

---

# 实施城市更新 创造美好城市人居环境

周岚

实施城市更新行动是适应城市发展新形势、推动城市高质量发展的必然要求。习近平总书记在 2019 年中央经济工作会议上强调，要加强城市更新和存量住房改造提升。党的十九届五中全会作出了实施城市更新行动的决策部署。江苏省第十四次党代会强调，要大力实施城市更新行动。省委办公厅、省政府办公厅印发《关于实施城市更新行动的指导意见》(以下简称《意见》)，对江苏实施城市更新行动提出了明确要求。江苏肩负“争当表率、争做示范、走在前列”重大使命，要聚焦城市建设中的突出问题和短板，加快转变城市开发建设方式，努力创造更加美好的城市人居环境。

## 把握方向，明确城市更新目标要求

城市更新是进入新发展阶段的必然选择，需要立足省情实际，明确目标方向，扎实有序推进。

江苏实施城市更新行动正当其时。

习近平总书记指出，长三角区域城市开发建设早、旧城区多，改造任务重，这件事涉及群众切身利益和城市长远发展，再难也要想办法解决。江苏作为长三角发达地区，常住人口城镇化率已经超过 73%，更为迫切地需要通过城市更新解决城市发展中的矛盾问题和突出短板。江苏按照党中央、国务院决策部署，适时提出通过实施城市更新创造更加美好的城市人居环境正当其时。

江苏实施城市更新行动需结合自身特点。

江苏是全国经济大省、文化大省、生态大省，经济总量位居全国前列，拥有全国最多的国家级历史文化名城和名镇。由于各地所处城市更新阶段不同，我省实施城市更新必须因地制宜、精准施策，注重差异性，探索走出一条具有江苏特色的城市更新发展之路。

江苏实施城市更新行动具有良好实践基础。

2019 年以来，我省作为美丽宜居城市建设国家首个试点省份，一直用城市更新理念推动城市建设，形成了一批多维度的城市更新行动现实样本。南京市小西湖、扬州市仁丰里街区等城市更新项目先后获得联合国教科文组织“亚太地区文化遗产保护奖”、中国建筑学会“历史文化保护传承创新奖”等奖项。鉴于前期良好的实践基础，我省提出到 2025 年打造一批体现江苏特色、代表江苏水平、国内起到示范效应的城市更新试点项目，到 2035 年具有江苏特色的城市更新体制机制更加完善，美丽宜居城市建设目标全面实现。

## 统筹协调，推进城市更新重点任务

为全面提升城市发展质量，江苏将从兼顾国家要求与我省省情、兼顾条线工作与块面综合、兼顾长远蓝图与近期实施等方面，围绕《意见》提出的七项工程推进城市更新。

统筹安全与发展，将房屋和市政设施补短板作为首要任务。

---

实施既有建筑安全隐患消除工程。去年8月，省政府部署既有建筑安全隐患排查整治专项行动，全省共排查出疑似安全隐患的建筑达24299栋，完成评估鉴定8902栋、623.18万平方米。今年5月，省政府办公厅印发了《江苏省自建房安全专项整治实施方案》，再次要求在实施城市更新行动中，将既有建筑安全隐患消除作为首要工程。实施市政基础设施补短板工程。我省已先期开展城镇燃气安全排查整治、污水处理提质增效、海绵城市建设等系列行动，但市政基础设施短板依然存在，因而《意见》提出通过市政基础设施补短板、堵漏洞、强弱项，增强城市韧性。

统筹生活与生产，突出住区宜居与产业效率。

实施老旧住区宜居改善工程。我省在开展城镇老旧小区改造的同时，已探索适老住区改造、宜居住区建设、宜居街区建设等“升级版”工作。此次，《意见》更强调建设完整社区、全龄社区，推进住区街区一体化联动改造。实施低效产业用地活力提升工程。随着产业结构调整，我省许多开发区、产业园区需要进行低效用地再开发，传统商业办公空间也要进行功能转换。因此，《意见》提出将产业活力提升作为提高城市综合竞争力的重要内容。

统筹文化和生态，体现新型城镇化品质提升需求。

实施历史文化保护传承工程。我省已印发关于历史文化保护传承的实施意见，要求始终把历史文化保护放在第一位，让文化遗产成为建设发展的重要文化资源。实施城市生态空间修复工程。省住建厅去年牵头发布了《新发展阶段城市园林绿化江苏倡议》，今年省政府将建设100个“乐享园林”小型绿地活力空间列为民生实事，《意见》也提出通过实施生态空间修复，营建人与自然和谐共生的美丽家园。实施城市数字化智慧化提升工程。数字经济既需要人力资源等软环境，也需要城市基础设施建设、城市空间环境的硬支撑。因此，《意见》强调开展城市数字化智慧化改造，支撑江苏数字经济发展水平全面提升。

## 系统推进，探索城市更新实施路径

城市更新行动内涵广泛、涉及面广，遇到的问题多元复杂，需要通过理念革新与思路创新，探索形成具有江苏特点的城市更新有效实施路径。

整体谋划项目实施，形成一体化综合解决方案。

城市更新行动往往要面对既有房屋的改善、现状产权的调整，既要达成自上而下的规划目标，还要满足自下而上的地方发展需求。因此，项目实施要加强事前调查，摸清群众意愿，重视前期策划，系统研究现状问题、百姓需求、发展目标，关注社会调查、资产盘活、资金统筹等实操性问题，改变过去去蓝图制定、蓝图实施的建设方式，形成“策划、规划、设计、建设、运营”一体化综合解决方案。

引导社会共同参与，推动人民城市人民建。

始终坚持以人为本，充分调动居民改善自我家园的主观能动性，构建多方参与的城市更新工作机制。发挥多方主体作用，包括统筹主体要建立项目投融资运作机制，运营主体要形成提前介入、同步参与的工作方式，设计主体要采用陪伴式服务，建设主体要以“绣花”功夫推进建设实施管理等，倡导共建、共治、共享，提高社会治理水平。

突出试点先行先试，探索可复制可推广经验。

城市更新行动的实施尚在起步阶段，需要通过实践摸索、总结和提升。我省将针对城市更新重点任务，推动各地开展试点。目前，已印发2022年度试点项目申报指南，组织设区市、县（市、区）实施城市更新工作领导小组开展申报，省级将采用竞争

---

性遴选方式，优先支持问题调查详实、社会参与程度高、对策措施创新、资金平衡良好的城市更新项目纳入试点，推动地方通过试点实践形成可复制可推广的经验。

## 形成合力，落实城市更新保障措施

城市更新行动是一项系统性工程，需要从体制机制、技术指导、政策支持等多方面夯实保障基础，确保工作成果输出。

健全工作机制，推动省市联动发展。

城市更新是一件久久为功的事情，需要加强组织领导。省实施城市更新工作领导小组按照职责分工，加强对地方的政策指导，同时用好督查激励等机制，鼓励创新、表扬先进。各地需建立健全相应工作机制，根据城市更新体检，评估发现的问题和短板，统筹考虑历史遗留问题的解决和当代的发展需求，科学制定城市更新行动计划，扎实开展城市更新试点实践与经验总结。

加强技术指导，破解更新技术难题。

城市更新实践遇到的问题多元复杂，需要针对重点难点加强技术指导。省级层面目前正在组建多专业、复合型的城市更新专家技术团队，帮助各地更好地开展工作。鼓励各地因地制宜探索适用于消防、管网、日照等存量更新改造领域可复制可推广的技术方法和实施路径。

强化政策支持，建立可持续发展模式。

城市更新实践需要尊重地方首创精神，通过政策创新，建立可持续发展模式。系统梳理现有配套支持政策，推动建立与城市更新行动相适应的土地、规划、建设、产权等政策体系。强化城市存量资源盘活的长期运营策划，提升城市可持续运营活力。