

今年将从八方面全力实施城市更新

——访全国政协常委、住房和城乡建设部副部长黄艳

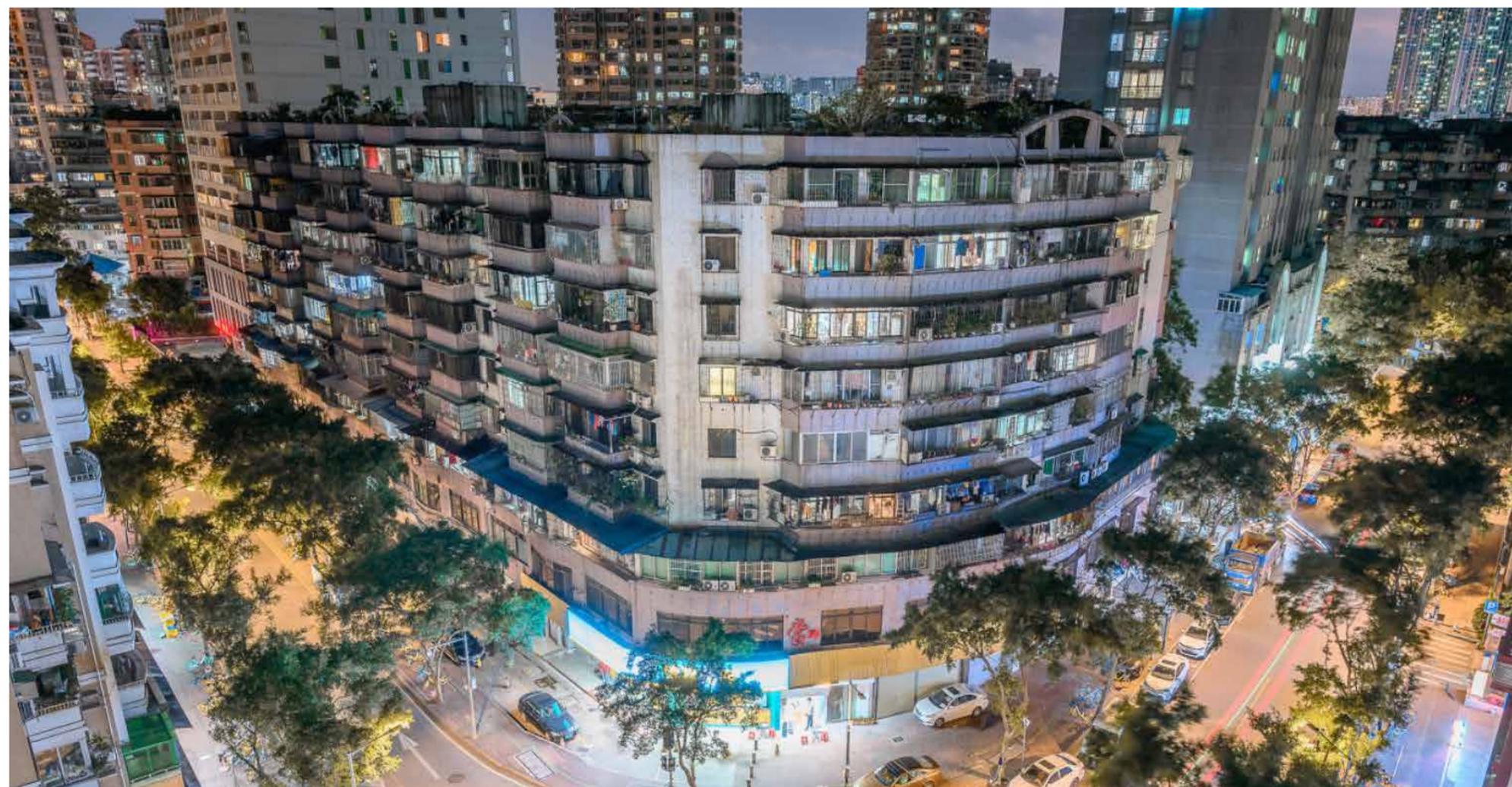
“城市的核心是人。”习近平总书记历来高度重视城市工作，多次作出重要指示，为提高城市承载力、防治各类“城市病”开药方，为我国城市高质量发展指明了方向。

3月5日，李克强总理作政府工作报告，明确“十四五”时期要深入推进以人为核心的新型城镇化战略：

加快农业转移人口市民化，常住人口城镇化率提高到65%，发展壮大城市群和都市圈，实施城市更新行动，完善住房市场体系和住房保障体系，提升城镇化发展质量。

首次写入政府工作报告的“城市更新”如何实施？处处落脚民生、关乎百姓生活的住房和城乡建设工作如何推进？

3月5日，全国政协常委、住房和城乡建设部副部长黄艳接受记者专访，为开局之年系统提升城市发展质量建言献策。



细化各大区域发展战略 推动城市高质量发展

记者：每年全国两会，代表委员讨论的热点焦点都极具时代特性。今年意义特殊，您作为全国政协委员，重点关注哪些方面？有何具体建议？

黄艳：今年是中国共产党成立100周年，是“十四五”开局之年，也是开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一年。

住房和城乡建设是贯彻落实新发展理念的重要载体，又是构建新发展格局的重要支点。中央经济工作会议对住房和房地产、城市更新、乡村建设等工作都作出重要部署，我们深感责任重大，使命光荣。

作为全国政协委员，我重点关注以下几个方面：

一是区域协调发展。近年来，党中央、国务院部署了京津冀协同发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展等一批重大区域发展战略，当下的工作重点是如何落实好这些战略。

总理在政府工作报告中也专门提到了要优化区域经济布局，促进区域协调发展。建议以高质量发展为主题，进一步细化各大区域发展战略，在合理分工、优化发展中促进不同地区发展相对平衡。

今年，住房和城乡建设部将在提高区域城市发展质量上下功夫，加强与青海、辽宁、陕西、上海等省市的共建工作，支持东北老工业城市更新提升，探索西部地区城市高质量发展新路子，总结提炼超大城市精细化建设和治理的中国方案。



区域协调发展



城市高质量发展



历史文化和城市风貌保护



二是城市高质量发展。十九届五中全会提出实施城市更新行动，对进一步提升城市发展质量作出重大战略部署。建议以实施城市更新行动为抓手，推动各地转变城市开发建设方式，统筹城市规划、建设和管理，加快建设宜居、绿色、韧性、智慧、人文城市，为人民群众创造高品质的生活空间。

我们将总结深圳、上海等地方的好经验好做法，统筹城市布局的经济需要、生活需要、生态需要、安全需要，推动城市高质量发展，使城市更健康、更安全、更宜居。

三是历史文化和城市风貌保护。总书记高度重视历史文化保护和城市风貌塑造工作，多次作出重要指示。建议进一步扩大历史文化保护内涵，建立历史文化保护传承体系三级管理机制，尽快形成行之有效的标准规范和监督机制。

同时，建议进一步完善城市和建筑风貌管理制度和机制，强化底线管控，治理“贪大、媚洋、求怪”的建筑乱象。

住房和城乡建设部今年将开展历史文化保护评估工作和城市风貌管理专项调研工作，进一步指导督促各地落实有关要求和标准，推动各地切实在城乡建设中延续历史文脉，塑造城市时代特色风貌。

城市更新内涵：

优化结构、完善功能和提升品质

记者：中央“十四五”规划建议提出实施城市更新行动，今年政府工作报告对此加以明确。您如何理解新阶段实施城市更新行动的重大意义？未来五年如何推进？今年的重点任务有哪些？

黄艳：当前，我国城镇化率已经超过60%，步入城镇化发展的中后期。面对城市发展的新问题、新形势，实施城市更新行动，对于全面提升城市发展质量、不断满足人民群众日益增长的美好生活需要、促进经济社会持续健康发展，具有重要而深远的意义。

需要说明的是，城市更新不只是简单的旧城旧区改造，而是由大规模增量建设转为存量提质改造和增量结构调整并重。实施城市更新行动，其内涵是推动城市结构优化、功能完善和品质提升，转变城市开发建设方式；路径是开展城市体检，统筹城市规划建设管理；目标是建设宜居、绿色、韧性、智慧、人文城市。

“十四五”时期，住房和城乡建设部将立足新发展阶段，坚持新发展理念，构建新发展格局，全力实施城市更新行动，推动城市结构优化调整、功能完善和品质提升，切实转变城市开发建设方式，不断提升城市环境质量、人民生活质量和城市竞争力，不断满足人民群众对城市宜居生活的新期待。



2021年，我们将重点从8个方面全力实施城市更新行动。一是研究制订城镇体系建设方案，构建以中心城市、都市圈、城市群为主体，大中小城市和小城镇协调发展的城镇格局。二是实施城市生态修复和功能完善工程，合理确定城市规模、人口密度，优化城市布局，提升人居环境质量。三是强化历史文化保护，塑造城市风貌。四是加快建设安全健康、设施完善、管理有序的完整居住社区。五是加快推进基于数字化、网络化、智能化的新型城市基础设施建设。六是全面推进城镇老旧小区改造。七是统筹城市防洪排涝，系统化全域推进海绵城市建设。八是推进以县城为重要载体的城镇化建设。





我国城市存在突出问题和短板：

- 一、中心区普遍人口过密、功能布局不均衡**
- 二、社区基础设施和公共服务设施配套不足**
- 三、城市风貌塑造和历史文化保护不到位**
- 四、精细化管理水平不高**
- 五、应对风险的韧性不强**

记者：您刚刚提到，开展城市体检是实施城市更新行动的路径。目前这项评估工作进展如何？被评估城市反映出哪些共性“病症”？下一步将从哪些方面加强指导？

黄艳：城市体检是对城市发展状况进行检测评估，及时纠偏、对症下药，努力建设没有“城市病”的城市。2018年，住房和城乡建设部会同北京市政府率先开展了城市体检工作；2019年增加了11个城市开展试点；2020年，我们又选择36个样本城市全面推进城市体检工作。目前，城市体检评估机制已初步建立，成为统筹城市规划建设管理的重要抓手。

从2020年城市体检情况看，我国城市功能不断完善，人居环境得到改善，同时也存在突出问题和短板：

一是中心区普遍人口过密、功能布局不均衡。二是社区基础设施和公共服务设施配套不足。三是城市风貌塑造和历史文化保护不到位。四是精细化管理水平不高。五是应对风险的韧性不强。

这些问题的产生，既有发展理念转变不到位，也有城市建设底线管控不足、城市规划建设管理统筹不够等原因。

下一步，我们将重点做好以下工作：一是健全城市体检评估长效工作机制，推动体检评估工作全覆盖。二是完善城市体检评估标准，明确城市建设的底线管控要求。三是优化体检技术方法，提高对城市问题诊断的精准性。四是强化信息技术支撑，提高城市科学化、精细化、智能化治理水平。

推进老旧小区改造 加快解决群众“急难愁盼”

记者：“老旧小区改造”已经连续第四年写入总理的政府工作报告，今年的目标任务是新开工改造城镇老旧小区 5.3 万个，比去年增加不少。在您看来，“十四五”时期应从哪些方面着手，更好地推进城镇老旧小区改造？

黄艳：党中央、国务院高度重视城镇老旧小区改造工作。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出，加强城镇老旧小区改造和社区建设。

国务院办公厅去年 7 月印发的《关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》要求，到 2022 年基本形成城镇老旧小区改造制度框架、政策体系和工作机制；到“十四五”期末，结合各地实际，力争基本完成 2000 年底前建成的需改造城镇老旧小区改造任务。

“十四五”时期，住房和城乡建设部将会同相关部门认真贯彻落实党中央、国务院决策部署，扎实推进城镇老旧小区改造工作。

一是进一步摸清底数，坚持“既尽力而为又量力而行”的原则，区分轻重缓急，合理确定城镇老旧小区改造规划和年度计划，并有序组织实施。

二是把城镇老旧小区改造放在城市更新行动的大盘子中统筹考虑、统筹推进，加快建立适应与更新改造相适应的政策机制，不断提升改造效能，推动惠民生扩内需，推进城市开发建设方式转型和高质量发展。

三是健全动员群众参与机制，做好群众工作，激发群众参与改造的主动性、积极性。优先对居民改造意愿强、参与积极性高、有出资意愿的小区实施改造。坚持以人为本，把握改造重点，用心用情用力解决好群众“急难愁盼”问题，让群众有更多、更直接、更实在的获得感、幸福感、安全感。





近年来，各地结合实际、大胆探索，在城镇老旧小区改造工作统筹协调、改造项目生成、改造资金政府与居民合理共担、社会力量以市场化方式参与、金融机构以可持续方式支持、动员群众共建、改造项目推进、存量资源整合利用、小区长效管理等9个方面形成了一批可复制可推广的经验做法和政策机制，部分已吸纳到国务院办公厅印发的指导意见中。

同时，我们及时总结推广各地经验做法，先后编印案例集10余批次，交流示范项目、典型案例200余个，推动城镇老旧小区改造取得积极成效。

记者：您曾指出“居民参与”是老旧小区改造的一个基本条件。我们了解到，在一些城市的推进落实中“居民如何参与”“参与是否有用”等问题依然待解。作为牵头部门，住房和城乡建设部如何从制度设计上保证提供的改造“供给”与居民的改造“需求”是适配的？

黄艳：居民是城镇老旧小区改造的主体，居民参与机制是城镇老旧小区改造的一项基本组织实施机制。从实践情况看，一些地方在工作中还存在只注重工程实施、项目推进，没有充分发挥居民主体作用的问题。比如，确定小区“改不改”“改什么”“怎么改”“改得好不好”时，没有充分发动居民参与，也没有搭建有效的沟通议事平台，改造的实际效果与居民多样化的需求有差距，好事没有办好、也没有办实。

国务院办公厅印发的指导意见对充分发动居民参与城镇老旧小区改造提出了明确要求。



一是坚持以人为本、居民自愿的原则。从人民群众最关心最直接最现实的利益问题出发，征求居民意见并合理确定改造内容，重点改造完善小区配套和市政基础设施，提升社区养老、托育、医疗等公共服务水平，推动建设安全健康、设施完善、管理有序的完整居住社区。

二是健全动员居民参与机制。将城镇老旧小区改造与加强基层党组织建设、居民自治机制建设、社区服务体系建设和有机结合。充分发挥社区党组织的领导作用，统筹协调社区居民委员会、业主委员会、产权单位、物业服务企业等共同推进改造。搭建沟通议事平台，主动了解居民诉求，促进居民形成共识，发动居民积极参与改造方案制订、配合施工、参与监督和后续管理、评价和反馈小区改造效果等。

三是建立项目推进和长效管理机制。积极推动设计师、工程师进社区，辅导居民有效参与改造。引导居民协商确定改造后小区的管理模式、管理规约及业主议事规则，共同维护改造成果。

下一步，我们将会同相关部门认真贯彻落实国务院办公厅印发的指导意见，坚持以人民为中心，扎实推进城镇老旧小区改造。

一是广泛开展“美好环境与幸福生活共同缔造”活动，激发居民参与改造的主动性、积极性，实现决策共谋、发展共建、建设共管、效果共评、成果共享。

二是指导各地结合实际，加快健全动员群众参与机制，增强居民主体意识，优先对居民改造意愿强、参与积极性高、有出资意愿的小区实施改造。

三是加大对优秀项目、典型案例的宣传力度，提高社会各界对城镇老旧小区改造的认识，着力引导群众转变观念，变“要我改”为“我要改”，形成社会各界支持、群众积极参与的浓厚氛围。（文章来源：《中国建设报》2021.03.06）🏠