

# 开封市人民政府文件

汴政〔2021〕19号

---

## 开封市人民政府 关于印发开封市城市更新拆除重建项目 实施办法（试行）的通知

各县、区人民政府，市政府有关部门：

《开封市城市更新拆除重建项目实施办法（试行）》已经开封市人民政府第59次常务会议研究通过，现印发你们，请遵照执行。

2021年7月21日

# 开封市城市更新拆除重建项目 实施办法（试行）

为实施城市更新行动，进一步深化推进老旧小区改造，更好地破解危破老旧住宅片区改造难题，根据《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》、《国务院办公厅关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》（国办发〔2020〕23号）及《关于深入推进城镇老旧小区改造工作的实施意见》（豫建城建〔2020〕475号）等文件精神，以探索创新改造模式为动力，以优化提升危破老旧住宅片区更新为目的，借鉴外地经验，结合开封市实际，制定本办法。

## 第一条 目的意义

立足我市危破老旧住宅片区实际，积极探索城市更新拆除重建改造新模式，是推动解决城市发展中的突出问题和瓶颈短板，破解老旧小区居民住房难，提升人民群众获得感、幸福感、安全感的重大举措。对于全面提升老旧小区改造品质和质量，不断满足人民群众日益增长的美好生活需要，促进经济、社会持续健康发展、守住群众居住安全底线，彻底消除房屋安全隐患等具有重要而深远的意义。

## **第二条 基本原则**

（一）坚持“政府引导、居民自愿、规划统筹、政策支持、因地制宜”和“能改愿改，应改尽改”的原则。

（二）坚持民生优先，加快解决住房困难群众的居住问题，保障基本居住条件和居住安全，维护居民的基本居住尊严，营造干净、整洁、平安、有序的生活居住环境。

（三）坚持运用系统改革思维，精细谋划、精准施策，一区（片）一策，一楼（院）一策，制定针对性拆除重建方案和控制标准，降低实施成本和难度，提升项目的可实施性，做到成熟一个实施一个。

（四）坚持品质为先、保护老城策略，提升老城空间环境品质；坚持历史文化保护，延续历史文化遗产，维护城市脉络肌理，塑造特色城市风貌，提升历史文化名城魅力，实现历史文化保护与有机更新和谐共融、协调发展，按照《宋都古城保护与修缮规划》有序实施。

（五）坚持统筹兼顾各方利益，建立健全土地增值收益共享机制，尊重和保障各方权利人的权益，合理调节原权利人、实施主体的利益和公共利益，兼顾经济效益和社会效益，实现综合效益最优。

## **第三条 适用范围**

重点是指经行政部门认定，建筑结构差、年久失修、存在

安全隐患、无修缮价值，居民要求拆除重建愿望强烈的项目（本办法不适用于国有土地上的房屋征收项目）。

### （一）重建类型

主要适用于建成时间较长，主城区范围内国有或划拨土地上使用功能不完善、配套设施不齐全、结构安全有隐患、无修缮价值的直管公房、私有产权房屋或者公房、私房产权混合并存的危破老旧小区、单体楼房及居民自建独院（片区），以及《宋都古城保护与修缮规划》每个坊中确定的更新类地块。

### （二）项目划定

基于控制性详细规划的地块划分，更新片区划定可以结合产权界线调整规划地块范围，合并或拆分地块；项目用地可包括周边“边角地”“夹心地”“插花地”等无法独立更新的待改造用地；从提高土地利用水平、保证地块完整的角度，应将相邻非居住低效用地纳入更新片区统筹设计和资金平衡。

每种类型按照探索试点、先易后难、突出重点、稳妥推进的工作思路，优先实施存在安全隐患和居民更新改造意愿强烈、具有典型示范效应的直管公房片区、老旧小区、危破楼院或其他连片生活区。

本市依法确定的各类保留保护建筑及其保护范围、建设控制范围内建筑的改造，按照相关法规执行。

## 第四条 重建条件

拆除重建项目应当符合下列条件：

(一) 符合城市规划以及所在区域经济、社会发展要求；

(二) 房屋建成时间较长、建筑结构安全性差、影响居住功能或被房屋安全鉴定机构鉴定为整栋或局部危险、无修缮保留价值的房屋；

(三) 房屋产权人（含直管公房承租人）同意拆除重建方案；

(四) 项目所在地区人民政府同意，确需实施拆除重建改造的。

(五) 拆除重建项目已做好资金平衡测算。

## **第五条 计划立项**

区住房和城乡建设部门（以下简称“区住建部门”）结合本区实际情况，按照本办法第四条规定，制定本区管辖范围内的重建项目实施计划，并经区人民政府研究同意后，报市住房和城乡建设部门（以下简称“市住建部门”）。市住建部门征询市自然资源和规划部门等相关部门意见后，列入全市危破住宅拆除重建项目计划。

## **第六条 管理机构**

市住建部门是本市拆除重建项目实施的牵头部门。各区住建部门牵头负责本辖区内拆除重建项目的具体申请报批工作。

市自然资源和规划部门是本市拆除重建项目土地规划和产权登记的主管部门。

各区人民政府是城市更新拆除重建项目的第一责任主体，负责本行政区域范围内拆除重建项目的具体组织推进工作；依据本办法规定履行城市更新拆除重建工作职责，设立专门机构，明确目标责任；组织城市更新基础数据调查、组织本辖区城市更新改造计划和相关方案编制，依法组织开展城市更新拆除重建回迁、建设管理等工作，维护社会稳定。

各街道办事处及社区居民委员会等基层组织应当按照区政府要求做好城市更新相关工作，促进城市更新工作的正常进行。

项目建设单位负责具体事项的手续办理工作。

## **第七条 实施主体**

危破直管公房拆除重建项目原则上由原产权单位依法实施，私有产权性质的危破住宅拆除重建，可以委托国有公司承建，也可委托具有相应资质的房地产开发企业作为实施主体。

## **第八条 重建回迁**

拆除重建回迁安置区别于国有土地上房屋征收安置，主要以居民自愿参与、民主协商的方式，积极探索多渠道、多元回迁安置方式。可以采用原地改善、异地改善、出售房屋、公房置换等方式进行回迁安置，符合享受保障房条件的，也可纳入住房保障体系，经双方协商同意后签订房屋拆除重建协议，并以此办理不动产登记。

过渡期住房采取自己租赁住房、投亲靠友借住等形式解决，过渡期限及违约责任应在拆除重建协议中予以明确。

## **第九条 设计方案**

辖区政府或委托建设单位向市自然资源和规划部门申请提出重建项目的模拟方案，市自然资源和规划部门编制该地块的街坊控规、并提出规划条件。建设单位委托设计单位进行拆除重建项目的建设工程设计方案。

建设单位依据设计方案编制拆除重建项目的实施方案。实施方案应当包括重建范围、资金来源、改造内容和标准、回迁方式和方法、协议签约的生效及工程周期等内容。

设计方案在原则不减少原房屋居住面积前提下，结合改造建筑使用功能完善问题，在规划允许的条件下可通过适当增加楼层和面积改善居民居住条件，拆除重建后多出的增量房屋，用于公租房租赁，收益参与投资资金平衡核算。

重建项目鼓励户型设计创新，按照“节能、节地、节水、节材、环保”的要求，推广应用新型和可再生材料。

## **第十条 实施流程**

重建工作过程可分为六个阶段：调查摸底、方案策划、方案优化、项目确定、实施建设、验收交付。

（一）调查摸底：由各区组织相关单位对项目范围内权利人进行第一轮征询意见，须征得不低于 95% 权利人同意，经所

在区政府研究审查后方可上报重建计划，由市政府研究确定。

（二）方案策划：应明确实施主体、进行现场调查、编制可行性研究方案和初步设计方案。

（三）方案优化：方案优化阶段应统筹考虑回迁方案、资金方案和建设方案，通过多轮协调互动，形成综合最优方案。

（四）项目确定：待最优方案确定后，进行第二轮征询相关权利人意见，须征得全体权利人同意后方可上报方案，方案报市政府研究，涉及控制性详规调整的，可根据具体情况按照一事一议原则报市政府研究。

（五）实施建设：建设主体应与相关权利人签订相关协议，按照工程建设基本程序，办理立项、规划、用地、施工等手续，组织建设。

（六）验收交付：所在区政府督促项目实施主体完成相关设施的验收、移交、运营管理等事宜，落实协议约定内容。

### **第十一条 规划支持政策**

考虑到城市更新拆除重建项目普遍存在地块小、分布散、配套不完善的现实情况，可结合实际情况，灵活划定用地边界、简化控制性详规调整程序；在符合规划保障公共利益和安全的前提下，可依法调整用地性质、建筑高度和建筑容量等管控，以及日照、间距、绿化退让等技术规范。

重建项目的规划设计应当按照规划导向，明确地区功能优



化、公共基础设施和道路交通完善、居住品质提升、小区环境改善的目标要求。

## **第十二条 土地支持政策**

经批准列入计划的城市更新拆除重建项目用地，属非营利性用地支持范围的，纳入福利性住宅用地。为解决原地安置需求，经全体业主及相关权利人与建设单位达成项目拆除重建方案一致意见，且实施方案经市政府研究同意后，按照《自然资源部关于加快解决不动产登记若干历史遗留问题的通知》（自然资发〔2021〕1号），土地以划拨或协议出让等方式办理用地手续。

项目建成后，涉及经营性用途的，按协议出让方式完善土地手续，土地出让金测算应减去原业主依法取得的土地出让权溢价、拆除重建公共服务设施配套费用等成本。土地使用出让年限依法确定。商业、住宅等经营性用途面积允许自持也可上市销售。

## **第十三条 不动产登记**

签署城市更新拆除重建协议后，经规划部门和住建部门确认可保留能够安全使用的房屋，可登记至实施拆除重建的国有公司或其他合法实施主体，土地用途和房屋用途以规划确认为准。

城市更新范围内重建的房屋竣工，实施主体办理首次登记

后，被更新不动产所有权人持城市更新拆除重建协议等材料申请不动产登记。

#### **第十四条 资金政策**

经费来源：私有房屋拆除重建，由产权人承担原面积建设成本费用（按照一案一价原则，以成本核算为准），增大面积可按市场评估价出售给原产权人；实施拆除重建的国有公司参与拆除重建项目增大面积销售及开发收益。拆除重建项目资金可统筹使用相关部门争取到的上级老旧小区改造、棚户区改造等专项资金，市、区财政安排的城市更新改造资金，更新地块需配建学校、社区服务中心等公共配套设施以及涉及文物保护建筑和历史建筑申请到的国家、省、市专项资金等。公有房屋拆除重建资金由参与承建的国有公司或相关政府部门承担。

税费政策：拆除重建项目符合国家、省有关规定的，可享受行政事业性收费和政策性税金减免相关政策。

金融政策：纳入城市更新的拆除重建项目，按照国家有关城市更新信贷支持政策执行。

#### **第十五条 租金调整**

重建回迁的直管公有住房、公共租赁住房新的租金标准实行政府定价。直管公有住房重建回迁面积超过原公房面积部分，租金标准参照市场价格执行。重建后多出的增量公有住房，可以向社会公开出租，租金标准按照市场价格执行。

## 第十六条 保障措施

（一）城市更新拆除重建工作在市委市政府领导下，强化各区主体责任，各区要做好基础数据调查、宣传发动、协议签订、重建安置、建设管理、维护社会稳定等保障工作。建设实施主体落实城市更新拆除重建计划、相关方案编制报批、依法组织开展回迁安置、建设管理等工作。

（二）各有关部门按照工作职责，落实城市更新拆除重建工作流程各阶段工作责任。市住建部门作为拆除重建工作牵头部门，负责制定政策文件、计划上报等工作；市自然资源和规划部门做好用地、规划手续办理；不动产登记部门做好不动产登记等相关事项；市发改、财政、人防、税务等相关行业行政主管部门根据各自职责落实相关工作。

（三）各区及市住建、自然资源和规划等部门负责对拆除重建项目推进过程中的政策制度、矛盾问题、实施成效及时收集，做好分析评估和实施总结，及时优化调整更新模式和政策机制，不断改进和提升城市更新工作质量。

本办法自印发之日起施行，具体配套落实办法由项目所在区制定。

各县可参照本办法执行。

---

主办：市政府办公室八科

督办：市政府办公室八科

---

抄送：市委办公室，市人大常委会办公室，市政协办公室。

---

开封市人民政府办公室

2021年7月22日印发

