

# 厦门市人民政府办公厅文件

厦府办规〔2022〕11号

## 厦门市人民政府办公厅关于印发 实施城市更新行动指导意见的通知

各区人民政府,市直各委、办、局,各开发区管委会,各有关单位:

《厦门市实施城市更新行动的指导意见》已经第20次市政府常务会研究通过,现印发给你们,请认真贯彻落实。

厦门市人民政府办公厅

2022年9月19日

(此件主动公开)

# 厦门市实施城市更新行动的指导意见

实施城市更新行动,转变城市开发建设方式和经济增长方式,对提升城市品质、满足人民群众美好生活需要、推动城市高质量发展具有重要意义。为统筹推进城市更新,明确城市更新的方式、实施程序、配套政策与资金保障,现提出以下指导意见:

## 一、总体要求

### (一)指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神,深入学习贯彻习近平总书记在福建考察时的重要讲话精神和致厦门经济特区建设40周年贺信重要精神,按照省委、省政府和市委、市政府工作要求,坚持以人民为中心,统筹实施城市更新行动,进一步完善城市功能、改善人居环境、传承历史文化、激发城市活力,更高水平建设高素质高颜值现代化国际化城市,努力率先实现社会主义现代化。

### (二)基本原则

实施城市更新行动,要顺应城市发展规律,尊重人民群众意愿,严格落实底线要求,坚持“留、改、拆”并举,综合运用保护传承、提升改造和拆旧建新等更新方式,持续完善优化城市功能和人居环境。城市更新应坚持以下原则:

1. 规划统筹,民生优先。将城市更新纳入经济社会发展规划、

国土空间规划统筹实施,坚持城市体检评估先行,合理确定城市更新重点、更新规划和实施计划,明确目标任务、重点项目和实施时序。从人民群众最关切的利益问题出发,以补短板、惠民生为更新重点,完善城市功能品质,保障和改善民生。

2. 政府引导,市场运作。强化政府主导作用,建立完善城市更新体制机制,加强规划管控,完善政策机制,做好服务保障。充分发挥市场作用,鼓励和引导市场主体参与城市更新,形成多元化、可持续的更新模式。

3. 公众参与,共建共享。尊重更新片区群众的知情权、表达权、参与权,充分调动公众和社会组织参与城市更新的积极性、主动性,建立平等协商机制,共同推进城市更新,实现决策共谋、发展共建、建设共管、成果共享。

4. 试点先行,有序推进。科学制定城市更新试点工作计划,突出重点,统筹加快实施一批试点项目。聚焦瓶颈问题,大胆改革创新,因地制宜探索可持续更新模式,科学有序实施城市更新行动。

### (三)工作目标

到 2023 年,城市更新试点工作取得明显成效,打造一批体现厦门特色、代表厦门水平的城市更新试点项目;到 2025 年,建立健全城市更新工作机制、实施模式、支持政策、技术方法和管理制度,持续实施完成一批城市更新项目,推动全市空间布局更加优化、城市功能更加完善、产业空间持续拓展、人居环境更加优美、风貌特色更加突出。

## 二、实施范围

本指导意见所称城市更新,是指对本市城镇开发边界内(重点为城市建成区)的旧城、旧村、旧工业区等片区进行提升改造,从而盘活存量,补齐城市功能短板,助力产业转型升级,统筹实现城市空间结构调整、城市生态修复和功能完善、历史文化保护和城市风貌塑造、居住社区建设和改造、城市基础设施建设、产业优化升级、新产业新业态融合发展等目的。

## 三、更新方式

(一)保护传承。历史风貌区以保护传承为主,延续街区风貌肌理、空间尺度、历史环境,在符合保护要求的前提下对建筑进行维护修缮、综合整治和功能优化,对建筑所在区域的基础设施、公共服务配套设施和环境进行更新完善。与历史风貌区整体风貌定位不符的非文物建筑,可按照保护规划依法拆除重建。

(二)提升改造。对于需要消除安全隐患、补齐民生短板、完善产业及配套、改善空间环境的区域,经评估不宜采用拆旧建新方式更新的,以提升改造为主实施城市更新。维持现状格局基本不变,通过建筑局部改建、功能置换、修缮翻新、景观整治等措施,并利用区域存量用地完善公共配套设施,补足城市功能短板,促进产业转型升级,提升人居环境。

(三)拆旧建新。对于安全隐患房屋集中成片、存在较多违法建筑、公共基础设施不足、土地利用低效、历史文化资源少的区域,经评估可根据规划依法采取拆旧建新方式实施城市更新,但片区

内的不可移动文物需依法保护。

## 四、组织实施

### (一)编制城市更新专项规划

市资源规划局会同相关部门组织编制城市更新专项规划,统筹全市城市更新工作。市级重大片区指挥部、区人民政府根据城市更新专项规划,有序实施城市更新行动。

### (二)制定城市更新计划

市级重大片区指挥部、区人民政府根据城市更新专项规划及时开展评估,制定城市更新计划,确定更新片区。城市更新投资原则上在片区内进行资金平衡,对确需更新且又难以实现资金平衡的片区,可在全市区域内平衡。市城市更新办汇总形成全市城市更新计划,按程序报市城市更新领导小组审议同意后,依法实施。

### (三)确定城市更新实施主体

城市更新实施主体负责承担更新片区投资建设职责,编制更新片区策划方案和项目实施方案,有序推进城市更新项目实施。城市更新实施主体由市、区人民政府或市级重大片区指挥部依法确定。城市更新项目产权清晰的,产权单位可申请作为实施主体,也可申请以协议、作价出资(入股)等方式委托专业机构作为实施主体;以产业为导向的城市更新项目,鼓励按规定引进具备产业导入、开发建设和城市运营能力的市场主体作为城市更新实施主体;涉及集体建设用地城市更新项目,鼓励农村集体经济组织或其合作开发单位按规定作为城市更新实施主体。

#### (四)制定城市更新片区策划方案

城市更新实施主体依据城市更新专项规划和更新计划,制定城市更新片区策划方案,报市级重大片区指挥部、区人民政府或城市更新试点项目牵头单位同意后,依法组织实施。城市更新片区策划方案包括开发模式、土地用途、开发强度、城市设计、片区投资平衡估算方案等内容。

#### (五)编制(调整)城市更新片区控制性详细规划

市资源规划局依据城市更新专项规划,结合城市更新片区策划方案,组织编制(调整)城市更新片区控制性详细规划,按程序报市人民政府批准后纳入“一张图”管理,作为项目规划许可、改造实施的依据。在编制(调整)城市更新片区控制性详细规划工作中,应注重完善公共基础配套,补足民生短板,鼓励片区一体化设计、土地综合开发、地下空间利用等,涉及重大调整的,应同步开展区域交通评价。

依法无需规划许可的,可以不再编制城市更新片区控制性详细规划。

#### (六)制定城市更新项目实施方案

城市更新实施主体根据已批准的城市更新片区控制性详细规划,制定城市更新项目实施方案,并征求相关权利人意见。城市更新项目实施方案包括总平面布局、地块指标、建筑改造方案、交通及市政实施方案、公共服务配套设施指标、片区投资平衡测算、征收补偿安置方案、建设时序等内容。

城市更新项目实施方案经市级重大片区指挥部、区人民政府或城市更新试点项目牵头单位审查同意后,依法组织实施。

## 五、配套政策

### (一)规划、土地政策

1.城市更新片区根据规划,可利用空地、边角地、“拆违腾退用地”等存量用地以及既有建筑(含公有住房)补充建设基础设施、公共服务设施。

对于符合规划,保障居民基本生活、补齐城市短板的更新项目,可根据实际需要,按有关规定适当增加建筑规模。

2.对危房实施翻改建的,为满足居民生活刚性需求,可结合房屋实际情况进行设计,按规定适当增加套内建筑面积。

3.对于工业控制线内的工业(仓储)用地,在符合产业规划、不改变用途的前提下,提高土地利用率、增加容积率的不再增收土地出让金。工业控制线外的工业(仓储)用地允许提升改造、补齐城市功能短板,引入符合要求的软件研发、文化创意等项目,也可按照省、市“退城入园”相关政策由政府收储后再开发。

4.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,依法可按不低于现状水平进行控制。

5.支持城市更新实施主体依法以划拨、出让、租赁等方式办理用地手续。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。经营性公共服务设施以协议或其他有偿使用方式办理用地手续。依法采取公开招拍挂方式供地的,可以采取带方案挂牌等合法合规方式取得建设用地。

6. 鼓励相邻低效利用地块以及难以独立开发的零星地块集中成片开发。

## (二) 住房政策

1. 城市更新行动涉及居民安置,且符合安置条件的,可统筹使用全市城市更新安置房;居民符合保障性住房申请条件的,可按规定申请保障性住房。

2. 城市更新片区内安置型商品房剩余房源可统筹安排处置,原则上应纳入市、区安置房房源库进行统筹使用。

3. 城市更新行动涉及共有住房租户安置的,由城市更新实施主体按照公有住房相关管理政策做好安置工作。

## (三) 资金政策

1. 城市更新所需经费涉及政府投资的,主要由市、区级财政承担。区人民政府应统筹市级相关补助资金支持本区更新项目。鼓励发挥政府专项债券资金的引导和撬动作用,推动政府专项债券对城市更新的支持。

2. 鼓励发挥国家政策性金融和市场金融对城市更新的支持作用,通过探索设立信贷金融新产品、专项低息贷款等提供融资支持;积极推动政府和社会资本合作(PPP)融资模式在城市更新领域的创新应用。

3. 支持城市更新直接融资。支持有良好现金流和收益支撑的城市更新项目通过资产交易、资产证券化等方式,盘活存量资产。支持城市更新实施主体充分利用资本市场,广泛利用公司债、中期票据、私募债等融资工具进行融资,提高直接融资比重。积极利用债务市场,鼓励企业按规定发行债券。积极开展可转换债券项目、股权质押等多种融资方式试点。

4. 设立城市更新基金。依托城市建设基金,按规定设立城市更新子基金,充分发挥基金的撬动作用,广泛利用社会各类资金,不断扩大城市更新基金规模。城市更新项目可通过城市更新基金以资本金注入、投资补助、贷款贴息等方式给予支持。

5. 积极引入各类社会资本。鼓励市场主体投入资金参与城市更新,统筹采取增资或经营性资产注入、融资贴息、更新奖补等方式予以支持;鼓励不动产产权人自筹资金用于更新改造,合理引导居民共同出资;鼓励管线单位出资参与更新改造。

## 六、保障措施

(一)明确责任。市城市更新领导小组负责统筹实施城市更新行动。市资源规划局牵头制定规划、土地配套政策;市住房局牵头制定住房配套政策;市财政局牵头制定资金配套政策。市其他有关部门各负其责,加强政策创新,制定与城市更新相关的配套政策。区人民政府应强化责任落实,成立相应的区级领导小组,制定更新计划,建立任务台账,组织镇(街)落实落细各项工作任务。

(二)规范运作。市政府有关部门和区人民政府应切实保障城

市更新实施主体、农村村民和其他利害关系人的合法权利,通过提前介入、联评联审等方式提高更新项目的审批效率。按照“谁审批、谁负责”的原则,对无审批手续或未按审批手续实施新、改(扩)建产生建(构)筑的,按新增“两违”依法组织拆除并追究相关责任;通过标图建库等方式加强全流程监管;及时对更新项目实施效果、经济效益等进行评估,依据评估结果完善和改进相关政策和规划。

(三)宣传引导。全方位、多角度、多渠道开展宣传,加强城市更新政策解读,让群众理解、支持和配合开展城市更新行动。及时回应社会关切,为顺利推进城市更新营造良好氛围。

本指导意见自发布之日起施行,有效期3年。

---

有关单位：各市级重大片区指挥部。

---

厦门市人民政府办公厅

2022年9月20日印发

---

