

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

各省辖市人民政府，济源示范区、航空港区管委会，省人民政府各部门：

为深入贯彻党的二十大精神，扎实有序实施城市更新，推动城市高质量发展，经省政府同意，现结合我省实际，提出如下意见，请认真贯彻落实。

一、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，遵循城市发展规律，坚持以人民为中心，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、提高效能，推动内涵集约、绿色低碳发展，打造宜居、韧性、智慧城市。

（二）工作目标。到2025年，城市更新试点工作取得明显成效，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，城市人居环境更加优美，城市治理体系更加完善。到2035年，具有河南特色的城市更新体制机制更加完善，城市发展突出短板基本补齐，城市综合功能明显增强，宜居、韧性、智慧城市建设水平全面提升，城市生活更方便、更舒适、更美好。

（三）总体原则。

1.以人为本、提升品质。坚持人民城市人民建、人民城市为人民，把改善民生作为实施城市更新的出发点和落脚点，与文明城市创建有机结合，集中力量解决群众“急难愁盼”问题，充分调动群众积极性、主动性，不断增强群众的获得感、幸福感、安全感。

2.政府引导、市场运作。强化政府引导，壮大政府融资平台，充分发挥市场作用，持续优化营商环境，鼓励和支持各类市场主体参与城市更新，形成多元化、可持续的更新模式。

3.问题导向、系统谋划。通过城市体检全面评估城市发展中的突出问题，科学编制城市更新规划，坚持统筹谋划、整体推进、科技赋能，树立全生命周期管理意识，系统实施城市更新。

4.因地制宜、分类施策。根据各地城镇化阶段差异、产业发展需要、资源禀赋和经济社会发展基础，合理确定更新范围和规模，明确更新改造的必备项与拓展项，积极开展路径、政策、机制创新，科学精准施策。

5.守住底线、稳步推进。守牢安全发展底线，尽力而为、量力而行，示范带动、稳步推进，明确负面清单，坚持“留改拆”并举，以保留利用提升为主，防止大拆大建，合理把握节奏，着眼长期运营，避免“运动式”推进。

（四）方式类型。结合建筑质量、风貌、区域功能特征，通过整治提升、改建完善和拆除新建等方式，持续完善和优化调整城市空间形态与功能，达到城市空间重塑、城市功能完善、人居环境改善、城市文化复兴、生态环境修复、经济结构优化的目标。城市更新的类型主要包括：居住区综合改善类、产业聚能增效类、公共服务品质提升类、文化传承及特色风貌塑造类、基础设施提档升级类、城市安全韧性提升类、绿色发展和生态修复类、智慧赋能管理类等。

二、重点任务

（一）推进城镇老旧居住区提升改造。加强城镇危旧房屋建筑性能检测，摸清底数、建档立卡、销号管理。加快推进无抗震设防、存在抗震安全隐患且具备加固价值的城镇房屋及学校、医院、养老机构等重要公共建筑的抗震加固工作。加强自建房安全排查整治，切实消除自建房安全隐患。探索建立房屋体检、养老、保险等制度，保障房屋全生命周期安全。坚持区域联动，系统推进城镇老旧小区改造，补齐水、电、通信、气、热、环卫及道路、停车、充电等设施短板，到2025年基本完成2000年年底建成且需要改造的城镇老旧小区改造任务。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。

（二）稳慎推进城中村改造。郑州市、洛阳市、航空港区要认真落实国家关于超大特大城市积极稳步推进城中村改造工作的要求，其他城市要结合自身实际，针对城区中心型、城郊型等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，重点实施安全隐患整治、基础设施改善、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、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。

（三）增强城市活力。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。

（四）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、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。推进产业园区和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。

（五）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。推行总体城市设计，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、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。

（六）加强基础设施体系化建设改造。实施“断头路”“支小路”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，补齐停车设施短板，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 年县级城市及县城建成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，实施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。

（七）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、电力、通信、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。

（八）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，提高轨道站点周边人口、岗位覆盖率，规范合理设置公交专用道，强化轨道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，创建国家生态园林城市。

（九）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。实施管线下地、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。

三、实施路径

（一）开展体检评估。坚持“一年一体检、五年一评估”，建立“发现问题—整改问题—巩固提升”的城市体检工作机制。坚持问题导向、目标导向、结果导向，以解决难点、堵点、痛点问题为重点，合理确定城市更新任务和项目。市级城市全面开展城市体检，县级城市及有条件的县城要积极开展城市体检，鼓励各地聚焦韧性城市、风貌品质、完整社区等开展专项体检、片区体检。

（二）编制更新规划。依据城市体检成果，衔接相关规划，综合考虑城市更新与产业发展、遗产保护等专项规划的关系，编制城市更新规划，明确更新重点区域、目标任务，划定更新单元，分类提出单元更新策略和设计管控要求，明确建设时序。城市更新规划报本级政府批准后实施，并报上级政府城市更新主管部门备案。

（三）制定行动计划。坚持区域统筹，树立全生命周期管理意识，依据城市更新规划编制城市更新行动计划，系统谋划城市更新项目，明确目标任务、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。城市更新行动计划经本级政府审定后实施。

（四）推进项目实施。各地政府城市更新主管部门要合理确定项目实施主体，建立评估退出机制，保障项目顺利实施。项目实施主体负责编制具体实施方案，报城市更新主管部门审核后依法组织实施。涉及历史文化保护传承的项目应符合历史文化名城保护的相关要求，并依法开展历史文化资源调查和评估论证。项目实施方案应以营造高品质空间、激发城市活力为目标，明确整体策划、统筹设计、盘活资产、投资融资、系统建设及运营管理等内容。

（五）坚持示范带动。组织开展城市更新试点工作，探索城市更新工作机制、更新模式、政策措施、技术方法等，全生命周期推进城市建设绿色化、智慧化转型，总结可复制、可推广经验。一体化推进空间更新、产业发展和生态治理，在单元街区改造、市政设施提质、生态空间修复、既有建筑活化利用、低效用地高效利用、安全韧性水平提升等方面实施一批示范项目。

四、保障措施

（一）完善用地政策。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、弹性年期、作价出资（入股）等灵活的供地方式。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。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，可以纳入城市更新项目进行整体利用，重点用于完善区域公共服务设施，符合相关条件的可以划拨或协议出让的方式办理用地手续。

（二）强化规划支持。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，满足消防等安全要求并征询相关权利人同意后，部分地块的绿地率、建筑密度、建筑退界和间距、机动车出入口等可按不低于现状水平控制。

（三）加强资金保障。充分发挥政府与市场双重作用，多渠道筹措资金。推进各类资金整合和统筹使用，积极争取中央支持，探索设立省、市级城市更新专项基金，鼓励、协助有条件的地方申请并用好用足地方政府专项资金、专项债券。做大做强政府融资平台，撬动社会力量参与城市更新，积极引导房地产、建筑施工等企业参与城市更新项目。支持符合条件的城市更新项目申报不动产投资信托基金等。鼓励金融机构创新中长期金融贷款产品，丰富增信方式，积极为城市更

新项目提供融资支持。鼓励将项目区域内的停车、公房、广告等经营性资产以及城市更新后形成的相关资产、特许经营权或未来收益权注入项目实施主体。

五、组织实施

（一）加强组织领导。成立由省长任组长，常务副省长、分管住房城乡建设工作的副省长任副组长，省直有关部门主要负责同志为成员的省城市更新工作领导小组，统筹推进城市更新及城市提质工作，协调解决有关重大问题。领导小组下设办公室，办公室设在省住房城乡建设厅。各有关部门要各负其责，协调联动，形成工作合力。各地要建立城市更新工作推进机制。

（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。建立省、市两级城市更新专家委员会，对城市更新规划、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。制定城市更新工作评价标准和办法，加强实绩实效评价。

（四）加强宣传培训。积极发动群众参与城市更新工作，广泛征求群众意见建议。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。利用广播、电视、报刊及网络等新媒体，加强城市更新政策、成效宣传，营造良好社会氛围。

河南省人民政府办公厅

2023年9月14日