



城市管理蓝皮书[®]

LUE BOOK OF URBAN MANAGEMENT

中国城市管理报告 (2014)

ANNUAL REPORT ON URBAN MANAGEMENT
OF CHINA (2014)

主 编 / 谭维克 刘 林



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

2014
版

B

城市管理蓝皮书

CHINA URBAN MANAGEMENT BLUE BOOK

NO. 1

中国城市管理报告 (2014)

中国城市管理蓝皮书(2014) / 中国城市管理蓝皮书编写组编著. — 北京: 社会科学文献出版社, 2014.12

ISBN 978-7-5097-6400-0

1. ①中… ②蓝… ③管…

中国城市管理蓝皮书编写组编著



城市管理蓝皮书

BLUE BOOK OF
URBAN MANAGEMENT



中国城市管理报告 (2014)

ANNUAL REPORT ON URBAN MANAGEMENT OF CHINA
(2014)

主 编 / 谭维克 刘 林



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

图书在版编目(CIP)数据

中国城市管理报告. 2014/谭维克, 刘林主编. —北京:
社会科学文献出版社, 2015. 2

(城市管理蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 7060 - 3

I. ①中… II. ①谭… ②刘… III. ①城市管理 - 研究
报告 - 中国 - 2014 IV. ①F299. 23

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 007583 号

城市管理蓝皮书

中国城市管理报告 (2014)

主 编 / 谭维克 刘 林

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 周映希

责任编辑 / 周映希 崔 岩

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

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 22.25 字 数: 362 千字

版 次 / 2015 年 2 月第 1 版 2015 年 2 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 7060 - 3

定 价 / 118.00 元

皮书序列号 / B - 2013 - 302

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

城市管理蓝皮书编委会

主 任 谭维克 刘 林

委 员 田培源 胡丽琴 刘承水 于燕燕

《中国城市管理报告》(2014)

主 编 谭维克 刘 林

执行主编 刘承水 于燕燕

执行副主编 胡雅芬 赵 清 胡勇慧

摘 要

本报告从七个方面探讨了当前城市病治理。

①城市大气污染治理政策体系应从宏观区域层面上致力于构建京津冀大气污染联防联控政策体系，中观城市层面上建立以能源结构优化、产业绿色转型为重点的城市治理体系，微观社区层面上搭建基于资源节约型和环境友好型的公众参与体系。

②城市人口疏解治理应着眼于与城市负外部性相关的城市问题，实施负外部性管制政策，需要超越规模思维，实现包容式发展；人口治理中应通过市场化手段提高生存成本，进而影响人口密度，同时积极推进京津冀一体化发展，鼓励周边人口就地发展；外来人口管理中应强化以外来人口有序管理为导向的部门统筹机制，加强城乡一体化管理建立，并建立外来人口动态管理机制。

③提出轨道交通枢纽进一步完善的调整对策，包括完善轨道交通枢纽间联络交通网及配套交通设施、优化轨道交通枢纽周边城市空间衔接边缘界面、根据轨道交通枢纽区位及实际需求适当设置潮汐交通方式，以及调整轨道交通枢纽内部各系统流线规划与设置等。

④水资源管理中应注重水源的植被涵养功能，通过京津冀协作合理调配与利用流域水资源，通过产业结构优化调整减少水资源总量需求，从减少食物浪费入手降低水资源消耗；城市基础设施建设是城市资源消耗较大的领域，报告提出采取 PPP 模式开展基础设施建设管理。

⑤提出了加快发展节能环保产业的对策，包括构建完善的制度体系，建立节能环保产业管理系统，加快推进节能环保产业的市场化进程，培育具有核心竞争力的大型节能环保企业，规范产业市场环境等。

⑥城市社会秩序治理应注重城乡一体化发展，城乡统筹应成为解决城市病



的一个重要方向，应建设新型农村社区，促进城市失地农民就业，加强城乡接合部的治理和改造力度，构筑新型城镇体系。

⑦城市治理实践部分结合北京城市现状，提出了加强基层城管执法工作的思考与对策建议；报告提出了城市管理综合执法的“2 + n”管理模式，即以城管、公安两个职能部门为主要力量，结合多个相关部门共同参与的环境综合管理模式。

序

30 多年来，中国快马加鞭，从以自力更生为主到改革开放，不断超越自己，奋起追赶世界！

这个古老的国度，穿越过历史的烟云与战乱洗礼，逐步焕发出崭新的光彩，在历尽苦难挫折之后重新崛起于世界之东方。

然而，向前迈进的改革总是伴随着阵痛！与高速城市化如影随形的，不仅有美好的生活，也有“城市病”。根据国家统计局 2013 年的统计数据，中国的城市人口已经超过 50%，首次超过农村人口，可以说，这是我国人口结构发生的一个里程碑性质的变化。农业人口大国正以“快马加鞭未下鞍”的姿态向城市化全面转型，我国城市化速度已在全球处于前列。

但是，随着城市化进程的加快，城市化中也产生了各种各样的问题，威胁着城市人的生活。环境污染、人口膨胀、交通拥堵、能源短缺、住房困难……规模越大的城市，城市病通常越“全面”。时任中共中央政治局委员、国务院副总理的田纪云在 1988 年 1 月的讲话，今天读来仍然给人启迪，“中国的城市化进程需要加快，但并非越快越好。究竟多快才好，才能避免‘城市病’集中爆发，减缓农业文明与城市文明的巨大冲突，需要认真考量”。党的十八届三中全会做出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》也提出，要完善城镇化健康发展体制机制。坚持走中国特色新型城镇化道路，推进以人为核心的城镇化，推动大中小城市和小城镇协调发展、产业和城镇融合发展，促进城镇化和新农村建设协调推进。这为完善城镇化健康发展体制机制提出了明确目标，同时对于正视农业文明与城市文明冲突，化解“城市病”也具有重大指导意义。

《中国城市管理报告（2014）》以“问诊城市病，科学治理是药方”为主题，主要内容包括城市大气污染治理、城市人口疏解治理、城市交通治理、城



市资源治理、城市产业环境治理、城市社会秩序治理、城市治理实践等，全书结构完整，脉络清晰，在全面系统地审视客观基础上，建议具体、有效。《中国城市管理报告》出版至今，已是第三个年头，受到社会各界广泛关注，尤其是体现全局性、战略性、长期性、前瞻性的研究成果，更是对有关部门、地方政府、相关企业、研究机构和社会各界产生了较大影响。《中国城市管理报告（2014）》的出版也将为创新中国城市管理理念，提高城市管理水平提供理论和逻辑支撑，同时也将为促进我国城市化的健康发展，实现“城市，让生活更美好”之夙愿做出积极贡献！

是为序！

谭晓克

北京市社会科学院党组书记、院长

目 录



Ⅱ I 总报告

- Ⅱ.1 问诊城市病 唱响中国梦 中国城市研究中心 / 001
- 一 “城市病”的概念与表现 / 001
- 二 城市规模的控制和负外部性考量 / 002
- 三 城市空间研究的理路演进和北京城区的空间优化方案 / 003
- 四 区域治理体系的完善与京津冀协同发展 / 004
- 五 社会公共服务的不虞效应与“城市病”的关系解析 / 005
- 六 新城的规划建设与治理城市病效益评价 / 007

Ⅱ II 城市大气污染治理

- Ⅱ.2 北京大气污染治理政策研究 赵 清 / 009
- Ⅱ.3 我国城市建筑垃圾治理存在的问题及解决
对策 史乃彪 薛婷婷 尚晋钢 / 025
- Ⅱ.4 我国城市汽车尾气污染防治的对策与建议
..... 邵英浩 史 兵 刘玲玲 / 039

Ⅱ III 城市人口疏解治理

- Ⅱ.5 外来人口有序管理：北京人口调控路径选择 赵晓华 邓晓芸 / 052



- B.6 “流动中国”与北京特大型城市的人口治理 谭日辉 / 067
- B.7 超越规模思维 实现包容发展
——以北京为例的城市病与城市规模的研究 肖亦卓 / 076

B IV 城市交通治理

- B.8 北京城市病的综合测度及趋势分析 齐 心 / 090
- B.9 北京市轨道交通枢纽对城市交通影响分析与
调整对策 马 静 房 明 / 100
- B.10 北京市机动车停车问题现状及其分析
..... 王艳玲 王 鑫 张明春 / 112

B V 城市资源治理

- B.11 北京市水资源现状评价与可持续利用 杨 波 / 123
- B.12 城市基础设施建设 PPP 模式应用研究 宋 彤 / 133
- B.13 城市居民生活垃圾源头分类收集现状及对策建议 杨晓波 / 143

B VI 城市产业环境治理

- B.14 北京城市形象传播现状及提升策略研究 朱 方 江 澄 / 158
- B.15 我国节能环保产业的发展现状与前景展望 胡雅芬 胡勇慧 / 171
- B.16 产业升级、区域合作与京津冀区域大气污染防治 张佰瑞 / 185
- B.17 城市产业转型与空间治理法律问题研究
——以北京动物园周边区域为例 何 倩 / 191
- B.18 税制对我国城市文化创意产业的影响分析 王妙英 邢丽娟 / 207

B VII 城市社会秩序治理

- B.19 北京城市病的城乡关系透视 柴浩放 / 218

- Ⅱ.20 被动迁居人群社区满意度评价研究
——以北京市某社区为例 冀文彦 孙 伟 罗来平 / 226
- Ⅱ.21 大数据时代城市人才的移动学习与发展建议 张颖昆 / 238

ⅡⅡ 城市治理实践

- Ⅱ.22 解决基层城管执法难的思考和对策
——以北京市展览路地区为例 刘生富 / 251
- Ⅱ.23 深化“2+n”管理模式 不断强化固化城市管理新格局 李四友 赵中国 周雪姣 / 258
- Ⅱ.24 浅析当前传媒环境下的城管形象危机 刘 洁 / 269
- Ⅱ.25 关于开发区企业及其综配区发展模式的调研
——以 E14 数电园宿舍区周边环境秩序为视角 陈洁丹 / 281
- Ⅱ.26 海淀区立新社区、紫金庄园周边无照经营治理难点
调研及对策分析 李远东 / 290
- Ⅱ.27 关于北京西站地区流浪乞讨人员长期滞留寄居问题的
调研报告 王长春 / 307
- Ⅱ.28 后记 / 323
- Abstract / 324
- Contents / 327

总 报 告



General Report

B. 1

问诊城市病 唱响中国梦

中国城市研究中心

摘 要:

城市病可被认为是产生于城市自组织过程中的一种非平衡态。文中梳理了城市病的七大表现,提出治理城市病应采取综合治理的手段,主要包括合理考虑城市负外部性来控制城市规模,实现城市空间格局优化,完善区域治理体系结构,推动均衡发展的社会公共服务以及充分发挥新城的分担疏解功能等。

关键词:

城市病 概念 表现 病理 治理

一 “城市病”的概念与表现

“城市病”的英译有多个,比如 Urban disease 和 Urban malady。Urban disease 和 Urban malady 都有其专门指向的领域和内容。而从城市学的研究角



度来看,“城市病”的准确翻译应该是 Urban problem,即城市问题。学术界一般采用两种主要方式界定“城市病”的概念,一种是根据城市病所表现的病态问题特征来界定“城市病”;另一种是基于“城市病”产生的内在原因,这通常被认为是城市病的本质。但“城市病”是城市整体运行过程中产生的多种问题的表现,因此从系统层次界定“城市病”应该更为恰当。而城市是怎样的一种系统呢?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。因此将城市视为一种复杂系统应该更为贴切。从复杂系统角度来看,“城市病”是城市在一定诱因下“涌现”出来的一种“混沌”状态。“涌现”和“混沌”都是复杂系统科学中的专用术语,鉴于其所具有的猜想和假设的特质,在使用“涌现”和“混沌”的时候,需加上引号。现代城市是否符合“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?这都还需要进一步进行猜想和研究。

在系统梳理“城市病”的相关文献基础上,“城市病”的表现大致可以归纳为以下七个方面:①自然资源短缺;②生态环境破坏;③基础设施不足;④公共服务紧张;⑤公共安全弱化;⑥生活质量下降;⑦社会隔离加剧。而关于“城市病”的病因分析,则可以从不同角度列出长长的清单,诸如城市规模过大、城市空间不合理等。透过这些令人“眼花缭乱”的病因分析,可以发现“城市病”产生的最根本原因在于短缺、错配和多元。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。考虑到城市是个复杂系统,“城市病”又是在多元化的现代社会中资源既可能错配也可能短缺的条件下产生的,因此,针对“城市病”的治理就要避免采取单纯的“头疼医头”的方式,而应采取综合治理的手段。

二 城市规模的控制和负外部性考量

从历史的视角和最优城市代表性估算出发,以水资源的利用和城市交通为

例说明“城市病”的出现以及资源和服务的短缺不能简单、直接归结于人口规模的扩张，转型期间城市资源、服务和空间分配格局出现极大的体制性差异，城市病与城市规模没有必然联系，城市低效率的存在主要是由负的外部性引起的，与人口规模无直接关系，最优城市规模是动态变化的，因此，吸取中国过去城市化的教训，必须在城市化战略和城市发展方针上超越规模思维，打破种种制度藩篱，让更多的人享有城市文明的好处，从政策上应着眼于管制负外部性而非限制人口规模。

同样是从体制性差异和负的外部性考虑，“城市病”与城乡关系具有非常强的关联性，流动人口面临劣化的公共服务和短缺的服务设施，这就形成了一种具有中国特色的“城乡接合部”现象，而这一现象本身就是城市病的构成部分。城乡接合部是城市流动人口激增的主要承载地区，全部流动人口的83%居住在城乡接合部。城乡接合部是中国城市病的典型标本，因为它集中体现了中国城乡关系的种种矛盾并浓缩了城市化道路所承载的负面效应。可以说，城乡接合部是城乡关系与城市病之间因果链条中的关键节点，因为环境恶劣、基础设施供给严重不足、公共卫生、治安问题突出，城市管理的二元体制更促使该区域成为水污染的重灾区和空气污染防治难点区。因此，减缓和治理城市病需要向郊区和农村“借力”，继续加大城乡统筹力度，构筑新型城镇体系，加强城乡接合部的治理和改造。

三 城市空间研究的理路演进和 北京城区的空间优化方案

城市空间格局是城市科学研究“城市病”的立足点，城市规模过大、密度过大、布局不合理导致的生态灾难、交通拥堵等一系列城市病都可以归结为城市空间结构不合理导致的。已有的有关城市空间格局的相关研究结果中尚未有一个被认为是最合理的或最不适宜的。梳理西方学者对城市空间格局的研究，依然可以发现相对清晰的演进脉络，即城市形态研究阶段、实证主义分析阶段、以结构主义分析为代表的多元研究范式阶段，城市空间格局的研究基本是从着重考虑“视觉效益”到“环境效益”“经济效益”，再到“社会效益”



和“文化效益”的转变，即经历了从简单的形态分析转向对深层次制度性因素的关注。

如果将城市空间格局研究理论与北京城市空间发展的现实相联系，可以明显发现北京当前城市空间中主要存在以下五个方面的主要问题：一是中心城市职能过多、过重，“集聚不经济”现象明显；二是新城发展缺乏活力，经济、社会发展滞后于期待；三是城市功能核心区中文化与经济的功能重叠，严重影响城市空间效率；四是公共服务与区域经济发展水平差距较大，分布不均衡；五是“文化创意产业集聚区”变迁频繁，发展前景与政府政策仍不明朗。因此，在当前阶段，北京城市空间格局优化所迫切需要解决的核心问题是：①首都“非核心职能”需要具体化；②市场和规划两种不同手段需要明确；③协调处理好北京城市空间格局优化与京津冀一体化发展的关系。

四 区域治理体系的完善与京津冀协同发展

我国从中央到地方都有一套相对完善的管理制度和治理办法，但缺乏中间层次的区域治理体系设计。区域治理体系的缺失是国家治理体系不完善的重要表现，也是影响城市病治理的重要因素。从区域治理体系的层面来探讨城市病的治理不失为一种新视角，比如美国环保局将全美区划为十大“地理区域”，每一地理区域均匹配建立了“区域办公室”进行管理，通过区域办公室，美国环保局实现了对所有地理区域的统一管理。而结合我国的国情和当前区域发展的困境，京津冀区域体系的完善可从机构设计、制度建构、手段体系、评估体系等环节入手，重点解决税收制度、考核制度、投融资制度的建设。

针对当前京津冀区域共同面临的生态恶化、环境污染（雾霾频现、水资源危机）等问题，京津冀区域的生态文明建设需要加快区域的协同发展，尤其是地铁、教育、医疗、旅游、生态防护、文化体育六大服务圈的建设，以实现区域之间的资源共享。

五 社会公共服务的不虞效应与 “城市病”的关系解析

根据《北京市“十二五”时期社会公共服务发展规划》中对“社会公共服务”的定义，社会公共服务是指“社会发展领域中的公共服务，是以满足公众基本需求为主要目的、以公益性为主要特征、以公共资源为主要支撑、以公共管理为主要手段的公共服务。主要研究社会公共服务促进人口资源环境协调发展的途径与措施”。^①

社会公共服务在城市生活中涉及的领域非常广泛，包含了“公共教育、公共卫生和基本医疗、就业服务、社会保障、社会福利和社会救助、公共文化、公共体育、公共安全、养老服务、公共交通、住房保障等 11 项内容”^②，涉及城市资源再分配的方方面面。“城市病”的任何一个方面都可能与社会公共服务的分配不均休戚相关，在人们过度强调或依赖社会公共服务时，必须清醒地认识到社会公共服务在城市发展中的“双刃剑”作用，社会公共服务可以在促进社会公平、维护社会稳定、促进资源的再分配领域发挥积极有效的作用，但与此同时也会提供不当的公共服务而导致一系列城市问题的集中爆发，比如人口的过度集聚造成城市功能无法有效向新城疏解。例如在公共教育服务方面，从战略高度看，发达的公共教育服务为促进人口资源环境的协调发展创造条件；从实践角度看，发达的公共教育服务对人口有着十分强烈的吸引力，可能加剧人口资源环境矛盾；从城市内部看，有着优质公共教育资源的城区对人口有特殊的吸引力，资源环境压力相对更为突出；北京高校林立，吸引大量学子和众多毕业生留京发展，可能会加剧北京人口资源环境之间的矛盾。在公共卫生方面，从战略高度看，良好的公共卫生服务为促进人口资源环境的协调发展提供身体素质更好的人口；而从实践角度看，良好的公共卫生服务吸引更多

① 《北京市“十二五”时期社会公共服务发展规划》，2011，<http://zhengwu.beijing.gov.cn/ghxx/sewgh/t1208829.htm>。

② 《北京市“十二五”时期社会公共服务发展规划》，2011，<http://zhengwu.beijing.gov.cn/ghxx/sewgh/t1208829.htm>。