

编者按：12月8日，盐城市长曹路宝主持

召开“十四五”规划企业座谈会，根据党的十九届五中全会精神和省市委决策部署，提出了建设高品质城市的意见建议。会议强调要把握好新发展阶段、新发展理念、新发展格局“三个新”，着力绿色协调发展和以人民为中心的共享发展，持续提升城市能级，高水平规划设计城市，更高标准打造更优城市形态，提高城市知名度美誉度，不断塑造绿色发展新优势，以高目标带动牵引全局发展。

一座城市的品质，是城市文明演进的趋势。通过梳理城市在创建过程中逐渐形成的人文基因和精神特质，不断地加以总结、提炼、培育和发展，无疑将引领这座城市由辉煌走向新的辉煌。城市建设不能光靠有形的硬件去支撑，钢筋混凝土能使高楼林立，但不能铸就高品质的城市之魂，沉淀下来的城市品格、人文精髓和精神气质，才是一座城市最重要的财富。一部城市的发展史，就是一部人类向着美好生活前行的历史。满足人们最本质的精神诉求，拥有更有品质的生活才是城市存在的目的，也才是让人在城市中生活得更好的关键。生活品质和人文精神，是城市文明的核心、城市发展的支柱，是照耀城市发展的光芒，是一座城市弦歌不绝、生生不息的根与魂。

城市的核心是人，解决好人的问题，是城市工作的价值指向；让人民群众在城市生活得更方便、更舒心、更美好，是城市发展的一道永久命题。“十三五”以来，城市化建设越来越倾向于“人本化”导向，在城市发展上，也开始关注社会空间、城市空间的调整，内涵式的城市发展模式对于社区公共服务设施水平提出了新要求，为了让居民过上美好的生活，需要打造高品质的城市。进入“十四五”时期，随着居民对生活品质、精神品质要求的提升，居民对于城市的公共服务设施服务、质量水平提出了更高要求。互联网的发展，打破了传统的设施服务半径，显著提升了服务可达性，让城市的设施布局更加共享、自由。未来的高品质城市建设需要最大限度地释放人的潜能，尊重和保护人民在城市发展中的首创精神、首创地位，并能使人民的意见在社会管理的决策过程中得到充分的表达。

本期推出“建设高品质城市”专题，有针对性选取相关文章，通过完善城市公共服务设施、提升城市的精神文明水平、实现城市精细化管理等方面，致力于建设高品质城市，构建舒适的栖居、精神的家园，让盐城市民在城市中生活更美好。希望能为盐城市相关政府部门提供一些有意义的参考、思索和方向。其他栏目的文章也祈盼引起您阅读的兴趣。

目 录

contents

本期专题 · 建设高品质城市

- 02 关于实现城市品质提升相关问题的思考
- 05 宜居城市高质量建设的十大方略
- 11 高品质城市公共服务设施的打造
- 13 文旅融合为提升城市品质注入新动能

政坛经纬

- 15 新发展格局下政府债发展和应用的思考

经济纵横

- 18 推进淮河生态经济带建设的思考

文化漫步

- 19 亚洲文明的“回归”

悦读时光

封三 12.13 国家公祭日

主 管：盐城市文化广电和旅游局

主 办：盐城市图书馆

刊头书法：臧科

主 编：黄兴港

副 主 编：张安红

责 编：王智芹

地 址：盐城市城南新区府西路6号

邮 编：224005

电 话：0515-69971581 18751431986

邮 箱：417967615@qq.com

网 址：www.yctsg.cn

设计制作：盐城微数字文化传播有限公司

印刷单位：盐城银河印刷有限公司

印刷日期：2020年12月15日

印 数：7600-7800

关于实现城市品质提升相关问题的思考

城市是我们共同的家园，城市工作在全局发展中地位举足轻重。开展城市品质提升行动，是全面贯彻落实习近平总书记关于城市工作重要讲话精神，切实提高满足人民群众对美好生活向往需要的重要体现。



一、实现城市品质提升的重大意义

首先，提升城市品质有利于满足人民需要。当前我国的社会主要矛盾已经转变为人民日益增长的美好生活需要同不平衡不充分的发展之间的矛盾。人民对美好生活的需要更多地体现在城市品质方面，城市功能是否完善，城市品质是否过硬，直接影响到市民群众的满意度和获得感水平。

其次，提升城市品质有利于彰显地区个性。提升城市品质并非简单提升城市各项设施条件的功能性，而是更多地体现在坚持尊重自然、尊重历史的原则基础上，塑造独特的景观、空间及氛围。因此，在城市品质提升专项行动的实施过程中必然也伴随着对地方历史文化的传

承，必然有利于城市趟出一条彰显城市记忆、区域特色和传统文化的个性之路。

第三，提升城市品质有利于加强区域管理。城市精细化管理是提升城市品质的重要抓手。城市品质提升就要从解决交通拥堵和停车难等城市问题入手，通过倒查监管漏洞，从而不断探索最新、最科学的管理方式。在各类城市问题解决的过程中，提升管理水平，引进先进的大数据和互联网技术，将城市的各项管理工作纳入智慧城管网格化管理中去。

二、实现城市品质提升应坚持四个“突出”

首先，突出便民利民，打造“温度”城市。城市是老百姓生活、就业的家园，打造宜居宜业的城市环境是城市品质提升的重要出发点。第一，优化公共资源布局。按照“一尊重五统筹”的总体要求，着力构建网络城市群，打造小尺度、人性化、可达性高的城市空间肌理和高品质的街区环境，营造更富有人文关怀的城市公共活动空间。第二，完善公共服务功能。推进社区综合服务中心建设，注重城市空间管控，不断提高群众的生活品质。第三，加强公共设施建设。进一步加快地下综合管廊、城市公用停车场、环保设施建设，大力推进海绵城市建设全覆盖，打出一套道路升级、公园建设、环境整治、雨污混排的城市更新提升“组合拳”，全面改善公共设施布局，为群众的生产生活提供便利。

其次，突出本底特色，打造“个性”城市。城市特色的塑造是一个长期的过程，只有把地方历史文化与现代城市特色有机地结合起来，才会使城市具有魅力，更具生命力。第一，保护与传承历史文化遗产。在城市品质提升过程中尤其要避免大拆大建、破坏历史文化遗产的现象出现。加强对文化遗产的保护和修复，打造一批经典的文化传承工程，培育独具特色的城市文化和城市精神。第二，提升城市的现代化水平。加快城市基础设施的更新换代，满足居民的现实需求。第三，将历史文化元素融入现代城市中。在城市建设过程中要巧妙地将地方历史文化体现在城市建设的风格、立面、色彩、体量等各方面，塑造文化特色鲜明的现代城市形象。

再次，突出科学管理，打造“智慧”城市。城市的建设与发展离不开科学管理，要强化、优化、细化城市管理，持续推进大城智管、大城细管和大城众管。第一，管理手段要智能化。依托现代科技手段实现城市管理的智能化、高效化、人性化，构筑动态、协调、有效运行的城市常态运行保障机制和风险应对免疫系统，在城市智慧物流、智慧停车、智慧医疗、智慧服务等领域重点发力，努力让市民享受更多的便利。第二，管理体系要法治化。要完善法规，抓紧填补城市管理领域的立法空白。坚持从严执法，加强行业管理和综合执法的衔接，强化多部门联合执法。要注重对群众的教育和引导，让市民自觉维护市容环境秩序，真正形成“共治共管、共建共享”的良好工作局面。第三，管理主体要全民化。充分激发群众当好“城市主人”的积极性、创造性，细化管理粒度、频度、维度，全面提升城市治理水平，促进城市管理与市民素质提升同频共振。

最后，突出综合治理，打造“靓丽”城市。城市品质提升就是要让城市面貌焕然一新，不断推动城市“颜值”、“气质”双提升。第一，维护卫生城市形象。要增强工作的针对性，全

面开展“治脏”行动、“治乱”行动，做好环境卫生整治，垃圾及时清运，街面店铺保洁，交通秩序通畅，景区规范管理，加强散流体货物运输、在建工地以及城乡结合部监管治理等工作。第二，打造生态城市名片。一改现代城市“高能耗”、“非循环”的运行机制，全面开展“功能修补”、“生态修复”等行动，多层次分级利用各类资源。第三，展现文明城市风貌。通过道德讲堂、“小手拉大手，共建文明城”等丰富多彩、接地气的活动，引导群众更加积极主动地参与文明城市创建。

三、实现城市品质提升的路径选择

第一，理清概念，增强“品质城市”观念。虽然很多城市品质提升已经在交通、物流、物业管理等方面取得了一定的成绩，但从调研实际来看，全社会对专项行动的知晓度和认可度仍然较低。主要表现在：一是对城市品质提升内涵不清晰，许多市民群众简单地将其理解为城市的现代化水平或是城市设施的完善度。实际上，“城市品质”概念包含了产业经济、历史文化、城市建设、社会治理、公民素养等多方面要素，是城市内部各要素经过长期发展和积淀而形成的综合形态反映。二是城市品质提升指标难以界定。城市品质是一个综合性的概念，既包含城市建设中的各项硬性指标还包含人文、生态等软性指标，因此城市品质的高低往往取决于城市居民的感性认识，从而使得具体的城市品质提升指标难以界定，这也就意味着城市品质在某一段时间内是否得到提升，提升的幅度高低都是难以测度的。三是城市品质提升行动的动力不足。正是由于对城市品质提升概念上的不清晰，各项指标难以界定等问题导致无论是市民群众的参与度还是政府部门的执行力度都会明显不足。因此有必要对品质城市的概念进一步地明晰，对相关指标进一步细化，并通过政策解读和广泛宣传等方式深入人心。

第二，扬长补短，化解各类城市矛盾。每

座城市各有其特色，也各有其存在的不足。城市提升行动具体实施起来势必要结合各个城市发展的实际。一是认真梳理各类矛盾。一方面要定期排查区域内各类城市矛盾，另一方面也要结合周边区县暴露出来的各类问题认真研究本地区城市发展中潜在的危机，按照问题的严重程度，分门别类进行梳理归档，确保对本地区的城市问题做到心有定数。二是针对问题追溯原因。不同问题产生的原因也存在很大差异，有的在于发展理念的落后，有的在于管理方式的限制，有的在于技术设备条件的滞后等等，有必要对各类原因进行深层次的总结提炼。三是有的放矢化解矛盾。结合各类问题产生的原因有必要分类讨论，需要争取帮助支持的应当及时梳理并向上级递交，需要引进先进技术手段的应当定期走出去多学习，坚持“引进来”，需要提高群众认知的应当加强宣传力度。

第三，扎实推进，有序落实各项措施。城市的发展一手在“建”，一手在“管”，只有落实好各项措施才能真正实现城市品质的提升。一是科学完善顶层设计。结合本地区实际，突出标准全面性、时效性，细化完善适合本地区的城市品质提升行动方案。进一步厘清市政、其他部门与镇街在城市品质中的权责。构建市政牵头，多个部门配合的“1+N”执法和管理联动平台。同时，细化各部门责任清单，逐步将城市提升领域内的园林绿化养护、环境卫生保洁、市政设施维护等专业管理工作有序推向市场，形成统一管理、多家经营、有序竞争的运行机制。二是整合优化信息资源。严格按照中央政策对城市品质提升提出的具体要求，实现重要区域数字城市普查全面覆盖，并积极对接全市数字化城市管理系统。利用好智慧平台，由宣传部门联合公安、规划、建设等部门整合城市公共信息平台，并挖掘停车引导、供水排水在线监测等城市运行数据，形成综合性城市管理数据库，拓展数字化城市管理平台功能。加快数字化城市管理向智慧化升级，实现感知、

分析、服务、指挥、监察“五位一体”。将城市信息服务体现在社会管理、生产经营和百姓生活的方方面面中。三是全力以赴组织行动。相关部门在城市品质提升行动实施的过程中，共同思考、共同谋划、协调行动，对潜在风险进行全面摸排，统筹协调各方面资源，建立预警机制，做到防患于未然。整合全区力量，阶段性地就非法营运、乱设摊点等容易死灰复燃的城市问题开展专项整治。

第四，共建共享，释放全民参与功能。城市是市民群众的共同家园，城市品质提升同样需要群众的共同参与，想法设法构建共商、共建、共管、共享的城市管理新格局。一是全民参与谋划。城市发展中存在哪些问题，什么样的城市发展模式最得人心，市民群众体会最为深刻。“百姓身边无小事”，百姓提出的问题往往能够以小见大，真实反映当前城市发展中突出的矛盾。因此在城市品质提升专项行动中应当主动对接市民群众，广泛征求他们的意见建议。二是全民参与管理。群众是城市管理的主要对象，也是管理的核心主体。同时，相较于行政化管理，群众管理可以实现时时管理和处处管理，即群众可以参与到城市管理的方方面面，对于有效提升城市管理水平意义重大。因此要通过多媒体、多层次、多方位对城市管理法律法规进行广泛宣传，增强市民的都市意识和主人翁意识，建立和完善城市执法和群众管理的联动机制。三是全民参与监督。通过建立类似于“朝阳群众管城市”的群众监督管理大平台，居民可以注册成为线上小巷管家，通过拍照、上传即可随时随地曝光城市管理漏洞，从而全方位地参与到城市管理中去。要疏通举报途径、建立奖励制度，达到群防群治的目的。也可以定期聘请社会贤达和市民代表对城市管理活动进行事前、过程和事后监督，来及时查找、解决各类问题。

(2019年39期 科学导报·学术)

宜居城市高质量建设的十大方略

宜居城市，并不是简单地以“小居住”为中心，而是以所有市民的“大生活”为核心。宜居城市，既要有能够让老百姓承担得起的价格合理的住房，做到“居者有其屋”，满足人们基本的生存需求；更需有让老百姓老少喜乐、安居乐业、出入平安、精神放松、心态健康、人际和谐、从容恬静的城市生活氛围，满足人们较高层次的生活需求。这种“城市生活氛围”，总体而言更加注重人文关怀、社会照顾、城市活力和文化取向，一切以人为本，旨在让城市中的人生活得更加舒适、体面和有尊严，因此也可以称之为人文品质取向。这样的宜居城市尽管还只存在于马克斯·韦伯所说的“理想类型”概念层面，却值得我们为之不懈努力。一个理想的宜居城市，是人类社会文明演化进步的一杆有效标尺，越是接近这个理想形态的城市，一定越是一座文明之城、现代之城和宜居之城。这种理想化的宜居城市，至少应当具备以下十大人文品质。



一、宜居城市要有适宜孩子成长的良好环境

儿童是世界的未来。儿童是早上七八点钟

的太阳，是需要全社会精心呵护的稚嫩花朵，承载着社会发展的美好希望。我们生活于城市之中，勤奋工作，一项重大的奋斗目标和社会责任就是结婚生子、繁衍后代。繁衍是社会和人类的本能与现实需求，人类自古以来生生不息的动力，便是对孩子的格外期待、关爱和保护。费孝通在《生育制度》一书中强调了“种族绵续”的必要性，“社会的完整必须有人口的稳定，稳定人口有赖于社会分子的新陈代谢”，健康完整的社会需要新生儿的供给以完成这种“新陈代谢”。很多人在选择定居的城市时，都会将城市是否有益于孩子将来的茁壮成长和全面发展作为一项重要指标。“幼吾幼以及人之幼”，为人父母者尤其关注一个城市能否提供孩子从生育、保育到教育的广泛而优良的支持；能否为儿童成长提供有吸引力的可供娱乐和学习的公共场所；能否为儿童的人身安全、身心健康、疾病照顾等提供足够令人满意的保障条件……对以上问题的肯定回答能够激发广大父母家长对一座城市产生强烈的赞誉和认同感，更能吸引家长坚定地选择在这座城市成家立业。William A. Corsaro 在《童年社会学》一书中认为，“儿童迈出家庭、与同伴互动，集体生产和建构同伴文化，是其社会化的重要环节。”因此，那些能够为儿童提供优质的互动环境的城市，更加有利于儿童的成长成才，往往更令人心生向往。比如纽约中央公园，开辟了共计 21 个供儿童娱乐玩耍的封闭式运动场，提供适宜儿童使用的软体地面和牢固的运动设施器材，深得孩子们的欢心，在天

气晴好的时候，能够吸引周边大量的来自世界各地的孩子和家长前来游玩，让孩子们在共同的游戏交往中获得心智的健康成长。美国丹佛市公立学校设计的学习型景观由草坪、适应儿童年龄的器材、树林、遮阳建筑物和传统游玩元素组成，颇受孩子们的喜爱，为孩子们提供了一个适宜学习、娱乐、探索和社交的有趣公共空间。营造孩子们喜欢的学校、运动场、公园和博物馆等公共基础设施，建设适应儿童成长的城市环境，是宜居城市理所当然的诉求。

二、宜居城市要适宜老人生活

“老吾老以及人之老”。让老人能够快乐地安度晚年，不仅是老人的需求，更是子辈的需求，与社会中的每一个人都息息相关。《中华人民共和国老年人权益保障法》第六章的主题是“宜居环境”，用整个章节专门对老年人宜居环境建设提出了明确的要求。管理学思想大师彼得·德鲁克曾在其《社会的管理》一书中特别提到，“凡是关于老年政策的议案，都能够快速得到共识，因为人人都会变老，人人都将收益。”虽然善待老人在理念上已经形成社会共识，但实际上我们却经常看到，不少城市在现实规划中并没有考虑到老人的需求：新马路建设得过宽，过街红绿灯时长过短，地下过街楼梯过长，人行街道过于拥挤，公交车过于颠簸且上下困难，公园供人休息的座椅缺乏，医院看病排队长……不利于老人的情景在城市中大量存在，导致老人们都不敢出门，只能待在家里面。有调查显示，“虽然 81.9% 的 60 岁到 70 岁老人有出行需求，但有近两成被调查老人在遇到出行难时会放弃出行”；“近 6 成的老年人日常不爱出门，其中 38% 老年人如果没有特殊需求可能会选择不出门”。虽然我们的老龄化水平非常高，截至 2018 年底，全国 60 岁及以上老年人口达 2.495 亿，占总人口比例达 17.9%，但是我国的老人宜居城市建设进展十分缓慢，导致我们在大街上看不到什么老年人在我们周遭，老年人由于种种客观条件的限制，被城市“抛弃”了。总体而言，当前我国老年宜居环境建设存在如下突出问题：

“公共政策支持体系尚待完善、老年宜居环境建设区域发展失衡、老年宜居项目偏离市场需求、适老性公共环境远未形成、社区老年宜居水平亟待提升、老年宜居相关标准规范有待完善。”因此，一座城市如果要想成为宜居城市，就必须要有与上述问题相对应的支持性的政策和设施，辅以市场化的服务，从多方面建设老人宜居的城市环境，让老人出得了门，上得了街，进得去公园，看得好病，住得好养老院等。唯有如此，一座城市才能称得上是适宜老年人生活的宜居城市。

三、宜居城市要适宜步行

步行城市不仅是环保需求，更是人性关怀。Allan B. Jacobs 在其《伟大的街道》一书中从人在街道中的体验出发，认为具备可供散步的场所是一条成功的街道所必备的条件之一；Jane Jacobs 在其《美国大城市的死与生》著作中通过观察发现，从社会学的角度上看，“人行道对于社会交往、停留活动及儿童成长等方面具有重要意义”。Jeff Speck 在其《步行城市》一书中提出，“步行不仅是目的，也是手段，还是一种措施。因为步行的身体和社会回报非常丰厚，步行不仅对城市活力具有重要的建构功能，它还是城市活力的最有价值的指标。”步行是对人的健康关照、安全关照和社会回报，是人与城市的一种有机联结。城市能否为个人提供充足的步行机会和资源，将影响个人的生活品质，进而影响到整座城市的生机与活力。古印第安人有一句谚语，“别走得太快，等一等灵魂”。适宜步行的城市，正是对老年人、儿童、所有市民提供了这样一种慢生活的支撑，塑造出恬静雅致的生活节奏。如果一个城市能够开辟更多安全的街道人行步道、公园休闲步道、社区步道和步行街区，那么一定更加能够吸引市民走出家门，走向社区和走向城市的公共生活体系。国内外目前涌现出许多关于步行指数和城市街道活力的研究。这也就是 Speck 所说的，步行引导市民与城市社会产生了更多的交集，从而建构出了更为丰富的城市活力，最终步行本身成了衡量城市活力的一大重要指

标。宜居城市，无论是从居住生活、休闲生活还是公共生活的角度而言，都需要有更多适宜男女老少步行的空间，如此才能真正让市民享受城市生活的慢、休闲与人文关怀。

四、宜居社区需要有更多宜人的公园

城市公园是公共属性的，是供市民进行娱乐、休闲、放松和社交的场所。城市生活之所以比农村生活更具有吸引力，公园是一大优势。乡村社会是没有公园的，田野只是农民的生产场地，是进行劳作的地方，乡村缺乏用于集体休闲娱乐的公共区域。城市公园则是与生产劳动场所相分离的独立区域，纯粹只供市民在工作之余放松身心，暂时远离城市喧嚣的一面。在城市公园之父奥姆斯特德的眼里，公园是城市文明的象征，是构成市民生活环境的组成部分。他曾写道，“当贫穷妇人看到她们的孩子在公园里能找到欢乐时，她们眼里饱含感激的泪水。”正是秉持这种理念，他操刀设计的纽约中央公园，设计了长达 180 多千米的步行道和自行车道，可供 1.2 万人使用的座椅、24 个棒球场、20 个网球场、7 个湖泊、200 多片草地、21 个儿童游乐场、1 个动物园等以休闲娱乐为宗旨的公共设施。这片公园的公共性、可及性和开放性，自其落成 150 多年以来，至今无法被后来者超越。纽约中央公园所形成的都市公园品牌，是支撑纽约成为全球城市之首的重要资本，更已成为纽约城市活力的重要符号和象征。公园这一城市独有的公共空间体现了现代城市以人为本的核心理念，能引导市民践行现代化的文明生活方式，塑造民主的、人性化的社会氛围，满足人们物质和精神上的多重需求，切实提升市民的居住质量。所以，一个城市是否有足够多、足够好的公园，公园是否能够有良好的设计和合理的规划，公园是否能最大程度地满足市民在闲暇时的休闲娱乐需求，都是衡量这座城市是否宜居的重要指标。

五、宜居城市的每个社区都要有一个图书馆

前阿根廷国家图书馆馆长、著名诗人博尔赫斯有句名言，“如果有天堂，那里应该是图

书馆的模样。”图书馆是一个城市的公共文化空间，能够满足市民在阅读、学习、社交等方面的高级精神需求。面向市民建设更多的图书馆公共空间，是增进城市文明，提升城市心灵健康，丰富市民精神文化生活，提高市民生活幸福感的重要公共政策，是提升一个城市的宜居水平所必不可少的重要举措。图书馆对城市现代化、文明进化、族群融合、社区团结、社会整合具有重要推进作用，能提升城市文化软实力和创造力。以美国第一大都市，830 万人口的纽约为例，其拥有纽约公共图书馆、布鲁克林公共图书馆、皇后区公共图书馆三大公共图书馆系统，在纽约五个区共设立了 214 个街区图书馆，平均每四万人就享有一个图书馆。纽约图书馆不管刮风下雨都照常向公众开放，全年开放时长近 360 天，绝大多数街区图书馆的平均日占座率达到 70% 以上。这 214 个街区图书馆为纽约市民提供了一个便利的、充满书香的精神文化空间，也大大提高了纽约的人文素养，助推纽约获得世界文化之都的美誉。纽约之所以对全球移民都具有吸引力，与其数量众多的、受人喜爱的街区图书馆有很大关系。随着中国城市化进程进入中后期阶段，富裕起来的、拥有更多闲暇时间的、更加注重文化内涵的市民群体不断扩张，其精神文化需求一定在数量上越来越多、在质量上越来越高。但在中国的城市建设实践中，公共图书馆规划只停留在区县级行政单位，社区层面一般不设置完整意义上的图书馆，这难以满足市民日益增长的文化需求。而纽约公共图书馆采取的总分馆体系，则能将图书馆分馆嵌入社区，真正地将图书馆融入社区居民的日常文化生活，与社会产生深层的关系。因此，建设更多的街区型或社区型的公共图书馆，使其成为富有战斗力的“文化堡垒”，让书香真真切切地飘进千家万户，将是创建中国宜居城市迫在眉睫的任务。

六、宜居城市需要包容的社区服务

城市生活是多元化的，也是复杂多样的。特别是居于现代城市，家政服务、物业管理、社会保障、公共需求、就医照料等现代化的崭

新生活需求如雨后春笋般涌现，日新月异，对社区服务提出很大的挑战。虽然说现在很多日常服务项目都可以通过市场化的方式，利用网络在线办理，但是鉴于还有相当规模不熟悉互联网的群体，以及“最后一公里”难题的存在，大量服务必须要在社区体系内得到解决和满足。比如，在电子商务发达的时代，快递包裹的寄送和收取便需要在社区内实现。一个宜居的城市，当然需要建立起与诸如此类的时代新需求相匹配的便捷和高效的社区服务，为市民的日常生活排忧解难。又比如，中国城市居民容易因小区物业管理而产生各种矛盾、纠纷和冲突，这些社区问题给市民的日常生活带来很多苦恼，不少纠纷甚至需要诉诸司法途径以寻求解决。这些都是当前中国社区服务领域存在的需求缺口和突出问题。此外，中国的城市化还在持续进行，随着老年人口、外来人口、农民转化新市民、国外人口等越来越多，人口异质性持续增强，各种新生的社区生活需求和潜在的矛盾冲突还在不断增长。城市能否提供基于社区层面的完善且包容的服务和有效的冲突调解机制，既是考验城市治理能力现代化水平的重要内容，更是衡量城市是否宜居的重要标志。作为中国现代城市的标杆，上海在社区服务上进行了有益的探索，“上海 2035”总体规划要求城市社区生活圈平均规模保持在约 3~5 平方千米，“至 2035 年，卫生、养老、教育、文化、体育等社区公共服务设施 15 分钟步行可达覆盖率达到 99% 左右”。宜居城市一定要坚持“社区服务为中心”，提升社区层面的服务供给能力和水平，让老百姓少跑路、在家门口就能把事办好，以完善充足的准备应对人民日益增长的美好生活需要与不平衡不充分的发展之间的矛盾，从社区层面就重视并且处理好这一新时代社会主要矛盾。

七、宜居城市需要有良好的日常生态环境

宜居城市，应当以生态为本。随着整个社会对生态环境越来越重视，人们对低碳、可持续发展、绿色理念、热岛效应等与环保相关的概念越发关注。新时代以来，生态文明建设已

经得到越来越高度的重视。城市的现代化发展，“既要金山银山，又要绿水青山”，城市生态环境的高品质是一个城市健康生活的最基本的保障。生态环境的宜居性，包括城市生态涵养能力强、绿色景观丰富、空气和水体洁净、街道和城市社区环境清洁等要素，是自然环境和社会人工环境有机结合的产物。然而现代城市因工业化和高密度人口聚居等现实情况的制约，出现了水文污染、大气污染、土壤污染、异常气候、噪声和光污染等多方面的环境风险，导致城市居住环境越来越恶化，这是中国城市化面临的最大的问题之一。这些日常环境问题已经相当普遍，给城市的宜居环境蒙上了厚重的阴影，使得城市越来越不适宜人的居住，背离了城市以人为本、为人服务的初衷。我们特别强调日常的生态环境品质，就是希望不能仅仅有“APEC 蓝”“奥运蓝”这样的特殊时期的政策性好环境，更要让蓝天白云出现在日常生活的每一天，让高质量的生态环境成为城市的新常态。因为现在越来越多的人重视健康，对城市生态环境的要求和期待亦越来越高，不少人开始选择“用脚投票”，形成日益庞大的“环境移民”群体，迁移到环境品质更高的“桃花源”城市居住和生活。二战后，世界各地都出现了所谓的“逆城市化”现象，其部分原因就是城市居民对生活环境有了更高的要求。在当代中国，曾经轰动一时的“逃离北上广”现象，就与一线大城市日渐恶化的生态环境不无关系。更有甚者，很多国人因为无法忍受国内的生态环境问题，而被迫选择移民国外。中国与全球化智库(CCG)和中国社会科学院共同发布的《国际人才蓝皮书》指出，“中国环境问题的加剧成为精英和富裕阶层移民的重要原因”。所以，我们中国要想打造更多的宜居城市，就要从城市规划的大生态、大环境、大系统层面特别重视城市生态环境保护和提质问题，把优良的城市生态环境落实到一年 365 天的每一天，为市民打造更加优美的宜居生活环境，把人口留下来。

八、宜居城市需要宽容失败、鼓励创新

亚里士多德的一句名言说，“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”。城市是一个可以让人谋生存和谋幸福的地方，特别对青年人而言，城市意味着更多的机会，城市生活充满着更多的可能性。中国的城市化进程，本质上就是城市不断吸引外来人口进城就业、谋生、定居，以及城市不断增强自身宜居水平的过程，人才和城市在良性循环互动中相互成就，实现人和城的双赢。亚里士多德的名言，在今天的语境中，可以解读为城市让人有更多选择的余地，让人更容易获得创新和创业的机会，进而通过奋斗生活得更好、更成功。一个宜居城市，首先是一个可以让人比较容易地找到合适工作的城市，那么这个城市就需要有较好的城市经济体，有高效完备的就业和创业支持体系，还要有鼓励创新、宽容失败的社会文化氛围，有健全的社会容错机制，可以让不同的人在职场上不断地试错，而且试错成本相对较低，才能让人有机会最终在多番试错的叠加经验中越来越成功。一般而言，城市人口越多，城市规模越大，就越容易因规模效应而形成这种宽容失败的城市文化。因为就如沃思所言：城市的人口规模越大，人口密度越大，城市人的异质性就越高。而在异质性越高的地方，人们更愿意包容异见，社会对失败的宽容度就会越大，也就更容易孕育创新的种子。从这个层面而言，城市一定要有一定的规模，才能拥有结构相对完善的经济、文化、社会和人口结构，拥有更加活泼开放的社会价值观，从而更容易催生出鼓励宽容失败、鼓励创新的温和的城市氛围。

九、宜居城市需要有社会活力和文化张力

人们聚居于城市，不能把自己关进马克思·韦伯所设想的“理性牢笼”，仅仅把他人当作满足自身需求的功利性工具；也不能陷入齐美尔所提出的“都市冷漠”，对周遭的事务抱着漠不关心的厌倦态度。而是需要保持开放的心态，参与多样化的公共生活，与他人和市民社会进行广泛而深入的交流。所以，宜居城市应当提供适于举行各类社会活动的场地，主

动为集体文化活动的举办创造机会。城市需要建设各种广场、草地、公园、文化艺术中心、剧院、电影院、博物馆、美术馆、图书馆等开放性强的公共空间，引导市民走进和融入这些公共空间，并鼓励在这些公共空间中开展各种以市民为主体的社区活动、文化活动和休闲娱乐活动，让物理空间、市民主体和文化活动三者有机融合，共同生产出宜居城市应有的社会活力和文化张力。像这样通过公共政策合理调配社会资源，不仅能够提升市民的个体幸福感，更能促进整个社会的和谐发展。但是在实践中，我们遗憾地发现，很多城市要么公共空间不足，市民无处可去；要么有相应的空间，但是缺乏与之对应的公共活动，市民在其中无事可做。无论是哪种情况，这些城市都缺乏激扬市民和城市风采的途径和手段，市民之间、市民与城市之间的社会距离比较疏远，城市没有能很好地建构自己的宜居性。实际上，鼓励市民走出家门，积极参与社会活动，增加彼此间的社会融合感，也能增进城市社会的微观活力和文化张力，最终让市民形成一种城市认同感和生活充实感，从而发自内心地热爱这座城市。凡是具有很强的社会活力和文化张力的城市，一定都是受市民广泛认可的宜居城市。

十、宜居城市要让人有安全感

在马斯洛需求层次理论中，安全需求是除生理需求之外人类生活的最基本需求。城市能否为它的居民提供充足的安全感，直接影响了这座城市的宜居性。特别是在社会结构变迁加剧的时期，现代社会正逐渐步入贝克所称的“风险社会”，人们的各种社会不安全感有随之加剧的趋势。食品安全、药品安全、环境安全、交通安全、治安问题、社会安全、职业安全、财产安全等城市安全问题，都或弱或强地威胁着所有城市居民。种种城市安全问题仿佛是悬在市民头顶的达摩克利斯之剑，潜伏的安全隐患随时都可能突然爆发。普遍的不安全感已经成为了一种典型的现代城市病。没有人愿意整日提心吊胆地生活，因此建设宜居城市，需要发展一种系统的安全理念，通过城市治理现代

化和社会安全网的建设，逐渐降低市民的不安全感，让市民对城市安全充满信心，让安全感在城市中无处不在。在微观层面，比如关于社区安全问题，Jane Jacobs 在其《美国大城市的死与生》一书中提出，“应该让街头多一些报刊亭、杂货店、酒吧和咖啡馆，让他们能够以不同的、综合的方式维护人行道的安全。”这种关于城市社区安全的微观行动理念，便对城市安全治理有很大启发，让老百姓因为生活中的小细节和“小确幸”而产生由衷的踏实和安全感。城市的治理者一定要把城市安全体系作为重中之重的施政方略，确保城市居民能够享有客观上安全、主观上安心的城市生活。

宜居城市，一定能够实现“城市，让生活更美好”的理想和彼得·霍尔所提倡的“更好的城市，更好的生活”的理念。我们生活在一个持续城市化、城市现代化的新时代，宜居城市应当成为今后城市发展的风向标。建设宜居城市，应该以人文品质作为发展方略，坚持在城市治理实践中取长补短，秉持科学、系统、全面、微观的理念，客观检视各种治理短板，通过一代又一代的主政者和市民坚持不懈的共同努力，才能建设好一座又一座越来越宜居的城市，让城市更具吸引力、更具活力和竞争力，更好地服务于人的全面需求。

(2019年6期 上海城市管理)

(上接第18页)

护和生态修复，抓住了淮河流域经济社会发展的根本和关键。

加强产业结构调整是推进淮河生态经济带建设的抓手

淮河流域历史悠久，文化底蕴深厚，拥有老庄文化、楚汉文化、中医药文化等不同类型的传统文化资源。文化遗存星罗棋布，以亳州为例，国家、省、市级重点文物保护单位就达200多处，约占全省的三分之一。安徽省的凌家滩、尉迟寺、大运河、六安汉代王陵、寿春城、明中都6个大遗址入选国家重大遗址名单。皖北有省级以上非遗项目100多项，阜阳的剪纸、柳编，萧县的书画等均有着深厚的群众基础和广泛的影响。豫剧、梆子戏、泗州戏、花鼓戏等地方戏曲特色鲜明。进入新时代，人民对美好生活有更高的期待，推动文化与中医药、旅游、养老、休闲、农业等产业的深度融合，打造新业态，将资源优势转化为发展动能，前景广阔。

加强数字淮河建设是推进淮河生态经济带建设的支撑

淮河流域跨省河流，流域面积50平方公里以上145条，1000平方公里以上26条。运用现代信息技术手段，加快数字淮河建设，有助于摸清干、支流水质状况，监测入河水质情

况，分析影响因素。同时，也有助于压实治理责任，形成治理合力。淮河地处南北气候过渡带，降水季节差异大，数字淮河建设，大数据技术的运用，能进一步提高防灾减灾能力，做到蓄泄兼顾，促进农业灌溉、工业生产，发展航运，进而推进铁路、公路和航运的立体发展，形成淮河流域开放发展的新优势，从而在我国新发展格局中发挥更大作用。

加强人才和科技工作是推进淮河生态经济带建设的保障

人才和科技是产业转型升级的重要支撑，也是引导产业发展的“第一资源”和“第一动力”。围绕当地主导产业的发展，各地应充分发挥淮河生态经济带内高校院所优势，推进“政产学研用金”合作，鼓励支持将实验室建在高校院所，探索产学研合作新模式，就地加强科技成果转化，促进地方高校院所成为科技创新的主力军和创新发展的动力源。这种科研资源的整合，还起到互促共赢的作用，有利于带动高校院所人才培养、学科建设，进一步提升科研水平和服务能力。以产学研平台为依托，各地可进一步加强与全国特别是长三角地区企业和高校院所的合作，组成产学研联盟，以此吸引人才，集聚科技资源，不断推进产业转型升级。(2020-11-18 学习安徽公众号)

高品质城市 公共服务设施的打造

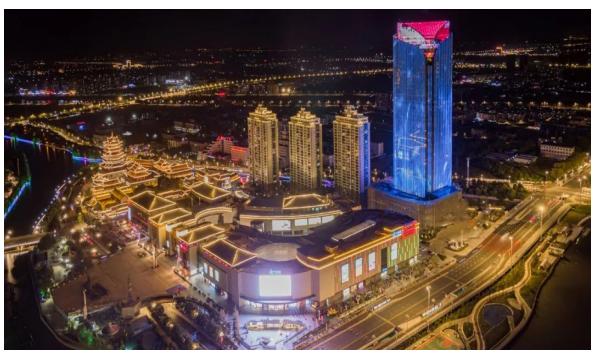
近年来，我国政府以提升供给质量出发，不断提升城市公共服务设施的适应性与灵活性，以满足居民的要求。在“十三五”以来，城市化建设越来越倾向于“人本化”导向，在城市发展上，也开始关注社会空间、城市空间的调整，内涵式的城市发展模式对于社区公共服务设施水平提出了新要求，为了让居民过上美好的生活，需要打造高品质的城市公共服务设施。公共文化设施是城市形态的重要元素，充分展现出城市的整体形象和发展水平，本文针对高品质城市公共服务设施的打造方式进行阐述与分析。

一、城市公共服务设施设置的主要关注点

第一，居民的生活方式。如今，居民对于城市的公共服务设施服务、质量水平提出了更高要求，社会上物流、互联网的发展，打破了传统的设施服务半径，显著提升了服务可达性，让城市的设施布局更加共享、自由。而随着居民对生活品质、精神品质要求的提升，城市的休闲服务性设施也迎来了新要求，不同年龄的居民，对于设施的需求各有差异，这应当作为城市公共服务设施设置的主要关注点。

第二，出行尺度感知。尽管城市交通及机动化趋势在迅速发展，但居民依然渴望能够构建以慢性、步行为主的居住区，实现综合超市、菜市场、社区医疗的步行可达。这种出行尺度感知的变化对于社区公共服务设施、社区空间

的布局都有一定影响，打破了传统的社区公共服务设施分级模式。



二、高品质城市公共服务设施的打造

第一，便捷化设置。社会进步也是人们追求快捷、便利生活的过程，人们在选择城市公共服务设施时，往往会从自身需求来出发，综合考虑目标设施的情况，在这一方面，经济成本、时间成本有重要影响，时间成本一是到达目的地需要消耗的交通时间，二是使用文化设施需要的等待时间。在城市公共服务设施的布局上，一般是按照“省级（市级）”、“区级”、“社区级”的方式来划分，对于美术馆、展览中心、博物馆、科技馆、纪念馆等，可以设置在主城区，不需要过多关注均衡性问题。在建立“区级”公共文化设施时，需要优先关注体育场、图书馆、妇女儿童活动中心、老年人活动中心等，将其设置在各个区的中心位置，并科学构建综合性的社区文化中心，为居民提供

休闲、健身、游憩的场地，以“15分钟生活圈”为出发点来科学把控数量，保证文化设施的均衡性与公平性。

第二，多样化设置。在经济的发展上，人们的物质生活日益丰富，对文化、精神上的享受要求日益提升，也希望能够注重表达自身的感受与诉求，不同的群体，对于公共文化设施的需求也出现了显著差异。在传统的文化产品、文化设施供给上，需要以视觉欣赏为主，大多是文艺类、书画类等高雅的文艺作品，普通居民的接受度并不高。而且，居民的收入、知识、年龄背景不同，在具体的文化需求上，也会出现较大差异，如今，人们渴望能够在享受公共文化服务的过程中获得更多的参与机会，以产生深刻、全面的文化体验。因此，在城市公共服务设施的打造上，要考虑不同层次居民的需求，突出多样性原则。为了发挥出城市公共服务设施的价值，政府还可以应用网络技术、数字技术等手段，丰富现有的场景。如，在博物馆中，汇集大量文物，传统的设置方式影响力有限，群众参与兴趣不强，对此，即可应用VR技术来营造虚拟场景，调动人们的不同感官，在加深文化印象的同时，提高群众的文化素养与文化欣赏水平，并借助信息技术来改善设施使用环境、传播文化知识，改善人文服务，提升设施利用率。

第三，加强联动发展。在城市化进程下，城市边缘会发展为新城区，形成全新的人口聚集区，在城市公共服务设施的打造上，也要关注新城区的要求，致力于发展文化事业，除了采用调控手段之外，还要扶植文化产业。以郑

州市为例，“文化产业园”、“动漫基地”、“国际文化创意产业园”都是成功先例，既满足了人们的文化需求，也在提供服务的同时产生经济效益，这与国家实施供给侧改革的方式契合。相较而言，新区的建设时间相对较短，对各类资源的吸引力较小，但是对于公共服务设施有同样的要求，政府需要通过政策引导确保城市各个区域公共服务设施的均衡性，满足各个区域居民的生活需求。

第四，时空距离的优化。为了满足人们的步行可达性要求，需要做好调研工作，以居民对公共服务设施的使用效率、使用意愿作为设施圈的构建标准，根据5min、10min与15min步行段来进行设置。针对儿童、老年群体，需要适当缩短步行距离，完善5-0min区域内的教育设施与活动场所。并尽可能完善5-10min步行可达的购物场所、菜市场、健身娱乐场所等，提高绿地、公园的步行可达性，满足人们的健身、健身需求。

公共文化设施是城市形态的重要元素，展示着城市的整体形象和发展水平，因而优化城市公共文化设施空间布局也是人们关注的热点话题。在全面深化供给侧结构改革的时代背景下，要继续提高公共文化设施服务，满足居民的文化诉求，因此，政府部门需要转变传统的供给模式，从居民需求、城市发展水平出发，对现有的服务设施进行优化，结合科学的供给策略，加强城乡统筹、创新开发模式、提高人口集聚力、让城市更具活力。

(2020年2期 视界观)



文旅融合为提升 城市品质注入新动能

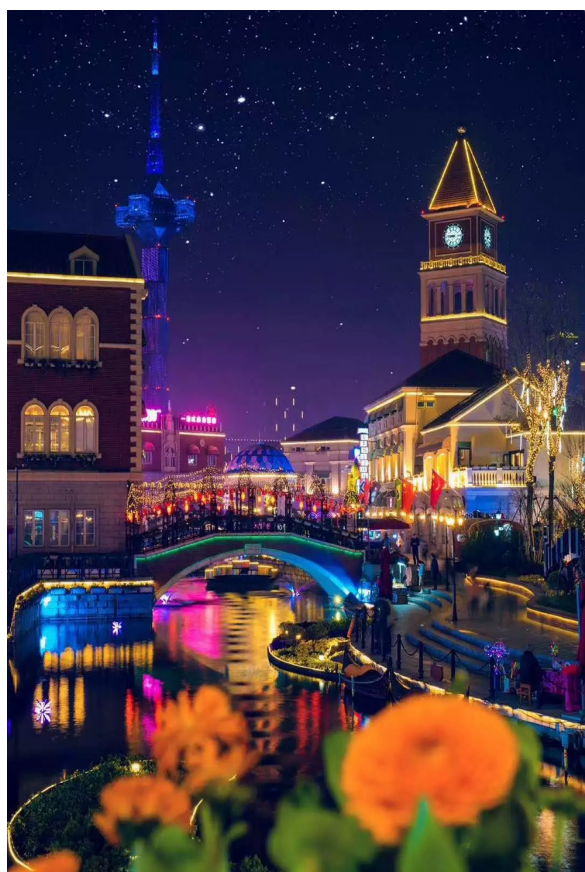
在文旅融合的大背景下，城市如何抓住机会为高质量发展注入新动能？国家文化和旅游公共服务专家委员会秘书长，国家公共文化发展研究中心执行主任杨乘虎发表了主旨演讲。

点亮城市名片

中国的城市往往拥有多张“名片”，它们往往代表着城市建设者、管理者们格外重视的“城市形象”。比如，历史文化名城或者突出地方资源的山水城市；再比如，文明城市、卫生城市等某一领域的试点示范城市。“创城的过程，实际上也是一次巨大的行动。”杨乘虎表示，一方面，需要全面盘点梳理城市自然、文化、旅游等各种资源；另一方面，当资源成为城市品牌，如何将资源变成项目，将项目变成这个城市具有高识别度、传播力的城市名片，是每一个城市建设者正在践行的理论和实践命题。

在多元的城市形象名片中，最具影响力的是历史文化名城，而历史文化名城直接指向城市的文化创造力。近两年城市形象已有了新渠道、新平台，比如“网红城市”。杨乘虎举了西安和重庆这两个城市的例子。西安的城市形象，多年以前被固化为“3000年中国看西安”，但这两年去西安旅游的人群，却是依托曲江新区“大唐不夜城”和“不倒翁小姐姐”这样

网红人设的打造。实际上，在西安一条民俗街上的非西安地区的民俗景观，反而变成了西安重要的宣传渠道和品牌。



另一个网红城市重庆，这些年来借助影视的新艺术载体，产生了一定的影响力。在抖音互联网平台，李子坝轻轨站穿楼而过、穿城而过的形象，引发用户数亿次点击和观看。那么，

围绕这个城市的拍照打卡点，李子坝轻轨站下的一条江、一条河、一条路，已经被城市管理者开辟成专门的旅游步道。这样一个现代“网红”，带动了它周边旅游的发生，给了人们一个新的观看视角。

注重打造“城市夜经济”

作为当下更具有消费能力的年轻群体，大多是移动端的用户，那么他们会如何制定出游计划和旅行目的地？杨乘虎说，在过去的10年里，曾经发现一部电影可能会带动一个旅游目的地的产生，因此而产生了旅游目的地的电影制作。

如今，人们发现，借助互联网在线服务方式，关注旅游产品视角和加工方式、资源揭示和推送方式，这种线下场景效应与线上智能推送相结合的模式，更具智慧感和智能性。杨乘虎还提到，“过夜经济”往往是一个地方旅游经济的重要体现。“如果这个景区或城区，仅仅是旅游的途经地，而没有过夜人次及相关产业的消费，那么，这里的旅游可持续竞争力是令人担忧的。”他说。

因此，杨乘虎建议景区应该积极调动主要目标人群的潜在需求，从而造就一种深度融合后产生的景观效应。无论是全域旅游，还是文旅融合，都要注重打造新空间，寻求“赋能”，从而提升游客的存在感、体验感、互动感和参与感。

增加城市体验饱满度

关于一个城市的城市形象，杨乘虎给出了三个关键指标。第一，知晓度。谈起这个城市，人们的第一印象是什么？是美食？是标志性景区？是网红人物？还是某一方面的城市特质？即对这个城市的知晓度在哪里，通过什么方式产生知晓度。第二，人们与这座城市的互动渠道。如何在空间内带来互动？无论是亲子游，

还是家庭游、恋人伴侣游，互动方式都需要新空间。杨乘虎举了个例子。比如，在镇江润州区西津渡的历史街区里，戏楼有定期演出，这条历史街区也有书吧，让游客驻足，给人一种“一眼看千年”的感受。更多时候游客只是走过了这条街区，但要让游客在这里停留上两个小时，靠什么？不会靠小商品的销售，而是要让他有走进历史、走进文化、走进艺术空间的空间，在这个空间里，人们感觉到的是，针对不同游客群体，分时段的项目供给。这是需要设计的，这就是文化赋能所需要带给一座城市旅游体验的饱满度。

第三，文化与科技融合的智能化。文化赋能、文旅融合确实需要更多智能化的文化和科技融合的使用，所以智能化推荐、3D展示以及随心游数字服务，是以往旅游产品不太注意打造的。但它对于提升传统和新兴旅游项目的旅游体验、个性化服务体验非常重要。他解释道，旅游管家、导游不再是旅行社里的传统人设，可能变成一个虚拟的形象，来满足个体、团体的定制化需要。在杨乘虎看来，旅游更多的不是一种猎奇，它会变成一种生活方式的体现，一种生活观、新型生活方式的表达，是对这个世界、对所要去的城市和景区，对世界关系的一种表达。

最后，城市的旅游形象、文化形象、城市形象，需要依靠媒体的传播力、旅游产品的竞争力、整个旅游体验的影响力来完成。同时，城市提供的旅游与文化、文旅融合、全域旅游，不管是示范还是创建，它引领这个行业、这个领域发展的样板和经验是什么，这个样板和经验，既是经济形态的，更重要的是文化形态的，这样才可能打造具有引领力、原创力的新型文旅融合的新业态、新生态。

（2020年22期 民生周刊）

新发展格局下 政府债发展和应用的思考

党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》（以下简称《建议》），针对我国国内、国际形势发生的新变化，着眼于国家长远发展和长治久安，对经济和社会发展作出重大部署。

《建议》提出：加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。实现新发展格局需要各方面的改革和政策调整。这里，仅从政府债和新发展格局关系的视角，谈几点思考和认识。

一、十四五和 2035 远景目标对财政提出新要求

建议稿对“十四五”和到 2035 年经济发展目标采取了以定性表述为主、蕴含定量的方式，对今后 15 年的工作具有深刻的指导意义。

《建议》提出的目标蕴意深刻，同财政关系比较大的有如下五点：

一是强调发展质量和效益。以推动高质量发展为主题，引导各方面把工作重点放在提高发展质量和效益上。相应地，财政也要提高支出的质量和效益，优化财政收入结构，提升社会整体经济效益。

二是突出消费的基础性作用。坚持扩大内需这个战略基点，以扩大消费市场为重点，使国内市场成为最终需求的主要来源。一方面，财政如何适配于消费趋势和方向的调整，促进社会消费；另一方面，不能再走依靠投资“大

项目”和房地产拉动增长的老路，优化投资结构，除推进强基础、增功能、利长远的一些重大项目建设外，重点是市政、基础教育、养老设施等。

三是缩小收入分配的差距。城乡区域发展和收入分配差距较大，尚有大量低收入人群，不利于动员内需市场，特别是扩大消费面。因此，《建议》提出要促进共同富裕，使居民收入增长和经济增长基本同步，分配结构明显改善。其中，重点是提高低收入群体收入，扩大中等收入群体，促进国内大市场的发展。

四是应对老龄化战略。《建议》明确提出：实施积极应对人口老龄化国家战略。老龄战略的两个发力点：一方面是扶老。推动养老事业和养老产业协同发展，健全基本养老服务体系。另一方面是抚幼。增强生育政策包容性，发展普惠托育服务体系，降低生育、养育、教育成本。

五是基本公共服务均等化。《建议》提出，“十四五”期间，基本公共服务均等化水平明显提高；到 2035 年，基本公共服务要实现均等化。高收入国家、中等发达国家基本公共服务应当达到什么水平，很难定义，但肯定比现有水平要高。

上述目标的实现，需要公共财政发挥关键作用。考虑财政政策是中期政策，有一定的滞后性和惯性，需要提前行动，进行部署和安排。

二、国内大循环为主的条件下，政府债如何负重前行，提高质量和效益？

未来一段时间内，财政收支缺口可能会继续扩大，以帮助这些经济社会目标逐步达成。但是，长期看，财政赤字不可能无限扩大，最终一定还是要收敛的。着力点是优化两个关键性比例：一是支出比例；二是债务比例。

（一）财政承“重”：

财政收支增速持续倒挂，公共财政收支压力不减。一是经济增速放缓，财政收入自然增长率受到限制。二是财政支出增速不减，收支增速持续倒挂。近几年来，财政收支增速倒挂的差距有所扩大。财政支出虽有压缩空间，但财政面对的是中长期结构性问题，压缩和调整需要逐步进行。三是潜在养老缺口。随着人口逐步老龄化，未来养老预算对于财政收支的压力日趋加大。

（二）我国政府债的结构和层次

中央国债：弥补中央财政赤字，不强制要求对应到投资项目，既可以作为经常性支出，又可以用于资本性开支。中央赤字没有使用范围的限制，除了因中央财政要负责各地之间财力的协调，和对基本公共服务均等化做出引导外，还要负责突发性事件的支出，如系统性风险等。

中央特别国债：特别国债要有稳定现金流资产与之对应，可不列入财政赤字，只需全国人大批准，列入国债余额。最典型的是2007年中央财政发行1.55万亿的特别国债，购买外汇储备，用于境外投资。实际上是900多亿美元购买了外汇注资的汇金公司，近1100亿美元购买现汇，注入中投。中投2007年2000亿美元资本，到2019年底达9469亿美元资本，每年都有分红收益，完全覆盖了发债成本。

地方一般债：弥补地方财政赤字，只能弥补公益性资本支出部分资金的不足。公益性资本支出如使用得当，提高了有效基础设施能力，推动了经济发展，后续税收会增加，从而增加了还债能力，符合代际补偿原则。因此，地方一般债的限额与税收等一般公共预算收入相匹

配。

地方专项债：根据《预算法》授权，国务院规定，有一定收益的公益性事业发展确需政府举借专项债务的，由地方政府通过发行专项债券融资，项目收益不足的，以对应的政府性基金或专项收入偿还。专项债的债务限额与政府性基金预算收入及项目收益相匹配，主要对应到能产生收益的投资性项目，偿还来源是项目自身现金流和政府性基金。今年5月，全国人大批准今年新增地方政府债务限额47300亿元。其中，一般债务限额9800亿元，专项债务限额37500亿元。



未来政府债发挥的空间，还是在结构上下功夫，关键着力点是在支出结构、债务结构、转移支付结构等方面做文章。

一是要调整支出结构，增加经常性支出结构占比。加大对消费的促进和刺激作用，加大对医疗、教育、养老、托幼等民生保障设施的投入，提升基本公共服务均等化水平，积极应对老龄少子化，这些主要靠增加经常性支出占比。我国2035年才达到中等发达国家的最低线和门槛，基本公共服务的水平和范围要比现在在显著提高，未来政府财力要负担一些新的支出。这要求我们在“十四五”期间就要开始筹划，逐步提高标准、扩充范围。

二是要优化债务结构，提高地方一般债占比，降低地方专项债占比。顺应促进消费、投资结构调整和群众美好生活的趋势。《建议》明确：合理调整投资结构，加快补齐基础设施、

市政工程、农业农村、公共安全、生态环保、公共卫生、物资储备、防灾减灾、民生保障等领域短板。这些领域实际上大部分都是与公益投资相关的，大多不属于专项债项目，部分投资可考虑通过地方一般债来满足。

此外，加大转移支付力度，缩小收入和公共服务差距，不断提升质量和效益。

三、双循环格局下，充分发挥政府债的基础性作用

实现新发展格局需要一系列改革和政策措施。其中金融市场的内外开放占据重要地位，需要改革、改进的方面很多。国债市场规模大小、流动性不足，国债收益率曲线断续，是重要的短板。在“双循环”格局下，金融市场会加大对外开放，更需要高流动性的国债市场对冲其他市场波动风险。

目前较为可行且相对容易操作的方案，是中央财政发行特别国债，购买大部分央行持有的外汇储备，解决国债规模、期限和流动性的

问题。特别国债购买的外汇储备资产，可继续委托央行管理。同时，央行可考虑主要依托交易国债来调节基础货币投放，减少外汇储备的变化对货币政策自主性的冲击，并继续持有一部分外汇储备，用于汇率管理。

通过特别国债购买外汇，在现实上是具有操作空间。国债规模打开，能够迅速匹配到对应的期限缺口，交易活跃度和流动性等问题也就大大缓解。特别国债的投资收益应覆盖其利息成本，这就有必要对外披露收益和投向情况。因此，参考各国对外汇储备管理信息披露管理的实践经验和做法，建立向社会公开外汇储备管理情况的披露机制。这对于财政政策，对于货币政策、外汇政策都将提供现代化、科学化的调控支撑，有效缓解货币投放、对外投资、汇率波动的现实压力，有利于真正建立现代化的财政金融体系，有利于提升宏观治理水平，有利于推进治理现代化目标的实现。

(2020-12-12 爱思想)

(上接第 20 页)

为历史会终结，相反，他认为古老的文明正在新生，他因而提出“文明冲突”论，认为今后世界的主旋律是不同文明之间的冲突；为保证西方能在这场冲突中胜出，他提供了一整套战略思考方案。但亨廷顿和其他西方战略家一样，其基本思路是“零和游戏”：一方的赢，是另一方的输，输赢相加等于零。然而，能不能换个思路：双赢或多赢，各方都不输，各方都得分？这就是东方的智慧，按中国人的说法：兼收并取，共生共荣。

地球之大容得下多种多样的现代文明，现代化正在塑造丰富多彩的现代世界。经过一百多年的现代化努力，亚洲的古老文明获得了新生，它们恢复了信心，找到了自我，曾经被西方霸权扭曲的文明之间的不平等关系正在被重新扭转，我们看见了“文明的回归”。“回归”意味着文明的多样性再次呈现，文明间的关系

重新平等；“回归”也意味着人们更多地思考古老文明的现代意义，用传统的智慧去解决现代问题，比如：人与自然的关系、道德与利益的关系、个体与群体的关系、自由与约束的关系，等等。在这个纷繁变化的世界上，只有依靠所有文明——东方文明和西方文明的共同努力、携手共进，才能解决全人类的共同问题。

亚洲承担着新的使命。为了承担这个责任，我们要努力推进亚洲研究。中国身处亚洲，是东亚大国。我们周边有许多国家，它们是我们的邻居。它们各有其文明形态，各有其特殊国情。亚洲因历史悠久、地域广阔、人群多样和文化丰富而充实着人类文明的百花园。但我们对亚洲的研究却是不充分的，需要花大力气努力补充。在今天世界正发生重大变局的时刻，研究我们身处的亚洲有着特殊的意义。

(2020-12-14 北京日报)

推进淮河生态经济带建设的思考

党的十九届五中全会指出要“促进经济社会发展全面绿色转型”。加强大江大河的生态保护治理是促进经济社会绿色转型的重要内容和手段。2018年底，经国务院批准，国家发展改革委印发《淮河生态经济带发展规划》（以下简称《规划》）。《规划》从防灾减灾到综合治理，将淮河流域的环境保护和经济社会协调发展提升到一个新高度，也为我国探索大河流域生态文明建设提供新路径、积累新经验。在新发展阶段，进一步加强淮河生态经济带建设，必须践行新发展理念，从生态系统整体性和流域系统性出发来扎实推进。



加强水利工程建设是推进淮河生态经济带建设的基础

淮河流域和黄河流域、长江流域一样，是我国古代文明的重要发源地，经济也得到较早的开发。但自1194年黄河夺淮后，淮河水系不断受到侵袭而发生紊乱，致使灾害不断。新中国成立后，淮河治理翻开新的一页。1950年，中央人民政府政务院颁布《关于治理淮河的決定》。1951年，毛泽东主席发出“一定要把淮河修好”的号召，掀起治淮第一次高潮。

1991年，国务院颁布《关于进一步治理淮河和太湖的决定》，决定用10年左右时间基本完成19项治淮骨干建设工程，掀起理淮第二次高潮。2003年，国务院召开治淮工作会议，要求争取在2007年基本实现“一定要把淮河修好”的宏伟目标，掀起第三次治淮高潮。进入新时代，对淮河的治理更加重视以人为本、人与水和谐相处，将治淮骨干工程建设与脱贫攻坚相结合，实施了行蓄洪区及淮干滩区居民迁建计划。今年淮河虽然发生较大洪水，但抗御灾害能力已大大增强，这是新中国治淮取得巨大成就的充分体现。“十四五”时期，应加大对入海水道工程的投入力度，提高抗御自然灾害的现代化水平，更好发挥淮河的航运功能。

加强环境保护是推进淮河生态经济带建设的根本

20世纪90年代，随着流域经济发展，加强水资源综合利用及污染防治开始得到重视。水利部《关于加强淮河流域2001—2010年防洪建设的若干意见》指出，在提高行洪排涝能力的同时，要兼顾水资源保护和开发利用，坚持治理保护与开发利用相结合，实现经济、社会、环境的协调发展。1990年国务院印发《淮河流域防止河道突发性污染事故的决定》。1995年国务院颁布《淮河流域水污染防治暂行条例》，从立法层面进一步加强对淮河污染的治理。“生态兴则文明兴，生态衰则文明衰”，淮河生态经济带《规划》的实施，从生态文明建设的视角，以绿色发展为主线，加强环境保

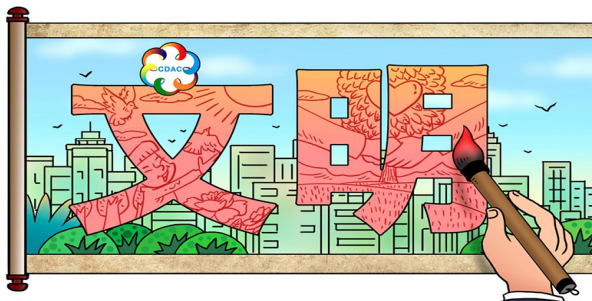
（下接第10页）

亚洲文明的“回归”

亚洲是人类文明的摇篮，四大文明发源地，有3个在亚洲，第四个（尼罗河文明）也在亚洲和非洲的交界处，可以毫不夸张地说，是亚洲养育了人类的文明，没有亚洲就没有文明。

在几千年的时间中，“东方”发达和“西方”不发达是一种常态

最早的农业出现在亚洲，而农业的出现直接催生了人类文明。在几千年时间中，亚洲是全世界农业最发达的地区，因此在农业时代，亚洲一直领先于世界，创造着辉煌的农业文明。亚洲的草原和沙漠孕育了草原文明和游牧文明，这些文明与农耕世界的交流和互动，曾一次又一次震撼世界，改变了世界的历史进程。商业也是亚洲的骄傲，数千年中，中国的商业、印度的商业、波斯的商业、阿拉伯的商业、中亚的商业都很发达。正是这些商业编织了古代最重要的世界商业网络，其标志就是陆上丝绸之路和海上丝绸之路，把当时人们所知道的世界，即亚洲、非洲和欧洲连接在一起。



亚洲是人类文明的中心，直到资本主义在欧洲出现时一直是这样，对于这一点我们应该正本清源，还历史的本来面目。资本主义在欧洲出现时，世界上存在着4个文化圈，其中3个在亚洲，它们是东亚文化圈（以儒学思想为核心）、南亚文化圈（以婆罗门教—印度教为

核心）、西亚北非文化圈（以伊斯兰教为核心）；第4个在欧洲，即以基督教为核心的欧洲文化圈，也就是我们今天所说的“西方”。在人类文明史上，“东方”3个文化圈一直比“西方”那个文化圈发展得更充分：生产力水平更高、生活更加富裕、社会组织能力更强。即使在“西方”，东面那个部分也比西面那个部分发展得更充分：拜占庭帝国远比西欧要富裕，而拜占庭的物质基础恰恰在亚洲，丢掉了亚洲，拜占庭也就没落了。在几千年的时间中，“东方”发达和“西方”不发达是一种常态，这种态势一直延续到资本主义在西欧出现。

从文明的两个载体审视四大文化圈

四大文化圈各有优劣，取决于文明的两个载体的相互关系。任何文明若想延续，都需要有两个载体：一是精神的载体，即宗教或非宗教学说，构成了文明的意识形态；二是政治的载体，即国家力量，构成了文明的制度保障。精神载体和政治载体缺一不可，否则文明就无所依赖，站立不稳。用这个标准观察资本主义之前的四大文化圈，可以看到以下情况：

欧洲一直没有形成两大载体的有机搭配，希腊时期既没有完整的国家（只有城邦），也没有统一的意识形态。罗马时期形成了强大的帝国，却没有统一的意识形态；等统一的意识形态（基督教）即将形成时，罗马国家却解体了。中世纪的西欧有统一的意识形态，却丢掉了“国家”，封建领地瓦解了社会。由此我们看到，在有文明覆盖的地区，西欧的发展是最不充分的，原因在于文明的两大载体一直处于跛脚状态，中世纪所谓“上帝和恺撒各司其职”就是这种情形的经典概括。

亚洲的情况各有不同。南亚的特点是意识形态早熟，统一的国家姗姗来迟。印度河流域曾经有过远古文明，后来雅利安人到来，消灭了原有的古老文明，带来了种姓制度和建立在种姓制度上的统一的意识形态——婆罗门教/印度教。精神的载体是强大的，社会结构高度稳定。然而在政治方面，南亚次大陆长时间小国林立，有数百个地方政权，彼此征战不息，政局动荡不已。政治上的真正统一要到英国征服印度才出现，所以在南亚，精神载体的强大和政治载体的相对弱势很明显。

相比于其他古代文明，中国的特殊之处就在于它最早（公元前2世纪）把文明的精神载体（孔子学说）和政治载体（帝国结构）结合起来，形成了思想与国家的完美对接，这在世界上是独一无二的。这套学说倡导和平、反对战争，颂扬公德、反对私利。几千年来，它一直是中华文明的精神载体，保证了中华文明的生生不息。而高度集中的国家结构则在最大程度上保障社会的稳定，它与孔子学说的结合，形成了文明两大载体的完美对接。在中国几千年历史上，社会稳定和经济繁荣有直接的关系，古代中国在整体发展方面的长期领先，不得不归功于精神载体和政治载体的高度结合。

总之，两大载体的相互关系在很大程度上决定了文明的生存能力，西欧在这个方面表现最差，直接导致了“东方”的领先和“西方”的落后。

资本主义的出现改变了世界格局

但资本主义的出现改变了世界格局。中世纪晚期开始，西欧进入重新整合的过程，封建领地在专制王权的强行压制下按地域整合，形成一个个“民族国家”。民族国家在当时是一种新的国家形态，它以民族共同体作为政治支撑点，以民族认同感作为思想支撑点，政治载体和精神载体由此衔接，在西方开启走向现代的步伐。在民族国家的扶持下，一种新的精神——资本主义精神在西方兴起，资本是它的

轴心，市场是它的动力，工业和商业围绕它旋转，科学和技术是它的工具。从那个时候起，西方就成了世界的牵引机，整个世界都被它拉着走。“西方中心论”就是从那个时候开始的，“普世”之说也由此而产生。普世主义的真正含义是将西方的霸权神圣化，把西方说成是世界的发展方向。由此一来，文明的多样性就不存在了，西方要独吞世界。这种叙事方法在黑格尔那里就很清楚，到福山那里就成了“历史终结论”。在西方崛起的过程中，亚洲沉沦了，它无法抵御西方的冲击，古老的文明被蒙上殖民主义的阴影。

殖民的历史是血与火的历史，经过几百年的入侵，到20世纪开始的时候，亚洲已经被整体征服，古老的国家纷纷瓦解，古老的文明危机四伏。面对西方的冲击，亚洲必须做出选择：要么绝境逢生，要么万劫不复。就在西方霸权登峰造极、众多文明存亡危殆之时，一个全球性的运动形成了，这个运动叫“现代化”。文明复兴的过程正是从这里开始的，复兴的工具恰恰是“现代化”。通过现代化，非西方国家学习西方而追赶西方，迅速跻身于现代世界。21世纪开始时，非西方国家现代化已取得巨大成就，一个新的历史转折点正在到来。亚洲国家纷纷摆脱殖民统治，又迅速发展自身经济，努力完成现代化。在几代人的时间里，亚洲彻底改变了面貌，古老的文明之光又一次大放异彩。

研究我们身处的亚洲有着特殊的意义

今天我们看亚洲，这是一块充满生机的土地。从东亚到西亚，从北冰洋到印度洋，到处生机勃勃，到处在追求发展。值得注意的是，在现代化过程中转变最快、最引人注目的，几乎都是古老文明的核心区：中国、印度、土耳其；日本、伊朗、阿拉伯……它们代表着前资本主义时代亚洲古代文明的后继，体现着文明的故乡正在复苏。

亨廷顿显然注意到这个现象，因此他不认
(下接第17页)