

# 徐启方同志在宝鸡市城市建设座谈会上的讲话(摘要)

(2020年4月14日)

2015年2月,习近平总书记来陕视察时,提出了追赶超越定位和“五个扎实”要求。市委、市政府召开这次会议的一个重要目的,就是对总书记来陕视察5年来我市的工作进行一次“回头看”,找差距、议措施,补短板、抓整改,提早谋划好“十四五”的工作。我们用一天时间进行观摩交流,就是要让大家围绕宝鸡如何在关中平原城市群中发挥好副中心城市作用,来一次“头脑风暴”,凝聚各方智慧力量,努力把我们的城市规划、建设、管理得更好。下面,我讲几点意见。

## 一、提高政治站位,以强烈的使命感和责任感谋划做好城市工作

习近平总书记不止一次强调,城市治理是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。最近,总书记在浙江考察,无论是看代表“生态文明之都”的西湖湿地,还是看展现“创新活力之城”的城市大脑,总书记关心的都是如何通过有效城市治理,切实增加人民群众的获得感。

早在1949年新中国成立之初,毛泽东同志就号召全党“必须用极大的努力去学会管理城市和建设城市”。此后中央在1962年9月、1963年10月、1978年3月先后3次召开全国城市工作会议,研究解决城市发展的重大问题。2015年12月,中央时隔37年再次召开城市工作会议,习近平总书记在会上发表重要讲话。他强调:“城市工作是一个系统工程。做好城市工作,要顺应城市工作新形势、改革发展新要求、人民群众新期待,坚持以人民为中心的发展思想,坚持人民城市为人民。同时,要坚持集约发展,划定总量、限定容量、盘活存量、做优增量、提高质量,立足国情,尊重自然、顺应自然、保护自然,改善城市生态环境,在统筹上下功夫,在重点上求突破,着力提高城市发展持续性、宜居性。”前不久,习近平总书记考察武汉。在这座疫情防控阻击战的决胜之城,他说了一句意味深长的话:“城市是生命体、有机体,要敬畏城市、善待城市,树立‘全周期管理’意识,努力探索超大城市现代化治理新路子。”最近,习近平总书记在浙江重点调研了杭州运用城市大脑推进城市治理体系和治理能力现代化情况并发表重要讲话。我们要认真学习贯彻总书记重要讲话精神,充分运用大数据、云计算、区块链、人工智能等前沿技术推动城市管理手段、管理模式、管理理念创新,从数字化到智能化再到智慧化,努力让我们的城市更聪明一些、更智慧一些。

从区域来看,中央将城市群作为承载发展要素的主要空间载体,目的是为了优化我国现有城镇化的布局 and 形态,加快构建以陆桥通道、沿长江通道

为纵轴,大中小城市和小城镇合理分布、协调发展的“两横三纵”城市战略格局。“十三五”期间,我国共规划建设了19个国家级城市群,构成我国经济发展的主骨架。长期以来,沿海发达省份依托地理位置、产业基础、人才资源等因素,在省会中心城市之外培育壮大副中心城市,形成了促进区域加快发展的“双子星”。2018年1月,国家出台《关中平原城市群发展规划》,省政府于2018年12月下发关中平原城市群发展规划《实施方案》,提出培育发展大西安都市圈,明确支持宝鸡建成关中平原城市群副中心城市。宝鸡要抓住副中心城市建设机遇,争取与西安一起,成为陕西乃至整个关中平原城市群中名副其实的“双子星”。

从我市来看,历届市委、市政府都高度重视城市工作,城市框架基本拉开,载体功能不断完善,建成区面积从2001年的38平方公里扩展到2019年的117平方公里;城市人口从54万人发展到102万人,城镇化率达到53.2%,形成“一带一轴五组团”城市空间布局,荣获20多项国字号荣誉,城市美誉度和影响力大幅提升。在肯定成绩的同时,也要清醒认识到我们在城市发展过程中还有很多短板。主要表现在两个方面:一方面,我们对城市发展的空间规划还要进一步研究。长期以来,宝鸡城市规划建设受北塬、南山、河道等自然环境制约和影响,市区东西狭长走向,主城区主要集中在长33公里、平均宽约5公里的“喇叭形”川道地区。市辖区面积虽然达到3625平方公里,但有2272平方公里因为秦岭生态环境保护、军事管理等原因无法进行规划开发,剩余1353平方公里中秦岭北麓生态环境保护适度开发区379平方公里,河渠沟壑和半山地328平方公里,主要交通设施占地27平方公里,永久基本农田保护面积235平方公里,真正可供开发和承载城市功能的区域十分有限,城市“东扩”裹足不前,“南移”只能望山止步,“北上”战略也迟迟没有突破。另一方面,在城市建设管理中还有一些“盲点”“堵点”“难点”需要攻克。首先,宝鸡主城区在遭遇“五次切割”后,不仅直接影响城市互联互通,还引发了一系列新问题。引渭渠近10年来有50多条鲜活的生命因溺水逝去。陇海铁路、连霍高速市区过境线大部分区段都是封闭的,致使一些市政公共设施虽然近在眼前,但“咫尺天涯”,市民上不了公路,去不了河堤,进不了公园。其次,宝鸡这座城市没有真正意义上的“门户”。北京的王府井、成都的春熙路、上海的南京路都是有名的商业街;广州的“小蛮腰”、上海的电视塔、西安的大雁塔,都是地标性建筑,已经成为尽人皆知的城市符号。从一定意义上讲,这些商业街区和地标性建筑,就是城市的“名片”“招牌”和“门户”。宝鸡有个经二路,但和上面这些地方比,无

论“引爆点”还是“人气”,都有相当大的差距。

深入分析产生这些问题的原因,一个是受带状城市地形、建设成本高等客观因素影响;另一个主要是思想上有路径依赖和惯性思维,没有在扫“盲点”、疏“堵点”上下功夫、求突破。

## 二、以创新的思维理念,提高城市规划建设管理水平

城市工作要树立系统思维,从城市要素、结构、功能等方面入手,对事关城市发展的重大问题进行深入研究和周密部署,系统推进各项工作。

首先,规划站位要“高”。一方面,规划定位要体现前瞻性。自觉融入西安国家中心城市建设大格局,把宝鸡放在“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带发展、黄河流域生态保护与高质量发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、关中平原城市群等国家战略中去谋划定位、明确方向。特别要深入研究副中心城市怎样发挥引领、示范和辐射带动作用?怎样成为实施新发展理念标杆和高质量发展的新引擎?怎样代表国家参与国际竞争与国际合作?承接好副中心城市职能,全面提升城市核心竞争力、影响力和话语权。渭河“一河两岸”最能展示宝鸡城市风貌。但我们在规划公共设施时没有预留出足够空间,建设水平整体比较低。建设副中心城市关乎宝鸡长远发展,规划编制上必须打破固有思维模式,统筹安排好人口迁移、城乡建设、产业发展、资源开发、生态建设、环境保护、基础设施建设、公共服务和防灾减灾体系等空间布局。坚持疏解整治“老城”与优化提升“新区”并举,引导鼓励老城区企业入驻新区、园区,重新整合配置城市资源,促进“产”“城”融合发展。新加坡人口密度位居世界第二,虽然土地资源匮乏,却没有一般大城市普遍存在的人口、建筑和交通拥挤现象,并且保留了大量生态空间,全境展现了生态城市和生态国家形象。世界唯一的“八卦城”——新疆伊犁州特克斯县,是国内唯一没有红绿灯的城市。反观我们这座城市,想在50平方公里中心城区内找一块50亩大的地方建个大剧院都很难,这充分说明我们的城市留白不够。规划是城市发展的百年大计,必须在保障刚性管控的前提下进行战略留白,为高新区、港务区、蟠龙新区建设,蔡家坡、凤翔、陇县三个宝鸡副中心城市建设,城市交通枢纽建设等各项重大部署预留发展空间,增强规划的弹性适应能力。另一方面,城市设计要突出系统性。宝鸡依山傍水、文化灿烂,具有塑造城市特色的天然优势。要加强城市天际线轮廓线设计。城市天际线由“山体轮廓线”和“人工天际线”组成。在“山体轮廓线”管控上,要注意控制山体前建筑高度,强化对山体轮廓线

的维持和维护。“人工天际线”是由建筑群拼接而成,要注意层次性和通透性,实现聚散有趣、灵动自然。要加强“水润宝鸡”研究。习近平总书记在杭州调研西溪湿地时强调,水是湿地的灵魂,自然生态之美是湿地最内在、最重要的美。要坚定不移把保护摆在第一位,尽最大努力保持湿地生态和水环境。要深刻领会总书记重要讲话精神,优化挖潜滨水空间生态休闲优势,体现柔性治水理念,坚持一次规划、逐步实施,让更多的“水”在城市里绕一绕、停一停、流一流。要强化建筑风貌控制。加强对城市空间立体性、平面协调性、风貌整体性、文脉延续性等方面的规划和管控,留住城市特有的地域环境、文化特色、建筑风格等“基因”,集中力量打造一批人与自然和谐共生的标志性建筑。

其次,建设标准要“高”。一是建设功能完善的品质城市。以人民为中心配置城市资源和要素,统筹把握好生态生活生产之间的内在联系,在合理半径之内统筹优化布局功能,系统提高城市在基础设施、公共服务以及生态环境方面的承载能力。要打造便捷通畅的城市交通,进一步完善市内交通网络,加快建设城市微循环交通,完善城市慢行交通体系建设,打通断头瓶颈路段,提高城市支路网密度。要提升城市功能品质,重点做好配套设施完善、背街小巷改造提升、城市“五拆”、重要节点美化亮化、重点路段拆墙透绿等工作,切实加强老旧小区、旧城区、城中村改造,建设以城市天桥、地下通道、自行车道为主的慢行系统,补足市区公厕、市场、停车场等与市民生活息息相关的服务设施,实施一批充电桩项目,让群众生活得更舒适。二是建设生态宜居的公园城市。我们要对照公园城市建设标准,把节点当景点、把公园当花园、把城市当景区,加快实现从“城市中建公园”到“公园中建城市”的转变,最终把城市建成一个大公园。要着力彰显大气秀丽、城市绿地形态,让绿色名片成为宝鸡发展的永恒主题。着力彰显“花满宝鸡、扮靓陈仓”的城市绿韵,适度增加城市绿地中花卉及花灌木的应用,打造“花在城中、城在花中”的城市美景。三是建设独具特色的文化城市。习近平总书记指出,城市不能都是高楼大厦,也要有记忆、乡愁等老的东西,要让城市留下记忆,让人们记住乡愁。推进新型城镇化,一定要把城市现代化建设与文化记忆延续有机结合起来,在合理更新中保持城市文化个性,留住城市记忆。要在做好传统历史文化街区及老建筑合理保护的同时,将周秦文化、工业文明、神话传说、风土人情等文化元素融入到城市门户、主要街区、公园广场中,不断增强人们对宝鸡城市文化的识别度、认同感、归属感,形成当代城市记忆。

第三,管理水平要“高”。习近平总书记指出,城市管理应该像绣花一样精细。我们的城市管理工作要坚持以人民为中心的发展思想,以标准化、智能化、

高效化为原则,不断提高精细化管理水平。一是标准化。标准化,就像绣花的针法,是推进精细化管理的规范约束。目前,全国多个城市已经制定了城市管理方面的标准。要认真学习借鉴,加快建立贴合我市实际的城市精细化管理标准体系,明确工作流程,推行标准管理,提升管理水平。二是智能化。3月19日我市成功入选住建部首批确定的15个全国城市管理服务平台试点城市,要抓住机遇、开展试点,充分运用云计算、大数据、物联网等新技术、新手段,扎实推进数字城管向智慧城管升级。三是高效化。认真总结城市管理工作中好的经验、好做法,建立健全城市管理综合协调体系,不断完善社会参与机制和城市管理绩效群众评价制度。

## 三、加强组织领导,营造共建共管共享的城市发展氛围

一要加强党对城市工作的领导。中心城区党委(党工委)要建立健全党对城市工作的领导体制机制,明确重点,压实责任,形成党委统一领导、党委齐抓共管的城市工作格局。各县区和市级有关部门主要领导要亲自抓,研究城市经济,解决城市发展过程中的重大问题。分管领导要具体抓,围绕城市建设重大工程、城市管理和公共服务等主责主业,有效解决条块分割带来的管理真空、权责脱节等问题,全力推进城市发展。

二要以改革创新破解城市发展难题。围绕创新城市工作体制机制,探索自然资源规划、城市管理、执法工作等新机制,进一步明确城市管理委员会职能,构建综合管理与专业管理相结合的城市管理合力。要深化城市管理体制改革,明确市、区两级政府及相关部门的城市管理职能职责,将城市工作纳入经济社会发展综合评价体系和领导干部政绩考核体系,促进城市治理体系和治理能力现代化。

三要建设一支懂城市、会管理的干部队伍。各级领导干部尤其是主要领导干部要提高抓城市工作的能力和素质,做新形势下城市规划建设发展的行家里手。加强干部学习培训,教育引导各级干部尽快掌握城市发展规律,让专业的人去干专业的事。

四要提高市民素质。认真落实习近平总书记“人民城市人民建,人民城市为人民”要求,尊重市民对城市发展决策的知情权、参与权、监督权,鼓励企业和市民通过各种方式参与城市建设、管理,真正实现城市共治共管、共建共享。加强市民教育,积极培育和践行社会主义核心价值观,深入开展“身边好人”“道德模范”评选等活动,树立一批“凡人善举”“草根英雄”等先进典型,持续提升市民文明素质和城市文明程度。

# 4月16日陇县集中开工项目一览表

序号	项目名称	投资主体	建设地点	总投资(万元)
合计: 40个				482073
1	中航天然气分布式能源示范项目	航空动力(北京)能源控股有限公司	绿色食品工业园区	50000
2	陕西天香苑食品加工生产线扩建项目	陕西天香苑食品有限公司	绿色食品工业园区	2200
3	天成镇万亩有机苹果示范园建设项目	陇县果业局	天成镇	15000
4	陇县2020年奶山羊全产业链示范县建设项目	陇县畜产局	各镇	5000
5	陇县温水香菇产业园区建设项目	陇县宏盛农牧有限责任公司	温水镇	1188
6	曹家湾镇肉牛养殖场建设项目	曹家湾镇	曹家湾镇	630
7	新集川镇规模化养殖场建设项目	新集川镇	新集川镇	540
8	曹家湾万亩优质苹果基地建设项目	陇县果业局	曹家湾镇	20000
9	陇县农特产品外贸物流产业园建设项目	陇县盛源果品有限责任公司	绿色食品工业园区	16910
10	陕果集团万吨冷库联建项目	陕西果业集团陇县有限公司	绿色食品工业园区	10225
11	关山景区5A创建基础设施提升工程	陕西关山草原旅游发展有限责任公司	关山草原景区	20000
12	关山景区卧龙沟生态康养基地项目	陕西关山草原旅游发展有限责任公司	关山草原景区	3000
13	S514(固关至陕甘交界段公路)改建工程	陇县交通运输局	固关镇	67000
14	陇县通村公路建设工程	陇县交通运输局	各镇	10000
15	关山悦城市综合体建设项目	宝鸡建安集团股份有限公司	关山大道	150000
16	陇县城乡供水一体化建设项目	陇县水利局	有关镇	12000
17	陇县天鹤玫瑰园二期工程	宝鸡天鹤置业有限公司	南岸新城	23000
18	陇县回中官酒店建设项目	陕西嘉兆投资有限公司	城关镇	15000
19	陇县城乡建设用地增减挂钩建设项目	陇县自然资源局	有关镇	4000
20	陇县加油站建设项目	宝鸡国立土地开发整理有限公司	天成镇 城关镇	2400

序号	项目名称	投资主体	建设地点	总投资(万元)
21	农村公益事业一事一议财政奖补项目	陇县财政局	各镇	2000
22	陇县工业园区孵化基地室外工程二期项目	陇县工业园区管委会	工业园区	1500
23	2020年中低压农网改造升级工程	陇县电力局	各镇	1350
24	陇县政务服务中心改建项目	陇县行政审批服务局	县城东区	560
25	固关镇水滩村公共服务中心和避灾广场建设项目	固关镇	固关镇	530
26	城关镇安居工程	城关镇	城关镇 东关村	14000
27	陇县汭河东路保障性安居工程	陇县住房保障服务中心	城区	20700
28	固关镇、温水镇无害化卫生厕所建设项目	固关镇 温水镇	固关镇	840
29	崇文中学综合楼建设项目	陇县教体局	城关镇 崇文路	700
30	西城幼儿园保教综合楼建设项目	陇县教体局	城关镇	700
31	实验幼儿园保教综合楼建设项目	陇县教体局	南岸新城	650
32	实验中学师生食堂改扩建项目	陇县教体局	南岸新城	640
33	新集川镇人居环境整治项目	新集川镇	新集川镇	580
34	曹家湾镇中心幼儿园建设项目	曹家湾镇	曹家湾镇	540
35	曹家湾镇三里营社区居家养老服务中心建设项目	曹家湾镇	曹家湾镇	500
36	关山景区污水处理项目	陕西关山草原旅游发展有限责任公司	关山草原景区	5000
37	关山草原旅游环保公厕建设项目	陕西关山草原旅游发展有限责任公司	关山草原景区	1500
38	陇县水保流域治理工程	陇县水利局	东南镇	600
39	陇县水利发展资金水土保持项目	陇县水利局	八渡镇	550
40	河北镇镇区生态治理工程	河北镇	河北镇东坡村	540