



实施城市更新行动 推动城市高质量发展

□ 朱 莉 陈 运 张 雪

2019年12月召开的中央经济工作会议首次强调了“城市更新”这一概念，提出加强城市更新和存量住房改造。2020年10月，“十四五”规划建议明确提出实施城市更新行动。2021年，“城市更新”首次写入政府工作报告，正式提升为国家战略。2022年，党的二十大报告指出，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。这为新时代我国城市发展指明了新方向、提出了新要求。实施城市更新行动，对全面提升城市发展质量、不断满足人民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。

新时代新阶段城市更新的内涵要求

一是彰显人本价值，坚持以人民为中心建构人文城市。一方面，推进城市更新须确保人民城市为人民，坚持以人民为中心，始终把人的需要、人的福祉、人的发展置于中心地位。另一方面，实施城市更新须坚持人民城市人民建。要提升人民群众获得感，城市更新要创新治理，让人民群众更多参与进来，建立健全城市更新公众参与机制。

二是彰显生态价值，以绿色发展理念建构绿色城市。国家“十四五”规划纲要把生态保护、生态修复放在了城市更新的突出位置，提出改善生态环境，促进人与自然和谐共生，统筹安排城市建设、生态涵养，促进高质量、可持续发展。城市更新必须践行绿色生态理念，推进城市生态文明建设，推进形成绿色低碳循环的城市生产方式及建设运营模式。

三是彰显公平正义，以共建共治共享理念建构人民城市。《住房和城乡建设部关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》强调，城市

更新鼓励腾退出的空间资源优先用于建设公共服务设施、市政基础设施、防灾安全设施、公共绿地、公共活动场地等，拓展共享办公、公共教室、公共食堂等社区服务。实施城市更新行动，重点就在于探索政府引导、市场运作、公众参与的可持续模式，共建共治共享美好家园，建设人民城市。

四是彰显安全价值，以总体国家安全观建构韧性城市。2022年颁布的《“十四五”新型城镇化实施方案》强调，城市更新要以“推动城市健康宜居安全发展”为指导思想，把“加强公共安全保障，优化应急管理体系，防范化解重大风险隐患”等作为重要工作原则。为强化城市安全韧性，依据总体国家安全观提出了增强防灾减灾能力、构建公共卫生防控救治体系、健全社会矛盾综合治理机制等多方面维护和加强城市安全的措施。

成都实施城市更新行动的体系框架

成都市城市更新和老旧小区改造经历了30年的演变，从点状试点到连片发展，从大拆大建到“留改建”。成都构建了以行动目标、治理架构、政策体系和更新机制为核心的城市更新行动体系框架。

明确城市更新的总体目标。成都市将城市更新与践行新发展理念

的城市示范区高质量发展、高品质生活和高效能治理的总体要求相结合，明确城市更新总体目标是提升城市功能品质、焕发城市发展活力、改善城市人居环境和彰显城市特色风貌。

构建政府引导、经营主体、商业化逻辑的治理架构。政府充分发挥规划引领、政策支持、资源配置的作用，鼓励具有设计、施工、运营资质的专业机构与政府合作，参与策划规划设计，保证规划设计先行，统领建设运营。同时，制定机会清单吸引社会资本参与更新项目。

建立从法规到指引的相对完整政策体系。为了有序推进城市更新，成都市制定了一系列政策、标准和指引，构建了从宏观到微观的政策框架。政策法规层面，制定了《成都市城市有机更新实施办法》《成都市历史建筑和历史文化街区保护条例》等。技术标准层面，发布了《成都市公园城市有机更新导则》《成都市公园城市街道一体化设计导则》《成都市公园社区人居环境营建导则》等文件，逐步形成一套体现新发展理念和公园城市建设理念的技术体系。

树立“全周期管理”意识，把城市作为一个有机生命体。坚持“先体检，后更新”，建立市级“50+13”基础体检、区级“10+20+N”差异化体检、城市更新单元“五维”详细体检三级体检指标体系，通过体检查找问题和短板，精准实施城市更新，形成

“城市体检—分析诊断—更新治理—验收评估”的工作闭环。坚持事前防范、事中控制、事后反馈的全周期闭环治理机制，保证规划设计可实施性、产业人才导入可持续性、体制机制创新性 & 运营管理前瞻性，实现城市更新的高效、协调、可持续发展。

成都推进城市更新行动的创新探索

成都市以建设全面践行新发展理念的城市示范区为引领，以城市更新全国试点为契机，以“建好幸福城、提升幸福感”为主线，持续推进城市更新和老旧小区改造提升工程，探索出一条具有成都特色的城市更新可持续发展之路。

一是片区统筹更新与“绣花式”微更新相结合。一方面，全周期联动推进，系统性推进片区更新。以成片更新方式谋划实施重大牵引性工程和重大功能性项目，编制更新规划和更新单元实施规划，建立“一个更新片区、一个工作班子、一个实施方案、一个运营主体、一套治理体系”项目推进机制。持续推动了华西坝、省体职院、四圣祠等101个片区更新。另一方面，小规模、渐进式地推动老旧小区“微更新”，提升社区环境品质。整合利用低效用地、“金角银边”和社区闲置空间，打造小尺度、多功能的

“泛空间”。2021年，成都出台《成都市更新利用城市剩余空间打造“金角银边”三年行动方案》和《成都市“中优”区域城市剩余空间更新规划设计导则》，将城市中的“边角余料”规范有序地转变为“金角银边”，提供多元化的公益业态以满足市民不同需求。

二是传承历史记忆与彰显文化特色相结合。成都高质量推动城市更新，处理好建构历史文化记忆存留与当代文化彰显的关系。采取“留改建”的方式，加强文化遗产保护传承和合理利用，重视保留历史文化印记和集体记忆，注重延续城市历史文脉。此外，活化复兴特色街区，形成一系列彰显天府文化特色的项目，塑造“蜀风雅韵、大气秀丽、国际时尚”的城市风貌特色。成都提出塑造社区美空间，旨在擦亮社区美空间品牌、彰显天府文化魅力与城市生活美学。青羊区清源社区的园林式美学空间独具特色——茶园、戏台、水井、微田园，无一不彰显浓浓的川西民居风味和川西民居建筑风格。玉林北路社区结合老建筑更新改造，打造了“爱转角”主题文创街区，打造出“小而美”“小而精”的社区文艺生活空间，通过建设社区美空间，让整个城市留住成都味儿、守住烟火气。

三是兼顾生活、生态、生产有机统一赋能城市更新。成都高度重视市民品质化生活需求。聚焦家门口的品质公共服务提质增效，以彰显公园

城市形态功能、满足市民品质化生活需求为导向，建成一批社区综合体，集成社区服务平台，完善社区生活圈，让“家门口”的公共服务畅通可达。成都高度重视城市更新和老旧小区的生态价值，打造沉浸式体验生态空间，推进绿色资源创造休闲运动生活场景。新都区大丰街道高堆社区将原本堆满建渣、垃圾的闲散用地打造成可食地景公园，将“荒地”转化为“空间可共享、绿色可感知、街区可漫步、群众可参与”的多样化公园城市体验场景。成都高度重视更新的产业发展，着力培育特色产业，推动新经济、新业态、新场景和新功能发展。锦江区红砂社区探索出立足于生态价值创造性转换的“社区产业发展体系”，打造了田园栖居地、美丽宜居公园社区，实现居民增收和企业发展的“双赢”局面。武侯区华兴街道的梵木Flying国际文创公园，通过“运营+投资”模式培育新业态新消费场景，推进“创意产业+音乐产业+影视动漫”产业生态链发展，将文创产业的生产、生活和活动空间相结合，打造文化消费和体验空间。

四是汇聚多元力量带动城市更新有序治理。加强统筹协调，建立统筹全局、协调各方、联动上下、科学高效的城市更新运行机制。“五社联动”，完善社区多元共治体系。成都市积极探索城市更新与多元共治的有机结合，把社区基层党组织、社区居民、社区企业、社工力量、社会组织、社区志愿者、社区慈善力量等资源汇聚到城市更新与老旧小区改造过程中，既丰富了“五社联动”的应用场景，也促进了城乡社区发展治理从“稳事控局”走向“大城善治”。“上下协同”，完善街区多元联动体系。武侯区玉林东路社区采用“自上而下”和“自下而上”整合的更新体制，将运营与治理高度融合，通过多方力量的参与，有效实现集体行动，带动城市更新有序“治理”。

（作者单位：四川省成都市委党校）

建设践行新发展理念的公园城市示范区

□ 董兆尧

2022年2月，国务院批复同意成都建设践行新发展理念的公园城市示范区。在公园城市示范区建设中，成都市始终围绕满足人的需求和促进人的发展，更加注重微观着力和末端见效，通过深入实施幸福美好生活十大工程，创新构建幸福美好公园社区体系，推动城市建设成果和发展红利转化为可感可及的幸福体验，不断增强市民的价值认同和情感认同。

建设践行绿水青山就是金山银山理念的示范区，塑造城园相融、蓝绿交织的优美格局。一是夯实自然生态本底，筑牢生态安全屏障。遵循山水林田湖草沙生命共同体理念，保护山水生态基底、延续河网水系格局、严守生态保护红线、落实各类保护功能区，加强生态安全保护。打造龙泉山城市森林公园世界级城市绿心，强化龙门山生态涵养保护，优化岷江、沱江水系网，重点保护“两山、两网、两环”生态格局。推进重点区域生态修复，推进龙门山、龙泉山区域及东、南部丘陵地区水土流失治理，建设沿江、沿河、环湖水资源保护带和生态隔离带，增强水源涵养和水土保持能力。二是绘蓝绿交织公园体系，塑造全新城市形态。依托龙门山、龙泉山建设城市生态绿地系统，推进多维度全域增绿，建设以“锦城绿环”和“锦江绿轴”为主体的城市绿道体系，完善休闲游憩和体育健身等功能，为城市戴上“绿色项链”。依托岷江、沱江建设城市生态蓝网系统，强化水源涵养、水土保持、河流互济、水系连通，加强水资源保护、水环境治理、水生态修复，打造功能复合的亲水滨水空间。三是实现生态产品价值转化，让生态优势变发展优势。不断提升生态产业能级，以林业产业为基础、公园绿道为承载、场景营造为手段，编制公园城市生态产业发展专项规划，明晰生态产业发展路径。以开展全国林业综合改革试点

为抓手，深化林业供给侧结构性改革；以举办2024年世界园艺博览会为牵引，探索推广林业产业园区“链主+平台”建设模式。加强林业园林领域科技攻关和成果转化运用，深化生态项目包装策划和商业运营，努力走出一条具有超大城市特点的都市现代生态产业可持续发展新路径。

建设公园城市人民宜居宜业的示范区，打造充满幸福感和活力的现代化家园。一是深入推进“四舒计划”任务实施，努力促进住房消费健康发展、市场价格平稳、社区生活便捷。深入推进舒心居住计划，稳妥实施房地产市场平稳健康发展长效机制，新筹建保障性租赁住房6万套、动态配租公租房1500户。深入推进舒服社区计划，打造50个以上高品质一刻钟便民生活示范圈，构建24小时全生活链服务体系。深入推进舒享消费计划，培育创建示范和特色消费场景16个，持续引进品牌首店500家，搭建线上线下融合消费新平台新渠道。深入推进舒畅品质计划，持续推进商事制度改革，加强质量提升和品牌建设，探索建立质量人才培训引进和评价机制。二是加快建设全国创新人才高地，更大力度为青年人才搭建圆梦舞台。大力推进国家实验室建设，加快建设电驱动聚变装置等国家重大科学基础设施。搭建青年圆梦舞台，深化国家级双创示范基地建设，加快建设“一带一路”科技成果转化中试示范基地，提升“科创通”“盈创动力”等金融服务平台效能。着力集聚青年人才，实施“蓉漂计划”“蓉城英才计划”“产业建圈强链人才计划”等。三是全面落实营商环境5.0政策，营造市场化、法治化、国际化、便利化营商环境。推进营商环境5.0政策全面落地落实，加快释放提升营商环境“蓉十条”政策红利，智慧赋能业务系统升级改造，全方位提升企业办事体验。坚持法治思维优化完

善营商环境政策法规体系，积极推动《成都市优化营商环境条例》的落地落实，为经营主体创造更加稳定公平的营商环境。

建设公园城市治理现代化的示范区，探索符合超大特大城市特点和发展规律的治理路径。一是做强智慧科技支撑，提升市民群众的安全感。持续提升城市安全基础水平，推进智慧蓉城运行管理平台、城市安全风险监测预警平台等重大项目建设，增强城市安全及应急保障能力。夯实“微网实格”基础提升基层治理水平，健全“网格呼叫、街镇处置、部门报到”机制，推动形成“问题发现—整改反馈—隐患消除—监督考核”工作闭环，整体提升城市防范化解重大风险的能力。二是党建引领基层治理创新，提升市民群众的获得感。目前，成都1.3万个一般网格因地制宜划分为12.6万个微网格，明确了14.9万名微网格员，构建起社区总网格、一般网格、微网格三级治理体系。围绕城市诉求“一键回应”，成都不断提高12345热线平台智能化服务水平，强化12345亲清在线服务功能，健全“一线两专班”工作机制，推动“热线+网格”深度融合，为群众、优化工作、社会动员提供支撑。三是加强智慧化赋能，提升政务服务社会效能。成都全市统一的政务云平台承载市县两级1500余个非涉密应用，基本实现政务基础平台统建共用。数据联通、服务联结、治理联动，推动城市运行实现一网统管。“蓉易享”“蓉易办”智能服务平台实现依申请政务服务事项100%“最多跑一次”、90%以上“可全程网办”。“智慧蓉城”建设让更多智慧场景融入生活、改变生活。“天府市民云”APP让1100余万市民一键享受700余项城市服务。

（作者系成都市委党校市情研究所副教授）

近年来，四川省生态环境保护工作成效显著，生态安全屏障日益坚实，生态文明制度体系基本形成，生态文明效应逐步彰显。成都市既是四川省的首府城市也是生物多样性典型的地区，同时处于“一带一路”和长江经济带的战略交汇点，面临着城镇发展和生态保护的双重压力。成都平原以岷江和沱江的冲积扇为基，先民临河而居，城市依水而起，灿烂的蜀地文明则在人类行进的湖沼江河间铺展开来。

建设公园城市特色生态流域。这几年，四川天府新区从规划之初“治愈”过去城市建设过程中产生的各种“城市病”，到如今全城推进的生态价值转化进程，成都公园城市示范区的探路之旅让成都成为“两山”理念的实践阵地。在成都建设践行新发展理念的公园城市示范区的新征程上，如何推动新时代治蜀兴川再上新台阶，走出一条符合成都实际的高质量公园城市发展之路，是亟需思考和解决的问题。

2021年，成都竭力织就“天府蓝网”，打造水清可触的生态基脉、蓝绿一体的活力动脉和价值彰显的发展兴脉。如今的“天府蓝网”是成都治水文明的延续与转型，是在已取得治水成效的基础上由治水—理水—活水到营水的价值蝶变。开展以“天府蓝网”为统揽的河湖流域生态修复和综合治理工程是建设公园城市特色生态流域，筑牢长江、黄河上游生态安全屏障的有效路径，也是成都将绿水青山转化为金山银山的最新探索，具有重要意义。

完善城市生态环境管理制度。健全流域管理系统，进一步完善符合地域特点的城市河湖水生态环境管理制度，按照从社区到城市再到区域的顺序进行流域建设和管理。此外，应结合成都市居民和经济社会发展的需要来完善生态流域的规划与建设，由点到面地将生态流域建设扩展至整个城市，从微观和宏观两方面达到全方位覆盖，最终使得城市各个区域有机连接起来。

推动绿色高质量发展，坚持践行“绿水青山就是金山银山”的绿色发展观，推动流域生态价值转化。流域绿色高质量发展主要聚焦

城乡融合、产业集群、河湖文化、场景营造4个方面：组群布局，农业生态价值转换通过“农业+”模式提升多样价值功能，形成城市功能向乡村延伸的示范级高端产业；统筹产业功能区区域产业发展，构建高端服务业聚集带；文化重塑，打造河湖文化IP；依托场景段，植入文化演绎空间、文化博览场馆等，构建“天府蓝网文化画卷”。

提升城市水生态系统治理效能。一是水安全保障。进一步优化市内河湖水系布局及区域水资源配置格局，坚持规模化供水和连片集中供水发展方向，提升灌区供水和排涝保障能力，不断增强城乡水安全保障能力。二是水资源供给。探索节水支持政策，强化水资源刚性约束，研究用水权初始分配和用水权交易办法，推广合同节水管理，不断提升用水效能。三是水环境达标。强化城市污水处理，提高污水处理后的再生回用率，减轻城市污染对河流的压力，预防城市及农村黑臭水体产生。四是水生态健康。城市水系是典型的水生态系统，尽管受到人类的干扰，但在新的环境下，城市水系能够建立新的良性水生态系统，通过良性生态系统循环，促进水质净化，提高生物多样性等。五是水景观优美。城市水系治理要顺应居民对美好景观的期望，在治理过程中，兼顾河岸绿化、步行道、园林设计、游泳戏水区及水质安全、生物多样性修复、水景观建设等。六是水文化浓厚。强化河流文化性，重视对水文化方面历史遗迹的保护，建立沿河沿江文化遗产廊道，创造有特色、有个性、有内涵的滨水区，传承城市人文社会发展的脉搏。七是水管理智慧。充分利用物联网、大数据、云计算、移动互联等新一代信息技术，通过建立天一空一地一网立体监测体系，全面提升水管理的效率和效能。八是水经济发展。城市水系治理的同时，应系统规划沿河的产业带、功能区以及基础设施等建设，统筹流域生态资源、产品和价值，利用“产品价值评估+市场运行”的保障机制有效推动流域生态产品价值转换。

江河冲击给予成都赖以筑城的

以『天府蓝网』为统揽 打造特色生态流域

□ 王 森

沃土，治水历史赋予成都以厚重的积淀，三江不息为成都的生产注入汨汨活力。成都的发展与水休戚相关，合理利用水资源，爱护水环境，珍惜大自然的馈赠，是流口常谈，更是真知灼见。水安则城兴，水美则人怡。成都将牢记“生态兴，则文明兴”，从“水活河畅、水净物丰”出发，铺就“天府蓝网”，与“青山绿道”结合，打造特色生态流域，营造出更美好的公园城市空间形态，努力建设践行新发展理念的公园城市示范区。

（作者系成都市委党校科技与生态文明教研部副教授）