

内涵式城市更新的核心要义、 战略意蕴与实践进路

尹俊 杨斯淇 王银龙

摘要:内涵式城市更新是新时代引领城市高质量发展的主导范式。从核心要义看,内涵式城市更新既包括发展理念的革新,又包括发展方式的转型。从战略意蕴看,内涵式城市更新是培育壮大经济发展新动能的有效途径,是推动城市治理现代化的关键支点,是统筹发展和安全、提升城市安全韧性的重要着力点,更是实现人民群众美好生活需要的务实举措。从实践进路看,内涵式城市更新要求坚持投资于物和投资于人紧密结合,坚持文化遗产保护和传承发展相统一,坚持有效市场和有为政府相结合,坚持因地制宜、特色发展。要注重以科学规划为先导,以制度改革为支撑,以数智技术为引擎,以文化培育为内核,加快推进内涵式城市更新不断取得新进展。

关键词:城市更新;新型城镇化;现代化人民城市;内涵式城市更新

中图分类号:F299.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-7543(2026)03-0040-12

城市是我国经济、政治、文化、社会等方面活动的中心,在经济社会发展、民生改善中的重要作用日益凸显。党的十八大以来,习近平总书记深刻把握新时代党的城市工作规律,作出一系列重要论断和创新阐述,为回答中国特色城市建设、发展和治理的时代之问提供了富有理论深度和实践伟力的系统化答案,构成习近平经济思想的重要组成部分。学习贯彻落实习近平总书记关于城市工作的重要论述,首要前提是准确把握我国城市发展的客观历史方位。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。在这一背景下,建设现代化人民城市成

为城市发展的核心目标,而城市更新则是实现这一目标的关键抓手。可以说,全面实施城市更新已成为转变城市发展方式、推动高质量发展的必由之路。为系统推进这一重大战略,顶层设计密集落地。2025年5月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于持续推进城市更新行动的意见》,明确了城市更新的总体要求和主要任务。同年7月召开的中央城市工作会议进一步强调,要“以推进城市更新为重要抓手”“走出一条中国特色城市现代化新路子”^[1]。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》强调,“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

基金项目:北京市社会科学基金青年学术带头人项目“精神生活共同富裕的理论内涵与实现机制研究”(24DTR002);研究阐释党的二十届三中全会精神国家社会科学基金重大专项“以制度建设为主线推进全面深化改革研究”(24ZDA002)。

作者简介:尹俊,北京大学习习近平新时代中国特色社会主义思想研究院研究员、博士生导师;杨斯淇,北京大学习习近平新时代中国特色社会主义思想研究院博士研究生;王银龙,北京大学习习近平新时代中国特色社会主义思想研究院博士研究生。

人民城市”^[2]。这一系列顶层设计和重要论断,表明城市更新已成为我国城市发展的重要战略任务,同时也明确了要以“内涵式城市更新”作为新时代城市更新的主导范式。本文深入阐明新时代内涵式城市更新的核心要义,剖析和厘清内涵式城市更新的战略意蕴、科学遵循、实践进路,为推进城市高质量发展提供理论支撑和实践指引。

一、内涵式城市更新的提出及其核心要义

城市更新是一个动态发展的概念,贯穿于城市建设和功能转型的全过程。由于不同发展阶段面临的主要矛盾不同,城市更新的战略重心、行动原则、实践路径也有所差异。在此,系统梳理中国城市更新的历史脉络,揭示内涵式城市更新的提出背景,进而分析其核心要义。

(一)城市更新定义的演变

在西方语境中,城市更新并非新事物,其相关术语经历了从城市重建(urban renewal)到城市再开发(urban redevelopment)、城市振兴(urban revitalization)、城市复兴(urban renaissance),再到城市更新(urban regeneration)的演进^[3]。伴随着术语的更迭,城市更新的内涵不断丰富。1958年在荷兰海牙召开的城市更新会议指出,城市更新是旨在改善都市的一系列活动,主要包括对城市建筑、道路、绿地、公园和住宅区等环境的改善^[4]。20世纪80年代以来,面对后工业化带来的问题,城市更新更加强调对经济活动、社会功能以及生态环境进行系统性恢复^[5]。进入21世纪,城市更新演变成为一种综合协调、统筹兼顾的行动,旨在以可持续发展为导向,整体性地改善特定地区的经济、物质、社会和环境状况^[6]。我国的城市更新定义并不完全等同当前西方的城市更新。从发展进程来看,我国现代化是一个“并联式”的发展过程。鉴于这种“并联式”的发展特征,我国的城市更新在任务维度上具有高度叠加性,要统筹兼顾物质文明、政治文明、精神文明、

社会文明、生态文明的协调发展。

伴随我国城镇化进程的深入,国内学术界对城市更新的内涵进行了持续探讨和深化。20世纪90年代,吴良镛前瞻性地提出“城市有机更新”概念,强调城市更新既要关注物理建设,又要保护历史文化和社会功能^[7]。阳建强基于城市发展规律指出,城市更新是城市的自我调节机制,其意义在于阻止城市衰退并促进城市发展^[8]。陈水生和王培红从社会治理角度提出,城市更新是对城市存量空间的改造和优化,涉及空间资源的再分配、空间利益的再平衡、空间活力的再释放^[9]。综上,学术界对城市更新的认知已超越单纯的物理空间改造,而逐渐将其视为一项综合系统的城市发展工程。

现有研究虽涉及城市发展的规律性描述,但较少触及城市更新背后的动力机制。城市更新本质上是城市空间载体对生产力与生产关系矛盾运动的能动回应。仅从现象层面描述城市更新,难以揭示这一内在逻辑。基于此,本文运用政治经济学分析方法,将城市更新置于生产力与生产关系的辩证关系中加以审视。本文认为,城市更新是城市为适应经济社会发展变迁而进行的自我调节活动,其目的在于破解发展过程中空间载体与生产力、生产关系不相适应的矛盾。这一调节活动贯穿城市发展的全生命周期,通过对既有空间资源的持续优化和结构重组,最终实现维持、激发和再造城市生命力的目标。

(二)内涵式城市更新提出的历史背景

我国城市更新实践受不同历史时期生产力水平、政策导向、制度变迁等因素的综合影响,呈现鲜明的时代特征。

在社会主义革命和建设时期,国家发展的主要任务是优先推进工业化,特别是重工业建设。在这一阶段,现代意义上的城市更新概念尚未形成,相关实践更多以城市建设的形式展开。这一时期建设的核心是服务于国家工业化战略,呈现政府主导、生产优先、兼顾基础民生的

特征。1951年2月下发的《中共中央政治局扩大会议决议要点》明确,在城市建设计划中“应贯彻为生产、为工人服务的观点”^[10]。尽管生产目标居于优先地位,但城市建设并未完全忽视居民基本生活条件的改善。

改革开放和社会主义现代化建设新时期,社会主要矛盾是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾。在改革开放初期,城市更新主要表现为以补齐民生短板为导向的整治和修补,以及逐步、个别地对旧城进行改建。当时的城市更新主要推进三项重点任务:一是通过新建住宅与危旧住房改造缓解住房紧张,如北京试点改造菊儿胡同、小后仓旧城,广州以“就地改造+异地安置”模式整治老城薄弱区域;二是针对历史欠账,完善供水、供电、交通等市政设施,同步修复旧城功能,如沈阳、合肥等城市通过调整布局、改善交通、加强配套建设,以适应旧城发展需求;三是以大城市为试点优化中心区布局,如上海依据土地经济规律规划多层次空间结构,推动中心区功能升级^[11]。20世纪80年代后,随着土地市场化制度的建立和现代房地产业的发展,各大城市逐步形成“以地筹资”的发展路径;同时,住房商品化改革也进一步带动了旧城改造和新区住宅建设。1994年《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》公布,以及1998年单位制福利分房正式取消,在全国范围掀起了一轮住宅开发和旧居住区改造热潮^[12]。在此背景下,城市更新逐渐呈现以地产开发和商业为导向的特征,大规模拆除重建成为这一时期城市更新的主要方式。这一时期的城市更新有力推动了城市基础设施建设和改善、公共服务水平全面提高、居民住房条件和人居环境整体优化,为经济社会发展和人民生活改善作出了重要贡献。但是,在城镇化快速推进过程中,也逐步暴露出城市“摊大饼”式扩张、城镇空间结构失衡、建设同质化、管理服务水平不高等问题。

党的十八大以来,社会主要矛盾转化为人民

日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。这一时期,我国城市发展迈入新阶段,其核心是摒弃传统粗放模式,走新型城镇化道路。城市更新由局部性、项目式的改造,上升为国家战略。2019年,中央经济工作会议明确提出“加强城市更新”,确立了其国家战略地位;2020年,《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》进一步提出“实施城市更新行动”的目标;2021年,住房和城乡建设部印发《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》;2022年后,中央与地方密集出台配套政策,一套涵盖规划、土地、资金的城市更新政策体系框架基本形成。这一系列国家战略的密集部署和政策体系的持续完善,客观上回应了我国城市发展处于新旧动能转换关键转折点的时代需要,也对新时代城市更新高质量发展的实践模式和理论范式提出了新要求。在此背景下,内涵式城市更新应运而生。

(三)内涵式城市更新的核心要义

马克思在《资本论》中将扩大再生产区分为内涵扩大再生产和外延扩大再生产,指出“如果生产资料效率提高了,就是在内涵上扩大”^[13]。这一论述深刻揭示了“内涵式发展”的核心要义在于通过提升既有要素的使用效率来实现发展,而非单纯依靠规模扩张,为理解内涵式城市更新提供了重要启示。当前,我国城市发展进入存量提质增效为主的阶段,城市更新的逻辑从外延式的规模扩张转向内涵式的效率提升和品质优化。具体而言,内涵式城市更新的核心要义可从发展理念、发展方式、发展战略三个维度加以把握。

在发展理念上,内涵式城市更新坚持以人为本,以人民群众的现实需求牵引城市更新实践。城市更新工作的出发点和落脚点,在于有效回应人民群众在经济、政治、文化、社会、生态等方面日益增长的多层次需要,并将能否满足这些需要作为根本评价尺度。内涵式城市更新着力解

决人民群众的急难愁盼,通过功能完善和品质提升,补齐民生短板,将“人民城市人民建、人民城市为人民”的理念转化为切实增进民生福祉的行动。

在发展方式上,内涵式城市更新强调以集约高效、精益发展为基本实践路径。相较于以往大规模新增建设的扩张模式,内涵式城市更新致力于对存量空间的优化提升,倡导以小规模、渐进式的“微更新”“有机更新”取代成片改造和大拆大建。这一路径的可持续运转,依赖于构建“政府引导、市场运作、公众参与”的协同模式,通过建立包容开放的决策机制,推动多元主体协商共治,最终形成自上而下的规划引导与自下而上的基层创新相互赋能的共治格局。

在发展战略上,内涵式城市更新的目标体系具有多维统筹、系统增效的特征。它超越了单一的经济或空间目标,致力于推动城市结构、功能、品质的协同升级。在提升空间利用效率和经济效益的同时,还重视文化遗产的保护和活化传承、生态环境的治理修复、公共服务的优质均衡供给,以及城市安全韧性的系统性增强。其最终战略指向是通过系统性的“新陈代谢”,推动城市实现高质量发展、高品质生活与高效能治理的有机统一。

总体而言,内涵式城市更新是以人民城市为根本价值导向的自我调节和动态演进过程。它通过对既有城市空间的微改造、功能修补、生态修复以及文化传承,实现空间资源配置效率、城市综合承载力、可持续发展能力的全面跃升。

二、内涵式城市更新的战略意蕴

内涵式城市更新是一项综合性、系统性的城市发展实践,是重塑城市范围内生产力与生产关系、统筹经济基础与上层建筑的重要抓手,构成推动高质量发展的系统工程。从发展向度看,它是培育壮大经济发展新动能的有效途径,通过对存量空间的优化释放城市发展内生动力;从

治理向度看,它是推进城市治理现代化的关键支点,要求在更新过程中构建多元协同、包容开放的治理格局;从安全向度看,它是统筹发展和安全的重要着力点,通过系统性提升城市抵御风险的能力筑牢运行底线。内涵式城市更新在发展动能、治理效能、安全韧性三个维度相互支撑,最终统一于满足人民群众对美好生活的需要,使城市发展成果真正转化为人民群众可感可及的美好生活。

(一)发展向度:培育壮大经济发展新动能的有效途径

推动经济发展动能转换,是适应我国经济发展阶段变化的必然要求。我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段,正处于转变发展方式、优化经济结构、转换增长动力的关键期。这一阶段的问题主要体现为传统要素驱动模式难以为继和新兴增长动能尚待培育。破解这一难题,亟须找寻能够系统优化要素配置、释放内生增长潜力的战略支点。“城市和经济发展两者相辅相成、相互促进”^[14],内涵式城市更新因其注重集约高效、以人为本、特色发展的内在特质,成为培育和壮大经济发展新动能的有效途径。

从生产力角度看,经济增长的新动能建立在科技创新推动社会生产力充分发展的基础之上,蕴含着科技创新与生产力水平提高的内在要求^[15]。城市的核心优势在于集聚经济带来的边际报酬递增效应^[16]。已有研究表明,产业集聚和技术创新均能显著促进城市经济高质量发展,且产业集聚能通过技术创新产生中介效应^[17]。内涵式城市更新是系统优化生产要素结构、提升全要素生产率的过程,通过对低效存量空间的“腾笼换鸟”,可以实现土地要素的集约利用和价值重估。这一过程不仅提升了单位空间的经济密度,还为智能化、绿色化、融合化的现代化产业体系提供了高质量的空间载体。更为关键的是,高品质的人居环境和公共服务,能够有效吸引高技能人才持续流入,促进人力资本快速积累。当适配创新

发展的物质空间、新兴产业、高素质人才在特定区域高度集聚时,将极大地降低协作成本,促进知识外溢、技术融合、跨界创新。由此,内涵式城市更新推动形成的空间结构、产业体系、人才要素之间的良性互动,为新质生产力的孕育和发展提供了源源不断的内生动力。

从社会再生产视角看,经济发展新动能要求以扩大内需作为战略基点,要形成由内需主导、消费拉动、内生增长的经济发展模式。马克思主义政治经济学认为,生产决定消费,消费反作用于生产。投资是生产能力的更新和扩大,本质上从属于生产环节,因而消费与投资的关系实际上反映了消费与生产的关系^[18]。内涵式城市更新正是联结供给与需求、投资与消费的关键结合点,是畅通经济循环、培育经济发展新动能的战略枢纽。从需求侧看,内涵式城市更新并非单纯的物理空间改造,而是对城市功能、产业、文化的系统性重构。这一过程推动城市向新、向优、集约发展,不仅创造出新的消费需求,还提供了顺应消费升级趋势的新场景、新业态。从供给侧看,内涵式城市更新着力优化投资结构、提升投资效益,其资金更多投向社区养老、托育、医疗、智慧设施等领域,体现出鲜明的“投资于人”导向,在“补短板、优结构”方面发挥着关键作用。此外,城市更新所涉及的基础设施改造和环境综合提升,具有产业链条长、带动效应强的显著特点。这不仅在当期直接引发对设施设备、原材料等的需求,还通过带动上下游企业扩大生产性投资,形成新的供给能力。

(二)治理向度:推动城市治理现代化的关键支点

城市是—定社会关系及其内在矛盾的空间化呈现^[19]。城市更新的背后,涉及权益的分割和对相关权利的配量^[20]。内涵式城市更新的内容从过去“大拆大建”逐渐转向强调多方协作的“微更新”。与增量扩张不同,存量更新往往更容易触及复杂的利益调整和社会关切问题,若处理不

当,容易引发矛盾。这种特征决定了内涵式城市更新的过程本身也是一个复杂的社会治理过程。内涵式城市更新是检验城市治理能力的“试金石”,也是推动城市实现“善治”的关键支点和实践场域。

从社会治理逻辑看,内涵式城市更新是构建“共建共治共享”格局的实践场域。城市更新为多元主体参与提供了具体场景,在从方案设计到长效运维的全过程中,通过制度化渠道吸纳市民和社会组织参与,不仅能有效吸纳民智,而且能将矛盾化解于协商环节,实现利益的“最大公约数”。这一过程本质上也是社会资本的培育过程,它能够强化公众的参与意识,推动形成和谐的社会生活共同体,实现社会效益和治理效能的有机统一。

从制度供给逻辑看,内涵式城市更新是倒逼政府职能转变和机制创新的动力源。面对复杂的更新需求,政府治理必须从粗放式管理转向精细化治理。例如,建立城市体检和更新行动的一体化推进机制,精准识别问题并科学决策;健全房屋全生命周期管理机制和城市空间长效运维机制,以巩固城市更新成果、防范安全风险;完善公众参与激励机制,将共建共治共享落到实处。这些机制的建立,正是将治理现代化的抽象要求转化为具体制度安排的过程,有助于整体提升城市的韧性治理水平。

(三)安全向度:提升城市安全韧性的重要着力点

安全是发展的前提,发展是安全的保障。城市安全韧性,是指城市在遭受冲击时能够维持基本功能,并迅速恢复、适应、发展的系统能力^[21]。习近平总书记强调,“着力建设安全可靠的韧性城市。城市人口、资源、经济社会活动高度密集,安全风险也相对集中,必须树牢安全发展理念,不断提高安全韧性水平”^[1],这一论述深刻体现了建设现代化人民城市的战略眼光和底线思维。在此背景下,以系统优化和主动预防为特征

的内涵式城市更新,成为统筹发展和安全、系统性提升城市韧性的重要着力点。

城市的主要特征在于人口与要素的高度集聚。这种集聚在产生规模经济和密度优势的同时,也潜藏着安全风险。从空间维度看,人口和资产在有限空间内高度集中,使得单一风险事件的破坏力容易被规模效应放大。这一效应在基础设施老化、承载力透支的老旧城区尤为突出,空间基础的脆弱性显著提高了风险放大的概率^[22]。从政治经济学维度看,市场化的资本逻辑使资源往往更倾向于流向高回报的新区或核心商务区,容易导致安全资源的配置出现结构性失衡。现代化的防灾设施和维护投入优先集中于增量区域,而承载大量常住人口的老旧城区,其安全基础设施更新则普遍滞后^[23]。这使老旧城区累积了大量隐蔽性风险,一旦遭遇突发事件,容易引发连锁反应,从而威胁人民生命财产和社会稳定。内涵式城市更新正是针对这些深嵌于城市肌理的结构性的安全短板所进行的系统性纠正和前瞻性投资。与被动、零散的应急修补不同,内涵式城市更新通过系统性的空间干预和基础设施建设,将安全发展的理念转化为切实的物质保障和治理效能,能够从根本上提升城市风险防控能力,实现长治久安。例如,通过系统改造老旧地下管网、积极推进地下综合管廊建设,城市更新可以从物理根源上降低泄漏、爆炸、内涝等风险,保障城市基本运行安全;在社区更新中通过布局“口袋公园”、绿道等开放空间,能够在改善人居环境的同时,有机嵌入防灾避难和应急疏散功能,从而增强社区的应急弹性和自救能力,为城市筑牢长治久安的根基。

(四)价值向度:实现人民群众美好生活需要的务实举措

习近平总书记指出,“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”^[24]。这一重要论述明确了内涵式城市更新以人为本的价值导向。当前,人民对美好生活的向往已从

“有没有”转向“好不好”。这种需求升级呈现多样化、多层次的特点,涵盖了人民群众对和谐优美的生态生活、丰富高雅的物质文化生活、有尊严的社会生活等多个维度的追求^[25]。具体到城市层面,则体现为人民对更安全的住房、更均衡的公共服务、更高效的基础设施、更优美宜人的城市环境的期待。正是这种需求侧的深刻变化,要求城市必须通过高质量的空间供给,适应人民日益增长的美好生活需要。

若背离以人为本的价值导向,放任资本逻辑主导城市更新,便可能陷入恩格斯所批判的资本主义城市改造困境。恩格斯在《论住宅问题》中分析德国在工业化和城市化进程加速期工人阶级住房短缺问题时揭示,资本主义条件下的城市更新主要受级差地租规律支配,地理位置优越、资本密集投入的土地能够产生“超额利润”,因而市中心的高额级差地租与低收入住宅的“无利可图”形成鲜明对照,共同决定了当时住宅短缺与城市改造的方向^[26]。恩格斯虽未使用“城市更新”这一现代术语,但其揭示的逻辑——资本为追逐超额利润而推动空间重构,并在此过程中对底层民众形成系统性剥夺——至今仍是理解资本主义城市更新本质的重要理论透镜。

与之相对,内涵式城市更新以人民城市理念为指引,是人本逻辑主导下的更新实践。它依托我国制度优势,将人民城市的理念具体落实于生产和分配环节中。在生产层面,内涵式城市更新能够以人民群众的美好生活需要为导向,主动适应人口结构变化和消费升级趋势。借助“城市体检”等工作机制,坚持问题导向,精准识别群众急难愁盼,并以此为依据,有计划、有重点地将资源投向民生短板领域。通过补齐教育、医疗、养老等服务设施短板,优化城市供给结构;通过实体空间的修补和功能的完善,切实增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。在分配层面,内涵式城市更新强调城市的公共属性和公平正义,在调整城市社会关系和公共利益的再分配过程中,针对

不同群体在城市公共物品和公共服务的可及性、获得成本方面的差异,通过强有力的制度性保障,将公共服务均衡可及作为更新的硬性指标,使基本民生需求免受市场逻辑挤压,逐步迈向普惠共享的发展目标。

三、内涵式城市更新的科学遵循

新时代推动内涵式城市更新,要坚持系统观念,统筹处理好城市更新中的若干重大关系:深刻把握“物的积累”与“人的发展”的辩证统一,坚持投资于物和投资于人紧密结合;科学统筹历史文脉赓续与现代文明创造,坚持文化遗产保护和传承发展相统一;坚持有效市场和有为政府相结合,激发多元主体参与活力;协调顶层设计要求 and 地方探索创新,坚持因地制宜、特色发展。

(一)坚持投资于物和投资于人紧密结合

建设人民城市,是内涵式城市更新的价值指向,这决定了城市更新必须始终贯彻以人民为中心的发展思想,把人民宜居安居放在首位,把最好的资源留给人民。“投资于物”是指对基础设施、房屋建筑等实物资产的投入,旨在夯实经济社会发展的物质技术基础;“投资于人”是指对全人群、全生命周期人的能力提升和潜力开发的投入,涵盖育幼、教育、健康、养老等领域^[27]。进一步来看,投资于物和投资于人是辩证统一的,物的积累是人的发展的物质前提,人的发展是物的积累的根本目的,这正是以人民为中心的发展理念的深刻体现。因此,锚定建设现代化人民城市这一目标,坚持投资于物和投资于人紧密结合是城市更新实践的题中之义。

坚持投资于物和投资于人紧密结合,要求内涵式城市更新超越单纯由资本逻辑主导的更新模式,将人的价值、需求、福祉置于城市更新的核心位置,统筹好效率和公平的关系,即在追求空间效益和经济效益的同时,通过制度化的安排,让城市更新成果惠及全体人民。此外,内涵式城

市更新要依据人口结构变化和人的全生命周期需求,动态优化空间资源配置,着力减少供给与需求之间的错配,使投向“物”的要素都尽可能高效转化为服务“人”的切实效能,从而实现物的发展与人的发展的有机统一。

(二)坚持文化遗产保护和传承发展相统一

城市是民族文化和情感记忆的载体,其历史文化遗产积淀着前人的智慧,塑造着城市的独特品格。赓续历史文脉、构建城市文明,是内涵式城市更新的深层使命。历史文脉是城市文明的根基,文化遗产则是维系文化记忆的核心^[28]。构建城市文明,必须遵循城市发展的历史连续性规律,坚持文化遗产保护和传承发展相统一。

坚持文化遗产保护和传承发展相统一,要强化“保护第一”的基础性地位。尊重城市历史文化资源,尽可能做到应保尽保,保护的对象既包括物质空间上的历史遗存,又包括这些文化遗产所承载的集体记忆、文化认同和社会关系网络。在修缮和保护城市文化遗产时,应遵循最小干预原则,确保其真实性和完整性,让人民记得住历史、记得住乡愁。保护的活力往往源于适度利用。城市更新实践应致力于促进历史文化遗产和现代生活的深度融合,激活其当代价值,其关键在于超越“保护”与“发展”二元对立的思维定式,统筹经济效益和文化价值,既要避免因一味守旧而忽略当下的发展需求,进而制约社会经济循环,又要防止过度商业化侵蚀文化根脉。应善于运用现代生产方式挖掘遗产内涵,推动文化资源向文化服务和文化产业转化,赋予经济发展以深厚的人文底蕴,实现“以文兴业”与“以业兴文”的良性互动。

(三)坚持有效市场和有为政府相结合

习近平总书记在多个场合对政府和市场关系问题作了深刻阐释,指出“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用,二者是有机统一的,不是相互否定的”^[29]。这一科学论断为厘清城市更新过程中政府与市场的关系、坚持有

效市场和有为政府相结合提供了根本遵循。

在内涵式城市更新中坚持有效市场和有为政府相结合,核心在于实现政府与市场作用的相辅相成。“有效市场”意味着充分发挥价格、供求、竞争等市场机制作用,高效盘活存量空间资源,激发社会资本参与活力,解决城市更新的动力问题;“有为政府”则侧重于加强规划统筹、完善制度供给、强化底线管控,通过营造法治化、透明化的环境来弥补市场失灵,保障城市更新的正确方向。二者相互支撑、相互补充,政府的科学作为能为市场有效运行提供坚实基础,而市场的充分活力则能提升城市更新效能。这一原则的实践指向,是在城市更新中探索构建活力与秩序动态平衡的治理新格局。理想的治理框架,应当是自上而下的规划引导与自下而上的自发秩序相结合,最终目标是形成市场作用和政府作用有机统一、相互促进、协同发力的良好局面,推动内涵式城市更新实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展。

(四)坚持因地制宜、特色发展

我国幅员辽阔,不同城市在资源禀赋、地理区位、历史积淀、现实基础等方面存在显著差异。这种客观的多样性决定了内涵式城市更新不宜囿于单一范式,而应将因地制宜视为基本遵循,将特色发展确立为城市可持续演进的重要动力。

因地制宜强调立足本地资源特色和功能定位,精准把脉城市发展的比较优势和现实短板;特色发展是指通过挖掘在地性资源,塑造具有辨识度的城市标识和竞争优势。二者构成手段与目的的辩证统一:因地制宜是发现和培育特色的前提和路径,特色发展则是因地制宜的目标指向和成效体现。

坚持因地制宜、特色发展的实践关键是科学把握顶层设计与地方探索之间的张力平衡。一方面,需深入贯彻国家关于城市更新的总体部署,严守历史文化保护、安全韧性等底线约束,确保城市更新实践始终契合宏观战略导向;另一

方面,应赋予地方充分的主动性和创新空间,鼓励探索符合自身发展阶段和实际条件的路径,最终将城市潜在的禀赋优势切实转化为现实的、可持续的高质量发展胜势。

四、内涵式城市更新的实践进阶

推动内涵式城市更新从战略蓝图转化为发展实效,要构建系统完备的工作体系,以系统化、全过程的路径创新破解实践难题;坚持以科学规划为先导,发挥顶层设计引领作用,明确城市更新方向;以制度改革为支撑,破除体制机制障碍,充分释放土地、资金等要素潜能;以数智技术为引擎,推动管理手段迭代升级,赋能城市更新全过程精细化治理;以文化培育为内核,丰富空间内涵和人文场景,塑造特色鲜明、底蕴深厚的城市品格。

(一)强化规划引领,构建科学有序的城市发展框架

习近平总书记强调,“考察一个城市首先看规划,规划科学是最大的效益,规划失误是最大的浪费,规划折腾是最大的忌讳”^[30]。这一论断深刻揭示了城市规划在城市发展中的重要引领作用。过往城市更新实践中出现的效益分配不均、文化传承受阻、生态保护与经济发展失衡等问题,在很大程度上源于规划体系不清晰、系统性不足。

建立健全城市体检评估机制,是推动城市更新和高质量发展的基础性工作。应坚持“体检先行”原则,将城市体检作为实施城市更新的前置环节和决策依据。在操作层面,需贯彻问题导向,通过细化体检单元——从住房延伸至小区、社区、街区乃至城区等空间层级,系统识别并梳理群众反映强烈、制约生活品质的突出问题。同时,应强化目标导向,紧扣产城融合、职住平衡、生态宜居等城市发展核心目标,构建可量化、可感知、可评估的指标体系。通过开展重点领域专项体检和重点片区深度体检,全面排查影响居民

日常生活的急难愁盼问题,以及制约城市竞争力、承载力、可持续发展的关键短板,从而形成系统、完整的问题清单。在此基础上,强化结果导向,将城市体检所识别的问题和短板作为制定城市更新规划的核心依据。通过编制城市更新专项规划和分期实施计划,建立动态更新的项目库,合理确定项目推进的优先顺序,从而有序、精准地解决城市发展中存在的各类问题。此外,应进一步增强各类、各级规划之间的系统性和协调性,构建统一衔接、功能互补、相互配合的规划体系,坚持自上而下与自下而上相结合,系统推进城市更新工作,确保规划意图有效落实,实现从宏观战略到微观实施的有序衔接和落地。

(二)深化制度改革,优化土地和资金要素配置效能

推动城市更新相关制度改革,是促进各类生产力要素集聚、协同、高效流转的关键支撑^[31]。其中,土地和资金是基础性要素,其资源配置机制直接影响城市更新的质量和可持续性。

土地制度改革对城市更新具有基础性的支撑作用。面对城市更新实践中日益凸显的用地强度提升和功能复合需求,应推动土地管制方式由传统的刚性约束向更为灵活、精细的治理模式转型。在空间供给层面,宜探索土地用途混合审批、地表与地下空间分层确权等创新机制,着力打破既有的空间功能行政分割,构建支持多元功能有机融合的“全链条”空间供给体系^[32]。在激励机制层面,针对存量用地盘活难度大、市场预期不稳等痛点,需建立标准化、透明化且具备可预期性的制度激励框架。对于地方政府,可适度下放审批权限,优化土地出让金及增值收益的分配机制,激发其推动城市更新的内生动力;对于市场主体,则应围绕地块“获取—改造—运营”的全生命周期完善激励链条,通过简化用途转换程序、建立容积率奖励和转移机制等举措,切实提升社会资本参与意愿和投资回报预期。

资金链的稳健是保障城市更新项目启动及

可持续运营的生命线。在当前经济增速放缓、土地财政转型的背景下,要重塑公共资金的引导效能,推动财政性资金(包括财政直接投入、城市更新专项债)及国资平台市场化融资等公共资源从“重投入、轻效益”向全过程绩效管理转变。要构建多元化的社会资本参与机制,针对城市更新项目普遍存在的投资周期长、收益不确定性高、产权关系复杂等特征,逐步探索建立以国有资本平台为引导、多方社会资本共同参与的混合所有制合作架构^[33]。需灵活运用金融工具拓宽投融资渠道。例如,发行以项目未来租金、运营收入等稳定现金流为底层资产的专项债券,或发展基础设施领域不动产投资信托基金(REITs)。这不仅能构建“投、融、运、管、退”一体化的资金闭环,为社会资本提供规范、灵活的进入和退出渠道,还能通过金融市场的定价机制,增强项目自我造血能力和市场参与的稳定性。

(三)运用数智技术赋能,构建全周期精细化的更新模式

城市更新的成功实施需要技术创新持续推进。数智化技术不仅能加快城市更新的步伐,还能驱动城市更新的全过程实现从经验依赖到数据驱动、从粗放管理向精细运营的转型。

在城市体检和规划决策阶段,首先应搭建城市更新大数据平台。通过结构化建模深度整合国土、户籍、不动产及人口经济等多维数据,实现对区域内存量资产、资源、资本的系统性盘点和价值重估^[34]。其次,强化动态感知和精准画像。融合手机信令、公共交通刷卡等动态时空数据,运用人工智能算法对城市功能短板和群众需求进行精准识别。最后,通过数字孪生,构建与物理城市实时映射的虚拟仿真环境,对城市更新方案进行全景式模拟推演,从而有效提升规划决策的科学性、精准度、前瞻性。在建设和运营管理阶段,可以在更新改造的建筑、道路、管网、灯杆等基础设施中,前瞻性地预埋或加装各类物联网感知终端,实现对城市运行状况的实时监测。

在社会治理和公共服务阶段,依托云计算和数据中台,尽可能构建综合性的城市治理数据库,为跨部门业务协同提供数据流转服务。在这一过程中,可引入区块链技术,利用其去中心化、不可篡改的特性,为跨区域的生产要素流动、产业项目协同、敏感政务数据共享提供一个安全可信的技术环境,提升城市群范围内的整体协同治理效能。

(四)培育文化动能,塑造城市人文魅力

城市更新不仅是物质空间的改造和功能提升,还是城市文化品格和精神内涵的重塑过程。面对我国快速城镇化进程中存在的历史空间闲置、文化脉络断裂等问题^[35],在实践层面,应从策略、产业、人才支撑三个层面着力推进。

在策略层面,针对不同资源禀赋的城市,应采取差异化的城市更新策略。对于文化资源富集型城市,要聚焦于既有资源的创造性转化和创新性发展。依托历史记忆、民俗传统、非遗技艺等独特文化资源,通过保护性开发,将传统文化有机融入当代生活场景和消费空间。对于文化资源相对匮乏型城市,则可以通过引入现代创意设计和数字娱乐元素,构建文化产业链,提升城市的文化竞争力。在产业层面,一方面,要坚持以文旅消费为驱动。依托地方文化资源打造复合型消费场景,将旧城腾退空间改造为集文化体验、休闲娱乐、特色零售于一体的城市活力节点,激发消费新潜能;另一方面,推动旧工业区与低效厂房的功能置换和更新,引入设计服务、数字创意等高附加值产业,实现区域产业结构的迭代升级。在人才支撑层面,要建立分层分类的创意人才认定标准和多元化激励机制,通过优化人才服务体系 and 创新创业环境,构建人才汇聚、交流、成长的良性生态圈,为城市更新提供持续的智力支撑。

五、结语:兼论建设现代化人民城市

内涵式城市更新是发展理念、发展方式的系统更新。作为培育壮大经济发展新动能的有

效途径、推动城市治理现代化的关键支点,作为统筹发展和安全、提升城市安全韧性的重要着力点,内涵式城市更新是新时代引领城市高质量发展的主导范式。内涵式城市更新作为一项系统性的城市建设实践活动,在实践中需要统筹处理好投资于物和投资于人、保护传承与活化利用、有效市场与有为政府、顶层设计与因地制宜等多重关系。同时,应从城市规划引领、制度机制改革、管理模式创新、城市文化培育等维度协同发力,不断推动城市更新迈向更高水平,助力建设更加宜居、韧性、智慧的现代化人民城市。

现代化人民城市是中国式现代化在城市领域的具体呈现。内涵式城市更新作为建设现代化人民城市的重要载体和实践抓手,深刻揭示了城市工作和城市发展的若干规律:第一,城市工作要以民生关切为出发点和落脚点。内涵式城市更新将回应群众急难愁盼作为城市发展的靶向,通过微更新、精细化治理等方式解决老旧小区改造、公共空间缺失等民生痛点,推动发展成果由全体人民共享。坚持人民至上与问题导向相统一,是城市发展实现合目的性与合规律性的有机统一。第二,转变发展动力是培育城市可持续发展能力的关键所在。内涵式城市更新通过结构优化、文脉赅续推动城市发展方式向集约高效、特色发展转型,体现了城市发展领域从外延扩张向内涵提升的“阶梯式递进”特征。第三,治理方式的协同化是应对城市工作复杂性和综合性的必然要求。内涵式城市更新要求构建政府引导、市场运作、社会参与的多元共治格局,以规划引领定方向、制度供给守底线、市场机制提效率,实现活力与秩序、效率与公平的有机统一。这既体现了“人民城市人民建”的治理要求,又是城市治理能力现代化的重要内容。

从长期来看,建设现代化人民城市还需要在以下方面深化探索:一方面,完善内涵式城市更新的制度体系,特别是在利益分配、社会资本参与回报等关键领域的运行体制机制;另一方

面,持续深化对内涵式城市更新内在规律的理论研究,如数智技术赋能城市更新的新机遇和新挑战,以及不同资源禀赋城市“因城施策”的路径选择问题,进而为走出一条中国特色新型城镇化道路、最终实现现代化人民城市的建设目标提供重要基础。**Reform**

参考文献

- [1]习近平.在中央城市工作会议上的讲话[J].求是,2026(2):4-10.
- [2]中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议[M].北京:人民出版社,2025.
- [3]丁凡,伍江.城市更新相关概念的演进及在当前的现实意义[J].城市规划学刊,2017(6):87-95.
- [4]于今.城市更新:城市发展的新里程[M].北京:国家行政学院出版社,2011:2.
- [5]唐燕,杨东,祝贺.城市更新制度建设:广州、深圳、上海的比较[M].北京:清华大学出版社,2019:3.
- [6]彼得·罗伯茨,休·赛克斯.城市更新手册[M].叶齐茂,倪晓辉,译.北京:中国建筑工业出版社,2022:16.
- [7]吴良镛.从“有机更新”走向新的“有机秩序”——北京旧城居住区整治途径(二)[J].建筑学报,1991(2):7-13.
- [8]阳建强.中国城市更新的现况、特征及趋向[J].城市规划,2000(4):53-55.
- [9]陈水生,王培红.统筹式城市更新:中国城市更新的发展困境与优化路径[J].治理研究,2024(4):98-113.
- [10]中共中央文献研究室.建国以来重要文献选编(第二册)[M].北京:中央文献出版社,1992:41.
- [11]阳建强.城市更新[M].南京:东南大学出版社,2020:48-56.
- [12]阳建强,陈月.1949—2019年中国城市更新的发展与回顾[J].城市规划,2020(2):9-19.
- [13]马克思恩格斯文集:第六卷[M].北京:人民出版社,2009:192.
- [14]习近平.习近平经济文选:第一卷[M].北京:中央文献出版社,2025:126.
- [15]李帮喜,李宁,熊子仪.新旧动能转换与高质量发展:理论阐释、基本逻辑与实践路径[J].数量经济技术经济研究,2025(12):5-23.
- [16]周天勇.城市及其体系起源和演进的经济描述[J].财经问题研究,2003(7):3-13.
- [17]刘新智,张鹏飞,史晓宇.产业集聚、技术创新与经济高质量发展——基于我国五大城市群的实证研究[J].改革,2022(4):68-87.
- [18]齐昊,高新远.以系统思维正确处理消费与投资的关系[J].政治经济学评论,2025(4):189-209.
- [19]林密.马克思社会再生产视域中的城市思想及其当代发展[J].马克思主义与现实,2025(2):73-81.
- [20]胡潇.空间的社会逻辑——关于马克思恩格斯空间理论的思考[J].中国社会科学,2013(1):113-131.
- [21]黄弘,范维澄.构建“安全韧性城市”:概念、理论与实施路径[J].北京行政学院学报,2024(2):1-9.
- [22]吴晓林,李慧慧.风险差异、空间基础与社会反应:特大城市的风险放大路径——基于43个案例的定性比较分析[J].政治学研究,2023(4):59-73.
- [23]姜晓萍,曹现强,何艳玲,等.推进现代化人民城市建设(笔谈)[J].行政论坛,2025(5):5-29.
- [24]习近平.习近平著作选读:第一卷[M].北京:人民出版社,2023:412.
- [25]张三元.论美好生活的价值逻辑与实践指引[J].马克思主义研究,2018(5):83-92.

- [26]马克思恩格斯文集:第三卷[M].北京:人民出版社,2009:252-253.
- [27]党的二十届四中全会《建议》学习辅导百问[M].北京:党建读物出版社,学习出版社,2025:45-46.
- [28]谢有顺.城市文脉的赓续与城市文明的构建[J].求是,2025(14):74-78.
- [29]习近平.习近平谈治国理政:第一卷[M].2版.北京:外文出版社,2018:117.
- [30]中共中央党史和文献研究院.习近平关于城市工作论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2023:74.
- [31]何冬华,高慧智,刘玉亭,等.土地再资本化视角下城市更新的治理过程与干预——对广州旧村改造实施的观察[J].城市发展研究,2022(1):95-103.
- [32]柴铎,吕东函,姜玲.基于“双链耦合”的城市更新土地政策响应体系:制度环境、治理结构与资源配置[J].城市发展研究,2023(10):104-111.
- [33]黄耿志,李郇,张文忠,等.高质量发展转型背景下的中国城市更新:挑战与路径[J].自然资源学报,2025(1):1-19.
- [34]郭致远,李健,汪薇,等.城市更新大数据平台研究及应用[J].清华大学学报(自然科学版),2025(1):22-34.
- [35]郭新茹,唐月民.中国式现代化进程中文化产业驱动城市更新模式与路径选择[J].南京社会科学,2025(8):153-162.

The Core Essence, Strategic Implications, and Practical Pathways of Connotative Urban Regeneration

YIN Jun YANG Si-qi WANG Yin-long

Abstract: Connotative urban regeneration represents the dominant paradigm guiding high-quality urban development in the new era. In terms of its core essence, it encompasses both the innovation of development concepts and the transformation of the development model. Regarding its strategic implications, connotative urban regeneration serves as an effective pathway to cultivate and strengthen new drivers of economic growth, a crucial fulcrum for advancing the modernization of urban governance, a key focal point for coordinating development and security to enhance urban safety and resilience, and a practical measure to fulfill the people's aspirations for a better life. From the perspective of practical pathways, connotative urban regeneration requires an integrated approach to investing in both physical assets and human capital, upholding the unity of cultural heritage preservation and developmental progression, synergizing an effective market with a pro-active government, and adhering to place-based and distinctive development. Emphasis should be placed on taking scientific planning as the guide, institutional reform as the support, digital and smart technologies as the engine, and cultural cultivation as the core, to accelerate continuous new progress in connotative urban regeneration.

Key words: urban regeneration; new type of urbanization; modern people-centered city; connotative urban regeneration

(责任编辑:罗重谱)