

杭州市人民政府办公厅文件

杭政办〔2023〕4号

杭州市人民政府办公厅 关于全面推进城市更新的实施意见

各区、县（市）人民政府，市政府各部门、各直属单位：

为贯彻落实党中央关于实施城市更新行动的决策部署，加快转变城市发展方式，提升城市能级、优化城市布局、完善城市功能，经市政府同意，现就全面推进我市城市更新提出以下实施意见。

一、总体要求

（一）总体目标。以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大、二十届二中全会和省第十五次党代会精神，围绕打造世界一流的社会主义现代化国际大都市目

标，全面推进城市更新行动，打造宜居、韧性、智慧城市，更好统筹经济高质量发展与城市内涵式发展，奋力推进“两个先行”在杭州生动实践，为中国式现代化提供城市范例。

（二）基本原则。

1. 以人为本，民生优先。坚持人民城市人民建、人民城市为人民，把改善民生作为实施城市更新的出发点和落脚点，加强基础设施保障，完善公共服务配套，提升城市品质，不断增强群众的获得感、幸福感、安全感。

2. 助力发展，共富示范。坚持将城市更新作为推动经济社会发展的重要手段，完善城市空间和功能，以产促城、以城兴产，提升城市机能活力，引领区域协调发展，以城市更新促进共同富裕。

3. 规划引领，统筹推进。全面评估城市发展中的突出问题，科学编制城市更新规划，精准、高效、系统补齐城市规划、建设、治理等方面的短板。

4. 传承历史，活化利用。坚持审慎更新的理念，强化城市空间格局、肌理、风貌的传承和保护，探索建筑活化利用路径，实现历史文化保护传承与城市更新协调发展。

5. 政府主导，多元参与。强化政府主导，充分发挥市场作用，鼓励引导各类市场主体参与城市更新，充分调动公众和社会组织的积极性，形成多元化、可持续的更新模式。

（三）工作目标。

2023年，组建全面推进城市更新行动领导小组，出台指导性文件和行动方案，编制城市更新专项规划，制定城市更新技术标准，基本形成具有杭州特色的城市更新工作体系。试点先行，有序推进，打造一批可复制、可推广的城市更新试点项目，积极争创国家级更新试点城市和省级更新试点城区、片区、项目。

到2025年，形成一系列城市更新成果与实施模式，健全城市更新工作机制、支持政策、技术方法和管理制度。城市生态宜居水平显著提升、基础设施体系更加完善、安全韧性能力稳步增强、智慧城市特征日益明显、城市人文魅力不断彰显，形成一批标志性城市更新示范项目。

到2035年，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。

二、更新类型（范围）

本实施意见所称城市更新是指对本市建成区内城市空间形态和城市功能的持续完善和优化调整，具体包括以下类型：

（一）居住区综合改善类，指针对危旧楼房、老旧小区、既有住宅片区等，落实安全隐患消除、功能设施完善、居住品质提升为主的居住类城市更新。

（二）产业区聚能增效类，指针对老旧厂房、低效产业园区、老旧低效楼宇、传统商业设施等，落实产业功能完善、利用效率提升为主的产业类城市更新。

（三）城市设施提档升级类，指针对市政基础设施、公共服务设施、公共安全设施等，落实短板缺项补齐、服务供给升级为主的设施类城市更新。

（四）公共空间品质提升类，指针对绿色空间、滨水空间、慢行系统等，落实生态价值保护、空间优化提升为主的公共空间类城市更新。

（五）文化传承及特色风貌塑造类，指针对文化遗产、历史建筑、历史街区等，开展活态保护、活态利用、活态传承，及针对城市重要节点和区域开展风貌管控与整治提升为主的文化与风貌类城市更新。

（六）复合空间统筹优化类，指针对城市街区、地铁上盖、城乡结合等片区，落实功能布局优化、资源统筹配置、一体化可持续发展为主的复合空间类城市更新。

（七）数字化智慧赋能类，指构建完善城市信息模型（CIM）平台，统筹各级建设治理数字化应用，持续强化城市治理能力的数字赋能类城市更新。

（八）市政府确定的其他城市更新活动。

三、重点任务

（一）推动居住片区改善，提高宜居生活品质。深入实施住宅楼房隐患排查和消除，加快推进危旧房改造工作。全面推进老旧小区综合整治改造，积极探索“拆改结合”模式，完善小区各项基础设施和住宅配套功能，加强“适老化、适幼化”改造。统

筹未来社区、完整社区、现代社区创建工作，形成“一老一小”整体解决方案，提升公共服务设施和公共活动空间，打造5—15分钟公共服务圈，补齐社区功能短板。深化城中村改造工作，打造生活便利、环境优美、管理有序的新型城市社区。

（二）推动产业片区改造，助力经济高质量发展。引导开发区、园区、特色小镇错位发展，打造产业地标。促进老旧厂房、低效产业园区、老旧低效楼宇提质增效，加快工业零星用地向园区集中。按照“突出主园、整合多点”的要求，建立工业用地“增存挂钩”机制，开展低效用地盘活整治，实现空间集聚发展、土地集约高效利用。加快湖滨步行街、延安路商业街等商业街区更新。

（三）推动基础设施能级提升，守住城市安全韧性底线。实施“断头路”“支小路”的更新改造，畅通城市交通“微循环”，提升道路交通承载能力。补齐市政基础设施短板，提升城市供水、供气、供电、供热、排水、信息通信等设施综合承载力。深入开展地下隐患排查治理工作，实施燃气、污水、供水等老旧管网更新改造，系统化全域推进海绵示范城市建设，确保城市安全运行。推进城市地下综合管廊建设，统筹市政基础设施和城市地下空间一体化建设。建立多层次、全覆盖的公共服务体系，完善城市级、街区级、社区级公共服务设施。适度布局基于数智化的新基础设施建设，构建以数字交通、数字管线为主体的全域感知基础设施体系。

（四）推动公共空间优化升级，打造绿色生态魅力天堂。重点推进钱塘江、运河两岸和西湖、西溪周边“两线、两圈”城市客厅、公共空间打造，塑造城市标志性景观。开展城市特色街区整治提升，优化公共空间品质，完善公共服务设施，形成各类精品特色街区。加快公园绿地建设，结合城市生态带、绕城高速公路沿线、老铁路沿线等空间建设郊野公园，打造出门可达的口袋公园、小微公共空间，注重体现儿童友好理念，积极布局体育设施。开展绿道成网和岸线提升行动，有机串联城市公园和特色滨水空间，推动湿地湖链范围内、大运河两侧以及“三江两岸”的零散工业岸线提升。

（五）推动文化遗产传承利用，彰显城市特色风貌。坚持以用促保、用保互促，扩展文化遗产、历史建筑的活化利用方式。推进大运河国家文化公园、良渚国家考古遗址公园、西湖世界爱情文化公园建设，构建世界文化遗产群落。深入实施宋韵文化传世工程，加快推进南宋皇城综保工程等重点项目建设。加强历史文化名城、名镇、名村保护工作，推动历史街区、历史建筑的保护与利用。突出公共空间风貌管控，塑造城市特色空间形态，打造全市城乡风貌“新时代富春山居图”。

（六）推动复合空间集约开发，树立区域更新标杆。推动土地综合整治，盘活存量建设用地，整合土地资源要素，一体化打造生产、生活、生态相融共生的复合空间。高效推动土地集约化利用，建设多功能复合型地下空间，鼓励地下公共空间与轨道站

点连通，提升地下空间交通可达性、环境品质和空间适宜度。大力推进 TOD 综合开发模式，提高地铁站点周边人口、岗位覆盖率，打造“轨道上的城市”，全面树立区域更新标杆。

（七）推动设施数字化运用，支撑智慧城市建设。提升城市智慧管理水平，构建完善城市信息模型（CIM）平台，打造数字孪生城市基础底座。强化城市运行能力，加快城市基础设施物联感知和数字监管应用，提升城市运行“一网统管”水平。深化应用建筑信息模型（BIM）技术，加强建筑全生命周期管理。

四、组织实施

（一）开展城市更新体检评估。加强城市体检与城市有机更新的深度融合，推动市、区县（市）两级全面开展城市体检，做好现状评估，为编制城市更新规划和年度实施计划、谋划更新项目提供工作建议，形成“体检发现问题—更新解决问题—实施后评估”的工作闭环。

（二）编制城市更新专项规划。城市更新专项规划由城市建设部门与规划和自然资源部门联合组织编制，应符合国民经济和社会发展规划、国土空间总体规划，并与相关专项规划做好衔接。规划内容主要包括明确更新范围、更新目标，划定更新片区，分类提出片区更新策略，制定传导机制，建立城市更新项目库等。控制性详细规划应落实城市更新专项规划的有关要求。

（三）制定区级建设规划和更新计划。各区、县（市）政府结合本辖区实际情况和城市体检评估建议，编制本辖区城市更新

建设规划,与市级城市更新专项规划和控制性详细规划做好衔接,明确区域内片区更新任务、更新路径及举措等;以本辖区城市更新建设规划为基础编制片区城市设计和策划方案,制定年度更新计划,明确片区更新设计管控要求和近期重点更新项目、更新时序、成本测算、资金筹措等。优先支持问题调查实、短板隐患多、公众意愿强、对策措施新、资金平衡优、共富效应好的项目。全市城市更新计划和项目库汇总形成后,依照城市更新有关政策体系推进实施。

(四)推进城市更新项目实施。各区、县(市)政府负责统筹推进、组织协调、监督管理本辖区内城市更新工作,确定与更新片区范围内城市更新活动相适应的实施主体,负责编制更新片区策划方案,经市、区县(市)城市建设主管部门论证通过后,推动该区域内相关主体达成更新意愿,促进项目统筹组合,依法组织实施。

五、政策体系和技术支撑

(一)完善政策体系。

1.规划方面。积极探索有利于补充公共服务设施、基础设施、公共安全设施的容积率奖励与转移等政策;对于符合规划要求,保障居民基本生活、补齐城市短板的城市更新项目,可根据实际需要,按有关规定适当增加建筑规模;对于符合公共利益需要的,可按程序调整用地性质和用途;对危房实施翻改建的,为满足居民生活刚性需求,可结合房屋实际情况,按规定适当增加套内建筑面

积；对于文化遗产及特色风貌塑造类、居住区综合改善类、产业区聚能增效类等用地条件有限的城市更新项目，间距、日照、退界、交通、市政配套、绿地率、建筑密度等指标要求，可按不低于现状水平进行控制。

2. 土地和产权方面。创新土地供给模式，优化产权机制，激励多方主体更有效地参与城市更新，通过政策激励盘活低效资产、闲置资产；符合低效用地再开发标准的，可执行相关用地激励政策；研究制定城乡建设用地功能混合、分层确权相关政策，鼓励地上、地下空间分层多用途复合利用；城市更新片区根据规划，可利用空地、边角地、插花地、“拆违腾退用地”等存量用地以及既有建筑（含公有住房），补充建设基础设施、公共服务设施；开展社区内非公共服务设施用房转为公共服务设施用房，或已承担公共服务职能尚未办理产权用房的产权确权试点工作。

3. 资金支持方面。优化对城市更新资金投入，加大政府专项债券对符合条件的城市更新项目的支持力度；统筹整合利用相关政策及资金支持城市更新；合规开展与政策性银行合作，依法依规享受税收减免；探索开展城市更新项目资产证券化，设立私募和政府性城市更新产业基金，积极引入社会资本，鼓励金融机构依法开展多样化金融产品和服务创新。

（二）加强立法工作。积极推进城市更新立法工作，加强现有法规、规章的整合完善，在政策体系逐步完善集成的基础上加快转化为法律保障。

（三）强化技术支撑。

1. 研究成立城市更新专家委员会，开展重大规划、方案论证和技术咨询，协助政府对城市更新项目进行技术把关和指导。

2. 探索建立更新项目规划师、建筑师制度，发挥专业技术人员在城市更新活动中的技术咨询服务、公众沟通协调等作用。

3. 研究出台适用于杭州城市更新的规划、建设、文保、绿化、消防、配套设施等标准规范体系。

六、保障措施

（一）加强组织领导。建立全面推进城市更新行动领导小组，统筹、协调全市城市更新工作，研究、审议城市更新相关重大事项；日常工作由市建委负责，组建工作专班，依托现有机构运作实施。各区、县（市）作为推进本辖区城市更新工作的主体，成立相应协调机制，统筹推进、督促协调辖区内城市更新工作。

（二）建立推进机制。建立例会机制，定期研究城市更新重大战略和重大问题，协调推进本实施意见明确的各项任务落实。制定全市城市更新三年行动方案，明确目标任务和责任分工。

（三）强化考核激励。制定城市更新工作监督评估考核办法，围绕目标任务建立“赛马”机制，定期对城市更新行动涉及的各项工程进度进行通报，将年度城市更新目标任务完成情况列入考评，对工作成绩突出的集体和个人按规定予以褒奖。

（四）加强数字化管理。基于现有城市建设管理核心平台，开发建设城市更新数字支撑模块，建立基础数据库，统筹管理城

市更新规划、计划、方案以及有关技术标准、政策措施等。

本意见自 2023 年 6 月 12 日起施行，有效期至 2035 年 12 月 31 日，由市建委负责牵头组织实施。

杭州市人民政府办公厅

2023 年 5 月 11 日

（此件公开发布）

抄送：市委各部门，市纪委，杭州警备区，市各群众团体。
市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市法院，市检察院。
市各民主党派。

杭州市人民政府办公厅

2023年5月12日印发

