

中国城市状况报告 2014/2015

# 中国城市状况报告 2014/2015



ISBN 978-7-5074-2941-1



9 787507 429411 >

定价：90.00 元

中国城市出版社



UN HABITAT  
FOR A BETTER URBAN FUTURE

中国城市出版社

# 中国城市状况报告

## 2014 / 2015

主 办



国际欧亚科学院  
International Eurasian Academy of Sciences

承 办



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

协 办



中国市长协会  
China Association of Mayors



中国城市规划学会  
Urban Planning Society of China

UN HABITAT  
FOR A BETTER URBAN FUTURE  
联合国人居署

中国城市出版社

## 主 编

汪光焘 国际欧亚科学院院士，国际欧亚科学院秘书长，  
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 国际欧亚科学院院士，清华大学建筑学院教授  
邵益生 国际欧亚科学院院士，国际欧亚科学院中国科学中心副秘书长

## 编 写 组

毛其智 国际欧亚科学院院士，清华大学建筑学院教授  
邵益生 国际欧亚科学院院士，中国城市规划设计研究院副院长，研究员  
石 楠 中国城市规划学会秘书长，教授  
沈建国 联合国人类住区计划署区域事务顾问，博士  
于涛方 清华大学建筑学院副教授，博士  
张志果 中国城市规划设计研究院副研究员，博士  
李 林 《城市规划》杂志社副编审  
陈小卉 江苏省城市规划设计研究院副总规划师，研究员级高级规划师  
曲长虹 中国城市规划学会副秘书长，高级工程师  
刘 剑 江苏省城市规划设计研究院城市规划师  
张国彪 中国城市规划学会助理城市规划师

## 协 调 人

彭公炳 国际欧亚科学院院士，国际欧亚科学院中国科学中心秘书长  
何昌垂 国际欧亚科学院院士，国际欧亚科学院副秘书长，  
国际欧亚科学院中国科学中心常务副秘书长  
崔衡德 中国市长协会秘书长  
王长远 中国市长协会常务副秘书长  
艾里昂·班狄安奈 联合国人类住区计划署项目司司长

## 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、中国城市规划学会与联合国人居署共享。

## 致 谢

感谢中国城市出版社、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、广州市城市规划勘测设计研究院以及住房和城乡建设部相关部门对报告编写的支持。



## 汪光焘

国际欧亚科学院秘书长  
国际欧亚科学院中国科学中心常务副主席  
第十一届全国人大常委、环境与资源委员会主任委员  
原中华人民共和国建设部部长

2011年，中国的城市人口在数千年的历史首次超过了农村人口，标志着中国的城镇化已经处于一个全新的发展阶段。不久前，中国召开了中央城镇化工作会议，我国政府已经明确“要以人为本，推进以人为核心的城镇化，提高人口素质和居民生活质量，把促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化作为首要任务”。我国的决策者、管理者、建设者、研究者和社会公民一道，正在积极探索一条具有中国特色的、以人为核心的新型城镇化道路，这份报告希望能够记录这一段跋涉的历程，并忠实地呈现给世界各国的朋友。

自2010年起，国际欧亚科学院中国科学中心就携手中国市长协会和联合国人居署编写了两期《中国城市状况报告》（以下简称报告），并在“世界城市论坛”上首发，通过联合国系统广泛传播，在海内外产生了重要影响，引起了国际欧亚科学院院士团体和总部秘书处的高度重视。为进一步提升报告的国际影响，提高报告的编写质量，自今年开始，报告由国际欧亚科学院主办，国际欧亚科学院中国科学中心承办，并吸纳中国城市规划学会与中国市长协会、联合国人居署共同协办。本次报告的主题是“以人为本的新型城镇化”，与今年“世界城市论坛”的主题“在发展中实现城市公平：生活型城市”相呼应，体现了国际社会对人文关怀和生活质量的共同关注。希望《中国城市状况报告（2014/2015）》的出版发行，能有助于国际社会更全面、深入地了解中国的城镇化进程。

2014年2月



## 姜伟新

中华人民共和国住房和城乡建设部部长  
中国市长协会执行会长

城镇化是现代化建设的主要内容。改革开放以来，我国城镇化建设不断推进。当前我国城镇化水平已跨越 50% 的历史性门槛，正步入转型发展的关键时期。2013 年 12 月，中央首次召开的城镇化工作会议明确了推进城镇化的指导思想、主要目标、基本原则和重点任务。会议强调，推进城镇化必须从我国基本国情出发，遵循规律，因势利导，破解诸多不平衡、不协调和不可持续的深层次问题，促进城镇化从规模速度型向质量效益型转变，走以人为本、四化同步、优化布局、生态文明、传承文化的中国特色新型城镇化道路。

一、要坚持以人为本，提高城镇化发展质量。加强城市基础设施和公共服务设施建设，提高城镇综合承载能力。创造条件为农业转移人口提供多种城镇化路径，解决在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化的问题，实现以人为本的城镇化。

二、要坚持工业化、信息化、城镇化和农业现代化同步，保持城镇化发展速度与经济社会发展水平相匹配。以全面建设小康社会、实现现代化为总体目标，强化产业支撑，保持城镇人口和产业集聚同步，防止就业不足导致“贫民窟”及盲目建设导致“空城化”现象。

三、要坚持优化城镇化布局和形态，推进城乡一体化发展。尊重城乡发展的不同规律和合理差别，推进基本公共服务均等化，构建弹性、互动的城乡关系。激发县域发展活力，提高县域公共服务供给能力。强化规划引导，科学划定城镇开发边界，统筹城乡各类用地，形成生产、生活、生态空间的合理结构。

四、要坚持生态文明，尽可能减少对自然的干扰和损害。根据资源环境约束条件，划定生态保护红线，促进资源集约节约利用。加强空间开发管制，采取低冲击开发模式，建设低碳生态城市，促进城镇集约、紧凑、绿色发展。

五、要坚持传承文化，保护和弘扬优秀传统文化。延续城市历史文脉，保留村庄原始风貌，体现地域文化与特色。

由国际欧亚科学院中国科学中心、中国市长协会、中国城市规划学会及联合国人居署共同编纂的《中国城市状况报告 2014/2015》即将出版发行。《报告》融入了党的十八届三中全会精神和中央城镇化工作会议精神，有许多新的理念、新的思路、新的举措以及各地创新案例，相信对国内外所有关心和研究中国城市发展的朋友们来说是一份珍贵的资料。

2014 年 3 月





## 霍安·克洛斯

联合国副秘书长  
联合国人类住区计划署执行主任

历史证明，城市发展总能带来真正的机遇，人们可借此释放巨大的经济发展潜力，消除社会不平等现象，为所有人创造可持续的生计来源。

在发展议程中，城市平等建立在一系列关键要素的基石之上，其中包括参与度、透明度、权力问责、消除歧视、民众赋权、法治和城市生活方方面面的社会包容。

把城市平等纳入发展的核心，意味着人人皆有进城生活的权利，取得平等的机会，享受城市所提供的就业、教育、以及其他社会公共服务。这也意味着需要规划、建设和管理更紧凑、联系更为密切的一体化城市中心，更新现有的街区，提高社会的凝聚力。它还意味着，人类应该与大自然和谐相处，恢复地球生态系统的完整性，适当平衡当代人和后代人在经济、社会和环境方面的需求，确保更高的生活质量。

在本世纪这样一个城市的时代，城市以人为本是一个理念，有助于人们更好地理解城市发展的根本目标。它也是一个观念，即呼吁人们团结起来共同迎接最艰苦的挑战。“以人为本”本身包含了所有城市的繁荣和所有人民的富有。通过重点关注那些机会遭到剥夺、生活贫穷、无法改变自己人生，寻求个人和集体幸福感的人们，城市以人为本让我们以新的视角看待城市平等。

从空间角度看，城市以人为本可视为城市肌理，能够构建和丰富居民的生活，使城市中的每一个居民享受到生活的乐趣。从更务实的角度看，城市以人为本将每个人与其周围的环境密切相连，创建多元的内外交流，并推动城市满足人们的各类需求、希冀和愿望。

联合国人居署与其合作伙伴紧密合作，发掘城市发展的各种机遇，解决与发展相关的各类挑战，并构建在经济、社会和环境方面可持续发展的城市，让每个人都能生活在一个安全的城市，并有机会过上有尊严和幸福感的体面生活。

中国的城市发展进程日新月异，在过去的三十年里实现了4亿5千万农村人口的市民化。在最近的一项举措中，中国政府将城镇化作为中国特色新型四化（工业化，信息化，城镇化和农业现代化）之一，并采取一系列政策解决城市中的不平等现象：向农民工提供更多的社会和公共服务；在中国中西部和东北地区建立新的经济增长极，以优化城市空间布局；通过提高土地和其他自然资源的利用率使城镇化得以可持续发展；通过赋予地方政府更多的财政和税收权限，从而提升公共服务和基础设施水平；并通过保护环境和生态系统以改善人民生活水平。

这些方针政策将推动中国的城镇化朝更加健康的方向发展，减少城市内部和城市之间的不平等现象，改善中国城乡十三亿人的生活水平。我相信，中国和其他国家的更为健康和更为可持续的城镇化进程，将有助于建造我们梦寐以求的更好的城市，并且在在我们梦寐以求的城市中创造更加美好的生活。

2014年2月

# 目 录\*

摘要.....	9	2.1.2 农民工的就业和生活 .....	33
第一章 中国的城镇化 .....	13	2.1.3 农民工的社会保障和市民化 .....	35
1.1 城镇化政策走向 .....	13	2.2 农民工发展与城市繁荣 .....	37
1.1.1 “四化同步”发展战略 .....	13	2.2.1 农民工在城市中的生存 和发展机会 .....	37
1.1.2 新型城镇化战略 .....	13	2.2.2 农民工为城市繁荣而作的贡献 ...	38
1.1.3 全面部署城镇化工作 .....	13	2.3 农民工市民化对策: 繁荣城市与农民工富足“双赢” .....	39
1.2 城镇化水平 .....	15	2.3.1 城乡二元制度的创新 .....	39
1.2.1 城镇化水平 .....	15	2.3.2 农民工市民化 的市场机制与对策 .....	40
1.2.2 城镇化水平预测 .....	15	2.3.3 农民工市民化的制度对策 .....	40
1.2.3 不同类型城镇人口增长 .....	15	第三章 中国城市的基本公共服务 .....	43
1.3 城镇化质量评估 .....	16	3.1 基本公共教育 .....	45
1.3.1 城市承载力 .....	16	3.1.1 学前教育 .....	45
1.3.2 不同尺度城镇化质量评估 .....	16	3.1.2 义务教育 .....	45
1.3.3 人居环境指标研究 .....	19	3.1.3 特殊教育 .....	47
1.4 城镇化中的土地问题 .....	24	3.1.4 高中阶段教育 .....	47
1.4.1 土地制度 .....	24	3.1.5 成人培训与扫盲教育 .....	47
1.4.2 优化国土空间格局 .....	24	3.1.6 民办教育 .....	47
1.4.3 土地效益问题 .....	26	3.2 基本医疗卫生 .....	48
1.4.4 改革征地制度 .....	27	3.2.1 卫生基本状况 .....	49
1.5 城镇化进程中的产业问题 .....	27	3.2.2 妇女和儿童健康保护 .....	50
1.5.1 产业门类: 聚焦高新产业, 应对全球化 .....	27	3.2.3 医药卫生体制改革 .....	51
1.5.2 产业空间: 均衡化发展趋势明显 .....	27	3.3 社会养老服务 .....	52
1.5.3 产城融合: 产业与城市发展的互动 .....	27	3.3.1 养老服务发展概况 .....	52
第二章 中国的农民工 .....	29	3.3.2 老年人权益保障法开始施行 .....	53
2.1 城市农民工状况 .....	30	3.3.3 养老服务业发展规划 .....	53
2.1.1 流动人口 / 农民工迁移 .....	30	3.4 残疾人服务 .....	55
		3.4.1 康复 .....	56
		3.4.2 教育 .....	56

\* 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。

3.4.3 劳动就业 .....	56
3.4.4 文化体育 .....	56
3.4.5 社会保障 .....	56
3.4.6 无障碍环境建设 .....	57
3.5 基本公共服务的社会组织建设 .....	58

#### 第四章 中国城市环境与基础设施 ..... 61

4.1 大气环境 .....	61
4.1.1 总体状况 .....	61
4.1.2 雾霾分布与成因分析 .....	62
4.1.3 大气污染防治 ——国家行动计划 .....	64
4.2 水环境 .....	64
4.2.1 总体状况 .....	64
4.2.2 重大水污染事故 .....	65
4.2.3 水污染控制——国家行动计划 .....	66
4.3 环境卫生 .....	66
4.3.1 总体状况 .....	66
4.3.2 垃圾处理 .....	66
4.3.3 典型案例 .....	67
4.4 城市供水 .....	68
4.4.1 总体状况 .....	68
4.4.2 规划建设 .....	68
4.4.3 供水水质督察 .....	68
4.5 城市排水 .....	69
4.5.1 总体状况 .....	69
4.5.2 规划建设 .....	69
4.5.3 典型案例：浙江 .....	70
4.6 地下管线 .....	71
4.6.1 总体状况 .....	71
4.6.2 规划建设 .....	72
4.6.3 案例分析：昆明 .....	72

4.7 城市基础设施建设展望 .....	73
----------------------	----

#### 第五章 中国城乡生活品质 ..... 75

5.1 居住空间 .....	75
5.1.1 居住供给公平化和多元化 .....	75
5.1.2 社区更新与公众参与 .....	76
5.1.3 老年宜居社区建设 .....	77
5.1.4 智慧社区探索 .....	79
5.2 交通空间 .....	80
5.2.1 区域出行便捷化 .....	80
5.2.2 公共交通优先发展 .....	81
5.2.3 合理引导小汽车发展 .....	83
5.3 休闲游憩空间 .....	84
5.3.1 公共环境品质提升 .....	84
5.3.2 消费空间发展迅速 .....	86
5.3.3 城市特色塑造 .....	87
5.4 乡村空间 .....	88
5.4.1 有序稳步推进整治工作 .....	88
5.4.2 开展美丽宜居村庄示范工作 .....	89
5.4.3 探索“美丽乡村规划” .....	89

#### 参考文献 ..... 90

#### 附录 ..... 92

中国 288 个地级及以上城市 基本数据 (2011 年) .....	92
关于“中国 288 个地级及以上城市 基本数据 (2011 年)”的说明 .....	102
2012 年、2013 年中国人居环境奖 和中国人居环境范例奖获奖名单 .....	104





江南水乡 (颜长江 摄)

# 摘要

中国自1970年代末改革开放以来，经历了一个持续的高速城镇化发展过程，每年城镇化率增加一个多百分点，每年有一千多万乡村人口进入城镇工作居住，中国经济社会发展的成就举世瞩目。2013年末，全国有设市城市658个，县城1600个左右，建制镇20113个，乡12816个；城镇常住人口73111万，乡村人口62961万。至2012年，中国的城镇化率已基本达到世界平均水平。

## 1 以人为本的新型城镇化战略

2013年中央城镇化工作会议指出，城镇化是现代化的必由之路。推进城镇化是解决农业、农村、农民问题的重要途径，是推动区域协调发展的有力支撑，是扩大内需和促进产业升级的重要抓手，对全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化具有重大现实意义和深远历史意义。

城镇化是一个自然历史过程，也是一个经济社会发展过程。要**以人为本**，推进**以人为核心**的城镇化，提高人口素质和居民生活质量，把**促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化**作为首要任务；要**优化布局**，根据资源环境承载能力构建科学合理的城镇化宏观布局，把**城市群**作为主体形态，促进大中小城市和小城镇合理分工、功能互补、协同发展；要坚持**生态文明**，着力推进**绿色和低碳发展**，尽可能减少对自然的干扰和损害，**集约和节约利用土地、水、能源**等资源；要**传承文化**，发展有**历史记忆、地域特色、民族特点**的美丽城镇。

推进城镇化，既要**坚持使市场在资源配置中起决定性作用**，又要**更好发挥政府在创造制度环境、编制发展规划、建设基础设施、提供公共服务、加强社会治理**等方面的职能。新型城镇化的着力点是：**根据城市的规模和条件，实行差别化的落户政策**，有序推进农村转移人

口市民化；**加强农民工职业培训，保障随迁子女义务教育**；**注重中西部地区城镇化**，加强中西部地区重大基础设施建设和引导产业转移；**深入实施城镇棚户区改造**，努力改善城市生态环境质量；**科学规划实施**，加强相关法规、标准和制度建设；**坚持因地制宜**，探索各具特色的城镇化发展模式。

## 2 城镇化发展速度与质量的矛盾日趋尖锐

首先，城镇人口的增长速度低于城镇用地的增长速度，一些地方出现建设规模过大而空置率高的“鬼城”；第二，中国东中部城市地区屡屡出现**大面积雾霾**，以及**交通拥堵、噪声扰民、垃圾围城、逢雨必涝**等严重的城市环境问题；第三，单位产值的**能耗和建筑能耗**大大高于气候条件基本相同的欧美国家，**节能减排压力**增大；第四，**资源性和水质型缺水危机**日趋严重，**土地供需矛盾**加剧，城镇能源供不应求，现状的城市综合承载能力已近极限。随着社会经济结构的巨大变革以及资源环境利用方式的显著变化，过去那种**靠高投入、高消耗、高排放**的经济增长模式，**依赖土地红利的城镇基础设施资金筹措方式**等亟待改变。

## 3 农民工是城镇化进程中的最大挑战

农民工是中国在改革开放和城镇化进程中快速成长起来的一个特殊群体，是一支**新型劳动大军和产业工人**的主体力量。农民工为农村增加了收入，为城市创造了财富，为改革发展增添了活力，为国家现代化建设作出了重大贡献。在过去的三十多年，农民工成功实现了职业转变，即**经济活动非农化转变**，但却未能实现身份转变，即**市民化过程**。广大农民工始终拿着低廉的工资，住在**工棚和简易房屋**之中，难以享受与城市居民同样的社会



保障。农民工发展面临的挑战是：就业质量有待提高，劳动保障权益受侵害的现象时有发生，享受基本公共服务的范围需要扩大，特别是占农民工总量70%的“新生代”农民工，更加期望融入城市，共享改革开放的成果，实现自身全面发展。

2013年，全国农民工总人数达2.69亿，其中外出的农民工1.66亿；农民工月均收入2609元，农民工收入已占到农民人均收入的50%。中国政府高度重视农民工工作，出台了一系列政策措施，推动农民工就业的规模持续扩大，努力使农民工“进城有工作、上岗有培训、劳动有合同、参保有办法、报酬有保障、维权有渠道、住所有改善、子女有教育、生活有文化、发展有目标”，使有条件的农民工逐步实现市民化，成为新市民。到2020年，要解决约1亿进城常住的农业转移人口落户城镇、约1亿人口的城镇棚户区和城中村改造、约1亿人口在中西部地区的城镇化。

## 4 基本公共服务的政策与实施

基本公共服务，指由政府主导提供的，与经济社会发展水平和阶段相适应，旨在保障全体公民生存和发展基本需求的公共服务。享有基本公共服务属于公民的权利，提供基本公共服务是政府的职责。基本公共服务均等化，指全体公民都能公平可及地获得大致均等的基本公共服务，其核心是机会均等，而不是简单的平均化和无差异化。为突出体现“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”的要求，国家制订了基本公共服务体系规划，将基本公共服务体系的范围确定为公共教育、劳动就业服务、社会保障、基本社会服务、医疗卫生、人口计生、住房保障、公共文化等。

长期以来，中国城乡基本公共服务供给不足、发展不平衡的矛盾十分突出，建立健全基本公共服务体系仍面临许多困难和挑战。基本公共服务的规模和质量难以满足人民群众日益增长的需求；农村、贫困地区和针对社会弱势群体的基本公共服务尚未得到充分保障；体制机制有待于进一步完善，城乡区域间制度设计不衔接，管理条块分割，资源配置不合理，服务提供主体和提供方式比较单一，基层政府财力与事权不匹配，以及监督问责缺位等问题较为突出。

## 5 健全基本公共教育服务体系

国家建立基本公共教育制度的目标是：保障所有适龄儿童、少年享有平等受教育的权利，提高国民基本文化素质。重点巩固提高九年义务教育，基本普及高中阶段教育和学前一年教育，完善以政府为主导、多种方式并举的家庭经济困难学生资助政策，建立健全基本公共教育服务体系。

当前存在的困难和问题是：实现义务教育学校标准

化建设资金缺口较大，教育经费保障水平有待进一步提高；教育均衡的现实与人民群众的期待在总体上存在着强烈反差，义务教育在城乡、区域、校际、群体之间仍不均衡，在一些大中城市，仍存在着招生不规范、择校热等问题；进城务工人员随迁子女义务教育还没有全部纳入输入地的财政保障和教育发展规划，随迁子女平等接受义务教育还存在不少困难；许多学校教育还存在着“重知识不重能力、重智育不重体育、重课堂不重课外”的现象。严重影响青少年的健康成长，实施素质教育面临诸多挑战。

## 6 深化医药卫生体制改革

国家新一轮医药卫生体制改革的基本理念，是把基本医疗卫生制度作为公共产品向全民提供，实现人人享有基本医疗卫生服务，从制度上保证每个居民不分地域、民族、年龄、性别、职业和收入水平，都能公平获得基本医疗卫生服务。改革的总体要求，是坚持为人民健康服务的方向，坚持预防为主、以农村为重点、中西医并重，着力加快健全全民医保体系，巩固完善基本药物制度和基层医疗卫生机构运行新机制，积极推进公立医院改革，统筹做好基本公共卫生服务均等化、医疗卫生资源配置、社会资本办医、医疗卫生信息化、药品生产流通和医药卫生监管体制等方面的配套改革。进一步深化医药卫生体制改革是加快转变经济发展方式的重大实践，是建设现代国家、保障和改善民生、促进社会公平正义的重要举措，是贯穿经济社会领域的一场综合改革。

## 7 大力发展社会养老服务

中国已进入人口老龄化快速发展阶段。2013年全国60周岁及以上老年人口为2.0243亿人，占总人口的14.9%。预测2020年全国60岁以上老年人口将达到2.55亿，2025年突破3亿，2033年突破4亿，2050年达到4.83亿。但是，中国的养老服务业仍处于起步阶段，主要表现为：缺乏统筹规划，体系建设缺乏连续性；社区养老服务设施和养老机构床位严重不足，供需矛盾突出；设施简陋、功能单一，难以提供生活照料、康复护理、精神慰藉等多方面服务；布局不合理，区域之间、城乡之间发展不平衡；服务队伍专业化程度不高；服务规范、行业自律和市场监管有待加强等。

《国务院关于加快养老服务业发展的若干意见》要求：到2020年，全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的，功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系。养老服务产品更加丰富，市场机制不断完善，养老服务业持续健康发展。国家发展养老服务业的主要任务是，统筹养老服务业规划，发挥社区公共服务设施的养老服务功能；地方政府要支持建立以企业和机构为主体、社区为纽带、满足老年人各种服务需求的居家养

老服务网络；根据城乡规划布局要求，为社会力量举办养老机构提供便捷服务；充分发挥公办养老机构的托底作用，重点为低收入老人、经济和生活困难的失能半失能老人提供无偿或低收费的供养、护理服务；积极发展养老服务业，加强残障老年人专业化服务；促进医疗卫生资源进入养老机构、社区和居民家庭。

## 8 改善城市大气环境的行动计划

面对城市发展中的巨大环境压力，中国政府提出大气污染防治的具体措施：加大综合治理力度，减少多污染物排放；调整优化产业结构，推动经济转型升级；加快企业技术改造，提高科技创新能力；加快调整能源结构，增加清洁能源供应；严格投资项目节能环保准入，提高准入门槛，优化产业空间布局，严格限制在生态脆弱或环境敏感地区建设“两高”行业项目；发挥市场机制作用，完善环境经济政策；健全法律法规体系，严格依法监督管理；建立区域协作机制，统筹区域环境治理；建立监测预警应急体系，制定完善并及时启动应急预案，妥善应对重污染天气；明确各方责任，动员全民参与，共同改善空气质量。国家《大气污染防治行动计划》要求：经过五年努力，使全国空气质量总体改善，重污染天气较大幅度减少；京津冀、长三角、珠三角等区域空气质量明显好转。力争再用五年或更长时间，逐步消除重污染天气，全国空气质量明显改善。

## 9 加强城市基础设施建设

针对我国城市基础设施存在总量不足、标准不高、运行管理粗放等问题，《国务院关于加强城市基础设施建设的意见》要求：坚持先规划、后建设，切实加强规划的科学性、权威性和严肃性；坚持先地下、后地上，优先加强供水、供气、供热、电力、通信、公共交通、物流配送、防灾避险等与民生密切相关的基础设施建设，加强老旧基础设施改造；提高城市管网、排水防涝、消防、交通、污水和垃圾处理等基础设施的建设质量、运营标准和管理水平，消除安全隐患，增强城市防灾减灾能力，保障城市运行安全；在保障政府投入的基础上，充分发挥市场机制作用，进一步完善城市公用事业服务价格形成、调整和补偿

机制；加大金融机构支持力度，鼓励社会资金参与城市基础设施建设；全面落实集约、智能、绿色、低碳等生态文明理念，提高城市基础设施建设工业化水平，优化节能建筑、绿色建筑发展环境，建立相关标准体系和规范，促进节能减排和污染防治，提升城市生态环境质量。

## 10 以人为本，不断提高城乡生活品质

2013年，中国城镇居民人均可支配收入26955元，农村居民人均纯收入8896元，居民收入基尼系数为0.473，城乡居民开始追求生活品质的提高，城乡空间营造开始向美丽、宜居、公平转型。从2008年至2013年底，全国按计划共开工建设城镇保障性住房和棚户区改造住房超过3600万套，基本建成2600万套，保障性住房建设规模达到历史新高。

面对城市交通的挑战和需求，各地努力推动城市交通低碳绿色发展，提升城市交通系统服务能力和水平，营造宜居宜业的交通出行环境，优先发展多元化公共交通，合理引导小汽车发展，构建以“开放、畅达、低碳、智慧、公平、安全”为特征的现代化服务型综合交通运输体系。

市民社会的发展和社区自治的民主实践，促进社区逐渐成为公众参与、共建共赢的组织基础；科技的进步使居民对居住空间的需求呈现多样化，老年宜居社区和智慧信息社区建设开始试点和探索，成为了提升居住品质的新亮点。城乡规划设计为市民提供优美舒适的公共活动空间，特色营造成为城市更新的重要目标。关注历史街区保护与复兴，强调把遗产保护、改善市民生活环境和文化复兴计划融合于城市整体发展。郊野公园、湿地公园成为落实生态文明理念的重大民生工程。

## 11 “两个一百年”的奋斗目标

中共十八大报告提出，在2021年中国共产党成立一百周年时全面建成小康社会，在2049年新中国成立一百周年时建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家。这“两个一百年”是建设美丽中国，实现中华民族伟大复兴和永续发展的“中国梦”，是全国人民共同追求幸福生活的奋斗目标。





雪后的上海 (席闻雷 摄)



# 第一章 中国的城镇化

## 1.1 城镇化政策走向

### 1.1.1 “四化同步”发展战略

近年来，中央对城镇化问题持续高度关注，明确提出要积极稳妥推进城镇化，走新型城镇化道路，把城镇化作为现代化建设的重大战略。2012年11月8日，胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上指出，“要坚持走中国特色新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化道路，推动信息化和工业化深度融合、工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调，促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展”。“要加快改革户籍制度，有序推进农业转移人口市民化，努力实现城镇化基本公共服务常住人口全覆盖。要加快完善城乡发展一体化体制机制，着力在城乡规划、基础设施、公共服务等方面推进一体化，促进城乡要素评定交换和公共资源均衡配置，形成以工促农、以城带乡、工农互惠、城乡一体的新型工农、城乡关系。”

### 1.1.2 新型城镇化战略

2012年12月15日，中央经济工作会议明确提出“积极稳妥推进城镇化，着力提高城镇化质量”为2013年经济工作的主要任务之一。会议指出，城镇化是中国现代化建设的历史任务，也是扩大内需的最大潜力所在，要围绕提高城镇化质量，因势利导、趋利避害，积极引导城镇化健康发展。要构建科学合理的城市格局，大中小城市和小城镇、城市群科学布局，与区域经济发展和产业布局紧密衔接，与资源环境承载能力相适应。要把有序推进农业转移人口市民化作为重要任务抓实抓好。要把生态文明理念和原则全面融入城镇化全过程，走集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化道路。

### 1.1.3 全面部署城镇化工作

中央城镇化工作会议于2013年12月12日至13日在北京举行。习近平在会上发表重要讲话。会议指出，城镇化是现代化的必由之路。推进城镇化是解决农业、农村、农民问题的重要途径，是推动区域协调发展的有力支撑，是扩大内需和促进产业升级的重要抓手，对全面建成小康社会、加快推进社会主义现代化具有重大现实意义和深远历史意义。

会议认为，在我们这样一个拥有13亿人口的发展中大国实现城镇化，在人类发展史上没有先例。城镇化目标正确、方向对头，走出一条新路，将有利于释放内需巨大潜力，有利于提高劳动生产率，有利于破解城乡二元结构，有利于促进社会公平和共同富裕，而且世界经济和生态环境也将从中受益。

会议要求，城镇化是一个自然历史过程，是中国发展必然要遇到的经济社会发展过程。推进城镇化必



城市夜景——上海（席闻雷摄）



须从中国社会主义初级阶段基本国情出发，遵循规律，因势利导，使城镇化成为一个顺势而为、水到渠成的发展过程。推进城镇化既要积极、又要稳妥、更要扎实，方向要明，步子要稳，措施要实。

会议要求，要紧紧围绕提高城镇化发展质量，稳步提高户籍人口城镇化水平；大力提高城镇土地利用效率、城镇建成区人口密度；切实提高能源利用效率，降低能源消耗和二氧化碳排放强度；高度重视生态安全，扩大森林、湖泊、湿地等绿色生态空间比重，增强水源涵养能力和环境容量；不断改善环境质量，减少主要污染物排放总量，控制开发强度，增强抵御和减缓自然灾害能力，提高历史文物保护水平。

会议要求，要以人为本，推进以人为核心的城镇化，提高城镇人口素质和居民生活质量，把促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化作为首要

任务；要优化布局，根据资源环境承载能力构建科学合理的城镇化宏观布局，把城市群作为主体形态，促进大中小城市和小城镇合理分工、功能互补、协同发展；要坚持生态文明，着力推进绿色发展、循环发展、低碳发展，尽可能减少对自然的干扰和损害，节约集约利用土地、水、能源等资源；要传承文化，发展有历史记忆、地域特色、民族特点的美丽城镇。

会议强调，推进城镇化，既要坚持使市场在资源配置中起决定性作用，又要更好发挥政府在创造制度环境、编制发展规划、建设基础设施、提供公共服务、加强社会治理等方面的职能；中央制定大政方针、确定城镇化总体规划和战略布局，地方则从实际出发，贯彻落实总体规划，制定相应规划，创造性开展建设和管理工作。会议提出了推进城镇化的六项主要任务。

### 专栏 1-1 中央城镇化工作会议在北京举行提出六大任务

第一，推进农业转移人口市民化。主要任务是解决已经转移到城镇就业的农业转移人口落户问题，努力提高农民工融入城镇的素质和能力。要发展各具特色的城市产业体系，强化城市间专业化分工协作，增强中小城市产业承接能力。全面放开建制镇和小城市落户限制，有序放开中等城市落户限制，合理确定大城市落户条件，严格控制特大城市人口规模。推进农业转移人口市民化要坚持自愿、分类、有序。

第二，提高城镇建设土地利用效率。要按照严守底线、调整结构、深化改革的思路，严控增量，盘活存量，优化结构，提升效率，切实提高城镇建设用地的集约化程度。耕地红线一定要守住，红线包括数量，也包括质量。按照促进生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀的总体要求，形成生产、生活、生态空间的合理结构。减少工业用地，适当增加生活用地特别是居住用地，切实保护耕地、园地、

菜地等农业空间，划定生态红线。按照守住底线、试点先行的原则稳步推进土地制度改革。

第三，建立多元可持续的资金保障机制。要完善地方税体系，逐步建立地方主体税种，建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制。建立健全地方债券发行管理制度。推进政策性金融机构改革。鼓励社会资本参与城市公用设施投资运营。

第四，优化城镇化布局和形态。全国主体功能区规划对城镇化总体布局做了安排，提出了“两横三纵”的城市化战略格局，要一张蓝图干到底。要在中西部和东北有条件的地区，依靠市场力量和国家规划引导，逐步发展形成若干城市群，成为带动中西部和东北地区发展的重要增长极。科学设置开发强度，尽快把每个城市特别是特大城市开发边界划定，把城市放在大自然中，把绿水青山保留给城市居民。

第五，提高城镇建设水平。城市建设水平是城市生命力所在。城镇建设，要实事求是确定城市定位，科学规划和务实行动，避免走弯路；要依托现有山水脉络等独特风光，让城市融入大自然，让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁；要融入现代元素，更要保护和弘扬优秀传统文化，延续城市历史文脉；要融入让群众生活更舒适的理念，体现在每一个细节中。要加强建筑质量管理体系建设。在促进城乡一体化发展中，要注意保留村庄原始风貌，慎砍树、不填湖、少拆房，尽可能在原有村庄形态上改善居民生活条件。

第六，加强对城镇化的管理。要制定实施好国家新型城镇化规划，加强重大政策统筹协调，各地区要研究提出符合实际的推进城镇化发展意见。培养一批专家型的城市管理干部，用科学态度、先进理念、专业知识建设和管理城市。建立空间规划体系，推进规划体制改革，加快规划立法工作。城市规划要由扩张性规划逐步转向限定城市边界、优化空间结构的规划。城市规划要保持连续性。



广州荔枝湾 (刘建伟 摄)

## 1.2 城镇化水平

### 1.2.1 城镇化水平

(1) 2013 年底, 全国城镇常住人口 73111 万人, 乡村常住人口 62961 万人, 城镇人口占总人口比重为 53.73%。

至 2012 年年末, 中国共有 657 个设市城市, 其中直辖市 4 个, 副省级城市 15 个, 地级市 270 个, 县级市 368 个, 各级城市总的行政辖区面积约占中国国土面积的一半。建制镇数量增加至 19881 个。在 289 个地级及以上城市中, 市辖区年末总人口超过 100 万的有 127 个, 超过 400 万的有 14 个。

(2) 东部沿海地区城镇化水平较高, 但中西部城镇化步伐加快

中国不同地区城镇化水平相差较大, 以全国各省市 2011 年城镇化率数据为参考, 城镇化水平最低的省份贵州与城镇化水平最高的地区北京, 两者城镇化水平相差 55 个百分点。中国东部沿海地区城镇化平均水平要高于中、西部地区, 2011 年东部地区平均城镇化水平

为 66.48%, 高于中西部地区的 46.53% 近 20 个百分点。从城镇化水平变化幅度看, 中西部城镇化水平在进入 2000 年后增长较快, 增长了 17 个百分点, 比东部地区城镇化率增长的 13.26 个百分点, 高出 3.74 个百分点。

### 1.2.2 城镇化水平预测

在中国城镇化趋势的研究中, 各研究机构和学者对未来中国城镇化水平预测的估计值差异较大, 总体来看, 比较乐观的预测认为, 中国 2020 年城镇化率将达到 60% 左右甚至更高, 2030 年将会达到 70% 左右。

### 1.2.3 不同类型城镇人口增长

中国地广人多, 城市类型多样, 区域发展差异较大, 不同城市在城市性质、城市功能、城市发展动力机制、增长潜力、综合承载力等方面相差巨大, 因此, 城镇人口增长预测, 需要在契合国家和区域城镇人口总体趋势背景下, 以城市功能为基础, 分类研究典型城市的人口变化特点, 梳理不同类型城市人口的变化特征。

表 1-1 中国地级及以上城市数 (2012)

指 标	2012 年
全部地级及以上城市数 (个)	289
城市市辖区年末总人口为 400 万以上的地级及以上城市数 (个)	14
城市市辖区年末总人口为 200 ~ 400 万的地级及以上城市数 (个)	31
城市市辖区年末总人口为 100 ~ 200 万的地级及以上城市数 (个)	82
城市市辖区年末总人口为 50 ~ 100 万的地级及以上城市数 (个)	108
城市市辖区年末总人口为 20 ~ 50 万的地级及以上城市数 (个)	50
城市市辖区年末总人口为 20 万以下的地级及以上城市数 (个)	4

数据来源: 国家统计局。

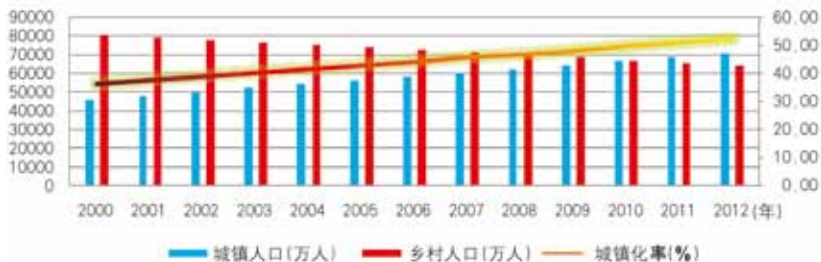


图 1-1 中国城镇人口与乡村人口变化趋势 (2000-2012)

(数据来源: 中国城市统计年鉴 2013)



日照市新市区 (李龙 摄)



(1) 区域中心城市人口增长普遍较快，是推动中国城镇化快速发展的核心载体

以直辖市、省会城市和副省级城市等 34 个城市为样本，对其人口增长的特点与规律进行梳理，研究发现，区域中心城市人口增长普遍较快，年均增长率达 3.3%，远高于全国平均水平。

(2) 资源型城市人口增长缓慢，城镇人口在全国占比持续下降

中国目前共有 262 座矿产型城市，其中 67 个城市的可供开发的后备矿产资源已经不足，正处于衰退阶段。通过对东北、中部和西部具有代表性的 41 座资源型城市分析，发现 1991 年至 2007 年间，41 座城市人口规模占全国人口比重从 4.84% 下降到 3.52%。

(3) 农业型城市人口增长稳定

通过对中国粮食主产区的 33 个代表性城市分析发现，1991 年到 2007 年间，33 个样本城市的城镇人口占全国城市总人口比重从 2.65% 提高到 2.72%，基本保持稳定。

(4) 新城土地高速扩张情况尤为突出

新城主要指的是中国各类独立工矿区、开发区、产业园区以及城市独立功能组团等。据统计，这部分以产业为主的用地总量高达 5 万  $\text{km}^2$ ，远高于城镇建设用地的 4 万  $\text{km}^2$ 。据不完全统计，截至 2013 年 2 月底，全国在建的各类新区达 100 个，其中国家批准的新区 6 个，省级政府批准的 38 个，市级政府批准的 64 个。2014 年 1 月国家又新批准了陕西西咸新区成立、贵州贵安新区成立。

### 专栏 1-2 西咸新区与贵安新区基本情况

西咸新区位于陕西省西安市和咸阳市建成区之间，区域范围涉及西安、咸阳两市所辖 7 县（区）23 个乡镇和街道办事处，规划控制面积 882  $\text{km}^2$ 。国务院在《批复》指出，要把建设西咸新区作为深入实施西部大开发战略的重要举措，探索和实践以人为核心的中国特色新型城镇化道路，推进西安、咸阳一体化进程，为把西安建设成为富有历史文化特色的现代化城市、拓展中国向西开放的深度和广度发挥积极作用。

贵安新区位于贵州省贵阳市和安顺市结合部，区域范围涉及贵阳、安顺两市所辖 4 县（市、区）20 个乡镇，规划控制面积 1795  $\text{km}^2$ 。国务院明确提出，贵州要把建设贵安新区作为深入实施西部大开发战略、探索欠发达地区后发赶超路子的重要举措，加快推进体制机制创新，发展内陆开放型经济，努力推动贵州经济社会又好又快发展。

## 1.3 城镇化质量评估

### 1.3.1 城市承载力

城市综合承载力是指在一定的经济、社会和技术水平条件下，以及在一定的资源和环境约束下，某一城市的土地资源所能承载的人口数量及人类各种活动的规模和强度的阈值。它是由资源承载力（主要是土地资源承载力、水资源承载力、矿产及能源资源承载力）、生态环境承载力和社会经济承载力构成的整体。

(1) 水资源承载力：资源性和水质型缺水危机日趋严重

2010 年中国人均水资源量为 2100  $\text{m}^3$ ，为世界人均水平的 28%，位列世界 125 位。全国有 400 余座城市供水不足，严重缺水的城市有 114 座。水资源短缺已经成为中国城镇化发展的刚性约束。

(2) 土地资源承载力：土地供需矛盾加剧

截止到 2011 年，全国城市建成区面积超过 4 万  $\text{km}^2$ ，其中 1990 年以来新增近 2.5 万  $\text{km}^2$ ，同时在耕地红线不能突破、生态建设用地必须保障前提下，大量农村宅基地并未相对减少，导致农村播种面积连年骤减，严重威胁了中国粮食安全。

(3) 矿产及能源资源承载力：供不应求的局面成为未来发展障碍

中国主要矿产资源的人均储量严重低于世界人均水平，其中铁矿石为世界人均水平的 17%，石油资源为 11%，天然气仅为 4.5%。矿产资源的严重不足使得中国对进口资源的依赖性极大。随着城镇化和工业化进一步发展，城镇资源及能源进一步消耗，矿产及能源承载力先天不足的问题将成为发展的障碍。

(4) 生态环境承载力：城市和区域性环境污染严重，威胁居民身心健康

2012 年全国废水排放总量为 684.8 亿吨，全国 90% 以上的城镇水域受到不同程度污染。此外，区域性复合型大气污染频发，影响范围广，公众关注高。2012 年，中国主要大城市的细颗粒物（ $\text{PM}_{2.5}$ ）浓度普遍超过了中国国家空气质量新标准（年均浓度 35  $\text{mg}/\text{m}^3$ ）。京津冀、长三角、珠三角等地区灰霾年均天数超过 100 天，严重年份超过 200 天，已经成为全国日益严峻且短期内难以摆脱的重大环境危机。

### 1.3.2 不同尺度城镇化质量评估

(1) 全国层面看城镇化发展模式仍较为粗放

在中国城镇化快速发展的进程中，随着社会经济结构的巨大变革以及资源环境利用方式的显著变化，出现了若干问题，其集中体现是城镇化发展模式较为粗放。

首先，人口城镇化速度低于“土地城镇化速度”，2000—2011 年数据显示，中国城镇化水平年均增长 1%



海心沙与珠江新城 (何勇当 摄)

左右，而全国 260 个地级及以上城市的城镇人口增速为 4.4%，但是建成区面积年均增长 6.9%。一些地方开始出现规模大而空置率高的“鬼城”，如鄂尔多斯、鹤壁、昆明等。截至 2010 年 5 月底，全国共上报闲置土地宗数 2815 宗，面积 16.95 万亩。

第二，环境污染严重，交通日趋拥堵。中国大量城市出现“雾霾”现象，大多城市面临严重的水环境问题、噪声污染以及“垃圾围城”等问题。2011 年，中国小汽车保有量首次突破 1 亿，交通拥堵现象开始从特大城市向大城市和小城市蔓延。

第三，能耗突出，节能减排压力增大。与相同气候条件的西欧和北美国家相比，中国住宅单位采暖能耗多出 50%~100%。近年来，中国城市生活污水排放量、垃圾产生量以每年 5%~8% 的速度递增。

(2) 省域层面城镇化质量相差较大，东部地区省域城镇化质量较高

针对省域尺度，以经济发展、城乡统筹、区域协调和环境保护 4 个一级指标，12 个二级指标构成的城镇化质量标准体系，并根据德尔菲法确定每项指标权重，通过引用 2012 年统计年鉴数据，对各省城镇化质量进行计算。结果显示，浙江、江苏、山东分别为中国城镇化质量前三名，云南、贵州和甘肃则为后三名。



拥挤的上海街头 (张和平 摄)

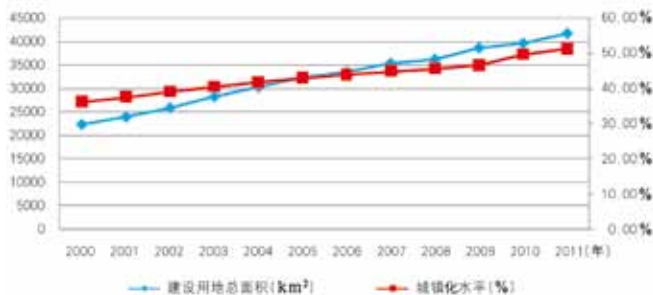


图 1-2 中国城镇化水平与城市建成区面积变化 (2000—2011)

表 1-2 中国省域城镇化质量排名

省市区	经济发展	城乡统筹	区域协调	环境保护	城镇化质量评价	排名
浙江	29.4	45.5	10	7.9	92.8	1
江苏	29.1	41.7	8	8.4	87.2	2
山东	26.6	40.3	8	8.2	83.1	3
黑龙江	21.8	45.5	6	6.7	80	4
辽宁	22.2	40.8	8	7.5	78.5	5
吉林	21.1	39.2	10	6.8	77.1	6
福建	24.6	38.3	6	8.1	77	7
湖北	21.5	40.1	6	7	74.6	8
山西	18.9	37.2	10	6.8	72.9	9
广东	27.8	35.8	2	7.2	72.8	10
江西	17.7	36.8	10	8	72.5	11
河南	21.4	35.5	8	7.5	72.4	12
河北	21.1	33	8	7	69.1	13
内蒙古	22	33.7	6	7.3	69	14
四川	19.1	35.5	4	9.1	67.7	15
安徽	20.8	35.4	4	7	67.2	16
湖南	21.2	32.3	6	7.2	66.7	17
广西	19.3	31.4	8	7.8	66.5	18
宁夏	17.6	33.5	6	7.3	64.4	19
陕西	18.4	24.7	8	7.6	58.7	20
云南	17.1	25.8	6	8	56.9	21
贵州	14.2	27.4	8	7.1	56.7	22
甘肃	15.6	28.4	4	6.2	54.2	23

注：1. 直辖市作为城市不参加省域层面城镇化质量评价。

2. 新疆、青海、海南、西藏缺乏相关数据，未进入排名研究。

表 1-3 分地区、分规模城镇化质量指数统计

分类	城市数	城镇化质量指数					
		均值	标准差	中位数	最小值	最大值	
地区分类	东部地区	87	0.5419	0.0813	0.5262	0.3786	0.7763
	中部地区	81	0.4631	0.0480	0.4572	0.3655	0.6067
	西部地区	84	0.4644	0.0608	0.4603	0.3214	0.7054
	东北地区	34	0.4860	0.0535	0.4724	0.4148	0.6265
规模分类	超大城市	28	0.5920	0.0810	0.6087	0.4668	0.7763
	特大城市	31	0.5368	0.0712	0.5399	0.4148	0.6889
	大城市	87	0.4825	0.0551	0.4718	0.3786	0.6263
	中等城市	112	0.4680	0.0603	0.4618	0.3214	0.7054
	小城市	28	0.4496	0.0407	0.4410	0.3377	0.5177
全部地级市		286	0.4902	0.0726	0.4735	0.3214	0.7763



(3) 地市级层面的城镇化质量表现出比较显著的地区特征和规模特征

城镇化质量的地区特征主要表现在东部地区的城镇化质量指数显著高于东北、中部和西部地区，这与中国各地区经济发展水平基本相符，即经济发展水平较高的地区通常城镇化质量也较高，经济发展相对落后的地区城镇化质量也较低。表1-3显示，东部、东北、中部和西部地区城镇化质量指数的平均值分别为0.5419、0.4860、0.4632、0.4643。从城镇化质量指数排序情况来看，前20位中有17个东部城市（占85%），仅有1个东北城市和2个西部城市；而在后20位中，只有3个东部城市，有8个中部城市（占40%）和9个西部城市（占45%）。

城镇化质量的规模特征主要表现为城镇化质量指数较高的城市大多为人口规模较大的城市。图1-4显示，

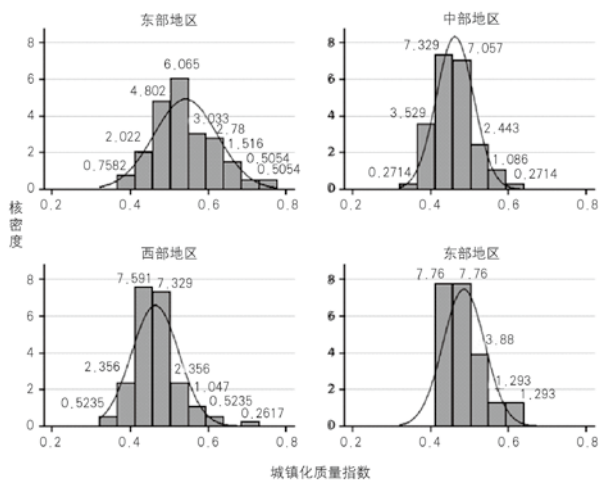


图1-3 城镇化质量指数分地区直方图

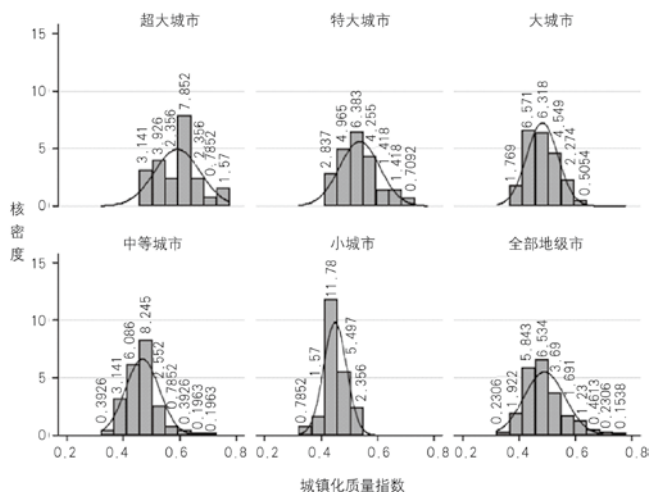


图1-4 城镇化质量指数分规模直方图

人口200万以上、100万~200万、50万~100万、20万~50万、20万以下城市的城镇化质量指数平均值分别为0.5920、0.5368、0.4825、0.4680、0.4496。从城镇化质量指数排序情况来看，前20位的城市中有11个人口200万以上的城市（占55%），另有5个100万~200万的城市（25%），1个50万~100万的城市，3个20万~50万的城市；后20位的城市中有15个50万人口以下的城市（占75%），5个50万~100万的城市（占25%）。

### 1.3.3 人居环境指标研究

中华人民共和国住房和城乡建设部（原建设部）于2000年设立中国人居环境奖，以表彰在城乡建设和管理中坚持以人为本、全面协调可持续发展的科学发展观，树立正确的政绩观，不断加强城乡基础设施和生态环境建设，切实改善人居环境，努力构建资源节约、环境友好的社会主义和谐社会，为实现全面建设小康社会做出突出贡献的城市。

现行中国人居环境奖评价指标体系包括6个一级指标，24个二级指标，60个三级指标，具体可分为包括定量指标和定性指标两部分。其中，定量指标涵盖了住房标准、人口密度、市政基础设施的完善程度、绿化水平等方面内容，共18项，并规定各项指标应逐年有所提高。定性指标包括完善的城市规划体系和城乡建设管理、各项基础设施的应急保障机制、公交优先发展、健康的房地产市场与完善的住房保障体系、环境保护、自然生态恢复、历史文化与自然资源保护等25项标准。为避免相关指标的重复并适应不同部门的事权管理，同时规定申请中国人居环境奖需已被命名为节水型城市、国家环保模范城市和国家园林城市称号。中国人居环境范例奖共设立居民住房状况改善、住宅科技研究及成果转化、社区公共管理与服务等18个主题，全部为定性衡量指标。



沈阳市铁西区居民住宅（刘宝成 摄）



表 1-4 中国地级及以上城市城镇化质量指数前 20 位和后 20 位情况

城市	城镇化质量指数		城市发展质量指数		城镇化效率指数		城乡协调指数		地区分类	规模分类
	数值	排序	数值	排序	数值	排序	数值	排序		
深圳	0.7763	1	0.7702	6	0.5606	5	1.00	1	东部	超大
北京	0.7522	2	0.8593	1	0.5328	10	0.8288	5	东部	超大
上海	0.7235	3	0.8017	2	0.5715	4	0.7713	12	东部	超大
克拉玛依	0.7054	4	0.7284	14	0.4814	17	0.8988	2	西部	中等
佛山	0.6889	5	0.6833	34	0.6233	1	0.7621	14	东部	特大
中山	0.6769	6	0.6820	35	0.5587	6	0.7883	9	东部	中等
东莞	0.6734	7	0.7131	19	0.5044	13	0.7894	8	东部	特大
厦门	0.6526	8	0.7774	4	0.3928	48	0.7461	17	东部	特大
苏州	0.6495	9	0.7744	5	0.3750	57	0.7576	15	东部	超大
广州	0.6484	10	0.7651	7	0.5500	7	0.5912	102	东部	超大
天津	0.6445	11	0.7201	18	0.4697	19	0.7186	25	东部	超大
南京	0.6376	12	0.7266	15	0.3556	65	0.8010	6	东部	超大
常州	0.6363	13	0.7009	27	0.4521	24	0.7344	20	东部	特大
无锡	0.6344	14	0.7555	8	0.3979	44	0.7093	29	东部	特大
大连	0.6265	15	0.7407	11	0.4205	33	0.6803	45	东北	超大
东营	0.6263	16	0.7121	20	0.5309	11	0.6073	91	东部	大
舟山	0.6255	17	0.6753	42	0.3909	49	0.7937	7	东部	中等
青岛	0.6221	18	0.7359	12	0.4711	18	0.6215	78	东部	超大
杭州	0.6218	19	0.7834	3	0.4541	23	0.5739	116	东部	超大
乌鲁木齐	0.6176	20	0.6654	47	0.2760	130	0.8955	3	西部	超大
周口	0.4060	267	0.5201	230	0.2018	243	0.4580	229	中部	中等
上饶	0.4041	268	0.5736	162	0.2166	217	0.3656	276	中部	中等
驻马店	0.4008	269	0.5657	171	0.2100	231	0.3717	272	中部	中等
孝感	0.3999	270	0.4689	273	0.2393	187	0.4685	222	中部	中等
安庆	0.3999	271	0.5313	215	0.2664	142	0.3583	279	中部	大
雅安	0.3939	272	0.4573	278	0.2238	210	0.4795	211	西部	中等
娄底	0.3936	273	0.5991	121	0.2152	222	0.2980	285	中部	中等
邵阳	0.3936	274	0.5249	225	0.2113	227	0.4007	266	中部	大
承德	0.3915	275	0.5408	205	0.1445	284	0.4393	242	东部	大
普洱	0.3909	276	0.5303	218	0.1788	265	0.4173	256	西部	小
白银	0.3898	277	0.5764	160	0.1594	280	0.3714	274	西部	中等
昭通	0.3868	278	0.4557	279	0.2859	116	0.3958	269	西部	中等
揭阳	0.3858	279	0.4855	264	0.2293	200	0.4092	262	东部	大
达州	0.3853	280	0.5619	177	0.1883	253	0.3468	280	西部	中等
聊城	0.3786	281	0.5309	216	0.2436	182	0.3105	284	东部	大
河池	0.3784	282	0.5380	209	0.1755	269	0.3684	275	西部	中等
梧州	0.3719	283	0.5491	196	0.1919	252	0.3154	282	西部	中等
怀化	0.3655	284	0.5584	184	0.1626	279	0.3110	283	中部	中等
临沧	0.3377	285	0.4603	276	0.1838	255	0.3281	281	西部	小
乌兰察布	0.3214	286	0.4704	272	0.2023	241	0.2420	286	西部	中等

表 1-5 中国人居环境奖评价指标体系

一级指标	二级指标	三级指标	指标标准	
A 居住环境	A1 住房与社区	住房保障率 (%)	≥ 80%	65%—80%
		保障性住房建设计划完成率 (%)	100%	≥ 90%
		社区配套设施建设	社区教育、医疗、体育、文化、便民服务、公厕等各类设施配套齐全	
		棚户区、城中村改造	建成区内基本消除棚户区，居民得到妥善安置，实施物业管理。制定城中村改造规划并按规划实施	
	A2 市政基础设施	城市公共供水覆盖率 (%)	≥ 95%	
		城市供水水质	卫生防疫部门依据《生活饮用水卫生标准》(GB 5479—2006)检测，符合标准	
		城市燃气普及率 (%)	≥ 98%	
		城市生活污水处理	集中处理率高于全国平均值 10%；污水收集管网配套；污水处理厂运行负荷率高于全国平均水平；污泥得到有效处置	
		城市生活垃圾处理	生活垃圾无害化处理率高于全国平均值 20%；垃圾处理设施达到无害化等级评定 II 级以上；运行安全；试行垃圾分类	
		城市排水	城市排水设施按规划建设；建成区推行雨污分流排水体制，雨水系统按《室外排水设计规范》(GB 50014—2006)规定标准高限建设；排水设施有专门管理机构，专项财政资金维护	
		互联网用户普及率 (户/百人)	≥ 10	
	A3 交通出行	平均通勤时间	≤ 30 分钟	30 ~ 40 分钟
		公共交通出行分担率 (%)	≥ 30%	
		步行、自行车交通系统建设	制订专项规划，并经批准实施，建成较为完善的步行、自行车系统。步行和自行车出行分担率 ≥ 40%	
	A4 公共服务	小学布局合理	分布均匀，服务半径不超过 500m	
		校园安全	幼儿园、中小学校舍、校园符合安全要求，校园周边治安环境良好，设置完善的警示、限速、禁止鸣笛等交通标志；校园周边无台球、电子游戏机营业点、网吧，无集贸市场、摊点等	
		人均拥有公共体育设施用地面积 (m <sup>2</sup> )	≥ 0.15	
		万人拥有卫生服务中心 (站) 数量 (个)	≥ 0.3	
		万人拥有医院床位数 (个)	≥ 40	
		万人拥有公共图书馆图书数量 (册)	≥ 16000	
	人均拥有公益性文化娱乐设施用地面积 (m <sup>2</sup> )	人均拥有文化馆、图书馆、博物馆、青少年宫等设施用地面积 (指设施已建成投入使用的用地) ≥ 0.8m <sup>2</sup>		

续表

一级指标	二级指标	三级指标	指标标准		
B 生态环境	B1 城市生态	生态环境保护	市区自然地貌、植被、水系、湿地等生态敏感区域得到有效保护, 按照生态学原则进行驳岸和水底处理, 河道无大规模硬质护坡和衬砌		
		城市生物多样性	制定《城市生物多样性保护规划》, 并完成市域范围的生物物种资源普查		
	B2 城市绿化	城市绿化覆盖率 (%)	≥ 40%		
		城市绿地率 (%)	≥ 40%	35% ~ 40%	
		城市人均公园绿地面积 (m <sup>2</sup> )	≥ 12		
		城市公园绿地服务半径覆盖率 (%)	≥ 80%		
		城市林荫路推广率 (%)	≥ 70%		
	B3 环境质量	城市空气质量 (%)	API ≤ 100 的天数占全年天数比例 ≥ 80%	API ≤ 100 的天数占全年天数比例 60% ~ 80%	
		城市地表水环境质量 (%)	达标率 100%, 且市区内无 IV 类以下水体		
		城市区域噪声平均值 (dB)	≤ 60dB		
	C 社会和谐	C1 社会保障	社会保险基金征缴率 (%)	≥ 90%	
			城市最低生活保障	最低生活保障线高于本省同类城市平均水平, 实现应保尽保, 正常发放	
		C2 老龄事业	优待老年人政策	制定完善的老年人医疗、交通等优惠政策, 并得到有效实施	
百名老人拥有社会福利床位数 (张)			≥ 2		
C3 残疾人事业		残疾人服务和保障体系	建立完善的残疾人服务和保障体系, 并得到有效实施		
		无障碍设施建设	主要道路、公园、公共建筑等公共场所设置无障碍设施, 管理、使用情况良好		
C4 外来务工人员保障		外来务工人员保障政策	制定完善的外来务工人员保障政策并得到有效实施		
C5 公众参与		公众参与规划建设和管理	建立完善的规划、建设、管理等公众参与制度, 得到有效实施		
C6 历史文化与城市特色		历史文化遗产保存完好	城市文化遗产和历史街区得到有效保护		
		城市风貌特色	景观风貌专项规划经过审批, 实施效果良好。城市景观格局清晰, 特色明显。新建建筑有地方特色		

续表

一级指标	二级指标	三级指标	指标标准	
D 公共安全	D1 城市管理与市政基础设施安全	城市管理	数字化城市管理系统建成并运行1年以上, 结案率 $\geq 90\%$ ; 城市管理高效有序	
		城市市政基础设施安全运行	城市地下管网、道路桥梁等市政基础设施档案健全, 运行管理制度完善, 监管到位, 城市安全运行得到保障	
	D2 社会安全	道路事故死亡率(人/万台车)	$\leq 10$ 人/万台车	
		刑事案件发案率(%)	$\leq 5\%$	
	D3 预防灾害	城市人均避难场所面积( $m^2$ )	$\geq 2$	
		城市公共消防基础设施完好率(%)	100%	
		城市防洪排涝	城市防洪排涝设施达到相应设防标准。城市重点地区、交通枢纽地区、地下公共空间等配备完善的汛期排水设施并有效维护	
	D4 城市应急	城市应急系统建设	建立完善的应急指挥系统, 制定突发公共事件等地方应急预案, 并经过实际演练	
	E 经济发展	E1 收入与消费	城市居民人均可支配收入(万元)	$\geq 1.8$
			恩格尔系数(%)	$\leq 36\%$
E2 就业水平		城市登记失业率(%)	$\leq 4.3\%$	
E3 资金投入		城市市政公用设施建设固定资产投资占同期全社会固定资产投资比重	$\geq 5\%$	
E4 经济结构		第三产业增加值占GDP比重(%)	$\geq 55\%$ $40\% \sim 55\%$	
F 资源节约	F1 节约能源	单位GDP能耗(吨标准煤/万元)	$\leq 1.6$	
		节能建筑比例(%)	严寒及寒冷地区 $\geq 40\%$ , 夏热冬冷地区 $\geq 35\%$ , 夏热冬暖地区 $\geq 30\%$	
		北方采暖地区住宅供热计量收费比例(%)	$\geq 25\%$	
		可再生能源使用比例(%)	$\geq 15\%$ $\geq 10\%$	
	F2 节约水资源	单位地方生产总值(GDP)取水量( $m^3$ /万元)	$\leq 100$	
		城市再生水利用率(%)	$\geq 30\%$	
		工业用水重复利用率(%)	$\geq 90\%$	
		城市节水规划	编制节水规划并取得明显实施效果	
F3 节约土地	城市人口密度(人/ $km^2$ )	$\geq 10000$		
综合否定项	近2年内发生重大安全、污染、破坏生态环境等事故, 造成重大负面影响的城市, 实行一票否决			

## 1.4 城镇化中的土地问题

### 1.4.1 土地制度

#### (1) 土地所有制

中国现行的社会主义土地公有制，分为全民所有制和农民集体所有制。全民所有制采取的是国家所有制的形式，由国家代表全民行使占有、使用、收益和处分的权利。农民集体所有的土地由集体经济组织或村民小组、委员会经营、管理。

城市市区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，属于农民集体所有；宅基地和自留地、自留山，属于农民集体所有。城市国有土地的所有权具有唯一性，且所有权行使具有统一性，非经国家授权，任何单位或个人都无权行使。同时，城市土地的所有权与经营权具有可分性，国家可以将所有权权能中的某项权能，如城市土地使用权，交给具体的用地者行使。

#### (2) 土地使用制度

按照现行法律，国家可以将土地使用权有偿、有期限地出让给土地使用者，出让方式包括划拨、协议、招标、拍卖、挂牌几种。土地使用者在使用期限内可以将使用权转让、租赁、抵押或用于其他经济活动，但期满之后土地连同地上建筑物由政府无偿收回。按照规定需要继续使用的，可以申请续期，在特殊情况下根据社会公共利益的需要，国家可以依照法律程序提前收回并做出相应补偿。

在具体土地用途上，《土地管理法》将土地划分为三大类：农用地、建设用地和未利用地。其中农用地又可细分为耕地、园地、林地、牧草地、水域及其他农用地，建设用地以城镇土地分类的二级类型为准，一般分为居住用地、公共设施用地、工业用地、仓储用地、对外交通用地、道路广场用地、市政公用设施用地、绿地和特殊用地。

随着城市的不断扩张，原有的建设用地不足以满足城市发展的需要，农用地成为城市新增建设用地的主要来源。由于在现行土地使用制度下，政府对土地一级市场具有垄断地位，土地由非建设用地转为建设用地必须通过政府的审批，这让政府，尤其是地方政府在土地交易方面有巨大的话语权，他们的行为偏好决定了土地收益的最终分配格局。

#### (3) 土地税收制度

土地税收的最主要税种包括耕地占用税、城镇土地使用税、土地增值税、房产税和契税，上述税种均为地方政府固定收入。其中耕地占用税和城镇土地使用税均以规定税额来征收，土地增值税按照30%~60%四级累进税率征收，房产税和契税分别以房屋和权属交易为课税对象进行征收。

地方政府除了按照土地相关税种进行收税之外，最重要的土地收益来自土地出让金。土地出让金是各级政

府土地管理部门将土地使用权出让时所收取的土地出让交易总额，除了公益性项目会通过协议等方式控制价格之外，土地项目均招、拍、挂方式出让，土地交易金额即土地市场价。土地交易金与土地税收一起构成了政府的土地收益。

### 1.4.2 优化国土空间格局

1991年到2011年20年间，中国城市建设用地总面积由1.40万km<sup>2</sup>增加到4.18万km<sup>2</sup>。20年间，中国经济结构和产业发展模式发生了巨大变化，体制机制等层面深刻变革，各类国土空间占比也随之发生着结构性变化。

首先，工业和仓储等生产性用地占比有所下降，其中工业用地占城市建设用地总面积比例从1991年的25.13%下降到2011年的20.86%，而仓储用地占比则从1991年的5.97%降至3.78%。不过即便如此，工业仓储用地占比在国际标准中对比仍然较高。工业仓储用地整体占比偏高与中国的整体经济发展战略密切相关，从用地标准的制定上就与国际不同。在中国城市用地分类与规划建设用地标准中，工业用地占比为15%~30%，而世界各国城市规划标准是城市工业用地一般不超过城市用地的10%~15%。

#### 专栏 1-3 工业开发区现状

随着发端于1990年代中期的国有、乡镇企业改制、重组乃至破产逐渐完成，地方政府、特别是沿海地区地方政府，开始大规模建设各类工业开发区。2003年7月全国各类开发区清理整顿结果显示，全国各类开发区达到6866个，规划面积3.86万km<sup>2</sup>。全国城市工业用地规模2004年已经达到7900km<sup>2</sup>。中央的开发区整顿到2006年底将全国开发区核减至1568个，规划面积压缩至9949km<sup>2</sup>，但实际上这些工业用地虽然脱离了“开发区”的帽子，但原有的开发区功能和空间规模几乎没有改变，全国城市工业用地仍然呈现显著的增长态势。到2011年，全国工业仓储用地规模增加到10300.75km<sup>2</sup>，占全部城市建设用地面积24%以上。



城市工业园区（陈宇杰摄）

表 1-6 中国城市建设用地占比情况 (1991—2011 年)

年份	居住用地 (%)	公共设施用地 (%)	工业用地 (%)	仓储用地 (%)	对外交通用地 (%)	道路广场用地 (%)	市政公用设施用地 (%)	绿地 (%)	特殊用地 (%)	建设用地总面积 (km <sup>2</sup> )
1991	34.27	8.86	25.13	5.97	5.97	5.64	2.8	5.62	5.49	14011
1992	32.96	10.82	24.95	5.91	5.91	6.06	3.06	6.07	4.26	14958
1993	32.47	11.11	24.48	5.7	5.7	6.46	3.13	6.7	3.99	16588
1994	33.7	10.34	23.94	5.32	5.32	7.86	3.64	6.51	3.64	17939
1995	33.76	10.42	23.58	5.14	5.14	8.16	3.52	6.54	3.67	19264
1996	32.62	10.9	23.39	5.25	5.25	7.47	3.12	7.77	3.7	20214
1997	32.25	10.9	23.14	5.14	5.14	7.72	3.14	8.32	3.52	20791
1998	32.6	11.05	22.43	5.04	5.04	8.1	3.25	8.3	3.42	21379
1999	32.42	11.09	22.29	4.97	6.22	8.06	3.33	8.3	3.32	21524
2000	32.21	11.36	22.04	4.73	6.4	8.21	3.41	8.36	3.28	22439
2001	32.89	11.67	21.1	4.6	6.38	8.59	3.48	8.46	2.83	24026
2002	32.28	11.59	21.5	4.17	6.28	8.83	3.71	8.6	3.03	25972
2003	32.03	12.07	21.48	4.01	5.76	9.32	3.4	9.21	2.72	28308
2004	31.61	12.25	21.79	3.87	5.58	9.71	3.42	9.28	2.49	30406
2005	30.76	13.31	21.62	3.56	4.43	10.63	3.53	9.93	2.23	32520
2006	30.94	12.97	21.95	3.34	4.42	10.81	3.43	10.04	2.1	33659
2007	30.75	12.74	21.89	3.35	4.41	10.98	3.41	10.31	2.16	35469
2008	31.13	12.52	22.28	3.17	4.32	11.28	3.35	9.99	1.96	36295
2009	31.13	12.52	22.28	3.17	4.32	11.28	3.36	9.99	1.96	38727
2010	31.20	12.15	21.86	2.99	4.39	11.77	3.49	10.21	1.95	39758
2011	31.53	12.17	20.86	3.78	4.45	11.33	3.55	10.66	1.67	41805

数据来源：中国城市建设统计年鉴 2012。

其次，公共设施用地、道路交通用地、城市绿地等提高城市品质和生活质量的用地比例明显提高。1991 年公共设施用地占比仅为 8.86%，2011 年提高到 12.17%，绝对面积提高了 3846km<sup>2</sup>，增加了近 3 倍。道路广场用地扩张尤为突出，占比提高了 5.69 个百分点，绝对面积从 1991 年的 790km<sup>2</sup> 提高到 2011 年的 4736km<sup>2</sup>，扩增了近 6 倍。城市绿地占比也提高了 5 个百分点左右。以 2012 年颁布的城市用地分类与规划建设用地标准 (GB 50137—2011) 看，这三类用地中居住用地和工业用地均为合理范围，而公共设施用地适度超前。

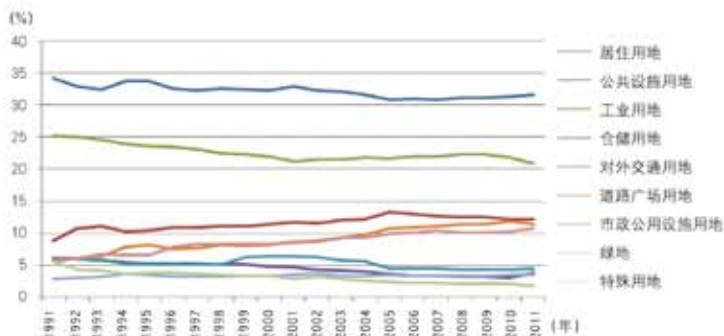


图 1-5 不同类型用地占城市总建设用地情况 (1991—2011 年)

(资料来源：中国城市建设统计年鉴 2011)



滨水民居 (严长江 摄)



表 1-7 城市用地规划建设用地标准

用地名称	占城市建设用地比例 (%)
居住用地	25.0 ~ 40.0
公共管理与公共服务用地	5.0 ~ 8.0
工业用地	15.0 ~ 30.0
道路与交通设施用地	10.0 ~ 25.0
绿地与广场用地	10.0 ~ 15.0

资料来源：城市用地分类与规划建设用地标准（GB 50137—2011）。

### 1.4.3 土地效益问题

目前，中国城乡建设用地约 24 万  $\text{km}^2$ ，从结构上来看，总量的 5/6 是分散在农村的农民集体非农建设用地，剩下大约 1/6 是城市建设用地。从 1991 ~ 2011 年，中国城镇建设用地由 1.40 万  $\text{km}^2$  扩大到 4.18 万  $\text{km}^2$ ，人均建设面积由 35.8  $\text{m}^2$  增长到 118  $\text{m}^2$ 。

新区划定的土地，是通过征地从农民手里拿到土地并转为城市建设用地后出让的。在出让过程中，地方政府在工业用地和商住用地出让上的做法存在显著差异。在商住用地上，很多地方政府成立土地储备中心，垄断城市土地一级市场，通过限制商住用地的供应并以“招拍挂”的竞争性方式出让土地来最大化出让金收入，而工业用地出让绝大部分是通过协议方式来完成。尽管 2006 年国土资源部已经规定工业用地必须纳入“招拍挂”出让范围，但很多地方为了吸引工业投资，在工业用地出让中，采取有意向的挂牌出让，出让金显著偏低；不仅如此，地方政府在出让土地后有时还会把部分土地出让金按投资额返还给企业。为了弥补协议出让工业用土

地带来的亏空，一些地方政府不得不通过商、住业用地出让获得的土地出让收入进行横向补贴。以 2011 年为例，根据国土资源部选取的 30 个重点城市统计数据来看，工业用地出让单价为 4.13 亿元每平方公里，而住宅用地和商服用地每平方公里的出让单价分别为 40.06 亿元和 57.26 亿元，相差十倍以上。

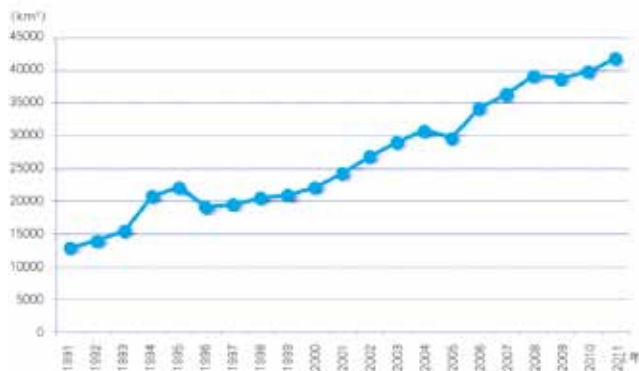


图 1-6 中国城市建设用地面积变化 (1991—2011 年)

[资料来源：中国城市建设统计年鉴 2012 (注：2005、2009 两年不含上海市建设用地面积)]

表 1-8 2011 年全国重点城市住宅、商服、工业仓储用地出让情况

用地属性	出让面积 (km <sup>2</sup> )	土地出让金 (亿元)	单位面积出让金 (亿元 / km <sup>2</sup> )
工业用地	244.12	1008.10	4.13
商业用地	50.28	2879.22	40.06
住宅用地	171.29	6862.25	57.25



广东梅州 (许明 摄)

### 1.4.4 改革征地制度

建立城乡统一的建设用地市场。在符合规划和用途管制前提下,允许农村集体经营性建设用地出让、租赁、入股,实行与国有土地同等入市、同权同价。缩小征地范围,规范征地程序,完善对被征地农民合理、规范、多元保障机制。扩大国有土地有偿使用范围,减少非公益性用地划拨。建立兼顾国家、集体、个人的土地增值收益分配机制,合理提高个人收益。完善土地租赁、转让、抵押二级市场。<sup>1</sup>

## 1.5 城镇化进程中的产业问题

### 1.5.1 产业门类: 聚焦高新产业, 应对全球化

进入“十二五”之后,国家多次颁发了鼓励、促进相关产业门类发展的政策,明确了产业发展的重点领域,对城市产业发展提出了具体要求。

2007年,国家发布了《当前优先发展的高技术产业化重点领域指南(2007年度)》,确定了优先发展的信息、生物、航空航天、新材料、先进能源、现代农业、先进制造、节能环保和资源综合利用、海洋九大产业。2009年初,国家从缓解企业困难和增强发展后劲入手,相继制定出台了汽车、钢铁、电子信息、物流、纺织、装备制造、有色金属、轻工、石化、船舶等十大重点产业调整和振兴规划,分别提出了上百项政策措施和实施细则。2011年,国家有关部门提出了《当前优先发展的高技术产业化重点领域指南(2011年度)》。该《指南》确定了优先发展的信息、生物、航空航天、新材料、先进能源、现代农业、先进制造、节能环保和资源综合利用、海洋、高技术服务十大产业中的137项高技术产业化重点领域。2012年7月9日,国务院发布《“十二五”国家战略性新兴产业发展规划》,提出重点发展方向是:节能环保产业,新一代信息技术产业,生物产业,高端装备制造产业,新能源产业,新材料产业,新能源汽车产业。

### 1.5.2 产业空间: 均衡化发展趋势明显

中西部地区顺利承接产业转移有力促进本地城镇化发展。2010年,《国务院关于中西部地区承接产业转移的指导意见》指出,中西部地区应依托其产业基础和劳动力、资源等优势,因地制宜承接发展优势特色产业,其中,劳动密集型产业、能源矿产开发和加工业、农产品加工业、装备制造业、现代服务业、高技术产业、加工贸易成为重点支持发展产业。

中西部承接产业转移直接带动外资投资规模的提高。2011年西部地区实际使用外资高达115.71亿美



正在检测光伏电站的工人 (梁孝鹏 摄)



无锡太湖新城 (刘刚 摄)

元,是2000年的4.49倍,自1999年以来,西部地区实际利用外商直接投资平均增速为17.24%,高于全国8.14%的平均水平。2009年受国际金融危机影响,东中部地区实际利用外资增速分别下滑0.96%和28.26%,而西部地区仍保持7.41%的增速。2011年西部地区实际使用外资增速仍比东中部地区分别高出20.73和13.98个百分点。

### 1.5.3 产城融合: 产业与城市发展的互动

中国产业发展的相当长一时期内,往往以产业需求为出发点对城市空间资源进行组织,忽视了产业与城市发展的互动关系,普遍存在着“重生产,轻生活;重产业,轻城市”的现象,导致相当一部分地区产业布局与城市空间分离、错位、甚至矛盾重重,这无论对产业还是城市的进一步发展都造成了极大阻碍。随着中国工业化步入中后期,传统的产业布局规划思路与方法已经无法满足于城市协同发展的需要,产城互动的新课题使得规划统筹的思路与手段转型调整势在必行。

<sup>1</sup> 资料来源:引自中国共产党十八届三中全会的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》





(孙忠南 摄)

## 第二章 中国的农民工

农民工是中国过去三十多年诞生的一个特殊群体。改革开放以来，随着市场化改革进程的不断深入，城乡劳动力要素流动的壁垒被打破，亿万怀着梦想的农家子弟离开农村、拥入城市，成为中国现代化建设不可缺的一支新型劳动大军，他们成功实现了职业的转变，即经济活动的非农化转变，却没有实现身份的转变，即市民化过程，大多拿着低廉工资，住在工棚和简易房，难以享受与城市居民同样的社会保障。这些特殊群体开始是翻译成“Farmer Labors”或“Migrant Rural Labors”，最后新华社统一成“NONGMINGONG(农民工)”，是指长期生活在城镇、从事第二、第三产业劳动并获得收入，但户口在农村、户籍身份是农民的劳动者。大体上分为两类：一是离土不离乡的本地农民工，主要是在本乡或本村的乡镇企业里或附近的工厂、商店、机关等地方就业，住在家里的农民工。二是离土又离乡的外出农民工，他们在城里的工厂、机关、商业及服务部门就业。而第二类，即“离土又离乡的农民工”的是当前城市化进程中所需要重点关注的群体。

2013年，城镇化率统计的为53.73%，据国家统计局调查数据，中国非农户籍人口占全国总人口的比例不到40%，低于城镇化率15个百分点左右，这15个百分点在很大比重上是未能市民化的农民工。2012年末全国农民工总量达到26261万人，比2011年增加983万人，增长3.9%。其中，外出农民工16336万人，增加473万人，增长3.0%。住户中外出农民工12961万人，比2011年增加377万人，增长3.0%；举家外出农民工3375万人，增加96万人，增长2.9%。本地农民工9925万人，增加510万人，增长5.4%。

表 2-1 2008—2011 年中国农民工数量统计 (单位: 万人)

年份	2008	2009	2010	2011	2012
农民工总量	22542	22978	24223	25278	26261
1. 外出农民工	14041	14533	15335	15863	16336
(1) 住户中外出农民工	11182	11567	12264	12584	12961
(2) 举家外出农民工	2859	2966	3071	3279	3375
2. 本地农民工	8501	8445	8888	9415	9925



2014年2月宜昌举办吸引返乡农民工、务工人员 and 残疾人的招聘会  
(张国荣 摄)



服装厂的缝纫工在工作 (张强 摄)

## 2.1 城市农民工状况

### 2.1.1 流动人口 / 农民工迁移

#### 2.1.1.1 新生代农民工已经成为人口流动主体

从国家统计局的“2012年农民工调查监测报告”来看，农民工以青壮年为主，16~20岁占4.9%，21~30岁占31.9%，31~40岁占22.5%，41~50岁占25.6%，50岁以上的农民工占15.1%。40岁以下农民工所占比重逐年下降，由2008年的70%下降到2012年的59.3%，农民工平均年龄也由34岁上升到37.3岁。2010年第六次人口普查时，新生代流动人口已经超过流动人口半数，总量达1.18亿。全国流动人口动态监测数据显示，2012年流动人口的平均年龄约为28岁，超过一半的劳动年龄流动人口出生于1980年以后。与上一代相比，新生代流动人口的外出年龄更轻，流动距离更长，流动原因更趋多元，也更青睐大城市。新生代流动人口在20岁之间就已经外出的比例达到75%，在有意愿落户城市的新生代流动人口中超过七成希望落户大城市。

新生代人口流动方式由个体劳动力流动向家庭化迁移转变；超过六成的已婚新生代流动人口与全部核心家庭成员在流入地共同居住。但大多数家庭不能一次性完成核心家庭成员的整体迁移，近七成的家庭中，家庭成员为分次流入，夫妻首先流入，再把全部或部分子女接来同住是最常见方式。家庭化迁移使得流动人口在流入地更容易产生归属感，有利于增强其幸福感。流动形态由“钟摆式”流动向在城市稳定生活、稳定工作转变，最近3年没有更换过工作的比例超过六成。新生代流动人口在流量、流向、结构等方面的特征代表着人口流动迁移新的变动趋势。

表 2-2 农民工年龄构成 (单位: %)

	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年
16~20岁	10.7	8.5	6.5	6.3	4.9
21~30岁	35.3	35.8	35.9	32.7	31.9
31~40岁	24	23.6	23.5	22.7	22.5
41~50岁	18.6	19.9	21.2	24	25.6
50岁以上	11.4	12.2	12.9	14.3	15.1

#### 专栏 2-1 新生代农民工

1980年以后出生的新生代农民工，占外出农民工的61%左右。与老一代农民工相比，新生代农民工逐渐丧失了从事农业生产的技能，其中16至20岁农民工中，参加过农业技术培训的仅为4%，21至30岁农民工中，参加过农业技术培训的仅为6.2%。四分之三的新农民工从来没有从事过农业生产。他们受教育程度更高，更注重个人的职业发展，更愿意选择较为轻松的职业，更注重个人生活品质的提高，融入城市生活的意愿更强。他们的权益诉求发生了明显变化，不再是仅仅满足于经济上的获得，同时对稳定的居住场所、享有社会保障、公共服务等也有较高的需求。



(韦亮 摄)

#### 2.1.1.2 农民工输出地空间特征

东部地区<sup>1</sup>农民工输入规模最大，其次是中西部地区。2012年，东部地区农民工11191万人，占农民工总量的42.6%；中部地区农民工8256万人，占农民工总量的31.4%；西部地区农民工6814万人，占农民工总量的26.0%。

中西部地区农民工人数增长快于东部地区。2012年，东部地区农民工输入比2011年增加401万人，增长3.7%；中部地区农民工输入增加314万人，增长4.0%；西部地区增加268万人，增长4.1%。

表 2-3 按输出地分的农民工地区构成 (单位: %)

	2012年			2011年		
	东部	中部	西部	东部	中部	西部
农民工	42.6	31.4	26	42.7	31.4	25.9
1. 外出农民工 <sup>2</sup>	31.5	36.7	31.8	31.6	36.6	31.8
2. 本地农民工	60.8	22.9	16.3	61.4	22.7	15.9

1 东部地区包括北京、天津、河北、辽宁、上海、江苏、浙江、福建、山东、广东、海南11个省(市)；中部地区包括山西、吉林、黑龙江、安徽、江西、河南、湖北、湖南8个省；西部地区包括内蒙古、广西、重庆、四川、贵州、云南、西藏、陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆12个省(市、自治区)。

2 外出农民工：指调查年度内，在本乡镇地域以外从业6个月及以上的农村劳动力。本地农民工：指调查年度内，在本乡镇内从事非农活动(包括本地非农务工和非农自营活动)6个月及以上的农村劳动力。举家外出：指农村劳动力及家人离开其原居住地，到所在乡镇区域以外的地区居住。



东部地区农民工以就地就近转移为主，中、西部地区以外出为主。东部地区外出农民工占 20.2%，本地农民工占 34.7%；中部地区外出农民工占 24.3%，本地农民工占 12.9%；西部地区外出农民工占 19.2%，本地农民工占 9.5%。

### 2.1.1.3 农民工流向时空特征

东部沿海地区农民工流入比较高，尤其是长三角、珠三角和京津走廊地区。2012 年在东部地区务工的农民工 16980 万人，占农民工总量的 64.9%；在中部地区务工的农民工 4706 万人，占农民工总量的 18.0%；在西部地区务工的农民工 4479 万人，占农民工总量的 17.1%。农民工就业地区主要分布在广东、浙江、江苏、山东等省。其中，在长三角地区务工的农民工为 5937 万人，珠三角地区为 5199 万人。在长三角和珠三角地区务工的农民工分别占全国农民工的 22.6% 和 19.8%。

从外出农民工就业的地点看，在直辖市务工的占 10%，在省会城市务工的占 20.1%，在地级市务工的占 34.9%，在县级市务工的占 23.6%，在直辖市和省会城市务工的比重比 2011 年下降 0.7 个百分点，在地级市务工的农民工比 2011 年提高 1 个百分点。农民工的就业地区另有 0.3% 的外出农民工在港澳台地区及国外从业。

在中西部地区务工的农民工数量较快增长。东部地区务工的农民工比 2011 年增加 443 万人，增长 2.7%；在中部地区务工的农民工增加 268 万人，增长 6.0%，占全国的比重提高 0.3 个百分点；在西部地区务工的农民工增加 263 万人，增长 6.2%，提高 0.4 个百分点。与 2011 年相比，广东、浙江、江苏、上海、河北、重庆

等省市的比重有所下降。在长三角和珠三角地区，农民工总量虽然进一步增加，但比重有所下降。在长三角地区务工的农民工比 2011 年增加 109 万人，增长 1.9%，在珠三角地区务工的农民工年增加 127 万人，增长 2.5%，增长速度分别比 2011 年快 1.6 和 2.4 个百分点。在长三角和珠三角地区务工的农民工分别占全国农民工的比重分别比 2011 年下降 0.5 和 0.3 个百分点。

农民工省内流动和跨省流动规模基本持平，但东部地区以省内流动居多，中西部地区跨省流动主导。2012



图 2-2 2010 年全国县市区单元外来净流入人口规模空间分布

(资料来源：数据源于六普数据，地图源于“国家基础地理信息系统数据库”)

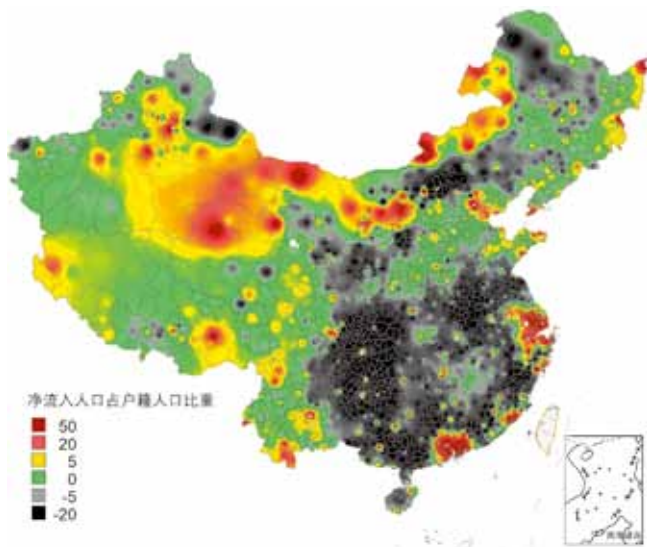


图 2-1 2010 年全国县市区单元外来净流入人口规模占常住人口比重

(资料来源：数据源于六普数据，地图源于“国家基础地理信息系统数据库”)



图 2-3 2010 年全国县市区单元省外流入人口量

(资料来源：数据源于六普数据，地图源于“国家基础地理信息系统数据库”)



年，在省内流动的农民工 8689 万人，占外出农民工总量的 53.2%；跨省流动的农民工 7647 万人，占外出农民工总量的 46.8%。东部地区 83.7% 的外出农民工省内流动，跨省流动的仅占 16.3%。中、西部地区外出农民工则是以跨省流动为主，分别占 66.2% 和 56.6%。

跨省流动农民工所占比重持续下降。在外出农民工中，2012 年省内流动比 2011 年增加 299 万人，增长 3.6%；跨省流动的农民工增加 174 万人，增长 2.3%，在省外务工的比重比 2011 年下降 0.3 个百分点。2009 年，外出务工农民跨省流动高达 51%。

表 2-4 不同地区外出农民工在省内外务工的分布 (单位: %)

地区	2011 年			2012 年		
	乡外 县内	县外 省内	省外	乡外 县内	县外 省内	省外
全国	20.2	32.7	47.1	20	33.2	46.8
东部地区	32.1	51.3	16.6	32	51.7	16.3
中部地区	13	19.8	67.2	13.1	20.7	66.2
西部地区	15.4	27.6	57	15.4	28	56.6



图 2-4 2010 年全国县市区单元省内流入人口量

(资料来源: 数据源于六普数据, 地图源于“国家基础地理信息系统数据库”)



图 2-6 2000-2010 年全国县市区单元省内流入人口增长量

(资料来源: 数据源于五普和六普数据, 地图源于“国家基础地理信息系统数据库”)



图 2-5 2000-2010 年全国县市区单元外来净流入人口增长量

(资料来源: 数据源于五普和六普数据, 地图源于“国家基础地理信息系统数据库”)



图 2-7 2000-2010 年全国县市区单元省外流入人口增长量

(资料来源: 数据源于五普和六普数据, 地图源于“国家基础地理信息系统数据库”)

## 2.1.2 农民工的就业和生活

### 2.1.2.1 农民工的就业

进入到城市中的农民工主要是 15 到 49 岁之间的青壮年劳动力。农村劳动力与城市劳动力的就业领域有较强的互补性。由于受自身条件的局限，农民工主要从事建筑、环卫、餐饮等行业。从 2012 统计调查情况来看，农民工在工业领域就业主导，服务业其次。在制造业和建筑业就业比重高达 54.1%，其中制造业占 35.7%，建筑业占 18.4%。服务业中，批发零售业占 9.8%，交通运输仓储和邮政业占 6.6%，住宿餐饮业占 5.2%，居民服务和其他服务业占 12.2%。2008 年以来，工业领域就业比重持续上升，但其中的制造业就业比重趋于下降，从 37.2% 下降到 35.7%，而建筑业从 13.8% 上升到 18.4%。

东部地区务工的农民工以制造业为主，中西部地区服务业为主。在东部地区务工的农民工以从事制造业为主，2012 年为 44.6%，比 2011 年下降 0.2 个百分点；在中、西部地区制造业比重分别为仅为 23.2% 和 15.4%。东、中、西部地区 2012 年建筑业比重分别比 2011 年提高 0.5 百分点、0.8 个百分点和 1 个百分点。

受雇人员比重高，且增长快于自营人员。在外出农民工中，受雇人员占 95.3%，自营人员占 4.7%；在本地农民工中，受雇人员占 72.8%，自营人员占 27.2%。自营人员主要从事批发零售业，占 38.9%；其次是从事交通运输业仓储和邮政业占 19.3%，从事制造业占 11.9%。外出农民工和本地农民工中自营人员所占比重继续呈下降趋势，本地自营和外出自营分别比 2011 年低 0.9 和 0.5 个百分点。

表 2-5 农民工从事的主要行业分布比例（单位：%）

	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年
制造业	37.2	36.1	36.7	36	35.7
建筑业	13.8	15.2	16.1	17.7	18.4
交通运输、 仓储和邮政业	6.4	6.8	6.9	6.6	6.6
批发零售业	9	10	10	10.1	9.8
住宿餐饮业	5.5	6	6	5.3	5.2
居民服务和其 他服务业	12.2	12.7	12.7	12.2	12.2

表 2-6 2012 年农民工受雇与自营的比例（单位：%）

	受雇	自营
本地农民工	73	27
外出农民工	95	5

在望京市场，从事自雇经营农民工的月平均净收入为 4020 元，是 2011 年中国东部地区农民工平均工资 2395 元的 1.7 倍，甚至接近了北京市职工工资平均水平 4672 元。

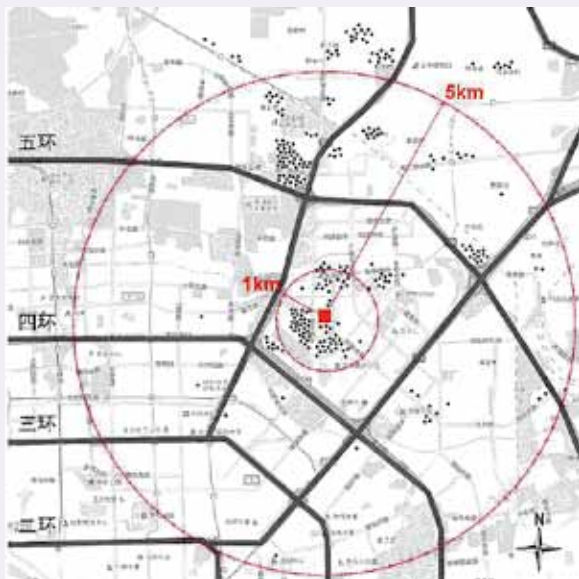


图 2-8 北京望京市场自雇经营农民工就业—居住空间分布



北京的农贸市场的自雇农民工（陈宇琳 摄）

（资料来源：陈宇琳．空间城镇化对农民工市民化的扰动效应——基于北京“N 大棚市场”拆除案例的研究．未刊稿）

### 2.1.2.2 农民工的收入

农民工收入较低。2012年末,外出农民工人均月收入水平为2290元,比2011年提高241元,增长11.8%,但增加额比2011年同期减少118元,增幅回落9.4个百分点。分地区看,在东部地区务工的农民工月收入水平为2286元,比2011年增加233元,增长11.4%;在中部地区务工的农民工月收入水平为2257元,比2011年增加251元,增长12.5%;在西部地区务工的农民工月收入水平为2226元,比2011年增加236元,增长11.8%,东部、中部、西部地区农民工收入趋同。另外,在境外就业的农民工月收入水平为5550元。

不同行业收入水平差别较大,住宿餐饮业和服务业平均收入水平较低。从外出农民工从事的主要行业看,收入水平较高的是交通、运输、仓储、邮政业和建筑业的农民工,人均月收入分别为2735元和2654元;收入较低的分别是服务业、住宿餐饮业和制造业的农民工,人均月收入分别为2058元、2100元和2130元。

大城市对农民工的收入吸引能力更明显,这也是大城市人口规模膨胀的根本原因。在直辖市务工的农民工人均月收入水平2561元,比2011年增加259元;在省会城市务工的农民工月收入水平2277元,增加236元;在地级市和县级市务工的农民工月收入水平分别为2240元和2204元,分别增加229元和222元。

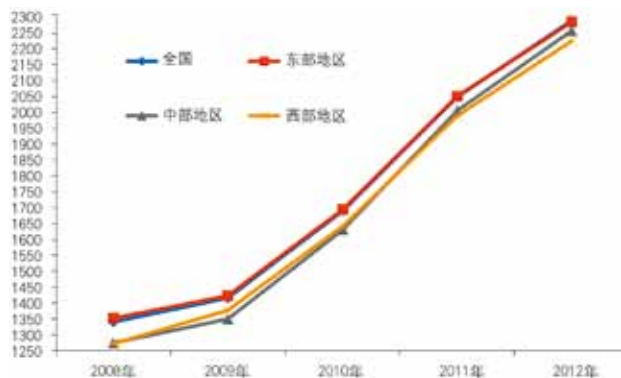


图 2-9 外出农民工在不同地区务工的月收入水平 (单位: 元/人)

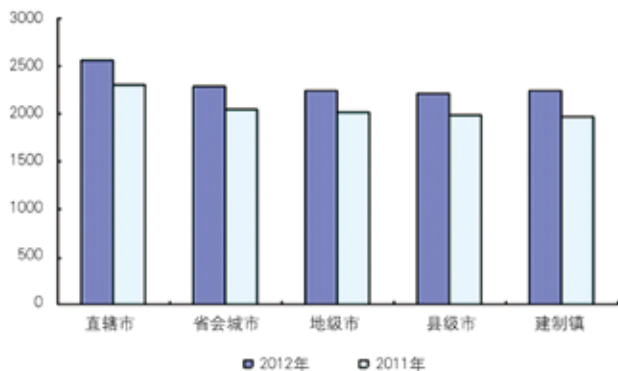


图 2-10 不同务工地区月收入水平 (单位: 元/人)

中西部地区农民工在东部地区务工收入结余少。扣除生活成本,外出农民工每人月均收入结余1557元。而中部、西部地区农民工在东部地区的收入结余分别是1518元和1344元,都低于在本地区务工的农民工平均结余。中部地区农民工在中部、西部地区务工比在东部地区务工多获得64元和130元;西部地区农民工在中部、西部地区务工比在东部地区务工多获得228元和90元。中部、西部地区农民工在省内和省外务工收入结余相当,而东部地区农民工去省外务工的结余2118元,比在省内务工高496元。相比而言,中西部的农民工在东部地区务工生活开支较大、收入结余少,因此在中西部就业机会增加的情况下,农民工更倾向选择就近就业,这也是当前农民工流动格局变化的一个主要原因。

### 2.1.2.3 农民工的居住

外出农民工在大城市的居住条件总体较差,仅有0.6%的外出农民工在务工地自购房。从近几年外出农民工居住情况的变化看,呈现出与他人合租住房比重上升、独立租赁住房比重下降的趋势,另一明显变化态势是务工地自购房比重下降。

以雇主或单位提供住宿为主。以受雇形式从业的农民工,在单位宿舍中居住的占32.3%,在工地或工棚居住的占10.4%,在生产经营场所居住的占6.1%,与他人合租住房的占19.7%,独立租赁住房的占13.5%,有13.8%的外出农民工在乡镇以外从业但每天回家居住。

四成外出农民工雇主或单位不提供住宿也没有住房补贴。从外出受雇农民工的居住负担看,49.5%的农民工由雇主或单位提供免费住宿;9.2%的农民工雇主或单位不提供住宿,但有住房补贴;41.3%的农民工雇主或单位不提供住宿也没有住房补贴。

表 2-7 外出农民工的住宿情况 (单位: %)

	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年
单位宿舍	35.1	33.9	33.8	32.4	32.3
工地工棚	10.0	10.3	10.7	10.2	10.4
生产经营场所	6.8	7.6	7.5	5.9	6.1
与他人合租住房	16.7	17.5	18.0	19.3	19.7
独立租赁住房	18.8	17.1	16.0	14.3	13.5
务工地自购房	0.9	0.8	0.9	0.7	0.6
乡外从业回家居住	8.5	9.3	9.6	13.2	13.8
其他	3.2	3.5	3.5	4.0	3.6



## 专栏 2-2 北京农民工的住房类型

农民工的住房类型主要包括：城郊农村平房和棚户、城内棚户、新小区塔楼地下室、老旧小区楼房等。农民工经营者的居住地点集中分布在工作地周边半径 1km 和 5km 两个圈层上，通勤交通的主要方式依次是公共汽车（42%）、（电动）自行车（21%）、步行（17%）和私家车（11%）；单程通勤时间平均为 27 分钟，远低于北京市民的平均水平（45 分钟）。



北京城乡结合部地区农民工居住环境（陈宇琳 摄）

（资料来源：陈宇琳，空间城镇化对农民工市民化的扰动效应——基于北京“N 大棚市场”拆除案例的研究，未刊稿）

## 2.1.3 农民工的社会保障和市民化

## 2.1.3.1 基本公共服务提供

就业保障较低，改善不明显。外出受雇农民工与雇主或单位签订劳动合同的占 43.9%，比例变化不大，没有明显的改善。2012 年外出受雇农民工，被雇主或单位拖欠工资的仍占 0.5%。

社会保险水平低。雇主或单位为农民工缴纳养老保险、工伤保险、医疗保险、失业保险和生育保险的比例分别为 14.3%、24%、16.9%、8.4% 和 6.1%，分别比 2011 年提高 0.4、0.4、0.2、0.4 和 0.5 个百分点。2008 年以来，“五险”中参保率相对较高的工伤保险没有明显提高。从输入地看，中西部地区的农民工参保比例与东部地区仍存在一定的差距。

2012 年中部地区各项保险参保率的提高幅度略高于东部和西部地区。

表 2-8 外出农民工参加社会保障的比例（单位：%）

	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年
养老保险	9.8	7.6	9.5	13.9	14.3
工伤保险	24.1	21.8	24.1	23.6	24.0
医疗保险	13.1	12.2	14.3	16.7	16.9
失业保险	3.7	3.9	4.9	8.0	8.4
生育保险	2.0	2.4	2.9	5.6	6.1

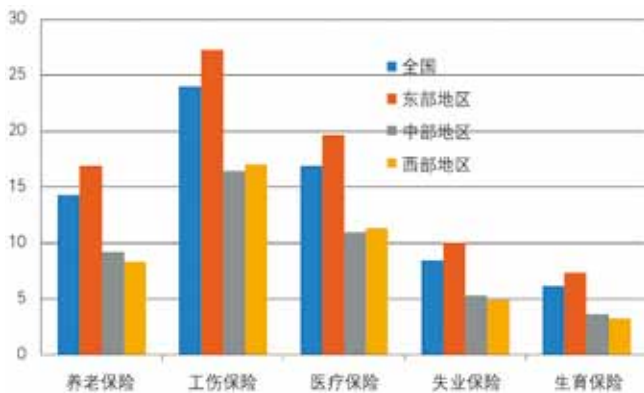


图 2-11 2012 年农民工在不同地区务工参加社会保障的比例

## 专栏 2-3

流动育龄妇女数量和比重在不断增加，流动育龄妇女在户籍地以外生育的比例逐年提高。2012 年流动已婚育龄妇女约为 6307 万人，占全国已婚育龄妇女的近 1/4。流动人口家庭上一年出生的孩子数量约占全国同期出生数量的 1/3，已孕妇女选择在现居住地分娩的比例已接近 70%。在孕产期保健、儿童健康管理、预防接种等方面，流动孕产妇和儿童是应当关注的重点人群。同时，新生代流动人口婚前同居、婚前怀孕、生殖健康问题比较突出。

## 2.1.3.2 农民工的融合

在全国农民工中，文盲占 1.5%，小学文化程度占 14.3%，初中文化程度占 60.5%，高中文化程度占 13.3%，中专及以上文化程度占 10.4%。与全国平均水平相比较，初中毕业的农民工占 60% 以上，小学和文盲比重相对有所下降。



辽宁省义县图书馆创办农民工阅览室，让农民工享受市民文化待遇（李铁成 摄）

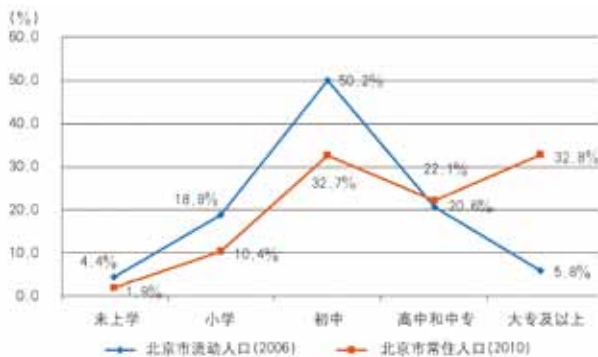


图 2-12 北京市 6 岁以上流动人口和常住人口受教育程度构成比较

(资料来源: 1. 北京市 2010 年人口普查资料

2. 2006 年中国人民大学“北京市 1% 流动人口调查”数据

3. 北京市第六次人口普查办公室. 北京市常住人口文化素质呈现新特征. 2011-05-30)

表 2-9 2012 年农民工的文化程度构成 (单位: %)

	全部农民工	本地农民工	外出农民工	30 岁以下青年农民工
不识字或识字很少	1.5	2	1	0.3
小学	14.3	18.4	10.5	5.5
初中	60.5	58.9	62	57.8
高中	13.3	13.8	12.8	14.7
中专	4.7	3.3	5.9	9.1
大专及以上	5.7	3.6	7.8	12.6

表 2-10 2012 年不同年龄组农民工参加培训情况 (单位: %)

年龄组	参加过农业技术培训	参加过非农职业技能培训	两项培训都没有参加过
16 ~ 20 岁	4	22.3	73.7
21 ~ 30 岁	6.2	31.6	62.2
31 ~ 40 岁	11	26.7	62.3
41 ~ 50 岁	14.9	23.1	62
50 岁以上	14.5	16.9	68.6



湖北省恩施州劳动就业培训中心开展免费培训返乡农民工活动 (杨顺丕 摄)

没有参加过任何技能培训的农民工占多数, 青年农民工参加农业技术培训的比例低。在农民工中, 接受过农业技术培训的占 10.7%, 接受过非农职业技能培训的占 25.6%, 既没有参加农业技术培训也没有参加非农职业技能培训的农民工占 69.2%。青年农民工接受非农职业技能培训的比例要高于年长的农民工, 年长的农民工接受农业技术培训的比例要高于青年农民工, 年龄层次越低, 接受农业技术培训的比例也越低。

### 2.1.3.3 农民工市民化面临的制约因素

农民工市民化是一个系统性、长远性的艰巨工程, 规模大、成本高。2 亿左右的农民工, 如果在未来 20 年内实现农民工市民化, 那么平均每年的规模为 1000 万人左右。据国务院发展研究中心有关分析, 农民工每人的市民化成本约 8 万元, 其中仅包括农民工随迁子女教育成本、医疗保障成本、养老保险成本、民政部门的其他社会保障支出、社会管理费用、保障性住房支出六项成本。短期内, 需要应对农民工在身份、工作、公共服务等方面的市民待遇, 而在更长时间内, 则有农民工与城市居民融合、与城市文化生活融合的过程。当前来看, 据人力资源和社会保障部劳动科学研究所的调研结果, 影响农民工市民化的原因里, 排第一位的是“买不起房”, 占 65.29%, 第二位原因为“城市生活成本太高”, 第三、四位原因分别是“能与家人在一起, 孝敬父母”和“农村有地有房子”。约有 13.71% 的农民工选择“我们根本不属于这里, 迟早要回去”。而“没有住房”则是农民工在城市工作生活的最大困难, 占 55.12%。同时, 59.93% 的农民工愿意在城镇买房, 改善生活和子女上学是农民工愿意在城镇买房的两大原因。40.07% 的人不愿意在城镇买房, 主要原因是房价太高, 占到 73.45%。26.29% 是因为“工作不稳定、没必要买房”, 10.66% 是因为“城市污染严重”<sup>1</sup>。归纳起来, 农民工市民化的制约因素包括<sup>2</sup>:

第一, 城市公共服务供给能力不足。改革开放后, GDP 导向的城市政府目标远远高于社会福利、公平等其他因素, 因而城市政府在公共品的投资上偏向于能够提高地区经济能力生产性基础设施, 对于生活公共品提供等社会职能只是在进入新世纪后才得以不断强化。加之城市社会保障、教育、卫生、住房保障等公共服务的资源配置依据城镇户籍人口规划和提供, 在对本市城镇户籍人口尚存在历史欠账的情况下, 覆盖大规模进城农村人口存在困难。这在农民工集中流入区, 即东南沿海地区的新兴城市中更为突出。

第二, 城市公共服务供给意愿不足。中国目前基本公共服务的统筹层次较低, 以地方为主的基本公共服务供给模式, 强化了满足公民权利的公共服务供给区域化

1 白天亮. 房价太高成农民工不愿定居城镇主要原因. 人民日报, 2013.4.

2 申兵, “十二五”时期如何促进农民工市民化. 中国经济时报, 2010 年 10 月 14 日.



和地方化格局。而教育、就业扶持和公共卫生等公共品具有外部性，城市政府为农民工提供公共服务的意愿往往因隶属关系的远近而递减，即首先解决本市农村进入城区务工人员，其次是本省的农民工，外省农民工排在最后。

第三，未形成农民工市民化投入的政府间分担机制。国家对农民工问题高度重视，但从目前看，中央和地方的分担机制尚未形成，实际的投入责任大多落在了地方（公共服务方面）、企业和个人（社会保障方面）肩上。

第四，农村土地资本化对农民工市民化的支持有待加强。与日本等国家或地区或者是农民自己通过农村土地和住宅的变现，或者是政府将土地增值收益建设经济适用住房，从而基本解决了进城农民的居住问题，使得经济发展所带来的土地增值收益成为农民进入城市的重要资本不同，中国在探索适合中国国情的农村建设用资本化，特别是将资本化的收益切实用于提高对农民工的公共服务水平，支持农民工入城定居等方面还需大力加强。



山东省即墨市的纺织工人在生产出口服装（梁孝鹏 摄）

## 2.2 农民工发展与城市繁荣

### 2.2.1 农民工在城市中的生存和发展机会

农民进城就业是农村富余劳动力转移的重要途径，是推进城镇化必然要经历的过程。中国耕地总面积13000万公顷左右，耕地不足造成农村的剩余劳动力日益增多。随着农业和农村经济结构的调整、工业化、城镇化进程的加快，二、三产业规模迅速扩大，形成了对劳动力的新需求，大量的农村劳动力通过各种途径进入城市就业。因此，农民工是工业化、城市化的必然产物，同时是农民寻求自身发展的必由之路。

城市为农民工不仅仅提供了经济收入，还提供了各种发展机会。据人力资源和社会保障部劳动科学研究所的调研结果，农民工之所以愿意定居城镇，“城市就业机会多，收入有保障”占55.70%，高居榜首，其次是“子女能进城上学”、“能学技术长见识，有发展前途”、“享受城镇公共服务”、“城市看病方便”。

农民进城就业是转移农村富余劳动力、增加农民收入的重要途径。农民工获得现金收入，可以直接支持本地的农业建设和提高生活水平。2003年，北京市农民工月均收入875元，年均收入10500元，相当于当年全国农民人均纯收入的4倍。这在一定程度上提高了来源地农民的收入水平，对于缩小城乡差距，推进城乡统筹，具有积极的作用。

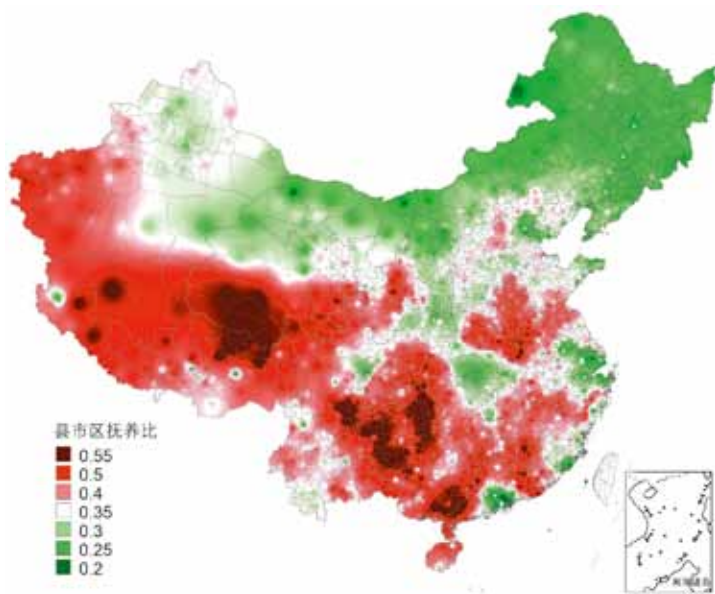


图 2-13 2010 年县市区 65 岁以上老人和 15 岁以下儿童比重



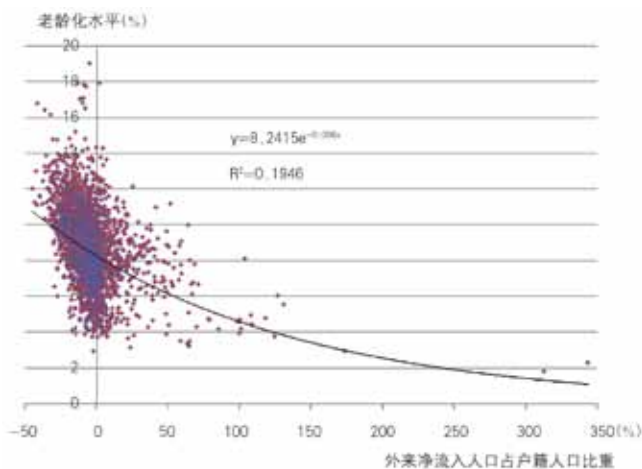


图 2-14 老龄化水平与人口净流出的相对关系

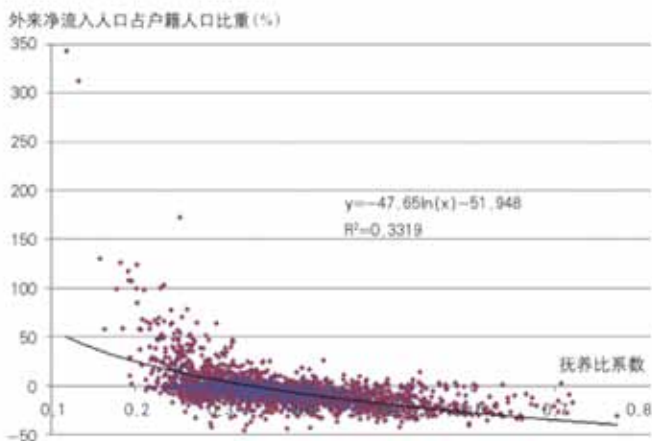


图 2-15 人口流动与抚养比关系

## 2.2.2 农民工为城市繁荣而作的贡献

农民工为城市繁荣而作的贡献主要体现在，第一，提供成本低廉的劳动力，据国家统计局及相关研究机构发布的数据显示，农民工已成为支撑中国工业化发展的重要力量，与上一代农民工相比，新生代农民工大多数不再“亦工亦农”，而是纯粹从事二、三产业，就业主要集中在制造业。中国产业结构的转型，实现由“中国制造”到“中国创造”的转变，需要一支稳定的高素质劳动力队伍。农民工群体向就业相对稳定、技艺不断提升的熟练工人转变，对中国产业结构转型产生积极作用。第二，弥补特殊行业的短缺劳动力。补充了劳动力市场中需求有缺口、劳动强度大、工作时间长、当地人不愿意干的工作岗位，为城市的发展提供了必要的劳动力。

## 专栏 2-4 农民工在北京

虽然农民工遍布北京市的各个行业，但数量分布很不均匀。2004年北京市农民工主要集中在从事建筑业、住宿和餐饮业、批发与零售业、制造业、居民服务和其他服务业。从事以上五个行业的农民工人数占全市农民工总数的84.4%。其中，从事建筑业的人员为72.1万人，占全部农民工的25.2%；从事住宿和餐饮业的人员为48.3万人，占全部农民工的16.8%；从事批发与零售业的人员为44.9万人，占全部农民工的15.7%；从事制造业的人员为42.5万人，占全部农民工的14.8%。从事居民服务和其他服务业的人员为34.2万人，占全部农民工的11.9%。

2003年，北京从事建筑业从业人员实现增加值279.83亿元，人均创造增加值34238元，由农民工创造的建筑业增加值达到233亿元；制造业从业人员137.8万人，实现增加值1032亿元，人均创造增加值74891元，由农民工创造的增加值达到301.8亿元；批发与零售业从业人员86.13万人，实现增加值248.86亿元，人均创造增加值28893元，由农民工创造的批发与零售业增加值达到123.1亿元。以上三个行业的农民工创造的增加值达657.9亿元，相当于北京市金融保险业、国家机关、政党机关和社会团体、其他行业当年创造的增加值总和。

2003年，在建楼修路的建筑工人中，农民工的人数占整个建筑工人的比重达到83.6%。在批发和零售业中，农民工的比重达到49.5%，已接近一半。在制造业从业人员中，农民工的比重达到29.3%。从近几年情况看，农民工进入北京劳动力市场对加速二、三产业的发展和方便市民的生活起到了十分重要的作用。目前北京市民的生活已难以离开农民工了，特别是在春节期间，农民工要回家过年，送煤工、送奶工、保姆和清洁工暂时短缺，给北京市民的生活带来不便。

由于农民工在城、近郊区租住房屋，相应增加部分城镇居民和本地农民的收入。2003年农民工每户月租房支出为333元，仅此一项，一年就给北京城乡民增加了46.2亿元的其他收入。

(资料来源：北京市统计局，农民工已成为北京市经济建设中不可缺少的力量，2005.)



沿海城市外来农民工的简陋住所 (张和平 摄)

## 2.3 农民工市民化对策：繁荣城市与农民工富足“双赢”

解决农民工市民化的问题，从而促进中国城镇化健康发展，促进中国经济发展的内需问题，促进繁荣城市与农民工富足“双赢”，让农民工真正转移成市民，不仅关乎中国城镇化和现代化的未来，也是实现农村、农业、农民公平正义和维护社会稳定的需要。

当前，中央政府在农民工市民化议题上不断加强关注和应对投入。有关文件指出，将着力推进解决已转移到城镇就业的农业转移人口落户问题和有能力在城镇就业、居住的常住人口市民化问题。在“2013年中央城镇化工作会议文件”、“2014年中央一号文件”中对农民工市民化问题的重视程度前所未有。与中央政府一脉相承，地方政府对新型城镇化和农民工市民化的发展思路也都进行了深化和改革。

### 2.3.1 城乡二元制度的创新

农民工市民化首要障碍是城乡二元制度。中国以户籍制度、城乡差别劳动就业和福利保障制度为主要内容的城乡二元制度，使得已经离乡、离土、进城的农民工，无法成为城市的真正居民。近年来，户籍制度改革虽有所突破，但大中城市尤其是京沪广等大城市的户口放开有限。这意味着，农民进入城市从事新职业，却很难改变原有的农民身份，在社会中形成了有别于农民和城市居民的第三类群体，在城市内部又形成新的城市二元结构，包括居住社区上的二元结构、享受公共资源和公共权利上的二元结构、就业上的二元结构。因此终结农民工现象推动二元经济结构向现代社会经济结构顺利转变，从制度上解决农民工融入城市的障碍是根本。作为外来者的农民工，如果长期缺乏制度性参与的利益保障机制，非制度化参与方式（抵制性参与、过激参与乃至暴力参与等）就在所难免，这势必对城市社会安定带来威胁。



琼海市潭门镇（蒙钟德 摄）

#### 专栏 2-5 26 农民工党员成为中共十八大代表

中共十七大已有了农民工代表，但数量很少，不能称为一个群体。2008年，三位农民工代表参加全国人代会，首次进入国家最高权力机关。改革开放以来，农民工成为工人阶级的重要组成部分，为工人队伍注入了新鲜血液。2012年，26名农民工党员进入十八大代表行列，第一次以群体形象出现在中共全国党代会上，尽管这个肩负着中国2.5亿农民工期盼的群体仅占代表总数的1.14%。

#### 专栏 2-6 “2014年中央一号文件”第30条内容

加快推动农业转移人口市民化。积极推进户籍制度改革，建立城乡统一的户口登记制度，促进有能力在城镇合法稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化。全面实行流动人口居住证制度，逐步推进居住证持有人享有与居住地居民相同的基本公共服务，保障农民工同工同酬。鼓励各地从实际出发制定相关政策，解决好辖区内农业转移人口在本地城镇的落户问题。

#### 专栏 2-7 地方两会聚焦新型城镇化、农民工市民化

截至2014年1月29日，全国已有28个省份陆续召开两会。新型城镇化也成为地方两会各界热议的话题。在已经公布的省、自治区和直辖市政府工作报告当中，至少有26个都提到了“推进新型城镇化”。纵观各地提出的城镇化目标，加快户籍改革、推进城市群建设、推动中小城镇发展……推动农民工市民化、加强外来人口管理，以居住证替代暂住证。作为常住人口超过2000万的特大型城市，北京的政府工作报告中明确，“人口资源环境矛盾是现阶段躲不开、绕不过的发展难题，关系人民群众切身利益，关系首都形象，关系发展全局，必须严肃面对、标本兼治。”为了破解城市发展难题，提高可持续发展水平，北京市提出“加强人口规模调控”举措，实施居住证制度。上海市政府工作报告时指出，坚持以合法稳定就业、合法稳定居住为基准，加强人口服务管理，严格落实以积分制为主体的居住证制度，采取调整产业结构、完善公共政策、拆除违法建筑、整治群租等综合措施，严格控制人口规模。西部陕西农业人口多，推进城镇化压力较大，政府工作报告的一大亮点是“开放户籍限制”，实现“年内90万农村居民进城落户”，将全面放开县城和建制镇户籍限制，完善全省统一的“居住证”制度。

### 2.3.2 农民工市民化的市场机制与对策

第一，因地制宜、因群分类。2011年政府工作报告明确提出“因地制宜，分步推进，把有稳定劳动关系并在城镇居住一定年限的农民工，逐步转为城镇居民。”农民工在市民化的社会变迁过程中，由于特殊的二元经济制度以及其他因素的制约，他们并未像西方国家那样经历从农民向市民的职业、地域和身份相同步的彻底转变，而是经历了由农民到农民工、再由农民工到市民的二次过程。在这条过程中，每一个农民会理性比较、衡量进城收益和进城成本，导致农民工市民化路径的多样性<sup>1</sup>。

第二，探索适合中国国情的农村建设用地资本化，农村土地资本化与农民工市民化的相互促进。试点通过农村土地和住宅的变现，或者是政府将土地增值收益建设经济适用住房，将资本化的收益切实用于提高对农民工的公共服务水平和支持农民工进城定居等方面。在完成对宅基地使用权登记发证的基础上，鼓励一些地方继续采取出让、作价出资、作价入股、抵押和置换等方式，进行农村宅基地资本化的探索，并及时总结经验供其他地区借鉴参考，以提高农民工进城定居的经济能力。

### 2.3.3 农民工市民化的制度对策

第一，建立农民工市民化的成本分担机制。就中央、

省、市、企业和个人等不同的分担方式和机制推进在不同区域开展不同层级、不同类型的试点。农民工市民化的公共服务包括公共卫生和计划生育、子女义务教育、就业扶持等公共品，也包括社会保障和住房保障等具有准公共品性质的服务。（1）中央政府通过财政转移支付主要用于农民工市民化的社会保障配套补助和基础教育支出。（2）地方政府承担主要用于农民工市民化的各项城市基础设施和管理服务、教育与就业培训、创业扶持和公租房基建配套等。（3）企业承担部分社会责任分担主要用于农民工市民化中的养老、医疗、住房等配套投入。（4）农民工个人和家庭作为市民化的直接受益者分担主要用于缴纳自身就业培训、社会保障缴费、住房等费用。

第二，形成中央加大长效的财政转移支付制度。中央对地方政府加大在解决农民工公共服务方面的专项转移支付力度。重点是加强公共卫生和计划生育、子女义务教育、就业扶持以及住房保障对于劳动力流入地区的补助。近年来中央政府不断加大财政投入力度以支持地方政府改善农民工的待遇，中央财政2009年下拨了进城务工农民随迁子女接受义务教育奖励资金20亿元，专项用于接收农民工子女的城市义务教育阶段学校补充公用经费和改善办学条件，东南沿海农民工流入较多的省区成为主要补助地区。

第三，促进公共服务均等化的制度建设。党的十八



建筑工地上的农民工（李龙摄）

1 辜胜阻，2014年中央“一号文件”明确农民工市民化路径，人民网，2014.1.



届三中全会指出，稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖，建立财政转移支付同农业转移人口市民化挂钩机制，包括劳动报酬、劳动保护、子女教育、医疗服务、社会保障等基本公共服务和公共产品要逐步由户籍人口向常住人口全覆盖。其中在农民工住房问题方面，逐步改变公租房、廉租房、经济适用房等保障性住房不对外来农民工开放的局面和关键环节。在义务教育方面，当前以公办教育为主，接收农民工子女就学的格局基本形成，但仍然需要克服地区不平衡，及农民工子女学前教育和异地高考的问题。在生殖健康和计划生育服务以及就业方面，尤其需要加大对新生代农民工的扶持，因为他们将有相当规模随迁子女进入义务教育阶段，对于义务教育的需求也相应较大。

第四，促进农民工就业和劳动的基本权益制度建设。目前仍有不少农民工未签订劳动合同，农民工劳动条件普遍较差，工资水平明显偏低的格局，使得农民工劳动权益受损，抑制了农民工市民化的意愿。户籍改革是非常复杂的问题，有调查表明，70%多的农民工，不愿意放弃农村的户籍。因为现在农村的户籍含金量越来越高，有宅基地、承包地和各种补贴，特别是土地制度改革，使其价值更高，因此户籍改革中非常重要的一点是坚持自愿的原则。



北京从事餐饮的农民工（李林 摄）



进城务工的农民工（张志果 摄）





四川省北川市教育局楼上的太极拳研习者（王伟强 摄）



## 第三章 中国城市的基本公共服务

基本公共服务，指建立在一定社会共识基础上，由政府主导提供的，与经济社会发展水平和阶段相适应，旨在保障全体公民生存和发展基本需求的公共服务。享有基本公共服务属于公民的权利，提供基本公共服务是政府的职责。

基本公共服务范围，一般包括保障基本民生需求的教育、就业、社会保障、医疗卫生、住房保障、文化体育等领域的公共服务，广义上还包括与人民生活环境紧密关联的交通、通信、公用设施、环境保护等领域的公共服务，以及保障安全需要的公共安全、消费安全和国防安全等领域的公共服务。

基本公共服务均等化，指全体公民都能公平可及地获得大致均等的基本公共服务，其核心是机会均等，而不是简单的平均化和无差异化。

为突出体现“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”的要求，《国家基本公共服务体系“十二五”规划》将基本公共服务体系的范围确定为公共教育、劳动就业服务、社会保障、基本社会服务、医疗卫生、人口计生、住房保障、公共文化等领域的基本公共服务。

长期以来，中国基本公共服务供给不足、发展不平衡的矛盾十分突出，建立健全基本公共服务体系仍然面临许多困难和挑战。基本公共服务的规模和质量难以满足人民群众日益增长的需求；农村、贫困地区和针对社会弱势群体的基本公共服务尚未得到充分保障；体制机制有待于进一步完善，城乡区域间制度设计不衔接，管理条块分割，资源配置不合理，服务提供主体和提供方式比较单一，基层政府财力与事权不匹配，以及监督问责缺位等问题较为突出。

“十二五”时期是加快构建国家基本公共服务体系的关键时期。从需求看，工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展，城乡居民收入水平不断提高，消费结

构加快转型升级，各类公共服务需求日趋旺盛。从供给看，经济继续保持平稳较快发展，财政收入不断增加，基本公共服务财政保障能力进一步加强。从体制环境看，有利于科学发展的体制机制加快建立，教育、卫生、文化等社会事业改革深入推进，建立健全基本公共服务体系的体制条件不断完善。各级政府要牢牢抓住这一难得的历史机遇，顺应各族人民过上更好生活新期待，努力提升基本公共服务水平和均等化程度。



安徽省池州市清溪河健身广场锻炼的老人（程昭摄）



表 3-1 “十二五”时期基本社会服务国家基本标准

服务项目	服务对象	保障标准	支出责任	覆盖水平
社会救助				
最低生活保障	家庭人均收入低于当地最低生活保障标准的城乡居民	保障标准按照能维持当地居民基本生活所必需的吃饭、穿衣、用水用电等费用确定, 年均增长按国家“十二五”规划纲要确定的目标实施	地方政府负责, 中央财政对困难地区适当补助	目标人群覆盖率 100%
自然灾害救助	因自然灾害致使基本生活困难的人员	灾后 12 小时内基本生活得到初步救助	中央和地方政府共同负责	目标人群覆盖率 100%
医疗救助	最低生活保障家庭、五保户以及低收入重病患者、重度残疾人、低收入家庭老年人等特殊困难群体	医疗救助起付线逐步降低或取消, 政策范围内住院自负费用救助比例原则上不低于 50%	地方政府负责, 中央财政对困难地区适当补助	目标人群覆盖率 100%
流浪乞讨人员生活救助	城市生活无着的流浪乞讨人员	免费享有临时基本食物、住处、急病救治、返乡及安置服务	县级以上政府负责	目标人群覆盖率 100%, 城区均设有标准的救助机构
流浪未成年人救助保护	流浪未成年人	免费享有生活照料、教育和职业培训、医疗救治、行为矫治、心理辅导、权益保护、返乡及安置等服务	县级以上政府负责	目标人群覆盖率 100%, 城区均设有标准的救助机构
社会福利				
孤儿养育保障	失去父母、查找不到生父母的未成年人	孤儿基本生活最低养育标准由各地按不低于当地平均生活水平的原则合理确定, 机构养育标准高于散居养育标准	地方政府负责, 中央财政按照一定标准给予补助	目标人群覆盖率 100%, 新增孤儿养育床位 20 万张
农村五保供养	无劳动能力、无生活来源又无法定赡养、抚养、扶养义务人, 或者法定赡养、抚养、扶养义务人无赡养、抚养、扶养能力的老年、残疾或者未满 16 周岁的村民	不低于当地村民的平均生活水平, 并根据当地村民平均生活水平的提高适时调整, 由地方政府确定	地方政府负责, 中央财政对困难地区适当补助	目标人群覆盖率 100%, 集中供养能力达到 50% 以上
殡葬补贴	推行火葬地区不保留骨灰者和低收入家庭身故者的家庭	不保留骨灰者骨灰撒海等服务免费; 有条件的地方为低收入家庭身故者遗体运送、火化以及安葬等提供补贴	地方政府负责	使火化率提高到 50%
基本养老服务				
基本养老服务补贴	家庭经济困难且生活难以自理的失能半失能 65 岁及以上城乡居民	有条件的地方根据老年人身体状况和家庭收入情况评估, 确定补贴标准	地方政府负责	目标人群覆盖率 50% 以上
优抚安置				
优待抚恤	享受国家抚恤补助的优抚人员	不低于当地平均水平	中央和地方政府分级负担	目标人群覆盖率 100%
重点优抚对象集中供养	孤老和生活不能自理的抚恤优待对象	不低于当地平均水平	中央和地方政府共同负责	目标人群覆盖率 100%
退役军人安置	退役军人	自主就业的, 在领取退役金后, 享受扶持就业优惠政策, 其他分别采取安排工作、退休、供养等方式予以安置	中央和地方政府共同负责	目标人群覆盖率 100%

### 3.1 基本公共教育

国家建立基本公共教育制度的目标是：保障所有适龄儿童、少年享有平等受教育的权利，提高国民基本文化素质。重点巩固提高九年义务教育，基本普及高中阶段教育和学前一年教育，完善以政府为主导、多种方式并举的家庭经济困难学生资助政策，建立健全基本公共教育服务体系。

#### 3.1.1 学前教育

2012年末，全国共有幼儿园18.13万所，比上年增加1.45万所，在园幼儿（包括附设班）3685.76万人，比上年增加261.32万人。幼儿园教师共167.75万人，比上年增加18.15万人。学前教育毛入园率达到64.5%，比上年提高2.2个百分点。

#### 3.1.2 义务教育

义务教育是民族振兴、社会进步的重要基石，是提高国民素质、促进人的全面发展的重要途径，寄托着亿万家庭对美好生活的期盼。2006年新修订的义务教育法实施后，国务院和地方各级政府高度重视，把义务教育放在改善民生和加强社会建设的重要位置，出台了一系列配套政策法规，建立起“国务院领导，省级政府统筹规划实施，县级政府为主管理”的管理体制，将义务教育全面纳入公共财政保障，切实加大投入，义务教育事业取得了重大成就。2011年所有省（自治区、直辖市）

#### 专栏 3-1

“十二五”时期，政府规划提供如下基本公共教育服务：

- ◆为适龄儿童、少年提供免费九年义务教育，为农村义务教育阶段寄宿生提供免费住宿，并为家庭经济困难寄宿生提供生活补助；
- ◆为贫困地区农村义务教育学生实施营养改善计划；
- ◆为农村学生、城镇家庭经济困难学生和涉农专业学生提供免费中等职业教育；
- ◆为家庭经济困难学生接受普通高中教育提供资助；
- ◆为家庭经济困难儿童、孤儿和残疾儿童接受学前教育提供资助。



广西柳州市大坡乡岗伟村小学食堂，一名厨房工作人员在为学生们分营养午餐（谭凯兴 摄）



北京市海淀区常青幼儿园举办亲子运动会（李林 摄）



通过了国家“普及九年制义务教育”验收，人口覆盖率达到100%，全面普及了从小学到初中的城乡免费义务教育。2012年，九年义务教育巩固率为91.8%。从整体上看，义务教育法的规定得到了较好落实，义务教育迈入了从“有学上”到“上好学”、从“两基攻坚”到“质量提高”的历史发展新阶段。

2012年末，全国共有义务教育阶段学校28.2万所。全国义务教育阶段共招生3285.43万人，在校生14458.96万人，九年义务教育巩固率91.8%，专任教师908.98万人。

小学。全国共有小学22.86万所，招生1714.66万人，在校生9695.90万人，毕业生1641.56万人。小学学龄儿童净入学率达到99.85%。小学专任教师558.55万人，生师比17.36：1。

初中。全国共有初中学校5.32万所（其中职业初中49所），招生1570.77万人，在校生4763.06万人，毕业生1660.78万人，初中阶段毛入学率102.1%，初中毕业生升学率88.4%。初中专任教师350.44万人，生师比13.59：1。



山东省沙沟镇楼窝小学举行升旗仪式（洪晓东 摄）

进城务工人员随迁子女和农村留守儿童。

全国义务教育阶段在校生中进城务工人员随迁子女共1393.87万人。其中，在小学就读1035.54万人，在初中就读358.33万人。全国义务教育阶段在校生中农村留守儿童共2271.07万人。其中，在小学就读1517.88万人，在初中就读753.19万人。

近年来，义务教育虽然不断取得新进展，但还存在一些困难和问题。

### 1. 义务教育经费保障水平有待进一步提高

全国实现义务教育学校标准化建设资金缺口很大，包括用地、校舍、器材等硬件和师资、管理、教育教学等软件。由于中小学校规模庞大、基础薄弱，一些建设时间较早、不符合现行标准的校舍仍在使用，保障校舍安全工作任务繁重。一些寄宿制学校宿舍不足，食堂、厕所、饮用水等设施达不到标准。审计署2012年审计的27个省1185个县的12533所寄宿制学校中，有13%的学校存在“大通铺”或两人一床现象。

### 2. 义务教育在城乡、区域、校际、群体之间仍不均衡

教育均衡的现实与人民群众的期待总体上存在着强烈反差。从城乡看，农村教育仍是短板。在生均经费方面，城乡还有相当差距。2011年，普通小学的生均公共财政预算事业费支出，农村比城市（含县城）少近700元；农村普通初中比城市（含县城）少近900元。从区域看，中西部地区教育发展相对滞后。经济发展的差距带来教育投入的差距。2011年，普通小学、初中生均公共财政预算公用经费支出，最高省份超出最低省份9倍左右。从学校看，不同学校间水平相差较大。社会公认的重点学校长期积累的名牌效应仍然存在，学校之间在办学条件、师资配备、教育质量、管理水平等方面的差距显著。在一些大中城市，存在着招生不规范、择校热等问题，造成“不均衡——择校——更严重的不均衡——更强烈的择校”的恶性循环，引起群众强烈不满。从群体看，特殊群体教育保障水平还不高。进城务工人员随迁子女义务教育还没有全部纳入输入地的财政保障和教育发展规划，随迁子女平等接受义务教育还存在不少困难。由于父母不在身边，亲情和家庭教育的缺失，留守儿童在安全、学习、情感等方面还存在不少问题。特殊教育仍是薄弱环节，残疾儿童义务教育入学率低于普通儿童，辍学率高于普通儿童。

### 3. 实施素质教育面临诸多挑战

各级政府虽采取多种措施推进实施素质教育，但受到中高考升学压力和教育资源配置不均衡等因素的影响，许多学校教育还存在着“重知识不重能力、重智育不重体育、重课堂不重课外”的现象。由于场地、设备缺乏和师资短缺等原因，一些学校难以开齐开足课程；学生学习负担过重，休息和锻炼时间严重不足；青少年耐力、力量、速度等体能指标持续下降，视力不良率居高不下。这些问题如不切实解决，将严重影响青少年的健康成长，乃至影响国家和民族的未来。



### 3.1.3 特殊教育

发展特殊教育是推进教育公平、实现教育现代化的重要内容，是坚持以人为本理念、弘扬人道主义精神的重要举措，是保障和改善民生、构建社会主义和谐社会的重要任务。

2012年末，全国共有特殊教育学校1853所，特殊教育学校共有专任教师4.37万人。全国共招收特殊教育学生6.57万人，在校生37.88万人。其中，视力残疾学生4.09万人，听力残疾学生10.11万人，智力残疾学生18.67万人，其他残疾学生5.01万人。普通小学、初中随班就读和附设特教班招收的学生3.50万人，在校生19.98万人，分别占特殊教育招生总数和在校生总数的53.30%和52.74%。特殊教育毕业生4.86万人。

2014年，国家制定《特殊教育提升计划（2014—2016年）》，总体目标是使每一个残疾孩子都能接受合适的教育。初步建立布局合理、学段衔接、普职融通、医教结合的特殊教育体系。规划到2016年，全国基本普及残疾儿童少年义务教育，视力、听力、智力残疾儿童少年义务教育入学率达到90%以上，其他残疾人受教育机会明显增加。

### 3.1.4 高中阶段教育

2012年末，全国高中阶段教育（包括普通高中、成人高中、中等职业学校）共有学校26868所，招生1598.74万人，在校学生4595.28万人，高中阶段毛入学率85.0%。

全国有普通高中13509所，招生844.61万人，在校生2467.17万人，毕业生791.50万人。普通高中专任教师159.50万人，生师比15.47:1。

全国有成人高中696所，在校生14.42万人，毕

业生11.63万人，成人高中教职工0.73万人，专任教师0.58万人。

全国中等职业教育（包括普通中等专业学校、职业高中、技工学校和成人中等专业学校）共有学校12663所。中等职业教育招生754.13万人，占高中阶段教育招生总数的47.17%。中等职业教育在校生2113.69万人，占高中阶段教育在校生总数的46.00%。中等职业教育毕业生674.89万人。中等职业教育学校共有教职工118.94万人，有专任教师88.10万人，生师比24.19:1。

### 3.1.5 成人培训与扫盲教育

2012年，全国接受各种非学历高等教育的学生394.84万人次，当年已结业778.53万人次；接受各种非学历中等教育的学生达4969.81万人次，当年已结业5537.04万人次。

全国职业技术培训机构12.38万所，教职工50.66万人，专任教师28.22万人。

全国共扫除文盲58.57万人，另有68.90万人正在参加扫盲学习。扫盲教育教职工3.83万人，专任教师1.78万人。

### 3.1.6 民办教育

2012年末，全国共有各级各类民办学校（教育机构）13.99万所，招生1454.03万人，各类教育在校生达3911.02万人。其中：民办幼儿园12.46万所，在园儿童1852.74万人；民办普通小学5213所，在校生597.85万人；民办普通初中4333所，在校生451.41万人；民办普通高中2371所，在校生234.96万人；民办中等职业学校2649所，在校生240.88万人。另外，还有其他民办培训机构20155所，860.64万人次接受了培训。



新疆喀什市第16中学学生在语音室上课（阿迪力江摄）



只有一名老师和8名孩子，地处山区的广西融安县山锁小学（谭凯兴摄）

表 3-2 “十二五”时期基本公共教育服务国家基本标准

服务项目	服务对象	保障标准	支出责任	覆盖水平
九年义务教育				
义务教育免费	适龄儿童、少年	免学费、杂费以及农村寄宿生住宿费，免费向农村学生提供教科书；农村中小学年生均公用经费标准，普通小学不低于 500 元，普通初中不低于 700 元	中央与地方财政按比例分担	目标人群覆盖率 100%，九年义务教育巩固率达到 93%
寄宿生生活补助	农村家庭经济困难寄宿学生	年生均补助小学 1000 元，初中 1250 元	地方政府负责，中央财政适当补助	目标人群覆盖率 100%
农村义务教育学生营养改善	贫困地区农村义务教育学生	在寄宿生生活补助基础上，集中连片特殊困难地区每生每天营养膳食补助 3 元（每年在校时间按 200 天计）	地方政府负责，国家试点地区中央财政承担，其他地区中央财政适当补助	目标人群覆盖率 100%
高中阶段教育				
中等职业教育免费	农村学生、城镇家庭经济困难学生和涉农专业学生	免学费	中央与地方财政按比例分担	目标人群覆盖率 100%，使高中阶段教育毛入学率达到 87%
中等职业教育国家助学金	全日制在校农村学生及城市家庭经济困难学生	资助每生每年不低于 1500 元，资助两年	中央与地方财政按比例分担	目标人群覆盖率 100%
普通高中国家助学金	家庭经济困难学生	平均资助每生每年 1500 元，地方结合实际在 1000 ~ 3000 元范围内确定	中央与地方财政按比例分担	目标人群覆盖率 100%
学前教育				
学前教育资助	家庭经济困难儿童、孤儿和残疾儿童	具体资助方式和标准由地方确定	地方政府负责，中央财政适当补助	目标人群覆盖率 100%，学前一年毛入园率达到 85%

### 3.2 基本医疗卫生

健康是促进人的全面发展的必然要求。提高人民健康水平，实现病有所医，是人类社会的共同追求。医疗卫生关系亿万人民健康，是一个国家的重大民生问题。

中国政府高度重视保护和增进人民健康。宪法规定，国家发展医疗卫生事业，发展现代医药和传统医药，保护人民健康。经过不懈努力，目前覆盖城乡的全国医疗卫生服务体系基本形成，疾病防治能力不断增强，医疗

保障覆盖人口逐步扩大，卫生科技水平日益提高，居民健康水平明显改善。国家建立并不断完善基本医疗卫生制度，为城乡居民提供安全、有效、方便、价廉的基本医疗卫生服务。按照人人享有基本医疗卫生服务的目标要求，加快建立健全公共卫生服务体系、城乡医疗服务体系、药品供应和安全保障体系，提高基本医疗卫生服务的公平性、可及性和质量水平。



从事农村医疗的工作人员（梁洪源 摄）

#### 专栏 3-2

“十二五”时期，政府规划提供如下基本医疗卫生服务：

- ◆为城乡居民免费提供居民健康档案、健康教育、预防接种、传染病防治、儿童保健、孕产妇保健、老年人保健、高血压等慢性病管理、重性精神疾病管理、卫生监督协管等国家基本公共卫生服务；
- ◆实施国家免疫规划，艾滋病和结核病、血吸虫病等重大传染病防治，农村妇女住院分娩补助、适龄妇女宫颈癌乳腺癌检查等重大公共卫生项目；
- ◆实施国家基本药物制度，基本药物全部纳入基本医疗保障药物报销目录，并实行零差率销售；
- ◆为公众安全用药提供保障，确保药品质量和安全。

### 3.2.1 卫生基本状况

2012年末，全国医疗卫生机构总数达950297个，其中：医院23170个，基层医疗卫生机构912620个，专业公共卫生机构12083个。

全国医疗卫生机构床位共有572.5万张，其中：医院416.1万张（占72.7%），基层医疗卫生机构132.4万张（占23.1%）。每千人口医疗卫生机构床位数由2011年3.84张增加到2012年4.24张。

全国卫生人员总数达911.9万人，比上年增长5.8%。其中：卫生技术人员667.9万人，乡村医生和卫生员109.4万人，其他技术人员31.9万人，管理人员37.3万人，工勤技能人员65.4万人。卫生技术人员中，执业（助理）医师261.6万人，注册护士249.7万人。

全国医疗卫生机构总诊疗人次达68.9亿人次，比上年增长9.9%。2012年居民到医疗卫生机构平均就诊5.1次。全国卫生总费用预计达28914.4亿元，人均卫生费用2135.8元。

全国已设立社区卫生服务中心（站）33562个，其中：社区卫生服务中心8182个，服务人员34.7万人；社区卫生服务站25380个，服务人员10.7万人。社区卫生服务中心（站）人员数比上年增长2.1万人，增长4.9%。居民看病就医更加方便，可及性显著提高。15分钟内可到达医疗机构住户比例，由2003年的80.7%提高到2011年的83.3%，其中农村地区为80.8%。

全国社区卫生服务中心诊疗人次4.5亿人次，入院人数266.5万人，平均每个中心年诊疗量5.5万人次，年入院量326人；医师日均担负诊疗14.8人次和住院0.7日。全国社区卫生服务站诊疗人次1.4亿人次，平均每站年诊疗量5516人次，医师日均担负诊疗14.0人次。

2012年全国卫生总费用预计达28914.4亿元，人均卫生费用2135.8元。按可比价格计算，1978—2011年，中国卫生总费用年平均增长速度为11.32%。个人现金卫生支出由2002年的57.7%下降到2011年的34.8%，卫生筹资系统的风险保护水平和再分配作用不断提高。2011年全国卫生总费用城乡构成：城市占76.3%，农村占23.7%。人均卫生费用1807.0元，其中：城市2697.5元，农村879.4元。卫生总费用占GDP百分比为5.15%。

2012年全年甲、乙类法定报告传染病发病人数321.7万例，报告死亡16721人；报告传染病发病率238.76/10万，死亡率1.24/10万。

中国居民的健康水平已处于发展中国家前列。2010年人均期望寿命达到74.83岁，其中男性72.38岁，女性77.37岁。

#### 专栏 3-3

为保障食物有效供给，改善居民营养状况，引导科学合理膳食，预防和控制营养性疾病；顺应人民过上更好生活的新期待，国务院于2014年1月28日颁发《中国食物与营养发展纲要（2014—2020年）》。

至2020年的纲要发展目标是：

全国粮食产量稳定在5.5亿吨以上，油料、肉类、蛋类、奶类、水产品等生产稳定发展。

全国人均全年口粮消费135公斤、食用植物油12公斤、豆类13公斤、肉类29公斤、蛋类16公斤、奶类36公斤、水产品18公斤、蔬菜140公斤、水果60公斤。

全国人均每日摄入能量2200~2300千卡，其中，谷类食物供能比不低于50%，脂肪供能比不高于30%；人均每日蛋白质摄入量78克，其中，优质蛋白质比例占45%以上；维生素和矿物质等微量营养素摄入量基本达到居民健康需求。

全国5岁以下儿童生长迟缓率控制在7%以下；全人群贫血率控制在10%以下，其中，孕产妇贫血率控制在17%

以下，老年人贫血率控制在15%以下，5岁以下儿童贫血率控制在12%以下；居民超重、肥胖和血脂异常率的增长速度明显下降。



四川省内江市三烈乡中心学校学生吃着热气腾腾的鸡蛋和牛奶（李建国 摄）

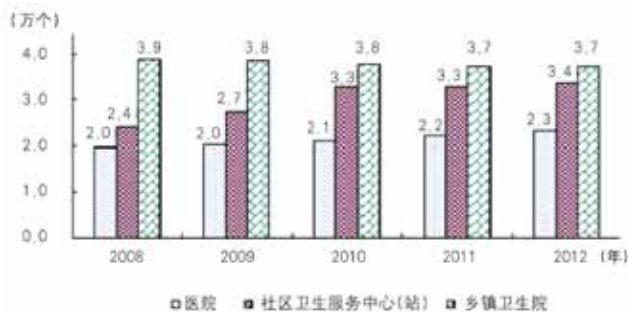


图 3-1 全国医疗卫生机构数



图 3-2 全国医疗卫生机构床位数及增长速度



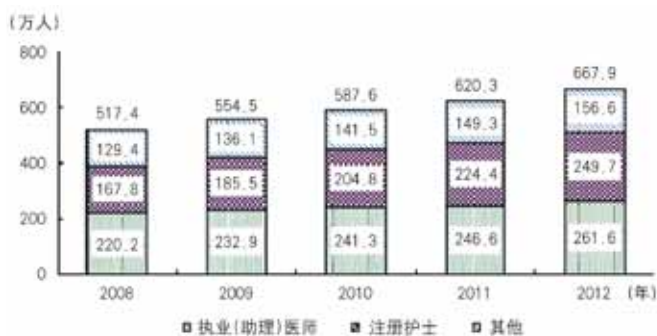


图 3-3 全国卫生技术人员数

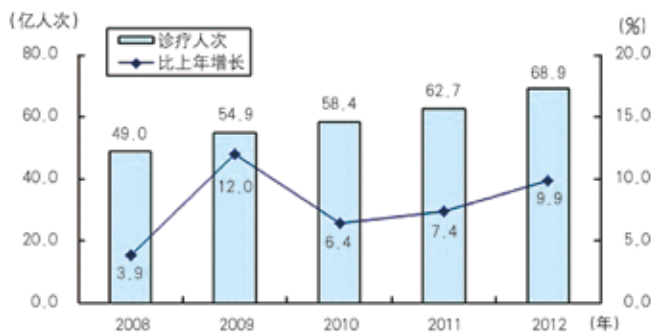


图 3-4 全国医疗卫生机构门诊量及增长速度



图 3-5 全国医疗卫生机构住院量及增长速度

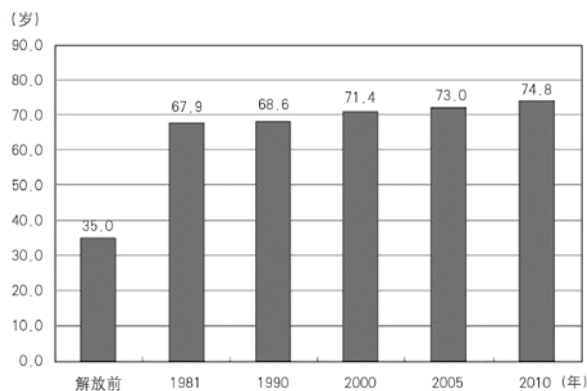


图 3-6 中国人均期望寿命

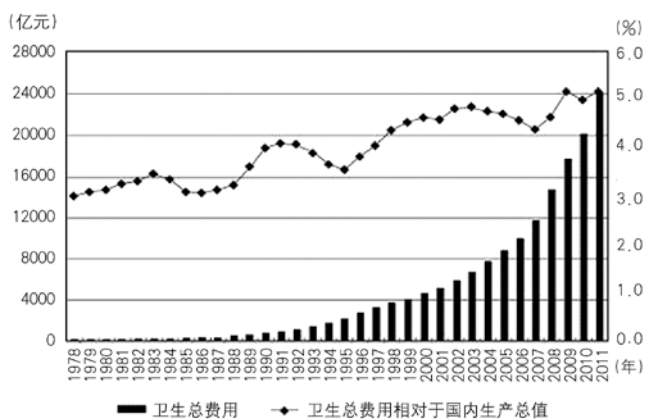


图 3-7 中国卫生总费用和卫生总费用占国内生产总值比重

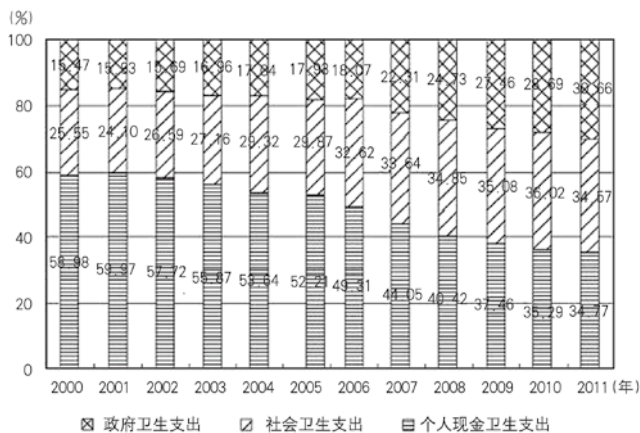


图 3-8 卫生总费用筹资构成

### 3.2.2 妇女和儿童健康保护

中国现有 8.6 亿妇女儿童，约占总人口的三分之二。中国政府将男女平等作为一项基本国策，一贯高度重视妇女儿童的生存和健康状况，完善妇幼卫生法制与政策，签署多项保护妇女儿童的国际公约，健全妇幼卫生服务

体系，实施妇幼公共卫生服务项目，着力提高妇幼卫生服务的公平性和可及性，促使广大妇女儿童健康权益得到有效保护。

1990 年代以来，中国政府相继制定实施《中国妇女发展纲要 (1995—2000 年)》、《中国妇女发展纲要 (2001—2010 年)》、《中国妇女发展纲要 (2011—

2020年)》和《九十年代中国儿童发展规划纲要》、《中国儿童发展纲要(2001—2010年)》、《中国儿童发展纲要(2011—2020年)》，把妇女儿童健康纳入国民经济和社会发展规划，作为优先发展的领域之一。

中国妇幼卫生体系以妇幼保健专业机构为核心，以城乡基层医疗卫生机构为基础，以大中型综合医疗机构和相关科研教学机构为技术支持，为妇女儿童提供全方位的医疗保健服务。建立妇幼卫生年报系统和世界上规模最大的妇幼卫生监测网络，实施出生缺陷监测、孕产妇死亡监测、5岁以下儿童死亡监测、危重孕产妇监测和儿童营养健康监测。妇幼卫生信息为各级政府制定卫生政策特别是妇幼卫生政策提供了科学依据。

2012年，孕妇产前检查率95.0%，产后访视率92.6%。住院分娩率为99.2%（市99.7%，县98.8%），高危孕产妇管理率达到了99.6%。2012年，全国孕产妇死亡率为24.5/10万，分别比1990年和2000年下降了74.1%和55.2%。开展妇女病普查普治、青春期保健和更年期保健等，为广大妇女提供全生命周期服务。

开展婴幼儿及学龄前儿童保健，实施7岁以下儿童保健管理和3岁以下儿童系统管理。婴儿死亡率及5岁以下儿童死亡率持续下降，婴儿死亡率从2002年的29.2‰下降到2012年的10.3‰，5岁以下儿童死亡率从2002年的34.9‰下降到2012年的13.2‰。

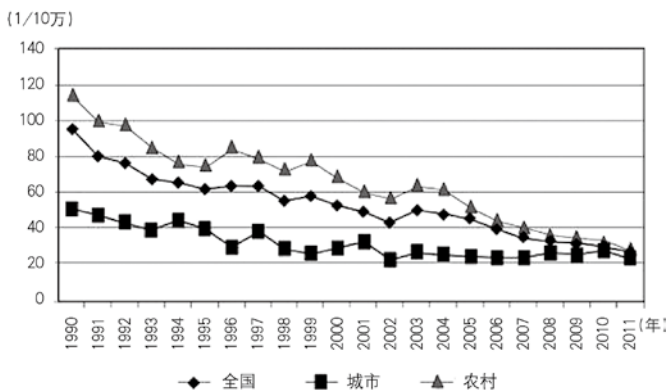


图 3-9 中国孕产妇死亡率

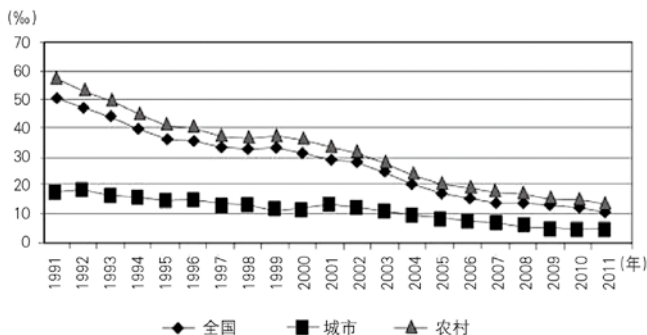


图 3-10 中国婴儿死亡率

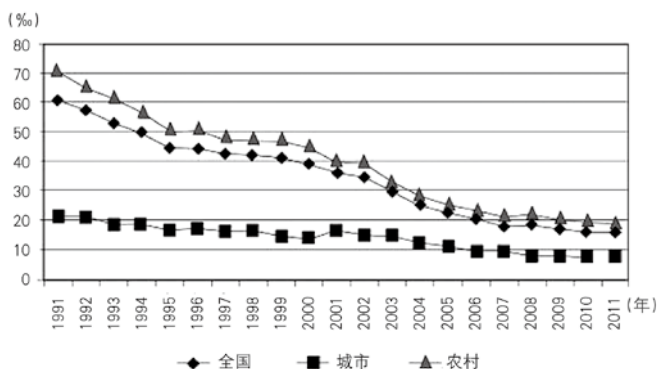


图 3-11 中国5岁以下儿童死亡率



幼儿园的小朋友和家长一起做亲子趣味游戏 (张国荣 摄)

国家相继开展了控制出生缺陷、提高出生人口素质，开展新生儿疾病筛查、0~3岁儿童早期综合发展、发育偏离儿童的康复训练、高危儿早期干预、食物过敏的早期干预、睡眠问题干预、环境污染对儿童健康损害的早期干预以及青春期保健等工作。

### 3.2.3 医药卫生体制改革

2009年3月，中共中央、国务院《关于深化医药卫生体制改革的意见》公布，新一轮医改全面启动。改革的基本理念，是把基本医疗卫生制度作为公共产品向全民提供，实现人人享有基本医疗卫生服务，从制度上保证每个居民不分地域、民族、年龄、性别、职业、收入水平，都能公平获得基本医疗卫生服务。改革的基本原则是保基本、强基层、建机制。

通过艰苦努力，中国的新一轮医改取得积极进展。

#### 1. 基本医疗保障制度覆盖城乡居民

截至2011年，城镇职工基本医疗保险、城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗参保人数超过13亿，覆盖面从2008年的87%提高到2011年的95%以上，

中国已构建起世界上规模最大的基本医疗保障网。推行医药费用即时结算报销,居民就医结算更为便捷。建立健全城乡医疗救助制度,救助对象覆盖城乡低保对象、五保对象,并逐步扩大到低收入重病患者、重度残疾人、低收入家庭老年人等特殊困难群体,2011年全国城乡医疗救助8090万人次。

#### 2. 基本药物制度从无到有

初步形成了基本药物遴选、生产供应、使用和医疗保险报销的体系。2011年,基本药物制度实现基层全覆盖,所有政府办基层医疗卫生机构全部配备使用基本药物,并实行零差率销售,取消了以药补医机制。制定国家基本药物临床应用指南和处方集,规范基层用药行为,促进合理用药。基本药物全部纳入基本医疗保障药品报销目录。

#### 3. 城乡基层医疗卫生服务体系进一步健全

2009—2011年,中央财政投资471.5亿元人民币支持基层医疗机构建设发展。采取多种形式加强基层卫生人才队伍建设,制定优惠政策,为农村和社区培养、培训、引进卫生人才。建立全科医生制度,开展全科医生规范化培养,安排基层医疗卫生机构人员参加全科医生转岗培训。转变基层医疗服务模式,在乡镇卫生院开展巡回医疗服务,在市辖区推行社区全科医生团队、家庭签约医生制度,实行防治结合,保障居民看病就医的基本需求,使常见病、多发病等绝大多数疾病的诊疗在基层可以得到解决。

#### 4. 基本公共卫生服务均等化水平明显提高

国家免费向全体居民提供国家基本公共卫生服务包,包括建立居民健康档案、健康教育、预防接种、0~6岁儿童健康管理、孕产妇健康管理、老年人健康管理、高血压和II型糖尿病患者健康管理、重性精神疾病患者管理、传染病及突发公共卫生事件报告和处理、卫生监督协管等10类41项服务。2011年,国家免疫规划疫苗接种率总体达到90%以上,全国住院分娩率达到



山东邹平县高新街道礼参村的老人在领取基础养老金 (董乃德 摄)

98.7%。2009年启动“百万贫困白内障患者复明工程”,截至2011年,由政府提供补助为109万多名贫困白内障患者实施了复明手术。

#### 5. 公立医院改革有序推进

从2010年起,在17个国家联系试点城市和37个省级试点地区开展公立医院改革试点,在完善服务体系、创新体制机制、加强内部管理、加快形成多元化办医格局等方面取得积极进展。区域医学中心临床重点专科和县级医院服务能力提升,公立医院与基层医疗卫生机构之间的分工协作机制正在探索形成。多元化办医格局加快推进,鼓励和引导社会资本举办营利性和非营利医疗机构。在全国普遍推行预约诊疗、分时段就诊、优质护理等便民惠民措施。

新一轮医改给中国城乡居民带来了很大实惠。基本公共卫生服务的公平性显著提高,城乡和地区间卫生发展差距逐步缩小,农村和偏远地区医疗服务设施落后、服务能力薄弱的状况明显改善,群众反映较为强烈的“看病难”、“看病贵”的问题得到缓解,“因病致贫”、“因病返贫”的现象逐步减少。

### 3.3 社会养老服务

中国已经进入人口老龄化快速发展阶段。2013年全国60周岁及以上老年人口为20243万人,占总人口的14.9%。有关方面预测,2020年全国60岁以上老年人口将达到2.55亿,2025年突破3亿,2033年突破4亿,2050年达到4.83亿。

目前,中国以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的养老服务体系初步建立,老年消费市场初步形成,老龄事业发展取得显著成就。

#### 3.3.1 养老服务发展概况

2012年末,全国有老龄事业单位2583个,老年法律援助中心2.2万个,老年维权协调组织7.8万个,老年学校5.0万个、在校学习人员625.3万人,各类老年活动室34.6万个。

全国各类养老服务机构44304个,拥有床位416.5万张,比上年增长12.8%(每千名老年人拥有养老床位21.5张),其中社区留宿和日间照料床位19.8万张。年末收养老年人293.6万人。18个省份出台了80周岁以上低收入老年人高龄津贴政策,惠及约1600万老年人;22个省份出台了经济困难老年人养老服务补贴政策,惠及约170万老年人;天津、黑龙江、上海3个省份在一般养老服务补贴的基础上,建立了失能老人护理补贴制度。

全国参加城镇基本养老保险人数为30427万人,比上年末增加2036万人。其中,参保职工22981万人,





江苏省太仓市明德小学组织学生到浏河镇敬老院慰问老年人  
(来源:太仓市明德小学网站)

参保离退休人员 7446 万人,分别比上年末增加 1416 万人和 619 万人。年末参加基本养老保险的农民工人数为 4543 万人,比上年末增加 403 万人。年末参加企业基本养老保险人数为 28272 万人,比上年末增加 1988 万人。

全年城镇基本养老保险基金总收入 20001 亿元,其中征缴收入 16467 亿元。各级财政补贴基本养老保险基金 2648 亿元。全年基金总支出 15562 亿元,年末基本养老保险基金累计结存 23941 亿元。

但是,中国的养老服务业仍处于起步阶段,还存在着与新形势、新任务、新需求不相适应的地方,主要表现在:缺乏统筹规划,体系建设缺乏连续性;社区养老服务设施和养老机构床位严重不足,供需矛盾突出;设施简陋、功能单一,难以提供生活照料、康复护理、精神慰藉等多方面服务;布局不合理,区域之间、城乡之间发展不平衡;服务队伍专业化程度不高;服务规范、行业自律和市场监管有待加强等。

### 3.3.2 老年人权益保障法开始施行

全国人大常委会于 2012 年 12 月 28 日修订通过《中华人民共和国老年人权益保障法》,自 2013 年 7 月 1 日起开始施行。

### 3.3.3 养老服务业发展规划

2013 年 9 月,国务院《关于加快养老服务业发展的若干意见》提出:到 2020 年,全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的,功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系。养老服务产品更加丰富,市场机制不断完善,养老服务业持续健康发展。发展目标是:

#### 1. 服务体系更加健全

生活照料、医疗护理、精神慰藉、紧急救援等养老

### 专栏 3-4 《老年人权益保障法》要求

地方各级人民政府和有关部门应当采取措施,发展城乡社区养老服务,鼓励、扶持专业服务机构及其他组织和个人,



合肥市瑶海区鹤琴幼儿园向爷爷奶奶献上“重阳尊老敬老茶”,送去节日的祝福  
(解琛 摄)

为居家的老年人提供生活照

料、紧急救援、医疗护理、精神慰藉、心理咨询等多种形式的服务。对经济困难的老年人,地方各级人民政府应当逐步给予养老服务补贴。(第三十七条)

地方各级人民政府和有关部门、基层群众性自治组织,应当将养老服务设施纳入城乡社区配套设施建设规划,建立适应老年人需要的生活服务、文化体育活动、日间照料、疾病护理与康复等服务设施和网点,就近为老年人提供服务。发扬邻里互助的传统,提倡邻里间关心、帮助有困难的老年人。鼓励慈善组织、志愿者为老年人服务。倡导老年人互助服务。(第三十八条)

地方各级人民政府和有关部门应当按照老年人口比例及分布情况,将养老服务设施建设纳入城乡规划和土地利用总体规划,统筹安排养老服务设施建设用地及所需物资。非营利性养老服务设施用地,可以依法使用国有划拨土地或者农民集体所有的土地。养老服务设施用地,非经法定程序不得改变用途。(第四十条)

国家采取措施,发展老龄产业,将老龄产业列入国家扶持行业目录。扶持和引导企业开发、生产、经营适应老年人需要的用品和提供相关的服务。(第五十一条)



2013 年 12 月 30 日,青岛天海易元养老服务中心内老人们与青年志愿者合影留念 (李紫恒 摄)

服务覆盖所有居家老年人。符合标准的日间照料中心、老年人活动中心等服务设施覆盖所有城市社区，90%以上的乡镇和60%以上的农村社区建立包括养老服务在内的社区综合服务设施和站点。全国社会养老床位数达到每千名老年人35~40张，服务能力大幅增强。

### 2. 产业规模显著扩大

以老年生活照料、老年产品用品、老年健康服务、老年体育健身、老年文化娱乐、老年金融服务、老年旅游等为主的养老服务业全面发展，养老服务业增加值在服务业中的比重显著提升，全国机构养老、居家社区生活照料和护理等服务提供1000万个以上就业岗位。涌现一批带动力强的龙头企业和大批富有创新活力的中小企业，形成一批养老服务产业集群，培育一批知名品牌。

### 3. 发展环境更加优化

养老服务业政策法规体系建立健全，行业标准科学规范，监管机制更加完善，服务质量明显提高。全社会积极应对人口老龄化意识显著增强，支持和参与养老服务的氛围更加浓厚，养老志愿服务广泛开展，敬老、养老、助老的优良传统得到进一步弘扬。

国家发展养老服务业的主要任务是：

#### (1) 统筹规划发展城市养老服务设施

在制定城市总体规划、控制性详细规划时，必须按照人均用地不少于0.1m<sup>2</sup>的标准，分区分级规划设置养老服务设施。凡新建城区和新建居住（小）区，要按标准要求配套建设养老服务设施，并与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用；凡老城区和已建成居住（小）区无养老服务设施或现有设施没有达到规划和建设指标要求的，要限期通过购置、置换、租赁等方式开辟养老服务设施，不得挪作他用。

发挥社区公共服务设施的养老服务功能，加强社区养老服务设施与社区服务中心（服务站）及社区卫生、

文化、体育等设施的功能衔接，提高使用率，发挥综合效益。要支持和引导各类社会群体参与社区综合服务设施建设、运营和管理，提供养老服务。各类具有为老年人服务功能的设施都要向老年人开放。

按照无障碍设施工程建设相关标准和规范，推动和扶持老年人家庭无障碍设施的改造，加快推进坡道、电梯等与老年人日常生活密切相关的公共设施改造。

#### (2) 大力发展居家养老服务网络

地方政府要支持建立以企业和机构为主体、社区为纽带、满足老年人各种服务需求的居家养老服务网络。要通过制定扶持政策措施，积极培育居家养老服务企业和机构，上门为居家老年人提供助餐、助浴、助洁、助急、助医等定制服务；大力发展家政服务，为居家老年人提供规范化、个性化服务。要支持社区建立健全居家养老服务网点，引入社会组织和家政、物业等企业，兴办或运营老年送餐、社区日间照料、老年活动中心等形式多样的养老服务项目。

#### (3) 大力加强养老机构建设

根据城乡规划布局要求，统筹考虑建设各类养老机构。在资本金、场地、人员等方面，进一步降低社会力量举办养老机构的门槛，简化手续、规范程序、公开信息，行政许可和登记机关要核定其经营和活动范围，为社会力量举办养老机构提供便捷服务。

充分发挥公办养老机构的托底作用，重点为“三无”（无劳动能力，无生活来源，无赡养人和扶养人、或者其赡养人和扶养人确无赡养和扶养能力）老人、低收入老人、经济困难的失能半失能老人提供无偿或低收费的供养、护理服务。政府举办的养老机构要实用适用，避免铺张豪华。

#### (4) 繁荣养老服务消费市场

积极发展养老服务业，引导养老服务企业和机构优先满足老年人基本服务需求，鼓励和引导相关行业积极



无锡市崇安区通江街道开展居家养老活动“晒晒俺的私房菜”

(2012-09-17, 无锡文明网)



山东邹平县长山镇东尉村老年公寓内的老人在拉家常

(董乃德 摄)



拓展适合老年人特点的文化娱乐、体育健身、休闲旅游、健康服务、精神慰藉、法律服务等服务，加强残障老年人专业化服务。

围绕适合老年人的衣、食、住、行、医、文化娱乐等需要，支持企业积极开发安全有效的康复辅具、食品药品、服装服饰等老年用品用具和服务产品，引导商场、超市、批发市场设立老年用品专区专柜；开发老年住宅、老年公寓等老年生活设施，提高老年人生活质量。

#### (5) 积极推进医疗卫生与养老服务相结合

促进医疗卫生资源进入养老机构、社区和居民家庭。卫生管理部门要支持有条件的养老机构设置医疗机构。医疗机构要积极支持和发展养老服务，有条件的二级以上综合医院应当开设老年病科，增加老年病床数量，做好老年慢病防治和康复护理。要探索医疗机构与养老机构合作新模式，医疗机构、社区卫生服务机构应当为老年人建立健康档案，建立社区医院与老年人家庭医疗契约服务关系，开展上门诊视、健康查体、保健咨询等服务，加快推进面向养老机构的远程医疗服务试点。医疗机构应当为老年人就医提供优先优惠服务。

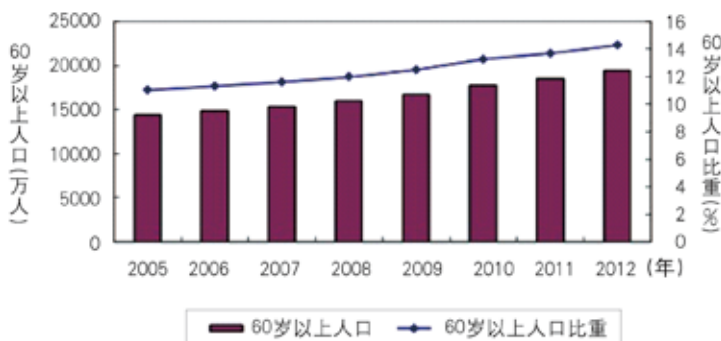


图 3-12 60 岁以上老年人占全国总人口比重



苏州市银色家园老年公寓以丰富多样的展演活动，迎接重阳节的到来（王建中摄）

### 3.4 残疾人服务

根据第六次全国人口普查及第二次全国残疾人抽样调查，推算 2010 年末中国残疾人总人数 8502 万人。各类残疾人的人数分别为：视力残疾 1263 万人，听力残疾 2054 万人，言语残疾 130 万人，肢体残疾 2472 万人，智力残疾 568 万人，精神残疾 629 万人，多重残疾 1386 万人。各残疾等级人数分别为：重度残疾 2518 万人；中度和轻度残疾人 5984 万人。

根据《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国残疾人保障法》，国家履行维护残疾人的合法权益，发展残疾人事业，保障残疾人平等地充分参与社会生活，共享社会物质文化成果的职责。

国家为残疾人提供适合其特殊需求的基本公共服务，营造残疾人平等参与的社会环境，为残疾人生活和发展提供稳定的制度性保障。按照平等、参与、共享的原则，以重度残疾人、农村残疾人和残疾儿童为重点，优先发展社会急需、受益面广、效益好的残疾人基本公共服务，增强供给能力，健全残疾人社会保障体系和服务体系。

#### 专栏 3-5

“十二五”时期，政府规划提供如下残疾人基本公共服务：

- ◆为符合条件的贫困残疾人参加社会保险按规定给予补贴；
- ◆为 0 ~ 6 岁残疾儿童免费提供抢救性康复；
- ◆为适龄残疾儿童、少年免费提供义务教育，并针对残疾学生的特殊需要适当提高补助水平；
- ◆为残疾人免费提供就业服务和就业援助；
- ◆为残疾人提供盲人阅读、聋人手语及影视字幕、特殊艺术、自强健身等公共文化体育服务；
- ◆为残疾人提供无障碍环境。



安徽省合肥市锦雯言语康复中心的孩子正在进行听声练习（韩苏原摄）



### 3.4.1 康复

2012年，通过实施一批重点康复工程，使760.2万残疾人得到不同程度的康复。开展全国残疾人社区康复示范区、县培育活动，积极推进残疾人社区康复工作；指导加强残疾人康复服务机构建设力度；实施《全国残联系统康复人才培养规划》，加强人才队伍建设；积极推动残疾人医疗康复保障政策的出台和落实；大力宣传和普及康复知识。

在889个市辖区和1905个县（市）开展了社区康复工作，累计已建社区康复站的社区总数20.5万个，配备35.3万名社区康复协调员。建立了30个省级孤独症儿童康复训练机构；1.1万名孤独症儿童在各级机构进行了康复训练。开展肢体残疾康复训练服务机构达1592个，其中，省级康复机构31个，地市级、县级康复机构1561个；培训各级各类肢体残疾康复人员3.9万人次；全国共对35.7万肢体残疾者实施康复训练；实施救助项目资助3.0万名脑瘫儿童进行机构康复训练，资助6221名贫困肢体残疾儿童实施矫治手术。

### 3.4.2 教育

2012年，残疾人受教育权得到了更好保障，进一步提高了残疾人素质和平等参与社会的能力。残疾人事业专项彩票公益金助学项目，为全国家庭经济困难的残疾儿童享受普惠性学前教育提供资助1.0万人次。各地也积极多渠道争取资金支持，对4429名残疾儿童给予学前教育资助。已开办特殊教育普通高中班（部）186个，在校生7043人；其中聋高中121个，在校生5555人；盲高中22个，在校生1488人。残疾人中等职业学校（班）152个，在校生10442人，毕业生7354人，其中5816人获得职业资格证书。全国有7229名残疾人被普通高等院校录取，1134名残疾人进入特殊教育学院学习。

### 3.4.3 劳动就业

2012年，残疾人就业工作在保持就业局势稳定的基础上取得新进展。城镇新增32.9万残疾人就业，其中，集中就业残疾人10.2万，按比例安排残疾人就业8万，公益性岗位就业1.8万，个体就业及其他形式灵活就业12.3万，辅助性就业0.7万。全国城镇实际在业人数444.8万；1770.3万农村残疾人实现稳定就业，其中1389.9万人从事农业生产劳动。

全国残疾人职业培训基地达到5271个，其中残联兴办1927个，依托社会机构兴办3344个，29.9万人次城镇残疾人接受了职业培训。盲人按摩事业稳定发展，保健按摩机构达到12887个，医疗按摩机构达到848个；在专业技术职务资格评审中，分别有551人和1655人通过医疗按摩人员中级和初级职称评审。

### 3.4.4 文化体育

2012年，残疾人文化生活更加丰富活跃，残疾人受到社会广泛关注并更加全面地参与到社会生活当中。与中宣部等十一部委联合制定并下发了《关于加强残疾人文化建设的意见》；启动全国残疾人文化体育建设示范市（区）工作；残疾人文化周活动深入开展，全国上百万残疾人参与其中；继续推进“残疾人文化进社区”项目，由中国残联扶持的示范社区已达1500个；举办了“全国残疾人美术大赛”、“兰亭杯全国残疾人书法大赛”、“V歌赛”等残疾人喜闻乐见的文化活动，出版了残疾人散文集《道德的力量》，有效促进了残疾人文化活动的繁荣发展。

2012年是残疾人体育发展历程中具有里程碑意义的一年。从2012年8月29日至9月9日，中国派出417人的代表团参加了第14届伦敦残奥会，取得了95枚金牌、71枚银牌、65枚铜牌、231枚奖牌的优异成绩，实现了中国在残奥会上金牌榜和奖牌榜的“三连冠”，创造了新辉煌。

各地深入开展残疾人体育工作。组织省级残疾人群众体育健身活动218次，4.9万多人次参加；建设省级残疾人群众体育活动示范点351个，培训省级残疾人体育健身指导员2836人，组织残疾人体育比赛80多次，参赛运动员达1.3万多人次；省级残疾人体育训练基地已达200个。组织地市级残疾人体育活动3953次，52.5万人次参加；设立地市级残疾人群众体育活动示范点1040个，培训地市级残疾人体育健身指导员6616人。

### 3.4.5 社会保障

2012年残疾人社会保障状况保持平稳。残疾人参加新型城镇居民社会养老保险工作实现了全覆盖，已有325.3万城镇残疾人参加了城镇居民社会养老保险，参



2014 厦门国际马拉松赛轮椅半程马拉松赛（王东明 摄）

保率 58.4%。在 60 岁以下的参保残疾人中有 62.8 万重度残疾人，其中 59.2 万得到了政府的参保扶助，有 47.7 万非重度残疾人也享受了全额或部分代缴的优惠政策。领取养老金待遇的人数达到 133.7 万人。

城镇残疾职工参加社会保险人数达到 280.9 万，城镇残疾居民参加基本医疗保险达到 498.6 万人，城乡 1070.5 万残疾人纳入最低生活保障范围；城镇集中供养残疾人和农村五保供养残疾人分别达到 12.2 万和 68.5 万；261.3 万城乡残疾人获得其他救助救济，239.1 万和 36.3 万符合条件的城乡残疾人分别享受了稳定的生活补贴和护理补贴。

残疾人托养服务工作稳步推进，残疾人寄宿制托养服务机构达到 3903 个，其中事业单位 1107 个，民办非企业 1366 个，其他性质的 1430 个，托养残疾人 11.3 万人。残疾人日间照料机构达到 3372 个，为 7.4 万名

残疾人提供托养服务。接受居家托养服务的残疾人达到 56.0 万人。

2012 年，残疾人扶贫开发成效显著，贫困残疾人生产生活状况得到进一步改善。229.9 万贫困残疾人得到扶持，其中 137.3 万人通过扶贫开发实际脱贫；接受实用技术培训的残疾人达到 86.1 万人次。

### 3.4.6 无障碍环境建设

残疾人服务设施建设得到全面发展。截至 2012 年底，全国已竣工并投入使用的各级残疾人综合服务设施 1971 个，总占地面积 444.0 万 m<sup>2</sup>，总建设规模 355.8 万 m<sup>2</sup>，总投资 96.2 亿元；已竣工并投入使用的各级残疾人康复设施 231 个，总占地面积 82.4 万 m<sup>2</sup>，总建设规模 67.0 万 m<sup>2</sup>，总投资 19.2 亿元；已竣工并投入使

表 3-3 “十二五”时期残疾人基本公共服务国家基本标准

服务项目	服务对象	保障标准	支出责任	覆盖水平
残疾人社会保障				
社会保险保费补贴	重度和贫困残疾人	参加城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗、新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险按规定享受政府社会保险费补贴	中央和地方财政共同负担	目标人群覆盖率 100%
基本医疗保障医疗康复项目	参保残疾人	运动疗法、偏瘫肢体综合训练、脑瘫肢体综合训练、截瘫肢体综合训练、作业疗法、认知知觉功能康复训练、言语训练、吞咽功能障碍训练、日常生活能力评定等医疗康复项目纳入基本医疗保险范围	基本医疗保险基金支出	目标人群覆盖率 100%
残疾人基本服务				
义务教育阶段特殊教育	适龄残疾儿童、少年	在“两免一补”基础上，针对残疾学生特殊需要，进一步提高补助水平；大中城市不能到校上学的残疾儿童、少年接受送教上门服务	中央和地方财政共同负担	学龄残疾儿童少年接受义务教育比率达到 90%
残疾人教育资助	家庭经济困难的残疾儿童、青少年	义务教育、学前教育和高中阶段教育寄宿生享受生活费用和特殊学习用品、教育训练补助；高中阶段教育学费、杂费、课本费免费	中央和地方财政共同负担	义务教育和高中阶段教育资助目标人群覆盖率 100%，为 5.14 万人次贫困残疾儿童提供学前教育训练费和生活补助
残疾儿童抢救性康复	0~6 岁残疾儿童	对接受手术、辅具配置和康复训练等服务提供资助	中央和地方财政共同负担	覆盖 93 万人（次）左右目标人群
残疾人就业服务	城乡有就业愿望的残疾人	免费在公共就业服务机构和基层劳动就业社会保障公共服务平台享有职业介绍、职业指导等就业服务；对就业困难残疾人提供就业援助；免费在残疾人就业服务机构享有就业信息发布、残疾人职业培训等服务	地方政府负责，中央财政适当补助	实现城镇残疾人新增就业 100 万，为 100 万农村贫困残疾人提供实用技术培训
残疾人文化服务	残疾人	能够收看到有字幕和手语的电视节目，在公共图书馆得到盲文和有声读物等阅读服务	中央和地方财政共同负担	各级公共图书馆设立盲人阅览室，配置盲文图书及有关阅读设备；省市两级电视台普遍开办手语节目；影视剧和电视节目加配字幕
残疾人体育健身服务	残疾人	免费享有体育健身指导服务	中央和地方财政共同负担	建立 1200 个残疾人体育健身示范点，经常参加体育健身的残疾人比率达到 15% 以上

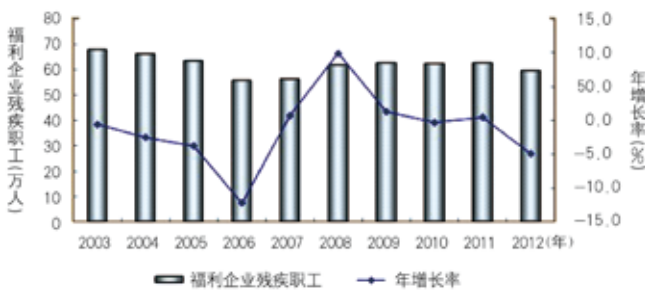


图 3-13 福利企业中的残疾职工

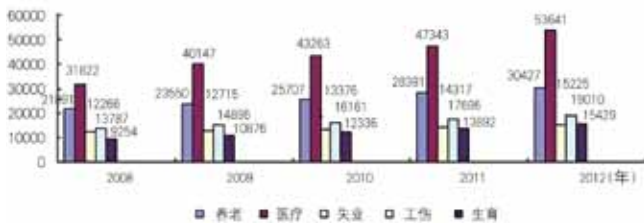


图 3-14 2008-2012 年社会保险参保人数 (单位: 万人)

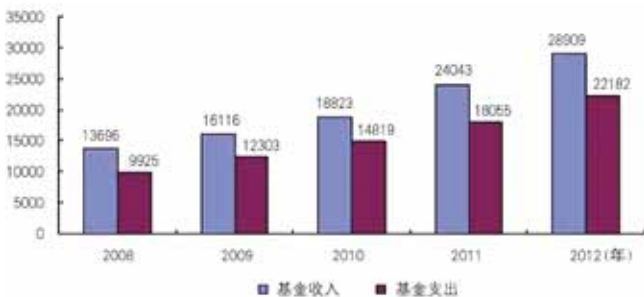


图 3-15 2008-2012 年社会保险基金收支情况 (单位: 亿元)

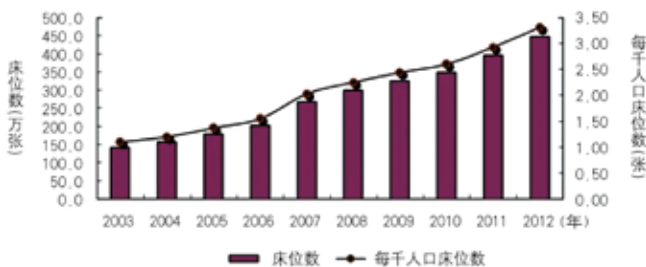


图 3-16 社会服务机构床位

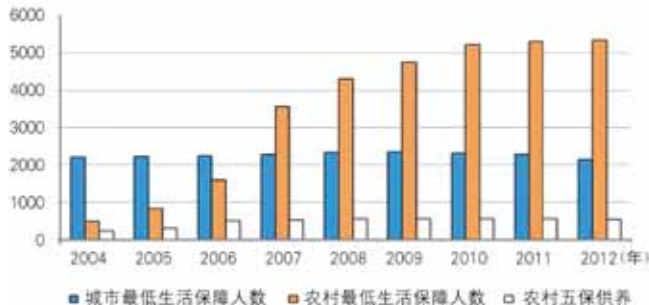


图 3-17 社会救助情况 (单位: 万人)

用的各级残疾人托养服务设施 155 个, 总占地面积 71.6 万  $m^2$ , 总建设规模 43.1 万  $m^2$ , 总投资 12.6 亿元。

2012 年, 中国残联网站加大对残疾人各项政策、地方残疾人工作的宣传, 年度访问量达到 3450 万次, 完成 1.5 万条信息更新。全国 33 个省级残联、272 个地市级残联和 1235 个县级残联开通网站, 为广大残疾人和社会公众提供信息服务, 其中 7 个省级残联及 2 个计划单列市残联网站开展了无障碍建设。

### 3.5 基本公共服务的社会组织建设

截至 2012 年底, 全国共有社会组织 49.9 万个, 吸纳社会各类人员就业 613.3 万人, 形成固定资产 1425.4 亿元; 社会组织增加值为 525.6 亿元, 占第三产业增加值比重为 0.23%; 接收社会捐赠 470.8 亿元。

全国共有基金会 3029 个, 比上年增长 415 个, 增长 15.9%, 其中: 公募基金会 1316 个, 非公募基金会 1686 个, 涉外基金会 8 个, 境外基金会代表机构 19 个。民政部登记的基金会 199 个。公募基金会和非公募基金会共接收社会各界捐赠 305.7 亿元。

全国共有民办非企业单位 22.5 万个, 比上年增长 10.1%。其中: 科技服务类 11126 个, 生态环境类 1065 个, 教育类 117015 个, 卫生类 20979 个, 社会服务类 35956 个, 文化类 10590 个, 体育类 8490 个, 商务服务类 8717 个, 宗教类 132 个, 国际及其他涉外组织类 49 个, 其他 10989 个。

全国共有各类社区服务机构 20.0 万个, 社区服务机构覆盖率 29.5%; 其中: 社区服务指导中心 809 个, 社区服务中心 15497 个, 社区服务站 87931 个, 其他社区专项服务设施 9.6 万个。城市社区服务中心 (站) 覆盖率 72.5%。城镇便民、利民服务网点 39.7 万个。社区志愿服务组织 9.3 万个。

全国共建立经常性社会捐助工作站、点和慈善超市 3.1 万个 (其中慈善超市 9053 个)。全年各地直接接收社会捐赠款物 578.8 亿元, 其中: 民政部门直接接收社会各界捐款 101.7 亿元, 捐赠物资折款 6.3 亿元, 各类社会组织接收捐款 470.8 亿元。全年各地接收捐赠衣被 12538.2 万件, 其中棉衣被 1570.8 万件。间接接收其他部门转入的社会捐款 5.0 亿元, 衣被 485.6 万件, 其中: 棉衣被 49.0 万件, 捐赠物资折款 54836.0 万元。全年有 1325.0 万人 (次) 困难群众受益。全年有 1293.3 万人次在社会服务领域提供了 3639.6 万小时的志愿服务。



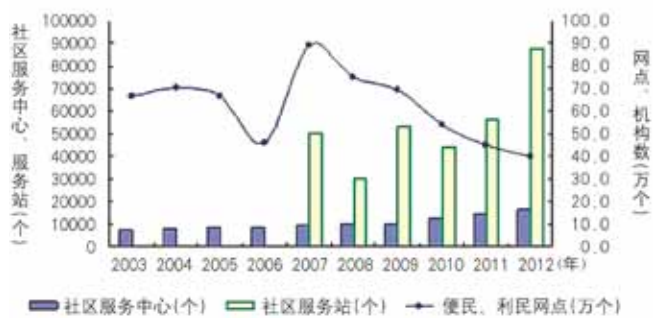


图 3-18 社区服务机构

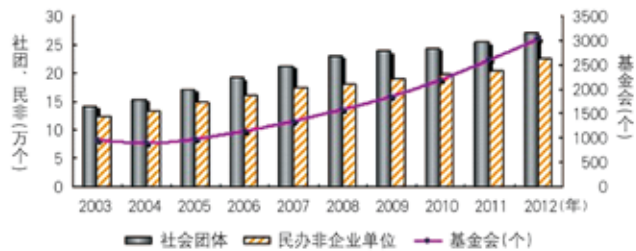


图 3-19 社会组织



北京牡丹园的老人合唱团 (张志果 摄)





云南大理 (张志果 摄)

## 第四章 中国城市环境与基础设施

近年来，中国城市面临的环境压力依然很大，对基础设施的需求日益增加。在一些城市，大气污染、水体污染、暴雨内涝，以及地下管线爆炸等突发事件等已成为影响人居环境质量、威胁公共安全、制约城市可持续发展的重要因素。为此，中央政府和各地城市积极应对，通过经济、法律、行政和技术等手段，加强城市基础设施建设和管理，努力改善城市环境质量，取得了显著效果。

### 4.1 大气环境

#### 4.1.1 总体状况

根据新老空气质量标准评价的结果差异很大。2012年，按照老的《环境空气质量标准》（GB 3095-1996）对325个地级及以上城市和113个环境保护重点城市（以下简称环保重点城市）的二氧化硫、二氧化氮和PM<sub>10</sub>三项污染物评价，地级及以上城市环境空气质量达标（达到或优于二级标准）城市比例为91.4%，环保重点城市环境空气质量达标城市比例为88.5%，分别比2011年增加了2.4个百分点和4.4个百分点，显示空气质量正在逐步好转。但若按新的《环境空气质量标准》（GB 3095-2012）来评价，则达标城市比例肯定要低得多，说明空气质量形势仍然严峻。

截至2012年底，京津冀、长三角、珠三角等重点区域以及直辖市、省会城市和计划单列市共74个城市建成符合空气质量新标准的监测网并开始监测。按照新标准对上述74个城市的二氧化硫、二氧化氮和PM<sub>10</sub>评价，地级及以上城市达标比例为40.9%，比按老标准评价的结果低50.5个百分点；其中环保重点城市的达标比例仅为23.9%，降低了64.6个百分点。

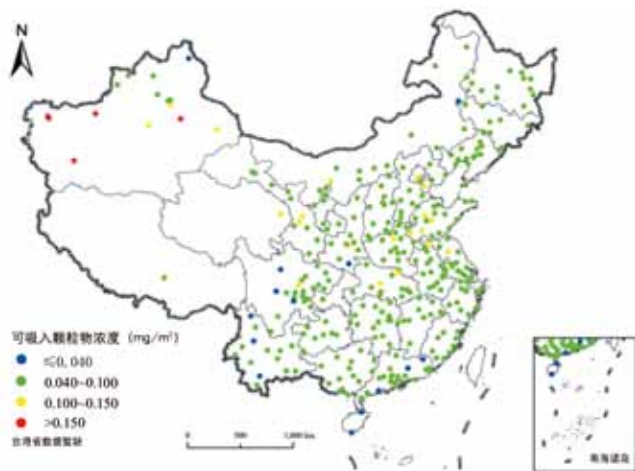


图 4-1 2012 年地级及以上城市可吸入颗粒物 (PM<sub>10</sub>) 年均浓度分布示意图 (来源:《2012 年中国环境质量状况公报》)



2014 年 1 月 23 日北京遭遇雾霾天气 (玉龙 摄)



按照新标准进行空气质量监测的城市显著增加。2013年,在第一阶段74个城市按照新的空气质量标准完成监测点位建设任务的基础上,又完成了87个城市的建设任务,目前按照新的空气质量标准发布监测数的城市,地级以上城市已经达到了161个,监测点位达到了884个。根据《关于实施〈环境空气质量标准〉(GB 3095-2012)的通知》(环发[2012]11号),到2015年所有地级以上城市要实行新标准,2016年1月1日起全国实施新标准。

2013年上半年,开展空气质量监测的256个地级以上城市<sup>1</sup>中,按《环境空气质量标准》(GB 3095-1996),以二氧化硫、二氧化氮和PM<sub>10</sub>三项指标进行评价,达标城市比例为64.1%。2013年上半年,按《环境空气质量标准》(GB 3095-2012)评价,京津冀、长三角、珠三角等重点区域以及直辖市、省会城市和计划单列市共74个城市平均达标天数比例为54.8%,超标天数比例为45.2%,其中轻度污染占25.4%,中度污染占9.5%,重度污染占7.5%,严重污染占2.8%。如果按PM<sub>2.5</sub>年均值二级标准(35 μg/m<sup>3</sup>)评价,74个城市中仅舟山、惠州、海口和拉萨4个城市达标,仅占5.4%。PM<sub>2.5</sub>已成为城市环境空气首要污染物。

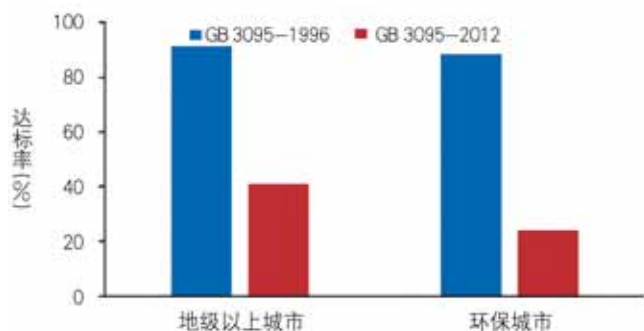


图 4-2 2012年74个城市按照新旧空气质量标准评价结果对比

全国酸雨污染程度依然较重。2012年,环境保护部监测的466个市(县)中,出现酸雨的市(县)215个,占46.1%;酸雨频率在25%以上的133个,占28.5%;酸雨频率在75%以上的56个,占12.0%。全国酸雨分布区域主要集中在长江沿线及以南—青藏高原以东地区,主要包括浙江、江西、福建、湖南、重庆的大部分地区,以及长三角、珠三角、四川东南部、广西北部地区。酸雨区面积约占国土面积的12.2%。2013年上半年,456个城市中有175个城市出现过酸雨。其中,135个城市降水pH均值低于5.6,属酸雨城市,占全部城市的29.6%。

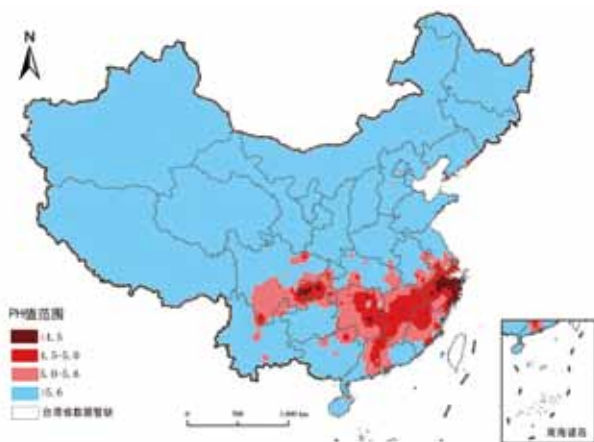


图 4-3 2012年全国降水pH年均值等值线示意图  
(来源:《2012年中国环境质量状况公报》)

#### 4.1.2 雾霾分布与成因分析

雾霾引发社会广泛关注。2013年,中国的雾霾天气呈现出持续时间长、影响范围广、强度大等特点。2013年1月,全国出现4次较大范围雾霾过程,涉及30个省(区、市)。环境保护部2013年1月的调查数据显示,江苏、北京、浙江、安徽、山东月平均雾霾日数分别为23.9天、14.5天、13.8天、10.4天、7.8天,均为1961年以来同期最多。入冬以来,受供暖燃煤等因素的影响,长春、沈阳、哈尔滨等城市出现重度雾霾,局部能见度不足10m。东北三省交通受到严重影响,一些城市交通瘫痪,高速路封闭,各大医院呼吸系统疾病患

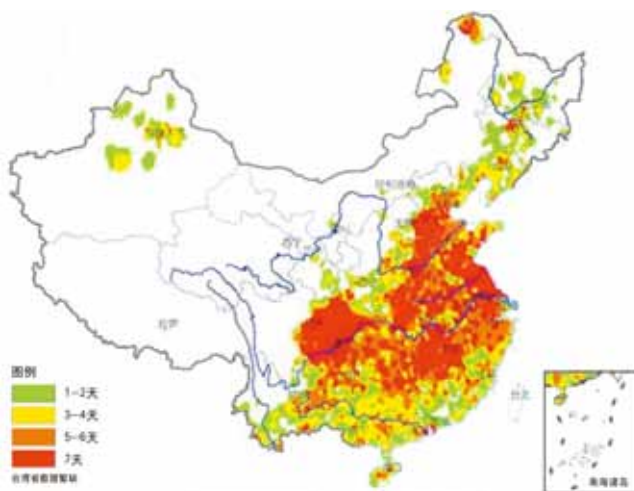


图 4-4 2013年1月7日-13日全国雾霾日数 (来源:中央气象台)

1 不包括按照《环境空气质量标准》(GB 3095-2012)评价的京津冀、长三角、珠三角区域及直辖市、省会城市和计划单列市等74个城市。

者激增 2 成以上，数千所学校停课。进入 2013 年 12 月，雾霾更为严重。中国气象局的数据显示，12 月初的雾霾波及 25 个省份，100 多个大中型城市，安徽、湖南、湖北、浙江、江苏等 13 地雾霾天数均创下历史纪录。另据中国社会科学院 2013 年 11 月 4 日在北京发布的《气候变化绿皮书：应对气候变化报告（2013）》，2013 年全国平均雾霾日数为 29.9 天，较常年同期偏多 10.3 天，为 1961 年以来历史同期最多。

雾霾成因众说纷纭。对于雾霾的成因，目前还没有一致的认识，不同的城市、机构组织、学者给出的结论差异较大，其中较有代表性的有化石能源、机动车、大气环流异常三种解说。（1）化石能源说。由于霾是由包含  $PM_{2.5}$  在内的大量颗粒物飘浮在空气中形成，因此解析  $PM_{2.5}$  的来源将有助于找到霾的成因。中国科学院的相关专家对北京  $PM_{2.5}$  化学组成及来源的季节性变化进行了研究。研究成果表明，北京  $PM_{2.5}$  有 6 个重要来源，分别是土壤尘、燃煤、生物质燃烧、汽车尾气与垃圾焚烧、工业污染和二次无机气溶胶，贡献分别为 15%、18%、12%、4%、25% 和 26%。如果将燃煤、工业污染和二次无机气溶胶三个来源合并起来，化石燃料燃烧排放成为北京  $PM_{2.5}$  污染的主要来源。中国社会科学院 2013 年 11 月 4 日在北京发布的《气候变化绿皮书：应对气候变化报告（2013）》也指出，化石能源消费增多造成的大气污染物排放逐年增加，是中国近年雾霾天气增多的最主要原因。（2）机动车说。2014 年 1 月 2 日北京环保局召开新闻发布会。发布会上，针对雾霾的成因，北京市环保局的官员认为，根据北京市环保监测中心的研究结果，北京市的大气污染来源主要包括两大类，一类是本地排放来源，一类是外来传输来源，外来传输占到 24.5%，其他 75.5% 为本地污染排放产生的。在本地污染源这 75.5% 中，机动车污染占比最大，占 22.2%，其次是燃煤污染，占 16.7%，工业污染占 16.3%，扬尘污染占 15.8%，其他方面占 4.5%。此外，北京燃煤使用量在逐年消减，而机动车保有量在逐年上升，所以，从未来看，北京的大气污染将逐渐从“燃煤型”向“机动车型”突出。机动车污染仍是北京较为主要的污染源。

（3）大气环流异常说。也有学者认为，雾霾的产生与大气环流的异常关系密切。大气环流异常，特别是静稳的大气状态往往造成污染物不易扩散，空气中的微小颗粒不断积聚，飘浮在空气中，造成雾霾。

实际上，雾霾的产生和发展是由气象要素、化石能源燃烧、机动车尾气排放等多要素综合决定的，但不同地区或同一地区的不同时段各要素所起的作用差异较大。由于中国对于雾霾的研究还处于起步阶段，因此尚不能对雾霾的成因以及扩散机制给出明确的结论。相关政府、组织和学者也只能是根据有限的数据得出有限的结论，而不能将目前得到的一些“结论”绝对化、固定化，更不能将其作为制定大气污染治理长期策略的主要依据。

#### 专栏 4-1 霾的定义与识别

按气象学定义，雾是水汽凝结的产物，主要由水汽组成；霾则由包含  $PM_{2.5}$  在内的大量颗粒物飘浮在空气中形成。通常将相对湿度大于 90% 时的低能见度天气称之为雾，而湿度小于 80% 时称之为霾，相对湿度介于 80% ~ 90% 之间时则是霾和雾的混合物共同形成的，称之为雾霾。目前公众关注的雾霾主要是由大气中直径为  $2.5 \mu m$  以下的微小烟尘、粉尘及硫酸盐、硝酸盐、铵盐、有机物等颗粒物以及水滴叠加形成的。雾霾的形成需要一定的气象条件，比如相对湿度比较大、大气处于静稳状态、突然遇到降温等。

2010 年发布的《霾的观测和预报等级》（QXT 113-2010）对霾及其识别条件进行更为精确的界定。该标准将霾的定义为：大量极细微的干尘粒等均匀地浮游在空中，使水平能见度小于 10.0km 的空气普遍浑浊现象。霾使远处光亮物体微带黄、红色，使黑暗物体微带蓝色； $PM_{2.5}$  的定义为：空气动力学等效直径  $\leq 2.5 \mu m$  的大气气溶胶质量浓度，单位为微克每立方米（ $\mu g/m^3$ ）。

根据《霾的观测和预报等级》（QXT 113-2010），霾观测的识别条件主要有：（1）当能见度小于 10km，排除了降水、沙尘暴、扬沙、浮尘等天气现象造成的视程障碍。当空气相对湿度小于 80% 时，即可判识为霾；相对湿度 80% ~ 95% 时，按照地面气象观测规范规定的描述或大气成分指标进一步识别。（2）当大气成分监测站指标  $PM_{2.5} > 75 \mu g/m^3$ ， $PM_{10} > 65 \mu g/m^3$  或气溶胶散系数 + 气溶胶吸收系数  $> 480$  时，可作为霾的识别依据。



北京雾霾与空气质量良好时的对比

（分别摄于 2014 年 2 月 19 日 13:30 与 2 月 21 日 13:30）（张志果 摄）

### 4.1.3 大气污染防治——国家行动计划

《大气污染防治行动计划》明确防治措施。2013年6月，国务院总理李克强14日主持召开国务院常务会议，全面部署大气污染防治工作。2013年9月，国务院发布《大气污染防治行动计划》，提出大气污染防治十条措施：（一）加大综合治理力度，减少多污染物排放；（二）调整优化产业结构，推动经济转型升级；（三）加快企业技术改造，提高科技创新能力；（四）加快调整能源结构，增加清洁能源供应；（五）严格投资项目节能环保准入，提高准入门槛，优化产业空间布局，严格限制在生态脆弱或环境敏感地区建设“两高”行业项目；（六）发挥市场机制作用，完善环境经济政策。（七）健全法律法规体系，严格依法监督管理；（八）建立区域协作机制，统筹区域环境治理；（九）建立监测预警应急体系，制定完善并及时启动应急预案，妥善应对重污染天气；（十）明确各方责任，动员全民参与，共同改善空气质量。

《大气污染防治行动计划》提出经过5年努力，使全国空气质量总体改善，重污染天气较大幅度减少；京津冀、长三角、珠三角等区域空气质量明显好转。力争再用5年或更长时间，逐步消除重污染天气，全国空气质量明显改善。具体指标是：到2017年，全国地级及以上城市可吸入颗粒物浓度比2012年下降10%以上，优良天数逐年提高；京津冀、长三角、珠三角等区域细颗粒物浓度分别下降25%、20%、15%左右，其中北京市细颗粒物年均浓度控制在 $60\mu\text{g}/\text{m}^3$ 左右。为将《大气污染防治行动计划》落到实处，中国政府正在制定具体的配套和细致的政策措施，包括气代煤、洁净煤的扩大使用等6条能源结构调整政策，价格、税收、投资等10项环境经济政策，考核办法、节能环保标等6个方面的管理政策。

各地积极行动防治大气污染。在国家出台相关政策及行动计划的同时，各地也积极采取各种措施防治大气污染。2013年7月至12月间，山东省、河北省、北京市、甘肃省、山西省、上海市、安徽省等省市也发布大气污染防治规划或行动计划，另外还有多个省份的大气污染防治行动计划正在编制过程中。根据国家和省级的行动计划，各城市也在制定本城市的大气污染防治方案，力争在三到五年内，城市的空气环境质量有所好转。截止到2014年2月，全国已经有25个省（区、市）为落实《大气污染防治行动计划》制定了本地的实施方案。

大气污染治理措施应因地制宜。在各地积极开展大气污染防治的同时，也应注意到，不同地区大气污染程度、根源有很大的差别。治理措施缺乏针对性，往往会分散治理的力量，却无法取得令人满意的效果。以机动车限行为例，由于涉及面广，如果城市的主要大气污染源不是来自机动车，那么采取限行措施非但不利于污染的控制，反而会影响政府的公信力。因此，在大气污染治理

#### 专栏 4-2 石家庄淘汰水泥过剩产能，治理大气污染

2014年2月17日，河北省石家庄市平山、鹿泉辖区内17家企业的18套水泥粉磨系统、377个料仓被集中拆除。这是继2013年第一批集中拆除水泥企业两个月后，第二次大规模的集中拆除行动。本次行动将压减水泥产能910万吨，减少粉尘排放3073吨，腾退土地858亩。通过两次集中拆除，石家庄市共拆除35家水泥企业，减少水泥产能1850万吨，比原定计划提前3年完成“淘汰水泥过剩产能1500万吨”的目标任务。



石家庄某水泥厂爆破拆除（赵威摄）

过程中，各城市应首先科学解析污染源，然后对症下药制定治理措施，并通过信息公开争取城市居民的理解和支持，才能取得较好的效果，而不能“照搬”其他城市的治理方法。

## 4.2 水环境

### 4.2.1 总体状况

水污染形势依然严峻。2012年，全国地表水国控断面总体为轻度污染。长江、黄河、珠江、松花江、淮河、

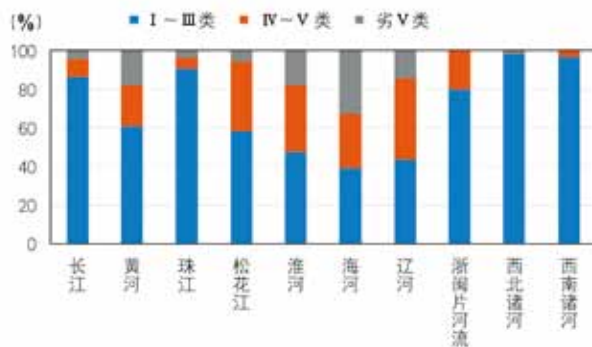


图 4-5 2012 年十大流域水质类别比例



海河、辽河、浙闽片河流、西北诸河和西南诸河等十大流域的国控断面中，I~III类、IV~V类和劣V类水质断面比例分别为68.9%、20.9%和10.2%。主要污染指标为化学需氧量、五日生化需氧量和高锰酸盐指数。在62个国控重点湖泊（水库）中，I~III类、IV~V类和劣V类水质的湖泊（水库）比例分别为61.3%、27.4%和11.3%。主要污染指标为总磷、化学需氧量和高锰酸盐指数。在60个湖泊（水库）（不含密云水库和班公错）中，4个为中度富营养状态，占6.7%；11个为轻度富营养状态，占18.3%；37个为中营养状态，占61.7%；8个为贫营养状态，占13.3%。2013年上半年，全国地表水总体为轻度污染。监测的962个国控断面中，I~III类水质断面占63.7%，劣V类占11.5%。

#### 4.2.2 重大水污染事故

重大水污染事故频发。近年来，中国重大水污染事件呈逐渐增多的趋势，危害程度加剧。2012年至2013年间发生的广西龙江镉污染事故、镇江水污染事故、山西长治苯胺泄露、广西贺江水污染事件、杭州自来水出现异味等事件均造成了广泛的影响。根据环保部的统计，2012年，全国共发生542起突发环境事件，包括5起重大突发环境事件，5起较大突发环境事件，532起一般突发环境事件。

水污染事故影响饮水安全。随着城市的扩张和人群活动范围的扩大，城市水源的保护范围和缓冲范围被进一步压缩，上游河流受到污染往往会影响到下游城市的饮用水安全。2012年在环境保护部直接调度处理的33起突发环境事件中，有30起为水污染事件，除4起为海洋污染外，其他26起均不同程度影响到饮用水源地。

累积性风险逐渐增加。2013年7月，广西贺江发生重大水污染事故，镉、铊等指标出现超标现象，对下游城市水源构成严重威胁。有关部门在污染源排查过程中发现上游马尾河一带有100余家矿企在非法采矿。尽管



2012年2月1日，广西柳州调运净水物资确保龙江河除镉工作顺利进行（邓克轶摄）



2013年7月21日安徽巢湖组织人员在饮用水源取水口周围打捞水草（徐振华摄）



2013年1月长治苯胺泄露导致下游邯郸大面积停水后消防部门为居民送水（来源：河北消防网 翟羽佳摄）

最后锁定了肇事企业只是个别的，但由于长期缺乏对分散在河流两岸的大量潜在污染源进行有效控制，才是导致污染事故频发的根本原因。由于中国长期以来工业布局，特别是化工石化企业布局多围绕江河湖库，随着时间的推移，这种累积性风险正在逐渐增大，需要引起高度的重视。

污染源追查难度增大。2013年5月，杭州市自来水出现类似塑料、油漆的异味。2013年12月，杭州市自来水异味再次出现，且持续时间长，影响范围大，群众反映强烈，引起中央的高度关注，地方政府迅速应对。2014年1月中旬，浙江省环保厅发布消息称：基本认定引起此次异味的主要物质是邻叔丁基苯酚，已对钱塘江沿岸10家涉及该类物质的企业采取停产停排等控制性措施。在本次污染源追查的过程中，浙江省的环保部门共出动10560人次检查企业7885家次，不仅耗费大量人力物力，而且延缓了应对事故的进程，错过了处理处置的最佳时机。

污染事故突发性增强。水污染事故具有突发性强、影响面大、损失严重、后果短期内难以消除等特点。在今后一段时期内，中国不仅要面对由于偶然性事件（翻车、翻船等）引起突发性的水污染事故，更要面对由于风险源的风险累积可能造成的突发性事件。污染源将更加多元，污染途径更加复杂，其后果也将更具不确定性。特别是在长江、黄河、珠江等大江大河中下游的城镇密集地区，由于沿河两岸布局了大量石油、化工等具有安全隐患的工业设施，发生突发性水污染事故的风险更大。

#### 4.2.3 水污染控制——国家行动计划

《水污染防治行动计划》即将出台。为应对严峻的水环境形势，中国政府正在编制《水污染防治行动计划》。这将是继《大气污染防治行动计划》以后又一个国家层面的行动计划。有关部门负责人表示：规划核心就是要改善水环境质量，重点是抓两头，一头是污染重的地方坚决进行治理；另一头是水质较好的河湖，坚决把它保护起来，不能先污染再治理。在具体措施方面，一是要大幅度削减工业污染的排放；二是要管理好城市生活污染的排放；三是要治理好农村河沟、河岔。这个计划力图在责任、任务、措施、体制机制上有所突破，更好地推进水环境质量的改善。

《城镇排水与污水处理条例》发布实施。根据国务院第641号令颁布的《城镇排水与污水处理条例》（以下简称《条例》）已于2014年1月1日起施行。《条例》共分7章59条，对城镇排水和污水处理设施的规划、建设、维护和保护等行为进行了规范，并明确了相关行为主体的法律责任。《条例》提出城镇排水与污水处理应当遵循尊重自然、统筹规划、配套建设、保障安全、综合利用的原则，体现了生态文明建设和可持续发展的理念。为了解决建设资金缺口问题，《条例》特别规定，国家



济南五龙潭公园（张志果 摄）

鼓励采取特许经营、政府购买服务等多种形式，吸引社会资金参与投资、建设和运营城镇排水与污水处理设施。

## 4.3 环境卫生

### 4.3.1 总体状况

截止2012年底，全国共有垃圾无害化处理厂（场）701座，无害化处理能力达到446268吨/日，无害化处理量为14490万吨，垃圾处理向现代化、集中化和大型化方向发展。垃圾收运方式由过去的敞开式收运基本转变为密闭式收运，2012年全年垃圾清运量17081万吨，其中密闭式清运量达到15387.6万吨，占90.0%。受垃圾分类意识、资金、机制等因素的制约，大部分中国城市还没有进行垃圾分类。尽管如此，北京、广州、杭州等城市通过制定规划、颁布法规、资金支持、公共宣传等手段已经开始施行垃圾分类并取得积极效果，相信这会对中国城市垃圾分类起到很好的引领和示范作用。

### 4.3.2 垃圾处理

卫生填埋仍然是主要方式。截止2012年底，在全国701座无害化垃圾处理厂（场）中，有540座采用卫生填埋的方式，占77.0%；在44.6万吨/日无害化处理能力中，卫生填埋处理能力为31.09万吨/日，达到69.7%。

垃圾焚烧的比例逐渐上升。垃圾焚烧在处理能力中的比例已经从2005年的12.9%上升到2012年的27.5%，达到122649吨/日。然而，垃圾焚烧在中国却持续引起争议。支持者认为，垃圾焚烧有助于节省土地、回收能源；而反对者则认为垃圾焚烧所产生的有害物质，尤其是二噁英，将对周围居民的身体健产生严重的影响。

餐厨垃圾处理将更加规范。随着中国餐厨垃圾产生量日渐上升，每年达到5000~6000万吨的餐厨垃圾占



到城市生活垃圾的 30% 以上。由餐厨垃圾处理不当引发的环境安全和食品安全隐患，已成为餐厨垃圾处理中的一大难题。2013 年 5 月 1 日，《餐厨垃圾处理技术规范》（CJJ 184—2012）正式实施。该规范的实施将有助于提高中国的餐厨垃圾处理工程技术水平，规范餐厨垃圾的处理，促进资源节约和环境保护。

垃圾与城市环境、土地之间的矛盾亟须化解。随着中国城镇化进程的快速推进，城市生活垃圾与城市环境、城市土地之间的矛盾日益激化，如何选择一种安全、高效、节地、节能的处理方式，是中国城市政府和社会必须要面临的问题。近年来，一些城市也在探索实践适宜的处理处置方式。2014 年，住房和城乡建设部将召开全国垃圾处理会议，相信会对今后一段时期内中国垃圾处理的策略与方式给出一个明确的方向。

### 4.3.3 典型案例

#### 案例一：佛山市南海区建立固废处理的“南海模式”

南海固废处理环保产业园占地 350 亩，总投资 27 亿元。通过统一规划和建设，生活垃圾、污泥、餐厨垃圾等城市废弃物在环保产业园内得到集中的妥善处理，并实现再利用。南海固废处理环保产业园以垃圾焚烧发电厂为核心，具备了城乡一体化生活垃圾压缩转运、生活垃圾焚烧发电、污泥处理、餐厨垃圾处理等处理能力，形成从源头到终端的全产业链处理模式。近期，产业园还将建设餐厨垃圾处理中心，将餐厨垃圾变成生物柴油。南海垃圾焚烧处理全过程纳入城市管理数字平台，接受居民的全程监督。同时，产业园建立了互动式的、开放式的环保教育公园，向公众宣传环保理念。

#### 案例二：杭州致力打造国内最清洁的城市

杭州市自 1986 年开始探索生活垃圾分类，但一直没有大的进展。2010 年 3 月在 37 个小区启动垃圾分类试点，经过三年努力，机关事业单位全面实行垃圾分类，已有 1381 个生活小区实现了垃圾分类，参与家庭达到 76 万户。2012 年 11 月 19 日，杭州市政府发布了《关于进一步加强生活垃圾处理工作实施意见》，提出到 2015 年，市区全面推行生活垃圾分类处理，实现生活垃圾人均产生量零增长；成为浙江省内首个、国内首批生活垃圾分类示范城市；建成以清洁直运为主体的收运体系；生活垃圾处理能力达 10000 吨/日以上，其中焚烧处理能力达 8500 吨/日以上；减少生活垃圾填埋处理量，无害化处理率达 100%、资源化利用率达 50% 以上。到 2020 年，市区建立生活垃圾源头减量、分类投放、分类收集、分类运输和分类处置的长效运行、监督管理体系，形成“焚烧为主体、生物处理为补充、填埋为保障”的生活垃圾处理格局，处理水平走在全国前列。



(1) 中转站集中控制室



(2) 中转站内部

南海区城乡一体化生活垃圾转运

(来源：南海绿电再生能源有限公司网站)



(1) 垃圾分类绿色学生卡



(2) 垃圾智能回收平台

杭州市开展垃圾分类

(来源：杭州市环境卫生科学研究所)



## 4.4 城市供水

### 4.4.1 总体状况

截止 2012 年底，中国城市供水能力达到 2.72 亿  $m^3$ /日，其中地下水供水能力为 6329.2 万  $m^3$ /日。2007 年以来，城市的供水总量呈现缓慢增长的趋势，年均增长 0.83%，2012 年供水总量为 523.03 亿  $m^3$ 。与此同时，公共供水的服务范围不断扩大，公共供水的普及率持续提高，2012 年达到 84.1%。

### 4.4.2 规划建设

全国“十二五”供水规划稳步实施。2012 年 11 月，为落实《全国城镇供水设施改造与建设“十二五”规划及 2020 年远景目标》，推动城镇供水水质全面达到《生活饮用水卫生标准》（GB 5749-2006），住房和城乡建设部在总结“水体污染控制与治理”科技重大专项技术成果的基础上，组织编制了《城镇供水设施建设与改造技术指南》，内容涵盖城镇供水系统“从源头到龙头”、“从规划设计到运行管理”的各主要环节。2013 年 6 月中国城镇供水排水协会编制的《城镇供水设施建设与改造技术指南实施细则（试行）》对《指南》进行了细化，提出了更为具体的对策和技术措施，提高了《指南》对规划实施的指导性。此外，《全国城镇供水设施改造与建设“十二五”规划及 2020 年远景目标》中期评估也在准备过程中。

南水北调一期工程相继通水。2013 年 12 月，中国南水北调东线一期工程正式通水，中线一期工程也有望在 2014 年内全线通水，主要供水目标是城市及工业用水，主要受水区是北京、天津、石家庄等华北城市。长期以来，这些地区面临着地表水过度开发、地下水严重超采、供水水源污染、水环境恶化的严峻形势，南水北调一期工程通水将有助于缓解这一局面，然而也面临一系列新的挑战，包括水源区的水质保障、主干渠的输水安全、受水区更换水源后对既有供水系统的冲击等，尤其需要在通水初期采取必要措施，防止水源切换过程中产生管网不适应问题，以确保城市居民的饮水安全。



廊坊城市供水管道更新改造（李宗来 摄）

### 4.4.3 供水水质督察

水质督察体系不断健全。1999 年，由城市供水行业行政主管部门主导的“企业自检、行业监测、政府监督”相结合的城市供水水质管理制度和城市供水水质管理工作机制基本形成，以水质监测网络为基础的水质督察体系已基本形成。截止 2013 年上半年，全国城市供水水质监测网络已拥有 1 个国家水质监测中心、43 个国家站、近 200 个地方站，遍及全国 30 个省、自治区、直辖市。其中，绝大多数国家站具备对标准中 106 项指标全分析甚至更强的检测能力。但是，地方站的检测能力与国家站相比还存在较大差距，仅有约 20% 的地方站具备了对标准中 42 项基本项目的检测能力。

水质督察范围逐步扩大。2004 年以来，中国城市供水水质督察的范围逐步扩大，由最初的对全国 36 个重点城市扩展到全国所有设市城市和县城。2013 年 5 月，住房和城乡建设部下发通知，要求在 2015 年年底前完成对全国所有县城的水质督察。根据工作计划，2013 年度供水水质督察涉及北京、天津、河北等 23 个省、自治区、直辖市共 623 个县城的公共供水和管网水，其中 11 个省级行政区的县城已全部覆盖，其余 12 个省级行政区部分覆盖。



水质监测车（来源：建设部城市供水水质监测中心）



城市供水水质督察现场检测（来源：济南市供排水监测中心）

## 4.5 城市排水

### 4.5.1 总体状况

截止 2012 年底，中国城市污水处理能力达到 1.17 亿  $m^3$ /日，污水处理率达到 87.3%，比 2010 年增加了 5 个百分点。尽管如此，部分城市仍存在污水配套管网建设相对滞后、设施建设不平衡、部分处理设施不能完全满足环保新要求、多数污泥尚未得到无害化处理处置、污水再生利用程度低等问题。设施的运行效率和效益有待提高。

另据统计，中国有防洪任务的城市 639 座，其中防洪标准低于 10 年一遇的城市占 15.6%，有 403 座城市未达到国家规定的防洪标准。城市排涝设施不配套，暴雨内涝问题日渐突出。2012 年，中国有 184 座城市进水受淹或发生内涝，其中北京、重庆、天津等特大城市内涝严重。



2013 年 10 月 7 日，受台风“菲特”影响，浙江温岭部分地方发生内涝，温岭横峰镇的几个孩子在水中游泳（陈旭摄）

### 专栏 4-3 京津冀“721”暴雨

2012 年 7 月 21 日，北京、天津、河北等地出现特大暴雨过程，过程最大点雨量北京房山区河北镇 541mm、河北涞源县王安镇 349mm。北京、天津、河北 3 省（直辖市）62 县（市、区）遭受洪涝灾害，受灾人口 540 万人，因灾死亡 115 人、失踪 16 人（其中北京死亡 79 人，河北死亡 36 人、失踪 16 人），农作物受灾面积 530 千公顷，倒塌房屋 3 万间，损坏水库 50 座、堤防 3427 处 1032km、护岸 2565 处、水闸 1053 处，北京市区形成积水点 426 处，天津中心城区形成积水点 10 处，河北 9 座城市的低洼地区积水受淹，直接经济损失 331 亿元。



2012 年 7 月 21 日，北京突降暴雨，致多个交道要道瘫痪（章轲摄）

### 4.5.2 规划建设

国务院部署城市排水防涝工作。2013 年 3 月 25 日，国务院办公厅下发《国务院办公厅关于做好城市排水防涝设施建设工作的通知》（国办发〔2013〕23 号）。《通知》提出 2014 年底前，要在摸清现状基础上，编制完成城市排水防涝设施建设规划，力争用 5 年时间完成排水管网的雨污分流改造，用 10 年左右的时间，建成较为完善的城市排水防涝工程体系。

排水防涝规划编制工作全面推进。根据国务院及相关部委的部署，全国各地正在全面推进城市排水防涝规划的编制工作。2013 年 6 月，住房和城乡建设部发布了《城市排水防涝设施普查数据采集与管理技术导则》，对于排水防涝设施相关普查数据的标准化、规范化具有重要的指导作用；2013 年 6 月住房和城乡建设部发布了《城市排水（雨水）防涝综合规划编制大纲》，全面提高了排水防涝设施的建设标准，并要求在规划编制过程中引入数值模拟技术，提高了规划的科学性。

城镇排水及污水处理纳入法制轨道。2014 年 1 月 1 日，国务院《城镇排水与污水处理条例》正式施行。《条例》有助于加强城镇排水与污水处理的管理，保障城镇排水与污水处理设施安全运行，防治城镇水污染和内涝灾害，保障公民生命、财产安全和公共安全。





建设前



建设后

北京清河污水厂建设前后对清水河环境的改善作用明显 (来源:北京市排水集团网站)

#### 专栏 4-4 常熟城乡污水统筹治理

常熟市于 2009 年在启动实施了市域生活污水治理三年行动计划,推进市域城乡污水综合治理。目前常熟市已初步形成城乡统筹、打破行政区域、集中处理与分散治理初步优化、市域全覆盖的生活污水综合治理系统。常熟市域污水综合治理的经验可总结为“统一管理、统一规划、统一建设、统一运行”。

**统一管理:**将农村生活污水治理纳入常熟市住房城乡建设部门行业管理范围,市环保部门依法监督,其他部门和乡镇协调配合。

**统一规划:**编制全市域生活污水处理专项规划,由市住房城乡建设局统筹协调,打破行政区域界限,以集中式污水处理系统为主,分散式污水处理设施为辅,合理布局市域污水处理系统。

**统一建设:**成立了国资独有的常熟市江南水务有限公司负责市域全部集中污水处理设施主干管网、提升泵站及各镇区、集镇区收水管网建设;分散污水处理设施建设以各镇政府为主体进行建设,市政府按 80% 投资采用“以奖代补”的方式予以补贴。

**统一运行:**对于集中处理设施,由常熟市江南水务公司统一进行管理,并将城镇污水收集系统(包括管网、泵站)委托给市政养护所实行统一维护管理。对于分散处理设施,由中国科学院生态环境研究中心联合一家本地具有集中污水处理经验的公司负责全市分散污水处理设施的统一运行维护,中国科学院生态环境研究中心主要负责技术指导并编制运行计划,合作公司负责具体操作。

#### 4.5.3 典型案例:浙江

浙江省以“排涝水、治污水、保供水、防洪水、抓节水”作为指导思路,对城市供水、排水、防洪、排涝等涉水基础设施建设进行统筹安排,提高了基础设施建设的效率和整体效益。

**明确治水目标。**按照“推进五水共治、突出治涝治污”的思路和策略,明确到 2017 年要解决的主要问题,其中包括基本消除易淹易涝片区和影响城市正常生产生活秩序的严重灾害现象,城市新区建设确保不发生新的内涝;设区市污水处理率达到 95%,县(市)达到 90%,建制镇达到 60%,所有污水处理厂出水执行一级 A 标准,污泥无害化处置率达到 95%,实现全省镇级污水处理设施全覆盖;对供水水源水质不达标的城市,实现水厂深度处理工艺全覆盖,解决因水源污染和供水设施落后造成的水质问题。

**完善涉水规划。**完善城镇内涝防治、污水、供水、节水各项规划,重点完善城市排(雨)水防涝综合规划。2013 年年底全面启动 11 个设区市和若干重点城市防洪排涝综合规划编制,2014 年 3 月完成审查,6 月底前完成成果审批和备案工作。

**推动法制化进程。**出台《浙江省关于加强城市内涝防治工作的实施意见》,研究制订《浙江省供水条例》,重点解决城市防涝、城乡供水一体化、二次供水管理等问题,完善水价、电价等联动机制,合理确定污水处理收费标准和方法。

**建立协同工作机制。**落实项目责任和时间节点要求,健全各级建设、规划、水利、国土、民政等部门的分工协作、合力联动的工作机制,将治水工程项目纳入审批程序“绿色通道”,提高项目审批效率和建设管理效率。

**多渠道筹措治水资金。**建立多渠道资金筹集机制,以地





2014年2月7日，浙江义乌江上正在进行清污作业（张云飞摄）

方财政为主、省级财政为辅，明确各地每年将3%~5%的土地出让收入用于治涝，除从水利建设基金中安排一部分外，浙江省级财政设专项资金以“以奖代补”方式鼓励地方加大治水工作力度。

加强监督与公众参与。将治水各工程作为民生实事项目，纳入省政府对各地政府的年度目标考核，并对治涝和治污实行一票否决。加强对城市防涝、治污、供水等设施运行管理状况的检查督察。发挥各级人大、政协和新闻媒体的监督作用。通过各种方式广泛宣传防治内涝、整治污水、节约用水等相关知识，增强群众参与意识。

## 4.6 地下管线

### 4.6.1 总体状况

城市地下管线是城市基础设施的重要组成部分。从全国范围来看，市政公用、电力、通讯、消防、工业管线等城市地下管线有30种之多。根据《中国城市建设统计年鉴》，截止2012年底，全国城市仅供水、排水、燃气、供热四类市政地下管线长度已超过148万km。由于地下管线种类繁多、隐蔽性强、权属复杂等特点，很多城市存在地下管线现状不清、管理缺位等问题，地下管线泄漏、破裂、爆管、爆炸等事故时有发生。根据相关报道，2008—2010年间，全国仅媒体公开报道的地下管线事故平均每天就有5.6起，全国每年因地下管线事故造成的直接经济损失以数十亿元计。

### 专栏4-5 山东省青岛市“11.22”输油管道泄漏爆炸特别重大事故

2013年11月22日10时25分，位于山东省青岛经济技术开发区的中国石油化工股份有限公司管道储运分公司东黄输油管道泄漏原油进入市政排水暗渠，在形成密闭空间的暗渠内油气积聚遇火花发生爆炸，造成62人死亡、136人受伤，直接经济损失75172万元。

经调查，事故直接原因为：输油管道与排水暗渠交汇处管道腐蚀减薄、管道破裂、原油泄漏，流入排水暗渠及反冲到路面。原油泄漏后，现场处置人员采用液压破碎锤在暗渠盖板上打孔破碎，产生撞击火花，引发暗渠内油气爆炸。

原因分析：由于与排水暗渠交叉段的输油管道所处区域土壤盐碱和地下水氯化物含量高，同时排水暗渠内随着潮汐变化海水倒灌，输油管道长期处于干湿交替的海水及盐雾腐蚀环境，加之管道受到道路承重和振动等因素影响，导致管道加速腐蚀减薄、破裂，造成原油泄漏。泄漏点位于秦皇岛路桥涵东侧墙体外15cm，处于管道正下部位置。经计算、认定，原油泄漏量约2000吨。泄漏原油部分反冲出路面，大部分从穿越处直接进入排水暗渠。泄漏原油挥发的油气与排水暗渠空间内的空气形成易燃易爆的混合气体，并在相对密闭的排水暗渠内积聚。由于原油泄漏到发生爆炸达8个多小时，受海水倒灌影响，泄漏原油及其混合气体在排水暗渠内蔓延、扩散、积聚，最终造成大范围连续爆炸。

2014年1月，根据国务院对山东省青岛市“11·22”中石化东黄输油管道泄漏爆炸特别重大事故调查处理报告的批复，同意对48名责任人分别给予纪律处分，对涉嫌犯罪的15名责任人移送司法机关依法追究法律责任。



青岛市“11.22”输油管道泄漏爆炸现场（俞方平摄）

#### 4.6.2 规划建设

地下管线普查与信息化建设速度加快。随着中国城市的快速发展，城市地下管线种类增加，规模扩大，承担的功能越来越复杂，而地下管线资料的不全、不准、不一致问题日渐突出，严重制约了城市的发展。1994年至1997年，建设部组织了第一次全国城市市政公用设施普查。此后，建设部又陆续发布多项文件指导地下管线普查、管理和保护工作。2011年底，住房和城乡建设部要求各地开展城市地下管线普查工作，积极探索创新地下管线管理方式。这次全国性地下管线普查呈现出三个新特点：一是新的探测技术的广泛应用，二是管线普查与管线信息管理系统的建设相结合，三是管线信息动态更新机制的建立。

明确近期地下管线建设和改造的任务。2013年9月6日国务院下发的《国务院关于加强城市基础设施建设的意见》提出了基础设施建设“先地下、后地上”的建设原则，要求加强城市供水、污水、雨水、燃气、供热、通信等各类地下管网的建设、改造和检查，优先改造材质落后、漏损严重、影响安全的老旧管网，确保管网漏损率控制在国家标准以内。到2015年，完成全国城镇燃气8万km、北方采暖地区城镇集中供热9.28万km老旧管网改造任务。开展城市地下综合管廊试点，用3年左右时间，在全国36个大中城市全面启动地下综合管廊试点工程；中小城市因地制宜建设一批综合管廊项目。新建道路、城市新区和各类园区地下管网应按照综合管廊模式进行开发建设。

#### 4.6.3 案例分析：昆明

全面普查地下管线现状。为彻底摸清昆明主城区250km<sup>2</sup>范围内的地下管线资源，昆明市政府自2007年12月起开展地下综合管线普查工作。由昆明市城市地下管线探测办公室组织实施。项目采用探地雷达、探管仪等探测设备及全球定位系统、地理信息系统等技术，采集了建成区约330km<sup>2</sup>（含滇池三个半岛）的地下管线空间位置、管线规格、材质、管线附属物、建构筑物等属性数据，基本摸清了主城区通车道路全长7700多千米市政管线的性质、平面位置和埋深等现状，建立了综合地下管线数据库，客观地反映了昆明市给水、排水、燃气、电力、交通信号、通信、广电、热力、工业等地下管线分布现状。

地下管线的管理法制化。2009年2月1日，《昆明市城市管线管理办法》开始施行，该《办法》明确了相关部门在城市地下管理中的职能，要求管线建设应当遵循统一规划、统一建设、统一管理、先地下后地上、配套建设的原则，各种管线应当与道路建设、地块开发等相关建设工程同步设计、同步施工，服从城市规划和信

息的集中统一管理。要求城乡规划行政主管部门建立管线信息综合平台，各管线权属单位应当建立专业管线信息系统，并建立信息系统共享的数据接口，及时更新、存储管线信息，保障管线信息的现势性，实现管线信息资源共享。2012年11月29日，云南省批准了《昆明市城市地下管线管理条例》，该条例的施行大大提高了城市地下管线管理的法律效率。

探索综合管廊建设模式。昆明市自2003年开始建设广福路、彩云路等大型综合管廊。其中彩云路综合管廊全长22.44km，投资4.27亿元；广福路综合管廊全长15.96km，总投资4.78亿元。2006年，两条综合管廊竣工。目前进入管廊的管线包括：直径1m的自来水主供水管道；10kV、110kV和220kV的高压和超高压电缆；电信、光电、移动、联通的和电力公司的通信线缆等。综合管廊的建设避免了由于埋设或维修管线对路面的反复开挖，同时延长了管线的使用寿命。



昆明市广福路综合管廊及监控中心  
(来源：云南省住房和城乡建设厅网站)



## 4.7 城市基础设施建设展望

(1) 城市基础设施建设将更具综合性。城市建设和管理经验表明，建设综合性的基础设施系统有助于解决城市单项基础设施建设过程中存在不协调、不匹配等问题。2010年，住房和城乡建设部颁布了《城市综合交通体系规划编制办法》，推动城市编制城市综合交通体系规划；2013年起，住房和城乡建设部在秦皇岛西港区开展了“现代化城市基础设施建设规划”试点，强力推动城市地下管线综合规划、建设和管理工作；在城市水系系统规划方面，经过多年的理论探索、方法研究和实践试点，2014年启动了《城市水系系统综合规划技术规程》研究编制工作。

(2) 基础设施能力建设与精细管理并重。长期以来，由于中国城市基础设施能力缺口较大，基础设施供给不足，因此基础设施的建设重点主要集中于大空间、大布局的骨干线路和枢纽节点，以构建基础设施体系的主骨架为首要任务。近年来，城市基础设施在继续加快构建系统主骨架的同时，更加注重基础设施的层级结构的完善和支脉节点的健全。一些新技术、新理念如低影响开发、绿色基础设施、源分离、垃圾分类等在城市基础设施建设中得到更为广泛的应用。城市基础设施的主要功能从

主要支撑经济发展，向全面支撑经济社会发展、创造良好的人居环境转变。在城市基础设施能力提升的同时，城市基础设施的管理日益精细化，城市基础设施的信息化管理水平、预警与应急能力均有显著提升，基础设施管理服务的理念与机制不断创新。

(3) 民生、安全、绿色理念将引领城市基础设施建设。2013年9月6日，国务院颁布《国务院关于加强城市基础设施建设的意见》（以下简称《意见》），这是中国改革开放以来首次以国务院名义发布的指导城市基础设施建设的文件。《意见》坚持规划引领、民生优先、安全为重、机制创新、绿色优质的原则，重点围绕改善民生、保障城市安全、投资拉动效应明显的重点领域，加快城市道路交通、管网、污水和垃圾处理、生态园林等基础设施的建设和转型升级；强调要科学编制城市总体规划，完善和落实城市基础设施建设专项规划，加强公共服务配套基础设施规划统筹。《意见》还在项目建设、资金投入、行政管理等方面作出了明确的规定。《意见》提出要推进基础设施投融资体制和运营机制，建立政府与市场合理分工的城市基础设施投融资体制。《意见》的实施将推动中国城市基础设施建设朝民生、安全、绿色的方向发展，基础设施对城市经济发展、社会和谐、环境友好的支撑能力将显著提高。



嘉兴石臼漾水源地原面貌



建成后的浙江嘉兴石臼漾水源生态湿地

依托国家“水体污染控制与治理”重大科技专项研究成果建成的浙江嘉兴石臼漾水厂水源生物-生态修复湿地示范工程





老虎窗内外 (席闻雷 摄)

## 第五章 中国城乡生活品质

党的十八大报告第一次提出了“美丽中国”的全新概念——要努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展。2012年，中国城镇居民家庭可支配收入达到24565元，农村人均纯收入达到7917元，部分地区已经全面实现小康，东部地区已经提出了苏南现代化建设示范区，中国城乡居民的生活已经开始追求品质的提高，城乡空间也开始整体向美丽、宜居、公平转型。

### 5.1 居住空间

居住环境的改善正逐渐成为衡量人们生活质量提高的重要指标之一。随着经济社会的发展，居民住房条件显著改善，2012年，全国城镇新建住宅面积10亿 $m^2$ ，农村新建住宅面积9.51亿 $m^2$ ，城镇居民人均住房面积达到32.9 $m^2$ ，农村居民人均住房面积达到37.1 $m^2$ 。随着以人为核心的新型城镇化国家战略的提

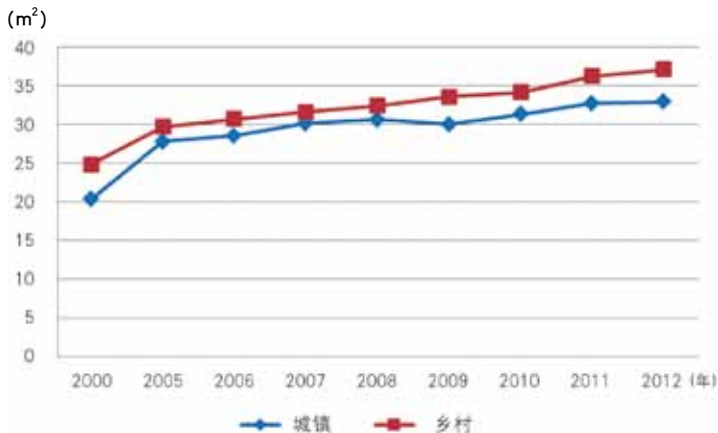


图 5-1 全国城乡居民人均住房情况  
(数据来源: 中国统计年鉴 2013)

出，住房供给强调公平、多元，保障性住房建设规模达到历史新高，棚户区改造深入推进，绿色建筑成为保障性住房的新亮点。而老龄化的迅速到来、市民社会的发展以及科技技术的进步使居民对居住空间的需求呈现多样化，老年宜居社区、智慧社区建设探索，以及强调居民共识与公众参与的社区更新成为了居住品质提升新的重点。

#### 5.1.1 居住供给公平化和多元化

##### 5.1.1.1 保障房供给“量”、“质”并举

保障性安居工程住房建设规模增长迅速，2008年“131号文”《国务院办公厅关于促进房地产市场健康发展的若干意见》实施以来，至2013年底，全国共开工建设城镇保障性住房和棚户区改造住房超过3600万套，基本建成2600万套。

关注保障房“质”的完善。一方面是强化保障房的

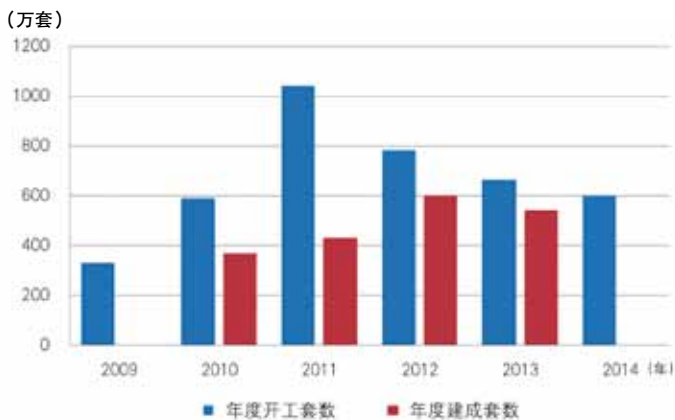


图 5-2 全国保障房建设情况

注: 2014年为计划开工数据

(数据来源: 国民经济和社会发展统计公报)



空间选址和配套设施的完善，例如，上海市在新一轮的保障房住房规划选址上提出了“空间适配”的选址理念——保障房选址主要位于新城新市镇之内，邻近产业园区，轨道交通站点全覆盖，实现保障房与就业机会提供、就业可达性和服务设施配套相适配；重庆公租房的选址，不仅仅以“量化指标”分摊到各个区的集中建设规模，在城市发展的各个方向、各个新组团的21个大型居住区建设中都配建公租房小区，做到“混合居住、公交支撑、职住平衡、配套完善和环境宜居”。



图 5-3 保障房社区选址与轨道交通线路及站点关系图

[来源：上海市城市规划设计研究院《上海市第二批大型居住社区选址规划》（2010年）]

同时，推进保障房实施绿色建筑行动。住房和城乡建设部发布了《绿色保障性住房技术导则》，推进将符合条件的保障性住房建设成为绿色建筑，有效提高保障性住房的安全性、健康性和舒适性，目前深圳、南京、杭州、太原、昆山等城市已开展相关探索。

#### 5.1.1.2 棚户区改造提速

棚户区改造是中国政府为改造城镇危旧住房、改善困难家庭住房条件而推出的一项民心工程，旨在避免贫民窟现象在中国重演。从2004年辽宁省在全国率先启动探索大规模的棚户区改造，至2012年底，全国已开工改造各类棚户区1260万户，基本建成750万套，覆盖全国31个省区市。但根据各地汇总的数据，全国仍有1400多万户需要进行棚改，为此，《国务院关于加快棚户区改造工作的意见》提出2013年至2017年改造各类棚户区1000万户，包括城市棚户区800万户、国有工矿（含煤矿）棚户区90万户、国有林区（场）棚户区30万户、国有垦区危房80万户。

#### 5.1.1.3 试点集体建设用地建公租房

目前全国不按照批准用途使用集体建设用地建设的“小产权房<sup>1</sup>”面积逾66亿m<sup>2</sup>，有超过8000多万居住者，小产权房虽然量大面广，但仍是政策所不允许的。于此不同的是，近两年，部分城市开始试点利用农村集体用地建设保障房。例如，2012年国土资源部批复北京市、上海市成为集体建设用地建设公租房首批先行试点城市。

### 5.1.2 社区更新与公众参与

#### 5.1.2.1 注重社区更新与社区发展相结合

根据六普统计，目前全国有12%的城市家庭居住在1980年之前建设的住房里。这些旧住宅因为仍然具有使用价值，因此并不在政府动迁或改造计划内，而随着居民对改善居住条件的需求，自发开展探索一种将社区的物质环境改善与社区未来发展相结合的社区更新模式。这种模式与传统“推倒重建”方式所不同，而是根据居民意愿，在保持原有空间肌理和邻里关系的前提下，改善社区的物质环境。这是一种有机的、渐进式的更新，而非“生硬”的替换。例如，深圳、广州等开展的三旧改造中，有效的引入了社区规划的理念和机制，确立了以村经济组织为改造主体的村民自主改造模式，有效推动了城市发展新空间的拓展；上海则探索出了不成套危

1 中国实行的是二元土地公有制结构，存在国有土地和集体土地之分。根据《中华人民共和国土地管理法》规定，农村集体建设用地上建设的房屋，只能在集体成员内部转让、置换，而不能向非本集体成员转让或出售。因此，将房屋卖给城市居民的买卖行为不受到法律的认可与保护，即不能办理土地使用证、房产证、契税证等合法手续，谓之“小产权房”。



旧住宅原地改造的“三平衡、三改善”模式——居民就地平衡、房屋就地平衡、资金就地平衡的“三平衡”和环境改善、设施设备改善、公用服务设施改善的“三改善”。

#### 5.1.2.2 强调居民共识与公众参与

近两年，随着社区自治的民主实践，社区逐渐发展成为公众参与的组织基础，社区规划与更新更加强调居民共识。例如，玉树灾后重建中基于居民“公摊共识”的德宁格自建区院落模式。此外，部分地区也探索加强居民共识和自治的制度建设，例如北京市规划委员会依托基层街道，搭建了“社区规划公众参与平台”，深圳、成都建立了社区规划师制度，上海试行地区规划师制度等。

#### 5.1.3 老年宜居社区建设

中国老龄化来势迅猛，已成为世界上老年人口最多的国家。根据全国老龄工作委员会办公室《中国老龄事业发展报告 2013》显示，2012 年底，全国 60 岁及以上老年人口为 1.94 亿，占总人口的比重达到 14.3%， “未富先老”成为不争事实。为应对老龄化的挑战，2012 年底修订了《老年人权益保障法》，印发实施了《中国老龄事业发展“十二五”规划和《社会养老服务体系发展规划（2011—2015）》，提出了以“居家为基础、社区为依托、机构为支撑”的养老模式。在此背景下，老年友好型社区建设相继展开。

#### 专栏 5-1 玉树灾后重建的德宁格范式——“公摊”出来的公共空间

玉树灾后重建确定的是“原址重建”模式，具体有“统规统建”、“统规联户统建”、“统规联户自建”和“统规个人自建”四种住房重建模式以满足居民需求。其中“统规联户自建”和“统规个人自建”地区被称为自建区，自建区复杂的产权利益现实无疑是灾后重建工作的首要难题，德宁区自建区也遇到了相同的问题。

由于震前自建区范围内长期基于“私有土地”的自发建设，震前房屋密集、道路不畅、水电不通、垃圾成堆、污水横流，居民迫切希望此次重建能够改变原来落后的居住环境。自建区的重建要改善就要腾出避灾、布线、排管、修路的空间，而这些空间势必占用居民的院落面积，除非其中部分居民搬迁另外安置，而对于安土重迁的结古镇居民来说，让谁搬走似乎都有失公正，所有居民“就近、就地安置”

或许是自建区重建最佳的选择。在所有居民都能就地安置的前提下公共空间如何提供？这是摆在政府和规划师面前严峻的问题。

针对公共设施空间从哪里来问题，为寻求群众满意的解决办法，规划师在建委会的组织下号召大家集思广益，开展了广泛的沟通讨论。最终确定的实现办法就是居民从个人住宅用地中分割部分作为公共空间之用，也就是大伙“公摊”出公共空间的办法。然而向来习惯了“私”的概念的大部分老百姓，一开始很难接受公摊这个做法，最后在规划师和居民的多轮沟通协调下，他们最终达成共识——从个人住宅用地中分割一部分作为公共利益之用。为之后的重建工作顺利开展起到了良好示范作用。这是德宁格自建区重建的重大成果。



图 5-4 德宁院落重划前后居民个人产权边界比较（制图：胥明明）



图 5-5 2010 年大陆地区 60 岁及以上老年人口各省分布图

[来源：江苏省城市规划设计研究院《人口老龄化趋势下的城乡规划研究》(2013 年)]

### 5.1.3.1 完善社区养老服务设施

社区老年人日间照料中心成为社区养老服务的主要载体。社区老年人日间照料中心是指为以生活不能完全自理、日常生活需要一定照料的半失能老年人为主的日托老年人提供膳食供应、个人照顾、保健康复、娱乐和交通接送等日间服务的设施。北京、上海、常州、昆山等先发地区率先探索养老服务设施规划，明确以社区老年人日间照料中心社区养老服务的主要载体；住房和城乡建设部也出台了《社区老年人日间照料中心建设标准》指导和规范相关设施建设。

强化社区养老服务队伍建设。上海、苏州等地建立了专业护理员和居家养老服务持证上岗制度，保证服务质量，逐步实现养老服务从业人员的职业化、专业化。广东建立“劳务储蓄”制度，辽宁、贵州等地建立了“义工银行”制度，不断建立健全志愿者服务及补偿机制，使志愿者服务经常化、制度化、规范化。



昆山市朝阳社区日间照料中心 (顾洁 摄)

### 5.1.3.2 推进住宅适老化

各地启动老旧小区的住宅适老化改造。北京、南京相继出台《北京市老旧小区综合整治工作实施意见》和《南京市既有住宅增设电梯暂行办法》，要求对老旧小区加装电梯。上海则由市民政局、市老年基金会与国际慈善组织“仁人家园”合作实施了“住宅适老化改造”，2012 年全年对 1000 个低保困难老年人家庭进行了适老化改造。

关注新建住宅适老化建设要求。住房和城乡建设部发布国家标准《养老设施建筑设计规范》(GB 50867-2013)，对包括社区养老服务设施在内的相关建筑提出了适老化要求。北京市出台了《北京市养老服务设施规划设计技术要点》，首次对新建住宅提出了适老化设计要求，例如，三层以上的住宅楼至少要设置一台电梯。

### 5.1.3.3 探索多类型的老年社区

养老地产快速兴起。随着民政部《关于鼓励和引导民间资本进入养老服务领域的实施意见》、国务院《关于加快发展养老服务业的若干意见》的相继出台，养老地产发展迅速。按投资主体分，目前市场上基本形成了“房企系”、“保险系”和“央企系”三足鼎立的局面。据不完全统计，三类企业在养老地产上的投资额已逾千亿。按开发模式分，主要形成了老年人集中社区和混居社区两种模式，前者例如北京的太阳城，后者例如昆山的绿地 21 城孝贤坊，提倡老人和年轻人相隔“一碗汤”的距离。按运营模式分，又可分为出售模式和出租模式(会员制)，出售模式比较常见，目前许多养老地产都以出售为主，



兰州市虚拟养老院服务管理系统

(来源：<http://www.bkvito.com>)



但也易导致养老地产成为开发商的一个幌子。上海亲和源则是出租模式中较为成功。

探索建设虚拟养老社区。虚拟养老社区，是政府建立一个信息服务平台，整合社会养老服务资源，为居家养老提供专业化服务。老人通过电话或网络的一个指令就可以在家享受到便捷的上门服务，服务标准翔实，加之政府的社会化管理和监督，虚拟养老成为了社区和居家养老的新趋势。苏州市沧浪区率先探索虚拟养老社区，依托现代电子信息技术，通过专业化、规范化、标准化运作，开发了“居家乐 221 服务系统”，有效整合了各类社会优质资源，为居家老人提供了六大类 53 项统一规范的标准化、亲情化、全方位、全天候养老服务。这种政府引导、企业运作的方式，取得了良好的社会效益，得到了全国各地的广泛认可，目前兰州、上海、天津、烟台等城市都相继开展相关探索。

#### 5.1.4 智慧社区探索

2013 年 7 月，住房和城乡建设部、工业和信息化部等八部委共同出台了《关于促进智慧城市健康发展的指导意见》，确定了中国智慧城市的发展思路、建设原则、主要目标以及信息安全保障等要求。至今已有两批约 200 个城市、区县、镇申请成为了智慧城市试点，涉及智能交通、智能电网、智慧医疗、智慧社区等 10 个领域。作为最贴近市民日常生活的智慧社区，以社区信息化为基础，取得了长足的发展。

##### 5.1.4.1 标准先行推动“智慧社区”建设

各地方政府出台了智慧社区建设规划、指导意见以及建设标准，以标准化推动信息化。如北京市 2012 年底出台了《北京市智慧社区指导标准（试行）》和《关于在全市开展智慧社区建设的实施意见》，全面启动智慧社区建设试点工作；苏州市于 2013 年初出台《苏州市“有线智慧社区”建设标准》和《苏州市“有线智慧示范社区（村）、镇”验收办法》，在全市范围内推广“有线智慧社区”建设。2013 年底，民政部、国家发改委、工信部、公安部、财政部出台《关于推进社区公共服务综合信息平台建设的指导意见》，标志着中国智慧社区建设从各地自发探索状态进入了统筹发展的新阶段。

##### 5.1.4.2 多样化的智慧社区模式

依托光纤网络为主，以无线网络为辅的立体高速宽带网络环境，目前中国智慧社区信息服务站已基本覆盖地级以上城市，形成区、街、居三级纵向联网，市、区、街、居四级信息化管理的社区信息综合平台。逐渐形成了北京模式（政府统一投资管理）、广州模式（政府与基层通力合作）和杭州模式（政府搭台、企业运作）等社区信息化建设模式。

智慧社区的形式和内容也呈现多样化发展态势。一

方面是以传统电话呼叫为主要形式的社区服务平台日趋成熟，如北京市 96156 社区服务呼叫中心、杭州市的 96345 市民服务呼叫中心、宁波市的 81890 求助服务中心、上海卢湾区五里桥街道社区信息服务平台等。另一方面，充分融合了物联网技术与传统信息技术的智慧社区解决方案逐渐出现，例如北京广内街道、上海碧云社区等已通过综合信息化平台实现物业管理、远程计费、社区医疗、家政服务、公共信息查询等方面的智慧化服务，并在此信息化平台的基础上不断创新，产生了一批更加贴近居民、融入生活的方案形式与应用体系。



北京广内街道居民通过虚拟养老“键通聊天”（来源：新华网）

#### 专栏 5-2 形式多样的智慧社区探索

北京西城区广内街道“智慧社区”一期内容包括智慧中心、智慧政务、智慧商务、智慧民生四大部分 14 个子系统。可记录街道所有的人、地、物、事，借助信息手段，对部门、科室、社区业务进行科学分类、梳理、规范，并打造了一系列服务企业和满足居民需求的应用系统，包括楼宇直通车、惠民兴商一卡通、企业绿色通道、虚拟养老院、智能停车诱导、全品牌数字家园等。

上海浦东金桥碧云“智慧社区”则实现了智能家庭终端、金桥碧云卡、社区信息门户网站、云计算中心四大基础项目。社区居民可运用“碧云大管家”进行公共服务信息查询、优惠信息显示、服务预订，并通过金桥碧云炫卡绑定商家或社区服务机构的各类信息、直接进行相关费用缴纳、预定、享受个性化服务。

广州“信息家园”社区中的居民可通过宽带网络和固定电话实现远程遥控开关家电、视频监控家居安全、自主控制电视节目等住宅智能化管理。此外，居民还可以通过 114 查号台和“信息家园网站”了解居家信息、订购所需商品。这一批智慧社区不仅为社区居民带来了“看得见的实惠”，同时也为未来智慧社区的规划设计和建设提供了范本。



## 5.2 交通空间

交通是城市的命脉。中国城市交通经过高强度投入、快节奏建设，立体化交通框架基本形成，公交服务质量不断改善，交通管理水平进一步提高，有效促进社会经济发展的同时，也显著提升了人们的出行环境，改变着人们的生活方式。但随着城市的快速发展和人口不断增长，城市交通发展也面临着土地、资源、环境的制约，以及机动车迅猛增长带来的交通拥堵、交通安全、交通排放等一系列挑战。同时，随着生活水平的提高，居民对于交通安全、环保、健康等方面的要求不断增加，交通出行需求逐渐呈现多样化，对交通品质建设提出更高要求。

面对城市交通的新挑战和新需求，推动城市交通低碳绿色发展，提升城市交通系统服务能力和水平，营造宜居宜业的交通出行环境为目标，优先发展多元化公共交通，合理引导小汽车发展，构建以“开放、畅达、低碳、智慧、公平、安全”为特征的现代化服务型综合交通运输体系，成为了交通品质提升的重点。

### 5.2.1 区域出行便捷化

#### 5.2.1.1 区域交通公交化

根据中国铁路总公司统计，2013年，随着宁杭高铁、杭甬高铁、盘营高铁、西宝高铁、向莆铁路、厦深铁路、柳南铁路、衡柳铁路、渝利铁路、广西沿海铁路的相继开通，高铁运营里程达1.1万km，约占世界高铁运营里程的45%，居世界第一位。高速铁路具有全天候运输、快捷舒适的特点，逐渐成为居民出行的优先选择。来自铁路部门的统计数据显示，2007年年初至2012年年底，动车组列车累计发送旅客15.7亿人，占铁路旅客发送量的比重，由4.3%增长到30%以上。

表 5-1 已运行通车的高速铁路建设

高铁名称	总长度 (km)	开工建设日期	通车日期
京沪高铁	1318	2008.04	2011.06
胶济高铁	363	2006.10	2008.07
石太高铁	189	2005.06	2009.04
京广高铁	2298	2005.09	2012.12
沪汉蓉高铁	2078	2005.07	2013.12
杭福深高铁	1450	2005.10	2013.12
京哈高铁	904	2007.08	2012.12
西宝高铁	138	2009.11	2013.12
郑西高铁	505	2005.09	2009.06
沪杭高铁	160	2009.02	2010.10

其中，长三角地区高铁（含城际）总里程达到2901km，每百平方公里高铁长度达到了2.91km，密度国内最高。并且，城际高速铁路实行“公交化”运营模式，例如沪宁高铁日均运行班次为74对，最高日运行班次可达98对，发车班次多，密度高，极大地提升了市民出行的便捷性。这种“大运力、高密度、公交化”的运输组织模式，也改变了人们的生活与工作方式，“早赏江南春，晚滑塞北雪”、“千里粤闽一日还”已不再是梦想。环渤海、长三角、珠三角、关中城市群、武汉城市圈等区域纷纷迈入两至三个小时的生活圈，催生了“高铁族”的形成，高铁生活圈衍生的新双城生活方式开始逐渐成为常态。

此外，“空铁联运”成为了新的出行方式，大大方便了居民的长距离出行。2012年5月，东航利用虹桥机场与高铁站相连的优势，与上海铁路局共同推出的国内首个空铁联运产品“空铁通”，让航空和高铁在同一地点无缝换乘、一票到底。空铁联运使原本相互竞争的民航与铁路实现共赢，也促使航空与高铁复合枢纽成为城市未来发展的战略性空间。

表 5-2 目前中国“空铁联运”服务一览

航空公司	铁路公司	开通时间	联运路线	产品名称
中国国航	上海铁路局	2012年12月1日	上海至苏州、常州、杭州、无锡、昆山、嘉兴、义乌、宁波、台州往返以及杭州至宁波往返	畅行地空
	成都铁路局	2013年8月31日	成都至重庆、达州、南充以及达州至南充往返	空铁联运
东方航空	上海铁路局	2012年4月28日	上海至苏州、常州、无锡、南京、杭州、宁波、台州往返	空铁通
春秋航空	上海铁路局	2013年8月13日	杭州、无锡、苏州、常州和嘉兴，9月开通昆山、宁波、义乌和镇江等华东10个城市	空铁快线
海南航空	粤海铁路公司	2012年4月23日	海口至三亚往返以及海口至文昌、琼海、博鳌、万宁、陵水	空铁畅行



参加“宁杭高铁万人互游”活动的两位小朋友（孙参摄）

### 5.2.1.2 地铁跨省市运行

随着“地铁城市”越来越普及，跨区域甚至跨省市地铁，成为城际交通的一种新选择。2013年10月，全国首条跨省市地铁——连接上海和江苏昆山市的上海轨道交通11号线开通运行，11号线运营总里程达到72km，已经成为全国最长的地铁线路。其中，江苏省昆山境内有6km，设有兆丰路站、光明路站、花桥站3个地铁站，这3个站并入上海地铁11号线联网运行，花桥段的票价与现有的上海地铁全网票价体系保持一致。从昆山花桥站坐地铁到上海徐家汇站，全程约70分钟，车费7元/人次。城市基础交通设施突破行政区划，不仅有利于苏、沪两地居民的出行与通勤，也促进了区域经济一体化步伐，强化了大区域的同城效应，为正在高速发展城市轨道交通网络的全国各大城市群提供了一种跨区域互联的示范。

值得关注的是，城市轨道线路互通互联将成发展趋势。目前，江苏省苏州市、无锡市均已规划轻轨线路直接与上海地铁相连。此外，南京到句容、南京到仪征、南京到安徽天长等城际轨道线路也已获批，预计在2015年到2020年间陆续开建。

### 5.2.2 公共交通优先发展

公共交通发展迅速，2012年末，全国城市及县城拥有公交专用车道5255.8km，公共汽电车停车场面积4694.5万m<sup>2</sup>，保养场面积973.1万m<sup>2</sup>，全国拥有公共汽电车运营车辆47.49万辆、52.82万标台。全年城市客运系统运送旅客1228.44亿人。其中，公共汽电车完成749.80亿人，运营里程346.82亿km；轨道交通完成87.29亿人，运营里程2.81亿列km；出租汽车完成390.03亿人，运营里程1566.28亿km，平均每车次载客人数1.96人；客运轮渡完成1.31亿人。

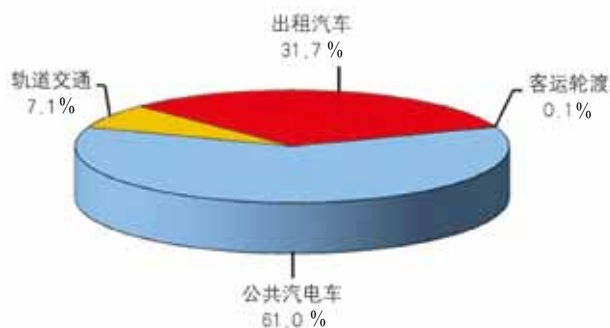


图5-6 2012年城市客运系统完成客运量构成

### 5.2.2.1 城市轨道交通发展迅速

为有效缓解大城市交通问题，近几年，加大了城市轨道交通建设力度。2013年10月，国务院《关于取消和下放一批行政审批项目等事项的决定》明确将城市快速轨道交通审批权下放，进一步促进了城市轨道交通发展。截至2013年6月底，中国大陆范围内开通城市轨道交通运营线路的城市共有16座，运营线路总计67条，运营长度总规模约2037km，运营车站总数1330座。此外，在建有轨道交通项目的城市27个，在建项目线路超过70条，达2100多公里，总投资达1.5万亿。其中北京市以17条运营线路共计456km成为全国地铁运营里程最长的城市，据北京市交通委统计，每名“地铁族”每天乘坐地铁出行站数为11站，距离为15km左右；目前北京市日均客流已达到950万，并于2013年7月5日，客流创下了1057.25万人次的历史新高。

表5-3 城市轨道交通运营规模

序号	城市	运营线路条数 (条)	运营长度 (km)	运营车站总数 (座)
1	北京	17	456.3	271
2	上海	12	439.1	288
3	广州	8	229.3	144
4	深圳	5	175.7	131
5	天津	4	130.7	82
6	大连	2	63.2	18
7	长春	1	31.1	33
8	南京	2	81.6	57
9	重庆	5	143.7	90
10	武汉	2	56.6	46
11	沈阳	2	48.3	41
12	成都	2	48.3	43
13	西安	1	19.9	17
14	苏州	1	25.2	24
15	昆明	2	40.2	14
16	杭州	1	48.0	31
	合计	67	2037.2	1330

注：数据统计截止到2013年6月。

### 5.2.2.2 城市现代有轨电车崛起

现代有轨电车正在崛起。1959年3月9日，是北京有轨电车运营的最后一天，之后北京城内通行的5条有轨电车全部停驶，并拆除了有轨电车架空线；随之到20世纪70年代，上海、天津、大连等城市都开始大规模拆除有轨电车线路，只有鞍山、长春、大连等城市保留了有轨电车，其中大连保留了从东到西贯穿了整个市中心，全长15km的3条有轨电车线路。

随着中国将发展城市现代有轨电车列入《“十二五”综合交通运输体系规划》——优先发展公共交通，有序推进轻轨、地铁、有轨电车等城市轨道交通网络建设。有轨电车重新回到城市交通系统瞩目的位置，近几年发展迅速。据第一届城市现代有轨电车技术研讨会统计，到2013年末，全国在建有轨电车的城市达到26个，既有北京、上海、广州、深圳、珠海、苏州等经济发达地区，也有泉州、合肥、六盘水等新兴城市；线路已经达到50多条，车辆1200余列；到2020年现代有轨电车运营长度将超过2000km，工程总投资预计达2000多亿，现代有轨电车车辆市场规模达300~400亿元，年均需求38~50亿元。

虽然有轨电车具有安全、低碳、快捷、性价比高等优势，但关于有轨电车也存在着不少争议：一是需要固定路面行驶，垄断公共道路资源；二是存在投资拉动盲目上马趋势；三是给沿线区域带来一定的噪声和震动影响。

### 5.2.2.3 推行低污染、低能耗公共汽车

为应对日益加剧的交通污染问题，积极推行绿色公共汽车。2012年6月，国家颁布《节能与新能源汽车产业发展规划》明确鼓励以天然气替代燃料油，大力发展天然气汽车。随后，交通运输部《关于2013年度交通运输行业节能减排工作要点》明确提出，重点推进汽车天然气和液化天然气的发展，鼓励使用新能源汽车。

目前中国正在实施清洁汽车行动的城市达到了100余座，截至2012年末，全国燃气车保有量约140万~150万辆，在今后5~10年期间，全国的天然气汽车保有量将达到500万辆以上，新建燃气汽车加气站15000座以上。此外，全国目前建成的CNG加气站近2500座，LNG加气站也已近300座。但从分布上来看，主要集中在新疆、东部沿海地区以及四川和重庆地区，中西部和东北地区基本缺失。

### 5.2.2.4 试行合乘出租

为了解决城市早晚高峰期和恶劣天气时的“阶段性打车难”问题，2013年，北京、南昌、重庆、齐齐哈尔、南京、济南等城市试行出租车合乘。北京出台细则规定两人各付60%，齐齐哈尔规定合乘人员按实际行驶里程的70%交费，南昌则通过出租车加装“多位合乘计价器”，实行单独计价。



沈阳有轨电车（于海洋 摄）

### 专栏 5-3 沈阳浑南新区现代有轨电车的独立路权探索

2013年8月6日，被誉为“中国首个现代有轨车路网”的沈阳浑南新区现代有轨车路网开始运行，运行区间涵盖全运村、桃仙国际机场、沈阳高新区等城市节点。浑南新区现代有轨车路网由4条线路组成，总长约60km，共设车站67个，运行车辆为中国北车研制的100%和70%低地板现代有轨车。有轨车耗费的能源非常低——载客行走1km耗电0.07度，仅为BRT快速公交的1/4左右。

为了保证速度，现代有轨车与旧式有轨车的一个重要区别就是大量采用独立路权。一般新建线路的独立路权区段占50%以上，从而保证了现代有轨车的旅行速度在一个较高的水平。如何享有独立路权，沈阳浑南现代有轨车进行了有益探索。一是采用草坪绿化带作为隔离物的专用路权。将轨道铺设在草坪带上，既保证了有轨车与其他交通的完全隔离，又绿化了城市。二是路线采用原有市郊铁路或工业铁路改造的线路，保留有碴轨道，因此线路与其他交通方式完全隔离以及在轨道两侧铺设路缘石，以供平时起到提供独立路权的作用。三是交叉口信号优先，虽然在平交道口有轨车也要和其他社会车辆一样等候信号灯，但是有轨车在拐弯处的十字路口，也就是左拐或右拐时，为了防止与直行车辆冲突，设置了专用信号灯。并且，未来将通过无线信号传输等方式，让有轨车有相对优先的路权——如果有轨车快到达一个信号灯时，其前面是即将变绿灯的倒计时，智能交通调流可以让这组信号相对缩短，待有轨车到达后，不用停车，一变绿灯即可通过。



### 5.2.2.5 公共自行车成为新焦点

公共自行车系统标志着自行车由个体交通向准公共交通的转化，是构建城市绿色交通体系，实施公交优先战略的重要举措之一。由于其方便性和低能耗，近年来，作为城市民生项目，已在北京、上海、杭州、苏州、深圳、南京等 60 多个城市实施和建设。杭州作为国内首个将公共自行车纳入城市公共交通系统的城市，到 2012 年底，已拥有超过 2000 个服务点、6 万辆公共自行车，日均租用量超过 23 万人次，红色的公共自行车已成为杭州新的城市标志之一。

### 5.2.3 合理引导小汽车发展

#### 5.2.3.1 强化交通管制

根据国家统计局统计公报显示，2012 年末，全国民用汽车保有量达 10933.09 万辆，其中私人汽车保有量 8838.60 万辆，18 个大中城市汽车保有量超过百万，其中，北京机动车保有量突破 520 万辆。为了应对大城市交通拥堵及汽车尾气污染问题，北京、上海、广州相继出台购车限制政策，2013 年又有天津、石家庄两个城市进入限购名单。此外，北京、成都、兰州等城市相继实行机动车尾号限行政策。

#### 5.2.3.2 强化停车设施规划与管理

为了破解“停车难”问题以及促进私人交通与公共交通的有效换乘，杭州、南京等城市进一步优化停车设施规划。例如，《杭州市区（八区）骨干停车场（库）选址规划》确定了 41 处换乘停车场，其选择的标准是，

都在地铁站周边 500m 范围内，以停车换乘为主要功能。

在增加停车设施的同时，如何使存量停车设施使用效率最大化成为了新的关注点。北京、杭州、深圳等城市积极探索分时段停车的管理办法。例如，北京市政府带头开放机关大院停车场，实行“错时停车”，在单位

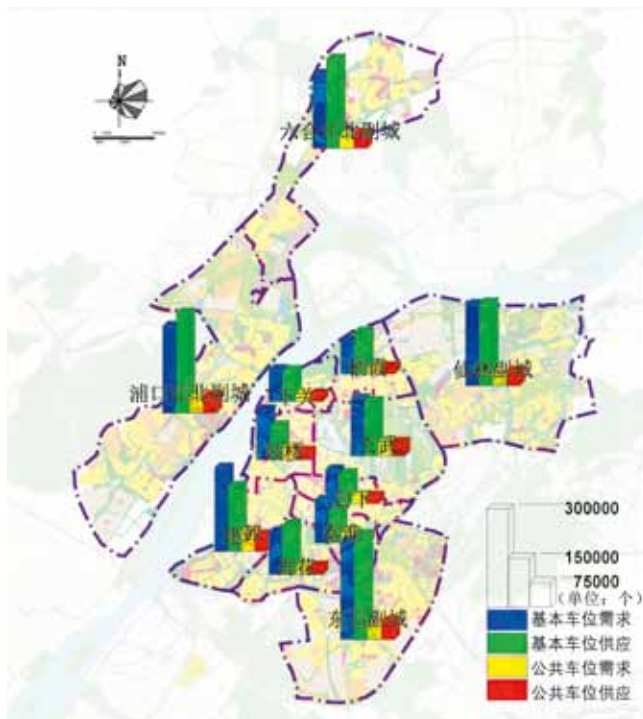


图 5-7 南京停车需求与供应分析

[来源：江苏省城市规划设计研究院《南京市城市停车设施规划》(2012 年)]



红色的公共自行车已成为杭州新的城市标志（来源：中国环境频道）

下班后，城区共有 58 处停车场、7750 个停车位，提供给居民使用；杭州市政府带头施行“错时停车”，并要求全市 503 家市直机关事业单位统计各自停车位情况，在保证单位公车有地方停的情况下，尽可能腾出车位给周边居民，目前杭州已经陆续和部分企事业单位和小区达成了“错时停车”的协议；深圳市国土和交警部门联合组织编制的《深圳市停车政策研究及实施方案》鼓励有条件的单位开放非工作时间的办公楼停车场作为公共停车场，鼓励超市商场车库夜间有偿或免费开放。

### 5.3 休闲游憩空间

随着改革开放和现代化建设事业的不断深入，中国城乡人民生活水平有了大踏步地提高。2012 年底，全国人均 GDP 为 38354 元，约为 6100 美元，城镇居民人均可支配收入 24565 元，农村居民人均纯收入 7917 元。随着经济水平的发展，居民对休闲游憩、文化娱乐等需求不断增加，同时，在“促进消费，扩大内需”的国家战略性措施刺激下，居民消费需求不断增加。2000—2012 年城镇居民人均消费性支出从 7998 元增加到 16674 元，

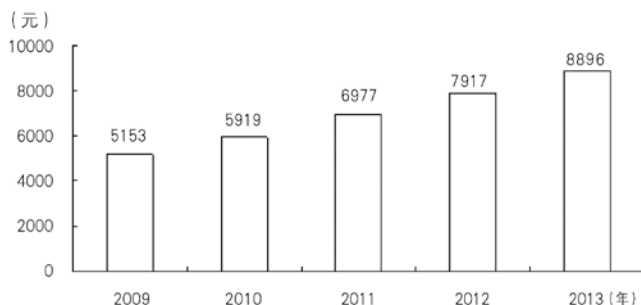


图 5-8 农村居民人均纯收入及其实际增长速度  
(来源：2013 年国民经济和社会发展统计公报)

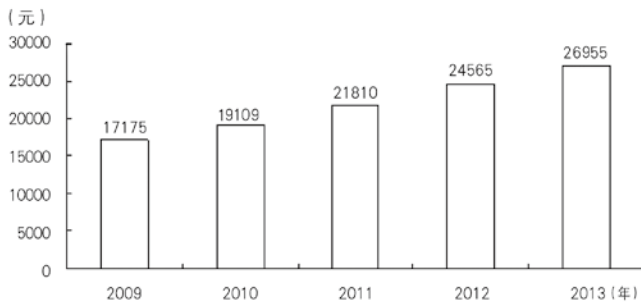


图 5-9 城镇居民人均可支配收入及其实际增长速度  
(来源：2013 年国民经济和社会发展统计公报)

增长近 2 倍，其中文娱支出比重达到 12.2%。并且，居民的消费逐渐呈现后工业时代的多元化消费特征，呈现出更加环保、本土、个性的消费休闲方式。

#### 5.3.1 公共环境品质提升

##### 5.3.1.1 公共开敞空间建设

伴随着现代城市高容积率、高密度发展的同时，人们生活方式转变对开敞空间的需求不断增加，开敞空间也逐渐超越单纯的景观和生态价值，而更加强调其社会文化的作用，满足人们日益增加的活动需求。为了满足人们的现代城市文化生活需求，各地加大公园建设强度，至 2012 年底，全国建成公园面积 306245 公顷，人均公园绿地面积达 12.26m<sup>2</sup>。

大型生态文化休闲活动的举办与城区环境质量的提升。2013 年，第九届中国（北京）国际园林博览会、第八届中国（常州）花卉博览会以及第八届江苏省园艺博览会、第三届广西园博会等活动的成功举行，不仅扩大了活动举办城市的区域影响力，更改善了百姓的居住环境。例如，北京园博园绿化面积达 349 公顷，有效减轻了噪声污染、降低了地表温度，每年吸收烟尘 10.37 万吨、



图 5-10 全国城市绿地及绿化率情况  
(数据来源：中国统计年鉴 2013)



图 5-11 全国公园建设情况统计  
(数据来源：中国统计年鉴 2013)



释放氧气 8.9 万吨。与之前相比，该地区空气中污染物浓度平均下降 60% 以上，园博园成为一片新的“京城绿肺”。结合城乡环境建设，园博园周边先后完成平原造林工程 4537 亩、道路沿线绿化 111.83 公顷，完成周边道路、轨道交通沿线环境综合治理，完成 8100m 长道路沿线架空线入地，整体城市环境实现质的飞跃。

市民休闲健身也是公共开敞空间建设的重要内容。如宜兴龙池山自行车公园总面积约 6.33km<sup>2</sup>，公园规划以低碳出行、慢节奏生活、公益性纯休闲观光为理念，充分利用现有茶园、竹海、水库等生态旅游资源，打造集自行车运动、山水风光以及阳羡茶文化等特色为一体的休闲运动主题公园。公园一期建设基本利用现有路面、废弃弃口和空地改造而成，充分保护了现有良好的生态环境，体现了“低碳”和“以人为本”的规划理念，让周末找不到地方健身的城里人到青山绿水间活动筋骨，尽情放松。



宜兴龙池山自行车公园绿色骑行活动  
(来源：无锡市体育局网)



图 5-12 龙池山自行车公园规划图  
(来源：宜兴市张渚镇人民政府网)



图 5-13 常州市环城郊野公园规划

[来源：常州市规划设计院《常州市区环城郊野公园规划》(2013 年)]

此外，郊野公园、湿地公园成为城市落实生态文明理念的重大民生工程。以优化城市空间布局，构建慢行绕城环线，使城与乡在幸福中穿行为目标，上海、常州等城市率先编制环城郊野公园规划，探索建设与城市发展相适应的大都市游憩空间格局。郊野公园的建设，吸引了大量市民去漫步、健身、远足、烧烤、露营，成为市民休闲娱乐的好去处。

### 5.3.1.2 城市更新

最大限度地为市民提供优美舒适的公共活动空间，最大限度体现城市特色，成为了城市更新的主要目标。深圳、广州在三旧改造中，针对过去发展以工业、商住用地为主，休闲游憩和公共基础设施严重不足的情况，城市更新成为了一种调整用地结构，用于公共基础设施建设的“空间筹资模式”。为规范城市更新活动，深圳市出台了《深圳市城市更新办法》、《深圳市城市更新实施细则》，以及《关于深入推进城市更新工作的意见》、《深圳市城市更新提速专项行动计划》、《拆除重建类城市更新项目操作基本程序（试行）》、《深圳市城市更新单元规划制定计划申报指引（试行）》、《城市更新单元规划审批操作规则》、《深圳市城市更新项目保障性住房配建比例暂行规定》一系列配套政策。这一系列政策的出台和实施，为城市更新和公共空间拓展提供了法律保证。



## 5.3.2 消费空间发展迅速

### 5.3.2.1 新型消费空间呈多元化

消费对经济发展具有极其重要的影响。在世界经济增长放缓的形势下，促进消费，扩大内需，已成为近几年中国经济发展的战略性措施。随着消费需求的增长，城市中出现了一批新型消费空间，例如，天津南运河都市游憩商务区（RBD）、青岛奥帆中心旅游区（CTD）、武汉汉正街文化旅游商务区（TBD）、重庆大渡口中央休闲区（CED）。此外，大型主题公园在中国再度迅速发展，据《2012年中国主题公园市场深度调研与投资发展前景预测报告》统计，目前全国有超过2500个主题公园。

其中，居民对文化消费需求增加，消费方式更加多元化。从城镇居民的文化消费方式来看，已经由较低层次的消遣型、娱乐型向高层次的知识型、发展型、智能型方向发展，看电影、旅游、运动健身和歌舞在城镇居民文化生活占有越来越重要的位置，参观展览、艺术收藏、艺术培训等文化生活的群众基础也日益广泛。例如，2012年，中国电影市场观影人数达到5亿人次，全年票房超过165亿元，较2011年同期增长28%；银幕数量也从2011年的9200块增长到13000块，进入了“万块”银幕时代，使中国内地银幕数仅次于美国，成为全球第二大电影市场。

### 5.3.2.2 网上消费空间快速涌现

根据中国互联网络信息中心（CNNIC）发布的《2012年中国网络购物市场研究报告》显示，截至2012年底，中国网络购物市场交易金额达到12594亿元，2012年网络零售市场交易总额占社会消费品零售总额的6.1%，网络购物用户规模达2.42亿，人均年网购消费金额达到5203元。其中，仅“双十一”（11月11日）一天，支付宝全天达成的交易笔数为1.7亿笔，成交金额为350亿，



图 5-14 全国网购市场发展情况

【数据来源：中国网络购物市场研究报告（2013年）】

是去年美国“网购星期一”121亿交易额的近3倍。

随着电子商务魅力的日渐显露，虚拟企业、虚拟银行、网络营销、网上购物、网上支付、网络广告等新词汇正在为人们所熟悉和认同，不断改变着人们的消费方式。因为，网上购物的最大特征是消费者的主导性，购物意愿掌握在消费者手中；同时消费者还能以一种轻松自由的自我服务的方式来完成交易，消费者主权可以在网络购物中充分体现出来。网购市场规模持续扩张对传统城市消费空间产生了影响，在商务活动的全过程中，通过人与电子通讯方式的结合，极大地提高商务活动的效率，减少不必要的中间环节，传统的制造业藉此进入小批量、多品种的时代，“零库存”成为可能；传统的零售业和批发业开创了“无店铺”“网上营销”的新模式；各种线上服务为传统服务业提供了全新的服务方式。但这种影响对于传统消费空间来说有利有弊，从目前分析看，对商品标准化程度高的家电、图书等行业冲击较大，实体店正在逐渐消亡；而对于非标准化生产以及客单价较低、物流配送不划算的超市及生鲜行业冲击相对较小。



2013 港深双年展 A 馆——价值工厂（来源：左氏文化传播）



2013年“双十一”后的繁忙物流（孟德龙 摄）

面对电子商务的巨大潜力，商务部等8部门启动电子商务城示范建设，杭州、义乌、深圳等城市都出台了电子商务城规划。例如，依托市场实体和产业优势，打造全球网货配送中心、全球网商集散中心、区域快递分拨中心、局部功能领先的第三方平台体系和海量信息处理中心的义乌国际电子商务城已启动建设，拟再造一个“网上商城”。

### 5.3.3 城市特色塑造

#### 5.3.3.1 强化历史文化保护与利用

随着居民对生活品质的追求，休闲游憩是城市居民的主要生活内容之一，也成为现代城市的重要功能之一，而具有浓厚历史积淀和地方文化内涵的历史文化名城、历史街区等具有特色的休闲空间成为了居民首选。中国的城市关注历史街区的保护与复兴相结合，强调把遗产保护、改善市民生活环境和文化复兴计划融合于城市整体发展。例如南京老城南保护复兴工程，既修缮了省文保单位沈万三故居、蒋寿山故居、傅善祥故居、上江考棚等重要历史文化点，又复建了骏惠书屋、问渠茶馆等代表秦淮市井文化特色的古建筑，还在三条营、边营等街巷，修复、修建了一批极具特色的古民居院落群，并汇聚民俗生活体验、非遗展示、公益博览、餐饮小吃、娱乐休闲、特色展馆等业态特色，成为了唤醒居民“南京记忆”的休闲新去处。

苏州历史文化名城保护示范区的探索也非常有意义，2013年，为了切实加强国家历史文化名城的保护，加快构建统一的历史文化保护体系，进一步健全历史文化名城保护制度，苏州市将平江区、沧浪区和金阊区合并为姑苏区，设立了苏州国家历史文化名城保护示范区。苏州国家历史文化名城保护区和姑苏区实行“一个机构、两块牌子”的管理方式。并第五次编制名城保护的整体规划——《苏州历史文化名城保护规划（2013—2030）》，提出了分层次、分年代、分系列构建历史文化保护体系的理念。

虽然历史文化保护与利用相结合有不少成功的案例，但更多的仍是失败的教训。从整体来看，中国历史文化保护之路十分艰辛，可谓是一边保护，一边破坏。从1982年国务院批准24个城市为首批国家历史文化名城即颁布《文物保护法》以来，至今已过去30余年，期间，国家历史文化名城已增至121个。虽然数量增长，但保护质量令人担忧，2013年住建部和文物局联合下发通知，对山东、湖南、云南、河北等地8县市因保护工作不力，致使名城历史文化遗产遭到严重破坏，名城历史文化价值受到严重影响的情况进行通报批评。

#### 5.3.3.2 强化规划引导

为彰显城市特色，展示地方文化内涵，强化特色休闲游憩空间的规划引导。广东、江苏、河北、湖北等省

份将城市空间特色塑造作为提升城市空间品质的重要途径和手段，并组织所辖县市开展城市空间特色规划编制工作。例如武汉建立城市空间特色的规划控制体系，编制《武汉市主城区空间特色分区及特色意图区控制指引》，



广州市绿意盎然的东濠涌（刘建伟 摄）



南京老门东的昆曲演出（洪波 摄）



图 5-15 武汉市特色意图区范围图

[来源：武汉市城市规划咨询服务中心《武汉市空间形态系列研究》（2011年）]



所谓“特色意图区”，即历史资源、山水风貌、地标性建筑集中的地区，其主要目标是明晰武汉市主城区内能彰显城市空间特色的区域，在规划编制、规划管理和具体建设行为中加强城市空间特色的控制与引导。根据武汉市规划及现行规划编制体系，结合控规编制单元，确定控规编制单元的特色等级，明确特色意图区的特色定位、建筑高度和历史地段划定控制范围线，予以规划控制。

## 5.4 乡村空间

在2013年中央一号文件《中共中央国务院关于加快发展现代农业进一步增强农村发展活力的若干意见》，第一次提出了要建设“美丽乡村”的奋斗目标，进一步加强农村生态建设、环境保护和综合整治，推进农村生态文明建设。至此，各地开展了以村庄环境整治和乡村旅游发展为主要抓手的“美丽乡村”建设行动。

### 5.4.1 有序稳步推进整治工作

截止2012年末，中国共有267万个自然村（其中村民委员会所在地55.2万个）。村庄环境整治于2005年启动，截至2012年底，全国累计有21.4万个村庄实施了整治，其中，2010年以来，中央财政共安排农村环保专项资金135亿元，带动地方各级政府财政投入180多亿元，支持2.6万个村庄开展环境整治，6000多万农村人口直接受益。按规划，到2020年，将新增实施30万个村庄整治。

为保证村庄环境整治有序推进，避免运动式建设，2013年住房和城乡建设部发布了《村庄整治规划编制办法》，要求各地基于乡村特色，从改善村庄公共环境和配套设施等方面编制针对性的整治规划。环保部相继

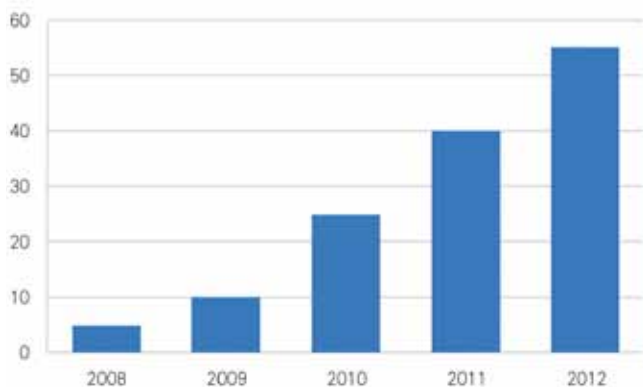


图5-16 2008年至2012年中央财政农村环保专项资金投入情况(单位:亿元)

印发《2013年全国自然生态和农村环境保护工作要点》和《农村环境连片整治技术指南》，指导农村环境连片整治工作，努力建设美丽乡村。

浙江、江苏较早开展村庄环境整治工作，浙江省于2003年开展“千村示范万村整治”工程，成效显著，其“因地制宜、分类指导，规划先行、完善机制，突出重点、统筹协调”的经验已在全国推广。江苏则在实践中不断完善相关政策措施，先后制定了《关于以城乡发展一体化为引领全面提升城乡建设水平的意见》、《全省村庄环境整治行动计划》、《村庄整治规划编制办法》、《江苏省村庄环境整治全域考核验收办法》、《江苏省村庄环境整治考核评分办法》、《省级村庄环境整治引导资金奖补办法》等。此外，广东省制定《广东省农村环境综合整治行动计划》、《广东省村庄整治规划编制指引》，四川省制定《四川省2012年农村环境连片整治实施方案》，河北省制定《河北省村庄环境整治方案编制导则》等，有序稳步推进村庄环境整治工作。



南京江宁石塘村 (刘震摄)

### 专栏5-4 第一批建设美丽宜居村庄示范名单

江苏省南京市江宁区横溪街道石塘村、江苏省徐州市铜山区伊庄镇倪园村、浙江省杭州市桐庐县江南镇环溪村、浙江省湖州市安吉县山川乡高家堂村、安徽省铜陵市铜陵县西联乡犁桥村、安徽省宣城市绩溪县瀛洲镇龙川村、山东省烟台市莱阳市姜疃镇濯村、河南信阳市平桥区五里店办事处郝堂村、湖北省恩施土家族苗族自治州恩施市芭蕉侗族乡辟口村、四川省成都市郫县友爱镇农科村、贵州省毕节市黔西县洪水镇解放村、陕西省咸阳市礼泉县烟霞镇袁家村。



## 5.4.2 开展美丽宜居村庄示范工作

2013年住房和城乡建设部下发《关于开展美丽宜居小镇、美丽宜居村庄示范工作的通知》，指出美丽宜居村庄是指田园美、村庄美、生活美的行政村，核心是宜

### 专栏 5-5 桐庐环溪村 溪流清澈风景如画

桐庐环溪村，三面环水一面靠山，清澈的天子源和青源两条溪流汇合于村口，“门对天子一秀峰，窗含双溪两清流”，环溪由此得名。环溪村是省级历史文化保护区古村落之一，拥有著名的爱莲堂、尚志堂、安澜桥、保安桥等众多古建筑。村口的千年古银杏，被誉为“夫妻树”，成为该村的一大景观。

有史又有景，按说环溪村的名声早就该响亮起来了。可在2007年以前，村落的“脏乱差”却是出了名的。有一句顺口溜是这样形容：臭水靠蒸发，垃圾靠风刮，室内现代化，室外脏乱差，溪坑是垃圾家。

环溪村的蜕变，来自于“清洁乡村”的建设。2008年，结合新农村建设、污水处理工程、古村落保护，桐庐县水利部门对环溪村河道进行了综合治理，投资800万元对环溪村6公里河道实施美化提升，投入280万元在村里新建生活污水池9个，农户全部实现截污纳入污水管道。其中，最为创新的是环溪村因地制宜的采用了“人工湿地”的生态污水处理池——不少村民的屋后都有一块长满美人蕉、菖蒲、麦冬等清水性植物的小花园，污水在里面经收集沉淀、厌氧处理、湿地处理，排放出来就是干净的。

随着“生活污水治理”、“生态河道改造”、“生态人居提升”、“生态文化传承”四大工程的成功实施，如今环溪村荣誉等身，入选住建部“第一批建设美丽宜居村庄示范名单”。

居宜业，特征是美丽、特色和绿色。随后，公布了第一批建设美丽宜居村庄示范名单，总结推广浙江、江苏等7省村庄整治经验。

## 5.4.3 探索“美丽乡村规划”

美丽乡村，规划先行。浙江省率先对美丽乡村建设总体规划的概念、意义、目标体系、主要任务进行了探索，编制了《浙江省美丽乡村建设行动计划（2011—2015年）》、《安吉县“中国美丽乡村”总体规划》、《富阳市洞桥镇大溪村“美丽乡村”建设规划》等不同层级的美丽乡村规划，有效指导了美丽乡村建设。



图 5-17 安吉县“中国美丽乡村”建设总体规划旅游布局结构图  
[来源：浙江大学生态规划与景观设计研究所《安吉县“中国美丽乡村”建设总体规划》（2008年）]

### 专栏 5-6 中国美丽乡村——安吉

浙江省安吉县在美丽乡村建设过程中进行了多项规划探索。县级层面，高标准编制了《安吉县“中国美丽乡村”建设总体规划》，特别编制了生态县建设规划，编印了新农村民居建筑通用图集。乡镇层面，编制了所有乡镇总体规划和生态建设规划、县城控规覆盖率超过95%。村级层面，编制了所有行政村的村庄规划，并在此基础上，先后编制了各村的环境整治方案和环境提升专项设计。2010年制定了《安吉县建设“中国美丽乡村”考核指标与验收办法》，设定“中国美丽乡村”的建设内容及考核标准，美丽乡村建设行动，有力推动了该县经济社会发展。在规划引领下，安吉成为全国首批生态文明建设试点县、国家可持续发展示范县、

中国美丽乡村国家级标准示范县、全国首个休闲农业与乡村旅游示范县，并荣获全国首个县域“中国人居环境奖”。



美丽乡村安吉（来源：安吉新闻网）

## 参考文献

- [1] 国务院. 关于印发国家基本公共服务体系“十二五”规划的通知. 2012.7.
- [2] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗. 北京: 人民出版社, 2012.12.
- [3] 国务院新闻办公室. 中国的医疗卫生事业(白皮书). 2012.12.
- [4] 国家统计局. 中华人民共和国2012年国民经济和社会发展统计公报. 2013.2.
- [5] 温家宝. 政府工作报告——2013年3月5日在第十二届全国人民代表大会第一次会议上. 北京: 人民出版社, 2013.3.
- [6] 中国残疾人联合会. 2012年中国残疾人事业发展统计公报. 2013.3.
- [7] 人力资源和社会保障部. 2012年度人力资源和社会保障事业发展统计公报. 2013.5.
- [8] 国家统计局. 2012年农民工调查监测报告. 2013.5.
- [9] 环境保护部. 2012年中国环境质量状况公报. 2013.6.
- [10] 国家防汛抗旱总指挥部, 水利部. 2012年中国水旱灾害公报. 北京: 中国水利水电出版社, 2013.6.
- [11] 民政部. 2012年社会服务发展统计公报. 2013.6.
- [12] 国家卫生和计划生育委员会. 2012年我国卫生和计划生育事业发展统计公报. 2013.6.
- [13] 国家卫生和计划生育委员会流动人口司. 中国流动人口发展报告2013. 北京: 中国人口出版社, 2013.7.
- [14] 环境保护部. 2013年上半年全国环境质量状况. 2013.8.
- [15] 教育部. 2012年全国教育事业发展统计公报. 2013.8.
- [16] 国务院. 关于加快发展养老服务业的若干意见. 2013.9.
- [17] 住房和城乡建设部. 中国城市建设统计年鉴2012. 北京: 中国计划出版社, 2013.10.
- [18] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定. 北京: 人民出版社, 2013.11.
- [19] 习近平. 关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明. 2013.11.
- [20] 国务院. 全国资源型城市可持续发展规划(2013—2020年). 2013.11.
- [21] 环境保护部. 2012年全国环境统计公报. 2013.11.
- [22] 全国人民代表大会常务委员会执法检查组. 关于检查《中华人民共和国义务教育法》实施情况的报告. 2013.12.
- [23] 中华人民共和国老年人权益保障法. 2013.12.
- [24] 国务院办公厅. 关于印发中国食物与营养发展纲要(2014—2020年)的通知. 2014.1.
- [25] 国家统计局. 2013年国民经济和社会发展统计公报. 2014.2.
- [26] 戴雪芬. 城市土地集约利用的现状分析与建议. 地矿测绘, 2006, (2): 42—44.
- [27] 陶然, 曹广忠. 空间城镇化、人口城镇化的不匹配与政策组合应对. 区域经济, 2008, (10): 83—88.

- [28] 陶然, 陆曦等. 地区竞争格局演变下的中国转轨: 财政激励和发展模式反思. 经济研究, 2009, (7): 21-33.
- [29] 中国行业咨询网. 2009-2012年中国主题公园市场深度调研与投资发展前景预测报告. 2009.11.
- [30] 申兵. “十二五”时期如何促进农民工市民化. 新华网, 2010.10.
- [31] 朱坦, 张墨. 以“城市矿产”示范基地促资源“新生”. 环境保护, 2010, (21): 36-38.
- [32] 于涛方. 中国城市人口流动增长的空间类型及影响因素. 中国人口科学, 2012, (4): 47-58.
- [33] 胡传景. 珍惜国土资源节约集约用地——关于处理闲置土地的思考. 广东土地科学, 2012, 11(2): 17-21.
- [34] 倪鹏飞. 中国住房发展报告(2012-2013). 北京: 社会科学文献出版社. 2012.12.
- [35] 吴玉韶. 中国老龄事业发展报告2013. 北京: 社会科学文献出版社. 2013.1.
- [36] 陶坤玉. 市场化改革与违法: 来自中国土地违法案件的证据. 南开经济研究, 2010, (2): 28-43.
- [37] 马庆斌. 关于建立健全集约利用工业用地的制度和机制研究. 中国市场, 2013, (12): 26-32.
- [38] 中国互联网络信息中心. 2012年中国网络购物市场研究报告. 2013.3.
- [39] 白天亮. 房价太高成农民工不愿定居城镇主要原因. 人民日报, 2013.4.
- [40] 中国社会科学院《城镇化质量评估与提升路径研究》创新项目组. 中国城镇化质量综合评价报告. 经济研究参考, 2013, (31): 3-32.
- [41] 郭丽娟, 邓玲. 中国西部地区承接产业转移存在的问题及对策. 经济纵横, 2013, (8): 72-76.
- [42] 王凯, 陈明等. 中国城镇化的速度与质量. 中国建筑工业出版社, 2013.9.
- [43] 陈利群, 王亮. 北方典型缺水大城市供水系统演变研究. 给水排水, 2012, 38(12): 119-124.
- [44] 徐匡迪主编. 中国特色新型城镇化发展战略研究. 中国建筑工业出版社, 2013.12.
- [45] 钟君, 吴正杲等. 中国城市基本公共服务力评价(2012-2013). 北京: 社会科学文献出版社. 2013.12.
- [46] 浙江大学生态规划与景观设计研究所. 安吉县“中国美丽乡村”建设总体规划. 2008.
- [47] 上海市城市规划设计研究院. 上海市第二批大型居住社区选址规划. 2010.
- [48] 武汉市城市规划设计研究院. 武汉市空间形态系列研究. 2011.
- [49] 江苏省城市规划设计研究院. 南京市城市停车设施规划. 2012.
- [50] 常州市规划设计院. 常州市区环城郊野公园规划. 2013.
- [51] 江苏省城市规划设计研究院. 苏南现代化建设示范区城镇体系规划(2013-2030). 2013.
- [52] 人力资源和社会保障部劳动科学研究所课题组. 农民工调研报告. 2013.
- [53] 江苏省城市规划设计研究院. 人口老龄化趋势下的城乡规划研究. 2013.



# 附录

## 中国 288 个地级及以上城市 基本数据 (2011 年)

城市名称	行政区域 土地面积 (km <sup>2</sup> )	年末 总人口 (万人)	“六普” 常住人口 (万人)	建成区面积 (km <sup>2</sup> )	地区生产 总值 (万元)	人均地区 生产总值 (元)	用水 普及率 (%)	污水 处理率 (%)	人均公园 绿地面积 (m <sup>2</sup> )	生活垃圾 处理率 (%)
北京市	16411	1277.9	1961.24	1231	162519300	81658	100.00	81.68	11.33	98.24
天津市	11760	996.4	1293.87	711	113072800	85213	100.00	86.75	10.30	100.00
上海市	6340	1419.4	2301.92	886	191956900	82560	100.00	84.42	7.01	82.72
重庆市	82829	3329.8	2884.62	1035	100113700	34500	93.41	94.62	17.87	99.55
河北省										
石家庄市	15848	997.3	1016.38	210	40826833	39919	100.00	95.46	14.50	100.00
唐山市	13472	737.1	757.73	234	54424541	71565	100.00	94.61	14.82	100.00
秦皇岛市	7802	289.8	298.76	92	10700808	35691	100.00	92.53	19.80	100.00
邯郸市	12062	980.0	917.47	117	27890278	30270	100.00	97.48	20.98	100.00
邢台市	12433	736.9	710.41	72	14289231	20027	100.00	83.93	14.20	100.00
保定市	22185	1160.7	1119.44	133	24499000	21796	100.00	91.97	13.55	100.00
张家口市	36873	467.4	434.55	86	11186100	25649	100.00	88.70	10.97	82.00
承德市	39548	374.3	347.32	107	11042013	31705	100.00	96.58	23.91	100.00
沧州市	14053	734.8	713.41	60	25851998	36053	100.00	100.00	9.63	90.25
廊坊市	6429	424.9	435.88	61	16114156	36773	100.00	87.10	13.13	96.87
衡水市	8837	441.6	434.08	46	9290736	21334	100.00	87.56	11.70	100.00
山西省										
太原市	6977	365.0	420.16	300	20801243	49292	100.00	84.00	9.46	100.00
大同市	14127	318.9	331.81	108	8435722	25341	100.00	80.80	11.10	86.85
阳泉市	4570	131.4	136.85	53	5281145	38500	100.00	86.36	9.56	100.00

续表

城市名称	行政区域土地面积(km <sup>2</sup> )	年末总人口(万人)	“六普”常住人口(万人)	建成区面积(km <sup>2</sup> )	地区生产总值(万元)	人均地区生产总值(元)	用水普及率(%)	污水处理率(%)	人均公园绿地面积(m <sup>2</sup> )	生活垃圾处理率(%)
长治市	13896	334.3	333.46	59	12186017	36425	96.00	92.21	10.34	100.00
晋城市	9425	217.5	227.91	41	8949773	39205	96.01	94.99	11.30	94.00
朔州市	10674	172.6	171.49	41	8552006	49692	98.15	96.70	8.15	64.30
晋中市	16392	323.3	324.94	39	8902376	27300	96.99	96.03	12.37	33.20
运城市	14181	516.7	513.48	55	10168221	19733	93.02	90.47	9.26	95.00
忻州市	25117	310.1	306.75	30	5545452	18019	91.03	93.96	3.04	
临汾市	20275	440.1	431.66	42	11360573	26220	92.72	89.09	13.80	100.00
吕梁市	21239	389.2	372.71	22	11307118	30224	99.79	81.29	11.90	100.00
内蒙古自治区										
呼和浩特	17453	232.3	286.66	174	21772669	75266	99.90	73.41	16.40	97.99
包头市	27768	221.8	265.04	185	30054000	112372	92.06	83.00	12.34	97.17
乌海市	1754	54.1	53.29	63	4832452	89521	97.69	91.72	12.02	82.68
赤峰市	90021	459.9	434.12	82	13471906	31121	90.68	83.79	9.02	100.00
通辽市	59535	320.1	313.92	66	14488194	46167	92.07	100.00	15.09	100.00
鄂尔多斯市	86752	158.2	194.07	118	32185400	163014	99.31	99.51	22.26	97.91
呼伦贝尔市	253356	270.4	254.93	28	11453101	45038	78.70	84.91	23.71	81.08
巴彦淖尔市	64413	186.8	166.99	38	7184502	43118	83.17	87.34	6.88	96.46
乌兰察布市	54492	288.8	214.36	35	6900415	32246	88.55	97.47	32.35	100.00
辽宁省										
沈阳市	12980	722.7	810.62	430	59157142	72648	100.00	86.20	12.42	100.00
大连市	12574	588.5	669.04	390	61506265	91295	100.00	95.05	12.14	100.00
鞍山市	9255	351.6	364.59	163	23987633	68224	98.55	77.50	10.61	100.00
抚顺市	11272	220.1	213.81	136	11133679	52245	96.30	67.79	9.30	100.00
本溪市	8411	154.3	170.95	107	10445851	60552	99.75	96.54	9.11	100.00
丹东市	15290	241.1	244.47	53	8886676	36841	96.83	84.99	10.66	100.00
锦州市	9891	308.3	312.65	71	11169266	35784	100.00	82.22	9.20	100.00
营口市	5242	235.5	242.85	103	12246540	50220	98.97	71.61	10.38	33.92
阜新市	10399	192.1	181.93	77	4802605	26480	99.66	57.15	11.20	90.91
辽阳市	4774	182.4	185.88	104	8886669	48594	100.00	83.40	8.88	100.00
盘锦市	4071	131.2	139.25	61	11199202	79584	100.00	100.00	8.05	100.00
铁岭市	12980	304.9	271.77	44	8738428	28647	97.54	89.87	9.78	100.00
朝阳市	19698	341.0	304.46	57	8130202	26927	94.70	100.00	8.66	100.00
葫芦岛市	10415	281.3	262.35	75	6500636	24789	100.00	84.91	14.42	100.00
吉林省										
长春市	20604	761.8	767.44	418	40030775	52649	99.70	87.26	12.91	91.08
吉林市	27126	433.3	441.32	166	22080487	50914	97.86	93.90	11.94	100.00

续表

城市名称	行政区域土地面积 (km <sup>2</sup> )	年末总人口 (万人)	“六普”常住人口 (万人)	建成区面积 (km <sup>2</sup> )	地区生产总值 (万元)	人均地区生产总值 (元)	用水普及率 (%)	污水处理率 (%)	人均公园绿地面积 (m <sup>2</sup> )	生活垃圾处理率 (%)
四平市	14080	341.1	338.52	51	9845977	28874	65.93	70.38	7.40	100.00
辽源市	5140	122.5	117.62	46	5004925	40844	93.98	91.64	7.29	100.00
通化市	15608	226.0	232.44	48	7802319	34515	88.63	88.02	11.90	95.17
白山市	17485	128.5	129.61	38	5314342	41325	95.54	85.39	10.83	100.00
松原市	21090	292.1	288.01	45	13609668	46749	94.00	91.40	11.17	93.61
白城市	25745	202.5	203.24	38	5545757	27374	98.02	39.35	7.86	100.00
黑龙江省										
哈尔滨市	53068	993.3	1063.60	367	42421894	42736	92.17	73.94	10.00	79.73
齐齐哈尔市	42469	567.4	536.70	140	10658065	19815	97.75	61.57	9.95	49.72
鸡西市	22531	188.9	186.22	79	5078321	26864	99.91	35.00	9.31	60.47
鹤岗市	14659	108.8	105.87	46	3130593	28774	82.18	41.19	15.29	
双鸭山市	23209	151.2	146.26	58	5029164	33215	100.00	72.89	14.62	37.89
大庆市	21219	281.6	290.45	225	37415389	133301	91.97	54.22	13.62	52.35
伊春市	32759	126.3	114.81	165	2296836	18142	71.54	36.61	20.25	
佳木斯市	32704	250.5	255.21	97	6253089	24853	91.83	39.59	12.90	78.49
七台河市	6221	92.7	92.05	62	3080590	33209	86.46	24.00	12.08	100.00
牡丹江市	40876	267.2	279.87	81	9403461	33675	92.40	43.33	10.52	100.00
黑河市	82164	174.6	167.39	19	3160451	18103	80.42	100.00	14.69	76.47
绥化市	34873	581.9	541.82	28	9120937	15617	95.31	88.17	7.66	70.81
江苏省										
南京市	6587	636.4	800.37	637	61455200	76263	100.00	95.16	14.09	100.00
无锡市	4627	468.0	637.44	289	68801509	107437	100.00	95.36	14.51	100.00
徐州市	11259	976.7	857.72	249	35516456	41407	97.81	86.55	16.01	87.95
常州市	4372	362.9	459.24	173	35809857	77485	100.00	91.69	12.41	100.00
苏州市	8488	642.3	1045.99	336	107169900	102129	100.00	90.29	16.31	100.00
南通市	8001	764.9	728.36	141	40802200	56005	100.00	92.09	10.65	100.00
连云港市	7615	505.2	439.35	130	14105200	32119	100.00	82.28	13.68	100.00
淮安市	10072	543.2	480.17	130	16900000	35181	96.20	78.56	11.00	71.49
盐城市	16972	820.7	726.22	92	27713300	38222	100.00	83.30	11.82	100.00
扬州市	6591	460.1	446.01	125	26303025	58950	99.83	92.83	17.19	100.00
镇江市	3847	271.9	311.41	114	23114500	73981	100.00	88.03	16.46	100.00
泰州市	5787	507.1	461.89	67	24226100	52395	100.00	83.75	9.01	100.00
宿迁市	8555	555.1	471.92	68	13208278	27839	100.00	83.99	12.25	100.00



续表

城市名称	行政区域 土地面积 (km <sup>2</sup> )	年末 总人口 (万人)	“六普” 常住人口 (万人)	建成区面积 (km <sup>2</sup> )	地区生产 总值 (万元)	人均地区 生产总值 (元)	用水 普及率 (%)	污水 处理率 (%)	人均公园 绿地面积 (m <sup>2</sup> )	生活垃圾 处理率 (%)
浙江省										
杭州市	16596	695.7	870.04	433	70190579	80478	100.00	95.47	15.50	100.00
宁波市	9816	576.4	760.57	285	60592409	79524	100.00	86.85	10.55	100.00
温州市	11786	798.4	912.21	190	34185315	43132	100.00	78.66	8.39	90.10
嘉兴市	3915	343.1	450.17	88	26770874	59256	100.00	87.30	13.41	100.00
湖州市	5820	261.1	289.35	85	15200553	52477	100.00	88.29	16.25	100.00
绍兴市	8256	440.0	491.22	109	33319960	75820	100.00	86.25	15.73	100.00
金华市	10942	469.1	536.16	74	24580703	45721	100.00	83.94	12.02	100.00
衢州市	8845	252.6	212.27	60	9196209	36508	100.00	76.82	13.10	100.00
舟山市	1440	97.0	112.13	54	7727535	79765	99.51	81.84	14.66	100.00
台州市	9411	586.8	596.88	116	27544144	46011	100.00	82.79	10.73	100.00
丽水市	17298	251.3	211.70	33	7982174	37706	100.00	81.25	10.61	100.00
安徽省										
合肥市	11430	706.1	570.25	360	36366000	48563	99.73	99.83	13.87	100.00
芜湖市	5988	385.4	226.31	146	16582420	43095	100.00	87.44	12.62	100.00
蚌埠市	5952	365.5	316.45	109	7802393	24574	100.00	96.83	7.19	100.00
淮南市	2584	245.6	233.39	98	7095384	30400	97.51	97.84	11.67	99.40
马鞍山市	4042	228.6	136.63	83	11441815	52000	100.00	87.45	15.02	100.00
淮北市	2741	221.8	211.43	79	5549156	26239	98.58	95.13	14.30	100.00
铜陵市	1113	74.2	72.40	62	5794100	79704	94.11	79.74	13.22	100.00
安庆市	15318	618.7	531.14	80	12157400	22893	90.34	86.17	9.02	93.98
黄山市	9807	148.1	135.90	47	3788148	25582	98.02	94.64	14.46	99.19
滁州市	13523	452.9	393.79	70	8504891	21634	99.80	92.01	12.82	100.00
阜阳市	9776	1025.8	759.99	83	8531905	11202	92.37	83.12	7.98	91.20
宿州市	9787	649.1	535.29	58	8024267	14971	99.13	64.28	10.72	90.91
六安市	17976	709.6	561.17	64	8210200	14586	94.56	80.36	13.21	94.01
亳州市	8374	604.2	485.07	57	6266531	12868	91.22	96.69	10.19	100.00
池州市	8272	161.4	140.25	36	3724882	26345	96.13	90.36	18.20	98.06
宣城市	12313	279.4	253.29	48	6714000	26360	97.50	86.96	10.46	100.00
福建省										
福州市	13066	649.4	711.54	232	37363796	52152	99.26	84.58	11.21	99.94
厦门市	1573	185.3	353.13	246	25393132	70832	100.00	90.40	11.19	99.20
莆田市	4131	326.5	277.85	55	10506159	37724	99.00	85.20	12.90	100.00
三明市	23094	273.4	250.34	29	12118142	48376	99.14	83.78	12.20	97.13
泉州市	11015	689.5	812.85	222	42708864	52245	98.73	86.01	11.90	100.00

续表

城市名称	行政区域土地面积(km <sup>2</sup> )	年末总人口(万人)	“六普”常住人口(万人)	建成区面积(km <sup>2</sup> )	地区生产总值(万元)	人均地区生产总值(元)	用水普及率(%)	污水处理率(%)	人均公园绿地面积(m <sup>2</sup> )	生活垃圾处理率(%)
漳州市	12881	479.2	481.00	53	17682006	36641	99.65	88.30	10.88	99.79
南平市	26308	313.4	264.55	28	8943055	33775	100.00	80.48	13.38	100.00
龙岩市	19052	295.1	255.95	40	12421544	48554	99.41	90.26	11.56	98.50
宁德市	13248	340.0	282.20	21	9301166	32936	99.12	86.00	13.65	100.00
江西省										
南昌市	7402	505.0	504.26	208	26888724	53023	99.70	89.01	9.18	100.00
景德镇市	5256	164.6	158.75	73	5647106	35421	99.68	65.00	16.01	100.00
萍乡市	3824	190.3	185.45	42	6581538	35350	100.00	81.22	12.28	100.00
九江市	18823	502.4	472.88	89	12564149	26464	100.00	99.12	18.73	100.00
新余市	3178	119.4	113.89	67	7792129	68155	100.00	100.00	17.40	100.00
鹰潭市	3650	122.0	112.52	30	4275959	37834	94.33	93.49	13.13	100.00
赣州市	39379	918.3	836.84	85	13359972	15895	100.00	82.21	12.43	100.00
吉安市	25372	501.6	481.03	42	8790619	16830	94.03	81.00	16.86	100.00
宜春市	18669	566.9	541.96	55	10779820	19823	95.13	93.05	14.24	100.00
抚州市	18820	412.0	391.23	53	7425067	18907	99.82	91.25	17.19	100.00
上饶市	22791	750.2	657.97	42	11105823	16813	99.73	90.28	15.88	100.00
山东省										
济南市	8177	606.6	681.40	355	44062900	64311	100.00	94.40	10.31	98.47
青岛市	10978	766.4	871.51	292	66156000	75563	100.00	96.69	14.58	100.00
淄博市	5946	423.8	453.06	232	32802300	72176	100.00	92.87	15.47	100.00
枣庄市	4563	394.2	372.91	124	15616815	41746	99.19	92.49	13.26	98.28
东营市	7950	186.0	203.53	109	26763500	130811	100.00	90.83	17.57	100.00
烟台市	13746	651.8	696.82	269	49068300	70380	99.85	91.14	20.48	100.00
潍坊市	16143	877.6	908.62	149	35418400	38833	100.00	91.87	17.35	100.00
济宁市	11423	847.0	808.19	118	28966900	35729	100.00	95.00	10.90	100.00
泰安市	7762	559.5	549.42	111	23043100	41850	100.00	91.12	19.83	100.00
威海市	5797	253.8	280.48	145	21109500	75316	100.00	93.89	24.76	100.00
日照市	5348	289.0	280.10	93	12140800	43205	100.00	91.77	21.67	100.00
莱芜市	2246	127.0	129.85	70	6118800	46983	100.00	91.32	18.49	100.00
临沂市	17191	1081.0	1003.94	173	27704500	27503	100.00	94.48	17.61	100.00
德州市	10356	576.0	556.82	89	19507100	34905	100.00	95.00	20.66	98.64
聊城市	8703	604.2	578.99	68	19194200	32968	97.05	90.92	11.54	100.00
滨州市	9600	380.7	374.85	87	18175833	48326	100.00	92.35	17.73	100.00
菏泽市	12239	966.5	828.77	79	15565200	18746	97.74	79.54	11.68	100.00
河南省										
郑州市	7446	1010.1	862.71	355	49798455	56855	100.00	98.08	6.48	89.71
开封市	6444	543.4	467.65	94	10724197	22972	97.89	77.03	7.92	96.97

续表

城市名称	行政区域 土地面积 (km <sup>2</sup> )	年末 总人口 (万人)	“六普” 常住人口 (万人)	建成区面积 (km <sup>2</sup> )	地区生产 总值 (万元)	人均地区 生产总值 (元)	用水 普及率 (%)	污水 处理率 (%)	人均公园 绿地面积 (m <sup>2</sup> )	生活垃圾 处理率 (%)
洛阳市	15200	711.1	654.99	187	27027571	41198	97.82	95.22	7.33	83.58
平顶山市	7904	548.9	490.47	71	14846148	30227	78.53	97.47	8.64	91.83
安阳市	7413	590.9	517.32	76	14866057	28806	100.00	97.70	9.23	100.00
鹤壁市	2182	164.1	156.92	58	5005192	31763	98.04	82.79	14.99	87.04
新乡市	8249	612.5	570.82	107	14894078	26198	98.54	87.60	10.04	100.00
焦作市	4071	370.0	354.01	96	14426241	40809	99.80	85.60	9.71	93.18
濮阳市	4266	416.6	359.87	82	8973433	25066	89.41	84.98	12.40	91.16
许昌市	4996	494.1	430.75	80	15887419	36924	96.82	96.96	9.68	96.16
漯河市	2617	276.4	254.43	60	7517001	29487	91.37	70.66	14.93	95.00
三门峡市	10496	225.6	223.40	30	10304485	46049	97.26	91.86	16.33	96.55
南阳市	26509	1200.9	1026.37	105	22023132	21590	90.69	65.13	10.58	70.37
商丘市	10704	926.8	736.30	61	13083722	17779	64.50	96.38	5.38	74.44
信阳市	18847	876.6	610.91	73	12576828	20603	95.98	83.73	14.14	93.10
周口市	11959	1238.5	895.38	56	14074894	15734	92.76	80.00	10.20	
驻马店市	15083	892.1	723.12	55	12447731	17396	68.36	92.03	9.40	91.86
湖北省										
武汉市	8494	827.2	978.54	506	67622000	68315	100.00	94.97	9.59	100.00
黄石市	4586	260.1	242.93	70	9259600	38074	99.71	83.93	12.03	74.89
十堰市	23680	348.4	334.08	65	8512500	25427	97.97	85.03	9.96	99.76
宜昌市	21084	398.8	405.97	102	21406900	52673	100.00	90.46	14.09	89.33
襄樊市	19728	593.6	550.03	116	21322200	38671	96.72	87.77	10.50	88.37
鄂州市	1594	109.4	104.87	56	4908900	46756	100.00	91.16	14.75	84.86
荆门市	12404	301.9	287.37	52	9425900	32765	100.00	86.53	10.20	100.00
孝感市	8910	528.9	481.45	35	9581600	19880	96.34	91.46	10.96	100.00
荆州市	14092	662.7	569.17	68	10431100	18288	98.41	81.70	9.30	100.00
黄冈市	17457	746.3	616.21	135	10451100	16908	96.90	95.81	11.62	94.38
咸宁市	9861	295.3	246.26	63	6520100	26448	88.05	83.14	13.80	100.00
随州市	9636	259.4	216.22	43	5179900	23914	99.01	93.48	9.71	100.00
湖南省										
长沙市	11816	656.6	704.10	306	56193285	79530	99.98	96.91	8.83	100.00
株洲市	11248	391.4	385.71	107	15642651	40431	100.00	90.52	10.83	100.00
湘潭市	5006	290.3	275.22	75	11241443	40753	97.19	90.12	8.72	100.00
衡阳市	15299	796.6	714.83	158	17342967	24231	100.00	74.73	9.48	100.00
邵阳市	20830	797.5	707.17	52	9072264	12797	81.03	63.31	8.50	32.32
岳阳市	15087	569.2	547.61	83	18994920	34629	98.18	86.15	8.80	100.00
常德市	18910	625.7	571.46	79	18111879	31644	99.31	88.20	14.14	100.00



续表

城市名称	行政区域土地面积 (km <sup>2</sup> )	年末总人口 (万人)	“六普”常住人口 (万人)	建成区面积 (km <sup>2</sup> )	地区生产总值 (万元)	人均地区生产总值 (元)	用水普及率 (%)	污水处理率 (%)	人均公园绿地面积 (m <sup>2</sup> )	生活垃圾处理率 (%)
张家界市	9516	168.4	147.81	29	2980421	20082	97.98	56.98	16.90	100.00
益阳市	12320	478.7	430.79	60	8836303	20496	81.61	86.44	6.98	100.00
郴州市	19730	506.5	458.35	67	13463756	29305	91.24	80.95	9.53	100.00
永州市	22441	631.2	519.43	58	9453949	18168	98.85	67.70	5.73	100.00
怀化市	27624	513.5	474.17	56	8456310	17816	96.68	68.78	6.59	100.00
娄底市	8117	435.8	378.46	45	8472625	22362	97.18	84.55	9.51	100.00
广东省										
广州市	7434	814.6	1270.19	990	124234390	97588	99.70	79.43	15.05	91.80
韶关市	18463	329.7	282.62	84	8168058	28760	97.78	80.10	11.77	100.00
深圳市	1992	267.9	1035.84	841	115055298	110421	100.00	95.46	16.50	95.00
珠海市	1711	106.0	156.25	124	14049305	89794	99.70	86.03	13.81	100.00
汕头市	2064	529.4	538.93	185	12757412	23596	94.09	90.29	12.80	65.40
佛山市	3798	374.8	719.74	153	65802823	91202	100.00	95.91	10.42	100.00
江门市	9504	393.7	445.07	134	18306373	41063	97.53	53.78	12.50	100.00
湛江市	13225	792.1	699.48	106	17002272	24163	99.39	93.50	12.81	97.48
茂名市	11458	761.3	581.75	102	17453130	29811	100.00	68.29	11.12	100.00
肇庆市	15464	426.9	391.65	93	13244142	33642	99.96	85.43	22.57	98.22
惠州市	11343	343.0	459.84	221	20930808	45331	96.95	91.73	12.16	100.00
梅州市	15870	517.6	423.85	47	7075366	16623	73.03	59.32	11.85	100.00
汕尾市	5271	347.2	293.55	15	5505542	18682	94.46	60.02	12.11	60.02
河源市	15642	366.8	295.02	29	5792866	19505	100.00	89.38	12.10	99.66
阳江市	7955	284.6	242.17	45	7668241	31490	100.00	63.49	10.83	100.00
清远市	19036	416.5	369.84	70	10030326	26957	99.85	24.03	11.42	76.10
东莞市	2460	184.8	822.02	101	47353949	57470	99.92	65.21	16.46	100.00
中山市	1800	150.7	312.13	42	21931985	70014	100.00	91.58	13.43	100.00
潮州市	3146	262.8	266.95	42	6472168	24169	100.00	86.00	12.21	100.00
揭阳市	5266	669.3	588.43	58	12258643	20780	97.75	71.02	13.14	90.99
云浮市	7779	286.1	236.72	19	4813671	20302	100.00	98.52	12.60	100.00
广西壮族自治区										
南宁市	22112	711.5	665.87	293	22114358	31172	93.52	64.64	12.97	100.00
柳州市	18617	374.8	375.87	162	15797154	41832	95.07	52.88	12.29	97.49
桂林市	27809	521.8	474.80	65	13360749	23786	84.98	88.18	9.31	100.00
梧州市	12572	327.6	288.22	37	7352445	25394	94.03	83.44	12.45	100.00
北海市	3337	167.9	153.93	65	4965849	32103	99.31	81.36	9.93	100.00

续表

城市名称	行政区域 土地面积 (km <sup>2</sup> )	年末 总人口 (万人)	“六普” 常住人口 (万人)	建成区面积 (km <sup>2</sup> )	地区生产 总值 (万元)	人均地区 生产总值 (元)	用水 普及率 (%)	污水 处理率 (%)	人均公园 绿地面积 (m <sup>2</sup> )	生活垃圾 处理率 (%)
防城港市	6222	91.4	86.69	33	4137721	47416	100.00	65.80	7.95	58.10
钦州市	10843	391.2	307.97	55	6466515	22926	99.63	59.30	7.30	99.93
贵港市	10602	527.7	411.88	59	6308187	15245	97.58	49.43	11.91	85.28
玉林市	12838	684.8	548.74	62	10199447	18501	100.00	99.06	11.08	100.00
百色市	36202	385.3	346.68	37	6567051	18867	100.00	55.34	8.95	100.00
贺州市	12053	233.3	195.41	36	3564003	18163	61.60	63.63	9.18	97.53
河池市	32907	420.4	336.93	19	5119613	15141	91.74	74.55	5.09	100.00
来宾市	13411	261.7	209.97	29	4862126	23055	97.95	76.28	8.12	100.00
崇左市	17386	246.6	199.43	22	4918478	24557	100.00	27.72	8.21	46.94
海南省										
海口市	2305	162.4	204.62	98	7132980	35669	99.34	87.81	12.02	100.00
三亚市	1918	58.1	68.54	34	2837549	45421	99.26	72.56	19.18	100.00
四川省										
成都市	12121	1163.3	1404.76	483	68545786	48755	98.17	90.02	13.45	100.00
自贡市	4372	327.1	267.89	90	7803591	29101	84.65	89.80	8.62	89.49
攀枝花市	7440	111.7	121.41	60	6456623	53032	91.28	24.17	8.61	95.29
泸州市	12228	503.0	421.84	94	9008666	21339	89.98	80.09	9.10	100.00
德阳市	5911	390.5	361.58	61	11374486	31562	100.00	87.12	9.65	100.00
绵阳市	20287	543.4	461.39	103	11891140	25755	99.02	89.15	10.38	100.00
广元市	16319	311.3	248.41	40	4035362	16225	92.59	77.60	11.73	76.17
遂宁市	5325	382.7	325.26	67	6033565	18528	80.91	83.15	7.11	76.13
内江市	5385	426.1	370.28	42	8546836	23062	80.10	81.00	8.01	71.73
乐山市	12826	354.4	323.58	56	9180596	28339	91.69	63.78	7.06	96.69
南充市	12479	756.2	627.86	91	10294802	16386	96.99	67.67	8.86	83.33
眉山市	7186	350.8	295.05	45	6733376	22793	97.69	74.49	10.86	100.00
宜宾市	13271	542.9	447.19	64	10911801	24424	95.34	64.21	14.77	98.03
广安市	6344	468.5	320.55	31	6598977	20572	78.22	93.94	14.80	100.00
达州市	16580	690.7	546.81	32	10118289	18474	85.15	55.07	14.55	84.63
雅安市	15046	155.8	150.73	21	3501250	23147	99.23	77.43	8.92	87.55
巴中市	12301	389.4	328.31	20	3433939	10433	88.39	76.01	7.68	59.62
资阳市	7962	503.9	366.51	38	8364437	22931	90.81	87.05	9.67	95.29
贵州省										
贵阳市	8034	376.1	432.26	162	13830724	31712	89.35	95.27	9.39	93.90
六盘水市	9914	321.4	285.13	39	6138561	21522	96.51	77.92	2.40	99.35
遵义市	30762	771.9	612.71	65	11214632	18330	100.00	68.63	4.89	94.02

续表

城市名称	行政区域土地面积 (km <sup>2</sup> )	年末总人口 (万人)	“六普”常住人口 (万人)	建成区面积 (km <sup>2</sup> )	地区生产总值 (万元)	人均地区生产总值 (元)	用水普及率 (%)	污水处理率 (%)	人均公园绿地面积 (m <sup>2</sup> )	生活垃圾处理率 (%)
安顺市	9267	282.3	229.76	36	2855509	12468	91.05	92.04	1.36	61.26
毕节市	26853	851.7	653.75	41	7378833	11295				
铜仁市	18003	427.2	309.32	25	2577155	11583				
云南省										
昆明市	21012	544.0	643.22	298	25095813	38831	94.73	99.42	9.76	97.18
曲靖市	28904	632.3	585.51	61	12099332	20588	100.00	83.72	9.31	100.00
玉溪市	15285	231.8	230.35	26	8765508	37913	97.96	97.41	15.01	93.38
保山市	19637	254.2	250.65	22	3196451	12705	89.25	95.29	11.65	100.00
昭通市	22657	579.3	521.35	33	4650326	8877	97.48	80.80	5.73	100.00
丽江市	21219	121.2	124.48	25	1785015	14279	100.00	88.96	30.38	100.00
普洱市	45385	256.1	254.29	24	3011899	9773	100.00	72.57	7.91	93.65
临沧市	24469	235.7	242.95	16	2724334	11166	90.14	73.59	5.29	100.00
西藏自治区										
拉萨市	29518	49.4	55.94	63	2224192	39176	98.17		5.07	99.79
陕西省										
西安市	10108	791.8	846.78	343	38642100	45495	100.00	86.55	10.44	97.64
铜川市	3882	85.5	83.44	41	2345280	28034	93.83	80.43	10.01	87.13
宝鸡市	18117	383.2	371.67	95	11757520	31579	99.87	93.03	14.06	100.00
咸阳市	10189	525.7	509.60	83	13613200	27751	92.77	79.04	14.82	89.87
渭南市	13134	564.7	528.61	51	10289730	19424	99.50	81.69	12.13	87.75
延安市	37021	232.9	218.70	36	11133500	50807	86.37	87.99	9.55	84.52
汉中市	27246	382.3	341.62	34	6474820	18952	81.86	90.41	14.95	81.41
榆林市	43578	370.7	335.14	52	22922550	68358	95.14	86.74	7.69	81.87
安康市	23536	305.1	262.99	32	4071700	15477	80.65	58.20	10.59	100.00
商洛市	19292	247.9	234.17	13	3628750	15510	75.98	83.07	11.36	100.00
甘肃省										
兰州市	13086	323.3	361.62	197	13600299	37570	94.61	58.70	8.70	100.00
嘉峪关市	2935	19.5	23.19	55	2355352	101306	100.00	83.12	16.72	100.00
金昌市	8896	46.6	46.41	39	2327546	50060	100.00	98.85	14.28	100.00
白银市	21158	179.4	170.88	56	3758008	20660	99.68	59.89	8.12	97.70
天水市	14403	369.6	326.25	42	3575508	10931	78.19	80.65	6.26	100.00
武威市	33238	192.0	181.51	30	2728506	15007	96.48	93.00	3.25	98.98
张掖市	41924	130.9	119.95	36	2568376	21357	100.00	82.55	15.00	95.54
平凉市	11170	233.0	206.80	22	2761872	13320	97.30	86.78	8.03	95.92
酒泉市	193974	99.1	109.59	40	4815458	43825	100.00	88.08	9.84	95.24



续表

城市名称	行政区域 土地面积 (km <sup>2</sup> )	年末 总人口 (万人)	“六普” 常住人口 (万人)	建成区面积 (km <sup>2</sup> )	地区生产 总值 (万元)	人均地区 生产总值 (元)	用水 普及率 (%)	污水 处理率 (%)	人均公园 绿地面积 (m <sup>2</sup> )	生活垃圾 处理率 (%)
庆阳市	27119	262.0	221.12	25	4543451	20506	96.74	86.99	4.64	96.89
定西市	20330	302.3	269.86	23	1869420	6916	89.59	83.15	9.89	92.86
陇南市	27914	283.2	256.77	14	1976822	6457	56.03	100.00	1.36	100.00
青海省										
西宁市	7665	222.8	220.87	75	7707043	34743	99.97	71.04	10.32	92.29
宁夏回族自 治区										
银川市	9025	162.2	199.31	126	9866761	48964	99.45	92.00	14.61	59.80
石嘴山市	4467	75.1	72.55	100	3680209	50377	98.59	58.46	24.17	92.76
吴忠市	20700	139.8	127.38	30	2719592	21107	89.17	89.86	19.87	98.73
固原市	13047	155.3	122.82	35	1337454	10785	93.81	68.90	8.34	93.33
中卫市	17441	119.2	108.08	36	2215901	19624	70.87	100.00	11.75	87.37
新疆维吾尔 自治区										
乌鲁木齐市	13788	249.4	311.26	384	16900347	52649	99.94	80.18	9.07	91.86
克拉玛依市	7734	37.8	39.10	53	8016855	129105	100.00	92.16	9.22	100.00

## 关于“中国 288 个地级及以上城市基本数据（2011 年）”的说明

“中国 288 个地级及以上城市基本数据（2011 年）”的数据来源和指标解释说明如下：

### 一、数据来源

行政区域土地面积、年末总人口、建成区面积、地区生产总值、人均地区生产总值，以上数据来源：国家统计局城市社会经济调查司编，《中国城市统计年鉴—2012》。北京：中国统计出版社，2013. 2。

污水处理率、生活垃圾处理率、用水普及率、人均公园绿地面积，以上数据来源：中华人民共和国住房和城乡建设部编，《中国城市建设统计年鉴（2011 年）》。北京：中国计划出版社，2012.11。

各城市的“六普”常住人口，数据来源：国务院人口普查办公室，国家统计局人口和就业统计司编，《中国 2010 人口普查分县资料》。北京：中国统计出版社，2012.11。

### 二、指标解释

1. 行政区域土地面积 (Total Land Area of Administrative Region)：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—2012》第 485 页

2. 年末总人口 (Total Population at Year-end)：是指本市本年 12 月 31 日 24 时的人口总数，为公安部门的户籍人口数。

——《中国城市统计年鉴—2011》第 485 页

3. “六普”常住人口 (Total Residents of the Sixth National Population Census)：以 2010 年 11 月 1 日零时为标准时点进行的第六次全国人口普查中的常住人口，包括居住在本乡镇街道且户口在本乡镇街道或户口待定的人；居住在本乡镇街道且离开户口登记地所在的乡镇街道半年以上的人；户口在本乡镇街道且外出不满半年或在境外工作学习的人。

——《2010 年第六次全国人口普查主要数据公报（第 2 号）》，2011 年 4 月 29 日

4. 建成区面积 (Area of Built-up District)：指市区范围内经过征用土地和实际建设发展起来的非农业生产建设地段，包括市区集中连片的部分以及分散在近郊区与城市有着密切联系，具有基本完善的市政公用设施的城市建设用地（如机场、污水处理厂、通讯电台）。

——《中国城市统计年鉴—2012》第 485 页

5. 地区生产总值 (Gross Regional Product)：指按市场价格计算的一个地区所有常住单位在一定时期内生产活动的最终成果。

——《中国城市统计年鉴—2012》第 485 页

6. 人均地区生产总值 (Per Capita Gross Regional Product)：指一定时期内该城市的地区生产总值与同期常住人口平均数的比值。

——《国家统计局关于改进和规范地区 GDP 核算的通知》（国统字[2004]4 号）

7. 用水普及率 (Water Coverage Rate)：指报告期末城区内用水人口与总人口的比率。计算公式为：  
用水普及率 = 城区用水人口 / (城区人口 + 城区暂住人口) × 100%

——《中国城市建设统计年鉴（2011 年）》第 624 页

8. 污水处理率 (Wastewater Treatment Rate) : 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: 污水处理率 = 污水处理总量 / 污水排放总量 × 100%

——《中国城市建设统计年鉴 (2011 年)》第 624 页

9. 人均公园绿地面积 (Per Capita Public Green Space) : 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: 人均公园绿地面积 = 城区公园绿地面积 / (城区人口 + 城区暂住人口)

——《中国城市建设统计年鉴 (2011 年)》第 624 页

10. 生活垃圾处理率 (Domestic Garbage Treatment Rate) : 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: 生活垃圾处理率 = 生活垃圾处理量 / 生活垃圾产生量 × 100%

——《中国城市建设统计年鉴 (2011 年)》第 625 页

### 三、有关资料数据的说明

1. 2010 年 7 月 12 日, 民政部发布《民政部关于同意云南省泸西市更名为芒市的批复》(民函[2010]166 号), 在《中国城市建设统计年鉴 (2011 年)》中已更名为芒市, 但《中国城市统计年鉴—2012》和六普数据仍沿用泸西市的称谓。在本次统计工作中, 统一采用“芒市”这一称谓。

2. 2010 年 9 月 10 日, 民政部发布《民政部关于同意云南省撤销蒙自县设立蒙自市的批复》(民函[2010]219 号), 经国务院批准, 撤销蒙自县, 设立县级蒙自市。在本次统计工作中, 以原蒙自县的六普常住人口作为新设县级蒙自市的六普常住人口数据。

3. 2010 年 9 月 10 日, 民政部发布《民政部关于同意江西省设立共青城市的批复》(民函[2010]220 号), 经国务院批准, 设立县级共青城市。但第六次全国人口普查中, 尚未单独统计共青城市人口数据。

4. 2010 年 12 月 2 日, 民政部发布《民政部关于同意云南省撤销文山县设立文山市的批复》(民函[2010]295 号), 经国务院批准, 撤销文山县, 设立县级文山市。在本次统计工作中, 以原文山县的六普常住人口作为新设县级文山市的六普常住人口数据。

5. 2011 年 7 月 14 日, 国务院发布《国务院关于同意安徽省撤销地级巢湖市及部分行政区划调整的批复》(国函[2011]84 号), 撤销地级巢湖市, 撤销原地级巢湖市居巢区, 设立县级巢湖市, 以原地级巢湖市居巢区的行政区域为新设的县级巢湖市的行政区域。在本次统计工作中, 以原地级巢湖市居巢区的六普常住人口作为新设县级巢湖市的六普常住人口数据。

6. 2011 年 12 月 20 日, 国务院发布《国务院关于同意新疆维吾尔自治区设立县级北屯市的批复》(国函[2011]161 号), 设立县级北屯市, 由自治区直辖, 新疆生产建设兵团第十师与北屯市实行“师市合一”的管理体制。由于《中国城市统计年鉴—2012》尚未统计北屯市数据, 在本次统计工作中, 以《新疆生产建设兵团第十师关于 2011 年国民经济和社会发展的统计公报》相应作为替代的数据来源。

7. 《中国城市统计年鉴—2012》中百色市建成区面积为 3371km<sup>2</sup>, 经查系印刷错误。在本次统计工作中, 根据 2012 年 1 月 17 日百色市发展和改革委员会《关于百色市 2011 年国民经济和社会发展计划执行情况与 2012 年国民经济和社会发展计划草案的报告》, 2011 年百色中心城区建成区面积为 36.5km<sup>2</sup>。

8. 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, 导致各城市总人口的概念差异较大。本次收集整理的《中国 288 个地级及以上城市基本数据 (2011 年)》, 已将所有人口数据来源一一列出, 整理结果仅供参考。



## 2012年、2013年 中国人居环境奖和中国人居环境范例奖获奖名单

### 2012年中国人居环境奖获奖名单

江苏省太仓市  
山东省泰安市

### 2012年中国人居环境范例奖获奖名单

1. 上海市宝山区顾村公园建设项目
2. 上海市浦东新区碧云国际社区建设管理项目
3. 上海市长江口青草沙水源地原水工程项目
4. 重庆市园博园建设项目
5. 重庆市渝中半岛步行与北部新区自行车交通系统示范项目
6. 河北省邢台市七里河水环境治理暨健身绿道建设项目
7. 山西省晋中市污水多用途资源化综合利用项目
8. 山西省侯马市再生能源综合利用项目
9. 内蒙古自治区乌海市乌达区煤矿棚户区搬迁改造爱民佳苑社区项目
10. 内蒙古自治区锡林郭勒盟多伦县多伦诺尔镇古城保护与建设项目
11. 内蒙古自治区呼伦贝尔市阿荣旗那吉镇小城镇建设项目
12. 辽宁省沈阳市蒲河生态廊道建设项目
13. 吉林省通化市暖房子建设工程
14. 江苏省城乡统筹区域供水规划及实施项目
15. 江苏省金坛市宜居工程建设项目
16. 江苏省昆山市巴城镇生态宜居工程建设项目
17. 江苏省宜兴市周铁镇小城镇建设项目
18. 浙江省杭州市老旧住宅区物业管理改善工程
19. 浙江省杭州市天子岭生活垃圾处理优化管理项目
20. 浙江省杭州市数字化城市管理项目
21. 浙江省桐庐县县城滨江区块综合改造项目
22. 安徽省芜湖市老港区环境综合整治暨滨江公园建设项目
23. 安徽省宣城市梅溪河水环境综合治理工程
24. 安徽省潜山县燕窝村村庄环境整治工程
25. 福建省福州市城区内河综合整治工程
26. 福建省龙岩市莲花山栈道项目
27. 山东省农村住房建设与危房改造工程
28. 山东省青岛市保障性住房建设项目
29. 山东省日照市既有居住建筑供热计量及节能改造工程
30. 山东省荣成市乡村环境清洁行动工程
31. 河南省许昌市城市建筑垃圾处理和资源化利用项目
32. 湖南省株洲市城市公共自行车租赁系统建设项目
33. 广西省桂林恭城瑶族自治县改造城区风貌提升人居环境建设项目
34. 四川省成都市锦江区城乡物业管理全覆盖及社区建设项目
35. 云南省昆明市城市再生水利用项目

36. 陕西省西安市莲湖区市容环卫标准化管理项目
37. 青海省西宁市大南山绿色屏障建设工程
38. 新疆维吾尔自治区乌鲁木齐市大容量快速公交系统建设项目

### 2013年中国人居环境奖获奖名单

江苏省镇江市  
安徽省池州市  
山东省东营市  
江苏省宜兴市  
浙江省长兴县

### 2013年中国人居环境范例奖获奖名单

1. 北京市海淀区翠湖湿地公园生态保护项目
2. 天津市文化中心环境建设工程
3. 天津市郭家沟生态村提升改造项目
4. 河北省涞源县地下综合管廊建设项目
5. 河北省邯郸市数字化城市管理项目
6. 河北省秦皇岛市在水一方住宅小区建筑能源节约与利用项目
7. 黑龙江省哈尔滨市何家沟综合整治工程
8. 上海市长宁区废弃物综合处置中心建设项目
9. 上海市杨浦区新江湾城人文生态社区建设项目
10. 上海市杨浦区五角场地区智能交通系统建设项目
11. 江苏省常熟市碧溪新区城乡统筹垃圾处理与资源化利用项目
12. 江苏省昆山市陆家镇小城镇人居环境建设项目
13. 江苏省江阴市新桥镇新型社区建设项目
14. 江苏省宿迁市幸福新城危旧片区改造示范工程
15. 江苏省淮安市古淮河环境治理工程
16. 浙江省杭州市中东河综合整治与保护开发工程
17. 浙江省杭州市区公共厕所提升改造工程
18. 浙江省嘉兴市南湖新区能源节约型示范区建设工程
19. 浙江省丽水市城区街头绿地建设项目
20. 浙江省临海市紫阳街历史街区保护开发建设项目
21. 山东省潍坊市数字化城市管理拓展提升项目
22. 山东省诸城市新型农村社区建设项目
23. 山东省沂源县节能改造温暖万家工程
24. 河南省漯河市沙澧河开发建设项目
25. 湖北省襄阳市污水处理厂污泥和餐厨垃圾处理项目
26. 湖南省长沙市洋湖湿地生态修复与保护暨洋湖湿地公园建设项目
27. 湖南省郴州市苏仙区西河沙滩公园建设项目

28. 湖南省株洲市城市管理与体制创新项目
29. 广东省深圳市深圳湾滨海休闲带建设项目
30. 重庆市璧山县低碳生态绿岛建设项目
31. 重庆市荣昌县濑溪河流域水环境综合治理工程
32. 宁夏回族自治区中卫市老城区宜居家园城中村及棚户区改造建设项目
33. 宁夏回族自治区吴忠市市区建筑节能项目
34. 新疆维吾尔自治区克拉玛依市克拉玛依区信息技术推动城市管理机制创新项目
35. 新疆维吾尔自治区库车县老城区历史文化街区保护工程
36. 新疆维吾尔自治区天池景区环境综合整治工程





**图书在版编目(CIP)数据**

中国城市状况报告. 2014~2015 / 国际欧亚科学院  
中国科学中心等编著. —北京: 中国城市出版社,  
2014.3

ISBN 978-7-5074-2941-1

I. ①中… II. ①国… III. ①城市建设—研究报告—  
中国—2014~2015 IV. ①F299.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第041238号

出版策划: 汪光焘 陶斯亮  
出版统筹: 邵益生  
出版指导: 毛其智 常 燕  
英文翻译: 北京市理德涉外咨询服务有限公司  
英文审定: 沈建国  
责任编辑: 付 娇 张志果  
装帧设计: 郑治骞 李 林  
图片统筹: 王伟强  
印刷监制: 张建军  
封面照片: 傅 兴

**中国城市状况报告2014 / 2015**

国际欧亚科学院中国科学中心

中国市长协会 编 著

中国城市规划学会

联合国人居署

\*

中国城市出版社出版、发行(北京市西城区广安门南街甲30号)

各地新华书店、建筑书店经销

北京方舟正佳图文设计有限公司制版

北京顺诚彩色印刷有限公司印刷

\*

开本: 880×1230毫米 1/16 印张: 6.75 字数: 209千字

2014年3月第一版 2014年3月第一次印刷

定价: 90.00元

ISBN 978-7-5074-2941-1

版权所有 翻印必究

如有印装质量问题, 可寄本社退换

(邮政编码 100053)

本社网址: <http://www.citypress.cn>