

J i n g

J i n

J i

北京市图书出版奖励扶持项目
“共建共享”京津冀协同发展研究丛书

总 主 编 张 翼

副总主编 杨思远 王凤丽

北京“城市病”综合治理研究

齐心 等 著

J i n g

J i n

J i

北京市图书出版奖励扶持项目
“共建共享”京津冀协同发展研究丛书

总 主 编 张 翼

副总主编 杨思远 王凤丽

北京“城市病”综合治理研究

齐心 等 著

图书在版编目 (CIP) 数据

北京“城市病”综合治理研究 / 齐心等著 — 北京 : 北京时代华文书局, 2017.11
ISBN 978-7-5699-1884-7

I . ①北… II . ①齐… III . ①城市管理—研究—北京
IV . ① F299.271

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 263185 号

北京“城市病”综合治理研究

BEIJING “CHENGSHIBING” ZONGHE ZHILI YANJIU

作 者 | 齐心 等

出 版 人 | 王训海

策划编辑 | 王 水 黄思远

责任编辑 | 宋 春 黄思远

装帧设计 | 程 慧

责任印制 | 刘 银 范玉洁

出版发行 | 北京时代华文书局 <http://www.bjsdsj.com.cn>

北京市东城区安定门外大街 136 号皇城国际大厦 A 座 8 楼

邮编: 100011 电话: 010-64267120 64267397

印 刷 | 虎彩艺印股份有限公司 电话: 0316-3656589

(如发现印装质量问题, 请与印刷厂联系调换)

开 本 | 787×1092mm 1/16

印 张 | 12

字 数 | 177 千字

版 次 | 2018 年 3 月第 1 版 2018 年 3 月第 1 次印刷

书 号 | ISBN 978-7-5699-1884-7

定 价 | 45.00 元

版权所有, 侵权必究

目 录

C O N T E N T S

导 言 / 001

- 一、“城市病”的概念及病因 / 001
- 二、“城市病”研究的文献计量分析 / 003
- 三、本书的基本结构及主要内容 / 008

第一章 北京“城市病”的测量及分析 / 012

- 一、“城市病”的测度问题 / 012
- 二、北京“城市病”的综合测度 / 015
- 三、北京“城市病”的度量结果及趋势分析 / 020

第二章 城市发展战略与北京“城市病”治理 / 022

- 一、1949年以来北京城市发展战略演变 / 024
- 二、北京城市发展战略与“城市病” / 031
- 三、总结与展望 / 036

第三章 城市空间规划与北京“城市病”治理 / 037

- 一、背景与意义 / 037

二、国外通过空间规划治理“城市病”案例 / 040

三、城市空间规划与“城市病”治理 / 046

第四章 城乡统筹促进北京“城市病”治理 / 053

一、“城市病”与城乡关系之关联 / 053

二、“城市病”的城市化阶段性表现 / 055

三、城乡结合部是典型的“城市病”区域 / 056

四、“城市病”治理需要统筹城乡环境资源要素 / 058

五、北京“城市病”的城乡统筹治理政策建议 / 059

第五章 新城建设与北京“城市病”治理 / 062

一、新城建设——“城市病”治理途径 / 062

二、北京新城规划建设现状 / 063

三、北京新城治理“城市病”的作用评价 / 066

四、原因探析——新城综合承载力远低于中心城 / 078

五、“城市病”治理视角下的新城发展路径与对策建议 / 084

第六章 通州副中心建设与北京“城市病”治理 / 095

一、破解“城市病”，打造首都发展新的平衡态 / 095

二、破解“城市病”的核心是疏解非首都功能 / 096

三、通州是北京中心城区功能疏解的首选地 / 098

四、通州区城市发展定位的变迁 / 099

五、通州发展中存在的主要问题 / 101

六、通州在“十三五”期间的主要任务 / 106

第七章 区域合作与北京“城市病”治理 / 112

- 一、研究范围及研究现状 / 113
- 二、市场与科层制——政府间关系塑造的基本力量 / 114
- 三、集体行动理论——合作与否的微观解读 / 115
- 四、组织网络理论——科层制和市场机制之外第三条道路崛起 / 117
- 五、府际治理理论——日渐兴起的多方治理 / 118
- 六、政府伙伴关系——法制环境下的互信合作 / 119
- 七、结语 / 120

第八章 北京大气污染治理政策研究 / 122

- 一、大气污染治理的概念 / 122
- 二、国际大气污染治理的发展趋势分析 / 123
- 三、北京大气污染治理主要政策总结与评价 / 128
- 四、北京大气污染“城市病”现状 / 135
- 五、北京大气污染治理政策建议 / 137

第九章 人口调控与北京“城市病”治理 / 144

- 一、引言 / 144
- 二、北京特大型城市人口“越控越多”的原因分析 / 145

第十章 公共服务与北京“城市病”治理 / 152

- 一、社会公共服务的“双刃剑”属性 / 152
- 二、社会公共服务发展的原则 / 154
- 三、北京社会公共服务发展的路径选择 / 156

四、北京社会公共服务发展的措施建议 / 158

第十一章 基础设施建设与北京“城市病”治理 / 162

一、北京基础设施建设的发展态势 / 162

二、基础设施建设与“城市病”形成的原因分析 / 167

三、基础设施建设与“城市病”治理路径 / 171

参考文献 / 175

后记 / 185

导 言

人口快速增长和水资源的短缺,是北京长期面临的两个突出问题。最近几年来,北京市的交通拥堵现象日趋严重,以雾霾为代表的空气污染问题更是引发中央高层和社会各界的广泛关注。由于这几个问题都是典型的“城市病”的表现,因此如何破解城市发展过程中出现的“城市病”也引发了社会各界的讨论。

一、“城市病”的概念及病因

有学者曾经辨析过“城市病”的种种英译法。将“城市病”直译为 urban disease 是不正确的。英文中的确有 urban disease 的说法,但一般是指在城市中发生的疾病、流行病,比如狂犬病等。Urban malady 通常指城市中各种各样的 social problems (社会问题)。准确的译法应该是 urban problem,即城市问题。^①

还有学者归纳了学界界定“城市病”概念时采用的两种主要方式,一种是基于“城市病”的“病态”特征,通过列举“城市病”的主要病症来界定“城市病”;另一种是基于“城市病”产生的内在原因。第二种定义方法试图把握“城市病”的本质,因而显得更为深刻。^②不过在我们看来,这两种界定方式都有以偏概全的嫌疑。“城市病”是城市整体运行状态出现问题的表现,因而

① 赵刚.“城市病”英译探究[J].中国科技术语.2011(01):22-24.

② 覃剑.我国“城市病”问题研究:源起、现状与展望[J].现代城市研究.2012(05):58-64.

从系统层次界定“城市病”更为恰当。

那么城市是怎样一种系统呢？有学者认为城市是一种自组织系统，“城市病”即产生于城市自组织过程中的非平衡态。我们认为将城市视为一种复杂系统可能更为贴切。从复杂系统的角度来看，“城市病”就是在一定诱因下“涌现”出来的一种城市的“混沌”状态。其中“涌现”和“混沌”都是复杂系统科学中的专用术语，所以加了引号。不过，城市是否符合复杂系统的特征，“城市病”是城市这个复杂系统的何种状态，复杂系统理论对于认识“城市病”的发生发展规律有何启发，都还需要进一步研究。

关于“城市病”的病因，学者们列出了长长的清单，诸如城市规模过大、城市空间不合理等等，在这些五花八门的原因中，是否能找出某些根本原因？我们知道，引起感冒的原因很多，如着凉、疲劳、饮水不足、接触病患等等，但感冒说到底是由病毒战胜人体的免疫系统引起的，上述原因都是通过影响感冒病毒的繁殖或人体的免疫系统而间接起作用的。我们认为，在几乎每种“城市病”背后都能找到三种基本的病因：短缺、错配和多元（参见图1）。所谓短缺，指的是资源无法满足需求的绝对短缺；错配指的是资源与需求在时空上的不一致导致的结构性短缺；多元则是指城市的异质性和复杂性的增加而带给城市及城市人的压力。举例来说，造成交通拥堵的原因，既有交通基础设施短缺的原因，也有职住分离导致的空间错配的原因，还有交通主体多元化引发的问题，等等。



图1 “城市病”的病因

二、“城市病”研究的文献计量分析

为了全面反映学术界对“城市病”问题研究的概貌，我们选择中国知网（CNKI）期刊数据库为数据来源，以“城市病”为检索词在文章“篇名”中进行检索（检索时间为2017年5月2日），总共搜集到397篇文献，时间跨度为1986—2016年共30年（2017年为预测值）。其中，北大核心期刊论文87篇，中文社会科学引文索引（CSSCI）论文27篇。对全部397篇文献，我们都利用网站自带的“计量可视化分析”功能进行了文献计量研究。

（一）总体趋势分析

从中国知网期刊论文的年度发表趋势来看，国内关于“城市病”的专门研究或论述最早从1986年开始出现，到2016年恰好经历了30年时间。从发文量来看，可将这30年大致划分为三个阶段：第一阶段（1998年以前）为起步阶段，这个时期对“城市病”的关注程度很低，每年的发文量仅在1—2篇，个别年份甚至空白；第二阶段（1999—2009年）为发展阶段，这一时期对“城市病”的关注有所提升，每年发文量在10篇上下波动；第三阶段（2010年以后）为逐步升温期，发文量整体上保持了逐渐增加的趋势。

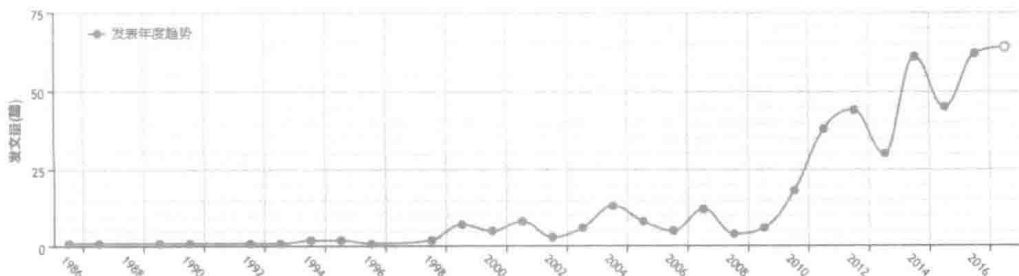


图2 “城市病”文章年度发表趋势

（二）作者分布

绝大多数作者的发文量均在3篇及以下（经查，发文量为9的两名作者为合作的一篇论文一稿多投），显示本领域尚缺乏专门研究的高产作者。

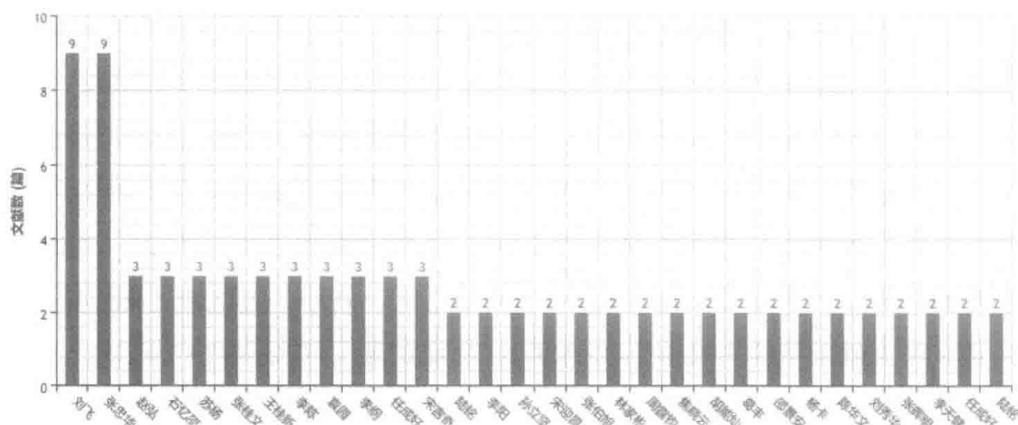


图3 “城市病”文章作者发文量

(三) 研究机构分布

可以看到，关注“城市病”较多的主要是一些著名大学及国家级科研机构，如复旦大学、国务院发展研究中心、武汉大学、同济大学、华东师范大学等（中央党校为一稿多投者所在机构）。此外北京市一些市属高校和科研机构对“城市病”问题也研究较多，如北京市社会科学院、首都经济贸易大学。

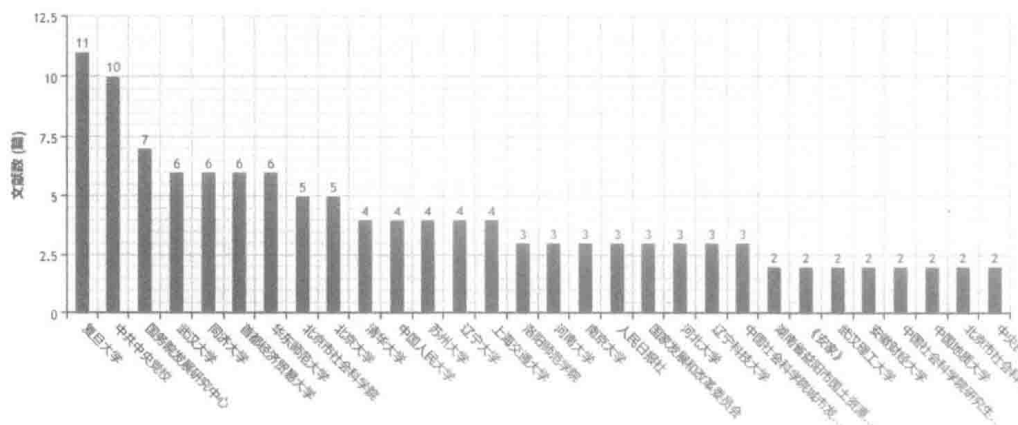


图4 “城市病”文章作者机构分布

(四) 学科分布

关于“城市病”的研究，在中国知网数据库中绝大多数被归入“宏观

“经济管理与可持续发展”学科。此外涉及较多的学科还有“建筑科学与工程”“中国政治与国际政治”“社会学及统计学”“行政学及国家行政管理”等。

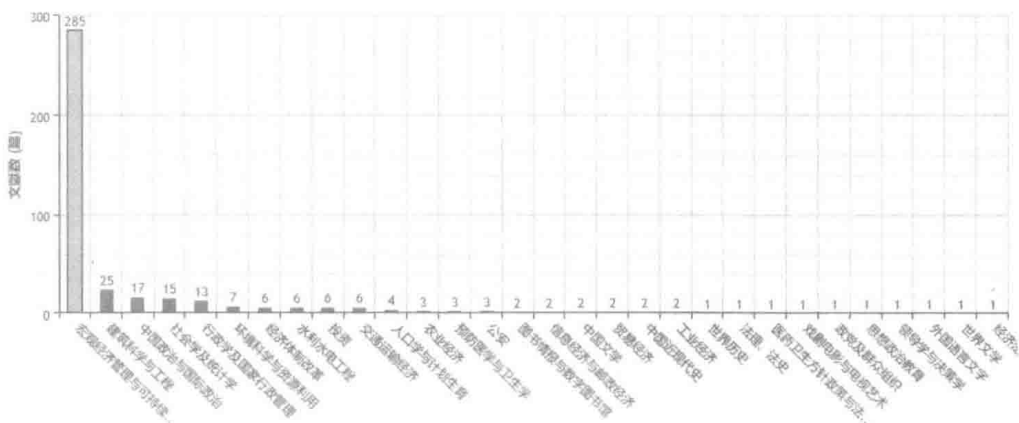


图5 “城市病”文章学科分布

(五) 期刊分布

从发文期刊的分布来看十分分散。发文量最高的《城市开发》杂志发文8篇，其次是《领导决策信息》杂志发文6篇，其他杂志的发文量均在5篇及以下。

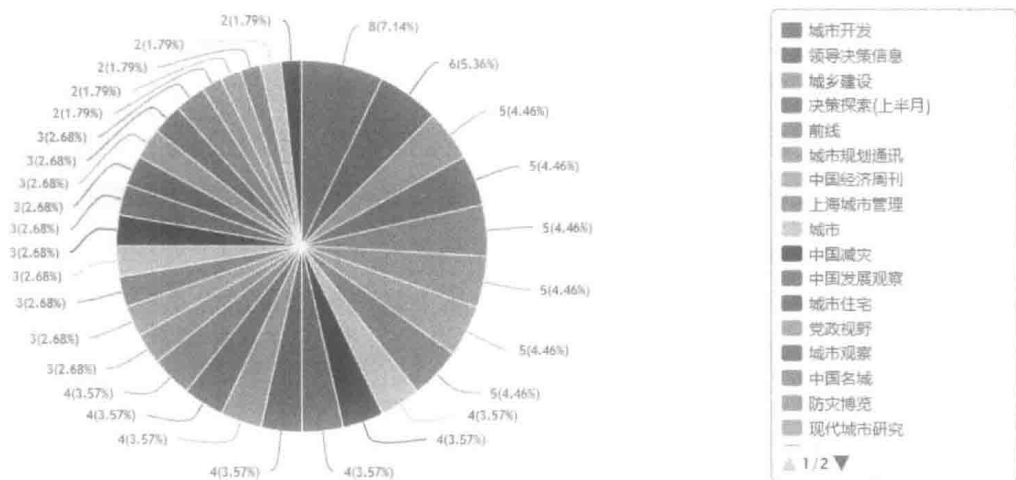


图6 “城市病”文章期刊分布

（六）关键词共现网络

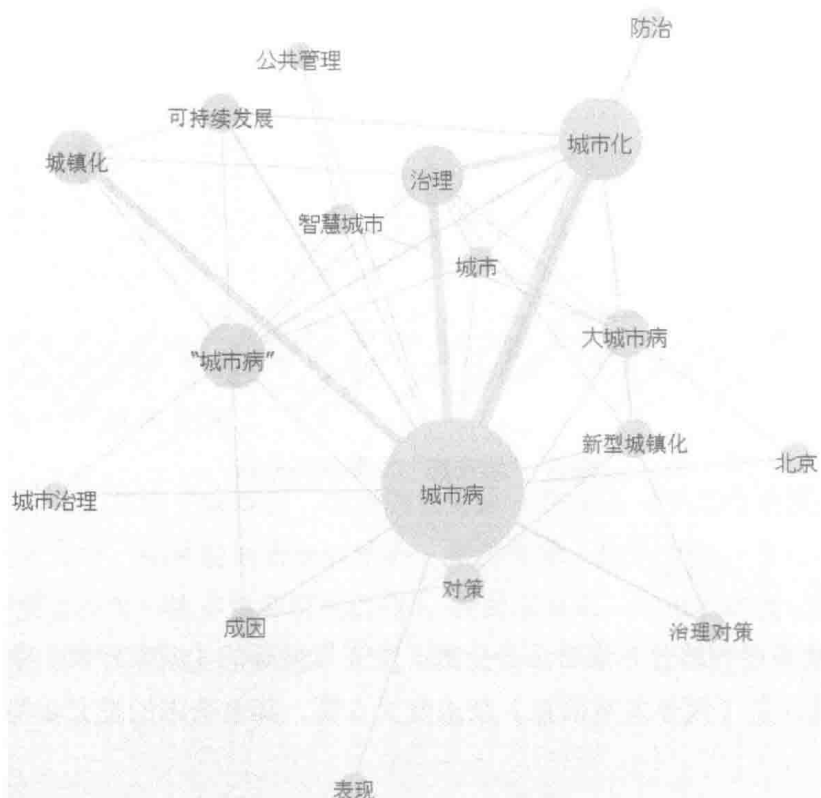


图7 “城市病”文章关键词共现网络

关键词共现指的是两个关键词共同出现在同一篇文章的现象。两个关键词共同出现，说明这两个词之间存在一定程度的关联。共同出现的频率越高，说明两个词的关联程度也越高。所以关键词共现分析可以用来分析概念之间的联系、学科知识的组成，以及各组成部分的主要内容。图7为397篇“城市病”文献的关键词共现网络。图中代表各关键词的圆形的大小反映该关键词出现的频次，连接各节点的线条的粗细反映共现的频次。从图中可以看到，从城市化、城镇化、新型城镇化角度研究“城市病”的文献相对较多；其他研究视角还包括城市治理、公共管理、智慧城市及可持续发展；还有一部分研究从“城市病”的成因、表现和治理对策角度展开；针对北京“城市病”

的研究相对较多；有一部分研究专门对“大城市病”进行了研究。

（七）被引次数最高的十篇文章分析

对“城市病”相关文献被引次数进行统计，被引次数最高的十篇文章具体信息见表1。其中文章1和6为对“城市病”的基础理论研究，文章4和9介绍了英国治理“城市病”的经验，文章4和7都是讨论城市规模与“城市病”的关系，文章5和10从城镇化的角度探讨“城市病”问题，文章3从城市生态角度、文章8从北京及京津冀协同发展角度探讨“城市病”的治理。

表1 被引次数最高的10篇文章的基本信息

	篇 名	作 者	刊 名	年 份	被引次数
1	“城市病”的界定、规律与防治	周加来	中国城市经济	2004	60
2	“城市病”诊断与城市生态系统健康评价	郁亚娟；郭怀成；刘永；姜玉梅；李艳秋；黄凯	生态学报	2008	54
3	英国“城市病”及其整治探析——兼谈英国城市化模式	李冈原	杭州师范学院学报（社会科学版）	2003	51
4	城市规模与“城市病”思辩	石忆邵	城市规划汇刊	1998	42
5	新型城镇化进程中农村就地城镇化的困境、重点与对策探析——“城市病”治理的另一种思路	焦晓云	城市发展研究	2015	41
6	“城市病”研究进展和评述	陈哲；刘学敏	首都经济贸易大学学报	2012	37
7	城市规模与“城市病”——对我国城市发展方针的反思	段小梅	中国人口资源与环境	2001	34
8	北京大“城市病”治理与京津冀协同发展	赵弘	经济与管理	2014	33

续表

	篇 名	作 者	刊 名	年 份	被引次数
9	英国工业革命时期的“城市病”及其初步治理	高德步	学术研究	2001	33
10	中国城镇化进程中的“城市病”及其治理	向春玲	新疆师范大学学报(哲学社会科学版)	2014	32

三、本书的基本结构及主要内容

对于“城市病”的治理，我们认为应该秉持三个原则：1) 发展为先的原则。“城市病”是在城市的快速发展中产生的，最终要依靠城市的进一步发展才能解决。2) 预防为主的原则。“城市病”是城市严重失衡的表现，应该防患于未然，避免“城市病”对城市的巨大破坏。3) 综合治理的原则。对于“城市病”不应“头疼医头脚疼医脚”，而应采取综合治理的手段，达到标本兼治的效果。

“城市病”的综合治理手段大体可以归纳为8大类政策群：①“战略类”是指通过更新城市发展理念、重新定位城市功能等手段治理“城市病”；②“空间类”主要是通过城市规划等手段优化城市空间结构；③“区域类”是指通过城乡一体化、新城建设和发展城市群等手段缓解“城市病”；④“治理类”是指通过加强城市管理、改进城市治理等方式解决“城市病”；⑤“经济类”则是指通过调整产业结构及布局医治“城市病”；⑥“生态类”指通过生态文明、生态城市、低碳城市等的建设缓解“城市病”；⑦“社会类”指通过控制人口规模、优化人口空间布局、促进公共服务均等化等方式治理“城市病”；⑧“设施类”指通过硬件的改进和技术的提高缓解“城市病”，如加强基础设施建设，建设智慧城市等。本书即是按“城市病”的综合治理手段组织篇章结构的。

第一章是对北京“城市病”严重程度的一个量化评价。根据“城市病”的表现，建构了由自然资源短缺、生态环境破坏、基础设施不足、公共服务

紧张、公共安全弱化、生活质量下降、社会隔离加剧等 7 个方面和 25 个具体指标构成的北京“城市病”综合测度体系，并对北京市 2008—2012 年的“城市病”状况进行了实际测度。

第二章尝试构建一个关于城市发展战略制度与绩效的简单分析框架，并引入国家发展观作为重要变量来探讨城市发展战略与“城市病”之间的关系。行文安排如下，首先梳理 1949 年以来北京城市发展战略演变，接下来从制度分析的视角分析城市发展战略是如何导致及促使北京长期存在的“城市病”一步步恶化的，最后是总结和展望。

第三章首先对新形势进行了简要梳理与判断，从现实和常理等多个视角阐述了与城市空间格局相关的“城市病”问题。其次，以东京、苏黎世、西雅图等城市宜居建设为例，概述这些城市的建设措施。最后，从总体空间格局、生态环境空间优化、生活服务业合理布局、城市交通合理规划等方面，提出相应的对策建议，以期通过多层次多方面多角度的空间优化与格局调整，缓解和治理当前存在的“城市病”问题。

第四章讨论了“城市病”与城乡关系两个范畴之间的关系链条，指出中国城市面临的各类“城市病”，均有其背后的城乡关系病因，中国“城市病”的显著性和城市化的速度和阶段性密切相关。以北京为例，通过分析“城市病”的典型区域——城乡结合部，可以更清晰地了解“城市病”与城乡关系二者间的密切联系。因此，城市的治理也需要统筹城乡环境资源要素才能取得更好的效果。

第五章将新城建设作为治理北京“城市病”的途径之一，从疏解中心城过度集聚的人口、产业和功能三个方面评价新城治理“城市病”的作用，构建城市综合承载力指标体系探析新城不能有效疏解中心城、治理“城市病”的原因，最后对“城市病”治理视角下的新城发展路径提出了对策建议。

第六章认为北京“城市病”的病因在于城市功能与城市承载力之间处于紧平衡状态，因此破解“城市病”的核心是疏解非首都功能，而通州则是北京中心城区功能疏解的首选地。本章介绍了改革开放之后通州区城市发展定位的变迁，指出当前通州发展中存在的主要问题以及“十三五”期间的主要

任务。

第七章讨论了京津冀协同发展背景下，通过地方政府间的互动与合作来促进北京“城市病”治理的问题。鉴于地方政府间合作的研究并不如其他领域的研究丰富和系统，而是散落于各个相关理论体系之中，因此该章较为系统地梳理了散落于市场与科层制、集体行动理论、组织网络理论、府际治理理论、政府伙伴关系理论中的相关内容，并讨论了相关理论对于促进地方政府合作及北京“城市病”治理的借鉴意义。

第八章在分析大气污染与人类健康之间关系的基础上，引出了大气污染治理的定义。通过对国际大气污染治理发展趋势的分析，总结了目前发达国家大气污染治理的先进经验。梳理了我国尤其是北京市主要大气污染防治政策，总结与评述了其中主要的政策措施。基于对北京大气污染“城市病”的现状分析，最终在宏观区域、中观城市以及微观社区三个层级层面上提出了对北京市大气污染治理政策的改进建议。

第九章阐述了化解首都“城市病”，人口调控是其中重要措施之一。但北京具备的“天时地利人和”以及“两高一低”的优势特征对外来人口的巨大拉力，远远超过了“高度拥挤”造成的“在职贫困”和“优质公共资源幻影”的推力，导致了历年来人口调控尴尬的局面。为此，当下调控人口必须以市场化手段提高生存成本，挤压外来人口的生存空间；积极推进京津冀一体化发展，鼓励周边人口就地发展；严格执行低端产业迁移计划，给低端外来人口“釜底抽薪”。

第十章主要探讨公共服务与“城市病”治理的问题，本章从公共服务对城市发展的“双刃剑”作用出发，分析了“城市病”治理下社会公共服务的几个发展原则，即“回应性”、“公正性”、“非歧视性”、“正当差别性”、“价格公正”和“地区承受力”等原则。之后，结合北京实际提出了社会公共服务发展的四大路径，即布局优化、多元供给、精细管理、标准提升。在此基础上，深入探讨和提出了北京社会公共服务发展的具体措施和建议。

第十一章认为加强超大城市的“城市病”治理，需要加快基础设施建设步伐。以北京为例，北京基础设施投资力度持续加大，交通道路、污水处理、