

中共北京市委办公厅 北京市人民政府办公厅
关于印发《北京市城市更新行动计划
(2021—2025 年)》的通知

各区委、区政府，市委各部委办，市各国家机关，各国有企业，各人民团体，各高等院校：

经市委、市政府同意，现将《北京市城市更新行动计划(2021—2025 年)》印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。

中共北京市委办公厅

北京市人民政府办公厅

2021 年 8 月 21 日

北京市城市更新行动计划(2021—2025 年)

实施城市更新行动,转变城市开发建设方式和经济增长方式,对全面提升城市发展质量、满足人民日益增长的美好生活需要、促进经济社会持续健康发展具有重要意义。为加快推动城市更新,特制定本行动计划。

一、总体要求

(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,全面贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神,深入贯彻习近平总书记对北京重要讲话精神,立足新发展阶段、贯彻新发展理念、融入新发展格局,坚持以人民为中心的发展思想,以北京市总体规划为统领,落实本市“十四五”规划要求;始终坚持有利于完善城市功能、有利于形成活力空间、有利于引入社会资本、有利于改善民生福祉,坚持规划引领、首善标准、市场主体、多方参与,坚持转变城市建设发展方式,由依靠增量开发向存量更新转变;不断加强“四个中心”功能建设、提高“四个服务”水平,加快建设国际一流的和谐宜居之都。

(二)总体目标

通过实施城市更新行动,进一步完善城市空间结构和功能布

局,促进产业转型升级,建设国际科技创新中心;建立良性的城市自我更新机制,实现存量空间资源提质增效,为“两区”建设提供更加有效的空间载体;大力发展数字经济,以盘活存量空间资源支持建设全球数字经济标杆城市;以供给侧结构性改革引领和创造新需求,通过更新改造推动产业结构调整升级,扩大文化有效供给,优化投资供给结构,带动消费升级,建设国际消费中心城市;与疏解整治促提升专项行动紧密配合,以疏解北京非首都功能为“牛鼻子”,深入推动京津冀协同发展。加快解决公共服务设施不完备、公共空间不充足、消防安全基础条件差等问题,补短板、强弱项,切实改善人居环境和安全条件,不断满足人民群众“七有”要求、“五性”需求。

(三)基本原则

1. 规划引领,试点先行。贯彻落实北京城市总体规划、控制性详细规划和分区规划,做到严控总量、分区统筹、增减平衡。按照城市空间布局 and 不同圈层功能定位、资源禀赋,注重分区引导、分类制定政策。坚持自下而上的更新需求与自上而下的规划引导要求相结合,加大政策机制改革力度,试点先行、以点带面、项目化推进,探索城市更新的新模式、新路径、新机制,有序开展城市更新行动。

2. 推动发展,改善民生。推动集约型内涵式发展,促进资本、土地等要素优化配置,培育发展新动能,激发城市活力,提升城市品质。紧扣“七有”要求、“五性”需求,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。

3. 政府引导,市场运作。充分发挥政府统筹引导作用,建立以区为主、市区联动的城市更新行动工作机制,研究制定支持政策,强化统筹推进力度。充分激发市场活力,调动不动产权人、市场主体和社会力量等各方积极性,多种方式引入社会资本。更新改造空间以持有经营为主,探索形成多渠道投资模式。

4. 多元参与,共治共享。坚持党建引领,充分发挥“吹哨报到”、接诉即办、责任规划师的制度作用,鼓励居民、各类业主在城市更新中发挥主体主责作用,加强公众参与,建立多元平等协商共治机制,探索将城市更新纳入基层治理的有效方式,不断提高精治共治法治水平。

二、项目类型

实施城市更新行动,聚焦城市建成区存量空间资源提质增效,不搞大拆大建,除城镇棚户区改造外,原则上不包括房屋征收、土地征收、土地储备、房地产一级开发等项目。城市更新行动与疏解整治促提升专项行动进行有效衔接,规划利用好疏解腾退的空间资源。

(一)首都功能核心区平房(院落)申请式退租和保护性修缮、恢复性修建

坚持“保障对保障”原则,推动老城平房区保护更新,恢复传统四合院基本格局。持续推进平房(院落)申请式退租,拆除违法建设,合理高效利用腾退房屋,完善配套功能,改善居住环境。实施

保护性修缮和恢复性修建,打造“共生院”,探索多元化人居环境改善路径,引导功能有机更替、居民和谐共处。推进直管公房经营权授权,积极引入社会资本参与更新。恢复性修建完成后,区政府可以购买服务的方式委托物业服务企业或通过其他形式,建立平房区物业管理机制。

责任单位:市住房城乡建设委、市规划自然资源委负责制定相关政策,细化工作目标任务,协调推动项目实施;东城区政府、西城区政府负责项目实施。

目标任务:到2025年,完成首都功能核心区平房(院落)10000户申请式退租和6000户修缮任务。

(二)老旧小区改造

坚持尽力而为、量力而行,按照自上而下下达任务和自下而上申报项目相结合的方式,实施老旧小区改造。合理确定改造计划,持续完善项目储备库,将条件成熟的纳入实施范围,按照基础类、完善类和提升类进行改造,滚动实施。按照“双纳入”工作机制,配合做好中央和国家机关本级老旧小区改造,以及其所属事业单位和中央企业在京老旧小区改造。深入开展群众工作,坚持居民自愿原则,发挥业主和业主委员会作用,充分调动居民参与改造的积极性。将老旧小区纳入社区治理范畴,通过改造同步健全小区长效管理机制。积极探索老旧小区改造多方共担筹资模式,推广“劲松模式”“首开经验”,完善市场化实施机制。可根据居民意愿利用小区现状合法房屋和公共空间补充公共服务设施,鼓励利用空闲

地、拆违腾退用地及地下空间等建设便民服务设施。重点做好核心区老旧小区改造。积极有序推进既有多层住宅楼加装电梯。

责任单位：市住房城乡建设委牵头制定相关政策，细化工作目标任务，协调推动项目实施；各区政府负责项目实施。

目标任务：到 2025 年，力争完成全市 2000 年底前建成需改造的 1.6 亿平方米老旧小区改造任务，重点推进本市 500 万平方米抗震节能综合改造任务、3100 万平方米节能改造任务及群众改造意愿强烈的改造项目，配合做好 6000 万平方米中央单位在京老旧小区改造任务。

（三）危旧楼房改建和简易楼腾退改造

对危旧楼房和简易楼进行摸底调查，建立台账，分类制定改造方案。对符合规划要求的危旧楼房，允许通过翻建、改建或适当扩建方式进行改造，具备条件的适当增加建筑规模，配齐厨卫设施，合理利用地下空间、腾退空间和闲置空间补建配套设施。对不符合规划要求、位于重点地区和历史文化街区内的简易楼，鼓励居民腾退外迁，改善居住条件。危旧楼房、简易楼要通过改建、腾退改造引入规范化、市场化物业管理机制。

责任单位：市住房城乡建设委牵头制定相关政策，细化工作目标任务，协调推动项目实施；各区政府负责项目实施。

目标任务：到 2025 年，实施 100 万平方米危旧楼房改建和简易楼腾退改造。

（四）老旧楼宇与传统商圈改造升级

鼓励老旧楼宇改造升级,满足科技创新、金融管理、商务服务等现代服务业发展需求。提升建筑设计水平和建筑性能,致力打造安全、智能、绿色的智慧楼宇。深入挖掘存量闲置老旧楼宇,鼓励将其改造为城市运行服务保障人员宿舍和公寓,促进职住平衡。

鼓励传统商圈围绕产业结构调整、商业业态优化、空间品质提升、营销模式创新、区域品牌塑造、管理服务精细、开放水平提高等进行全方位改造升级,拓展新场景应用、挖掘新消费潜力、提升城市活力。促进功能混合,创新服务供给方式,补齐短板。鼓励多元社会资本参与,提高业主和改造机构创新转型主动性,推动更新项目建立自给自足的“造血”机制。

责任单位:市住房城乡建设委、市发展改革委负责制定老旧楼宇改造升级相关政策,市商务局牵头制定推进传统商圈改造升级相关政策,细化工作目标任务,协调推动项目实施;各区政府、北京经济技术开发区管委会负责项目实施。

目标任务:开展老旧楼宇和传统商圈效能绩效评估,依托大数据分析,充分考虑楼宇安全、性能及综合贡献率,加强与业主单位和投资主体沟通协商,建立台账,制定改造规划和年度实施计划。到2025年,重点推动500万平方米左右低效老旧楼宇改造升级,完成22个传统商圈改造升级。

(五)低效产业园区“腾笼换鸟”和老旧厂房更新改造

积极支持既有低效产业园区更新,利用腾退空间建设产业协同创新平台,推动传统产业转型升级。建立产业园区规划使用性

质正负面清单制度,疏解非首都功能,发展新产业、新业态,聚集创新资源、培育新兴产业。

充分挖掘工业遗存的历史文化和时代价值,完善工业遗存改造利用政策,引导利用老旧厂房建设新型基础设施,发展现代服务业等产业业态,补充区域教育、医疗、文体等公共服务设施,建设旅游、文娱、康养等新型服务消费载体。

责任单位:市经济和信息化局及市科委、中关村管委会负责制定推进低效产业园区更新改造相关政策,市经济和信息化局、市发展改革委及市科委、中关村管委会负责制定推进老旧厂房更新改造相关政策,细化工作目标任务,协调推动项目实施;各区政府、北京经济技术开发区管委会负责项目实施。

目标任务:对需要改造或有升级改造需求的产业园区,以及属于产业禁限目录、不符合安全生产和生态环境要求、闲置低效的产业园区和老旧厂房开展评估。建立台账,制定年度计划,到2025年,有序推进700处老旧厂房更新改造、低效产业园区“腾笼换鸟”。

(六)城镇棚户区改造

以改善群众居住条件为出发点和落脚点,加快推进城镇棚户区改造,实现在途项目逐步销账。严控改造范围、标准和成本,新启动一批群众改造意愿强烈的城镇棚户区改造项目。充分利用棚改专项债,研究资金统筹平衡机制,推进项目分期供地,实现滚动开发。统筹安排安置房建设时序,将水、电、气、热等市政基础设施与安置房同步规划建设,确保被拆迁人员按期得到安置。

责任单位：市住房城乡建设委牵头制定相关政策，细化工作目标任务，协调推动项目实施；各区政府负责项目实施。

目标任务：到 2025 年，基本完成 134 个在途城镇棚户区改造项目，完成 30000 户改造任务。

三、项目实施路径

创新城市发展建设模式，加强统筹片区单元更新与分项更新，统筹城市更新与疏解整治促提升，统筹地上和地下更新，统筹重点项目建设与周边地区更新，统筹政府支持与社会资本参与，推进城市更新行动高效有序开展。

（一）以街区为单元统筹城市更新

围绕城市功能再造、空间重塑、公共产品提供、人居环境改善、城市文化复兴、生态环境修复以及经济结构优化等方面对更新区域进行评估，梳理存在问题，科学划分更新单元，明确街区功能优化和环境品质提升目标。

制定各街区更新计划，整合各类空间资源，有针对性地补短板、强弱项。统筹推进街区内平房（院落）、老旧小区、老旧楼宇、老旧厂房等更新改造，促进生活空间改善提升、生产空间提质增效。加强街区城市修补和生态修复，推动街区整体更新。

加强街区公共空间景观设计建造，形成完善的公共空间体系。优化城市家具配置，推动市政设施小型化、隐形化、一体化建设。加强疏解腾退空间精细利用和边角地整治。加强公共服务设施、绿道蓝网、慢行系统的衔接，促进公园绿地开放共享。

责任单位：市规划自然资源委牵头编制城市更新专项规划，明确街区层面城市更新目标任务，协调推动项目实施；市城市管理委牵头制定推动市政设施小型化、隐形化、一体化建设相关政策；各区政府、北京经济技术开发区管委会负责项目实施。

（二）以轨道交通站城融合方式推进城市更新

加强轨道交通场站与周边用地一体化规划及场站用地综合利用，实现轨道交通特别是市郊铁路建设与城市更新有机融合，通过轨道交通场站一体化建设，带动周边存量资源提质增效。制定站城融合城市更新专项计划，结合轨道交通、市郊铁路重点项目，建设轨道微中心，促进场站与周边商业、办公、居住等功能融合，补充公共服务设施，创造更优质的开放空间，增加地区活力，提升城市品质。

责任单位：市规划自然资源委、市发展改革委、市交通委、市重大项目办负责研究制定相关政策，整合站点周边资源，探索捆绑实施的规则与路径，协调推动项目实施；各区政府、北京经济技术开发区管委会负责项目实施。

（三）以重点项目建设带动城市更新

统筹推进重点项目建设与周边地区城市更新，结合城市重点公共设施建设，梳理周边地区功能及配套设施短板，研究提出更新改造范围和内容。结合重点项目建设，推动周边地区老旧楼宇与传统商圈、老旧厂房与低效产业园区提质增效，促进公共空间与公共设施品质提升。

责任单位：市住房城乡建设委、市发展改革委负责制定重点项目计划，整合重点项目周边资源，协调推动项目实施；各区政府、北京经济技术开发区管委会负责项目实施。

(四)有序推进单项更新改造项目

尊重居民、权属主体意愿，整合各类实施需求，鼓励各类单项项目更新。按照首都功能核心区平房(院落)申请式退租和保护性修缮、恢复性修建，老旧小区改造，危旧楼房改建和简易楼腾退改造，老旧楼宇与传统商圈改造升级，低效产业园区“腾笼换鸟”和老旧厂房更新改造，城镇棚户区改造等六种类型，在满足规划要求、实施方案合理的基础上，因地制宜，分别推进各类单项更新改造项目。

责任单位：市有关部门负责研究制定本领域城市更新相关政策，协调推动项目实施；各区政府、北京经济技术开发区管委会负责项目实施。

四、保障措施

(一)加强组织领导

市委城市工作委员会所属城市更新专项小组负责统筹推进城市更新工作，下设推动实施、规划政策、资金支持三个工作专班。推动实施专班建立城市更新行动项目储备库，实行清单化管理、项目化推进，为城市更新行动提供多类型、多方式、全周期的项目数据支撑；编制城市更新行动示范项目清单，为各类城市更新项目实施提供样板，形成经验并推广；编制城市更新行动政策清单，以小

切口、微改革破解重点、难点问题。规划政策专班研究城市更新政策体系,协调各部门做好政策衔接,打好政策“组合拳”。资金支持专班研究城市更新各项投融资政策,吸引社会资本积极参与城市更新。各区、北京经济技术开发区要落实主体责任,组织街道乡镇将各项任务落地落细落实。

(二)密切协作配合

各有关部门要建立协同联动机制,加强政策创新,深化“放管服”改革,支持各区、北京经济技术开发区推进城市更新工作。市规划自然资源委负责编制城市更新专项规划,牵头研究城市更新涉及的增加建筑规模、优化规划用途、混合建筑功能、置换土地使用权、分期缴纳土地价款等相关政策措施,在办理更新项目规划、用地手续方面加强指导。市住房城乡建设委牵头做好城市更新立法前期工作,指导各区、北京经济技术开发区探索建立城市更新项目综合实施方案会商制度,完善统一规划、统一立项、统一招标、统一施工、统一验收实施路径,牵头研究城市更新项目设计施工运营一体化招投标、简化施工许可审批、推进工程联合验收、细化工程消防规范等相关政策措施,制定更新改造项目建设导则,在办理施工手续方面加强指导。市发展改革委,市科委、中关村管委会,市经济和信息化局,市商务局等部门,要紧密围绕建设国际科技创新中心、“两区”建设、数字经济、以供给侧结构性改革引领和创造新需求、深入推动京津冀协同发展“五子”联动,制定完善产业引导激励政策,明确支持利用城市更新空间资源发展新产业、新业态的相

关标准。市发展改革委、市财政局会同相关部门研究制定关于完善政府投资、财政补助等城市更新金融财税支持政策,创新建立城市更新基金、使用银行信贷资金和保险资金、使用住房公积金、开展 REITs 试点、发行专项债等金融支持政策。

(三) 强化科技赋能

大力推进城市更新项目信息化、数字化、智能化升级改造,注重运用区块链、5G、人工智能、物联网以及新型绿色建材等新技术新材料,以城市更新为载体,广泛布设智慧城市应用场景,进一步提升城市更新改造空间资源的智能化管理和服务水平,提高绿色建筑效能,打造智慧小区、智慧楼宇、智慧商圈、智慧厂房、智慧园区,助力提升城市居住品质、提供便捷公共服务、推动产业优化升级、培育新兴消费模式。

(四) 支持社会资本参与

研究支持社会资本参与城市更新的政策机制,加快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。畅通社会资本参与路径,鼓励市属、区属国有企业搭建平台,加强与社会资本合作,通过设立基金、委托经营、参股投资等方式,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。鼓励资信实力强的民营企业全过程参与更新项目,形成投资盈利模式。对老旧楼宇与传统商圈改造升级、低效产业园区“腾笼换鸟”和老旧厂房更新改造等更新项目,市政府固定资产投资可按照相应比例给予支持。完善标准规

范,提高审批效率,创新监管方式,为社会资本参与城市更新创造良好环境。

(五)加大宣传培训力度

各区各部门各单位要高度重视,加强业务培训,做好政策解读,提高工作能力和水平。充分利用各类媒体,广泛宣传城市更新成效。注重城市更新意愿征询和实施方案公示结果运用,积极争取社会各界的理解、支持和参与,为顺利推进城市更新营造良好氛围。

附件:城市更新行动政策清单

附件

城市更新行动政策清单

一、综合类政策(6项)

1. 制定完善老旧厂房、低效产业园区产业引导、激励等配套政策,明确通过城市更新发展现代服务业、文创产业、高精尖产业、数字经济的引入标准、激励机制等内容。

责任单位:市发展改革委,市经济和信息化局,市科委、中关村管委会

完成时限:2021年12月

2. 研究制定传统商圈改造促进商业消费升级和加快形成新业态、新消费模式的相关支持政策,扩大传统商场“一店一策”改造升级试点范围,加快推进改造提升工程。

责任单位:市商务局

完成时限:2021年12月

3. 研究制定低效产业园区分区分级分类认定标准等相关政策,探索建立产业用地使用效率综合评价体系。

责任单位:市经济和信息化局,市发展改革委,市规划自然资源委,市科委、中关村管委会

完成时限:2021年12月

4. 制定完善利用城市更新改造空间开展经营性活动的经营许

可审批措施,明确经营许可办理路径。

责任单位:市市场监管局、市政务服务局

完成时限:2021 年 12 月

5. 围绕老旧小区存量资源不足、产权不清晰等问题,研究通过授权经营方式盘活老旧小区市属、区属国有企业资产相关政策。

责任单位:市国资委、市规划自然资源委、市住房城乡建设委

完成时限:2021 年 12 月

6. 结合城市更新行动,研究在商务区、科技园区、产业园区以及交通枢纽等周边区域,推进非居住建筑改建租赁型职工宿舍、公寓相关政策。

责任单位:市住房城乡建设委、市规划自然资源委、市发展改革委

完成时限:2021 年 12 月

二、规划类政策(5 项)

7. 编制城市更新专项规划,以规划街区为基本单元,梳理地区资源和存在问题,明确街区单元更新任务,整体策划街区更新规划综合实施方案。

责任单位:市规划自然资源委

完成时限:2021 年 10 月

8. 以严格落实北京城市总体规划、控制性详细规划、分区规划为前提,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。

责任单位：市规划自然资源委

完成时限：2021 年 12 月

9. 研究制定城乡建设用地功能混合相关政策，探索提高用地兼容性，允许建筑功能混合设置，鼓励地下空间多用途复合利用。

责任单位：市规划自然资源委、市人防办

完成时限：2021 年 12 月

10. 以轨道交通场站周边为重点，梳理存量资源，研究制定城市更新项目整合捆绑实施规则和路径等政策，探索轨道交通场站一体化改造建设。

责任单位：市规划自然资源委、市发展改革委、市交通委、市重大项目办

完成时限：2021 年 12 月

11. 研究完善城镇棚户区改造项目规划综合实施方案备案、审批路径的相关政策，加强对方案编制工作的指导，提升市、区两级方案论证工作效率。

责任单位：市规划自然资源委、市住房城乡建设委

完成时限：2021 年 12 月

三、建设管理类政策(8 项)

12. 探索分区分类设置城市更新项目核准条件和标准，研究建立项目申报核准制度，组织相关单位针对项目综合实施方案开展会商，完善统一规划、统一立项、统一招标、统一施工、统一验收实施路径。

责任单位：市住房城乡建设委，各区政府、北京经济技术开发区管委会

完成时限：2021 年 12 月

13. 针对历史建筑类项目改建、危旧楼房改建重建、老旧厂房改造(含构筑物)等各类城市更新项目,围绕设计规范、立项标准、审图标准、规划和施工许可审批及联合验收,研究制定城市更新类项目审批政策,明确办理流程、报批内容、验收要求。

责任单位：市住房城乡建设委、市规划自然资源委、市政务服务中心

完成时限：2021 年 12 月

14. 研究制定关于城市更新既有建筑改造消防设计、施工、验收相关政策,重点研究既有建筑改造工程消防设计、验收标准,针对不同建筑类别、风险等级,分级分类施策,加强事中事后监管,强化部门协同联动。

责任单位：市住房城乡建设委、市规划自然资源委、市消防救援总队

完成时限：2021 年 12 月

15. 加大直管公房申请式退租工作力度,研究制定直管公房申请式换租政策,盘活公房房屋资源,改善居民居住条件。

责任单位：市住房城乡建设委、市财政局、市规划自然资源委

完成时限：2021 年 12 月

16. 研究优化老旧小区综合整治招投标相关政策,进一步精简

招投标流程,创新项目组织实施模式,吸引社会资本投资参与老旧小区综合整治,落实招标人首要责任,督促属地加强管理。

责任单位:市住房城乡建设委

完成时限:2021年12月

17. 研究制定老旧小区综合整治央地协同办法,明确投资分担原则及责任分工。

责任单位:市住房城乡建设委、市规划自然资源委

完成时限:2021年12月

18. 统筹实施老旧小区综合整治和专业管线改造,研究制定老旧小区综合整治配套市政专业管线改造实施相关政策,明确各专业公司项目审核流程。

责任单位:市住房城乡建设委、市发展改革委、市城市管理委、市水务局

完成时限:2021年12月

19. 研究制定老旧小区综合整治配套政策,编制“十四五”时期老旧小区综合整治规划,形成工作方案,编制老旧小区综合整治技术导则。

责任单位:市住房城乡建设委

完成时限:2021年12月

四、资金类政策(3项)

20. 出台老旧小区综合整治引入社会资本的指导意见,明确社会资本参与方式、财税和金融支持、存量资源统筹利用、简化审批、

监督管理等内容。

责任单位：市住房城乡建设委、市发展改革委、市财政局、市规划自然资源委、市国资委

完成时限：2021 年 12 月

21. 研究制定城市更新领域市级财政补助资金管理办法，明确财政资金支持城市更新改造项目的报审条件、审批程序和支出路径。

责任单位：市财政局

完成时限：2021 年 12 月

22. 研究制定成立市、区城市更新平台公司意见，设立城市更新产业基金，鼓励银行、国有企业、民营企业积极参与，广泛引入社会资本。

责任单位：市国资委、市财政局、市发展改革委、市金融监管局

完成时限：2021 年 12 月