

【城市学文库·城市化论丛】
CHENGSHIXUEWENKU CHENGSHIHUALUNCONG

王国平 总主编

中国城市化面临的 挑战与对策

杭州国际城市学研究中心 编
浙江省城市治理研究中心

中国社会科学出版社

王国平 总主编

中国城市化面临的 挑战与对策

杭州国际城市学研究中心 编
浙江省城市治理研究中心

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国城市化面临的挑战与对策 / 王国平等著. -- 北京: 中国社会科学出版社, 2014.10

(城市学文库. 城市化论丛)

ISBN 978-7-5161-4959-1

I. ①中… II. ①王… III. ①城市化—研究—中国
IV. ①F299.21

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第231207号

中国城市化面临的挑战与对策

杭州国际城市学研究中心 编
浙江省城市治理研究中心

责任编辑 郭晓鸿

出版发行 中国社会科学出版社(北京鼓楼西大街甲158号)
电话: 0571-8402453 邮编: 100720

排版 杭州美虹电脑设计有限公司

印刷 杭州华安印务有限公司

经销 新华书店

开本 710 mm × 1000 mm 1/16

字数 1089千

印张 59

版印次 2014年10月第1版 2014年10月第1次印刷

书号 ISBN 978-7-5161-4959-1

定价 150.00元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与印刷厂联系调换。

城市学文库编辑委员会

总主编：王国平

副主编：许勤华 徐立毅 俞东来 张建庭
董建平 顾树森 马时雍 陈新华
杜 卫 王金定 庞学铨 裴长洪
钱永刚 于景元 郑杭生 牛凤瑞
宁越敏 郑新浦 童 健

编 委：（以姓氏笔画为序）

马 云	王水福	王建沂	方建生
卢春强	史 建	刘 颖	刘建设
江山舞	阮重晖	阳作军	吴太普
何 俊	应雪林	辛 薇	汪力成
沈建平	张 勤	陈 跃	陈菊红
尚佐文	金 翔	周先木	赵 晴
胡 伟	胡征宇	聂忠海	徐海荣
翁文杰	曹 强	廖 玗	黎青平
滕建荣			

“中国城市化面临的挑战与对策”课题组

课题组组长：王国平

副组长：胡征宇 阮重晖 陈 跃 江山舞

课题组成员：（以姓氏笔画为序）

马智慧	方志明	毛春红	毛燕武
王 晓	王剑文	王莉萍	王瑞庆
刘达开	孙 悦	朱文晶	张 朵
张 菲	李 燕	李明超	杨新梅
邵 莹	陈益益	尚宇晨	林玥玥
赵晓旭	郭宸宇	陶 俊	商文芳
崔琳琳	接栋正	蒋 捷	韩明清
蔡 峻	瞿孝志		

总 序

城市是人类文明的摇篮、文化进步的载体、经济增长的发动机、新农村建设的引领者，也是人类追求美好生活的阶梯。中国城市化是中国经济社会发展的核心动力和扩大内需的最大潜力，也是人类进步和全球经济增长的强大引擎。

21世纪是城市的世纪，21世纪的竞争是城市的竞争。当前，中国城市化进程已进入高速发展期，过去30年，中国经历了世界上规模最大、背景最复杂、受益人口最多的城市化进程。2011年是中国城市化带有标志性的一年，全国城市化率首次突破50%，据中国科学院统计，未来30年，中国城市化率将以每年1%的速度增长，预计2030年中国城市化率将达到70%，中国将用50年的时间，走完西方发达国家需要100年才能走完的路。城市化的加速推进，既带来了千载难逢的发展机遇，也引发了人口膨胀、环境污染、交通拥堵、千城一面、住房难、上学难、就医难、征地拆迁难等一系列“城市病”。

中国城市化中出现的种种“城市病”，大多是城市的“综合症”、“并发症”甚至是“疑难杂症”，依靠现有的城市规划学、城市社会学、城市经济学、城市管理学、城市人口学、城市生态学等十几个独立城市学科，采用“头痛医头、脚痛医脚”办法，进行专项研究治理，其结果往往是顾此失彼、得不偿失。为此，当代杰出的科学家钱学森先生早在20世纪80年代，就提出要把城市作为一个复杂的巨系统，必须用系统科学方法进行研究，要建立一门应用性、综合性的城市学学科，开展城市学研究。我们认为，对于城市“复杂巨系统”所产生的种种“城市病”，只能采用钱学森倡导的综合系统、集成创新的方法，也就是城市学的方法进行研究。但时至今日，城市学在中国还没有成为一门“显学”，高速的城市化，正在呼唤应用性、综合性城市学的诞生。

为了适应中国城市化的发展要求，探索破解“城市病”治理路径，寻求中国城市科学发展模式，实现“城市，让生活更美好”的城市居民愿景，2010年杭州市委、市政府专门成立了全国第一家城市学研究机构——杭州国际城市学研究中

心。为了推进应用性、综合性城市学研究工作，我们专门搭建了《城市学文库》这一研究平台。《城市学文库》既是城市学研究的主要载体，也是汇聚城市学专家智慧的重要平台。《城市学文库》由“城市学论丛”、“城市学译丛”、“城市学教科书”和“城市学蓝皮书”组成。其中“城市学论丛”是城市学研究成果的展示平台，包括城市学重大课题研究论丛、城市学专项课题研究论丛、城市学研究征集评选活动专题论丛、城市化论丛、城市学研究个人论丛等；“城市学译丛”是国际城市学研究交流的重要载体，包括城市学译著、城市学译文集等；“城市学教科书”是城市学学科建设的重要教材，包括城市学学科教材、城市学经典案例汇编、城市学专业资料选编、城市学讲义等；“城市学蓝皮书”是城市学研究的年度研究报告，包括综合性蓝皮书、专题性蓝皮书、年度性蓝皮书等。

杭州国际城市学研究中心作为从事城市学研究的专门机构，我们希望通过编纂出版《城市学文库》，全方位、多角度地研究破解中国“城市病”的方法途径，探索中国特色的城市化道路，为推动中国城市科学发展，作出应有的贡献。

是为序。

王国平

2012年12月

中国城市化面临的挑战与对策

(代序言)

王国平

2013年12月召开的中央城镇化工作会议分析了城镇化发展形势，明确了推进城镇化的指导思想、主要目标、基本原则、重点任务。习近平总书记、李克强总理分别作了重要讲话。下面，我主要从统一思想、遵循规律、优化布局、延续文脉、尊重自然、培养干部、落实任务等七个方面，谈谈自己对中央城镇化工作会议的体会。

第一，统一思想。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，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。我们要把思想认识真正统一到中央精神上来，充分认识城镇化的重要性、必要性与紧迫性，进而统一全社会对城镇化这一重大战略的认识。

第二，遵循规律。会议指出，城镇化是一个自然历史过程，是我国发展必然要遇到的经济社会发展过程。推进城镇化必须从我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。现在，有些领导“情况不明决心大、心中无数办法多”，这是20世纪50年代农民总结“大跃进”时期部分领导干部的两句话。在50多年以后实施城镇化战略的今天，竟然还有领导干部继续在犯类似的错误。错误的根源就是不相信客观规律，就是不相信城市发展也有客观规律。在经济发展过程中，我们曾经一度不相信经济发展是有客观规律的，结果碰得头破血流。当前，在城镇化推进过程中，

又有些领导不相信客观规律，认为长官意志可以决定一切，这是非常危险的。

第三，优化布局。会议指出，要优化布局，根据资源环境承载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。我认为，这段话是一锤定音，结束了“何为中国城镇化主体形态”的争论。

第四，延续文脉。会议指出，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。城市建设要融入现代元素，更要保护和弘扬优秀传统文化，延续城市历史文脉。会议对“美丽城镇”内涵作了重要诠释。千万不要把美丽城镇仅仅理解为生态美，实际上首先是人文美。在城市化高速推进过程中，要始终坚持“保护第一、应保尽保”，保护历史建筑，弘扬传统文化，延续城市文脉。会议公报对这方面的内容不惜笔墨，体现了中央高层对城市文化遗产保护问题严重性的清醒认识，对延续城市历史文脉工作的高度重视。

第五，尊重自然。会议指出，要体现尊重自然、顺应自然、天人合一的理念，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。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。我认为，这段表述非常关键，为新农村建设特别是城乡一体化指明了方向。我们千万不能赶农民“上楼”，千万不能学华西村搞“兵营式”的新村。尊重自然是千百年来人类在城市发展过程中总结出来的，是不能违背的客观规律。

第六，培养干部。会议指出，要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。这是中央城镇化工作会议的一个重要提法，是确保中国城镇化顺利推进的重要前提。

第七，落实任务。会议指出，当前推进城镇化主要有六大任务：推进农业转移人口市民化；提高城镇建设土地利用效率；建立多元可持续的资金保障机制；优化城镇化布局和形态；提高城镇建设水平；加强对城镇化的管理。为落实中央城镇化工作会议各项任务，中央又出台了《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》，再次明确了新型城镇化的建设目标、战略重点和配套制度安排。

以上七个方面是我对中央城镇化工作会议的学习体会。下面，我想以“中国城市化面临的挑战与对策”为题，谈些自己的思考，与大家作一交流。

所谓“新型城镇化”，从人口学角度看，就是农村人口向城市集中、农民变

市民、城市人口适度增长的过程；从地理学角度看，就是城市向周边地区扩散、农村变城市、城市规模适度扩张的过程；从社会学角度看，就是城市文明向农村地区传播，城市生活方式、组织方式、管理方式取代农村生活方式、组织方式、管理方式的过程；从经济学角度看，就是生产要素向城市集聚、城市生产方式取代农村生产方式的过程。可见，城镇化不仅是一个人口集聚、财富集聚、技术集聚、服务集聚的过程，同时也是一个生活方式、生产方式、管理方式、国民意识转变的过程。

现代化从某种意义上讲就是城市化，这是颠扑不破的真理，已经为西方发达国家200年甚至300年的发展历史所证明。正如诺贝尔经济学奖获得者、美国经济学家斯蒂格利茨所说：“中国的城市化和以美国为首的新技术革命是影响21世纪人类进程的两大关键性因素。”

我们认为，在推进新型城镇化战略的过程中，必须坚持以城市网络化、智能化、个性化为要求，以城市有机更新为路径，以破解中国“城市病”挑战为重点，推进中国城镇化从经济型城镇化转向生态型城镇化、从土地型城镇化转向人口型城镇化、从数量型城镇化转向质量型城镇化、从粗放型城镇化转向效益型城镇化（即坚持“三化四型”：网络化、智能化、个性化；生态型、人口型、质量型、效益型），使中国特色的新型城镇化真正成为中国经济社会发展的主要引擎。

一、坚持党的工作重心与工作重点相结合，推进农民工市民化、城乡一体化

城市是党的工作重心。早在1949年，毛泽东主席在党的七届二中全会报告中指出：“从一九二七年到现在，我们的工作重点是在乡村，在乡村聚集力量，用乡村包围城市，然后取得城市。采取这样一种工作方式的时期现在已经完结。从现在起，开始了由城市到乡村并由城市领导乡村的时期。党的工作重心由乡村移到了城市……必须用极大的努力去学会管理城市和建设城市。”毛主席在会议第一天所作的报告中说：“二中全会是城市工作会议，是历史转折点。”60多年的实践证明，毛主席在西柏坡作出的判断是完全正确的，中国的城市化率也从1949年的7.3%，1978年的17.9%，上升到2012年的52.57%；我国建制市总量已从1949年的132个，上升到2012年的658个。

“三农”是党的工作重点。农业是我国的基础产业，却是一个弱质产业；农

村是我国最大的区域，却是一个弱化区域；农民是我国最大的群体，却是一个弱势群体。因此，我们党历来高度重视“三农”工作，1994年以来，每年要召开一次中央农村工作会议，专门研究和部署“三农”工作，连续多年出台中央一号文件。可见我们党对“三农”工作高度重视。我们认为城市发展离不开“三农”问题的解决，“三农”问题的解决也离不开城市的发展。只有坚持工作重心与工作重点的结合，坚持以城带乡、城乡互动，才能推进城乡一体化发展。

我们认为，城市与“三农”的关系，实际上就是党的工作重心与党的工作重点的关系。因此，无论是由“锤头”和“镰刀”组成的中国共产党“党徽”，还是由“齿轮”与“谷穗”组成的中华人民共和国“国徽”，既象征着工人阶级与农民阶级联盟，也象征着城市工作重心与农村工作重点的结合。

我们认为，新一届中央领导班子作出的大力推进新型城镇化的决策，是继联产承包责任制、乡镇工业崛起之后，中国经济社会发展的又一里程碑。改革开放30多年来，我们国家在经济社会发展上迈出了三大步，登上了三个大台阶：一是推行联产承包责任制，为实现农业现代化打下了坚实的基础；二是乡镇工业崛起，为中国工业的现代化打下了坚实的基础；三是通过实施新型城镇化战略，就有可能为中国城市现代化打下坚实基础。

今天，在城市化的高速推进的历史大背景下，要做好城市工作重心和“三农”工作重点相结合，不仅在于推进城乡一体化发展，更在于推进农民工市民化，因此必须解决三大认识问题。

第一，解决21世纪中国“三农”问题的奋斗目标是“减少农民”。解决21世纪中国“三农”问题的奋斗目标和价值取向应该是也只能是减少农民，就是要把现有农民中的80%以上转移出去，让一名合格的农民经营相当于过去10倍以上的土地，也就是说要让尽可能少的合格农民，经营尽可能多的优质土地。

第二，“减少农民”是催生农民工、“城中村”，进而使21世纪中国“三农”问题演变成“四农一村”问题的根本动力。早在10多年前，杭州就提出要解决“四农一村”问题，要把农民工问题和“城中村”问题一并纳入到解决新时期“三农”问题的大框架下来思考。目前，中国“三农”问题已演变成了“四农一村”问题，即农业、农村、农民再加上农民工、“城中村”。从某种意义上讲，农民工问题和“城中村”问题都与减少农民密切相关。需要指出的是，减少农民绝不是政府行为，而是农民的自发行为。实际上，中国农民“隐性失业”现象非

常严重。可以说，农民外出务工是中国农民为解决自身“隐性失业”问题，而闯出的一条具有历史意义的“血路”。“农民工”群体的产生不是政府引导出来的，而是中国农民自己闯出来的，这是一件天大的好事，而不是一件天大的坏事。“城中村”之所以成为社会矛盾的集聚地，是因为农民工过多集聚造成的，他们的数量往往是本地农民的数倍甚至十几倍。如果“城中村”不改造，很有可能演变成西方的“贫民窟”，陷入拉美“中等收入陷阱”，对城市发展特别是社会稳定将会产生严重的影响。

第三，“四农一村”问题已融入中国城市化洪流中，成为中国城市化乃至现代化的第一推动力。作为城市管理者，我们之所以要研究“四农一村”问题，就是因为这些问题与城市发展息息相关。今天中国农民工的数量有2亿多，到2030年可能达到5亿多。可以说“农民工问题”是中国城市化进程中面临的最大挑战。根据统计数据，城市人口中真正增长的部分不是本地居民的自然增长，而是外来农民工的快速增长。再经过十六七年的发展，中国城市化率还可能再提升十六七个百分点，靠的也是农民工进城。换句话说，今天的“四农一村”问题，已融入中国城市化洪流中，成为中国城市化乃至现代化的第一推动力。我认为，目前中国必须破解的最大课题是城市化问题，而新时期中国“四农一村”问题，特别是农民工问题是其中的重中之重。要解决中国的农民工问题，必须将其放在中国城市化大背景下去考虑。

在今天的中国，城市工作这一党的工作的“重心”和“三农”工作这一党的工作的“重点”统一于城乡一体化发展，统一于农民工问题的解决，统一于确保让农民工在流入地城市“有收入、有房住、有书读、有医疗、有社保、有救助、有安全、有组织”，真正做到“安居乐业”这一目标的实现。从某种意义上说，稳不住今天中国的城市，就稳不住今天中国的“三农”；解决不了今天中国的城市问题，就解决不了今天中国的“三农”问题。今天的中国“困难在农村，危险在城市”。

二、坚持以城市发展方式转变带动经济发展方式转变，推进城镇化与工业化、信息化和农业现代化的同步发展

我国经济发展方式转变和城市发展方式转变呈现协同性。城市是经济发展的主要载体，是先进生产力的集聚地和各类创新要素的密集地，也是转变经济发展方式、推进自主创新的主战场。城市产业是城市发展的基础，城市是生产、交换

和消费中心，是拉动经济增长的强大引擎。当前我国经济领域普遍存在的问题主要是产业低、小、散等结构性问题，城市发展领域同样存在着低、小、散问题。产业发展与城市发展中存在的问题呈现趋同性。产业发展要讲求特色化、差异化，避免同质化；城市发展同样也要讲求特色化、差异化，避免同质化。中国经济要转变发展方式，推动转型升级，打造2.0升级版；中国城市同样要转变发展方式，推动转型升级，打造2.0升级版。只有把经济发展方式转变与城市发展方式转变紧密结合起来，以城市发展方式转变推动经济发展方式转变，才能突破两者各自面临的瓶颈。

以城市发展方式转变推动经济发展方式转变，必须坚持不懈地以做城市、做环境带动做产业、做企业，政府办好企业围墙外的事，带动企业做好围墙内的事。我们认为，转变经济发展方式，关键是要实现理念思路的转变，政府不能再像以前那样单纯地就企业论企业、就产业论产业，而应该首先从城市抓起，首先转变城市发展方式，以城市发展方式的转变推动经济结构调整和产业转型升级，进而推动经济发展方式的转变。从某种意义上说，转变城市发展方式是转变经济发展方式的前提和保障。只有把两个发展方式转变一起抓，才能做到事半功倍；如果把两个发展方式转变割裂开来，必然是事倍功半。

习近平总书记曾指出：“上海的高楼大厦，杭州是不能比的；但杭州一流、宜居的环境，上海也是很难达到的。‘上有天堂，下有苏杭’。苏州是‘城中园’，杭州却是‘园中城’，整个城市都在园中，‘三面云山一面城’，山水辉映，到处都是‘两相宜’。‘淡妆浓抹总相宜’，过去指的是西子湖，现在是整个城市。过去是‘未能抛得杭州去，一半勾留是此湖’，现在不仅仅是西湖，而且是整个城市的环境。”

近年来，杭州在环境建设上，先后获得国际花园城市、国家环保模范城市、国家卫生城市、全国绿化模范城市、“中国城市总体投资环境最佳城市”第一名、“中国大陆最佳商业城市排行榜”第一名、“中国最具幸福感城市”第一名、“中国十佳和谐可持续发展城市”第一名、中华环境奖“城镇环境”大奖等一系列荣誉，跻身中国“十大品牌城市”和中国“十佳宜居城市”行列。

同时，杭州的企业竞争力日益提高。在中国三个“500强企业排行榜”上，表现出很强的企业竞争力。一是中国企业联合会、中国企业家协会发布的中国企业500强排行榜。2010年杭州有24家企业入围，仅次于北京、上海。二是国家统

计局发布的中国大企业集团竞争力500强排行榜。2010年杭州有38家企业入围，超过北京、上海，位居全国第一。三是全国工商联发布的中国民营企业500强排行榜。2012年，杭州有50家民营企业入选中国民企500强，入选数量连续10年居全国城市首位。

三、坚持“先治理、后发展”“边治理、边发展”理念，寓城市发展于“城市病”治理之中

所谓“城市病”，是指在城市中存在的人与自然、人与社会以及人与人之间关系的严重失调或冲突的现象，又称城市问题。其实质就是中国城市化中最突出、党委政府最为关注、广大群众呼声最高的“城市民生问题”。习近平总书记指出：“我们的人民热爱生活，期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境，期盼着孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好。人民对美好生活的向往，就是我们的奋斗目标。”早在2000多年前，古希腊大思想家、大哲学家亚里士多德就说过：“人们来到城市是为了生活，人们在城市居住是为了生活得更好。”2000年后的今天，“城市，让生活更美好”已成为上海世博会的主题。因此我们要推进城市化，让更多的人民群众享受到美好的城市生活，就必须正视并破解“城市病”。只有破解“城市病”，才能真正使城市让生活更美好。

我们认为，城市化是一把“双刃剑”，它在给城市带来千载难逢的历史发展机遇、发展动力的同时，也给城市带来了诸多问题与挑战。但是过去我们在城市化高速推进过程中，存在“重发展、轻治理”现象，只强调城市化的带动作用，而忽视对“城市病”的研究与治理，结果造成了“发展过于超前，治病严重滞后”的局面。正是由于长期以来的“先发展、后治病”、甚至“先发展、不治病”，不仅在我国城市中相继出现西方国家曾经爆发过的“城市病”，而且又出现了西方国家未曾有过的“城市病”，如不及时研究与治理，“城市病”在我国大有愈演愈烈之势。正是基于这样的认识，杭州国际城市学研究中心，正围绕当前城市化进程中最突出的城市流动人口问题、城市交通问题、城市教育问题、城市医疗卫生问题、城市住房问题、城市土地问题、城市历史文化遗产保护问题、城市环境问题等八大“城市病”进行研究。这八大“城市病”也是广大市民在城市化推进过程中最关注、最关心的问题，广大市民迫切希望城市管理者能够研究解决好这八大“城市病”，从而使他们过上更加美好幸福的生活。

西方发达城市近百年来治理的经验表明，城市化进程中出现的“城市病”是完全可以预防和治理的。因此，只要我们坚持“先‘治病’、后发展，边‘治病’、边发展，寓城市发展于治理‘城市病’之中”的方针，并为全党、全社会所认识，中国新型城镇化就一定能真正成为经济社会发展的新引擎和原动力，成为我国发展的最大内需和最大潜力。

四、坚持城市建设“四高”方针，推进质量型城镇化

当前，推进质量型城镇化，必须坚持“高起点规划、高标准建设、高强度投入、高效能管理”的“四高”方针。

一是坚持高起点规划，就是按照超前性、系统性、权威性和操作性的原则编制城市规划。一是坚持规划的超前性。城市规划必须具有前瞻性，起点要高，眼光要远，才能经得起历史的检验。坚持规划的超前性，就是坚持发展理念的创新性，就是坚持发展战略的一致性，就是坚持“可持续发展”，以发展的眼光看待未来。就必须加强对城市发展规律和城市未来发展的前瞻性研究，准确把握城市发展脉搏，科学预测城市未来，使城市规划既符合当前城市建设需要，又适应未来发展要求，做到高起点、宽视野，留有余地、富有弹性，克服盲目性。二是坚持规划的系统性。城市规划是一项系统工程，涉及政治、经济、文化、社会、环境生活的方方面面。坚持规划的系统性，就是坚持统筹兼顾、合理安排，就是坚持体系完整，注重结合，就是坚持总体规划、分步实施。就必须统筹老城保护与新城建设、统筹工业发展与服务业发展、统筹城区发展与郊区发展、统筹城市建设与城市管理，注重不同时期、不同层面、不同类型规划之间的相互衔接。真正做到整合资源，多规合一，协调城市经济社会的发展，为城市人口、资源、环境的可持续发展提供保证。三是坚持规划的权威性。城市规划的实施要在科学性、系统性、超前性的基础上，保持规划执行的严肃性，避免规划朝令夕改，努力维护规划的权威性。坚持规划的权威性，就是牢固树立规划就是“法”的观念，通过立法，确定规划不可随意变动的法律地位。就要加强规划的法制建设，完善规划的法规体系，把城市的发展、建设、管理都纳入规划管理之中，维护规划的法律地位、法律效力。就要坚持政务公开，主动接受公众民主监督和社会舆论监督。四是坚持规划的操作性。城市规划的操作性就是指从宏观至微观，将总体规划转化为可操作的具体实施计划。就要坚持前瞻性与时序性相统一。就要反映多方诉求，兼顾各方利益，做到规划的理想性与规划的可行性相统一。就必须在城

市总体规划的统领下，将规划目标、规划理念、规划思路、规划战略、规划原则体现到具体的城市设计、街面设计、建筑设计等上，使规划内容成为具有操作性的建设项目和工作措施。

二是坚持高标准建设，就是按照“世纪精品、传世之作”要求推进城市建设。坚持高标准建设，就是坚持“品质至上”。在城市建设中，强调“细节为王”、“细节决定成败”，强调精益求精、不留遗憾。要坚持在工程实施前，规划设计方案公开展示，广泛听取和采纳市民群众、专家学者和社会各界的意见；工程实施中，用料、施工、美化、视觉污染整治和植被恢复等都要严格遵守设计标准，严格执行施工规范，严格实施工程监理；工程建成开放前，要专门组织各方面专家和原住民代表“挑毛病”，并及时整改到位，使每一个景点、每一处建筑都经得起人民的检验、专家的检验、历史的检验，成为专家叫好、百姓叫座的“世纪精品、传世之作”，成为“今天的建筑、明天的文物”。

三是坚持高强度投入，就是按照“有钱办事、有地办事、有人办事、有章办事”的要求推进城市发展。一是解决“有钱办事”问题。要求各级党委、政府创新理念，充分发挥“政府主导力、企业主体力、市场基础力”“三力合一”作用，通过向上争一块、政府投一块、借地生一块、市场融一块、银行贷一块，多渠道筹措建设资金。同时要加大城市建设工程投融资体制改革力度，真正实现从过去主要靠政府投资转变为国资、民资、外资“三位一体”进行投资，建立起以市场配置为基础的多元投入机制。二是解决“有地办事”问题。要求各级党委、政府用足重点项目政策，争取更多项目列入国家和省重点项目，争取更多用地指标。加快推进“城中村”改造，开拓建设用地空间。加快实施市区企业搬迁工程，腾出城市建设用地。坚持集约节约用地，向高度要发展空间。充分开发利用地下空间，向地下要发展空间，走出一条通过重大建设项目带动土地开发，以土地开发解决建设用地的新路子。三是解决“有人办事”问题。要求将城市建设的实施主体，从以市为主向市、区县（市）结合转变。坚持市和区、县（市）相结合，充分调动两个积极性，特别是发挥区、县（市）的积极性，搞好规划协调，注意政策配套，形成上下合力，推进设施共建，实现资源共享，共同投身到大都市建设之中。四是解决“有章办事”问题。要求各级党委、政府建立健全与现代社会相适应的管理体制和机制，调动政府、企业、市民的力量。并且高度重视城市建设管理的立法和相关规范性文件的制定，出台一系列城市建设管理政策文

件，为城市建设的依法管理提供法规政策保障。

四是坚持高效能管理，就是坚持“民本管理、从严管理、依法管理、标化管理、长效管理、精细管理、品质管理”。一是坚持“民本管理”。就必须从人民群众最关心、最直接和最现实的利益问题出发，坚持“以群众呼声为第一信号，以群众利益为第一追求，以群众满意为第一标准”；坚持“问需于民、问情于民、问计于民、问绩于民”，落实群众的“知情权、参与权、选择权和监督权”。大力倡导人性化管理、亲民型管理，实现“城市上水平，百姓得实惠”。二是坚持“从严管理”。就必须牢固树立“严管是尽职，宽管是失职，失管是渎职”的理念；坚持严管重罚和“零容忍”，依法实施高标准管理、高频率巡查、高额处罚、高效率执法；坚持严字当头，通过严管、严查和对少数不和谐行为的严罚、严处，来实现更大范围的和谐，让更多的市民受惠得益。三是坚持“依法管理”。就必须建立健全城市管理法规规章和制度，规范城市管理的各类活动，做到依法审批、依法管理、依法监管、依法处罚。就要正确处理从严管理与亲民管理的关系、严格处理与适当疏导的关系、维护多数人利益与少数人利益的关系。开展群众性的学法、懂法、守法教育活动，不断增强市民群众的知法守法意识。四是坚持“标化管理”。就必须在城市管理工作中，按照标准化管理的要求，既要拉高标杆，又要严格标准。就是给自己设定一个高标准，在这个标准指导下，做好城市管理工作。不但要善于借鉴国内外一流城市的先进管理制度、管理标准，更要注重在自身的管理实践中总结经验，推进城市管理规范化、程序化、制度化。五是坚持“长效管理”。就必须由突击性管理向日常化管理转变，由静态型管理向动态化管理转变，由主要道路管理向背街小巷管理延伸，由主城区管理为主向副城新城管理拓展。推动城市环境不断改善、城市长效管理不断落实、城市日常管理水平不断提高。六是坚持“精细管理”。就必须把“精细管理”理念引入到城市管理之中，确立为老百姓提供更好的服务的意识，强调寓管理于服务之中，细分公共管理和服务对象，优质高效地提供人性化、个性化的公共服务，打造人本导向的“责任城管”，为广大市民提供更优质的公共服务。

五、坚持以城市群为主体形态，推进城市网络化发展

数十年来，选择何种适合中国国情的城市化发展模式，走具有中国特色的城市化道路，一直争论不断。目前主要有以小城镇为重点的城市化模式、以大城市为重点的城市化模式、以中等城市为重点的城市化模式、多元化的城市化模式以