

# 国家发改委:合理降低超大特大城市开发强度和人口密度

中国的一线城市发展还存在哪些不足?一线城市未来的发展方向和重点是什么?对此,国家发改委副主任兼国家统计局局长宁吉喆表示,要促进超大特大城市高质量、可持续发展,合理降低开发强度和人口密度,优化核心竞争力。

宁吉喆指出,改革开放以来,北京、上海、深圳、广州等一线城市及其他超大特大城市经济大幅增长、人口显著增加、开放不断扩大、社会事业蓬勃发展,已经成为中国经济增长的重要引擎、对外开放的重要枢纽和国家治理的重要支撑,也日益成为人民安居乐业、享受美好生活的重要空间载体。同时,这些城市也存在交通拥堵、房价高企、发展受限等世界各国普遍存在的“城市病”。这些都是发展中的问题、前进中的

困难、成长中的烦恼。至于在养老社保方面,一线城市总体水平并不差,几个一线城市人均期望寿命都在80岁以上,名列各类城市前茅。需要改进的是控制成本、改善服务。他指出,“十四五”规划《纲要》对于完善城镇化空间布局,优化提升超大特大城市中心城区功能等进行了规划部署,有以下几点:

——促进超大特大城市高质量、可持续发展。

要统筹兼顾经济、生活、生态、安全等多元需要,推动超大特大城市转变开发建设方式,加强城市治理风险防控。坚持人民城市人民建、人民城市为人民,深入把握城市发展规律,统筹发展和安全,切实推动城市发展方式由规模扩张向内涵提升转变,更加注重民生,稳步提高社会保障水平,提升城市治理现代化水平,使城市更健康、更安全、更宜居。同时,进一步强化超大特大城市的中心辐射作用,不断优化经济

发展空间格局、实现区域协调发展,更好带动乡村振兴、促进城乡融合发展。

——合理降低超大特大城市开发强度和人口密度。

要科学规划城市生产、生活、生态空间,有序疏解中心城区一般性制造业、区域性物流基地、专业市场等功能和设施以及过度集中的公共资源,加强城市治理中的风险防控。比如,北京将立足全国政治中心、文化中心、国际交往中心、科技创新中心功能定位,建设和谐、宜居、美丽的大国首都。同时,以非首都功能疏解为着力点推动京津冀协同发展向更高层次迈进,加强京津冀及周边地区空气质量监测和联防联控,发挥北京科技创新优势带动津冀传统行业改造升级,提升对周边地区的辐射带动作用。

——优化提升超大特大城市核心竞争力。

增强全球资源配置、科技创新策

源、高端产业引领功能,率先形成以现代服务业为主体、先进制造业为支撑的产业结构,提升综合能级与国际竞争力。比如,上海将提升城市能级和核心竞争力,发挥在长三角地区的龙头带动作用,以强化全球资源配置、科技创新策源、高端产业引领、开放枢纽“四大功能”为引领,不断推动国际经济、金融、贸易、航运和科技创新“五个中心”能级跃升,为长三角高质量发展和参与国际竞争提供服务,引领长三角一体化发展。又如,深圳将以建设中国特色社会主义先行示范区为引领,建设综合性国家科学中心,加快推进前海、河套等粤港澳大湾区重大合作平台,在粤港澳大湾区规则衔接、机制对接方面先行先试,充分发挥深圳在大湾区建设中的重要作用,也要发挥在大湾区建设中的重要作用,也要发挥在大湾区建设中的重要作用,也要发挥在大湾区建设中的重要作用。



## “面向高质量发展的空间治理”是“多规合一”规划工作的责任和使命

自然资源部国土空间规划局局长张兵在2020/2021中国城市规划年会上的发言摘要

2015年党中央、国务院发布的《生态文明体制改革总体方案》明确,空间规划体系要以空间治理和空间结构优化为主要内容。习近平总书记就这方面做出许多重要指示、要求:2021年习近平总书记参加十三届全国人大四次会议青海代表团审议时提出,高质量发展不只是一个经济要求,而是对经济社会发展方方面面的总要求;不是只对经济发达地区的要求,而是所有地区发展都必须贯彻的要求;不是一时一事的要,而是必须长期坚持的要求。各地区要结合实际情况,因地制宜、扬长补短,走出适合本地区实际的高质量发展之路。要始终把广大人民根本利益放在心上,坚定不移增进民生福祉,把高质量发展同满足人民美好生活需要紧密结合起来,推动坚持生态优先、推动高质量发展、创造高品质生活有机结合、相得益彰。这明确了当前和今后国土空间规划的历史任务。



“面向高质量发展的空间治理”是“多规合一”规划工作的责任和使命。我们要坚决维护党中央权威,贯彻落实党中央推进“多规合一”改革的重大决策部署,站在国家的立场上全面做好国土空间规划体系的建设和完善。我们要因地制宜,不断改进规划工作,确保规划能用、管用、好用,这是一个动态的不断改进的过程,要求我们随着实践发展而不断加深探索。党中央精神、国家立场始终是我们把握正确工作方向的根本遵循。

一是要明确“新目标”。立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局,推动高质量发展,国土空间规划必须坚持坚持以人民为中心,坚持底线思维,落实最严格的生态环境保护制度、最严格的耕地保护制度、最严格的节约集约用地制度。要落实习近平总书记在城市工作会议上的重要指示精神,控制城市开发强度,划定水体保护线、绿地系统线、基础设施控制线、历史文化保护线、永久基本农田、生态保护红线和城市开发边界,推动城市发展由外延扩张式向内涵提升式转变,把统筹安全和发展、把生态文明建设、把以人民为中心的发展思想、把高质量发展的诸多要求,全面贯穿到规划的全过程,把推进可持续发展作为规划工作的根本价值取向。

二是要建设“新体系”。目前,自然资源部国土空间规划局正在全面推进各级国土空间规划编制,已经形成《全国国土空间规划编制(2021-2035年)》初步成果,推进长江经济带、黄河流域、成渝双城经济圈、长三角生态绿色一体化发展示范区、上海大都市圈、海岸带等重点区域、流域的国土空间专项规划编制工作,指导地方同步开展规划编制工作。同时,完成以国家公园为主体的自然保护地体系的优化完善和生态保护红线划定的初步方案。建立国土空间规划体系并监督实施是党中央做出的重大决策部署,是对规划理论和实践发展的历史性推进。必须以问题为导向,好的规划要“可执行、可操作”。这导向国土空间规划的编制要以资源环境承载能力和国土空间开发适宜性评价为国土空间规划编制工作的基础,科学有序统筹布局生态、农业、城镇等功能空间,找到短板,抓住空间问题,针对优化国土空间布局、完善城市功能的重大课题,提出科学的、以人为本的规划解决方案,避免照抄照搬、脱离实际的“规划拼盘”。

三是要完善“新制度”。目前,已有《土地管理法》《乡村振兴促进法》《军事设施保护法》《长江保护法》《土地管理法实施条例》等5部法律法规明确了国土空间规划的法律地位,提出了国土空间规划的管控要求。全国自然资源与国土空间规划标准技术委员会成立,已发布了5项国家、行业标准,特别是《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》《城区范围确定规程》《国土空间规划“一张图”实施监督信息系统技术规范》等基础性标准规范。近期,还将联合联合国开发计划署印发《国土空间规划“一张图”实施监督信息系统标准体系建设三年行动计划》。

四是要采用“新手段”。按照“统一底图、统一标准、统一规划、统一平台”的要求,要做实、要可检查,这是“多规合一”融合的关键一招。一方面,要以信息化推进国家治理体系和治理能力现代化,更好用信息化手段感知社会态势、畅通沟通渠道、辅助科学决策,建立全国统一的国土空间基础信息库,形成国土空间规划“一张图”。另一方面,要以第三次全国国土调查数据为底板,打通调查、规划、用途管制和规划许可、不动产确权登记、执法监督全过程,努力打破过去“规划上挂挂”、朝令夕改的困局,形成覆盖数据收集、规划编制、规划实施、规划实施检查评估、监测监督等全过程、各环节的全生命周期的空间治理体系。

五是要发展“新队伍”。“多规合一”改革后,我们融合了几个专业方面的队伍,规划队伍的力量更加壮大。作为规划行业主管部门,自然资源部国土空间规划局正在全力推进以下五方面工作:一是关于规划编制单位资质。按照“两步走”思路,目前已公示了第一批189家通过甲级规划编制资质审查的单位名单,新的资质审查标准将在广泛征求社会意见后印发,目前甲级规划资质的申报和延续完全在自然资源部的系统上开放,不分批次随时可以申报。二是关于注册城乡规划师职业资格。目前已有近4万名注册规划师,新的职业资格制度规定将于近期征求意见。三是关于行业奖项。经国务院批准,设立全国优秀国土空间规划奖,涵盖国土空间规划设计、规划管理、信息化建设、理论研究、技术方法等5个方面的项目,在科研、教育方面做得好的也可以获得国土空间规划优秀奖。这个奖项由自然资源部主办,将作为规划行业最高的省部级奖项,评奖周期为3年。四是关于学科建设。继续指导有关单位与高校共建,推动国土空间规划相关学科建设。五是关于行业服务。通过网络培训、教材出版、案例指导等方式,积极服务行业发展。

回顾新中国成立以来七十多年的规划事业发展历史,规划行业有一个优良传统就是贯彻党的方针政策,按照国家建设需要,凝心聚力贡献力量,追求“为人民服务”的最高境界。当前正是建立国土空间规划体系并监督实施的“攻坚期”,全行业要围绕国土空间规划体系、实施监督体系、法规政策体系、技术标准体系建设中的重大问题,坚定信心,群策群力,排除万难,加强理论研究和实践探索。

张兵表示,全球气候变化已经成为了人类面临的共同挑战,为此2016年联合国住房与城市可持续发展大会(人居III)形成了《新城市议程》,中国也提出“双碳”目标。基于此背景从三个方面对绿色城镇化进行了详细阐述。

第一,绿色城镇化的理论认识。我们还需要充分认识到过去40年的经验与教训,对未来30年的发展道路需要进行全新的思考,在习近平生态文明思想的指导下,走绿色低碳的发展道路是中国城镇化的必然选择。

第二,绿色城镇化的实践探索。对2020年后的中国城镇化做出趋势判断,提出2035年前后是关键时期;城镇人口峰值和碳排放峰值的“两峰”叠加,控制城市碳排放是实现“双碳”目标的关键。

第三,绿色城镇化的制度创新。提出制度创新需要三个方面的创新。在政策体系方面,建立健全的绿色低碳政策法规;在标准体系方面,完善绿色城镇化的相关标准规范;在学科建设方面,转观念、强技术、促集成。

最后,王凯总结表示,绿色发展是“哲学思想-价值理念-技术方法”系统性的变革。

吴志强:“文明空间”——从成都健康家园治理开始的思考

吴志强院士首先介绍了其团队在成都健康家园治理方面的成果,提出提升中心城区、中郊区定容占率,中心城区容积率适当下调的建议。

他指出文明是城市、文字、治理,并提出12个文明空间发展规律:

- 1.文明的诞生需要自然空间的滋养;
- 2.文明的发育需要由城市来完成;
- 3.文明都有典型城市作为其标志物,伟大的文明一定有伟大的城市;
- 4.文明的发展一定是中心集聚的,没有集聚就没有文明的创新性;
- 5.优势的文明在空间上一定对外传播和扩张;
- 6.文明一定战胜愚昧,但不一定战胜野蛮;
- 7.文明在扩展中一旦破坏了生存空间,一定会造成文明的灭亡或迁移,进行另外的空间选择;
- 8.文明的积累需要在空间上拥有防护设施;
- 9.文明内部不可能没有阶层的差异,也不可能超过阶层和阶级差异的容忍度,需要社会平衡和谐,因此文明内部都需要合适的容忍度;
- 10.文明的内部需要基础设施的支撑,基础设施本身就是文明技术的体现;
- 11.文明需要经过设计和规划的治理,所产生的规则决定了文明持续性;
- 12.文明的每一次提升都源于多文明基因跨空间交往产生的文明间基因重组、裂变。

吴志强院士认为文明空间特征是复合生态,是自然生态+社会生态+设施生态+创新生态+数字生态,并建议以更好的规划支撑更好的文明,更好的空间滋养更好的文明。

# 面向高质量发展的空间治理

## 2020/2021中国城市规划年会暨2021中国城市规划学术季在成都举办



9月25日,由中国城市规划学会和成都市人民政府共同主办的“2020/2021中国城市规划年会暨2021中国城市规划学术季”在蓉开幕。本届年会以“面向高质量发展的空间治理”为主题,强调以科学规划保障高水平空间治理,推动

高质量发展的。大会期间发布了进一步加强规划学诚信的倡议,颁布中国城市规划学会科技进步奖。

参加此次会议的有多位院士及自然资源部、住房城乡建设部有关局领导,学会常务理事、理事,各地规划部

门的领导和专家,大专院校的教授以及成都市规划和自然资源局等机构的同行。除全体大会外,还安排了26—30日期间举行90场学术对话和特别对话,集中展示规划领域最新研究成果。

据中国城市规划学会理事长孙安军介绍,中国城市规划年会是规划学会的品牌活动,是中国科协向全国科技界推荐的全国重要学术活动,也是我国规划领域影响力最大、水平最高的学术盛会,具有学术性强、信息量大、参与度高的特点。为了应对疫情防控的要求,本次年会和学术季采用了线上与线下会议并举的方式。本届规划年会强调学术性、科学性,强调科技创新、兼容并蓄,应对新时代的转型发展和规划挑战。通过年会和学术季等学术交流平台,将引领广大规划科技人员积极科技创新,促进科技繁荣发展。

开幕式当天宣布由中国城市规划学会推荐的吴志强院士荣获了第二届全国创新争先奖。中国城市规划学会科技进步奖是学会首次评选科技进步奖,授予35项规划成果,其中一等奖5项,二等

# 2020/2021中国城市规划年会首日大会报告观点集锦



吴志强:以国土空间规划引领成都城市空间治理实践探索

钱七虎:新时代城市建设与立体城市

刘玉泉:以国土空间规划引领成都城市空间治理实践探索

尹稚:以人民为中心的城市治理

程泰宁:规划建筑师的职业素养

张兵:中国城镇化的绿色转型与发展

王凯:中国城镇化的绿色转型与发展

规划年会首日的大会由中国城市规划学会理事长孙安军,中共成都市委副书记、成都市人民政府市长王凤朝,中国科协党组成员、书记处书记吕昭平分别致辞,住房和城乡建设部副部长黄艳以“统筹城市规划建设管理 提高城市治理水平”为主题发表讲话,自然资源部国土空间规划局局长张兵作会议致辞。

本次大会报告分别由中国城市规划学会副理事长石楠、伍江、杨保军、王建国主持。钱七虎、陶澍、丁烈云、程泰宁、吴志强院士以及成都市副市长刘玉泉、清华大学建筑学院尹稚教授、中国城市规划与设计研究院王凯院长等分别发表演讲。

钱七虎:新时代城市建设与立体城市

钱七虎院士的演讲围绕新时代城市建设面临的新形势、城市建设的任务、地下空间开发利用、交通绿色转型、地下空间与能源绿色转型、地下空间与城市防灾减灾、地下空间与宜居美丽城市建设等七个方面进行。

在环境治理方面,钱院士指出,当今世界所面临的重大挑战是气候变化,气候变化不仅会影响自然环境,也会影响人类经济社会可持续发展。应加大生态环境保护力度,坚持绿色发展理念,构建高质量现代化经济发展体系。

在城市地下空间开发利用方面,钱院士强调,在国土资源稀缺的情况下,应强化地下空间开发利用,打造未来城市地下物流智慧系统。地下物流系统末端配送可在便利店与居民小区间建设运输物流管道相连,最终发展成一个连接城市各生活小区的地下管道物流网络,并达到高度智能化,促进地下空间与能源的绿色转型发展。

刘玉泉:以国土空间规划引领成都城市空间治理实践探索

刘玉泉重点介绍了强化公园城市空间治理的五点经验。

第一,必须以底线约束为基础,提升可持续发展能力。着力筑牢空间底线,夯实公园城市空间本底,构筑青山绿道蓝网相呼应的生态基底,增强公园城市的安全韧性。

第二,必须以格局塑造为牵引,提升区域综合承载能力。着力强化区域合作,建设成渝世界级城市群;构建以自然资源禀赋相适应的适宜空间结构,重塑城市经济地理。

第三,必须以品质提升为导向,提升幸福美好生活服务能力。成都始终坚持坚持以人民为中心,着力构建高品质公共服务体系。推动TOD开发,重构社区公共服务体系,深化城乡社区发展治理,进而建设独具人文魅力的世界文化名城。

第四,必须以场景营造为抓手,提升公园城市的空间活力。着力营造串联锦绣的天府绿道、美田弥望的乡村郊野、创新活跃的产业社区空间等空间场景。

尹稚:以人民为中心的城市治理

尹稚教授指出当前我国城镇化处于现代化城市治理体系的重构期。以城市治理的概念作为切入点,从以下四方面对城市治理进行了阐述:

第一,城市治理应满足人民的需求,依靠人民的力量,为了人民的福祉为总体纲领。

第二,现代城市治理的基本方针包括:“一个中心”,即坚持以人民为中心;“四项原则”,即坚持以推动城市更好发展为根本宗旨和总目标、坚持以城市治理体系和治理能力现代化为路径、坚持以法治化、社会化、民主化为根本保障、坚持党对城市治理工作的领导;“七大理念”,即多元化治理、网络化治理、自助进化式治理、精细化治理、依

法治理、全周期治理和善治;“六项使命”,可归纳为“四个提升,两个营造”,即“提升基础设施、社会设施、生态环境、空间资源的发展品质,营造城市核心竞争力和国家发展战略支点”。

第三,尹稚教授通过对英国城市治理的政策框架、制度文件、参与主体、实施组织、治理工具进行分析,明确我国在城市治理中应推动资金辅助和授权辅助的变革,通过城市更新实现全新的城市治理功能,最终实现可持续发展的需要。释放创造力,必须摆脱思想上的羁绊,当前只有建构结合中国国情文化的学术理论体系,才能真正走出一条创新之路。

之后,程泰宁院士以“站城融合发展”“会展综合体”等多类设计作品为例,探讨规划设计中的格局和创造力。针对城市与铁路资源整合,迫切需要跨越规划、开发、建筑、交通、运营、管理等行业与部门,以整体性思维开展“站城融合发展”的研究和实践;会展建筑逐步向会展综合体发展,设计师需要打破传统的“鱼骨式布局”,基于整体性思维和创造性思维,塑造更有体验的建筑空间。

最后,程泰宁院士借用古语,提出对当代规划师、建筑师的期许,即努力做一个有大格局、有创造力、有大智慧的规划师、建筑师。

王凯:中国城镇化的绿色转型与发展

王凯院长表示,全球气候变化已经成为了人类面临的共同挑战,为此2016年联合国住房与城市可持续发展大会(人居III)形成了《新城市议程》,中国也提出“双碳”目标。基于此背景从三个方面对绿色城镇化进行了详细阐述。

第一,绿色城镇化的理论认识。我们还需要充分认识到过去40年的经验与教训,对未来30年的发展道路需要进行全新的思考,在习近平生态文明思想的指导下,走绿色低碳的发展道路是中国城镇化的必然选择。

第二,绿色城镇化的实践探索。对2020年后的中国城镇化做出趋势判断,提出2035年前后是关键时期;城镇人口峰值和碳排放峰值的“两峰”叠加,控制城市碳排放是实现“双碳”目标的关键。

第三,绿色城镇化的制度创新。提出制度创新需要三个方面的创新。在政策体系方面,建立健全的绿色低碳政策法规;在标准体系方面,完善绿色城镇化的相关标准规范;在学科建设方面,转观念、强技术、促集成。

最后,王凯总结表示,绿色发展是“哲学思想-价值理念-技术方法”系统性的变革。

吴志强:“文明空间”——从成都健康家园治理开始的思考

吴志强院士首先介绍了其团队在成都健康家园治理方面的成果,提出提升中心城区、中郊区定容占率,中心城区容积率适当下调的建议。

他指出文明是城市、文字、治理,并提出12个文明空间发展规律:

- 1.文明的诞生需要自然空间的滋养;
- 2.文明的发育需要由城市来完成;
- 3.文明都有典型城市作为其标志物,伟大的文明一定有伟大的城市;
- 4.文明的发展一定是中心集聚的,没有集聚就没有文明的创新性;
- 5.优势的文明在空间上一定对外传播和扩张;
- 6.文明一定战胜愚昧,但不一定战胜野蛮;
- 7.文明在扩展中一旦破坏了生存空间,一定会造成文明的灭亡或迁移,进行另外的空间选择;
- 8.文明的积累需要在空间上拥有防护设施;
- 9.文明内部不可能没有阶层的差异,也不可能超过阶层和阶级差异的容忍度,需要社会平衡和谐,因此文明内部都需要合适的容忍度;
- 10.文明的内部需要基础设施的支撑,基础设施本身就是文明技术的体现;
- 11.文明需要经过设计和规划的治理,所产生的规则决定了文明持续性;
- 12.文明的每一次提升都源于多文明基因跨空间交往产生的文明间基因重组、裂变。

吴志强院士认为文明空间特征是复合生态,是自然生态+社会生态+设施生态+创新生态+数字生态,并建议以更好的规划支撑更好的文明,更好的空间滋养更好的文明。