

高端访谈

清华大学建筑学院教授田莉谈城市内涵式发展——

激活城市自主更新的“内生力量”

提要:“十五五”规划建议提出,坚持城市内涵式发展。其核心要义是摆脱过去对规模扩张和资源投入的路径依赖,转而依靠城市内部要素的优化配置、结构升级与动能转换,实现更高质量、更有效率、更可持续的发展。浙江作为数字经济先行省份,率先为城市装上“数字大脑”,推出了“AI创格管家”等创新应用,重塑了城市的管理方式、服务模式和生活形态。

■ 本报记者 赵路 周宇晗
通讯员 王晨跃

中央城市工作会议明确将“坚持城市内涵式发展”作为当前和今后一个时期城市工作的主线。“十五五”规划建议提出,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、智慧的现代化人民城市。如何理解城市内涵式发展的核心要义?在以城市自主更新推动内涵式发展的过程中,如何发挥民众的主体作用,真正实现“人民城市人民建,人民城市为人民”?近日,本报记者就此专访了清华大学建筑学院教授、自然资源部智慧人居环境与空间规划治理技术创新中心主任田莉。

城市内涵式发展重在实现“质”的飞跃

记者:中央城市工作会议提出,深刻把握城市内涵式发展的战略取向,更有针对性地提升城市发展质量。如何理解城市内涵式发展的核心要义?它与过去城市发展模式的本质区别是什么?

田莉:在我看来,城市内涵式发展的核心要义,是摆脱过去对规模扩张和资源投入的路径依赖,转而依靠城市内部要素的优化配置、结构升级与动能转换,实现更高质量、更有效率、更公平、更可持续的发展。

从发展逻辑来看,传统的城市发展模式以“增量扩张”为导向,通过人口集聚、空间拓展、资源投入实现快速增长,追求的是“量”的积累。而内涵式发展通过存量提质增效,实现“质”的飞跃,强调发展的内生性和可持续性。比如,过去用GDP增速等量化指标来衡量城市发展水平,现在则更关注公共服务可得性、生态环境质量等综合性指标。

从价值取向来看,传统模式更多体现“效率优先”“建设优先”,对人本需求不够重视。内涵式发展则把老百姓满不满意、生活方不方便作为重要评判标准,追求城市发展与人的全面发展相统一。

从实践路径来看,传统模式依赖行政力量,内涵式发展则强调多元共治、协同参与。这种转变不是简单的发展模式调整,而是城市发展理念和工作重心的全方位变革。

我认为,推进城市内涵式发展,要形成三个相互支撑的核心维度。其一,实现创新为核的动能转换,即从依赖土地、劳动力等传统要素驱动,转向制度创新、科技创新驱动,实现经济可持续增长。其二,树立宜居为本的价值导向,以满足人民对美好生活的向往为目标,提升城市环境品质。其三,推进智慧为翼的治理升级,通过数字技术应用降低运行成本、提升治理效率和精细化水平。

记者:习近平总书记明确提出,“人民城市人民建,人民城市为人民”。中央将建设现代化人民城市作为城市工作的目标。如何理解“人民”在城市内涵式发展中的作用?

田莉:人民群众是城市发展的感知者、建设者、守护者和监督者,是内涵式发展的内生力量。

首先,人民群众是城市需求的“感知者”。居民对基础设施短板、公共服务缺口、环境治理痛点有着最直接、最真切的感受。无论是老旧小区的适老化改造需求,还是社区商业的便民化需求,抑或是历史街区的活化利用,都源于居民的日常生活体验。

其次,人民群众是城市更新的“建设者”。过去政府主导城市更新,居民只是旁观者。在内涵式发展的语境下,居民的主体作用得到重视。比如杭州的原地拆迁项目,既减轻了政府财政负担,又让改造结果更符合实际需求,实现了“共建共享”的良性循环。

第三,人民群众是文化传承的“守护者”。在内涵式发展中,城市历史文化不再是简单的“封存式保护”,而是“活态传承”,这种传承离不开群众的深度参与。只有形成普遍的情感认同和文化自觉,城市才能更有温度、更有灵魂。

最后,人民群众是发展成效的“监督者”。群众对城市建设、更新、治理的全过程进行监督,能够及时发现发展中的偏差和问题,推动城市治理持续优化。这种来自基层的监督力量,确保了发展成果真正惠及全体人民。

以城市自主更新推动内涵式发展

记者:城市更新是城市内涵式发展的重要抓手。您提出,要改变过去政府主导城市更新的模式,更好地激发居民



从南湖眺望杭州城市新中心轴线风光。

拍友 施炫森 摄 余杭区委宣传部供图

的主动性、创造性和主动性,实现城市自主更新。在您看来,可以从哪些方面入手,推进城市自主更新?

田莉:自主更新作为一种新型更新模式,在当前房地产调整和地方政府面临财政压力的情况下,具有重要的现实意义。

一是需求匹配更精准。居民根据自身实际情况提出改造诉求、参与方案设计,比如老年人的适老化改造、年轻人的创业空间打造、商户的经营场景优化等,让更新成果更贴合实际使用需求,提高居民满意度。

二是资源利用更高效。自主更新通过打造政府引导、居民主体、市场参与的机制,可以激励社会资本和居民自有资金投入。如广州花都集群街2号改造中,政府专项资金仅占5%左右,其余资金均由居民共同承担,起到了“小财政”撬动“大资金”的效果。

三是治理效果更持久。自主更新过程也是社区治理能力提升的过程。居民共同协商、解决问题,增强了社区认同感和凝聚力,为城市精细化治理奠定坚实基础。

推进城市自主更新,可以从三个方面发力:

第一,强化制度保障,降低自主更新门槛。当前,自主更新面临规划管控过严、审批流程繁琐、产权界定不清等制度障碍,需要通过改革创新破除壁垒。一方面,优化规划管理,对自主更新项目实行弹性规划,给予居民一定的自主空间;另一方面,简化审批流程,有条件的地方可以尝试开通“绿色通道”,降低制度性交易成本。

第二,加强政策支持,强化主体参与能力。自主更新离不开政府的政策引导和资源支持,重点要在资金、技术、法律

等方面提供帮助。

第三,创新实施模式,拓展自主更新场景。自主更新应根据不同城市空间的特点,探索多样化实施模式。允许居民在符合规定的前提下自主组织改造,或搭建相关服务平台,引进有资质的企业,实现物业价值提升与居民收益增长双赢。

第四,培育自治能力,强化社区协同基础。支持社区成立业主委员会等组织,提升居民自我组织、自我管理、自我服务能力。同时,建立健全居民协商机制,通过议事会、听证会等多种形式,让居民充分参与更新设计、资金筹集、工程监督、后期管理等全过程。

记者:如何搭建起多元主体合作、公众参与、共建共享的治理框架,激活更多内生力量,更好地支撑和实现城市自主更新?

田莉:基于长期研究,我提出了EPRSO治理框架,即通过“赋权(Empowerment)、合作(Partnership)、规则(Regulation)、支持(Support)、组织(Organization)”的协同,为自主更新提供系统性治理支撑。

“赋权”是自主更新的合法性基础,主要包含两个层面:第一层是中央鼓励地方充分利用立法权,结合实际情况,制定适应自主更新的城市规划管理方面的法规条例;第二层是地方对社会的赋权,既包括地方政府将部分更新的权力和责任转移给居民或社区组织,也包括允许市场力量参与社会化更新。

“合作”指的是自主更新需要凝聚政府、居民、企业、社会组织等多元主体的合力。政府应从“主导者”转变为“引导者”“服务者”,负责制定规则、统筹协调等;居民作为核心主体,充分参与到全过程治理

中,承担相应的成本和责任;企业发挥资金、技术、运营优势,参与更新项目的投资建设与运营;社会组织和专家提供专业服务、沟通协调、监督评估等支持。

“规则”指的是要规范自主更新的法规条例。既包括梳理和完善与更新流程相匹配的分级分类管控规则,也包括建立高效的跨部门联审机制,简化审批流程等。

“支持”意味着强化自主更新的保障能力,打造“专业赋能+资金赋能”的双重支撑体系。一方面,组建涵盖法律、城乡规划、财务审计、物业管理等领域的专家服务团队,提供全流程专业咨询与技术指导;另一方面,强化政府资金引导作用,构建多层次、多渠道的财政金融支持体系,有效降低更新主体的资金压力与融资风险,实现项目的顺利启动、持续推进。

“组织”要求培育面向自主更新场景的社会组织。紧紧围绕自主更新项目的本地需求,提升社会组织在更新项目策划、利益相关方协商谈判、多元资金筹措与使用监管等环节的实操能力,保障项目规范有序落地。

探索数智赋能城市发展的浙江路径

记者:浙江“十五五”规划建议提出,推动城市发展加快转向品质提升、创新驱动、特色塑造、民生温度、精细智慧、一体融合,擦亮“浙里城市、幸福家园”金名片。在您看来,浙江应如何发挥优势,率先推进城市内涵式发展,高水平建设现代化人民城市?

田莉:习近平总书记指出,“从数字化到智能化再到智慧化,让城市更聪明

一些、更智慧一些,是推动城市治理体系和治理能力现代化的必由之路”。在我看来,这正是浙江的优势所在。浙江作为数字经济先行省份,率先为城市装上“数字大脑”,推出了“AI网格管家”等创新应用,重塑了城市的管理方式、服务模式和生活形态。

“十五五”时期,浙江可以进一步凸显“数智”特色,通过技术赋能和机制创新激活广大社会主体的自主参与活力,让智慧治理贯穿自主更新全流程。

例如,城市更新的前置条件是对于更新需求的精准识别。可以利用“城市大脑”的建设基础,为每个老旧小区建立“数字档案”。在更新前,通过大数据监测,即时识别和判断最迫切的安全隐患及民生痛点;在更新过程中,收集各方反馈,动态调整更新方案;在更新后,持续监测公共设施使用数据,为优化服务提供依据。

再如,城市更新的一大难点在于多元主体的利益协调,我们团队开发了多主体利益的协商平台HCP,在北京、广州等地的老旧小区和城中村改造中加以应用,提高了沟通效率。浙江可以尝试在一些地方开展试点,搭建线上线下一体化智慧协商平台,将数字化工具深度嵌入利益协调全流程,包括开发诉求提交、方案参与、在线投票、实时反馈等功能模块,在自主更新过程中推广“AI社工老师傅”等智能系统,协助社区工作者处理海量的政策咨询、民意分析和文书工作,让社工专注线下沟通、情感维系等机器无法替代的工作。通过智慧平台赋能,让自主更新从单一物理空间改造,转变为多元主体全程参与、凝聚社区共识、创新基层民生实践的治理过程。



专家简介:田莉,清华大学建筑学院城市规划系教授、土地利用与住房政策研究中心主任,自然资源部智慧人居环境与空间规划治理技术创新中心主任。曾获首届国家优秀青年科学基金资助、入选北京高校卓越青年科学家计划项目,获首届中国城市规划青年科技奖,在城乡规划、土地与住房、城市更新等方面著述颇丰。

一线体悟

让基层治理更具“韧性”

■ 曹振宇

“十五五”规划建议指出,要“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、智慧的现代化人民城市”。在我看来,其中对“韧性”的要求,不仅要着力解决现实问题,更应注重培育能够有效抵御冲击、适应发展变化的新模式。这种韧性,正是基层在“十五五”时期保持稳定并持续发展的关键支撑。

今年以来,富阳实施“双一流”工程,全力打造一批高质量发展的“硬核”成果。在基层治理领域,我们将探索韧性治理新模式作为改革项目,在全省率先构建“党建统领、政府引导、部门协同、社会参与”的区域“韧性治理”体系,推动刚性治理手段与柔性治理方式有机融合,持续提升基层社会治理的承受力、适应力和恢复力。

夯实韧性“根基”。基层党组织的坚强有力,是治理体系具备韧性的根本保证。富阳大力推进“红色业委会”建设,组织机关、村社干部进复杂小区、安置小区业委会挂职任职。截至目前,富阳有474名在职党员、107名退休老党员担任业委会(物管会)成员,占全区业委会(物管会)总人数的近50%。这些“尖兵”专解难题、攻克难点,显著提升了基层治理效能。

完善治理制度。韧性并非意味着一成不变,而是体现在因地制宜、与时俱进的能力上。富阳成立区一级“韧性治理”专班,每周召开工作例会,各乡镇(街道)明确试点计划和工作方案,“一地一策”推进韧性治理。如富春街道恩波社区整合保洁、绿化、养护、安防等多重职能,创新由区属国企集成运营的“市政养护+物业服务+商

业运维”模式,有效降本增效,为无物业小区规模化引入专业物业服务探索了可持续路径。富阳还在全区创新推广小区公共资源、资产、资金“三张清单”,实行“一区一册、建档归案”“业主开放日”等机制制度,居民对小区运行监督有效、参与感强,满意度高了,矛盾纠纷少了。今年,富阳实现了住宅小区物业服务、业委会、党组织、财务代理“四个全覆盖”,居民满意度提升25%以上,物业矛盾纠纷化解率达到97%以上。

凝聚社会合力。韧性深深植根于广大人民群众之中。富阳充分调动包括居民、社会组织在内的多方力量,引导群众从基层治理的“旁观者”转变为“参与者”和“建设者”。银湖街道新联社区居民中,70%是40岁以下的年轻人。根据前期调研摸准居民需求,社区拿出近2000平方米社区用房,构建社区邻里中心,引入了专业化、大品牌的幼托机构和健身培训机构,并定期举行由社区发动、社团组织、企业支持的公益活动。在富阳,一大批邻里互动平台和社区活动,不仅增强了基层的适应力和凝聚力,更为社会治理的共建共治共享提供源源不断的生机与活力。

“十四五”即将收官,“十五五”蓄势待发。在城市内涵式发展的进程中,“韧性”是目标亦是路径。我们将以系统性改革增强风险抵御力,以精细化治理提升民生获得感,推动基层社会更富生机活力。

(作者为杭州市富阳区委改革办常务副主任)

以人的现代化为核的城市内涵式发展



体系。以破解社会流动障碍的改革举措,回应各类群体的自我发展需求。在为新市民融入城市提供同等的公共服务和市民权利基础上,着力搭建不同群体在教育水平、职业类型、收入分位等方面向上流动的阶梯。以“人民城市人民建”的创新探索,回应各类群体的参与需求。充分尊重市民对城市发展决策知情权、参与权、监督权,积极营造居住、工作空间以外的“第三空间”,畅通参与公共治理的渠道,在人与人、人与城的对话互动中提升认同感和归属感。

多元主体共创公共价值的路径更新

中央城市工作会议提出,坚持把城市作为有机生命体系统谋划。基于这一对城市本质属性和发展规律的深刻认识,城市内涵式发展不应是单一维度的线性供给,而是多元主体协同共创公共价值的有机生长。

在政府侧,重点发挥政府在规划引领、制度供给、公共服务、风险防控等领域“元治理”的关键作用,并善用政府购买服务、公益创投、政策性金融等治理工具,撬动市场力量和社会资源参与城市建设。在市场侧,充分发挥市场主体效率驱动和创新引擎的作用,坚持市场主导、企业主体推进城市创新生态建设,同时引导企业践行社会责任,积极参与解决城市治理问题。在社会侧,重点完善规划制定、项目评估、预算监督等环节的制度化参与渠道,支持社会组织发挥其在基层治理、养老服务、社区矫正等领域的作用。这种多元主体锚定公共价值凝聚共识、求同存异、合作共治的过程,既为个体成为现代市民提供了实践的场景,也将在推动城市发展动能转换中,培育形成强政府、活市场、暖社会相互赋能的现代城市治理共同体。

前瞻布局公共服务与产业、科技、人才政策的协同,有效回应不同群体差异化、高品质、发展型的需求,让城市成为宜居宜业的家园和创新创业的乐土。以优化终身学习公共服务的系统部署,回应各类群体的成长需求。在推进义务教育延长与高等教育普及的同时,重点面向农业转移人口、大龄劳动者、传统产业从业人员等群体健全终身职业技能培训

体系。以破解社会流动障碍的改革举措,回应各类群体的自我发展需求。在为新市民融入城市提供同等的公共服务和市民权利基础上,着力搭建不同群体在教育水平、职业类型、收入分位等方面向上流动的阶梯。以“人民城市人民建”的创新探索,回应各类群体的参与需求。充分尊重市民对城市发展决策知情权、参与权、监督权,积极营造居住、工作空间以外的“第三空间”,畅通参与公共治理的渠道,在人与人、人与城的对话互动中提升认同感和归属感。

以推进基本公共服务一体化改革提质扩面增效为抓手,持续提高基本公共服务的便捷性、可及性、普惠性。一方面,始终坚持牢守兜住民生底线,通过优化资源配置和服务供给模式,既健全覆盖全人群全生命周期的服务体系,又确保各类惠民政策和民生服务精准触达重点群体。另一方面,形成与人口变化动态适配的服务机制,研判中长期城市人口自然结构、空间结构和社会结构变化的趋势性特征,通过制度创新缓解人口变化对养老、教育、医疗等公共资源的持续压力。

坚持投资于物和投资于人紧密结合的理念应贯穿于“建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市”的目标体系和实践探索中。“创新”要求城市聚力培育创新生态,为创新人才的成长、创新要素的集聚、创新成果的转化提供充满活力与包容的环境。“宜居”要求以人民的获得感、幸福感、安全感为导向,优化人口、产业、城镇、交通一体规划的空间结构,丰富公共服务内涵,创新服

■ 周盛

现代化的本质是人的现代化。当我们常住人口城镇化率提升至67%,城镇常住人口增长到9.4亿人时,城市不仅是推进中国式现代化的重要阵地,也是实现人的现代化的重要空间载体。在这一背景下,贯彻落实党的二十届四中全会和中央城市工作会议提出的“坚持城市内涵式发展”,需将其置于中国式现代化的宏伟蓝图中,从现代化与人民性高度统一的视角加以理解,以人民对美好生活的需求作为城市发展的出发点和落脚点,创新探索现代化城市的建设路径。

投资于物和投资于人紧密结合的理念变革

现代化是人类历史上一场最剧烈、最深远并且不可避免的社会变革,发展的最终目的不是“物”的无限积累增殖,而是“人”的自由而全面的发展。因此,“坚持投资于物和投资于人紧密结合”并不是传统“物”的投资边际收益递减后的权宜之计,而是对现代化价值目标的自觉回归。这种理念体现在城市发展巾,就是要突破单纯依赖物质要素增量扩张的发展模式,将人作为最活跃、最能动、最积极的因素,聚焦人的现代化转型需求,优化资源配置效率,激发发展内生动力,实现“人的全面发展”与“城市高质量发展”的有机统一。

坚持投资于物和投资于人紧密结合的理念应贯穿于“建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市”的目标体系和实践探索中。“创新”要求城市聚力培育创新生态,为创新人才的成长、创新要素的集聚、创新成果的转化提供充满活力与包容的环境。“宜居”要求以人民的获得感、幸福感、安全感为导向,优化人口、产业、城镇、交通一体规划的空间结构,丰富公共服务内涵,创新服