

完善城市更新工程项目建设实施管理机制可复制经验做法清单

序号	政策机制	主要举措	具体做法
一	加强城市更新项目前期策划	(一) 结合实际合理确定实施主体	<p>1.北京市昌平区探索将碎片化产权归集至单一主体实施更新。昌平区通过“政府主导的债转股资产重组”方式，解决老旧工业区更新中产权分散、历史债务交织等难题。如，清华南口国重基地项目原用地涉及4个产权主体，昌平区政府统筹财政局、国资委、规划和自然资源委昌平分局、住房城乡建设委等单位，通过设立子公司、债务转移、债转股、吸收合并等方式，推进产权归集和债务化解，将碎片化产权归集至单一实施主体，集中高效开展项目更新改造。</p> <p>2.江苏省张家港市建立工业企业联合自主更新模式。张家港市推动工业企业实施联合改造，由属地政府划定更新区域并确定联合体，统一编制更新实施方案、办理审批手续。如，南庄工业区一期项目采取工业企业联合自主更新模式进行更新改造，3家企业联合共同委托1家设计单位，跨宗地规划建设高标准车间、统一配建地下室，共建道口、道路，共享消防水池和配电设施等，形成更新实施方案。实施方案获批后统一调整土地权属和使用年限，委托实施主体统筹办理规划许可、施工许可等手续；竣工后按方案约定，采用“共用宗”方式办理不动产登记。</p> <p>3.浙江省杭州市积极探索以居民为主体的危旧房屋自主更新模式。杭州市积极探索“居民主体、政府引导、资金平衡”的危旧房屋自主更新模式，如，拱墅区浙工新村危旧住宅改造项目按照“一楼幢一代表”的原则，经公告、报名、联审、公示等程序选出13名代表，组成居民自主有机更新委员会，代表多数居民行使权利，委托政府部门实施项目改造，并与街道和社区合作，通过政策宣讲、意见收集和沟通协商等措施推动项目进展。以结构安全、消防安全为底线，在不增加改造户数的基础上，合理增加建筑面积、公共配套设施，充分开发利用地下空间，编制更新改造实施方案，更好满足和改善群众的居住条件。在业主认可的情况下，按照“区域有提升、对内有改善、对外不影响”的原则对改造方案的规划技术指标进行审查，改造后小区绿化率、日照、楼间距、停车位、配套设施等均有明显改善。</p>
		(二) 实行项目实施联合审查	<p>1.北京市海淀区创新建立城市更新项目实施联合审查机制。海淀区按照政府牵头、部门协同的原则，由城市更新主管部门会同各相关部门，对项目实施方案进行联合审查，出具联合审查意见。如，当代商城中关村店城市更新项目为2024年北京市城市更新示范项目、“3个100”重点工程，项目改造方案基本确定后，区住房城乡建设委会同区属7家单位在4个工作日内出具联审意见；各部门按程序办理项目核准、建设工程规划许可证、建筑工程施工许可证等审批，从完成联审到取得施工许可证仅用时43个工作日，大幅缩短项目审批时间。</p> <p>2.浙江省杭州市上城区将城市更新项目的运营模式作为实施方案审查重点。杭州市上城区指导实施主体全面分析城市更新项目的基础条件，以运营需求为重要导向，深入开展运营模式方案策划和资金测算，编制项目实施方案，保障城市更新项目长期运营可持续。上城区城市建设管理高质量推进领导小组办公室牵头，组织有关部门对城市更新项目的实施方案进行联合审查，研究提出规划设计要求和部门协同事项，在提升审批效率的同时，降低方案反复修改风险。如，十三湾巷城市更新项目已通过联合审查方式完成实施方案批复，用时较串联式的审批方式缩短了90天。</p> <p>3.重庆市推行基于城市更新项目实施方案的“平面化审批”模式。项目建设单位根据片区策划编制项目实施方案，包括更新方式、供地方式、投融资模式、可行性研究、规划设计方案、建设运营方案、社会稳定风险评估等内容。城市更新工作领导小组办公室组织相关部门对实施方案进行联合审查，一次性化解项目审批存在的卡点堵点。如，南坪万达广场更新项目，在城市更新工作领导小组办公室的组织协调下，相关行政主管部门对项目实施方案多次会审并主动指导方案修改，在2个月内完成所有行政审批手续，有效促进项目更新提速。</p>
二	完善城市更新政策标准规范	(三) 创新规划土地政策，盘活利用存量土地和低效用地	<p>1.北京市综合城市更新项目类型、区域等因素，优化完善地价款收取规则。北京市出台《关于城市更新项目土地价款核定缴纳的若干措施》，按照保障性租赁住房建设、危旧楼房改建、公共设施建设、产业类城市更新、地下空间开发利用、用地功能混合使用等，分类明确土地价款核定缴纳要求，为城市更新项目办理规划等手续提供有力政策支持。如，危旧楼房改建中，利用腾退空间、闲置空间补充建设的区域经营性商业配套设施或经营性公共服务设施，按土地使用权市场价格的80%核定土地价款。</p> <p>2.北京市门头沟区运用国有建设用地过渡期政策支持老旧厂房更新。门头沟区按照《北京市城市更新项目国有建设用地过渡期支持政策实施细则（试行）》，在5年内允许企业继续按原土地用途和使用权类型使用土地，无需立即变更用途或办理用地手续，支持老旧厂房更新。如，中天元老旧厂房因无法适应产业发展而闲置，北京市规划和自然资源委门头沟分局、区住房城乡建设委等相关部门协同配合，指导更新主体按照《北京市城市更新条例》完成项目入库，编制厂房改造项目城市更新实施方案；相关部门对实施方案进行联合审查，有效降低企业时间成本；将产业业态发展方向、经营活动、完善后期土地手续等条款纳入城市更新方案予以明确，保障项目高效落地的同时，形成全周期闭环管理机制。</p> <p>3.山东省济南市高新区加强城市更新项目用地区内统筹。济南高新区深入了解企业扩大产能、转型升级等发展诉求，摸清闲置资产底数，统筹发挥政府资源统筹和民生保障作用，推动区内项目跨地域更新、资源最优化配置。如，小鸭片区更新项目中，将小鸭集团生产线迁移至青年汽车产业园，原址土地用途由工业用地调整为商住、教育用地，完善该区域的生活配套，提升商业竞争力；按照“厂区改造+产业置换”相关政策，为迁建项目办理用地、规划、施工许可等手续，有效盘活青年汽车产业园的闲置资源，保障实体经济的发展空间。</p> <p>4.北京市大兴区、山东省济南市探索按照地上地下用途分别设立土地使用权并办理相关手续。大兴新城市场路DX00-0201-0602地块为大兴新城市场路城市更新项目的一部分，用地面积为3300平方米，地上规划为广场，地下预留约2500平方米车库，采用分层供地方式使用，地上广场以划拨方式供地至林校路街道，地下车库以协议出让方式供地，实现土地的复合利用。济南市舜泰停车场项目按照地上体育用地与地下商业用地分别供应、办理用地手续，地上部分按体育用途划拨给行业主管部门进行改造升级；地下部分按商业用途挂牌出让，建设地下商业综合体、停车场等设施，提供1000余个机动车位和2500余个非机动车位，满足片区停车需求。</p> <p>5.河北省秦皇岛市出台建设工程规划许可豁免清单。秦皇岛市自然资源和规划局发布《关于公布〈秦皇岛市建设工程规划许可第一批豁免清单〉的公告》，对符合条件的海绵化改造、既有建筑维护与改造、既有居住小区改善居住条件、城市公共服务设施优化提升、生产经营、市政更新改造等6大类14小类工程，免于审查建设工程设计方案，免于办理建设工程规划许可证；对既有建筑加装电梯（不增加与电梯无关的建筑功能和建筑面积）、重点区域的建筑外立面整体装修改造项目，免于办理建设工程规划许可证，但仍需通过设计方案审查或者出具规划意见方式进行监管；对因设计深度等原因（不涉及建筑面积、外轮廓、层数、总高度、外立面调整）对建筑单体内部格局进行调整的项目、长度150米以下的管线工程，免于审查设计方案，免于办理建设工程规划许可证，但需将方案报建设工程规划许可审批部门备案。</p> <p>6.江苏省南京市建立既有建筑改变功能规划建设联合审查机制。南京市规划和自然资源局、市城乡建设委联合印发《既有建筑改变使用功能规划建设联合审查办法》，优化既有建筑改变使用功能需要办理规划确认、消防设计审查或消防验收备案的工作程序。将建筑使用功能变更严重影响城市规划和周边环境的8类情形纳入负面清单，严禁随意变更；对使用功能变更符合城市规划要求、对周边无严重影响的情形，建设单位可直接按规定向建设主管部门申请办理消防设计审查、消防验收备案等事项；对规定以外其他情况，由房屋产权方或建设单位在开展方案设计前提出申请，规划自然资源主管部门出具意见；建设主管部门遇到难以判断或原规划许可内容不明确时，可书面征求规划自然资源主管部门意见，规划自然资源主管部门在10个工作日内回函。</p> <p>7.江西省九江市持续优化建设工程规划许可审批流程。九江市发布《九江市规划设计方案审查和〈建设工程规划许可证〉（乡村建设规划许可证）“豁免”项目清单》，将既有住宅小区更新改造、城市公共服务设施、城市市政设施、建筑装修维护和其他等5大类52小类项目纳入“豁免”清单，无需办理规划审批手续。印发《九江市优化建设项目审批环节实施方案》，对用地权属清晰明确且列入全市年度计划的城市更新项目，可同步办理用地批准文件和建设工程规划许可证，提高审批效率，节约企业成本。</p>
		(四) 完善政策标准，推动消防审验提质增效	<p>1.江苏省南京市持续优化既有建筑改造消防审验审批。出台优化建设工程消防审验审批改革方案，提出妥善化解历史遗留问题和复杂场景、畅通既有建筑改变使用功能路径、统一既有建筑改造项目材料要求等改革举措，提升既有建筑改造等项目办理消防审验手续的便利度。完善既有建筑改造防火标准体系，制定既有建筑改造消防设计审查工作指南，为既有建筑不同改造形式下如何适用新老防火标准提供指引；制定《南京市历史文化街区及历史建筑改造利用防火加强措施指引》、《南京市历史文化街区及历史建筑保护利用项目消防安全性能评价标准》，开展既有建筑改造新型业态场所消防技术标准研究，为不同类型改造项目开展防火设计提供技术支持。制定《南京市城市更新中既有建筑改造利用消防设计审查验收管理规定》，规范城市更新中既有建筑改造利用项目消防设计审查验收管理。</p> <p>2.浙江省杭州市拱墅区加强高层老旧小区消防设计审查验收。杭州市拱墅区以全域旧改为抓手，秉持“综合改一次，一次改彻底”原则，积极推进高层老旧小区系统改造。如，东清大厦改造项目，共有居民275户、商户110户，房龄超过27年，建筑防火结构和现行标准差异很大，消防设施老旧、环境脏乱破旧、物业管理松散、商业业态低端分散等问题十分突出。为明确东清大厦综合整治“改什么、怎么改”，拱墅区联动市区两级消防部门，协调物业、社区、第三方检测和测绘机构成立消防隐患排查专项小组，逐幢逐层开展全覆盖排查，列出消防隐患6类111处，形成消防隐患清单；广泛组织党员骨干、楼道长、网格员进楼入户，充分了解居民、商户的迫切需求，形成整改需求清单；依据《杭州市既有建筑改造消防技术导则（试行）》、《杭州市老旧小区综合改造提升技术导则（试行）》，科学制定老旧小区综合改造方案，为顺利、高效办理消防设计审查、消防验收备案打好基础。</p> <p>3.广东省广州市加强部门联动，优化既有建筑消防设计审查验收办理流程。广州市印发《广州市既有建筑改造利用消防设计审查验收管理办法》、《广州市既有建筑调整使用功能免于申领建设工程规划许可正面清单》，对列入正面清单且符合相关要求的既有建筑改造项目，可以直接向住房城乡建设部门申请办理消防设计审查、消防验收或备案；对正面清单范围外的，由区人民政府组织发展改革、住房城乡建设、规划自然资源、消防、市场监管、行业主管等部门进行审查，出具可以调整使用功能的书面确认意见，凭意见申请办理消防设计审查、消防验收或备案。</p>
三	分类优化城市更新项目审批流程	(五) 健全标准体系，优化历史建筑保护利用审批	<p>1.山东省烟台市优化历史文化名城、名镇、名村相关审批流程。贯彻落实《山东省历史建筑保护利用技术导则》、《山东省历史建筑修缮技术导则》，明确保护要求和技术标准，为设计方案编制和审批审查提供依据。编制发布历史建筑实施原址保护审批等3个事项的审批流程，明确各项审批的受理条件、申请材料、办理流程和时限要求，实现审批事项标准化、透明化。实施联合现场勘察。组织文物等部门开展联合现场勘察，一次性提出审查意见，避免多次勘察、标准不一等问题。保障所城里、朝阳街历史文化街区等重点城市更新项目有序推进，保护和延续传统风貌，提高街区活力。</p> <p>2.浙江省杭州市积极推动历史建筑保护标准体系建设。杭州市围绕历史建筑建档、测绘、修缮、利用、社会服务等全过程，积极推动相关标准研究与应用，牵头编制《历史建筑修缮与利用技术规程》、《历史文化名城名镇村风貌保护技术标准》2项浙江省工程建设标准，发布《历史建筑保护利用导则编制规范》、《历史建筑保养维护规范》2项杭州市地方标准，积极参与编制长三角历史文化名城区域地方标准《历史建筑保养维护规范》，参与编制历史建筑保护工程设计文件编制、档案收集整理、测绘成果质量管理，以及历史建筑开放与管理服务规范等4项团体标准，推动标准在全市域范围内1686处历史建筑中应用，有效指导有关责任人、属地管理部门、各类实施单位等开展历史建筑保护与利用工作。</p> <p>3.湖北省襄阳市积极开展历史建筑消防设计审查验收、机构加固审查等服务。襄阳市住房和城乡建设局在省级历史文化街区襄阳陈老巷的保护与改造过程中，全程指导建设单位开展特殊建设工程消防设计文件编制，协调专家现场观摩实体试验；针对结构加固审查中参数缺失等难题，会同市自然资源和城乡建设局组织知名专家召开专题论证会联合评审，明确技术文件编制要求，破解项目实施与政策执行衔接难题，为历史建筑保护利用提供政策支持。</p>
		(六) 分类优化审批流程，提升办事便利度	<p>1.山东省分类优化既有建筑改造等城市更新项目审批流程。山东省出台《优化城市更新项目审批服务指导意见》，指导各地加强城市更新项目前期策划，精简优化用地、规划、施工、验收等事项办理条件、办事流程，分类优化既有建筑更新改造、老旧小区改造、市政管网更新改造等项目审批服务流程。依托省、市工程建设项目审批管理系统，采用标签化管理等方式加强对城市更新项目审批情况的监测分析。</p> <p>2.河南省郑州市按照城市更新项目类型分类优化审批流程。河南省郑州市结合实际，按照城市功能提升、居住品质提升、低效资源盘活、城市风貌提升、生态环境品质提升、城市韧性提升6个方面10个项目类型，分类出台优化审批举措，优化审批流程、事项清单、一张表单、材料清单，助力城市更新项目实施。</p> <p>3.江苏省南京市优化既有建筑改造项目审批流程。南京市印发《关于规范既有建筑改造项目审批管理的指导意见》，按照“尊重现状、规范管理、服务发展”的原则，分类明确既有建筑改造项目建设主体的条件、可以作为房屋合法性证明材料的类型、需要开展的前期工作，以及办理规划审批、施工图审查、消防设计审查、施工许可、质量安全监督、消防验收或备案、竣工验收备案、产权办理的相关要求，建立健全适合既有建筑改造项目的全过程审批管理机制，推动城市更新工作有序进行。</p> <p>4.安徽省蚌埠市分类压减城市更新项目审批时限，推行全过程闭环管理。蚌埠市将城市更新项目纳入工程建设项目审批管理系统，按照立项用地规划许可、工程建设许可、施工许可、竣工验收4个阶段，将社会投资类更新项目审批时限压缩至70个工作日内，小型简易更新项目审批时限缩减至11个工作日；建设城市更新全过程管理平台，集成城市体检、项目策划、项目管理、资金申报、绩效评估等业务功能，实现“体检发现问题—策划生成项目—审批推动实施—资金精准申报—绩效评估考核”的全过程闭环。</p> <p>5.广东省广州市优化城中村改造项目审批流程。广州市依托“市区联动、并联审批”机制提前介入指导，通过跨部门联合审查形成城中村改造方案联审决策意见，作为项目实施前期准备的参考依据，同步推进规划审批与改造方案批复；允许项目详细规划实行分片、分块、分段审批，对详细规划已稳定的项目，先行出具预规划条件，提前办理设计方案审查及工程报建手续；对项目成本估算、初步设计、概算与结算审核等事项，下放至区政府组织开展，市级相关部门依职责做好监管，充分调动各区及改造主体积极性。</p>
四	拓展城市更新“高效办一件事”	(七) 拓展城市更新	<p>1.山东省临沂市推出闲置厂房商舖等既有建筑盘活利用（功能调整）“一件事”。出台《临沂市既有建筑调整使用功能规划建设审查办法》，明确规划调整的8类允许、6类禁止情形。印发推行闲置厂房商舖等既有建筑盘活利用（功能调整）“一件事”实施方案，优化既有建筑盘活利用涉及企业投资项目备案、施工许可等5个事项办理流程；按照规划调整适用情形、是否属于特殊建设工程等，分类明确办理流程，制定服务指引；开展部门“联合会诊”，协商明确既有建筑调整适用功</p>

序号	政策机制	主要举措	具体做法
	应用场景	“高效办成一件事”应用场景，提升线上线下服务能力	<p>能适用的规划和技术标准，形成综合论证报告，为手续办理提供参考。截至目前，已盘活闲置厂房、商铺等5.15万平方米。</p> <p>2.山东省滨州市、德州市推出租赁土地项目开工“一件事”。滨州市、德州市出台工程建设项目租赁土地办理工程手续的实施办法，允许取得建设用地使用权的出租人作为出租人与承租人签订书面出租合同，在遵守相关法律法规、继续履行约定权利义务的前提下，承租人作为主体办理相关工程建设手续，租赁期满后出租人可回购地上建筑，承租人也优先受让土地使用权。滨州市出台工程建设项目“十证联发”实施办法，德州市推出租赁土地项目开工“一件事”服务场景，加速项目开工前手续集成办理。截至目前，滨州市、德州市分别有63个、20个租赁土地项目通过该模式快速获批，累计盘活闲置用地4700余亩，节约企业用地成本超10亿元。</p> <p>3.广西壮族自治区南宁市推出城市更新项目审批“一件事”服务场景。南宁市在落实建设项目开工“一件事”的基础上，根据既有建筑改造、市政管网更新改造、老旧小区改造等城市更新项目实际，拓展南宁市工程建设项目审批管理系统功能，分类推出有针对性的开工“一件事”审批服务，细化办理要求等，进一步提升办事指南的实用性和便捷性。自2024年7月以来，已服务29个保障性住房项目、5个老旧小区改造项目、23个市政管网更新改造项目、14个既有建筑改造项目，切实为民生工程与城市更新项目提速减负。</p> <p>4.宁夏回族自治区固原市推行“六个一”集成服务模式，推动道路挖掘修复“一件事”集成办理。全面梳理道路挖掘修复涉及多部门11个事项的设置依据、受理条件及申报材料，形成“一套材料”；依托宁夏工程建设项目审批管理系统拓展“道路挖掘修复”模块，推行“一网通办”；窗口受理后材料推送至相关部门，以“自然日”计时，实行“一并审批”。城市管理部门牵头，会同综合执法、园林、公安及市政单位“一同踏勘”，一次性出具踏勘意见。编制高效办成道路挖掘修复“一件事”办事指南，通过建设项目审批专区开展政策解读，提供“一站服务”。推广应用电子证照，电子证照、实体证照由建设项目审批专区统一发放或邮寄，实现“一窗出证”。</p> <p>5.山东省德州市实施全过程跟踪服务。德州市行政审批服务局主动对接投资主体，提供从政策解读、用地选址到报建路径规划的全流程跟踪服务，通过申报材料辅导、堵点提前疏解，为城市更新项目快速落地做好保障。组织全市行政审批系统399名业务骨干组成专业帮办团队，主动上门提供精准指导；开展施工图审查“专家行”活动，邀请专家在设计阶段提前介入，针对建筑、结构、消防等关键技术提供专业咨询，确保方案合规、科学；优化竣工联合验收机制，推行“一窗受理、并联核查、限时办结”，指导企业同步准备运营前各项手续，有效压缩项目从建成到运营的周期。目前已累计服务项目600余个，有效保障城市更新进程。</p> <p>6.江西省宜春市铜鼓县优化城市更新项目审批服务体系。宜春市铜鼓县将城市更新项目分为房建类（需办理不动产登记）、房建类（无需办理不动产登记）、市政道路类、市政管网类、市政公园绿地等5类，分别绘制审批流程图，明确审批事项、办理要求；推动工程审批系统与不动产登记等相关系统互联互通，实现城市更新项目从立项、规划、施工、竣工验收到不动产登记各环节数据实时互通共享；建设“全程帮办”服务队伍，将服务保障嵌入审批全流程，主动前移服务关口，确保申请人“找得到人、办得成事”。铜鼓县利用闲置地、边角地等建设街心公园项目提前2个月开工，审批时限较以往缩减60%。</p>

https://www.mohurd.gov.cn/gongkai/zc/wik/art/2026/art_75c50e32f6f844daba3de4c16679e12b.html