

## 附件 2

# 关于《北京市城市更新条例（征求意见稿）》 的起草说明

## 一、起草背景

### （一）深入贯彻中央和国家决策部署。

实施城市更新行动是党的十九届五中全会作出的重要决策部署。城市更新对转变城市开发建设方式、推动城市高质量发展、不断满足人民群众日益增长的美好生活需要，具有重要而深远的意义。北京市坚决贯彻落实党中央、国务院决策部署，把城市更新作为保障民生和促进发展的重要工作来抓。推动城市更新立法，是深入贯彻落实国家战略部署，支持保障本市城市更新工作规范有序开展的重要举措。

### （二）持续落实北京城市总体规划要求。

随着北京新版总体规划的批复实施，北京的城市发展进入减量双控、以存量更新为主的新阶段。北京的城市更新更加注重存量资源的提质增效，为加强“四个中心”功能建设、满足人民群众“七有”“五性”需求腾出实施空间。同时，北京城市更新类型多、数量大，在减量双控发展要求下，需要通过立法进一步明确城市更新的目标和原则，明确相关主体的责任、权利和义务，建立稳定的制度规范。

### **(三) 全面总结城市更新实践经验做法。**

城市更新立法是推进城市更新制度化建设的客观要求，从北京城市更新的实践支撑和政策基础来看，立法的基本条件已比较成熟。北京持续推进旧城改造活动，逐步形成了包含老旧平房院落、危旧楼房、老旧小区、老旧低效楼宇、老旧厂房、低效产业园区等多种类型的更新，并不断推进实施。目前本市已出台了 40 多项配套政策，为城市更新工作的顺利推进提供了政策支撑。这些实践经验和制度政策有必要通过法规的形式进一步明确和固化，为城市更新工作提供法治保障。

## **二、起草过程**

2021 年 11 月 30 日，市人大常委会第九十七次主任会议审议通过了《北京市城市更新条例》（以下简称《条例》）立项论证申请。今年 2 月 18 日，市人大常委会、市人民政府共同组织召开《条例》立法工作专班启动会，相关部门并联推进法规调研起草工作。

市住房城乡建设委全面梳理国内外城市更新政策法律制度，总结提炼本市城市更新实践经验，广泛征求政府部门、专家学者及相关企业意见，深入各区、街道乡镇及更新项目开展调研，了解城市更新过程中的难点堵点问题。先后组织召开专题会 40 余次，查阅国内外文件资料 200 余份，形成初稿 70 余稿，并不断修改完善，形成了《条例》征求意见稿。

## **三、立法思路和基本原则**

《条例》以落实北京城市总体规划，建设国际一流的和谐

宜居之都为目标，立足“四个中心”定位，提高“四个服务”水平，规范城市更新活动，转变城市建设方式，提升城市整体品质，增强城市安全韧性，加强历史文化保护传承，推动城市实现高质量发展。本市城市更新坚持党的全面领导，坚持以人民为中心，坚持统筹发展与安全，坚持敬畏历史、敬畏文化、敬畏生态，坚持“留改拆”并举。

本市城市更新遵循规划引领、有序推进，政府统筹、市场运作，科技赋能、绿色发展，问题导向、问需于民，多元参与、共治共享的原则。

#### **四、主要内容**

（一）聚焦民生保障和突出首都特点，明确城市更新5大类、12项更新内容。

北京城市更新的特点是“减量发展”，不搞“大拆大建”。通过总结我市城市更新工作实践经验，提炼总结出5大更新类型、12项更新内容，重点突出民生保障，充分体现首都特色。具体包括：一是以保障老旧平房院落、危旧楼房、老旧小区等房屋安全，提升居住品质为主的居住类城市更新。二是以推动老旧厂房、低效产业园区、老旧低效楼宇、传统商业设施等存量空间资源提质增效为主的产业类城市更新。三是以更新改造老旧市政基础设施、公共服务设施、公共安全设施，保障安全、补足短板为主的设施类城市更新。四是以提升绿色空间、滨水空间、慢行系统等环境品质为主的公共空间类城市更新。五是以统筹存量资源配置，优化功能布局，实现片区可持续发展的

区域综合性城市更新。此外还有市人民政府确定的其他城市更新活动。

**（二）强化规划引领，建立规划、导则和实施方案管理机制。**

城市更新是落实北京城市总体规划要求的重要举措。《条例》设置“城市更新规划和导则”专章，突出规划引领作用，建立起规划、导则和实施方案多维度、立体化的管理机制，从规划、实施两个层面，为更新项目落地提供具体指导与依据。具体包括：

一是规划引领。通过城市更新专项规划和控制性详细规划对资源和任务进行时空统筹和区域统筹，引领项目实施，推进城市更新工作。二是导则指引。相关行业主管部门会同市规自部门分类制定更新导则，明确更新导向、技术标准、实施方案编制等要求，指导城市更新规范实施。三是现状评估。编制专项规划、控制性详细规划前，要对街区现状进行评估，坚持问题导向、问需于民，自下而上查找问题，提出更新利用的引导方向和实施要求。四是编制实施方案。明确城市更新项目实施的具体路径，对于小规模、低风险、功能单一项目，可直接编制设计方案。

**（三）提出城市更新基本要求。**

为确保更新项目规范、有序开展，根据住建部、自然资源部相关文件精神，《条例》提出了11个基本要求，包括先治理后更新、补短板强弱项、既有建筑管理、城市风貌管控、绿色

节能减碳、统筹地上地下、城市安全韧性、智慧城市建设、推进适老化改造和无障碍环境建设、慢行系统建设以及成本共担收益共享等。同时，结合首都城市特点，明确要坚持小规模、渐进式、可持续的原则，统筹推进首都功能核心区城市更新，促进老城整体保护。

#### （四）强化规划土地保障，加大更新政策支持力度。

经过广泛调研，学习借鉴国内外好的经验做法，在规划和土地政策方面，提出激励保障措施，包括建筑规模激励政策、用途转换和兼容使用政策、土地用途可兼容或变更、多种方式供地、土地过渡期政策、腾退地下空间利用等，通过政策支持和引导，提高市场主体参与城市更新项目积极性，增加城市公共服务设施，补充完善街区服务功能。

#### （五）明确各方的权利义务。

明确提出物业权利人的概念，充分发挥物业权利人在城市更新中的主体地位和主责作用。充分保障物业权利人在更新活动中对其不动产及其附属设施的经营权和收益权，以及对于更新项目进行投票、知情、监督、建议等权利。同时明确，物业权利人应当遵守配合调查、会议、协商活动，提供相关资料、配合施工实施，承担相关费用等要求。根据国家法律规定，深化细化城市更新活动中的相邻权保障问题。建立多元共治与协商机制，搭建协商平台，充分听取各方面意见建议，促进达成共识、推进项目实施。

#### （六）分类制定支持措施。



在规划土地保障政策的基础上，针对平房（院落）保护修缮、危旧楼改建、老旧小区改造、老旧厂房改造、老旧低效楼宇更新等不同更新项目特点，有针对性提出相应的支持政策。主要包括在平房（院落）保护修缮中，支持社会资本开展更新房屋再利用，推进直管公房经营权质押；允许实施主体依据街区控制性详细规划，利用腾退空间发展租赁住房、便民服务及文旅服务等行业。危旧楼改建方面，可利用地上、地下空间，补充部分城市功能，适度改善居民居住条件，可适当增加建筑面积作为共有产权住房或保障性租赁住房。老旧小区改造方面，经业主共同决定，业主共有的设施与公共空间，可通过改扩建用于补充小区便民服务设施、增加停车位，实施老旧住宅楼房加装电梯等政策。

#### （七）优化项目实施与管理。

明确更新实施项目的申报审批流程，通过立法进一步优化简化项目审批手续，优化营商环境，具体包括方案联合审查、联合办理、提前开展招投标、审批标准、消防安全管理和经营许可等内容。