



## 淮南市人民政府办公室关于印发淮南市 城市更新办法（试行）的通知

淮府办〔2025〕3号

各县、区人民政府，市政府各部门、各直属机构：

《淮南市城市更新办法（试行）》已经市政府常务会议研究通过，现印发给你们，请遵照执行。

淮南市人民政府办公室

2025年4月14日



# 淮南市城市更新办法（试行）

## 第一章 总 则

**第一条** 为深入实施城市更新行动，促进城市结构优化、功能完善、品质提升、消费升级，打造宜居、韧性、智慧城市，提升城市功能品质活力，根据有关法律法规，结合本市实际，制定本办法。

**第二条** 本办法所称城市更新，是指对城市内既有生态、生产、生活用地，建筑及相关设施的空间形态和功能进行保护利用、整治出新、改造提升的建设活动。

本办法适用于市辖区城市建成区范围内的城市更新活动及其监督管理。

**第三条** 城市更新应当符合国民经济和社会发展规划、国土空间规划的相关要求，并结合更新区域实际和特点，因地制宜、科学施策。

**第四条** 城市更新应当坚持“留改拆”并举，遵循“规划引领、统筹推进，政府引导、市场运作，民生优先、共建共享”的原则，以内涵式、集约化发展为路径，推进城市持续有机更新，



促进高质量发展、高品质生活和高效能治理。

**第五条** 城市更新项目主要包括以下类型：

（一）惠民生类项目，重点推进老旧小区改造、城中村改造、危旧房改造和完整社区建设等；

（二）促发展类项目，重点推进老旧厂房更新改造、老旧街区更新改造、历史文化保护利用等；

（三）防风险类项目，重点推进城市基础设施补短板、地下管线更新改造、新型城市基础设施建设、城市安全韧性建设等；

（四）市人民政府确定的其他城市更新项目。

**第六条** 城市更新方式包括拆除重建、整治提升、拆整并举、新建补齐等方式。

（一）拆除重建，是指在保障公共安全和周边地块权益的前提下，拆除全部或者大部分原有建筑物、构筑物及其他地上地下附着物，并重新建设、管理和使用；

（二）整治提升，是指在维持现状建设格局基本不变的前提下，对建筑局部拆建、改变功能、整饰修缮、增补完善公共设施和消防设施，并活化利用等微改造；

（三）拆整并举，是指将拆除重建和整治提升相结合的混合更新；

（四）新建补齐，是指在深入开展城市体检和规划研究的前



提下，为优化城市结构、补齐城市功能、提升用地效能等，对城市更新片区内存量用地进行单一或复合开发利用。

**第七条** 建筑物拆除需满足以下条件之一：

（一）需要根据规划建设重大城市基础设施和公共服务设施的；

（二）年久失修或者经维修后仍无法满足使用要求的；

（三）存在严重安全隐患危及业主、物业使用人以及公共安全的；

（四）使用功能不齐全、配套设施不完善，经评估需拆除的；

（五）其它通过综合整治等方式难以有效改造的；

法律、法规、规章明确需要保留的除外。

## 第二章 工作机制

**第八条** 市自然资源规划委员会（城市规划建设治理委员会）统筹全市城市更新工作，由城市更新工作专班（城市功能品质活力提升工作专班）具体落实，建立定期调度机制，协调解决重大问题，审定城市更新年度计划，指导督促工作落实。专班办公室设在市住房和城乡建设局，并从市发展改革委等相关单位抽调人员集中办公，负责城市更新日常工作。



**第九条** 各区人民政府（园区管委会）是本辖区城市更新工作责任主体，依据本办法履行城市更新工作职责，建立健全职能部门、街道社区、利害关系人等广泛参与的工作联动机制，明确目标任务，组织实施城市更新。

**第十条** 市住房和城乡建设局会同市发展改革委、市自然资源和规划局等，牵头负责城市更新相关政策起草、技术标准制定、服务协调等工作，编制城市更新专项规划及年度计划，指导各区（园区）编制片区更新方案，推动城市更新项目规范实施。

自然资源和规划部门负责配合城市更新专项规划编制、片区单元及地块详细规划调整，办理城市更新有关规划、土地、不动产等手续。

市城市更新工作专班（城市功能品质活力提升工作专班）成员单位按照职责分工，协同推进城市更新相关工作。

**第十一条** 建立健全城市更新公众参与机制，依法保障公众在城市更新活动中的知情权、参与权、表达权和监督权。

**第十二条** 城市更新实行专家咨询制度。市级成立由城市更新相关领域专家组成的专家委员会，参与城市更新有关活动的评审、论证等工作，为市、区更新决策提供咨询意见，具体组成办法和工作规则由市城市更新工作专班（城市功能品质活力提升工作专班）办公室另行规定。



### 第三章 规划计划

**第十三条** 坚持城市体检先行。建立由市人民政府主导，市住房和城乡建设局牵头组织、各相关部门共同参与的城市体检工作机制。将城市体检作为城市更新的前提，“一年一体检、五年一评估”，城市体检报告作为编制城市更新专项规划、城市更新片区方案和城市更新行动计划的重要依据。

**第十四条** 城市更新专项规划经市自然资源和规划委员会审议，报市政府批复后向社会公示。规划编制应当符合国民经济和社会发展规划、国土空间规划，统筹谋划城市更新工作目标、重点任务和实施措施，划定城市更新片区、建立项目库，明确项目实施计划安排。

**第十五条** 各区人民政府（园区管委会）按照淮南城市更新专项规划，组织编制片区更新方案及单元规划，对标完整社区建设，补齐基础设施、公共服务短板，明确片区发展目标、产业定位、更新方式、经济指标、实施计划、规划调整建议等内容。

片区更新方案及单元规划应征求利益相关人、社会公众、意向实施主体等意见并组织专家论证，经市自然资源和规划委员会审议通过后组织实施，编制成果报市城市更新工作专班（城市功



能品质活力提升工作专班) 办公室备案。

## 第四章 项目实施

**第十六条** 各区人民政府(园区管委会)根据片区更新方案,形成具体的城市更新项目,经市城市更新工作专班(城市功能品质活力提升工作专班)办公室审核后纳入市级城市更新项目库,享受相关配套政策。入库项目应明确项目名称、实施主体、更新范围和规模、更新内容、投资估算、时序进度等内容,项目规划设计方案经市自然资源和规划委员会审议通过后实施。项目库实施动态管理,项目入库后无法按计划实施的,由原申报单位报请市城市更新工作专班(城市功能品质活力提升工作专班)办公室同意后适时调整。

**第十七条** 城市更新项目应当明确实施主体。

物业权利人可以作为城市更新项目的实施主体,或者依法委托相关主体实施城市更新项目。涉及法律法规规定的公共利益、公共安全等情形的城市更新项目,市、区人民政府(园区管委会)可以根据管理权限依法确定实施主体。市属(区属)国有企业应当积极参与城市更新项目投资建设,发挥在城市更新中的重要力量,依法投资、建设、运营。



**第十八条** 城市更新项目实施主体可以采用租赁、购买、置换、作价出资（入股）等方式进行权益归集，配合完成规划优化和土地供应。

**第十九条** 坚持运营前置，按照“政府主导、企业主体、市场运作”的原则，加快培育构建城市综合运营服务商。坚持运营前置，引育高品质城市综合运营服务商。通过搭建整合政府和市场资源平台，因地制宜推行“策划+投资+建设+运营”模式，促进城市资源要素与社会资本高效链接，增强城市整体运营能力。

**第二十条** 加快构建城市运营新模式，通过资本运作、资源整合和专业化运营等方式，鼓励城市综合运营服务商参与片区更新、基础设施、智慧城市、环境维护、酒店文旅、健康养老等城市更新领域，盘活城市闲置低效存量资产，促进城市资产高效运营有效增值。

**第二十一条** 在潜在历史文化街区 and 地段范围内的城市更新活动，依法依规保护好其历史肌理、空间尺度和景观环境，以及古井、古桥、古树等环境要素，整治不协调建筑和景观。合理增设公共开放空间，加大基础设施和公共服务设施供给。

**第二十二条** 项目实施方案履行相关程序时，相关部门应按照“放管服”改革及优化营商环境要求，充分运用并联审批、告知承诺、“正负面”清单等方式，简化审批材料、缩减审批时限、





优化审批环节，办理立项、规划、用地、建设等审批。

## 第五章 配套政策

**第二十三条** 城市更新项目应合理划定用地边界，并在满足群众基本生活需求、补齐城市短板、保障公共利益和安全的前提下，适度调整控制指标：

（一）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，其新增建设规模可不受规划容积率指标的制约。

（二）为了满足安全、环保、无障碍标准等要求，增设必要的楼梯、风道、公共走廊、无障碍设施、电梯、外墙保温等附属设施以及景观休息设施等，其新增建筑规模可不纳入容积率指标的计算。

（三）鼓励在符合规划和相关规定的前提下，整合可利用空地与闲置用房等空间资源增加公共空间，完善市政、环卫基础设施和公共服务设施，优化提升城市功能。零星更新项目可不设置地下车位，不受绿地率指标制约，相关指标在项目周边予以平衡安排。



(四)对现状建筑密度较高等无法达到现行标准和规范的区域,在符合公共安全要求并征得规划范围内利害关系人同意的前提下,可在设计方案中对建筑高度、日照间距、停车配建、建筑密度、绿地率、建筑退让距离等规划指标进行适应性优化完善。

(五)利用历史建筑和工业遗产的城市更新项目,在保持原有外观风貌、典型构件的基础上,可按照最小改动原则加建、改建和添加设施,加建和添加设施一般不超过原有建筑面积的20%。

**第二十四条** 在确保公共利益和安全的前提下,对既有住宅小区改善居住条件的项目或设施、公共建筑公共空间品质提升类项目或设施等微更新、微改造项目,探索制定建设工程规划许可豁免清单,对豁免项目应当加强事中事后监管。

对属于建设工程规划许可豁免的项目,申请办理施工图审查、施工许可、消防审验时无需提供建设工程规划许可证。

**第二十五条** 城市更新中涉及既有建筑改造应执行现行国家技术标准,对于无法满足现行标准的城市更新项目,可按以下方式:

(一)历史文化保护传承利用类的由住房和城乡建设部门组织专家论证,既有建筑安全隐患消除类的由城市更新项目实施主体组织专家论证,专家论证意见作为设计、施工图审查、施工、



竣工验收等的依据。

(二)涉及既有建筑改造应当在改造前进行消防可行性评估或检测鉴定,改造时应执行现行国家工程建设消防技术标准,力求提升原建筑消防等安全水平。存在空间、结构等客观条件限制,确实无法满足现行技术标准、等级要求的,遵循尊重历史、因地制宜的原则,在不改变原有使用功能的前提下,对照《安徽省建设工程消防设计审查验收疑难问题解答(2024版)》、安徽省《既有建筑改造设计指南》(DB34/T4711—2024)明确适用情形,应较实施更新前综合有所提升,不低于原建造时的技术标准和等级。

(三)涉及既有建筑结构改造时应执行现行国家标准,受空间、结构等客观条件限制,执行现行标准确有难度的,应力求改善、提升原建筑结构安全性及整体抗震性能,不得降低原建筑结构安全性及整体抗震性能。

**第二十六条** 城市更新项目涉及土地出让的,可采取带设计方案出让等方式办理供地手续,但应严格控制出让时的条件要求,不得擅自变更;符合协议出让条件或划拨用地目录的,经市人民政府批准,可以协议出让或划拨方式办理供地手续;符合国家、省、市相关要求的,可带建筑物出让办理供地手续。无法单独出具规划条件或难以独立开发的零星土地(包括边角地、夹心



地、插花地等),可纳入周边城市更新项目一并实施。

**第二十七条** 结合新产业、新业态发展需要,不同产业用地类型可以合理转换,依据详细规划、规划条件和供地政策进行混合复合更新,依法依规办理供地手续。

符合国家和省存量土地盘活利用五年过渡期政策的更新活动,过渡期满完成更新改造后,可参照不动产历史遗留问题处理规定,办理相关手续。五年过渡期自批准之日起算。

城市更新项目的土地出让价款,应在土地价格评估基础上,综合考虑土地取得成本、公共要素贡献度等因素合理确定。因土地用途转换需补缴土地出让金的,可以按规定分期缴纳。

涉及低效工业用地的城市更新项目,在符合国土空间详细规划、不改变土地用途的前提下,提高土地利用率和增加容积率的,不增收土地出让价款。

**第二十八条** 对城市更新形成的不动产,支持原产权人与更新实施主体依据更新合作和转让协议共同申请转移预告登记,更新完成后申请转为正式登记。支持采用“带押过户”办理转移登记。划拨土地使用权的城市更新项目经市政府批准可协议出让,缴清价款后办理不动产登记。在城市更新项目中,同一建筑物占用2宗及以上土地的,须统一土地使用权类型、用途及年限后办理登记。

**第二十九条** 城镇老旧小区改造应遵循大片区、整体性改造提升的原则，以不突破国土空间规划明确的空间管控底线和落实强制性内容为前提，可明确建筑量跨单元统筹的规则，处理好局部利益与整体利益和长远利益的关系，转移建筑量所得收益应优先用于保障改造资金的平衡。应按照《支持城市更新的规划与土地政策指引（2023版）》要求，核定优化容积率、执行差异化的规划设计技术标准，突出保障民生和激励公益贡献的政策导向。

**第三十条** 城市更新应当采用绿色、低碳、智能技术。鼓励和支持企业、高等院校、研发机构开发新技术、新工艺、新材料和新设备。鼓励支持各区人民政府（园区管委会）进行创新探索，条件成熟时可在全市推广。

**第三十一条** 纳入市城市更新计划的入库项目，符合国家、省、市相关政策的，可享受行政事业性收费和政府性基金相关减、免、缓政策，具有示范效应的项目，可以安排财政资金奖补激励，具体优惠和奖补政策条款由市城市更新工作专班（城市功能品质活力提升工作专班）办公室另行公布。

**第三十二条** 对属于整治提升、新建补齐或自拆自建类城市更新项目，除本办法明确的支持政策外，市城市更新工作专班（城市功能品质活力提升工作专班）办公室可以会同相关部门和所在区，按照“一事一议”原则提出支持政策，报市政府研究确定。





## 第六章 资金保障

**第三十三条** 建立以政府投入为引导、社会投入为主体的多元化筹资体系，多渠道筹措城市更新资金。具体包括：

- （一）各级财政安排的城市更新改造资金；
- （二）参与城市更新的市场主体投入的资金；
- （三）供电、供水、供气、供热等企业投入的资金；
- （四）土地使用权人和房屋所有权人自筹资金；
- （五）城市建设维护资金；
- （六）其他符合规定的资金。

**第三十四条** 发挥财政资金撬动作用，整合利用城镇老旧小区改造、危旧房改造等专项资金，同时加大对上争取力度，积极争取中央、省级奖补资金及专项债券等，统筹用于支持城市更新项目建设。按照规定探索利用住房公积金、住宅专项维修资金支持城市更新项目。

**第三十五条** 鼓励市场主体参与城市更新，支持通过盘活存量与更新有机结合、政府和社会资本合作、基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）等多种方式筹集资金。鼓励更新资源产权所属单位或居民出资自主进行更新改造，共享更新收益。





**第三十六条** 积极利用开发性、政策性金融对城市更新的支持政策筹集资金；引导金融机构加大产品和服务创新力度，通过设立信贷金融新产品、专项低息贷款等方式提供融资支持，保障城市更新融资需求。

**第三十七条** 城市更新片区（单元）项目采取区域统筹，对单一地块、项目无法实现资金平衡的，发展跨区域平衡、多项目捆绑平衡、近远期平衡、建设运营平衡等模式，合理搭配，促进更新单元（片区）内资源配置效率最优化和效益最大化。

## 第七章 监督管理

**第三十八条** 市城市更新工作专班（城市功能品质活力提升工作专班）应建立绩效评价制度，对城市更新相关工作涉及的市政府相关部门、各区人民政府（园区管委会）、有关责任单位工作进行监督、检查，可根据实际情况，委托第三方开展城市更新情况评估。

**第三十九条** 财政、审计等部门按照各自职责和有关规定，对城市更新中的国有资金使用情况监督。强化城市更新项目监督管理，运用政府性投资项目全过程造价管理等手段，严格控制建设管理成本。建立城市更新项目审计相关制度，实行审计全



过程监督，保障资金使用安全。

**第四十条** 实施主体及相关责任部门工作人员在城市更新管理中有违法违纪行为的，依法依规追究相关责任。

## 第八章 附 则

**第四十一条** 各区人民政府（园区管委会）可根据本办法制定本辖区实施细则。寿县、凤台县、毛集实验区城市更新工作可参照本办法执行。

**第四十二条** 本办法自印发之日起实施。本办法由市住房和城乡建设局负责解释。