

# 广东推动实施城市更新 引领城市建设转型升级

将建立以城市体检为先导,城镇老旧小区改造、城中村改造、绿色社区创建和居住社区建设补短板、历史文化保护传承为支撑的城市更新工作体系

广东建设报记者 刘洁

## 广东省“三旧”改造协会监事长、政策与法律专业委员会主任龚军伟：用足用活法律政策 高质量推进“三旧”改造

党的十九届五中全会明确提出实施城市更新行动决策部署，实施城市更新行动对提升城市发展质量、满足人民群众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意义。

为贯彻落实党中央、国务院关于实施城市更新行动决策部署，12月17日，住房和城乡建设部召开城市更新试点工作视频会，研究城市更新推进机制、实施模式和工作重点，共同探索推动城市更新工作。住房和城乡建设部近期将北京等21个市公布为第一批城市更新试点，指导各地因地制宜探索城市更新的方法路径。

2022年，住房和城乡建设事业发展将面临怎样的形势？住房和城乡建设部部长王蒙徽接受媒体采访时公开表示，过去40多年的高速度、大规模建设，粗放式的发展积累了许多风险隐患，如地下管线老化、底数不清等问题突出，城市内涝、燃气爆炸等灾害事故多发，迫切需要更新改造，推进基于数字化、网络化、智能化的新型城市基础设施建设。

他表示，这是推动城市高质量发展的基础性工作，是整体提升城市建设水平和运行效率，引领城市建设转型升级的重要工作。基于数字化、网络化、智能化的新型城市基础设施建设投资需求巨大，是新的经济增长点。住房和城乡建设部将全面推进城市信息模型（CIM）平台建设；实施智能化城市基础设施建设和更新改造；协同发展智慧城市与智能网联汽车；推进智慧社区建设；推动智能制造与建筑工业化协同发展。明年，将进一步加大“新城建”的推进力度。此外，还将全面实施乡村建设行动，开展乡村建设评价，推动农房和村庄建设现代化。制定实施城乡建设碳达峰碳中和工作方案，推动形成绿色生产方式和生活方式。

据悉，广东省城镇化率已达74.1%，城市建设发展从大规模增量建设转为存量提质改造和增量结构调整并重，迈入以城市型社会为主体的新时代。伴随着城市化的快速发展，出现了一系列新矛盾和新问题，城市建设的内容和要求也在发生根本性变化。

广东省住房和城乡建设厅负责人表示，实施城市更新行动，是推动城市高质量发展的必然要求，是不断满足人民群众日益增长的美好生活需要的重大举措，是提升城市功能、解决城市病的重要手段，是促进经济发展方式转变的有力抓手。实施城市更新行动是新时代新阶段城市建设的一项重点工作。接下来，将建立以城市体检为先导，城镇老旧小区改造、城中村改造、绿色社区创建和居住社区建设补短板、历史文化保护传承为支撑的城市更新工作体系。

如何统筹城市规划建设管理，推动城市结构优化、功能完善和品质提升，转变城市开发建设方式，建设宜居、绿色、韧性、智慧、人文城市？如何加大推进新型城市基础设施建设，统筹好城市更新和乡村建设两大行动？广东建设报记者采访了住建部门、行业协会、专家及企业负责人，围绕这些行业关注的话题进行深入分析解读。

随着经济快速增长、城市化快速推进，广东消耗了大量土地资源。由于土地供不应求、新增建设用地管制严格、部分城市土地开发强度过大、耕地保护加大导致新增用地成本增加，土地利用已进入“存量时代”，“三旧”改造是存量时代土地利用的主要形式。

经过十余年持续推进，广东“三旧”改造工作取得明显成效。2008年至2020年12月底，全省共实施改造面积92.6万亩，完成改造面积56.1万亩，节约土地22.8万亩，极大提升了节约集约用地水平。同时起到改善了人居环境的作用，通过实施三旧改造，老旧小区、城中村的消

防隐患、安全隐患等得到了根本治理。据统计，2008年至2020年12月底，全省累计投入改造资金1.95万亿元，极大促进了当地经济发展与产业转型升级。

龚军伟对《广东省旧城镇旧厂房旧村庄改造管理办法》进行深入解读，系统全面地梳理了三旧改造政策的起源及相关法律法规依据，并详细解读279号令关于旧改规划管控、用地类型、土地供应等主要内容与重大意义。以上海市城市更新发展历程为例，他总结几点可借鉴的经验：一是要因时因势制宜，用足用活政策法律，善于抓住政策机遇，推动城市更新；二是要以民生为切入点，改

善居民居住条件，争取多方主体支持，提升群众满意度；三是要全面、系统制定颁布了多类城市更新的法规细则，为城市更新工作提供法律保障；四是要与时俱进推动城市更新的转型升级。

如何高质量地推进“三旧”改造？他提出，在城市更新过程中，应更多关注多层次的居住需求；注重产业引进和职住平衡；更加关注公平与效率的关系，助力共同富裕，防止“三旧”改造成为少数人偏门致富和谋取非法利益的工具，补偿安置要依法、公平；同时要加强历史文化保护传承，尊重自然，保护生态，加强古树名木、大树老树的保护。

浙江工业大学设计与建筑学院院长陈前虎：

## 建设高质量可持续美丽城镇助力乡村振兴

小城镇发展特色与特色小城镇在国内家喻户晓，成了浙江区域经济发展中的一张金名片。陈前虎解码浙江城镇空间更新的理论脉络与实践逻辑，从行动政策解读、方案编制基本思路、美丽城镇空间组织策略、发展阶段及考评验收等方面详细解读了高质量特色化可持续小城镇建设的“浙江经验”，并为广东工业化后期的城镇建设提供参考。

他指出，我国城镇化上半场打造的“生产型城镇”——过度的功能分区、宽

马路、大街坊等建设模式，是与其工业化初中期追求“速度和规模”的目标是相一致的，但这种建成环境很难带入城镇化下半场。因此，下半场需要打造的是“生活型城镇”——闲眠化与创新时代的到来将从根本上改变人们的生产与生活方式，“集体消费”需要城镇提供更多的公共空间与公共设施，工业化后期强调的“效益和品质”要求城镇规划与建设必须坚持“功能混合、小尺度空间、公共领域主导”等这些基本原则。

他认为，当前中国经济转型升级的根本途径在于“以高品质的城镇化助推高质量的工业化转型”。当前，柔性制造、信息产业和服务经济的发展从根本上改变了原来以“大规模生产”为导向的人类活动空间模式；居民收入水平和需求偏好的改变也驱动着生产生活空间组织的转型。因此，适应人类生产生活方式的变化，城镇规划建设思想和方法也应该从过度强调“功能分区”的理性主义，转向更加关注“功能混合”的人本主义。

## 广东工业大学碳中和与绿色发展协同创新研究院执行院长曾雪兰教授：促进传统建筑业转型升级 探索绿色低碳发展之路

作为国家首批低碳试点省，广东积极构建多层次低碳试点示范体系，并朝近零碳排放目标积极打造近零碳排放区示范工程。2017年，广东出台《广东省近零碳排放区示范工程实施方案》，是国内首个出台系统化实施方案和建设指南的省份；“十三五”期间，已选取汕头南澳、中山小榄、广州状元谷等积极探索旅游、社区、园区的近零碳排放路径，后续将持续深化和扩延近零碳排放试点示范工作，特别是按《广东省国民经济和社会发展规划和2035年远景目标纲要》推动建筑领域开展近零能耗建筑试点示范。

广东市场化低碳发展模式走在全国前列，自“十二五”以来，广东省积极开展碳排放权交易试点建设，通过严格的总量控制和科学的配额分配机制，有效管理企业降碳预期及推动提质增效；通过开展林业PHCER减排量交易精准扶贫，充分发挥降碳机制助力区域协调发展的作用；通过优化机制、提升服务和管理水平等，持续激发市场主体活力，推动形成有效合理的碳定价机制，打造国内具有影响力的绿色创新碳金融市场。她指出，当前广东省内各地级市所处发展阶段不同，需要实施差异化的

基于数字化、网络化、智能化的新型城市基础设施建设(简称“新城建”)是以城市提质增效为引领，以应用创新为驱动，充分运用“新基建”发展成果,面向城市高质量转型发展需要，构建提升城市品质和人居环境质量、提升城市管理水平和社会治理能力的信息数字化城市基础设施体系。以“新城建”对接“新基建”，引领城市转型升级,推进城市现代化。他认为，“新城建”为大数据、人工智能、工业互联网、5G等前沿技术提供了

最广阔的应用场景和创新空间。他从广州市CIM平台、智慧排水、燃气智慧化管理、黄埔车城网、三眼井老旧小区智慧化改造、华南理工大学广州国际校区二期工程智能建造、“一网统管、全城智治”的“穗智管”城市运行管理中枢等项目建设情况，全面介绍广州市新城建试点探索的亮点和经验。

为推进新型城市基础设施建设，他提出几点建议，一要加快“新城建”发

展，激发新动能。从战略高度认识“新城建”的必要性、紧迫性，主动作为、布局谋势；二要建立统筹机制，形成工作整体合力。强化组织统筹、任务统筹、资源统筹，探索新城建各项任务与CIM平台的对接方式，充分结合城市建设和治理方面重点工作，着力提高城市智慧化水平；三要聚焦民生需求，以新城建赋能城市有机更新。在推进新城建试点工作中，结合实施城市更新行动，着力推进智慧社区改造和建设，整

合社区数据资源，补齐社区数字化短板，打通服务群众的“最后一公里”，构建共建共治共享社会治理格局；四要创新商业模式，激活市场主体参与积极性。坚持政府引导、社会参与、鼓励创新的原则，积极探索创新商业模式，消除行业壁垒，为“新城建”市场主体及产业链做大做强打通通道；五要发挥示范效应，带动城市建设高质量发展。通过新城建试点示范项目建设，积极探索新城建工作的路径和方法。

广州市城市规划勘测设计研究院副总规划师王建军：

## 推动历史建筑活化利用 构建历史文化保护新格局

广东省有历史文化名城23座,其中国家历史文化名城8座，广东省历史文化名城15座,历史文化底蕴深厚。新阶段、新理念下如何构建历史文化保护新格局？

王建军解读了国家历史文化名城保护机制和政策体系，介绍了各地历史文化保护及活化利用的典型示例，提出历

史文化传承是尊重城市发展规律的必然要求,是国家和城乡战略的重要构成。在新的发展格局下，传承中华优秀传统文化要把握历史文化保护传承整体性保护、渐进式修复、融入城乡建设、完善城市功能、提升城市活力等工作要点。

为加强广东省历史文化遗产保护工作,王建军结合广州历史文化名城保护的

实践,从法规制度建设、保护规划编制、构建珠江文化带、推动历史文化街区修复和历史建筑活化利用、建立数字平台以及积极推进工业遗产等新型要素活化等视角进行分享。并针对广东省的工作实际提出下一步的工作建议,要构建城乡历史文化保护传承体系;编制城乡历史文化保护传承体系规划;建立城乡历史文化保护传承

议事平台和信息平台;开展城乡历史文化保护传承常态化巡查和体检评估,同时加强专业人才培养,开展技术人员和基层管理人员的专业培训;加大资金投入,将历史文化保护传承资金列入本级财政预算,研究制定政策性金融机构、商业性金融机构支持政策,鼓励功能性国企介入历史文化保护工作。

广东省建筑设计研究院有限公司副总规划师李鹏：

## “F+EPC+O”推动全流程全维度谋划城市有机更新

当下不少城市更新项目模式不适应趋势要求，面临着改造碎片化，成片连片统筹难；存量设计与施工复杂性高，预算有限，效益低，导致建设品质难保证；管理运营弱，改造效果“寿命短”，难以可持续运营”等挑战。他指出，“F（融资）-EPC（设计施工一体化）-O（运营）”模式可助力推动全流程、全维度谋划城市有机更新。该模式下，规模化实施运营企业可用融资、设计、采购、施工、运营等要素一体运作或选中几种要素内容进行组合运作。

在有机可持续更新的新趋势下，企业可通过“带资金”“带技术”“带设备”“带服务”等资源要素参与到城市更新的全生命周期；构建“政府主导、国企牵头、社会参与”的创新资金筹措模式，破解城市更新启动资金难题和资产长期持有所需的资金难题。城市有机更新如何破解资金有限、建设品质难保证和管理运营弱的难题？通过介绍广州凤和村改造、广州天河区广氮新村老旧小区微改造、东成花苑老旧小区微改造等城乡融合的“F+

EPC+O”创新模式与案例实践，他提出建议，在探索“F+EPC+O”发展模式中部继续关注规划统筹和投资运营。一方面要开展区域更新统筹规划，注重价值挖掘，成片连片考虑城市更新；包括：开展城市体检、社区体检，发现城市问题，有针对性的进行更新；注重政策的制定，因地制宜，配套规范，保证城市更新新模式探索的可落地和可实施，如研究允许合理增量，更新区域特定消防规范等。另一方面，搭建稳健投资平台，有序推进城市更

新；包括：引入有实力的国资，与本地国资企业或市场投资结合，提前参与规划设计，算清总收益，空间规划设计与运维管理融合，避免环境改造后“寿命短”的问题；搭建基金平台，注重金融政策创新与支持，增加城市更新资金筹措方式。他表示，未来各地市可逐渐推广城乡融合、成片连片改造、“F+EPC+O”的高质量更新模式，构建规划设计、资金投资、产业导入、运营管理一体的城市更新综合运营平台。

碧桂园服务集团首席市场官(CMO)汪英武：

## “EPC+”模式下的老旧小区改造与长效管理机制实践

老旧小区改造不仅是民生工程和发展工程,还是一项重要的基层治理工程。碧桂园服务集团首席市场官(CMO)汪英武结合碧桂园企业服务的案例，解读“EPC+”模式下的老旧小区改造与长效管理机制实践。

“O(运营)”模式以终为始,业务整合,党建引领,破解收入与支出不匹配、居民满意与服务标准不匹配、基层党建与基层治理不匹配,最终实现长效治理；

“EPC(设计施工一体化)+O(运营)”模式即设计前置,前后一体,整合运营,破解运营与设计不匹配、设计与施工不匹配,最终实现前后一致、长效治理；“F(融资)-EPC(设计施工一体化)-O(运营)”模式实现投建运一体,破解资金筹措难、设计施工不一致、长效运营难,最终实现资金有出处、过程有监管、各方均满意的长效治理。

对于老旧小区的管理、运营及维护

方面,在“F+EPC+O”模式下,该企业通过整合集团内设计、施工、园林、市政等专业子公司，与地方国资平台组成“投资-建设-运营”为一体的SPV公司获得市政公共服务、城市停车、存量资产运营等业务的特许经营权,并以业务运营利润作为外部融资还款来源。在不增加政府财政支出的前提下,碧桂园服务通过“五化管理”,即一体化、机械化、无人化、智能化、智慧化，

降低市政公共服务运营成本。对于老旧小区改造的难点，他提出政府主导,确定改造模式,鼓励试点,由政府联手聚力推动;通过资源置换,解决启动难,鼓励社会资本参与,支持盘活全域资源,落实资金保障措施;实施全周期服务,解决落地难,建立全周期运营监督机制;一体化服务解决运营难,建立收费标准和扶持机制,支持社区全域资源规模化、数字化、一体化管理。