

绿化行业协会简报

第 12 期（总第 167 期）

无锡市绿化行业协会秘书处

2025 年 9 月 2 日



编者按：

中央城市工作会议 7 月 14 日至 15 日在北京举行。习近平总书记出席会议并发表了重要讲话，总结新时代以来我国城市发展成就，分析城市工作面临的形势，明确做好城市工作的总体要求、重要原则、重点任务。为了深刻理解中央城市工作会议精神，近日，新华社记者专门做了相关调研，阐述剖析了城市发展“五大转变”的内涵，现将调研报告转摘如下，供参考学习。园林绿化事业是城市发展工作中不可或缺的重要组成部分，如何让园林绿化行业企业在新一轮城市发展建设中抢抓机遇，发挥出重要作用，是每一个园林绿化工作者应尽的责任和担当。

中央定调！城市发展，五大转变来了

01 城市发展逻辑，要变了

7 月 15 日，中央城市工作会议在北京召开。从 1949 年新中国成立至今，也就开了四次，这是第五次。分别是 1962 年 9 月、1963 年 10 月、1978 年 3 月、2015 年 12 月。每一次会议召开，都引领着城市一段时间的发展，都影响着城市发展的方向与逻辑。所以，这样的会议是历史性的、关键性的、节点性的。

1978 年正值改革开放肇始之年，城市化拉开序幕。2015 年则正值房地产调整之年，去库存成为当年城市工作会议的重要目标，由此拉开了中国房价疯涨的序幕。

这一次会议任务有很多，但文件提纲挈领的文字在于：**五个转变**。

会议的原文是：我国城镇化正从快速增长期转向稳定发展期，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。城市工作要深刻把握、主动适应形势变化，转变城市发展理念，更加注重以人为本；转变城市发展方式，更加注重集约高效；转变城市发展动力，更加注重特色发展；转变城市工作重心，更加注重治理投入；转变城市工作方法，更加注重统筹协调。

这意味着，中国城市发展将有新的逻辑。那么关键问题来啦，这五个转变，要转变成什么？要怎么转变？

02 变什么，怎么变

变是相对于过去。那么过去我们的城市发展逻辑是怎样的？

1978 年以来，中国城镇化率从 17.9%飙升到 2024 年的 66.15%，背后是一套简单直接的发展逻辑：

先通过户籍松动吸引农民进城，再靠卖地卖房获取资金，用这笔钱砸向交通、医疗、教育等大基建，把优质资源集中到城市核心区，形成“资源聚集→人口流入→土地升值”的循环。这套模式确实创造了城镇化奇迹，让无数乡村变都市，但也积累了不少问题：城市越来越大，却越来越同质化；土地财政依赖成瘾，地方债务压力陡增；核心区资源挤爆，郊区配套跟不上；人口红利见顶后，增量扩张难以为继。

当城镇化进入稳定期，过去的老办法不灵了。一方面，城市化率已经见顶。城镇化率由 2015 年的 57.3%提升至 2024 年的 67%，年均提高 1.1 个百分点，而 2021-2024 年连续 4 年城镇化率提升幅度低于 1 个百分点，城镇化进程有所放缓；城镇人口也由 2015 年的 7.9 亿人增加至 9.4 亿人，每年城镇新增常住人口超 1600 万人，而 2021-2024 年年均增加 1033 万人。其次，住房供大于求。当下，除了个别城市的住房供小于求外，绝大多数城市的住房都严重饱和，有此两点土地财政便难以为继。所以，到了该改变的时候。五个“转变”，正是要破解这些困局。

第一个转变：发展理念从“重物轻人”到“以人为本”。

过去建城市总想着盖高楼、拓马路、造新城，却常忽略“人”的真实需求。多少新城看似光鲜，却因缺乏学校、医院、菜市场成了“睡城”？多少老城区配套老化，老人看病、孩子上学要跨大半个城？现在要变了——城市更新不再是大拆大建，而是加装电梯、改造社区食堂、扩建口袋公园；公共服务不再只堆核心区，而是推动优质教育、医疗资源向郊区和县域延伸。未来的城市要让每个角落的人都能享受到便利与温暖。

第二个转变：发展方式从“增量扩张”到“存量提质”。

过去城市比的是“谁建得更快、扩得更大”，新区遍地开花，不少地方出现“鬼城”“空城”。全国新城新区规划人口超 34 亿，是实际人口的两倍多！

去年中国经营网就披露过，目前全国至少有 26 个高铁站建成后，因位置偏远、周边配套不足、客流量低等缘故，处于未启用或关停状态。这些建成未投入使用的高铁站，不仅分布在三四线城市，中心城市也有不少。为了打造一个像样的高铁新城，前期各地都投入了大量的资金建设各种商业配套和交通配套，但最终的结果与他们所想背道而驰。大多数高铁新城都没能以此招商到什么像样的产业，没有好的产业也就没法吸引人口前来，所以很多所谓的高铁新城严重缺少人气，最终带来了无法收拾的结局。一方面，资源浪费无法再利用，沦为一片狼藉。另一方面，浩浩荡荡的高铁新城生产出了海量房源，严重影响中国房地产市场的健康发展。

2016 年，新华社发表的一篇文章透露：截止到 2016 年 5 月，全国县以上新城新区超过 3500 个，规划人口达 34 亿人。全国的新城新区可以容纳全球一半的人口。这种摊大饼的跟风发展，得多少钱才能

办到？对于当下不少城市面临地方债压顶的情况，最后的结局只能是一片狼藉。

现在要算“精细账”了：存量土地怎么盘活？闲置厂房能不能改造成文创园？老旧小区如何升级成智慧社区？上海的“新天地”把老石库门改造成文旅地标，深圳“大沙河创新走廊”用旧工业区孵化出科创企业，这些都是存量提质的典范。未来城市比拼的不再是规模，而是空间利用效率和功能品质。

第三个转变：发展动力从“土地依赖”到“特色产业”。

过去城市发展简单粗暴，就是靠“卖地赚钱”，土地财政占比一度超过 30%，但这种模式不可持续。2024 年全国卖地收入跌破 48699 亿，比 2021 年峰值下跌了 44%。

现在要找新动力：每个城市都要挖自己的“独家优势”。深圳、杭州、上海要继续维持并扩大以科创驱动城市发展的势头，北京、广州、成都提升消费对经济的贡献占比，苏州、重庆要继续夯实其工业制造的底色，三四线城市也要改变千篇一律的模式，形成百花齐放百家争鸣的局面。未来，没有特色产业的城市只会在竞争中被边缘化，而找准定位的城市将迎来“特色红利”。

在这方面，其实很多千亿县比城市做得好。晋江的鞋服冠天下；邵阳下辖的邵东打火机产业占全球 70% 的份额。绍兴下辖的嵊州领带产业占全国 90%、全球 80% 的份额。商丘虞城县钢卷尺占全国 85% 的市场份额。这些产业即便放在地级市范畴内，也是可遇而不可求。放在县级市范畴内，则足可以支撑一个县级市的辉煌。

第四个转变：工作重心从“建设为主”到“治理投入”。

过去城市管理者忙着“建项目”，现在要聚焦“解难题”。交通拥堵、垃圾围城、停车难、物业纠纷……这些“城市病”光靠建解决不了，得靠精细化治理。

杭州用“城市大脑”实时调度交通信号，让主干道通行效率提升 15%；广州推行“社区微改造”，用绣花功夫解决老城区排水、采光问题；西安建立“15 分钟政务服务圈”，让居民少跑腿。未来的城市竞争，本质是治理能力的竞争。

第五个转变：工作方法从“单打独斗”到“统筹协调”。

过去城市发展常搞“各自为战”，相邻城市产业同质化、基础设施不互通。长三角曾有 6 个城市同时规划汽车产业园，珠三角部分城市港口重复建设。现在要打破“一亩三分地”思维：京津冀协同发展让北京非首都功能有序疏解，长三角一体化实现医保、地铁“一卡通行”，成渝双城经济圈共建世界级产业集群。未来的城市不再是孤立的“点”，而是协同发展的“网”，靠联动放大发展效能。

这五个转变背后是中国城市发展逻辑的彻底重构：从“规模扩张”转向“品质提升”，从“土地驱动”转向“价值创造”，从“千城一面”转向“各美其美”。对普通人来说，这意味着生活更便利、环境更宜居；对城市来说，意味着找到可持续的发展路径；对国家来说，意味着城镇化进入高质量发展新阶段。

当然，转变不会一蹴而就。土地财政依赖的惯性、同质化竞争的路径依赖、治理能力的短板，都是需要跨越的障碍。但方向已经明确：

未来的城市不再比谁长得“大”，而比谁活得“好”；不再比谁“面子亮”，而比谁“里子实”。这场变革将重塑每个城市的命运，也将改变我们每个人的生活。

03 未来依旧是高能级、中心城市的天下

会议明确提出：着力优化现代化城市体系。着眼于提高城市对人口和经济社会发展的综合承载能力，发展组团式、网络化的现代化城市群和都市圈，分类推进以县城为重要载体的城镇化建设，继续推进农业转移人口市民化，促进大中小城市和小城镇协调发展，促进城乡融合发展。现代化城市群、都市圈是这段表述的关键词。

一句话总结，就是城市发展要告别过去的散打模式，进化为组团发展。都市圈、城市群的本质是未来的主要发展方向，其意图一方面壮大中心城市的能量场，另一方面通过轨道上的都市圈、城市群，加快圈内、群内各种生产要素的快速流通，提升经济效益，助力圈内弱小城市的发展。都市圈和城市群是城市化 2.0 时代的载体，国家这些年之所以不断批复国家级城市群和国家级都市圈，就是要让每个圈的圈内城市之间的人、财、物等各项生产要素加快流通，产生更强大的经济效益。城市群、都市圈内的核心城市，则是利好最大享受者。

两个关键：第一，都市圈主要集中在经济发展优势区域，需要充分考虑发展基础和发展潜力，在条件成熟的前提下，依托超大特大城市或辐射带动能力强的大城市逐步培育。第二，不能跨越发展阶段，在不具备条件的情况下推动都市圈建设。

按此理解，其实就两个意思：

1，都市圈不能泛滥，不能超周期发展，一些弱省会与首府城市，就不要凑热闹了。如兰州、银川、西宁、贵阳、南宁、乌鲁木齐、呼和浩特等城市的都市圈，大概率就此搁浅。

2，后续批复只会针对有强辐射带动能力的超大特大城市或者辐射能力强的大城市。也即未来还能获批国家级都市圈的城市，主要集中在超大特大城市身上。

如今的超大特大城市格局为：超大城市 **10 个**：北京、上海、深圳、广州、天津、重庆、成都、武汉、杭州、东莞。特大城市 **13 个**：西安、佛山、南京、沈阳、青岛、济南、长沙、哈尔滨、郑州、昆明、大连、苏州、石家庄。未来还能有资格获批的城市只剩下北京、上海、天津、哈尔滨、昆明、大连、苏州。未来几年这些城市的都市圈会相继批复。当然，这些有资格获批都市圈的城市，其中有几组必定是打包批复。比如北京与天津，上海与苏州，都是分不开的。

最后总结一下：无论是过去的散打模式，还是如今的组团模式，政策与资源倾斜的对象依旧没有改变，高能级城市、中心城市依旧是各个板块的最强话事人。