

城市周刊

City

梦想家园，你我同行

期待“北京通”走出北京

我为城市支一招
如今，在北京，一个App就可以让北京市民畅享所有城市服务。这就是融合社保、交通、公安、医疗、教育、维权、婚姻登记等应用为一体的“北京通”。借助“北京通”，地方政府及社会相关部门的服务被带到了百姓身边。

目前，我国一些城市还不同程度地存在群众“办事难”问题，即使百姓疲惫不堪，也加大了地方政府部门、社会服务机构的办事压力。当前，我们置身于网络信息化时代，有条件的城市应积极利用数字信息技术，为群众架设起像“北京通”一样的“信息桥”“办事桥”“民心桥”，尽最大可能满足群众多元化的需求。

北京需要“北京通”，全国其他城市同样需要“北京通”。目前条件下，类似“北京通”的App在技术开发上并不难，难的是关注细微环节、协调相关部门、处理好各方面关系，努力打通一个个信息“孤岛”。由此可见，北京的城市管理者不仅具有管理智慧，而且敢于迎难而上，做了大量实实在在的工作。希望全国其他城市能够从中获得启发，为推进智慧城市建设、方便市民生活多做有益探索。（山西 周慧虹）

成长坐标

重庆：为市民构建绿色空间

最近几年，重庆璧山区倾力建设“秀美绿城”，道路旁、河道畔、公园里、远山上遍植新绿，高密度的绿化不仅美化了城市，也为市民提供了越来越多可共享的绿色空间。在璧山，建筑不再是主体，整座城市仿若生长在植物的怀抱中，城市植物品种超过3000种，人均公园绿地面积达到30平方米。

本报记者 吴陆牧摄影报道



璧山把一些公园内、高压廊道下的空地改建为生态停车场。璧山区坚持沿道路退让10米至40米用于城市绿化，坚持每平方公里预留100亩建设生态停车场。



占地1500亩的秀湖公园有800多种植物，绿树、碧水相映成趣，它不仅是璧山的城市绿肺，也成为人们到璧山旅游的必去之地。



观音塘湿地公园引入大量水生、旱生植物品种，游人、植物、碧水构成了一幅人与自然和谐相处的美丽画卷。

责任编辑 秦文竹

联系邮箱 jjrbcs@163.com

为新城新区献一计

开栏的话 从深圳特区、浦东新区到雄安新区，我国的新城新区不断涌现。在促进经济社会发展的同时，也开始出现一些问题。新的新城新区怎么建，如何避免重走一些弯路、歧路，需要大家共同思考并提出建议。本刊特与中国城市规划设计研究院合作，开辟“为新城新区献一计”栏目，希望吸引全社会各界人士，为我国新城新区建设建言献策。

中国城市规划设计研究院院长杨保军认为，“绿色、智慧、创新、宜居”将成为主旋律——

新城新区必须拥抱不一样的未来

经济日报·中国经济网记者 王薇薇

核心阅读

20多年来，我国建设了19个国家级新区和3000余个产业园区。雄安新区的横空出世，更是让新城新区的概念备受关注。

未来的新城新区到底如何更健康地成长、更理性地发展，来听听杨保军院长怎么说。

雄安新区的横空出世，让新城新区的概念也随之引发关注。仔细梳理看来，近30年来，我国的新城新区体系已颇具规模，但是也有不少问题浮出水面。还有很多新城新区正在规划建设中，这些“未来之城”该是什么模样？记者为此专访了中国城市规划设计研究院院长杨保军，请他来聊一聊新城新区的前世今生，谈谈新城新区该怎么建。

近20年来新开发建设的各类功能地域单元统称为新城新区

记者：最近在媒体上经常看到“新城新区”，近30年来，我国到底建设了哪些新城新区？

杨保军：相对于中国5000多年的建城历史而言，近30年来，尤其是近20年来新开发建设的各类功能地域单元是新的产物，统称为新城新区。

我国的新城新区总体上分为3类。

一类是国家级新区，是由国务院批准设立，承担国家重大发展和改革开放战略任务的综合功能区。自1992年浦东新区设立以来，到今年4月1日设立的雄安新区，全国层面共有19个国家级新区。一类是国家层面和省级层面的各种产业政策区域，包括省级以上的高新技术开发区、经济技术开发区、海关特殊监管地区（综合保税区、综合保税物流园、出口加工区等）、自主创新示范区、边境经济合作区、自由贸易区等。一类是伴随着城市发展的区域化形成的新开发建设地区，如行政功能搬迁形成的新区、空港与高铁新城、科学城（园区）、旅游度假区等。

截至2015年，全国共有各类产业园区3170个，其中国家级582个，省级2320个。

记者：这么多新城新区到底在发挥怎样的作用？

杨保军：我国的新城新区设立与国家的宏观经济形势有着密切关系，也是促进经济社会发展的重要载体。2000年以前，我国设立的各类开发区主要以外向型工业经济发展为主；2002年加入世贸组织后，为适应经济全球化而设立了各类海关特殊监管地区；2010年前后，我国为应对全球经济变化风险，加大了产业结构调整和深化对外开放步伐，在国家级新区、自主创新示范区、自由贸易区等方面进行重点探索，与此同时为进一步平衡区域经济发展，中西部地区的各类开发区也加快设立。这些新城新区为我国的宏观经济区域战略的落地，推动各地工业化、城镇化发展，深化对外开放等方面发挥了重要作用。



我国的新城新区总体上分为3类

● 是由国务院批准设立，承担国家重大发展和改革开放战略任务的综合功能区

国家级新区

● 如行政功能搬迁形成的新区、空港与高铁新城、科学城（园区）、旅游度假区等

伴随着城市发展的区域化形成的新开发建设地区

国家层面和省级层面的各产业政策区域

包括省级以上的高新技术开发区、经济技术开发区、海关特殊监管地区（综合保税区、综合保税物流园、出口加工区等）、自主创新示范区、边境经济合作区、自由贸易区等

单一功能、大规模扩张式的新城新区难以为继，开始转向功能成长模式

记者：经过多年发展的新城新区面临着哪些问题和挑战？

杨保军：新城新区的发展建设需要立足我国的发展阶段客观评价，成绩显著，但问题也十分突出，需要直面。主要围绕以下3个方面看问题：

首先，当前中国经济进入新阶段，传统经济增长模式已经不可持续。根据全国层面的企业注册大数据显示，2012年以来，我国大部分县市的投资重点领域集中在矿产、化工、钢铁、黑色与有色金属加工制造等领域；但其后几年这些资源类产业的投资规模明显萎缩。因此，2010年以后设立的大量园区直接面临着工业投资不足，产业链缺失的突出问题，县以下“僵尸企业”比重持续升高。可以说过去靠大规模土地扩张、采取低价甚至“零地价”的土地换工业模式难以为继。

其次，我国城镇化步入中后期，单一功能主导、大规模扩张式的新城新区难以为继。一些人口大规模外流的区域开发建设规模过大的新城新区，不仅面临人口聚集不足的问题，更面临着基础设施投入过大、财政与债务风险高企等突出问题。

一些新城新区，由于选址不当或距离主城区距离过远，造成功能发育不足、产业聚集力弱等难题。尤其是在中西部地区的部分国家级新区，需要切实从区域整体发展视角重新调整发展目标与开发建设规模，避免过度扩张带来的“消化不良”。从世界范围的新城开发建设经验来看，新城新区与所在区域城镇体系要相互协调，与所依托的中心城市融为一体，才能持续获得发展的动力。国内的粤港澳大湾区、杭州湾地区，也从过去单一的工业园区主导模式，开始转向区域融合下的复合功能成长模式。

再次，当前新城新区的行政管理体制问题突出，规划管理问题明显。如果说过去30年，以经济管理权限主导的新区管理

制度保障了经济要素的快速聚集，形成了地方快速发展的路径，但当前这种管理体制却面临越来越突出的困境。新城新区的管理机构往往“凌驾于”下级政府之上，但又与同级政府的空间管理事权犬牙交错，极易造成管理工作的低效，甚至缺位。如在19个国务院批复的国家级新区中，跨两个地级以上城市的有5个，相邻地区的协调仅靠城市间的协商难以有效解决协调问题。当前我国的新城新区规划管理体制依然没有理顺，新城新区规划往往由地方政府审批，少有经过上级政府审批，这与所在城市总体规划往往由上级政府审批的规划管理事权相矛盾。

推动国家级新区的健康发展十分重要，有利于推动全国层面的相对均衡发展

记者：您认为未来我们需要建设什么样的新城新区？

杨保军：面对新时期整个国家宏观经济转型的背景，如何推动各类新城新区的全面转型升级与创新发展是各级政府面临的共同挑战。2015年底召开的中央城市工作会议明确指出，各级各类开发区要纳入全国城镇化健康发展和城市可持续发展“一盘棋”之中。2017年1月，国家发布了《国务院办公厅关于促进开发区改革和创新发展的若干意见》，其核心要义是引导新城新区更健康地成长、更理性地发展。因此，未来应按照“绿色、智慧、创新、宜居”的理念，从顶层设计上推动新城新区的各项工

作安排。

记者：请具体谈谈“绿色、智慧、创新、宜居”的理念要如何实现？

杨保军：绿色发展方面，其一，要切实转变传统产业增长路径，淘汰落后产能，通过“腾笼换鸟”积极培育高附加值的先进制造业、战略性新兴产业，提高传统制造业的环保工艺水平，鼓励发展多元的现代服务业和绿色农副产业。其二，引导新区开发与自然环境相融合，在不破坏山水环境基础上，将各类生态空间、开放空间通过绿地

系统串联起来。

智慧发展方面，应做好新城新区与所在城市和区域的统筹协调工作，不仅要做好重大交通、能源、市政基础设施对等工作，还应积极推动公共服务设施的共享互联；要做好产城融合发展工作，对于不符合宏观经济形势的超大规模规划新城新区和距离中心城市距离过远的新城新区要缩减用地，把更多资源集中起来集中开发，实现城镇开发边界增长的精明管理；建立全国层面的新城新区监控平台，加强人口、经济、土地和环境指标的动态监测，及时发布规划实施动态信息。

创新发展方面，应加强经济体制改革与社会管理制度创新，一方面，通过绿色金融来引导投融资结构调整，推动新的经济要素聚集，鼓励本地人口就近创业；另一方面，要理顺各类开发区的属地化管理事权，精简经济管理职能，完善社会管理职能。

宜居建设方面，核心是以人为本，做好宜居环境建设工作。当前大部分新城新区要转变过去单一的经济功能主导的思想，转为谋划综合性新城。其中适当提高新区的支路网密度，增加土地开发的功能混合度是重要基础。

最后特别要强调一下，推动国家级新区的健康发展十分重要。从国家层面布局若干有区域发展战略意义的新区，有利于推动全国层面的相对均衡发展。深圳特区经过改革开放近40年的发展，已经成为珠三角地区重要的增长引擎，同时也是我国社会、政治体制改革的重要阵地。浦东新区成为汇聚全球金融、贸易、航运和时尚产业为一体的国际化新区，同时也是我国经济与社会管理制度改革的先导地区。目前我国在东部沿海、中西部、东北地区设立的其他国家级新区肩负着承接国家“一带一路”战略，促进所在区域及城镇群协调发展、合理引导中心城市功能疏解的重任。因此，这些地区应将体制改革创新摆在首要位置，避免大规模扩张型的发展老路，在探索人口、土地和经济管理制度方面进一步试水，在高品质宜居环境和公共服务设施建设方面作好表率，在产业集群发展方面发挥好区域带动示范作用。

人的城市化是不变的追求

城之道

孟飞

这些指标的变化折射出这15年中国多变的城市图景。在2002年，博士毕业不久的倪鹏飞首次以城市竞争力为主题发布国内城市排名的时候，恐怕也不会想到接下来中国城市化的速度会如此之快。

看城镇化率。1995年到2007年，城镇人口比重由29.04%提高到44.94%，年均递增1.3个百分点。4年之后的2011年，中国常住人口城镇化率首次突破50%，达到51.27%。一个农业人口占多数的传统社会转变为以城镇人口占多数的城市社会。

看城市形态。近年来，随着快速交通网络体系建设和区域经济发展，大中小城市的协调发展和城市间良性互动具备了基

本条件，以城市群体系为支撑的经济空间新格局更加明显。

这15年，在反映经济增长的节奏和转型步伐的同时，人的因素在这多变的城市图景中愈加凸显。

人是城市的主体。城市发展的主要动力在于人与城市的和谐。城市建设的主要目的也是为人服务。如果城市建设不能满足人们对城市提出的要求，那么城市就失去了一定的功能性，偏离了城市的本源。

通过城市规划，无论是产业调整还是功能区划抑或公共资源布局，都可以做到各项指标科学合理，各种排名名列前茅。但是，如果城市不能给人们的生活带来方便，不能给

人提供成长的空间，再好的规划也不能保证城市未来发展的道路是一片坦途。

倪鹏飞也提到了这个问题。他认为，过去几十年的城市化更多将注意力放到经济增长和工业化上面，付出劳动力的人能否享受城市的医疗、教育等公共服务资源，则很少有人考虑。城市的高楼大厦是土地的城市化，而不是人的城市化。

城市的发展是一个动态过程，景观会变，规划会变，排名会变，不变的是人们对于城市美好生活的向往。为人提供宜居的环境，为个人权益提供最大的保障，将是未来城市间竞争的主要方向，也才是经济社会长治久安的根基。