

为城市留下记忆 让人民留住乡愁

——全国政协“实施城市更新行动”党外委员专题视察暨重点提案督办调研综述

本报记者 刘彤

编者按：

《关于实施城市更新行动的提案》是今年全国政协72个重点提案选题之一，其中包括九三学社中央以及6位全国政协委员分别提出的7件提案，由全国政协提案委员会以调研形式进行督办。这些提案重点指出了当前实施城市更新行动中存在的问题挑战，从加强立法、完善政策标准体系、加大要素保障力度等方面提出意见建议。

10月13日至17日，全国政协提案委员会视察团，围绕“实施城市更新行动”到江西省开展党外委员专题视察暨重点提案督办调研。视察团一行先后到景德镇市、九江市的基层社区、老年人活动中心、历史文化街区、体育中心、生态修复工程等地调研，并在景德镇市召开座谈会，听取江西省政府有关情况汇报，并与有关部门负责同志、专家、企业家、基层代表深入互动交流。

开展此次党外委员专题视察，一方面是促进党外委员实现自我教育、自我提高，深刻感受在中国共产党领导下的一系列城市建设领域民生工程和发展工程所取得的伟大成就，感受江西在老旧小区改造、人居环境改善、历史文化名镇和街区保护、历史文化遗产活化利用等工作方面取得的积极成效。另一方面进一步深入了解江西等各地实施城市更新行动的进展情况和矛盾困难，有针对性地提出对策建议，为高质量实施城市更新行动广泛凝聚共识、贡献政协智慧，推动相关重点提案办出高质量、办出好成效。

■ 伟大成就来之不易 提高站位凝聚共识

令视察团倍感振奋的是，此次视察调研的时间，距离习近平总书记结束考察江西不久。

正如视察团副团长、全国政协提案委员会主任刘家义所说，习近平总书记考察江西并主持召开进一步推动长江经济带高质量发展座谈会，体现了以习近平同志为核心的党中央“谋长远之势、行长久之策、建久安之基”的治国之道，也为此次党外委员专题视察暨重点提案督办调研指明方向、提出新要求。

“视察团要深入贯彻落实习近平总书记的重要讲话精神，认真领会习近平总书记关于城市工作的重要论述，围绕此次视察主题看形势、听经验、增共识，同时也要关注一些短板和难点，研究相应对策和建议。”刘家义表示。

视察期间，视察团成员自觉把学习教育同履职尽责结合起来，深入学习习近平总书记关于城市工作的一系列重要论述，准确把握实施城市更新行动的丰富内涵和重要意义。委员们既惊叹于景德镇这座千年瓷都历史文化遗存与城市发展完美融合，又感动于九江市以保护传承弘扬长江文化为核心，努力实现长江文化价值、生态价值、经济价值的有机统一，也为老旧小区升级改造、文创街区的时尚活力由衷点赞。

在景德镇召开的专题座谈会上，当地有关职能部门负责同志、专家学者、基层工作人员分别介绍了相关情况。视察团了解到，近年来，江西省紧紧抓住住房和城乡建设部共建城市体检评估机制的重大机遇，坚持以城市体检评估为路径、以城市更新行动为载体、以功能品质提升为目标的“三位一体”长效机制，扎实推进城市高质量示范省建设，成功争取到城市体检、城市更新、海绵城市建设等20余项全国试点，提供了一批“江西经验”。例如，从省级层面建立工作专班，建立高位推动的组织构架，制定有效激励的考核制度，研究出台城市更新规划标准体系，积极开展城市更新规划编制，探索第三方评估，推动体检成果转化、等等。

有这样一组数字，足见江西省探索推动城市更新工作取得的良好成效：深入开展“历史文化街区划定和历史建筑确定”等专项行动，打造国家级历史文化名城6座，总数列全国第5；公布省级历史文化街区82片，总数列全国第4；探索党建引领传统村落保护新模式，新增70个村落列入第六批中国传统村落公示名单，该批入选数量居全国第一；截至2022年底，江西省园林绿化三大指标持续位于全国前列。

“以前，大家对城市更新单纯的理解为扩大投资、大拆大建，还出现过破坏历史文化遗存的反面案例。现在，大家的共识越来越多。”全国政协委员、江西省政协副主席卢天锡有感而发：“与以往调研情况相比，这次我的体会很深。比如，景德镇在开展城市更新过程中加大对陶瓷历史文化的保护，带动了相关产业的发展，形成了自身特色。从这个角度看，城市更新工作对增进人民福祉，扩大投资，补齐短板，提高经济高质量发展转型有重要的意义。”对此，卢天锡建议，要进一步凝聚对城市更新工作的共识，加强相关职能部门的干部培训，提高工作能力和创新意识。同时，国家层面要做好顶层设计，出台专门的行动方案，明确城市更新的指导思想、目标、路径，加强统筹，为实施城市更新行动凝聚合力。

全国政协委员、北京首都开发控股（集团）有限公司总经理李岩对江西这片热土流淌的红色基因深有感触。他在学习习近平总书记考察江西时的重要讲话时特别留意到，习近平总书记强调要“用井冈山精神、苏区精神、长

征精神砥砺党员、干部，教育引导党员、干部坚定理想信念、牢记初心使命、积极开拓进取、勇于担当作为”。结合自己的工作经历，李岩表示，城市更新是一项系统工程，任务艰巨，要始终牢记初心使命，坚持人民城市为人民的理念，主动问计于民，把城市更新工作主动融入社会治理治理当中，在实现共建共治共享的过程中，企业也要积极履行社会责任，共谋发展机遇。

■ 践行以人为本 贯彻落实新理念新要求

2021年，住房和城乡建设部办公厅发布《关于开展第一批城市更新试点工作的通知》（以下简称《通知》），决定在全国21个城市（区）开展第一批城市更新试点工作，试点自2021年11月开始，为期2年。

其中，就有江西省景德镇市。10月13日，视察团来到位于景德镇市珠山区新厂街道的602所小区、昌河小区考察小区旧改项目。这两个小区的共同之处在于，它们都是始建于上世纪80年代的老小区，都是企业的职工宿舍。

“以前这里的楼房墙面破旧渗水、楼道杂乱，消防设施不全，停车也不方便。昌河小区从2020年起投入改造，602小区紧随其后，于2021年也进行了升级改造，主要内容包括维修屋面渗漏、外立面涂装、安装楼道防盗门和安防系统，修复破损台阶、扶手，绿化设施，增设健身器材、休闲座椅，增设消防设施，完善无障碍设施，等等。有的单元楼业主通过‘社区协商室’的协调加装了电梯，解决了高层老年人上下楼难的困难……”在工作人员的引导下，视察团在小区内边走边看。

改造后的两个小区道路整洁平坦，车位规范有序，房屋外立面粉刷一新，加装后的电梯已经投入使用。不少居民正在健身器材前锻炼、聊天，悠闲自得。

如果说，景德镇市的老旧小区改造给住户们带来了舒适的“硬件环境”，那么，九江市濂溪区仪表厂完整社区的智慧物业系统，则给业主们带来了“智能体验”。

什么是完整社区？仪表厂社区的一块展示牌上写着“完整社区”的含义，包括基本公共服务设施完善、便民商业服务设施健全、市政配套设施完善、公共活动空间充足、物业管理全覆盖、社区管理机制健全等6个方面20项内容。

在社区服务站，一位工作人员向视察团展示了智慧物业系统的运作方式。经过遥控操作，一块偌大的电子屏幕可以随时切换小区内的实时画面。

“当有人将电动车推进电梯时，就会触发广播提示并发出警报。如果有人小区内乱停私家车，监控大屏也能及时显示，很快就有工作人员联系车主将违停车辆开走。每家每户接入了燃气报警器、烟雾报警器。另外，如果业主有投诉，可以通过手机登录App提交问题建议。”工作人员详细说道。

这时，有委员提问：“你们小区这么多老人，那不用智能手机的怎么办？如果是独居老人，生活上遇到问题你们能及时了解吗？”原来，视察团了解到，仪表厂及周边完整社区社区居民总户数达3000多户，总人口7700多人，主要以老年人为主。

一位工作人员回答：“我们给独居老人、生活有困难的老人都免费配发了智能手环，可以实现‘一键呼叫’。我们的社区工作人员通过系统提醒及时上门回访。”

先进的社区管理模式得到了委员们的认可。李岩说：“这些老旧小区到了升级改造经验再次提醒我们，城市更新工作必须坚持以人民为中心的核心理念，一切围绕满足人民新需求

作为出发点来谋划工作。新时期人们对美好生活的向往和追求，已经从‘有没有’逐步向‘好不好’转变。城市工作必须从群众之所需出发，而不是从政绩之所虑来考量，要本着对人民高度负责的态度，实实在在解决人民群众‘急难愁盼’的事情。”

“老旧小区改造让群众生活更方便舒心，这些变化是实实在在的，看得见、摸得着的！”全国政协委员、首都经济贸易大学大城城市经济社会发展研究院副院长郭媛媛感叹道。她认为，在实施城市更新过程中既要用力于“硬件”设施更新，因地制宜、因势利导，也要注重“软件”形象更新，巧妙布局，通过功能优化和数字化物业系统等先进科技的运用，实现城市形象的逐步改观。同时还要赋能更多社会力量参与，提供精准化服务，形成城市服务的品质提升和核心竞争力。

■ 树立系统观念 守住历史文化保护“底线”

视察团有一个共识，实施城市更新行动不是简单的大拆大建，而是要同历史文化保护、城市生态修复，特别是与城市产业发展、经济发展等工作协同起来，是一项系统性工程。

视察期间，委员们先后来到位于景德镇市的陶溪川文创街区，陶阳里历史文化街区、瑶里古镇，以及九江市的长江鄱阳湖水生生物保护基地、长江国家文化公园项目开展视察，“沉浸式体验”文化价值、生态价值赋予城市发展的生机活力和深厚底蕴。

当视察团来到景德镇的陶溪川文创街区时，游人络绎不绝，街区内的每一条小巷子里分布着众多陶瓷工作室，各式精美的陶瓷作品琳琅满目。视察团了解到，陶溪川是以陶瓷工业遗产保护利用为基础，融产业升级与城市更新为一体的商业文化旅游项目。作为景德镇陶瓷文化的传承者和守望者，陶溪川主动融入景德镇国家陶瓷文化传承创新试验区建设。目前，园区已开放运营宇宙瓷厂、陶瓷机械厂、为民瓷厂等区域，设有景德镇陶瓷工业遗产博物馆、陶溪川美术馆、国际工作室、直播基地、餐饮酒店等业态，园区运营公司2022年实现营收9.23亿元，同比增长49.3%。值得一提的是，陶溪川“双创”社会效益凸显，聚集了来自全国各地的创业青年2万余名，成为一个国内外知名的、无边无墙的文化艺术街区。

而站在位于九江市的长江国家文化公园沿江大堤远眺，秋水共长天一色。视察团了解到，江西省152公里长江岸线全部在九江境内，天然的地理优势让九江成为江西建设长江国家文化公园的核心区域。2022年，长江国家文化公园九江城区段建设正式启动，总长度约11公里。为打造“最美长江岸线”，当地施行了堤坝人行道改造、堤顶绿道拓宽、生态节点停车场等项目，把琵琶亭、浔阳楼等文化景点串珠成链，围绕白鹿洞书院等做好江西千年书院文化遗存保护项目，绘制了一幅江城联动的美好画卷。

结合自身工作实际，全国政协委员、江苏省生态环境厅厅长蒋巍说：“习近平总书记在讲话中强调要统筹推进生态环境保护和经济社会发展，深刻阐释了高品质生态环境、高质量发展、人与自然和谐共生的现代化内在逻辑，我想，这对各地实施城市更新行动有着重要的指导意义。”他认为，实施城市更新行动要注重对周边环境的提质改造，建议从国家层面推动，优先加快建设焚烧灰渣特殊类别利用处置区域中心，采用生态安全标准推动大宗固废资源化，战略性根本性解决填埋对土地、地下水资源永久性扩张性损害，保护好赖以生活的城市环境。同时，要重点考虑低收入人群养老、医疗、教育、健康休闲等需求，规划建设

层级合理的城市网络化周边生活中心，切实提高低收入人群生活圈公共服务设施水平、设施密度和设施达标率。

全国政协委员、江西经济管理干部学院院长龙国英认为，城市更新是一个新生事物，还处于探讨阶段。无论是老厂区的活化利用，还是历史名村名镇改造，其实都有着各自的发展规律和特点，要充分考虑其内部结构、居住人群年龄特点，因地制宜，从全局性和整体性推进实施。

“我们总说要留住乡愁，这就必须考虑如何传承保护。我认为可以充分发挥社会力量多元参与，引入市场机制的灵活参与，一方面减少地方财政压力，另一方面激发社会经济效应，在更新和运营中不断适应居民需求和社会发展。”龙国英表示。

全国政协委员、中国城市规划设计研究院副总规划师张广汉说：“近些年，地方政府越来越重视老城改造与历史文化保护相结合中探索城市更新了。我在今年全国‘两会’上也提交了相关提案。”张广汉长期致力于城市规划和历史文化保护工作，曾多次主持参与景德镇老城历史街区保护和更新工作。此次视察过程中，他还参加了委员履职“服务为民”活动，为当地从事城市更新和规划设计管理的一线干部作专题讲座。张广汉始终认为，老城区是历史文化遗产的集中承载地，是中华文明的重要载体，是历史文化保护传承的重要抓手，老城区改造和文化遗产保护是两个相互交织、空间重叠的重要任务。要把老城区历史文化保护传承与居民居住条件改善作为地方政府实施中国式现代化的重中之重，要在保护修缮的同时逐步更新设施，提高居民的居住条件，让“旧城改造”与“名城保护”从对立走向统一，让历史文化和现代生活融为一体、相得益彰、代代相传，让城市留下记忆，让人们留住乡愁。

视察期间，提案承办单位代表、住房和城乡建设部有关部门负责同志认真听取、回应委员们的建议，详细介绍了落实改革任务要求、分类推进城市更新、开展试点示范、推动立法等相关工作部署，并表示将进一步加强与全国政协委员的联系，继续加强提案办理工作，共同为实施城市更新行动凝聚合力。

视察团认为，实施城市更新行动是一项需要久久为功的工作，事关每个人的切身利益，是全社会的共同责任。推进城市更新工作，既要夯实基础、循序渐进，讲求客观实际、尊重发展规律，又要在新发展理念引领下有所创新，向高质量发展不断迈进。视察团成员纷纷表示，今后将持续关注城市更新工作，推动社会各界在这项工作上形成共识，切实把中共中央有关的决策部署落实下去，为建设和谐宜居、富有活力、各具特色的现代化城市作出政协委员的贡献。



视察团在江西省景德镇市陶阳里历史文化街区视察。 本报记者 王磊 摄

相关提案链接

《关于高质量推动实施城市更新行动的提案》

依法推动城市更新。目前各地城市更新工作的依据主要有地方政府出台的指导意见、城市总体规划以及建设领域相关行业规范、技术标准。虽然各地发展不平衡，但依然有必要在国家层面制定城市更新相关法律法规，从法治中国的高度保障城市更新战略的实施。同时推动省、自治区、直辖市加快地方立法进程，完善各类城市更新实施法规政策保障。

《关于进一步实施城市更新行动，加强历史文化保护传承工作的提案》

把历史文化保护传承纳入到文明城市评选的指标中，对破坏行为和扣分，可以一票否决，切实提高地方领导的重视程度和保护意识。聚焦老城区居民居住条件成套化改善和历史文化保护传承相结合，应当在相关法律法规制定中作出明确规定。实施方式应采取政府主导与居民参与相结合，建立政府部门、规划单位、专家、街道、居民代表和企业共同参加的合作委员会，国家补助资金、省市配套资金、各部门资金、银行贷款统筹管理，吸引和带动社会私人资金投入。

《关于在城市更新中注重历史街区的保护与发展的提案》

加强对历史街区的修缮，挖掘文化元素，厚植历史街区文化之风。把历史街区中的文物古建筑和历史建筑修缮纳入财政专项，争取专项资金，将更多的修缮项目和资金向历史文化街区倾斜。深挖城市文化，特别是重要事件、人物和节庆民俗，以及城市老照片等，围绕这些主题在历史文化街区中新建一批小型博物馆、纪念馆、展览馆，让历史文化街区成为文风弥漫、气韵生动的城市宝地，成为自带磁性的市民流连忘返之区。

《关于加紧建立城市更新长效机制的提案》

完善政策标准体系。加快城市更新政策、标准等研究制定，尽快启动城市更新立法，科学指导各地采用全面改造、混合改造、微改造等多种方式，分区分类分时有序实施城市更新行动，推动既有建筑和“三旧”改造利用。加快构建城市建设规划编制实施体系和适应城市更新工作需要的建设工程许可制度，优化城市更新项目审批流程，提高审批效率。加大要素保障力度。加大对城市更新的政策、资金等支持力度，国家层面设立城市更新专项资金，建立城市更新国家和省级重点项目库，对纳库管理的项目，专项资金给予适当补贴。出台规划、金融、财税、用地等支持政策，鼓励居民和社会资本等以不同方式参与城市更新项目实施。

《关于推动市场力量深度参与城市更新行动的提案》

探索政府自上而下引导和市场自下而上参与的可操作路径。具体操作中，地方政府需要详细调查城市更新地区的群众总体需求，按照自上而下规划确定的地区公共配套设施、基础设施改善、园林绿化公共空间等要求，形成地区的城市更新实施纲要，明确城市更新的目标任务和刚性要求；之后委托平台公司联合街道、社区等形成更新推动主体，与地区居民、产权人和愿意参与的经营主体详细洽谈沟通，形成切实可行的更新实施方案和详细设计，通过更精准的功能定位、更合理的空间利用、更巧妙的创意设计为地区增值赋能。



江西省九江市濂溪区仪表厂完整社区。 本报记者 刘彤 摄