

明确顶层设计 有力有序有效推进城市更新

□ 赵文斌

近日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于持续推进城市更新行动的意见》（以下简称《意见》）。《意见》充分考虑地方实际，将前期实践经验和改革成果上升为制度安排，对于持续推进城市更新行动作出了系统全面的部署。《意见》明确了城市更新的指导思想、工作原则和主要目标，是指导实施城市更新行动的纲领性文件。

《意见》明确了城市更新的工作范畴

城市更新是什么？《意见》结合相关部委和城市对城市更新的实践及任务部署，从国家层面明确了城市更新的工作范畴，起到了一锤定音、统一认识的效果。

《意见》是国家对城市更新工作全面、系统、整体的战略部署。

《意见》结合相关国家部委以及地方城市多年来丰富的城市更新实践活动，首先从好房子、好小区、好社区、好城区4个层面明确了未来5年城市更新的8项主要任务。然后，进一步细分为老旧小区、老旧小区燃气等老化管线管道、城市社区嵌入式服务设施、新型城市基础设施、口袋公园、历史建筑等数十种城市更新对象。最后，在此基础上提出相应的具体举措，构建起有层次、有重

点、有方法的城市更新框架。

《意见》强烈地表达出“坚持以人民为中心”“不断满足人民美好生活需要”的导向。

《意见》的主要任务以民生项目、安全项目为主，以发展项目为辅，彰显了国家对城市更新工作的初心使命。先保安全 and 民生，然后促进城市的功能完善、结构优化，再催生城市发展的新动力，这个先后顺序也体现了政府在城市更新中的根本立场。以《意见》涉及的城市更新项目是否具备盈利能力作为评判标准，可将项目分为公益性、经营性两类，经统计，公益性项目占比超过2/3，印证了《意见》的“人民”导向。

《意见》汇总了城市更新的经验做法

城市更新怎么做？《意见》在相关部委

和城市已经积累的实践经验及成熟做法的基础上，从国家层面汇总了这些经验做法并推广至全国。

《意见》将多年积累且验证有效的实践经验上升为制度安排。

一方面，《意见》中提到的举措大多经过国家部委的试点示范或地方政府的实践验证并取得了显著成效，如危房改造、老旧小区改造、完整社区建设、城市社区嵌入式服务设施建设、老旧小区更新改造、工业遗产保护利用、“平急两用”公共基础设施建设、“五网一廊”建设、海绵城市、城市黑臭水体治理等。另一方面，《意见》将这些经验归纳在统一的城市更新框架内，更容易形成政策合力并达到更好的效果。

《意见》细化了某些重点领域的具体做法，有助于破解现阶段存在的突出普遍问题。

相比而言，《意见》在老旧小区改造、商业步行街和旧商业街区、城中村改造、城市防洪和内涝治理等方面的举措更为细致。例如，针对老旧小区改造会细化到“整治楼栋内人行步道、排风烟道、通风井道”，针

对城中村改造会明确“拆除新建、整治提升、拆整结合”的改造方式以及“群众改造意愿强烈、城市资金能平衡、征收补偿方案成熟”的选取标准。

《意见》强调了城市更新的探索方向

城市更新如何创新？《意见》从城市治理视角关注制度创新和政策完善健全，从国家层面强调了城市更新的主要探索方向。

《意见》提出制度创新上的“三个建立”。

一是建立城市更新实施机制，打通从城市体检到专项规划，再到片区策划，最后到项目实施的全流程。二是建立房屋使用全生命周期安全管理制度，着眼于存量时代，重点从日常巡查、市场化手段、住宅专项维修资金使用3方面开展制度探索。三是建立政府引导、市场运作、公众参与的城市更新可持续模式，让政府、市场、公众等多元主体在项目实施运营中各司其职、合作共赢。

《意见》聚焦于“地、钱、法”三类政策的完善与健全。

用地政策以“完善”为主，提出土地混合利用、用途转换、容积率奖励转移、地价计收等探索方向。资金政策主要从中央预算内投资、税费减免等财税手段和信贷、REITs等金融工具两端发力，健全多元化投融资方式。法规标准以“健全”为主，在城市规划建设运营治理和房屋管理法律法规、适用于城市更新的技术标准与科技成果等方面具有一定的探索空间。

《意见》指明了风景园林行业的新作为

风景园林行业在城市更新中将有何作为？《意见》基于修复城市生态系统这一主要任务，从国家层面指明了风景园林行业在城市更新中的新作为。

《意见》彰显了城市生态系统修复的底线性思维。

范围限定在“城市”而非广义的生态系统，需要有针对性地综合运用自然恢复和人工修复两种手段。方式落脚在“修复”而非新建，遵循低扰动、低冲击的理念，以修复、调整、完善为主，以最少的人工介入保护城市生态系统。修复对象明确为受损山体、采煤沉陷区、海绵城市、湿地、黑臭水体、水土保持、生态清洁小流域、受污染的建设用地、绿环廊绿楔绿道、社区公园、口袋公园等，因此要根据具体对象“量身定制”修复方案。

《意见》回应了人民群众对生态环境的迫切需求。

良好生态环境是最普惠的民生福祉，城市生态系统修复的目的是为人民群众提供更多高品质的公共活动与休闲游憩空间，因此要加大力度治理“差的”生态环境，建设美丽城市。《意见》还提出“推动公园绿地开放共享”，就是要打破城市生态系统的物理边界，将“绿的”生态空间导入百姓日常生活，让百姓进得来、留得住，走出家门就能自然而然地步入生态之中，共享绿色生活。

作者单位为中国城市建设研究院有限公司

推动建设“好房子”要正确把握几对关系

□ 卜贞贞 赵丹

今年政府工作报告中指出，要适应人民群众高品质居住需要，完善标准规范，推动建设安全、舒适、绿色、智慧“好房子”。这为房地产行业发展和住房建设明确了新方向，适应人民群众从“住有所居”迈向“住有宜居”的高品质居住需求转变。笔者认为，要实现这一目标，需要正确把握以下几对重要关系。

正确把握安全与舒适的关系

安全是“好房子”的首要前提，关乎居民的生命财产安全和家庭幸福。建筑结构的稳固性是安全的基础，从建筑材料的选择到施工工艺的把控，再到抗震、防火等设计标准的严格执行，每一个环节都不容有失。完善的安全设施也是必不可少的，包括消防设施、应急通道、监控系统等，为居民营造一个安全的居住环境。

舒适是居住品质的重要体现，涵盖多个维度。从空间布局来看，合理的户型设计能够满足居民日常生活的各种需求，应实现动静分区明确，公共空间与私密空间互不干扰。采光和通风条件直接影响居民的居住体验，充足的自然采光不仅可以节省能源，还

能营造明亮、温馨的居住氛围，良好的通风则有助于保持室内空气清新，减少疾病传播。此外，居住氛围的和谐也至关重要，社区的规划和管理应注重邻里关系的营造，提供休闲娱乐设施和交流空间，让居民在舒适的环境中感受到家的温暖。

在实际建设中，安全与舒适并非相互矛盾，而是相辅相成的。不能为了追求舒适而忽视安全，也不能只强调安全而牺牲舒适。在建筑设计中，可以通过优化结构设计，在保障安全的前提下，提高空间利用率，使房屋更加舒适；在选择建筑材料时，既要考虑其安全性和耐久性，也要关注其环保性和舒适性，如采用隔音、隔热性能好的材料，既提高了居住的舒适度，又能减少外界干扰，增强房屋的安全性。

正确把握绿色与智慧的关系

绿色理念贯穿于“好房子”建设的全过程，从建筑的规划设计到施工建造，再到后期的运营维护。在规划设计阶段，应充分考虑建筑与周边环境的融合，合理利用自然资源，减少对生态环境的破坏。在施工过程中，大力推广绿色建筑材料和节能设备，如使用新型保温材料、节水器具等，减少建筑垃圾的产生和对环境的污染。在运营维护阶段，加强对建筑能源消耗和环境影响的监测，通过智能化管理系统，实现能源的高效利用和环境的有效保护。

智慧则是利用现代信息技术，提升居住的便捷性和舒适度。智能家居系统的应用，让居民可以通过手机、语音等方式控制家中的设备，如灯光、窗帘、空调、热水器等，实现远程操作和个性化设置。智能安防系统能够实时监控房屋周边的安全状况，一旦发现异常情况，及时发出警报并通知相关人员。此外，智慧社区的建设还应包括智能停车、智能垃圾分类、社区服务信息化等，为居民提供全方位的便捷服务。

绿色与智慧相互促进，共同提升“好房

子”的品质。绿色建筑需要智慧技术的支持来实现能源的精准管理和环境的实时监测，而智慧技术的应用也有助于推动绿色理念落地。

正确把握标准与创新的关系

标准与创新并不冲突，而是相互依存的。标准为创新提供了基础和保障，确保创新在安全、质量和环保等方面符合要求；创新则是对标准的突破和完善，推动标准不断更新和升级。

标准是“好房子”建设的基石，在建筑设计、施工质量、节能环保、配套设施等方面提供了明确的规范和要求。统一的设计标准能够确保房屋的基本功能和质量，如合理的层高、户型比例、空间布局等；严格的施工质量标准可以保证建筑工程的安全性和耐久性，从材料的检验到施工工艺的规范，再到竣工验收的严格把关，每一个环节都必须符合标准要求；节能环保标准则推动了绿色建筑的发展，减少了建筑对环境的影响；完善的配套设施标准能够提升居民的生活便利性和幸福感，包括教育、医疗、商业、交通等配套设施的规划和建设。

创新是推动“好房子”建设不断发展的动力。随着科技的进步和生活水平的提高，人们对住房的需求也在不断变化，这就需要不断创新建筑设计理念、施工技术和管理模式。在建筑设计方面，创新可以体现在独特的空间设计、个性化的功能布局和对新型建筑材料的应用上，满足不同人群的多样化需求；在施工技术方面，新技术、新工艺的应用能够提高施工效率、降低成本、提升工程质量，如装配式建筑技术、3D打印技术等；在管理模式方面，创新可以实现智能化、精细化管理，提高社区的运营效率和服务质量。

正确把握新建与改造的关系

新建住房是满足住房需求的重要途径，

也是推动“好房子”建设的关键环节。在新建住房过程中，要全面贯彻安全、舒适、绿色、智慧的理念，从源头把控住房品质。按照高标准进行规划设计，采用先进的建筑技术和材料，打造高品质的居住空间。同时，要注重与周边环境的协调发展，配套完善的基础设施和公共服务设施，建设绿色、宜居的社区。

改造现有住房，尤其是老旧小区改造，同样不容忽视。许多老旧小区存在房屋质量老化、设施陈旧、功能不完善等问题，通过改造可以提升居住品质，让老房子焕发新活力。改造内容包括房屋结构加固、外立面修缮、节能改造、加装电梯、完善配套设施等。对老旧房屋进行节能改造，更换节能门窗、增加保温层等，可以降低能源消耗，提高居住舒适度；加装电梯则方便了老年人和行动不便者的出行，提升了居民的生活便利性。

新建与改造应统筹兼顾，协调发展。在新建住房时，要充分考虑未来的发展需求和可持续性，为后续的改造和升级预留空间；在改造现有住房时，要借鉴新建住房的先进理念和技术，使改造后的住房能够达到“好房子”的标准。同时，通过改造可以积累经验，为新建住房提供参考，促进整体住房建设水平提升。

正确把握政府引导与市场参与的关系

政府在“好房子”建设中发挥着重要的引导作用，通过制定相关政策法规，明确“好房子”的建设标准和规范，为建设提供政策支持和保障。应加大对保障性住房建设的投入，确保中低收入群体能够住上“好房子”。加强对房地产市场监管，规范市场秩序，防止出现恶意竞争和质量问题。此外，政府还可以通过财政补贴、税收优惠等措施，鼓励企业参与“好房子”建设，推动绿色建筑和智慧建筑的发展。

市场是“好房子”建设的主体，房地产

企业和建筑企业在其中发挥着关键作用。企业应积极响应政府号召，加大技术研发和创新投入，提高产品质量和服务水平。根据市场需求，开发多样化的住房产品，满足不同层次消费者的需求。同时，企业还应承担社会责任，注重环境保护和可持续发展，积极参与保障性住房建设和老旧小区改造。

政府引导与市场参与相互配合，才能形成推动“好房子”建设的强大合力。政府通过政策引导和监管，为市场创造良好的发展环境；市场则在政府的引导下，充分发挥自身的资源配置和创新能力，推动“好房子”建设落地实施。

作者单位为中共黑龙江省委党校

征稿启事

为构筑住房和城乡建设系统权威研究成果的展示平台、营造先进理论交流场所，本报开设“观察思考”版面，诚邀住房和城乡建设领域专家学者撰写理论、评论文章，聚焦住房和城乡建设行业热点，探讨业内难题。

来稿请注明作者姓名、工作单位、联系电话。

投稿邮箱：
gcsk@chinajsb.cn
联系电话：
(010) 58933127