

首页 > 要闻

专家解读·城市更新 | 贾森：以重大工程为战略抓手 高质量推进城市更新

2026-06-09 11:41:32 来源：中国建设新闻网

作者：贾森



作者系中国国际工程咨询有限公司社会事业业务部副主任，正高级工程师

习近平总书记指出“通过制定和实施五年规划，分阶段部署一批重大任务、重大项目、重大工程，调动各方资源和力量按期完成，彰显了我国社会主义制度的优越性，有力支撑了经济社会发展和国家各方面建设”。重大工程为中国式现代化提供坚实支撑，集中彰显了我国的综合国力。

城市更新领域的重大工程是落实城市更新战略、推动城市高质量发展的战略抓手。“十四五”规划纲要将城市更新列为新型城镇化建设任务的一项重大工程，主要包括老旧小区、老旧街

区、老旧厂区和城中村改造等。“十五五”规划纲要拓展了城市更新的内涵与范围，将地下管网建设改造、宜居安居水平提升、老旧街区厂区改造3项重大工程纳入国家发展规划重点任务。近期，首部国家级城市更新专项规划《城市更新“十五五”规划》（以下简称《规划》）正式印发。《规划》的突出特点是系统部署了智能建造创新发展工程、“好房子”建设改造工程等14项重大工程。这为各地依托重大工程高质量推进城市更新工作提供了清晰的行动遵循。

以重大工程统筹推进城市更新意义重大

（一）重大工程是贯通规划层级、推动战略落地的关键举措

国家发展规划法明确规定，国家发展规划应当包括重大战略任务、重大政策举措、重大工程项目。专项规划应当依据国家发展规划编制，其中重大工程项目应与发展规划协调一致。这一制度安排清晰地揭示了规划与工程的逻辑关系：重大工程既是专项规划区别于一般政策文件的关键特征，也是确保各层级规划任务从“纸面”走向“地面”的关键举措。《规划》部署的14项重大工程全面贯彻了党中央、国务院关于城市更新工作的战略部署，这些重大工程上接国家发展规划，下连地方建设实施，能够较好贯通各层级规划，确保规划执行可操作、落实有载体、成效可感知，真正实现“一张蓝图绘到底”。

（二）重大工程是压实地方责任、统筹要素资源配置的有效载体

重大工程的清单化、项目化管理，能够将国家战略目标转化为地方具体任务、责任主体和时间节点等明确的“任务书”和“施工图”，压实责任链条，推动地方集中力量攻坚克难。同时，重大工程为各类财政资金、政策性金融工具和社会资本提供明确的落地载体，实现“要素跟着项目走”。《规划》提出实施一批民生工程、发展工程、安全工程，覆盖了更新工作的各个维度。依托重大工程的清单化管理，能够将城市更新这一长期战略细化为阶段性可实施的具体任务，让各个维度的更新工作有序衔接、协同推进，推动地方城市更新工作平稳有序、行稳致远。

（三）重大工程是统筹多元目标、破解城市更新复杂难题的关键路径

习近平总书记指出“转变城市工作方法，更加注重统筹协调”。城市更新是涉及城市结构优化、动能转换、品质提升、绿色转型、文脉赅续、治理增效等多维度的系统工程，最忌“头痛医头、脚痛医脚”。以重大工程项目推动城市更新工作，将本属不同部门的审批职能、不同渠道的资金投入、不同领域的改造任务置于同一工程框架下统一规划、同步建设，是落实城市工作“系统思维”要求、实现从“单点突破”走向“整体协同”的关键路径。

准确把握城市更新领域重大工程的方向

《规划》围绕民生改善、产业发展、安全保障3个维度明确了城市更新重大工程的主要方向。

（一）民生工程：从补齐短板到打造高品质生活场景

《规划》延续了老旧小区改造等任务部署，并拓展了“好房子”建设改造、完整社区建设、园林绿化惠民增效等内容。一方面落实了“十五五”规划纲要关于加快建设完整社区、健全城市公园与绿道网络等要求；另一方面也搭建起“好房子、好小区、好社区、好城区”统筹推进的系统化框架，推动构建覆盖多空间尺度、多功能类型的高品质生活场景。

具体而言，除持续推进老旧小区改造外，“十五五”时期还将重点开展以下工作：一是聚焦居住最小单元——住房，改造建设安全舒适绿色智慧的“好房子”，满足居民居住品质升级需求；二是聚焦生活服务基本单元——社区，深入推进完整社区建设，补齐养老托育、停车、便民服务等公共服务设施短板；三是聚焦居民休闲公共空间，实施园林绿化惠民增效工程，织密城市绿网，实现生态惠民；四是聚焦市政环卫设施，实施污水垃圾收集处理设施建设工程，补齐污水处理与环境卫生设施短板，提升城市市政服务供给能力。

（二）发展工程：从空间改善到培育城市发展新动能

习近平总书记要求“转变城市发展动力，更加注重特色发展”。城市更新工作不能只停留在物质空间层面的改造，更要聚焦产业转型、消费升级、创新赋能，持续激发城市内生发展动力。

《规划》在延续“十四五”时期老旧街区、厂区改造等任务基础上，增加了智能建造创新发展，以及历史文化名城、街区保护提升等重大工程。

具体而言，一方面要盘活城市存量低效空间，依托老旧厂区、老旧街区改造，实现功能转换、业态升级、活力提升。另一方面要激活城市创新发展的新动能，实施智能建造创新发展工程，推动建筑产业工业化、数字化、绿色化转型，培育城市建设领域新增长点。此外，要做好历史文化资源的活化利用，把历史文化街区、历史建筑等资源转化为文化旅游、特色服务的发展优势，打造城市特色名片，以独特的文化品牌吸引人口、集聚产业，夯实城市可持续发展的核心竞争力。

（三）安全工程：从隐患整治到构建城市全域安全体系

安全韧性是城市高质量发展的底线要求。“十五五”时期城市安全韧性领域建设任务转向系统性、全域性安全能力建设。《规划》在落实“十五五”规划纲要地下管网建设任务的基础上，设置了危旧房改造、市政基础设施提升、城市基础设施生命线安全等重大工程，更加突出系统规划、多网协同与智慧赋能导向。

具体而言，一是持续深化存量隐患整治，推进危险住房、预制板危房排查改造，加快消除房屋结构安全隐患；二是系统性补齐市政基础设施短板，重点实施城市地下管网建设改造、城市排水防涝能力提升等工程，系统升级城市生命线保障网络；三是提升城市治理能力水平，依托物业服务质量提升行动、CIM（城市信息模型）平台建设工程等，推动城市治理重心和配套资源下沉，以精细化、智能化治理夯实城市安全运行基础。

强化重大工程的制度保障工作

重大工程的顺利推进，离不开系统完备的制度保障。《规划》针对城市更新点多面广、推进难度大的特点，从健全实施机制、构建可持续投融资体系、支持存量用地盘活、建立房屋全生命周期安全管理制度、构建多主体协同参与机制、健全法律法规标准体系、强化科技人才支撑7个方面作出系统部署。当前，我国城市更新实践中普遍面临制度、资金、产权、组织协同等制约，特别是土地利用、规划适配、产权归属、资金来源和运营可持续等问题，制约城市更新高质量推进。《规划》作出的系统性制度安排，贯穿城市更新工作的全生命周期，能够精准回应这些关键堵点，为城市更新重大工程的顺利实施提供坚实的政策支撑。各地应紧密结合本地实际，在法规配套、审批优化、要素保障、资源统筹等方面加快出台细化举措，推动制度安排有效转化为治理效能，确保重大工程有力有序推进、取得实效。

专家解读

👍 赞 2