

中国城市状况报告 2010/2011

中国城市状况报告

2010/2011

城市，让生活更美好



UN HABITAT
FOR A BETTER URBAN FUTURE

外文出版社
FOREIGN LANGUAGES PRESS

中国城市状况报告

2010 / 2011

城市，让生活更美好



国际欧亚科学院中国科学中心
The China Science Center of International Eurasian Academy of Sciences



中国市长协会
China Association of Mayors

UN HABITAT
FOR A BETTER URBAN FUTURE

联合国人居署

主编

汪光焘，国际欧亚科学院中国科学中心常务副主席

名誉主编

陶斯亮，中国市长协会专职副会长

执行主编

毛其智，清华大学建筑学院副院长，教授

邵益生，中国城市规划设计研究院副院长，研究员

编写组

毛其智，清华大学建筑学院副院长，教授

邵益生，中国城市规划设计研究院副院长，研究员

石楠，中国城市规画学会秘书长，教授级高级城市规划师

沈建国，联合国人类住区计划署区域技术合作司区域事务顾问

于涛方，清华大学建筑学院，博士

张志果，中国城市规划设计研究院，博士

协调人

彭公炳，国际欧亚科学院中国科学中心秘书长

承继成，国际欧亚科学院中国科学中心可持续发展学部副主任

崔衡德，中国市长协会秘书长

王长远，中国市长协会副秘书长

丹尼尔·比奥，联合国人类住区计划署区域技术合作司司长

版权

本书版权由国际欧亚科学院中国科学中心、中国市长协会和联合国人居署共享。

致谢

感谢中国国际出版集团外文出版社、报告的翻译机构及责任编辑等的努力工作。感谢清华大学建筑学院、中国城市规划设计研究院、中国城市规画学会，以及住房和城乡建设部相关部门对报告编写的支持。



蒋正华

国际欧亚科学院中国科学中心主席

国际欧亚科学院院士

原全国人民代表大会常务委员会副委员长

在国际欧亚科学院中国科学中心和中国市长协会的精心组织下，在联合国人居署的大力支持下，《中国城市状况报告（2010/2011）》与读者见面了。

迄今为止，联合国人居署已经五次编写出版了《世界城市状况报告》，而《中国城市状况报告（2010/2011）》则是第一次用英文向全世界介绍中国的城市状况。报告的主题与2010年世界博览会和世界人居日的主题一致：“城市，让生活更美好”。考虑到这是第一次编写中国城市状况报告，我们在介绍城市最新进展状况的同时，也回顾了新中国成立六十年来城市发展取得的成就。《中国城市状况报告（2010/2011）》是向世界各国推介和评述中国城市发展状况的一个平台，报告中提出的各种数据和分析，旨

在促进我们对建设宜居城市的认识和理解，分享城市发展中的经验和教训，为中国的发展寻求得更加美好和睦的途径。

在此，我谨向全球的读者们，向城市的决策者们、市长们、各群众团体和所有关心中国发展的友人们，郑重推荐这份报告。

2010年9月



姜伟新
住房和城乡建设部部长
中国市长协会执行会长

中国是一个发展中的人口大国。城镇化为中国经济持续快速发展提供了难得的历史机遇，在调整结构、扩大就业、统筹城乡区域协调发展等方面发挥了积极作用，也对资源环境保护等提出了的严峻挑战。走有中国特色的城镇化道路，促进城镇化和城市健康发展，不仅有利于中国的可持续发展和国家现代化，也有利于世界的和平、稳定和发展。中国政府一贯不懈努力，积极稳妥推进城镇化，引导城市健康发展。

“城市，让生活更美好”。上海世博会展示了现代城市多元文化的融合以及经济繁荣、科技创新给城市带来的巨大机会，也让世界各国的朋友有机会了解中国城市的飞速发展，以及给中国人民的生活带来的翻天覆地的变化。

借在世博会上举办的联合国人居日，中国市长协会、国际欧亚科学院中国科学中心和联合国人居署将联合发

布与世博会具有相同主题的英文版《中国城市状况报告（2010/2011）》。通过回顾60年来中国城镇化的进程，对城市住房建设、环境和基础设施、社会发展和城市服务、城市规划和管理等进行了简要而全面的介绍。希望本报告能成为大家了解中国城市的一个窗口。同时，也希望借本报告，促进中国与其他国家城市管理者、城市规划师和专家学者的交流与合作，分享经验，共同进步。

2010年9月6日



安娜·蒂贝琼卡
联合国副秘书长、联合国人类住区计划署执行主任

城市是人类的最大遗产和人类文明的最大成就。多少世纪以来，世界各地的城市经历了战争、饥饿、自然灾害、疾病的蔓延、帝国的衰落、以及神灵、国王和王后（有些城市是为他们建造的）的消失，延续至今。

因此，城市的可持续性是我们必须接受的挑战。我们必须不断改善我们的城市，这就意味着，我们要为生活在城市中的人们和将要来到这个城市化世界的新生命，把我们的城市建设得更加美好。今天，人类有一半居住在城镇里，并且这种趋势显示在未来的两代内，这个数字将增加到三分之二。我们是一个城市物种，这个现实不可逆转。

这就是“城市，让生活更美好”被选定为2010年世界居住日主题的原因。这个主题极具远见，我们所有的人都要实现这个目标，这是至关重要的。为了达到这个目的，我要加上一个“智慧城市”的概念，因为只有有智慧的城市才能为生活在我们这个星球的城市世纪中的市民提供更好的生活。我们正带着许多未知，进入这个受到全球气候变化影响的世纪。我们被迫不仅要使我们自己变得更加聪明，而且要通过下列五个战略步骤培育和培养智慧城市，包括：

1. 提高生活质量，特别是要为估计在全世界高达十亿之众、生活在贫民窟和其它不符合标准的房屋里的人们提高生活质量。更好地获得安全卫生的居所，安全的租赁住房，基本的服务和社会福利设施，例如卫生和教育，就是每个人更美好生活必不可少的条件。

2. 投资人力资本。这是社会经济发展和以可持续的、和平的方式更平等地分配城市优势的条件。有知识和受到良好教育的城市人口将使城市和区域能更有效地执行政策，并保证这些政策能更好的适应当地的需要。

3. 培育持续的经济机遇。为减缓贫困，城市可以通过劳动密集型项目刺激经济的持续增长。这些项目主要包括公共工程和建筑施工行业。发展中国家的城市开始向传统中被排除在外的人口提供社会保障并给予获得经济机遇的更好的机会。通过经济能力的提升，新来的农民工和城市的贫困人口将成为可供利用的资源 and 资产，而不是一种负担。

4. 加强政治融合。今天，越来越多的城市和国家主管部门享有相同的基本理念：通过相互接触使普通民众能够参与治理。这意味着，作为地方民主的一个根本方面，是民众及其邻里在决策过程中的直接对话和参与。和谐城市是这样的城市，所有在其中的人都感到有归属感，他们中的一部分人在为所有人的利益工作。

5. 促进文化融合。从历史上看，文化一般不属于国际性的发展事物。现在越来越多的地方发展政策考虑了城市生活的文化特征，如社会资本、传统、象征、归属感和地方自豪感。这有助于各民族的融合，保存区域价值，保护语言和宗教的多样性，解决冲突和保护遗产。文化对话促进社会稳定和理解，对可持续发展有着不可估量的贡献。

在上述原则的基础上，我很高兴地介绍《中国城市状况报告》的第一次出版，这是联合国人居署、国际欧亚科学院中国科学中心与中国市长协会之间合作的一项共同成果。这份报告覆盖了所有这五个具有战略意义的方面，其目的是使国际读者容易获得有关引发过去六十年来中国智慧城市化的政策和实践之信息。它也提供了在一个全球化的范围内、在飞速发展的工业化和城市化背景之下，中国为保持其城市可持续发展所面临的经验、教训和挑战。

2010年8月



汪光焘
 国际欧亚科学院中国科学中心常务副主席
 国际欧亚科学院院士
 第十一届全国人大常委, 全国人大环境与资源保护委员会主任委员
 原建设部部长

从2005年开始, 国际欧亚科学院中国科学中心与中国市长协会合作, 已连续五年编辑出版了《中国城市发展报告》, 该报告是一部系统反映中国城市发展动态和政策导向的综合性中文文献, 已在国内产生比较广泛和重要的影响。非常巧合的是, 迄今为止, 联合国人居署也已经五次编写出版了《世界城市状况报告》。

当前, 中国正处在城镇化的快速发展时期, 中国的城镇化是世界关注的重要问题, 面临着许多机遇和挑战, 需要加强与国际社会的交流与合作。在联合国人居署的大

力支持下, 我们共同编写出版了《中国城市状况报告》(2010/2011)》, 第一次比较系统地向国外介绍中国的城市状况, 宣传中国的城市文化, 有利于国际社会更客观、更全面地了解中国, 对于促进世界和谐发展具有深远和重要意义。

在此, 我谨向为此报告编写出版做出特别贡献的联合国副秘书长、联合国人居署执行主任安娜(Anna K. Tibaijuka)女士表示衷心的感谢。

2010年9月



吴良镛
 清华大学教授, 中国科学院院士, 中国工程院院士

中国的城镇化用不足百年时间走过了西方二百年才走过的道路, 同时也面临着全球城乡环境需要共同面对的各种问题。近30年来中国经济社会变迁令人瞩目, 从计划经济转向社会主义市场经济, 乡村人口开始大规模向城镇转移, 城乡建设机制发生深刻变化。在城市开始进入加速阶段的进程中, 也出现了种种发展中的问题。

有远见的智者已经认识到, 无限制发展工业文明的不当之处, 倡导走向生态文明。人类要与地球共同进化、相互依存。“以人为本”, “安其居, 乐其业”是中国的优秀

文化传统, 也是城市发展的核心理念和人居环境科学的基本立足点。

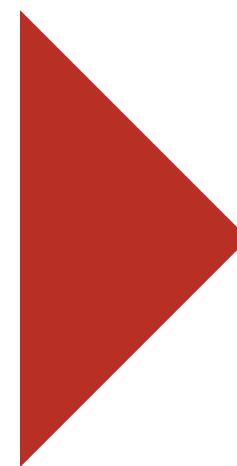
与西方社会相比, 中国的城镇化发展急剧, 规模浩大, 中国对城市问题的认识及技术的研究还相对滞后。因此, 我们应在借鉴西方经验教训的基础上, 另辟蹊径, 探求中国城市的发展道路。

2010年9月

中国城市状况报告

2010 / 2011

城市，让生活更美好



摘要 /2

第一章 中国的城镇化进程 /4

- 1 城镇发展60年回顾 /6
 - 1.1 中国城镇发展的历史进程 /6
 - 1.2 城市在国民经济发展中的重要作用日益显著 /8
 - 1.3 城市劳动就业规模的持续扩大是健康城镇化的基本保障 /8
 - 1.4 城市功能与居民生活逐步改善 /9
- 2 城市制度和政策创新 /12
 - 2.1 城镇化发展的制度创新 /12
 - 2.2 城市区域性空间布局的调整 /12
 - 2.3 中国的流动人口和农民工 /16

第二章 中国城市的住房建设 /18

- 1 中国城市的住房建设和政策回顾 /20
 - 1.1 住房制度改革不断推进 /20
 - 1.2 住宅投资不断增加、住宅建设加速增长 /20
 - 1.3 新的社会保障性住房制度在改革中起步 /21
- 2 中国城市的住房建设和政策现状 /22
 - 2.1 初步形成了与经济体制改革进程相适应、基本符合国情的住房政策体系 /22
 - 2.2 房地产市场平稳健康发展，低收入住房需求得到政府高度关注 /24
 - 2.3 城镇住房建设仍然存在明显的矛盾和问题 /25
- 3 中国城市社区建设 /28
 - 3.1 社区建设和服务不断深入 /28
 - 3.2 社区自治组织建设不断加强 /29

第三章 中国城市环境与基础设施 /30

- 1 城市环境状况 /34
 - 1.1 水环境局部有所改善 /34
 - 1.2 空气质量总体上好转 /34
 - 1.3 噪声污染得到较好控制 /35
 - 1.4 固体废物利用率明显提高 /35
- 2 城市供水与排水 /36
 - 2.1 供水设施能力持续增大 /36
 - 2.2 污水处理设施快速发展 /36
 - 2.3 节约用水成效显著 /37
- 3 城市供气与供热 /38
 - 3.1 城市供气设施不断完善 /38
 - 3.2 城市供热能力明显增强 /39
- 4 市政道路与交通 /40
 - 4.1 城市道路设施逐步完善 /40
 - 4.2 公共交通设施多元化 /40
- 5 市容环境卫生 /41
 - 5.1 垃圾收集系统不断完善 /41
 - 5.2 垃圾处理水平逐步提高 /41
- 6 城市园林绿化 /42
 - 6.1 园林绿地面积不断扩大 /42
 - 6.2 园林建设质量明显提高 /42

- 7 应对气候变化 /43
 - 7.1 加强法律约束与政策引导 /43
 - 7.2 积极探索生态城市建设 /44
 - 7.3 开展国际交流与科技合作 /45

第四章 中国的社会发展与城市服务 /46

- 1 城市社会保障和社会救助 /48
 - 1.1 社会救助工作不断发展 /48
 - 1.2 救灾应急工作取得实效 /48
 - 1.3 各类收养性机构建设有新的突破 /49
 - 1.4 老龄事业健康发展 /49
- 2 城市医疗卫生事业 /50
 - 2.1 城市医疗保障体系 /50
 - 2.2 卫生服务机构 /50
3. 教育事业的发展 /51
 - 3.1 全面实现城乡免费义务教育 /51
 - 3.2 高等教育进入到大众化发展阶段 /51
 - 3.3 职业教育在改革创新中加快发展 /51
 - 3.4 以促进教育公平引领教育发展 /51
 - 3.5 基本确立现代化教育体系 /51
- 4 社会慈善事业 /54

第五章 中国的城市规划与管理 /56

- 1 中国现代城市规划与管理的起源与发展 /58
 - 1.1 中国古代传统的城市规划与管理 /58
 - 1.2 计划经济体制的城市规划与管理 /59
 - 1.3 市场经济环境下的城市规划与管理 /60
- 2 中国的城市规划与管理体制 /62
 - 2.1 中国的城市管理 /62
 - 2.2 中国的城市规划管理 /62
- 3 中国城市规划与管理面临的挑战和应对 /66
 - 3.1 理清城市化的战略思路 /67
 - 3.2 组织编制区域规划落实国家战略 /67
 - 3.3 进一步规范规划行政行为 /67
 - 3.4 制定住房规划保障供给 /67
 - 3.5 通过综合的城市交通规划缓解日益恶化的城市交通状况 /67
 - 3.6 改善规划编制工作 /68
 - 3.7 灾后城乡恢复重建规划和建设工作成效显著 /69
 - 3.8 更加重视历史文化遗产保护 /69

第六章 中国城市发展的未来挑战 /70

主要参考文献 /74

附录 /76

- 附录1 中国改革开放30年（1978-2008）基本统计数据 /76
- 附录2 2008年中国287个地级及以上城市基本数据 /78
- 附录3 关于中国城市状况基本数据的说明 /84
- 附录4 2009年中国人居环境奖和人居环境范例奖名单 /86
- 附录5 联合国人居奖中国获奖者名单 /86

*本报告内容仅限于中国大陆地区，未包括香港特别行政区、澳门特别行政区和台湾地区。

摘要

中华文明源远流长，中华文化博大精深。在灿烂的中国古代发展史中，城市与建筑文化是其不朽的篇章。

中国的城市史，一般认为可追溯至四千多年前黄河流域的龙山文化。中国有文字可考的历史始于公元前16世纪至公元前11世纪的商朝，在经历了漫长的农耕社会后，至1840年鸦片战争，开始沦为半殖民地半封建社会。1911年辛亥革命，中国人民推翻了存在了两千多年的君主制度。1949年10月1日，毛泽东主席在北京向世界庄严宣告了中华人民共和国的成立。这是中华民族伟大复兴的新起点。

一、城镇化与国民经济发展

1949年，中国共有132个城市，城镇化水平10.65%；全国居住在城镇地区的人口共5767万，其中城市市区人口3949万人。1950年代是中国城市建设的第一个高潮。

1978年以后，国家工作的重点开始转移到以经济建设为中心，随着对内改革，对外开放的一系列政策措施的实施，国民经济高速发展，城镇化进程大大加快，城市发展布局 and 空间结构日趋合理，面貌日新月异，人居环境得到极大改善。

至2009年底，全国共有设市城市654个，城镇化率46.59%，城镇人口达到62186万。按照行政区划，全国有地级及以上城市287个，县级城市367个，建制镇19322个。

随着城镇化水平的逐步提高，城市经济在国民经济中的重要地位和作用日益显现。今天，城镇化已成为推进新型工业化、解决就业、扩大内需的重要举措，促进了经济发展、社会进步和文化繁荣，推动了国家综合国力的提升。

2009年国内生产总值340507亿元，人均国内生产总值达到25511元（折合3735美元）。2009年末，全国就业人员77995万人，其中城镇就业人员31120万人，年末城镇登记登记失业率4.3%。在城市经济蓬勃发展的基础上，民生问题逐渐得到改善，消费市场繁荣，生活水平明显提高，人心安定、社会稳定和谐。2009年全国城镇居民人均可支配收入达17175元（折合2515美元）。

二、城镇区域性空间布局

中国已形成大中城市和小城镇协调发展的城镇体系，结构日趋合理。主要包括长三角、珠三角、京津冀三大城镇密集地区，以及辽中南、中原、武汉、长株潭、成渝、闽东南、山东半岛、关中天水、北部湾等城镇群，这种以一个或多个城市为核心、多个城镇共同组成的城镇群已成为各地重要的经济增长极，对城乡和区域发展发挥了重要的辐射带动作用。这些城镇密集地区和城镇群在本质上打破了行政区的束缚，在一个巨大的城乡交融的区域内实现经济社会的整合，极大地缩短了人们在空间上的距离，经济活动不再局限于某一地区之内。跨地区的产业集团、金融网络和贸易集团也以前所未有的速度和规模发展，从组织结构上确保资本、技术、信息等更加畅通地

向全国流动、扩散，成为我国区域经济发展的支撑点。

三、城市住房建设与制度改革

中国城镇住房供应以普通商品性住房为主体，对低收入住房困难家庭实行住房保障，对中等偏下收入住房困难家庭给予适当支持。现行的社会保障性住房的类型包括：廉租住房、公共租赁住房、经济适用住房和政策性限制供应住房等。

2008年全国城镇居民人均住房使用面积23平方米（人均住房建筑面积接近30平方米），住房的质量和居住环境也有较大提高和改善，基础设施和公共服务设施配套水平不断提高，具有独立厨房、厕所的成套住宅占实有住宅比例超过80%，并注重了建筑节能、环境建设及物业服务。住房制度改革使城镇住房建设成为重要的经济增长点和消费热点，城镇居民的自有住房拥有率大幅提高，至2008年已达87.8%。

目前，中国城镇住房还存在一些深层次矛盾和问题。如住房供求矛盾突出、部分城市房价过高、房价上涨过快、住房占有差异明显和不良的房地产开发行为等，部分中低收入家庭和大批“新城镇居民”的住房问题尤为突出。全国还有1000多万户家庭居住在各类城市和国有工矿棚户区。这里的房屋多数结构简陋，功能不全，年久失修，危房比例高，安全隐患大，基础设施很不完善；政府主导的多种渠道住房体系还在建立之中。

四、城市环境与基础设施

随着城镇化率的提高和城市规模的扩大，包括城市供水与排水，污水处理与节约用水，城市供燃气与集中供热系统，道路设施与公共交通服务，市容环境卫生与垃圾收集处理水平，城市园林绿化等方面的基础设施承载能力大幅提高，为城市经济发展和人民生活水平提高提供了强有力的支持。城市人居环境得到明显改善，至今已19次荣获联合国人居奖。

在城市节能和应对全球气候变化方面，中国政府出台了一系列的政策和法规，争取到2020年单位国内生产总值二氧化碳排放要比2005年下降40%-45%，以及非化石能源占一次能源消费比重达到15%左右。通过与联合国、世界银行、亚洲开发银行等国际组织和许多国家广泛开展合作交流，实现了在经验、技术、资金等多方面的互补，提高了城市的节能减排能力与水平。

五、流动人口和农民工

从1979-2009年，中国流动人口从原来的600万增长到2.11亿，为历史上规模最大的人口流动和迁移。在未来二三十年，中国流动迁移人口还将保持在2亿人以上，对国家战略规划、政府社会管理和公共服务提出了严峻挑战。引导人口有序流动、合理分布，促进城镇化健康发展，对中国经济社会全面、协调、可持续发展意义重大。

农民工是中国改革开放和工业化、城镇化进程中涌现的一支新型劳动大军。2009年，全国农民工总量为2.3亿人，外出农民工数量为1.5亿人，其中16岁-30岁的新生代农民工占61.6%。农民工问题是中国城乡二元经济社会结构下多种因素的综合性产物。中国的中央和地方政府为了使农民工在务工地城市长期稳定地就业和生活，正在建立三个层面的社会保障：一为解决年老和疾病时后顾之忧的养老保险和医疗保险；二为解决失业后暂时生活困难的失业保险；三为防范沦入贫困境地的最低生活保障。

六、城市医疗卫生保障体系

近十多年来，各地政府积极推进基本医疗保险制度改革。1998年底全国开始推行城镇职工基本医疗保险制度改革，实现由公费劳保医疗的单位福利制度向社会保险制度的转轨；2005年建立城市医疗救助制度，对低保等困难群众进行救助；2007年，开展城镇居民基本医疗保险试点，把学生、儿童、老人等城镇非从业人员纳入保障范围，2009年城镇居民医保制度在全国全面推开。

经过多年的改革和探索，中国特色的医疗保障体系框架已基本形成。即城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗，分别覆盖城镇就业人员、城镇未就业居民、农村人口和城乡困难人群，是医疗保障体系的主体部分。同时，基本医疗保险制度是医疗保障体系的主体层；城乡医疗救助和社会慈善捐助等制度对困难群众参保和个人负担给予帮助，构成保底层；对于群众更高的、多样化的医疗需求，通过补充医疗保险和商业健康保险来满足。

七、教育事业的发展

新中国教育是在极其落后的基础上起步的。1949年，中国80%人口是文盲，小学和初中入学率仅有20%和6%，高校在校生11.7万人。经过60年的不懈奋斗，中国教育事业取得了举世瞩目的历史性成就。

2009年，全国小学净入学率达到99.4%，初中毛入学率达到99.0%；青壮年文盲率降低到3.58%以下；全国各类高等教育在学人数达到2979万人，毛入学率24.2%。

让每一个人享有公平的受教育机会，是宪法赋予公民的基本权利，是中国教育的不懈追求。通过逐步在全国城乡实行免费义务教育，建立和完善家庭经济困难学生资助体系，对贫困地区、民族地区采取倾斜政策，支持发展特殊教育，依法保障女童和进城农民工子女接受义务教育权利，建设中小学现代远程教育网络促进优质资源共享等政策措施，使全国城乡儿童、青少年和人民群众享有了更加平等的教育机会、更加优质的教育资源。

八、社区服务与社区建设

社区是社会的基本单元，是人们社会生活的共同体和人居的基本平台，社区和谐是社会和谐的基础。做好社区建设工作，对于保障城乡困难群众的基本生活权益，满足普通居民群众多层次、多样化的物质文化生活需求，激发广大人民群众参与社会建设的积极性、主动性、创造性，为经济社会发展创造更加良好的社会环境，意义重大。

2009年底，全国共有各类社区服务中心17.5万个，其中综合性社区服务中心10003个；居委会社区服务站5.3万个，其他社区服务设施11.2万个。城市便民、利民服务网点69.3万个。社区志愿服务组织28.9万个。

九、社会救助和慈善事业

社会救助是国家和社会依照政策和法律的规定，向那些因各种原因导致基本物质生活陷入困境、自己无力维持最低生活水平的人，提供各种形式援助的一种社会保障制度。

2009年底，全国共有1141.1万户、2345.6万城市低保对象。全国城市低保平均标准227.75元，全国城市低保月人均保障水平172元。

在中国城乡政府和社会各界的努力下，一个以慈善文化、慈善组织、慈善政策、慈善募捐为基本架构，政府支持、社会举办、公众参与的慈善事业发展格局初步形成，在扶老、助残、救孤、济困、助学、助医等方面发挥了越来越重要的作用。

2008年“5·12”中国西部汶川特大地震发生后，共接收国内外社会各界抗震救灾捐赠款物合计767亿元；2009年4月14日青海玉树县发生7.1级地震后，迄今已接收社会捐款100多亿元人民币。

十、城市规划与管理

城市规划在中国是一项中央与地方分层共管的事务。在中国的快速城镇化过程中，城市规划发挥了巨大的作用，不仅是促进地方经济增长、指导城市开发建设的重要政策工具，又是中央政府进行宏观经济调控的重要手段。

1984年，中国第一部城市规划法规《城市规划条例》颁布实施，使城市规划和管理开始走向法制化的轨道，城市缺乏规划指导的局面得到根本改变。1989年，全国人大常委会通过了《中华人民共和国城市规划法》，该法完整地提出了城市发展方针、城市规划的基本原则、城市规划制定和实施的体制，以及法律责任等。2007年，《中华人民共和国城乡规划法》颁布实施，对于中央和地方各级政府的城乡规划职能进行了明确的规定，即：组织编制规划、组织实施规划、监督下级政府的规划行政行为等三个方面。

十一、挑战与机遇

今后五年内，中国的城镇人口将超过农村人口。到2030年，中国的城镇化率将达到65%左右，各类城镇将新增3亿多人口。快速的城镇化为扩大消费和投资需求提供了强大的机遇和动力；同时也给节约资源、改善环境，提升城镇发展的质量和水平带来了前所未有的挑战。因此，根据中国经济和社会发展的特点，促进大中小城市和小城镇协调发展，着力提高城镇综合承载能力，发挥好城市对农村的辐射带动作用，壮大县域经济，将成为中国未来20年城镇持续发展的战略目标。当前的重点则是加强中小城市和小城镇发展，放宽城镇的户籍限制，促进就业，改善民生；同时要大力提高城市规划水平，加快住房和市政基础设施建设，完善城市管理，缩小城乡差距，为全方位提高城镇发展的质量和水平而努力。

第一章 01

中国的 城镇化进程

1949年10月1日，毛泽东主席在北京向世界庄严宣告了中华人民共和国的成立。这是中华民族伟大复兴的新起点。站立起来的中国人民，开始掌握着自己的命运，努力去创造祖国历史的新纪元。六十年来，勤劳智慧的各族人民同心同德、自力更生、艰苦奋斗，战胜了各种艰难曲折和风险考验，取得了举世瞩目的伟大成就。今天，一个面向现代化、面向世界、面向未来的社会主义中国巍然屹立在世界东方。



1 城镇发展60年回顾

在灿烂的中国古代文化中，城市与建筑文化是其不朽的篇章。从人类居住形式的意义上来说，城市的起源可以远溯至文明萌生的原始时代。但世界范围的城市化大发展，却发生在现代工业革命之后。纵观城市发展史，可以看到城市化的速度日益加快，城市逐步演化成高度复杂的政治、经济、文化实体和社会实体。

—— 吴良镛

《城市规划设计论文集》，1988年

1.1 中国城镇发展的历史进程

在新中国建立的1949年，中国共有132个城市，城镇化水平10.65%；全国居住在城镇地区的人口共5767万，其中城市市区人口3949万人。随着中央政府在1950年代前期制定的恢复国民经济方针的贯彻实施，中国的城镇化和城市建设稳步发展。仅在第一个五年计划时期，随着国家156项重点工程的启动和推进，出现了一批新的工矿城市，如纺织机械工业城市榆次；煤炭新城鸡西、双鸭山、焦作、平顶山、鹤壁；钢铁新城马鞍山；石油新城玉门等。与此同时，完善了天津、上海、广州等一批沿海城市，扩建了武汉、成都、太原、西安、洛阳、兰州等工业占优势城市，发展了鞍山、本溪、齐齐哈尔等中等城市和哈尔滨、长春、沈阳等大城市。新首都北京市，也拉开了规划建设第一个高潮。

1950年代末的经济波动和随后的自然灾害，以及1966年开始的文化大革命，使得国民经济长期徘徊不前，相应的城市发展也十分缓慢，城镇化进程受阻。1966年到1978年十二年间，全国仅增加城市26个，平均每年增加2个，1978年城镇人口为17245万人，城镇化率（城镇人口占全国总人口的比重）17.92%。

1978年以后，国家工作的重点开始转移到以经济建设为中心，随着对内改革，对外开放的一系列政策措施的实施，国民经济高速发展，城镇化进程大大加快，城市发展布局和空间结构日趋合理，城市在国民经济中重要作用不断提高，城市面貌日新月异，城市人居环境得到极大改善。从1980年代起，城市经济体制改革陆续展开，特别是进入90年代以后，中小城镇发展战略的实施、经济开发区的普遍建立以及乡镇企业的兴起，带动了城镇化水平的高速发展。城市经济辐射能力增强，城市的区域中心作用得到进一步发挥，多年来的城乡分割被逐步打破。

1992年，党的十四大确立了社会主义市场经济体制的总体目标，构建了社会主义市场经济体制的基本框架。城市作为区域经济社会发展的中心，其地位和作用得到前所未有的认识和重视。2002年，党的十六大明确提出“要逐步

提高城镇化水平，坚持大中小城市和小城镇协调发展，走中国特色的城镇化道路”，从此揭开了我国城镇建设发展的新篇章。

至2009年底，全国31个省、自治区、直辖市（不含港澳特区和台湾省），共有设市城市654个，城镇化水平46.59%，城镇人口（指居住在城镇地区半年及以上的人口）达到62 186万。改革开放三十年来，中国城市数量发展的变化可分为三个阶段：一是较快发展阶段（1978-1982年），1982年的城市数量由1978年的193个上升到245个，平均每年增加13个；二是快速增长阶段（1983-1996年），1996年全国城市达到666个，平均每年增加30个；三是平稳调整阶段（1997-2009年），1997年的城市数量为668个，之后调整为2009年的654个，城市数量减少的主要原因是，在发展规模经济过程中进行了“撤（县级）市设（市辖）区”的行政区划调整。

按照行政区划，全国有地级及以上城市287个（包括4个直辖市和15个副省级城市），县级城市367个；共有乡镇级行政区划34170个，其中乡14848个，建制镇19322个，街道办事处6686个。按照设市城市市区非农业人口统计，全国有200万以上人口的城市23个，100—200万人口的城市33个，50—100万人口的城市86个，20—50万人口的城市239个，市区非农业人口在20万以下的城市共273个。

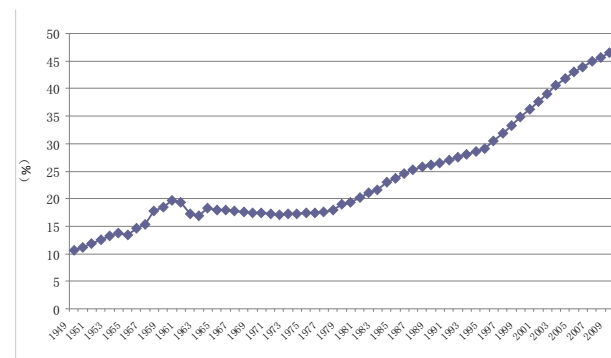


图1-1 1949—2009年中国城镇化水平

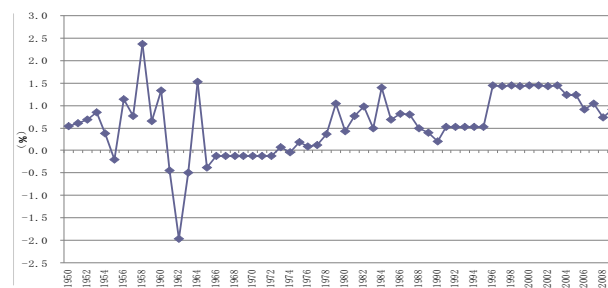


图1-2 1950—2009年城镇化年均增长速度

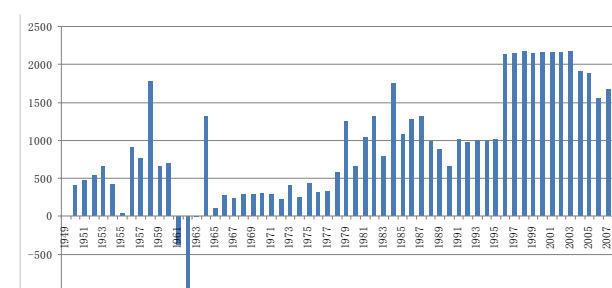


图1-3 每年增加的城镇人口



图1-4 全国现状城镇分布图（2005年）
资料来源：全国城镇体系规划（2005—2020年）

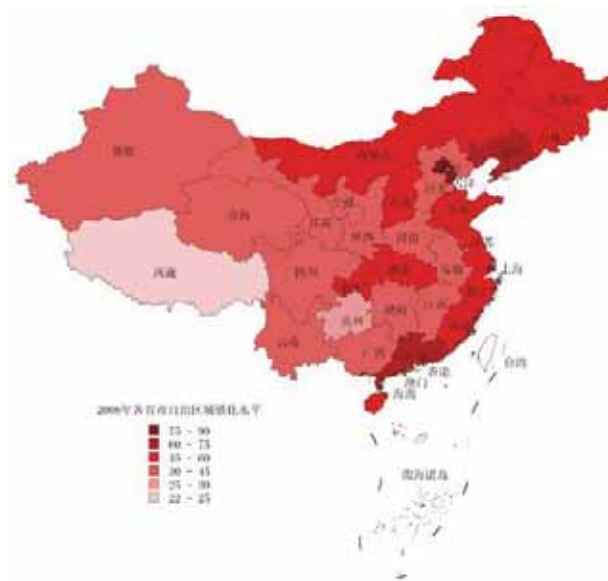


图1-5 全国城镇化水平空间分布示意图（2008）



图1-6 2005—2008年分省市自治区城镇化水平变化示意图

1.2 城市在国民经济发展中的重要作用日益显著

新中国成立后，随着我国城镇化水平的逐步提高，城市经济在国民经济中的重要地位和作用日益显现。据统计，我国2008年地级及以上城市（不包括市辖县）的人口共37619万，占全国总人口的28.3%，地区生产总值占全国GDP的比重达到62%；地区生产总值超过1000亿元的城市43个，其中20个城市超过2000亿元；地方财政预算内收入16892.7亿元，占全国地方财政收入的59%；地方财政预算内支出21296.7亿元；占全国地方财政支出的43.4%。城市在保持经济快速发展的同时，以服务业为代表的第三产业得到迅速发展，城市的产业构成实现了优化升级。

城市的外向型经济得到迅速发展。2008年全国地级及以上城市（不包括市辖县）港澳台和外商投资工业企业达47568个，工业总产值110868.7亿元。分别比1990年增长12倍和173倍。2008年全国地级及以上城市（包括市辖县）货物进出口总额25364.4亿美元，比1990年增长22倍，占全国货物进出口总额的99%。2008年全国地级及以上城市（不包括市辖县）新签外资项目（合同）数20902个，实际利用外资金额1087亿美元；分别是1990年的4倍和16倍。

随着经济全球化进程加快和城市商品流通体制的改革，

一大批国外商贸集团、跨国商业机构先后在国内城市建立分支机构和代理公司，商业连锁店、大型百货超市不断出现在各城市的大街小巷，极大地促进了城市国内外贸易市场的繁荣兴旺。2009年全年社会消费品零售总额125343亿元，其中城市消费品零售额85133亿元，占全国的67.9%；年末全部金融机构本外币各项存款余额61.2万亿元，比年初增加13.2万亿元，其中城乡居民储蓄存款达264761亿元。

据国家统计局初步核实，2009年国内生产总值340507亿元，按不变价格计算的增长速度为9.1%。其中，第一产业增加值为35226亿元，增长速度为4.2%；第二产业增加值为157639亿元，增长速度为9.9%；第三产业增加值为147642亿元，增长速度为9.3%。三次产业结构的比重为10.3:46.3:43.4（2008年为10.7:47.5:41.8）。全国人均国内生产总值达到25511元（折合3735美元）。2009年末，全国就业人员77995万人，比上年末增加515万人。其中城镇就业人员31120万人，比上年末增加910万人。年末城镇登记失业人口921万，登记失业率4.3%，比上年末上升0.1个百分点。另据国务院报告，全国有城市待业人员达2400万人。



1.3 城市劳动就业规模的持续扩大是健康城镇化的基本保障

新中国成立60年来，各级政府在努力发展经济的同时，始终把解决人民群众的就业问题作为优先政策目标之一，针对不同时期的主要矛盾，适时调整就业政策，促进了我国就业规模的持续扩大。全国就业人员从1949年的18082万人，增加到2008年的77480万人，就业规模扩大了3.28倍；城镇就业增长更为迅速，2008年末，城镇就业人员达30210万人，比1949年增长了18.71倍。

新中国成立后，中国的工业化与城镇化共同推进，一个逐步完善的工业体系和大规模城镇建设促进了二、三产业就业人员的迅速增加。特别是改革开放以后，针对过去产业结构偏重轻的情况，将发展重点转向与人民生活密切相关的轻工业、商业、饮食业、服务业、修理业以及制约国民经济发展的交通运输、邮电通讯、金融保险等行业。经过30年的不懈努力，结束了长期困扰我国的商品短缺局面，人民生活

迅速改善，能源、交通、邮电等基础设施的“瓶颈”制约也逐渐得到缓解，产业结构逐步趋向合理，就业人员的就业结构发生了显著变化。2008年，我国全部就业人员中，从事第一产业的有30654万人，占39.6%；从事第二产业的有21109万人，占27.2%；从事第三产业的有25717万人，占33.2%。与1952年相比，第一产业下降了43.9个百分点，第二、三产业分别上升19.8和24.1个百分点。

1993年11月召开的中共十四届三中全会明确提出，要建立社会主义市场经济体制，培育和发展劳动力市场。以此为标志，我国就业管理体制开始从旧体制改造进入到新制度建设阶段。1994年以来的十几年间，我国先后制定实施了《劳动法》、《就业促进法》、《劳动合同法》、《劳动争议调解仲裁法》、《职业教育法》等一系列的相关配套法规。1994年制定的《劳动法》，明确了劳动关系各主体的法律地位，在国家法律上保证了企业自主用工、个人自主择业的权利，使劳动力市场建设走上了法制化的轨道。2007年颁布的《就业促进法》，强化了政府促进就业的责任，明确了

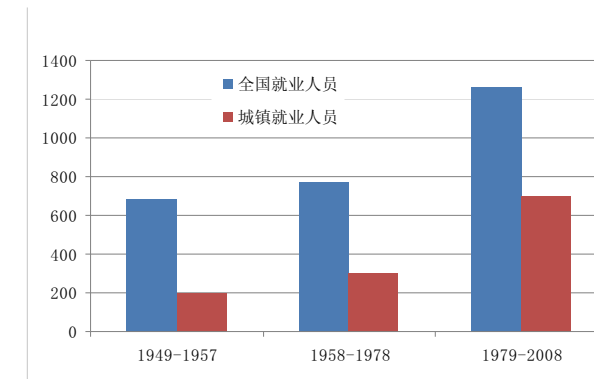


图1-7 不同时期就业人员年均增加量比较

促进就业的工作机制，为积极就业政策的长期实施提供了法律保障。《劳动法》及其相关配套法规的制定和实施，确立了以“劳动者自主择业、市场调节就业、政府促进就业”为主要特征的市场导向就业管理体制的法律地位，从法律上保证了这一管理体制的贯彻实施。

然而，作为一个拥有13亿人口的大国，我国在城镇化进程中将继续面临着较大的就业压力，妥善解决就业问题是一项长期的任务。今后10年，正是我国全面建设小康社会的重要时期，解决好广大人民群众关心的就业问题至关重要。党的十七大提出了实现社会就业更加充分的新要求，明确了实施扩大就业的发展战略，为今后一个时期的就业工作指明了方向。在推进城镇化的过程中，必须要始终坚持就业优先的发展战略，更加注重发挥市场在配置劳动力资源中的基础作用，进一步强化政府促进就业的责任，制定并完善各项就业政策，搞好就业服务，努力把就业这项民生事业做好，实现社会的长期稳定和国家的长治久安。

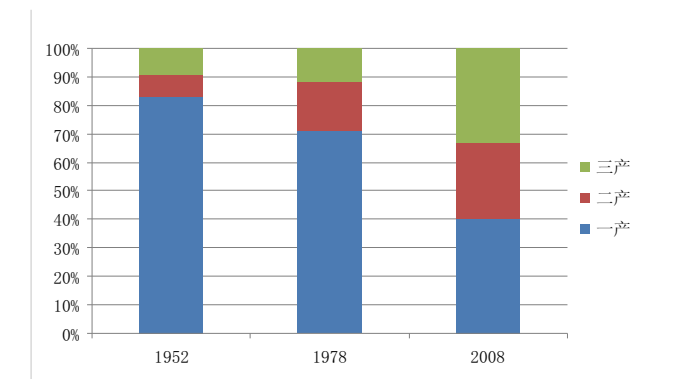


图1-8 不同时期三次产业就业构成的变化

1.4 城市功能与居民生活逐步改善

在城市经济蓬勃发展的基础上，民生问题逐渐得到改善，就业岗位大量增加，工薪水平大幅增长，消费市场繁荣。城乡居民共享改革开放的成果，生活水平明显提高，人心安定、社会稳定和谐。2009年全国城镇居民人均可支配收入已达17175元（折合2515美元），扣除同期价格变动因素，比1949年实际增长约19倍。

从20世纪80年代开始，城市居民出行的交通方式呈现多元化。2009年末，全国民用汽车保有量达到7619万辆，比上年末增长17.8%；其中私人民用轿车2605万辆，年增长33.8%。北京市的民用机动车保有量从1997年初的100万辆，到2009年末已增至372万辆，其中私人民用轿车218万辆。与此同时，城市交通基础设施进一步改善，路网建设、公共交通发展加快，主要大城市均建成了由主干道、非机动车道、人行道、快速环线 and 立交桥等现代化的城市道路交通体系。

住房制度的改革，使住宅建设成为新的经济增长点和消费热点。2008年我国城镇居民人均住房使用面积已由1949年的4.3平方米增加到23.0平方米（人均住房建筑面积接近30平方米），住房的质量和居住环境也有较大提高和改善，基础设施和公共服务设施配套水平不断提高，具有独立厨房、厕所的成套住宅占实有住宅比例超过80%。

大力发展社会事业，推进义务教育和医药卫生事业的改革发展。一批大型文教体育设施相继建成开放，极大地满足了居民文化、学习、娱乐和体育健身需求。旅游休闲产业加快发展，2009年国内出游人数达19.0亿人次，国内旅游收入10184亿元；国内居民出境人数达4766万人次，其中因私出境4221万人次。国内游、出国游开始由观光型走向休闲度假型，出境旅游日趋平民化。

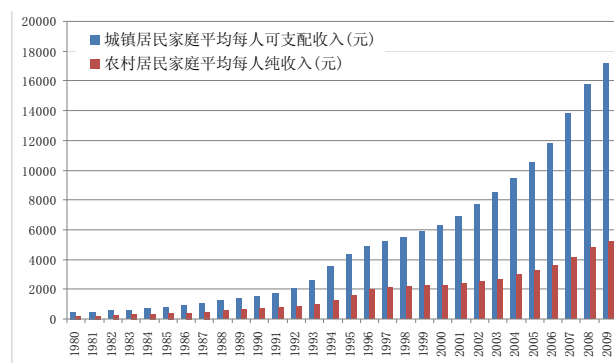


图1-9 城镇居民及农村居民平均每人可支配收入 (1980-2009)

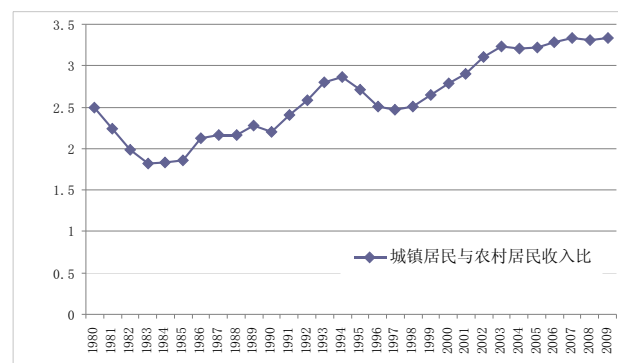


图1-10 城镇居民与农村居民收入比 (1980-2009)

建国以来主要国民经济与社会发展指标							
指 标	单 位	建国初期			2008年	08年比建国初期增长(倍)	平均每年增长(%)
		1949年	1950年	1952年			
人口							
总人口(年末)	万人	54167			132802	1.5	1.5
城镇人口	万人	5765			60667	9.5	4.1
乡村人口	万人	48402			72135	0.5	0.7
就业和失业							
就业人员数	万人			20729	77480	2.7	2.4
#职工人数	万人			1603	11515	6.2	3.6
国民经济核算							
国内生产总值	亿元			679.0	300670.0	76.8	8.1

数据来源：国家统计局

第一产业	亿元			346.0	34000.0	5.6	3.4		
第二产业	亿元			141.8	146183.4	387.8	11.2		
第三产业	亿元			191.2	120486.6	84.0	8.3		
人均国内生产总值	元/人			119.4	22698.0	32.4	6.5		
财政和金融									
国家财政收入	亿元		62.17		61316.9	985.3	12.6		
国家财政支出	亿元		68.05		62427.0	916.4	12.5		
黄金储备	万盎司			500	1929.0	2.9	2.4		
外汇储备	亿美元			1.39	19460.3	13999.2	18.6		
城乡居民储蓄存款年底余额	亿元			8.6	217885.4	25334.5	19.8		
主要农业、工业产品产量									
粮食	万吨	11318			52870.9	3.7	2.6		
棉花	万吨	44.4			749.2	15.9	4.9		
油料	万吨	256.4			2952.8	10.5	4.2		
原煤	亿吨	0.32			27.93	86.3	7.9		
原油	万吨	12			18973	1580.1	13.3		
发电量	亿千瓦时	43			34669	805.3	12.0		
粗钢	万吨	16			50092	3129.7	14.6		
水泥	万吨	66			140000	2120.2	13.9		
能源生产总量	万吨标准煤	2374			260000	108.5	8.3		
能源消费总量	万吨标准煤	5411			285000	51.7	6.9		
交通和邮电									
铁路营业里程	万公里	2.18			7.97	2.7	2.2		
公路里程	万公里	8.07			373.02	45.2	6.7		
客运量	万人	13695			2867892	208.4	9.5		
货运量	万吨	16097			2587413	159.7	9.0		
民用汽车拥有量	万辆	5.09			5099.6	1000.9	12.4		
邮电业务总量	亿元	2.12			23841.3	11251.9	17.1		
国内商业和对外贸易									
社会消费品零售总额	亿元	276.8			108488	390.9	10.7		
货物进出口总额	亿美元		11.3		25616.3	2265.9	14.2		
出口额	亿美元		5.5		14285.5	2596.4	14.5		
进口额	亿美元		5.8		11330.9	1952.6	14.0		
教育、科技、文化、卫生									
在校学生数									
#普通高等学校	万人				11.7		2021.0	171.7	9.1
普通中学	万人				103.9		8050.4	76.5	7.7
普通小学	万人				2439.1		10331.5	3.2	2.5
图书总印数	亿册(张)					2.7	68.7	24.4	5.7
期刊总印数	亿册					0.4	30.2	74.5	7.7
报纸总印数	亿份					8.0	445.3	54.7	7.2
医院、卫生院数	个				2600.0		59572	21.9	5.5
卫生技术人员	万人				50.5		503.0	9.0	4.0
医院、卫生院床位数	万张				8.0		374.8	45.9	6.7
金融机构存款余额	亿元					93.3	466203	4995.8	16.4
金融机构贷款余额	亿元					108	303395	2808.2	15.2

资料来源：人民网-经济频道

2 城市制度和政策创新



2.1 城镇化发展的制度创新

在某种意义上，城镇化是指分散的乡村人口向密集的城镇地区集聚的过程，城镇化与工业化共同成为社会发展的基本驱动力。中国城镇化面临的挑战是：乡村劳动生产率低下，城市综合承载能力薄弱，城镇化质量的区域化差异在逐步增大。目前，从事第一产业的就业人员约占全国总就业人数的40%，而人均国内生产总值仅在1万元左右（不足1500美元），远低于从事第二、三产业的就业人员人均国内生产总值7万元和5万元的水平（大于人均7000美元和5000美元）。农村的大量剩余劳动力和现有城镇难以提供充足就业岗位的状况并存，城镇住房、市政基础设施和公共服务设施均难以满足快速城镇化和大批农村进城务工人员的需求。同时，在城镇化进程中，人才与资金快速流向沿海发达城市和主要的行政中心城市，广大中西部地区和发展相对滞后的中小城镇，亟待国家政策性的扶助。要改变以上的不利局面，必须以实现城镇化发展的制度创新为前提，将城镇化作为经济发展方式转变的重要依托，积极稳妥推进城镇化，并不断提高城镇规划建设水平和发展质量。

中共中央、国务院有关文件指出：当前要把推进城镇化发展制度创新的重点放在大力发展中小城市和小城镇上面，使其成为繁荣农村经济、转移农村劳动力和提供公共服务的重要载体。要在城镇化进程中研究深化户籍制度改革，加快落实放宽中小城市、小城镇特别是县城和中心镇落户条件的政策，促进符合条件的农业转移人口在城镇落户并享有与当地城镇居民同等的权益。要多渠道多形式改

善农民工在城镇的生活居住条件，鼓励有条件的城市将有稳定职业并在城市居住一定年限的农民工逐步纳入城镇保障体系。要采取有针对性的措施，着力解决新生代农民工问题。统筹研究农业转移人口进城落户后城乡出现的新情况新问题。要大力发展县域经济，抓住产业转移有利时机，促进特色产业、优势项目向县城和重点镇集聚，提高城镇综合承载能力，吸纳农村人口加快向小城镇集中。完善加快小城镇发展的财税、投融资等配套政策，安排年度土地利用计划要支持中小城市和小城镇发展。

2.2 城市区域性空间布局的调整

我国的城镇和区域性空间布局，通过城市发展战略和城乡规划的科学制定与实施，大中城市和小城镇协调发展的城镇体系初步形成，结构日趋合理。

目前，全国已形成长三角、京津冀、珠三角三大城镇密集地区，以及辽中南、中原、武汉、长株潭、成渝、闽东南、山东半岛、关中天水、北部湾等城镇群，这种以一个或多个城市为核心、多个城镇共同组成的城镇群已成为各地重要的经济增长极，对城乡和区域发展发挥了重要的辐射带动作用。

在东部沿海地区，密集的城镇群已经成为全国经济发展的核心地区。2008年，京津冀、长江三角洲和珠江三角洲三大城镇密集地区的地级及以上城市地区生产总值（包

括市辖区）106 242.6亿元，占全国地级及以上城市地区生产总值（包括市辖区）的33%；其中，长江三角洲城市地区生产总值53 956亿元，珠江三角洲城市地区生产总值29 745.6亿元，京津冀城市地区生产总值22 541亿元，分别占全国地级及以上城市地区生产总值（包括市辖区）的16.7%、9.2%和7%；人均地区生产总值（包括市辖区）分别为56 566元、56 000元和37 494元。由于这些城镇密集地区和城镇群在本质上打破了行政区的束缚，在一个巨大的城乡交融的区域内实现经济社会的整合，极大地缩短了人们在空间上的距离，经济活动不再局限于某一地区之内。跨地区的产业集团、金融网络和贸易集团也以前所未有的速度和规模发展，从组织结构上确保资本、技术、信息等更加畅通地向全国流动、扩散，成为我国区域经济发展的支撑点。

2009年，为了培育更多的区域经济增长极，提高国家综合国力和国际竞争力，推进区域合作和提升对外开放能力，破解某些地区的特殊困难，提升区域的自我发展能力，打破区域之间的行政藩篱和壁垒，缓和区域之间的不当竞争，探索区域协调发展、区域综合管理的新模式，推动形成东西互动的区域发展格局和产业布局，国务院连续审批和发布了一系列有关区域规划和区域振兴发展的政策性文件，其数量之多、发布时间之密集、影响范围之广，前所未有。涉及的区域包括珠江三角洲地区、海峡西岸经济区、关中天水经济区、辽宁沿海经济带、江苏沿海地区、图们江区域、中部地区崛起、黄河三角洲高效生态经济区、鄱阳湖生态经济区和海南国际旅游岛等。

长江三角洲

长江三角洲地区是我国综合实力最强的区域，是我国目前经济发展速度最快、经济总量规模最大、最具有发展潜力的经济板块，也是中国人口最稠密的地区之一。在社会主义现代化建设全局中具有重要的战略地位和突出的带动作用。

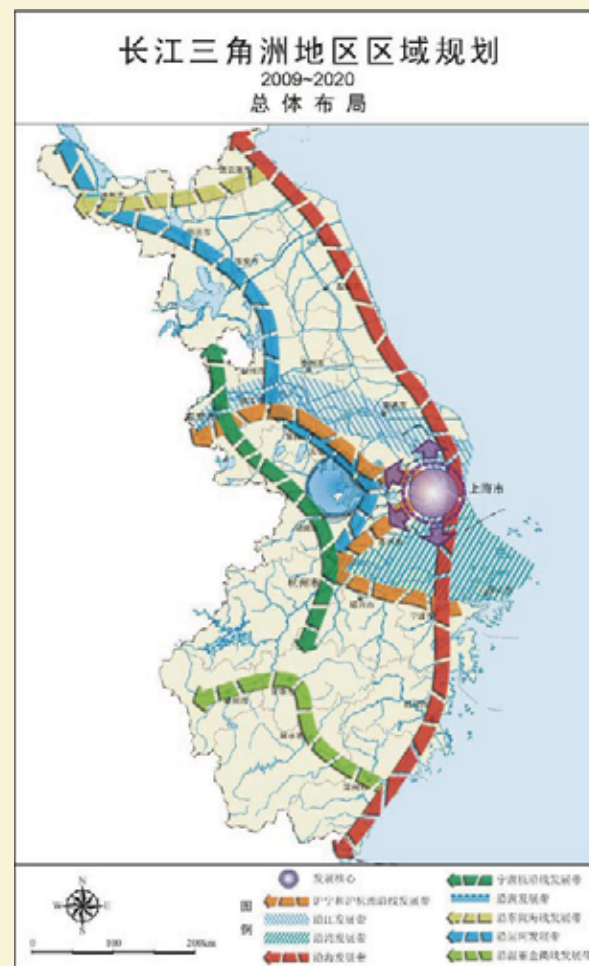
长江三角洲在地理上指长江和钱塘江在入海处冲积成的三角洲，是长江中下游平原的一部分，位于江苏省镇江以东，杭州湾以北，通扬运河以南，面积约5万平方公里。

长江三角洲地区在经济上指以上海为龙头的江苏、浙江经济带，按照国务院2008年的指导意见，其范围包括上海市、江苏省和浙江省的全部，区域面积21.07万平方公里，为全国陆地面积的2.2%。在长江下游、太湖、钱塘江和沪宁、沪杭甬等交通走廊周边形成的核心区，包括上海市和江苏省的南京、苏州、无锡、常州、镇江、扬州、泰州、南通，浙江省的杭州、宁波、湖州、嘉兴、绍兴、舟山、台州等16个城市。其中，上海建设国际大都市目标明确，在长三角地区的核心地位突出。南京、杭州等区域性中心城市在全国占有重要地位。区域内城镇密集，一批各具特色的城市具有很强的发展活力。目前，核心区城镇化水平超过60%，具备了跻身世界级城市群的基础。

2009年，长江三角洲常住人口14825.8万人，占全国总人口的11.1%；地区生产总值71794.13亿元，占全国21.4%；人均地区生产总值48425元（折合7086美元）。

国家总体要求：把长江三角洲地区建设成为亚太地区重要的国际门户、全球重要的先进制造业基地、具有较强国际竞争力的世界级城市群，为我国全面建设小康社会和实现现代化做出更大贡献。

到2020年，形成以服务业为主的产业结构，三次产业协调发展；在重要领域科技创新接近或达到世界先进水平，对经济发展的引领和支撑作用明显增强；区域内部发展更加协调，形成分工合理、各具特色的空间格局；主要污染物排放总量得到有效控制，单位地区生产总值能耗接近或达到世界先进水平，形成人与自然和谐相处的生态环境；社会保障水平进一步提高，实现基本公共服务均等化。再用更长一段时间，率先基本实现现代化。



珠江三角洲

珠江三角洲地区是中国改革开放的先行地区和国家重要的经济中心区域。改革开放三十年来，珠江三角洲地区利用毗邻港澳的区位优势，抓住国际产业转移和要素重组的历史机遇，率先建立开放型经济体系，推进市场化的改革，现已成为我国外向度最高的经济区域和对外开放的重要窗口。珠江三角洲地区人口和经济要素高度聚集，城镇化水平快速提高，基础设施比较完备，形成了一批富有时代气息又具岭南特色的现代化城市，成为我国三大城镇密集地区之一。

珠江三角洲在地理上指珠江在广东中部入海处冲积成的三角洲。由西江、北江和珠江三角洲东江冲积的三个小三角洲组成，面积约1.13万平方公里。

1994年10月8日，广东省委在七届三次全会上首次提出建设珠江三角洲经济区。“珠三角”的范围随着经济发展的需要不断调整扩大，《珠江三角洲城市群协调发展规划（2004—2020）》确定为：珠江三角洲，即珠江三角洲经济区，包括广州、深圳、珠海、佛山、江门、东莞、中山、惠州和肇庆9个城市组成的区域，土地面积41698平方公里。

此后，又提出“大珠三角”和“大珠三角城市群”的概念。

“大珠三角城市群”的地域范围包括香港、澳门和广州、深圳、珠海、佛山、东莞、中山、江门市的全境，以及惠州市的惠城和惠阳区、惠东的博罗县，肇庆市的端州和鼎湖区、高要和四会市，土地面积42831.5平方公里，是“大珠三角”的核心区域。

“大珠三角”则逐渐趋向于指即广东、香港、澳门三地构成的整体行政区域。“大珠三角”土地面积18.1万平方公里，为全国陆域面积的1.9%。

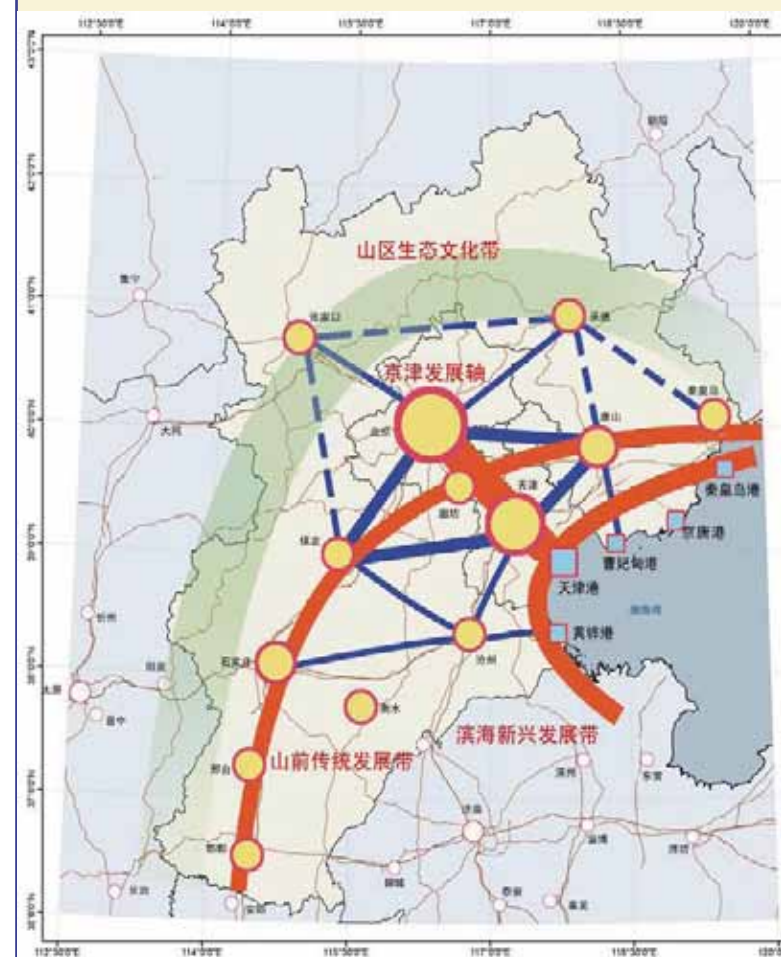
2009年，大珠江三角洲常住人口10394.86万，占全国总人口的7.8%；地区生产总值54919.43亿元，占全国的16.4%；人均地区生产总值52833元人民币（折合7731美元），核心区域的城镇化水平超过80%，为全国三大城镇密集地区之首。

国家总体要求：与港澳紧密合作，建设世界先进制造业和现代服务业基地，全国重要的经济中心，成为带动全国发展的强大引擎。

到2020年，率先基本实现现代化，基本建立完善的社会主义市场经济体制，形成以现代服务业和先进制造业为主的产业结构，形成具有世界先进水平的科技创新能力，形成全体人民和谐相处的局面，形成粤港澳三地分工合作、优势互补、全球最具核心竞争力的大都市圈之一。



京津冀地区



京津冀地区包括北京市、天津与河北省，土地面积共21.6万平方公里，占全国的2.25%。2009年末，京津冀地区总人口10017.56万，占全国的7.51%，城镇化水平53.3%；地区生产总值36393.3亿元，占全国的10.85%；人均地区生产总值36330元（折合5316美元）。

京津冀是中国经济、科技、文化最发达的地区之一，环渤海城镇群的中心区。在国际经济格局中，京津冀具有辐射东北亚，连接欧亚大陆桥的战略地位，是中国参与国际经济交流与合作的重要枢纽与门户。

京津冀地区属温带半湿润大陆性季风气候，北依燕山，南望黄河，西靠太行，东坦沃野，内守京津，外环渤海，拥有大陆海岸线640公里。整体地形是西北高、东南低，海河水系纵横其间，是一个相对完整的地理单元。

京津冀是历史文化古迹的富集地区，有北京、天津、承德、保定、邯郸、正定、山海关等国家级历史文化名城，有万里长城、北京故宫、颐和园、天坛和明清皇家陵寝、周口店北京猿人遗址、承德避暑山庄及周围寺庙等世界文化遗产。被称为“夏都”的北戴河是我国开发最早的海滨旅游度假胜地。

京津走廊（包括北京、天津、廊坊三市）是京津冀的城镇密集核心区，三市土地面积34759平方公里，占京津冀的16.9%；2009年总人口3397万人，占京津冀的34%，其中城镇人口2536万人，占京津冀的75%；地区生产总值20527亿元，占京津冀的56%，人均地区生产总值60436元（折合8843美元）。

京津冀地区的发展建设规划受到国内外的关注。根据国务院的要求：

北京市是中华人民共和国的首都，是全国的政治中心、文化中心，是世界著名的古都和现代国际城市。北京的发展建设要为中心党、政、军领导机关的工作服务，为国家的国际交往服务，为科技和教育发展服务，为改善人民群众生活服务；要不断增强城市的综合辐射带动能力，努力将北京建设成为经济繁荣、文化发达、社会和谐、生态良好的现代化国际城市。

天津市是我国直辖市之一，环渤海地区的经济中心。天津的发展建设要以滨海新区的发展为重点，不断增强城市功能，充分发挥中心城市作用，将天津逐步建设成为经济繁荣、社会文明、科教发达、设施完善、环境优美的国际港口城市，北方经济中心和生态城市。

河北省要充分利用环京津和环渤海的区位优势，注意与周边地区优势互补、相互促进、共同发展。要增强石家庄和唐山的省域中心城市作用，带动省内各级城镇积极参与京津冀、环渤海地区的区域协作和城镇分工。要坚持大中小城市和小城镇协调发展，引导产业和人口向各级城镇合理集聚，提高城镇综合承载能力，积极稳妥地推进城镇化。

资料来源：吴良镛/等著，《京津冀地区城乡空间发展规划研究二期报告》，清华大学出版社，2006.10，北京

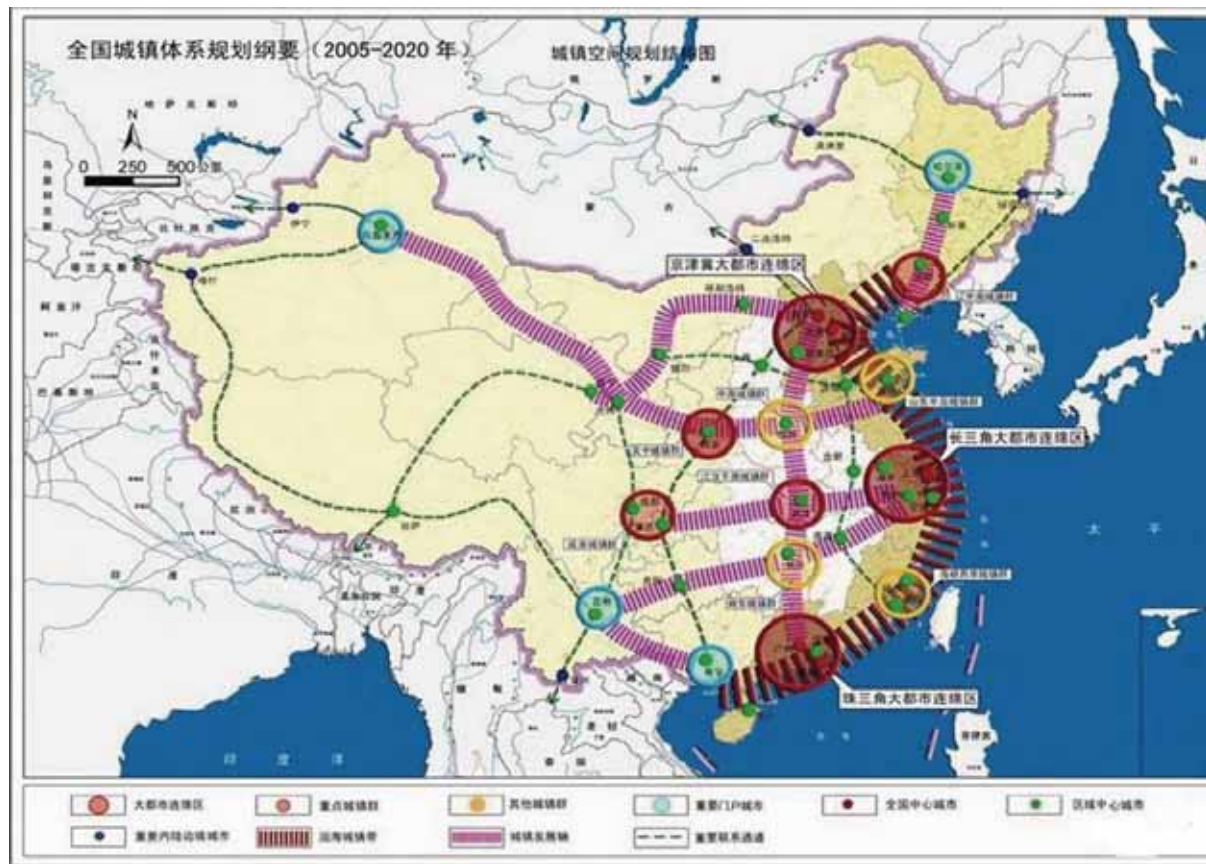


图1-11 全国城镇空间规划结构图 / 资料来源：全国城镇体系规划(2005-2020年)

2.3 中国的流动人口和农民工

2.3.1 流动人口

流动人口，通常指为就业、生活，离开其户籍地或法律意义的住所地的人口。

中国的城镇化进程正经历着史上规模最大的人口流动和迁移。从1979-2009年，中国流动人口从原来的600万增长到2.11亿。在从2010年起的未来二三十年，中国流动迁移人口还将保持2亿人以上，其分布、结构、素质的复杂变化，对国家战略规划、政府社会管理和公共服务提出了严峻挑战。引导人口有序流动、合理分布，促进城镇化健康发展，对中国经济社会全面、协调、可持续发展意义重大。

根据国家人口计生委流动人口司编写的《中国流动人口发展报告2010》，未来二三十年，我国人口流动将呈现四大基本态势。

一是流动人口规模不断增加，但增速逐步放缓。报告显示，如果我国人口流动迁移政策没有大的变化，到2050年流动人口规模可达3.5亿人左右，但每年新增流动人口由近600万逐步下降到2050年的300万左右。

二是经济危机为区域产业结构的调整带来了契机，促进了人口的重新分布。受本次金融危机影响，劳动力需求减弱，长距离人口流动减少，短期内沿海地区人口集聚趋势

有所弱化，出现以省会城市为中心的流动态势，但流动人口继续向沿海、沿江、沿主要交通线地区聚集的长期趋势不会改变。

三是未来我国流动人口分布将逐步形成以东部沿海连绵城市带为重心，以内陆城市群为中轴，以西部中心城市为集聚点的流动人口分布格局。

四是人口流动由生存型向发展型转变。流动人口受教育年限比全国平均水平略高，年龄结构趋于成年化，性别结构逐步均衡，举家迁移比例上升，在流入地长期定居倾向明显，流动人口的民生问题和服务管理体制改革的压力增大。



二十一世纪初期的农村流动人口 (福州火车站)

2.3.2 农民工和新生代农民工

农民工是我国改革开放和工业化、城镇化进程中涌现的一支新型劳动大军。农民工是农民合同制职工的简称，他们户籍仍在农村，主要从事非农产业，有的在农闲季节外出务工、亦工亦农，流动性强，有的长期在城市就业，已成为我国产业工人的重要组成部分。

农民工问题是我国城乡二元经济社会结构下，政治、经济、社会体制等多种因素的综合性产物，是与农民工现象相伴生并不断凸显的社会问题。2009年，全国农民工总量为2.3亿人，外出农民工数量为1.5亿人，其中，16岁-30岁的占61.6%。

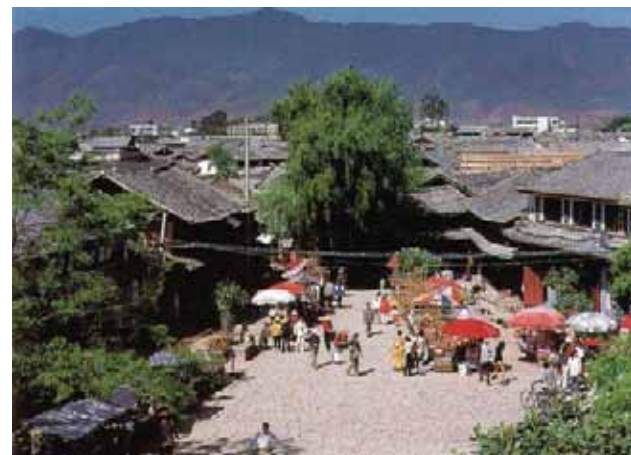
新生代农民工系指：出生于20世纪80年代以后，年龄在16岁以上，在异地以非农就业为主的农业户籍人口。据此推算，2009年外出新生代农民工数量在8900万左右，如果将8445万就地转移农民工中的新生代群体考虑进来，我国现阶段新生代农民工总数约在1亿人左右。这表明，新生代农民工在我国2.3亿（2008年为2.25亿）职工中，已经占将近一半，他们在我国经济社会发展中日益发挥主力军的作用。

新生代农民工作为农民工中的新生群体，一方面，因其与传统农民工同处城乡二元经济社会结构中，面临共同的社会境遇，自然潜移默化了这一群体共有的一些特征。另一方面，又因其出生成长于改革开放、社会加速转型的时代背景下，而明显带有不同于传统农民工的时代烙印，同时，他们所处的特殊人口年龄阶段又使其身上呈现出同龄青年共有的人格特征。概括地说，新生代农民工身上呈现出四大群体性特征——时代性、发展性、双重性和边缘性。

国际社会的成功经验表明，社会保障替代土地保障，是农民实现从农村迁移到城市、从农业转向非农业的一个不可或缺的基本条件。对于新生代农民工而言，要想实现在务工地城市长期稳定就业、生活的目标，必须至少享有三个层次的社会保障：其一为解决年老和疾病时后顾之忧的养老保险和医疗保险；其二为解决失业后暂时生活困难的失业保险；其三为防范沦入贫困境地的最后一张保障



网——最低生活保障。然而，据调查，目前新生代农民工中，享有养老、医疗、失业保险的比例分别为21.3%、34.8%和8.5%，且不说企业的缴费标准大多以各地的缴费下线为准，而城市最低生活保障的保障对象为当地城市户籍人口，农民工基本上没有享受该项保障的权



利。显然，目前新生代农民工实际享有的社会保障水平，与他们企盼在务工地城市稳定就业和生活的诉求之间，距离还相当悬殊。

近年来，中央政府出台了关于解决农民工问题的一系列政策措施。随着整个国家进入加快城乡统筹发展、加快经济发展方式转变的新阶段，随着农民工群体内部出现明显的结构性变化——新生代农民工已经成为农民工的主体并必将成为产业工人的主体，该群体具有一些不同于传统农民工的新特征、新诉求和新问题，这些诉求和问题的积累已经开始显露出对我国政治社会稳定、经济可持续发展、农民工家庭幸福及其个人发展的负面影响。这就使有针对性地解决新生代农民工问题成为国家发展中事关大局的紧迫问题。



第二章 02

中国城市的 住房建设

解放前，城镇居民每一间瓦房或土房住3—5人的户占到总户数的70%多，而且房租贵得惊人。新中国成立后，城镇住房长期实行“统一管理，统一分配，以租养房”的实物分配制度。改革开放以后，逐步转变为货币化分配制度。农村住房采取村民利用无偿取得的宅基地、自筹资金建设的方式，延续至今。经过1978年以来三十多年的改革开放，中国城市居民住房状况大改善、大发展，城市住宅政策不断完善，中国城市住房建设进入一个崭新的历史阶段。



1 中国城市的住房建设和政策回顾

1.1 中国住房制度改革不断推进

建国后，国家开始实行计划经济体制，住房建设与供应也如其它社会主义初期阶段的社会经济活动一样，分为城乡二元体制。国家的住房政策是只管城镇，不管农村。农村居民的住房，一切均由农民自理。在城镇地区，住房实行国家统包统分、“低房租、高补贴、实物分配”型的“福利制”住房建设与分配体制。住房建设、管理和维修保养均由政府或职工单位负责，住房产权公有，采取实物形式分配，职工只需支付较低租金。这种“福利制”的城镇住房制度，在特定历史条件下发挥了积极作用，但是，资源配置效率低，不利于住房投资良性循环，国家和单位在建设、维修和管理等方面的负担很重；同时，住房的最大受益者是全民所有制职工；而条件最差、困难最大的是城镇其他居民。

据统计，新中国成立至改革开放前，国家住宅投资累计374亿元，建成住宅5.3亿平方米，远不能满足不断增长的城镇人口的需要。1978年，全国190个城市人均住房建筑面积仅6.7平方米，将近一半的城镇居民家庭缺房或无房。大量居民生活在很不舒适、很不方便的筒子楼、大杂院、棚户区里面。出现了两家合住一室、几代人挤在一间房的窘境。住房问题成为当时最为严重的城市社会问题之一。

1980年，住房制度改革开始启动。1998年后，中国逐步停止城镇地区的“福利制”住房制度，实行住房分配货币化。2003年以来，住房建设步伐加快，住房消费有效启动，以住宅为主的房地产业成为国民经济的重要支柱产业之一。城镇居民住房条件有了较大改善。2007年以来，住房保障制度逐步完善，住房保障力度不断加大。

1.2 住宅投资不断增加、住宅建设加速增长

1978年到2008年，全社会住宅投资从39.21亿元增加到30881.17亿元，占国内生产总值的比重从1.1%上升到10.27%。1980年到2007年，城镇新建住宅投资从132亿元增加到21238.3亿元，占国内生产总值的比重从2.9%上升到8.5%，在1980年到1987年、1992年到1995年、1998年以来三个阶段保持了较高速度的增长。

1978年到2008年，城镇年新建住宅面积由3800万平方米增加到6.6亿平方米，累计新建住宅102亿平方米。每千城

镇居民住宅竣工套数从1999年的6.79提高到2007年的11.77¹。新建住宅内外部配套设施日趋完备，使用功能更加完善，并注重了建筑节能、环境建设及物业服务。

住房市场化改革使得城镇居民自有住房拥有率大幅提高，2008年自有住房拥有率达87.8%（该数据的含义是私有产权住房占全社会住房存量的比例），比1983年提高了78.4个百分点。城镇居民的居住条件大幅改善，截至2008年末，有4.5%的城镇居民家庭住上了独栋住宅；83.0%的城镇户籍居民家庭住在单元房中；仅有12.5%的城镇户籍居民家庭还住在筒子楼及平房中。住房设施的改善更为明显，2008年，住房内有独用自来水的家庭达98.4%，比1983年提高35.0个百分点；有厕所浴室的家庭为79.1%，比1983年提高72.3个百分点；有空调设备或暖气的家庭为62.9%，比1983年提高46.8个百分点。大部分居民家庭的厨房摆脱了烟熏火燎，用上了快捷清洁的炊用燃料。改革开放之初，58.7%的家庭以煤为主要燃料；到了2008年，87.3%的家庭使用管道煤气和液化石油气，以煤为主要燃料的家庭比重降到了8.3%。广大城镇居民的居住环境得到长足改善。

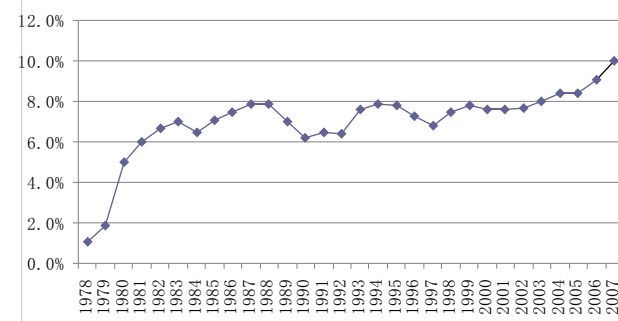


图2-1 1978-2007全社会住宅投资占GDP的比重

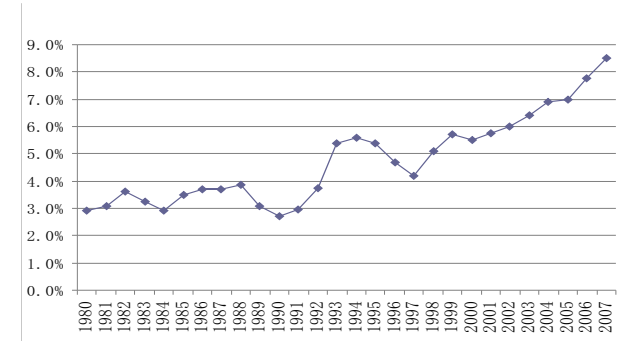


图2-2 1980-2007年城镇住宅投资占GDP的比重

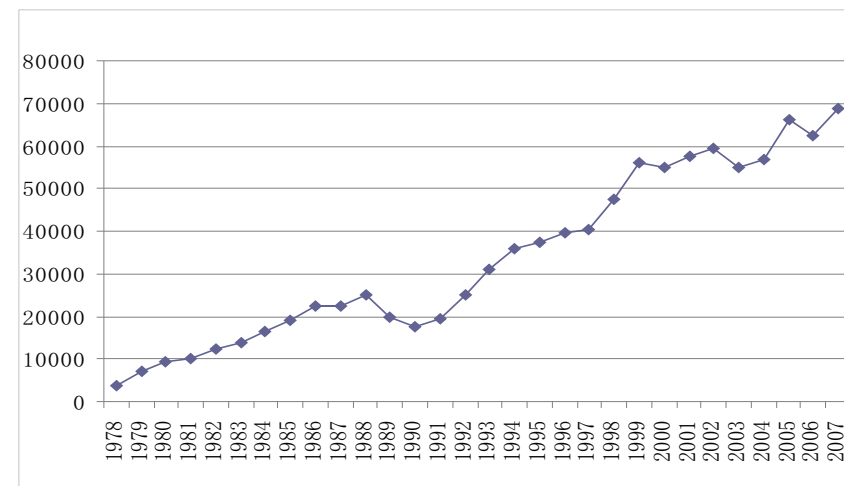


图2-3 1978-2007年城镇住宅竣工面积

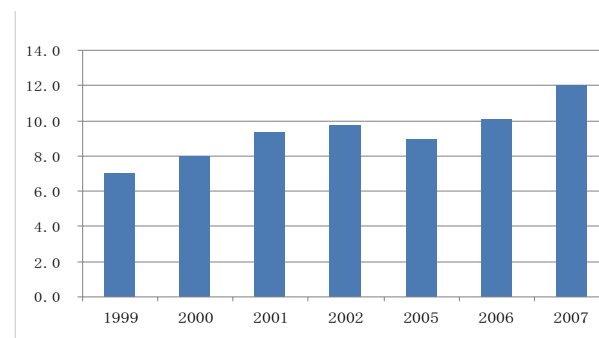


图2-4 每千城镇居民住宅竣工套数

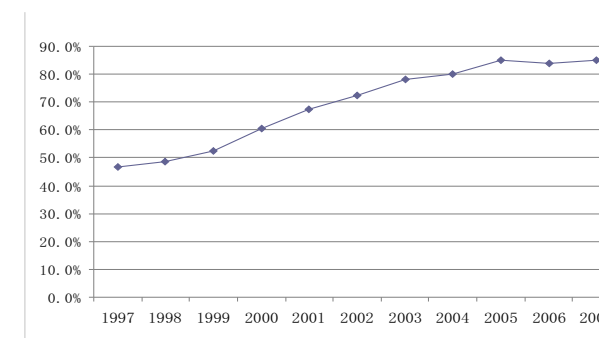


图2-5 房地产开发住宅投资占城镇投资比重

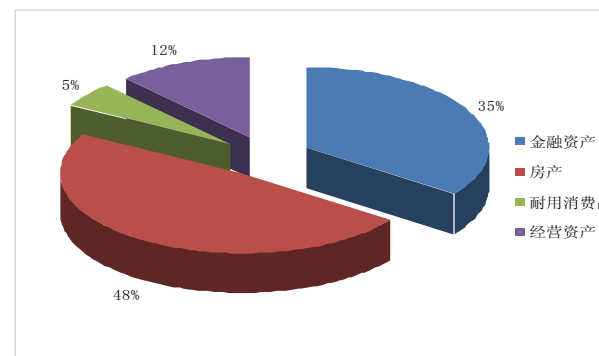


图2-6 2002年城市居民家庭财产结构分布

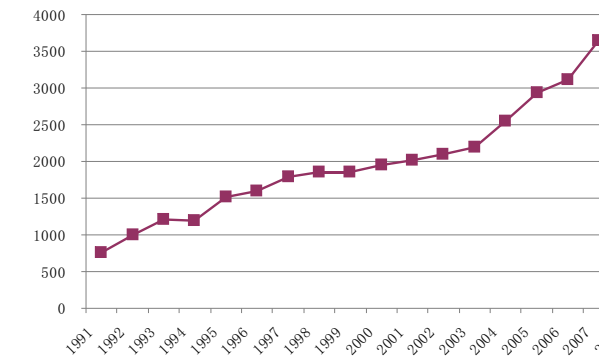


图2-7 单位面积住宅销售额(元/平方米)

1.3 住房保障制度在改革中起步

住房保障制度是公共住房政策的重要组成部分，其实是政府利用国家和社会的力量解决城镇中低收入家庭的住房问题。从城镇健康发展的目标出发，提供保障性住房也是政府义不容辞的责任，其社会效益高于经济效益。

在中国解放以来的城镇住房制度中，事实上已经实行了一定的住房保障的政策，即从1950年代开始的住房福利分配和城镇居民的住房救济；尽管这些政策仅覆盖了一部分城市居民，相关内容很不完善，保障的标准也很低。从1990年代大规模启动住房制度改革后，计划经济时期形成的单位体制功能转变，“单位社会”的消解，住房供应的

功能主要由市场承担。新的形势下，保障性住房需求引起关注，要求在政府的主导下迅速建立覆盖广泛的住房保障体系。

目前，城镇住房保障制度在总体上的覆盖面还比较小，还不适应城镇化快速发展的需要。廉租住房等保障性住房房源普遍紧缺，相当一部分低收入家庭仍然居住在工业化发展初期形成的棚户区简易住房中，城镇中低收入居民（包括新就业职工和外来务工人员）住房支付能力不足问题突出；多数中低收入职工还未纳入住房公积金制度覆盖范围，住房公积金使用政策缺少向中低收入职工倾斜的制度安排。

¹ 城镇居民住宅竣工套数根据各年份城镇住宅竣工面积和商品住房套均面积计算。

2 中国城市的 住房建设和政策现状

2.1 初步形成了与经济体制改革进程相适应、 基本符合国情的住房政策体系

经过建国后，特别是1978年以来三十多年的不断探索，中国城镇住房分配、供应政策发生了根本性变化，初步形成了与经济体制改革进程相适应、基本符合国情的住房政策。

2.1.1 住房供应政策

以商品性住房供应为主体，对低收入住房困难家庭实行住房保障，对中等偏下收入住房困难家庭给予适当支持。

(1) 商品性住房。商品性住房通过市场化途径建设，可在市场上自由交易，包括商品住房和个人自建住房，主要面向中等收入以上家庭。

(2) 保障性住房。保障性住房面向城镇低收入住房困难家庭供应，包括廉租住房和经济适用房。

(3) 政策性住房。政策性住房面向中等偏下收入住房困难家庭供应，包括棚改安置房、限价商品住房、公共租赁住房、单位建设住房。

2.1.2 住房分配政策

住房分配货币化包括工资以及住房公积金和住房补贴。

(1) 住房公积金。住房公积金由职工个人和所在单位分别缴存，缴存比例均不低于职工上一年度月平均工资的5%。住房公积金属于职工个人所有，用于职工购买、建造、翻建、大修自住住房。

(2) 住房补贴。按照规定，房价较高的地区可以对无房和住房面积未达到规定标准的职工发放住房补贴。多数地区还没有实施。

2.1.3 配套政策

(1) 财政政策。地方财政将廉租住房保障资金纳入年度预算安排，中央财政对中西部地区廉租住房建设给予资金支持，从2010年起，对各地公共租赁住房建设和棚户区改造给予适当补助。对保障性住房建设，减免税收，免收各种行政事业性收费和政府性基金。通过税率调整，鼓励合理住房消费。

(2) 金融政策。住房建设方面有商业银行开发贷款。对廉租住房、经济适用房建设实行优惠利率贷款。住房消费方面主要包括个人住房商业贷款、住房公积金贷款。国家通过调整贷款利率和首付比例、实行区别利率（如二套房贷利率高于首次房贷利率）等方式，调控住房市场。

(3) 土地政策。商品住房用地采取“招拍挂”方式出让。保障性住房用地实行划拨并优先保证。严格限制低密度、大套型住房土地供应，停止别墅类住房的土地供应。



重庆公共租赁住房有关情况

2010年初，重庆市委、市政府作出重大决策，开展主城区2000万平方米公共租赁住房（下称“公租房”）建设，重点解决“夹心层”住房问题，形成“5+1”保障性住房体系（廉租房、经济适用房，以及危旧房和棚户区改造、城中村改造，解决农民工公寓+公租房），力争实现城市保障性住房的“全覆盖”，以此构建一套高端有市场、中端有支撑、低端有保障的有重庆特色的住房保障体系。

市政府研究决定，公租房性质是：政府提供政策支持，限定套型面积和提供优惠租金价格，面向在本市就业的无住房人员或住房困难家庭供应的住房。其建筑面积控制在35-80平方米以内，租金为建设成本加运行维护费用。申请对象：在本市有稳定职业及收入来源的城市中低收入家庭和新就业人员（大中专毕业生、外来工作人员、进城务工人员），无住房或人均住房低于13平方米的，均可申请公租房，申请者不受户籍限制。建设规模及时序安排：在未来十年主城和远郊区县各建设2000万平方米公租房，到2020年，全市完成4000万平方米建设任务，主城区前三年后七年各新建1000万平方米公租房。规划布局原则：按照均衡布局、交通方便、配套完善、环境宜居的要求，在主城区一、二环之间规划的21个大型聚居区中布局公租房建设点；确定了容积率控制幅度。筹建设立住房保障局（副局级、事业单位），负责全市住房保障相关工作。

公租房规划选址原则，一是均衡布局，每个聚居区均规划布局一定规模的公租房；二是公交支撑，区域内公共交通支撑度高，有轨道线通过并与轨道站点距离在10分钟左右步行距离，同步规划建设公交首末站，并有高密度普通公交线路支撑；三是职住平衡，结合周边产业布局，且产业发展相对成熟；四是配套完善，区域城市配套有一定基础，为保障公共租赁住房片区的宜居性和环境品质，各公共租赁住房建设地块均配置了学校、幼儿园、商业和文化体育设施；五是环境宜，居住环境较好。规划指标：一般为容积率3.5-4.0，建筑密度≤35%，绿地率≥30%，建筑限高100米，停车位按每300平方米1个车位控制；建筑色彩风格体现重庆地方传统文化特色；每个片区按公租房建筑面积的10%配套公共服务设施。户型有单间配套、一居室、两居室、小三居室等，面积从35平方米到80平方米不等，以适应不同居住人群使用。



2.2 房地产市场平稳健康发展，低收入住房需求得到政府高度关注

2007年，城镇居民人均住房建筑面积达到28平方米以上，但质量仍有差距。城镇居民成套住房面积占总面积的比重由1985年的24%提高到2002年的74%、2007年的81%。新建住宅内外部配套设施日趋完备，使用功能更加完善，并注重了建筑节能、环境建设及物业服务。

2009年，房地产开发投资36232亿元，比2008年增长16.1%。其中，全国商品住宅完成投资25619亿元，增长14.2%，占房地产开发投资的比重为70.7%。住宅竣工面积5.77亿平方米，增长6.2%。1-11月份全国商品住宅成交均价达到4587元/平方米，比08均价上涨28.56%，超过了2004年19%的涨幅，成为十年来房价的最大增幅。

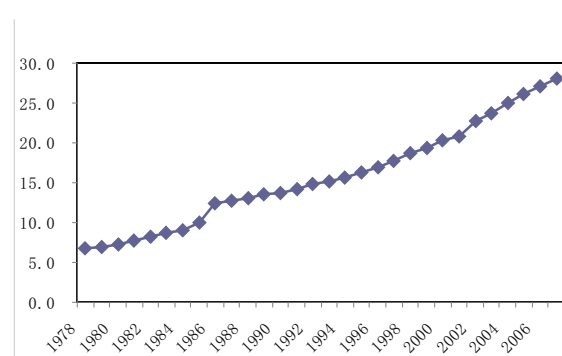


图2-8 全国城市人均住宅建筑面积（平方米）

表2-1 2009年房地产开发和销售主要指标完成情况

指标	单位	绝对数	比上年增长%
投资完成额	亿元	36232	16.1
其中：住宅	亿元	25619	14.2
其中：90立方米以下住宅	亿元	8351	24.1
其中：经济适用房	亿元	1139	17.3
房屋竣工面积	万平方米	319650	12.8
其中：住宅	万平方米	250804	12.5
房屋新开工面积	万平方米	115385	12.5
其中：住宅	万平方米	92463	10.5
房屋竣工面积	万平方米	70219	5.5
其中：住宅	万平方米	57694	6.2
商品房销售面积	万平方米	93713	42.1
其中：住宅	万平方米	85294	43.9
本年资金来源	亿元	57128	44.2
其中：国内贷款	亿元	11293	48.5
其中：个人按揭贷款	亿元	8403	116.2
本年购置土地面积	万平方米	31906	-18.9
完成开发土地面积	万平方米	23006	-19.9
土地购置费	亿元	6039	0.7

资料来源：2009年国民经济和社会发展统计公报

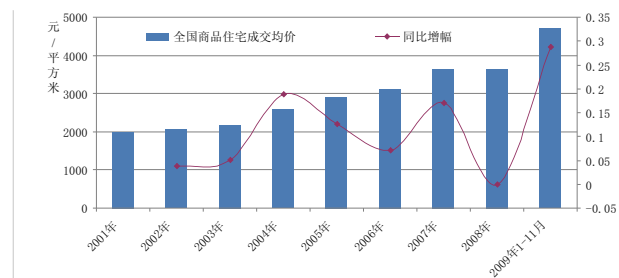


图2-9 历年全国商品房销售均价及同比增幅走势图
资料来源：国家统计局；中国房地产年鉴（2009）

2008年四季度以来，按照党中央、国务院的部署，各地区、各部门按照保增长、扩内需、惠民生的要求，采取了促进经济增长和快速发展的政策措施。在这样一个政策措施作用下，中国房地产市场也得到了很大的发展：房地产市场增加了交易，促进了开发投资，对振奋信心、应对国际金融危机起到了积极作用。2009年下半年以来，随着房地产市场的回升，部分城市出现了房价过快上涨等问题，国务院加强了房地产市场调控和监管，印发了关于促进房地产市场平稳健康发展和坚决遏制部分城市房价过快上涨的两个文件。

为加快解决低收入住房困难家庭特别是棚户区居民的住房问题，国务院要求各地通过城市棚户区改造和新建、改建、政府购置等方式增加廉租住房及经济适用住房房源，着力解决城市低收入家庭的住房困难，力争从2009年起，到2012年末，基本解决1540万户低收入住房困难家庭的住房问题。2010年《政府工作报告》提出，建设保障性住房300万套，各类棚户区改造住房280万套，扩大农村危房改造试点范围。经国务院同意，2009年5月住房城乡建设部、国家发展改革委和财政部印发了《2009-2011年廉租住房保障规划》，提出3年基本解决747万户低收入家庭住房困难的目标和政策措施；2009年12月，住房与城乡建设部、国家发展改革委、财政部、国土资源部和人民银行等五部门印发了《关于推进城市和国有工矿棚户区改造工作的指导意见》，提出了城市和国有工矿棚户区改造目标，即：从2009年开始，力争利用5年左右时间基本完成集中成片棚户区改造，有条件的地区争取用3年时间基本完成。《意见》提出了多渠道筹措资金，加大政策支持，落实土地供应和妥善安置补偿等4个方面的政策和措施。主要是：中央财政对城市和国有工矿棚户区改造给予适当支持。省级、市、县人民政府应切实加大棚户区改造的资金投入。鼓励金融机构向符合贷款条件的改造项目提供贷款。鼓励采取共建的方式改造国有工矿棚户区，引导社会资金积极参与。

近年来，一些中等偏下收入住房困难家庭无力通过市场租赁或购买住房的问题比较突出。同时，随着城镇化快速推进，新职工的阶段性住房支付能力不足矛盾日益显现，外来务工人员居住条件也亟须改善。2010年6月，国务院召开了全国公共租赁住房工作会议；经国务院同意，住房城

乡建设部等七部门联合印发了《关于加快发展公共租赁住房的指导意见》，旨在解决城市中等偏低收入家庭住房困难。根据《指导意见》，公共租赁住房供应对象主要是城市中等偏下收入住房困难家庭。有条件的地区，可以将新就业职工和有稳定职业并在城市居住一定年限的外来务工人员纳入供应范围。公共租赁住房在厦门、深圳、青岛、天津、福州、北京、杭州、常州等沿海城市和重庆、成都等少数内地大中城市发展迅速。

2.3 城镇住房建设仍然存在明显的矛盾和问题

由于现行住房政策还不完善，一些政策措施推进和落实力度不够，再加上经济社会发展又出现了很多新的情况，中国住房领域还存在一些深层次矛盾和问题。如住房分配制度改革不彻底、住房供求矛盾突出、住房价格上涨过快、住房占有差异明显、住房保障任务艰巨等。目前城镇住房矛盾在部分中低收入家庭和大批中下层的“新城镇居民”的住房条件的困难程度方面尤为突出，而政府主导、社会参与、统一政策、多种渠道的住房体系还在建立之中。

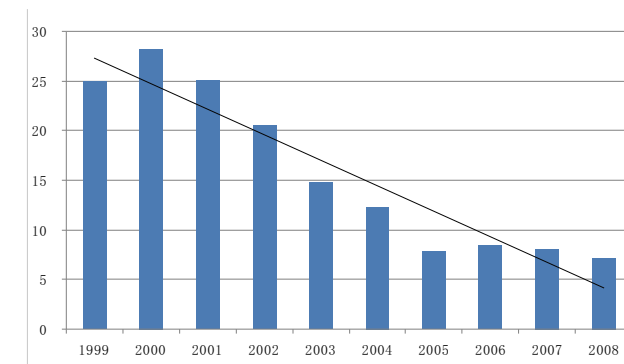


图2-10 经济适用房房屋竣工套数占住宅竣工总套数比重
资料来源：中国统计年鉴，2009年

城镇住房建设区域不均衡现象凸显。中国城镇住房建设投资、住宅销售价格等各地区差异很大，人均全社会住宅投资、住宅销售价格与经济发展水平呈现显著的正相关关系。2008年，北京市人均全社会住宅投资为6066.18万元，上海为4783.51万元，而西部地区的贵州和青海省分别仅仅为821.74万元和1178.46万元；2008年北京住宅平均销售价格为11648元/平方米，甘肃省仅仅为1851元/平方米，相差6.29倍。从竣工住宅结构来看，北京、海南、上海、广东等经济发达水平较高的地区别墅、高档公寓比重较高。经济适用房比重相对落后。从总价结构来看，房价上涨推动总价位上移，投资引爆高总价豪宅。施工面积来看，北京、上海等一线城市整体下行，2009年1-11月份，上海、广州、深圳三市的商品住宅施工面积相比2008年同期均呈下降。二三线城市施工表现踊跃，太原、西安、石家庄三市的1-11月份的施工面积同比涨幅超过50%。西南城市重庆、成都为施工量最大城市。

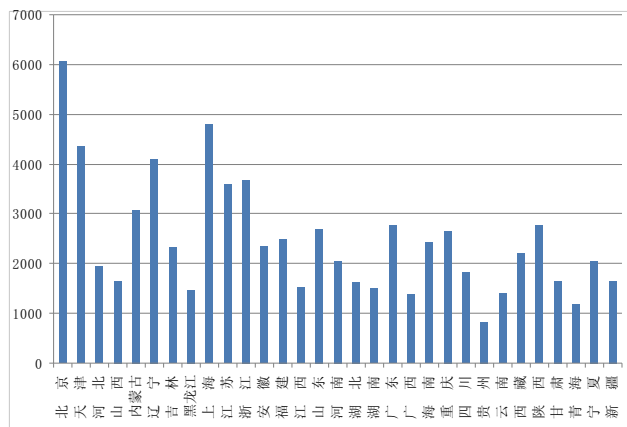


图2-11 2008年人均全社会住宅投资(万元/人)
资料来源: 中国统计年鉴, 2009年

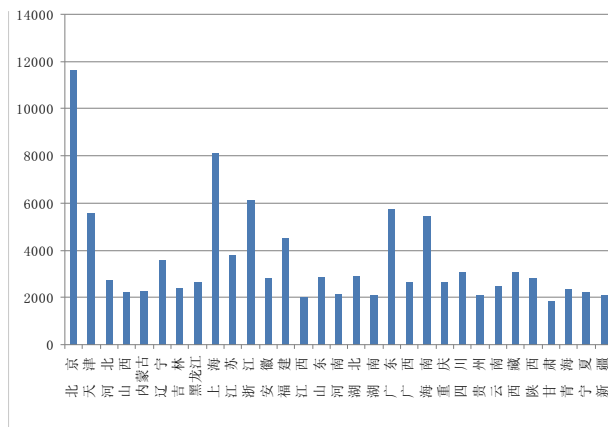


图2-12 2008年住宅平均销售价格
资料来源: 中国统计年鉴, 2009年

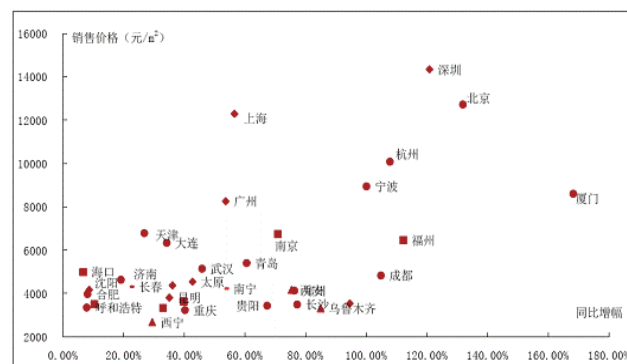


图2-13 35大中城市商品住宅销售均价及增幅散点图
资料来源: 国家统计局, 中国房地产年鉴(2009)

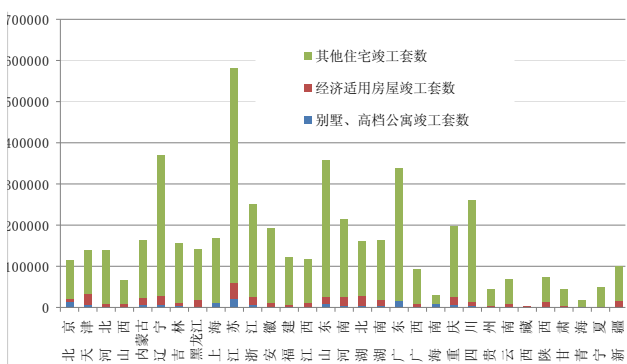


图2-14 2008年别墅、高档公寓和经济适用房和普通住宅竣工套数
资料来源: 中国统计年鉴, 2009年

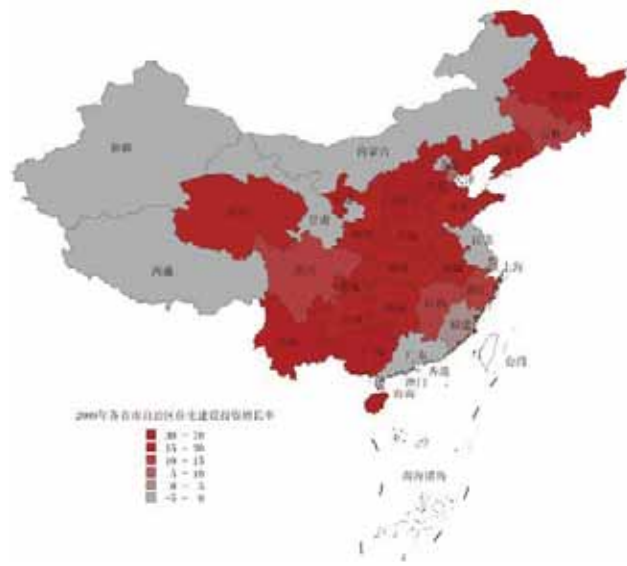


图2-15 2009年各省市自治区住宅建设投资增长率

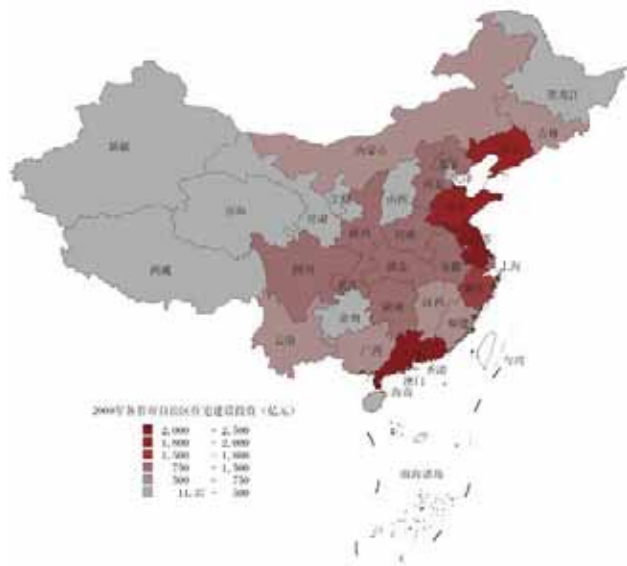


图2-16 2009年各省市自治区住宅建设投资额
资料来源: 国家统计局, 2009年全国房地产市场运行情况数据报告, 2010年

走进北京“蚁族”生活现状

“蚁族”是当下对生活在“城中村”的毕业生的一种形象描述。在中国尤以北京唐家岭村最为典型, 在这个小到跑上一圈用不到一个小时的村子里, 至少居住着十万左右的刚毕业或者毕业不久的学生, 以大学生居多。租住房屋大到十几平米, 小到几平米。这些房子毫无质量可言。



“蚁族城中村”——唐家岭街道。
照片来源: 清华大学建筑学院陆祥宇, 2009年



北京旧城普通四合院现状



扬州市获得联合国人居奖——城市“定销房”建设工程

3 中国城市社区建设

社区是社会的基本单元，是人们社会生活的共同体和人居的基本平台，社区和谐是社会和谐的基础。加强社会管理的重心在社区，改善民生的依托在社区，维护稳定的根基在社区。随着工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化的深入发展，中国正处在社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化的重要时期。做好和谐社区建设工作，对于保障城乡困难群众的基本生活权益，满足普通居民群众多层次、多样化的物质文化生活需求，激发广大人民群众参与社会建设的积极性、主动性、创造性，为经济社会发展创造更加良好的社会环境，具有重要的现实意义和深远的历史意义。

3.1 社区建设和服务不断深入

随着社会主义市场经济的发展和城镇化进程的加快，城市社区在经济社会发展中的地位越来越重要，社区居民对社区服务的需求越来越多。要求逐步建立与社会主义市场经济体制相适应，覆盖社区全体成员、服务主体多元、服务功能完善、服务质量和管理水平较高的社区服务体系，努力实现社区居民困有所助、难有所帮、需有所应。

截至2009年底，全国共有各类社区服务中心17.5万个，其中综合性社区服务中心10003个，比上年增加130个，其

中提供住宿的综合性社区服务中心674个，不提供住宿的综合性社区服务中心9329个；居委会社区服务站5.3万个，其他社区服务设施11.2万个。城市便民、利民服务网点69.3万个。社区志愿服务组织28.9万个。

积极开展社区就业和社区服务。目前，社区服务已经成为新兴的吸纳就业的领域，2009年城市社区共吸纳从业人员215.8万人，其中：安置下岗失业人员53.1万人。

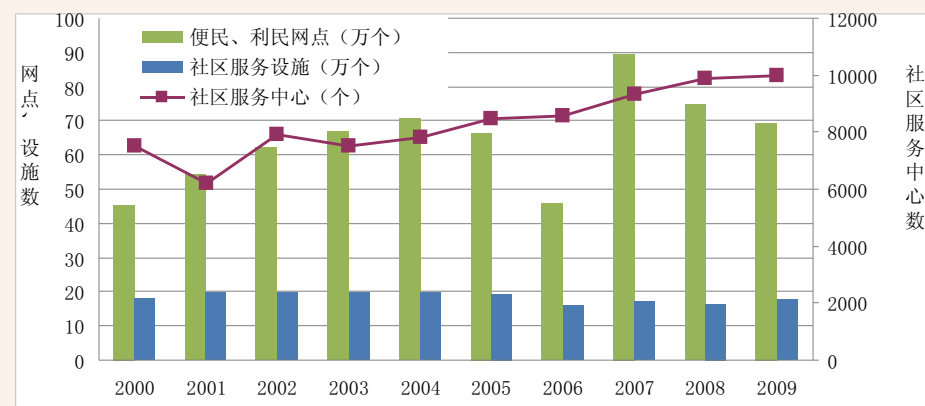


图2-17 全国各类社区服务设施 (2000年-2009年)

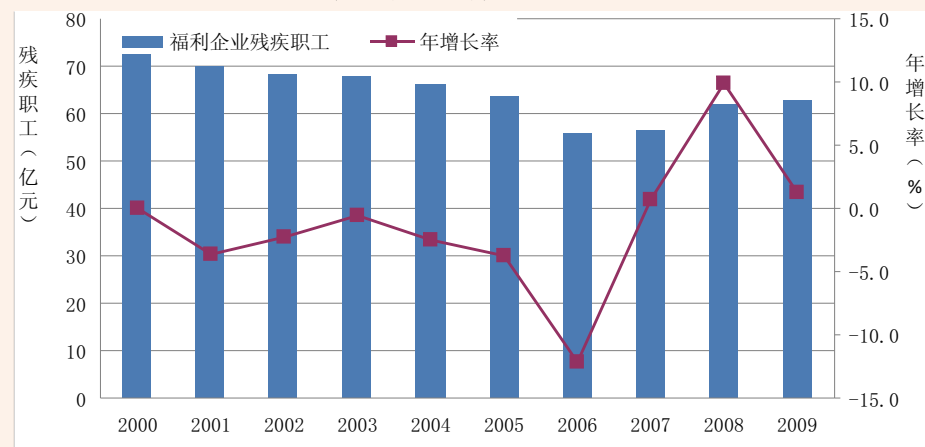


图2-18 社会福利企业中的残疾职工 (2000年-2009年)

3.2 社区自治组织建设不断加强

根据中华人民共和国宪法和有关法律的规定，在城市和农村按居民居住地区设立居民群众自我教育、自我管理、自我服务的基层群众性自治组织，即城市居民委员会和农村村民委员会。居民委员会和村民委员会根据需要设立人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会，主要任务是办理本居住地区的公共事务和公益事业，调节民间纠纷，协助有关部门维护社会治安，开展精神文明建设，向政府反映居民群众的意见、建议和提出要求。建立和健全居民委员会和村民委员会是中国基层社会主义民主政治建设的重要内容，它对于扩大基层民主，保

证人民群众直接行使民主权利，依法管理自己的事情，具有重要意义。

截至2009年底，全国基层群众自治组织共计68.4万个，其中：村委会59.9万个，村民小组480.5万个，村委会成员234.0万人；社区居委会84689个，居民小组129.5万个，居委会成员43.1万人。

村委会和居委会的结构得到了进一步调整。全国共有7.4万个村委会完成选举，参与选举的村民登记数为8172.4万人，参与投票人数为6521.5万人。

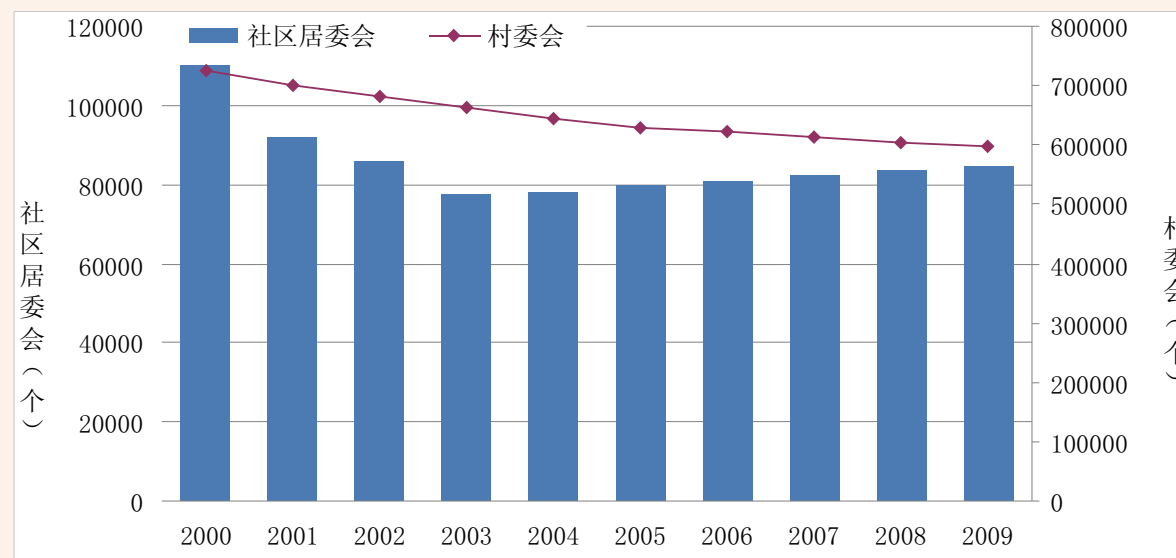


图2-19 基层群众自治组织 (2000年-2009年)

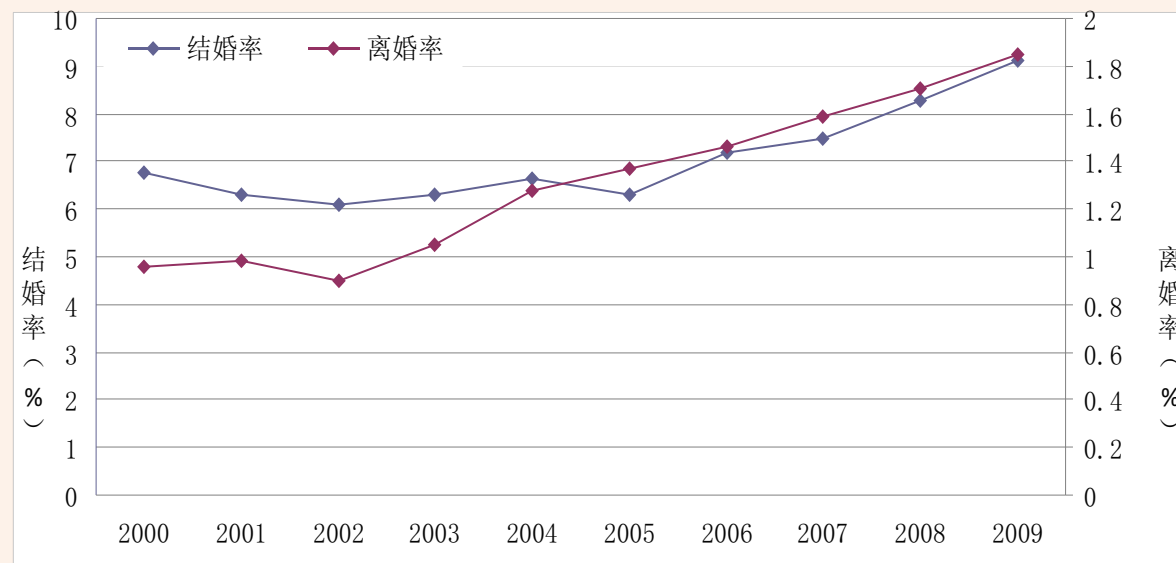


图2-20 结婚率和离婚率 (2000年-2009年)

第三章

03

中国城市环境
与基础设施



中国幅员辽阔，人居条件差异很大，适宜人类居住和发展城市的土地不多。研究分析表明，不适宜人类生存和居住的地区约占国土面积的52%，这些地区主要分布在“爱晖-腾冲”线以西，戈壁荒漠、高寒高原占了很大比例，也包括东部的湿地、沿海滩涂等；较不适宜地区占国土面积的29%，主要分布在中部和南部的山地丘陵地带；适宜地区仅占国土面积的19%，主要分布在东部平原、四川盆地等地势较平坦的地区（图3-1）。受人居条件适应性程度的影响，中国城镇体系地域空间分布在水平方向上表现为“东

密西疏”的分异规律，90%以上的城市分布在“爱晖-腾冲”线以东地区，主要偏集于东部沿海，尤其集中分布于长江三角洲、珠江三角洲、京津唐和辽中南城市密集区；在垂直方向上表现为“低密高疏”的分异规律，主要城镇（城市和大于5万人口的镇）集中分布于海拔高度小于500米的东部丘陵、平原地区。中国政府和人民在这并不优越的自然环境条件下，通过坚持不懈的努力，实现了城镇化的快速发展和人居环境的逐步改善。

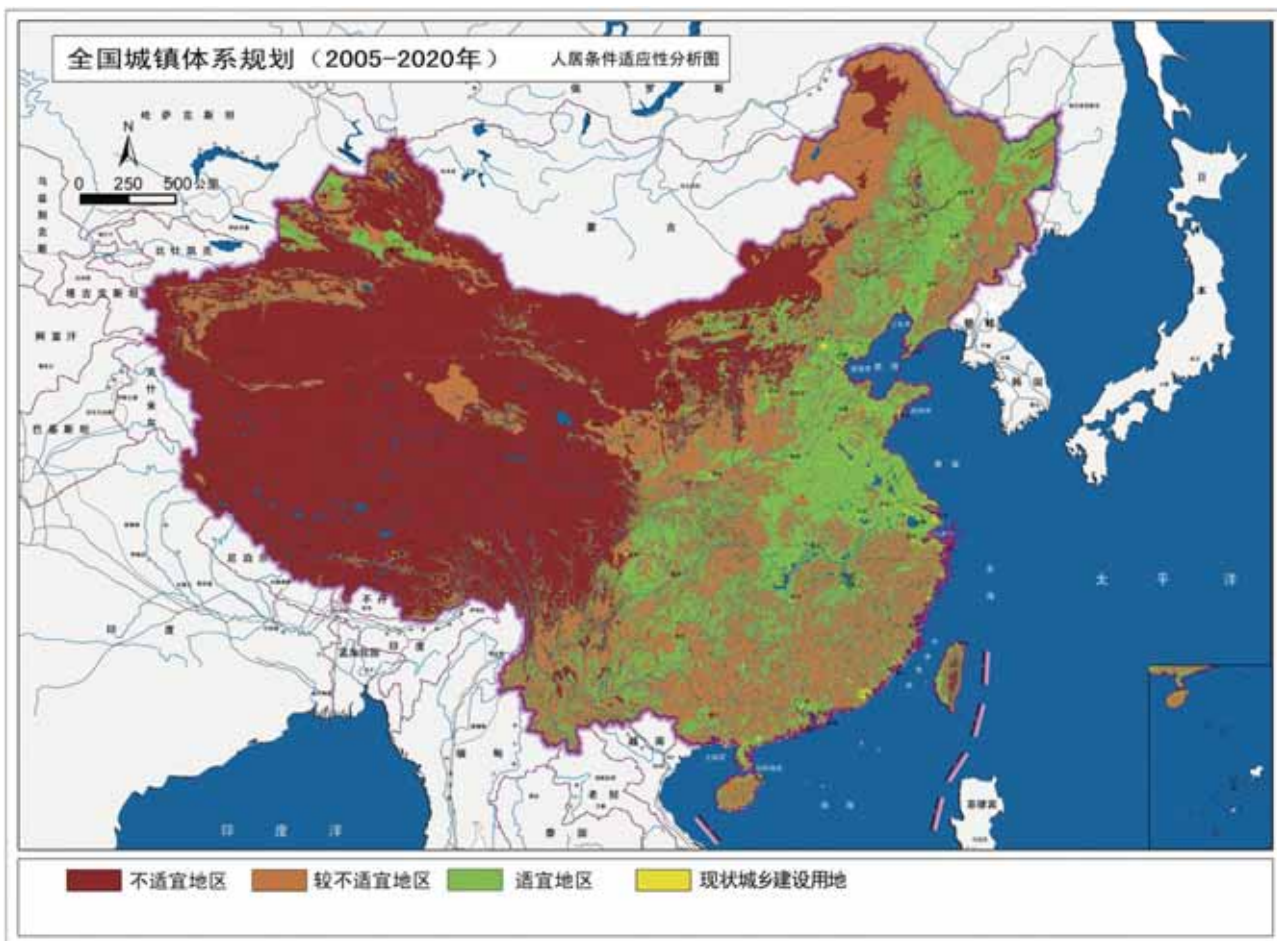


图3-1 中国人居条件适应性分析图
资料来源：全国城镇体系规划(2005-2020年)

新中国成立60年来，中国的城市化水平大幅提高，自1949年至2009年，城市数量由132个增加到654个，城镇化水平由7.3%提高到46.59%。伴随城镇化率的提高和城市规模的扩大，城市基础设施水平大幅提高，为城市经济发展和人民生活水平提高提供了强有力的支持。与此同时，城市环境污染治理力度逐步加大，环境质量恶化的趋势基本得到了遏制，城市人居环境正在逐步改善。中国在人居环境领域已取得了举世瞩目的成就，并赢得了国际社会的广泛赞誉和肯定。从1990年开始申报联合国人居奖至今，中国已19次荣获联合国人居奖。

为了表彰在改善城乡环境质量，提高城镇总体功能，

创造良好的人居环境方面作出突出成绩并取得显著效果的城市、村镇和单位，积极推广各地在坚持可持续发展，加强环境综合整治，改善人居环境方面创造的有效经验和做法，中国建设部参照联合国人居环境奖，设立了“中国人居环境奖”和“中国人居环境范例奖”，旨在鼓励和推动城市高度重视人居环境的改造与建设，在环保、生态、大气、水质、绿化、交通多方面为居民提供良好的生活和工作环境，以适应中国城市居民由小康向更高层次迈进的客观需要，并借此提升城市乃至国家的现代形象。自2001创立该奖至今，已有20个城市荣获“中国人居环境奖”，有286个项目荣获“中国人居环境范例奖”。

中国山东省日照市荣获2009年度“联合国人居奖”

新华网华盛顿10月5日电，联合国人居署5日在华盛顿颁发2009年度“联合国人居奖”。中国山东省日照市因出色的人居环境和生态环境规划而荣获这一全球人居领域的最高荣誉。

当天是第24个“世界人居日”，其主题为“规划我们城市的未来”。

联合国秘书长潘基文在致辞中指出，规划是城市发展的关键，成功的规划必须依靠良好的城市治理。他呼吁国际社会落实有效政策，改善城市规划，为日益城市化的地球创建更美好、更绿色和可持续的未来。

日照市人大常委会主任杨军在接受新华社记者采访时说，日照坚持“以人为本”，有力落实“生态建市”长期发展战略，使这座新兴沿海城市人居环境和生态环境建设取得了长足发展。



图片来源：日照市人民政府

1 城市环境状况

1.1 水环境局部有所改善

新中国成立后的前30年，环境污染问题并不突出，城市水环境质量状况良好。1978年改革开放以后，随着工业化和城市化发展，水体污染问题开始显现并逐步加重，特别是流经城市的河段，污染问题更加突出，主要污染物是氨氮，其次是耗氧有机物和挥发酚。近年来，污染类型日趋复杂，突发性水污染事件频发。与此同时，水污染防治工作也逐步得到重视和加强：上世纪80年代，中国各地主要实行“三废”（废气、废水、废渣）治理和综合利用；90年代初，国家提出并实施可持续发展战略，开展了大规模的重点城市、流域、区域、海域的污染防治及生态建设和保护工程；进入新世纪，国家大力推行清洁生产，发展循环经济，推行节能减排，工作力度不断加大，工业“三废”、生活污水和垃圾治理取得明显成效，主要污染物排

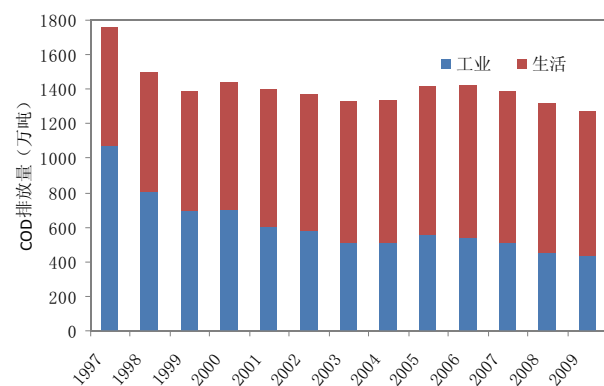


图3-2 中国COD排放量变化 (1997-2009)
数据来源：中国环境状况公报 (1997-2009)

放量逐步得到控制，2009年的COD排放量相对于1997年下降了27.3%，但总体上仍处于较高的排放水平（图3-2）。当前，中国水环境质量的主要特点是：“局部有所改善，总体尚未遏制，形势依然严峻，压力继续增大”。

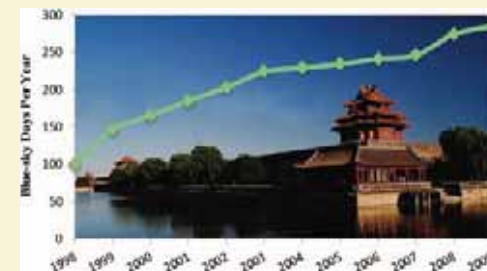
2009年，中国重点城市共监测397个集中式饮用水源地，其中地表水源地244个，地下水源地153个。水质监测结果表明，重点城市年取水总量为217.6亿吨，达标水量为158.8亿吨，占73.0%；不达标水量为58.8亿吨，占27.0%。中国监测评价水功能区3219个，按水功能区水质管理目标评价，全年水功能区达标率为42.9%，其中一级水功能区（不包括开发利用区）达标率为53.2%，二级水功能区达标率为36.7%。对中国202个城市的地下水的监测分析表明，地下水水质以良好一较差为主，深层地下水质量普遍优于浅层地下水，开采程度低的地区优于开采程度高的地区。总体来看，中国的地下水水质状况较上年变化不大。

1.2 空气质量总体上好转

长期以来，中国城市的大气污染特征为煤烟型污染，主要污染物是烟尘和二氧化硫。近年来，汽车尾气污染日益加重，并正逐渐成为一些城市的主要污染源。中国城市大气污染的基本特点是：冬、春季较重，夏、秋季较轻；北方城市烟尘污染较重，南方城市二氧化硫污染较重。1989年，国务院召开第三次全国环境保护会议，进一步明确了环保目标责任制、环境影响评价、“三同时”、排污收费等8项环境管理制度，对于防治大气污染发挥了重要作用。到1992年末，在中国386个城市中建成了2750个烟尘控制区，面积达10468平方公里。2000年，修订后的《中华人民

北京空气质量连续11年持续改善

2009年北京市蓝天数（空气质量二级²和好于二级的天数）累计达到285天，占全年天数的78.1%，超出本年度蓝天目标25天，实现了空气质量连续11年持续改善。2009年北京提前41天完成全年空气质量改善目标，是自1999年以来完成全年目标时间最早的年份。同时，达标天数明显增多，四级以上中重度污染天数明显减少。全年蓝天总数比2000年以来同期平均高16.8个百分点，四级以上天数5天，是十年来同期中重度污染天数最少的一年，比2000年同期减少18天。大气主要污染物浓度明显下降，二氧化硫和可吸入颗粒物等污染物创11年同期最低。据初步统计，大气中来源复杂的可吸入颗粒物浓度11年来同期降至120微克/立方米左右，比2008年奥运会同期还下降约0.8%；与燃煤密切相关的二氧化硫在达到国家标准后持续下降，比去年同期下降5.6%；二者均达到近11年最低，比2000年同期分别下降52.1%、25.3%。



数据来源：北京市环境保护局

共和国大气污染防治法》颁布实施，强调必须将大气环境保护工作纳入国民经济和社会发展规划，提出要有计划地控制或者逐步削减各地方主要大气污染物的排放总量，取得了明显成效。

目前，中国城市空气质量总体良好，部分城市空气污染仍然较重，酸雨问题依然突出。2009年中国二氧化硫排放量为2214.4万吨，虽然比1989年增加了41.6%，但相对于2000年却下降了11%（图3-3）。同年，对全国612个城市开展的环境空气质量监测表明，其中达到一级标准的城市26个（占4.2%），达到二级标准的城市479个（占78.3%），达到三级标准的城市99个（占16.2%），劣于三级标准的城市8个（占1.3%）。地级及以上城市环境空气质量的达标比例为79.6%，县级城市的达标比例为85.6%。在监测的488个城市（县）中，出现酸雨的城市258个，占52.9%。



图3-3 中国二氧化硫 (SO2) 排放量变化 (1989-2009)
数据来源：中国环境状况公报 (1989-2009)

1.3 噪声污染得到较好控制

伴随中国的城市化和机动化，城市噪声污染问题日益突出。1989年中国城市噪声源的构成是，道路交通噪声占35%，生活噪声占38%，工业和施工等方面的噪声占27%。同年，对70个城市道路交通噪声监测表明，重点城市平均等效声级超标（70分贝）的占94%，一般城市超标的占67%。1992年，中国284个城市中建成了1487个环境噪声达标区，

面积达2723平方公里。1997年3月1日起施行的《中华人民共和国环境噪声污染防治法》对于防治环境噪声污染、保护和改善生活环境、保护人体健康发挥了重要作用。

到2009年末，在监测的354个城市中，有74.6%的城市区域声环境质量处于好和较好水平；在监测的334个城市中，有94.6%的城市道路交通声环境质量为好和较好；在监测的244个城市中，各类功能区监测点位全年昼间达标7288点次，占昼间监测点次的87.1%；夜间达标5968点次，占夜间监测点次的71.3%。

1.4 固体废物利用率明显提高

改革开放以来，随着城市规模的扩大，固体废物的产生量持续增长，由固体废物造成环境污染日益严重。到1989年底，工业固体废物产生量为5.7亿吨，工业固体废物累计堆存量达67.5亿吨，占地55400公顷。为防治固体废物污染环境，国家先后制定了《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》（1995年颁布，并于2004年修订）、《中华人民共和国清洁生产促进法》等多部法律法规，对于遏制固体废物的快速增长、提高固体废物的综合利用率发挥了重要作用。固体废物的综合利用率从1997年的45.2%上升到2009年的67.6%（图3-4）。2009年，中国工业固体废物产生量为204094.2万吨，排放量为710.7万吨，综合利用量（含利用往年贮存量）、贮存量、处置量分别为138348.6万吨、20888.6万吨、47513.7万吨。

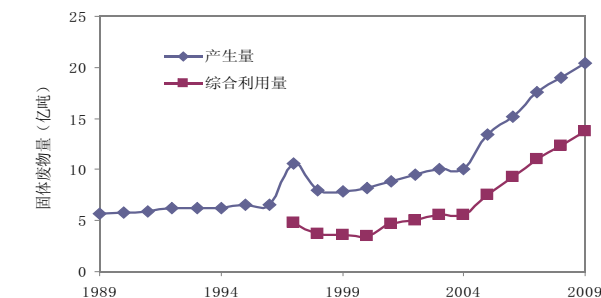


图3-4 中国固体废物产生量及综合利用量变化 (1989-2009)
数据来源：中国环境状况公报 (1989-2009)

中国政府设立“水体污染控制与治理”科技重大专项

水体污染控制与治理科技重大专项（以下简称水专项）是根据中国《国家中长期科学和技术发展规划纲要（2006-2020年）》设立的十六个重大科技专项之一。

水专项立足中国水污染控制和治理关键科技问题的解决与突破，遵循集中力量解决主要矛盾的原则，选择典型流域开展水污染控制与水环境保护的综合示范。针对解决制约中国社会经济发展的重大水污染科技瓶颈问题，重点突破工业污染源控制与治理、农业面源污染控制与治理、城市污水处理与资源化、水体水质净化与生态修复、饮用水安全保障以及水环境监控预警与管理等水污染控制与治理等关键技术和共性技术。通过湖泊富营养化控制与治理技术综合示范、河流水污染控制综合整治技术示范、城市水污染控制与水环境综合整治技术示范、饮用水安全保障技术综合示范、流域水环境监控预警技术与综合管理示范、水环境管理与政策研究及示范，实现示范区区域水环境质量改善和饮用水安全的目标，有效提高中国流域水污染防治和管理技术水平。

水专项是新中国成立以来投资最大的水污染治理和饮用水安全保障领域的科技项目，总经费概算约300亿元人民币，实施周期为2008-2020年。由中国环境保护部、住房和城乡建设部牵头组织实施。

¹建设项目中环境保护设施必须与主体工程同步设计、同时施工、同时投产使用。

²国家环境空气二级标准（日平均）：SO₂，0.15mg/m³；NO₂，0.08mg/m³；NO_x，0.10mg/m³；TSP，0.30mg/m³；PM₁₀，0.15mg/m³。

2 城市供水与排水

2.1 供水设施能力持续增大

中国的城镇供水约有120年的历史。自1879年在旅顺建成第一座供水设施开始到1949年，中国只有72个城市约900万人口用上自来水，日供水能力仅240.6万立方米，供水管道长度6589公里。到1978年，中国有467个城市建有供水设施，日供水能力达到2530万立方米，供水管道长度为3.6万公里。改革开放以来，供水事业有了较快的发展，到2008年底城市供水能力达到2.66亿立方米/日，管道长度48万公里，分别是新中国初期的110.8倍和72.8倍，是1978年的10.5倍和13.3倍（图3-5）。与此同时，城市供水量也逐步提高，2008年达到500.08亿立方米，比1949年增加了56倍；2008年自来水普及率达到94.73%。自2007年7月1日起，国家施行新的《生活饮用水卫生标准》（GB5749-2006），水质控制指标由原来35项提高到106项，符合世界卫生组织（WHO）的相关要求。



上海 杨树浦水厂
图片来源：上海杨浦区政府网站www.shyp.gov.cn

目前存在的主要问题是：水源污染问题比较严重，出厂水水质的达标压力很大；供水管网老旧，管道的损伤、锈蚀、结垢容易引起水质下降；部分二次供水设施简陋、卫生防护条件差、清洗消毒不及时，可能影响“龙头”水质。同时，现有的供水水质监测体系不完善，水质监管能力亟待加强。

2.2 污水处理设施快速发展

1949年，中国只有上海、南京两个城市建有4座小型污水处理厂，每日处理能力约4万立方米。工业废水极少处理，几乎全部就近排入水体。新中国成立后，从“一五”

计划时期开始，国家组织在重点城市和新兴工业城市中进行现代化排水工程的建设。改革开放以来，城市水污染问题日益受到重视，城市排水和污水处理设施建设有较快发展。截止2008年，中国已建成城市污水处理厂7座，污水处理能力8106万立方米/日，城市排水管道达到31.52万公里，分别是新中国成立初的2026.5倍和52.2倍。2009年，中国城市污水处理率达到65.3%，再生水利用率达到9.2%（图3-6、图3-7）。

目前存在的主要问题是：（1）污水处理设施覆盖面有待提高，仍有约23%的设市城市和近71%的县城没有污水处理厂；（2）污水收集管网与污水处理厂建设不配套，污水管网建设相对滞后，污水处理厂运行效率较低；（3）污泥无害化处理处置不够，大部分污泥采用简单填埋堆放或没有任何处理，极易造成二次污染，影响环境安全和公众健康。

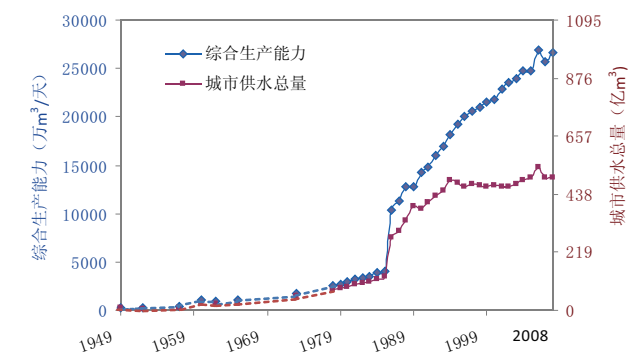


图3-5 中国城市供水综合生产能力和供水量变化（1949—2008）
数据来源：中国城市建设统计年鉴（1999—2008）

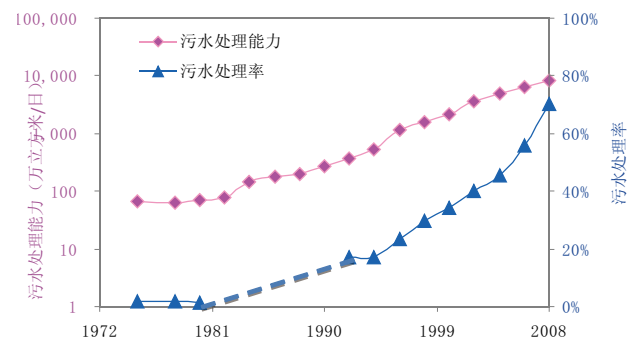


图3-6 中国城市污水处理能力和污水处理率变化（1978—2008）
数据来源：中国城市建设统计年鉴（1999—2008）

2.3 节约用水成效显著

中国的节水工作起步于1959年，当时国家主管部门首次提出了“提倡节约，反对浪费，开展节约用水工作”的要求；1978年改革开放以后，随着经济的快速发展，水资源短缺的矛盾日益突出，节约用水作为一项基本国策，被提到各级政府部门的重要工作议程，在“开源与节流并重”的方针指导下，大力开展城市节约用水工作；进入21世纪，针对城市水源水量不足和水质污染的双重挑战，国家提出了“节流优先，治污为本，多渠道开源”的新战略，节水工作被摆上了“优先”的位置。

二十多年来，通过综合采取法律、经济、行政和技术各种手段，城市节水工作取得了巨大成绩。自1983年至2008年，城市累计节水674亿立方米，工业用水重复利用率由18%增加到80%（图3-8），万元工业增加值用水量由353立方米下降到130立方米。自1997年中国开展创建“节水型城市”活动以来，截止2008年，已有40座城市荣获节水型城市称号。城市节约用水工作的有效开展，对于缓解城市用水供需矛盾，促进水资源的可持续利用及经济社会的可持续发展发挥了重要作用。

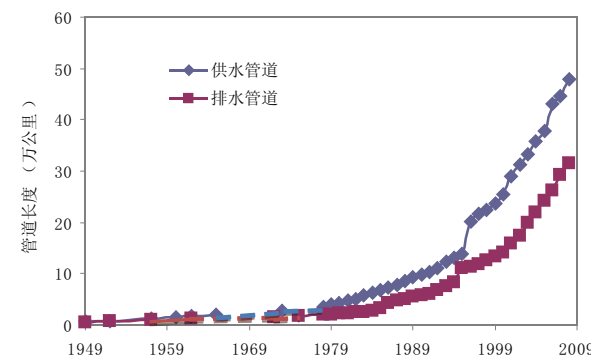


图3-7 中国城市供水和排水管道长度变化（1949—2008）
数据来源：中国城市建设统计年鉴（1999—2008）

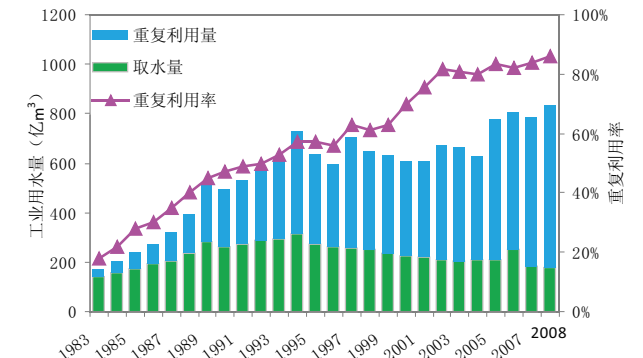


图3-8 中国城市工业用水效率变化（1983—2008）
数据来源：中国城市建设统计年鉴（1999—2008）



天津 纪庄子污水处理厂
图片来源：《中国城镇供排水蓬勃发展的60年》

3 城市供气与供热



海口 人民公园 / 图片来源：《城市奇迹—新中国城市规划建设60年》

3.1 城市供气设施不断完善

过去60年，中国的城镇燃气供应经历了由单一的人工煤气到人工煤气、液化石油气和天然气三气并存的发展过程。改革开放以来，从80年代利用焦炉气和化肥厂释放气为主城镇燃气，到90年代初期在广东沿海等地首先使用进口液化石油气作为城镇燃气的主要气源，再到90年代末期至21世纪初的“陕气进京”、“西气东输”，中国城镇燃气行业进入前所未有的发展阶段。国家从能源战略的层面上也对天然气的开发利用高度重视，在规划、建设、政策以及资金上都给予支持。城市供气设施不断完善，供气管道的长度从1957年的0.19万公里增加到2008年的25.8万公里，增长了134.8倍。2008年中国城市人工煤气供气量达到355.8亿立方米，天然气供气量368亿立方米，液化石油气1329.1万吨，分别是1978年的20.6倍、53.3倍和68.3倍

(图3-9)。目前，燃气已广泛应用于居民生活、工业、商业、汽车等各个领域，由于燃气特别是天然气是高效清洁的燃料，燃气的普及应用，带来了巨大的环境效益，极大的促进了节能减排。

目前，中国城市燃气还缺乏合理的销售价格形成机制：

(1) 天然气作为商品的属性并没有得到社会大众的普遍认同，价格很难调整到真实水平；(2) 燃气销售未能真实反映成本，也未能体现企业合理利润率和投资回报率；(3) 缺乏上、中、下游价格联动机制，导致燃气企业承担了很大的经营负担；(4) 价格缺乏弹性，企业没有浮动价格的权力。

3.2 城市供热能力明显增强

新中国成立初期，随着工业生产厂的建设，东北地区开始有了小锅炉供热的区域。70年代中期，由于热源设备的改善和技术积累，中国开始发展城镇集中供热设施建设。改革开放以后，中国北方地区供热发展进入快速增长时期。不仅东北、西北区域的供热得到迅速发展，华北地区也在随着城市改造，大力发展供热实施。而且城镇供热突破了传统的黄河以北的区域，发展到了黄河以南的省、市。目前中国城镇集中供热能力得到较大增强，供应范围得到较快拓展，集中供热已成为城镇供热的主体，供热计量改革正在加快推进，切实保障了北方地区居民的冬季取暖，并促进了节能减排工作。2008年中国城市集中供热面积达到34.9亿平方米，较1990年增长了15.6倍。(图3-10)

尽管供热能力有较大增长，但部分供热企业仍面临一些问题：(1) 收费率不高，历史欠缴热费数量大，得不到弥补；(2) 原材料价格上涨，供热企业运营艰难；(3) 供热陈旧设备和管网更新缺乏改造资金，供热保障能力不足；(4) 部分供热企业经营体制落后，缺乏竞争机制。

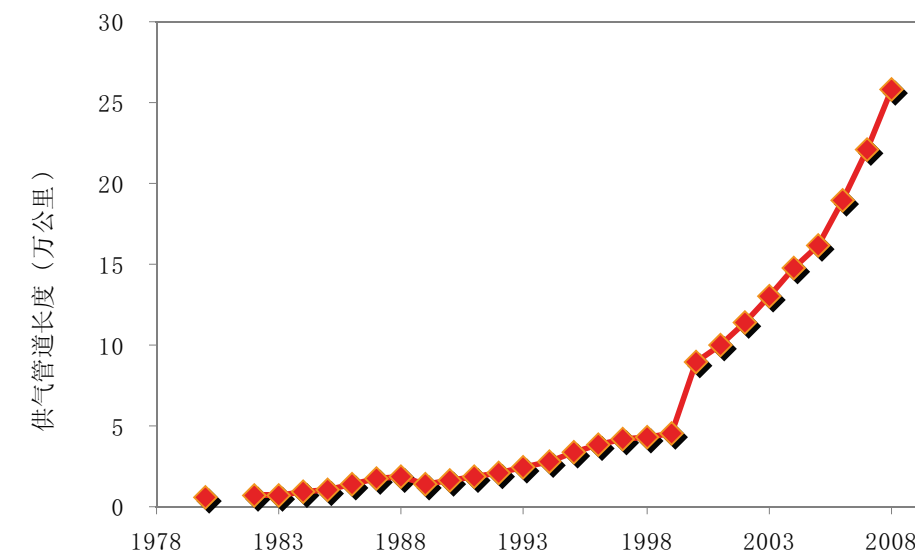


图3-9 中国城市供气管道长度 (1978—2008) / 数据来源：中国统计年鉴 (1985—2009)

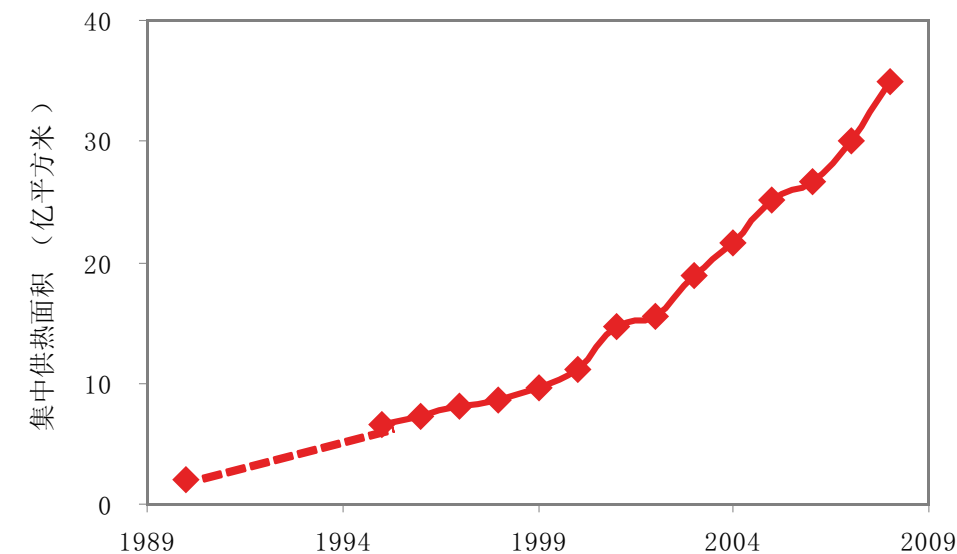


图3-10 中国城市集中供热面积变化 (1990—2008) / 数据来源：中国统计年鉴 (1989—2009)

4 城市道路与交通

4.1 城市道路逐步完善

1949年中国城市道路只有1.1万公里，面积8431.6万平方米，且路面狭窄，质量差。新中国成立后，特别是改革开放以来，城市道路设施建设逐步完善，建成了城市主干道、次干道、慢车道、人行道、城市环线立交和立交桥等现代化道路交通体系网，城市交通功能得到迅速提升。2008年中国城市道路长度达到26万公里，道路面积达45.24亿平方米，较新中国成立时分别增长了22.6倍和52.9倍（图3-11）。有230多个城市开辟了公交专用道（路），总长度达到2357公里。新技术、新工艺、新材料、新设备的大量应用，全面提高了城市道路桥梁质量和承载量。

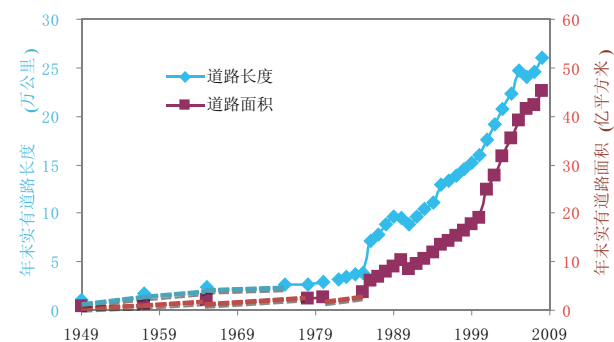


图3-11 中国城市道路长度及道路面积的变化（1949—2008）
数据来源：中国统计年鉴（1985—2009）

4.2 公共交通设施多元化

新中国成立前，城市公共交通设施是极其落后的，大城市的公共电车、汽车都比较少见，1949年设有公共交通设施的城市仅有27个，拥有公共汽（电）车2299辆，全年客运总量5.08亿人次。60年来，城市的公共交通设施快速发展，城市居民出行的交通方式选择呈现多元化，公交、地铁、城铁、出租车极大方便了城市居民的日常出行。2008年末，城市公共汽（电）运营车36.7万辆，是1949年的160倍；每万人拥有公共交通车辆11.1标台，比1990年增加8.9标台。有10个城市拥有29条城市轨道交通运营线路，运营里程达776公里，年客运量达33.74亿人次（图3-12）。

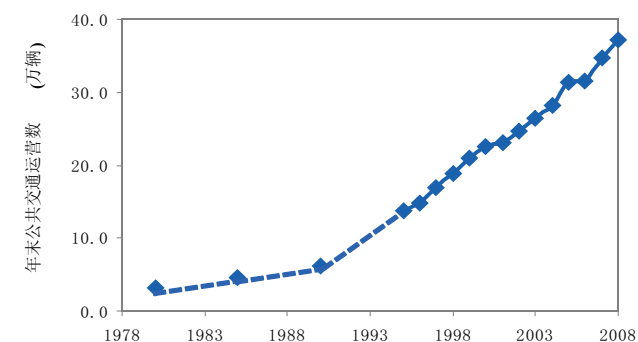


图3-12 中国城市公共交通数量变化（1978—2008）
数据来源：中国统计年鉴（1985—2009）



当前，中国城市交通也存在一些亟待解决的问题，有些城市过分注重发展私人交通，而不注意发展公共交通；有些城市不断压缩步行道、自行车道，使行人、自行车交通环境不断恶化；部分城市各种交通方式之间还缺乏有效衔接，甚至存在不良竞争的现象，在一定程度上降低了城市综合交通的整体效率，浪费了有限的公共资源。

北京 大钟寺地铁站
拍摄：张志果

5 市容环境卫生

5.1 垃圾收集系统不断完善

过去，中国城市的环境卫生设施极为落后，城市街道清扫和生活废弃物的收集运输，主要是依靠人力和非常简陋的工具。新中国成立后，中央政府十分重视改善城市环境卫生和减轻环卫工人的劳动强度。目前，城市生活垃圾清扫、收集、运输系统基本形成，机械化水平大幅提高。垃圾收运方式已由过去的敞开式收运基本转变为封闭式收运，由小型车辆直接收运转变为经转运站压缩后由大型车辆高效运输，压缩式垃圾收运车得到普遍使用，城市生活垃圾收运的机械化水平不断提高。2008年，中国城市环卫车辆共7.64万台，共清运生活垃圾15438万吨，分别是1978年的14.4倍和6.2倍。

5.2 垃圾处理水平逐步提高

在城市垃圾收集系逐步完善的同时，垃圾的无害化处理水平也在不断提高。到2008年末，中国环卫系统从业人

员达到110万人左右，中国城市生活垃圾无害化处理设施已达509座，其中卫生填埋场407座，焚烧厂74座，堆肥厂14座，其它处理设施14座。日均生活垃圾处理量31.51万吨，无害化处理率达到66.76%。城市垃圾处理设施建设与运营正向现代化、集中化和大型化方向发展。近几年来，在北京、天津、广州、杭州、青岛、汕头等城市，建设了一批生活废弃物无害化处理试验工程。

但是，城市环卫设施建设和运营水平还有待提高，垃圾处理技术市场不够规范，一些地方因技术选用不当或盲目引进，造成运行效率低下或难以正常运行；一些地区小型垃圾焚烧设备仍在使用，焚烧温度低，烟气净化手段简单，二噁英等污染物超标排放，严重危害群众健康。就中国总体而言，城市生活垃圾无害化处理率还比较低，一些垃圾处理设施没有达到无害化处理标准，大量未经无害化达标处理的垃圾污染源、土壤、大气，传播疾病、危害人体健康，存在严重的安全隐患，由此引发的群体事件更不容忽视。



北京 中关村大街
拍摄：张志果

6 城市园林绿化

6.1 园林绿地面积不断扩大

新中国成立后，各城市先后成立了园林绿化建设管理部门，并开始有计划、有步骤推进城市园林绿化建设，在1949—1959十年间，城市园林绿化建设不断发展壮大，到1959年底，中国城市园林绿地总面积为128212公顷，公园509个，面积达16581公顷。但到1978年，中国城市园林绿地面积下降到81735公顷，公园面积15228公顷。改革开放30年来，城市园林绿化事业实现了跨越式发展。1992年国务院颁布了《城市绿化条例》，城市园林绿化建设从此步入了法制化轨道。2001年，国务院召开了全国城市绿化工作会议，下发了《关于加强城市绿化建设的通知》，确定了21世纪前10年城市园林绿化的奋斗目标，有力地推动了中国城市园林绿化工作的开展。到2008年底，中国城市



北京 百望山森林公园 / 拍摄 张志果

6.2 园林建设质量明显提高

各地在大规模进行城市绿化建设的同时，更加注重园林建设的科学性、规划设计的合理性和植物搭配的多样性，园林绿化水平不断提高，国外园林艺术、生态景观理念和植物品种在中国园林建设中大放异彩，与中国本土文化的融合更加紧密。

2008年底，中国已有国家园林城市139个，园林城区7个，园林县城40个，园林城镇10个，国家生态园林城市试点城市11个。中国城市公园绿地面积36亿公顷，建成区园林绿地面积120.8万公顷，建成区绿化覆盖面积135.6万公顷。在不断加大城市园林绿化建设力度、提高城市绿化指标的同时，各地根据城市地域特点，深入挖掘城市历史、文化底蕴，建设了一批高水平、高质量的公园绿地。

园林绿地面积已达1747493公顷，公园面积218260公顷，分别是1978年的21.4倍和14.3倍。全国城市人均公园绿地面积、建成区绿地率和绿化覆盖率三项绿化指标分别为9.71平方米、33.29%和37.37%，比1998年高出6.2平方米、11.48个百分点和10.81个百分点（图3-13）。

当前，中国城市绿化行业还存在一些问题，主要表现在：（1）部分城市在园林绿化建设上急功近利，盲目追求“一日成林”或“大草坪、大景观”的绿化效果；（2）“重景观，轻生态功能”的观念还没有在部分管理方、设计施工方以及居民群众的思维中产生转变，使得绿色植物的自然生产能力难以最大限度发挥。

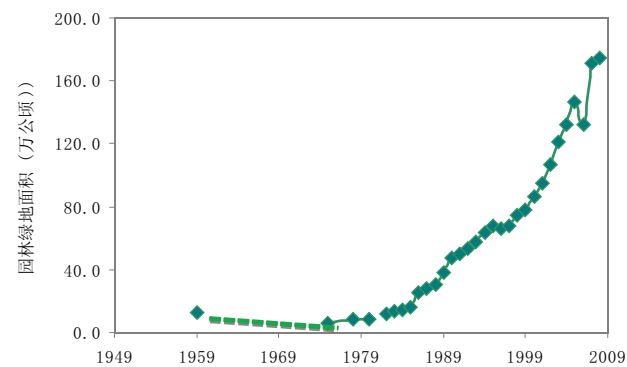


图3-13 中国城市园林绿地面积变化（1949—2008）
数据来源：中国统计年鉴（1985—2009）



苏州 拙政园

图片来源：《城市奇迹—新中国城市规划建设60年》

7 应对气候变化

7.1 加强法律约束与政策引导

中国在发展的进程中高度重视气候变化问题，从中国人民和全人类长远发展的根本利益出发，为应对气候变化做出了不懈努力和积极贡献。中国是最早制定实施《应对气候变化国家方案》的发展中国家，先后制定和修订了节约能源法、可再生能源法、循环经济促进法、清洁生产促进法、森林法、草原法和民用建筑节能条例等一系列法律法规，把法律法规作为应对气候变化的重要手段。

中国是近年来节能减排力度最大的国家，不断完善税收制度，积极推进资源性产品价格改革，加快建立能够充分

反映市场供求关系、资源稀缺程度、环境损害成本的价格形成机制；全面实施十大重点节能工程和千家企业节能计划，在工业、交通、建筑等重点领域开展节能行动；深入推进循环经济试点，大力推广节能环保汽车，实施节能产品惠民工程；推动淘汰高耗能、高污染的落后产能。

中国是新能源和可再生能源增长速度最快的国家，在保护生态的基础上，有序发展水电，积极发展核电，鼓励支持农村、边远地区和条件适宜地区大力发展生物质能、太阳能、地热、风能等新型可再生能源。中国是世界人工造林面积最大的国家，持续大规模开展退耕还林和植树造林，大力增加森林碳汇。

中国“太阳能屋顶计划”

2009年3月26日，财政部、住房和城乡建设部联合下发了《关于加快推进太阳能光电建筑应用的实施意见》及《太阳能光电建筑应用财政补助资金管理暂行办法》，为有效缓解光电产品国内应用不足的问题，在发展初期采取示范工程的方式，实施中国“太阳能屋顶计划”，加快光电在城乡建设领域的推广应用，同时对符合条件的太阳能光电建筑应用示范项目给予20元/Wp的补贴（该补贴的力度较大，覆盖成本的三成以上）。中国“太阳能屋顶计划”主要包括三个方面：（1）推进光电建筑应用示范，启动国内市场；（2）突出重点领域，确保示范工程效果；（3）放大示范效应，为大规模推广创造条件。



所谓“太阳能屋顶计划”，就是从节能环保的角度出发，在屋顶或建筑物其他可能的部位安装太阳能系统，充分利用太阳能获取电能、热能。

7.2 积极探索生态城市建设

近年来，中国积极探索低碳生态城市发展道路，中央政府、国家有关部委出台了一系列政策和具体措施，促进低碳生态城市的建设，在城市公共交通、节能建筑、低碳居住空间等方面都取得长足发展。在公共交通方面，快速轨道交通在一些大城市中发展迅速，成为这些城市交通出行的重要载体。另有一些城市正将目光转向“零”排放的自行车、低排放的混合燃料汽车、电动汽车、太阳能汽车等交通工具，以实现城市运行的低碳化目标。为提高人们

节能减排意识，倡导绿色出行，在建设部倡议下，自2005年起，各城市每年9月都要开展“无车日”宣传活动。在建筑节能方面，目前中国现有城乡建筑面积400多亿平方米，95%左右都是高耗能建筑。其中，大型公共建筑能耗更高，不到4%的建筑面积却占全国城镇建筑总能耗的22%。建筑能耗已占到全社会终端能耗的27.5%。推进建筑既能，一方面要规范新建建筑节能标准，另一方面要开展既有建筑的节能减排。

新疆吐鲁番新区规划

吐鲁番新区位于吐鲁番市东部的戈壁滩上，距离老城区5公里，规划总面积约8.93平方公里，该地区水资源缺乏，但光能、风能等可再生能源丰富。吐鲁番新区规划贯穿五大规划理念：生态化的城市空间布局；适居家园和健康小区；绿色交通，公交优先；节能节水型支撑系统；地域、文化特色的城市与建筑空间。在规划指标的框架中，格外注重以下几个方面：（1）水的利用效率，污水资源循环利用率；（2）清洁型能源在能源结构中所占的比例；（3）适度的建筑节能指标；（4）适度的室内舒适度指标；（5）适宜的绿化指标。城市采用的节能节水技术主要包括：建设节能型新区，强化节能措施，特别加强建筑保温隔热及自然通风与采光等被动节能措施，提高能源利用效率；针对吐鲁番地区风能、太阳能丰富的特点，发展风力发电；应用坎儿井低温水源和干热空气制冷；普及节水器具和设备的使用，提高城市用水重复利用率；建设分散型的污水处理系统，将再生水就近用于农田灌溉和生态绿地。



7.3 开展国际交流与科技合作

应对气候变化，是全世界共同的责任。中国积极参与全球环境变化的国际交流与科技合作，如参加地球科学系统联盟(ESSP)框架下的世界气候研究计划(WCRP)、国际地圈-生物圈计划(IGBP)、国际全球变化人文因素计划(IHDP)和生物多样性计划(DIVERSITAS)等四大国际科研计划，以及全球对地观测政府间协调组织(GEO)和全球气候系统观测计划(GCOS)等，开展了具有中国特色又兼具全球意义的全球变化基础研究。

在城市节能方面，中国广泛地与联合国开发计划署、世

界银行全球环境基金、亚洲开发银行、德国、法国、新加坡等国际组织和国家的开展合作。如：与世界银行全球环境基金(GEF)合作的“中国供热改革与建筑节能项目”；中德技术合作的“中国既有建筑节能改造项目”；与联合国开发计划署(GEF)合作的“中国终端能效项目”(建筑包部分)；中法“中国住宅领域提高效率与可持续发展项目”；中荷“可持续建筑示范项目”；中德技术合作“中国城市可持续发展项目”；中新“城镇环境治理和水资源综合利用交流与合作项目”；亚行技术援助项目“中国城市污水/污泥资源再生利用政策研究”等。通过国际合作交流，实现了在经验、技术、资金等多方面的互补，有助于提高中国城市的节能减排能力与水平。

中德技术合作-中国既有建筑节能改造项目

中德两国政府共同批准的技术合作项目“中国既有建筑节能改造”于2005年11月正式启动，项目执行期限5年。中方项目执行单位为住房和城乡建设部建筑节能与科技司，德国联邦经济合作与发展部委托德国技术合作公司代表德国政府执行项目。

“中国既有建筑节能改造”项目的主要任务是通过示范项目引进德国先进的建筑节能改造方案和理念，根据中国实际情况，探索适合中国北方地区的既有建筑节能改造理念，技术和融资模式，推动国内的供热体制改革，促进中德建筑节能产品产业合作，为全面改善居住环境，降低建筑能耗，节约能源资源，减少环境污染和温室气体排放做贡献。

项目的总目标是中国北方地区既有建筑节能改造理念和标准得以验证，并通过中国住房与城乡建设部科技司得到推广，考核指标包含三个方面：（1）到2010年，经过节能改造的居住建筑采暖季室内平均温度提高到18°C的同时，采暖能耗降低30%以上；（2）到2009年，中国北方地区既有居住建筑节能改造的相关标准和技术方案得到中国住房与城乡建设部建筑节能与科技司的认可和推广；（3）到2010年，中国北方地区供热体制改革试点城市能够采用既有建筑节能改造项目支持下制定的标准和方法。



资料来源：中德技术合作-中国既有建筑节能改造项目办公室 <http://www.eeeb.org.cn/>

第四章

04

中国的社会发展 与城市服务

2007年10月，中国共产党召开了第十七次全国代表大会，进一步阐述了以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观，描绘了在新的时代条件下继续全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化的宏伟蓝图。十七大报告中提出的“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”发展目标，充分反映了十三亿中国人民企盼“民固邦宁”的朴实心声。从农村到城市、从经济领域到其他各个领域，充满活力的社会主义市场经济体制极大地调动了亿万人民的积极性。全国城镇与乡村共同繁荣，人民收入有较大增加，家庭财产普遍增多。最低生活保障制度初步建立，贫困人口基本生活得到保障。居民消费结构优化，衣食住行水平不断提高，享有的公共服务明显增强。社会建设全面展开。各级各类教育迅速发展，农村免费义务教育全面实现。就业规模日益扩大。社会保障体系建设进一步加强。社会管理逐步完善，社会大局稳定，人民安居乐业。



1 城市社会保障和社会救助

城市社会保障是指国家通过立法，积极动员社会各方面资源，保证无收入、低收入以及遭受各种意外灾害的公民能够维持生存，保障城镇劳动者在年老、失业、患病、工伤、生育时的基本生活不受影响，同时根据经济和社会发展状况，逐步增进公共福利水平，提高国民生活质量。《中华人民共和国宪法》第四十五条规定：“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。国家和社会保障残废军人的生活，抚恤烈士家属，优待军人家属。国家和社会帮助安排盲、聋、哑和其他有残疾的公民的劳动、生活和教育。”

1.1 社会救助工作不断发展

社会救助是社会保障制度中的一种，指国家和社会依照政策和法律的规定，向那些因各种（自然的、社会的、个人的）原因导致基本物质生活陷入困境、自己无力维持最低生活水平的人，提供各种形式援助的一种社会保障制度。

2009年底，全国共有1141.1万户、2345.6万城市低保对象。全年各级财政共支出低保资金482.1亿元，其中中央财政补助资金为359.1亿元（其中春节一次性补贴34.2亿元），占全部支出资金的74.5%。城市低保对象中：在职人员79.0万人，占总人数的3.4%；灵活就业人员432.2万人，占总人数的18.4%；老年人333.5万人，占总人数的14.2%；登记失业人员510.2万人，占总人数的21.8%；

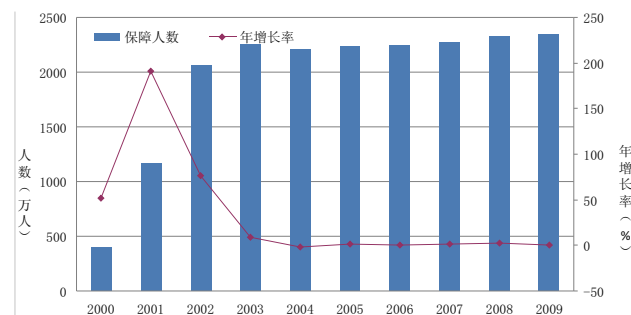


图4-1 城市最低生活保障人数

1.2 救灾应急工作取得实效

中国是一个遭受自然灾害影响十分严重的国家，救灾工作任务异常艰巨。加强救灾应急体系建设，是关系国家经济社会发展全局和人民群众切身利益的大事，是构建社会主义和谐社会的重要内容，是各级政府坚持以人为本、执政为民、全面履行政府职能的重要体现。近年来，国内的救灾应急体系建设取得了重大进展，成功应对了多次重大自然灾害，取得了显著成效，但也存在结构不完整、功能不齐全、保障能力不足等薄弱环节。

未登记失业人员410.9万人，占总人数的17.5%；在校生369.1万人，占总人数的15.7%；其他未成年人210.7万人，占总人数的9.0%。

2009年全国城市低保平均标准227.75元，全国城市低保月人均保障水平172元。城市低保巩固了动态管理下的应保尽保。与此同时，农村低保稳步向应保尽保迈进。至2009年底，全国有2291.7万户、4760.0万人得到了农村低保。全年共发放农村低保资金363.0亿元，其中中央补助资金255.1亿元，占全国支出资金的70.4%。2009年全国农村低保平均标准100.84元/人、月，全国农村低保月人均保障水平68元。

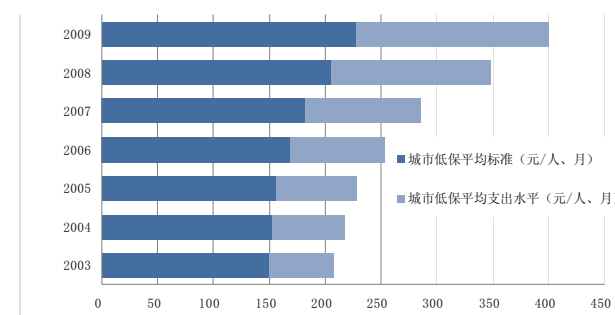


图4-2 城市最低生活保障标准与支出水平

在中央政府的指导下，全国的救灾应急体系建设坚持“政府主导、分级管理、社会互助、生产自救”的救灾工作方针，以保障人民群众生命财产安全和基本生活权益为出发点和落脚点，以提高救灾应急能力为核心，综合运用行政、法律、科技、市场等多种手段，统筹做好灾前、灾中和灾后各阶段的应对工作，全面提高应对自然灾害的综合防范和应急处置能力，切实保障人民群众生命财产安全，促进经济社会全面、协调、可持续发展。

2009年全国各类自然灾害共造成约47933.5万人（次）不同程度受灾，因灾死亡和失踪1528人；农作物受灾面积47213.7千公顷，比上年增长18.1%。绝收面积4917.5千公顷，比上年增长22.0%；倒塌房屋83.8万间；直接经济损失2523.7亿元。

2009年全年共救助受灾群众6553万人，紧急转移安置700多万人次，下拨中央救灾资金174.5亿元，调拨救灾帐篷4.46万顶。汶川地震毁损农房恢复重建已完成了93.4%，切实加强了汶川地震救灾捐赠资金使用管理，积极参与和落实对口支援任务。增设因灾遇难人员抚恤金项目，提高因灾倒损农房恢复重建补助标准。卫星遥感等高新技术在灾害监测评估中得到进一步应用，灾情管理信息系统基本实现省市县各级全覆盖。推动全国“防灾减灾日”的设立并开展相关活动，推进全国综合减灾示范社区创建活动，防灾减灾能力明显增强。

1.3 各类收养性机构建设有新的突破

截至2009年底，全国各类收养性社会福利单位40250个，床位299.3万张，共收养236.2万人。年末在院人员按性质分，优抚对象12.7万人，“三无”对象183.5万人，自费人员40.0万人；按年龄分，老年人207.1万人，青壮年17.5万人，少年儿童11.5万人；按类型分，自理（完全自理）186.4万人，介助（半自理）22.6万人，介护（不能自理）27.1万人。

(1) 养老服务事业加快发展。

资金保障和服务保障相结合的适度普惠养老服务迈出新步伐，全国部分县（市）建立了高龄生活补贴制度，以家庭为基础、社区为依托、机构为支撑的养老服务格局基本形成；开展了基本养老服务体系试点建设试点工作。制定《机构养老服务基本规范》、《居家养老服务基本规范》国家标准，完成了《老年养护院建设标准》。

截至2009年底，全国各类老年福利机构38060个，床位266.2万张，收养各类人员210.9万人。其中：城市养老服务机构5291个，床位49.3万张，年末收养老年人32.3万人；农村养老服务机构31286个，床位208.8万张，年末收养老年人173.0万人；光荣院1401个，床位6.7万张，年末



收养老年人4.6万人；荣誉军人康复医院47个，床位0.8万张，年末收养老年人0.4万人；复员军人疗养院35个，床位0.6万张，年末收养老年人0.4万人。

(2) 儿童福利事业取得重大进展。

社会福利机构是中国政府兴办的慈善机构，负责收养包括社会上父母双亡、其他亲属无力抚养的孤儿和经过公安部门查找不到生父母的弃婴、儿童。福利院的儿童享受国家福利待遇，受福利院的养育和监护。

中国政府为妥善安置社会孤儿和弃婴，制定实施了社会散居孤儿和福利机构儿童最低养育标准，投入大量资金兴办社会福利机构，改善设施条件；社会福利机构采取养、教、医相结合的方针，对孤残儿童和弃婴进行精心养育，使他们与正常儿童一样享受温暖和关爱，在福利机构幸福地生活和成长。

截至2009年底，全国各类收养性单位共收养儿童11.5万人。全国独立儿童福利机构303个，床位4.4万张。全国有流浪儿童救助保护中心116个，床位0.4万张。全年救助城市生活无着的流浪乞讨未成年人14.5万人次。

(3) 智障和精神疾病服务机构建设得到加强。

民政部与国家发展改革委、卫生部共同完成了《精神卫生防治体系建设与发展规划》，指导各地做好中央专项投资精神卫生专业机构的准备工作，就有关工作做出部署，并将110所精神病医院纳入了全国精神卫生防治体系建设规划。截至2009年底，全国民政部门管理的智障和精神疾病服务机构共有266个，其中社会福利医院（精神病院）177个，床位数3.9万张，年末收养各类人员3.3万人。

1.4 老龄事业健康发展

截至2009年底，全国65岁及以上老年人口11309万人，占全国总人口的8.5%。60岁及以上老年人口16714万人，占全国总人口的12.5%。为应对目前我国严重的人口老龄化趋势，满足人民日益增长的养老服务需求，老龄事业发展部门积极采取有效措施，扩大老龄服务领域和范围，统筹解决城乡养老服务问题。截至2009年底全国共有老年法律援助中心19909个，老年维权协调组织13.6万个，老年学校59543个，在校学习人员541.5万人，建立各类老年活动室32.9万个，全年接待来信来访43.3万次，有力地保障了老年人的合法权益。



2 城市医疗卫生事业

2.1 城市医疗保障体系

医疗保障制度既是社会保障体系的重要组成部分，即民众的安全网、社会的稳定器；又作为医疗费用的主要支付方，是医药卫生体系的重要组成部分，因而也是中国城乡居民医疗体制的重要领域之一。

改革开放以来，特别是十四届三中全会以来，党中央、国务院陆续做出一系列重大决策，积极推进基本医疗保险制度改革：1994年在江苏镇江、江西九江开展职工医疗保险改革试点；1998年底开始在全国推行城镇职工基本医疗保险制度改革，实现由公费劳保医疗的单位福利制度向社会保险制度的转轨；2003年，开展新型农村合作医疗制度试点，2008年在全国范围推开；2003年、2005年分别建立农村和城市医疗救助制度，对低保等困难群众进行救助；2007年，开展城镇居民基本医疗保险试点，把学生、儿童、老人等城镇非从业人员纳入保障范围，2009年城镇居民医保制度在全国全面推开。

经过多年的改革和探索，中国特色的医疗保障体系框架已基本形成。即城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗，分别覆盖城镇就业人员、城镇未就业居民、农村人口和城乡困难人群，是医疗保障体系的主体部分。同时，基本医疗保险制度是医疗保障体系的主体层；城乡医疗救助和社会慈善捐助等制度对困难群众参保和个人负担给予帮助，构成保底层；对于群众更高的、多样化的医疗需求，通过补充医疗保险和商业健康保险来满足。

2009年，城镇居民基本医疗保险在全国所有城市推开，关闭破产国有企业退休人员参保问题正在加快解决。截止2009年9月底，全国城镇职工和城镇居民医保人数达到3.63亿人，比2008年底新增4478万人。中国的城镇居民基本医疗保险已经全面启动。

全年用于城市医疗救助的各级财政性资金41.2亿元，其中：民政部门资助参加医疗保险资金5.8亿元，大病医疗救助31.4亿元。累计救助1506.3万人次，其中：民政部门资助参加医疗保险1095.9万人次，人均救助水平53.5元；城市民政部门大病医疗救助410.4万人次，人均医疗救助水平764.7元。

2.2 卫生服务机构

2009年底，全国卫生技术人员预计达522万人，其中：执业(助理)医师216万人、注册护士174万人。与上年比较，卫生技术人员增加19万人(增长3.8%)，执业(助理)医师增加8万人、注册护士增加9万人。我国每千人口执业(助理)医师数由2008年1.58人增加到2009年1.62人，每千人口注册护士数由1.25人增加到1.30人。

2009年底，全国医疗机构床位预计达427.0万张，其中：医院卫生院床位396.3万张(占93%)。与上年比较，医疗机构床位增加23.4万张，其中：医院和卫生院床位增加21.8万张。全国每千人口医疗机构床位数由2008年3.05张增加到2009年3.20张，每千人口医院卫生院床位数由2008年2.83张增加到2009年2.96张。

2009年11月底，全国城市6705个街道中，4434个街道设立了社区卫生服务中心(占街道总数的66%)。卫生人员数达16.8万人(其中卫生技术人员13.8万人)，平均每个中心38人。规模小的街道和社区居委会一般设立社区卫生服务站。2009年11月底，全国社区卫生服务站达2.2万个，预计卫生人员7.5万人，平均每站3人。与上年比较，社区卫生服务中心(站)增加1895个，卫生人员增加约2.4万人。



2005年1月6日零时2分，一个体重3660克、身长52公分的男婴在北京妇产医院诞生，至此中国人口已达13亿。

3 教育事业的发展

百年大计，教育为本。教育是民族振兴、社会进步的基石，是提高国民素质、促进人的全面发展的根本途径，寄托着亿万家庭对美好生活的期盼。强国必先强教。优先发展教育、提高教育现代化水平，对实现全面建设小康社会奋斗目标、建设富强民主文明和谐的社会主义现代化国家具有决定性意义。

新中国教育是在极其落后的基础上起步的。1949年，我国80%人口是文盲，小学和初中入学率仅有20%和6%，高校在校生仅有11.7万人。经过60年的不懈奋斗特别是30年的改革开放，我国教育面貌发生了翻天覆地的变化，取得了举世瞩目的历史性成就。

3.1 全面实现城乡免费义务教育

新中国建立后，党和国家就提出要普及教育，提高全民族素质；20世纪80年代，又决定实施九年义务教育。经过不懈努力，到上世纪末，我国实现了基本普及九年义务教育、基本扫除青壮年文盲的目标。进入新世纪后，重点加强和发展农村教育，将义务教育全面纳入财政保障范围，义务教育进入到巩固提高和全面普及新阶段。2009年，全国小学净入学率达到99.4%，初中毛入学率达到99.0%；青壮年文盲率降低到3.58%以下。

3.2 高等教育进入到大众化发展阶段

2009年，全国共有普通高等学校和成人高等学校2689所，高校本专科招生639.5万人，在校生达到2144.7万人。目前，全国各类高等教育在学人数达到2979万人，毛入学率达到24.2%。实现高等教育大众化，这是继实现普及义务教育之后，我国教育发展史上的又一次历史性跨越。

3.3 职业教育在改革创新中加快发展

改革开放后特别是进入新世纪以来，发展职业教育被放在了更加突出的位置。面向人人、面向全社会，以就业为导向，中等职业教育迅速发展，高等职业教育快速崛起，形成了大规模培养技能型人才的能力。2008年，全国中等职业教育和高等职业教育招生总规模达到1100万人，在校生超过3000万，我国教育体系结构实现了深刻变革。与此同时，以更新知识和提高技能为重点的继续教育和成人教育发展迅速，基本满足了人民群众多样化的学习需求。

3.4 以促进教育公平引领教育发展

让每一个人享有公平的受教育机会，是宪法赋予公民的基本权利，是我国教育的不懈追求。通过逐步在全国城乡实行免费义务教育，建立和完善家庭经济困难学生资助体系，对农村尤其是贫困地区、民族地区采取倾斜政策，支持发展特殊教育，依法保障女童和进城农民工子女接受义务教育权利，建设中小学现代远程教育网络促进优质资源共享等政策措施，使全国城乡儿童、青少年和人民群众享有了更加平等的教育机会、更加优质的教育资源。

3.5 基本确立现代化教育体系

2008年，全国各级各类在校学生达到2.6亿，其中有近1.6亿学生正在接受九年义务教育；1900多万初中毕业生中，有85%以上升入高中阶段教育学校，其中一半以上进入中等职业学校；830多万普通高中毕业生中，有73%以上升入高等学校，其中一半以上进入高等职业学校；还有100多万硕士研究生和24万博士研究生正在进行学习和研究。这个体系的建立和不断完善，不仅保障了人民群众享有接受教育的机会，为构建社会主义和谐社会奠定了坚实基础，而且为全面建设小康社会和社会主义现代化建设提供了强有力的人才和人力资源保证。

《国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年)》提出的教育事业主要目标

专栏1 教育事业主要目标

指标	单位	2009	2015	2020
学前教育				
幼儿在园人数	万人	2658	3400	4000
学前一年毛入园率	%	74.0	85.0	95.0
学前两年毛入园率	%	65.0	70.0	80.0
学前三年毛入园率	%	50.9	60.0	70.0
九年义务教育				
在校生	万人	15772	16100	16500
巩固率	%	90.8	60.0	70.0
高中阶段教育*				
在校生	万人	4624	4500	4700
毛入学率	%	79.2	87.0	90.0
职业教育				
中等职业教育在校生	万人	2179	2250	2350
高等职业教育在校生	万人	1280	1390	1480
高等教育**				
在学总规模	万人	2979	3350	3550
在校生	万人	2826	3080	3550
其他：研究生	万人	140	170	200
毛入学率	%	24.2	36.0	40.0
继续教育				
从业人员继续教育	万人次	16600	29000	35000

注：*含中等职业教育学生数；**含高等职业教育学生数。

专栏2：人力资源开发主要目标

指标	单位	2009	2015	2020
具有高等教育文化程度的人数	万人	9830	14500	10500
主要劳动年龄人口平均受教育年限	年	9.5	10.5	11.2
其中：受过高等教育的比例	%	9.9	15.0	20.0
新增劳动力平均受教育年限	年	12.4	13.3	13.5
其中：受过高中阶段及以上教育的比例	%	67.0	87.0	90.0

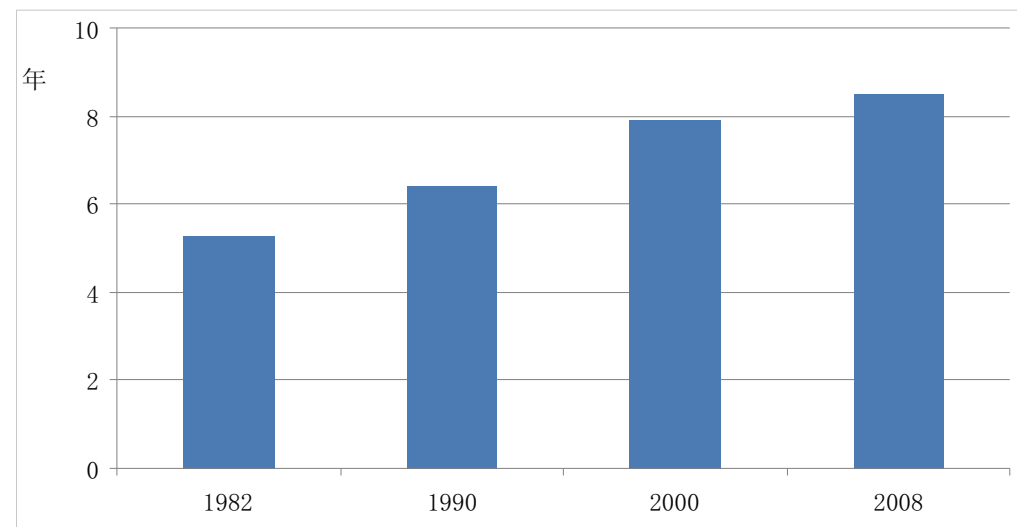


图4-3 新中国教育-15岁以上人口平均受教育年限

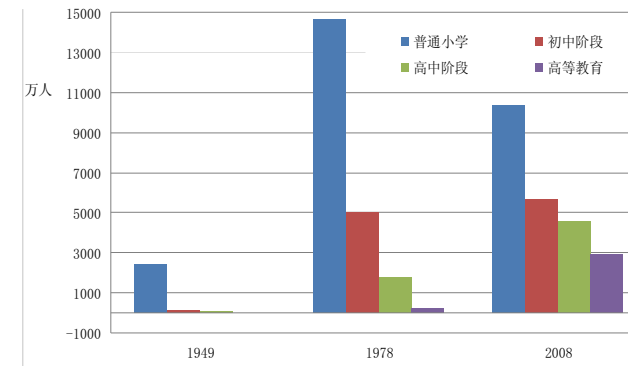


图4-5 1949-2008年各级各类教育专任教师总数

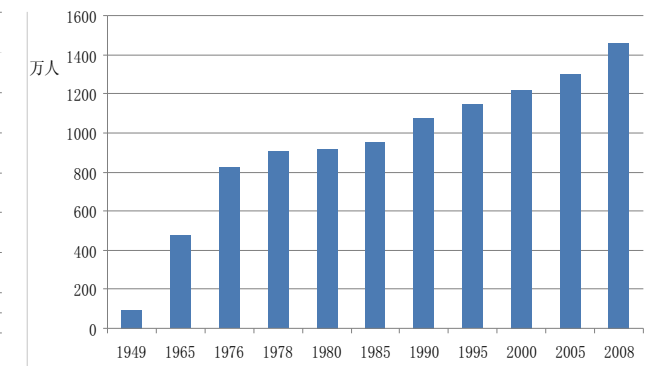


图4-4 1949、1978、2008年全国各级教育在校学生数



2008年8月16日长春市新湖希望小学举行竣工暨开学典礼



遵义市国防大学观坝希望小学/图片来源：贵州省青少年发展基金会



2010年9月，汶川地震后投资2亿元建设的新北川中学竣工开学



4 社会慈善事业

改革开放以来，在中国城乡政府和社会各界的努力下，一个以慈善文化、慈善组织、慈善政策、慈善募捐为基本架构，政府支持、社会举办、公众参与的慈善事业发展格局初步形成。

2005年11月，中华人民共和国民政部颁布了《中国慈善事业发展指导纲要（2006-2010年）》。纲要指出：广泛开展以公民、法人和其他社会组织自愿捐赠资产和劳动，为扶贫济困、安老助孤、帮残助医、支教助学等慈善事业奉献爱心的活动，是中华民族传统美德和人类社会文明的重要组成部分。在实现小康目标，落实科学发展观，构建社会主义和谐社会的进程中，大力发展慈善事业，对于组织调动社会资源，调节贫富差距；缓和社会矛盾，促进社会公平；提高公民素质，增强社会责任；营造团结友爱、和谐相处人际关系；促进社会主义物质文明、政治文明和精神文明建设，具有重要作用。

目前，我国慈善文化传播超过了历史上的任何时期，慈善理念逐步深入人心。义演、义拍、义卖、义诊等各种形式的慈善活动，扩大了慈善事业的社会影响。“慈善之星”、“慈善人物”、“慈善大使”的评选，“慈善活动周”、“慈善音乐会”、“慈善书画展拍”等活动的举办，倡导了慈心义举，营造了慈善氛围，促进了社会主义

精神文明建设。慈善事业在扶老、助残、救孤、济困、助学、助医等方面发挥了越来越重要的作用，产生了积极而深远的社会影响。

据民政部统计，截至2009年底，全国共建立经常性社会捐助工作站、点和慈善超市3.3万个（其中：慈善超市8101个），基本形成覆盖全国城市的社会捐助网，并逐步拓展到部分乡镇、社区。全年各级民政部门共接收社会各界捐款68.6亿元，其中捐赠物资折款2.2亿元。接收捐赠衣被12476.6万件，其中：棉衣被1384.4万件。间接接收其他部门转入的社会捐款14.1亿元，衣被681.0万件，其中：棉衣被527.6万件，捐赠物资折款1884.9万元。这些捐赠款物使1522.3万人（次）困难群众受益。

2008年“5·12”中国西部汶川特大地震发生后，全国人民与灾区人民心手相连、患难与共、倾情相助，对战胜灾难、重建家园给予了无私援助和巨大支持。根据国家民政部2009年5月12日公告，全国共接收国内外社会各界抗震救灾捐赠款物合计767.12亿元。其中，中国红十字会总会共接收捐款49.55亿元，中华慈善总会共接收捐款9.27亿元，经批准可以开展抗震救灾捐赠活动的16家全国性基金会共接收捐款12亿元。如今，曾经满目疮痍的地震灾区面貌已焕然一新，灾区人民正满怀信心建设新的美好家园。

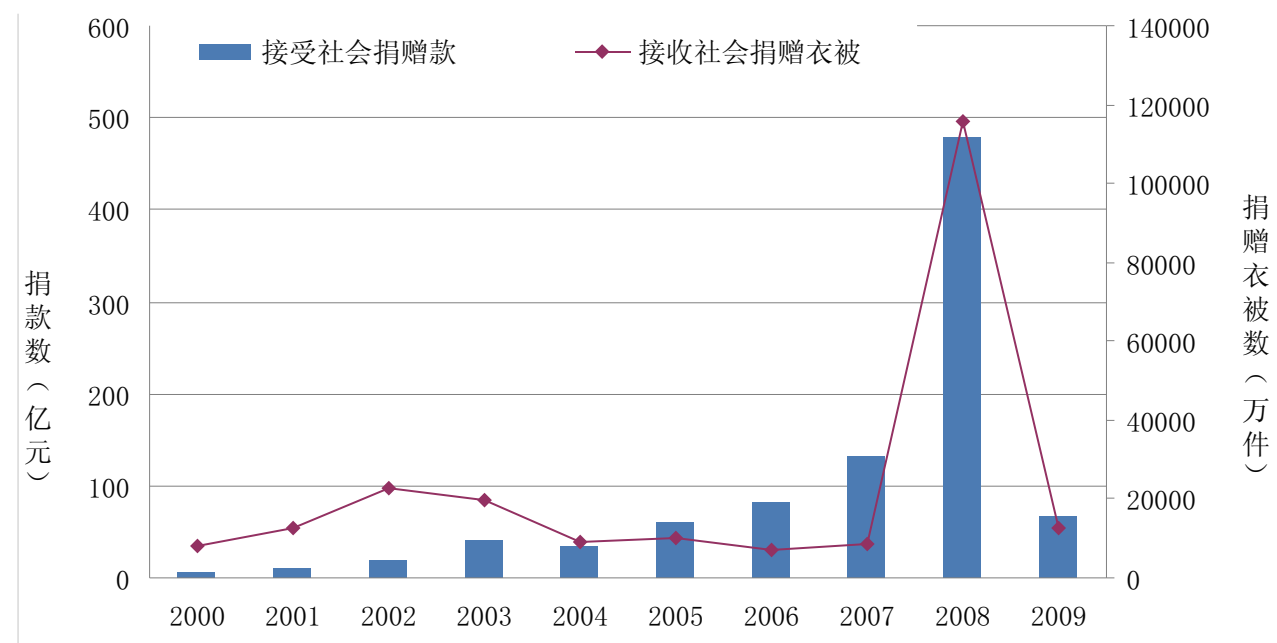


图4-6 全国民政部门接收的社会捐赠（2000-2009）

第五章

05

中国的城市 规划与管理

与世界上很多国家不同，城市规划在中国不仅仅是一项地方事务，而是一项中央与地方共享的事务。改革开放三十多年来，中国的经济持续稳定增长，城市化水平迅速提高，城市的功能不断提升，已经形成了上海、北京、广州等一批跻身世界城市舞台的重要的大都市地区，在这个过程中，城市规划发挥了巨大的作用，不仅是促进地方经济增长、指导城市开发建设的重要政策工具，又是中央政府进行宏观经济调控的重要手段，中国城市的成功验证了中国城市规划的成功。



1 中国现代城市规划与管理的起源与发展

城市规划和管理在中国具有非常悠久的历史，在古代有很多朴素的城市规划和城市管理的理念，近代受西方规划理念的影响，曾经在若干大城市进行了较为系统的城市规划，现代市政管理体制也逐步建立和完善。中华人民共和国的诞生，标志着中国开始进行大规模的现代城市规划，一般而言二十世纪中叶北京市进行的城市总体规划被视作一个重要标志。改革开放前后实行截然不同的两种经济体制——计划经济和市场经济，为中国的城市规划和管理提供了独特的营养。

1.1 中国古代传统的城市规划与管理

中国史前古城最早出现在6000年前，公元前2800-2300年间得到蓬勃发展¹，出现了具有一定规划格局的城市雏形。夏代开始史料有建城的记述，商代是中国古代城市规划体系的萌芽阶段，这一时期的城市建设和规划出现了一次空前的繁荣。从目前掌握的考古资料可以看出，商西亳的规划布局采取了以宫城为中心的分区布局模式，而殷则开创了开敞性布局的先河，并且强调了与周边区域的统一规划。周朝是中国奴隶社会的鼎盛时期，也是中国古代城市规划体系形成的时期。周人在总结前人建城经验的基础上，制定了一套营国制度，包括都邑建设理论、建设体制、礼制营建制度、都邑规划制度和井田方格网系统。秦始皇统一中国后，将全国划为四大经济区，强调了区域规划，而西汉则进一步强化了区域内城镇网络的作用。以北魏洛都、隋唐长安和洛阳城为代表，都城的规划强调了规模的宏大、城郭的方整、街道格局的严谨和坊里制度，严格的功能分区体制达到新的高度，这一时期城市数量也有

很大的增长。以东京汴梁为代表，城市建设中突破了旧的坊里体制约束，促进了商品经济的繁荣，这一探索在南宋临安得以充分实现，城市的功能从奴隶社会的政治职能为主走向了经济职能占主导地位。封建社会晚期，中国古代都城的规划从不同的侧面继承了业已形成的规划传统，结合当时的政治、经济形势加以变革和调整，城市化的进程加速，区域规划进一步完善，城市的防御功能提高到一个新的水平，城市布局的整体性更加进一步突出。

《周礼·考工记》被认为是中国古代最具影响力的关于城市和城市规划理念的著作²。大约在3100年前，中国形成了一套较为完备的城市规划体系，包括城市规划的基本理论、建设体制、规划制度和规划方法，古代的城市规划理念十分强调整体观念、区域观念和自然观念³。唐朝的国都长安城曾达到100万居民，属于全球最大的国际都市。近代民族工业家张謇在南通的区域规划与城市规划活动被认为是先于英国社会学家霍华德《田园城市》理论的实践⁴。

唐长安城

公元618年唐王朝建立，唐高祖改隋大兴城为长安城，公元634年10月在长安城东北营建大明宫。随后唐代曾三次增修长安城。增修后的唐长安城规模巨大，总面积达90平方公里。

长安城平面布局有三个特点：一是东西严格对称，二是排列整齐，三是充分利用地形。盛唐时期长安城市人口达百万，是当时世界上最大的都城。城市基础设施十分完善，建立了系统的引水和排水系统，并且具有完善的交通设施和管理，大运河和邮驿通信网络保证了都城的粮食供给和中央政府法令的畅达。

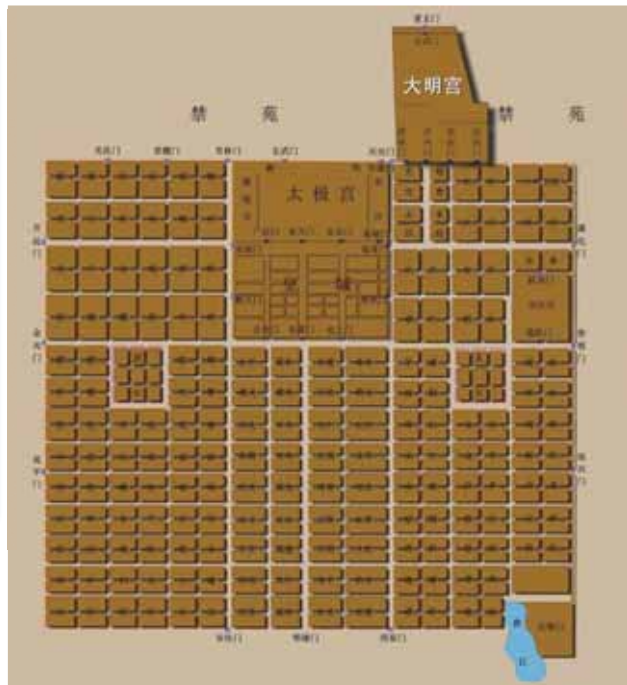


图5-1 唐长安城复原图

¹ 马世之，中国史前古城，武汉：湖北教育出版社，2003

² 董鉴泓，中国城市建设史（第三版），北京：中国建筑工业出版社，2004

³ 周干峙、石楠、邹德慈，综论，见邹德慈主编，城市规划导论，北京：中国建筑工业出版社，2002

⁴ 吴良镛，张謇与南通“中国近代第一城”，城市规划，2003（7）：6-11

张謇与中国近代第一城南通

张謇（1853-1926）在南通兴办实业的同时，创造性地开展城市建设。其发展南通的思想不仅基于城市观念，而是谋求城、镇、乡地区的整体协调发展，具有区域发展的思想。他将工业区选在城西唐闸、港口区定在长江边的天生港、狼山作为花园私宅及风景区，三者与老城相距各约6km，并建有道路相通，构成了以老城为中心的“一城三镇”的空间格局，城镇相对独立，分工明确，减少污染，各自可以合理发展。他在城区修建城市公园，1918年扩展为东、南、西、北、中五所小型公园，谓为“五山以北五公园，五五相峙”。他对旧城进行合理的扩建，在主城区南门外与桃坞路建设公共行政设施和商业金融、娱乐休闲、餐饮旅馆等服务业，在濠河畔兴建学校、博物苑、图书馆等文教事业，在新区开拓城市新的发展空间，活跃市容，并重视城市景观的创造。他还创办慈善及社会公益事业，包括育婴堂、养老院、医院、济良所、残废院等等。从这方面说，张謇有理想，有实践，也有成就。

张謇的城市建设思想基于中国农耕社会，从村镇到城市发展综合思考，对分散的村镇与城市进行“整合”，被称为“南通模式”，南通因此被誉为“中国近代第一城”。（吴良镛）

1.2 计划经济体制的城市规划与管理

新中国自1952年开始实行国民经济计划。与国民经济计划相配合，新中国城市规划主要研究生产力的空间布局问题、城市发展的物质空间问题，城市规划是国民经济计划的深化和在空间上的落实。建立起了区域规划-总体规划-详细规划的规划体系，制定了全国统一的技术标准，并且成功地保证了国家的工业化进程，建立了以包头、大庆、攀枝花等为代表的一批工业城市，城乡差距、贫富差距都

控制在较低的水平上。在严格的户籍管理制度和工农业产品剪刀差的价格体系下，专家们认为中国的城市化被低估了。

受前苏联城市规划与管理思潮的影响，中国的城市规划与管理具有强烈的国家主导色彩。新中国成立以后，中央不仅为城市规划制订方针，建立机构，发布指示，聘请苏联专家当顾问，而且在实际工作中确立了城市规划在实施有计划的国民经济建设和城市发展建设中的综合职能。



合肥琥珀居住小区

“一五”时期，为了配合156项重点工程的建设，城市规划发挥了极其重要的作用。从重大工业项目的选址，到处理好工业项目与城市发展的关系、基础设施的配套建设，乃至原有城市的改扩建、工厂生活区的建设标准等方面都起着重要的作用。国务院组成的由工业、铁道、卫生、水利、电力、公安、文化及城建等中央多部委领导、地方政府和专家组成的“联合选厂组”，在选择厂址的工作中城市规划在其中发挥了综合作用。这期间全国150多个城市先后编制了深度不同的城市规划。

“大跃进”和“文革”期间中国的城市规划和管理陷

入混乱、徘徊停滞的局面。为适应经济的“大跃进”，城市建设也出现“大跃进”，城市规划出现大大超越实际可能的人口规模和用地规模的估算。1960年11月中央提出了“三年不搞城市规划”，导致各地城市规划机构被撤销，使城市建设失去规划的指导。1964年开始的“三线”建设，实行“靠山、分散、隐蔽”的方针和“靠山、分散、进洞”的方针，形成了“不建集中城市”的思想，采取了“非城市化的工业化”道路，使城市化与工业化高度分离。1966年开始的“文革”十年，各地城市规划机构被撤销，规划队伍被解散，全国城市规划工作被严重废弃，导致乱城市建设和管理陷入混乱状态。

2007年《物权法》的实施确立了依法获得的私有财产与公共财产处于同等法律保护地位，极大地刺激了业主保护自身利益的意愿，城市规划的政策属性得到强化，维护公共利益、保障城市安全、保护资源环境，促进城市化健康发展，成为城市规划新的历史使命。2008年实施新的《城乡规划法》，城市规划的技术体系从计划经济时期的以总体规划为核心，逐步转向以控制性详细规划为关键环节。与此同时，公众参与城市规划成为规划转型的重要动力，国家强调了城乡统筹进行规划和对于规划行政权力的制约。

在过去这三十年，中国的城市经历了几个方面的巨大转变：从传统的自上而下的地区政治经济中心转向跻身全球

市场的城市节点；从以制造业为主导，逐步转向以服务业为核心的第三产业与第二产业并重；从城市空间不断扩张逐步转向注重资源节约利用、可持续发展；从政府主导甚至直接进行全部开发，到政府制定规则引导开发商开发。

总之，中国当代城市规划与管理体的形成与完善，不仅吸取了中国人地关系、城乡关系的传统营养，而且可以明显地看出国际城市规划与管理思潮的影响，比如区域规划、城市总体规划源自于前苏联的计划经济理论，规划许可和城市设计源自英国等国家的开发控制理论、控制性详细规划源自德国和北美土地管理模式、公众参与和规划监督受到现代民主和管治理念的重大影响。



深圳地王大厦



北京奥林匹克公园



北京奥运村



新疆伊宁市市区居民参与规划编制过程 / 拍摄：沈迟

1.3 市场经济环境下的城市规划与管理

1977年实行对外开放政策以来，市场经济体制在中国得到确立并逐步完善。1980年10月，国务院重申了城市规划的重要地位与作用，提出要建设好一个城市应当先有一个好的规划，“市长的主要职责，是把城市规划、建设和管理好”，还强调了城市规划的法制建设问题，并首次提出城市的综合开发和土地有偿使用。1980年代全面推行的农村经济体制改革释放了大量农村富余劳动力，带来了中国农民大范围进城务工、经商、定居，中国城市化的动力开始得到释放。

1984年1月，中国第一部城市规划法规《城市规划条例》颁布实施，使城市规划和管理开始走向法制化的轨道，城市缺乏规划指导的局面得到根本改变。1989年末，全国人大常委会通过了《中华人民共和国城市规划法》，该法完整地提出了城市发展方针、城市规划的基本原则、城市规划制定和实施的体制，以及法律责任等。建立了当代中国城市规划和管理的一系列基本制度，如“城市规划区”制度、“一书两证”（选址意见书、建设用地规划许可证、建设工程规划许可证）制度等，对城市的有序发展

和建设起到了重要规范作用，标志着中国城市规划正式步入了法制化的轨道。

1988年的《宪法》修正案允许城市土地实行有偿转让带来了房地产业的兴起，1990年代初期全国出现的“房地产热”和“开发区热”，带来了城市发展宏观失控的现象，对城市规划提出巨大挑战。传统计划经济时期的城市规划与管理模式明显不能适应日益强大的市场经济体制。为了扭转这种局面，在全国推行了控制性详细规划的编制与实践，加强对城市房地产开发的调控。

1994年税收制度改革后，地方政府出现了明显的与中央政府不同的利益诉求。中央政府希望城市规划能够发挥更大作用。1996年5月，国务院发布了《关于加强城市规划工作的通知》，指出“城市规划工作的基本任务，是统筹安排城市各类用地及空间资源，综合部署各项建设，实现经济和社会的可持续发展”。这是市场经济条件下国家给城市规划的新的定位。城市规划不再仅仅是国民经济计划的延伸，而是对于不同市场主体的投资行为进行引导和规范的管制措施。



上海陆家嘴金融贸易中心

2 中国的城市规划与管理体制

2.1 中国的城市管理

2.1.1 中国的国家机构

中国的国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。中华人民共和国国务院，即中央人民政府，是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关。地方各级人民政府是地方各级国家权力机关的执行机关，是地方各级国家行政机关。

2.1.2 中国的行政区域

按照《宪法》的规定，全国分为省、自治区、直辖市；省、自治区分为自治州、县、自治县、市；县、自治县分为乡、民族乡、镇。直辖市和较大的市分为区、县。自治州分为县、自治县、市。自治区、自治州、自治县都是民族自治地方。省、直辖市、县、市、市辖区、乡、民族乡、镇设立人民代表大会和人民政府。是地方的国家行政机关。

从1982年起，中国开始实行5级行政管理体制，即：中央政府—省级政府（省、自治区、直辖市、特别行政区）—地级政府（地级市地区、自治州、盟）—县级政府（市辖区、县级市、县、自治县、旗、自治旗、特区、林区）—乡镇政府（乡、民族乡、镇）。目前又在向4级管理体制转变，即：中央政府—省级政府—市、县级政府—乡镇级政府。

2.1.3 中国的市制

在中国，说起城市或城镇涉及到两种概念，第一种是人口概念，即一定数量的非农人口和非农产业的集聚地，有别于乡村的居住和社会组织形式。按照这一概念，中国的城乡居民点系列为：村—乡镇—建制镇—市。村和乡镇是乡村型居民点，统称乡村；建制镇和市是城市型居民点，统称城镇或城市。

第二种是行政地域概念，按一定标准在行政上分别设置市、镇和乡、行政村等建制，并划定它们的行政管理边界。中国行政上的城镇有两点区别于大多数的其它国家：一是城镇有严格的行政等级。从低到高分分别是建制镇、县级市、地级市、副省级市和直辖市。县级市在行政上不设区，其它的市通常都是设区的市，并且一般领导数量不等的县或代管数量不等的县级市。二是城镇的行政管辖范围一般都远远大于城镇居民点的实体地域范围，也就是说行

政概念上的市和镇是城乡的混合体，既包括城镇型的居民点也包括了大面积的乡村，既有街道办事处和居民委员会，也有乡政府和村民委员会。

城市与乡村

在中国，城市一般是指按国家行政建制设立的直辖市、市和建制镇。2000年11月1日进行第五次人口普查时，从地域角度对于城市提出了新的标准。将城市分为设区的市、不设区的市和建制镇。设区市的市区是指人口密度在1500人/平方公里以上的区辖全部行政地域，或市辖区人口密度不足1500人的区政府驻地和区辖其它街道办事处地域，以及驻地的城市建设已延伸到的周边乡镇的全部行政地域。不设区市的市区是指市人民政府驻地和市辖其它街道办事处地域，或驻地的城市建设已延伸到的乡镇的全部行政地域。建制镇的镇区是指镇人民政府驻地和镇辖其他居委会地域，或镇政府驻地的城市建设已延伸到的周边村民委员会驻地的村委会的全部地域。同时规定，凡在城镇地区以外的常住人口3000人以上的工矿区、开发区、旅游区、科研单位、大专院校等特殊地区按镇划定。除此之外的地域为乡村。

2.2 中国的城市规划管理

今天，在中国，城市规划是一项法律授权的政府职能。中国的城市规划体系可以划分为城市规划法律法规体系、城市规划行政体系、城市规划技术体系和城市规划督察体系。

2.2.1 中国城市规划的法律法规体系

国家法律：包括授权法（主干法），即《城乡规划法，2007》，和配套法规，如《村庄和集镇规划建设管理条例，1993》、《历史文化名城名镇名村保护条例，2009》等。其中，法由最高立法机关全国人民代表大会颁布实施；条例由国务院代表中央人民政府颁布。

部门规章：由国务院城市规划行政主管部门颁布，包括《城市国有土地使用权出让转让规划管理办法，1992》、《城市规划编制单位资质管理规定，2001》、《外商投资城市规划服务企业管理规定，2003》、《城市规划编制办

法，2005》、《城市黄线管理办法，2006》、《省域城镇体系规划编制审批办法，2010》等。

技术法规：由国家颁布的全局性技术标准，包括综合标准、通用标准、专项标准等，其中，有些属于强制执行的技术规定，其他属于推荐性标准。常用的标准例如：《城市规划基本术语标准》、《城市用地分类与规划建设用地标准》、《城市居住区规划设计规范》、《城市道路交通规划设计规范》、《城市工程管线综合规划规范》等。

规范性文件：由中央人民政府及其组成部门颁布的有关城市规划的规定，如《国务院办公厅关于加强和改进城乡规划工作的通知》、《国务院办公厅转发建设部关于加强城市总体规划工作意见的通知》、《国务院关于加强城乡规划监督管理的通知》等。

除此之外，还有各种城市规划相关法规，包括国家法律，如《土地管理法》、《环境保护法》、《房地产管理法》等；行政法规，如《城市绿化条例》、《风景名胜区条例》、《基本农田保护条例》等，这些法律或者规定城市规划必须遵守的原则、程序，或者规定相关的法定规划与城市规划的关系。地方人民政府依据国家法律法规，在其立法权限内制定地方性法律法规、行政规章。

城市规划与相关规划

据不完全统计，在中国，经法律授权各级人民政府必须组织编制的法定规划有83种，其中，跟城市规划关系最为密切的是国民经济和社会发展规划（国家层面的主管部门为国家发展和改革委员会）、土地利用总体规划（国家层面的主管部门是国土资源部）。前者来源于国民经济计划，重点是对投资和建设项目的数量进行安排，自“十一五”开始，传统的计划开始向空间规划领域转型；后者重点对全部行政区域范围内的土地利用问题，特别是耕地保护问题进行规定，城市建设用地只是作为其中的一种用地类型，近年来，这项宏观规划开始研究城市内部空间结构问题。近年来发生的这些变化，一方面反映了中国从计划经济体制转向市场经济体制过程中，政府对于空间规划的重视程度提高了；另一方面客观上存在着政府部门之间职能的交叉和重叠。

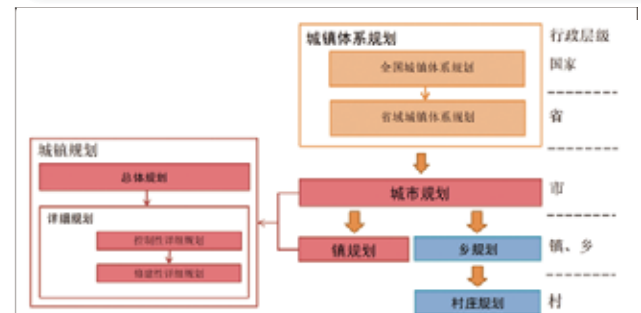


图5-2 中国的规划体系

2.2.2 中国的城市规划行政体系

各级城市规划行政主管部门。住房和城乡建设部是国家层面的城市规划行政主管部门，部内设城乡规划司；在省（自治区、直辖市）层面，城市规划行政主管部门是省（自治区）建设厅或住房和城乡建设厅、直辖市规划局⁵；在城市层面，一般均设有城市规划局或类似的政府部门；在县（区）层面，通常也会设有专门的规划管理机构。城市规划行政主管部门的主要职责包括制定本行政辖区内的城市规划政策，依法组织编制、审批城市规划，颁发城市规划行政许可（包括进行非许可性审批），监督下级政府的城市规划行政行为等。

中国的城市土地制度

中国实行国有和集体所有两套土地所有制，土地所有权与使用权分离的制度以及不同的土地用途不同使用年限的制度。依据《宪法》第十条的规定，“城市的土地属于国家所有。农村和城市郊区的土地，除由法律规定属于国家所有的以外，属于集体所有；宅基地和自留地、自留山，也属于集体所有”。“土地的使用权可以依照法律的规定转让”。《土地管理法》第五十四条规定，国家机关用地和军事用地、城市基础设施用地和公益事业用地、国家重点扶持的能源、交通、水利等基础设施用地等可以以划拨方式取得国有土地使用权，其他用途应当以出让等有偿使用方式取得土地使用权。《城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》规定，土地使用权出让最高年限按用途确定：居住用地七十年，工业用地五十年，教育、科技、文化、卫生、体育用地五十年，商业、旅游、娱乐用地四十年，综合或者其他用地五十年。

与政府行政体系相匹配的规划编制体系。按照一级政府一级事权的原则，根据法律授权，城乡规划编制体系包括了属于中央人民政府事权的全国城镇体系规划、属于省（自治区）政府事权的省域城镇体系规划、属于城市政府事权的城市总体规划、属于镇（乡）政府事权的镇（乡）规划。县级政府在规划编制领域的事权主要体现在县城总体规划。

城市规划许可体系。中国实行规划许可制度，法律规定一切城市建设活动必须符合城市规划。对于以划拨方式取得土地使用权的，建设单位必须在取得建设用地规划许可证后，方可由土地主管部门划拨土地。对于以出让方式获得国有土地使用权的，依据城市规划提出的规划条件作为出让和取得的建设用地规划许可证的基本前提。进行建筑物、构筑物、道路、管线和其他工程建设的，应当申请办理建设工程规划许可证。除了建设用地规划许可证和建设工程规划许可证外，法律还规定了选址意见书、规划条件核实、竣工验收等规划行政管理手段。

⁵ 北京市设有北京市规划委员会、上海市为上海市规划和国土资源管理局、天津和重庆为天津市规划局和重庆市规划局。

除此之外，城市规划审批一直是城市规划行政体系的重要职能之一，一般而言，城市总体规划由上级政府批准，但是，在全国共有106个城市的总体规划需报请中央人民政府批准。城市详细规划一般由城市人民政府依据经批准的城市总体规划审批。

规划督察员的职责

规划督察员主要就以下方面对地方政府进行督察：城市总体规划、国家级风景名胜区总体规划和历史文化名城保护规划的编制、报批和调整是否符合法定权限和程序；城市总体规划的编制是否符合省域城镇体系规划的要求，是否落实省域城镇体系规划对有关城市发展和控制的要求；近期建设规划、详细规划、专项规划等的编制、审批和实施，是否符合城市总体规划强制性内容、国家级风景名胜区总体规划和历史文化名城保护规划；重点建设项目和公共财政投资项目的行政许可，是否符合法定程序、城市总体规划强制性内容、国家级风景名胜区总体规划和历史文化名城保护规划；《城市规划编制办法》、《城市绿线管理办法》、《城市紫线管理办法》、《城市黄线管理办法》、《城市蓝线管理办法》等的执行情况；国家级风景名胜区总体规划和历史文化名城保护规划的执行情况；影响城市总体规划、国家级风景名胜区总体规划和历史文化名城保护规划实施的其他重要事项。

2.2.3 中国的城市规划的技术体系

中国的城市规划技术体系包括了法定规划和非法定规划。法定规划包括城镇体系规划、城市总体规划、城市详细规划。其中，城镇体系规划按照其地域范围分为全国城镇体系规划、省域城镇体系规划和市域城镇体系规划，前两者是独立的法定规划，后者是城市总体规划的组成部分。城市详细规划分为控制性详细规划和修建性详细规划，前者是规划行政的基本依据，因而要求覆盖所有规划区域。非法定规划是法定规划体系的重要补充，最重要的非法定规划包括城市设计等。

2.2.4 中国的城市规划监督体系

城市规划监督包括同级人民代表大会（常委会）对于政府规划行政行为的监督、公众对于政府规划行政行为的监督和上级政府对于下级政府城市规划行政行为的监督等。

人民代表大会对于政府的监督主要体现在政府是否履行依法组织规划实施的职能，规划实施的具体进展，为此，法律规定了人民政府向人民代表大会报告的制度。公众对于政府的监督主要是指对政府在规划管理等方面的行政行为是否符合城市规划。上级政府对下级政府的监督包括两种形式，一是上级政府城市规划主管部门对下级政府在规划编制、审批、实施、修改等方面的监督检查；二是上级

政府向地方政府派驻的规划督察员，目前住房和城乡建设部已先后向四批52座城市派驻了督察员，涉及所有省会城市和除直辖市外的国家历史文化名城。

表5-1 中央政府派驻规划督察员的52座城市

年份	中央政府派驻督察员的城市
2006	南京、杭州、杭州、西安、昆明、桂林
2007	石家庄、太原、沈阳、大连、西宁、兰州、武汉、长沙、贵阳、南宁、福州、厦门
2008	呼和浩特、长春、哈尔滨、合肥、南昌、济南、青岛、苏州、宁波、广州、深圳、海口、成都、重庆、拉萨、银川、乌鲁木齐
2009	邯郸、保定、大同、吉林、大庆、无锡、徐州、常州、淄博、泰安、开封、洛阳、安阳、襄樊、锦州、珠海、柳州

2.2.5 中国城市规划的综合管理职能

在中国，城市规划不仅对于土地利用、建筑工程、城市形象等物质空间领域具有管制作用，更重要的是，城市规划作为一项综合行政职能，对于城市管理的诸多领域具有重要作用。

在城市经济领域，国家通过城市规划行使政府对经济的引导和调控职能，对于合理配置城市土地资源，优化城市的空间结构，提高城市的服务能力和经济效益，有着十分重要的意义。城市规划作为国家对城市发展的调控手段，首先是对城市土地和空间资源的调控，通过这种调控既促进经济发展，又促进经济与社会、人口、资源、环境的协调。

在社会发展领域，城市规划的作用主要反映在两个方面：在宏观层次上主要是分析城市社会发展与城市经济和城市建设的关系，提出科学合理的目标和发展策略，对各项设施进行总体布局并提出规划建设的主要指标和原则要求。在微观层次上，不仅通过控制性详细规划，控制社会服务设施的用地范围、用地性质、建筑高度、绿地率及与外部环境和工程管网的衔接等，主要起控制和引导建设合理有序的作用；而且通过修建性详细规划及总平面布置设计，具体落实建筑和工程设施及空间环境的安排。

在土地利用方面，城市规划的前期工作中，要对土地的自然条件做出客观评价，确定城市的适宜建设用地。在区域范围内，还要对资源的合理利用与有效保护提出控制要求，而且要编制城镇体系规划，综合评价区域与城市的发展和开发建设条件，确定区域的城镇发展战略，对区域及城市主要基础设施及建设重点等提出规划对策。在综合研究经济、社会发展的基础上，对城市各类用地进行统筹安排、综合部署。正确运用城市土地分等定级的经济杠杆作

用，按照价值规律合理配置城市土地资源，调整城市用地结构，优化土地、空间利用效益。

在住房建设领域，城市总体规划要从城市结构、城市用地功能分区、城市道路网和城市交通系统等方面综合考虑，布置城市居住区发展用地。在详细规划阶段，要根据城市总体规划划定的居住发展用地（包括旧区改建用地），作更具体的规划。城市规划特别是要从区位选择、建设标准等方面保证中低收入人群的住房需求。

在基础设施建设领域，城市规划要合理安排各项基础设施建设和建设时序，研究确定城市交通、供水、排水、供电、供气、供热、通信以及综合防灾、环境保护等设施规模，技术标准，科学布局这些设施，制定相应的建设政策和措施，并且协调各专业规划之间的关系。它为各项设施的实施提供了指导依据，及早预留和控制扩建、新建项目的建设用地和环境空间。

在生态环境领域，城市规划主要涉及城市园林绿化系统规划、环境保护和污染综合防治规划。这些规划的主要任务是对一定时期内的城市有关自然资源的合理开发利用、环境保护和生态环境建设提出规划、目标、对策和措施。其目的在于提高城市生态环境质量，维护生态平衡，实现城市的可持续发展。近年来伴随着低碳生态理念的普及，城市生态规划日益成为城市规划的重要领域。

在历史文化保护领域，城市规划要保护文物古迹及历史地段，保护和延续古城的规划格局和风貌特色，继承和发扬优秀历史文化传统。要处理好保护与发展的关系，既要使城市的优秀文化遗产得以保护，又要促进城市经济社会的发展，不断改善居民的工作生活环境。

在城市防灾减灾领域，城市规划中所做的城市综合防灾规划，主要包括城市消防规划、城市防洪（潮汛）规划、城市人防规划和城市抗震规划等几方面的内容。根据城市

自然环境、灾害区划和城市地位，确定城市消防、防洪、人防、抗震等各项设防标准，合理确定各项防灾设施的等级规模，科学布局各项防灾设施，制定防护管理对策和措施，组织城市防灾生命线系统。⁶

2.2.6 各级政府的城市规划职能

《中华人民共和国城乡规划法》对于中央和地方各级政府的城乡规划职能进行了明确的规定，一般包括了三个方面的职能，组织编制规划、组织实施规划、监督下级政府的规划行政行为等几个方面。具体地讲，中央政府的规划职能包括：

组织制定全国城镇体系规划，审批省政府组织制定的省域城镇体系规划、指定的城市人民政府组织制定的城市总体规划（参见2.2.2），监督地方政府的规划行政行为。就住房和城乡建设部而言，其有关规划的职能包括：拟订城乡规划的政策和规章制度，会同有关部门组织编制全国城镇体系规划，负责国务院交办的城市总体规划、省域城镇体系规划的审查报批和监督实施，参与土地利用总体规划纲要的审查。拟订全国风景名胜区的发展规划、政策并指导实施。会同文物主管部门负责历史文化名城（镇、村）的保护和监督管理工作。

省级政府的规划职能主要包括：组织制定省域城镇体系规划，审批城市总体规划，对区域性基础设施建设实施规划管理，监督市、县政府的规划行政行为等。因此，省级政府的工作侧重在领导、协调、审批、监督和检查。城市政府则肩负着直接操作、具体管理的责任。具体讲，城市政府的工作重点包括：组织制定城市总体规划、控制性详细规划等，依法颁发规划许可（建设用地规划许可证、建筑工程规划许可证等），对城市地下空间、临时建筑等实施规划管理，提出并核实规划条件，对规划编制单位资质和规划师执业资格依法进行管理，还包括对违法用地和违章建筑进行查处与拆除等。



乌鲁木齐大巴扎

⁶ 中国城市规划学会等，《城市规划读本》，北京：中国建筑工业出版社，2001

3 中国城市规划与管理面临的挑战和应对

中国的城市规划有效地引导了城市化进程，指导和规范了城市建设和城市管理，促进了国民经济持续高速地增长，没有城市规划的积极作用，不可能有当今中国城市发展的巨大成就。然而，中国的城市规划和管理也面临着一系列新的挑战。这些挑战包括：

快速城镇化。中国的城市化进入快速发展时期，每年必须为新增加的1300多万城市人口提供必须的城市空间、城市基础设施、城市公共服务，解决就业、住房、社会保障需求。

资源环境压力。水资源、能源和土地资源已经成为制约中国经济增长、城市化、机动化的最主要的瓶颈，实行可

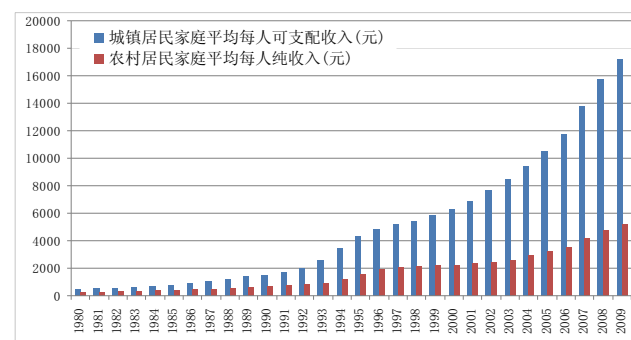
持续发展战略、采取节能减排策略，是中国政府必然的选择，也是城市规划的基本价值观。

社会分化。32年改革开放的差异化发展战略有效地刺激了中国经济总量的增加，也带来了社会差距的扩大，出现了城乡差距拉大、贫富不均、以及由此带来的社会空间分异。

城市文化危机。全球化、现代化带来了中国城市发展机遇的同时，对于中国的城市文化造成巨大破坏，传统文化、地域文化迅速消失，一批具有优秀历史文化遗产的城市和街区被无情地拆除，原有的城市社会结构遭到破坏，到处充斥着机械的、怪诞的建筑作品，人性化的城市设计亟待加强。

规划权威性受挑战。伴随着市场化的逐步完善，原有计划经济体制下的规划管理受到来自不同利益主体的挑战，如何维护城市规划的权威性，有赖于城市规划自身的制度和理念创新，也有赖于不同政府层级之间、政府部门之间关系的协调。

应对各种挑战，中国的中央和地方政府在总结新中国建国六十年和改革开放三十年经验的基础上，2009年以来，卓有成效地进行了一系列开拓性的工作。



(a)

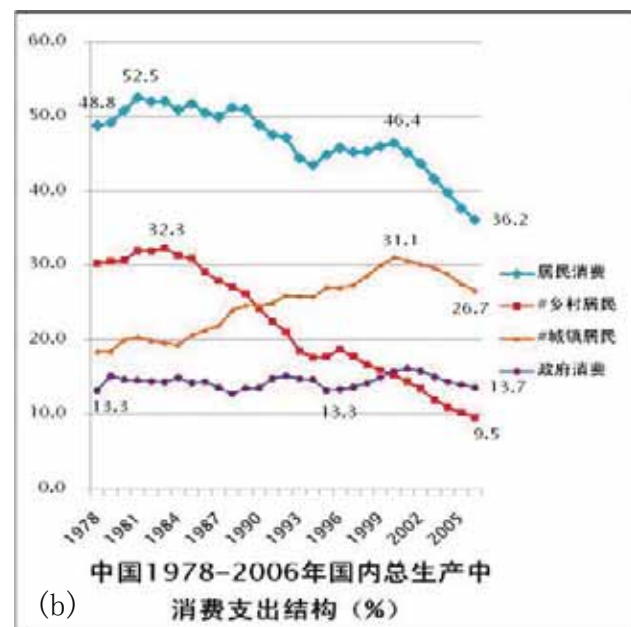


图5-3 中国城乡居民的收入和支出水平的差异

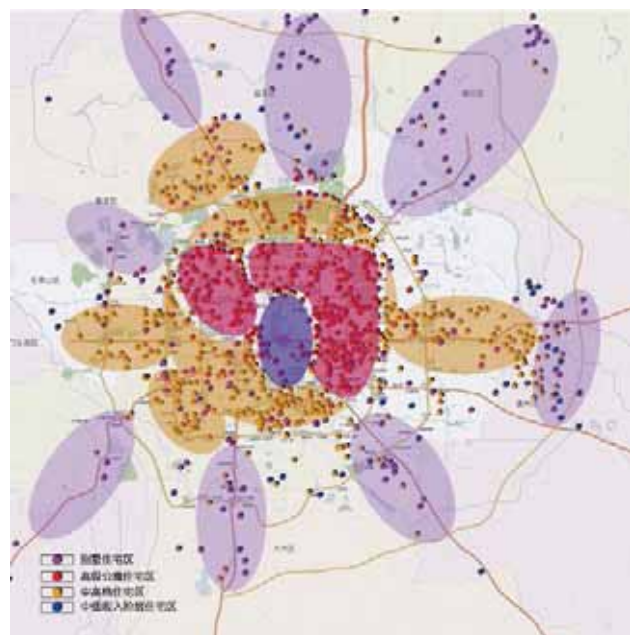


图5-4 一些大城市出现了较为明显空间分异

3.1 理清城市化的战略思路

中央政府明确提出健康城市化的战略，把城市化作为推动国民经济和社会健康发展的重要举措，在重视大都市区域不断提升功能，充当国民经济引擎的同时，提出了中小城市和小城镇协调发展，重点发展小城镇的战略，并且着手从户籍制度、就业制度、住房制度等一系列制度创新上，给予进城人员更加公平的待遇。城乡统筹是中央政府另一项旨在缩小城乡差距的主要政策，其实质是为城市和农村整体找出更优的发展路径，在城市和乡村之间构建人口和各类生产要素相互融通开放的统一市场。加大城市、工业对于农村、农业的支持，推行城乡均等化的公共服务体系，以及不同经济地带之间的协调发展，城市规划发挥了重要的作用。在东部经济发达地区，城市规划通过城乡一体化发展战略，在中部地区，城市规划积极提倡城乡统筹发展战略、在经济欠发达的西部地区，城市规划鼓励城乡协调发展。

3.2 组织编制区域规划落实国家战略

2009年，中央政府先后批准了一批区域性规划或区域性政策文件。1月，国家发改委发布《珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008-2020年)》，5月，国务院常务会议审议通过《福建海峡西岸经济区规划》，6月，《江苏沿海地区发展规划》、《关中-天水经济区规划》分别获得国务院审批通过，7月，《辽宁沿海经济带发展规划》得到国家批复，8月，《横琴总体发展规划》、《中国图门江区域合作开发规划纲要》获批复，9月，《促进中部地区崛起规划》在国务院常务会议通过，12月，《黄河三角洲高效生态经济区》获得批复。这些区域性规划或政策针对某一区域的经济和社会发展，从区域协调发展、统筹城乡发展等方面，对于的区域的发展目标以及区域内重要城市中心的发展进行了规定。

进入2010年后，国务院又相继批复了《海南国际旅游岛规划》和《江西鄱阳湖生态经济区规划》等规划。政府“有形之手”的不断强化和市场“无形之手”的联合推动，必将引发中国城镇空间结构的新一轮互动。

3.3 进一步规范规划行政行为

成为新的《城乡规划法》颁布以来的重要进展。通过设定严格的行政程序，推行公开透明的规划行政，国家法律在推进规划法制化建设和规划决策民主化方面取得突破。2009年以来，北京、天津、重庆、辽宁、江苏、浙江、安徽、山西、湖南、江西、广西、贵州、甘肃、陕西、新疆、海南等省(自治区、直辖市)制定了各自的《城乡规划法》实施条例或实施办法。中央政府也十分重视注重相关的制度建设，国务院启动制定《城市总体规划修改工作规

则》，住房和城乡建设部制定了《城市总体规划实施评估办法(试行)》。为了改变控制性详细规划频繁修改，特别是容积率等规划控制指标经常被违规调整，开展了全国范围内的专项整治，旨在“进一步推进决策和规划管理工作公开透明，确保规划和项目审批依法实施”，限制规划行政主管部门的自由裁量权，严格容积率的调整程序，打击规划领域的腐败行为，北京、上海、天津、重庆、成都、昆明、南京、成都等城市分别出台了相应的专项管理措施。为了提高规划管理的决策水平，经过20多年的发展，目前中国已有200多个城市建成了空间数据基础设施，近300个城市建成了规划审批管理系统，大多数城市政府规划部门通过网站实施政务公开和公众参与，提高行政审批效率和服务水平的重要手段，为实现规划管理的信息网络化、办公自动化、决策智能化、政务公开化和服务社会化发挥着重要的基础作用。

3.4 制定住房规划保障供给

住房规划作为规划工作的重点之一，围绕强化住房保障和稳定住房市场两大主题展开。保障性住房的覆盖范围还不够全面，一些中低收入城市居民的居住条件、特别是那些工矿城镇、林区城镇的住房条件远低于城镇居民住房平均水平，进城农民尚未纳入城镇住房供应体系，商品房价格持续攀升，面对这种情况，中央政府发布《关于切实落实保障性安居工程用地的通知》，要求重点抓好城市廉租住房和林区、垦区、矿区棚户区改造，加快编制和修编2010-2011年和2009年保障性住房用地供应计划，扩大民生用地的比例，确保保障性住房用地的需求。国务院明确要求加快保障性住房建设，增加普通商品住房的有效供给，继续大规模推进保障性安居工程建设。各城市通过编制保障性住房规划，加大保障住房建设用地供应，加大旧住宅区改造工作，通过增加功能完善、设计合理、区位优势的小面积住房等具体手段，满足种地收入群体的居住需求。自2007年中央政府要求建设廉租房体系以来，廉租房作为解决城市低收入者住房困难的有效手段，已经成为中国保障性住房政策体系中最主要的措施。为了遏制房价的快速攀升，中央政府通过信贷、税收等手段对住房市场进行调控，地方政府也采取了相应地措施，限制房地产投机。沿海一些地区开始针对农民工的住房问题进行专门的研究⁷，有的城市甚至兴建了专门的居住小区。

3.5 通过综合的城市交通规划缓解日益恶化的城市交通状况

公交引导、绿色交通、需求管理等理念在政府决策层面得到重视，一些城市着手进行城市交通的系统治理。步行和自行车交通等慢行交通方式重新引起政府和公众的规范关注，以杭州为代表的一批城市在中心地区试行公共自行

⁷ 中央政府曾于2006年发布文件《关于解决农民工问题的若干意见》，要求“把长期在城市就业与生活的农民工居住问题，纳入城市住宅建设发展规划”，但绝大部分城市仍然把这部分住房需求交给雇佣农民工的企业承担。

车租赁业务，北京市编制完成了《北京市步行和自行车系统规划设计导则》，杭州市编制完成了《杭州市非机动车交通发展战略规划》和《杭州市慢行交通系统规划》。对于特大城市而言，方便的轨道交通成为越来越多的城市

的必然选择，中央政府对此表现出明确的支持态度。至2009年底，中央政府陆续批准了上海、北京、天津、重庆、广州、深圳、南京、杭州、武汉、成都、哈尔滨、长春、沈阳、西安、苏州、宁波、无锡、长沙、郑州、东莞、大连、青岛、昆明、南昌、福州25个城市的城市轨道交通建设规划，规划建设城市轨道交通总里程2610公里。其中，2009年国家批准了10个城市的轨道交通建设规划或者规划调整，新增轨道交通建设长度544公里左右。至2009年底，在建城市轨道交通约1400公里。中国内地已有10个城市的33条共933公里的城市轨道交通线路投入运营。目前各大城市运行轨道交通线路最长的是上海，将近332公里，北京的轨道线路长度228公里，广州轨道交通线路长度也达到了148公里，北京、上海及广州已经进入轨道交通网

络化。区域交通条件的改善，特别是高速铁路的新建，极大地改善了城市之间的联系，缩短了城市间的时间距离。目前，中国已经开通的高速铁路线路已经达到了10条，其中，2009年以来通车的有武汉-合肥、成都-重庆、福州-上海、武汉-广州、郑州-西安等，运行速度均在200公里/小时以上。

3.6 改善规划编制工作

在城市总体规划编制领域，按照国务院办公厅下发了《城市总体规划修改工作规则》的精神，严格了规划修改、调整的程序要求，强调对城市总体规划实施情况的评估，评估的重点内容是放在城市总体规划目标实现情况，规划实施和保障机制，强制性内容执行情况，依据总规制定的各项专业、近期建设规划及控制性详细规划的情况，以及公众对规划实施的意见等。同时强化了中央政府对于城市总体规划的审批管理力度。新增了20个城市，从原来的86个城市成为106个城市。新增城市大多集中在珠三角、

表5-2 中央政府审批城市总体规划的城市

省份	个数	原国务院审批总体规划的城市	新增国务院审批总体规划的城市
北京	1	北京	
天津	1	天津	
河北	6	石家庄、唐山、邯郸、张家口、保定	秦皇岛
山西	2	太原、大同	
内蒙古	2	呼和浩特、包头	
辽宁	10	沈阳、大连、鞍山、抚顺、本溪、阜新、锦州、丹东、辽阳	盘锦
吉林	2	长春、吉林	
黑龙江	8	哈尔滨、齐齐哈尔、大庆、伊春、鸡西、牡丹江、鹤岗、佳木斯	
上海	1	上海	
江苏	9	南京、徐州、无锡、苏州、常州	南通、扬州、镇江、泰州
浙江	6	杭州、宁波	温州、台州、嘉兴、绍兴
安徽	4	合肥、淮南、淮北	马鞍山
福建	2	福州、厦门	
江西	1	南昌	
山东	11	济南、青岛、淄博、烟台、枣庄、潍坊、泰安、临沂	东营、威海、德州
河南	8	郑州、洛阳、平顶山、新乡、开封、焦作、安阳	南阳
湖北	4	武汉、襄樊、荆州、黄石	
陕西	1	西安	
甘肃	1	兰州	
湖南	4	长沙、衡阳、株洲、湘潭	
广东	10	广州、深圳、汕头、湛江、珠海	东莞、佛山、江门、惠州、中山
广西	3	南宁、柳州、桂林	
海南	1	海口	
重庆	1	重庆	
四川	1	成都	
贵州	1	贵阳	
云南	1	昆明	
西藏	1	拉萨	
宁夏	1	银川	
青海	1	西宁	
新疆	1	乌鲁木齐	
合计	106	86	20

长三角等发展较快地区，体现了中央政府对这些地区的高度关注。在具体编制过程中，注重了公众参与和政府部门间的协调。

3.7 灾后城乡恢复重建规划和建设工作成效显著

城市的防灾减灾始终是中国各级政府特别关注的事务。四川汶川地震后，中央和地方各级政府的高度重视灾后重建工作。通过加强组织领导，突出科学重建，贯彻落实政策，注重依靠群众，加强指导帮扶，积极争取援建，坚持信息公开等原则和措施，充分发挥了各方面作用。目前，四川灾后重建工作在民生项目、基础设施、城镇重建和产业发展等方面均进展顺利。于2009年上半年全面、按期完成了39个重灾县（市、区）、631个镇乡、2043个村庄重建规划编制或修编工作。截止2009年底，原核定需恢复重建的126.3万户农房已全部完工。全省城镇住房重建累计已开工25.4万套，开工率97.5%，其中已完工19.35万套，完工率74.7%。受损住房维修加固累计已完工134.78万套，完工率99.94%。38个重点重建城镇共需重建市政基础设施项目419个，已开工287个，占总数的68.5%，完工65个，

现已完成投资43.5亿元，占总投资的60.8%。截至2010年4月底，四川省纳入《汶川地震灾后恢复重建总体规划》的29704个项目，已开工28886个，占97.2%，已完工23232个，占78.2%；完成投资6787.5亿元，占概算投资的72.3%。

3.8 更加重视历史文化遗产保护

随着《历史文化名城名镇名村保护条例》的颁布实施，住房和城乡建设部规划司成立了名城处，中央和地方两个层面围绕《条例》的深化落实做了大量的工作，取得了许多成绩。截至到2009年年底，有16个城市进入到国家历史文化名城申报程序，申报数量之多申报时间之集中是1982年公布首批国家名城以来从未有过的现象。共有29个省、市、自治区的196个镇村（其中86个镇、110个村）申报第五批中国历史文化名镇名村。

历史文化名城、名镇、名村的保护理念继续完善，技术方法继续优化。更加突出历史文化名城保护的战略性地位与作用，通过选择切合实际的历史文化名城保护模式，建立历史文化名城保护的综合评价体系，借助城市设计有机延续城市历史空间特色和完善历史文化名城保护的实施保障机制来使历史文化名城形神兼备、不断弘扬中华文明。

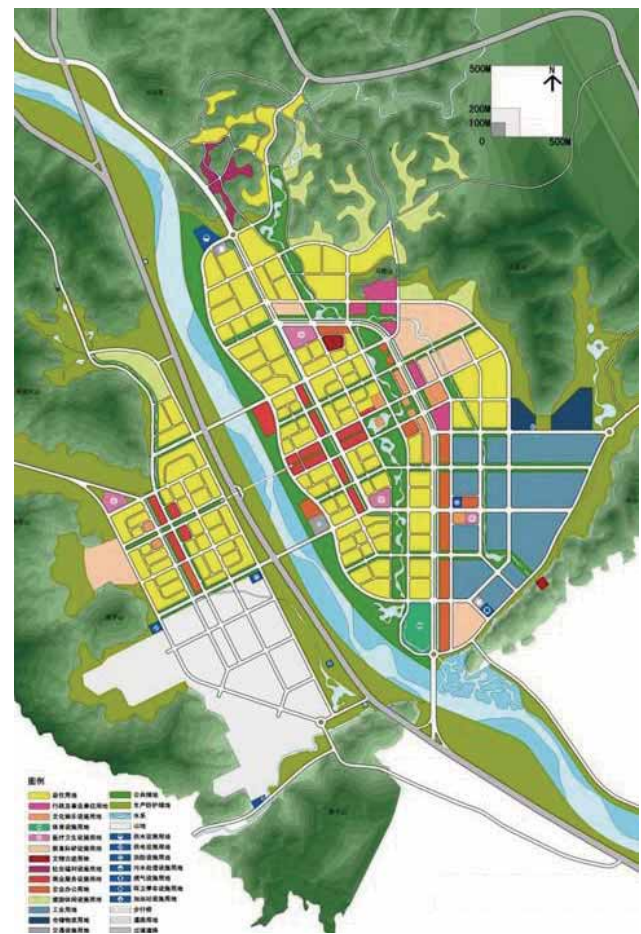
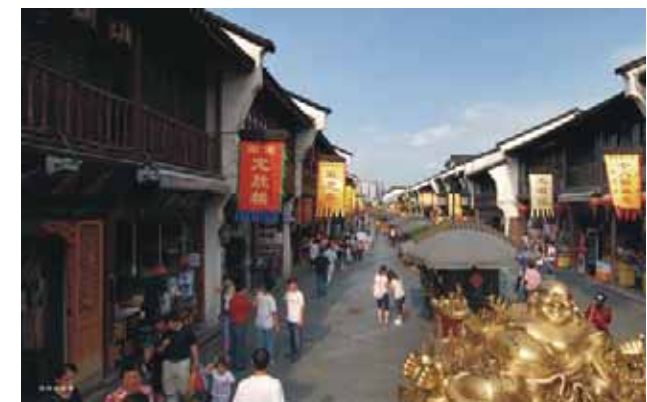


图5-5 北川新县城整体规划



第六章

06

中国城市发展的
未来挑战



城镇化水平是一个国家工业化、现代化的重要标志。从工业革命以来的世界发展史看，一国要成功实现现代化，在推进工业化的同时，必须同步推进城镇化。城镇化发展水平偏低，将制约国内需求的扩大，影响着产业结构的升级，也是区域经济发展不协调的重要原因。因此，加快城镇化进程是经济结构调整的重要内容。

我国城镇化蕴含着巨大的内需空间。据预测，我国城镇化快速发展还能持续相当长时间，到2030年，城镇化率将达到65%左右，各类城镇将新增3亿多人口，这将为扩大消费和投资需求提供强大、持久的动力。一是城镇化可以有效扩大城市消费群体，增加居民消费。二是城镇化可以提高农村居民消费水平。农村人口逐步转为城镇居民，有助于推进农业适度规模经营，对增加农民收入和农民消费水平具有明显效果。三是城镇化可以有力拉动投资需求。城镇人口的增加，可以带来城镇基础设施、公共服务设施建设和房地产开发等多方面投资需求。从更广阔的视角来看，在后国际金融危机时期，全球市场需求相对短缺，由城镇化带来的国内市场扩大，不仅对我国经济发展具有重要意义，而且其产生的巨大需求，有可能成为我国与主要发达国家互利合作的重要条件。

在今后几年内，中国的城镇化率将突破50%，人们的生活方式和经济社会结构会随之发生一系列深刻变化。在这个关键时期，必须牢牢把握城镇化发展蕴含的巨大机遇，积极稳妥推进城镇化，提升城镇发展质量和水平。要坚持走中国特色城镇化道路，促进大中小城市和小城镇协调发展，着力提高城镇综合承载能力，发挥好城市对农村的辐射带动作用，壮大县域经济。当前，要把重点放在加强中小城市和小城镇发展上。要把解决符合条件的农业转移人口逐步在城镇就业和落户作为推进城镇化的重要任务，放宽中小城市和城镇户籍限制，提高城市规划水平，加强市政基础设施建设，完善城市管理，全方位提高城镇化发展水平。



黄浦江

城市，让生活更美好

中国2010年上海世博会会址位于上海市中心，横跨黄浦江两岸，总面积5.28平方公里，是世博会历史上最大的世博园区。世博会建筑分永久性和临时性两类，其中“一轴四馆”为永久性建筑，包括世博轴、主题馆、世博中心、文化中心和中國館。

中国2010年上海世博会的主题是“城市，让生活更美好”。作为第一次以“城市”为主题的世博会，上海世博会打破了往届以国家和国际组织为参展主体的惯例，在全球遴选出80多个城市的最佳实践案例参展，打造“城市最佳实践区”。主题馆有五个分馆，“城市人馆”、“城市生命馆”、“地球馆”、“足迹馆”、“未来馆”分别从不同角度阐述“城市，让生活更美好”的主题。此外，为体现本届世博会和谐发展的城市主题，世博会场地内原有的历史建筑和工业建筑遗产都得到有效保护和利用，世博园区18300户居民和272家工厂也得到妥善安置。



中国2010年上海世博会世博园区全貌



中国2010年上海世博会中国馆

主要参考文献

1. 国家统计局城市社会经济调查司 编,《中国城市统计年鉴—2009》,北京:中国统计出版社,2010.2
2. 国家统计局国民经济综合统计司 编,《新中国六十年统计资料汇编》,北京:中国统计出版社,2010.1
3. 中华人民共和国建设部综合财务司 编,《中国城市建设统计年鉴》(1999-2005年),北京:中国建筑工业出版社
4. 中华人民共和国建设部综合财务司 编,《中国城市建设统计年鉴》(2006年),北京:中国建筑工业出版社
5. 中华人民共和国住房和城乡建设部综合财务司 编,《中国城市建设统计年鉴》(2007年),北京:中国建筑工业出版社
6. 中华人民共和国住房和城乡建设部计划财务与外事司 编,《中国城市建设统计年鉴(2008年)》,北京:中国建筑工业出版社
7. 中华人民共和国国家统计局 编,《中国统计年鉴》(1985-2009年),北京:中国统计出版社
8. 中华人民共和国国家环保总局 编,《中国环境状况公报》(1989-2007年),www.mep.gov.cn
9. 中华人民共和国环境保护部 编,《中国环境状况公报》(2008-2009年),www.mep.gov.cn
10. 中国城市发展报告编委会 编,《中国城市发展报告2009》,中国城市出版社,2009年5月
11. 吴良镛,《城市规划设计论文集》,北京燕山出版社,1988年2月
12. 石楠,《城市奇迹—新中国城市规划建设60年》,北京:中国建筑工业出版社,2009年10月
13. 中国城镇供排水协会,《中国城镇供排水蓬勃发展60年》,2009年
14. 国家统计局,新中国成立60周年经济社会发展成就系列报告,2009年9月
15. 中国城市规划设计研究院,《全国城镇体系规划(2006-2020年)》,2007年12月
16. 国家人口和计划生育委员会流动人口服务管理司 编,《中国流动人口发展报告2010》,中国人口出版社,2010年7月
17. 中华人民共和国教育部,国家中长期教育改革和发展规划纲要(2010-2020年),中央政府门户网站,2010年07月29日
18. 中华人民共和国民政部,2009年民政事业发展统计报告,民政部门门户网站,2010-06-10
19. 中华人民共和国人力资源和社会保障部,2009年度人力资源和社会保障事业发展统计公报,人力资源和社会保障部网站,2010-05-21
20. 中华人民共和国卫生部,2009年我国卫生事业发展统计公报,www.moh.gov.cn,2010-04-09
21. 中华人民共和国教育部,2009年全国教育事业发展统计公报,教育部网站,2010-08-03
22. 中华人民共和国国家统计局,2009年国民经济和社会发展统计公报,国家统计局网站,2010年2月25日
23. 中华人民共和国国家统计局,关于2009年年度国内生产总值(GDP)数据修订的公告,国家统计局网站,2010-07-02
24. 温家宝,政府工作报告——2010年3月5日在第十一届全国人民代表大会第三次会议上,中央政府门户网站,2010年03月15日
25. 胡锦涛,高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告(2007年10月15日),中国人大网站,2007年10月25日
26. 北京市统计局、国家统计局北京调查总队,北京市2009年国民经济和社会发展统计公报,北京市统计局网站,2010年1月28日
27. 天津市统计局、国家统计局天津调查总队,2009年天津市国民经济和社会发展统计公报,天津市统计局网站,2010年3月1日
28. 河北省统计局、国家统计局河北调查总队,河北省2009年国民经济和社会发展统计公报,河北省统计局网站,2010年2月23日
29. 上海市统计局、国家统计局上海调查总队,2009年上海市国民经济和社会发展统计公报,上海市统计局网站,2010年2月13日
30. 浙江省统计局、国家统计局浙江调查总队,2009年浙江省国民经济和社会发展统计公报,浙江省统计局网站,2010年3月5日
31. 江苏省统计局,江苏省2009年国民经济和社会发展统计公报,江苏省统计局网站,2010年2月13日
32. 广东省统计局、国家统计局广东调查总队,广东省2009年国民经济和社会发展统计公报,广东省统计局网站,2010年3月
33. 澳门特别行政区政府统计暨普查局,澳门2009年统计数据,http://www.dsec.gov.mo/default.aspx?lang=zh-CN,2010年7月
34. 香港特别行政区政府统计处,2009年年底人口数字,http://www.censtatd.gov.hk/,2010年2月11日
35. 广东省人民政府,印发《珠江三角洲城镇群协调发展规划(2004-2020)》的通知(粤府[2005]76号),广东省人民政府网站,2005年8月31日
36. 国家发展和改革委员会,珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008-2020年),国家发展和改革委员会网站,2008年12月
37. 国家发展和改革委员会,国家发展改革委关于印发长江三角洲地区区域规划的通知(发改地区[2010]1243号),2010年6月7日
38. 国务院,关于进一步推进长江三角洲地区改革开放和经济社会发展的指导意见(国发〔2008〕30号),中央政府门户网站,2008年9月7日
39. 国家统计局,中华人民共和国2009年国民经济和社会发展统计公报.2010. http://news.xinhuanet.com/politics/2010-02/25/content_13047677.htm
40. 中国房地产年鉴编辑部,2009年中国房地产年鉴.中国房产信息集团.2010年
41. 国家统计局.中国统计年鉴,2009年.北京:中国统计出版社. http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/
42. 国家统计局.2009年全国房地产市场运行情况数据报告.2010年. http://house.focus.cn/news/2010-01-19/843015.html
43. 中国城市规划学会等,《城市规划读本》,北京:中国建筑工业出版社,2001
44. 周干峙、石楠、邹德慈,综论,见邹德慈主编,城市规划导论,北京:中国建筑工业出版社,2002
45. 汪光焘主编,领导干部城乡规划知识读本,北京:中国建筑工业出版社,2003
46. 马世之,中国史前古城,武汉:湖北教育出版社,2003
47. 吴良镛,张謇与南通“中国近代第一城”,城市规划,2003(7):6-11
48. 董鉴泓,中国城市建设史(第三版),北京:中国建筑工业出版社,2004
49. 全国人大常委会法制工作委员会经济法室等编,《中华人民共和国城乡规划法》解说,北京:知识产权出版社,2008
50. 中国城市科学研究会等编,中国城市规划发展报告(2009—2010),北京:中国建筑工业出版社,2010

附录

附录 1 中国改革开放30年城市基本统计数据 (1978—2008年)

年份	全国年末总人口(万人)	—— 城镇年末总人口(万人)	城镇人口百分比(%)	设市城市数量(个)	建制镇数量(个)	全国就业人员(万人)	城镇就业人员(万人)	城镇登记失业人数(万人)	城镇登记失业率(%)	国内生产总值(亿元)
1978	96259	17245	17.92	193	2176	40152	9514	530	5.3	3645.2
1979	97542	18495	18.96	216	2361	41024	9999	568	5.4	4062.6
1980	98705	19140	19.39	223		42361	10525	542	4.9	4545.6
1981	100072	20171	20.16	233	2678	43725	11053	440	3.8	4891.6
1982	101654	21480	21.13	245		45295	11428	379	3.2	5323.4
1983	103008	22274	21.62	289	2968	46436	11746	271	2.3	5962.7
1984	104357	24017	23.01	300	7186	48197	12229	236	1.9	7208.1
1985	105851	25094	23.71	324	9140	49873	12808	239	1.8	9016.0
1986	107507	26366	24.52	353	10718	51282	13292	264	2.0	10275.2
1987	109300	27674	25.32	381	11103	52783	13783	277	2.0	12058.6
1988	111026	28661	25.81	434	11481	54334	14267	296	2.0	15042.8
1989	112704	29540	26.21	450	11873	55329	14390	378	2.6	16992.3
1990	114333	30195	26.41	467	12084	64749	17041	383	2.5	18667.8
1991	115823	31203	26.94	479	12455	65491	17465	352	2.3	21781.5
1992	117171	32175	27.46	517	14539	66152	17861	364	2.3	26923.5
1993	118517	33173	27.99	570	15805	66808	18262	420	2.6	35333.9
1994	119850	34169	28.51	622	16702	67455	18653	476	2.8	48197.9
1995	121121	35174	29.04	640	17532	68065	19040	520	2.9	60793.7
1996	122389	37304	30.48	666	18171	68950	19922	553	3.0	71176.6
1997	123626	39449	31.91	668	18925	69820	20781	577	3.1	78973.0
1998	124761	41608	33.35	668	19216	70637	21616	571	3.1	84402.3
1999	125786	43748	34.78	667	19756	71394	22412	575	3.1	89677.1
2000	126743	45906	36.22	663	20312	72085	23151	595	3.1	99214.6
2001	127627	48064	37.66	662	20374	73025	23940	681	3.6	109655.2
2002	128453	50212	39.09	660	20601	73740	24780	770	4.0	120332.7
2003	129227	52376	40.53	660	20226	74432	25639	800	4.3	135822.8
2004	129988	54283	41.76	661	19883	75200	26476	827	4.2	159878.3
2005	130756	56212	42.99	661	19522	75825	27331	839	4.2	183217.4
2006	131448	57706	43.90	656	19369	76400	28310	847	4.1	211923.5
2007	132129	59379	44.94	655	19249	76990	29350	830	4.0	257305.6
2008	132802	60667	45.68	655	19234	77480	30210	886	4.2	300670.0

人均国内生产总值(元/人)	城镇居民家庭人均可支配收入(元)	农村居民家庭人均纯收入(元)	城市人均住宅建筑面积(平方米)	农村人均住房面积(平方米)	城市人均日生活用水量(升)	城市用水普及率(%)	城市排水管道长度(公里)	城市燃气普及率(%)	城市人均拥有道路面积(平方米)	城市人均公园绿地面积(平方米)
381	343.4	133.6	6.7	8.1	120.6	36.3	19556	14.4	2.93	1.00
419	405.0	160.2	6.9	8.4	121.8		20432	16.1	2.85	
463	477.6	191.3	7.2	9.4	127.6		21860	17.3	2.82	
492	500.4	223.4	7.7	10.2	130.4	53.7	23183	11.6	1.81	1.50
528	535.3	270.1	8.2	10.7	132.4	56.7	24638	12.6	1.96	1.65
583	564.6	309.8	8.7	11.6	138.1	52.5	26448	12.3	1.88	1.71
695	652.1	355.3	9.1	13.6	143.3	49.5	28775	13.0	1.84	1.62
858	739.1	397.6	10.0	14.7	151.0	45.1	31556	13.0	1.72	1.57
963	900.9	423.8	12.4	15.3	161.9	51.3	42549	15.2	3.05	1.84
1112	1002.1	462.6	12.7	16.0	164.1	50.4	47107	16.7	3.10	1.90
1366	1180.2	544.9	13.0	16.6	170.4	47.6	50678	16.5	3.10	1.76
1519	1373.9	601.5	13.5	17.2	172.4	47.4	54510	17.8	3.22	1.69
1644	1510.2	686.3	13.7	17.8	175.7	48.0	57787	19.1	3.13	1.78
1893	1700.6	708.6	14.2	18.5	196.0	54.8	61601	23.7	3.35	2.07
2311	2026.6	784.0	14.8	18.9	186.0	56.2	67672	26.3	3.59	2.13
2998	2577.4	921.6	15.2	20.7	188.6	55.2	75207	27.9	3.70	2.16
4044	3496.2	1221.0	15.7	20.2	194.0	56.0	83647	30.4	3.84	2.29
5046	4283.0	1577.7	16.3	21.0	195.4	58.7	110293	34.3	4.36	2.49
5846	4838.9	1926.1	17.0	21.7	208.1	60.7	112812	38.2	4.96	2.76
6420	5160.3	2090.1	17.8	22.5	213.5	61.2	119739	40.0	5.22	2.93
6796	5425.1	2162.0	18.7	23.3	214.1	61.9	125943	41.8	5.51	3.22
7159	5854.0	2210.3	19.4	24.2	217.5	63.5	134486	43.8	5.91	3.51
7858	6280.0	2253.4	20.3	24.8	220.2	63.9	141758	45.4	6.13	3.69
8622	6859.6	2366.4	20.8	25.7	216.0	72.3	157128	60.4	6.98	4.56
9398	7702.8	2475.6	22.8	26.5	213.0	77.9	173042	67.2	7.87	5.36
10542	8472.2	2622.2	23.7	27.2	210.9	86.2	198645	76.7	9.34	6.49
12336	9421.6	2936.4	25.0	27.9	210.8	88.9	218881	81.5	10.34	7.39
14053	10493.0	3254.9	26.1	29.7	204.1	91.1	241056	82.1	10.92	7.89
16165	11759.5	3587.0	27.1	30.7	188.3	86.7	261379	79.1	11.04	8.30
19524	13785.8	4140.4	28.0	31.6	178.4	93.8	291933	87.4	11.43	8.98
22698	15780.8	4760.6	—	32.4	178.2	94.7	315220	89.6	12.21	9.71

附录3 关于《中国城市状况报告》基本数据的说明

一、数据来源

1. 国家统计局城市社会经济调查司 编,《中国城市统计年鉴—2009》,北京:中国统计出版社,2010.2
2. 国家统计局国民经济综合统计司 编,《新中国六十年统计资料汇编》,北京:中国统计出版社,2010.1
3. 住房和城乡建设部计划财务与外事司 编,《中国城市建设统计年鉴(2008年)》,北京:中国建筑工业出版社,2009.9
4. 中华人民共和国国家统计局编,《中国统计年鉴—2009》,北京:中国统计出版社,2009.9

二、指标解释

1. 全国年末总人口

(1) 人口数 指一定时点、一定地区范围内有生命的个人总和。

年度统计的年末人口数指每年12月31日24时的人口数。年度统计的全国人口总数内未包括香港、澳门特别行政区和台湾省以及海外华侨人数。

(2) 城镇人口和乡村人口 城镇人口是指居住在城镇范围内的全部常住人口;乡村人口是除上述人口以外的全部人口。

—《中国统计年鉴—2009》.p. 107-108

(3) 全国总人口中包括现役军人,现役军人计入城镇人口。

—《新中国六十年统计资料汇编》.p. 6

2. 就业人员 指在16周岁及以上,从事一定社会劳动并取得劳动报酬或经营收入的人员。这一指标反映了一定时期内全部劳动力资源的实际利用情况,是研究我国基本国情国力的重要指标。

3. 城镇登记失业人员 指有非农业户口,在一定的劳动年龄内(16周岁至退休年龄),有劳动能力,无业而要求就业,并在当地就业服务机构进行求职登记的人员。

4. 城镇登记失业率 城镇登记失业人员与城镇单位就业人员(扣除使用的农村劳动力、聘用的离退休人员、港澳台及外方人员)、城镇单位中的不在岗职工、城镇私营业主、个体户主、城镇私营企业和个体就业人员、城镇登记失业人员之和的比。

—《中国统计年鉴—2009》.p. 162-165

5. 国内生产总值(GDP) 指按市场价格计算的一个国家(或地区)所有常住单位在一定时期内生产活动的最终成果。

对于一个地区来说,称为地区生产总值或地区GDP。

—《中国统计年鉴—2009》.p. 79

6. 城镇家庭可支配收入 指家庭成员得到可用于最终消费支出和其它非义务性支出以及储蓄的总和,即居民家庭可以用来自由支配的收入。它是家庭总收入扣除缴纳的个人所得税、个人缴纳的社会保障支出以及记账补贴后的收入。计算公式为:

可支配收入=家庭总收入—缴纳个人所得税—个人缴纳的社会保障支出—记账补贴

7. 纯收入 指农村住户当年从各个来源得到的总收入相应地扣除所发生的费用后的收入总和。计算方法:

纯收入=总收入—税费支出—家庭经营费用支出—生产性固定资产折旧—赠送农村内部亲友支出

纯收入主要用于再生产投入和当年生活消费支出,也可用于储蓄和各种非义务性支出。“农民人均纯收入”按人口平均的纯收入水平,反映的是一个地区或一个农户农村居民的平均收入水平。

—《中国统计年鉴—2009》.p. 353-355

8. 生活用水量 包括公共服务用水和居民家庭用水。公共服务用水指为城市社会公共生活服务的用水。包括行政事业单位、部队营区和公共设施服务、社会服务业、批

发零售贸易业、旅馆饮食业以及其他公共服务业等单位的用水。居民家庭用水指城市范围内所有居民家庭的日常生活用水。包括城市居民、农民家庭、公共供水站用水。

9. 用水普及率 指城市用水人口数与城市人口总数的比率。计算公式:

$$\text{用水普及率} = \frac{\text{城市用水人口数}}{\text{城市人口总数}} \times 100\%$$

10. 城市排水管道长度 指所有排水总管、干管、支管、检查井及连接井进出口等长度之和。

11. 燃气普及率 指报告期末使用燃气的城市人口数与城市人口总数的比率。计算公式为:

—《中国统计年鉴—2009》.p. 377-378

$$\text{燃气普及率} = \frac{\text{城市用气人口数}}{\text{城市人口总数}} \times 100\%$$

12. 行政区域土地面积

是指在该行政区划内的全部土地面积(包括水面面积)。计算土地面积是以行政区划为准。

—《中国城市统计年鉴—2009》.p. 481

13. 非农业人口

其中,地级及以上城市(不包括山东地级及以上城市)的非农业人口所采用的定义是“指从事农业以外的职业维持生活的人口以及由他们抚养的人口,采用按农业、非农业分类的户籍统计口径。”

—《中国城市统计年鉴—2009》.p. 481

14. 建成区面积

城市建成区内实际已成片开发建设、市政公用设施和公共设施基本具备的区域。对核心城市,它包括集中连片的部分以及分散的若干个已经成片建设起来,市政公用设施

和公共设施基本具备的地区;对一城多镇来说,它包括由几个连片开发建设起来的,市政公用设施和公共设施基本具备的地区组成。因此建成区范围,一般是指建成区外轮廓线所能包括的地区,也就是这个城市实际建设用地所达到的范围。

—《中国城市建设统计年鉴(2008年)》.p. 787

15. 污水处理率

指报告期内污水处理总量与污水排放总量的比率。计算公式:

$$\text{污水处理率} = \frac{\text{污水处理总量}}{\text{污水排放总量}} \times 100\%$$

—《中国城市建设统计年鉴(2008年)》.p. 786

16. 生活垃圾处理率

指报告期内生活垃圾处理量与生活垃圾产出量的比率。计算公式:

$$\text{生活垃圾处理率} = \frac{\text{生活垃圾处理量}}{\text{生活垃圾产生量}} \times 100\%$$

在统计时,由于生活垃圾产生量不易取得,用清运量代替。

—《中国城市建设统计年鉴(2008年)》.p. 787

17. 人均公园绿地面积

指报告期末城区内平均每人拥有的公园绿地面积。计算公式:

$$\text{人均公园绿地面积} = \frac{\text{城区公园绿地面积}}{\text{城区人口} + \text{城区暂住人口}}$$

—《中国城市建设统计年鉴(2008年)》.p. 787

注: 目前,由于各城市户籍改革步伐进展不一,一些地区已经把暂住人口完全纳入当地人口管理范畴,而另一些地区则仍维持原来的户籍人口管理办法,把暂住人口排除在外,导致各城市总人口概念差异较大。因此,本统计中的总人口及在此基础上计算出的各项人均指标均采用所引资料中的定义主要来自《中国城市统计年鉴—2009》,可能与其他某些渠道统计数据存在出入,仅供参考。

附录4 中国人居环境奖获奖城市（共20个）

获奖时间	获奖城市	所在省市
2001年（共5个）	深圳市	广东省
	大连市	辽宁省
	杭州市	浙江省
	石河子市	新疆自治区
	南宁市	广西自治区
2002年（共3个）	青岛市	山东省
	厦门市	福建省
	三亚市	海南省
2004年（共3个）	海口市	海南省
	烟台市	山东省
	扬州市	江苏省
2005年（共1个）	威海市	山东省
2006年（共2个）	绍兴市	浙江省
	张家港市	江苏省
2007年（共3个）	昆山市	江苏省
	日照市	山东省
	廊坊市	河北省
2008年（共2个）	南京市	江苏省
	宝鸡市	陕西省
2009年（共1个）	安吉县	浙江省

附录5 中国获联合国人居奖名单（1990—2009年，共19项）

时间	获奖城市/个人	获奖原因
1990年	中国唐山市政府	唐山震后重建
1992年	中国深圳市住宅局	为低收入家庭提供住房所进行的改革
1995年	中国上海市	住房解困项目
1996年	中国建设部部长侯捷先生	特别表彰奖
1997年	中国中山市市长黄子强先生	对中山市综合环境改善作出卓越贡献
1998年	中国成都市	府南河综合整治项目
1998年	中国沈阳市市长慕绥新先生	可持续发展城市项目试点
1999年	中国大连市市长薄熙来先生	对大连市住房改善和城市可持续发展作出卓越贡献
2001年	中国杭州市政府	城市住房和基础设施的重大改善
2002年	中国包头市政府	在住房和城市环境方面的改善
2003年	中国威海市政府	在住房和城市环境方面的改善
2004年	中国厦门市政府	表彰其为厦门市居民提供健康宜人的温馨家园
2005年	中国烟台市政府	把烟台改造成了一个更加安全、更加环保、服务更好的城市
2006年	中国扬州市政府	旧城保护和改善居民生活环境
2007年	中国南宁市政府	发展了中国第一个城市应急联动系统
2008年	中国南京市政府	特别表彰奖，针对贯穿南京的秦淮河，进行了果敢、突出、富有示范性和综合性的再开发、复兴及改善
2008年	中国绍兴市政府	在迅速城市化的时代保存了独特的文化和历史遗产
2008年	中国张家港市政府	确立了城乡综合发展和管理的新发展趋势
2009年	中国日照市政府	把他们的城市转变成为拥有新住房和基础设施的绿色家园

出版策划：汪光焘 陶斯亮

出版统筹：邵益生 呼宝民

出版指导：毛其智 胡开敏

中国城市状况报告2010/2011

国际欧亚科学院中国科学中心

中国市长协会 编 著

联合国人居署