

## 提案摘编

## 让城市生活更美好

——全国政协委员和民主党派提案建言城市更新(三)

## 全国政协委员王立平：

## 加快推进城市更新工作

**案由：**习近平总书记高度重视城市更新工作，指出要“人民城市人民建、人民城市为人民”。党的二十大报告指出：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。经过改革开放40多年的发展，中国城镇化率超过60%，江苏城镇化率接近74%，南京城镇化率超过86%。城市高速发展的同时，带来了环境污染、交通拥堵等诸多“城市病”。国家、省、市各个层面需要积极探索，努力推动城市转型发展、高质量发展，从增量扩张转向存量更新、结构调优的新阶段，聚力破解城市更新体系建设不够系统完善、资金渠道不够丰富多元、政策支持不够精准高效等难点问题，形成一条有创新有特色、可复制可推广的城市更新之路。

**建议：**一是加强顶层设计，做好整体谋划。吸收各地有益经验，尽快出台城市更新的宏观指导性文件，在广义狭义内涵、体制机制、政策规范乃至法律法规层面进行系统谋划，并与老城保护、历史文化保护等政策相衔接，推动国家、省、市层面的全面统筹，引领政府、市场、公众多元参与，助力城市更新稳步有序实施。二是加强规划引领，做好协同发力。

从国家层面构建清晰明确、相对统一、便捷高效的城市更新规划引导体系，指导地方建立“总体规划-专项规划-控制性详细规划-项目更新方案”相互衔接的工作体系，既强调详细规划的法定性、专项规划的专业性，也要兼顾城市体检的针对性、项目实施的可行性，切实规范各地的规划编制和服务保障，推动城市更新可持续发展。

三是加强政策配套，做好分类引导。研究土地供给创新模式，实现政府部门、事业单位、国有平台、社会企业之间的紧密协作；研究根据公共设施供给、招商引资、旧房拆除等因素，综合评定城市更新项目的公益性贡献，通过经营性开发量指标奖励系数弹性设定、创新土地出让年期约定和土地价款计算规则等方式，支持城市更新项目落地实施；研究编制城市更新技术指南，明确不同类别城市更新的规划设计技术要求；研究完善城市更新宣传引导机制，加大优秀案例宣传推广，指导各地探索重感知、重细节、重文化、重品质的有机更新模式。

四是加强授权赋能，做好支持保障。国家有关部门结合职能，加大对试点城市的综合授权，建立健全容错纠错机制，协调指导试点城市在棚改、老旧小区改造等重点领域进行创新实践，在资金、税费、融资等方面给予支持。

## 全国政协委员高琳：

## 进一步加强城市更新过程中历史文化资源保护利用

**案由：**党的二十大报告提出，要加强城乡建设中历史文化保护传承。住建部、国家文物局公布第一批历史文化街区以来，全国划定的历史文化街区已超1200片，是千百年来文化展示的重要窗口，统筹城市更新与历史文化街区保护利用，已成为推动城市高质量发展的重要举措。

近年来，各地加快推动历史文化街区保护工作，强化普查认定，将各个时期有代表性的文化资源纳入保护目录，并建立长效增补机制。完善法律法规，设立专职保护机构，确保管理“纵向到底、横向到边”。出台加强历史文化街区保护规划 and 实施工作地方性指导意见，对保护工作作出全面安排，基本实现历史文化街区保护规划全覆盖。加强修复修缮，开展指导和监督检查，禁止历史文化街区内大拆大建，适度完善街区现代功能，推动空间有机融合，以用促保。打造精品项目，全国范围内不断涌现历史文化街区亮点品牌和城市更新优秀案例。

但是目前还存在认定标准相对单一，改造成本较高，市场化运营压力大，精细实施不足，对历史沿革、特色价值等缺乏挖掘提炼，盲目照抄照搬，风貌千篇一律等问题。

**建议：**一是扩大保护认定范围。在



宁夏银川市海宝湖周边景色(无人机照片)。银川平原得黄河灌溉之利，自古沟渠纵横、湖泊棋布，素有“一城湖光半城景”的“塞上湖城”美誉。目前，银川市共有湿地总面积5.31万公顷，其中自然湖泊近200个，拥有5个国家级湿地公园。新华社记者 王鹏 摄

网建设，加强对老旧城区地下管网及工业企业等污水直排口的改造。

三、科学检测排查，系统综合整治。全面开展城镇排水管网排查检测，查清管网坐标、高程、埋深、长度、材质、管径、属性等基础信息，以及管网运行状况、混接错接漏接和用户接入情况等，列出管网功能性和结构性问题清单，统筹制定整治方案，分步分级实施改造。

四、强化日常管护，科学调控水位。一是组建专业化管网管护队伍，加大排水设施疏通掏挖力度，加强养护维修管理，优先修复影响管道过流能力、导致外水入管或污水外渗和管道沉积等缺陷，优先对砖石材质的污水干管和箱涵进行修复。二是加大河道水位调控力度，有序推进排水口门更换双向止水阀，防止河水倒灌。

五、构建信息化平台，加快智能化建设。结合各类大中小城市实际，分期分批推进地下管网智能化建设，完善排水管网地理信息系统，建立集管径、标高、厂站规模、污水液位等基本属性及排水设施养护、检测、维修整治等管理信息于一体的数据库，为管网修复及智能化管理提供决策信息。逐步推动“物联网+智慧排水”系统建设，构建全域物联感知设备一张图，实现设施物联感知设备的统一管理。

建设，排水防涝和黑臭水体整治等工作，按照“远近结合、适度超前、分期实施”的原则修订完善城市排水和污水处理专项规划，建立健全相关审批管理制度，加强监督管理，对新建项目实行雨污分流设施与主体工程同步设计建设和现场验收。

二、加强源头治理，确保应收尽收。一是坚持节水优先，加大水环境保护宣传力度，实施全社会节水行动，倡导居民节约用水、循环用水；二是推进工艺改进，积极引进现代化污水治理技术工艺，通过简化化粪池结构、降低处理级别等方式减少污染物滞留时间；三是坚持重点整治，对城市沿街餐饮、商户等向雨水设施“乱泼乱倒”行为开展专项整治，加大执法检查及处罚力度，确保污水按规定排入污水管网；四是持续控源截污，加快推进管网空白区、城中村等排水管

## 全国政协委员张志红：

## 加强城市更新顶层设计和制度保障

管，以政府投入为主的城市更新模式难以以为继，项目投入和产出往往无法短期平衡，国家层面支撑城市更新的政策标准尚不完善等一些问题。

**建议：**一是加强城市更新立法。由国家层面出台城市更新的行政法规或部门规章，进一步明确国家及地方相关部门的职责分工、城市更新相关制度；支持各地成立城市更新机构，统筹推进城市更新工作，研究、出台有关政策文件，审议城市更新规划、年度实施计划，研究城市更新专项资金的使用和分配，审查城市更新片区策划方案及更新项目实施方案等。

二是强化政策支持保障。从国家层面研究出台土地、建设、财税等相关配套政策，支持地方政府全面实施城市更新行动。在财税方

面，建议出台支持地方政府发行城市更新项目专项债券的相关办法与具体举措，成立城市更新基金，定向用于投资旧城改造和城市更新项目，给予城市更新相关税收优惠；在土地方面，建议支持经济特区、经济增长明显的城市加大城市更新土地政策先行先试；在建设标准方面，建议出台适用于存量更新改造的标准规范，解决既有空间和建筑改造建设技术性难题。

三是强化部门协作配合。各级政府要加大城市更新工作的统筹，建立专门工作机构或指挥协调机制，负责城市更新的组织、协调和督促工作。相关职能部门要在国家大政方针的指导下，解放思想，加大创新力度，结合地方实际制定鼓励城市更新的规划、土地、建设、住房、资金等政策、标准。

的产业转移，引导城市间产业链互补互促。三是支持收缩城市结合自身条件，探索发展新兴产业。

三、加强收缩城市空心社区整治，完善失业和老龄人口保障机制。针对收缩城市中人口居住量少的社区，厘清空心住宅、厂房等数量，加强空心社区风貌更新、用途改造和景观整治。针对收缩城市中人口常住社区，完善社区配套设施，开展劳动力技能培训与上岗帮扶，构建多层次养老服务体系，破解老龄化难题。

四、开展收缩城市行政区划调整，推进部分收缩城市由市向县转变。研判收缩城市发展态势，对长期呈现人口持续减少并在未来一段时间内转型能力较弱的收缩城市，按照收缩城市生命周期规律实施行政区划负向调整，降低城市本身行政和财政压力，重新确定城市在整个区域城镇体系的规模等级和功能定位。

五、加强收缩城市基础设施更新，提高城市安全韧性水平。开展收缩城市基础设施摸底调查，全面排查安全隐患，推动地面和地下基础设施统一更新。加强城区闲置基础设施整治和改造，鼓励腾退出的空间资源优先用于建设公共绿地、公共活动场地、防洪排涝设施等。

城市高质量发展。

**建议：**一、共抓“精明增长”与“精明收缩”，优化国土空间开发格局。一是应对城镇人口增长放缓趋势，推广“精明增长”，严格控制新增开发用地，精准确定新增用地功能定位，加强存量用地有机更新，提高国土空间利用效率。二是做好收缩城市减量规划，实施“精明收缩”，划定城镇发展保留用地，推进城市低效建设用地高效改建和生态化改造，提高国土空间利用品质。

二、引导收缩城市转型发展，推进落后产能退出和新兴产业进入。一是系统开展收缩城市产业清单诊断，识别不同收缩城市产业发展问题，引导收缩城市有序退出落后产能。二是建立对口帮扶机制，鼓励帮扶城市向收缩城市

## 全国政协委员李青：

## 建设青藏高原气候适应型城市

手，科学预判城市面临的冲击(突发影响)和压力(慢性持久影响)两大气候变化风险，大力支持青海将适应气候变化理念纳入城市建设理念，支撑青海打造生态文明高地。

国家有关部委适时开展青海气候适应型城市建设研究等重大科技课题和前瞻性研究，出台支持建设的政策，全面研判和评估受气候变化风险影响，城市发展趋势和规律，探索青藏高原城市规划建设治理新机制和路径。通过加快城市韧性市政公用基础设施、公共服务设施、综合防灾减灾体系建设和适应性更新改造，不断提高城市应对极端天

气灾害的抵御能力。

三、突出科技引领。围绕青藏高原气候适应型城市关键领域关键技术攻关，国家有关部委大力支持设立青藏高原城市高质量发展实验室，建立健全青藏高原气候适应型城市规划建设管理体系，为青藏高原生态安全屏障关键功能量化和重大生态工程时空格局优化提供重要科技支撑。

四、加强监测预警。加快整合气象、水害、地震、地质灾害、森林草原火灾等监测基础数据，综合利用空天地人一体化监测手段，及时发布预警信息，把灾害程度降到最低，为建设气候适应型城市提供保障。

## 民建中央：

推进城镇排水管网建设  
提升污水收集处理效能

**案由：**中共二十大报告明确要求，“实施城市更新行动，加强城市基础设施建设”。推进污水收集处理及资源化利用设施建设，是完善城镇环境基础设施的核心内容，对改善城镇人居环境、推进城市治理体系和治理能力现代化、加快生态文明建设具有重要意义。

目前，我国大部分城市及周边水体黑臭真正的“短板”是排水管网问题，管网总量不够、质量不高、运维管理不到位等，导致污水集中收集率低、污水处理厂进水BOD浓度不高，既浪费了污水处理厂的处理能力和管网空间，也增加了溢流污染风险。

**建议：**一、坚持规划先行，严把接入关口。系统分析城市排水系统现状，统筹考虑污水处理提质增效。海绵城市、韧性城市建

**案由：**当前，我国城市发展进入城市更新的重要时期，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，推动城市结构调整优化和品质提升，转变城市开发建设方式，对于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。

党的二十大明确提出，“坚持人民城市人民建、人民城市为人民，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”。这是“十四五”以及今后一段时期我国推动城市高质量发展的重要抓手和路径。近几年来，福建省、厦门市等地积极致力于城市更新实践，相继开展了“三旧”改造、旧屋区改造、零星地块旧改、低效用地整治等“拆建”为主的工作，同时也积极推动城乡环境综合整治、“城市双修”、老旧小区改造、城市建设品质提升等一系列“修补”“提升”为主要的城市更新实践，取得了一些具有地方特色的亮点和成效，但也存在缺乏清晰的工作职责，没有专门机构来推动城市更新工

## 全国政协委员苟护生：

## 推动我国收缩城市高质量发展

**案由：**改革开放以来，我国经历了世界历史上规模最大、速度最快的城镇化进程，大多数城镇人口快速增长。同时，部分城市出现人口减少现象，收缩城市成为我国城镇化发展新阶段面临的重要命题。建议顺应城市发展规律，积极应对收缩城市带来的问题，结合收缩城市实际发展状况推动实施城市更新行动，提高城市发展持续性和宜居性。

收缩城市高质量发展应注重解决五个问题：城镇基本公共服务供给问题、城市空心化与基础设施闲置问题、城市经济乏力和财政支撑问题、对周边区域的连锁收缩效应问题、民生、社会治安问题。对此，应该顺应城市发展规律，尊重人民群众意愿，坚持绿色集约发展理念，科学优化收缩城市空间布局，着力破解收缩城市存在问题，推动收缩

**案由：**青藏高原作为我国非常重要的生态安全屏障，其高寒生态系统碳汇功能对我国乃至北半球的气候系统影响巨大，是气候变化“启动器”和“调节器”，但原本“高处不胜寒”的青藏高原，正成为全球气候变暖最典型的受影响地区之一。过去30年间，青藏高原多年冻土活动层不同程度增厚，经常性冻融循环，导致高原不少公路冻土病害加剧。2022年，青海部分地区急雨不止、山洪暴发，城市内涝、山体滑坡等自然灾害已敲响了警钟，频频挑战着高原城市和人民安全。从长期发展来看，青藏高原气候“暖湿化”不可预见的风险会越来越高。应对青藏高原气候“暖湿化”趋势利弊，建设气候适应型城市，是统筹城市发展与安全，降低城市运行风险，保障城市和人民安全的重要举措。

**建议：**一、强化理念更新。立足青藏高原气候变化特征，国家有关部委积极开展青藏高原气候适应型城市理念探索，从顶层设计入