新乡市城市更新行动实施意见（试行）

（征求意见稿）

为深入贯彻党的二十大会议精神，落实党中央、国务院和省委、省政府关于实施城市更新行动的决策部署，推动城市高质量发展，根据《住房城乡建设部关于扎实有序推进城市更新工作的通知》（建科〔2023〕30号）、《河南省人民政府办公厅关于实施城市更新行动的指导意见》（豫政办〔2023〕51号）等政策规定，结合我市实际，制定本实施意见。

一、总体要求

坚持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和习近平总书记关于城市工作的重要论述，完整、准确、全面贯彻新发展理念，坚持以人民为中心，遵循城市发展规律，加快转变城市发展方式，优化存量、提升品质、完善结构、彰显特色、提升效能，促进产城融合发展，低碳发展，建设宜居、韧性、智慧城市。

二、工作目标

（一）总体目标。以建设中国特色现代化城市和提高城市品质为目标，积极探索渐进式，可持续的有机更新模式。到2025年，城市更新试点工作取得明显效果，打造一批具有示范效应的城市更新试点项目，城市更新政策机制、标准体系初步建立，“城市病”得到有效缓解，人居环境更加优美，治理水平更加完善。到2035年，具有新乡特色的城市更新体制机制更加完善，城市建设突出短板基本补齐，城市综合功能明显增强，宜居、韧性、智慧城市水平全面提升，群众生活更方便、更舒适、更美好。

（二）阶段目标。第一阶段：2024年1月至2024年12月，示范先行阶段。按照工作要求，各区政府（管委会）全面启动1—2个城市更新示范项目，并按照实施计划完成项目融资、规划设计、土地征收拆迁等前期手续，确保城市更新项目按期开工。

第二阶段2025年1月至2027年12月，深入推进阶段。各区政府（管委会）、实施主体要根据城市更新实施计划和实施方案，细化措施、统筹安排、科学施工，一件事接着一件事办，一年接着一年干，确保项目顺利完成。

第三阶段2028年1月至2028年12月，总结提高阶段。示范项目全面完成，城市更新改造工作初见成效，城市结构、功能、布局逐步调整优化，人居环境、城市治理水平全面提升，形成可借鉴、可复制、可持续的发展模式。

三、重点任务

（一）加快中心城区片区更新建设。深入开展片区内住房隐患排查整合，加快推进危旧房改造工作。统筹片区内老旧小区综合改造，稳步实施棚户区、城中村改造。提升片区内及周边基础设施建设，补齐公交首末站、枢纽站基础设施等公共服务短板，优化路网体系，加强交通堵点治理，完善停车服务设施。加强片区地下管廊建设，结合城市老旧管网改造，一体推进城市地下空间利用，增强城市供水、供气、供暖、排水、照明、供电、通信等设施供给能力。加快房地产业转型升级，构建好发展模式，探索“留改拆结合”模式，实施渐进式有机更新，围绕满足人民群众美好生活需要，持续打造宜居宜业的人居环境。

（二）推进老旧居住区改造提升。深入实施危旧房屋隐患排查和性能检测，摸清底数、建档立卡、销号管理。对无抗震设防、存在抗震安全隐患且具备加固价值的城镇房屋及公共建筑进行抗震加固工作。加强自建房安全排查整治，切实消除自建房安全隐患。建立房屋体检、养老、保险等制度，保障房屋全生命周期安全。坚持区域联动，系统推进老旧小区改造，补齐水、电、气、热、通信、环卫及道路、停车、充电等设施短板，确保到2025年基本完成老旧小区改造任务。发挥党建引领，探索街区化物业管理模式，解决老旧小区零散片区无物业管理的难题。

（三）积极稳步推进城中村改造。按照“因地制宜、实事求是”的原则，科学谋划新项目，严把项目准入关；要充分考虑本地经济发展水平、财政承受能力、商品房市场等因素，坚持量力而行、尽力而为。针对不同类型城中村特点，结合建筑质量状况、人居环境情况、群众意愿、历史文化保护等因素合理确定整治提升、拆除新建、拆整结合等改造方式。整治提升应加强城市和项目设计，展现传统文化风貌，重点实施安全隐患治理、基础设施提升、公共服务功能完善等基础类项目，以及公共空间营造、架空线治理、停车场地优化、公交首末站、枢纽站、充电设施建设、专业物业服务引入等提升类项目。拆除重建应尊重居民安置意愿，先行安排安置房项目供地和建设。鼓励将村民富余的安置房或改造提升后的城中村房屋用作保障性租赁住房，为新市民、低收入困难群体等提供居住空间。

（四）增强中心城区活力。充分利用闲置、低效用地支持科创企业发展，提升对高端产业和人才吸引力。加强旧厂房、旧仓库等更新改造，引入科技研发、体育健身、养老服务、文化创意、“互联网+”等现代服务产业。挖掘旧市场价值，补齐设施短板，改善内外环境，完善服务功能，打造便民场所。实施旧商业街区改造升级，促进“食购游文娱展”有机融合。推动旧街区功能转换、产业转型、活力提升，引入新业态、新模式，打造一批具有地方特色的传统文化街、商业街等精品街区，增强中心城市活力。

（五）提升城市公共服务品质。围绕城市功能完善、土地集约利用、居民方便宜居目标，优化城市建设用地结构，优先保障公共交通在内等城市基础设施、公共服务设施等公共利益项目用地。严格公共服务设施配建标准，以“一老一小一青壮”为重点，通过补建、置换、改造等方式，加快补齐教育、医疗、托育、养老、菜市场、公共交通出行、社区食堂、家政服务网点等便民服务设施短板，推动完整社区建设，扩大一刻钟便民生活圈覆盖范围。拓展城市公共活动空间，改造、增建一批图书馆、文化馆、美术馆、博物馆等公共文化场馆和多功能运动场、体育公园、健身步道、小型健身运动场地等体育运动场所。推进城镇生活区设施共享、空间联动和功能融合，提升城市整体品质，促进职住平衡，加快产城融合发展。

（六）加强城市风貌塑造和历史文化保护传承。强化城市风貌塑造管理。推行重点区域城市设计，强化对城市地标系统、天际线、色彩、高度、密度的控制。编制城市更新详细规划，落实建筑高度、重要景观节点、开敞空间、地区特色风貌等管控要求。探索实行总建筑师负责制，赋予城市总建筑师在城市更新和城市设计管理方面的专业话语权。加强对历史文化街区、文物古迹、历史建筑和代表城市记忆的大树、古树、名木的保护与利用，严格控制大规模拆除、增建、搬迁，坚持应留尽留，保留利用既有建筑、保持老城格局尺度、延续城市特色风貌，全力保留城市记忆，增强城市吸引力。

（七）加强基础设施体系化建设改造。实施“断头路”“支小路”等更新改造，畅通城市交通“微循环”。通过存量挖潜、新建补强、周边共享等方式，强化标准执行，补齐公共交通、停车等设施短板，推进通信基础设施和公共充电设施建设。持续推进城市燃气管道等管网更新改造和城镇污水处理提质增效。加强城市应急备用水源建设和多水源联网互通，加快老旧二次供水设施改造，建设节水型城市。全域推进海绵城市建设，到2025年中心城区基本消除黑臭水体。统筹市政基础设施和城市地下空间，因地制宜推进综合管廊（沟）建设，实现城市地下基础设施规划“一张图”、建设“一盘棋”、管理“一体化”。推进城市信息模型基础平台建设，加强社区5G等信息通信基础网络建设，加快智慧社区和智慧物业发展，推进公共交通设施和市政基础设施智能化建设和改造，协同发展智慧城市与智能网联汽车。

（八）提升城市安全韧性水平。全面开展城市基础设施普查，加快构建安全风险分级管控和隐患排查治理双重预防机制。整合燃气、桥梁、综合管廊等设施的信息系统，在城市运行管理服务平台上搭建城市生命线安全运行监测系统，实现全方位监测、及时预警、精确溯源、实时处置。统筹城市防洪排涝，优化城市防洪排涝通道设置和滞洪蓄洪空间布局，系统推进易淹易涝片区整治。稳步推进“平急两用”公共基础设施建设，提升城市应急避灾能力，统筹城市发展与安全。完善城市灾害监测预警和应急预案体系，建立指挥统一、部门联动、军地协同、运转顺畅、处置高效的城市应急救援指挥体系，提升城市安全韧性管理能力。

（九）推进城市绿色发展和生态修复。以生态保护和环境治理为基础，推行以生态环境为导向的开发模式，实现生态建设与经济发展互相促进。坚持城市绿色发展理念，推动实现“双碳”目标。建设高品质绿色低碳建筑，推进既有建筑节能、绿色化改造。加强生活垃圾、市政污泥、建筑垃圾等固体废物分类收集、利用、处置设施建设和协同处理，推进“无废城市”建设。大力推行以公共交通为导向开发模式，提高站点周边人口、岗位覆盖率，规范合理设置公交专用道，强化交通站点与城市公交、慢行系统的衔接。有序推进受损山体、水体岸线、城市废弃地及受污染土地等生态修复，恢复城市自然生态。合理优化绿化空间体系，通过拆违建绿、破硬复绿、见缝插绿等，建设口袋公园、便民绿地、城市绿道，构建完整连贯的绿地系统，推动公园绿地开放共享。

（十）提升城市精细化智慧化治理水平。完善城市管理委员会统筹协调机制，建立健全城市管理日常调度、专题研究和考核评价机制，完善城市治理标准，融合推进城市更新和文明城市创建，推动城市治理重心和资源向基层下沉，强化城市网格化管理，全面提升城市治理能力。在更新区实施域管线下地、广告下墙、停车进库进位、拆除违建和围墙的“两下两进两拆”行动，提升城市品质。以物联网、大数据、人工智能、5G等技术为支撑，依托省政务大数据平台，联通整合城市运行管理服务相关信息系统，汇聚共享数据资源，加快城市运行管理服务平台体系建设，2025年年底前城市运行管理“一网统管”体制机制基本完善。

**四、推进步骤**

（一）全面开展城市体检。按照“无体检不更新”的原则，坚持“体检发现问题、更新解决问题”的工作机制，对标国家城市体检基础指标体系和河南省城市体检特色指标体系，全面开展城市体检，聚焦城市区域内存在的短板弱项，针对存在的“城市病”提出“诊疗”方案，为下步城市更新提供准确建议。市住建局会同各相关部门，区政府（管委会）、第三方专业团队应按照住建部关于全面开展城市体检工作的具体要求，组织开展城市体检工作。城市体检第三方团队由市住建局通过公开招标等方式选取，相关费用纳入年度预算由市财政予以保障。

（二）编制片区专项规划。区政府（管委会）依据体检报告按照国土空间总体规划结合城市更新专项规划，综合考虑城市更新与产业发展、遗产保护等专项规划关系，编制片区（单元）更新规划和片区（单元）更新城市设计方案。片区（单元）更新规划和设计方案主要包括片区更新规模、总体风貌、用地性质、规划指标、配套设施、产业布局等方面内容。区（单元）更新规划和设计方案经区政府（管委会）审查后，市资源规划局会同市住建局审核后，报市政府或其授权的领导机构审定。

（三）制定项目年度实施计划。坚持区域统筹，树立全生命周期管理意识，依据城市更新规划，区政府（管委会）编制城市更新项目实施计划，系统谋划更新项目，明确任务目标、建设规模、更新时序，合理确定项目资金来源、实施方式、运营模式。项目年度实施计划由市城市更新主管部门统筹研究纳入市本级城市更新年度计划，经市政府或其授权的领导机构批准后予以批复。

（四）加快推进项目实施。经合法、合理程序确定的项目实施主体要根据实施计划制定项目实施方案。实施方案包括基本情况、可行性分析、规划设计方案、资金筹措方式、建设计划和方案、运营管理方案等内容。实施方案应当紧密结合城市发展战略定位和城市建设理念，以新乡市中心城区城市更新实施办法为指引，结合新乡市城市更新专项规划，对城市功能、业态、形态等进行整体策划，优化调整传统产业，塑造高端城市业态，高水平、高质量推动城市更新。

（五）强化服务与管理机制。建立市本级城市更新项目库，实施动态管理，对纳入城市更新项目库的项目，可享受城市更新各项优惠政策。区政府（管委会）负责本辖区内具体更新项目审核与申报工作，市政府或其授权的领导机构组织评审通过后纳入城市更新项目库并予以公示。已纳入项目库的城市更新项目，不得擅自变更计划和方案；确需变更的，应当重新申请入库。同时发挥特许经营优势，充分利用市场机制作用，拓宽民间投资空间，遏制新增政府隐性债务，提高基础设施和公用事业项目建设运营水平，确保规范发展、阳光运行。

**五、政策保障**

（一）完善土地支持政策。以鼓励土地用途兼容、建筑功能混合为导向，完善土地用途变更、整合、置换等政策。完善城市更新土地登记、地价计缴、出让金补缴、土地增值收益分配等制度。创新土地出让方式，探索带方案出让、协议出让、长期租赁、先租后让、租让结合等灵活的供地方式。在符合片区规划条件下集中开发建设保障性租赁住房，可采取划拨方式供地。城市更新项目周边的边角地、夹心地、插花地等不具备独立开发条件的零星土地，符合协议出让相关规定的，采取协议出让方式供地。城市更新片区内经营性用地（含已整理的棚改用地）可实行带方案挂牌出让，并按照“谁提出、谁落实、谁监管”的原则，由提出方与摘牌单位签订监管协议。涉及历史保护建筑、近现代保护建筑或文物保护要求的项目，带条件、带方案挂牌供地。鼓励国有土地使用权人自行或以转让、入股、联营等方式进行城市更新改造。

（二）强化空间规划支持。城市更新区域内项目用地性质、建筑高度、建筑密度、容积率等指标，在保障公共利益、符合更新目标的前提下，经论证并履行控制性详细规划法定修改程序后，可予以适当优化。在确保规划范围内经营性用地开发建设总量不突破的前提下，允许容积率指标在辖区内相同用地性质的未出让地块间进行综合平衡转移。在城市更新中承担文物、历史文化保护责任，或存在增加城市基础设施和公共服务设施、创新型产业用房、公共住房以及城市公共空间等情形的，可给予容积率奖励。因确有实施困难，在保障公共安全的前提下，尊重历史、因地制宜，在城市更新中对建筑间距、建筑退距、建筑面宽、建筑密度、日照标准、绿地率、机动车停车位等无法达到现行标准和规范的情形或者项目确有实施困难的，征询相关权利人同意后，可按不低于现状水平控制。

（三）提升财税融资支持。充分发挥政府与市场双重作用，多渠道筹集资金，推进各类资金整合和统筹使用，积极争取中央支持。市级财政安排专项资金，对老旧小区改造、完整社区建设、公共服务设施完善等政府投资类更新项目，采用直接投资方式支持；对因城市发展需要、自身难以平衡的片区更新项目，采取资本金注入、投资补助、贷款贴息等方式支持。

探索设立新乡市城市更新基金，用于支持城市更新项目建设。设立全市城市更新引导母基金，采用母子基金模式，吸引国有企业、金融单位、建设开发运营企业、投资机构等参与子基金投资运作，重点支持片区综合更新、老旧街区改造、安置区建设、基础设施建设、产业园区建设等项目。充分发挥母基金引导作用，带动社会资本参与。

市级财政、各区政府（管委会）安排资金对涉及公共利益的城市更新项目予以支持。加大政府专项债券对城市更新的支持；鼓励积极利用国家政策性金融和市场金融对城市更新的支持政策筹集资金；支持社会资本开展类不动产投资信托基金REITs、ABS 等企业资产证券化业务。纳入市城市更新项目库的项目可以依法享受城市配套费、建筑垃圾处理费等收费减免和税收优惠政策。

（四）加强房屋征收支持。区政府（管委会）在作出房屋征收决定时，应确保市、区两级房屋征收部门和银行三方共管账户内征收补偿资金足额到位（经估算，征收补偿费用总额1亿元以下的，足额到位；1亿元以上的，缴纳1亿元）；严格执行“先补偿、后征收”“先安置、后拆迁”的规定，安置房施工进度达到正负零后可启动开发区域建设，减轻资金压力。

城市更新片区内涉及安置区建设的项目土地可先行通过无偿划拨实施主体进行安置房建设，后续可按照出让地块所在地级别标准地价的70%补交土地出让金。项目中需建设安置房的，建议不再配建5%的公租房或根据安置体量减少配建比例，具体情况一事一议研究决策。

鼓励引进法律专业人才（团队）参与征收工作，为推进依法征收、公平征收、阳光征收提高政策支持，相关费用可纳入征收成本。用好用活法律法规，加强与人民法院的沟通协调，通过府院联动，争取各级法院对房屋征收工作的支持，依法推进对“钉子户”的执行力度保护被征收双方合法权益。

**六、组织实施**

（一）加强组织领导。成立由市长任组长，常务副市长、分管城建工作的副市长任副组长，市直有关部门主要负责 同志为成员的新乡市城市更新工作领导小组，统筹推进全市城市更新各项工作，研究解决城市更新有关重大事项。领导小组下设办公室，设在市住建局，负责综合协调、监督指导、研究拟定相关政策等工作。各有关部门要各负其责，协调联动，形成工作合力。各县（市）、区要建立相应的工作机制，推动各项工作扎实开展。

（二）健全支持体系。按照立法权限和立法程序加快推进城市更新地方性法规、政府规章立法工作，完善配套政策及标准。加强城市更新科技创新能力建设，形成一批技术应用示范，推动城市更新产业发展。优化适应城市更新要求的工程项目审批流程，创新城市更新项目分级分类审批机制，将重要项目列入生态环境要素保障白名单，简化审批流程。

（三）强化指导评价。建立由市城市更新工作专班成员及相关专家组成的新乡市城市更新专家委员会，对城市体检报告，城市更新片区规划、行动计划、实施方案、项目等进行指导和审核把关。建立工作调度机制，及时总结推广先进经验做法。

（四）建立考核机制。各区政府（管委会）、各相关部门要落实主体责任，抓好项目组织实施，每季度末及时上报工作推进情况、主要成效、存在问题和下一步打算。市城市更新领导小组办公室定期对城市更新进展情况进行检查通报，严格督导考核，确保工作实效。

（五）加强宣传引导。积极发动群众参与城市更新工作，广泛征求群众意见。加强领导干部城市更新政策和业务培训，切实提高各级干部专业素养和能力。总结优秀案例，推广典型经验。充分利用电视、广播、报纸、网络等新媒体，加强对城市更新政策、成效宣传，营造良好的舆论氛围。