

# 城市高效能治理的方向与路径

“十五五”规划建议指出,推进超大特大城市治理现代化。城市治理是贯穿城市规划、建设、运行全过程的一项永续性的工作,对城市发展起着根本性和决定性的作用。城市治理的成效既体现在运行质量和效益上,也反映在城市形象和人的精神感受上,是导致城市发展快慢优劣的最直接的因素。2025年8月印发的《中共中央国务院关于推动城市高质量发展的意见》(以下简称《意见》),强调要加快城市发展方式转型,推动城市高质量发展。为此,应当进一步提高认识、明确方向,优化思路与路径,推进城市治理现代化,实现城市的高效能治理。

## 注重治理投入,扭转“重建设、轻治理”的倾向

党的十八大以来,党中央深刻把握新形势下城市发展规律,坚持把城市作为有机生命体系统谋划,推动城市发展取得历史性成就,城市结构向优,城市品质提升,城市能级拓展。但要看到,我国城市发展很不平衡,在城市整体持续向好发展的同时,也有部分城市陷入困境:速度放缓、运行乏力、动能减弱、后劲不足、病灶滋长、产城失衡,有的由先进变为落后,有的出现萎缩与衰退。

同时还要看到,我国城市的快速发展主要体现为要素投入、规模扩张,粗放外延式发展的特征依然十分明显,与之相配套的是城市管理部门存在的“重建设、轻治理”的倾向。这种粗放发展除了表现为“大规模增量扩张”外,也从城市生产生活生态各个维度鲜明地反映出来。从现实看,存在着不少突出矛盾与问题。例如:热衷于大拆大建,不分城情,一律搞大广场、宽马路、高楼群、阔社区,割断了传承,也抹去了特色,导致“千城一面”;无视发展基础和资源禀赋,热衷于发展高大上产业,导致产业发展的同质化,并因此形成“大而全”“小而全”的局面,影响了产业内在创新性和市场竞争力;为寻求高端大气上档次,随意禁止“地摊经济”等大众经济的发展,既弱化了城市应有的烟火气,也给人民生活带来了不便;城市建设为追求城市格局,导致市民工作生活大跨度、长距离运行;一些城市注重物质文明建设而忽视精神文明建设;等等。这些问题集中反映了城市治理的不足,在这方面“雷声大,雨点小”和“言胜于行”的色彩比较浓重。推进城市高质量发展,必须抓住城市治理这个关键。换言之,没有高效能治理,就不可能有城市的高质量发展。

从城市发展大势看,现在到了将城市工作重心转向高效能治理的时候了。经过70多年的持续发展,我国城镇化已步入快速发展的中后期。截至2024年底,我国常住人口城镇化率已达到67%,超过9.4亿人口在城镇工作和生活。2025年召开的中央城市工作会议,对我国城镇化和城市发展作出了两个转向的判断,即城镇化正从快速增长长期转向稳定发展期、城市发展正从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段。实现城市发展转变的关键就在于重视和优化治理。《意见》明确要求,转变城市工作重心,更加注重治理投入。推动城市高质量发展,要坚决克服“重建设、轻治理”的倾向,把加强治理、形成高效能治理作为城市工作的重中之重。

## 明确战略取向,聚焦关键方面提升治理能力

党的十八大以来召开的两次中央城市工作会议,为推动城市高质量发展,形成高效能治理指明了根本方向和基本路径。特别重要的是,要认真践行人民城市理念,以建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智

慧的现代化人民城市为目标,以坚持城市内涵式发展为主线。

2025年召开的中央城市工作会议要求,深刻把握城市内涵式发展的战略取向,更有针对性地提升城市发展质量。把握城市的基本特征和运行规律,结合中国文化和制度要求等认识城市内涵式发展的战略取向,可将城市高质量发展的内涵归结为三个关键词,即发展力、愉悦度、安全性。

发展力,即可持续发展的能力。发展的内核是产业发展。发展是城市运行的基础,没有发展,一切将无从谈起。发展不能是断断续续的,也不能是主要依赖于外部条件支撑的,必须是可持续且有强劲动能作支撑的强劲发展。发展力是城市高质量发展的重要内涵。

愉悦度,即市民幸福度。它体现的是城市满足人民日益增长的美好生活需要的能力,是物质需求与精神需求的一体呈现。情感愉悦度应是城市高质量发展的重要内涵。

安全性,即安全韧性。它体现的是城市抗灾释压化解风险的能力,是风险预测能力、应急响应能力、精准管控能力和救援恢复能力的综合体现。高度安全性也应是城市高质量发展的重要内涵。

强劲发展力、超强愉悦度、高度安全性,构成了城市内涵式发展的战略取向。基于这样的考量,城市治理至少应围绕如下关键方面用功下力。突出地理特色和文化遗产,努力打造个性化的城市建筑风貌和空间格局,形成别具一格的城市风采。以比较优势为基础,充分利用现有发展基础和资源潜力,打造特色鲜明、韧性强劲、富有竞争力和增值性的产业结构。统筹工作与休闲需要,合理划分和布局生产、生活和生态空间,减少长距离跨越和隔绝性绕行,提高便利性,增强效率性。更加注重以人为本,更加注重投资于民,把让市民创业更方便、生活更幸福贯穿城市发展的每一个环节,使城市成为人与人、人与自然的和谐共处的美丽家园。强化“人民是城市主体”的意识,最大限度赋予全体市民“激情创造,愉悦生活”的行政管理与服务空间,鼓励、推动和支持市民自主、自力和自律开展增进城市美好生活需要的各类经济社会活动。弘扬优秀文化,强化文明建设,打造开明包容、创新奋进、诚实守信、互助共济的诚实社会,建立具有独特韵味的社会文明高地。强化基础设施与落实运行管理责任并举,构建精准管控、快速反应、有力有效的安全保障体系,持续提升城市安全韧性。

## 优化机制体系,推动城市治理智慧化精细化

城市治理重在务实,成在精细,难在持久。在转变观念、将治理摆放在城市工作第一位置的同时,应着力于解决“粗放发展、华而不实”问题,完善城市治理运行机制和工作体系,真正实现城市的高效能治理。综合把握,在实际工作中应着力做好四方面工作。

一是多元参与与协调联动契合。城市治理涉及方方面面,仅仅依赖于某一个方面,不仅会有捉襟见肘、力不从心之感,也会出现防不胜防、“按下葫芦浮起瓢”的漏洞。城市治理需要各方面参与。政府部门作为主导者,不仅要落实责任、创新方式,扎实做好本职工作,还要大力推动其他城市主体,特别是广大市民积极投身城市治理,形成齐抓共管互促的局面。与此同时,要做好统筹协调,推动各治理主体同频共振、高效联动。政府各部门在加强系统谋划统一部署的同时,要明确职责、细化分工,不留灰色地带和模糊

空间,并建立起严格的奖惩机制,并持续开展一致性、协同性评估,以此形成有力有效的综合行政执法体制,打造全社会高度关注、积极参与、协同行动的良好格局。

二是政策法规引领与技术数据支撑联袂。完善城市运行法规,明确行业界限,优化政策安排。强化现代技术与城市治理的及时、无缝对接。打造集约统一、数据融合、传输便捷、高效协调的城市数字底座,实现城市全程数字化转型,使数据与智慧手段成为优化政策、落实政策和实施协调治理、精细治理的关键支撑。

三是广疏解与微更新并重。美化城市风貌,构建产业特色,化解安全风险,都需要进行城市格局调整。运用好城市更新政策,结合功能优化、产业转移承接、新区建设等举措对城市“三高”(建筑物密度高、居民小区楼层高、各类人员聚集度高)“三差”地带(社区老、道路窄、环境乱)进行调整与疏解,优化建筑格局、社区规模、基础设施和居住条件。但除非特殊必要,应避免大拆大建、推倒重来,注重用微更新手段美化城市环境,增加温馨元素,强化安全韧性,主要包括小街小巷的特色化、情调性改造,微型休憩场所建设,创意景观塑造等。微更新往往是付小功成大事,更能给市民增加愉悦,给城市带来韵味。

四是物理手段运用与精神文明建设一体。空间布局、建筑格局、街道分布的调整和楼宇馆所的建设是城市治理的重要内容,不可或缺。但这类物理性质手段的治理不是唯一的,更不是根本的。城市良好治理的坚实基础是市民素质和城市精神,唯此才能推动物理手段的科学运用,并基于治理把积极参与和自觉维护有机统一起来。因此,应把推进精神文明建设作为提升城市治理水平的核心内容。强化爱国爱城教育,使广大市民牢固树立荣誉感和责任感,自觉为城市发展添砖加瓦,自觉维护城市的一草一木,自觉抵制危害城市的行为,自觉响应与执行一切有利于城市高质量发展的政策法规,使城市物质文明昌盛的同时成为社会道德高地、时代精神前沿。

来源:《学习时报》

