

现代化人民城市建设的内涵、难点与途径

唐亚林^{1, 2}

(1. 复旦大学国际关系与公共事务学院, 上海 200433; 2. 苏州大学中国特色城镇化研究中心, 江苏 苏州 215301)

摘要: 建设什么样的城市、如何建设城市是人类社会城市化发展的核心命题。现代化人民城市建设目标及其系统解决方案的提出, 是中国共产党在我国城市化进程从快速发展期进入稳定发展期提出的新型城市化理论范式。现代化人民城市建设的内涵, 指立基城市发展的人民性根本属性和现代化根本动力, 以国家性为根基, 通过治理现代化带动城市发展、服务与秩序, 走出一条以高质量发展为主题、以内涵式发展为主线的中国特色城市现代化新道路。现代化人民城市建设面临并联动式现代化、风险累积效应催化与发展事务时序次序选择, 城市财富累积效应减弱、城市发展新旧动能转换与高质量发展动力塑造, 城市更新攻坚、城市就业发展机会与居民安居生活水平提升三大难题的困扰。未来可通过积极发挥大都市圈与城市群的引领辐射效应推进大中小城市协调发展进程, 充分发挥区域空间、产业与生活的统筹平衡效应推进城乡融合发展进程两大关键路径的有效实施, 创造中国共产党领导人民共建共治共享城市治理共同体的政党主导城市现代化发展新模式。

关键词: 现代化人民城市; 政党主导城市现代化发展模式; 内涵; 难点; 途径

中图分类号: C912.81 **文献标识码:** A **文章编号:** 1005-9245 (2025) 06-0064-08

DOI: 10.14100/j.cnki.65-1039/g4.20251016.003

城市是人类文明形态演化的结晶。建设什么样的城市、如何建设城市是人类社会城市化发展的核心命题。在既往的城市发展过程中, 伴随工业文明的兴盛, 城市形态从传统的商贸城市走向工业城市, 出现两大主导城市理论范式: 一是基于农耕文明时代以商贸和交流为研究核心的城市聚落论, 二是基于工业文明时代以土地、资本、人力、科技等为研究核心的城市增长机器论。但无论城市聚落论还是城市增长机器论, 都存在未将人以及人的生活作为城市发展研究的出发点和落脚点这一致命缺陷, 即未树立以人民为中心的城市发展观。

当代中国已进入城市群中国时代, 大中小城市是中国式现代化的重要载体、人民幸福生活的重要空间。2019年11月2日, 习近平总书记在上海考

察时首次提出人民城市理念, 强调“城市是人民的城市, 人民城市为人民”, 并对城市发展走出一条内涵式、集约型、绿色化的高质量发展道路提出相应要求^①。人民城市新理念与人民城市建设新路径的提出, 意味着“人民城市论”这一新型理论范式正式诞生。

一、关于现代化人民城市建设的系统性解决方案的提出

2025年中央城市工作会议是21世纪以来党中央召开的第二次中央城市工作会议。2015年中央城市工作会议重点聚焦处于高速增长阶段的大中小城市面临的转变城市发展方式、完善城市治理体

收稿日期: 2025-10-08

基金项目: 本文系国家社科基金重大专项(22VMG001)的阶段性成果。

作者简介: 唐亚林, 复旦大学国际关系与公共事务学院教授、博士生导师, 苏州大学中国特色城镇化研究中心学术委员会委员。

① 习近平:《深入学习贯彻党的十九届四中全会精神, 提高社会主义现代化国际大都市治理能力和水平》,《人民日报》, 2019年11月4日。

系、提高城市治理能力、着力解决城市病等突出问题。2025年中央城市工作会议围绕城市发展为了谁、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，不仅对当代中国城镇化所处的发展阶段、所要建设的城市发展目标作出新判断、提出新要求，而且围绕城市工作的重点任务、领导体制和工作机制等制定新的战略部署和行动计划，形成了基于当代中国城市发展规律的关于现代化人民城市建设的系统性解决方案。这意味着我国城镇化经过快速发展期进入稳定发展期后，党和政府关于现代化人民城市建设的认识已经成熟，形成了包括城市发展理念、阶段、目标、主题、方式、方法等在内的一整套集成式综合解决方案^①。2025年8月15日，《中共中央 国务院关于推动城市高质量发展的意见》（以下简称《意见》）明确了加快城市发展方式转型和推动城市高质量发展的总体要求、主要目标和重点任务^②。

（一）城市发展的理念、目标、主题与主线

2025年中央城市工作会议强调，城市发展要坚持和加强党的全面领导，认真践行人民城市理念，将坚持党的领导和践行人民城市理念贯穿城市工作全过程。过去城市建设的目标定位是建设现代化城市，中国特色社会主义进入新时代，以习近平同志为核心的党中央提出现代化人民城市的发展目标，将城市建设的具体目标从和谐宜居、富有活力、各具特色三个方面拓展丰富为创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧城市六个方面。2025年中央城市工作会议旗帜鲜明地将推动城市高质量发展作为主题，强调要改变过往的粗放式发展方式，以内涵式发展为主线，根据当前各大中小城市发展实际，以推进城市更新为重要抓手，大力推动城市结构优化、动能转换、品质提升、绿色转型、文脉赓续、治理增效，牢牢守住城市安全底线，走出一条中国特色城市现代化新路子。

（二）城市发展的阶段、方式、动力与方法

从世界范围内的城市化发展规律看，一国的城市化率达到75%左右，其城市化将从快速增长期向稳定发展期演进，意味着城市工作重心发生变化，即要改变过往的“摊大饼”式发展方式，注重营造城市发展的内生动力。2025年中央城市工作会议对包括城市发展阶段、发展方式、发展动力、

发展方法等系列问题作出系统判断——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。城市工作要深刻把握、主动适应形势变化，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^③。

《意见》围绕加快城市发展方式转型，推动城市高质量发展这一主题，从优化现代化城市体系、培育壮大城市发展新动能、推动城市发展绿色低碳转型、增强城市安全韧性、促进城市文化繁荣发展、提升城市治理能力水平、加强组织实施七个方面进行系统性部署，将2025年中央城市工作会议精神变为决策部署，并为后续各类政策措施的出台指明了方向。

二、以治理统领发展、服务与秩序：现代化人民城市建设的内涵辨析

城市发展目标从现代化城市建设到人民城市建设，再到现代化人民城市建设的演进，关涉人民、现代化与城市建设的关系，不是简单的次序编排，而是城市发展理念的跃迁、城市发展实践的探索、城市发展理论范式的建构以及对人类社会美好生活的向往。通过治理现代化统领发展、服务与秩序三重目标的建构，是中国式现代化的成功经验，也是城市治理现代化的根本路径。进入21世纪，发展、安全与生活已成为人类城市治理的三大战略主题，现代化人民城市的内涵由此展开和定位。

（一）城市内涵的分类辨析

关于城市内涵的理解，可从城市的功能视角、要素视角、主体性视角、共同体视角以及人民、城市与国家的关系模式视角等进行分类分析。

城市功能萌发于集市的交易性。人类最早的城市是由交换而兴的集市脱胎而成。最初人们将剩余产品拿到集市开展以物易物活动，直至中间等价物“货币”的出现，各类集市的交易品种、交易数量、交易频率逐渐增加，相关专业化市场、空间、人员与规则由此而生，由集市市场汇聚的人流、物流、资金流、信息流等催生财富与名利获取的资源聚散

① 《中央城市工作会议在北京举行》，《人民日报》，2025年7月16日。

②③ 《中共中央 国务院关于推动城市高质量发展的意见》，《人民日报》，2025年8月29日。

地、各得其所各安其分的人流集聚地以及地区与国家兴盛的财力富集地。因此，城市最初的功能定格在贸易的交易性、生活的便利性以及财富的创造性等方面。这种集“神圣、安全、繁忙”于一体的城市功能^①构成城市内涵的基础来源。此后，城市的功能不断拓展与丰富，在交易性基础上，财富性、规则性、市民性、自治性、公共性、空间性、政治性、文化性等多样化城市功能不断累积，城市成为人类的诗意栖居地、财富创造地、文化涌流地、活力发源地。

城市功能的发挥得益于土地、资本、人力、信息、技术等要素的综合作用。社会大生产的推进与工业革命的兴起，推动更大范围的市场交易、经济贸易与市场网络社会的生成，分散的集镇与城市通过公路、铁路、水路和航空线路等立体化交通网络的连接，成为互有分工、相互依赖的城市群网络体系，传统农业社会由此进入现代工业社会。土地、资本、人力、信息、技术等要素成为推动城市增长的关键要素，城市管理者与土地开发商、房产经营商、生产投资商、产业发展商等群体的联合开发和运作，成为推动城市增长与城市形态扩张的动力要素。

当城市的开发、运营以及城市增长的动力机制蜕变为资本与权力的“联姻”产物，城市的命运就不再由城市人民掌控，而是演变为资本与权力的媾合物，城市失去应有的人民性特征，其主体性由人民性转换为资本性，城市内蕴的各类功能被改写并出现异化现象。结果是城市塑造的共同体充其量是一种机械有机体，在各领域、各方面呈现支离破碎的特征，即使城市最初展现了人类文明共同体的某些特征或“未来之光”，但因其内在基因被资本主宰和塑造而失去应有的人民性和公正性特征。这种城市与人民、城市与国家的关系模式，既不是人民的城市模式、国家的城市模式，也不是人民福音和国家发展动力的模式，而是以资本为导向的城市发展模式 and 以资本发展为导向的城市国家发展模式。

（二）现代化人民城市的深刻内涵

现代化人民城市建设目标的提出，是中国城市发展理论和实践的飞跃，明确了城市发展的出发点和落脚点在于人，在于人民对美好生活的向往和人

民群众的获得感、幸福感、安全感。“城市的核心是人，关键是十二个字：衣食住行、生老病死、安居乐业。城市工作做得好不好，老百姓满意不满意，生活方便不方便，城市管理和服 务状况是重要评判标准。”^② 习近平总书记关于城市工作绩效评价标准的判断，强调通过城市管理提升城市居民的民生服务水平，即通过提升城市治理现代化水平推进城市发展，创造让广大城市居民安居乐业的良好社会秩序。

第一，相较以往的现代化城市建设目标以及人民城市建设目标而言，现代化人民城市的建设目标既把人民性作为城市建设的根本特性，又把现代化作为城市建设的根本动力，超越了过去将城市建设简单局限于某一特性的不足。现代化人民城市建设表现为人民是城市的主人，城市建设以人民为主体，城市发展必须依靠人民、为了人民；表现为现代化是城市建设与发展的动力机制，城市的现代化建设为人民过上美好生活提供充足的物质保障和高尚的精神追求；表现为城市的现代化建设在城市的政治、经济、社会、文化、生态五大领域全面展开的进程，是为人民性的实现提供高水平的制度化参与和服务保障的过程。

第二，现代化人民城市始终以国家性为根基，通过将大中小城市建成国家现代化的重要载体和战略平台，为现代化人民城市建设提供宝贵经验、强大物质基础与美好生活价值。中华人民共和国成立后，中国的现代化建设与工业化、城镇化同步展开，城镇化既成为现代化发展的动力机制，又是在激烈的国际竞争环境中挖掘巨大消费市场潜能 的战略平台。进入 21 世纪，通过城镇化发展战略的实施，2 亿多进城农民工穿梭于城乡间，一方面为城市现代化建设提供源源不断的劳动力，另一方面为乡村发展提供返乡创业所需资金、先进技术和优质服务，新乡村建设成为国家现代化发展的新型战略空间。

第三，现代化人民城市建设既遵循人类社会城市化进程中“快速城市化—逆城市化—再城市化”的一般规律，又展现了人口规模巨大国家的城市化进程特色，即开展了世界历史上规模最大、速度最快、成效最大的城市化进程，但也随之形成区域发展不平衡、城乡差距长期存在的城乡分

① [美]乔尔·科特金：《全球城市史（典藏版）》，王旭等译，北京：社会科学文献出版社，2014年版，第1-6页（序言）。

② 《习近平关于城市工作论述摘编》，北京：中央文献出版社，2023年版，第81页。

治格局。随着中国城市化进程进入稳定发展期的“下半场”，要举全国之力，共同探索以高质量发展为主题、以内涵式发展为主线的中国特色城市现代化新路子。

第四，现代化人民城市建设始终坚持走中国共产党领导人民建设社会主义现代化城市的新路。一方面，将城市的建设与发展始终置于中国共产党的领导和国家发展大局中予以通盘考虑、整体设计和全面推进；另一方面，通过推进城市治理现代化进程，确保人民共建共治城市的规划、建设与管理，确保人民共享高品质的城市服务、高心安的城市秩序和高绩效的城市发展成果，进而将“人民城市人民建，人民城市为人民”这一重要理念和城市让人民生活更美好的现代化发展成果变为生动的历史实践和美好的社会现实。

三、稳定发展期城市化可持续发展动力的塑造：现代化人民城市建设的难点

2025年中央城市工作会议在总结过去城市化快速增长期的成果以及汲取世界各国城市化进程经验的基础上，提出关于现代化人民城市建设的系统性解决方案。但是，要将稳定发展期的城市化各项战略付诸实践，将系统性解决方案转化为策略、政策与举措，提升现代化人民城市建设的发展绩效和人民美好生活水平，还需破解诸多难题，构建推进城市化进程的内生动力体系。

针对现代化人民城市建设的重大难题，2025年中央城市工作会议提出“五个更加注重”，即我国城镇化正从快速增长期转向稳定发展期，城市发展从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段，城市工作要深刻把握、主动适应形势变化，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^①。上述论断表明，现阶段，我国的城市工作还面临“以人为本”不够、“集约高效”不够、“特色发展”不够、“治理投入”不够以及“统筹协调”不够等问题，具体可归纳总结为三个方面。

（一）并联式现代化、风险累积效应催化与发展事务时序次序选择的难点问题

中华人民共和国成立70余年的发展实践，不仅让我国在2010年超越日本成为世界第二大经济体，而且使中国式现代化的发展模式成为举世瞩目的焦点。改革开放40余年的发展使我国用短短几十年时间走完了西方发达国家几百年的工业化历程，体现了“时空压缩”情形下的超常规发展特质^②。

习近平总书记指出：“我国现代化同西方发达国家有很大不同。西方发达国家是一个‘串联式’的发展过程，工业化、城镇化、农业现代化、信息化顺序发展，发展到目前水平用了二百多年时间。我们要后来居上，把‘失去的二百年’找回来，决定了我国发展必然是一个‘并联式’的过程，工业化、信息化、城镇化、农业现代化是叠加发展的。”^③“并联式”的现代化模式使整个国家和社会在同一时空条件下应对包括经济发展、政治参与、社会转型、福利保障、文化变迁、国家统一、民族复兴、国家环境变化等多重因素的叠加影响，由此产生包括经济风险、金融风险、政治风险、治理风险、社会风险、自然风险与生态风险等在内的多种风险交织叠加且相互催化的可能。此外，在推进城市化进程中，资源有限性、需求多样性以及发展时序次序选择性等多样化约束与城市产业发展、城市更新及城市居民生活等多重发展目标间存在相互竞争的可能，如何统筹好生产、生活、生态三大空间，在利害相一致原理指导下注重各类发展事务的时序次序选择，实现生产空间的集约高效、生活空间的宜居适度和生态空间的山清水秀等多重目标，是塑造稳定发展期城市化可持续发展动力的难点问题。

（二）城市财富积累效应减弱、城市发展新旧动能转换与高质量发展动力塑造的难点问题

1998年7月，国务院印发《关于进一步深化城镇住房制度改革，加快住房建设的通知》，提出深化城镇住房制度改革的指导思想是“稳步推进住房商品化、社会化，逐步建立适应社会主义市场经济体制和我国国情的城镇住房新制度；加快住房建设，促使住宅业成为新的经济增长点，不断满足城镇居民日益增长的住房需求”，深化城镇住房制度

① 《中央城市工作会议在北京举行》，《人民日报》，2025年7月16日。

② 唐亚林：《当代中国政治发展的逻辑》，上海：上海人民出版社，2019年版，第235页。

③ 《习近平关于城市工作论述摘编》，北京：中央文献出版社，2023年版，第19页。

改革的目标是“停止住房实物分配，逐步实行住房分配货币化；建立和完善以经济适用住房为主的多层次城镇住房供应体系；发展住房金融，培育和规范住房交易市场”。进入 21 世纪，“经营城市”理念逐渐成为部分城市管理者推进城市建设、提供公共产品与服务的发展理念，即城市政府是具有独立利益的经济实体，可通过经营土地、搞活房地产与加大基础设施建设等方式获取发展资金与利润，进而为城市建设与发展、为居民提供各类公共服务奠定财政基础^①。自此，中国各大中小城市进入土地利用与开发、大力发展房地产行业、全面推进城市基础设施建设的新阶段。

经过 20 余年的高速发展，城市房地产产业及其关联产业集群在中国城市化进程中发挥了至关重要的作用，土地财政成为城市财政的重要收入来源，房地产产业带动了城市第三产业的兴盛与发展，成为城市税收和居民家庭财富积累的收入来源之一。2016 年，国家出台“房子是用来住的、不是用来炒的”这一房地产调控政策，“圈土地、卖房子、摊大饼”等粗放式发展方式得到遏制，以数量增长型、外延增长型与劳动密集型为核心的城市经济增长方式开始向以质量增长型、内涵增长型、知识密集型为核心的城市经济发展方式转变，其核心在于通过产业转型升级实现城市发展动能从旧有增长模式向以新技术、新产业、新模式、新动能为核心的高质量发展模式转变。

城市发展模式从旧有粗放型增长模式向高质量发展模式的转型，意味着以往建立在土地财政基础之上的发展模式无以为继，且过去部分城市通过城投公司、城建公司等高额投资和大规模举债以及脱离地方实际大搞建设的直接干预做法遭到资金链断裂以及宏观政策调控的影响，加之国际发展环境发生巨大转变，部分高科技行业面临“卡脖子”制约，致使曾产销两旺的国内市场与国际市场面临前所未有的困境。过去靠土地财政拉动城市建设与发展的粗放式发展模式失灵，以往积累的高额地方债务化解因税收增长乏力变得困难，科技创新动力因“卡脖子”技术难以在短期内获得根本性突破变得前路漫漫，国内消费市场因民众大宗消费进入瓶颈期而增速放缓，出口势头良好的国际消费市场遭

遇美西方国家设置的重重关卡，上述难题及影响因素的相互叠加及彼此催化，削弱了城市财富的积累效应，制约了城市发展动能的新旧转换进程，致使塑造城市高质量发展动力的进程放缓。

（三）城市更新攻坚、城市就业发展机会与居民安居生活水平提升的难点问题

针对我国大中小城市经过 20 余年高速发展普遍出现包括电力通信等基础设施老化、住房建筑衰败、生活服务设施落后以及街区休闲交往空间缺乏等难点问题，2025 年中央城市工作会议提出以城市更新为抓手，大力推动城市结构优化、动能转换、品质提升、绿色转型、文脉赅续、治理有效，是厘清现代化人民城市建设难点作出的科学判断。

一般而言，无论是城市建设还是社区生活，经过 20 年的使用，原有基础设施和生活空间布局等物质硬件建设均难以适应人民群众的生活需要，尤其受过去的物质经济条件和城市规划理念限制，各大中小城市社区普遍存在小区建筑密度高、公共活动空间缺乏、公共设施普遍不足（例如，停车位、绿地）、管线老化（例如，排水、供电、燃气管道）等状况。这些问题导致城市更新困难程度超出预期，其中，成片的老旧小区改造和城中村改造难度较大。

随着信息技术的飞速发展，人工智能大模型等广泛应用于社会生产各领域全过程，各类智能体与网络技术生态平台深度嵌入人类生产、生活、生存、生态、生命这一“五生共同体”进程^②，使生产、分配、交换、消费过程更加智慧智能。自动化、智能化的生产方式为传统劳动力密集型企业 and 未及时引入智慧化生产方式的科技类产业带来巨大冲击，例如，城市消费经济因城市更新过程中街区“烟火气”的大量消失呈现动力不足。城市更新遭遇“硬骨头”、人工智能深度应用对劳动密集型岗位的碾压效应等问题叠加，导致进入稳定发展期的城市化可持续发展动力的塑造存在一定困难。

四、引领辐射与协调发展：现代化人民城市建设的关键路径

2025 年中央城市工作会议不仅对我国城市化发展理念、发展阶段、发展目标、发展原则、发

① 赵燕菁：《从城市管理走向城市经营》，《城市规划》，2002 年第 11 期。

② 郝文强、唐亚林：《“五生共同体”：人民城市的价值设定、空间生产及其实现机制》，《行政论坛》，2024 年第 5 期。

展主题、发展主线、发展方式、发展动力、发展方法等系列重大问题作出系统性判断，而且对现代化人民城市建设的重点任务和具体路径进行整体性部署，集中体现在七个方面，即“优化现代化城市体系，建设富有活力的创新城市，建设舒适便利的宜居城市，建设绿色低碳的美丽城市，建设安全可靠的韧性城市，建设崇德向善的文明城市，建设便捷高效的智慧城市”^①。《意见》根据2025年中央城市工作会议总体精神，重点聚焦加快城市发展方式转型，推动城市高质量发展这一城市发展的核心主题，对现代化人民城市建设提出“两步走”战略目标——到2030年，现代化人民城市建设取得重要进展，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；到2035年，现代化人民城市基本建成。同时，《意见》对2025年中央城市工作会议部署的七大重点任务进行任务分解与措施细化，并针对优化现代化城市体系、培育壮大城市发展新动能、推动城市发展绿色低碳转型、增强城市安全韧性、促进城市文化繁荣发展、提升城市治理能力水平六大重点任务提出23条具体任务和推进措施^②。通过上述分析可知，现代化人民城市建设的关键路径主要有两条，一是通过积极发挥大都市圈与城市群的引领辐射效应，推进大中小城市协调发展进程；二是通过充分发挥区域空间、产业与生活的统筹平衡效应，推进城乡融合发展进程。

（一）大都市圈、城市群的引领辐射效应与大中小城市协调发展

世界城市化发展的一般经验表明，大都市圈和城市群是推动一国城市化进程的主要载体与核心动力，也是推动大中小城市协调发展的有效途径，主要表现在大都市圈和城市群可发挥产业分工、要素集聚、技术创新、服务引领等带动和辐射作用，形成“中心区域—次中心区域—周边区域”的圈层生态发展环境。

中国是拥有14亿多人口的发展中大国，由于发展基础、自然条件和社会历史条件不同，地区间、城乡间、大中小城市间存在发展差异，因此，

我国的城市化发展不可能走以英美为代表的剥夺广大农民权益的“圈地运动”以及在城市中心区建立“富人区”与“贫民窟”的“空间隔离法”等“血淋淋式”“贫困化”的旧路，而是要坚持以大都市圈和城市群为依托的大中小城市和小城镇协调发展格局，以先富带共富、以共富促共荣的新型现代化人民城市发展道路。

过去关于我国城市化发展的认识，多将城市群发展置于大都市圈发展之前，使用“城市群、都市圈”的表述，并在实践中形成了具有一定产业分工、交通设施连接、地缘优势突出、文化亲和性明显的松散城市群，例如，长三角城市群、京津冀城市群、粤港澳大湾区城市群（旧称珠三角城市群）以及成渝城市群，等等。“城市群是人口大国城镇化的主要空间载体，像我们这样人多地少的国家，更要坚定不移，以城市群为主体形态推进城镇化。从世界城市发展和布局看，一般来说，城市和人口集中在沿海地区是规律。我国已经形成京津冀、长三角、珠三角三大城市群，成为支撑和带动我国经济发展、体现国家竞争力的重要区域。”^③由于各城市群内部相关城市间的经济社会联系尚未达到大都市向周边地区辐射和带动的紧密程度，加之高铁等交通网络建设的迅猛发展，两三个中心城市间1-2小时交通圈建设取得显著成效，因此，关于推进大中小城市群协调发展形成了两条路径。

一条路径是“以城市群、都市圈为依托构建大中小城市协调发展格局，推进以县城为重要载体的城镇化建设”^④，即一方面发挥城市群与都市圈的引领辐射作用，在大都市周边加快形成众多卫星城、中心城区总部研发与周边区域生产制造、职住平衡的大中小城市协调发展格局；另一方面，加快推进以县城为重要载体的城镇化建设，形成多个有效连接城乡且支撑大中小城市协调发展格局的城镇节点，进而实现农村人出得来乡村、城里人进得去农村的良好格局，切实推进城乡融合发展进程。另一条路径是实施“引导大中小城市和小城镇协调发展”“建立都市圈同城化发展体制机制”等策略^⑤，通过对接大中小城市与小城镇，对接因交通圈有机连接的都市圈，推进城乡融合与区域融合发展

① 《中央城市工作会议在北京举行》，《人民日报》，2025年7月16日。

② 《中共中央国务院关于推动城市高质量发展的意见》，《人民日报》，2025年8月29日。

③ 《习近平关于城市工作论述摘编》，北京：中央文献出版社，2023年版，第48页。

④ 《习近平谈治国理政》（第5卷），北京：外文出版社，2025年版，第25页。

⑤ 《中国共产党第二十届中央委员会第三次全体会议文件汇编》，北京：人民出版社，2024年版，第42页。

进程。

这两条路径相辅相成，在2025年中央城市工作会议上得到进一步凝练，强调优化现代化城市体系，“发展组团式、网络化的现代化城市群和都市圈，分类推进以县城为重要载体的城镇化建设”^①，是新时代推进中国城市化进程的有效经验总结与发展路径选择。

（二）区域空间、产业与生活的统筹平衡效应与城乡融合发展

推进以人为核心的新型城镇化，加快农业转移人口市民化，是促进城乡融合发展的有效途径。“城镇化是我国现代化建设的历史任务，也是扩大内需的最大潜力所在。国际经验表明，城镇化是自然的历史进程，如果顺势而为、妥善引导，会成为带动经济发展的持续动力，顺利跨越‘中等收入陷阱’；走得不好，也会带来诸多矛盾和问题，患上‘城市病’，影响现代化进程。我们要围绕提高城镇化质量，因势利导、趋利避害，积极引导城镇化健康发展。”^②新型城镇化旨在改变过去城镇化的粗放型发展方式，推动城乡融合发展与区域协调发展等实现有机对接，将“产—城—人”的发展次序变更为“人—城—产”，避免了“见城不见人”的弊端。

关于新型城镇化与城乡融合发展的认识，一是将新型城镇化视为促进区域协调发展与城乡融合发展的有效载体和战略平台，重视广大乡村在国内大市场中的地位 and 作用，为形成全国统一大市场奠定动力基础。“乡村既是巨大的消费市场，又是巨大的要素市场，是国内大循环的重要组成部分。要充分发挥乡村作为消费市场和要素市场的重要作用，全面推进乡村振兴，推进以县城为重要载体的城镇化建设，推动城乡融合发展，增强城乡经济联系，畅通城乡经济循环。防止各地搞自我小循环，打消区域壁垒，真正形成全国统一大市场。”^③

二是通过新型城镇化有机联通广大乡村地区和城市区域，形成各类要素自由流动的统一大市场。统筹推进新型工业化、新型城镇化与乡村全面振兴，通过资本下乡、项目下乡以及文旅产业、电商产业发展等方式营造乡村自我发展的内生动力；通过技术赋能的方式推进城市社区民众广泛参与基层民主协商、城市基层治理等现代化进程，不断提升

大中小城市居民的生活品质，进而形成城乡治理共同体。

三是基于加强区域空间规划和联动实施的方式，有机衔接区域协调发展战略、区域重大战略、主体功能区战略、新型城镇化战略，通过统筹区域空间规划、产业发展与民众生活等方式，着力加快区域一体化进程，推进集生产、生存、生活、生态、生命于一体的“五生共同体”建设，将城乡融合发展内嵌区域协调发展的历史进程，走出一条以先富带共富、以共富促共荣的中国特色城市现代化新路。

五、结 语

人民城市人民建，人民城市为人民。城市是人民的城市，是现代化的人民城市，既构成我国城市建设的发展目标，也是中国共产党领导中国人民走出中国特色城市现代化新路的主要内涵。现代化人民城市建设的实践探索与理论建构，意味着我国正在走一条超越人类社会城市聚落论、城市增长机器论的第三大城市发展理论范式，即人民城市论的新路。

人民城市论首先体现为在中国共产党的坚强领导下，全体人民积极主动参与城市公共事务和社会生活事务的有效管理，建立了共建共治共享的城市治理共同体；其次体现为在中国共产党的坚强领导下，充分发挥政府、市场和社会等多种力量的作用，将城市重大方略决策、重要事项执行、重要事务监督与评估有机贯穿城市规划、建设与治理全过程，形成了科学有效的决策与执行体制；最后体现为在中国共产党的坚强领导下，城市发展目标、发展理念、发展阶段、发展战略、发展任务、发展方式、发展动力、发展政策、发展方法、发展路径等有机统一于中国特色城市现代化发展模式的塑造进程，在不断提升城市发展目标和累积城市发展绩效的进程中，更好满足人民日益增长的美好生活需要。

与资本和利益集团主宰城市发展的城市增长机器模式不同，中国共产党主导的城市现代化发展的新模式强调中国共产党是中国特色社会主义事业的领导核心，是中国特色城市现代化发展道路的引领

① 《中央城市工作会议在北京举行》，《人民日报》，2025年7月16日。

② 《习近平关于城市工作论述摘编》，北京：中央文献出版社，2023年版，第19页。

③ 《习近平谈治国理政》（第5卷），北京：外文出版社，2025年版，第176-177页。

者和主导者，发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用。“在当今中国，没有大于中国共产党的政治力量或其他什么力量。党政军民学，东西南北中，党是领导一切的，是最高政治领导力量。中国共产党是执政党，党的领导是做好党和国家各项工作的根本保证，是我国政治稳定、经济发展、民族团结、社会稳定的根本点，绝对不能有丝毫动摇。”^①坚持和加强党对城市工作的全面领导，发挥党统领

现代化人民城市建设的根本作用，要围绕党和国家总目标、中心工作以及人民期盼过上美好生活的根本需求，全面发挥党对城市发展目标、城市发展战略、城市发展规划、城市发展政策、城市发展治理、城市发展方式、城市发展道路等重点工作的统领，通过阶段性奋斗目标的实现以及对美好生活的塑造，建构具有中国特色的现代化人民城市发展新型理论范式。

The Connotation, Difficulties, and Pathways of Constructing Modern Cities of the People

TANG Ya-lin^{1, 2}

(1.School of International Relations and Public Affairs, Fudan University, Shanghai 200433 ;

2. Center for Chinese Urbanization Studies, Soochow University, Suzhou Jiangsu 215301)

Abstract: What kind of city to build and how to build it are the core propositions of urbanization in human society. The proposal of the construction of modern cities of the people and its systematic solutions constitute a new theoretical paradigm of urbanization put forward by the CPC as China's urbanization shifts from rapid development to a stable development period. This great task is based on the fundamental attribute of the people-oriented nature and the fundamental driving force of modernization of urban development. As a new path for urban modernization with Chinese characteristics, it promotes urban development, services and order through the modernization of governance, with high-quality development as the theme and connotative development as the main line. The construction of modern cities of the people is confronted with three major problems : the parallel modernization of contemporary China, the catalytic effect of risk accumulation and the choice of the sequence of development affairs ; the weakening of the effect of urban wealth accumulation, the transformation of new and old driving forces of urban development and the shaping of high-quality development driving forces ; the challenges of urban renewal, urban employment development opportunities and the improvement of residents' living standards. In the future, two key paths should be effectively adopted : using the leading and radiating effect of metropolitan areas and urban agglomerations to promote the coordinated development of large, medium and small cities, and fully leveraging the coordinated and balanced effect of regional space, industry and life to promote the integrated development of urban and rural areas. With these measures, a new model of urban modernization led by the CPC, featuring an urban governance community jointly built, governed and shared by the people, will be created.

Key words: Construction of Modern Cities of the People ; CPC-led Model of Urban Modernization ; Connotation ; Difficulties ; Pathway

[责任编辑: 王文秋]

[责任校对: 曹晶晶]

^① 习近平:《中国共产党领导是中国特色社会主义最本质的特征》,《求是》,2020年第14期。