

# 中国共产党百年城市工作的 历史回顾与思想脉络（上）

**编者按：**2021年是中国共产党成立一百周年，中国共产党在一百年的伟大征程中秉持为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴的初心和使命，带领中国人民开辟了具有中国特色、在实践中不断探索前行的城镇化和城市发展道路，开展了波澜壮阔的城市建设，取得了举世瞩目的成就，形成了系统丰富的思想。为系统梳理中国共产党百年城市工作的历史进程，深刻挖掘蕴含其中的马克思主义中国化思想精华，《城市与环境研究》编辑部特邀请参与中国社会科学院“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”的专家学者撰写这一组文章，庆祝中国共产党成立一百周年。

## 中国共产党实现第一个百年奋斗目标的城市化道路

杨开忠

作为人类最伟大的发明，城市因集聚经济而能够更好地以最小投入获得最大产出，是人类文明创新进步的前沿和中心，代表人类社会先进生产力、先进制度、先进文化的前进方向。因此，城市化是一个不以人的意志为转移的政治、经济、社会、文化、绿色、科技、空间自然历史过程。根据考古发现，中国最早的城市于6000多年前出现在今湖南常德澧县城头山<sup>①</sup>，但之后数千年城市化进程十分缓慢，城市规模很小，影响范围十分有限。1840年鸦片战争后，中国已处于劳动力可无限供给的城市化阶段，城市化相对加速，但由于帝国主义、封建主义的阻碍和破坏，城市化仍旧步履缓慢。1921年，作为20世纪开天辟地的大事变，中国共产党诞生了。为了践行自己的初心和使命，为中国人民谋幸福、为中华民族谋复兴，中国共产党成立以来始终坚持“人民城市为人民”的城市化理想信念，从不同时期面临的社会主要矛盾出发，适应人民群众的需要，走出了一条城乡统筹、与时俱进的城市化道路。这条道路始于

【作者简介】杨开忠（1962-），中国社会科学院生态文明研究所党委书记、研究员，邮政编码：100710。

① 《湖南城头山：中国最早的城“醒来”》，《湖南日报》2016年6月8日，第5版。

“农村包围城市”的政治城市化，经由“城市领导农村”的生产城市化，到以市场经济建设为核心的城市化，再到转向以满足人民美好生活需要为核心的自由全面城市化。

一是“农村包围城市”的政治城市化。以1919年五四运动为开端的新民主主义革命时期，社会的主要矛盾是帝国主义和中华民族的矛盾、封建主义和人民大众的矛盾。推进“人民城市为人民”的城市化，必然要以推翻帝国主义和封建主义的反动统治、建立人民城市为人民的政权为根本任务。因此，1927年党的八七会议确立了武装夺取政权的方针。怎样武装夺取政权？以城市包围农村和以农村包围城市两条武装夺取政权的道路历史性地摆在了中国共产党人面前。新民主主义革命面临的实际是，一方面城市化水平极其低下，城市人口相对较少，工人阶级力量弱小，而农村人口和剩余劳动力数量庞大，革命力量和后备军城市弱、农村强；另一方面帝国主义、封建主义反动统治力量相对集聚在城市，呈现城市强、农村弱之格局。面对这种国情，大革命失败后，以毛泽东同志为主要代表的中国共产党人把马克思列宁主义普遍真理同这一中国革命实际结合起来，发现和提出“农村包围城市”是武装夺取政权唯一正确的道路，并团结带领人民浴血奋战、顽强奋斗，经过土地革命战争、抗日战争和全国解放战争，推翻了反动统治，最终于1949年建立了中华人民共和国。

二是“城市领导农村”的生产城市化。进入社会主义革命和建设时期（1949—1978年）后，社会主要矛盾先后转变为无产阶级与资产阶级的矛盾、人民对于建立先进的工业国的要求同落后的农业国的现实之间的矛盾，推进“人民城市为人民”的城市化要求以工业化、革命化为中心任务。因此，在中国人民革命全国胜利的前夜，新民主主义抑或社会主义革命、“城市领导农村”（城市中心论，如都市工业化论）抑或“农村包围城市”（农村中心论，如农村工业化）的历史性选择摆在了中国共产党人面前。1949年3月5日—13日中共七届二中全会指出了中国由农业国转变为工业国、由新民主主义社会转变为社会主义社会的发展方向，明确了“党着重在乡村聚集力量、用乡村包围城市这样一种时期已经完结，从现在起，开始了由城市到乡村并由城市领导乡村的时期”<sup>①</sup>，党的工作重心必须由乡村转移到城市、城市工作必须以生产建设为中心。沿着“城市领导农村”的社会主义革命和建设道路，党领导人民从劳动力可无限供给的城市化实际出发，（1）对城市进行了社会主义改造，以城市为中心建立了以土地公有制为基础的社会主义城乡制度并形成了城乡计划经济体制；（2）推进重工业优先的城市工业化战略，变消费的城市为生产的城市，形成了以城市为中心的独立完整的工业体系和经济体系；（3）严格控制大城市、合理发展中等城市、积极发展小城市；（4）通过户籍制度、单位制确保社会城市化与经济城市化相匹配。

三是以市场经济建设为核心的城市化。进入改革开放和社会主义建设新时期（1978—2012年）后，我国社会主要矛盾是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾。劳动力可无限供给条件下的落后社会生产表明高度集中、半封闭

<sup>①</sup> 中共中央党史研究室（1991）：《中国共产党历史》（上卷），北京，人民出版社，第810页。

半僵化的计划经济体制已经不符合人民群众对市场经济指向的改革开放需要，推进“人民城市为人民”的城市化必然要以经济建设为中心任务、以市场化改革开放为根本动力，走以市场经济建设为核心的城市化道路。沿着这一道路，党带领人民以城市为中心，适应劳动力可无限供给条件下的城市化要求，一方面，围绕经济城市化，推进城市经济增长、工商资本积累、招商引资，以“农民工化”为重点推进社会城市化、以产业用地和基础设施为重点推进空间城市化，经济、社会、文化、绿色、科技、空间城市化发展不平衡不充分。同时，为避免城乡差距过大以及农村剩余劳动力过度涌入城市，城市发展方针逐步从明确严格控制大城市、合理发展中等城市、积极发展小城市和小城镇到依托城市群促进大、中、小城市和小城镇协调发展转变。另一方面，改革高度集中、半封闭半僵化的城乡计划经济体制，建立健全放权让利、开放活力的城乡市场经济体制，这主要是（1）从镇到市、由小城市到较大城市有序放松城乡户籍管制，探索建立暂住证、居住证制度，保障城市化对劳动力的市场需要；（2）建立健全农村集体土地征用制度、城镇国有土地使用权出让和转让制度，对城镇住房制度进行市场化改革，保障城市化对住宅、工业、商业、基础设施、公共服务等用地的市场需要；（3）推行市管县、县改市、县改区体制，向地方政府放权让利，保证城市领导农村优先推进经济城市化对经济建设型地方政府的需要。

四是以人为核心的城镇化。随着城市化不断发展和人口转变，2004年和2010年我国分别迎来刘易斯拐点和劳动适龄人口拐点，逐步进入劳动力短缺条件下的城市化新征程，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逐渐成为社会主要矛盾。这就要求，城市化核心从以市场经济建设转移到满足人的自由全面发展需要、让人民生活更美好上来，也就是转移到以人为核心的轨道上来。与这一要求相适应，党的十八大提出新型城镇化，党的十八届三中全会要求“坚持走中国特色新型城镇化道路，推进以人为核心的城镇化”。瞄准这一方向，党带领人民着力推动经济城市化从要素驱动、投资驱动向创新/人才驱动转型，着力加速社会、文化、绿色、科技、空间城市化，努力转向以人为核心的城镇化。这集中体现在四个方面：（1）坚持存量优先、带动增量，统筹推进户籍制度改革和城镇基本公共服务常住人口全覆盖，健全农业转移人口市民化配套政策，重新启动设市工作，加速农业转移人口重点由农民工化向市民化、由镇向市的转变；（2）统筹协调大中小城镇功能分工、规模分布、空间布局，疏解提升500万人以上城市中心城区功能、完善大中小城市功能，建设现代化都市圈和城市群，形成以城市群为主体形态、功能完善、疏密有致、紧凑对流的城镇系统格局；（3）转变城市发展方式，推进新型城市建设，完善城镇住房、交通和治理体系，让城市成为人民群众高品质生活的空间；（4）坚持建立健全城乡融合发展体制机制和政策体系，推进城区与周围地区、县城与周围地区一体发展，形成通勤高效、城乡一体的城镇生活圈。

2021年我国新型城镇化开启了实现第二个百年奋斗目标的新征程，未来将面临更加稀缺的劳动力、资源，更加复杂的国际环境，更加突出的人民群众美好生活需要

与发展不平衡不充分的矛盾、发展与保护的矛盾以及中美矛盾。因此，习近平总书记要求完善城市化战略，更好地推进以人为核心的城镇化，使城市更健康、更安全、更宜居，成为人民群众高品质生活的空间；党的十九届五中全会强调完善新型城镇化战略，提高城镇化发展质量。根据党关于分两个阶段建成社会主义现代化强国新的战略安排，结合刘易斯第二拐点渐近发展的趋势，可以预期，到2035年，我国将基本实现以人为核心、活力、和谐、绿色、安全的城市化，到2050年将全面实现以人为核心、活力、和谐、绿色、安全的城市化。

## 中国特色社会主义城市经济发展的 五大驱动力

——中国共产党构筑和完善城市经济动力系统的经验与启示

李学锋

中国共产党自成立之日起，就坚持工人阶级先锋队的性质，并将指导工人运动作为重点工作，将自身的前途命运与城市先进生产力紧密联系在一起。革命战争年代，中国共产党已经认识到，只有城市才能为大规模现代化战争提供物质基础<sup>①</sup>，“如果中国需要建设强大的民族工业，建设很多的近代的大城市，就要有一个变农村人口为城市人口的长过程”<sup>②</sup>，“离开了代表先进生产力的城市工业和城市工人阶级，社会不能前进，社会主义也不能实现”<sup>③</sup>。七届二中全会之后，全党的工作重心由乡村转向城市，城市经济工作被提升到前所未有的高度。改革开放后，我们党更强调城市在国民经济发展和社会主义现代化建设中的主导作用。<sup>④</sup>

在领导中国人民进行革命、建设和改革的伟大历程中，中国共产党构筑和完善中国特色社会主义城市经济动力系统，创造了城市经济发展的奇迹：通过革命和改革夯实中国城市经济发展的制度基础，通过要素集中投入加快工业化和城市化进程，通过地方品质完善城市多种功能、提升城市对高端要素的集聚能力，通过科技创新引领城

【作者简介】李学锋（1977-），中国社会科学院生态文明研究所执行研究员，邮政编码：100710。

① 《城市的地位和城市工作中的阶级路线》（一九四八年八月三十一日），《张闻天选集》编辑组：《张闻天选集》，北京：人民出版社，1985，第384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1077页。

③ 《城市的地位和城市工作中的阶级路线》（一九四八年八月三十一日），《张闻天选集》编辑组：《张闻天选集》，北京：人民出版社，1985，第389页。

④ 王黎锋（2016）：《中国共产党历史上召开的历次城市工作会议》，《党史博采》第7期，第58—60页。

市产业基础高级化、产业链现代化。

一是制度变革驱动。中国共产党领导的城市经济制度变革的实质，就是变资产阶级的城市为人民的城市，使城市经济为革命和社会主义现代化建设服务、为人民群众的利益服务，而不是为资产阶级等少数人的利益服务。在革命根据地建设过程中，中国共产党开始建立国营经济；解放战争过程中，中国共产党没收官僚资本建立国营经济，并掌握了城市经济命脉；新民主主义向社会主义过渡时期，中国共产党通过合作化实现了手工业的社会主义改造，又创造性地采用和平赎买的方式，完成了对资本主义工商业的社会主义改造，建立了社会主义经济制度。城市经济制度的变革，一方面保证了城市经济发展的正确方向，为革命和建设事业提供了坚实的物质基础；另一方面推动城市经济发展更好地满足人民群众生活需要，更好地协调了各方利益，有效调动了城市经济不同主体的积极性和创造性。

二是体制改革驱动。城市经济体制就是城市经济的具体组织方式和运行模式，也是城市经济发展过程中的资源配置方式。在革命、建设和改革的不同时期，中国共产党依据形势变化，不断调整和优化城市经济的组织方式和运行模式。在革命战争年代，面对物资短缺和外部封锁的“硬约束”，为了贯彻“发展经济、保障供给”的方针，中国共产党一方面强调集中领导以实现计划统一、供销衔接，另一方面遵循商品经济的一般规律，强调生产要经过交换<sup>①</sup>，从而形成了“集中领导、分散经营”的城市经济运行模式。新中国成立初期，我们党建立了统购统销制度，并试编了《1950年国民经济计划概要》；党的七届三中全会之后开始探索实行全面计划管理，随着第一个五年计划的全面实施，计划经济体制正式确立。1956年9月，陈云在党的第八次全国代表大会上提出“三个主体、三个补充”思想，是对社会主义经济体制和运行机制的完善。改革开放以来，尤其是20世纪80年代以来，中国共产党着力推进以城市为重点的经济体制改革，在坚持国有经济主导地位 and 公有制主体地位的前提下，在探索公有制多种实现形式、增强企业活力的基础上，大力发展外资经济，放开搞活民营经济，实现了从“计划经济”到“有计划的商品经济”再到“社会主义市场经济”的伟大飞跃。经济体制改革极大地解放了城市生产力，激发了城市经济活力，提升了城市资源配置效率，加快了我国工业化进程。我国国内生产总值已经由1978年的0.37万亿元跃升至2020年的101.60万亿元；以城市为主要载体的第二、第三产业增加值比重也由72.31%上升至92.35%。

三是要素投入驱动。城市经济发展离不开资本、土地和劳动力的持续投入。中国城市经济发展过程中，资本是最为稀缺的要素。革命战争年代，为了解决资金短缺问题，我们党大力吸引民族资本家和海外华侨到根据地兴办实业，并发行边币，向工业、手工业、合作社和运输业发放贷款；社会主义建设时期，我们党以重大项目建设为引领，坚持重工业适度优先发展，建立了比较完整的工业体系，并正确处理了农轻

<sup>①</sup> 中共中央文献研究室（2000）：《陈云年谱》（上卷），北京：中央文献出版社，第387页。

重关系以及沿海工业与内地工业关系；改革开放时期，资本成为城市经济快速发展的重要推动力。城市经济活动是在特定空间中进行的，土地是城市经济的基本载体。我国实行城市土地国有制度，中国特色的土地征用制度、城市土地出让制度确保了城市建设用地的有序扩张，不但为城市经济发展提供了必要空间载体，还通过土地经营为城市经济发展筹措了资金。经济开发区、高新技术产业园区等各种园区的建设，推动城市产业用地集中连片发展，进一步提升了聚集经济效益。中国城市经济繁荣发展的过程，同时也是人口红利持续释放的过程。随着户籍制度改革和人口流动限制的放宽，农村剩余劳动力不断向城市转移，为城市经济发展提供了充足劳动力。1949—2020年，中国城镇人口由0.58亿人增长至9.02亿人。尽管当前我国总体上面临劳动力由过剩向短缺转变，劳动年龄人口呈现下降趋势，但我国拥有世界上最大规模的在校大学生群体，中高素质劳动力队伍持续壮大，这将为城市经济持续发展提供良好的劳动力支撑。

四是科技创新驱动。马克思指出，“劳动生产力是随着科学和技术的不断进步而不断发展的”<sup>①</sup>。早在延安时期，我们党就非常重视科技在推动经济发展中的作用。《陕甘宁边区施政纲领》提出“奖励自由研究，尊重知识分子”<sup>②</sup>，推动科技教育和经济建设紧密结合。新中国成立后，我们党又发出了“向科学技术进军”的伟大号召<sup>③</sup>。改革开放后，邓小平作出了“科学技术是第一生产力”的著名论断<sup>④</sup>，我国相继实施科教兴国战略和人才强国战略。为充分发挥城市在推进自主创新中的核心带动作用，国家着力推动创新型城市建设。创新型城市是创新型国家建设的重要支柱，是加快城市经济发展方式转变的重要引领。党的十八大以来，我们党准确研判国内外发展形势，明确提出“创新是第一动力”<sup>⑤</sup>，全面实施创新驱动发展战略，加强创新链、产业链融合，推动数字产业化和产业数字化，推进城市产业基础高级化、产业链现代化。

五是地方品质驱动。改革开放以来，我们党逐渐认识到，城市在现代化建设中居于主导地位，既是生产中心，也是消费中心；既是经济中心，也是政治、科技、文化和教育中心；既要服务于生产，也要更好地满足市民生活需要。在传统要素驱动力逐渐减弱的形势下，城市经济更多地依赖高端要素的聚集。而吸引高端要素，关键在于大力提升地方品质，打造品质一流的魅力生活圈。<sup>⑥</sup>为此，我们党领导下的城市政府加强了城市规划、建设和管理，科学编制城市规划，加强城市基础设施建设，改善城

① 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局（2009）：《马克思恩格斯文集》（第五卷），北京：人民出版社，第698页。

② 《陕甘宁边区施政纲领》（一九四一年五月一日），中共中央文献研究室编：《毛泽东文集》（第二卷），北京：人民出版社，1993，第336页。

③ 《向科学技术进军》（一九五六年五月四日），中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编》（第八册），北京：中央文献出版社，1994，第289页。

④ 赵可铭（2004）：《邓小平理论发展史论纲》，北京：人民出版社，第330页。

⑤ 习近平（2018）：《在中国科学院第十九次院士大会、中国工程院第十四次院士大会上的讲话》（2018年5月28日），北京：人民出版社，第9页。

⑥ 杨开忠（2018）：《经济地理重塑与空间治理结构的完善》，《区域经济评论》第5期，第16—18页。

市环境，提升城市治理水平，持续开展园林城市、森林城市、卫生城市、生态城市、宜居城市、文明城市建设，提升城市功能品质。

一百年来，中国共产党领导和推动城市经济工作，取得了举世瞩目的成就，塑造了具有世界影响力的城市经济体系。经验弥足珍贵，对我们在新发展阶段推动城市经济高质量发展具有重要启示。一是必须坚持党对城市经济工作的全面领导。中国共产党是中国人民和中华民族的主心骨，党的领导是中国城市经济繁荣发展的根本保证。只有坚持党的全面领导，才能保证城市经济发展的正确方向，才能应对城市经济发展中面临的各种风险和挑战。二是必须实事求是，坚持一切从实际出发。不同发展阶段，城市经济发展面临的形势不同，主要任务也有区别。必须围绕每个阶段的中心任务，科学研判发展形势，准确把握有利条件和制约因素，提出合理的政策和策略，确保城市经济发展目标顺利实现。三是必须尊重城市经济发展规律。城市经济发展有其自身规律，必须发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好地发挥政府作用，按照聚集经济原则，推动人口、产业、城市建设与资源、环境协调发展。四是必须坚持人民立场，更好地满足人民美好生活需求。马克思指出，“人们为之奋斗的一切，都同他们的利益有关”<sup>①</sup>。发展城市经济，必须始终坚持人民立场，从建设人民城市的要求出发，坚持广大人民群众在城市经济发展中的主体地位，在城市经济发展基础上不断提升宜居安居水平，推动城市经济发展成果由人民群众共享。

## 党的城市社会工作始终坚持 “以人民为中心”

李红玉

中国共产党领导下的城市社会革命和建设历程与党以人民为中心、以民族复兴为己任的奋斗历史紧密相连。一百年来，在从新民主主义革命到中国特色社会主义新时代的不同历史时期，城市社会革命与建设都有其特定的目标和任务，但“依靠人民，为了人民”“以人民为中心”是党城市社会革命与建设一以贯之的着力点。

### 一、新民主主义革命时期党为人民而斗争

新民主主义革命时期，党致力于争取民族解放和人民当家做主。这一时期党在城

<sup>①</sup> 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局（1995）：《马克思恩格斯全集》（第一卷），北京：人民出版社，第187页。

【作者简介】李红玉（1963-），中国社会科学院生态文明研究所城市政策与城市文化研究中心主任、副研究员，邮政编码：100710。

市的社会革命始终围绕人民的这一最高利益而展开，领导城市工人阶级和民众开展了多种形式的政治斗争。

建党前后至大革命时期，党领导工人阶级开展革命斗争。中国共产党是在城市中孕育并诞生的，建党前后至大革命时期，党的工作重心也在城市。党在城市组织领导了一系列工人运动，如上海工人大罢工、开滦煤矿工人大罢工、京汉铁路工人大罢工等。党领导的工人运动既传播了马克思主义思想，也推动了城市民众生存状况改善，提出了改善工作条件的具体要求。各地党组织创办了《劳动周刊》、《工人周刊》、《劳动界》和《真报》等工人刊物，党在上海创办了沪西工人半日学校，在北京和天津创办了工人补习学校、工人俱乐部，在唐山创办了铁路工人图书馆等。一批由共产党人领导的、方向明确、组织坚强的产业工会组织和地区工会组织迅速发展起来。总之，通过传播新思想、维护民众权益、建立工人组织、发起工人运动等方式开展社会斗争、壮大工人阶级是建党前后至大革命时期党的城市社会革命工作的基本内容。大革命失败后，党的工作重心离开城市，党在城市的工作主要是以秘密方式服务于武装反抗国民党统治的斗争和根据地建设。

抗日战争时期，党依靠城市民众开展政治斗争。这一时期党在城市主要围绕夺取抗战胜利和与国民党斗争的主动权开展社会工作。1937年抗战全面爆发到1940年，党的力量从城市策略性撤退，在敌人占领的中心城市和工商业区域建立秘密党组织。<sup>①</sup>1940年，中共中央书记处发出《关于开展敌后大城市工作的通知》，提出“成立了敌后工作委员会，领导与推动整个敌后城市工作”<sup>②</sup>。1944年，中共中央发出《关于城市工作的指示》，要求加强敌占区各类城市和交通要道的控制，积极准备开展群众武装起义<sup>③</sup>；发出《关于建立城市工作部门的指示》，要求地委以上各级党组织成立城市工作部，在党委与上级城市工作部门领导下专门负责管理城市和交通要道工作<sup>④</sup>。1945年中共中央发出《关于日本投降后我党任务的指示》，要求“迅速加强城市工作”，强调“任何行动不要脱离群众”<sup>⑤</sup>。

解放战争时期，党对城市的接管以人民利益为重。这一时期，党接管城市后把人民的安居乐业放在了首要位置，最大限度地保留有利于人民政权的机构，“保护一切

① 武晓华（2020）：《全国性抗战时期中国共产党城市工作政策的演变探析》，《思想理论教育导刊》第8期，第79—83页。

② 《中共中央书记处关于开展敌后大城市工作的通知（第一号）》（一九四〇年九月十八日），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）》（第十七册），北京：中央文献出版社，2011，第540页。

③ 《中共中央关于城市工作的指示》（一九四四年六月五日），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）》（第二十一册），北京：中央文献出版社，2011，第299—307页。

④ 《中共中央关于建立城市工作部门的指示》（一九四四年九月四日），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）》（第二十一册），北京：中央文献出版社，2011，第486页。

⑤ 《中共中央关于日本投降后我党任务的指示》（一九四五年八月十一日），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）》（第二十二册），北京：中央文献出版社，2011，第607页。



公私学校、医院、文化教育机关、体育场所，和其他一切公益事业”<sup>①</sup>，接受官僚资本企业，彻底破坏国民党反动统治的政治机构<sup>②</sup>。同时，党致力于解决影响社会安定的民生关键问题。刚解放的城市矛盾和问题众多，党通过实行军事管制制度迅速恢复社会秩序，保障人民生命财产安全。在生活物资供应方面，党多方筹措物资、调剂供求，严厉打击投机倒把，平抑物价，保障城市居民生活的正常运转。

## 二、社会主义革命和建设时期党致力于“保障民生”

在社会主义革命和建设时期，党的工作重点转移到巩固政权和社会主义建设上来，城市社会建设重点转向全面构建保障民生的社会管理体系。

新中国成立初期，党的城市社会工作致力于构建服务于人民的城市社会管理体系。新中国成立之初，城市百废待兴，党的工作重心由农村转向城市，党在城市社会领域的工作以构建管理制度体系为主，主要目的是保持社会稳定、促进社会公正、解决社会问题、协调社会关系，使人民切身体会到新社会的幸福感和获得感。这一时期，城市社会建设的主要任务是做好城市规划和社会公共服务，为城市的集聚区配建学校、医院、文体设施等。苏联专家依据苏联城市规划的理论与实践，强调城市规划要“贯彻为生产、为劳动人民服务的方针”<sup>③</sup>。

计划经济年代，党的城市社会工作致力于保障社会生活公平有序。这一时期的社会管理主要有三大特征：一是以单位共同体为“社会—空间”单元，城市社会工作围绕单位共同体形成了一整套以行政权力为核心的刚性社会治理结构<sup>④</sup>，与生产性城市的定位相匹配，以企事业单位或行政机构为核心的职住一体的各类大院构成单位共同体，由这些单位共同体为其职工和家属提供基本社会保障和公共服务；二是在生活物资匮乏的状态下，实行了票证制度，起到了相对合理公平地分配紧缺生活资料的作用；三是实行了严格的户籍管理制度，并建立起劳动保险、公费医疗、社会津贴等社会保障制度。

## 三、改革开放后党致力于改善民生

改革开放后，党的城市社会工作的重心逐步转向构建完善的社会保障体系和开展

<sup>①</sup> 《中国人民解放军布告》（一九四九年四月二十五日），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）》（第二十六册），北京：中央文献出版社，2011，第326页。

<sup>②</sup> 《中共中央关于接收官僚资本企业的指示》（一九四九年一月十五日），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）》（第二十六册），北京：中央文献出版社，2011，第45页。

<sup>③</sup> 赵士修（1999）：《我国城市规划两个“春天”的回忆》，中国城市规划学会主编：《五十年回眸——新中国的城市规划》，北京：商务印书馆，第17页。

<sup>④</sup> 薛文龙（2016）：《单位共同体的制度起源与建构——以1946~1960年间的哈尔滨市为中心》，长春：吉林大学博士学位论文。

社区建设，有力地推动了民生改善。“代表中国最广大人民的根本利益”是党的“三个代表”的重要组成部分，党的十七大报告指出“科学发展观的核心是以人为本”，体现了我们党始终坚持的“立党为公，执政为民”的执政理念。

一是重构社会保障制度。改革开放后，我国在全国范围内建立了职工基本养老保险个人账户，明确了单位和职工个人缴纳基本养老保险费的比例，实现了在职职工基本养老保险全覆盖；建立了社会统筹医疗基金和个人医疗账户相结合的医疗保险制度，实现了城镇就业人口全覆盖；建立了城镇失业保险制度，颁布了《失业保险条例》，失业保险基金在直辖市和设区的市实行全市统筹，实现了失业保险制度的城市全员覆盖；建立了工伤保险制度，颁布了《工伤保险条例》，设立了工伤保险基金，对工伤职工提供经济补偿和社会化管理服务；设立了生育保险制度，颁发了《企业职工生育保险试行办法》；颁布了《城市居民最低生活保障条例》，实现了社会低保城市人口全覆盖。

二是建设社会服务网络。改革开放后，党通过建设社会服务机构、加强社区基层治理，为市民提供普惠性公益社会服务。《关于加快实现社会福利社会化的意见》《关于加强和改进社区服务工作的意见》等相关政策文件相继出台，中华慈善总会、中国社会工作协会等全国性社会服务组织陆续成立。城市全面配建公益敬老院、儿童福利院、社会救助站、军人疗养院等社会福利机构，基本形成了“区—街—社区”三级联动的居民社会服务网络，北京、上海、广州、重庆等城市分别制定了社区公共服务设施建设标准等。

三是维护农民工合法权益。1993年，党的十四届三中全会提出要“鼓励和引导农村剩余劳动力逐步向非农产业转移和地区间的有序流动”<sup>①</sup>。维护农民工权益的相关社会政策和法规相继出台，2003年，国务院办公厅颁布了《关于做好农民进城务工就业管理和服务工作的通知》（国办发〔2003〕1号），提出了“公平对待、合理引导、完善管理、搞好服务”的政策原则；此后，又发出了《国务院办公厅转发教育部等部门关于进一步做好进城务工就业农民子女义务教育工作意见的通知》（国办发〔2003〕78号）、《国务院办公厅转发农业部等部门2003—2010年全国农民工培训规划的通知》（国办发〔2003〕79号），分别对农民工子女的义务教育问题及农民工技能培训问题作出专门规定；2006年，国务院颁布了《国务院关于解决农民工问题的若干意见》（国发〔2006〕5号），就农民工工资、就业、技能培训、劳动保护、社会保障、公共管理和服务、户籍管理制度改革、土地承包权益等问题提出政策措施。

#### 四、新时代党以人民为中心建设现代化强国

党的十八大以来，习近平总书记多次强调要坚持以人民为中心的发展思想。党的十八届五中全会提出，要推进以人为核心的新型城镇化，促进有能力在城市稳定就业

<sup>①</sup> 《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》，北京：人民出版社，1993，第12页。

和生活的农业转移人口举家进城落户。<sup>①</sup>党的十九大报告将“坚持以人民为中心”确立为新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略之一，把人民对美好生活的向往作为奋斗目标，在城市社会建设方面聚焦保障与改善民生、加强和创新社会治理，强调让改革发展成果更多更公平惠及全体人民。<sup>②</sup>

《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》也充分彰显了“以人民为中心”的发展思想，提出“十四五”时期经济社会发展要“坚持以人民为中心。坚持人民主体地位，坚持共同富裕方向，始终做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享，维护人民根本利益，激发全体人民积极性、主动性、创造性，促进社会公平，增进民生福祉，不断实现人民对美好生活的向往”<sup>③</sup>。总之，在社会主义现代化强国建设的新时期，党要通过推进城市社会治理能力的现代化，实现基本公共服务和社会保障体系的标准化和城乡全覆盖，加强社区建设，提升人民文明素质、受教育水平和身体素质；提高社会安全保障能力，维护社会安定，从而在更高的层面上体现“以人民为中心”的执政理念。

## 中国共产党领导城市人口建设历程 及其思想脉络

李恩平

城市化是现代化的典型特征，城市人口的成熟、进步、文明是国家迈向繁荣、富强、现代化的重要基础。中国共产党从建党之初就高度重视城市人口建设，由于不同时期国家的发展进程和党的工作目标侧重各有差异，城市人口建设也表现出差异化明显的阶段性特征，党的城市人口建设导向也体现出从强调人口的政治属性到强调人口的经济属性再到强调人的全面发展的探索转变。

### 一、以革命动员和组织壮大革命队伍为导向的 城市人口建设（1921—1949年）

中国共产党建党之初就高度重视城市人口建设。在革命战争年代，服务于武装夺

① 《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十三个五年规划的建议》，北京：人民出版社，2015，第20页。

② 习近平（2017）：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，《人民日报》10月28日，第1—5版。

③ 《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》，[http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content\\_5592681.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm) [2021-06-01]。

【作者简介】李恩平（1972-），中国社会科学院生态文明研究所研究员，邮政编码：100710。

取政权需要，城市人口建设以革命动员和组织壮大革命队伍为导向，其中工人的革命动员和组织是其工作重心。

中国共产党成立后致力于组织和领导工人运动，1921年8月成立公开做职工运动的总机关——中国劳动组合书记部，出版《劳动周刊》，举办工人学校，组织产业工会，开展罢工斗争。<sup>①</sup>中共二大通过《关于“工会运动与共产党”的议决案》，要求组织工会，并对守旧行会团体组织进行渗透。<sup>②</sup>在中国共产党领导下，以1922年1月香港海员大罢工为起点，1923年2月京汉铁路工人大罢工为终点，掀起了中国工人运动的第一次高潮。<sup>③</sup>

1925年，中华全国总工会成立，大力发展工会组织，创办工人学校，培训工人干部，组织工人支援统一广东革命根据地的战争和北伐战争等，发动了震惊中外的省港工人大罢工，并涌现出苏兆征、邓中夏等一批杰出的工人运动领袖，推动全国工人运动第二次高潮的到来。为配合北伐进军，1926—1927年党在上海先后领导了以工人为主力的三次武装起义，打击了帝国主义和军阀的反动统治，显示了中国工人阶级的顽强战斗精神和强大的组织力量。

1927年大革命失败后，党在城市的活动转入地下，但对城市人口的革命动员和组织工作从未停止，而是深入城市社会各阶层，尤其是深入大中学师生等知识分子中，在九一八事变后掀起了一次又一次的抗日救亡运动和开展反国民党独裁统治的斗争，成功地争取了社会各界的支持，为抗日战争、解放战争的最后胜利做出了重要贡献。

## 二、以社会主义改造为导向的城市人口建设（1949—1956年）

随着解放战争胜利和新中国成立，我国进入从新民主主义到社会主义的过渡时期，基于巩固政权的需要，对旧城市政权和城市人口的社会主义改造成为中国共产党领导的城市人口建设的中心工作。

一是解放初期以接管和巩固政权为目的的城市人口改造。城市人口改造以划分阶级、区别对待为重要特征，大致分为三种类型：对特务、盗匪等罪大恶极人员实施严打清理；对大多数政府、企业职工进行教育改造；严厉查禁娼、赌、毒，收容改造散兵游勇，并对失业人员以以工代赈、生产自救、转业训练、回乡生产等方式进行就业安置。旧社会遗留下来的诸如盗匪、烟毒、娼妓、会道门及帮会等社会痼疾，在中国共产党领导下的新城市里，短短几年内就得到卓有成效的解决，成为社会安定和经济建设的切实保证，在整治社会秩序过程中教育了群众，也提高了共产党在群众心目中的威信。

① 本书编写组（2021）：《中国共产党简史》，北京：人民出版社、中共党史出版社，第17页。

② 《中共二大关于“工会运动与共产党”的议决案》，[http://www.gov.cn/test/2008-05/27/content\\_994568.htm](http://www.gov.cn/test/2008-05/27/content_994568.htm) [2021-06-01]。

③ 本书编写组（2021）：《中国共产党简史》，北京：人民出版社、中共党史出版社，第17—19页。

二是过渡时期对手工业者和民族资本家的社会主义改造。1952年底，国民经济恢复任务已基本完成。党中央从实际情况出发，形成和提出了党在过渡时期的总路线。<sup>①</sup>在城市地区，对个体手工业的社会主义改造坚持自愿互利的原则，通过说服教育、典型示范和国家援助的方法引导个体手工业者在自愿的基础上联合起来，使其成为社会主义集体所有的手工业生产合作社工人；对资本主义工商业实行“利用、限制和改造”的政策，把资本主义工商业者改造成为自食其力的社会主义劳动者。

### 三、以计划管理和再改造为导向的城市人口建设 (1956—1978年)

社会主义改造完成标志着国家发展进入社会主义时期。在社会主义建设的探索和曲折发展阶段，城市人口建设以计划管理和再改造为导向，既关注人口的经济属性，又强调人口的政治属性。

一是社会主义建设初期确立城市偏向的城乡二元人口管理制度。党的八大提出，“国内的主要矛盾，已经是人民对于建立先进的工业国的要求同落后的农业国的现实之间的矛盾，已经是人民对于经济文化迅速发展的需要同当前经济文化不能满足人民需要的状况之间的矛盾”<sup>②</sup>。为了实现建立先进工业国的要求，党和国家实行了城市偏向的人口管理制度，对城市人口给予更高的生活保障和福利供给。1958年1月，我国颁布《中华人民共和国户口登记条例》，区分农业和非农人口户籍，在生活供给、福利保障、就业安置、就学机会等方面形成向城市人口倾斜的城乡二元人口管理制度。

二是社会主义曲折探索时期对过剩城市人口的遣返安置及知识青年“上山下乡”再改造。1961年，党的八届九中全会提出对国民经济实行“调整、巩固、充实、提高”的八字方针，对城市过剩劳动力和人口进行返乡动员，使得城镇化率由1960年的19.75%下降到1962年的17.33%。1968年12月22日，《人民日报》传达了毛泽东主席“知识青年到农村去，接受贫下中农的再教育，很有必要”<sup>③</sup>的指示。全国各地开始大规模组织知识青年“上山下乡”，使得城镇化率由1968年的17.62%下降到1972年的17.13%。

### 四、以解放和发展生产力为导向的城市人口建设 (1978—2012年)

改革开放后的1978—2012年是中国共产党领导城市人口建设的重要转折期，人口的经济属性得到高度重视。党的十一届三中全会确定以经济建设为中心，实行改革

① 本书编写组（2021）：《中国共产党简史》，北京：人民出版社、中共党史出版社，第172页。

② 本书编写组（2021）：《中国共产党简史》，北京：人民出版社、中共党史出版社，第188页。

③ 中共中央党史和文献研究院（2019）：《中华人民共和国大事记（1949年10月—2019年9月）》，北京：人民出版社，第37页。

开放。解放和发展生产力是改革开放的鲜明特征，城市人口建设同样以解放和发展生产力为导向，从人口再生产、人口城镇化、就业激励与教育深化等方面展开。

一是计划生育被定为基本国策。计划生育提倡晚婚晚育、少生优生，从而控制人口数量、提高人口质量。计划生育政策于1982年9月被定为基本国策，并被写入宪法。计划生育政策减轻了人口规模过快增长的压力，避免由人口过度增长导致的低水平发展陷阱，但是也带来了后续的人口老龄化、少子化问题。

二是逐渐放松乡城人口迁移限制。改革开放后，城乡分割的户籍管理制度开始逐渐放松。1984年国务院出台《关于农民进入集镇落户问题的通知》（国发〔1984〕141号），规定农民可以自理口粮进城落户<sup>①</sup>，使得外出就业农民工数量快速增长，从20世纪80年代初期的200万人左右发展到1989年的3000万人<sup>②</sup>。1992年邓小平南方谈话后，乡城劳动力迁移政策更加宽松，农民工跨区域流动的数量加大。据国家统计局统计，2012年，全国农民工总量达2.63亿人。<sup>③</sup>乡城人口迁移限制放松，促进了农村剩余劳动力转移和扩大城市劳动力供给，极大地解放和发展了生产力。

三是国有企业改革。这一阶段的国有企业改革大致可以区分为两个阶段：1984—1992年主要是以放权让利为导向的承包模式，通过经营承包让利，成功培养出一大批适应市场经济的经营管理人才，后来不少著名民营企业创办人和国有企业经理人都从早期国有企业承包经营中成长起来的；1992年以后进一步提出要建立现代企业制度，对国有企业富余职工采取主动或被动分流安置，一大批国有企业分流出的富余职工主动或被动“下海”，成为市场经济的弄潮儿，再次推动了民营经济大发展和一大批民营企业家成长，也让更多职工找到了更适合自己的职业职位。可以说，国有企业改革的历程，也是一次城市劳动力解放的历程。

四是大力提升教育水平，极大地促进城市人力资本增长。党和国家历来高度重视教育。1977年，邓小平作出恢复高考的决定，在教育领域全面拨乱反正，形成正常的高等教育人才培养；1986年，我国开始推行九年制义务教育，极大地提升了城乡人口受教育水平；20世纪90年代中后期，我国开始大幅扩大高校招生规模，尽管存在一定程度的教育质量下滑，但推进了高等教育的大众化，极大地促进了城市人力资本积累。

## 五、以人的全面发展为导向的城市人口建设（2012年以来）

党的十八大以来，中国特色社会主义进入新时代，城市人口建设由就业收入激励导

① 《国务院关于农民进入集镇落户问题的通知》（一九八四年十月十三日），国务院法制局编：《中华人民共和国现行法规汇编（1949—1985）：政法卷、军事及其他卷》，北京：人民出版社，1987，第71—72页。

② 《我国农民工工作“十二五”发展规划纲要研究》课题组（2010）：《中国农民工问题总体趋势：观测“十二五”》，《改革》第8期，第5—29页。

③ 《2012年全国农民工监测调查报告》，[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201305/t20130527\\_12978.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/201305/t20130527_12978.html) [2021-06-01]。

向转向就业收入组织与生活消费促进并重，也进入了以人的全面发展为导向的新时代。

一是大力推进以人为核心的新型城镇化。党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，要求“坚持走中国特色新型城镇化道路，推进以人为核心的城镇化”，“推进农业转移人口市民化……加快户籍制度改革……稳步推进城镇基本公共服务常住人口全覆盖”<sup>①</sup>。以人为核心的城镇化大大推进了农业转移人口举家的居住城镇化和生活城镇化，据国家统计局统计，2020年进城农民工3~5岁随迁儿童入园率（含学前班）达86.1%，义务教育年龄段随迁儿童的在校率达99.4%。<sup>②</sup>

二是积极实施以安居为目标的城市人口住房保障制度。党的十八大以后，城镇居民住房保障得到高度重视，安居工程、棚户区改造等保障性住房工程建设速度加快，为城镇住房困难家庭，特别是包括农民工家庭在内的移民家庭配供保障性住房，稳定了城市劳动力供给，起到了安居乐业的良好功效。

三是多层面积贯彻以新发展理念为导向的文明城市人口建设。党的十八大以后，习近平总书记提出创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念，贯彻以新发展理念为导向的文明城市人口建设成为新时代城市人口建设的重要内容。较为突出的文明城市人口建设活动包括：（1）党员干部严格落实中央八项规定精神对文明城市人口建设起了非常良好的带头促进作用；（2）以爱卫会等机构主导的倡导文明健康绿色环保生活方式活动；（3）习近平总书记对制止餐饮浪费行为作出重要指示，“光盘行动”广泛开展，极大地推动了节约风尚的形成。

## 中国共产党百年城市生态环境 工作的实践与探索

朱守先

2021年是中国共产党成立100周年。100年来，中国共产党领导的城市生态环境工作经历了从认识到实践、从实践到创新、从创新到引领的发展历程。总结中国共产党百年城市生态环境工作的实践经验，尤其是新中国成立以来城市生态环境保护工作的发展历程、形成脉络、经验教训，既可以加深我们对中国城市生态环境建设的历史理解，也可以为推进生态文明建设提供有益的启示。

① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，北京：人民出版社，2013，第24—25页。

② 《2020年农民工监测调查报告》，[http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202104/t20210430\\_1816933.html](http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202104/t20210430_1816933.html) [2021-06-01]。

【作者简介】朱守先（1975-），中国社会科学院生态文明研究所人居环境研究中心副研究员，邮政编码：100710。

## 一、从认识到实践：以城市为重心的生态环境治理

从建立革命根据地到20世纪70年代，中国共产党对生态环境的认识经历了生态建设、环境粗放管理到重视环境保护工作等不同阶段。

在早期的革命根据地建设过程中，产业类型以农业、传统手工业等为主导，环境污染问题尚未显现，生态环境治理以生态建设为重点。1942年底，中共中央提出“发展经济，保障供给”的方针，号召根据地的机关、学校、部队尽可能地实行生产自给，以克服财政和经济困难<sup>①</sup>。这一时期的生态建设主要侧重于植树造林、风沙防治，抵御自然和气候灾害，主要目的是服务农业生产，满足基本物资需求。

新中国成立初期，百废待兴，亟须建立自己完备的工业体系，重化工业得到空前发展。受资源生产能力和开发强度所限，当时中国工农业产品总量相对偏低。以煤、钢两大基础原材料产业为例，1949年中国原煤产量为3200万吨，不足2020年原煤产量的1%；粗钢产量为16万吨，仅为2020年粗钢产量的万分之一。<sup>②</sup> 工业发展对城市生态环境影响有限。

随着能源和原材料等的大规模开发，工业生产过程的环境污染问题开始显现。但是当时受传统思维影响，一种观点认为环境污染是资本主义社会的“专利品”，社会主义国家根本不存在环境污染问题。计划经济时期由于更加注重的是工业产品的产值和产量，环保设施建设相对滞后或运营不足，加之地方“五小”工业的发展以及国家集中力量兴办重型工业，导致了资源的极大浪费和环境污染。1960年后，为克服“大跃进”时期带来的严重经济困难，国民经济实行“调整、巩固、充实、提高”的八字方针<sup>③</sup>，开始调整农轻重之间的比例关系，统筹兼顾国家建设和人民生活的关系。钢铁等重化工业的调整优化，使得工业污染问题得到了一定程度上的控制。

20世纪70年代，周恩来等中央领导人开始重视生态环境问题，认为中国存在环境污染问题，破除了思想禁区，开启了中国的环保事业。1972年中国政府派员参加联合国人类环境会议<sup>④</sup>，国际环境保护舞台上开始有中国身影和声音，国际环保主义思潮引入国内，环境保护成为我国最早与国际接轨的领域之一。1973年，第一次全国环境保护会议召开，确定并讨论通过了环境保护的工作方针和第一个环境保护法规性文件——《关于保护和改善环境的若干规定》。<sup>⑤</sup> 1978年通过的《中华人民共和国

① 《抗日时期的经济问题和财政问题》（一九四二年十二月），《毛泽东选集》（第三卷），北京：人民出版社，1991，第891页。

② 1949年数据来自《新中国六十年统计资料汇编》，2020年数据来自《中华人民共和国2020年国民经济和社会发展统计公报》。

③ 《关于建国以来党的若干历史问题的决议》，《人民日报》1981年7月1日，第1版。

④ 《出席联合国人类环境会议 我代表团到达斯德哥尔摩》，《人民日报》1972年6月4日，第6版。

⑤ 《全国环保工作走上有序轨道 专家集会纪念我环境保护事业开创20周年》，《人民日报》1993年8月2日，第3版。



宪法》在总纲第十一条提出“国家保护环境和自然资源，防治污染和其他公害”<sup>①</sup>，这是我国首次在宪法中提到“保护环境”的概念。

在治理工业污染的同时，中国共产党也领导人民对城市人居环境进行了大力整治，以北京龙须沟等为代表的城市环境整治案例成为爱国卫生运动的典范<sup>②</sup>，各个城市也以旧城改造和城市更新发展为基础，加大城市环境领域基础设施投融资力度，创造了较为宜居的人居环境。

## 二、从实践到创新：城市生态环境建设的突破性探索

进入改革开放新阶段，随着社会经济各项工作的稳步推进，城市生态环境工作在体制机制创新、法制建设、国际合作等领域取得了突破性进展。

改革开放之后，老城市改造和新城市建设面临新的历史任务。1979年通过的《中华人民共和国环境保护法（试行）》是我国第一部环境保护法，要求在城市改造和建设过程中应当进行环境影响评价，建设现代化的清洁城市。<sup>③</sup>

20世纪80年代，城乡建设环境保护部成立并下设环境保护局。城乡建设环境保护部成立的次月即召开了全国城乡建设环境保护工作会议，提出“当前城乡建设环境保护部门的主要任务是，搞好城市和乡村的规划和建设，防治环境污染和破坏，为全国人民创造良好的工作环境和生活环境”<sup>④</sup>。国家开始高度关注城市环境保护工作，并在1985年<sup>⑤</sup>和1991年<sup>⑥</sup>先后两次召开全国城市环境保护工作会议，对城市环境综合整治经验进行系统梳理与总结，确定城市环境保护的目标、任务和措施。

在经历了十多年的治理调整之后，20世纪90年代城市生态环境建设领域的各类城市评比活动纷纷开展，比较具有代表性的包括1990年开始评选的国家卫生城市、1992年开始评选的国家园林城市、“九五”时期开始评选的国家环境保护模范城市和生态示范市。1997—2012年，92个城市（区）成功创建国家环境保护模范城市。

1992年5月，国务院办公厅转发国家环保局、建设部关于进一步加强城市环境综合整治工作若干意见的通知，从健全环境管理机制、实现环境保护目标、防治工业污染、推行污染集中控制、加强基础设施建设、疏通拓宽资金渠道、健全监督执法队

① 《中华人民共和国宪法（一九七八年三月五日中华人民共和国第五届全国人民代表大会第一次会议通过）》，《人民日报》1978年3月8日，第1—4版。

② 《爱国卫生运动中的龙须沟》，《人民日报》1952年9月7日，第3版。

③ 《中华人民共和国环境保护法（试行）（一九七九年九月十三日五届人大常委会第十一次会议原则通过）》，《人民日报》1979年9月17日，第2版。

④ 《全国城乡建设环境保护工作会议提出当前主要任务 搞好城乡建设规划 防治环境污染》，《人民日报》1982年6月23日，第1版。

⑤ 《全国城市环境保护工作会议在洛阳召开 推进城市各项改革 加快环境综合整治》，《人民日报》1985年10月12日，第1版。

⑥ 《全国城市环保会议开幕 李鹏写信祝贺 邹家华讲话》，《人民日报》1991年8月16日，第1版。

伍等七个方面对城市环境治理进行了综合系统部署。<sup>①</sup>

1996年7月,第四次全国环境保护会议召开<sup>②</sup>,提出保护环境是实施可持续发展战略的关键,保护环境就是保护生产力。国务院发布《关于加强环境保护若干问题的决定》,提出到2000年力争使环境污染和生态破坏加剧的趋势得到基本控制,部分城市和地区的环境质量有所改善的环境保护目标。

在环境国际交流合作领域,1992年中国政府批准成立中国环境与发展国际合作委员会<sup>③</sup>,其主要任务是交流、传播国际环发领域内的成功经验,为中国环发领域提供前瞻性、战略性政策建议,对中国城市环境与发展领域的政策调整、立法进程产生了重要影响。

### 三、从创新到引领:城市生态文明建设的全球视角

进入21世纪,中国在世界舞台的地位显著提升,生态建设和环境保护工作成就举世瞩目,对树立生态文明大国形象至关重要。党的十九大以来,习近平生态文明思想提出了一套相对完善的生态文明思想体系,形成了面向绿色发展的四大核心理念,对于城市生态文明建设具有重要的指导意义,同时也推动了中国城市在生态文明建设领域的全球引领作用。

21世纪初期,城市经济迅速发展的同时,环境治理手段与体制机制的不健全导致城市环境污染问题日益突出,建设“蓝天、碧水、净土”的生态环境成为生态环境建设的基本目标。2001年,《国家环境保护“十五”计划》提出城市环境保护的主要任务是“以提高人民生活质量为目标,以创造良好的人居环境为中心,结合城镇化发展战略,强化城市环境的综合治理,重点解决水污染、大气污染和垃圾污染,使大中城市的环境质量有明显改善”<sup>④</sup>。2007年,《国家环境保护“十一五”规划》提出“到2010年,二氧化硫和化学需氧量排放得到控制,重点地区和城市的环境质量有所改善,生态环境恶化趋势基本遏制”<sup>⑤</sup>等规划目标。

2010年以后,随着城市大气灰霾现象突出,京津冀、黄河中下游等区域许多城市的主要污染物排放量超过环境容量,生产、生活和生态环境质量受到严重影响,与人们追求美好生活的愿望产生了尖锐的矛盾。2011年,《国家环境保护“十二五”规划》提

① 《国务院办公厅转发国家环保局、建设部关于进一步加强城市环境综合整治工作若干意见的通知》(国办发[1992]29号),[http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-10/18/content\\_5121058.htm](http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-10/18/content_5121058.htm) [2021-03-28]。

② 《第四次全国环境保护会议开幕》,《人民日报》1996年7月16日,第1版。

③ 《在环境与发展领域扩大对外开放 中国环境与发展国际合作委员会成立》,《人民日报》1992年4月22日,第4版。

④ 《关于印发〈国家环境保护“十五”计划〉的通知》,[http://www.gov.cn/gongbao/content/2002/content\\_61775.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2002/content_61775.htm) [2021-03-28]。

⑤ 《国务院关于印发国家环境保护“十一五”规划的通知》,[http://www.gov.cn/zwgc/2007-11/26/content\\_815498.htm](http://www.gov.cn/zwgc/2007-11/26/content_815498.htm) [2021-03-28]。

出的主要目标包括“到2015年，主要污染物排放总量显著减少；城乡饮用水水源地环境安全得到有效保障，水质大幅提高；重金属污染得到有效控制，持久性有机污染物、危险化学品、危险废物等污染防治成效明显；城镇环境基础设施建设和运行水平得到提升；生态环境恶化趋势得到扭转”<sup>①</sup>等，对城市环境建设提出了更为严格的标准。同时，随着全球气候变化的影响，中国2010年开始启动低碳城市建设试点<sup>②</sup>和气候适应型城市建设试点<sup>③</sup>，积极建设一批具有国际先进水平的应对气候变化示范城市。

2012年11月，党的十八大把生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局<sup>④</sup>，首次把“美丽中国”作为生态文明建设的宏伟目标。环境保护部、水利部、住房城乡建设部等部门纷纷开展生态市、国家水生态文明城市、国家生态园林城市的创建，有些城市被冠以多种试点称号，但是存在考核和评价指标重复等问题。2016年8月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于设立统一规范的国家生态文明试验区的意见》<sup>⑤</sup>，要求对试验区内已开展的生态文明试点示范进行整合，统一管理，为城市环境治理纳入区域生态文明总体战略布局奠定了基础。

生态环境的改善是美好生活目标的最直观、最具体和最有力的标志之一。党的十九大报告提出“中国特色社会主义进入新时代”，要求“永远把人民对美好生活的向往作为奋斗目标”，指出中国“成为全球生态文明建设的重要参与者、贡献者、引领者”<sup>⑥</sup>。2021年是中国共产党成立100周年，也是“十四五”规划开局之年，中国现代化建设即将迈向新的征程。与此同时，人口政策的调整优化，以及中国关于碳达峰和碳中和目标的承诺，必将对未来城市社会和生态建设格局产生重大战略影响，要求环境污染与碳排放的协同治理更加突出精准、科学、依法治污，继续深入打好污染防治攻坚战，这对城市大气环境治理与环境基础设施水平提升提出了更高要求。

纵观中国共产党百年城市工作历程，城市生态环境建设工作重点集中在后50年，城市生态环境治理取得了突飞猛进的成就。大力推进生态文明建设，促进人与自然和谐共生对实现第二个百年奋斗目标具有重要意义。中国作为全球生态文明建设的重要参与者、贡献者和引领者，也必将彻底打赢以城市为重点的污染防治攻坚战，建成美丽中国。

责任编辑：庄立

① 《国务院关于印发国家环境保护“十二五”规划的通知》，[http://www.gov.cn/zwzk/2011-12/20/content\\_2024895.htm](http://www.gov.cn/zwzk/2011-12/20/content_2024895.htm) [2021-03-28]。

② 《国家低碳省市区试点启动》，《人民日报》2010年8月19日，第3版。

③ 《三十城市试点建气候适应型城市》，《人民日报》2016年2月19日，第14版。

④ 胡锦涛（2012）：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》，《人民日报》11月18日，第1—5版。

⑤ 《中办国办印发〈关于设立统一规范的国家生态文明试验区的意见〉及〈国家生态文明试验区（福建）实施方案〉》，《人民日报》2016年8月23日，第1、6、8版。

⑥ 习近平（2017）：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，《人民日报》10月28日，第1—5版。