

## 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》

## 建设好房子好小区好社区好城区

新华社北京5月15日电 中共中央办公厅 国务院办公厅关于持续推进城市更新行动的意见

(2025年5月2日)

实施城市更新行动,是推动城市高质量发展、不断满足人民美好生活需要的重要举措。为持续推进城市更新行动,经党中央、国务院同意,现提出如下意见。

### 一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻党的二十大和二十届二中、三中全会精神,全面贯彻习近平总书记关于城市工作的重要论述,坚持稳中求进工作总基调,转变城市开发建设方式,建立可持续的城市更新模式和政策法规,大力实施城市更新,促进城市结构优化、功能完善、文脉赓续、品质提升,打造宜居、韧性、智慧城市。

工作中要做到:坚持以人民为中心,全面践行人民城市理念,建设好房子、好小区、好社区、好城区;坚持系统观念,尊重城市发展规律,树立全周期管理意识,不断增强城市的系统性、整体性、协调性;坚持规划引领,发挥发展规划战略导向作用,强化国土空间规划基础作用,增强专项规划实施支撑作用;坚持统筹发展和安全,防范应对城市运行中的风险挑战,全面提高城市韧性;坚持保护第一、应保尽保、以用促保,在城市更新全过程中、各环节加强城市文化遗产保护;坚持实事求是、因地制宜,尽力而为、量力而行,不搞劳民伤财的“面子工程”、“形象工程”。

主要目标是:到2030年,城市更新行动实施取得重要进展,城市更新体制机制不断完善,城市开发建设方式转型初见成效,安全发展基础更加牢固,服务效能不断提高,人居环境明显改善,经济业态更加丰富,文化遗产有效保护,风貌特色更加彰显,城市成为人民群众高品质生活的空间。

### 二、主要任务

(一)加强既有建筑改造利用。稳妥推进危险住房改造,加快拆除改造D级危险住房,通过加固、改建、重建等多种方式,积极稳妥实施国有土地上C级危旧住房和国有企业事业单位非成套住房改造。分类分批对存在抗震安全隐患且具备加固价值的城镇房屋进行抗震加固。涉及不可移动文物、历史建筑等保护对象的,按照相关法律法规予以维护和使用,“一屋一策”提出改造方案,严禁以危险住房名义违法违规拆除改造历史文化街区、传统村落、文物、历史建筑。持续推进既有居住建筑和公共建筑节能改造,加强建筑保温材料管理,鼓励居民开展城镇住房室内装修。加强老旧厂房、低效楼宇、传统商业设施等存量房屋改造利用,推动建筑功能转换和综合利用,根据建筑主导功能依法依规合理转换土地用途。

(二)推进城镇老旧小区整治改造。更新改造小区燃气等老化管线管道,整治楼栋内人行走道、排风烟道、通风井道等,全力消除安全隐患,支持有条件的楼栋加装

电梯。整治小区及周边环境,完善小区停、车、充电、消防、通信等配套设施,增设助家政等公共服务设施。加强老旧小区改造质量安全监管,压实各参建单位责任。结合改造同步完善小区长效管理机制,注重引导居民参与和监督,共同维护改造成果。统筹实施老旧小区、危旧住房改造,在挖掘文化遗产价值、保护传统风貌的基础上制定综合性保护、修缮、改造方案,持续提升老旧小区居住环境、设施条件、服务功能和文化价值。

(三)开展完整社区建设。完善社区基本公共服务设施、便民商业服务设施、公共活动场地等,建设安全健康、设施完善、管理有序的完整社区,构建城市一刻钟便民生活圈。开展城市社区嵌入式服务设施建设,因地制宜补齐公共服务设施短板,优化综合服务设施布局。引导居民、规划师、设计师等参与社区建设。

(四)推进老旧小区、老旧厂区、城中村等更新改造。推动老旧小区功能转换、业态升级、活力提升,因地制宜打造一批活力街区。改造提升商业步行街和旧商业街区,完善配套设施,优化交通组织,提升公共空间品质,丰富商业业态,创新消费场景,推动文旅产业赋能城市更新。鼓励以市场化方式推动老旧厂区更新改造,加强工业遗产保护利用,盘活利用闲置低效厂区、厂房和设施,植入新业态新功能。积极推进城中村改造,做好历史文化风貌保护前期工作,不搞大拆大建,“一村一策”采取拆除新建、整体提升、拆整结合等方式实施改造,切实消除安全风险隐患,改善居住条件和生活环境。加快实施群众改造意愿强烈、城市资金能平衡、征收补偿方案成熟的城中村改造项目。推动老旧火车站与周边老旧小区统筹实施更新改造。

(五)完善城市功能。建立健全多层次、全覆盖的公共服务网络,充分利用存量闲置房屋和低效用地,优先补齐民生领域公共服务设施短板,合理满足人民群众生活需求。积极稳步推进“平急两用”公共基础设施建设。完善城市医疗应急服务体系,加强临时安置、应急物资保障。推进适老化、适儿化改造,加快公共场所无障碍环境建设改造。增加普惠托育服务供给,发展兜底性、普惠型、多样化养老服务。因地制宜建设改造群众身边的全民健身场地设施。推动消费基础设施改造升级。积极拓展城市公共空间,科学布局新型公共文化空间。

(六)加强城市基础设施建设改造。全面排查城市基础设施风险隐患。推进地下空间统筹开发和综合利用。加快城市燃气、供水、排水、污水、供热等地下管线管网和地下综合管廊建设改造,完善建设运维长效机制。推动城市供水设施改造提升,加强城市生活污水收集、处理和再生利用及污泥处置设施建设改造,加快建立污水处理厂网一体建设运维机制。统筹城市防洪和内涝治理,建立健全城区水系、排水管网与周边江河湖海、水库等联排联调运行管理模式,加快排水防涝设施建设改造,构建完善的城市防洪排涝体系,提升应急处置能力。推动生活垃圾处理设施改造升级。加强公共消防设施建设,适度超前建设防灾工程。完善城市交通基础设施,发展快速干线交

通、生活性集散交通和绿色慢行交通,加快建设停车设施。优化城市货运网络规划设计,健全分级配送设施体系。推进新型城市基础设施建设,深化建筑信息模型(BIM)技术应用,实施城市基础设施生命线安全工程建设项目。

(七)修复城市生态系统。坚持治山、治水、治城一体推进,建设连续完整的城市生态基础设施体系。加快修复受损山体和采煤沉陷区,消除安全隐患。推进海绵城市建设,保护修复城市湿地,巩固城市黑臭水体治理成效,推进城市水土保持和生态清洁小流域建设。加强建设用地土壤污染风险管控和修复,确保污染地块安全再利用。持续推进城市绿环绿廊绿楔绿道建设,提高乡土植物应用水平,保护城市生物多样性,增加群众身边的社区公园和口袋公园,推动公园绿地开放共享。

(八)保护传承城市历史文化。衔接全国文物普查,扎实开展城市文化遗产资源调查。落实“老城不能再拆”的要求,全面调查老城及其历史文化街区,摸清城镇老旧小区、老旧街区、老旧厂区文化遗产资源底数,划定最严格的保护范围。开展文化遗产影响评价,建立健全“先调查后建设”、“先考古后出让”的保护前置机制。加强老旧小区拆除管理,不随意拆除具有保护价值的老建筑、古民居,禁止拆真建假。建立以居民为主体的保护实施机制,推进历史文化街区修复和不可移动文物、历史建筑修缮,探索合理利用文化遗产的方式路径。保护具有重要历史文化价值、体现中华历史文脉的地名,稳妥清理不规范地名。加强城市更新重点地区、重要地段风貌管控,严格管理超大体量公共建筑、超高层建筑。

### 三、加强支撑保障

(一)建立健全城市更新实施机制。创新完善以需求为导向、以项目为牵引的城市更新体制机制。全面开展城市体检评估,建立发现问题、解决问题、评估效果、巩固提升的工作路径。依据国土空间规划,结合城市体检评估结果,制定实施城市更新专项规划,确定城市更新行动目标、重点任务、建设项目和实施时序,建立完善“专项规划-片区策划-项目实施方案”的规划实施体系。强化城市设计对城市更新项目实施的引导作用,明确房屋、小区、社区、城区、城市等不同尺度的设计管理要求。不断完善适应城市更新的工程项目建设实施管理制度。

(二)完善用地政策。坚持“项目跟着规划走、土地要素跟着项目走”,加强用地保障,建立健全覆盖全域全类型的统一衔接的国土空间用途管制和规划许可制度,统筹好新增和存量建设用地,涉及国土空间规划调整的,按程序依法办理。推动土地混合开发利用和用途依法合理转换,明确用途转换和兼容使用的正面清单、负面清单和管控要求,完善用途转换过渡期政策。盘活利用存量低效用地,完善闲置土地使用权收回机制,优化零星用地集中改造、容积率转移或奖励政策。支持利用存量低效用地建设保障性住房、发展产业、完善公共服务设施。除国有土地使用权出让合同约

定或者划拨用地决定书规定由政府收回土地使用权以及法律、行政法规禁止擅自转让的情形外,鼓励国有土地使用权人按程序自行或以转让、入股、联营等方式更新改造低效用地。优化地价计收规则。推进建设用地使用权在土地的地表、地上或者地下分别设立。完善城市更新相关的不动产登记制度。

(三)建立房屋使用全生命周期安全管理制度。落实房屋使用安全主体责任和监管责任,加强房屋安全日常巡查和安全体检,及时发现和处置安全隐患。探索以市场化手段创新房屋质量安全保障机制。完善住宅专项维修资金政策,推动建立完善既有房屋安全管理公共资金筹集、管理、使用模式。

(四)健全多元化投融资方式。加大中央预算内投资等支持力度,通过超长期特别国债对符合条件的项目给予支持。中央财政要支持实施城市更新行动。地方政府要加大财政投入,推进相关资金整合和统筹使用,在债务风险可控前提下,通过发行地方政府专项债券对符合条件的城市更新项目予以支持,严禁违法违规举债融资。落实城市更新相关税费减免政策。鼓励各类金融机构在依法合规、风险可控、商业可持续的前提下积极参与城市更新,强化信贷支持。完善市场化投融资模式,吸引社会资本参与城市更新,推动符合条件的项目发行基础设施领域不动产投资信托基金(REITs)、资产证券化产品、公司信用类债券等。

(五)建立政府引导、市场运作、公众参与的城市更新可持续模式。充分发挥街道社区作用,调动人民群众参与城市更新积极性。开展城市管理进社区工作。鼓励产权所有人自主更新,支持企业盘活闲置低效存量资产,更好发挥国有资本带动作用。引导经营主体参与,支持多领域专业力量和服务机构参与城市更新,健全专家参与公共决策制度。建立健全适应城市更新的建设、运营、治理体制机制。加强城市更新社会风险评估、矛盾化解处置机制建设。

(六)健全法规标准。加快推进城市更新相关立法工作,健全城市规划建设运营治理和房屋管理法律法规。完善适用于城市更新的技术标准,制定修订分类适用的消防、配套公共设施等标准。加强城市更新科技创新能力建设,大力研发新技术、新工艺、新材料,加快科技成果推广应用。

### 四、强化组织实施

在党中央集中统一领导下,各地区有关部门要结合实际抓好本意见贯彻落实。省级党委和政府要确定本地区城市更新行动的目标任务,做好上下衔接。城市党委和政府要切实履行责任,构建市级统筹、部门联动、分级落实的工作格局,加强政策统筹,强化资金等保障,稳妥有序实施城市更新行动,力戒形式主义,杜绝搞“花架子”。住房城乡建设部要发挥牵头作用,会同相关部门加强统筹指导和协调支持,完善制度政策。支持地方因地制宜进行探索创新,建立健全可持续的城市更新机制。

城市,是推动高质量发展、创造高品质生活、全面建设社会主义现代化国家的重要载体。

中共中央办公厅、国务院办公厅近日印发《关于持续推进城市更新行动的意见》,为打造宜居、韧性、智慧城市提供指引。

由外延扩张转向内涵提质,从“有没有”转向“好不好”,当前我国城市发展正经历深刻转型。实施城市更新行动,是转变城市发展模式的必然之举,是城市现代化建设的重要抓手。

“我国城市发展已进入城市更新的重要时期,要深刻理解和把握实施城市更新行动对于稳增长、扩内需、惠民生的重要作用,将城市更新作为推动城市高质量发展的综合性、系统性战略行动,建立可持续的城市更新模式和政策法规,促进城市结构优化、功能完善、文脉赓续、品质提升。”中国城市规划学会理事长杨保军说。

城市更新将如何推进?

意见提出,坚持以人民为中心,全面践行人民城市理念,建设好房子、好小区、好社区、好城区。

城市的核心是人,人们对于美好生活的需求日益增长,既有的需求标准在提高,新增的需求类型更丰富,但目前我国城市发展还存在设施不够健全、功能不足、安全隐患等短板弱项。

围绕人民关切,意见部署了八项主要任务:加强既有建筑改造利用,推进城镇老旧小区整治改造,开展完整社区建设,推进老旧小区、老旧厂区、城中村等更新改造,完善城市功能,加强城市基础设施建设改造,修复城市生态系统,保护传承城市历史文化和风貌。

“这些任务紧密围绕新时期人民需求,立足关键领域精准发力。各地应准确把握现阶段实施城市更新的主要目标,基于自身实际,抓住主要矛盾和工作重点,尽力而为、量力而行,因地制宜推进城市更新。”中国城市规划设计研究院院长王凯说。

城市更新面临规划、土地、财税、金融等多重挑战,如何加强支撑保障?意见提出关键突破点。

在建立健全城市更新实施机制方面,意见提出“创新完善以需求为导向、以项目为牵引的城市更新体制机制”“全面开展城市体检评估”“建立完善‘专项规划-片区策划-项目实施方案’的规划实施体系”;在完善用地政策方面,意见要求“推动土地混合开发利用和用途依法合理转换”“盘活利用存量低效用地”。

在健全多元化投融资方式方面,意见要求“加大中央预算内投资等支持力度”“中央财政要支持实施城市更新行动”“地方政府要加大财政投入”“落实城市更新相关税费减免政策”“强化信贷支持”“完善市场化投融资模式”;在建立城市更新可持续模式方面,意见要求“政府引导、市场运作、公众参与”;在健全法规标准方面,意见要求“加快推进城市更新相关立法工作”“完善适用于城市更新的技术标准”。

城市更新是一项复杂的系统工程,需要强有力的制度政策支撑。杨保军说,中央确定城市更新大方向后,地方是更新实施责任主体,落实深化改革要求,激发地方能动性,鼓励各地结合实际需求积极探索创新,通过改革破解制度政策性障碍,建立一整套适用于城市更新的制度政策体系。

城市更新,既是发展方式的转变,更关系到民生福祉的提升。加大实施城市更新行动,解决好人民群众最关心的现实问题,让人民群众在城市生活得更方便、更舒心、更美好。

新华社北京5月15日电



到今年,《烟台日报》已经走过80年里程。拜读报纸上刊登的读者与报社共同成长的美文,我感慨万分,打开厚厚的剪报本,曾经与报社编辑记者经历的那些往事又浮现在眼前。

小学五年级时,有一次我去语文老师家,在村里那间不太明亮的平房里,老师拿出一份《烟台日报》,第四版右下角位置赫然刊登着他写的一首诗,有七八行的样子。那一刻,我看到了老师脸上的自豪和对我的期望,也看懂了《烟台日报》在王老师心目中的神圣地位。

1989年我调到烟台驻军,开始了与《烟台日报》的缘分。当时,《烟台日报》头版有个《三言两语》栏目,加花边,正文用楷体,排版特别抢眼。这个栏目文章的特点是短小精悍,言简意赅,观点鲜明,贴近生活,不空发议论。后来,《烟台日报》适应读者要求和新闻形势发展要求,又创办了周末版,并在头版开设了《周末论坛》,副刊有《烟台山漫话》等栏目。我对准这些栏目写作投稿,稿件寄出后,陆续有文章在报纸上刊登出来。

报社门前有个阅报栏。周末的早晨,我常

## 我与编辑部的故事

王功良

骑着大金鹿自行车,急匆匆地从家里赶到报社门前,看是否有自己的稿件刊登出来。我家住在西郊珠玑村,来回近十公里路。倘若稿件发表了,我那种激动和兴奋的心情真是难以言表。朝阳洒在阅报栏上,也温暖着我,就连路上的行人,看上去都是那么亲切。

如今回想起来,当年对报纸的那份迷恋和挚爱,真是有点稚拙和单纯。即使没有发表,我也会仔细阅读刊发的文章,当时经常发表杂文随笔的作者有王永福、王洪鹤、莱夫等,那文笔深沉老到,从中我学到了很多。

报社一楼大厅设置了一个评报栏。当天报纸出版后,时任总编辑王永福会对各个版面的文章进行点评。或标题、或排版、或内容,王总编用红色毛笔字圈圈点点,写上他的评报意见。八个版面贴在评报栏上,毛笔字行如流水,宛如画卷。评报栏正对着大门,编辑记者们进进出出,不少人就在评报栏前驻足观看,形成报社大厅的一道风景。

随着融媒体的迅速发展,后来我听说,评报交流改在报社内部网络上进行,大大提高了效率。三十多年过去了,北马路报社门前依然设有阅报栏,经过多次改造,造型更加时尚,并装饰了灯光,即使夜间也能读报。如今每次路过,我都像见到老朋友一样,总忍不住看上几眼,感到十分亲切。

那年我在文登小洛顶部队农场工作。刘德平、张景奎等农场领导带领指战员战天斗地,硬是把濒临黄海的茫茫滩涂改造成了良田,小洛顶农场呈现出“喜看稻菽千重浪,遍地

英雄下夕烟”的景象。刘德平、张景奎等领导身先士卒,他们戴上草帽、卷起裤腿,同战士们一起挖虾池、割稻谷、运粮食,有感于这种密切联系群众的老八路作风,我写了一篇随笔《高攀群众“赞”》,打算探家时到报社送稿。

刚好,我看到了报社要举办通讯员培训班的消息,就报名参加。第一堂课是总编辑王永福授课,报社三楼会议室里挤满了人。王总编坐在主席台上侃侃而谈,没有官腔,没有架子,像是谈心聊天,娓娓道来,倒更像是一名教授。在他身上,有一种文人朴素本真的可爱。

讲座结束后,我拿着稿件来到王总编办公室,并自我介绍。王总编很热情,听罢握着我的手微笑着说:“你不到三十岁?我还以为是个老干部呢。”我向王总编请教读书写作的经验,他给我列了个书单,让我回去读《红楼梦》《古文观止》《昭明文选》《安娜卡列尼娜》等书籍。遗憾的是,书虽然买回来了,但后来我书架上,忙碌于购房安家、工作安置等各种琐事,还要从零开始学习税收专业知识等,那些古典文学名著终究没能精读,遗憾留到现在补课。

二

从部队转业后第二年,我到栖霞的国税局任职,分管信息新闻宣传等工作,自己动手少了,更多地转向组织和策划选题、培养和树立典型、发现和使用人才等方面。当时,每逢遇到有烟台日报记者去栖霞采访的时机,我便常邀请他们到局机关讲课,讲授写作方法和经验。通过编辑记者,向税务干部灌输读书写作对涵养精神生活的意义,培养大家“读书写作,启智生慧”的自觉性。

为了宣传普及税法知识,我们同《烟台日报》合作开设了《讲故事,学税法》专栏,每次在经济版刊登一个小故事,如《发票丢失以后》《何老汉的烦心事》《拒绝“关照”的于大爷》等,并附上税收政策解读。这种宣传形式活泼新颖,在省国税局组织的税法宣传评比中还获得过奖励。至今回想起来,党报对税收工作的大力支持,依然使我感到暖意融融。

办税大厅是国税局的窗口,主任冯尧是个男同志。他不仅要用熟练的业务知识面对纳税人,解疑答惑,疏通流程;还要用高超的管理艺术管理30多名大厅女同志,苦口婆心,因势利导,一天下来,嗓子都冒烟了。大家亲切地称他为办税大厅的“冯厅长”。他所带领的芝罘区国税局办税大厅,连年获得国家税务总局和山东省表彰,奉献得到肯定,辛苦换来回报。根据他的事迹,我们采写了多篇报道,如《冯厅长的“辩证法”》《办税大厅的“男厅长”》等。时任烟台日报社总编室主任胡泽太推荐在《烟台日报》头版下方以通栏标题的形式,头版转七版刊登,题目是《将办税厅变成税点站》,这在税务系统也是不多见的重点报道。我注意到,当天的头条是关于省运会的系列报道《半个世纪的期盼》,同版比较更有新闻价值,编辑老师的处理水平不禁让人竖起大拇指,心悦诚服。

三

退休后,我依然继续着同报社的缘分。在退休老首长范立才的热情鼓励下,也试着写些回忆性文章。每次文章发表后,我都找出底稿与发表稿进行逐字逐句的比对,看看烟台日报社各媒体的编辑修改了哪些地方。

我对自己发出的稿件比较谨慎,不满意的稿子绝不出手,所以我自信地以为需要改动的地方或许不会太多。可两相对照才发现,有的换了提法,有的改动了句子,有的调整了段落,有的进行了补充……虽是点点滴滴,但都渗透着编辑的文字功力和职业精神。修改后的文章用词更加准确凝练,特别有分寸感,不能不佩服编辑的高明之处。可惜,至今我也没弄清到底是谁编辑给修改的。

好朋友,借着文字,传递温暖。他们像神交已久的老朋友,借着文字,传递温暖。无论是如雷贯耳的名家,还是寂寂无名的初学者,他们都会“碑其地之出,竭其庐之入”,全身心地欢迎你、推崇你,鼓励你。即使电话中有文章细节的交流,他们从无居高临下之感,清正守则的荣誉感高于一切,其做人做事的修养,令我敬重和佩服。

我十分珍惜与《烟台日报》难以割舍的情缘,她助我成长,给我力量。祝愿《烟台日报》青春永驻,越办越好!

(作者为原任国家税务总局烟台经济技术开发区税务局副局长,一级调研员)