附件：

**关于加快推进中心城区城市更新工作的实 施 意 见**

（征求意见稿）

各县市区人民政府，岳阳经济技术开发区、城陵矶新港区、南湖新区、屈原管理区，市直机关各单位，中央、省属驻岳各单位：

为加快中心城区城市更新工作，转变城市开发建设方式，优化城市空间结构，完善城市功能，提升人居环境，推动城市高质量发展，建设“三区一中心”现代化省域副中心城市，经市委、市人民政府同意，现提出如下实施意见。

**一、总体要求**

**1、指导思想**

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会及习近平总书记系列重要讲话精神，坚持以人民为中心、高质量发展为目标、绿色生态为航标、市场为导向、城市总规为纲、片区更新为重点，整体推进和分层分类实施相结合，全面实施城市更新战略，进一步优化中心城区城市空间结构、改善人居环境、传承历史文化、促进绿色低碳、激发城市活力，推进城市功能再完善、产业布局再优化、人居环境再提升，实现城市高质量发展。

**2、基本原则**

**--政府推动，市场运作。**坚持政府主导，完善政策机制，做好服务保障。要顺应城市发展规律，尊重人民群众意愿，以内涵集约、绿色低碳发展为路径，转变城市开发建设方式，坚持“留改拆补建”并举、以保留利用提升为主，严管大拆大建，加强修缮改造，注重提升功能，增强城市活力。充分发挥市场作用，鼓励和引导市场主体参与中心城区城市更新，形成多元化更新模式。积极发挥国有企业推进城市更新的作用，通过资本金支持、注入优质资源等方式，做强城市更新平台。建立健全更新收益共享机制，尊重和保障更新主体的权益，引导、激励相关利益主体积极参与改造。

**--规划引领，产城融合。**坚持规划管控，按照《岳阳市城市总体规划（2008-2030）》，科学制定更新专项规划和年度计划。将中心城区城市更新纳入经济社会发展规划、国土空间规划统筹实施，充分发挥规划引领、政策支持、资源配置的作用，提高存量土地资源配置效率，整合零星分散土地，实施成片连片更新，盘活存量资源，优化中心城区城市空间结构，积极推动传统产业升级与新兴产业培育齐头并进，积极培育新经济、新业态、新场景和新功能，实现产业和城市融合发展。

**--人民至上，改善民生。**坚持人民至上，确保中心城区在实施城市更新过程中，市政和公共服务基础设施同步规划、优先建设，逐步实现基本公共服务均等化，着力解决中心城区交通拥堵、停车难等城市病，建设中心城区5分钟、10分钟、15分钟生活圈，建设养老、托幼、停车场、公厕、垃圾站等便民设施，推动中心城区可持续协调发展，提升人民群众的幸福感、获得感和安全感。

**--依法保护，注重传承。**坚守历史文化风貌和自然生态资源保护底线，切实加强中心城区历史文化风貌遗存的保护传承，处理好留、改、拆、补、建的关系。对中心城区历史文化风貌街区坚持以留、改为主，保留利用既有建筑、保持老城格局尺度、延续城市特色风貌，守住城市文化、留住城市记忆、记住城市乡愁、塑造城市风貌。

**--因地制宜，量力而行。**综合考虑中心城区老旧小区、旧工业区、城中村（城边村）、存量棚户区和危旧房、旧商业街区等城市更新单元，合理统筹中心城区国土空间资源，因地制宜确定改造模式，明确责任主体，落实公建配套责任，实现完善城市功能，补足短板的目标。鼓励运用政府征收、与权利人协商收购、权利人自行改造等多种城市更新方式。

**3、总体目标**

**--产业更旺。**通过实施城市更新，全力打造产业社区，全面拓展产业空间，挖掘“老字号”，打响“新品牌”，构建“增长极”，打造就业创新载体。

**--环境更优。**通过实施城市更新，全力打造幸福社区，全面实施“双修双补”，疏通、梳理“地下”管道，雨污分流；绿化、净化“地面”环境， 保护修复绿地绿廊绿道；清理、清除“蜘蛛网”，优化社区空间。

**--设施更全。**通过实施城市更新，全力打造完整社区，拆除违章建筑，补齐公共设施短板，集居住、休闲、学教、健娱、商贸、医疗、交通于一体，全面解除城市堵点、痛点、焦点、难点，用心、用情、用力解决好人民群众“急难愁盼”问题。

**--功能更强。**通过实施城市更新，全力打造韧性社区，化解安全风险隐患，增强城市韧性和防灾减灾能力；全力打造智慧社区，完善城市信息化服务功能，确保信息化、工业化与城镇化深度融合。

**--底蕴更深。**通过实施城市更新，全力打造文人社区，坚定文化自信，积极挖掘文化元素，按照“修旧如旧”的要求，全力保护好历史建筑、红色基因、工业遗产和古树名木。

**--标准更高。**通过实施城市更新，全力打造个性社区，充分引入海绵城市、绿色建筑、装配式建筑、城市设计等城市建设理念，打造中心城区宜居区、历史文化风貌区和特色街区等个性社区。

从2021年起，一年打基础，两年出形象，争取五年基本完成中心城区城市更新工作。

**二、更新范围**

本意见所称城市更新，是指中心城区建成区内老旧小区、旧工业区、城中村（城边村）、存量棚户区和危旧房、旧商业街区等，具有下列情形之一的，可列入城市更新范围：

**1、**国家产业政策规定的禁止类、淘汰类产业用地，不符合安全生产和环保要求的用地，“退二进三”产业用地等。

**2、**布局散乱、设施落后，规划确定需要改造的老旧小区、旧工业区、城中村（城边村）、存量棚户区和危旧房、旧商业街区等。

**3、**投资强度、容积率、地均产出强度等控制指标明显低于地方行业平均水平的产业用地，参照“亩产效益”评价改革确定的“限制发展类”企业名单认定的产业用地等。

**4、**历史建筑、工业遗产等文化遗存集中，亟需保护利用、激发活力的区域。

**5、**城市基础设施、公共服务设施亟需完善的区域。

**三、更新方式和内容**

1. **更新方式**

中心城区城市更新坚持分类更新改造的原则，运用“留改拆补建”的方法，按照综合整治、功能完善、历史文化风貌保护、全面改造四大类，统筹推进城市更新工作。中心城区城市更新要严格控制大规模拆除、大规模增建和大规模搬迁，重点功能区中对完善城市功能、提升产业结构、改善城市面貌有较大影响的更新单元项目，提倡采取全面改造方式。

**1、综合整治类城市更新：**是指通过改善消防设施、基础设施和公共服务设施，完善沿街立面、环境整治和既有建筑节能等内容的更新改造，除增建必要的公共服务设施外，不大规模新增建设规模，不突破老城区原有密度强度，不增加资源环境承载压力。在不改变既有建筑主体结构和使用功能情况下，使更新改造对象满足城市规划、城市管理、环境保护、建筑设计、建筑节能及消防安全等规范要求，城市功能和人居环境得到提升。

**2、功能完善类城市更新：**是指不改变土地使用权的权利主体和使用期限，不改变建筑主体结构，通过改变部分或者全部建筑物使用功能，完善教育、体育、医疗、养老、休闲、社区生活服务等公共服务设施以及城市基础设施，实施片区内建筑物立面出新、环境整治、功能提升等微更新。

**3、历史文化风貌保护类城市更新：**是指对历史城区、历史文化街区、文物保护单位、历史建筑以及地方传统风貌特色街区进行综合提升，突出历史文化保护的地位，充分遵循历史文化保护的各类法律法规、规章制度与规范，围绕公共设施提升、历史建筑修葺、风貌整治、环境提升等方面开展更新工作。

不随意拆除、迁移历史建筑和具有保护价值的老建筑，不脱管失修、修而不用、随意闲置。对拟实施城市更新的区域，要开展调查评估，梳理评测既有建筑状况，明确应保留保护的建筑清单，未开展调查评估、未完成历史文化街区划定和历史建筑确定专项工作的区域，不应实施城市更新。

 **4、全面改造类城市更新：**是指对不能通过功能完善和综合整治进行城市更新的地段和区域，按照城市更新专项规划，实施集中连片开发建设，建筑物实施征收拆除，采取全面改造更新。要尊重居民安置意愿，不大规模、强制性搬迁居民，鼓励以就地安置为主，改善居住条件，保持邻里关系和社会结构，更新单元（片区）或项目居民就地、就近安置率不宜低于50%。践行美好环境与幸福生活共同缔造理念，同步推动城市更新与社区治理，鼓励房屋所有者、使用人参与城市更新，形成共建共治共享的氛围，维护社会和谐稳定。

1. **更新内容**

**1、老旧小区。**对建成于2000年以前的公共设施落后，影响居民基本生活，居民改造意愿强烈老旧小区，通过功能完善和综合整治的更新改造，着力提升老旧小区居住条件，完善老旧小区配套和市政基础设施，建立长效管理机制，引导物业管理融入社区治理，推动安全健康、设施完善、管理有序的完整居住社区。可根据居民意愿，利用老旧小区现状房屋和公共空间补充便民、养老服务等公共服务设施；可利用空地、拆违腾退用地等增加停车位，或设置机械立体停车设施等便民设施。鼓励老旧小区楼栋单元加装电梯。具体实施按国务院办公厅《关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》（国办发〔2020〕23号）、湖南省住房和城乡建设厅省发展和改革委员会省财政厅《关于推进全省城镇老旧小区改造工作的通知》（湘建城〔2020〕50号）和市政府办公室《岳阳市城区老旧小区实施方案》（岳政办发〔2019〕19号）等文件执行。

**2、旧工业区。**对不符合国家产业政策和现行城市规划、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旧工业区企业，通过综合整治和全面改造的更新改造，盘活存量工业用地，转变区域功能，完善配套设施，着力解决旧工业区对周边生活环境带来的影响。鼓励利用旧工业区厂房发展现代服务业等国家和本市支持的产业业态；鼓励利用旧工业区厂房补充公共服务设施。鼓励旧工业区厂房通过更新改造或用地置换方式实施规划，增加道路、绿地、广场等设施。在符合规划的前提下，引导利用旧工业区厂房优先发展智能制造、科技创新、文化娱乐等产业，促进产城融合。

**3、城中村（城边村）。**对中心城区内城中村（城边村）通过综合整治和全面改造的模式进行更新改造。积极推进对城中村（城边村）等的违章建筑实施“零补偿”拆除。有条件可进行生态环境修复的，充分利用海绵城市建设试点城市政策性资金和市三峡水环境公司的投资改造，对中心城区内城中村（城边村）的市政公用配套设施进行进行综合整治；没有条件进行生态环境修复的，以片区为更新单元项目通过拆除重建实施全面改造。

**4、存量棚户区和危旧房。**对中心城区历史遗留的公共设施无法配套、消防出行、生产生活存在明显公共安全隐患存量棚户区和住建部门认定的危旧房，积极申报纳入中央棚户区改造计划，充分利用棚户区改造政策，通过综合整治和全面改造的更新改造，着力解决公共设施无法配套、消防出行、生产生活存在明显安全隐患和不便的问题。

**5、旧商业街区。**对中心城区内的旧商业街区更新，除了要赋予旧商业街区新的风貌外，还应注重旧商业街区重新定位和新的商业业态植入，突出地方百年特色老店，提升旧商业街区的活力。同时要着力推进旧商业街区配套设施更新改造，改善旧商业街区及周边交通拥堵、停车难的现状。

五、工作流程

1. **调查摸底**

中心城区各区人民政府（管委会）负责组织实地调查，全面摸清区域范围内现有老旧小区、旧工业区、城中村（城边村）、存量棚户区和危旧房、旧商业街区等底数，摸清更新单元项目范围、居民户数、人数、楼栋数、房屋面积、房屋性质、房屋结构、产权性质、群众改造意愿和筹资能力等，定期更新数据，及时上传至中心城区城市更新数据系统。

1. **编制中心城区城市更新专项规划**

市自然资源和规划局负责制定中心城区城市更新专项规划编制技术导则，编制中心城区城市更新专项规划，明确中心城区城市更新总体结构、规模及更新思路，确定中心城区更新规划期限内的重点更新区域，市住房和城乡建设局参与。中心城区城市更新专项规划技术导则和专项规划须报市人民政府批准。

1. **编制更新片区策划方案和更新单元项目实施方案**

中心城区各区人民政府（管委会）依据中心城区城市更新专项规划明确的总体规模、重点更新区域、更新模式、更新内容、工作目标、时序进度，划定城市更新片区，确定更新单元项目，编制本辖区内城市更新片区策划方案和更新单元项目实施方案，建立更新单元项目库，明确工作时序。

中心城区各区人民政府（管委会）将编制好的城市更新片区策划方案和更新单元项目实施方案报市住房和城乡建设局，由市住房和城乡建设局牵头组织审查，确保各城市更新片区策划方案和更新单元项目实施方案的一致性和各具特色，审查通过后的城市更新片区策划方案和更新单元项目实施方案报请中心城区城市更新领导小组批准后，开展可研报批和立项等工作。

1. **制定城市更新年度计划**

市住房和城乡建设局依据中心城区城市更新专项规划和中心城区各区人民政府（管委会）上报的更新单元项目库和工作时序，制定城市更新年度计划，报市人民政府批准后，由中心城区各区人民政府（管委会）负责组织实施。

1. **更新单元项目实施**

中心城区各区人民政府（管委会）依据经批准的城市更新单元项目实施方案及相关要求，组织开展更新单元项目建设。更新单元项目建设纳入基本建设程序。

1. **评估更新改造效果**

更新单元项目完成后，由市住房和城乡建设局牵头组织竣工验收，评估更新效果。中心城区各区人民政府（管委会）督促更新单元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。

六、配套政策

要制定适用于中心城区存量更新的规划、土地、财政、金融等配套政策，完善审批流程和标准规范。

**1、规划政策**

在更新片区外部规划条件发生重大变化且不突破规划底线的前提下，优化规划指标设置。涉及规划调整的更新片区策划方案需连同规划修改意见报市国土空间规划委员会审查。

**2、土地政策**

城市更新片区范围内应包含完整的规划独立占地的城市公益性项目用地。更新单元项目策划方案应在拆除重建范围内将该范围面积一定比例的用地用于建设公益性项目。城市更新片区范围内的边角地、夹心地、插花地等零星未出让国有用地应当优先规划用于基础设施和公共服务设施建设，可以一并划入更新片区，不能单独开发建设的用地，由市自然资源规划部门办理相关手续，出让给其相邻地块的城市更新实施主体。

探索城市更新重大项目土地一二三级联动开发机制，严格规范合同条款和转让要求，特别是按土地全要素、全生命周期管理要求，在土地合同签订时，将明确的投资主体、权利义务、改造方式、建设计划、产业形态、运营管理等要求纳入土地出让合同或补充合同，确保土地高效利用。研究历史保护建筑物产权变更方式，完善土地产权和建筑物登记。

**3、财税政策**

积极争取中央和省资金支持，鼓励利用中央、省政策性资金，争取更多的政策性贷款、专项债等用于更新改造项目。中心城区各区人民政府（管委会）应当加大财政对更新改造资金的支持力度。更新单元项目新增土地出让收益优先用于平衡全市更新资金缺口。更新单元项目符合国家、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；纳入更新年度计划的项目，符合条件的，可享受相关税费减免政策。

更新单元项目适当运用 PPP 模式，鼓励社会资本参与城市更新，制定社会资本投资更新单元项目的政策和操作模式； 经市人民政府认定后对更新单元项目实施主体可采取资本金注入、投资补助、贷款贴息等方式给予支持。更新单元项目资金整体不能平衡，确需从新增土地收益、房产、建安等税费奖补中弥补资金缺口的区，由中心城区各区人民政府（管委会）按照“一事一议”的原则上报市人民政府批准同意后执行。

**4、金融政策**

打通资源变资产、资产变资金的渠道。按照市场化、法治化原则，依法合规加大对城市更新的金融支持力度，为金融机构加大产品和服务创新力度创造条件，积极引导政策性资金和金融机构信贷资金支持城市更新工作，同时要防范债务风险。

**5、专营设施设备改造政策**

电力、通信、供水、供气等专营单位，要积极支持城市更新工作，适当减免入网、增容等费用，原则上由居民出资的，相关单位按成本收取费用。

更新单元项目在享受上述支持政策的同时，同步享受国家及省相关支持政策。

七、保障措施

**1、强化组织领导。**整合岳阳市旧城改造工作领导小组、岳阳市中心城区棚户区改造工作领导小组和岳阳市老旧小区改造工作领导小组成立岳阳市中心城区城市更新工作领导小组，市委书记任第一组长，市长任组长，分管副市长任常务副组长，中心城区各区人民政府（管委会），市委督查室、市政府督查室、市政府金融办、市住房和城乡建设局、市发展和改革委员会、市自然资源和规划局、市财政局、市机关事务管理局、市公安局、市交通运输局、市人力资源和社会保障局、市水利局、市司法局、市农业农村局、市生态环境局、市文化旅游广电局、市卫生和健康委员会、市医疗保障局、市市场监督管理局、市城市管理和综合执法局、市民政局、市工业和信息化局、市商务粮食局、市教育体育局、市税务局、市审计局、市统计局、市国资委、市人民防空办公室、人民银行岳阳市中心支行、岳阳银保监分局、[市住房公积金管理中心](http://www.wuxi.gov.cn/gjj/%22%20%5Co%20%22%E5%B8%82%E4%BD%8F%E6%88%BF%E5%85%AC%E7%A7%AF%E9%87%91%E7%AE%A1%E7%90%86%E4%B8%AD%E5%BF%83%22%20%5Ct%20%22http%3A//www.wuxi.gov.cn/fzlm/wzsml/wzdh/_blank)、市水务集团、国网岳阳供电公司、岳阳华润燃气公司、市通信发展管理办公室、中国电信岳阳分公司、中国移动岳阳分公司、中国联通岳阳分公司、岳阳日报社和岳阳广播电视台等单位为成员单位，统筹城市更新重大政策拟定、重大问题协调、城市更新规划和重点更新单元项目实施方案审核等重要事项。领导小组下设办公室，办公室设市住房和城乡建设局，负责城市更新日常工作。

**2、强化主体责任。**中心城区各区人民政府（管委会）作为本辖区城市更新工作的责任主体，要切实加强组织领导，建立相应工作机构，落实专门人员，制定工作措施，细化实施办法和目标任务，统筹负责本区域内城市更新工作。

**3、强化部门合力。**各有关部门要分工明确，落实中心城区城市更新工作责任，将中心城区更新单元项目涉及的立项、规划、用地、建设等审批手续纳入“放管服”范围，优化审批流程，简化报批手续，对符合审批条件、手续齐全的项目，即收即办、限时办结。建立完善工作协调机制和容错纠错机制，高效推进城市更新工作。

市住房和城乡建设局作为城市更新工作牵头单位，负责统筹、指导、协调中心城区城市更新的日常工作；制定中心城区城市更新政策标准、更新年度计划和年度资金计划；负责对中心城区更新单元项目实施监管和更新改造效果评估；与市自然资源和规划局共同完成中心城区城市更新专项规划的编制和审查，指导中心城区各区人民政府（管委会）城市更新片区划定和片区策划方案编制，审查中心城区城市更新片区策划方案和更新单元项目实施方案；会同市委督查室、市政府督查室，做好城市更新考核工作。

中心城区各区人民政府（管委会）是推进本辖区城市更新工作的责任主体。负责摸清本辖区城市更新底数，负责编制和报送本辖区城市更新片区策划方案和城市更新单元项目实施方案，组织本辖区更新单元项目的实施。

市发展和改革委员会负责各实施主体申报的更新单元项目纳入全市重大项目年度投资计划；负责权限内政府投资更新单元项目的立项审批；负责更新单元项目的申报工作；负责中央预算内投资补助资金的分配和拨付。

市自然资源和规划局负责制定中心城区城市更新专项规划编制技术导则和配套政策，负责编制中心城区城市更新专项规划，负责组织对中心城区各区人民政府（管委会）城市更新片区策划方案和更新单元项目实施方案的审查；负责更新单元项目涉及国土空间规划的核查与调整等工作；负责土地利用年度计划与城市更新年度计划的衔接；负责更新单元项目用地储备和供应。

市财政局负责中心城区更新单元项目的市级奖补资金保障和中央、省市资金拨付；指导监督全市城市更新资金使用。

市工业和信息化局负责研究制定旧工业区转型改造相关政策。

市委督查室、市政府督查室负责城市更新工作年度绩效考核。

岳阳日报社、岳阳广播电视台负责城市更新新闻宣传工作，设立专栏，宣贯城市更新政策、重大意义、进度及先进典型案例，引导广大居民理解、支持和参与城市更新，为推动工作顺利开展营造良好的社会氛围。

其他相关部门在职责范围内各司其责，最大限度支持城市更新工作，研究城市更新相关优惠政策和财税相关政策的落实，积极争取上级资金支持中心城区城市更新工作。

**4、强化督查考核。**将城市更新工作纳入全市年度绩效考核范畴，领导小组办公室要及时研究解决城市更新推进过程中的政策制度、矛盾问题，完善目标考核机制，定期对项目进展情况检查通报。市委督查室、市政府督查室会同市住建局，对中心城区城市更新工作中属地政府、相关部门工作任务完成情况，进行督查和年度绩效考核。

本意见适用于岳阳楼区、岳阳经济技术开发区、城陵矶新港区和南湖新区，其他县市区可参照执行。本意见自2021年9月1日起施行，有效期至2026年 8月31日。

　 岳阳市人民政府

　　 2021年8月 日