



加速释放城市群的“正能量”

强化监督—— 顺应人民新期待

张 辉

党的十八大顺应广大党员和人民群众的期盼和要求，站在全面推进中国特色社会主义、全面建成小康社会的战略高度，对强化监督这一重要问题给予了高度重视，作出了全面回应。在党的十八大报告中，“监督”一词多次出现，特别是围绕“健全权力运行制约和监督体系”进行了集中阐述。党的十八大通过的《中国共产党章程（修正案）》，强化了监督的内容，为创新发展监督工作提供了根本依据。

站在担当历史使命的新起点，切实强化监督工作，提高监督工作科学化水平，必须全面贯彻落实党的十八大精神，不断运用新理论、研究新情况、破解新课题，以监督的优异成绩向历史和人民交上一份合格答卷。

最根本的在于树立科学监督理念

当前，干部受到监督、权力受到监督，在党内外基本形成共识，对监督的重要性和紧迫性也认识得比较深刻；但是，确有不少干部对监督的认识存在偏差，没有确立与时代相适应的科学监督理念，没有树立主动自觉接受监督的意识，没有养成在监督环境下工作的习惯。从根本上解决模糊认识，就必须引导干部牢固树立科学监督理念，以科学认识监督、指导监督深入开展。总结党和国家开展监督工作的历史经验，以科学监督理念深化和推进监督工作，必须以促进干部清正、政府清廉、政治清明为目标，以监督主要领导干部为重点，以完善监督机制为关键，以改革创新、求真务实为动力，努力使监督体现时代性、把握规律性、富于创造性。通过宣传教育、学习培训、案例警示等途径，使干部进一步强化三种观念：一是全员接受监督观念。包括党员干部在内的全体党员，都要自觉接受监督，都要受到制度约束。二是全面监督权力观念。实现全面监督权力，就要做到对决策权、执行权等各个方面的权力进行全面监督，就要做到对权力的授予、运行、配置乃至解除进行全程监督，切实保证权力公正行使。三是全心关怀爱护观念。开展监督的出发点和落脚点，都是促进干部为务实清廉、健康成长，督促干部严守党内法规和国家法律，防止干部滥用职权、以权谋私。这是对于干部最大的爱护，最好的帮助，最真诚的关怀。

最基础的在于把握监督的重点对象

从中央的一贯要求来看，在对领导机关和领导干部进行重点监督的基础上，应当更加突出对下列干部的监督：一是主要领导干部。包括党委、人大、政府、政协、纪委及其工作部门或内设机构的主要领导成员，法院、检察院及其内设机构主要领导成员，人民团体主要领导成员，国有企业事业单位党政正职等。二是人财物管理使用干部。应当把组织、人事、监察、公安、财政、审计等从事人财物管理使用工作的领导班子和领导干部作为监督的重点对象。三是关键岗位干部。主要是指那些掌握审批权和政策制定权的干部、具有执纪执法权的干部。四是年轻领导干部。年轻领导干部是党和人民事业的接班人和生力军。培养好、选拔好、监督好年轻领导干部，是关系到党和国家前途命运的战略任务。对年轻领导干部进行重点监督，促使他们按照党的要求和人民的期望健康成长，十分必要，意义重大。

最核心的在于不断完善监督动力机制

着眼解决阻碍监督开展的主要矛盾和问题，需要抓紧建立健全一套科学性、针对性和可操作性强的监督动力机制，以切实保证监督工作深入、扎实、健康开展。一是划清权力界限。要按照相应的原则，进一步明确各级各类权力主体的权力范围，包括划清领导班子集体权力，正职、副职权力，上级、下级权力，有关部门、机构之间的权力，从而使权力主体各掌其权、各负其责、各干其事，有效防止国家权力部门化、集体权力个人化。二是健全权力运行制约和监督体系。这是保证人民监督权力的关键所在。要认真落实有关要求，坚持顶层设计、科学设计、务实设计，确保决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调。坚持科学决策、民主决策、依法决策，健全决策机制和程序，建立健全决策问责和纠错制度。推进权力运行公开化、规范化，完善党务公开、政务公开、司法公开和各领域办事公开制度，让权力在阳光下运行。三是建立监督主体绩效评估和责任追究制度，督促监督主体增强监督内在动力、认真执行监督职责。

最关键的在于切实推进监督法制化时代化

没有规矩不成方圆。监督是依据党和国家的有关要求、规定、纪律、法律，对被监督者行为作出判断。好的、正确的给予支持鼓励，出现偏差的要求改正，发生错误的特别是已经违纪违法的必须依纪依法惩处。因此，只有不断推进监督法制化、时代化，才能确保监督有规有纪有法可依，才能确保监督及时解决出现的新情况、新问题。推进监督法制化，就是要依据党章和党内法规、宪法和国家法规、党和国家政策，把监督的基本要求、衡量标准、惩处尺度等，都以法规的形式固定下来，并通过广泛深入的宣传教育，使被监督者知晓规定；通过严格周密的检查督促，使被监督者严守规定；通过及时有效的问责查处，使被监督者敬畏规定。而推进监督时代化，则既要注重保持监督基本要求的统一稳定，又要以解决现实问题为导向推进监督的与时俱进。

强化监督还必须准确把握监督工作的职能定位，既要有效激发监督者的主动性和创造性，更要切实保护被监督者的合法权益。对以监督为名，搞侮辱、诽谤、诬陷的，以及在监督中有其他违纪违法行为的，必须严加惩处。

本版编辑 欧阳优

邮箱:jjrbsj@sina.com

伴随城镇化进程的加快，城市的数量和个体规模不断增长，城乡关系发生新的变化，一些城市逐步连片形成了城市群。短短几年间，我国的城市群发展突飞猛进，已成为区域经济竞争的基本单元和区域竞争力的核心，同时也成为参与国际分工、统筹城乡发展的有效载体。

城市群在充分发挥各自城市原有优势的同时，互相提供对方独立发展时难以获得的资源，大大提高了城市发展水平。专家认为，城市群发展的核心是聚合发展。零散、规模不等、联系机制弱的城市“分子”，通过

内在聚合机制结合在一起，产生城市基础设施、公共服务和产业聚集“化学反应”，进而释放巨大经济效益和社会效益的“正能量”，实现多个城市在一个区域空间内的聚合发展，获得“1+1>2”的放大效应。

党的十八大报告提出，要科学规划城市群规模和布局。中央经济工作会议也强调，大中小城市和小城镇、城市群要科学布局。无疑，今后城市群将成为我国推进城镇化发展的重要载体和形式。促进城市群健康有序发展，迫切需要借鉴国际上城市群发展的先进理论和实践经验，理性正确认识我国城市

群的基本特性，建立符合我国基本国情的城市群相关理论、方法和政策体系，最大限度地发挥城市群聚合发展迸发出的巨大能量。

城市群的聚合发展不是一蹴而就的，而是受到内生的市场力量和外生的政府行为的双重作用，是一个系统秩序逐步形成、整体发展能力不断增强的演进过程。在这个过程中，制度设计尤为重要。制度设计得好，若干个城市可以互促互利，形成更好的城市群，制度设计得不好，城市间会互相掣肘，城市群发展则会陷入杂乱无章的境地。城市群的聚合发展也不限于单一方面的发

展，而是涵盖产业发展、基础设施、公共服务等多个方面，要加强统筹，防止“各吹各的号，各唱各的调”，确保规划编制“一盘棋”，实现城市规划、产业规划、土地规划、人口规划、环保规划等各专业规划“多规合一”。引导城市群科学规划，还需要根据城市之间的经济技术联系、交通可达性和资源环境承载能力，合理确定城市群内城市的数量与规模，发挥市场机制在城市群形成发育中的主导作用，避免城市群建设中的盲目画圈、拉郎配、拔苗助长等问题的出现。（赵登华）

我国城市群建设的战略构想

国家发改委国土开发与地区经济研究所副所长、研究员 高国力

① 城市群具有不同于都市区(圈)的形态和特性

城市群是指在一定空间范围内布局不同数量和规模的城市而形成的空间布局形态和城市化载体；都市区(圈)则是指依托和围绕特大城市与周边不同数量和规模的城市而形成的空间布局形态和城市化载体。两者主要区别在于，都市区(圈)内部特大城市保持多方面的绝对垄断地位，周边其他城市具有更强的依赖性和附属性；而一般的城市群内部不同城市具有各自的功能分工，保持相互间影响和联系，

呈现出各自相对的独立性。都市区(圈)可以看作是一种特殊类型的城市群，不能把都市区(圈)作为城市群的全部和主体。我国目前具备都市区(圈)特性的主要有北京、上海、广州等特大城市及周边城市，基于我国人口规模大、城市数量多、城镇化速度快的基本国情，今后更需要重视和发展的应该是依托一定空间范围内条件优良、数量众多的大中城市共同形成的城市群来实现推进城镇化发展的任务。

② 城市群发展形成受地理条件等多方面因素影响

城市群由于具有不同的空间范围和城市数量，因而形成不同规模大小的城市群。从理论上讲，一定空间范围内分布有超过3个以上城市就形成城市群，但是在实践中能否成为城市群的关键是在多大的空间范围和城市间的联系程度如何。城市群的空间范围和城市数量没有固定的模式和要求，适度的空间范围和城市数量对于城市群内部分工和功能完善具有重要作用。城市群的空间范围、城市数量和发

展形成主要受到地理条件、区位优势、经济水平等因素的影响，一般来说，地势地貌条件越平坦、区位优势越优良、经济发展水平越发达，则城市群的空间范围越大、城市数量越多、城市群越容易发展形成。基于这一分析，我国的城市群在东部地区相比中西部地区空间范围更大、城市数量更多、更能够发展形成。不同规模城市群由于地理、区位、交通以及辐射集聚能力的差异，保持相应的城市间距离。

③ 核心和实质在于城市间的紧密联系和协同互动

城市群不是若干城市在一定空间范围内的自然布局的简单组合，城市群能够成“群”的关键在于城市间的紧密联系和协同互动，促进城市间要素自由流动、资源高效配置、基础设施对接、产业关联配套、公共服务均等，充分发挥城市群的规模效应、集聚效应和协同效应。要实现这个目标，必须要考虑三个方面因素的影响：一是城市间的行政区划分割因素，如果打破城市间的封锁、壁垒和保护，就难以实现城市间的要素自由流动和资源高效配置。二是城

市自身的规模和功能大小因素，城市群的形成首先对于内部城市的规模、功能、城镇化水平、经济发展水平具有严格的要求，只有达到一定水平之后才有可能朝着城市群方向发展。城市群的形成发展不可能遍地开花。三是城市群的资源环境承载能力因素，城市群的培育发展必须充分考虑土地、水、环境容量等资源环境承载要素，依托资源环境承载能力来确定城市群是否适合建设以及建设城市群的人口规模、产业选择和城市数量。

④ 依托各级各类空间规划合理确定城市群布局

随着我国城镇化水平的提高，城市群逐步成为支撑和带动城镇化的重要载体和形式，但是城市群的发展和形成又需要自然、经济和社会等各方面条件的支持和配合，不可能短时间内全面铺开，数量和规模也不可能过多过大，因此，需要根据我国各地区和城市发展的实际情况，依托各级各类空间性规划，科学合理地确定不同类型重点城市群的布局和建设。首先，依托宏观尺度和战略层面的主体功能区规划和国土规划，主要考虑在主体功能作为重点开发的区域和资源环境禀

赋较好、承载能力较强的国土空间，合理规划布局城市群的数量、规模和类型。第二，依托中观尺度的城市总体规划和城镇体系规划，论证分析各城市发展的规模和潜力、城镇等级结构和数量，确定城市规划区和建成区的合理边界，科学评估城市群建设的可能性和规模大小。第三，依托相对微观尺度的土地利用总体规划，确定城市群土地利用结构和潜力，确保农业用地和生态用地的分布，严格控制建设用地的总量和增量规模，提高土地集约利用效率和效益。

⑤ 加大有利于科学发展的体制机制探索和创新

城市群的发展需要科学规划和合理引导，既不能盲目追求快大导致重复建设和一哄而上，也不能消极无为放任自流丧失发展机遇，需要进行大胆的配套体制机制探索。一是可以率先确定一批最有潜力和特色的重点城市群作为体制改革改革的试点，探索建立有利于城市群健康发展的分层分类体制机制。二是建立城市群不同层级政府部门间沟通协商机制，设立专门的联系和管理机构并明确相应职能，建立定期或灵活的重大事项

通报、应急预案防范等方面制度。三是建立引导城市群科学发展的绩效考评机制，制定明确的奖惩标准和办法，探索建立一套科学规范的城市群发展考评指标体系，加快形成及时动态调整和高效反馈机制。四是从战略和顶层设计层面，探索建立城市群城市间合理公正的利益分配、协商和补偿机制，妥善处理整体与局部利益、近期与远期利益之间的关系，为城市群可持续发展提供长远体制保障。

⑥ 建立规范引导城市群健康有序发展的政策体系

随着城市群发展配套体制机制的探索 and 改革，应在每个不同阶段制定分类的针对性政策，一方面促进配套体制机制的优化调整和发展成形，另外一方面也推动城市群的发育成熟和功能完善。一类政策是关于资源利用和环境保护领域，包括征地补偿标准、排污权和碳排放权交易等方面，切实为城市群发展创造集约化资源利用和绿色低碳循环的生态环境保障。一类政策是关于产业发展和布局领域，包括城郊和都市农业发展、工业集中

布局 and 转移、新兴产业培育壮大等方面，引导促进城市群建立产业集群和链条上的关联配套，减少相互间产业重复建设、产能过剩和恶性竞争，提升城市群产业体系核心竞争力。一类政策是关于基本公共服务体系和社会服务领域，包括教育、卫生、文化等领域均等化，公共服务逐步覆盖常住人口，交通、通讯等服务同城化，社会管理、生态环保一体化等方面，为城市群新型社会形态和可持续发展提供坚实基础。

亟须转变出行理念

成 盛

近年来，中国汽车保有量快速增长，这不但标志着国人生活水平的提高，也确实让很多人的出行变得更为便利、舒适。然而，汽车与城市交通发展互相依存、互相制约的关系已经成为中国城市建设无法回避的话题。

破解交通的“堵局”，过去我们将希望寄托在修路上。后来发现，大城市最堵车的地方往往不是街窄路少的老城区，而是街道宽阔的CBD。有的大城市的环路更是修一环堵一环——道路的建设速度似乎永远赶不上流水线上汽车的生产速度。在“修路治堵”的思路被现实“重创”之后，近年来不断推陈出新的一系列“限”策——限行限号、摇号购车、提高停车费等措施效果又如何？现实中的情况是，违规上路现象屡禁不止，有些经济条件好的人为了应对限号买了两辆甚至多辆车。于是，多余的车需要停车位，大量挤占公共空间等新的问题又来了，有些甚至需要更加严厉的处罚措施。

随着道路拥堵现象的加剧，一些专家

提出可以借鉴国外大城市发展智能交通、立体交通等经验。上述做法固然有值得参考之处，但在一个汽车消费已成为常态的现代社会，我们缺乏的不仅仅是宽敞的道路和高效的管理，更需要一种行之有效的低碳出行的观念。

有人说，改变观念谈何容易，但东京的做法就让我们刮目相看。丰田、日产、本田汽车公司的高管们每日搭地铁上下班，长期以来受精英阶层的影响，东京市民的出行习惯也得到了改变，公交出行取代自驾成为社会主流。回想起来，我国不少地方也曾发起过各界领导以实际行动支持“绿色出行”的活动倡议。试想，如果这样的活动能够将“绿色出行”贯彻到底，带动有车一族转变出行理念，那么当绿色出行方式由被动限制转为主动选择，成为一种主流文化，破解“堵局”的梦想也许就将离我们不再遥远。

打破“霾”伏有赖合力

魏海波

今年以来，我国中东部地区已经发生多次较大范围的雾霾天气过程。北京等很多城市都成了雾霾侵袭的重灾区，污染面积之大，可谓十面“霾”伏。

由于空气污染的开放性、传染性、混合性，污染物通过大气环流在城市间输送，造成区域内各城市大气污染高度关联，并导致污染物在输送过程中相互融合，因此，大范围雾霾天气的一个重要特征就是“区域性污染”严重，一城一市很难独善其身。

区域性大气污染在一些城市群表现得非常明显。据介绍，我国长三角、珠三角和京津冀三大区域，由于区域大气污染物排放集中，重污染天气往往在区域内大范围同时出现。此外，在我国山东半岛、长株潭区域、成渝地区等城市密度大、能源消费集中的城市群也出现了该类问题。在城市群发展过程中，一般来说，各级政府和企业对交通设施、给水、供电等

具有明显经济效益的基础设施热情高涨，甚至会重复建设；而对经济效益较弱、社会效益明显的节能环保类建设热情却不高，往往导致供给的缺失和不足。这次十面“霾”伏爆发，也给城市群的建设敲响了警钟：城市群在快速发展的同时，必须以生存和安全为底线，统筹解决资源环境问题。实践证明，解决区域性大气污染问题，不能仅靠当地加大力度削减污染排放、孤军作战，而是迫切需要建立和完善区域大气污染防治联防联控机制，进一步增强区域治污整体合力。

区域大气污染联防联控最难的是如何实现“联”的问题，当务之急是统筹协调不同的利益主体，包括不同的行政区以及不同的部门，在机构、机制以及政策措施方面进行创新突破，加大区域污染防治的能力建设。在这方面，需要做的工作有很多，无论是建立跨行政区的协调组织机构，还是统一规划、统一监管、统一评估、统一监测等方面，都应迈出实质性步伐。

