以人民城市理念引领人民城市建设

林晨 李晶

城市是我国经济、政治、文化、社会等方面活动的中心，在党和国家工作全局中具有举足轻重的地位。党的十八大以来，习近平总书记科学把握城市发展大势，深刻洞察城市发展规律，围绕城市工作作出一系列重要论述，其中不少在《习近平经济文选》第一卷中都有体现。比如，《在中央城镇化工作会议上的讲话》指出："城镇建设水平，不仅关系居民生活质量，而且也是城市生命力所在"；《加快构建新发展格局，着力推动高质量发展》指出："坚持人民城市人民建、人民城市为人民，提高城市规划、建设、治理水平，加快转变超大特大城市发展方式，实施城市更新行动，加强城市基础设施建设，打造宜居、韧性、智慧城市"；等等。新时代新征程，城市在我国经济社会发展、民生改善中的重要作用日益凸显。我们要深入学习贯彻习近平总书记关于城市工作的重要论述，牢牢把握城市发展规律，践行人民城市理念，在中国式现代化进程中推动城市高质量发展。

人民城市理念是中国特色城市发展道路的精髓要义

习近平总书记在《在中央城镇化工作会议上的讲话》中指出："城镇化是现代化的必由之路。"在我国这样一个拥有14亿多人口的发展中大国实现城镇化，在人类历史上没有先例。我国城市人口规模大、资源约束强，这一国情决定了我国不能走西方城市发展的老路，必须走中国特色城市发展道路。2015年举行的中央城市工作会议明确提出"提高新型城镇化水平，走出一条中国特色城市发展道路"，并要求"坚持人民城市为人民"。人民城市理念深刻回答了城市建设发展为了谁、依靠谁的根本问题，是中国特色城市发展道路的精髓要义。

城市是人类文明的地标。现代城市是生产力发展与社会分工的结果。工业革命以来，随着现代化的推进，城市在一个国家或社会发展中的地位不断上升。根据联合国人居署2023年的报告，1800年，城市人口仅占全球人口的2%；1900年，这一比例达到15%。20世纪50年代，城市人口开始扩张。1950年，城市人口约占全球人口的30%，到2007年超过50%，2023年达到56%。当前，城市贡献了80%以上的全球国内生产总值，既是推动世界经济发展的引擎，也是创造幸福生活的重要载体，对于促进人的全面发展具有重要意义。在城市发展过程中，人们对于建设什么样的城市、怎样建设城市形成了不同的思想理念、不同的理论流派。

我国现代城市建设起步较晚，1949年末我国人口城镇化率只有10.64%。新中国成立后，在我们党的坚强领导下，随着"一化三改"和国民经济恢复发展，一批新兴工矿业城市诞生，人口向城市聚集，城镇人口数量不断增加。改革开放后，我国经历了世界历史上规模最大、速度最快的城镇化进程，城市发展波澜壮阔。1978—2012年，我国城市数量从193个增加到657个，建制镇从2173个增加到19881个；城镇人口从1.7亿增加到7.1亿，城镇化率从17.9%上升到52.6%，基本达到世界平均水平。京津冀、长三角、珠三角三大城市群具备相当实力，中西部地区和东北地区城市发展面貌发生很大变化，成为经济增长主阵地。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视加强党对城市工作的领导，部署实施一系列重大战略和重要举措，推进以人为核心的新型城镇化，走出了一条中国特色城市发展道路。习近平总书记2013年在中央城镇化工作会议上强调"推动我国城镇化沿着正确方向发展""正确的方向就是新型城镇化"，并把推进新型城镇化的基本原则归纳为以人为本、优化布局、生态文明、传承文化4个方面；2015年在中央城市工作会议上指出"做好城市工作，要顺应城市工作新形势、改革发展新要求、人民群众新期待，坚持以人民为中心的发展思想，坚持人民城市为人民"；2019年在上海考察时提出"人民城市人民建，人民城市为人民"；2020年在浦东开发开放30周年庆祝大会上强调"要坚持广大人民群众在城市建设和发展中的主体地位"；2022年在党的二十大报告中再次强调"坚持人民城市人民建、人民城市为人民"；等等。习近平总书记的一系列重要论述，一以贯之体现了城市工作要坚持以人民为中心。人民城市理念正是坚持以人民为中心在城市工作中的鲜明体现。人民城市理念深刻阐明党的领导是人民城市建设的根本保证和最大优势，做好城市工作必须加强和改善党的领导；深刻阐明坚持广大人民群众在城市建设和发展中的主体地位，城市建设必须把让人民宜居安居放在首位，把最好的资源留给人民，让人民群众在城市生活得更方便、更舒心、更美好；深刻阐明统筹空间、规模、产业三大结构，规划、建设、管理三大环节，改革、科技、文化三大动力，生产、生活、生态三大布局，政府、社会、市民三大主体，更好推动人民城市建设；等等。人民城市理念深刻阐明了人民城市建设的根本保证、价值取向、目标任务、思路方法等，是对城市发展规律的深刻把握。

新时代以来，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，我国践行人民城市理念，坚持走中国特色城市发展道路。截至2023年末，我国常住人口城镇化率达到66.16%，超过9.3亿人口生活在城镇；我国"两横三纵"城镇化战略格局基本形成，城市区域发展协调性增强，空间分布日益均衡，城市数量达到694个，常住人口超过500万的城市有29个，超过1000万的城市有11个；城市经济进入高质量发展阶段，活力释放、韧性彰显，2023年地级以上城市地区生产总值达77.0万亿元，贡献了61.1%的国内生产总值，平台经济、共享经济、数字经济蓬勃发展，释放城市消费活力。在城市高质量发展支撑下，民生保障不断健全，人民生活更加美好。2013—2023年，我国累计实现城镇新增就业超1.4亿人，城镇调查失业率除2020年、2022年受新冠疫情影响外，其他年份均保持在5.5%以内。城乡融合发展成效明显，城区常住人口300万以下城市的落户限制基本取消，城乡基本公共服务均等化深入推进，城乡基础设施一体化水平显著提升。

准确把握人民城市的鲜明特点

习近平总书记在《在中央城镇化工作会议上的讲话》中指出："解决好人的问题是推进新型城镇化的关键"；在《做好城市工作的基本思路》中指出："市民是城市建设、城市发展的主体。要尊重市民对城市发展决策的知情权、参与权、监督权，鼓励企业和市民通过各种方式参与城市建设、管理。"当前，我国城市发展已进入城市更新的重要时期。人民城市理念赋予我国城市发展鲜明特点，让人民群众生活更幸福。

坚持以人为本。习近平总书记指出："城市的核心是人，城市工作做得好不好，老百姓满意不满意、生活方便不方便，是重要评判标准。要坚持以人为本，不断完善城市功能，提高群众生活品质。"城市是人民美好生活的载体，人民群众是城市建设的主体和城市发展的动力源泉。坚持以人为本，践行全过程人民民主，把人民当家作主同我们党全心全意为人民服务的根本宗旨有机统一，牢牢抓住"衣食住行、生老病死、安居乐业"12个字，才能推动城市发展与民生改善相统一的高质量发展。比如，上海坚持将全过程人民民主融入城市治理现代化，通过人民议事厅和社区直播间等多种形式，激发人民创建美好生活的积极性和创造力，构建城市治理共同体，推动人民深度参与城市治理、建设和维护；厦门2024年采用市人大常委会票决通过40项民生事项，解决人民最直接的民生问题，确保人民共享民生成果，打造城市幸福底色；等等。践行人民城市理念，就要在城市的建设、运行和治理中践行全过程人民民主，更好构建人人参与、人人负责、人人奉献、人人共享的城市治理共同体，赋能城市基本公共服务均衡可及，让人民群众在城市生活得更方便、更舒心、更美好。

高度重视历史文化保护。习近平总书记2015年在《做好城市工作的基本思路》中指出："我国五千多年的悠久文明，城市是一个主要载体"；2018年在广东考察时强调"城市规划和建设要高度重视历史文化保护，不急功近利，不大拆大建"。城市在形成和发展中传承和积淀了历史的点点滴滴，见证和承载着文化的发展历程。敬畏历史、尊重文化，让历史文化资源保护融入市民生活，才能更好延续城市文脉，实现以文润城，才能更好满足人民群众的精神文化生活需要。中华民族拥有5000多年文明史，每一座城市的文化延续和历史传承都蕴含了中华民族与时俱进的智慧、包容兼蓄的精神和生生不息的文化。它们见证着城市的过往，彰显着城市的底蕴，也预示着城市的未来，不仅是当代人的财富，也是子孙后代的特色资源。推动城市发展，必须深刻认识文化是城市的灵魂。比如，北京确定全国文化中心建设"一核一城三带两区"的总体框架，制定历史文化名城保护条例，推动超大城市的现代化发展与历史文化传承保护相得益彰，在人民城市建设中延续城市文脉。践行人民城市理念，建设人民城市，不仅要推动城市经济发展，而且要做好城市历史文化资源的挖掘和保护，让历史文化遗存保护融入城市更新之中，让城市留下记忆，让人们记住乡愁。

着力推进城市现代化。习近平总书记指出："城市是现代化的重要载体"。作为经济社会发展最活跃的区域，城市现代化是推进中国式现代化的内在要求，也是中国式现代化发展成果的重要体现。现代化的本质是人的现代化。我国城市是推动高质量发展、促进城乡融合发展、增进民生福祉的空间载体和主阵地，也是推动人的现代化的重要场所。城市教育和人才体系完善，数字化、网络化、智能化工具先进，能够更好推动劳动者、劳动资料、劳动对象及其优化组合的跃升，发展新质生产力。比如，杭州依托数据底座与算力基础，加强城市大脑建设，打造运行数据化、治理智能化的智慧城市。同时要认识到，城市现代化不是单纯的产业扩张、人口集聚，也不能以牺牲乡村为代价，而要在推动实现全体人民共同富裕中促进人的全面发展。践行人民城市理念，建设人民城市，要充分运用现代科技手段，强化创新引领作用，践行集约高效、绿色低碳、安全韧性的发展理念，推动城市发展从传统的增量扩张向高质量的提质增效转变。通过优化资源配置、提升城市品质、增强城市韧性，确保所有阶层和群体在现代化进程中不掉队，共享发展成果，让城市不仅成为经济发展的引擎，更成为人民安居乐业、实现全面发展的幸福家园。

突出保护城市生态环境。习近平总书记指出："良好生态环境是最公平的公共产品，是最普惠的民生福祉""建设人与自然和谐共生的现代化，必须把保护城市生态环境摆在更加突出的位置，科学合理规划城市的生产空间、生活空间、生态空间"。古往今来的城市发展历程表明，城市与自然是共生的而非对立的，城市应当是顺应自然的产物，而非自然的入侵者。现代城市作为人类活动最集中的区域，在运行中需要消耗大量自然资源，也是污染排放最集中的地方。根据联合国人居署统计，城市只占地球表面不到2%的面积，但消耗了全世界78%的能源，超过60%的温室气体排放来自城市地区。对人的生存来说，金山银山固然重要，但绿水青山也是人民幸福生活的重要内容，同样十分重要。在中国式现代化进程中，推动城市发展与自然生态和谐共生，不仅是城市高质量发展的内在要求，也是满足人民美好生活需要的重要内容。比如，福州串联公共空间与生态资源，建设城市森林步道，创建人与自然和谐共生的国家生态文明示范市；成都坚持开展城市体检，协同推进降碳、减污、扩绿、增长，构建山水城园相融合的公园城市。践行人民城市理念，建设人民城市，必须完整准确全面贯彻新发展理念，以系统思维谋划布局城市绿色发展，处理好城市生产生活和生态环境保护的关系，既提高经济发展质量，又提高人民生活品质。

推进人民城市建设需要处理好一系列关系

当前和今后一个时期是以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的关键时期。习近平总书记在《做好城市工作的基本思路》中指出："我们必须认识、尊重、顺应城市发展规律，端正城市发展指导思想，切实做好城市工作。"党的二十大报告提出"打造宜居、韧性、智慧城市"的城市建设目标。党的二十届三中全会《决定》对"坚持人民城市人民建、人民城市为人民"作出重要部署，提出"建立可持续的城市更新模式和政策法规，加强地下综合管廊建设和老旧管线改造升级，深化城市安全韧性提升行动"。2024年底召开的中央经济工作会议提出"大力实施城市更新""提升超大特大城市现代化治理水平"。贯彻落实习近平总书记重要讲话精神和党中央决策部署，践行人民城市理念，推进人民城市建设，必须正确处理一系列关系。

顶层设计与基层探索的关系。推进人民城市建设是一项系统性、全局性工程，需要在统筹兼顾中系统谋划、在系统谋划中整体推进。既要把握城市发展规律，充分考虑人民群众的共同需求，做好城市整体部署和顶层设计，形成具有完整性、创新性、前瞻性的城市建设规划；又要结合基层实践，尊重不同城市的实际情况，将理论与实践相结合、历史和现实相贯通，在实践中探索形成城市发展的特色。要把握城市发展的共性与特性规律，注重普遍性与独特性的有机结合，立足自身的历史底蕴与禀赋优势，坚持因地制宜，积极探索适合自身特色的城市发展路径。

现代化建设与历史文化传承保护的关系。在推进人民城市建设过程中，需要统筹好现代化建设与历史文化传承保护的关系，让城市历史与现实、未来相融合，在现代化进程中不失文化底蕴与历史根基。在城市规划和建设中，要下足"绣花功夫"，以精细化的管理与保护措施，加强对文化资源的全方位保护；协调好城市更新与文化共生的关系，做好城市历史文化资源的全面普查，完整保留那些凝聚着人民情感的名胜古迹和历史文化遗存，让每一处历史遗迹、每一段文化记忆都得以延续。同时，深入挖掘历史文化资源的丰富内涵，强化特色文化资源的推广与传播，将城市的历史文化融入人民群众的日常生活，让城市居民有史可讲、有物可瞻，让历史文化在新时代焕发出新的生机与活力。

集中发展与分散发展的关系。在城市发展中，人口与资源向大城市集聚，能够实现资源的高效利用，产生规模效应。同时，城市的资源与环境承载力难以支撑城市规模的无限扩张和无序集聚。分散发展有助于缓解城市中心的压力，构建宜居环境，但也存在生产成本增加、交通运输分散等不足。因此，必须统筹城市集中发展与分散发展，合理确定城市群和都市圈范围，增强城市群内城市之间的产业分工合理性，建立完善的基础设施和交通网络，实现优势互补。推动城市群、都市圈内的中心城市更好地辐射带动周边中小城市协调联动发展，形成疏密有致、分工协作、功能完善的城市空间格局，实现高效、宜居与可持续发展的有机统一。

城市高质量发展与乡村全面振兴的关系。城乡融合发展是中国式现代化的必然要求。将破除城乡二元结构纳入人民城市建设的整体布局进行统筹谋划，才能充分发挥城市的资源整合优势与辐射带动作用，构建起城乡互补、协同发展的产业体系，实现要素的双向自由流动，增强城乡之间的互补，进而实现乡村全面振兴与城市高质量发展的良性互动。城市应发挥在产业基础、科技力量、人才资源等方面的优势，带动乡村地区的发展；乡村也应充分发挥自身的生态优势、文化特色和土地资源潜力，为城市提供生态屏障、文化滋养和农产品供应等支持，形成城乡之间相互依存、相互促进的良性发展格局。

（作者单位：中国人民大学应用经济学院、南昌大学中国中部经济社会发展研究中心 转自《人民日报》）

县区动态

东丰县：

栽花扮靓城市 提升宜居环境

本报讯 为进一步提升城市生态环境质量，打造宜居宜业的城市空间，连日来，东丰县城管局园林管理中心抢抓天气良好、湿度适宜的有利时机，通过在城区主要街道、社区周边等地栽种花卉，让城市绿意更浓、色彩更艳。

在栽花现场，园林工作人员分工明确、有条不紊地忙碌着，搬运花苗、挖坑栽种、浇水养护，每一个环节都力求做到尽善尽美。

此次栽花工作从5月末开始，预计6月中旬结束。为确保花卉应植尽植，东丰县城管局园林管理中心对城区主干道路、公园及重要地点进行全面排查摸底，秉持"生态优先、因地制宜"的原则，详细研究种植方案，根据不同土壤特征选择适宜的花卉品种，推动形成一地一景的鲜花景观带，为市民提供丰富的视觉享受。

东丰县城管局园林管理中心完成花卉栽植后，将加大后期养护和跟踪督查力度，做好城区绿化苗木花卉浇灌、施药、施肥等工作，提高栽植苗木花卉成活率，进一步提升城市颜值气质。 （丰轩）

西安区太安街道：

种花植绿添美景 绘就小区新画卷

本报讯 为营造整洁舒适的小区环境，增强居民生活幸福感，近日，太安街道开展翻土除草、种花植绿活动，为小区增添一抹绚丽色彩。

工作人员根据小区实际环境，精心挑选了月季、蔷薇、雏菊等花草。活动现场，大家分工协作、热情高涨，刨坑、栽苗、填土、压实等环节有条不紊。大家小心翼翼地将花籽、草籽均匀撒播在平整好的土地上，并细心覆盖薄土，呈现出一派繁忙的劳动景象。

此次活动，不仅美化了小区环境，还增强了居民保护环境意识。下一步，太安街道将继续以居民需求为导向，开展更多美化环境系列活动，不断提升社区居民的获得感、幸福感和满意度，共同打造和谐宜居的美丽家园。 （西轩）

发挥历史文化在城市更新中的作用

张继焦 周子翔

城市是人民幸福生活、百姓安居乐业的重要载体，城市更新是推动城市高质量发展的综合性、系统性战略行动。4月25日召开的中共中央政治局会议指出："加力实施城市更新行动"。在这一过程中，历史文化发挥着重要作用。习近平总书记高度重视历史文化在城市发展、城市更新中的作用，强调"历史文化是城市的灵魂，要像爱惜自己的生命一样保护好城市历史文化遗产""保护好传统街区，保护好古建筑，保护好文物，就是保存了城市的历史和文脉"等；5月19日至20日在河南考察时进一步强调"文旅融合前景广阔，要推动文旅产业高质量发展，真正打造成为支柱产业、民生产业、幸福产业"。前不久印发的《中共中央办公厅国务院办公厅关于持续推进城市更新行动的意见》明确要求"坚持保护第一、应保尽保、以用促保，在城市更新全过程、各环节加强城市文化遗产保护"，并提出到2030年城市更新行动实施取得重要进展的主要目标，其中包括"文化遗产有效保护，风貌特色更加彰显"，充分体现了以习近平同志为核心的党中央对在城市更新中加强历史文化传承利用的重视。贯彻落实习近平总书记重要讲话精神和党中央决策部署，既要保护好、传承好城市的历史文脉，又要充分发挥历史文化对城市更新的促进作用，推动历史文化与城市高质量发展深度融合、互促共进。

当前，我国城市发展已经从大规模增量建设转向存量提质改造和增量结构调整并重，人民群众的需要正在从"有没有"转向"好不好"。实施城市更新行动，通过推进城市结构优化、功能完善、文脉赓续、品质提升，能够在不断满足人民群众美好生活需要的同时，为城市高质量发展提供有力支撑。历史文化作为城市生命的重要组成部分，能够经由创造性转化、创新性发展，为城市更新提供充沛驱动力。发挥历史文化在城市更新中的作用，既是以人民城市理念推进城市更新的必然要求，也是探索可持续城市更新模式的题中应有之义。

具体来看，一方面，历史文化保护为城市更新提供了内生动力，让城市更新充满人文底蕴。历史文化是彰显城市内涵、品质、特色的"根"，每个城市在形成、发展的过程中都会形成其历史文化记忆。在城市更新中深入挖掘历史文脉，通过对历史文化的保护，保留城市记忆、展现城市特色风貌，能够有效避免出现"千城一面""运动式"更新等问题，实现老城区改造提升与历史遗迹保护、城市文脉延续的有机统一，让人们在城市中能够"望得见山、看得见水、记得住乡愁"。另一方面，城市更新为历史文化传承发展提供了坚实支撑，有助于以文化赋能增强城市竞争力。通过在城市更新中保护历史文化，推动历史街区、传统商圈从物质形态更新转向文化内容升级，通过构建具有本土特色的文化场景对城市空间、功能和环境进行系统性优化等，不但有助于拓展城市公共文化服务空间，为城市发展提供新兴要素，而且能够更好满足城市居民的文化需求，增强城市居民的归属感和凝聚力，涵养精神文明风尚。以历史文化为引擎，推动城市实现经济价值、人文品质、宜居环境、民生福祉等方面的提升，能够进一步增强城市竞争力。

在实践中，不少城市正确处理城市更新和历史文化传承保护利用的关系，实现了以文兴城、以文促产。例如，苏州推出"古城保护更新伙伴计划"，在修缮古建筑、历史街区的同时引入新业态和新的城市功能，让古建老宅"活"起来，成为当地文旅消费的新地标；广州在老旧街区改造中坚持修旧如旧与功能提升并举，以"绣花"功夫改善社区环境，留住了骑楼街区的传统风貌，令老城区重现生机，也培育出文旅融合的新消费热点；等等。这充分表明，城市更新与历史文化保护传承并非此消彼长的关系。二者有机统一、相互赋能，能够进一步提升城市发展品质和韧性。面向未来，锚定到2030年城市更新行动实施取得重要进展、文化遗产有效保护、风貌特色更加彰显等，要在城市更新中加强对历史文化的保护传承利用，充分发挥历史文化的赋能作用。

落实"老城不能再拆"的要求。老城保护是做好城市历史文化传承利用工作的前提和基础。为此，要摸清城镇老旧小区、老旧街区、老旧厂区文化遗产资源底数，划定最严格的保护范围；把文物保护管理纳入国土空间规划编制和实施，建立健全"先调查后建设""先考古后出让"的保护前置机制；加强老旧房屋拆除管理，不随意拆除具有保护价值的老建筑、古民居，坚决防止"拆真建假"；保护具有重要历史文化价值、体现中华历史文脉的重要地名，让城市记忆在地名中得到延续。

建立以居民为主体的保护实施机制。建立这一机制，能够激活城市居民的主观能动性，让历史文化真正成为增进城市居民认同、推动城市更新的内生力量。可推进历史文化街区修复和不可移动文物、历史建筑修缮，探索合理利用文化遗产的方式路径；推动"街坊议事厅""社区规划师"等制度推广，发动社区居民共同参与历史街区和文物建筑的保护修缮，共议共商合理利用文化遗产的方式路径；加强公众教育和宣传，培养城市居民的文化自觉和历史保护意识，形成人人参与、人人尽责的良好氛围。

推动城市历史文化遗产活化利用。利用是最好的保护。要推动老旧街区功能转换、业态升级、活力提升，因地制宜打造一批具有城市记忆和文化气息的活力街区；改造提升商业步行街和旧商业街区，提升公共空间品质，丰富商业业态，创新消费场景，使文化与消费互动融合；鼓励以市场化方式推动老旧厂区更新改造，支持历史建筑、人文街区引入博物馆、艺术馆、非遗体验中心等公共文化设施，植入科技创新、文创设计、创客空间等新业态，实现"旧厂新生"，丰富市民文化生活。同时，加强城市更新重点地区、重要地段风貌管控，严格管理超大体量公共建筑、超高层建筑。

（作者单位：中国社会科学院民族学与人类学研究所、中国社会科学院大学社会与民族学院 转自《人民日报》）