

# 政策加力，城市更新提速

□新华社记者 胡旭 郑钧天 隋福毅

住房和城乡建设部近日发布的数据显示，2024年全国新开工改造城镇老旧小区5.8万个，超额完成5.4万个的年度目标任务。

今年以来，国务院常务会议、全国城市更新工作部署视频会议等陆续研究推进和实施城市更新，各地也纷纷加大政策出台力度。

## 多点开花 城市更新提质加速

遇到好天气，家住成都市锦江区金红苑的甘阿姨和邻居们都爱搬椅子在小区院坝晒太阳。“以前路面坑洼、下雨积水，过道黑灯瞎火、线缆杂乱，大家都想着往外搬。”甘阿姨说，“改造以后楼面刷新、楼道整治、雨污分流，大家又舍不得走了。”

2024年，成都持续推进城镇老旧小区改造工程，全年改造小区455个，相较于上年增加209.5%。

放眼全国，多地正持续加快城市更新节奏。驱车来到上海市普陀区“真如城”片区，商业综合体、写字楼群、剧院、公园、住宅等功能一应俱全。谁能想到，这里曾是上海中心城区规模最大的城中村——红旗村。

“城市更新不仅改善了城中村的破旧面貌，还通过腾笼换鸟进行产业升级。”原红旗村村委会干部归俊说，这里以前充斥众多传统初级市场，如今正成长为数字科创产业

集聚区。

2024年，上海加快推进“两旧一村”改造攻坚，全市完成零星旧改项目13.6万平方米，完成旧住房成套改造31.11万平方米，启动城中村改造项目21个。

在天津，土地、工业、商业、学圈、轨道上盖、风貌建筑等各类资源盘活更新项目分类推进。目前，天津已审定、招标城市更新项目29个，先农大院、第一机床总厂等22个项目已启动建设。

住房和城乡建设部数据显示，2024年城中村改造扩围至300多个城市，实施城中村改造项目1790个，改造城市危旧房7.4万套(间)。

## 多方发力 推动城市高质量发展

当前，我国城市发展已从增量扩张进入存量优化的阶段。国务院常务会议提出，要坚持问题导向和目标导向相结合，统筹推进城市结构优化、功能完善、品质提升，打造宜居、韧性、智慧城市。

先体检、后更新，体检出的问题就是更新改造的重点。“我们不断更新完善体检指标库，建立常态化群众参与机制，从住房、小区、社区、街区、城区、城市六个层级，系统查找群众身边难点堵点和城市发展短板弱项。”天津市住房和城乡建设委城市更新处副处长魏海军说，目前天津正组织编制2025年城市更新年度实施计划，明确年度建设、投资内容。

在成都，原为工业遗址的猛追湾片区，在城市更新时将滨江车道改为人行街区，7条街巷连成一片，沿街引进书店、咖啡馆、餐饮店、文创空间等，还保存了有几十年历史的川剧俱乐部和老剃头铺子，“烟火气”与“时尚范儿”并存，如今成了年轻人的热门打卡地。

“城市发展不是摊大饼，特别是在老城区，要将城市更新与保存历史文脉有机结合。”成都市公园城市建设发展研究院院长陈明坤说。

适应现代都市发展要求，重塑城市形象和功能是城市更新的重要内涵。在上海，从城中村蝶变重生的蟠龙天地商业区将历史文脉和新功能同时植入古镇空间肌理，至今还在向新求变。

上海市住建委有关负责人表示，上海正竭力盘活低效用地，实施区域更新改造，实现高质量发展和高品质生活的双提升。

根据全国住房和城乡建设工作会议部署，2025年，我国将谋划实施一批城市更新改造项目，全面完成2000年底前建成的城镇老旧小区改造任务。同时，将持续实施完整社区建设、既有建筑改造利用和老旧街区更新改造、地下管网管廊建设改造等民生工程、发展工程。

## 多措并举 健全可持续的城市更新机制

城市更新是一项复杂的系统工程。国务院常务会议提出，要支持各

一步明确。

需要国家层面应对时，国家突发事件应急指挥机构主要采取以下措施：

(1)组织协调有关地区和部门负责度、人员伤亡(病)亡和失联情况、发展趋势、已经采取的措施等。

(2)地方各级党委和政府及其相关部门应当加强突发事件信息获取、核实、研判，按规定报告并通报相关方面。

(3)事件可能演化为特别重大、重大突发事件的，应当立即报告，不受突发事件分级标准限制。

3.3.2 响应分级

国家建立健全突发事件应急响应制度。国家层面应急响应级别按照突发事件的性质、特点、危害程度和影响范围等因素，由高到低分为一级、二级、三级、四级，具体启动条件和程序在国家有关专项应急预案和部门应急预案中予以明确。

地方各级党委和政府应当结合本地实际进一步细化应急响应制度，在突发事件应急预案中确定应急响应级别。

突发事件发生后，相关党委和政府及其部门立即按照应急预案启动应急响应，并根据事态发展情况及及时调整响应级别。对于小概率、高风险、超常规的极端事件要果断提级响应，确保快速有效控制事态发展。

3.3.3 指挥协调

突发事件应急指挥实行中央、地方分级指挥和队伍专业指挥相结合的指挥机制。

初判发生特别重大或者重大突发事件的，原则上由事发地省级党委和政府组织指挥应对工作；初判发生较大、一般突发事件的，原则上分别由市级、县级党委和政府组织指挥应对工作。涉及跨行政区域的，由有关行政区域联合应对或者共同的上一级党委和政府组织指挥应对工作。超出本行政区域应对能力的，由上一级党委和政府提供响应支援或者指挥协调应对工作。必要时，由国家相关应急指挥机构或者经党中央、国务院批准新成立国家突发事件应急指挥机构，统一指挥协调应对工作。

突发事件应对中，所有进入现场的应急力量、装备、物资等服从现场指挥机构统一调度，其中相关应急力量按规定的指挥关系和指挥权限实施行动，确保相互衔接、配合顺畅。

3.3.4 处置措施

突发事件发生后，相关地方党委和政府迅速组织力量、调集资源，按照有关规定和实际情况开展人员搜救、抢险救灾、医疗救治、疏散转移、临时安置、应急救援、监测研判、损失评估、封控管控、维护秩序、应急保障等处置工作，采取与突发事件可能造成的社会危害的性质、程度和范围相适应的措施，并防止引发次生、衍生事件。必要时可依法征收、征用单位和个人的财产作为应急物资。中央和国家机关有关部门给予支援支持。有关具体处置措施，应当在相关应急预案中予以进

地因地制宜进行创新探索，建立健全可持续的城市更新机制。

在清华大学中国发展规划研究院常务副院长董煜看来，城市更新蕴含巨大的市场潜力，要深化城市建设、运营、治理体制改革，建立可持续的城市更新模式和政策法规。

当前各地正在因地制宜进行城市更新的创新探索——

为促进存量资源盘活利用，江苏省苏州市支持各类实施主体利用存量建筑发展新产业新业态，提升公共服务功能，允许临时改变建筑使用功能，建立功能转换负面清单，保持土地使用权和土地用途5年过渡期不变。

为进一步加大城市更新资金保障，重庆市把政府专项债作为城市更新重要资金来源，挖掘项目长效收益，做好“肥瘦搭配”，加强各类资金整合投入。

为加强资源统筹和产业策划，成都划定78个重点更新单元和119个一般更新单元，由各区政府组织编制更新单元实施规划，加强业态运营策划，有序引导项目实施。成都建工集团相关负责人说，政府的政策、规划和指引越完善，企业参与城市更新的发力点就更清晰。

住房和城乡建设部相关负责人表示，要构建城市管理新模式，完善“一委一办一平台”，推动城市管理融入基层治理，形成智慧高效治理新体系，提高城市管理科学化、精细化、智能化水平。

(新华社北京2月25日电)

有关规定向社会公开，相关结论作为灾害救助、损害赔偿、恢复重建、责任追究的依据。

地方各级党委和政府应当组织对本行政区域上一年度发生的突发事件进行总结评估。

3.4.3 恢复重建

恢复重建工作坚持中央统筹指导、地方作为主体、全社会广泛参与，原则上由相关地方政府负责。需要国家援助或者统筹协调的，由事发地省级政府提出请求，国务院有关部门根据调查评估报告和受灾地区恢复重建规划，提出解决建议或者意见，报经国务院批准后组织实施。

## 4 应急保障

### 4.1 人力资源

(1)国家综合性消防救援队伍是应急救援的综合性常备骨干力量，应当加强力量体系建设管理。宣传、网信、工业和信息化、公安、自然资源、生态环境、住房城乡建设、交通运输、水利、农业农村、文化和旅游、卫生健康、应急管理、语言文字、能源、国防科工、移民、林草、铁路、民航、中医药、疾控、人民防空、红十字会等部门和单位根据职责分工和实际需要，依托现有资源，加强本行业领域专业应急力量建设。加强国家区域应急力量建设。

(2)依法将军队应急专业力量纳入国家应急力量体系，作为应急处置与救援的突击力量，加强针对性训练演练。

(3)乡镇(街道)、开发区、工业园区、港区、风景区等以及有条件的村(社区)可以单独建立或者与有关单位、社会组织共同建立基层应急救援队伍，发展壮大群防群治力量，有效发挥先期处置作用。

(4)各地各有关部门完善相关政策措施，鼓励支持推动社会应急力量发展，健全参与应急救援现场协调机制，引导规范有序参与应急处置与救援行动。

健全各类应急队伍间的协作配合机制，加强共训共练、联勤联演和相关装备、器材、物资、训练设施等的共享共用，做好安全防护，形成整体合力。增进应急队伍国际交流与合作。

### 4.2 财力支持

(1)防范和应对突发事件所需财政经费，按照财政事权和支出责任划分，分级负担。地方各级政府应当将突发事件防范和应对工作所需经费纳入本级预算，财政和审计部门应当对突发事件财政资金使用和效果进行监督和评估。

(2)积极发挥商业保险作用，健全保险体系，发展巨灾保险，推行农村住房保险、保障民生类相关保险以及安全生产、环境污染和食品安全责任保险等，鼓励单位和公民参加保险。各地各有关部门和单位应当为参与应急救援、传染病疫情防控等的人员购买人身意外伤害等保险，并配备必要的防护装备

新华社北京2月25日电(记者 顾天成)春季对于过敏体质人群而言是“敏感”挑战季。医学和疾控专家提醒，春季过敏并非普通感冒，而是免疫系统对花粉等过敏原的异常反应，需科学预防、及时干预，尤其要关注严重过敏反应。

每年2至3月起，松树、杨树等树木花粉浓度激增，易诱发过敏人群过敏性鼻炎、结膜炎或哮喘。症状多表现为阵发性喷嚏、清水样涕、眼痒红肿，严重者可能出现喘息、胸闷等哮喘症状。北京大学人民医院呼吸与危重症医学科主任医师马艳良表示，若春季反复出现类似感冒症状且持续数周，应警惕过敏可能，及时就医鉴别。

针对春季成人过敏防护，马艳良提出三大关键措施。一是药物预防“早行动”。过敏性鼻炎患者可在花粉季前2至4周使用鼻喷激素类药物，哮喘患者需遵医嘱预防性吸入糖皮质激素类药物，结膜炎患者可提前使用抗过敏滴眼液。

二是物理防护“全方位”。专家建议过敏人群关注每日花粉指数预报，当浓度>100粒/m³时，外出可佩戴N95口罩和护目镜，居家可使用高效空气净化器，归家后及时清洗鼻腔、更换衣物。

三是急救药物“随身带”。哮喘患者需随身携带急救吸入剂，若症状加重应立即就医。

专家表示，如果常规措施无法缓解症状，建议及时就医进行过敏原检测，必要时在医生指导下进行脱敏治疗。脱敏治疗需持续3至5年，部分患者有望实现“脱敏”。

不同过敏性疾病高发年龄段有所不同。比如低龄儿童由于免疫系统发育不完善，比成人更容易发生皮肤过敏。

“近年来，我国儿童过敏性疾病患病率显著上升。”中国疾控中心慢病中心副研究员齐金蕾说，尽管过敏性疾病可发生于全年龄段，儿童过敏性疾病的表现类型存在随年龄增长而演变的过程，在某一年龄段某种过敏性疾病也可能更为多见，要特别关注有严重过敏反应的儿童。

儿童常见吸入性过敏原包括尘螨、花粉、霉菌等，食入性过敏原则有牛奶、鸡蛋、坚果等。严重过敏反应是指在接触上述过敏原后数分钟到数小时内，会迅速发生可危及生命的严重表现，须给予紧急救治。

齐金蕾建议，若孩子有严重哮喘、花粉症、湿疹或特异性皮炎、坚果过敏等情况，家长可为患儿制作“医疗信息卡”，注明过敏史及紧急联系方式，并随身携带急救药物。一旦出现呼吸困难、意识模糊等症状，须立即送医。

专家表示，过敏管理是“持久战”，需要医患协同。确诊过敏原后，应最大限度规避接触；无法避免时，需遵医嘱规范用药，切忌自行调整剂量。此外，保持室内清洁、定期清洗寝具、减少高敏食品摄入等生活细节也至关重要。

“预防过敏，既是为了自己，也是为家人。”马艳良表示，通过科学防护和主动管理，过敏人群亦可享受明媚春光。

和器材，减少安全风险。

(3)鼓励公民、法人和其他组织进行捐赠和援助，有关部门和单位要加强对捐赠款物分配、使用的管理。

### 4.3 物资保障

(1)应急管理部会同国家发展改革委、工业和信息化部、公安部、财政部、自然资源部、生态环境部、交通运输部、商务部、国家卫生健康委、国务院国资委、市场监管总局、国家粮食和储备局、国家林草局、国家药监局等构建应急物资保障体系，完善应急物资实物储备、社会储备和产能储备，制定储备规划和标准，建立重要应急物资目录，优化物资品种和储备布局，完善物资紧急配送体系；加强国家重要物资监测，对短期可能出现的物资供应短缺，建立集中生产调度机制和价格临时干预机制；完善应急物资补充更新相关工作机制和应急预案，确保所需应急物资特别是生活必需品、药品等及时供应。

(2)地方各级政府应当根据有关法律、法规等规定，规划建设管理应急避难场所，做好物资储备和保障工作。鼓励民间、法人和其他组织储备基本的应急自救物资和生活必需品。

### 4.4 交通运输与通信电力保障

(1)完善综合交通运输应急保障体系，交通运输部、国家铁路局、中国民航局、国家邮政局、中国国家铁路集团有限公司等有关部门和单位应保证紧急情况下应急交通工具的优先安排、优先调度、优先放行，特别要发挥高铁、航空优势构建应急力量、物资、装备等快速输送系统，确保运输安全快速畅通；省级政府应当依法建立紧急情况下社会交通运输工具的征用程序，确保抢险救灾人员和物资能够及时安全送达。

根据应急处置需要，公安、交通运输等部门按规定对现场及相关通道实行交通管制，健全运力调用调配和绿色通道机制，提高应急物资和救援力量快速调运能力。

(2)工业和信息化部、广电总局等有关部门建立健全应急通信网络，应急广播体系，提升公众通信网络防灾抗毁能力和应急服务能力，推进应急指挥通信体系建设，强化极端条件下现场应急通信保障。

(3)国家发展改革委、国家能源局、国家电网有限公司等有关部门和单位应当建立健全电力应急保障体系，加强电力安全运行监控与应急保障，提升重要输电通道运行安全保障能力，确保极端情况下应急发电、照明及现场供电抢修恢复。

### 4.5 科技支撑

(1)加强突发事件应对管理科技支撑，注重将新技术、新设备、新手段和新药品等应用于监测、预警、应急处置与救援工作。

(2)健全自上而下的应急指挥平台体系，推进立体化监测预警网络、大数据支撑、智慧应急、应急预案等数字化能力建设，完善突发事件监测预警、应急值守、信息报送、视频会议、辅助决

策、指挥协调、资源调用、预案管理和应急演练等功能。

中央和国家机关有关部门应当结合各自职责，加强突发事件相关应急保障体系建设，完善保障预案，指导督促地方健全应急保障体系和快速反应联动机制，确保突发事件发生后能够快速启动应急保障机制。

## 5 预案管理

### 5.1 预案编制

国家层面专项应急预案，部门应急预案由相关部门组织编制，按程序报批和印发。各地各有关部门负责建立健全本地本系统应急预案体系。重要基础设施保护、重大活动保障和区域性、流域性应急预案纳入专项或者部门应急预案管理。

### 5.2 预案衔接

各级各类应急预案应当做到上下协调、左右衔接，防止交叉、避免矛盾。应急管理部负责综合协调应急预案衔接工作，指导应急预案体系建设。各省总体应急预案及时抄送应急管理部。国家专项应急预案报批前，由牵头部门按程序商应急管理部协调衔接。各地各有关部门做好相关应急预案衔接工作。

### 5.3 预案演练

国家相关应急指挥机构或者各类应急预案牵头编制部门应当制定应急演练计划并定期组织演练。各地应当结合实际，有计划、有重点地组织对相关应急预案进行演练。各地各有关部门加强应急演练场所建设，为抓实抓细培训演练工作提供保障。

### 5.4 预案评估与修订

各地各有关部门应当加强应急预案的动态优化和科学规范管理，及时根据突发事件应对和演练评估结果对应急预案内容作出调整，定期组织对相关应急预案进行评估和修订，增强应急预案的针对性、实用性和可操作性。

5.5 宣传与培训

本预案实施后，应急管理部应当会同中央和国家机关有关部门做好宣传、解读和培训工作。地方各级党委和政府应当针对本地特点开展突发事件应急预案的宣传和培训工作，并通过多种方式广泛组织开展应急法律法规和安全保护、防灾减灾救灾、逃生避险、卫生防疫、自救互救等知识技能宣传和教育培训，筑牢人民防线。各有关方面应当有计划地对领导干部、应急救援和管理人员进行培训，提高其应急能力。

### 5.6 责任与奖惩

突发事件应急处置与救援工作按规定实行地方党政领导负责制和责任追究制，纳入对有关党政领导干部的监督检查内容。对在突发事件应急处置与救援工作中作出贡献的集体和个人，按照有关规定给予表彰和奖励；对存在违法违规行为的，依照有关国家法律和党内法规追究责任；对未按规定编制修订突发事件应急预案、未定期组织应急预案演练的，依照有关规定追究责任。

## 专家支招应对春日「敏感」季