

国务院发展研究中心研究成果

北京和首都圈的新型城镇化

林家彬 李 娟 著
高 敏 周成武



學苑出版社

北京城市圈人口空间均衡与区域可持续发展

北京和首都圈的新型城镇化

王 健 著
王 健 王 健 著



国务院发展研究中心研究成果

北京和首都圈的 新型城镇化

林家彬 李 娟 著
高 敏 周成武

學苑出版社

图书在版编目(CIP)数据

北京和首都圈的新型城镇化 / 林家彬等著. — 北京:
学苑出版社, 2015. 1

ISBN 978 - 7 - 5077 - 4666 - 2

I. ①北… II. ①林… III. ①城市化 - 研究 - 北京市
IV. ①F299. 271

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 288772 号

责任编辑 何纯谱

封面设计 海马广告

出版发行 学苑出版社

社 址 北京市丰台区南方庄 2 号院 1 号楼

邮政编码 100079

网 址 [www. book001. com](http://www.book001.com)

电子信箱 [xueyuanpress@ 163. com](mailto:xueyuanpress@163.com)

销售电话 010 - 67675512、67678944、67601101 (邮购)

经 销 新华书店

印 刷 厂 北京京华虎彩印刷有限公司

开本尺寸 787 × 1092 1/16

印 张 14

字 数 242 千字

版 次 2015 年 1 月第 1 版

印 次 2015 年 1 月第 1 次印刷

定 价 78.00 元

主要作者

林家彬	李 娟
高 敏	周成武

前言和各专题报告参与作者

苏 杨	刘如菲	刘 洁
叶伟祺	张佑嘉	

审 稿

王 琰	田 爽
刘秀杰	方明成

前言

在新型城镇化成为国家主旋律的今天，作为首善之区的北京和首都圈，仍有不少与主旋律不合拍之处。研究北京和首都圈的新型城镇化，实际上就是研究国家新型城镇化方向下北京如何转变城镇化模式的问题，其主要目的是：**如何转变北京的城镇化发展模式，使北京的发展既能符合《国家新型城镇化规划（2014年—2020年）》（以下简称《国家新型城镇化规划》）的要求，也能实现既定发展目标和缓解城市病。**

在前言中，我们将这个受到高度关注的话题分四个方面来交代背景、凝练成果、介绍团队，使读者不仅能一瞥北京和首都圈城市问题的全貌，还能举一反三发现许多城市发展中共性的问题和力所能及的对策。

一、研究线索和研究特色

党的十八大文件、十八届三中全会《决定》、2013年中央城镇化工作会议文件和《国家新型城镇化规划》中都描述了城镇化愿景和相关领域具体的发展方式。不过，北京作为首都和常住人口超过2000万的超大城市，尽管其城镇化大体与全国城镇化发展的目标和手段相同，但其城市发展的主要问题和规律与全国多数城市的情况存在较多区别，全国的城镇化主流模式难以全部套用于北京。因此，在这种发展模式转变中，需要从政策层面处理好三方面的关系：①**以人为本的新型城镇化如何在符合北京市情的情况下实现；②如何从空间布局入手转变北京城镇化发展模式，应该把哪些区域作为建设的先行区；③如何妥善处理北京都市区（市域）与京津冀城市群的关系。**本研究就以国家新型城镇化背景下北京如何处理好这三方面的关系为线索，通过总报告和四个专题报告及若干附件，试图系统、具体地回答这几方面的问题并提出对策。

总报告主要考虑在《国家新型城镇化规划》既定方向下北京如何转变城镇化模式。为此，先分析北京在城市规模及空间格局、人口产业布局、公共服务供给状况等三方面相对全国城镇化情况而言的特殊性，再总结目前城市发展的问題并进行制度成因分析，然后就北京的人口总量、城市规模和布局、城市和

城市群的发展关系、社会政策覆盖的范围程度等方面给出大判断，最后在借鉴国内外经验的基础上^①给出系统的北京转变城镇化模式的政策组合。在总报告中，首先总结国家新型城镇化的方向和要求，并分析如何在有特殊性的北京将这些要求与北京的发展实际结合起来。北京的特殊性主要体现在：北京作为常住人口超过2000万的超大城市，其行政区内的城镇化率已经达到世界发达国家的水平，而且北京是我国的政治文化中心，其人口和产业集聚能力是全国多数城市无可比拟的。因此，北京未来的城镇化路径可能与国家城镇化规划的方向存在三个方面的“偏差”：几乎已经成为“公认”的是，北京已经**人太多、城太大、业太广**，那么北京自身是否还要吸纳人口（国家希望在城市群中集聚人口）？北京的城市建成区是否还需要扩大（国家的规划中要控制建成区）？北京的产业如何才能合理布局（国家希望在城市群中合理布局产业但对特大以上城市要进行控制）？只有先分析这三个方面的“偏差”，然后才可能明晰北京的城镇化发展模式，尤其是以人为本的新型城镇化应如何在北京体现。从这些偏差可以发现，北京城镇化的模式应该与全国的城镇化模式有同有异：国家的城镇化要求重组和转移特大城市功能，要求限制城市建成区盲目发展，要求从社会管理和公共服务上加速流动人口融合；但北京的情况不一样，建成区还要发展，不过不是现在这样的单中心蔓延式，不是现在这样的空间布局形式和产业配合形式，基本公共服务均等化也只能对流动人口采取“梯度赋权”的策略。毕竟北京的供给水平相对全国来说要好很多，如果这方面完全与全国进程同步，城市管理难免不堪重负。

考虑到北京的特殊性，为了支撑总报告的判断并详细说明政策方案，在本研究中专门以“北京市人口总量调控合理性分析及人口承载力匡算”、“北京重点新城一体化方案和相关发展障碍破局策略”、“新型城镇化背景下北京与京津冀城市群协调发展研究”和“分步实施副中心战略，优先支持北京副中心（通州）建设”为题设置了四个专题报告。通过专题报告一论证北京从全行政区来看“人并不满，但空间高度集中而显得拥挤”，还有能力在调整城市布局尤其是新城的空间布局和功能配置后吸纳更多人口。但北京必须通过组团式的城市副中心发展策略统筹调整人口和产业布局、实现组团内的产城融合发展（主要通过专题报告二分析），并且要妥善处理北京亚城市群（市域）^②与

① 例如，我们在总结国际经验中发现，日本把东京人口过密问题放在国家发展战略的高度进行统筹考虑，尤其注重通过城市功能疏解和产业结构调整带动就业人口合理分布，使东京都的过度集聚转化为首都圈的相对均匀发展。

② 具体定义参见专题报告二。

京津冀城市群的关系（主要通过专题报告三分析）；在副中心建设步骤上，既要考虑北京主城区功能疏解的短期问题，又要面向长远的京津冀一体化发展，为此，需选择合适的区域优先开展副中心建设（主要通过专题报告四分析）。通过这些分析，说明北京这在三个方面的关系处理上，基本可以顺应国家新型城镇化发展方向，但必须修正若干大思路、调整具体的做法且要统筹进行。

这些专题报告的分析 and 结论，有一些与国家的大方向和北京市的大判断存在分歧，例如对北京人口总量和城市建成区规模的判断方面；虽然大部分判断与北京市的规划和政策方向趋同，但突出了两方面的创新：**重大判断上的修正；方向趋同情况下落实措施或实施方法的创新**。例如，我们看到了居民对北京城市病问题的普遍不满，但也理智地分析了北京的“不满”：目前的城市病，主要是北京建成区的人挤为患而非全行政区的人满为患，只要新城布局得当、功能完整，北京亚城市群完全可能在经济社会和谐发展的情况下再容纳 1000 万人口。又如，2012 年，中国共产党北京市第十一次代表大会提出“落实聚焦通州战略，打造首都城市副中心”的重大命题，我们也提出了通过城市副中心建设来转变北京城市空间布局模式的建议，但有两方面创新：①单通州成不了副中心。目前只是规划 150 万人口规模，这样的规模，难以形成功能完整的城市，不仅市级就业、教育、卫生资源大规模搬迁的难度大，而商业设施也因为人流限制难以配套齐全，所以必须将“大通顺”^①进行统筹，且副中心内部要形成如成都天府新区一样的组团式发展模式而非继续以一个中心来摊大饼；②城市副中心建设，需要政策配套。包括产业、公共服务和人口的统筹规划和社会管理（如户籍政策有异，北京只能用阶梯式方式吸纳人口，且在具体的内部行政区上要存在差异，才能引导人进入组团）、公共服务政策配合（包括保障房预留和缩短阶梯式供给的间隔等），只有完善政策配套，才可能有序吸引外来人、逐渐稳住搬迁人。

二、主要内容和创新观点

总报告的主要内容如下：

对比国家新型城镇化要求，重点从转变北京城市发展模式、解决北京城市发展突出问题方面着眼，提出北京落实国家新型城镇化的特殊性和有利条件；分析北京城镇化发展现状，提出当前北京城市发展中面临的人口拥挤、交通拥堵、环境污染、住房困难等突出城市病；重点从经济发展、公共服务水平和制

① 大兴、通州、顺义的简称。

度等层面剖析导致北京城市发展问题的原因；总结借鉴国际特大城市应对城市发展和城市病问题的经验。最后，在上述研究的基础上，提出北京落实国家新型城镇化的要求：应从改变目前的空间布局形式和产业配合形式方面着手，通过重点新城一体化来实现产城融合；加强城市副中心建设，实现与京津冀城市群的协调发展，从而降低中心城区的人口密度，形成组团式发展格局；而在通过城市副中心建设实现以业控人的同时，要加强公共服务的供给，以实现以人为本的新型城镇化发展；在制度层面，要通过调整相关体制机制，形成与新型城镇化发展相配套的财税、土地管理和规划体制。

各专题报告要点可凝练如下：

专题报告一要点：通过理论分析和经验借鉴，可以认识到北京城市发展中的诸多问题（包括城市病），主要是因为中心城区的人挤为患而非全行政区的人满为患。在认识到北京“不满”的情况下，北京转变城镇化模式最重要的措施是改变人口的分布状况（包括昼夜间的流动状况），其手段主要是“以业控人”。其中，以产业和公共服务设施的调整为主，并以户籍管理、入学资格等社会政策与之配合。这个调整方向实际上已经成为政府共识^①，但在具体的调整重点、调整方法和未来布局上，还有大量工作需要做。

专题报告二要点：理论和经验证明，散、小的城市（或新城）难以功能

^① 在2013年的北京市第十四届人大常委会第六次会议上，北京市副市长陈刚作了《关于“加强城市规划管理，标本兼治缓解交通拥堵”议案办理情况的报告》。陈刚表示，人口、机动车数量过快增长，城市功能过度聚集在中心城区，新城配套不健全导致交通“潮汐现象”严重等，均是北京市交通拥堵的深层次原因。北京市将从转变发展方式、优化城市功能和空间布局、完善交通体系和出行方式方面，标本兼治缓解交通拥堵。今后北京市将从严控制中心城建设增量，疏解和优化中心城功能。中心区域将坚决停止新建商品住宅和大型公建项目，严格控制旧城的新增规模，停止大拆大建。同时，将明确功能疏解和优化的内容：一是严格限制商业物流设施建设，近期重点启动中心城小商品市场整治和外迁工作，加快新发地农产品批发市场等四大商业交通堵点治理的前期工作；二是限制中心城大型医院扩张，鼓励以整体搬迁或主体搬迁等模式，逐步疏解医疗机构；三是推动优质学校实施“一个法人、一体化办学”的建设模式，促进中心城区优质教育资源的均衡布局，进一步完善和落实“就近划片”的入学政策。从根本缓解北京的交通拥堵，需要优化城市功能布局，严格控制中心城区的建设增量，加大北京通州、顺义、大兴等重点新城建设：中心区域坚决停止新建商品住宅和大型公建项目，严格控制旧城的新增规模，严格限制医疗、行政办公、商业等大型服务设施的新建和扩建。为了缓解中心城的压力，中心城区要逐步清理与首都功能定位不匹配、与居民实际需求关联度低的产业；严格限制未列入规划目录的商业物流设施建设；启动中心城小商品交易市场整治和外迁；限制中心城大型医院的扩张；引导就业人口就近居住；限制中心城大型医院扩张，鼓励以整体搬迁或主体搬迁等模式，逐步疏解服务全国的综合性及专科性医疗机构。建立小汽车拥有、使用、停车等需求管理的政策机制，把握好政策出台的时机、节奏和力度。

完整、难以真正集聚人口尤其是人口的全部活动。考虑到上述北京市均匀人口分布的紧迫性和新城发展的滞后性，我们认为**以重点新城一体化为体现方式的组团式副中心建设是对既往新城建设和京津冀城市群建设的升级之举**，不仅能有效弥补重点新城规模偏小、功能不完整的缺陷，而且有助于北京城镇化发展空间的合理扩大。以城市副中心方式来均匀城市人口、扩大城市发展空间，相对于单纯限制北京城市规模扩大来说是利大于弊。北京重点新城一体化应采取“**组团发展、产城融合、设施先行、服务引导**”的战略，打造联系紧密、分工明确、功能完整的通州高端商务服务组团、顺义空港服务组团、亦庄高新技术产业组团、大兴先进制造业组团。为破解四大组团发展障碍，应将北京重点新城一体化作为首都功能疏解国家战略的主攻方向，进行三个层面的政策突破：首先，应将首都功能的调整作为国家战略，成立国家级协调规划机构统筹推动，并由中央财政承担重要的事权，中心城区建成区的功能疏解应由高层统一规划并统筹安排。其次，重点新城应在规划、政策、制度设计等方面一体化发展，且纳入副中心的各重点新城（组团）应争取在管理权限上有更大自主空间。再次，在土地、户籍、配套服务等政策方面实现突破，与中心城区建成区有足够距离的新城争取在某些方面成为政策特区，包括入户政策、子女入学政策和保障房供给、商品房限购等方面，都有区别于全市的政策安排。

专题报告三要点：中国的城市都是等级分明的行政区，因此，与多数发达国家不同，我国实行一个城市行政区范围内城市管理农村、高等级城市管理低等级城市的行政管理体制。实际上，北京市域范围内本身就分布了从中心城区到周边区县（新城）这些不同规模的城市。北京地区（市域）实际上可以单独成为京津冀城市群范围内的一个亚城市群，也是京津冀城市群的核心地区^①。在这种情况下，既要明确北京作为一个亚城市群，其内部各片区（包括新城）之间的关系，同时也要妥善处理北京作为一个整体与京津冀城市群的关系：①要明确北京的中心城区与新城、周边地市的关系，明确各区域（新城）的定位，大力实施副中心战略，重点是在城市规划、人口管理和公共服务政策等方

① 国外大城市都会区或都市圈（城市群下一层次的区域）涵盖了多个城市，而实际规模和面积跟北京市域面积相当。例如，东京都市圈，总面积约1.3万平方公里，包括一都三县，总人口约3500万人；东京都市圈又构成了日本东部沿太平洋城市群的一部分。巴黎都市圈（巴黎大区，包括巴黎市区、近郊3个省和远郊4个省），总面积12012平方公里，总人口约1200万人，是巴黎城市群的重要组成部分。

面对副中心及周边地市给予支持。例如，对居住和工作在新城区并且符合新城区功能定位产业的人口，优先解决“绿卡”或落户等问题；统筹市级可调配的公共资源，向副中心倾斜。②在北京都市区（亚城市群）与京津冀城市群的关系上，北京既需要助力城市群，也需要借力城市群，尤其对借力的部分要给予充分认识：不仅环境治理需要区域联动，在经济方面也需要合理分工、优势互补，北京整体竞争力的优化也需要周边区域协同发展。为此，相关政策的重点是在更高层面予以统筹，并大力实施产业园区共建、基础设施和社保对接等措施；建立区域环境联防联控和生态补偿机制；优势互补，通过产业引导基金，技术转移支持基金等，促进整体城市群的均衡发展。

专题报告四要点：首都经济圈副中心级城市建设既要解决北京中心城区人口高度集聚的短期问题，又要考虑长远发展，特别是要考虑面向区域一体化发展，以副中心城市建设为契机，带动京津冀向更高层面发展。专题二论述以组团式布局建设副中心城市，而北京周边单个新城都不完全具备独立建设副中心的条件，因此，副中心城市建设应立足大兴、通州、顺义，分阶段、一体化发展。但组团式布局的副中心城市应该从哪个组团优先入手？哪个新城既能够最快地直接缓解北京主城区压力，又能对接天津、河北，带动区域一体化发展？我们认为是通州。这是因为：①从通州区的发展基础及与其他新城的联系看，虽然通州区经济发展总体水平相对落后于大兴、顺义，但通州在与其他新城的空间联系便捷度、截留职住分离人口、解决北京中心城区人口集聚的急迫问题方面，具有优势；②从通州所处的区位看，京津冀一体化发展的重点应在京津冀相邻的地带，通州与河北、天津都相邻，能够成为联结京津冀三地的副中心级城市的一部分，优先推动通州副中心组团建设，有利于对接京津冀一体化发展。不过，现阶段打造北京副中心，通州要做到“干、靠、要”的有机结合。“干”是重点提高规划建设水平，提升公共服务水平，加强副中心城市基础设施建设。“靠”是要在顶层设计中提升北京城市副中心（通州）地位，通州应服从国家和北京市发展大局，着力承接中心城区功能疏解任务。北京市要对通州实施差别化政策，使通州在承接功能和人口过程中做到“先行先试”，同时把副中心也作为政策制度的“改革中心”。“要”是北京和中央的特殊政策和市级资源统筹，加强对通州的政策支持，重点是要在财税、金融、投资、产业、教育等政策中确立创新导向，衔接好不同领域政策，形成目标一致、搭配合理的政策合力。

另外，部分专题报告均有附件，补充了具体的定量分析过程或案例，以更

充分地支持各报告的主要观点。例如，专题报告二的附件，由上海浦东新区发展研究中心完成，以上海尤其是临港新城为例，来具体说明如何更好地推动产城融合的新城发展。

三、研究内容与《国家新型城镇化规划》的呼应

为更好地说明本报告的研究内容与国家新型城镇化大方向的衔接，将《国家新型城镇化规划》内容与本研究内容的关联列表，如表 0-1 所示：

表 0-1 各部分内容要点及其与《国家新型城镇化规划》的关联

	主要研究内容	与《国家新型城镇化规划》内容的关联	关键词
总报告	北京既有城镇化模式的问题、制度成因和北京实现新型城镇化的主要思路和配套制度调整方案。	提高城市可持续发展能力；通过推进新型城镇化，促进户籍管理、土地管理、住房和社会保障、财税金融、行政管理等制度改革，使制度改革与新型城镇化相互促进。	城镇化格局；城市功能与环境；社会建设；体制机制
专题报告一	在既有资源环境条件下，北京人口承载力状况和潜力；如何依托周边区域调整产业结构。	使城市群集聚经济和人口的能力进一步增强；转变城市发展模式，推进新型城市建设；完善城市基础设施和公共服务设施，提高城镇综合承载能力；精细化、智能化城市管理。	城市功能和环境城市管理
专题报告二	借鉴国际和国内城市发展经验，建设城市副中心；强化副中心的就业和综合服务功能，切实引导中心区功能疏解。	优化城市空间结构，使城市规模结构更加合理；基本公共服务均等化地向常住人口全覆盖。	提高城市可持续发展能力；城市管理；社会建设
专题报告三	北京与京津冀城市群的竞合关系；如何协调北京与周边区域发展；城市群中各城市的总体定位；促进中心城区功能疏解；加强区域合作中北京应强化的政策措施。	增强区域整体竞争力，更好发挥城市群对全国经济社会发展的重要引领和支撑作用；发挥中心城市辐射作用，带动周边区域发展；区域合作体制机制创新；增强城市群经济和人口承载能力。	城镇化格局；体制机制
专题报告四	对接京津冀区域一体化，确定副中心城市建设的先行区；明确副中心城市建设操作步骤，加强对先行区的政策支持。	有效预防和治理“城市病”；推动特大城市中心城区部分功能向卫星城疏散。	城镇化格局；新型城市建设；体制改革；城市管理

表0-1中的对应关系可具体说明《国家新型城镇化规划》提出的主要任务以及与北京相关的内容。

(1) 城镇化水平和质量稳步提升,有序推进农业转移人口市民化

城镇化健康有序发展,常住人口城镇化率达到60%左右,户籍人口城镇化率达到45%左右,户籍人口城镇化率与常住人口城镇化率差距缩小2个百分点左右,努力实现1亿左右农业转移人口和其他常住人口在城镇落户。重点是推进符合条件的农业转移人口落户城镇,各类城市要逐步放开放宽外来人口落户标准。在农业转移人口市民化进程中,要使城镇公共服务逐步覆盖全部常住人口;健全农业转移人口市民化推进机制,确定各级政府职责。

对北京而言:作为人口规模超过2000万的超大城市,要严格控制人口规模,同时,要合理设置阶梯式落户通道,并调控落户规模和节奏,分台阶推进全员人口公共服务同等待遇。

(2) 优化城市布局和形态

“两横三纵”为主体的城镇化战略格局基本形成,城市群集聚经济、人口能力明显增强,东部地区城市群一体化水平和国际竞争力明显提高,中西部地区城市群成为推动区域协调发展新的重要增长极。城市规模结构更加完善,中心城市辐射带动作用更加突出,中小城市数量增加,小城镇服务功能增强。

对北京而言,以下内容较为重要:

城镇化格局:对东部地区城市群而言,重点是一体化水平和国际竞争力要有明显提高。促进各类城市协调发展,各类城市规模结构更加合理,使中小城市数量有所增加、产业基础大大增强、公共服务水平显著提高。

城市群发展:针对城市群内部,城镇化发展过程中要重点建立协调发展机制,并通过构建城市群内部综合交通运输网络,促进城镇群联系更加便捷和紧密。包括统筹规划布局城市群内城市功能;破除行政壁垒和垄断,促进资本、土地、技术、人才等生产要素自由流动和优化配置;建立健全区域环境监管和联防联控机制,实行生态环境保护责任追究和环境损害赔偿制度;统筹交通基础设施和信息网络布局,加快建设城市群快速交通网络和信息网络,构建布局合理、一体高效、覆盖城乡的基础设施网络。在城市群内部以轨道交通和高速公路为骨干,以普通公路为基础,有效衔接大中小城市和小城镇的多层次快速交通运输网络。提升城市群综合交通运输一体化水平,建成以城际铁路、高速公路为主体的快速客运和大能力货运网络。

(3) 转变城市发展模式,提高城市可持续发展能力

提高建成区人口密度,推行密度较高、功能混用和公交导向的集约紧凑型

城市开发模式，使人均城市建设用地严格控制在100平方米以内。重点要优化城市空间结构，有序预防和治理城市病；改造提升中心城区功能，规范新城新区建设；增强城市经济活力，强化产业支撑、营造良好的创业环境并提升城市创新能力；加强城市基础设施和住房保障，提高城市综合承载能力；优化城市生态环境，确保生态红线；推动绿色城市、智慧城市、文化城市等新型城市建设。

对北京而言，以下内容较为重要：

城市功能与环境：大力推进集约紧凑型的城市发展模式，提高城市人口密度、促进功能融合混用。完善城市基础设施和公共服务设施，提高城镇综合承载能力。各类城市功能定位更加科学，产业结构更为优化，城市间产业分工和协调能力加强，大城市要着力增强辐射带动作用，产业项目和公共资源要积极向中小城市和县城等予以倾斜。城市生态环境要有明显好转，城市生活更加和谐宜人。

城市管理：建设新型城市，推动城市发展更加智能化、精细化、绿色化，促进城市各项规划的协调和融合，创新城市社会治理，包括城市治理结构、社区自治和服务功能等领域。

（4）创新体制机制

通过推进新型城镇化，促进户籍管理、土地管理、社会保障、财税金融、行政管理、生态环境等制度改革，使制度改革与新型城镇化相互促进。

四、研究过程和研究团队

本书是北京市发改委区县经济处委托课题“新型城镇化背景下转变北京城镇化发展模式研究”（以下简称“北京城镇化发展模式研究”）和北京通州区发改委委托课题“北京城市副中心发展研究”（以下简称“副中心城市研究”）两项研究成果的集成。两项课题都是北京市有关单位在新一届政府制定《国家新型城镇化规划》过程中和北京市政府出台相关文件前开展的前瞻性研究，主要针对北京城镇化发展面临的突出问题，在符合国家城镇化要求的前提下，针对性地提出促进北京城镇化健康发展的对策措施。其中“北京城镇化发展模式研究”课题从2013年1月开始，由国务院发展研究中心林家彬研究员主持；“副中心城市研究”课题从2013年6月开始，由国务院发展研究中心苏杨研究员主持；商务印书馆科技室李娟博士同时参与了上述两项课题研究。

课题组研究成员曾进行过“特大城市‘城市病’及对策”等有关研究，对北京城市发展中的城市病问题有较为深入的了解。上述两项课题在以前

研究的基础上,按照中央政府有关城镇化发展的要求,在新型城镇化背景下,以解决北京特大城市发展中的突出问题为导向,提出要以公共服务和就业等为先导,疏解北京中心城区人口,并在京津冀协调发展的总体考虑下重塑北京城市空间结构,建设组团式副中心城市,与国家新型城镇化以人为本、优化布局以及控制特大城市主城区人口的有关要求相契合。但本课题研究认为:在梳理北京城镇化发展历程、分析北京水土资源条件的基础上,北京的城市边界控制和人口总量控制应以中心城区为主,而不是在全市域内一刀切地控制城市发展和控制人口流入。类似这样有别于国家政策的说法或者说根据北京实际情况对国家政策提出了不同理解的说法,课题组成员在研究过程中,除征询北京市有关部门的意见外,还先后征询了国家发改委地区经济司、住房与城乡建设部城市建设司、环保部规划财务司、国家卫计委流动人口司等有关部门的意见,并根据他们的建议对本报告中政策建议的各项提法进行了完善。2013年底,两项课题研究成果初步完成,之后又根据中央城镇化工作会议文件和2014年3月发布的《国家新型城镇化规划》进行了修改,重点突出了要在京津冀统筹协调发展的总体格局中,推进北京中心城区功能疏解、建设副中心城市。

由于本书是两个课题研究成果的集成,考虑到课题研究内容的关联性,最后全书定名为“北京和首都圈的新型城镇化”。两个课题组的成员包括:国务院发展研究中心社会发展研究部林家彬、苏杨,浦东新区发展研究中心周成武,上海市徐汇区委办公室叶伟祺,国务院发展研究中心东方文化与城市发展研究所刘如菲、张佑嘉,北京联合大学商务学院刘洁,北京市工程咨询公司高敏,商务印书馆科技室李娟等。全书由同时参与两项课题研究的商务印书馆科技室李娟完成初稿统稿,林家彬、苏杨完成终稿统稿,北京市发改委区县经济处处长方明成和王琰以及通州区发展和改革委员会副主任刘秀杰、田爽审定书稿。

目 录

CONTENTS

前言 1

总报告 1

 第一章 北京市新型城镇化发展的内涵与意义 1

 第二章 北京市城镇化的发展现状 3

 第三章 北京市城镇化发展问题的直接成因 12

 第四章 形成北京市目前城镇化发展模式的制度成因分析 16

 第五章 形成新型城镇化模式中解决关键问题的国际经验 24

 第六章 北京市推进新型城镇化发展的总体思路和政策制度调整方案 31

总报告附件 对北京人口—经济分布不均衡的定量分析 49

专题报告一 北京市人口总量调控合理性分析及人口承载力匡算 52

 一 北京市人口总量变化情况及规律 54

 二 北京市人口总量控制政策措施和决策依据 56

 三 北京合理的人口总量规模匡算 58

 四 北京人口难以合理分布的成因 68

专题报告一附件 关于人口承载力的理论分析和经验验证 70

 一 人口承载力的影响因素 70

 二 区域人口承载力影响因素的数理论证 73

专题报告二 北京重点新城一体化方案和相关发展障碍破局策略 79

 一 北京市传统重点新城战略面临发展瓶颈 80

 二 对北京建设城市副中心的认识 88

 三 重点新城一体化是破解传统新城发展瓶颈的重要战略 90

四 重点新城一体化符合北京市的发展目标和发展条件	101
五 重点新城一体化的总体战略与布局思路	113
六 重点新城一体化的若干政策突破	120
专题报告二附件 上海城市副中心建设的经验教训及对北京的启示	125
一 上海人口的现状与特征	126
二 上海通过新城建设取得规模扩大、人口均衡分布的经验	131
三 上海城市人口分布的不足与对策	136
四 从临港新城发展不足看上海副中心建设的障碍及破解方法	139
专题报告三 新型城镇化背景下北京与京津冀城市群协调发展研究	143
一 全局来看、长期来看,北京与城市群联动发展利大于弊	144
二 正确处理北京中心城区、北京市域与京津冀城市群关系	145
三 新型城镇化的主要任务要求北京的发展必须依托城市群	147
四 解决北京城市发展问题必须依托城市群	148
五 京津冀城市群发展存在的问题	151
六 京津冀城市群发展的思路 and 北京对策	156
七 近期需要北京强化的政策措施	160
专题报告三附件 基于国际经验和区域联系的京津冀区域范围确定	164
一 从国际上较为成熟的都市圈和我国较为成功的城市群看合适的京津冀城市群范围	164
二 从区域联系看合适的京津冀城市群范围	164
三 从现有工作基础看京津冀城市群范围	167
四 总 结	167
专题报告四 分步实施副中心战略,优先支持北京副中心(通州)建设	169
一 为什么只能通过副中心实现新型城镇化?	170
二 为什么是通州?	171
三 通州副中心发展的思路和目标	189
四 北京城市副中心(通州)发展政策顶层设计	191
五 支持北京城市副中心发展的关键政策	196