

城市建设项目,可采用转让特许经营权的方式回收资金;对准经营性、非经营性项目,可采取政府回购、财政补贴、收费收入支持、特许经营授予等方式,吸引民间资本参与及经营<sup>[3]</sup>。此外,采用BT(建设-转让)、BOT(建设-运营-转让)、TOT(转让-运营-转让)和PPP(政府项目与民间合作)等多种方式进行城建项目的融资创新,鼓励采取设备租赁、融资租赁的方式,解决资金投入问题<sup>[4]</sup>。

5. 完善投融资风险管理机制,防范债务风险。城镇投融资风险控制必须有科学、民主的决策与风险控制制度。按照资产负债率和债务率风险区间,评估政府可承担的融资额度,将政府债务总额尽可能控制在可以承受的风险范围内。借鉴民营经济的管理经验,

(段小平(1979—)男,山西省永和县人,河北省社会科学院农村经济研究所助理研究员,主要从事农村金融、区域经济研究。)

完善城市建设投融资平台管理、激励、约束机制,提高平台自身风险控制能力。完善政府投融资偿债保障机制,设立城建项目偿债基金,保障融资能够按时到期偿还,将城镇化融资风险降到最小。

#### [参考文献]

- [1]李荣融.外国投融资体制研究[M].北京:中国计划出版社,2004.
- [2]袁静.城市建设举债的理论基础[J].财政研究,2001(11).
- [3]肖云.城市基础设施投资与管理[M].上海:复旦大学出版社,2004.
- [4]高强,李鹏进.我国城市基础设施建设投融资现状及对策研究[J].开发研究,2012(1).

## “以人为本”新型城镇化背景下城市管理的优化路径

魏宣利

(河北省社会科学院 农村经济研究所 河北 石家庄 050051)

城市管理水平是城市文明程度、综合实力、整体品位的重要标志和直接体现。城市管理通过城市规划、城市建设及城市运行管理来具体实施,以三者之间的互动推动城市发展。

### 一、新型城镇化背景下城市管理的变革方向

由“物”本向“人”本转变。以往只见“物”不见“人”的发展结果使得城市的经济发展、社会管理和环境保护被人为割裂。因此,新型城镇化下的城市管理必须实现由重“物”到重“人”的根本转变。除满足城市物质空间要素外,更要关注人的行为心理、不同社会阶层的社区需求、城市文化遗产的保护等社会因素,重视培养城市的宜居性和舒适性。

由适“看”向宜“居”转变。长期以物为主体的城市发展,着重于城市景观的塑造,在带给人巨大视觉冲击的背后则是生活的便捷性和舒适性的远去。新型城镇化下的城市管理应以方便公众生产、生活为出发点和落脚点,注重文化、教育功能,促进公共环境品质提升和各种公共服务设施完善,努力创造适宜人居住的生存条件和活动空间,使人生活得更舒适、方便、安全和贴近自然。

由管理向治理转变。市场经济条件下的现代城市,把政府作为城市管理的唯一主体已不再适应发展的需要。因此,以人为本的城市管理重在向城市治理转变。除城市政府外,需要一系列公共行为主体以多元的模式承担相应的责任,共同参与城市的发展。城市

治理主体行动和利益交往受到利益相关者的检验、评判和校正,有利于城市管理制度的优化。

### 二、当前城市管理中存在的主要问题

厘清新型城镇化背景下城市管理的内涵及需要确立的变革方向,需要深度剖析当前城镇管理存在的问题,并以此为依据探索城市管理变革及创新的路径。

规划的随意性与僵化并存。城镇规划作为城市发展的顶层设计,具有总领城镇发展的重要作用。但一方面城镇规划过多地受经济因素和行政因素的干扰频繁调整,导致城镇发展缺乏连续性<sup>[1]</sup>;另一方面各级各类城市严格按法定规划体系从上到下编制城镇规划,不同城市按同一类指标来控制,忽略了城市个性的塑造,城镇规划丧失了应有的管控和指导作用。

建设的低质化与奢侈化并存。建设是规划的具体落实,近几年,城镇扩张速度不断加大,一方面地面建设日见繁荣,小城市学大城市,国内学国外,争相兴建脱离地区发展阶段的豪华大型公共文化设施,如大广场、大剧院等;另一方面则是与之配套的地下基础设施的低质供给。区域中心城区在地上建筑频繁拆建升级的同时,与之相配套的地下管网建设则止步不前,供水、供电、地下管网等基础设计标准低,道路管网反复开膛破肚,却没有实质性改善,城区内涝等问题不断。而新建城区更因为地下基础配套设施规划实施监管的不到位,使得地下基础设施严重供给不足,许多新建小区污水尚未纳入市域污水管网中。

运行管理的无序性与低效性并存。“官本位”意识使得在城市管理活动中,特权群体凌驾于城市管理法规之上,大到城市布局、小到街道整治,同样的违法事件,因责任人主体而产生不同的处理结果,造成管理的无序。由于城市管理涉及面广、涉及部门多,城市管理强烈依赖大量及时准确的信息,但现行城市管理各相关部门实行封闭式管理,缺乏部门间的横向联系,城市公共资源在各部门画地为牢的管理中未能得到最优化的配置,导致行政管理长期低效。

### 三、以人为本提升城市管理水平

#### (一) 优化城市管理手段 彰显人为关怀

管理前置 推动规划、建设与管理的有机融合。传统的先规划再建设最后到管理的行政路径,使得运行管理成为被动式管理,既成事实造成许多问题成为管理的顽疾。现代城市的发展瞬息万变,因此必须把运行管理活动建立在科学规划和建设之前,围绕城市规划、建设、管理的不同阶段设计相应的参与形态和具体的参与点,使城市规划、建设、管理有机融合。

推动城市管理向城市治理的转变。在快速的城市化进程中,城市管理涉及的问题越来越复杂,城市公民民主权利意识不断增强,民众利益诉求也日趋多元化。城市管理单纯依靠政府已难以为继,必须引入参与式治理理念,促进政府与社会的联手合作,共同面对和解决城市在规划、建设与运行管理中出现的各种问题。明确公众在城市治理中的法律地位,明确公众参与城市治理的途径、形式,通过建立稳定的、多样化的交流平台,理顺意愿表达渠道,同时加强反馈信息的监督与管理。可以借鉴新加坡等国家城市治理的有益经验,组建在城市管理部门主导下的“公众参与委员会”,通过定期召开联席会议,检查和分析公众参与状况,反馈处理结果,并根据提出的问题采取相应的纠正对策,有效整合各类城市治理资源等,推动城市管理向城市治理的转变。

实施网络化、精细化管理,逐步推进智慧城市建设。城市管理的水平最终要体现在管理效益上,即是否以最低的社会和经济成本最大限度地整合城市资源,实现城市高效、协调运转和城市功能的正常发挥。智慧城市是信息化、城镇化高度协同的具体表征,为城市的高效管理提供了保障。从强化信息基础设施入手,提升城市信息化建设水平,同步整合各职能部门信息资源,通过建立城市网格化管理信息平台,实现部门联动、资源共享,可以构建起层次清晰、权责明确的全覆盖、无缝隙的城市管理网络体系。

#### (二) 从制度入手提升城市规划的科学性、可持续

性和可操作性

完善控制性详细规划,为城市的发展提供支撑。相比于城市总体规划而言,控制性详细规划对于提升城市发展质量更具有指导性。完善控制性详细规划,通过重点落实公益性公共设施、道路交通设施、市政设施、公共开敞空间等“刚性”控制内容;通过细化不同分区单元的建设强度、人口容量、密度分区和高度分区等控制内容,改变控制性详细规划容易受“首长意愿”和“经济利益”所左右的现实诟病,保证城市发展的科学性和连续性。

强制推行城市生态环境约束性规划。“以人为本”的城市发展追求人与自然的和谐统一。因此,在规划的决策与编制中须将人与自然的关系放在首位,将“生态底线”前置为城市发展的前提,预先构建、永续保护公共开敞的城市生态网络<sup>[2]</sup>。强化城市生态隔离体系规划编制。这是一个城市发展的约束性规划,在城市建设布局前,预留城市“绿肺”,通过设置适宜的微气候环境,构建市域生态安全格局。强化区域生态廊道规划编制,包括宏观尺度的城市森林、城市湿地的规划,中观尺度的市区道路林网设计、线性都市花园等建设和微观尺度的屋顶花园、公园绿地、城市广场等的规划。通过这三个尺度的相互关联,形成维持区域生态安全、发挥生态服务的基础。

落实与主体功能相协调的城市基础设施配套规划。城市基础设施建设水平是衡量城市发展质量的重要条件。现行的法律法规对城市基础设施的规划建设只是作了原则性的规定,缺乏城市基础设施配套建设的具体规定和相应的法律责任,对基础设施和公共设施建设未达到规定的如何补建,也缺乏相应的规定和法律责任。因此,在完善城市基础配套规划的同时,更要强化落实,明确城市基础配套设施的责任主体,细化不同法律责任。

#### (三) 从细节着手提升城市建设质量

营造城市主题文化,提升城市建设品质。城市空间是一种多样性的城市文化创造、继承和绵延的空间载体,承载着城市的历史文脉和精神气质。俄国著名作家果戈里曾经说过一句话:建筑同时还是世界的年鉴,当歌曲和传说都已经缄默时,它还在诉说着什么。建筑能留下许多符号,记载城市的历史变迁,会给人很多沧桑回忆。因此,要以重塑城市空间文化来引领城市建设品质的提升。通过挖掘整理历史遗存(文化古迹),梳理现代城市发展遗迹(工业遗产),将文化目标明晰化、文化政策具体化。充分展示文化资源与城市特色,在历史文化保护与现代城市建设中找到新的平衡点和结合点。

以片区整治、完善功能 提升老城区品质。古希腊哲学家亚里士多德曾说过,“人们为了生活来到城市,为了更好的生活而居留城市”。如何通过紧凑的空间和经济活动布局实现城市老城区的可持续发展是“以人为本”下城市发展的关键。老城区小尺度街坊具有高度连续性和渗透性,其适宜步行并具有活力的价值特征是对人本价值的重视和回归,是对营造与特定地域和现代生活相结合的可持续城市空间的追求和探索<sup>[3]</sup>。因而在旧城现有社区层面上可通过多样化的土地利用,实现商业、居住、工作诸种功能的高度融合,通过步行系统设计实现街道之间的有效连接。完善公共基础设施配套,将图书馆、文化馆、少儿活动中心、公园等项目引入旧城区,分散布局在不同的空间关键点,用公共开放空间和沿街商业串联成一个公共活动网络,以此有效提升老城区的活力。

建立基于《城市公共基础设施建设发展项目库》的动态年度实施计划。城市公共基础设施规划的实施时序较长,落实到城市发展的具体时点,必须要对城市公共基础设施配置进行梳理,整理出城市未来改造和提

升的空间,编制动态《城市建设发展项目库》,并以此为依托,将城市建设中水、电、燃气等与人关系紧密的有关公共服务及配套的相关内容纳入政府的年度实施计划中,按期落实。动态的项目库建设,有利于建立起改善和提升城市公共建设水平的长效机制,成为提升城市质量的有效方式。

综上所述,“以人为本”理念下城市管理的核心就在于,确立人的全面发展在城市规划、建设、管理中的核心地位,其根本目标是追求协调的城市风貌、有序的功能布局、符合人的行为与社会心理的空间安排、有文化内涵的城市氛围。

#### [参考文献]

- [1]魏立华. 城乡规划的执行阻滞与规划督察[J]. 城市规划, 2009(3).
- [2]顾军. 空间拓展和重构并举的转型发展规划——浦东新区总体规划修编工作的一些思考[J]. 城市规划, 2011 增刊.
- [3]施卫良. 设计无形:价值、要素、准则和实施——城市设计专题会议综述[J]. 城市规划, 2013(1).

(魏宣利(1972—)女,河北省宣化县人,河北省社会科学院农村经济研究所副研究员,主要从事城市管理研究。)

## Researches on the Development of New – Typed Urbanization in Hebei Province (topic for a special discussion)

Chairman: PENG Jian – qiang

**Chairman's words:** Urbanization is an important strategy in China's social and economic development. Hebei is in the key period of development. Opportunity and challenge, achievements and problems co – exist, so urbanization is closely related with Hebei's development. This group of papers focuses on the basic characteristics of urbanization and problems, puts developing trend and situation as an approach, explores the urban – rural integration, city group, urban investment and finance, urban management and so on in order to provide a theoretical support and experience as reference.

**Key Words:** new – typed urbanization; connotation; characteristics; developing approaches

[责任编辑、校对:王月霞]