

四川省实施城市更新行动方案

为贯彻落实《中共中央办公厅 国务院办公厅关于持续推进城市更新行动的意见》，有力有序推进城市更新工作，推动城市建设方式转变，提高城市规划、建设、治理水平，特制定本方案。

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，坚持以人民为中心的发展思想，坚持规划引领、片区统筹、多元参与，聚焦隐患突出、诉求强烈、条件成熟的重点片区，系统谋划、统筹推进城市更新项目实施，创新可持续城市更新模式，逐步消除重大安全风险隐患，持续完善城市功能，提升城市智慧治理水平，构建高品质宜居空间，满足群众对美好生活的向往。

2025 年全省启动约 600 个城市更新重点片区，实施约 3800 个城市更新项目。到 2027 年底，建成 50 个城市更新重点片区样板，支持各地以更新重点片区为载体整合资源、集成项目。到 2030 年，城市更新工作机制、支持政策、技术方法和管理制度更加完善，可持续城市更新模式基本形成。

二、重点任务

（一）城镇老旧小区整治改造。以供排水、供电、燃气、通信、消防、安防、生活垃圾分类等配套设施更新及小区内建筑物屋面、外墙、楼梯等公共部位维修为重点，大力整治小区安全隐患。完善小区环境，改造或建设适老、无障碍、停车、充电等配套设施。加快推动既有住宅增设、更新电梯。落实老旧小区改造成效评价制度，确保改造质量。2027 年底，2000 年底前建成的需改造老旧小区愿改尽改，因地制宜逐步改造 2001 年至 2005 年底前建成的老旧小区，形成一批老旧小区改造版的“川居好房”。

（二）城中村和老旧街区厂区更新改造。有序推进城中村改造，建立项目清单，制定完备的“一项目两方案”，落实城中村改造安全全生命周期管理制度。探索“握手楼”片区整治，加大政策整合创新力度。推进老旧街区改造，因地制宜进行环境整治、业态提升、消费场景创新。鼓励以市场化方式推进老旧厂区改造，盘活利用城市工业遗产、闲置低效厂区厂房，完善基础设施，提升公共环境，植入新型业态。2027 年底，培育 50 个以上具有新业态、新场景代表性的老旧街区，培育 10 个以上具有创意产业集群、创新文化引领的老旧厂区。

（三）既有建筑改造利用。推动城市危旧房改造，建立动

态排查机制，及时采取封控管理措施，通过拆除新建、改建（扩建、翻建）、原址重建、抗震加固等方式，实施城市（含县城）建成区范围内国有土地上 C 级、D 级危房和国有企事业单位破产改制、“三供一业”等分离移交的非成套住房改造，积极探索居民自主更新、连片改造等模式。加强低效楼宇、商业设施等存量房屋改造利用，推动功能转型和混合利用。开展建筑节能降碳行动，推广“光伏+建筑”一体化节能改造，加强既有建筑加装光伏系统管理，增强光伏系统安全性、耐候性。2025 年底 D 级危房全面开工改造，2026 年底 C 级危房全面开工改造。

（四）城市基础设施建设改造。推动地下管线管网和综合管廊建设及改造，加强设施更新改造和物联感知设备布设，加快推进城市安全生命线工程，完善城市运行管理服务平台，逐步构建智能高效的新型城市基础设施体系。持续推进老旧燃气管道“带病运行”专项治理。开展污水管网精细化治理，加强城市生活污水收集处理。加快排水防涝设施建设改造，推动成都、南充等国省应急排涝基地建设。推进环境基础设施、垃圾分类、照明、停车设施改造，推进生活垃圾焚烧发电厂超低排放技术改造，规范城市建筑垃圾处置和资源化利用。2027 年底，全省城市生活污水集中收集率平均达 70% 以上，城市安全生命线工

程建设取得明显成效。

（五）城市生态系统修复。统筹做好城市山体、水系、湿地、绿地等生态本底的保护修复，加强建设用地土壤污染管控和修复。加强城市老旧公园、社区公园更新改造，推动公园绿地中的空闲地、草坪及林下空间开放共享和城市湿地保护利用。实施城市小微公共空间整治提升，推动口袋公园、城市绿道等建设。2027 年底，全省新增和改造口袋公园、社区公园 500 个以上，新建城市绿道 1000 公里以上，城市公园绿化活动场地服务半径覆盖率达 83%。

（六）城市历史文化保护传承。开展老城区、老街区专项调查，加强重要文化资源普查认定。推动各地申报历史文化名城、街区、文物保护单位和历史建筑。推动历史文化街区、不可移动文物和历史建筑保护、设备更新及活化利用。实施一批历史文化名城保护提升项目，逐步补齐历史文化街区基础设施和公共服务短板。探索建立历史文化名城保护监管系统。加强古树名木保护管理。2027 年底，实施 10 个历史文化街区保护提升，构建具有四川特色的城乡历史文化保护传承体系。

（七）完整社区建设。持续推进完整社区建设，排查设施配套、环境建设、服务治理等问题，补齐养老、托育、健身、

停车、充电、菜市场等设施短板。推进社区适老化、适儿化改造，完善社区嵌入式服务设施。提高社区治理数字化、智能化水平，健全社区治理机制。

（八）完善城市功能。充分利用闲置房屋和低效用地，优先满足教育、医疗、养老、托育、体育、文化、应急等设施需求，健全多层次、全覆盖的公共服务网络。推进老旧公共服务和消费基础设施提质改造，对既有设施设备、服务能效等进行升级。加强“平急两用”公共基础设施建设，推动应急避难场所建设。推动城市公共空间改造利用，充分利用桥下空间、街旁空间、地下空间等打造“金角银边”。

三、实施路径

（一）老旧住区宜居改造。通过政府统筹、居民共治和市场运作，以完整社区理念统筹实施城中村、老旧小区、危旧房等老旧住区宜居改造。以房屋安全隐患治理为重点，同步实施设施补短、服务完善和环境提升等项目。建立居民全过程参与的基层治理机制，以差异化改造方案化解多元利益矛盾。创新指标调整、产权优化等政策工具，允许适度扩容建筑规模以完善居住、公服功能。

（二）历史片区传承复兴。通过政府主导、专家支撑、国

企示范和公众参与，开展历史片区保护修缮、肌理梳理、腾退收储和活化利用，推动历史遗存保护、基础设施完善、业态功能升级，促进历史文化街区及周边区域整体复兴。

（三）老旧街区活力再现。通过政府统筹、市场运作、社会协同，以“O+EPC”模式统筹使用片区资源。引入专业运营方，联动商家和居民共同组建自治联盟，统一街区的管理、运营、品牌、服务及物业，实现项目可持续运维，激发街区活力。

（四）老旧厂区提质增效。通过政企联合，盘活闲置或低效利用的工业厂区、物流仓储园区，打造新型产业空间，推动工业遗产保护与产业升级深度融合。政府强化规划统筹与政策激励，引导企业在自有产业用地上合理增加建筑使用面积，在符合国土空间规划以及《四川省工业项目建设用地控制指标》的前提下，植入现代科技、博物展陈、研学教育等新业态，实现土地的高效利用和产业的转型发展。

（五）特色片区场景重塑。通过政府引导、市场参与，依托城市独有的历史文脉、人文景观、优势产业等资源禀赋，充分发挥市场主体资源整合优势，结合社会资本专业运营能力，挖掘城市特色资源，创新营造消费场景，协同培育关联产业，强化数字技术融合，实现城市特色片区综合提升。

（六）综合片区多维焕新。建立群众意愿长效收集机制，结合多方面需求，采用调结构、疏交通、优产业、激活力等多类路径，实现片区“单一功能”向“复合业态”转变，实现“大片区激活功能、小地块缝合民生”的双重目标，形成“更新—惠民—可持续”的良性循环。

四、支持政策

（一）优化土地政策。支持各地探索“主导功能、混合用地、大类为主、负面清单”的土地复合利用方式，细化完善建设用地整理、产权整合置换、土地混合开发、空间复合利用、过渡期支持等激励政策。复合利用土地的用途可按主用途确定，主用途可根据建筑面积占比确定，也可依据功能的重要性确定。土地主用途与原用途一致的，按土地原用途管理；土地主用途与原用途不一致的，依法办理土地用途变更。

（二）强化产权保障。支持按地表、地上、地下分层或按建筑功能分区办理分割审批、分别设权后，办理不动产登记；支持城市危旧房（非成套）改造类项目按约定依法办理不动产登记。对城市更新形成的不动产，兼容多种功能的土地和建筑物的，可分割的可按不同宗地范围、不同建筑区域或楼层办理分割审批手续、分区分层设权后，办理不动产登记。支持以“带

押过户”方式办理不动产登记。

（三）优化规划指标。鼓励各市（州）出台容积率转移、奖励、核定免计等规划指标优化政策，支持探索城市更新单元内建筑容量综合统筹。在保障公共安全的前提下，尊重历史、因地制宜，对于危旧房（非成套）改造类项目，依据国土空间详细规划合理确定规划容积率，在城市更新中对建筑间距、建筑退距、建筑面宽、建筑密度、日照标准、绿地率、消防等无法达到现行标准和规范的情形，可通过技术措施以不低于现状条件为底线进行更新。

（四）创新金融财政政策。鼓励金融机构聚焦中央预算内投资、超长期特别国债、地方政府专项债等支持的项目，加大配套融资支持力度；在地方政府专项债券可用作项目资本金的行业领域，以不新增地方政府隐性债务为前提，探索“债贷组合”新模式。支持城市更新实施主体将经营权下的预期收益作质押，依法合规获取信贷支持。鼓励探索在保障公共利益前提下，对可经营资产发行基础设施领域投资信托基金。依法落实税收优惠政策，对更新重点片区按规定落实行政事业性收费、政府性基金减免政策。鼓励电力、通信企业适当减免入网增容等经营性收费。

（五）优化项目审批管理。鼓励各地开展建筑师负责制试点，探索简易、低风险城市更新项目的施工图审查自审承诺制管理模式。对老旧小区微改造、城市公共空间服务功能提升等微更新项目，鼓励各地探索制定建设工程规划许可豁免清单并完善监管机制。对于由同一主体实施的城市更新单元或单元内多个项目，支持采用整体打包的方式进行统一立项、招标。对于充电桩等按照设备管理的相关配套服务设施，以及老旧小区用地范围内的管线等基础设施更新改造，无需办理规划许可手续。

五、工作要求

（一）健全组织协调机制。省城乡建设绿色低碳高质量发展领导小组负责统筹推进城市更新工作，住房城乡建设厅发挥牵头协调作用，省级相关部门参与申报项目联评联审，提供政策支持和业务指导。建立省级城市更新重点项目库，对符合条件的项目给予政策资金倾斜支持。各市、县人民政府要落实主体责任，建立政府负责同志牵头、部门联动、快速高效的协调推进机制，组建片区更新工作指挥部，从政策制定、资金筹措、项目实施等方面加强全链条管理。

（二）科学编制城市更新规划。各市、县人民政府要深入

开展城市体检，建立问题清单、整治清单、项目清单。充分利用城市体检成果，科学编制或修订城市更新专项规划，分析现状与存量资源，综合评估更新潜力，明确城市更新目标，提出城市设计引导，合理划定更新单元（片区）。

（三）统筹谋划推动项目。各市、县人民政府要优先将安全风险高、群众期盼大、实施基础好的集中连片区域划定为城市更新重点片区。做好重点片区策划，明确更新目标、改造内容、成本收益、资金筹措、推进步骤等。制定项目年度计划，建立进入、退出机制，实施动态管理。深化项目实施方案，突出防风险、惠民生、提功能，综合考虑财政承受能力，做好项目资金平衡，区分轻重缓急分步实施。

（四）建立多元投入机制。积极争取中央资金，用好省级涉及城市更新领域相关资金，优先支持城市更新重点片区符合条件的项目。发挥地方政府专项债、财政奖补、贷款贴息等资金引导作用，鼓励市、县将一定比例土地收入作为城市更新配套资金。以不新增地方政府隐性债务、依法合规、风险可控为前提，鼓励驻川政策性银行、商业银行，按照市场化、法治化原则，积极向符合条件的城市更新项目，开发中长期、低利率金融产品，降低担保门槛、拓宽增信方式、优化授信流程，降

低融资成本，主动提前介入项目策划，提高放款效率。鼓励市场主体、社会资本、产权人出资参与城市更新。

（五）积极探索可持续模式。推行片区平衡、多项目统筹机制，收益率高低不同的项目要进行“肥瘦搭配”，反哺片区内公益性项目建设。建立微利可持续的利益平衡和成本分担机制，形成整体打包、项目统筹、综合平衡的市场化运作模式。支持国有企业通过股权合作、项目合作、设立基金等方式，吸引社会资本参与城市更新。发挥社会资本专业化运营管理优势，提前参与规划设计。鼓励民营企业全过程参与更新项目，形成投资盈利模式。探索建立房屋全生命周期安全管理制度。