

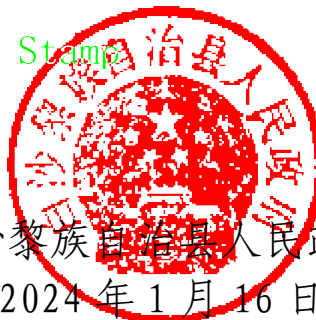
白沙黎族自治县人民政府文件

白府规〔2024〕1号

白沙黎族自治县人民政府 关于印发《白沙黎族自治县城市更新 实施指导意见（试行）》的通知

各乡镇人民政府，县政府直属各单位，各企事业单位：

《白沙黎族自治县城市更新实施指导意见（试行）》已经十六届县政府第62次常务会议同意，现印发给你们，请认真遵照执行。



白沙黎族自治县人民政府

2024年1月16日

(此件主动公开)

白沙黎族自治县城市更新实施指导意见(试行)

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，建设生态宜居的幸福城市和自由贸易港核心城市，根据有关法律法规政策，学习借鉴相关城市经验，并结合白沙实际，提出以下意见。

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，坚持以人民为中心，坚持新发展理念，统筹推进城市更新，以城市体检为基础，以更新片区为单元，以老旧小区改造为突破口，进一步优化空间布局，完善城市功能，提升城市品质，改善人居环境，激发城市活力，推动城市实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感、认同感。

(二) 基本原则

1. 坚持规划引领，统筹推进。将城市更新纳入经济社会发展规划、国土空间规划，系统谋划城市更新工作目标、重点任务和实施措施，划定城市更新单元，建立项目库，明确项目实施计划安排。

2. 坚持民生为本，公益优先。围绕群众“急难愁盼”问题，坚持利民惠民，注重综合治理，谋划推进一批城市建设领域民生

工程和发展工程，推动解决城市发展中的突出问题和短板。同时以城市生态环境优化为前提，以绿色低碳建设为导向，坚持资源环境、经济社会、群众生活协调推进，提高城市宜居性。

3. 坚持政府主导，市场运作。充分发挥政府主导作用，整合政策、资金和资源，包装策划更新单元（片区）或项目，积极争取国家、省级补助资金，鼓励社会资本参与，建立健全更新收益共享机制，引导相关利益主体积极参与改造。政府主导的更新单元（项目）实行代管制，按照《白沙黎族自治县政府投资社会领域基本建设项目实行代管制暂行办法（修订）》（白府办规〔2022〕1号）确定代管单位。

4. 坚持公众参与，共享共建。坚持人民城市人民建、人民城市为人民，充分调动群众和社会组织参与的积极性、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、效果共评、成果共享。

5. 坚持量力而行，科学实施。统筹兼顾各方利益，以内涵集约为路径，按照《住建部关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》（建科〔2021〕63号）等相关文件要求，坚持划定底线，严格控制大规模拆除，充分保留城市记忆，有效利用既有建筑，防止城市更新变形走样。

（三）更新对象

白沙县城镇（墟）内城市基础设施和公共服务设施急需完善、环境恶劣或者存在重大安全隐患，以及现有土地用途、建筑物使

用功能或者资源、能源利用明显不符合经济社会发展要求的老旧小区、老旧厂区、老旧街区、城中村和重点发展片区等区域。

（四）更新方式

城市更新以内涵集约、绿色低碳发展为路径，坚持“留、改、拆、建”并举，因地制宜进行综合整治或拆除重建。其中：

综合整治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。

拆除重建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，难以通过综合整治得到解决，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。

二、主要任务

（一）改善居住环境。持续开展老旧小区改造，重点改造失养失修失管、市政配套设施不完善、社区服务设施不健全、居民反映强烈的区域。稳步推进棚户区和危房改造，对存量住房科学实施改造提升，做好城镇危房搬离整治，消除房屋安全隐患。

（二）推进生态修复。加强城市湿地、水体生态保护与恢复，实施重点生态环境项目建设，统筹城市山水林湖田系统治理，逐步改善生态环境质量。优化城市绿地系统规划，在城镇各区域之间利用自然山体、河湖水系、交通和公用设施廊道等布置绿地，

新改建一批城市综合公园、专类公园，形成布局均衡、点线面结合、城绿相生的城市绿化网络。

（三）提升公共服务。逐步完善教育、养老、医疗、文化、体育、购物等公共服务设施和公共活动空间，推动基本公共服务网点化、分散化布局，构建多元完善的便民生活圈，提高城市公共服务均等化水平。

（四）优化城市交通。完善城市路网布局，提高路网密度，优化道路功能。围绕拉伸城市发展框架，完善城市路网体系。围绕畅通城市道路“微循环”，打通断头路。围绕打造绿色出行环境，建设慢行绿道。围绕提高通行效率，加快城市道口、过街通道建设改造，统一道路断面，完善统一道路机动车道、非机动车道、人行道要素，消除瓶颈路。

（五）完善基础设施。以提高城市韧性为目标，加快补齐基础设施短板。持续推进县城污水治理工程项目，解决城市内涝等问题，提高县城雨污排放能力。充分发挥地下综合管廊作用，积极推进管线入廊，消除“马路拉链”。积极拓展城市机动车和非机动车的停车空间，合理布局充电设施建设，解决群众停车难的现实问题，规范区域停车秩序。加快实施水电气网老旧设施更新改造，建设稳定可靠的保障体系。

（六）加速产城融合。大力引入科技创新产业、文化产业和现代服务业，盘活闲置厂区、老旧建筑、工业厂房。支持邦溪产业园区更新，提升公共服务水平，加快产业园区功能转型升级。

积极推动产业人口和高端人才落户、农村转移人口稳业安居，持续促进人口聚集。

（七）厚植城市文脉。推动文化资源转化为文化资本，结合黎族特色文化，建设文旅产业集聚区，打造标志性项目，提升城市更新项目的文化内涵。加强城市设计和城市风貌管控，严格建筑体量、高度、色彩、立面等要素管控，规范户外广告、牌匾标识设置，注重与周边景观风貌相协调。

三、工作流程

县城市更新工作由县人民政府统筹，县城市更新指挥部综合办公室牵头实施，各成员单位和相关部门协调配合，共同推进城市更新工作。县城市更新工作原则上按照以下八大流程开展，城市更新单元（项目）因公共服务补短板、危旧房整治、历史风貌保护、重点产业转型升级等需要，急需开展的城市更新项目的，经县政府研究同意，可以按照“一事一议”的方式，制定更新计划和实施方案，组织项目实施，尽快交付使用。

（一）探索开展城市体检。在住建部明确的8大类、69项城市体检规定指标的基础上，充分吸取试点市县城市体检实施情况和工作经验，围绕我县城市发展定位，探索开展城市更新体检工作，争取将城市体检作为查找“城市病”、推动城市更新的基础性工作。

（二）编制专项规划。县自然资源和规划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。

城市更新专项规划由县自然资源和规划局组织专家评审、公示征求公众和部门意见，报县城市更新项目指挥部审定，并经县人民政府批准后实施。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。

（三）建立更新储备库。县自然资源和规划局根据城市更新专项规划，建立城市更新单元（项目）储备库，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，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。

（四）制定更新计划。根据《城市更新专项规划》要求，以及储备库情况和项目实际，县城市更新指挥部综合办公室拟定城市更新年度实施计划，年度计划应当包括项目名称、改造范围、投资规模、进度安排等，报县城市更新项目指挥部审定，并经县人民政府批准后实施。

（五）选择项目实施主体。政府主导的更新单元（项目），由县人民政府委托代管单位作为项目实施主体，代管单位可采取公开招标、竞争性磋商、竞争性谈判等方式，择优选择信誉等级良好、资产负债率较低、融资能力较强、项目管理经验丰富的社会投资人，成立项目公司签订合作协议，约定城市更新改造内容、

资金支持、利益回报、权利义务等事项。代管单位形成项目实施主体合作方案报县城市更新指挥部综合办公室审核后，按程序报县政府常务会审定。**产权人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，产权人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。

（六）确定实施方案。项目实施主体在充分摸底调查及评估、编制项目可行性研究报告的基础上，按照“留、改、拆、建”的基本要求，结合以片区控制性详细规划、县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、构建“5-15分钟”生活圈等核心要素，编制城市更新项目实施方案，进一步明确城市更新的具体任务和要求，征求意见后，报县城市更新项目指挥部审定，并经县人民政府批准后实施。其中：

1. 综合整治类单元（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。

2. 拆除重建类单元（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。概念规划方案需提出更新单元的综合目标体系和发展战略，包括更新定位、用地方

案、规划指标、空间形态、产业业态等内容。涉及规划调整的，须编制控规调整方案，由县自然资源和规划局按照法定程序开展规划调整工作后纳入实施方案。

（七）组织项目实施。项目实施主体依据批复的实施方案和城市规划建设管理要求，组织实施城市更新项目。涉及政府征收的，由县人民政府根据《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》《白沙黎族自治县房屋征收补偿安置暂行办法》（白府办〔2022〕32号）《白沙黎族自治县城市更新项目房屋征收工作经费取费标准》（白府办〔2022〕33号）等相关规定，依法实施房屋征收。县自然资源和规划部门（土地储备中心）开展土地收储及供应等工作，科学设置土地出让条件。项目实施主体申报办理基本建设手续，健全项目管理机制，推进项目有序实施。

（八）项目验收交付。县人民政府有关部门组织对完成的城市更新项目进行验收，督促项目实施主体完成相关设施的移交、运营管理等事宜，确保实施效果得到巩固和提升。

四、征收要求

（一）补偿标准

政府征收的城市更新单元（项目），原则上征收补偿安置原则、标准应当全县统一。涉及国有土地上房屋征收补偿的，按《白沙黎族自治县房屋征收补偿安置暂行办法》（白府办〔2022〕32号）实施；涉及集体土地房屋征收补偿的，由属地乡镇政府拟定

征收补偿方案，经县人民政府审定实施；国有土地上自主改造或引入市场主体合作改造的城市更新单元（项目），拆迁补偿安置方案由市场主体和物业权利人根据项目经济测算情况协商确定。

列入年度实施计划的城市更新单元（项目），涉及土地或房屋征收的，应当发布征收公告或征收预公告，自公告之日起任何单位和个人不得在拟征收范围内抢栽、抢种、抢建。

（二）征收前期

政府征收收储的更新单元（项目），经县人民政府授权，可以按照属地管理原则，由属地乡镇人民政府依法依规组织征收，也可以统一由县城市更新指挥部综合办公室组织征收。还可以按照公开、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。

招引市场主体作为前期服务商的，前期服务商与属地乡镇人民政府、县城市更新指挥部综合办公室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。

前期服务商完成人、房、地核查、测量等基础数据调查，并配合属地乡镇人民政府、项目实施主体开展更新范围内的土地确权工作。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。

经县人民政府授权的征收实施单位会同属地乡镇人民政府、

县自然资源和规划局、县住房和城乡建设局、县综合行政执法局等部门，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，制定数据成果认定标准，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。

（三）土地收储

在土地征收收储环节，应当发布征收公告或征收预公告。发布征收公告的，按照土地征收规定程序，由经县人民政府授权的征收实施单位组织实施。发布征收预公告的，由经政府授权的征收实施单位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。

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的，县人民政府可发布正式征收公告。

招引市场主体作为前期服务商的，前期服务商协助经政府授权的征收实施单位开展附生效条件的预征收补偿协议签订工作。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的，县人民政府与前期服务商签订实施主体资格意向书，县自然资源和规划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。县人民政府、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，县人民政府发布正式征收决定，由县自然资源和规划局完成土地收储工作。

（四）土地供应

政府征收收储的更新单元（项目），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，可以以协议出让方式供地。

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。

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。

五、政策支持

（一）规划政策

1. 城市更新项目涉及控制性详细规划调整的，其各项规划控制指标的确定，应当符合地区发展导向和更新目标，以增加公共要素为前提，可优化规划指标设置。

2. 针对部分更新项目存在地块小、分布散、配套不足的现状，可结合实际情况，在符合控制性详细规划的前提下，允许按规划

条件进行不同地块之间的容积率转移和平衡。

（二）用地政策

3. 城市更新项目以出让、租赁等有偿方式供地，符合国家和省规定的协议出让条件的，可采取协议出让方式供地。代建公共服务设施产权移交政府有关部门或单位，符合《划拨用地目录》的，可以划拨。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。

4. 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。

5. 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。

6. 城市更新项目周边的边角地、夹心地、插花地、畸零地等不具备单独建设条件的零星土地，优先划入城市更新片区，可与周边用地一并进行改造，依法办理用地手续。也通过协议出让方式用于完善片区公共服务设施。

7. 城市更新项目用地出让可分期缴纳出让价款，首次缴纳比例不低于 50%（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，并按合同约定支付利息。

8. 国有土地使用权及房屋所有权需变动的，可通过房屋征收、房屋买卖、协议搬迁、资产划转、股份合作等方式实施。不需要变动的，可通过市场租赁方式取得原建筑使用权。其他情形，经充分征求原建筑权利人意见后依法实施。

9. 因历史风貌保护、历史建筑保护需要保留的房屋，在项目实施方案中予以明确。经征收的保留房屋，可以申请房屋所有权首次登记，可转移登记至政府指定的部门，土地用途和房屋使用功能以规划确认为主，土地性质不变，并在不动产登记簿中注明相关事实。

（三）财税政策

10. 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，整合利用城镇老旧小区改造、棚户区改造、保障性租赁住房、排水防涝等专项财政资金统筹用于城市更新。

11. 城市更新项目原则上在区域内统筹平衡，按项目制定资金平衡方案，也可以跨项目统筹实现资金平衡。因历史风貌保护需要、建筑容积率受到限制等影响城市更新项目实施的，如果需要跨项目统筹平衡，报经县城市更新项目指挥部同意后，可通过联动改造予以实现。

12. 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。

13. 城市更新项目符合国家、省有关规定的，享受行政事业

性收费、政府性基金和相关税收优惠政策。

（四）审批政策

14. 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。

15. 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。

16. 更新单元（项目）范围内已签订协议的专有部分面积和业主人数占比均不低于百分之九十的，应按照《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》等法律法规对未签约部分房屋实施征收。

（五）融资政策

17. 依法依规加大对城市更新的金融支持力度，积极争取、引导政策性资金和金融机构信贷资金支持城市更新工作，为金融机构产品和服务创新创造条件。

18. 积极引入各类社会资本，整合上下游产业链企业，探索设立城市更新专项基金。

19. 鼓励招引行业龙头企业以多种方式参与城市更新。因合同期满、政策变更、社会公共利益需要以及不可抗力等外在因素

影响，社会资本可依法通过到期移交、股权转让、项目公司减资、公开上市、发行债券、资产证券化和售后回租等方式退出。

六、保障措施

（一）加强组织领导。发挥县城市更新项目指挥部统筹协调作用，由县城市更新项目指挥部综合办公室负责牵头，各有关部门协同配合，共同推进全县城市更新工作。组建县城市更新单元（项目）工作组，从县住房和城乡建设局、县自然资源和规划局、县司法局、属地乡镇人民政府、县土地征地安置中心、代管单位、原产权单位等单位抽调专人集中办公。

（二）加强宣传引导。多渠道、多途径、全方位做好城市更新的宣传引导工作，加大对城市更新典型案例的宣传力度，营造市民广泛参与、支持城市更新工作的良好氛围。

（三）加强政策研究。坚持问题导向，进一步研究国家和我省城市更新政策框架体系，执行城市更新相关规范和标准。建立健全代管单位与社会资本的合作机制，形成投资盈利模式。完善支持社会资本参与城市更新的机制、回报路径，实现社会资本进得去、退得出、有收益。

（四）加强目标考核。建立城市更新单元（项目）动态监管与考核制度。加强城市更新单元（项目）全周期动态监管，建立城市更新工作定期考核通报制度，按照项目实施协议中有关违约责任和退出机制等相关约定进行监管考核，将考核结果作为城市更新年度实施计划制定的重要依据。

七、其他事项

本指导意见自 2024 年 1 月 16 日起施行，有效期 3 年。本意见未明确事项，按照现有法律法规执行，具体由县住房和城乡建设局和县自然资源和规划局负责解释。

抄送：县委各部门，县人大办，县政协办，县法院，县检察院，
县人武部，各人民团体，省属各单位。

白沙黎族自治县人民政府办公室

2024年1月16日印发
