

中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

# B

# 城市蓝皮书

BLUE BOOK OF CITIES IN CHINA

# 中国城市发展报告

*No.9*

## 迈向健康城市之路

主编 / 潘家华 单菁菁  
副主编 / 李国庆 武占云

ANNUAL REPORT ON URBAN DEVELOPMENT  
OF CHINA No.9



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

2016  
版

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

城市蓝皮书

BLUE BOOK OF  
CITIES IN CHINA



# 中国城市发展报告

*No.9*

ANNUAL REPORT ON URBAN DEVELOPMENT OF CHINA

No.9

## 迈向健康城市之路

主 编 / 潘家华 单菁菁

副主编 / 李国庆 武占云



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

## 图书在版编目(CIP)数据

中国城市发展报告. No. 9, 迈向健康城市之路 / 潘家华, 单菁菁主编. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2016. 9

(城市蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 9784 - 6

I. ①中… II. ①潘… ②单… III. ①城市经济 - 经济发展 - 研究报告 - 中国 IV. ①F299. 21

·中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 229207 号

城市蓝皮书

## 中国城市发展报告 No. 9

——迈向健康城市之路

主 编 / 潘家华 单菁菁

副 主 编 / 李国庆 武占云

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 邓泳红

责任编辑 / 陈 颖

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: [www.ssap.com.cn](http://www.ssap.com.cn)

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 23.75 字 数: 361 千字

版 次 / 2016 年 9 月第 1 版 2016 年 9 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 9784 - 6

定 价 / 79.00 元

皮书序列号 / B - 2007 - 072

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

▲ 版权所有 翻印必究

## 城市蓝皮书编委会

主 编 潘家华 单菁菁

副主编 李国庆 武占云

编委会 (以姓氏笔画排列)

李春华	李宇军	李红玉	李国庆	苏红键
罗 勇	孟雨岩	单菁菁	张晓晶	武占云
黄顺江	黄育华	娄 伟	盛广耀	潘家华

撰稿人 (以文序排列)

潘家华	单菁菁	武占云	苏红键	盛广耀
赵骏腾	侯燕磊	黄顺江	黄育华	魏 星
苗艳青	赵美英	孟雨岩	高红杰	宋永会
罗 勇	李宇军	娄 伟	王家卓	李国庆
卜 秋	刘俊宾	张家明	卢 永	曹 勤
方 敏	毕建明	韩镇宇	朱春筱	

编辑人 (以姓氏笔画排列)

苏红键 武占云 薛苏鹏 徐李璐邑

## 主编简介

**潘家华** 中国社会科学院城市发展与环境研究所所长，研究员，博士研究生导师。研究领域为世界经济、气候变化经济学、城市发展、能源与环境政策等。担任国家气候变化专家委员会委员，国家外交政策咨询委员会委员，中国城市经济学会副会长，中国生态经济学会副会长，政府间气候变化专门委员会（IPCC）第三次、第四次和第五次评估报告核心撰稿专家。先后发表学术（会议）论文200余篇，撰写专著4部，译著1部，主编大型国际综合评估报告和论文集8部；获中国社会科学院优秀成果一等奖（2004年），二等奖（2002年），孙冶方经济学奖（2011年）。

**单菁菁** 中国社会科学院城市发展与环境研究所研究员、城市规划研究室主任，《中国商务中心区发展报告》（CBD蓝皮书）主编。主要从事城市与区域规划、城市经济、城市社会、城镇化等研究。先后主持参与了北京、天津、海南、广东、西藏等数十项省（区、市）、地区的经济社会发展规划研究和编制工作。主持国家社科基金课题、中英合作伙伴课题、院重大课题、院重点课题、青年基金课题、省部委及地方委托课题39项，参加了17部学术著作的撰写工作，发表专著2部、中英文学术论文60多篇，撰写研究报告50多篇，向国务院提交了10多项政策建议，著作《中国农民工市民化研究》获钱学森城市学金奖提名奖，科研成果多次获省部级奖项。

**李国庆** 中国社会科学院城市发展与环境研究所研究员、博士生导师。1996年毕业于日本庆应大学研究生院，获社会学博士学位。加拿大多伦多大学福特基金会访问学者，美国印第安纳大学富布莱特高级访问学者，亚洲

农村社会学学会执行委员。主要研究方向为城市社会发展与公共服务规划、城市文化发展规划、环境治理中的公众参与。主要著作有《日本农村的社会变迁》《北京：皇都的历史与空间》等，主要学术论文有《辽宁省棚户社区的形成与复兴》《关于中国村落共同体的论战》等。获得2000年孙平化日本学学术优秀著作奖、2015年辽宁省科技进步二等奖。

· **武占云** 中国社会科学院城市发展与环境研究所助理研究员，理学博士、应用经济学博士后，主要从事城市规划、城市与区域经济学研究。在国内外核心期刊发表中英文学术论文30余篇，撰写研究报告10余篇。先后主持或参与完成了10多项科研项目，包括国家社科基金4项、国家自然科学基金3项、教育部人文社科项目1项、博士后基金1项、中国社科院中英研究项目1项、中国社科院青年中心基金项目1项。

## 摘要

2016年中共中央政治局审议通过的《健康中国2030规划纲要》，对中国健康城市的建设进行了战略部署。这是中国全面推进城市健康发展的一项重大举措，是在新时期为更好保障人民健康做出的制度性安排，对中国全面建成小康社会、加快实现社会主义现代化具有重大意义。然而，影响城市健康发展的因素众多、作用机制复杂，这对国家层面的战略引导和地区层面的实施策略均提出了更高要求。因此，在新时期、新形势下，对全面促进城市健康发展的模式、路径、制度保障等问题进行深入研究和探讨十分必要。

《中国城市发展报告 No. 9》以“走向健康城市之路”为主题，紧紧围绕当前国家关于促进城市健康发展的总体部署，密切联系各地健康城市发展实践，以总报告、专题报告、案例分析等形式全面分析了中国健康城市的发展历程、建设成就及存在问题，并结合全球健康城市发展的最新特征和趋势，深入探讨了全面促进中国城市健康发展的思路与对策，特别是针对人口老龄化、医疗卫生、公共文化服务、城市公共安全、城市更新改造、生态环境治理等影响城市健康发展的关键领域和问题进行了深入研究，以期通过健康城市建设，顺利实现全面建成小康社会和“健康中国2030”的战略目标。

报告指出，我国健康城市建设起步于20世纪80年代末，由组织开展“卫生城市”创建活动的最初探索，发展到以实现“健康中国”为目标的全面建设，并取得了显著成就。一是人民生活水平显著提升，城镇失业率得到有效控制；二是居民预期寿命稳步提高，主要健康指标显著改善；三是卫生服务体系不断完善，总体服务能力明显提升；四是健康教育深入人心，居民健康意识有所提高；五是社会事业快速发展，社会保障体系逐步完善；六是城市建设加快推进，居民生活更加便捷；七是环境治理力度进一步加大，城



市生态环境有所改善。

展望“十三五”，城市健康发展依然面临严峻挑战。为此，本报告建议：在国家和城市层面尽快制定健康城市发展规划，加强健康城市建设顶层设计；进一步完善健康服务，调整优化医疗卫生结构，提高医疗卫生服务的可及性和公平性；进一步加强城市基础设施建设和生态环境保护，大力发展绿色产业和循环经济，营造宜居宜业的健康环境；加强健康社区、健康单位、健康家庭、健康人群等健康细胞工程建设，着力构建和谐安全的健康社会。通过系统性健康城市建设，助推全面建成小康社会和“健康中国2030”战略目标的实现。

**关键词** 健康中国 健康城市 小康社会



## 代序

# 健康城市：卫生、安全、可持续

潘家华

没有全民健康，就没有全民小康。2015年10月，十八届五中全会明确提出推进健康中国建设，“健康中国”上升为国家战略。习近平在2016年8月举办的全国卫生与健康大会上要求把人民健康放在优先发展的战略地位，为实现中华民族的伟大复兴打下坚实的健康基础。当前，我国城镇化水平已经高于世界平均水平，城镇化率逼近60%，城市人口接近于欧美城市人口的总和。城市健康不仅是健康中国的主体内容，也是全球可持续发展的基本保障。

健康城市源自世界卫生组织（WHO）1986年启动的“健康城市与乡村”项目。WHO根据“欧洲健康、社会与经济会议”术语，将健康城市界定为“一个不断开发、发展自然和社会环境，并不断扩大社会资源，使人们在享受生命和充分发挥潜能方面能够互相支持的城市”。我国的健康城市建设起步于1989年由全国爱国卫生运动委员会启动的“国家卫生城市”创建活动。对健康城市的理解，也从卫生范畴不断深化拓展到安全和可持续认知。

狭义的健康聚焦于“卫生”，一般指为增进人体健康，预防疾病，改善和创造合乎生理、心理需求的生产环境、生活条件所采取的个人的和社会的卫生措施，包括以除害灭病、讲卫生为主题的爱国卫生运动，其内涵超出了源自希腊神话的 hygiene 即西方狭义的个人和集体卫生的含义，大体等同于西方的 health 即健康。因而我们主管医疗健康的部门为“卫生”部、厅（局处室），称 World Health Organization 为世界卫生组织，而不是“世界健



康组织”。一方面，我国卫生建设的核心要义在于环境卫生和医疗服务，而环境卫生是基础，打扫卫生除病害的群众运动经久不衰。我国控制和消灭血吸虫、鼠疫、霍乱、疟疾、“非典”等，归功于狠抓“卫生”的贡献和绩效。从另一方面看，我国城乡差别的一个重要方面就是医疗卫生；我国与发达国家整体环境的差距，也在于医疗卫生，尤其是卫生条件，以至于城市居民到乡下难觅“方便场所”，外国游客到中国害怕到星级宾馆以外的“方便场所”。可见，环境卫生不仅是健康的重要内容和外在形式，也是健康城市的基础所在，涉及生活品质 and 尊严！卫生部门规定公共厕所苍蝇数量为卫生指标，这是抓住了底线。如果村镇厕所洁净无臭，则可以排除贫困村，而确定为小康村。

显然，健康不止于卫生，安全是不可或缺的要害，也是健康层次的升级。所谓“民以食为天”、“病从口入”，是健康安全的基本内涵。18 亿亩的耕地红线和技术进步，可以基本保障城市食物供给的“粮食安全”。而三聚氰胺、农药残留、重金属污染等，使城市居民日益关注“食品安全”，希望获得更绿色生态的有机农产品。因而，健康城市，必须保障数量上的“粮食安全”，也需要保障品质上的“食品安全”。2013 年 12 月习近平在北京庆丰包子铺强调指出，“食品安全是最重要的，群众要吃得放心”。城市作为人口和经济活动高度密集的地区，要有水质水量的供水安全，地表、地下、空域的立体式全方位交通安全、通信安全、信息安全等这样一些硬件和软件基础设施与科学规划管理，保障城市居民能够喝上干净的水，呼吸清新的空气，出行便捷而安全，个人财产和隐私不受侵犯，这样的城市才是健康的。

卫生、安全对于当前的城市，是健康的衡量标准。但是，当前健康，并不表明未来也是健康的。联合国《2030 年可持续发展议程》在涉及城市发展的第 11 个目标领域的界定中，特别强调“可持续”。气候变化、生物多样性和生态系统的健康，表面上与城市关联不直接，但是，城市所需的一切，均需要气候安全、物种安全、生态系统安全。如果全球变暖，海平面上升，沿海城市的安全生存就处于危险之中。生物灭绝，人类发展的源泉也会

不断枯竭。实际上，一些为“卫生”而采用的手段，因不符合可持续要求而终止使用。例如滴滴涕喷洒消灭蚊蝇十分有效，但是导致“寂静的春天”，而今全面禁用。为了可持续，人们需要可持续生产与消费。所谓的低碳城市，并不是为了低碳而低碳，而是为了可持续的未来，为了城市安全、人类安全。欧洲一些城市明确提出在2030年前后实现零碳目标，我国的许多城市也提出了尽快实现峰值。可见，健康城市必须是可持续的。反过来，一个可持续的城市，也是卫生的、安全的。

我国的健康城市建设，应该说，已经大体完成了第一个阶段，也就是卫生城市的内容，目前正在着力推进安全城市和可持续城市的建设。而生态文明转型，也将为健康城市的建设提供理论和方法论支撑，为世界可持续发展提供经验和借鉴。

# 目 录

---

健康城市：卫生、安全、可持续（代序） ..... 潘家华 / 001

## I 总报告

**B.1** 迈向健康城市之路

——现状、问题与对策 ..... 总报告编写组 / 001

## II 综合篇

**B.2** 2015 年中国城市健康发展评价 ..... 单菁菁 武占云 赵骏腾 / 041

**B.3** 中国三大城市群协调发展研究 ..... 盛广耀 侯燕磊 / 079

## III 经济篇

**B.4** 供给侧结构性改革与“十三五”城市经济重点工作

..... 黄顺江 / 092

**B.5** 中国健康产业发展现状与对策研究 ..... 苏红键 / 113

**B.6** PPP 与互联网金融在城市更新项目中的应用 ..... 黄育华 / 130



## IV 社会篇

- B.7** 健康城市：直面人口老龄化的挑战 ..... 魏 星 / 144
- B.8** 中国城市医疗卫生服务现状、问题与对策 ..... 苗艳青 赵美英 / 164
- B.9** 中国城市公共文化服务发展分析 ..... 孟雨岩 / 181

## V 环境篇

- B.10** 中国地级及以上城市建成区黑臭水体状况及治理对策建议  
..... 高红杰 宋永会 王 谦 吕纯剑 韩 璐 刘瑞霞 / 195
- B.11** 城市雾霾：问题、机理与协同治理 ..... 罗 勇 / 210
- B.12** 城市固体废物管理：现状、问题与对策 ..... 李宇军 / 222

## VI 管理篇

- B.13** 中国城市绿色低碳消费模式新趋势分析 ..... 娄 伟 / 236
- B.14** 海绵城市——在争论和探索中快速建设的2015年  
..... 王家卓 / 249
- B.15** 城市安全与社区风险防控体系建设 ..... 李国庆 / 263

## VII 案例篇

- B.16** 苏州市健康城市建设实践与思考 ..... 卜 秋 刘俊宾 / 279
- B.17** 加快推进非文保区棚户区改造的模式与路径研究  
——以北京市东城区天坛周边简易楼腾退改造实践为例  
..... 张家明 / 297

- B.18** 宜昌健康城市建设回顾与分析  
 ..... 卢 永 曹 勤 方 敏 / 309
- B.19** 巩固国家卫生城市成果 积极探索健康城市建设..... 毕建明 / 319

## VIII 中国城市发展大事记

- B.20** 中国城市发展大事记 (2015 年 7 月 1 日至  
 2016 年 6 月 30 日) ..... / 337
- Abstract ..... / 348
- Contents ..... / 350

皮书数据库阅读**使用指南**

# 总 报 告

General Report

## B.1

### 迈向健康城市之路

——现状、问题与对策

总报告编写组\*

**摘 要：** 党的十八届五中全会做出了推进健康中国建设的重大决策，而加强健康城市建设是推进健康中国发展的重要抓手。本文研究表明，自20世纪80年代末以来，中国健康城市建设取得显著成就：人民生活水平显著提升，城镇失业率得到有效控制；居民预期寿命稳步提高，主要健康指标显著改善；卫生服务投入逐年增加，总体服务能力明显提升；健康教育深

\* 执笔：单菁菁、苏红键、武占云。单菁菁，中国社会科学院城市发展与环境研究所规划室主任、研究员、博士，主要研究方向为城市与区域发展战略、城市与区域规划、城市与区域管理等；苏红键，中国社会科学院城市发展与环境研究所副研究员，经济学博士，主要研究方向为城市经济、城市产业；武占云，中国社会科学院城市发展与环境研究所副研究员、博士，主要研究方向为城市规划、城市与区域经济等。潘家华所长参加了总报告的讨论并予以指导。



入人心，居民健康意识有所提高；社会事业快速发展，社会保障体系逐步完善；城市建设加快推进，居民生活更加便捷；污染治理力度加大，生态环境有所改善。但与此同时，城市发展也面临着医疗卫生事业发展滞后于社会需求、居民健康素质和生命质量仍有待提升、城市安全风险加大、各种“城市病”频发的严峻挑战。在此基础上，本文从强化顶层设计、营造健康环境、完善健康服务、培育健康人群、构建健康社会、加强健康支撑等方面提出了促进健康城市发展的思路与对策。

关键词： 健康中国 健康城市 健康环境 健康服务 健康社会

健康是人类共同的追求，是个人发展、家庭幸福、社会和谐及可持续发展的重要基础。党的十八届五中全会和国家“十三五”规划都着重提出要推进健康中国建设，习近平总书记更是深刻指出：没有全民健康，就没有全面小康。强调推进健康中国建设是实现两个百年目标的重要基础和组成部分。而城市是人民赖以生活发展的载体，是政治、经济、社会和文化活动的中心，到两个百年即建党和建国 100 周年，中国的城镇化率预计将分别达到 60% 和 80% 左右，绝大部分人口的美好生活将系于城市的健康发展。因此，推进健康城市发展既是建设健康中国的必然要求，也是实现两个百年目标宏伟蓝图的重要举措。

## 一 中国健康城市发展历程

20 世纪 80 年代，随着城市化和经济社会的快速发展，环境污染、社会矛盾、居民身心健康等问题日益凸显。人们愈发认识到健康问题不仅与个人生活方式紧密相关，更深层次的原因是经济社会发展和自然环境、社会环境



变化综合作用的结果，推动健康城市建设成为世界各国应对发展中问题和追求可持续发展的重要途径。1984年，“2000年健康多伦多”会议首次提出了“健康城市”概念，强调要在多部门、多学科合作的基础上，重点解决城市健康及其相关问题。1994年，世界卫生组织进一步将健康城市定义为“一个不断创建和改进自然和社会环境，不断扩大社会资源，使人们在发挥生命功能和发展最大潜能方面能够互相支持的城市”<sup>①</sup>。这也标志着健康城市的概念由最初的公共卫生理念向生物-心理-社会的综合模式转变。

所谓健康城市是指城市规划、建设、管理等各方面都以促进人的健康和发展的中心，具有足够环境承载力、经济发展活力和社会凝聚力，使人们能够充分享受生命和发挥潜能，有能力形成促进人类经济社会可持续发展的健康环境、健康经济、健康社会、健康人群的和谐统一体。我国的健康城市建设起步于20世纪80年代末由全国爱国卫生运动委员会组织开展的“国家卫生城市”创建运动，至今大致经历了三个发展阶段。

第一阶段（1989~2002年）：探索起步阶段。1989年，国务院印发《关于加强爱国卫生工作的决定》。随后，为推动城镇基础设施建设，改善城镇环境卫生面貌，提高居民卫生健康水平，在全国爱国卫生运动委员会的倡导下，中国组织开展了全国性的卫生城市创建活动，并出台了相应的《国家卫生城市标准》，开始了具有中国特色的健康城市探索。“国家卫生城市”创建活动是我国健康城市的早期理念，当时卫生城市的建设目标重点在于改善环境卫生、食品安全、饮用水安全等基本卫生条件和防控疾病传染，很大程度上局限于公共卫生和医疗服务层面。随着全国卫生城市工作的持续推进，以及与世界卫生组织的深入合作，我国“卫生城市”的理念逐渐拓展为“健康城市”。1994年，卫生部与世界卫生组织合作，选择北京市东城区、上海市嘉定区开始启动健康城市建设项目试点。随后，重庆市渝中区、海口市、大连市、苏州市、日照市等也先后加入健康城市建设行列。

<sup>①</sup> World Health Organization Regional for Europe. *Twenty Steps for Developing a Health Cities Project*, 1997. [www.who.int/publications/en/](http://www.who.int/publications/en/).