

以高水平城市规划引领现代化新重庆建设

不久前召开的市委城市规划工作专题会议指出，围绕打造创新之城、开放之城、便捷之城、宜居之城、生态之城、智慧之城、人文之城目标，做好持续优化、彰显特色、放大优势三篇文章，把握规划关键要素，强化整体智治，以高水平规划引领支撑现代化新重庆建设。规划在城市发展中起着重要的战略性、基础性、前瞻性、引领性作用。如何做好重庆城市规划工作，以高水平城市规划引领现代化新重庆建设？重庆日报约请了相关领导干部和专家学者，推出策划专题，以飨读者。

——编者

围绕战略目标任务 持续优化城市规划

□ 扈万泰

市委城市规划工作专题会议提出，要着眼“优化”，围绕城市发展目标，综合考虑城市功能，科学布局各类要素，强化系统集成，做到功能最优、成本最优，更好实现从局部最优到整体最优。这其中蕴含着重大的国土空间规划理论意义和实践要求，为新时代新征程新重庆规划工作指明了方向。城市发展是一个自然历史过程，有其自身规律。我们要主动适应新形势，把规划工作放在中国式现代化的宏大场景中谋划推进，综合考虑城市功能，科学布局生产、生活、生态空间，强化系统集成和整体智治，加快构建优势互补、高质量发展的区域经济布局和国土空间体系，持续迭代升级形成具有重庆辨识度的规划成果，增强规划的战略性和前瞻性、引领性，以高水平规划引领支撑现代化新重庆建设。

优化交通布局。把握重庆区位优势，牢固树立现代交通理念，围绕便捷之城市目标，科学规划多元、立体、交叉、无缝衔接的现代综合交通枢纽，打造国际性综合交通枢纽城市。完善综合立体交通规划布局。围绕内陆开放高地、成渝地区双城经济圈和西部陆海新通道建设，精准对接全国交通四极之一地位，规划构建双向联通、四极联运、出海出境的10条综合运输大通道。规划完善13条“米”字型高铁网、6300公里以上高速公路网以及两大国际航空枢纽，实现成渝双城1小时畅达、全国主要城市3小时覆盖。构建以轨道交通为核心的城市交通体系。规划建设与中心城区区域快线贯通运行的市域（郊）铁路网，构建主城区1小时通勤圈。中心城区布局“快线+普线”层级清晰、“环射+纵横”结构完善的城市轨道交通网，围绕轨道交通节点组织和步行网络，构建高效、低碳、便捷、舒适的交通系统。强化交通与城市功能有机融合。统筹枢纽发展和功能、产业协同发展，推进TOD发展模式，优化适航、适港、适铁、适轨等产业布局，打造站城一体、港城一体、功能复合、综合运营。

优化产业布局。立足重庆坚实的实体经济基础，围绕创新之城、智慧之城目标，突出高端化、智能化、绿色化，打造具有全国影响力的科技创新中心、国家重要先进制造业中心。中心城区承载高端服务和先进制造，依托“两江四岸”城市发展轴建设现代金融和商务中心，依托两江新区、西部（重庆）科学城打造科技创新和先进制造高地，统筹布局一批大科学装置、科技创新基地、重大开放平台和低地耗高附加值的重大先进制造业项目。渝西八区打造制造业高质量发展主战场，协同涪陵、黔江—万盛、长寿、南川、万州、黔江等区县，积极承接中心城区外溢产业，推动在全市尤其是主城区都市圈范围内系统优化、统筹安排智能网联新

能源汽车、高端电子、智能装备、先进材料等产业链关键环节和重点配套空间布局。强化产业空间保障，加大产业园区和工业用地支持力度，积极推进新增工业项目“标准地”出让，鼓励工业、仓储、研发等用地混合布置，持续推进低效工业用地再开发，提高产业用地集约水平和产出强度。

优化城市功能布局。突出整体观念，围绕开放之城、宜居之城市目标，优化多中心、多层次、多节点网络型城市群格局，打造西部金融中心、国际消费中心城市、世界山水宜居城市。强化国际化大都市核心功能。强化开放平台和口岸功能，优化中国（重庆）自由贸易试验区、中新（重庆）战略性互联互通示范项目等开放平台以及果园港、团结村等海关特殊监管区布局。以解放碑—江北嘴—弹子石为重点，聚集金融核心功能，强化国际高端消费、巴渝特色文化消费。规划塑造城市重点功能片区。高水平打造嘉汇、广阳岛、艺术湾等城市重点功能片区，加强综合功能、混合用地规划布局，谋划建设现代都市功能新场景，打造城市新地标，塑造城市新名片，形成城市高端功能集中承载地、展示地，增强国家中心城市国际影响力和区域带动力。完善公共服务设施布局。优化布局旧城和新区基本公共服务设施，规划国家区域医疗中心等高等级公共服务设施。结合“街道中心”和“社区家园”规划城乡生活圈，规划一批菜店、社区食堂、24小时书房等社区特色服务设施，让老百姓生活需求就近解决。

优化生态人文布局。突出山城、江城特色，围绕生态之城、人文之城市目标，把好山好水好风光和历史文化元素融入城市规划建设，通过自然空间、历史文化和现代建筑三个方面的整体提升，形成融合自然之美、人文之美、和谐之美的整体大美。提升山水城市颜值。规划构建“三带四屏多廊多点”生态安全格局，将城镇开发边界外的林地、耕地等生态空间纳入城镇绿色空间统筹规划，建设一批山城步道、城市阳台，塑造山城、江城特色体系，让市民“推窗见绿、开门见景、四季见花”。彰显厚重文化底蕴。规划落实“三层五类”历史文化保护空间布局，把历史文化元素融入城市街区，打造一批体现时代特征、重庆韵味的标志性项目，努力彰显嘉陵江源远流长、三峡魂牵魄绕、武陵风韵绚丽多彩等地域文化特色。提升城市整体风貌。聚焦天际轮廓线、城市色彩、建筑外观、堤岸和江滩、公共空间、重要交通、文化和旅游等7大元素，深化城市设计，加强整体规划，强化对城市空间立体性、平面协调性、风貌整体性、文脉延续性等方面的规划和管控，分区段、全过程闭环统筹推进，彰显山水之城、美丽之地的独特魅力。

（作者系重庆市规划和自然资源局党组书记、局长）

以规划彰显城市特色 以特色提升发展动能

□ 卢涛

重庆作为全世界辨识度极高的山水之城超大城市，鲜明的城市特色具有广泛的吸引力和影响力，正不断带来人流、资本和信息汇聚的“红利”，已成为提升城市竞争力的有利资本。在中国式现代化宏大背景下，现代化新重庆建设应充分把握交通、产业、功能、生态等规划核心要素，以规划进一步彰显城市特色，汇聚优势资源，提升重庆竞争力。

城市特色的形成是物质文明与精神文明长期积累发展的结果，既蕴含着一定的发展规律，也离不开规划的引导塑造。各地发展经验显示，运用规划手段营造并彰显城市特色，需要做好特色资源要素挖掘、特色规划体系构建、特色规划场景营造和特色经济产业强化等方面工作。重庆独特的生态、空间、产业、功能、交通、人文资源，赋予城市鲜明的个性美感，但仍存在特色要素挖掘不够、山水资源利用“碎片化”、经济发展动能不高、城市吸引力不足等问题。因此，亟需提升规划水平，彰显城市特色，以国土空间规划为引领，通过重庆独特的资源禀赋“找出来、串起来、靓出来、活起来”，进一步彰显城市特色，提升城市竞争力。

识别城市特色要素，把特色资源“找出来”，提升城市增值潜力。挖掘“山水之城、美丽之地”的独特价值内涵，识别构建特色资源要素体系，全方位展现大山大水、大城大美交相辉映的魅力都市画卷。提炼山川、河流、湖泊、森林等特色自然要素，凸显“众山毓列、三江汇流”的自然资源格局。提炼建筑、堤岸、河滩、崖线等特色风貌要素，强化“城在山水间、山水在城中”的立体城市形态。提炼开放枢纽、创新平台、金融商圈等特色功能要素，夯实国家中心城市职能定位。提炼制造园区、科技园区等特色产业要素，优化重大生产力布局。提炼桥梁、隧道、步道等特色交通要素，完善“穿山越岭、横跨两江、穿梭楼宇”的山城交通系统。提炼历史地段、文物古迹、文化景观等特色文化要素，健全历史文化名城、名镇、名村保护体系。

构筑特色规划体系，把关键要素“串起来”，提升城市支撑能力。相互多层次规划推动各关键要素相互交织、串珠成链、有机融合，把山好水好风光和历史文化元素融入城市规划建设，让城市融入大自然。总体规划统筹空间与功能，构建各级城市特色鲜明、乡村地区因地制宜的市域城乡功能体系，以山川、河流、森林、田园等要素为基底，协调空间边界、挖掘特色禀赋，

展现山河壮美、城市多彩、田园秀逸。详细规划明确资源要素管控规则，促进关键要素合理保护，以开放枢纽、创新平台、金融商圈、历史地段等要素为重点，强化资源保护，促进功能复合，打造一批具有山城特征、重庆韵味的文创园区、特色商圈、历史街区等品牌。专项规划细化特色要素形态、功能设计，以水系绿地、天际轮廓线、重要交通、文化遗产等要素为支撑，加强系统整体规划，深化城市设计、生态保护修复、交通、历史文化等规划，强化对生态网络、城市空间、交通肌理、地域文化等方面的规划管控和展示提升。

做好特色场景营造，把重要名片“靓出来”，提升城市吸引力。在重要片区依托特色资源谋划生态沁人、形态宜人、业态塑人的多元主题场景，打造嘉汇、广阳岛、科学城、枢纽港、智慧园等城市重点功能片区，形成声名远播、风格亮丽的城市名片。在“长嘉汇”重点营造整体提升提升场景，通过对国际综合功能、立体公共空间、标志性建筑视线、山城老街文化与街巷步道等规划引导，打造历史文化人文景观、山水城市客厅和商业商务中心区。在两江新区重点营造内陆开放场景，依托江北机场、长江黄金水道，以中国（重庆）自由贸易试验区核心区、中新（重庆）战略性互联互通示范项目核心区、果园港、保税区等开放平台为牵引，优化临空、临港等外向型产业集聚区布局，打造内陆开放门户。在西部（重庆）科学城重点营造创新发展场景，针对科学家、创业者、本地居民和外来游客等不同人群，差异化营造生产、生活、生态、人文场景，打造科学家的家、创业者的城。

做强特色产业经济，让城市功能“活起来”，提升城市发展活力。加快国土空间规划数字化变革，对特色产业要素进行数字赋能，让城市特色推陈出新、传承发展、与时俱进。加快推动数字经济和实体经济深度融合，以西部（重庆）科学城和两江协同创新区为引领，推动高新园区、经开区、大学城联动创新，促进建成国内领先、具有全球影响力的数字经济创新发展高地，让创新发展、智能制造融入城市发展基因。加快数字赋能构建“城市大脑”，运用人工智能、智慧城管、智慧公园等生活应用，打造一批未来产业、未来园区、未来学校、未来医院、未来社区，让城市管理更智慧、市民生活更便捷。

（作者系重庆市规划设计研究院院长）

□ 张圣涛

市委城市规划工作专题会议强调，要放大“优势”，努力把特色转化为优势，把优势转化为胜势，实现差异化发展、高质量发展。这一要求是“反木桶理论”的实践应用，有别于“木桶理论”强调补短板消除瓶颈，“反木桶理论”更强调面向激烈竞争的外部环境，用长处去做事，找准优势不断钻研，在一个领域内成为制高点形成发展胜势。补齐短板确保重庆不掉队，放大优势才能让重庆当“领头羊”，在国家优化区域布局的进程中占领高位，在新一轮区域和城市竞争中赢得先机。

将“区位优势”转化为“内陆开放胜势”，在双循环新发展格局中培育新动能。重庆位于“一带一路”和长江经济带交汇处，具有东南西北四个方向互联互通、铁公水空多式联运的国际物流通道，是西部地区唯一的“五型”国家物流枢纽。重庆作为西部陆海新通道的起点，可以在支撑中国与东盟全方位合作、支撑“一带一路”建设、拓展国际市场等方面发挥关键作用。城市规划工作首先要把握重庆在内陆开放和双城经济圈建设中的战略地位，做强面向内陆开放的综合交通枢纽体系，以新机场和渝西枢纽等为抓手，进一步发挥西部陆海新通道物流和运营组织中心作用。其次要巩固提升通道优势，突破部分线路瓶颈，重点推进沿江货运铁路（重庆至宜宾段）、成渝铁路改造、渝贵铁路功能置换等关键性工程。同时要聚焦内陆开放“引进来”的农产品、矿产资源和“走出去”的汽车、电子产品，提升重点枢纽的口岸能力，做强枢纽园区的产业能级，形成强大的枢纽产业体系，不断放大“通道+枢纽+口岸+经贸+产业”的联动效应。

将“产业优势”转化为“全链智造胜势”，在新一轮科技革命和产业变革中整合提高生产力。重庆是国家老工业基地和重要的现代制造业中心，产业基础雄厚，工业门类相对齐全，积淀了大量具有工匠精神的军工、机械等方面产业人才。同时，也是国家数字经济创新发展试验区和新一代人工智能创新发展试验区，产业创新人才不断聚集。城市规划工作要遵循产业转型升级中生产力布局调整的规律，有魄力、下大力推动形成研发在中心、制造在周边、链式配套、梯度布局，在区域中统筹优化产业空间布局。重点结合双城经济圈建设，以长江、成渝高速、成渝高铁为依托，加快成渝南线的产业创新走廊建设，以璧山、江津、永川等交通优势地区为重点，加大对渝西地区的产业及空间资源投放，构建大枢纽联动大产业的长远发展战略空间。在中心城区高水平规划建设创新策源地，

集中力量打造成渝（金凤）综合性科学中心、两江协同创新区等高品质创新空间，以智慧城市和未来社区建设为抓手，为创新人才营造宜居舒适、便捷高效、富有趣味的工作生活新场景。

将“生态优势”转化为“山水人文胜势”，以山清水秀美丽之地建设提升人口吸引力。重庆“山环水绕、江峡相拥”，是世界上唯一建在平行峡谷的特大城市，具有建设人与自然和谐共生典范的本底条件。城市规划工作首先要做好大山大水保护利用，探索“生态+消费”转化模式，结合人文高价值地区保护利用，重点推动巴蜀文化旅游走廊、长江国家文化公园、长征国家文化公园、“大三峡”国际旅游品牌建设，与四川携手打造富有巴蜀特色的国际消费目的地。其次要充分利用独特的山地城市景观，加大“两江四岸”“四山”等地区城市更新实施力度，营造立体都市新场景，创造市场消费新需求。同时，注重塑造融入自然生态的城市形态与环境，以生态安全和城市安全初性为前提，综合开发效益与人居品质等因素，科学管控开发强度，推动形成显山露水、层次丰富、独具魅力的城市形态。加强城市便捷出行环境和山水公共空间建设，围绕轨道交通站建立连续、多样、安全、舒适的山城慢行网络，提高城市公共服务设施、都市消费目的地、城市公园的交通可达性和便捷性。

将“体制优势”转化为“共同富裕胜势”，在国家中心城市建设和“一区两群”协调发展中激发新潜能。重庆是西部唯一的直辖市、重要的国家中心城市，国家明确建设的西部金融中心、国际消费目的地、中西部国际交往中心，肩负众多国家使命。城市规划工作一方面要借助直辖优势，积极谋划承载国家功能，集中力量增强中心城区功能能级，系统谋划承接国家级机构和消费、文化、交往等重大功能的战略性任务，提升国际化建设水平。另一方面要遵循省域空间特征，统筹“一区两群”协调发展，有序推进区县补短板强弱项、乡村振兴和城乡融合发展。同时，也要克服体制扁平化带来均衡发力的弊端，大力推动优势区县加快发展，快速提升渝西地区产业、人口聚集能力和空间承载能力，打造成渝地区双城经济圈建设先行区，支撑构建重庆都市圈发展新格局。突出万州、黔江等区域中心城市对两群发展的带动作用，形成全域联动的有力支撑。以大带小、以点带面、以城带乡，形成集中发展、重点突出、全域协调、整体共享的新局面，以体制优势筑基“一区两群”发展胜势，诠释中国式现代化的重庆样本。

（作者系中国城市规划设计研究院西部分院院长）

决策建议

关于重庆实施城市更新行动的四点建议

□ 何渡

党的二十大报告指出，实施城市更新行动，加强城市基础设施建设，打造宜居、韧性、智慧城市。城市有机更新成为城市盘活存量用地和转型发展的重要抓手，是城市实现高质量发展的必经之路。近年来，全国各地加快城市更新步伐，积极探索可持续的主要模式。2021年渝中区、九龙坡区纳入国家首批城市更新试点城市，截至目前，全市已实施城市更新项目214个，完工投用项目43个，取得了有益经验和明显成效。

作为全国首批城市更新试点城市，九龙坡区积极探索、大胆创新，撬动国开行城市更新政策性金融资金支持，实施重庆发电厂更新改造，策划打造重庆美术公园；综合运营“投融资管运治”一体和“留改拆增”模式，大片区域统筹实施民主村、石杨路等重点区域城市更新；在全国率先采用PPP模式实施老旧小区改造，获评选为全国城市更新可推广可复制典型经验。但

老旧小区和厂（街、商）区改造的存量、任务重，仍需快马加鞭。通过对九龙坡区城市更新试点工作进行分析，并针对全市城市更新工作存在的主要问题，提出四点建议。

吸引社会资本参与，实现多方协同互动、多元共建共享。一是制定更新项目“正面清单”。鼓励社会资本参与符合“正面清单”的城市更新项目，对其中难以自我平衡的更新项目，经市级主管部门认定后采取投资补助、贷款贴息等方式给予适当支持，引导金融机构创新金融产品。二是构建多元资金投入机制。建立完善社会资本参与城市更新的“投融资管运”机制，以投入城市更新基金、适度出让公共资源等方式吸引市场主体广泛参与。鼓励房屋产权人通过直接出资、使用住宅专项维修资金、让渡公共收益等方式自主更

新，政府探索出台住房公积金贷款等政策做好支持保障。三是拓宽城市更新投融资渠道。探索政府费用性支出转换为资本性支出，转变财政资金使用方式，加大对企业更新平台公司的投入力度。积极鼓励采用PPP或者ABO等类PPP模式吸引社会资本投入城市更新项目，放大财政资金或国有资本的使用效益。多渠道发行地方政府专项债、企业债或项目收益债等债券产品，推动地方政府或地方国资联合社会资本成立城市更新基金，撬动债券融资和更新基金放大杠杆效应。

强化要素政策保障，实现服务便捷高效、市场活力迸发。一是优化土地供应。优化针对老旧小区划拔用地使用的相关政策，探索实施用途转换、土地用途兼容、土地协议出让等方式，降低土地更新改造成本。二是

完善城市更新提质增效政策体系。完善“住改商”支持政策，引导更新场所宜商则商、宜居则居，鼓励实施微改造和多元经营，激发市场更新活力。三是创新城市更新配套政策保障。探索准入审批、产业培育、财政税收的城市更新配套政策的突破，对纳入城市更新重点项目的项目，免征城市基础设施配套费等各类行政事业性收费，对电力、通信、市政公用事业等企业适当降低经营性收费。

加强新兴产业导入，实现产业格局重塑、城市能级提升。一是加强产业发展整体规划。引导各区县树立经营城市理念，全面梳理区域产业现状、厘清资源禀赋，因地制宜开展产业规划，重塑产业格局，大力发展与人民生活密切相关的创意、服务等产业经济。统筹发展空间和片区功能，合理

导入新兴产业资源，实现片区产业各有侧重、互为补充。二是加快存量产业盘活增效。通过打造天台经济、长租公寓、城市TOD等方式盘活老旧低效楼宇、低效存量资源。利用城市剩余空间打造“金角银边”，植入智慧体育设施、轻食休闲、艺术培训等新型消费场景，引导存量产业向高品质和多样化蝶变升级。三是推进特色产业集群发展。各区县要加大智能制造、现代金融、医养健康、现代旅游等高端服务业引入力度，招引一批龙头企业、链主企业和区域总部、研发结算中心项目，打造特色鲜明、上下游配套的产业集群，提高土地亩产效益，提升城市创新能力和发展能级。

（作者系九龙坡区政府党组成员、副区长）