技术与城市经济社会发展深度融合	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 信息网络宽带化</li> <li>• 规划管理信息化</li> <li>• 基础设施智能化</li> <li>• 公共服务便捷化</li> <li>• 产业发展现代化</li> <li>• 社会治理精细化</li> </ul>
人文城市	发掘、传承、创新城市文化,建设成为历史底蕴厚重、时代特色鲜明的人文魅力空间	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 注重在旧城改造中保护历史文化遗产、民族文化风格和传统风貌</li> <li>• 注重在新城新区建设中融入传统文化元素,与原有城市自然人文特征相协调</li> <li>• 加强文化和自然遗产保护和挖掘</li> </ul>
践行新发展理念的公园城市	体现新发展理念,人城境业高度和谐统一的可持续现代化城市	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 坚持创新发展,推动城市在发展理念、发展模式、发展动力、规划建设、运营治理等方面全方位创新</li> <li>• 坚持协调发展,提升中心城市承载能力,优化城市和区域空间组织,推动城市间功能互补、协同发展</li> <li>• 坚持绿色发展,推动生产生活绿色低碳转型,积极探索生态价值实现新机制</li> <li>• 坚持开放发展,全面提升城市枢纽门户功能、开放型经济水平和国际化营商环境,强化对国内外要素资源集聚和配置能力</li> <li>• 坚持共享发展,提升城市治理科学化、精细化、智能化水平,推进城市治理体系和治理能力现代化</li> </ul>

资料来源:根据《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》《中共四川省委 四川省人民政府关于支持成都建设践行新发展理念的公园城市示范区的意见》等相关资料整理。

### (三) “践行新发展理念的公园城市”是对国内外先进典型城市发展经验的凝练和提升

“践行新发展理念的公园城市”准确把握了城市发展客观规律和“全球城市”发展经验和趋势。从城市发展阶段看,制度、环境、文化、生活质量等软实力逐渐成为影响城市竞争力的核心要素。如,世界银行通过对全球750个主要城市分析发现,生活质量和成本、优质公共服务供给水平、创新能力和对人才的吸引力是发达城市(人均GDP高于2万美元)保持持续竞争力的关键因素(Kilroy et al., 2015)。从典型城市发展趋势看,伦敦、东京、纽约等“全球城市”在经历了消耗性的增长逐渐占据世界经济的中心位置之后,加快从单维的经济增长目标向宜业宜居的多维目标转变,更加注重引领构建全球创新网络和产业链、价值链体系,更加注重提高城市创新创业活力,更加注重营造绿色低碳、包容和谐、智慧韧性的自然人文环境(李智、欧阳慧, 2017)。从国内外发达城市的规划实践看,其发展目标和愿景更加注重坚持生态文明、践行绿色转型,坚持内涵发展、鼓励内外兼修,坚持以人为本、彰显人文

魅力(见表3)。“践行新发展理念的公园城市”是在总结先进典型城市的发展经验和趋势基础上,提出的城市高质量发展的目标和愿景,其核心是坚持奉公服务人民、联园涵养生态、塑城美化生活、兴市推动转型,进一步突出彰显城市的生态、美学、人文、生活、社会价值<sup>①</sup>。

表3 典型“全球城市”发展目标与愿景

城市	愿景目标	相关规划和文件
纽约	建设蓬勃发展的城市、公平平等的城市、可持续发展的城市、面对挑战具有韧性的城市	OneNYC 2050: Building a Strong and Fair City
伦敦	实现良性增长目标,即具有社会和经济包容性及环境可持续性的增长	The London Plan 2021(大伦敦空间发展战略规划2021)
东京	打造“安全城市”“多彩城市”“智慧城市”,提供任何人都可以健康生活的场所,创建任何人都可以发挥才能、充满活力的优秀城市	《都市营造的宏伟设计——东京2040》
北京	建设国际一流的和谐宜居之都	《北京城市总体规划(2016年—2035年)》
上海	建设卓越的全球城市,具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市	《上海市城市总体规划(2017—2035年)》
深圳	建设竞争力、创新力、影响力卓越的全球标杆城市	《中共中央 国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》
广州	建成具有经典魅力和时代活力的国际大都市,成为具有全球影响力的国际商贸中心、综合交通枢纽、科技教育文化医疗中心,打造美丽宜居花城和活力全球城市	《中共广州市委关于制定广州市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》

资料来源:根据相关规划和文件整理。

### 三、“践行新发展理念的公园城市”的建设路径

对于公园城市的建设路径,相关研究普遍认为应突出城市生态价值。如,史云贵和刘晓君(2019)认为公园城市建构的实质是城市价值创造、转化和实现的过程,是以生态价值创造为核心,推进生态价值与经济、政治、社会、文化、治理等价值要素相互融合、协同创新。林凯旋等(2020)认为公园城市建设是立足生态动力培育城市转型发展新动能。而“践行新发展理念的公园城市”是在凸显生态价值基础上,城市发展动力、发展形态、治理方式等的全方位转型,应该遵循培育重塑城市新型竞争力、优化提升城市发展形态、满足人民日益增长的美好生活需要等三个方向。

<sup>①</sup> 资料来源:《成都市建设践行新发展理念的公园城市示范区领导小组第一次会议举行》, <http://www.sc.gov.cn/10462/10464/10465/10595/2020/4/26/9c95e8ab1bb74696840789abf1455fc5.shtml> [2021-5-15]。

### （一）以遵循五大发展理念全面提升城市新型竞争力

随着经济全球化进入新阶段，城市之间的竞争焦点逐渐由价值链的份额转向价值链的层级。提升对人才、创新等高端生产要素的吸引力，塑造科技、人才、文化和制度等方面新优势，已成为当前提升城市新型竞争力的关键。“践行新发展理念的公园城市”就是要推动城市加快走出低层次、低档次、同质化竞争，以创新发展理念，激发城市发展新动能；以协调发展理念，提升城市综合承载力；以绿色发展理念，提升城市生态宜居度；以开放发展理念，增强城市要素配置和管理功能；以共享发展理念，增强人民获得感、幸福感、安全感（欧阳慧、李智，2020）。

### （二）以智慧、韧性、精明、包容重塑城市发展高级形态

“践行新发展理念的公园城市”是对传统城市规划、建设、治理的全面革新，更加注重加强生态系统与生活系统相融合，合理统筹生产、生活、生态的空间布局。“践行新发展理念的公园城市”是以实现新一代信息技术与城市经济社会发展深度融合为核心的智慧城市；是以提高城市应对重大风险能力为重点的韧性城市；是以高效集约为目标，促进经济、环境、社会相协调的精明城市；是拥有高品质人居环境和多元化人文环境的包容城市。

### （三）以顺应人民美好生活向往作为逻辑起点和根本归宿

“践行新发展理念的公园城市”是把“城市的核心是人”作为价值取向，将“人本原则”作为发展的逻辑起点。人民生活在城市中的幸福感与获得感是衡量城市发展成败的核心标准，应坚持从人民的需求和幸福为出发点谋划城市空间布局、产业发展、人居环境、社会治理，着力解决收入分配不均、阶层固化、公共资源配置不合理等问题，使发展更具公平性、普惠性、包容性，建设人人都能有序参与治理、人人都能切实感受温度、人人都能拥有归属认同的城市。

## 四、“践行新发展理念的公园城市”的建设实践：成都案例

成都拥有得天独厚的自然人文宜居环境（杨雪锋，2018；李晓江等，2019），近年来在全球城市体系中的地位不断攀升，已成为代表我国参与全球产业链分工的重要载体。“践行新发展理念的公园城市示范区”是成都在成渝地区双城经济圈建设背景下最为重要和独特的国家定位，也是成都探索城市可持续发展新形态和内陆中心城市崛起新模式的核心抓手。以成都为案例，客观分析成都的优势条件和突出短板，并提出相应对策建议，有利于为全国其他典型城市建设“践行新发展理念的公园城市”提供镜鉴。

### （一）基础条件与突出问题

对标“践行新发展理念的公园城市”的更高要求，成都整体呈现“七强七弱”典型特征，在城市发展能级、创新策源、要素组织配置、生态环境质量等方面存在短板。

#### 1. 强规模红利、弱边际效益

成都长期以来是我国人口和经济大市。2019年成都常住人口达到1658.1万人，

列全国城市第4位、省会城市第1位，仅次于重庆、上海、北京；2019年实现地区生产总值1.7万亿元，排名全国城市第7位、省会城市第2位，省会城市中仅次于广州。然而，与发达城市相比，成都传统生产要素的边际效益相对较低。

整体来看，2019年成都人均GDP为10.3万元，在17个GDP过万亿元城市中列倒数第3位，仅为深圳的51.5%，分别为南京、广州、杭州、武汉、长沙等省会城市的62.4%、66.9%、69.6%、71.0%、74.6%（见表4）。

表4 2019年GDP过万亿元城市人均GDP排名

排名	城市	人均GDP (万元)	成都占比 (%)
1	深圳	20.0	51.5
2	无锡	18.0	57.2
3	苏州	18.0	57.2
4	南京	16.5	62.4
5	北京	16.4	62.8
6	上海	15.7	65.6
7	广州	15.4	66.9
8	杭州	14.8	69.6
9	武汉	14.5	71.0
10	宁波	14.0	73.6
11	长沙	13.8	74.6
12	佛山	13.2	78.0
13	青岛	12.4	83.1
14	郑州	11.2	92.0
15	成都	10.3	100.0
16	天津	9.0	114.4
17	重庆	7.6	135.5

数据来源：Wind数据库。

从固定资产投资看，单位投资对经济增长拉动的边际效应逐年递减，2017年成都固定资产投资完成总额列全国城市第3位，但固定资产投资效率仅列GDP过万亿元城市中倒数第5位（见图1）。从制造业发展效率看，2018年，成都规模以上制造业企业主营业务利润率为5.95%，低于全国平均值0.54个百分点；劳动力平均产出效率偏低，人均规模以上工业主营业务收入为66.2亿元，仅为北京的30.7%、重庆的56.9%和深圳的75.8%<sup>①</sup>。

<sup>①</sup> 资料来源：成都市经济和信息化局、成都市工业经济发展研究中心（2019年）：《成都市“十四五”期间推动制造业高质量发展的目标和重点举措研究》。



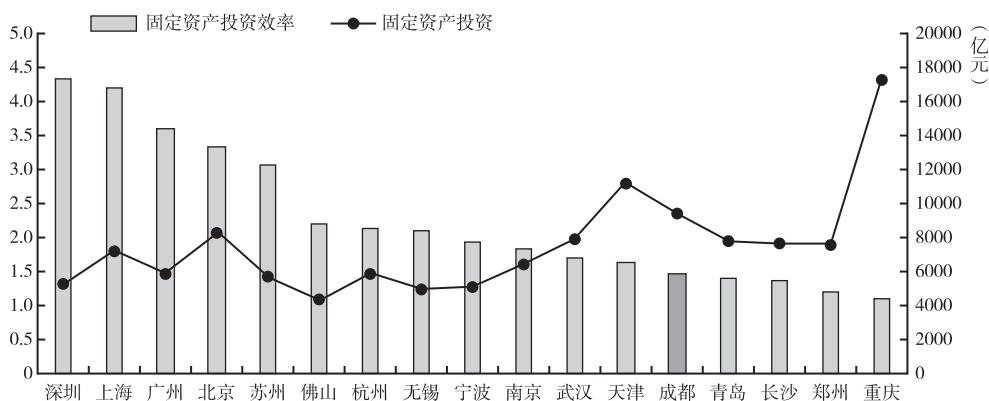


图1 GDP过万亿元城市固定资产投资效率（2017年）

数据来源：《中国城市统计年鉴—2018》。

## 2. 强中心集聚、弱外围辐射

城市层面，成都“中心—外围”特征明显。2019年，成都有6个市辖区入选全国综合实力百强区，但外围县域发展相对较弱，全国综合实力百强县域经济中，成都无一入选<sup>①</sup>。省级层面，成都“传帮带”的作用未能充分发挥。首先，成都首位度长期处于较高水平，且呈现持续上升趋势。2019年成都GDP和人口占全省比重分别为36.5%和19.8%，分别位列省会城市第5名和第7名，近5年涨幅分别为1.25个百分点和1.94个百分点，分别位列省会城市第11名和第2名。另外，成都一城独大和全省次级城市发育程度不足长期并存，与其他拥有GDP过万亿元城市省份相比，仅四川省的次级城市GDP小于3000亿元，城市规模等级体系出现明显“断层”（见表5）。

表5 GDP过万亿元城市所在省份城市经济规模体系结构（2019年）

GDP 范围	城市数量							
	四川	广东	江苏	浙江	湖北	湖南	山东	河南
20000 亿元	—	2 个	—	—	—	—	—	—
10000 亿—20000 亿元	1 个	1 个	3 个	2 个	1 个	1 个	1 个	1 个
5000 亿—10000 亿元	—	2 个	6 个	4 个	—	—	3 个	1 个
3000 亿—5000 亿元	—	5 个	4 个	2 个	2 个	4 个	5 个	3 个
1000 亿—3000 亿元	14 个	10 个	—	3 个	10 个	7 个	7 个	11 个
<1000 亿元	6 个	1 个	—	—	—	2 个	1 个	2 个

数据来源：Wind 数据库。

<sup>①</sup> 资料来源：中小城市发展战略研究院、国信中小城市指数研究院等机构发布的《2019年中国中小城市高质量发展指数研究》。

### 3. 强产业基础、弱创新转化

成都是西部地区自然条件最优、科技人才资源最多、产业基础最好、创新活力最足的区域之一（欧阳慧、李智，2020）。自“三线”建设以来，经过多年发展，形成了门类齐全的产业体系，几乎囊括了国民经济行业所有门类。

然而，成都产业“大而不强、多而不优”的现象依然存在，战略性新兴产业增加值占GDP比重仅为15%左右。“高端产业低端化”特征较为明显，多数产业的主要发展环节集中在附加值较低的生产制造和加工组装环节。例如，电子信息、汽车、轨道交通等产业主要发展低层级组装加工制造环节，90%以上收入集中在低利润水平的封装测试端<sup>①</sup>。同时，与全国重点城市相比，成都的科技创新投入强度、活力和质量相对较低。2018年，成都R&D经费占地区生产总值比重列副省级城市倒数第2位，总量和强度同时落后于深圳、广州、杭州、南京、西安等城市（见图2）；有R&D活动的规模以上工业企业占比仅为26.35%，不足广州、苏州、深圳的60%（见图3）；有效发明专利5年以上维持率在副省级城市中排名倒数第5位（见图4）。

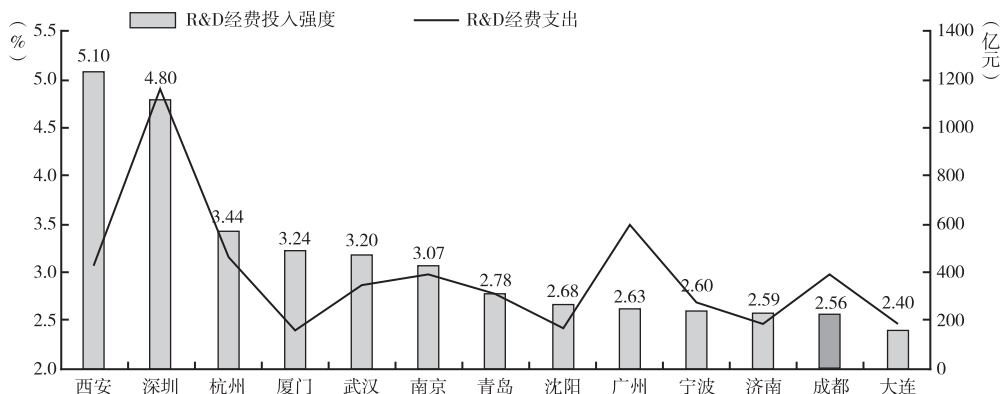


图2 国内部分城市 R&D 经费投入强度 (2018年)

数据来源：成都市科技局、各地统计年鉴。

### 4. 强外部植入、弱内生动力

长期以来，成都实行以成本和市场导向、嵌入为主的内陆国际化路径，产业发展动力主要来源于外来企业对西南市场的重视和成都自身的劳动力、土地等要素成本优势，逐步形成了以外生内向型为主的产业体系（见表6）。

<sup>①</sup> 资料来源：中国城市规划设计研究院西部分院（2017）：《成都2049远景发展战略规划》。

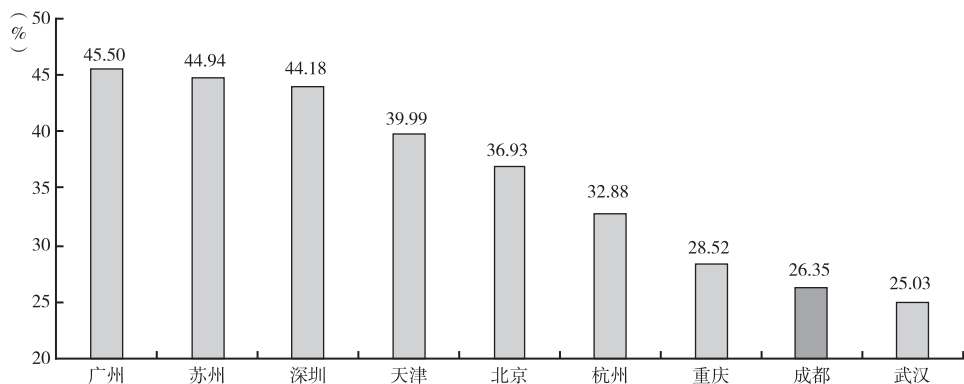


图3 国内部分城市规模以上工业企业中有 R&D 活动的单位数占比 (2018 年)

数据来源：成都市科技局、各地统计年鉴。

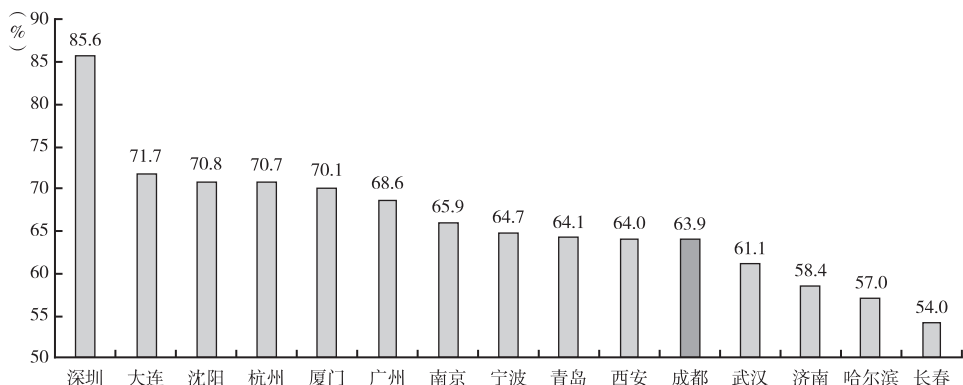


图4 副省级城市有效发明专利5年以上维持状况 (2018年)

数据来源：成都市科技局、各地统计年鉴。

表6 成都产业类型划分

产业类型	产业特点	成都典型产业
自给自足型	产业的市场以及核心配件来源均主要在西南地区	农副食品加工、食品制造业、家具制造业等轻工业以及非金属制品、金属制品业
外生内向型	核心配件在本地配套率较低,但市场主要在西南地区,在成都布局的原因主要在于看重西南大市场	机械、通用设备、专用设备、电子信息、汽车制造、酒与饮料等产业
内生外向型	核心配件本地配套率较高,但市场却主要在西南地区以外,属于本土企业向外拓展的典型	制鞋、医药、仪器等产业

资料来源：根据成都市发改委提供资料整理。

然而,较强的外部产业植入性容易导致本地生产和创新网络培育发展相对滞后,内生发展动力培育较慢。根据《成都2049远景发展战略规划》调查,成都79%的外来企业以生产部门和销售部门为主,设置研发部门的仅为19%,93%的受访企业创新源来自于企业内部,仅4%的企业表示与本地大专院校及研究机构有联合创新。同时,成都主导产业本地配套率不高,多个主导产业一般配件本地配套率不足50%,核心配件不足40%。如,汽车产业本地配套不足30%,与上海(67%)、重庆(56%)、北京(42%)等城市相比差距较大。

### 5. 强区位枢纽、弱组织配置

成都处于亚太主要人口密集区的中心位置,具有组织西南、贯通内陆、影响东南亚的区位优势。近年来,成都在全国的枢纽门户地位日益凸显,已逐步形成对外“米”字型综合运输大通道格局,是全国航空和电商物流快递的大区组织中心和重要枢纽,机场客流量、开通国际及地区航线数量、货邮吞吐量排名仅次于北京、上海、广州,位于西部第一。

然而,成都优越的区位枢纽优势并未能全面转化为对高端要素资源强大的组织配置能力。交通组织方面,成都高速铁路对外通道仅成渝方向为300km/h,高标准大能力对外通道建设有待进一步提高;同时,与周边城市组团之间的快速轨道交通网供给不足,市域(郊)铁路发展相对缓慢,跨市域快速交通联系有待加强。产业组织配置方面,成都吸引外商投资具有一定优势,但货物进出口额与沿海城市差距较大。2019年,成都实际利用外资金额列副省级城市首位<sup>①</sup>,但货物进出口总额列副省级城市第6位<sup>②</sup>,分别仅为深圳、广州、宁波的19.6%、58.3%和63.5%,表明成都更多承担了国际国内资本进入西南市场的门户功能,而非组织配置区域资源和培育本地企业走向国际的组织中心。

### 6. 强历史文化、弱传承弘扬

成都位于藏族、羌族、彝族、苗族等多民族文化交界地区,是中国文化魅力的重要代表地区和全国文化遗产资源最富集的地区。然而成都丰厚的历史文化资源未能充分转化为城市影响力和竞争力(欧阳慧、李智,2020)。

一是文化产业发展相对滞后。2018年,成都规模以上文化及相关产业企业个数在15个副省级城市中列第9位,分别仅为深圳、广州、南京、杭州的19.2%、22.3%、31.3%和45.2%;年末从业人口在副省级城市中列第7位,仅为深圳、广州、南京、武汉的21.5%、32.3%、44.2%、52%<sup>③</sup>;主营业务收入在副省级城市中位列第7,仅为深圳、杭州、广州、南京的17.1%、23.9%、33.3%、42.4%(见图

① 资料来源:《2019年全国副省级城市外资吸引力排名 成都市第一》, [https://www.sohu.com/a/307880929\\_100160779](https://www.sohu.com/a/307880929_100160779) [2021-5-15]。

② 资料来源:《2019年中国进出口总额30强城市排行榜》, <https://top.askci.com/news/20200416/0921571159269.shtml> [2021-5-15]。

③ 数据来源:《中国文化和相关产业统计年鉴—2019》。

5、图6)。二是文化创意产业增加值占比较低。文化创意产业增加值占GDP比重达到10%是一座城市具备文创竞争力的重要标志。如，杭州文化创意产业增加值占GDP比重自2015年起超过20%，2019年为3735亿元，占GDP比重达到24.3%。相比之下，2019年成都文化创意产业增加值为1459.8亿元，占GDP比重仅为8.6%<sup>①</sup>。

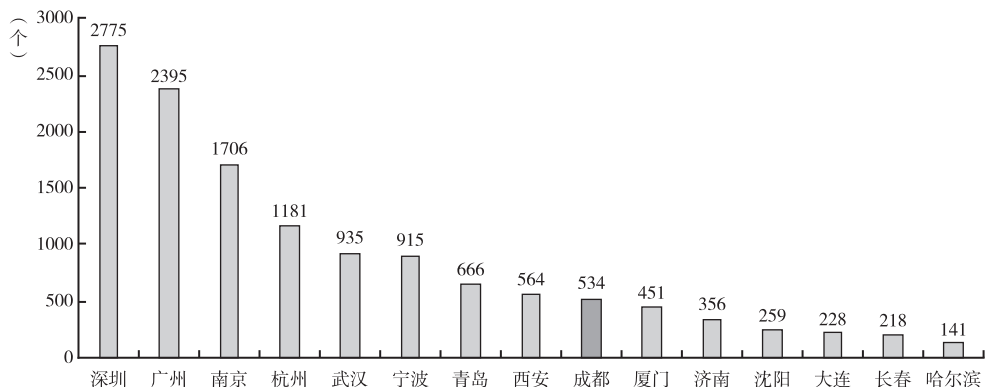


图5 副省级城市规模以上文化及相关产业企业个数（2018年）

数据来源：《中国文化及相关产业统计年鉴—2019》。

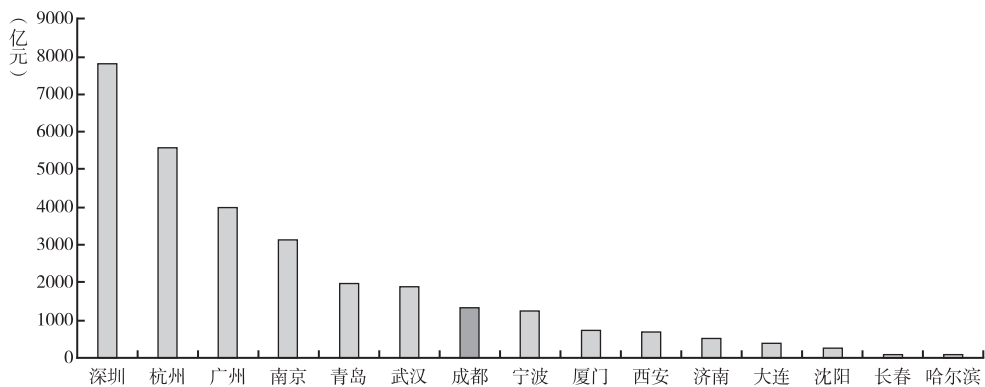


图6 副省级城市规模以上文化及相关产业企业主营业务收入（2018年）

数据来源：《中国文化及相关产业统计年鉴—2019》。

## 7. 强生态本底、弱环境质量

成都地处青藏高原边缘山地与四川盆地接合部，总体上呈现以平原及低山为主的

<sup>①</sup> 数据来源：《2019年杭州市国民经济和社会发展统计公报》《2019年成都市国民经济和社会发展统计公报》。

地貌特征,区域内森林面积在省内居于前列,是长江上游重要的水源涵养区、川滇生物多样性保护区和四川大熊猫栖息地世界自然遗产的重要组成部分,水系发达,森林覆盖率较高,生态环境本底较好(欧阳慧、李智,2020)。然而,成都生态环境保护形势依然严峻,城市生态环境质量仍需大力提升。以空气质量为例,成都大气环境承载能力已呈现超负荷状态,大气污染严重,呈现区域性、复合型特征。2019年成都空气质量达标天数为287天,不达标天数比例为21.4%,在15个副省级城市中排名中下游,PM<sub>2.5</sub>超过国家二级标准23%(见图7、图8)。

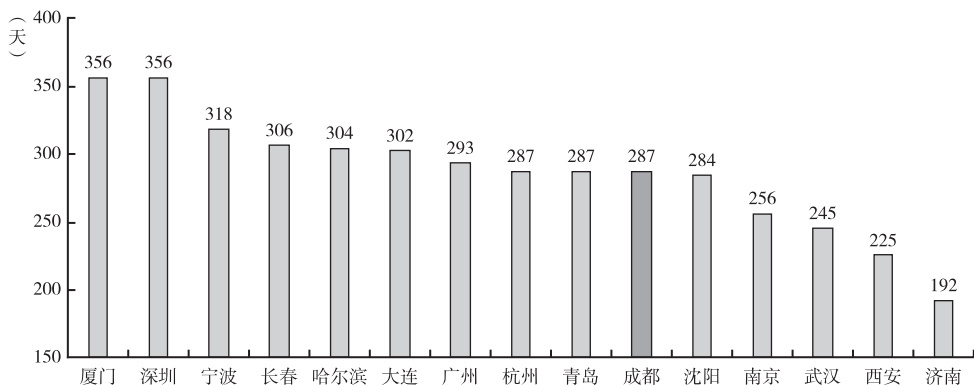


图7 副省级城市空气质量优良天数 (2019年)

数据来源:各市环境统计公报。

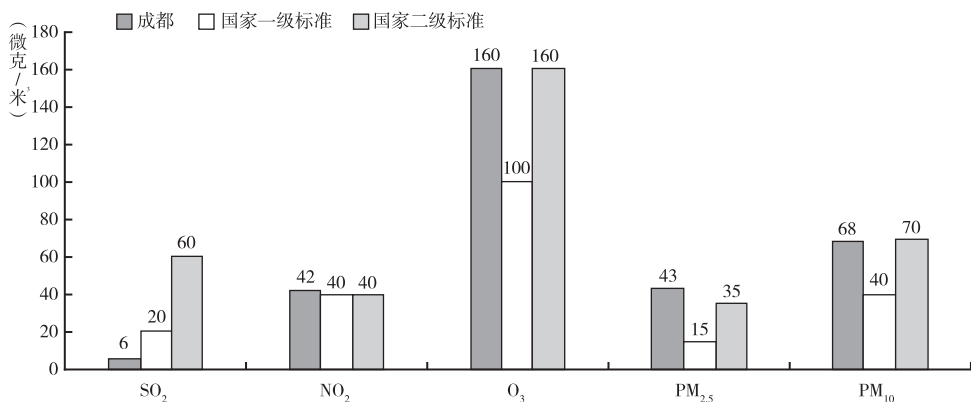


图8 成都市大气污染物浓度 (2019年)

数据来源:《成都市环境统计公报(2019年)》。

## (二) 改进方向与政策建议

为更好发挥成都在成渝地区双城经济圈建设中的引领作用,成都建设“践行新发展理念的公园城市示范区”,需要进一步扬长补短、彰显特色,全面提升城市要素

聚集能力、辐射带动能力、低碳发展能力、门户枢纽能力、品质宜居能力，在以下重点领域率先突破、先行示范。

### 1. 率先在构建产业生态圈创新生态链方面形成示范

建设全国重要创新策源地。持续增加科技投入力度，尽快将成都的研发经费投入强度提高到3%以上。同时，成都应联合重庆，加快建设中国西部科学城，争创综合性国家科学中心；加快引领建设成渝科创走廊和成德绵协同创新发展示范带，打破行政区划限制，构建区域协同创新共同体。

培育壮大世界级现代产业体系。成都要以全球视野和眼光谋划产业发展，不仅需要考虑本地的资源要素禀赋，更要在全球产业链和价值链中谋求发展。着重弥补远离深水港、对外物流成本较高等内陆型城市固有短板，重点谋划一批对运输成本敏感度较低的本地根植性强、环境友好型、技术密集型产业。构建以中小规模创新创业公司为主的多样化、扁平化、网络状的产业组织结构，增强知识外溢效应、提高创新能力、适应力和经济韧性。

### 2. 率先在区域协调发展方面形成示范

拓展空间，提升城市经济和人口承载能力。首先，成都要通过东部新区建设拓展城市发展空间，强化科技创新、对外交往、改革实验等核心功能。同时，要促进新区老城协调联动，有序疏解中心城区非核心功能，推动中心城区有机更新，提高产业层次和城市品质。

建圈筑群，打造与重庆同量级的成都极核。突出成都辐射带动作用，加快与德阳、眉山、资阳等周边毗邻城市同城化发展，以空间同构、功能同建、产业同联、基础同网、服务同享、生态同保为目标，培育建设与重庆主城区同量级的成都现代化都市圈。另外，要通过成都平原城市群一体化发展和建设，拓展支撑成都发展的战略腹地，构建与重庆市域同量级的成都平原城市群。

### 3. 率先在生态价值转化方面形成示范

协同治理，厚植公园城市生态本底。城市层面，成都要严格划定“三区三线”，构建绿色空间系统，重现“绿满蓉城、花重锦官、水润天府”的盛景。区域层面，成都要加强与重庆以及周边城市合作，共同推动成渝地区跨行业、跨地域、跨部门的环境信息联动与共享，统一区域生态环境保护和污染防控标准，共同筑牢长江上游绿色生态屏障。

创新示范，建立健全生态产品价值实现机制。成都应率先开展生态产品价值实现机制改革试点，探索生态系统价值核算体系，畅通生态产品权益交易路径，探索生态产品向生态产业、生态资产和资本的转化路径。同时，要联合重庆探索“成本共担、效益共享、合作共治”的流域保护和治理长效机制，共同争取开展沱江流域横向生态补偿试点。

### 4. 率先在国家内陆门户枢纽城市建设方面形成示范

转型提质，全面优化开放型经济发展软硬环境。首先，成都应发挥天府新区和东部新区引领作用，高水平建设自由贸易试验区、国别合作园区、临空临港经济区等开放平台。同时，成都要与重庆共同争取川渝自贸试验区协同开放示范区、内陆自由贸

易港等更高水平的开放新平台。另外，成都要以规则制度型开放为引领，打造国际一流的营商环境，争创国家级营商环境改革创新试验区。

分工协作，加强与重点区域联动开放。一是要加强成都在省内的辐射带动和开放合作，共建共享蓉欧班列平台，推动各地建立适铁适欧的外向型产业，引领各地深度参与国际产能合作。二是要加强成都与长三角、粤港澳及京津冀等沿海发达地区对接合作，以培育壮大新型外贸主体为重点，在合作承接产业转移上形成示范。三是要加强成都与西部陆海新通道沿线及沿边沿江地区分工协作，以通关、物流及产业为重点，探索西部陆海新通道自贸区合作机制，创新“通道+物流+产业”建设模式，在口岸互动、开放平台共建共享、产业经贸合作等方面形成示范。

#### 5. 率先在超大城市高效能治理方面形成示范

普惠均衡，建设包容幸福的宜居城市。首先，成都要深化国家基本公共服务标准化试点建设。同时，要重点增强吸纳大规模城乡移民的能力，重点保障新增农业转移人口住房和子女教育；重点增强对国际人才的吸引能力和服务质量，制订并实施全球引“智”计划，探索建立“国际人才特区”，通过简化签证手续、延长免签期限、特许免签等方式，鼓励海外人才来成都就业创业。另外，成都需要创新大规模流动人口的管理体制，探索按照“城市实际服务管理人口”配置土地、公共服务、基础设施的供给与分布。

品质提升，建设巴蜀文化传承创新高地和国际知名旅游目的地。加强成都与重庆、乐山、都江堰等国家历史文化名城合作，加强对区域历史文化内涵的挖掘和传承，塑造兼容并包的文化特质，推动联合申报国际非遗代表性项目，建设国家考古遗址公园和国家级文物保护利用示范区。不断提升成都国际消费城市的影响力，深度挖掘大熊猫文化、古蜀文明、三国文化等世界级文化资源，建设世界文化名城和国际文化旅游目的地。

## 五、结论与启示

“践行新发展理念的公园城市”是新时代坚持以人为本、以生态文明为引领、以新发展理念重塑新型竞争力的城市发展新模式，是以公园城市理念推进生产生活生态空间相宜、自然经济社会人文相融、人城境业高度和谐统一的现代化可持续发展城市。公园城市的建设不仅仅在于城市空间形态的美化，而是城市发展动力、发展形态、治理方式等的全方位转型，应以遵循五大发展理念全面提升城市新型竞争力，以智慧、韧性、精明、包容重塑城市发展高级形态，以顺应人民美好生活向往作为城市发展的逻辑起点和根本归宿。在准确把握“践行新发展理念的公园城市”内涵和建设路径的基础上，本文以成都为例，客观分析其“七强七弱”典型特征，并围绕提升城市要素聚集能力、辐射带动能力、低碳发展能力、门户枢纽能力、品质宜居能力，提出针对性政策建议，以期推动公园城市建设走向实践，为全国其他典型城市探索高质量发展新模式提供镜鉴。



未来建议从两方面深化对“践行新发展理念的公园城市”的理论和实践研究。

一是加强评价体系研究。目前还没有针对“践行新发展理念的公园城市”的统一评价标准，建议围绕公园城市的内涵，结合国家高质量发展绩效评价指标体系，充分借鉴宜居城市、城市竞争力等评价体系，构建突出特色、针对性和引导性强的指标体系，动态评估成都“践行新发展理念的公园城市示范区”的建设进展。

二是加强制度创新研究。建议在总结成都经验的基础上，适度增加试点示范城市，争取国家支持重大改革的政策措施，在城市治理、要素市场化配置、生态价值实现、营商环境优化、科技体制创新等重点领域先行先试，加快形成可复制可推广的成功经验。

## 参考文献

成都市经济和信息化局、成都市工业经济发展研究中心（2019年）：《成都市“十四五”期间推动制造业高质量发展的目标和重点举措研究》，成都市经济和信息化局、成都市工业经济发展研究中心。

傅凡、李红、赵彩君（2020）：《从山水城市到公园城市——中国城市发展之路》，《中国园林》第4期，第12—15页。

李晋、李发戈、徐朴（2018）：《成都建设美丽宜居公园城市的SWOT分析及战略选择》，《四川行政学院学报》第5期，第100—104页。

李晓江、吴承照、王红扬等（2019）：《公园城市，城市建设的新模式》，《城市规划》第3期，第50—58页。

李智、欧阳慧（2017）：《准确把握世界城市发展趋势 探索内陆中心城市崛起的成都模式》，《先锋》第12期，第17—20页。

林凯旋、倪佳佳、周敏（2020）：《公园城市的思想溯源、价值认知与规划路径》，《规划师》第15期，第19—24页。

罗小龙、许璐（2017）：《城市品质：城市规划的新焦点与新探索》，《规划师》第11期，第5—9页。

欧阳慧、李智（2020）：《以践行新发展理念的公园城市示范区为抓手 示范引领成渝地区双城经济圈建设》，《先锋》第10期，第17—19页。

史云贵、刘晓君（2019）：《绿色治理：走向公园城市的理性路径》，《四川大学学报（哲学社会科学版）》第3期，第38—44页。

四川省人民政府（2020）：《中共四川省委 四川省人民政府关于支持成都建设践行新发展理念的公园城市示范区的意见》，<http://www.sc.gov.cn/10462/10464/10797/2020/12/31/ceb47a35d87145b6bdb9b9aeca8ac0a9.shtml> [2021-5-15]。

吴岩、王忠杰、束晨阳、刘冬梅、郝钰（2018）：《“公园城市”的理念内涵和实践路径研究》，《中国园林》第10期，第30—33页。

杨开忠（2019）：《新中国70年城市规划理论与方法演进》，《管理世界》第12期，第17—27页。

杨雪锋（2018）：《公园城市的理论与实践研究》，《中国名城》第5期，第36—40页。

叶胥、武优劭、毛中根（2019）：《习近平关于城市发展的重要论述及实践探析——以成都建设公园城市为例》，《邓小平研究》第6期，第95—104页。

赵建军 (2019):《公园城市:城市建设的一场革命》,《决策》第7期,第24—26页。

赵建军、赵若玺、李晓凤 (2019):《公园城市的理念解读与实践创新》,《中国人民大学学报》第5期,第39—47页。

中国城市规划设计研究院西部分院 (2017):《成都2049远景发展战略规划》,中国城市规划设计研究院西部分院。

中华人民共和国国家发展和改革委员会 (2016):《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》, [https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/ztl/xxczhjs/ghzc/201605/t20160505\\_971882.html](https://www.ndrc.gov.cn/xwdt/ztl/xxczhjs/ghzc/201605/t20160505_971882.html) [2021-5-15]。

Kilroy, A., L. Francis and M. Mukim, et al. (2015), “Competitive Cities for Jobs and Growth: What, Who, and How”, World Bank.

## The Concept and Development Path of “Park City that Embodies the New Development Philosophy”

### —A Case Study of Chengdu City

GAO Guo-li LI Zhi

(Institute of Spatial Planning and Regional Economy, National Development & Reform Commission, Beijing 100038, China)

**Abstract:** “Park City that Embodies the New Development Philosophy” is a new type of urban development model based on the concept of “ecological civilization” and the people-centered philosophy of development, and it embodies a harmonious urban environment of “people, city, environment and industry” and the new development philosophy at city level, and draws lessons from the development of city at the age of industrial civilization, from different theories of urban development, and from the world’s advanced urban development experience. As the place where the concept was first proposed, Chengdu has a strong foundation for building “Park City”. Meanwhile, building “a park city demonstration area that truly embodies the new development philosophy” is the most unique and important objective for Chengdu under the background of the development of the Chengdu-Chongqing Twin City Economic Circle. Based on the understanding of the concept of “Park City”, this study finds there are 7 advantages and 7 disadvantages of Chengdu when transforming to a park city. In order to strengthen Chengdu’s ability to lead the development of Chengdu-Chongqing Twin City Economic Circle, the study makes some policy recommendations regarding agglomeration economies, regional development, sustainable development, open development, livability and attractiveness.

**Key Words:** Park City; the new development philosophy; the Chengdu-Chongqing twin city economic circle; Chengdu City

责任编辑:周枕戈