

城市

周刊 WEEKLY

梦想家园，你我同行

地下管网应专人管护

前不久，笔者所住社区的污水管道发生堵塞，给居民的生活带来很大不便。通过相关部门协调排查，才发现原因是某通信运营商的管线没有放置好。经过全力疏通，最后才解决了问题。

地下管线是保障城市运行的重要设施。随着城市快速发展，地下管线建设规模不足、管理水平不高等问题凸显，导致一些城市发生大雨内涝、路面塌陷等事件，影响着群众生命财产安全和城市运行秩序。

鉴于此，城市管理者应将地下管线作为履行职能的重点，统筹地下管线规划建设、管理维护、应急防灾等全过程。要督促行业主管部门和管线责任单位，建立地下管线巡护和隐患排查制度，严格执行安全技术规程，配备专门人员对管线进行日常巡护和重点监控，发现危害管线安全的行为或隐患应及时处理。

特别是在汛期，必须责任到人，加强对下水道排洪口和地下管道的检查和维修。实行谁的管区谁负责，防止泄洪过程中发生事故。要加强安全生产责任追究制度，对出问题的一竿子捅到底，对事故责任人及时处理。

(新疆生产建设兵团第四师62团 顾文革)

成长坐标

书店：让市民诗意栖息

如果说书是一个人的精神食粮，书店就像是一座城市的文化灵魂，为大众营造高质量的人居环境。近年来，文艺气息浓郁的山东青岛市出现许多个性书店，或注重人文情怀，或彰显本土特色，不仅为渴望阅读的人们提供了精神栖息地，也为发展城市文化提供了交流的平台。

张进刚摄影报道



方所书店备受瞩目的“百米图书长廊”，壮观的书墙在视觉上带来震撼，细致的图书分类帮助读者梳理知识脉络。



西西弗书店用层次丰富的图书陈列配合欧式橱窗的文化美感，烘托出浓厚的阅读氛围。



如是书店已经延展为集图书、咖啡、演出、讲座、展览、创意等新形态为一体的综合性文化艺术空间。

执行主编 王薇薇 责任编辑 杨开新
联系邮箱 jrbcs@163.com

治理“虚胖”，给城市画个“框”

本报记者 黄晓芳



经济发展往往伴随着成长烦恼，有些城市热衷于“摊大饼”，导致“身体虚胖”“身材走样”。而形成城市开发实体边界，有望倒逼城市节约集约用地，实现更健康、更可持续发展——

国土资源部近日宣布，106个重点城市周边永久基本农田划定任务审核工作提前完成，新划永久基本农田面积560.39万亩，划定后永久基本农田面积1883万亩，平均保护比例由43%提高到61%。在这些重点城市带动下，今年年底前，我国全部城市将划定永久性基本农田边界。

给所有的城市画个“框”。这会给我们城市建设、耕地保护和房地产市场带来什么影响呢？

“先啃骨头后吃肉” 防止城市无序扩张

7月13日，中国政府网公布了《国务院关于南京市城市总体规划的批复》。9条批复意见中，明确要求控制城市规模，管控发展边界。

记者最近采访了素有“七山一水二分田”说法的杭州市，这里城市中心区规划面积非常有限。这些年，杭州市统筹规划城市用地，使有限的土地资源发挥出更大的效用。

这些城市的做法，代表了我国土地利用中的一个新思路，即核定总量、严控增量、盘活存量，通过划定城市周边永久基本农田等措施，保护耕地，防止城市摊大饼式的无序扩张。

2011年，国家“十二五”规划纲要首次提出要“合理确定城市发展边界”。2013年12月，《中央城镇化工作会议公报》提出城市规划要由扩张性规划逐步转向限定城市边界、优化空间结构的规划；2014年发布的《国家新型城镇化规划》明确要求严格控制城市边界无序扩张。2014年，国土资源部、农业部联合下发《关于进一步做好永久基本农田划定工作的通知》，明确要求北京、上海、广州等14个大城市划定边界。

今年年初，国土资源部部长姜大明在国土资源工作会议上表示，要分类推进城市开发边界划定，对特大城市、超大城市和资源环境超载城市加快划定永久性开发边界。

而且，此次城市边界划定是“先啃骨头后吃肉”，对特大、超大城市从严划定，尽快形成永久性开发边界；对成长性城市实事求是预留发展空间，逐步形成永久性开发边界。

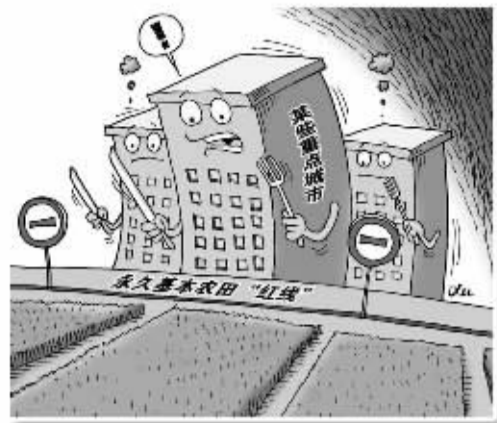
“我们一改过去先易后难的通行做法，从重点城市周边入手，先难后易，按规模从大到小、空间由近及远、耕地质量由高到低的时间步骤依次推进。因为大城市遇到的问题往往更尖锐，这样才能形成空间硬约束，倒逼用地方和经济发展方

按照城镇由大到小、空间由近及远、耕地质量由高到低的顺序，我国从106个重点城市开始，在城市周边先行划定永久基本农田



不仅有助于切实保障国家粮食安全，也优化了城乡空间格局，形成了城市开发的实体边界

在重点城市带动下，223个地级城市、1775个县级城市也将核定周边永久基本农田，使基本农田与森林、河流、湖泊、山体等共同形成城市生态屏障，促进城市集约、科学发展



式转变。”国土资源部有关负责人表示。确实，随着城镇化进程加快，“摊大饼”式的发展在很多地方已经成为常态。数据显示，2000年至2010年期间，全国城镇建成区面积的扩张幅度达到64.45%，远高于同期城镇人口45.9%的增长幅度。

“目前粗放利用土地现象普遍存在，尤其体现在新城新区建设和大广场建设上。”国土资源部土地勘测规划院院长助理张晓玲表示。

多年来，我国城镇化进程加快，但质量不高，其中一个重要原因就是城市规模、城市建设的低效外延扩张，脱离实际、贪大求洋的建设方式不仅严重浪费建筑空间和土地资源，而且不能对转型升级形成有效倒逼，导致转型发展动力不足。

耕地“红线”碰不得 统筹城乡方能良性增长

离开农村发展，城市发展就是无源之水、无根之木。统筹城乡发展，已经成为人们的共识。这些年，我国粮食生产形势平稳。但应该清醒地看到，未来一个时期我国粮食需求仍呈刚性增长态势，处于紧平衡状态。保障粮食安全是关乎经济发展、社会稳定的战略性问题。

专家表示，确立城市边界，划定永久性基本农田，是确保粮食安全的重要举措。中央提出，“十三五”期间要大力实施“藏粮于地、藏粮于技”战略，巩固提升粮食产能，确保谷物基本自给、口粮绝对安全。实施“藏粮于地”战略，前提是保护好耕地，就要守住18亿亩耕地的红线，要把最优质、最精华的耕地划为永久基本农田，严格保护、永续利用。

在国务院最近批准的《全国土地利用总体规划纲要(2006-2020年)调整方案》中，确定了全国15.46亿亩的基本农田保护目标。

姜大明表示，划定城市周边永久基本农田，形成城市开发实体边界，将倒逼节约集约用地，促进新型城镇化转型，在维

护农民土地权益的同时，让城市居民“看得见山、望得见水、记得住乡愁”。基本农田与森林、河流、湖泊、山体等共同形成城市生态屏障，成为城市开发实体边界，好山好水好田将融入城市，融入百姓生活。

“地王”频现令人忧 盘活存量倒逼发展质量

今年，我国一二线城市地价飞涨，令许多市民无所适从。有业内人士预测，今年可能是历史上“地王”数量最多的一年。

北京、上海等郊区土地接连拍出高价，其楼面价远高于在售楼盘的价格。而且，一些市场需求旺盛、库存低位的二线城市，也屡创“地王”纪录。统计显示，苏州、南京、杭州、合肥已经成为上半年高地价出现最频繁的区域。在此背景下，很多人担心，划定城市边界会不会导致土地供应趋紧，进而带动地价和房价飞涨。

有业内人士甚至提出，控制城市蔓延、防止低效利用和浪费土地资源已刻不容缓，但在人口红利减退、出口市场疲软的情形下，如果土地政策过于紧缩，对经济发展可能造成不利影响。

分析人士称，这要求土地部门能够密切关注房地产市场动向，在我国三四线城市房地产库存高企的背景下，一二线城市房价、地价飞涨要引起足够重视，

延伸 北京划定城市生态保护红线

“过去10年发展中，北京并没有真正实现城乡统筹管理。”北京市规划委副主任王飞说，对集体建设用地缺乏管控，导致总建设用地规模大、增长快，城乡建设“摊大饼”式无序蔓延、城乡接合部问题、人口资源环境矛盾突出。不少专家认为，这已成为中国城镇化进程“扯后腿”的问题。

2015年，北京着手修改《北京城市总体规划(2004-2020)》。一个核心

在具体政策导向上要注意因材施教，切勿“一刀切”。

同时，一些城市也不断创新用地政策，做好盘活存量这篇文章。比如，5月1日开始实施《上海市城市更新实施办法》提出，在符合区域发展导向和国家规划土地法规要求的前提下，允许用地性质的兼容与转换，鼓励公共性设施合理复合集约设置，在地区整体空间对建筑高度不敏感的地区，允许适度提高，紧凑建设，以高度换开放空间等。

在杭州，管理者提出土地“亩产倍增计划”，建立以亩产效益为核心的综合评价体系，促进经济转型升级。同时力图将工业和产业打通，创新性地提出国家鼓励支持的高新技术、战略性新兴产业等产业用地按工业用地相应比例出让。

此外，为使城市土地利用更加节约集约，“向下发展”也是一大方向。6月底公布的《城市地下空间开发利用“十三五”规划》提出，2020年，不低于50%的城市完成地下空间开发利用规划编制和审批工作，开展地下空间普查，城市地下空间纳入不动产统一登记管理。

从人防工程到交通、市政、商服、仓储，由浅层至深层，由小规模单一功能地下工程发展为集商业、娱乐、休闲、交通、停车等功能于一体的地下城市综合体，未来在空间上可能再造一个“城市中国”。

内容是划定生态保护红线和城市增长边界。未来，“集中建设区”面积只占市域面积的16%。山区、森林、风景名胜、水源保护区等保护空间将占到北京市域面积的70%以上，远期将实现75%左右。

“生态红线区内村庄要建成环境优美、配套方便、与自然和谐相融的美丽乡村和城市‘后花园’。”王飞说。
文/记者丁静 阳娜 (据新华社电)

规划不能只顾“门前雪”

林火灿



受扭曲的政绩观和狭隘的发展理念影响，一些地方追大求全，在发展中只想做“鲜花”，却不愿意做“绿叶”

避免城市规划与现实越走越远，就不能够天马行空、脱离实际，更不能以“长官”意志为转移，把制定发展蓝图当做画“草图”

规模，忽视发展的质量和效益。在制定发展规划中，这种政绩观的影响同样存在。一些官员喜欢追大求全，片面认为新城新区的发展规模越大越好、人口越多越好，甚至把编制发展蓝图作为修饰政绩的手段之一。如此一来，规划也就与现实越走越远。

另一方面，不少地方在发展中有着很强的“一亩三分地”思维，只顾自己的“门前雪”，却不管他人的“瓦上霜”。受这种狭隘发展理念的影响，一些地方在城市发展中只想成为“鲜花”，不愿意做衬托鲜花的“绿叶”。在制定发展规划中，宁愿不顾实际地把自己定位为某区块

的中心城市，一味扩张“摊大饼”，也不做城市群中的“配角”。如此一来，各个城市发展规划自然越做越大。

发展规划体现的是对于未来发展的期待和愿景，是未来发展的路线图。一份科学合理的经济社会发展规划，可以使经济社会在发展过程中少走弯路、不走老路。如果规划脱离实际，不仅对经济社会发展没有指导价值，还可能形成误导。尽管在实践过程中，可以根据情况的变化对规划及时进行合理调整，但这并不意味着规划制定可以天马行空、脱离实际，甚至以“长官”意志为转移，把制定发展蓝图当做画“草图”。我国个别地方已经出现的

所谓“空城”“鬼城”，正是规划与实际相脱节酿成的苦果。

一张蓝图绘到底，一任接着一任干。这种钉钉子的精神要求地方在规划制定中，必须秉承科学谨慎的态度，从经济社会发展的现实出发，绘制出一张科学发展的蓝图。

这其中，除了地方官员必须抛弃狭隘的政绩观以外，更需要地方官员以更有远见的智慧、更宽广的胸怀、更敏锐的视角，真正认清自己的城市在经济实力、基础设施、人文条件等方面的优劣势，进一步明确城市的功能定位。对于一些具备成为中心城市条件的地方，在制定规划时不能只顾着自己的“一亩三分地”，而要积极主动地把周边城市的长远发展纳入通盘考虑，形成优势互补的城市群，促进区域协调发展。而对于不具备成为中心城市的地方，则要有“甘当绿叶”的情怀，主动融入中心城市和周边城市的发展中，形成中心城市与卫星城市之间“一盘棋”的良性互动格局。

最近有媒体报道称，截至今年5月份，我国县以上新城新区超过3500个，规划人口达34亿。34亿人，相当于我国目前人口规模的2.5倍，约占全世界一半的人口。

随着城市工作水平不断提升，城市管理者对规划的重要性和复杂性有了更深的认识。但这组数据戳中了当前我国城市发展规划中的“痛点”——许多地方在出台新城新区建设规划中，不约而同地声称规划经过“实地调研、严谨分析、反复权衡”，是“科学论证”的结果。然而，这些经过专家反复论证的“科学规划”中，却有不少既没有从经济社会发展实际出发，也缺乏对未来发展趋势进行科学研判。

一方面，这是由于扭曲的政绩观在作祟。长期以来，在唯GDP论英雄的政绩观引导下，一些地方官员片面追求数量和