

城市发展由“外延式扩张” 向“内涵式发展”转型的底层逻辑

柯东丽 张新宁

摘要:伴随中国城镇化进程告别大规模增量扩张阶段,我国城市建设步入存量提质增效为主的新阶段,推动城市发展由“外延式扩张”向“内涵式发展”转型。这是顺应城镇化演进规律的历史必然,也是生产力与生产关系矛盾运动在城市发展领域的集中体现。马克思主义关于生产力发展的基本观点揭示,城市发展模式的更迭始终由现实生产力条件与社会结构变化所决定。传统城市“外延式扩张”模式的内在矛盾日益突出,新质生产力持续重塑城市功能结构与运行逻辑,多重现实条件共同推动城市由规模扩张向内在提质的“内涵式发展”转型。这一转型是城市发展阶段性演进的必然结果,是在延续既往建设发展合理内核的基础上,实现城市发展底层逻辑的系统性升级,集中体现为六大核心转向:价值本位从“规模主导”转向“以人为本”,空间组织从“分散扩张”转向“系统协同”,动力源泉从“要素投入”转向“创新引领”,生态约束从“后置治理”转向“生态共生”,文化特质从“同质建构”转向“特色彰显”,制度保障从“建设导向”转向“效能优先”。围绕人本发展、空间优化、创新驱动、绿色低碳、文脉赓续、治理增效六大方向搭建协同实践路径,以期为新时代城市内涵式发展提供学理支撑与行动指引,深化对中国式现代化视域下城市内涵式转型的理论认知。

关键词:“外延式扩张”;“内涵式发展”;城市更新;城市转型;高质量发展

中图分类号:F299 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-0186(2026)08-0123-13

2025年中央城市工作会议明确指出,我国城市发展已进入“从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主”^[1]的新阶段,并确立以城市“内涵式发展”^[1]为主线,要求“建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市”^[1]。当前,我国城镇化整体增速持续回落,人口结构转变、土地资源收紧、产业动力迭代多重现实压力叠加,过去依靠土地扩张、要素大量投入换取规模增长的城市建设模式,内在矛盾不断凸显。面对存量时代的现实约束,城市发展需要实现“由外延扩张式向内涵提升式”^[2]转变,这既是城市化客观规律的内在要求,也是中国式

现代化进程中化解城市结构性矛盾、落实现代化人民城市建设目标的重要途径。

当前,学界围绕我国城市发展模式转型已有较为丰富的研究,为理解城市发展范式变迁提供了多维度的理论支撑。早期研究聚焦我国城市传统“外延式扩张”模式的特征与现实困境,系统剖析其“以资本主导、资源消耗为基本特征的粗放增长与规模扩张”^[3]的核心逻辑,阐释了工业化牵引、土地财政支撑、人口快速城乡迁移^[4-6]的核心驱动机制,同时深入反思了人地失衡、半城镇化、公共服务均等化不足、生态承载力超负荷^[7-10]等突出问题。这些研究明确了城

基金项目:复旦大学“两大工程”三期项目“科技创新和产业创新深度融合:理论与实践”(2025FDLDCG20)。

作者简介:柯东丽,复旦大学马克思主义学院博士研究生,研究方向:马克思主义中国化;张新宁,复旦大学马克思主义学院教授、博士生导师,研究方向:马克思主义中国化。

市发展转型的现实必要性,为剖析转型的内在必然性奠定了坚实的基础。随着我国城市发展进入新的发展时期,在党中央“以人为本、科学发展、改革创新、依法治市”^[11]的总体要求指引下,研究重心逐步从批判“粗放型扩张”转向对城市“内涵式发展”的理论阐释与路径探索,重点围绕城市双修(生态修复与城市修补)、产城融合与要素协同、城镇空间布局优化、绿色低碳转型、历史文脉保护与治理能力提升^[12-17]等方面展开探讨,厘清了城市“内涵式发展”的价值取向,推动城市研究由问题反思走向面向高质量发展的理论建构。但相关研究仍多侧重于内涵阐释与实践路径设计,对转型的内在机理与演进规律的深层探讨仍较为有限。近年来,伴随我国城市发展全面进入存量提质增效的新阶段,学界研究进一步向实践前沿与操作层面延伸,紧扣“结构优化、动能转换、品质提升、绿色转型、文脉赓续、治理增效”^[1]的转型要求,聚焦城市更新与存量空间盘活、科技自立自强与城市动能转换、城乡融合与要素市场化配置、宜居韧性智慧城市建设、城市治理现代化与数字赋能^[18-22]等前沿热点,产出了大量兼具理论价值与实践意义的实证研究、案例分析与对策建议,这些研究精准回应了城市转型在实践层面的操作需求,为转型的落地实施提供了丰富的经验参考与实践借鉴。

既有研究已就城市发展的阶段特征、现实问题与实践路径展开丰富探讨,形成了较为系统的认识,为城市转型研究提供了重要理论参照与经验支撑。城市发展模式的转型,绝非对传统外延式发展的全盘否定,也不是对发展要素的简单替换,其核心是底层逻辑的系统性重构,即摆脱“要素增值优先”的传统路径,确立“人本价值创造”的核心导向,在延续过往发展合理内核的基础上完成主导逻辑升级,将城市高质量发展的内在要求从配套性条件上升为统领城市发展全过程的根本准则。这一逻辑转换既保持了发展脉络的连续性,又凸显了主导范式的结构性变革,推

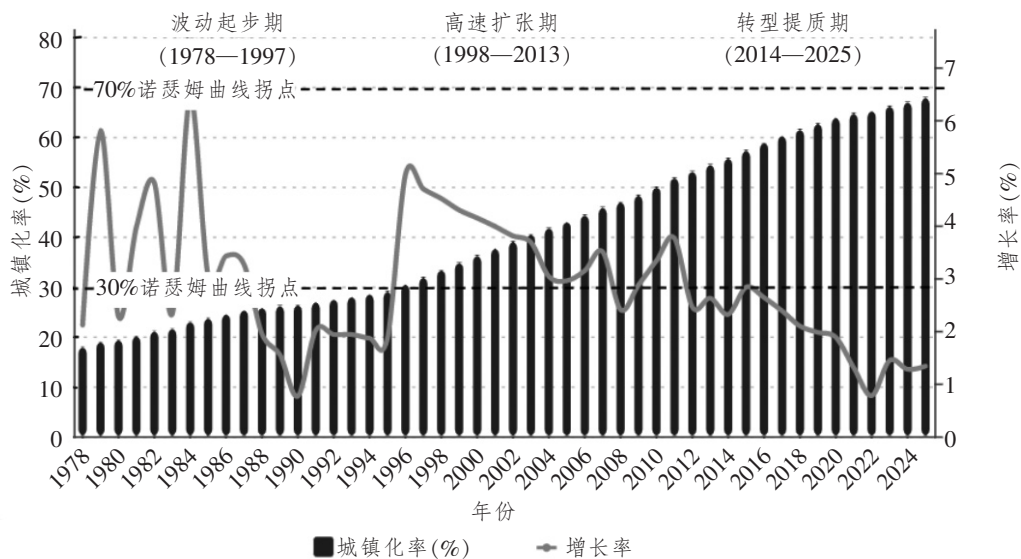
动城市发展实现从“量的积累”到“质的飞跃”的深层演进。现有成果虽不乏对城市转型内涵、原因和路径的理论探索,却欠缺对发生转型的底层逻辑的系统性思考与整体性把握,未能充分厘清外延扩张与内涵发展的辩证关系,也未揭示转型本质是底层逻辑的根本性调整而非表层现象更迭。系统阐释这一转型的底层逻辑、厘清其理论内涵与边界,不仅能够弥补现有研究在整体性学理建构上的不足,整合碎片化的研究维度,而且对于把握城市“内涵式发展”具有重要的理论价值与实践意义。

一、城市向“内涵式发展”转型的深层动因

城市发展由“外延式扩张”转向“内涵式发展”,是我国城镇化迈入存量提质阶段的历史必然,体现了生产力与生产关系矛盾运动在城市发展领域的客观规律。马克思关于“物质生活的生产方式制约着整个社会生活、政治生活和精神生活的过程”^{[23]412}的基本原理表明:城市发展模式的更迭,归根到底是生产力阶段演进与现实条件变化的客观结果。当前城市发展步入转型阶段,传统发展瓶颈持续显现,叠加新质生产力加速发展带来全新要求,旧有发展逻辑与高质量发展目标的矛盾不断加剧,这些因素共同驱动城市迈向内涵式发展,实现发展理念、路径与机制的系统性重构。

(一)中国城镇化速度趋缓的历史规律

美国城市地理学家诺瑟姆(Ray M. Northam)曾对西方城市化率阶段性跃迁轨迹进行了经典的概括,提出“S形曲线”理论,即城市化率低于30%时,城市发展处于缓慢期,工业化会推动城市规模扩张,使得城市化率从30%增长至70%;当城市化率超过70%时,发展速度就会趋缓^[24]。这一阶段的核心特征是,城镇人口比重的增长不再依赖“增量人口涌入”,而是转向“存量人口的市民化质量提升”与“城市内部结构优化”。这一规律的本质,是经济学中“生产要素边际收益递减”规律在城镇化领域的体现,即在城镇化中期,

图1 1978—2025年中国常住人口城镇化率及增长率变化^①

资本、土地、劳动力等要素从农村向城镇的转移能带来显著的效率提升,但当要素转移接近“饱和点”,比如农村剩余劳动力减少、城镇土地开发逼近生态保护红线时,其边际收益会持续下降,倒逼发展逻辑从“要素数量扩张”转向“要素质量提升”。这一规律和马克思所揭示的资本运动规律高度契合。城市作为资本积累与社会生产力发展的空间载体,其发展速度变化在一定程度上也会受资本运动规律支配。从理论逻辑看,马克思关于资本二重性的分析为理解城镇化阶段性特征提供了钥匙。马克思指出:“资本不是物,而是一定的、社会的、属于一定历史社会形态的生产关系,社会地规定的关系,后者体现在一个物上,并赋予这个物以独特的社会性质!”^[25]¹⁰⁴⁵⁻¹⁰⁴⁶一方面,“资本作为带来剩余价值的价值”^[25]¹⁰⁴表现出一种自然属性,能够为发展带来利润,在城市发展中表现为推动人口、资源向城镇集聚以实现规模报酬递增。另一方面,“资本的社会属性”^[26]表现为追求剩余价值的社会关系,当这种关系下的资本积累达到一定规模,其在分配领域的竞争会导致利润率平均化,形成相对静态的报酬约束。这种二重性的矛盾运动,使得城市发展进程必然呈现从加速到趋缓的阶段性特征,揭

示了这一阶段性现象背后深层生产方式变迁的根源。

虽然诺瑟姆提出的城镇化“S形曲线”建立在西方国家城市化发展经验之上,根植于特定经济社会制度环境,并不具备绝对普适性。但伴随着改革开放持续推进、社会主义市场经济体制不断完善,我国人口要素、土地要素流动性持续增强,城镇化演进轨迹同样在很大程度上呈现出与该规律相契合的特征,中国城镇化实践可以为这一理论提供来自发展中大国的经验印证。如图1所示,1998年以前,我国城镇化率长期维持在30%以下,对应“S形曲线”的初始发展阶段。这一时期处于计划经济向社会主义市场经济转轨阶段,国内工业化尚未全面加速推进,城乡二元体制壁垒尚未有效打破,户籍制度约束人口跨区域流动。城镇经济以重工业与传统服务业为主,吸纳农村剩余劳动力的能力有限,人口向城镇集聚的进程相对平缓。1998年,城镇住房制度改革全面实施,福利分房制度走向终结,土地支撑城市建设的机制逐步形成;叠加2001年我国加入世界贸易组织,外向型制造业快速崛起,推动城

① 本图数据来源于国家统计局《中国统计年鉴(2025)》中的“城镇人口比重”,增长率为笔者计算所得。

镇化动力机制发生深刻转变。1998—2013年,城镇化率由30.40%提升至54.77%,进入“S形曲线”陡峭抬升的加速阶段。这一阶段属于传统外延式城镇化快速发展时期,大量农村剩余劳动力向城镇迁移,农民工跨区域务工造成大规模人口流动;各地开发区、新城新区持续建设,城镇空间不断向外扩张,形成人口集聚与城镇空间拓展同步推进的发展格局。2014年,《国家新型城镇化规划(2014—2020年)》正式发布,标志着我国城镇化发展导向迎来重要调整,发展重心逐步从追求城镇化速度转向更加注重发展质量,着力推动农业转移人口市民化、优化城镇空间布局。随着发展条件发生深刻变化,外延式城镇化固有的约束逐步显现,城镇化增长节奏持续放缓,进入“S形曲线”加速增长的中后期。2014—2025年城镇化率年均提升1.1个百分点,其中2021—2025年年均增幅不足0.8个百分点,截至2025年城镇化率达到67.89%,城镇化进程即将迈入“S形曲线”的成熟稳定阶段。而增速回落的首要动因在于农村可转移剩余劳动力规模不断缩减,全国农民工年度总量增速由2010年的5.4%回落至2025年的0.5%^①。与此同时,城镇土地外延扩张空间持续收紧,2024年全国批准建设用地面积35.94万公顷,同比下降21.1%^②,过去那种依靠农村人口持续进城、城镇增量土地开发驱动的传统外延式扩张模式已经难以为继。

(二)传统“外延式扩张”模式的历史局限

我国传统城镇化进程中形成的外延式发展模式,并非发展路径的主观取舍,而是特定时代约束下适配我国国情、回应阶段性发展诉求的客观历史选择。马克思在阐释历史发展客观规律时提出:“人们自己创造自己的历史,但是他们并不是随心所欲地创造,并不是在他们自己选定的条件下创造,而是在直接碰到的、既定的、从过去承继下来的条件下创造。”^[27]对比成熟工业化国家的发展基础,我国在很长一段时期内城镇化起点偏低,发展约束突出,自新中国成立至21世

纪初始终面临产业基础薄弱、资本与技术供给不足、各类公共配套缺口巨大等现实难题。发展阶段决定了当时必须优先破解供给短缺、补齐基础短板,优先实现发展规模的突破。从国情来看,1978年中国的城镇化率不足20%,近8亿农村剩余劳动力亟待转移,人均GDP不足400元^③,经济基础薄弱,难以支撑精细化建设,依靠低成本土地与劳动力要素招商引资,成为推进工业化、城镇化的现实选择。从国际环境来看,在经济全球化深入推进阶段,中国依托庞大劳动力规模优势,通过园区化供地、产业集聚发展的模式承接发达国家产业转移,深度嵌入全球产业链分工体系。自2001年中国加入WTO后,制造业产值一直保持较快的发展态势,2010年中国制造业产出占世界的比重为19.8%,超过美国成为世界头号制造业大国^[28],这种依靠城市空间拓展吸引产业落地的发展模式,成为这一时期后发国家推进工业化实现追赶的典型路径。从历史任务看,计划经济阶段长期积累的城市基础设施短板亟待补齐,以城镇供水设施为例,1949年末,全国只有72个城镇建有自来水厂^④,到了

①该数据根据2009年与2010年全国农民工总量数据计算得到。国家统计局.2015年全国农民工监测调查报告[EB/OL].(2016-04-28).https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203_1899104.html;中华人民共和国人力资源和社会保障部.我国农民工收入稳定增长[EB/OL].(2026-05-06).https://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhsh-bzb/dongtaixinwen/buneyaowen/rsxw/202605/t20260506_575478.html.

②中国政府网.《2024年中国自然资源公报》发布[EB/OL].(2025-03-14).https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202503/content_7013521.htm.

③国家统计局.改革开放30年报告之一:大改革 大开放 大发展[EB/OL].(2008-10-27).https://www.stats.gov.cn/zt_18555/ztfx/jnggkf30n/202303/t20230301_1920460.html.

④中国政府网.沧桑巨变换新颜 城市发展启新篇——新中国成立75年经济社会发展成就系列报告之十九[EB/OL].(2024-09-23).https://www.gov.cn/lianbo/bumen/202409/content_6975920.htm.

1978年全部城市的用水普及率才达到81.6%^①,直到2005年以后才逐步提高到90%以上^②。即便当前全国城市供水普及率已突破99%,区域配套不均衡、老旧管网更新改造等遗留问题仍客观存在,基础设施提质改造仍有长期建设空间,补齐配套短板、拓展城镇承载空间,是这一阶段城市建设不可回避的核心任务。总之,这一阶段的“外延式”选择,本质是在资源有限、基础薄弱的条件下,以规模扩张破解“发展不足”问题的历史必然。

这种模式的内在局限随着发展阶段推移愈发凸显,其根源在于“规模优先”的粗放式发展逻辑与城市发展规律的深层矛盾。在发展推进过程中,受城乡二元结构、地方政府财政激励机制等多重因素影响,部分地区城市发展呈现土地粗放投入特征,衍生出农民权益保障不足、环境污染等一系列结构性矛盾。从资源利用看,土地扩张与人口集聚严重脱节。从数据上看,由于城市发展过度依赖土地要素的粗放投入,城市建成区面积扩张速度远超城镇人口增长。1990—2000年城市建设用地扩张90.5%,城镇人口仅增长52.96%,土地城镇化速度为人口城镇化的1.71倍;2000—2010年这一差距进一步扩大至1.85倍^③。1998—2008年间闲置土地占比高达40%^④。这种途径未能同步夯实产业基础、吸纳人口定居,土地资源低效利用问题突出。在空间配置上,城市之间人口流动与土地分配的错配加剧“人—地”失衡。在区域之间,人口向东部大城市集聚的“向心效应”与土地指标“均衡分配”之间相互矛盾,加剧“人—地”失衡。在城市群内部,部分省会城市新区与老城区功能割裂,形成“职住孤岛”,浪费资源且拉大差距,而一些中小城市因吸引力不足出现“空城”,土地配置低效。同时存在的还有“半城镇化”的权益失衡现象。大量进城农民虽被计入城镇人口,却难以享受与市民同等的公共服务。生态承载方面,这种粗放扩张也逐步突破环境底线。再加之工业用地与居住空间无序混杂,生活污染与工业排放

集中叠加,导致部分城市诸如黑臭水体、土壤污染等各种问题突出,生态可持续性面临严峻挑战。城市竞争方面,“外延式发展”引发严重的同质化竞争。各地为扩张规模,盲目复制产业园、新城模式,靠压低地价、放宽环保标准招商引资,导致产业结构趋同、低水平重复建设,甚至出现产能过剩与债务压力。这些后果已形成一系列的连锁反应,比如要素错配导致经济增长效率下降,空间失衡拉大区域发展差距,权益不均阻碍社会融合,生态透支推高环境治理成本,最终制约了高质量发展,也倒逼城镇化从粗放扩张转向“人—地”协调的“内涵式发展”。

(三)生产力发展对城市发展逻辑的重塑与内在要求

生产力的发展是推动社会形态变化的根本力量,而城市作为各种生产要素聚集的空间,其发展思路也会随着生产力的升级而改变。在农业社会,生产力主要依赖土地和人力,城市只能围绕耕地和水源零散分布,规模受限于粮食运输的距离,那时城市主要是农产品交换的场所,发展处处受土地制约。到了工业革命时期,蒸汽机和机器大生产成为生产力的新标志,工厂取代土地成为生产的核心,城市必须聚集大量劳动力和矿产资源,于是形成了“圈地建工厂、人口大量涌入、城市空间扩张”的发展模式。恩格斯在《英国工人阶级状况》中描述“有巨大的工厂”“有向全世

①国家统计局.城镇化水平显著提高 城市面貌焕然一新——改革开放40年经济社会发展成就系列报告之十一[EB/OL].(2018-09-10). https://www.stats.gov.cn/zt_18555/ztfx/ggkf40n/202302/t20230209_1902591.html.

②国家统计局.全国历年城市环境情况(2000—2010年)[EB/OL].(2010-12-29). https://www.stats.gov.cn/zt_18555/ztsj/hjtjl/2010/202303/t20230302_1921716.html.

③央视网.我国将对城市规模边界进行限定 过快扩张被叫停[EB/OL].(2013-12-16). <https://news.cntv.cn/2013/12/16/ARTI1387131301623392.shtml>.

④中国新闻网.业内:十年闲置40% 囤地成制约房地产发展顽疾[EB/OL].(2009-11-11). <https://www.chinanews.com/estate/estate-tdxw/news/2009/11-11/1958947.shtml>.

界供给产品而且几乎全都是用极复杂的机器生产的工业”“有勤劳智慧的稠密的人口”^[29]^[40]的伦敦就是这种模式的典型,城市发展的核心就是满足机器生产对空间和劳动力集中的需求。当生产力进入数字时代,数字技术革命性突破、生产要素创新性配置、产业深度转型升级催生的新质生产力^[30]正在从根本上改变城市发展的底层逻辑。一是通过高科技赋能,引导资本、技术、人才和数据等新型生产要素向城市集聚;二是通过推进城市改造提升传统产业、培育新兴产业、布局未来产业实现高水平支撑;三是引领城市动能在数字化、绿色化和创新化等方面的转换,从而实现高效能变革;四是在城市形态上推动向创新型城市、智慧城市、算力城市的高阶性跃迁。因此,生产力的发展会改变生产要素的结合方式,从而打破原有城市空间对生产效率的限制。新的生产工具和技术出现后,原来的城市功能分区、资源供给模式跟不上新质生产力的需求,自然就得重新调整。同时,生产力升级带来的新产业会让城市产生全新的功能需求,推动城市在空间布局、基础设施、治理模式等方面进行全面改革,最终实现从适应传统生产方式到承载新质生产力的转型。

简单来说,新质生产力就像一场“技术海啸”,它冲垮了城市原来的发展“堤坝”,逼着城市重新设计更适应新环境的“治水方案”,而这个过程就是底层逻辑被加速重构的过程。新质生产力对城市转型的内在要求具体体现在三个方面。第一,它要求城市摆脱对“空间扩张”的依赖,建立以效率为核心的资源配置方式。工业时代城市靠“征地建园区”扩大生产,而新质生产力阶段的城市发展依赖的是智能化生产能力,比如长安汽车两江工厂在引入智能制造以后作业自动化率提高10倍,人均产出效率提升2.2倍,自动纠错防错能力提高10倍^[31],这背后正是生产流程的创新重构让空间利用效率大幅提升,同等产能所需的厂房面积显著缩减,这必然要求城市从“靠土地财政拉动”转向“靠创新生态驱动”。第

二,它要求城市重新构建“功能配套体系”,以适应新的生产生活方式。数字技术催生的远程办公、灵活就业等模式,使人们既需线上协作条件,又渴望居住地周边有完善服务与就业机会,冲击了传统城市功能布局,故需重构体系。这种重构推动了城市功能从“集中布局”转向“就近满足”,回应新质生产力带来的社会关系变化。第三,它要求城市改变“竞争标准”,把技术影响力作为核心指标。过去城市比拼的是政策优惠和土地成本,现在要看5G基站数量、数据开放程度、高端人才居住便利度等“新基建”水平。

二、城市向“内涵式发展”转型的底层逻辑

“内涵式发展”的核心并非对既往模式的简单否定,而是顺应生产力发展规律,实现城市发展底层逻辑的整体性跃迁,其底层逻辑本质是先进生产力系统在城市空间的结构化展开,围绕“为谁发展、在哪儿布局、靠什么发展、能发展到什么程度、发展成什么样的城市、用什么体制保障”六大核心问题,形成相互支撑的完整体系。

(一)价值本位:从“规模主导”到“以人为本”

价值本位作为生产力价值归宿的集中表达,构成城市“内涵式发展”底层逻辑的价值原点,从根本上回答“为谁发展”这一元命题,其转向本质是生产力发展水平跃升与生产目的回归的历史必然。在生产力积累不足、城市体系尚处初创的阶段,以规模扩张、资本增殖、要素集聚为核心的物本导向具有历史合理性,其逻辑在于优先完成物质财富积累与空间基础建构。然而,这一模式内含深刻的理论矛盾:它将城市简化为物质生产容器,遮蔽了城市作为“人的本质力量对象化”空间载体的根本属性。马克思明确指出,劳动是人区别于动物的本质存在^[32],城市作为社会劳动的空间聚合形态,其终极目的在于服务人的自由全面发展,而非单纯的物质扩张。资本主义语境下的空间异化,正是资本逻辑将人降格为生产要素、压抑主体价值的必然结果,这种“外延式扩张”也不可避免地造成“外部财富堆砌的经济增

长”^[33],这种模式在一定阶段内容容易出现以物的增殖优先、忽视人本生活需求的问题,割裂空间与日常生活的内在关联。借鉴空间生产理论视角,城市建设需要实现从侧重“空间中物的生产”向重视“空间自身的生产”转变^[34],在既有物质建设成果基础上恢复城市的人本属性。随着社会生产力整体跃升,人民需求从生存型转向发展型、品质型,规模主导的价值逻辑与生产力发展目的之间的冲突日益显性化。价值本位转向以人为本,既是对马克思主义人学理论与空间生产理论的当代践行,也是城市发展向其本质属性回归的理论必然,更是生产关系适应生产力发展要求在价值维度的集中体现。

(二)空间组织:从“分散扩张”到“系统协同”

空间组织作为生产力空间布局的制度性呈现,直接回应城市建设“在哪儿布局”的核心问题,其转型根源于生产社会化不断深化对空间结构提出的系统性要求。在低水平生产力阶段,以属地分割、单极扩张、城乡分异为特征的空间模式,能够快速实现要素局部集聚与城市规模扩张,因而具有阶段性适配性。但从空间政治经济学视角看,这种分散化、封闭化格局本质上违背社会化大生产的内在规律,构成空间生产力进一步释放的体制性约束。马克思、恩格斯深刻揭示,“物质劳动和精神劳动的最大的一次分工,就是城市和乡村的分离”^{[29]556},这种分离与对立是旧式分工的空间形态,其结果是资源单向集聚、结构失衡与发展撕裂,而行政分割引发的同质竞争、重复建设更直接背离“大工业在全国的尽可能均衡的分布”^[35]的生产力布局原则,加剧空间错配与效率损耗。既有空间模式的深层矛盾在于:空间生产关系滞后于空间生产力发展水平,地域壁垒与城乡二元结构压制要素跨区域优化配置,与网络化、协同化、一体化的现代生产力布局要求形成尖锐冲突。进入高质量发展阶段,产业链分工深化、要素流动性增强、区域联动需求上升,分散扩张模式的内在不可持续性全面显现。空间组织从分散扩张转向系统协同,并非简

单的格局调整,而是空间生产关系适应空间生产力发展的规律性变革,是对马克思主义城乡融合理论、生产力均衡布局理论的继承与发展,也是城镇化走向“内涵式发展”在空间维度的必然理论逻辑。

(三)动力源泉:从“要素投入”到“创新引领”

动力源泉作为生产力动能结构的核心表征,集中回答城市“靠什么发展”的关键问题,其转型本质是生产力发展由外延粗放增长向内涵集约跃升的内在要求。在工业化与城镇化初期,生产力增长高度依赖土地、劳动力、资本等传统要素的规模化投入,呈现典型的要素驱动特征。这一模式在要素禀赋充裕、边际报酬较高阶段具有历史必然性,但其内在局限在于增长路径依赖于资源消耗而非效率提升,本质上属于低水平生产力扩张方式。从马克思主义生产力理论的核心判断来看,“劳动生产力是随着科学和技术的不断进步而不断发展的”^{[36]698},生产力发展的根本动力并非要素数量叠加,而是技术进步、知识创新与生产方式变革。随着传统要素边际收益持续递减、资源环境约束趋紧、全球产业竞争升级,要素驱动模式日益陷入“规模不经济”与“增长天花板”双重困境,难以支撑生产力持续高级化。既有动力结构的理论矛盾在于:它与新质生产力以技术、数据、人才、知识为核心要素的构成逻辑相背离,与创新驱动、效率变革、质量提升的现代经济发展规律不相适应。当城市发展从总量扩张转向质量提升,从低端集聚转向高端跃升,动能结构转型便成为不以人的意志为转移的历史趋势。动力源泉从要素投入转向创新引领,意味着生产力增长逻辑由“数量累积”转向“效率革命”,由“外生投入”转向“内生赋能”,是生产力结构演进的理论必然,也是城市发展摆脱粗放路径、实现可持续发展的核心动能支撑。

(四)生态约束:从“后置治理”到“生态共生”

生态环境作为生产力发展的自然物质基础与刚性边界,其约束直接回答城市“能发展到什

么程度”的客观限度,其范式转型是生产力阶段跃升与自然约束条件显性化共同作用的理论必然。在生产力积累初期,城市发展以物质扩大再生产为首要任务,受技术条件、治理能力与要素结构制约,生态治理呈现出事后处置、末端修复的后置特征,这是特定发展阶段下生产力与生态关系的历史性适配,而非价值取向或理论认知上的偏误。马克思明确指出:“人和自然之间的物质变换即人类生活得以实现的永恒的自然必然性。”^{[36][56]}人类正是通过劳动实现与自然之间的物质、能量循环交换,因此生产力发展始终以生态系统承载力为自然基础。传统后置治理模式的内在矛盾,并非忽视生态本身,而是在粗放型增长路径下,生态修复能力滞后于开发强度,物质变换出现结构性失衡,致使生态约束长期处于隐性状态。随着生产力规模持续扩张、开发强度逼近生态阈值,生态约束由隐性转为刚性,低水平治理模式难以维系生产力可持续运行。从理论演进看,这一转向标志着对生产力与生态关系认知的深化:生态不再是外生于经济系统的约束条件,而是内在于新质生产力的构成要素。生态约束从后置治理转向生态优先,本质是生产力发展自觉遵循自然规律、实现物质变换关系再平衡的理性跃迁,是“内涵式发展”在自然基础维度的必然逻辑,也是对马克思主义生态生产力思想的当代拓展与深化。

(五)文化特质:从“同质建构”到“特色彰显”

文化特质作为生产力人文属性与社会形态的空间表达,集中回答“发展成什么样的城市”这一文明向度问题,其从同质建构转向特色彰显,是城镇化顺应生产力高级化、人的发展全面化的内在理论必然。在“外延式扩张”阶段,城市发展以物质空间快速扩张和经济规模累积为核心任务,文化塑造服从于空间再生产的效率逻辑,呈现出普遍性、模板化、同质化建构特征。这一阶段的文化同质化并非单纯治理偏差,而是与低层次生产力结构相适应的历史现象:生产力重心集中于物质再生产,文化价值被简化为经济附属

品,地域文脉、历史肌理与地方精神让位于标准化空间生产。马克思揭示,资本流通具有普遍化、同质化倾向,会使得生产中心“变为进行资本化生产的地点或生产资本的地点”^{[37][54]},在空间上表现为城市形态复制、文化特质消解,最终形成“千城一面”的结构性困境。列宁指出,城市不仅是物质生产的经济场所,更是“精神生活的中心,是进步的主要动力”^[38]。可见,城市是文化实践、意义生产与身份认同的空间载体,文化特质构成城市“精神生产力”^{[37][176]}与软实力的核心内容。随着生产力发展进入高质量阶段,人的需求从物质满足上升到精神文化认同,同质化空间日益与人的全面发展需求相冲突,也与城市竞争力升级的内在要求相悖。文化特质转向特色彰显,本质是对资本主导下空间同质化逻辑的超越,是生产力发展从物质层面向人文价值层面跃升的理论体现,也是城市空间回归文化本真、重塑精神主体性的必然逻辑,构成新型城镇化不可或缺的文明维度。

(六)制度保障:从“建设导向”到“效能优先”

治理增效作为城市“内涵式发展”转型的制度保障,遵循马克思主义生产力与生产关系辩证统一原理。马克思主义认为,城市作为生产力发展的空间载体,其建设与治理的关系始终受“物质生活的生产方式制约”^{[23][412]}。恩格斯在《英国工人阶级状况》中深刻揭示,资本主义城市“重视建设轻视管理”,导致“工人的恶劣住房条件因人口突然涌进大城市而特别恶化;房租大幅度提高,每所住房更加拥挤,有些人根本找不到栖身之处”^[39],这种治理服务于资本积累的模式,最终导致生产关系阻碍生产力发展,这正是资本主义城市发展的深刻教训。我国社会主义制度以公有制为基础,确立了“人的全面发展”的价值导向,但“外延式扩张”阶段,仍存在城市规模扩张、功能升级与治理能力不足的结构性矛盾,建设成果分配不均、公共服务供给滞后、空间利用粗放等问题,成为制约高质量发展的制度性瓶颈。因此,城市发展的制度逻辑从“建设导

向”转向“效能优先”,并非对既往发展的否定,而是基于生产力与生产关系矛盾运动规律,主动优化生产关系以适配更高水平生产力发展的必然选择。这一转向的核心要义,是破除“重投入轻产出、重硬件轻软件、重扩张轻提质”的路径依赖,将制度设计重心从“要素动员、规模扩张”转向“规则优化、效率提升、公平供给”,通过高效能治理释放制度红利,为“内涵式发展”转型提供稳定、高效、可持续的制度环境。

三、城市向“内涵式发展”转型的实践路径

立足“内涵式发展”的底层逻辑重构要求,城市高质量发展的实践需围绕价值、空间、动力、生态、文化、治理六大逻辑系统发力、协同推进,推动理论逻辑转化为可落地的现实路径。通过系统性、整体性的实践举措,推动城市发展真正走上以人为本、优化布局、创新驱动、绿色低碳、文化彰显、高效治理的高质量发展道路。

(一)以“投资于人”锚定价值本位,塑造全域人本发展场景

城市内涵式转型的价值转向,核心是实现“投资于物”“投资于人”的有机结合。这一转变根植于人的全面发展理论,体现了生产关系适配生产力发展的内在要求。从学理层面看,“投资于人”的本质,就是破除传统“外延式扩张”模式中将人视作物质建设附属要素的认知,确立人在城市发展中的核心主体地位与内生动力作用。其最终目标是充分激活人的主体性,持续提升人的综合素养,让人的发展成为驱动城市高质量内涵式发展的持久动能。城市空间的人本属性面向全部常住城市居民,既包含进城落户的农业转移人口,也涵盖本地居民、资源型城市转型中的矿区职工、城市留守群体等多元主体。应当看到,农业转移人口市民化是我国城镇化进程中的重要议题,但城市层面“投资于人”并不局限于户籍身份的转换,更多体现为城市空间供给、公共服务配置、社会包容环境的系统性优化,弥合物质建设与居民日常生活之间的割裂,实现人

的发展与“空间自身的生产”相互耦合,回归城市服务人的发展这一根本属性。在实践层面,一是推动公共服务普惠化布局。跳出户籍约束,面向全部常住人口均衡配置教育、医疗、养老、保障性住房等公共资源。依托城市更新盘活存量空间,补齐老旧小区、工矿片区公共服务设施短板,推动公共服务嵌入居民日常生活场景,实现从大规模硬件建设向满足人的现实生活需求转变。二是健全分群体的人力资本培育与权益保障机制。针对城市不同群体开展差异化职业技能培训,重点面向资源转型城市下岗职工、再就业群体落实就业扶持政策,切实保障各类群体劳动权益与合法财产权益,推动传统人口红利向人力资本红利跃迁。三是打造共建共享的社会融入环境。拓宽多元主体参与城市治理的渠道,保障不同群体诉求表达路径,消解各类隐性身份壁垒,营造包容共生的城市社会氛围,形成“价值引领—主体激活—场景落地”的完整逻辑闭环。

(二)优化全域空间结构,构建协同集约、城乡融合的城市格局

城市高质量发展的空间转型,核心是推动空间结构从分散扩张、城乡分割转向系统协同、集约高效、城乡融合,这是生产力布局规律与空间生产理论的内在要求。传统空间模式带来的区域同质竞争、要素错配、城乡割裂等问题,已难以支撑高质量发展,必须以全域视野统筹区域布局与城乡关系,实现空间资源最优配置。在区域层面,要构建以城市群为主体、都市圈为纽带、县域城镇为重要支撑的网络化空间格局。强化重点城市群在创新协同、产业分工、生态共治上的深度联动,形成差异化功能布局;以1小时通勤圈推进都市圈一体化,实现交通、产业、公共服务同城化,破除行政壁垒带来的空间碎片化;夯实县域城镇化基础,补齐公共服务、基础设施与产业承载短板,引导就近就地城镇化。严格落实空间管控要求,盘活存量用地,推动城镇空间向紧凑集约转型。在城乡关系层面,以要素市

场化配置促进城乡深度融合。健全城乡统一土地、劳动力、资本、技术市场,保障农民土地权益,引导优质城市资源有序向乡村倾斜;推进城乡公共服务一体化,以县域为单元统筹教育、医疗等资源配置,缩小城乡差距;促进城乡产业协同,引导产业梯度转移,培育乡村新业态,构建城乡联动产业链。通过区域协同与城乡融合的统一布局,实现空间集约、要素顺畅、功能互补,形成理论支撑、结构优化、效能提升的空间发展闭环。

(三)以创新驱动培育新质生产力,推动城市发展动力系统性转型

城市发展必须摆脱传统要素依赖,转向以科技创新为核心的内生增长模式。从马克思主义生产力理论来看,生产力发展的根本动力是技术进步与生产方式变革,随着城市发展进入高质量发展阶段,传统土地、劳动力等要素投入的边际效益持续递减,单纯依靠要素规模投入的增长模式已难以为继。因此,动力源泉从“要素投入”向“创新引领”转型,成为城市高质量发展的必然趋势。创新驱动并非单纯的技术创新,而是以科技创新为核心,统筹人才、技术、数据、资本等创新要素,推动生产方式、产业结构、治理模式的系统性变革,其核心目标是激活城市发展内生动力,培育新质生产力,让创新成为推动城市高质量发展的核心支撑。这种动力转型的理论逻辑,需要通过具体的创新实践落地,将理论支撑转化为可操作的路径,实现“动力转型—产业升级—效能提升”的逻辑闭环。实践中,一是完善城市创新体系,支持中心城市建设科创平台与新型研发机构,强化产学研协同与成果转化,在关键领域实现技术突破。二是推动产业向高端化、智能化、绿色化转型,加快传统产业改造,培育新兴产业与未来产业,促进数字经济与实体经济深度融合,提升产业空间利用效率。三是健全创新要素集聚机制,吸引高端人才与创新资源向优势区域集中,推进数据要素市场化配置,以创新效率提升替代要素规模投入,形成创新

集聚、产业升级、动力增强的良性循环。

(四)以生态优先为刚性约束,推进绿色低碳可持续发展

生态优先是城市高质量发展的底线要求,本质是生产关系适应生产力发展与自然规律的规律性变革。传统城市“先发展、后治理”的粗放模式造成生态透支、环境恶化,既违背人与自然和谐共生的基本规律,也难以支撑城市高质量发展、可持续推进。从“内涵式发展”的内在要求来看,生态是发展的基础与边界,而非发展的约束,只有将生态保护全面融入生产、生活与治理全过程,才能实现生态优势向发展优势转化,为新型城镇化筑牢生态根基,具体可从三个层面有序推进:一是强化生态空间刚性管控,构建城乡一体化生态格局。严格落实生态保护红线、永久基本农田、城镇开发边界管控要求,将生态底线贯穿规划、建设、运营全过程,加强生态修复与蓝绿空间系统建设,统筹城乡生态功能布局,从空间源头遏制生态挤占问题。二是推动生产生活方式绿色转型,提升发展生态效率。聚焦工业、建筑、交通等重点领域推进节能降碳,培育循环经济与低碳产业体系,同步推广清洁能源与绿色出行方式,开展全域环境系统治理和区域联防联控,从源头上降低城镇化的生态环境代价。三是健全生态治理与激励约束机制,夯实长效制度保障。完善生态环境评价体系,将生态效益纳入城市高质量发展考核,并与绩效评价、财政转移支付挂钩,构建政府、企业、社会协同共治格局,运用绿色金融、生态补偿等市场化手段,推动生态优先理念持续落地见效。

(五)以文脉赓续塑造城市特色,推动文化价值回归与软实力提升

城市文化是生产力的人文体现,也是城市高质量发展的重要精神支撑。随着发展阶段跃升,城市从单纯物质空间建设转向精神价值塑造,文化不再是附加功能,而是形成城市辨识度、增强软实力、避免千城一面的核心要素。推动文化从同质化建构向特色化彰显转型,本质是城

市发展向人本价值回归,有利于满足群众精神文化需求、增强社会认同,形成“文化传承—特色塑造—价值提升”的内在闭环,为高质量城镇化注入精神动力。一是加强历史文脉系统性保护与活态利用。统筹推进历史街区、文物古迹和非遗资源整体保护,建立管控清单防止建设性破坏,同时将文化元素有机嵌入城市更新与公共空间营造,实现历史传承与现代城市生活相融共生。二是打造特色文化标识并推动产业融合发展。依托地域历史、民俗与产业文化资源塑造独特城市文化符号,促进文化和旅游、创意、科技等业态深度融合,以文化创新培育发展新动能、持续提升城市竞争力。三是深化文化认同与文化治理协同推进。丰富公共文化活动与传播载体,增强市民归属感和参与感,将文化理念有机融入日常治理,实现物质空间建设与精神文明提升同步并进,真正擦亮新型城镇化的人文底色。

(六)完善体制机制保障,强化“内涵式发展”长效支撑

制度保障转型的本质是生产关系适应生产力发展要求的规律性变革,核心在于从传统建设导向转向效能优先,通过更高效的制度安排提升资源配置效率与公共服务质量,破除体制机制障碍,为城市“内涵式发展”提供长效支撑。构建与高质量发展相适应的制度体系,形成制度创新、治理增效、生产力解放的逻辑闭环,稳步推进城市治理体系和治理能力现代化。一是构建多维度高质量发展评价体系。将市民化质量、公共服务均等化、创新能力、生态效益、文化传承与治理效能等纳入评价体系,替代以城镇化率为核心的单一指标,并与政府绩效考核挂钩,引导发展模式从规模速度转向质量效益。二是创新城镇化投融资机制。统筹“投资于物”与“投资于人”,加大对公共服务、人力资本和生态环保的投入力度,鼓励社会资本参与基础设施、公共服务及城市更新项目,综合运用市场化工具拓宽资金渠道,提升资金使用效率与公共服务供给水平。三是

健全跨区域协同与城市治理机制。打破行政分割,完善城市群、都市圈协同治理与利益共享机制,统筹产业布局、设施建设与生态保护;推动城市治理精细化、智能化、法治化,构建共建共治共享格局,提升治理整体效能。四是强化政策协同与动态优化机制。加强城镇化相关政策统筹衔接,建立实践—评估—优化的动态调整机制,及时总结基层经验、完善制度安排,实现制度体系与发展需求持续适配,为内涵式城镇化提供稳定有效的制度保障。

参考文献

- [1]中央城市工作会议在北京举行 习近平发表重要讲话 李强作总结讲话 赵乐际王沪宁蔡奇丁薛祥李希出席会议[N].人民日报,2025-07-16(1).
- [2]中央城市工作会议在北京举行 习近平李克强作重要讲话 张德江俞正声刘云山王岐山张高丽出席会议[N].人民日报,2015-12-23(1).
- [3]陆小成.新型城镇化的空间生产与治理机制——基于空间正义的视角[J].城市发展研究,2016(9):94-100.
- [4]李兵弟.对资源短缺条件下的城市规划变革的思考[J].城市规划,1996(2):6-11,63.
- [5]武廷海.建立新型城乡关系走新型城镇化道路——新马克思主义视野中的中国城镇化[J].城市规划,2013(11):9-19.
- [6]曹广忠,刘涛.中国省区城镇化的核心驱动力演变与过程模型[J].中国软科学,2010(9):86-95.
- [7]侯祥鹏.地方政府行为与人地城镇化失衡[J].现代经济探讨,2020(8):101-108.
- [8]刘彦随,严斌,王艳飞.新时期中国城乡发展的主要问题与转型对策[J].经济地理,2016(7):1-8.
- [9]张许颖,黄匡时.以人为核心的新型城镇化的基本内涵、主要指标和政策框架[J].中国人

- 口·资源与环境,2014(S3):280-283.
- [10]董战峰,杨春玉,吴琼,等.中国新型绿色城镇化战略框架研究[J].生态经济,2014(2):79-82,92.
- [11]中共中央文献研究室.十八大以来重要文献选编(上)[G].北京:中央文献出版社,2014:846.
- [12]朱正威.科学认识城市更新的内涵、功能与目标[J].国家治理,2021(47):23-29.
- [13]丛海彬,段巍,吴福象.新型城镇化中的产城融合及其福利效应[J].中国工业经济,2017(11):62-80.
- [14]王瑾,段德罡,姚博,等.适应风环境特征的小城镇空间布局优化研究[J].城市规划,2017(9):92-99.
- [15]庄贵阳,魏鸣昕.碳中和目标下的中国城市之变[J].可持续发展经济导刊,2021(5):12-15.
- [16]赵妍妍.城镇化进程中的历史文脉保护和传承——对韩国保护和传承文化遗产经验的思考[J].福建论坛(人文社会科学版),2015(11):204-208.
- [17]何水,高向波.新型城镇化推进中地方政府治理能力面临的挑战及应对[J].郑州大学学报(哲学社会科学版),2021(2):22-26.
- [18]何子张,李忠,王伟,等.存量空间盘活与运营的规划响应[J].城市规划,2025(11):8-13.
- [19]杨述明,刘晓宇.面向“十五五”:高水平科技自立自强支撑城市能级提升的运行逻辑与实践行动[J].重庆社会科学,2025(11):23-34.
- [20]蓝红星,畅倩.农业强国视域下的城乡融合发展:内涵特征、现实挑战与实现路径[J].农村经济,2024(2):12-20.
- [21]洪银兴,陈雯.由城镇化转向新型城市化:中国式现代化征程中的探索[J].经济研究,2023(6):4-18.
- [22]黄松,谭腾.城市环境精细化治理的内涵机制与优化路径——基于数字化视角[J].重庆社会科学,2023(8):58-74.
- [23]马克思恩格斯全集:第31卷[M].北京:人民出版社,1998.
- [24]Ray M. Northam. Urban Geography[M]. New York: John Wiley & Sons, 1979.
- [25]马克思恩格斯全集:第39卷[M].北京:人民出版社,2022.
- [26]马克思恩格斯全集:第38卷[M].北京:人民出版社,2019:93.
- [27]马克思恩格斯全集:第11卷[M].北京:人民出版社,1995:131-132.
- [28]徐宪平.中国经济的转型升级:从“”十二五看“十三五”[M].北京:北京大学出版社,2015:126.
- [29]马克思恩格斯文集:第1卷[M].北京:人民出版社,2009.
- [30]习近平在中共中央政治局第十一次集体学习时强调 加快发展新质生产力 扎实推进高质量发展[N].人民日报,2024-02-02(1).
- [31]王欣悦.智能制造,让传统产业焕新机[N].人民日报,2023-01-31(5).
- [32]马克思恩格斯全集:第3卷[M].北京:人民出版社,2002:273.
- [33]张一兵.转折中的列斐伏尔:晚期马克思主义的起点[J].江海学刊,2025(2):51-66,255.
- [34]亨利·列斐伏尔.空间的生产[M].刘怀玉,等,译.北京:商务印书馆,2022:133-134.
- [35]马克思恩格斯全集:第26卷[M].北京:人民出版社,2014:314.
- [36]马克思恩格斯文集:第5卷[M].北京:人民出版社,2009.
- [37]马克思恩格斯全集:第30卷[M].北京:人民出版社,1995.
- [38]列宁全集:第23卷[M].北京:人民出版社,2017:358.
- [39]马克思恩格斯文集:第3卷[M].北京:人民出版社,2009:250.

The Underlying Logic of Urban Development's Transformation from “Extensive Expansion” to “Intensive Development”

Ke Dongli Zhang Xinning

Abstract: China's urbanization has entered a new stage shifting from large-scale incremental expansion to stock-based quality improvement and efficiency enhancement. This promotes the transition of new-type urbanization from “extensive expansion” to “intensive development”. Represents an inevitable historical trend conforming to the evolutionary laws of urbanization, and embodies the contradictory movement between productive forces and production relations in the field of urban development. Marxist fundamental viewpoints on the development of productive forces reveal that shifts in urban development models are invariably determined by prevailing productive force conditions and changes in social structures. The inherent contradictions of the traditional extensive growth model have become increasing prominent, while new quality productive forces continuously reshape urban functional and operational logic. Multiple practical conditions jointly drive urbanization to transform from scale expansion to quality upgrading, forming the fundamental driving force for the shift toward “intensive development”. This transformation is an inevitable outcome of the phased evolution of urban development. It aims to achieve a systematic upgrade of the underlying logic of urban development on the basis of maintaining the reasonable core of previous construction and development. It is mainly manifested in six core transformations: the value orientation shifts from “scale-dominated” to “people-centered”; spatial organization from “scattered expansion” to “systematic coordination”; growth drivers from “factor input” to “innovation leadership”; ecological governance from “ex-post remediation” to “ecological symbiosis”; cultural characteristics from “homogeneous construction” to “highlighting uniqueness”; and institutional guarantee from “construction-oriented” to “efficiency-prioritized”. This study constructs coordinated practical pathways centering on six dimensions: people-oriented development, spatial optimization, innovation-driven growth, green and low-carbon transition, cultural heritage continuation, and governance efficiency improvement. It provides theoretical support and practical guidance for the high-quality development of new-type urbanization, and aims to enrich theoretical research on the “intensive development” of urbanization from the perspective of Chinese-style modernization.

Key Words: Extensive Expansion; Intensive Development; Urban Renewal; Urban Transformation; High-quality Development

(责任编辑:易晓艳)