

上海市人民政府办公厅文件

沪府办规〔2021〕2号

上海市人民政府办公厅印发《关于加快推进本市旧住房更新改造工作的若干意见》的通知

各区人民政府,市政府各委、办、局:

经市政府同意,现将《关于加快推进本市旧住房更新改造工作的若干意见》印发给你们,请结合实际,认真按照执行。

2021年1月15日

(此件公开发布)

关于加快推进本市 旧住房更新改造工作的若干意见

旧住房更新改造是重要的民生工程和民心工程,也是城市更新的重要组成部分。为进一步完善本市旧住房更新改造工作机制,做好城市更新和存量住房改造提升工作,传承城市的历史、文化、内涵,多渠道、多途径改善市民居住条件,切实提高人民群众的幸福感和获得感,根据国务院办公厅《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),现就加快推进本市旧住房更新改造工作提出若干意见如下:

一、总体要求

(一)指导思想

全面贯彻落实党的十九大精神和习近平总书记考察上海重要讲话精神,贯彻落实党中央、国务院关于城镇老旧小区改造的一系列决策部署,适应具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市建设需要,紧紧围绕以人民为中心的发展思想,把旧住房更新改造放在城市更新体系中更突出的位置,践行“人民城市人民建,人民城市为人民”重要理念,“留改拆”并举,创新工作机制,提高改造水平,加快推进旧住房更新改造,进一步改善居住品质,让人民群众生活更方便、更舒心、更美好。

(二)基本原则

1.坚持有机更新,存量提质与增量优化相结合。按照“整体性、系统性、宜居性、包容性”的总体要求,推动城市有机更新向集约型、内涵式发展,培育发展新动能,逐步实现城市结构调整优化,有效促进城市更新与社会经济融合发展。

2.坚持以人为本,政府扶持与居民参与相结合。按照“共建、共治、共享”的要求,加大政府扶持力度,激发居民参与改造的积极性,实现问题共找、方案共定、资金共筹、改造共管、效果共评、成果共享。

3.坚持因地制宜,区域统筹与精准施策相结合。根据房屋基本情况和居民改造意愿,因地制宜、精准施策,统筹做好区域规划、空间优化、功能转化等工作,结合房屋改造,完善各类社区公共配套设施和服务设施。

4.坚持多策并举,政策引导与市场参与相结合。充分发挥政策导向作用,引导社会各方积极参与改造。鼓励和吸引社会资本有序参与,发挥市场化配置资源要素的重要作用,实现多方共赢。

5.坚持文脉传承,保留保护与改善民生相结合。在挖掘和传承城市文脉的基础上,落实历史建筑修缮保护要求,兼顾功能完善和品质提升,形成历史建筑保护长效管理机制。

6.坚持修管并举,更新改造与社区治理相结合。加强与基层党组织建设、居民自治机制建设、社区服务体系建设的有机结合,搭建沟通议事平台,开展小区党组织引领的多形式基层协商,引导确定改造后小区的管理模式、管理规约及业主议事规则,共同维护

改造成果。

(三) 工作范围

本市旧住房更新改造范围主要包括 2000 年底前建成,使用功能不完善、配套设施不健全、群众改造意愿迫切的老旧小区,有条件的区可以适当将 2005 年底前建成的小区纳入改造范围。

(四) 目标任务

“十四五”期间,进一步完善旧住房更新改造实施机制,不断提升建筑设计水平,建立健全标准规范体系。消除安全隐患,提升居住功能,改善环境质量,优化管理服务。努力把老旧小区打造成生活空间宜居适度、生活要素布局合理、传统现代有机交融的美丽家园。

具体包括:全面完成非旧改地块无卫生设施旧住房改造;全面启动以拆除重建(含原址改建)为主的 280 万平方米不成套职工住宅和小梁薄板房屋的更新改造;力争 2000 年底之前建成、纳入改造范围、符合改造条件的各类旧住房改造实现全覆盖;实施 5000 万平方米各类旧住房的更高水平更新改造;逐步建立对重要路段、重点区域、重要建筑的周期性更新改造机制。

二、更新改造方式及内容

(一) 加快推进旧住房成套改造

重点推进拆除重建改造。针对建筑结构差、安全标准低、无修缮价值的不成套职工住宅和小梁薄板等存在安全隐患的房屋,根据《上海市拆除重建改造设计导则》,按照“能改愿改则应改尽改”

的原则,通过实施拆除重建改造,实现房屋安全隐患彻底消除、厨卫功能全面完善、配套设施综合提升。

继续实施贴扩建改造。对确无条件实施拆除重建改造的成套职工住宅,通过对房屋加层扩建或在北侧、南侧加建,完善厨卫使用功能的贴扩建改造。

持续开展里弄房屋内部整体改造。对厨卫合用的保留保护里弄房屋,在保留空间肌理和整体风貌的前提下,通过局部加高、拆除复建、调整房屋内部平面布局、抽户等方式进行改造,实现成套独用或每户均配备厨卫设施,更高水平实施里弄房屋内部整体改造。

鼓励结合抽户实施旧住房成套改造。针对改造后使用面积达不到最低使用面积要求、房屋所在的具体部位妨碍增设厨卫空间排布、无法实现在改造范围内原地安置等情况,根据改造方案确定抽户对象,通过实物或货币化安置方法,将改造范围内部分房屋置换,减轻房屋使用强度,完善厨卫等房屋基本使用功能,实现建筑优化利用。

改造后的公有住房,按照实际确定房屋类型,换发租赁凭证,并调整租金标准。其中,符合公有住房出售条件的,可纳入出售范围。

(二)着力提升旧住房修缮改造水平

加大屋面及相关设施改造、厨卫综合改造等旧住房修缮改造力度。按照“内外兼修”的要求,通过对小区基础设施改造及房屋

屋面、外墙、楼梯等公共部位维修,提升小区环境、完善房屋基本功能、改善房屋绿色节能性能。同时,因地制宜完善无障碍坡道等适老化设施,满足居民对住房安全的需要和基本生活的需求。

持续完善住宅小区基本功能。按照“便民、利民、少扰民”的原则,在旧住房修缮改造中,将管线入地、二次供水、消防设施建设、停车设施建设、积水点排除、环境整治、违法建筑整治等统筹实施。鼓励在满足日照、间距等环境要求的前提下,挖掘小区内部空间,新建门卫间、智能末端配送设施、地下停车库、社区服务中心等配套设施。

不断扩大社区服务供给。合理拓展改造实施单元,推进相邻小区及周边地区联动改造,通过整合盘活社区区域资源,完善配套设施,优化使用功能,形成社区服务设施、公共空间共建共享的新局面。对社区内慢行通道、广场绿地、社区服务设施等多种类型的空间和设施进行改造提升,实现社区空间重构,功能复合利用。

进一步强化建筑设计理念。以“小区、街区、社区”为更新单元,通过统筹协调旧住房更新改造建筑风格,结合实施空调外机等外立面附属设施整治提升,不断改善老旧住房外立面品质。

(三)持续推进保留保护建筑修缮

对本市各类保留保护历史建筑,按照整体历史风貌和建筑本体特色的保留保护要求,分级保护、分类施策,促进保护更新与活化利用。

积极实施优秀历史建筑的保护修缮。根据《上海市历史风貌

区和优秀历史建筑保护条例》的相关要求,按照修旧如旧和保护利用兼顾的原则,实施合理改造和优化。必要时,可在综合评估的基础上,结合使用功能完善,通过局部改建等方式,实施保护性修缮。

加强保留历史建筑的保护更新。在加强历史建筑保护、保留历史肌理的基础上,采用规划保留、拆除复建、拆除新建或局部加高等方式,进行保留更新和重新利用。

有序推进历史风貌区内房屋整体修缮。充分挖掘历史风貌区的存量房屋,通过对风貌区各类保留保护房屋文化价值、保护现状、管理利用状况进行评估,推进既有建筑的功能转换。结合新建、配建、扩建的方式,完善区域配套设施,提升服务功能,实现风貌区的整体保护和活化利用。

(四)有序实施既有多层住宅加装电梯

聚焦既有多层住宅加装电梯,按照“能加尽加,愿加快加”的原则,进一步完善政策机制,推进基层社会治理创新,以更快速度、更高水平、更大力度推进加装电梯工作。

完善服务配套。在尊重居民意愿的基础上,形成“自下而上”“自上而下”的双向推进机制;推进加装电梯“一网通办”,实现行政审批“一站式”服务;明确管线配套单位办事流程、办理时限和收费标准;鼓励“电梯设备+维保服务”一体化采购模式。

加强安全质量监管。充分运用市场机制和信用体系,推动电梯制造和项目设计、施工、安装等参建单位质量安全责任落地。强化建设管理、特种设备管理等部门的事中事后监管。

三、组织实施机制

(一)建立专项改造计划的编制机制

本市旧住房更新改造工作目标任务纳入住房发展“十四五”规划。各区政府根据本辖区老旧小区实际情况,开展存量旧住房摸底调查,编制本区旧住房更新改造总体规划,确定辖区内旧住房更新改造的总体目标、发展方向和“一小区一方案”的更新改造策略,并形成区级“十四五”旧住房更新改造实施计划,通过年度计划动态调整,滚动实施。

(二)建立改造区域的评估机制

涉及规划、土地审批的拟更新改造老旧小区,由区房屋管理部门会同规划资源等部门根据单元规划和社区现状,结合居民意愿、更新改造需求、地区发展需要等,梳理评估拟更新改造老旧小区的既有规划情况以及更新改造设想对规划基础设施和地区发展的影响,评估和比选旧住房更新改造实施路径。同时,评估满足老旧小区更新改造回搬与增量需求所需的公共要素清单,并按照实施紧迫度、服务半径合理性以及实施可行性,明确区域公共要素规划建设方案。区域评估应组织公众参与,征求利益相关人和社会公众的意见。

(三)建立提升改造设计的保障机制

推动社区规划师、建筑师和设计师进社区,参与旧住房更新改造,将专业设计意见、居民群众诉求和公共利益进行整合,推进项目有序实施。对重要路段、重点区域、重要建筑的旧住房更新改

造,实施项目方案评审制度,在消除安全隐患的同时,提升城市品质和立面效果。

(四)强化统筹资源的协调机制

健全政府统筹、条块协作、部门共管的工作机制,进一步强化旧住房更新改造年度计划与电力、通信、供水、排水等专项改造计划的统筹。充分利用老旧小区更新改造资源,深入挖掘和整合小区内及周边各类闲置空地、公共资源、闲置房屋,用于老旧小区环境和公共配套设施、服务设施的建设。鼓励小区联动改造,实现公共服务设施和公共空间共享。

(五)强化居民共建的参与机制

完善旧住房更新改造党建引领的群众工作机制,形成基层党组织领导,社区居委会配合,业委会、物业服务企业等参与的协商议事机制。通过在旧住房更新改造过程中打造民意“直通车”、公众“议事厅”,实现更新过程共同参与、更新成果无缝移交、物业服务同步提升。加强专项维修资金续筹和公租房管理,促进形成质价相符的物业服务体系,提升改造后小区的自我管养能级。

四、支持政策

(一)规划政策

对提供城市公共空间、保障性住房等公共要素和落实保留保护要求的旧住房更新改造项目,在符合区域发展导向的前提下,允许按照区域评估情况,在满足服务配套和城市安全要求、落实公共要素和全生命周期管理的基础上,进行用地性质、建筑容量和建筑

高度的适度调整。支持符合风貌保护要求的更新项目新增建筑用于公益性功能。

对拆除重建项目,改造范围内多层居住建筑之间的建筑间距,应符合《上海市城市规划管理技术规定》(以下简称《技术规定》),如确有困难,应不小于原有倍数关系。改造范围内的多层居住建筑、高层居住建筑之间的建筑间距,应符合《技术规定》,如确有困难,应满足《技术规定》确定的日照要求和多层、高层住宅最小间距要求。改造范围内建筑与改造范围外建筑之间的建筑间距,应符合《技术规定》。同时,改造后的建筑间距应符合消防间距等标准要求。

对贴扩建项目,改造范围内建筑之间的建筑间距,在满足消防、安全等要求的前提下,原则上按照《技术规定》中有关浦西内环线以内地区的规定标准折减 10% 执行。改造后的建筑底层为非居住用途的,计算建筑间距时可将底层高度扣除,但不得再按照前述规定进行折减。改造范围内建筑与改造范围外建筑之间的建筑间距,应符合《技术规定》,改造前原有建筑间距不符合《技术规定》的,改造后不得减小原有建筑间距。

(二) 土地政策

鼓励充分利用小区既有用地,加强集约混合利用,按照规划,用好空闲地和地下空间。在不违反规划且征得居民同意的前提下,用于改善原住户居住条件、完善公益性配套设施的建筑增量,免予办理用地手续,不再增收土地价款。

支持按照规划,进一步提高土地利用效率,在居民同意开发运营机制、土地使用权属、利益分配方案的前提下,允许将建筑增量用于保障性住房、租赁住房 and 经营性配套设施的收益用以平衡改造成本,根据用途办理相应用地手续。项目周边不具备独立开发条件、符合扩大用地要求的零星土地,可通过扩大用地方式结合改造。

支持引入市场主体参与旧住房更新改造,由区政府组织公开遴选市场主体,接受业主委员会、公房产权单位或管理单位委托实施更新改造。

除拆除重建外的成套改造项目,免于办理土地核验手续。

(三)建设标准

拆除重建项目中,涉及地基基础、主体结构安全性和消防等方面的强制性标准,原则上按照现行住宅设计标准进行施工图审查,其他涉及套型设计、建筑功能及有关配套方面的标准,依据《上海市拆除重建改造设计导则》进行施工图审查。

项目更新改造后配建的绿地面积、机动车停车位数量、既有人防工程防护能力,原则上不得低于原有水平。拆除重建项目应按照国家现行标准配建机动车停车位,受建设条件限制无法按照标准配置停车位的,应综合考虑居民实际需求、户型比例、户均面积以及所处区域的道路交通、公共交通服务水平等因素,内外结合,形成专项方案,合理确定配建机动车停车位规模。

(四)财税政策

1. 财政政策。市、区两级财政安排专项资金,对旧住房更新改造项目予以支持。同时,结合“美丽家园”建设,支持对2000年底前建成的各类老旧小区实施改造。鼓励各区通过发行地方政府债券,筹措改造资金。

2. 税费政策。电力、通信、市政等专业经营单位参与政府组织的旧住房更新改造的,其取得所有权的设施设备配套资产改造所发生的费用,可作为该设施的计税基础,按照规定计提折旧并在企业所得税前扣除;所发生的维护管理费用,可按照规定计入企业当期费用税前扣除。在旧住房更新改造中,为社区提供养老、托育、家政等服务的机构,提供养老、托育、家政服务取得的收入免征增值税,并减按90%计入所得税应纳税所得额;用于提供社区养老、托育、家政服务的房产、土地,可按照现行规定,免征契税、房产税、城镇土地使用税和不动产登记费等。采用拆除重建等方式进行旧住房更新改造的项目,根据有关规定享受城市基础设施配套费减免政策;符合不宜修建人防工程情形的,免征人防工程建设费。

3. 金融政策。鼓励商业银行加大产品和服务创新力度,在风险可控、商业可持续前提下,依法合规对实施城镇老旧小区改造的企业和项目提供信贷支持。支持商业银行、基金公司等机构创新金融产品,改善金融服务,为旧住房更新改造项目及居民户内改造和消费提供融资支持。

4. 公积金政策。居民可提取住房公积金,实施既有多层住宅

加装电梯。

(五)其他

符合规划要求,且已办理项目竣工验收的成套改造项目,可办理相关不动产登记。

旧住房更新改造涉及利用闲置用房等存量房屋建设各类公共服务设施的,可在一定期限内暂不办理变更用地主体和土地使用性质的手续。增设服务设施需要办理不动产登记的,不动产登记机构应积极办理。

司法行政部门要加强对旧住房更新改造工作的法律咨询、人民调解等工作。各级行业主管部门要积极协调审判机关开展旧住房更新改造工作的司法调解。

五、配套措施

(一)加强组织领导。市城市更新和旧区改造工作领导小组下设旧住房更新改造工作小组,负责相关配套政策制定、目标任务落实及重要事项协调等工作,旧住房更新改造工作小组设在市房屋管理局。市房屋管理局牵头负责本市旧住房更新改造工作,指导各区开展旧住房更新改造工作。市发展改革、财政、建设、规划、交通、绿化等相关行政主管部门根据各自职责,指导、监督旧住房更新改造工作。

(二)落实属地责任。各区政府要落实主体责任,调动各方资源抓好组织实施,健全工作机制,落实好各项配套支持政策。各区房屋管理部门负责旧住房更新改造工作管理,区级相关职能部门

要主动服务,优化程序,为旧住房更新改造提供高效的行政服务环境。街镇要配合做好旧住房更新改造相关工作,充分发挥宣传教育、组织动员等方面的优势。

(三)加强宣传引导。各有关部门要加强新闻宣传,营造良好的舆论氛围;完善信息公开制度,让市民群众及时了解旧住房更新改造的法规政策和实际进展;尊重市民群众的选择权、参与权、知情权和监督权,及时回应群众关切。

本意见自印发之日起施行,有效期至2025年12月31日。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市纪委监委，市高院，市检察院。

上海市人民政府办公厅

2021年1月18日印发
