

学习贯彻中央城市工作会议精神

上海产业转型发展研究院首席研究员夏雨：

怎样领悟“高质量开展城市更新”

在近日召开的中央城市工作会议上，首次把“城市更新”纳入城市工作的总体要求。会议明确提出“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”，三位一体，实现城市的“结构优化、动能转换、品质提升、绿色转型、文脉赓续、治理增效”，并着重强调“高质量开展城市更新”。

我认为，“高质量开展城市更新”，首先就是它的定位高，是把城市更新作为实现城市发展“主题”和“主线”的重要抓手。这就意味着它所肩负的责任之大，是以往新城开发、房地产开发等所不可比拟的。其次，是它的要求高，新时期的城市更新，必须紧紧围绕内涵式发展，以存量提质增效为目标，而不是以往的增量扩张、摊大饼、铺摊子、片面追求速度。第三

是它的能级高，要通过持续的城市更新，实现城市结构优化、动能转换、品质提升、绿色转型、文脉赓续、治理增效，使城市发展登上新台阶。因此，高质量的城市更新并非简单地规划、设计和建设，也不是什么“修旧如旧”的改造，而是一场中国城市发展方式升级的高水平实践。

具体而言，高质量的城市更新，就是要能推动城市高质量发展目标的实现，而不是过去追求的高速度扩张。

高质量体现在城市更新应成为营造创新生态、激发城市活力的“拓荒者”。以上海为例，建设具有全球影响力的创新中心，不仅要看“高大上”的技术、设备、人才、成果等硬指标，更要看环境、氛围、生活等“软指标”。高质量的城市更新能够起到“拓荒”效果，为城市

创新发展提供必要条件。

高质量体现在城市更新应成为产业升级新旧动能转换的“助推者”。产业转型升级大体上有5个支点，一是空间调整推动，二是技术进步带动，三是资本助力撬动，四是人才集聚拉动，五是产业政策联动。其中，第一种空间调整就与城市更新有关。通过城市更新，可将传统产业的空间进行改造，使之适应新产业、新业态、新模式的需求，推动产业升级；通过城市更新，可使城市的产业结构更趋合理，就业结构更加多元，消费与生产更加有机衔接；通过城市更新，在重点产业区内推进“工业上楼”，建设“垂直工厂”，可提高单位产出率、节约集约用地。

高质量体现在城市更新应成为内涵式发展方式的“创新者”。内涵式发展涉及许多方

面，就城市而言，主要体现在功能完善、环境优化、品质提升和配套补齐上，而非片面追求规模扩张、面积扩大、建筑拔高，在现有基础上无限制地做加法，甚至做乘法。城市更新有一个神奇之处是，它往往可以通过做减法来获得做加法或乘法也难以获得的效果。

高质量体现在城市更新应成为文脉的“守护者”。自从上海提出由过去的“拆改留”转变为“留改拆”之后，大量具有历史底蕴、文化遗存的建筑、街区被得以重视和保留。面对新形势、新情况，政策又调整优化为“留改拆并举”，这更有利于文脉赓续，留住城市精髓。

高质量体现在城市更新应成为市民美好生活环境的“提供者”。所谓高质量并非就是“高大上”，城市更新具有“小规模、渐进式、个性化、可持续”的

特点，它是在现有城市基础上进行的精雕细琢。尤其需要接地气、顺民意、为民生，成为群众身边看得见、摸得着、用得上的“便民项目”。

高质量体现在城市更新应成为引导社会各方参与城市发展的“统筹者”。城市更新是一项系统性、全局性和长期性的战略性举措，需要发挥市场主体、社会各界的积极性和创造性；需要协调统筹各方面的认识、资源和利益；需要兼顾社会效益与经济效益。从这个意义上讲，所谓高质量，就是要更加尊重城市发展规律、经济规律和市场规律，防止主观主义、官僚主义；最大限度地发挥市场配置资源的决定性作用，防止行政性大包大揽；善于找出社会最大公约数，统筹各方，凝心聚力，实现多赢。（中国城市报记者王迪采访整理）

中国城市发展研究院副总规划师、中国城市科学研究会总师专委会委员卢诗华：

实现“人民主体”城市的战略性跃迁

2025 年中央城市工作会议以高瞻远瞩的战略视野，提出了一系列具有引领性的新发展纲领，为新时代城市理论创新、建设实践与城市更新工作指明了方向。这一精神与 2015 年中央城市工作会议一脉相承，但更突出高质量发展导向与系统性治理思维，成为指导新阶段城市工作的“顶层设计”，具有重大意义。

在前次中央城市工作会议确立“尊重城市发展规律”基调的基础上，本次会议立足新时代城市发展阶段特征，提出“现代化人民城市”建设总纲领，明确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。值得注意的是，有关部署既延续了“转变城市发展方式”的核心要求，更在发展理念、实施路径、治理维度上实现三重突破，彰显了中央深刻洞察城市作用、意义与问题，高度关切城市工作、发展规律，更是向全社会发出推进中国式现代化人民城市伟大实践的号召与总动员。

建设现代化人民城市，标志着我国城市发展思想完成从“物质导向”到“人民主体”的根本性转变。这一理念既是对“以人为本”原则的继承深化，更通过制度化设计将“人性化”要求进一步具体化，是发展思想的一次正本清源，将使业界的认知和思维以及城市建设实践得到广泛提升。此外，2025 年中央城市工作会议精神还将推动城市发展从“功能集合体”

向“有机生命体”跃升，相关思路部署为破解新城新区“重物轻人”的发展痼疾提供了系统解决方案，彰显中央推动城市高质量发展的战略定力。

人民城市的深层次内涵即“城市性”。新时代城市建设必须统筹物质空间营造与精神文化培育，在提升基础设施运行效率的同时，重点强化社区归属感、历史文脉传承等“城市性”要素供给。创新、宜居、美丽、韧性、智慧是城市发展的重要维度，但随着建设实践跨入高质量发展阶段，认知和理念必须随之反思提升。“城市性”作为人居环境主体和内涵的深刻反映，是真正宜居宜业的人民城市的具体化，更是一个城市成为“城市”的根本。

2025 年中央城市工作会

议将“城市是有机生命体”确立为新时代城市发展的核心理论命题，兼具方法论意义与实践指导价值。作为长期存在的人居物质环境和形态，城市需要以跨越时代的“恒久”视角和思维，从人类生存、生产、精神和文明的基础性因素来认知，需要以城市最根本最自然的内涵和规律“城市性”作为其规划、建设和发展的基石。那些历经数千年仍保持活力的城市，均以“生命体”形态持续演进——它们不仅是人类生存与文明的物质容器，更是文化基因的传承载体，通过代谢更新实现与文明的共生共荣。这一论断要求政府管理部门以“恒久性”视角认知城市：既要超越短期功利思维，从人类生存、生产、精神文明的底层逻辑把握城市本质；更要以“城市性”为规划

建设基石，将历史文脉延续性、社区微循环效率等自然规律纳入强制性标准。因为任何违背城市生命特征的干预，终将引发结构性矛盾，需以动态修正机制实现可持续发展。

“以城市更新推动城市结构优化”的论断，标志着我国城市发展和治理走向高质量阶段的战略转型。相较于部分传统城市更新聚焦棚户区改造、老旧小区加装电梯等“狭义城市更新”范畴，本次会议提升和拓展了城市更新的概念，其核心是通过产业功能重构、交通网络再造、公共空间重塑等手段，解决城市发展的宏观结构性矛盾尤其是城市空间结构的提升优化。这一理论突破为全球城市治理提供了中国范式。（中国城市报记者王楠采访整理）

中央财经大学政府管理学院城市管理系主任王伟：

建设现代化人民城市为全球城市治理提供“整体观”新视角

在我国城市发展进程中，中央城市工作会议发挥着极为关键的引领作用。2015 年中央城市工作会议的召开，明确了“坚持人民城市为人民”的重要理念，为城市发展指明了方向。时隔 10 年，中央城市工作会议再度举行。本次会议提出建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市这一全新目标。

从“人民城市”到“现代化人民城市”，这一目标的迭代升级不仅是中国特色城市化道路的自我革新，更是通过构建包容性的发展框架，为世界城市发展贡献“中国解法”。

回顾不同历史阶段，我国城市发展面临着不同的任务：新中国成立初期，城市发展更多侧重于满足基本的居住和生产需求，城市功能相对单一；改革开放后，城镇化快速发展，城市发展的主要任务是大规模的基础设施建设和城市规模的扩张，以满足快速增长的城市人

口需求；到了 2015 年前后，城市发展开始面临诸如“大城市病”、生态环境恶化、公共服务不均衡等问题。因此，2015 年中央城市工作会议着重强调“坚持人民城市为人民”，标志着城市发展开始从单纯追求规模扩张向更加注重人的需求转变。也就是说，城市的规划、建设与管理，都应将人民的利益置于首位，充分考虑人民的生活便利性、舒适度以及幸福感。

当前，我国城市发展进入新的历史方位，67% 的常住人口城镇化率（截至 2024 年底）意味着超 9 亿人生活在城镇。随着我国经济社会的进一步发展，人民对美好生活的向往更加强烈，对城市生活品质的要求也越来越高，建设现代化人民城市成为新的历史任务。城市需要在创新驱动发展、提升城市韧性、传承历史文脉等方面取得新的突破，以适应新时代的发展需求。

现代化人民城市所涵盖的创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧等多个方面，无一不是围绕“人民性”的价值坐标展开。而且，各维度之间并非孤立存在，而是相互融合、相互促进的有机整体——创新为城市发展提供动力，推动产业升级和经济增长，进而为宜居、美丽等目标的实现奠定物质基础；宜居的城市环境有利于吸引人才和创新要素集聚，促进创新发展；美丽城市建设注重生态环境保护，这对于提升城市韧性、实现可持续发展具有重要意义。这种全面运用系统观念推动城市发展的方式，能够使城市在各个方面实现协调共进，提升城市发展的整体效能，为全球城市治理提供“整体观”新视角。

与此同时，建设现代化人民城市的目标，具有极强的现实针对性，能够有效解决当前及今后一段时期中国城市发展面临的诸多问题。

创新城市建设，通过培育创新生态，推动科技创新和产业升级，能够为城市经济发展注入新动力，提升城市经济发展的质量和效益，促进城市间产业分工，优化构建现代化城市体系。

宜居城市建设，注重完善城市基础设施，提高公共服务水平，加强住房保障，优化城市交通网络等，能够有效改善居民的生活环境，提高居民的生活质量，解决城市发展不平衡不充分问题。

美丽城市建设，强调绿色低碳发展，加强生态环境保护 and 修复，能够有效解决城市生态环境问题，实现城市的可持续发展。

韧性城市建设，通过提升城市应对自然灾害、公共卫生事件等突发事件的能力，加强城市基础设施的抗灾能力建设，完善城市应急管理体系，能够有效保障城市的安全运行，提高城市的

稳定性和抗风险能力。

文明城市建设，注重培育城市文化，提升市民文明素质，加强精神文明建设，能够营造良好的城市文化氛围，增强城市的凝聚力和向心力，提升城市的文化软实力。

智慧城市建设，利用大数据、人工智能等新技术，建设智慧城市管理平台，提升城市治理的智能化、精细化水平，能够有效解决城市治理效率不高的问题，提高城市治理的精准性和及时性。

总而言之，从“人民城市”到“现代化人民城市”的跨越，既是对自身发展规律的深刻把握，也是对世界城市文明的主动贡献。现代化人民城市，有技术创新的速度，有文化传承的厚度，更有人民至上的温度，三者交织成面向未来的城市文明新图景，书写着人类城市文明形态的新篇章。（中国城市报记者郑新钰采访整理）

华东师范大学城市发展研究院院长、终身教授曾刚：

走好中国特色城市现代化新路子

7 月 14 日至 15 日，中央城市工作会议在北京举行。会议指出，走出一条中国特色城市现代化新路子。

城市是现代化的重要载体，城市发展关乎国家未来。随着我国进入新发展阶段，城市发展面临新的机遇与挑战，要推动“中国特色城市发展道路”向“中国特色城市现代化新路子”深化拓展，更好地满足人民对美好生活的向往，服务中国式现代化的大局。中国特色城市现代化新路子的探索，不仅关乎国内城市发展，更对全球城市治理和发展模式具有重要借鉴意义。

相关数据显示，截至 2024 年底，我国常住人口城镇化率为 67%。城市已成为经济增长的核心引擎、科技创新的主要策源地、民生改善的重要空间载体。然而，随着城镇化进程

加快，城市发展也面临人口结构变化、资源环境约束、社会治理挑战等新问题。

城市工作要顺应新时代发展要求，坚持以人民为中心，推动城市高质量发展。从“城市发展道路”到“城市现代化新路子”，不仅是表述上的调整，更是发展理念的升华。

从规模扩张转向全面高质量发展新目标，城市将成为中国式现代化的重要空间载体；以经济为主导转向以人民为中心，统筹城市规划、建设、治理以及生产、生活、生态、科技，提高人民群众的获得感、幸福感将成为城市工作者的重要奋斗目标；城市之间从相互竞争为主转向以相互合作为主，大城市承担着双循环的重要枢纽，中小城市承担着城乡融合发展的重要责任；城市形象提升将更多地通过城市内涵式发

展、城市微更新来实现，城市可持续发展将成为中国城市发展新趋势。

从“中国特色城市发展道路”到“中国特色城市现代化新路子”，体现了我们党对城市发展规律的深刻把握。站在新时代的历史起点上，中国特色城市现代化道路正开启全新的征程。我们要深入贯彻中央城市工作会议精神，坚持以人民为中心、以创新为动力、以文化为灵魂、以绿色为底色，努力打造宜居、韧性、智慧、人文的现代化城市，为全面建设社会主义现代化国家提供坚实支撑。

要优化城市空间布局，促进区域协调发展。应保持战略定力与前瞻眼光，着力打造各城市自身定位清晰、资源优化配置、优势充分发挥的发展格局。推动京津冀、长三角、粤港

澳大湾区等城市群高质量发展，为提升我国的国际竞争力、影响力、话语权提供可靠支撑。同时，应该控制超大城市无序扩张，支持大中小城市协调发展，发挥县城在推动城乡融合互动发展中的关键作用。

要创新治理模式，不断提升治理效能。城市治理是国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分，必须走多元共治的道路。建立新型城市建设、发展投融资新机制，建立、健全地方政府、专业机构、社会团体、城市居民的沟通协调机制，破解基层治理难题，鼓励社会力量参与社区治理，打造建立共建共治共享的城市治理新模式，提升城市文明水平。

要强化科技支撑，积极培育新质生产力。随着第四次产业革命的不断深化，科技创新

成为新时期城市经济发展的新动能。要加强智慧化治理体系建设，推动 AI 技术、物联网等技术深度应用，推进“政产学研服用”一体化，发展数字经济，培育创新产业集群，为城市发展提供强大的经济基础，为市民百姓提供高品质的创业就业机会。

要完善政策体系，保障可持续发展。城市安全是城市发展的底线。面对全球气候变化与极端事件频发的新挑战，城市治理要从单一部门治理向跨部门协同治理转型，以增强城市抵御各类风险的能力。应不断强化绿色低碳发展，全面实现生态文明与经济深度融合发展，健全土地、财政、金融等配套政策，建立城市体检评估机制，及时纠偏纠错，将城市建设成为人与自然和谐共生的典范。（中国城市报记者张永超采访整理）