

# 高质量建设现代化人民城市

11月27日，“共谱现代化人民城市新篇章 共绘‘十五五’规划新图景——2025年人民城市理念研讨会”在复兴岛举行，与会专家学者共同为上海“十五五”期间高质量建设现代化人民城市建言献策。本次研讨会由中共上海市委宣传部、复旦大学、中共杨浦区委主办，中共杨浦区委宣传部承办，人民网、杨浦区发改委、中共杨浦区委党校协办。本报以专版形式刊发会上部分发言，以飨读者。

## 现代化人民城市理念精髓的数字化表达

施芝鸿

### “三个一脉相承”。

首先是坚持人民城市理念一脉相承。习近平总书记提出“让人民群众在城市生活得更方便、更舒心、更美好”“城市是人民的，城市建设要贯彻以人民为中心的发展思想，让人民群众生活更幸福”“人民城市人民建、人民城市为人民”“城市不仅要有高度，更要有温度”……所有这些深刻的论述、生动的阐释都贯穿着以人民为中心的价值追求。

其次是把握现代化人民城市的中国特色一脉相承。在2015年中央城市工作会议上，习近平总书记创造性地提出“走出一条中国特色城市发展道路”。在今年的中央城市工作会议上，他又强调“走出一条中国特色城市现代化新路子”，这不仅明确了我国城市在新时代新征程上的发展方向，而且也是“两个结合”的方法论在城市工作中的体现。

再次是尊重现代化人民城市发展规律一脉相承。习近平总书记在2015年中央城市工作会议上深刻指出：“改革开放以来，我们对经济规律的认识有了很大提升，但人们对城市发展规律的认识还不够深入。城市工作中出现这样那样问题，归根到底是没有充分认识和自觉顺应城市发展规律。”在今年中央城市工作会议上，他再次强调：“推进城镇化是一个循序渐进、水到渠成的过程，必须符合经济社会发展规律，不能脱离实际、急于求成。”“有些事要打攻坚战，有些事要久久为功。”要按规律办事，这既是建设社会主义现代化国家的重要原则，也是建设现代化人民城市的重要原则。始终坚持一锤接着一锤敲、一年接着一年干，就能不断朝着现代化人民城市目标扎实迈进。

数字化表达中的“2”，是指当下我国城市正处在“两个转向”的历史新方位：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展阶段转向存量提质增效为主的阶段。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，在快速发展中也积累了不少突出矛盾和问题。党和国家从历史洞悉当下，既有在人口密集地区探索优化开发模式的雄安新区的应运而生，又有对“两个转向”的历史新方位的科学揭示，还有对老城市长期积累的众多突出矛盾和问题的破题、解题、答

题之道。

**数字化表达中的“1”，就是坚持城市内涵式发展“一条主线”。**这一引人注目的提法，相较于十年前提出的“推动城市发展由外延扩张式向内涵提升式转变”，在理论和实践上都有新的跃升，彰显了我们党和国家在新时代全面建成社会主义现代化强国的新征程上，坚持历史思维的思想方法、领导方法和工作方法。坚持历史思维，才能为推动城市内涵式发展增强定力，为留住城市历史文脉夯实底气，才能跳出眼前一时之需，留住老祖宗留下的历史文化遗产，留住城市的根脉与魂脉。

**数字化表达中的“55”，是指从思想到行动、从理论到实践，真正推动实现今年中央城市工作会议提出的城市内涵式发展的“五个转变、五个更加”。**即：转变城市发展理念，更加注重以人为本；转变城市发展方式，更加注重集约高效；转变城市发展动力，更加注重特色发展；转变城市工作重心，更加注重治理投入；转变城市工作方法，更加注重统筹协调。“五个转变、五个更加”，既是适应处在历史新方位的“城市之变、中国之进”的，也是适配从“一个尊重、五个统筹”到“一个优化、六个建设”的重点任务的，同时也体现了对城市发展规律性认识的进一步深化。

**数字化表达中的“3”，是指在具体落实和全面践行“五个转变、五个更加”过程中，需要处理好三个方面的辩证统一关系。**

一是见物与见人的关系。这就是在城市生活中体现以人民为中心，在价值导向上满足居民基本生活需求，推动民生福祉向精神生活更加富裕、促进人的全面发展等更高层次跃升。在建设内容上，既重视“投资于物”，改善住房、道路、管网、水电、燃气等城市生活“硬条件”；又重视“投资于人”，在教育、医疗、养老、托幼等优质公共服务供给上持续发力、不断加力。在功能结构上，突出以人为本，坚持人口、产业、交通、生态等要素的多维协同效应，推动“人、产、城”的深度融合与协调发展；还需要聚焦“住有优居”，筑牢高品质城市生活空间根基，促进城市住房条件和整体居住环境持续改善。

二是增量与存量的关系。相比“摊大

饼”式地不断追求城市规模的增量扩张，今年中央城市工作会议强调更注重通过盘活存量，推动城市功能提升、空间优化，将那些貌似闲置报废的存量蝶变为“化腐朽为神奇、变铁锈为锦绣”的发展增量。

三是建设与治理的关系。城市“三分靠建、七分靠治”，做好新时代城市工作，治理的分量越来越重。习近平总书记在上海考察调研时强调：“把上海这样一个超大城市建设好、治理好，要有大格局、大思路，也要有精细化思维和‘绣花’功夫。”上海发布《美丽上海建设三年行动计划（2024—2026年）》，描绘好超大城市治理的“工笔画”；打造“12345”市民服务热线总客服、建成1100个人民建议征集点，畅通听民意、察民情、聚民智的“直通车”；完善“一张床、一间房、一套房”的多层次租赁住房供应体系。通过完善城市治理工作体系，推动城市治理的智慧化、精细化，正在走出一条中国特色城市现代化新路子。

**数字化表达中的“1”，是指“一个尊重、五个统筹”和“一个优化、六个建设”，归根到底需要统一到“建设现代化人民城市”这一奋斗目标上来。**2002年召开的党的十六大，曾向全党全国各族人民提出“聚精会神搞建设、一心一意谋发展”，那是针对全面建成小康社会目标提出的要求。现在是要全面建成社会主义现代化国家，所以“十五五”规划建议稿向全党全国各族人民提出的新要求，实质上已跃升为“聚精会神搞现代化建设、一心一意谋高质量发展”。今年中央城市工作会议和党的二十届四中全会都凸显了人民城市建设的“现代化”和“高质量”这两个鲜明要求。

毫无疑问，这就是要把人民城市建设纳入社会主义现代化建设和国家现代化治理的范畴，纳入以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业这个党和国家中心任务的范畴。这样的纳入是完全必要的，也是非常及时的。我曾在一篇文章中这样写道：我们党和国家之所以反复强调“以人民为中心”，乃是因为这是对“以经济建设为中心”的最高价值表达，是中国式现代化既要见物又要见人、既要投资于物又要投资于人的生动体现。

（作者为中央政策研究室原副主任）

## 现代化人民城市的空间场景营造

郑德高

精准选配、未来场景鼓励增配：为两亿新市民和青年人构建阶梯式的住房体系，服务青年从“一张床”到“一间房”再到“一套房”，助力其定居扎根城市；为两亿老年人开展公共服务设施、出行空间、公园绿地、住宅等适老化改造，助力其共享幸福晚年；为两亿儿童提供充足的游乐场地，安全的出行环境，回归“1米高度看城市”的儿童视角，助力其健康快乐成长。

二是聚焦不同时间段的精细化空间供给。时间管理方法强调“三个八小时”理论：工作八小时、居住八小时，还有休闲八小时。当所处的时段和状态发生改变，我们的空间适用需求也会随之发生改变。工作时需要高效便捷、开放共享的办公场所，生活中需要舒适宜居、邻里和睦的居住场景，而现在需求日益增长、供给又相对短缺的是匹配休闲的图书馆、展览馆、文化馆等第三空间。因此，灵活适配的空间场景营造正在成为激发城市活力的新引擎，如上海愚园路、广州永庆坊、福州烟台山等，都是通过契合人民在生活、生产、休闲等不同身份状态下的空间使用需求，实现了产业焕新与人文复兴。

三是围绕人的不同需求进行空间营

造。空间使用需求，要立足“一个生活圈”和“一个工作圈”建设，同时打造城市层面“休闲的一条河”和“消费的一条街”，让城市空间更有温度、更具活力、更富魅力。

其一，以15分钟生活圈为抓手，打造舒适便利的社区。上海老旧小区规模和占比均为全国前列，率先面临老旧小区大批量更新改造问题。为此，一方面要精细化补足短板，聚焦居民急难愁盼，重点解决养老、托育、停车、充电等设施缺口，加快推进电梯加装、无障碍、适老化设施改造，让老旧小区重新焕发活力；另一方面要着力提升空间品质，开展完整社区建设，融入未来社区建设和智能安防、垃圾分类、线上便民服务等智慧化场景，让居住环境既能满足当下需求，又能适应未来生活变化。

其二，以功能复合为核心，构建活力创新的园区。从单一的生产思维转向“产城融合”理念，以科创园区为主要载体，推进产学研深度融合，促进创新生态有序进化，同时匹配创新人群所需要的共享环境。如北京首钢园区借助冬奥契机、活化工业遗存，逐步集聚“体育+”“科技+”等产业，孕育形成功能转型的内生动力，成为老旧厂区活力焕新的样本。上海复兴岛也正在开放互动的创新中生长。

其三，以开放共享为纽带，绘就滨水的人民城市画卷。滨水地区是城市宝贵的休闲带、观景带和水岸经济载体。坚持把最好的资源留给人民，如上海“一江一河”世界级滨水区持续推进公共空间贯通开放，显著带动沿线活力提升，吸引企业及文旅商体展要素集聚，让城市的生态之美真正转化为人民的乐享之地。

其四，以特色街巷为依托，盘活沉睡的闲置空间资产。比如，上海的愚园路是充满烟火气的一条路，通过资产盘活，创新文化消费场景，植入新兴服务业业态，变得越来越有活力。因此，不仅要关注产品的消费，也要关注空间的消费，让特色街巷成为承载城市记忆、激发消费活力的重要载体。

需要强调的是，匹配人群多样需求的空间场景营造不是孤立进行的，必须要坚持人口、产业、城镇的一体规划。要把人的需求作为出发点和落脚点，以产业创新提供动能支撑，以城市建设完善空间载体，以文化传承注入精神内涵，以科技赋能提升服务效能，让城市空间场景相互衔接、相互支撑，全面建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市。

（作者为中国城市规划设计研究院副

今年中央城市工作会议强调“建设现代化人民城市”，这标志着中国特色社会主义城市发展进入了新阶段。“现代化人民城市”是社会主义城市发展理念的重要创新，它科学回应了我国新时代城市发展面临的新挑战，深化了对中国特色城市发展规律的认识，为新时代城市内涵式发展提供了科学指引。

### 坚持以人为核心是人民城市理念的出发点和落脚点

城市因人而生，人而存在，由人而构成。城市的发展离不开人，城市发展理念是人的发展理念的具象化。一个现代化的城市包括城市经济的现代化，社会的现代化，文化、教育和科学技术的现代化，居住方式、环境、基础设施的现代化，以及人的现代化。党的十八大以来，习近平总书记在不同场合反复强调，“城市的初心是人”“要更好推进以人为本的城镇化”。

坚持以人为核心，不仅是人民城市理念的出发点和落脚点，更是推动城市建设和发展的方法论指引。从系统角度看，城市是“有机生命体”，发展不是孤立的，关乎人的生存与生活，城市发展是人的全面发展的有效依托；从辩证角度看，城市发展与人的发展互为条件，二者相辅相成、相得益彰；从过程和结果角度看，城市工作的成效取决于人民群众参与程度和满足人民需求程度。现代化人民城市理念逻辑严密、内涵丰富，它科学回答了“城市发展为了谁、依靠谁”“建设什么样的城市、怎样建设城市”等根本问题，是对马克思主义城市理论的创新发展。

### 坚持以人为核心体现着人民城市理念形成的实践路径

早在地方特别是福建福州工作时期，习近平同志就亲自擘画并部署推动了符合现代化人民城市理念的探索实践，他领导推动城市现代化的经验做法，至今仍具有重要的启示意义。

坚持规划引领。他指出，规划是城市发展的动力，亲自主持编制“3820”战略工程，明确提出建设现代化国际城市的宏伟蓝图，规划立足当时，前瞻布局，推动福州“东进南下、沿江向海”，引领福州从“闽江时代”迈向“海洋时代”。他强调，规划要“高起点、系统性、可持续”，避免盲目扩张，为福州之后30多年高质量发展打下了坚实基础。

坚持人民主体。他大力推动旧城改造、棚户区治理，实施“广厦工程”“安居工程”，解决连家船民上岸、外来务工子女上学等群众急难愁盼问题；每年为民办20件实事，建设“菜篮子”基地，完善公共服务体系。他强调，城市建设要把有限的资金用在刀刃上，用在群众最需要的地方。这些举措生动体现了以人民为中心的发展思想。

坚持系统推进。经济上创新“三种类型开发区”模式，打造“海上福州”，培育产业集群；生态上提出“绿化福州”、全域治水，治理内河、保护闽江，提出“现代化的城市需要绿来点缀”；文化上保护三坊七巷，林则徐故居等历史遗产，推动闽剧振兴，守护城市根与魂；作风上大力倡导“马上就办、真抓实干”，强调“城市是硬件与软件的有机结合”，以系统思维推动城市软硬件同步提升。

不难发现，他在福州工作期间推动城市工作始终坚持以人为核心。坚持规划引领，是为了保证城市发展的过程和结果更好地满足人的需求；坚持人民主体是因为人是城市生产生活最终决定力量，也是最能动的主体；坚持系统推进，是因为城市是人的实践活动场所，城市生活的复杂性决定了必须系统谋划、整体推进。坚持以人为核心推动城市现代化，需要把人作为目的而不是手段，把人作为能动主体而不是被动客体。

### 坚持以人为核心全面推进现代化人民城市建设

当前，贯彻党的二十届四中全会和中央城市工作会议精神，科学编制“十五五”规划，落实现代化人民城市七大重点任务，只有牢牢抓住“以人为本”这个关键，坚持投资于物与投资于人紧密结合，才能确保工作有条不紊、有的放矢，实现“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。

具体来说，优化城市体系，要保障人的空间权利，避免城乡割裂或区域失衡导致人的异化。建设创新城市，要通过技术创新为人的创造性发展提供平台，满足人对自我实现的高层次需求。建设宜居城市，要直接回应民生需求，体现以人为本的导向，提升生活质量。建设美丽城市，要满足人民对优美生态环境的需要，促进人与自然和谐共生。建设韧性城市，要关注人的脆弱性，保障人的生命权和安全权，增强城市应对风险的能力。建设文明城市，要增强文化软实力，满足人民的精神归属感与认同感，避免城市现代化导致文化异化或精神空虚。建设智慧城市，要坚持科技为人服务，而非技术主导一切，防止人的主体性被技术消解。

总之，以人为本是人民城市理念的灵魂，城市现代化与人的现代化的辩证统一充分彰显了人民城市理念与实践的显著优势。

（作者为福州市社会科学院院长，本文为福州市社科院重大课题“‘投资于物’与‘投资于人’紧密结合的理论与实践研究”的阶段性成果）

陈昕

坚持以人为核心建设现代化人民城市