

构建中华文明标识体系是历史文化保护空间规划核心任务

中共中央国务院今年印发的《关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》,将文物保护专项国土空间规划与生态环境保护等专项规划并列,将文物保护利用、文化遗产保护传承与国土空间开发保护联系起来,实现了从文化文物资源到历史文化保护空间的视角转变。针对这一变化,清华大学建筑学院城市规划系主任武廷海接受记者专访时指出,以历史文化保护空间的方式来落实文物保护利用,实际上是在文物保护理念与实践不断发展的基础上,实现了从资源管理向空间管理的跃进,为不可移动文物资源保护管理“落地”创造了条件。

2018 年 10 月中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强文物保护利用改革的若干意见》提出构建中华文明标识体系。武廷海认为,国土空间规划体系下的历史文化保护空间是构建中华文明标识体系的重要抓手,构建中华文明标识体系是历史文化保护空间规划核心任务。历史文化保护空间是因人类活动而具有特定文化意义的国土空间,以不可移动文物及其环境为核心组成要素。国土空间范畴的历史文化保护空间包括法定历史文化保护空间(文物保护单位保护范围和建设控制地带)、潜在历史文化保护空间、文化资源聚集区与历

史文化保护联系空间等。

“在建立国土空间规划体系并监督实施的过程中,要分层次有重点地落实中华文明标识体系。”武廷海表示,在全国层面,要以中华文明核心标识为重点,形成全国重要文化功能区,保障国土安全与文化安全底线,彰显中华文化总体格局、基本特质,这是全国层面国土空间规划侧重战略性的重要体现和纲领性要求;在省级层面,要以中华文明标识体系的主体脉络为重点,形成省级文化功能区,突出展现中华文明延绵不断、多元一体、兼收并蓄的特点,体现省级规划的协调性作用;在市县层面,要以中华文明标识体系的丰富内容为重点,形成市县级文化功

能区,以传承历史文脉,突出文化特色,促进高质量发展,实现高品质生活为主要任务,体现市县级规划的实施性。

他进一步指出,中华文明标识体系在国土空间层面,以全国重要文化功能区为核心,以省级文化功能区为扩充,以市县级文化功能区为基础,通过整县域划定并赋能的方式,在县市层面以文态空间(文化资源组合、文化生态及其空间形态刻画)的形式呈现而具体落地。全国—省—市县三级相互关联的历史文化保护空间专项规划,共同保障形成中华文明标识体系,实证中华文明延绵不断、多元一体、兼收并蓄的发展脉络,彰显中华文明的特质与中华民族的精神追求。

武廷海特别指出,在国土空间规划体系下,历史文化保护空间规划将文物资源保护转变为历史文化保护空间,也为“积极保护,整体创造”观念的实现提供了外部条件。针对不同重要程度的历史文化保护空间,在确保文物安全的前提下,可以因地制宜适度发展服务业、休闲农业和生态建设,将文物作为资源融入生产生活生态,实现文化资源活化利用,提升人居环境品质,塑造文化魅力空间。

据了解,2007 年 6 月,在原文化部、原建设部和国家文物局联合召开的城市文化国际研讨会上,中国科学院和中国工程院两院院士吴良镛对现代化建设

过程中文化遗产保护提出“积极保护、整体创造”的观点,呼吁将遗产保护与建设发展统一起来,不仅保护遗产、文物建筑本身,保持其原生态、环境与风格,在周边确定缓冲区、保护区,而且对保护区内发展中的新建筑,必须使其遵从建设的新秩序,即在体量高度造型等方面要尊重历史遗产所在环境的文脉,要尊重文化遗产所在主体情况,以烘托文化遗产,加强原有文化环境特色为依归,这样使所在地区既保持和发展城市建筑群的原有的文化风范,又对新建筑赋予时代风貌,新建筑在高度、色彩、肌理等方面与要保护的建筑环境在可能范围内达到整体协调,保持一定的体形秩序。

/ 新华社

把握城市交通供求特性 系统破解城市交通拥堵

近年来,愈演愈烈的交通拥堵问题已经成为制约城市发展的一大顽疾。如何破解“堵城”之困?对此,清华大学交通研究所所长陆化普在接受记者采访时表示,解决城市交通拥堵问题是一个系统工程,要从交通供给和需求两方面,对城市规划、交通结构、交通基础设施建设、交通管理、交通行为等全环节进行分析研判,提出系统解决对策。

改革开放以来,我国城市发展取得了显著成绩,交通领域也发生了重大变化。陆化普表示,以机动化水平为例,改革开放之初,全国机动车总量仅 138 万辆。而截至 2019 年 6 月,全国机动车保有量已经达到 3.4 亿辆,其中汽车保有量达到 2.5 亿辆,私家车总量已经达到 1.98 亿辆。

“近年来随着城镇化进程加快,机动化迅速发展,城市道路交通量急剧增加,很多城市主干道交通需求超过道路通行能力,且供求缺口呈不断扩大

态势,形成了严重的交通拥堵。”陆化普指出,解决交通拥堵问题要从分析问题根源入手。产生交通拥堵的根本原因在于交通供求关系不平衡。

在陆化普看来,造成交通拥堵的“病因”可以分解为交通供给、交通需求及交通效率三个方面。具体来看,一是道路设施、公交系统、慢行系统、停车系统等交通供给存在问题,比如,道路设施结构不合理、断头路瓶颈路多;大城市公共交通分担率低、服务水平不高;步行自行车通行空间不连续、出行环境差;停车系统供需矛盾突出、管理不到位等。

二是城市功能结构和空间布局不合理,职住分离程度日益严重,长距离交通出行大幅攀升。不少大城市的功能布局和公共资源过度集中在中心城区,大规模建设的新城新区生活缺乏配套设施和公共设施,导致人口与就业分布失衡,出行距离越来越长,新城与中心城区间潮汐交通现象日趋严重和

普遍,加剧了交通拥堵。

三是在交通效率方面,交通工程的精细化设计不够、交通控制优化的空间很大、交通组织和管理能力尚需加强。

“破解交通拥堵的思路就是从调整供需入手,通过增大供给、减少需求、提高效率,使得交通供需缺口变小,实现交通供求关系的动态平衡。”陆化普说。

在减少交通需求层面,要从城市结构、交通结构、需求管理等方面入手治堵。陆化普建议,第一,在城市规划建设上,调整城市结构、促进职住均衡。国内外成功经验显示,规划建设好城市,使得交通需求特性更为理想,更能形成绿色环保节能的生活模式。他建议,通过促进土地混合使用、推进 TOD (transit-oriented development,以公交为导向的开发)模式,形成多中心、组团式城市空间格局,促进居住与就业的均衡,形成就近上班、就近上学、就近购物、就近活动的城市生

活模式,实现减少城市交通需求总量、缩小城市居民的交通出行距离。

第二,调整交通结构,通过改善步行、自行车的通行条件,提高公共交通服务水平,实现公交优先、绿色交通主导。

第三,管理交通需求,结合城市实际强化机动车的保有和使用管理,引导市民利用绿色交通方式出行,减少不必要的交通需求,营造绿色出行的良好社会风尚。

在增加交通供给层面,陆化普认为,要提高交通供给能力和使用效率:一是通过优化路网结构、消除路网瓶颈、提高支小路利用率等措施,优化道路设施;二是通过精细化交通工程、智能化交通管理、快速化交通执法等提高管理效率;三是规范人的交通行为,通过严格执法、广泛教育等规范人的交通行为,加强交通出行者的守法意识。有限的道路空间资源向绿色交通倾斜应该成为政策重点。简而言之,破解城市交

通拥堵,最关键的是要做好城市结构、交通结构、路网结构和路权结构的调整。

值得注意的是,随着 5G、人工智能、云计算等新的信息技术发展和广泛应用,以智能交通破解城市拥堵问题备受各方期待。智能交通也已成为各地智慧城市建设的重要内容。不过,陆化普提醒,要科学看待智能交通的定位和功能,不能被技术牵着鼻子走。

他指出,智能交通的主要作用是提高基础设施的使用效率,其作用发挥要以扎实的交通工程基础和规范的交通行为作为前提。因此,在利用智能交通解决城市交通问题的时候,要从交通本质着手,尊重交通规律,在提升硬件的同时,注重需求引导和功能实现,提出科学化、系统化、智能化、绿色化的交通解决方案。“智能交通建设要高度重视顶层设计,建立多部门协调机制,打破数据共享壁垒,真正实现资源共享和业务联动。”陆化普说。

/ 新华社

升级版都市圈治理体系需常设区域服务型管理机构支撑

随着国家发改委出台《关于培育发展现代化都市圈的指导意见》,明确升级版都市圈建设主要目标,打造以中心城市为引领、与周边城市同城化作为发展方向的都市圈,日渐成为区域发展的突破口。北京大学—林肯研究院城市发展及土地政策研究中心主任刘志接受记者专访时指出,巨型城市区域治理构架、规划、财政、社会政策等多个方面带来前所未有的挑战。尽管不少跨行政区域的都市圈正在运行高级别协调机制,但仍有必要尝试建立覆盖整个区域的服务型管理机构,变一事一议为常态化处理日常事项,切实消除壁垒,实现真正协同。

都市圈概念自面世以来就

受到学界高度关注,类似的城市空间名词还有大都市地区、巨型城市、城市连绵区等。刘志认为,现在政策上说的现代化都市圈,应是指以超大、特大城市或辐射带动功能强的大城市为中心,以一小时通勤圈为基本范围的紧密型城市空间生态。

随着城镇化进程加速推进,各类生产要素和经济活动呈现出向中心城市以及中心城市周边的城市区域集聚态势,中心城市和周边一体化发展的现实需求日益强烈。刘志认为,相比城市群的协同难度较大,城市群内部的都市圈更易于形成共识、加强合作,循序渐进、以圈带群。由于高铁网络的日渐完善,两个临近的大都市有可能

发展成一个都市圈;一些城市群也会变得更加紧密,成为一个巨大的都市圈。

针对如何让跨行政区域的大都市圈运作良好的问题,刘志表示,没有标准答案,需要整体综合解决方法。具体而言,有必要建立覆盖整个区域的治理和财政构架,需要有区域层面的规划、交通基础设施、依赖土地增值回收的投融资来源、住房政策和抗风险能力建设,以达到效益分享、成本分担、共同发展的目的。

刘志进一步指出,在当前我国行政管理体制下,由于行政边界要素自由流动及共同市场的形成仍然具有刚性约束,在同一行政区域内培育现

代化都市圈,要比跨行政区域相对容易。

以交通网络的互联互通为例,他说,都市圈内部包括机场、港口、铁路、综合枢纽、物流中心等在内的交通基础设施,种类繁多,管理上牵涉一系列部门。目前我国的做法是沿用属地管理,由上一级行政管理部門负责协调管理,比如长株潭城市群交通一体化的规划建设,是由湖南省交通厅主导、协调和操作的。

当交通基础设施的服务范围涉及多个行政区域时,情况变得更为复杂。目前,京津冀、长三角和粤港澳大湾区都是跨省级行政区域的城市群。对于协调规划、建设、运营管理难题,刘

志建议,通过构建都市圈本身的区域服务型管理机构来履行相应的服务功能。空间范围内只要有经济活动集聚,就会产生效益,也会带来成本,所有利益相关者就有动力建立利益分享、成本分摊的共同发展机制。

事实上,核心大城市迈向都市圈是发达国家普遍现象,跨地区资源配置也大多受到行政边界制约。刘志介绍说,一些国际研究表明,拥有区域服务型管理机构的都市圈经济运行状态往往优于未设立的都市圈,主要表现在人口密度更高、人均收入更高、城市更具吸引力、居民对公共交通服务更为满意、区域空气污染更低。

/新华社