

晨光初绽，黄浦江畔。汽笛声打破了一夜的沉寂，临江栈道上不时有晨跑的人们经过，远处锈红色的塔吊剪影斜倚天际，老厂房改造的艺术空间静静伫立。江面浮起层层薄雾，粼粼波光轻拂过百年工业岸线，照在杨浦滨江人民城市建设规划展示馆前的雕塑——“人民城市人民建，人民城市为人民”。

2019年11月，习近平总书记在上海市考察时来到杨浦滨江，首次提出人民城市理念。他强调，城市是人民的城市，人民城市为人民。2022年10月，党的二十大擘画中国式现代化的宏伟蓝图，将“坚持人民城市人民建、人民城市为人民”写入报告。习近平总书记提出的人民城市理念，明确了中国城市建设发展的价值观和方法论，揭示了中国特色社会主义城市发展规律，回答了城市建设发展依靠谁、为了谁的根本问题，以及建设什么样的城市、怎样建设城市等重大命题，为新时代做好城市工作提供了根本遵循和实践方向。

五年多来，上海市杨浦区作为人民城市理念的首提地，在人民城市理念的引领下，坚持以人民为中心的发展思想，将“人民建”和“为人民”有机统一起来，逐步走出了一条中国特色的城市治理现代化的新路，为上海乃至全国的城市建设提供了宝贵经验。

从“工业锈带”到“生活秀带”：把最好的资源留给人民

2019年11月，习近平总书记来到杨浦考察，他充分肯定杨浦滨江“从昔日的‘工业锈带’变为了如今的‘生活秀带’”，强调“要妥善处理保护和发展的关系，注重延续城市历史文脉，像对待‘老人’一样尊重和善待城市中的老建筑，保留城市历史文化记忆，让人们记得住历史、记得住乡愁，坚定文化自信，增强家国情怀”。

提起杨浦，老底子的上海人首先想到的就是这里深深嵌入的工业基因。杨浦滨江所处的杨树浦区域是近代上海城市起步最早、规模最大的工业区，这里汇集了中国第一座现代化水厂、远东最大火力发电厂等十余项“全国工业之最”。关键的一点在于，工业化的大杨浦真正的主人始终都是生活于此、工作于此的人们，是他们使大杨浦实实在在地成为上海这座城市的底色和底盘。这也正是人民城市内涵最本质的诠释。但随着20世纪90年代中后期上海市的转型发展、产业结构调整，杨树浦沿江工厂逐步迁移关停，绵延十数公里的老旧厂房曾经热火朝天的景象渐渐落寞下来。

2002年上海市启动黄浦江两岸地区开发，杨浦滨江作为践行人民城市理念的核心区域焕然一新、转型升级，从“工业锈带”到“生活秀带”华丽转身。如何把最珍贵的滨江临水“第一立面”资源留给人民？破题之处是锚点，亦是起点。杨浦深知建设现代化城市，不是打碎一切、标新立异，而是要保护好城市历史文脉、延续城市文脉，使历史和时代相得益彰。因此，杨浦给出的答案是——“修旧如旧”与城市更新相结合，赋予工业遗存新的功能，并使之转化为城市发展的新引擎。于是，原来的烟草机修仓库摇身一变，成了“绿之丘”网红打卡点；上海第十七棉纺织总厂变成了“潮人”云集的上海国际时尚中心；昔日远东最大的肥皂公司上海制皂厂功能重塑，其生产辅助区成为

贯穿城市建设全过程 将人民城市理念

□ 赵刚印



□ 徐黎 蒋科

人民城市的底色是人民 ——上海市杨浦区践行人民城市理念的实践探索

“筑梦空间”；祥泰木行旧址，变为人民城市建设规划展示馆……从老工业基地蜕变成“不间断的工业文明博览带”与共享开放的公共空间，杨浦滨江卸去厚重的工业铁甲又重新鲜活了起来。承载城市历史文脉的老厂房、老建筑变身成为书苑、剧院、博物馆、休闲驿站、公园绿地，融入了文化体育等众多公共服务功能，满足了人们运动健身、文娱活动、生态休憩等多元需求，滨水空间不仅可亲近、可进入、可感知，更是进阶为人民诗意生活栖居地，让人们尽享美好生活。

“生活秀带”承托起人民的高品质生活，越来越精彩的生活也在同时反哺城市高质量发展。如今，杨浦滨江被联合国教科文组织称为“世界仅存的最大滨江工业带”，启动国家文物保护单位利用示范区、儿童友好公共空间示范区、“世界会客厅”全域旅游特色示范区、空间无障碍创新示范区等建设。跃过黄浦江从空中看，15.5公里的滨水岸线，犹如一张满月弯弓，蓄势待发，洗炼的“工业风”与“人文景”在这里交相辉映。人民城市理念正从这里出发，不断融入城区各个角落，融入百姓点滴生活。

“15分钟社区生活圈”：以优质的供给服务人民

习近平总书记强调，“城市是人民生活的地方，城市建设必须把让人民宜居安居放在首位”。这是党的奋斗目标和根本宗旨在城市工作中的体现，凸显了“人民城市为人民”的价值旨归。推进城市建设和发展，根本目的是使城市更健康、更安全、更宜居，成为人民群众高品质生活的空间，不断满足人民群众对美好生活的需要，提升人民群众的获得感、幸福感、安全感。

清晨6点，228街坊的“熊猫饭堂”已经热气腾腾，72岁的黄女士买了两只菜包子，顺道去“人人书屋”喝杯咖啡；中午，年轻白领在社区健身中心挥汗如雨；傍晚，孩子们在3000平方米的中央草坪追逐嬉戏……这正是杨浦区“15分钟社区生活圈”的日常剪影。而这片街区的故事，要从70多年前说起。

1952年，在为工人阶级解决住房问题的号召下，上海开始兴建第一批工人新村住宅，“两万户”计划应运而生。228街坊的前身长白新村就是这批工人新村的代表。红顶粉墙的两层小楼，每家18平方米的居住空间，虽然简陋，但在当时却是产业工人向往的“光荣之家”。然而，随着时代变迁，共用厨房卫生间、白蚁滋生、空间逼仄，让这里成了人们口中的“下只角里的下只角”。居民王阿姨笑着说：“以前别人问住哪，都不好意思说是住

‘两万户’的。”曾经引以为傲的工人新村逐渐落伍，渐渐沦为城市更新的“硬骨头”。

转机出现在2016年，长白新村被列为上海市首批城市更新示范项目，但如何改造却面临难题，是推倒重建？还是修旧如旧？在广泛征求居民意见后，最终确定了“留改拆并举”的方案：保留12栋具有历史价值的“两万户”建筑，拆除危房，新建公共服务设施。2023年改造后的228街坊重新亮相，红砖外墙被精心修复，内部空间则被赋予现代功能。

竣工后，长白新村街道向周边社区居民发放了1300份调查问卷，将居民需求作为社区功能设置工作的出发点和落脚点。在调查中，社区食堂、净菜超市、平价健身、公共绿地都成为了居民选搭的高频词。最终，在各方努力下，228街坊被打造成“15分钟社区生活圈”，引入普惠民生功能最大限度满足居民生活之需，政府、国企、民营企业、社会组织、个体小店等运营主体实现多方共赢、可持续发展。如今的228街坊覆盖了社区商业、体育健身、文化娱乐、生活服务“市场+公益”的功能，满足周边10万多居民一站式、多元化的需求。社区健身房白天服务老人健走，晚上变身白领“撸铁”圣地；睦邻小厨通过销量定补贴，既保证质量又控制价格；3000平方米的中央草坪成了孩子们的乐园，也是附近居民的会客公共空间。“现在我会很自豪地说：我住在228街坊。”在这里生活了50年的李阿姨笑着说。从羞于启齿到引以为荣，心态的变化折射出的是居民对杨浦区人民城市建设的认同感。

可以看到和需要强调的是，城市更新不只是硬件改造，更是服务理念升级。在228街坊大门不远处，立着一个写着“跨越70年，我在228等你”的指示牌，很多慕名而来的人纷纷到此“打卡”一游。人们会发现无论何时走进228街坊社区，这里都是其乐融融的景象。“15分钟社区生活圈”建设完善，考验的是政府的治理智慧以及服务供给质量。城市的建设和发展不仅要求有高度，更要求有温度，“人民城市”的温度对市民来说，是一件件具体的“关键小事”和一幕幕直观真切感受，要的就是实实在在的幸福感。

“人人议事厅”：构建人人参与、人人负责、人人奉献、人人共享的城市治理共同体

习近平总书记强调，“要坚持广大人民群众在城市建设和发展中的主体地位，探索具有中国特色、体现时代特征、彰显我国社会主义制度优势的超大城市发展之路”“市民是城市建

设、城市发展的主体。要尊重市民对城市发展决策的知情权、参与权、监督权，鼓励企业和市民通过各种方式参与城市建设、管理”。人民群众是历史的创造者，也是人民城市的创造者；是推进城市发展的根本动力，更是城市发展的根本力量。

2025年《上海市政府工作报告》中，构建公众参与的城市治理模式，形成“人人参与、人人负责、人人奉献、人人共享”的格局被明确提出，旨在激发市民的参与热情，共同推动城市治理的进步。

“人人议事厅”如何塑造城市治理新格局？在杨浦区，一场别开生面的行动正在悄然展开。这场行动的初衷，源于对人民城市建设中全过程人民民主的深入探索。如何进一步激发居民在社区治理中的参与热情，有效表达多元化利益诉求，实现政府公共服务与社区居民需求的精准对接？杨浦区从推动居民主体回归入手，着力构建基层议事平台，将城市治理共同体的理念融入社区治理实践，“人人议事厅”应运而生，并迅速在各街道铺开。这个平台以居民身边事为讨论起点，聚焦社区治理中的难点、痛点、纠纷点，提炼出最突出的问题。居民群众、人大代表、社区治理专家、政府代表和律师等各方齐聚一堂，通过对话与互动探讨解决方案，形成多方合力有效回应社会关切，推动政府决策从“一人撑船”向“众人划桨”转变。

“有事好商量，但真的能解决问题吗？”殷行街道的停车难题给出了答案。城市名园小区曾因车位紧张，居民私装地锁达229个，矛盾尖锐。通过议事厅平台，居民、街道和人大代表共同商讨，最终达成梯度付费、统一收费标准共识，成功拆除213个地锁，仅保留16个。“畅通诉求表达渠道是激发协商积极性的关键。”上海市人大代表王立夏向记者复盘此案例时归纳了其背后的原因，“协商的过程有效回应了群众的期待，也赋能了基层治理。”在杨浦类似的案例还有许多。比如，四平路街道通过“云听民意办实事”实现线上议事，收集200多条建议，这让居民们感慨：“议事厅让我们真正感受到‘众人的事情由众人商量’的力量。”

2024年，杨浦区颁布《关于推动全过程人民民主融入人民城市建设，深化拓展“人人议事厅”基层民主实践的实施办法》，标志着“人人议事厅”项目正式升级为2.0版。2024年6月，全市旧住房成套改造体量最大的项目——杨浦区凤南一村拆除重建项目正式开工，建成后这里的居民将能在自己家中眺望到杨浦滨江岸线。这里也是上海市人大代表许丽萍联系的社区。跟踪调研过程中，她被社区干部与居民共同拥有的一股精气神打动，正是这股子精气神推动凤南一村拆除重建项目创下最快实现征询、签

约、搬迁3个100%的速度纪录。这让许丽萍对于全过程人民民主蕴含的巨大力量有了新认识，“是支撑上海建设现代化城市的重要基石，也是投入最小的治理成本，实现高效能治理与最佳获得感的新模式。”她这样对记者说。

2025年，“人人议事厅”再次进行了迭代升级，议事范围从“民生小事”向“发展要事”进一步拓展。4月17日，今年首场优化营商环境专场活动举行，市区人大代表、企业负责人与政府部门面对面，共商发展大计。为确保议事成果落地，杨浦区着力健全“人人议事厅”的闭环机制。将议事中居民反映的具体问题，以及各方现场碰撞的“金点子”，反馈政府相关部门，并由人大代表开展跟踪监督，通过“征集议题、确定议题、议前调研、组织议事、转化落实、闭环反馈”六步议事程序，实现从解决“一件事”到推动办好“一类事”。

从杨树浦到“杨数浦”：以数字变革赋能人民城市发展

习近平总书记指出：“加快转变超大特大城市发展方式”，强调“要大力发展数字经济，促进数字经济和实体经济深度融合，打造具有国际竞争力的数字产业集群”“把增进人民福祉作为信息化发展的出发点和落脚点”。发展为了人民，这是马克思主义政治经济学的根本立场。数字经济的发展不仅深度拓展并满足人们对高品质生活的多元化追求，更持续不断地为人民城市提供更加丰富的数字化生活图景。

清晨的黄兴公园，一架无人机稳稳降落在空投柜前，白领王女士扫码取出了还冒着热气的咖啡。“从下单到取餐只要15分钟，比外卖小哥还快！”她笑着说。这是美团在杨浦区落地的第三条低空无人机配送航线，从“小众试点”变为“大众体验”，这得益于杨浦区厚植多年的创新土壤与厚积成势的数字经济生态。

杨浦区得名于杨树浦路和杨树浦港，如今，在数字经济的澎湃浪潮中，杨树浦这个“树”，正在焕发新的生机活力，变为数字的“数”。20世纪80年代，以制造业为主的杨浦，工业产值占到了全市的五分之一；如今，杨浦依托数字经济再次创造了全市的“五分之一”。目前，杨浦区数字经济企业超8000家，数字经济已成杨浦贡献度最大产业，在数字经济的细分赛道——软件和信息服务业规模超3000亿元。

杨浦滨江南段核心区，在线新经济“总部秀园”商办项目正如火如荼

建设。随着一批引领城区高质量发展的数字经济企业纷纷落地，如今的杨浦滨江，不仅是一条“生活秀带”，也是正在崛起的“新质秀带”。

杨浦区发挥“科技创新+数字经济”“大学+大厂”特色优势，构建以数字经济为核心主导的“1+2+3+4”创新型现代化产业体系，区内集聚包含抖音、美团、哔哩哔哩、京东达达等在内的数字经济企业8000余家，税收贡献占比达40%以上，营收占比达60%以上。2024年，该产业营收达3259.3亿元，同比增长13.4%，成为区域经济的“新引擎”。

因创新而生、因创新而兴。杨浦数字产业的蓬勃发展得益于持续深化的改革举措；政府积极转变职能，优化营商环境，为企业提供了从政策支持到资源对接的全方位服务。一体建设教育科技人才强区，进一步转变城区发展方式，激发创新发展动能，推动区域经济发展质量齐升。国家技术转移东部中心、上海技术交易所、上海数学与交叉学科研究院等一批高能级创新平台相继落地，受到国务院督查激励表彰，杨浦成功获评“科创中国”试点城区、全国创新驱动示范区，昔日的老工业城区正加速蝶变为创新产业的集聚区。在尚浦领双子塔俯瞰，以数字经济企业为内核，高校科研机构为中圈，滨江未来产业为外延的“创新同心圆”清晰可见。

数字产业在杨浦不仅仅是经济增长的引擎，更是赋能人民城市建设的重要力量，以人为本的数字化转型、智能治理也在加快推进。2020年以来，统筹推进城市运行“一网统管”应用场景建设，聚焦治理中的难点、痛点、堵点，开发实战管用的人工智能应用场景，统筹推进地下空间物联网感知平台、创全国文明城区智慧创城应用管理平台、数字民政等十大标杆应用场景建设，全面打造韧性安全城市建设。此外，积极运用区块链、大模型、5G/6G通信等数字新技术，提升数字化治理集成效应，构建完善的指挥体系，全力提升智慧城市治理水平。智慧政务让居民办事更加便捷高效，数字化教育资源让优质教育更加普及，数字医疗服务让看病就医更加轻松。人民城市新实践与居民生活品质提升融为一体。数字经济的红利，最终转化为居民在城市生活的获得感。

习近平总书记指出：“做好城市工作，要顺应城市工作新形势、改革发展新要求、人民群众新期待，坚持以人民为中心的发展思想，坚持人民城市为人民。这是我们做好城市工作的出发点和落脚点。”《说文解字》有言：城，所以盛民也；民，乃城之本也。人民城市理念以及建设实践不仅为杨浦区的未来发展指明了方向，更为其他城市提供了一种以人为本的发展模式。始终将促进人的全面发展作为城市建设的出发点和落脚点，城市发展的方向应当是回归人的社会本性。从“看不见人”的城市走向“看得见人”的城市，城市建设根本目的在于满足人民群众对“美好生活”的向往。只有确保城市的各项功能和服务真正惠及人民，人人都能切实感受温度，人人都能拥有归属认同，人人都能享有品质生活，人人都能有序参与治理，人人都有人生出彩机会，才能使人人与城“相互成就”的美好愿景变成现实。这是新时代中国城市规划建设治理最根本的逻辑。

【作者单位：中央党校(国家行政学院)报刊社,上海市杨浦区委宣传部】

新时代 实践故事

对人的发展有着直接的影响，城市发展的终极目标就是实现人的全面发展。健康的城市建设应当是回归人类的社会本性，从“看不见人”的城市走向“看得见人”的城市，为市民提供更多的发展机会和更广阔的发展空间，关注市民的身心健康，体现对人的尊重，让每个市民都能在城市中实现自我价值和人生梦想，而个人价值的全面实现也会反作用于城市的进步。

把城市建设的“好事办好、实事办实”。人民始终是城市发展的价值起点、实践主体，是创造人民城市建设奇迹的动力源泉，人民对城市美好生活的需要决定着城市建设的方向。要把城市建设的“好事办好、实事办实”，就要将城市建设的所有政策和制度设计建立在科学的调查研究基础之上，精准掌握、着力解决城市建设领域人民群众最关心最直接最现实的利益问题，及时回应人们在生活、就

业、住房、教育等方面的具体诉求，在解决这些具体问题上体现党的性质宗旨、政策导向和人民情怀。需要重视的是，人们对城市美好生活的需要兼具生存与发展双重属性，当前，法治、公平、正义、安全、环境等需要成为新期待，为群众办好城市建设的“实事”，不仅要着眼于物质层面的需要，更要着眼于这些精神文化层面的多层次需求。

创新创造让人民真正参与到城市建设中来。人民智慧是城市建设的强大动力，对于城市建设而言，人民不仅是仅仅作为城市的构成要件而被动存在，也不是城市建设可有可无的旁观者，而是城市建设的主体力量。人民群众要真正成为城市主人，就必须切实参与城市建设关键决策和执行的全流程。推动城市建设高质量发展，最重要的是将全过程人民民主融入城市建设全过程，让人民群众能够实质性地参与城市建设和治理

的各个环节。当前，需要高度重视让人民真正参与到城市建设当中来的工作平台和有效渠道建设，在操作性层面加大创新力度，努力创造形式多样的参与载体，将抽象的民意落实到一个个具体的城市建设“金点子”上，增强群众参与城市决策的积极性和主动性，让人民群众对城市的期盼、生活的需要体现在解决问题、制定政策、决策落地的全过程，有效提升回应群众对城市建设诉求的敏锐性和聚焦度。

推动党建引领在城市建设中的具体化、具象化。“人民城市为人民”对城市基层党组织的使命任务提出了新要求，城市基层党建的一项基本功能即通过健全的组织网络将群众组织动员起来，使之成为城市建设的参与者、管理者和共享者。党建引领城市建设，需要健全的党的组织网络，也需要将责任压实到一个个具体的党支部、党小组、党员身上。通过有效的

制度设计，推动广大党员在城市建设中全天候全方位发挥作用。把城市建设所需与“党员所长”紧密结合起来，为各类党员发挥作用搭建起平台，丰富在职党员参与城市治理、联系服务群众的内容和载体，构建在职党员工作单位、服务在社区的格局，将一个个个体化、可视化的党建引领城市治理项目做实，将党员力量更好汇集到人民城市建设各个领域，把党员服务群众的实绩同党员个人成长、成熟结合起来，让他们在破解群众急难愁盼问题过程中增强为民造福的责任感，在群众的认可和信任中感悟为民尽责的获得感。

言之成理