

关于加强利益平衡机制建设，在城市更新项目中更好化解“邻避”效应的调研报告

习近平总书记在 2025 年中央城市工作会议上强调，要坚持和加强党的全面领导，认真践行人民城市理念，坚持稳中求进工作总基调，坚持因地制宜、分类指导，以建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市为目标，以推动城市高质量发展为主题，以坚持城市内涵式发展为主线，以推进城市更新为重要抓手，大力推动城市结构优化、动能转换、品质提升、绿色转型、文脉赓续、治理增效，牢牢守住城市安全底线，走出一条中国特色城市现代化新路子。

城市更新是提升城市品质、完善城市功能、改善居民生活环境的重要举措。越秀区作为广州市中心城区，城市更新任务艰巨且紧迫。为满足人民群众日益增长的美好生活需要，提供高质量公共服务、促进区域经济协调发展，增建变电站、供水厂、供水雨水污水泵站、污水处理厂、垃圾转运收集压缩等站点等市政设施，以及新建城市道路、高架桥等交通基础设施，均属必要之举。但此类新建基础设施常毗邻已建成小区，“邻避”效应随之产生，需重点关注并妥善化解。

一、“邻避”效应的成因与影响

（一）“邻避”效应的主要成因

从调研情况看，引发“邻避”效应的原因集中在四个方面：

一是自身利益关切强烈。居民普遍担忧城市更新项目中

的设施建设直接损害自身利益，如交通设施建设产生的噪声、扬尘等污染，会降低日常生活质量；部分设施建设可能导致周边房产贬值，引发抵触情绪。

二是信息沟通机制不健全。项目前期调研阶段，政府、企业与居民间缺乏有效沟通机制，居民对项目规划、建设标准、环境影响等信息掌握不全面，对专业技术内容存在误解；部分居民因担忧补偿诉求难以落实、表达意见无实质效果等，常以环保等问题为由反对项目，增加了沟通成本与共识达成难度。

三是风险认知存在偏差。居民对设施潜在风险的认知易出现放大倾向，尽管很多设施通过技术工艺、运营管理等已显著降低对周边的干扰，但居民受固有观念影响，对设施安全性、环境影响仍存疑虑，无法客观看待项目实际影响。

四是维权意识持续增强。随着经济社会的发展，居民对公共服务质量、居住环境品质、财产权益保障的关注度显著提高，对城市基础设施项目负面影响的容忍度降低，更倾向于通过各种渠道表达维护居住区域环境与自身权益的诉求。

（二）城市更新项目中“邻避”效应的突出影响

“邻避”效应若处置不当，将对城市更新、社会稳定、民生保障产生多重负面影响：

一是阻碍项目有序推进。“邻避”效应引发的居民抗议，可能导致城市更新项目在选址、建设等环节受阻，部分项目被迫延期甚至停建，既增加建设成本与时间成本，也影响城

市更新整体进度与规划落地。例如，环市中路某站点在 2022 年公示启动阶段遭遇群体性事件，推进受阻，区城管部门为规避潜在社会风险，审慎决定暂缓启动该项目。

二是加剧社会矛盾风险。“邻避”问题处理不当，易激化政府、企业与居民间的矛盾，削弱群众对政府决策的信任度，甚至引发社会不稳定，破坏和谐稳定的发展局面。

三是制约城市功能完善。城市更新项目旨在补齐城市功能短板、提升城市品质，然而由于“邻避”效应，一些关键基础设施如污水处理、垃圾处理、交通疏解项目难以落地，不仅影响城市核心功能完善，也不利于满足市民对交通设施、环境卫生、公共服务的需求，从而影响区域经济社会可持续发展。

二、越秀区城市更新中化解“邻避”效应的工作基础

（一）市级政策提供制度支撑

市规划和自然资源局依据自然资源部办公厅《支持城市更新的规划与土地政策指引》，结合广州实际出台系列政策文件，为化解“邻避”效应提供制度保障。《广州市规划和自然资源局关于印发〈广州市城市更新实现产城融合职住平衡的操作指引〉等 5 个指引（2022 年修订稿）的通知》，明确城市更新中设施布局与民生需求的衔接要求；《广州市独立用地社区公共服务设施国土空间详细规划管理规定》要求，涉及邻避设施建设规模调整等影响利害关系人重大利益的事项，必须通过批前公示、座谈会、听证会等形式听取意见；《广州市规

划和自然资源局关于加强详细规划专项评估管理工作的通知》，规定垃圾站、变电站、污水处理厂等邻避设施项目，需在前期工作、选位选址、专项规划编制、项目立项等阶段开展社会稳定风险评估，将评估结论作为规划编制或调整的重要依据；《广州市市政公用设施用地集约化利用工作指引（试行）》鼓励，通过兼容用地、整合用地等方式节约土地资源，以降低“邻避”效应。

（二）区内部门协同形成合力

越秀区各相关部门立足职能，以规划为引领、以协同为抓手，推进城市更新与“邻避”化解同步落实。

一是国土空间规划引领。区规划和自然资源分局牵头编制的《广州市越秀区国土空间总体规划（2021-2035年）》，于2025年3月经市政府批复印发，将城市更新要求融入国土空间规划体系，形成“一张图”管控、“一盘棋”推进的规划格局，为邻避设施布局提供科学依据。

二是专项规划协同编制。区规划和自然资源分局配合区房管局编制《越秀区高质量城市更新专项规划（2023-2035年）》，从规划与土地政策角度提出专业意见，支撑专项规划科学编制；区房管局（区更新局）作为城市更新主管部门，统筹更新规划单元详细规划的编制与申报，区规划和自然资源分局履行组织编制职能，协助提供规划基础数据、组织规委会审议，并从发展定位、功能结构、基础设施配置等方面提供指导，确保规划兼顾城市发展与民生需求。

三是市政设施全链条服务。区建设水务局负责雨水、污水、道路等市政交通设施的规划申报，区城管局负责垃圾处理类市政设施的规划申报。区规划和自然资源分局在规划审批过程中，针对邻避设施易引发居民反对的特点，优化“规划审批—用地报批—土地供应—工程报建—规划条件核实—产权登记”全业务链条服务。针对因公众反对需调整邻避设施专项规划布点的情况，积极配合各相关职能部门开展城市布局分析、需求测算、公众解释、知识科普等工作，推动实现民生幸福感与城市基础设施保障的双赢。

（三）社会力量深度参与赋能

在城市更新过程中，通过多元渠道保障公众、专家、人大代表、政协委员参与，提升决策科学性与公众认可度。

一是公众参与强化公示实效。以控制性详细规划调整为例，申请单位入案后，区规划和自然资源分局配合市规划和自然资源局开展公示，公示期不少于30天，且在项目现场同步公告，确保不同群体充分知晓调整内容、表达意见建议。

二是专家参与提升决策专业度。一方面组织专家论证会，邀请规划、环保、工程等领域专家对方案合理性、可行性进行评估；另一方面通过市规委专家会审议控规调整成果，确保方案符合城市整体发展要求。

三是代表委员参与拓宽监督维度。在控规调整等环节，主动征询规委会成员部门、相关单位及人大代表、政协委员意见，覆盖规划、建设、环保、交通等多个领域，确保决策

听取各方意见、符合民生期待。

三、越秀区化解“邻避”效应的先进经验与成功案例

（一）“绣花式”设计赋能变电站：破解“邻避”型公众认知

区规划和自然资源分局配合市规划和自然资源局推进“社区设计师”工作，开展“社区事·大师做”行动，组织设计团队深入社区，与居民共同参与厕所、变电站、消防站、垃圾站等项目设计，以精细化设计改善城市空间环境。以110千伏锦汉变电站为例，市规划和自然资源局邀请矾崎新+胡倩工作室参与方案设计，该团队综合考虑三方面需求：一是契合周边文保建筑限高要求，二是塑造城市核心区公建气质，三是打造市民公园旁休闲空间。最终将变电站设计为兼具艺术感与实用性的城市景观节点，既满足供电功能需求，又为居民提供休闲场所，通过设计创新实现“邻避”向“邻利”的转变，为同类市政设施建设提供参考。

（二）复合化用地赋能花果山小镇：破解“邻避”型规划难题

越秀区花果山产业小镇综合配套工程通过土地混合利用、功能兼容，转变中心城区用地开发模式：一方面落实消防站、户内GIS变电站等基础设施规划，同步布局高质量公共绿地，实现行政办公用地、文化设施用地、消防用地、供电用地与公园绿地复合利用，并建设地下停车场（共636个泊位），形成片区公共服务设施节点；另一方面保障白云山风

景区景观连续性，打造云道公园服务节点，在完善设施功能的同时提升城市空间品质，最大限度减少对居民的影响。

（三）人大监督赋能转运站（建设二马路）：破解“邻避”型民生诉求

针对建设二马路周边居民长期反映的垃圾转运噪声异味、交通拥堵等问题，越秀区启动室内密闭垃圾压缩转运站项目。区人大常委会将该项目列为监督重点，指导人大建设街道工委组织联组人大代表开展专题调研，代表们广泛听取居民意见，协调政企资源，为项目选址、建设方案积极建言献策，凝聚政企民三方合力。该项目于2025年2月完工并投入使用，彻底解决周边居民困扰，同时带动街区环境品质提升，成为“邻避”变“邻利”的典型案列。

（四）代表调研赋能转运站（大塘街）：破解“邻避”型选址困境

为破解中心城区土地资源紧张与“邻避”效应叠加的难题，市、区人大代表深入大塘街开展调研，多次与居民、街道、企业沟通，最终确定越秀中路闲置地块作为新型垃圾转运示范站选址。大塘街与市城投集团合作，结合全域服务治理工作推进项目建设，在满足垃圾转运功能的同时，通过优化设计、加强运营管理，最大限度减少对周边影响，项目获得居民认可与支持，为同类设施落地提供借鉴。

四、越秀区化解“邻避”效应存在的主要问题

（一）邻避设施专项规划前瞻性不足

越秀区作为建成区占比近 100%的老城区，人口密度持续增加，居住区分布日益密集，污水处理、垃圾处理等市政需求逐年增长。但部分邻避设施专项规划仍存在“被动应对”问题，多为满足当前需求“救火式”新增设施，且拟新建的污水提升泵站、垃圾转运站等设施因异味、噪声等特性，作为“后建于居住区”的项目，难以获得周边居民理解与接纳。

（二）民意表达渠道不够灵活完善

当前邻避设施专项规划公示多公示在政府官网，形式单一，群众知晓度低，部分公示结果未能真实反映群众意见。如，我区某暂缓实施的大型垃圾转运站项目，在专项规划公示阶段恰逢片区疫情防控管理，且项目宣传不到位，居民普遍反映“不知情”，认为前期征求的“无意见”结果缺乏有效性。

（三）居民诉求与技术规定存在矛盾

尽管污水泵站、垃圾转运站等项目已有明确的专业技术标准与法律法规约束，但周边居民更关注自身健康、居住环境、交通影响及房产价值，对设施存在“抵触恐慌”心理，缺乏对设施建设必要性、技术可靠性的正确认知，导致部分技术可行的项目仍面临落地困难。

五、进一步化解越秀区城市更新“邻避”效应的意见建议

（一）建立健全利益平衡与补偿机制

一是构建差异化补偿体系。根据项目对周边居民的影响类型（如噪声、环境、房产价值等），制定分类补偿方案，采取货币补偿、公共服务提升（如配套建设绿地、升级社区服

务设施)、税收优惠等措施,弥补居民利益损失,落实“受益者付费、受损者补偿”原则。

二是推动项目收益反哺社区。探索建立邻避设施项目收益共享机制,例如将垃圾处理厂、污水处理厂等项目的部分运营收益用于周边社区民生改善,让居民从项目中获得实际利益,提高对项目的接纳程度。

三是推广设施融合集约设计。统筹区域内城市公园、绿地、广场等公共空间资源,探索邻避设施与公共设施的融合集约建设模式,减少邻避设施独立布点情况,推动邻避设施建设尽量远离居住区,从源头上降低矛盾发生的概率。

(二) 优化完善信息公开与沟通机制

一是推进项目信息全流程公开。针对邻避设施项目的规划设计、环境评估、安全风险、施工方案等信息,实行“全流程、多渠道”公开,采用示意图、短视频、通俗手册等可视化形式解读专业内容,消除信息不对称。

二是加强邻避设施科普宣传。制作通俗易懂的动画宣传片、宣传海报,设计贴近群众的宣传语,通过社区讲座、线上平台、户外广告等渠道,普及邻避设施科学知识,正向引导公众认知,提升政府公信力。

三是建立常态化沟通渠道。通过听证会、社区座谈会、线上意见二维码、代表联络站等方式,搭建政府与居民的常态化沟通平台,及时响应合理诉求、调整优化方案,增强居民的认同感与参与感。

（三）拓宽公众参与渠道与信任构建路径

一是提前扩展项目知晓度与参与度。破解邻避设施项目“按程序公示但易被忽视”的困境，将公众参与环节前移，通过“公示+问卷调查+社区宣传栏+入户走访”等多元方式拓宽意见征询渠道，邀请居民代表参与项目前期调研、方案设计，推动公众从“被动接受”转向“主动参与”，增强对项目的认同感。

二是引入第三方机构增强中立性。委托独立的环境评估机构、专家团队对项目开展评估，公开评估过程与结果，以中立视角解读项目安全性、环境影响，消除居民疑虑，提升政府与企业的公信力。

（四）提升规划选址科学性与技术水平

一是优化选址策略。在邻避设施规划选址阶段，优先避开人口密集区、学校、医院等敏感区域；若确需在居住区周边建设的，多方征询居民意见，尽可能找更多的位置来选择，及时评估选址适配性，最大限度减少负面影响。

二是推动技术升级。鼓励项目采用先进工艺与设备，例如垃圾焚烧厂配备高效烟气处理系统、变电站使用低噪声设备、垃圾转运站采用全密闭压缩技术，以实际环保效果证明项目影响可控，消除居民顾虑。

（五）充分发挥人大代表作用与多方协同效能

一是强化人大代表桥梁纽带作用。组织人大代表深入社区开展专题调研，精准把握居民诉求，广泛听取意见；组织

专题协商会议，搭建政府、企业与居民的对话平台；加强对政府决策程序、补偿政策执行情况的监督，及时向政府反馈居民合理诉求，确保程序合法合规、补偿到位。

二是发挥专家学者专业支撑作用。邀请规划、环保、工程等领域专家参与项目评估，科学分析项目环境影响与安全风险；为规划选址、方案设计提供专业咨询意见；参与科普宣传工作，运用专业知识消除公众误解，提升项目接受度。

三是构建多方协同治理格局。建立政府主导、企业负责、居民参与、代表监督、专家支撑的协同机制，以民主协商凝聚共识，以专业力量化解疑虑，形成化解“邻避”效应的合力。