

【人民城市人民建，人民城市为人民】

# 为推进人民城市建设提供根本遵循

■ 何莹

“人民城市人民建，人民城市为人民。”习近平总书记去年考察上海时道出这一重要理念，深刻回答了城市建设发展依靠谁、为了谁的根本问题，深刻回答了建设什么样的城市、怎样建设城市的重大命题，为我们深入推进人民城市建设提供了根本遵循。

### 立足唯物史观，坚持人民至上

“人民城市”理念最重要的哲学基础是唯物史观。唯物史观强调现实的个人是历史的起点，是历史的剧作者与剧中人，城市发展的历史也是以现实的个人的生活与生产为起点。“人民城市”理念意味着城市的主体是人民，城市发展为了人民。上海在贯彻“人民城市”理念工作中，始终聚焦解决群众最期盼、最迫切的民生问题，让市民能在城市中拥有获得感、幸福感、安全感。

人民作为城市的主体必须充分发挥主人翁精神，一方面，人民城市人民建，城市建设中，人民的力量是社会发展的强大动力，依靠人民也是我们党治国理政的重要法宝，党要在城市工作中与人民群众同呼吸、共命运、心连心，努力掌握城市发展规律，提升城市建设的能力本领。另一方面，人民城市建设需要汇聚人气、集聚人才、凝聚人心，最大限度调动人民的积极性、主动性、创造性。

“人民城市”建设是改造客观世界与改造主观世界相统一的过程，城市建设是一个主体改造客体的过程，也是客体作用于主体的过程，客体在相互依赖、相互作用中实现统一。人民在谋求城市发展、改变城市面貌的过程中，也实现了自我改变与自我发展，人民既是城市的主体与参与者，也是城市治理的对象与客体，如何充分发挥人民的主体积极性，做一名合格的城市建设者，这是每一个现实的个人需要认真回

答的问题，也是人民在城市建设与城市治理过程中要去解决的问题。

### 重在顶层设计，秉持科学思维

“人民城市”理念是对城市发展与规划的顶层设计，是将人民至上贯彻到城市建设与治理的每一个具体环节当中。“人民城市”理念为城市发展规划了战略目标与方向，上海在“人民城市”理念的基本遵循基础上，牢牢把握人民城市的根本属性，致力于建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市，从顶层设计入手，“一张蓝图绘到底”，提出努力打造“人人都有人生出彩机会的城市、人人都能有序参与治理的城市、人人都能享有品质生活的城市、人人都能切实感受温度的城市、人人都能拥有归属感”的城市。

“人民城市”理念强调城市规划

须秉持科学思维。“人民城市”理念是我国城市建设和发展的重要理论创新，是走中国特色城市发展道路的理论基础，为城市治理现代化提供了理论依据和科学方法。“人民城市”理念是当代中国对人类城市文明发展的理论贡献，“人民城市”理念体现了中国文化、中国精神，讲述了中国故事，向世界呈现了中国城市发展与建设的答卷，为世界提供了城市治理的中国方案与中国智慧。

“人民城市”理念凸显了城市治理的系统性思维。城市是一个有机生命体，城市治理是一盘大棋，如何做到用心、精细、科学，需要系统性思维，要以系统性思维强化整体协同，以全周期管理提升能力水平。上海在“一网通办”“一网统管”中大力推动整个城市的职能整合与体制机制优化，重塑治理方式与治理流程，以绣花般的功夫推进城市精细化管理，确保整个城市系统处于顺畅、高

效、可持续的良性发展中。

### 兼顾共性与个性，彰显中国特色

“人民城市”理念是中国特色城市发展道路的重要体现，中国特色城市发展道路坚持共性与个性的统一。中国城市发展具有自身的特殊性，从传统农业到近代工业的发达，从以农村建设为主到城市的兴起，从如何建设城市到如何治理超大城市，在城市发展的不同阶段，时代问题不断变换，中国城市也经历了“跨越式”的发展历程，中国特色城市发展道路正是在中国城市发展特殊性的基础上，走出了一条具有中国特色的城市发展与治理路径。

当代中国城市不仅数量众多，而且每个城市都因其地理位置、人口民族、经济政治、自然环境而各具特色，因此在城市发展与治理过程中，一方面要全面贯彻“人民城市”理念，另一

方面要兼顾各个城市的个性特征，在落地政策中始终以当地地现实发展为前提。以上海为例，上海在“人民城市”理念下确立自身的发展目标——加快建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市，并对标国际最高标准、最好水平，制订符合自身城市特色的治理举措，进一步探索和开拓人民城市建设新境界。

中国特色城市发展道路在立足自身现实的同时，注重解决和回答现代城市发展的普遍困境与难题，在世界城市化与全球化背景下，城市问题逐渐向全球扩展，尤其是城市发展中人的问题、自然生态问题、城市空间发展不平衡等问题，这些问题是共性的。中国在回答现代城市治理难题中，以“人民城市”理念为基本遵循，坚持以人民为中心，着力改善民生水平，促进人与自然和谐共生，聚焦城市治理体系与治理现代化，努力打造中国特色城市发展道路，为全球城市建设与城市治理贡献中国智慧，提供中国方案。

## 以全过程民主推进人民城市建设

■ 上官酒瑞

推进人民城市建设，上海要在思维理念、制度程序、参与实践三个层面，与全过程民主结合起来，以增强城市活力、涵养城市品质、驱动城市发展。

习近平总书记去年11月在上海考察时强调，我们走的是一条中国特色社会主义政治发展道路，人民民主是一种全过程的民主，所有的重大立法决策都是依照程序、经过民主酝酿，通过科学决策、民主决策产生的。

全过程民主深刻阐明、全面概括了人民民主的真谛与特色。推进人民城市建设，上海要在思维理念、制度程序、参与实践三个层面，与全过程民主结合起来、贯通开来，以增强城市活力、涵养城市品质、驱动城市发展。

全过程民主的关键在于“全过程”。这是全领域的。在城市规划、建设、治理与生产、生活、生态等各方面，在经济建设、政府建设、社会建设、生态文明建设、党的建设等各领域，研究问题、制定政策都要用好民主思维，将人民作为城市主人、主体，不断增强公共决策、基层治理等的参与性、公开性、回应性

与制度化、法治化水平。

这是全方位的。城市发展中要体现人民主体性的民主理念，既要“见物”更要“有人”，既要有“高楼”更要有“人气”，要适应时代变迁与科技进步，提供多样化、品质化、差异化的公共服务，将人民的获得感、安全感和幸福感作为促进城市发展的核心取向，作为改进城市工作的重要标尺，作为检验城市进步的根本标准。

这是全环节的。城市治理要充分践履民主精神，体现人民意志，激发人民创造活力，不断完善民主选举、决策、管理、监督等，以全环节民主发展保障人民知情权、表达权、参与权、监督权，更好规范公共权力、创造公共利益、建构公共秩序。

经国序民，正其制度。新时代上海推进人民城市建设，要努力打造人人都有人生出彩机会、都能有序参与治理、都能享有品质生活、都能切实感受温度、都能拥有归属认同的城市。这是一流城市目标，需要一流治理支撑。要充分发挥中国特色社会主义民主政治的制度优势和治理效能，用全过程民主的制度程序，将民主理念思维有效转化为人民参与城市建设和治理的权利，进而涵养高品质城市建设与治理。

人民城市建设的出发点、落脚

点都是人民和人民的美好生活，理想保障人民依法享有民主权利。如果说选举权只能依据任期规定，每几年行使一次，那么参与权、知情权、监督权等则是经常性的，甚至在城市治理中是“全天候、全环节、全覆盖”的。高品质人民城市建设，当然要在各级党组织、人大、政府等换届选举中，按制度程序搞好民主选举；这更要注意民主协商、民主决策、民主管理、民主监督，这样的全过程民主制度和治理更有助于涵养富有个性化、人情味和高品质人民城市建设。

其中，民主协商，是凝聚社会共识的重要途径，它越来越呈现出我国社会主义全过程民主的独特优势，已经发展成为包括政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商、社会组织协商，涵盖决策之前、决策实施之中的程序合理、环节完整的协商民主体系。民主决策，要求党和政府问需于民、问政于民、问计于民，通过座谈、听证、评估、公布法律草案等程序机制，提高决策、立法的质量、科学性水平。民主管理，是基层群众自治组织、企事业单位、机关单位、社会组织等，通过民主机制充分调动人民群众积极性，进行自我管理、自我服务、自我

教育、自我监督。民主监督，是以党内监督为主，推进党务公开、政务公开、司法公开和其他各领域公开办事制度，充分发挥群众监督、舆论监督，保障人民的监督权利。

聚焦“五个人人”，在不断解痛点、通堵点、破难点过程中，优化城市布局，提升城市能级。这要紧紧依靠人民推进城市建设，激发他们的主体力量和主人翁精神，最大限度调动他们的积极性、主动性、创造性，让人民群众真正成为城市发展的积极参与者、最大受益者、最终评判者，打造共建共治共享的城市治理共同体。做到这一点，要不断丰富民主形式、拓宽民主渠道、建立民主平台，形成一套全过程民主参与实践，发挥全过程民主的驱动力。

城市发展的集中点在基层，但基层治理也最有创新活力。所以，要将党的群众路线贯穿于人民城市建设的全部工作中，吸纳民意、汇集民智、凝聚民力；要充分开发基层民主治理创新举措的功能，如嘉兴路街道的“市民驿站”与家门口服务体系、塘桥街道的“潮汐式”停车等，并在党建引领下探索形成更多民意“直通车”、公众“议事厅”，用好“微资源”、激活“微治理”，不断创新协商民主这种全过程民主的参与实践，更好驱动人民城市建设。

## 以高标准市场体系建设 为实现高质量发展赋能

■ 刘志广

高标准市场体系建设能更充分发挥经济体制改革在全面深化改革中的重要牵引作用。上海改革开放再出发和人民城市建设应以高标准市场体系建设成效作为“继续当好改革开放排头兵、创新发展先行者”的实践证明。

上海是世界观察中国的一个重要窗口，上海经济是世界观察中国经济的一个重要风向标。面对建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市的奋斗目标和实现“五个人人”的人民城市努力方向，上海高质量发展必然要看齐甚至达到全球领先水平，高标准市场体系建设是实现这一目标的必要制度基础。

高标准市场体系建设是中央基于新工业革命和经济全球化新趋势，对中华民族伟大复兴的战略全局和世界百年未有之大变局的深刻洞察、基于新常态下我国经济发展大逻辑转换、社会主要矛盾变化及完善社会主义市场经济体制等作出的重要改革部署，是我国实现创新驱动发展战略的根本途径。高标准市场体系建设主要围绕“产权有效激励、要素自由流动、价格反应灵活、竞争公平有序、企业优胜劣汰”来推进，这是对市场经济规律起作用的深刻理解和全面总结。高标准市场体系建设能更充分发挥经济体制改革在全面深化改革中的重要牵引作用。上海改革开放再出发和人民城市建设应以高标准市场体系建设成效作为“继续当好改革开放排头兵、创新发展先行者”的实践证明。

著名经济学家熊彼特曾言：“一个社会的条件不是纯粹的，既有过去的残留，也包含未来的种子。”毋庸置疑，作为改革开放的排头兵，上海拥有国内最能与国际接轨的高标准市场体系的许多做法；但毋庸讳言，上海也有不少的体制遗留物。废旧才能立新，高标准市场体系建设给了我们判别“过去的残留”和“未来的种子”的明确标准，深化去行政化改革是高标准市场体系建设的重要基础性条件，对于上海以强化“四大功能”为基础实现高质量发展具有长远的根本意义。

上海高质量发展着力点必须放在实体经济上，民营经济高质量发展是检验上海高标准市场体系建设成效的重要试金石，上海要带头鼓励、支持、引导民营企业发展的政策措施，为民营企业创造良好制度环境。这就迫切需要上海进一步深入推进供给侧结构性改革，并在国内率先落实竞争中立政策。事实上，只有规则平等、权利平等和机会平等的高标准市场体系得到充分保障，民营经济的活力才能迸发出来，国资国企也才能更好追求高质量发展，二者相辅相成。上海要以实施“三项新的重大任务”为战略契机，大胆吸收借鉴国际成熟市场经济制度和人类文明有益成果，积极统筹推进中央和地方的改革资源，努力成为国家由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变、加快国内制度规则与国际接轨并积极参与国际经济治理的先行先试区。

高标准市场体系建设是对现

代市场经济的另一种表述，它要求更好地处理政府与市场的关系。历史地看，高标准市场体系并非是自发的产物，其形成和维系离不开强国家市场型政府的作用，它的两个主要含义也是现代国家治理体系和治理能力的的基本要求，一是政府要有足够的权力界定和保护产权；二是政府本身的权力必须受到有效的规范和限制。

强化市场型政府建设是对我国因工业化赶超需要所形成的行政权力优先型政府的一场自我革命，清单管理模式是实现这种自我革命的重要途径。营商环境好坏是市场型政府强弱的写照，上海优化营商环境不能满足于排名提升，更应将强化竞争性政策的基础地位作为高标准市场体系建设的主线，为此，上海要在全国带头严格执行《关于在市场体系建设中建立公平竞争审查制度的意见》，将该文件从市场准入和退出标准、商品要素自由流动标准、影响生产经营成本标准和影响生产经营行为标准等四个方面为政府权力所划定的18个“不得”作为“自查自纠”的重要准绳。

要更好完成这场政府的自我革命，还必须着眼长远的体制机制重构，继续深化财税体制改革，这涉及中央和地方、政府和企业以及部门间权力调整，是一场牵一发而动全身的硬仗。从历史形成来看，高标准市场体系与科学合理的财税体制、强化市场型政府是“三位一体”的。上海财税体制改革应始终坚持促进生产性努力而非分配性努力并避免权宜之计。预算即治理，它规定了政府活动的范围与方向，反映了整个国家的政策，合理化预算安排是塑造现代市场型政府从而推动形成高标准市场化体系的重要抓手，上海深化财税体制改革应抓住预算改革这一关键领域，强化人大对预算的实质性监督审查，并以优化预算公开作为财税体制改革的重要突破口。

## 在法治轨道上推动城市治理现代化

■ 沈伟

城市治理是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容，良好的法治环境是一座城市吸引力、竞争力的重要构成。城市居民对美好生活的向往，与法治的发展息息相关。

法治是城市治理现代化的重要依托。“坚持全面依法治国，建设社会主义法治国家，切实保障社会公平正义和人民权利”是我国国家制度和治理体系的显著优势之一，是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。四十多年的改革开放的成功经验已经证明，良好的法治化环境最能聚人聚财、最有利于城市营商环境，同时也是社会治理的最优模式。

城市居民对美好生活的向往，与法治的发展息息相关。中国特色社会主义进入新时代，城市发展更加日新月异，人民对美好生活的向往和需求从实现基本物质生活需要同步追求高品质物质文化生活转变，从实现外在物质文化需要同步追求心理满足转变，从注重现实安全向同步追求长远安宁转变，从单纯的个体受益向同步追求参与社会事务转

变。这些变化凸显出人民日益增长的对民主法治的需求、对法治品质的要求、对公平正义的期待、对安全保障的法律依赖。这要求我们在城市治理中，必须坚持在法治的轨道上思考和行动，充分发挥法治对社会治理的引领、规范和保障作用，以法治建设的新成效提升城市治理现代化水平，在解决发展难题和群众关切中把法治建设落到实处。

全过程法治，保障全过程民主。城市建设的主体是人民，城市建设发展的核心理念是坚持人民民主，只有在社会公众充分参与、广泛认同的基础上，城市建设才能有力量有序开展。我国的人民民主是一种全过程的民主，与此相适应，法治要全过程保障人民民主，更好地把人民民主的制度优势转化为治理效能。在践行人民民主中坚持法治导向，坚持广纳群言、广集众智，丰富“有事好商量、众人的事情由众人商量”的制度化实践，有序扩大公众参与渠道，鼓励市民通过各种方式参与城市建设和管理，以法治化手段保障城市社会的有序性，形成上下贯通的社会治理制度体系，让居民能参与、多参与、方便参与，齐心协力共建美好城市。

全方位法治，保护全方位权利。强化人民群众参与的制度化保障，让人民群众成为城市发展的

积极参与者、最大受益者、最终评判者。这需要我们进一步优化法律条款规定，完善人民群众对城市治理的表达机制、参与机制、监督机制，保障城市居民对城市发展决策的知情权、参与权、表达权、监督权。按照社会治理社会化、法治化、智能化、专业化的要求，充分发挥法治的全方位保障作用，使各方面制度和城市治理体系更好体现人民意志、保障人民权益、激发人民创造，确保人民依法通过各种途径和形式管理城市事务，管理经济文化事业，管理社会事务，保障人民运用法律不断满足对于城市公平、城市正义、城市民主等方面的需要。

政府行政要体现民有所呼，我有所应。政府是城市的行政主体，是人民幸福生活的坚强守护者。各级政府必须坚持一切行政机关为人民服务、对人民负责、受人民监督，在法治轨道上开展各项工作，依法全面履行政府职能，保证行政权、监察权、审判权、检察权得到依法正确行使，保证公民、法人和其他组织合法权益得到切实保障，坚决排除对执法司法活动的干预，形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境，建设成为人民满意的法治政府。

城市立法要立足民有所盼，我

有所为。法律具有天然的滞后性，现实社会的发展日新月异，这种矛盾冲突容易造成人民生活的不便。这要求在城市立法的过程中，坚持科学立法、民主立法、依法立法，完善党委领导、人大主导、政府依托、各方参与的立法工作格局，立改废释并举，不断提高立法质量和效率。同时，进一步深化基层立法联系点功能，加快推进基层立法联系点建设，优化人民意见的“征集—研究—转化”机制，将民意写入政策法规。进一步完善城市治理的法规，抓紧填补城市治理领域的立法空白。

执法司法要凸显民有所急，我有所动。在法律的实施执行中要坚定为人民、依靠人民、造福人民、保护人民的信念，加强行业管理和综合执法的衔接，完善公共法律服务体系，强化多部门综合执法，形成工作合力，切实做到有法必依、违法必究、执法必严，真正树立法律权威，增强全民法治观念，夯实依法治国群众基础。对涉及群众切身利益的问题，要准确把握社会心态和群众情绪，充分考虑执法对象的切身感受，规范执法言行，推行人性化执法、柔性执法、阳光执法。公正司法是维护社会公平正义的最后一道防线，必须牢牢把住社会公平正义这一法治价值追求，努力让人民群众在每一项法律制度、每一个执法决定、每一宗司法案件中都感受到公平正义。