城市周刊

City

梦想家园，你我同行

回眸2017 城市发展

城市发展紧跟人民需要

冯 奎

回顾2017年，在城市发展领域，事件多、热点多，在公共政策领域发生的争论也多。透过这些事情看去，一条主线越来越清晰。这就是：人的美好生活所需，就是城市发展所趋。以人民为中心的发展理念越来越具体化，越来越落到了实处。

这一年，城市群加速发展，中心城市加快崛起。农业转移人口、城市间流动人口进入城市群有了更多机会。特别是广州、武汉、成都、杭州等一批国家中心城市、区域中心城市纷纷出台“抢人”政策，人的价值得到充分体现。

这一年，举世瞩目的雄安新区横空出世。雄安新区的发展规划，首要的是要建设绿色、生态、智慧的现代化新城；是要提供便捷的交通，改善与优化公共服务，吸引创新人才集聚。雄安新区的规划理念，直接抓取了创新最核心要素“人”的需求，走的是一条以人民为中心的发展之路。

这一年，治理精细化智能化不断在城市落地。少数城市带头实践，越来越多的城市积极加入。通过细化城市管理责任、精确定位服务对象，城市变得更安全，服务变得更细腻。智慧医疗、智慧教育、智慧养老等诸多民生领域，带给市民更多美好的生活体验。

这一年，上百个城市出台了几百项办法措施，目的就是要推动“房子是用来住的，不是用来炒的”落到实处，来保障更多的新市民、生活困难的家庭、刚刚就业的大学生等群体有房可住，能够在城市先安居再乐业。

这一年，在城市发展中，凡是赢得赞誉的，都是因为以人民为中心的发展理念化作了具体的规划、政策与措施，市民的宜居体验更加真切，幸福感明显增强。必须承认，中国城市仍在培育发展过程之中，城市发展仍然存在着诸多问题。比如：少数特大城市、大城市，人们期望留下来，但由于治理水平不够，这些城市无法在接纳更多人的同时还能保障城市的可持续发展；诸多城市加入“抢人”大战，但往往只针对所谓高端人才，对农业进城人口、对其他有需要的进城人口还有许多“隐性墙”；城市治理中有些措施方向正确，但还需防止出现“一刀切”的问题。

我们要看到：实现以人民为中心的发展需要久久为功，高水平实现以人民为中心的城市发展目标还受制于经济社会的总体发展水平。但更要看到的是，市民对美好生活有需要，城市发展就必须有改进。城市管理应该紧跟着人的需要，一步不停朝前走。就城市治理者而言，需要尽快提高治理水平，用新理念、新技术、新管理，逐步弥补发展不平衡不充分与人民对美好生活需要之间的“缺口”，这也将是未来城市发展的长期目标。

（作者系国家发展改革委城市发展中心学术委秘书长）

1 城市群为主体格局渐成型

【回顾】 北部湾城市群、哈长城市群等数个城市群发展规划在今年获得批复，粤港澳大湾区、关中平原、滇中、天山北坡、呼包鄂榆等跨省级城市群规划也已在按程序上报过程中，一批国家中心城市、区域中心城市正在崛起。

【点评】 随着一系列城市群的规划成型并获批，我国城市群发展进入加速发展时期，城市发展正逐步进入城市群为主体的发展状态。正如党的十九大报告提出的，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，这将成为我国城市未来发展的主要趋势。

以城市群为主体，是城镇化发展到一定阶段的必然选择，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。

在这一背景下，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开展了实质性探索，同城化、融入战略等被越来越多的地方政府纳入议事日程。各个城市都在积极寻找着自己在未来城镇格局中的新定位，通过进一步协调融合发展，寻求在更大的区域范围内实现资源的优化配置，提升城市发展质量。

2 新城新区发展更健康

【回顾】 2017年4月，中共中央、国务院印发通知，决定设立河北雄安新区。规划建设雄安新区，将坚持世界眼光、国际标准、中国特色、高点定位，建设绿色生态宜居新城区、创新驱动发展引领区、协调发展示范区、开放发展先行区。

【点评】 我国的新城新区设立与国家的宏观经济社会形势有着密切关系，也是促进经济社会发展的重要载体。我国新城新区大规模扩张的阶段虽已过去，但在2017年，新城新区的发展又迎来了不同的发展特点。

雄安新区的横空出世、自贸试验区再添7个新成员、伴随“一带一路”建设出现的诸多新开发区等，这一轮新城新区建设依靠质量增长，实现创新发展的阶段正在到来。未来，新城新区的选址要么在国家战略布局的空白点上“落子”，盘活我国新型城镇化和现代化建设的“大棋局”；要么通过对新城和老城的功能优化和布局调整，形成有利于国家战略实施和城市发展的新空间和新支点。未来的新城新区将把体制改革创新发展摆在首要位置，避免大规模扩张型的发展老路，在探索人口、土地和经济管理制度方面进一步试水。

3 城市管理更在意有温度

【回顾】 今年全国两会期间，习近平总书记在参加上海代表团审议时提出，城市管理应该像绣花一样精细。3月底，住房和城乡建设部印发《城市管理执法办法》，城管执法规范再度加码。与此同时，上海、厦门等多个城市在城市精细化管理方面深入探索。

【点评】 城市如同生命有机体，需要全周期悉心看护。城市也是个复杂系统，多元和多变增加了其管理和治理的难度。精细化管理可以说是今年城市管理方面的聚光点，通过精细化管理，城市管理更具尺度，也变得更有温度。

城市精细化管理，需要“因城施策”，这将是一个漫长的探索过程，而我们的城市在这方面的探索才刚刚起步。未来城市管理部门要根据当地实际情况，将市民最关注、最易突破、涉及面最广的问题作为抓手；须运用信息化手段提升城市管理水平，通过部门间数据共享、社区网格化管理推进等，达到管理的程序化、精准化、人性化、透明化；须鼓励市民参与城市治理，让社区、志愿者、企事业单位、民间团体成为城市治理的重要力量；须将以人民为中心作为城市管理宗旨，城市管理者要采取人性化的服务方式，增强居民对城市的认同感和归属感。

2017年
全国各类棚户区改造开工
609万套
完成投资
1.84万亿元
顺利完成年度目标任务

2017年
住房和城乡建设部要求
年内完成公租房新增分配
200万套

4 “智慧”让城市生活更美好

【回顾】 昔日办事跑断腿，现在戳戳手机的APP端服务把事办；看病不用去医院，移动医疗让居民在家中了解自己的健康情况……智慧城市的改变没有惊天动地的大事件，但各领域的持续改变，让城市生活变得越来越便利。

【点评】 数据显示，2017年，我国启动智慧城市建设和在建智慧城市的城市数量将有望超过500个，我国新型智慧城市建设整体处于起步阶段。

在这一年，智慧城市建设的重点进一步向着市民服务和市民体验转移，向市民提供各类便民服务以及惠民应用，智慧城市建设给居民生活带来了诸多新变化。便利与效率主要体现在“惠民、优政、兴业”3个方面：惠民服务是新型智慧城市建设的风向标，让老百姓能真切地体会到智慧给生活带来的便捷；通过提升城市管理部门办公效率和治理能力，加强对城市各个领域的感知和分析；助力培养“互联网+”新兴产业，带动城市发展转型和数字经济发展。

智慧城市建设需要开展更广范围的合作，寻找市场化机制，政府主导，社会参与，在探索社会资本投融资模式方面进行创新。

5 中小城市活力迸发

【回顾】 在党的十九大报告明确提出的城镇格局中，中小城市和小城镇是至关重要的组成部分。在2017年，强镇扩权的进程加快，新一批撤县设市城市的获批，以及各地特色小镇建设的风起云涌，中小城市正在显示出蓬勃活力。

【点评】 “十三五”规划明确提出，加快发展中小城市和特色镇，在2017年随着新型城镇化的快速推进和强镇扩权等一系列政策的实施，中小城市正在迸发出新的发展动能。

2016年底《关于深入推进经济发达镇行政管理体制改革的指导意见》的发布，进一步激发了经济发达镇发展的内生动力。2017年的《政府工作报告》明确提出，支持中小城市和特色小城镇发展，推动一批具备条件的县和特大镇有序设市，发挥城市群辐射带动作用。随后，河北省平泉县、浙江省玉环县等县相继获批正式撤县设市。

一系列的政策“松绑”，都在激发中小城市发展的内在活力。与此同时，随着全国交通网的逐渐成形、“一带一路”建设的逐渐铺开、城市群发展的进一步推进，更多的发展机会出现在中小城市面前。让市场更多地成为资源配置的主体，政府更多地做好公共服务，中小城市活力更充分地迸发，终将推进全国城镇化发展。

2017年10月31日，第四届“世界城市日”在广州举办全球主场活动

今年“世界城市日”的主题是

“城市治理，开放创新”

城市发展的必然选择 开放 创新 破解城市发展难题、实现城市治理现代化的重要途径

2017年，各城市

- 制订“城市双修”实施计划
- 开展生态环境和城市建设调查评估
- 完成“城市双修”重要地区的城市设计
- 推进一批有实效、有影响、可示范的“城市双修”项目

2017年3月

- 辽宁、浙江、河南、湖北、重庆、四川、陕西等7个新的自贸试验区正式设立
- 上海自贸区进一步全面深化发展

▶ 自贸试验区的设立和发展为城市竞争力提升注入无限活力

2017年4月

- 中共中央、国务院印发通知，决定设立河北雄安新区

（本版文字除署名外均为本报记者王薇薇 秦文竹整理）

6 住房逐步回归居住属性

【回顾】 今年以来，多市出台楼市调控措施，抑制投机和投资需求。今年8月份，国土资源部、住房和城乡建设部印发方案，确定在北京、上海等13个城市开展利用集体建设用地建设租赁住房试点。下半年以来，各地政府密集出台政策，发力租赁土地供应。

【点评】 “房子是用来住的，不是用来炒的”，这一表述在党的十九大报告中被再一次强调和明确。回顾2017年，房地产市场调控政策、价格联合检查、租购并举的住房制度、发展住房租赁市场等，从中央到地方各城市，都在围绕住房问题出台各种政策。2017年的努力也初见成效。这一年，我国多主体供给、多渠道保障、租购并举的城市住房长效机制初具雏形。

2017年中央经济工作会议提出，完善促进房地产市场平稳健康发展的长效机制，保持房地产市场调控政策的连续性和稳定性，分清中央和地方事权，实行差别化调控。因此，需要通过削减房地产的投机和投资属性，降低金融杠杆等，增强房地产调控系统的韧性；通过强化调控主体的灵活性、适应力和协调性，摆脱房地产投资和土地财政依赖，防范房地产市场的“黑天鹅”“灰犀牛”；通过加快培育多主体供应机制，降低法人企业、社会机构、个人、集体组织建设、经营保障房与商品房的准入门槛，形成房地产开发商、集体单位、个人、社会法人机构等都可以参与提供购房、租房的局面。最终促使住房回归居住属性。