



城市国际化论坛
FORUM ON URBAN INTERNATIONALIZATION

资源环境约束下的 首都北京发展研究

A Study on Beijing's Development under Constraints of
Resources and Environment

段霞 陈飞 等◎著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE



城市国际化论坛
FORUM ON URBAN INTERNATIONALIZATION

资源环境约束下的 首都北京发展研究

A Study on Beijing's Development under Constraints of
Resources and Environment

段霞 陈飞 等◎著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

资源环境约束下的首都北京发展研究/段霞陈飞等主编.

北京: 中国经济出版社, 2017. 1

ISBN 978 - 7 - 5136 - 4432 - 7

I. ①资… II. ①段… III. ①区域发展—研究—北京 IV. ①F127. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 257032 号

责任编辑 张梦初

责任审读 贺 静

责任印制 马小宾

封面设计 华子图文设计公司

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京艾普海德印刷有限公司

经销者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 19.5

字 数 300 千字

版 次 2017 年 1 月第 1 版

印 次 2017 年 1 月第 1 次

定 价 58.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010-68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010-68355416 010-68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390)

服务热线: 010-88386794

北京市“十三五”规划前期研究重大课题

“十三五”时期缓解资源环境矛盾，构建可持续发展城市的思路与措施

项目主持人

段 霞 首都经贸大学特大城市研究院常务副院长 教授、博导

研究团队

安树伟	首都经贸大学特大城市研究院副院长	教授、博导
张贵祥	首都经贸大学城市经济与公共管理学院	教授、博导
丁成日	马里兰大学城市理性研究中心主任	教授、博导
陈 飞	首都经贸大学城市经济与公共管理学院	讲师、博士
缪明月	首都经贸大学城市经济与公共管理学院	讲师、博士
吴 康	首都经贸大学城市经济与公共管理学院	副教授、博士
周 芳	首都经贸大学城市经济与公共管理学院	讲师、博士
申现杰	中国人民大学经济学院	博士生
陈梦薇	首都经贸大学城市经济与公共管理学院	博士生、副教授
高少敏	首都经贸大学城市经济与公共管理学院	硕士生
孙艳艳	首都经贸大学城市经济与公共管理学院	硕士生
周圳祥	首都经贸大学城市经济与公共管理学院	硕士生
邓平凡	首都经贸大学城市经济与公共管理学院	硕士生
张星星	首都经贸大学城市经济与公共管理学院	硕士生

走出两难困境，走向可持续

“十三五”时期，是北京市把握首都城市战略定位，深入实施京津冀协同发展战略，率先全面建成小康社会，在建设国际一流的和谐宜居之都上取得重大进展的决胜时期。另一方面，由于特殊的区位条件和发展优势，北京又是全国人口高度聚集的地区之一，面临着巨大的资源、环境、交通出行压力，成为首都北京未来发展必须突破的重大难题。因此，《北京市国民经济和社会发展的第十三个五年规划纲要》提出，“十三五”期间北京市地区生产总值年均增长速度为6.5%，到2020年北京市常住人口控制在2300万人的两个发展目标。北京的可持续发展将在未来一段时期内处于经济上要保持中高速增长与人口规划从严控制这一两难困境之中。

自2014年2月国家主席习近平就推进北京发展和京津冀协同发展提出要求以来，规划纲要出台、三地全面对接、各种项目上马，产业疏解、交通先行、环境共治等一些战略性、全局性的安排落地，促进了京津冀三地的协同发展。同时也有一种比较乐观的观点，认为只要北京的人口和产业疏解了，北京的大城市病就能够解决，河北和天津的问题也迎刃而解。事实上，城市和区域是两个不同机理作用的复杂系统，政府引导、企业集聚和人口流动也不可能只有同向协力一种方向，何况统计与现实的差距、正面负面作用的时滞现象，都提示研究者需要多花些气力，去识别不同系统的演化规律、不同要素的作用机理、以及不同类型的城市实现可持续发展的可能路径。

首都北京今天的资源环境压力与城市战略定位和功能结构有密切关联，找出首都资源环境约束方面存在的“真问题”，需要确定其属性（规模、结构、方向还是空间布局）及其深层次原因，才能以此为依据，确定北京“十三五”时期缓解资源环境矛盾、促进城市可持续发展的思路、目标与任务^①。如何解构二者之间的关系呢？由于城市及区域环境可以通过生活（消费）、生

^① 研究报告是在北京市“十三五”前期重大研究课题“十三五”时期缓解资源环境矛盾，构建可持续发展城市的思路与措施”基础上完成的。——作者注

产、服务、还原再生等4大活动引导控制,这4大活动在国民经济行业分类和统计中得以体现。同时,城市功能对应产业也可以对应国民经济4位代码产业识别^①,通过全面科学地研究基于空间定位的经济普查数据,辅之以传感器感知的城市大数据,就可以找出造成资源环境压力的部门、行业、活动以及聚集区域,确定其属性,在规模、强度、速度、结构和布局上加以调整控制。

基于以上思路,研究报告分析了造成北京资源环境压力的人口与产业要素,研究城市各组成部分及其活动对资源环境的影响机理,在分析首都资源环境承载力现状与国内外发展形势基础上,对2020年北京的资源环境承载力和人口产业发展进行预测。重点说明土地资源、水资源可承载的人口规模和经济规模,以及保持中高速增长对人口规模与结构的影响;提出了通过盘活闲置资源、时空扩容、调整产业和人口政策、恢复河湖水系自我修复能力、建筑能源自供给并提供相邻建筑使用、以棋盘式地铁引导出行方式改变、改善城市交通与运行模式、发展周边截流外地进京人口等办法,切实明确首都资源环境压力的顶层思路与对策建议。特别研究了以下内容:

1. 2020年首都经济、土地资源、水资源分别可承载的人口规模为2439万人、3150万人和2800万人,经济规模约为33000亿元。今后五年,北京通过缩减人口实现可持续发展目标面临宏观、中观、微观三个层次上的两难困境。宏观层面,要利用好国家释放新经济动力的各项政策措施,处理好经济的稳增长与保持人口规模缩小关系;中观层面,随着京津冀交通一体化先行发展,协同初期将暴露北京与周边地区资源、要素、功能与收入上的巨大差距,周边人口向北京的进一步集聚;微观层面,市政府搬迁及非首都功能向外疏解过程中,外来低端的、尤其是非正式产业人口极易重新集聚,由此消解原有产业、人口、机构疏解后的资源环境承载力减负功效。

2. 分中高、中低两种情景设定GDP增长率,中低方案参考《北京市“十三五”规划纲要》提出的GDP年均增长率目标设定为6.5%。中高方案高0.5个百分点,即年均增长率为7.0%。两种情景下预测,到2020年北京经济发展总量达31469亿~32214亿元,在此基础上计算预测全市就业人员为1309.3万~1321.7万人,常住人口规模为2355万~2377万人。至少超出北京市控制人口数量约60万人。考虑到北京市人口老龄化趋势明显,控制人口主要是常住人口中的外来人口,需要考虑经济增长、人口调控之间的平衡关系,以及就业人口与常住人口、流动人口之间的关系。在保持经济的中高速

^① 段霞.城市大数据的分析与应用[M].北京:中国经济出版社,2015.

增长的同时保持人口规模的控制，这两个目标之间的冲突将在未来一个较长的时期困扰北京，使城市发展陷入两难境地。控制人口增长的同时保证适度规模的就业人口对首都可持续发展同样重要。

3. 根据国民经济各行业发展的社会贡献和社会成本分析，发现导致首都资源环境承载力不足与突出矛盾的产业主要有工业企业中的电力、热力生产和供应业、汽车制造业，第三产业中的批发零售业、房地产业，均属于社会收益高、社会成本高的“双高”行业。服务于本地居民的非基础产业，只有在相应的产品和服务从其他城市进口到北京的社会收益大过社会成本，方能有效转移。符合条件的疏解产业不多，也难见效。教育、医疗等社会服务类资源的疏解需要算清楚保证首都功能和市民需求的份额、结构与分布，多余部分再疏解，避免造成情况不明带来的新问题。这一测算需要获得基于空间定位的经济普查企业数据（可隐去企业名称等），计算该行业为首都发展和其他地区生产服务的就业人数及其空间布局情况，从而判断应疏解多大规模及疏解哪些位置上的企业或机构。

4. “十三五”期间首都北京应转向知识创新、互联共享的新经济形态，要借助于新经济实现经济稳增长、调结构与人资环协调发展的统一。在大力发展符合新常态的智能化、数字化、个性化、生态化等新兴产业的同时，重视非正式经济领域的变化，重点打造供需对接的网络平台。发现城市生活中的共性需求和结构性短缺，鼓励市民分享闲置的各种私人物品如汽车、自行车、房屋、知识、时间、资本等，实现资源有效利用并从中获利。不仅可以盘活资源存量，改进资源配置在时空分布上的不合理，有效避免扩大投资带来的资源浪费与生产过剩，市民的多渠道、多形式、充分就业还可以起到挤出外地流动人口的作用，使城市运行与社区安全低成本维护，进而从根本上促进北京“十三五”时期的可持续发展。

5. 减少资源环境压力的关键在于从建设国际一流的和谐宜居之城目标出发，排除一切利益羁绊与体制障碍，进行顶层设计与战略安排。为此，报告提出：

（1）批准研究机构使用经济普查企业数据和交通部门的公共出行和车辆运行数据，摸清楚北京市各行业、企业情况，为全市的人口产业布局、特别是疏解非首都功能产业等重大决策提供科学依据。搞清楚基于地理位置的企业、行业聚集和发展情况，甄别出造成首都严重人口超载、交通拥堵和环境恶化的聚集区域、行业和企业，判断应疏解多大规模及疏解哪些位置上的企业或机构，预判其疏解的成本、收益与风险，为控制人口规模、疏解非首都功能产业和落实“稳增长、转方式、调结构”等重大决策提供更科学、准确

的分析依据。

(2) 改造环线地铁线路为棋盘式地铁网,在五环内形成十纵十横的棋盘状地铁网,实现行人从市区任意地点最多步行 1.5 公里就能抵达地铁站,并在换乘 1 次地铁后抵达市区任意目的地的改造计划,使地铁成为北京居民最主要的出行方式,扭转地面交通压力严重超载的局面,除去地面交通拥堵的“首堵”之痛^①。

(3) 通过让流经北京所有水域形成一个完整的、循环的水系,在下游通过将河湖中水净化处理后通过管道引至上游,循环使用,再利用再生水、淡化海水或南水北调来的水补充沿途蒸发量,坚持 3~5 年,恢复水系的再生与自循环能力。下决心建立全域范围内的水再生循环系统,收集利用好每一滴污水,让流经北京市内的所有水域形成一个完整的、循环的水系,在水循环利用而不是靠补充水源为主的前提下、恢复北京市河湖水系的自然流向、自洁和生态自我修复能力,形成从容面对资源环境压力的新局面。

6. 环境的综合治理需要调动城市主体主动参与的积极性,变政府主导为社区、企业、社会组织和市民建立伙伴关系,各自承担应尽的责任与义务,降低政府治理环境的成本。可以把节能减排、改善生态环境的目标落实到每一个社区、每一栋建筑、每一家机构;要探索每一栋建筑利用可再生能源或混合能源自供给并提供相邻建筑使用的新模式;改善城市人居环境,提倡“屋顶绿化”“垂直农业”“行道树补种”等计划;倡导和推行低碳消费方式,弹性工作时间,24 小时化城市,缓解早晚高峰重点拥堵地段的交通压力;改造水泥河堤河底,形成景观河流与特色休闲街结合的水岸模式,还首都一个水清岸绿的都市面貌。

7. 借助互联网技术等科技创新力量推动以人为本、以问题为导向的整体性治理,满足市民需求,实现科学管理。以首都功能和市民需求为导向,以信息技术为手段,对政府层级、职能、权责、公私部门关系以及信息系统等碎片化问题进行协调与整合,提供真正无缝隙、一站式服务,对城市病治理进行整体性诊断,提出整体性解决方案,使造成城市资源环境压力的问题可预知、可预防、可调控,减少浪费、推诿与扯皮。完善智能交通体系,充分利用媒体和手机、情报板、车载导航等信息终端,为公众提供实时、便捷、个性化的交通信息服务。根据行人和非机动车优先原则打造安全、舒适、便捷的慢行交通系统,将自行车纳入全市交通规划,完善道路两侧非机动车道,规划建设一批步行、自行车交通的示范街区,主要街区实现行人优先的友好

^① 全国社科规划办. 成果要报 [J]. 2015 (36).

型环境。

8. 借助京津冀交通、环境保护一体化先行政策，实现首都与周边地区的资源共享和环境优化，截流进入北京市中心区的人口。城市群一体化的本质可以概括为城市群在经济主体区位选择的基础上，通过产业部门结构和空间结构的演化，实现区域市场一体化和城市功能一体化，并在此基础上达到城市间利益的协同化，实现区域联动和一体化发展。通过高铁、城市快速交通和通讯等基础设施条件的改善降低时间成本、通勤成本，心理距离缩短，企业移址、个人购房才可能发生。发达国家的实践证明，大都市区已经成为承载绝大多数城市人口的空间形态，通过建设京津冀城市群和发展周边特色城镇，增强这些地区的经济活力和就业吸纳能力，不仅可以吸引一部分北京的管理人才和有技术专长的劳动力，还可以分流相当一部分流动人口。因为很多流动人口在北京从事的是生活性服务业，他们属于附着人口和服务对象，也将随着服务对象的迁移而迁移，吸引已在北京的流动人口并截流一部分正在考虑进入北京的潜在流动人口的聚集。因此，可以沿京津冀高速公路或高铁沿线，依据各地特色建设形成独立于大都市的美丽乡村、魅力小镇、科技园区、休闲娱乐中心、商业服务中心等特色小城，从而吸引中等收入阶层及周边人口向外转移。

正如2016年4月26日北京市委书记郭金龙在首都经贸大学调研中指出：“今天，我们已经到了全面建成小康社会的决胜阶段，比历史上任何时候都更接近实现中华民族的伟大复兴。推动新时期北京的可持续发展，就是要主动研判首都北京发展新阶段的新特点，尊重城市 and 城市群发展演变规律，突破技术难题和利益羁绊，厚植发展新优势，才能走出目前的两难境地，保持地区均衡、城市活力与可持续发展。”

段 霞

2016年10月于时雨园

目 录

代序	1
----------	---

第一篇 新时空坐标中的首都北京

第 1 章 首都资源环境承载力现状和 2020 年预测分析	3
1.1 首都当前资源环境承载的基本判断	3
1.2 首都资源环境承载力演变的测度分析	10
1.3 2020 年首都资源环境承载力的预测分析	20
第 2 章 基于国际比较的北京发展阶段特征及对策	30
2.1 北京目前的发展状况与发展阶段	30
2.2 北京市目前发展中存在的问题与风险	35
2.3 未来 5 年至 10 年北京发展的内外环境研判	39
2.4 国际社会发展趋势研判	42
2.5 三大世界城市发展历程与经验教训	44
2.6 北京未来 5 年至 10 年发展趋势和挑战研判	48
2.7 发展思路与对策建议	50

第二篇 资源环境约束下的发展与挑战

第 3 章 北京市中小微企业发展问题	59
3.1 北京中小微企业发展现状	60
3.2 北京市中小微企业发展问题	70
3.3 国外部分国家或地区中小微企业发展经验借鉴	77
3.4 促进中小微企业发展的对策建议	85

第4章 北京现代产业的发展问题	94
4.1 北京市现代产业发展建设状况分析	94
4.2 高端产业功能区发展状况分析	102
4.3 北京市现代产业发展的政策措施分析	106
4.4 北京市现代产业发展面临的挑战与机遇	111
4.5 北京市现代产业发展建议	121
4.6 完善首都功能区产业发展空间格局的对策建议	127
4.7 北京新经济增长点培育的政策建议	132
4.8 加快北京现代产业发展政策措施建议	134
第5章 资源环境矛盾、现状与问题	138
5.1 生态环境承载能力提升,但空气污染危害加重	138
5.2 人口增量与增速趋于放缓,但其规模依旧超载	140
5.3 水资源承载力有所提升,但并未根本得以缓解	141
5.4 土地利用效率不断提升,但供需矛盾依然突出	143
5.5 交通承载能力显著提升,但供需矛盾仍较突出	143
5.6 问题与难点	145
第6章 缓解北京水资源矛盾问题	150
6.1 北京市人水矛盾与问题	151
6.2 首都与跨界水源地合作保护机制	160
6.3 对策与建议	167
第7章 缓解资源环境压力的交通治理研究	171
7.1 首都人口与交通资源环境发展现状	171
7.2 首都交通与资源环境发展问题	188
7.3 首都交通与资源环境未来发展预测	191
7.4 首都交通与资源环境和谐发展的综合治理分析	196
7.5 综合治理效果评估	202

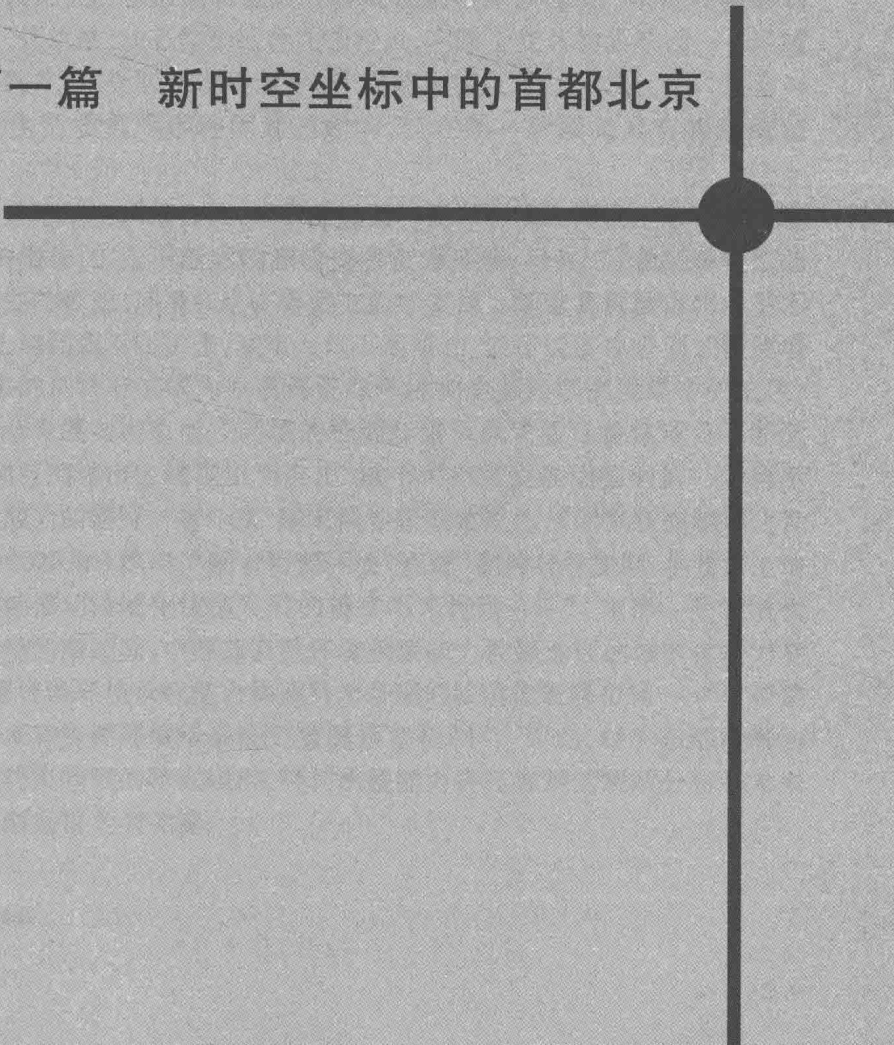
第三篇 资源环境约束下的应对与思考

第 8 章 打破资源环境魔咒的原则与举措	207
8.1 打破资源环境约束的突破点	207
8.2 打破资源环境约束的基本思路与原则	212
8.3 打破资源环境约束、推动首都发展的实施路径	217
8.4 资源环境约束下的首都发展的政策、对策与措施	222
第 9 章 缓解资源环境压力的区域协同视角	233
9.1 京津冀地区的资源环境约束性判断	233
9.2 缓解首都资源环境约束的基本思路	234
9.3 缓解首都资源环境约束的重点任务	234
9.4 缓解京津冀资源环境约束的政策建议	237
第 10 章 缓解资源环境矛盾的发展思路	239
10.1 从“开源”和“节流”两方面入手拓展水资源承载力	239
10.2 以治理空气污染和水环境为重点,扭转生态环境恶化趋势	239
10.3 以综合治理交通拥堵为重点,优化交通路网结构,提高基础设施承载力	241
10.4 调整北京主城区与新城功能,疏解中心城区的人口压力	242
10.5 推动北京产业结构调整,缓解首都资源环境压力	245
10.6 统筹城乡社会公共服务资源,尽快实现区域布局均衡	246
10.7 推动区域共同治理,缓解首都资源环境矛盾压力	247
10.8 加强区域资源环境的动态监测	249
10.9 促进公众参与	250
参考文献	252
附 录	256
附录 1: 可持续发展城市相关文献综述	256
附录 2: 可持续发展城市国际案例	272
附录 3: 基于出行便利性考虑的北京地铁改造方案	284
附录 4: 恢复北京景观水自洁与自循环的水系改造方案	287
附录 5: 北京雾霾治理的问题与对策	289



城市国际化论坛
FORUM ON URBAN INTERNATIONALIZATION

第一篇 新时空坐标中的首都北京



第1章 首都资源环境承载力现状和2020年预测分析^①

1.1 首都当前资源环境承载的基本判断

1.1.1 资源环境承载力与首都可持续发展

资源环境承载力指在维持人地关系协调可持续的前提下,一定区域内的资源环境条件对人类生产生活的功能适宜程度及规模保障程度。资源环境承载力具有系统性、开放性、动态性和综合性等特点,它除了受其物质基础——区域资源环境的制约外,还受区域发展水平、产业结构特点、科技水平、人口数量与素质以及人民生活质量等多种因素的影响,但在某一阶段又具有相对的稳定性。

作为复杂的地域空间综合体,城市的发展与资源环境之间发生着千丝万缕的联系,城市的增长、扩张不断影响和改变着资源环境;另外,后者又对城市的发展提供了重要的资源、环境和生态等多方面的支撑。随着我国城市化水平不断提高,城市土地面积不断扩张,城市人口不断增加,城市经济也得到了快速增长,但伴随而来的是城市也成为一系列资源环境和生态问题高度集中的地区,城市的经济社会发展与城市所在区域的资源环境承载矛盾日益显现且不断激化,特大城市和巨型城市区域则更为突出,城市可持续发展面临的这一矛盾亟待资源环境承载力的研究。近年来,国家倡导新型城镇化,《国家新型城镇化发展规划2014—2020年》提出,“随着资源环境‘瓶颈’制约日益加剧,主要依土地等资源粗放消耗推动城镇化快速发展的模式不可持续……”“东部一些城镇密集地区资源环境约束趋紧,中西部资源环境承载能力较强地区的城镇化潜力有待挖掘,要根据资源环境承载能力构建科学合理的城镇化宏观布局……”“要建立空间规划体系和资源环境承载能力监测预警机制”。因此,对于东部沿海一部分资源环境约束趋紧的特大城市,对其承载能力进行客观的现状分析和未来趋势的科学判断显得尤为关键。

^① 执笔人:吴康。

1.1.2 首都功能定位变化与资源环境承载力的政策响应

北京是我国的首都,根据 2005 年通过实施的《北京城市总体规划(2004—2020 年)》,北京城市性质为全国的政治中心、文化中心,是世界著名古都和现代国际城市。此外,北京作为我国科技教育的中心,吸引了全国及世界各地的人们前来居住和发展,但由于其所处的自然地理环境,北京的资源环境相对脆弱,因此,在北京的城市发展与规划过程中,生态环境、资源环境及其承载力问题一直作为重要方面被提出并得到重视,《北京城市总体规划(2004—2020 年)》中就提出规划修编的重点之一为优先关注生态环境的建设与保护、优先关注资源的节约与有效利用。

2001 年发布的《北京市国民经济和社会发展的第十个五年规划纲要》提出,北京新世纪第一个十年的发展定位和战略目标主要是:着力实施科教兴国、可持续发展、城市化和中关村开发战略,在加强政治、文化和国际交往中心功能的同时,大力发展首都经济,推进体制创新和科技创新,建设全国知识经济发展基地,建首善之区,创一流城市,率先在全国基本实现经济、社会和城市的现代化。为了实现上述目标,提出要“坚持以人为本,实施可持续发展战略,提高生活品质。注重处理好人与自然、人与环境的关系,促进经济、社会、人口、资源、环境的协调发展”;同时要“坚持城市基础设施适度超前、优先发展。重点加强城市交通、能源等基础设施建设,解决影响城市正常运转的薄弱环节,提高城市的承载能力”;并且“以防治环境污染、建设良好生态环境为重点,大力实施可持续发展战略,加强资源保护与利用,严格控制人口增长,稳定低生育水平,努力实现经济、社会与人口、资源、环境的良性循环”。

2006 年发布的《北京市国民经济和社会发展的第十一个五年规划纲要》提出,要实现“新北京、新奥运”的战略构想,积极实践“绿色奥运、科技奥运、人文奥运”理念,坚持国家首都、国际城市、文化名城、宜居城市的功能定位,努力提高城市建设和管理水平,着力构建社会主义和谐社会首善之区。同时,规划纲要清醒的认识到北京发展面临的“人口规模膨胀与资源约束矛盾加剧。北京自然资源严重匮乏,人均水资源只有全国平均水平的 1/8,人均土地资源不到全国平均水平的 1/5,能源供应也比较紧张。近几年来,随着全市常住人口规模的快速膨胀,资源‘瓶颈’约束的矛盾日趋突出……”“生态环境质量根本改善任重道远。受北方城市自然生态条件和经济快速发展的影响,根本改善空气质量、治理水环境等任务十分艰巨,农村地区特别是城乡结合部环境脏乱问题突出”;为此提出了战略重点,要实现“增长方式集约化、资源配置市场化”,并且将“人口发展与资源环境”作为专题在规划中列出,提出要“调控人口规模,促进人口

健康发展”“厉行水资源节约、高效利用土地资源、提高能源利用效率,建设资源节约型社会”“实施大气污染、水污染、固体废弃物污染防治,建设环境友好型城市”。

2011年公布的《北京市国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》提出:“建设中国特色世界城市,全面实施人文北京、科技北京、绿色北京战略,努力打造国际活动聚集之都,世界高端企业总部聚集之都,世界高端人才聚集之都,中国特色社会主义先进文化之都、和谐宜居之都”,明确了“首都的发展要与人口资源环境的承载能力相适应”,为此,规划纲要提出要“切实提高城市人口管理服务水平,努力遏制人口无序过快增长,逐步形成规模适度、结构优化、多元和谐、分布合理、服务有效、管理严格、与城市可持续发展、城市功能定位和资源环境条件相适应的人口发展格局,要把控制人口无序过快增长作为经济发展的重要原则”;另外“要从推动城市可持续发展的战略高度,更加注重城市运行管理,突出抓好交通疏堵、资源供给和垃圾处理等市民关心的重大问题”;规划纲要同时提出要全面实施“绿色北京”战略,持续推进大气治理,加强绿化建设和生态修复,加快形成绿色生产体系和绿色消费体系,大幅提高首都生态文明水平和可持续发展能力。

通过以上梳理不难看出,近15年来,伴随着每次规划纲要的调整和修改,虽然对于北京城市功能定位和发展战略没有发生大的变化,但涉及资源环境承载力部分的内容却不断具体化和目标化,首都城市发展和建设世界城市要与人口资源环境的承载能力相适应的理念不断深入人心,控制人口规模和实施绿色北京的战略不断得到强化。总体说来,历次规划纲要中的表述都较为侧重人口与环境方面,对于资源保障和资源承载力的提法较为笼统,因此,建议在未来规划纲要修编时将资源保障和承载力方面的内容进一步充实强化和具体化。

1.1.3 首都资源环境承载的主要问题诊断

1. 人口增长规模超载超限,空间分布极其不均

根据北京人口抽样调查结果,2014年末全市常住人口为2151.6万人,比2013年末增加36.8万人,增速为1.7%。与上年相比,增量减少8.7万人,增速下降0.5个百分点。其中常住户籍人口为1332.9万人,占常住人口的61.9%,常住外来人口为818.7万人,占常住人口的38.1%。与2013年相比,常住户籍人口增加了20.8万人,增速为1.56%,常住外来人口增加了16万人,增速为2%,与上年相比,常住外来人口增量减少12.9万人,增速下降1.7个百分点。虽然自2011年以来,北京常住人口增量和增速都逐步放缓(如图1-1所示,其中常住人口增量从2010年最高的101.9万人降至2014年的36.8万人,增速从