

B 城市蓝皮书®

LUE BOOK OF CITIES IN CHINA

中国城市发展报告

No.7

聚焦特大城市治理

中国社会科学出版社

主 编 / 潘家华 魏后凯

副主编 / 宋迎昌 刘治彦 李红玉



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

2014
版

B 城市蓝皮书

中国城市蓝皮书系列 CHINA CITY BLUE BOOKS

中国城市发展报告

2016

张其成 刘永福 主编

2016年12月

主 编：张其成 刘永福
副主编：刘永福 刘永福 刘永福

中国城市蓝皮书系列 CHINA CITY BLUE BOOKS

中国城市蓝皮书系列
CHINA CITY BLUE BOOKS

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

城市蓝皮书

BLUE BOOK OF
CITIES IN CHINA



中国城市发展报告

No. 7

ANNUAL REPORT ON URBAN DEVELOPMENT OF CHINA
No.7

聚焦特大城市治理

主 编 / 潘家华 魏后凯
副主编 / 宋迎昌 刘治彦 李红玉



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

图书在版编目(CIP)数据

中国城市发展报告. No. 7, 聚焦特大城市治理/潘家华, 魏后凯
主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2014. 9

(城市蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 6433 - 6

I. ①中… II. ①潘… ②魏… III. ①城市管理 - 研究报告 -
中国 IV. ①F299. 21

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 201202 号

城市蓝皮书

中国城市发展报告 No. 7

——聚焦特大城市治理

主 编 / 潘家华 魏后凯

副 主 编 / 宋迎昌 刘治彦 李红玉

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 邓泳红 陈 颖

责任编辑 / 郑庆寰 陈 颖

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](http://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 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 18.25 字 数: 293 千字

版 次 / 2014 年 9 月第 1 版 2014 年 9 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 6433 - 6

定 价 / 69.00 元

皮书序列号 / B - 2007 - 072

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

城市蓝皮书编委会

主 编 潘家华 魏后凯

副主编 宋迎昌 刘治彦 李红玉

编委会 (以姓氏笔画排列)

刘治彦 李宇军 李红玉 李景国 宋迎昌
单菁菁 赵燕平 蒋建业 潘家华 魏后凯

撰稿人 (以文序排列)

潘家华 宋迎昌 王业强 苏红键 单菁菁
武占云 黄顺江 张海东 谭奕飞 刘治彦
李宇军 蒋贵凰 罗 勇 李红玉 储诚山
耿亚男 盛广耀 王 伟 叶 嵩 高 岳
龚建华 李国庆 赵凌云

统稿人 (以姓氏笔画排列)

马 啸 丛晓男 刘 利 刘治彦 李 庆
李红玉 何 丽 宋迎昌 彭沛然 潘家华
薛苏鹏 魏后凯

主要编撰者简介

潘家华 中国社会科学院城市发展与环境研究所所长、研究员，中国社会科学院可持续发展研究中心主任，中国社会科学院研究生院教授、博士生导师。国家气候变化专家委员会委员、国家外交政策咨询委员会委员、北京市政府专家咨询委员会委员、中国生态经济学会副会长、中国生态文明研究与促进会常务理事。国家“973 计划”项目首席科学家、享受国务院特殊津贴专家、中宣部“四个一批”人才、中组部“万人计划”首批哲学社会科学领军人才。曾任 UNDP 北京代表处高级项目官员、能源与环境顾问，联合国气候变化专门委员会社会经济评估工作组（荷兰）高级经济学家。中央政治局集体学习时（2010）讲解“关于实现 2020 年二氧化碳减排目标的思考”。主要研究领域包括可持续发展经济学、土地与资源经济学、世界经济、能源与气候政策等。主持完成了多项国际合作、国家自然科学基金、科技支撑“973 计划”项目，院重大、国家部委和地方省市委托研究项目，撰写和主编学术专著多部，在《科学》（2008. 10，2012. 6）、《自然》（2009. 10）、《牛津经济政策评论》（2009. 10）等国际刊物和《中国社会科学》（2002、2009）、《经济研究》（1993、2008）等国内刊物上发表中英文论（译）文 300 余篇。

魏后凯 中国社会科学院城市发展与环境研究所副所长、研究员，中国社会科学院研究生院城市发展与环境研究系主任、教授、博士生导师，享受国务院特殊津贴专家。兼任中国社会科学院西部发展研究中心主任、中国区域科学协会候任理事长、中国区域经济学会副理事长、中国城市经济学会副会长、中国城市规划学会区域规划与城市经济学术委员会副主任、中国地质矿产经济学会资源经济与规划专业委员会副主任，国家民委、民政部、北京市、山西省等决策咨询委员，十余所大学兼职教授。近年来，主持完成了 60 多项国家重大

(点)、中国社会科学院重大(点)及有关部委和地方委托研究项目,公开出版独著、合著学术专著13部,主编学术专著20多部,在《中国社会科学》、《经济研究》等发表中英文学术论文300多篇,其中60多篇被《新华文摘》和“人大复印报刊资料”转载。主持或参与完成的科研成果获20多项国家和省部级奖项,向国务院提交了20多项政策建议,多次获得国家领导批示。

宋迎昌 中国社会科学院城市发展与环境研究所所长助理、研究员,兼任城市与区域管理研究室主任。同时担任中国社会科学院研究生院教授、博士生导师。兼任中国城市经济学会常务理事、中国城市规划学会区域规划与城市经济专业委员会学术委员、中国行政区划与区域发展促进会专家委员会委员、北京市自然科学基金项目学科评审组专家、北京市委讲师团专家成员。近年来主持完成了国家社会科学基金项目、中国社会科学院重大项目、中国社会科学院网络中心项目、中国社会科学院基础研究学者项目共6项,主持完成地方政府委托研究项目20多项。出版个人学术著作4部,在《地理学报》、《地理研究》《城市规划》、《城市发展研究》、《经济地理》、《城市规划汇刊》、《人口学刊》等重要学术刊物上发表学术论文50余篇。

刘治彦 中国社会科学院城市发展与环境研究所党委委员、城市经济研究室主任、研究员,中国社会科学院城市信息集成与动态模拟实验室负责人,中国社会科学院研究生院教授、博士生导师。长期从事城市经济学理论、方法与应用研究,负责执行中国社会科学院城市经济学重点学科建设。为中国城市科学研究会、中国城市经济学会等学术团体理事,中国人民大学复印报刊资料《区域与城市经济》编委,国家社会科学基金项目、国家软科学研究项目评审专家。近年来主持完成了40多项国家社会科学基金、中国社会科学院重大(点)、国家部委和地方政府委托及国际合作研究项目。独撰、主编和参撰学术专著30多部,在 *Environment and Urbanization ASIA*、《城市发展研究》、《人民论坛》等发表中英文学术论文、文章及撰写研究报告共100余篇。主持或参与完成的科研成果获全国“五个一”工程奖、中国城市经济学会优秀著作奖等多项奖励,有关政策建议得到决策层采纳并取得良好经济社会效益。

李红玉 中国社会科学院城市发展与环境研究所城市规划研究室主任、副研究员，兼任城市政策与城市文化研究中心理事长，中国社会科学院研究生院城市发展与环境研究系副教授、硕士生导师。为中国土地学会理事、中国城市发展研究会学术委员。近年来主持和参与完成了国家社会科学基金、中国社会科学院重大课题、中国社会科学院交办委托科研项目、地方政府委托研究项目 50 多项。出版个人学术著作 1 部，参与撰写学术著作 7 部。在《城市发展研究》、《光明日报》、《城市建设理论研究》、《学习与探索》等发表学术论文 30 余篇。

摘 要

2014 年发布的《国家新型城镇化规划（2014—2020 年）》，对中国新型城镇化建设进行了战略部署。这是全面深化改革的一项重大举措，在中国现代化进程中具有标志性意义。规划对特大城市的发展十分关注，并特别指出部分特大城市存在诸如人口压力偏大、产业结构亟待优化、土地集约利用程度较低、空间结构不合理等突出问题，这进一步推动了中国城市经济学界对特大城市相关研究的关注。党的十八届三中全会决定明确要求创新社会治理体制、改进社会治理方式、提高社会治理水平，这为推动中国特大城市的平衡、协调和可持续发展提供了基本思路，即实现从城市管理向城市治理的转型。然而，特大城市的治理是一项极为复杂的系统性工程，对其治理的策略、模式、方法、有效性等问题仍有待进行深入研究。

《中国城市发展报告 No. 7》以“聚焦特大城市治理”为主题，紧密联系现阶段中国新型城镇化的客观要求，紧密联系党的十八届三中全会有关新型城镇化战略的科学论述，以总报告、专题篇、案例篇等形式全面分析了国内外特大城市发展的历程、现状和存在的不足，多维度、深层次地探讨了中国特大城市治理的思路与策略，特别是针对特大城市社会治理、交通拥堵治理、贫困问题治理、生态环境治理、功能疏解与人口治理、房价过高上涨过快治理、“城中村”与城乡接合部治理、公民参与特大城市治理等当前引人关注的问题进行了深入研究，对各地推动特大城市合理有序发展、推进新型城镇化具有重要指导意义和参考价值。

报告认为，中国城镇化进程的一个突出特点是大城市化，尤其是特大城市的快速、大规模扩张。中国特大城市具有数量不断增加、人口规模不断扩大、经济总量不断攀升、就业贡献不断提高、建设水平较高等特征，同时伴生着诸如二元结构加剧、环境质量下降、交通拥堵严重、房价上涨过快、城市脆弱性



凸显等问题。报告指出，中国已进入大城市病高发期，新时期加强特大城市治理势在必行。加强特大城市治理需要战略视野、全局意识、综合手段和针对性举措，要坚持“科学评估、市场主导、政府调控、综合配套、多元共治、多措并举”的方针。针对特大城市发展中遇到的具体问题，报告从以下方面给予重点关注。

特大城市的社会治理转型方面，报告认为城市产业结构、人口结构、社会结构、空间结构和治理结构等结构性问题相互关联，它们是倒逼中国特大城市社会治理转型的重要问题，同社会治理能力的提升密切相关，并认为改革城市治理结构、以需求为导向提高公共服务能力、提高公众的参与意识、培育社会组织是推动特大城市社会治理转型的主要策略。

特大城市功能疏解方面，报告针对中国人口治理模式及未来发展趋势，结合美国、日本等国家对特大城市功能疏解与人口治理的模式和经验，认为中国特大城市功能疏解应在去功能化、空间结构优化、人口合理疏解等方面进行治理，并提出适合中国特大城市功能疏解和人口治理的基本原则及实现路径思路。

特大城市的交通拥堵治理方面，报告总结了拥堵的各种影响因素及其类型，分析了国内外治堵主要思路、实施效果和难点问题，在此基础上，结合中国经济社会发展趋势，提出了大城市交通拥堵治理的创新性方案和政策建议，并对实施中可能存在的风险进行了评价，提出了相关应对策略。

特大城市雾霾污染治理方面，报告总结了我国主要城市在治霾方面的经验，提出了包括加快优化产业结构力度、加强环保执法监管力度、推进环境污染的第三方治理、推进大城市油品升级、研究探索区域联防联控合作机制等在内的六大治理建议。

特大城市房价治理方面，报告认为特大城市房价高上涨快的治理对策，首要在于稳。当前治涨最重要，治高要慎重。其次是顺，就是要顺应市场，顺其自然。好的房地产政策在本质上应该着眼于利用市场机制的修正。最后是调，原则应该是先顺后调，不能顺的领域才调，尽可能少调，而且多调顺少调逆。

特大城市贫困问题治理方面，报告认为未来随城镇化和城乡统筹的推进，需将扶贫重点由农村逐步转移到城市，特别是特大城市。报告剖析特大城市贫

困产生的主要原因，并结合现行反贫政策存在的问题提出针对特大城市的反贫政策创新建议。

特大城市“城中村”与城乡接合部治理方面，报告在分析特大城市“城中村”和城乡接合部存在问题和产生原因的基础上，总结了北京、广州、深圳等特大城市的治理经验与利弊得失，提出“积极推动社会参与式治理”、“物质形态改造与社会形态治理相结合”、“妥善解决外来人口居住问题，避免出现新的城中村”等对策建议。

特大城市的治理主体方面，报告认为城市治理不仅需要政府参与，也需要社会和公众的广泛参与。报告分析了公众参与特大城市治理的作用和意义，对近年来中国公众参与城市治理的进展和不足进行了评价。在此基础上，针对公众参与存在的主要问题，提出转变城市管理理念、完善公众参与的法律体系、拓宽公众参与渠道、发挥社会组织作用等对策建议。

特大城市的边界与治理

(序)

进入 20 世纪 90 年代中后期,中国城镇化进程的一个突出特点是大城市化,尤其是特大城市的快速、大规模扩张。1978 年,中国没有千万人口级别的巨型城市,2010 年第 6 次全国人口普查数据显示,中国已有 6 个千万人口规模的城市,其中城区千万人口以上的有 2 个;1978 年全国只有 29 个百万人口以上规模的城市,2010 年则达 140 个^①。大城市病日益凸显,发展中的不平衡、不协调、不可持续挑战加剧,显示出明确划定特大城市边界^②、提升特大城市的治理能力的时代意义。本年度“中国城市发展报告”,聚焦特大城市的治理,试图就新型城镇化这一重大问题的解决途径,展开一些探索。

何谓特大?衡量一个城市的规模或水平,有许多指标。从行政级别上,有省级、副省级、地级(个别为副地级)、县级,有人甚至提出副县级城市。从政治地位上看,有首都、普通直辖市、省会、省辖市、地区及县行政所在地。尽管有地级以上城市的统计,但并不表明地级城市就是特大城市,甚至也可能不是大城市。辖区面积的大小和自然资源承载水平等自然属性指标也不是关键指标。尽管经济总量显示发展水平和市场引领能力,但城市规模的核心显然是人口数量(不是唯一指标)。国家新型城镇化规划按城区人口数量分为 7 个级别:千万以上,500 万~1000 万,300 万~500 万,100 万~300 万,50 万~100 万,50 万以下及镇。按照市民化要求户籍放开程度,建制镇和小城市即 50 万人口以下的市镇全面放开;50 万~500 万人口城市分别为有序放开、合理放开、合理确定落户条件;500 万以上人口规模的城市则严格控制。因而,按国家新型城镇化规划,城区人口规模 100 万~500 万为大城市,500 万以上

① 数据引自《国家新型城镇化规划 2014—2020 年》,2014 年 3 月。

② 见 2013 年 12 月中央城镇化工作会议提出的任务。



为特大城市。从世界范围看，百万人口规模无疑是特大城市；但在中国则多达 140 个，似乎标准有些宽松。但事实上，百万人口规模的城市已经不是一般的大，因而本报告将特大城市标准定在 100 万，显然是客观的，具有世界可比性的。

城市发展有边界吗？经济发展的边界外延是市场竞争的张力所致。显然，这不是我们要控制的边界。城市各种功能的发挥，必然需要一定的空间，因而，城市功能如商务、文化、制造、教育、居住、休闲等功能拓展，意味着城市空间和人口规模的扩张。但是，一些城市功能如制造、教育并不必然要求集聚，可以分散或疏解；因而，功能并不能成为规模不可控或突破边界的理由。城市具有规模效益，也有规模负效益，当城市规模达到一定程度，城市交通拥堵，交通时间成本增加，自然资源更加稀缺，供给成本增加，环境污染加重，环境成本增加，这些成本不仅会抵消规模效益，还会有负效益。这就意味着，从经济视角看，特大城市应该有边界，就是规模扩张的边际收益等于零。在城市辖区范围内，自然资源环境的承载能力是一定的，例如土地面积、水源、蔬菜及能源等，不可能是无限的，有着自然的边界。当然，规模负效益和环境约束均可被技术进步所舒缓。例如，地上高楼营造和地下空间利用，可以缓解土地约束压力，快捷交通技术可以疏解交通拥堵。但是，我们也要看到，由于人的自然属性，宜居环境可能不需要这种技术的无限发展和利用，而且，技术也不可能是没有成本的，例如高楼需要能源运行电梯，地下空间需要能源提供人工光源。因而，特大城市可以有边界，而且应该有边界。

谁来划定特大城市边界？计划经济体制下，政府通过行政手段调整城市边界，现有的城市空间满足不了城市功能的需要，则通过征地兼并临近地段的村、镇、县的方式“摊大饼”扩展城市空间和人口边界；环境容量约束也是通过行政手段，例如限制上游地区用水，甚至远距离调水，以保障特大城市人口规模边界扩展所需的自然资源。为了控制城市的人口规模，中国的户籍制度应该说“功不可没”。“文化大革命”期间城市的劳动力供给超出了城市就业岗位数，数以千万计的知识青年“上山下乡”，也在一定程度上减缓了城市人口规模。这样一种自上而下的城市人口规模边界的管控方式，可以用来划定并控制特大城市的边界吗？靠行政权力运作的功能需要边界扩充的“摊大饼”

方式，只能是“水多了掺面，面多了掺水”，特大城市的边界不可能得到有效管控。过去的经验是，拓展功能划定新开发区、产业园区，然后再吸引各类人员入驻。实际上，以行政命令调用外地资源与环境容量来满足特大城市的边界扩张，不仅是一个不公平问题，更是增加了城市的脆弱性，不利于城市健康发展。户籍歧视和强制“上山下乡”，不仅是对公民正当权益的侵害，也是社会效率的损失，因为它妨碍公平竞争，使要素资源不能在市场上得到有效配置。

党的十八届三中全会决定明确要求加强社会治理，提升治理能力，特大城市的边界划定与管控，必须要实现从城市管理向城市治理的转型。城市治理，不光是政府的事，也需要社会的广泛参与，包括市民、企业、社团等。与其他城市或周边地区的关系，也是一种公平参与式的治理，不是一种自上而下的指令管制。例如京津冀大气污染联防联控，不是北京由于强势的首都地位强行要求河北保北京，而是协同控制，这就是从自上而下的管理到参与式的治理构架的一种转变。要实现这种转变，需要社会各方遵循的法制环境和生态环境。强势政府的城市管理，政府的条例就是法律；城市治理，则要求政府从立法执法的多重身份中解脱出来，在法律授权下行驶有限权力，例如城市规划，市长或政府不可随意修编，市民、社会团体也有发言权。生态环境是一种刚性约束，参与城市治理的各方，必须认识环境承载能力的有限性。这就要求提升城市治理能力，尤其是城市治理构架中各方的科学认知和法制规范的能力。这样，法律和经济手段就成为特大城市边界划定并管控的有效手段，城市规划不可随意调，生态红线不宜贸然破。特大城市各种服务、资源供给和社会保障的成本费用就是一个门槛。纽约曼哈顿的高额停车费，使私家车出行者望而却步；高昂的房价、水价、电价必然要排斥低效的产业和低收入人群。这也是为什么纽约没有户籍管理，城市的人口规模边界依然管控有效。

对于特大城市的治理，是一个十分复杂的问题，何谓特大？边界何在？谁来治理？如何治理？本年度报告的作者从不同视角进行了一些探讨，希望能够贡献于中国特大城市的边界划定管控与有效治理。

潘家华

2014/7/12

目 录



Ⅱ I 总报告

Ⅱ.1 中国特大城市治理之路	总报告编写组 / 001
一 特大城市概念界定	/ 002
二 发展现状与特征分析	/ 005
三 中国特大城市发展面临的问题	/ 010
四 加强特大城市治理的思路与对策	/ 019

Ⅱ II 专题篇

Ⅱ.2 中国城市健康发展评价	单菁菁 武占云 耿亚男 / 032
Ⅱ.3 “大城市病”治理的国际经验	黄顺江 / 071
Ⅱ.4 特大城市的社会治理	张海东 谭奕飞 / 107
Ⅱ.5 特大城市交通拥堵治理策略	刘治彦 / 125
Ⅱ.6 特大城市雾霾治理对策	李宇军 / 139
Ⅱ.7 特大城市房价过高和上涨过快治理	罗 勇 / 151
Ⅱ.8 中国特大城市功能疏解与人口治理	李红玉 储诚山 / 160

Ⅱ.9	聚焦中国特大城市贫困问题	蒋贵凰 / 181
Ⅱ.10	特大城市“城中村”与城乡接合部治理	单菁菁 耿亚男 / 195
Ⅱ.11	公众参与特大城市治理问题	盛广耀 / 207

Ⅱ III 案例篇

Ⅱ.12	巨型城市交通可持续发展的上海经验 王 伟 叶 嵩 高 岳 / 215
Ⅱ.13	公众参与社会治理的深圳经验 ——基层自治的制度建设案例分析 龚建华 / 239
Ⅱ.14	特大城市中心街区旧城改造的机制与经验 ——以北京市东城区东四街道为例 李国庆 赵凌云 / 248

Abstract	 / 260
Contents	 / 264

总 报 告



General Report

B. 1

中国特大城市治理之路

总报告编写组*

摘 要:

本文在对特大城市概念界定基础上,分析出中国特大城市具有数量不断增加、人口规模不断扩大、经济总量不断攀升、就业贡献不断提高、建设水平相对较高等特征,同时对中国特大城市发展中存在的诸如二元结构加剧、空气质量较差、交通拥堵严重、房价上涨过快、城市脆弱性突出等问题也进行了系统梳理,明确提出中国已进入大城市病高发期,新时期加强特大城市治理势在必行;加强特大城市治理需要战略视野、全局意识、综合手段和针对性举措,要坚持“科学评估、市场主导、政府

* 执笔:宋迎昌、王业强、苏红键。宋迎昌,博士生导师,研究员,中国社会科学院城市发展与环境研究所所长助理,主要研究方向为城市与区域管理;王业强,中国社会科学院城市发展与环境研究所副研究员,主要研究方向为区域经济、城镇化、城市管理;苏红键,中国社会科学院城市发展与环境研究所博士后,助理研究员,主要研究方向为城市与区域经济。魏后凯副所长、刘治彦研究员、单菁菁研究员、李红玉副研究员参加了讨论。