关于加快推进驻马店市中心城区城市更新

工作的实施意见

为加快推进城市更新工作，进一步提升宜居、韧性、智慧城市建设水平，按照《河南省人民政府办公厅关于实施城市更新行动的指导意见》（豫政办〔2023〕51号）要求，结合我市实际，提出如下实施意见，请认真贯彻落实。

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，全面贯彻党的二十大精神和习近平总书记关于城市工作的重要论述，落实省委省政府、市委市政府关于城市更新工作的有关要求，完整、准确、全面贯彻新发展理念，遵循城市发展规律，坚持以人民为中心，加快转变城市发展方式，补齐基础设施和公共服务设施短板，优化城市结构、彰显城市特色、提升城市人居环境、提高低效用地效能、提升城市品质、提高城市管理服务水平，推动内涵集约、绿色低碳发展，打造宜居、韧性、智慧城市。

二、工作目标

2024年，全面推进城市更新行动领导小组组建完成，城市更新指导性文件和行动方案出台，建成区城市体检工作全部完成，城市更新专项规划编制完毕，基本形成具有驻马店市特色的城市更新工作体系。

到2025年，全市城市更新工作机制、支持政策、技术方法和管理制度不断健全，“政府引导、市场运作、公众参与”的可持续实施模式基本形成。启动一批具有示范效应的城市更新试点项目，城市公共设施和基础设施短板得到有效补充。

到2035年，具有驻马店市特色的城市更新体制机制更加完善，城市发展突出短板基本补齐，围绕城市宜居、韧性、智慧目标，城市规划、建设、治理水平全面提升，形成城市全周期高质量可持续发展的城市更新范例。

三、更新范围和方式

对本市中心城区城镇开发边界内（重点为城市建成区）的旧城进行提升改造，结合建筑质量、风貌、区域功能特征，通过整治提升、改建完善和拆除新建等方式，持续完善和优化调整城市空间形态与功能，达到城市空间重塑、城市功能完善、人居环境改善、生态环境修复、经济结构优化的目标。

（一）整治提升。主要针对建设情况较好、公共服务设施配套较齐全或具有历史文化保护价值的集中连片区域和建筑物，以延续历史文脉、消除安全隐患、完善使用功能为目标，在不改变建筑主体结构、重要饰面材料、建筑整体风貌和城市肌理的前提下，对建筑及建筑所在区域的市政基础设施、公共服务设施、公共空间等进行保护、修缮、整治。依法依规引导产权人将老旧厂房、老旧市场、楼宇、院落等进行装饰装修、活化利用。

（二）改建完善。主要针对建筑质量较好、设施环境有待提升的老旧小区、老旧商业区等，在尊重居民意愿、不拆除主体建筑兼顾规划科学、安全规范前提下，对现有建筑进行局部改造，通过少量增加用地或建筑规模等方式提升、完善或改变建筑使用功能，提高改造标准，推动老旧小区改造向提升质量效果和长效管理转变，促进人居环境改善提升。

（三）拆除新建。主要针对存在严重安全隐患、建筑年久失修、现有土地用途和建筑使用功能明显不符合国民经济和社会发展要求的项目，通过整治、改造无法消除负面影响的，可根据法定程序拆除部分原有建筑，并按照规划重新建设，实现与城市发展相适应的新的合理使用。整体谋划城中村、危旧房屋等拆迁改造区块，配套完善公共服务设施，鼓励就地、就近购买存量房安置和货币化安置。

四、工作任务

（一）实施老旧居住区品质提升工程。全面推进老旧小区综合整治改造，完善小区各项基础设施和住宅配套功能，到2025年全面完成2000年底前建成的老旧小区改造任务。深入实施既有建筑隐患排查和消除，加快推进危旧房屋改造和加固工作，把安全发展理念贯穿城镇老旧小区改造各环节和全过程，建立“边排查、边整治、边健全”的长效监管工作机制。对具备加固价值的城镇房屋及学校、医院、养老机构等重要公共建筑开展抗震加固工作。探索建立老旧小区后期管理长效机制，采取“能进则进”“以整带散”“集合捆绑”等方式，推动街道与物业企业签订框架协议，物业企业逐步进驻老旧小区开展服务，解决老旧小区零散片区无物业管理的难题，实现物业管理全覆盖。（市住建局、市城管局、市教育局、市卫生健康委、市民政局，市应急管理局、驿城区人民政府、市各功能区管委会按职责分工负责）

（二）实施城中村环境提升工程。在城市核心区域老旧小区改造基本完成的基础上，重点攻坚建成区内“脏乱差”的城中村，优先对群众需求迫切、城市安全和社会治理隐患多的城中村进行改造，区分轻重缓急，不具备条件的村庄，以完善基础设施和公共服务设施、改善居住环境、提升村庄风貌为重点；对城市发展热点重点区域及居住建筑和环境破败、隐患严重的城中村，采用拆整结合的方式推进更新改造。整治提升应重点实施消除安全隐患、改善基础设施和完善公共服务功能以及公共空间营造、架空线治理、停车场地优化、充电设施建设、完善物业服务等内容，促进城中村环境提升提质。（责任单位：市住建局、市自然资源和规划局、市财政局，驿城区人民政府，市各功能区管委会）

（三）实施活力街区塑造工程。重点对老旧街区织补式更新改造，打造一批精品街道、创意园区等活力街区。持续改造提升生活街区，整治与街区相连的城市主次干道和背街小巷，与支持消费新场景发展的硬件功能衔接，着力补齐消费基础设施短板，打造15分钟生活圈。推进商业街区改造升级，优化功能布局，丰富商业业态。培育特色夜市和活力街巷，开展片区综合整治，打造大众化夜间消费集聚区，推进一批城市老街巷主题特色化改造及微整治，加强业态引入和运营管理，提升城市活力。（责任单位：市城管局、市商务局、市文化广电和旅游局，驿城区人民政府，市各功能区管委会）

（四）实施城市公共服务品质提升工程。以“一老一小一青壮”人群需求为重点，通过补建、置换、改造等方式，推进公共服务设施建设。补齐教育短板，科学规划布局中心城区基础教育资源，推进城镇基础教育资源供给与常住人口相匹配，缩小区域、校际差距，补足教育资源，满足人民群众“有学上、上好学”的教育愿景。补齐医疗短板，加快推进市中心城区完成2所公立医院（市公共卫生临床中心、市中医院新院区）和市第五人民医院、驻马店铁路医院医疗综合体、市第一人民医院病房综合楼、感染科病房楼、市第二中医院养老护理中心、市第二人民医院医养结合等项目的建设任务。补齐养老短板，健全养老服务机制，不断完善养老服务政策法规体系、设施规划建设体系、运营服务体系、投融资体系、人才保障体系、综合监管体系。打造一批康养小镇、康养园区、田园综合体等康养载体，培育形成一批具有影响力、竞争力、品牌化、多业态融合的康养服务企业和一批产业链长、覆盖领域广、经济社会效益显著的产业集群。补齐社区服务短板，要着重补齐社区文化、健身服务短板，引导社会力量参与公共文化服务体系建设，推进公共文化服务标准化、优质化、均等化。加快推进全民健身场地设施建设工程，优化公共服务设施空间布局，全面推进完整社区建设，大力开展绿色社区创建，2025年底，中心城区60%的社区要达到绿色社区标准。补齐停车难短板。加强规划指导、土地保障，破解政策、资金难题，强化停车场智能化建设，解决群众停车难问题。（责任单位：市教育局、市卫健委、市民政局、市文广旅局、市体育局、市自然资源和规划局、市财政局、市住建局，驿城区人民政府，市各功能区管委会）

（五）实施城市风貌塑造和历史文化保护传承工程。加强城市风貌塑造和历史文化保护传承，强化对城市地标系统、天际线、色彩、高度、密度的控制。编制城市更新详细规划，落实建筑高度、重要景观节点、开敞空间、地区特色风貌等管控要求。充分尊重城市原有肌理，实施精细化有机更新和微改造，植入文化商业功能，融合新业态、塑造新功能，在传承中续写城市文脉。实施历史文化保护传承与活化利用，加快皇家驿站建设，彰显驿站文化。以文促旅，以旅彰文，打造中国一流驿站文化古镇，充分展现驻马店厚重文化和魅力特色，为经济文旅转型高质量发展助力。充分挖掘盘古文化、嫘祖文化、重阳文化、梁祝文化、车舆文化和红色文化等内涵，以文化促产业，以产业兴文化，构建独具特色的天中文化产业体系。（责任单位：市自然资源和规划局、市住建局、市文广旅局、市财政局，驿城区人民政府，市各功能区管委会）

（六）实施市政基础设施补短板工程。强力推进供水企业整合，构建“供水一张网”发展格局。加大老旧供水管网改造力度，到2027年底全面完成市中心城区144.34公里老旧供水管网更新改造任务。加大市中心城区“城中村”供水管网普及改造力度，提高“城中村”公共用水普及率，将中心城区“城中村”全部接入公共供水管网。实施老旧小区红线内供热设施改造和蒸汽西二线老旧管网改造。启动中心城区备用应急地下水源建设，确保供水安全；全部关停公共供水管网覆盖范围内的自备水井，力争到2027年公共用水普及率达到99%；加快第四污水处理厂二期项目及第五污水处理厂配套管网建设；实施中心城区污水治理“一篮子”工程，对市中心城区约2000公里雨污管网进行拉网式排查、检测、修补；实施“最后一米”连通工程，加快污水管网错接、混接、漏接、病害改造；实施天中山大道等6条主次干道新建雨污分流工程及背街小巷雨污分流工程，完善污水收集网络，提升处理能力，到2027年生活污水集中处理率达到98%。加快启动回用水管网和回用水供水设施规划建设，实现污水处理厂再生水利用率达到30%。谋划实施建筑垃圾综合处理项目、餐厨垃圾处理项目和2座日处理30吨的污泥处理站，研究制定餐厨垃圾管理办法，完善废物收集处理体系。优化市区强弱电管网布局，研究制定有偿使用市场付费机制，统筹各类明线入地改造。（责任单位：市城管局、市住建局，市发改委、市水利局、市工信局、市通管办，驿城区人民政府、市各功能区，各水、电、气、暖、弱电管网经营性企业）

（七）实施城市安全韧性提升工程。推进城市生命线安全工程建设，在城市运行管理服务平台上搭建城市生命线安全运行监测系统，对城市基础设施生命线进行实时监测，提高城市安全保障能力。加大城市老化燃气管道更新改造力度，加快消除安全隐患。建设城市排水防涝体系，加快对练江河、小清河、开源河、骏马河等城市内流河道的整治。全面对排涝沟渠、城市河道、雨污管道进行疏浚、清淤及城市易涝点、积水点的改造，建立城区水系、排水管渠与周边河道的可靠连接，全力消除堵点、盲点、症结点。开展易涝片区整治，结合雨污分流、道路改造等对现状雨水管网进行升级改造，逐步提高雨水管道标准。系统化全域推进海绵城市建设，结合老旧小区改造、公共建筑改造、公园绿地改造、道路改造等，因地制宜、因地就势布置海绵设施。建立健全城市应急防汛管理体系，科学制定城市应急防汛方案，应急抢险预案，配齐备全防汛抢险物资，成立抢险救灾队伍，做到名单到人、岗位到人并开展实战演练。做好部门联动，信息共享、预警监测，提升城市应急防汛能力。稳步推进“平急两用”公共基础设施建设，提升城市应急避灾能力，统筹城市发展与安全。完善城市灾害监测预警和应急预案体系，建立指挥统一、部门联动、军地协同、运转顺畅、处置高效的城市应急救援指挥体系，提升城市安全韧性管理能力。（责任单位：市城管局、市水利局、市住建局，市应急管理局、驿城区人民政府、市各功能区管委会）

（八）实施生态环境品质提升工程。遵循中心城区“300米见绿，500米见园”的原则，均衡布局口袋公园、社区公园、小微绿地，采取见缝插绿、空地补绿的方式，活化利用城市的“边、角、空、闲”地，构建大、中、小级配合理、特色鲜明、分布均衡的城市公园体系。统筹完善各类公园游园场所建设，优化便民体育健身场地选址布局，为群众提供更多更优质的户外活动场所和活动设施。科学构建城市绿道网络，逐步形成覆盖全域的城区级、社区级绿道慢行系统。疏解郁闭的绿地游园植被，提升绿地游园质量，增补绿地公园的活动游憩功能。推动城市公园和公共绿地开放共享，鼓励建设生态停车、生态驿站等便民服务设施。开展城市河流环境整治，修复河道生态，建立完善的蓝绿空间系统，有序推进城市废弃地及受污染土地等生态修复，改善城市生态环境。丰富沿河功能业态，城市内河道增加慢行步道、亲水平台和文化空间，衍生发展水岸经济。建设高品质绿色低碳建筑，推进既有建筑节能、绿色化改造。加强生活垃圾、市政污泥、建筑垃圾等固体废物分类收集、利用、处置设施建设和协同处理，推进“无废城市”建设。大力推行以公共交通为导向开发模式，提高火车站、高铁站、学校、医院等站点周边人口、岗位覆盖率，规范合理设置公交专用道，强化各类交通站点与城市公交、慢行系统的衔接。（责任单位：市城市管理局、市自然资源和规划局、市住房和城乡建设局、市交通局、市园林绿化中心、市发展和改革委员会、驿城区人民政府、市各功能区管委会）

（九）实施城市智慧化治理水平提升工程。围绕“一屏观全域、一网管全域、一端惠全域”，深化城市运行平台建设，构建城市运行指标监测体系。大力融合各类地理信息数据，健全城市信息模型（CIM）、建筑信息模型（BIM）数据体系，打造全国中小城市新型智慧城市的“驻马店样板”。**加快城市管理智慧平台建设。**通过对城市管理的可视化、动态化监控，通过移动终端实时查看及回传实况视频，对问题随时随地发现、上报、核查及督办，让政府与群众之间良性互动，实现第一时间发现问题，第一时间处置问题，第一时间解决问题，全面提升城市精细化管理水平。**加快数字孪生城市建设。**以驻马店市中心城区为试点，先行建设打造驻马店数字孪生城市样本。推进城市地上、地面、地下全要素数字化、智能化、虚拟化、可视化，提升城市安全系数、数治能力。**加快推进“CIM+应用”建设。**立足于现有“CIM ”平台系统和智慧工地、智慧物业等10个子系统基础上，不断扩展系统应用，重点着眼于交通、规划、水务、城管、气象、公安、医疗卫生等基础领域，构建基于 CIM 基础平台的智慧城市基础应用体系，探索建设基于CIM基础平台的智慧社区、地下管网、智慧消防、智能化城市安全、应急安全平台等智慧城市重点应用体系，促进城市更智能、更高效、更安全。“十四五”期间，达成“夯实城市信息基础、共享开放数据资源、业务应用协同”的建设目标，提升居民对智慧城市建设成果的获得感和幸福感。（责任单位：市行政审批和政务信息管理局、市发展改革委员会、市城管局、市自然资源和规划局、市住房和城乡建设局、市工业和信息化局、市通管办）

　 五、主要举措

（一）完善配套政策。做好各项政策的创新和集成，逐步建立我市城市更新政策“工具箱”。各有关部门按照各自职能，创新城市更新理念，围绕规划、土地、建设、财政、税费、不动产登记、行政审批等方面，制定出台一批行之有效的配套政策、技术标准，形成完整的城市更新政策体系。（责任单位：市住建局、市财政局、市自然资源和规划局、市税务局、市行政审批和政务信息管理局、市不动产登记交易中心）

（二）开展体检评估。由市级住建部门牵头统一开展城市体检工作，坚持“一年一体检、五年一评估”，建立“发现问题—整改问题—巩固提升”的城市体检工作机制。坚持问题导向、目标导向、结果导向，以解决难点、堵点、痛点问题为重点，合理确定城市更新任务和项目。市直部门提供各行业城市更新基础数据，并根据城市体检问题清单提出整改意见；各区政府（管委会）建立城市更新基础数据调查制度，收集辖区建成区范围内的土地、房屋、人口、经济、产业、文化遗产、公建配套、市政设施等现状基础数据，配合开展公众意愿调查，结合城市体检评估成果，逐步建立健全城市更新数据库。（责任单位：市住建局、市各有关单位，驿城区人民政府、市各功能区）

（三）编制更新规划。市住建局会同市自然资源和规划局依据城市体检成果，衔接相关规划，编制城市更新专项规划，确定规划期内城市更新的总体目标和发展策略，明确分区管控、城市基础设施和公共服务设施建设、实施时序等任务和要求，细化更新地块的拆、改、留比例以及相关规划指标。城市更新专项规划报本级政府批准后实施，并报上级政府城市更新主管部门备案。（责任单位：市住建局、市自然资源和规划局，驿城区政府、市各功能区）

（四）制定行动计划。坚持区域统筹，树立全生命周期管理意识。各区政府（管委会）根据城市更新专项规划及时开展评估，因地制宜编制与城市更新工作相适应的专项行动计划，明确更新目标任务、建设规模、更新时序，合理确定项目资金来源、实施方式、运营模式。树立规划先行、运营前置的理念，在谋划城市更新项目时，统筹考虑项目建设和后期运营模式。将城市设计作为城市更新的重要手段，加强重点地区、重要地段的城市设计，明确设计管控要求。组织编制城市更新重点项目设计方案，规范和引导项目实施。市城市更新主管部门结合市政府工作安排和中心城区各区政府（管委会）报送的行动计划，统筹制定全市城市更新年度行动计划，经市政府审定后实施。（责任单位：市住建局、市自然资源和规划局，驿城区政府、市各功能区）

（五）推进项目实施。城市更新实施主体由区人民政府（管委会）研究确定，并建立评估退出机制，城市更新项目统筹主体要细化编制项目实施方案。实施方案主要内容包括项目整体策划、建筑设计、建设内容、资产盘活、资金统筹及运营管理等。注重通过前期深度策划，鼓励功能混合和用途兼容，形成适应性强、包容性强的项目实施方案。注重激发市场主体活力，提高市场主体参与度，发展新业态、新场景、新功能，增强更新项目运营管理的可持续性。（责任单位：市住建局、市各有关单位，驿城区政府、市各功能区管委会）

（六）优化供地保障。以鼓励土地用途兼容、建筑功能混合为导向，完善土地用途变更、整合、置换等政策。完善城市更新土地登记、地价计缴、出让金补缴、土地增值收益分配等制度。创新土地出让方式，探索带方案出让、协议出让、长期租赁、先租后让、租让结合、弹性年期、作价出资（入股）等灵活的供地方式。鼓励国有土地使用权人自行或以转让、入股、联营等方式进行城市更新改造。城市更新项目周边的边角地、夹心地、插花地等不具备独立开发条件的零星土地，可以纳入城市更新项目进行整体利用，重点用于完善区域公共服务设施，符合相关条件的可以划拨或协议出让的方式办理用地手续。（责任单位：市自然资源和规划局、市住建局，驿城区政府、市各功能区管委会）

（七）拓宽筹资渠道。加大市区两级资金投入，通过财政预算安排、申请政府专项债券、金融机构信贷、国有企业参与、社会资本引入等方式，多渠道筹集城市更新资金。相关部门要积极争取国家、省各类专项补助资金。积极争取老旧小区改造、棚户区改造、城市管网改造、城市更新贷款等政策支持。鼓励金融机构创新中长期金融贷款产品，丰富增信方式，积极为城市更新项目提供融资支持。鼓励将项目区域内的停车、公房、广告等经营性资产以及城市更新后形成的相关资产、特许经营权或未来收益权注入项目实施主体。（责任单位：市财政局、驿城区政府、市各功能区管委会、市区平台公司）

六、组织保障

（一）加强组织领导。成立由市长任组长，常务副市长、分管住房城乡建设工作的副市长任副组长，市直有关部门主要负责同志为成员的市城市更新工作领导小组，统筹推进城市更新及城市提质工作，协调解决有关重大问题。领导小组办公室设在市住建局，承担市城市更新领导小组的日常工作，负责牵头政策起草、标准制定、计划编排、统筹协调、督查考核等事项。

（二）强化主体责任。按照市级统筹、区级负责的原则，城市更新项目原则上由属地人民政府（管委会）具体负责实施。各区作为本区域城市更新工作的责任主体，要切实加强组织领导，建立相应工作机构，落实专门人员，制定工作措施，细化实施办法和目标任务，统筹负责本区域内城市更新工作。将城市更新项目涉及的立项、规划、用地、建设等审批手续纳入绿色通道，优化审批流程，简化报批手续，对符合审批条件、手续齐全的项目，即收即办、限时办结。

　　（三）健全支持体系。按照立法权限和立法程序加快推进城市更新地方性法规、政府规章立法工作，完善配套政策及标准。加强城市更新科技创新能力建设，形成一批技术应用示范，推动城市更新产业发展。优化适应城市更新要求的工程项目审批流程，创新城市更新项目分级分类审批机制，将重要项目列入生态环境要素保障白名单，简化审批流程。

　　（四）强化指导评价。建立市、区两级城市更新专家委员会，对城市更新规划、行动计划、实施方案、项目等进行指导和审核把关。建立工作调度机制，及时总结推广先进经验做法。制定城市更新工作评价标准和办法，加强实绩实效评价。

　　（五）注重舆论引导。加大对城市更新有关政策和典型项目的宣传力度，编制优秀案例集，及时总结推广成功做法和有益经验，通过电视、报纸、网络等加强宣传，不断提高社会共识，引导广大市民理解、支持城市更新，探索多种形式的公众参与，为推动工作顺利开展营造良好的社会氛围。