

玉溪市人民政府文件

玉政通〔2021〕2号

玉溪市人民政府关于印发 玉溪市统筹推进城市更新实施方案的通知

各县（市、区）人民政府，市直各委、办、局：

《玉溪市统筹推进城市更新实施方案》已经五届市人民政府第60次常务会议研究同意，现印发给你们，请结合实际抓好贯彻落实。



（此件公开发布）

玉溪市统筹推进城市更新实施方案

为全面落实《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）和市委五届十二次全会精神，统筹推进全市城市更新，结合玉溪实际，制定本实施方案。

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，围绕全力打造云南社会主义现代化建设先行区、全国绿色创新发展示范区、国际高品质康养旅居新高地，坚持问题导向，全面实施城市更新，扎实推进以人为核心的新型城镇化，大幅提高城镇化率，建设宜居宜业宜游新玉溪。

（二）工作目标。以满足人民日益增长的美好幸福生活需要为根本目的，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2023年，玉溪城市发展实现大变样；到2025年，全市城市空间布局更加优化、城市功能更加完善、人居环境更加优美，风貌特色更加突出，产城进一步融合，全面建成“来了不想走、走了还想来”的品质城市、康养城市、旅居城市。

二、主要任务

（一）强化规划引领管控。精准定位城市发展方向，推进以人为核心的新型城镇化，把促进有能力在城镇稳定就业和生

活的常住人口有序实现市民化作为首要任务，形成以中心城区（红塔区、江川区）为引领、县城为载体、重点镇为补充的新型城镇化发展格局，大幅提高城镇化率。以三大高原湖泊、两大水系为主轴，城市内湖、河道为主线，统筹考虑城市与周边“山、水、林、田、湖、草”协调发展，完善国土空间规划，合理安排城市建设用地结构和开发强度，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20%—25%。
〔市自然资源规划局牵头，市住房城乡建设局配合，各县（市、区）人民政府、玉溪高新区管委会实施〕

（二）坚持依规实施更新。依据城市更新工作导则，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，建立“一年一体检、三年中评估、五年总评估”的城市体检制度。各县（市、区）对照城市更新主要任务24项指标，完成城市体检和第三方评估，摸清城市现状和底数，找准弱项短板，针对存在的“城市病”提出“诊疗”方案，提出预防措施，科学谋划城市更新布局。遵循国土空间规划，坚持以问题为导向，划定更新单元区域，科学编制更新规划，周密制定更新计划，坚持依规实施城市更新。〔市住房城乡建设局牵头，市自然资源规划局配合，各县（市、区）人民政府、玉溪高新区管委会实施〕

（三）盘活城市低效土地。抓住国家和省实施耕地占补平衡政策的窗口期，抢抓国家新一轮国土空间规划机遇，落实“多规合一”，全面提升国土空间利用率。按照统一布局、清理整治、高效利用、连片开发的思路，推进“闲、小、散、乱”存量土地更新，鼓励土地使用效能较低、综合环境配置较差的经营性设施用地，向集约高效转换；改造提升原有功能，增加公益性配套设施，贡献公共开发空间；鼓励进行低碳节能改造，通过转型补充周边短缺设施，提升完善整体区域功能。〔市自然资源规划局、市住房城乡建设局牵头，市工业和信息化局、市商务局配合，各县（市、区）人民政府、玉溪高新区管委会实施〕

（四）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。优化道路线形，打通断头路、拓宽“瘦身路”，提高城市路网密度。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。红塔区重点围绕提升改造东西向、南北向城市轴线主干道，破解穿城高速和过境干道功能转换“瓶颈”，综合考虑沿线次干道建设和改造，优化调整中心城区城市交通格局。各县（市、区）要科学研究将横贯城区过境道路转换为城市道路措施方案，有效破解城市道路功能混杂，尾气、扬尘、噪音影响城市环境的“病结”。优化调整现有公交网络，配套建设城市慢行系统，推动多种交通方式有效融合，积极引导绿色交通出行，有效解决城市“堵点”。到 2025 年，城区公共交通、自行车交通承担比例不低于 75%，全市城市路网

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%。

加快城市道路与高速路网有效衔接。县（市、区）人民政府所在地城市实现 15 分钟内到达高速路网；玉蒙、玉磨铁路沿线城市实现 30 分钟内到达铁路枢纽站；城市内主要客运枢纽站间交通连接转换 30 分钟内可达。

解决停车难问题。按照 1.5 : 1 的标准，合理配置城市机动车停车位。道路停车位设置要以保障道路交通安全为前提，科学优化调整道路停车位占比。因地制宜鼓励社会资本投入地面、地下、立体智能泊车系统建设。新建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%。〔市住房城乡建设局、市自然资源规划局、市交通运输局、市公安局按职责分别负责，各县（市、区）人民政府、玉溪高新区管委会实施〕

（五）完善市政设施建设。巩固中心城区节水型城市创建成果，持续推进海绵城市、地下管廊、城镇污水处理提质增效。完成县（市、区）城市污水处理厂提标改造，配套完善截污、排污管网，全面整治管网错接混接和雨污不分等问题，升级改造城市排水防洪系统。健全城乡垃圾收集转运处置体系，强化红塔区垃圾焚烧发电厂运营管理，推进红塔区、峨山县生活垃圾统一收集处置；加快推进澄江市、元江城市垃圾焚烧项目提标改造，

2021 年前实现投入运行；加快推进通海—江川—华宁垃圾焚烧项目规划建设。到 2025 年，红塔区、澄江市、通海县、华宁县、峨山县健全完善城乡垃圾收集处置一体化体系，辖区生活垃圾实现应收尽收；易门县、新平县科学谋划生活垃圾处置项目，确保“十四五”期间建成并投入运行。加快推动城市垃圾分类处置，全市城市生活垃圾回收利用率达到 40%以上，收集后无害化处理率达到 100%。

优化城市公共厕所、洗手设施选点布局，到 2022 年，中心城区（红塔区、江川区）每平方公里范围内均达到 6 座以上公共厕所，其他县（市）每平方公里范围内均达到 5 座以上公共厕所，管理维护全部达到“三无三有”和“四净三无两通一明”标准；按照“布局合理、因地制宜、数量足够、质量达标、管理到位、使用方便”的原则，8 类重点区域洗手设施实现全配套；加快实施“气化玉溪”战略，完善城镇燃气管网及配套设施，到 2025 年，全市城镇天然气推广利用率达 80%以上，天然气管网总里程中心城区（红塔区、江川区）达到 240 千米以上，其他县（市）达到 270 千米以上。〔市住房城乡建设局牵头，市发展改革委、市自然资源规划局、市工业和信息化局、市文化和旅游局、市生态环境局、市商务局、市市场监管局、市教育体育局、市卫生健康委配合，各县（市、区）人民政府、玉溪高新区管委会实施〕

（六）改善公共服务功能。加大公共配套设施建设力度，推动城市更新项目与周边配套設施同步实施，保障設施正常运

行,实现公共服务设施与周边区域的人口布局、人口发展相协调。聚焦公共服务、公共设施不配套等群众反映强烈的问题,合理确定公共服务设施覆盖半径和规模,按照居住区域内常住人口1座幼儿园/0.5万人、1座完全小学/1万人设置、1座初级中学/2万人、1座高中阶段学校/4万人标准配套建设教育设施;按照“一刻钟便民生活服务圈”的标准,依据商业网点规划配建社区便利店、集贸市场;新建住宅小区按照每百户不低于20平方米、已建成住宅小区按照每百户不低于15平方米的标准配套建设养老服务设施;相应配套完善医疗卫生、文化体育、充电桩(站)等服务设施。以党建为引领,构建标准化、规范化物业服务体系,深化小区综合治理,推动安全健康、设施完善、管理有序的完整居住社区建设,让广大群众共享城市最好的生活、生态环境,不断满足人民群众对美好幸福生活的需求。全面加强人民防空、防灾减灾、公共消防设施、生命线通道工程和紧急避难场所等建设,提升城市韧性,填补城市基础设施欠账。〔市发展改革委牵头,市自然资源规划局、市商务局、市民政局、市卫生健康委、市应急局、市防震减灾局、市教育体育局、市市场监管局、市水利局配合,各县(市、区)人民政府、玉溪高新区管委会实施〕

(七)加快老旧小区改造。建立健全政府统筹、条块协作、部门齐抓共管的工作机制,进一步摸清既有城镇老旧小区底数,建立项目储备库,科学编制城镇老旧小区改造规划和年度改造计划,因地制宜实施连片改造,围绕“基础类、完善类、提升类”

改造标准，优化改造方案广度和深度，确保改造质量和效果。完善改造资金政府与居民、社会力量合理共担机制，鼓励采取市场化方式吸引社会资本参与改造，争取通过发行地方政府专项债券筹措改造资金。到 2022 年，基本形成城镇老旧小区改造制度框架、政策体系和工作机制；“十四五”期间，全市计划改造 794 个老旧小区，基本完成 2000 年底前建成的需改造城镇老旧小区目标任务。〔市住房城乡建设局牵头，市自然资源规划局、市发展改革委、市财政局配合，各县（市、区）人民政府、玉溪高新区管委会实施〕

（八）开展棚户区改造。坚持严把棚户区改造范围和标准，摸清剩余棚户区数量，通过拆除、修缮、加固及改扩建等方式，科学对存量住房实施改造提升，消除房屋安全隐患，完善房屋功能配套，提升房屋居住品质，切实改善群众居住条件 and 环境。做好“十四五”期间棚户区改造任务安排，统筹储备库内项目改造时序，将符合条件的城中村、城市危房纳入城镇棚户区改造计划，力争“十四五”期间全市城镇棚户区存量应改尽改。〔市住房城乡建设局牵头，市自然资源规划局、市发展改革委、市财政局配合，各县（市、区）人民政府、玉溪高新区管委会实施〕

（九）推进老旧厂区改造。严格执行城市总体规划和工业发展规划，积极推进“退二进三”，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。按照“政府引导，企业自愿，规划引领，市场运作，先易后难”的原则，以提升城市服

务功能为重点，充分利用老旧厂区腾退土地，引导社会力量参与老旧厂区改造，促进节约集约用地和经济转型升级，实现土地利用效率明显提高、有效投资较快增长、生态环境明显改善、经济社会发展用地基本保障。〔市工业和信息化局牵头，市自然资源规划局、市住房城乡建设局、市发展改革委、市商务局、市文化和旅游局配合，各县（市、区）人民政府、玉溪高新区管委会实施〕

（十）实施城中村改造。将城市建成区城中村纳入城市规划、建设与管理体系，按照“统一规划、连片改造、整体配套”的要求，改善人居环境质量，提高土地集约利用水平。坚持政府主导下的市场化运作，积极引入社会资本参与改造，努力提高改造项目的经济效益和社会效益，改善居住条件和就业环境，加快融入城市建设步伐，让居民共享现代城市文明。〔市自然资源规划局、市住房城乡建设局牵头，市发展改革委配合，各县（市、区）人民政府、玉溪高新区管委会实施〕

（十一）传承改善城市风貌。注重城市文脉的传承，注重城市肌理的延续，注重保护特有的城市历史文化资源，以“凸显地域特色，展现民族元素，提升城市形象”为导向，分区域、分重点、分步骤实施城市老旧建筑风貌和周边景观环境的更新改造。充分融合城市地域特色、传统文化、民族元素，加快编制完善城市设计导则，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）空间组合关系。坚持“适用、经济、

绿色、美观”的新时期建筑方针，强化城市更新项目，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，确保城市建筑自然融入城市总体空间格局、交通组织和景观视廊。依法实施拆临拆违，全面清理整治城市乱象。到 2025 年，彻底清理拆除城市规划区范围内存量违法建筑，违法建筑增量得到有效控制，城市空间秩序得到明显改善，城市风貌容貌品质得到显著提升。〔市住房城乡建设局牵头，市自然资源规划局、市文化和旅游局配合，各县（市、区）人民政府、玉溪高新区管委会实施〕

（十二）推进城市生态修复。坚持生态立市战略，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，大力推进城市生态修复和海绵城市建设，不断提升生态环境质量，建设公园城市。到 2025 年，全市规划城区绿地率不低于 40%，居住区附属绿地率不低于 37%，商业中心绿地率不低于 25%；红塔区城市建成区人均公园绿地面积不低于 13 平方米，其他县（市、区）不低于 12 平方米；红塔区公园绿地服务半径覆盖率不低于 95%，其他县（市、区）不低于 90%。〔市住房城乡建设局牵头，市自然资源规划局、市林草局、市交通运输局、市水利局配合，各县（市、区）人民政府、玉溪高新区管委会实施〕

（十三）促进智慧城市升级。按照玉溪市新型智慧城市建设顶层设计规划，加快构建智慧城市框架体系，着力打造云南数字

经济第一城。加快推进 5G、人工智能、物联网、大数据、区块链等新技术应用。推动“数字玉溪城市大脑”项目建设，建立数字资产开发利用标准体系。整合城市管理领域信息系统和数据资源，建立中心城区住房综合大数据库。深化政务服务“一网通办”、城市运行“一网统管”，推动“一部手机在玉溪”落地见效。优化升级城市智慧化管理信息平台，加快推进智慧停车系统建设，促进智慧城市升级发展，提升城市治理现代化水平。〔市委网信办牵头，市工业和信息化局、市住房城乡建设局、市生态环境局、市文化和旅游局、市政务服务局配合，各县（市、区）人民政府、玉溪高新区管委会实施〕

（十四）加强精细化管理。深化城市管理体制改革，完善长效机制，强化精细化管理。聚焦城市治理薄弱环节，加大城市道路、排水设施、地下管网、园林绿化等各类市政公用设施的管护力度，持续推进私搭乱建、运输泼洒、工地扬尘、违规养犬、下水道反味、垃圾中转站及垃圾桶恶臭等问题专项整治。规范路标路牌、店铺牌匾，有序推进架空管线入廊入地，着力解决城市“空中蜘蛛网”，实现“人民城市人民管”，持之以恒保持城市整洁、干净、文明、有序。〔市住房城乡建设局牵头，市自然资源规划局、市林草局、市交通运输局、市水利局配合，各县（市、区）人民政府、玉溪高新区管委实施〕

三、工作安排

（一）启动阶段（2020 年 11 月—2021 年 1 月）。2020 年底

前，各县（市、区）人民政府全面启动城市更新准备工作，召开城市更新工作部署会，传达中央、省、市城市更新决策部署要求，健全城市更新工作机制，精准定位城市发展方向，完成第一次城市体检，编制城市更新规划方案，制定城市更新五年实施方案和三年行动计划，重点突出 2021 年目标计划，开展更新项目梳理谋划，建立城市更新项目库。2021 年 1 月底前，适时开展第三方评估，准确摸清城市“底数”和“短板”，研究制定城市更新有关政策。

（二）实施阶段（2021 年 2 月—2025 年 6 月）坚持因地制宜、急用先行原则，突出项目可行性和实施效果，2021 年底前，实施城市更新项目 328 个，投资 390 亿元；到 2023 年底，累计实施城市更新项目 589 个，投资 690 亿元。按照三年行动计划，开展城市更新工作中期评估，对项目实施的科学性、合理性进行评估，总结评价阶段性工作成效，深入谋划好后期项目实施。到 2025 年底，累计实施城市更新项目 799 个，投资 842 亿元。以年度考核评价为抓手，按照《云南省城市更新工作绩效考核办法》，同步开展年度考核评价，确保年度考核评价成果位列全省前列。

（三）总结阶段（2025 年 7—12 月）。对照实施方案、城市体检报告、中期工作成效评估报告，全面开展城市更新五年行动总结评价，找准差距“短板”，制定巩固提升方案，全面开展“找差距、补短板、促提升”行动，确保既定目标任务落地见效，

城市品质得到全面提升。

四、保障措施

（一）加强组织领导。市级成立由政府主要负责同志任组长的城市更新工作领导小组，统筹推进全市城市更新工作，领导小组下设办公室在市住房城乡建设局，具体负责领导小组日常工作。建立市级协调机制，总结评价阶段性工作成效，调度安排下步工作。制定完善有关政策措施，协调推进城市更新工作。建立专家委员会制度，充分发挥专家委员会的决策咨询作用，为城市更新工作提供技术支撑。各县（市、区）人民政府履行城市更新主体责任，组建相应组织领导机构，切实加强对城市更新工作的组织领导，成立由政府分管领导任指挥长的城市更新工作指挥部，制定具体工作方案，细化工作措施、时间表、路线图，以强有力的机制推动城市更新项目全面实施。

（二）强化政策支持。针对城市更新工作的特殊性，由市住房城乡建设局牵头，对城市更新工作中的政策需求实行点单制，由相关职能部门负责对现行政策进行梳理研究，并根据工作推进中的实际问题探索出台一批行之有效，具有可操作性的管理办法、工作指引、技术标准和实施细则，破解城市更新项目建设中的规范性难题。自然资源规划部门要加大对城市更新项目土地征转、一级整理、二级开发、规划管控等政策保障的研究，制定出台政策措施，对符合公共利益需要的，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，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。自然资源规划、住房城乡建设等相关职责部门，除法律法规有明确规定的，探索建立符合玉溪市情的城市更新项目审批机制，构建快速审批通道，提高项目审批效率。

（三）统筹项目实施。全面做好城市更新项目的摸底与储备工作，各县（市、区）人民政府要紧密结合城市更新规划，厘清城市更新单元区域，准确定位更新内容，精准谋划项目，建立完善项目库，做好项目储备。要以城市更新为统领，有效整合棚户区改造、老旧小区、老旧厂区和城中村改造等项目，能够有政策支撑的尽量统筹争取政策支持。要充分引入海绵城市、绿色建筑、装配式建筑等城市建设理念，实现城市发展理念、城市空间、城市风貌、城市设施、城市功能的全方位更新。

（四）多方筹措资金。各县（市、区）人民政府充分发挥政府职能，全力做好中央、省级补助资金和配套基础设施专项补助资金的申报工作，最大限度争取上级补贴资金的支持；认真分析研判本级经济社会预期发展水平、财政承受能力，做好项目策划包装，争取发行政府专项债券；加大市场运作力度，优化项目定位，增强招商引资吸引力，积极引进省内外知名企业，鼓励企业通过直接投资、间接投资、委托代建等多种方式参与城市更新；本级财政要同步适度加大财政对基础设施、环境治理、生态修复等公益性基础设施项目的支持力度，多渠道、多方式落实资金保障，确保更新项目顺利推进。

（五）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，把政策公之于众，广泛发动群众理解支持城市更新工作，有效降低化解工作阻力；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；可率先打造更新单元示范点，邀请人大代表、政协委员、群众代表参观体验更新改造成果，让群众切身体会更新改造成果，转变传统城市生活习惯思维，主动追求高品质人居环境质量，充分理解城市更新工作，积极投身支持城市更新工作。

- 附件：1. 玉溪市统筹推进城市更新领导小组成员名单
2. 玉溪市城市更新主要任务指标

附件 1

玉溪市统筹推进城市更新领导小组成员名单

为统筹推进全市城市更新，成立玉溪市统筹推进城市更新领导小组。现将有关事项通知如下：

一、领导小组人员名单

组 长：张德华 市长

副组长：黄太文 副市长

李劲松 副市长

成 员：白文华 市政府副秘书长

王 勇 市委网信办主任

李 斌 市政府督查室主任

王 军 市发展改革委主任

姚学松 市工业和信息化局局长

张绍东 市教育体育局局长

曾 逵 市公安局副局长

方建华 市民政局局长

李丁全 市财政局局长

董金柱 市自然资源规划局局长

张金翔 市生态环境局局长

王 红 市住房城乡建设局局长

朱光波 市交通运输局局长

马金鸿 市水利局局长

赵 琼 市商务局局长
邓志刚 市文化和旅游局局长
鲁志明 市卫生健康委主任
方 灵 市市场监管局局长
沐洪胜 市林草局局长
王增琪 市政务服务局局长
陆建明 市防震减灾局局长

领导小组下设办公室在市住房城乡建设局，办公室主任由白文华兼任，副主任由王红、董金柱兼任。成员如有变动，由所在单位相应职责岗位人员自行递补，并报领导小组备案，不再另行发文。

二、领导小组及办公室工作职责

（一）领导小组职责。贯彻落实党中央、省委、省政府城市更新决策部署，按照市委、市政府的统一安排，统筹做好城市更新顶层设计，拟定实施方案和计划，研究制定相关支持政策，建立完善工作机制和制度，协调解决城市更新工作推进中的重大问题，做好年度考核评价。

（二）领导小组办公室职责。负责领导小组日常工作，按领导小组安排部署筹备领导小组会议；收集汇总各县（市、区）及各职责部门工作推进情况，形成工作推进报告；定期召开调度会，总结分析阶段性工作成效和存在问题，研究制定工作措施，安排部署下步工作；建立工作督促指导机制，具体负责组织开展督促指导和年度考核评价。

附件 2

玉溪市城市更新主要任务指标

序号	指标名称	中心城区 (红塔区、江川区)	其余县、市 城区
1	城市建设用地面积(平方米/人)	人均控制在 100 平方米/人, 特殊情况不得大于 150 平方米/人	
2	城市居住用地占比(%)	25—40	25—40
3	工业用地占比(%)	15—30	15—30
4	道路与交通设施用地占比(%)	20—25	20—25
5	步行、公共交通、自行车交通承担比例(%)	75	75
6	城市路网密度(公里/平方公里)	9	8.5
7	道路面积率(%)	17	16
8	道路完好率(%)	97	96
9	住宅配建停车位(个/100平方米)	2	1.8
10	非住宅配建停车位(个/100平方米)	1.2	1
11	公共停车场车位占比(%)	16	15
12	城市公厕配建比例(座/平方公里)	6	5
13	城镇污水收集率(%)	95	93
14	城镇污水处理率(%)	100	100
15	生活垃圾回收利用率(%)	42	40

序号	指标名称	中心城区 (红塔区、江川区)	其余县、市 城区
16	生活垃圾无害化处理率(%)	100	100
17	天然气长输管道总里程(公里)	255	255
18	新建住宅小区养老服务设施配 建比(平方米/百户)	20	20
19	已建成住宅小区养老服务设施 配建比(平方米/百户)	15	15
20	规划城区绿地率(%)	40	40
21	城市建成区人均公园绿地面积 (平方米)	13	12
22	居住区附属绿地率(%)	37	37
23	商业中心绿地率(%)	25	25
24	公园绿地服务半径覆盖率(%)	95	90

抄送：市委各部门，市人大常委会办公室，市政协办公室，市监委，
市法院，市检察院，玉溪军分区。

玉溪市人民政府办公室

2021 年 1 月 22 日印发

