

· 中国 ·

城市治理的新探索

——昆明现象解析

龙东林 杨芳◎主编



云南出版集团公司 云南人民出版社

· 中国 ·

城市治理的新探索

——昆明现象解析

龙东林 杨芳◎主编

云南出版集团公司 云南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国城市治理的新探索:昆明现象解析/龙东林 杨芳主编

—昆明:云南人民出版社,2011.11

ISBN 978-7-222-08469-8

I. ①中… II. ①杨… III. ①城市管理—研究—中国

IV. ①F299.23

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第224741号

责任编辑:王绍来 黄 惠

装帧设计:马 滨

责任校对:缪 伟

责任印制:洪中丽

书 名 中国城市治理的新探索——昆明现象解析

作 者 龙东林 杨芳主编

出 版 云南出版集团公司 云南人民出版社

发 行 云南人民出版社

地 址 昆明市环城西路609号

邮 编 650034

网 址 <http://ynpress.yunshow.com/>

E-mail rmszbs@public.km.yn.cn

开 本 787mm×1092mm 1/16

印 张 15.25

字 数 240千

版 次 2011年11月第1版第1次印刷

印 刷 昆明市西山新雅彩印厂

书 号 ISBN 978-7-222-08469-8

定 价 39.00元

序

城市治理，在不同国家、不同区域，或在同一国家、同一城市的不同发展阶段都可以呈现出不同的特点。不论在发达国家还是在一些新兴工业化国家，有效的城市治理成功地带动了经济发展是不争的事实。构建一个既公平、公开，又具竞争力的城市治理模式，对保障城市的可持续发展具有特别重要的意义。

在我国，虽然提出城市治理的时间不算长，但城市的管理者为了谋求城市中经济、社会、文化、生态等方面的可持续发展，都在不同范围进行各自的探索与实践。近年来，我国城市尤其是一些大型城市发展迅速，城市治理也遇到了种种问题。如何建立更加有效的城市治理结构，积极回应城市化过程面临的诸多问题，提升治理能力与公共服务绩效，成为无法回避的一大问题。

昆明作为西南地区的省会城市，是云南省唯一的特大型城市。自主政者仇和同志2007年底到昆明以后，在较短的时间内，进行了一系列大胆的创新性实践，取得了显著的成效，是很不容易的。仇和同志在昆明丰富了城市治理的实践，也为深化城市治理的理论探讨提供了宝贵的案例。我认为，昆明在城市治理的探索过程中，形成的一些具体做法，称为一种模式显然还为时尚早，但称为一种“现象”还是比较合适的。起码可以说，昆明近年来城市治理的做法和实践对经济不太发达的城市具有一定借鉴意义。仇和同志作为市委书记，在中国现有体制框架下，实际是城市治理的第一责任人。在城市治理过程中如何处理好党委与政府的关系、处理好政府与市场的关系、处理好干部与群众的关系，如何统筹城市的经济、社会以及生态建设，如何协调城市的物质外延扩展与文化内涵积淀，如何把任期内的政绩与城市的长远发展有机结合起

来，都是当前城市治理中第一责任人需要认真研究的重大问题。仇和同志在昆明的实践为回答上述问题交了一份生动的答卷，值得理论工作者研究总结。

《中国城市治理的新探索——昆明现象解析》一书是由关注昆明改革发展的多位专家学者组成的研究小组完成的实证性研究成果。该书以“昆明现象”为例，运用“城市治理”的创新特质，把“昆明现象”置于“中国城市治理”的大背景中，读后确实有耳目一新之感，并引人深思。我认为，作者对2008年以来昆明经济社会发展和改革创新的举措进行了深入的研究，这些研究无论是对昆明的跨越式发展还是实现区域性国际城市的目标都有重要的意义。

宋晓梧

2011年11月12日于北京

○

宋晓梧，现任中国经济体制改革研究会会长，全国政协委员。曾任劳动部国际劳工研究所副所长，中国劳动科学院副院长，国家经济体制改革委员会分配和社会保障司司长兼国务院职工医疗保险制度改革领导小组办公室主任，宏观体制司司长，国务院经济体制改革办公室秘书长、党组成员兼机关党委书记，国家发展和改革委员会党组成员兼宏观经济研究院院长，国务院振兴东北地区老工业基地领导小组办公室副主任。享受政府特殊津贴。

· 目 录 ·

序

前言 / 001

第一章 中国城市治理探索中的昆明现象 / 007

一、中国城市治理的理论探索 / 008

（一）关于治理理论的基本表述 / 009

（二）从“治理”到“地方治理” / 010

（三）从“地方治理”到“城市治理” / 011

（四）城市治理模式探析 / 013

（五）从“城市治理”到中国城市治理特殊性的思考 / 014

二、中国城市治理的改革与实践 / 016

（一）中国城市治理改革的动因 / 016

（二）中国城市治理模式的选择 / 019

（三）中国城市治理改革的案例分析 / 021

三、昆明现象的形成与突显 / 027

（一）城市发展定位与发展方式的确定 / 027

（二）治理力量的结构功能重塑 / 029

（三）激励性制度安排的创设 / 030

（四）引导不同利益主体为各领域发展提供资源 / 033

（五）治理主体随城市发展动态调适 / 034

第二章 昆明城市治理的重要举措 / 037

一、党委强势领导下的阳光、效能型政府建设 / 038

- (一) 思想解放, 强化党委的强势领导地位 / 039
- (二) 发挥制度潜力, 探索地方政治文明建设的路径 / 044
- (三) 以治庸治懒为目标, 深化行政体制改革 / 047

二、加快推进市场体系国际化 / 054

- (一) 找准昆明在推进市场经济国际化中的差距和问题 / 056
- (二) 推动市场与区域国际化的融合 / 057
- (三) 把握市场规律, 巧抓市场机遇 / 057
- (四) 创造“泛亚”机遇, 建立开放渠道 / 058
- (五) 重视资本运作, 主打投资市场 / 059
- (六) 有形与无形并重, 完善市场体系建设 / 060
- (七) 建立区域合作市场, 构筑通道联盟 / 063
- (八) 大力发展民营经济, 吸收民间资本 / 067
- (九) 发展龙头经济, 引领市场发育 / 068
- (十) 强制入轨的大力度招商引资 / 068

三、城市化推动下的社会结构调整与资源统筹 / 070

- (一) 全力推进全域城镇化 / 072
- (二) 强化社会资源市场化配置及统筹 / 081

四、铁腕干预下的生态环境治理 / 092

- (一) 城市生态治理 / 093
- (二) 滇池治理 / 097

五、“富民优先”, 改善民生 / 107

- (一) 千方百计增加居民收入, 提高居民生活水平 / 107
- (二) 加快发展基本公共服务, 不断满足人民群众需求 / 108
- (三) 在线民生沟通为民服务渠道 / 114

六、城市建设的全速推进 / 115

- (一) 优先统筹城市规划 / 116
- (二) 城中村改造中的“昆明模式” / 118

(三) “阵痛式”的交通建设 / 122

七、政府主导下的文化建设 / 125

(一) 文化建设在城市治理中的现实意义 / 125

(二) 像重视经济建设那样重视文化建设 / 126

第三章 昆明城市治理改革的纵横比较 / 139

一、纵横对比中昆明城市治理改革的突破点 / 140

(一) 纵向比较 / 140

(二) 横向比较 / 149

(三) 昆明现象的特殊性与突破点——党委推动下的政府能力建设 / 160

二、昆明城市治理改革的总体特征 / 163

(一) 昆明城市治理改革的归纳 / 163

(二) 昆明城市治理改革的典型特征 / 165

第四章 昆明现象的原因探析 / 171

一、国际国内背景及省情依据 / 173

(一) 全球视野中的昆明 / 173

(二) 全国城市竞争中的昆明 / 174

(三) 云南“桥头堡”战略中的昆明 / 177

(四) 市场化进程中的昆明 180

二、变革中的文化冲突 / 182

(一) 昆明的历史文化特色 / 183

(二) “个性官员”在地方治理中的独特作用 / 187

(三) “创新”激活了昆明 / 189

(四) “改革”推动了社会发展 / 190

三、经济理论基础 / 191

(一) 经济自由主义与政府干预理论 / 191

(二) 社会主义市场经济理论 / 193

(三) 跨越式发展理论 / 195

四、政治理论基础 / 197

五、体制保障 / 199

(一) 党委统揽全局 / 199

(二) 地方党政领导实行委任制 / 201

(三) 昆明作为省会城市拥有较大的决策权 / 201

第五章 昆明现象的价值与启示 / 203

一、昆明现象的效能判断 / 204

(一) 城市治理的科学、民主、法治的新格局 / 204

(二) 城市治理的结构与功能得到优化 / 207

(三) 进一步深化昆明城市治理改革面临的难题 / 212

二、昆明现象的价值判断 / 216

(一) 突破传统观念和管理制度,有效解放和发展了生产力 / 217

(二) 共享改革发展成果,推动了共同富裕的进程 / 218

(三) 促进科学发展,维护了公平正义 / 219

三、昆明现象对中国城市治理的启示 / 220

(一) 优化城市治理的权力结构和运行机制,是城市治理取得实效的重要保证 / 220

(二) 创新和实干精神,是推进城市治理的思想基础 / 222

(三) 开明的政治生态是城市治理改革的必要环境 / 223

四、全球化视野中的昆明城市治理展望 / 225

(一) 昆明城市治理改革的可持续性 / 225

(二) 全球化视野中的昆明城市治理展望 / 226

参考文献 / 230

后 记 / 232

前 言

城市是人类文明高度发展的结晶，是人类为谋求更适宜生存和更有利于发展的环境而进行社会化共同生活的组成形式和发展结果，是以高度的社会分工、协作、互动、互利为特征的巨型生态系统。这个系统依照社会生活所必需的规则和秩序运行，并有相应的体制支撑和机制维持。建立和发展维护城市系统，使系统的运行和发展有利于人们的共同生活和个性发展，也有利于系统自身的发展就是通常意义上的城市治理。

进入21世纪以来，中国的城市化进程加快，城市的数量和规模以空前的速度增长和扩大，到2008年中国的城市化率已超过49%，近7亿人生活在城市。中国城市化带来的经济和社会结构的深刻变化正前所未有地改变和影响着重13亿人的生活方式、生活态度，影响着当代世界的经济发展和国际政治经济的格局。据测算，以13亿人口为基数，中国城市化率每提高一个百分点，即可创造约3360亿元人民币的GDP，以中国70%的对外贸易依存度计，则将为世界市场提供2800亿元的商品和服务。而随着中国经济发展方式的转变和生产能力的进一步释放，中国城市化对世界经济的贡献率还会显著提升。

城市化高速发展对中国社会结构带来的巨大冲击和深刻影响是空前的，人口大规模地向城市流动和迁徙，新的社会结构和社会方式在形成过程中产生了巨量的新生矛盾和冲突，和旧有的矛盾冲突合并一体，对中国的社会建设和社会治理造成巨大压力，挑战着执政党的政治智慧和执政能力。而矛盾的主要交集点则是在城市。城市在迎来兴冲冲涌入的新移民的同时，陷入了城市基础设施、基本服务、基本福利等公共产品严重不足的困境中。城市传统的经济发展方式、城市的建设和管理体制、方式已远不能适应高速城市化的现实需求。面对巨大的人口、就业、就学、社保、医保、环保、治安的压力，城市政府必须想尽一切办法尽快提供更多的住房、岗位、学校、医院和大量的城市基础设施，缓解不断增强的社会压力。迅速改善城市的发展环境，加

快和提升城市的经济增长，获取更多税收，以增强提供公共产品和控制城市的能力。正是在这样巨大的压力下，中国的城市治理改革在新世纪的第一个十年中迅速兴起，并形成了如今不可遏制的大潮。

中国的城市治理有着深厚的历史积淀。中国曾是世界上城市发育较早、城市数量最多、城市规模最大、城市功能最强的国家。中国的城市出现于商周时期，河南安阳的殷墟遗址显示，早在3300年前的商代就已有成规模的城垣，城内不仅有王公贵族的宫殿，还有专司青铜器制造的冶铜作坊和一些手工作坊。先秦各国都有自己的都城、府城。秦统一中国后，咸阳曾成为百万人口的大城市。秦以后历代皆行郡县制，府城、州城、县城的建设都有不同程度的发展。唐、宋时期城市建设跨上了一个新台阶，城市设施功能完备，商业发达。明、清以后中国城市的建设有了较为固定的形制，城市的治理也成为州、县政府的重要职责。城市治理一直是中国历代统治者高度重视的问题。西汉时期就有“郡县治，天下安”的认识，在中国2200多年的郡县制历史中，形成了县以上中央高度集权、县以下绅民充分自治的治理结构。近代中国的城市化起源于19世纪下半叶，随着五口通商和长江沿线城市的开埠，现代城市的概念渐次引入，城市的建设、治理也开始向现代化转型。清末民初，上海、天津等城市试行新政改革，推行城市自治，主要是把城市建设和管理的具体事项交由地方民间自治组织自理，城市成立工程局负责实施区董会决定的建设和治理任务。新中国成立后，在计划经济时期对城市实行计划管理，城市政府的权力有限、财力有限，城市市政建设归政府，而其他设施建设包括医院、学校、商业网点都主要依靠驻市的单位自建自管，社会管理、治安管理也主要靠单位自理。改革开放以后，随着放权让利式的改革，城市政府管理经济的积极性高涨，财政收入增长，办事能力提高，城市发展的速度加快。城市经济体制改革深入后，城市的聚集效能提高，引发了城市化的高潮。面对汹涌涌入的人流、物流、资金流、信息流，面对单位社会解体产生的下岗、失业、安置、保障等一系列错综复杂的问题，面对因城市扩张而失地失业的农民，城市政府的治理能力渐不适应，行政效能低下和官僚主义成为痼疾。党中央对城市的治理改革高度重视，对城市治理改革的经验也大力地推介，从上世纪90年代初期张家港以精神文明建设统领城市治理，宿迁以强势改革推进城市治理的系统经验，到济南交警规范执勤，实行良性治理的单项典型，再到如今重庆等城市涌现的城市治理改革的一些做法，中央都给予了积极的肯定，中国城市治理的改革正方兴未艾。关注城市治理改革，及时地发现和总结其中的成功案例和典型经验，对存在的问题和困难进行实证的

研究，寻找可选的路径和方法是推进这一改革的重要环节。本书是以昆明城市治理改革的实例为对象，对中国城市治理改革的生成机理和发展轨迹进行研究的成果。

昆明是中国西南边疆多民族大省的省会城市，是一个拥有643.92万常住人口的特大型城市。云南作为一个经济欠发达省，昆明在全省的经济总量中占有近三分之一的份额，首位度很高，而且除昆明外，云南全省尚没有哪座城市的人口超过60万，昆明这种一市独大的特点在中国西部有很大的代表性。其情形与巴西、墨西哥等拉美发展中大国极为相似。在这些国家中，一两个超级城市吸纳了全国近一半左右的人口，提供几乎80%以上的经济增长。昆明的城市化是在进入新世纪后加速度发展的。2000年，昆明市的常住人口为578.13万，城市化率为54.94%，而2010年城市化率达到64%，以几乎每年一个百分点的速度递增。中国城市化加速带来的所有困难和问题都在昆明充分地表现出来，而昆明的城市治理改革也就具有了相当的代表性和典型性。

昆明的城市治理改革自2008年以来便逐步掀起一股罕见的热潮，其主导者是其时刚到任的云南省委常委、昆明市委书记仇和。在江苏宿迁任过市委书记的仇和曾以创新的改革理念和大刀阔斧的改革措施推进了这个苏北欠发达城市的经济社会快速发展，改善了宿迁的城市功能，改变了宿迁的城市形象，提升了宿迁的城市综合竞争力。在宿迁的改革中，城市治理模式的改革是重要的核心内容。城市治理的实质是如何有效地运用公权力构造和维护、发展城市的公共环境和公共服务体系，为市民的生活和发展创造一个广阔的空间和外部条件。改革涉及到城市的治理结构、治理方式和治理过程，涉及到权力架构的设计、权力运行方式设置和流程安排。昆明提出的党委执政、政府行政、人大督政、政协参政的城市治理的结构，进一步明确了中国特色政治体制在城市治理中的运用，强化了在城市“政治”中权力运行和制衡体系的清晰界限。把党的领导在城市治理中的地位和作用突出出来，使地方党委处于地方治理的核心位置，发挥政治领导和决策核心作用，行使选人用人、荐官治吏的职责；地方政府行政机构的作用也有了边界，政府作为人民代表大会的执行机构，其行政行为 and 过程必须接受人大的监督，必须依法行政、依法用权；地方人大是地方最高权力机构，是由地方各选区的人民代表组成的代议机构，具有对政府的授权和监督职能，人大对政府行为合法性、依法性的监督，是确保政府的公权力在宪法和法律范围内运行的制度保障；政协是中共与各界人士和各民主党派进行政治协商的组织，是党委进行政治领导和重大决策前征询民意，问政于民、协商于民的重要渠道和平台，是中共实现政治领导所依托的社会政治基础。这样的结构和设置一方面体现了中国特色政治体制的内

在要求，使宪法规定的党的领导具体落实到地方的治理实践中；另一方面又将国家层面的基本政治设计与地方层面的政治设置和功能结构连接起来，使中国特色政治体制的优势和潜力在地方治理中充分释放出来。

在从政治设计和领导体制上突出强化党委地位、作用的同时，加强政府对地方经济、社会发展的主导性是宿迁模式的另一突出特征。在市场经济不发达的地区，如何发挥市场对经济、社会资源配置的主导作用是欠发达地区普遍面临的问题，一方面正是由于市场经济体制的不完善，需要政府大力促进市场体制和市场经济的发育；另一方面也是因为政府的强势主导造成市场的弱小和碎片化，政府对经济社会的干预越强，市场越难发展，经济越显疲软。在这两难悖论之间，仇和在宿迁就提出了“政府有形之手与市场无形之手对握”的思路，由政府主动伸出手来拉住市场之手，运用市场的机制、方式、手段来主导城市的建设和发展。政府出面式的招商引资成为这种“对握”的普遍形式，而运用各种融资方式筹集建设发展的资金，撬动社会力量参与城市基础设施建设和社会建设，使光靠政府和财政很难迅速解决的发展动力和资源问题迎刃而解。昆明的治理改革借鉴了宿迁的成功经验，而且由于这种借鉴是由创造了成功经验的仇和本人来实现的，其思考的成熟性和操作的熟练性都远胜宿迁。有鉴于宿迁的经验，昆明的治理改革减少了很多探索的曲折和震荡，增加了许多创新和改良。在“党委执政、政府行政、人大督政、政协参政”的治理结构的设计上新增了“市民评政”，开通了由下向上反映诉求的渠道，并在实践中，发挥昆明作为省会城市人才汇聚、信息灵便的优势，建立了“专家咨政”和“媒体促政”的制度，建立了体制内外互通意见的平台，提高了治理的民主性、科学性、合理性。

在政府与市场对握的实践中，昆明的投融资体制改革取得巨大成绩，全社会固定资产投资迅速上升，由2007年的817.52亿元上升到2010年的2160.88亿元。城市化带来的巨大资金缺口，因政府主动对握的市场化而得到缓解。在利用社会力量发展社会事业方面，昆明没有完全照搬宿迁的做法，而是在深化公立医疗卫生和教育机构内部改革的基础上，将改革重点放在增量上，积极制定政策扶持民办医疗和民办教育的发展，使全市的民办医院和民办学校、幼儿园得到快速发展。

昆明是一个高原湖滨城市，生态环境自成系统，十分脆弱。滇池作为城市的最大的生态子系统，由于城市大量的污染排放已经濒于崩溃。滇池的治理已近20年，但成效甚微。2008年以后，仇和提出了治湖的新思路，从治官入手切入滇池的治理，实行市委书记直接领导治湖治河的治理体制，打通治理环节，把一个看似单纯的自然环境

的整治工作提升为一项社会治理的系统工程，从厘清人与湖的关系入手，坚决实行人退湖进的战略，为湖的生存留下空间，使滇池的污染得到有效的遏制。

与内地城市不同的是，昆明是中国西南的边疆省会城市，与三个周边国家都有公路交通和航线相连，也有与周边国家和城市进行经济贸易和人文交流的传统，具有发展成区域性国际城市的特殊优势。昆明的治理改革采取以开放倒逼改革的方式，一方面打破既有的行政区划边界，按省委的要求，积极整合昆明周边200千米范围内的地级城市，形成城市群和经济圈；另一方面积极与全省沿边各市、县开展战略合作，把城市的发展空间扩张到全省和周边国家。为适应沿边开放的需要，昆明引进了40位经济学博士充实市、县两级党政班子和有关部委办局，同时要求公务员学习周边国家的语言，为走出国门发展做准备。昆明的城市治理改革是当下中国城市治理改革的一个缩影，解析昆明的案例将有益于改革者们的深入思考和共同探索。

城市治理是全球化时代的世界性难题。城市是历史发展的结果。不同起点和不同发展阶段的城市，其发展方式、发展道路和发展特点各有不同。任何成功的经验都是从原产地的实际出发，不断实践，试错纠偏后形成的。我们介绍和解析昆明改革的做法和探索，目的是对近年来的昆明治理实践进行一个系统的梳理、思考和总结，为关心昆明改革、关心中国城市治理改革的人们提供一组真实、全面介绍昆明情况的资料。

毛泽东同志曾十分重视清末民初云南学者赵藩为成都武侯祠所撰的“攻心联”，要求到四川主政的领导同志认真学习。攻心联云：“能攻心则反侧自消，自古知兵非好战。不审势则宽严皆误，后来治蜀要深思。”此联的下半阙提醒我们，地方治理必须因地制宜，审势而定。不同的时代、不同文化传统、人文背景的城市，有着不同的城市性格。城市治理的成败取决于治理者能否从世情、国情、省情出发，根据本市的具体情况，确定正确的理念和适当的路径方法，取决于治理者的行政经验和操作运用能力。昆明的做法和经验是从昆明的实际出发认真思考和实践的结果，很多做法也还待完善改进，相信智慧的读者和有意借鉴昆明做法的同志自会明鉴。因为任何盲目照搬他山之石，简单重复他人经验的做法都是不足取、不足道的。

龙东林
2011年9月

第一章

中国城市治理探索中的昆明现象

007

ZHONGGUOCHENGSHIZHILITANSUOZHONGDEKUNMINGXIANXIANG

一、中国城市治理的理论探索

城市是人类为了满足自身生存和发展的需要而创造的相对于乡村的聚居形态和生产、生活环境。城市承载了安居、教育、娱乐、市场、文化认同、管理和对外交流的基本功能。以城市为主要载体所展现的政治、经济、文化、社会生活发展的水平则彰显了人类文明的程度和人类智慧发展的高度。“城市和人类文明，这是一枚铜板的两面，城市与文明互为表里，是文明赖以发展的手段。”^{〔1〕}随着西方近代工业化的发展，城市迅速扩张，城市化甚至成为一个国家或地区现代化的重要标志。城市化本身成为一些国家和地区推动本国和地区经济社会发展的强劲动力。很显然，城市化的过程是一个经济社会集约化发展的过程，但同时也是一个资源利用、空间开发、结构升级、城市更新的过程，城市发展所依赖的生态环境的承载能力、利益主体多元与冲突、区域竞争加剧、城市形态规模化等问题，都深刻影响并考验一个城市的定位和城市政府的治理能力和方式。城市化“一定程度上导致了人与自然、人与人、精神与物质之间的失谐，不可避免地带来了一些阻碍城市可持续发展的‘城市病’”。^{〔2〕}这是城市治理者不得不面对的问题。

工业化和城市化是驱动现代化的一对主要的车轮。当代中国正处于一个迅速现代化的过程之中，也正经历一个波澜壮阔的城市化过程，目前中国的城市化率已超过50%，近7亿人在城市生活，中国经济总量的85%以上来自城市。市场化改革使人口迅速向城市集中，加速了城市化的迅猛发展。城市化的加速，带来城市数量的扩张、规模的扩大，并推动城市功能、结构的迅速提升，推动着城市现代化的发展。在迅猛而来的城市化和现代化浪潮中，很多城市都面临着发展与治理的双重困境，一方面是城市建设严重滞后，公共基础设施、公共服务体系、公共产品、公共福利的供给不足，城市环境容量与生态承载力和与迅速增加的城市人口间的矛盾空前尖锐；另一方

〔1〕 宋俊岭：决策科学化统计科学化和城市研究，城市研究，1992（4）。

〔2〕 仇和：昆明城市史序，昆明城市史（第2卷），云南民族出版社。