

许魏政〔2023〕6号

魏都区人民政府
关于印发《关于加快推进城市更新的实施意见》的
通 知

各街道办事处、先进制造业开发区管委会、三国文化产业园区管委会，区直及驻区各单位：

经区政府研究同意，现将《关于加快推进城市更新的实施意见》印发给你们，请认真贯彻落实。

2023年3月15日

关于加快推进城市更新的实施意见

为进一步加快构建城市高质量发展新格局，建立规范有序的城市更新长效机制，推进城市建设由增量扩张向存量提质转变。结合《许昌市“十四五”城市更新和城乡人居环境建设规划》，制定如下实施意见。

一、指导思想

以习近平总书记关于城市更新和城乡人居环境建设重要论述为指导，认真落实党中央、国务院和省委省政府关于推进城市更新工作决策部署，坚持“以人为本”、“绿色低碳”发展理念，围绕许昌市城乡融合共同富裕先行试验区建设目标，通过盘活沉淀资源、完善城市功能、优化空间格局、改善人居环境、传承历史文化、塑造城市特色，着力解决城市发展中“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”，促进产业、城市、社会的融合和生产、生活、生态的协调，走出一条符合魏都实际、突出魏都特色，有温度、有深度、有内涵，更有烟火气息的城市更新道路。

二、基本原则

（一）规划引领，分区分类。按照《许昌市国土空间规划》要求，坚持高点定位、高标谋划，以保护传承、优化改造为主，最大限度地保留利用既有建筑、保持老城格局尺度，延续城市特色风貌。分步推动“中心城区”、“智慧岛”、“陈庄街片区”、“灞陵湖片区”等区域城市更新，着力提升老城区、城乡结合部、

火车站周边等城市重点区域形象环境，打造新的城市亮点。

（二）系统观念、安全发展。本着“安全、整洁、有序、智能”工作方针，将新发展理念贯穿到城市更新各领域各环节各项目全过程，统筹建设与管理、新区与老城、“里子”与“面子”协调发展。落实住建部《关于在实施城市更新中防止大拆大建问题的通知》（建科〔2021〕63号），严格控制大规模拆除、大规模增建、大规模搬迁。

（三）政府引导，市场运作。探索政府引导、市场运作、公众参与的城市更新多元化、可持续模式，明确政府在城市更新政策制度设计、规划调控、组织监管等方面的职能，利用财政资金支点、杠杆、撬动作用，鼓励社会资本参与，推动城市更新落地生根。

（四）绿色低碳、无废更新。坚持绿色低碳的发展路径，遵循许昌“无废城市”建设要求，积极推进绿色建筑和装配式建筑比例，实施“无废更新”。城市更新项目中拆除的建筑垃圾、固体废弃物要全部做到无害化处理和资源化利用；城市更新项目的重建、新建要使用本地资源化利用生产的建筑材料，做到“许材许用”。

三、更新任务

城市更新的任务主要包含以下方面：

1、老旧小区。对公共设施落后、影响居民基本生活、居民改造意愿强烈的老旧小区，推进水电路气信等配套设施建设及小区内建筑物屋面、外墙、楼梯等公共部位维修。利用现有房屋和公

共空间，围绕人的全生命周期需求补充建设便民设施、托育养老、学前教育、智慧停车、公共充电、公共食堂、家政服务、卫生服务站等公共服务设施，有条件的加装电梯。

2、老旧厂区。对不符合许昌市城市规划，安全和环保等不达标、生产经营长期停滞、低效占用工业用地的老旧厂区和长期由财政承担地租的企业用地，重新排查并依照 2022 年企业亩均税收是否达到当年平均数据，对达不到的企业纳入重点监控，对至 2023 年底仍达不到当年亩均税收的企业，采取退园自负地租处理。同时，加快“退城进园”、“退二进三”步伐，将腾退地块改造成第三产业用地或按照新规划用途开发建设。鼓励将老旧厂区与周边其它类型的城市更新区域整合为一个城市更新单元，通过转换建设用地用途、转变空间功能等方式，改造成为商业服务与居住相融合的新型社区。

3、城中村（城郊村）。对前期已纳入台账，但未全部完成、尚有部分遗留的城中村（城郊村），鼓励与其它城中村整合实施，连片运作。对于存量的尚未改造的，按照“规划先行、肥瘦搭配、大帐平衡”的原则，合理划分为不同的片区，通过优化空间结构、转换集体建设用地性质、完善设施服务等方式，尽快改造为城市社区或其他功能空间。

4、存量棚户区 and 危旧房。对公共设施无法配套、存在明显安全隐患的存量棚户区和住建部门认定的危旧房，积极申报纳入棚户区改造计划，争取上级政策资金，开展综合整治和全面改造。涉及到违法建筑的实施“零补偿”拆除。

5、闲置国有资产。鼓励国有企事业单位将其闲置的土地或构筑物，纳入城市更新项目整合实施。对于历史原因、政策原因形成的破产企业、老旧场院（主要是国有、集体性质的），针对遗留问题分门别类疏导通道，通过灵活政策、适量资金进入，撬动沉淀资源盘活，变成流动的资产和资本。国有资产盘活探索“附带更新方案”的出让方式，由相关行业主管部门出台“带资产、带方案”的出让政策，由国有企业或社会资本购置并进行提升改造。

6、旧商业街区。通过优化规划布局、完善配套设施等方式，推进旧商业街区配套设施更新改造，解决旧商业街区及周边交通拥堵、停车难问题。植入新的商业业态，推动老城区商业步行街和特色街区品质高端化、业态多元化，发展成为新兴文旅商业消费集聚区。

7、历史文化风貌区。围绕三国文化特色实施历史文化风貌区的保护修复工程，包括历史建筑维护与整修、传统街区修缮、街巷风貌整治、景点服务设施提升、城市特色风貌塑造和文脉传承等。保护利用历史文化资源，加强历史文化资源活化利用。推动历史文化景点的提升扩建和周边开发，打造文旅经济协同发展片区。

8、城区基础设施。完善道路交通网体系，打通“断头路”畅通“微循环”；积极实施雨污水管网全覆盖、积水点改造、黑臭水体治理和现有绿地品质提升等海绵化改造；提升行车道和人行道设施、改造背街小巷、完善消防设施、进行架空线路入地、道

路两侧外立面修缮等，提升城市品质。进一步改造现有高能耗照明设施，建设多功能智能灯杆系统；鼓励城区基础设施更新改造项目通过智慧停车系统、充电桩、口袋广场等多种形式赋能，增加运营收益；支持将城区基础设施更新改造与周边小区、厂区、街区、城中村等合并在一个更新单元（片区）整体实施、打捆运作。

9、城市广场和绿地空间。充分利用城市广场分布、园林城市等魏都区标志性特点，探索城市广场和绿地空间更新改造和综合利用。鼓励有条件的景区、环城游憩带、郊野公园、体育公园等，在符合相关规定的前提下，打造露营休闲功能区；鼓励城市公园和公共绿地建设生态停车、生态驿站等便民服务设施；支持城市林地充分开发利用林下空间，建设儿童游客区、健身区、棋牌区，露营区、房车基地等；推动广场绿地和地下空间利用更新改造统一谋划、协同建设。

10、地下空间。推进地下空间统筹开发与高效利用，统筹考虑地下停车配套、人民防空工程、地下市政管线与综合管廊、地下商业、地下通道等地下设施建设。开发利用地下空间可依法取得地下空间建设用地使用权，可单独申请办理地下建（构）筑不动产登记。地下管廊和管网采用有偿使用模式，由区发改委出具相关的收费指导文件，明确收费标准。

11、智慧化改造。将“城市更新”与“新基建”相融合，推动城市现有基础设施智能化升级，改造水、电、气、热、社区智能化管理等重点领域终端系统；完善智慧停车、新能源汽车充电

桩、换电站及车路协同基础设施；加快建设智慧环保、智慧交通、智慧社区、智慧城管、智慧旅游、智慧灯杆、智慧教育、智慧养老、智慧医疗；打造园区企业服务一体化平台和工业互联网系统。

12、自有产权更新改造。学校、医院、企业、集体组织及自然人等具备自有产权、自我改造意愿的单位，不改变土地用途，通过改造和综合整治等方式，完善使用功能，满足发展需要，改善环境。

四、实施模式

根据对象不同，可单独或综合采取下列方式实施：

1、修缮维护类。对规划保留或不具备拆除条件的老旧建筑及历史性建筑，在保留原有风貌的基础上，按照文保建筑、历史建筑保护要求，通过功能改变、修缮加固等方式进行更新改造，保证建筑安全。可由物业权利人在城市更新中按照相关规定，自行组织实施。

2、综合整治类。对于尚可使用、但现状功能与周边发展存在矛盾、用地效率低、人居环境差的单元，在维持原主体格局、功能基本不变基础上，通过加建、改建、扩建、局部拆除、改变功能或设备设施更新改造，同时完善教育、医疗、养老、社区等公共服务设施，实现片区内建筑物立面出新、环境整治、功能提升等微更新。

3、拆除重建类。对年代久远、主体功能远不能满足现在需要，或者环境恶劣、存在安全隐患的单元先行拆除，然后在原址上重建和再开发。对于权利主体意愿强烈、属于棚户区 and 城中村，以

及低效用地，鼓励集中连片开发建设，建筑物实施征收拆除。

五、实施主体

城市更新工作由区政府统筹，由各区域更新指挥部具体实施。城市更新项目可通过公开招投标、竞争性磋商、授权委托等方式确定实施主体。实施主体应具备信誉等级良好、资产负债率较低、融资能力较强、项目管理经验丰富等优势，主要包括区属国有企业及其他市场主体等。针对实施主体，可根据具体情况采取增资或经营性资产注入、资本金注入、投资补助、融资贴息等方式予以支持。

实施主体可通过公开、公平、公正的方式，引入社会资本参与城市更新，实施主体和选定的社会资本方签订合作协议，按照合作协议开展城市更新工作。实施主体及其全资子公司、控股子公司或其依法公开选取的合作伙伴自身具有项目建设能力和相应资质的，可直接承担城市更新项目建设任务。

六、实施步骤

（一）调查摸底、科学评估。由各街道办事处（管委会）负责对辖区内建筑物、土地使用、人口、交通、公共服务设施、环境设施、市政设施、环境卫生、空间场所进行全面调查。摸清城市更新单元、项目范围、户数、房屋面积、群众改造意愿等情况，充分征求相关管理部门、利益相关人和社会公众意见，评估论证城市更新必要性和可行性。

（二）规划先行，锁定单元。由区住建局牵头，结合魏都区实际编制城市更新专项规划并报市政府同意，明确重点区域、目

标任务、总体规模、更新方式等，并制定总体安排和年度实施计划。科学划定城市更新单元，按照“拆除建筑面积不应大于现状总建筑面积的 20%，就近安置率不低于 50%，拆建比不大于 2”要求，编制辖区城市更新单元规划，内容包括更新范围、目标任务、更新方式、规划控制指标、资金来源等。

（三）编制方案，细化任务。在充分摸底调查及评估、编制项目可行性研究报告的基础上，选择优质策划、设计和运营团队，结合城市控规、产业规划、综合区域配套、公共服务等因素，统筹考虑更新方式、实现途径、征收和土地成本测算、规划方案、建设方案、资金方案、供地方案和运营方案等，编制城市更新项目实施方案。

（四）明确主体，统筹推进。由各区域更新指挥部牵头，通过公开招投标、竞争性磋商、授权委托等方式确定实施主体。与实施主体签署履约协议，明确项目内容、公建配套义务、搬迁义务、实施进度安排及时限、资金监管等事项。项目实施主体依据批复的实施方案，办理基本建设手续，健全项目管理机制，组织实施城市更新项目。

（五）验收评估，总结经验。建立城市更新评价指标体系，评估城市更新工作绩效。城市更新项目完成后，区政府督促项目实施主体完成相关设施移交、运营管理等事宜，做好实施效果的巩固和提升工作。

七、政策支持

区级层面制定并发布城市更新“1+N”的政策体系，具体包括

但不局限于下列文件：《魏都区城市更新管理办法》、《魏都区城市更新工作操作指引》、《魏都区城市更新拆迁补偿安置工作指导意见》、《魏都区城市更新项目财政资金支持政策》、《魏都区城市更新项目监督管理办法》。明确在用地、规划、资金方面进行探索。

（一）土地支持政策

1、涉及需要获得土地使用权的城市更新项目，明确项目地块或其他指定地块通过公开“招拍挂”方式获得，也可在政策允许范围内，明确项目地块或其他指定地块通过“带方案挂牌”、“定向出让”、“邀请招标”等方式获得。项目改变原规划条件和用地性质的，符合条件的可按照《协议出让国有土地使用权规范》（国土资发〔2006〕114号）规定的程序办理协议出让。

2、城市更新项目中的“边角地”“夹心地”“插花地”等零星土地，以及不具备单独建设条件的土地，可与周边用地整合实施，纳入整体改造范围，重点用于完善片区公共服务设施，符合《划拨用地目录》的以划拨方式办理供地手续。对于城市更新项目中需要分散建设商业服务设施的，在《控制性详细规划》编制、发改委立项和确定划拨意向单位等工作完成的前提下，允许以“点状供地”的形式出让土地。

3、城市更新项目在符合规划且不改变用地主体的条件下，发展国家、省及许昌市支持的新产业、新业态的，可享受按原用途、原权利类型使用土地的过渡期政策。过渡期以5年为限，5年期满或转让需办理用地手续的，可按新用途、新权利类型，以协议方

式办理用地手续。

4、更新项目采取租赁方式办理用地手续的，土地租金实行年租制，年租金根据有关地价评审规程核定。租赁期满后，可以续租，并依法办理相关手续；符合《协议出让国有土地使用权规定》的，参照以协议方式出让国有建设用地使用权的规定办理。

5、根据《国土资源部关于加强房地产用地供应和监管有关问题的通知》（国土资发〔2010〕34号）：“土地竞买保证金不得低于出让最低价的20%”。

6、集体所有制土地给予选择保留集体土地性质或按规定转为国有用地的尝试，减少对于集体土地转国有或者占补平衡指标的占用，加大对于集体经济探索力度的支持。

（二）规划支持政策

1、在符合国土空间规划的前提下，大片区或多地块改造项目中，允许容积率进行不同地块、不同城市更新单元之间整体平衡。

2、城市更新项目的容积率、建筑密度、建筑高度等指标，在保障公共利益、符合更新目标的前提下，可以按照规划予以优化，根据《中华人民共和国城乡规划法》等相关审批程序报批。

（三）不动产登记支持政策

1、城市更新涉及国有土地使用权及房屋所有权变动的，可通过房屋征收、协议搬迁、房屋买卖、资产划转、股份合作等方式依法办理不动产登记，办证过程中产生的契税等相关税费争取市级部门全额返还至我区，用于城市更新改造。

2、积极同市自然资源及房产登记部门沟通，争取因风貌保护、

建筑保护等需要，在国有建设用地划拨决定书或者出让合同中明确应当予以保留的房屋，当事人可以在申请建设用地使用权首次登记时一并申请房屋所有权首次登记，也可与该国有建设用地上其他新建房屋一并申请房屋所有权首次登记，并在不动产登记簿中注明相关事实。

3、对市直移交我区及存量沉淀的老旧行政事业单位办公楼、农贸市场、家属院、公租房等国有资产，建议市自然资源及房产登记部门，通过容缺办理、绿色通道等模式，办理产权登记或者过户手续。

（四）财税金融政策

1、城市更新项目原则上在单元内统筹平衡，按项目制定资金平衡方案，也可以跨城市更新单元统筹实现资金平衡。城市更新项目资金整体不能平衡的，从新增土地收益、房产等税费奖补中弥补缺口。上述措施仍不能平衡的，经城区更新工作领导小组认定后采取投资补助、财政补贴、资产置换、资源开发、经营权特许等方式予以支持。

2、积极争取中央和省市资金支持，依法依规争取更多政策性贷款、专项债等用于更新改造项目。区财政部门应当保障城市更新日常工作经费，城市更新项目新增土地出让收益优先用于平衡全区城市更新资金缺口。

3、城市更新项目符合国家、省、市有关规定的，可享受行政事业性收费和政府性基金相关减免政策。土地所有者依法征收土地，并向土地使用者支付土地及其相关有形动产、不动产补偿费

的行为，免征增值税。

4、因城市更新项目实施的需要，在政府主导下进行整体搬迁或部分搬迁的企业，享受“退城入园”、“退二进三”等相关优惠政策。企业在搬迁期间发生的搬迁收入和搬迁支出，可以暂不计入当期应纳税所得额，在完成搬迁的年度对搬迁收入和支出进行汇总清算。

5、城市更新项目所产生的土地出让收入（含补交的土地出让金），扣除上级计提外，剩余部分由区政府统筹用于城市更新项目。

八、保障措施

（一）强化组织领导。区政府成立城市更新工作领导小组，由区政府主要领导、区直相关部门和各街道办事处（管委会）负责人组成，负责顶层设计和综合协调，统筹重大政策制定、重大项目推进等有关工作。领导小组下设办公室，办公室设在区住建局，具体负责城市更新日常牵总、协调、督查等工作。各城市更新单元要建立“一个项目、一个专班、一个方案、一个台账、一套人马”机制，负责具体项目实施。

（二）创新审批流程。深入推进城市更新项目行政审批流程改革，探索建立符合魏都实际的城市更新改造项目审批机制。研究制定城市更新改造项目手续联合办理机制，全面推行联合审查更新改造方案，简化立项用地规划许可，精简施工许可手续，联合开展竣工验收。开辟城市更新项目绿色通道，优化审批流程、简化审批环节、压缩审批时限、提高审批效率。

（三）严格监督考核。建立健全城市更新改造工作监督考核机制，由区城市更新工作领导小组定期对城市更新改造进展情况开展督查，通报工作进展情况，并将督查结果与各部门考核结果挂钩，形成强有力的倒逼推进机制。鼓励城市更新中党员干部担当作为、先试先行，对于突破常规、大胆探索、勇于创新的适用《许昌市容错事项事前备案办法》，为担当者担当。

（四）注重宣传引导。要多渠道、多途径、全方位做好城市更新改造的宣传引导工作，营造市民广泛参与、支持城市更新改造工作的良好氛围。加大对城市更新改造典型案例的宣传力度，广泛收集民生诉求和市民建议，增强群众的获得感、幸福感和满意度。梳理更新过程中的推进措施、实施成效和问题困难，对比规划方案完成情况，计算投入产出，评价经济社会效益，总结推广可复制的更新经验。

附件：魏都区城市更新工作领导小组及办公室组成人员和工作职责。

附件

魏都区城市更新工作领导小组及办公室 组成人员和工作职责

组 长：何长成 区政府区长

副组长：孙卫东 区委常委、区政府常务副区长

常江辉 区委常委、政法委书记

张俊祥 区政府副区长

王韶勋 区政府副区长

孙 凡 区政协副主席

成 员：区政府办公室主要负责同志和分管联系负责同志，区发展和改革委员会、区财政局、区委区政府督查局、区自然资源和规划分局、区住房和城乡建设局、区金融事务中心、区信访局、区审计局、区城市管理局、区房屋征收管理中心、区土地收储中心、区规划设计中心、区规划服务中心、各街道办事处主要负责同志，先进制造业开发区管委会分管负责同志；各片区更新指挥部。

领导小组下设办公室，负责日常工作，区住房和城乡建设局局长兼任办公室主任，区自然资源和规划分局、区城市管理局局长兼任办公室副主任。

办公室下设综合组、规划及土地利用组、房屋征收组、项目包装指导组、投融资组、信访维稳组六个工作组。各工作组组成人员及职责如下：

一、综合组

组长由区住房和城乡建设局局长担任，副组长由区城管局局长及区住房和城乡建设局 1 名副局长担任，成员从区住房和城乡建设局、城管局和街道办事处抽调。

工作职责：负责魏都区城市更新改造工作综合协调和日常工作；负责办公室后勤保障、文件起草、会议活动、计划制定、目标台帐管理、督促考评、协调等工作。

二、规划及土地利用组

区自然资源和规划分局局长担任，副组长由区土地收储中心、区规划设计中心、区规划服务中心主要负责同志担任，成员从四个单位中抽调。

工作职责：编制城市更新改造工作指引；会同项目包装指导组包装项目；确定项目改造范围、规划指标；组织项目评审；组织项目相关规划报审；组织项目土地报批、出让等。

三、房屋征收组

组长由区房屋征收管理中心主要负责同志担任；副组长由属地办事处项目分管副职担任；成员从房屋征收管理中心及各办事处抽调。

主要职责：按照《魏都区行政区域内房屋征收管理工作流程》相关规定，指导城市更新片区房屋征收补偿方案的编制及审核；负责魏都区城市更新改造工作过程中对建筑物实施征收。

四、项目包装指导组

组长由区发展和改革委员会主任担任；副组长由区发展和改

革委员会 1 名副主任和魏投主要负责同志担任，成员从区发展和改革委员会、魏投公司及各办事处抽调。

工作职责：拟定城市更新相关政策；拟定项目年度改造计划；会同各片区指挥部、规划及土地利用组包装项目；指导项目区域更新改造方案编制及初审；组织项目区域更新改造方案报审及备案。

五、投融资组

组长由区财政局局长担任，副组长由区财政局 1 名副局长和区金融事务中心负责人担任，成员从区财政局和区金融事务中心抽调。

工作职责：建立投融资项目库台账，加强与投资银行及社会资本对接，有效利用各类资本。

六、信访维稳组

组长由区信访局局长担任，副组长由区信访局 1 名副局长担任，成员从区信访局抽调。

工作职责：负责魏都区城市更新改造工作过程中的信访维稳工作。