

# 构建面向未来的空间结构

焦永利



空间战略是引导经济社会高质量发展的重要政策工具。近年来,成都以建设全面体现新发展理念的城市为战略目标,坚持以人为核心,在创新实施空间战略方面探索出了一系列新做法,所取得的一些有效经验可供中西部地区乃至全国其它城市借鉴。面向未来,进入新发展阶段,成都需要全面贯彻党的十九届五中全会精神,继续推动城市格局的战略性调整和优化,坚持世界眼光、国际标准,积极探索城市进化新路径,加快建设全面体现新发展理念的城市中国新样板。



## 践行国家战略 推动区域经济地理重塑

成都始终融入和践行国家战略,勇于承担国家使命,遵循发展规律,踏准时代脉搏,构建引导城乡和区域高质量发展的空间战略和系统性政策措施

进入21世纪,伴随着国家西部大开发战略的实施,成都的综合实力和城市能级持续提升,迅速跻身全国前沿城市行列,也成为全球投资者、新闻媒体以及学术界共同关注的国际化大都市。其核心原因是,成都始终融入和践行国家战略,勇于承担国家使命,遵循发展规律,踏准时代脉搏,构建引导城乡和区域高质量发展的空间战略和系统性政策措施。

从中心带动的圈层式空间战略,到避免传统城镇化路径教训,搭建全域覆盖规划管理体系、系统推进统筹城乡发展,再到成渝地区双城经济圈建设背景下实施“东进”战略,其背后是城市空间战略的区域视野拓展与国家

使命提升,是伴随发展能级提升而动态拓展的格局。例如,为深入贯彻习近平总书记关于“成都东进、重庆西扩”的重要指示精神,加快推进成渝地区双城经济圈建设,四川省政府批复设立了成都东部新区,这一战略不仅推动成都从“两山夹一城”变为“一山连两翼”的城市格局千年之变,更是实现成渝相向发展国家部署的空间表达。近年来,我国“头部”区域空间变革已经进入功能疏解与再集聚并行的空间重构期,以及面向未来探索新发展路径的迭代进化期,成都东部新区也将与雄安新区、上海自贸试验区临港新片区等承担相似的战略使命,成为重塑区域地理与推动城市进化的战略空间,这将有利于提

高双城经济圈的人口和经济承载力。

展望未来,党的十九届五中全会提出的构建新发展格局、坚持实施区域重大战略等重大部署为成都提供了新的历史机遇。从国内大循环视角看,成渝地区双城经济圈已经成为“菱形”国土经济地理空间的重要一极,集聚和辐射能力需持续提升,从国际国内双循环来看,成都处于向西向南开放前沿,这就要求成都进一步将自身放到世界城市体系和国家战略全局中进行观照,加快拓展国内循环的战略腹地,加快建设国际循环的门户枢纽,构建引领区域高质量发展、参与国际高水平竞争的空间体系与功能组合。

## 坚持系统思维 谋划全域空间格局优化

近年来,成都坚持系统思维,谋划全域空间格局优化,做出了多方面创新探索,正在引导形成适应高质量发展、服务高品质生活的空间格局和丰富场景

城市是生命体、有机体,是复杂的开放巨系统,要实现城市的高质量发展必须坚持系统思维。党的十九届五中全会明确提出编制“十四五”规划的“五个坚持”基本原则,“坚持系统观念”位列其中。因此,城市空间战略绝不能就空间而论空间,必须坚持以人为本、统筹多维度、多层次因素,系统分析,综合布局。近年来,成都坚持系统思维,谋划全域空间格局优化,做出了多方面创新探索,正在引导形成适应高质量发展、服务高品质生活的空间格局和丰富场景。这些创新举措包括:

一是坚持以人为核心,将“让生活更美好”作为出发点和落脚点,实现营城思路从传统的“产、人、城”模式到“人、城、产”理念的深刻变迁。综合考虑人的多维度多层次属性需求,全方位服务人的自然属性、经济属性、社会属性、文化属性并在空间规划战略中加以体现。服务人的自然属性,建设生态宜居公园城市。服务人的经济属性,建设产城融合的产业功能区和产业生态圈。服务人的社会属性,加大高质量公共服务设施布局力度,增强社区空间品质提升和

治理优化。服务人的文化属性,积极开展场景营造。

二是以新一轮规划修编为契机,提出重塑城市空间结构和经济地理的战略取向,在四川省内发挥带动全省的“主干”作用,推动五大经济区合作发展,在市域层面,通过“三降两提升”,进一步疏解城市核心区非核心功能,带动全域城乡均衡协同发展。明确“东进、南拓、西控、北改、中优”的十字方针,系统重构全市的空间布局、产业体系、功能体系、公共服务和治理体系,按照“以水定人、以地定城、以能定业、以气定形”的思路优化城市空间格局。

三是摒弃“摊大饼”模式,推动构建“双核联动、多中心、网络化”的空间格局,促进空间结构与人口规模、城市规模、产业发展和生态容量相适应,推动形成“青山绿道蓝网”相呼应的城市形态。

四是重构发展动力传导的空间组织体系。为形成和强化源头创新、原始创新在城市发展动力格局中的核心地位,成都明确了“一核四区”的科学城总体规划布局,带动全市形成“核心驱动、协同承载、全域联动”的发展格局。

进而推动“一核四区”通过数字链、创新链和价值链与全市14个产业生态圈、66个产业功能区相嫁接。“1、4、14、66”这样一组数字就构成了成都未来发展动力格局的空间“密码”以及发展动能的“金字塔体系”,涵盖了从源头创新到二次创新,再到产业生态圈的发展壮大,再到产业功能区的规模化落地的完整链条,形成从科学新发现到新经济发育、新技术场景应用的完整图景,更好适应城市进化的整体趋势。

展望未来,成都需继续坚持系统思维、系统观念,更加注重新兴城市发展与安全。党的十九届五中全会强调,安全是发展的前提,发展是安全的保障。要进一步将安全的命题体现到城市空间战略与政策的全流程、各领域,加快建设韧性城市、海绵城市,更好应对巨量人口、高密度要素流动所带来的高风险。同时,数字产业化、产业数字化的新发展使得创新链、产业链、价值链正在解构、重组,其空间映射的新趋势、新规律也值得积极研究、认真应对,进一步下好空间动力体系重组的先手棋。

## 承续历史文脉 建设美丽宜居公园城市

习近平总书记在成都考察时提出“突出公园城市特点”的城市建设新理念,这正是古今中外美好人居理想的现代表述与城市升华

“窗含西岭千秋雪,门泊东吴万里船”“晓看红湿处,花重锦官城”“锦江近西烟水绿,新雨山头荔枝熟”,这些脍炙人口、引人入胜的诗句,体现了成都这座美丽宜居城市的历史文脉。2018年2月,习近平总书记在成都考察时提出“突出公园城市特点”的城市建设新理念,这正是古今中外美好人居理想的现代表述与城市升华。

承续文脉,开启新篇。成都在建设公园城市的方向上起步迅速,部署系统,创新举措不断涌现。2018年7月,成都市委出台《加快建设美丽宜居公园城市的决定》,对公园城市建设作出了系统部署。此后,在全国

率先成立公园城市研究院,开展了高水平系列课题研究,在全市新一轮规划建设积极落实,划定两山(龙门山和龙泉山)、两网(岷江和沱江两大水系)和六片生态隔离区等重要生态空间,限定和稳固城市格局,依托生态空间建设一系列的城市郊野公园。结合山川水系、通风廊道和重要节点视线廊道建设各类城市公园,并与外国生态空间相互连通,形成“城在绿中、园在城中、城绿相融”的城市公园体系。结合城乡交通和水系脉络,构筑以“一轴两山三环七带”为主体骨架的天府绿道系统,串联城乡空间,融合城乡功能,加快塑造“推窗见田、开门见绿”的城市特质。同时,深度融合未来

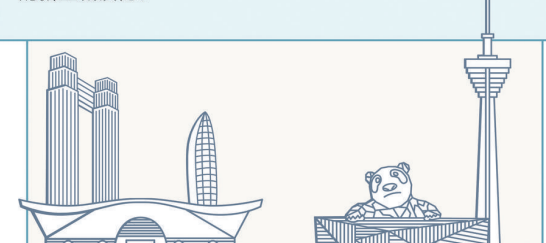
的生活场景、消费场景、创新场景推动公园、绿道的“场景革命”,为生态、生活、创新的互动聚变提供新型载体,推动美学体验和文化深度融入市民生活。当前,成都正在积极实现上述愿景,全力建设公园城市示范区,加快打造承载美好生活的未来之城。

展望未来,在迈向全面建设社会主义现代化国家新征程的起点上,中国城市发展也将迈入新阶段,成都等前沿城市需要以推动城市进化、追求人类城市文明新境界的视野和胸怀,坚持世界眼光,承继历史文脉,积极探索追寻“理想城市”的新路径。

(原载于《成都日报》2020年12月2日07版)

### 推进以人为核心的新型城镇化

当前,我国正在经历着人类历史上最大规模的城镇化过程。在“十三五”时期,我国新型城镇化建设站上新起点、取得新进展,取得了巨大成绩,增进了人民群众的获得感、幸福感、安全感。党的十九届五中全会明确了“十四五”时期经济社会发展指导思想。其中明确提出,“十四五”时期,要优化国土空间布局,推动区域协调发展,推进以人为核心的新型城镇化。



#### “十四五”规划

- 1 实施城市更新行动,推进城市生态修复、功能完善工程,统筹城市规划、建设、管理,合理确定城市规模、人口密度、空间结构,促进大中小城市和小城镇协调发展。
- 2 强化历史文化保护、塑造城市风貌,加强城镇老旧小区改造和社区建设,增强城市防洪排涝能力,建设海绵城市、韧性城市。
- 3 提高城市治理水平,加强特大城市治理中的风险防控。
- 4 坚持房子是用来住的、不是用来炒的定位,租购并举、因城施策,促进房地产市场平稳健康发展。
- 5 有效增加保障性住房供给,完善土地出让收入分配机制,探索支持利用集体建设用地按照规划建设租赁住房,完善长租房政策,扩大保障性租赁住房供给。
- 6 深化户籍制度改革,完善财政转移支付和城镇新增建设用地规模与农业转移人口市民化挂钩政策,强化基本公共服务保障,加快农业转移人口市民化。
- 7 优化行政区划设置,发挥中心城市和城市群带动作用,建设现代化都市圈。
- 8 推进成渝地区双城经济圈建设。
- 9 推进以县城为重要载体的城镇化建设。

#### “十三五”成绩

- 1、户籍制度改革深化,落户城市的限制逐步放开  
“十三五”期间,31个省(区、市)及新疆生产建设兵团全部出台户籍制度改革实施意见,户籍制度改革成为“十三五”期间新型城镇化建设“加速器”。2019年末,我国城镇常住人口占总人口比重为60.6%,比2015年末提高4.5个百分点。
- 2、基本公共服务均等化提速,服务质量逐步提高  
“十三五”期间,我国城乡教育资源均衡配置机制、乡村医疗卫生服务体系、城乡公共文化服务体系、统一城乡的社保制度等一系列基本公共服务制度体系更加健全,为今年总体实现基本公共服务均等化目标不断夯实基础。
- 3、县城城镇化补短板,城乡融合水平不断提升  
2020年,全国县城污水处理率将达到93%,预计比2016年提高近6个百分点。县城基础设施补短板,生活环境更美了、营商环境更优了,吸引更多的人来县城就业创业。

(文字来源:新华社、人民日报)