

# 地上、地下、云上…… 如何在一块地造三座城？

编者按：

省委副书记、市委书记施小琳日前在调研城市更新和城中村改造工作时提出，大力推进城市更新和城中村改造，有助于拓展城市空间、强化城市功能、提升城市品质、增进民生福祉。要坚持科学规划、超前谋划、严格标准、把握节奏，秉持产城融合、职住平衡、绿色低碳理念，落实城市更新设计导则，“里子”和“面子”并重、地上与地下兼顾，探索更可持续的城市更新模式。

今年7月，国务院办公厅印发的《关于在超大特大城市积极稳妥推进城中村改造的指导意见》指出，在超大特大城市积极稳妥实施城中村改造是改善民生、扩大内需、推动城市高质量发展的一项重要举措。成都如何修炼好内功，从单一城市向多维城市的转型升级，实现“地上一座城、地下一座城、云上一座城”联动建设？本期《锦观智库》专访市政府研究室《统筹地上地下云端“三座城”战略研究》重大课题项目负责人、成都高质量发展研究院高级研究员杨倩。



专家简介

杨倩 成都高质量发展研究院高级研究员

精观点

①

“地上、地下、云上”三座城环环相扣，能够明晰“空间—功能—项目”关系，实现地上地下的互通、地上地下云上的互联，促进城市创新建设模式的整合

②

随着城市规模“量”的扩张和能级“质”的提升，城市发展已进入高质量发展和精细化治理新阶段。“三座城”融合发展有望预防各种“想不到、不知道”的潜在风险挑战

③

要着力完善地上、地下、云上三座城同部署、同落实的顶层制度设计，探索构建基于“三座城”建设的未来城市建设评价指标体系，实现同频共振耦合式发展

**未来城市** 锦观智库：在有限的城市空间集聚“地上、地下、云上”三座城的这种建设理念，其内在逻辑是什么？

杨倩：纵观技术与城市演变的历史，城市是历次科技革命和技术变迁的诞生地和试验场，从单一城市向多维城市的转型升级，体现了技术创新对城市空间营造模式的升级。“三座城”分别承载了城市不同的要素，从地上空间拓展到地下空间以及数字空间，通过现实城市与虚拟城市的互动，实现数字孪生基础上的虚实相生，不断促进人的交往和人机互动，具有极强的复合性、综合性、包容性和系统性，共同构成自然、人文和社会要素的有机整体。未来城市体系，为重点片区规划建设发展提供技术指引和支持。

“地上一座城”是科技驱动、创新引领、产城融合的现代化城区，是承载人民幸福美好生活愿景的“新蓝图”。以国土空间规划为顶层设计，结合区域开发容量，依托整体联通的优势，综合布局重大基础设施、创新试验区、公共服务便民圈等，将有效推动“功能复合”促“产城融合”，提升城市整体韧性。

“地下一座城”是绿色韧性、高效便捷、功能复合的地下空间体系，是保障城市运行的“生命线”。通过地下综合管廊集成电力、通信、燃气、给排水等各类基础设施管线，布局各类数据中心等新型基础设施，实现城市运行的基础功能。加大地下空间的开发利用，打造集交通枢纽、商业服务、文化等多功能为一体的地下综合体，形成对空间高效利用的城市枢纽。

“云上三座城”是精准映射、资源共享、智慧治理的数字孪生城市，是推动城市快速发展和高效治理的“推进器”。将城市全域的建筑、交通系统、自然环境、基础设施等数字化，形成城市精细化管理的数字底座，通过各类智能设备和智慧应用场景的不断接入，通过数据汇聚和人工智能的驱动，推动城市由数字化建设向数字化运营转型，打造全生命周期的数字治理体系。

以上“三座城”环环相扣、虚实结合，是适应数字时代生产生活方式的变革，只要将其贯穿于城市区域的每个项目设计中，就能够明晰“空间—功能—项目”关系，实现地上地下的互通、地上地下云上的互联，促进城市创新建设模式的整合。

**发展需要** 锦观智库：对于成都来说，推进“三座城”融合发展有怎样的现实需要？

杨倩：随着城市规模“量”的扩张和能级“质”的提升，城市发展已进入高质量发展和精细化治理新阶段。近年来，成都践行新发展理念建设公园城市示范区，积极探索山水人城和谐相融新实践，也就决定了成都建设公园城市的底层逻辑：既要注重绿色生态价值，也要构建城市可持续发展的生态圈，要实现与人民共建并共享的有机循环。

一方面，“三座城”融合发展是建设践行新发展理念的城市示范区的生动实践。《成都建设公园城市示范区总体规划》确定了成都建设公园城市示范区的三个定位，即“城市践行绿水青山就是金山银山理念的示范区、城市治理现代化的示范区”，明确提出要健全现代治理体系，增强公园城市治理效能。建设公园城市示范区，不仅要绣好“面子”，更要打好“里子”，以数字化、智能化为引领，全面提升城市空间布局、社会治理、环境营造、生态建设以及相关配套产业的发展，加快推进智慧蓉城建设、推动城市数字化转型，进一步强化城市智慧、韧性、精明、包容发展的高级形态。通过地上、地下、云上的协同发展，将可以从更多的维度上去提升城市活力、彰显城市魅力，促进城市的可持续发展。

另一方面，“三座城”融合发展是健全现代治理体系、增强城市治理效能的迫切需求。城市是一个复杂的系统，随着社会流动性增强和产业形态、就业格局等多样化多元化发展，庞大的人口、经济规模和技术变革不断催生新业态新模式，带来城市巨量要素集聚，各种要素相互作用、相互交织，城市运行面临着各种“想不到、不知道”的潜在风险挑战。面对新问题、新挑战，如何以人民为中心、数据为核心、感受度为考量，加快构建线上线下一体联动的社会治理体系，依靠传统的人海战术和一般技术手段，看不清楚、管不过来、处理不了，亟须通过治理数字化转型整体驱动城市治理模式变革、治理方式重塑、治理体系重构、治理能力升级。

**融合发展**

锦观智库：要想让“三座城”成为现实，成都应当怎么做？

杨倩：作为公园城市的“首提地”，成都必须完整、准确、全面贯彻新发展理念，城市发展将更多体现生产、生活、生态的“人、城、境、业”多元导向，生产生活方式将加快向绿色低碳方向转型，要求更高、更加精细化。因此，“三座城”建设必须坚持以人民为中心，以增强人民群众获得感、幸福感、安全感为导向，让城市山水人城和谐相融，宜居宜业活力向上；“地下一座城”，要实现城市空间转型升级，实现集约、绿色、可持续的发展；“云上一座城”则以提升超大城市敏捷治理、科学治理水平为核心，加快推进城市治理数字化、智能化变革为目标，探索高质量发展、高品质生活、高效能治理深度协同，赋能公园城市示范区建设，为谱写中国式现代化万千气象成都篇章提供有力支撑。

首先，要以“三城融合”为导向，实现同频共振耦合式发展。要着力完善地上、地下、云上三座城同部署、同落实的顶层制度设计，研究出台相关规划、设计导则、实施指南，指导全市依据“三座城”建设总体框架开展城市空间规划、推进重大项目落地。要鼓励在蓉高校、科研院所、智库机构围绕“三座城”建设开展系列深度研究，探索构建基于“三座城”建设的未来城市建设评价指标体系，综合反映地上、地下、云上城市建设实际需要和进展。

其次，要以地上城市为核心，促进地下、云上一体化布局。要坚持地下与地上相协调，推动地下空间开发适应地上城市建设需要，在规划城市产业空间布局、土地功能划分、房屋建筑分布时，将地下市政公用设施、公共管理设施、防灾设施的部署安排作为重要前置条件一并配套研究，带动地上空间同步规划、同步发展。坚持云上与地上相契合，推动云上网络发展适配地上功能发展需要，秉持因地制宜、因情施策的基本原则，建立符合发展特色的城市监管、产业赋能、生态监测、灾情预警等智能化管理平台，实现精细化辅政功能。

第三，要以地下城市为牵引，带动地上、云上跨区域协同。以地下空间建设为依托，持续优化地下电缆路线与通信电缆的布局、建设、管理、维护等机制，有序推进地下信号覆盖工程，合理加快地下基站布局，加强智能监测、感知基础设施建设，拓展城市运行监测网络，有序挖掘地下空间的技术支撑价值，合理布局数据中心、通信机房的云上智能发展基础设施，夯实云上智能化运行根基。以地下轨道交通建设为抓手，充分发挥轨道交通链接功能，基于区域功能划分、人群结构等特征，进一步完善以地下轨道交通为主、地面公交线路为辅的公共通勤网络，促进地上地下区域协调发展。

第四，要以云上城市为统领，推进地上、地下智能化转型。要通过智慧蓉城建设，推动综合管理信息平台与城市信息模型(CIM)基础平台深度融合，与国土空间基础信息平台充分衔接，构建三维数字空间的城市信息有机综合体，带动城市地上地下建设整体智能化发展。积极运用大数据、BIM技术、物联网等信息化、智能化技术，推动道路桥梁、轨道交通、园林绿化、环境卫生、道路照明、垃圾处理、供水、排水、燃气、热力、场地等地上、地下各类基础设施有序实现智能化改造，搭载数据采集、实时监测、智能感知、事故预警等功能，深刻融入城市智慧管理平台，逐步实现管理精细化、智能化、科学化。

成都日报锦观新闻记者 张舟

## 清廉蓉城 濯缨锦江 清流万里

# 成都市纪委监委发布20条措施 助力民营经济做大做强

近日，成都市纪委监委印发《关于服务保障民营经济发展壮大的二十条措施(试行)》(以下简称《二十条措施》)，从坚决推动部署落实、深化重点专项监督、引导政商亲清交往、加强纪企沟通联动、坚持正风反腐清源、审慎规范履职尽责六方面，提出20条措施，切实发挥纪检监察机关监督保障执行、促进完善发展作用，推动和促进民营经济做大做优做强。

### 深化完善监督举措 压紧压实职能部门主体责任

优化营商环境，厚植民营经济发展沃土。《二十条措施》围绕中央和省、市关于促进民营经济发展壮大的系列决策部署及措施贯彻落实情况，从政治监督、日常监督、融合监督三个方面深化完善监督举措，形成监督合力，重点围绕优化营商环境、政策支持和法治保障等方面，强化靠前监督、跟进监督、精准监督，严明政治纪律政治规矩，以铁的纪律推动各项决策部署精准落地。

压紧压实主管部门促进民营经济发展主体责任。充分运用“政治谈话”“九责工作法”等，督促各地各有关部门党委(党组)勇担促进民营经济发展壮大的主体责任，推动及时清除本系统本领域本单位民营经济发展障碍。

强化贯通融合监督汇聚民营经济发展工作合力。紧紧围绕国际化营商环境评估指标、成都市营商环境评价指标体系，有序将各地各部门落实促进民营经济发展壮大措施、构建亲清政商关系情况作为纪律监督、监察监督、派驻监督、巡察监督的重点，定期开展监督调研、专项检查、检查走访、回访监督，发现影响和制约民营经济发展壮大方面问题，建立健全问题“预警—反馈—督改”机制，并进一步加强成都眉资纪检监察协同监督，保障民营经济跨区域经营发展。

### 明确监督重点和监督方式 服务保障民营经济发展壮大

如何以强有力监督服务保障民营经济发展壮大?《二十条措施》提出深化重点专项监督，做实推动清理完善政策、推动破解融资难题、督促资源要素保障到位、促进政务服务效能提升等。

为推动惠企政策落地见效，全市各级纪检监察机关(机构)要通过深入查找各地各有关部门是否存在惠企政策制定不合理、公开和宣传解读不到位、政策兑现滞后和违规兑现等问题，并深化运用大数据比对、精准巡访，以及“12345”政务服务热线、信访反映分析等方式，查找在政策落实中的变形走样、打折扣等形式主义、官僚主义问题，党员干部、公职人员优亲厚友、以权谋私等问题，督促主管部门解决堵点、难点。

开展“体验式”监督，深入政务服务一线开展暗访暗查，及时发现办事不合规、服务不便利等问题。同时，通过走访重点企业和涉企监管执法单位，查找是否存在监督执法不规范、涉企检查过多过滥等问题，督促相关职能部门全面提升服务效能。

### 引导政商亲清交往 推进“清廉企业”建设

经济社会的持续健康发展，离不开“亲”“清”统一的新型政商关系作保障。《二十条措施》从规范政商交往行为、普规普纪进企业、加强廉洁文化浸润三个方面明确具体举措，推动政商亲清交往，共同深化“清廉企业”建设。

为规范政商交往行为，全市各级纪检监察机关(机构)要督促各地各部门教育引导党员干部、公职人员准确把握“亲清”关系，坦荡真诚同民营企业及企业家阳光交往，积极作为、靠前服务，防范廉洁风险，守住交往底线。同时，充分运用“清廉蓉城”官方网站、微信公众号等媒体平台，结合实际汇编法规制度、开展纪法宣讲、通报典型案例等，深入开展“纪法进企业”活动，并督促各地区和相关职能部门认真梳理涉及民营企业经营发展政策规定、制度举措和惠企政策等，以多种形式面向企业广泛开展“送规送纪”活动，引导企业强化法治意识、积极参与监督。

“濯缨锦江、清流万里”。要以“濯锦”廉洁

文化品牌建设为牵引，深入推进廉洁文化进民企活动，持续加强廉洁文化浸润。积极协助企业查找廉洁从业风险点，主动提出廉洁治企、依法治企建议。

### 搭建纪企双向互动平台 畅通纪企常态沟通渠道

社会氛围浓、服务体系优，能够让民营企业心无旁骛“谋发展”。《二十条措施》提出建立纪企常态联系制度，常态化收集、分析、处置民营企业意见建议和诉求反映，探索运用“联企前哨站”“亲清联络站”“楼宇监测点”“政商廉盟”等举措，畅通纪企常态沟通渠道，引导民营企业加强沟通交流，讲真话、说实情、建诤言。

搭建纪企双向互动平台，选聘民营企业担任特约监察员，邀请民营企业走进纪委监委机关、组织专题座谈等方式，面对面听取意见建议。开展走访调研，深入企业、基层一线发现影响制约民营企业发展的痛点堵点难点问题。为推动解决企业关注问题，拓宽企业投诉举报渠道，畅通“12388”电话举报受理和来访接待，并通过相关职能部门官方网站、政务网站、政务APP等渠道公开派驻(出)纪检监察机构联系方式，收集汇总企业关注和亟须解决的问题。

### 坚持正风反腐清源 营造风清气正的良好环境

良好的营商环境是民营企业蓬勃发展的关键。《二十条措施》明确，通过持续纠治政商交往不正之风，加强重点行业领域系统整治、坚决查处损害营商环境腐败和作风问题等举措，为民营经济健康发展营造风清气正的良好环境。

针对“四风”隐形变异、潜滋暗长等突出问题，定期开展专项治理和监督检查，坚决从严

查处党员干部、公职人员在政商交往中收受礼品、礼金、消费卡和有价证券等财物，以及接受宴请、旅游、健身、娱乐活动安排等违反中央八项规定精神问题。

聚焦民营企业反映强烈的重点行业领域问题，分层分类扎实开展突出问题专项整治，持续拓展“十大领域”群众身边“可视”“有感”腐败和作风问题专项治理，并在各级窗口单位探索开展“作风监督评议”工作，加强基层“小十长”日常监督管理，通过行风整治促进营商环境进一步优化。

紧盯促进民营经济发展的重点领域和关键环节，从严查纠对民营企业合理诉求故意刁难、推诿扯皮、不作为、慢作为，巧立名目向民营企业拉赞助、乱收费、乱摊派等问题。对履责不力、作风不实、违背背约等问题坚决追责问责，严肃查处涉企权力寻租、利益输送、吃拿卡要以及涉黑涉恶腐败和“保护伞”等问题，定期通报曝光典型案例。

### 成都市纪委监委信访举报渠道

<b>来信</b>	地址：成都市高新区锦悦西路88号 收信人：成都市纪委监委信访室 邮政编码：610042
<b>来电</b>	全国纪检监察机关举报电话：12388
<b>来访</b>	地址：成都市高新区锦城大道788号 成都市群众接待中心二楼 成都市纪委监委接待室 时间：工作日上午
<b>网络</b>	“清廉蓉城”网(www.ljcd.gov.cn)
<b>微信</b>	关注“清廉蓉城”微信公众号，可进行在线举报。

## 成都高新区： 发放监督卡 为企业纾难解困

“您好，这是一张‘营商环境监督卡’，如果您发现工作人员存在玩忽职守、滥用职权等行为，可以按照监督卡上的提示随时向我们反映……”近日，成都高新区纪工委监察工委在走访辖区企业时，将一张印有监督内容和监督方式的“营商环境监督卡”交到企业负责人手中。

成都高新区纪工委监察工委通过不定期走访联系企业，详细了解企业经营现状、发展困难以及职能部门服务企业、惠企政策落实情况，并发放“营商环境监督卡”，让企业在需要时可以及时联系。监督卡集纳了多种举报方式，并列出了“故意刁难企业合理诉求、工作人员吃拿卡要、违规收取企业费用”等涉及优化营商环境的重点监督内容，有效畅通企业反映诉求与问题的“最后一米”。截至目前，成都高新区纪工委监察工委已走访联系企业164次，向企业发放“营商环境监督卡”1600余份，收集企业诉求357件，帮助解决企业政务咨询、项目申报、融资贷款等问题283个，以切实举措为企业纾难解困。

## 武侯区： 加强“清廉窗口”建设 让服务更贴心

“现在来办事，可以对服务质量做评价，窗口工作人员的态度很好。”近日，在成都市武侯区政务服务中心办理食品经营许可证后，张女士对窗口服务进行了评价。这是武侯区纪委监委加强“清廉窗口”建设，助力优化营商环境的具体体现。

今年以来，武侯区纪委监委立足职能职责，以“清廉窗口”建设为抓手，聚焦服务企业和民生需求，构建起普惠共享、智能高效、可感可及的公共服务标准化体系。同时，紧盯企业“难点、堵点、痛点”问题，督促涉企职能部门找差距、即整改、补短板，用心用情为企业办实事、解难题。该区通过统一服务标准、再造服务流程和推行“互联网+”等措施，推行集约化服务模式，公共服务质量和效率得到显著提升。规范15项业务网办流程，通过支付宝实名认证后，企业实现同一事项线上线下“无差别受理、同标准办理”，申请人还可在手机上查询办理进度，获取办事结果，实现企业、群众办事“零跑腿”，让企业、群众足不出户就能享受“指尖”服务。

成都日报锦观新闻记者 王雪钰 陈艾 程廷静