

人民城市理念的发展历程、 基本内容与当代启示^{*}

宋道雷

摘 要 人民城市理念是中国式现代化在城市领域的集中表达。以习近平同志为核心的党中央深刻把握中国从乡土社会向城市社会转型的历史进程,从“城市是人民的城市”到“人民城市人民建、人民城市为人民”,明确提出人民城市理念。人民城市理念的基本内容包括城市建设和发展必须坚持人民至上,城市治理是国家治理的重要组成部分,以及共建共治共享的城市社会治理,指出中国特色社会主义现代化城市建设的重要表现形态是人民城市。人民城市理念就中国城市建设和发展的一系列重大理论和实践问题进行了回答,就“城市是什么”“城市建设和发展依靠谁”“城市如何治理”“城市发展为了谁”等时代课题,提出一系列论断、战略和路径,具有重要启示意义。人民城市理念不仅是中国共产党人在城市建设领域的最新理论成果,也是新时代开展城市建设的根本遵循。

关键词 人民城市; 城市治理; 人民性; 国家治理

中图分类号 D25 **文献标识码** A **文章编号** 1001-8263(2025)06-0065-08

DOI: 10.15937/j.cnki.issn.1001-8263.2025.06.007

作者简介 宋道雷,复旦大学人民城市研究院、马克思主义学院副教授、博导 上海 200433

城市在党和国家工作全局中具有重要的战略属性和人民属性。中国共产党在城市诞生,自始便在城市中谋生存和发展。从这个意义上讲,城市是党开展革命和建设工作的重要载体。1949年后,中国共产党的工作重心转移到城市,将城市建设和发展作为党的重要工作来抓,城市成为承载中国现代国家建设的战略性平台。党的十八大以来,习近平高度重视高速城市化实践带动的城市建设和发展,明确提出“人民城市人民建,人民城市为人民”的理论判断,形成人民城市理念。由此,人民城市成为中国式现代化在城市领域的重要实践形式。全面认识和梳理人民城市理念的发展历程,研究其基本内容,把握其当代启示,对

于我们明确城市的价值属性,科学解决城市发展中的问题,进一步推进城市建设和发展,具有重要的理论意义和实践意义。

一、人民城市理念的发展历程

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央以高度的战略意识,把握中国从乡土社会向城市社会转型的历史进程,强调城市工作的重要性,提出人民城市理念。习近平在中共中央召开的第四次中央城市工作会议上首次提出人民城市的概念。他在此次会议上明确指出“坚持以人民为中心的发展思想,坚持人民城市为人民”,“让人民群众在城市生活得更方便、更舒心、更美

^{*} 本文是国家社科基金一般项目“党建引领社会组织参与城市社区治理的形态差异和创新机制研究”(22BDJ115)的阶段性成果。

好”。^①中央城市工作会议这一党中央指导城市工作和谋划城市发展的最高规格会议,首次明确使用人民城市的概念,并将其具体表述为“人民城市为人民”。从这个概念的运用和阐述上可知,其基本内涵是城市建设和发展必须坚持以人民为中心,让人民群众在快速城市化过程中有更多更实在的获得感和幸福感。这是人民城市理念形成的发端。

党的十九大以来,习近平对全国城市建设和发展工作进行了详尽考察、系统思考和科学研判,明确提出人民城市理念。2018年6月习近平在山东考察时指出“城市是人民的城市,要多打造市民休闲观光、健身活动的地点,让人民群众生活更方便、更丰富多彩。”^②这是他首次对城市的人民属性进行论述,强调城市的发展要为人民提供更便捷的生活设施和更丰富的公共产品。2019年8月,习近平在甘肃考察时指出“城市是人民的,城市建设要坚持以人民为中心的发展理念,让群众过得更幸福。”^③他对人民城市进行了进一步阐述,指出城市之所以称之为人民城市,是因为中国社会主义制度的性质决定了“城市是人民的”,强调城市建设的核心价值遵循是坚持以人民为中心,城市发展的目标是“让人民群众生活更幸福”;城市发展的好不好,其标准由人民说了算,“金杯银杯不如群众口碑,群众说好才是真的好”^④,人民是城市工作最重要的评判主体。2019年11月,习近平在上海考察时指出“人民城市人民建,人民城市为人民,扩大公共空间,以人民为中心,让老百姓有地方活动,好的城市,宜居的城市,就要有这个特点。”^⑤在此次考察中,习近平明确提出人民城市理念。人民城市理念的精髓是强调城市的人民属性,要求城市建设必须“坚持以人民为中心的发展理念,聚焦人民群众的需求,让人民有更多获得感,为人民创造更加幸福的美好生活”。^⑥人民城市理念指出,城市是人民的城市,人民是城市的建设者,城市发展成果由人民共享,从价值理念、参与主体和发展目标等诸多方面,对城市建设和发展进行了综合性论述。

党的二十大报告强调城市规划、建设和治理要坚持“人民城市人民建、人民城市为人民”。^⑦在

党的最高政治报告中,习近平将城市的价值属性、目标属性和人民属性结合起来论述,明确指出中国特色社会主义现代化城市建设的表现形态是人民城市。人民城市理念强调新时代要开创具有中国特色、时代特征和社会主义制度优势的城市建设新局面。人民城市理念的核心在于指出了城市为人民所有,城市建设和发展的依赖主体是人民,参与主体是人民,成果共享主体是人民。从人民城市概念的提出到“人民城市人民建、人民城市为人民”,意味着人民城市理念的最终形成。

人民城市理念为中国快速城市化实践设定价值目标,是中国城市持续健康发展的战略遵循。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央将城市发展放到中国式现代化的突出位置,前所未有地加强了对城市化实践和城市工作的重视力度和广度。中央城镇化工作会议和中央城市工作会议,高度重视城市建设和发展,提出必须坚持以人民为中心的发展思想,解决好城市化进程和城市工作中的“人”的问题。在人民城市理念指导下,以人民为中心的发展思想成为新时代城市建设和发展的价值遵循,强调城市建设和发展要注重人民群众的感受,校正了城市化发展的航向,为实现城市持续健康发展奠定了重要基础。

人民城市理念坚持把马克思主义基本原理同中国城市发展具体实际相结合。人民城市理念是以习近平同志为核心的党中央把城市发展的普遍理想与中国特色城市发展道路结合起来的重要理论成果与实践成果。“人民性是马克思主义最鲜明的品格”^⑧,人民城市理念强调城市发展必须坚持以人民为中心,明确指出城市是人民的城市,坚持和贯彻了历史唯物主义的“人民群众是历史的创造者”的根本观点,是马克思主义人民性在中国城市化实践中的具体体现。人民城市的本质属性是其人民性,人民城市强调人民是城市建设、治理和发展的出发点和最终归宿。人民城市理念从本质上强调城市发展的政治属性、价值属性和意义属性,而非仅强调其经济属性和功能属性,这是社会主义城市与资本主义城市发展的本质区别。资本主义城市的发展围绕资本展开,社会主义现代化城市的发展围绕人民展开,前者由资本主导,

后者由人民主导。基于此,人民城市理念的基本面向集中体现为城市为人民所共有、城市为人民所共建、城市为人民所共治、城市为人民所共享。从这个方面来讲,人民城市理念是对西方资本主义城市理论的反正,与马克思主义主张的从资本主导的城市向人民主导的城市回归的观点一脉相承,是具有中国特色的以人民为中心的城市理论和学说。^⑨

二、人民城市理念的基本内容

概括地来讲,人民城市理念的基本内容包括城市建设和发展的价值理念,城市治理和国家治理的关系以及城市社会治理的路径等三个方面。

(一) 人民至上: 人民城市建设和发展的价值理念

人民城市理念作为新时代中国共产党推进城市建设和发展的最新理论成果,也是中国特色社会主义城市建设事业的根本指南。人民城市理念回答了社会主义城市建设到底依靠谁和为了谁的问题,为中国特色社会主义城市发展道路奠定了主体基础和价值基础。中国共产党在历史上与城市的关系发生多次重要转变,但人民至上一直是党推进城市建设工作的核心价值理念。从包围城市、攻占城市到接管城市、建设城市再到管理城市、治理城市,每一次应对城市重要议题的时候,中国共产党面对的不仅是一个个具体的城市,而且要考虑城市的区位和功能,更要考虑城市的规划和服务,最重要的是从整体上回答好“城市属于谁”这个根本问题。早在1948年,毛泽东同志在《再克洛阳后给洛阳前线指挥部的电报》中提到“城市已经属于人民,一切应该以城市由人民自己负责管理的精神为出发点。”^⑩这表明党始终坚持人民至上,将城市的人民属性和人民对城市建设的主体性参与,作为衡量城市管理的重要标准。这展现了中国共产党人在城市建设和发展方面的初心与使命。

党的十八大提出的“人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标”,是人民至上这一价值理念在城市建设和发展方面的集中体现。中央城市工作会议对做好城市工作要把握的核心价值理念进行了强调,即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。^⑪坚持人民至上的城市发展理念,第一次出现在中央对城市战略的政策指导文本中。城市发展最终为了人民,作为个体的人和群体的人民才是城市发展的核心,这将城市发展的国家目的和社会目的进行了复合式整合。人民城市理念将中国的城市化发展从异化了的“土地的城市化”,重新拉回人民的轨道,为城市化实践确定了人民至上的“核心价值观”,奠定了城市化发展的人民性基础。作为贯穿于中国特色社会主义制度的构建、完善和发展全过程的重要思想,人民至上随着时代发展在中国式现代化建设事业中被不断强化,并被中国共产党灵活运用在城市工作中,由此出现了人民城市理念。

人民性是城市的根本属性。城市是人民的城市,人民是城市的主人。城市发展是否真正为了人民,城市工作是否坚持以人民为中心,其最终评判主体是人民。从价值层面来说,人民城市理念充分关照现实生活中的人民的生活逻辑,以人民的美好生活为目标,尊重城市生活空间中的多样性和价值性,高度重视人民的主体性和参与性,致力于打造人人有责、人人参与、人人共享的城市社会治理共同体,为人民提供更高质量的城市生产、生活与生态环境,增进人民的城市生活获得感与幸福感。从方法论层面来看,人民城市也意味着要对城市治理的模式、方法与手段进行优化升级。人民至上被贯穿在城市建设和发展的制度、体制和机制的全过程,成为城市发展的内在价值和理念。人民至上的价值理念以党的领导为政治保障,以人民的主体性参与为动力来源,有效推动城市治理手段、模式和理念的更新,保证城市发展的人民性。中国共产党坚持人民至上,用人民城市理念打通了城市建设与社会主义制度之间的内在联系,为破解城市建设和发展中的一系列痛点难点堵点提供了价值遵循。

(二) 城市治理: 国家治理的重要组成部分

城市既是马克思主义研究“现实问题”的重要空间,也是其历史唯物主义方法论形成并运用于资本主义社会批判的主阵地,更是推动国家治理的重要载体。城市作为人类对象化活动的产

物,其形成与构建是主体客体化的过程,而且兼具自然空间与社会空间的特性。当然,这个自然空间指的是人为创造的城市基础设施、城市建筑等,而非先验存在的,它由人类创造并服务于人类的生产与交往活动,以“物的形态”存在。而社会空间则指向形成于人们城市实践活动中的抽象的交往关系和参与行动。两种形态的空间交汇,使城市天然具有政治属性和战略属性,从而成为国家治理的重要载体。

国家治理的水平直接反映和体现在城市治理的水平上。作为各种现代性要素高度集聚的空间,城市及其治理成为国家治理的重要组成部分。“推进国家治理体系和治理能力现代化,必须抓好城市治理体系和治理能力现代化。”^⑫中华人民共和国成立70多年来,经历了世界历史上规模最大、速度最快的城市化进程,尤其是在改革开放后,城市化率平均每年提升1个百分点。目前我国城市规模不断扩大,大中小城市发展齐头并进;城市经济持续发展,综合实力显著增强;城市面貌焕然一新,物质文明和精神文明建设互促共进;新型城市蓬勃发展,城市群格局基本形成。^⑬从乡土中国到城市中国,中国的国家治理环境发生重大转型。在这样的背景下,中国共产党强调必须重视城市治理,把城市治理纳入国家治理的议程。城市实现善治,社会才能稳定,经济才能发展,国家治理才能实现现代化。

随着规模浩大的城市化实践的推进,城市问题在历史交替中走向了时代的舞台。大规模的城市化实践虽然发轫于西方,但它已经超越了民族国家的界限,在全世界范围内日益凸显。作为社会空间的重要聚合形态,几千年以来,城市都处在不断扩张、分化与裂变之中,城市文明、城市生产与生活方式等得以形成和确立,城市也成为考察现代社会的关键场域。正如马克思和恩格斯在《德意志意识形态》中指出的“城市的建造是一大进步”,城市承载着美好生活的理想,其治理的好坏关系到民生福祉和社会稳定,关系到党和国家长治久安。随着城市化进程的加速,城市问题的复杂化也对城市治理提出了更高要求,推进城市治理现代化成为国家治理现代化的重要内容。

在国家治理体系中处于中观层级的城市扮演着承上启下的重要角色,具有自身的治理规律。相比于国家和乡村,城市是一个较中观的治理单元。由此,城市治理具有自身的治理特性。各级治理主体要把握城市治理的特性,“着力完善城市治理体系和城乡基层治理体系,树立‘全周期管理’意识,努力探索超大城市现代化治理新路子”,一定要把城市作为一个生命有机体系统,敬畏城市、善待城市。^⑭首先是要坚持以人民为中心。城市治理要贯彻以人民为中心的发展理念,集中力量做好民生工作,为人民群众办实事、做好事、解难事,使城市治理的成效更多、更好、更公平地惠及城市居民。其次是强化系统思维。城市治理是一项综合性的系统工程,要准确理解城市治理的内涵与外延,把治理主体、治理目标和治理机制有机统一起来。再次是把握好技术赋能。在信息化时代,尤其要用先进的理念、方法与举措推动城市治理,让技术服务于城市建设和发展。基于此,各级治理主体才能建设更为现代化的城市治理体系,使城市治理能力稳步提升,让城市建设和发展的成果更好地服务于国家治理现代化的目标。

(三) 共建共治共享:城市社会治理的路径

共建共治共享的城市社会治理格局,是新时代党在城市建设和发展路径认识上的全面深化与实践上的崭新谋划。“社会治理”在政策文件中取代“社会管理”,经过了一系列发展。党的十四届三中全会针对中国经济体制改革的攻坚阶段,提出了加强政府的社会管理职能,以更好面对新形势,迎接新任务。党的十六届三中全会进一步提出,为全面建设小康社会,要完善好政府的社会管理和公共服务职能。党的十六届四中全会对社会管理提出了更高要求,提出要在体制创新上发力,建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局。在此基础上,党的十八大提出要加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制。

党的十八届三中全会后,“社会治理”成为官方的正式表述。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“创新社会治理体制”,并改进社会治理方式,坚持系统治理、依法治理、

综合治理和源头治理。^⑮在概念更迭的背后是理念的与时俱进。党的十九大报告则从统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局的高度,明确提出要建立“共建共治共享”的社会治理格局。党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》将表述从“治理格局”上升到了“治理制度”,对“完善共建共治共享的社会治理制度”进行了重申。“三共”的内在意涵由此得到升华,不仅成为我国社会治理实践的重要内容,也成为城市社会治理的重要方面。

推进共建共治共享的城市社会治理,首先要清楚“管理”与“治理”的区别。习近平指出“治理和管理一字之差,体现的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策。”^⑯传统的城市工作主要依靠政府单一力量的主导。然而,现代化的城市治理是一个系统工程,不能仅仅依靠政府的“管理”,“城市政府应该从‘划桨人’转变为‘掌舵人’”,成为城市工作众多主体中的“一元”,运用“治理”思维调动多元主体的力量,“坚持协调协同,尽最大可能推动政府、社会、市民同心同向行动,使政府有形之手、市场无形之手、市民勤劳之手同向发力。”^⑰从这个意义上讲,城市“治理”与“管理”模式的最大区别在于,前者是包含政府、社会、市民在内的多元主体协同推进的系统过程。

党中央高度重视共建共治共享的市域社会治理制度构建。党的十九届四中全会作出了“推进市域社会治理现代化”的重大战略部署,党的十九届五中全会进一步提出“加强和创新市域社会治理,推进市域社会治理现代化”的要求和目标。^⑱共建共治共享是推进市域社会治理现代化的重要路径,共建强调的是多元主体的共同参与,回答了城市社会治理依靠谁的问题;共治强调的是多元主体的协同参与机制,回答了城市社会治理如何开展的问题;共享强调的是治理成果的共同享有,回答了城市社会治理为了谁的问题。共建共治共享从主体、机制和目标三个维度,对市域社会治理制度的构建进行了明确回答。

科学化、精细化和智能化是助推共建共治共

享的市域社会治理制度构建的重要路径。习近平指出“要注重在科学化、精细化、智能化上下功夫,推动城市管理手段、管理模式、管理理念创新,让城市运转更聪明、更智慧。”^⑲科学化是指“城市社会治理是一门科学”^⑳,要以科学的思维和方式来提升城市工作的科学化水平,这就需要“提高干部素质,把培养一批专家型的城市管理干部作为重要任务,用科学态度、先进理念、专业知识去建设和管理城市”。^㉑精细化是指以精准细腻的手段和方式推进城市工作的精致化水平,这要求“政府要创新城市治理方式,特别是要注意加强城市精细化管理”^㉒,“通过绣花般的细心、耐心、巧心提高精细化水平,绣出城市的品质品牌”。^㉓智能化是指以智慧化方式和技术提升城市工作的技术水平,“运用大数据、云计算、区块链、人工智能等前沿技术推动城市管理手段、管理模式、管理理念创新,从数字化到智能化再到智慧化”。^㉔城市治理只有在科学化、精细化和智能化方面下功夫,才能真正实现共建共治共享的市域社会治理的构建。

三、人民城市理念的当代启示

人民城市理念对新时代中国城市建设和发展具有重要的启示意义。人民城市理念就城市建设和发展的一系列重大理论和实践问题,进行了深邃思考和科学研判,深刻回答了城市的根本属性、城市为谁所有的本质性问题,深刻回答了新时代城市建设、治理和发展依靠谁、为了谁的根本性问题,深刻回答了建设什么样的城市、怎样建设城市的实践性问题,对城市建设、治理和发展具有重要指导作用。

第一,人民城市理念对城市属性进行了本质性界定,深刻回答了“城市是什么”的问题。对于“城市是什么”的问题,习近平从城市自身以及城市与国家发展之间的关系两方面,明确指出“城市是我国各类要素资源和经济社会活动最集中的地方”,“城市是我国经济、政治、文化、社会等方面活动的中心,在党和国家工作全局中具有举足轻重的地位”,“全面建成小康社会、加快实现现代化,必须抓好城市这个‘火车头’”。^㉕这是对

“城市是什么”的清晰界定。这一界定不仅从结构上强调城市是各种要素和活动的中心和综合体,而且从功能上强调城市对我国经济社会发展、文化繁荣和民生改善的重要作用,更从地位上强调城市是社会建设和现代化建设的重要载体,对现代化建设具有重要的引领性作用。更重要的是,这从根本上回答了“城市是什么”的问题。

人民城市理念明确指出并强调以人民性为根本属性的人民城市是中国城市的最本质属性,这是对“城市是什么”问题的根本回答。这种对城市本质属性的界定及其对人民属性的重视,不仅使中国城市的人民属性区别于资本主义城市的资本属性,而且使中国城市化实践摆脱“土地的城市化”走向“人的城镇化”,保证了城市建设和发展的正确航向。城市建设归根结底是服务于人民并实现人民利益,这种对城市的人民性的强调,不仅是从功能上界定城市,更是从价值属性上定义城市,从根本上界定并澄清了城市的本质属性。^{②6}所以,从这个意义上讲,对城市根本属性的科学明确界定不仅是对“城市是什么”问题的本质性回答,也是人民城市理念的理论起点,奠定了人民城市理念的理论基础。

第二,人民城市理念对城市建设的依靠力量进行了系统阐释,深刻回答了“城市建设依靠谁”的问题。中国共产党是人民城市建设和发展的领导力量,城市工作离不开作为政治领导主体的政党力量。“做好城市工作,必须加强和改善党的领导。各级党委要充分认识城市工作的重要地位和作用,主要领导要亲自抓,建立健全党委统一领导、党政齐抓共管的城市工作格局。”^{②7}中国共产党是人民城市建设和发展的政治保证和组织保障,其以总揽全局、协调各方的作用发挥,为城市发展及其人民属性注入强大的政治势能。同时,人民城市理念明确强调城市建设必须依靠人民,人民是城市建设最重要的主体力量。人民城市建设必须“坚持广大人民群众在城市建设和发展中的主体地位”^{②8}。这不仅是党的群众路线在城市领域的重要体现,也是人民作为城市主人翁地位的重要体现。当然,城市建设的主体包括作为管理主体的政府力量,还包括作为治理主体的市场

力量、社会力量和广大市民,这都是人民城市的建设力量。

人民城市建设是多元主体协同合作的产物。共建共治共享的城市社会治理本身就意味着多元主体对城市建设的协同合作。这种协同合作要求一方面要坚持党的领导,加强城市基层党建,以党建引领保证城市建设的政治方向;另一方面要坚持以人民为中心,以全过程人民民主为制度载体,保证作为多元主体的集合性表达的人民在城市建设中具有广泛的代表性,参与的全过程性和内容的全覆盖性。总而言之,中国共产党是人民城市建设的领导力量,人民是城市建设的主体力量,前者为后者提供强大的政治保证,后者为前者提供坚实的政治合法性基础。人民城市理念对城市领导主体的政治性和对城市建设主体的人民性的复合性强调,不仅是对城市政治主体和价值创造主体的明确界定,而且是对政党领导主体地位和人民主人翁地位的高度重视,详尽回答了“城市建设依靠谁”的问题,解决了城市建设和发展的根本政治保证和依靠动力问题,奠定了人民城市理念的政治性和人民性基础。

第三,人民城市理念对城市建设路径进行了战略擘画,深刻回答了“城市如何治理”的问题。城市是一个由多种要素集合构成的现代化系统工程,所以,要从全主体、全方位和全过程角度切入实现城市善治,推动城市持续健康发展。习近平指出城市治理要“在统筹上下功夫,在重点上求突破”,“统筹空间、规模、产业三大结构,提高城市工作全局性”,“统筹规划、建设、管理三大环节,提高城市工作的系统性”,“统筹改革、科技、文化三大动力,提高城市发展持续性”,“统筹生产、生活、生态三大布局,提高城市发展的宜居性”,“统筹政府、社会、市民三大主体,提高各方推动城市发展的积极性”,推动城市治理体系和治理能力现代化。^{②9}人民城市理念从治理结构、治理过程、治理动力和治理主体等四个方面,强调城市治理要处理好城市与人、城市与生产生活、城市与自然等三对主要关系,突出了城市治理的规律性、科学性和系统性,创新和完善了中国开展城市治理的路径,是推进城市治理工作的科学指南。

人民城市理念不仅为解决具体的城市治理难题提供了清晰的思路和方法,更为中国城市治理的整体发展指明了方向。人民城市理念突破了传统城市治理的碎片化和局部性思维,将城市治理提升到战略高度和国家治理层面,强调从整体出发,运用系统思维和全周期管理意识,综合考虑城市发展的各个方面和环节。人民城市理念强调通过统筹协调不同结构、环节、要素和主体等,不仅注重城市的物质建设,而且重视城市的社会、文化和生态建设;不仅关注城市的发展速度,而且关注城市发展的质量和可持续性;不仅依靠政府的力量,而且充分调动社会和市民的积极性,走出中国特色社会主义现代化城市治理的新路子。人民城市理念对“城市如何治理”问题的系统回答,不断推动中国城市治理从经验型向科学型转变,从局部治理向系统治理转变,从单一主体治理向多元主体协同治理转变,实现从“治好一座城”到“找到一条路”的飞跃。^①

第四,人民城市理念对城市发展成果的最终共享主体进行了明确界定,深刻回答了“城市发展为了谁”的问题。人民城市理念强调城市是人民的城市,城市由人民共有;城市建设依靠作为城市主人翁的人民,城市由人民共建;城市治理依靠人民的广泛和深度参与,城市由人民共治。这就决定了城市发展成果是人民创造出来的,必然由人民共享。这也是共建共治共享的城市社会治理的要义所在。习近平强调城市工作“要着力解决人民群众最关心最直接最现实的利益问题,不断提高公共服务均衡化、优质化水平。”^②这从根本上指出建设的核心关注点是人民群众最关切的利益问题,要落脚于将所有人民作为服务对象的均衡化、优质化的城市公共服务。由此,城市发展不能为一小撮群体服务,城市发展成果不能被某一特殊群体“独享”,相反,城市发展要为人民所有,城市发展成果要为人民“共享”。这就决定了“城市建设必须把让人民宜居安居放在首位,把最好的资源留给人民”^③,城市发展的“根本目的是提升人民群众获得感、幸福感、安全感”^④。

人民城市理念从城市发展成果的分配上明确指出,城市发展与人民利益是合一的。城市属于

人民,人民是城市发展成果的创造主体,这就决定了城市发展成果必须由人民共享。一言以蔽之,人民是城市发展成果的共享主体。人民城市理念从价值分配上对城市发展成果的分配方式——共享,以及共享主体——人民,做出了旗帜鲜明的回应。这明确了社会主义城市与资本主义城市在发展的根本目的上的区别:社会主义城市在所有制属性上为人民所共有,其发展成果为全体人民所共享。人民城市理念对“城市发展为了谁”的问题做出了深刻回答,从根本上解决了城市发展的价值分配问题,为中国城市发展树立了正确的价值目标。

四、结语

城市的核心是人,城市是人民的城市。人民城市理念根植于中国特色社会主义现代化城市建设实践和中国共产党人的城市治理探索和经验,这赋予了其实践性。人民城市理念脱胎于马克思主义城市理论,内含于习近平新时代中国特色社会主义思想的内容体系,这赋予了其科学性。人民城市理念生发于中国突飞猛进的城市化进程和高度城市化的社会,这赋予了其时代性。人民城市理念就新时代城市建设和发展的主体是谁,建设和发展什么样的城市,怎样和为谁建设和发展城市等时代课题,提出了一系列原创性的论断、战略和路径,明确了建设的价值基础、依靠主体和路径选择,深刻揭示了中国特色社会主义现代化城市的人民性。人民城市理念是新时代中国城市建设的指南,为新时代城市建设、治理和发展提供了价值方向和理论依据。人民城市理念不仅是中国共产党人城市建设理论的最新成果,也是在新时代开展城市建设的根本遵循,具有深刻的历史逻辑、理论逻辑和实践逻辑。

注:

①②③④⑤⑥习近平《在中央城市工作会议上的讲话》,《人民日报》2015年12月23日。

②习近平《在山东考察时的讲话》,《人民日报》2018年6月15日。

③④习近平《坚定信心开拓创新真抓实干 团结一心开创富民兴陇新局面》,《人民日报》2019年8月23日。

⑤⑥习近平《人民城市人民建,人民城市为人民》,http://jhh-

- sjk.people.cn/article/31434692。
- ⑦习近平《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，《人民日报》2022年10月17日。
- ⑧习近平《在纪念马克思诞辰200周年大会上的讲话》，《人民日报》2018年5月5日。
- ⑨刘士林《人民城市：理论渊源和当代发展》，《南京社会科学》2020年第8期。
- ⑩《毛泽东选集》第4卷，人民出版社1991年版，第1324页。
- ⑪《中央城市工作会议在北京举行 习近平李克强作重要讲话》，《人民日报》2015年12月23日。
- ⑫习近平《在浙江考察时的讲话》，《人民日报》2020年4月2日。
- ⑬《国家统计局发布报告显示——70年来我国城镇化率大幅提升》，http://www.gov.cn/shuju/2019-08/16/content_5421576.htm, 2019年8月16日。
- ⑭郭兆晖《树立“全周期管理”意识 着力完善城市治理体系》，https://theory.gmw.cn/2020-05/20/content_33843682.htm, 2020年5月20日。
- ⑮《十八届三中全会〈决定〉解读：改进社会治理方式》，http://www.gov.cn/jrzq/2014-02/17/content_2606543.htm, 2014年2月17日。
- ⑯⑰习近平《在参加十二届全国人大二次会议上海代表团审议时的讲话》，《人民日报》2014年3月6日。
- ⑱刘舒《推进市域社会治理现代化的四个着力点》，<https://m.gmw.cn/baijia/2021-01/12/34536932.html>, 2021年1月12日。
- ⑲习近平《在深圳经济特区建立40周年庆祝大会上的讲话》，《人民日报》2020年10月15日。
- ⑳习近平《推进上海自贸区建设 加强和创新特大城市社会治理》，《人民日报》2014年3月6日。
- ㉑习近平《坚定改革开放再出发信心和决心 加快提升城市能级和核心竞争力》，《人民日报》2018年11月8日。
- ㉒习近平《统筹推进疫情防控和经济社会发展工作 奋力实现今年经济社会发展目标任务》，《人民日报》2020年4月2日。
- ㉓宋道雷《人民城市理念及其治理策略》，《南京社会科学》2021年第6期。
- ㉔㉕㉖㉗㉘㉙㉚㉛㉜㉝㉞㉟㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺㊻㊼㊽㊾㊿习近平《在浦东开发开放30周年庆祝大会上的讲话》，《人民日报》2020年11月13日。
- ㊿李潇《从历史、理论与实践三重逻辑，深刻理解“人民城市”重要理念》，<https://export.shobserver.com/baijiahao/html/364569.html>。

(责任编辑:秦 川)

The Development Process, Basic Content and Contemporary Enlightenment of the People's City Concept

Song Daolei

Abstract: The people's city concept is the concentrated expression of Chinese-style modernization in the urban domain. The CPC Central Committee with Comrade Xi Jinping at its core has profoundly grasped the historical process of China's transformation from a rural society to an urban society, and has explicitly put forward the people's city concept, evolving from the idea that "cities belong to the people" to the principle that "people build the people's cities, and people's cities serve the people". The basic content of the people's city concept includes the insistence that urban construction and development must prioritize the people, the recognition that urban governance is an important component of national governance, and the promotion of a co-construction, co-governance, and shared urban social governance model. It highlights that the important manifestation form of Chinese-style socialist modernized city construction is the people's city. The people's city concept addresses a series of significant theoretical and practical issues in China's urban construction and development, and provides a set of important insights, strategies, and pathways for answering contemporary questions such as "what cities are", "who urban construction and development rely on", "how cities are governed", and "for whom urban development is carried out". The people's city concept is not only the latest theoretical achievement of the Chinese Communist Party in the field of urban construction, but also the fundamental guideline for urban construction in the new era.

Key words: people's city; urban governance; people-oriented nature; state governance