



城市管理蓝皮书[®]

LUE BOOK OF URBAN MANAGEMENT

中国城市管理报告 (2013)

ANNUAL REPORT ON URBAN MANAGEMENT
IN CHINA (2013)

主 编 / 谭维克 刘 林



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2013
版

城市管理蓝皮书

BLUE BOOK OF
URBAN MANAGEMENT



中国城市管理报告 (2013)

ANNUAL REPORT ON URBAN MANAGEMENT IN CHINA
(2013)

主 编 / 谭维克 刘 林



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国城市管理报告. 2013/谭维克, 刘林主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2014. 4

(城市管理蓝皮书)

ISBN 978-7-5097-5856-4

I. ①中… II. ①谭… ②刘… III. ①城市管理-研究报告-中国-2013 IV. ①F299.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 067115 号

城市管理蓝皮书 中国城市管理报告 (2013)

主 编 / 谭维克 刘 林

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 皮书出版分社 (010) 59367127

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

项目统筹 / 周映希

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 周映希 崔 岩

责任校对 / 李 敏 高忠磊

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 北京画中画印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

版 次 / 2014 年 4 月第 1 版

印 次 / 2014 年 4 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-5856-4

定 价 / 158.00 元

印 张 / 21.25

字 数 / 342 千字

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究



城市管理蓝皮书编委会

主 任 谭维克 刘 林

委 员 田培源 胡丽琴 刘承水 于燕燕

《中国城市管理报告（2013）》

主 编 谭维克 刘 林

执行主编 刘承水 于燕燕

摘 要

报告探讨了深化城市领域七个方面的改革，提出了未来城市管理应走绿色发展道路；城市发展规划必须按城市发展规律制定；建设富有特色的城市土地用途管制制度；整合城乡一体化资源，优化集体建设用地结构；重塑公共住宅开发模式，提升立体土地开发质量；根据城市交通的供需关系，治疗城市交通痼疾；从个人利益和公共利益的关系出发，完善现代化的城市治理体系。

城市经济发展的未来方向是实现绿色 GDP 核算；目前区域经济的合作面临转型和调整；城市的宜居性需要建立完善经济可持续发展的增长机制，重点发展循环经济、静脉产业、环保产业和生活性服务业；城市保障的重点在于城市社会的保障，通过优化家庭责任、开拓市场保障机制、健全政府管理、动员社会参与等各种体制机制的系统性、科学性安排，才能形成发挥各方优势、弥补彼此不足的多元城市社会保障治理格局；而多元治理格局的建设面临城乡一体化的难题，为此，需要创造渐进式的政策体系，最终打破城市社会保障的二元体制；住房是城市社会保障管理的热点问题，全面开征房产税被认为是解决之良方，而保障性住房依然是中低收入群体最后的依托。

城市生态管理需要构建水生态文明、大气生态文明、土壤生态文明和生物生态文明四大自然生态文明体系；建议调整产业结构，调整能源战略，控制燃煤点源和面源，推行清洁生产工艺，建立区域大气联防联控机制；同时创新我国城市水资源的管理思路，充分发挥水体自我修复及更新能力，使生态系统进入良性循环；城市垃圾处理应加强垃圾分类回收的宣传教育，提供方便使用的分类收集设施，完善垃圾分类回收的监督机制。

出行文明是衡量城市管理水平与社会文明程度的标志之一，只有进一步加强公共交通优先发展原则，不断提升城市交通管理水平，加大出行文明宣传和对不文明行为的处罚力度，才能真正实现安全有序和绿色低碳出行。



城市交通拥堵已普遍成为制约城市发展的“瓶颈”，解决的办法在于设置潮汐车道，提高潮汐性交通流路段的通行能力、减少车辆排队长度、缩短车均延误时间、缓解路口通行压力，应加强智能交通系统建设，形成低碳式环保的公共交通网络。

城市居民休闲有四种类型，即市区休闲、郊区休闲、社区休闲和家庭休闲；书中报告创新性地提出了评价城市休闲功能的 26 个指标。

序

人类创造了城市，正如我们繁衍自己的生命一样。

最初，是那样的自然，好像我们生来就能将它把握，然而，当它蓬勃发展时，我们却迷茫了。因为，它是那样的熟悉却又陌生，一个个令人期待的惊喜，一个个出人意料的困惑，就这样源源不断地涌现！

城市系统的复杂性在很大程度上与人类自身的生命系统相似，它是人类创造的最为复杂的人造体，一直以一个完整的形态陪伴着人类社会的进步与经济的发展。我们对城市如此的了解，因为千百年来，我们无时无刻不与之相伴。我们对城市又是如此陌生，因为我们至今也不清楚下一刻它将发生什么。城市里上演过清明上河图般的繁荣，也充斥过大瘟疫过后炼狱般的情景，它既是创造公共财富的最大基地，又是贫穷、社会分化、垃圾围城、交通拥堵等社会问题的滋生地。

一个城市的规划建设、管理运行凝聚了太多人的心血和精力，它是一国现代化水平、政府治理能力和人民生活水准的重要体现。今日的中国，经过 35 年的改革实践，正处于全面深化经济改革、创新推动社会改革、亟待启动政治改革的关键时期。而这一时期的城市也进入了自身运动的高级阶段，城市经济、社会、文化、环境及居民生存与发展等各方面正在经历由传统工业文明向现代生态文明演进的历史性转变。在这个历史性节点上，党的十八届三中全会做出了全面深化改革的战略部署，全面推进党的建设新的伟大工程，扎实开展党的群众路线教育实践活动，持续加强社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设。同时，会议对生态文明建设提出了崭新的思路 and 更高的要求，要紧紧围绕建设美丽中国深化生态文明体制改革，加快建立生态文明制度，健全国土空间开发、资源节约利用、生态环境保护的体制机制，推动形成人与自然和谐发展的现代化建设新格局。这对于拓展城市管理工作、



提升整体成效具有重大指导意义。

身处变革中的人们，不论是国家战略决策者和管理者，还是政治、经济、规划、建设和管理的专家，以及各行各业的劳动者，都应珍视这一千载难逢的历史机遇，以高度的历史责任感和创新审慎的态度投身其中，在持久不衰的中国文化和城市发展历史上再添新华章！正如习总书记在十二届全国人大一次会议闭幕会上所说：“生活在我们伟大祖国和伟大时代的中国人民，共同享有人生出彩的机会，共同享有梦想成真的机会，共同享有同祖国和时代一起成长与进步的机会……有梦想，有机会，有奋斗，一切美好的东西都能够创造出来。”

《中国城市管理报告（2013）》以“地绿、天蓝、水清、食安”为主题，包括培育生态文化，建设生态文明；发展生态经济，实现绿色增长；打造绿色交通体系，实现品质生活；建立健全社会保障体系，保持社会稳定；完善休闲服务体系，促进人的全面发展；建设绿色宜居城市，构筑低碳生态环境等内容，结构完整，脉络清晰，以权威的数据、案例进行研究，全面系统审视客观情况，提出的政策建议公正、客观。此书的出版将为创新中国城市管理理念，改革城市管理体制，提高城市管理水平提供理论和逻辑支撑，同时也将为体现公民共识的“中国梦”和中国精神的形成做出贡献。

是为序！

北京市社会科学院党组书记、院长

目 录



Ⅱ I 总报告

Ⅱ.1 深化城市领域改革，完善城市管理新格局

.....	中国城市研究中心 / 001
一 从世界人口、经济趋势出发，未来城市要走 绿色发展道路	/ 002
二 从城市发展规律出发，科学制定首都未来发展规划	/ 003
三 优化中心城的结构，形成富有北京特色的城市 土地用途管制制度	/ 004
四 比照国外发达城市发展经验，北京可率先在全国 实现城乡一体化目标	/ 005
五 优化集体建设用地结构，整合城乡一体化资源	/ 006
六 从中国改革战略的八角模型出发，推动中国 城镇体系改革	/ 009
七 优化公共住宅开发模式，提升立体土地开发质量	/ 010
八 从个人利益与公共利益的关系出发，完善城市管理中的 治理体系	/ 011
九 从健康城市化角度，探讨城市交通拥堵的影响 机制和解决方案	/ 012



Ⅱ 城市经济

- Ⅱ.2 城市绿色 GDP 与经济可持续发展的关系 邢丽娟 胡滢月 / 015
- Ⅱ.3 新时期北京区域合作的发展与管理 肖亦卓 / 024
- Ⅱ.4 城市产业发展宜居化调整与评价 杨 波 / 034
- Ⅱ.5 生态新城经济转型研究
——以密云为例 袁 蕾 / 045

Ⅲ 城市保障

- Ⅲ.6 城市社会保障体制中国家、市场、社会责任之变迁 胡勇慧 / 054
- Ⅲ.7 北京市城乡社会保障一体化的难点及对策 柴浩放 / 069
- Ⅲ.8 中国城镇医疗保险制度的现状、问题与发展思路 胡雅芬 / 076
- Ⅲ.9 高房价困境与住房保障研究 谭日辉 / 089

Ⅳ 城市生态

- Ⅳ.10 北京自然生态文明建设现状与对策 赵 清 / 102
- Ⅳ.11 城市大气颗粒物污染问题分析与对策 苏良缘 沈 然 / 117
- Ⅳ.12 水体富营养化及寒冷地区城市污水脱氮除磷
研究进展 高艳玲 王衍祯 张建甫 莫修明 / 130
- Ⅳ.13 城市垃圾处理实施中居民分类意识调查
..... 李 胜 张 辉 李欣蕾 / 140
- Ⅳ.14 基于一方“净土”上构建城市绿色宜居环境
——中国城市土壤有机污染现状及修复
技术探索 张旭红 杨文杰 / 157
- Ⅳ.15 中国城市绿地景观布局及优化模式 史乃彪 邵英浩 / 168

Ⅲ V 城市交通

- Ⅲ.16 设置潮汐车道 改善城市交通流方向不均衡问题 王 鑫 / 181
- Ⅲ.17 城市交通的拥堵现状与未来期待 张明春 / 194
- Ⅲ.18 香港公共交通发展的经验及其对北京的启示 王大平 / 209

Ⅲ VI 城市休闲

- Ⅲ.19 我国城市文化广场建设与管理中的问题与对策研究 赵继敏 / 222
- Ⅲ.20 城市居民休闲及其休闲功能评价体系 王 强 / 233

Ⅲ VII 城市治理

- Ⅲ.21 城市社会管理基础信息平台建设研究
——以北京市海淀区为例 马晓燕 / 249
- Ⅲ.22 快速发展城市的市容管理问题探析 易红梅 / 259
- Ⅲ.23 城市出行文明的现状、问题与对策思考 程 葳 / 271
- Ⅲ.24 城市人才资源生态环境建设 王爱敏 / 284
- Ⅲ.25 大城市生态文明建设评价研究 齐 心 / 297
- Ⅲ.26 后记 / 308

Abstract / 309

Contents / 311

总 报 告



General Report

B. 1

深化城市领域改革，完善 城市管理新格局

中国城市研究中心*

摘 要：

深化城市领域改革，需要从以下几个方面着手：城市未来走绿色发展道路；未来发展规划按城市发展规律制定；调整中心城的结构，形成富有特色的城市土地用途管制制度；整合城乡一体化资源，优化集体建设用地结构，北京可率先在全国实现城乡一体化目标；重塑公共住宅开发模式，提升立体土地开发质量；根据城市交通的供需关系，治疗城市交通痼疾；从个人利益和公共利益的关系出发，完善现代化的城市治理体系。

关键词：

城市 管理 改革

* 本文是在2013年召开的中国城市管理论坛暨“深化城市领域改革”研讨会的基础上整理而成，在此对参会专家的学术贡献表示感谢。参会专家分别是：胡兆量、顾朝林、丁元竹、陆化普、刘欣葵、孙久文、张建、高晓路、王伟、柴浩放等。



2012~2013年,中国城市领域产生了许多改革的热点和难点问题,特别是在城市空间格局的优化、特大城市的交通管理、新型城镇化建设,城市管理体制机制的创新、未来都市的发展等方面引发了政府和社会的关注,这些问题既是当前我国改革的热点、难点,也是下一步改革的重点。

一 从世界人口、经济趋势出发,未来 城市要走绿色发展道路

人类的未来会朝城市方向发展?我们希望形成什么样的未来都市?对未来城市的预测需要从世界人口的增长和城市化速度加快的现实出发。当前世界和中国的人口都呈上升趋势,2010年是70亿,现在世界人口数量已达到80亿,那么未来2050年全球人口可能会达到90亿。而全球在人口增长的同时,城市化的速度也在加快,当越来越多的人来到城市就业、生活,就意味着农村在未来会萎缩,这一客观规律不能违背。而世界人口发展的第二个趋势就是老龄化,60岁或以上人口将达到20亿,人口预期寿命每10年增加2.5岁,那么在2010~2050年间人口预期寿命会增加10岁。同时全球中产阶级的数量每年都在增加,2050年将达到25亿,占全球总人口的28%。接受高等教育的人口每15年会增加一倍,俄罗斯、日本、东欧、南欧出现劳动力的紧缺,是全球未来阶层分布的大趋势。另外,从全球财富的增长速度来看,全球财富到2050年会增加3倍,新兴市场国家的财富增长速度将比全球平均速度更快,中国会成为世界第一大经济体。

GDP的快速增长是中国未来成为世界第一大经济体的重要支撑力量,而GDP的增长必然会带来碳排放量的增加,但是中国的发展不能因此止步,发展是硬道理,绿色发展是未来城市发展的趋势,生物技术、信息技术、替代能源知识的快速增长为未来城市的绿色发展增添了无限潜力。北京城市的发展与环境改善的方法并不应局限于把所有制造业的工厂都关掉,而应像日本的北九州一样增加环保技术的投入,让首都聚集更多高级、高端的技术和环保产业,如果能按照这种思路去布局未来城市产业结构,同时政府对解决大气污染问题足够重视,北京的PM_{2.5}会在十年左右的时间内得到有效控制。

二 从城市发展规律出发，科学制定首都未来发展规划

改革开放后北京进行过三次城市总体规划，但每次对人口增长的预计都大大落后于实际人口的增长速度，究其原因，恰恰是对北京城市的发展规律认识不足、对北京超强的集聚能力认识不足。北京超强的人口集聚能力可以归纳为天时、地利、人和三个方面。“天时”主要是指首都效应，北京是中国的政治、军事、文化中心，虽然北京的城市规划文本不提经济中心，但实际上北京是不提经济中心的经济中心，因为政府权力集中在北京，中字头的国有企业多在北京；此外，北京还是不提金融中心的金融中心，因为四大国有银行总部在北京，银监会、证监会、保监会全部在北京，金融资产的60%以上集中在北京，因此，北京实际上是中国政治、经济、军事、文化、金融、交通信息、国际交往、旅游的八大中心，具有超强的综合性城市特征。而“地利”则是指北京是一个拥有13亿人口的东方大国的首都，而不是一般中等国家的首都。世界上的首都有两种类型的划分，一种是小首都，诸如华盛顿、渥太华，首都人口占全国人口比重的1.5%，如果以北京现有2250万的人口规模来衡量北京，显然北京不属于小首都类型；那么大首都的概念则是指首都人口占全国人口的1/3，虽然北京未来的人口不至于发展到占全国人口1/3的比重，但压力非常之大，还会有大量的外来人口融入北京，可以预测的趋势是在我国城市化完成以前，在全国人口稳定以前，北京的增长速度是不可阻挡的。而“人和”则是指北京是全国各行各业精英汇聚的地方，因为全世界没有哪一座城市有70多所高等院校，还不包括专业的高等学校和部队院校，单是海淀区就有20多所高等院校，这也是独一无二的。北京未来发展的主要产业是高端服务业，高端服务业的决定性因素就是人才，而北京汇聚了全国的精英，北京的高端服务业将会以其较快的发展吸纳更多的人才涌向北京，这是北京未来发展的一个非常重要的趋势。

总之，北京占有了天时、地利、人和的诸多优势，城市规模和人口规模的增长势不可挡，未来北京的人口承载压力将会加剧，那么北京应该如何走一条可持续的城市发展道路，崔承印先生在《北京规划建设》中的一篇题为《扬



汤止沸不如抽薪》的文章表明了自己的立场：北京未来保持可持续发展的有效方案就是压缩项目、压缩功能，能够外迁的全部外迁，能够不在北京投放的项目尽量不要在北京投放。

三 优化中心城的结构，形成富有北京特色的 城市土地用途管制制度

北京城市的空间扩张规划是分散集团式的布局，但是北京城市在发展过程中依据了城市增长的逻辑，通过增加用地、降低人口密度来实现中心区的空间结构转换，增加的用地是工作用地，减少的人口是居住人口。而北京的新城建设用地模式则是采取了工业用地、商务用地和居住用地并行增长的一个模式，这样的城市开发模式并没有形成所谓的分散集团式城市格局，而是形成了一个

大城的结构。

大城的结构分布特征是什么？即六环以内已经成为较高密度的都市区，占了整个城市 80% 的人口，六环以内的人口密度已经是日本人口密集区 4000 人/平方公里的两倍，整个六环范围内的人口达到 8000 人/平方公里。

北京四环内具有“四高”特征，即高密度就业、高密度居住、高层建筑集中区、高等级城市功能集中区。CBD 每平方公里有 4 万~5 万人就业，北京城的绝大部分重要功能都在二环到四环中间的范围得以实现，重要的门户——火车站，全部在四环以内。多通道的交通体系也支撑了城市的中心性，二、三环主要的交通线路有 60~100 条。而新城的职住分离仍在艰难调整，昌平、通州、房山、大兴曾经被动接受了一千平方公里的居住功能，且近十年来依旧在强化。

北京城市人口增长的几大动力源与改革开放初期相比并没有发生根本性的变化，海淀的高科技动力源和朝阳作为对外开放门户，包括机场所带来的生态服务就业园依旧是目前北京发展的动力源。新城依旧是以工业化为特征的，总体上并没有带来高密度的就业。顺义和北京经济技术开发区亦庄，实际上带来的就业人口并不多，而且在这两个区本身也没有带来高密度居住的增长。

所以就城市建设而言，北京城市空间发展的重点依然是中心城区。中心城区的就业增加是北京人口增长的主要动力，海淀、朝阳、丰台、西城的就业人口仍在不断增加，昌平人口的增加主要来源于海淀的影响。因此，北京空间格局优化的出发点依然放在一千平方公里的大中心城的结构上，北京城市无论怎么变化，这个古城是有一个结构的基因，北京城的原形是在地理条件和区位条件上具有大中心的趋向，它是一个枢纽城市，由各类通道和区域进行联系，由商业和商务围绕。如果将北京和国际城市进行比较，就会发现北京不能沿袭东京的模式，因为北京的中心城的密度具有双增的可能性，核心区的密度应该具有双减的可能性，能够形成一个密度更高，结构更好的中心城。如果将通州发展成为一个副中心，这就意味着中心城与通州要连成一体。

而优化北京中心城的结构，需要净化旧城功能，将旧城留给中央机关、旅游者，外来办事人员和看病的人，保留一定比例的居民，坚决控制总规模，控制商业、商务区的规模、密度，实现职住区域平衡。另外，北京城的空间结构优化还需要回归到北京文化的传统当中去，强化中心、强化边界、强化通道、强化门户，控制规模和密度，走向一个有结构的大城。

四 比照国外发达城市发展经验，北京可率先 在全国实现城乡一体化目标

根据十八届三中全会决定对城乡发展的核心思想，城乡二元结构是制约城乡发展一体化的主要障碍，在未来一段时间中国将加快以工促农，以城带乡，工农互惠，城乡一体化的新型城乡关系。中央提城乡发展一体化是在过去城乡统筹、城乡协调的基础上力图把城乡关系凸显出来，以发现解决城乡关系的一些新思路。城乡发展一体化首先要解决城乡发展模式的问题，改革开放以来中国实行的城市发展模式主要是注重发展大城市，这种模式发展的弊病就是越向前走，城乡发展就越失调，城市发展越快而农村发展就越加滞后。当前中国农村的发展情况，和日本、韩国农村的情况有很多相似的地方，50 岁以上的老人在农村种田，日本甚至是 60 岁以上的人在农村种田，韩国也差不多存在这种东亚城乡发展模式的通病。



当前中国城乡发展中存在三大问题。一是土地问题，土地的城镇化快于人口的城镇化，每征用一亩农地就会伴随着 1.5 个农民的失地，在失地农民不能完全转化为城市人口这样的现实条件下，暴露了土地城市化而人口没有城市化的问题。北京京郊地区的黑车司机基本都是失地农民，失地农民的就业问题如何解决？这也是城乡发展一体化未来制度设计当中需要解决的重要问题。二是农村转移人口的市民化问题。首先是户籍问题如何解决？其次在北京打工的外来农民工，如果完全为他们解决户籍问题的话，他们是不是要放弃原有在农村承包的土地？如果不放弃原有农村土地，这些新市民对原有的城市市民来说是不是也形成了“不公平”和相对剥夺？这个问题也是中国城乡一体化亟待解决的重点问题。三是市民化的成本问题。在北京一个农民市民化的成本到底是多少？有人说是 100 万元，有人说是 30 万元，更有人说几千块就够了，不管具体数字是多少，农村人口转化为城市人口是必须付出成本的，成本到底由谁来承担，这又是另一个需要解决的问题——国家、政府、个人各自承担多少，这是需要研究的问题。

另外，关于北京的城乡一体化建设，我们需要对北京的城乡一体化阶段做出恰当的判断。北京的城乡一体化并不完全和我国其他地方的城乡一体化同步，已经进入城镇化的高级阶段。根据诺瑟姆曲线来分析北京城镇化的阶段，北京已经走过了加速期的阶段，进入了平稳增长的阶段，北京城镇人口已达到 84%，在这样一个阶段当中，北京加快城乡发展一体化的条件要远远好于全国其他城市。因为北京具有大城市、小农村的优势条件，同时又具备经济发展快、财政收入高的有利条件，这些有利条件使得北京的城乡一体化发展还不能完全参照国内其他地方的经验，应该比照国外一些先进城市的发展经验，在全国率先形成实现城乡一体化的新战略和新思路，只有这样才能更快、更好地加快北京的城乡一体化发展。

五 优化集体建设用地结构，整合城乡一体化资源

城乡一体化是我国城镇化发展的一个新阶段，其实质是给城乡居民平等的发展机会，而农村的土地一直是城乡一体化发展的资金来源，现实中出现的问