



近年来,随着城市更新和文旅融合的深入推进,亮马河焕发出新的生机与活力,成为北京最具魅力的城市公共空间之一。

人民视觉

■中国城市报记者 张阿婧

7月14日至15日,中央城市工作会议在北京举行。这是时隔10年,党中央召开的最高规格的城市工作会议。

习近平总书记的重要讲话,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,为做好新时代新征程的城市工作提供了根本遵循。

党的十八大以来,我国新型城镇化水平和城市发展能级、规划建设治理水平、宜业宜居水平、历史文化保护传承水平、生态环境质量大幅提升,城市发展取得历史性成就。

与十年前相比,城市工作的“时与势”都发生了深刻变化。在此背景下,会议首次明确建设“现代化人民城市”的目标,并提出“创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧”六大方面的具体路线图。会议还作出一个重大论断:“我国城镇化正从快速增长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。”

以此次会议为锚点,深刻把握城市处于的历史方位,主动适应城市面对的重大形势变化,以新担当新作为走出一条中国特色城市现代化新路子,我国城市发展迈入建设现代化人民城市的崭新阶段。

新指引 建设现代化人民城市目标

“近期召开的中央城市工作会议标志着中国城市发展进入了新阶段。从‘城镇化’到

‘现代化人民城市’的转变,不仅是一个术语的更新,更是发展理念和实践路径的深刻变革。”清华同衡规划设计研究院党总支书记、院长恽爽在接受中国城市报记者采访时说道。

回溯上一次中央城市工作会议的召开,还是在2015年。

恽爽表示,当时会议提出的“一个尊重、五个统筹”基本思路,已经蕴含了人民城市理念的雏形,而今年会议则在此基础上进行了全面深化和系统拓展,标志着中国城市发展进入了以现代化为核心诉求的新阶段,体现了以人民为中心的发展思想和对中国式现代化城市发展规律的深刻把握。

2019年11月,习近平总书记在上海市考察时,首次提出“人民城市人民建,人民城市为人民”的理念。

这其中,“创新治理方式与推动多元共治”具有重要支撑作用。恽爽分析,一方面,前沿信息技术的应用为城市治理现代化提供了强大助力,使精准感知、精准施策、精准服务成为可能;另一方面,新的多元共治模式将全过程人民民主融入城市治理现代化,构建人人参与、人人负责、人人奉献、人人共享的城市治理共同体。由此,为“现代化人民城市建设”奠定了最关键的底层方法和实践工具基础。

这方面,不少城市已经走在前列。比如在上海杨浦区,改造后的滨江工业岸线步行道、跑步道、骑行道“绿色三道”贯通,老工业遗迹烟草机修仓库变身“绿之丘”网红打卡点,辖区内公园24小时开放……曾经的“工业锈带”已蝶变为“生活秀带”“发展秀带”。

从社区治理最小单元入手,从老百姓感知度最强的小事入手,新疆维吾尔自治区阿勒泰市用绣花功夫,持续打造“温暖雪都”党建品牌2.0版,不断提升市民幸福指数,让阿勒泰成为一座居者安、近者悦、远者来的区域中心城市。

阿勒泰市委常委、组织部部长高峰表示:“居民的获得感和幸福感直接体现了城市党建工作水平。今后,我们将在建强基层党组织、完善社区服务功能、提升服务水平上持续用力,整合各支力量、各级资源,紧盯居民需求,通过一贯到底服务体系,集成集约服务平台、多元多项服务力量,真正做到‘民有所呼、我有所应’。”

新趋势 从快速增长长期转向稳定发展期

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。住房和城乡建设部最新数据显示,我国常住人口城镇化率从2012年的53.1%提高到2024年的67%,截至2024年底,有9.4亿人生活在城镇。

如今,我国城镇化正从快速增长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,必须把准城市内涵式发展的战略取向,更有针对性地提升城市发展质量。

为了做好下一步城市工作,会议提出了“五个更加”——“更加注重以人为本”“更加注重集约高效”“更加注重特色发展”“更加注重重治理投入”“更加注重统筹协调”。

“本次会议亮点是对城镇化的判断。”首都经济贸易大学特大城市经济社会发展研究院执行院长叶堂林对中国城市报记者表示,如今随着我国人口总量逐渐见顶,城镇化的人口结构特点也发生了改变,从过去主要靠农民进城推动城镇化,变成人在城市之间的流动。

在他看来,新时期一个城市能否发展,取决于它能聚集多少“人”。一个城市聚集的人越多,这个城市产生的消费就越多,进而这个城市就有资金进行新的建设,就越能实现正循环。“这就是为什么我们看到很多城市开始‘抢人’。随着产能过剩的现象出现,我国未来的税收制度也会逐渐发生变化,从生产端征税转向消费端征税。地方政府过去主要以招商引资为主,如今还希望将消费者留下来。”叶堂林说。

而一个城市能否吸引人来安居乐业,取决于一个城市是否有自己的特色。

“城镇化就像一个人,小时候我们主要看孩子长得高不高、快不快,到了一定的年纪就不能只关注身高,还要看长得是不是有特色。城市发展也到了这个阶段,也就是要避免千城一面、追求特色发展。”叶堂林说。

新格局 着力优化现代化城市体系

面向未来,此次会议系统部署了城市工作七个方面的重点任务,为“现代化人民城市”勾勒出了具体行动指南。

其中,“着力优化现代化城市体系”被视作总领方向。在新时代,19个城市群承载了全国75%以上的人口,成为我国新型城镇化的主体形态。

“城市发展到一定程度,城市之间是有关联的、有分工的。”叶堂林表示,原来城市是单打独斗,现在已进入城市体系发展的新阶段,即城市群和都市圈时代。如今,上海想要发展好,离不开长三角;北京想要发展好,则离不开天津、河北——街区以未来城市群内部更强调互补、分工合作,共同打造世界级的城市群或者产业集群。

在推进以县城为重要载体

的城镇化建设方面,此次会议特别明确了要“分类推进”。

在上海交通大学特聘教授、上海市“十五五”规划专家咨询委员会专家陆铭看来,目前我国县城至少可以分为五类:第一类是大城市周边的县城,融入以中心城市为核心的都市圈,比如长三角、珠三角地区的一些县城,有比较大的规模人口集聚和产业集聚;第二类是有特色产业的小县城,比如有些县城集中优势发展自己的制造业、农产品加工等;第三、四类是位于农业主产区和生态保护区的县城;第五类则是一些人口负增长、资源枯竭型的小县城。

此外,未来城市的土地面积也不会无限扩张。陆铭表示,除了人口城镇化,我国城镇化发展还体现在城市面积的扩张上。

他提到,本世纪以来的二十几年,中国城市面积扩张得非常快,其中一些扩张发生在人口逐渐减少的地区,这导致存量住房无法完全消化,以及部分基础设施、工业园闲置。

因此陆铭建议,在不同的地区之间有必要进行城市面积的重新布局。有些地方人口会持续增长,对于其住房、基础设施、公共服务所需要的建设用地就要有所保障。相反在人口流出地区,则要做减量规划,比如过宽的高速公路要变得窄一点,以减少未来持续的加大投入和维护;对于闲置的工业园等基础设施,也要适当进行拆除。

在继续推进农业转移人口市民化方面,陆铭认为当下最重要的难点主要聚焦在一线和准一线的大城市,这些城市的户籍制度改革还有必要进一步加快推进。“会议并没有提出要严格控制大城市人口等这样的表述,这也是一个重要变化。”他说。

新作为 “七个着力”明确发展“施工图”

创新城市、宜居城市、美丽城市、韧性城市、文明城市、智慧城市……在“一个优化、六个建设”的施工图下,诸多城市建设的新提法备受瞩目,如“推进城市基础设施生命线安全工程建设”,聚焦老旧管线、超高层建筑等系统性风险点;智慧城

市提出“用好市民服务热线等机制”,体现了从“数字化工具”向“治理有效性”转变的导向。

针对文明城市,对比2015年中央城市工作会议,在“保护历史文化”的基础上,今年会议特别强调要从自然、人文两个角度,更加全面地保护城市特色。对此恽爽分析,“保护城市独特的历史文脉、人文地理、自然景观”是要求和目标,“完善历史文化保护传承体系,完善城市风貌管理制度”则是实现手段和工作抓手。

在她看来,“完善城市风貌管理制度”的提法颇有新意,反映出城市风貌管理开始从单一依靠政府领导、依靠从上到下的行政管理,向着以社会共识为基础、以治理多元手段为保障的科学化和制度化的城市风貌管理转型。

同时,会议明确提出“加强城市文化软实力建设”的要求,而“城市文化软实力”在中央城市工作顶层设计中出现,意味着城市文化已经成为城市综合实力的重

要组成部分。近年来很多网红城市“出圈”,恽爽认为,正是因为对新、旧城市文化的融合提炼,综合形成城市整体文化品牌,提升了城市对外形象,也凝聚了市民的内部向心力。

此外,会议再次将城市更新置于前所未有的战略高度,明确提出以推进城市更新为重要抓手。

“此次会议意义重大,它定义了城市发展在今后一段时间的核心思想——城市不再比拼规模和竞速,而是关注如何改进提升。其中,老旧小区、老旧楼宇、老旧管线的改造,都值得我们花精力去研究。”高力国际中国区董事总经理邓懿君对中国城市报记者表示。

她表示,这对房地产相关行业来说也是一个利好消息,比如用于城市更新的改造物料,特别是一些低碳环保的建材和新能源的利用等。此外,未来的楼宇一定是智慧化的建筑,老旧楼宇的智能

化设备更替也会有广阔市场。

值得注意的是,此次会议再次强调了“加快构建房地产发展新模式”。58安居客研究院院长张波表示,这一表述延续了房地产调控的政策主线,并在实施路径上更强调供需双向改革。用“双轨制”重构住房供给结构,商品房建设需“严控增量、优化存量、提高质量”,同时以需定建扩大保障性住房供给。

会议强调“高质量”开展城市更新,一定程度上强调了高品质的重要性。张波分析,一方面“建设安全、舒适、绿色、智慧的好房子”是房地产高品质发展方向,房地产也将从规模扩张转向质量竞争。新建建筑全面执行绿色建筑标准,头部房企加速布局绿色科技,第四代建筑也会在更多城市不断涌现。另一方面,推进商品住房销售制度改革,并有序推行现房销售并优化预售资金监管,这一举措旨在降低交付风险、提升住房品质。



▲三坊七巷是福建省福州市最具代表性,也是中国国内现存规模较大且保存较为完整的历史文化街区。街区基本保留了唐宋时期的坊巷格局和大量明清时期的建筑,被誉为“里坊制度活化石”“明清建筑博物馆”。

中新社记者 王东明摄

►上海市杨浦区曾经的“两万户”工人新村长白228街坊经过精心改造,焕新蝶变为“人民城市样板间”。

上海市杨浦区政府新闻办供图

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**,实施居住建筑节能改造**4.46亿平方米**,改造提升各类老化管线**36万公里**,建设养老、托育等各类社区服务设施**7.8万个**。

◆数据来源:国家发展和改革委员会、公安部、民政部、生态环境部、住房和城乡建设部、文化和旅游部、新华社、人民日报等

◆统筹:张阿婧 ◆编辑:赵明、乔妙沙 ◆制图:黄庆泽

2016年至2024年,全国累计开工建设各类保障性住房和棚改安置房**3835万套**,帮助**1亿多**群众解决住房困难问题。目前,国家基本公共服务现行标准规定的**81项**服务项目中,已有**62项**实现了常住地提供。



数读城市

数字丈量城市温度

——党的十八大以来城市发展成绩单——

截至2023年末,全国城市数量达到**694个**,常住人口超过**500万**的城市有**29个**,超过**1000万**的城市有**11个**。

2023年地级以上城市地区生产总值达**77.0万亿元**,贡献了**61.1%**的国内生产总值,平台经济、共享经济、数字经济蓬勃发展,释放城市消费活力。



城区常住人口**300万以下**城市的落户限制基本取消,城乡基本公共服务均等化深入推进,城乡基础设施一体化水平显著提升。

深化户籍制度改革,放开放宽除个别超大城市外的落户限制,2014年以来超**1.5亿**农业转移人口平稳有序进城落户。



农业转移人口市民化制度基本建立,城镇基本公共服务覆盖范围扩大,农民工参加城镇职工基本医疗和养老保险的比例提高,**90%以上**义务教育阶段随迁子女在流入地公办学校就读或享受政府购买学位服务。

加快城乡一体化进程,建立**11个**国家城乡融合发展试验区,城乡一体的基本公共服务提供机制逐步建立,城乡居民收入差距持续缩小,更好发挥县城连接城市、带动乡村作用,**120个**县城开展补短板强弱项建设示范。

空气质量稳中向好,全国地级及以上城市优良天数比率达**87.2%**。

地表水环境质量继续改善,全国地表水水质优良断面比例为**90.4%**,地级及以上城市黑臭水体基本消除。

城市生态空间持续优化,全国城市建成区绿化覆盖率提高到**43.4%**,城市人均公园绿地面积提高到**15.91平方米**。



76.7万处不可移动文物、**143座**国家历史文化名城、近**800个**中国历史文化名镇名村、近**1300片**历史文化街区、**6.8万处**历史建筑,构成了传承中华优秀传统文化的丰厚载体,让城市留住记忆,让人们记住乡愁。