

墨江哈尼族自治县人民政府文件

墨政规〔2022〕1号

墨江哈尼族自治县人民政府关于印发《墨江哈尼族自治县城市更新管理办法（试行）》的通知

各乡（镇）人民政府，县属各办、局，政府直属和部门管理事业单位

现将《墨江哈尼族自治县城市更新管理办法（试行）》印发给你们，请认真贯彻落实。

墨江哈尼族自治县人民政府
2022年8月21日



墨江哈尼族自治县城市更新管理办法（试行）

第一章 总 则

第一条 为进一步改善墨江哈尼族自治县（以下简称墨江县）城镇人居环境，完善城市功能，达到“完善城市设施、提升城市品质、发挥经济带动”的目标，助力建成北回归线和昆曼大通道上的绿色高端产业示范县、哈尼特色文化展示区、国际双胞生态旅游城。根据有关法律法规和政策，结合墨江县实际，制定本管理办法。

第二条 墨江县行政区划范围内，以联珠镇为核心的城市规划区范围内的城市更新工作，适用本办法，其他乡（镇）涉及相关城市更新改造工作的，参照本办法执行。

第三条 本办法所称城市更新是指根据经济社会发展规划和国土空间总体规划，对相关基础设施亟需完善、环境恶劣或现有土地用途、建筑物安全性能与使用功能不符合社会发展要求的区域，根据城市发展需要和人民群众的意愿而实施改造、提升、活化、延续的一项综合性工作。以高质量发展为目标，以满足人民宜居宜业需要为出发点和落脚点，以功能性改造为重点，完善生活功能、补齐公共设施短板，完善产业功能、打造就业创新载体，完善生态功能、保护修复绿地绿廊绿道，完善历史人文功能、积淀文化元素，完善安全功能、增强防灾减灾能力的一项前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进的系统工程。

第四条 城市更新工作坚持的原则

（一）规划引领、设计先行。将城市更新纳入国民经济和社会发展规划、国土空间规划统筹实施；制定年度城市更新计划，高标准谋划城市更新，做到控制总量、分区统筹、增减平衡。

（二）政府引导、市场运作。充分发挥政府规划引领、政策支持、资源配置作用；坚持高水平策划、市场化招商、专业化设计、企业化运营，平衡公共利益和商业利益，实现利益共享共赢。

（三）以人为本、公共优先。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，持续改善城市人居环境，构建多元融合的“十五分钟社区生活圈”；保障和改善民生，不断满足人民群众日益增长的美好生活需要，让群众享受更多城市发展红利。

（四）传承文化、保护生态。转变以往城市开发建设方式，注重历史文化遗产，延续城市历史文脉，保护城市肌理和特色风貌；不拆除历史建筑、不拆传统民居、不破坏地形地貌、不砍伐老树。坚持“留改拆建”并举，以保护更新、优化改造为主，拆除重建为辅的方式进行城市更新，强化城市生态修复，逐步提升城市魅力。

（五）区域统筹、持续更新。统筹风貌保护与民生改善、区域转型升级、建筑活化利用的关系，以片区为单元推动整体

更新；严格控制大规模拆除，严格控制大规模增建，严格控制大规模搬迁，实现城市更新可持续化，增强城市永续发展动力。

（六）科技支撑、数字赋能。充分运用现代信息技术，整合提升智慧城市发展成果，构建城市建设、管理、运行、体检的智能化支撑；充分运用数字化、智能化信息技术为城市管理赋能。

（七）因地制宜，振兴乡村。结合国家乡村振兴战略，项目专项规划在符合国土空间总体规划的前提下，因地制宜将乡村振兴、特色小镇建设规划融入城市更新改造工作中，切实保护村民长远利益和生计。采用灵活多样的模式鼓励村、组集体经济组织参与到城市更新改造中。

第五条 根据建设内容和更新地段实际，结合建筑“留改拆建”方式的不同，因地制宜做好城市更新工作与乡村振兴战略的有机结合，并严格落实历史文化保护及生态修复要求，城市更新可单独或综合采取下列方式实施

（一）功能改变类。在符合保护要求的前提下对建筑进行维护修缮、环境整治，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，实施功能优化、业态提升，但不改变建筑整体风貌、主体结构和重要饰面材料，严格控制新建、扩建、改建活动。

（二）综合整治类。维持现状建设格局基本不变，通过对建筑进行功能置换、修缮翻新，或以整治改建建筑为主实施改

建加建，可以有保护修缮建筑和少量拆除重建建筑，以及对建筑所在区域进行配套设施完善等建设活动，对有条件的老旧街区、老旧厂区和老旧住宅区等城市更新项目，采取完善基础配套设施、提升居住功能、改善景观环境、完善公共服务设施等方式实施更新。

（三）拆除重建类。以拆除重建建筑为主，将原有建筑物进行拆除，按照新的规划和用地条件重新建设，通过综合整治方式难以改善环境恶劣或者消除重大安全隐患的情形，需要拆除全部或者大部分原有建筑物，并按照规定进行重新建设的活动。

第六条 城市更新的项目来源：

- （一）人民群众诉求和意见；
- （二）党代表、人大代表、政协委员提案和建议；
- （三）城市体检报告发现的问题和短板；
- （四）国民经济发展规划及国土空间规划要求；
- （五）城市更新“十四五”实施意见；
- （六）县人民政府或属地乡（镇）政府认定的其他情形。

第二章 组织机构建设

第七条 组织机构

（一）县人民政府成立城市更新改造领导小组，由县人民政府主要领导任组长，县人民政府常务副县长和分管副县长任常务副组长，县人民政府其他副县长任副组长，县级相关部门主要领导为成员。

县城市更新改造领导小组负责审议全县城市更新单元规划，审定城市更新项目年度实施计划，统筹协调城市更新中的重大问题。

（二）领导小组下设办公室（即墨江哈尼族自治县城市更新改造办公室，以下简称“县城改办”）在县住房和城乡建设局，负责日常管理工作，统筹协调、指导、监督全县城市更新工作，负责落实领导小组交办的其他工作。

（三）按照“一片区一策、一项目一指挥部”原则，划片区实施城市更新改造工作，成立以副县长为指挥长的片区工作指挥部，具体负责实施城市更新改造计划。

（四）县发展和改革局、县财政局、县自然资源局、县住房和城乡建设局、市生态环境局墨江分局、县农业农村和科学技术局、县乡村振兴局、县城市管理综合行政执法局、县文化旅游局、县水务局、县交通运输局、县教育体育局、县卫生健康局、县民政局、县司法局、县工业商务和信息化局、县应急管理局、墨江常源供水公司、普洱墨江供电局、县消防大队、联珠镇人民政府等相关部门按照各自职责做好城市更新管理工作。

第八条 在县人民政府领导下，联珠镇人民政府作为辖区城市更新工作责任主体，应设立专门机构，组织好城市更新基础数据调查，配合行业主管部门落实城市更新改造计划的编制工作。

第三章 城市更新规划编制

第九条 县城改办依据城市体检结果，会同县发展和改革局、县财政局、县自然资源局、县住房和城乡建设局、市生态环境局墨江分局、农业农村和科学技术局、县乡村振兴局、县城市管理综合行政执法局、县文化旅游局、县水务局、县交通运输局、县教育体育局、县卫生健康局、县民政局、县司法局、县工业商务和信息化局、县应急管理局、墨江常源供水公司、普洱墨江供电局、县消防大队、联珠镇人民政府及其他相关部门，组织编制墨江县城城市更新规划，并制定墨江哈尼族自治县城市更新实施意见（以下简称“实施意见”），明确城市更新的重点片区及其更新方向、目标、计划和策略。县自然资源局将城市更新规划及具体实施意见等相关内容纳入国土空间详细规划中，做好空间规划保障工作。实施意见应当符合国民经济和社会发展规划及国土空间规划，应当包括指导思想、目标、策略、措施、规模和城市更新单元等内容。

第十条 城市更新规划是城市更新项目实施的直接规划依据。一个城市更新单元可以包括一个或者多个城市更新项目。城市更新单元的划定应当执行有关技术规范和法定图则，综合考虑道路、河流等自然要素及产权边界等因素，保证城市基础设施和公共服务设施相对完整，并且相对成片连片。应当对城市更新单元的目标定位、更新模式、土地利用、开发建设指标、道路交通、市政工程、城市设计、利益平衡等方面作出具体规

定，明确公共配套设施配建要求以及无偿移交政府的用地范围、面积。

第十一条 联珠镇人民政府按照实施意见、城市体检结果，充分结合本地区城市发展和民生诉求，选取一流的策划、设计、运营团队，组织编制城市更新单元实施方案。力求实现项目自身或城市更新单元、多个城市更新单元盈亏平衡。受特殊控制区等影响的城市更新项目报经县城改办同意，并经县国土空间规划土地资产管理委员会审核同意后，可通过全域统筹、联动改造实现异地平衡。同时城市更新单元实施方案应当根据法定图则所确定的各项控制要求制定，达到城市设计和单元规划建设方案深度。

第十二条 对城市更新规划编制应先进行评估，评估报告主要包括以下内容：

（一）片区评估。明确片区功能优化、主导业态方向、公共设施完善、城市品质提升、历史风貌保护、城市环境改善、基础设施完善的目标、要求、策略，细化公共要素配置要求和内容。

（二）更新单元。围绕城市战略定位，按照公共要素配置要求和相互关系，结合“实施意见”和片区评估和产业功能布局，依照片区更新的原则划定城市更新单元。

（三）必要性和可行性。综合群众意愿、区域现状、社会稳定风险、资金平衡等方面因素，论证城市更新的必要性和可

行性，结合城市发展和公共利益，合理确定城市更新需求。

（四）责任主体。县城改办负责编制城市更新规划，报请县人民政府常务会议审议通过后组织实施。

第四章 城市更新项目管理

第十三条 城市更新一般按照下列程序实施：

- （一）编制城市更新单元实施方案
- （二）实施方案评估
- （三）实施方案报批
- （四）确定城市更新实施主体
- （五）组织项目实施
- （六）项目竣工验收。

第十四条 各片区工作指挥部根据城市更新实施计划和城市更新单元实施方案，优化资源配置，充分利用政策支持，实施一片提升一片，力求实现项目自身盈亏平衡，组织制定城市更新单元实施方案并报县城市更新领导小组审定后实施。

实施方案应当包括城市更新片区内的具体项目、发展定位、更新方式、实现途径、设计方案、建设方案、运营方案，以及项目用地范围、权属调查情况、公共服务设施类型及规模、实施主体、总投资额及资金来源、进度安排等主要内容。城市更新项目实施方案经批准后不得擅自变更，确需变更的，应当按照原批准程序进行变更。

第十五条 综合整治类城市更新项目，由县住房和城乡建设

设局、县城市管理综合行政执法局和联珠镇人民政府制定具体实施方案并组织实施。根据法律、法规及有关规定或者相关标准与规范，实施保护传承、整治提升需报有关部门批准或者备案的，应当报批或备案。

第十六条 拆除重建类城市更新项目，县人民政府承担土地及房屋征收补偿的主体责任，县自然资源局、县住房和城乡建设局按照职责具体负责项目土地及房屋征收补偿、安置房源筹集、回迁安置等工作。

第十七条 功能改变类城市更新项目，由申请人提出申请，由县自然资源局根据国土空间规划、城市更新规划等上位规划进行审查，符合规划要求的，由县自然资源局会同联珠镇人民政府按照相关规定指导申请人实施。

第十八条 联珠镇人民政府以实施意见为依据，确定城市更新具体项目，上报县城改办按照《云南省城市更新工作导则》要求，建立城市更新项目库，编制城市更新年度实施计划，报县城市更新改造领导小组审定后实施。

第十九条 城市更新的实施主体由县人民政府按有关规定确定，可以包括以下主体：

- （一）政府国有平台公司；
- （二）集体经济组织；
- （三）其他市场主体；
- （四）土地、房屋权利人；

(五) 其他经批准有利于城市更新项目实施的主体。

第二十条 县住房和城乡建设局和联珠镇人民政府应当与城市更新实施主体签订项目实施监管协议，明确以下内容

(一) 实施主体按照城市更新单元规划要求应当履行的移交用地和配建公共设施、政策性租赁住房等义务，以及前述公共配建设施的相应接收部门。

(二) 实施主体按照搬迁安置协议应当履行的义务。

(三) 城市更新项目实施进度安排及完成时限。

(四) 违约责任。

(五) 双方约定的其他监管措施。

涉及产业项目的，城市更新实施主体还应当与相关产业主管部门签订产业发展监管协议，明确监管要求，并将产业发展监管协议作为土地使用权出让合同附件

第二十一条 强化城市更新风险防控。相关部门指导梳理城市更新法律、债务、审计、社会稳定等全方位风险，建立完善防控预案和预警分析体系，实行各部门全过程监督，保障资金使用安全，项目依法、平稳、有序推进。

第二十二条 县住房和城乡建设局应当建立健全城市更新公众参与机制，充分征求利益相关人和社会公众意见，保障公众在城市更新政策制定、计划规划编制、实施主体确认等环节以及搬迁补偿安置方案等内容的知情权、参与权和监督权。

第二十三条 城市更新项目实施流程、工作职责由县城改

办制定城市更新实施细则后，具体组织实施。

第五章 资金保障与支持政策

第二十四条 按照“政府主导、市场运作、多方参与、互利共赢”的原则，城市更新项目资金通过争取国家和省市财政补助、专项债券，创新融资渠道和方式，鼓励引导商业金融机构创新支持城市更新金融产品，鼓励引导社会资本通过公开、公平、公正方式参与城市更新项目等多渠道筹集城市更新资金，具体包括：

- （一）财政资金；
- （二）国家有关改造贷款政策性信贷资金；
- （三）融资地块的出让金收入；
- （四）金融机构资金；
- （五）市场主体投资；
- （六）土地使用权人和房屋所有权人自筹资金；
- （七）村、组集体经济组织资金；
- （八）其他符合规定的资金。

第二十五条 城市更新改造工作中，要探索政府与居民合理共担机制、政府和社会资金合作建设模式，积极拓展国家政策资金支持、银行信贷、民间资本参与、债券融资、企业自筹、居民个人出资等多渠道社会资本参与的城市更新工作模式，具体方式包括但不限于：

- （一）由县金融办牵头，引导市场金融机构根据改造项目

的资金筹措、建设方式和还贷来源等具体情况，在以土地使用权和在建工程抵押担保发放贷款的基础上，探索贷款投放和担保新模式，创新信贷金融产品，支持城市更新改造工作。

（二）县城改办应组织相关部门结合墨江县实际，按照政策争取更多的国家政策性贷款用于更新改造项目，对照专项债发行条件，积极谋划储备好项目。

（三）由县住房和城乡建设局牵头，采用各类合规模式模式，探索引导社会资本通过直接投资、间接投资、参股、委托代建等多种方式参与城市更新，投资城市更新项目或周边公共设施建设的工作模式。

（四）由县农业农村和科学技术局、县乡村振兴局共同牵头，探索农村集体经济组织参与城市更新工作机制。对于社会资本利用集体建设用地使用权的，鼓励集体经济组织通过共同举办（乡）镇企业或契约等方式进行合作，以土地使用权入股，升级集体经济发展模式。

（五）其他符合法律、法规、政策规定并经县城市更新领导小组依法研究确定的方式。

第二十六条 规划支持政策

（一）在符合城乡规划、土地利用总体规划的前提下，大片区或多地块改造项目中，允许容积率进行不同地块、不同城市更新单元之间整体平衡。提高产业用地利用效率，适度提高产业园区内工业用地容积率指标。利用既有建筑发展新产业、

新业态、新商业，可实行用途兼容使用。鼓励老旧小区、老厂区在保障主体结构安全完整的前提下允许增加连廊、电梯等配套设施，其中涉及的土地性质、规划调整等，给予积极办理。

（二）支持在城市更新改造过程中进行文化旅游类、商贸流通类、智慧农业类等特色小镇建设，优先安排建设用地指标，可通过出让、转让或者出租等方式利用农村集体建设用地，积极探索农村集体经营性建设用地直接入市交易。项目确需占用农业用地的，可以采取重点项目清单制度，把需要建设用地指标的项目纳入建设用地协调清单，与土地利用总体规划、土地利用征收年度计划相衔接，通过土地利用规划的调整，实现农转用及土地征收。

（三）鼓励利用存量土地和房屋转型发展文化创意、健康养老、科技创新等政府扶持产业；转型升级后，在符合规划的前提下，产权人可按有关规定完善用地和产权手续。

（四）城市更新项目中的“边角地”“夹心地”“插花地”等零星土地，以及不具备单独建设条件的土地，可与周边用地整合实施，重点用于完善片区公共服务设施，并依法依规办理供地手续。鼓励国有企事业单位以捐赠、借用等方式，将其闲置的零星土地或建构筑物，纳入城市更新项目整合实施。

（五）其他符合法律、法规、政策规定并经县城市更新领导小组依法研究确定的支持政策。

第二十七条 征收安置支持政策

（一）统一片区征收补偿标准，出台相关政策文件，提供多途径选择，探索多渠道、多方式安置补偿方式，实现居住条件改善、地区品质提升。可以采用等价置换、原地安置、异地安置、放弃房屋采用货币改善等方式进行安置。

（二）城市更新项目安置房源可以通过租赁、改建、新建、购买等多种方式筹集。采取新建安置房方式的，可以通过集中建设与项目建设相结合等方式筹集。

（三）其他符合法律、法规、政策规定并经县城市更新领导小组依法研究确定的支持政策。

第二十八条 乡村振兴支持政策

根据集体经济发展目标，结合现状土地与建筑物利用情况，综合确定“留改拆”组合的有机更新方式，强化统筹引领，统筹项目的改造成本与效益产出，以点带面推动社区整体发展的可持续性。根据《关于调整完善土地出让收入使用范围优先支持乡村振兴的实施意见》等相关政策文件规定，由县自然资源局、县财政局、县乡村振兴局具体组织制定相关配套政策，确保到“十四五”期末，墨江县土地出让收入用于农业农村比例达到10%以上、土地出让收益用于农业农村比例达到50%以上。

第二十九条 行政审批支持政策

开辟城市更新项目绿色通道，精简项目审批事项和环节，构建快速审批流程，提高项目审批效率，行政审批部门积极支持项目实施主体办理项目及各子项目用地、建设、融资等相关

手续，保证项目顺利合规推进。对城市更新重点项目，可采取“一事一议”方式，从项目审批、土地供应、用地调整、方案制定、资源配给、财政等方面给予重点支持，更好保障项目落地。

第六章 法律责任

第三十条 有关单位和个人在开展城市更新意愿的调查和征集、土地及建筑物核查、城市更新计划申报、城市更新规划编制与审批、实施主体确认申请等城市更新活动中，有欺诈、胁迫、虚构事实、侵害个人隐私、泄漏商业秘密、伪造或者变造文件、散布虚假信息、炒卖项目、行贿等行为的，县人民政府应当会同相关部门及时查处，并责令改正；情节严重的，取消其参与城市更新活动的资格。

第三十一条 责任主体、实施主体、行业管理部门及相关人员在城市更新管理中有违法违纪行为的，由县纪委监委依法依规追究相关责任；涉嫌犯罪的，移送司法机关依法处理。

第七章 附则

第三十二条 县城改办建立目标考核制度，对城市更新相关工作涉及的有关部门、有关责任单位工作情况进行监督、检查和考核。

第三十三条 本办法施行前，已经取得项目方案批复或者经发改部门（审批）立项备案且已实施征收改造，并按规定纳入正在实施的改造遗留问题的项目，仍按原政策规定执行。

第三十四条 县级相关部门应当按照本办法制定土地、规

划、审批、建设、财税、监管等相关配套政策。

第三十五条 为营造“敢闯敢试”的工作氛围，鼓励担当作为，对参与城市更新工作的部门、企业、干部因探索制度创新、经验不足等非个人原因而产生的不良后果予以免责。对在城市更新工作中表现优异、成绩突出或有重大贡献的，给予表扬。

第三十六条 本办法由县住房和城乡建设局负责解释。

第三十七条 本办法自行文公布之日起 30 日后施行，暂试行 3 年。

