



习近平总书记曾多次提出城市内涵式发展道路问题。2024年春节前夕赴天津看望慰问基层干部群众时指出，天津要坚持走内涵式发展路子，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；9月，在主持召开全面推动黄河流域生态保护和高质量发展座谈会上再次强调，特大城市要走内涵式发展之路。

推动超大特大城市走内涵式发展之路

城市内涵式发展的系统效应与转型进路

□ 锁利铭

治理之道

作为人口、经济、科技、文化等要素的聚集地，超大特大城市在中国式现代化的推进过程中发挥引领性、基础性和试验性作用，其发展方式的转型直接影响中国经济社会发展方式转型的整体实现程度，具有重大战略意义和理论价值。

超大特大城市发展方式转变的现实逻辑。2015年，习近平总书记在中央城市工作会议上指出，要“推动城市发展由外延扩张式向内涵提升式转变”，此后超大特大城市内涵式发展转型的必要性、重要性和独特性日益凸显。党的二十届三中全会《决定》进一步明确将城市发展转型上升为深化城市建设、运营、治理体制改革的重要任务。超大特大城市需要在人民城市理念指引下，贯通发展环节、协调不同规模城市，构建智慧高效治理新体系。

改革开放后，我国城镇化战略极大提升了城市化初期的经济社会发展水平，为人民群众改善生产生活条件提供了坚实保障，形成了以外延式发展为主的增长模式。然而，随着城市规模的扩大和结构的复杂化，城市发展主要矛盾从实现各项整体效益指标的提升，转变为更好满足人民群众对美好生活的向往，外延式发展的限度逐渐显现。

外延式发展与内涵式发展在动力机制上有着根本的差异。外延式发展的动力机制来自市场经济驱动力与政府政策推动力两个方面。经济驱动力表现为城市依靠产业结构和要素集聚带来的城乡收入 and 地区收益差异；政策推动力则表现为在产业、土地、户籍以及收入福利等方面形成的政策优势。城市外延式发展动力的显著特征，是政府推动或市场驱动都来自城市系统外部。但是，二者对城市发展而言仅能实现阶段性目标，当城市发展达到一定规模和水平后，由主体、结构和规模构成的城市内部系统逐步成熟，其原有外部动力变得有限且低效，复杂的城市系统内生动力作用日益凸显，成为影响城市高质量发展的关键要素，并引发一系列体制性变革，这就是城市迈向内涵式发展转型的开端。

超大特大城市内涵式发展的内生

动力机制。超大特大城市内涵式发展源自主体、结构和规模的变化带来的驱动效应，把握其动力机制，是寻求超大特大城市智慧高效治理新体系的前提与核心问题。

面向人民城市的主体动力机制。在我国城镇化进程中，一直存在着建设小城镇还是发展大城市的不同观点与政策主张，但二者的底层逻辑都是指向城市自身。人民城市的提出则打破了这种二分法，诠释了内涵式发展的主体动力深植于对个体自主选择的高度尊重，以及对人民多元需求的精准对接与高效回应。与公民城市、市民城市等相比，人民城市聚焦于营造一种服务于全体人民的开放、包容、均衡与协调的空间架构，重塑了城市与人民之间的内在关联，强化了城市的整体性与去边界性特征，城市空间及其发展成果为全体人民所共享，并在此基础上实现有序的人口流动与空间迁移，充分调动人民主动参与城市建设与发展实践的积极性、创造力。此外，人民城市理念突破了行政管理辖区和城市治理之间的边界，跨越了城乡二元分割的鸿沟，致力于消除城市内部可能产生的各类人群分化与隔离，使每一位城市居民都能享受到城市营造的包容氛围与人文关怀。

面向治理优化的结构动力机制。城市作为复杂巨系统，其系统性特征在于整体所具备的、超越个体及其简单加总的独特性。在城市外延式发展时期，个体要素总和与城市整体特征呈现高度的一致性或相似性，凭借资源的持续投入能够获取相对可预见的产出，这也是外延式发展成为城市发展必经阶段的内在缘由。然而，随着城市网络关系复杂程度的攀升，城市中各类投入与产出间的关联变得难以预测，尤其是在大数据与人工智能技术蓬勃发展的背景下，全面数字化进程正借助数据关联促使城市中人、事、物间的联系网络加速加密化，原有自上而下的单一管理控制手段已无法有效催生适配新场景的发展动力。超大特大城市内涵式发展需要构建多元主体协同共治格局，推动城市从传统的“管理”模式迈向“治理”模式，以适应日益复杂多变的城市发展需求与挑战。

面向复杂效应的规模动力机制。城市科学领域的前沿研究表明，城市规模的变动蕴含着三个 15% 的潜在自然规律，分别体现为创新效应、集约

效应和伴生效应。一是创新效应。超大特大城市人口数量大、异质性强，各类组织化网络密集，更有可能涌现各类创新，相关数据测算显示，每增加1个单位的人口规模，将带来 15% 的额外创新种类生成，如新业态、新岗位、新产品等。二是集约效应，从城市能源消耗来看，人口每增加1倍，各方面的成本只增加 0.85 倍，带来 15% 的系统性结余。三是伴生效应，从城市规模增长来看，城市人口每增加1倍，流感病例、突发事件等各类风险因素也将产生非预期的 15% 左右的增加。由于这种规模效应的存在，超大特大城市会逐渐形成规模扩张的“马太效应”，各类资源会优先向规模更大的城市汇聚，创新性成果的产出速度显著加快，然而与之相伴的是不确定性因素的加速累积以及风险类型的日趋繁杂。

超大特大城市实现内涵式发展的转型路径。推进超大特大城市内涵式发展的系统性转型，需要进行长周期治理。在微观层面要理顺人城关系，中观层面着重优化绩效体系，宏观层面着力培优区域网络。

一是致力于共同体重塑，推进人城关系的深度调整。构建人民城市需要打破人口流动壁垒，实现城乡间、城市间、区域间均衡发展。这意味着需构建起贯通服务民众的制度、平台以及工具的有效体系，以保障居民便利、高效地获取其所需的服务及资源，贯彻“人民城市人民建、人民城市为人民”理念，塑造充满活力与人文关怀的城市生态。超大特大城市外来人口数量众多且人口异质性程度高，使社会疏离风险显著增加，进而引发社会分层、社会信任缺失等棘手社会治理难题。中小城市具有低异质性特征，主张协同共治、强调“求同”弱化“存异”，而超大特大城市共视治理需要考量自身规模效应，重视“存异”与“求同”的平衡，尊重差异化和社区化，通过在社区内尊重差异、保护差异和协调差异，保持超大特大城市主体类型丰富而生成的创新活力，从而涌现出非预期的 15% 创新效应，增强超大特大城市的创新吸引力和内涵式发展动力。总的来说，就是实现从“以人适城”到“以城适人”的治理逻辑转变。

二是促进绩效评估创新，实现从量化指标到定性感受的转变。传统的城市绩效观往往侧重于经济增长速

度、基础设施数量、投资额等量化指标，这些指标在数据获取与横向对比方面具有优势，但难以完整且精准地反映城市发展的全景以及居民生活质量的真实水准。突破传统绩效观桎梏，需要更加关注难以用数字等方式简单衡量的定性层面内容，如居民幸福感、城市公共服务满意度、文化环境以及社会关系等。一方面，在超大特大城市绩效评价中，要重视城市居民和利益相关者的内在认同。强化公众参与、民主决策等，增强居民对城市发展的认同感，消解城市内部滋生的矛盾与隔阂。另一方面，每个城市都有其独特的历史、文化、地理和社会背景，超大特大城市内涵式发展需要充分尊重和利用这些差异，不可盲目追求“标杆城市”等统一式评价。需深入挖掘城市的文化底蕴、自然资源和社会资本，融入城市规划、产业布局、文化建设、生态保护及社会治理等，制定差异化评价体系，实现“千城千面、因地制宜”的目标，为居民营造更具归属感的生产、生活、生态一体化城市家园，提升城市竞争力和吸引力。

三是加强网络化区域引领，构建城市群协同发展的新格局。党的二十届三中全会提出，引导大中小城市和小城镇协调发展、集约紧凑布局，推动形成超大特大城市智慧高效治理新体系。这阐明了超大特大城市内涵式发展的网络化带动功能。一方面，超大特大城市作为要素优先集聚地，周围聚集着若干中小城市，其辐射范围远超行政辖区的地理边界，覆盖城市群空间范围。因此，超大特大城市需要发挥网络化带动功能，凭借自身在产业、技术、人才以及资金等方面的优势，构建起与周边中小城市紧密相连的协作体系，通过城市群、都市圈等空间腹地，放大区域整合涌现的规模效应，提升区域整体竞争力。另一方面，在新一轮智慧城市、数字政府建设中，数字网络的规划、建设和服务边界应以城市群整体为对象，构建覆盖城市群全域的高速、稳定且智能的数字网络，促进各类数据资源在城市群内各城市间的自由流通、共享，发挥超大特大城市内涵式发展带来的规模集约效应，以数字技术为底座打造以超大特大城市为核心的城市群生态。

（作者系中国区域科学协会城市管理专委会副主任）

党的二十届三中全会《决定》提出，要深化城市建设、运营、治理体制改革，加快转变城市发展方式，并明确要求推动形成超大特大城市智慧高效治理新体系。城市智慧高效治理新体系是一种综合运用新型数字化技术整合城市各类资源，对城市的经济、社会、环境、交通、公共服务等各个领域进行全方位感知、分析、决策、处置，推动城市规划、建设、管理、运营全生命周期智能化的数字生态系统，旨在提升城市的整体运行效率、公共服务质量和居民生活品质，是全面转变城市发展方式，实现内涵式、集约型、绿色化高质量发展的必然选择。

我国城市数字化转型经历了从各领域分散的“点状”信息化系统，到各行业各部门“条形”数字化应用，再到跨部门、跨层级、跨业务的“面上”智慧化集成平台的阶段。前期城市数字化转型在政务服务一体化、城市运行平台化、公共数据共享化等方面取得了显著成效，形成了一系列标志性成果，例如“一网通办”“一网统管”“城市大脑”等。但目前城市智慧治理体系面临着系统集成特别是平台整合与业务贯通的难题，数据标准不统一和数据接口不兼容导致数据孤岛现象普遍存在。在人工智能技术飞速发展的背景下，人工智能对城市治理精细化、智能化的驱动作用仍然不足。当前，我国城市发展已进入全域数字化转型的新阶段，数字化的功能从赋能城市规划和建设，转向驱动城市经济社会变革和发展。因此，必须整体性重塑智慧城市技术架构，系统性变革城市运行和管理体系、方式与流程，推动城市发展方式转型。

实现数据驱动的资源配置和管理。城市内涵式发展的要义之一是实现由粗放型模式向集约型模式的转型，反映在治理体系上就是要不断提升城市的集约化发展水平。需运用大数据、云计算等技术手段，实时监测和优化城市的资源使用，通过精准的城市规划和智能化决策支持系统，推动各项资源高效流动与集成，降低资源利用各环节的交易成本，提升整体配置效率。在数据化和智能化系统的支撑下，城市的整体运行和管理将更加精细化，有效避免重复建设和资源无效利用，形成集约型发展模式。

建立跨部门、跨领域的协作平台。推动城市从要素驱动式向创新驱动式转型，需打破行政壁垒，各部门、企业、社会组织之间的协作将更加紧密，通过实现资源共享与信息互通，不仅提升政府的治理效率，也能促进科技、资本和人才等创新要素的流动和融合，从而增强城市的创新能力。另外，需着力优化创新政策环境，设计更为个性化、灵活的政策，为创新主体提供精准的政策引导和资源支持，激发整个城市的创新活力。

进行精准数据预测和完善智能化系统。充分采用数字孪生、大数据分析等技术，对城市的土地利用、人口分布、产业布局等进行模型推演，科学合理规划城市的生产空间、生活空间、生态空间，推进产城融合、职住平衡，实现更高效的空间利用和基础设施建设。推动城市“数字更新”，加快街区、商圈、老旧小区等城市微单元基础设施智能化升级，激发城市空间的服务能级和数字活力。由此，城市的发展将不再局限于空间的扩张和规模的膨胀，而是通过提高资源利用效率和内在发展质量来推动城市的

构建城市智慧高效治理新体系

□ 张福磊

观而思

的能力和综合竞争力。另外，可以通过城市智慧治理体系，精准识别居民需求，优化城市公共服务的供给与管理，提升城市公共服务的内涵、品质和效率，在不依赖大规模新建公共服务设施的情况下，通过服务质量的提升满足居民日益增长的需求。

构建数字应急管理新体系。依托城市运行和治理智能中枢等，整合状态感知、建模分析、城市运行、应急指挥等功能，聚合自然环境、公共安全、基础设施、交通管理、生态环保、民情感知等领域，实现态势全面感知、趋势智能研判、协同高效处置、调度敏捷响应、平急快速切换。构建统一的应急指挥平台，整合公安、消防、医疗、交通等多个部门的应急资源和信息，建立高效的应急响应机制，构建链条条、全环节联动应急处置体系，实现弹性适应、快速恢复。基于智慧治理体系，推动社区层面的韧性建设，通过建立社区应急响应小组，利用元宇宙技术，组织居民开展模拟应急演练，增强居民的应急意识和自救能力，为韧性城市建设提供重要社会支撑。

构建城市智慧高效治理新体系，加快转变城市发展方式，是适应新时代城市高质量发展要求的关键之举。我们要深刻认识其重要性，把握内涵与关键要素，通过科学合理的路径与策略，扎实推进智慧高效治理新体系建设，努力实现城市治理体系和治理能力现代化，构筑面向未来的城市竞争新优势，为推进中国式现代化提供有力支撑。

（作者系西南大学国家治理学院副教授）

超大特大城市内涵式发展的主要特征

□ 张 磊

根据国家统计局普查数据，以及《中国城乡建设统计年鉴2022》数据，我国目前有上海、北京、深圳、广州等城区人口超 1000 万的超大城市，南京、沈阳、青岛等城区人口 500 万—1000 万的特大城市。超大特大城市是推动经济高质量发展的重要引擎、引领社会风尚的指向标、科技创新的策源地，是全球城市竞争的主要参与者。

超大特大城市内涵式发展是指通过提升城市品质，提高产业效率和创新能力，关注居民的多样化诉求，实现城市经济、社会、资源和环境的可持续发展，与之相对的则是依靠城市人口规模和空间扩张、资源投入来实现城市增长的外延式发展模式。超大特大城市人口、交通、资本、技术要素高度聚集，空间资源要素和影响因素极其复杂，涉及主体、层级、目标更加多元，平衡治理公平、效率和责任难度较大，系统性风险发生概率高。因此，超大特大城市内涵式发展普遍具有以下特征。

高质量的经济增长。目前，超大特大城市中传统的高耗能、劳动密集型的产业逐步转向依靠科技研发、知识创新的高端制造业、现代服务业、高新技术产业。制造业与服务业深度融合，生产性服务业发达，不断推动制造业向价值链高端延伸。生活性服务业品质提升，支撑高质量的人力资源积累，经济增长方式也更加可持续。另外，这些城市往往拥有完善的创新生态系统，高校、科研机构与企业得以实现紧密合作，风险资本与高新技术融合，能够快速实现科技成果转化，为孕育创新型企业提供沃土，不断培育出新兴产业和未来产业。

高效率的空间利用。超大特大城市与周边城市、城市中心区和周边地区形成密集的城市群，在产业分工、交通联系、资源共享方面形成高质量、高效率的协同网络结构。城市内部土地利用集约节约，土地功能更加复合，土地产出效率不断提高。在城市的街区或局部区域层面，居住、商

业、办公、文化娱乐、教育医疗等多种功能区有机融合，能够形成标志性的、高效的、便捷的工作和休闲娱乐场所。

高品质的公共服务。超大特大城市不仅人口规模巨大，更重要的是人群多元、需求多样。因此，超大特大城市内涵式发展必须通过空间布局、住房供给、环境整治等手段，提升不同职业、不同群体的工作、居住、休闲的环境质量，提供高质量且均衡的教育和医疗服务，实现公共服务均等化与普惠化，不断提升居民的获得感、幸福感、安全感，为忙碌的从业者提供高质量的办公、活动场所，让全社会各个群体都更加深切地感受到超大特大城市治理的包容性，让所有市民都能感受到超大特大城市的温度。

高水平的城市治理。超大特大城市往往建立了政府、企业、社会组织和市民之间的协同合作机制，社会组织、企业和市民能够积极参与城市治

理，形成多元主体共同参与的良好氛围，并通过智能化、信息化的治理手段，利用大数据、人工智能、物联网等技术，提供高水平、高效率的政务服务。超大特大城市的政府部门往往视野开阔、工作效率高，能够更加敏锐地判断城市的发展动向，更加灵活地应对市场、社会的需求，能够快速回应前沿科技和产业升级的调整，更加高效地应对各类突发的公共事件。

具有全球影响力。超大特大城市还是全球城市竞争的主要参与者，逐步构建起辐射全球，密集信息、资本、人员的网络，成为金融、科技、文化、国际交往的中心，具有引领全球文化和价值观的软实力，能够展示中国城市发展的巨大成就，为大力发展中国探索符合本国国情的、可持续的、多样化的城市发展模式提供新方向、新思路、新路径。

（作者系中国人民大学国家治理工程学院副院长）