



“人民城市”重要理念的生动实践——副中心未来之路

陈红兵

“人民城市”重要理念是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,是习近平总书记关于城市工作一系列新理念新思想新战略的高度凝练和集中概括,是中国共产党关于城市治理理论创新的最新成果。

一、“人民城市”重要理念的提出

2015年12月,中央城市工作会议首次明确提出:“要顺应城市工作发展的新形势、改革发展新要求以及人民群众的新期待,坚持人民城市为人民。”这是“人民城市”概念在国家文件中首次出场,也可以将它看成是“人民城市”理念的逻辑起点。2019年11月,习近平总书记在上海考察时首次提出“人民城市人民建,人民城市为人民”重要理念,深刻回答了城市建设依靠谁、城市发展为了谁的根本问题,深刻回答了建设什么样的城市、怎样建设城市的重大命题。三年后,这一重要理念被写进党的二十大报告——“坚持人民城市人民建、人民城市为人民,提高城市规划、建设、治理水平。”“人民城市”重要理念不仅揭示了社会主义现代化城市的人本性,更为我们在新时代推进城市建设发展指明了前进方向、提供了根本遵循。

二、“人民城市”重要理念的科学内涵

党的十八大以来,习近平总书记提出以人民为中心的发展思想,深刻指出“人民城市人民建、人民城市为人民”和“发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享”,丰富了“人民城市”的科学内涵。首先,城市属于人民。人民是城市建设的主体,是城市建设成果的享有者。人民对于城市的归属感与认同感,形成一种人人共建、共治、共享的城市发展格局。其次,城市发展为了人民。城市发展的目的是为了人民,是为了满足人民对于美好生活的需要,提升人民群众的获得感和幸福感。人民是城市发展的立足点和落脚点,坚持以人民为中心的发展思想,就是通过城市发展让人民群众过上更加幸福美好的生活。再次,城市发展依靠人民。新时代城市工作的展开,必须依靠人民群众,充分发挥人民群众的主体作用。“人民城市人民建”的理念明确了城市工作依靠谁的问题,即人民是城市建设和治理的力量之源。所以,我们要充分尊重人民主体地位和话语权,鼓励人民群众积极参与到城市治理之中。最后,城市建设成果为人民所共享。新时代人民所向往的城市应该是一个共建、共治、共享的社会治理共同体,这就要求城市建设的成果惠及全体人民。

三、“人民城市”建设的实践路径

新时代“人民城市”建设要贯彻以人民为中心的发展思想,通过城市规划、设计、建设的具体实践来改善城市居民的人居环境和生活条件,切实增强人民群众的获得感和幸福感。

(一) 加强和改善党对城市工作的领导, 提高对城市工作重要性的认识

做好新时代城市工作,必须加强和改善党的领导。各级党委要充分认识到城市工作的重要地位和作用,主要领导要亲自抓,建立健全党委统一领导、党政齐抓共管的城市工作格局。

一是处理好党和政府以及其他组织机构之间的关系,在合理有序的发展中统筹推进“人民城市”建设,发挥好各方作用。二是提高多元主体的协调共治能力,形成一个良好的协调发展新格局,补齐城市工作中的短板,实现城市的良性发展。三是加强干部培训,提高领导干部城市工作能力,加快培养一批懂城市、会管理的干部,让他们用科学态度、先进理念、专业知识去规划、建设、管理城市。

(二) 坚持以人民为中心, 优化城市公共服务体系

“人民城市”的本质是“以人民为中心”,“人民”是人民城市的实践主体,同时也是受益主体。“人民城市”建设是为了人民,同时也必须由人民共治共享。

一是提高“人民城市”建设治理服务体系。社区治理作为城市治理的起点和终点,是“人民城市”建设过程中的关键环节。社区治理要贯彻落实“人民城市”重要理念,尊重城市治理主体的价值,在保障和实现人民群众利益的过程中实现共治共享,从而使城市居民的主动性得到充分的发挥。二是社区空间作为“人民城市”治理的关键,要不断使其具备生活价值和使用价值来提升其服务能力。此外,在提升社区服务能力的同时,还需提高社区的文化影响力,让城市居民积极参与到多姿多彩的新时代文化实践活动之中,使精细化社区治理更具中国特色,从而构建人民同建共享的社区治理共同体。

(三) 建设智慧城市, 提升人民城市“智”理水平

习近平总书记在党的二十大报告中指出,“打造宜居、韧性、智慧城市”。这是以习近平总书记为核心的党中央深刻把握城市发展规律,对新时代新阶段城市工作作出的重大战略部署。

一是构筑有情怀的顶层设计。以“人民城市”重要理念为指导,城市规划要尊重城市特色,彰显城市底蕴,以“千城千面”展现出每个城市的独特风貌。二是搭建有边界的技术平台。针对智慧城市在建设和治理过程中出现的信息泄露等问题,要建立健全我国智慧城市核心技术的安全标准体系,加强数字平台建设,筑牢“人民城市”数字化底座。三是打造有温度的智慧城市。政府公共部门要善感知,在出台某项政策前能够充分尊重民意,事先征求群众意见,了解群众的真正诉求,急民之所急,想民之所想。同时,政府公共部门还要有弱势群体托底的觉悟,在实现最大多数人利益的同时更要照顾到容易被忽视的少部分弱势群体。妥善处理好工具理性与价值理性的关系,切实保护公民权益,力争建成真正的智慧人民城市。

(四) 坚持“以水定城、以水定地、以水定人、以水定产”的原则, 建设生态水城和海绵城市

“人民城市”建设要以自然之美,把青山绿水好风光融入城市之中,使城市内部的水系、绿地同城市外围河湖、森林、耕地形成完整的生态网络,让城市再现绿水青山。

一是“人民城市”建设要把水资源作为最大的刚性约束,合理规划人口、城市和产业布局,坚决抑制不合

理用水需求,大力发展节水产业和技术,实施全社会节水行动,推动用水方式由粗放向节约集约转变。二是“人民城市”建设要有效解决城市缺水问题,停止那些盲目改造自然的行为,不填埋河湖、湿地、水田,不用水泥裹死原态生态河流,避免使城市变成一块密不透气的“水泥板”。比如,在提升城市排水系统时要优先考虑把有限的雨水留下来,优先考虑更多利用自然力量排水,建设自然积存、自然渗透、自然净化的“海绵城市”。三是“人民城市”建设要加快补齐城镇污水收集和处理设施短板,尽快实现污水管网全覆盖、全收集、全处理,深入实施水污染防治行动计划,打好城市黑臭水体治理攻坚战,保障城市饮用水安全,建设清水绿岸、鱼翔浅底的生态水城景观。

(五) 积极稳妥推进碳达峰、碳中和, 推进城市绿色低碳发展

2023年7月,习近平总书记在全国生态环境保护大会上强调,“双碳”承诺是确定不移的,努力实现“双碳”目标,加快推动绿色低碳发展,持续改善生态环境质量,将对中国经济社会带来深刻影响。“人民城市”建设应该贯彻碳达峰、碳中和的重要目标,不断推进城市绿色低碳发展。

一是把系统观念贯彻到“双碳”工作全过程,注重处理好发展和减排、整体和局部、长远目标和短期目标、政府和市场的关系,既坚定不移走绿色低碳发展的新路,又不急于求成、偏激冒进。二是把“双碳”工作纳入生态文明建设整体布局和经济社会发展全局,有计划分步骤实施碳达峰行动,深入推进能源、工业、建筑、交通等领域绿色低碳转型,提升生态系统碳汇能力,加快绿色低碳科技革命,完善绿色低碳政策体系,在全社会范围内加快推动形成绿色低碳的生产方式和生活方式。三是立足我国能源资源禀赋,坚持先立后破,有计划分步骤推进“双碳”工作。完善能源消耗总量和强度调控,重点控制化石能源消费,逐步转向碳排放总量和强度“双控”制度。推动能源清洁低碳高效利用,推进工业、建筑、交通等领域清洁低碳转型。深入推进能源革命,加强煤炭清洁高效利用,加大油气资源勘探开发和增储上产力度,加快规划建设新型能源体系,统筹水电开发和生态保护,积极安全有序发展核电,加强能源产供储销体系建设,确保能源安全。完善碳排放统计核算制度,健全碳排放权市场交易制度。提升生态系统碳汇能力,积极参与应对气候变化全球治理。

(六) 落实国家公园的全民公益性, 让生态福利惠及全体成员

国家公园是我国生态文明体制的标志,是打造宜居、韧性、智慧的人民城市的重要抓手,对于统筹生态保护、绿色发展、民生改善并推进中国式现代化建设都具有划时代的意义。

一是以全球视野和贯通古今的历史洞察力,采用最高标准建设和管理。在“人民城市”建设中要妥善处理国家公园与人民的关系,积极吸引和支持原住民参与到国家公园建设管理之中,积极推动构建社区可持续发展与国家公园建设管理协调发展的良性机制。二是强化公共服务保障,完善自然游憩等公共服务体系,为公众提供近距离接触自然的机会,充分调动全民生态保护积极性,增强全民生态文明理念。三是着眼社会主要矛盾的变化,以民生为导向,以创造更多优质生态服务和生态产品为着力点,充分释放生态红利,满足人民群众日益增长的美好生态需求,有力保障人民的生态福利。四是高标准打造生态文明体制创新的高地,自然生态精华保护的典范,生态保护与社区发展共赢的样板。以生态文明建设的系统观和大局观,坚持共建共治共享理念,推动国家公园建设,让生态文明建设成果惠及全体成员。

四、“人民城市”建设的京华实践

北京城市副中心建设是北京市为深入贯彻习近平总书记关于北京重要讲话精神,落实首都城市战略定位,推动人民城市重要理念在京华大地落地生根、打造共建共治共享的人民城市而提出的城市规划,是北京市围绕“建设一个什么样的首都,怎样建设首都”这一重大课题,着眼于强化“四个中心”功能建设、不断提升“四个服务”水平、建设国际一流的和谐宜居之都、推动京津冀协同发展而提出的重大战略。

北京城市副中心建设坚持以人民为中心,科学配置各类资源要素,提高城市精细化管理水平,建设高水平社会主义现代化城区,建设水城共融的生态城市、蓝绿交织的森林城市、文化传承的人文城市和数字共享、人民共创的智慧城市,让首都群众更有获得感、幸福感、安全感。

(一) 建设水城共融的生态城市

城市因水而生、由水而盛,滨水空间不仅承担着城市基础设施功能,更是提升城市宜居水平和提高城市安全韧性的重要载体。大运河是元明清三代南北交通动脉,通州兴起及发展与运河漕运密不可分。北京城市副中心建设要秉承生态文明理念,传承运河历史文化,建设水城共融的生态城市。

一是继承传统水城格局,以大运河为主线,恢复部分河湾历史故道,疏浚治理主要河道,构建树状河网结构,形成约18平方公里水域,贯通约163公里连续滨水岸线,营造约40平方公里滨水空间,划定河湖保护线和滨水一体化管控区,实现常水位线到建筑退线一体化建设管理。

二是以大运河为骨架,构建城市水绿空间格局,加强生态建设,统筹两岸公共空间、城市功能、交通组织和滨水景观。优化滨水空间功能,将滨水空间划分为生活游憩、商务休闲、旅游观赏、自然郊野、历史文化五种类型,实施分类控制和引导。生态化改造现状混凝土河岸护坡,消除过高堤防的视线阻隔,营造自然宜人的滨水环境,结合岸线特征精心设计河岸两侧建筑高度、体量和布局,形成高低错落、灵动舒朗的滨水界面。改善滨水交通条件,加强桥梁规划设计,建设连续贯通的慢行系统,增加直达河岸通道,提升滨水空间可达性,促进滨水空间回归居民生活。

(二) 建设蓝绿交织的森林城市

北京城市副中心建设要严守生态安全底线,科学划定生态控制线,将山水林田湖草作为一个生命共同体进行系统保护、系统修复,建设蓝绿交织的森林城市。

一是结合新一轮百万亩造林绿化工程,全面增加城市副中心绿色空间总量,构建结构清晰、布局均衡、连续贯通的绿色空间系统,提升绿色空间的便捷性、共享性和舒适性,让居民享受自然、抬眼见绿、侧耳闻鸟鸣。按照规划,到2035年,通州区森林覆盖率将由现状28%提高到40%,塑造水韵林海、绿野田园、人与自然和谐共生的典范地区。

二是在城市副中心周边规划和建设环状绿色生态绿带,形成“两带、两楔”的绿色空间结构。为充分发挥生态绿带护绿、增绿、通风、降尘等作用,北京城市副中心在西侧与朝阳区之间有条件地区规划预留宽度不小于500米的生态绿带,在东侧与廊坊北三县地区之间共建平均宽度不小于3公里的生态绿带,在南侧与北侧划定宽度约7公里的生态廊道控制区,共同形成城市副中心外围的环状绿色生态绿带,形成“两带、两楔”的绿色空间结构,促进城市副中心与周边区域生态环境的有机衔接。

三是提高绿色空间的活力和品质。北京城市副中心建设要推动绿色空间与体育、文化等城市功能的混合利用,为文体设施建设预留条件,合理规划,加强设计,提升绿色空间的文化内涵和品质。利用绿色空间举办节日庆典、运动赛事、文化表演等公共活动,营造充满活力、引人入胜的绿色空间。围绕绿色空间,修复本地生物群落,提高本地动植物种类和多样性,选择以长寿、抗逆、食源、美观为主的乡土树种,营造以乔木为主、树种多元、层次多样、色彩多变的复合稳定的植物群落,建立完整的生态系统,提高生态环境品质。

(三) 建设文化传承的人文城市

北京城市副中心建设要深入挖掘通州历史文化底蕴,以大运河、燕山南麓大道水陆两线串连各类历史文化遗存,构建一河三城、一道多点的整体保护格局,建设文化传承的人文城市。

一是划定历史文化保护线,严格控制历史文化保护重点管控区的建筑高度与建设强度,保障各类历史文化资源本体安全,营造传统文化与现代文明交相辉映的人文环境。健全历史文化保护线的划定机制,逐步扩大管控范围,到2035年历史文化保护重点管控区占城市副中心总面积的比例达到8%以上。

二是发挥文化功能区示范引领作用,推动文化产业繁荣。围绕北京环球主题公园及度假区,发展文化交流和旅游休闲产业。围绕宋庄文化创意产业集聚区,培育以当代原创艺术为核心的文化创意产业。围绕台湖演艺小镇,发展创意创作、艺术推广、展演交流等文化创意产业。建设国际一流的文化设施集群,规划建设剧院、图书馆、博物馆等一批标志性公共文化设施,推动文化设施共建共享,提供优质公共文化资源,丰富文化产品和服务,全方位、系统性提升城市副中心文化生活品质,满足群众多样化多层次精神文化需求。充分发挥大运河名片价值,萃取文化精髓,弘扬文化精神。梳理、提炼、统一大运河文化符号与文化标识,精心培育大运河文化品牌形象,强化京津冀内在文化联系,完善文化创意、文化展示等功能,为发展文化旅游产业提供有力支撑。

(四) 建设数字共享的智慧城市

北京城市副中心要坚持数字城市与现实城市同步规划建设,适度超前布局智能基础设施,建立城市智能运行模式和治理体系,搭建数字共享、人民共创、全局全时的智慧城市服务体系,建设世界智慧城市典范。

一是构建以数字孪生城市为基础的新一代智慧城市模式。通过现实城市的信息改造,同步建设“一网、一脑、一平台”的数字孪生城市。在城市空间数据基础上,叠加互联网、物联网等多维度实时数据,全息描述城市运行状态,用算法高效驱动和管理城市运营,实现城市资源要素智能优化配置。

二是建设万物互联的城市感知网络。加快推动云计算、大数据、物联网和下一代互联网等新技术开发利用,充分利用设施服务环、综合管廊等基础设施和地下空间建设契机,适度超前建设城市信息基础设施。推进OTN高速骨干网、宽带光纤网和5G移动网络建设,打造立体通达、多网协同的泛在无线网络。广泛布设复合型智能灯杆、地下管线监测、智能停车场、智能楼宇等感知设施,形成“万物互联、人机交互、天地一体”的数字城市神经网络,动态监测和实时感知城市运行状态。

三是建设智能交通系统。构建实时感知、监测、预警、决策、管理和控制的智能交通体系框架,以物联网感知、移动互联、人工智能等技术为支撑,实现交通建设、运行、服务、监管全链条信息化和智能化。实现人车路协同一体,实时交互和信息共享,保障交通安全,提升道路通行效率。充分考虑未来科技发展趋势,为智能驾驶、智能物流等新兴技术预留实施条件。

五、结语

当前,“人民城市”建设如火如荼,各领域创新成果异彩纷呈,对于“人民城市”重要理念科学内涵与实践路径的研究,可以为当前的城市建设提供有益的借鉴。建设“人民城市”既是贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想的内在要求,也是践行习近平总书记关于城市工作重要论述,建设社会主义现代化城市的重要举措。针对目前“人民城市”建设进程中所面临的短板问题,我们要以习近平总书记关于城市工作重要论述为指引,坚持以人民为中心的发展思想,始终将人民群众的需求放在城市建设的首位,科学配置各类资源要素,提高城市精细化管理水平,建设高水平社会主义现代化城市,切实提高人民群众的获得感、幸福感、安全感。

(作者为北京建筑大学党委常委、副校长)