

云南省人民政府关于统筹推进城市更新的指导意见

云政发〔2020〕33号

各州、市人民政府，省直各委、办、厅、局：

城市更新是城市发展的必然要求，是中国最美丽省份建设中提升城市美的重要抓手，对破解城市发展瓶颈、满足人民群众美好生活需要、加快提升产城融合水平、推动新型城镇化高质量发展具有十分重要的意义。为统筹推进城市更新，提出以下意见。

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，深入贯彻落实习近平总书记关于城市工作的重要论述和考察云南重要讲话精神，按照党中央、国务院和省委、省政府决策部署，以问题为导向，统筹推进城市更新，进一步完善城市功能，改善人居环境，提升城市品质，传承历史文化，增强城市综合承载力和可持续发展能力。

（二）基本原则

——坚持规划引领、产城融合。将城市更新纳入经济社会发展规划、国土空间规划，高起点确定城市发展定位，高标准谋划城市更新。以城市为基础，承载产业空间，促进产业结构调整 and 转型升级；以产业为保障，驱动城市更新，提升城市机能活力。

——坚持政府推动、市场运作。强化政府对城市更新的规划管控、政策引导和要素保障，持续优化改善营商环境，鼓励和支持各类投资主体通过公平、公开、公正的市场竞争参与城市更新，实现利益共享共赢。

——坚持以人为本、改善民生。推动成片连片更新，提升城市基础设施保障水平，完善公共服务配套，推进基本公共服务均等化，营造干净、宜居、特色、智慧的城市环境，保障和改善民生，提高人民群众对城市发展的获得感和认同感。

——坚持保护优先、历史传承。根据不同地域文化特色，挖掘和展示历史文化要素和内涵，传承城市历史，维护城市脉络肌理，实现历史文化保护与城市更新协调发展。

——坚持因地制宜、量力而行。结合城市发展战略，科学确定更新目标，合理制定更新方案，依托更新项目资源禀赋和地块周边特色，通过开发重建、整治修缮、历史文化保护等多种方式，统筹兼顾，突出重点，既尽力而为又量力而行。

（三）工作目标。到 2022 年，基本形成城市更新制度框架、政策体系和工作机制；到 2025 年，全省城市空间布局更加优化、综合功能更加完善、人居环境更加优美、风貌特色更加突出，产城进一步融合，显现具有时代特征、民族特色、云南特点的城市之美。

二、强化规划引领和设计引导

（一）体现城市定位和发展方向。以建设中国最美丽省份为目标，增强中心城市辐射带动功能，围绕建设特色鲜明、功能完善、生态优美、宜居宜业的“美丽县城”，特色、产业、生态、易达、宜居、智慧、成网的“特色小镇”，世界一流健康生活目的地的“美丽乡村”，在加快构建现代化产业体系和全域旅游发展中找准城市定位、职能，以提升城市产业竞争力和人口吸引力、推动优势要素资源集聚为导向，统筹推进城市更新。

（二）优化城市空间布局。坚持以水定城、以水定地、以水定人、以水定产，把水资源作为最大的刚性约束，统筹考虑城市与周边山、水、林、田、湖、草等协调发展，特别是海拔、纬度变化与宜居的关系，实事求是优化全省城市布局，确保城市发展与资源环境承载力相适应。

加快推进城市国土空间总体规划和详细规划编制，科学划定集约高效的生产空间、宜居适度的生活空间、绿色和谐的生态空间，落实城镇集中建设区、弹性发展区、特别用途区管控要求，建立规划留白机制，确定城市增长边界和建设用地范围。

以完善交通体系为重点，优化城市空间布局，合理安排城市建设用地结构和开发强度，优先保障城市基础设施、公共服务设施和其他城市公共利益项目，促进城市居住生活区、综合服务区、商业商务区、工业发展区、物流仓储区、绿地休闲区、交通枢纽区科学衔接与混合嵌套。城市开发强度原则上由中心区向外拓展逐渐降低，按照有关标准规定科学确定住宅用地容积率、建筑密度和绿地率，防止超标准提高容积率造成人居品质降低。人均城市建设用地面积控制在 100 平方米/人左右，特殊情况不得大于 150 平方米/人；其中，城市居住用地占比控制

在 25%—40%，工业用地占比控制在 15%—30%，道路与交通设施用地占比控制在 15%—30%。

（三）综合运用城市设计方法。将城市设计贯穿国土空间规划全过程，按照城市设计导则和街区规划设计导则，通过城市设计方法，优化城市更新项目的建筑高度、体量、形态、视觉、立面材料及新旧建筑（群）的空间组合关系，将国土空间规划要求具体化和图形化，并转化为建设条件，确保城市更新项目自然融入城市总体空间格局、交通组织和景观视廊。建立重点地区城市更新总设计师制度，加强对城市更新项目的协调把控。

（四）加强建筑设计管理。贯彻“适用、经济、绿色、美观”的新时期建筑方针，让每一幢建构物成为中国最美丽省份建设的“加分项”。加强城市更新项目特别是公共建筑和高层建筑设计管理，优化提升建筑设计标准，强化设计责任追究，严把建筑设计审批关。科学审验和慎建城市地标性建筑，杜绝贪大、媚洋、求怪等乱象。重要的城市更新项目，要公开征集建筑设计优秀方案，提高审查层级，建立审查部门、建设单位、设计单位、社会公众等多方共同参与的沟通协调机制；审查不通过的，城市更新项目不得推进实施。

三、城市更新重点任务

（一）全面开展城市体检。围绕“生态宜居、健康舒适、安全韧性、交通便捷、风貌特色、整洁有序、多元包容、创新活力”等 8 个方面，探索建立“一年一体检、五年一评估”的城市体检工作制度，2020 年，在昆明市开展城市体检试点工作。通过第三方评估分析，及时反映城市发展成效，找出弱项短板，针对存在的“城市病”提出“诊疗”方案，对容易产生的“城市病”提出预防措施，为城市更新提供政策建议。

（二）优化城市交通体系。构建快速路、主次干路和支路级配合合理的城市路网系统，优化道路线型，打通断头路，提高次干路和支路的密度。建设连接城市新老城区的快速路，丰富区域路网结构，畅通新老城区。加强城市破损道路维护管理和规范设置城市道路标识，提高道路通行能力。落实公交优先发展政策，优先在中心城区及交通密集区形成连续、成网的公交专用道，推动多种交通方式的融合衔接和便利换乘。完善非机动车、行人交通系统及行人过街设施，建设满足舒适步行需求的城市慢行系统。通过用地布局优化引导城市职住空间匹配，合理

布局城市公共与生活服务设施，将居民通勤出行距离、时耗控制在合理范围，鼓励生活出行采用步行与自行车交通，城市内部客运交通中由步行、公共交通、自行车交通承担比例不低于 75%。到 2025 年，全省城市路网密度不低于 8.5 公里/平方公里，道路面积率不低于 16%，道路完好率不低于 96%。

高效便捷组织城市对外交通衔接，州、市人民政府所在地城市应能 15 分钟到达高、快速路网，或 30 分钟到达邻近铁路、公路枢纽，或 60 分钟到达邻近机场。州、市人民政府所在地城市和过境交通量大于等于 10000 标准车/天的城市，要布局独立的过境交通通道。加快推进昆明、曲靖、大理和红河综合交通枢纽建设，完善换乘系统、连接系统和辐射系统，城市内主要综合客运枢纽间交通连接转换时间不超过 1 小时。

城市机动车停车位供给总量要按机动车保有量的 1.5 倍规划，以建筑物配建停车场为主、公共停车场为辅，可根据有关规定利用人防等设施设置停车场。机动车路内停车位设置要严格限制，不得影响道路交通安全及正常通行，严禁在救灾疏散、应急保障等道路上和人行道上设置，坚决取缔非法占道设置停车位。住宅类建筑配建停车位不低于 1.8 个/100 平方米建筑面积，非住宅类建筑配建停车位不低于 1 个/100 平方米建筑面积。公共停车场提供的停车位占城市机动车停车位供给总量不低于 15%，要按照标准足额保障用地，合理规划建设停车楼或地下停车库。

（三）加强城市基础设施建设。升级改造城市排水防洪系统，加快修复城市自然生态，加强排水管网维护和管理，科学设置排水孔，多措并举提高城市防汛排涝能力，加强重点区域监测预警，确保不出现严重的城市内涝。建立长效工作机制，巩固爱国卫生专项行动成果，实现垃圾转运和处理设施、公共厕所、洗手设施全达标、全覆盖。推进节水型城市建设，建设集约高效的供水体系。因地制宜推进海绵城市、地下综合管廊建设，及时总结工作经验。深入推进城镇污水处理提质增效行动，加快城市污水处理厂及配套管网建设，全面整治管网错接混接和雨污不分等问题，鼓励配套建设中水回用设施。加大垃圾分类投放收集、综合循环利用力度，促进垃圾减量化、资源化、无害化。构建多元供气格局，加快完善城镇燃气管网及配套设施，推进燃气下乡，加快推进实施“气化云南”战略。到 2025 年，全省城市全部消除严重易涝积水路段，做到雨停后及时排干积

水、重点路段快速排干积水；城市每平方公里范围内有 4—7 座公共厕所；城镇污水收集率不低于 93%、收集后处理率达到 100%；生活垃圾回收利用率不低于 40%，收集后无害化处理率达到 100%；16 个州、市中心城市通管道气，长输管道总里程达到 4000 公里。

（四）改善城市公共服务设施。建立健全“市、区、片区、邻里、街区”五级城市公共服务设施体系，合理确定公共服务设施建设规模，形成以街区级设施为基础，各级设施衔接配套、布局均衡的城市公共服务设施网络体系。配套建设中小学、幼儿园、超市、智能快捷箱、菜市场，以及社区养老、医疗卫生、文化体育等设施，推进无障碍设施建设，打造方便快捷生活圈。实施全省重大传染病救治能力和疾控机构核心能力“双提升”工程，进一步完善重大疫情防控体制机制，健全公共卫生应急管理体系。养老服务设施配套建设，新建住宅小区要按照每百户不低于 20 平方米、已建成住宅小区按照每百户不低于 15 平方米的标准配置。加快城镇小区配套幼儿园治理工作，确保按时按量完成治理任务。

（五）加快推进城镇老旧小区改造。按照《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）要求，建立健全各级政府统筹、条块协作、各部门齐抓共管的工作机制，创新小区治理模式，围绕“基础类、完善类、提升类”改造内容，科学编制城镇老旧小区改造规划和年度计划，建立改造资金由政府与居民、社会力量合理共担机制，对城市或县城建成年代较早、失养失修失管、市政配套设施不完善、社区服务设施不健全、居民改造意愿强烈的老旧小区（含单栋住宅楼）进行改造，推动建设安全健康、设施完善、管理有序的完整居住社区。到 2025 年，全面完成 2000 年底前建成的需改造城镇老旧小区改造任务。

（六）因地制宜开展城镇棚户区改造。以县为单位，按照“前期先行、自下而上、按需申报”的原则，储备全省城镇棚户区改造项目，加快项目前期工作，提高项目成熟度。进一步完善政策机制，严格评估财政承受能力，统筹安排改造时序，从实际出发，多措并举，力争“十四五”期间全省城镇棚户区存量应改尽改。将符合条件的“城中村”改造项目纳入城镇棚户区改造计划，支持昆明市加快推进城中村存量改造，力争 3 年全部完成。

（七）有序推进老旧厂区改造。引导老旧厂区的企业向具备条件的产业园区

搬迁，推动产业集聚发展。以提升城市服务功能为重点，充分利用老旧厂区腾退土地，支持社会力量参与老旧厂区改造，通过市场化的方式发展现代服务业。依托老旧厂区产业基础，积极发展设计咨询、科技、金融、电子商务、现代物流、节能环保等生产性服务业。鼓励改造利用老厂房老设施，积极发展文化创意、工业旅游、演艺、会展等产业，大力发展商贸、健康、家庭、养老服务等生活性服务业，改造发展为多功能、综合性新型消费载体。发挥老旧厂区的产业配套、科技人才及技术研发等优势，积极发展战略性新兴产业和先进制造业。合理开发利用工业遗产资源，建设科普基地、爱国主义教育基地等。根据老旧厂区发展定位和功能分区，适度进行商品房开发。

（八）着力提升城市风貌。依托云南多样性特点和传统山水形胜，做好坝区、河谷、山地等不同城市的形象设计，统筹协调城市形态格局、建筑风貌、街道立面、天际线、楼际线及色彩、标志系统，科学确定城市景观核心区，加强公共空间界面管控，塑造各具特色和层次丰富、疏密有致、高低错落的城市空间形态。保留、保存、保护文物古迹，修复和合理利用现存历史文化街区、文物古迹、古镇名村等文化遗迹，突出城市建筑风格和建筑特色，传承历史文脉。人性化规范设置各类路标路牌、广告、店铺牌匾、垃圾箱、公交站台、路旁座椅等城市家具、小品和休憩设施。有序推进各类架空管线入廊入地，治理非法小广告，着力解决城市“空中蜘蛛网”、“牛皮癣”等视觉污染。加强城市河湖监管，全面清理整治河湖管理范围内乱占、乱采、乱堆、乱建等“四乱”突出问题，消除城市黑臭水体。依法依规清理拆除“两违”建筑，整治乱搭乱建问题，利用城市边角地、夹角地建设社区体育文化休闲公园。严格城市占道围挡施工许可和管理，施工现场必须在醒目位置悬挂公示牌注明管理单位、施工单位、工程时限和投诉电话等信息，主动接受社会监督；围挡施工必须最大限度缩小围挡范围、缩短施工时间，并为过往行人、车辆提供安全便捷通道。要大力提升昆明省会城市形象，加快推进环滇池生态廊道建设，打开盘龙江沿岸等城市公共空间，城市后退，还湖还江于民。

（九）大力推进城市生态修复。大幅提升综合公园、社区公园、专类公园、游园等公园绿地和广场绿地服务半径覆盖率，提高道路、卫生隔离、公用设施等防护绿地设置标准和规模，增加居住区、公共建筑、商业服务业设施等附属绿地，

鼓励小微绿地和立体绿化发展，通过规划建绿、拆违补绿、破硬植绿、留白增绿、见缝插绿、拆墙透绿等方式，千方百计扩大城市绿地面积和绿量。优化绿地空间布局，在城市各区域之间利用自然山体、河湖水系、交通和公用设施廊道等布置绿地，加快城市周边特别是面山的生态修复和建设，通过绿环、绿楔、绿带、绿廊、绿心将城市内外绿地有机串联起来，提升绿地景观风貌，实现城绿协调和城在林中、路在绿中。按照“后院前置、后绿前移”思路，优化城市设计导则，将建筑物紧邻街道转变为围院紧邻街道，打开城市道路两侧的城市公共空间，将围院的通透式绿化与道路绿地紧密衔接，共享绿色城市。到 2025 年，全省规划城区绿地率不低于 40%，人均公园绿地面积不低于 12 平方米，居住区附属绿地率不低于 37%，商业中心绿地率不低于 25%，公园绿地服务半径覆盖率不低于 90%。

（十）促进智慧城市健康发展。加快推进宽带、融合、安全、泛在的信息基础设施建设，有关工程项目要按照规定向 5G 基站建设免费开放。推动电力、燃气、交通、水务、地下管线、物流等公用设施和建筑物、构筑物智能化改造，建设城市信息模型（CIM）、数字化管理平台和感知系统，打通社区末端，织密数据网格，实现数字化展示、信息化关联、可视化管理。建设“城市大脑”，有效整合城市管理领域信息系统和数据资源，加大城市数据共享开发力度，深化政务服务“一网通办”、城市运行“一网统管”，通过大数据、人工智能、云计算、物联网等前沿技术，对政务、企业、社会、互联网等数据进行全域即时分析、调度、指挥、管理，提高城市运行效率。建设水、大气、噪声、土壤和自然植被环境智能监测体系和污染物排放、能源消耗在线防控体系，促进城市人居环境改善。推进“市民一卡通”建设应用，整合城市公共交通、医院、景区、社区等各领域的“一卡通”服务，拓展社区智慧化应用；加快全省信用体系建设，形成统一支付入口，大力推广“刷脸就行”工程，实现智慧城市各应用场景中畅享、互通服务。加强公共服务与“一部手机”系列应用、各行业重点服务应用的数据、业务对接，建设全省智慧城市统一服务入口。支持各地开展智慧城市建设试点，为智慧城市建设提供可复制、可借鉴的经验。

四、保障措施

（一）加强组织领导。由省住房城乡建设厅牵头，会同省直有关部门建立省级协调机制，制定出台全省城市更新技术导则和绩效考核办法等配套文件，建立

城市更新项目库，加强政策协调、工作衔接、调研督导，组织协调推进全省城市更新工作。省直有关部门要将城市更新各项要求落实到审批环节。州、市人民政府对本行政区域内城市更新工作负总责，要加强组织领导和统筹协调，全面推进城市更新。县、市、区人民政府要落实主体责任，主要负责同志亲自抓，制定具体工作方案，细化工作措施、时间表和路线图，确保工作有序推进。

（二）强化政策支持。积极争取中央补助资金，统筹省级资金，专项用于城市更新项目。省发展改革、财政、住房城乡建设等部门要加强与国家有关部委衔接，对符合专项债券发行条件的城市更新项目，积极争取新增地方政府专项债券资金支持。对纳入城市更新项目库的项目，按照国家有关规定减免行政事业性收费和政府性基金。精简城市更新项目审批事项和环节，构建快速审批流程，提高项目审批效率。加大城市更新项目用地保障，符合公共利益需要的，可按程序调整用地性质和用途；符合城镇低效用地再开发标准的，可执行相关用地激励政策，以划拨、招拍挂或协议出让等方式予以保障。各地可结合实际，制定符合法律、法规和政策规定的建筑容积率奖励、补助资金等激励措施。

（三）做好宣传引导。充分利用广播电视、报刊、网络等媒体，广泛宣传城市更新政策和成效；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，共同营造良好的城市更新社会氛围。

附件：云南省城市更新主要任务指标

云南省人民政府
2020年11月24日
(此件公开发布)

云南省城市更新主要任务指标

序号	指标名称	2025 年目标		
		昆明主城区	州、市政府所在地城市	其他城市
1	城市建设用地面积 (平方米/人)	100 (特殊情况应专门论证, 上限不得大于 150)		
2	城市居住用地占比(%)	25—40	25—40	25—40
3	工业用地占比(%)	15—30	15—30	15—30
4	道路与交通设施 用地占比(%)	20—30	20—25	20—25
5	步行、公共交通、自 行车交通承担 比例(%)	80	75	75
6	城市路网密度 (公里/平方公里)	9.5	9	8.5
7	道路面积率(%)	18	17	16
8	道路完好率(%)	99	97	96
9	住宅配建停车位 (个/100 平方米)	2.2	2	1.8
10	非住宅配建停车位 (个/100 平方米)	1.5	1.2	1
11	公共停车场车位 占比(%)	17	16	15
12	城市公厕配建比例 (座/平方公里)	7	6	5
13	城镇污水收集率(%)	99	95	93

序号	指标名称	2025 年目标		
		昆明主城区	州、市政府所在地城市	其他城市
14	城镇污水处理率 (%)	100	100	100
15	生活垃圾回收利用率 (%)	45	42	40
16	生活垃圾无害化处理率 (%)	100	100	100
17	天然气长输管道总里程 (公里)	1200	1500	1300
18	新建住宅小区养老服务设施配建比 (平方米/百户)	25	20	20
19	已建成住宅小区养老服务设施配建比 (平方米/百户)	20	15	15
20	规划城区绿地率 (%)	40	40	40
21	城市建成区人均公园绿地面积 (平方米)	15	13	12
22	居住区附属绿地率 (%)	37	37	37
23	商业中心绿地率 (%)	25	25	25
24	公园绿地服务半径覆盖率 (%)	100	95	90