



施懿宸：公园城市打造碳中和背景下城市建设新形态



文/意见领袖专栏作家 施懿宸 金蕾 李卓潼

引言：2020 年 9 月习近平总书记在第七十五届联合国大会一般性辩论上提出我国力争 2030 年前实现碳达峰，争取 2060 年前实现碳中和。在双碳目标的推动下，我国的城市规划迎来了全新的挑战。随着传统工业城市的飞速发展，尤其是我国进入以经济建设为中心的阶段以来，城市生态系统被屡次破坏。在极端天气频发，城市内涝问题凸显的当下，传统城市模式已不再适应未来复杂的气候状况。公园城市，作为崭新的城市发展理念，不仅涵盖了加强城市蓄洪能力的多种措施，还包含了增加碳汇和减少碳源的具体行动，在这个时期值得深入探索。本文概括总结了公园城市概念的提出与发展，以成都天府新区为例梳理了公园城市的建设机制和可持续发展意义，并根据现有的建设情况发掘公园城市建设的问题和不足，提出相关思考与建议。



公园城市概念的提出与发展

（一）公园城市的概念与内涵

2018 年 2 月，习近平在视察成都天府新区时提到公园城市理念。公园城市是和城市公园相对应的概念，是覆盖全城市的大系统。公园城市[1]是指以人民为中心、以生态文明为引领，将公园形态与城市空间有机融合，生产生活生态空间相宜、自然经济社会人文相融、人城境业高度和谐统一的现代化城市，是开辟未来城市发展新境界、全面体现新发展理念的城市发展高级形态和新时代可持续发展城市建设的新模式。城市以系统式的绿地为底色，从中生长出一组组建筑，整座城市为一个大公园，而不是在城市中镶嵌孤岛式的公园。中国工程院院士吴志强将公园城市的内涵本质概括为“一公三生”，即“公共”、“生态”、“生活”和“生产”。公共性强调城市的共享互惠特点，以较传统城市有更多公共空间为特点，城市拥有更完善的基础设施和成员共享交流平台，满足了人们对美好生活的向往追求。“三生”则强调五位一体多元发展，放弃只注重经济发展而忽略生态环境的发展模式，防止生态因素成为现代城市发展的限制因子。公园城市强调合理的空间布局，人均绿地面积和绿化覆盖率的提高，在改善城市生态面貌的同时，增强碳排自吸收水平和碳汇功能，利用生态系统服务功能调节区域小气候。它将生态价值放在开发建设的重要位置，积极推进绿色生态价值转化，优化产业结构和能源结构，促进新的经济增长点。同时向公众传递绿色低碳理念，并辐射至区域内的各行各业，引导公众形成

绿色生活习惯绿色出行方式，激发社会成员参与建设美丽家园的事业中，进而促进实现可持续发展和碳减排目标。

（二）公园城市发展的政策支持

当前国际社会正愈发重视人与自然的和谐相处。《2030 可持续发展议程》、《新城市议程》等纲领性文件，体现了人类对于工业文明带来的矛盾被解决的渴求，为绿色美丽的地球家园的努力。我国也在近年来陆续提出了一系列支持公园城市发展的顶层设计。党的十九大报告突出强调要坚持“以人民为中心”的发展思想。公园城市的建设积极落实，以满足人民日益增长的美好生活需要为目标，强调“人城境业”高度融合，是我国城市化建设进程的崭新阶段。公园城市建设秉承习总书记所强调“绿水青山就是金山银山”思想，全力构筑山、水、田、湖、城生命共同体。十四五规划建议提出要加快城市更新，强调韧性城市的建设。在城市更新方面，因地制宜得转变城市发展模式，在规划、建设、管理上应做到协调一致，进一步优化城市空间结构和功能，加快建设宜居、绿色、韧性、智慧、人文城市。在城市韧性上，应当充分认识未来气候变化可能对城市带来的负面影响和严重的经济损失，因此加强基础设施建设，修复城市生态系统调节功能，将城市作为整体合理调配资源，以增强城市的抗风险和适应能力，加快灾害发生后的恢复速度。2020 年 10 月，《关于促进应对气候变化投融资的指导意见》要求各地重视气候投融资工作，并指出气候投融资是指为实现国家资助贡献目标和低碳发展目标，引导和促进更多资金投向应对气

气候变化领域的投资和融资活动，是绿色金融的重要组成部分。2021年1月生态环境部发布《关于统筹和加强应对气候变化与生态环境保护相关工作的指导意见》。文件指出积极适应气候变化是实现我国可持续发展的内在要求，需要加强生态系统修复工作和提高其稳定性。开展对城市等区域的气候变化风险评估，并且实施适应气候变化行动，提高城市的气候变化适应能力和抗风险韧性。可见不论是我国新时代发展战略还是具体条例规划都明确表示要重视生态文明建设，加强城市气候适应能力，以人民为中心加快构建各要素有机统一的城市新形态。因此，公园城市的提出顺应时代发展潮流，是碳中和背景下城市建设探索过程中的一个必然结果。

二、公园城市建设机制——以成都市天府新区为例

从城市层面的整体发展来看，天府新区于2011年5月国务院发布《关于成渝经济区区域规划的批复》后便开始规划建设。规划初期便对整片区域进行了自然状况摸底，完成土地承载力评价、生态能力和水资源承载力评价，明确划定了生态保护区以及非建设用地。自习近平总书记2018年2月首次提出要将天府新区规划好建设好，突出其公园城市特点时起，三年来，天府新区在理论上不断深化公园城市理论框架探究，在实践上加速推进公园城市建设，已经形成了一个可见、可知、可感的初步形态，确定了产城融合的设计规划路线，并在不断实践探索中总结了公园城市“1436”的总体思路和四大核心框架体系。

（一）“1436”总体思路

根据《天府新区公园城市规划建设白皮书》，天府新区公园城市建设总体思路为“1个发展范式、4个基本遵循、3个实践路径、6个价值目标”。其中，“1个发展范式”是指“整个城市是一个大公园，老百姓走出来就像在自己家里的花园一样”的生活场景，它是公园城市建设的根本遵循，既强调了城市的公园式空间布局，又突出了公园城市的便捷舒适性和共建共享的特点。“4个基本遵循”是指公园城市建设需要依照的理论思想，包括习近平生态文明思想、以人民为中心的发展思想、新发展理念和“一尊重五统筹”的城市工作总体思路。依照上述要求，天府新区提出了强化生态属性、优化空间属性和提升公共属性的“3个实践途径”，以及涵盖了生态、美学、人文、经济、生活和社会的六大“价值目标”。

（二）四大核心体系

公园城市建设管理核心体系被划分成四个方面，包括规划体系、空间体系、指数体系和支撑体系。每套体系重点关注领域不同，各自发挥不同功能，彼此又相辅相成，共同促进美丽宜居公园城市的发展。

1、规划体系

规划体系的内容是公园城市的建设依据和指南，具备全面详实和严格遵循公园城市总体思路的特点。在天府新区总体规划的指引下，重点专项规划、详细规划和城市设计等规划工作不断开展。其中重点专项规划包括城市特色、生态保护、绿色发展、公共服务和基础设施等方面。本文重点介绍与节能减排和可持续发展相关的规划内容。

(1) 城市特色

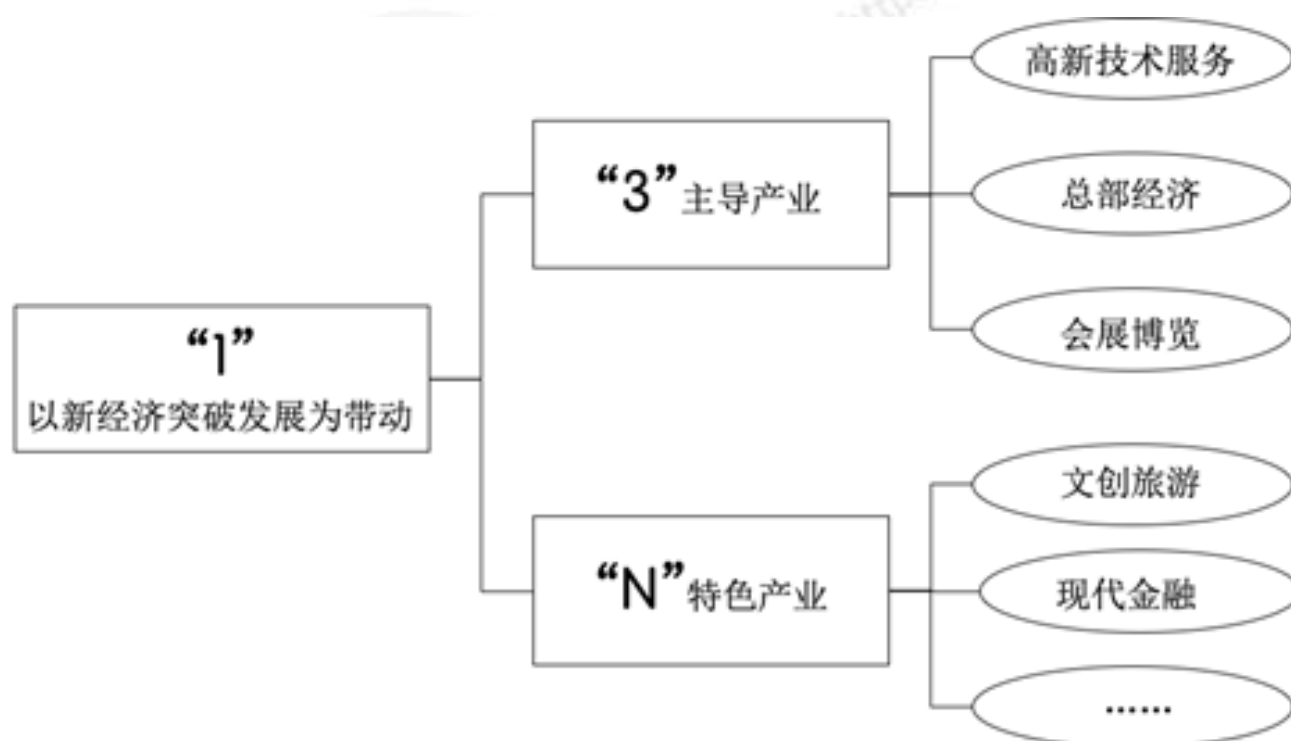
天府新区按照“一个城市组团就是一个产业功能区”，“一个产业功能区就是若干城市新型社区”的理念完善产业生态链，构筑产业生态圈，并设计了组团式分布布局。天府新区被划分成三部分——50.3 平方公里的天府总部商务区，132 平方公里的成都科学城，140 平方公里的天府文创城，分别聚焦商务，科技与文创旅游。规划制定了严格的“三线”，人口总量控制上限为 165 万人，生态控制线为 70.1%，城市开发边界为 168.5 平方公里。天府新区为压缩生产空间，城乡产业用地规划只占城乡建设用地的 20.6%；为调优生活空间，城乡居住用地占城乡建设用地比重为 34.1%；为扩大生态空间，蓝绿空间比例需达到 70.1%。

(2) 生态保护

规划强调要保留自然本底，严守自然保护地、生态敏感区，以及综合各种自然要素，构建山水林田湖城为一体的公园城市。依托生态资源禀赋优势，天府新区规划加强自然保护区、自然公园建设，以及大力开展生物多样性保护工作。其中龙泉山森林公园项目计划打造 1000 亩国家储备林，发展熊猫文化产业园，以及开发自然风光旅游景点。在保护生态的同时，要求落实污染防控措施和加强监督管理工作，以对自然生态系统最低程度破坏方式建设公园城市，最大限度发挥生态价值。

(3) 绿色发展

成都天府新区的区域总体定位为我国西部地区的核心增长极和科技创新高地，因此主要聚集高新技术产业。这里坚持生态优先绿色发展战略，推动创新驱动的绿色产业体系建设，构建环保产业生态圈。为了实现定位目标，天府新区引入负面清单，限制“高污染高耗能”企业入驻，严格控制企业准入标准。同时鼓励高增值低碳排产业的发展，如总部经济、城市综合运营、文化旅游、人工智能、现代物流等产业。同时天府新区构建“1+3+N”的高质量现代产业体系，以最大化其经济价值。



预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_28641

