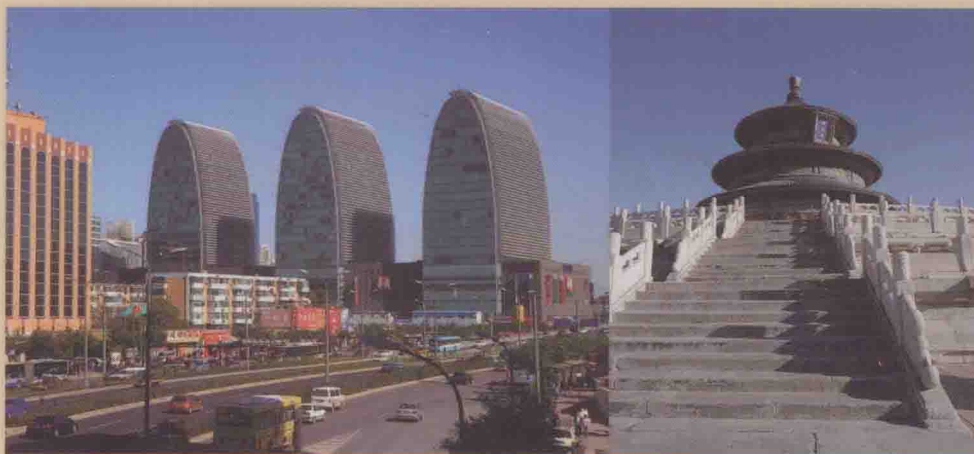




2012

北京健康城市建设 研究报告

编委会主任 王彦峰

主编 王鸿春

北京日报报业集团

同心出版社

编委会主任 王彦峰
主编 王鸿春



2012

北京健康城市建设 研究报告

图书在版编目 (CIP) 数据

2012 北京健康城市建设研究报告: 简装 / 王彦峰、方来英等编著.

—北京: 同心出版社, 2012. 12

ISBN 978 - 7 - 5477 - 0765 - 4

I. ①2… II. ①方… III. ①城市卫生 - 研究报告 -
北京市 - 2012 IV. ①R126

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 294646 号

2012 北京健康城市建设研究报告

出版发行: 同心出版社

地 址: 北京市东城区东单三条 8 - 16 号东方广场东配楼四层

邮 编: 100005

电 话: 发行部: (010) 65255876

总编室: (010) 65252135 - 8015

网 址: www.bjd.com.cn/txcbs/

印 刷: 北京京都六环印刷厂

经 销: 各地新华书店

版 次: 2012 年 12 月第 1 版

2012 年 12 月第 1 次印刷

开 本: 787 毫米 × 1092 毫米 1/16

印 张: 27.25

字 数: 420 千字

定 价: 48.00 元

同心版图书, 版权所有, 侵权必究, 未经许可, 不得转载

前 言

党的十八大报告指出：“面对资源约束趋紧、环境污染严重、生态系统退化的严峻趋势，必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，把生态文明建设放在突出地位”，“着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，形成节约资源和保护环境的空间格局、产业结构、生产方式、生活方式。”生态文明是人类社会文明的高级形态，不是单纯的节能减排、保护环境的问题，而是要融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程。我们的目标应该是建设既富强又美丽的中国，不仅要增加 GDP，也要提高人民生活质量，拥有健康，这就要有清新的空气、清洁的水、洁净安全的食物、宜居的生活环境等。建设美丽中国，是顺应人民群众追求美好生活的期待，也是中华民族永续发展的客观要求。

生态文明，永续发展的新路径与健康城市建设的目标是高度一致的。建设健康城市，主要是指从城市的规划、建设、运行到管理全面贯彻“以人的健康为中心”的原则，把城市建设成为健康人群、健康产业、健康环境和健康社会的有机结合整体。“以人的健康为中心”是“以人为本”理念的体现，“以人为本”是科学发展观的核心，从这个意义上说，建设健康城市与科学发展的主题可谓是高度契合。

自上世纪 80 年代以来，世界卫生组织提出了建设健康城市这一城市生存与发展战略，目前，全球已有数千个城市参与到健康城市建设的行动中来。我国的健康城市建设也经历了 18 年的发展和探索。目前，建设健康城镇工作已经列入到我国“卫生事业发展‘十二五’规划”。

从国内外健康城市的发展轨迹看，健康城市是对传统城市发展模式的重大变

革,是根治人口膨胀、环境污染、资源短缺等城市病蔓延和发展的最佳途径,是提升人类健康水平的根本出路,这些观念在越来越大的范围内得到推广和认同,进而成为全世界城市发展理念的一种共识。

从经济条件看,经过 30 多年的改革开放,我国的一些城市已经具备了开展健康城市建设的条件。从北京的情况看,以成功举办 2008 年奥运会、新中国成立 60 周年庆祝活动以及成功应对国际金融危机冲击为标志,北京的城市发展总体上迈入新的阶段。2009 年,北京市委确定了“瞄准建设世界城市的高端形态,从建设世界城市的高度,审视首都的发展建设”的总体要求。2009 年,北京的人均 GDP 超过 1 万美元,2011 年地方财政收入超过 3000 亿元。2012 年在中共北京市第十一次代表大会上的报告中又提出了北京市要积极推动“健康城市”建设。北京开展健康城市建设的充分性和必要性条件都已具备。从北京这些年的实践来看,从“健康奥运促进行动”到“健康北京人行动规划”,再到 2011 年出台的“健康北京‘十二五’规划”以及 2012 年党代会报告中提出的积极推动健康城市建设,北京健康城市建设可谓是步步深入。

为了贯彻北京市第十一次党代会精神,积极推动北京的健康城市建设,我们在 2012 年 7 月初组织了联合课题组,对北京健康城市建设从四个方面开展了研究,并编集成了《2012 北京健康城市建设研究报告》。全书分为四个部分:一、城市建设与管理;二、绿色生态与环境;三、医疗卫生与健康;四、国外瞭望与借鉴,共 34 篇决策研究报告。

本书由中国医药卫生事业发展基金会、北京健康促进工作委员会、首都社会经济发展研究所、北京健康城市建设促进会和北京民力健康传播中心共同组织编写。中国医药卫生事业发展基金会理事长、北京健康城市建设促进会名誉理事长王彦峰担任编委会主任;北京市卫生局局长、党委书记方来英,首都社会经济发展研究所所长、北京健康城市建设促进会理事长王鸿春,中国医药卫生事业发展基金会副秘书长、北京健康城市建设促进会监事长张青阳,北京市卫生局副局长、北京市爱卫会副主任赵春惠担任编委会副主任;王鸿春担任主编。

本书文稿由王彦峰、王鸿春、张青阳、韩卫强、李小峰、刘泽军、王微、郝中实审阅和修改。本书在编辑过程中,赫军、汤伟民、范冬冬做了大量的组织协调工作。

本书的主题思路策划、编辑和出版,还得到了世界卫生组织驻华代表处高级

卫生顾问裴雷先生、项目官员何静女士、勾爱民女士和全国爱卫办胡小濛处长的悉心指导，得到了京报集团同心出版社社长兼总编辑郭坦的大力支持，在此向他们表示衷心的感谢。

由于对健康城市的研究还是初步的，书中定会有疏漏与不妥之处，恳请读者提出宝贵意见。

编者

2012 年 12 月 1 日

城市建设与管理

破解北京市人口过度聚集压力对策研究	(3)
2000 - 2011 年北京市人口空间分布与变动研究	(14)
积极推进公交城市建设 为建设中国特色世界城市提供有力支撑	(28)
北京市公共租赁住房若干问题研究	(41)
关于创新网格化社会服务管理模式的研究	(52)
建设高端健康城区 创造城市美好生活	
——北京市西城区建设健康城区工作简况	(64)
首都城乡一体化和城镇体系研究	(71)
北京新机场与城市空间布局研究	(87)
关于打造奥林匹克公园国际活动聚集之都示范区的对策研究	(94)
香港私家车备受“冷落”调查及对北京市的启示	(106)

绿色生态与环境

繁荣首都生态文化打造东方园林之都	(119)
新思路：建设环首都生态涵养发展圈	(135)
首都环境建设当前形势分析研究	(141)
植物净化空气颗粒物 PM _{2.5} 对策研究	(148)
北京市生活垃圾减量化对策研究	(160)
北京市建设节水型城市对策研究	(170)
北京市发展电动汽车的思路研究	(186)

环境政策背景下的都市农业发展

——以北京市为例	(195)
----------------	-------

医疗卫生与健康

北京市 2011 年度卫生与人群健康状况报告

——慢性病及危险因素现状分析	(207)
北京市居民慢性病现状及防控策略	(222)
北京市居民家庭主要病媒生物发生与控制策略调研	(235)
北京市食品安全现状及对策研究	(248)
北京市推动“三低”食品调查	(256)
关于修订《北京市公共场所禁止吸烟的规定》的研究报告	(273)
大力推建北京市无烟医疗卫生机构建设研究	(283)
朝阳区慢病防控体系的建立与发展	(290)
从小汤山疗养院体检数据看慢病防治	(295)
北京市第一社会福利院发展状况调查及对全市机构养老的启示	(316)

国外瞭望与借鉴

治理 PM _{2.5} 的国际经验及对北京市的启示	(327)
美国洛杉矶地区治理 PM _{2.5} 对策研究	(343)
国外城市排水系统建设调查及对北京市的启示	(360)
缓解大型城市交通拥堵的国际经验及对北京市的启示	(377)
国外减少汽车出行的政策与措施	(389)
国外化解医患纠纷调查及对北京市的启示	(397)
参考文献	(408)

破解北京市人口过度聚集压力对策研究*

党的十八大报告指出,“要按照人口资源环境相均衡、经济社会生态效益相统一的原则,控制开发强度,调整空间结构,促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀。”当前,首都人口过快增长与北京资源环境的矛盾日益凸显,充分认识人口调控的重要性和艰巨性,统筹人口宏观调控与服务管理,努力实现人口总量的有序管理,优化人口布局,提高人口素质成为首都工作的重大课题。

一、北京市人口聚集压力的现状

(一) 常住人口过快增长

据北京市统计局数据,2011年底北京市常住人口为2018.6万人,其中户籍人口1277.9万人,常住外来人口742.2万人,与2000年底相比,常住人口增加了655万人,平均每年增加59.5万人,年均增长4.3%。这一数据已经大大突破了国务院批复的《北京城市总体规划(2004年-2020年)》设定的到2020年常住人口控制在1800万的目标。事实上,自1980年以来,在北京市完成的经济社会发展计划或规划中,常住人口增长规模屡屡打破预期控制目标,而且呈现加速增长趋势(见下图)。

* 作者简介:王鸿春,首都社会经济发展研究所所长,北京健康城市建设促进会理事长,北京决策研究基地首席专家,研究员;鹿春江,首都社会经济发展研究所副处长,北京健康城市建设促进会副秘书长,副研究员。

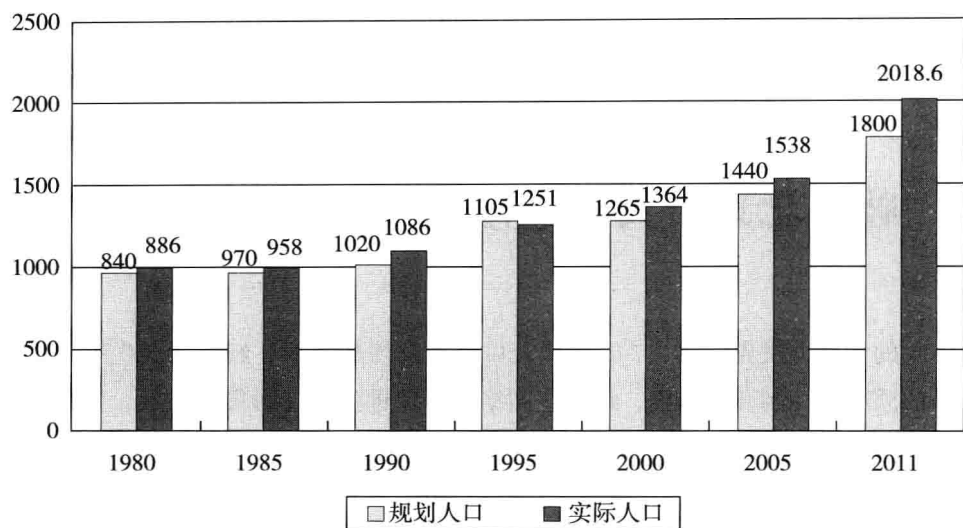


图1 北京常住人口规模和规划目标（万人）

注：2011年规划人口采取《北京城市总体规划（2004年-2020年）》设定的2020年人口规划目标。

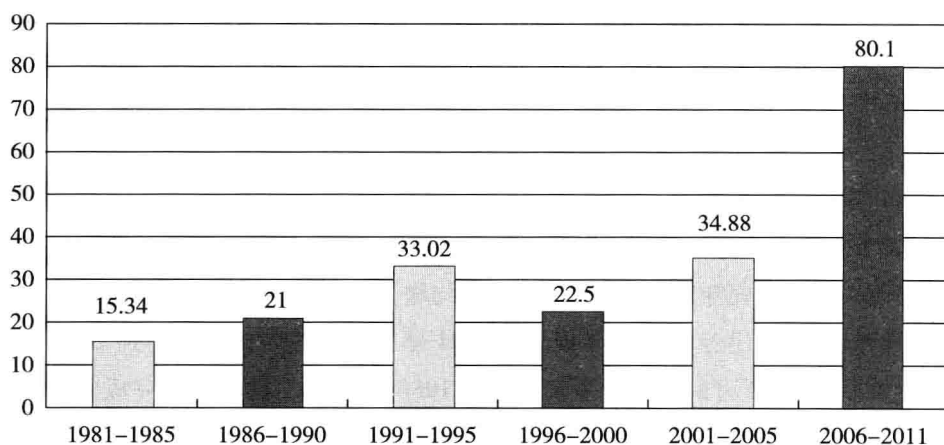


图2 1981—2011年北京常住人口年均递增趋势（万人）

（二）近60%的常住人口集中在中心城区

从地区分布看，2011年首都功能核心区（包括东城区、西城区）常住人口为215.0万人，占10.7%；城市功能拓展区（包括朝阳区、海淀区、丰台区、石景山区）为986.4万人，占48.9%；城市发展新区（包括通州区、大兴区、顺

义区、昌平区)为 629.9 万人,占 31.2%;生态涵养发展区(包括门头沟区、房山区、平谷区、怀柔区、密云县、延庆县)为 187.3 万人,占 9.3%。全市 59.6% 的常住人口集中在只占全市面积 8.3% 的中心城区。

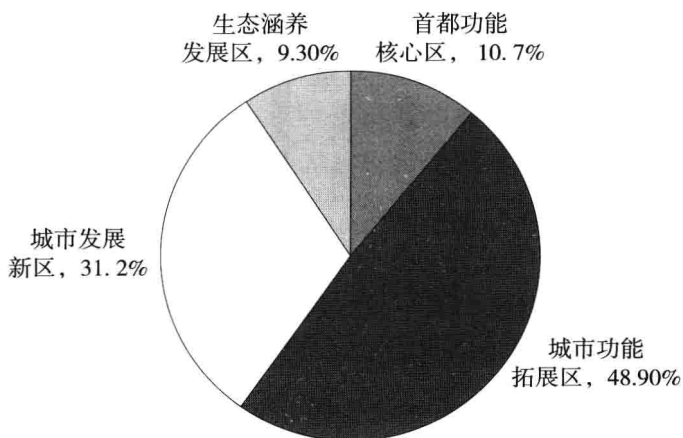


图3 北京市常住人口地区分布图

（三）外来人口是常住人口过快增长的主因

常住人口增长由自然增长和机械增长构成,其中,机械增长分为户籍人口的迁移增长和外来人口的迁移增长。据北京市统计年鉴数据分析,20 世纪 90 年代以前,北京市常住人口以自然增长为主;90 年代以后,则以机械增长为主。2006-2011 年北京市常住人口共增加了 417.6 万。其中,自然增加 80.3 万,占常住人口增量的 19.2%;机械增加 337.3 万,占 20.8%。在机械增加的人口中,户籍人口迁移增加 70.9 万人,占 21.0%;外来人口迁移增加 266.4 万人,占 69.0%。

（四）部分资源的人口承载能力已接近极限

水资源是经济社会发展的最重要因素,其人口承载力是确定合理人口规模的重要决定因素。1999 年来,由于持续干旱和持续干旱带来的同等降水水资源形成能力下降,使北京市的水资源形势十分严峻。根据北京市水务局的资料,尽管自有水文记录以来北京市多年平均水资源量为 37.39 亿立方米,但 1990-2011 年北京市平均水资源量仅为 25.9 亿立方米,加上最迟 2014 年到京的南水北调水,每

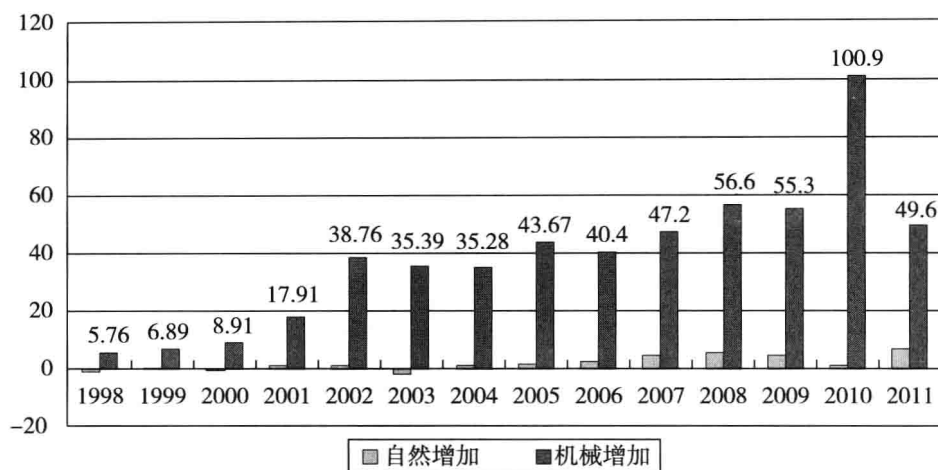


图4 1998—2011年北京人口自然增长和机械增长(万人)

年大约10亿立方米和再生水8—10亿立方米,未来可预期的时期内,北京市每年的水资源总量大约为44亿立方米左右。以世界公认的缺水标准人均需水量300立方米计算,北京市适宜人口承载规模大约为1467万人。实际上,2011年北京市常住人口已达2018.6万人,另外还有240万的流动人口。2011年北京市水资源总量为26.81亿立方米,北京市人均水资源占有量已降至119立方米。

此外,由于人口迅速增加,北京还面临着许多其他问题。如尽管北京每年在交通上都会有大量投入,但由于人口大量涌入及小汽车数量的增加,道路的增长速度赶不上交通量的增长速度,交通运营能力基本处于超负荷状态,道路拥堵问题十分突出;主要城区可利用土地规模有限和人口增加带来购房需求增加,房价持续高企现象十分明显,房地产调控颇显艰难;能源供应和节能技术进步跟不上人口增长速度,城市资源供应也十分紧张;就业吸引力大,想在北京就业人员多但岗位有限,就业难和人才浪费现象比较严重;城市被迫向外向上扩展,公共绿地不足,城市的自然环境和生态系统也受到较大破坏;教育资源和医疗资源承载也不堪重负,入托难、入园难、入学难以及看病难等现象也十分突出;等等。而且,目前我们处在一个相对稳定的发展时期,如果一旦遭遇地震等天灾人祸,高密度特大城市的救援和资源供给问题也会变得十分困难。

根据城市化有关理论,城市化有适度城市化和过度城市化之分。当人口增长和资源环境承载能力相适应时,就实现了适度的城市化;而当人口增长超出了城

市的吸纳能力，导致出现就业困难、交通拥堵、住房紧张、基础设施不足、公共服务较差、环境恶化、犯罪率上升、社会秩序混乱以及出现大量的贫民窟等现象，这属于“没有充分工业化的低质量城市化”，也称为“消极的城市化”或“过度的城市化”。国外经验研究表明，当“过度城市化”出现时，采取措施破解城市人口聚集压力成为各国城市的一致选择。

二、人口向北京聚集的原因

（一）我国迅速发展的城市化推动了人口向北京聚集

从世界各国发展经验来看，城市化是社会发展到一定阶段必然出现的现象，也是城市经济社会和产业结构进一步发展的必然要求。伴随城市化的过程，城市一般都会经历从小到大，逐步集中，然后由集中到分散，最终形成以都市为核心的巨型城市带的过程。世界各国大城市发展都遵循了这一规律。目前，我国正处于快速城市化的发展阶段。根据有关资料，2000年，我国有36.22%的人口生活在城市，2011年这一比例已提高到51.3%，预计到2030年将超过60%，即在未来10-20年内，中国仍将有近2亿人成为城市人口。城市化的需求推动了人口向北京等大城市聚集。未来一定时期，人口规模增加仍将是北京面临的重要难题。

（二）北京多元化的功能定位吸引了各类人员向北京聚集

根据国外发展经验，首都的多元化功能定位，往往会对各类人员产生巨大的吸引力，进而导致人口向首都的聚集，出现人口规模膨胀的现象。如东京、伦敦、巴黎等都为全国的政治、经济、文化中心，其中，东京市的人口占到了全国的十分之一，伦敦占到了八分之一，大巴黎和首尔各自分别达到了五分之一。美国首都华盛顿长期以来被认为是单纯的国家政治中心，目前人口仅约60万。北京作为全国的政治、文化中心，其多元化的功能定位也对政治、经济、文化等各方面的人才产生了巨大的吸引力，导致人口数量的大量增加。

（三）北京独特的优势资源引致了大量外来人口

根据人口迁移的经验和理论，人口迁徙主要是由经济原因引起。只要迁入地

比迁出地的经济发展水平高、就业机会多、收入水平高，而迁出地资源有限、劳动力相对过剩、工资水平相对较低、人们对迁移的预期工资高于原工资水平，迁移成本小于迁移收益，就会造成寻求境况好转，低收入地区的人口向较高收入地区流动。北京是具有深厚历史发展基础的城市，经过多年发展，北京形成了诸多其他地区难以匹敌的优势资源，对流入的人口具有较大的福利，这成为人口流入的最自然动因。北京优势资源主要有：一是政府公共资源非常丰富，是全国信息的发源地，对企业和人才具有巨大的吸引力；二是北京经济发达，经济形式多样，且经济发展速度非常快，2011 年人均 GDP 已超过 1.2 万美元。经济高速增长和高水平发展带来了大量的就业岗位、发展空间和改善境遇的机会，对劳动力产生了巨大的吸引力；三是北京是一个国际交往中心，它不仅包容了我国 56 个民族的文化，还包容了世界各国的文化，是国际交往的前沿，对人才增长见识、开阔眼界、提升自身能力和发展空间也具有巨大吸引力；四是北京是全国智力资本最密集和教育水平最好的地方，其中，高校、科研机构数量居全国第一，院士数量占到全国一半，就业人口平均学历水平居全国首位，这对追逐智力资本和优质教育资源的企业和人才具有巨大的吸引力；五是北京辐射全国，放眼全球的特殊地位吸引了大量在其他地区难以举办的大型国际国内活动和相关产业的发展，如展览业，这进一步加强了相关资本、产业和人口向北京的集中。

（四）北京低端化的产业结构引致了大量人口

产业是人口依存的载体，有什么样的产业结构，就会有什么样的人口规模。一般来说，在经济发展初期，城市经济增长的动力主要来自劳动密集型产业。这一阶段的经济的发展需要大量的劳动力来支撑，因此人口的大规模聚集不可避免。随着经济发展到一定阶段，通过产业结构调整，技术进步成为促进经济发展更主要的动力，人口集聚将会减缓。近年来，尽管北京产业结构已发生了很大的变化，2011 年第三产业比重超过 75%，但是，产业结构和产业布局问题仍很突出，许多产业仍然还停留在粗放式、高能耗、低效益的基础之上。第三产业内部也是高端与低端行业参差不齐，低层次的产业消耗了过多的资源，吸引了大量人口。

（五）举家迁移的流动方式加剧了人口向北京聚集

根据国外人口流动经验，获取就业信息的方式在人口流动过程中具有非常重

要的作用。职位空缺状况、工资状况和劳动力供给状况等信息的获取方式及迅捷程度，直接关系到流动人口对能否找到合适工作和境况改善程度的判断。政府发布就业信息或通过亲戚朋友介绍等都是获取就业信息的方式。其中亲戚朋友介绍是人口流动获取信息的最主要方式。调查显示，目前北京市通过亲戚朋友介绍方式而举家迁移的流动人口比例高达41.2%。在外来人口聚集地，举家迁移的流动人口比例更是达到了大约60%。1997-2005年8年间，北京市纯外来人口家庭户增加超过2倍。到2005年，流动人口家庭户已达96.4万户，约占北京市家庭总户数的20%。许多接受调查的流动人口均表示，打算将其配偶或父母、子女、兄弟姐妹等亲属接到北京。“举家迁移”日益成为加剧人口向北京聚集的重要因素。

（六）户籍制度、住房制度和就业制度改革为人口向北京聚集提供了便利

20世纪80年代以前，人口流动必须靠介绍信，否则，出门、办事寸步难行。从1985年开始，公安部要求通过申办暂住证或寄住证，可以允许公民有条件地自由迁徙，并在同一年开始推行身份证制度。1998年前后，通过《国务院批转公安部关于解决当前户口管理工作中几个突出问题的意见的通知》，进一步放开了城市的人口管理。2002年，党的十六大宣布开始取消城乡二元的户籍制度，2003年北京市取消了对外地人在京购买商品房的限制和收容遣散制度。随着我国户籍制度、住房制度和就业制度的改革，传统以行政为主的人口规模调控模式效应逐渐弱化，人们能够更自由地进入北京，便利了人口向北京聚集。

三、破解北京人口聚集压力的对策建议

（一）建立强有力的人口管理与服务协调机制

首先，建立北京市与中央驻京单位及周边省市组成的人口管理与服务协调小组。作为国家首都，北京拥有大量的中央驻京政府机关、部队和企事业单位，它们拥有独立的用人权和产业发展权力，尤其是对于部分调控措施，需要中央政府的同意和河北、天津等周边省市的配合。因此，建议成立首都人口管理与服务协

调机构，吸收国家相关部委、驻京部队、市政府和周边省市的有关部门参加，就首都人口发展的战略及具体措施进行相关协调，从而统一各方的政策和行动，形成调控人口的合力。

其次，进一步理顺北京市的人口管理与服务体制。北京市的人口管理和服职能涉及人口计生委、发改委、统计局、流管办等多个政府部门。自 2010 年以来，北京市按照中央综治委更名调整，将外来人口管理服务体制进行了调整，将原市流管委职责任务纳入首都综治委实有人口专项组，由市公安局牵头，并按照中央加强实有人口管理的要求，将基层流管员队伍、社区村流管站建设管理，流动人口调查登记、流动人口信息系统建设等具体行政职能交由公安部门承担。这对于流动人口基础数据调查和管理十分有利。因此，北京市应在理顺的外来人口管理模式上，进一步建立与人口计生、发展改革委等部门的合作机制，由人口计生委牵头组织开展人口问题战略研究、编制首都人口中长期发展规划及年度计划，制定调控人口过快增长的相关政策与措施，监督检查人口政策落实情况的职能，并赋予其重大政策或项目的人口评估权力和人口增长指标的协调分配权力，增强其对人口政策的影响力，从而逐步形成流管委负责外来人口基础数据采集和管理，市人口计生委和发展改革委负责人口规划和布局，其他部门提供服务的工作格局。

（二）建设大都市圈城市群

地区发展不平衡是导致人口向特大城市聚集的最根本原因。所以，调控人口并不是北京能孤立解决的，而需要整个区域、国家层面共同协调解决。根据国外发展经验，调控城市人口，一般从城市自身调控、农村开发和发展中小城市三个层面综合进行。如法国，在全国范围内确定了 8 个平衡性大城市来分解巴黎地区的人口压力，英国也积极培育其他地区的增长极。因此，调控北京人口，建议中央应积极培育新的经济增长极，努力缩小地区发展差距。对于北京来说，应积极争取中央的支持，制定“大北京”的规划，在北京周边采用城市群布局，将这些城市纳入北京的联动发展范畴。此外，北京还应通过制定鼓励建立北京的医院分院、大学的分校等政策，使人才、教育、医疗等各种资源向周边城市倾斜，努力缩小北京与周边城市主要经济水平和社会福利的差距，以此减缓人口向北京的过度集聚。这是缓解北京人口急剧增加的必由之路。