

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2022.06.011

# 习近平关于城市治理重要论述的 理论内涵与实践指引

胡凯雯<sup>1,2</sup>

(1.华南理工大学 建筑学院;2. 华南理工大学 亚热带建筑科学国家重点实验室,广东 广州 510641)

**摘要:**习近平关于城市治理的重要论述是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。从生成逻辑来看,马克思、恩格斯经典城市观是其理论基石,中华传统城市治理智慧是其文化源泉,不同历史时期党的主要领导人城市治理经验是其历史依据,新时代以来城市治理的现实境遇是其实践基础。从核心要义上看,习近平从城市治理理念、治理原则、治理要义和治理手段等四个维度深入阐释了新时代城市治理依靠谁、为了谁的根本问题,科学描绘了建设什么样的城市的宏伟蓝图,深刻解析了如何彰显城市特色风貌的关键问题,系统回答了怎样进行城市建设的重大命题。从实践指引来看,要立足“核心论”,深入贯彻“以人民为中心”的城市治理宗旨;立足“龙头论”,科学编制“以宜居为标准”的城市治理规划;立足“全周期管理论”,高效实施“以三化为主线”的城市治理路径。

**关键词:**习近平;城市治理;理论内涵;实践指引

**中图分类号:**D616

**文献标志码:**A

**文章编号:**1672-7835(2022)06-0077-08

《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》提出要“提高城市治理水平”<sup>①</sup>。党的十九届六中全会通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》也明确指出,“推进以人为核心的新型城镇化,加强城市规划、建设、管理”<sup>②</sup>。在党的二十大报告中,习近平总书记强调,要“加快推进市域社会治理现代化,提高市域社会治理能力”<sup>③</sup>。这凸显了推进城市治理体系和治理能力现代化工作的重要性 and 紧迫性。城市治理现代化是“十四五”时期我国走好新型城市化道路的重要手段,是全面建设社会主义现代化国家的应然选择,是满足人民群众对城市美好生活期待的必由之路。党的十八大以来,习近平总书记以高度

的历史使命感与强烈的责任担当精神,不断探索城市治理之路,提出了关于城市治理的系列重要论断。如2020年,习近平总书记在浙江考察时指出:“推进国家治理体系和治理能力现代化,必须抓好城市治理体系和治理能力现代化。”<sup>④</sup>习近平关于城市治理的真知灼见闪耀着真理的光芒,为加快推动我国城市治理体系与治理能力现代化提供了根本遵循和行动指南。因此,探究习近平城市治理重要论述的生成逻辑、核心要义及实践指引,具有重要的理论与现实意义。

## 一 习近平关于城市治理重要论述的生成逻辑

任何一种深刻的思想或理论都是在多重因素

收稿日期:2022-04-23

作者简介:胡凯雯(1992—),女,湖南邵阳人,博士生,主要从事建筑设计及其理论研究。

①《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》,人民出版社2021年版,第84页。

②《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》,《人民日报》2021年11月17日。

③习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,人民出版社2022年版,第51页。

④《让城市更聪明更智慧——习近平总书记浙江考察为推进城市治理体系和治理能力现代化提供重要遵循》,新华网,http://www.xinhuanet.com/politics/2020-04/04/c\_1125814356.htm。

协同交织的基础上应时出场的<sup>①</sup>。习近平关于城市治理重要论述的生成逻辑是理论基石、文化源泉、历史依据和现实基础四个方面的有机统一,体现理论与实践、历史与现实统一的特点。因此,深刻把握和探析习近平城市治理重要论述的生成逻辑,有助于正确认识习近平关于城市治理重要论述的核心要义以及探索其实践指引。

### (一)理论基石:马克思、恩格斯经典城市观的传承与创新

马克思、恩格斯立足于历史唯物主义视域展开的,对城市重要地位的高度评价、对资本主义“城市病”的揭露批判、对城市协调平衡布局的深入思考等一系列深邃哲思,是习近平关于城市治理重要论述的理论基石。马克思、恩格斯曾在其重要论著中对城市的历史作用和重要地位给予了高度肯定。无论是恩格斯《英国工人阶级状况》中“没有大城市推动社会智慧的发展,工人决不会进步到现在的水平”<sup>②</sup>,《家庭、私有制和国家的起源》中提到的城市是“建筑艺术上的巨大进步”<sup>③</sup>,还是马克思《德意志意识形态》中“城市的建造是一大进步”<sup>④</sup>,都认为资本主义条件下城市集聚了人口和其他生产要素,促进了社会生产力的发展、社会人的生产与社会文明的进步。但马克思、恩格斯并不认为城市越大越好,他们从资本主义生产方式及其矛盾出发,深刻揭露了资本主义大工业城市中,资本淋漓尽致地发挥着贪婪的本性,支配着城市发展的一切,带来了阶级斗争、人口拥挤、住宅短缺、环境污染、疾病蔓延与城乡对立等各种“城市病”。马克思、恩格斯将无产阶级在城市的生存环境比喻成“一种隐蔽的、阴险的谋杀”<sup>⑤</sup>,“一切可以保持清洁的手段都被剥夺了,水也被剥夺了”<sup>⑥</sup>,“随时都可以碰到的脸色苍

白、身材消瘦、胸部窄小、眼窝凹陷的幽灵”<sup>⑦</sup>。马克思、恩格斯在揭示问题产生的根本原因和内在逻辑基础上提出了解决办法。如“消除这些弊病……需要发明一套新的更完善的社会制度”<sup>⑧</sup>,“只有大工业才能发展那些使生产方式的变革,使生产方式的资本主义性质的消除成为绝对必要的冲突”<sup>⑨</sup>。另外,马克思和恩格斯认为未来社会有必要协调城市的平衡布局。恩格斯曾在《反杜林论》中指出:“只有按照统一的总计划协调地安排自己的生产力的那种社会,才能允许工业按照最适合于它自己的发展和其他生产要素的保持或发展的原则分布于全国。”<sup>⑩</sup>由此可见,马克思、恩格斯的经典著述,深入探究了城市发展的规律和趋势,透视了城市发展与人的关系问题,并阐释了城市协调安排生产力的重要性,为推进我国城市治理现代化提供了理论养料。习近平充分吸收借鉴了马克思、恩格斯的经典城市观,高度肯定城市治理在国家发展中的重要引擎作用,强调“必须抓好城市这个‘火车头’”,在城市问题的治理上提出了“坚持人民城市为人民”“认识、尊重、顺应城市发展规律”<sup>⑪</sup>“简约适度、绿色低碳”<sup>⑫</sup>的城市生活方式等重要论述,在处理城市协调平衡问题上提出了打造新型城市群、推进城乡协调发展等重要观点,是对马克思、恩格斯经典城市观的创造性运用。

### (二)文化源泉:对中华传统城市治理智慧的挖掘与运用

习近平关于城市治理的重要论述,植根于中华优秀传统文化的沃土,充分汲取了先人丰富而深刻的治理智慧。其一,“文化嵌入”的筑城智慧。我国古人在“居中不偏”“不正不威”等儒家礼教思想的影响下,进行城市规划,如依据“宫城

①刘志礼,韩晶晶:《习近平关于人民健康重要论述的四重向度》,《大连理工大学学报(社会科学版)》2022年第1期。

②《马克思恩格斯文集(第1卷)》,人民出版社2009年版,第436页。

③《马克思恩格斯选集(第4卷)》,人民出版社2012年版,第179页。

④《马克思恩格斯选集(第1卷)》,人民出版社2012年版,第197页。

⑤《马克思恩格斯文集(第1卷)》,人民出版社2009年版,第409页。

⑥《马克思恩格斯文集(第1卷)》,人民出版社2009年版,第410页。

⑦《马克思恩格斯文集(第1卷)》,人民出版社2009年版,第411—412页。

⑧《马克思恩格斯文集(第3卷)》,人民出版社2009年版,第528页。

⑨《马克思恩格斯文集(第3卷)》,人民出版社2009年版,第528页。

⑩《马克思恩格斯全集(第20卷)》,人民出版社1971年版,第320页。

⑪《中央城市工作会议在北京举行》,《人民日报》2015年12月23日。

⑫习近平:《习近平谈治国理政(第三卷)》,外文出版社2020年版,第375页。

居中”及中轴线对称布局,建成了一批颇具东方特色、享誉海内外的世界名城和名建筑,并在城市建设中彰显中华精神。其二,“天人合一”的城建经验。我国古人很早就萌生了把自然生态作为城市生命体的有机组成部分的思考:“凡立国都,非于大山之下,必于广川之上;高毋近旱,而水用足,下毋近水,而沟防省。因天材,就地利,故城郭不必中规矩,道路不必中准绳。”<sup>①</sup>强调城市选址要因地制宜,利用自然资源,依靠大地之利进行城市规划。可见,古人秉承“天人合一”的建设原则,在城市选址、规划与建设中注重人与自然的和谐统一,注重依托山水脉络等打造生态城市。其三,“依法依规”的治城方法。中国古代城市建设法律法规涉及住宅、公共设施、公共卫生、防灾等方面。如,《天一阁藏明钞本天圣令校证(附唐令复原研究)》记载:“诸王公以下舍屋,不得施行拱藻井,三品以上不得过九架,五品以上不得过七架。”<sup>②</sup>《唐律疏议》规定:“诸侵巷街、阡陌者,杖七十;若种植、垦食者,笞五十。”<sup>③</sup>古代先贤关于城市治理的深邃思考,为习近平城市治理理念和实践提供了文化滋养和精神支撑。习近平顺应时代发展潮流,立足于人民群众的现实需求,明确提出要让城市融入大自然、注意吸收传统建筑的智慧语言、保护好城市文脉、打造城市精神、依法治理城市等重要论述,是对传统城市治理智慧的汲取与超越。

### (三) 历史依据:对各个历史时期党的主要领导人城市治理经验的总结与借鉴

习近平关于城市治理的重要论述离不开对各个历史时期中国共产党主要领导人城市治理理论和实践的传承和发展。自中国共产党成立以来,各个时期党的主要领导人着眼于“为人民谋幸福”的初心使命,提出了契合时代特点与人民需求的城市治理理念和策略。1948年10月,毛泽东明确指出,“使党的工作的重心逐步地由乡村

转移到城市”<sup>④</sup>,之后毛泽东围绕什么是城市的中心工作、城市发展依靠谁、城市工作应解决怎样的问题等提出了一系列指导性的思想、方针和政策。在党的七届二中全会上,毛泽东对全党强调,“必须用极大的努力去学会管理城市和建设城市”<sup>⑤</sup>,“我们的眼睛就要向着这个城市的生产事业的恢复和发展”<sup>⑥</sup>。同时,他指出做好城市工作要全心全意依靠工人阶级。面对城市粮食供应紧张、住房短缺等民生问题,他提出推进三线城市建设、压缩城镇人口、注重私营工商业发展等决策,并采取了镇压反革命分子、铲除旧中国遗留的社会毒瘤等举措,城市治理成效显著。改革开放以后,邓小平作为“总设计师”,将城市治理置于国民经济社会发展的重要地位,要求城市适应国民经济发展的需要<sup>⑦</sup>,并提出要结合城市实际搞好城市规划,控制大城市规模、发展中小城镇,加强城市基础设施建设,改善人民群众居住环境,聚集多方资源推进城市治理等重要策略,使城市面貌焕然一新。世纪之交,江泽民将缩小东中西三大地带城市差距、促进城市区域协调发展问题提到了议事日程,他强调:“要逐步提高城镇化水平,坚持大中小城市和小城镇协调发展,走中国特色的城镇化道路。”<sup>⑧</sup>党的十六大以来,胡锦涛着眼于构建社会主义和谐社会,提出“树立和落实全面发展、协调发展、可持续发展的科学发展观”<sup>⑨</sup>,推动形成资源节约、环境友好、经济高效、社会和谐的城镇发展新格局,为推进和谐城市建设提供了理论遵循。党的十八大以来,习近平关于城市治理的重要论述,立足于国家发展全局,以满足人民群众美好生活需要为出发点,以破解城市治理难题、推动城市区域协调发展、创建城市宜居家园为着力点,与各个历史时期党的主要领导人的城市治理理念是一脉相承的。

①《管子》,李山译注,中华书局2016年版,第45页。

②《天一阁藏明钞本校证(附唐令复原研究)》,天一阁博物馆、中国社会科学院历史研究所天圣令整理课题组校证,中华书局出版社2006年版,第188页。

③《唐律疏议》,岳纯之点校,上海古籍出版社2013年版,第417页。

④《毛泽东选集(第4卷)》,人民出版社1991年版,第1347页。

⑤《毛泽东选集(第4卷)》,人民出版社1991年版,第1427页。

⑥《毛泽东选集(第4卷)》,人民出版社1991年版,第1428页。

⑦王黎锋:《中国共产党历史上召开的历次城市工作会议》,《党史博采(纪实)》2016年第7期。

⑧《江泽民文选(第三卷)》,人民出版社2006年版,第546页。

⑨《胡锦涛文选(第二卷)》,人民出版社2016年版,第104页。

#### (四) 实践基础:对新时代以来城市治理现实境遇的审视与把握

习近平关于城市治理的重要论述基于对新时代城市治理机遇与挑战的战略性的审视,具有极强的现实针对性。就现实机遇而言,一方面,“推进国家治理体系和治理能力现代化”重大命题的提出,为城市治理提供了时代机遇。党的十八届三中全会首次提出这一命题,十九届四中全会要求实现国家治理体系和治理能力的全面提升,并提出“加快推进市域社会治理现代化”<sup>①</sup>,将提升城市现代化治理能力和水平摆上了重要议程。另一方面,信息技术快速发展,为城市治理提供了技术支持。近年来,大数据、云计算、物联网、人工智能、5G、区块链等技术发展迅猛,为实现城市治理的组织重构、流程再造,完善智慧治理提供了条件。就现实挑战而言,一方面,人民日益增长的城市美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾日益突出。人民对城市美好生活需求更加多种多样,而城市在就业、医疗、教育、居住等民生领域还存在诸多问题,城市生态环境、居住空间、交通布局、资源供给等方面的优化仍需加强。另一方面,城市多维风险事件频发,给城市治理成效带来了冲击。城市运行中“黑天鹅”“灰犀牛”等突发事件的出现,成了城市治理效能提升的“拦路虎”。可以说,新时代城市治理面临的机遇与挑战是习近平关于城市治理重要论述得以生成的现实基础。

## 二 习近平关于城市治理重要论述的核心要义

习近平关于城市治理的重要论述蕴含着“核心论”“龙头论”“全周期管理论”等多重理念意涵,涵盖了治理理念、治理原则、治理重心与治理手段四个范畴,深入阐释了城市治理依靠谁、为了谁的根本问题,科学描绘了建设什么样的城市宏伟蓝图,深刻解析了如何彰显城市特色风貌的关键问题,系统回答了怎样治理好

城市的这一重大命题。

### (一) 治理理念:坚持以人民为中心

习近平总书记在准确把握城市发展显著特征基础上,多次指出“要坚持以人为本,推进以人为本的城镇化”<sup>②</sup>，“推进城镇化,要更加注重以人为本”<sup>③</sup>，“城市的核心是人,关键是十二个字:衣食住行、生老病死、安居乐业”<sup>④</sup>,旗帜鲜明地强调了人是建设的核心,“以人民为中心”是城市治理的宗旨,形成了习近平关于城市治理的“核心论”理念。习近平总书记关于城市治理的“核心论”理念,一方面强调要坚持人民至上,将人民需要作为城市治理的出发点与落脚点。2015年中央城市工作会议上,习近平总书记提出了以人民为中心的城市治理观,即“做好城市工作,要顺应城市工作新形势、改革发展新要求、人民群众新期待,坚持以人民为中心的发展思想,坚持人民城市为人民”<sup>⑤</sup>。以习近平总书记为核心的党中央,始终把人民对美好生活的向往当作城市治理的方向与目标,聚焦城市民生问题,注重补齐城市基础设施短板、公共服务短板、生态环境短板,注重加强普惠性、基础性、兜底性民生建设,在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶上让人民群众得到了看得见、摸得着的实惠。另一方面,强调要树立“人民城市人民建”的治理理念,深入阐释了城市治理依靠谁、为了谁的根本问题。人民是城市建设、城市发展的主体,是城市物质文明的建设者,是城市精神文明的建构者,是城市制度文明的建立者,因此,在城市治理过程中,习近平总书记明确强调,要坚持“一切依靠人民”,要“尊重市民对城市发展决策的知情权、参与权、监督权,鼓励企业和市民通过各种方式参与城市建设、管理”<sup>⑥</sup>。“以人为本”的城市治理理念,要求在城市治理过程中要多谋民生之利,多解民生之忧,始终坚持“一切为了人民”,这是习近平城市治理重要论述之精华,也是我国城市治理现代化的根本立场与价值取向。

①《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,人民出版社2019年版,第31页。

②《习近平总书记系列重要讲话读本》,学习出版社、人民出版社2016年版,第161页。

③《习近平关于全面建成小康社会论述摘编》,中央文献出版社2016年版,第52页。

④《习近平关于社会主义社会建设论述摘编》,中央文献出版社2017年版,第131页。

⑤《中央城市工作会议在北京举行》,《人民日报》2015年12月23日。

⑥《中央城市工作会议在北京举行》,《人民日报》2015年12月23日。

## (二) 治理原则:城市规划先行

早在 2002 年,时任浙江省委书记的习近平赴金华市调研时就谈到,“城市规划是城市建设的龙头”“建设中心城市,首先要编制好规划”<sup>①</sup>。2014 年 2 月,习近平总书记在北京考察时再次强调:“城市规划在城市发展中起着重要引领作用,考察一个城市首先看规划,规划科学是最大的效益,规划失误是最大的浪费,规划折腾是最大的忌讳。”<sup>②</sup>习近平总书记的以上论述,深入阐述了城市治理规划先行、规划引领的“龙头论”理念,本质上是对建设什么样的城市这一宏伟蓝图的科学描绘。在城市治理如何规划这个问题上,习近平总书记在中央城市工作会议上强调要“让人民群众在城市生活得更方便、更舒心、更美好”<sup>③</sup>。2019 年他在上海考察时又指出,规划的重要标尺是“让城市成为老百姓宜业宜居的乐园”<sup>④</sup>。规划的具体要求是要坚持高起点规划,综合考虑城市的空间立体性、平面协调性、风貌整体性与文脉延续性等。如在城市内部要全面考虑人口、产业、资源、环境和交通等各个因素,统筹安排科技、教育、文化、卫生、体育等各种资源;在城市空间规划上,要“统筹生产、生活、生态,立足提高治理能力抓好城市规划建设”<sup>⑤</sup>,其实质是要求在城市空间规划中,实现城市空间结构转型与优化,把握好生产空间、生活空间与生态空间的逻辑关系,精细构建城市生产生活空间与生态空间“W+M”型的拓扑咬合关系,以打造“高标准生态花园城市”,满足城市居民共享绿色、亲近自然的乐活需要。

## (三) 治理重心:彰显城市特色风貌

别具一格的物质环境风貌是城市一张闪亮的名片,展示着城市独特的地域文化、风土人情,甚至蕴涵着独特的价值追求与发展理念。早在 2002 年,时任福建省省长的习近平在为《福州古

厝》所撰序言中就指出:“现在许多城市在开发建设中,毁掉许多古建筑,搬来许多洋建筑,城市逐渐失去个性。”<sup>⑥</sup>要破解城市发展中“千城一面”“万楼一貌”等问题,必须在规划层面科学谋划城市“成长坐标”,顺势而为、因地展形,为城市风貌“立规矩”,留住城市特有的历史文化、地域环境、建筑风格等“基因”。习近平总书记非常注重城市文化遗产的保护,他在考察北京时指出:“历史文化是城市的灵魂,要像爱惜自己的生命一样保护好城市文化遗产。”<sup>⑦</sup>将历史文化遗产保护开发纳入城市治理总体规划,不仅有利于传承城市记忆,而且也能延续城市精脉。同时,习近平总书记指出:“当高楼大厦在我国大地上遍地林立时,中华民族精神的大厦也应该巍然耸立。”<sup>⑧</sup>城市特色风貌的彰显离不开城市精神的塑造、培养和弘扬。城市精神是城市内涵、品质、特色的重要标志,亦是提升城市能级与核心竞争力的强大引擎之一。习近平曾将上海的城市精神概括为“海纳百川、追求卓越、开明睿智、大气谦和”<sup>⑨</sup>,它展现了上海的文化软实力,也展现上海这座现代国际大都市的独特魅力。

## (四) 治理手段:进行全周期管理

习近平总书记多次就城市治理手段作出重要指示。2020 年 3 月,他在湖北考察新冠肺炎疫情防控工作时指出:“要着力完善城市治理体系和城乡基层治理体系,树立‘全周期管理’意识,努力探索超大城市现代化治理新路子。”<sup>⑩</sup>他在深圳经济特区建立 40 周年庆祝大会上再次强调,要树立全周期管理意识,加快推动城市治理体系和治理能力现代化,努力走出一条符合超大型城市特点和规律的治理新路子<sup>⑪</sup>。“全周期管理论”强调要以系统集成思维推动城市治理主体、治理内容、

①《习近平明确中国城市工作总体思路:尊重、顺应城市发展规律》,中国共产党新闻网,http://cpc.people.com.cn/xuexi/n1/2015/1223/c385474-27966984.html? ID=4p0h0。

②《立足优势 深化改革 勇于开拓 在建设首善之区上不断取得新成绩》,《人民日报》2014 年 2 月 27 日。

③《中央城市工作会议在北京举行》,《人民日报》2015 年 12 月 23 日。

④《习近平:人民城市人民建 人民城市为人民》,中国政府网,http://www.gov.cn/xinwen/2019-11/03/content\_5448082.htm。

⑤习近平:《立足提高治理能力抓好城市规划建设 着眼精彩非凡卓越筹办好北京冬奥》,《人民日报》2017 年 2 月 25 日。

⑥曾意丹:《福州古厝》,福建人民出版社 2002 年版,第 2 页。

⑦《立足优势 深化改革 勇于开拓 在建设首善之区上不断取得新成绩》,《人民日报》2014 年 2 月 27 日。

⑧习近平:《在文艺工作座谈会上的讲话》,《人民日报》2015 年 10 月 15 日。

⑨习近平:《坚定走科学发展之路 加快推进“四个率先” 努力开创“四个中心”和社会主义现代化国际大都市建设的新局面》,《解放日报》2007 年 5 月 30 日。

⑩习近平:《毫不放松抓紧抓实抓细各项防控工作 坚决打赢湖北保卫战武汉保卫战》,《人民日报》2020 年 3 月 11 日。

⑪习近平:《在深圳经济特区建立 40 周年庆祝大会上的讲话》,《人民日报》2020 年 10 月 15 日。

治理体制、治理程式等各要素统筹,实现城市规划、建设、管理全流程整合,推动各主体、各环节、各领域串点成线,以提升城市治理的整体效能。具体而言,“全周期管理论”要求城市治理要充分考虑人的全生命周期的差异化需求,要充分考量城市整体及各个组成部分的发展规律,要充分把握城市治理各项工作的过程性问题。习近平关于城市“全周期管理”相关论述是解锁城市治理难题的一把“新钥匙”,为城市现代化治理提供了科学的理论指导和方法论选择,深刻回答了怎样建设城市这一现实问题。

### 三 习近平关于城市治理重要论述的实践指引

习近平关于城市治理的重要论述内容丰富、逻辑严谨,既是对城市治理历史之路的深入总结,又是基于新时代城市治理问题的审慎思考,既对新时代城市治理宗旨提出了明确要求,又为新时代城市治理规划与治理路径提供了科学指引,为构建和谐宜居的美好家园奠定了坚实的思想基础。新时代城市治理之路要立足习近平总书记城市治理理念中蕴含的“核心论”“龙头论”“全周期管理论”等意涵,走好以人民为中心、以宜居为标准、以“三化”为主线的治理之路,从而全面推进城市治理更高质量、更有效率、更好效果、更可持续、更为安全的发展。

#### (一) 立足“核心论”,深入贯彻“以人民为中心”的城市治理宗旨

新时代推进城市治理,必须以习近平城市治理理念中的“核心论”为指导,深入贯彻落实“以人民为中心”的城市治理宗旨,在城市治理过程中坚持问计于民与问需于民相结合,为人民创造宜业、宜居、宜乐、宜游的良好环境。

一是坚持人民城市人民建。首先,要树立人民参与城市治理的理念,充分发挥人民的主体性作用,调动人民群众有序参与城市治理的积极性、主动性、创造性,凝民心、听民意、汇民智、聚民力,做到人人参与、人人负责、人人奉献,真正实现共建共治、共管共享。其次,要保障人民参与城市治理的权益,将人民参与城市治理的权限、制度、程序和方式在法律层面上固定下来,真正将城市治理的“指挥棒”交付于人民手中,使人民城市建设

能更好体现人民意志。最后,要拓展人民参与城市治理的渠道,在强化行政平台、社会组织平台与新闻媒体宣传平台建设基础上,依托信息数据资源,构建政府与市民互动的信息网络平台,使人民的声音在城市治理决策系统中传得更畅通、更宽广、更深入。

二是坚持人民城市为人民。首先,要优化顶层设计,对市民不断增长的美好生活需求精准画像,完善在住房、环境、生态保护、基础设施、公共服务、人文关怀、精神文化生活等有关民生等方面的政策设计,探索形成更加稳定、更趋成熟的人民城市制度体系,走内涵式、集约型、绿色化的高质量发展路子。其次,要严抓贯彻落实,始终贯彻以人民为中心的发展思想,聚焦人民群众生活所需服务人民群众利益所求、贴近人民群众生计所盼,围绕群众衣食住行、教育就业、医疗养老、文化体育、生活环境、社会秩序等维度,坚持基础设施等“硬环境”建设与城市管理服务“软实力”建设两手抓,让城市成为人民群众宜业宜居的乐园,让人民群众有更多的安全感、获得感与幸福感。最后,要健全评价体系,要将人民群众是否满意,生活是否方便等作为城市治理效能的重要评判标准与价值取向。

#### (二) 立足“龙头论”,科学编制“以宜居为标准”的城市治理规划

新时代城市治理必须立足习近平总书记关于城市治理的“龙头论”理念,高起点、高标准、高水平编制各项规划,注重优化空间结构、塑造环境风貌、彰显文化特色,用内外兼修的规划蓝图引领城市有序建设、科学发展,打造出美丽宜居的幸福家园。

一是注重三大空间布局的优化。首先,要确保生产空间集约高效。树立“精明增长”理念,遵循“框定总量、限定容量、盘活存量、做优增量”<sup>①</sup>的原则,提高生产性用地的土地利用率,挖掘工业、仓储、商业商务用地的内部潜力,减少平面扩张式的发展,转向节地型的向上、向下两维空间发展,确保生产空间规模同资源环境承载能力相适应。其次,要确保生活空间宜居适度。加大公共产品供给侧结构改革,从内容上构建配套完善的公共服务类设施,增加大型公园、文体设施等丰富

<sup>①</sup>《中央城市工作会议在北京举行》,《人民日报》2015年12月23日。

市民的精神文化生活,优化医疗、教育、交通等各项基础设施,为市民生活提供便捷服务;从布局上加强主要功能区块、主要建筑物等的设计,提高建筑退缩标准,优化建筑间距,提高公共空间开敞度,确保阳光权与舒适度,从而提升生活空间品质。最后,要确保生态空间山清水秀。在城市规划层面进行生态空间管制,划定禁建区、适建区、限建区,防止城市基础设施建设“摊大饼”式扩张;尊重自然山水,强化生态修复,划定水体保护线、绿地系统线与生态保护红线,构建魅力生态空间骨架,营造绿在城中、城在绿中的生态意境,让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁。

二是注重物质环境风貌的塑造。首先,要注重自然环境的塑造。自然环境是彰显城市特色的本底要素,在编制城市规划图纸与文本时,要注重保护、开发、利用与改造自然环境要素,精准规划山水格局、绿地形态等自然环境资源,保留城市本身富有自然气息的先天基因,塑造好自然环境风貌。其次,要注重城市建筑风貌的塑造。城市建筑风貌是城市特色最直观的外在表现形式之一,要精细设计建筑形式、体量和造型等,既要守住保护和传承的底线,强化建筑的地域识别度,也要迈向体现时代审美的“高线”,塑造好城市建筑风貌。最后,要注重城市环境小品的塑造。要精心布局公共空间中的雕塑、指示牌、景墙、亭廊等环境小品,不仅要注重外在形式美,而且要赋予丰富的精神内涵,打造具有地域特色的环境小品形象。

三是注重城市文化特色的彰显。首先,要保底蕴,保护好历史文化遗产。历史文化遗产是城市的文化基因库,积淀和凝聚着深厚丰富的文化内涵,是城市文明的纪念碑。因此,在城市规划环节要评估好城市历史风貌,既要修缮保护历史文化街区与历史建筑等,又要将风土人情、传统艺术与名人文化等深含城市文脉意蕴的非物质环境风貌要素有机融入城市规划中,保留城市的厚重和活力,延续城市历史文化记忆,留住城市之根<sup>①</sup>。其次,要出新篇,创造好城市文化精品。要处理好硬件与软件、继承与吸纳、共性与个性、自然资源与人文环境等的辩证关系,深入挖掘城市文化意象,在文化设施建设、文化氛围培育、文化产业拓展等方面精心规划,加快建设文化特色品牌,以文化精

品带动城市文化事业的繁荣,筑牢城市之魂。最后,要放异彩,释放好城市文化魅力。要制定城市文化发展战略,把城市历史文化的保护与更新有机衔接起来,把增强基础设施建设“马力”和提升城市文化品格“魅力”有机结合起来,让城市的文化精神浸润在城市空间的每一个方面,让城市的每条道路、每座建筑、每个市民均成为城市文化的叙说者和实践者,张扬城市文化个性,全方位进行文化宣传,提升城市文化影响力和知名度,展现城市之韵。

### (三)立足“全周期管理论”,高效实施“以三化为主线”的城市治理路径

共建共治共享已成为实现城市治理现代化的重要途径,因此,新时代城市治理要立足“全周期管理论”,构建更趋科学化、精细化、智能化的城市运行体系。

一是要充分调动各主体的积极性,推动全员治理。梁思成先生曾说:“城市是一门科学,它像人体一样有经络、脉搏、肌理,如果你不科学地对待它,它会生病的。”<sup>②</sup>城市是一项复杂交互的巨系统,有其自身的发展规律。城市治理是一个多维度的行为实践,是各治理主体对城市公共事务进行管理的过程,涉及多个管理要素,是各维度与各要素共同作用的结果。因此,在城市治理过程中,要树立科学化的治理理念,充分认识、尊重和顺应城市发展的内在规律,始终坚持以人民为中心,以多元、动态、包容的科学理念推动全员治理。城市治理主体存在多元性,应遵循政府、社会和市民多元主体合作共治的逻辑进路,使政府有形之手、市场无形之手与市民勤劳之手同向发力,既要发挥政府的宏观调控功能,又要发挥市场的资源配置作用,还要进一步扩大市民参与,尊重市民的知情权、决策权与监督权,在多元主体共商共建、良性互动过程中激发城市治理活力,达到共赢的善治状态。

二是要运用精细化的治理模式,实现全过程治理。作为一项系统工程,城市现代化治理各子系统相互嵌套并关联着城市整体运行,因此要用精细化的治理方式统筹好规划、建设、管理三大环节,实现全过程治理。精细化治理方式具有精密、精准、精致等特点,是城市落实“全周期管理”的关键举措,有利于提升城市治理的质量和水平。

<sup>①</sup>朱楷文,王永益:《情感“回归”:城市社区治理的路径选择》,《学海》2021年第6期。

<sup>②</sup>叶耀先:《城市更新的目标、步骤和走向》,《城乡建设》2016年第6期。



在城市规划环节要精密部署,综合考量城市的功能定位、文化特色与建筑风格等多种因素,用精密的城市规划蓝图来指导建设实践;在建设环节要践行“城市双修”新理念,精准匹配治理资源,结合城市文脉对城市环境、空间、建筑等进行更新和改造,实现城市治理向高质量内涵式发展转型,满足不同市民的差异化需求;在管理环节要建立健全完善的制度体系,通过设立清单式管理制度厘清各职能部门的权责边界,规范各部门城市管理职权,以精巧的制度设计推动城市的精致管理。

三是要采用智能化的治理技术,确保全方位治理。智能化技术能给城市全方位治理赋权赋能,使城市治理从“神经末梢”到“大脑中枢”形成

贯通<sup>①</sup>。城市管理者可以通过人工智能、大数据和云计算等技术,完成对城市建设、交通、治安、水务、环境等实时数据资源的全方位收集,并在全盘掌握城市数据流动中推动控制决策智能化;还可以通过互联网、物联网及各种智能终端等手段实现对城市治理的全面感知,从全局角度掌握城市环境变化、运行状态等全方位信息,以便于及时调配治理资源解决城市问题,从而实现城市各个关键系统和谐高效运行;在公共服务领域,可以运用智能化技术精准识别民情民意并进行群体画像,预测需求并定制推送个性化、全方位服务,保障城市全体人民都能均等化获益,共享智慧城市建设的发展成果。

## On the Theoretical Connotation and Practical Guidance in Xi Jinping's Important Elaboration on Urban Governance

HU Kai-wen<sup>1,2</sup>

(1.School of Architecture, South China University of Technology, Guangzhou 510641, China;

2. State Key Laboratory of Subtropical Building Science, South China University of Technology, Guangzhou 510641, China)

**Abstract:** Xi Jinping's important discussions on urban governance is an important part of Xi Jinping Thought on Socialism with Chinese Characteristics for the New Era. From the perspective of generative logic, the classic city view of Marx and Engels is its theoretical cornerstone, the traditional Chinese urban governance wisdom is its cultural source, and the urban governance experience of the main leaders of the Party in different historical periods is its historical basis. In addition, the situation of the reality of urban governance since the new era is the basis of its practice. From the perspective of the core essence, Xi Jinping deeply expounds the fundamental questions of who are to rely on and for whom in the urban governance during the new era from the dimension of urban governance concepts, scientifically described the grand blueprint of what kinds of cities are to build from the dimension of governance principles, deeply analyzes the key issues of how to highlight the characteristics of the city from the dimension of governance essentials, and systematically answers the major proposition of how to build the cities from the dimension of governance methods. From the perspective of practical guidance, it is necessary to implement thoroughly the “people-centered” urban governance tenet based on the “core theory”, to formulate scientifically urban governance plans according to the livable standards based on the “leading theory”; and to implement effectively the urban governance path of “three modernizations as the main line” based on the “full cycle management theory”.

**Key words:** Xi Jinping; urban governance; theoretical connotation; practical guidance

(责任校对 唐尧)

<sup>①</sup>许晓乐,芮跃峰:《市域社会治理智能化的体系构建与实现路径》,《江西财经大学学报》2021年第6期。