

E&G 蓝皮书 BLUE BOOK

2012中国城市 科学发展综合评价报告

——城市与人

2012 Comprehensive Evaluation and Grading
Report on China Urban Scientific Development
(Chinese-English Bilingual Edition)

—— City and People

联合编著

中国城市发展研究院
中国房地产研究会
中国国际经济交流中心
中国战略文化促进会

中国社会科学出版社

E&G 蓝皮书 BLUE BOOK

2012中国城市 科学发展综合评价报告

——城市与人

2012 Comprehensive Evaluation and Grading
Report on China Urban Scientific Development
(Chinese-English Bilingual Edition)

—— City and People

联合编著

中国城市发展研究院
中国房地产研究会
中国国际经济交流中心
中国战略文化促进会

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

2012 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, 2012. 12

ISBN 978 - 7 - 5161 - 1858 - 0

I. ①2… II. ①中… III. ①城市 - 发展 - 评估 - 调查报告 -
中国 - 2012 IV. ①F299.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 298583 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 任 明
责任校对 安 然
责任印制 李 建

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京奥隆印刷厂
装 订 北京市兴怀印刷厂
版 次 2012 年 12 月第 1 版
印 次 2012 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 24
插 页 8
字 数 422 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联系调换
电话: 010 - 64009791
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
2012 年 9 月 15 日

《2012 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
	朱彼得	吕贵品	何宇鹏	李兵弟
	林文棋	杨 旭	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			
执 行 编 委	郑 樱	丁 宇	张文宁	李 燕
数据库管理	刘至贺	王 婷		

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，它广泛而深刻地影响着人们的生活方式和心理。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了。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座城市。

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着广泛而深刻的影响。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独特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。

保护文化遗产是城市建设中的重大课题。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，割断历史就是在撕裂了现在。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，尽可能避免因为盲目开发而对文化遗产、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而不断地创造和更新。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需，也是城市自身持续发展的必备条件。

对中国城市按遵循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

序言 关于城市	(1)
第一部分 2012 中国城市发展报告	(1)
第一节 城镇化内涵及特征	(1)
一、绪言	(1)
二、城镇化内涵及特征	(2)
第二节 城镇化理论及经验借鉴	(5)
一、城镇化相关理论	(5)
二、国外典型城镇化模式	(9)
第三节 我国城镇化趋势分析	(12)
一、我国城镇化发展总体趋势	(12)
二、我国城镇化空间差异格局	(14)
第四节 我国城镇化与城市发展要素的协调性分析	(17)
一、城市社会经济要素的协调性分析	(17)
二、城镇化与城市经济发展协调性分析	(21)
三、城镇化与城市公共服务协调性分析	(29)
四、城镇化与城市居民享有公共服务的协调性分析	(36)
第五节 基于 E&G 评价体系的城镇化与公共服务分析	(45)
一、我国城镇化阶段划分	(45)
二、不同城镇化阶段公共服务的差异分析	(49)
三、城市公共服务与城镇化的实证分析	(52)
四、城镇化发展新阶段对公共服务的新要求	(53)
第六节 结语	(57)
第二部分 评价体系编制及调整说明	(59)
一、调整原则	(59)
二、指导思想	(60)
三、调整说明	(60)

四、名词释义	(66)
五、补充说明	(67)
第三部分 中国城市社区发展初探	(69)
一、绪言	(69)
二、中国城市基层社会管理制度变迁	(70)
三、中国城市社区发展面临制度创新	(82)
四、结语	(89)
第四部分 现代服务型城管转型问题研究	(91)
引言	(91)
第一节 研究背景	(93)
一、城管诞生源起	(93)
二、城管问题的社会性	(94)
第二节 城管发展概况	(96)
一、核心概念界定	(96)
二、城管综合执法机构发展现状	(98)
三、城管效应及其评价	(101)
第三节 问题及其产生的原因	(104)
一、城管执法面临的问题	(104)
二、地方创新及其效果	(113)
三、城管执法困境的深层次原因	(117)
第四节 结语	(122)
第五部分 城市排行榜及部分城市数据	(123)
第一节 中国城市科学发展典范城市	(123)
第二节 中国城市科学发展典型城市	(124)
一、综合实力典型城市	(124)
二、系统发展典型城市	(125)
第三节 中国城市特色发展优势城市	(128)
一、经济增长效率优势城市	(128)
二、居民收入统筹优势城市	(128)
三、要素利用效率优势城市	(128)
四、人居生活环境优势城市	(129)
五、外部效应调控优势城市	(129)
六、发展速度提升优势城市	(129)

第四节 2012 年中国城市科学发展综合数据分析表 (部分)	
(综合指数排名为 1—50 位的城市)	(130)
一、城市经济发展水平母系统	(130)
二、城市公共服务水平母系统	(145)
三、城市居民实际享有水平母系统	(160)
四、E&G 综合体系	(175)
第五节 全部城市排名分布区域	(178)
一、西南地区城市排名分布表	(178)
二、西北地区城市排名分布表	(179)
三、华南地区城市排名分布表	(180)
四、华北地区城市排名分布表	(181)
五、华中地区城市排名分布表	(182)
六、华东地区城市排名分布表	(183)
七、东北地区城市排名分布表	(184)
第六部分 全国及七大区域图	(185)
第七部分 城市文化产业专题	(193)
开篇语	(193)
我国文化产业发展模式及评述	(195)
一、引言	(195)
二、文化产业发展背景	(195)
三、文化产业发展模式及评述	(198)
三、创意型文化产业	(208)
四、思考与讨论	(212)
常州市文化产业发展特色及主要措施	(214)
一、主要特色	(214)
二、主要措施	(215)
成都: 发掘文化遗产资源发展文博旅游产业	(217)
一、措施及经验	(217)
二、“十二五”发展目标	(218)
杭州市文化创意产业发展情况	(220)
一、杭州市发展文化创意产业的主要举措	(220)
二、杭州市发展文化创意产业取得的主要成效	(220)
三、杭州市发展文化创意产业未来工作规划	(221)
开封文化旅游产业发展现状	(223)

一、挖掘文化资源, 助推文化产业发展	(223)
二、以文化产业园区为载体, 文化产业集聚发展	(224)
三、规划引领, 一张蓝图绘全城	(224)
四、以项目建设为抓手, 着力打造国际文化旅游名城	(224)
五、新模式运作, 探索文商旅融合发展	(225)
六、构建文化旅游产业政策扶持体系	(225)
洛阳: 加快发展文化产业 努力建设国际文化旅游名城	(226)
一、洛阳市文化历史资源优势	(226)
二、洛阳市文化产业发展成就	(226)
三、洛阳市特色文化产业介绍	(227)
四、洛阳市文化产业发展规划	(228)
绍兴: 寻找着力点, 增强推动力	(229)
一、着力营造发展环境	(229)
二、着力加强政府引导	(229)
三、着力深化体制改革	(230)
四、着力推动产业集聚	(230)
五、着力实施项目带动	(230)
六、着力促进文化消费	(230)
深圳市文化产业发展基本情况	(232)
一、发展概况	(232)
二、产业发展主要特色	(232)
三、产业发展和投资环境	(233)
四、发展目标	(233)
温州市文化产业发展现状	(235)
徐州市文化发展现状	(238)
一、文化体制改革激发新活力	(238)
二、文化产业集聚呈现新亮点	(238)
三、文化设施建设树立新形象	(238)
四、文艺精品创作取得新成效	(239)
五、品牌文化活动展现新风采	(239)
六、文化产业作为支柱产业培育发展	(239)
营口市文化产业发展现状	(241)
一、文化资源特色	(241)
二、文化产业发展情况	(241)

三、重点特色文化产业情况	(241)
岳阳市文化产业发展概要	(244)
一、发展现状	(244)
二、发展思路	(244)
三、发展重点	(244)
上海市文化产业发展现状	(248)
一、社会文化创意产业	(248)
二、优势特色创意产业	(248)

第一部分 2012 中国城市发展报告

第一节 城镇化内涵及特征

一、绪言

我国正处于快速城镇化的进程中。在这一过程中，既呈现出与世界各国城镇化类似的共性，也显现出自己的独有特征。其中最为重要的，就是城镇化与市民化的严重不同步。由于历史和国情因素，长期生活在城市尤其是大中城市中的城市居民，相当一部分不具有该城市的城镇户口，他们与本地居民相比，在就业、居住、教育、医疗、社会保障甚至交通等诸方面都存在着机会不均等，在收入、城市归属感和认同感等方面也都比本地居民低，二者间存在着显著差异。中国城市发展研究院于 2011 年所做的关于城市居民生活状态及主观评价的问卷调查结果清楚地显示了这一点。^① 这些不具有本市城镇户口的城市居民，还不是完全意义上的市民，他们不仅在享受公共服务上受到限制，而且在意识、心理和行为上也都与完全意义上的市民有着很大的区别，譬如城市认同感和荣誉感、自律意识和行为。这种城镇化与市民化的不同步，对我国未来的城镇化和经济社会

^① 白南风执笔（2012）中国城市居民生活状态及评价，比较，2，192—247

Bai Nanfeng (2012), Urban Residents' Living Condition & Assessment in China, *Compare*, 2, 192—247

2012中国城市科学发展综合评价报告

协调发展有着很大的影响,要求我们进一步致力于推进户籍制度改革和社会基本公共服务均等化。

中国城镇化过程所呈现出的特点和面临的问题,需要我们比较系统地梳理有关城镇化的研究,包括城镇化的内涵及特征、世界各国的城镇化理论及经验借鉴等,并在此基础上分析中国城镇化的趋势、城镇化与城市发展要素的协调性、城镇化阶段与公共服务的关系等等,进而探索中国未来的城镇化之路。

二、城镇化内涵及特征

(一) 城镇化的内涵

一般认为,城镇化的内涵主要包括四个方面:一是人口城镇化,指农村人口向城镇聚集,城镇人口数量不断增加、比重逐渐提高的过程;二是地域城镇化,指在地域空间上,农村地域逐渐转化为以人口的高度聚集为主要特征的城镇地域的过程;三是经济活动城镇化,指经济关系、经济活动在地理上聚集,以及生产方式日益趋向于城镇经济特征的过程;四是生活方式城镇化,指随着社会身份、职业、社会角色等的变化,人们在行为方式、思想观念、道德意识、社会交往、受教育程度、生活习惯、综合素质等方面,由农村向城镇转变的过程。

(二) 城镇化基本特征

城镇化的核心是促进农村人口向城镇转移,实现基础设施和公共服务向农村的覆盖,优化城镇化的空间布局。

我国经过 30 多年的快速发展,城镇化已经接近世界平均水平。根据第六次人口普查资料显示,2010 年我国居住在城镇的人口为 66558 万人,城镇化率达到 49.68%,城乡几于各占半壁江山,城镇化已进入转型发展的新阶段。从世界城镇化发展轨迹中看,我国城镇化规模和发展速度前所未有,仅用了 20 年时间城市化率就从 20% 提高到 40%^①。但实质上,现行城镇化率统计口径中,城镇常住人口里包含总量接近 1/3 的大量农民工,在公共服务、社会保障等诸多方面都没有真正实现“市民化”,因此,城镇化的质量并不高。

我国城镇化进入转型发展的新阶段时期,其主要特征可大致概况如下:

(1) 城镇化从量的增长转入质的发展

城镇化的本质是生产方式和生活方式的转变,而不是城市空间粗放拓

^① 姚士谋、陆大道、王聪等:《中国城镇化需要综合性的科学思维》,《地理研究》,2011 年第 10 期,第 75—77 页。

展与城市人口盲目扩张。当前国际金融危机的影响尚未消除,国际资源环境问题对宏观经济的约束增强,国内城镇化与社会发展的不均衡影响宏观经济增长,更影响城镇化质量的提升。在现行制度和规划体系下,流动人口不能享受与城市对等人群的同等教育和培训,势必影响劳动力素质和城市竞争力的提升。国内学者认为,我国城镇化过程将进入平稳发展的转型阶段,提升质量是重点^①。“十一五”时期,我国每年 GDP 增长速度达 16.56%,城镇化水平年均增长率实现了 2.93%。无论是提升城镇化速度,还是提高城镇化质量,都给我国城乡规划与管理与公共服务均等化政策带来重大考验。

(2) 城镇化空间诉求从产业区域转移进入基础设施和基本公共服务均等化

2010 年统计数据显示,我国东部、中部和西部地区,社会经济要素呈现出巨大的区域性差异特征。东部地区城镇人口比重为 45%,吸纳了近一半的全国城镇人口。其中,长江三角洲、珠江三角洲和环渤海三个地区主要城镇密集区的人口密度高达每平方公里 739 人、608 人和 481 人;而同期全国每平方公里人口密度为 140 人,西部地区人口密度仅为 53 人。由于要素的实质性差异,使得东部沿海地区和以省会为代表的区域性中心城市仍将产生人口集聚与投资的吸引力,空间不均衡态势日趋加剧,反映在城市规划上,更普遍的表现乡村基础设施低水平配置、低就业机会及教育、医疗等规划布局问题。经济转型与产业区域转移的新格局,的确增强了城镇对农村剩余劳动力的吸纳能力,但也在一定程度上导致对城镇化的曲解,进而引出了基础设施建设和基本公共服务均等化的诉求。

表 1 2010 年城镇人口在各地区的分布

	GDP (亿元)	城镇人口 (万人)	常住人口 (万人)	城镇化率 (%)
东部地区	232030.7	30293.7	50645.75	59.8
中部地区	86109.4	15822.36	36208.76	43.7
西部地区	81408.5	14915.35	36056.29	41.4

资料来源:《中国统计年鉴(2011)》。

(3) 城镇化发展模式从行政手段进入政府调控下的市场配置资源

过去几十年借助于行政管理体制和行政手段来进行资源配置,城市行政等级越高能分配的用地指标、专项公共资金越多,公共服务能力越强,

^① 周一星:《关于中国城镇化速度的思考》,《城市规划》S1,第 32—37 页。

对投资和消费吸引力越大,人口越易集中。行政手段会改变人口流向的空间布局,而在市场规律影响下,企业投资布局则受土地、劳动力和环境成本上升的影响,东部吸纳农民工的比重在持续下降。现阶段以招商引资、推进城镇化为口号,违背城镇化发展规律,超前、超标准的进行城镇建设,导致经济发展的外部影响问题较多,亟需优质的城镇规划建设与科学的城市管理,根据区域实际情况,满足城镇化进程中城乡居民人居生活的客观需要,提升城镇公共服务水平,运用行政手段和市场配置资源方式共同引导城镇化的人口流向。

(三) 中国城镇化研究展望

2010 年中国城镇化率已经达到 49.68%,城市人口约 6.66 亿。根据有关学者对 Northam 曲线的修正和发展,以及对城镇化饱和值的推断^{①②},中国城镇化速度在 2005 年将达到峰值,且城镇化水平饱和值为 80% 左右,与现在美国的饱和值类似。类比推断,我国现阶段城镇化水平大致相当于美国 1920 年的中期阶段,呈现出“粗放式、混乱式”的发展形式。因此,我国未来的城镇化速度应该逐渐放缓,由粗放式逐步转向内涵式发展,以提升城镇化质量,否则有走向“过度城镇化”的危险。

尽管目前全国各地各种“新型城镇化”道路涌现,但无论从国外经验、历史发展,或者近期全国整体发展趋势来看,工业化或者说产业化仍是推动城镇化的关键性因素,二者具有非常高的相关性。在通过产业转型和结构升级推动城镇化的过程中,未来经济发展的速度放缓是十分正常的现象,同时也将带来城镇化速度的下降。

在全球化、信息化不断深入的今天,重要的大城市或特大城市由于占据信息网络的中心地位,会带来较程度的发展,并可能升格为全国几大中心城市或世界城市。而对于许多小城镇来说,专业化经济仍是城市发展的主导因素,并不断推动产业结构转型,逐步向城市化经济转化,从而使经济焕发出新的活力。

对于刘易斯二元经济结构理论是否适用于中国,以及刘易斯拐点是否已经到来,学界目前仍有较大争议,需要通过进一步的经验研究验证和理论完善。同时,在空间上区域之间的差异是否在缩小,极化作用还是扩散作用为主导也需要未来进一步研究。

① 陈彦光、周一星:《城市化 Logistic 过程的阶段划分及其空间解释——对 Northam 曲线的修正与发展》,《经济地理》2005 年第 6 期,第 817—821 页。

② 陈彦光、罗静:《城市化水平与城市化速度的关系探讨——中国城市化速度和城市化水平饱和值的初步推断》,《地理研究》2006 年第 6 期,第 1063—1072 页。