**新时代做好城市工作的科学指南**

**——学习《习近平关于城市工作论述摘编》**

闻 言

《 人民日报 》

（2023年05月27日第06版）

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央不断加强党对城市工作的领导，坚持人民城市为人民，推进以人为核心的新型城镇化，走出了一条中国特色城市发展道路。近期出版的《习近平关于城市工作论述摘编》（以下简称《摘编》）一书，分7个专题，集中收入了习近平总书记有关重要论述。习近平总书记关于城市工作的重要论述，明确城市发展的价值观和方法论，深刻揭示中国特色社会主义城市发展规律，深刻回答城市建设发展依靠谁、为了谁的根本问题，以及建设什么样的城市、怎样建设城市的重大命题，对于不断推进城市治理体系和治理能力现代化，提高新型城镇化水平，提升城市环境质量、人民生活质量、城市竞争力，开创人民城市建设新局面，具有十分重要的指导意义。

**一、做好城市工作必须加强和改善党的领导**

　　中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心，党的领导必须是全面的、系统的、整体的。做好城市工作，必须加强和改善党的领导，提高党把方向、谋大局、定政策、促改革的能力和定力。《摘编》第一专题，充分反映了习近平总书记有关重要论述。

　　我们党历来重视城市工作。早在一九四九年，党的七届二中全会就提出把工作重心从乡村转移到城市，毛泽东同志号召全党：“必须用极大的努力去学会管理城市和建设城市。”一九六二年、一九六三年、一九七八年，中央先后召开三次城市工作会议，研究解决城市发展的重大问题。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央抓大事、谋长远，召开中央城镇化工作会议、中央城市工作会议，针对关系全局、事关长远的问题实施了一系列重大发展战略。提出以人为核心的新型城镇化战略，以疏解北京非首都功能为重点的京津冀协同发展战略，以共抓大保护、不搞大开发为原则的长江经济带发展战略。还提出推进粤港澳大湾区建设，规划建设雄安新区，实施长江三角洲城市群、成渝城市群等发展规划，等等。这一系列重大战略部署已经并将继续对我国经济发展变革产生深远影响。

　　建立健全党委统一领导、党政齐抓共管的城市工作格局。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。习近平总书记指出，“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。各级党委要充分认识城市工作的重要地位和作用，像重视农村那样重视城市，像抓“三农”工作那样抓城市工作。要强化各级党委领导责任，主要领导要亲自抓，建立健全党委统一领导、党政齐抓共管的城市工作格局。各省、自治区、直辖市党委和政府要统筹推进本地区城市现代化建设，围绕国家提出的总目标，确定本地区城市发展目标和重点。城市党委和政府是城市工作的责任主体，要依据国家、省区市确定的目标和要求，制定本市现代化行动方案，明确总体要求、实施步骤、措施保证。街道、社区党组织是党在城市工作的基础，要以建设服务型党组织为抓手，带动社区自治组织、社区社会组织建设，多为群众办实事、办好事，通过服务贴近群众、团结群众、引导群众。要加强城市社区党建工作，推进以党建引领基层治理，把基层党组织建设成为有效实现党的领导的坚强战斗堡垒。

　　提高领导城市工作能力，培养高素质城市干部队伍。城市是一门科学，它像人体一样有经络、脉搏、肌理，如果不科学地对待它，它会生病的。随着城市快速扩张和人口越来越多，城市管理难度越来越大。习近平总书记指出，要加快培养一批懂城市、会管理的干部，用科学态度、先进理念、专业知识去规划、建设、管理城市。各级领导干部要加强城市相关知识的学习，尽快学会弄懂城市建设和管理这门科学、掌握城市发展的规律，提高领导城市工作能力。各级行政学院培训课程中要增加城市工作内容，相关部门要加强城市规划、建设、管理等专业培训教育。要教育引导各级领导干部尊重城市发展规律、尊重自然生态环境、尊重历史文化传承、尊重群众诉求，千方百计谋求城市健康发展、增进市民福祉。

**二、城市在党和国家工作全局中具有举足轻重的地位**

　　我国五千多年的悠久文明，城市是一个主要载体。党的十八大以来，我国城市发展已经进入新的发展时期。在这个大背景下，做好城市工作具有十分重要的意义。全书充分反映了习近平总书记关于做好城市工作重大意义的深邃思考。

　　城市是现代化的重要载体。从现在起，中国共产党的中心任务就是团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标，以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴。习近平总书记指出，城市建设成为现代化建设的重要引擎。在现代化进程中，如何处理好工农关系、城乡关系，在一定程度上决定着现代化的成败。从世界各国现代化历史看，有的国家没有处理好工农关系、城乡关系，农业发展跟不上，农村发展跟不上，农产品供应不足，不能有效吸纳农村劳动力，大量失业农民涌向城市贫民窟，乡村和乡村经济走向凋敝，工业化和城镇化走入困境，甚至造成社会动荡，最终陷入“中等收入陷阱”。这里面更深层次的问题是领导体制和国家治理体制问题。习近平总书记强调，城市地位越重要、作用越突出，我们越要保持清醒头脑。既要充分肯定我国城市发展取得的成绩，更要清醒认识我国城市发展的问题和不足。我国现代化同西方发达国家有很大不同。我国发展是一个“并联式”的过程，工业化、信息化、城镇化、农业现代化是叠加发展的。能否处理好城乡关系，关乎社会主义现代化建设全局。我国作为中国共产党领导的社会主义国家，应该有能力、有条件处理好工农关系、城乡关系，顺利推进社会主义现代化进程。

　　城市是我国经济、政治、文化、社会等方面活动的中心。习近平总书记指出，城市发展带动了整个经济社会发展。我们要深刻认识城市在我国经济社会发展、民生改善中的重要作用。改革开放以来，我国经历了世界历史上规模最大、速度最快的城镇化进程，城市发展波澜壮阔，取得了举世瞩目的成就。从一九七八年到二〇一四年，我国城镇化率年均提高一个百分点，城镇常住人口由一亿七千万人增加到七亿五千万人；我国城市数量由一百九十三个增加到六百五十三个，城市建成区面积从一九八一年的七千平方公里增加到二〇一四年的四万九千平方公里；城市基础设施明显改善，城市公共服务水平不断提高，城市功能不断完善。全国百分之八十以上的经济总量产生于城市、百分之五十以上的人口生活在城市。我国逐步形成了京津冀、长三角、珠三角等城市群，成为带动全国发展的主要空间载体。中原地区、长江中游、成渝地区等各有一亿多人口，完全有条件形成相对完整的产业体系和大市场，成为带动发展的新空间。习近平总书记强调，我国经济发展的空间结构正在发生深刻变化，中心城市和城市群正在成为承载发展要素的主要空间形式。要推动一些中心城市地区加快工业化城镇化，提升城市群功能，增强中心城市辐射带动力，形成高质量发展的重要助推力，共同形成推动高质量发展的动力系统。

　　城镇化是现代化的必由之路。城镇化是我国现代化建设的历史任务。城镇化是自然的历史进程，如果顺势而为、妥善引导，会成为带动经济社会发展的持续动力；走得不好，也会带来诸多矛盾和问题，患上“城市病”，影响现代化进程。当前，我国城镇化发展既面临巨大机遇，更面对诸多难题。这些问题，既有特殊性，又有普遍性，也同我国所处的发展阶段有关。尤其要看到，在我们这样一个发展中大国实现城镇化，在人类发展史上没有先例。粗放扩张、人地失衡、举债度日、破坏环境的老路不能再走了，也走不通了。习近平总书记指出，推进城乡发展一体化，是工业化、城镇化、农业现代化发展到一定阶段的必然要求，是国家现代化的重要标志。我们一开始就没有提城市化，而是提城镇化，目的就是促进城乡融合。如果城镇化目标正确、方向对头，能走出一条新路，将有利于释放内需巨大潜力，有利于提高劳动生产率，有利于破解城乡二元结构，有利于促进社会公平和共同富裕。习近平总书记强调，城镇化是涉及全国的大范围社会进程，一开始就要制定并坚持好正确原则。基本原则主要是四条，一是以人为本，二是优化布局，三是生态文明，四是传承文化。要积极稳妥推进城镇化，促进大中小城市和小城镇协调发展，做到工业化和城镇化良性互动、城镇化和农业现代化相互协调，促进中国特色新型城镇化持续健康发展。

**三、坚持人民城市为人民，走中国特色城市发展道路**

　　城市的核心是人。城市工作做得好不好，最终要用人民群众满意度来衡量。要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。在《摘编》第二专题，习近平总书记深刻回答了城市建设依靠谁、为了谁的根本问题。

　　认识、尊重、顺应城市发展规律，端正城市发展指导思想。城市发展是一个自然历史过程，有其自身规律。改革开放以来，我们对经济规律的认识有了很大提升，但我们对城市发展规律的认识还不够深入。习近平总书记指出，城市工作中出现这样那样问题，归根到底是没有充分认识和自觉顺应城市发展规律。比如，城市和经济发展两者相辅相成、相互促进；城市发展是农村人口向城市集聚、农业用地按相应规模转化为城市建设用地的过程；城市规模要同资源环境承载能力相适应。从我国的自然禀赋、历史文化传统、制度体制出发，既要遵循普遍规律、又不能墨守成规，既要借鉴国际先进经验、又不能照抄照搬。习近平总书记强调，城市群形成和发展有其内在规律，不是人为“捏”出来的。城市发展不能只考虑规模经济效益，必须把生态和安全放在更加突出的位置，统筹城市布局的经济需要、生活需要、生态需要、安全需要。要贯彻创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念，坚持以人为本、科学发展、改革创新、依法治市，转变城市发展方式，完善城市治理体系，提高城市治理能力，着力解决城市病等突出问题，不断提升城市环境质量、人民生活质量、城市竞争力，走出一条中国特色城市发展道路。

　　坚持人民城市人民建、人民城市为人民。城市是人民的城市，是人集中生活的地方。城市建设要贯彻以人民为中心的发展思想，让人民群众生活更幸福。习近平总书记指出，金杯银杯不如群众口碑，群众说好才是真的好。城市工作做得好不好，老百姓满意不满意、生活方便不方便，是重要评判标准。要坚持以人为本，不断完善城市功能，提高群众生活品质。习近平总书记强调，城市建设必须把让人民宜居安居放在首位，把最好的资源留给人民。要把人民生命安全和身体健康作为城市发展的基础目标。要树立战略眼光，顺应人民对高品质生活的期待，适应人的全面发展和全体人民共同富裕的进程，不断推动幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶取得新进展。着力解决人民群众最关心最直接最现实的利益问题，扭住突出民生难题，一件事情接着一件事情办，一年接着一年干，让人民群众有更多获得感、幸福感、安全感。要把全生命周期管理理念贯穿城市规划、建设、管理全过程各环节。无论是城市规划还是城市建设，无论是新城区建设还是老城区改造，都要坚持以人民为中心，聚焦人民群众的需求，合理安排生产、生活、生态空间，走内涵式、集约型、绿色化的高质量发展路子，努力创造宜业、宜居、宜乐、宜游的良好环境，为人民创造更加幸福的美好生活。

　　推进以人为核心的新型城镇化。现代化的本质是人的现代化，真正使农民变为市民并不断提高素质，需要长期努力，不可能一蹴而就。世界各国解决这个问题都用了相当长的时间。在人口城镇化问题上，我们要有足够的历史耐心。我国城镇化正在推进，农民进城还是大趋势。习近平总书记指出，推进城镇化要把促进有能力在城镇稳定就业和生活的常住人口有序实现市民化作为首要任务，城市工作要紧紧围绕这个首要任务开展。推进农业转移人口市民化，要坚持自愿、分类、有序。这项任务涉及户籍、土地、财税、住房、教育、社会保障等诸多体制、政策、利益调整，一定要统筹安排、有序推进，务求实效。习近平总书记强调，推进城镇化，要以人为本，提高城镇人口素质和居民生活质量，使城市更健康、更安全、更宜居，成为人民群众高品质生活的空间。当务之急是让符合条件的农业转移人口在城市落户安居，加快实现基本公共服务常住人口全覆盖。要通过制度保障，让进城的进得放心，让留在农村的留得安心，实现城镇与乡村相得益彰。

**四、遵循做好城市工作的基本思路，奋力开创人民城市建设新局面**

　　城市工作是一个系统工程。要顺应城市工作新形势、改革发展新要求、人民群众新期待，在统筹上下功夫，在重点上求突破，提高城市规划、建设、治理水平，打造宜居、韧性、智慧城市。《摘编》第三至第七专题集中收入了习近平总书记有关重要论述。

　　统筹空间、规模、产业三大结构，提高城市工作全局性。在城市快速发展过程中，能否形成符合当地实际、体现资源禀赋、文化特色的城市发展空间结构、规模结构、产业结构，直接关系城市发展全局。习近平总书记指出，要构建科学合理的城市格局。城市群是统筹空间、规模、产业三大结构的重要平台，是人口大国城镇化的主要空间载体，像我们这样人多地少的国家，更要坚定不移。要以城市群、都市圈为依托构建大中小城市协调发展格局。从全国看，大中小城市和小城镇、城市群要科学布局，与区域经济发展和产业布局紧密衔接，与资源环境承载能力相适应。要建立城市群发展协调机制，以城市群为平台，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，破除行政壁垒和市场分割，促进生产要素自由流动和优化配置。要优化提升东部城市群，合理控制大城市规模；在中西部和东北有条件的地区逐步发展形成若干城市群，促进边疆中心城市、口岸城市联动发展，形成带动区域经济发展和对外开放的新增长极。习近平总书记强调，要按照推进主体功能区的要求，着力构建与我国国情相符合的城市空间格局。对城镇化总体布局做了安排，提出了“两横三纵”的城镇化战略格局，这是全局、大局，要一张蓝图干到底，不要“翻烧饼”。各地区要坚定不移实施主体功能区制度，严格按照主体功能区定位推动发展和推进城镇化。各城市要根据城市资源禀赋，立足发展定位和方向，培育发展各具特色的城市产业体系，强化城市间专业化分工协作、大中小城市和小城镇产业协作协同，逐步形成横向错位发展、纵向分工协作的发展格局，做好区域协调发展“一盘棋”这篇大文章。要推进以县城为重要载体的城镇化建设，顺应城乡融合发展大趋势，破除妨碍城乡要素平等交换、双向流动的制度壁垒，促进发展要素、各类服务更多下乡，率先在县域内破除城乡二元结构。

　　统筹规划、建设、管理三大环节，提高城市工作的系统性。城市工作要树立系统思维，从构成城市诸多要素、结构、功能等方面入手，系统推进各方面工作。习近平总书记指出，城市建设是一门大学问，一定要本着对历史、对人民高度负责的态度，切实提高城市建设水平。要实事求是确定城市定位，有了符合实际的定位，才会有科学规划和务实行动，才能避免走弯路。城市规划在城市发展中起着重要引领作用，要综合考虑城市功能定位、文化特色、建设管理等多种因素来制定规划。要在规划理念和方法上不断创新，增强规划科学性、指导性。规划科学是最大的效益，规划失误是最大的浪费，规划折腾是最大的忌讳。城市规划要由扩张性规划逐步转向限定城市边界、优化空间结构的规划。城市规划要保持连续性，不能政府一换届、规划就换届，要用法律法规确保规划的严肃性和约束性。要加强城市设计，提倡城市修补。加强对城市的空间立体性、平面协调性、风貌整体性、文脉延续性等方面的规划和管控，留住城市特有的地域环境、文化特色、建筑风格等“基因”。无论规划、建设还是管理，都要把安全放在第一位，把安全工作落实到城市工作和城市发展各个环节各个领域。城市不是靠口号建成的。城镇建设水平，不仅关系居民生活质量，也是城市生命力所在。习近平总书记强调，抓城市工作，一定要抓住城市管理和服务这个重点。城市的竞争力、活力、魅力，离不开高水平管理。城市管理目标、方法、模式都要现代化。要健全城市管理体制，充分运用现代信息技术，加强市政设施运行管理、交通管理、环境管理、应急管理，坚持重心下移，完善社区治理模式，充分发挥企业和社会组织作用，积极推进网格化服务管理体系建设，为人民群众提供精细的城市管理和良好的公共服务，让人民群众在城市生活得更方便、更舒心、更美好。

　　统筹改革、科技、文化三大动力，提高城市发展持续性。城市发展需要依靠改革、科技、文化三轮驱动，增强城市持续发展能力。城市管理中的一些问题，主要原因在于体制机制不顺，因此必须通过深化改革来解决。习近平总书记指出，城市改革涉及方方面面，当前的重点是推进规划、建设、管理、户籍等方面的改革。要深化城市管理体制改革，明确中央和省级政府城市管理主管部门，确定管理范围、权力清单、责任主体。要统筹推进土地、财政、教育、就业、医疗、养老、住房保障等领域配套改革，破除妨碍劳动力、人才流动的体制和政策弊端。要深化城市改革，包括推进城市科技、文化等诸多领域改革。优化创新创业生态链，让创新成为城市发展的主动力，促进基础设施互联互通，释放城市发展新动能。从数字化到智能化再到智慧化，是推动城市治理体系和治理能力现代化的必由之路，要运用大数据、云计算、区块链、人工智能等前沿技术，推动城市规划、建设、管理、运营全生命周期智能化，推进智慧城市建设，实现“科技让生活更美好”的目标。习近平总书记强调，文化是城市的灵魂。城市建设，要让居民望得见山、看得见水、记得住乡愁。“记得住乡愁”，就要保护弘扬中华优秀传统文化，延续城市历史文脉，保留中华文化基因。要保护好前人留下的文化遗产，包括文物古迹，历史文化名城、名镇、名村，历史街区、历史建筑、工业遗产，以及非物质文化遗产，不能搞“拆真古迹、建假古董”那样的蠢事。既要保护古代建筑，也要保护近代建筑；既要保护单体建筑，也要保护街巷街区、城镇格局；既要保护精品建筑，也要保护具有浓厚乡土气息的民居及地方特色的民俗。一个城市的历史遗迹、文化古迹、人文底蕴，是城市生命的一部分。要在保护中发展，在发展中保护，让古老城市焕发新的活力，使历史和当代相得益彰。

　　统筹生产、生活、生态三大布局，提高城市发展的宜居性。“城，所以盛民也。”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。习近平总书记指出，城市发展要把握好生产空间、生活空间、生态空间的内在联系，实现生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀。要增强城市内部布局的合理性，提升城市的通透性和微循环能力。坚持集约发展，树立“精明增长”、“紧凑城市”理念，科学划定城市开发边界，推动城市发展由外延扩张式向内涵提升式转变。要下更大决心、花更大气力解决好住房发展中存在的各种问题，坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位，加快建立多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度。习近平总书记强调，建设人与自然和谐共生的现代化，必须把保护城市生态环境摆在更加突出的位置，科学合理规划城市的生产空间、生活空间、生态空间，处理好城市生产生活和生态环境保护的关系，既提高经济发展质量，又提高人民生活品质。要把生态文明理念和原则全面融入城镇化全过程，走集约、智能、绿色、低碳的新型城镇化道路。城市发展不仅要追求经济目标，还要追求生态目标、人与自然和谐的目标，树立“绿水青山也是金山银山”的意识，将环境容量和城市综合承载能力作为确定城市定位和规模的基本依据。城市规划建设的每个细节都要考虑对自然的影响，更不要打破自然系统。城市发展要坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产的原则。要控制城市开发强度，划定水体保护线、绿地系统线、基础设施建设控制线、历史文化保护线、永久基本农田和生态保护红线，防止“摊大饼”式扩张，推动形成绿色低碳的生产生活方式和城市建设运营模式。

　　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。一个现代化的社会，应该既充满活力又拥有良好秩序，呈现出活力和秩序有机统一。城市发展要善于调动各方面的积极性、主动性、创造性，集聚促进城市发展正能量。习近平总书记指出，城市是生命体、有机体，要敬畏城市、善待城市，树立“全周期管理”意识。要坚持协调协同，尽最大可能推动政府、社会、市民同心同向行动，使政府有形之手、市场无形之手、市民勤劳之手同向发力。政府要创新城市治理方式，加快推进市域社会治理现代化，提高市域社会治理能力，提高城市治理水平，推动治理手段、治理模式、治理理念创新，注重在科学化、精细化、智能化上下功夫。社区是城市治理体系的基本单元。要加强社区党组织建设，健全社区管理和服务体制，整合各种资源，增强社区公共服务能力，让社区成为居民最放心、最安心的港湾。要履行好党和政府的责任，鼓励和支持企业、群团组织、社会组织积极参与，建立公开透明的市场秩序，让各类市场主体有序参与、公平竞争，还要加强监管，保证城市建设思路和规划得到实现。亚里士多德曾说：“人们来到城市，是为了生活。人们居住在城市，是为了生活得更好。”习近平总书记强调，要把让群众生活更舒适这一理念融入城市规划建设的血脉里、体现在每一个细节中。推进城市治理，根本目的是提升人民群众获得感、幸福感、安全感。市民是城市建设、城市发展的主体。要坚持广大人民群众在城市建设和发展中的主体地位，坚持和发展新时代“枫桥经验”，实现政府治理同社会调节、居民自治良性互动，加快形成共建共治共享的现代基层社会治理新格局，加快推进市域社会治理现代化，提高市域社会治理能力，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。

　　习近平总书记关于城市工作的重要论述，立意高远，内涵丰富，思想深刻，是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。我们要结合深入学习《摘编》，深入开展学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育，深刻领悟“两个确立”的决定性意义，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，坚定不移走中国特色城市发展道路，建设和谐宜居、富有活力、各具特色的现代化城市，为全面建设社会主义现代化国家、全面推进中华民族伟大复兴而团结奋斗。