开封市城市更新项目实施指导意见（试行）

（征求意见稿）

为推动我市城市更新行动深入开展，创新城市发展模式，延续古城风貌、传承历史文脉，补齐城市短板、完善街区功能，加强实施管理、增强城市活力，现制定本意见。

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，坚持“留改拆”并举，以保留利用提升为主，改善居民居住条件和生活环境，留存街巷肌理，实现存量空间资源提质增效；加强历史文化名城保护，传承复兴历史文化，重塑古都人文风貌；创新思路，积极探索，推动城市可持续、高质量发展，让人民群众在城市生活得更方便、更舒心、更美好。

二、基本原则

（一）规划引领，有序实施

以宋都古城核心区为城市更新先行启动区，依据《开封市历史文化名城保护规划》《开封宋都古城保护与修缮规划》，采取“保护、保留、修缮、更新”四种模式，以保护传承、优化改造为主，完善功能与改善民生协同推进，最大限度保留利用既有建筑、保持老城格局尺度，完善基础设施，延续城市特色风貌，展现古城“老底色”。

（二）政府主导，多元参与

积极推动由“开发方式”向“经营模式”转变，建立政府主导、市场运作、公众参与的城市更新可持续模式，强化政府在城市更新政策制度设计、规划管控、组织监管等方面的职能。鼓励现有资源所有者、居民参与微改造，充分激发市场活力，调动各方积极性，形成多元化更新模式。鼓励社会资本及个人投资实施或参与城市更新建设。

（三）分门别类，统筹推进

对更新区域内既有建筑进行精细甄别，综合建筑质量、历史风貌、功能需求等因地制宜，按照以下方式推进开展。

保护类是指文物古迹用地以及传统风貌保存较好、依法进行严格保护的建筑。

保留类是指近些年新建，建筑品质及空间环境较好的地块，以及已具有一定建设规模及文旅基础，需要进行优化提升的区域建筑及环境。

修缮类是指历史风貌区以及以老旧小区为代表的建筑，以小规模、渐进式、微改造的方法推进街坊修补，并可同时进行基础设施提升改造。

更新类是指符合规划要求，需要采取有机有序更新的建筑。

（四）尊重民意，提升品质

城市更新项目实施应以改善群众居住条件、提升群众生活品质为目标，营造干净、整洁、平安、有序的居住环境。

实施过程中应充分尊重更新区域居民的知情权和参与权，秉持公开、透明，全面、及时公布项目信息，广泛收集意见建议，充分贴合广大居民的更新意愿和实际需求。

三、分类更新

（一）用于修建基础设施、公共服务配套地块上的现状建筑，由辖区政府按现行房屋征收政策进行征收。

项目范围内的企事业单位房屋，由辖区政府按照现行房屋征收政策进行征收，完成土地整理。

（二）需保护、保留的建筑。房屋所有权人可委托具有相关资质的鉴定机构进行房屋安全鉴定，房屋所有权人自行或者委托实施主体按要求进行修缮加固，费用由房屋产权所有人承担，实施主体可对修缮加固费用给予适当补助。涉及各级文物保护单位、不可移动文物和优秀历史建筑的，按有关法律法规规定实施。

（三）需修缮、更新的建筑。房屋所有权人为自然人的，可选择由辖区政府参照征收模式按现行房屋征收政策进行补偿、由实施主体进行协商收购或按市场评估价协商长期租赁，进行运营管理。房屋所有权人进行修缮、更新的，根据规划对现状房屋进行改建、扩建，并自行承担相关费用。其中，所有权人为低收入家庭且现状房屋经具有相关资质的鉴定机构，经鉴定属D级危房的，实施主体可按原房屋证载合法建筑面积对房屋所有权人予以适当补助。

直管公房由房产管理部门和承租人双方商议决定，由辖区政府按照现行房屋征收政策进行征收，或符合条件的按照有关规定进行改建、扩建。

所有权人为自然人的现状房屋可按照有关规定进行改建、扩建，由市资源规划部门牵头会同有关部门研究工作细则。

（四）实施主体通过划拨、出让取得土地使用权的建设项目，依照法定程序办理相关规划、土地、施工等建设手续。

四、工作程序

（一）拟实施城市更新项目所在地的辖区政府作为项目责任主体，可按程序依法依规确定辖区内城市更新改造项目的实施主体，在征求群众意见、基础数据调查、组织区域评估等基础上，负责编制项目更新实施计划（包含具体项目、边界规模、实施主体、更新方式、投融资模式、建设方案、运营方案、进度安排等内容），市资源规划、住房城乡建设、城管、文化广电旅游等部门要积极主动做好指导配合支持。

实施主体在辖区政府领导下负责项目前期规划设计、土地房屋整理、资金筹措、运营管理及市政公用配套设施建设等工作。

（二）辖区政府组织编制项目更新规划实施方案（以下简称方案），合理确定更新区域范围、更新实施单元（至少能够达到建筑工程设计方案深度的独立院落或幢）、既有建筑使用功能、防火分区划定、消防安全保障方案、街巷控制要求及基础设施和公共服务设施规划布局等。方案经专家论证、征求意见后，由市城市更新工作指挥部办公室组织相关部门审核，并报市政府同意。

（三）市自然资源和规划局依据《开封市国土空间总体规划（2021-2035年）》《开封市历史文化名城保护规划》，组织编制更新区域内更新类地块控制性详细规划。

（四）在市城市更新工作指挥部办公室统筹协调下，由辖区政府负责，市直相关部门配合，实施主体按照方案推进实施。市发展改革委、财政、资源规划、住房城乡建设、城管、文化广电旅游等部门全力支持，建立项目审批绿色通道，实行统筹管理、按批报审、限时办结，提高项目审批效率。

五、政策保障

（一）规划管控

坚持包容审慎监管、现状底线管控的原则，确因实施困难，按照规定征询相关利益人意见后，部分地块的建筑密度、建筑间距退让、绿地率、日照等可以不低于现状水平控制。

（二）消防安全

城市更新项目应满足现行消防规范，并明确更新改造区域的使用功能和消防安全要求，按规定开展消防设计审验工作。市住房城乡建设部门牵头组建包括资源规划、消防救援等领域的专家库，建立专家评审机制。

针对因需保持整体历史风貌及建筑街巷肌理而不能破坏现状，又无法按照标准和规范执行的更新区域，可通过举行消防专家评审会论证补强措施，消除安全隐患。

对纳入我市城市更新项目的既有建筑改造工程的消防审验工作，由市城市更新工作指挥部办公室牵头，会同市住房城乡建设、资源规划、消防救援等单位，依据相关规定，本着“生命安全至上、审慎科学论证、创新担当作为”的原则，制定工作细则。

属于公众聚集场所的，由属地消防救援机构依据申请进行投入使用、营业前消防安全检查，符合消防安全要求的，应当予以许可。有关部门依据相关规定办理手续。

各相关部门按照“三管三必须”要求，加强对改造工程投入使用后的单位和场所的消防监管和监督检查，及时消除消防安全隐患。

（三）资金支持

资金来源包括：（1）更新项目范围内土地、房屋权属人自筹的改造经费;（2）实施主体投入的更新改造资金;（3）实施主体参与更新项目增加部分面积销售及开发收益;（4）按规定可使用的住宅专项维修资金;（5）相关部门争取到的国家及省老旧小区改造、棚改等专项资金;（6）更新地块范围内出让金区级净收益部分，用于建设本更新项目范围内基础设施建设;（7）更新地块需配建学校、社区服务中心等公共配套设施以及涉及文保建筑和历史建筑的申请到的国家、省、市专项资金等；（8）按照项目资金平衡方案申请专项债资金；（9）其他依法依规可用于支持城市更新项目的资金。以上涉及专项资金的，按照专项资金适用范围和程序规范使用。

（四）直管公房

城市更新项目范围内的直管公房按照规划进行改建、扩建的，房产管理部门可委托实施主体进行建设。如建设后建筑面积不超过原建筑面积，则建设费用由房产管理部门承担。

如建设后建筑面积超过原建筑面积，则原建筑面积内建设费用仍由房产管理部门承担，超出原建筑面积部分的扩建费用由房产管理部门及承租人共同承担。

单位自管公有住宅的修缮参照直管公房规定执行。

（五）收储出让政策

保留既有地上建筑物的土地收储，依据有关政策办理。

鼓励城市更新项目实施主体收购相邻多宗地块，申请集中改造开发。涉及“边角地”、“夹心地”、“插花地”等难以独立开发的零星土地，需办理有偿使用手续的，可采取协议方式办理。符合划拨用地条件的，可采取划拨方式办理。

（六）不动产登记

实施主体收购的具有保留价值的修缮建筑，在办理产权转移登记时，应按照《河南省人民政府办公厅关于完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的实施意见》（豫政办〔2021〕27号）规定，由受让人申请将土地取得方式由划拨变更为有偿使用，依法依规补缴土地出让价款后，按程序将土地取得方式由划拨变更为出让。

已征收且具有保留价值的房屋，实施主体可与征收主体、房屋所有权人、签订三方协议后，按照有关规定办理不动产转移登记，并依法缴纳相关税费。

六、工作要求

（一）强化辖区主体责任

城市更新工作在市政府领导下，各区政府负责具体牵头组织实施。各区政府要加强领导，组织好城市更新基础数据调查，落实好更新计划和相关方案编制，牵头建立多元化协商平台，引导相关权利人参与项目更新改造，统筹推进本区域城市更新工作。

1. 统筹部门协同推进

各有关部门要明确分工，落实城市更新工作责任。我市城市更新工作指挥部办公室设负责统筹协调城市更新日常工作，市发展改革委、财政、资源规划、文化广电旅游、城管、不动产登记等相关部门根据各自职责，制定相关政策，解决疑难问题，履行好对城市更新项目实施的指导、管理职责。

（三）建立督导考核机制

市城市更新工作指挥部办公室要联合市政府督查局完善目标考核机制，把城市更新工作情况纳入市政府绩效考评范围，坚持督导考核、跟踪问效，做好分析评估和实施总结，及时优化调整更新模式和政策机制，不断改进和提升城市更新工作质量。