

# 北京市人民政府关于 实施城市更新行动的指导意见

京政发〔2021〕10号

各区人民政府，市政府各委、办、局，各市属机构：

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，现提出以下意见。

## 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，全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，深入贯彻习近平总书记对北京重要讲话精神，坚持以人民为中心，坚持新发展理念，按照党中央、国务院决策部署，以《北京城市总体规划（2016年—2035年）》为统领，落实北京市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议，统筹推进城市更新，进一步完善城市功能、改善人居环境、传承历史文化、促进绿色低碳、激发城市活力，促进首都经济社会可持续发展，努力建设国际一流的和谐宜居之都。

### （二）基本原则

城市更新主要是指对城市建成区(规划基本实现地区)城市空间形态和城市功能的持续完善和优化调整,是小规模、渐进式、可持续的更新。城市更新应坚持以下原则:

1. 规划引领,民生优先。认真落实《北京城市总体规划(2016年—2035年)》,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,做到严控总量、分区统筹、增减平衡。从人民群众最关心最直接最现实的利益问题出发,通过城市更新完善功能,补齐短板,保障和改善民生。

2. 政府推动,市场运作。强化政府主导作用,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,形成多元化更新模式。

3. 公众参与,共建共享。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。科学制定城市更新计划,突出重点,统筹安排,稳步推进。聚焦瓶颈问题,大胆改革创新,积极探索城市更新的新模式、新路径,形成成熟经验逐步推广。

## **二、强化规划引领**

### **(一) 圈层引导**

首都功能核心区以保护更新为主,中心城区以减量提质更新为主,城市副中心和平原地区的新城结合城市更新承接中心城区功能疏解,生态涵养区结合城市更新适度承接与绿色生态发展相

适应的城市功能。

## **(二) 街区引导**

以街区为单元实施城市更新,依据街区控制性详细规划,科学编制更新地区规划综合实施方案和更新项目实施方案。开展街区综合评估,查找分析街区在城市功能、配套设施、空间品质等方面存在的问题,梳理空间资源,确定更新任务。将空间资源与更新任务相匹配,变一次性指标分配为动态按需调配,集约节约利用空间资源。盘活街区存量建筑,聚焦老旧小区、老旧平房区、老工业区、老商业区、老旧楼宇以及重要大街两侧一定纵深区域,通过现状权属校核和正负面清单引导,鼓励产权人自主更新、社会力量参与更新。以家园中心、社区会客厅等空间为载体,探索市政基础设施、公共服务设施、公共安全设施复合利用模式,围绕“七有”“五性”需求,提高居民生活便利性和舒适度,提升公共空间品质。

## **三、主要更新方式**

### **(一) 老旧小区改造**

实施老旧小区综合整治改造,根据居民意愿可利用小区现状房屋和公共空间补充便民商业、养老服务等公共服务设施;可利用空地、拆违腾退用地等增加停车位,或设置机械式停车设施等便民设施。鼓励老旧住宅楼加装电梯。

### **(二) 危旧楼房改建**

对房屋行政主管部门认定的危旧楼房,允许通过翻建、改建或适当扩建方式进行改造,具备条件的可适当增加建筑规模,实施成

套化改造或增加便民服务设施等。鼓励社会资本参与改造,资金由政府、产权单位、居民、社会机构等多主体筹集。居民异地安置或货币安置后腾退的房屋,可作为租赁房等保障房使用。

### (三)老旧厂房改造

明确老旧厂房改造利用业态准入标准,在符合规划的前提下,优先发展智能制造、科技创新、文化等产业。鼓励利用老旧厂房发展新型基础设施、现代服务业等国家和本市支持的产业业态;鼓励利用老旧厂房补充公共服务设施。鼓励老工业厂区通过更新改造或用地置换的方式实施规划,增加道路、绿地、广场、应急避难场所等设施。五环路以内和城市副中心的老旧厂房可根据规划和实际需要,补齐城市短板,引入符合要求的产业项目;五环路以外其他区域老旧厂房原则上用于发展高端制造业。

### (四)老旧楼宇更新

鼓励老办公楼、老商业设施等老旧楼宇升级改造、调整功能、提升活力,发展新业态。允许老旧楼宇增加消防楼梯、电梯等设施,允许建筑功能混合、用途兼容;鼓励对具备条件的地下空间进行复合利用。

### (五)首都功能核心区平房(院落)更新

在符合《北京历史文化名城保护条例》有关规定及历史街区风貌保护要求和相关技术、标准的前提下,对首都功能核心区平房(院落)进行申请式退租、换租及保护性修缮和恢复性修建,打造共生院,消除安全隐患,保护传统风貌,改善居住条件。腾退空间优

先用于保障中央政务功能、服务中央单位、完善地区公共服务设施。同时,鼓励腾退空间用于传统文化展示、体验及特色服务,建设众创空间或发展租赁住房。

#### (六)其他类型

鼓励对城市公共空间进行改造提升,完善市政基础设施、公共服务设施、公共安全设施,优化提升城市功能。鼓励特色街区、生态街区、智慧街区建设,打造安全、智能、绿色低碳的人居环境。鼓励传统商圈调整产业结构、优化商业业态、创新营销模式、激发消费潜力,有效增加服务消费供给。支持产业园区更新改造,推动产业转型升级、腾笼换鸟,构建高精尖产业结构。促进城市更新与疏解整治促提升专项行动有效衔接,合理利用疏解腾退空间。加快推进城镇棚户区改造收尾工作。

### 四、组织实施

#### (一)确定实施主体

城市更新项目产权清晰的,产权单位可作为实施主体,也可以协议、作价出资(入股)等方式委托专业机构作为实施主体;产权关系复杂的,由区政府(含北京经济技术开发区管委会,下同)依法确定实施主体。确定实施主体应充分征询相关权利人或居民意见,做到公开、公平、公正。

#### (二)编制实施方案

实施主体应在充分摸底调查的基础上,编制更新项目实施方案并征求相关权利人或居民意见。方案中应明确更新范围、内容、

方式及建筑规模、使用功能、建设计划、土地取得方式、资金筹措方式、运营管理模式等内容。责任规划师、建筑师应全程参与街区城市更新,加强业务指导,做好技术服务,并对实施方案出具书面意见。

### **(三) 审查决策**

更新项目实施方案由区相关行业主管部门牵头进行审查,并经区政府同意后实施。重点地区或重要项目实施更新如涉及首都规划重大事项,要按照有关要求和程序向党中央请示报告。

### **(四) 手续办理**

城市更新相关审批手续原则上由区行政主管部门办理,各区政府应结合优化营商环境相关政策,进一步简化审批程序,压缩审批时间,提高审批效率。利用更新改造空间按有关要求从事经营活动的,相关部门可予办理经营许可。

## **五、配套政策**

### **(一) 规划政策**

1. 对于符合规划使用性质正面清单,保障居民基本生活、补齐城市短板的更新项目,可根据实际需要适当增加建筑规模。增加的建筑规模不计入街区管控总规模,由各区单独备案统计。

2. 经参与表决专有部分面积四分之三以上的业主且参与表决人数四分之三以上的业主同意,老旧小区现状公共服务设施配套用房可根据实际需求用于市政公用、商业、养老、文化、体育、教育等符合规划使用性质正面清单规定的用途。

3. 在满足相关规范的前提下,可在商业、商务办公建筑内安排文化、体育、教育、医疗、社会福利等功能。

4. 在符合规划使用性质正面清单,确保结构和消防安全的前提下,地下空间平时可综合用于市政公用、交通、公共服务、商业、仓储等用途,战时兼顾人民防空需要。

5. 在按照《北京市居住公共服务设施配置指标》等技术规范进行核算的基础上,满足消防等安全要求并征询相关权利人意见后,部分地块的绿地率、建筑密度、建筑退界和间距、机动车出入口等可按不低于现状水平控制。

## (二)土地政策

1. 更新项目可依法以划拨、出让、租赁、作价出资(入股)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或单位的,以划拨方式办理用地手续。经营性设施以协议或其他有偿使用方式办理用地手续。

2. 在符合规划且不改变用地主体的条件下,更新项目发展国家及本市支持的新产业、新业态的,由相关行业主管部门提供证明文件,可享受按原用途、原权利类型使用土地的过渡期政策。过渡期以5年为限,5年期满或转让需办理用地手续的,可按新用途、新权利类型,以协议方式办理用地手续。

3. 用地性质调整需补缴土地价款的,可分期缴纳,首次缴纳比例不低于50%,分期缴纳的最长期限不超过1年。

4. 更新项目采取租赁方式办理用地手续的,土地租金实行年

租制,年租金根据有关地价评审规程核定。租赁期满后,可以续租,也可以协议方式办理用地手续。

5.更新项目不动产登记按照《不动产登记暂行条例》及相关规定办理。

6.经营性服务设施可按所有权和经营权相分离的方式,经业主同意和区政府认定后,将经营权让渡给相关专业机构。

7.在不改变更新项目实施方案确定的使用功能前提下,经营性服务设施建设用地使用权可依法转让或出租,也可以建设用地使用权及其地上建筑物、其他附着物所有权等进行抵押融资。抵押权实现后,应保障原有经营活动持续稳定,确保土地不闲置、土地用途不改变、利益相关人权益不受损。

### (三)资金政策

1.城市更新所需经费涉及政府投资的主要由区级财政承担,各区政府应统筹市级相关补助资金支持本区更新项目。

2.对老旧小区改造、危旧楼房改建、首都功能核心区平房(院落)申请式退租和修缮等更新项目,市级财政按照有关政策给予支持。

3.对老旧小区市政管线改造、老旧厂房改造等符合条件的更新项目,市政府固定资产投资可按照相应比例给予支持。

4.鼓励市场主体投入资金参与城市更新;鼓励不动产产权人自筹资金用于更新改造;鼓励金融机构创新金融产品,支持城市更新。



## 六、保障措施

### (一)加强组织领导

市委城市工作委员会所属城市更新专项小组负责统筹推进城市更新工作。市有关部门要建立协同联动机制,加强政策创新,深化放管服改革,支持各区推进城市更新工作。各区政府要强化责任落实,制定更新计划,建立任务台账,组织街道(乡镇)将各项任务落实落地落细。建立本市与中央单位联系机制,共同推进城市更新。

### (二)抓好业务培训

各区政府、市有关部门和单位要采用集中培训、专题培训等方式,加强对各级各类人员的业务培训,重点对街道(乡镇)及实施主体人员开展培训,做好政策解读和辅导,开拓工作思路,掌握工作方法,提高业务能力和工作水平。

### (三)做好宣传引导

通过传统媒体与新媒体相结合、政策解读与案例剖析相结合的方式,全方位、多角度、多渠道开展宣传,及时回应社会关切,为顺利推进城市更新营造良好氛围。

北京市人民政府

2021年5月15日