

城市周刊

City

梦想家园，你我同行

我为城市支一招

不能“重路轻名”

如今城市规模越来越大，道路建设如火如荼，新街新路层出不穷，但道路命名却相对滞后。笔者认为主要原因有3点，首先是申请路名程序比较复杂。街与路命名或更名，通常由规划设计、公路、水利、公安部门等提出申请，再由市地名办组织审核，报市建委审批，重要地名由市政府批准。多头管理，导致工作效率低。其次是取个好名并非易事。地名不同于给自然人取名，法律限制较多，取一个特色鲜明、凸现个性、有文化品味的地名着实不易，需要认真揣摩与研究。第三，一些部门“重路轻名”，也是造成道路命名久拖不决的原因。

有路无名弊端甚多，给市民出行及申请户籍地址等带来诸多不便，也影响到市民出行。加强道路命名，消除“无名路”，是提升城市管理，完善公共服务，建设文明、智慧城市不可或缺的一环。

笔者以为，城市道路建设与道路命名及挂牌应做到同时研究设计、同时交付使用，街路建成投用之日就应该有正式的路名、挂牌牌。这需要三管齐下，一是相关部门要高度重视地名管理；二是整合资源，形成管理合力，精简地名申报流程及程序；三是丰富地名文化，发动市民为街路起名，汇聚民智、博采众长，提升城市地名的文明与文化底蕴。（南京 尹卫国）

成长坐标

唐山：拓展城市绿色空间

近年来，河北唐山市坚持“生态立市、绿色发展”的理念，持续开展绿化美化攻坚行动，不断改善城乡生态环境，城市绿量迅速增加，景观绿化提档升级。目前，全市林地面积达到739万亩，森林覆盖率36.5%；城市建成区绿化覆盖率41.5%。这座历史上以煤、钢、电等传统产业为主的资源型重工业城市，处处彰显绿色发展的活力、竞争力和生命力。

本报记者 赵晶 通讯员 陈建宇摄影报道



曹妃甸湿地公园环境优美，每年秋冬冬初，都迎来大批南迁的候鸟在此栖息。



唐山利用资源优势努力打造生态城市，城乡处处绿草茵茵，鲜花盛开。



南湖生态城由采煤沉降区改造而成，是唐山生态环境建设的一项标志性工程。

执行主编 王薇薇 责任编辑 秦文竹
联系邮箱 jrbcs@163.com

党的十九大报告提出要构建协调发展的城镇格局。专家关注——

城市群该如何规划建设

林子文

专家谈城市

党的十九大报告提出，要以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局。明确了主体地位的城市群发展面临哪些问题，如何高效、集聚发展，大中小城市在新的格局中如何发展？

城市群是城市发展到成熟阶段的时空组织形式。近年来，国家已经先后批复成渝城市群、哈长城市群、长江三角洲城市群等发展规划，并明确了相关发展任务。党的十九大报告更是明确提出，要以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局。在构建区域协调发展的城镇格局中，如何真正发挥好城市群的主体地位呢？

突出城市群主体地位

以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局，是破解我国不平衡不充分的发展问题的一剂良方，会大力促进区域平衡、城乡平衡

习近平总书记指出，城市群是人口大国城镇化的主要空间载体，像我们这样的人多地少的国家，更要坚定不移，以城市群为主体形态推进城镇化。我国已经形成京津冀、长三角、珠三角3大城市群，成为支撑和带动我国经济发展、体现国家竞争力的重要区域。我国有十三亿多人口，只发展京津冀、长三角、珠三角3大城市群是不够的。

“党的十九大报告强调要以城市群为主体，这是城镇化发展到一定阶段的必然选择。”国务院发展研究中心发展战略与区域经济研究部研究员刘云中说，过去城市的经济活动，一般只需要在单个城市范围内就能实现相对完整的安排。但是，随着城市人口总量的增加、产业链条的延伸，以及交通基础设施的完善，许多经济活动已不限于某个城市内部，这就需要多个区域内的不同城市加强联系，构成相对完整的城市“集合体”。

刘云中指出，目前我国许多中小城镇本身由于产业规模小、结构相对单一，与更大的生产经营网络联系不紧密，缺乏活力与后劲，迫切需要在更大范围内进行资源优化配置。而许多大城市都存在“城市病”，也需要通过空间拓展，使城市功能进一步优化。

“以城市群为主体构建大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局，是破解我国不平衡不充分的发展问题的一剂良方，将补齐中小城市和小城镇发展不充分短板，会大力促进区域平衡、城乡平衡。”国家发展和改革委员会城市和小城镇改革发展中心产业所所长荣西武说，城市群的建立有助于打破行政区划限制，实现城市群内部城镇间更广泛的专业化分工与协作，实现各个城镇间功能定位和产业发展方面的合作共赢、公共服务和基础设施建设方面的共建共享、资源开发和生态环境建设方面的共管共治。

荣西武认为，相对于单个城市，城市群经济是把原本属于一个城市的各种职能，根据区域内各级、各类城镇的基础和条件，



长三角区域的改革开放风起云涌、快马争先，正朝着具有全球影响力的世界级城市群稳步迈进。图为江苏省南京市高淳区桤溪国际慢城的油菜花田和民居。

有序疏解到区域内的不同城镇，在区域内形成的既有联系、又有区别的空间组织形式，既能保持各个城镇之间的有机统一，产生“一加一大于二”的协同效应，又能避免城市规模过大带来的交通拥堵、环境污染等问题。

“实践证明，在城市群内的中小城市、小城镇，由于可以分担大城市的某些特定功能，发展明显快于远离城市群的一般城镇。而远离城市群的中小城市、小城镇由于其创造就业岗位的可持续能力较弱，成长相对较慢，有些甚至可能走向衰落。”荣西武说。

城市群发展具备基础

目前我国已经出现了一批有一定经济总量规模的城市，其中有不少城市具备成为核心城市或中心城市的条件，辐射和带动能力较强，为城市群的打造提供了很好的基础性条件

“十三五”时期，我国将加快城市群建设发展，在东部、中西部、东北等地区打造一批城市群，形成更多支撑区域发展的增长极。

“从城市群的形成要件来看，目前我国在一些关键指标上已经具备了突出城市群主体地位的基础和前提。”荣西武说，近年来，我国城镇化进程加快，截至2016年底，全国常住人口城镇化率已经达到57.35%，相比2002年提高18.25个百分点。城镇数量、总体规模、空间布局不断调整和优化，为作为城市高级形态的城市群规划建设打下了坚实基础。

与此同时，伴随着我国经济的持续快速增长，大城市、特大城市数量明显增加，这些大城市、特大城市形成了一定区域内的“中心城市”，其城市职能逐步出现了向周边中小城市、小城镇外溢、疏解和转移的苗头和趋势，“中心城市”与周边城镇在产业发展与分工协作水平上逐步提升，对周边中小城市、小城镇的辐射带动能力进一步增强，较好地促进了城市群的发展。

在刘云中看来，目前我国已经出现了一批有一定经济总量规模的城市，其中有不少城市具备成为核心城市或中心城市的

条件，辐射和带动能力较强，为城市群的打造提供了很好的基础性条件。

刘云中分析说，从交通条件看，我国一些经济发展水平比较高的城市，基础设施特别是交通基础设施相对来说也比较完善，很多城市与城市之间已经形成了1小时的通勤圈，这会进一步增强不同城市之间的交流与互动。此外，随着我国不断深化体制机制改革，制约人口和其他要素自由流动的障碍被加速破除，便于不同人群在不同城市就业和发展，也将为城市群的发展打下更好的基础。

“越来越多的地方政府也意识到区域合作、协同发展的重要性。很多地方政府在破除行政壁垒、谋求产业合作、建立区域协同发展机制等方面展开了实质性探索，同城化、融入战略等被越来越多的政府纳入议事日程。”荣西武说，开放、合作、包容已经成为区域经济健康可持续发展的重要途径。

例如，长三角、珠三角地区城市群协调机制进一步完善，京津冀、长江中游、北部湾、成渝等城市群协调发展机制基本构建，并已经在省际公共服务共享、基础设施联通、产业协作、生态共治等方面取得一定成效。目前，全国已经有41个城市实现交通“一卡通”。

实现一体化高效发展

正确处理政府和市场的关系，促进各种资源要素在城市群内部高效配置，并建立健全城市群发展协调机制，推动跨区域城市间协调联动，实现城市群一体化高效发展

目前，我国城市群发展质量不高，城市间分工协作不够，低水平同质化竞争严重。

刘云中表示，要解决城市群内部分工协作不足、低水平同质化竞争问题，关键要正确处理政府和市场的关系，在一些充分竞争领域尽量避免行政手段的过多干预，使市场在资源配置中发挥决定性作用，同时，要建立健全城市群发展协调机制，推动跨区域城市间产业分工、基础设施、生态保护、环境治理等协调联动，实现城市群一体化高效发展。

“要促进各种资源要素在城市群内部的高效配置，首先要明确城市群内各城镇间的分工与合作。”荣西武说，在城市群发展过程中，一定要处理好城市群内部大中小城市之间的关系，通过统筹规划，明确城市群内部中心城市、中小城市和小城镇的角色分工，实现大中小城市和小城镇之间的相互协作、紧密联系，避免经济活动、城市功能盲目、过度向中心城市集中，保障其健康成长，也使得中小城市因合理分担了大城市的某些功能，而充满活力、快速发展。为了防止城市群中心城市与周边城市差异扩大，公共资源配置要适当向中小城市倾斜，以增加其吸引力与发展潜力，形成更好的规模和结构，提高城市群整体的吸引力。

荣西武进一步指出，为了使城市间的分工协作进一步增强，应该坚持科学编制规划、严格落实规划，尤其要按照“定位明晰、统筹布局、特色发展、错位发展”原则和要求，明确各个城镇的产业定位、产业链条延伸方向，避免“小而全或大而全”“各自为战”“同质或同构化”等发展模式。

以长三角城市群为例，在发展之初赋予了每个城镇较为合理的产业分工和角色定位，如南京定位于物流、资金流和信息流的集散中心，侧重发展重化工和电子信息产业；杭州定位于长三角的制造业中心；宁波定位于华东地区的外贸口岸，到目前都形成了各自区内的优势产业体系，以及较为合理的产业分工。

荣西武还建议，针对涉及城市群协调发展、环境治理、基础设施建设、公共平台方面、产业布局、产业结构优化、公共资源配置、创新发展等方面的重要工作，要制定城市群内部统一的考核机制、奖惩机制，约束和激励各个城镇能够严格按照章办事，严格按照城市群规划统一行动，强化城市群规划对各个城镇的约束力。同时，组建城市群发展协同推进机构，协调城市群内部各个行政区之间的责权利关系。

“总的来看，城市群规划建设还应坚持市场导向，尊重客观规律，切勿过多的行政干预、行政推动。”荣西武建议，应科学划定城市群范围，避免为贪大而通过行政力量肆意“扩容”，甚至是尚未建就先扩容，最终导致城市群失去了原本应有的高密度集聚和高效成长效应。

上海金山基层治理“微品牌”名声响——

小平台撬动大服务

本报记者 李治国

“巷邻坊”“心联鑫”……针对基层群众工作面临许多新情况新挑战，上海金山区曾专门出台“创新方式方法加强群众工作”33条。如今，两年多实践下来，金山区不少基层治理的“微品牌”越来越响亮。

上海金山区吕巷镇书记沈国忠表示，基层党组织就要“面向基层接地气、面向群众聚人气、面向社会树形象、面向区域促发展”，不断创新基层工作方式方法，将党建和群众工作落细落小落微落实，从而激活“神经末梢”，让群众有更多获得感。

“何组长，百姓舞台广场旁的厕所很脏，能不能组织人员打扫一下？”日前，吕巷镇夹漏村4组村民邵火龙来到“巷邻坊”服务点反映意见。

何雪军是吕巷镇夹漏村4组“巷邻坊”

负责人，现在村民有什么事情，都喜欢找他。能解决的，何雪军立即解决；不能解决的，他立即向村委会上报。记录下邵火龙反映的情况后，他立刻拿着清洁工具，把公厕打扫得干干净净。

有了村委会，为何还要建立“巷邻坊”？原来，吕巷镇党委在“两学一做”学习教育前期征集意见时，住得远的村民反映来往一趟村委会要十几公里路程。为方便村民，从2016年3月起，该镇在12个村居共建立了107个“巷邻坊”服务点。

这些“巷邻坊”服务点，主要设在村民小组、党小组和妇女信息员或村民中有一定威望的群众家里。比如夹漏村16组的“巷邻坊”，就设在党小组长蒋引芳家中，不但可以组织附近党员到家里开展各种学

习活动，甚至还可以帮助老年人代缴水电费等。镇里为每个“巷邻坊”每年提供600元茶水钱，党员学习环境也更加宽松，出勤率显著提高。

自2016年3月至2017年6月底，吕巷镇“巷邻坊”服务点共接待群众1542人次，登记事件796件，处理事件794件。在群众身边的“巷邻坊”得到了大家的“点赞”，被群众亲切地称之为“不下班的小村委”。

基层党组织的创新热情一旦被激发出来，创新服务举措就层出不穷，类似“巷邻坊”的服务组织在上海金山区已遍地开花，金山石化街道的“8+3作息制度”、金山廊下镇的“宅基文化”……金山各街镇“孵化”出的一大批基层治理小微品牌，都在当地群众中赢得较好口碑。



上海金山区吕巷镇村民在巷邻坊服务点上议事。（资料图片）