

城市化 城市现代化的 实践路径

全周期管理:让现代城市焕发持久生命力

“城市是有机生命体”，这一判断不仅揭示了城市的本质属性，同时为城市治理提供了根本指引。当前，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，城市工作的重心也应从“重建设、轻治理”转向“三分建、七分治”，把全生命周期管理理念贯穿城市规划、建设、治理全过程，推动治理重心从被动处置向主动治理转变、治理方式从经验判断向科学施策跃升，以顺应城市生命体自身发展规律、回应城镇化阶段转换内在要求、契合人民群众美好生活新期待。



曾刚
华东师范大学城市发展研究院院长、终身教授

2020年3月，习近平总书记在湖北武汉考察时指出：“城市是生命体，有机体，要敬畏城市、善待城市，树立‘全周期管理’意识，努力探索超大城市现代化治理新路子。”2025年7月召开的中央城市工作会议进一步明确，我国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，要坚持把城市作为有机生命体系统谋划，走出一条中国特色城市现代化新路子。

习近平总书记在《求是》2026年第2期重要文章《在中央城市工作会议上的讲话》强调，建设现代化人民城市，要坚持城市内涵式发展，切实把握好五个重要原则：一是转变城市发展理念，更加注重以人为本；二是转变城市发展方式，更加注重集约高效；三是转变城市发展动力，更加注重特色发展；四是转变城市工作重心，更加注重治理投入；五是转变城市工作方法，更加注重统筹协调。

城市生命体与全周期管理具有严密的理论逻辑

“城市有机生命体”有着深厚的理论渊源和学科支撑。1967年，芬兰裔美国建筑师埃利尔·沙里宁提出了“城市有机体”概念，认为城市生长、演化具有生命特征。美国芝加哥社会学派代表人物罗伯特·帕克进一步指出，城市乍看上去像是人工构造物，但实质上是具有生命特征的复杂系统。城市不是可随意拆解和重组的复杂机器，而是具有生命力需求和自身运转规律的生命体。

厦门理工学院黄国和教授将城市生命体定义为“由土地、交通、建筑、人口、能源、资源等要素组成，能与生物体相类似的自养或异养的新陈代谢方式进行能量转换、物质循环和废物排泄，具有在时间和空间上的生长、消亡及自我更新的自然演化过程，并能进行自我调控和自我繁殖的复杂物质系统”。从系统论视角看，城市生命体是一个具有新陈代谢、自适应、应激性、生长发育和遗传变异等典型生命特征的复杂巨系统，具有新陈代谢、自组织与自适应、应激性与韧性、生长发育与代际传承等特征。

因此，城市发展从以建设为主向以治理为主的阶段跃迁是城市生命体演化的必然结果，正如生物有机体从幼年期的快速生长转向成熟期的内涵发育，城市在其发展初期需要大量基础设施建设和空间扩张，以满足基本的功能需求和人口承载。当城市进入稳定发展阶段后，其重心必然转向系统维护、功能优化和品质提升。

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。全周期管理理念正是对城市生命体规律的响应。它强调将城市规

划、建设、治理三大环节贯通起来，形成“规划—建设—治理”的闭环系统，而非割裂对待。城市治理必须具备全局视野，从源头到末端、从常态到应急、从物理空间到社会关系，实现全要素、全过程、全链条的全周期统筹管理。也就是说，在城市治理过程中，应更加注重系统性，重视各个环节和相关领域的协调，统一行动。同时，城市治理重心应从被动处置向主动治理转变，治理方式应从经验判断向科学施策跃升，应像精密仪器一样，每一个环节都精准对接，确保城市的高效运转。

全周期管理呼应新时期城市发展的新需求

城市全周期管理是理念、机制、模式的深刻变革，是破解我国当下城市发展中存在的问题，满足人民群众对美好生活的追求，实现城市高质量发展、高效能治理、高品质生活的必由之路。

城镇化新特点要求新思维。从总体上看，我国城镇化正经历着深刻的结构性变化。2025年底，全国常住人口城镇化率达到67.89%。到“十五五”末，这一预期目标为71%，五年累计预计将提高3.1个百分点，年均提高约0.6个百分点，与前期1.5个百分点的城镇化率年均增幅形成了鲜明对比，标志着我国城市发展从过去依靠大规模开发、大规模建设的增量扩张阶段转向了内涵提质、存量提质增效为主的新阶段，迫切需要让现有土地、建筑和公共空间变得更有品质、更有内涵，让存量拥有更高品质，产生更大效益。

“城市病”要求新“药方”。城市病是城市生命体“生病”的集中体现，也是推动治理模式变革的最直接动力。当前，一些城市的“城市病”仍在困扰着治理与发展，要求城市管理者更多地从全局、全链条、全周期的新视角出发，开具治理“城市病”的新“药方”。

呼应市民对美好生活的期待。城市的核心是人。随着社会主要矛盾的变化，城市服务要从以前主要解决“有没有”转向更多解决“好不好”的问题。人民对美好生活的向往，不再仅仅停留在“有房住”的层面，而是延伸到“住得好”“行得畅”“学有优教”“病有良医”“老有善养”等全方位需求。城市治理必须从单一维度的建设扩张转向多维度的服务供给，这就要求城市从建设导向全面转向治理导向。

适应城市治理体系现代化的新要求。从总体上看，我国不少城市特别是大城市、特大城市、超大城市治理仍然存在服务功能碎片化、部门隔阂、管理盲区等问题。从国家治理现代化的视角看，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。党的二十届四中全会通过的“十五五”规划建议强调，要坚持城市内涵式发展，大力实施城市更新，建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市”。建设现代化人民城市离不开现代化治理。当前，我国城市发展已经由“三分建、三分治”进入“三分建、七分治”时期，城市治理在城市工作中的分量越来越重。城市治理现代化本身就是国家治理现代化的重要内容，其进程直接影响着国家治理的整体效能，也是未来城市工作中应该推进的重点。

构建城市全周期治理新范式的主要途径

城市全周期管理对城市现代化、国家治理现代化、中华民族伟大复兴具有深远战略意义，建议构建城市全周期治理新范式，应重点抓好以下五个方面的工作：

一、健全城市体检与评估机制。“全周期管理”的起点在于对城市生命体的“健康诊断”。城市体检工作是综合评价城市发展建设状况，有针对性制定对策措施、优化城市发展目标、补齐城市建设短板、解决“城市病”问题的一项基础性工作。应通过政府购买服务方式，聘任城市体检专业团队、兼职城市体检观察员，瞄准基层干部、物业人员、社区居民急难愁盼以及城市公共服务的重要问题，建立健全“一年一体检、五年一评估”的长效机制，开展系统化的“全周期监测”，为城市治理决策提供了科学依据和可靠信息支撑。

二、统筹城市规划、建设、治理三大环节。城市规划、建设、治理三大环节不是依次递进的线性关系，而是相互嵌套、动态反馈的闭环系统。规划环节需要引入“可治理性”考量。规划不只是画图纸、定指标，更应预见未来治理的可能场景和需求，规划要与治理需求精准对接，充分考虑未来城市运行可能出现的问题。建设环节需要为城市全周期治理预留接口，不仅重视工程质量的当下保障，更应重视确保未来几十年治理高效的可持续性。治理环节需要反哺规划和建设。城市运行中产生的交通流量、环境质量、公共安全事件、居民诉求等方面大量数据应当成为优化规划和建设的重要依据，应构建“治理—规划—建设—再治理”的螺旋式提升机制。通过深化“一年一体检、五年一评估”的长效机制，将治理中发现的问题及时反馈到规划和建设环节，实现全周期的持续改进。

三、推动治理重心从被动处置向主动治理转变。全周期管理要求城市治理从被动应对转向主动预见，从事后处置转向事前预防。为此，首先要建立城市运行体征的实时监测体系。通过构建城市信息模型平台、完善城市运行管理服务平台，对城市生命线运行安全进行实时监测、精准防范，化解城市安全风险；其次要完善网格化治理体系，推动城市治理重心和配套资源向基层下沉，推动城市管理重点进社区，让管理、服务、执法资源直达基层、贴近群众，探索社区党组织领导下的多方协调运行新模式，将矛盾化解在基层、解决在萌芽状态。

四、以数字化驱动治理方式从经验判断向科学施策跃升。数字化是城市全周期治理从经验判断走向科学施策的关键抓手。顺应数字化发展趋势，深入推进政务服务“一网通办”、城市运行“一网统管”、公共服务“一网通享”，构建城市运行体征指标体系，建立数据赋能、分级协作、闭环落实的智慧高效治理机制，建设数字化城市综合运行和治理中心，推进城市运行、综合管理、应急管理、应急管理等系统互联互通，将现有分散的平台建设统成系统化、一体化的数智治理体系。坚持人民城市理念，本着不断提高为民服务能力、效率和水平的宗旨，借助现代新技术，推动城市治理从“经验判断”向“数据驱动”、从“管”到“治”的转变，从“被动处置”向“主动治理”升级。

五、完善制度保障与评价体系。城市全周期治理的落地，离不开完善的制度保障和科学的评价体系。除了建立以居民满意度、文脉传承度、生态改善率、综合运维效率为核心的综合评价体系之外，还应畅通民意渠道，推动多元共治，健全部门协同高效的综合行政执法体制，厘清各部门主体责任和职能边界，努力破除部门隔阂、消除管理盲区。同时，应解决基层治理面临的“有限资源与无限责任”的悖论，健全与常住人口相匹配的公共资源配置机制，将更多资源向基层倾斜，确保治理重心下得去、落得下、有效果。

总之，从建设城市到全周期管理，不仅是城市工作重心的位移，更是城市发展范式的深刻变革。以系统思维替代碎片化管理，以科学施策替代经验判断，以主动治理替代被动处置，以多元共治替代单一主体，我们要把全生命周期管理理念贯穿城市规划、建设、治理全过程，推动城市工作从“大建设”走向“大治理”，走出一条中国特色城市现代化新路子，让城市在内涵式发展中焕发持久的生命力。