关于加快推进城市更新的实施意见

（征求意见稿）

为全面贯彻落实中央和省关于实施城市更新行动的工作部署，系统提升我市城市建设的能级品质，建立规范有序的城市更新长效机制，结合我市实际，制定如下实施意见。

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导，深入贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，全面落实习近平总书记考察安徽重要讲话指示精神，顺应人民群众对城市发展的新期待，以改善基本居住条件和保障居住安全为根本，以保护传承历史文化和提升宜居品质为重点，坚持功能性改造，不断增强人民群众的获得感、幸福感和安全感。

**（二）工作目标。**到2025年，城市更新体制机制趋于成熟，项目建设深入实施，城市结构进一步优化，城市内在活力充分激发，“城市病”问题得到有效治理，城镇综合功能明显增强，城市人居环境更加优美。完成现有城镇棚户区改造建设安置房6.2万套，完成2000年前建成的城镇老旧小区改造195个，城镇住房制度更加健全。历史文化保护得到加强，城市风貌特色更加彰显。城市管理体制改革不断深化，城市应急、防灾减灾体系和能力建设不断加强，治理体系更加完善。

**（三）基本原则**

**——规划引领，分类实施。**依托不同的区位条件、资源禀赋、产业基础，精准把握各更新区域的目标定位，整合零星分散的土地资源，通过修缮、改建、重建或者增建的方式，鼓励成片连片更新，注重区域统筹，确保城市有机更新中公建配套和市政基础设施同步规划、优先建设、同步使用，推进功能转变，实现协调、可持续的有机更新。

**——以人为本，改善民生。**坚持把改善民生作为实施城市更新的出发点和落脚点，积极引导公众参与，充分尊重更新区域居民的知情权和参与权，把群众更新意愿强烈的区域优先纳入更新计划，提升基础设施、完善公共服务配套。

**——保护优先，稳中求进。**坚持活化利用，突出城市特色，守住城市底色，处理好新与旧、改与留的关系，有效保护城市空间格局、街巷肌理、建筑风貌，深入挖掘历史文化街区、文保建筑、历史建筑等历史内涵和文化要素，与城市更新融合发展、互促互进。

**——政府引导，多元参与。**切实履行政府在政策制定、公共服务、监督管理等方面的职能，推动建立“政府引导、规划统筹、政策支撑、法治保障”的城市更新工作新格局。充分发挥市场的主体作用，探索推行多元主体参与的市场化运作方式，激发城市更新的市场活力，实现共享共贏。

二、更新范围和更新类别

**（一）更新范围。**本城市更新实施意见适用于宿州市主城区、宿马园区、符离片区。

**（二）更新类别。**按更新方式不同主要分为以下三类：

**1.整治提升类。**对于建设情况相对较好、公共服务设施较齐全、权利主体确无迁移或变更意愿、具有历史文化保护价值或不影响城市整体发展的片区，以保护和修缮建筑物、改善公共环境、完善城市基础设施为主进行更新，保持用地原有的使用方式与布局，不拆除或仅拆除少量建筑、构筑物。

**2.改建完善类。**对于基础设施和公共服务设施等级较低或无法满足城市发展需求、原有用地性质或权属需要变更、确需改变建筑使用功能，或土地利用效率较低不符合集约使用原则的片区，在维持现状建设格局基本不变的前提下，采取改建、加建、扩建、局部拆除、改变功能等一种或者多种措施，对片区进行改建完善。

**3.拆除重建类。**对于存在严重安全隐患、权利主体意愿强烈、建筑年久失修、属于棚户区和城中村、严重影响城市整体发展格局的片区，通过整治提升或改建完善均无法满足城市发展需要的，拆除全部或大部分原有建筑，并按照规划进行重新建设。

三、主要任务

城市更新包括完善生活功能、补齐公共设施短板，完善产业功能、打造就业创新载体，完善生态功能、保护修复绿地绿廊绿道，完善人文功能、积淀文化元素魅力，完善安全功能、增强防灾减灾能力等内容。主要有以下任务：

**（一）开展城市体检评估。**建立健全“一年一体检、五年一评估”的常态化工作机制，依据国土空间规划，分类制定城市评估标准体系和信息系统，全方位、多途径采集城市综合指标数据，对城市发展体征及规划实施效果定期进行分析和评价。完善覆盖规划、设计、建设、运营、维护、更新等各环节的城市生命周期发展模式，加强城市建设的动态评估。不断发现空间治理问题，为城市更新提供问题导向和政策建议，更好地开展规划编制、实施和动态维护。（市住房城乡建设局、市自然资源局、市公安局、市城管局、市生态环境局、市交通运输局、市房管中心、市数据资源局，埇桥区政府、市管各园区等按职责分工负责）

**（二）改造老旧区域。一是**老旧小区改造。按照《全面推进城镇老旧小区改造工作实施方案》，进一步摸清底数，按基础类、完善类、提升类三类合理确定改造内容，以完善功能为主，坚持“先地下、后地上”，优先改造供水、排水、燃气、电讯等地下管线及二次供水设施，推进无障碍、“适老化”改造，支持符合条件的既有建筑加装电梯，完善公共基础设施及社区服务设施。科学编制改造规划和年度改造计划，积极推进片区化改造，以校场片区改造为试点，打造集中连片老旧小区改造示范标杆。建立城镇老旧小区改造工作统筹协调机制，探索金融支持社会力量参与改造等方面的可持续改造模式，建立改造后小区管护机制，使完整居住社区成为人民群众日常生活需求的城市基本单元。**二是**棚户区改造。从实际出发严把棚改范围和标准，摸清剩余棚户区数量，分清轻重缓急，按照市“十四五”住房发展规划及房地产调控方案，合理编制年度计划，切实做到改造对象精准识别、改造方式精准确定、工程建设精准管理，统筹安排改造时序，压茬推进，有序实施。力争“十四五”期间，基本完成主城区现有城镇棚户区改造，开工三年以上棚改项目竣工率达到97%以上。**三是**城中村和老旧街区改造。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，将因城市边界扩展而包裹的村落，尽快改造为城市社区或其他功能空间。通过优化规划布局、完善配套设施等方式，推动环城河以里历史地段、东昌路商业步行街和特色街区品质高端化、业态多元化，发展成为文旅商业消费集聚区。**四是**危房和老旧厂区改造。系统组织城市危旧房质量安全排查，建立台账，排定治理计划，突出重点，对老旧小区、城中村、城乡结合部老旧危房及公共建筑改变功能房屋，分类开展城市危房治理，确保居住使用安全。引导道东等老旧厂区的企业向具备条件的产业园区搬迁，优化城市工业布局；鼓励老旧厂区结合自身特点，通过转换建设用地用途、转变空间功能等方式，转变区域功能，完善配套设施，整合集聚创新要素，促进产业优化升级，推动“工改商”、“工改文”，改造发展为商业综合体、健身休闲娱乐中心等业态的空间或场所。**五是**自有产权改造。鼓励高等院校、医院等具备自有产权、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，改善景观环境。（市发展改革委、市住房城乡建设局、市房管中心、市自然资源局、市城管局、市财政局、市经济和信息化局、市商务局、市城投集团，埇桥区政府、市管各园区等按职责分工负责）

**（三）实施城市生态修复。**用再生态的理念，修复被破坏的自然环境和地形地貌，保护城市自然风貌。**一是**探索利用市场化方式推进废弃矿山生态修复，加快符离大道高皇山、小黄山两处废弃矿山综合治理，改善生态环境，打造重要景观节点，助推旅游业发展。**二是**修复河湖水系和湿地等水体，对朱仙庄采煤沉陷区进行综合治理，使之成为南水北调工程宿州“城市蓄水缸”，打造成一个集滨水商务、文化创意、休闲娱乐、生态居住等功能于一体的城市商务休闲郊野花园。**三是**加强城市公园体系和绿道建设，结合交通和公用设施等合理布置绿地，将城市内外绿地水系有机串联起来，构建绿色生态网络，构建滨水特色环境。着力构建“三环链城、四带穿城、五苑抱城、百园融城”的公园体系，让市民享有“300米见绿、500米见园”的宜居环境，绘就城在园中、园在城中、人在景中、城景交融的美丽画卷。到2025年，公园绿地服务半径覆盖率不低于80%。（市自然资源和规划局、市生态环境局、市城管局、市水利局、市住房城乡建设局、市重点工程局、市交旅集团，埇桥区政府、市管各园区等按职责分工负责）

**（四）完善城市功能。**统筹安排“市区、街道、社区”三级公共服务基础设施，重点补齐城市无障碍、公共厕所、便民服务、标识导引、照明、安全预警、生活垃圾分类收集点(站)等多类型服务设施短板，加强社区服务场所建设，推进“15 分钟活动圈”全覆盖。加强文化教育、医疗卫生、养老服务、无障碍等设施建设，全力推进银河一路九年一贯制学校、市中医院新院等项目建设，拓展城市广场、公园、步行道等公共活动空间，融入法治、体育等主题及奇石、泗州戏等本土特色，开展街区环境、街区设施及街区立面整治。（市自然资源局、市住房城乡建设局、市城管局、市卫生健康委、市教育体育局、市文化和旅游局、市民政局、市农业农村局、市重点工程局，埇桥区政府、市管各园区等按职责分工负责）

**（五）城市基础设施补短板。**深挖地下空间利用潜力，完善城市管网系统，稳步推进市域综合管廊建设。完善市政配套设施，落实公交优先发展政策，健全智慧绿色交通体系，完善城市步行和非机动车交通系统，加快构建人行道净化和自行车专用道体系，推进宿马园区高铁站公交站点直达乡镇，推进全国公交都市示范城市建设，谋划推进城市轨道交通、城市高架。加快京沪铁路宿州站综合改造、银河一路东延二期等项目建设，织密城东新区路网，围绕淮宿蚌城际铁路建设，先期实施老南外环西延等西站配套基础设施建设项目建设。（市自然资源局、市住房城乡建设局、市交通运输局、市城管局、市重点工程局、市城投集团、市交旅集团，埇桥区政府、市管各园区等按职责分工负责）

实施城市停车场建设行动。按照《宿州市城市停车场专项规划》，以“新建配建停车泊位为主体、盘活存量停车泊位为辅助、路内停车泊位为补充”的原则，逐步解决“落地难、融资难、共享难”问题，进行铁路桥地下、城南公园三号地等停车场建设。加快制订完善《宿州市机动车停车管理办法》，不断完善主城区智慧停车系统信息化平台。到2025年，新增城市公共停车泊位 万个，同步按比例配建充电设施，或预留充电设施建设安装条件。（市城投集团、市自然资源局、市城管局、市重点工程局、市公安局，埇桥区政府、市管各园区等按职责分工负责）

持续推进城镇污水处理提质增效三年行动。基本完成市政雨污错接混接点治理、破旧管网修复改造，基本完成雨污分流改造，切实提高城市污水处理效能，尽快实现全市建成区污水管网全覆盖、生活污水全收集、全处理。全面推进城市生活垃圾分类处理，全面推进城市生活垃圾焚烧处理和厨余垃圾处理能力建设，促进建筑垃圾减量和资源化利用。加快推进主城区污水泵站提升改造项目、城区污水处理提质增效设施改造(二期）、第四水厂一期工程建设，尽快实施水环境治理提升工程、生活垃圾转运站等项目建设。到2025年，基本实现城市原生垃圾“零填埋”，基本建成生活垃圾分类处理系统。（市城管局、市生态环境局、市发展改革委、市自然资源局、市水利局、市住房城乡建设局、市商务局，埇桥区政府、市管各园区等按职责分工负责）

推进新型城市基础设施建设。加快对城市传统基础设施进行数字化、网络化、智能化升级改造，强化基础设施智慧化运维和监测预警，加快推进城市信息模型(CIM)平台建设，进一步探索城市信息模型的深化应用。学习借鉴杭州建设“城市大脑”的经验，借力数字江淮建设，推动与阿里合作的“城市大脑”等项目建设，全力推进“数字宿州”建设。深化新一代信息技术在城乡建设管理中的应用，整合智慧城管系统、智慧停车系统、充电桩系统等，建设应用智能化城市安全管理平台，实现管理一张网。开发各类便民应用，大力发展惠及全民的智慧养老、智慧医疗、智慧医保、智慧教育、智慧停车，建立完善覆盖全市的人口、安防等智慧服务，让城市更聪明、更智慧。实现服务一条链。推动智能建造与建筑工业化协同发展，建设建筑产业互联网，推广绿色建筑、装配式建筑等新型建造方式， 2022年新建建筑中装配式建筑面积占比达到25%以上，比例逐年递增，2025年末达到40%以上，实现产业一条龙。（市城管局、市住房城乡建设局、市数据资源局、市公安局、市重点工程局、市自然资源局、市城投集团、市交旅集团，埇桥区政府、市管各园区等按职责分工负责）

**（六）城市安全韧性建设**

积极申报全国海绵城市试点，实施城市内涝治理，加快推进污水泵站改造提升等项目，率先在安徽甚至在华东、长三角区域内消除“城市看海”现象。到2025年，基本建立完善“源头减排、管网排放、蓄滞削峰、超标应急”的城市排水防涝体系，城市内涝治理取得明显成效。全面推进海绵城市建设，综合采取“渗、滞、蓄、净、用、排”等措施，打造生态、安全、可持续的城市水循环系统，城市建成区范围内所有新建改建扩建项目均应按照海绵城市建设要求落实相应措施，到2025年，城市建成区50%以上的面积达到海绵城市目标要求。（市城管局、市住房城乡建设局、市自然资源局、市水利局，埇桥区政府、市管各园区等按职责分工负责）

加强城市生命线工程建设。加强城市地下管网地理信息系统和安全运行监测系统建设和应用，推进完善城市地下管网信息资源动态更新和管理服务机制，构建形成地下管线“规划－设计－建设－运维－报废”全生命周期监管体系，牢牢占据全省智慧管网建设领头羊位置。加强城市桥梁、管廊、隧道等市政公用设施智慧化运维和监测预警，加强城市供水供气等安全保障，加强城市备用水源建设及水源替代水厂建设，完善GIS智能化巡检监控系统，实现燃气管网运营可视化，提高燃气管网的运行监控能力，增强设施抗灾能力。加快推进智慧社区和数字家庭建设，实施社区公共设施数字化、网络化、智能化改造和管理，提高社区智能化管理水平和住宅品质。大力推进宿州市城市生命线安全工程（一期）项目建设，构建以燃气、桥梁、供水为重点，覆盖市建成区的城市生命线安全工程监测网，实现与省级监管平台数据实时共享；到2025年，实现排水、路灯、热力、电力、电梯、通信、综合管廊等城市生命线重点领域全覆盖。（市城管局、市住房城乡建设局、市自然资源和规划局、市数据资源局、市水利局、市经济和信息化局、市市场监管局，市埇桥区政府、市管各园区等按职责分工负责）

统筹城市防灾减灾工作。加强城市应急和防灾减灾体系建设，建立和完善城市安全运行管理机制，结合公园、绿地、广场等开敞空间和体育场馆等公共设施，提高城市既有建筑灾害设防标准、完善防御设施，健全防灾减灾基础工程建设，合理规划布局应急避难场所建设。到2025年，社区应急避难场所基本完善，服务半径不大于500米。（市应急管理局、市人防办、市地震局、市住房城乡建设局、市城管局、市民政局、市自然资源局、市重点工程局，埇桥区政府、市管各园区等按职责分工负责）

**（七）城市风貌塑造和历史文化保护**

实施城市记忆工程，重点挖掘大运河宿州段的城市根脉，积极推进大运河文化公园规划、宿州古城改造、环城河河道开发等项目建设，再现“虹桥”、“隋堤烟柳”、“宿州古城”等历史人文景观，重现“九州通衢、中原门户”的历史地位（风貌）。强化对重点区域、重点地段的空间形态、高度体量、风貌特点、交通组织等控制引导，注重城市风貌整体塑造，优化新汴河、沱河沿岸滨水空间，规划建设汴北、城东新区城市绿心。

加强城市特色要素识别与挖掘，延续传统街巷肌理，提升城市的地域特征。加强标志性建筑设计，留住特有的地域环境、建筑风格、文化特点，摸排汇总城区个体摊点经营状况，在科学规划布点前提下，探索东昌路夜市等便民“地摊经济”特点，逐步开放云集、吾悦广场、万达广场、国购广场内街及周边部分路段，设置临时占道摊点、摊区，引导规范经营，促进夜市经济发展。建立健全历史文化保护传承体系。持续开展历史文化名城、历史文化街区申报，注重采用“绣花”“织补”等微改造方式，推进环城河以内老城区历史文化街区保护利用，深化历史建筑普查认定，加强历史建筑挂牌保护及测绘建档。（市文化和旅游局、市自然资源局、市住房城乡建设局、市城管局、市水利局、市商务局、市城投集团、埇桥区政府、市管各园区等按职责分工负责）

四、实施路径

**（一）全面评估，编制规划。**以城市控制性详细规划、专项规划为基础，以城市体检为切入口，找出弱项短板，针对存在的“城市病”提出“诊治”方案，按照《城市居住区规划设计标准》等相关规范标准和技术要求，结合国土空间总体规划组织编制城市更新专项规划，确定城市更新的总体目标和发展策略，明确分区管控、城市基础设施和公共服务设施、实施时序等任务和要求。

**（二）明确类别，划定单元。**依据城市更新区域现状调查评估，结合建筑质量、风貌和更新目标，按照“留、改、拆”优先级，在更新范围内明确需要保护保留、改造和拆除的部分。按照公共要素配置要求和相互关系，对现状情况较差、改善需求迫切、近期有条件实施建设的区域，划定城市更新单元。

**（三）制定计划，确定内容。**结合城市更新单元内物业权人更新意愿、建筑物建成年限等，统筹各方意见，制定城市更新单元计划；确定城市更新单元内的具体项目和改造内容，经市政府批准后组织实施。一个城市更新单元内可以有一个或多个城市更新项目。

**（四）拟定方案，推进实施。**按照更新项目类别，开展城市更新项目年度计划和实施方案编制工作。包括更新方式、实现途径、实施主体、投融资模式、实施计划和资金计划等，并健全项目管理机制，履行专家论证、风险评估等程序，推进项目有序实施。

**（五）组织验收，推广应用。**结合项目功能、建设计划、运营管理、物业持有、持有年限和节能环保等要求，有序组织验收。按照“试点探索、逐步推广”的工作思路，积极探索城市更新的新模式、新路径，及时总结经验，巩固试点成果，加以推广应用。

**五、政策支持**

**（一）资金筹集政策**

**1、加大信贷支持力度。**充分利用政策性银行和商业银行城市更新信贷政策，加强城市更新试点项目融资对接，鼓励形成现金流可平衡项目模式，探索建立可复制的城市更新贷款模式。

**2、增强资本市场融资能力。**一是支持发行债务融资工具募集资金。鼓励符合条件的项目实施主体在交易所和银行间市场发行各类债券募集资金。探索开展城市更新项目债权资产、收益权资产、不动产资产为主的资产证券化资金募集业务。二是争取（纳入）基础设施不动产投资信托基金(REITs) 试点项目。筛选符合基础设施不动产投资信托基金(REITs)试点项目条件的城市更新项目，通过发行REITs产品募集城市更新项目资金。三是支持设立城市更新基金。探索建立“1+N”母子基金模式，按照政府引导、市场化运作、专业化管理的总体思路，充分发挥政府性资金的引导和杠杆作用，带动更多社会资本投向城市更新项目。

**3、全力争取保险资金支持。**建立保险资金服务城市更新协调机制， 监管部门、保险公司与项目实施主体之间要加强融资对接，信息共享，鼓励支持保险资金投资城市更新项目。

**4、积极争取上级专项资金。**在满足债务风险等级的基础上，最大限度做好专项债发行工作，有效补充更新项目资金。全力做好中央、省各类专项补助资金的申报。

**（二）国土规划政策**

通过政府授权或公开方式引入市场化主体参与城市更新，结合土地使用现状和城市更新项目实施的客观需求，运用设定条件招拍挂、协议出让、划拨方式灵活供应土地。对于拆除重建类城市更新，城市更新单元内的搬迁补偿完成并形成“净地”后，具备划拨条件的，由自然资源和规划部门履行相关流程后，将相应的土地使用权划拨给市场化主体；具备协议出让条件的，由自然资源和规划部门履行相关流程后，将相应的土地使用权协议出让给市场化主体；需通过政府公共资源交易平台公开出让的，由自然资源和规划部门编制土地公开出让方案，明确拟供宗地的出让条件。城市更新单元内涉及新建安置房的，统一列入市保障房规划，由市房管中心制定城市更新单元内安置房建设运营机制细则。

**（三）税收政策**

更新项目符合国家、省有关规定的，享受行政事业性收费和政府性基金减免政策，并优先用于更新项目。纳入市更新计划的项目，符合条件的，可享受相关税费减免政策。同一项目原多个权利主体通过权益转移形成单一主体承担城市更新工作的，属于政府回收房产、土地行为的，按相关税收政策办理。拆除重建类项目既列入城市更新计划，又列入房屋征收计划的，按照棚户区改造现行政策执行。对搭配了平衡地块（原则上不跨区）的项目，平衡地块与项目地块基本同步开发的，符合相关规定的，可合并计算开发收入，合并计算税费。

**（四）行政审批政策**

设立城市更新项目行政审批绿色通道，优化施工图（含消防）审查、招投标手续、施工许可审批、项目竣工备案等办理程序，合理压缩审批时限；提前介入质量、安全监督。更新项目涉及水务提质增效的应优先列入水务提质增效计划。纳入城市更新实施计划的项目，实施内容同时涉及前期土地整理及后期开发建设的，在项目启动前，可整体合并办理立项等手续至实施主体名下。

**（五）不动产登记政策**

对原登记宗地范围内拆除重建的，由宗地内原权利人委托实施主体，在房屋拆除后，持相关城市更新批准文件申请变更登记。征收后经确认可保留的合法建筑，可登记至征收主体指定的市、区级国有企业，土地用途和房屋使用功能以自然资源和规划部门确认为准，土地性质不变。

**（六）财政政策**

设立城市更新资金，用于支持城市更新工作。对纳入政府投资计划的项目，对于城市发展需要难以实现平衡的项目，经市政府认定后可采取向城市更新实施主体或其母公司以资本金注入、投资补助、运营补贴或向城市更新基金注资等方式给与支持。

**（七）其它政策**

适当减免入网、管网增容等经营服务性收费。

六、保障措施

**（一）加强组织领导。**市政府成立城市更新工作领导小组，负责统筹协调城市更新工作，指导推进工作落实。领导小组下设办公室，办公室设在市住建局，负责具体组织实施城市更新工作。

**（二）创新政策支持。**各职能部门依据各自职责，创新城市发展经营理念，围绕规划、土地、建设、财政、公积金、行政审批、税费、金融、不动产登记、考核监管等方面的“难点、痛点、堵点”，制定出台一批行之有效的配套支持政策、技术标准，创新审批流程，形成完整的城市更新政策体系，并根据实际工作中存在的问题适时修订完善，实现城市空间、城市功能、城市发展理念的全方位更新。

**（三）落实要素保障。**进一步畅通金融血脉，提高金融等要素支持水平。加大财政性资金拨付力度，保障配套资金落实到位；城投集团等部门要多元化筹措建设资金，增强资本市场融资能力；商业银行加大对重点项目信贷支持，鼓励国有企业、物业权利人和社会力量参与投资建设城市更新项目。自然资源和规划部门全力做好用地保障保障，埇桥区政府和各项目属地园区管委会要不折不扣地完成征迁工作任务，确保建设项目顺利推进。

**(四)强化项目带动。**不断增强项目意识，健全项目推进工作机制，跟踪国家政策导向，在公共设施、城市生态、风貌景观等领域，谋划实施一批有助于城市更新发展的项目，建立项目库，明确项目推进节点计划，实行动态调整、滚动接续。

**（五）严格监督考核。**建立健全城市更新工作监督考核机制，由领导小组办公室定期对城市更新进展情况开展督查，通报工作进展情况，并将督查结果与各地、各部门考核结果挂钩，形成强有力的倒逼推进机制。

**（六）注重宣传引导。**充分依托各种传播媒体，多渠道、多途径、全方位全面系统宣传城市更新理念和重要意义，努力营造全社会关心、市民广泛参与的良好氛围，积极引导市场主体和社会资本介入，扩大城市更新的公众参与度和社会共识，确保城市更新健康有序发展。

埇桥区政府、市管各园区管委会可依据本实施意见制定本辖区实施细则；各县可结合本地特点，参照本实施意见推进各县县城建成区更新工作。