

如何进一步推进人民城市建设

今年5月，习近平总书记在河北省雄安新区考察时强调，要坚持人民城市人民建、人民城市为人民。2019年，习近平总书记在上海考察时指出，无论是城市规划还是城市建设，无论是新城

区建设还是老城区改造，都要坚持以人民为中心，聚焦人民群众的需求，合理安排生产、生活、生态空间。围绕人民城市建设的一系列问题，学习时报高端智库版组织此次三方笔谈。

统筹好生产、生活、生态空间布局

中国城市规划设计研究院院长 王 凯

2013年5月，习近平总书记在十八届中央政治局第六次集体学习时提出“科学布局生产空间、生活空间、生态空间，给自然留下更多修复空间”；2015年12月，在中央城市工作会议上强调“城市发展要把握好生产空间、生活空间、生态空间的内在联系，实现生产空间集约高效、生活空间宜居适度、生态空间山清水秀”，为新时代城市建设工作指明了方向。雄安新区是习近平总书记亲自谋划、亲自决策、亲自推动的重大国家战略，在规划建设中应始终坚持统筹好生产、生活、生态三大空间布局，努力建设成为人与自然和谐共生、满足人民对美好生活向往的典范之城。

坚持产城融合，打造集约高效的生产空间。应坚持产城融合、职住均衡和以水定产、以产兴城原则，推动形成起步区、外围组团和特色小城镇协同发展的产业格局。一是优化产业空间布局。聚焦北京非首都功能疏解，重点发展新一代信息技术、现代生命科学和生物技术、新材料等产业，结合起步区带状组团城市空间结构，北部重点发展科技创新、高等教育等功能，中部重点发展企业总部、金融机构等功能，南部重点发

展科研院所、文化创意等功能，通过集中与分散相结合的布局方式，引导形成产城融合的发展格局。二是促进职住均衡发展。按照“组团式、多中心、网络化”的发展理念，单个组团规模控制在20—30平方公里，产业功能在组团内相对集中、组团间相对均衡布局，围绕公共交通节点和就业功能集中区域加大公共服务供给，强化多层次多类型住房保障，提高功能混合比例，减少长距离通勤需求，促进就近职住均衡。三是营造高品质创新空间。坚持功能混合、设施共享、空间开放，规划多样化产业园区和创新街区，打造安全快捷的交通体系和尺度宜人、全龄友好的公共空间，创造充满活力、激发创意的创新氛围。

坚持人民城市理念，打造宜居生活空间。应始终将“人民城市人民建、人民城市为人民”作为城市建设的根本遵循，努力营造高品质城市环境，不断增强人民群众的参与感、获得感、幸福感。一是打造便民利民生活圈。推进公共服务向基层、社区下沉，打通服务人民群众的“最后一公里”，结合社区中心、公园绿地，按照服务半径和居住人口分布，均衡布局社区级公共服务设施，建立多层次、全覆盖、人性化的

基本公共服务网络。二是积极开展智能城市建设。坚持数字城市与现实城市同步规划、同步建设，适度超前布局智能基础设施，推动构建全域智能化环境，积极开展智能驾驶、数字道路运营等智能场景应用，提升城市智慧管理水平。三是践行绿色低碳发展理念。全面推广绿色节能建筑，倡导绿色出行模式，建设绿色电力、清洁供热系统，打造“无废城市”，推动形成绿色生产生活方式。四是筑牢韧性安全基础。牢固树立总体国家安全观，围绕水源保障、防洪排涝、能源供应、交通运营、消防安全、应急救援等与城市运行密切相关的领域，高标准规划建设防灾减灾基础设施，全面提升城市韧性安全水平。

坚持绿色低碳发展，打造山清水秀的生态空间。应坚持尊重自然、顺应自然、保护自然，统筹城水林田淀草系统治理，全面提升生态环境质量，建成新时代的生态文明典范城市。一是扎实推进白洋淀生态环境治理。应牢记习近平总书记“建设雄安新区，一定要把白洋淀修复好、保护好”的重要要求，在多喝水源补水、流域系统治理、强化整体修复等方面持续发力，逐步恢复“华北之肾”功能。二是持续开展大规模植树造

林。全面落实“先植绿、后建城”要求，积极开展大规模植树造林，进一步提高森林覆盖率，加快形成“一淀、三带、九片、多廊”生态格局，打造林城相融、林水相依的生态城市。三是强化城市建设与生态空间融合共生。以资源环境承载能力为刚性约束条件，科学确定城镇开发边界、开发建设强度，在规划建设中应将蓝绿空间占比稳定在70%、远景开发强度控制在30%。坚持顺应自然、随形就势，起步区规划形成“北城、中苑、南淀”的总体空间格局，建设由郊野生态公园、综合公园、社区公园组成的宜人便民公园体系，初步实现森林环城、湿地入城，3公里进森林、1公里进林带、300米进公园。

中国式现代化是人与自然和谐共生的现代化，统筹好城市建设和生产、生活、生态空间布局的关系不仅是生态文明建设的要求，也是新阶段城市高质量发展的应有之义。城市建设要尊重自然、顺应规律，按照生态优先、以人为本、集约高效、宜居适度的原则，处理好人与自然的关关系，提高城市宜居、韧性、智慧水平，努力把城市建设成为人与人、人与自然和谐共生的美丽家园。

抓住人民对优美环境的需要这一现实要求

上海市习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心特聘研究员 包存宽 复旦大学环境科学与工程系 夏甘霖

坚持人民城市人民建、人民城市为人民，必须把最好的资源留给人民，用优质的供给服务人民，全力推动公共服务均等化。

以扩面增量为基础，“从无到有”做大公共服务蛋糕。推进人民城市建设要把提高发展的平衡性放在重要位置，不断推动公共资源向基层延伸，构建优质均衡的公共服务体系，建成全覆盖可持续的社会保障体系。我们时刻把人民群众的冷暖安危挂在心上，以“政之所为”积极对接“民之所需”，扎实开展民生实事项目，确保资金投入、项目数量、服务领域只增不减。一是织密基本民生保障网络。立足区域实际，在幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶等方面持续用力。不断扩大区域公办托幼一体覆盖面，在实现全区域普惠性托育点全覆盖基础上，每年新增1—2个普惠性托育点。促进基础教育优质均衡发展，有条件的地方可与有关高校共建基础教育集团，打造更多家门口的好学校，大力增加学位供给。深入推进全国公共就业创业服务示范城市创建，完善重点群体就业支持体系，提供订单式、定向式职业技能培训服务，保障灵活就业和新就业形态劳动者权益。用心用情做好为老服务，打响“睦邻小厨”等老年人助餐服务品牌，支持养老服务机构规模化、连锁化发展，搭建“智慧养老顾问+互联网医院”等智慧养老应用场景，积极打造集托养、智养、医养、康养、体养、文养为一体的“六养融合”社区“养老服务联合体”。持续加大医疗卫生领域投入力度，完善分级分类诊疗机制，建设区域性医疗中心，优化医疗卫生资源布局。二是不断丰富公共产品供给。大力推动绿化覆盖、绿道串联，增

添更多家门口的精品“口袋公园”，变“城市里的公园”为“公园里的城市”。持续打好蓝天碧水净土保卫战，不断提升空气质量指数（AQI）优良天数比率，使河湖水质总体达到Ⅳ类以上。推动文化地标项目落地，建成开放博物馆等重要文化设施，加快实现社区市民健身中心全覆盖，培树商旅文体新品牌，不断满足人民日益增长的精神文化需要。

以提质增效为关键，“从有到优”提升公共服务品质。坚持完整准确全面贯彻新发展理念，在发展中保障和改善民生，着力提升公共服务质量和水平，不断实现人民对美好生活的向往。一是打造城市更新升级版。坚持推进旧区改造，依托省（市）区联手，深化政企合作，创新工作模式，突破毛地瓶颈，持续为居民改善居住条件。在此基础上，深入实施“点亮新城、美好新居、品质新景、焕活新筑、迭代新产、再造新业”的城市更新“六新”行动，实现“住有所居”向“安居宜居”的升级。按照“人民至上、面貌改善、创新引领、区域统筹”的工作思路，加力加速推进旧住房成套改造工作，积极探索跨项目、跨区域、跨类型统筹实施的可持续城市更新路子，推动区域内不成套旧住房能改快改、应改尽改。坚持“一小区一方案”推进“美丽家园”改造，在综合整治小区环境的基础上，统筹解决好加装电梯、增加停车位、设置充电桩等居民群众新需求。全面推进“15分钟社区生活圈”行动，在街道层面探索建立1个综合服务中心、4个服务综合体、多项功能叠加的社区一体化公共服务新模式，持续提升城区功能品质。二是打造城区治理升级版。依托政务服务“一网通办”和城市运行“一网统管”，借助人工智能、大数据、云计算、物联网等数字技术，从治理需要和社会关切的小切口入手，推出一批基层爱用、群众有感的小场景、小应用，多渠道提供数字化公共服务，让人民群众更便捷、更舒心、更安心地享受数字红利。在此基础上，集成建立大成运平台，以数字赋能构建大安全、大应急体系，提高联勤联动运行效率，推进“多网合一”力量整合，将居住安全、应急储备、防灾减灾等功能设施有机嵌入城区规划建设管理，使城区更加宜居、韧性、智慧。

以公平可及为根本，建设人民群众满意的公共服务体系。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。应坚持把激发群众参与、凝聚群众共识、塑造群众精神作为推进公共服务均等化的根本路径，构建让群众满意、让群众幸福的公共服务新格局。一是请人民做主。充分发挥社区政工师、规划师、健康师和党建顾问、治理顾问、法律顾问“三师三顾问”协同治理机制作用，更好调动高校、企业、社会组织 and 居民群众等不同主体的积极性、主动性、创造性，汇聚共建共治共享人民城市的最大合力。二是拜人民为师。深化拓展“一线工作法”“人民实事人民定”等制度，自觉问计于民、问需于民，推动人民建议征集点、立法联系点等延伸触角，让人民群众在家门口、指尖上就能提出意见建议、监督政策落实、反映问题诉求、作出成效评价，不断将人民群众的“金点子”转化为城区治理的“金钥匙”、结出惠民利民的“金果子”。

城镇化是世界各国实现现代化的必由之路。改革开放初期，我国城镇化率仅为17.9%，到2022年迅速提升至65.22%。但是，快速城镇化也给城市带来了诸如建筑老化、交通拥堵、公共服务滞后、人居环境差等问题，于是很多地方纷纷建设新城区，以图破解老城区的“城市病”。但新城区建设又出现了新的争议：一方面，建设新城区是城市化进程在特定阶段的必然现象，对于缓解老城区“城市病”和优化城市空间结构、实现城市功能协调具有重要作用；另一方面，一些地方在建设新城区过程中，缺乏科学规划与管理，造成了土地资源的极大浪费和耕地面积的快速减少，甚至个别地区脱离了城市发展的实际需要，一味扩张求大，导致未能实现新城区建设的初衷。

城市属于人民，城市发展为了人民，城市治理也要依靠人民。因此，无论是城市规划、城市建设还是城市管理，无论是老城改造还是新城建设，都要始终坚持“人”这个核心要素，站在人与自然和谐共生的高度，牢牢抓住人民群众对包括优美环境在内的美好生活需要这一根本，实现城市高质量发展、居民高品质生活与环境高水平保护的统一。

将生态优先、绿色发展理念纳入城市规划建设管理的全过程。新时代，人民对美好生活的需要，不仅指更丰富的物质财富和高品质的精神财富、更完善的公共服务，也包括更优美的生态环境、更优质的生态产品和更适宜的人居环境。因此，推进人民城市建设，需以

人民对美好生活和优美环境的需要作为城市规划与发展的目标，以人民的满意度作为检验城市建设与管理成效的标尺。规划是城市发展的龙头，是从理念到行动、从理论到实践的政策载体与桥梁，承担着将理念“译译”成行为规范并引导约束各类主体的经济社会活动的责任。需将人与自然是生命共同体、“绿水青山就是金山银山”等理念，全面纳入以国民经济与社会发展规划为统筹、以国土空间规划为基础、以区域和专项规划为支撑的规划体系，促进顶层设计的生态化，理顺规划关系，加强规划衔接，形成引领、指导城市高质量发展的规划合力。

处理好老城区与新城区的关系。对于老城，一方面，因人口高度聚集、基础设施与公共服务相对滞后而存在各种“城市病”，尤其是不能满足包括优美环境在内的人民美好生活需要；另一方面，老城区又往往是历史文化遗产富集区，承载着城市的历史记忆。因此，老城改造更新并非简单的土地再开发、再利用，其本质应是城市功能的完备更新。在老城区改造中，既注重通过景观改造、公园更新、垃圾分类等措施，提升人居环境质量，满足城市居民美好生活需要，又关注历史文化保护和历史建筑改造，传承好城市历史文化，打造老城区历史文化名片；既引导城市居民广泛积极参与城市改造更新，又通过城市功能、公共服务进一步完善和人居环境、生活品质进一步提升，以老城区魅力让人民群众“近悦远来”，留住、恢复老城区的人气。

对于新城区，既应未雨绸缪，预防新城区建成后又患上“城市病”，又需做细做实建设规划以实现规划建设的初衷。因此，推进新城区建设，一方面应按照“产城融合、功能完备、职住平衡、生态宜居、交通便利”的要求，集聚配置更多教育、医疗、文化等优质资源，吸引人来新城区定居、就业，尤其应适于年轻人学习、工作、居住、休闲，让年轻人能够留下来、愿意住下去；另一方面应坚持生态优先、绿色发展，通过高水平的规划和建设，保护好新城区的生态环境本底，打造生态型城市，并注重产业生态化发展，推动可持续发展与资源循环利用，尽可能实现新城区建设与生态环境保护的协调。

无论是老城区还是新城区，都需要精心规划建设公共空间，完善公园、绿地等布局，全面提升人居环境，把“城市客厅”打造得更加精致宜人、整洁便利、安全舒适，提升居民的幸福感和满意度。同时，深入挖掘其人文历史和其他地方有别的特色底蕴，让这座城市的文化体现在每个角落。需要注意的一点是，新城区与老城区之间既不能太远，也不能太近。距离太近，新城区、老城区容易连成一片，名为跳出老城区建新城区，实际却造成了老城区蔓延；距离太远则难以承接老城区功能转移而解决其“城市病”。而且，老城区与新城区之间应保留生态间隔，形成错落有致、层次丰富、功能复合的生态网络骨架，防止城市蔓延，形成动物迁徙通道，打造生态休闲空间。

保护好生态基底是城市高质量发展

的前提和基础。首先，城市发展应落实好主体功能区战略，明确并严守生态底线，维护原有生态空间基底，加强生态空间的保留和保育、修复和拓展，在空间上对城市开发和建设等各类经济社会活动进行合理限定。其次，协同推进“双碳”目标和环境质量改善。城市是温室气体的主要排放源，“双碳”战略也是实现绿色发展、促进广泛形成绿色生产和生活方式、倒逼能源结构优化和节能、提升城市环境质量的“牛鼻子”。同步推进新能源使用、重点领域节能和推广生态环境的系统性、一体化治理。最后，以生态环境治理体系构建起城市高质量发展的制度保障。一方面，应在党的领导下，理顺政府、企业和公众关系，合理准确定位三者的角色、职责和功能，落实各类主体责任，充分发挥市场机制、政府机制、社会机制的作用，形成多元主体共建共治共享的生态环境治理格局，构建导向清晰、决策科学、执行有力、激励有效、多元参与、良性互动的生态环境治理体系。另一方面，探索将生态环境治理制度优势转变为城市环境治理效能的实践路径，通过刚性的法规、灵活的政策和统筹性的规划，协同助力城市高质量发展和居民高品质生活。

人因为“城市让生活更美好”来到城市。“绿色”“生态”已成为城市高质量发展最动人的底色、最温暖的亮色。以优美的生态环境和优质生态产品的供给更好地满足人民对美好生活的需要，将城市建设成为人与自然和谐共生的美丽家园。