



不动产征收 法律资讯

2023. 8

- 关于印发《上海市住宅修缮、拆房工地安全突发事件应急预案》的通知
- 天津市住房城乡建设委 天津市发展改革委关于印发《天津市“十四五”城市基础设施建设实施方案》的通知
- 城中村改造法律实务沙龙在上海中联律师事务所召开
- 上海最大的老小区拆除重建项目更新协议签约 97.74%! 凤南一村签约首日即生效
- 上海首批高层建筑漕北高层焕新，徐家汇周边街区风貌整体提升
- “城中村”改造法律服务要点

目录

一、新法速递	1
关于印发《上海市住宅修缮、拆房工地安全突发事件应急预案》 的通知	1
天津市住房城乡建设委 天津市发展改革委关于印发《天津市“十 四五”城市基础设施建设实施方案》的通知	11
二、新闻速递	45
城中村改造法律实务沙龙在上海中联律师事务所召开	45
上海最大的老小区拆除重建项目更新协议签约 97.74%! 凤南一 村签约首日即生效	50
上海首批高层建筑漕北高层焕新 徐家汇周边街区风貌整体提升	53
三、征收实务	55
“城中村”改造法律服务要点	55

一、新法速递

关于印发《上海市住宅修缮、拆房工地安全突发事件应急预案》的通知

沪房更新〔2023〕107 号

浦东新区建设和交通委员会，各区住房保障和房屋管理局：

为有效应对、及时处置本市住宅修缮工程、房屋拆除工程各类安全突发事件，优化住宅修缮及房屋拆除行业各部门应对突发事件分级处置机制，现将《上海市住宅修缮、拆房工地安全突发事件应急预案》印发给你们，请遵照执行。

2023 年 8 月 15 日

上海市住宅修缮、拆房工地安全突发事件应急预案

1 总则

1. 1 编制目的

为有效应对、及时处置本市住宅修缮工程、房屋拆除工程各类安全突发事件，最大程度减少可能造成的人员伤亡和财产损失，优化住宅修缮及房屋拆除行业各部门应对突发事件分级处置机制，提高施工现场应急抢险、快速处置的能力，编制本预案。

1. 2 编制依据

依据《中华人民共和国突发事件应对法》《中华人民共和国

安全生产法》《中华人民共和国建筑法》《生产安全事故报告和调查处理条例》《建设工程安全生产管理条例》，以及《上海市实施〈中华人民共和国突发事件应对法〉办法》《上海市安全生产条例》《上海市建设工程质量和安全管理条例》《上海市突发公共事件总体应急预案》《上海市处置建设工程事故应急预案》《上海市住宅修缮工程管理办法》等。

1. 3 适用范围

本预案适用于本市房管部门监管范围内的住宅修缮工程和房屋拆除工程在施工过程发生的安全突发事件的应急处置。

1. 4 事故分级

参照本市建设工程事故分级，按照发生性质、严重程度和影响范围，住宅修缮工程、房屋拆除工程事故分为四级：Ⅰ级（特别重大）、Ⅱ级（重大）、Ⅲ级（较大）和Ⅳ级（一般）。分级标准见附件。

1. 5 工作原则

人民至上、生命至上，统一指挥、分级负责，上下联动、属地为主，以人为本、快速处置。

2 组织体系

2. 1 工作机构

本市住宅修缮、房屋拆除工程安全突发事件由市房屋管理局（以下简称市房管局）协调处置，由市房屋管理局城市更新和房屋安全监督处（历史建筑保护处）（以下简称市房管局更新处）落实住宅修缮工程、房屋拆除工程的专项检查和督查，指导职能部门开展宣传、数

据统计等工作。

上海市住宅建设发展中心（上海市住宅修缮工程质量事务中心）为本市住宅修缮工程安全突发事件应急管理的工作机构（以下简称市修缮中心）。

上海市房屋安全监察所（上海市历史建筑保护事务中心、上海市住宅修缮工程质量检测中心）为本市房屋拆除工程安全突发事件应急管理的工作机构（以下简称市安监所）。

2. 1. 1 市修缮中心

（1）动态掌握住宅修缮工程行业运行情况，对住宅修缮工程实施监督管理，开展常态化安全生产检查工作。

（2）负责指导督促事发地所在区房管部门对住宅修缮工程安全突发事件实施先期处理并开展行业调查，根据调查报告报市房管局进行处置。

（3）及时掌握并向市房管局更新处报告住宅修缮工程安全突发事件情况。

（4）组织评估和修订本市住宅修缮工程安全突发事件应急预案，指导各区修缮工程安全突发事件应急预案的编制与修订。

（5）每年组织实施住宅修缮工程安全突发事件应急处置培训、演练，以检验和强化应急准备及应急处置能力，并通过对演练过程的总结评估，完善应急预案。

2. 1. 2 市安监所

（1）动态掌握房屋拆除工程行业运行情况，对房屋拆除工程实施监

督管理，开展常态化安全生产检查工作。

(2) 负责指导督促事发地所在区房管部门对房屋拆除工程安全突发事件实施先期处理并开展行业调查，根据调查报告报市房管局进行处置。

(3) 及时掌握并向市房管局更新处报告房屋拆除工程安全突发事件情况。

(4) 组织应急抢险专业队伍建设，落实房屋拆除工程应急物资储备。

(5) 组织评估和修订本市处置房屋拆除工程安全突发事件应急预案，指导各区处置房屋拆除工程安全突发事件应急预案的编制与修订。

(6) 每年组织实施房屋拆除工程安全突发事件应急处置培训、演练，以检验和强化应急准备及应急处置能力，并通过对演练过程的总结评估，完善应急预案。

2. 1. 3 区房管部门

开展具体监督管理，落实应急处置工作要求。

(1) 负责检查、督促辖区施工项目参建单位制订应急抢险预案，配备应急抢险队伍，储备应急抢险器材。

(2) 发现施工现场安全突发事件及时上报市修缮中心或市安监所，督促项目参建单位完成对施工现场的抢险排险。

(3) 协助区有关部门做好应急处置工作。

2. 1. 4 项目参建单位

(1) 各住宅修缮工程、房屋拆除工程应建立以项目参建单位组成的项目应急领导小组，强化应急值守工作，落实各项应急处置工作要求。

(2) 负责制定应急救援预案，配合应急抢险队伍，储备抢险救援器材。

(3) 接受区住宅修缮、拆房管理部门的指令，协同完成各项抢险救灾任务。

2. 2 专家机构

市修缮中心、市安监所负责组建修缮工程、房屋拆除工程专家库，为处置住宅修缮工程、房屋拆除工程安全突发事件提供专业、科学的决策咨询建议和技术支持。

3 应急响应

3. 1 信息报告

3. 1. 1 一旦发现住宅修缮工程、房屋拆除工程应急事件，参建单位值守人员或有关人员应在 30 分钟内通过“110”电话报警，同时向事发所在区房管部门、市修缮中心（若为住宅修缮工程应急事件）、市安监所（若为房屋拆除工程应急事件）及其他有关部门报告。

3. 1. 2 市修缮中心、市安监所接到住宅修缮工程、房屋拆除工程应急事件上报后，应在第一时间做好处置准备，并迅速会同事发地所在区房管部门核实和掌握相关事故信息，在 30 分钟内口头、2 小时内书面将相关情况报告市房管局更新处。特别重大或特殊情况，必须立即报告。

3. 1. 3 书面报告应包括下列内容：事件发生的时间、地点、信息来源、现场情况、简要经过、影响范围、人员伤亡和失联情况、财产损失情况和已经采取的措施。

3. 2 先期处置

应急事件所在项目参建单位应急领导小组应按照预案，迅速指挥、调度本单位应急队伍、应急物资，采取一切必要措施开展先期处置，防止事故扩大，防范次生灾害。

区房管部门及其他有关部门到现场后，项目应急领导小组成员要及时报告应急处置情况，并配合做好后续抢险救援工作。

3. 3 分级响应

本市住宅修缮工程、房屋拆除工程事故，按照《上海市处置建设工程事故应急预案》相关要求，开展相应处置工作。

3. 4 响应措施

突发事件处置过程中，根据现场需要，可采取包括但不限于以下一项或多项措施进行处置：

——事故人员营救

配合抢险救援队伍及相关单位对事故人员开展营救。

——救护、转运事故人员

事发项目参建单位应急领导小组应第一时间配合相关单位对伤员进行救治，并及时转运到医院。

——人员转移避险和临时安置

当突发事件对周边人员安全造成影响时，事件发生所在区房管部门接受区政府统一指挥和调度，协助相关部门组织受影响人员到安全区域避险，必要时，对转移避险人员实施临时安置。

3. 5 应急响应终止

3. 5. 1 完成现场处置后，由市或区政府相关部门发布终止响应。

3. 5. 2 现场处置完成后，区房管部门要及时将处置情况报上一级管理部门。

4 后期处置

4. 1 善后处理

应急事件发生企业应配合事发地所在区政府，及时做好医疗救治、救济救助、家属安抚、保险理赔、现场清理等善后工作。

4. 2 调查评估

4. 2. 1 对住宅修缮工程、房屋拆除工程安全突发事件，按照有关法律法规规定开展行业调查，由事发地所在区房管部门出具调查报告，上报至市修缮中心、市安监所。

4. 2. 2 市修缮中心、市安监所收到调查报告后，上报至市房管局，同时上报至市住房和城乡建设管理委员会（以下简称市住建委），并根据调查报告对责任单位进行相关处置。

4. 2. 3 住宅修缮工程、房屋拆除工程安全突发事件善后处置结束后，市修缮中心、市安监所要及时完成处置情况报告并上报至市房管局，同时上报至市住建委。

5 应急保障

5. 1 队伍保障

市修缮中心、市安监所应开展各项应急处置、抢险救援培训，督促、指导各区落实相关应急工作的培训和演练。

区房管部门应根据灾种和应急处置需要，督促各项目参建单位建

立稳定的应急专职抢险救援队伍。救援队伍按照住宅修缮工程、房屋拆除工程的抢险特点与专业分类设编，日常开展训练，常备不懈。

5. 2 装备保障

住宅修缮工程、房屋拆除工程事故应急抢险救援单位应根据住宅修缮工程、房屋拆除工程安全突发事件的灾种和处置特点，配备专用救援装备和器材。各相关单位负责特种救援装备和器材的保障。

6 预案管理

6. 1 预案体系

本预案定位为行业专项应急预案，是本市应对住宅修缮工程、房屋拆除工程安全突发事件的行动依据，是指导区房管部门及有关单位编制相应预案的文件。

各区房管部门应制定本辖区处置住宅修缮工程、房屋拆除工程安全突发事件应急预案。

项目参建单位结合住宅修缮工地、房屋拆除工地的实际情况编制相应的应急预案。

6. 2 预案备案

市房管局负责将本预案报市住建委备案。各区房管部门将本辖区处置住宅修缮工程、房屋拆除工程安全突发事件应急预案报市房管局备案。

6. 3 宣传与培训

按照“分级负责”的原则，住宅修缮工程、房屋拆除工程安全突发事件应急处置培训，由市、区房管部门和相关项目参建单位组织实

施。

项目相关参建单位要通过多种形式，加强对从业人员安全生产、应急知识的专业教育。

6. 4 预案演练

市、区房管部门和相关项目参建单位要经常性地开展应急处置演练，以检验和强化应急准备及应急处置能力，并通过对演练过程的总结评估，完善应急预案。

6. 5 预案修订与评估

市房管局根据实际情况，适时评估修订本预案。

6. 6 预案解释

本预案由市房管局负责解释。

6. 7 预案实施

本预案自印发之日起实施，有效期为 5 年。

附件

住宅修缮工程、房屋拆除工程事故分级标准

按照工程事故的发生性质、严重程度和影响范围,本市住宅修缮、房屋拆除工程事故分为四级:Ⅰ级(特别重大)、Ⅱ级(重大)、Ⅲ级(较大)和Ⅳ级(一般)。其标准为:

特别重大事故(Ⅰ级事故):指造成 30 人以上死亡,或 100 人以上重伤,或 1 亿元以上直接经济损失的事故;

重大事故(Ⅱ级事故):指造成 10 人以上 30 人以下死亡,或 50 人以上 100 人以下重伤,或 5000 万元以上 1 亿元以下直接经济损失的事故;

较大事故(Ⅲ级事故):指造成 3 人以上 10 人以下死亡,或 10 人以上 50 人以下重伤,或 1000 万元以上 5000 万元以下直接经济损失的事故;

一般事故(Ⅳ级事故):指造成 3 人以下死亡,或 10 人以下重伤,或 1000 万元以下直接经济损失的事故。

以上有关数量表述中,“以上”包括本数,“以下”不包括本数。

天津市住房城乡建设委 天津市发展改革委关于印发《天津市“十四五”城市基础设施建设实施方案》的通知

各区人民政府，市有关部门：

《天津市“十四五”城市基础设施建设实施方案》已经市人民政府同意，现予以印发，请遵照执行。

市住房城乡建设委市发展改革委

2023 年 8 月 7 日

天津市“十四五”城市基础设施建设实施方案

城市基础设施是保障城市正常运行和健康发展的基础，也是实现经济转型的重要支撑、改善民生的重要抓手、防范安全风险的重要保障。全面加强基础设施建设，对保障国家安全，畅通国内大循环、促进国内国际双循环，扩大内需，推动高质量发展，均具有重大意义。为进一步统筹基础设施建设，提高基础设施承载能力和服务水平，服务和保障城市高质量发展，依据《“十四五”全国城市基础设施建设规划》，结合本市实际，制定本实施方案。

一、发展环境和形势

（一）发展基础

“十三五”期间，天津坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届历次全会精神、中央城市工作会议精神，统筹推进“五位一体”总体布局，协调推进“四个全面”

战略布局，以习近平总书记对天津工作提出的“三个着力”重要要求为纲为目，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，坚决做到“两个维护”，坚持新发展理念，各项基础设施建设稳步推进，基础设施综合承载能力不断增强，人居环境持续改善，人民生活品质不断提升。

城市路网体系日趋完善。城市快速路网体系基本建成，外环线东北部调整线、志成道延长线实现通车，建成津汉立交、洞庭路立交、泰兴路立交、芥园道立交等一批重要交通节点工程，快速路辐射功能得到进一步增强。城市主次干路系统建设加快，建成台儿庄南路、光荣道、雪莲路等市政及配套道路 200 余条。慢行交通环境持续改善，津城核心区慢行空间平均通行宽度增加 2.5 米。

轨道交通建设全面提速。建成地铁 5、6 号线和 1 号线东延线，新增城市轨道交通通车里程 92 公里，累计运营里程达到 231 公里，基本形成覆盖中心城区主要居住区、商业区和交通枢纽，联通津滨双城网络化运营格局。津城核心区公交站点 500 米覆盖率达到 100%，地铁站与公交站平均换乘距离缩短 70 米。

设施保障能力不断增强。南水北调中线、引滦双水源供水工程体系进一步完善，城乡供水一体化格局初步形成，全市用水普及率达到 100%。构建国产气、进口气相结合，管道气和液化天然气（LNG）相结合的多气源、多方向供气格局，燃气供应设施实现建成区全覆盖。集中供热普及率达到 99.9%。实施供水、排水、供热、燃气等老旧管网改造，消除一批积水点，市政设施安全保障能力有效提升。形成“两通道一落点”特高压电网格局，外受电能力不断提高。电网结构

不断增强，供电可靠率达到 99.932%。移动宽带、固定宽带用户数显著提升，中心城区、滨海新区核心区等地区实现第五代移动通信(5G)网络全覆盖。

美丽天津建设迈出重要步伐。践行绿水青山就是金山银山理念，大力实施“871”重大生态工程，绿色生态屏障区内蓝绿空间占比超过 65%。公园体系日趋完善，全市建成区绿化覆盖率 37.59%，绿地率 34.46%，人均公园绿地面积 10.31 平方米。全面完成中心城区 5 座污水处理厂提标改造，全市污水处理率达到 96.42%，再生水利用率达到 42%。生活垃圾处理能力不断提高，城镇生活垃圾无害化处理率达到 100%。电源结构持续优化，清洁能源装机比重提高到 34.6%。提前完成既定燃煤供热锅炉改燃并网及禁燃区外 35 吨/时以上燃煤供热锅炉“超净排放”改造提升任务。全面推进海绵城市建设，解放南路、中新天津生态城两个试点片区顺利通过国家考核验收。

同时，对照高质量发展要求，我市城市基础设施领域仍然存在一些问题和薄弱环节，主要表现在：部分区域路网结构仍有待优化，绿色交通出行分担率不高，城市公共交通体系建设需要进一步完善；部分地区污水收集处理能力不足，仍然存在合流制区域；城市内涝需持续治理，排水设施能力有待提升，部分存量设施超期服役；城市公园绿地服务半径覆盖率及城市绿道密度仍较低，绿地分布不均匀，津城核心区绿地面积偏少；燃气等老旧管网改造任务依然艰巨，上述问题需要用力加以解决。

表 1 “十三五”天津市基础设施建设主要进展指标表

类 别	指 标 名 称	2 0 1 5 年	2 0 2 0 年	增 幅 (%)
道路 交通	道路长度(万公里)	0.7636	0.7923	3.76
	建成区路网密度 (公里/平方公里)	—	6.77	—
	城市轨道交通运营 里程(公里)	139	231	66.2
	轨道站点 800 米半 径覆盖通勤比例 (%)	—	16.9	—
供水 排水	用水普及率(%)	100	100	0
	城市污水处理率 (%)	91.59	96.42	5.3
	污水集中处理能力 (万立方米/日)	298.1	401	34.5
燃气 供热	城市燃气普及率 (%)	100	100	0
	城市集中供热面积 (亿平方米)	3.94	5.53	40
垃圾 处理	生活垃圾无害化处 理率(%)	92.9	100	7.6
	生活垃圾焚烧处理 能力占比(%)	51	67.6	32.5
园林 绿化	建成区绿地面积 (万平方米)	33068.6	40325.6	21.9
	建成区绿地率(%)	32.81	34.46	5.0
信息 通信	家庭宽带接入用户 数(万户)	188.1	485.6	158
	FTTH/O 用户数(万 户)	211.2	516.1	144
	4G 移动电话用户 数(万户)	455	1425.2	213.24

(二) 发展环境

“十四五”期间，天津发展正面临前所未有、前所未遇的风险和挑战，也拥有赢得主动、开创新局的机遇和优势。

1. 加快城市基础设施建设是落实党中央决策部署的需要。

2022 年 4 月，习近平总书记在中央财经委员会第十一次会议上对全面加强基础设施建设作出重要部署，明确了当前和今后一个时期构建现代化基础设施体系的“施工蓝图”，要求统筹发展和安全，系统谋划、整体协同，精准补短板、强弱项，优化基础设施布局、结构、功能和发展模式，构建现代化基础设施体系。“十四五”时期，以建设高质量城市基础设施体系为目标，从增量建设为主转向存量提质增效与增量结构调整并重，响应碳达峰、碳中和目标要求，需要统筹系统与局部、增量与存量、建设与管理、灰色与绿色、传统与新型城市基础设施协调发展，推进城市基础设施体系化建设，为城市发展注入新的动能。

2. 加快城市基础设施建设是天津高质量发展的必然选择。

“十四五”时期是天津开启全面建设社会主义现代化大都市新征程的第一个五年，是推动高质量发展、构建新发展格局的关键时期。新时期新的发展形势对城市基础设施提出了更高的要求。为实现天津市“一基地三区”功能定位，形成双城发展格局，促进经济高质量发展，带动生态文明建设取得新成效，提升民生福祉达到新水平，需要全面加强基础设施建设，补齐短板，完善系统，优化结构，提升质量，有效支撑经济社会发展，改善城乡人居环境，带动生活方式绿色转型，提升城市管理精细化水平和社会治理水平，提高城市应对风险挑战的能力。

二、总体要求

（一）指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神，深入落实习近平总书记对天津工作“三个着力”重要要求。按照市第十二次党代会部署，紧紧围绕统筹推进“五位一体”总体布局和协调推进“四个全面”战略布局，坚持以人民为中心，统筹发展和安全，系统谋划、统筹建设，着力补短板、强弱项、提品质、增效益，建设现代化城市基础设施体系，为建设高质量发展、高水平改革开放、高效能治理、高品质生活的社会主义现代化大都市奠定坚实基础。

（二）基本原则

以人为本，安全韧性。坚持以人民为中心，始终把满足人民群众对美好生活的需要作为基础设施规划建设的出发点和落脚点，提高基础设施服务质量和水平，打造高品质生活空间。集中力量解决基础设施薄弱环节，提高基础设施安全运行和应对各种风险的能力，保障城市安全。

统筹协调，开放共享。统筹规划城市基础设施，加强区域之间、城乡之间基础设施互联互通、共建共享、协调联动，提高基础设施使用效率，促进基础设施协同发展。立足全生命周期，系统谋划重点建设任务，坚持量力而行、尽力而为，有序推动基础设施建设。

绿色低碳，和谐共生。全面贯彻新发展理念，落实双碳要求，节约集约利用土地、水、能源等资源，强化环境保护和生态修复，探索城市基础设施绿色低碳发展新路径，推动形成绿色低碳生产生活方式和城市建设运营模式，促进人与自然和谐发展。

创新引领，高效智能。加强科技创新驱动引领，推动新一代信息通信技术应用，促进数据资源整合，提高城市基础设施运行效率和建设运营信息化、智能化管控水平。

（三）发展目标

到 2025 年，城市基础设施系统更加完善，服务管理水平全面提升，为经济社会高质量发展和宜居、绿色、韧性、智慧、人文城市建设提供有效支撑和保障。到 2035 年，建成系统完备、安全可靠、高效便捷、低碳生态、智慧灵活的现代化基础设施体系，基础设施整体质量、运行效率和服务管理达到国际先进水平。努力实现以下主要目标。

城市安全韧性进一步增强。因地制宜提高基础设施规划建设标准，优化布局结构，补齐设施短板，加快升级改造，提高设施服务供给能力和系统运行效率，提升城市载体功能。强化水资源、能源安全保障，系统治理交通、内涝、环境等城市问题，提高基础设施应对风险挑战的能力。加强基础设施普查和日常监测，强化设施养护和运行维护。

体系化建设进一步推进。深化京津冀协同发展，服务保障“一基地三区”功能定位和“津城”“滨城”双城发展格局，统筹布局区域重大基础设施，加强基础设施共建共享。深化落实乡村振兴战略，统筹城乡基础设施建设，推进设施网络向乡村延伸，实现基础设施服务均等化，提升城乡融合发展水平。

人居环境质量进一步改善。完善区域生态网络，构建蓝绿交融的城市生态空间格局，推进自然生态系统与城市融合共生。加快城市公

园体系和绿道网络建设，合理设置多元化、人性化活动空间和防灾避险空间。完善城市慢行系统，优先发展公共交通。推动能源消费清洁转型。持续推进水污染防治，提高污水、垃圾收集处理和资源化利用水平。建设完整居住社区，实现社区环境更整洁、更舒适、更安全、更美丽。

设施智慧水平进一步提高。实现信息通信基础设施优化升级，建成全国一流 5G 城市，建设“千兆城市”。推动城市基础设施数字化、智能化升级改造，加强数据采集、传输、决策支持系统建设，实现智能化调度和运行管理，推动传统和新型基础设施整体优化、协同融合。提升城市精细化管理和基础设施数字化智能化水平，不断提升城市治理能力。拓展创新服务应用，推进国家级车联网先导区建设。

表 2 “十四五”城市基础设施主要发展指标表

类 别	序 号	发 展 指 标	2020 年 现状	2025 年 目标[2]
综合类	1	城市地下管网普查 归档率（%）	—	100
	2	绿色社区建设比例 （%）	—	60
交通 系统	3	城市建成区路网密 度（公里/平方公 里）	6. 77	8
	4	轨道站点 800 米半 径覆盖通勤比例 （%）[1]	16. 9	30
水 系统	5	城市公共供水管网 漏损率（%）	10	≤8. 5
	6	城市生活污水集中 收集率（%）	—	≥70
	7	再生水利用率（%）	42	≥50
	8	城市污泥无害化处 置率（%）	95	≥97

能源系统	9	城镇管道燃气普及率（%）	100	100
环卫系统	10	城市生活垃圾回收利用率（%）	35	38
	11	城市生活垃圾焚烧处理能力占比（%）	67. 6	100
	12	城市生活垃圾资源化利用率（%）	62. 5	80
	13	城市建筑垃圾综合利用率（%）	—	50
园林绿化系统	14	城市绿地率（%）	34. 46	≥35
	15	城市公园绿地服务半径覆盖率（%）	52. 8	≥80
信息通信系统	16	市政管网管线智能化监测管理率（%）	—	30
	17	5G 基站数（万个）	2. 4	7
	18	城市千兆光纤宽带用户数（万户）	3. 7	150

注：[1] 轨道站点 800 米半径覆盖通勤比例指居住地和就业地两端均在轨道站点 800 米覆盖范围的中心城区通勤人口比例。

[2] 上述指标 2025 年目标值均为预期性。

三、实施建设高品质现代化市域交通网络行动

（一）推动全市轨道交通建设

1. 建设城市轨道交通。加快建设“津城”轨道 M4、M7、M8、M10、M11 号线，建设“滨城”B1、Z4 号线，建设双城间 Z2 号线，启动建设一批延伸线，开展会展机场线规划前期研究，稳步推进既有线路更新改造，增设轨道站点出入口。建设津静线市域（郊）铁路，适时启动通武廊、津宁市域（郊）铁路建设。到 2025 年，建成轨道交通 513 公里，其中城市轨道 500 公里，市域（郊）铁路 13 公里，轨道线路基本实现双城重点区域全覆盖。推动轨道交通与城市功能协同发展，结合场段、站点周边用地条件，对具备综合开发条件的场段、站点形

成站城一体化开发模式，提升轨道交通客流量。（市住房城乡建设委、市交通运输委、市发展改革委、市规划资源局、各区人民政府按职责分工负责）

2. 促进多层次、多模式轨道交通融合发展。强化干线铁路、城际铁路、市域（郊）铁路、城市轨道交通“四网融合”，推动城市轨道交通与高铁城际站同步建设，优化城市轨道交通与既有客运站便捷换乘。（市发展改革委、市住房城乡建设委、市交通运输委、市规划资源局、各区人民政府按职责分工负责）

（二）提升机场综合交通枢纽地位

积极推进机场三期改扩建工程，提升机场对周边地区的辐射能力，促进机场客货运量增长，带动周边临空经济、服务配套等行业的发展，助力京津冀协同发展和“一带一路”国家战略。全面落实“四型机场”建设要求，推进平安、绿色、智慧、人文机场建设，新建 T3 航站楼满足“绿色三星”建设标准，同步引入京滨城际铁路、Z2 线等轨道交通。（市发展改革委、市住房城乡建设委、市规划资源局、市财政局、市交通运输委、滨海新区人民政府、东丽区人民政府按职责分工负责）

（三）推进城市路网体系建设

优化全市路网级配，提升路网密度，为城市经济发展和重点区域开发提供有力支撑。完善快速路、主干路网系统，建设津蓟立交、沙柳路跨津滨大道立交、子牙河北路等一批重点工程，提高快速路、主干路通行效率。结合新开发地区、重点片区开发建设，次支道路联通

成网，逐步形成窄路密网发展格局。推动解放南路、海河柳林、北部地区等重点区域路网建设；完善提升西站、南站、京滨城际北辰站及轨道交通站点等城市交通枢纽周边配套道路。加强环城四区与中心城区的交通联系，打通东丽区驯海路等关键通道。滨海新区及外围五区重点完善城区路网，建设彩虹桥并线桥等工程，强化片区之间的联系，优化与公路网的衔接，增强城区辐射带动作用。结合城市化进程，逐步对建成区内公路进行断面及道路空间的城市化改造，优化道路功能。

（市住房城乡建设委、市规划资源局、市交通运输委、市城市管理委、各区人民政府按职责分工负责）

（四）提升慢行交通出行品质

1. 保障绿色交通路权。结合和平、南开、河北等区域窄路密网的特点，增加人行、非机动车可用空间，提高绿色交通出行比例。从道路空间路权、通行安全、路面连续、绿化景观及服务设施等维度对 190 条道路及 103 处地铁站点的接驳道路进行慢行环境提升改造。完善次干路以上等级道路机非分隔设施。结合道路实际及交通管理需要，全面开展独立非机动车道建设，重点推动快速路辅路、主干路及次干路设置具有物理隔离设施的专用自行车道，保障非机动车道有效通行宽度。完善慢行出行环境，加快人行过街天桥、平面过街设施等设施建设，及时排查和消除非机动车道和人行道路面安全隐患，提升非机动车道和人行道照明和绿化品质。（市住房城乡建设委、市城市管理委、市公安局、市规划资源局、各区人民政府按职责分工负责）

2. 实施人行道净化行动。集约设置各类杆体、地下管线等设施，推进多杆合一。持续做好“三线”（电力线、通信线、广播电视线）维护改造工作，拆除或归并闲置、废弃设施，推动主城区“三线”架空线路陆续入地。统筹布置各类杆体设施、慢行空间、道路绿化，清理违规占道行为，推进现有道路无障碍设施改造，提高慢行空间利用效率和舒适性，提升慢行交通环境品质和公共空间功能。（市城市管理委、海河传媒中心、市公安局、市通信管理局、市电力公司、各区人民政府按职责分工负责）

（五）提升地面公交服务品质

1. 优化公交线网结构。重点优化轨道接驳线路，调整既有线路的线型特征，提高运转效率和服务水平。“津城”“滨城”内部长距离线路实施取直截断措施，降低线网复线率及非直线系数。调减轨道环线以内与轨道交通竞争的公交线路，优化轨道环线至外环线区域线网，增加未开通轨道区域公交接驳线路。鼓励发展定制公交，优化外围城区公交线路供给。到 2025 年，“津城”建成区公交站点 300 米半径覆盖率达到 80%。（市交通运输委、各区人民政府按职责分工负责）

2. 完善公交接驳设施。推进“轨道+公交”网络融合发展，提升衔接便捷性。强化轨道交通接驳，优化完善接驳公交线路，加快轨道站点与公交站点的衔接设施建设。推进“地铁+公交”联程优惠，拓宽智能支付途径。（市交通运输委、市住房城乡建设委、市发展改革委、市公安局、各区人民政府按职责分工负责）

3. 推进公交场站及配套设施建设。实施公交场站补短板工程，重点推进中心城区公交场站建设，提高公交服务水平和车辆夜间停车入场率。推进具备条件的公交场站充电、加氢子站等配套设施的建设及运行管理。（市住房城乡建设委、市交通运输委、市发展改革委、市城市管理委、各区人民政府按职责分工负责）

（六）完善停车设施供给

1. 合理满足机动车停车需求。积极落实《天津市推动城市停车设施发展实施方案》，采取新建、挖潜、盘活等多种形式，综合施策，扩大城市停车设施有效供给。加快建成一批独立占地、结合建设的公共停车场（楼）；结合居住小区、楼宇改造等，利用既有空间进行扩容，增加公共停车容量；鼓励利用空闲厂区、边角空地、待建土地和具备条件的桥下空间等建设临时停车设施。加大停车秩序综合治理，提高停车设施智能化水平，推进住宅小区和机构等停车位错时分享。着力缓解“津城”“滨城”核心区重点区域、老旧小区停车难问题，满足市场主体和人民群众停车需求。（市城市管理委、市住房城乡建设委、市规划资源局、市发展改革委、市商务局、市卫生健康委、市国资委、市公安局、各区人民政府按职责分工负责）

2. 推动非机动车停车点位建设。推动新建居住区和公共建筑配建非机动车停车场，并以地面停车为主。规范共享单车停放秩序，加强设施管理，探索共享单车与社区居民出行衔接方式，打通接驳最后一公里。具备条件的地区规划潮汐停车区，引导用户“停车入位”规范停

放。（市住房城乡建设委、市交通运输委、市城市管理委、市规划资源局、市公安局、各区人民政府按职责分工负责）

3. 鼓励发展机动车、非机动车驻车换乘。“津城”“滨城”非核心区的轨道车站周围鼓励建设“停车+换乘”（P+R）停车设施，引导群众换乘公共交通工具低碳出行，有效截流小汽车进入双城核心区；核心区内轨道交通车站、公共交通换乘枢纽鼓励设置非机动车（含电动自行车）停车设施，便捷群众出行。（市城市管理委、市规划资源局、市住房城乡建设委、市交通运输委、市发展改革委、各区人民政府按职责分工负责）

四、实施构建健康安全水系统行动

（一）提高供水保障能力

1. 提高水资源供给能力。按照统一规划、分步实施的原则，持续完善引江、引滦双水源供水保障格局，加快提升南水北调中线供水能力，扩大供水范围。推动宝坻引江供水、静海引江供水、尔王庄水库与宝坻石化管线联络、津滨水厂二期原水管线、杨柳青水厂原水管线、生态城水厂原水管线、曹庄泵站增容等工程建设。拓宽海水淡化水应用场景，加快推进南港、临港 2 座海水淡化厂建设，配套建设淡化水输水管道。加快引滦原水预处理厂前期工作，推动尽早开工。（市水务局、市发展改革委、市规划资源局、各区人民政府按职责分工负责）

2. 完善区域供水系统。新建杨柳青水厂、扩建津滨水厂，同步实施深度处理工艺，实现水厂供水水质、水量双保障。完善新建地区输配水管网建设。持续做好农村供水保障提升工程，除蓟州北部山区外，

全面实现城乡供水一体化。（市水务局、各区人民政府按职责分工负责）

3. 加强水资源节约利用。落实以水定城要求，强化水资源刚性约束，优化水资源配置。加强节水减排降损，推广使用节水型设备和器具，应用先进节水技术，全面深化节水型社会建设。加强再生水统筹配置和调度利用，推动再生水厂网工程建设，推进河道再生水利用，建成大沽河净水厂一期工程，到 2025 年，再生水利用率不低于 50%。（市水务局、市发展改革委、市规划资源局、各区人民政府按职责分工负责）

4. 加强饮用水安全保障。持续深化引滦水源保护，加强于桥水库库区封闭管理，优化完善水库水位调控方案，落实水库草藻综合防控措施。落实引滦入津上下游横向生态补偿协议，强化联防联控。构建多水源供水格局，加强备用水源建设及水资源战略储备，提高城市应急供水能力。（市水务局、市生态环境局、各区人民政府按职责分工负责）

（二）实施城市内涝治理

1. 完善排水防涝系统。保护具有蓄滞功能的水体、洼地，恢复水空间；完善防洪系统，对蓟运河、州河等行洪河道进行达标治理，进一步提高堤防达标率，加快推进大黄堡蓄滞洪区工程与安全建设，提高防洪安全保障能力。建设一、二级河道河口泵站，满足城市排涝要求，新增、拓宽排水出路。修复中心城区老旧管道 75 公里，开展程林庄

路、井冈山、桥园里等积水片改造，实施机场三期扩建西减河涝水外排工程。（市水务局、各区人民政府按职责分工负责）

2. 构建统一指挥、高效联动的防汛组织保障体系。加强洪涝和自然灾害风险监测预警，完善落实应急预案，做好物防、技防、人防，购置抢险设备。完善防汛调度平台，为防汛指挥提供先进可靠的决策支持。加强部门联动，建立联排联调运行管理模式，健全联合指挥、信息共享、统筹调度的联动配合机制。强化应急演练，提高防洪预报、预警、预演、预案能力。（市水务局、市级相关部门、各区人民政府按职责分工负责）

（三）推进城市污水处理提质增效

1. 提升污水处理能力。主城区新扩建津沽、张贵庄、北部新区 3 座污水处理厂，新增污水处理能力 82 万吨/日。推进重点区域污水处理厂管网联通，实现污水处理厂之间水量科学调剂，合理控制运行负荷率。（市水务局、市生态环境局、市住房城乡建设委、各区人民政府按职责分工负责）

2. 推动城镇污水管网改造。实施老旧污水管网提升改造，修复改建体院北道、环湖中路、吴家窑大街及围堤道、西园道等污水管道。通过采取合流制改造、管网混接错接改造、增设截留调蓄设施等措施，降低合流制溢流污染。开展排水管渠调查和检测，加大雨污水管网混接点改造力度。到 2025 年，城市生活污水集中收集率不低于 70%。

（市水务局、各区人民政府按职责分工负责）

3. 完善污泥处理处置系统。积极打造污泥资源化利用示范项目，新建赛泓等一批污泥处置项目，新增处置能力 500 吨/日，到 2025 年，城市污泥无害化处置率不低于 97%。（市水务局、各区人民政府按职责分工负责）

（四）全域推进海绵城市建设

保护和利用城市山、水、林、田、湖、草等生态空间，提升城市蓄水、渗水和涵养水的能力。加强河湖水系联通与生态修复，完成永定河综合治理，强化大运河治理管护，开展绿色生态屏障区水系治理，加快南部四河、北水南调东纵中心桥北干渠等部分节点水系联通工程建设。建立源头减排、管网排放、蓄排并举、超标应急的城市排水防涝体系。

全面落实海绵城市建设理念，城市新区建设以目标为导向，严格落实海绵城市建设要求，老城区以问题为导向，系统推进区域整体治理。以新出让地块、城市更新、城市防洪排涝设施建设等为重点开展海绵城市建设，发挥建筑、道路、绿地、水系等对雨水的吸纳和缓释作用，到 2025 年底，45%以上建成区面积达到海绵城市要求。（市住房城乡建设委、市水务局、各区人民政府按职责分工负责）

五、实施强化低碳多元能源保障行动

（一）打造安全可靠燃气系统

1. 巩固多气源供气格局。充分利用沿海 LNG 资源，打造北方地区重要的 LNG 资源接收区，形成多方向多渠道供气格局。加强储气调峰设施建设，提升天然气应急调峰保障能力，到 2025 年，实现全市 3 天

日均消费量、城镇燃气企业年用气量 5%的储气能力目标。完善天然气应急调峰机制，加强天然气需求侧调峰能力建设。（市发展改革委、市城市管理委按职责分工负责）

2. 完善高压输配机制，推动管网互联互通。逐步优化整合现有 4.0 兆帕城镇高压管网，进一步完善城镇高压管网输配机制；推动供气企业间多气源互补，确保在冬季高峰缺气时得到有效补充，不断提高管网利用率，实现燃气资源的稳定供应和灵活调配。持续做好农村“煤改气”安全运行管理。优化整合液化石油气场站，加强液化石油气企业监督检查，完善安全管理制度。（市城市管理委、各区人民政府按职责分工负责）

（二）建立清洁高效供热系统

1. 完善热源系统结构。构建热电联产、燃气、可再生能源联合供热的区域“一张网”系统，进一步提高现状热电厂供热能力，热电厂难以覆盖的区域发展燃气、可再生能源、电力等多种能源形式供热。随新建热源及新增供热负荷，完善供热管网。（市城市管理委、各区人民政府按职责分工负责）

2. 因地制宜发展可再生能源供热。积极推广地热能开发利用，鼓励发展浅层地热能利用，合理发展生物质供暖。促进可再生能源供热与常规能源供热系统融合，建设多能互补的供热体系。（市城市管理委、市规划资源局、各区人民政府按职责分工负责）

（三）建设坚强智慧电网

1. 稳定本地电力供应，提高外受电能力。推动实施大港电厂关停替代项目等电源建设，到 2025 年，本地电力装机规模达到 2600 万千瓦左右。推动“外电入津”新增特高压第三通道建设，构建“三通道两落点”受电格局，外受电能力力争达到 1000 万千瓦。（市发展改革委、市工业和信息化局、市电力公司按职责分工负责）
2. 优化电网网架结构，建设坚强输配电网络。推动一批 500 千伏变电站建设，优化与唐山电网、北京电网及河北南网的联络，建设 500 千伏“目”字型扩大双环网。构建合理的 220 千伏电网分区，打造国内一流城市配电网。（市发展改革委、市电力公司按职责分工负责）
3. 大力发展可再生能源发电。以滨海新区等地区为重点，积极开发陆上风电，加快推进大苏庄、小王庄等一批集中式风电项目建设；稳妥推进海上风电，促进风能资源高效开发利用。充分挖掘屋顶资源潜力，加快发展分布式光伏发电；大力推进集中式光伏发电，重点推动滨海新区“盐光互补”百万千瓦级基地建设。（市发展改革委、市规划资源局、市电力公司、各区人民政府按职责分工负责）
4. 建设智能电网，提高可再生能源接纳能力。结合城市配电网建设升级和变电站智能化改造，推广微网、智能电网等新技术。加快宁河区、滨海新区等局部电网消纳受限区域配套电网建设，推动存量可再生能源接网消纳。推广“可再生能源+储能”模式，加快推动滨海新区太平镇共享储能电站项目建设，促进储能技术宽范围、多场景应用。到 2025 年，可再生能源电力消纳量占全社会用电量的比重达到 22%

左右。（市发展改革委、市工业和信息化局、市电力公司、市科技局、各区人民政府按职责分工负责）

（四）开展城市照明节能改造

1. 推动照明设施提升改造。提高各类智能监测设备覆盖率，消除城市照明的盲点暗区。强化设施运维管理，设施亮灯率、完好率达到《天津市城市照明管理规定》要求。（市城市管理委、各区人民政府按职责分工负责）

2. 实现照明绿色发展。将耗电量大、发光效率低的照明灯具替换为高效低耗能的 LED 等节能型灯具。推进绿色照明建设，加强城市照明规划、设计、建设、运营全过程管理。提高城市照明的科技含量和文化品位。（市城市管理委、市住房城乡建设委、各区人民政府按职责分工负责）

六、实施完善环境卫生设施系统行动

（一）逐步提升生活垃圾分类处理水平

1. 推进生活垃圾分类收集。坚持源头减量、因地制宜的原则，设置简便易行的生活垃圾分类投放装置，合理布局、规范配置住宅小区垃圾分类投放收集容器、箱房、桶站等。逐步提升生活垃圾分类质量，确保有害垃圾单独投放，推进厨余垃圾、其他垃圾有效分开。（市城市管理委、市商务局、各区人民政府按职责分工负责）

2. 建设城乡统筹的垃圾运输体系。按照运距合理、布局均衡的原则，科学选址建设垃圾转运站，对既有各类垃圾转运站进行提升改造，提高生活垃圾分类收运能力。加强生活垃圾产生单位与生活垃圾清运单

位之间的无缝衔接，防止生活垃圾“先分后混、混装混运”。（市城市管理委、各区人民政府按职责分工负责）

3. 推进垃圾处理设施建设，实现原生生活垃圾“零填埋”。实施关停生活垃圾填埋场环保改造工程，推动现有生活垃圾填埋场逐步进行封场和生态修复，持续加强封场后的运行管理。（市城市管理委、各区人民政府按职责分工负责）

（二）完善生活垃圾资源回收利用体系

加强可回收物回收、分拣、处置设施建设，合理布局、统筹推进生活垃圾分类回收与再生资源回收“两网融合”。建设与生活垃圾可回收物收运体系相衔接的再生资源回收网点，提高可回收物再生利用和资源化水平。开展回收利用行业转型升级，规范建设回收网络体系，推动废玻璃等低值可回收物的回收和再生利用。（市商务局、市城市管理委、各区人民政府按职责分工负责）

（三）推动建筑垃圾处置利用

加强建筑垃圾清运管理。完善环城四区既有 4 座建筑垃圾消纳场，根据需要建设资源化利用设施；滨海新区及外围五区结合实际，建设建筑垃圾处理和资源化利用设施。到 2025 年，城市建筑垃圾综合利用率达到 50%。（市城市管理委、各区人民政府按职责分工负责）

七、实施提升城市生态基础设施行动

（一）增强城市碳汇能力

1. 构建国土空间开发保护格局，巩固生态系统固碳作用。加大山、水、林、田、湖、草系统综合治理力度，科学推进国土绿化行动，加

强水系统、重大湿地生态修复，打造“绿林满溢、湿地环抱、碧海相拥”的良好生态格局，提升生态系统碳汇能力。加强生物多样性保护，持续推进生物多样性基础调查、评估与监测。建设生物资源库。（市规划资源局、市生态环境局、各区人民政府按职责分工负责）

2. 加快推进“871”重大生态建设工程。开展 875 平方公里湿地保护、736 平方公里绿色生态屏障建设、海岸线生态综合治理。全面推进七里海、大黄堡、北大港、团泊湿地保护和修复，加快推进退耕还湿、生态补水等工程，打造国家湿地保护与修复典范。推动双城间绿色生态屏障内绿化建设，拓展绿化空间，提升绿地面积，打造“双城生态屏障，津沽绿色之洲”。推动落实“蓝色海湾”整治修复工程项目，改善海洋生态环境，提高滨海湿地生物多样性，提升海洋资源承载力，自然岸线长度不低于 18 公里。（市规划资源局、市城市管理委、市水务局按职责分工负责）

（二）完善城市绿地系统

1. 构建城绿共融的绿地系统。完善生态结构，建设低成本、碳增汇、生态平衡导向的绿地系统。统筹绿地建设与城市空间发展的关系，形成多元共享的城市绿地空间布局。加强城市绿地系统与外围区域生态空间网络的衔接，串联城市近郊绿色资源，推动各类绿地开放共享，完善配套服务设施，不断丰富居民休闲游憩的空间场所，强化与郊野公园有效联通，促进湿地、水系、城市形成有机整体。（市城市管理委、市规划资源局、市水务局、各区人民政府按职责分工负责）

2. 建立功能丰富的公园体系。推进城市公园建设。优化公园布局，串联打造“一环十一园”植物园链，不断构筑“林、田、水、景、园”相融共生的城市形态，提升城市绿化覆盖率。优化提升现状公园，补充完善儿童游戏、休闲游憩、运动康体、公共服务等设施功能。利用边角地、闲置地、街头零碎绿地等提升改造口袋公园，提高公园绿地覆盖范围，绿地总量和质量明显提升。（市城市管理委、市规划资源局、市水务局、各区人民政府按职责分工负责）

（三）体现园林绿化特色

1. 加大古树名木保护。加强日常巡护巡查，及时开展相关保护养护管理工作，促进古树名木健康生长，确保全市现有古树名木的保护率达到 100%。进一步加强城市大树保护管理，严禁砍伐大树等行为。

（市城市管理委、市规划资源局、各区人民政府按职责分工负责）

2. 加强绿园人文建设。尊重、顺应自然，将自然生态资源与历史文化相结合，将古树名木、大树的保护与历史文化特色保护相结合。在园林建设中体现天津地域文化及人文特色。（市城市管理委、市规划资源局、各区人民政府按职责分工负责）

3. 加强乡土树种应用。全面提升科学建绿水平，确保绿化建设过程中合理使用绿化植物，提高常绿树种和乡土树种的应用比例。“因地制宜、适地适树”，乔、灌、藤、草结合，增加植物多样性，形成自然、大绿、生态的绿地景观，增加绿地的生态效益。（市城市管理委、各区人民政府按职责分工负责）

（四）优化绿色共享空间

1. 努力探索口袋公园建设。持续推进口袋公园建设，坚持以人民为中心，因地制宜，优化布局，完善设计，合理配置体育等相关设施，注重保护原有地形地貌和大树老树。到 2025 年，新建提升改造口袋公园 200 个左右。（市城市管理委、市体育局、各区人民政府按职责分工负责）

2. 推进绿道系统建设。统筹布局绿道系统与生态空间、公园体系、慢行系统。构建绿道网络系统，逐步实现重点生态空间、人文历史景观等的串联，进一步改善城市生态环境、提升宜居水平。（市城市管理委、市规划资源局、各区人民政府按职责分工负责）

八、实施提高基础设施智慧化水平行动

（一）建设新一代信息基础设施

1. 推进 5G 网络适度超前布局。提升 5G 网络覆盖广度和深度，推进独立组网模式 5G 网络建设，逐步实现 5G 网络在城镇及农村地区的有效覆盖，加强 5G 网络对制造业、交通、学校等重点区域及场景的深度覆盖。开展 5G 虚拟专网技术和组网试点示范，实现高、中、低速不同网络优势互补和协同发展，满足不同区域、不同场景下的差异化应用需求，不断提升 5G 网络流量疏通能力，全面保障 5G 网络质量及用户体验。到 2022 年底累计建成 5G 基站 5 万个，实现 5G 网络基本覆盖；到 2025 年底根据业务发展需求再建设 5G 基站 2 万个，建成一张覆盖广泛、技术先进、供给能力和服务质量全国领先的 5G 精品网络。（市工业信息化局、市通信管理局、各区人民政府按职责分工负责）

2. 建设“千兆城市”。持续扩大千兆光纤网络覆盖范围，积极推进既有住宅小区、商务楼宇、公共建筑千兆光纤网络改造，持续推动家庭和企业按需升级支持千兆业务的网关（光猫）设备，规模部署万兆无源光网络（10G-PON）光线路终端（OLT）设备。开展千兆光纤宽带应用试点示范，加快家庭、政企专线、工业园区、社会治理等细分场景开展千兆网络能力及用户体验监测评估，提升端到端网络能力和用户体验，提高千兆宽带用户渗透率。到 2025 年，实现城区和发达乡镇家庭千兆光网全覆盖。（市工业和信息化局、市通信管理局、各区人民政府按职责分工负责）

（二）推进基础设施数字化转型

1. 推进城市信息模型（CIM）平台建设。构建 CIM 平台基础数据库，建立 CIM 平台标准规范体系，形成城市三维空间数据底板，推动在城市体检、房屋建筑管理等领域的应用。重点建设文化中心等区域的建筑信息模型和城市信息模型（BIM+CIM），为打造数字孪生城市提供样板。（市住房城乡建设委、市委网信办、市大数据中心、各区人民政府按职责分工负责）

2. 建设城市综合管理服务平台。充分利用市电子政务网、政务云等政务资源和新一代信息通信技术，以市数字化城市管理平台为依托，整合现有信息化资源，提升改造落后信息化系统，新建业务短缺信息化项目，逐步实现城市管理“一网统管”，全面提升城市管理智能化水平。（市城市管理委）

3. 建立地下市政设施综合管理信息平台。开展地下市政基础设施普查，2023 年底前，基本完成普查，摸清底数，建立设施危险源及风险隐患管理台账；建立综合管理信息平台，形成地下市政基础设施“一张图”，实现城市地下基础设施信息的采集、更新、利用、共享。2025 年底前，建立信息动态更新、共享和利用机制，提升城市地下市政基础设施智能化、精细化、科学化管理水平。（市城市管理委、市级相关部门、各区人民政府按职责分工负责）

4. 加强智慧水务系统建设。基于现有应用系统基础，构建供水、排水创新协同的业务应用系统，提升智慧化、精细化、动态化监管水平。接入其他部门涉水数据信息，逐步提高综合智能决策能力。实现感知全域覆盖、网络全面互联、数据融合共享、业务协同管理。（市水务局）

（三）建设智慧交通设施

1. 推进泛在先进的智慧道路基础设施建设。加快推进道路交通设施、视频监控设施、照明设施等面向车城协同的路内基础设施数字化、智能化建设和改造，实现道路交通设施的智能互联、数字化采集、管理与应用。依托城市道路照明系统，推进可综合承载多种设备和传感器的城市感知底座建设，对城市道路空间内各类杆件设施进行系统性整合，并预留扩展空间和接口。（市公安局、市住房城乡建设委、市城市管理委、市工业信息化局、各区人民政府按职责分工负责）

2. 有力推进新能源车辆能源站建设。顺应新能源车辆发展要求，积极建设充换电、加气、加氢等各类设施，强化加气、加氢子站的运行

监管。新建机动车停车位充分预留充电设施建设安装条件，鼓励在社区建设公共停车区充电桩。遵循“快慢结合”的技术导向，加快形成快充为主的城市新能源汽车公共充电网络。重点在居民小区、高速公路服务区、国省干线和农村公路沿线以及物流园、产业园、大型商业购物中心、农贸批发市场等物流集散地和人员密集区配建充电基础设施。加快天津市新能源汽车充电设施综合服务平台建设，实现全市充电服务“一张网”，客户支付结算系统互联互通。（市发展改革委、市工业和信息化局、市城市管理委、市规划资源局、各区人民政府按职责分工负责）

3. 持续强化场景应用。推进车联网等新型网络设施建设：推进天津（西青）国家级车联网先导区、京津中关村科技城 5G 智能网联创新智慧城、中新天津生态城“双智”试点等智能网联全场景试点应用。扩大智能网联汽车封闭研发测试场地规模，加快开放测试道路选址规划与路网建设，拓展开放测试城区。开展共享汽车、公交车等智能化、网联化示范应用，建立出行服务支持体系，支持鼓励相关企业发展出行即服务（MaaS），逐步实现出行信息主动推送、高端定制、智慧便捷。推进智慧地铁综合监控平台建设，提升地铁线路运营效率，降低成本，改善服务水平，提高应急响应能力。（市工业和信息化局、市交通运输委、市公安局、市科技局、各区人民政府按职责分工负责）

4. 完善智能停车设施。推进市、区两级智慧停车管理平台建设，整合路内、路外公共停车资源，建立一体化智慧停车体系，提高停车、寻车、交费效率，推动车位共享，助力低碳城市建设。利用信息化技

术，引导规范共享单车高效使用和有序停放。（市城市管理委、各区人民政府按职责分工负责）

（四）提高社区智能化管理水平

1. 完善社区信息通信基础设施建设。实现光纤入户，多网融合，推进 5G 网络进社区，逐步实现城市社区 5G 网络全覆盖，行政村 5G 网络通达比例达到 95%以上。支持大数据、区块链、人工智能等新一代信息通信技术进社区，构建服务便捷、管理精细、设施智能、环境宜居、私密安全的智慧社区。（市工业信息化局、市通信管理局、各区人民政府按职责分工负责）

2. 建设社区智能安防系统。通过前端新建或对接改造感知防护设备等方式，实现数据采集、传输、处理、共享应用等功能。推动基层公安机关治安防控业务模式创新，完善警务信息综合应用平台智慧社区警务功能。2022 年实现全市成建制居民小区智慧平安社区建设全覆盖，不断提升智慧平安社区建设社会化应用水平，增强人民群众安全感。（市公安局、各区人民政府按职责分工负责）

3. 开展智慧社区建设。推动智慧社区和城市政务服务一体化建设。依托“津治通”平台，推进与基层治理、便民服务数据的有效衔接，逐步实现态势监控、指挥调度、辅助分析。推动政务服务平台、社区感知设施、家庭终端和城乡安全风险监测预警系统建设及互联互通，推广实时监测、智能预警、应急救援救护和智慧养老等社区惠民服务应用。促进“互联网+政务服务”向社区延伸，提高城市管理覆盖面。推进中新天津生态城智慧社区民生服务与管理示范平台建设，实现新

一代信息社区深度融合。（市委政法委、市委网信办、市政务服务办、市公安局、市民政局、市大数据中心、市科技局、各区人民政府按职责分工负责）

4. 加强智慧社区基础设施建设改造。建设智能供水、智能用电、智能供气监控、智慧化节能控制、智能充电桩系统，扩大智能感知设施和技术应用领域。持续完善网上缴费、电子发票等网办功能，逐步提升网办业务覆盖范围，提升社区公共事业智慧化服务水平。（市水务局、市工业信息化局、市城市管理委、市发展改革委、各区人民政府按职责分工负责）

九、实施改造城市燃气管道等老旧设施行动

加强安全运行状态评估，提高运行科学监控水平，确保燃气管网设施运行安全稳定。加快推进建设年代早、投运时间长、管材质量差、施工工艺落后以及多次发生漏气现象和维抢修频次较多地区的燃气管网改造，降低风险隐患，持续提升燃气管网设施安全水平。对腐蚀减薄严重，采暖季爆管隐患突出，造成水耗增加、热效率降低、安全隐患突出等影响供热服务质量的供热旧管网实施改造。2023 年改造燃气管网 592 公里、供热管网 134 公里；2024、2025 年每年改造燃气管网不少于 100 公里、供热管网不少于 100 公里。（市城市管理委、各区人民政府按职责分工负责）

加快劣质管材、运行 30 年及以上、漏水多发区域、影响水质水压地区、舆情反映强烈百姓关注地区的供水管网改造，到 2025 年，城市公共供水管网漏损率不高于 8.5%，保证水压水质达标。更新改

造村内老旧管网，切实解决农村供水管网漏损问题。加快排水管网改造和雨污合流地区分流改造。对瓶颈管段、混接错接、破损、年代久远、功能失效的排水管道进行改造扩容，实施管道清淤，对老旧泵站实施增容改建。（市水务局、各区人民政府按职责分工负责）

开展公共电信网通信线缆整治工作。开展通信私搭乱穿线缆排查工作，对可共享的资源纳入共建共享范畴，不可共享资源进行线缆整治，保证通信基础设施资源在安全的前提下实现资源共享。（市工业和信息化局、市通信管理局、各区人民政府按职责分工负责）

十、实施加强城市居住区基础设施建设行动

（一）完善配套基础设施建设

1. 加强基础设施改造。加强城市居住区内水、电、气、热、道路、消防、安防、环境卫生、通信等基础设施改造，各专业经营单位的相关管线及消防、安防、环境卫生改造计划应主动与城市更新、城镇老旧小区改造规划和计划对接，同步推进实施。（市水务局、市工业和信息化局、市城市管理委、市通信管理局、各管线专营单位、市住房城乡建设委、各区人民政府按职责分工负责）

2. 推进资源节约利用。建设节水型居住小区，小区绿化、道路浇洒、景观等公共用水应采取节水措施，配备节水型器具，完善计量设施，鼓励利用雨水、再生水等非传统水源。加大既有建筑节能改造力度，提高绿色化水平，鼓励采用节能照明设备等绿色产品、材料。（市水务局、市住房城乡建设委、各区人民政府按职责分工负责）

3. 优化布局停车及充电设施。统筹社区既有空间，优化停车布局，加强停车管理，停车位预留充电设施安装条件。强化非机动车停车管理，建设非机动车停车棚、停放架等设施，鼓励具备条件的居住区，建设电动自行车集中停放和充电场所，并做好消防安全管理。（市住房城乡建设委、市城市管理委、消防救援总队、市公安局、各区人民政府按职责分工负责）

4. 强化无障碍设施建设。加强居住区建筑出入口、公共活动场地、道路等户外环境无障碍设施建设，加装无障碍坡道、扶手等设施，为居民出行、生活提供便利。具备条件的社区公共服务设施设置低位服务柜台、信息屏幕显示系统、盲文或有声提示标识和无障碍厕所（厕位）。具备条件的居住区实施加装电梯等适老化改造。（市住房城乡建设委、市残联、各区人民政府按职责分工负责）

（二）提升改善居住环境品质

1. 完善公共空间布局。建设老年友好、儿童友好的完整居住社区，合理布局社区游园、公共绿地、公共活动场地、健身步道、社区绿道等公共空间，完善游憩设施建设。充分利用居住社区内空地及拆除违法建设腾空土地等配建设施，增加公共活动空间。推进相邻居住社区及周边地区统筹建设、联动改造，加强各类配套设施和公共活动空间共建共享。（市民政局、市住房城乡建设委、市城市管理委、各区人民政府按职责分工负责）

2. 开展海绵化改造。实施雨污分流改造、雨污水管网混错接改造。因地制宜建设透水铺装、植草沟、下凹绿地、雨水花园、旱溪、干湿

塘等海绵设施，改善下垫面，实现雨水源头控制。建设雨水桶、调蓄池等雨水收集处理设施，实现雨水资源化利用。（市住房城乡建设委、各区人民政府按职责分工负责）

十一、保障措施

（一）组织保障

市各有关部门及各区人民政府要加强对城市基础设施建设的领导，细化落实目标任务。加大组织力度，建立多部门统筹协调的工作推动机制，确保重大基础设施项目有序、有力、有效实施。做好顶层设计，建立健全实施评估等保障机制，提高全生命周期管控水平。加强动态监测、跟踪分析，评估具体任务和建设项目实施进展、过程效果，根据评估意见及时调整任务目标，有效应对城市发展新形势变化。

（相关市级部门、各区人民政府按职责分工负责）

（二）资金保障

创新资金投入方式和运行机制，坚持尽力而为、量力而行，建立多元化、多渠道投资保障体系，积极争取各类补助资金和地方政府专项债券，加大对城市基础设施建设重点项目资金投入。鼓励各类金融机构在依法合规和风险可控前提下，加大对城市基础设施建设项目的资金支持力度。综合运用基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）等融资方式，进一步拓宽基础设施融资渠道，鼓励社会资本参与基础设施建设、运营维护和服务。（市发展改革委、市财政局、天津证监局、市金融局、各区人民政府按职责分工负责）

十二、机制保障

健全技术创新市场导向机制，发挥市场对技术研发方向、路线选择、要素价格、各类创新要素配置的导向作用，加强产学研协同创新，促进经济转型升级提质增效。创新人才培养机制，加大高层次创新人才培养力度，积极探索建立激励保障措施，鼓励引导人才向基层一线流动，提高从业人员职业技能水平。进一步破除制约科技成果转化的体制机制障碍，激发科研人员干事创业活力，推动城市基础设施建设领域相关技术及理论创新和重大科技成果应用。建立健全城市基础设施档案制度，普查现有城市基础设施，开展城市基础设施体检评估，对城市基础设施状况进行全面、常态化、周期性的评价工作。（市科技局、市人社局、市住房城乡建设委、市发展改革委、市城市管理委、市水务局、市级相关部门、各区人民政府按职责分工负责）

（四）法规保障

按照市人大常委会立法计划安排，适时推进《天津市供热用热条例》、《天津市城市道路管理条例》等相关法规修订工作，加强行业科学化、规范化、法治化、智能化管理。加快完善城市轨道交通、排水防涝、垃圾分类、生态基础设施以及城市基础设施安全保障与灾害应急管理等领域标准规范，推进行业数字化、智能化转型，提高安全保障和服务质量。（市城市管理委、市交通运输委、市水务局、市住房城乡建设委按职责分工负责）

（五）体制保障

建立灵活反映市场供需的水、电、热、气价格机制。推进城乡供水价格形成和动态调整机制。强化供热成本监审，理顺燃气热电联产

电、热成本分摊机制。适应新能源占比逐渐提高的新型电力系统建设，积极推动可再生能源参与电力交易。（市发展改革委、市城市管理委、市水务局、市工业信息化局按职责分工负责）

二、新闻速递

城中村改造法律实务沙龙在上海中联律师事务所召开

2023 年 8 月 25 日下午，城中村改造法律实务沙龙在上海中联律师事务所召开。此次沙龙由上海市律师协会城市更新和城市治理法律服务与研究中心（以下简称“研究中心”）主办，上海市律师协会不动产征收（动迁）业务研究委员会（以下简称“研究会”）承办，上海中联律师事务所协办。会议由上海中联律师事务所合伙人、研究会委员武顺华律师主持。

会议特邀宝山区土地储备中心土地前期开发部部长张景，研究中心副团长陆国飞、孟山、李鹏飞，上海中联（广州）律师事务所合伙人余剑光、孙翔宇，城市测量师行项目经理、注册城乡规划师诸水峰，大华集团上海公司城更项目运营负责人胡遥琼，中交新风溪（上海）城市建设发展有限公司财务总监、总法律顾问招健乐，上海市百汇律师事务所合伙人杨振荣等参会。研究中心副团长、研究会主任马永健，研究会副主任高兴发、张崇华及委员、秘书、干事在内共计 60 余人参加了本次会议。

周波主任对各位的莅临表示欢迎。中联所遵循区域市场发展理念，由一级分所成为联合发起人共同经营中联品牌，充分发挥各地办公室的优势，近年来中联品牌也得到了平稳快速的发展。在城市更新及城中村改造领域，中联所也致力于法律学术研究，积极探索理论与实践的交叉结合，取得了一定的成功经验。希望通过此次会议能够与

各位互通有无，共同进步。

陆国飞律师代表研究中心感谢各位积极参加此次沙龙。为了贯彻法治保障助推上海城市更新发展的理念，上海市律师协会成立了研究中心。随着上海“两旧一村”改造工作的加快推进，城中村改造加速是未来上海城市更新的总体发展方向。相信通过此次沙龙的交流学习，能够深入讨论城中村改造项目中疑难问题，助力上海城中村改造的推进，预祝会议圆满成功。

余剑光律师以广州城中村改造模式与实务为题与参会律师进行分享。余律师回顾了广东城市更新的发展过程，并介绍了广州旧城全面改造的流程。余律师详细介绍了广州在基础数据调查的基础上决定改造成本、做地政策及做地工作方案、开发商与做地主体合作等环节的成功经验，并结合大量实践经验，分析了集体经济组织成员的认定、土地和房屋继承及产权争议处理、承租人补偿、物业回收等律师实务中会遇到的问题。

武顺华律师就上海“城中村”改造模式及实务疑难问题进行了分享。武律师首先介绍了上海“城中村”的概念、改造对象的特征、改造重点范围，并对比分析了“城中村”改造与棚改的关系。在改造模式方面，上海主要采用的是土地储备、集体经济组织自行或共同改造、公益性项目建设的三种模式。在如何鼓励和支持民间资本参与、处理拆迁补偿、平衡项目改造资金、规避政企合作的风险等问题上武律师也发表了自己的见解。最后，武律师认为城中村改造项目律师工作要接地气，要有复合的法律思维，辅助政企共同做好资金平衡、责任划

分和合同履行，为城中村改造和城市更新做好律师服务工作。

诸水峰经理以《从“城中村”到城中“村”》为题，就城中村改造实施方案中的相关问题进行了讲解。2022 年上海提出全面提速“城中村”改造，要求坚持分类施策，通过项目整体改造、实施规划拔点、环境综合整治等方式，切实提升区域功能品质。目前上海“城中村”改造实施流程包括前期准备、审批备案、腾地供地以及建设实施阶段，诸经理一一进行了介绍，并对城中村改造的实施方案及所涉法律问题进行了详细解析。诸经理认为城中村改造工作能够在改善村居民居住条件的同时，保留城中村原有的烟火气和生活气息，对改善民生、扩大内需、推动城市高质量发展有重要意义。

第一个圆桌讨论环节由孟山律师主持。胡遥琼、招健乐、张景、李鹏飞、孙翔宇首先就城中村改造中的政企定位问题进行了讨论。

胡遥琼经理认为上海政策的稳定支持以及上海中心城区房地产市场较强的抗风险能力，是民营房地产企业积极参与城中村改造项目的重要考量因素，民营企业也希望能够在城市更新项目中有更多的机会。

招健乐经理认为，在城中村改造项目的实践中，房企会从地块的空间布局、产业导入、基础设施配置等角度，多方面考虑城中村人口的消化。房企更加希望能够有完整片区改造的机遇，以打造城中村改造项目的优秀样本。

张景部长认为在政企合作进行的开放式城中村改造过程中，房企在多渠道筹措改造资金、保障性住房建设以及配套设备建设方面将起

到重要的作用，也希望更多的房地产企业能够关注大片区的重点项目，与政府配合做好城中村改造工作。

李鹏飞律师认为在城中村改造项目中，政府应做好区域规划、制度设计、政策资源保障等工作；区属国企应成为项目公司与政府之间的纽带，参与整个项目的执行；社会资本应负责前期项目方案设计、项目融资、开发和运营，各方应合作共同推进城中村改造工作。

孙翔宇律师认为房地产行业正在经历巨大的转变，旧模式难以维系，但城市更新给了房企新的发展空间。不管是房企还是律师，都应该迎合市场需求，提供相应的服务，以寻求新机遇下发展的新契机。

随后，张崇华、杨振荣、朱观景、武顺华围绕城中村改造中违章建筑与历史遗留建筑应如何处理展开了圆桌讨论，由上海中联律师事务所成胜男律师主持。

张崇华律师表示在实践中应区分违章建筑和无证房屋，不能单一的从拆违角度进行处理，应协调各部门规范地处理房屋权属工作。厘清房屋面积和权属后才能扎实地推进房屋拆迁工作。

杨振荣律师认为，在处理违章建筑相关问题，特别是涉及集体土地和宅基地时，律师应注意分解家庭内部矛盾以及化解法律风险，协调当事人和各部门，不能局限于现有的框架，从合法合情合理的角度，妥善解决相关问题。

朱观景律师表示，在处理违章建筑涉及的补偿问题时，实践中通常将房屋分为有证面积和无证面积，考虑客观的各种现实因素，对无证面积进行合理的补偿，避免因处理违章建筑，使城中村改造复杂化。

武顺华律师表示，对集体土地上有现实居住和经营需求的违建房屋，在实践中可以以村建房合同作为权利凭证，推动项目的展开。对年代久远的由历史原因产生的违章建筑，不能单一以拆违的方式进行处理，应当同时设计一定的补偿方式，以保护当事人的合法权利。

最后，马永健律师感谢各位在主题发言以及圆桌讨论环节的精心准备和精彩发言。他表示，随着城市更新和城中村改造的逐步展开，对城市更新和城中村改造的法律研究，研究中心和研究会一直在路上，并将逐步深入和细化。专业的人做专业的事，上海律师应承担法律人的责任，为破解城市更新法律难题，为探索城市更新成功模式，为上海的城市更新和城中村改造作出专业贡献。此次沙龙以现实问题为导向，主题明确，层次清晰，就相关课题进行了跨界的交流和讨论，干货满满，达到了很好的效果。马律师宣布沙龙闭幕后，参会人员合影留念。

上海最大的老小区拆除重建项目更新协议签约 97.74%！凤南一村签约首日即生效

2023-08-29 来源：解放日报 记者 胡幸阳

昨天下午，杨浦区凤南一村居委会传出一阵欢庆的锣鼓声。工作人员在旧住房拆除重建项目推进栏“星星墙”前完成新签约户的“贴星星”工作，截至 18 时，更新协议签约完成 1772 户，同意率达 97.74%，签约首日即高比例达到协议生效条件。

地段好居民舍不得搬走

凤南一村项目是今年全市最大规模的拆除重建项目，也是《上海市城市更新条例》生效后，全市规模最大的拆除重建项目。小区建于上世纪 50 年代，改造范围内共有房屋 35 栋，待改造房屋总建筑面积为 6.8 万平方米，共涉及 1813 户。

居民杨阿姨告诉记者，小区地势低洼，每逢下雨，水都要淹进门，水退以后整间屋子都是霉味。楼房内设施陈旧，功能不全，煤卫多户合用。

不过，多数居民舍不得搬离这里。杨阿姨说，这里地段好，内环以内，离地铁站近，旁边还有学校。方老伯说，住了大半辈子，已经习惯了周边环境，老邻居都很熟悉，“旁边就是新华医院，配药也很方便”。

回应居民呼声，杨浦区下大决心，要求对标拆除重建最高标准，通过规划调整，把凤南一村改造项目打造成杨浦区旧住房更新改造样板，形成“点上突破、面上引领”的示范效应。

建设人车分流现代化小区

实施主体卫百辛集团副总经理孟庆余介绍，方案拟拆除原有房屋，新建主体建筑 8 栋 20—26 层住宅，总建筑面积 19.7 万平方米。改造后的户型设计共 20 种，分一室、两室、三室一厅几类，均为成套独用户型，保持客厅、厨房等公共空间与卧室私密空间的相对独立，具有良好的自然通风和采光。

小区在东侧黄兴路设置车行入口，西侧凤城路设置车行出口、南侧周家嘴路设置车行出入口，北侧控江路设置应急消防出入口，4 个方向出入口均可人行出入，提升出行便捷度。地下规划停车位超 800 个，解决小区停车难问题；地面小区入口附近设置地下车库出入口，达到人车分流目的，提升小区安全性。

考虑到社区老人小孩较多，公共空间及住宅单元内做到了 100% 无障碍设计，另外还将配置老年活动室、文化活动室、生活服务点、养育托管点、卫生服务站、党群服务站、市民健身中心、控江路图书馆、社区食堂、社区睦邻中心、老年人日间照护场所等在内的 6000 余平方米社区公共服务设施，打造“十五分钟社区生活圈”。同时，街坊内按控详规划保留教育用地，拟建一所标准化小学。

记者了解到，为了让居民住得舒心，相关部门围绕居民原有房型、朝向、面积等基本情况，将凤南一村原有的 128 种房型归并梳理，广泛征询居民意见，针对性做好房型打磨，如增加阁楼房型、对大户型按照房间全明大起居厅的标准优化布局、将端户户型改为全明房型等。最终设计出的 20 种房型，居住面积均有增加。

“白加黑”挂图推进项目

“不用搬到老远，不用额外掏钞票，居住面积大了，小区设施新了，真的太划算了。”杨阿姨的话代表了小区居民的呼声。

在改造方案受居民欢迎的基础上，控江路街道 186 名下沉干部分为 8 个群众工作小组，同签约单位一起奋战在项目第一线，“5+2”“白加黑”挂图推进项目各项工作。启动至今半年不到的时间，完成了所有承租人及产权人信息排摸、更新实施方案编制等工作。面对居民的各种疑虑，召开了数十场政策宣讲会、居民沟通会，座谈会，释疑解惑。

在他们的努力和小区居民的积极响应下，于 4 月 28 日启动的第一轮意向征询，提前 7 天实现同意率 100%的重要阶段性胜利。8 月 14 日，项目正式启动二轮预签约，仅仅 12 天就超过协议生效条件 95%。8 月 28 日更是实现了签约首日即生效。

上海首批高层建筑漕北高层焕新 徐家汇周边街区风貌整体提升

2023-08-14 来源：解放日报 记者 戚颖璞

城市更新不只是提升街区风貌，也能解决民生难题。随着漕北高层优秀历史建筑修缮、万体馆周边环境提升，上海老牌商业中心徐家汇地区进入新一轮“逆生长”，一处困扰居民 20 多年的违建得以根治。

在华亭宾馆背后，有一处高层住宅引人注目，这是被老上海称为“九栋楼”的漕北高层，又名徐汇新村。漕北高层始建于 1975 年，是新中国成立以后上海最早建设的高层住宅建筑群，因其意义特殊而被评选为上海市优秀历史建筑。但和很多历史建筑不同，漕北高层投入使用多年，小区内和周边存在违法建筑，因搭建时间久远，很难根除。

在中漕路裕德路路口，有一处蓝色铁皮棚极其显眼，已占据人行道 20 多年，经营商户长年将水果、水产等商品搬至人行道销售。随着市中心车流人流越来越多，时常引起路人行走不便和交通堵塞，周边居民意见大，多年来投诉不断。

早在 1999 年，这处违建就曾被徐家汇街道监察队拆除。无奈的是，违建易返潮。在此后 20 多年里，这处铁皮棚屡拆屡建，循环往复，成了闹市中的一处历史遗留问题。

目前，徐汇区正在发力“三旧变三新”，加快让老旧住房穿新衣、老旧小区换新颜、老旧小区居民过上新生活。徐家汇街道相关负责人

介绍，城区焕新正成为社区拆违治理的有利时机，因此，街道牵头多部门联合成立了工作组进行拆违。

拆违专项工作组多次上门与违建当事人沟通，解释说明相关法律与政策，讲述其中的利害关系。在动之以情、晓之以理、明之以法下，违建当事人最终表示将配合拆除占用公共空间的违法建筑。仅用一天时间，便彻底清除了这一长达 20 多年的历史违建。拆违工作组成员介绍，后续将对该处进行适当调整，以防其他问题“死灰复燃”。至此，徐家汇街道沿街亭棚拆违整治点位全部清零。

今年，徐家汇周边街区风貌将整体提升。记者了解到，仅徐家汇街道就有 45 万平方米老旧住宅综合修缮推进，覆盖柿子湾小区、凯旋一村、中漕小区、玉兰花苑等；零陵小区、南交小区等两小区共 13 幢居民楼推进旧住房成套改造；蒲汇塘路、中漕路、天钥桥路等 5 条道路共计 5 公里的架空线入地改造；裕德路、漕溪北路、柿子湾路等 8 条道路共 7.3 公里景观品质提升改造。

三、征收实务

“城中村”改造法律服务要点

武顺华律师

上海律协不动产征收（动迁）业务研究委员会委员

7 月 21 日，国务院总理李强主持召开国务院常务会议，审议通过《关于在超大特大城市积极稳步推进“城中村”改造的指导意见》（下文称《意见》）。会议指出，要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，加大对“城中村”改造的政策支持，积极创新改造模式，鼓励和支持民间资本参与，努力发展各种新业态，实现可持续运营。如果希望在超大特大城市推进“城中村”改造工作的过程中提供优质的法律服务，就有必要了解什么是“城中村”以及“城中村”改造的常规模式，在此基础上掌握其中的法律服务要点。本文中，笔者从为政府端和市场端分别提供法律服务的实践出发，浅析“城中村”改造法律服务的特殊性。

一、“城中村”的概念

（一）从上海的政策文件看“城中村”概念

“城中村”，顾名思义，为“在城市中的农村”，是指在城镇建成区或城镇规划区范围内，集体土地被全部或大部分征用，原农村居民全部或大部分转为城镇户口，被城镇建成区包围或基本包围的自然村。上海市于 2014 年既已启动“城中村”改造项目。在《上海市人民政府批转市建设管理委等十一部门〈关于本市开展“城中

村”地块改造的实施意见》的通知》（沪府〔2014〕24号）文中，明确“城中村”改造对象的主要特征包括：区域位置分布在外环周边、老城镇地区，处在城市化包围之中；土地性质以集体建设用地为主，现状为村民宅基地和其它建设用地犬牙交错，相互交织；人口结构为原农村居民大部分或全部转为城镇户口，本地人与外来人口数量比例严重倒挂；环境“脏乱差”，违章搭建现象突出，存在大量社会管理和安全隐患，与周边形态和环境形成反差；相关基础设施和公共服务设施超负荷运行使用等等。

（二）“城中村”改造与棚改、城市更新的关系

1. “城中村”改造不同于棚改

《意见》审议通过后，很多人认为这一新政属于新一轮棚改。这显然是对政策的误读，因为“城中村”改造不同于棚改，两者系不同的概念，存在多处差异。

首先，地域范围不同。“城中村”改造项目一般位于城乡结合部，集体土地居多：上海2014年的“城中村”改造政策要求集体土地占比70%以上，即使2022年放宽城中村认定条件后，也仍然要求集体土地占地须达到51%以上。而棚改项目所在地域主要是城市内部：根据《国务院关于加强棚户区改造工作的意见》（国发〔2013〕25号），全面推进各类棚户区改造，主要是城市棚户区、国有工矿棚户区、国有林区棚户区、国有垦区危房改造等，针对的主要是国有土地范畴。

其次，改造对象不同。“城中村”改造涉及对象主要是农民宅基地房屋及集体土地上的非居住房屋，需要处理与农村村民及集体经济组织的补偿及合作的关系；而棚改所涉对象主要是城市棚户区房屋，居住者多是城市居民，且对应区域的居住密度远远大于城中村。

最后，改造投入来源和项目盈利平衡情况不同。在“城中村”改造项目中，主要通过集体土地开发征收为国有土地后二级开发的收益来覆盖前期投入（包括征拆成本、公建配套成本、商品房建造成本等），通常可实现略有盈余。而棚改资金更多来源于政府专项资金投入，且一般来说是亏损的。

2. “城中村”改造属于城市更新之一种

城市更新是在城市建成区内开展持续改善城市空间形态和功能的活动，按照更新对象区分，包括居住类、商业商办类、产业类更新；按照改造力度区分，包括综合整治类、功能提升类、拆除重建类更新。

“城中村”改造本质上属于城市更新的一种，对应类别来说，属于居住类更新，也属于拆除重建类城市更新。因此，“城中村”改造既可以享受各地关于城市更新的一般政策，又可以享受针对“城中村”改造的特殊优惠政策。

二、“城中村”改造模式

因上海属于“城中村”改造较早启动的城市，本文通过上海的相关实践对“城中村”改造模式予以具体介绍。上海“城中村”改

造模式主要有三种，分别为：土地储备模式、农村集体经济组织自行改造或引入优质市场主体共同改造模式、公益性项目建设模式。

土地储备模式。该模式通常涉及区土地储备方式（市级土地储备机构不参与），即，对“城中村”地块实施土地征收、补偿安置和必要的基础设施建设。经营性土地形成“净地”后，再通过公开招标、拍卖、挂牌出让的方式，由受让人按照规划开发建设。例如：在上海北蔡“城中村”改造项目中，其改造实施主体是浦东新区土地储备中心。该模式下，法律服务所涉通常均为政府端。

农村集体经济组织自行改造或引入优质市场主体共同改造模式。该模式系以农村集体经济组织为改造主体，可引入合作单位共同改造开发。改造方案在市、区有关部门指导下，经村民集体讨论确定后，再由农村集体经济组织或合作单位自筹资金据此改造开发。这里的农村集体经济组织是指镇级农村集体经济组织全资企业，且其在对应项目公司中所占股份比例不能低于 10%。据不完全统计，从 2014 年至 2020 年，在上海 49 个“城中村”改造项目中，有 38 个项目采用合作改造模式，占比达到 80%，例如：普陀区真如红旗村“城中村”改造项目、宝山区康家村“城中村”改造项目等。在该模式下，法律服务可在政府端和市场主体端提供，后文所讨论的两个项目实例均属这一模式。

公益性项目建设模式。该模式下“城中村”地块规划建设为公益性项目，系通过组织实施公益性项目建设，对“城中村”地块进行改造，以改善和提高区域生态环境质量。例如：在上海浦东三林

楔形绿地项目中，就通过绿地、新居、道路等基础设施与现代配套为三林人民创造了更为宜居的环境。该模式下，法律服务所涉通常也均为政府端。

三、“城中村”改造法律服务案例介绍

实务中，关于“城中村”改造法律服务，主要有为政府端提供腾地搬迁等法律服务和为市场主体端提供项目全流程法律服务。以下介绍笔者提供服务的两个代表性项目，从中可以一窥相关法律服务要点。

（一）政府端法律服务——上海 K 村“城中村”改造项目

K 村“城中村”改造项目是 2014 年第一批启动项目之一。该项目中的农民居住地块面积达 900 多亩，村居户 680 户，人口 3500 人，且大多数农民房屋未办理用地和建房手续，严格来说属于无证建筑。另外，由于上海靠近中心城区农村村民住宅建设规划控制等原因，K 村多年来未办理分户建房手续，户均人数较多，居住条件拥挤。

该项目采用了农村集体经济组织引入市场主体合作开发的模式。即通过镇资产公司 10% 股权与市场主体 90% 股权合作，共同成立项目公司，以此作为改造实施主体。作为政府方，需要负责的是完成项目范围内的腾地搬迁工作，达到国家政策规定的净地出让要求，并协助相关政府部门落实土地指标及用地出让计划。

1. 问题与困扰

属地政府要顺利推进搬迁腾地工作，在前期 K 村“城中村”改造项目拆迁安置补偿阶段，需要解决两个问题：一方面，K 村户均人口数量较多，如果仍旧按照原有房屋同等价值产权置换的方式（通常为“拆一还一”安置方式），难以体现村民原有居住条件的大幅改善，可能出现村民的抗拒改造，故政府需要考虑如何优化拆迁补偿安置方案；另一方面，虽然上海在最早启动“城中村”改造工作时就出台了《关于本市开展“城中村”地块改造的实施意见》（沪府[2014]24 号）等相关政策，明确“城中村”改造涉及征地房屋补偿安置的，按照征地房屋补偿政策执行，但由于 K 村历史遗留原因，村民住宅无相关房屋产权证，征收补偿决定难以认定被征收户和被征收房屋面积，因此，想要通过强制征收的方式破解个别搬迁难的问题，存在法律障碍。

2. 解决方案

对于第一个问题，动迁工作部门对于拆迁补偿安置方案进行了充分优化论证，最终增加了“人均固定面积调换”的安置方式，即，被拆迁户可以选择以户为单位，按照人均 45 平方米居住产权房屋进行安置的方式。此后，项目范围内的被征拆户积极签约腾房，保证了项目先行启动地块的供地。

对于第二个难题，即如何通过破解个别搬迁难的问题，考虑到 K 村的村民住宅系 K 村集体统一建造，村民与村委会曾经签订《农民新村住房建设合同》，故从尊重历史遗留问题的角度出发，土地管理部门对于上述村民住宅按照有证建筑予以认定，并根据《农民

新村住房建设合同》来确认被征收人和被征收房屋的建筑面积。对于拒绝签约户，土地管理部门则根据《上海市征地房屋补偿争议处置协调和处理试行办法》的规定作出相应补偿决定，避免了因个别被征拆户诉求过高而影响土地出让的情况出现。

3. 经验总结

通过 K 村“城中村”改造案例政府端难题的解决，我们可以看出，“城中村”改造政府端的法律需求主要体现在两方面：一是前期拆迁补偿安置方案的论证与优化，二是合法合规解决项目实施中的疑难问题。比如，城中村项目范围内，没有任何建房审批手续的农村集体建房，如何认定其建筑面积及产权人；动迁安置房进户后出现的安置房屋建造面积与原安置房户型图面积差异，差价标准如何确定，由谁支付？对于此类法律没有明确规定的问题，如何制定口径或补充解释等问题，都需要项目律师结合项目情况，从法律原则、司法观点和传统习惯等方面综合研判论证并提供具有可操作性的意见。

（二）市场主体端法律服务——上海市 F 社区“城中村”改造项目

F 社区“城中村”改造项目是目前上海最大的“城中村”改造项目，其用地面积达 1272 亩，涉及宅基地自建房、老旧公房等千余户，非居住门面房户数数百户，其余企业数十家。在 F 社区“城中村”改造项目中，市场主体通过提供咨询策划、规划设计、投资建设、产业发展、功能提升等一揽子服务，补齐基础设施和公共配套短板，改善人居环境品质，助力区域整体转型升级，将项目区域打

造成连接历史与未来的产城融合新样板、特色城镇新名片、现代人居新选择。F 社区“城中村”改造项目的目标，是成为市场主体“全产业链一体化服务”的“3.0 模式”在上海的落地实践的标杆项目。

1. 问题与困扰

作为市场主体，首要关注的是如何实现“城中村”项目资金平衡。就资金平衡问题，《关于本市开展“城中村”地块改造的实施意见》（沪府[2014]24 号）明确规定，对市政府认定的“城中村”改造地块，涉及经营性土地出让的，市、区政府取得的土地出让收入，在计提国家和本市有关专项资金后，剩余部分由各区统筹安排，用于“城中村”地块改造和基础设施建设等。也就是说，将整个改造项目所出让土地的收入，扣除刚性计提后，须全部用于改造地块的开发建设。

除了改造项目资金平衡问题，作为市场主体还需要关注和防范以下风险，如合作主体资格瑕疵问题、政府无法如期供地问题、政策变更造成项目无法继续的问题等。

2. 应对方案

市场主体要实现“城中村”改造项目的资金平衡，尤其是实现后期土地出让金返还镇政府后，能够覆盖市场主体前期垫付的征拆资金等目标，需要通过项目公司合理监控改造全流程，具体包括：前期征拆成本的准确估算、中期征拆资金的控制监管、后期对成本预见不足的动态调整和优化等多个环节。

另外，“城中村”改造政策性强，作为市场主体，还需要充分研究改造政策，聘请专业团队协助签署项目合作协议，并时刻关注项目实施进程，及时预见风险并加以防范。

3. 经验总结

“城中村”改造项目公司的法律需求，既有传统房地产公司法律服务的共性问题，又有“城中村”改造的特殊难点，需要顾问律师结合“城中村”改造的特殊性，全流程提供针对性法律支持。“城中村”改造所遇到的前期开发问题政策性较强，现有法律并无规定。比如，“城中村”改造实施方案，哪些可以调整？项目公司如何提出调整？向谁提出调整及调整依据等？这些问题都需要顾问律师从行政职能审批、项目合作合同约定、情势变更原则等角度出具综合法律意见。

四、“城中村”改造法律服务的心得体会

第一，项目律师的工作要接地气。项目律师既要熟悉法律法规，又要熟悉项目所在区域的区情、社情和民情，熟悉政府内部架构和运行机制，惟其如此，才可能发表具有可操作性的法律意见，解决重大矛盾。

第二，项目律师要有复合法律思维。“城中村”改造项目涉及多方面的法律知识：行政法律规定如征拆法律规定、用地政策规定，民商事法律规定如民事合同效力、公司股权架构运作及金融法律支持等。这就要求项目律师具备民商法和行政法的复合思维，解决问

题要有大局意识，从而既确保项目合法合规推进，又实现集体经济组织和市场主体双重利益保障。

最后，项目律师需要辅助政府或市场主体做好三方面工作。具体包括：1. 项目改造资金平衡是前提。2. 政企责任界限清晰是基础。3. 遵守契约精神是保障。实践中，尤其要关注如何避免政府换届、政策变动带来的不确定性，这实际上需要城市更新制度的完善，例如，在《广州市旧村改造合作企业引入及退出指引（穗建规字〔2023〕2号）》中，对于企业引入与退出予以了明确制度指引，从而让政府和企业合作流程更加规范可预见。