附件1：

徐州市城市更新实施办法

（征求意见稿）

第一章 总则

第一条 为贯彻落实党的十九届五中全会、党的二十大报告和2024年政府工作报告关于实施城市更新行动的重要决策部署，进一步丰富优化空间布局、提升产业结构、传承历史文化、改善人居环境、完善公共配套，系统提升中心城市建设的能级品质，结合我市实际，制定本办法。

第二条 本市建成区范围内的城市更新活动及其监督管理，适用本办法，并同时应满足以下要求：

（一）本办法所称城市更新，是指不断满足人民群众对美好生活的向往，对城市空间形态和功能进行整治提升的活动。

（二）城市更新工作应本着“敬畏历史、敬畏文化、敬畏生态”总体思路，坚持人民城市人民建、人民城市为人民，遵循“政府主导、市场运作，统筹规划、节约集约，利益共享、公平公开”的原则，传承城市历史、赓续城市文脉、保留城市记忆。

（三）坚持稳中求进、以进促稳、先立后破，稳步实施城市更新行动；坚持以人民为中心，把惠民生、暖民心、顺民意的各项具体工作，扎扎实实做到群众心坎上。注重城市发展、开发方式、治理模式的更新，聚焦城市建设中的突出问题和短板，坚持走内涵集约、绿色低碳发展之路，努力创造更加美好的城市人居环境。

（四）城市更新规划应当符合国民经济和社会发展规划、国土空间总体规划。实施城市更新应当结合更新地块实际，科学规划，针对区域不同特点，制定更新策略和控制标准，做到因地制宜、疏密有致，优化城市发展空间和战略布局。

（五）增进社会公共利益，完善更新区域内公共设施，充分整合分散的土地资源，推动成片连片更新，注重区域统筹，确保城市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，实现协调、可持续的有机更新，提升城市机能。

（六）统筹兼顾各方利益，建立健全土地增值收益共享机制，尊重和保障土地权利人的权益，合理调节村集体、村民、原权属人、市场参与主体的利益和政府公共利益，确保国有、集体资产保值、增值；引导、激励相关利益主体积极参与城市更新，实现利益共享共赢。

第二章 城市更新工作机制

第三条 市城市更新工作领导小组统筹全市城市更新工作，对涉及的重大事项进行决策。市城市更新工作领导小组办公室负责审定城市更新规划、计划以及片区策划方案和更新项目实施方案，具体指导、协调、监督城市更新工作；对实施成效进行分析评估，调整优化政策机制；配合责任主体做好上级政策和补助资金争取工作；负责城市更新工作考核、信息交流、宣传培训等工作。其他成员单位按职责分工，协同推进城市更新有关工作。

第四条 属地政府为辖区城市更新工作的第一责任主体，建立城市更新工作机制，统筹推进本辖区城市更新工作。负责立项、用地、规划等前期手续办理；树立先体检后更新、无体检不更新的工作理念，全面摸清底数，建立健全城市更新基础数据调查制度，收集辖区范围内的土地、房屋、人口、经济、产业、历史文化遗产、公建配套、市政设施及城市绿地等现状基础数据，开展公众意愿调查，把城市体检查找出的问题转化为城市更新的规划、计划和项目；组织编制本辖区城市更新改造计划和相关方案，依法组织开展征收安置、建设管理和项目验收等工作；建立健全职能部门、街道社区、利害相关人等广泛参与城市更新的工作机制，依法保障公众的知情权、参与权和监督权。

第三章 城市更新内容和类型

第五条 聚力推动高质量发展，建设产业强市、打造区域中心，结合实力徐州、创新徐州、美丽徐州、善治徐州、幸福徐州建设，以历史文化传承和塑造徐州城市特色为立足点，依据国土空间总体规划，围绕8大工程和市重大产业、为民办实事、城建重点工程年度计划，本着“规划引领、片区统筹、积极稳妥、量力而行”的原则，每年打造一批体现徐州特色、代表徐州水平、可复制可推广的城市更新样板。加快推进徐州历史文脉—彭城七里的基础上，以线带面，启动王陵路、钟鼓楼等更新单元、华祖庙等老旧小区改造以及“一老一小”、嵌入式社区服务设施、房屋养老金和安全生命线等工作；到“十四五”末，走出一条内涵式、集约型、绿色化的老工业基地城市高质量发展新路，形成一批可复制可推广的城市更新“徐州经验”，打造城市更新“徐州样板”。

第六条 更新类型具体包括：一是整治提升类。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，采用“微改造”方式，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。二是改建完善类。对于基础设施和公共服务设施等级较低或缺失、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、局部拆除或者改变功能等一种或者多种措施，对片区进行改建完善。三是拆除重建类。对于存在严重安全隐患、权利主体意愿强烈、建筑年久失修、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，除违法建筑和经专业机构鉴定为危房且无修缮保留的建筑外，不大规模、成片集中拆除现状建筑，原则上城市更新单元（片区）或项目内拆除建筑面积不大于现状建筑面积的20%，并按照规划进行重新建设，拆建比不大于2。

第四章 城市更新资金筹措

第七条 多渠道筹集城市更新资金，具体包括：各级财政安排的城市更新改造资金；金融机构融资资金；社会资本投入资金；土地使用权人和房屋所有权人自筹资金；其他符合规定的资金。

第八条 建立政府、企业、居民等多方主体合理共担机制，推动各类资金共同参与城市更新。对涉及公共利益的城市更新项目，市、区人民政府应予以支持。

鼓励通过发行地方政府债券等方式，筹集城市更新资金。鼓励金融机构依法开展多样化金融产品和服务创新，支持企业在多层次资本市场开展融资活动。

1. 市相关职能部门积极谋划，按照各自条线配合属地政府向上争取更多优惠政策和资金扶持；整合各级财政安排的用于城市更新改造项目资金，充分发挥财政资金的撬动作用；打通资源变资产、资产变资金的渠道，利用国家政策性金融对城市更新的支持政策筹集资金，探索信贷金融新产品和设立城市更新专项基金。
2. 改变以往棚户区改造惯性思维和市级投资传统模式，除各级财政保障的“基本民生”更新改造项目外，对于可以市场化运作的改造项目，积极引导社会优质资本参与融资。应制定可行资金平衡方案，严格执行市场化的相关程序和手续，项目不得以财政收入作为预期收益或偿债资金来源，属地政府不得承诺兜底或最低收益，严防新增政府隐性债务。

第五章 城市更新工作流程

第十一条 划定城市更新片区和单元，应当符合下列规定：保证基础设施和公共服务设施相对完整；综合考虑道路、河流等自然要素及产权边界等因素；符合成片连片和有关技术规范的要求；一个城市更新单元可以包括一个或者多个城市更新项目。

第十二条 纳入城市更新片区实施计划的区域，由属地政府编制片区策划方案，同步建立市、区两级城市更新项目库及分期实施计划，并按程序进行公示、征求意见和组织专家论证后，提交市城市更新领导小组办公室审议。片区策划方案应当包括以下内容：城市更新片区发展定位、基础设施、公共服务设施和其他用地的功能、产业方向及其布局；城市更新片区内更新项目的具体范围、更新目标、更新模式和方式、拆迁补偿总量和规划控制指标；城市更新片区内城市设计指引；城市更新片区实施的社会效益、经济效益和生态环境效益等分析及资金平衡方案；城市更新项目库，需要分期实施的，列出分期实施的地块（项目）和时序，并提出资金安排建议；历史文物资源分布及保护方案；其他应当予以明确的内容。

第十三条 属地政府根据片区策划方案拟定项目实施方案，具体包括更新方式、供地方式、投融资模式、可行性研究、规划设计（含规划调整）方案、建设运营方案、社会稳定风险评估等内容。项目实施方案报市政府经批准后施行。

第十四条 城市更新项目涉及历史文化街区、历史地段、历史建筑保护修缮的，应当符合《历史文化名城名镇名村保护条例》等国家、省、市相关规定以及《徐州历史文化名城保护规划》等法定规划，坚持以用促保，鼓励保护利用与周边文化、旅游、商业等现状资源有机串联。活化利用历史建筑的，应在保持其原有外观风貌、典型构件，满足结构、消防安全等要求，不影响其历史文化价值的基础上，依法通过加建、改建、增设设施等方式，提升建筑性能，适应现代生产生活需要。

第十五条 城市更新项目立项、环评、用地、规划、建设、消防、节能、园林绿化等各环节涉及行政主管部门审批的事项要优化审批流程，施行绿色通道、并联审批、限时办结制度。

第十六条 城市更新项目可依托国有企业和资质较好的社会企业，合理构建“政企合作、市区联动、大众参与”的更新管理模式。充分发挥各方主体优势，加大资源整合力度，实现高水平策划、市场化招商、专业化设计、企业化运营。

第六章 城市更新政策支持

第十七条 各成员单位各司其职、密切配合，贯彻落实自然资源部《支持城市更新的规划与土地政策指引》和省政府《关于支持城市更新行动的若干政策措施》相关内容，制定出台相关配套文件，高质量完成各自职责范围内的城市更新工作。

第十八条 根据城市更新地块具体情况，供应土地采用招标、拍卖、挂牌、协议出让以及划拨等方式。按照法律规定，没有条件，不能采取招标、拍卖、挂牌方式的，经市人民政府同意，可以采取协议出让方式供应土地。鼓励在符合法律规定的前提下，创新土地供应政策，激发市场主体参与城市更新活动的积极性。

在市场化运作适当拓宽土地一二级联动，鼓励原土地使用权人依法以转让、经分割审批后部分转让或出租土地使用权等方式盘活利用，开发建设时按照法律规定办理相关审批手续。

物业权利人可以通过协议方式，将房地产权益转让给市场主体，由该市场主体依法办理存量补地价和相关不动产登记手续。

城市更新涉及旧区改造、历史风貌保护和重点产业区域调整转型等情形的，可以组合供应土地，实现成本收益统筹。

城市更新以拆除重建和改建、扩建方式实施的，可以按照相应土地用途和利用情况，依法重新设定土地使用期限。城市更新项目以拆除重建方式实施的，其土地使用权出让年期不超过相应用途经营性用地的最高出让年期。以改建扩建方式实施且用途不改变的，其出让年期与原土地出让合同保持一致；涉及用途改变的，其出让年期不超过相应用途经营性用地的最高出让年期。

对不具备独立开发条件的零星土地，可以通过扩大用地方式予以整体利用。城市更新项目涉及低效用地再开发的，可以按照国家、省、市有关低效用地再开发政策执行。

城市更新涉及补缴土地出让金的，应当在土地价格市场评估时，综合考虑土地取得成本、公共要素贡献等因素，确定土地出让金。

第十九条 城市更新项目应当依法办理规划审批。在保障公共利益和安全的前提下，经征得相关权利人和利害关系人同意，在符合详细规划的前提下，在建设工程规划设计方案中优化建筑高度、日照间距、建筑密度、绿地率、停车配建等现行规划指标，但不得减损周边地块的相邻权益。

允许利用老旧小区及周边存量用地建设各类环境及配套设施。对于城市更新地区增设必要的楼梯、电梯、公共走廊、无障碍设施、风道、外墙保温等附属设施以及景观休息设施等情形，其新增建筑量可不计入规划容积率。

涉及历史文化名城保护范围内地段的城市更新项目，在符合详细规划的前提下可以根据实际情况划定用地边界。

第二十条 符合规划的建筑物按照规定经消防安全评估和房屋安全鉴定合格后，可以予以保留，并依法依规做好保留建筑物资产移交。予以保留的建筑物产权被依法归集后，可以与土地一并挂牌出让。已征收房屋允许保留的，土地用途和房屋使用功能以规划确认为准。

在符合规划且征得相关权利人和利害关系人同意的前提下，可以利用项目及周边存量用地建设各类配套设施和公共服务设施；利用存量房屋改造作为各类公共服务设施、城乡基础设施、公共安全设施等用途的，可以按照国家规定在一定年限内暂不办理变更用地主体和土地使用性质的手续；按照更新协议约定新增的经营性用途建筑面积，由实施主体自持运营或者上市销售的，应当办理土地出让手续。

第二十一条 鼓励在国土空间规划中整合人防、市政、水利等功能，实现地上、地表、地下分层规划和复合高效利用。结合广场、绿地、学校操场、公交场站、轨道站场等公共设施更新改造，可以建设连接通道、商业、公共停车场、应急救灾、人防和体育等设施。

开发利用地下空间应当依法取得地下建设用地使用权。

第二十二条 历史建筑加固、修缮、保护应当体现其核心价值，消除安全隐患，不得损坏外观风貌和典型构件。有条件的可以依法改（扩）建或者添加设施。

在保护历史建筑的前提下，鼓励通过出租等方式进行合理利用。

第二十三条 城市更新项目应当按规定进行施工图审查。对可以实行豁免、“正负面”清单引导、“自审承诺制”或者专家论证管理的项目，可简化审批流程，按照建设工程审批制度改革有关规定办理施工图审查。

第二十四条 城市更新中的既有建筑改造利用，应当执行现行国家工程建设消防技术标准。存在空间、结构等客观条件限制的，应当符合省城乡建设部门会同有关部门制定的消防技术要点，并采取人防、技防、物防等加强性措施，提升火灾预防和处置能力。依法不需要取得施工许可的其他建设工程，在办理消防验收、备案时，建设单位可提交消防查验报告替代竣工验收报告，简化申报要求。

历史文化街区、名镇、名村核心保护范围内的改造利用，各区人民政府按照管理权限，组织编制防火安全保障方案。防火保障方案的审查衔接办法及技术标准由相关部门另行制定。

第二十五条 在城市更新中确需搬迁业主、公房承租人等相关权利人的，实施主体应当按照“自愿参与、民主协商，等价交换、超值付费”原则，与需要搬迁的相关权利人协商一致，签订协议。城市更新项目应当科学确定搬迁范围，搬迁范围可以按照院落、楼栋等划分搬迁分区。搬迁范围内签约比例达到百分之九十五以上的，方可启动办理搬迁相关程序。

第二十六条 城市更新项目应当依法办理施工许可。对可以实行豁免、“自审承诺制”管理的项目，按照建设工程审批制度改革有关规定办理。

建设主管部门应当通过质量安全监督巡查等方式，对免于办理施工许可的项目加强事中事后监管。

第二十七条 实施主体应当依法组织工程竣工验收。鼓励实行豁免、“正负面”清单引导、“自审承诺制”或者专家论证管理的项目，实施工程竣工联合验收，竣工联合验收意见书可以作为工程竣工验收备案凭证。

第七章 城市更新督查考核

第二十八条 强化督查考核机制，对工作推进和责任地区、单位履职情况开展督办盯办、跟踪问效。将城市更新工作纳入高质量发展考核范围。坚持过程管理和结果控制相统一，实行季度监测、半年评估、年终考核。在城市更新涉及各专项工作原考核评分机制的基础上，对列入年度城市更新计划的项目责任主体（主城三区为项目实施主体，县（市、区）为属地政府）额外进行加减分。

1.对示范引领效果显著、国家及省级表彰或入选试点、典型经验做法得到上级主流媒体宣传报道的项目在年度考核中予以加分激励，表彰奖励发文（有正式文号）时间截至上一年度，加分累计限额为5分。同一事项不重复计分，只统计最高值项，同一表彰事项涉及多单位的，由相关单位协商后确定加分的分配比例。其中，国家级（含中办、国办）表彰奖励的，每项加1分，省部级（含两办）每项加0.5分。

2.对出现违反底线和红线要求的事项，予以扣分，严格控制减分项，同一事项不重复计分，减分逐项累计，上不封顶。其中，受到国家级（含中办、国办）通报批评的，每项扣2.5分，受到省部级（含两办）通报批评的，每项扣1.5分；受到市级（含两办及市城市更新办）通报批评或书面督办的，每项扣0.5分。

3.对城市更新计划范围内的项目，设立真抓实干资金奖励机制，对推进老旧小区改造、危旧房屋改造、城中村改造及重点片区建设等城市更新工作积极主动，按期完成年度目标任务，以实际完成工作量和项目质量为依据，采取争先进位法综合评定位次，对主城三区、功能区、县（市）区、市级单位工作成效排名第一的，分别给予专项资金奖励。