发展之路

选择什么样的城市空间拓展模式

城市空间开发包括旧城改造、“摊大饼”和“造新城”三种模式，对每座城市而言这三种模式都不是单选题，也不是非此即彼的站队游戏，应该通过考察、研究、论证，选择一个最优组合方案。

□ 刘新静

近年来，社会舆论对于我国城市空间拓展中的“摊大饼”模式颇多批评，普遍认为这一模式造成了中心城区各项资源的过度集聚，导致了城市病的加剧。对此，我们需要根据城市发展阶段以及其内外环境认真加以分析。

城市空间拓展的三种理论和模式

改革开放30多年来，尤其是新世纪以来，我国的城市化进程发展十分迅速，城市化率大幅提升。原有的城市空间不足以容纳从农村转移到城市的大量人口，除了增加城市数量外，单体城市的空间拓展势所难免。例如，北京的市中建成区面积由1985年373平方公里拓展到2013年的1360平方公里，增长264.6%；上海从184平方公里拓展到866平方公里，增长370.7%；广州从218平方公里拓展到1024平方公里，增长369.7%。城市空间的大规模拓展是我国城市化进程的重要特征。

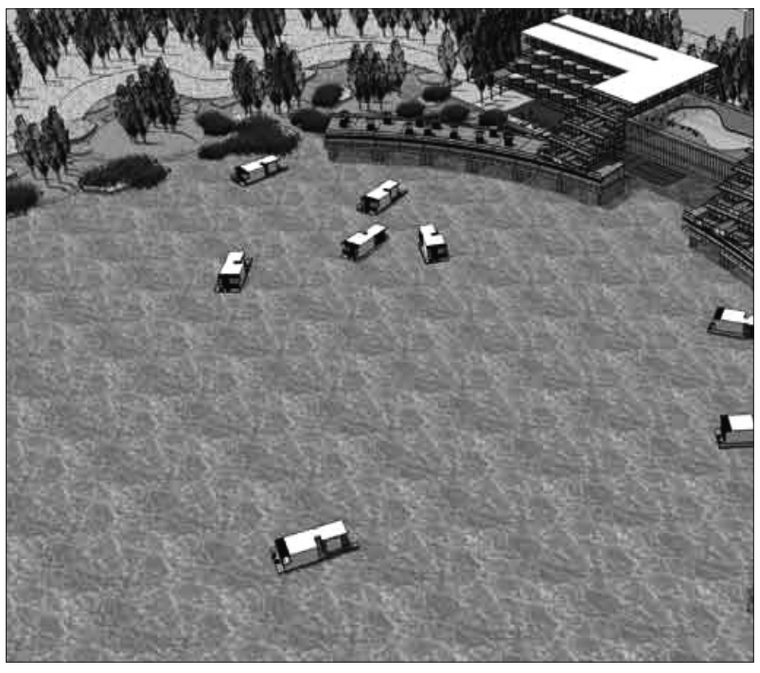
对于城市空间拓展，学界提出了三种理论，即同心圆理论、扇形理论和多核心理论。而城市空间拓展存在三种模式：一是原有城市空间的再开发，即所谓的旧城更新；二是城市空间的连续开发，即颇为舆论界诟病的“摊大饼”模式；三是城市空间的跳跃式开发，即建设新城新区。其中城市空间连续开发对应了同心圆理论和扇形理论，城市空间跳跃式开发则对应了多核心理论。

从城市空间拓展的实践角度看，每一个城市的空间拓展都是混合采用了以上三种模式，没有一个城市是孤立地采用一种模式。每种模式都各有利弊，城市可以根据自身的发展阶段、现实的需求和各种外部因素来选择一个最优的组合方案。一般而言，在城市发展初期，主要采用“摊大饼”模式拓展空间；人口和资源达到一定规模后，则会多种形式并用。例如，北京、上海等超大城市，采用单核同心圆式的空间结构显然不能满足城市发展的空间需求，就需要采取多中心、组团式发展的空间模式。历史上，北京、上海等特大城市，在起步阶段也都经历了城市空间连续开发为主导的发展阶段。

“摊大饼”模式的利与弊

“摊大饼”模式是同心圆理论和城市空间连续开发模式的俗称。这种模式有三个明显的优势：一是在一定规模以下，土地开发的成本随着规模的增加而减少；二是城市边缘带的交通可达性高，因而可以最小的代价将城市居民与城市就业机会连接起来；三是可以提供多样化城市住宅，从而满足城市就业结构和收入结构的多样化需求。正是这三个优势，我国诸多城市普遍出现“摊大饼”现象并不是偶然的，背后自有其内在逻辑。

无独有偶，城市空间拓展的“摊大饼”模式并不是我国的首创和专利，世界许多国家的城市发展过程中都存在“摊大饼”现象，只要兴利除弊、扬长避短，“摊大饼”模式也可以建设出“宜居城市”、全球“最佳城市”。例如，丹麦城市哥本哈根的“指状”发展模式，就是对同心圆理论和“摊大饼”模式的发挥和修正，它通过遵循公共交通为主导、重视非机动交通工具等原则，让城市空间呈手指状向外拓展，这为城市后来的填充式发展预留了空间，兼具城市空间连续开发和跳跃式开发的优势。



是不是有了三个优势，所有的城市在拓展空间时都应该“摊大饼”呢？显然不是这样。必须看到，“摊大饼”模式只在一定规模内具有较大优势，一旦超过某个临界点，土地开发的成本随着规模的增加而增加，还会带来严重的城市病，诸如人口拥挤、交通拥堵、环境恶化、住房困难等问题，给市民工作生活带来严重困扰，导致幸福感直线下降。因此，城市空间的连续开发应该设定合理的开发边界，一旦开发边界内的空间无法满足需求，就需要考虑规划建设新城新区。

因城制宜拓展城市空间

城市空间开发包括旧城改造、“摊大饼”和“造新城”三种模式，对每座城市而言这三种模式都不是单选题，也不是非此即彼的站队游戏，应该通过考察、研究、论证，选择一个最优组合方案。

近年来的城市快速发展导致了原来的城市规划相对滞后，因此很多城市重新研制或调整了城市规划，由于舆论对“摊大饼”模式的批评与否定，很多城市在新的城市规划里都提出要抛弃“摊大饼”的发展模式，建立多中心、组团式空间结构，大力发展新城新区，某些城市提出的新城新区规划多达十几二十几座。对于人口和资源高度集聚的超大、特大和大型城市，规划建设新城新区十分必要，但是对于人口和资源集聚度并不太高的中小城市，究竟应该选择“摊大饼”模式还是“造新城”模式就是特别值得思考和关注的问题。

公开报道显示，我国近90%的城市提出了建设新城新区的规划，这其中就包括了400多座人口不到100万的中小城市。事实上，这些城市以城市空间连续开发的模式为主导来拓展城市空间，可能更加符合自身的需要，而且也更契合《国家新型城镇化发展规划（2014—2020年）》提出的“合理确定城市规模、开发边界、开发强度和保护性空间”要求。城市规划部门在进行规划研讨和调整的过程中，不应彻底抛弃“摊大饼”模式，而是要根据自身的需要选择最优方案。

近年来的城市快速发展导致了原来的城市规划相对滞后，因此很多城市重新研制或调整了城市规划，由于舆论对“摊大饼”模式的批评与否定，很多城市在新的城市规划里都提出要抛弃“摊大饼”的发展模式，建立多中心、组团式空间结构，大力发展新城新区，某些城市提出的新城新区规划多达十几二十几座。对于人口和资源高度集聚的超大、特大和大型城市，规划建设新城新区十分必要，但是对于人口和资源集聚度并不太高的中小城市，究竟应该选择“摊大饼”模式还是“造新城”模式就是特别值得思考和关注的问题。

公开报道显示，我国近90%的城市提出了建设新城新区的规划，这其中就包括了400多座人口不到100万的中小城市。事实上，这些城市以城市空间连续开发的模式为主导来拓展城市空间，可能更加符合自身的需要，而且也更契合《国家新型城镇化发展规划（2014—2020年）》提出的“合理确定城市规模、开发边界、开发强度和保护性空间”要求。城市规划部门在进行规划研讨和调整的过程中，不应彻底抛弃“摊大饼”模式，而是要根据自身的需要选择最优方案。

有感而发

户籍改革关键是保障公民迁徙权

□ 刘武俊

17省份出台“地方版”户改方案，居住证制度或为标配。各地“地方版”户籍制度改革意见正加速出台。在尚未出台省级实施意见的地区，也推出了一些市级层面的改革意见。从意见内容看，几乎所有省份都提出建立居住证制度，取消农业和非农业户口的性质区分，以及细化落户政策等，但在涉及土地问题时多采取“模糊处理”的方式，农民原有的土地承包经营权、宅基地使用权该如何保障，目前还没有统一的解决方案。

国务院总理李克强6月4日主持召开国务院常务会议，会议要求，取消妨碍人才自由流动的户籍、学历等限制，营造创业创新便利条件。改革开放37年来，越来越多的人从户籍的捆绑中挣脱出来，实现迁徙自由、择业自由、创业自由，既实现个人价值又推动经济社会发展。

自由迁徙往往是自由创业和自由择业的重要前提。2013年的《政府工作报告》明确提出，加快推进户籍制度、社会管理体制和相关制度改革，有序推进农业转移人口市民化，逐步实现城镇基本公共服务覆盖常住人口，为人们自由迁徙、安居乐业创造公平的制度环境。这也是“自由迁徙”首次写入《政府工作报告》。事实上，自由迁徙已经是中国大规模城镇化进程中的一个现实写照。不过，数以亿计的农民工虽然实现了形式上的自由迁徙，但却还没有真正享受到公正平等的待遇和权益，在自由迁徙表象的背后隐藏着社会不公的现实。从这个意义上讲，户籍改革的目的，就是要为实现自由迁徙营造一个公平的制度环境。

户籍制度改革贵在实现公平。户籍改革的关键不是换户口本，而是要让非农户口和农业户口两类人群实现真正意义上的公平公正。前不久新闻报道的“小伙救工友溺水身亡，因是农村户口被少赔21万”的例子，就折射出户籍歧视依然不容忽视。建立居住证制度是户籍制度改革的一个重要内容。据了解，《居住证管理办法》已于去年年底由国务院法制办启动公开征求意见程序，有望于年内出台。北京、上海、广东、湖北、河南、四川、内蒙古、福建等省份已经公开提及将实行或健全居住证制度。根据《居住证管理办法（征求意见稿）》规定，居住证持有人可与当地户籍人口享受同等的免费接受义务教育、平等劳动就业等基本公共服务，并可逐步享受同等的就业扶持、住房保障、养老服务、社会福利、随迁子女在当地参加中考和高考的资格等权利。可以设想，以居住证制度为依托，外来人员与城镇居民在劳动就业、子女就学、住房保障、医疗社保等方面逐渐实现平等平权，城市户口所承载的多种待遇和保障上的“特权”，就将逐渐淡化、减弱以至最终消失，城镇居民和外来人员之间的权利鸿沟终将填平。

户籍改革是一个牵一发而动全身的系统工程，必须与相关制度改革统筹推进。如果不妥善解决进城农民工的社会保险、随迁子女就学乃至住房等实际问题，那么户籍改革将举步维艰，进城农民也就无法真正融入城市。建议先解决举家迁徙或长期在城务工人员的社会保障和随迁子女就学问题，加快推进养老保险关系跨地区转移接续。同时，高度重视农民工住房问题，在进一步完善城镇住房保障体系的同时，结合推进农村土地制度改革，大力发展房屋租赁市场，充分发挥企业、社会和市场的作用来逐步解决。

户籍制度改革不可能一蹴而就，必须与经济、社会发展水平和城市综合承受能力相适应和相协调，与配套制度的改革相协调。户籍改革的最终目标应当是让传统的被打上不平等标签的户籍制度彻底退出历史舞台，彻底消除依附在户籍上的特殊利益和特权，全面实行以身份证号码为唯一标识的人口登记制度，实现基本公共服务的均等化和全覆盖，最大限度地保障公民的迁徙权。诸如浙江德清交通事故赔偿领域的“同命同价”试点，国务院提出的养老保险城乡并轨都是为了消除福利方面的城乡差别，有利于促进城乡融合，推动人的城镇化，既为深化户籍改革打开了一个突破口，也为新型城镇化建设助了一臂之力。

不断推进的户籍改革应当把户籍管制的权力关进制度的笼子里，而把自由迁徙的权利放出制度的笼子。唯有更加紧迫、更大魄力、更富智慧地加速推进户籍改革，把公平有序落户的自由迁徙权放出户籍制度的笼子，自由迁徙、自由择业、自由创业的人民梦才能真正变为现实。

基层治理

新生代农民工 亟需公共文化服务

□ 王连伟

新生代农民工特指上世纪80年代后出生的进城务工青年群体。与六七十年代出生的农民工相比，他们具有较强的自我意识，更加注重生活质量，更加重视精神文化生活和自我价值的实现。因此，在加强城市社区治理，推进基本公共文化服务均等化过程中，要高度关注新生代农民工的精神文化需求，让新生代农民工享有更多文化发展成果，接受主流文化的滋养，引导和促进新生代农民工融入城市。

当前城市社区公共文化服务难以满足新生代农民工的需求。多数城市社区都只拥有网吧、体育器材和图书馆、阅览室这些相对低成本的文化设施，图书馆和阅览室提供的书籍也多是些小说、报纸，缺少专业性工具书和提升素质品位的书籍。特别是，社区有限的文化资源优先保障社区户籍人口的需求，很少将外来务工人员纳入供给体系。新生代农民工被排斥在城市基本公共文化服务人群之外，他们社交圈子和生活圈子窄，上班时间长，日常文化活动较少，精神文化生活贫乏。很多人下班时间多在睡觉，很少交流和看书学习，很少有机会接受知识技能培训。现实的生活和工作环境的巨大落差使得他们极易产生挫折感和不安全感，常常感到孤独、觉得自己没用、觉得生活艰难、觉得生活没意思。如果长期缺失公共文化服务的滋养，心灵缺少慰藉，就会影响到新生代农民工的成长，进而影响社会和谐稳定。解决这个问题，最要紧的就是将进城务工人员纳入城市基本公共文化服务的范畴，加强社区公共文化服务，为新生代农民工融入城市提供多样化的精神文化生活参与渠道。

将新生代农民工纳入城市公共文化服务人群。加大对城镇社区文化建设的扶持力度，增加财政投入，设立农民工城市文化建设专项资金，专款专用，突出重点和难点。社区基层组织需要引导企业、社会中介组织和社区居民等参与到社区文化建设中来，加强总体规划和组织建设。吸纳农民工较多的企业需要增强社会责任感，积极参与到社区文化建设中来，不断完善企业内部的基础文化设施外，并从资金上支持所在社区文化建设。社会中介组织可以积极发挥在社会动员力上的优势，引导和动员社会上的友爱人士参与到社区文化建设中来。

为新生代农民工城市融入提供稳固的社会支持网络。从个人层面上看，引导新生代农民工树立开放、包容、乐观的心态，努力扩展自己的交际面，维持和扩展自己的个人生活圈子。从组织层面上看，组织和开展针对企业内部以及企业与社会之间的交流活动，为企业员工特别是一些新生代农民工提供一些接触外界的机会，扩展他们的交往圈子。从社区层面来看，发挥领导示范作用，扶持和帮助新生代农民工成立职业协会、兴趣组织等，将他们纳入到各级党组织、团组织和社会组织中来，开展多种形式的组织生活，为他们的交流和展现自我提供多样化的服务平台。

为新生代农民工融入城市提供行为规范和权利保障。完善城市社区各类行为规范和保障类制度，出台社区居民日常行为规范和农民工合法权益保障指南等规范性文件，建立和完善社区调解员制度等，为新生代农民工合法权益提供多重保障。对于侵害新生代农民工人身和财产的违法行为，坚决按法律办事，绝不姑息。

为新生代农民工城市融入提供强有力的社区归属感和认同感。加强宣传引导，在社区营造一种宽容、开放的文化。消除新生代农民工与社区居民之间的心理隔阂，增强他们之间的信任感和同理心，加强彼此之间日常的沟通交流。培育社区居民和新生代农民工的志愿精神和互助意识。通过日常生活的关心和支持，增强新生代农民工与其他社区居民之间的互助意识和相互依赖感，透过志愿、互助行为和信任感，增强整个社区的整体依赖性和共生意识，形成强大的社区感召力和吸引力。

让协商民主在社区有效运转起来

□ 李 蔚

社区是协商民主嵌入基层社会治理中的重要场域，而协商民主则为社区治理提供了公共参与的协商、沟通机制以及多元主体之间有效的利益整合机制，提高了社区治理的成效。

通过“自下而上”的方式形成社区公共事务议题。协商民主在社区落地首先要解决的是“议什么”以及“由谁来决定议什么”的问题。传统的社区公共事务议题的形成是依靠“自上而下”的议题“派发”机制，通过制定基层协商民主“内容清单”来确定协商议题，由政府来规定协商议事范畴。在这种传统的政府派单方式以外，在社区协商民主实践中也逐渐形成了“自下而上”的议题形成机制，如设立“百姓议事员”，议事员深入到居民区，收集汇总居民所反映的问题和意见，形成社区公共事务议题。通过“自下而上”的社区公共事务议题产生机制，把居民生活中迫切需要解决的难题作为协商议题，可以使社区内的协商民主更接地气，更具实效，也能激发居民参与社区议事的内生动力。

激活传统资源、整合新型资源，搭建多元化的社区公共议事平台。协商民主在社区扎根还需要有社区公共议事平台作为支撑。如何有效激活传统议事资源、引入新型议事资源，搭建多元化的议事平台是社区公共议事平台建设的关键。其一，盘活传统议事资源，党建是个重要平台。通过邻近的社区和企事业单位推动物业党建联建，居民区同周边的商场、医院、学校成立大党支部，在党建这个交流沟通平台上，进行协商议事，居民与社区单位的纠纷问题也得以在大党建这个平台上得到解决。此外，传统资源的升级改造也是激活传统议事资源的重要手段。其二，自发的自组织也是社区协商民主的重要平台。在以社区自组织为基础搭建的协商民主议事平台上，各相关利益主体都能积极参与到社区事务治理中来，而不只是政府一方唱“独角戏”，居民及其他相关主体被动应对。其三，通过网络信息技术的应用创新社区协商民主平台建设。通过成立社区网络论坛，为居民提供网上协商议事平台，并由居委会作为协商的仲裁者。网上协商没有时间和空间的限制，可以促进协商的充分参与，也可以避免由于面对面讨论所顾及的“人情因素”对协商效果的影响。



引入科学的议事规则规范社区公共议事程序。当前社区议事普遍存在议事的随意性和随机性，引入科学的议事规则，并围绕公共规则的落实提供强制力保障是协商民主在社区治理中有效运转起来的保证。在美国广受认可的议事规范“罗伯特议事规则”的理念和原则值得我们借鉴。即对怎样提出动议使大家为当前的问题展开有序的讨论，怎样分配发言权，怎样通过原则上和技术上的安排来确保所有环节在程序上都是合规的，怎样保证议事的效率及和谐等技术性环节进行规定。科学议事规则是整个协商民主机制的基石，社区议事规则的运用，能够提供一套面向基层、面向实践的规则来指导居民合理表达诉求以及化解矛盾纠纷。议事规则在社区的运用，亦是促使协商民主在社区治理过程中有效运转起来的重要手段。当然，如何让议事规则在实现本土化的同时又不破坏议事规则的内在逻辑关联性，如何锻炼议事员的妥协意识和契约意识等，都是需要在协商民主实践中不断探索的问题。

兼顾个人权利，激发利益相关主体参与社区公共议事的内生动力。充分调动社区居民参与议事的主观能动性，实现从“政府让我们议事”到“我们想要议事”的转变。社区是一个生活共同体，同时也是一个利益共同体。所有的共同体成员都应该能从中获得某种利益的共有和共享，而共同体也正是因为这样的共同利益的存在而不断地被全体成员加强着。但是目前，政府单方面地要求居民参与社区协商议事，并提出道德要求，而居民在自身利益无法满足的情况下对公共事务的参与采取应付了事的态度，或者选择逃避。如何以私利为纽带，在兼顾个人私利的基础上把个人利益与公共利益有机统一起来，是有效激发居民参与社区协商的内生动力的关键因素。

联结利益纽带与责任纽带，在社区协商民主实践中实现利益共享、责任共担。目前在社区治理中，存在着政府自上而下的管理无效与居民自下而上的需求难以得到满足之间的内在矛盾。一方面，政府事无巨细地包揽着一系列管理任务，它既缺乏强有力的管理手段也没有社区民众的积极支持；另一方面，社区居民多元的利益诉求在既有的传统治理框架下，不仅难以得到满足，且缺乏行之有效的表达渠道及方式。在这种情况下，就出现了“政府给的老百姓不想要，老百姓想要的政府给不了，出了问题责任都在政府”的窘境。社区本应是利益共同体也应是责任共同体，居民在共享利益的同时也应共担责任。协商民主强调协商参与者的责任、公民对于公共利益的责任，即通过不断的对话和协商，使各方都能了解彼此的立场，进而把私人利益与公共利益有机结合起来。通过对私人利益与个人责任的积极正视，让居民及相关利益主体全面参与社区公共事务的协商，使其在追求个人利益的同时也分享一部分责任。