

2011

E&G 蓝皮书 BLUE BOOK

2011中国城市 科学发展综合评价报告 (中英文版) ——城市与人

2011 Comprehensive evaluation and grading
report on china urban scientific development
(Chinese-English Bilingual Edition)
——City and People

编著 Author

中国城市发展研究院
China City Development Academy

中国社会科学出版社

2011

E&G 蓝皮书 BLUE BOOK

2011中国城市 科学发展综合评价报告 (中英文版) ——城市与人

2011 Comprehensive evaluation and grading
report on china urban scientific development
(Chinese-English Bilingual Edition)

——City and People

编著 Author

中国城市发展研究院
China City Development Academy

中国社会科学出版社



图书在版编目 (CIP) 数据

2011 中国城市科学发展综合评价报告 / 中国城市发展研究院等
联合编著. —北京: 中国社会科学出版社, 2011. 10

ISBN 978 - 7 - 5161 - 0232 - 9

I. ①2… II. ①中… III. ①城市 - 发展 - 评估 - 调查报告 -
中国 - 2011 IV. ①F299. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 217577 号

出版策划 任 明

特邀编辑 成 树

责任校对 安 全

技术编辑 李 建

出版发行	中国社会科学出版社	出版人	赵剑英
社 址	北京鼓楼西大街甲 158 号	邮 编	100720
电 话	010 - 64040843 (编辑)	64058741 (宣传)	64070619 (网站)
	010 - 64030272 (批发)	64046282 (团购)	84029450 (零售)
网 址	http://www.csspw.cn (中文域名: 中国社科网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京奥隆印刷厂		
版 次	2011 年 10 月第 1 版	印 次	2011 年 10 月第 1 次印刷
开 本	710 × 1000 1/16		
印 张	23		
字 数	386 千字		
定 价	280.00 元		

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

《中国城市科学发展综合评级体系(E&G)设计》

著作权声明

《中国城市科学发展综合评级体系（E&G）设计》是中国城市发展研究院的重大研究成果之一，已经通过专家论证和中华人民共和国国家版权局的审核，“中华人民共和国国家版权局著作权登记证书”登记号为：2008-A-012255。

未经本院书面授权，严禁任何形式盗用、复制或仿造本《综合评级体系设计》，严禁任何形式使用本《综合评级体系设计》进行评价或其他活动。一经发现，本院将依法追究相关者的法律责任。

中国城市发展研究院

2011 年 10 月 9 日

《2011 中国城市科学发展综合评价报告》

编辑机构

编辑委员会

主 任	孙家正	郑万通		
常务副主任	郑新立	刘志峰		
副 主 任	于 炼	罗 援	苗乐如	
委 员	(按姓氏笔画排名)			
	马庆斌	马志刚	王 军	卢继平
	吕贵品	朱彼得	杨 旭	李兵弟
	何宇鹏	林文棋	柴浚丰	袁崇法
	葛 津	雷啸林		

编 辑 部

主 编	于 炼			
副 主 编	王 军	杨 旭	袁崇法	林文棋
	朱彼得	卢继平	黄云峰	
执 行 主 编	白南风	何宇鹏	马庆斌	赵 昭
	张 莹			
执 行 编 委	郑 樱	丁 宇	郝铁兵	
数据库管理	郑 樱			

前言

本着尽力做得更好的原则，到今年的《报告》完成时，已经是10月了。

年度《中国城市科学发展综合评价报告》的编写工作进入第四年了。对前三年所取得的成绩和应吸取的经验，我们沉下心来思索、总结，以发展的观念客观、理性地对待自己的成果，最终坚定了在原有基础上加以调整、完善的决心。

自2011年3月起，我们先后组织了数十位专业学者及行业专家，召开了近十次大小会议，从确立主题、解构框架、设计方法、划分版块等方面进行了充分的探讨和研究，数易其稿，再以4个多月的时间完成了大量的数据分析、问卷调查及报告组稿等工作，最终才有了这本《2011中国城市科学发展综合评价报告》。除了基本构架，不同以往的是，今年的《报告》有了一个明确的主题——“城市与人”，我们下调了评价的视角，关注的焦点逐渐转移至最贴近民生、最反映民声的地方，旗帜鲜明地提出，城市应为人而发展。

这里，我们首先要感谢在今年《报告》编写的前后提供极大帮助的兄弟单位、机构及社会各界的朋友。

感谢中国国际经济交流中心在《报告》筹备及编写过程中的支持，不仅从国家宏观政策与发展战略角度给予了理论指导，使《报告》更具权威性和政策参考价值，还协助组织了一批国内权威专家，多次参与论证研究思路、主题观点、体系框架、数据分类及处理方法等，使《报告》更具科学性和探索性，同时，几位专家还直接参与了文字分析报告的研究、起草和总体修改工作。

感谢中国战略文化促进会在《报告》编写过程中给予的关注和帮助，从历史、文化与战略关系的角度指导我们对方向的把握，深化报告的传承性与前瞻性，还提供了很多可供借鉴的参考资料。

还要感谢其他在不同方面给予我们不同帮助的机构或个人，感谢那些始终关注我们成长的读者们。你们，始终是鼓舞我们继续前行的明灯。

编辑部

2011年10月10日

序 言

关于城市

(十一届全国政协副主席 孙家正)

伴随着经济的发展、科技的进步，城市化进程明显加快。城市的发展，促进了人类社会现代化进程。目前，城市的数量和规模日益扩大，全世界城市人口在超过农业人口后迅速攀升，全球性的“城市时代”已经来临。

城市文明的发展是历史的进步，他广泛而深刻地影响着人们的生活方式和社会心理。城市的发展为人们带来了更多的舒适、便利和机会，也带来一些新的困扰和问题。我们赖以生存的城市家园不同程度地面临着记忆消失、面貌趋同、交通拥挤、环境恶化等诸多问题。城市的发展不断地满足并刺激着人们的物质需求，而精神上、心理上的慰藉和憧憬却在不同程度地失落。人们在为城市日新月异的变化而兴奋的同时，应该保持一种忧患意识，冷静思考城市乃至整个经济社会如何科学发展。

我们究竟需要一个什么样的生存空间？我们究竟在追求怎样的生活？当人们试图以全新的、理性的眼光审视扑朔迷离的城市形态时，不约而同地选择了文化的视角。我认为，《中国城市科学发展综合评价报告》出版的意义在于，它的编辑和作者也试图从城市的个性差异，也就是从城市的文化角度去审视和评价每一个城市。

文化是什么？文化是一定历史、一定地域、一定人类群体的生存状态和愿望的反映，同时，又对人的生存和发展产生广泛而深刻的影响。城市文化问题，可以说是当代备受关注的世界性话题。

城市是市民的安居之所和精神家园，城市建设应秉持以人为本的原则。城市的规划、建设、管理和服务都必须坚持面向最广大的普通民众，同时也要回应不同人群的诉求。创造人与自然友好相处的生态环境，形成亲切无碍的人际关系，构建和谐自然的城市空间，是民众的共同愿望和要求。面对现代生活的迅捷变化和市场经济下的激烈竞争，人们的物质需求需要不断地满足，而心理上的迷茫和困扰尤需抚慰。民众的生存状态、心

理感受，需要更多的人文关怀。城市文化形态的变化和发展过程应该同时成为不断满足人们的精神需求、提高人的素质、促进人的全面发展的过程。城市建设和管理呼唤着深切的人文关怀。一个城市是否具有这种人文关怀的精神、环境和氛围，应成为考评城市建设水平高低、管理质量优劣的重要标尺。

形神兼备是文化城市的重要特征。所谓形，就是城市的建筑、街道、景观，表现为城市外在的风貌气度；所谓神，就是蕴含在城市历史和现实当中的文化内涵，闪耀着一个城市独有的内在品格和气质。物态景观和人类活动因共有的文化内涵而和谐统一。一个城市只有形神兼备，浑然一体，才能保持永不衰竭的魅力。一个对城市的科学评价体系，也应当从“形”和“神”两个角度去审视城市。我们感到欣慰的是，《中国城市科学发展综合评价报告》的编辑和作者在这方面做出了不懈的努力。

人创造了有形的城市，城市反过来又以无形的方式陶冶人、塑造人。市民的价值观念、思维方式、道德水准、社会风尚等因素是城市文化建设的综合反映，也是城市文化建设发挥作用的过程与结果。

无论是有形的城市面貌，还是无形的城市精神，都是一定的文化使然。文化如水，滋润万物，悄然无声。文化留存于城市空间的每一个角落，融汇于城市生活的全部过程和每一个细节。文化对城市的营造、演变，对市民的生活、行为都产生着潜移默化的作用，城市是文化的容器。城市中的街区、广场、建筑、雕塑、装置、绿化、小品等等构成了城市有形和外在的物态系统，作用于我们的视觉、听觉、嗅觉、触觉而直抵心灵；同时，它们又承载着在城市空间中发生着的人类活动，正是这些千姿百态、生动有趣的活动使城市富有了充沛的人气和旺盛的活力。

拒绝和防止趋同，保护和彰显个性，是当代城市建设中应该特别注意的问题。现代化、全球化无疑是一把双刃剑，其益处无需赘言，其弊端也显而易见。现代化对于传统的消解，全球化对于个性的抹杀已是不争的事实。正因为如此，近年来，保护文化多样性的声浪日趋高涨。尊重和珍惜城市的历史传统、地域风貌和民族特色，方能保持并彰显一个城市所独有的文化韵味。一个城市区别于另一个城市的，不仅在于它的规划布局、色彩基调、建筑样式，更重要的还在于其内在的气质、情感及其文化底蕴。城市的文化特色将是城市特有风貌和文化精神的完美结合。发现、界定、保护、传承和拓展城市的文化个性与特色，方可构建起轮廓清晰、结构完整、布局合理、神采独具的城市文化形象。

保护历史文化遗产是城市建设中的重大课题。历史文化遗产在城市建

设中焕发着穿越时空的悠久魅力。一座城市就是一部历史，我们不能割断历史，割断历史便也撕裂了现在。人类需要前瞻又耽于回忆，我们不能失去记忆，失去记忆也便失去了憧憬。城市中的物质与非物质的文化遗产见证着城市的生命历程，保持和延续着城市文化，并促进着城市肌体的健康发展，同时也赋予了人们真切的归宿感与认同感。我们必须坚守、传承、培育城市的优秀文化传统，尽可能避免盲目开发对文化遗产、文化环境的破坏。精心呵护历史文化遗产，维系历史文脉，留住城市记忆，是人们生存发展的心理需求，也是当代人对祖先和子孙的责任。

城市不是钢筋、混凝土的堆砌物，而是一个有机的生命体。城市的演化和发展是一个生命体的成长发育和有机完善的过程。我们要尊重城市内在的遗传基因，顺应城市生成肌理和发展规律，在改造与完善中，有机更新，有序发展，使其生态环境不断优化、服务功能日趋完备、文化韵味更加浓郁。

城市建设不但要继承传统，同时也要适应时代的发展和生活的需要不断地创造和更新。成功的城市必定是在保持自己文化传统基础上进行再创新的城市。坚守历史传统、适应时代需要的文化创新是城市发展的灵魂和活力。包括城市建设内在的文化创新，需要有坚定的自信和包容的胸怀。对外开放是中国的基本国策，和而不同是中国的哲学思维，追求和谐是中国人的价值取向。

城市从来就不是孤立的存在。追根溯源，是农村、农业和农民孕育并哺乳了城市。这一点，在中国城市化进程中尤为明显。反哺农村，善待农民，促进城乡协调发展是城市发展的应有之义。这不仅是道义上的必须，也是城市自身持续发展的必备条件。

对中国城市按着科学发展观进行综合评级，不但有利于促进中国城市社会经济的健康发展，而且也是对城市文化的总结和肯定。我衷心希望《中国城市科学发展综合评价报告》取得成功，为中国城市发展做出独特的贡献。

目 录

前言	(1)
序言：关于城市	(1)
第一部分 2011 中国城市发展总报告	(1)
一、以民生为本，评价城市发展及其政策体系	(1)
二、现阶段，中国城市发展进程中表现出来的总体趋势	(3)
三、对中国城市所处经济发展阶段的 判断	(7)
四、对本年度的城市评价体系排名情况作出的分析与判断	(24)
五、通过城市问卷调查的了解居民的实际情况想法，判断城 市公共投入、制度调整和制度建设与居民的实际需求是 否存在主要差异	(28)
六、最后的分析	(29)
第二部分 评价体系编制及调整说明	(32)
一、调整原则	(32)
二、指导思想	(33)
三、调整说明	(33)
四、名词释义	(39)
五、补充说明	(39)
第三部分 城市问卷调查分析报告	(41)
一、调查设计	(41)
二、受访者概况	(43)
三、对城市的总体评价	(45)
四、对城市的综合评价及企盼	(47)
五、身份、职业与收入	(48)
六、居住	(54)
七、社会保障	(59)

八、就业和创业	(64)
九、个人发展机会	(68)
十、教育	(71)
十一、生活消费和服务	(78)
十二、医疗	(79)
十三、交通	(81)
十四、环境	(81)
十五、社会治安	(82)
十六、社会公平	(83)
十七、社会信任和尊重	(85)
十八、城市管理和公共服务	(87)
十九、城市生活压力	(90)
二十、归属感与城市吸引力	(91)
二十一、结语：人与城市	(94)

第四部分 中国建制镇发展概况

(97)

一、建制镇发展评估的意义	(97)
二、建制镇评价和分析的指导思想	(98)
三、建制镇评价与分析的方法	(100)
四、建制镇评价和分析的初步结果	(102)
五、根据以上指标分析得出如下结论	(125)

第五部分 城市排行榜及部分城市数据

(129)

第一节 中国城市科学发展典范城市

(129)

第二节 中国城市科学发展典型城市

(130)

一、综合实力典型城市	(130)
二、系统发展典型城市（三大母系统排名前 50 名城市）	(131)

第三节 中国城市特色发展优势城市

(134)

一、经济增长效率优势城市	(134)
二、居民收入统筹优势城市	(134)
三、要素利用效率优势城市	(134)
四、人居生活环境优势城市	(135)
五、外部效应调控优势城市	(135)
六、发展速度提升优势城市	(135)

第四节 2011 年中国城市科学发展综合数据分析表

（部分）	(136)
------------	-------

一、城市经济发展水平母系统	(136)
二、城市公共服务水平母系统	(152)
三、城市居民实际享有水平母系统	(168)
四、E&G 综合体系	(185)
第五节 全部城市排名分布区域	(188)
一、西南地区城市排名分布表	(188)
二、西北地区城市排名分布表	(189)
三、华南地区城市排名分布表	(190)
四、华北地区城市排名分布表	(191)
五、华中地区城市排名分布表	(192)
六、华东地区城市排名分布表	(193)
七、东北地区城市排名分布表	(194)
第六部分 城市成果推介	(195)
中山市：贯彻落实科学发展观 建设幸福和美中山	(195)
镇江市：坚持科学发展 推进跨越发展	(198)

第一部分 2011 中国城市发展总报告

城市：如何为人发展
如何让人幸福

我国第六次人口普查数据表明，截至 2010 年底，我国的城镇化率已经达到 49.68%，这一统计主要基于现实的城镇常住人口的规模。如果从户籍管理、社会保障等体制角度出发，这一城镇化率可能具有偏高的“水分”；而如果将全社会的就业结构现状，以及社会生活方式的基本特征，作为城镇化的内容和尺度，实质性的城镇化率或许还不止这些。无论城镇化水平从何角度衡量，如何准确表达，人们正越来越感受到，城市的发展已经关乎到几乎所有人的利益。城镇因为发展用地，必然波及农业、农村和农民；因为规划调整，必然波及市政、企业和市民。在政府和有关专家们围绕城镇化率指标或喜或忧、争论不休的时候，社会各界、城乡居民们则越来越关心：我们究竟为什么要发展城市？发展城市对我们有什么好处？发展快慢与我们有什么关系？这也恰恰是在城镇发展中如何贯彻科学发展观必须回答的核心问题。

在这里，我们只是客观地以几年间的数据分析及研究积累为基础，尝试着从民生、民声的角度，折射出中国城市（镇）发展进程中产生的一些现象，无论是正面的，抑或是负面的，“以人为本”地探讨城市究竟为什么而发展，又该如何发展？

一、以民生为本，评价城市发展及其政策体系

“城市为人而发展”、“城市让生活美好”等等口号，在越来越多场合的出现，引起了人们普遍的共鸣，逐渐地、必然地成为社会的共识，转为人们的追求。这样的追求无论属于回归还是理想，都要求对城市的发展，更新、完善指导理念和相应的评价体系，将当前对城市物态形象疯狂的、

几乎变态的追求和欣赏，更多地转向对人的生活和自身发展的真切关注，将以人为本的科学发展观，真正落实为城市的发展观，形成新的、系统的发展评价指标，并构建相应的发展体制和路径。

中国城市发展研究院从 2008 年开始，运用年度统计指标数据，研究提出了一套新的系统的城市评价体系，对全国地级及以上城市进行综合分类评价，从科学发展观的角度评价城市发展得失，进行全新的尝试。连续 3 年的坚持与完善，使评价报告在社会上产生了一定的影响，在获得好评的同时，许多人也提出了非常中肯的、完善性的批评和建议。在各界的热情支持、鼓励下，从 2011 年开始，我们在沿袭原有分类的基础上，进一步优化了分类体系，主要是从指标的逻辑关系上更加清晰人与城市的关系，以便在分类更加科学的基础上，完善判断和分析的方法，从年度指标的评价排序上更为清晰、更为直接地发现城市与人关系的趋势、特征和主要矛盾等。

现有的城市统计指标涵盖经济、社会、文化等各个领域，我们将这些指标分为三大类：第一类是经济发展水平，主要反映经济发展的规模、要素效益和外部效应，总体是属于生产类指标；第二类是公共服务水平，主要反映政府投入社会公共服务事业的规模和范围，总体属于社会共享类的财富分配指标；第三类是居民分享水平，主要反映城乡居民在城市发展中分享到的各项实惠和机会，总体属于城市发展成果最终由居民收获的个人受益类指标。除了评价城市在每一类上的表现外，重点将评价分析三类指标之间的关系。其逻辑关系为：一类指标反映的能力决定二类指标的规模和水平；二类、三类指标反映的规模和水平，则是通过一定的分配制度和技术路径决定大小与多少。如果一个城市的三类指标在城市排序中位置差别较小，可视为居民实际分享的成果与城市发展水平比较协调，相反则认为问题是问题，供大家探究原因。尝试用这一方法，即从居民最终个人受益角度评价城市综合发展的得与失。

由于统计指标只是反映可物化、可量化的指标，本报告的目的，只是努力反映当前中国城市发展中趋势性的表象和特征，各类排序的结果显然有利于每个城市找到不同发展领域的差距，有利于城市间的交流，但无意对其中某个城市的工作性问题做出评价，指标排序也不宜成为考核一个城市管理水平的依据。表露现象背后存在的大量理念性、政策性、体制性、工作性问题，必须通过分解多个专题，通过个案、访谈、实证等多种社会调查方法才能给予系统解答。此外，目前的城市统计指标是结果性的，并不反映城市居民的需求，也无法借此判断居民对城市发展成就的满意程度，因此也不能作为评价城市居民幸福指数的依据。为了弥补统计指标的局限

性，我们在北京、深圳两地共做了 1600 多份问卷调查，将城市人口按户籍、职业等分为若干群体，了解他们各自对城市发展的关注范围和关注度，这或许可以为我们寻找政府发展目标与居民需求之间的差距提供一定帮助。

二、现阶段，中国城市发展进程中表现出来的总体趋势

1. 发展阶段中普遍面临的问题与挑战

不管是在全球还是在一个国家范围内，城市发展过程中的问题或者说不协调性始终是广泛存在的，只是在不同阶段的表现程度不一、形式不同而已。在中国，现阶段城市发展不协调的问题，体现在经济社会发展的许多方面和不同层次，究其原因，其实是很复杂的一个课题，涉及到自然地理、历史人文、政策体制等等。单从其表现形式来说，可以简单归纳为以下几个方面：

(1) 现代市场经济体制尚不完善，盲目投资与低水平扩张的体制性根源导致经济增长速度快、质量低的深层次矛盾不断凸显。

(2) 主体功能定位模糊，生产要素无法实现合理地自由流动及优化配置，区域发展极不平衡，且差距仍有扩大趋势。

(3) 社会公共事业的发展明显滞后于经济发展，不尽合理的公共服务资源配置、仍欠完善的社会保障体系、尚显薄弱的非政府组织以及其他复杂的社会矛盾都不利于和谐发展的主题。

(4) 可持续发展压力日趋严峻。经济总量的扩张伴随着工业化、城市(镇)化的加速推进，而粗放型经济增长方式却导致运行成本的快速增长。人口、资源、环境与经济、社会协调发展的生态经济模式仍处于摸索阶段。

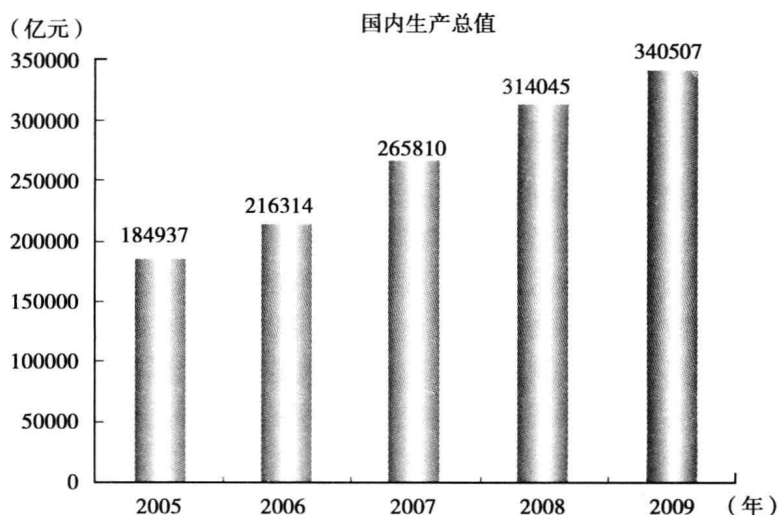
2. 国家采取的相应措施及取得的成效

2006 年 3 月 14 日，十届全国人大四次会议表决通过了关于国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要的决议。面对新起点上的新机遇、新挑战，“十一五”规划突出了六大重点：推进经济增长方式的转变、调整优化产业结构、解决三农问题、推进城市化健康发展、促进区域协调发展、切实加强和谐社会建设。其中，民生建设得到前所未有的重视，22 项指标中有 8 项涉及公共服务和人民生活，有 2 项更是作为约束性指标首次列入规划。

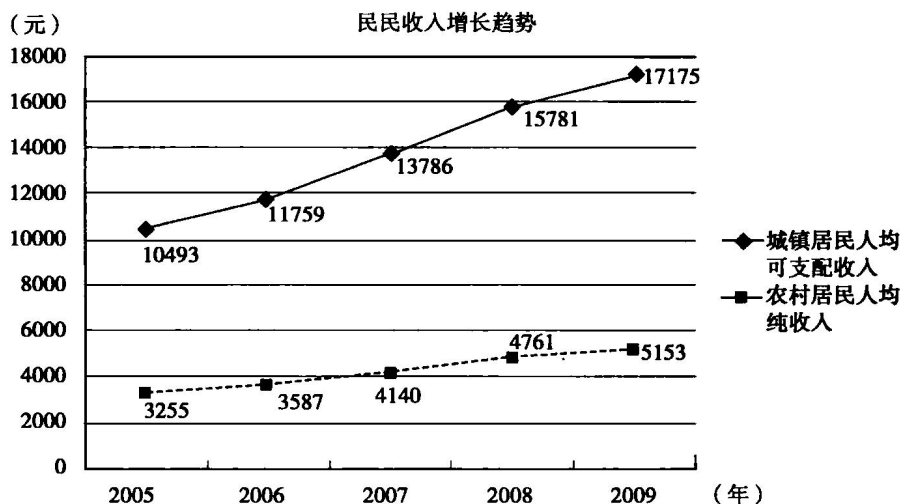
几年里，面对复杂多变的国内外经济环境，经历了国际金融危机、汶川大地震等一系列历史罕见的严峻挑战，但国民经济总体实现了宏观调控的预期目标，经济平稳较快增长，单项改革有明显成效，人民生活不断改善，经济社会发展态势总体良好。

(1) 经济实力和综合国力大幅提升。2009 年，我国国内生产总值为

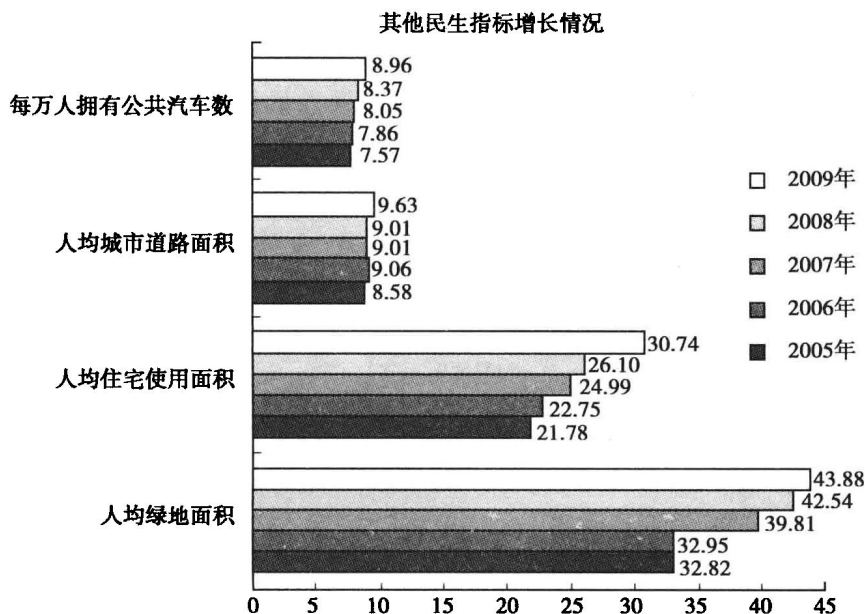
340507 亿元，比 2005 年^①的 184937 亿元增长 84.12%，年均增长率达 12.98%。



(2) 人民生活水平得到明显改善。城镇居民年人均可支配收入从 2005 年的 10493 元增至 2009 年的 17175 元，增长 63.68%，年均增长 10.36%；农民年人均纯收入从 3255 元增至 5153 元，增长 58.31%，年均增长 9.62%。其他如人均绿地面积、人均住宅使用面积、人均城市道路面积、每万人拥有公共汽车数等多项民生指标均逐年递增。



^① “十一五”规划时间为 2006 年至 2010 年，鉴于实际统计数据的取得时限，我们的动态分析一律采用 2005 年至 2009 年的数据进行。



(3) 在一系列区域发展战略和政策的有力推动下, 中、西部和东北地区发展速度逐渐加快, 区域协调发展取得初步成效。2005—2009 年间, 东、中、西和东北地区人均国内生产总值年均增速分别为 12.34%、13.65%、14.87% 和 12.64%, 中、西部和东北地区增速均高于东部地区, 西部地区尤其明显; 其他如人均 GDP、城镇居民人均可支配收入、农村居民纯收入等指标均呈此趋势。

