

# 全面提升城市发展质量 加快建设浙江特色现代化城市

夏宝龙

(中共浙江省委书记)

党的十八大以来，习近平总书记就新型城镇化和城市工作发表了一系列重要论述，深刻阐明了我国城市发展的基本形势、大政方针和主要任务，为我们做好城市工作提供了根本遵循。我们要深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，全面落实中央城市工作会议部署，全面提升城市发展质量，加快建设浙江特色现代化城市。

一、深刻把握习近平总书记关于城市工作重要论述的丰富内涵，明确全面提升城市发展质量主攻方向

习近平总书记关于城市工作的系列论述，是治国理政新理念新思想新战略的重要篇章，是马克思主义城市发展思想与时代特征、中国实践相结合的认识飞跃，是我们党“用极大的努力去学会管理城市和建设城市”的理论成果。我们必须深入学习领会，把握精神实质，抓好贯彻落实，不断提高城市工作的能力和水平。

一要深刻把握城市工作举足轻重的地位作用。习近平总书记指出：“农村工作和城市工作是各级党委工作的两大阵地，二者相辅相成、缺一不可。‘三农’工作是全党工作的重中之重，城市工作在党和国家工作全局中举足轻重。”这一重要论断深刻揭示了新的发展时期城市工作的地位和作用。城市工作举足轻重，是因为我国已经实现了由乡村社会向城市社会的历史性跨越，城市工作对发展全局的引领作用从未如此明显；是因为城市作为我国经济、政治、文化、社会活动的中心，城市实力代表国家实力，城市竞争决定国家竞争，城市对国家发展的主导作用从未如此明显；是因为城市作为统筹城乡的主导力量，只有做好城市工作，才能更好解决“三农”问题，城市对城乡发展一体化的拉动作用从未如此明显；是因为城市作为人类活动的主要区域，城市管理服务极大影响人民福祉，城市发展质量直接关系群众利益，城市对民生改善的促进作用从未如此明显。习近平总书记关于城市工作举足轻重的科学论断，正是对我国当前城市工作客观现实的深刻认识和正确反映，掷地有声、振聋发聩。

二要深刻把握人民城市为人民的根本宗旨。习近平总书记指出：“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。这是做好城市工作的出发点和落脚点。”这一重要论述，是我们党全心全意为人民服务的宗旨观和群众观在城市工作领域的具体展开。坚持人民城市为人民，强调一切为了群众，突出了以人为本的价值取向。习近平总书记指出：“城市的核心是人，关键是12个字：衣食住行、生老病死、安居乐业。”人们为什么要向往城市、奔向城市？根本目的就是希望生活得更好、发展得更好。造福百姓、服务百姓，让百姓过上更加富裕的物质生活和富有的精神生活，这就是做好城市工作的根本价值所在。坚持人民城市为人民，强调共治共管、共建共享，突出了人民群众的主体地位。习近平总书记指出：“市民是城市建设、城市发展的主体。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。”“只有让全体市民共同参与，把市民和政府的关系从‘你和我’变成‘我们’，从‘要我做’变为‘一起做’，才能真正实现城市共治共管、共建共享。”这些论述告诉我

们，做好城市工作必须坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，实现“人民城市人民建，人民城市人民管”。

三要深刻把握建设和谐宜居、富有活力、各具特色的现代化城市的目标导向。这是中央对我国城市发展目标的科学定位。“和谐宜居”阐明了城市中人与人、人与自然的理想关系，体现了现代化城市的人居环境属性。习近平总书记强调：“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。”这就要求我们，加大力度改善人居环境，让城市更宜居、人民生活更美好。“富有活力”阐明了城市经济活动、社会活动的理想状态，体现了现代化城市的人类活动属性<sup>3</sup>这就要求我们，充分激发广大人民群众创业创新和共治共管的活力，让城市更富创造力、更具竞争力。“各具特色”阐明了城市发展特点、自然特征、人文特质的理想风貌，体现了现代化城市的美学属性。习近平总书记指出：“城市特色风貌是城市外在形象和精神内质的有机统一，决定着城市的品味。”这就要求我们，留住城市特有的地域环境、文化特色、建筑风格等“基因”，杜绝千城一面，让城市更具特色、更有品味。

四要深刻把握城市工作“一尊重五统筹”的基本思路，习近平总书记在中央城市工作会议上详细阐述了“一尊重五统筹”的城市工作基本思路，就是要尊重城市发展规律，统筹空间、规模、产业三大结构，提高城市工作全局性；统筹规划、建设、管理三大环节，提高城市工作的系统性；统筹改革、科技、文化三大动力，提高城市发展持续性；统筹生产、生活、生态三大布局，提高城市发展的宜居性；统筹政府、社会、市民三大主体，提高各方推动城市发展的积极性。这是习近平总书记城市工作思想的核心，是中国特色城市发展道路的要义。“一尊重五统筹”展现了做好城市工作的大局观。城市是个“巨系统”。做好城市工作，不仅要处理好城市自身规划、建设、管理之间的关系，而且要处理好城市与城市、城市与乡村之间的关系；不仅要处理好城市发展与文化遗产、环境保护的关系，而且要处理好人与物、发展需求与发展动力的关系。“一尊重五统筹”体现了做好城市工作的时代性。城市是文明的载体、凝固的历史，城市发展具有鲜明的时代特征。做好城市工作，要顺应全球化时代的要求，以城市群和都市区为主体参与全球城市体系的竞争合作；顺应科技大变革时代的要求，以科技创新推动城市发展，以城市发展支撑科技创新；顺应生态文明时代的要求，更加注重绿色发展，实现人与自然和谐相处。“一尊重五统筹”阐明了做好城市工作的方法论。强调坚持重点论与两点论相结合，着力在统筹上下功夫、在重点上求突破，为做好城市工作提供了方法，为建设现代化城市指明了路径。

习近平总书记关于城市工作的重要论述，遵循城市发展规律，源于实践、指导实践。2006年，他在浙江工作期间就主持召开城市工作会议，在全国率先提出走新型城市化道路。十年来，我们坚定不移走新型城市化道路，发展思路一脉相承，发展举措不断深化，取得了显著成绩。这十年，是浙江城市化水平稳步提升、城市作用显著增强的十年；是城市规模快速扩张、城市功能逐步完善的十年；是城乡发展加快融合、一体化水平明显提升的十年，城乡统筹发展水平处在全国前列。特别是党的十八大以来，浙江认真贯彻中央要求，创新工作方法，加大工作力度，强势推进“三改一拆”，大力开展“五水共治”，着力加强地下空间开发利用，深入实施城市治堵，迈出了提升城市发展质量的新步伐。

浙江这十年新型城市化的发展，是习近平总书记城市工作重要论述在省域层面的先行实践。经过十年接力、十年实践，浙江城市化已经进入了新的发展阶段，城市发展的主要矛盾已经从规模扩张全面转向质量提升。我们要深入贯彻习近平总书记关于城市工作的重要论述精神，

牢牢抓住全面提升城市发展质量这一主攻方向，加快推进城市现代化建设。

二、全力抓好城市规划建设管理和精神文明建设工作，切实肩负起建设现代化城市的历史使命

当前和今后一个时期，浙江深入推进新型城市化，目标是建设浙江特色现代化城市，核心就是在提高城市发展质量上大做文章。我们必须深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，以创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念为引领，以“八八战略”为总纲，遵循“一尊重五统筹”的城市工作思路，全面加强城市规划建设管理和精神文明建设，全面提升城市发展质量，走出一条具有浙江特色的现代化城市建设道路。

(一) 坚持高水平规划，绘好城市发展蓝图。科学谋划好编制好规划、严格管理好实施好规划，切实发挥规划在城市发展中的战略引领作用。

一要科学确定城市发展定位。综合考虑城市发展基础、环境容量、文化特色等因素，明确城市规模定位、功能定位。把全省当作一个大城市来规划和建设，统筹城市发展空间结构、规模结构、产业结构，构建以都市区为龙头、中心城市为骨干、大中小城市协调发展的全省城市发展格局，成为具有全球影响力的长三角世界级城市群的重要一翼。这是浙江现代化城市建设的总定位。每个城市都要围绕这一总定位，科学确定自身的发展定位。现代化都市区要成为我省参与国际国内竞争的尖兵和龙头。杭州要努力稳居全国大城市发展第一方队，特别是在创新创业、文化旅游、国际化等方面要有更高的目标追求，早日建成世界名城。宁波要利用港口和开放优势，发挥宁波舟山港实质性一体化效应，早日跻身全国大城市发展第一方队。温州和金义都市区要加快崛起、奋力赶超，率先在省内、在长三角确立相对领先地位，力争在全国大城市第二方队中争先进位。区域中心城市要成为浙江发展的重要骨干和支撑力量。湖州、嘉兴、绍兴、衢州、舟山、台州、丽水等城市要从实际出发，实施中心城市升级行动，大力推进产业升级、环境再造、设施完善、服务提升、旧城更新、管理现代化，加快建成竞争能力、承载能力、辐射能力更强和特色风貌更明显的现代化区域中心城市。中小城市和小城镇要成为浙江发展的生力军和统筹城乡的主力军。各县市要围绕宜居宜业宜游，坚定不移抓好建设现代化美丽县城和推动县域经济向都市区经济转型两大任务，全面提升综合功能和建设品质。继续深化小城市培育试点，深入推进中心镇发展改革，加快建设各具特色的活力小镇、风情小镇。谋划实施小城镇综合整治行动，分步分批实施，力争五年内使全省小城镇面貌有一个明显改观。

二要优化城市功能布局。通过规划管好城市功能，使城市功能布局与产业转型升级相匹配，做到集聚集约集群；与市民生活需求和活动规律相适应，做到便捷舒适安全；与自然山水大格局相协调，做到显山露水、凸显特色，实现生产、生活、生态空间有机融合。摆布好城市产业发展空间，工业生产就要在产业园区，与生活区适当分离。创新创业空间要与生活服务功能有机融合，营造一流的创新创业社区。摆布好交通等基础设施，合理安排城市综合交通枢纽，大型交通枢纽要与城市发展布局相协调，做到合理布局、多种交通方式无缝对接；轨道交通线网、道路网布局要与周边用地功能有机结合，从源头上解决由于路网和城市功能不匹配导致的交通拥堵问题。摆布好学校、医院、养老、文化等公共服务设施，既要有与城市发展定位、城市形象品位相匹配的“高大上”设施，更要有便于市民日常使用的“低小散”设施，收费要低一点、规模要小一点、布局要分散一点，大的要切块，长的要切段。摆布好地上空间和地下空间，做到地上地下空间功能复合、互联互通，充分利用学校操场、道路广场等开放空间挖掘地下空间资源。

三要彰显城市特色风貌。按照美的法则实事求是地开展城市设计，把城市设计内容转化为规划控制要求，加强对空间立体性、平面协调性、风貌整体性、文脉延续性等方面的引领管控，打造富有特色的城市风貌。要坚定文化自信。注重

传承古代城市建设思想，特别是人与自然和谐的理念和方法，努力形成浙江特色城市发展模式。注重传承优秀历史文化，加强历史文化名城名镇名村街区保护，鼓励历史文化遗产活化利用，推动文化保护与城市建设、产业提升有融合。注重挖掘民族文化、地域文化的丰富宝藏，把文化意象体现在城市建设风格中，塑造独一无二的城市辨识度。要彰显景观特色。进一步保护好、发展好城市景观格局，加强自然生态修复，加强风景名胜保护，推进景城一体发展，形成城在景中、景在城中的景观风貌。

(二) 坚持高标准建设，提升城市发展功能和品质。坚定不移以“三改一拆”为主抓手，大力加强城市环境综合整治，全面提升城市人居品质，不断增强城市创新创业、综合承载和公共服务功能。

一要继续强势推进“三改一拆”。坚决拆违、坚决禁违，深化“无违建县”创建，坚决遏制新增违法建设行为产生，确保到2020年县县实现基本无违建，建成基本无违建省。按照城市有机更新的理念，创新“三改”方法，提高“三改”质量，注重拆改结合，加强拆后利用，塑造城市特色人文、宜居生活和创新创业新空间。

二要加强城市基础设施建设。按照适度超前、综合配套的原则，大力加强交通、物流、供水、环保、能源、信息等基础设施建设，加快提升城市空间承载和环境承载能力。加强物流基础设施建设，充分认识到物流不只是一种商业业态，更是一个城市必不可少的基础设施，切实加大对物流基础设施建设的投入，构筑便捷高效的物流设施网络，推进互联网和物流的融合发展，提高城市物流服务和保障能力。抓好城市创新型基础设施建设，把互联网、云计算等作为重点加以支持和布局，构建创新资源共享网络，优化创新创业生态链，拓展创新创业新空间、新平台。下大力气完善公共服务设施，合理确定公共服务设施建设标准，加大公共服务设施建设力度，加快形成以社区级设施为基础，市、区级设施衔接配套的公共服务设施网络体系，继续大力推进公共服务设施开放共享。继续深入推进地下空间开发，把地下空间开发作为城市建设的重要战场，努力实现从单一功能向综合功能转变、从单体项目向互联互通转变、从浅层开发向深层开发转变，在全省建成一批功能综合、深层拓展、互联互通的“地下城市”。推动各城市特别是城市新区、各类园区、成片开发区域规划建设地下综合管廊。

三要加强城市环境综合整治。提高整治标准，加大整治力度，加快创造优美人居环境，提升城市宜居水平。全力治堵。加快构建立体多元、无缝对接的现代城市交通系统，积极推进大城市轨道交通建设，因地制宜选取轨道交通制式；树立“窄马路、密路网”的城市道路布局理念，加强城市环路建设，畅通道路微循环，形成快速路、主次干道、支路级配套合理的地面道路网系统。全面落实公交优先战略，不断提高公交出行分担率。加强交通组织管理，大力发展智慧交通，加大交通秩序整治力度。二要深化治水。持续加大整治力度，绝不允许有令不行、绝不允许反弹回潮。加快城市污水管网建设和污水处理厂提标改造，推动城镇污水实现全收集、全处理、全达标，全面消除城市建成区黑臭水体和劣Ⅴ类水质断面，推进城市河道两岸环境整治提升。综合采取“渗、滞、蓄、净、用、排”等措施，建设符合江南水乡实际的特色海绵城市。加强城市内涝治理，有效消除城市内涝易发区和隐患点。严格城市河湖水域空间管控，确保现有水域面积不减少。统筹治气。推进工业废气、车船尾气、餐饮油烟、秸秆焚烧和建筑扬

尘治理，努力提高优良天数比例。推进能源结构调整，加快充电站、充电桩、充气站建设，推动公交车、出租车等替换为新能源汽车或改造为清洁能源汽车。综合治垃圾。按照减量化、资源化、无害化的要求，推进垃圾源头减量，全面推行垃圾分类投放、分类收运、分类处置，强化垃圾焚烧厂、填埋场建设和提标改造。

（三）坚持高效能管理，实现城市治理现代化。加强城市管理，要重点围绕市容和繁荣，切实做到“五个化”：

一是推进城市管理精细化。把精细化管理的理念和方法贯彻到城市工作各领域各环节。精细做好城市美化工作，优化城市主要街路、出入通道、站点等重要节点的乔灌木草配置管养，加强城市建筑附属物管理，开展重点地区临街建筑物违法搭建、户外广告、卷帘门等问题的综合治理。加强建筑屋面色彩规划管理，推进与周边环境不协调的屋面色彩专项整治，抓紧抓好蓝色屋面整治。

二是推进城市管理制度化。落实中央关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的部署要求，做好与全省综合行政执法改革的衔接，实现提高城市管理服务水平与解决基层“看得见管不着”、执法力量分散薄弱问题的双赢。

三是推进城市管理属地化。大力推进城市管理重心下移，落实市、区、街道、社区的管理服务责任，健全城市基层治理机制。强化街道、社区党组织的领导核心作用，带动社区自治组织、社区社会组织建设，强化便民服务网络建设，多为群众办实事、办好事。

四是推进城市管理智慧化。加强现代信息技术与城市管理服务的融合，建设综合性城市管理数据库，发展民生服务智慧应用，推动“智慧城管”向乡镇延伸。

五是推进城市管理人性化。城市政府要从“划桨人”转变为“掌舵人”，同市场、企业、市民一起管理城市事务、承担社会责任。寓服务于管理和执法之中，做到依法管理、民主管理和人性化管理有机结合。重视发挥律师在城市管理中的作用，提高运用法律管好城市的能力和水平。

（四）坚持高品位生活，提高城市文明程度。坚持城市物质文明和精神文明建设两手抓、两手硬，深入推进文明城市创建活动，大力宣传普及社会主义核心价值观，全面提升市民文明素质和城市文明程度。要创新活动载体，让市民在参与中提升文明素质。加强学校思想政治教育，编好用好德育教材，打造精品课程，实施文明校园建设工程，从学生时代开始扣好文明素质的第一个扣子。大力开展做一个文明有礼的浙江人活动，常态化推进“好家风好家训”选树宣传展示活动，引领广大群众重礼仪、讲礼貌。注重先进典型的培育和宣扬，发现“最美现象”，弘扬“最美精神”。倡导文明上网，构建清朗网络空间。弘扬志愿精神，搭建志愿服务平台，引领广大群众做好事、行善举。抓好细微点滴，让市民在日常生活中提升文明素质。在落细落小落实上下功夫，抓好街道、社区、楼道、家庭、企业等一个个单元，引导市民从让一个座位、伸一把援手、给一个微笑等不起眼的小事做起，切实把提升文明素质的要求引进市民生活细节和日常行为。加强对城市不文明行为的教育整治，从抓乱扔垃圾、排队加塞、开车乱变道、公共场所大声喧哗等不文明行为入手，引导市民讲文明话、办文明事、做文明人。强化规则意识，让市民在遵章守纪中提升文明素质。对不守规则、违反道德规范的行为，该谴责的就要谴责；对违章违纪违法的行为，该处罚的就要处罚，不让劣币驱逐良币，加快形成对规则意

识的正向激励，促进形成良好社会风尚。

高度重视城市安全工作。城市工作始终把安全放在第一位，把安全工作落实到城市发展各个环节各个领域，构建全天候、系统性、现代化的城市安全保障体系。实施建设工程全生命周期风险管理，健全质量管理体系，工程建设、勘察、设计、施工和监理等各方责任主体要对质量安全负终身责任。强化市政公用行业安全运行，切实保障城市供水、供气、排水、道路桥梁等安全。提高城市综合防灾和安全设施建设配置标准，建立专业化、职业化的应急救援队伍，增强抵御自然灾害、处置突发事件和危机管理能力。全面排查城市老旧建筑安全隐患，加快城镇危房治理改造和解危工作，严防发生危房垮塌等重大事故。切实加强社会治安综合治理，做好各类风险隐患排查工作，尽早把矛盾和问题化解在萌芽状态。

### 三、切实加强党对城市工作的领导，不断提高城市工作的能力和水平

各级党委要进一步加强对城市工作的领导，主要领导要亲自抓，健全党委统一领导、党政齐抓共管的城市工作格局，努力开创我省城市发展新局面。

第一，加强组织保障。各级党委要把城市工作摆在重要位置，像重视农村那样重视城市，像抓“三农”工作那样抓城市工作。明确职责，落实各级主体责任。省直有关部门要加大对城市工作的指导、协调和支持力度。各地要依据省委确定的城市发展目标要求，制定具体目标和工作方案，加快推进城市现代化建设。强化考核，用好指引发展的指挥棒。实施城市工作监督考核制度，完善考核办法，定期通报考核结果，把考核结果作为党政领导班子和领导干部实绩分析的重要内容，作为干部任用、奖惩的重要依据，让一大批政治坚强、善于做好城市工作的干部脱颖而出。

第二，加强法治保障：坚持依法治市，是建设现代化城市的必然要求。加强地方立法。抓紧开展城市工作立法研究，加快制定和修改相关法规、规章、规范性文件及标准规范，确保城市工作有法可依。坚持依法决策，健全城市工作依法决策体制机制，切实履行决策法定程序，坚决杜绝随意决策，杜绝急功近利、劳民伤财的政绩工程。公正文明执法。创新城市执法理念，完善执法程序，坚持管理与服务并重、处置与疏导结合，实现法律效果与社会效果的统

第三，加强体制保障。坚持问题导向、效果导向，找准改革的发力点和突破口，加快形成与现代化城市建设相适应的体制机制。抓好投融资体制改革。采取更具针对性的政府和社会资本合作模式，健全价格调整机制和政府补贴、监管机制，使社会资本可以得到合理的回报率，吸引社会资本参与城市

设施投资建设和运营。充分发挥现代金融工具作用，打通城市现代化建设与资本市场融资的通道，把各路资金集聚起来，引导投到城市建设中去。抓好城镇住房制度改革。合理确定住房保障标准，加大力度解决困难群众住房问题。加快发展专业化住房租赁市场，全面落实商品房供地与库存、价格挂钩办法，促进房地产市场持续健康发展。深化“三权到人（户）、权跟人（户）走”改革，维护好进城落户农民的土地承包权、宅基地使用权和集体收益分配权，探索“三权”依法自愿有偿转让机制。

第四，加强政策保障。系统研究城市工作的政策问题，持续加强制度供给，不断优化发展环境。研究制定加强城市规划建设管理工作政策举措，配套出台城市管理执法体制改革、海

绵城市建设、地下综合管廊建设、建筑工业化等方面的文件。

第五，加强人才保障 3 切实加强城市工作各类人才培养和引进，造就一大批高素质城市工作人才队伍。支持大专院校加强城市相关专业建设，培养既有国际视野又有民族自信的设计师、建筑师队伍。支持建筑设计院和建筑师事务所发展，打造一批知名建筑设计企业。加大国内外高级人才引进工作力度，培育城市规划设计企业和人才集聚的特色小镇，使我省成为城市工作人才集聚高地。各级党委要注重培养、选拔熟悉城市工作的干部，加快打造一支懂城市、会管理、敢管理的干部队伍。各级领导干部要加强城市相关知识的学习，尽快学会弄懂城市规划建设管理这门科学，掌握城市发展的规律，提高领导城市工作能力。