



双周政策分析简报

(2025 年第 9 期 总第 19 期)

中国人民大学国家发展与战略研究院（国家高端智库）

2025 年 10 月 10 日

加快建设现代化人民城市：机遇与挑战

当前，中国城市发展正处于由规模扩张向提质增效转型的关键阶段，人民城市的核心是以人民为中心，回应人民群众对美好生活的需求。但同时，城市更新实践中仍存在利益协调难、资金筹措不足、制度适配滞后等现实难题。部分政策文件在落地过程中存在过度技术化倾向，未能充分回应生活方式改善和社会治理的诉求。虽然金融、产业和数据提供了新支撑，但尚未形成合力。学术界的研究与政策实践之间也需要构建更坚实的桥梁。未来人民城市的建设需要着重关注以下五个方面：一是制度创新，以更新需求为导向，推动土地、产权制度创新；二是完善风险共担和收益分配机制，激发社会资本活力；三是以数据为支撑，推动城市更新与制度设计；四是改善生活方式、提升公共服务水平，回应人民群众对美好生活的需求；五是加强学术研究与政策实践的联动，为人民城市建设提供坚实的智力支持和制度供给。

随着中央城市工作会议的召开和《中共中央 国务院关于推动城市高质量发展的意见》的发布，加快建设现代化人民城市成为学术界、政策界和产业界共同关注的焦点。2025年9月5日，由中国人民大学国家发展与战略研究院主办，中国人民大学国发院宏观经济治理研究院、城市更新研究中心、数字治理与数字经济研究中心承办的双周政策分析会成功举行。会议由中国人民大学国家发展与战略研究院研究员、城市更新研究中心副主任肖超伟主持。来自学界、政界和产业界的专家代表围绕“加快建设现代化人民城市 推动城市高质量发展”主题展开深入研讨，围绕城市更新与高质量发展进行跨界对话。

一、国际经验与比较视野及对我国城市高质量发展的启示

中国人民大学国家发展与战略研究院副院长王炜分享了新加坡城市治理和城市更新的核心理念和经验。新加坡从贫穷落后的小岛快速发展成为全球金融中心和国际知名的花园城市，探索出了一条高密度发展的现代化宜居城市之路。在资源有限、土地稀缺的背景下，新加坡既要确保老百姓安居乐业，又要兼顾经济高速增长，还要维护社会的安定团结，为此，政府通过中央公积金制度和“居者有其屋”计划，由政府统一修建公共组屋，实现了居民住房拥有率高达**91%**的成就。这不仅满足了新加坡国民的居住需求，实现了李光耀

早年提出的“居者有其屋”的政策目标，还通过制度设计实现了国家治理、社会稳定、民族融合和环境友好等多元治理成效。国务院《关于规划建设保障性住房的指导意见》里提到“让工薪收入群体逐步实现居者有其屋...”，引用了新加坡的住房模式。

王炜副院长指出，7月召开的中央城市工作会议为城市发展指明了方向，8月发布的《中共中央 国务院关于推动城市高质量发展的意见》则为落实会议精神提供了具体的行动指南。该意见指出，以建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市为目标，以推动城市高质量发展为主题，以坚持城市内涵式发展为主线，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。近年来，中国在城市建设特别是在基础设施和硬件建设上取得了世人瞩目的显著成就，但在城市科学规划和软性治理方面仍有进一步提升的空间。新加坡通过前瞻性规划、系统性推进、精细化治理和持续性创新，构建了以人为本、可持续、高质量发展的全球城市典范，其经验对我国人民城市建设和高质量发展极具参考借鉴意义。中国未来的城市更新工作，可以进一步吸取借鉴国际大城市的成功经验为我所用，并根据中国差异化发展的格局，在不同区域间统筹协调推进城市更新工作。

中国人民大学公共管理学院副院长秦波教授进一步指

出，新加坡的“居者有其屋”不仅是住房政策，更是国家治理与社会认同的重要工具。通过住房保障提升国民身份认同，这一经验对中国具有启示意义。以新加坡的“En Bloc（集体出售）”模式为例：“En bloc”是一种房地产交易模式，指一栋大楼的所有业主共同将其房产整体卖给一位买家，通常是地产开发商，目的是对土地进行再开发。这种机制为新加坡这种土地稀缺国家的城市更新提供了新的可能。

这种集体出售受特定法律法规的管辖。新加坡制定了完善的法律，确保土地出售工作规范化运转。例如，相关法律规定了业主同意销售的最低门槛。10年以上的房产开发项目通常需要 80% 的业主基于产权价值和分层面积的比例达成一致才能进行集体出售。这种做法既保证了效率，又确保了转售的规范化运行。但需要注意的是，中国人口规模庞大、土地制度独特，不能照搬国外模式，而应结合自身实际探索适合中国特色的人民城市建设路径。

二、中央城市工作会议的导向与制度逻辑

中国人民大学公共管理学院副院长秦波教授指出，1978年、2015年和2025年的三次中央城市工作会议各有侧重。1978年强调城市在改革开放中的作用，2015年聚焦“大城市病”问题，而2025年则明确要求推动高质量发展。这一转向体现了城市治理逻辑的演化，即从防范风险到追求城市治

理的全面提升。但秦波教授也指出，城市规划工作需要从实际角度出发。高质量发展要求多目标并重，政策执行难度更大，需要避免目标过多导致的治理碎片化问题。

中国人民大学公共管理学院副教授周麟指出，人民城市的核心在于改善生活方式，让人民安居乐业，而不仅仅是空间和硬件的更新。城市更新规划不单单是城市的问题，而是一个非常综合、集群的综合性问题。他指出，部分政策文件存在过于技术化或工程化的问题，未能及时回应人民在社会心理和生活方式转型等方面的需求。他强调，城市更新需要更多从人的角度出发，真正实现生活质量的提升。

三、城市更新的核心难题：利益、资金、制度、风险与技术

中国人民大学公共管理学院教授于洋指出，当前城市更新面临五大挑战。

一是利益协调难，尤其是超大规模小区，居民间缺乏有效制度与组织模式来推动形成共识。中国城市小区面积大，更新难度大，难以直接照搬其他国家的小地块、精细化更新模式。

二是资金筹措面临挑战，公共资金有限，导致社会资本进入动力不足。公共资金难以覆盖所有老旧小区改造项目，且资金的来源、平衡及进入退出机制都有待进一步探索。

三是制度适配存在滞后性，土地用途变更、产权问题和审批制度制约了更新效率。同时，中国的广义税负水平不低，但由于大部分税种采取非直接税的形式，因此民众的税负痛感并不高。如果以城市更新为契机，征收房地产税，其带来的税负痛感则会非常明显，土地的升值也难以直接通过税制改革将一部分价值转移至公共领域当中。

四是风险防控不足，居民和企业的风险承受力有限。房地产投资、城市更新领域周期长、耗资多，仅依靠居民自发组织筹划资金的模式，难以应对房价的升降、建材成本的升降等因素带来的风险。而如何吸引社会、企业注入资本，政府需要在其中扮演什么样的监管角色以保护居民的利益，都需要进一步探讨。

五是技术路径选择复杂，更新目标与治理需求存在错位。城市更新需要同时关注制度创新和风险分担机制。选择何种技术路径，既可以让城市更新工作高质量地推进，又可以确保城市治理水平的提升，需要在二者之间寻找一个平衡点。

中国政法大学城市发展与管理治理研究院副院长韩柯子指出，城市治理已经进入综合性、交叉性研究阶段。但当前学术界的相关研究仍较为分散，缺乏整体性和系统性，难以为政策制定提供坚实理论支撑。她呼吁加强跨学科整合，以避免研究碎片化、实践孤立化。

四、数据、产业与金融的配套支撑

中国人民大学应用经济学院副教授卢昂荻指出，利用手机信令数据可以揭示首都都市圈通勤压力，北京虽然在通达性方面处于全球领先地位，但公共交通指数仍有改进空间，其研究指出。

第一，推动首都都市圈交通一体化建设将显著降低通勤成本，促进职住平衡。通勤成本降低将有效推动就业人口向中心城区集聚、同时推动居住人口向郊区扩散，提升城市要素流动和空间配置效率。据分析，提升首都都市圈一体化建设各项政策预计将使首都都市圈总人口提升 **1.390%**、**GDP** 水平提高 **1.324%**。

第二，郊区土地扩张通过增加土地供给吸纳人口，并引导部分就业机会外迁，在一定程度上可以有效缓解北京非首都功能的压力。

第三，通过进一步量化分析经济集聚力的带动作用发现，与不存在集聚力的情况相比，存在居住集聚力和生产集聚力情况下的各项政策的实施效果将提升约 **2.5** 倍。

此外，虽然大数据和地理信息系统能够为都市圈治理提供有力证据，但目前相关研究成果零散，尚未形成系统化理论框架。

天津市政总院雄安分院副院长张嘉宇指出，企业实践表

明，城市更新需要遵循“短期看政策、中期看土地、远期看产业”的逻辑。他认为，产业转型才是推动城市更新的根本动力，需要先解决产业转型的问题，再进一步探讨城市更新的方案。以雄安新区为例，从各项目统计来看，目前对雄安新区的开发程度不足 30%，雄安新区仍有较大的开发潜力。如何化解现实中产业转型与土地政策之间存在的不协调问题，是企业在项目落地时首先面临的挑战。

浦发银行总行机构业务部徐冰指出，已有金融机构正在探索通过“项目白名单+贷款机制”为城市更新提供融资支持。浦发银行已在旧区改造等领域投入逾千亿元。由于风险分担和收益模式尚未明确，银行在资金投放上仍持谨慎态度，这制约了金融对城市更新的支撑作用。

五、构建学术研究与政策实践的桥梁

剑桥大学土地经济系利弗休姆青年研究员魏智武指出，社会科学研究同样存在“死亡之谷”，即研究成果难以有效转化为政策行动。他强调，学术成果应多样化，既包括学术论文，也包括政策报告和发布在公共传播媒介的作品，从而提高研究对政策的实际影响力。以国际组织咨询项目为例，其项目特点是：由国际组织发起并提供大致方向，国际组织研究人员充分参与，确保研究符合需求，并以项目化、周期化管理模式推动研究稳步进行。这种模式为中国政府与学界

的互动提供了新的参考。社会科学研究项目成果应该多样化，如学术界的论文、会议，政策界的报告、内参，公共领域的博客、新闻稿。这些成果不应是独立的，而应统一起来变成一个关于探讨现实亟待解决的问题的成果合集，在多元互动中解决问题。

赋能城市高质量发展，需要科学地做好城市与区域政策研究。需要面向实际经验问题，建立跨学科的视角，以多样化的研究成果为社会各界作决策提供证据支撑。也需要以科学的方法研究新的城市问题，如地理空间大数据、“地理信息系统+地理人工智能”的方式。

天津海河设计集团标准创新研究院院长白子建指出，本次中央城市工作会议以原则化的指导性目标为主，这对相关学术研究提出了新的要求。中国的数字化治理水平已经领先于许多国家，但学术研究尚未形成系统化的理论框架。他认为，目前的研究过于依赖零散的实证，缺乏理论升华，难以形成对政策的进一步系统性支撑。

清华同衡技术创新中心研究员刘丽指出，国家发展改革委相关项目显示，政策支持本身并不足以保证城市更新项目的落地，必须通过政府资金的引导吸引社会资本，并建立差异化的评价体系来因地制宜推动更新。但她也指出，利益主体多元导致协调难度大，政策落地常常面临“好政策难执行”

的困境。需要改变从前那种只关注项目的落地而不关注后续的配套平台构建的思维模式。

总体来看，本次研讨会的讨论形成较强的共识：建设现代化人民城市必须坚持以人民为中心，推动制度创新、金融支持和社会治理协同发展。然而，与会专家也指出现实中的矛盾与挑战：国际经验难以简单移植；中央会议目标虽明确，但执行路径仍在探索；城市更新在资金、制度、风险分担等方面面临挑战；学术研究与政策实践之间还存在差距。

与会专家提出，未来应重点从五个方面着力，推动人民城市建设：制度上，深化制度创新，推动土地制度、产权制度与更新需求的有机衔接；体系上，健全多元化投融资体系，完善风险共担和收益分配机制，激发社会资本活力；方法上，以数据和新兴技术为支撑，推动城市更新从经验驱动转向证据驱动；服务上，注重公共服务与生活方式的转变，避免过度的技术化倾向，切实回应人民群众对美好生活的需求；学术上，加强学术研究与政策实践的联动，提升跨学科整合与成果转化能力，为人民城市建设提供坚实的智力支持和制度供给。

人民城市建设既是宏伟目标，也是艰巨任务。只有在目标与路径之间建立稳固的制度桥梁，才能真正推动中国城市从“规模扩张”走向“高质量发展”，为中国式现代化奠定

坚实基础。

（撰稿人：肖超伟，中国人民大学国家发展与战略研究院研究员、城市更新研究中心副主任；余敬航，中国人民大学公共管理学院硕士研究生。）

“双周政策分析会”是中国人民大学国家发展与战略研究院打造的一个高端政策研讨交流平台，旨在通过对公共政策的研究分析和综合评估以推进人大国发院的“新平台、大网络，跨学科、重交叉，促创新、高产出”高端智库建设。该平台通过汇聚校内外、政产学优质资源，力图为政治、经济、社会、文化、生态、法律、外交等领域的重大政策议题提供“人大观点”。



—— 中國人民大學 ——
国家发展与战略研究院
National Academy of Development and Strategy, RUC

主 编：刘青

编辑部主任：邹静娴

本期责编：邹静娴 张雯婷 王梦奇

电 话：010-62510291

电子邮箱：nads07@ruc.edu.cn

地 址：北京市海淀区中关村大街 59 号立德楼 11 层