

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、楼道整洁、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“真如境”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伟俊说,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。

住房城乡建设部数据显示,2024年城中村改造项目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,统筹推动城市结构优化、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

村蝶变更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小区更新改造、地下管网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,由各级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越清晰。

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)

中共中央国务院印发

国家突发事件总体应急预案

(上接第一版)

2 组织指挥体系

2.1 国家层面指挥体制

党中央、国务院对特别重大突发事件应对工作作出决策部署,根据实际需要设立国家突发事件应急指挥机构,指定相关负责同志组织突发事件应对工作,成员由党中央、国务院、中央军委有关部门及地方党委和政府负责同志等组成;必要时,可派出工作组或者设立前方指挥部指导有关工作。

中央和国家机关有关部门按照职责分工组织协调指导本领域突发事件应对管理工作,承担相关国家突发事件应急指挥机构综合协调工作,具体职责在相关国家专项应急预案中予以明确。其中,公安部负责协调处置社会安全类重大突发事件;国家卫生健康委负责卫生应急工作;应急管理部负责组织指导协调安全生产类、自然灾害类等突发事件应急处置;生态环境部负责协调处置突发生态环境事件应急工作;中央网信办负责协调处理网络安全、网络数据安全与信息安全类突发事件。

2.2 地方层面指挥体制

县级以上地方党委和政府按照有关规定设立由本级党委和政府主要负责同志牵头组成的突发事件应急指挥机构,统一指挥协调本地突发事件应对工作;根据实际需要设立相关类别突发事件应急指挥机构,组织、协调、指挥突发事件应对工作。突发事件发生后,可视情设立现场指挥机构,统一组织指挥现场应急处置与救援工作,并结合实际按规定成立临时党组织,加强思想政治工作,发挥战斗堡垒作用。

乡镇(街道)、开发区、工业园区、港区、风景区等应当完善应急管理组织体系,明确专门工作力量,细化应急预案,做好本区域突发事件应对组织协调工作。村(社区)应当增强监测预警、信息报告、先期处置和组织动员能力,依法健全应急工作机制,做好本区域应急管理相关工作。

相邻地区应当建立信息共享和应急联动机制,共同做好区域性、流域性、关联性强的突发事件防范应对工作。

2.3 专家组

各级各类突发事件应急指挥机构建立相关专业人才库,根据实际需要聘请有关专家组或专家组,为应急管理提供决策建议,必要时参加突发事件应急处置工作。

3 运行机制

3.1 风险防范

坚持从源头防范化解重大风险。县级以上地方党委和政府应当健全风险防范化解机制,将安全风险防范纳入基层网格化管理,按规定组织对各类危险源、危险区域和传染病疫情、生物安全风险等进行调查、评估、登记,加强风险早期识别和信息报告、通报。各地应当定期组织开展公共安全形势分析,必要时向社会通报。

3.2 监测与预警

3.2.1 监测

各地各有关部门应当完善监测网络,整合信息资源,加强对气象、水、地震、地质、森林、草原、荒漠、海洋、生态环境、空间目标、重大危险源、危险区域、重大关键基础设施、交通运输状况、人员分布和流动情况、传染病和不明原因疾病、动物疫情、植物病虫害、食品药品安全、金融异动、网络安全、人工智能安全等综合监测,推动专业监测和群测群防深度融合,多种途径收集获取并共享信息,建立健全基础信息数据库,加强信息综合和分析研判,及早发现可能引发突发事件的苗头性信息,提出预警和处置措施建议。

3.2.2 预警

国家建立健全突发事件预警制度。按照突发事件发生的紧急程度、发展态势和可能造成的危害程度,将预警级别分为一级、二级、三级、四级,分别用红色、橙色、黄色、蓝色标示,一级为最高级别,划分标准由国务院或者国务院确定的部门制定。县级以上地方政府负责统一发布或者授权相关部门、应急指挥机构发布预警信息,结合实际制定具体实施办法。

(1)预警信息发布。可以预警的自然灾害、事故灾难或者公共卫生事件即将发生或者发生的可能性增大时,根据分级标准确定预警级别,发布相应级别的预警信息,决定并宣布有关地区进入预警期,向有关方面报告、通报情况,并根据事态发展及时作出调整。

预警信息应当采用统一格式,主要包括预警类别、预警级别、起始时间、可能影响范围、警示事项、公众应当采取的防范措施和发布机关、发布时间等。

(2)预警信息传播。综合运用突发事件预警信息发布系统、应急服务平台、应急广播、短信微信等手段,扩大预警覆盖面;对老幼病残孕等特殊人群和学校、养老服务机构、儿童福利机构、未成年人救助保护机构等特殊场所,农村偏远地区等警报盲区,夜间等特殊时段,采取鸣锣吹哨、敲门入户等针对性措施精准通知到位。

(3)预警响应措施。预警信息发布后,依法采取转移疏散人员、预置应急力量、调集物资装备、保卫重点目标、保障公共设施安全运行等措施。必要时,依法采取封控有关区域、暂停公共场所活动、错峰上下班或者停课、停业、停工、停运以及其他防范性、保护性措施。

(4)预警解除或者启动应急响应。突发事件危险已经消除的,及时解除预警,终止预警期,并解除已经采取的有关措施;突发事件已经发生或者研判将要发生的,立即启动应急响应。

3.3 处置与救援

3.3.1 先期处置与信息报告

规范和加强全国突发事件信息报送工作。地方各级党委和政府应当建立健全突发事件信息报告工作机制,及时、客观、真实向上级党委和政府报送突发事件信息,不得迟报、谎报、瞒报、漏报,不得压制、阻挠报送紧急信息。

(1)突发事件发生后,涉事单位应当立即采取措施控制事态发展,组织开展应急处置与救援工作,如实向所在地党委、政府或者其相关部门报告,提出支援需求,并根据事态发展变化及时续报。乡镇(街道)和村(社区)统筹调配本区域各类资源和力量,按照相关应急预案及时有效进行处置,控制事态。任何单位和个人获悉突发事件,均应当通过110接处警电话或者其他渠道报告。各地探索建立突发事件信息统一接报处置体系。

报告内容主要包括时间、地点、信息来源、事件性质、影响范围及损害程度、人员伤亡(病)亡和失联情况、发展趋势、已经采取的等措施等。

(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人、医疗专家、应急队伍参与应急处置与救援;

(2)协调有关地区和部门提供应急保障,包括协调事发地中央单位与地方党委和政府的关系、调度各方应急资源等;

(3)研究决定地方党委和政府提出的请求事项,重要事项报党中央、国务院决策;

(4)及时向党中央、国务院报告应急处置与救援工作进展情况;

(5)研究处理其他重大事项。

3.3.5 信息发布与舆论引导

国家建立健全突发事件信息发布制度。突发事件发生后,有关地方党委和政府及其有关部门应当按规定及时向社会发布突发事件简要信息,随后发布初步核实情况、已采取的应对措施等,并根据事件处置情况做好后续发布工作。

发生特别重大、重大突发事件,造成重大人员伤亡或者社会影响较大的,省级党委和政府或者负责牵头处置的中央和国家机关有关部门发布消息。国家层面应对时,由国家突发事件应急指挥机构或者中央宣传部会同负责牵头处置的部门统一组织发布信息。一般情况下,有关方面应当在24小时内举行首场新闻发布会。

加强舆论引导,按规定及时、准确、客观、全面发布信息,对虚假或者不完整信息应当及时予以澄清。

3.3.6 应急结束

突发事件应急处置工作结束,或者相关威胁、危害得到控制和消除后,按照“谁启动、谁终止”的原则,由相关党委和政府或者有关应急指挥机构、部门宣布应急结束,设立现场应急指挥机构的应当及时撤销。同时,采取必要措施,防止发生次生、衍生事件或者突发事件复发。

3.4 恢复与重建

3.4.1 善后处置

相关地方党委和政府应当组织做好救助、补偿、抚慰、抚恤、安置、理赔等工作,对受突发事件影响的群众提供心理援助和法律服务,加强疫病防治和环境污染治理。对征用财产可以退还部分及及时返还,财产损失被征收、征用或者征用后毁损、灭失的,按规定给予补偿。有关部门应当及时快速核拨救助资金和物资。

3.4.2 调查与评估

相关地方党委和政府应当及时组织对突发事件造成的影响和损失进行调查与评估,并做好相关资料的收集、整理和归档工作。其中,特别重大突发事件,由国务院派出调查组或者党中央、国务院授权有关部门牵头组织,会同相关地方查明事件的起因、经过、性质、影响、损失、责任等,总结经验教训,复盘评估应对工作,提出改进措施建议,向党中央、国务院作出报告,并按照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内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、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)鼓励民间、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)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、联动联演和相互装备、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 财政支持

(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应急保障资金的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,鼓励民间和公民参与保险。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。鼓励公民、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当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、装备等快速输送体系,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,健全运力调用调度和应急绿色通道机制,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,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、视频会商、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。各有方面应当有计划地对领导干部、应急救援和管理

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内容。对在突发事件应急处置与救援中作出突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。