



人民城市高质量发展：理论与指数

2026年7月31日



上海交通大学
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY



shine

上海交通大学中国发展研究院
Shanghai Institute for National Economy

报告编制团队成员



总负责人
陆铭

上海交通大学安泰经济与管理学院特聘教授、中国发展研究院执行院长、中国城市治理研究院驻院研究员



编制负责人

李鹏飞

上海交通大学中国发展研究院副研究员



编制负责人

胡天恩

上海交通大学中国发展研究院助理研究员

分报告负责人



分报告负责人

钟辉勇

上海交通大学中国发展研究院副研究员



分报告负责人

彭冲

重庆大学管理科学与房地产学院教授



分报告负责人

向宽虎

上海大学经济学院副教授



分报告负责人

李杰伟

上海海事大学经济管理学院副教授



分报告负责人

钟世虎

上海国家会计学院副教授



分报告负责人

郑怡林

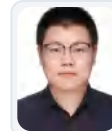
上海师范大学全球城市研究院助理研究员



分报告负责人

王昆仑

上海财经大学公共管理学院助理研究员



分报告负责人

李瑞峰

上海交通大学安泰经济与管理学院博士

其他参编人员

郭骏成、黄维晨、付经杨、李霁云、丁昀庭、倪誉航、尉洋洋





中央城市工作会议擘画城市发展新蓝图

二〇二五年七月，中央城市工作会议召开

- 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。
- 以建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市为目标。
- 大力推动城市结构优化、动能转换、品质提升、绿色转型、文脉赓续、治理增效，牢牢守住城市安全底线，走出一条中国特色城市现代化新路子。

53.1% → 67.9%

常住人口城镇化率 (2012 → 2025)

9 亿+

人口生活在城市

6 维

现代化人民城市建设目标



国内外城市指数比较

共同点：多以年度统计数据为基础，以综合排名为主要呈现形式

● 国际 INTERNATIONAL

普华永道（PwC）《机遇之城》

聚焦国际接轨、生活质量、城市经济潜力，考察城市可持续发展与竞争力。

科尔尼（Kearney）《全球城市指数》

采用赋值法，从商业活动、人力资本、信息交流、文化体验、政治参与等方面进行评估。

● 国内 DOMESTIC

北京大学公共政策研究中心《中国城市高质量发展指数》

围绕经济、创新、协调、绿色、开放、共享六大发展理念构建。

上海师范大学全球城市研究院《全球城市综合发展指数》

以全球城市理论为据，聚焦连通性、流量、成长性三个维度。



本报告的三个鲜明特色

01

更全面，紧扣国家战略

以会议目标要求为城市评价维度，以体系维度刻画区域协同，使指数与战略导向直接对应。

02

更细致，以多源大数据为主体

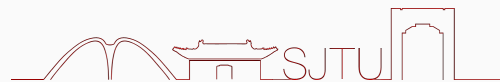
融合车流物流、互联网平台、政务热线、卫星遥感，在时效性与空间颗粒度上补充传统统计。

03

更前瞻，融合多维新时代议题

把安全韧性、历史文脉、文化活力、智慧治理等新时代议题纳入同一框架，不做单一排名，诊断不同类型城市的特点与短板，引导城市立足比较优势差异化发展。

推动知识体系从“对标依附”走向“自主建构”





三大理论支撑人民城市高质量发展

1

空间一般均衡理论

核心逻辑支撑

城市是要素流动、产业联动、空间耦合的复杂系统，发展水平取决于与其他城市的协同。

2

长期、全局、多维发展的空间政治经济学

战略指引

立足长远、统筹全局、兼顾多元价值，加强央地协同，统筹城市更新、生态保护、文脉传承与安全保障。

3

人民城市理念

价值内核

人民城市人民建、人民城市为人民，以群众的获得感、幸福感、安全感为根本评判标准。

价值·逻辑·战略三位一体，构成兼具理论深度与实践导向的完整体系



shine

上海交通大学中国发展研究院
Shanghai Institute for National Economy

七大维度刻画城市高质量发展

体

体系

区域网络嵌入与分工

创

创新

发展动能与创新要素

宜

宜居

出行·服务·生活

美

美丽

生态环境综合状态

韧

韧性

抵御化解各类风险

文

文明

人文底蕴与市民素养

智

智慧

精细化、智能化治理

熵权法合成总指数

体系维度以城市群、都市圈为单元，
其余六维以城市为单元





指数构建方法

1

标准化

正向/负向指标统一映射 0-100



2

确定权重

熵权法，按指标差异客观赋权



3

加权合成

线性加权汇总为维度与综合指数

七大指数的二级指标与三级指标

指数	二级指标	三级指标
体系	一体化水平、发展差距	贸易、人流网络一体化、人均收入差距、城乡收入差距。
创新	创新生态、改革开放	高新技术企业、每万人企业注册数、研发投入强度、每万人发明专利、空间连通性、外资比重、政府改革与风投关注度。
宜居	交通路网、公共服务、生活服务	路网密度、每万人公共交通客运量、每万人医疗床位、中小学、养老机构及床位、基础教育生均财政支出、人均店铺数、业态多样性、外卖渗透率、平均配送时间。
美丽	空气与气候、水与生态、固体废弃物	综合空气质量指数、单位产出碳排放、地表水水质、地下水位、生态质量、森林生物量、生活垃圾无害化处理率。
韧性	防灾减灾、治安与设施、房屋安全	内涝关注度、积水留言数、排水管网密度、公共安全关注度、停电停水留言、燃气损失量、平均建筑年龄、平均建筑高度。
文明	人文历史、城市风貌、软实力与素质	文物保护单位、非遗、历史文化名城名镇名村街区、5A及4A级景区、自然保护区，博物馆、爱国主义教育基地、新增文化企业、志愿服务。
智慧	预防式治理、流程效率、处置效果	万人投诉量、已办理率、回复率、平均响应天数、满意率、政府被投诉率、越级投诉率。

注：底层指标按正向/负向标准化后以熵权法合成；体系指数以城市群、都市圈为测度单元（详见附录一、附录二）





全国城市呈现清晰的梯队化结构

城市梯队

梯队内部的城市按拼音首字母音序排列

第一梯队
(3个)

北京市 上海市 深圳市

第二梯队
(17个)

成都市 | 重庆市 | 广州市 | 海口市 | 杭州市 | 济南市
嘉兴市 | 南京市 | 宁波市 | 青岛市 | 苏州市 | 无锡市
武汉市 | 西安市 | 厦门市 | 郑州市 | 珠海市

第三梯队
(30个)

白山市 | 长沙市 | 常州市 | 丹东市 | 佛山市 | 福州市 | 广安市
贵阳市 | 合肥市 | 湖州市 | 黄山市 | 黄石市 | 惠州市 | 金华市
丽水市 | 洛阳市 | 眉山市 | 绵阳市 | 南通市 | 衢州市 | 绍兴市
十堰市 | 遂宁市 | 台州市 | 通化市 | 温州市 | 芜湖市 | 雅安市
扬州市 | 舟山市

梯队差异源于城市功能与资源禀赋的客观差异

第一梯队 北京、上海、深圳——创新、宜居等多维度长期领先，综合得分明显居前。

第二梯队 成都、广州、杭州、南京、苏州、武汉、西安、青岛等，经济动能强劲。

第三梯队 在美丽、韧性等不依赖规模的维度上表现并不逊色，显示差异化发展。



上海：位列全国第一梯队

01 文明指数 | 全国第1

文化软实力、市民素质和人文历史优势突出。

02 宜居指数 | 全国第2

交通路网供给充裕，公共服务与生活服务领先。

03 创新指数 | 全国第3

与北京、深圳共同属于创新引领型城市。

04 体系指数 | 20都市圈第4

上海都市圈要素流动通畅，长三角一体化动能强。

综合判断

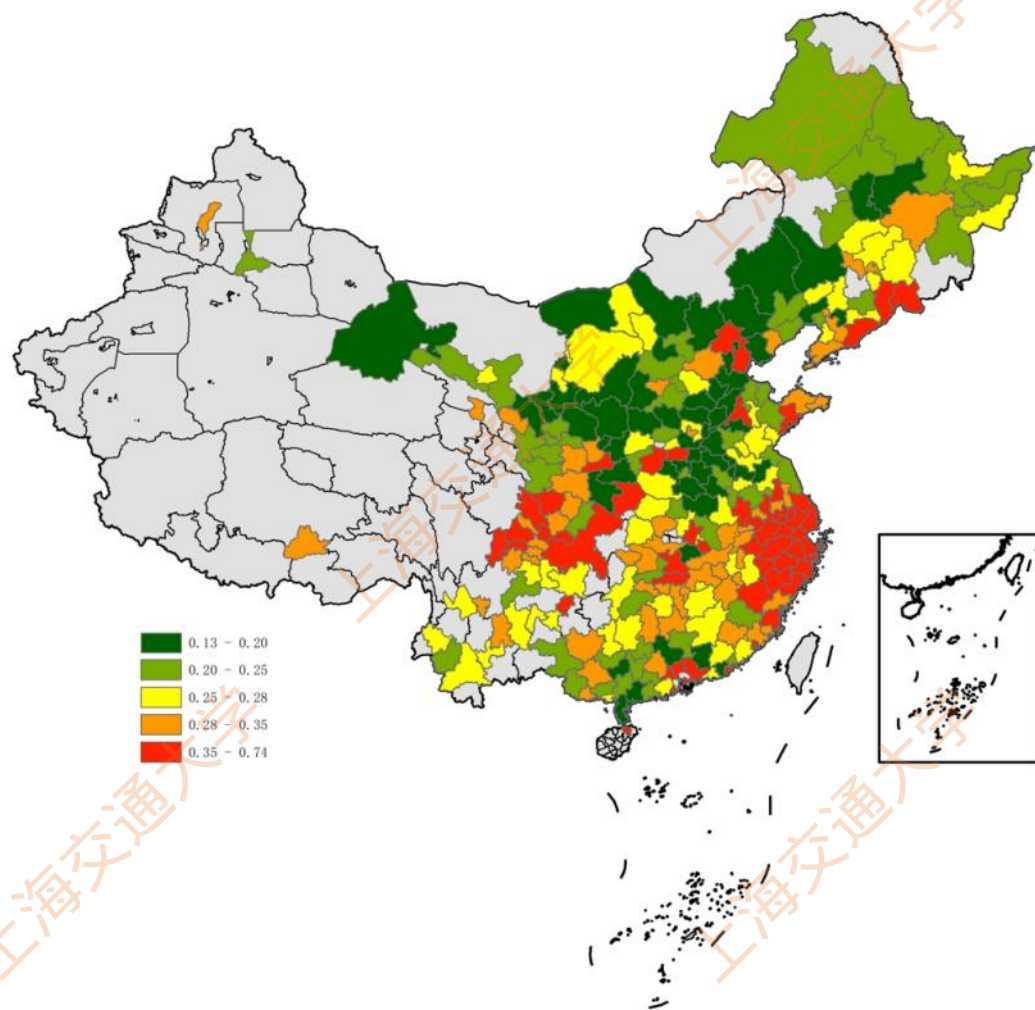
优势维度：

文明·宜居·创新

提升维度：

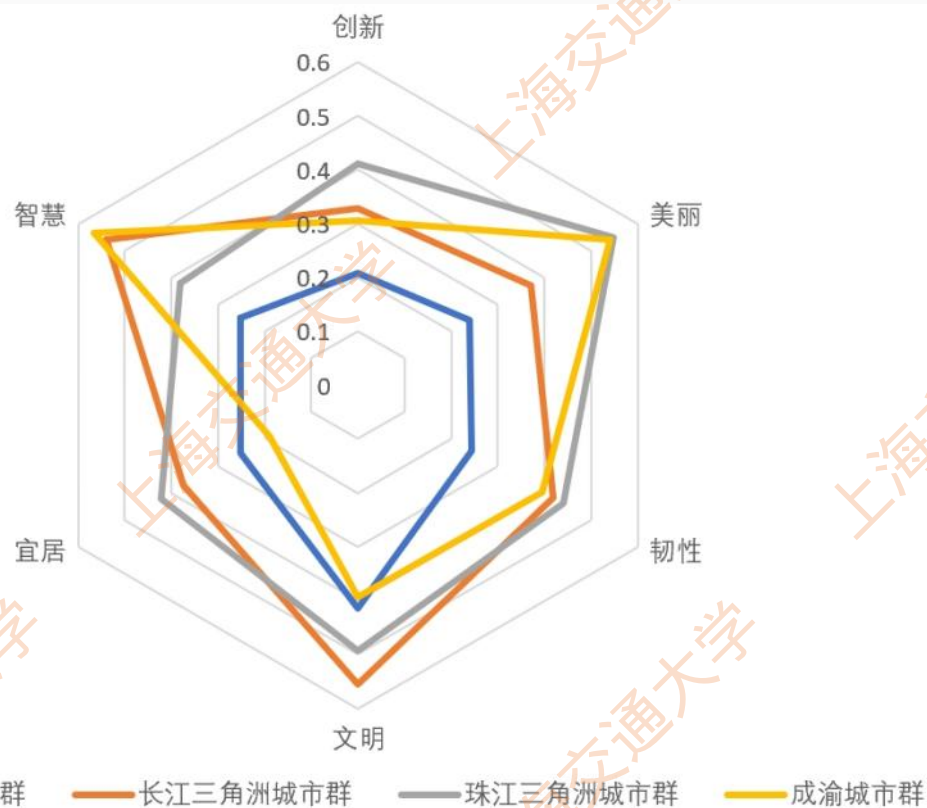
上海作为超大城市在韧性、美丽、智慧等方面依旧面临挑战，仍有较大提升空间

东南高、西北低，沿江沿海连片隆起



- 高值区集中在长三角、珠三角、长江中游和成渝地区
- 自东部沿海向长江经济带纵深延展，形成连片高地
- 省会与区域中心城市成为高地，辐射带动周边地市
- 西北、西南边远地区得分偏低，东西差距依然明显

四大城市群各有所长

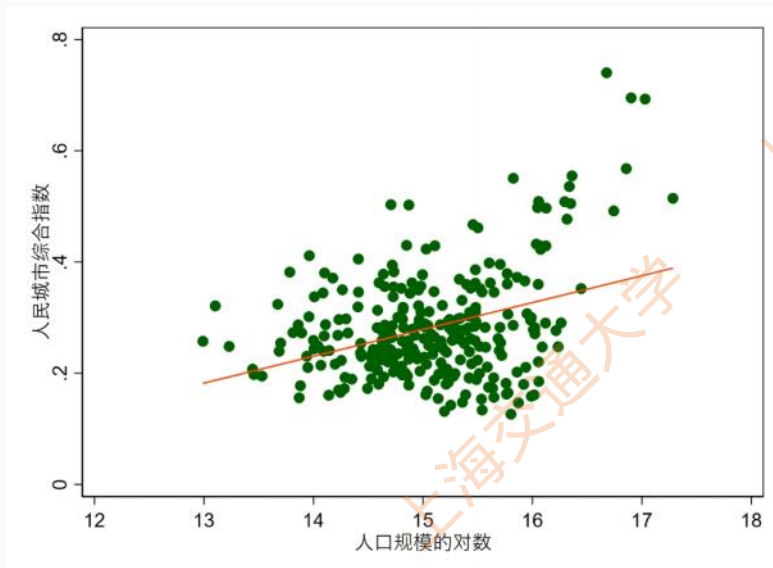


指数特征：分项各有所长

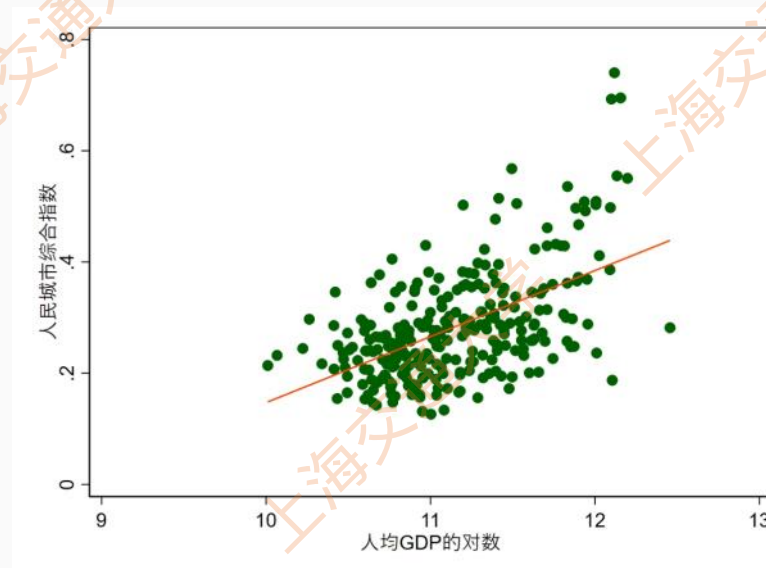
- 珠三角：经济密度高、创新生态活跃，内部差距较小
- 长三角、成渝：处于第二层次，各具优势
- 京津冀：内部能级落差较大，整体均值偏低



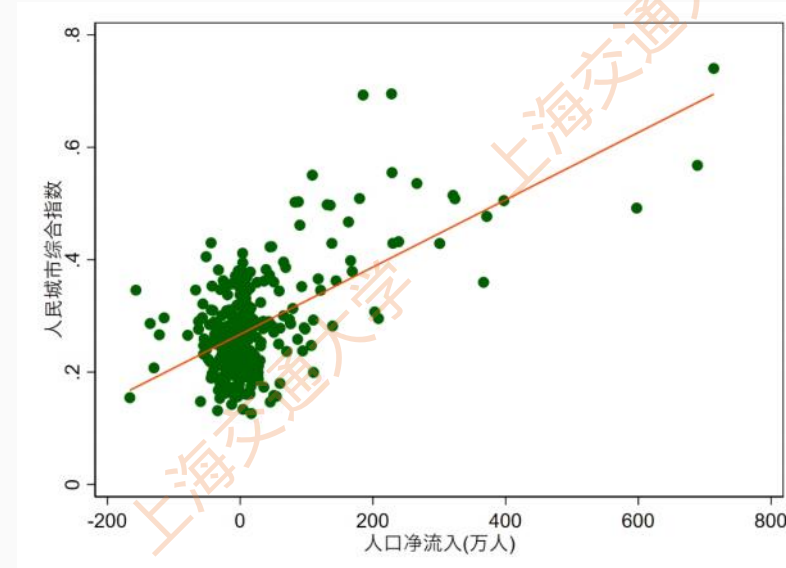
与城市规模、经济、人口流入正相关



与城市人口规模



与人均地区生产总值



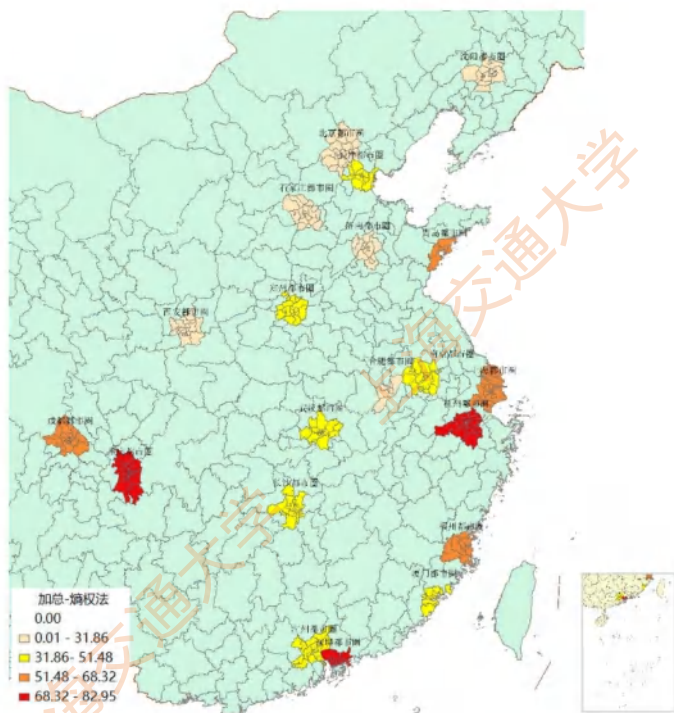
与人口净流入

三者总体正相关，但同等规模城市差异显著；印证“人民用脚投票、向高质量城市集聚”

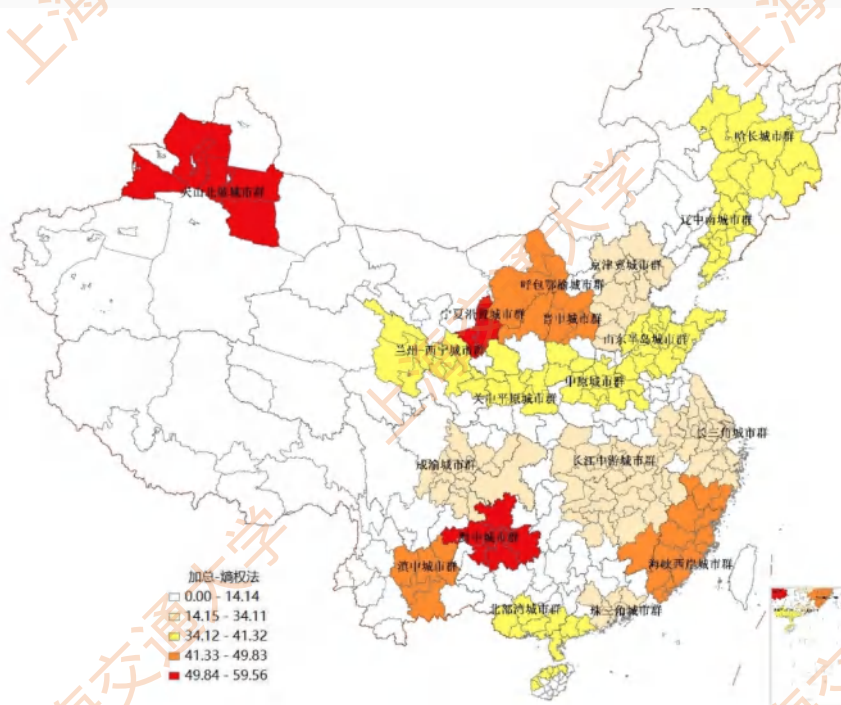
体系指数

衡量 城市在城市群、都市圈乃至全国格局中的嵌入程度与分工地位

都市圈协调发展程度



城市群协调发展程度

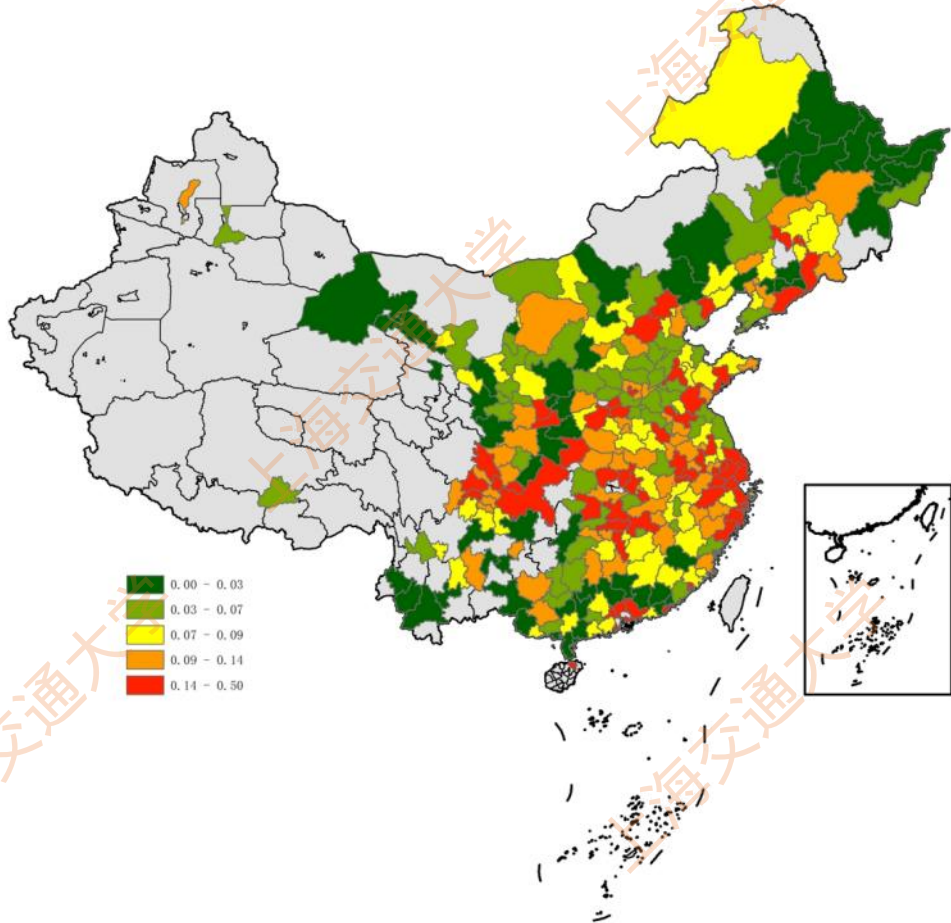


中心城市经济活跃的都市圈，协调水平更高。
经济比较活跃的城市群协调发展水平相对较高，
同时规模小的城市群因城市邻近，一体化也高。

创新指数

衡量 城市孕育新动能、汇聚创新要素的能力

- 东南高、西北低，沿长江与沿海连片



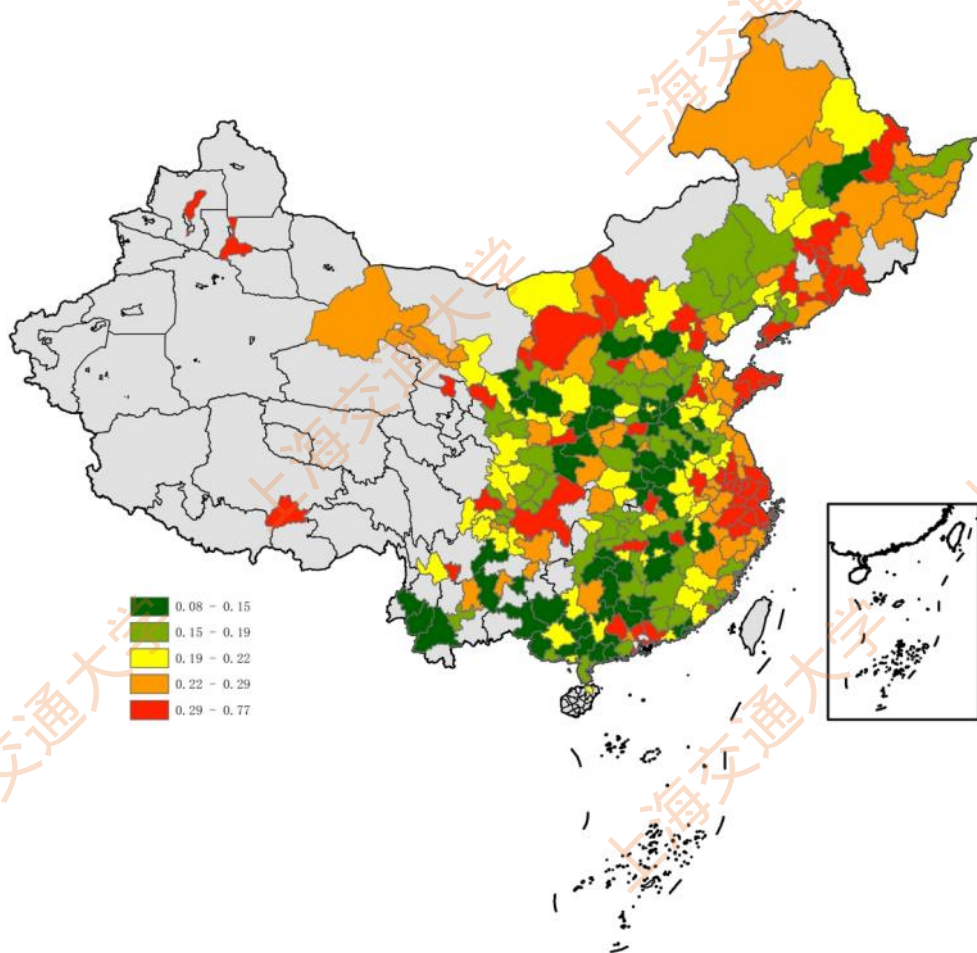
城市创新发展梯队（选取排名靠前的城市）

创新类型	城市构成
引领型（3座）	深圳、上海、北京
加速型（19座）	杭州、广州、苏州、武汉、合肥、成都、重庆、西安、珠海、青岛、芜湖、宁波、南京、嘉兴、天津、东莞、无锡、佛山、济南
潜力型（33座）	长沙、台州、湖州、金华、南通、郑州、马鞍山、襄阳、温州、大连、厦门、蚌埠、常州、哈尔滨、镇江、洛阳、沈阳、贵阳、衢州、海口、昆明、绍兴、中山、南昌、威海、徐州、铜陵、鹤壁、济宁、太原、扬州、潍坊、惠州

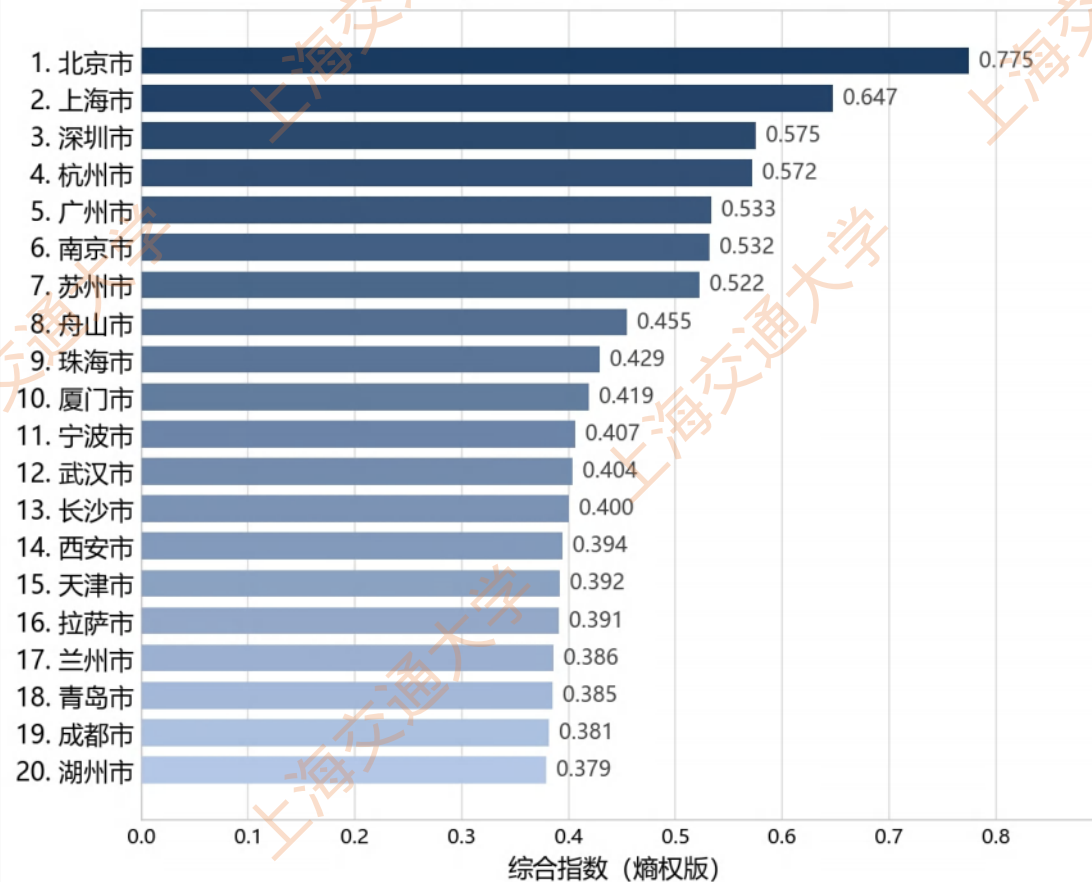
宜居指数

衡量 城市生活的便利与舒适程度

- 东部沿海偏高，西部偏低
- 北京、上海、深圳领先



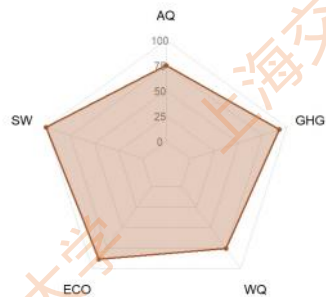
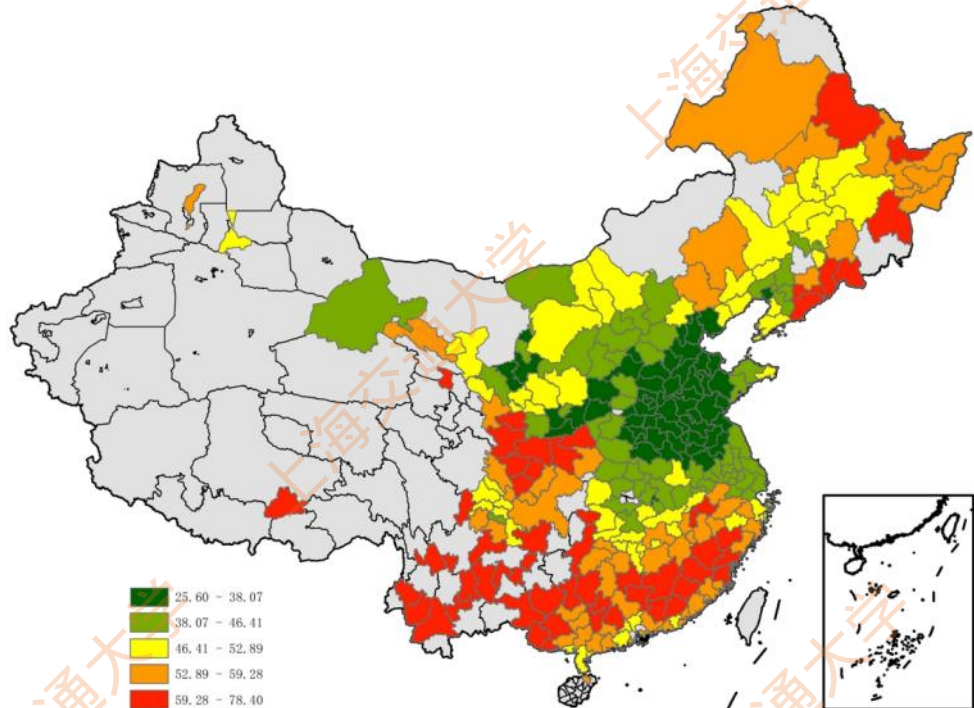
宜居城市综合指数 Top 20 (熵权版)



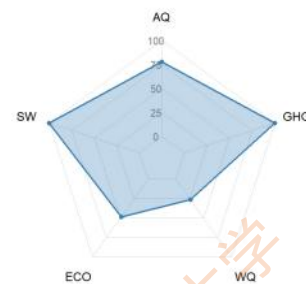
美丽指数

衡量 城市生态环境的综合状态

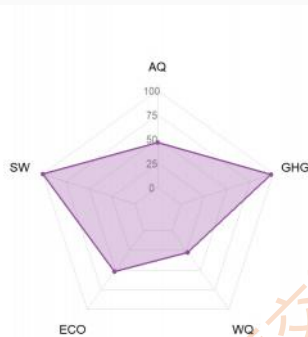
- 与经济地理东高西低相反
- 西南与东南沿海领先



林芝市



深圳市



北京市



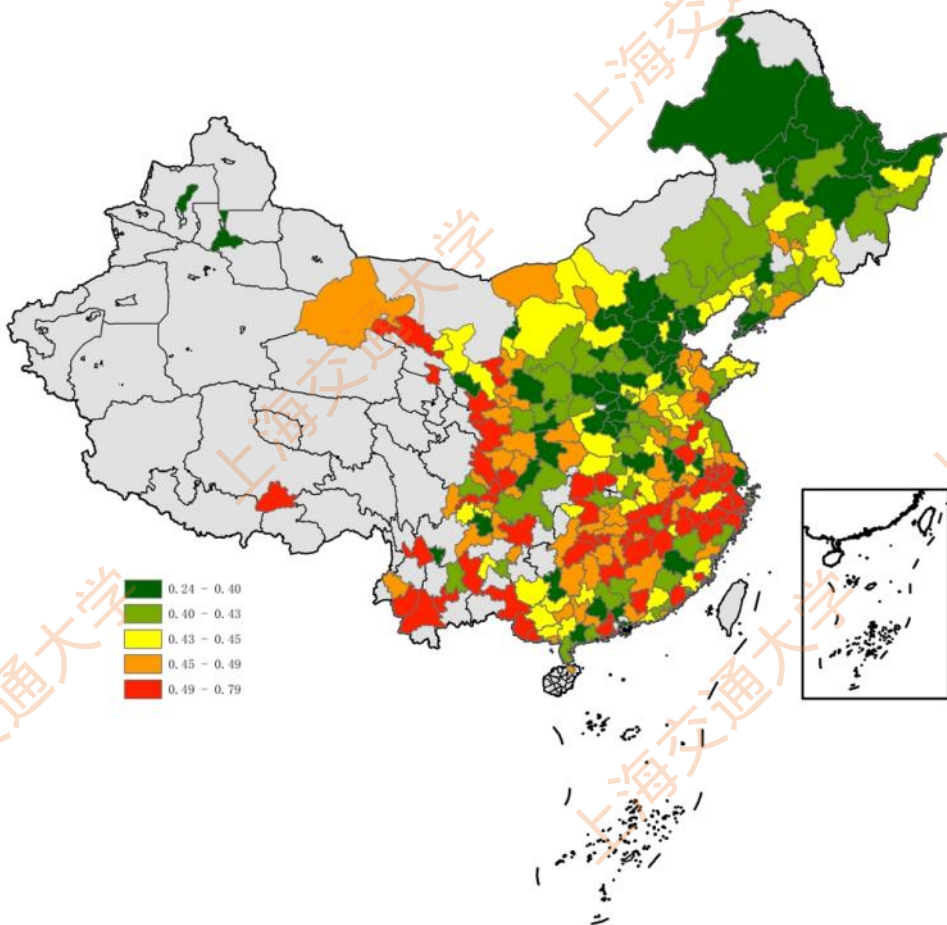
上海市

AQ、WQ、SW、GHG、ECO分别表示空气质量、水体质量、固体废弃物、温室气体、生态环境（森林地上生物量等）。

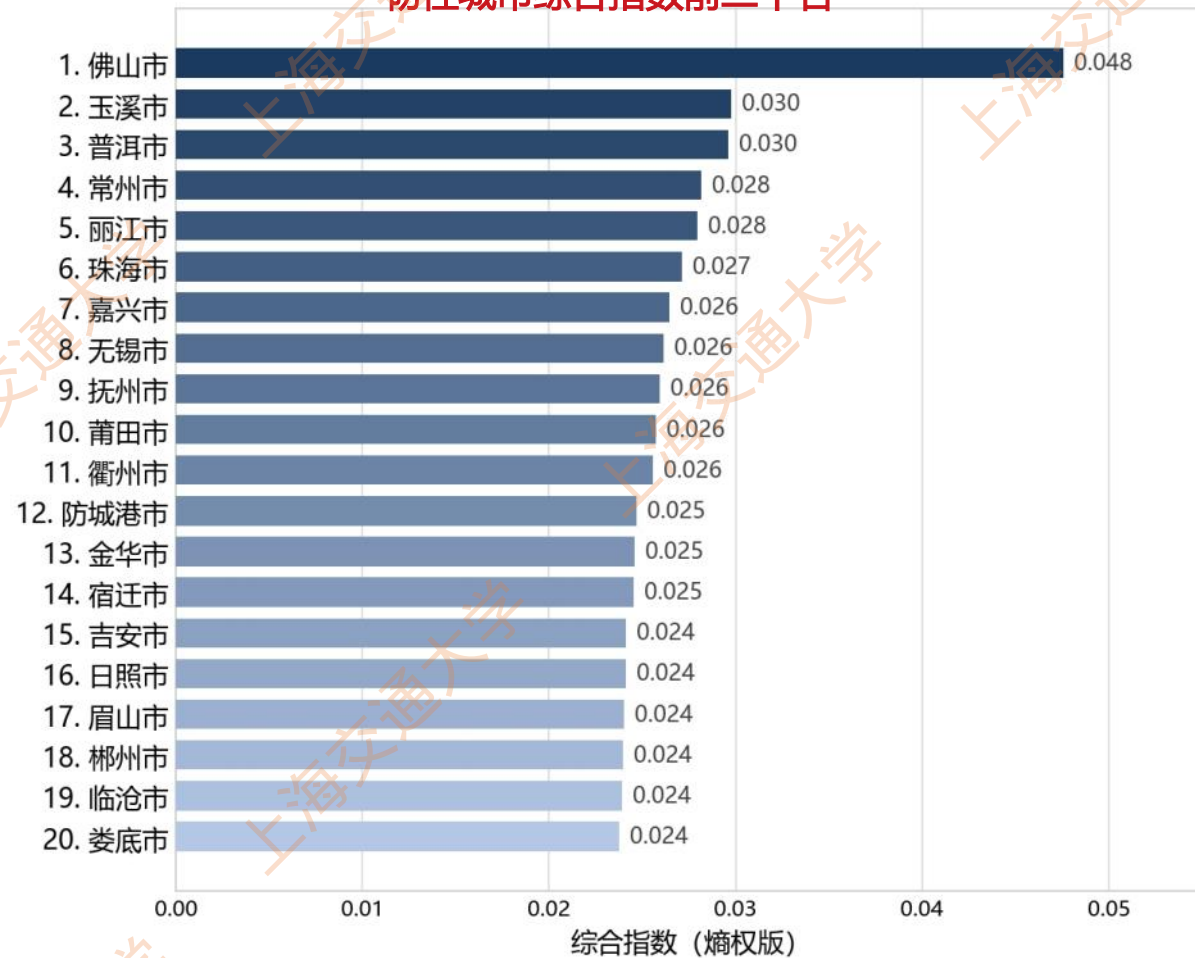
韧性指数

衡量 城市抵御与化解各类风险的能力

- 南方偏高，超大特大城市偏低
- 排水管网与房屋更新是关键短板



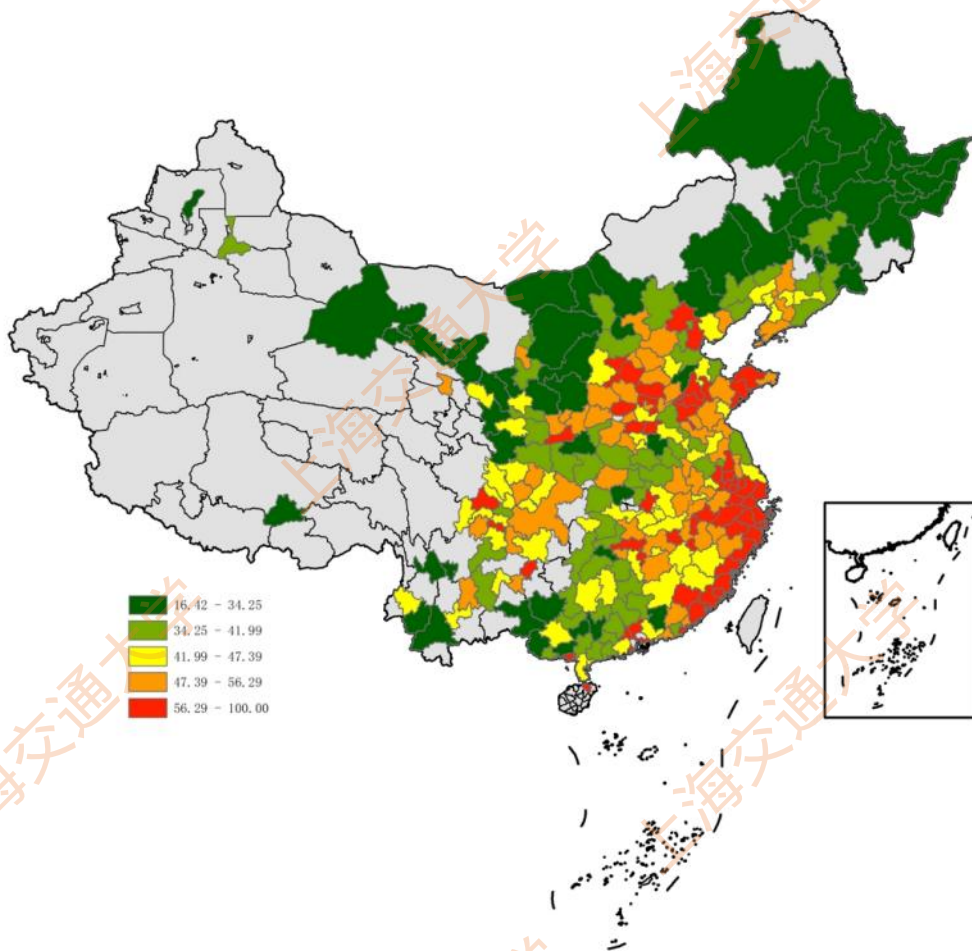
韧性城市综合指数前二十名



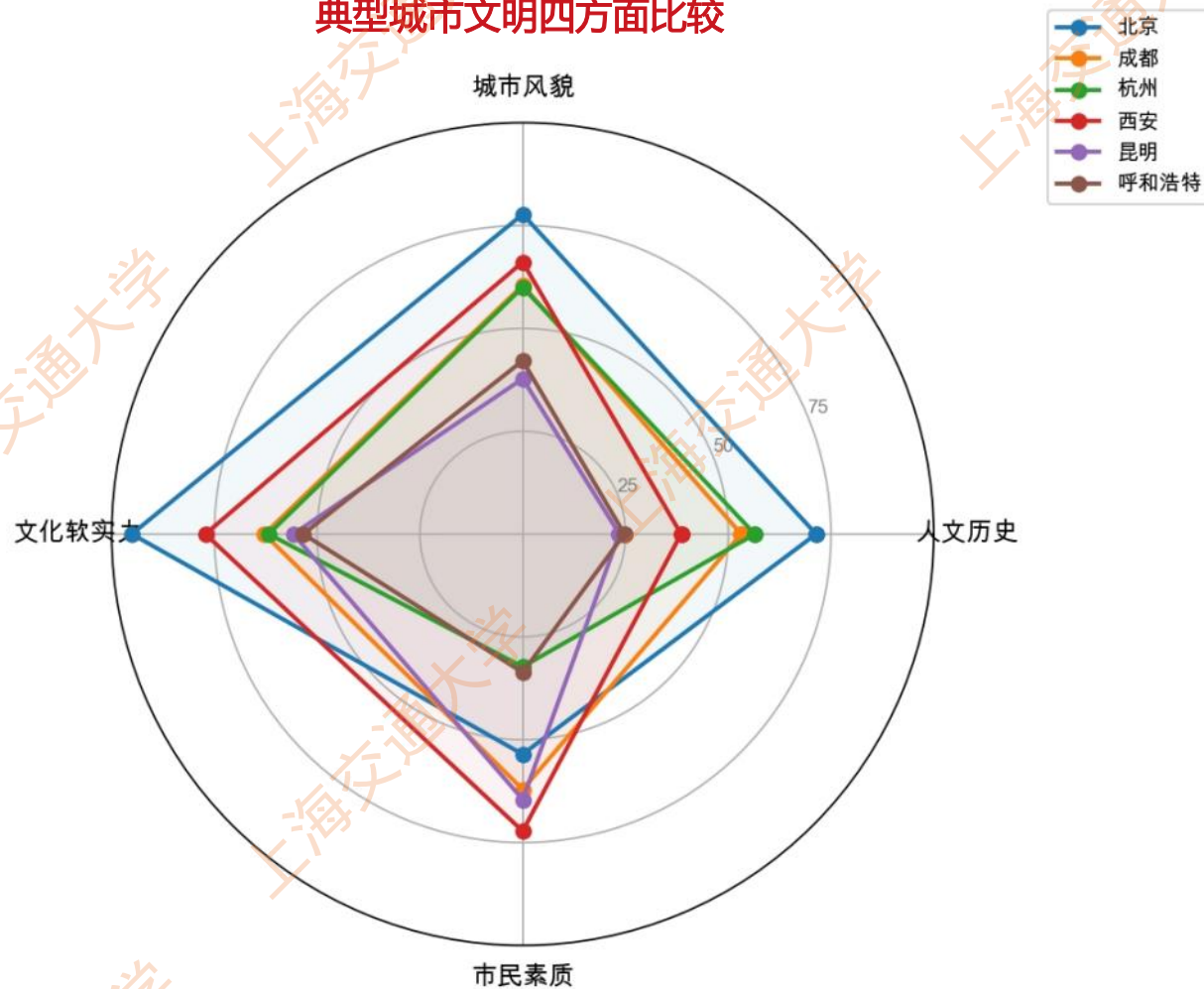
文明指数

衡量 城市的人文底蕴、文化供给与市民素养

- 东中部连片，紧扣中心城市
- 北京多方面领先，其他城市各有特色



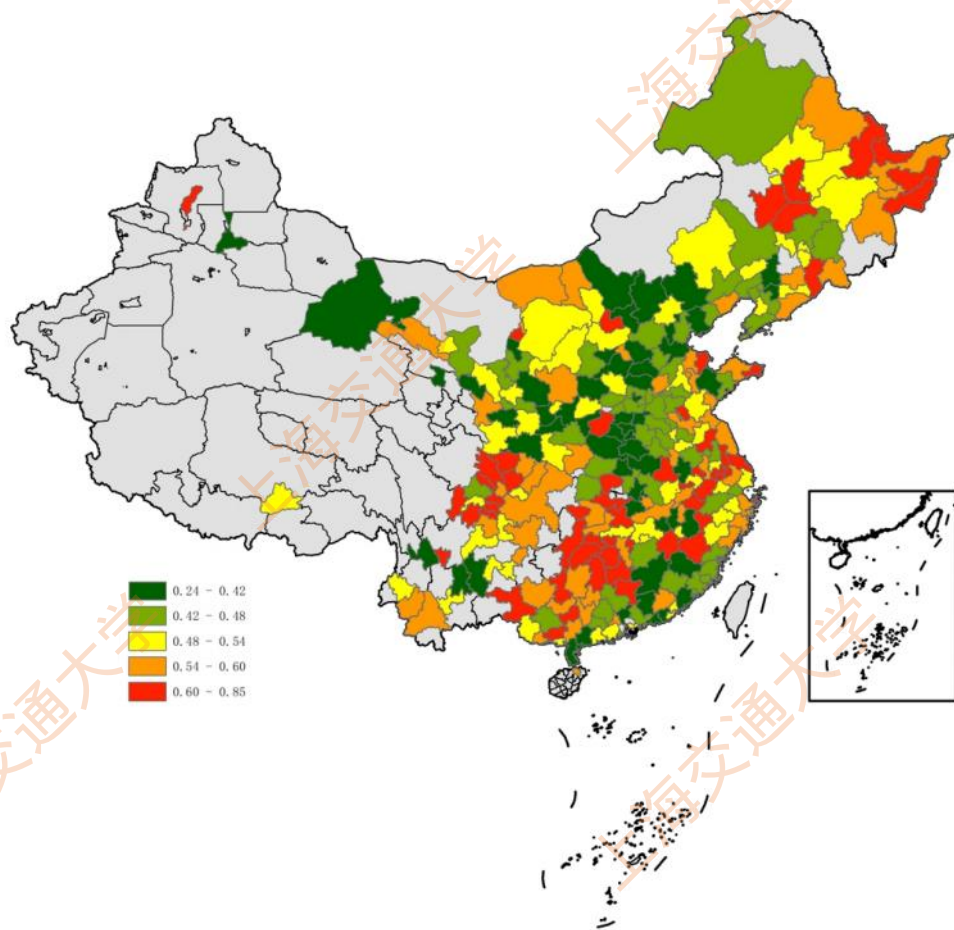
典型城市文明四方面比较



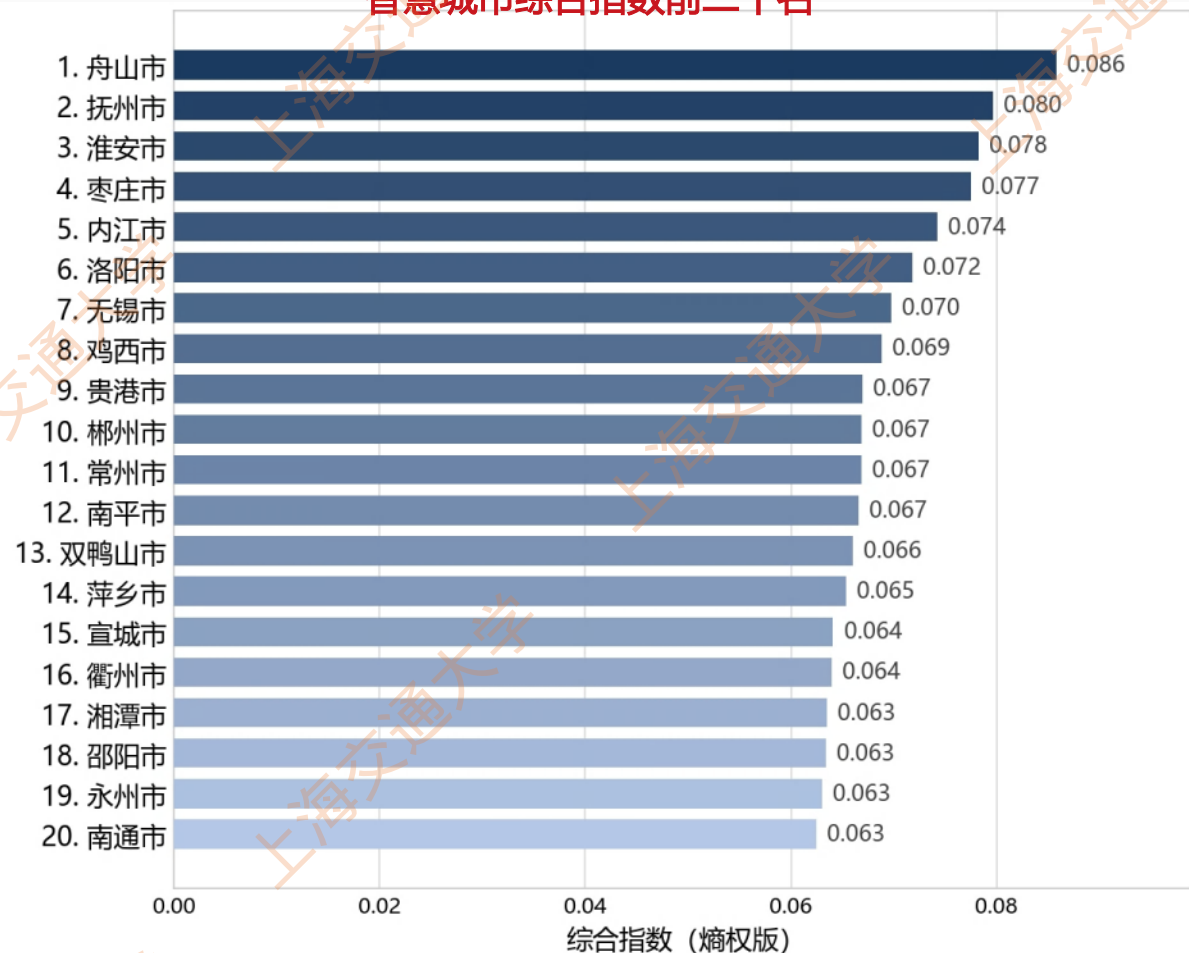
智慧指数

衡量 回应市民诉求的治理效能

- 连片集聚、南北分化，不沿袭东中西梯度
- 治理效能不取决于规模或行政级别，更注重前端预防、中端响应与后端处置



智慧城市综合指数前二十名





七项政策建议

1

坚持分类引导，推动城市差异化发展

2

畅通要素流动，提升城市体系协调性

3

强化生态修复，补齐美丽城市短板

4

守牢安全底线，增强城市韧性水平

5

传承历史文脉，彰显城市人文特色

6

推进治理增效，建设便捷智慧城市

7

健全监测机制，发挥指数导航作用



意义与展望

- 报告系统展示了上海交通大学在人民城市研究领域取得的重要成果,是加快构建具有中国特色人民城市治理自主知识体系的有益探索,旨在更好服务人民城市高质量发展建设。
- 未来,研究团队将持续完善指数体系,逐步从年度评估升级为高频动态监测,使指数成为持续输出信号的城市运行“监测仪”,为人民城市高质量发展建设持续贡献交大智慧、交大方案!



上海交通大学
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY



谢谢！

联系邮箱：shine_city@126.com

饮水思源 · 爱国荣校