

澄迈县城市更新实施指导意见（试行）

（征求意见稿）

为落实国家实施城市更新行动的决策部署，推进城市结构优化、功能完善和品质提升，改善人居环境，建设健康养生的生态宜居城市，根据《住房城乡建设部关于扎实有序推进城市更新工作的通知》（建科〔2023〕30号）、《自然资源部办公厅关于印发支持城市更新的规划与土地政策指引（2023版）的通知》（自然资办发〔2023〕47号）、《海南省自然资源和规划厅关于支持城市更新规划和用地保障的指导意见》（琼自然资规〔2024〕3号）等有关法律法规，学习借鉴相关城市经验并结合澄迈实际，制定本意见。

第一章 总则

第一条【更新概念】本意见所称城市更新，是指对我县城镇建成区内需要更新区域的城市空间形态、功能和环境等要素进行持续整治提升的活动。

建成区是指县行政区范围内经过征收的土地和实际建设发展起来的非农业生产建设地段，它包括镇区集中连片的部分以及分散在近郊区与城市有着密切联系，具有基本完善的市政公用设施的城市建设用地。

第二条【基本原则】城市更新遵循“民生为本、公益优先；规划引领、统筹推进；政府引导、市场运作；公众参与、共享共建”的原则。

第三条【更新对象】更新对象包括城中村、旧住宅区、旧工业（仓储）区、旧商业区及其他经县政府认定需要更新的区域。

第四条【改造方式】城市更新以内涵集约、绿色低碳发展为路径，坚持“留、改、拆”并举，因地制宜采取微更新改造和综合更新改造的方式。

微更新改造是在维持现状建设格局基本不变的前提下，采用建筑保留修缮、功能置换、局部拆建、环境整治、提升综合防灾能力、完善基础设施和公共服务设施等以保留改造为主，拆除为辅的“绣花”功夫进行修补式更新的改造方式。

综合更新改造是针对改造区域存在居住环境恶劣、安全隐患突出，城市公共设施无法落地等问题，难以通过微更新改造得到解决，确需以整体拆除重建为主，根据不同更新对象因类施策、统筹更新的改造方式。

第五条【责任分工】县政府成立县城市更新工作专班，负责统筹领导全县城市更新工作，对涉及的重大事项进行研究决策。专班办公室设在县住建局，负责全县城市更新协调推进工作。

县住建局负责协调、指导全县城市更新工作，完成城市更新体检工作，确定城市更新单元并建立项目储备库，建立总体进度跟踪和台账管理机制，制定城市更新年度实施计划，汇总需报请县城市更新工作专班协调解决的重大事项，对城市更新项目的建设进行管理同时定期发布城市更新工

作简报。积极研究城市更新相关资金政策，加快推动我县城市有机更新项目谋划储备，多渠道争取资金建设。

县资规局负责组织编制城市更新专项规划，审查、审批城市更新项目涉及的详细规划，完成土地确权、土地收储、出让等相关工作，承担城市更新有关规划和土地管理职责。

县城投公司或老城开发控股公司作为属地城市更新工作责任主体，在县城市更新工作专班指导下，招引前期服务商。并配合属地镇政府完成本辖区城市更新项目的前期工作、征收补偿、回迁安置等相关工作。

属地镇政府作为属地城市更新的征收主体，负责制定房屋征收补偿标准、征收补偿安置方案并完成本辖区城市更新项目的征地拆迁工作。

县级其他各职能部门在各自职责范围内开展城市更新相关工作。

第二章 城市更新规划、计划与实施方案

第六条【规划编制】城市更新专项规划编制和审批主要包括以下内容：

（一）城市更新专项规划编制。县资规局组织编制城市更新专项规划，以国民经济与社会发展规划、国土空间总体规划为引领，以全县基础数据调查、城市体检评估为基础，找准空间治理问题、功能设施短板和城市安全隐患，制定更新目标与策略、划定城市更新单元（项目）范围、提出更新

管控建议等。在详细规划中明确划定的城市更新单元范围可视为符合城市更新专项规划。

（二）城市更新专项规划审批。城市更新专项规划由县资规局完成专家评审、公示征求公众和部门意见，报县城市更新工作专班审定，并由县政府批准后实施。县城市更新专项规划相关内容要与国土空间总体规划相衔接，并实行动态维护。

第七条【实施计划】县住建局根据城市更新专项规划，建立城市更新单元（项目）储备库。属地镇政府根据储备库情况和项目实际，待项目具备实施条件后申请纳入城市更新年度实施计划。更新单元（项目）申请纳入年度实施计划前，属地镇政府需依法依规充分征询相关权利人意见，且应达到法定比例权利人同意。

第八条【实施方案】县城投公司或老城开发控股公司组织编制城市更新单元（项目）实施方案，经县政府批准后实施。实施方案应以控制性详细规划、城市更新专项规划为基础，在完成基础数据调查和更新意愿征集的前提下，结合权益主体更新诉求，统筹考虑改善民生、住房安全、设施完善等核心要素。方案内容根据项目类型可分成以下两类：

（一）微更新类单元（项目）实施方案。包括具体改造任务、工程设计方案、工程预算、资金筹集方案、实施时序、各方职责分工及后续管养方案、实施监管等内容，资金筹集方案应明确各方出资比例及资金使用要求等。

实施方案经业主或其合法代表同意后，会同县住建局、县资规局及相关职能部门、专家组织召开方案审查会，由县人民政府批准实施。

（二）综合更新类单元（项目）实施方案。包括概念规划方案、控规调整方案、征收（拆迁）补偿安置方案、回迁商品房建筑方案、经济测算、供地方式、开发时序等内容。

实施方案经县城投公司或老城开发控股公司会同县住建局、县资规局、属地镇政府及相关县级职能部门、专家组织召开方案审查会，报县城市更新工作专班审定后，由县人民政府批准实施。

第三章 城市更新实施

第九条【实施类别】城市更新实施根据项目类型可分成以下两类：

（一）微更新类单元（项目）实施。政府主导的更新单元（项目），由县城投公司或老城开发控股公司组织实施；自主或引进社会资本方合作的更新单元（项目），由业主或其合法代表组织实施。在合作项目中，业主应与社会资本签订合作协议，约定资金承担份额、更新工程内容及投资运营权益等内容。

（二）综合更新类单元（项目）实施。由县城投公司或老城开发控股公司组织实施，可通过招引前期服务商开展前期工作，完成土地征收收储，经公开挂牌（带方案）方式供地。国有用地上由土地使用权人自主或合作改造的，经县政

府同意，可根据本意见第十条内容自主实施，以协议出让方式供地。

第十条【引进前期服务商】引入市场主体进行更新的城市更新单元（项目），县城投公司或老城开发控股公司按照公开、公平、公正的原则组织招引与城市更新相适应的市场主体作为前期服务商，加快开展项目前期工作。

1. 前期服务商与县城投公司或老城开发控股公司共同开展的更新前期工作应包含但不仅限于基础数据调查、社会稳定风险评估、更新单元实施方案编制等内容。

2. 前期服务商完成人、房、地核查、测量等基础数据调查，并配合属地镇政府开展更新范围内的土地确权工作。

3. 县城投公司或老城开发控股公司配合县资规局、执法局、属地镇政府等负责开展更新范围内的土地确权、违法建筑认定、历史遗留问题处置工作。负责数据成果认定标准，以及委托专业服务机构对前期服务商完成的调查成果进行抽查复核、质检及确认，确保数据成果的科学性和真实性。

4. 前期服务商开展社会稳定风险评估工作，查找社会稳定风险点，对可能引发的社会矛盾问题作出评估，并提出相应的防范、化解和应急预案。

5. 在土地征收收储环节，可由前期服务商协助属地镇政府开展附生效条件的预征收补偿协议签订工作。预征收补偿协议包括补偿内容、生效条件、有效期等内容，协议有效期原则上不超过两年。

6. 更新单元（项目）范围内签约率达到专有土地（宅基地）面积及产权人人数百分之九十，县城投公司或老城开发控股公司与前期服务商签订实施主体资格意向书，县资规局结合招商方案内容科学评估出让地价，视征收签约情况合理确定挂牌时间。

7. 县城投公司或老城开发控股公司、更新主体、实施主体（取得实施主体资格意向书的前期服务商）成立三方共管账户，实施主体向账户注入保障金后，县政府发布正式征收决定，由属地政府和县资规局完成土地收储工作。

8. 为提升项目推进效率，签约率达到专有土地（宅基地）面积及产权人人数百分之九十的项目，可对已完成收储地块先行挂牌，剩余未征收地块可通过群众工作、行政征收或司法征收完成收储后另行挂牌。

第四章 城市更新实施保障

第十一条【规划土地保障】加大规划、土地要素保障，确保项目及时落地。

1. 优化规划管理程序。结合城市更新实施的特点，将国土空间总体规划确定的强制性管控要求和引导措施，探索通过“城市更新单元”和“城市更新地块”两个层面分层落实到详细规划中。不突破国土空间总体规划和“城市更新单元”规划强制性管控要求的，或增加公益性设施、公共绿地的，可通过局部技术修正和优化调整的方式，对“城市更新单元”及“城市更新地块”的详细规划进行动态维护。

2. 保障公共服务设施空间及奖励面积。城市更新新增补的市政基础设施和公共服务设施占地面积（含建筑投影面积）在 300 平方米以下的，地上建筑面积可作为奖励面积，不计入容积率。对于不独立占地的公共服务设施，可不计入容积率。在规划条件之外，用地单位自愿将经营性用地用于建设绿地、广场、停车场（站）等开敞空间（不含架空层）的，在保证公共属性无偿对公众开放使用的前提下，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，相应的占地面积亦可计入所在地块绿地率。规划指标、奖励面积可在跨地块使用。为保障居民基本生活需求、补齐城市短板而实施的市政基础设施、公共服务设施、公共安全设施项目，以及老旧住宅成套化改造等项目，在对周边不产生负面影响的前提下，其新增建筑规模可不受规划容积率指标的制约。

3. 科学管控开发强度。在满足与城市空间格局、功能布局、风貌管控及周边自然环境等相适应以及与当地消防救援能力相匹配的情况下，城市更新项目新建居住建筑高度按照国家标准和《住房和城乡建设部 应急管理部关于加强超高层建筑规划建设管理的通知》（建科〔2021〕76 号）、住房和城乡建设部等 15 部委《关于加强县城绿色低碳建设的意见》（建村〔2021〕45 号）等有关规定执行，并确保与当地消防救援能力相匹配。城市更新中建筑间距、建筑退距、建筑密度、日照标准、绿地

率等无法达到现行标准和规范的，在保障公共安全的前提下，经专家论证，可以按不低于现状条件为底线进行更新

4. 创新土地供应政策。激发市场主体活力，根据城市更新单元（项目）实际情况，可将更新单元（项目）实施方案中确定的规划控制要素、产业条件以及公共设施、回迁商品房设计等纳入供地方案中予以明确，经营性可出让用地及回迁商品房用地采取公开挂牌（带方案）方式办理供地手续，竞买人须提交与项目所在属地政府签订的更新项目实施主体资格意向书。为保障更新单元（项目）的顺利实施，涉及多宗土地的拆除重建类项目可通过一幅多宗方式挂牌。同时探索协议出让的供地方式。

涉及道路、绿地等基础设施用地的，需建成后无偿移交给政府；涉及公用设施、公共服务设施等公益性用地的，根据项目实际情况，净地移交或建成移交，以划拨方式办理供地手续。

因非实施主体原因导致实施主体不参与摘牌并协商退出的，由新的实施主体承担原实施主体投入成本及合理回报收益；因实施主体原因导致退出的，前期投入成本及合理回报收益不予返还。

旧住宅区、旧工业（仓储）区、旧商业区等国有土地上经批准列入年度实施计划的城市更新单元（项目），涉及原地安置拆旧建新方式进行改造的，要通过建立改造资金共管账户、签订实施监管协议等手段进行监督管理，经县政府同

意，原土地使用权人可通过自主或引入社会资本以入股、转让、整合归宗等方式开展改造。涉及国有划拨土地使用权转让的应当进入土地有形市场公开交易，但法律、法规、行政法规等明确规定及划拨决定书、有偿使用合同等规定或约定应当收回土地使用权重新出让的除外。对已建成的划拨用地，可通过缴交土地出让金后办理土地转让手续。

引入社会资本改造确需改变用地主体的，可在改造合作协议中明确约定条件，按相关规定缴纳土地价款后，原土地使用权人将土地使用权转让给引入的社会资本方，并对转让行为由双方共同申请预告登记。由社会资本方对改造项目进行报批报建，开发建设等工作。

5. 鼓励集中连片改造开发。城市更新项目中的“边角地”“夹心地”“插花地”等不具备单独建设条件的零星土地（零星用地累计面积不超过城市更新项目总面积的10%），允许通过在村集体建设用地之间、集体与国有建设用地之间进行土地整合、置换等方式，促进区域统筹和成片开发，确实无法按宗地单独供地的，可按划拨或协议有偿使用土地的有关规定合理确定土地使用者。涉及多宗土地的拆除重建类城市更新项目可以一幅多宗方式挂牌出让土地，同步采用配建模式推进项目配套基础设施、公共服务设施建设，对一幅多宗供应的土地，可整体核发一个建设工程规划许可证。

6. 合理确定土地条件。城市更新项目涉及拆除重建或者土地用途改变的，可以按照《海南自由贸易港土地管理条例》

等有关规定，依据详细规划重新确定土地的规划条件，依法重新设定出让年期，涉及的土地价款应当按照规定评估确定价款后缴交。

7. 完善地价政策工具。鼓励优化完善城市更新的地价计收规则，改变土地用途补缴土地价款，可以分区域、分类别，制定以公示地价（或市场评估价）的一定比例核定的统一规则。城市更新涉及土地出让价款，要综合考虑土地整理投入、移交公益性用地或者建筑面积、配建基础设施和公共服务设施以及多地块联动改造等成本，以市场评估价为基础按程序集体决策确定。

8. 优化住宅用地政策。城市更新项目范围内涉及土地供应或者拆除重建的，不受市场化商品住宅用地计划指标和建设计划指标限制。鼓励用途变更为住宅、公共管理与公共服务用地的地块在供地前连片提前开展土壤污染状况调查。城市更新项目可以通过收购、等价置换、退回土地价款等方式，将存量商品住房用作保障性租赁住房、公租房并以划拨方式供地；具备条件的城市更新项目，可结合住宅用地及其建筑规模按一定比例建设保障性住房。城市更新单元（项目）可合理配置小于 100 平方米的住宅建筑套型。

9. 妥善处理历史遗留用地。城市更新项目涉及土地在“二调”和“三调”中均调查认定为建设用地的，或在“二调”中认定为建设用地的且在 2020 年度国土变更调查成果中村庄用地范围（即图层属性 203 范围）的，按建设用地管理。

10. 依法实施征收。城市更新涉及土地征收成片开发的公益性用地比例确实难以达到 40%的，可以根据项目实际和详细规划确定公益性用地比例。对城市更新中旧住宅区拆除重建项目，已签订征收补偿安置协议或者房屋搬迁补偿协议的专有部分面积和业主人数占比均不低于 90%的，按照《国有土地上房屋征收与补偿条例》《海南自由贸易港征收征用条例》等法律法规有关规定对未签约部分房屋实施征收。对政府征收取得的物业权利，由政府部门按照有关规定与改造主体协商签订搬迁补偿协议。对经济困难、无力购买安置房的被征收人，依法依规纳入住房保障体系统筹解决。

11. 鼓励探索城市更新跨项目统筹、开发运营一体化的运作模式，实行统一规划、统一实施、统一运营。鼓励将相邻的旧住宅区、旧工业（仓储）区、城中村等项目统筹实施，实现经济平衡。更新单元（项目）任务重，周期长，成本高，经济难以平衡的，可与其他政府储备地块统筹联动开发，构建项目平衡。

第十二条【资金保障】通过政府投资、自筹资金或引进社会资本方式落实更新实施资金，探索建立由政府与居民、社会力量合理共担的资金筹措机制。鼓励积极利用国家政策性金融和市场金融对城市更新的支持政策筹集资金，探索研发信贷金融新产品。积极争取中央预算内投资、地方政府债券、政策性贷款等对城市更新项目的资金支持。

城市更新项目用地出让及用地性质调整可分期缴纳出让价款，首次缴纳比例不低于 20%（自签订出让合同之日起 30 日内），分期缴纳的最长时限不超过 1 年。

对改造范围大、改造时间长的城市更新项目，可探索制定以整体项目为单位的税务清算政策。

城市更新单元（项目）新出让土地建设工程结构封顶后可申请预售许可。

第十三条【审批政策保障】开辟城市更新单元（项目）绿色通道，精简涉及项目审批、规划调整、土地供应、资源配给、财政税收等方面审批环节，提高效率。对城市更新试点项目或重点项目，可提前开展更新单元（项目）实施方案编制审批工作，加快项目推进。

城市更新单元（项目）内涉及公共设施补短板、危旧房整治、历史风貌保护、重点产业转型升级等需要，无法达到标准和规范要求技术指标的，可按照环境改善和整体功能提升的原则，结合项目实际予以支持。

第十四条【纪律保障】坚持事业为上、实事求是、依纪依法、容纠并举的原则，按照“三个区分开来”的要求，在城市更新工作中积极探索容错纠错机制，支持、鼓励敢于改革创新担当者，为各级部门凝心聚力破解发展难题。

第十五条【实施期限】本意见自印发之日起施行，有效期 5 年。本意见未约定事项按照现有法律法规执行，具体由县住建局和县资规局负责解释。

