

中国共产党百年城市管理思想的历史演进

盛广耀

摘要 中国共产党成立百年来，城市管理工作从无到有，从学习摸索到形成相对成熟的思想体系，从服务于工业生产、经济建设和城镇化到城市治理现代化，取得了令世人瞩目的历史性成就。回顾党的城市管理思想和实践，不同历史时期城市管理的工作重点、职责范围、体制机制、管理方式等随着国家发展形势和城市发展阶段而有所不同，总体上经历了由传统城市管理向现代化城市治理的演进过程。但无论如何演变，党的城市管理指导思想是一脉相承的，具有内在的逻辑一致性，始终体现了“三个坚持”的基本原则，即坚持党对城市管理工作的组织领导，坚持服务于党和国家发展的中心任务，坚持依靠人民群众和为人民群众服务的工作方针。

关键词 中国共产党 城市管理 城市治理 历史演进

[中图分类号] F29 [文献标识码] A [文章编号] 2095 - 851X (2021) 02 - 0022 - 11

在中国共产党成立 100 周年之际，回顾中国共产党城市管理工作的历史发展过程，总结党的城市管理工作经验，梳理党的城市管理思想的发展历程，有助于新时代搞好城市管理工作，并为推进城市治理体系和治理能力现代化提供方向指引。

中国共产党成立百年来，城市管理工作从无到有，从学习摸索到形成相对成熟的思想体系，经历了一个逐步演进的过程。本文将对党在新民主主义革命时期、社会主义革命和建设时期、改革开放和社会主义现代化建设新时期、中国特色社会主义新时代四个不同历史时期城市管理工作的指导方针、中心任务、体制机制、管理方式等加以概述，并在此基础上对党的城市管理思想的历史演进过程做系统梳理和总结。

【基金项目】中国社会科学院“马工程”重大项目“中国共产党百年城市工作领导的伟大成就和思想脉络”（项目编号：2021mgczd007）。

【作者简介】盛广耀（1969 - ），中国社会科学院大学经济学院教授、中国社会科学院生态文明研究所研究员，邮政编码：102488、100710。

致谢：感谢审稿专家匿名评审，当然文责自负。

一、新民主主义革命时期城市管理思想的产生

中国共产党作为工人阶级的政党，首先发起于城市，党的早期革命工作的中心在城市，并为执政和管理城市进行了设想和尝试。如1927年中国共产党领导的第三次上海工人武装起义胜利后，组建上海特别市临时政府，制定了《上海特别市临时市政府政纲草案》《市民代表会议之组织法及其职任拟案》《上海特别市市民代表会议政府组织条例案》（李珊珊，2015）。这些施政方案的制定，表明党在早期即对主政和管理城市做了思想准备。

大革命失败后，党的工作重点由城市转向农村，开始走上“农村包围城市、武装夺取政权”的革命道路。尽管1937—1947年，在革命战争背景下，陕甘宁边区的首府延安也进行了10年的城镇管理和建设实践，但由于长时期工作的重心在农村，党的干部对于城市，尤其是大中城市的情况不熟悉，对如何做好城市建设和管理工作也缺乏经验。

抗日战争后期，党的领导人适时地提出，要学习如何管理城市，做好把日寇赶出中国后管理城市的思想准备。毛泽东同志1944年4月在延安高级干部会议上指出：“我们要在根据地内学习好如何管理大城市的工商业和交通机关，否则到了那时将无所措手足”^①。1945年4月中共七大报告指出：“在城市驱逐日本侵略者以后，我们的工作人员，必须迅速学会做城市的经济工作”^②。此时中国共产党就已经开始思考如何管理城市的问题，并在思想上有了初步认识。

随着解放战争逐步走向胜利，中国共产党接管的城市越来越多，党中央十分重视各地在城市接管中的工作经验，1948年2月发出《中共中央关于注意总结城市工作经验的指示》，要求对管理城市的工作方针及方法进行总结^③。在一段时期城市工作的实践摸索中，党对城市管理的认识也逐步加深。新中国成立前夕，特别是1949年3月召开的七届二中全会，中共中央为在全国范围接收和管理好城市提出了基本方针和基本政策，为早期党的城市管理实践提出了基本的思想指导，同时也为新中国成立后的城市管理工作确立了思想基础。具体体现在以下四个方面。

一是确立了党的工作重心由农村转向城市。城市接管是这一历史转变的开始。解放战争进入战略进攻阶段后，党中央及时提出要重视和加强城市工作。1948年2月，

^① 《学习和时局》（一九四四年四月十二日），《毛泽东选集》（第三卷），北京：人民出版社，1991，第946页。

^② 《论联合政府》（一九四五年四月二十四日），《毛泽东选集》（第三卷），北京：人民出版社，1991，第1091页。

^③ 《中共中央关于注意总结城市工作经验的指示》（一九四八年二月二十五日），中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建党以来重要文献选编（1921—1949）》（第二十五册），北京：中央文献出版社，2011，第183—184页。

中共中央要求“将党的注意力不偏重于战争与农村工作，而引导到注意城市工作”^①。1948年10月，中共中央在分析解放战争的形势后，进一步指出，“加强城市和工业的管理工作，使党的工作的重心逐步地由乡村转到城市”^②。党的七届二中全会更明确指出，“党和军队的工作重心必须放在城市，必须用极大的努力去学会管理城市和建设城市”^③。七届二中全会被毛泽东同志称为“城市工作会议”和“历史转变点”，标志着党的工作重心从农村转向了城市。

二是把恢复和发展生产作为城市管理工作的中心任务。在中国共产党开始接管城市之初，即着手开展城市管理和建设工作。1947年12月时任中央工委书记的刘少奇，对接管石家庄工作做出指示：“要从城市的整个经济政策出发，以恢复和发展经济为准”^④。党的七届二中全会则明确提出：“开始着手我们的建设事业，一步一步地学会管理城市，恢复和发展城市中的生产事业”。管理和建设城市的中心任务是恢复和发展生产，这是新中国成立前夕中国共产党所确立的城市工作总路线。“城市中其他的工作……都是围绕着生产建设这一个中心工作并为这个中心工作服务的”^⑤。此时我们党已经认识到，城市管理的核心是要抓住“恢复和发展生产”这一关键问题和主要矛盾。

三是明确了在城市工作中组织、领导和依靠工人阶级的思想。中国共产党高度重视工人阶级在城市工作中的作用，把组织和领导好工人阶级作为做好城市管理工作的社会基础。毛泽东同志指出，城市工作“必须全心全意地依靠工人阶级，团结其他劳动群众”^⑥。在接管部分城市后，中共中央就敏锐地认识到在城市工作中必须联系、组织人民群众的问题，将把人民群众组织起来作为党对城市管理的基本组织能力建设，适时地提出，“考验我们能否管理好城市的决定力量是党的政策掌握了群众，也就是说群众拥护了党的政策”^⑦。依靠工人阶级和人民群众是我们党从着手管理城市

① 《中共中央关于注意总结城市工作经验的指示》（一九四八年二月二十五日），中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建党以来重要文献选编（1921—1949）》（第二十五册），北京：中央文献出版社，2011，第184页。

② 《中共中央关于九月会议的通知》（一九四八年十月十日），《毛泽东选集》（第四卷），北京：人民出版社，1991，第1347页。

③ 《在中国共产党第七届中央委员会第二次全体会议上的报告》（一九四九年三月五日），《毛泽东选集》（第四卷），北京：人民出版社，1991，第1427页。

④ 中共中央文献研究室（1996）：《刘少奇年谱（1898—1969）》（下卷），北京：中央文献出版社，第109页。

⑤ 《在中国共产党第七届中央委员会第二次全体会议上的报告》（一九四九年三月五日），《毛泽东选集》（第四卷），北京：人民出版社，1991，第1428页。

⑥ 《在中国共产党第七届中央委员会第二次全体会议上的报告》（一九四九年三月五日），《毛泽东选集》（第四卷），北京：人民出版社，1991，第1427—1428页。

⑦ 《中共中央关于在新解放城市中成立各界代表会办法的规定》（一九四八年十一月三十日），中共中央文献研究室、中央档案馆编：《建党以来重要文献选编（1921—1949）》（第二十五册），北京：中央文献出版社，2011，第672页。

就确立的指导方针，且在以后的不同历史时期得以贯彻执行。

四是城市政策要从城市属于人民出发^①。这一时期党对城市管理工作不仅提出了“依靠谁”的问题，而且回答了“属于谁”和“为了谁”的问题。1948年毛泽东就指出，“城市已经属于人民，一切应该以城市由人民自己负责管理的精神为出发点。如果应用对待国民党管理的城市的政策和策略，来对待人民自己管理的城市，那就是完全错误的”^②。七届二中全会毛泽东进一步指出，要使工人和一般人民的生活有所改善，否则，“那我们就不能维持政权，我们就会站不住脚，我们就会要失败”^③。毛泽东同志把“属于人民”和“为了人民”作为城市管理的出发点和落脚点，为中国共产党如何管理城市指明了方向，确立了党的城市管理的基本指导思想。

二、社会主义革命和建设时期城市管理的思想实践

1949年新中国成立后，在中国共产党领导下，社会主义革命和建设事业正式开始。在1949—1952年三年经济恢复时期，城市管理的中心工作是“迅速恢复和发展城市生产，把消费的城市变成生产的城市”^④。1951年2月《中共中央政治局扩大会议决议要点》对城市工作做出明确规定，“加强党委对城市工作的领导，实行七届二中全会决议”，要“向干部做教育，明确依靠工人阶级的思想”，并“在城市建设计划中，应贯彻为生产、为工人服务的观点”^⑤。中国共产党城市管理的基本指导思想在具体实践中得以贯彻落实。

从第一个五年计划开始，我国进行了大规模的工业化建设，城市管理工作也主要围绕这一中心任务展开。1962年、1963年中共中央和国务院连续召开了第一、第二次全国城市工作会议。其中《中共中央、国务院批准第二次城市工作会议纪要的指示》指出：“全国大中城市是现代工业的基地，也是商业和文化教育等事业最集中的地方。只有认真地做好城市工作，才能保证社会主义建设事业的顺利进行。各级党委和人民委员会，在继续努力做好农村工作的同时，必须进一步地加强对城市工作的领导，不断改进工作，把城市管理好，充分发挥城市在社会主义建设中的作用”^⑥。在

① 《毛泽东著作专题摘录》，北京：人民出版社，1964，第349页。

② 《再克洛阳后给洛阳前线指挥部的电报》（一九四八年四月八日），《毛泽东选集》（第四卷），北京：人民出版社，1991，第1324—1325页。

③ 《在中国共产党第七届中央委员会第二次全体会议上的报告》（一九四九年三月五日），《毛泽东选集》（第四卷），北京：人民出版社，1991，第1428页。

④ 《把消费城市变成生产城市》（新华社社论），《人民日报》1949年3月17日，第1版。

⑤ 《中共中央政治局扩大会议决议要点》（一九五一年二月十八日），中共中央文献研究室编：《毛泽东文集》（第六卷），北京：人民出版社，1999，第145页。

⑥ 《中共中央、国务院批准第二次城市工作会议纪要的指示》（一九六三年十月二十二日），中央档案馆、中共中央文献研究室编：《中共中央文件选集（一九四九年十月—一九六六年五月）》（第44册），北京：人民出版社，2013，第206页。

这一精神指导下，全国逐步建立起适应计划经济的城市管理体制机制。

从新中国成立到改革开放前，在中国共产党领导下，城市管理体制机制基本建立起来，如“统一领导、分级管理”“条块化管理”等，使我们党的城市管理思想得以具体落实。通过一系列制度建设和政策措施，全国构建了高度组织化的城市管理体制和管理体系，实现了对城市的有效治理。这一时期的城市管理工作主要有以下三个特点。

一是城市管理工作主要服务于工业化建设的需要。受当时国内外发展环境和我国经济基础所限，这一时期特别强调了城市的生产功能，因而城市管理工作的主要任务是集中有限的资源来组织和发展生产，所推行的各项政策则主要围绕城市工业生产，为工业化建设服务。当时对城市管理的认识可以概括为“工业生产，始终是城市工作的中心。商业、市政建设、文教卫生、人民生活等方面的问题，只有在生产不断发展的基础上，才能够相应地逐步得到解决；妥善地解决这些问题，反过来也必将促进工业生产的发展”^①。这一时期的城市管理思想深受以工业为主导的经济思想和管理体系的影响。

二是按照集中统一、分级管理的原则建立城市管理体制。第一次全国城市工作会议及其之后下发的《中共中央、国务院关于当前城市工作若干问题的指示》明确提出，“按照集中统一、分级管理的原则，改进各种管理体制”^②。第二次城市工作会议则进一步指出，“城市管理方面现行的一些规章制度……不符合集中领导和分级管理相结合的原则的，都应当经过调查研究之后，进行适当的修改”^③。在这一方针指导下，城市管理工作在全国范围内实行统一政策，由各级党委和政府统一领导，逐级落实各项城市管理职责。

三是形成了“条块化”的城市行政管理体系。“条块化”管理是城市实行集中领导与分级管理体制的具体形式。具体来说，就是城市管理事务由不同层级的政府和职能部门分工承担、具体实施。在此管理体制机制统领下，一方面，在全国基本形成了城市管理的市、区、街道“两级政府三级管理”，外加居民委员会、企事业单位的层级组织结构，实行统一、分级的“块块”管理；另一方面，涉及具体的城市管理事项则进行部门分权，按照行业划分设置上下对口的管理部门，实行专业化的“条条”管理。在这样的组织架构和管理模式下，城市中的各行各业、各个层次都被统管起来（陈松川，2016）。

① 《中共中央、国务院批准第二次城市工作会议纪要的指示》（一九六三年十月二十二日），中央档案馆、中共中央文献研究室编：《中共中央文件选集（一九四九年十月—一九六六年五月）》（第44册），北京：人民出版社，2013，第212页。

② 《中共中央、国务院关于当前城市工作若干问题的指示》（一九六二年十月六日），中央档案馆、中共中央文献研究室编：《中共中央文件选集（一九四九年十月—一九六六年五月）》（第41册），北京：人民出版社，2013，第170页。

③ 《中共中央、国务院批准第二次城市工作会议纪要的指示》（一九六三年十月二十二日），中央档案馆、中共中央文献研究室编：《中共中央文件选集（一九四九年十月—一九六六年五月）》（第44册），北京：人民出版社，2013，第232页。

三、改革开放和社会主义现代化建设新时期城市管理思想的发展

1978年以后，随着改革开放进程的不断推进，以及社会主义市场经济体制的逐步建立，城市管理工作步入了一个新的发展阶段。1978年国务院召开了第三次全国城市工作会议，这次会议制定的《关于加强城市建设工作的意见》（中发〔1978〕13号），反思了我国在城市建设和管理中积累的问题，如城市规划长期废弛、市政公用设施欠账多、市容和环境卫生差、副食品供应紧张等，强调新时期要“把城市整顿好、规划好、建设好、管理好”。1984年以后，以城市为重点的经济体制改革全面展开，党的十二届三中全会印发的《中共中央关于经济体制改革的决定》明确要求，“城市政府应该集中力量搞好城市规划、建设和管理，加强各种公用设施的建设，进行环境的综合整治……”^①。党对城市管理工作的认识在不断深入。

经过30多年的发展，城市管理体制不断改革和完善，逐步形成了适应经济快速发展、适合社会主义市场经济体制的城市管理模式。这一时期城市管理工作主要有以下三个特点。

一是以更好地服务于经济建设和城市建设为中心任务。1978年中共中央印发的《关于加强城市建设工作的意见》（中发〔1978〕13号）指出，“城市工作必须适应高速度发展国民经济的需要，为实现新时期的总任务作出贡献”。随着对城市作为经济社会发展中心作用的认识提升，城市管理工作的重点是围绕社会主义初级阶段全党全国的中心任务，为经济建设和城市建设创造良好发展环境，不断改善人民生活。1987年5月国务院《关于加强城市建设工作的通知》（国发〔1987〕47号）更进一步明确，“城市政府的主要职责是把城市规划好、建设好、管理好，市长要把主要精力转到这方面来”。在经济发展推动下，城市建设大规模展开，城镇化进程快速推进。为了适应城市发展形势的不断变化，对城市管理的各项职能逐步细化，对城市规划管理、建设管理和运行管理的权责也进行了划分和明确。

二是城市建设综合管理模式和体制初步形成。改革开放以来，城市管理工作实现了“二次分离”。1984年城市经济体制改革后，城市政府实行政企职责分开，管理职能逐步从生产职能中分离出来，城市管理工作的重点逐步转为城市建设管理。而此时城市建设和管理并未明确区分，即城市建设同时实现城市管理目标（张有坤、翟宝辉，2019），基本上实行的是“建管合一”的体制。然而这种体制和模式逐渐暴露出“重建轻管”和“多头分散”等问题。20世纪末至21世纪初，城市管理综合执法试点的实践探索取得成效，于是在全国范围内开始推行城市综合管理模式和体制，城市管理工作从“建管合一”的体制中逐步分离出来。

^① 《中共中央关于经济体制改革的决定》（一九八四年十月二十日），中共中央文献研究室编：《改革开放三十年重要文献选编（上）》，北京：中央文献出版社，2008，第354页。

2008年2月党的十七届二中全会通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》，进一步推动了城市管理体制和管理职能的健全和完善。紧接着，2008年7月《国务院办公厅关于印发住房和城乡建设部主要职责内设机构和人员编制规定的通知》（国办发〔2008〕74号）规定，“将城市管理的具体职责交给城市人民政府”。此后，各地城市政府纷纷探索建立起城市建设综合管理的体制机制，以及“网格化”管理的创新模式。

三是城市管理法治化逐步加强和完善。这一时期，在依法治国、依法治市的思想指导下，国家和地方大力推进城市管理法制建设，推行城市建设和管理的规范化、法治化。在城市规划管理方面，1989年12月颁布了《中华人民共和国城市规划法》，这是我国第一部关于城市规划的法律。在城市建设管理方面，1992年国务院颁布了第一部城市市容和环境卫生管理行政法规《城市市容和环境卫生管理条例》。此后有关城市基本建设管理的各类行业性法规也相继出台，如《城市绿化条例》（1992年）、《城市供水条例》（1994年）、《城市道路管理条例》（1996年）、《城市房地产开发经营管理条例》（1998年）等。在城管执法方面，有关部门自1990年起着手建立城管管理监察制度，1992年建设部颁布了《城建监察规定》。1996年国家颁布了《中华人民共和国行政处罚法》，以此为法律依据，开展了城市管理相对集中行政处罚权试点工作，并在全国范围推广实施。与此同时，全国各城市也相继以条例、办法、实施细则等形式制定具体的城市管理法规。随着城市管理法律法规的日趋完善，法治化成为中国共产党城市管理思想的重要内容。

四、中国特色社会主义新时代城市治理现代化思想的完善

2012年党的十八大后，城市治理作为国家治理体系现代化的重要内容，城市管理现代化思想进一步发展和完善。随着我国正式迈入城市型社会，提高城市治理水平的任务摆在了突出位置。党的十八大报告明确提出了提高城镇化质量的目标，为此，2013年12月中共中央召开了城镇化工作会议，2014年3月中共中央、国务院印发了《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》。2015年12月第四次中央城市工作会议召开，提出了“促进城市治理体系和治理能力现代化”和“完善城市治理体系，提高城市治理能力”的目标任务。随后发布的《中共中央 国务院关于深入推进城市执法体制改革 改进城市管理工作的指导意见》（中发〔2015〕37号），提出了以城市管理现代化为指向，构建权责明晰、服务为先、管理优化、执法规范、安全有序的城市管理体制。2016年2月印发的《中共中央 国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》（中发〔2016〕6号），对创新城市治理方式，即推进依法治理城市、改革城市管理体制、完善城市治理机制、推进城市智慧管理等提出了明确要求。对于新形势、新阶段的城市管理工作，习近平总书记有一系列重要论述，并强调城市治理是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容，必须提

高城市治理现代化水平^①。

这一时期，提出了城市治理体系和治理能力现代化的城市管理目标，提升社会治理水平成为推进城市治理现代化的重要内容，党的城市管理思想内涵更加丰富、理论体系也更加成熟，城市管理实现了由传统“管理”向现代化“治理”的演进。新时代中国共产党的城市管理思想主要体现在以下三个方面。

一是以满足人民追求美好生活的需要为目标，更加注重城市管理的人民性。中国特色社会主义进入新时代，社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。在城市管理的过程中，“以人民为中心”的思想和目标更加明确，城市管理的服务功能得到强化。具体体现在以下方面。第一，更加强调人民群众在城市管理中的主体地位，强化了“人民城市为人民”的管理理念。习近平总书记在2015年中央城市工作会议上明确指出：“做好城市工作，要顺应城市工作新形势、改革发展新要求、人民群众新期待，坚持以人民为中心的发展思想，坚持人民城市为人民。这是我们做好城市工作的出发点和落脚点”^②。第二，更加强调城市管理的社会服务职能，将城市治理的根本目的确定为：提升人民群众获得感、幸福感和安全感^③。习近平总书记指出，“抓城市工作，一定要抓住城市管理和服这个重点，不断完善城市管理和服，彻底改变粗放型管理方式”；“城市工作做得好不好，老百姓满意不满意，生活方便不方便，城市管理和服状况是重要评判标准”^④。习总书记对城市管理工作的人民性提出了具体明确的要求。

近些年来，随着服务型管理理念逐步落实到城市公共管理的各个方面，城市管理的政府职能重心向以服务为主的管理转变（叶林等，2018）。新时代党的城市管理思想更加强调“依靠人民”“为了人民”“由人民共享”的宗旨，推行共建共治共享的现代城市管理理念和管理方式。

二是更加注重城市管理的系统性，强调城市发展的全过程综合管理。2015年中央城市工作会议指出，城市工作要树立系统思维，要系统推进各方面工作。习近平总书记还强调，“要着力完善城市治理体系和城乡基层治理体系，树立‘全周期管理’意识，努力探索超大城市现代化治理新路子”^⑤“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”^⑥。在这一思想指导下，城市综合管理体制得到进一

① 《深入学习贯彻党的十九届四中全会精神 提高社会主义现代化国际大都市治理能力和水平》，《人民日报》2019年11月4日，第1版。

② 习近平（2018）：《做好城市工作的基本思路》（二〇一五年十二月二十日），中共中央党史和文献研究院编：《十八大以来重要文献选编（下）》，北京：中央文献出版社，第78页。

③ 习近平（2020）：《在浦东开发开放30周年庆祝大会上的讲话》，《人民日报》11月13日，第2版。

④ 习近平（2018）：《做好城市工作的基本思路》（二〇一五年十二月二十日），中共中央党史和文献研究院编：《十八大以来重要文献选编（下）》，北京：中央文献出版社，第83页。

⑤ 《毫不放松抓紧抓实抓细各项防控工作 坚决打赢湖北保卫战武汉保卫战》，《人民日报》2020年3月11日，第1版。

⑥ 《整体谋划系统重塑全面提升 织牢织密公共卫生防护网》，《人民日报》2020年5月25日，第1版。

步健全和完善, 各级各类城市管理部门的权力清单、管理范围、责任主体进一步明确。

与此同时, 在城市管理过程中多部门协同联动也被高度重视。《中共中央 国务院关于深入推进城市执法体制改革 改进城市管理工作的指导意见》(中发〔2015〕37号)就城市管理的系统性和全过程综合管理, 提出了体制机制方面的建设要求, 如全国城市管理工作要建立部际联席会议制度, 地方要建立省、市、县城市管理协调机制等。在综合、协同的管理体制机制下, 实现城市发展的全过程、整体性治理。随着这一指导意见的贯彻落实, 目前已初步形成规划管理、建设管理、运行管理及综合执法监察“四位一体”的城市综合管理体制机制; 在城市社会治理领域, 也已初步形成多元共治、社会协同的现代治理体系。

三是更加注重城市管理的法治化和科学性, 重视城市治理方式创新。党的十八届三中全会提出了“推进国家治理体系和治理能力现代化”的战略目标, 城市治理现代化进程随之加快推进。通过强化城市管理法治化、加强现代科技应用等手段, 创新城市治理方式, 提高城市治理能力, 是新发展阶段党对城市管理工作提出的新要求。具体有两个方面内容。首先, 依法治理城市是城市治理现代化的基本保障, 新时代党的城市管理思想进一步强化了法治思维。习近平总书记多次强调, 提高城市治理整体能力, “要强化依法治理, 善于运用法治思维和法治方式解决城市治理顽症难题, 努力形成城市综合管理法治化新格局”^①。为适应城市治理现代化的新要求, 近些年有关方面积极推进城市管理重点领域法律法规的立改废释工作, 不断完善覆盖城市全过程管理的法律法规体系。其次, 智慧化城市管理正在成为城市治理现代化的重要手段。习近平总书记多次强调, 提高城市治理水平要善于运用现代科技, 借助互联网、大数据、人工智能等信息技术手段, 推动城市管理手段、管理模式、管理理念创新^②。各地方城市管理的实践表明, 数字化、智能化、智慧化城市管理方式的创新, 提高了城市管理效率, 降低了城市运行成本, 相关经验和做法正在全国各地快速推广。

五、中国共产党百年城市管理思想总结

回顾中国共产党百年来的城市管理工作, 始终处于不断学习、探索、改革、创新的过程中, 在不同历史时期表现出不同的特点。党领导的城市工作取得了令世人瞩目的历史性成就, 这些成就的取得与党的先进性密不可分, 与求真务实、锐意进取的政党品质紧密相连。

^① 《践行新发展理念深化改革开放 加快建设现代化国际大都市》,《人民日报》2017年3月6日,第1版。

^② 《统筹推进疫情防控和经济社会发展工作 奋力实现今年经济社会发展目标任务》,《人民日报》2020年4月2日,第1版。

纵观党的城市管理思想和实践，城市管理的工作重点、职责范围、体制机制、管理方式等，在不同历史时期、不同历史条件下进行了相应的调整，从而在不同发展阶段有所不同、各有侧重，总体来说，经历了由传统的城市管理向现代化城市治理的演进。无论如何变化，中国共产党对城市管理工作的指导思想是一脉相承的，各阶段具有内在逻辑的一致性，始终体现了“三个坚持”的基本原则，即坚持党对城市管理工作的组织领导，坚持服务于党和国家发展的中心任务，坚持依靠人民群众、为人民群众服务的工作方针。下面分别进行阐述。

一是始终坚持党对城市管理工作的组织领导。做好城市管理工作，必须加强和改善党的领导。城市管理工作纷繁复杂，涉及方方面面的事项和不同的社会群体，只有发挥党的强大领导力和凝聚力，把各方面力量有效组织起来，才能把城市管理工作做好。城市管理的历史实践证明，任何历史时期，只要坚持党的统一领导，就能克服遇到的任何困难、解决遇到的任何难题，从而不断朝着城市治理现代化的目标迈进。

二是始终坚持服务于党和国家发展的中心任务。城市管理工作是我们党治国理政、经世济民的具体体现，服务于党的中心工作和国家发展战略是城市管理工作所遵循的原则。我们党从城市发展实际出发，围绕不同历史时期党和国家发展的中心任务，以抓住不同发展阶段的主要矛盾为核心，以解决城市发展中的关键问题为着力点，适时地调整城市管理工作的中心任务和职能侧重，使城市管理从服务于工业生产、经济建设和城镇化，到更好地满足人民群众对美好生活的需要，体现了求真务实的精神，也符合城市发展的基本规律。

三是始终坚持依靠人民、为人民服务的工作方针。“人民城市为人民”是中国共产党管理城市的基本思想和价值取向。回顾城市管理工作的发展历程，党在各个历史时期始终把尊重人民群众的主体地位放在首位，遵循了“人民城市人民建、人民城市为人民”的指导方针；坚持和贯彻了党的群众路线，秉承了“依靠人民群众、为人民群众服务”的思想宗旨；生动诠释了共建共治共享的现代城市管理理念，使城市管理工作不断向前发展并取得新的成就。

总之，在城市管理工作中，我们党善于总结和汲取历史经验教训，善于吸收先进的思想理念和方法，城市的管理体制、管理手段和管理模式与时俱进，不断改革、创新和完善，充分体现了我们党锐意进取、求真务实的精神。中国共产党的城市管理思想随时代进步而不断发展演进，当今具有中国特色、彰显社会主义制度优势的现代城市治理理论正在逐步形成。

参考文献

陈松川（2016）：《中国共产党城市管理思想探析》，《中国特色社会主义研究》第6期，第62—69页。

李珊珊（2015）：《三年经济恢复时期中共城市管理思想评析》，《江西社会科学》第6期，第121—126页。

张有坤、翟宝辉 (2019): 《新中国 70 年城市管理的巨变》, 《城市管理与科技》第 6 期, 第 16—21 页。

叶林、宋星洲、邓利芳 (2018): 《从管理到服务: 我国城市治理的转型逻辑及发展趋势》, 《天津社会科学》第 6 期, 第 77—81 页。

Historical Evolution of City Management Thoughts by the Communist Party of China in the Last Century

SHENG Guang-yao^{1,2}

(1. University of Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 102488, China;

2. Research Institute for Eco-civilization, CASS, Beijing 100710, China)

Abstract: Throughout the past century since the founding of the Communist Party of China, city management has grown out of nothing, with a relatively mature ideological system established from studying and exploring, and has been serving industrial production, economic construction, urbanization and modernization of urban governance, with world-renowned historic achievements realized. After reviewing the Party's city management thoughts and practices, it's found that the focus, responsibilities, systems and mechanisms, management methods of city management in different historical periods vary with the development of the country and cities, which displays the evolution process from traditional city management to modern city governance. But no matter what the variation, the Communist Party of China holds an inter-connected guiding ideology for city management at each stage, showing consistency in internal logic as an embodiment of the basic principles of the "Three Insistence", that is, the insistence on the leadership of the Communist Party in city management work; the insistence on the major task of serving the Party and the national development, and the insistence on the work policy of relying on and serving the people.

Key Words: the Communist Party of China; city management; city governance; historical evolution

责任编辑: 薛亚玲