

# 从文明城市建设到城市文明提升：理念跃迁与实践路径

◎ 何一民

在中国式现代化深入推进与新型城镇化兴起的背景下，城市发展正经历从“文明城市建设”到“城市文明提升”的历史性转变。这一转变的核心内涵，是从政策驱动的阶段性创建活动，升华为常态长效的文明积淀过程；从侧重外在指标的“塑形”工程，演进为注重内涵特质的“塑魂”实践。其理论价值在于回应了物质文明与精神文明相协调的现代化要求，实践意义则体现为推动城市治理从管理向服务、从刚性约束向文化浸润、从政府主导向全民共建的深刻转型。两者构成手段与目的、过程与结果的辩证统一关系，共同指向“人民城市人民建，人民城市为人民”的价值归宿。研究表明，实现这一历史性跃升需要推进五大转向：目标上从“测评达标”转向“人民满意”，动力上从“政府主导”转向“全民自觉”，空间上从“城市中心”转向“城乡融合”，时间上从“集中攻坚”转向“常态长效”，方法上从“刚性约束”转向“文化浸润”。从元治理视角看，政府需重构角色定位，以适应城市文明提升的新要求，在城市发展进程中锚定文明新坐标。

## 一、如何迈向文明新境界的城市发展之路

党的二十届四中全会指出，“‘十五五’时期是基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发力的关键时期”，“‘十五五’时期在基本实现社会主义现代化进程中具有承前启后的重要地位”。城市作为现代化建设核心载体的战略地位在“十五五”时期也空前凸显。《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的建议》中，“城市”一词多次出现，体现了中央对城市发展的高度重视和系统部署。城市作为现代化建设的核心载体与重要引擎，其文明程度不仅是区域发展水平的集中体现，更是国家软实力的重要彰显。当前，我国城镇化率已突破67%，城镇化进程从规模扩张的“上半场”迈入内涵提升的“下半场”，即新型城镇化发展阶段。传统“城市病”与新型社会矛盾交织叠加，对城市文明提升提出了更高要求，即如何迈向文明新境界的城市发展之路。

在“十四五”收官、“十五五”开局的时代背景下，一个核心命题亟待回应：如何突破以评价指标为导向的“文明城市创建”模式局限，实现向常态、内生、全面的“城市文明提升”状态跃升？这一转变不仅关乎城市发展质量的根本性提升，更涉及城市治理理念、发展逻辑与实践路径的系统性重构。

## 二、从文明城市创建到城市文明提升的理念跃迁

“文明城市”与“城市文明”代表着城市发展的不同层次和阶段。文明城市是由国家制定标准、通过评比认证的荣誉称号，侧重具体的指标体系和短期创建目标，如环境卫生、公共秩序等“可视文明”的构建。而城市文明则是一个更广泛、更动态的综合性概念，是城市在长期发展中形成的文化积淀、市民素质、社会秩序等综合文明状态，体现为城市内在的软实力和独特精神气质。

### （一）文明城市建设是在政策驱动下的阶段性提升

文明城市建设是富有中国特色的群众性精神文明创建活动，其核心属性体现为“建城”“治城”与“育人”“树人”的有机结合。其作用主要表现为以下几个方面：一是优化城市的硬环境与治理效能，推进道路修整、绿化提升、环境整治等工作，有效改善了交通拥堵、环境卫生差等状况。同时，文明城市测评体系倒逼城市完善治理机制，比如推进公共服务可及化、引入常态化督查，让城市管理从粗放走向精细，像上海、珠海等城市将城市管理深入社区、融入人民日常生活后，城市整体运营秩序显著提升。二是涵养社会文明风尚，通过宣传道德典范、推广志愿服务、落实文明行为条例等举措，让礼让行人、诚信经营、邻里互助等文明行为逐渐成为社会主流。三是增强群众获得感与城市竞争力，建设工作聚焦教育、医疗、养老等民生领域，解决群众“行路难、购物难”等实际问题，让群众切实享受创建成果。

### （二）城市文明提升是文明积淀而成的常态样态

城市文明提升是城市在长期发展进程中形成的物质文明、制度文明与精神文明成果

的总和，是更高层次、更注重内涵的发展目标。设施文明表现为基础设施的完善与公共服务的优化；人文文明表现为市民文明素养的自觉生成与城市精神的共同塑造；制度文明则表现为治理体系的健全与社会规则的普遍认同。

与文明城市建设的阶段性特征不同，城市文明提升具有常态长效、融入日常的本质属性。例如，市民主动遵守公共秩序、自觉参与公共事务、积极践行社会责任的行为习惯，城市历史文脉的传承创新、公共文化空间的持续优化、社会风尚的崇德向善，都是城市文明提升的具体体现。

#### （三）从手段到目的的辩证统一

文明城市建设与城市文明提升并非相互割裂或对立的关系，而是构成手段与目的、过程与结果、量变与质变的辩证统一。

一方面，文明城市建设是推进城市文明提升的有效途径和重要抓手。“文明实践是关键，借助志愿服务、道德行动等多样化方式，促进市民知行合一；文明创建是保障，通过融入日常生活和健全长效机制，巩固精神文明建设成果”，由此构成了城市文明提升的物质基础与社会条件，推动城市文明不断迈向新的高度。没有文明城市建设的阶段性积累，城市文明提升便会失去现实依托。

另一方面，城市文明提升是文明城市建设的更高追求和长远目标。文明城市建设解决的是“有没有”“达不达标”的问题，而城市文明提升聚焦的是“好不好”“可持续”的问题。前者重在“塑形”，后者重在“塑魂”；前者体现为管理导向的外在规范，后者表现为服务导向的内在自觉；前者关注外在环境的改善，后者注重内在感受的提升。

## 三、从文明城市向城市文明转变的理论逻辑与时代必然性

从文明城市创建到城市文明建设，是我国城镇化进入以质量为核心的“下半场”后，城市发展理念的一次深刻跃迁。其理论逻辑在于，这实现了从追求标准化的评比达标到追求内涵式发展的转变，是从“塑形”到“塑魂”、从硬件改善到文化培育的升华。这一转变推动城市治理从运动式攻坚走向常态长效，最终目标是构建以人为本、具有独特精神品格和持续内生动力的现代城市文明。

#### （一）中国式现代化建设的政治逻辑

物质文明与精神文明相协调是中国式现代化的题中应有之义。中国式现代化既追求物质财富的积累、基础设施的完善，更注重精神世界的丰富、文明素养的提升，反对物质主义膨胀与精神世界空虚的发展失衡。

城市作为现代化建设的核心引擎，其文明发展水平直接关系到中国式现代化的整体质量。

城市文明提升的推进，正是践行中国式现代化要求的具体体现。通过物质文明与精神文明的协同发展，实现城市硬实力与软实力的同步提升；通过“以文化人”的深层实践，培育和践行社会主义核心价值观，让城市成为承载美好生活的精神家园。

#### （二）城镇化进程转型的发展逻辑

我国城镇化进程已进入从规模扩张向内涵提升的关键转型期。改革开放以来，大量人口向城市集聚，城市规模快速扩大，基础设施不断完善。但在规模扩张的背后，也积累了一系列深层次问题：部分城市功能不完善、公共服务不均衡、文化特色缺失、市民归属感不强等。

随着城镇化进入新型城镇化发展阶段，城市发展方式必须从规模速度型粗放增长转向质量效益型集约发展。这种转型必然要求城市文明提升，从“刚性约束”转向“文明自觉”；不仅需要依赖外部评价指标的强制驱动，更需要形成内生性的文明发展动力；不仅强调城市形象改善，更注重城市文明长期的内涵积淀。

从发展规律来看，城市文明的演进与城镇化进程高度契合。在规模扩张阶段，文明城市建设的阶段性、集中性特征能够快速适配城市发展迫切需求；而在内涵提升阶段，只有转向常态长效、注重内涵的城市文明提升，才能满足人民群众对美好生活的更高期待，实现城市的可持续发展。

#### （三）城市治理现代化核心体现的治理逻辑

城市治理现代化的核心在于对城市作为

“生命体、有机体”的生命周期的深刻认知，强调治理的系统性、整体性、协同性。

在文明城市建设阶段，治理模式以政府为主导，“构建党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的多元共治格局”，通过自上而下的组织动员实现治理目标，体现了“精管善治”的治理逻辑。而在城市文明提升阶段，治理模式转向多元主体协同参与的“共建共治共享”新范式，强调政府、市场、社会、市民等多方力量的协同发力，更符合城市作为“生命体”的治理要求。

这一转变反映了城市治理理念的深刻变革，即从将城市视为“管理对象”转向视为人民的“生活共同体”，从单向度的管理控制转向多向度的互动合作，从外在的指标约束转向内在的价值认同。

## 四、实现历史性跃升的五大转向实践路径

实现文明城市向城市文明转型的历史性跃升，需以五大转向为核心实践路径。目标上，从“测评达标”转向“人民满意”，聚焦民生关切，让文明建设惠及全民；动力上，从“政府主导”转向“全民自觉”，激活市民主体作用，构建共建共享格局；空间上，打破城乡二元分割，实现从“城市中心”转向“城乡融合”；时间上，摒弃“集中攻坚”，建立“常态长效”发展机制；方法上，从“刚性约束”转向“文化浸润”，以城市文脉滋养文明自觉。

#### （一）从“测评达标”到“人民满意”的目标转向

“人民城市”理念是城市文明提升的根本遵循，实现从“测评达标”到“人民满意”的目标转向，核心在于让文明建设成果真正惠及全体人民。在文明城市建设阶段，部分地区存在“为测评而创建”的倾向，过于关注指标数据的达标，而忽视了群众的真实需求，形成“数据形式主义”。

广州的实践提供了有益借鉴：该市“老旧小区微改造强调社区援助，兼顾空间效能和社会民生，以提高群众获得感、幸福感与安全感为目标”，聚焦环卫设施、文化设施、老人服务设施等公共基础设施建设以及公共空间的优化升级。并且，在此过程中“各区基本建立了较完整的居民参与机制，均按要求进行了居民意愿征集、改造与调整方案的公示工作”。成都则以“幸福美好生活十大工程”为抓手，将文明建设融入就业、教育、医疗、养老等民生领域，重点打造美丽宜居的公园城市，“以推动高质量发展、创造高品质生活、实现高效能治理为重点”。这种目标转向要求摒弃“指标至上”的片面思维，建立以群众满意度为核心的评价体系，让文明建设真正回应人民对美好生活的向往。

#### （二）从“政府主导”到“全民自觉”的动力转向

城市文明提升的持久动力源于全民参与的自觉行动。在文明城市建设阶段，政府在组织动员、资源投入、统筹协调等方面发挥了核心作用，但也存在“政府热、群众冷”“创建热、建设冷”等现象。

各地的创新实践提供了多元路径：海南省东方市成立市民观察团，开展每周一次的卫生问题查找活动，以此增强市民意识，解决城市交通、卫生等方面的问题；江西省各市区建立“扁平化”管理机制，“城市社区按照一定常住人口数量为单位设置基层治理网格”，每一社区配备专职网格员，带动市民积极、主动参与社区建设，“提升人民群众获得感、幸福感、安全感”；黑龙江省哈尔滨市开展“礼迎亚冬·德润冰城”城乡文明提升行动，倡导市民共同参与，“发扬文明城市·主人翁”精神，当好“东道主”，投身到环境清洁、社区治理、生态保护、秩序维护等文明实践志愿服务活动中来”。

#### （三）从“城市中心”到“城乡融合”的空间转向

城市文明提升的高质量发展，必须打破城乡二元分割，实现城乡文明的互补共融。在文明城市建设阶段，资源往往向城市中心集聚，城乡文明建设存在发展不均衡、不同步的问题。

各地探索形成了“城乡牵手·文明联动”的多元模式：山东省聊城市推动城市优质公共服务资源向乡村延伸，通过“城市医生下乡坐诊”“城市教师乡村支教”等方式，促进城乡公共服务均等化；山西省高平市马村镇

古寨村借鉴城市垃圾分类经验，建立农村垃圾收集处理体系，实现农村环境的持续改善，同时城市也从乡村生态建设中获得生态红利。

空间转向的关键在于构建以城带乡、以乡促城、城乡互补的文明发展格局。通过推动城市基础设施向乡村延伸、公共服务向乡村覆盖、文化资源向乡村流动，实现城乡文明的相互滋养、共同提升，让文明之花在城市乡村处处绽放。

#### （四）从“集中攻坚”到“常态长效”的时间转向

文明的培育非一日之功，城市文明提升必须打破“集中攻坚”的阶段性局限，实现“抓在经常、融入日常”的常态长效发展。文明城市建设阶段的“集中式创建”虽然能快速改善城市面貌，但难以形成持续效应，部分地区出现“创建达标、创建后反弹”的现象，根源在于缺乏长效机制保障。

建立常态长效机制需要多管齐下：一是制度保障常态化，将文明建设纳入城市发展总体规划，制定中长期发展战略，完善相关法律法规与政策体系，让文明建设有章可循、有法可依。如江苏省苏州市将桥下空间改造、净美街巷建设等文明创建举措纳入城市更新长效机制，持续优化城市公共空间。二是活动开展日常化，摒弃“运动式”创建，通过常态化的文明实践活动涵养社会风尚。如河北省沧州市开展“爱卫有我 健康生活”常态化活动，让环境卫生整治成为市民生活习惯。三是监督考核长效化，建立常态化的监督检查机制，将文明建设成效纳入地方政府绩效考核，避免“一阵风”式治理。

#### （五）从“刚性约束”到“文化浸润”的方法转向

城市文明提升的深层动力源于文化的滋养与引领，实现从“刚性约束”到“文化浸润”的方法转向，核心在于践行“以文化人、以文惠民、以文润城、以文兴业”的发展理念。

各地的实践充分体现了文化浸润的强大力量：四川省成都市、陕西省西安市打造“博物馆之城”，通过“馆城融合、人人共享”的模式，让历史文化遗产走进市民生活，在文化熏陶中提升文明素养；福建省泉州市依托新时代文明实践中心（所、站），开展“宋元中国·海丝泉州”文化宣传推广活动，让城市历史文脉成为凝聚市民精神的纽带；四川省眉山市围绕三苏文化主题，打造东坡书院等新型文化空间，将传统文化与现代文明相结合，形成独特的城市文化气质。

文化浸润的关键在于挖掘城市文化根脉、提炼城市精神、丰富文化供给。通过保护传承历史文化遗产、打造特色文化品牌、完善公共文化服务体系，让市民在文化体验中增强认同感与归属感，在潜移默化中培育文明自觉。这种“软引导”比“硬约束”更具持久性，能够从根本上提升城市文明的内涵与品质。

## 五、元治理视域下政府在城市文明提升中的角色重构

元治理理论强调政府在治理体系中应发挥顶层设计、规则制定与协调保障的核心作用，而非直接介入具体治理事务。在我国城市发展从文明城市建设向城市文明提升的转型过程中，政府需要超越传统的行政管理角色，实现从“管理者”到“掌舵者”“设计师”“平台搭建者”的角色重构。

#### （一）做文明价值引领的“掌舵者”

在文明城市建设阶段，政府往往聚焦于市容环境、公共秩序等硬性指标的达标事务；而在城市文明提升阶段，政府的核心职责在于塑造共享的价值观与发展目标。具体而言，这种“掌舵者”角色体现在三个维度。

第一，强化价值引领。深入培育和践行社会主义核心价值观，通过宣传教育、典型示范、实践养成等方式，将抽象的价值理念转化为市民的具体行为。政府应创新传播方式，利用新媒体技术构建全方位、多层次的价值观传播体系，如浙江省杭州市打造的“最美现象”品牌，通过挖掘平凡人的道德闪光点，使核心价值观具象化、生活化。

第二，明确发展方向。制定城市文明提升中长期规划，明确文明建设的核心内涵、发展目标与重点任务。上海市发布的《上海市社会主义国际文化大都市建设“十四五”规划》明确提出“加快建设成为更加开放包容、更富创新活力、更显人文关怀、更具时代魅力、更有世界

影响力的社会主义国际文化大都市”的战略目标，其中将“全面提高城市文明程度和市民文明素质”作为重要任务。

第三，注重人文关怀。关注市民的精神需求与情感体验，通过改善公共文化服务、优化城市人居环境、化解社会矛盾等方式，让城市更有温度。政府应建立市民需求响应机制，如广东省深圳市推行的“民生微实事”项目，通过“市民点单、社区下单、部门接单、群众评单”的闭环机制，精准对接市民需求，有效提升了城市文明的温度感知。

#### （二）做全域文明融合的“设计师”

打破城乡、区域壁垒，推动全域文明融合发展，是政府的重要职责。政府应立足城市发展全局，统筹规划城乡文明建设，成为全域融合的“设计师”。政府作为“设计师”，需要从空间规划、资源配置和政策制定三个层面推动全域文明融合。

在空间规划上，应将城市文明提升与乡村振兴战略有机结合，统筹城乡基础设施建设、公共服务供给、文化资源配置，推动城市文明向乡村辐射延伸。自然资源部《国土空间规划城市体检评估规程》要求将“城乡融合发展水平”作为重要评估指标。例如，江苏省苏州市在国土空间规划中专门设置“城乡文明融合发展区”，通过统一规划建设城乡公共文化设施网络，实现了城市图书馆、博物馆等文化资源向乡镇延伸覆盖。

在资源配置上，建立城乡文明建设资源共享机制，推动城市优质文化、教育、医疗等资源向乡村流动，同时挖掘乡村生态、文化资源优势，反哺城市发展。四川省成都市实施“文化下乡·艺术惠民”工程，组织城市文艺院团每年下乡演出超千场，同时开发乡村文化体验线路，让城市居民感受农耕文明魅力，实现了城乡文化资源的双向流动。

在政策制定上，出台促进城乡文明融合的配套政策，破除城乡二元结构对文明建设的制约，形成城乡互补共融的文明发展格局。“要坚决破除体制机制弊端”，“促进城乡要素平等交换、双向流动”。各地推动的“城乡文明结对共建”“城市文明实践志愿服务下乡”等举措，正是政府发挥“设计师”作用的生动体现。

政府作为全域文明融合的“设计师”，需要具备系统思维和整体观念，将城市文明提升视为一个有机整体，通过科学规划、资源统筹和政策创新，打破空间隔离，促进文明要素在城乡之间、区域之间的自由流动和优化配置，最终实现全域文明的协调发展。

#### （三）做多元共生的“平台搭建者”

城市文明的生命力在于多元文化的交流互鉴与社会力量的广泛参与。政府应打破单一的治理叙事，构建开放、包容的治理平台，成为多元共生的“平台搭建者”。

第一，搭建主体参与平台。建立政府、市场、社会、市民等多方参与的协同机制，畅通市民参与渠道，鼓励社会组织发展，引导市场主体履行社会责任，形成多元共治的治理格局。北京市东城区建立的“小院议事厅”机制，通过搭建居民议事平台，成功解决了老旧小区改造、环境整治等民生问题，成为基层民主协商的典范。

第二，搭建文化交流平台。尊重城市文化的多样性，促进不同群体、不同文化形态的交流互鉴，包容差异、凝聚共识，形成开放包容的城市文化氛围。文化和旅游部《“十四五”文化和旅游发展规划》强调，要“推进文化和旅游高水平对外开放，加强中外文明交流互鉴”。上海市举办的“上海国际文化大都市论坛”，邀请全球城市文化管理者、学者和艺术家参与，搭建了国际文化交流的高端平台；广东省广州市越秀区打造的“越秀邻里节”，通过组织不同社区、不同民族、不同职业居民的文化交流活动，增进了邻里感情，促进了多元文化融合。

第三，搭建资源整合平台。统筹各类治理资源，实现政策、资金、技术、人才等资源的优化配置，为城市文明提升提供有力保障。深圳市建立的“社会建设专项资金”，通过政府引导、社会参与的方式，每年安排数亿元资金支持社会组织开展文明创建项目；浙江省杭州市上城区打造的“城市大脑”智慧平台，整合了公安、城管、文旅等多部门数据资源，为城市文明治理提供了技术支撑，这些都是政府搭建资源整合平台的生动实践。

【作者系四川大学城市研究所教授、博士生导师，研究方向：中国城市史、中国近现代史、地方文化史。】