

深刻把握城市内涵式发展的战略取向

□ 中国社会科学院习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心

今年7月，时隔10年再次举行的中央城市工作会议，在我国城市发展历史上具有重要的里程碑意义，标定了我国城市发展所处的历史新方位。习近平总书记在这次会议上发表的重要讲话，为做好新时代新征程的城市工作提供了根本遵循，为走出一条中国特色城市现代化新路子指明了方向。会议明确了当前和今后一个时期城市工作的总体要求，其中包括“以推动城市高质量发展为主线，以坚持城市内涵式发展为主线”，并要求“深刻把握城市内涵式发展的战略取向，更针对性地提升城市发展质量”。近日印发的《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》)，是对习近平总书记关于城市工作的重要论述和中央城市工作会议精神的深入贯彻落实，进一步明确了加快城市发展方式转型、推动城市高质量发展的总体要求、主要目标和重点任务。我们要全面贯彻习近平总书记关于城市工作的重要论述和中央城市工作会议精神，落实好《意见》提出的具体要求和部署，深刻把握城市内涵式发展的战略取向、时代意义、丰富内涵和实践要求，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，不断开创现代化人民城市建设新局面。

深刻把握城市内涵式发展的战略取向，具有重要的时代意义和丰富的内涵意蕴

内涵式发展是习近平总书记倡导的一个重要理念。在2015年中央城市工作会议上，习近平总书记就提出：“要坚持集约发展，树立‘精明增长’、‘紧凑城市’理念，科学划定城市发展边界，推动城市由外延扩张式向内涵提升式转变。”当时我国城镇化还处于快速发展阶段，这一重要论述体现出习近平总书记对城市发展的深刻思考 and 前瞻布局。此后在地方考察时，习近平总书记多次强调内涵式发展，比如，2019年在上海考察时要求“合理安排生产、生活、生态空间，走内涵式、集约型、绿色化的高质量发展路子”，2024年在天津考察时指出“要坚持走内涵式发展路子，创新城市治理，加强韧性安全城市建设，积极实施城市更新行动，增强发展潜力、优化发展空间，推动城市业态、功能、品质不断提升”等。

内涵是与外延相对的，通常指事物的本质特征，即质的规定性；外延一般是指反映某一本质属性的全部对象，即量的规定性。与此相对应，内涵式发展就是以事物内部因素作为动力和资源推动发展，强调质的提升；外延式发展主要是指数量增长、规模扩大、空间拓展，所表现出的主要是外形扩张。推动内涵式发展，主要是通过事物内部的深入改革，优化结构、激发活力，在量变引发质变的过程中，增强实力、提高竞争力。

城市是经济、政治、文化、社会等方面活动的中心。深刻把握城市内涵式发展的战略取向，就要在科学划定的规模范围和开发边界内，通过优化空间布局、提升人居环境、完善治理体系等途径，以集约高效的方式推动经济、环境、社会协调发展，实现更高质量、更有效率、更可持续的发展。城市是由大量元素及其相互作用形成的一个复杂系统，城市内涵式发展的意蕴十分丰富。在经济层面，强调创新驱动，注重依靠科技进步、制度优化、管理提升等手段，在既有资源约束下提升全要素生产率；在空间层面，强调存量优化，注重土地集约利用和空间效益提升，力求通过城市更新、以公共交通为导向的综合开发等方式，破解职住失衡、资源闲置等问题；在环境层面，注重绿色发展，通过生态保护、污染治理和低碳转型等方式，实现人与自然和谐共生、发展与生态相得益彰；在治理层面，强调精细治理，更加注重教育、医疗、养老、托育等优质公共服务供给，不断增强居民获得感、幸福感和安全感；在文化层面，强调历史文化保护与传承，通过塑造城市名片、营造特色文化景观等，建设文明城市；等等。

新时代以来，我国城市进入新的发展时期。以习近平同志为核心的党中央深刻把握新形势新任务，推动我国城市高质量发展取得历史性成就。这次中央城市工作会议对我国城市发展新方位作出了“两个转向”的重大判断。立足新的历史方位，主动适应形势变化，我们必须把准城市内涵式发展的战略取向，更针对性地提升城市发展质量。

从城市发展规律来看，城镇化率30%—70%一般被认为是城镇化快速发展的区间。进入城镇化快速发展中后期，一些显著特点会集中显现。比如，城镇化速度将从高速增长转向中高速增长，城市发展将转向规模扩张和质量提升并重阶段；城市公共服务水平、城市管理能力等不能适应城市快速发展的需求，各种“城市病”有可能集中爆发；等等。总的来看，城市发展方式不合理带来的问题将显现，城市边际效用逐渐递减，资源环境成本和社会成本将不断递增。发达国家大都通过推动城市更新、促进存量调整等来应对这些问题。经过持续发展，我国用几十年时间完成了西方发达国家上百年的城市化历程，城

镇化已经步入快速发展的中后期，2024年末常住人口城镇化率达到67%、9.4亿人工作和生活在城镇。同时，我国在高速城镇化过程中形成的粗放外延式发展方式带来了诸多问题。比如，城市开发强度过高，人地失衡、空气污染、交通堵塞等“大城市病”凸显，城市发展可持续性受到影响。有效解决这些问题，迫切需要纠正盲目扩张“摊大饼”等错误倾向，在认识、尊重并顺应城市发展规律的基础上，深刻把握城市内涵式发展的战略取向。要统筹规划、建设、管理三大环节，通过提升存量空间效益、优化资源利用效率、合理划定城镇开发边界、盘活闲置低效用地等措施，推动城市高质量发展行稳致远。

从城市发展条件看，城市是经济活动的空间载体，经济发展阶段的转变必然会对城市发展目标、形态、动能等产生约束和引导。当前，我国19个城市群承载了全国75%左右的人口，贡献了85%左右的国内生产总值，在我国经济中具有重要地位。在新型工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展过程中，城镇化是载体和平台，承载新型工业化和信息化发展空间，带动农业现代化加快发展，发挥着不可替代的融合促进作用。进入新发展阶段，我国经济发展的要素条件、组合方式、配置效率发生改变，旧的生产函数组合方式已经难以持续。为此，我们必须坚持高质量发展作为新时代的硬道理，着力转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力，以效率变革、动力变革促进质量变革。我国经济发展从高速发展阶段转向高质量发展阶段，对城市发展提出了新的更高要求，过去城市增量扩张过程中形成的从地方债务管理到财政金融举措等政策制度已不适应形势发展需要。加上当前我国人口发展呈现少子化、老龄化、区域人口增减分化的趋势性特征，城镇化人口增长将逐步转向平台期，迫切需要通过改革开放培育、增强城市发展新动能。以新发展理念为引领，深刻把握城市内涵式发展的战略取向，框定总量、限定容量、盘活存量、做优增量、提高质量，才能不断提升城市环境质量、人民生活品质、城市竞争力。这也有利于释放内需潜力、提高劳动生产率、促进社会公平和全体人民共同富裕，进而助力推动经济实现质的有效提升和量的合理增长。

从城市发展目的看，城市的核心是人，城市发展要坚持以人为本。西方资本主义国家城市化的本质是资本的城镇化而非人的城镇化。在资本主义制度下，城市空间成为一种特殊商品被纳入剩余价值生产体系，城市化的目的仍然是追求利润最大化。我国的城镇化进程不是资本驱动的。新时代以来，我们党把全心全意为人民服务、为人民群众提供精心的城市治理和良好的公共服务作为城市工作的重头，把老百姓满意不满意、生活方便不方便作为评判城市工作做得好不好的重要标准。经过持续发展，我国居民生活水平显著提高，在富起来之后更加追求高品质生活，对城市宜居生活的期待也越来越高。更好满足人民对美好生活的向往，必须强化人民城市人民建、人民城市为人民，深刻把握城市内涵式发展的战略取向。要把握好生产空间、生活空间、生态空间的内在联系，聚焦解决人民群众最关心最直接最现实的利益问题，不断完善城市功能，才能在提高城市发展的同时，实现生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀，让人民群众在城市生活得更方便、更舒心、更美好。

深刻把握城市内涵式发展的战略取向，要准确把握“五个转变、五个更加”的重要原则

这次中央城市工作会议围绕坚持城市内涵式发展提出了“五个转变、五个更加”的重要原则，明确了做好城市工作的辩证法。深刻把握城市内涵式发展的战略取向，必须始终坚持这五个重要原则。

总体来看，“五个转变、五个更加”是深刻总结世界城市发展经验教训，把握城市未来发展趋势，从我国社会主义初级阶段基本国情出发，立足于新时代新征程我国城市工作面临的新形势，在综合分析我国生产力发展阶段、历史文化特点等基础上凝练出的具有指导性、前瞻性的治理框架。“五个转变、五个更加”涉及城市工作理念、方式、动力、重心、方法等方面的转变，是一种系统性变革，与习近平总书记在2015年中央城市工作会议提出的“一个尊重、五个统筹”既一脉相承又与时俱进，明确了城市发展的价值观和方法论，深化了对中国特色社会主义城市发展的规律性认识，实现了城市工作理论和实践上的重大突破，是对马克思主义城市理论的丰富和发展，为新时代城市内涵式发展提供了科学指南。分别来看，每一个“转变”和“更加”，都有着丰富含义。

转变城市发展理念，更加注重以人为本，是建设现代化人民城市的内在要求。理念是行动的先导，城市发展理念决定着城市发展成效。现代化的本质是人的现代化，现代化人民城市应更加以人为本。过去一段时间，有的地方城市工作存在“重物轻人”倾向，比如一些城市越建越大、越建越漂亮，但居民上学、看病、养老难，群众生活不方便。应当看到，城市作为一个有机生命体，人是主角、是核心，关键就是衣食住行、生老病死、安居乐业12个字，就是城市工作的出发点和落脚点。深刻把握城市内涵式发展的战略取向，就要转变城市发展理念，不能“见物不见人”，而更加要注重以人为本。这意味着城市管理要从物质形态转向聚焦服务形态和福利形态，更加注重“投资于于人”。要让群众围绕人民对美好生活的向往，把让群众生活更舒适这一理念融入城市规划、建设、发展、治理全过程，体现在每一个细节中，优化公共服务、改善人居环境、保障民生福祉，努力把城市建设成为人与人、人与自然和谐共处的美丽家园。

转变城市发展方式，更加注重集约高效，是提高城市发展质量和水平的关键所在。发展方式决定城市的发展质量。在经济高速增长阶段，我国城市规模扩大、地域面积增加，同时也产生了城市文脉和风貌受到破坏、城市安全韧性保障不足等问题。应当看到，城市是各类要素资源和社会经济活动最集中的地方，城市发展不能只考虑做大规模和经济效益，必须统筹城市发展的生产需要、生活需要、生态需要和安全需要。比如，一个城市如果产业过度集中、功能过分拓展，人口就会过度集聚。一旦人口和经济规模超出当地水资源承载力，就不得超采地下水，导致生态空间和建设空间比例失调，环境容量就不可避免变小。深刻把握城市内涵式发展的战略取向，就要推动城市发展方式从增量扩张向存量提质增效转变，更加注重集约高效，以更多的资源投入获得更大的经济社会效益。要通过优化城市功能结构和空间布局，提升资源和空间集约节约利用水平、推动产业转型升级等，走出一条资源节约、低碳环保、质量优先的发展路径。

转变城市发展动力，更加注重特色发展，是提升城市核心竞争力之必然之举。城市发展动力体现城市可持续发展能力。我国各地情况千差万别，城市之间资源禀赋、地理环境、发展水平等各不相同，但近年来一些地方的城市建设缺乏特色、风格单调，出现“千城一面”、产业同质化等现象。如果都集中在几条赛道上，各地不仅难以施展所长，还会带来资源浪费。应当看到，每个城市都有自己的特色风貌，这是其自然地理环境、经济社会因素、居民生产生活方式等长期积淀形成的。找准在全国发展大局中的定位，做到“因风吹火，照应劈柴”，形成“人无我有、人有我优、人优我特”的错位发展，才能增强城市发展的动力活力。深刻把握城市内涵式发展的战略取向，就要推动

城市发展动力从过去依赖传统要素驱动向依靠特色优势驱动转变，更加注重特色发展。各地立足自身资源禀赋和比较优势，积极融入构建新发展格局，充分发挥城市在国内国际双循环中的枢纽作用，因地制宜、因材施教、各展所长，能够提升城市核心竞争力，并形成城市之间“各美其美、美美与共”的局面。

转变城市工作重心，更加注重治理投入，是推动城市高标准更高质量水平运营、高效能治理的重要基础。过去一段时间，有的城市发展比较重视经济目标，而缺乏长效机制和治理运营，存在重建轻治的倾向。比如，一些城市聚焦大广场、宽马路、高楼群等，产生了“半拉子工程”；一些城镇大拆大建，导致城镇文化特色逐渐消失，不利于改善城市人居环境。应当看到，城市是生产空间、生活空间、生态空间的有机统一。坚持尊重自然、传承历史、绿色低碳等，加强精细化治理，能够提高城市发展的可持续性、宜居性。深刻把握城市内涵式发展的战略取向，就要转变城市工作重心，从更多重视前期建设转向更加重视治理投入。只有更加注重治理能力建设，依靠科技创新、制度创新、精细化治理提升城市运行效率和韧性，才能真正实现城市治理现代化，实现城市从物理空间扩张向社会功能优化的根本转型。这也是对城市建设者和治理者的政绩观的检验。

转变城市工作方法，更加注重统筹协调，是健全城市工作格局、更好形成合力的有力保障。城市经济、人口、产业、空间、生态、文化等多种要素高度耦合，形成有机统一的整体。这决定了城市工作要树立系统思维，对事关城市发展的重大问题进行深入研究和周密部署，系统推进各方面工作。过去一些城市管理是“九龙治水”，造成一些乱象，如画地为牢、地方保护主义、市场分割等。有效应对这一情况，要转变城市工作方法，打破“一亩三分地”思维，从过去突出单打独斗、单领域的工作向多部门、多领域协同合作转变。深刻把握城市内涵式发展的战略取向，就要转变城市工作方法，更加注重统筹协调，善于调动各方面的积极性、主动性、创造性，集聚推动城市高质量发展的合力。要强化系统观念，通过多规合一、跨部门联席会议、一网通办等方式，使政府有形之手、市场无形之手、市民勤劳之手同向发力，打破条块分割和行政壁垒，实现城市空间、经济、社会、生态的全面协调发展。

牢牢把握重点任务，坚定不移推动城市高质量发展

这次中央城市工作会议部署了“一个优化、六个建设”城市重点工作任务。《意见》从优化现代化城市体系、培育壮大城市发展新动能等方面对推动城市高质量发展作出具体部署。这些战略部署，是深刻把握城市内涵式发展的战略取向，立足党和国家事业发展全局作出的系统谋划，既着眼解决当下突出问题，又系统谋划长远发展，是深刻把握、主动适应城市高质量发展变化的应对之策，清晰勾勒出推动城市高质量发展发展的“施工图”。我们要把这些要求和部署贯通起来，不折不扣抓好落实。

优化多中心、网络化的现代化城市体系。现代化城市体系应当促进大中小城市和小城镇协调发展，使不同类型城市都有承载力，不同人群都能找到适宜的工作生活空间。为此，要着眼于提高城市对人口和经济社会发展的综合承载力，加快培育壮大城市群和都市圈，推动轨道交通、市域快线和高速公路网互联互通，构建节点清晰、层级分明、互为支撑的城市网络。分类推进以县城为重要载体的城镇化建设，围绕特色资源和产业发展，引导配套产业、公共服务、生活设施向县域延伸，促进县城城镇化质量与人口吸纳能力双提升，实现大中小城市和小城镇协调发展。

因地制宜发展新质生产力，加快创新城市建设。制衡是决胜未来的“关键变量”最大增

量”。作为经济发展的中心，城市是科技创新、产业发展的主阵地。要紧紧新一轮科技革命和产业变革深入发展的机遇，立足自身资源禀赋和产业基础，建设现代化产业体系。健全链条产业创新体系，推动创新链产业链资金链人才链深度融合。完善创新政策，加强要素保障，建设高水平创新平台和开放式孵化网络。打造公平透明、优质高效的营商环境，充分发挥各类创新主体活力，持续增强城市创新发展的内生动力与辐射带动能力，充分发挥城市在国内国际双循环中的枢纽作用。

深入践行人民城市理念，推进宜居城市建设。城市是人民的城市。要统筹优化教育、医疗、养老、文化、交通等公共服务资源，切实提升基本公共服务的覆盖范围和可及性。坚持人口、产业、城镇、交通一体规划，优化城市空间结构，促进职住平衡与产城融合。有序推进城市更新行动，聚焦老旧小区、棚户区等重点区域，统筹推进基础设施提升、公共空间改造与历史风貌保护。坚持“房住不炒”定位，加快构建房地产市场新模式，推动城市从“住有所居”向“住有优居”转变，让城市真正成为广大市民安居乐业、幸福生活的美好家园。

坚持人与自然和谐共生，推进美丽城市建设。牢固树立践行绿水青山就是金山银山理念，坚持精准治污、科学治污、依法治污，巩固生态环境治理成效。严格落实国土空间规划管控红线，严守城镇开发边界。加快钢铁、化工、建材等传统产业升级改造，深化推动电力、建筑节能等重点领域节能减排，健全绿色金融、碳市场和技术创新支撑体系，以“双碳”目标为牵引，加快构建清洁低碳、安全高效的能源体系，推动城市迈入资源节约、环境友好、循环再生的可持续发展新模式。引导市民养成绿色出行、垃圾分类、低碳消费的生活方式，形成全社会绿色发展共识。

统筹发展与安全，推进韧性城市建设。安全可靠是韧性城市突出特征。要统筹推进城市老旧基础设施改造升级与新型基础设施建设，通过智慧管网、绿色建筑、智能交通等手段，让城市运行更安全、更有序、更智慧、更高效。健全覆盖规划、设计、建设、使用、维护、拆除等环节的建筑全生命周期管理机制，严格落实房屋安全评估和隐患排查制度。完善城市自然灾害防治体系，强化地质灾害、洪涝、台风、地震等风险的监测预警和应急响应能力。重点力量开展燃气、消防、地下空间、危化品等重点领域安全隐患专项整治，健全城市公共安全体系和社会治安防控体系，让广大人民群众在城市生活得更加安心、放心和舒心。

弘扬社会主义核心价值观，推进文明城市建设。完善历史文化保护传承体系，完善城市风貌管理制度，系统保护体现城市历史传承和地域特色的历史街区、文化遗址、传统风貌区等重要空间载体，鼓励将书法、戏曲、工艺、礼仪等文化元素融入城市空间、社区生活与艺术表达。丰富公共文化服务供给体系，优化文化资源配置，推动图书馆、美术馆、非遗展示场所等文化设施向市民开放。系统推进市民道德建设、公共文明引导，提升公民文明素养和社会文明程度。通过文化保护、服务供给、精神培育的协同推进，全面打造具有深厚文化底蕴、鲜明中国特色和时代风貌的现代化文明城市形象。

利用数字技术赋能城市治理，推进智慧城市建设。依托大数据、云计算、区块链、人工智能等新技术，统筹推进“城市大脑”建设，推动城市运行和治理方式数字化、智能化转型，提升城市治理的精准性和协同性。加快实现政务服务数字化、流程化和集成化，提升城市公共服务供给的便捷性与可及性。鼓励建设智能出行网络，实现交通监控、指挥调度与应急响应的高效协同，加快形成现代化智慧城市发展格局。

(原载9月2日《人民日报》)

以提升产业发展质量维护产业安全

□ 邓洲

产业安全是经济安全的核心。习近平总书记高度重视产业安全，主持召开的第二届中央财经委员会第一次会议提出“把维护产业安全作为重中之重，强化战略性新兴产业设计”。当前，颠覆性技术不断涌现，新技术鸿沟拉大国家间发展差距，大国博弈走向长期化，全球产业布局以复杂动态方式重构，这些变化导致未来一段时期我国产业发展将面临更加复杂的挑战。深入学习贯彻习近平总书记关于维护产业安全的重要论述，在新的发展坐标中维护产业安全，就要通过增强产业韧性、提高科技自立自强能力和高水平对外开放，不断提升产业发展质量，以提升产业发展质量维护产业安全。

稳步扩大产业规模。产业规模的稳步扩大是产业安全的压舱石，是不能弱化的“外功”。在从中低收入国家迈向高收入国家的过程中，保持较大规模的工业和制造业是成功跨越“中等收入陷阱”的重要条件。我国制造业总体规模已经连续15年居全球第一，是全球唯一拥有联合国产业分类中全部工

业门类的国家，在把握历史机遇实现跨越式发展中，产业部门展现出全球独有的规模优势和体系优势。例如，从引进第一列高速动车组到具有完全自主知识产权的“复兴号”投入商业运行只用了13年；大型装备制造业实现重大突破；集成电路、人工智能、量子通信等领域不断取得新成果；等等。这些无不与规模优势和体系优势相关。未来，提升产业发展安全水平需要继续扩大产业规模，保持工业和制造业占国民经济的比重基本稳定。

推动产业提质升级。若依靠低水平重复投资的方式拉动产能扩张，会造成产能利用率不足和内卷式竞争。这反而会危害产业安全。因此，应推动产业提质升级，依靠产业结构高级化促进提升产业安全水平。一是提升产业发展的数字化水平，把数字产业培育成为新支柱产业，加强数字技术在传统产业部门的渗透和深度融合。例如，2024年广东省深圳市制造业增加值约占地区生产总值的1/3，不仅明显高于其他发达城市，而

且高于全国平均水平。2023年末，深圳数字经济核心产业全年实现营业收入近5万亿元。无论数字经济部门自身发展还是带动制造业数字化升级，都是深圳保持较高制造业比重和经济稳定增长的重要动力。二是推动产业发展的绿色低碳化，提高清洁能源生产和消费占比，推进零碳工厂、零碳园区、零碳产业建设，壮大绿色产品和服务供给，形成新的增长板块。三是推动先进产业集群，围绕人工智能、生命科学等布局世界领先制造业集群，产业集群，建设全球新兴产业，未来产业发展的策源地。我国已分批建成80个国家级先进制造业集群，实现重点产业链全覆盖，这些集群将成为优势产业规模增长的重要空间载体。

增强产业韧性。提升产业韧性是加快建设现代化产业体系和走新型工业化道路的必要条件，也是维护产业安全的必要条件。面对复杂多变的外部环境，产业发展质量首先表现为超强的产业韧性。党的十八大以来，我国产业韧性得到显著增强，在面临重大冲击时产业

总体安全，但产业链、产业体系中还存在不少断点堵点弱点。未来，应坚持多方共同发展，补齐短板，进一步增强产业韧性。一是加强重大科技攻关，增强技术韧性；二是构建多元供应体系，增强供应链韧性；三是推广“链主+链主+隐形冠军”的产业体系协同，增强组织韧性；四是对各类风险进行监测和预警，增强治理韧性。

加强科技创新。科技自立自强是产业发展质量的集中表现。我国产业发展和转型升级面临复杂的外部环境和特殊的国内基础条件，有力有效维护产业安全，必须着力解决技术“卡脖子”问题，重点支持“从0到1”的原始创新。一方面加强传统基础领域的技术积淀，保障研发投入的长期性和稳定性；另一方面围绕量子计算、类脑智能、可控核聚变等领域建设重大创新基础设施，部署超级科学工程，彻底改变我国原创性、前沿性技术供给不足的局面。同时，结合我国的科技优势和产业优势，推动“从1到100”的科技成果转化。

扩大高水平开放。提升产业发展质量还需要扩大高水平对外开放。在经济全球化深入发展的时代背景下，我国产业发展已经离不开全球要素和全球市场。但“两头在外”的嵌入发展模式容易受到国际局势和贸易政策调整的冲击，扩大高水平对外开放就是要实现我国产业从被动嵌入全球产业链向积极融入、主动构建全球产业链转变。“十四五”时期，我国对外投资和全球产业布局步伐明显加快，与“一带一路”共建国家的产业链关联更加紧密，构建全球产业分工新秩序的能力有所增强。未来，应积极主动对接高标准经贸规则，在数据跨境流动、政府采购、知识产权等领域开展压力测试，进一步压缩外商投资负面清单，优化对新兴产业、未来产业发展的监管。加强国际产业合作，与相关国家和地区共建新能源、新能源汽车、机器人、人工智能跨国创新和产能合作平台，推动风险共担和安全共享，构建能够促进共同发展的新型国际产业合作方式。

(原载8月29日《人民日报》)