

中国城市发展问题观察

邵益生 石楠 等著



中国建筑工业出版社

中国城市发展问题观察

邵益生 石楠 等著



中国建筑工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城市发展问题观察/邵益生, 石楠等著. —北京: 中国建筑工业出版社, 2006
ISBN 7-112-08478-4

I. 中... II. ①邵...②石... III. 城市发展-研究-中国
IV. F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 082083 号

中国城市发展问题观察

邵益生 石楠 等著

*

中国建筑工业出版社出版、发行 (北京西郊百万庄)

新华书店经销

北京嘉泰利德公司制版

北京云浩印刷有限责任公司印刷

*

开本: 787×1092 毫米 1/16 印张: 18 $\frac{1}{4}$ 字数: 397 千字

2006 年 9 月第一版 2006 年 9 月第一次印刷

印数: 1—3000 册 定价: 65.00 元

ISBN 7-112-08478-4

(15142)

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100037)

本社网址: <http://www.cabp.com.cn>

网上书店: <http://www.china-building.com.cn>

作为联合国开发计划署技术援助项目“21世纪城市规划、发展与管理”的重要研究成果之一，本书在肯定中国城市发展取得巨大成就的同时，也看到了当前城市规划、建设和管理中的不足，重点对自然资源短缺、人居环境脆弱、公共安全危机、社会阶层分化、形象工程盛行、公共财政不足、公共政策失衡等7方面的问题进行了深入观察，这些问题不仅严重制约着城市的可持续发展，还可能影响社会和谐与稳定，甚至危及国民经济的安全运行，应该引起高度关注和警惕。为此，报告对产生这些问题的背景及深层次原因进行了分析，并从观念、体制、政策、规划、管理等角度提出了相关建议，以探寻解决问题的途径和方法，具有较强的针对性、警示性、前瞻性和综合性。

本书内容丰富，视角独特，观点鲜明，有一定的可读性，可供各级政府及其相关部门的领导，城市规划、区域规划、城市经济、城市地理、工程建设、公共管理、社会学、政治学等领域的专家学者和专业人员，以及其他关心城市规划、管理与发展问题的社会公众参阅。

* * *

责任编辑：俞辉群

责任设计：崔兰萍

责任校对：张树梅 王金珠

“中国城市发展问题观察”项目组名单

项目主任：

邵益生 中国城市规划设计研究院 副院长 研究员

项目经理：

石楠 中国城市规划学会 秘书长 教授

主要成员：

王静霞 中国城市规划设计研究院 原院长 教授

杨保军 中国城市规划设计研究院 总规划师 教授

陈全生 国务院研究室工交贸易司 司长

陆学艺 中国社会科学院社会学所 研究员

杨之刚 中国社会科学院财税贸易所 研究员

项目秘书：

周长青 中国城市规划设计研究院 博士

“中国城市发展问题观察”其他相关人员名单

技术援助机构:

侯新岸 联合国开发计划署驻华代表处 助理代表
吴 鹏 联合国开发计划署驻华代表处 项目经理
Malin Samuelsson 联合国开发计划署驻华代表处 项目经理
韩 蕾 联合国开发计划署驻华代表处 项目助理

项目执行机构:

王伟黎 中国国际经济技术交流中心 副主任
祝端倪 中国国际经济技术交流中心 处长
陈斐然 中国国际经济技术交流中心 项目官员

中外咨询专家:

邹德慈 中国城市规划设计研究院 中国工程院 院士
唐孝炎 北京大学环境学院 中国工程院 院士
周锡元 北京工业大学抗震减灾研究所 中国工程院 院士
郑易生 中国社会科学院 研究员
孙骅声 中国城市规划设计研究院 教授
毛其智 清华大学建筑与城市规划学院 教授
陈光金 中国社会科学院社会学所 研究员
张 蕾 中国城市规划设计研究院 教授
陈 卫 河海大学市政工程学院 教授
王西琴 中国人民大学环境学院 副教授
安景文 中国矿业大学管理学院 教授
闵希莹 中国城市规划设计研究院 教授

金晓春 中国城市规划设计研究院 主任工程师
Sam Caseller 美国规划专家 项目技术顾问
David Westendorff 清华大学 独立研究员
Caspar Trimmer 英国咨询专家
任致远 中国市长协会培训中心 副主任
顾文选 中国城市科学研究会 秘书长
赵云伟 中国城市规划协会 副秘书长
宋序彤 建设部城市建设研究院 顾问总工
叶耀先 中国建筑设计研究院 顾问总工
杨晓光 卫生部国家疾病预防控制中心 教授
刘颖秋 国家发改委宏观经济研究院 研究员
金 磊 北京市建筑设计研究院 副总建筑师
赵波平 建设部交通工程技术研究中心 副主任
谢映霞 中国城市规划设计研究院 教授
高 健 中国城市规划行业信息网 副编审
卢嘉祥 国家发展和改革委员会 教授
邵 敏 北京大学环境学院 副院长 教授
梅凤乔 北京大学环境学院 教授
邱爱军 国家发展和改革委员会小城镇中心 副处长

试点城市代表：

吴德刚 贵阳市环保局 总工程师
程 群 贵阳市环保局 处长
李 绚 贵阳市环保局 工程师
唐智星 贵阳市环保局
张思奇 柳州高新技术产业开发区管委会 主任
冷永景 柳州市人事局 局长
卢 雁 柳州市引进国外智力办公室 主任
周 兵 柳州市引进国外智力办公室
黄 劲 柳州市政府发展研究中心 副主任

刘 峰	柳州高新技术产业开发区管委会建设局 局长
张艺坤	柳州市城市规划局柳南分局 局长
李 青	中国社会科学院数量经济研究所 研究员
黎 兵	眉山市人民政府 原副市长
门俊良	眉山市人民政府 原副秘书长
刘德怀	眉山市规划和建设局 总工程师
王 靓	眉山市项目办 常务副主任
于 军	三门峡市商务局 主任
季文军	三门峡市建委 规划师
孙平欣	三门峡市环保局 总工程师
王建设	太原市人民政府经济发展研究中心 主任
李树人	太原市人民政府经济发展研究中心 副主任
贾山青	太原市人民政府经济发展研究中心 处长
牛丕奇	太原市汾河景区管理委员会 原副主任
杨茂源	太原市汾河景区管理委员会 处长
梁云龙	太原市规划局 副主任
王 颖	太原市环保局
郭 宏	太原市高新区
郑爱芬	太原市高新区

前 言

21 世纪是城市的世纪。根据联合国的预测，未来 20 年内，世界城镇化水平将超过 60%，发展中国家和地区的城镇化水平将达到 50% 以上，中国也将有 3 亿左右农民进入大、中、小不同类型的城镇。有关研究表明，中国城镇化水平提高 10 个百分点，从农村转移到城镇的人口规模就相当于日本的总人口，提高 20 个百分点就相当于美国的总人口。从这个意义上讲，21 世纪也是中国的世纪。

中国正经历着世界上规模最大、也许是速度最快的城市化进程，中国城市发展的成就令人瞩目，发展过程中遇到的问题极具挑战性，也具有重要的学术价值和世界意义。见证城市发展的历程，观察城市发展中的问题，是当代城市研究专家和规划师的职责，也引起不少国际组织和境外专家的兴趣。诺贝尔经济学奖获得者，美国经济学家斯蒂格列茨曾经把中国的城镇化与美国的高科技并列为影响 21 世纪人类发展进程的两大关键因素，中国的城市发展问题始终处于世界关注的焦点。

2002 年开始，联合国开发计划署援助中国政府开展“21 世纪城市规划、发展与管理”项目，并选择贵阳、太原、柳州、眉山、三门峡等 5 个城市进行试点研究。由中国城市规划设计研究院组织专家完成的《中国城市发展问题观察》是该项目的重要研究成果之一，旨在说明中国在高速城镇化进程中出现了这样或那样的一些问题，而这些问题是值得我们高度关注的。该报告重点观察的是自然资源、人居环境、形象工程、公共安全、社会阶层、公共财政、公共政策等 7 个方面的问题，这些问题是几十位专家从识别到的 30 多个问题中精心筛选出来的，被认为是当前中国城市发展中最突出、最紧迫且带有共性的问题。专家们对这些问题见仁见智、纵横捭阖，编著者无意强调统一的口径与观点，只希望能够从不同的角度和不同的层面去观察这些问题，并从观念、体制、机制、规划、管理等方面思索产生这些问题的深层原因，以探寻解决问题的途径和方法。由于认识的局限性，不当之处敬请读者批评指正。

本报告第 1 章由邵益生、石楠执笔，第 2 章由邵益生、周长青执笔，第 3 章由王静霞、张菁执笔，第 4 章由杨保军执笔，第 5 章由陈全生、徐婷执笔，第 6 章由陆学艺、陈光金执笔，第 7、8 章分别由杨之刚和石楠执笔。研究过程中，得到了联合国开发计划署驻华代表处、中国国际经济技术交流中心、国家发展与改革委员会、建设部、科技部、国家环境保护总局、试点城市代表和许多专家的大力支持，特别是唐孝炎、郑易生、孙骅声、毛其智、Sam Caseller、Caspar Trimmer、David Westendorff 等专家都不同程度地参与了问题识别、专题研讨和报告的修改工作，侯新岸、王伟黎、吴鹏、陈斐然等对于研究工作自始至终给予关注和支持。在此一并致谢！

目 录

前言

第1章 综 述	1
1.1 自然资源短缺已成为制约城市发展的瓶颈	2
1.2 人居环境脆弱已影响到城市居民的生活质量	3
1.3 形象工程盛行现象折射出若干结构性矛盾	4
1.4 城市公共安全事件频发呼唤立法与机制创新	5
1.5 社会阶层分化凸显城市社会管理需要新思路	6
1.6 城市公共财政不足亟需可持续的城市发展途径	7
1.7 城市公共政策失衡显示政府管理功能面临挑战	8
第2章 自然资源短缺：城市持续发展的瓶颈	11
2.1 自然资源存在的主要问题	11
1. 能源资源日趋紧缺	11
2. 土地资源明显不足	16
3. 水资源面临危机	20
2.2 问题产生的背景及原因分析	25
1. 认识误区：基本国情与传统观念的背离	25
2. 发展冲动：急于求成和急功近利的驱使	26
3. 体制缺陷：部门之间及地方之间的博弈	26
4. 政策偏差：市场失灵和规划失控的困惑	28
2.3 缓解资源供需矛盾的政策建议	29
1. 适时调整发展战略，走节约型的资源消费道路	29
2. 加大结构调整力度，提高资源的开发利用效率	29
3. 加强规划宏观调控，努力创建资源节约型城市	30
4. 优先发展公共交通，引导小汽车合理有序地使用	31
5. 健全法制体制机制，进一步促进民主和公众参与	32
第3章 人居环境脆弱：影响居民生活质量	34
3.1 人居环境基本概念与特征	34

3.2 城市人居环境存在的主要问题	38
1. 不平衡的区域发展	38
2. 污染严重的城市环境	41
3. 消耗惊人的土地资源	45
4. 问题突出的城市交通	47
5. “短缺与重复”并存的基础设施建设	49
6. 不尽人意的居住条件	51
3.3 城市人居环境主要问题的成因分析	56
1. 特殊国情所致	56
2. 政策导向差异	58
3. 增长方式粗放	61
4. 城市规划与建设管理不当	62
3.4 促进人居环境改善的对策与建议	62
1. 认真落实科学发展观,全面转变经济增长方式	62
2. 高度重视人与自然和谐发展,建设环境友好型社会	63
3. 深化城市土地利用机制的改革,高效利用土地资源	64
4. 加强城市规划,关注人居环境条件的改善	66
5. 坚持“以人为本”,提升住区人居环境品质	70
6. 推进绿色建筑,发展节能省地型住宅和公共建筑	71
第4章 形象工程盛行:城市建设中的政策偏差	73
4.1 中国城市建设中的形象工程	73
1. 基本情况	73
2. 表现形式	73
3. 负面影响	83
4. 中央政策及其效果	86
4.2 城市形象工程风行的历史背景	89
1. 全球背景	89
2. 中国的社会经济背景	100
4.3 形象工程屡禁不止的根源	109
1. 传统文化积垢深厚	109
2. 追求政绩的冲动强烈	110
3. 中央与地方关系尚未理顺	112
4. 决策监督机制不健全	113
4.4 杜绝形象工程的对策	115
1. 全面贯彻落实科学发展观	115

2. 加快实现政府职能转变	116
3. 建立健全公共财政制度	116
4. 财税重点由生产性增值税转向消费性增值税	118
5. 加强城市规划和土地监管的法律效力	118
6. 推进决策的科学化和民主化, 加强监督	118
第5章 公共安全危机: 城市发展面临的新挑战	120
5.1 城市公共安全面临挑战	120
1. 问题的提出	120
2. 城市公共安全概况	122
3. 当前城市公共安全的特点	128
5.2 城市公共安全问题成因分析	131
1. 城市发展与城市化进程加快	132
2. 城市经济社会环境出现新变化	136
3. 城市公共安全管理薄弱	140
5.3 关于城市公共安全的政策建议	141
1. 树立以人为本的城市公共安全理念	142
2. 建立健全城市公共安全的法制体系	144
3. 构建城市公共安全的管理体制	147
4. 制定和完善城市公共安全的应急预案	151
5. 建立城市公共安全管理的应急运行机制	152
6. 建立以社区为中心的基层公共安全管理体制	155
第6章 社会阶层分化: 城市稳定与发展的隐患	157
6.1 社会阶层分化: 新型社会阶层结构趋于形成	157
1. 差异化: 当代中国社会阶层分化的起点与基础	157
2. 金字塔: 当代中国社会阶层结构形式	161
3. 社会流动: 合理与不合理机制并存	163
4. 职业获得: 先赋性与后致性交织	165
5. 教育获得: 家庭背景影响突出	169
6.2 收入分配差距持续拉大: 社会分化的长期隐患	171
1. 收入分化的实证分析差距惊人	171
2. 收入获得的决定因素并不完全取决于个人努力	171
3. 收入差距认同危机: 社会分化的长期重大隐患	173
4. 居住空间阶层化: 阶层区隔能否回避社会矛盾和冲突?	177
6.3 制度缺陷: 社会阶层分化隐患的强化器	179

1. 土地问题：农民不稳的重要根源	179
2. 农民工问题：城乡分割与劳资矛盾的焦点	184
3. 公共财政资源配置倾斜：加剧社会机会不公的加油站	190
4. 收入差距调节不力：社会阶层利益矛盾缺少必要的减压阀	194
6.4 理念更新和制度改革：削减社会分化隐患的必由之路	197
1. 更新发展理念，树立科学发展观	199
2. 加快制度创新步伐，建立平等参与发展的体制与机制	199
3. 创新公共资源配置机制，建立公平的社会机会结构	200
第7章 公共财政不足：城市政府的信用风险	202
7.1 城市公共财政现存的主要问题	202
1. 中国的城市化水平	202
2. 中国城市化对城市公共财政的挑战	206
3. 中国城市公共财政的现状	210
7.2 城市公共财政现存问题的原因分析	218
1. 城市财政困境	218
2. 产生财政压力的原因	221
3. 城市债务累积构成财政风险	224
7.3 城市公共财政的进一步改革	227
1. 政府职能的转变和完善	227
2. 建设民主财政	229
3. 城市公共财政支出的改进	231
4. 使城市政府具有稳定的收入来源	235
5. 关于发行市政债券的建议	240
6. 城市公共财政对公共风险（或危机）的应急反应机制	242
第8章 公共政策失衡：城市和谐发展的门槛	244
8.1 中国的城市公共政策	244
1. 公共政策与城市公共政策	244
2. 城市公共政策的基本形式	245
3. 城市发展思想的演变历程	246
4. 城市公共政策与城市规划	247
8.2 城市规划的公共政策研究	248
1. 城市规划社会功能的考察	248
2. 法律制度与城市规划的社会功能	250
3. 行政体制环境与城市规划的社会职能	252

4. 土地制度与城市规划社会功能	253
5. 行业工作与城市规划的社会功能	255
8.3 政策伦理与城市规划	257
1. 政策伦理的核心地位	257
2. 城市规划中的公共利益	258
3. 城市规划实现公共利益的障碍	260
8.4 政策过程与城市规划	263
1. 城市规划的公共政策问题	264
2. 城市规划的制定	264
3. 城市规划的实施	265
4. 城市规划的公众参与	267
8.5 改进城市规划工作的政策建议	268
1. 强化城市规划的政策性	268
2. 打破城市规划的制度障碍	268
3. 强化城市规划师的公共利益观	269
参考文献	270

第1章 综 述

中国的城市发展正处于一个前所未有的时期，经济的高速增长为城市发展提供了基本动力，市场化释放出来的潜能和高新技术产业的发展给城市发展的动力机制增添了活力，制度创新、政策调整打破了昔日制约城市发展的一系列障碍，无论是位于全国城市体系顶端的国际性大城市，还是众多的地区性中心城市，或面广量大的小城市、建制镇，近年来都呈现出蓬勃发展的基本态势，城市的功能日益增强，经济活力持续旺盛，空间结构在调整中不断完善，城市面貌发生了很大的变化。

作为政府职能的城市规划与管理工作，在改革开放的进程中不断调整与完善，强化了适应社会主义市场经济体制的城市政府管理体系，加强了城市规划对于城市发展与城市建设的引导作用。作为处于社会和经济转型时期的人口大国，中国在城市规划、发展和管理领域的成就在当今世界各国中是非常突出的，所面临的困难和矛盾也是史无前例的。

目前中国城市的发展，既有传统的工业化推动城市化的因素，也有中国自身特定的政治、经济、文化环境，更重要的是，中国正处于世界经济格局大调整和自身社会转型的大背景下，众多因素交织在一起，使得中国的城市发展比以往世界任何国家的城市化进程都更具有复杂性和综合性，中国当前所面临的问题往往是发达国家过去两百年所面临问题的累积。

在这些错综复杂的因素中，有几个大的背景因素具有特别重要的地位。一是全球经济一体化的进程以及由此引发的城市发展模式的变化；二是市场化条件下中国经济的持续高速增长以及由此对于城市发展产生的影响；三是高速城镇化进程以及因此出现的社会、经济转型；四是高新技术的作用越来越大以及城市发展动力机制的变化。

当然，在快速城镇化过程中，中国的城市面临一系列矛盾和问题，需要各级政府和研究部门进行深入的研究和探索，在众多困扰城市发展的因素中，有些属于历史遗留的问题，需要在现阶段加以梳理和解决；有的是新时期特殊条件下的新问题，给各级政府决策部门提出了新的挑战，必须适时地调整思路，改进工作；还有一些是城市化进程进入快速发展时期和中国经济社会转型所特有的矛盾。这些问题的妥善解决对于中国城市的持续发展具有十分重要的战略意义，必须予以正视。但是，可以肯定的是，这些问题都属于中国城市发展进程中的问题，它们的存在与当前中国所处的城市发展阶段密切相关，就某种程度而言是难以避免的，必须依靠进一步深化改革，通过一系列探索和创新加以解决。

在中国城市发展诸多问题与矛盾中，以下7方面的问题值得各级政府决策部门

和社会各界给予足够的重视。

1.1 自然资源短缺已成为制约城市发展的瓶颈

自然资源是社会经济发展的基础，也是城市赖以生存的条件。目前中国依赖矿产资源发展起来的城市有 178 座，约占全国城市总数的 27%。而能源、土地和水则是支撑所有城市发展的三大核心资源。近年来，随着工业化和城镇化进程的加速，自然资源的供需矛盾日益突出，三大核心资源的“瓶颈效应”越来越明显。

中国能源资源短缺，结构不合理，开发粗放，利用效率低，而能源消费却增长迅速，供需矛盾日益突出，不仅影响经济发展，还会危及国家和社会稳定。2004 年全国能源消费总量为 19.7 亿 t 标准煤，比上年增长 15.27%，其中石油消费量达 3.13 亿 t，而生产量仅为 1.75 亿 t，净进口量为 1.38 亿 t，石油资源对外依赖程度日益增高。随着世界进入燃料价格高升的后石油时代，中国的能源形势将更加严峻。

中国幅员辽阔，但土地质量不高，适宜人类居住和耕作的土地不多，人地矛盾突出。“十五”期间，由于经济社会快速发展和生态建设、农业结构调整等因素，全国耕地面积净减少 9240 万亩（1 亩 = 666.7 m²），年均 1848 万亩。2005 年度全国土地利用变更调查结果显示，中国现有耕地 18.31 亿亩，人均 1.40 亩，仅为世界人均耕地的 40%。同时，存量用地调查结果表明，到 2004 年末，全国城镇规划范围内共有闲置土地 107.93 万亩，空闲土地 82.24 万亩，批而未供土地 203.44 万亩，三类土地总量为 393.61 万亩，相当于现有城镇建设用地总量的 7.8%，浪费现象严重。

中国水资源短缺，人均水资源量仅为世界人均水平的 1/4，加之水资源的时空分布不均衡，开发难度较大，利用效率较低，浪费严重等原因，城市面临缺水危机。目前，全国有 2/3 城市出现不同程度的缺水，其中部分城市严重缺水。与此同时，城市水污染问题更为突出，水安全面临许多隐患。水污染不仅破坏生态环境，影响城市景观，还影响供水质量，危及人体健康，进而加剧水资源的供需矛盾，导致许多丰水地区出现水质型缺水。

分析中国自然资源短缺的原因，主要是“先天不足”，资源相对匮乏而人口却又众多。对于资源消费，任何一个“小数”乘以 13 亿就是一个“大数”；对于资源供给，任何一个“大数”除以 13 亿也只能是一个“小数”。因此，资源消费与供给之间的矛盾将长期存在，这也是中国的基本国情。然而，长期受“地大物博”、“人多力量大”等传统观念的影响，人们并没有真正意识到自然资源的稀缺和珍贵，因而在制度建设、政策制定和规划设计等方面都不同程度地存在一些缺陷。在发展欲望的冲动下，一些地方不顾当地的自然资源和生态环境条件，盲目“做大”城市规模，人为“抬高”资源需求，有急于求成、急功近利的倾向。在资源配置和管理中，不同地区、不同城市之间常常是竞争过度而合作不足；部门之间的合作也不很协调，有“行政权力部门化，部门权力利益化，部门利益法制化”的现象，管理中的缺位、错位、越位和

不到位等现象时有发生，对粗放开发和低效利用自然资源的行为缺乏刚性的制度约束。在推进市场化过程中，有时过于强调市场对自然资源的配置作用，事实上，对于能源、土地和水等相关的自然垄断行业，市场经常是失灵的，尤其是在缺乏制度约束和规划调控的情况下，不恰当地将其推向市场，极易造成国家资源的泛用、流失和浪费。

为此，在城市规划、管理和建设中要特别强调辩证地处理资源利用与发展的关系，提高资源的开发利用效率，努力建设节约型城市，要优先发展公共交通，引导小汽车合理有序地使用。

1.2 人居环境脆弱已影响到城市居民的生活质量

1978年改革开放以来，中国经济保持了快速发展，城市建设取得了巨大成就。特别是近几年来，中国加大城市基础设施和社会文化设施的投资力度，城市功能逐步提升，人居环境不断改善。2005年拥有城市道路24.7万km、道路面积39.2亿m²，城市人均道路面积10.93m²；全年城市用水人口32682万人，城市用水普及率91.1%，人均日生活用水量204.1L；城市污水处理量187.1亿m³，城市污水处理率51.99%，其中污水处理厂集中处理率为39.31%。

但随着中国城镇化的快速发展，城市人口与产业的过分集中，产生了一系列影响城市人居环境整体质量的问题：一是区域间人居环境不平衡。由于自然条件禀赋不同，以黑河——腾冲线为分界线，东部42.9%的国土居住着94.2%的人口，西部57.1%的地区只居住了5.8%的人口，而在同一地区又由于经济条件的不同出现了地区间人居环境质量的悬殊差异。二是城市环境问题突出。城市机动车及工业废气排放造成大气严重污染，城市与区域频繁出现大面积灰霾，日趋严重的酸雨、烟尘、光化学烟雾、可吸入颗粒物等污染物严重威胁了人体的健康。江河、湖泊、地下水和近海的有机污染严重，城市饮用水缺乏安全保障。城市污水和固体废弃物增量迅速，无害化处理率低，污染正在向周边地区扩散，有毒有害污染物对城市居民及周边农民的危害日益凸现。三是城市土地消耗速度惊人，水面、湿地减少，城市生态失衡已成为创造良好人居环境的主要瓶颈。

造成这些问题的主要原因，一是中国特殊的国情。中国生产力还不够发达，面临着比任何国家都更为严重的人口对资源、环境的压力，由于人口基数太大，矛盾积累得太深、太重，欠账太多，因此，沉重的人口负担已成为建设良好人居环境的最大困难，被学者称之为中国“初级阶段的高级难题”。第二是差异性的政策导向。政策指导上“一刀切”，因地制宜的规划、建设和管理原则没有得到重视，影响甚至扩大了人居环境在地区之间、城乡之间的不平衡，多年来过于强调为经济和社会腾飞服务，忽视了城市人居环境的全面发展。第三是认识上的误区和一些领导人急功近利的政绩追求，以及管理经验不足等。