

实施城市更新行动可复制经验做法清单（第三批）

序号	政策机制	主要举措	具体做法
一	建立城市更新工作机制	（一）成立城市更新管理部门	<p>1. 湖北省各市（州）均成立城市更新专门管理部门。武汉市率先成立住房和城乡建设局，作为市政府工作部门，负责组织研究城市更新重大问题，拟定全市城市更新重大政策、统筹协调城市体检、编制城市更新专项规划和年度安排，牵头建立城市更新工作机制、配合财政部门安排使用和管理专项资金等工作，其他 16 市（州）参照武汉市机构、职能等组建住房和城乡建设局，于 2024 年 7 月全部完成挂牌。</p> <p>2. 石家庄市成立城市更新事业单位。石家庄市城市更新促进中心是市政府直属事业单位，负责拟订城市更新规划、计划和建议并组织实施，推动政府投资代建项目建设，以及承担国家政策性资金项目的审核报批等事务性工作和城市更新项目招商引资协调、服务等工作。</p>
		（二）加强城市更新工作考核	<p>安徽省、江苏省加强城市更新绩效考核和资金激励。安徽省将城市更新工作推进情况纳入省政府对各城市政府的目标管理和绩效考核，考核内容包括城市更新体制机制建立、方案制定、项目建设、经验推广等方面，对考核优秀的城市予以通报表扬和资金激励，对考核末位的城市予以约谈。江苏省对各城市实施城市更新行动成效进行综合评价和激励，对成效明显的城市在申报中央预算内投资计划、安排省级财政专项资金等方面予以倾斜，优先支持发行地方政府专项债券用于老旧小区改造。</p>
		（三）开展省级城市更新试点工作	<p>浙江省、山东省开展省级城市更新试点。浙江省选取 34 个市（区、县）、52 个片区、72 个项目开展试点，试点城市重点探索开展城市体检评估、城市更新规划设计管理制度建设，试点片区重点探索开展片区城市设计，明确片区目标定位、更新方式、土地利用、开发建设指标、配套设施建设等要求，试点项目重点探索编制项目实施方案，明确更新方式、实施主体、设计方案、资金统筹和运营等要求。山东省选取 34 个片区开展试点，涵盖老旧街区、老旧商圈、交通枢纽、城乡结合部等多种更新片区类型，将资源价值、主体意愿、规划指标、资金测算、底线要求等纳入片区进行统筹谋划，实现片区空间品质提升、居住条件改善、产业形态再造、项目长期运营等多元目标。</p>

序号	政策机制	主要举措	具体做法
二	完善城市更新法规和标准	<p>(一) 出台城市更新地方性法规</p> <p>(二) 制定城市更新相关标准和导则</p>	<p>台州市、郑州市、石家庄市、玉溪市出台城市更新条例。《台州市城市更新条例》明确城市更新的工作目标、原则和要求，建立政府、市场主体、公众、专家等多方参与机制，构建城市更新专项规划、片区策划方案和项目实施方案的实施体系，提出灵活方式供地、土地用途转换、工程审批、多元化筹资等政策保障。《郑州市城市更新条例》提出提升居住品质、盘活低效资源、塑造城市风貌、完善城市功能、改善生态环境品质、提升城市韧性等重点任务，明确城市更新的工作协调机制、规划和计划编制、实施程序、政策保障、监督管理等要求。《石家庄市城市更新条例》提出历史文化保护、市政设施改造、老旧小区改造、城中村改造、老旧厂区改造、老旧街区改造、产业园区更新、公共空间改造等重点任务，明确审批绿色通道、资金支持、规划土地政策等支持措施。《玉溪市城市更新条例》提出居住、产业、设施、公共空间、区域综合、其他6项城市更新任务，明确城市更新专项规划、年度计划和项目实施方案等编制程序、实施路径以及规划、土地、财税、金融等支持政策。</p> <p>1. 河北省明确城市更新全过程技术要求。《河北省城市更新工作指南（试行）》提出本地区地级和县级城市的城市更新主要任务，明确省市县三级工作机制的主要架构和工作职责以及城市更新规划、单元策划、年度实施计划和项目库的编制内容、审批程序、实施机制等要求，细化项目建设方案编制、审查决策、组织实施、竣工交付、运营管理等技术要点。</p> <p>2. 苏州市积极引导城市微更新工作。《苏州市城市微更新建设指引（试行）》围绕宜居住区、口袋公园、活力街巷、魅力街角、特征空间、艺术空间6类空间，分类提出微更新目标、内容和技术指引，明确“政府引导、多方参与”，“基层主导、社区共治”，“政府引导、企业参与”，“社会组织主导、多方共建”4种微更新模式以及营商引导、公众参与、维护管理等配套政策，推动城市微更新工作。</p> <p>3. 南京市明确既有建筑加固改造工程设计和技术审查要求。《南京市既有建筑加固改造结构设计导则（试行）》提出既有建筑修缮、改造和加固应遵循先检测、鉴定，后设计施工与验收的原则，细化既有建筑检测与鉴定、加固改造设计、消能减震和抗震加固设计、改造设计施工等技术指引。《南京市既有建筑加固改造工程施工图设计文件技术论证和审查指南（结构专业）（试行）》提出既有建筑加固改造工程审查的原则和审查要求，明确结构专业报审所需的技术性文件内容以及施工图设计、结构计算书和检测鉴定报告等技术深度要求。</p>

序号	政策机制	主要举措	具体做法
三	完善城市更新推进机制	(一) 一体化推进城市体检与城市更新	<p>1. 天津市依据城市体检结果确定老旧房屋改造任务。在城市体检中增设“疑似城市C、D级危险住房的住宅数量、存在安全隐患自建房数量、需要更新改造的住宅老旧电梯数量”等特色指标，全面查找房屋安全耐久、功能完备、节能改造等方面问题，依据城市体检结果，在城市更新行动计划中提出老旧房屋改造工程，形成城市更新任务并分解落实到各区和各部门。</p> <p>2. 宁波市结合城市体检划定城市更新先行片区。结合城市体检，从土地权属、历史地籍、人口分布、经济产出、建设年代、建设强度等多个维度，全面梳理分析需更新的社区、城中村、产业园区、历史文化资源、滨水空间等6类存量空间，形成存量资源一张图，将城市体检中的问题清单、整治清单落实到城市更新专项规划，划定55个城市更新先行片区作为近期工作重点，引导分区分类进行更新改造。</p> <p>3. 唐山市探索片区体检推进更新工作机制。搭建城市空间、人口、经济、业态等城市体检基础数据库，建立涵盖功能业态、建筑更新、基础设施、道路交通、环境景观、文化特色等6方面81项片区体检指标体系，开展老旧商业街区、老旧厂区、老旧街区等片区体检，统筹分析片区体检结果、居民诉求、存量资源、产业发展等情况，确定片区更新的目标和重点，编制片区更新实施方案，充分利用产业策划和城市设计手段，谋划提出城市更新项目。</p>
		(二) 建立城市更新专项规划编制和实施体系	<p>1. 郑州市、潍坊市编制城市更新规划，统筹存量资源更新改造。《郑州市城市更新专项规划（2023—2035年）》对全市存量空间进行全局性、系统性安排，确定城市更新目标、策略、空间布局和分区分类指引，明确低效产业盘活、传统商圈改造、历史文化保护、城市防灾减灾、人居环境建设、公共空间提升6方面更新策略，划定城市更新3大战略区域和10大重点区域，提出城市更新6大行动和24项工程。《潍坊市城市更新行动规划》紧密衔接城市体检，识别城市更新潜力空间，划定63个城市更新单元，分类提出安全韧性提升、精致街道治理、绿道网络建设、活力水岸重塑、美好社区缔造、潍州名片擦亮6大专项行动，形成38项重点任务和项目。</p> <p>2. 成都市编制更新单元实施规划，加强资源统筹和产业策划。《成都市城市更新建设规划》划定78个重点更新单元和119个一般更新单元，由各区县政府组织编制更新单元实施规划，注重结合“收、租、购”等策略整合空间资源，加强业态运营策划，有序引导项目实施。如八里庄工业遗址更新单元规划梳理存量资源权属和使用情况，开展产业策划，编制建设运营方案，匡算拆迁面积与成本，明确各项目的投融资和运营模式，提出用地功能、道路、公共服务配套等控制性详细规划调整建议。</p>

序号	政策机制	主要举措	具体做法
			<p>3. 北京市明确城市更新实施方案编制技术要求。《北京市城市更新实施方案编制工作指南(试行)》明确城市更新实施方案是推动存量空间资源高效利用和城市功能提升的综合性方案，由统筹主体、实施主体依据相关国土空间规划、各类行业规划和项目更新需要编制，内容包括用地规划条件、建筑设计与改造方案、土地利用方式、未登记建筑处理、项目实施安排、资金测算、运营管理等，根据项目类型特点及实施主体要求可增加内容和附件，实施主体依据审查通过的实施方案申请办理投资、土地、规划、建设等行政许可或者备案，由各主管部门依法并联办理。</p>
		<p>(三) 加强城市更新项目实施管理</p>	<p>1. 上海市建立市、区两级城市更新项目入库管理机制。《上海市城市更新项目库管理办法》明确实行城市更新项目常态化入库申报和动态管理机制，各区政府结合城市体检报告，拟定城市更新项目，纳入区级项目储备库，组织为具备实施条件的项目编制入库方案并申报纳入市级项目库。市更新办组织专家评审、部门联审，研究项目实施路径和支持政策，提出项目入库批复意见，进入市级项目库可享受规划、土地、融资、建管、运营等政策支持。</p> <p>2. 河南省建立省级城市更新项目管理信息系统。《关于做好城市更新项目谋划储备工作的通知》明确城市更新项目谋划的原则和重点，建立全省统一的城市更新项目管理信息系统，要求各地坚持片区统筹、“打捆”实施原则，系统谋划城市更新项目，按照谋划一批、储备一批、实施一批的滚动机制，做好项目审查、入库、动态管理。</p>
<p>四</p>	<p>优化存量资源盘活利用政策</p>	<p>(一) 鼓励土地复合利用、建筑功能转换</p>	<p>1. 北京市明确用地功能混合要求。《北京市建设用地功能混合使用指导意见(试行)》提出在规划编制阶段，依据街区定位和特点划定不同主导功能分区，对不同实施程度的街区分别明确街区功能混合引导重点。在规划实施阶段，采取正负面清单的方式明确各类用地允许、禁止兼容内容和比例要求，如对居住用地、公共管理与公共服务用地、商业服务业用地，明确兼容功能的地上总建筑面积不超过地上总建筑面积的15%。在建筑更新阶段，细化存量建筑用途转换的正面清单和转换规模比例管控要求，鼓励各类存量建筑转换为市政交通基础设施、公共服务设施、公共安全设施。</p> <p>2. 苏州市支持存量建筑功能转换。《苏州市关于促进存量建筑盘活利用提升资源要素利用效益的指导意见》支持各类实施主体利用存量建筑发展新产业新业态，提升公共服务功能，允许临时改变建筑使用功能，建立功能转换正负面清单，保持土地使用权和土地用途5年过渡期不变，明确在5年过渡期内免征缴相关土地收益，5年过渡期满后恢复原功能、按年缴纳土地收益继续使用、一次性补缴地价款、永久调整用地性质等。</p>

序号	政策机制	主要举措	具体做法
		(二) 优化容积率奖励、产权管理机制	<p>1. 海南省、成都市对城市更新项目实施容积率奖励。海南省明确城市更新中新增补占地面积在300平方米以下的市政基础设施和公共服务设施不计入容积率，不独立占地的公共服务设施不计入容积率，用地单位自愿将经营性用地用于建设绿地、广场、停车场等开敞空间的，在保障无偿开放使用前提下，可按照占地面积1:1的比例折算为建筑面积，作为奖励面积不计入容积率。成都市对城市更新项目中保留历史建筑、工业遗产、额外提供公共服务设施、增设电梯消防设施等不计入容积率。</p> <p>2. 武汉市、南京市完善城市更新产权管理政策。《武汉市关于做好城市更新中保留建筑不动产登记的意见（试行）》针对不同更新方式制定相应的产权归集及不动产登记路径，明确不动产首次登记、转移登记、变更登记3种不动产登记方式，便于实施主体灵活选择。《南京市住宅类危房治理项目规划审批与不动产登记管理工作意见》分类明确维修加固类、征收拆除类、翻建类住宅危房改造的规划审批和不动产登记要求，细化项目实施前期准备、方案确定、不动产登记3个阶段的产权办理程序和路径。</p>
五	构建城市更新多元投融资机制	<p>(一) 加大地方政府资金投入</p> <p>(二) 组织金融机构、社会资本多渠道融资</p>	<p>1. 江苏省出台“城新贷”财政贴息政策。《江苏省“城新贷”财政贴息实施方案》提出按照政府引导、免审即享、总额控制、严控风险的原则，对城市更新重点领域和建筑市政基础设施领域设备更新中长期贷款给予总计4亿元的1个百分点省级财政贴息，引导金融和社会资本加大对城市更新领域的支持力度，鼓励设区市、县（市）对享受省级贴息的项目给予配套贴息。据测算，按1个百分点进行贷款贴息，贷款企业可减少利息负担1/3左右，省市联动则可减轻利息负担2/3以上。</p> <p>2. 重庆市发行政府专项债支持城市更新。把政府专项债作为城市更新重要资金来源之一，强化城市更新项目常态谋划和动态储备，挖掘项目长效收益，做好“肥瘦搭配”，加强各类资金整合投入。如渝中区近三年共发行城市更新专项债包13个、发债总额83.3亿元，10—30年期，利率2.71%—3.3%，撬动区域固定资产投资约120亿元，形成投资拉动力，持续推动城镇老旧小区改造、风貌保护、“两江四岸”治理提升、地下管网改造、重大基础设施建设等城市更新项目实施。</p> <p>1. 河南省整合多种金融工具支持城市更新。出台《关于金融支持城市更新行动的意见》明确城市更新8大类金融支持领域，搭建政企银沟通平台，积极引入银行等金融机构，建立项目对接机制，鼓励金融机构在贷款规模上给予专项支持，探索将项目主体未来收益权作为担保方式，支持区域统筹平衡项目融资，开辟优先审批、特事特办、减利让费等授信绿色通道。2024年上半年，通过金融机构预审的城市更新项目114个，有88个项目获得金融机构批复，累计投放贷款216.62亿元。</p>

序号	政策机制	主要举措	具体做法
			<p>2. 江西省引导开发性、政策性金融机构支持城市更新。组织各地市精准谋划一批开发性政策性金融支持项目，形成项目库，支持开发性政策性金融机构提前介入，协助开展项目实施方案编制，探索通过资产注入（转让）、贷款贴息、运营权收益权质押、所有权使用权分离等方式，以及通过多功能混合利用、多业态融合经营、多主体共同出资等方法扩充项目经营性资产和现金流，提升融资保障能力。2023年有500余个项目与开发性政策性金融机构对接，170余个项目获批超200亿元贷款额。</p> <p>3. 南通市设立城市更新资金超市。由市住建、发改、财政、金融等7部门作为超市主办方，开展资金超市实体化运营，组织各类金融机构、社会组织和个人等资金供应方以及项目实施主体、专业经营单位等资金需求方入驻，涵盖财政资金、银行融资、社会资本和个人出资4类资金商品。资金超市主要提供政银企信息沟通对接、政策解读和项目资金申报、项目储备摸排和预先论证、优化资金申报审批流程、跟进项目资金落实情况等5项服务。</p>
六	探索城市更新多方参与机制	（一）鼓励央企、国企参与实施	<p>1. 天津市建立城市更新与低效闲置国有资产盘活联动机制。由市住建委、国资委建立国资系统城市更新项目联席会议机制，结合城市体检工作，定期梳理国有闲置低效资产规模、现状和分布情况，明确闲置资产类型和问题，编制全市优化生产力布局方案，形成市属国企盘活项目台账，逐项分析资产闲置原因并提出盘活方案，针对基础设施、配套服务不全等问题，聚焦民生改善、产业发展和载体建设，谋划实施一批国有资产更新改造项目，激发国有企业沉淀资产，推动城市完善功能、提升品质。</p> <p>2. 北京市支持中央企业开展城市更新全链条资源统筹。引导中央企业发挥集团产业链协同优势，增强在公益性、战略性更新领域的支撑保障作用。如石景山西部片区由中央企业统筹开展全域型更新，通过对更新片区进行全要素评估诊断，全面盘点片区存量资源，开展分阶段更新策划，定制更新模式和项目组合方式，统筹长短期、轻重资产项目，整合企业内外部产业资源开展招商，拓展营收途径，推动片区内资金自平衡，促进城市更新投-建-运-管全链条资源协同，实现城市与产业发展良性互动。</p> <p>3. 鄂尔多斯市鼓励国有企业统筹实施街区更新。以国有企业为主导，对老旧街区通过市场化运营方式实施更新。如东胜区1980老街区项目由区属国有企业统一返租、统一规划、统一改造，引入酒吧餐饮等业态，通过多元化运营盘活商业价值，带动街区原住民主动将闲置房屋委托国有企业统一管理，共盘活房屋94套。</p>

序号	政策机制	主要举措	具体做法
		<p>(二) 引导经营主体市场化运作</p>	<p>1. 重庆市通过专业化运营提升城市公共空间活力。经营主体对城市更新项目进行投资、建设、管理、招商、运营和维护一体化运作，政府提供相关政策支持，提升城市空间品质和消费活力。如南岸区开埠遗址公园项目以“保护修缮+公共服务+活动策划”的方式，对闲置的立德乐洋行旧址等8栋文物建筑、2处历史建筑和2.3万平方米的公共空间进行修缮和活化利用，建设文化艺术中心、青少年活动空间、开放景观阳台等设施丰富公共文化生活，引入研学培训、特色餐饮、文化创意、艺术集市等新型业态，与城市公园有机融合，为市民提供研学、运动、艺术活动等公共服务3000余次，打造城市新地标和消费新场景。</p> <p>2. 合肥市探索国有企业一体化运营推进老旧厂区改造。鼓励国有企业以市场化方式改造老旧厂区，打通老旧厂房改造的建设审批堵点，形成功能混合、业态融合的更新路径。如合柴1972文创园项目由国有文化创意企业负责项目建设策划、招商运营、艺术策展、活动策划、资产配置等一体化管理，保留原柴油机厂（监狱劳改工厂）老旧厂房建筑风貌和厂区肌理，引入展览、文创、新媒体等多样化业态，通过申请政府专项债、经营性地块租售、自持物业经营收益实现项目资金平衡。</p>
		<p>(三) 优化公众参与路径方法</p>	<p>1. 黄石市优化城市更新议事协商机制。建立点单式改造、设计师进小区、居民监督队、产权资产先移交后改造等联动模式，创新区政府、社区、居民、参建单位四方联动以及第三方成效评估等验收程序，引导居民、党员、企业、物业代表成立民主协商组织参与更新改造，实现人民城市人民建。</p> <p>2. 威海市建立首席街长制陪伴式更新。实行“一街区一街长”的公益陪伴街区更新模式，选聘具有专业素质且愿意常驻威海的设计师担任首席街长，密切关注街区商户、市民、游客和实施主体等多方需求，持续跟进街区更新项目的设计、施工、业态引入和运营管理全过程并提出意见，实行陪伴式微更新、微改造。</p> <p>3. 扬州市创新街区原住民“收储租”更新模式。由街道将优质街区资产先行收储，鼓励居民将闲置资产返租给街道并签订10—20年房屋租赁协议，每3年租金递增10%。街道出资或通过招商方式对租赁的危旧房屋进行恢复性修缮，属地居民全过程参与房屋修缮，自主决定后续业态选择和经营模式。如扬州市仁丰里历史文化街区更新项目，已收储仁丰里沿街民房42处，营运非遗项目21个，引导街道和居民签订租赁合同进行活化利用，带动居民原地居住、经营。</p>