

许昌市住房和城乡建设局

签发人：郑永辉

办理结果：B

对市政协八届三次会议第 08030162 号提案的 答 复

民盟许昌市委会：

你们提出的关于“实施城市更新行动”的提案收悉。现答复如下：

自 2023 年开展城市更新工作以来，市住建局坚持问题导向、民生导向，在制度建设、方法创新、构建特色指标体系、打通城市体检与城市更新工作路径、促进体检成果应用等方面积极开展探索，一体化推进体检更新，逐步实现“横向到边、纵向到底”的城市体检工作模式，助力城市更新，促进城市人居环境高质量发展。

一、工作进展情况

（一）政策体系逐步完善

为完善政策体系，更好地指导我市城市更新工作，出台了系列政策文件。一是完善顶层设计。出台了《许昌市加快推进城市更新行动建设公园城市实施方案》（许政办文〔2023〕18 号）、《许

昌市城市更新管理办法（暂行）》（许政办文〔2023〕20号）、《关于加快城市更新行动的实施意见》（许政办〔2023〕28号），明确了城市更新工作实施、管理、建设要点。二是健全组织领导。成立以市政府分管副市长为专班长的城市更新工作专班，完善了组织架构，明确了城市更新体制机制等。三是强化政策支持。出台《关于金融支持城市更新行动的意见》（许建发〔2024〕20号）、《关于实施2024年中心城区城市更新项目的通知》（许城市更新〔2024〕2号）、《关于规范城市更新项目库入库程序的通知》（许城市更新办〔2024〕4号）等文件，为全市城市更新项目奠定坚实的实施基础。

（二）全域体检不留死角

按照市领导关于住房全覆盖的指示要求和住建部关于城市体检“住房和小区全覆盖”最新要求，深入中心城区所有住房小区开展“不留死角”的“体检”，一是建立健全城市体检机制。坚持问题导向、民生导向，成立以市政府分管副市长为专班长、市住房和城乡建设局局长为副专班长的城市更新工作专班，下设办公室，构建形成“政府主导、市区联动、部门协同、公众参与、专家指导”的多方联动城市体检机制，建立了“横向到边、纵向到底”的城市体检工作模式，形成多维度、宽领域的体检格局。二是打造特色许昌指标体系。作为省级体检试点城市，在落实国家59项基本指标和河南省9项特色指标的基础上，围绕许昌市城市发展定位与建设现状，突出许昌市公园城市、城市活力等城市

特色，增补了 16 项特色指标，同时对 2023 年省级调整指标进行保留，形成四个一级维度、十七个二级维度的“59（国家）+9（河南省）+16（许昌特色）+15（23 年调整）”许昌特色指标体系。

三是争创示范典型。省住建厅印发了《关于同意许昌市开展 2023 年城市体检试点工作的批复》（豫建设计〔2023〕176 号），全省城市体检工作培训会在我市召开，我市城市体检工作作为典型经验在全省住建会上作书面交流，并在省委办公厅内部资料《工作交流》上刊发，进一步支持许昌市城市体检工作。2024 年城市体检工作已完成。

（三）更新规划有序深化

一是明确更新目标和策略。围绕打造“创智魅力许都、幸福友好莲城”，拟定“提升生态空间品质推动公园城市建设、再现魏都魅力风采文化引领传承创新、激活城市低效用地促进城市活力提升、提升人居公服品质实现市民宜居生活、强化城市安全韧性保障城市安全发展、完善基础设施承载全面提升保障能力”6 大更新策略。二是系统划定更新单元。根据城市体检结果，划定文化、产业、产学研融合、商业服务、EOD 生态等覆盖中心城区的 6 大更新主题、22 个更新单元，共计约 56.9 平方公里。三是深度衔接体检成果。按照“无体检不更新”的原则，同步开展城市体检、城市更新专项规划编制、城市更新项目包装三项工作，突出城市体检指导规划编制作用，形成六项行动计划 32 项整治清单，建立全覆盖的数据库，真正摸清城市建设底图底数。根据划定的更新

单元，分类提出单元更新指引，根据 6 大策略，提炼项目清单、提出项目指引、明确建设时序。许昌市城市更新规划已完成。

（四）更新项目加快推进

为加快推进许昌市城市更新行动，许昌市政府邀请了住建部总经济师杨保军和相关专家作专题授课，进一步提升各部门对城市更新工作的认识，打开城市更新工作思路和工作方向，为下一步城市更新工作开展奠定坚实基础。市住建局指导魏都区“再见三国”区域城市更新项目（一期）项目获得中国邮储银行和中国银行各 5 亿授信资金，共计 10 亿元授信，2024 年，我市 3 个项目入选河南省城市更新示范项目，分别为襄城县明清古街修复改造项目、魏都区“再见三国”区域城市更新（一期）项目、示范区中央公园片区提升城市更新项目。

在市委市政府领导下，我局坚持把项目建设作为推进城市高质量发展的主抓手，立足全局谋项目、全力以赴争项目、凝聚合力建项目。2024 年，中心城区谋划实施城市更新项目 137 个，概算总投资 1198.5 亿元，年度计划投资 320.9 亿元，完成投资 321.2 亿元，占年度计划的 100.09%。一是做好道路提升改造，共排查整治破损、坑槽、龟裂等安全隐患问题 537 处，道路改造提升共计 27 条（段），约 40 公里。二是加快充电基础设施建设，完成公共充电桩建设 1318 桩（枪），完成年度任务（1000 个）131.8%。三是提升供热保障能力，中心城区实施双河路蒸汽管网改造，中心城区新建热力管网工程、建安区新城区热力管网建设项目等供

热项目 5 项，满足城区居民供暖需求；四是抓好全市非居民用户“瓶改管”民生实事任务，完工 4847 户，完成年度任务（4804 户）超过 100%。五是补齐城市排水防涝短板，中心城区实施积水点改造项目 6 个，完成投资 4249 万元；六是补齐城市生态短板，实施园林绿化项目 11 项，完成投资约 1.54 亿元。通过这些更新项目的实施，进一步完善城市功能，补齐公共服务和基础设施短板，提升人居环境质量，保障和改善民生。

2025 年，谋划实施了一批道路铣刨、道路提升改造、断头路打通、排水防涝、公共充电桩、供热改造等项目，优化城市功能，补齐公共服务和基础设施短板，切实提升人民群众获得感、幸福感。一是实施道路铣刨项目，为改善道路通行环境，保障居民出行安全，年初市级统筹资金集中实施了八一路（学院路—魏武大道）、魏文路（天宝路—文轩路）、许都路（魏文路—学院路）、学院路（莲城大道—永昌大道）、建安大道（军分区门口—许州路）等 10 条道路铣刨，同时，根据道路破损情况，排查出中立交（京广铁路桥下）建安大道（文峰路—百花路）解放路（八一路—许由路）魏武大道（建安大道—许由路）学院路（莲城大道—清潩河桥）等 14 条（段）拟实施铣刨道路，截至目前，已铣刨完成 10 条，剩余未完成项目在 8 月底前可完成。二是实施道路提升改造项目，谋划实施了七一路、莲城大道、魏文路、文峰路 4 条道路拓宽改造项目，目前正在有序实施中。三是实施断头路打通项目，谋划实施陈庄街西延、陈庄街东延、新东街东延等 3 条断头

路打通项目，目前陈庄街西延正在有序开展施工，陈庄街东延、新东街东延正在开展前期手续。四是实施排水防涝项目，实施魏都区莲城大道、八一路（文化街—文峰路）雨水管网改造等排水防涝项目 14 个，总投资 3.27 亿元。截至目前，已基本完工项目 6 个。五是实施公共充电桩建设，2025 年省定民生实事公共充电桩建设任务共 1000 桩，截至目前已建设完成 629 个公共充电桩（枪），完成年度任务（1000 个）62.9%，年底前可确保完成年度任务。六是实施 36 个小区供热改造工程项目，截至目前，31 个小区进场施工，完成总工程量 38%，其余 5 个小区进行施工准备，完成量符合计划目标。

二、我市存在问题

（一）思想认识不到位。随着我国经济社会进入高质量发展的新阶段，城市发展已经由早期城市建设大拆大建变成现在“微治理”的城市更新，资金也由早期的纯政府投入到现在需要政府、社会资本、居民多方参与。全市各级干部对城市更新的内涵、思路、方向理解不深，对“城建+文旅”融合认识不够，还停留在传统“摊大饼”、拆除重建的城市开发建设方式，对城市建设理念还未由“开发模式”向“经营模式”彻底转变。

（二）项目谋划包装能力不强。城市更新项目谋划要注重条块结合、肥瘦搭配，保证收支平衡、可持续运营，才能从金融机构获得信贷资金和吸引社会资本参与。目前，全市各级干部对城市更新理解不透彻，对谋划的项目深度不够、产业导入不足，容

易出现内容“大而全”、文旅+城建等特色不突显、落地性不强等问题，获得金融机构支持和社会资金参与较为困难。

（三）资源分散难以统筹。项目谋划过程中，各县（市、区）政府或平台公司在统筹各类资源时，存在各种资源多头管理，职能交叉等问题，难以统筹资源包装项目。比如，市文投公司谋划包装护城河资源开发利用项目时，经过调研，护城河属地为魏都区政府，护城河设施的养护管理归属市住建局，部分沿岸绿化亮化等归属市城管局，水上交通运营管理归属市交通局，护城河滨水风景区规划设计方案归属市自然资源和规划局负责审批。

（四）资金支持不足。一是政策性资金支持不足。依据财政部、国家发改委、住建部等部门有关文件，重点支持城市更新的城市范围均为超大城市和城区常住人口规模大于100万人以上的大城市，许昌市均不在支持范围。同时，河南省级财政方面尚未出台支持城市更新的文件。二是金融机构资金支持不足。目前银行仅支持GDP规模在3000亿以上的省辖市城市更新项目融资贷款。

三、下步工作建议

（一）强化顶层设计，依法依规推动落实。以延续历史文脉，留住乡愁记忆为重点，开展城市更新工作。一是构建“文旅+城建”融合发展模式。学习外地市“文旅+城建”融合发展的先进经验，树立“城建即文旅、文旅即城建，城市即景区、景区即城市，市民即游客、游客即市民”的建设理念，围绕许昌汉魏文化、曹魏

文化脉络，魏都区、建安区政府各选定1个2—3平方公里区域为城市更新先行启动区，整体谋划城市更新项目，打造城市更新样板，探索城市更新路径，形成可复制可推广的城市更新模式。

二是转变城市建设理念。目前，城市建设已由大规模增量建设转为存量提质改造和增量结构调整并重，从追求规模扩张转向追求品质提升和结构优化，通过城市更新推动城市从粗放型、外延式发展转向集约型、内涵式发展。为转变全市各级干部城市建设理念，提高对城市更新的认知，邀请国内、省内外高水平城市更新理念、项目谋划、运营、融资等方面专家对全市各级干部作专题授课，进一步提升县市区、各市直部门人员对城市更新工作的认识，打开城市更新工作思路和工作方向，为下一步城市更新工作开展奠定坚实基础。三是结合实际完善政策体系。针对城市更新项目谋划包装建设运营等实际问题和困难，市城市更新工作专班组织自然资源和规划、财政、金融、税务等部门，围绕规划、土地、登记、税收减免、简化审批流程等方面，根据项目融资运营建设需要，制定出台行之有效的配套保障政策、技术标准，形成完整的城市更新政策体系，为城市更新工作奠定政策基础。

（二）摸清现状底数，做好项目谋划储备。坚持问题导向、目标导向，各区政府（管委会）要根据城市更新专项规划划定的更新单元，对老旧厂房、老旧街区、老旧商业街区等运营状况、产权等摸排形成底数台账，有效盘活闲散资产，明晰更新思路，做好项目谋划储备前期工作。魏都区要摸清曹魏古城周边、引龙

街、护城河、运粮河、灞陵河、英美烟公司旧址、西北大操场等现状，深入挖掘许昌深厚的历史，将三国文化、曹魏文化等文化元素融入城市更新项目的各个环节，明确文化主题和特色禀赋。

（三）坚持运营前置，实行项目化推进落实。坚持项目化运作，压实县（市、区）政府主体责任，建立多部门综合协调推进机制，理顺项目生成、决策、实施等管理环节。一是坚持规划引领。在详细规划编制阶段即与项目运营方案充分结合，确保项目的自我造血功能，在规划阶段就考虑到未来的运营需求，通过加强策划管理、提升街区业态，确保规划有效实施，并满足城市的发展需求。二是做好专业谋划。聘请第三方机构对拟实施的城市更新项目进行谋划、包装、设计，注重条块结合、肥瘦搭配，采取跨区域平衡、建设运营平衡等模式，深度谋划护城河滨水景区项目、灞陵桥景区提升、中央公园提升改造、英美烟公司旧址开发等城市更新项目。三是做好运营招商。根据确定好的项目和谋划思路，超前开展业态策划和招商，明确产业特色和转型方向，积极引入工业旅游、餐饮民宿、文化创意、社区养老、众创空间、培训健身等新业态、新场景。四是注重开发模式。统筹遗存保护和业态升级，针对每个片区更新项目特点，从区位、交通、环境资源、自然资源等优势出发，采取融资+设计—采购—施工+管理运营等不同开发引导模式，调动各方面积极性。针对更新对象产权情况，灵活采用产权人自主更新、产权人和社会资本合作、政府委托组织等多种方式更新。

（四）拓宽投入渠道，破解更新资金筹集难题。收益能否平衡是制约更新项目能否实施的最大瓶颈，针对项目特点和资源价值，设计多种融资方式。一是明确实施主体。明确将市投资集团、市城投发展集团、市文投公司等国有平台公司作为城市更新融资承接主体和项目实施主体，由政府授权进行资产盘活，统筹规划和开发建设，引入社会专业运营团队进行运营管理。二是多元化融资。对接金融机构探索市场化投融资模式，吸引社会资本参与城市更新，推动符合条件的项目发行基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）、资产证券化产品、公司信用类债券等。三是减免相关税费。对政府认定的城市更新项目，区分经营性、非经营性等类型，减免基础设施配套费、城镇土地使用税，将政府收入让渡给实施主体，降低建设成本。四是加强财政引导。设立城市更新专项资金，通过直接投资、财政补助、贷款贴息，加大对具有重大社会效益的项目支持力度。设立城市更新基金，引导社会资本聚集，为城市更新提供持续有力的资金支持。



联系单位及电话：许昌市住房和城乡建设局，2169080

联系人：祝柯

抄送：市政协提案委、市委市政府督查局（各1份）。