

郑州市城市更新实施办法

(报审稿)

第一章 总 则

第一条 为进一步规范我市城市更新行动，充分发挥城市更新在节约集约利用土地、保障城市发展空间、完善城市公共服务等方面的重要作用，持续提升城市发展能级和品质，促进郑州高质量可持续发展，建设宜居、韧性、智慧的现代化国家中心城市，有序、规范、高效推进城市更新工作，制定本办法。

第二条 本办法所称城市更新，是指由符合规定的主体，对本市城市建成区进行城市空间形态和功能可持续改善的建设和管理活动。城市更新内容重点包括以下六个方面：

- (一) “四旧一村”更新及片区提升；
- (二) 完善城市功能；
- (三) 提升城市风貌；
- (四) 注重绿色生态；
- (五) 增强城市韧性；
- (六) 盘活闲置低效存量资源。

第三条 市人民政府、各开发区管委会、各区县（市）人民政府应当加强对城市更新工作的领导，将城市更新工作纳入国民经济和社会发展规划，统筹推进本行政区域城市更新工作。乡、

镇、街道办事处协助做好辖区内城市更新相关工作。

发展改革、资源规划、城建、财政、生态环境、房管、城管、文物、文化旅游、金融、大数据、工信、科技、商务、水利、园林、市场监督、市场发展、消防、人防、国资、税务、应急、民政、教育、卫生健康等部门按照各自职责，依法做好城市更新相关工作。

第四条 我市城市更新依据郑州市国土空间总体规划，通过城市体检、城市更新专项规划、城市更新计划和城市更新片区规划对区域内资源进行整体统筹，引领项目实施，推进城市更新工作。

第二章 城市体检

第五条 市级城市体检由市城市更新主管部门组织开展，构建符合郑州实际、具有郑州特色的城市体检指标体系和评价标准，诊断出城市建设成效、短板和问题，精准识别、确定更新对象，指导制定和实施城市更新专项规划。各区县（市）城市体检基于区级独特属性，聚焦人居环境问题，精准评估更新片区，为区政府编制各区城市更新年度计划，精准施策提供支撑。

城市体检评估结果应当作为编制城市更新专项规划的重要依据。

第六条 市城市更新主管部门、各开发区管委会、各区县（市）人民政府应当组织有关部门建立城市体检评估制度，加强

体检评估信息平台建设，完善城市体检评估指标体系，有序开展城市体检，确定更新范围和更新重点。

第三章 规划和计划

第七条 资源规划部门应编制城市更新专项规划和城市更新片区规划。

城市更新专项规划是指导本市城市更新工作的总体安排，应体现郑州市城市更新的特点和需求，明确规划期内城市更新的总体目标、重点任务、重点更新区域、实施策略与落实保障等内容。

城市更新片区规划应当依据国土空间总体规划、其它专项规划要求，并纳入控制性详细规划编制体系，明确城市更新片区的主导功能、更新模式、土地利用、开发建设指标、公共服务设施要求、道路交通、市政工程要求等与城市更新片区相关的其他事项。

第八条 城市更新主管部门应编制城市更新年度计划（以下简称计划），对城市更新项目做出年度统一安排。应当明确更新项目的区域范围、目标定位、更新内容、统筹主体、时序安排、支持政策等内容。计划由各区县（市）城市更新主管部门依据城市更新专项规划，结合本辖区城市体检报告及实施主体申报的实施方案组织编制，计划编制应广泛听取相关单位和个人的意见。编制完成后，报区人民政府（管委会）评审，经评审通过的，由

区级城市更新主管部门按规定向社会公示后上报市城市更新主管部门。

市城市更新主管部门结合各区县（市）申报的计划及其他市级重要安排，统筹制定市级城市更新年度计划。经专家评审通过后，报市人民政府审定，并及时向社会公布。

第九条 经审定的计划，因公共利益、规划统筹、项目实施等原因确需调整的，应由区城市更新主管部门提出申请，逐级经区人民政府（管委会）、市城市更新主管部门和市政府审定后，方可调整。计划调整的内容包含拆除范围、更新方向、承担的公共利益、更新片区实施计划有效期，但不得对申报主体进行调整。

经批准的城市更新年度计划，经发现违反城市更新相关政策的，可进行动态调整。

第四章 实施主体和实施方案

第十条 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，由项目所在的开发区管委会、区县（市）人民政府依法遴选确定实施主体。属于历史风貌保护、产业园区转型升级、市政基础设施整体提升、需跨区实施的重点项目等情形的，市人民政府、各开发区管委会、各区县（市）人民政府可以依法遴选确定实施主体。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。

第十一条 市人民政府、各开发区管委会、各区县（市）人民政府可根据更新实际需要，赋予实施主体推动达成区域更新意愿、整合市场资源、推动项目统筹组合、参与规划编制、实施土地前期准备、配合土地供应、统筹整体利益、推进更新项目实施、等职能。更新完成后，实施主体有权利按照相关约定、协议享受项目的销售、经营等收益。

已确定实施主体的城市更新项目，若需新增实施主体的，应征求原实施主体意见，以保障其相关权益。

第十二条 实施主体应按照相关要求，编制城市更新项目实施方案。需要进行规划调整的项目，实施方案的编制范围应结合区级城市更新主管部门的意见，且不应小于一个街坊。编制城市更新项目实施方案时，应当进行现状评估、房屋建筑性能评估、消防安全评估、更新需求征询、资源整合等工作。实施方案应当包括更新范围内具体项目名称、边界和规模、土地供应方式、具体建设内容、投融资模式、进度安排等内容。实施方案和城市更新片区规划宜同步编制。

第十三条 经物业权利人同意后，实施主体组织编制项目实施方案，经区级、市级逐级审核后实施。

审核通过后的的实施方案需调整的，应征得区级、市级城市更新主管部门同意。实施方案作为城市更新片区规划编制、项目

监管、验收核实等各项工作的重要依据。实施主体可依据经批准的项目实施方案分地块申请办理规划、用地、建设等许可事项。各部门应依据审核通过后的实施方案，按照项目进度及时受理各项审批业务。

第五章 支持政策

第十四条 市人民政府、各开发区管委会、各区县（市）人民政府安排资金对老旧小区更新、老旧街区更新、老旧厂区更新、老旧市场更新、“城中村”改造以及涉及公共利益的其他城市更新项目予以支持，引导社会资本参与。

鼓励通过发行地方政府债券等、企业债券等方式，筹集改造资金。支持社会资本开展类REITs、ABS等企业资产证券化业务。

鼓励积极利用国家政策性金融机构对城市更新的支持政策进行筹集资金，引导商业金融机构开展多样化金融产品和服务创新，满足城市更新融资需求，依据评审通过的项目实施方案提供项目融资。

第十五条 按照“政府指导、国企发起、市场运作”的原则，根据我市城市更新发展情况，市财政部门牵头成立适宜规模的引导基金。将市房地产纾困基金更名为郑州市城市更新发展基金，积极引入国央企等资本方，扩大基金规模。引导基金的投资领域聚焦郑州市城区的“四旧一村”、片区提升等城市更新项目。

第十六条 更新区域内项目的用地性质、容积率、建筑高度等指标，在保障公共利益、符合更新目标的前提下，可以按照规划予以优化，并纳入控制性详细规划的编制。

因历史风貌保护、旧住房更新、重点产业转型升级需要，在满足安全要求及保障公共利益的前提下，征得相关物业权利人和利害关系人同意，更新单元内保留部分的建筑间距、退让、日照、密度、面宽、绿地率、交通、停车位、市政配套等，较实施更新前综合有所提升，单项更新指标不低于现状的，可根据批准的实施方案确定。其他需突破相关规定、标准的内容，按照“一事一议”的原则报相关主管部门批准。

第十七条 实施主体在城市更新中承担文物、历史风貌区、历史建筑保护、修缮和活化利用，或者按规划配建城市基础设施和公共服务设施、创新型产业用房、公共住房以及增加城市公共空间等情形的，可以按规定给予容积率转移或者奖励。

在符合国土空间总体规划的前提下，允许按经批准的城市更新专项规划、城市更新片区规划等依法进行城市更新单元内不同地块之间的容积率平衡。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转移。

在规划可承载条件下，对无偿提供政府储备用地、超出规定提供公共服务设施用地或者对历史文化保护作出贡献的城市更新项目，市、区人民政府可按不超过原计容建筑面积 15%给予容

积率奖励。新增建筑规模部分免收地价款。增设地上停车库不计容积率。

第十八条 对于符合规划使用性质、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，由各区县(市)单独备案统计。

第十九条 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，完善市政基础设施与公共服务设施，优化提升城市功能。

1. 组织专有部分面积四分之三以上的业主进行表决，四分之三以上参与表决业主同意，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。

2. 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。经规划确定保留的建筑，在规划用地性质兼容的前提下，功能优化后予以利用的，可以依法改变使用用途。

3. 允许公共管理和公共服务类建筑用途相互转换；允许商业服务业类建筑用途相互转换；允许工业及仓储类建筑在符合控制性详细规划和工业用地管控要求的前提下，转换为其他用途。

4. 微改造项目符合区域发展导向的，允许用地性质兼容、建筑使用功能转变。针对不改变建筑结构、不增加建筑面积、不办

理产权登记的微改造项目，可以免予办理规划报建及施工许可手续，由项目所在区人民政府、管委会实施监督管理。不办理不动产登记，不影响实施主体办理商事登记。

5. 旧住房更新可以按照规划增加建筑量；所增加的建筑量在满足原有住户安置需求后仍有增量空间的，可以用于保障性住房、租赁住房、人才住房和配套设施用途。

6. 在符合规划使用性质，确保结构、消防等安全的前提下，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。

第二十条 更新项目可依法以划拨、出让、租赁等方式办理用地手续。

1. 在不改变用地主体的条件下，城市更新项目符合更新规划以及国家和本市支持的产业业态，在5年内实行按原用途、原权利类型使用土地的过渡期政策。

过渡期内，可按新用途办理规划许可和施工许可手续，不补缴土地价款，不办理不动产登记；过渡期满或转让时，经属地政府评估，符合更新规划和产业发展方向，已实现实施方案既定的使用功能和预期效果的，可按新用途以协议方式办理用地手续。建设用地使用权配置方式、土地使用年期、土地价款评估标准等按照经批准的实施方案和规划许可手续等确定。

过渡期起始日为核发建筑工程施工许可证的日期；不需要办

理建筑工程施工许可证的，起始日为核发建设工程规划许可证的日期。

2. 涉及土地出让的，依据审核通过的项目实施方案，采取公开招拍挂（含带方案招拍挂）方式办理供地手续。采取带方案招拍挂方式的，可将经批准的项目实施方案中确定的规划控制要素及产业条件等纳入供地方案中予以明确，相关内容载入土地出让合同。

3. 因用地整合需要，城市更新单元规划中的补充公共服务设施用地可以在同一控制性详细规划编制单元范围内进行等用地面积异地置换。因规划需要，补充公共服务设施用地超出同一控制性详细规划编制单元进行异地置换的，应当按照程序报市政府批准。

4. 更新项目属原划拨土地改造开发后用途仍符合《划拨用地目录》的，可继续按划拨方式使用。改造开发土地需办理有偿使用手续，符合协议出让条件的，可依法采取协议方式。

5. 列入历史保护建筑、近现代保护建筑名录或有文物保护要求的，可按照文保要求设置特定出让条件或带设计方案出让的方式供地。

6. 鼓励新兴产业用地以弹性年期方式配置建设用地使用权。采取租赁方式配置的，土地使用年期最长不得超过 20 年；采取先租后让方式配置的，租让年期之和不得超过该用途土地出让法

定最高年限。建设用地使用权可提前续期，但剩余年期与续期之和不得超过该用途土地出让法定最高年限。

7. 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。

8. 鼓励更新项目连片进行升级改造，相邻地块可跨宗地实施整合，尤其对边角地、夹心地、插花地等难以独立开发的毗邻、零星地块进行整合。宗地出让年限终止时间可按原土地用途使用期限补齐，并按相应的规定补缴土地出让金。允许打破原有权属界线，适度集中建设生产服务、行政办公、生活服务设施。

9. 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。

第二十一条 市人民政府、各开发区管委会、各区县（市）人民政府加强产业统筹发展力度，引导产业转型升级，实现高质量发展。

1. 鼓励存量产业用地根据区域功能定位和产业导向实施更新，通过合理确定开发强度、创新土地收储管理等方式，完善利益平衡机制。鼓励产业空间高效利用，根据资源利用效率评价结果，分级实施相应的能源、规划、土地、财政等政策，促进产业用地高效配置。

2. 鼓励老旧厂区转型升级，允许采取加建、改建、扩建、局

部拆建等方式进行更新，允许对原有建筑进行隔层改造、增加连廊、电梯等配套设施。

3. 旧工业区城市更新拟由物业权利人以外的市场主体实施的，市场主体被确认为实施主体后，可以申请对原土地使用权合同进行变更或者签订补充协议。旧工业区经城市更新后新引进的企业其产业类型等应当符合相关产业政策要求。

4. 纳入城市更新项目库实施工改工的项目，根据申请分割销售比例，补缴不同比例土地出让金，自持比例不得低于 20%，具体分割要求参照《关于加快小微企业园高质量发展的实施意见》（郑办〔2021〕7 号）小微企业园分割销售政策执行。规划指标参照《郑州市小微企业园规划管理工作细则》执行，并设定严格转让限制条件，明确转让时间节点、产业类型、生产技术、违约责任等内容，以及投资强度、投产时间、产出效率、节能环保、亩均税收等相关要求。

第二十二条 加强对归集国有历史建筑、公有房屋承租权的管理。可以通过公开招租等方式进行合理利用，对因特殊情况不适宜公开招租的，经市、区人民政府批准可直接协议出租。

第二十三条 城市更新范围内未办理不动产登记的，但已取得土地、规划审批手续的建筑物，在属地不动产登记机构完成地籍调查后，可纳入实施方案办理相关手续。

对于审批手续不全、无任何手续、现状与原审批情况不一致

等情形，区政府应当组织有关部门进行调查、认定，涉及违反法律法规规章规定的，依照相关规定进行处理。能够按照现状保留完善相关手续的建筑物，可纳入实施方案办理相关手续。

第二十四条 因风貌保护、建筑保护等需要，在国有建设用地划拨决定书或者出让合同中明确应当予以保留的房屋，实施主体可以在申请建设用地使用权首次登记时一并申请房屋所有权首次登记，也可以与该国有建设用地上其他新建房屋一并申请房屋所有权首次登记，并在不动产登记簿中注明相关事项。

第二十五条 鼓励市场化投资主体参与城市更新建设，通过销售、租赁、特许经营、政府购买服务等多元化方式拓宽城市更新项目收益来源。

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。

第二十六条 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，也可将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。

第二十七条 城市更新项目实施中，涉及拆迁安置的，鼓励就地、就近购买存量房安置，鼓励货币化安置。

第二十八条 对零星更新项目，在提供公共服务设施、市政

基础设施、公共空间等公共要素的前提下，可以按照规定，采取转变用地性质、按比例增加经营性物业建筑量、提高建筑高度等鼓励措施。

属于盘活城市低效资源的零星更新项目，对于用地面积不大于 15 亩，建筑面积不大于 1 万平方米，采用非永久性建筑进行开发的，可视情简化建设审批流程。批准后的实施方案可作为各类审批受理的依据。实施主体依据实施方案组织编制规划设计文件。由区级城市更新主管部门组织同级资源规划、城乡建设等部门对项目进行联合评审，评审通过后即可组织实施。免予办理规划报建及施工许可手续，由项目所在区人民政府、管委会实施监督管理，不影响商事登记。单次登记有效期不超过 5 年，到期后可再申请延期 5 年。

第二十九条 城市更新项目内的消防设计应当按照有关消防技术规定、规范执行。因受客观条件限制，无法达到现有消防技术规范要求的，可按照不低于建成时的消防技术标准或采用消防性能化方法进行设计。项目开工前，由审批部门或实施主体委托符合从业条件的消防技术服务机构对消防设计文件进行审查，审查合格后到建设行政主管部门备案。项目竣工后由审批部门或实施主体委托符合从业条件的消防技术服务机构对消防工程进行消防设施检测和现场评定，并形成评定报告，建设行政主管部门组织专家评审，形成专家评审意见，作为消防开业前检查和日

常管理的依据。

第三十条 各审批部门应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。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，保障项目落地。

第六章 保障措施

第三十一条 市城市更新工作领导小组（以下简称领导小组）建立“周调度、月通报、季观摩、年考评”工作机制，采取“一事一议”的方式解决重点项目推进过程中遇到的难点问题。各开发区管委会、各区县（市）人民政府应成立相应领导机构，建立健全专项工作机制，协调推动辖区内城市更新工作。

第三十二条 各相关职能部门要根据职责分工，应针对本办法中的相关内容，及时研究出台实施细则，根据城市更新项目实际情况明确细化工作流程、办理要件等内容，有效推动我市城市更新工作。

第三十三条 各开发区管委会、各区县（市）人民政府、市人民政府有关部门、各参与主体要严格执行国家和本市相关法律法规，确保依法合规推进各类更新改造工作。组织实施中确保公开透明、公平公正，并接受社会各界和群众监督。

第三十四条 加大对城市更新有关政策和典型项目的宣传力度，充分依托各种传播媒体，全面系统宣传城市更新理念和重要意义，营造全社会关心关注和支持城市更新的良好氛围。探索多种形式的公众参与，扩大城市更新的公众参与度和社会参与面，确保城市更新持续健康、平稳推进。

第三十五条 领导小组定期组织统一督导、考核评价工作，考评情况向社会公布。坚持定性与定量相结合、绝对数量与占比相结合，建立完善评价机制，对工作推进快、标准质量高的单位和个人以适当形式予以表彰；对工作落实不力、动作缓慢、完不成目标任务的区县（市）、市直部门和相关单位给予通报批评。

第七章 其他

第三十六条 本办法适用于郑州市中原区、管城区、金水区、二七区、惠济区、郑东新区、经开区、高新区、巩义市、登封市、新密市、荥阳市、新郑市、中牟县、上街区。航空港区可参照执行。

第三十七条 本办法自 2022 年 12 月 XX 日起施行。