

济源市人民政府文件

济政〔2023〕6号

济源市人民政府 关于推动城市更新实现高质量发展的 实施意见（试行）

各开发区管理办公室，各镇人民政府，各街道办事处，市人民政府各有关部门：

为统筹推进济源城市有机更新，塑造城市特色，全面提升城市发展质量，促进经济社会高质量发展，根据《住房和城乡建设部关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》（建科〔2021〕63号）和《河南省人民政府关于印发河南省“十四五”城市更新和城乡人居环境建设规划的通知》（豫政〔2021〕43号）精神，结合济源实际，制定本实施意见。

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，以贯彻党的二十大精神和新发展理念为指引，深入贯彻落实习近平总书记关于城市工作的重要论述和视察河南时的重要讲话精神，以建设创新型高品质现代化示范区为总抓手，以连片开发改造为突破，以群众“急难愁盼”改造需求为重点，践行以人为本、集约高效、绿色生态、创新驱动理念，抢抓国家大力实施城市更新政策机遇，顺应城市发展规律，尊重人民意愿，遵循规划引领、政府主导、市场运作、政策激励、连片开发、产城融合的总体建设思路，坚持创新模式、试点先行、梯次实施、滚动开发，有效更新完善城市基础设施，大力优化城市产业布局，显著增强城市服务功能，着力打造宜居、韧性、智慧城市。

二、工作目标

2023年，全面启动重点片区城市更新试点，3年内完成重点片区的征迁安置、公建配套、项目建设等重点任务，探索建立城市更新工作机制，实施一批体现济源特色、彰显城市形象的城市更新试点项目，形成可复制的济源城市更新工作新模式。

三、工作原则

（一）坚持政府主导，市场运作。坚持以人民为中心，公共利益优先。坚持政府主导，实行政府统筹。充分发挥市场决定性作用，优选市场主体。营造开放透明的市场环境，鼓励和引导市场主体参与片区规划研究，高标准编制更新单元规划和实施方

案，高效推进项目建设、运营，激发市场活力，形成多元化、可持续的更新模式。构建共建共享、远近结合的利益分配格局，有效兼顾政府、市场、权利人需求与利益，以更新单元为单位，实现片区统一核算、总体平衡。明确土地出让、税费减免等政策措施，建立公开透明的交易机制，形成项目长期稳定的收益预期，吸引各类市场主体积极参与，引导社会资本向连片改造集中。严格落实公建配套责任，明确代建和移交路径。

（二）坚持规划引领，项目带动。坚持“全域规划、一体发展”理念，住房和城乡建设局负责进一步完善细化城市更新政策和标准，制定城市更新相关技术规范，组织制定城市更新单元规划。自然资源和规划局依法拟订城市更新相关的规划土地管理政策，负责城市更新过程中的土地使用权出让、收回和收购工作，制定城市更新单元计划、规划用地申报和审批操作规程。立足产业策划—片区规划—项目谋划的统筹逻辑，确定重点空间与连片开发区域，精准集中配置资源，加强城市空间立体开发，以市政基础设施更新、公共服务设施完善、交通体系优化、智慧城市建设为主要更新内容，重点建设高铁站、第三污水处理厂、城市综合体等一批带动性强的项目，提升城市经营水平，优化城市布局结构，完善城市功能，补齐公共服务短板，提升城市品质。

（三）坚持试点先行，分步推进。更加注重历史文化的保护与开发，着力挖掘城市文脉，培育特色文化业态，延续传承城市文化。坚持“留改拆”并举，严防大拆大建。合理控制住宅项目

比例。按照综合提升、拆改结合、连片开发三种模式确定城市更新区域。统筹安排城市更新的规模、布局和时序。坚持先安置后征迁，积极推行货币化安置。按照先急后缓、先易后难的原则，以城市重点、优先发展区域和安全隐患突出、群众改造意愿强烈的区域为试点，先行先试、优先开发，合理控制连片开发类规模，稳步推进城市有机更新。

（四）坚持政策支持，共建共享。做好顶层制度设计，稳定项目预期收益，聚集创新要素，配套出台土地、规划、财政、金融等支持政策，提高市场主体积极性。按照居住区生活圈完善公共服务配套设施。建立平等协商机制，保障群众合法权益，强化城市更新项目全过程监督管理，推动群众参与到城市更新政策决策、项目实施全过程，实现共建共享。

（五）坚持创新发展，联审联批。鼓励改革创新，建立容错纠错机制。将在推进城市更新工作中因缺乏经验、先行先试出现的上级尚无明确限制的无意过失列入容错范畴。实行部门联动，各项方案推行同步编制、容缺受理、联合审查、并联审批。严格加强事中、事后监管。支持各类规划及更新方案同步编制、同步报批。

（六）坚持专家领衔，公众参与。城市更新实行专家咨询制度，市自然资源和规划、住房和城乡建设等部门应设立城市更新专家委员会，为城市更新提供专业咨询和服务。各开发区管理办公室、镇人民政府、街道办事处建立健全专家咨询和公众参与机

制，在推进城市更新项目实施过程中，通过召开座谈会、论证会或者其他方式，广泛听取专家、相关单位和个人意见。项目实施物业权利人以及其他单位、个人可以向责任主体提出更新建议，作为确定更新区域的重要参考。

四、组织实施

（一）实施范围。本实施意见城市更新主要范围是指济源市城镇建成区域（包括旧工业区、旧商业区、旧住宅区、城中村等）及城市重点区域。2023年重点实施范围包括沁园片区、玉泉片区、轵城片区、高铁片区、大驿片区、北街片区，具体范围在各片区更新规划中进行划定。中心城区其他城市更新片区依审定按程序纳入实施范围。

（二）责任主体。市政府负责统筹协调解决城市更新中的重大问题，对重要问题做出决策，审定城市更新年度计划和编制方案，指导督促工作落实和监督管理，优选实施主体。各开发区管理办公室、镇人民政府、街道办事处作为本辖区城市更新工作责任主体，依据实施意见履行城市更新工作职责，明确目标任务，组织实施城市更新。

（三）实施主体。各开发区管理办公室、镇人民政府、街道办事处负责更新片区投资建设、城市更新项目的组织实施、依据片区更新规划组织编制单元规划方案和项目实施方案。鼓励责任主体面向市场引进具备产业导入、开发建设和城市运营能力的市场主体作为城市更新的实施主体。支持鼓励国有平台公司按程序

作为重点片区城市更新项目实施主体，选择有实力、有经验的市场主体合作运营。

（四）重点任务

1. 创新城市更新管控机制。衔接国土空间总体规划、专项规划，构建城市更新专项规划—片区更新规划—更新单元规划方案三级管控体系。

（1）城市更新专项规划以各开发区管理办公室、镇人民政府、街道办事处管理区域为基本编制范围，梳理排查各类更新区域，划定重点更新片区，确定产业发展思路，明确近远期建设目标，制定城市更新行动策略、城市更新单元指引和项目库建设等，引导由单一式更新向区域连片开发转变。城市更新专项规划由自然资源和规划部门编制完成，并经市政府批复。

（2）片区更新规划以各重点改造区域为编制范围，应涵盖运营策划、产业定位、开发模式、土地用途、规划布局、交通路网、公建配套、建筑容量、更新单元划分、实施时序、城市设计等内容，按政策标准制定片区投资平衡估算方案，明确征迁安置成本、建设总量和开发规模。

片区更新规划应以1个或多个街坊为范围划定更新单元。更新单元范围划定应以国土空间总体规划、片区更新规划和详细规划为依据，充分考虑连片改造需求进行用地整合。更新单元内建筑容量应统筹考虑区域公共服务设施、市政基础设施、道路交通、环境承载力等因素；涉及多个更新单元连片开发的，允许更新单

元建筑容量在改造片区内统筹平衡，但不得突破控规编制单元最大建筑容量；城市设计应将海绵城市、生态园林城市、绿色低碳城市等设计理念贯彻全过程，强化各片区风貌管控，城市设计导则应明确强制性内容，指导单元规划方案编制。

片区更新规划应包含控规编制与调整内容，并同步报批实施。安置用地、公共设施用地方案可与片区更新规划同步编制、报批。

对城市发展、城市风貌有重大影响的片区，更新规划由自然资源和规划部门牵头，相关开发区管理办公室、镇人民政府、街道办事处配合进行方案征集。片区更新规划方案实行部门联合审查，并按程序经专家论证、自然资源和规划局审议通过后报批实施。

(3) 更新单元规划方案应落实片区更新规划、历史文脉传承、产城融合等要求，细化用地布局、地块指标、用地移交、绿地建设等规划管控内容，按照公共服务设施进社区要求完善公共服务配套，提出建筑设计、外立面方案，明确规划实施路径。规划应充分考虑早期人防工程整治与公益性再利用，鼓励充分利用片区内公共绿地进行地下空间开发兼顾人防工程建设。单元规划方案由项目实施主体编制，在不突破片区更新规划（控规管理单元）强制性内容的前提下，与单元控规用地方案、地块控制图则同步编制、同步报批、同步实施。突破强制性内容的，须先行调整控规。重点片区及建筑（如医院、文化馆、体育馆、示范社区、

示范产业园等)更新应加入智慧化更新设计方案。

(4)城市更新工作领导小组办公室结合项目库数据库和工作实际,制定全市城市更新年度建设计划。项目数据库实施动态管理,项目入库后无法按计划实施的,应适时调整,直至调出项目库。市级相关单位和各开发区管理办公室、镇人民政府、街道办事处共同做好城市更新项目立项、审批、实施与保障工作。

(5)城市更新鼓励采取策划、设计、运营一体化模式,优化资源配置,充分利用政策支持,实施一片、提升一片,确保项目盈亏平衡。

2.建设更新项目数据库。城市更新项目由项目实施主体申报,住房和城乡建设局依据《中共中央办公厅国务院办公厅关于在城乡建设中加强历史文化保护传承的意见》和建科〔2021〕63号,报城市更新工作领导小组研究批准。住房和城乡建设局应建立城市更新项目数据库,对研究通过的城市更新项目实行“标图建库”管理。

3.制定方案加快实施。项目实施主体制定更新项目实施方案,明确改造范围、实施模式、实施流程和时限、征迁补偿安置方案、资金平衡方案、土地流转方式、运营方式,编制可行性研究报告,经相关部门审批后实施。

实施主体可根据产业谋划、业态运营和更新建设次序需要,分批次实施更新项目。支持安置房、市政交通、公共服务、绿地公园等先期开工建设。

五、政策支持

（一）规划土地支持政策

1. 将片区更新规划确定的片区策划、产业定位、开发模式、土地用途、规划布局、交通路网、公建配套、建筑容量等内容同步在控规中进行落实，城市重要节点片区可适当提高开发强度。控规编制或调整与片区更新规划同步编制、报批、实施。

2. 支持城市更新实施主体以划拨、出让、租赁等方式依法办理用地手续，代建公共服务设施产权移交政府有关部门的以划拨方式办理用地手续；公共服务设施以协议或其他有偿使用方式办理用地手续；可采取带方案公开招拍挂方式出让土地。

3. 对于保护传承类、提升改造类城市更新项目，在满足房屋安全、消防安全、历史文化保护等要求的前提下，拆除重建、改扩建地块的绿地率、建筑密度、建筑退界和间距、日照间距、机动车出入口、海绵城市等要求，依法可按照不低于现状水平进行控制。

4. 因用地和规划条件限制无法实现盈亏平衡的，可通过政府补助、异地安置、建筑容量异地补偿等方式进行统筹平衡。支持改造项目整合不同权属范围内的零星建设用地，用于复建安置或公益设施，纳入改造项目一并报批实施。

（二）行政审批支持政策

1. 在符合国土空间总体规划和片区更新规划的前提下，片区改造安置房项目建设工程规划许可证颁发之前，住房和城乡建设

局根据自然资源和规划局提供的建设项目总规图，可先行进行施工图技术审查，审图机构待建设工程规划许可证颁发后出具施工图审查合格证书。

2. 对纳入片区改造实施范围并列入年度计划的安置房建设项目，符合易地建设条件的安置房建设项目，按照国家、省相关规定执行防空地下室易地建设费、城市基础设施配套费减免政策，按照国家、省、市相关规定，执行经营性收费减免政策。

3. 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。利用更新改造空间按批准的项目实施方案从事经营活动的，相关部门可依法办理经营许可。对原有建筑物进行多种功能使用，按规定不变更不动产登记的，不影响主体办理市场主体登记手续。

4. 开辟城市更新项目绿色通道，精简项目审批事项和环节，构建快速审批流程，提高项目审批效率。市有关部门积极支持项目实施主体办理项目及各子项目用地、建设、融资等相关手续，保证项目合规顺利推进。对城市更新重点项目，可采取“一事一议”方式，从项目审批、土地供应、用地调整、方案制定、资源配置等方面给予重点支持，更好保障项目落地。

（三）财政金融支持政策

1. 实行专项资金支持。城市更新项目按照政策标准结合济源实际进行投资收益测算，由各开发区管理办公室、镇人民政府、

街道办事处申报，由城市更新工作领导小组组织住房和城乡建设、自然资源和规划、财政金融等部门审核。一、二级开发利润率在 25% 范围以内的，土地出让金扣除成本费用、上缴和计提专项资金后，净收益部分由市级财政拨付项目所在开发区管理办公室、镇人民政府、街道办事处，专款专用、闭环管理。一、二级开发利润率超出 25% 的，土地净收益不再拨付项目所在开发区管理办公室、镇人民政府、街道办事处。

2. 多渠道开展融资。支持有良好现金流和收益支撑的城市更新经营性资产证券化，盘活存量资产。支持城市更新投资主体企业积极利用资本市场，广泛利用公司债、中期票据、私募债等工具进行融资，提高直接融资比重。鼓励企业在国内外发行债券。积极开展可转换债券项目、股权质押等多种融资方式试点。积极争取国家政策性贷款和资金，降低贷款利率水平和资本金设置条件。支持城市更新融资用于项目前期征迁、后续建设等环节。设立城市更新基金。在国家政策支持的前提下，探索利用一定比例政府专项债券资金增加项目资本金，发挥好政府专项债券资金的引导、撬动作用。

3. 积极争取资金支持。实行市级统筹，积极争取中央、省补助资金支持。充分发挥财政资金撬动作用，整合城镇老旧小区改造、棚户区改造、保障性租赁住房等专项财政资金统筹用于城市更新。

六、工作保障

（一）建立体检机制。按照“体检先行、示范引路、统筹推进”的原则，建立完善技术标准体系，全面开展城市体检，聚焦短板弱项，针对存在的“城市病”提出“诊疗”方案，为城市更新提供决策依据。以评估治理效果为导向，建立“一年一体检、五年一评估”的常态化体检评估机制。结合国土空间规划实施、防灾减灾、生态环境保护、传统文化传承等增加体检指标，丰富城市体检技术体系，增强城市体检的针对性。

（二）创新融资机制。充分发挥市场作用，汇聚资本力量，探索建立多元化、可持续的城市更新资金保障和实施机制。加大投资力度，积极实施符合专项债券发行条件的城市更新项目。鼓励采用政府和社会资本合作建设模式。住房和城乡建设局、发展改革和统计局、财政金融局等部门要积极对上争取政策和资金支持。对纳入城市更新项目库的项目，按照国家有关规定减免征收行政事业性收费和政府性基金。

（三）建立奖惩机制。创新奖励机制，由城市更新工作领导小组办公室，根据城市更新任务完成情况建立奖励机制，奖励具体承担攻坚任务的各开发区管理办公室、镇人民政府、街道办事处等主要责任单位。对承担城市更新任务工作进展缓慢、拖拉的各开发区管理办公室、镇人民政府、街道办事处，由市城市更新工作领导小组办公室通过提醒、通报等形式，督促其加快开展工作，逾期无法完成任务的，由城市更新工作领导小组对开发区管理办公室、镇人民政府、街道办事处主要负责人进行约谈。

本实施意见自公布之日起施行，有效期至 2026 年 12 月 31 日。



主办：市住房和城乡建设局

督办：市政府办公室六科

抄送：市委各部门，市人武部，驻济有关单位。

市人大常委会办公室，市政协办公室，中级法院，检察分院，
市法院，市检察院。

济源市人民政府办公室

2023年8月29日印发
