

初冬之际,彩叶织锦。北京正阳门一侧,浓缩古都风韵和现代风貌的北京市规划展览馆,成为中外游人品读城市发展的窗口。

习近平总书记始终高度重视规划工作。2014年2月,总书记在京考察工作时,首先来到北京市规划展览馆。他指出,城市规划在城市发展中起着重要引领作用,考察一个城市首先看规划,规划科学是最大的效益,规划失误是最大的浪费,规划折腾是最大的忌讳。

曾几何时,空气污染、交通拥堵等“大城市病”深深困扰着北京。十多年来,北京深入贯彻落实习近平总书记重要讲话精神和党中央部署要求,从规划入手,打破“摊大饼”的传统发展路径依赖,跳出“一城一地”谋划新发展空间,成为全国首个减量发展的超大城市。

在规划的“刚性”与“温度”间,北京坚持以人民为中心,围绕空间、规模、产业、民生等综合施策,坚持一张蓝图绘到底、一茬接着一茬干,蹚出了一条规划引领超大城市治理的新路子。

从“权威不足”到“同向发力”,规划如何跳出“墙上挂挂”困局?

妙应寺,是北京老城标志性文化景观,如今经过保护更新,成为远近闻名的网红打卡地。

在附近居民杨淑英记忆中,十余年前,这里天上架着“电线蜘蛛网”,地上满是“私搭违建群”。

“城市总规的主要指标屡屡被突破,核心问题是规划权威不足、执行碎片化。”北京市规划和自然资源委主任张维道出超大城市规划落实的共性难题。

2014年2月,习近平总书记作出重要指示后,北京启动新一轮城市总规编制工作。十多年来,规划从“纸上”落到“地上”,解决了很多长期想解决却没解决的问题。

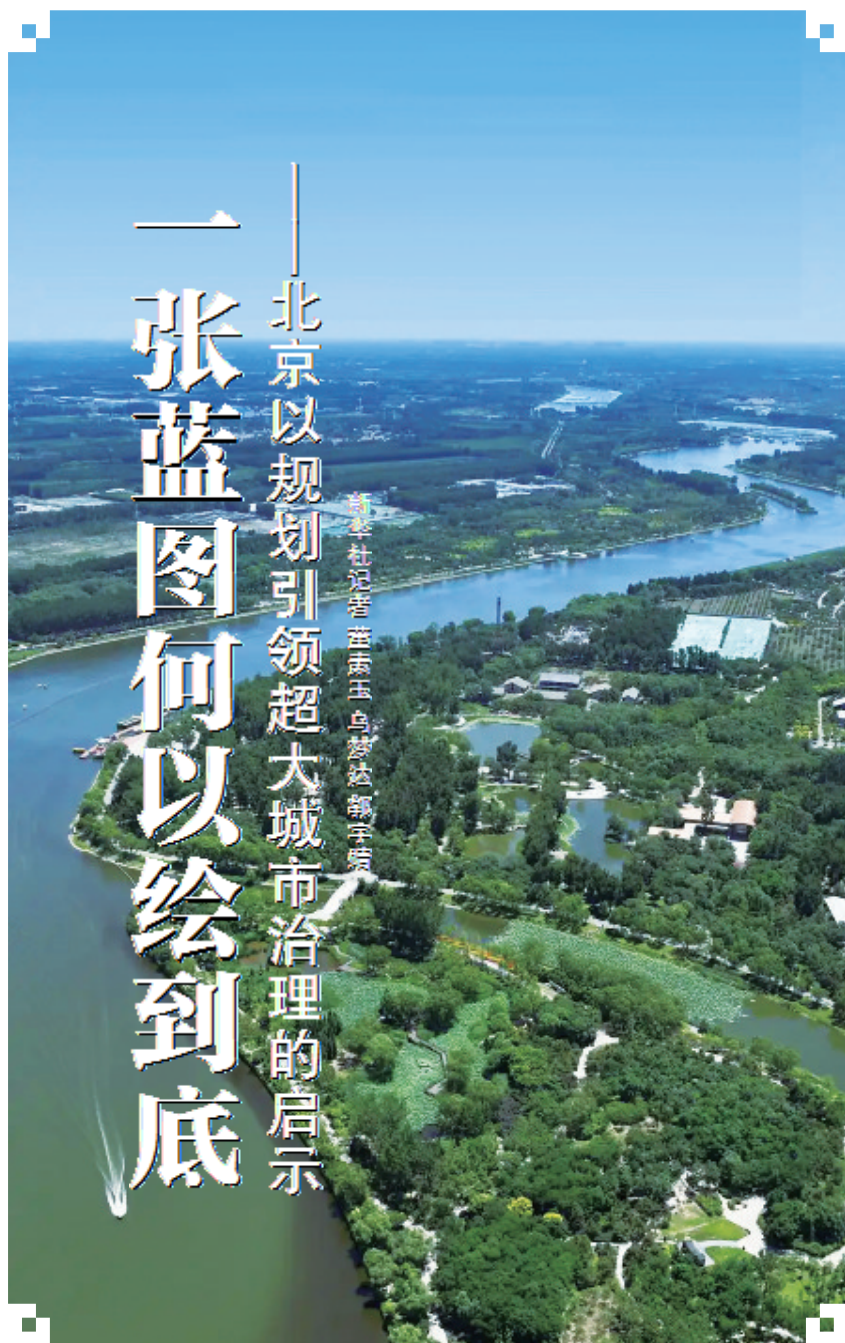
——维护规划权威,从制度上筑牢“不可逾越的红线”。习近平总书记多次主持召开中央政治局常委会会议,为关系首都长远发展的重要规划、重要事项把关定向。北京市组织编制分区规划、街区控规、乡镇域规划、专项规划,通过层层分解落实规划目标。

“在历史上,党中央、国务院从来没有对一个城市既批复总规又批复控规的,这足以体现对首都规划的高度重视。”张维说,作为落实首都规划机制的重大举措,“首都规划建设委员会”正式列为党中央议事协调机构,明确首都规划权属党中央,央地军协同落实规划,从制度层面扎紧“规划篱笆”。

——重在主动实施,让规划避免“静态僵化”。北京首创的“一年一体检、五年一评估”常态化机制,让规划从“静态文本”变为“动态诊疗”,及时发现规划执行中的新形势、新变化。

规划体检的作用如何体现?例如,一次体检中发现,水务、园林、交通等多个部门建设的绿道“分段脱节”,让市民“望绿兴叹”。针对“九龙治水”现象,北京市统筹5个部门7类绿道资源,编制专项系统规划,提出到2035年市级绿道系统长度达到2000公里以上。如今,市级、区级绿道正“贯通成网”“串珠成链”。

——聚焦规划落地,啃下执行中的“硬骨头”。维护规划权威和严肃性,敢于“动真碰硬”。北京市昌平区一浅山区曾建有上千栋违建别墅,拆违难度极大。张维说,北京市坚决拆违,积极开展生态修复治理。在今年极端强降雨中,一些拆违区域遭遇大水冲击,幸而违建清退及时,没有造成人员伤亡。这正是



一张蓝图何以绘到底

北京以规划引领超大城市治理的启示

新华社记者 董素玉 乌梦达 郭宇皓

严格执行规划发挥了纠正作用。

数据显示,2018年至2025年上半年,北京全市累计拆除违法建设约2.38亿平方米。“这背后,是基层同志逐栋推进、顶住压力的结果,只为首都规划的严格执行。”北京市规划和自然资源委总工程师冯雅薇说。

从“规模扩张”到“质量突围”,人口、用地双控下,如何实现“减量”中“提质”?

驱车从北京大兴国际机场进入城区,沿南中轴线前行,眼前的景象令人耳目一新。南苑路上曾经的服装批发市场,已完成疏解“变身”科技园区。

疏解后的北京丰台大红门地区,真正打开了发展的“大红门”。这背后是北京坚持减量发展的决心和耐心。

城市不断地“长大”,但总要有个发展的边界。2017年,中共中央、国务院批复《北京城市总体规划(2016年—2035年)》。第七版北京城市总规开出了一剂标本兼治的“药方”,明确减量发展成为新时代首都发展最鲜明特征。

“规划实施初期,一些基层干部没有摆脱路径依赖。为了经济数字好看,还想突破规划来增加用地或建筑规模。但是这些年大家都看到了成果,减量发展已经成为共识。”张维说。

疏解非首都功能,让北京“瘦身健体”。北京市委、市政府率先垂范,市级机关分两批近3万人迁入北京城市副中心办公;十多年来,北京市退出一般制造和污染企业约3200家,疏解提升区域性

专业市场和物流中心近1000个;人口更趋合理分布,实现城六区常住人口比2014年下降15%的目标。

疏,是为了更好地进。在北京经开区,老国企的服装生产基地外迁后,变身商业航天共性科研生产基地“北京火箭大街”;在北京西直门,批发市场疏解后转型为金科新区,成为国家级金融科技示范区。

这张成绩单,来之不易:第七版北京城市总规实施后,在减量发展背景下,北京2024年人均地区生产总值3.2万美元,全员劳动生产率44.4万元/人。与自身相比,这两项数据较2015年均实现翻番;放眼全国,这两项数据居各省市首位,同时万元地区生产总值能耗、水耗、碳排放等多项指标为全国最优水平。

“近五年来,北京经济增量约1.4万亿元,相当于又新增了一个北京经济最强的‘海淀区’。预计‘十四五’收官时,全市地区生产总值将跨上5万亿元新台阶。”北京市发展改革委主任杨秀玲说。

从“空间考量”到“多规统筹”,城市治理如何既立当下又谋长远?

一些专家回忆,第六版北京城市总规实施后,首都经济社会发展卓有成效,但城市在快速发展过程中也积累了不少深层次矛盾:人口增长过快与资源环境承载能力的矛盾日益凸显,产业发展与城市功能定位之间出现偏差,单中心过度集聚,生态、交通、住房、公共设施等

问题愈发突出……

这些问题的出现,已远超传统城市空间规划所能解决的范畴。为此,经过深入研究,第七版北京城市总规不仅包含60项空间类约束性指标,还明确了42项“建设国际一流的和谐宜居之都”评价指标,超越传统空间规划体系。

针对规划体系中存在的部门职责交叉、职能界定不清、空间布局冲突、行政效率不高等问题,北京市在城市总规框架下,先后统筹制定了54个空间专项规划。通过“多规合一”的规划实施管控体系,实现底图叠合、指标统合、政策整合,最终形成“一本规划、一张蓝图”,确保各项规划在总体要求上方向一致,在空间配置上相互协调,在时序安排上科学有序。

民生温度是规划引领超大城市治理的重要体现。近年来,困扰不少双职工家庭的“孩子接送难”问题得到明显改善——2023年9月起,北京顺应民生需求,开通通学公交试点。“如今,300余条线路日均运送乘客2.6万人次,万千学生以‘手递手’‘零换乘’方式安全到校。”北京市交通委地面公交运营管理处处长赵震介绍,这不仅落实了第七版北京城市总规提出的公交优先策略,也缓解了交通压力。

从“单一追求经济增长”到“系统赋能高质量发展”,第七版北京城市总规以解决制约首都可持续发展的重大问题、群众关心的热点难点问题为导向,以治理“大城市病”为突破口,提出从源头入手的城市综合治理措施。

从“自身发展”到“协同融合”,如何破解“各自为政”的治理难题?

治理“大城市病”,需要跳出北京看北京,在更大空间格局中加以考量,在更广阔范围内予以谋划。

2015年6月,中共中央、国务院印发《京津冀协同发展规划纲要》,从战略意义、总体要求、定位布局等多方面描绘了京津冀协同发展的宏伟蓝图。

第七版北京城市总规提出,构建“一核一主一副、两轴多点一区”的城市空间结构。北京充分发挥“一核”辐射带动作用,河北雄安新区和北京城市副中心“两翼齐飞”。

雄安新区“拔节生长”:多家中央企业驻京办公、高校加快建设,北京市以“交钥匙”方式支持建设的医院、学校融入群众生活;北京城市副中心“生机勃勃”:连续保持每年千亿元投资强度,主导功能持续强化,经济内生活力涌动。

为更好服务京津冀协同发展,北京市按照“一区一策”方式为顺义、大兴、亦庄、昌平、房山这5个平原新城“量身定制”高质量发展实施方案。“平原新城正是从北京中心城区向外围发展的第一个圈层,内联中心城区、外携津冀,是京津冀协同发展的重要节点。”在城市规划专家、清华大学建筑学院教授尹稚看来,全球超大城市都市圈,往往经历资源聚集,而后向外围推移的过程,但京津冀协同发展重点在于相互协调、共生共荣。

党的二十届四中全会对我国优化区域经济布局、促进区域协调发展进行了战略谋划和部署,提出构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系。

北京市委副书记、市长殷勇表示,面向“十五五”时期,北京将坚持把城市总规作为城市发展、建设、管理的基本依据,一张蓝图绘到底,奋力书写首都高质量发展新的答卷。

新华社北京11月15日电