



以高水平城中村改造推动广州高质量发展

□ 孟源北

2023年4月28日，中央政治局召开会议提出，在超大特大城市积极稳步推进城中村改造。7月21日，国务院常务会议审议通过《关于在超大特大城市积极稳步推进城中村改造的指导意见》，要求探索出一条新形势下城中村改造的新路子。7月23日，广州市委十二届六次全会审议通过了《关于积极稳步推进城中村改造推动高质量发展的决定》，为新形势下推进广州城中村改造指明了方向。

城中村改造是广州实现高质量发展的重要支撑

目前，广州全市建成区范围内共有城中村272个，占地面积535平方公里，常住人口超过500万人，普遍存在基础设施落后、环境脏乱差、房屋安全和消防安全隐患等多突出问题。城中村改造是改善民生、扩大内需、推动城市高质量发展的一项关键举措，对于广州实现高质量发展、不断满足人民对美好生活的向往具有重要意义。

一是城中村改造是加快转变超大城市发展方式的必然要求。当前广州市已进入城市化的中后期阶段，城市规划建设模式从增量发展逐步向存量优化为主转变。传统的外延式扩张模式已经难以维系，必须注重土地资源的内涵式挖潜，在城市国土面积恒定的条件下不断提升土地的有效供给和

高效利用。2016年以后，广州市存量改造用地供应占土地供应比重已经超过50%。在这一背景下，城中村改造成为充分挖掘存量空间价值、实现城市可持续发展的关键举措，有助于解决城市土地资源瓶颈问题，让城市发展更具潜力和韧性。

二是城中村改造是提升超大城市功能品质的必然要求。现代城市物质形态通常会经历成长、成熟、衰退、再生等不同发展阶段，这一过程往往伴随着城市多种功能的降级缺失和城市生活品质的下滑走低，以城中村尤为典型。作为城市化发展不充分的典型物理空间，城中村长期滞后的基础设施建设不仅制约城市特定功能的发挥，而且增加城市日常运行的潜在风险。对城中村中缺乏保障的旧建筑、旧设施、旧空间进行有序改造，赋予其新的生机，既有利于满足市民群众特别是外来人口多样化需求，也有利于城市能级和核心竞争力的提升。

三是城中村改造是营造超大城市美好生活的必然要求。城中村是历史地形成、现实性存在的超大城市多样化空间形态之一。其改造过程不是单纯对陈旧城市部件的有机更新，而是采取拆除重建、整治提升、拆整结合等不同方式进行针对性的精细化改造。这一过程有助于更好保存城市发展的特殊记忆、展示城市治理的包容精神，进而丰富超大城市美好生活的场景。城中村改造不仅为市民群众特别是城中村居民增加了美好生活的想

象空间，也为城市全面发展开辟了新的成长要素，既是民生工程、民心工程，更是创新工程、创造工程。

积极稳步推进广州城中村改造的基本原则

坚持党的领导，以更高政治站位推进城中村改造工作。坚持党的领导，既要准确把握城中村改造的突出战略地位、明确城市更新的重要政策要求，也要充分发挥党在推进城中村改造过程中总揽全局、协调各方的政治优势，提高更新改造的实际效能，实现政治动员与基层实践的有机结合、高效互动。

坚持以人民为中心，增进城中村改造工作的民生福祉。城中村在改造更新过程中要持续推动公共服务均等化、全覆盖，不断提高保障和改善民生能力水平。同时，要善于调动各方面的积极性、主动性、创造性，集聚促进城中村改造的正能量。要提高市民文明素质，尊重市民对城中村改造决策的知情权、参与权、监督权，鼓励企业和市民通过各种方式参与其中，真正实现共治共管、共建共享。

尊重城市发展规律，充分认识城中村改造工作的紧迫性。城市发展是一个自然历史过程，有其自身规律。广州城中村规模体量在国内超大特大城市之中居于前列，推进改造更新要与广州城市发展规律相适应。一是要注重城市发展多种要素的联动性，将

城中村改造工作与生态文明建设、产业转型升级、科技创新创造、文化传承保护等不同发展维度结合起来。二是要延续城市整体发展演变的历史脉络，推动城中村改造顺应城市形态演变的美好愿景、彰显城市发展的独特个性。

高水平推进广州城中村改造的实践方向

主动对接面向2049的城市发展战略规划，拓展城市发展新空间。当前，广州正在编制面向2049的城市发展战略规划，提出优化城市发展战略空间格局，推动城市老中轴、新中轴、活力创新轴融合互动，实现老城区“历史文化核”、东部中心“现代活力核”、南沙“未来发展核”联动发展，促进广州千年城脉、文脉、商脉传承发展。一方面，城中村改造要与中心城区发展方式转变相适应。通过城中村综合治理改造，合理疏解中心城区非核心功能，包括一般性制造业、区域性物流基地、专业市场等功能和设施，改变中心城区人口过度集聚、空气污染、交通拥堵等“大城市病”蔓延状态。另一方面，城中村改造要与产业转型升级、科技创新创造、文化传承保护、保障性住房建设等城市细分领域发展目标联动。按照城中村所属不同功能片区具体确定其多元化改造方向，包括提供产业升级空间、担当文化传承载体、保障外来

人口居住等。

牢牢把握开放包容务实创新的城市品格，打造社会融合新形态。坚持以共享发展理念为引领，对城中村改造做出整体性筹划和统筹性处置，实现面向城中村全体在地人员的包容性社会改造。一是要重构公共开放空间，创造出汇聚人气、开放共享的全新场所。二是要超越物理改造的单一属性而更加重视以人为本，发挥价值理念、行为习惯、社会资本等柔性治理维度在城中村改造中的作用。三是要延续本地人口与外来人口共生关系，推动持续培育“新市民”共同体，实现更高质量的社会融合。

精准聚焦城市历史延续和文化传承保护，营造城市记忆新场景。城中村是广州城市发展演变悠久历史和文化的载体，对于展示城市文化根基、打造城市特色风貌、激发市民文化认同感具有特殊意义。一是要突出地方历史传承。既充分尊重规划师、设计师、建筑师在其专业领域的专业知识和综合素养，又准确把握地方发展历史，切实保留和传承地方特色历史记忆，并将其作为凝聚社区共识的标识性元素，激发居民的归属感、荣誉感以及参与城中村更新改造的主动性。二是要凸显岭南文化的融入和应用。通过引入岭南建筑风格、传统

手工艺、民间艺术等元素，将城中村建筑、景观和文化设施打造得更加具有地方特色，进一步彰显城市的个性和吸引力。三是对于具有较好传统文化基础的城中村，可考虑与旅游、商业等产业融合，创造独特的文化旅游商业街区，在促进文化遗产传承的同时为城市带来经济效益，以更新改造助推文化产业和旅游业的互惠共赢。

充分彰显基层党的建设引领优势，回应社会治理新期待。在城中村改造中，基层党的建设要始终贯穿全过程、各方面，尤其是要推动党建引领与公众参与相结合，打造城市更新的利益共同体，推动基层社会治理创新。一是要织密基层党组织体系，充分发挥基层党组织坚强战斗堡垒作用和党员先锋模范作用。优化城中村改造大党建工作格局，将党对城中村改造工作的全面领导自上而下一贯到底。二是要依托党组织和党员广泛动员群众，提高城中村改造的社会参与度。拓展城中村改造中公众参与的内容和形式，充分保障城中村居民在改造过程中的知情权、决策参与权和救济请求权。三是要防范化解城中村改造中可能产生的各类社会矛盾。建立健全党建引领下的城中村改造全周期矛盾预防调解机制，将矛盾化解在基层、解决在萌芽状态，实现城中村改造与基层社会治理的良性互动。

〔作者系广州市委党校（行政学院）常务副校（院）长、一级巡视员〕

广州推进“平急两用”公共基础设施建设的机遇与挑战

□ 万 玲

积极稳步推进“平急两用”公共基础设施建设是新时代建设领域的“三大工程”之一，是统筹发展和安全、推动城市高质量发展的重要举措。2023年7月14日，国务院常务会议审议通过《关于积极稳步推进超大特大城市“平急两用”公共基础设施建设的指导意见》，对相关工作作出了具体部署。广州作为典型的超大城市，理应把握机遇、直面挑战，为探索适应时代需求的超大城市公共基础设施韧性发展道路贡献广州经验和广州智慧。

积极稳步推进“平急两用”公共基础设施建设，是有效应对突发事件、确保城市平稳运行的必然之举，也是顺应城市发展规律、实现广州老城市新活力的重要途径。

有利于补齐基础设施短板，提升广州抗风险能力。近年来，随着广州城市人口规模的不断攀升，城市公共基础设施的不可负担性显著加剧，诸如城市交通道路拥挤、基础设施老化等“大城市病”问题日益凸显。尤其是“城中村”地区，由于各类基础设施以及通信网络、供水供电供气管网建设滞后，在排水、消防、抗震、抗台风等方面更是暴露出大量隐患，逐渐成为风险防范的洼地。建设“平急两用”公共基础设施，可以大大增加城市抵御风险和应急调配的能力，为防控救援提供有力支撑，从而有效预防风险并减少风险带来的各种损失。

有利于拓展基础设施功能，提升广州空间承载力。随着广州城市的不断发展和演进，不同类型基础设施系统之间的关联性日渐增强，由此，对城市空间内基础设施功能的叠加性、交互性和联动性提出了更高的要求。因此，稳步规划和建设“平急两用”公共基础设施，打造一个既具备日常

运营功能，又具备应急响应能力的基础设施系统，对于明确城市空间功能定位、进一步优化城市空间布局、增强城市空间承载力以及区域综合协同能力具有极为重要的作用。

有利于加速基础设施迭代，提升广州综合竞争力。当前，基础设施建设正逐渐成为各地推动经济增长和稳定就业的重要抓手。广州亦不例外，在中央“新基建”政策引领下，积极谋划、加速布局，基础设施投资力度不断加大。推进“平急两用”公共基础设施建设，不仅可以直接拉动投资，还可以借助其生态韧性属性创造新的衍生价值，从而带来规避损失以及创造生态效益和经济效益“三重红利”，必将成为激发城市新活力、提升城市综合竞争力的重要增长点。

积极稳步推进“平急两用”公共基础设施建设还需靶向突破、精准施策。

新旧公共基础设施缺乏平急功能的有序衔接和整体规划，改造建设难度较大。尽管通过不断的投入和建设，广州基础设施体系愈发完善，为经济社会向高质量发展奠定了坚实基础。但由于长期以来基础设施的规划、建设与管理职能分散，缺乏统一规划，改造建设难度较大。一是原有基础设施缺乏应急功能的前瞻性规划，致使大多数基础设施刚性有余、韧劲不足。二是现有的应急设施更多侧重于公共卫生和人防用途，涉及乡村振兴、文旅产业、社会民生、片区开发以及城市更新项目中的“平急两用”公共基础设施规划和建设还较为匮乏。

现有“平急两用”应用场景的开发与建设较为分散，容易导致供需失衡和功能失灵。尽管广州已在医疗卫生以及交通物流设施等应用场景的开

发与建设方面先行一步，积累了初步经验。但现有“平急两用”公共基础设施仍分散在不同领域如市政、房建、交通、通信等，且缺乏对空间需求和功能转换的整体谋划，容易导致供需失衡和功能失灵。一是部分“急”时设施无法进行“平”时运营，如疫情时期建设的方舱医院、隔离场所等，虽在“急”时状态发挥了重要作用，但由于设施设计使用期限较短，且基础配套设施不完备，难以有效进行“平”时转换。二是“平”时设施难以承担“急”时功能，如城市中存在一定数量的地下空间以及休闲综合体等，虽在“平”时需求旺盛，但却难以有效转换为“急”时所需。

“平急两用”公共基础设施保障机制不健全，运营管理与长效维护存在隐忧。一是缺乏稳定的资金投入机制。由于大部分公共基础设施具有较强的公益属性，其经济效益难以在短期内实现。因此，项目对社会资本的吸引力较低，投融资渠道仍有待拓展。二是软性基础设施配套保障不足，公众对风险的认知以及相应的应急能力仍相对匮乏。主要表现在：一方面，社会层面对“平急两用”公共基础设施的相关情况如规划布局、应用场景、使用方式等了解不充分，缺乏参与的主动性和积极性；另一方面，已有的典型项目的管理者及工作人员对“急”时状态下设施功能发挥的认知仍比较有限，还不具备真正能够有效应对突发事件的实战经验。

综上，面对挑战，广州仍需在已有基础上，进一步从制度规范、功能融合以及支持体系3个层面多管齐下，持续发力，切实为推进城市高质量发展蓄势赋能。

〔作者系广州市委党校（行政学院）公共管理教研部主任、教授〕

奋力开创广州城市高质量发展新局面

——《城中村改造与超大城市规划建设治理新活力》研讨会综述

为深入学习宣传贯彻党的二十大精神，为广州市积极稳步推进城中村改造，实现城市高质量发展建言献策，学习时报社、广州市社会科学界联合会、广州市委党校（行政学院）于2023年12月9日联合举办“城中村改造与超大城市规划建设治理新活