

巴中市哲学社会科学规划项目

(2024 年度)

项 目 类 别 自筹课题

立 项 编 号 BZ24ZC119

学 科 分 类 经济政治

课 题 名 称 完善城市功能，全面提升城市品质

项 目 负 责 人 陈亮

项 目 参 与 人 刘茂胜 方更新 岳中璇

负责人所在单位 南江县住房和城乡建设局

联 系 电 话 8222407

巴中市社会科学界联合会制

完善城市功能，全面提升城市品质

摘要：随着城市化进程的加速，城市功能的完善与品质的提升已成为城市发展面临的重要课题。本文通过分析当前城市发展中的问题，探讨完善城市功能、提升城市品质的策略与路径。文章从城市规划、基础设施建设、公共服务提升以及文化特色塑造等方面进行了深入研究，旨在为城市管理者提供决策参考，促进城市的可持续发展。

关键词：城市功能 城市规划 基础设施建设 文化特色

城市功能亦称“城市职能”。通常理解为城市在国家和地区范围内的社会经济生活中所能发挥的作用。一个综合性的大中城市一般具有行政、经济、文化、交通等多方面的功能^①。为了更好发挥城市功能，需要结合本地实际，把握好规划、基础设施、文化特色全方位、立体式建设，打造规划先行、基础设施保障和文化特色优秀的独有优势，为城市品质提升奠定基础。

一、规划先行，下好完善城市功能“先手棋”

城市规划,是指对一定时期内城市的经济和社会发 展、土地利用、空间布局以及各项建设的综合部署、具体安排和 实施措施。城市规划在指导城市有序发展、提高建设和管理水平等方面发挥着重要的先导和统筹作用。是城市管理的重要组成部分和城市建设、城市管理的依据，也是城市规划、城市建设、城市运行三个阶段中的前提。大体来看，城市规划要做好空间规划与非空间规划。

（一）空间规划

空间规划主要由公共部门使用的影响未来活动空间分布的方法，它的目的是创造一个更合理的土地利用和功能关系的领土组织，平衡保护环境和发展两个需求，以达成社会和经济发 展总的目标^②。做好城市空间规划是实现城市建设的先行步骤，需要结合当地实际深入分析。

1.明确城市定位。明确空间规划的目标，那就是打造什么样的城市与怎么样发展的问题研究。这是每座城市必须要考虑的问题之一，需要结合着城市自身的定位来进行确定。城市定位

^① 何盛明.财经大辞典[M]:中国财政经济出版社,1990,25.

^② 黄珍.城市空间规划评估:市场失灵还是规划失灵[J].城市规划学刊,2014,(05):39-47.

确定了城市在未来一段时间内的发展方向、发展重点和特色优势。这些定位信息为城市空间规划提供了明确的指导，使得规划能够有针对性地布局各类用地和功能区，以满足城市发展的需求。

2.完善总体规划。做好城市空间规划需要强化城市基础数据收集与分析，收集城市的经济、社会、环境、地理等基础数据，并进行深入分析，以了解城市的现状和问题。利用科学规划编制，制作具有前瞻性和战略性，能够指导城市的长期发展的总体规划，划分城市的总体空间布局，包括城市的发展方向、功能分区、土地利用等。

3.强化多方协作。利用政府各部门、企事业单位、社会团体等之间的沟通和协作，形成规划编制和实施的合力。通过多种方式广泛征求公众的意见和建议，确保规划符合公众的利益和需求。持续提高规划的透明度和公开性，增强公众对规划的认同感和支持度，共同推动城市空间规划的有效实施和不断完善。

（二）非空间规划

非空间规划是相对于空间规划来说的一个概念，它是对空间规划的补充与完善，指的是在空间规划理论基础上如何完善落实的详细运用与实际操作。其为空间规划的修订和城市功能的完善提供现实支撑，以实现城市规划的总体发展。

1.细分功能规划。分类制定详细规划与专项规划，在总体规划的指导下，进一步细化各个功能区的规划，包括土地利用、建筑布局、交通组织、绿地系统、公共服务设施等。详细规划应具有可操作性和实施性，能够指导具体的建设活动。专项规划针对特定的领域或问题编制专项规划，如交通规划、环境保

护规划、历史文化名城保护规划等。专项规划应与总体规划相协调，共同构成完整的城市空间规划体系。

2.注重实际效果。非空间规划是城市规划体系中的重要组成部分，它更看重各个细分领域的落实效果，推动城市或区域的全面、协调、可持续发展。在未来的城市规划中，应更加重视非空间规划的作用和价值，加强各领域之间的协调和配合，实现规划目标的落地和实施。

二、完善设施，立好城市功能的“奠基石”

城市基础设施是城市生存和发展所必须具备的工程性基础设施和社会性基础设施的总称，是城市中为顺利进行各种经济活动和其他社会活动而建设的各类设备的总称。董理在其《城市基础设施建设与管理》中提到“城市基础设施广义上包括社会性基础设施和工程性基础设施两大类。在我国，城市基础设施一般是指工程性基础设施，也即狭义的城市基础设施。狭义的城市基础设施从用途上分，包括城市能源供应设施、道路交通设施、邮电通信设施、供水排水设施、环境卫生设施、防灾工程设施等”^③。因此，本文所提到的基础设施，基本上为狭义的城市基础设施。如何完善基础设施、提升城市功能，是我们接下来所探讨的课题。

（一）加大基础设施投资力度

强化资金支持是完善基础设施的一个重要方面，没有资金发挥作用，任何规划和建设都是无源之水，无本之末。因此，特从如下两个方面来研究如何加大投资力度。

1.明确投资重点。“壹引其纲，万目皆张。”政府应紧密结

^③ 董理.装饰装修天地[J].2017: 24.

合国家发展战略和区域发展需求，明确城市基础设施建设的投资方向和重点，针对涉及民生工程的各个领域深入分析和研判。深化对城市基础设施建设的投资力度，特别是对重点项目和短板领域的支持，才能“牵一发而动全身”，带动其他项目、产业联通发展。例如，支持旅游县区的文化基础设施发展能促进旅游相关项目推进，农业大县的交通道路建设能延长农产品产业链等。

2.创新融资方式。“问渠那得清如许？为有源头活水来”。加大基础设施建设力度，要强化资金筹集力度，更要积极“开源”；探索多元化融资渠道，为资金筹集开辟新赛道。申报包括中央预算内投资、地方政府专项债券、特别国债资金等，同时吸引社会资本参与，通过PPP（政府和社会资本合作）等模式，共同分担风险和收益。在资金使用上，可以创新方式，如采用直接投资、资本金注入、投资补助、贷款贴息等多种方式，提高资金使用效率。

（二）强化基础设施项目实施

基础设施项目涉及到国计民生，要确保其符合人民群众的生活需求和质量要求。对此，需要从其规划与质量入手，分析其建设的合理性。

1.科学规划项目。项目规划亦称“项目设计”。受聘请的技术与经济专业人员对项目发起人拟建项目的全面、详细的规划。它是项目方案的具体化，是项目立项、筹资及施工阶段控制的主要依据，直接关系到项目预期目标的实现。项目规划的原则是根据一个研究得出的市场机会及项目发起人组织内的资源状

况，使该项目在性能质量、成本及工期三者间达到最优的平衡^④，确保基础设施项目符合城市总体规划和实际需求。在项目选择过程中，应进行充分论证和评估，确保项目的可行性和可持续性。尤其是针对“靠山吃山、靠海吃海”的地区，更要注重其基础设施的实用性。例如四川的燃气管网、中国北方的暖气管网等。

2.强化质量监管。在项目实施过程中，应建立严格的项目管理制度，加强项目进度、质量和资金使用的监督和管理。同时，建立项目后评价机制，对基础设施项目实施效果进行评估和总结，为未来的投资决策提供参考。

（三）实现技术创新与区域合作

“技术创新是以创造新技术为目的的创新或以科学技术知识及其创造的资源为基础的创新”^⑤。而在基础设施基础上的技术创新，是适应了技术进步的必然要求，也是以新发展理念为指引，助力扩内需稳增长、扬优势补短板的时代所需。区域合作也是发展完善基础设施建设的一个重要流程，是实现资源共享的关键一步。因此，推动技术创新和发展区域合作是完善基础设施的不可或缺的环节。

1.推动技术创新。鼓励和支持技术创新在基础设施建设中的应用，推动新技术、新材料、新工艺的研发和应用，提高基础设施的智能化水平和运行效率。推进智慧城市建设在基础设施建设中，可以积极发展智慧城市建设，通过物联网、大数据、云计算等先进技术，实现城市基础设施的智能化管理和服务。

^④ 李伟民.金融大辞典[M].黑龙江人民出版社,2002:11.

^⑤ 陆雄文.管理学大辞典[M].上海辞书出版社.2013:13.

2.实现区域合作。临地政府应发挥主导作用，加强与周边地区的协调和合作，共同推进区域基础设施建设。通过跨区域合作和资源共享，实现基础设施的互联互通和优势互补。推动城市群内部基础设施的协同发展和优化布局，通过城市群内部的基础设施建设，以点带面，促进城市群内部的经济联系和协同发展。

三、发展文化，打造特色城乡“风向标”

广义的文化指人类社会历史实践过程中所创造的物质财富和精神财富的总和，狭义的文化指人类在精神领域从事的一切活动，是人们在长期的社会实践过程中形成的价值取向、审美情趣、知识体系和思维方式的总和，包括教育、艺术、偏好、行为规则等在内的精神产物，以及依据文化成果建立的社会制度和社会结构等^⑥。城市发展，必不可少的是特色文化的同步伴随。习近平总书记 2023 年在上海考察时强调“要注重传承城市文脉”，要求“加强文物和文化遗产保护”。2024 春节前夕在天津考察时指出：“要保护和利用好历史文化街区，使其在现代化大都市建设中绽放异彩。”特色历史文化可以说是一个城市的门面，也是城市发展的重要资源。诸如西安大唐不夜城、兵马俑；山西云冈石窟、壶口瀑布等赢得中外一致好评，为当地经济发展做出了卓越贡献。特色文化一方面需要传承、保护和发展，另一方面需要与现代化城市相结合，才能更好的发挥活化文化、传承经典的作用。为此，本文特从文化传承、保护和发展、城市特色文化的创造性融合两个方面加以分析。

（一）传承、保护、发展特色文化

^⑥ 托尼本尼特.文化、治理与社会[M].东方出版社:上海,2016:34.

《谏太宗十思疏》里有这样一句话，“求木之长者，必固其根本；欲流之远者，必浚其源泉。”也就是说，要想保留中华文明，就必然找到它的根本，也就是中华民族优秀传统文化。而如何让中华文明源远流长，这也离不开传承保护、发展中华优秀传统文化。

1.打好特色文化保护基础。传承、保护特色文化既是中华民族提高民族认同、培养文化自信、扩大文化影响力的重要途径，也是传承时代经典、筑牢文化自信根基的重要手段。应制定更为完善的文化保护策略与法律法规、明确文化定位与特色定位，深入挖掘本地文化资源，对当地的历史、地理、民俗、艺术等文化资源进行全面梳理和深入挖掘，找出具有独特性和代表性的文化元素。基于挖掘的文化资源，明确本地文化的独特性和核心价值，形成清晰的文化遗产、非物质文化遗产的保护标准，建立文化传承机制，鼓励和支持传承人、艺术家、学者等积极参与文化传承工作。对重要的文化遗产进行登记、建档、修缮和保护，确保其得到妥善保存和传承。加大对特色文化传承和保护的资金投入和宣传投入，充分发挥媒体的作用，提高公众对特色文化的关注度和参与度。同时，鼓励社会各界积极参与特色文化的传承和保护工作，形成全社会共同关注、共同参与的良好氛围。

2.发展特色文化。文化需要发展，就像枯木需要逢春。其不仅是活化文化的重点目标，也是国家文明高质量发展的必然要求。发展文化就需要活化文化，那么就需要融合现代元素，也就是在保持传统文化精髓的基础上，融入现代审美观念、科技手段等现代元素，使传统文化焕发新的活力。同时，也要注重

“特色”二字，培育文化产业依托特色文化资源，发展文化旅游、文化创意、文化演艺等文化产业，打造特色城市品牌，推动文化资源的产业化利用。加强与其他地区、国家的文化交流与合作，引进先进文化理念和创意资源，推动本地文化的创新发展。只有三步并行，方能为文化发展注入源源不断的活力。

(二) 城乡特色文化融合

习近平总书记指出：“在现代化进程中，如何处理好工农关系、城乡关系，在一定程度上决定着现代化的成败”^⑦。也就是说，城乡特色文化融合不仅是现代化的必然要求，更是完善城市功能的必要环节。但问题在于，乡村特色文化是基于乡村社会生活结构而诞生的，城市文化亦是基于此。因此，贸然将“城市文化下乡”或者“乡土文化进城”往往容易导致两个差异性的文化“水土不服”，更不用说将二者与城市功能相结合。为此，笔者认为，既然文化发展是基于物质基础而诞生。那么，促进其融合就必然先从物质发展上着手；同时也少不了推进特色文化融合的理论认同。二者相互促进，才能真正实现城乡特色文化融合，进而全面提升城市发展品质。

1.推进城乡公共服务均等化。根据马斯洛的需求层次理论，城乡居民拥有充足文化生活、共建共享文化成果需要公共服务的完善来作为支撑和保障。因此推进基本公共服务的均等化和标准化水平就需要提上日程，这就需要在城乡范围内建立统一标准的基本公共服务，破除资源分配不均困境，保障民众享受最低限度的公共产品和服务。推动资源向农村地区流动，提升乡村学校、医院对民众的吸纳能力，推动医疗和教育资源向农村地

^⑦ 习近平.习近平总书记在文艺工作座谈会上的重要讲话学习读本[M].北京:学习出版社,2015:12.

区流动。基于县域构建城乡教育、医疗资源的共建共治共通共享机制，实现资源自由流动，提高利用效率和供给质量。当然，除却上述的基础生活需要的基础设施之外，文化设施的建设也必不可少，立足本地文化，建设城乡文化主题公园、乡村特色文化博物馆等特色建筑承载各种特色文化的融合。只有这样，才能使得乡村特色文化和城市特色文化拥有相同的社会生活结构。也就是说，才能为城乡特色文化发展留住物质空间，为城乡文化融合提供物质基础。

2.推进特色文化融合的理论认同。城乡群体间的文化和价值观念要实现共生，就要在流动人口特别是农民工需要在乡村文化和城市文化的二级差异中找到平衡性，从而提升认同感和归属感，也是城市功能提升中需要考虑的着力点。要做到这些保障，除了上述的公共服务设施完善外，还要持续推动特色文化融合的理论认同。例如贵州的“村BA”，虽然是基于一个乡土文化基础上诞生的村民赛事，但是却吸引到了城市范围内甚至全国的群众参与，其中就离不开对纯粹体育文化的一种热爱与融合，这就是一种基础的文化理论认同。那么，如何找到城乡二元结构下共同的特色文化认同，这需要城市决策者的一些思考。例如，找准城乡居民共同关心的文化问题、促进城乡文化互动、保护传统村落、古建筑，打造共同特色文化品牌等。长此以往，城乡居民文化一同，这也正符合了“与天下同利者，天下持之”的价值认同。更有利于城乡现代化的建设。

综上所述，完善城市功能需要从做好规划、完善设施、发展文化这三个方面重点着手，把握时代机遇、抓住重点特色、利用独特优势，才能把千篇一律、一成不变的老县城成长为容

光焕发、精神抖擞的新城市。

参考文献

- [1]黄珍.城市空间规划评估:市场失灵还是规划失灵[J].城市规划学刊,2014,(05):39-47.
- [2]全国人民代表大会.中华人民共和国城乡规划法[z].中国法制出版社,2019.
- [3]何盛明.财经大辞典[M].中国财政经济出版社,1990:25.
- [4]董理.城市基础设施建设与管理[J].装饰装修天地, 2017:24.
- [5]四川省住房和城乡建设厅.四川省住房和城乡建设厅关于进一步加强房屋建筑和市政基础设施工程勘察质量管理的通知[J].四川省人民政府公报,2022.
- [6]陆雄文.管理学大辞典[M].上海辞书出版社,2013:11.
- [7]李伟民.金融大辞典[M].黑龙江人民出版社,2002:11.
- [8]张航燕.统筹推进新型基础设施建设.中国社会科学报[J],2023:11.
- [9]托尼本尼特.文化、治理与社会[M].东方出版社:上海,2016:34.
- [10]幸倓远.县域治理视角下城乡文化融合困境及突破路径研究[D].湘潭.湘潭大学,2022:6.
- [11]习近平.习近平总书记在文艺工作座谈会上的重要讲话学习读本[M].北京:学习出版社,2015:12.
- [12]罗哲,唐迦丹.农村公共文化服务的结构转型:从“城市文化下乡”到“乡村文化振兴”.四川师范大学学报(社会科学版)[J],2019,46(05):129-135.

