

增强城市安全韧性

擘画城市更新“十五五”新篇章

近日,国务院印发《城市更新“十五五”规划》(以下简称《规划》),明确了“十五五”时期城市更新工作的目标指标、重点任务、重大工程和政策举措。这是首部国家级城市更新专项规划,对擘画城市更新新篇章、推动城市发展方式转型、建设高品质人民城市、回应人民对美好生活的向往具有重要指导作用。

厘清思路

切实增强城市安全韧性

当前,我国城市发展正从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段,发展方式由“有没有”转向“好不好”,工作重心转向对存量空间的盘活、存量风险的化解、存量功能的提升。城中村和危旧房改造既关乎城市运行的安全底线,是保安全的“生命工程”,又承载着千万家庭居住品质提升的现实需求,也是提品质的“民心工程”,需要站稳人民立场,树立和践行正确政绩观。

对此,《规划》部署的六大任务中,特别强调城市的安全韧性,将城中村改造和危旧房改造一起纳入“增强城市安全韧性”,放在突出位置。

《规划》确立了高质量城市更新的发展路径,也为解决城中村和危旧房问题提出了对应的政策举措和组织实施要求。

一是从实施方向上,坚持“留、改、拆”并举,分类施策,宜留则留、宜改则改、宜拆则拆,多方筹集资金,引入市场力量,努力实现资金平衡;

二是从工作方法上,坚持“绣花功夫”,以精细化、人本化方式贯穿征拆、建设、安置、配套、运营各环节;

三是从空间组织上,加强与周边城市基础设施韧性建设、完善公共服务配套、促进产业升级统筹联动,系统提升片区整体韧性;

四是从实施保障上,坚持“先体检、后更新”,形成“体检发现问题—规划锚定方向—计划安排时序—策划生成项目”的动态闭环,从源头避免改造的盲目化与碎片化。

因地制宜

破解城中村改造难题

城中村改造体量大,涉及的利益关系复杂,必须由政府统筹推进,以法治方式厘清关系,努力实现资金平衡。

一是加强法治保障。城中村产权关系复杂、涉及主体多元,稳定的法治和政策体系是保障项目顺利推进的前提。《规划》明确支持有立法权的地方出台城市更新地



福建省福州市晋安湖山水城市景观。

新华社发



天津海河津旅左岸空间。



观众在深圳国际美术馆内参观。

方性法规,把改造纳入法治轨道。

二是实现资金平衡。城中村改造投资体量大、周期长,《规划》搭建起多元投融资框架——专项债券、金融机构市场化服务、资产证券化以及各类社会资本参与等,使资金使用的可持续与防风险并行。

三是强化片区统筹。《规划》

强调把单个项目纳入更大尺度的功能区谋划,通过片区策划,探索统筹片区内多个城中村项目,以成片连片避免单点改造形成孤岛。健全“专项规划—行动计划—年度计划—改造方案”传导体系与项目生成机制,把改造决策建立在城市体检、科学评估和规划传导的基础上。

四是坚持分类施策。对于安全隐患突出、群众需求迫切的城中村,该拆除的需要走拆除新建之路。对于不具备大规模拆除条件的城中村,更多应将危房治理、拆除违建和精准拆建相结合开展拆整结合。对于历史文化资源丰富、与城市文脉密切关联、保留价值较高的城中村,应通过保护修缮、活化利用、消除安全隐患等方式开展整治提升。

多方参与

推动危旧房改造落地实施

《规划》强调危旧房改造“产权人自主、多方共担”的治理逻辑,提出“先消险、再提质”的实施路径。

一是制度先行,分类施策。各地在推进危旧房改造中,注重完善制度规范。

二是多方参与,多渠道筹集。以危旧房自主更新、原拆原建为突破口,构建“谁受益、谁出资”的产权人出资参与为主、政府补助为辅、责任共担的自主更新社会共识,厘清各方在自主更新过程中的权责边界与利益共享规则,推动社会各方从“要我更新”向“我要更新”转变。

三是优化手段,强化全生命周期安全管理。《规划》提出建立房屋全生命周期安全管理制度,把工作从“事后救急”转向“事前预防、全程管理”;支持建立全覆盖的房屋安全基础数据库,为房屋安全分类管理、风险分级管控提供了扎实的数据支撑;将房屋安全体检、房屋安全管理资金、房屋质量安全保险三项制度,嵌入“体检—规划—计划—策划—改造”一体化的治理链条,实现房屋质量安全风险管控的全周期闭环保障。

做好城中村、危旧房改造工作,需要政府、企业、群众三方形成合力,统筹好3项关系:一是安全与民生的关系,要把消除安全风险隐患与提升居住品质同步推进;二是拆与留、改与建的关系,要注重历史文化保护传承,留住乡愁记忆;三是改造与长效管理的关系,要完善健全全周期管理机制,推动城市更新由一次性改造向常态化、可持续的长效治理深化。

据《中国建设报》报道