

# 人民城市为人民 人民城市为人民

## 努力建设现代化人民城市

### 核心阅读

城市,承载着人民对美好生活的向往,是现代化的重要载体。

2025年7月14日至15日,时隔10年党中央再次召开中央城市工作会议,习近平总书记发表重要讲话,总结新时代以来我国城市发展成就,分析城市工作面临的形势,明确做好城市工作的总体要求、重要原则、重点任务,强调要以建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市为目标。总书记的重要讲话,科学回答了城市发展为了谁、依靠谁以及建设什么样的城市、怎样建设城市等重大理论和实践问题,全面擘画了建设现代化人民城市的新蓝图,为做好新时代新征程的城市工作提供了根本遵循。

改革开放以来,我国经历了世界历史上规模最大、速度最快的城镇化进程,城市发展波澜壮阔,人民生活显著改善。特别是党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央将城市工作摆在治国理政的重要位置,着眼新形势下我国城市发展面临的突出矛盾和问题,坚持党对城市工作的全面领导,坚持人民城市人民建、人民城市为人民,推动我国城市发展取得历史性成就。我国常住人口城镇化率从2012年的53.1%上升到2024年的67%,19个城市群承载全国75%的人口,贡献了85%左右的国内生产总值。我国新型城镇化水平和城市发展能级、规划建设治理水平、宜居宜居水平、历史文化保护传承水平、生态环境质量大幅提升,人民群众的获得感、幸福感、安全感不断增强。

城市发展有其自身规律。纵观世界城市发展历程,随着城市规模的扩大,一些城市基础设施、公共服务水平、城市管理能力等跟不上快速发展的需要,出现人地失衡、空气污染、交通拥堵、垃圾围城等“城市病”,甚至导致严重社会危机。许多世界著名的大城市都有两张面孔,一面是高楼林立的国际化大都市景象,一面是贫穷落后的贫民窟。当前,我国已进入城镇化较快发展的中后期,国家发展目标、市场需求、人民诉求等都发生变化,城市建设必须主动适应这些变化,从关注增量、追求规模扩张、拉大城市框架转向关注存量、追求品质提升和结构优化。

基于对城市发展规律的深刻洞察,这次中央城市工作会议作出“我国城镇化正从快速增长期转向稳定发展期,城市发展正从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段”的重大判断,指明我国城市发展所处的历史方位

和阶段性特征,部署了着力优化现代化城市体系、建设富有活力的创新城市、建设舒适便利的宜居城市、建设绿色低碳的美丽城市、建设安全可靠的韧性城市、建设崇德向善的文明城市、建设便捷高效的智慧城市等“一个优化、六个建设”的7个方面重点任务。新形势下做好城市工作,必须深刻把握新的历史方位、主动适应形势变化,锚定建设现代化人民城市的目标和重点任务,认真践行人民城市理念,坚持因地制宜、分类指导,以推动城市高质量发展为主题,以坚持城市内涵式发展为主线,以推进城市更新为重要抓手,大力推动城市结构优化、动能转换、品质提升、绿色转型、文脉赓续、治理增效,牢牢守住城市安全底线,走出一条中国特色城市现代化新路子。

转变城市发展理念,更加注重以人为本。城市的核心是人,城市发展是为了人的全面发展。城市工作做得好不好,最终要用人民群众满意度来衡量。随着我国经济发展水平的不断提高,人民群众的需求从“有没有”转向“好不好”,对城市的生态环境、功能布局、品质生活都提出了更高要求。要自觉践行以人民为中心的发展思想,转变以往“见物不见人”、过度追求经济增长的发展理念。坚持把“人民建”和“为人民”有机结合起来,既充分调动人民群众参与城市建设的积极性、主动性、创造性,又精准回应人民群众诉求,让人民群众在城市生活得更方便、更舒心、更美好。

转变城市发展方式,更加注重集约高效。从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段,迫切需要改变粗放外延式的城市发展模式,解决好城市部分房屋和基础设施老化、地上和地下建设失衡等问题,杜绝盲目扩张“摊大饼”,走内涵式、集约型、绿色化的高质

量发展路子。要优化城市功能结构,提高城市对人口和经济社会发展的综合承载能力。优化城市空间结构,坚持人口、产业、城镇、交通一体规划。强化绿色低碳导向,把“双碳”目标贯穿于城市建设与运行全过程,增强城市发展可持续性。

转变城市发展动力,更加注重特色发展。我国有690多座城市,城市之间资源禀赋、发展水平、基础条件等各不相同,各地情况千差万别,不可能也不应该“千城一面”,让城市失去独特辨识度和韵味。要坚持因地制宜,加强科技和文化赋能,提升城市核心竞争力。强化创新驱动支撑,精心培育创新生态,激活城市内生动力。明确功能定位,促进城市间功能互补、产业错位布局。彰显文化特色,留住城市特有的“文化基因”,构建各类其美、美美与共的城市发展格局。

转变城市工作重心,更加注重治理投入。城市的核心竞争力,不仅体现在规模和体量上,更体现在管理的精度、服务的温度和治理的效度上。在发展实践中,仍有一些城市“重建设、轻治理”,治理水平与现代化人民城市要求不适应、不协调。要创新城市治理的理念、模式和手段,提高治理的精细化、法治化、智能化水平。坚持依法治市,提升基层治理效能,推动治理重心和配套资源向基层下沉。夯实城市安全底座,统筹推进城市基础设施生命线安全工程建设。加快数字化转型,促进数智技术和城市治理深度融合,让城市更聪明、更智慧。

转变城市工作方法,更加注重统筹协调。城市是一个复杂的有机生命体,涉及生产、生活、生态、文化、安全各方面。城市发展进入新阶段,城市工作方法也必须随之调整,不能只看眼前不看长远,只看局部不看全局,只算经济账不算生态账、安全账和民生账。要树立系统观念,跳出单点突破、各自为政的工作模式,破解发展碎片化、政策割裂、资源错配等难题,提高城市工作科学性、主动性。强化跨部门跨领域跨层级协同联动,增强城市政策协同性。健全多元参与机制,凝聚推动城市高质量发展的强大力量。

建设现代化人民城市,既是一场深刻的理念变革,更是一项复杂的系统工程。我们要保持历史耐心,坚持久久为功,以人民城市理念构筑现代化人民之城、幸福之城!

(《求是》杂志评论员)

城市是现代化的重要载体,是人民幸福生活的美好家园。新时代我国城市建设发展取得历史性成就,两个数据可见一斑。

一个数据事关城市“颜值”。截至目前,我国已建成国家森林城市212个,城市建成区绿化覆盖率达到43.32%,城市人均公园绿地面积达到15.65平方米。“推窗见绿、开门入园”,这种“诗和远方”的生活,如今在城市越来越“触手可及”。

另一个数据关乎城市的“里子”。2019年至2024年,全国累计开工改造老旧小区28万个,惠及居民4800万户、超过1.2亿人,共改造提升各类老化管线36万公里。今年1到4月份,全国新开工改造城镇老旧小区5679个。扎实有序推进城市更新改造,以“绣花功夫”让老旧小区实现全方位蜕变。正是在办好一件件惠民生、暖民心、顺民意的实事中,提升了城市安全韧性和宜居宜业水平,开创了人民城市建设新局面。

以人民为中心,擦亮城市建设的价值底色。在上海,打造“新时代城市建设者管理者之家”,构建“一张床、一间房、一套房”多层次租赁住房供应体系,让更多人“进得来、留得住、住得安、能成业”。在北京,采用新增建设、错时共享、规范管理、智慧服务等手段,中心城区累计挖潜新建停车位2.8万余个,有力缓解居住区停车难……

“城市不仅要有高度,更要有温度。”新时代以来,“人民城市人民建、人民城市为人民”的理念深入人心。坚持问计于民、问需于民,从住房难等老百姓的急难愁盼问题入手,增强群众参与城市建设的积极性、主动性、创造性,城市建设不断厚植民生温度、提升幸福指数。

以改革为驱动,激发城市建设的活力动能。雄安新区,未来之城拔地而起。建立健全新区管理体制,完善新区“1+10”疏解配套

## 开创人民城市建设新局面

支持政策体系;以行政审批制度改革为突破口,建设一流营商环境,打造“雄安服务”品牌;创新城市建设管理机制,打造新时代宜居宜业的“人民之城”。

坚持先行先试,大胆探索,雄安新区正是新时代我国城市改革创新的生动缩影。党的二十大提出“提高城市规划、建设、治理水平,加快转变超大特大城市发展方式”。党的二十届三中全会对“深化城市建设、运营、治理体制改革”等作出部署。今天的中国,着力解决城市病等突出问题,城市治理体系不断完善,城市综合承载能力稳步提升,走出了一条中国特色城市发展之路。

以科技为支撑,塑造城市建设的智慧韧性。门禁系统自动识别身份,供水系统实时监测水质,提升社区居住品质;政务服务平台集合预约挂号、公司注册等功能,“数据跑”替代“群众跑”……放眼今天的城市生活,借助5G、大数据、云计算、人工智能等新技术,智慧城市不断为城市治理赋能、为群众办事减负,科技创新深刻改变着城市面貌。

新时代以来,我国智慧城市建设蹄疾步稳。数据显示,自2013年住房和城乡建设部公布首批90个智慧城市试点以来,到2023年我国已建成40个智慧城市时空大数据平台。目前我国已建成千兆城市207个,有超过一半的地级以上城市开展城市基础设施生命线安全工程建设,配套加装了物联智能感知的设备。从“城市大脑”让城市更加智慧,到政务服务平台“高效办成一件事”,技术驱动城市建设提速、治理效能跃升。

当前,我国城市发展从大规模增量建设转向存量提质改造和增量结构调整并重,进入了城市更新的重要时期,人民群众的需要从“有没有”转向“好不好”。坚持以人民为中心的发展思想,锚定打造宜居、韧性、智慧城市的战略目标,定能推动人民城市建设不断迈上新台阶。

(据人民网 林贤贵)

### 我们来读书



### 《面向未来的中国韧性城市建设》

城市是贯彻新发展理念的重要载体。随着我国城市化水平不断提升,城市空间的人口、经济密度越来越大,城市面临的自然灾害、安全事故、突发公共卫生事件、地缘政治扰动等因素带来的风险损失不断增加。统筹城市发展与安全,提高城市韧性发展水平变得日益迫切。

在此背景下,中国发展研究基金会组织国内知名专家团队开展城市发展韧性研究,从韧性城市规划、城市韧性协同治理、社会部门和社区角色、基础设施和城市供应链韧性、数字技术和保险支持等方面进行深入分析,并就构建符合中国国情的韧性城市评估体系、提高城市发展韧性提出了相关建议。

## 城市治理要实现文脉、人脉、城脉的内在统一

城市正在成为越来越多人的“家”。家的核心是记忆和情感。如何让记忆与情感参与城市空间的建造,是保护城市文脉的重要方式。要警惕过度扩张、大拆大建对城市记忆的损耗,也要警惕粗暴改造、盲目复古对市民情感的颠覆;让市场和消费的逻辑来决断一切的城市治理模式,更不足取。空间储存记忆,记忆衍生感情。美好的城市是可供回忆的、有情的空间,能把空间、时间、记忆和感情勾连在一起。有了情感代入,才能真正诠释“以人民为中心”的城市要义。因此,城市治理不仅是社会治理,也是美学治理、情感治理。

城市是空间,也是一种生态,有自己的生命和心性。有人借生物学的概念,形容城市是一种复杂有序的存在,它本身也是一种生命——文化生命。健康的生命既和遗传、基因有关,也和后天的生活、规训有关;同样,健康的城市既彰显它的积存、变迁,也呈现它的多样、丰富。名人故居不仅是历史建筑,更应是名人故事、生活和精神的涵养地;纪念馆所不仅是历史的“记录”,也要和周围的社区相连,使之“在地化”,和老百姓的生活相关,以激发他们的情感认同;即便是城市综合体的打造,也要关注情感、贴近人心,使之成为有美感、有人情味的流动性空间。城市的情感纽带如同城市的毛细血管,把城市联结成了一个有机体。不同时期的建筑、不同年代的

故事、不同样态的文化、不同习性的人群,共同汇聚于一个城市空间,构成了一种多样化的文明生态,一种有韵律的城市乐章。

城市治理中所倡导的“绣花功夫”微改造,强调的正是精细、精准、渐进、包容,它是处理复杂历史空间、平衡多元诉求、实现文化基因传承的有效路径。城市是一个典型的复杂系统,它由大量不同主体(居民、商户、管理者、游客等)组成,主体间相互作用并与环境不断互动,整体上呈现出非线性、动态演化的特征。微改造的理念,就是承认并尊重这种复杂性。它不强求一步到位的蓝图式规划,而是通过小尺度、渐进式、参与式的干预,不断调试和适应,在动态中寻求最优方案。

城市是文明的载体,文脉在此存续;城市也是人的造物,投射人的心性。让物理之城与心性之城相互生成、互相内化,是建设现代人文城市的核心路径。好的城市,就是一首好的音乐,有音符,有节奏,有旋律。可以古朴,可以现代;可以回望过去,可以朝向未来;可以欢歌,可以独处;可以忘我工作,可以悠游自得。文脉之“脉”,是血管,是水流,遍布在各个城市角落;也是情感,是情意,贯注于各种城市意象。抓住记忆、情感这两根纽带,让历史、美学和情意流动起来,就能催生一种历史空间、文化空间、生活空间并存的城市生态,进而实现文脉、人脉、城脉的内在统一。

(据《求是》 谢有顺)

## 打造城市化转型升级高质量发展新动能

世界近现代史上,城市化是衡量一个国家现代化水平的重要标志。如今,我国正经历城市化转型升级,其重要标志是经济结构、城乡结构、区域结构和人力资源结构等各项指标在最近十年发生显著变化。将规划和政策转化为现实,需在以下五个方面着重发力,打造城市化转型升级高质量发展新动能。

产业升级,建设现代化产业体系。现代化产业体系是城市自身发展能力的重要标志,也是带动区域协调发展和增强区域整体实力的物质基础,更是国家综合竞争力的具体体现。为此,需要在以下四方面努力。一是完善城市基础设施,增强城市产业承载能力。加强交通、能源、信息等基础设施数字化绿色化改造和新建,让老基建和新基建协同发挥作用。推动干线铁路、城际铁路、市域(郊)铁路和城市轨道交通等贯通融合。二是优化城市产业布局,实现集群化发展。全国各城市应根据自身资源禀赋、产业基础和区位优势,分工协作,打造完整的产业链和供应链,形成以都市圈、城市群和城市带为依托的系统化、专业化、差异化产业集群。三是推进要素市场配置改革,优化产业发展环境。促进土地、劳动力、资本、技术、数据等要素自由流动,打造宜居宜业的城市营商环境和政务服务环境。四是推动产城融合,促进产业升级。依托都市圈、城市群和城市带,合作共建创新平台和创新创业载体,打造智慧、绿色、集约的产城融合场景,推广新兴技术应用。

稳步扩中,推进以人为本的城市化进程。目前,我国中等收入群体约4亿人,主要集中在城镇地区。未来十年,稳步扩中中等收入群体是跨越“中等收入陷阱”的关键。到2035年,若我国中等收入群体规模再增加5亿人,总共达到9亿多人,其中8亿人工作生活在城市地区,我国城市化将迈向新阶段。为此,需在以下五个方面努力。一是充分发挥市场配置资源的

决定性作用,更好发挥政府作用,推动有效市场和有为政府更好结合,激发城市的内生动力和创新活力。二是提升产业技术集成创新能力和原始创新能力,推动战略性新兴产业集群化发展。三是防止收入差距明显扩大和贫富分化,保持社会阶层流动性。我国城市发展必须在规模与质量、效率与公平之间实现良性互动和动态平衡。四是不断提高城市人口素质,加强职业教育和职业培训,增强从业者就业能力。五是创新城市企业组织管理模式,推动建立中国特色现代企业制度。顺应科技革命和产业变革新趋势,建立科学高效的企业组织管理模式,提高资源要素利用效率和经营管理水平,加快建设更多世界一流企业,提升城市生产效率和国家综合竞争力。

创新引领,实现人才培养与科技创新动态适配。历史经验表明,科技革命是推动城市化的重要动力。教育、科技、人才是中国式现代化的基础性、战略性支撑,也是推动国家经济社会高质量发展的关键。因此,我国需以科教兴国战略、人才强国战略和创新驱动发展战略为引领,重点推进以下工作:一是深化科技体制改革。城市地区特别是超大特大城市要优化科技创新环境,推动关键领域科技创新,聚焦世界科技前沿、经济主战场、国家重大需求和人民生命健康开展科技攻关。二是加强全球科技交流合作。依托城市地区特别是超大特大城市的高校、科研院所和科技型企业,深度参与全球科技交流合作和创新治理,共建全球科技创新网络。三是推进我国高等教育高水平开放合作。国家和城市政府应创造条件,保障有效政策供给和持续财政投入,实行科学的评估机制,为高等教育国际合作提供制度保障。四是提升高等教育自主创新水平。我国高等教育体系应注重提升自主创新水平,构建“内生性国际化”模式,打造全球知识生产网络中的自主创新生态,筑牢可持续发展根基。

开放发展,实施高水平对外开放战略。开放是中国式现代化的鲜明标识。一是推动

更大范围的市场开放。主动扩大面向发展中国家特别是全球南方国家的市场开放,构建多双边、全方位经贸合作新格局,充分发挥我国超大规模市场优势,深度参与全球产业分工合作,增强国内国际两个市场两种资源的联动效应,推动构建普惠包容的新型经济全球化。二是推进更宽领域的市场开放。要进一步扩大制造业和服务业对外开放,继续扩大商品市场和要素市场对外开放,以开放促进服务业和制造业转型升级,形成城市经济新增长点。三是稳步扩大制度型开放。主动对接国际高标准经贸规则,在产权保护、产业补贴、环境标准、劳动保护、政府采购、电子商务、金融服务等领域实现规则、规制、管理、标准相通相容,打造透明稳定可预期的制度环境。四是积极参与国际规则制定和完善。构建新的国际公共产品,为推动面向未来的新型经济全球化贡献中国智慧和方案。五是提升自由贸易试验区建设发展水平。各地自由贸易试验区应开展跨区域的制度机制协同创新和集成创新,打造面向全球的高标准自由贸易区网络,推动形成全方位、多层次、多样化的对外开放新格局。六是加快海南自由贸易港建设,打造推动城市化转型升级的制度型开放新高地和自主开放新高地。

敏捷治理,促进城市可持续发展。当前全球城市治理和发展面临三方面变革:一是大规模城市化变迁带来居民生活方式和社会组织方式的深刻变化;二是新一轮技术革命和产业变革已见端倪,未来万物互联、万物皆数、万物皆智将极大促进要素流动,有利于推动规模化和市场化配置资源,但也对城市可持续发展带来新挑战;三是如何实现超大特大城市发展方式由规模扩张转变为内涵质量提升,实现超大特大城市、都市圈、城市群、城市带和小城镇协调发展。我国城市治理需主动应对这些挑战,为全球城市治理体系和治理能力现代化探索新路。

(据《学术前沿》 刘兴华)