



本期关注
人民城市理念

中国式现代化,民生为大。党的二十届三中全会强调,进一步全面深化改革以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点,把“坚持以人民为中心”作为进一步全面深化改革必须贯彻的重大原则之一。城市现代化是中国式现代化的主战场。城市的核心是人,城市工作做得好不好、老百姓满意不满意、生活方便不方便,是重要评判标准。

人民和城市正是一种相互成就、双向奔赴的关系。人民为了城市的发展,在不同位置上奋进拼搏、追求卓越,充分展现出作为城市主人翁的积极性、主动性、创造性,为城市发展提供了持续动力;而城市则始终坚持以人民为中心,聚焦人民群众的需求,努力创造宜业、宜居、宜乐、宜游的良好环境,为人民创造更加幸福的美好生活。

当前和今后一个时期是谱写中国式现代化成都新篇章的关键时期,我们必须自觉把改革摆在更加突出位置,坚定不移推动全面深化改革向广度和深度进军。人民如何积极参与城市建设和治理,共建和谐美丽城市?成都如何增强基本公共服务均衡性和可及性,提高人民生活品质?本期《理论周刊》约请专家学者专题解答。

人民和城市如何相互成就、双向奔赴

杨英杰

人民城市理念提出5周年

让我们一起重温总书记重要论述

党的十八大以来,习近平总书记高度重视城市建设,作出一系列重要论述。2019年8月,习近平总书记在甘肃考察时指出,城市是人民的,城市建设要坚持以人民为中心的发展理念,让群众过得更幸福。同年11月,习近平总书记在上海考察时提出“人民城市人民建,人民城市为人民”重要理念,为我们在新时代推进城市建设指明了前进方向、提供了根本遵循。今年是人民城市理念提出5周年,让我们一起重温总书记重要论述。

■要统筹新型城镇化和乡村振兴,稳步增进民生福祉。引导大中小城市和小城镇协调发展、集约紧凑布局,提升县城产业和人口承载能力,减轻生态脆弱区的承载压力。更好发挥县城连接城市、带动乡村作用,率先在县域内实现城乡融合发展。

——2024年9月12日,在全面推动黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上的讲话

■要把增进民生福祉作为城市建设和治理的出发点和落脚点,把全过程人民民主融入城市治理现代化,构建人人参与、人人负责、人人奉献、人人共享的城市治理共同体,打通服务群众的“最后一公里”。

——2023年12月1日,在上海考察时强调

■建设好管理好一座城市,要把菜篮子、人居环境、城市空间等工作放到重要位置切实抓好。

——2021年3月24日,在福建考察时指出

■我国城市化道路怎么走?这是个重大问题,关键是要把人民生命安全和身体健康作为城市发展的基础目标。目前,我国常住人口城镇化率已经达到60.6%,今后一个时期还会上升。要更好推进以人为核心的城镇化,使城市更健康、更安全、更宜居,成为人民群众高品质生活的空间。

——2020年4月10日,在中央财经委员会第七次会议上的讲话

■运用大数据、云计算、区块链、人工智能等前沿技术推动城市管理手段、管理模式、管理理念创新,从数字化到智能化再到智慧化,让城市更聪明一些、更智慧一些,是推动城市治理体系和治理能力现代化的必由之路,前景广阔。

——2020年3月31日,在浙江考察时指出

■人民城市人民建,人民城市为人民。在城市建设中,一定要贯彻以人民为中心的发展思想,合理安排生产、生活、生态空间,努力扩大公共空间,让老百姓有休闲、健身、娱乐的地方,让城市成为老百姓宜业宜居的乐园。

——2019年11月2日,在上海考察时强调

■城市规划和建设要高度重视历史文化保护,不急功近利,不大拆大建。要突出地方特色,注重人居环境改善,更多采用微改造这种“绣花”功夫,注重文明传承、文化延续,让城市留下记忆,让人们记住乡愁。

——2018年10月24日,在广东考察时强调

■现在,人民群众对城市宜居生活的期待很高,城市工作要把创造优良人居环境作为中心目标,努力把城市建设成为人与人、人与自然和谐共处的美丽家园。

——2015年12月20日,在中央城市工作会议上的讲话

资料来源:新华社

《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》明确提出:“聚焦提高人民生活品质,完善收入分配和就业制度,健全社会保障体系,增强基本公共服务均衡性和可及性,推动人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展。”公共服务关乎民生,连接民心,既承载了社会公平正义的追求,也体现了“以人民为中心”的发展理念。中国共产党为人民谋幸福的政党使命,必然要求增强基本公共服务均衡性和可及性,提高人民生活品质。

作为建设践行新发展理念的公园城市示范区,近年来,成都积极创新公共服务组织和供给方式,对标国家基本公共服务标准全覆盖且有所提升,同时增加特色项目,开展高品质公共服务设施体系建设改革攻坚,以“幸福美好十大工程”“15分钟公共服务圈”等专项工程推进公共服务深度发展,既展现了高超的城市治理能力,也表明在人民群众高获得感、高幸福感、高安全感状态下,对美好生活的向往必将不断升级,基本公共服务提质扩容只有进行时没有完成时。因此,成都在按照国家要求实现基本公共服务均衡可及的前提下,还应继续发挥领头羊、示范区的作用,探索提供更高质量、更广覆盖、更契合需求、更可持续的基本公共服务。

坚持全面深化改革 持续增进民生福祉

练忆茹

顺应大势+把握特色

成都要认清自身优势和特色,在国家标准指导下统筹需要与可能,逐步提升基本公共服务水平,不断满足市民对美好生活的向往

近年来,我国通过《国家基本公共服务体系“十二五”规划》《“十三五”推进基本公共服务均等化规划》《“十四五”公共服务规划》等专项规划,在民生领域起到了凝聚共识、引领方向和优化资源配置的重要作用。

要顺应大势,摸准时代脉搏。一是顺应人口发展大势。当前成都常住人口总量已突破2100万人,且呈现持续净流入态势,给基本公共服务供给造成压力,养老、医疗、教育等公共服务需求势必大幅提升。同时,人口分布不均衡也对基本公共服务资源科学精准配置提出了更高要求。二是顺应国家政策大势。成渝地区双城经济圈建设与建设践行新发展理念的公园城市示范区加快推进,一系列国家重大部署叠加赋能,为成都建设高品质生活宜居地、回应人民美好生活新期盼提供了政策动能。三是顺应科技革命大势。人工智能、大数据、云计算、区块链、物联网等新质生产力,不断催生公共服务的新场景、新业态、新手段,为优化服务思路与方式提供了科技支撑。

要把握特色,看准发展基础。一是人民群众追求物质与精神生活双重提升,公共服务需求从“有没有”向“好不好”转变、从“保基本兜底服务”向“全生命周期服务”转型,迫切期盼优质多样的高品质公共服务,不断满足人民群众的需求。二是成都基础良好。成都在直辖市、副省级城市中城乡居民人均可支配收入差距小,在教育、医疗、养老、创业、文体公共服务等方面有较好基础与自身特色,应在国家标准指导下统筹需要与可能,逐步提升基本公共服务水平,不断满足市民对美好生活的向往。

政府主导+社会协同

在政府、社会、市场三足鼎立的发展格局下,应充分认识政府能力的有限性,吸收更多有生力量参与基本公共服务

政府职能转变是中国改革的核心内容之一。从20世纪80年代中期起,我国政府职能转变经历了从重经济职能到重社会职能转变的过程。虽然,政府发展经济的任务依然很重,但为社会提供基本的公共服务已成为政府工作中越来越重要的内容。在政府、社会、市场三足鼎立的发展格局下,在人力资源、物质资源有限的现实情况下,应充分认识政府能力的有限性,吸收更多有生力量参与基本公共服务。

积极培育发展社会组织,整合优质社会资源投入到基本公共服务领域;采用政府购买服务、提供资助等方式帮助企业、社会组织等市场主体发挥积极作用。通过创新公共服务供给模式,形成人人有责、人人尽责、人人享有的共建共享格局。例如,政府应承担市民在义务教育、就业服务、医疗卫生、社会保障、保障性住房等方面的公共成本,企业要落实相关制度,依法为员工缴纳职工养老保险、医疗保险等保险费用。此外,各级政府间要实现公共成本分担,以常住人口作为财政分成和转移支付依据。通过财政转移支付方式,重点支持当地为外来人口提供基本公共服务。

经过多年发展,我国公共服务经历了从“城乡分立”到“城乡一体”的地域融合,从“基本公共服务”到“公共服务”的范围扩展,从“均衡标准”到“均衡优质”的目标升级,公共服务随经济社会发展水平梯次提升,逐步实现了城乡基本公共服务资源合理配置。

集中优势+下沉服务

公共服务范围广泛,各领域有不同特点。公共服务的有限性与人民需求的无限性决定了基本公共服务资源布局必须同步考虑效率与公平

2023年中央经济工作会议明确提出将“推动城乡融合、区域协调发展”作为推动高质量发展重点任务之一,要求“推动以县城为重要载体的新型城镇化建设”,这就包含了对基本公共服务向县城、中心镇等人口集中区域布局的指向,以形成县城对人口、产业吸附能力。

《中共四川省委关于深入贯彻习近平总书记重要指示精神,以县城为重要切入点扎实推进城乡融合发展的决定》也明确提出四川要提升县城功能品质,持续推进县城补短板强弱项,提升生活品质 and 便利化程度,建设宜学、韧性、智慧县城。但目前“以县城为重要载体的城镇化建设滞后,影响县域城乡融合发展的深化及对农村劳动力就近转移就业承载能力的提升”,部分原因就在于县城、小学阶段的孩子需父母近身照顾陪伴,因此基本公共服务布局需要因地制宜、因事而异、相对集中。一方面可以以人口、需要为导向,开展供需匹配评估,建立15分钟便民生活圈,村镇“一站式”公共服务枢纽,同步编制“公共服务地图”;另一方面,要依据自身优势做好优质学校领办帮扶,优质师资共享,优质网络资源城乡同步覆盖,建立县域医共体,城市医疗集团。

同时,公共服务范围广泛,各领域有不同特点,例如,基层医疗需要靠近群众,但三甲医院只需要布局到交通便利的县城即可;初、高中孩子自理能力较强,县城寄宿制学校可兼顾效率和公平,但幼儿园、小学阶段的孩子需父母近身照顾陪伴,因此基本公共服务布局需要因地制宜、因事而异、相对集中。一方面可以以人口、需要为导向,开展供需匹配评估,建立15分钟便民生活圈,村镇“一站式”公共服务枢纽,同步编制“公共服务地图”;另一方面,要依据自身优势做好优质学校领办帮扶,优质师资共享,优质网络资源城乡同步覆盖,建立县域医共体,城市医疗集团。

保障基本+追求优质

成都首先要保障基本公共服务不断完善,并同步谋划普惠性非基本公共服务与生活服务,实现从“有”到“优”的跨越

成都作为西部地区重要的中心城市,成渝地区双城经济圈极核城市,具有引领辐射带动作用。成都首先要保障基本公共服务九大领域不断完善,并同步谋划普惠性非基本公共服务与生活服务,实现从“有”到“优”的跨越。普惠性非基本公共服务要依据地方特色和前期基础,重点发展以社区为中心的服务生态体系,生活服务领域需为市场主体提供良好的营商环境,促使其供给丰富多样的服务内容以满足不同人群的需求。

一是划定基本公共服务提升试点区域。基本公共服务属于刚性要求,需要充足的人力物力财力资源支撑,可以经济社会发展水平较高的中心城区为试验区,将重点领域较为成熟的普惠性非基本公共服务纳入基本公共服务,逐步探索推广。二是以专项工程推动重点领域发展。九大领域涉及面广,每一领域均存在急难愁盼问题,应依据有无穷广泛急切需求、有无发展基础等判断标准,分年度、分阶段谋划专项工程,结合政府、市场、社会多元力量促进事业与产业的同步发展。三是广泛开展需求调研。供需双向精准对接是提高基本公共服务质效的重要前提,在大数据、云计算、人工智能深度发展的社会大背景下,开展全覆盖公共服务需求调研已成为可能,应分街道、分社区、分类型开展公共服务需求调研,实现供需见面,以保障服务内容、布局点位等方面的精准供给。

(作者单位:中共成都市委党校)

“人民城市”

“以人的城镇化为核心”是“人民城市”的核心要义,是习近平总书记关于新型城镇化建设的重要理念,也是习近平总书记“坚持以人民为中心的发展理念”重要思想的生动诠释

习近平总书记指出,新型城镇化发展要以人的城镇化为核心,更加注重提高户籍人口城镇化率,更加注重城乡基本公共服务均等化,更加注重环境宜居和历史文脉传承,更加注重提升人民群众获得感和幸福感。

2023年末,我国常住人口城镇化率达66.16%,但目前我国户籍人口城镇化率比常住人口城镇化率要低近18个百分点,这涉及2.5亿多人,其中绝大多数是在城乡之间两栖流动的农村人口。加快农业转移人口市民化,重点要解决这类群体进城问题,为城镇化注入新动能。近年来,随着新型城镇化的深入推进,城区常住人口300万以下城市的落户限制基本取消,农业转移人口市民化进程加快,对于产业集聚、科技创新具有明显的正向作用。

随着新型城镇化的不断推进,城镇基本公共服务加快向常住人口覆盖、供给水平不断提高,城乡基本公共服务均等化水平也在不断提升。农业转移人口进城落户以后,将面临教育、社保、住房等问题,只有加快实现城市基本公共服务均等化、农业转移人口市民化,城镇化才能真正突破“最后一公里”。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》)明确提出,要“健全推进新型城镇化体制机制”“推行由常住地登记户口提供基本公共服务制度”,让进城农民在社会保险、住房保障、随迁子女义务教育等方面,同迁入地户籍人口享有同等权利,这些都

“人民建”

《决定》指出,要“进一步解放和发展社会生产力、激发和增强社会活力”。习近平总书记在党的二十届三中全会第二次全体会议上的讲话中进一步指出,要坚决破除各种体制机制障碍,进一步解放和发展社会生产力、激发和增强社会活力,有效防范化解前进道路上的重大风险挑战,为中国式现代化提供强大动力和制度保障。

社会生产力强调的是“生产力”,社会活力强调的是“社会”。习近平总书记指出:“我国经济发展获得巨大成功的一个关键因素,就是我们既发挥了市场经济的长处,又发挥了社会主义制度的优越性。”“市场”与“社会”,可以说是“各美其美”“美美与共”。

如果说“人民城市”解决的是新型城镇化的目的和工具,即通过市场化的方式提升经济发展水平、科技创新能力,为实现以人为本的城镇化提供强大的物质支撑。那么,“人民建”强调的则是新型城镇化实现的方式,重视的是以人民之手来建设,就是要通过激发和增强社会活力来发挥社会的力量,保证新型城镇化“人民性”的正确航向。社会学家费孝通有一句名言:“社会是多么灵巧的一个组织,哪里经得起硬手硬脚的尝试?”社会是人(或由人组成的组织)的结合,从而具有有机性质。实证社会学理论认为,既然生物是一个有机体,社会也是由个人(组织)构成的有机体,社会有机体具有稳定的结构和功能,社会整体的目标就是社会公平有序地发展。

在马克思看来,正如生命有机体是由有机体的各个部分构成,每个部分都具有一定的功能,并处在一定的结构之中。社会作为一个活的运动着的有机整体,也是通过各个部分发挥着功能,这些要素之间不仅具有功能上的协作性,而且还都身处社会现实的巨

大结构之中。马克思强调指出,“现在的社会不是坚实的结晶体,而是一个能够变化并且经常处于变化过程中的有机体。”这样一个有机体如何实现自身的有序和谐,并为新型城镇化和经济发展作出应有的贡献,关键就在于充分激发和增强社会活力。

德国学者马克思·韦伯在《非正当性的支配——城市的类型学》一书中指出,城市既可以是以经济意义上的市场聚落,也可以是政治行政意义下的要塞。韦伯对城市共同体即市民普遍参与市政的城市更加赞同。人民城市理念强调城市的发展要依靠人民,要统筹政府、社会和市场三大主体,提高各方推动城市发展的积极性,这是对治理逻辑的突出强调,其中最重要的就是习近平总书记提出的“全过程人民民主”。

城市治理逻辑是国家治理逻辑的不可分割的一部分,党的十八届三中全会以来,国家治理逻辑凸显政府、社会和市场的治理界限,“人民城市人民建”恰恰反映了社会活力的激发和增强在城市治理逻辑中的决定性作用,突出“全过程人民民主”重要理念在城市治理中的独特地位。

党的二十届三中全会将发展全过程人民民主纳入进一步全面深化改革的“七个聚焦”之一,提出发展全过程人民民主是中国式现代化的本质要求,而新型城镇化作为中国式现代化的重要实践,在其治理逻辑中必然要求践行全过程人民民主。对于人民城市的建设、运行、治理诸逻辑方面来说,全过程人民民主是根本抓手。全过程人民民主从制度机制上保证了城市建设、运行、治理中的“人民城市”和“人民建”的有机统一,保证了我国新型城镇化建设中的目、工具和方式的有机统一。

【作者系中央党校(国家行政学院)教授】