

2025 中央城市工作会议解读

会议精神

会议深刻把握城市发展的系统性、复杂性、演进性，不仅是城市工作思路的迭代，更是城市发展与治理哲学的变革。以“人民性”为灵魂，以“安全韧性”为底线，以“六位一体”的现代化人民城市为目标，以“城市高质量发展”为主题，以“城市内涵式发展”为主线，以“推进城市更新”为重要抓手，为中国式现代化提供城市体系的支撑。。

一、会议概要

7月14-15日，中央城市工作会议在北京举行。会议强调：坚持因地制宜、分类指导，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，大力推动城市结构优化、动能转换、品质提升、绿色转型、文脉赓续、治理增效，牢牢守住城市安全底线，走出一条中国特色城市现代化新路子。

发展定位：

我国城镇化正从**快速增长期**转向**稳定发展期**，城市发展正从**大规模增量扩张**阶段转向**存量提质增效**为主的阶段。

五大转变：

转变城市发展理念，更加注重**以人为本**；

转变城市发展方式，更加注重**集约高效**；

转变城市发展动力，更加注重**特色发展**；

转变城市工作重心，更加注重**治理投入**；

转变城市工作方法，更加注重**统筹协调**。

七个方面的重点任务：

一是着力优化现代化城市体系（发展范式转变）。

二是着力建设富有活力的**创新城市**（2015会议“富有活力”）。

三是着力建设舒适便利的**宜居城市**（2015会议“和谐宜居”）。

四是着力建设绿色低碳的**美丽城市**（2015会议“各具特色”）。

五是着力建设安全可靠的**韧性城市**（2015会议“各具特色”）。

六是着力建设崇德向善的**文明城市**（2015会议“各具特色”）。

七是着力建设便捷高效的**智慧城市**（2015会议“各具特色”）。

二、重要意义：总结新时代以来我国城市发展成就，分析城市工作面临的形势，明确做好城市工作的总体要求、重要原则、重点任务

回顾历史，我国曾分别在1962年、1963年、1978年召开过三次全国城市工作会议，随后于2015年以中央名义召开城市工作会议，本次会议也是继2015年后时隔十年的另一次召开。本次为第五次召开的最高规格城市工作会议，自2015年起改为中央城市工作会议，进一步将城市工作提升至中央层面。

1、1962年7-8月“第一次城市工作会议”：城市是“负担”

起草《关于当前城市工作若干问题的指示》，提出了“首先是恢复正常生产”，明确了“调整市镇建制，缩小城市郊区，完成减少城镇人口计划”。

始于 1953 年的大规模工业化建设使大批农民流入城市，1957 年至 1960 年间，全国城镇人口从 9950 万增长至 13070 万，城市化率由 15.39% 增长至 19.75%，一定程度上出现了“过度城市化”现象。为减轻城市供给负担，国家于 1960 年至 1963 年实施了压缩城镇人口的调整方针。

2、1963 年 9-10 月“第二次城市工作会议”：城市是“问题”

中共中央、国务院批准下发《〈第二次城市工作会议纪要〉的指示》，《纪要》分析了城市工作的形式和主要任务，指出做好城市工作九个方面的基本要求。

为加强对城市的集中统一管理和解决城市经济生活的突出矛盾，1963 年 9 月 16 日到 10 月 12 日，中共中央、国务院召开第二次城市工作会议。会议认为，虽然当前城市形势很好，但存在“五反”运动没有全面展开，增产节约运动有好有差，工业调整还没有完成，粮、油、布等主要生活必需品的供应仍很不足，市政建设落后于生产发展和人民生活的需要，城市人口出生率太高、人口过多，需要安置就学、就业的人逐年增加，如何管理城市还没有很好解决等问题。

通过控制城市人口、调整市镇建制等举措，1961 年至 1963 年，全国城镇人口减少了 2600 万，城市数量从 208 座降至 174 座，城市化率也由 19.29% 回落至 16.84%。

3、1978 年 3 月“第三次城市工作会议”：城市是“主导”

制定了《关于加强城市建设工作的意见》。强调了城市在国民经济发展中的重要地位和作用，要求城市适应国民经济发展的需要，提出了城市整顿工作的一系列方针、政策。

提出了控制大城市规模、发展中小城镇的城市工作基本思路，首次明确了应“提高对城市 and 城市建设重要性的认识”，指出“城市是我国经济、政治、科学、技术、文化、教育的中心，在社会主义现代化建设中起着主导作用。”

从 1978 年到 2014 年，城镇化率年均提高 1 个百分点，城镇常住人口由 1.7 亿人增加到 7.5 亿人，城市数量由 193 个增加到 653 个。但是，相应的雾霾污染、交通拥堵等城市病相继出现，亟待解决。

4、2015年12月“中央城市工作会议”：城市是“火车头”

明确了做好城市工作的总体思路。转变城市发展方式，完善城市治理体系，提高城市治理能力，着力解决城市病等突出问题，不断提升城市环境质量、人民生活质量、城市竞争力，建设和谐宜居、富有活力、各具特色的现代化城市，提高新型城镇化水平。

抓好城市这个“火车头”，把握发展规律，推动以人为核心的新型城镇化，发挥这一扩大内需的最大潜力，有效化解各种“城市病”。

5、2025年7月“中央城市工作会议”：城市是“有机生命体”

会议部署城市工作7个方面的重点任务，一是着力优化现代化城市体系，二是着力建设富有活力的创新城市，三是着力建设舒适便利的宜居城市，四是着力建设绿色低碳的美丽城市，五是着力建设安全可靠的韧性城市，六是着力建设崇德向善的文明城市，七是着力建设便捷高效的智慧城市。

把城市作为有机生命体系统谋划，推动城市发展取得历史性成就。

三、本次中央城市工作会议要点

1、从“规模扩张”到“内涵式发展”

中国城镇化率已达67%，正式从“快速增长期”进入“稳定发展期”。这一阶段的核心任务不再是“造新城”，而是通过城市更新对现有空间“提质增效”。

与2015年会议所提出的“框定总量、做优增量”形成鲜明对比，意味着与过去一段时间城市化发展注重扩充中心城市规模的模式相比，未来城市化战略的根本导向**将更注重城市质效的提升而非外延式的人口和住房增加。**

对比2015年会议提出的“和谐宜居、富有活力、各具特色”目标，本次会议中，“创新”、“宜居”对应“和谐宜居”、“富有活力”，与“各具特色”相

对的，是“因地制宜、分类指导”，“建设…美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市”。从“特色亮点”的导向转为“六位一体”的综合发展目标，对城市建设提出了更高的要求。

2、从“大国大城”到“组团式、网络化”

着眼于提高城市对人口和经济社会发展的综合承载能力，发展组团式、网络化的现代化城市群和都市圈，分类推进以县城为重要载体的城镇化建设，继续推进农业转移人口市民化，促进大中小城市和小城镇协调发展，促进城乡融合发展。

城镇化的底层逻辑是工业化和市场化，发达的地区和城市，产业现金、就业机会丰富，人口吸纳能力更强。但人口聚集接近区域承载天花板，又对城市治理能力形成挑战，带来各类“大城市病”、房地产价格升高，进一步推升当地新质生产力发展的创新研发成本，引发对城市创新和经济发展的反向抑制。

当前我国新质生产力的高端产业主要集中布局在一线城市以及东南沿海主要城市，国内国际双循环的新发展格局迫切需要通过将现有产业较为高端集中的城市中的成熟产能，以网络化的方式逐层向周边能级相对较低的城市行形成扩散，从而这些产业相关的就业人口就能够以更低的置业安家成本，充分利用好核心高能级城市周边城市纵深广阔的土地、住房和各类配套资源。**有助于提升全社会双循环、特别是国内大循环在资源要素利用率。**

3、从“棚改”到“城市更新”

2015年中央城市工作会议指出“要深化城镇住房制度改革，继续完善住房保障体系，**加快城镇棚户区和危房改造，加快老旧小区改造。**”2015年会议推动10年棚改，带动房地产投资年均增长9.2%；而2025年会议转向“以城市更新为主要抓手”，**加快构建房地产发展新模式，稳步推进城中村和危旧房改造，**

推动“城市结构优化、动能转换、品质提升、绿色转型、文脉赓续、治理增效”。会议从深化制度改革转向加快建构发展新模式，从“加快改造”到“稳步推进”改造，体现了将在房地产制度层面加快发力革新，但在“住房更新”方面稳中求进，趋于保守的政策风向。

此外，城市更新的重点将从“住房更新”转向“城市基础设施更新”，这标志粗放开发时代终结。一是，城市更新有利于补齐城市基础设施短板，提高城市发展的可持续性和宜居性。二是，能培育创新生态。高质量城市更新是在国土空间全域范围内持续完善城市功能、优化空间布局、提升环境品质、激发经济社会活力的空间治理过程，能为创新活动提供“新载体、新场景、新生态”。三是，能够有效拉动投资和消费，释放巨大内需潜力，促进经济增长，改善保障民生。要注意的是，此次城市更新并非大拆大建，重在“加强既有建筑改造利用”。

四、主要影响

城市更新保投资。2024年全国已实施城市更新项目6万余个，投资2.9万亿元。2024年10月住建部宣布“将通过货币化安置等方式，新增实施100万套城中村和危旧房改造”。发改委预计未来五年需要改造的城市燃气、供排水、供热等各类管网总量将近60万公里，投资总需求约4万亿元。

生活服务促内需。15分钟生活圈内的社区嵌入式服务（养老、托幼、家政）市场规模巨大。房产开发商、物业企业转向“城市运营商”，参与保障房、生活配套设施建设及社区服务等领域。

县域市场爆发。静态估算，将1.32亿居住在城镇的农村转移人口市民化（城镇化率增长10个百分点），补齐相应的基本公共服务短板，其成本为6-7万亿

元左右。其消费潜力的重点在县域家装、家电、汽车等领域。

房地产业转向。会议明确我国城镇化率已达 67%，从快速增长期进入稳定发展期，城市发展重心转向“存量提质增效”。房地产行业转向以“高品质、低风险、可持续”为核心的新发展模式。“好房子-好小区-好社区-好城区”的四好标准将成为房地产业参与城市更新抓手的重要切入点。

2025 年中央城市工作会议标志着中国城市化进入“精耕细作”时代：短期靠城市更新拉动投资，中长期通过市民化与公共服务升级重塑内需结构。城市需从“规模扩张”转向“质量生存”，在存量市场中寻找技术赋能与服务创新的破局点。

58 安居客研究院

二零二五年七月二十二日