

尊重城市发展规律 推进现代化人民城市建设

■张文忠

党的十八大以来,城市高质量发展取得历史性成就,探索出一条具有中国特色的新型城镇化路径。以人民为中心的城市建设理念,在今年召开的中央城市工作会议上得到了进一步升华,形成了全面、系统的现代化人民城市建设目标、主线和建设重点,具有重要的思想性、极强的战略性和具体的指导性,是新时代我国城市规划、建设和治理工作的行动指南和根本遵循。在新时代建设现代化人民城市,既要充分体现人民城市的理念和目标价值导向,也要遵循城市发展的自然规律、经济规律和社会规律。

现代化人民城市建设 要体现以人为本的思想

现代化人民城市就是遵循以人为本的思想、注重人的基本需要的城市。要坚持“人民城市人民建,人民城市为人民”的重要理念,以不断满足人民群众对美好生活的新期待为发展方向。

习近平总书记指出:“城市的核心是人,城市工作做得好不好,老百姓满意不满意、生活方便不方便,是重要评判标准。”因此,为人民群众建设宜人的生态空间、舒适方便的生活空间、充满活力的创新空间、安全便捷的出行环境、邻里守望的社会环境、文脉赓续和特色彰显的文化环境,就是现代化人民城市的具象化表现。

在每年推进的城市体检工作中,我们发现群众对好房子和完整社区建设关心程度最高。随着我国城市住房建设年代增加,建筑、楼道和外墙安全等问题逐渐凸显,老旧小区住房的水管老化破损、滴漏和堵塞也是严重问题。社区层面群众反映的问题主要集中在物业服务不到位,公共空间、便民设施、“一老一小”服务设施配置不足,停车位

严重短缺等。围绕群众反映强烈的急难愁盼问题,如何建设完整社区,提高基础设施和公共服务能力,一体化推进城市体检和城市更新,创造宜业、宜居、宜乐、宜游的人居环境,就是未来人民城市建设的重点和难点。

另外,要重视城市文化和精神的塑造。城市是民族文化和情感记忆的载体,历史文化是彰显城市魅力的关键元素,应有序推进城市的博物馆、图书馆、展览馆和城市文化中心等群众喜闻乐见的文化场所建设,满足人民群众的精神需求。

现代化人民城市建设 要遵循复杂系统协调性规律

城市之间存在着超大、特大和中小的规模等级差异,也存在着职能分工的区别。不同规模和功能的城市在区域发展中发挥着不同的作用,但彼此之间仍按照一定的市场、交通和行政等原则进行有序布局,形成了一个相互联系、互相作用的城市体系。城市圈和城市群是组成现代化城市体系的核心,特别是京津冀、长三角、粤港澳大湾区城市群的目标是建设世界级城市群,而成渝地区双城经济圈、长江中游城市群等则要建设成为高质量发展增长极;中西部和东北的城市群、都市圈要发挥对区域协调发展的支撑作用。

这些目标和方向充分体现了城市发展的系统性、整体性和差异性特征。对于城市群而言,内部各城市一体化建设是重点,而都市圈则要强化同城化发展。同时,组团式和网络化是现代化城市群和都市圈建设的重要空间形态,突出了系统内部各城市定位的错位互补、设施的互联互通、公共服务的共享、产业链的分工合作、治理的联动协作。由此可见,不同规模的城市发展既相互联系又重点不同,共同组成了中国式现代化的城市体系。

城市内部也是一个复杂系统,由经济、社会、文化、生态、交通等系统组成,各系统为了维护城市高质量发展都肩负着不同的功能,且各系统之间自我调节、相互作用、协同发展,共同构成一个有机体、生命体。

现代化人民城市建设需要充分考虑城市内部如居住系统、生活与休闲系统、交通系统、社会文化系统和生态环境等系统的合理配置与有机协调,推进城市各系统和城市整体的高质量发展。比如,建设人与自然和谐共生的现代化人民城市,必须要维护好城市赖以生存和发展的生态环境基础和底线,坚持生态优先,修护城市生态空间,建设完善城市的绿地和湿地系统以及不同类型的公园体系,让城市“望得见山、看得见水、记得住乡愁”。其实,城市作为一个有机体、生命体,其生态系统和环境系统在健康运行时,本身就具有应对外部风险和应对挑战的能力,也具有一定的自我修复和适应能力。因此,维护好城市的自然生态系统,便会在很大程度上提高城市的安全韧性水平。

现代化人民城市建设 要遵循城市的成长与演化规律

城市发展具有阶段性,通常要经历由初期的萌芽发展阶段到快速的增长阶段、相对稳定的成熟阶段,再到有序的更新阶段。

在不同的发展阶段,城市规划、建设和治理的重点也不同,人口流动特征、经济集聚方式、空间结构形态、发展动力机制均存在一定的差异。当前,我国城镇化率已超过了67%,从城市成长规律来看,城镇化进入了稳定发展期,城市发展和建设重点由大规模增量扩张向存量提质增效转变,城市内涵式发展就成为这一阶段的主线,而城市更新是重要抓手。

发展的底层逻辑由过去追求收益导向下的土地开发、项目和工程建设,向追

求城市价值和效用导向下的绿色发展、文脉赓续、品质提升等转变。特别是在存量经济时代,发展的动能摒弃了土地扩张和地产拉动、园区扩建和传统产业推动的路径依赖,重点转移到如何打造创新空间,推动新质生产力和未来产业的发展;围绕老旧街区、老旧厂区、城中村等存量空间,积极培育和创新发展动漫、影视、数字艺术、创意设计等新业态,推动文化与旅游、科技、体育等融合发展,创新消费场景,满足人民群众的多样化需求。这一阶段的城市建设和建设更加注重功能的提升、传统街区和历史文化的保护与修复、社区环境的综合整治和社会文化的繁荣发展。这些变革和转化,充分体现了“尊重城市发展规律”。

现代化人民城市建设 要遵循资源环境承载力适应性规律

资源环境承载力是城市建设和发展的基础,也是现代化人民城市需要筑牢的基础和底线。人口、经济集聚水平超过了城市的承载力,会导致水土资源短缺、能源供应紧张、住房压力加大、交通拥挤等一系列问题,直接影响城市的宜居性、生态环境的可持续发展。因此,现代化人民城市的建设,绝不能以牺牲资源环境为代价,决不能突破城市赖以生存的生态、水土资源底线,必须与城市的资源环境承载力相适应。

换言之,城市建设要充分考虑水资源、土地资源和能源的供给和支撑能力,以及城市的环境容量和生态系统良性循环。为此,要支持企业走绿色发展之路,降低对资源的消耗和各种污染物的排放;鼓励居民践行绿色低碳生活方式,节约用水、用电,倡导绿色出行,推进美丽城市建设。同时,要积极应对气候变化带来的各种灾害和风险,提高城市的抗震、防洪、排涝、消防、安全生产等领域的预测、预报、预警和应急处理能力,积极

建设安全韧性城市。

我认为,关键还要适应资源环境承载力容量,因地制宜确定合理的城市规模、开发强度和人口密度,转变发展方式,守住城市发展的底线。对于一些功能过度集中的超大、特大城市,要避免盲目“摊大饼”;对于资源环境承载能力较好的中小城市和县城,可通过改善基础设施和公共服务水平,提高对人口、经济的集聚水平。

现代化人民城市建设 要遵循差异化发展规律

我国城市数量多、分布广,各个城市自然地理条件和社会经济发展水平各异。所以,现代化人民城市建设不可能“齐步走”,更不可能同质化发展。需要因地制宜,分类施策,根据区域分布、规模和职能差异,发挥各自的资源禀赋、区位优势,凸显发展基础以及国家或区域赋予的职能等,建设各具特色的现代化人民城市,形成“各美其美,美美与共”的现代化人民城市体系。

对于生态环境优越、旅游资源丰富的地区,要建设生态旅游型城市;具备科技创新能力和拥有良好制造业基础的地区,可打造创新型城市及先进的制造业基地;对资源能源富集的地区,特别是战略性资源、风能和光能资源丰富的西部地区,可建设国家资源能源安全保障基地和新能源生产基地;对边境地区的城镇要突显其稳边固边、人口集聚、口岸发展和安全保障功能建设;对历史文化富集的城镇,要保护好当地的历史文脉、人文地理和自然景观,建立文旅赋能型城市。

总之,各地推进现代化人民城市建设,必须要尊重和顺应城市发展规律,按照区域差异,因地制宜走好各具特色的现代化新路径。(作者系中国城市规划学会副理事长、中国自然资源学会资源型城市专业委员会主任、中国科学院地理科学与资源研究所研究员)