

深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想

编者按：城，所以盛民也。民，乃城之本也。不久前召开的中央城市工作会议提出，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”“以坚持城市内涵式发展为主线”，走出一条中国特色城市现代化新路子。何谓城市内涵式发展？“五个转变”背后有哪些丰富内涵？“人民城市”的新定位释放出哪些信号？本期理论周刊我们邀请专家作出解读分析。

探索城市内涵式发展的中国道路

□ 李文钊



●**核心观点**：中国利用很短时间经历了快速城镇化的进程，城市建设和规模扩张的高峰期已过，城市发展新的阶段已经到来，这阶段的基本特点是在城镇化基本定型的前提下，需要通过向内部要效率来谋求发展，避免“摊大饼”式谋求发展。如果说城市数量和规模扩张代表了中国城市发展的上半场，那么内涵式发展则代表了中国城市发展的下半场

内涵式发展理念，这是党中央对中国城市发展阶段研判之后，为进一步推动城市发展所提供的科学性解决方案。

坚持城市内涵式发展，这是适应新一轮技术革命的必然要求。随着新一代人工智能的发展，人类有可能正在迎来新一轮技术革命，使得人类从工业文明向数字文明转变。人类的生产、生活和生态，都需要与数字技术相结合，都要按照数字文明的范式对自身进行改造。同样，城市也不例外，城市需要实现数字化、智能化转型。城市在迎接数字文明时代的同时，也必然会对其整个发展模式进行重构。数字技术和人工智能的发展，一方面，会使得城市发展能够更好集约化，不需要通过规模扩张来促进发展。另一方面，也会要求城市向内部生产要素的配置寻找效率。简而言之，城市在数字文明时代需要走内涵式发展道路，通过精明增长、集约增长和数字增长来提升生产力水平。城市作为先进生产力的代表，也需要围绕着数字文明发展新质生产力，探索资源节约、效率提升和效益较好的新发展格局。

坚持城市内涵式发展，这是破解“城市病”和避免“城市陷阱”的必然要求。对于城市发展，人类天然会有一种扩展其规模的冲动，这使得世界各地特大超大城市不断诞生。在一定时期，城市规模的扩张，能够发挥规模效益，符合规模经济的规律。事实上，城市发展的过程，本身就是人类通过聚集来提升生产生活效率的过程。而当城市规模扩张到一定程度，就会出现规模不经济，其中突出表现为各种“城市病”，如交通拥堵、大气污染、职住不平

衡、城中村等问题，要解决这些难题，就需要从城市规模扩张到内涵式发展，聚集于城市更新，通过城市改造和升级，实现资源重组，城市空间优化和城市可持续发展。城市内涵式发展也可以避免城市规模扩张导致的“城市陷阱”，很多城市无序扩张，例如修建地铁等，城市基础设施与其经济社会发展水平不匹配，使得城市负债增多，导致城市衰败。推进城市内涵式发展，可以使得城市关注自身发展，通过内部资源、结构和空间重组来寻找新的发展动力。

坚持城市内涵式发展，这是满足人民群众对美好生活向往的必然要求。此前，城市发展更多服务资本，资本成为推动城市扩张的引擎，这导致了城市成为“增长机器”，城市中民众的福祉被忽略。一旦资本在城市发展中拥有更多话语权时，这必然会导致城市各阶层利益分享的城市正义问题。城市发展的红利能否让更多的人分享？城市中的不同阶层尤其是外来人口和工薪阶层能否享受城市带来的便利？此前的城市发展模式对于城市中人和人的需求，尤其是不同群体的需求，关注不够，没有真正践行人民城市的理念。城市应该坚持以人民为中心的发展思想，这就要求城市实现发展战略的转变，通过实施内涵式发展来满足城市中不同群体和阶层人士的需求，建设共建共治共享的城市共同体。

“五个转变”背后的治理哲学

坚持城市内涵式发展需要处理好三个重要问题，即理念与目标、方法与

手段、领域和方向。通过明确城市内涵式发展的理念与目标，可以避免城市内涵式发展偏离方向，这也是检验城市内涵式发展成效的判断标准。通过厘清城市内涵式发展的方法与手段，可以找到实现城市内涵式发展的路径和举措，实现从理念与目标向实践和效果的转换。通过阐述城市内涵式发展的领域和方向，可以把握好推进城市内涵式发展需要关注的重点议题，可以避免稀缺资源的错误配置。坚持城市内涵式发展，需要以新的城市治理哲学取代传统城市治理哲学，实现发展理念、发展方式、发展动力、工作重心和工作方法的“五个转变”。

第一，城市内涵式发展首先需要转变城市发展理念，更加注重以人为本。理念是行动的先导，没有好的理念，就不可能有好的举措。这就需要践行“人民城市人民建，人民城市为人民”的理念，牢牢把握“建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市”这一目标，将人的发展放到城市发展的核心，改变过去注重城市自身发展而忽略人的发展的模式。城市的规划、建设、治理等各个环节，城市的硬件设施和软件设施，城市空间和布局等都需要考虑人的需求，城市发展需要将民生实事、公共服务和回应民众需求作为重点。城市发展需要回答“城市发展的为谁、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，把握好城市发展的正确航向。

第二，城市内涵式发展还需要转变城市发展方式，更加注重集约高效。内涵式发展从根本上讲就是发展模式的转变，它需要从粗放式发展向集约

式发展转变，实现城市空间内不同要素的重组，实现高效率配置和高质量发展。无论是城市的土地资源，还是环境资源，以及城市基础设施等，都是稀缺资源，不能通过“摊大饼”方式来谋求发展，需要引入可持续发展理念，既需要考虑当代人群的需求，也要考虑未来人群的需求，还需要考虑资源和环境的承载力，真正实现人和自然协同的城市可持续发展。

第三，城市内涵式发展还需要转变城市发展动力，更加注重特色发展。人具有多样性，组织具有多样性，发展模式和阶段也具有多样性，多样性是财富而不是负担。这就意味着，城市发展不能用一个模式，采取一个方式，“千城一面”是应该避免的发展模式。相反，不同的城市需要发挥自身不同的资源禀赋，寻找特色的发展路径，在特色发展中实现协调发展。事实上，坚持城市内涵式发展，也一定会形成多样性的城市发展模式，这是因为内涵不同，与之相匹配的发展模式自然也不同。

第四，城市内涵式发展也需要转变城市工作重心，更加注重治理投入。过去一段时间，城市工作更加注重城市规划和建设，对于治理投入不够。事实上，城市工作中忽略治理的一个重要原因是没有认识到治理也是生产力，治理投入也是城市发展的重要要素，治理与硬件、产业、空间等各方协同，才能够真正满足民众的需求。没有治理投入，再好的硬件设施和基础设施都会衰败。同样，没有治理的投入，产业发展、生态环境和城市文化都不可能持续。

第五，城市内涵式发展更需要转变城市工作方法，更加注重统筹协调。很长一段时间，治理主体在开展城市工作时，常常会“顾此失彼”，要么只注重经济发展，不注重环境保护，要么只注重城市经济增长，不注重民生福祉，要么只注重发挥市场优势，不注重发挥政府和社会优势，要么只注重城市自身发展，不注重城市群、都市圈发展，

使得城市发展不协调、不平衡和不充分。将“统筹协调”作为城市工作的重要方法，就是要做到“统筹空间、规模、产业三大结构”、“统筹规划、建设、管理三大环节”、“统筹改革、科技、文化三大动力”、“统筹生产、生活、生态三大布局”、“统筹政府、社会、市民三大主体”，通过做好统筹协调工作推动城市高质量发展。

以城市更新作为重要抓手

城市内涵式发展需要依靠一定的载体和空间来展开。坚持城市内涵式发展需要在重点领域、关键环节和关键要素进行一些突破，实现以点代线，以线代面，以面促生态的内涵式发展。

当前，中央已经提出以城市更新作为重要抓手来开展工作，这也意味着城市更新会是城市内涵式发展的重要场域，需要率先进行突破并取得实质性进展。与此同时，推动城市内涵式发展也需要在优化现代城市体系上下功夫，这是更大城市尺度和空间的内涵式发展。城市内涵式发展还需要将发展新质生产力作为关键环节和关键要素，创新与内涵式发展具有天然契合性，新质生产力和战略性新兴产业又是内涵式发展的应有之义。此外，城市内涵式发展还需要注重数字化转型对于城市发展的贡献，围绕智慧城市开展探索，真正让人工智能赋能城市的各行各业。

综上所述，推动城市内涵式发展，需要以“创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市”作为目标，并以此为基础来寻找实现目标的手段，通过目标—手段的科学匹配来实现城市高质量发展。城市内涵式发展作为下一阶段推进城市发展的战略举措，其内涵和外延也会随着实践的进展而不断深化、细化和体系化，最终将形成城市内涵式发展的中国道路、中国理论和中国思想。（作者系中国人民大学首都发展与战略研究院副院长、公共管理学院、纪检监察学院双聘教授）

“韧性”城市的学习进化论

□ 彭彬彬

中央城市工作会议明确将“着力建设安全可靠的韧性城市”列为其中一项重点任务，要求“推进城市基础设施生命线安全工程建设”“强化城市自然灾害防治”“统筹城市防洪体系和内涝治理”，为新时代韧性城市建设提出了指引。面对城市化进程中的风险、气候变化带来的挑战，深入理解韧性城市建设提出的时代背景、理论内涵以及探索切实可行的实践路径，已成为当前城市发展与治理工作中一项十分紧迫而重要的任务。

时代背景：城市风险集聚放大

在全球城市化进程加速推进的当下，我国城市发展正步入深度转型期，韧性城市建设作为统筹发展和安全的战略举措，深入理解其时代背景，是把握韧性城市建设内涵与路径的关键。

改革开放40多年来，我国经历了世界历史上规模最大、速度最快的城镇化进程，从1978年到2024年，城镇化率40多年提高了49.08个百分点，2024年城镇化率达到67%，城市在聚集人口、资源和产业的同时，也加剧了各类风险的积累与交织。从空间视角看，高密度的城市建设导致功能布局过度集中，一旦遭遇突发事件，大城市将面临医疗资源挤兑、物资供应紧张等问题，凸显了城市功能单一、缺乏弹性应对的短板。从时间维度看，城市发展的长期规划与短期利益失衡，使得基础设施建设滞后于城市发展，全国超40%的桥梁服役超过20年，排水系统普遍仅能抵御1-3年一遇降雨，面对日益频发的极端天气、城市内涝、管网破裂等灾害频发，传统防灾体系已难以承受城市高速发展带来的风险冲击。此外，全球气候变暖正重塑城市风险格局，暴雨、洪水、热浪等极端天气事件呈明显上升趋势。据统计，2024年我国多地遭遇历史罕见降雨，北京汛期降雨较常年偏六成，不仅考验着城市基础设施的物理韧性，更对城市运行管理、应急响应机制提出挑战。同时，气候风险与城市社会经济系统相互影响，低收入群体往往在灾害中遭受更大损失，凸显韧性城市建设中公平与包容的重要性。

内涵演进：防灾减灾的跃升

在城市化进程加速与全球风险格局重塑的背景下，韧性城市的内涵不断丰富与拓展，已从传统的防灾减灾范

畴，跃升为涵盖城市全系统、全生命周期的综合性发展理念，成为提升城市治理现代化水平的关键指引。总体来看，韧性理念的发展经历了从工程韧性到生态韧性，再到城市韧性的理论跃迁。

工程韧性是韧性理论的早期形态，源于材料科学与工程学领域，核心是“回到初始状态的能力”。它强调系统在遭受扰动后恢复到原有平衡状态的速度和程度，注重通过强化系统的抗冲击能力和恢复效率来维持稳定性。例如，桥梁建设中通过增加承重结构、采用高强度材料等方式提升抗灾性能，地震后通过快速修复道路保障交通畅通，均体现了工程韧性“抗冲击—速恢复”的核心逻辑。该理念将系统视为封闭、稳定的线性系统，认为扰动是暂时的，外部的、系统的目标是回归预设的平衡状态。

生态韧性突破了工程韧性的线性思维，强调复杂生态系统在扰动下保持自身结构和功能的能力。它认为系统并非只有一个稳定状态，而是存在多个潜在的平衡状态，韧性体现为系统在不同状态之间转换的“抵抗力”和“弹性”。例如，湿地生态系统在遭遇洪水或干旱时，不会立刻崩溃，而是通过自身的物种多样性和食物链调节，维持基本的生态功能，甚至在长期扰动下形成新的稳定状态。生态韧性将系统视为开放、动态的非线性系统，关注系统对不确定性扰动的“缓冲能力”和“重组能力”。

城市韧性是韧性理论在城市系统论中的延伸与创新，融合了工程韧性的稳定性追求和生态韧性的动态适应特征，更强调复杂系统的多维协调以及在受到外部冲击后的适应和进化能力。城市作为由人口、经济、社会、生态、基础设施等子系统构成的有机生命体，其韧性不仅涉及单个设施的抗灾能力（工程韧性），也包括子系统间的协同适应（生态韧性），更需要通过制度设计、社会参与等实现全系统的可持续发展。与工程韧性的“恢复平衡”和生态韧性的“动态适应”不同，城市韧性更注重“学习进化”，即在面对风险的过程中不断优化系统结构、完善治理机制，形成“冲击—应对—提升”的良性循环。

总之，韧性城市在面对灾害或事故冲击时，不仅基础设施等硬件要具备稳健性，能够承受冲击而不瘫痪，而且整个城市系统更要有可恢复性，能在灾后迅速恢复正常运转，且具备适应性，可根据新情况动态调整。基础设施韧性需要城市构建智能、高效且冗余的基础设施网络，尤其是要依据高标准设计建造

桥梁、道路、管网等关键设施；经济韧性要求城市经济结构多元化、创新性；社会韧性强调社会凝聚力与公众参与，展现社会力量在大型活动保障中的协同作用；生态韧性要求城市强化生态保护与修复，发挥生态系统的缓冲与调节功能；制度韧性则体现在城市治理体系的灵活性与适应性，通过建立健全应急预案体系，完善应急管理体制机

实施路径：重视“平急两用”

在多重风险交织的时代背景下，韧性城市建设已成为我国城市应对复杂挑战的必由之路。韧性城市建设的实践路径多元且系统，通过“平急两用”等创新手段提升城市综合抗灾能力，成为当前城市治理的核心议题。

构建平急转换的实体支撑。一方面，要强化市政“生命线”的韧性改造。对供水、供电、排水、通信等关键系统，提升设防标准并引入智能监测技术，保障管网在灾害中的安全运行。例如市政生命线工程采用“双系统”设计，地下管网设置应急管道。另一方面，提升公共服务设施的应急响应能力，在设计阶段考虑“平急两用”和“平急转换”的功能特征，满足紧急状态下的人员安置与救治需求。如体育场馆、会展中心等大型建筑预留应急功能接口，48小时内可转换为方舱医院。

完善平急协同的制度保障。首先，健全跨部门协同机制，明确各部门职责，实现高效联动。建议在国家层面设立跨部门常态化协调机制，将相关部门纳入统一工作平台，定期召开联席会议。其次，借助数字化赋能城市管理，综合运用大数据、数字孪生、AI等新一代信息技术，构建城市要素动态更新的数字底座，助力风险精准防控与应急科学决策。深圳在2023年极端暴雨中，通过“海绵城市+智慧调度”在12小时内恢复城市秩序，彰显了城市应对极端灾害的韧性潜力。再者，推动公众广泛参与，打造“韧性社区”，开展应急安全科普，通过提升居民应急素养与社区自治能力，夯实城市韧性的社会根基。

总之，通过规划、建设、管理的协同发力，城市才能构建起全方位、多层次的韧性保障体系，才能将韧性风险从规划蓝图转化为切实应对复杂风险的实际效能，进而推动城市高质量发展和高水平安全的良性互动。

（作者单位：南京大学政府管理学院）

首提“文明”城市背后有何深意

□ 魏婷

力建设，提高市民文明素质。这是未来一段时间我国文明城市建设的重要举措，为探索 and 推进城市文明建设打下坚实基础。

“三个转变”

习近平总书记指出，现代化人民城市应当是物质文明和精神文明相协调的城市。建设现代化人民城市是一项从“建设城”到“塑造人”的系统工程、综合工程。这就要求建设崇德向善的文明城市，在工作理念、工作方式等方面实现转变。

一是从塑造到塑魂的转变。1996年党的十四届六中全会部署开展文明城市等群众性精神文明创建活动，一场轰轰烈烈的城乡社会改革运动就此开始。创建文明城市的初衷是解决城市发展过程中伴生的交通拥堵、“脏乱差”等“城市病”，此次提出着力建设崇德向善的文明城市，则是着力解决“有建筑没文化”“有空间没灵魂”等快速城镇化带来的深层问题。

二是从管理到服务的转变。一座现代化城市不仅要有高度，更要有温度；不仅要有文化，更要有文明。建设崇德向善的文明城市，归根结底要更好地为群众服务，让城市发展成果更多更公平地惠及群众，让文明城市建设成为造福群众的民生工程、民心工程。比如在城市建设中，“口袋公园”“长者食堂”等细节上的用心打造，让城市不再是冰冷的钢铁水泥森林，而是充满温情和人文关怀的美丽家园。

三是从集中攻坚到常态长效的转变。截至目前，中央有关部门单位已经公布了七届全国文明城市名单。各地以文明城市创建为切入点、攻坚点，持续深入推进群众性精神文明创建活动，呈现出百家争鸣、你追我赶的局面。文明城市创建成为建设文明城市的重要抓手，建设崇德向善的文明城市，更加侧重人的文明素养的培育和文明行为的养成，更加注重城市软实力的打造，更加突出文明建设、文明实践、文明创建协调推进，是一项长期工程，必须持之以恒、持续推进，实现春风化雨、静水深流。

提炼城市品格

城市文明是以为人为本的生动呈现，是文明城市发展到一定阶段的升级版，

是物质文明、精神文明协调发展的集中呈现，要持续推进以文化人、以文惠民、以文润城、以文兴业。

培塑昂扬向上的城市品格。习近平总书记指出：“一个民族需要有民族精神，一个城市同样需要有城市精神。”城市精神、城市品格是城市文明的精髓，反映了城市人民积极向上的精神风貌和精神追求，对城市形象有很强的放大效应。上海提出“开放、创新、包容”的城市品格，深圳提出“敢闯敢试、开放包容、务实尚法、追求卓越”的城市精神，这些都对文明城市建设起到了很好的推动作用。有条件的地方可结合自己的历史传承、区域文化、时代要求，总结提炼城市品格，对外树立形象，对内凝聚人心。

积极培育城市文明新风尚。城市文明风尚是城市文明的显著体现。要突出社会主义核心价值观的价值引领，推动融入法治建设、融入社会发展、融入日常生活，形成良好文明风尚。积极倡树新时代美德健康生活方式，自律助人、孝老爱亲、诚信利他、节俭绿色、共建共享，抓好文明实践应用场景创设，贯通融通美德与信用，让诚信美德文明理念深入人心。持续深化移风易俗，开展高颜值彩礼、大操大办、铺张浪费等突出问题综合整治，培育良好家风、淳朴民风。

赓续传承城市文脉。城市文脉是城市文明的重要基础。近年来，杭州、西安、成都等城市频频出圈，以其深厚的文化底蕴吸引无数游客，成为热点城市。要贯通中华优秀传统文化、革命文化和社会主义先进文化，让丰厚文化资源滋养城市文明建设。加强文化遗产保护和红色资源保护利用，注重历史文化和现代生活和谐共生，深化城市古遗址、古建筑、近现代历史建筑、历史文化街区保护、加强城市规划设计，推动城市文化“百花齐放”，避免“千城一面”，打造更多各具魅力的“城市名片”，提升城市文化软实力。

不断丰富人民精神世界。丰富人民精神世界是城市文明的目标指向。城市的核心是人，城市文明建设最终要体现在人民的思想境界、精神状态、文化修养上。要着眼于满足人民群众多样化、多层次、多方面的精神文化需求，打造新型城市文化空间，推进文化科技融合发展，提升文化服务和文化产品供给能力。比如探索建设城市文化社区、凝练“和”文化、“家”文化等独特社区文化标识，营造“里仁为美”文化社区等。

【作者单位：山东省委党校（山东行政学院）】