

【研究阐释党的二十届四中全会精神专题】

“十五五”时期建设现代化人民城市的关键议题 和路径选择*

王 邹 孙 久 文

摘 要:“十五五”时期是中国式现代化建设承前启后的战略节点,也是城镇化率突破70%、城市发展从增量扩张向存量提质系统性转换的关键窗口期。立足对我国城镇化进程“两个转向”的科学判断,需全面深刻理解现代化人民城市“创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧”六位一体的内涵特征,据此确定当前及今后城市工作的实施原则及方略。建设现代化人民城市应着力构建网络协同的现代化城市体系,壮大城市发展新动能,推进高质量城市更新,提升城市生活品质与包容性,并形成治理现代化体系。同时,需构建契合存量时代发展的要素配置体系和考核评估机制,为城市内涵式、集约型、可持续发展提供坚实制度保障。

关键词:现代化人民城市;中国式现代化;新型城镇化;城市发展;建设思路

中图分类号:F293 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-5766(2026)02-0014-09 **收稿日期:**2026-01-15

***基金项目:**国家社会科学基金重大项目“优化重大生产力布局的理论、原则和政策研究”(24&ZD041)。

作者简介:王邹,男,北京大学经济学院、中国信达资产管理股份有限公司联合培养博士后(北京 100032)。

孙久文,男,中国人民大学应用经济学院,吴玉章高级讲席教授,博士生导师(北京 100872)。

城市作为人类文明的核心载体与现代化进程的关键场域,其发展状况深刻影响着国家治理体系的效能与人民福祉的增进。党的十八大以来,习近平总书记提出“人民城市人民建、人民城市为人民”的重要理念,为新时代中国城市工作提供了根本遵循与价值坐标。

随着中国式现代化事业向纵深推进,城市化进程呈现“低斜率”特征、城市建设步入“提质效”阶段、城市治理面临“深水区”挑战,如何在实现中国式现代化目标的框架下建设现代化人民城市,成为民之所系的时代命题。“十五五”时期是中国式现代化建设承前启后的战略节点,是推进城市发展理念和方式系统性转变的重要窗口,亟待在开局阶段做好战略研判、明确路径选择、搭建制度保障。

一、当前中国城市发展的历史方位与阶段特征

中国的城市化建设在极短的时间内取得了丰硕成果,并逐渐迈向“转档位、调结构、优质量”的阶段。瞄准实现中国式现代化的远期目标,当前中国的城市工作正处于建设现代化人民城市的关键历史方位上。

1.当前城市发展取得的基础与成就

改革开放以来,中国经历了世界历史上规模最大、速度最快的城镇化进程,取得了举世瞩目的成就。党的十八大以来,中国城市发展进入新时代的历史方位,呈现出“规模与质量并重、增量与存量并行、建设与管理并举”的鲜明特征,开辟出一条以人为核心的中国特色城市发展道路。

一是城市工作框架设计趋于完善。以习近平同志为核心的党中央将城市工作提升至治国理政的战略高度,通过一系列标志性会议和纲领性政策,构建了新时代中国特色城市发展道路的框架体系。2015年和2025年两次中央城市工作会议,以及以“新型城镇化”“城市更新”“城乡融合发展”等为主题的系列政策,共同推动中国城市战略的核心逻辑不断演变,更好地适应时代发展和人民需求:政策导向转变,从聚焦规模扩张和基础设施补短板,转向均等化供给和可持续发展;价值序列重塑,从经济性逻辑到人民性逻辑,破除“见物不见人”的弊病,将实现人的全面发展作为城市终极目标。系统思维深化,从线性推进到全周期管理,将城市视为有机生命体,政策设计要有机串联起规划、建设、运营、治理等各个环节。

二是城市空间战略布局优化成型。“两横三纵”的城镇化战略主骨架基本形成,19个城市群承载着全国75%的人口,贡献了85%左右的国内生产总值,生产总值超万亿元城市已达29个,成为牵引经济的主要动力源。雄安新区、海南自由贸易港、深圳中国特色社会主义先行示范区、浙江高质量发展建设共同富裕示范区等各类试验田,承担起探索中国特色城市现代化发展新模式的先行责任。约30%的城镇常住人口居住在县城及县级市城区,县城成为支撑城乡融合和农村人口就近城镇化的重要载体。遵循本地资源禀赋和国土空间规划,不同城市因地制宜、因势而为探索各具特点的产业体系和发展模式,城市服务业增加值比重稳步提升,数字经济、人工智能等新业态愈发成为城市增长的新引擎。

三是城市规划治理体系更加科学。“多规合一”改革历史性突破,空间规划体系完成了系统性重构,从“城市规划”跃迁至“城乡规划”,以城乡融合视角统筹提升区域间要素配置效率。国土空间开发保护格局全面优化,统筹划定耕地和永久基本农田保护红线、生态保护红线、城镇开发边界三条控制线,形成调整经济结构、规划产业发展、推进城镇化不可逾越的三道红线。主体功能区战略深入推进,立足各地资源禀赋、承载能力和比较优势,开辟各具特色的发展路径,避免陷入千篇一律的同质化发展窠臼。规划治理数字化转型跨越发展,基本建成了全国统一、各级联动的国土空间规划“一张图”

实施监督信息系统,极大改善了长期以来城市统计标准冲突、底数模糊等问题。

四是城市人居环境品质大幅改善。基础设施“硬”配置更加高效。城市供水普及率、燃气普及率、污水处理率均超过99%;城市道路长度达到56.4万千米,地下管网长度达到378.5万千米,城市排水防涝工程体系建设全面推进,城市轨道交通运营线路达343条,运营里程突破1.1万千米。公共服务“软”供给更加普惠。教育、医疗、养老、托育等公共服务功能从“有”向“优”,公共资源跨城互通、家庭共济的优化配置机制更加健全。“租售并举”工作取得显著突破,建成全世界最大的城市保障房体系,累计建设各类保障性住房和棚改安置房6800多万套,安置1.7亿多住房困难群众,完成改造30多万个老旧小区,惠及1.3亿多居民。

五是城市综合承载能力不断提升。大力营造“绿水青山”环境,蓝天、碧水、净土三大保卫战取得重大胜利。2024年全国重点城市PM2.5平均浓度比2013年下降60%。地级及以上城市建成区黑臭水体基本消除,县级城市黑臭水体消除比例超过90%。截至2024年,累计建成绿道近10万千米,建成和改造口袋公园超过4万个,人均公园绿地面积达到15.7平方米。持续擦亮“人文古都”名片,城市文脉赓续融入经济社会发展。推动城市更新与城市历史文化保护传承有机结合,多层次历史文化保护传承体系的建立,有效遏制了“大拆大建”和“千城一面”的蔓延态势,留住了城市“看得见的乡愁”与“烟火气”。

回顾中国城市建设取得的众多成绩的同时,也应清醒认识到当前城市发展过程中仍存在不少待改进的方面:城市间的深度互动和协同发展格局仍处于初步阶段,一些大城市辐射带动范围有限、中小城市融入分工体系不深等长期矛盾仍未实质化解;城市转型动力源尚在探索和培育期,少数地区“路径依赖”“负向锁定”的束缚亟须突破;许多制度设计和发展模式形成于增量时期,面向存量优化的体系构建还不完备;城市治理和服务供给的质量提升空间还很大,城市包容性和智慧水平有待进一步增强。

2.对“两个转向”的科学理解

2025年中央城市工作会议对中国城市发展阶段的新特征做出了“两个转向”的定性判断,全面、

准确、科学地理解“两个转向”，是深刻把握城市发展的新动向、新要求，树立正确的城市发展观念的先导条件。

城镇化正从快速增长期转向稳定发展期。2025年，中国城镇化率达到67.89%，城镇人口突破9.5亿（见图1）。根据诺瑟姆曲线理论，城镇化在70%区间将放缓增速并进入成熟阶段，“十四五”时期，中国城镇化率年均提升0.63个百分点，已显著低于“十三五”时期的1.01个百分点和“十二五”时期的1.10个百分点。除了遵循城市发展客观规律，上述情况还受中国人口总量和结构转变较快的影响。随着中国人口向高质量发展叠加，老龄化加速演变，城市人口增量更加依赖区域间流动而非自然增长。

需注意的是，城镇化的稳定发展期并不意味着停滞熄火，要从三个方面予以全面理解：一是总量盈余依旧存在。横向对比发达经济体普遍80%的城镇化水平，中国至少还有10个百分点的理论增长空间。二是结构潜力仍待释放。分区域来看，有19个省份的城镇化率低于全国平均水平，集中在中部地区、西部地区，部分东部地区的城建差距也很大。三是质量效能还需提升。户籍人口城镇化率始终低于常住人口城镇化率约18个百分点的状况没有根本性扭转，许多流动人口仍“悬浮”于城市，推动农村进城人口向市民身份转变任重道远（张吉鹏等，2019）。因此，未来要瞄准提升城市协调性和包容性的结构性机遇，进一步深入挖掘城市高质量发展红利。

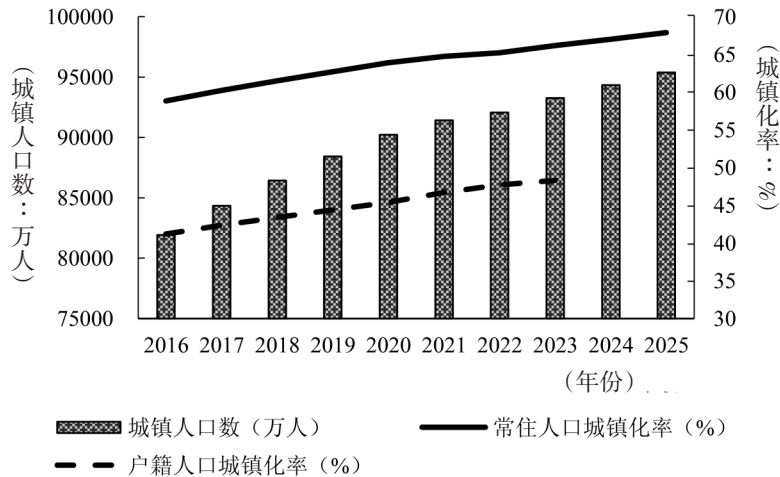


图1 2016—2025年中国城镇化率和城镇人口数
数据来源：国家统计局。

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。这一转变的内在逻辑根植于人口规模变迁、土地资源约束与增长动力转型的三重叠加。一是人口再生产模式急剧转变。中国劳动年龄人口、新出生人口达峰后持续回落，标志着城镇化的人口红利从增量创造转向素质驱动，各城市不仅需要抢人口、抢人才，还需要保障本地居民“留得住”“住得好”。二是土地开发强度逼近阈值。2024年，全国城市建成区面积达6.55万平方千米，人均城镇建设用地大幅增加，超大特大城市开发强度普遍较大，耕地保护、生态治理与建设用地需求的矛盾从政策平衡转向刚性制约。三是传统要素生产率增速大幅放缓。城市低效不动产、闲置土地等存量资产规模愈发庞大，以商业办公楼为例，当前超

大城市的甲级写字楼空置率普遍超过了20%（见图2），资本边际回报率递减、资产价值贬损和低效闲置情况严重、资金周转效率失灵共同指向了传统增长模式的不可持续性。

存量时代对城市发展理念和方式提出了系统性变革要求，不是增长的终结，而是更高质量、更可持续、更具包容性增长的起点：一是政策体系重构带来更多制度红利。城市更新战略下土地、资金等政策规划的动态调整，将带来更多确定性的增量机会。二是存量资产盘活带来更多再生红利。通过功能置换、业态植入、技术赋能等手段，更多“沉睡资产”有望转化为“现金流资产”。三是产业结构升级带来更多迭代红利。房地产等传统产业向价值运营商、优质服务商等角色转型探索，新技术浪

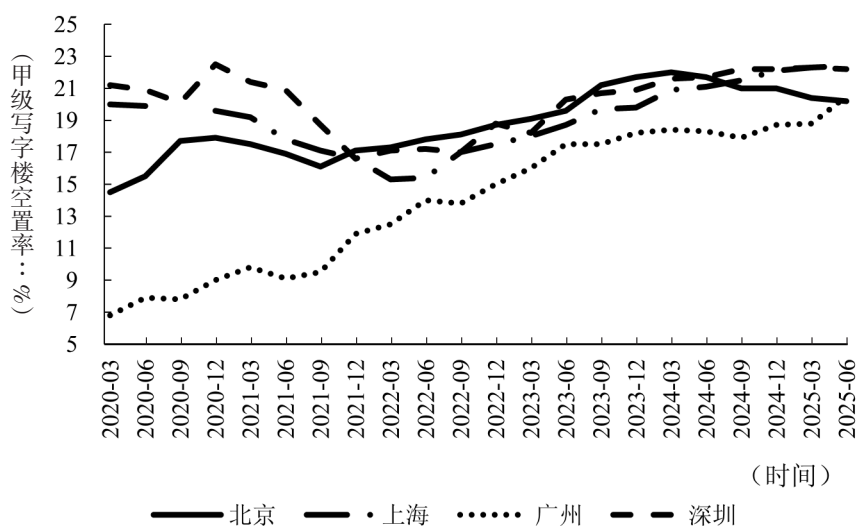


图2 2020年3月—2025年6月中国四大城市甲级写字楼空置率

数据来源:世邦魏理仕。

潮下城市产业形态“向新”“向绿”发展创造更多价值。

“两个转向”呈现出主客观方面高度辩证统一的关系。一方面,城镇化率增速的自然回落并非消极现象,而是发展阶段演进的外化表现,前者进程的客观性与约束性决定了后者工作重心迁移的必要性与紧迫性。另一方面,城市发展模式主动转向内涵集约,正是对客观规律的现实回应,后者主观能动性的发挥质量,直接决定了前者能否实现平稳过渡,关系到能否避免落入拉美式“中等收入陷阱”或日本式发展停滞困局。

3.“十五五”时期是推动城市发展系统性转变的关键窗口期

“十五五”时期既是中国城镇化率突破70%关卡的关键适应期,也是城市发展范式从“规模扩张”向“质量提升”系统性转换的实质开局。

从外部环境看,国际竞争合作格局激烈变化,城市已成为气候变化、公共卫生、经济波动等全球性风险的集中放大器与关键治理层级。全球生产力空间重构呈现“近岸化”“友岸化”趋势,中国城市参与国际分工的传统模式受到冲击,但同时也迎来通过科技创新、制度型开放重塑枢纽功能的历史机遇。从国内形势看,中国城市发展阶段的“两个转向”,要求“十五五”时期的城市工作必须把握好抢占城市发展制高点的战略机遇,摒弃过去依靠土地财政、地产驱动、要素粗放投入的路径依赖,转向以全要素生产率提升、空间结构优化、治理效能增强

为核心的内涵式发展范式(孙久文等,2025)。

瞄准2035年基本实现社会主义现代化的远景目标,“十五五”时期的城市工作发挥了承前启后、打牢基础的重要作用。根据中共中央、国务院《关于推动城市高质量发展的意见》安排,到2030年,即“十五五”末期,现代化人民城市建设应取得重要进展,适应城市高质量发展的政策制度不断完善,新旧动能加快转换,人居品质明显提升,绿色转型深入推进,安全基础有力夯实,文化魅力充分彰显,治理水平大幅提高。

二、建设现代化人民城市的内涵解读与工作导向

思想是行动的先导,理论是实践的指南。全面、科学地理解现代化人民城市的核心内涵,是确立后续工作的基本原则和实施方略、设计实现路径和关键举措的前提条件。

1. 现代化人民城市的内涵特征

深刻理解现代化人民城市的科学内涵是做好当前及未来城市工作的首要前提。2025年7月,中央城市工作会议首次阐述了现代化人民城市的内涵。现代化人民城市是中国式现代化在城市发展领域的集中体现与空间实践,其内涵超越了西方“增长机器”“正义城市”等单一偏倚生产功能或分配正义的理论局限,构建起“创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧”六位一体的复合型框架。

现代化人民城市的六大维度既是中国式现代化特征(人口规模巨大、全体人民共同富裕、物质文明与精神文明相协调、人与自然和谐共生、走和平发展道路)在城市空间的具体表征,也形成了相互支撑、动态平衡的有机整体。创新维度指向城市作为知识生产与创新策源的核心功能,其本质是推动要素空间集聚向创新生态系统的进一步跃升;宜居维度重构城市空间的价值判断,将人的价值置于物的价值之上,通过公共服务均等化与空间品质精细化助推人的全面发展;美丽维度体现生态文明的空间伦理,要求城市遵循绿色、低碳发展路线,构建“生产—生活—生态”相协调的可持续格局;韧性维度彰显城市应对不确定性的自适应能力,不仅是筑牢物理系统的坚固性,更需要提升社会系统的恢复力与制度系统的适应力;文明维度关注城市文化血脉的延续性,防止文化断裂和认同割裂,在现代化进程中守护好文明传承;智慧维度代表治理工具的革故鼎新,通过平台搭建、数据融通与算法优化等技术赋能手段,实现资源精准匹配和治理提质增效。

上述六大维度共同构成了评价现代化人民城市的价值标准,其协同度与均衡度直接决定城市现代化质量,体现了党和国家在城市工作设计上的三重耦合:一是价值理性与工具理性的耦合,既强调“人民至上”的价值排序,又重视资本技术的治理赋能;二是空间生产与空间正义的耦合,既追求城市作为增长平台的物质产出,又保障资源分配的包容公平;三是物质文明与精神文明的耦合,既关注城市面貌的现代化,又注重文化认同与居民素养的提升。

2. 工作原则与实施方略

实现现代化人民城市“六位一体”目标,必须在思想和实施层面推动“五个转变”,其构成贯穿“十五五”时期和未来一段时间内城市工作的基本原则和方略。

推动发展理念转变,更加注重以人为本。从“见物不见人”到“见物更见人”,深刻认识到城市不仅是资本积累的空间载体,更是实现人的自由全面发展的社会场域。在认识论层面上,要推动城市发展质量评价体系更多向收入水平、民生保障、生活幸福感等居民效用的维度倾斜。

推动发展方式转变,更加注重集约高效。从外

延粗放扩张向内涵集约发展,强调资源要素的优化配置与全生命周期管理。一方面,通过灵活布局规划指标、强化奖惩评价导向等方法,提升土地利用效率,引导资源要素向高效率空间集聚。另一方面,也要警惕“杰文斯悖论”,避免技术效率提升反而导致资源消耗增加,将城市规划、建设、运营、维护、更新纳入闭环管理,通过系统性制度重塑保障资源高效利用。

推动发展动力转变,更加注重特色发展。从要素规模驱动转向差异禀赋驱动,创新增长与因地制宜培育发展新质生产力,要求摆脱土地财政依赖与债务驱动模式,转向知识资本、人力资本、社会资本协同增值。比较优势的空间异质性决定了城市间应探索差异化发展路径,“因风吹火、照纹劈柴”,避免同质化、内卷式竞争。

推动工作重心转变,更加注重治理投入。从重视开发建设向治理运营与存量更新转变,推动城市工作进入“下半场”,城市定位应由“一次性产品供给方”转向“持续性服务提供商”。城市是有机生命体,需要持续投入维护成本;城市公共服务具有时间连续性,必须建立稳定投入机制。以“绣花”功夫做好城市治理工作,实现激发城市长久活力和挖掘存量潜力并行。

推动工作方法转变,更加注重统筹协调。从单一行政主导向多元协同与数字化赋能转变,要求打破部门壁垒与信息孤岛,建立联动联治体制机制。以系统性思维破解“市场失灵”与“政府失责”的双重困境,建立跨部门的城市工作联席会议制度,实现规划、建设、管理全流程协同,形成“党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障”的现代化工作格局。

三、“十五五”时期建设现代化人民城市的路径选择

建设现代化人民城市既要在城市之间形成高效协同的互动格局,又要在城市内部做好精细的“绣花”功夫;既要在城市硬件设施和服务配套上实现质优普惠,又要在文化传承和综合治理上贴近民众需求。

1. 构建网络协同的现代化城市体系

构建大中小城市层次连贯、协调发展的现代化

城市体系,是优化国土空间开发格局、提升城市整体竞争力的战略支点。目前,我国已基本形成“城市群—都市圈—中心城市—以县城为代表的中小城镇”的多层次城市体系,但依旧存在部分城市群内部联结不深、功能结构分布不科学、城市体系存在断裂、一些中心城市辐射能力偏弱等问题。

第一,要以经济视角和产业视角理解城市群和都市圈,推动组团式发展,提升其网络协同功能。进一步提升京津冀、长三角、粤港澳大湾区城市群成为世界级城市群的实力,推动成渝、长江中游城市群等成为全国高质量发展增长极,增强中西部和东北的城市群、都市圈对区域协调发展的带动作用。推动城市群内部搭建“核心城市—功能节点—密集网络”的层次结构,不仅包括产业协作和设施互通层面,还应在标准共认、数据共享、风险收益共担这三个方面加大力度,形成跨行政区合作发展新机制。从优化通勤效率和居住体验入手提升都市圈发展活力,优化城市功能结构与空间布局,在1小时通勤圈内融合就业、居住、商业、社交等功能,将单一功能空间转化为综合社区,破解“职住分离”“产城脱节”的结构性矛盾。

第二,对于超大和特大城市,应在共性上聚焦提升综合承载力与精细化管理水平,在个性上基于城市战略定位和发展阶段因城施策。如何实现广覆盖的公共服务均等化、大规模的设施维护更新、高密度下的安全与开放兼容,以及强竞争下的产业高效迭代,成为未来超大特大城市亟待破解的四大挑战。同时,在产业转移协作、要素流动互通、基础设施联通等方面加大投入,释放更多集聚经济的正外部性,增强对周边城市的辐射带动作用。

第三,以县城为代表的中小城镇应成为补足城市体系短板、推进城乡融合的战略支点,要站在优化全国城市体系的高度讨论县城的发展问题。当前有显著一部分农村转移人口呈现“就近就地”特征,县城为他们提供了既能融入城市现代产业分工体系,又能实现居住环境和文化风俗转变缓冲的重要平台。高质量的县城建设并非简单复制大城市模式,而应扬长避短、分类发展。县城建设的总体任务在于高效利用有限资源,使之与居民规模相匹配,推动人口的集中式布局、产业的专业化发展、基础性公共服务的提质升级和制度体系的调整优化(王邹等,2023)。

2.因地制宜培育壮大城市发展新动能

因地制宜培育城市新动能的本质是识别地方的独特禀赋和比较优势,构建起内涵式、特色化、创新型的发展模式。其中,培育壮大新质生产力、提高对外开放水平、激发消费潜力是三条有效实现路径。

一是新质生产力的发展规律要求城市从产业承接地升级为创新策源地。其对人才、资本、数据、政策全要素配备提出更高要求,也需要城市之间形成区域创新生态系统,形成基础研究、技术攻关、应用开发、产业转化的全链条。要注意的是,城市突破“路径依赖”与“低端锁定”,实现“创造性破坏”必然是循序渐进的长期过程,不宜采取“先破后立”简单去传统支柱产业的方式,而是要把传统产业与新技术融合升级、新兴产业培育壮大和前沿未来产业探索布局统筹结合起来(卢江等,2024)。

二是在促进商品要素输出的同时,更加积极扩大制度性开放。我国服务贸易在对外贸易贡献占比还有很大提升空间,这一情况的改进不仅需要“边境上的开放”,更要有“边境后的开放”,从政策优惠和价格优势转向制度规则的全面衔接。目前我国沿海沿边城市与全球市场在交通上已经打下较完备的硬件基础,接下来应在营商环境改善、国际人才交流、知识产权保护、数据跨境流动、国际标准制定等领域与国际市场实现高效对接,提升城市的全球要素集聚配置能力。

三是进一步挖掘更大范围、更多层次的消费需求。消费不仅是经济增长的重要引擎,还是加强城市文化认同与社会交往的行为载体。长期以来,我国城市的生产功能大于其消费属性,城市居民更高阶的情感需求和消费意愿难以充分满足,要推动供给端更多创新以激发更多需求的实现(陈斌开等,2014)。注重营造更丰富的城市消费场景和服务形态,加强文旅商体展融合创新,发展首发经济、银发经济、冰雪经济等。对于有政策优势和资源条件的城市,要瞄准建成国际消费中心城市的目标,在强化全球消费资源集聚、推进制度型开放与监管创新等方面下更多功夫。

3.推进高质量城市更新

高质量城市更新是存量时代的核心命题,其理论本质是空间生产生活关系的重构。需要在资金融通、更新模式、治理结构等方面形成一套适应新

形势下城市“有机更新”的运作体系。

首先,可持续的资金支持是城市更新面临的核心问题。财政方面应扩大城市更新领域专项债发行规模和投向领域,适度在项目核准上放权地方,提升超长期特别国债对重点民生工程的支持力度。鼓励更多地方与相关企业共同设立城市更新基金,探索设立中央级城市更新引导(母)基金,调动更多社会资本的参与积极性。以加力支持公募不动产投资信托基金(REITs)为重要突破口,畅通“投资—运营—退出”的投融资闭环。当前我国公募REITs市场已突破2100亿元,形成了基础设施REITs和商业类REITs双轨运作的格局,但依然需要在项目种类扩围、降低准入门槛、提高发行效率等方面加大变革。

其次,对不同重点领域采取差异化策略,兼容历史保护与社会公平的双重价值。在老旧小区改造中落实“楼道革命”“环境革命”“管理革命”,对于棚户区、老旧危房等重点项目加快更新力度,探索以自拆自建、“民间投资+特许运营”等更丰富方式算好经济账。对历史街区改造使用“微更新”模式,避免“推土机式”更新,既保护建筑肌理又植入现代功能,建立历史街区和建筑活化利用正负面清单。对于传统商业设施要鼓励更多市场化资本参与,面向新消费、新群体打造更现代化的综合商业场景,在土地年限续期、用途灵活调整、审批报备流程上予以更多支持。

最后,在治理模式构建上,要形成“政府引导、市场运作、公众参与”的三方协同格局。治理体系创新需破解“集体行动困境”,平衡好政府、市场、社会的三重利益格局:政府追求公共利益最大化,市场追求投资回报最大化,社会追求民众认同最大化,关键在于找到三方“价值共创”的契合点。政府应提供规划引领、制度支持与公共利益兜底,市场提供专业效率与资金活力,社会民众则提供监督机制与自治力量。在实施机制上,应建立“城市体检评估—社会需求响应—动态调整方案”的流程闭环,定期开展城市体检,建立相应更新实施单元,完善公众全过程参与,实现“人民城市人民建”的程序性保障。

4.提升城市生活品质与包容性

提升城市生活品质和包容性需要从“政府供给什么”转向探寻“居民需要什么”,实现市民需求的

精准识别与积极响应。主要涉及住房体系优化、公共服务均等化和改善人居环境三个方面。

第一,优化住房体系的理论核心是平衡“可负担性”与“市场选择性”,工作重点在于推动构建房地产高质量发展的新模式,从三个方面理解。一是在认知端,充分认识到房地产行业在国民经济社会发展中的重要地位、不动产是居民家庭财富中的重要组成部分,考虑到长远我国房地产发展仍有较大空间,需要进行行业稳定引导和市场预期管理。二是在市场端,以项目公司制、现房销售制、主办银行制等为具体抓手,改革完善房地产开发、融资、销售制度,鼓励和引导房地产企业向轻资产运营、综合类地产投资开发等方向转型;三是在政策端,优化保障性住房供给,完善多层次住房保障体系,“租购并举”两条腿走路。租购并举不仅是产权形式的多元化,更是居住权益的平等化,难点在于如何打破“租购不同权”的制度性歧视,这需要户籍制度、财税制度、教育制度等关联改革的协同推进(魏丽艳,2022)。

第二,公共服务均等化的本质是实现城市“空间正义”的要求(靳文辉,2021),应以“全人群覆盖、全生命周期、全空间均衡”为目标,构建制度创新、空间重构、数字赋能、多元协同的系统性推进机制。在制度层面,深化财政体制改革,建立与常住人口规模挂钩的转移支付制度,进一步推动户籍向人口统计工具的纯粹功能转型,实现教育、医疗、养老等基本公共服务“钱随人走”。在空间布局上,强化都市圈、城市群的公共服务设施统筹规划,通过集团化办学、医联体建设、养老联盟等模式推动优质资源跨行政边界流动,同时重点补齐城中村、城乡结合部、老旧小区的基础设施和公共服务短板。在供给方式上,建立常住人口动态监测和需求预测平台,运用大数据精准识别老年人、儿童、流动人口、低收入群体等差异化需求,打造更多15分钟便民生活圈,完善政府主导、市场补充、社会参与的多元服务供给体系。

第三,营造高品质人居环境要将生态文明建设与历史文化传承深度融合,营造绿色洁净低碳、文化赓续繁荣的生产生活空间。以公园城市理念重构城市形态,将公共设施有机嵌入城市绿道网络、滨水生态廊道和社区口袋公园。系统性推进生产领域绿色低碳改造,大力发展绿色产业和文化创意

产业,将“绿水青山”更好化为提升居民福祉的“金山银山”(石智雷等,2026)。将生态文明教育纳入城市文化建设的内核,推广低碳出行节能减排,让绿色消费成为城市文化新风尚。打造城市专属名片和文化符号,通过营造独特文化场景,将历史文脉转化为居民的身份认同与情感归属,这一文化认同是社会资本的重要组成部分,可降低综合治理成本、提升城市发展韧性(叶堂林等,2021)。

5.形成治理现代化体系

提升城市治理能力现代化水平,需通过制度重构、数字转型与民主参与的三维联动,实现从传统管理向精准治理、从单向管控向双向互动的改进。

一是打破“条块分割”与“部门壁垒”,完善行政治理体系。纵向建立扁平化、网格化的组织体系,推动治理重心下移、更多资源下沉、权力适当下放,更好调度和发挥基层资源力量;横向深化大综合一体化改革,建立并深化利用“一委一办一平台”的跨领域、跨部门的协同治理机制。完善城市治理标准体系,制定涵盖市容环境、公共安全、公共服务等领域的精细化管理标准,推动治理流程法治化、规范化、程序化。

二是提升数字化技术赋能,增强城市智慧动能。充分利用当前数字技术赋能提升城市发展韧性(王静田等,2023),深化“城市大脑”建设,整合政务、社会、物联感知等多源数据,深化数据资源开发和多场景应用,推动实现政务服务“一网通办”、城市运行“一网统管”、公共服务“一网通享”。强化数据驱动的监测预警能力,运用大数据分析人流、物流、信息流态势,构建覆盖自然灾害、公共卫生、社会安全的风险评估、监测预警和应急响应体系。建设城市信息模型平台,打造数字孪生城市,以实现城市规划仿真、建设监管、运营管理的全流程数字化模拟。

三是加强民众社会参与,凝聚共治合力。完善党建引领的基层民主协商机制,建立居民议事会、社区理事会等平台,畅通民意表达渠道。创新公众参与形式,推广数字化参与渠道,探索建立志愿服务积分、市民议事团等激励机制,激发市民“主人翁”意识。构建治理绩效评价体系,引入第三方评估和公众满意度调查,将群众评价作为考核重要依据,推动治理过程公开透明、治理结果可感可及。

四、推进现代化人民城市建设的保障体系

立足“十五五”关键战略时期,要以系统性改革破除体制机制障碍,积极变革城市治理的顶层设计,通过要素配置的市场化重构和考核评估的导向性重塑,构建适配现代化人民城市发展的保障体系。

1.构建契合存量提质增效需求的要素配置体系

充足、优质的要素支持是推进城市高质量发展的基本前提,存量时代要加快破解“钱从哪来、地从何出、人往哪儿去”的制度瓶颈。通过土地、资金、人才三大要素的协同配置和制度创新,打破要素流动的体制机制障碍,推动要素向优质存量空间集聚,为城市内涵式、集约型、可持续发展提供坚实的要素支撑。

在资金要素方面,构建适应城市更新需求的多元化投融资机制,积极发展公募REITs、城市更新基金、资产证券化等金融工具,盘活存量基础设施和不动产资产,形成“投资更新—持有运营—长效盘活—再投资”的良性循环。优化财政支出结构,推动政府投资从大规模新建向存量设施改造、功能完善和运营维护转变,建立与城市更新项目长周期相匹配的财政支持政策,更好地发挥专项债和超长期特别国债在期限匹配、利率匹配方面的“激励相容”功能。完善价格形成和成本分担机制,按照“谁受益、谁付费”原则,健全公共服务和基础设施使用和更新收费制度,提升存量资产的运营效益和自我平衡能力。

在土地要素方面,突破存量用地规划刚性约束,创新混合用地、存量补地价、土地用途兼容等弹性管控方式,推动老旧工业区、传统商圈、闲置商品房等低效资产向新型产业社区、复合型消费设施、保障性住房等转型。尽快明确工商业用地的使用年限续期方案,对于利用土地资源发展国家支持产业、行业的项目,推行先租后让、租让结合、弹性年期等供应制度,降低企业用地成本,提高土地利用效率。加快对存量闲置土地的吸纳收储,积极以“房地联动收储”“房地置换”等形式消化市场存货。

在人才要素方面,建立适配存量时代需求的人才引育体系,重点引进和培养城市更新、资产运营、

社区治理、历史文化保护、生态环保等领域的复合型专业人才。创新柔性引才机制,通过项目合作、技术咨询、市场采购等方式,吸引境内外高端智力服务城市存量空间的功能重塑和品质提升。在城市群和都市圈之间搭建城市干部交流机制,促进知识跨区流动,避免“重复试错”。

2. 制定适应新形势变化的考核评估机制

充分发挥考核评估机制对观念行为和要素引导的“指挥棒”作用,通过形成一套新的评价体系破除唯GDP、唯增速的传统惯性思维,引导地方政府和市民群众更加关注城市可持续发展。

建立涵盖经济活力、创新效能、民生福祉、绿色生态、安全韧性、文化传承等多维度的综合评价体系,提高对公共服务满意度、生态环境质量、历史文化遗产保护等指标的权重;采取柔性考核标准,对于生态功能性强、粮食主产区等特殊类型城市采取分类考核实现“激励相容”。引入第三方评估和公众参与机制,通过大数据挖掘、社会调查、市民评议等方式,构建多元主体参与的治理绩效评价体系,将人民群众获得感、幸福感、安全感作为检验治理成效的金牌标准。

建立容错纠错和尽职免责机制,对在城市更新、机制创新等环节中出现的探索性失误给予合理包容,同时强化对生态环境破坏、历史文化遗产损毁等行为的终身责任追究,形成鼓励担当作为、崇尚实干实绩的鲜明导向,引导地方政府树立科学的

政绩观和治理观,推动城市治理深度转型。

参考文献

- [1]陈斌开,陈琳,谭安邦.理解中国消费不足:基于文献的评述[J].世界经济,2014(7).
- [2]靳文辉.空间正义实现的公共规划[J].中国社会科学,2021(9).
- [3]卢江,郭子昂,王煜萍.新质生产力发展水平、区域差异与提升路径[J].重庆大学学报(社会科学版),2024(3).
- [4]石智雷,邵玺.城市绿色发展与新生儿健康:基于邻里空间的分析[J].世界经济,2026(1).
- [5]倪虹.走出一条中国特色城市现代化新路子[J].求是,2025(15).
- [6]孙久文,王潜.面向“十五五”时期的区域经济发展:成效、挑战与路径探索[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2025(5).
- [7]王静田,付晓东.数字经济、产业结构与城市经济韧性[J].区域经济评论,2023(2).
- [8]习近平在中央城市工作会议上的讲话[J].求是,2026(2).
- [9]王邹,孙久文.以高质量的县城建设推进县域现代化:事实与路径[J].中国农村观察,2023(6).
- [10]魏丽艳.新时代租购并举住房保障制度的实施路径[J].中国行政管理,2022(5).
- [11]叶堂林,李国梁,梁新若.社会资本能有效提升区域经济韧性吗?——来自我国东部三大城市群的实证分析[J].经济问题探索,2021(5).
- [12]张吉鹏,卢冲.户籍制度改革与城市落户门槛的量化分析[J].经济学(季刊),2019(4).

Key Issues and Path Selection for Building Modern People-Centered Cities during the 15th Five-Year Plan Period

Wang Zou Sun Jiuwen

Abstract: The “15th Five-Year Plan” period represents a strategic milestone in the Chinese path to modernization, serving as a bridge between the past and the future. It is also a critical window for China’s urbanization to exceed 70% and for urban development to systematically shift from incremental expansion to quality improvement era. Based on the scientific judgment of the “two transformations” in China’s urbanization process, it is necessary to comprehensively and deeply understand the six-in-one connotations and characteristics of modern people-centered cities, namely “innovation, livability, beauty, resilience, civilization, and wisdom,” and accordingly determine the implementation principles and strategies for current and future urban work. The construction of modern people-centered cities should focus on building a networked and coordinated modern urban system, strengthening new driving forces for urban development, promoting high-quality urban renewal, improving the quality of urban life and inclusiveness, and forming a modern governance system. At the same time, it is necessary to construct an element allocation system and evaluation mechanism that are compatible with the era of existing stock development, providing a solid institutional guarantee for the connotative, intensive, and sustainable development of cities.

Key Words: Modern People-Centered Cities; Chinese Modernization; New-Type Urbanization; Urban Development; Development Strategies

(责任编辑:江 夏)