每 月 通 讯

2023年第2期

常州市自然资源和规划局天宁分局综合科 2023年3月23日

（一）动态简讯

1、近日，在严格保护耕地和永久基本农田的前提下，江苏省自然资源厅持续优化工作举措，及时高效开展永久基本农田占用补划论证，有力推动全省重大建设项目落地。

2、2月6日，自然资源部印发《公开地图内容表示规范》，规范指出，中国全图应当遵守下列规定：一是准确反映中国领土范围。二是中国全图除了表示大陆、海南岛、台湾岛外，还应当表示南海诸岛、钓鱼岛及其附属岛屿等重要岛屿；南海诸岛以附图形式表示时，中国地图主图的南边应当绘出海南岛的最南端。三是地图上表示的内容不得影响中国领土的完整表达，不得压盖重要岛屿等涉及国家主权的重要内容。

3、日前，省政府第一次常务会议审议通过《江苏省基础测绘管理办法》，自2023年4月1日起施行。《办法》以建立陆海统筹的新型基础测绘体系为目标，从优化制度设计、明确基础测绘主管部门职责、严格基础测绘项目管理、创新基础测绘成果利用方式等方面进行了全新的制度设计，部分内容走在全国前列。

4、近日，为重点打击违法占用耕地、非法侵占生态保护红线、非法开采稀土等战略性矿种，自然资源部决定开展2023年卫片执法工作。据悉，此次卫片执法工作将聚焦耕地保护，重点打击恶意违法占用耕地特别是违法占用永久基本农田的新增非农建设行为；聚焦生态保护，重点打击生态保护红线内违法违规采矿严重破坏生态环境行为；聚焦保护能源资源安全，重点打击违法开采稀土等战略性矿种行为。

5、日前，中共中央、国务院出台关于做好2023年全面推进乡村振兴重点工作的意见，做好2023年和今后一个时期“三农”工作，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大精神，深入贯彻落实习近平总书记关于“三农”工作的重要论述，坚持和加强党对“三农”工作的全面领导，坚持农业农村优先发展，坚持城乡融合发展，强化科技创新和制度创新，坚决守牢确保粮食安全、防止规模性返贫等底线，扎实推进乡村发展、乡村建设、乡村治理等重点工作，加快建设农业强国，建设宜居宜业和美乡村，为全面建设社会主义现代化国家开好局起好步打下坚实基础。

6、近日，为进一步保护老城风貌，南京近期发布《关于进一步加强老城风貌管控严格控制老城建筑高度规划管理规定》（以下简称管理规定），鼓励老城实施有机更新，形成具有南京特色的老城天际线。管理规定自2023年3月22日起施行，有效期为5年。

7、2月21日，长江中游城市群省会城市第九届会商会以视频形式召开，探索协同发展新机制，共同促进长江中游城市群高质量发展。

8、日前，自然资源部部长王广华表示，自然资源部门今后将严守资源安全底线、优化国土空间格局、促进绿色低碳发展、维护资源资产权益。牢牢守住18亿亩耕地红线，推进耕地数量、质量、生态“三位一体”保护，坚持良田粮用大原则，坚决遏制耕地“非农化”、有效防止“非粮化”。全面落实耕地保护党政同责，健全奖惩激励机制。巩固耕地和永久基本农田划定成果，全面落实“两平衡一冻结”制度，确保可长期稳定利用的耕地不再减少。在守住耕地和生态底线的前提下，强化自然资源要素保障。统筹优化“十四五”时期土地计划指标分配，适当增加2023年指标，支持“十四五”规划重大工程尽快落地，支持交通、能源、水利、信息等基础设施建设，支持城市群和都市圈建设现代化基础设施体系。严格管控围填海，保障国家重大项目用海需求。

（二）政策解读

1、《关于在全党大兴调查研究的工作方案》的解读

日前，中共中央办公厅印发了《关于在全党大兴调查研究的工作方案》，认为调查研究是我们党的传家宝。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视调查研究工作，习近平总书记强调指出，调查研究是谋事之基、成事之道，没有调查就没有发言权，没有调查就没有决策权；正确的决策离不开调查研究，正确的贯彻落实同样也离不开调查研究；调查研究是获得真知灼见的源头活水，是做好工作的基本功；要在全党大兴调查研究之风。习近平总书记这些重要指示，深刻阐明了调查研究的极端重要性，为全党大兴调查研究、做好各项工作提供了根本遵循。

围绕做好事关全局的战略性调研、破解复杂难题的对策性调研、新时代新情况的前瞻性调研、重大工作项目的跟踪性调研、典型案例的解剖式调研、推动落实的督查式调研，突出重点、直击要害，结合实际确定调研内容。主要是12个方面：

1.贯彻落实党中央决策部署和习近平总书记对本地区本部门本领域工作重要指示批示精神的主要情况和重点问题。

2.贯彻新发展理念、构建新发展格局、推动高质量发展中的重大问题，推进高水平科技自立自强，扩大国内需求、深化供给侧结构性改革、建设现代化产业体系、落实“两个毫不动摇”、吸引和利用外资，全面推进乡村振兴中的主要情况和重点问题。

3.统筹发展和安全，确保粮食、能源、产业链供应链、生产、食品药品、公共卫生等安全，防范化解重大经济金融风险中的主要情况和重点问题。

4.全面深化改革开放中的重大问题，重要领域和关键环节改革、推进高水平对外开放中的主要情况和重点问题。

5.全面依法治国中的重大问题，完善中国特色社会主义法律体系、推进依法行政、严格公正司法、建设法治社会等主要情况和重点问题。

6.意识形态领域面临的挑战，推进文化自信自强、建设社会主义文化强国和新闻舆论引导、网络综合治理中的主要情况和重点问题。

7.推进共同富裕、增进民生福祉中的重大问题，巩固拓展脱贫攻坚成果、缩小城乡区域发展差距和收入分配差距的主要情况和重点问题。

8.人民最关心最直接最现实的利益问题，特别是就业、教育、医疗、托育、养老、住房等群众急难愁盼的具体问题。

9.牢固树立和践行绿水青山就是金山银山理念方面的差距和不足，推进美丽中国建设、保护生态环境和维护生态安全中的主要情况和重点问题。

10.维护社会稳定中的重大问题，防灾减灾救灾和重大突发公共事件处置保障短板，处理新形势下人民内部矛盾和强化社会治安整体防控的主要情况和重点问题。

11.全面从严治党中的重大问题，落实党的领导弱化虚化淡化、党组织政治功能和组织功能不够强，干事创业精气神不足、不担当不作为，应对“黑天鹅”、“灰犀牛”事件和防范化解风险能力不强，形式主义、官僚主义，特权思想和特权行为等重点问题。

12.本地区本部门本单位长期未解决的老大难问题。

在全党大兴调查研究，分为6个步骤。

（一）提高认识。各级党委（党组）要通过理论学习中心组学习、读书班等，组织党员、干部深入学习领会习近平总书记关于调查研究的重要论述，学习习近平总书记关于本地区本部门本领域的重要讲话和重要指示批示精神，继承和发扬老一辈革命家深入基层调查研究的优良作风，增强做好调查研究的思想自觉、政治自觉、行动自觉。

（二）制定方案。各级党委（党组）要围绕调研内容，结合本地区本部门本单位实际，广泛听取各方面意见，研究制定调查研究的具体方案，明确调研的项目课题、方式方法和工作要求等，统筹安排、合理确定调研的时间、地点、人员。党委（党组）主要负责同志要亲自主持制定方案。

（三）开展调研。县处级以上领导班子成员每人牵头1个课题开展调研，同时，针对相关领域或工作中最突出的难点问题进行专项调研。要坚持因地制宜，综合运用座谈访谈、随机走访、问卷调查、专家调查、抽样调查、统计分析等方式，充分运用互联网、大数据等现代信息技术开展调查研究，提高科学性和实效性。要深入农村、社区、企业、医院、学校、新经济组织、新社会组织等基层单位，掌握实情、把脉问诊，问计于群众、问计于实践。要转换角色、走进群众，了解群众的烦心事操心事揪心事，发现和查找工作中的差距不足。要结合典型案例，分析问题、剖析原因，举一反三采取改进措施。要加强督查调研，检查工作是否真正落实、问题是否真正解决。

（四）深化研究。全面梳理汇总调研情况，运用习近平新时代中国特色社会主义思想的世界观、方法论和贯穿其中的立场观点方法，进行深入分析、充分论证和科学决策。特别是对那些具有普遍性和制度性的问题、涉及改革发展稳定的深层次关键性问题，以及难题积案和顽瘴痼疾等，要研究透彻、找准根源和症结。在此基础上，领导班子交流调研情况，研究对策措施，形成解决问题、促进工作的思路办法和政策举措，确保每个问题都有务实管用的破解之策。

（五）解决问题。对调研中反映和发现的问题，逐一梳理形成问题清单、责任清单、任务清单，逐一列出解决措施、责任单位、责任人和完成时限。对短期能够解决的，立行立改、马上就办。对一时难以解决、需要持续推进的，明确目标，紧盯不放，一抓到底，做到问题不解决不松劲、解决不彻底不放手。

（六）督查回访。各级党委（党组）要建立调研成果转化运用清单，加强对调研课题完成情况、问题解决情况的督查督办和跟踪问效；领导干部要定期对调研对象和解决问题等事项进行回访，注意发现和解决新的问题。**（综合科）**

2、关于《江苏省基础测绘管理办法》的解读

基础测绘事关国民经济建设和人民生活，其提供的基础地理信息是国民经济和社会信息集成的载体，也是重要的战略资源，事关国家安全和利益。随着国家经济社会发展水平的不断提升，基础测绘事业背后的制度环境和现实社会需求均发生了较大的变化，使得2001年出台的《江苏省基础测绘管理办法》（以下简称原《办法》）已落后于基础测绘工作发展的现实，在基础测绘内容体系上与国家基础测绘法律、法规存在不一致，亟需全面修订。

主要内容为：1、按照最新要求优化制度设计。一是对基础测绘概念重新予以界定，明确了基础测绘的主要内容。二是贯彻《全国基础测绘中长期规划纲要（2015-2030年）》等最新要求，在省级基础测绘和市县级基础测绘的内容方面，增加了基础地理信息时空数据库系统建设及数据库更新维护、水域水下地形、沿海滩涂与近海水下地形测量、地理国情监测等新型基础测绘。

2、明确基础测绘主管部门职责。《办法》规定，自然资源主管部门应当优化陆海统筹的现代测绘基准体系，加强基础测绘数据资源建设，推动基础测绘产品更新，提高基础测绘保障服务能力，明确基础测绘实行分级管理的管理体制。同时明确了自然资源主管部门依法组织编制本行政区域的基础测绘规划、会同有关部门组织基础测绘成果定期更新、负责组织验收本级基础测绘成果等职责。

3、严格基础测绘质量管理。基础测绘项目质量的管理和把控是基础测绘管理的关键，也是开展基础测绘管理的重点和难点。《办法》规定，对基础测绘项目非主体、非关键性工作进行分包的，应当征得自然资源主管部门同意；项目承担单位应当严格按照基础测绘项目技术设计书开展基础测绘活动，使用的仪器设备应当依法进行检定、校准；项目承担单位应当建立健全质量管理体系，规范质量管理行为，完善质量责任制度，开展基础测绘项目过程检查和最终检查，确保基础测绘成果达到质量要求等。

4、创新基础测绘成果利用方式。《办法》规定，已有基础测绘成果能够满足需求的，应当充分利用，不得重复测绘。同时，规定了申请使用基础测绘项目生产过程成果的情形和要求，填补了生产过程成果使用制度的空白，确保各项基础测绘成果使用、管理有法可依。**（调查科）**

3、防止“非粮化”政策制定的演变特征分析

在国家政策文件层面中，涉及防止“非粮化”的相关制度政策约80余项，通过关键词检索发现，“非粮化”一词最早出现于2008年，2020年后相关政策文件出台的力度明显加大。纵观防止“非粮化”政策演变进程，从农村土地承包经营权流转防止土地进行非农生产，到鼓励和引导工商资本发展粮食生产，再到防止耕地“非粮化”以稳定粮食生产，其逻辑主线一直围绕粮食生产，特别是近年来政策制定的力度在不断加大，政策针对的对象则在不断缩小，这表明“非粮化”背后的粮食生产及其相关问题始终是关系我国国民经济发展、社会稳定和国家自立的全局性重大战略问题。

（一）政策制定的逻辑主线是始终围绕粮食生产

准确把握防止“非粮化”政策制定的逻辑主线，对于当下“非粮化”治理实践和科学研判未来“非粮化”治理方向具有重要意义。从历年政策文件看，其逻辑主线始终是注重粮食生产。通过中国知网检索，最早涉及“非粮化”的研究出现于1990年，但研究内容却是20世纪80年代中后期因耕地种植结构失衡导致粮食供给再度紧张问题，而粮食供给紧张是理清此后防止“非粮化”政策文件线索的重点。

（二）政策制定的频率加快和效力级别不断提高

自2008年相关文件中出现“非粮化”表述以来，近年出台政策制度的数量、类别和效力级别都在不断增加，这些充分表明关于治理“非粮化”的政策力度在不断加大，粮食生产的重要性越来越受到重视。

从防止“非粮化”政策制定的数量和类别看，在2020年之前，各年度制定涉及防止“非粮化”的制度政策共有9个。但在2020年之后，特别是2020年颁布《国务院办公厅关于防止耕地“非粮化”稳定粮食生产的意见》后，涉及防止“非粮化”相关政策呈现井喷之势，其总数接近2020年之前政策数量的5倍，仅2021年就有40余个。2020年和2021年涉及防止“非粮化”的相关政策共有66个，占历年政策制定数量总和的83%左右。在2020年之前，涉及防止“非粮化”的相关政策制定主要集中在土地和农业领域，在2020年之后则扩展至财政、审计、国有资产、林业、建设、环境保护和教育等不同领域。

从政策的效力级别看，在2020年之前，涉及防止“非粮化”的相关制度政策主要是部门规范性文件，发布部门以原农业部为主。在2020年之后，则扩展至司法解释、部门规章、部门工作文件和地方性法规等不同层级，发布部门则延伸至全国人民代表大会、全国人大常委会、国务院、最高人民法院、国家发展和改革委员会、自然资源部、国家林业和草原局等各机构。

政策制定针对的对象更为明确

通过政策文件梳理可以发现，最早涉及防止“非粮化”政策针对的对象是土地流转过程中的“土地”，在2020年前后规制的对象主要是“耕地”。2022年以来则限定为“基本农田”，政策指向的对象的层次在逐步下降。防止“非粮化”政策治理的对象最初是农村土地承包经营权流转中的土地，后来防止“非粮化”政策治理的对象在无形中转变为“耕地”。如2011年原农业部发布的《全国农业和农村经济发展第十二个五年规划》指出，在工业化、城镇化快速发展中存在着耕地占多补少、占优补劣和非农化、非粮化现象，此处指向的对象则是“耕地”。当然，在政策文件实际制定过程中，“土地”和“耕地”的表述常存在混用现象。值得注意的是，2022年以来，关于防止耕地“非粮化”针对对象的表述被更换成“基本农田”。尽管目前存在“耕地”和“基本农田”表述混用的情况，但随着政策的演进，相关的表述会逐渐趋同，这也说明目前政策的制定越来越注重基层实际和政策的可执行性。**（保护科）**

1. 他山之石

1、广西积极探索低成本实用性村庄规划编制

作为欠发达省区，广西壮族自治区农村地区和农村人口占比较大，面对乡村全面振兴的新形势和自然资源全域全要素管理的新要求，广西在村庄规划编制和实施管理工作中，通过技术创新和制度创新，积极探索政府领导、自然资源部门牵头、多部门协同、乡镇主责、村民主角、专业技术力量支撑的低成本实用性村庄规划编制模式。

2019年以来，广西积极有序推进有条件、有需求实用性村庄规划编制，统一技术标准，统筹筹措编制资金，打造低成本、全民参与的规模编制模式。

在技术标准层面，广西出台了村庄规划编制技术导则、数据库标准和审查要点等系列规程规范，明确各地可因地制宜分类编制详略得当的完整型村庄规划或按照“一村一图一表一则”要求编制简易型村庄规划。针对暂时还未编制村庄规划的区域，提出了可通过制定村庄规划设计通则或农房建设规划管控办法等路径，解决规划编制过渡期乡村规划许可无据可依的难题。

广西自然资源厅坚持规划引领，落实先规划后建设的要求，协调发展改革、乡村振兴、财政等部门，从省级层面统筹落实村庄规划编制奖补资金，缓解市县规划编制经费保障难的问题。目前，自治区已落实3亿元奖补资金用于支持各市县开展村庄规划编制工作。

广西积极探索“规划调查全民问答、规划编制全民参与，规划审批全民知情，规划费用全面下降”的低成本实用性村庄规划编制模式。广西厅坚持科技赋能，自主研发了村庄规划编制手机APP和村庄规划编制软件，通过资料共享、规划共编、软件互联、成果互补、技术互助等，方便村民使用手机APP提出规划需求、参与规划编制、查阅规划方案，解决了外出打工的村民参与规划难的问题。手机APP用实景三维和高清影像图直观展示现状和规划对比，让村民和基层干部更加直观地看懂、参与和实施规划，大幅提高各方在村庄规划编制和实施的参与度，大幅降低村庄规划编制的费用。

为了凝聚规划行业力量，广西在省级层面出台了乡村规划师挂点服务办法，建立乡村规划师挂点服务制度，组织乡村规划师入镇驻村协助乡镇组织规划编制，为村民宣讲政策，手把手教村民使用村庄规划编制手机APP，充分发挥了村民、政府、技术单位之间桥梁和纽带的作用。

目前，广西已累计完成3400多个村（含3.6万余个自然村）“多规合一”实用性村庄规划编制，占各市县上报有条件、有需求应编制数量的60%左右。

**（空间科）**

1. 甘肃省自然资源厅出台《强化土地要素保障促进招商

引资项目尽快落地的若干措施》

《若干措施》提出，在国土空间规划批复前，经依法批准的土地利用总体规划、城乡规划继续执行。超出土地利用总体规划、城乡规划用地范围的建设项目，可在符合“三区三线”等国土空间规划管控规则的基础上，采取县级以上人民政府附图承诺的方式审批用地。各级自然资源主管部门主动服务，提前介入，积极参与招商项目选址工作。建立协作机制，及时共享“三区三线”划定成果，为项目选址提供压覆重要矿产资源查询、用地限制性因素及合规性分析等支撑性服务，快速确定项目最优选址方案。

《若干措施》明确，新增建设用地计划配置坚持“土地要素跟着项目走”“大干大支持”“集中统筹、分级保障”原则，对城镇开发边界外的单独选址重点项目用地，由省级统筹配置用地计划指标。对城镇开发边界内的城镇批次项目用地，按季度预支下达各地。省级安排1万亩用地计划，专项用于重大招商项目，保障“引大引强引头部”行动落地见效。各级自然资源主管部门强化重大招商项目用地协调服务工作，及时跟踪重大招商项目进展，着力解决项目用地方面的突出问题，推动项目顺利实施。对各类招商项目，将选址论证、踏勘论证、节地评价、永久基本农田占用补划论证、不可避让生态保护红线论证或允许有限人为活动认定等合并开展，实行“多评合一、多审合一”，加快前期工作速度，减轻企业负担。在坚持最严格的耕地保护制度前提下，重大招商项目，县域内占补平衡指标不足的，可在市域内调剂补充，调剂后仍无法实现占补平衡的，可省级统筹调剂落实。对耕地后备资源匮乏，且经济发展较快地区招商引资确定的项目，可由省级按批次用地进行有偿调剂耕地占补平衡指标。《中国开发区审核公告目录（2018年版）》确定的甘肃省66个开发区，在国家核准的四至范围内，由省级统一开展矿产资源压覆区域评估。

《若干措施》要求，对工业类招商项目实行“标准地”供应。推行区域评估制度，对项目落地涉及评估事项，能纳尽纳。推行“信用承诺制”管理，企业作了有效承诺的，审批部门可直接作出审批决定。对招商项目供地由出让为主转为出让、出租并重，落实工业用地长期租赁、先租后让、弹性年期出让等供应制度，支持企业选择适宜的供地方式，市县在不同供应方式折算到最高年期土地价格基本均衡和不低于成本价（租）的基础上，确定工业用地价格（租金）标底，有效降低企业用地成本。已取得国有建设用地使用权的工业用地，在符合规划、不改变用途的前提下，提高土地利用率和增加容积率的，不再增收土地价款。支持各地对招商项目以土地使用权作价出资或者入股方式供应标准厂房、科技孵化器用地。各级自然资源主管部门根据省级安排，开展开发区土地利用集中整治，盘活利用批而未供、闲置土地和低效用地，“谁腾退谁受益”，为招商项目提供充足的空间载体和要素保障。严格执行各类土地使用标准、投资强度、容积率、土地产出控制指标，最大限度地提高土地利用效益。**（利用科）**

（四）经典案例

实施城市更新行动 营造高品质空间

“人民城市人民建，人民城市为人民”，提供高品质生活、建设高品质空间、不断满足人民群众对美好生活需要，这是社会主义现代化城市的应有之义。在中国式现代化的时代语境中，在城市发展的全新阶段，我们需要什么样的现代化城市？如何建设让人民更满意的高品质空间？城市更新行动恰好提供了一种答题思路。

01 宏观背景

1.1 城市问题集中爆发是城市发展的阶段特征使然

改革开放40多年来，中国高速的城镇化创造了世界城市发展史上的奇迹，7亿农民进入城市，新增400余座城市，基本完成外延扩张——“乡土中国”变身“城市中国”，2021年中国城镇化率已经达到64.72%。国际经验表明，城市化率达到60%左右正是社会矛盾和问题集中凸显的时期（图1）。日益严峻的资源环境压力、城区设施老化引发的安全事故、种种突发的生产事故、人为的生态破坏事件……在这一发展阶段，我们不仅要持续解决城镇化过程中带来的问题，而且要注重解决城市发展本身所产生的问题。针对城市自身发展中的突出问题，制定、实施相应的政策举措和行动计划，着力解决环境污染、公共卫生、住房建设、功能优化、安全生产等城市内部的结构性问题是当务之急。

1.2 新冠疫情暴露出城市亟需“补短板”和“堵漏洞”

新冠疫情大流行之下，许多地方医疗基础设施建设不完善、城市应急管理配置不足与效率不高以及城市治理存在明显短板等问题在压力之下被集中暴露出来。突发事件所带来的深刻教训与后疫情时代的举步维艰，既是公共卫生问题，同时也是深刻的城市空间治理问题。在新冠疫情暴发后，中规院团队在全国组织了7 500份问卷调查，调查结果反映出城市发展中的突出问题在于城市基本服务的“补短板”和基层治理的“堵漏洞”等方面，城市最缺的是基本服务、活动空间和养老设施等。某省会城市70家新冠肺炎定点医院和发热门诊医院主要集中在三环路以内，全市定点医院15分钟步行距离内仅能覆盖40%的住宅小区。郑州、武汉、西安、福州、南宁、厦门、北京等城市18层以上或容积率3.5及以上的高层、高密度居住区用地面积占建成区居住用地面积的比例超过10%。高密度、超高层的建设方式进一步加大了公共卫生风险，增加了城市应急管理难度。

1.3  中国式现代化对城市发展提出了宜居、韧性、智慧的新要求

住建部2020年对59个城市的完整居住社区专项调研结果显示，城市完整居住社区平均占比为35%，57.6%的样本城市未达到该平均值。硬件上，社区建设短板多，社会满意度低。城市普遍存在公共服务设施不完善、公共活动空间不足的问题，公园的平均覆盖率仅为64%。软件上，服务管理与社区治理短缺也是普遍问题，调查结果显示，城市的物业管理覆盖率平均仅为68%。为了更好解决城市发展面临的现实问题，推动实现城市发展的中国式现代化目标，党的二十大报告专门提出了“提高城市规划、建设、治理水平，加快转变超大特大城市发展方式，实施城市更新行动，加强城市基础设施建设，打造宜居、韧性、智慧城市”。

1.4  城市更新是新时代城市发展的战略选择

在国家推进城市建设工作的总体要求之下，新时代实施城市更新行动本质上是推进以人为核心的新型城镇化。正如党的十九届五中全会所提出的“推进以人为核心的新型城镇化，实施城市更新行动，推进城市生态修复、功能完善工程，统筹城市规划、建设、管理，合理确定城市规模、人口密度、空间结构，促进大中小城市和小城镇协调发展。强化历史文化保护、塑造城市风貌，加强城镇老旧小区改造和社区建设，增强城市防洪排涝能力，建设海绵城市、韧性城市。提高城市治理水平，加强特大城市治理中的风险防控”。

因此，实施城市更新行动的重要意义在于推动城市结构优化和品质提升，转变城市规划建设管理方式，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。

2.1 国家顶层设计

党的十九届五中全会通过的《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》明确提出实施城市更新行动。时任住房和城乡建设部部长王蒙徽指出，新时代国家开展城市更新工作将对推动城市高质量发展、实施扩大内需战略、推动城市开发建设方式转型、推动解决城市发展中的突出问题和短板、提升人民群众获得感、幸福感、安全感具有重要意义。具体的城市更新工作将重点围绕健全体系、优化布局、完善功能、管控底线、提升品质、提高效能、转变方式等7个方面展开（图2）。其后，住建部陆续出台了《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》（2021.08）、《关于开展第一批城市更新试点工作的通知》（2021.11）等一系列文件支持城市更新行动。据不完全统计，截至2021年底，全国411个城市共实施2.3万个城市更新项目，总投资达5.3万亿元。城市更新不仅解决了城市发展中的突出问题和短板，也成了新的经济增长点。

2.2 统筹区域部署与开展试点工作

围绕落实国家战略，促进地方高质量发展，推进城市更新行动，住房和城乡建设部近年来与各省市签订了一批共建合作协议，包括与上海市联合开展“部市共建超大城市精细化建设和治理中国典范”（2020.07）、与浙江省合作“推进共同富裕示范区建设”（2022.01）、与江西省共同实施“城市体检评估机制推进城市高质量发展示范省建设”（2021.09）等工程。2020年底，住建部与辽宁省合作共建城市更新先导区，目标将沈阳市、大连市和沈抚示范区打造成辽宁省城市更新示范市和示范区，并在全省形成120个左右的更新区域典型案例。这些工作为真正实现城市更新“从行动到共识，从实践探索到制度化、常态化”打下了重要基础。

2021年11月4日，住房和城乡建设部发布《关于开展第一批城市更新试点工作的通知》，决定在江苏南京、苏州等全国21个城市（区）开展为期2年的第一批城市更新试点工作，重点进行城市更新统筹谋划机制、城市更新可持续模式以及建立城市更新配套制度政策等3个方面的探索工作，为进一步在全国推广试点经验创造条件。

2.3 划定政策底线

在积极推进部省联动、地方试点的同时，国家还针对城市更新过程中存在的一些错误倾向进行了纠偏，及时指出“什么是不能做的”“什么是应该做的”以及“什么是鼓励做的”。在《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》中，专门提出“坚持划定底线，防止城市更新变形走样；坚持应留尽留，全力保持城市记忆；坚持量力而行，稳妥推进改造提升，坚持‘留改拆’并举、严管大拆大建，注重提升功能，增强活力”。通过政策文件明确管控底线，科学引导、稳妥推进城市更新行动。

2.4 形成政策清单

近年来，各地按照党中央、国务院有关决策部署，大力推进城市更新相关工作，其中，开展较早的城镇老旧小区改造工作在实践探索方面取得了显著成效。2020年底，住建部开始总结地方城镇老旧小区改造的实践经验，形成并印发了《城镇老旧小区改造可复制政策机制清单（第一批）》，目前可复制政策机制清单已经公布到了第六批。2022年底，住建部印发 《实施城市更新行动可复制经验做法清单(第一批)》。政策清单来自不同地区、不同层级的项目实践，内容涉及项目生成与审批、存量资源利用、资金筹措、适老化改造、长效管理、工作机制构建、配套政策创新等方面。这些可复制政策机制和典型经验做法，为其他地区提供了多种解决实际问题的思路参考。

03 工作方法：以城市更新行动为总纲，营造高品质空间

3.1 坚持以人民为中心的核心思想，建设人民满意的城市

在实施城市更新行动、提升城市品质过程中，重点是要关注4个“2亿人”。一是2亿新市民、青年人，他们中约70%的人只能在城市租房居住，居住品质较差，住房困难突出（图3）。二是还居住生活在城镇老旧小区中的2亿居民，这些住区普遍存在设施老化、功能不健全、安全隐患多等问题。三是2亿老年人群体，他们的住房适老化设施严重不足，难以满足居家养老的基本需求。四是我国的2亿儿童，他们对于安全、健康生活环境的新需求是现代化国家、现代化城市应当关注的重点。

从群体到个体，优化空间资源的个性化配置。新时代的城市应当是对儿童友好的城市、对老龄友好的城市、对外地人友好的城市、对弱势群体友好的城市。近年来，国家针对不同人群密集出台了相应的城市发展政策，例如国家发改委联合多部门出台了《城市儿童友好空间建设导则（试行）》《关于推进儿童友好城市建设的指导意见》《2022年中国儿童友好城市发展报告》（白皮书），共青团中央出台的《关于开展青年发展型城市建设试点的意见》《面向青年的城市空间供给建议》，住房和城乡建设部针对老龄人群开展的《城镇适老化建设和改造关键控制要素和实施策略研究》《城市建设适老化转型技术应用研究》等。城市公共服务供给将更多转向“个性化服务”与“全龄友好”。

3.2 城市更新是一项系统性、整体性、全局性的工作

习近平总书记指出：“城市工作是一个系统工程。”任何时候，城市的整体性与复杂性不会削弱，只会增强。随着城镇化的推进，城市发展由大规模增量建设进入到存量提质增效和增量结构调整并重的新阶段。面对城市这样一个复杂系统，城市更新行动显然不是简单的一项工程，也不能单纯地理解为“老旧小区改造”或者片区的有机更新。其工作既要大处着眼，又要小处着手，统筹城市发展的经济需要、生活需要、生态需要、安全需要，以期全面提升城市发展质量和空间品质。从城市发展目标来看，随着我国社会主要矛盾的变化，人民群众对更好的居住条件、更优美的生活环境、更完善的公共服务等充满期待，对城市建设的要求已经实现了从“有没有”到“好不好”的转变。因此，当前城市更新工作的总体目标是既要补短板，又要提品质，要建设宜居城市、绿色城市、韧性城市、智慧城市、人文城市，不断提升城市人居环境质量、人民生活质量和城市竞争力，走出一条中国特色城市发展道路。

就具体工作而言，城市更新行动是全过程、多主体的系统工作，贯穿规划、建设、管理、运维全过程。过程中需要建立贯穿项目策划、规划编制、方案设计、建造实施、运营管理、总结改善的动态实施机制。城市更新也是一项需要政府、市场、居民三方参与、相互协作的工作，从试点效果来看，城市更新工作单靠政府是推不下去的，单靠市场又容易走偏，所以需要政府的引导，需要市场的发力，更需要居民的积极参与，这其中的制度创新是城市更新行动的主要着力点之一。

3.3 以城市体检评估为基础，因时制宜、因城施策

“无体检，不更新”，城市体检已经成为城市更新工作的前置条件。2018年，住房和城乡建设部会同北京市率先开展城市体检评估工作。随着城市体检评估工作在全国的推广，住建部城市体检评估试点城市已由2019年的11个，扩大到了2022年的59个。近年来，城市体检评估的主题结合时代要求，突出了“防疫情、补短板、扩内需”的主题，并新增了自建房安全专项整治、老旧管网改造和地下综合管廊建设等专项体检内容，城市体检评估工作日趋成熟完善。作为一项基础性工作，城市体检可以精准查找城市发展中的短板与不足，进行针对性的整改，推动城市人居环境高质量发展。尤其是在城市更新工作中，更新改造地段往往面临着复杂的产权信息与多样的城市问题，更需要细致的规划与治理手段，而这一切都离不开精细化的城市体检评估作为工作开展的数据基础。城市体检也是一项系统性工作，它贯穿规划编制、建设、实施、管理的全过程，兼具监测、评估、预警、反馈的作用，是促进城市健康发展的重要抓手。

04 实践路径：聚焦四类空间

4.1  加强老旧小区改造，建设全龄友好完整社区

安居乐居是人类永恒的梦想，城镇老旧小区改造是重大的民生工程和发展工程。这几年，在开展老旧小区改造试点探索的基础上，国家不断完善财政、金融、税收等支持政策，总结推广先行地区的经验做法，提出了城镇老旧小区改造的正面、负面清单，帮助群众改善了居住环境，激发了老旧社区的生机和活力，增强了基层党组织的号召力，成效十分显著。

各地在实践探索中也形成了丰富的经验与创新做法。江苏昆山中华园小区改造项目，将历史上3处农民安置小区，改造成为综保区员工所需的生活居住配套设施，解决了大量外来务工人员的住房难题，促进了昆山工业发展。另外失地农民通过闲置的房屋出租，换取收入，改善生活条件，各得所需，成为一种老旧小区更新与城市发展协调互动的创新模式。北京真武庙“租赁置换”模式则是通过改造室内外环境，将破败的老旧小区变成了温馨舒适的“人才公寓”，满足了附近商务区就业人群职住平衡的租房需求，通过租赁置换、养老置换、改善置换等方式，实现多方共赢。

2022年10月31日，住建部和民政部正式发布《关于开展完整社区建设试点工作的通知》，通知明确，试点工作自2022年10月开始，为期2年，重点围绕完善社区服务设施、打造宜居生活环境、推进智能化服务、健全社区治理机制四方面内容探索可复制、可推广经验，推进适老化、适儿化改造，建设全龄友好社区。对于基本服务，要补齐标配；对于全龄友好的个性化需求，要精准选配；对于未来场景的可能需求，鼓励有条件的地区增配新的服务。这些都为未来的老旧小区改造指明了方向。

4.2  加强历史文化保护，塑造城市特色风貌

4.2.1    保护传统风貌，延续文化基因

一个城市独一无二的气质与精神来源于其独有的地方文化，可以说，“本土性”就在于“文化性”。城市更新工作需要保护好前人留下的文化遗产，延续城市文脉。全面开展城市设计工作，优化空间和建筑布局，修复山、水、城传统格局，塑造城市时代特色风貌。保护具有历史文化价值的街区、建筑及其影响地段的传统格局和风貌。当然，城市建设发展中实现文脉传承并不只是对历史形式、符号本身的保护或复制，而是空间要素地域性组合模式及其内在生成机制的延续，由此形成形态组织与场所营造方法，才能实现历史文脉传承与城市建设发展的共赢。因此，在实施城市更新行动中，要格外注重结合城市特有的地域环境、文化特色、建筑风格等“基因”，营造独一无二的城市风貌与魅力空间。

4.2.2    培育产业新功能，绘就老城新气象

对于传统的城市特定功能区，推进活化利用，要充分发挥历史文化遗产的使用价值，加大开放力度，更好地服务公众，将其用起来、活起来。对于一些传统功能已经消失的历史文化空间，需要通过专业的策划与规划，植入新的功能与业态。比如苏州的“姑苏八点半”，就是将特色事件作为触媒引入，结合苏州特有的文化、娱乐、餐饮、购物，以夜经济的形式，落位到观前街等传统商业空间和古典园林中，以“微更新”的方式，激活老城区的文化经济活力。

古城或者片区的活力复苏带来的不仅是简单的旅游消费，文化的巨大能量以及后续的良性反馈往往出人意料。江西省永新古城更新就是立足山水、人文、红色、生态等资源，通过生态修复与功能优化，挖掘文化记忆，重塑文化品牌，不仅带动了县域文化与经济发展，而且吸引了大批外出永新人回流，成为城市更新助力新型城镇化建设的典型，创造了独具魅力的永新模式。

4.3  正确处理人与自然的关系，营造高品质公共空间

城市公共空间是城市生活的最大福祉之一，而我国大多数城市都面临着滨水空间、文化场所、特色街区、郊野公园等高品质公共空间不足的问题。如何为人民提供更加充足、更加优质的公共空间，首先需要站在人与自然和谐共生的高度来谋划与规划，加强生态修复，保护生态环境基底，塑造自然、生态的城市整体格局。其次是有的放矢，打造若干重点公共空间。比如上海自2018年开始，逐步贯通黄浦江核心段45 km、苏州河中心城区42 km岸线，把“一江一河”最好资源留给人民，建设具有全球影响力的世界级滨水区。此外，需要见缝插绿，建好家门口绿地，比如江苏推进的口袋公园建设行动，将各种边角空间、闲置地块改造成口袋公园，口袋公园规模较小、布局灵活、环境友好、功能多元，还兼具优化和均衡城市绿地布局、满足居民休闲游憩需要、完善城市功能品质等积极作用。

中国的城市发展已经从“增量时代”进入到“存量时代”，这是城市更新必然会出现的现实背景。城市公共空间的匮乏也需要从存量空间中寻找解决思路。以桥下空间为例，我国桥下空间存量十分巨大，但开发利用却十分有限，因此也成为了设计师们开展“微更新”的重点对象。国内已经有一些较为成熟的改造案例，改造后的桥下空间主要服务于周边居民，以生活需求为主，提供多种促进社区邻里交流的场景，不仅提高了空间利用效率，而且还能促进片区空间环境改善，重塑城市、街区的关系。比如上海市长宁区对桥下空间采用集约开发节地模式，改造后的桥下多出了一座体育公园，节地率达100%（图4）。上海普陀区则运用见缝插针的空间复合理念，利用武宁路桥下剩余空间，将其更新为一座有咖啡馆的河边驿站。

4.4  推动功能转换，助力老工业区更新

4.4.1   整体规划，统筹实施

老工业区往往存在土壤污染严重、基础设施薄弱、搬迁成本较高、自主拆迁难度较大等棘手难题，在城市更新过程中需要建立一套自上而下的推进机制，进行统筹谋划。以青岛市主城区的老工业区为例，在老工业区更新过程中，青岛市成立市级工作专班，顶格推进更新工作。市、区两级联动，整体规划、统一设计、综合平衡，在规划时同步编制产业发展规划，因地制宜设计实施路径。在建设中，先行启动基建设施建设与完善周边配套，全面提升吸引力。

4.4.2   找准定位，内外兼修

对于大多数已经丧失原有生产功能的老工业区，这类公共空间的更新一般包括生态修复、功能植入、文化重塑等方面工作。在生态修复方面，以北京市石景山区首钢北区更新项目为例，首钢项目首先对更新片区进行了工业污染治理，治理过程结合了雨水花园、海绵城市等理念，修复其生态稳定性。其次进行复绿，通过景观设计与绿地织补，恢复其生态价值。在功能植入方面，国内大多数的老工业区都面临二产向三产的转变，能否找准定位、打造独特的创意IP关乎更新与转型成败。此时，文化重塑的作用就凸显出来了。以陶溪川为例，这个以景德镇原国营宇宙瓷厂工业旧址为核心打造的文创街区，利用宇宙瓷厂工业场景，植入适应当代年轻人的功能业态，定期举办主题文化活动，打造了独一无二“陶溪川IP”，现在正逐渐成为这座城市的文化新地标（图5）。

05 结语

《2022年世界城市报告：展望城市未来》指出，在未来30年，世界城市化步伐将进一步加快——预计到2050年，世界城市化率将从2021年的56%提高到68%，这意味着城市居民人口将增加22亿人，按照我国城镇化中长期水平的预测，到2035年我国仍有1.5亿—2亿人口从乡村进入城市，预估在2035年前后达到中国城镇人口高峰，而2030年也是我国实现碳达峰的目标年，“人口高峰”遇上“碳达峰”，很可能形成“两峰”叠加压力。

因此，城市更新，不仅是城市发展到当前阶段的必然诉求，而且更是关乎城市未来的先决条件之一。实施城市更新行动，不断提升城市空间品质与人居环境质量，增强城市活力与竞争力，建设宜居城市、绿色城市、韧性城市、智慧城市、人文城市，才能为更加充满活力和更加不可预测的未来做好准备。**（管理科）**