

城市治理现代化与城市治理创新研究丛书

丛书顾问 俞可平

丛书主编 周红云

城市治理现代化与 城市治理创新

CHENGSHI ZHILI XIANDAIHUA YU
CHENGSHI ZHILI CHUANGXIN

俞可平 主编



中国社会出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

城市治理现代化与城市治理创新研究丛书

丛书顾问 俞可平 丛书主编 周红云

城市治理现代化与 城市治理创新

CHENGSHI ZHILI XIANDAIHUA YU
CHENGSHI ZHILI CHUANGXIN

俞可平 主编



中国社会出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

城市治理现代化与城市治理创新 / 俞可平主编. —
北京: 中国社会科学出版社, 2016. 9

(城市治理现代化与城市治理创新研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 5381 - 2

I. ①城… II. ①俞… III. ①城市管理 - 研究报告 -
中国 IV. ①F299.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 164220 号

丛 书 名: 城市治理现代化与城市治理创新研究丛书

丛书顾问: 俞可平

丛书主编: 周红云

书 名: 城市治理现代化与城市治理创新

主 编: 俞可平

出 版 人: 浦善新

终 审 人: 胡晓明

策划编辑: 李春园

责任编辑: 邢幼弢

责任校对: 张爱华

出版发行: 中国社会科学出版社

邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电 话: 编辑部: (010) 58124831

邮购部: (010) 58124848

销售部: (010) 58124845

传 真: (010) 58124856

网 址: www.shcbs.com.cn

shcbs.mca.gov.cn

经 销: 全国各地新华书店

印刷装订: 北京九州迅驰传媒文化有限公司

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 26

字 数: 460 千字

版 次: 2016 年 9 月第 1 版

印 次: 2016 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 82.00 元



中国社会科学出版社天猫旗舰店



中国社会科学出版社微信公众号

丛书编委会

丛书顾问：俞可平

丛书主编：周红云

编 委（按姓氏拼音排名）：

陈国权	陈家刚	何增科	黄卫平	姜晓萍
景跃进	李 静	米加宁	沈体雁	汪碧刚
吴建南	俞可平	周光辉	周红云	卓 越

城市治理现代化与城市治理创新研究丛书

总 序

改革开放后的中国，创造了许多世界发展史上的奇迹。其中之一，便是快速的城镇化。在 1978—2015 年间，中国城镇常住人口从 1.7 亿人增加到 7.7 亿人，城镇化率从 17.9% 提升到 56.1%；城市数量从 1978 年的 193 个增加到 2013 年的 658 个，建制镇数量从 2173 个增加到 20113 个。城镇化，是中国现代化的必经之路；城市现代化，则是中国社会现代化的重要内容。城市现代化的成就集中反映了中国现代化的进步，而城市现代化进程中出现的问题则集中反映了中国现代化所面临的严峻挑战。

城市居民生活水平的迅速改善、学龄儿童入学率的迅速提升、人均预期寿命的大幅度增加、城市公共服务和社会保障体系的不断完善、城市社区治理能力的增强等等，都表征着中国现代化的巨大成就。然而，城市生态环境急剧恶化、城市交通拥堵、公共服务不完善、城市居民老龄化严重、流动人口居高不下、新老城市居民之间的各种矛盾、户籍制度所导致的居民权利不平等、新的城市公共安全问题日益增多等“城市病”又对中国社会的现代化和公共治理构成了严重的挑战。在相当程度上可以说，中国现代化的未来取决于中国城市现代化的未来。

城市治理现代化，是国家治理现代化的重要内容。在城镇化进程迅速推进的背景下，城市治理正在并将变得日益重要。改革开放后中国城市现代化的得失成败，都与城市治理直接相关。唯有推进城市治理创新，实现城市治理现代化，才能全面推进国家治理的现代化，并且有效治愈令中国市民十分头痛的种种“城市病”。城市治理已经引起了从中央到地方各级党政权力部门的高度重视，中共中央于 2015 年召开了改革开放以来首次城市工作会议，对完善城市治理体系、提高城市治理能力、推进城市治理现代化，做出了全面部署。

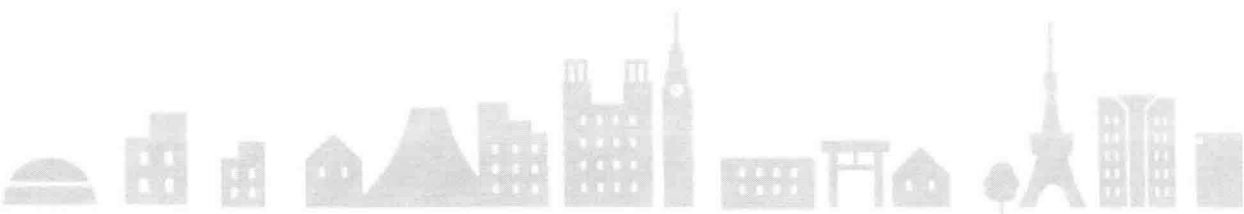


鉴于对城市治理现代化战略意义的认识，2014年当时我还在担任中共中央编译局副局长期间，把“特大型城市治理的现代化”确定为由我负责的全国治理研究协作网络的重点研究课题，并邀请中央编译局、北京大学、浙江大学、中山大学、吉林大学、厦门大学、四川大学、深圳大学、上海交通大学、西安交通大学等单位的专家，组建了联合课题组。该课题分别选取了北京、上海、长春、西安、杭州、广州、成都、深圳、厦门等9个特大型城市，作为案例研究的对象，力图探索中国特色特大型城市治理的现代化之路。2015年年底我离开中央编译局来到北京大学后，正式委托原中央编译局战略研究部副主任周红云研究员负责此课题。现在由她主编的这套“城市治理现代化与城市治理创新研究丛书”，即是这一特大型课题的阶段性成果之一。

到北大工作后，在中央有关部委和校领导的推动和支持下，我负责筹建北京大学城市治理研究院，将原先的全国治理研究协作网络也纳入新的研究院之内。所以，这套丛书既是原来的全国治理研究协作网络的成果，也是新成立的北京大学城市治理研究院的成果。作为协作网络的负责人和新组建的北京大学城市治理研究院院长，我要特别感谢协作网络各位老同事和研究院的各位新同事，没有这些新老同事的共同努力和全力支持，不可能有这一研究成果的面世。

俞可平

2016年5月19日于方圆阁



| 目录 | Contents

第一篇 管控型特大城市治理模式分析

——以北京市城市治理为例 / 001

- 一、北京市城市治理的背景分析 / 003
- 二、北京城市治理现状 / 009
- 三、北京城市治理中的创新实践 / 017
- 四、北京城市治理中存在的问题与挑战 / 026
- 五、北京市城市治理发展形势的判断 / 041
- 六、进一步改进北京城市治理的对策建议 / 047

第二篇 上海特大城市社会治理创新 / 051

- 一、21 世纪以来上海城市社会治理的基本发展历程与现状 / 052
- 二、上海城市社会治理基本体制与政策 / 058
- 三、区域化党建与社区共治 / 065
- 四、上海市城市社区居民自治 / 072
- 五、上海市社会组织参与社会治理 / 080
- 六、城市综合管理效能提升：网格化管理、大联动、镇管社区 / 087
- 七、未来上海社会治理的发展目标 / 094

第三篇 “市民的城市” ——广州城市治理发展报告 / 097

- 一、政府改革 / 098
- 二、社会管理创新 / 111
- 三、民生事业推进 / 117
- 四、城市化发展 / 127
- 五、广州城市治理的经验与启示 / 135



第四篇 深圳城市治理创新研究报告 / 139

- 一、深圳城市治理体制的建构 / 140
- 二、深圳城市治理的创新实践 / 145
- 三、深圳城市治理的缺失与短板 / 172
- 四、推进深圳城市治理的思路与方向 / 184

第五篇 成都市城市治理现代化的行动逻辑与实践探索 / 193

- 一、城市现代化与治理变革 / 195
- 二、成都市城市化进程中的治理逻辑 / 198
- 三、成都市城市治理现代化的系统结构 / 204
- 四、成都市城市治理现代化的实践探索 / 207
- 五、结语 / 235

第六篇 变革中的杭州——杭州城市治理创新和实践研究 / 237

- 导言 / 238
- 一、杭州市基本状况 / 238
- 二、杭州市政府创新和治理创新的实践概述 / 239
- 三、杭州市城市治理的现状 / 243
- 四、杭州城市治理面临的困境及对策 / 249
- 五、杭州市城市治理的创新实践 / 257



第七篇 长春市城市治理现代化和城市治理创新调研报告 / 295

导言 / 296

一、长春市城市治理的现状 / 296

二、城市治理的创新实践 / 302

三、长春市城市治理现代化的效果与特点 / 314

四、长春市城市治理现代化面临的挑战与问题 / 322

五、长春市城市治理现代化与治理创新的对策 / 335

第八篇 西安市某区人力资源服务中心效能建设与管理创新 / 359

一、问题诊断与分析 / 360

二、改进思路及举措 / 368

三、外部顾客满意度调查 / 374

四、内部员工满意度调查 / 385

五、调查结果及相关建议 / 394

六、实施效果及经验启示 / 400

第一篇

管控型特大城市治理模式分析 ——以北京市城市治理为例

执笔人：陈雪莲、韦文英、王艳





2015年岁末，中央城市工作会议召开。这是1978年后城市工作再次上升到中央层面进行专门研究部署的会议，也是新中国成立后第四次召开全国城市工作会议。1962年和1963年召开的全国第一次和第二次城市工作会议，主要是明确消费型城市相对于生产型农村的发展定位。1978年的第三次城市工作会议主要讨论城市建设资金问题^①。时隔37年后召开的第四次城市工作会议，是在城市化急剧发展、“城市病”突出的大背景下推出的。自改革开放以来，经济的快速增长带来了快速城市化，常住人口城镇化率从1978年的18%上升到56.1%，城市人口从1.7亿增至7.7亿，城市数量从193个增加到653个，城区人口100万以上的城市已经达到140多个。“十二五”时期，我国城镇化率年均提高1.23个百分点，每年城镇人口增加2000万人，比欧洲一个中等规模国家的总人口还要多，城镇化正处于快速推进当中^②。快速城市化给城市发展带来公共资源供需不平衡、环境污染、交通拥堵等系列严峻挑战。在这一背景下，中国的城市发展和城市管理思路发生了差别化管理的转向。2013年党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确区分了城镇和小城市、中等城市、大城市和特大城市等不同人口规模城市的管理思路。

党的十八届三中全会，中央首次提出适度控制大城市（城区人口300万—500万的城市）人口规模，严格控制特大城市（城区人口500万以上的城市）人口规模。一年后，国务院发布了《关于调整城市规模划分标准的通知》，以城区常住人口为统计口径，将城市划分为五类七档，其中300万人以上500万以下的城市为Ⅰ型大城市；城区常住人口500万以上1000万以下

① 新华网：《时隔37年中央缘何重启城市工作会议？》，http://news.xinhuanet.com/politics/2015-12/22/c_128557061.htm。

② 《发改委：2015年城镇化率达56.1%，市民化进展较慢》，《中国日报》，2016年1月29日，http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/jryw/2016-01-29/content_14521645.html。

的城市为特大城市；城区常住人口 1000 万以上的城市为超大城市。以 2010 年人口统计为基准，中国拥有北京、上海、广州、深圳、天津和重庆 6 个特大城市^①。目前来看，相对实施人口控制政策的主要是北京、上海、广州和深圳。2015 年，根据中央的政策要求，北京、上海、深圳和广州都相继出台了地方性管理办法，以设置户籍门槛来控制新增户籍人口规模。从落户难度上来看，北京、上海两地居转户难度较大。以社保缴纳年限为例，北京、上海要求连续社保缴纳年限至少 7 年，而广州要求 4 年，深圳则并未作出要求。这 4 个城市相比，北京实施了最为严格的控制政策。相较于“人口控制”至今没有被写入上海市政府工作报告中，党的十八届三中全会之后的 2014 年 1 月，北京市政府工作报告中即提出“人口规模控制”，此后出台了系列管理措施，“规模控制”成为北京城市管理工作的重心和方向。包容性的城市发展更强劲也更具有可持续性，但是，往往因为某些发展阶段碰到困难、某些群体的利益诉求过强，城市发展走向封闭，城市管理走向“城市管控”，北京的城市发展正呈现出这样的转向。

一、北京市城市治理的背景分析

（一）特大城市面临的挑战

近几年来，“首堵”和“霾都”是公众和媒体给首都北京起的别称。有多个不同渠道的调查显示，北京市民上下班花费的交通时间居全国之首^②。2015 年全年 365 天中，北京空气质量达标天数为 186 天，占全年天数的 51%，重度及以上污染共 46 天，占 12.6%，即一半时间内，北京人民呼吸的是不达标空气，1/8 的时间内呼吸的都是有毒有害空气^③。近 10 年来，北京以年均不足 21 亿立方米的水资源，维持着 36 亿立方米的用水需求，这直接导致地下水超采严重，与 1998 年相比，北京的地下水位已经下降 12.8 米，地下水储

① 《国家新型城镇化规划（2014—2020）》。

② 中科院：《2010 中国新型城市化报告》，2010 年发布，<http://finance.ifeng.com/job/zcyw/20100606/2281903.shtml>；北京大学社会调查研究中心：《2012 年度中国职场人平衡指数调研报告》，<http://finance.qq.com/a/20120428/001637.htm>。

③ 环保部中国环境监测总站：《城市空气质量状况报告（2015 年 1—12 月）》，http://www.cnemc.cn/publish/totalWebSite/0666/newList_1.html。



量减少 65 亿立方米^①。2015 年，北京市民人均可支配收入为 4.84 万元，而同期北京二手房成交均价为全国之首，4.43 万元/平方米，即北京市民一年的收入仅够购买 1 平方米的房子^②。2015 年，北京年诊疗 2.35 亿人次，比 2011 年的 1.61 亿人次增加了近 50%^③，日均 70 万外地患者赴京看病^④，半夜去医院排队挂号或是预约等一两个月是北京市民看病的常态。空气污染、交通拥堵、房价高企、公共设施和公共服务资源供需失衡等，是“大北京”最受批评的“城市病”所在。

北京决策者给北京“城市病”的病因诊断是：北京现阶段城市发展矛盾的根源是人口资源环境的压力，坚决控制人口过快增长，是解决北京交通、环境等许多问题的关键。2014 年年初，北京市政府成为全国第一个也是迄今为止唯一一个把“人口控制”写入政府工作报告，并列入政府主要工作进行推进的地方政府。北京市市长表示要“深入研究控制人口规模的治本之策。立足当前，着眼长远，细化落实各项具体措施，切实把常住人口增速降下来”^⑤。人口过多是北京“城市病”的病因吗？

从人口规模和人口分布来看。2015 年年末，北京全市常住人口 2170.5 万人，常住人口密度为每平方公里 1323 人，远低于上海 2015 年每平方公里 3809 人的人口密度^⑥，也远远低于深圳的 2015 年每平方公里 6040 人的人口密度。与国内或国际同等规模城市相比，北京市人口密度属于较低水平。但是，北京市城区和远郊区县人口分布失衡严重。比如，2014 年西城区常住人口密度最高，为 25767 人/平方公里；延庆县最低，只有 158 人/平方公里。分功

① 《北京水资源现状：21 亿吨水资源支撑 36 亿吨需求》，《北京日报》，2014 年 4 月 11 日，http://www.bj.xinhuanet.com/bjyw/2014-04/11/c_1110196241.htm。

② 北京市房管局官网提供的 2015 年商品住宅成交均价为 27114 元，与北京市民实际感受差距较大。本文采用的二手房成交价数据来自全国最大的房产交易中介公司官网，该数据显示，2016 年 3 月北京市二手房成交均价为 44341 元/平方米。

③ 北京市公共卫生信息中心：《2011—2015 年全市医疗机构总诊疗人次》，《2015 年北京市卫生工作统计资料简编》。

④ 《北京成“全国看病中心”：日均 70 万外地患者赴京看病》，《瞭望》，2014 年 5 月 19 日，http://news.xinhuanet.com/politics/2014-05/19/c_126518525.htm。

⑤ 耿雁冰：《北京将运用三大办法控制人口规模》，《21 世纪经济报道》，2014 年 1 月 17 日，http://news.ifeng.com/shendu/21sjjbd/detail_2014_01/17/33095865_0.shtml。

⑥ 《北京市 2015 年暨“十二五”时期国民经济和社会发展统计公报》、《上海市 2015 年国民经济和社会发展统计公报》。

能区看,常住人口密度从首都功能核心区开始向外围逐渐降低,核心区人口密度为23953人/平方公里,是城市功能拓展区的2.9倍,是城市发展新区的22倍,是生态涵养发展区的109.9倍^①。由此可见,主要问题不是人口规模过大,而是人口分布不均衡。

人口区域分布不均衡的原因在于北京自身区域间的发展不平衡。2006年,北京市政府提出了《关于区县功能定位及评价指标的指导意见》,把当时的18个区县分成首都功能核心区、城市功能拓展区、城市发展新区和生态涵养发展区4个功能区。经过近10年的发展,北京市城近郊区与远郊区县的经济实力、公共服务水平差距依旧明显,2014年,北京6个城近郊区的GDP占全市GDP的70%,而远郊11个区县的GDP仅占30%^②。

虽然2000年以来人口已呈郊区化趋势,但并未形成产业、居住、公共服务功能完善的卫星城或副中心,人口比重高于就业比重,由于产业、就业支撑不足,人口潮汐流动现象明显。城六区内的职住分离情况更突出,北京市统计局、国家统计局北京调查总队2015年的调查显示:“北京常住就业人口中,67.1%的人口居住地与工作所在地在同一区,32.9%的就业者职住分离,比2014年职住分离程度增加了4.8个百分点。由于产业集聚程度、综合配套、公共资源配置等因素的共同影响,各区就业人口职住分离情况存在较大差异。东城区、石景山区居住的就业人口职住分离程度最高,分别为52.9%和51.9%;西城区、丰台区、门头沟区、昌平区居住的就业人口职住分离程度在40%以上,明显高于全市平均水平。居住和就业的空间分离,依然是导致全市通勤压力巨大的重要因素。”^③

由此可见,表面看来人口过多导致交通拥堵等“城市病”,实际上是人口分布不均衡、区域发展不均衡导致。从城市发展逻辑来看,人口过多是城市发展的结果,也是“城市病”的病象之一,而不是病因所在。作为全国政治中心、全国文化中心、国际交往中心、科技创新中心的北京,同时具有全国教育中心、医疗中心、政策性金融中心等附加功能定位。而这些具有全国性

① 北京市统计局:《2014年北京市人口发展变化情况及特点》, http://www.bjstats.gov.cn/tjsj/ndsj/ndsjfjfb/2014n/201602/t20160204_336436.html。

② 北京市统计局:《2014年北京市区域统计年鉴》, <http://www.bjstats.gov.cn/tjsj/>。

③ 北京市统计局:《北京市2015年全国1%人口抽样调查分析报告》, http://www.bjstats.gov.cn/zt/rkjd/sdjd/201603/t20160322_340776.html。



功能的政治机构、文化机构、教育机构、医疗机构及大型企业总部所具有的资源在全国范围乃至国际范围内具有极强的吸引力。更多的就业机会、更好的职业发展空间、更优质的公共服务资源，自然会吸聚更多的外来人口。北京市的决策者在人口控制政策实施一年多后，逐步认识到北京市的“城市精简”不能停留于“人口控制”。正如北京市常务副市长李士祥在2015年3月公开承认“北京已经患上了‘城市病’，表面上看北京问题是人口过多带来的，深层看是功能过多带来的”^①。

自20世纪90年代以来，伴随着全国社会经济改革的全面展开，城市空间和成熟属性发生了很大的变化，北京因承载过多全国性的城市功能而吸聚了大量的全国性优势公共资源。过多的功能和过多的优势公共资源吸聚了过多人口。城市发展要有科学规划引导、城市规模要同资源环境承载能力相适应、城市发展速度和治理能力提升需要相互匹配。工业化进入中高级阶段之后的快速经济增长、快速城市化以及政府GDP导向的政绩观导致北京城市功能定位过多、优势公共资源积聚过度、城市空间布局不平衡，发展规模超前于北京的城市治理能力，这才是北京“城市病”病因所在。

（二）北京城市功能定位的模糊性

是和华盛顿、柏林一样进行单一首都功能定位，还是和东京、伦敦、巴黎一样走多功能中心路线？自新中国成立以来，北京的城市发展布局和功能定位发生过几次反复。20世纪50年代，北京第一个城市规划方案将首都的性质不仅定位为政治、文化中心，同时还是大工业城市，北京的城市功能沿着政治、经济、文化、教育、工业等多中心齐头并进的方向发展。经过30年的发展，进入80年代，北京市区工业特别是重工业发展过多造成能源、水源紧张，1982年北京市编制的《北京城市建设总体规划方案》中对城市性质不再提经济中心，而是强调发展适合首都特点的经济，即除工业外的多种产业。1993年修订的《北京城市总体规划》中提出建设开放型国际城市的目标，同时明确适合首都特点的经济就是要建立以第三产业为主体的经济结构。自90年代起，北京的城市发展进入了新的高速膨胀阶段，代表着城市扩张的环路，

^① 《北京市2020年人口控制在2300万》，《京华时报》，2015年3月7日，<http://politics.people.com.cn/n/2015/0307/c1001-26653131.html>。

从20世纪90年代初的三环扩张到六环，只用了短短十几年时间。但是，进入21世纪，城市快速积聚扩张带来的“城市病”让决策层意识到城市发展规划问题。根据资源环境的承载能力，2005年年初获得国务院批复的《北京城市总体规划（2004—2020）》提出了北京2020年1800万人的适宜人口规模。这也是北京目前正在执行的城市规划。新总体规划将北京的城市性质定义为中华人民共和国的首都，全国的政治中心、文化中心，世界著名古都和现代国际城市；将北京未来发展目标定位为国家首都、国际城市、文化名城和宜居城市。这其中，并不包括科技中心和产业中心的定位。

但是，在实际操作中，受GDP导向的影响，经济发展依旧是北京市的发展重点。2006年北京市政府提出的《关于区县功能定位及评价指标的指导意见》中，对朝阳、海淀、丰台、石景山4个城市功能拓展区的定位是“面向全国和世界的外向型经济服务功能，推进生产者创新的重要基地”，对通州、顺义、大兴、昌平、房山和亦庄开发区6个城市发展新区的定位是“北京发展制造业和都市型现代农业的主要载体，也是北京疏散城市中心区产业与人口的重要区域，是未来北京经济重心所在。要依托新城、国家级和市级开发区，营造环境，增强生产制造、物流配送和人口承载功能，成为首都城市新的增长极”。以经济增长为首都核心竞争力的理念依旧主导北京市的决策者。这样的发展理念导致北京市常住人口总数提前10年即超出了2004年规划的2020年1800万人的人口规模。

（三）北京城市管控型治理的战略选择

行政改革中经常提及的“精简机构”是指为了克服官僚主义、提高工作效率而精简政府工作机构。特大和超大城市因为城市规模过于庞大、城市管理效率低下、城市运转不畅而同样面临着“精简城市”的改革任务。面对“城市病”，转变“大而全”的城市发展理念，提出“精简城市”的策略重点并不应着眼于缩减城市规模，更重要的是通过理顺城市规划和城市管理中的关键环节来提升城市治理能力，进而提高城市公共服务质量，让城市可持续发展的健康发展。在“城市病”突出的当下，国家决策层和北京市决策者提出调整疏解“非首都核心功能”。但是在什么是“非首都核心功能”、如何疏解“非首都核心功能”方面，仍然存在着模糊和矛盾的地方。

城市规模的增长超前于城市规划和城市管理能力，导致了拥堵、污染、



公共资源紧缺等系列严峻的“城市病”。“北京要想‘瘦身’，首先要调控人口和产业”^①，在如何“精简政府”这一问题上，北京市选择了从人口调控、产业调控和土地调控入手，进入“管控型”城市精简治理轨道中。

自2008年奥运会起，为保障奥运，而首次提出“健全房屋租赁和居住证管理体系”；2009年，“探索建立人口调控目标责任制”；2010年，“探索建立综合调控机制，通过城市功能疏解、产业结构升级和布局调整，促进人口有序迁移与合理分布”；2011年，“探索区域人口调控综合协调机制”；2012年，“人口调控”四字消失，代之以“人口服务管理”，管理模式为“实有人口服务管理全覆盖”，“实有人口”表述5年来首次出现在政府工作报告中；2013年，北京市确定的26项年度重点改革任务中，其中一项有序调控人口规模，除了建立健全区县责任制外，提出北京将启动实施居住证制度，同步研究制定医疗、教育等相关公共服务配套政策措施，并探索开展重大规划、重大政策、重大项目的人口评估试点。2014年，“人口控制”首次写入北京市政府工作报告。

自2014年起，北京市进入系统的人口规模调控阶段，总体管理思路是“以证管人、以业控人和以房管人”。政治上，人口规模调控、转移低端就业人口被列为各区县年度绩效考核硬指标。产业上，修订产业准入目录，强化节能节地节水、环境、技术、安全等标准，完善税收征管，推进服务业优化升级，严控低端产业无序发展，严厉打击违法建设和非法生产经营。登记管理中强化以房管人。支持制定房屋租赁条例，推广组织化管理模式，依法管理出租房屋，继续治理群租房问题。

在产业调控方面，希望通过税收、土地、用工条件、水电成本等领域的政策调整淘汰低端业态，如小型菜市场商户以往都是定额征税，现在调整为依实际营业额纳税。决策者希望构建高精尖的经济结构，发展高产出、低耗能、用人少的产业。2014年年初，国土部下发《关于强化管控落实最严格耕地保护制度的通知》，其中提出，重点控制东部地区特别是京津冀、长三角、珠三角三大城市群建设用地规模。除生活用地及公共基础设施用地外，原则上不再安排城市人口500万以上特大城市中心城区新增建设用地。自2011年

^① 北京市常务副市长李士祥接受记者采访时语，“北京多地人口密度大于上海外滩”，《新京报》，2015年1月24日，<http://www.chinanews.com/gn/2015/01-24/7001123.shtml>。