关于《武汉市城市更新条例（草案征求意见稿）》的起草说明

现对《武汉市城市更新条例（草案征求意见稿）》(以下简称《条例（草案征求意见稿）》)作如下说明：

一、制定的必要性

**（一）是落实党和国家战略部署，实施城市更新行动的需要**

## 实施城市更新是党和国家的重要决策部署，是推动城市高质量发展的重大战略。当前我国城市更新制度建设还处于起步阶段，国家层面尚未专门出台城市更新法律法规。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》明确提出，建立可持续的城市更新模式和政策法规；财政部在《关于开展城市更新示范工作的通知》（财办建〔2024〕24号）中要求要完善城市更新法规制度。我市作为首批入选城市更新行动的城市，有必要开展城市更新立法。

**（二）是提炼固化城市更新实践经验，提升政策效能的需要**

我市是全国较早实施以“三旧”改造为城市更新主要内容的城市之一，经过多年探索实践，逐步积累丰富的城市更新经验，制定出台了一系列政策文件。由于现有的“一事一政策”的制度体系不利于城市更新工作的长效性和连续性，因此有必要整合此前散见于各部门有关城市更新的各项政策，通过地方性法规对现有政策措施和经验做法进行固化，将城市更新工作上升到法治层面，提升城市更新政策层次和效力，为城市更新工作的顺利推进提供法治保障。

**（三）是破除制度障碍，构建可持续城市更新模式的需要**

在城市发展进入由大规模增量建设转向存量提质改造和增量结构调整并重的新阶段，一些体制机制问题亟需通过立法进行明确。规划层面，以更新单元为核心的城市更新有关规划需要融入国土空间规划体系，明确其地位、层级、作用。实施层面，更新单元实施主体的法定地位、权利和义务有待厘清，公众和社会资本参与城市更新的路径有待明确；为持续推进城市更新，需要探索城市更新的市场化归集新模式。政策保障方面，当前规划建设管理制度主要适用建设工程竣工前的阶段，与存量资源更新改造相适应的政策有待完善。

二、起草过程

《武汉市城市更新条例》是2025年市人大常委会正式立法项目，市住更局承担起草工作。2025年4月30日，市住更局将《武汉市城市更新条例（草案送审稿）》报送市政府，我局立法修改形成了《武汉市城市更新条例（草案征求意见稿）》。

三、主要内容

《条例》共六章四十七条，分别为：总则、规划和计划、组织和实施、保障和监督、法律责任、附则。主要内容如下：

**（一）明确城市更新的多元对象和综合价值导向。**在总结我市城市更新实践经验的基础上，以更新单元为切入点，将建成区内持续改善城市空间形态及功能的活动均纳入更新范畴，聚焦调整完善功能分区、盘活存量资源、提升居住品质、补齐设施短板、保护利用文化遗产等五大方面提出我市城市更新的适用范围，不包括社会治理等内容。同时提出了围绕加快转变超大城市发展方式，打造宜居、韧性、智慧、人文城市，实现城市高质量发展的综合目标导向，并明确了更新原则。

**（二）健全城市更新工作机制和多元主体参与路径。一是健全工作机制。**建立“市级统筹、以区为主”的市区分工体制，提出市人民政府应加强对全市城市更新工作的领导，建立协调推进机制，区人民政府负责具体实施推进，并对各有关部门在城市更新工作中的职责分工进行了规定，充分体现多部门协同。**二是提出更新方式。**为更好统筹各类资源配置、优化完善功能布局，提出按照“单元更新，成片推进”开展城市更新，并明确城市更新单元的内涵以及划定标准，同时规定了符合条件的零星项目可以开展更新。**三是明确参与路径。**根据“政府引导、市场运作”的原则，充分发挥物业权利人在城市更新中的作用，提出物业权利人依法享有更新权利并开展自主更新，鼓励社会资本参与城市更新活动，明确多元主体参与城市更新路径。

**（三）理清以更新单元为核心的城市更新规划体系。一是明确了城市更新专项规划与国土空间规划的关系。**提出市级城市更新专项规划应当符合国土空间总体规划，并与国土空间详细规划相衔接。**二是明确了市区城市更新专项规划的侧重点。**提出市级城市更新专项规划的内容包括制定城市更新总体目标、发展策略、更新重点、划定更新单元、健全组织体系和更新保障机制等；区级城市更新专项规划应当落实市级城市更新专项规划，并结合各区实际制定城市更新专项策略和行动计划。此外，为便于各区结合实际情况以单元方式实施城市更新，规定了各区可以根据更新需求对更新单元提出调整或增补建议。

**（四）规定城市更新项目产生方式和实施流程。一是项目产生方式。**城市更新项目主要通过更新单元整体策划，确保项目在更新单元内的功能性，具体流程为“开展城市体检-编制城市更新专项规划-确定更新单元实施主体-编制更新单元规划方案-产生项目”。对未纳入更新单元的零星项目，可以结合物业权利人更新意愿形成项目。**二是实施流程。**在产生城市更新项目后，市、区城市更新主管部门可以结合更新需求将项目纳入市、区城市更新项目库，并纳入城市更新年度计划，享受《条例》规定的相关支持政策。在城市更新项目在纳入计划前，应该编制项目实施方案，并经区城市更新主管部门审查通过。实施时，项目建设运营主体依法办理立项、用地、规划、建设等手续。

**（五）提出支持城市更新的相关支持性政策。一是规划政策。**规定了在保障公共利益的前提下，可以向市自然资源和城乡建设部门申请对国土空间详细规划中的建筑间距、退让、密度、面宽、绿地率等技术指标进行优化。**二是用地政策。**规定了不改变规划条件和用途的城市更新项目可以不再办理用地手续，对规划条件改变的城市更新项目可以按照有关规定补缴地价。此外还对过渡期政策进行了规定，提出过渡期内可以继续按照原用途和土地权利类型使用土地，为产业升级转型提供政策支持。**三是审查政策。**消防审验方面，提出既有建筑改造中的消防验收应当不低于原建造时的标准，或者采用消防性能化方法进行设计，对符合开展特殊消防设计情形的，应当开展特殊消防设计专家评审；施工图审查方面，提出在保障建筑结构安全、有利于保护利用的前提下，在不低于原建造标准的基础上，可以以专家论证意见作为施工图审查的依据。

**（六）创新城市更新模式做法。一是更新单元规划方案编制。**在编制主体上，将原来由区政府作为主体组织编制更新单元规划方案调整为由区政府确认的更新单元实施主体编制，在方案编制阶段引入项目建设运营主体参与编制，通过实施主体连接政府与市场，充分体现运营前置，更加突出市场化。在编制内容上，不要求更新单元规划方案编制单元整体资金平衡方案，同时更加突出完善单元功能。**二是城市更新项目规划调整。**通过更新单元规划方案和更新项目实施方案两个层级实现规划调整。在更新单元规划方案层面，将更新单元详细规划方案包括在内，并论证规划调整的必要性和可能性。在更新单元规划方案批复后，在更新项目实施方案层面涉及规划调整且在已批复的更新单元规划方案中明确的，城乡规划主管部门依法简化规划调整手续。这种做法既考虑了优化重复环节，简化规划调整手续，又确保项目的规划具有可实施和可操作性。**三是市场化归集及实施路径。**为探索多元可持续的城市更新模式，拓宽城市更新资金来源，《条例》创新提出通过市场化归集方式实施城市更新，对于能采用市场化归集的项目，应在项目实施方案中编制归集方案，经区城市更新主管部门审查通过后实施。项目建设运营主体可以通过房屋买卖、股份合作、协议转让房产权益等方式将不同物业权利人的房产相关权益进行市场化归集。当归集比例达到80%以上时，各区可以结合实际情况对剩余未完成归集的进行征收，并在征收后与项目建设运营主体签订协议转让物业权利。通过市场化归集，拓宽了资金来源。