

城市化 城市现代化的 实践路径

内涵式发展:在城市更新中“系统全面升级”

改革开放以来短短四十余年,我国走完了西方国家上百年的城市化历程。当下的中国,城镇化已进入新的历史方位,城市发展从规模扩张全面转向质量提升,单纯外延式扩张模式已无法适应时代要求和人民需求。

从速度到质量,从粗放到精细,从外延到内涵,加快推进中国特色城市现代化必须紧扣高质量发展主题,贯彻内涵式发展主线,抓住“城市更新”这个重要抓手,不断实现城市结构优化、功能完善与活力焕发。



接栋正
浙江省城市治理研究中心副主任、研究员

改革开放40多年来,我国经历了世界上规模最大、速度最快的城镇化进程,实现了跨越式大发展。2025年中央城市工作会议指出,我国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张阶段转向存量提质增效为主的阶段。当前和今后一个时期,城市工作要以坚持城市内涵式发展为主线,深刻把握城市内涵式发展的战略取向。将“内涵式”置于城市发展“主线”之中,既一脉相承又与时俱进,内涵意蕴比以往更加全面、更加丰富,标志着我国城市发展方式、发展动能的重大转变。

单纯外延式扩张 已不适应时代要求

“外延式扩张”最初用来描述企业或经济体通过增加要素投入、扩大生产规模来实现增长的方式。在城市现代化语境下,它特指城市主要依靠拓展物理空间、增加土地开发、扩张人口与资源消耗来驱动发展的模式。简言之,就是盲目“摊大饼”。

从具体特征看,单纯外延式扩张有四个突出表现:

空间上的无序。城市规模无序扩张,形成“产城分离、职住失衡”的格局。例如许多城市郊区,白天人流涌入市中心,晚上返回郊区,造成钟摆式交通。

资源上的高消耗。这种模式极度依赖土地、水、能源、原材料等初级要素的持续投入,GDP产出效率处于较低水平,单位能耗却居高不下。

投资驱动为主的增长路径。过去的发展,高度依赖基建扩张等大规模投资驱动,而忽视全要素生产率提升,也容易带来结构失衡等问题。

管理上的粗放。城市规划和管理往往存在“重地上、轻地下”“重面子、轻里子”“重建设、轻运营”等现象。

改革开放以来,中国城镇化率显著提高,城市和城市群发展壮大,数亿人进入城市就业生活,城市发展取得历史性成就。同时,城市发展也面临一些新情况新问题。比如土地财政难以维系,人口结构快速变化,部分基础设施老化等等。

中国城市化进入“下半场”,城市发展正发生从快速增长转向稳定发展、从大规模增量扩张转向存量提质增效为主的重大变化。对此,

要深刻把握、主动适应,更加注重重质的提升、内涵式发展。

从“青少年长身高” 到“成年人塑体形”

内涵式发展是一种以提升质量、效率和民生为核心的城市现代化路径。它要求城市从增量扩张转向存量提质,从规模转向品质,从政府主导转向多元共治。这既是对资源环境约束约束的回应,也是城镇化进入“下半场”后的必然选择。只有走内涵式发展之路,中国城市才能在全球竞争中保持韧性、活力和可持续性,真正实现“人民城市为人民”。

从向外扩张转向向内挖潜。内涵式发展不再靠“归大堆、摊大饼”,而是致力于盘活城市中的存量用地。例如:老旧小区改造、工业遗产转型、闲置办公楼宇功能转换、地下空间综合利用等。通过城市更新、微改造、混合用地等方式,在不新增或少新增建设用地的前提下,增加居住、办公、公共服务和生态空间。

从要素驱动转向创新驱动。内涵式发展主要依靠科技进步、人力资本、制度创新和数字化赋能。城市发展的重点从“谁的城市更大”变成“谁的创新生态更好”。具体表现为建设高水平实验室、孵化器、中试基地;培育专精特新企业;推动产学研融合;利用大数据优化交通、能源、安防等系统。一些的数字经济、“风投城市”模式,都是通过激活新要素获得内生增长动能。

从高耗能转向绿色低碳。内涵式发展要求大幅度提高资源生产率。推广绿色建筑、节能改造、垃圾分类与资源化利用;建设海绵城市应对内涝,发展公共交通导向的基础设施;鼓励紧凑型社区实现职住平衡。通过单位GDP能耗、碳排放强度等硬性约束指标,推动城市走节约集约、环境友好之路。一些城市的公园城市理念、垃圾分类经验,都是内涵式绿色发展的体现。

从粗放化转向精细化。内涵式发展强调绣花功夫,精准识别社区需求,补齐教育、医疗、养老、托育、文化、体育等短板;推动政务服务一网通办、城市运行一网通管;注重历史文脉保护,保留城市记忆;推动公众参与式规划,使居民成为城市治理的共建者。

从规模扩张转向包容共享。内涵式发展强调共同富裕导向,推动基本公共服务均等化,保障新

市民、低收入群体、老年人和儿童等群体的权益。推进教育医疗资源向郊区和新城均衡布局,完善保障性租赁住房体系,通过社会融合而非人口筛选来提高城市活力。

从外延式扩张到内涵式发展,打一个形象的比喻来说,就好比从“青少年长身高”到“成年人健身塑形”,这一转型是实现人与自然和谐共生的现代化的内在要求,是实现城市和经济高质量发展的必由之路,是培育面向未来的城市竞争新优势的战略抉择,可以为中国特色城市现代化发展注入源源不断的内生动力。

抓住“城市更新”这个重要抓手 全面升级城市操作系统

2025年中央城市工作会议指出,城市工作要以推进城市更新为抓手。城市更新不仅仅是城市建设的重要抓手,更是关涉城市经济、社会、文化、生态、治理等城市“五大建设”各领域工作的重要抓手,我们要牢牢抓住城市建设发展根本目标,以系统性城市更新行动提升城市发展内涵。

着力建设富有活力的创新城市。城市更新不仅要推动城市面貌焕新,更要促进新旧动能转换。要将创新驱动贯穿城市更新全过程,以培育创新生态为鲜明导向,以城市更新盘活存量产业空间、优化空间布局、集聚创新要素,将城市更新纳入现代化产业体系的支撑条件之中,让城市充满创新活力与发展动力。我们要努力构筑热带雨林式的创新生态,建设混合集约的创新空间,打造近悦远来的人才引力场,建立健全敏捷试错的制度环境,催生培育敢于不同的创新文化,对城市进行一场“操作系统升级”。

着力建设舒适便利的宜居城市。推进城市更新,要以提升人居品质为核心,建设舒适便利的宜居城市,让城市成为人民群众高品质生活的空间。聚焦群众居住品质提升,稳步推进危旧房改造,持续推动城镇老旧小区改造,推进“好房子”和完整社区建设,加快构建房地产发展新模式。统筹优化教育、医疗、养老、文化、交通等公共服务资源,提升基本公共服务水平,做好适老化、适幼化改造等方面的公共服务和便民服务,建立与人口变化相适应的公共服务资源配置机制,提高公共资源的配置质量和效率。

着力建设绿色低碳的美丽城市。推进城市更新,要以绿色低碳转型为核心,建设绿色低碳的美丽城市,让城市实现人与自然和谐共生。推动绿色低碳转型,健全绿色金融、碳市场和技术创新支撑体系,构建清洁低碳、安全高效的能源体系,提高城市应对气候变化的适应能力。加强生态类城市基础设施建设,修复城市生态,加强生态环境治理,构建蓝绿交织的生态空间。倡导绿色低碳生活方式,推进建筑绿色化改造,推广零碳建筑、低碳建筑,推动城市减污降碳。严格落实生态保护红线、城镇开发边界,严控城市开发强度,盘活城市闲置土地、增加绿色公共空间,让城市生态更优美、环境更宜人。

着力建设安全可靠的韧性城市。推进城市更新,要以筑牢安全防线为核心,建设安全可靠的韧性城市,全面提升城市抵御风险、应对危机的能力。要统筹推进城市老旧基础设施的更新升级与新型基础设施的规划建设,加快改造城市生命线工程,全方位筑牢城市安全屏障。健全城市安全风险监测预警体系,建立全天候、系统性、现代化的城市运行安全保障体系,保障城市平稳安全运行。

着力建设崇德向善的文明城市。在城市发展史上,不同时代累积下来的街道、建筑等构成了城市文明的基本形态。推进城市更新,要以赓续城市文脉为核心,创新历史文化保护传承利用,建设崇德向善的文明城市。在城市更新过程中,要注重保护和传承历史文化,以文化传承引领空间更新,将文化元素融入城市规划和建设中,实现“文化增容”。对历史街区,坚持修旧如旧、活化功能;对工业遗存,推动创意转型、文化赋能;对老旧小区,则注重社区记忆、便民服务与文化经济的有机融合,破除“千城一面”。

着力建设便捷高效的智慧城市。推进城市更新,要以数字赋能治理为核心,建设便捷高效的智慧城市,让城市运行更聪明、更高效。推动城市的物理空间与数字空间、产业生态与数字生态深度融合,在空间更新中同步布局新型数字基础设施,推进传统设施智能化改造,大力发展数字经济、服务经济,以新型智慧城市建设催生经济新动能,实现城市智慧治理与经济高质量发展促进共进。