

附件：

## **关于加快推进市中心城区城市更新工作的实 施意见(征求意见稿)**

为加速市中心城区城市更新，高质量推进“七个岳阳”省域副中心城市建设，根据中共中央办公厅、国务院办公厅《关于持续推进城市更新行动的意见》以及湖南省人民政府办公厅《关于持续推进城市更新行动的实施意见》等文件精神，结合本市实际情况，现提出如下实施意见。

### **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引，深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神，全面落实中央城市工作会议精神，以建设“产业强劲、开放领跑、绿色示范、人民共富”的省域副中心城市为统揽，紧扣“三高四新”美好蓝图，秉持“1376”总体思路，着力转变城市开发建设模式，探索构建中心城区可持续的城市更新模式，推动中心城区在结构优化、功能完善、文脉延续、品质提升等方面取得实质性成效，使城市更适宜居住、更具韧性、更富智慧。

#### **(二) 总体目标**

坚持整体推进与分类分级实施相结合，以更新单元为依托，以城镇老旧小区改造和基础设施配套为重要举措，统筹推进老旧

小区、棚户区、城中村、危旧房改造，以及街区微更新和完整居住社区建设。通过开展更新工作，实现中心城区功能重塑、产业升级、环境提质，全力打造创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的省域副中心城市，切实增强人民群众的获得感、幸福感和安全感。

### （三）目标任务

自 2026 年起，建立市中心城区“一年一专项体检、五年一全面体检”的城市体检常态化机制。在“十五五”期间，集中实施一批补齐短板、惠及民生、强化功能的城市更新示范项目，推动城市开发建设模式有效转变。完善中心城区城市更新体制机制，夯实城市发展基础，提升公共服务效能，显著改善人居环境，激发经济业态活力，加强历史文化保护传承，彰显城市特色风貌。

## 二、基本原则

城市更新工作应遵循“政府主导，市场运作、规划引领，产城融合、以人为本，改善民生、保护优先，注重传承、因地制宜，量力而行”的原则，着力激发城市内生动力，强化区域统筹，调动社会各界积极性，推动中心城区功能完善与品质提升，实现协调、可持续的有机更新。

### （一）坚持政府主导，市场运作

在市委、市人民政府统一领导下，充分发挥政府在规划引导、政策支持、资源整合方面的主导作用。强化国有企业在城市更新中的实施主体作用，通过提供资本金支持、注入优质资源等方式，

做优做强城市更新平台。积极鼓励和引导社会资本参与，建立健全更新收益共享机制，充分保障各方权益，形成政府、市场、社会协同推进的良好态势。

## **（二）坚持规划引领，产城融合**

充分发挥规划的战略引领和刚性管控作用，加大财政、土地等政策支持力度，按照“1376”总体思路推动城市高质量发展。推进产城深度融合发展，促进职住平衡，高效盘活存量资源，优化城市功能布局。推动传统产业转型升级与新兴产业培育发展并行，积极营造新经济、新业态、新场景。

## **（三）坚持以人为本，改善民生**

以提高存量土地资源配置效率为核心，整合零星分散土地，推进成片连片更新。加强统筹协调，确保城市更新区域内的公共配套设施和市政基础设施同步规划、优先建设、及时投入使用，逐步实现基本公共服务均等化。以持续改善民生为出发点和落脚点，切实提升人民群众的幸福感、获得感和安全感。

## **（四）坚持保护优先，注重传承**

严守历史文化遗存保护和自然生态资源底线，妥善处理好留、改、拆、补、建的关系，坚持以保护保留和改造提升为主。切实加强历史文化街区、历史建筑、传统风貌的保护与活化利用，守护好城市历史文脉和乡土气息，保护好古树名木。

## **(五) 坚持因地制宜，量力而行**

综合考量城镇老旧小区、棚户区针对城中村、旧厂区、危旧房等不同类型项目的实际情况，合理统筹土地与规划资源，科学确定改造模式和实施主体。因地制宜弥补区域设施短板，完善城市功能。鼓励探索政府征收、协商收购、自主改造等多种更新模式，以确保更新工作稳妥有序地推进。

### **三、城市更新范围和方式**

#### **(一) 城市更新范围**

本意见所指的城市更新，主要是指对市中心城区建成区内城市空间形态和功能进行持续改善的建设活动，重点包含以下方面：

完善城市综合功能，增强区域发展活力，促进创新空间培育；

完善公共服务设施配套，提升社区综合服务能力与水平；

加强历史风貌保护与活化利用，彰显城市人文底蕴，提升文化魅力；

改善生态环境质量，推广绿色建筑，建设生态友好街区；

完善城市慢行系统，便利市民生活，倡导绿色低碳出行；

增加公共开放空间，促进社会交往与社区融合；

完善城市基础设施，提升城市安全韧性，保障市民安居乐业；

市人民政府认定的其他城市更新情形。

#### **(二) 城市更新方式**

结合实际情况，因地制宜地采取以下一种或多种方式推进更新：

## **1.综合整治类**

主要针对建筑主体结构安全，但配套设施与环境品质欠佳的区域，通过改善消防设施、更新基础设施和公共服务设施，整治建筑立面与环境，推进海绵化改造和建筑节能改造等方式进行提升，一般不改变建筑核心结构和主体功能。若确需加建附属设施以消除安全隐患或完善功能，须符合相关规范要求。

## **2.功能优化类**

在保持土地使用权属和主体结构基本不变的前提下，依法改变部分或全部建筑使用功能，以适应新的发展需求。此类更新须符合国土空间规划与产业发展导向，优先用于增加公共空间或促进产业转型升级。

## **3.保护修缮类**

对经认定的历史文化街区、文物保护单位、历史建筑及传统风貌街区，在法律法规框架内，以保护为前提，开展公共设施提升、历史建筑修缮、风貌整治、环境优化等工作，实现保护与发展的统一。

## **4.全面改造类**

对通过综合整治、功能调整或保护修缮等方式难以实现根本改善，且经充分论证确有必要、相关权利主体同意的区域，可依法依规进行拆除重建。全面改造应严格控制规模，优先保障公共利益和产业空间需求。在重点功能区鼓励集中连片改造。市中心

城区更新应严格限制大拆大建。未完成历史文化资源普查评估和认定的区域，不得实施全面改造类更新。

## 四、实施路径

### （一）全面开展城市体检

依据省级城市体检工作要求，完善契合岳阳实际的城市体检指标体系，从住房、小区（社区）、街区、城区多个维度查找短板弱项，诊断城市问题。以体检结果为依据，精准识别更新需求、评估资源潜力、确定实施时序，形成“体检—更新—再体检”的闭环工作流程。

### （二）科学编制专项规划

由各县、市、区住建部门牵头，组织编制市中心城区及各辖区城市更新专项规划，明确目标战略、重点任务、片区指引和更新时序。将安全隐患突出、群众诉求强烈、实施条件成熟的区域优先划定为更新重点片区。相关规划管控要求纳入详细规划，并整合至国土空间规划“一张图”实施监督系统。强化城市设计引导，构建多层次设计管控体系。

### （三）强化更新片区统筹

以更新片区为单元开展整体策划，统筹片区内各类更新项目。推行市场化运作与运营前置理念，科学编制片区策划方案，明确功能定位、更新内容、项目构成、实施范围，提出规划调整建议，设计存量资源盘活路径与资金平衡方案。

#### **(四) 精准谋划实施项目**

依据片区策划方案，制定具体的项目实施方案。对中心城区更新项目进行合理打包整合，提升项目可行性和吸引力。市本级和县、市、区分级建立城市更新项目储备库，由市住建局牵头审核并实行动态管理。依据储备库制定年度实施计划，提前开展项目前期工作，确保有序推进。

#### **(五) 加强全过程监督管理**

城市更新项目须依法办完善建设手续，并将其纳入建设工程质量安全监督体系。严格落实工程质量与消防安全责任，强化房屋使用安全主体责任及监管责任，加强日常巡查与安全检查，及时排除隐患。各相关部门依据职责加强项目全周期监管，定期开展绩效评估。

#### **(六) 推动社会多元参与。**

构建“共商、共建、共治、共享”的更新推进机制。发挥街道、社区基层组织的协调作用，探索党建引领下居委会、业委会、物业服务企业、社会力量等多方协同治理新模式。鼓励产权人自主进行更新，支持市场主体盘活存量资产。建立市级城市更新专家智库，引导规划师、建筑师、工程师全程参与更新工作。健全社会风险评估、矛盾化解、居民议事等配套机制。

### **五、保障措施**

## **(一) 加强规划政策支撑**

在保障公共安全的前提下，对于因客观条件限制难以完全符合现行技术标准的更新项目，可按照不低于现状水平的原则进行审批。为补齐民生短板而实施的市政基础设施、公共服务设施、公共安全设施等项目，在不损害公共利益、不影响周边环境的前提下，可依法依规适当优化相关规划指标。

## **(二) 完善土地利用政策**

强化“项目跟规划走、要素跟项目走”的用地保障机制。推动土地混合利用和用途合理转换，制定并公布用途转换的正面清单和负面清单。在符合规划且不改变用地主体的条件下，存量建筑用于发展新产业新业态的，可享受为期五年（不含建设期）的原用途过渡期政策。更新项目涉及的边角地、夹心地等零星土地，可通过协议出让给相邻主体。加装电梯、建设充电设施、利用闲置空地建设公共服务设施等，可简化或豁免办理用地手续。

## **(三) 强化产权登记保障**

对于更新形成的具有复合功能的不动产，在符合分割条件的情况下，可探索按照不同功能区域办理分区分层的不动产登记。支持权利人与实施主体依法办理转移预告登记，待项目完成后转为正式登记。对于权属复杂但涉及公共安全的项目，属地政府可依法依规指定实施主体。稳妥处理历史遗留的产权问题。

#### **(四) 加大资金支持力度**

加大财政对城市更新的投入，统筹整合各类相关资金。积极争取中央预算内投资、超长期特别国债、地方政府专项债券等资金支持。规范运用市场化融资模式，吸引社会资本参与。鼓励金融机构在风险可控的前提下加大信贷支持。严格落实相关税费优惠政策。

#### **(五) 优化项目审批流程**

结合实际制定城市更新项目审批豁免清单或简化清单，对不涉及重大规划调整、不增加安全隐患、不损害公共利益的部分环节进行优化。对于因客观条件无法完全满足现行消防技术标准的项目，主管部门应组织相关方会商制定等效解决方案，确保消防安全。

### **六、职责分工**

成立岳阳市中心城区城市更新工作领导小组，市长为组长、分管城建副市长为副组长，区人民政府（管委会）、市住建局、市发展和改革委员会、市财政局、市自然资源和规划局、市工业和信息化局、市城投集团等相关部门为成员，负责研究决策重大事项。领导小组办公室设在市住房和城乡建设局，承担日常统筹协调工作。

各县、市、区人民政府（管委会）作为辖区城市更新工作的第一责任主体，负责摸底调查、编制规划策划、组织实施具体项目。

市住房和城乡建设局作为牵头单位，负责统筹协调、规划编制、计划制定、项目审查、监督管理与效果评估等工作，会同督查部门开展考核评价。

市自然资源和规划局负责规划与土地政策制定、规划核查与调整、规划设计审查、用地计划衔接与供应等工作。

市发展和改革委员会负责将更新项目纳入市重大项目投资计划、政府投资项目审批、中央预算内投资申报转下达等工作。

市财政局负责市级资金保障、各级奖补资金拨付与使用监管。

市工业和信息化局负责研究制定老旧工业区转型升级相关政策。

市委宣传部、岳阳日报社、市广播电视台等单位负责做好宣传引导工作，营造良好社会氛围。

其他相关部门应各司其职，密切配合，共同支持城市更新工作。

本实施意见自印发之日起施行，有效期五年。各县市区可参照本意见执行。