

从城市转型升级看天津市新一轮城市总体规划修编的重点

Thinking about the New Revision of Urban Master Plan of Tianjin Based on Transformation of Urban Development

周长林 沈锐 范小勇 ZHOU Changlin, SHEN Rui, FAN Xiaoyong

摘要 根据京津冀协同发展国家战略要求,为适应城市发展新形势,天津开始了新一轮城市总体规划编制工作。以问题和目标为双导向,通过分析城市发展面临的主要问题和形势要求,着力围绕“一基地三区”的城市功能定位,从打造“经济升级版”和“城市升级版”两个升级版的战略出发,瞄准国家战略目标,严守城市发展底线,阐述了本轮城市总体规划修编的重点,突出新时期中央城市工作会议精神和城市总体规划改革创新背景下对天津新一轮城市总体规划修编重点内容的思考。

Abstract According to the national strategy of coordinated development of Beijing-Tianjin-Hebei and in order to adapt to the new situation of urban development, Tianjin began a new editing and revision of master plan. Oriented by problems and goals, through analyzing the main problems and requirements of the developing city, this paper focuses on the urban function position of 'one base and three zones', starts from the strategy of building the economic and urban upgrade city, aims at national strategic objectives, sticks to the bottom line of development city, describes the emphasis of the current round master plan, and highlights the thinking of a new round of Tianjin master plan under the background of reform and innovation.

关键词 城市总体规划 | 城市转型升级 | 天津城市发展阶段特征

Keywords Master plan | Urban transformation upgrading | Development stage features of Tianjin

文章编号 1673-8985 (2017) 04-0075-05 中图分类号 TU981 文献标识码 A

作者简介

周长林

天津市城市规划设计研究院
副院长,教授级高级规划师

沈锐

天津市城市规划设计研究院 规划研究中心
主任,高级规划师,硕士

范小勇

天津市城市规划设计研究院 规划研究中心
总工程师,高级工程师,博士

1 城市总体规划修编的背景

天津市现行的城市总体规划是2006年7月经国务院批复实施的《天津市城市总体规划(2005—2020年)》(以下简称“06版总体规划”)^[1]。06版总体规划提升了天津城市定位,拓展了城市发展空间,在促进天津市经济社会又好又快的发展和指导城乡建设等方面发挥了重要作用。通过规划实施评估和天津市发展形势分析,现行06版总体规划实施已经近10年,不论是人口规模还是建设用地,都已经基本突破现行城市总体规划的预期,特别是滨海新区开发开放战略和城市近年来的快速发展,更加凸显出现行城

市总体规划已经不适应城市的发展形势,难以继续发挥总体规划的作用^[2](图1)。因此,自2011年天津就启动城市总体规划调整深化,特别是2014年随着京津冀协同发展上升为国家战略,天津开始谋划新一轮城市总体规划修编。目前,城市总体规划修编工作已经取得了阶段性成果。

2 当前城市发展面临的主要问题

当前,天津市城市发展取得了巨大成就,也遇到了问题,既有一般城市发展存在的普遍性和规律性的问题,也有天津市城市发展过程中面临的特殊性、阶段性的问题。突出表现在



图1 2010—2015年天津市人口总量变化图
资料来源:《天津市城市总体规划实施评估》。

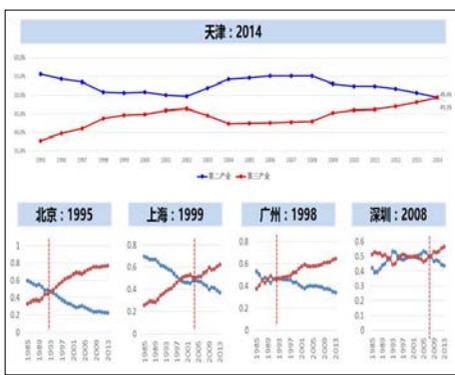


图2 天津与北上广深地区产业结构发展对比图
资料来源:《天津市城市总体规划实施评估》。

以下几个方面。

2.1 城市门户功能和辐射带动作用尚需提升

当前城市发展还处于以集聚为主的发展阶段,城市发展的外溢效应和门户带动作用还不足,区域服务辐射能力离国家战略要求还有一定差距。突出表现在港口高端航运服务要素不发达;机场枢纽能力未能有效发挥,机场旅客吞吐量仅位列全国第20名,货运航班起降频次仅为北京的1/2;对外交通通道不足,交通枢纽功能不强;总部经济实力在全国35个主要城市中位居第7,国际贸易、物流、商务、金融等具有国际影响力和区域服务功能的高端要素还不发达等,严重制约了本市参与国内外市场竞争的能力,削弱了其在国内资源要素的配置能力,城市竞争力和国际影响力有待提高。

2.2 城市创新能力和城市活力有待提高

建设创新型城市、提高城市活力对加快城市转型、实现又好又快的发展具有重要意义。近

年来虽然天津市外来人口逐年增长,但年增速明显放缓,城市对高素质人才的吸引力有待提高,高层次、领军型人才还比较短缺,人口老龄化问题突出。服务业占比(52%)水平相对北京(79.7%)、上海(67.8%)^[2]明显不足,工业项目拉动效应逐渐降低,产业偏重,传统产业在8大支柱产业中的比重高,航空航天、生物医药、新能源新材料等战略性新兴产业占比只有10%左右。过去经济高速增长主要依靠央企投资和大项目拉动,内生性增长不足,民营经济发育不够,全社会创新、创造、创业活力有待进一步释放。

2.3 资源环境保护和利用效率有待提高

天津市是一个能源、水资源输入型城市,外部依赖性强,能源结构不合理。近年来,随着工业化、城镇化的快速发展,资源约束趋紧,环境压力加大,大气、水污染问题突出,湿地萎缩、海域生态污染不容乐观,污染防治任务依然艰巨。优质教育医疗等公共资源布局不均,人均公园绿地面积(9.73 m²)不足全国平均水平(12.60 m²),城市交通拥堵时有显现,“城市病”需要加强防治。同时,天津市近年来土地资源增长过快(城镇建设用地年均增长约60 km²),而存量利用不足,土地利用效率不高。在资源环境约束下,推动城市由外延扩张向内涵提升转变,提高资源利用效益,提升城市环境品质和生活质量是当前天津城市发展亟待解决的问题。

2.4 城市治理和公共服务水平有待进一步提升

完善城市治理体系,提高城市治理能力是中央城市工作会议的重要精神。当前,天津市城市治理水平还处于初级阶段,公共服务水平不高。对城市发展规律的认识还不够,对先进理念的自信还不足,宏观决策执行力有待进一步提高。全市一盘棋统筹管理的体制机制还不够健全和完善,纵向分权和横向整合水平有待提高,多规统筹协调还有待进一步推进。规划的前瞻性、严肃性、权威性、强制性还不够,城市建设的精细化、协调性还有待增强,城市管理的人性化

水平还需提高,城市公共政策的合力还没有形成。安全基础比较薄弱,安全生产形势依然严峻。社会保障体系不够完善,基层社会治理有待加强。市民文明素质和社会文明程度仍需提高。城市治理中对互联网、物联网、大数据等先进技术的运用还不足。城市治理的法制化、规范化、程序化、精细化还有待提高,公众参与城市治理的渠道和深度还有待拓展和深化。

3 天津城市发展阶段和面临的形势要求的认识

3.1 天津进入经济和城市转型升级阶段的特征

根据世界城镇化发展的普遍规律,天津市处于城镇化发展的后期,城市发展的主要动力从工业转向服务业和信息化,城市也从规模扩张进入质量提升的转型新阶段。这个阶段天津市将有以下几个方面的特征:一是城镇化速度将从中高速增长转向稳定增长,农村人口将在一定程度上保持稳定;二是城市发展将从规模扩张阶段转向质量提升阶段,人民生活质量改善和城市品质提升将成为城市工作的重点;三是城市对区域流动人口的吸引力将继续增强,城市发展和区域发展的联动态势将进一步加强;四是迫切需要转变城市的治理方式,预防大城市病(图2)。

从城市发展动力来看,天津进入动力转换、结构优化期。从时间维度看,与北上广深相比,天津市第三产业比重刚刚超过第二产业,正处于由生产向服务经济的转型期,在一定时期内,还将处于集聚增长的阶段。同时,从区域产业发展看,北京对天津的投资重点产业集中在科技研发、商务服务和金融服务,也反映了天津第三产业发展的特征。从空间维度看,由资源的规模投放,转向适应创新需求的人居环境优化。

总之,按照城市发展规律,天津将由生产经济向服务经济转型,由规模扩张向规模与质量并重转变。概括来说,天津城市发展面临着“经济转型升级”和“城市转型升级”的双升级阶段。科学认识城市发展阶段特征和转型升级发展需求,对制定城市发展战略、描绘城市目标的

质量形态、调整城市发展路径、优化城市功能布局等具有重要意义,是科学制定新一轮城市总体规划的基础。

3.2 天津城市发展面临形势要求的认识

当前,京津冀协同发展对天津提出了更高的要求。按照习总书记关于京津冀协同发展提出的“七个”着力的要求,天津新一轮城市总体规划修编需要着力贯彻落实京津冀协同发展战略和中共中央关于新时期城市工作会议的精神,科学编制好城市总体规划,发挥总体规划的作用,引领新时期城市规划建设。

从落实国家新时期发展战略要求看,天津市新一轮城市总体规划的编制要全面学习贯彻党的十八大和十八届三中四中五中六中全会及中央城镇工作会议、中央城市工作会议精神,深入贯彻习近平总书记系列讲话精神和治国理政新理念新思想新战略、视察天津提出的“三个着力”重要要求,进一步强化四个意识,扎实推进五位一体总体布局、“四个全面”战略布局的天津实施,坚持稳中求进的总基调,牢固树立和贯彻落实五大发展理念,尊重和把握城市发展规律,顺应现代化特大城市发展的新趋势,坚持城市工作“五个统筹”,坚持以人为本、科学发展、改革创新、依法治市,完善城市治理体系,提高城市治理能力,强化底线控制,完善基本保障,激发城市活力,促进内涵发展,努力把天津建设成为我国特大城市可持续发展的典范。

4 天津城市总体规划修编重点内容的思考

当前,天津既面临京津冀协同发展和滨海新区开发开放的双重战略机遇,又面临着城市功能不完善、布局结构不合理、交通枢纽地位不突出和资源环境制约等问题。城市原有投资拉动、大项目带动的发展模式和粗放式扩张路径将难以为继,迫切需要按照国家对天津发展的更高要求,全面应对和解决城市发展中的新情况、新问题,从城市和产业转型升级上谋划新一轮城市总体规划的编制。要站在战略和全局的高度,深入谋划城市未来长远发展格局,

立足全球视野和战略思维,全面落实党中央关于京津冀协同发展重大国家战略和京津双城联动发展的指示精神,以着力打造“经济升级版、城市升级版”为总体目标,加快实施滨海新区开发开放战略,积极转变经济发展方式,推进美丽天津建设,提升天津参与国际竞争和可持续发展的能力,辐射和带动环渤海及我国北方地区的发展。围绕上述目标,天津市新一轮城市总体规划编制的重点如下。

4.1 落实国家战略定位,着力优化提升城市功能体系

《京津冀协同发展规划纲要》明确提出了天津的定位要求,即全国先进制造研发基地、北方国际航运核心区、金融创新运营示范区和改革开放先行区的战略定位。新一轮城市总体规划将城市性质由O6版总体规划确定的国际港口城市、北方经济中心和生态城市,调整为京津冀协同发展规划明确的“一基地三区”。这一定位中的全国先进制造研发基地和金融创新运营示范区,对天津市提出了创新发展要求;北方国际航运核心区和改革开放先行区,对天津市国际门户职能建设提出了新要求。创新驱动与门户提升是本次总体规划修编的重要理念。按照建设世界级城市群发展目标,牢牢把握天津城市“一基地三区”战略定位,深入实施天津空间发展战略,主动融入京津冀城市群和“一带一路”建设。同时,从国家战略、世界城市坐标、城市发展规律,以及城市发展的价值观等角度提出天津城市发展使命与未来发展的愿景。围绕提升城市竞争力,促进区域协同发展,明确城市发展目标与内涵、发展战略框架与策略、发展模式等。

4.2 确定基于生态资源环境承载力为底线的城市规模

建立资源环境红线的倒逼约束机制,建立全域空间管控体系,促进集约集中高效发展,遏制城市“低效蔓延”式发展。坚持集约发展,树立“精明增长”、“紧凑城市”的发展理念,

挖掘存量、做优增量、提升质量。用足“四空三老(空房、空楼、空企、空地和老厂房、老村庄、老轨道)”等存量空间,促进产城融合,做优城市增量空间,形成城市建设相对集中、空间紧凑的城镇布局,控制城市开发强度,提高环境品质,提升城市发展质量。划定城市开发边界,强化水体、绿地、历史文化资源、基本农田等的刚性约束,严格保护生态红线,加强生态修复和城市修补,促进人与自然和谐共处,实现生产空间集约高效、生活空间宜居适度,生态空间山清水秀。

4.3 构建基于京津冀协同发展的城市空间格局

全面落实和配合国家在京津冀协同发展上的各类规划和政策要求,对接区域功能和空间配置“一张图”,促进区域城镇群分工协作、基础设施互联互通、生态格局共建共治,重点加强与北京、河北省周边地区规划统筹和共治。与京津冀“一核、双城、三轴、四区、多节点”的区域空间格局相衔接,完善天津城市空间布局,构建统一的空间规划体系。目前规划方案提出落实京津冀协同发展战略,强化京津双城联动发展,规划全市形成“一轴、两带、三区”的空间结构。一轴:京滨综合发展轴。两带:西部城镇发展带和东部滨海发展带。三区:三片生态保障区域。包括蓟州山地生态环境建设和保护区、“七里海—大堡坩”湿地生态环境建设和保护区、“团泊洼水库—北大港水库”湿地生态环境建设和保护区。规划形成“主城—辅城—功能组团—特色城镇—新农村”5级城乡居民点体系(图3)。

4.4 制定以人为本、宜居城市的各类目标、体系和措施

提高城乡基础设施和公共服务设施的质量和水平,重点突出改善人居环境,提高公共交通便利性,提高生活服务水平,增加城市公共空间和生态绿地,使人民群众的工作生活更加舒适便利。在创建和谐宜居、生态绿色环保、智慧和活力城市上强化全社会共治的方式。规划重点

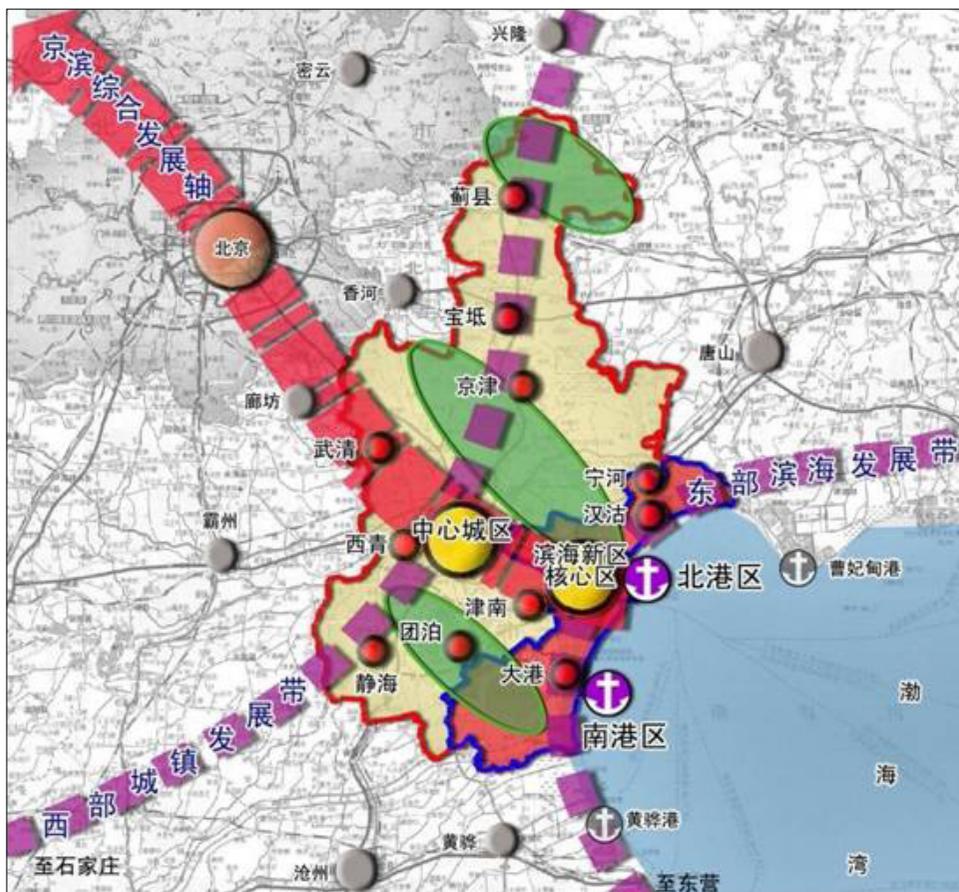


图3 天津市空间发展战略总体结构示意图
资料来源:《天津市城市总体规划实施评估》。

包括:

(1) 提升海空两港功能和布局,打造城市对外门户。规划空港地区建成区域门户枢纽机场,国际航空物流中心。引入京津、京滨双城际,强化机场为周边区域服务功能;发挥空铁联运优势,打造进京第二空中通道;发挥自贸区等综合优势,建设航空物流园区。海港作为国际航运核心区的主要载体,进一步优化港口功能布局,规划北港区发展航运服务与金融租赁、集装箱运输、装备制造等产业;南港区重点发展大宗散杂货与部分集装箱运输。发挥空港海港与铁路网等综合交通功能和天津对外开放优势,建设天津自贸区。天津自贸区战略定位是京津冀协同发展高水平对外开放平台、全国改革开放先行区和制度创新试验田、面向世界的高水平自由贸易园区。

(2) 完善铁路等综合交通网络,建设轨道

上的京津冀。落实京津冀城际铁路网规划,结合城市空间布局,新增环渤海城际、京唐、京滨、津承、津沧、环北京、京秦二城际等7条客运铁路,畅通东北与华东、华南联系通道;建设海河南部联络线,畅通与环渤海城际联系,强化西部交通;预留京滨城际通道,保证铁路网客运能力。规划形成以天津站、天津西站、天津南站、滨海站为主的车站布局。畅通货运通道,便捷“一带一路”联系。规划新增南港铁路、南港二线、临港铁路等铁路,建设规划西堤头、太平镇港外转运站,形成“环状放射”的疏港铁路通道,推进海铁联运发展,缓解港城矛盾。同时新增津保太、津石、津承3条货运大通道,拓展西部、北部区域腹地。建设新南仓编组站,承载区域货运枢纽组织功能。

(3) 多措并举推进城市修补,提升人居质量。推进教育、医疗、养老、文化、体育等基本公

共服务全覆盖,以补充完善公共服务设施。持续改善老旧小区配套服务设施和居住环境。积极探索棚户区改造新模式,全面构建实用舒适、步行可达、智能安全的“15分钟社区服务圈”,以提升居住和社区宜居水平。加快生活性街道建设,完善次支路规划建设,增加步行和自行车出行空间,加强轨道交通站点地区的一体化规划建设,实施交通需求管控,以改善交通出行环境。充分运用多种手段增加公园绿地、小微绿地、活动广场,以增加公共活力空间。新建住宅推广街区制,原则上不再建设封闭住宅小区。

(4) 构建通风廊道、绿道、“蓝网”系统,营造健康宜居环境。利用通风潜力较大地带,完善中心城市通风廊道系统,构建多级通风廊道系统,以提升建成区整体空气流通性。依托绿色空间、河湖水系、历史文化、风景名胜等自然和人文资源,构建层次鲜明、功能多样、内涵丰富、顺畅便捷的绿道系统。由水体、滨水绿化廊道、滨水城市空间共同构建滨水“蓝网”,通过全面提升“蓝网”的精细化管理水平,改善流域生态环境,保障城市防洪安全,恢复历史水系,完善公共空间系统,丰富城市景观。

(5) 传承历史和文化特色,建设美丽天津。保持历史文化特色,构建历史文化遗产保护长效机制,加强对城市风貌整体性、文脉延续性的规划和管控。健全完善历史文化名城、名镇、名村、历史文化街区和保护性建筑保护规划体系,挖掘天津境内京杭大运河沿线、工业遗产、特色示范村镇的历史文化特色,提升五大道、解放北路、中心公园、鞍山道等历史街区,依法加强历史风貌建筑保护,整合历史风貌建筑与非物质文化遗产,打造独特的城市精神和魅力,为美丽天津建设注入历史文化元素。

4.5 明确城乡统筹的规划目标、策略和路径

中心城区:功能提升,宜居典范。中心城区是天津历史发源地,也是重要的区域商贸服务中心、科教创新中心、文化旅游中心和国家历史文化名城。规划在小白楼—文化中心城市主中心、西站、天钢柳林两个城市副中心基础上,增加北部地区、侯台、津滨副中心,实现南北均衡

发展,形成“一主五副”中心城区结构,塑造新都市经济载体。

滨海新区:开放门户,创新先锋。滨海新区作为国家级新区,承接国际航运核心区、国际自由贸易示范区、先进制造和创新研发基地的功能。规划以双创特区、自贸区为重点,提升核心区创新引领能力;推进生态城、航空城、大港城三片产城融合,形成“一核三片”空间格局,建设成为国际化、创新型的生态宜居海滨城市。

环城四区:转型升级,实业高地。环城四区承接中心城区人口疏解,打造新兴都市区。依托各自产业优势,打造专业化职能中心。规划以航空城、西青城区、南站等地区为重点,打造综合性城市公共中心。结合郊野公园、绿楔、绿廊的建设,形成组团式的发展格局。

外围五区:特色鲜明,区域协同。推动“区县城区”向“区域中等城市”升级,与双城共同构筑天津参与国际竞争的都市区化发展格局。依托京滨综合发展轴,对接雄安新区,建设一系列功能组团成为京津冀世界级城镇群中的专业化城镇节点。

4.6 积极改革创新,提升总规编制和实施水平

(1) 完善规划编制体系,推进多规合一战略部署。贯彻落实以主体功能区规划为基础统筹各类空间性规划、推进“多规合一”的战略部署,深化规划体制改革创新,建立健全统一衔接的空间规划体系,实现国民经济和社会发展规划、城市总体规划和土地规划、环境保护规划等的有效衔接,逐步形成统一衔接、功能互补的规划体系,提升天津市国土空间治理能力和效率。横向上以“多规合一”为抓手,建立目标协同的决策机制。推动城市总体规划与土地利用总体规划相统一、与国民经济和社会发展规划相协调,实现多规目标合一、底图叠合、数据融合、政策整合。搭建全市统一的空間数据平台,综合人口、土地、经济、资源、生态、基础设施等多项要素,为实现“多规合一”、“一张蓝图”打好工作基础。纵向上分解总规目标和任务,落实实施主体,进一步完善各级各类地区性规划和专项规

划,将总体规划目标和任务分解到各个区,明确各区的功能定位和空间管控要求,提出分阶段的人口控制、用地规模、生态保护、设施建设等目标方案,在此基础上各区结合自身具体情况制定实施方案。

(2) 建立规划实施的统筹平台。以规划实施单元作为统筹目标与路径、平衡各方利益与责任的平台,明确各级政府的权力职责,加强部门之间的统筹联动,落实总体规划全域空间管制要求,强化规划实施的全过程管理。完善年度实施监测和考核机制,建立规划实施的年度监测机制,细化完善差异化的区政府绩效考核指标体系和评价机制,将规划确定的目标列入政府绩效考核的重要内容,体现控制与引导、限制与鼓励的政策导向,摒弃单纯的GDP导向。健全规划法律监督检查制度,积极发挥法律监督、行政监督、舆论监督和公众监督的作用,认真查处和纠正各种违反规划的行为,加大对违法建设行为的整治力度。发挥各级人民代表大会、政协、各基层组织以及社会团体、公众在城市规划实施全过程中的监督作用,通过多种形式建立起对城市规划实施进行社会监督的工作机制。

(3) 加强政策改革和创新。完善总体规划实施的各项政策,特别是针对城市治理体制机制和规划实施管理等重点领域和重点问题,着力加强改革创新。例如,针对天津城市总体规划实施,提升城市总体规划的“刚性”和“刚性”,在市区两级事权上要进一步优化分工,着力探索市区两级政府在城市开发边界、城镇建设用地规模与布局管控等方面的体制机制。同时,针对集体建设用地管理和改革,探索建立城乡建设用地增减挂钩、集体经营性建设用地入市流转、提高产业土地利用效率等一系列政策机制。针对城市发展转型升级,要探索转变“铺摊子”求增量的扩张式发展方式,转变过去以房地产的路径依赖解决筹资的方式,转变城市建设以单个项目运作的“碎片式”实施方式等,破解规划的整体性和实施的分散性之间的矛盾,着力把城乡规划的目标和“蓝图”转化为实施规划的政策机制和“路线图”。■

参考文献 References

- [1] 天津市人民政府.天津市城市总体规划(2005—2020年)[R].2005.
The People's Government of Tianjin City. Tianjin city master plan (2005—2020)[R].2005.
- [2] 天津市规划局.天津市城市总体规划实施评估[R].2015.
Tianjin City Planning Bureau. Tianjin city master plan implementation evaluation[R].2015.
- [3] 天津市发展和改革委员会.天津市国民经济和社会发展规划“十三五”规划纲要[R].2016.
Tianjin Development and Reform Commission. The outline of the 13th five-year plan for national economic and social development in Tianjin[R].2016.
- [4] 天津市规划局.天津市空间发展战略[R].2009.
Tianjin City Planning Bureau. Tianjin space development strategy[R].2009.
- [5] 国家发展和改革委员会.京津冀协同发展规划纲要[R].2015.
National Development and Reform Commission. Outline of the coordinated development plan for the Beijing-Tianjin-Hebei region [R].2015.
- [6] 袁朝辉.中国直辖市就业结构演进及其空间特征研究[D].北京:北京首都经贸大学博士学位论文,2008.
YUAN Chaohui. A study on the evolution and spatial characteristics of the employment structure of the central government of China[D]. Beijing: The Dissertation for Doctor Degree of Beijing Capital Economics and Trade University, 2008.
- [7] 王士君.城市相互作用与整合发展[M].北京:商务出版社,2009.
WANG Shijun. Urban interaction and integration development[M]. Beijing: Business Press, 2009.
- [8] 吴良镛,吴维佳.“北京2049”空间发展战略研究[M].北京:清华大学出版社,2012.
WU Liangyong, WU Weijia. 'Beijing 2049' spatial development strategy research [M]. Beijing: Tsinghua University Press, 2012.
- [9] 吴良镛.京津冀地区城乡空间发展规划研究报告[M].北京:清华大学出版社,2002.
WU Liangyong. Research report on spatial development of urban and rural areas in Beijing-Tianjin-Hebei region [M]. Beijing: Tsinghua University Press, 2002.
- [10] 张工,卢映川,张远.北京2030:世界城市战略研究[M].北京:社会科学文献出版社,2011.
ZHANG Gong, LU Yingchuan, ZHANG Yuan. Beijing 2030: world city strategy research [M]. Beijing: Social Sciences Literature Publishing House, 2011.