

上海市浦东新区人民政府文件

浦府〔2023〕176号

浦东新区人民政府印发《关于加快推进浦东新区 “两旧一村”改造工作的实施办法》的通知

区政府各委、办、局，各管理局（管委会），各直属企业，各街道办事处、镇政府：

现将《关于加快推进浦东新区“两旧一村”改造工作的实施办法》印发给你们，请认真贯彻执行。

2023年9月26日

（此件公开发布）

关于加快推进浦东新区“两旧一村”改造工作的实施办法

为更好服务全市现代化建设、推动高质量发展，根据市委、市政府关于旧区改造、旧住房成套改造和“城中村”改造（以下简称“两旧一村”改造）工作的总体部署及《中共上海市委办公厅 上海市人民政府办公厅印发〈关于加快推进旧区改造、旧住房成套改造和“城中村”改造工作的实施意见〉的通知》（沪委办〔2022〕53号）等相关文件要求，结合浦东新区“两旧一村”改造工作实际，制定本实施办法。

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，坚持以人民为中心的发展思想，践行人民城市理念，深入实施《上海市城市更新条例》，坚持全局一盘棋思维，注重整体性和实效性，积极创新具有空间腾挪、功能提升、布局优化、民生改善、统筹平衡、群众参与等特点的改造模式，以更高站位、更大力度、更强合力推动浦东城市存量空间有机迭代、城市功能品质完善提升，补齐高质量发展过程中的短板，让广大人民群众切实共享改革发展成果。

二、工作原则

（一）坚持统一领导、系统实施的原则。高举党的旗帜，在各级党（工）委带领下，各部门、单位突出大局意识、担当

意识，主动作为、上下协同、条块结合，精准高效实施推进。完善制度建设，立足实践需求完善顶层设计、创新固化方法，为改造实践提供长效指南和政策供给。突出规划先导，立足实际资源禀赋，先手布局区域整体规划，推动各层级国土空间规划与相关实施方案的精准衔接，聚力把高标准规划蓝图转化为高质量发展实景。

（二）坚持综合平衡、分类施策的原则。深刻把握超大城市发展规律、特点和趋势。突出总体谋划，秉持解决今天问题为明天腾出发展空间的立场，兼顾浦东各区域改造需求；贯彻可持续发展理念，统筹实现资源要素滚动配置。突出因地制宜，着重处理好城市发展与民生亟需、风貌文脉、街区肌理、乡愁记忆、烟火气息、独特韵味的关系，采用规划实施、保护修缮、改造提升等路径，多措并举推动“两旧一村”改造工作。

（三）坚持政府引导、社会参与的原则。发挥政府统筹带动作用，区级政府基础设施及配套投入优先向“两旧一村”改造项目倾斜保障；各镇政府按事权分工和属地实际安排镇级改造项目投资。发挥社会主体参与作用，建立完善公开、公平、公正的改造操作机制，引导多元要素向“两旧一村”改造集中；激发公众参与改造的主动性，在改造工作中凝聚全社会共识和力量，实现共建共享。

三、工作目标与内容

（一）工作目标。全面建成现代化城区、实现现代化治理

是浦东新区打造社会主义现代化建设引领区的发展目标。“两旧一村”改造是现代化建设和治理的重要内容。为适应新形势、新要求，浦东新区制定以下工作目标：

2023年，完成中心城区街道范围内“城中村”点位改造。2025年，完成小梁薄板不成套职工住宅改造；完成中环线以内“城中村”点位改造，基本完成外环线范围内“城中村”点位改造。2028年，完成不成套职工住宅点位改造；力争完成浦东新区“城中村”点位改造，较全市目标提前四年完成。

（二）工作内容。聚焦既有点位实现“两个全面加快”，落实新一轮“两旧一村”改造任务。

1. 全面加快浦东新区旧住房成套改造工作。浦东新区围绕纳入市、区“两旧一村”改造任务库的不成套职工住宅点位，结合规划功能、保留保护价值和点位实际分布等情况推动房屋成套改造。对结构条件较差、无修缮改造价值的小梁薄板房屋，位于历史风貌区内的不成套职工住宅和条件完备、群众基础好的不成套点位，结合相关规定和技术规范实施分类改造，探索采用“项目征收”“拆除重建”“抽户+原址改建”等联动方式落实改造任务，同步统筹考虑小区整体环境品质提升，实现综合施策。

2. 全面加快浦东新区“城中村”改造任务。纳入市、区“两旧一村”改造任务库的“城中村”形态点位，结合规划、地籍、区位、现状等情况分类实施。具备相关条件、可实施拔点的点

位结合规划项目编列计划、认定“城中村”改造项目整体实施等方式有序改造；对采取环境整治、改造提升方式实施的点位，由行业主管部门牵头属地街镇统一加快实施治理赋能和改造提升。

四、工作举措

（一）高举党建旗帜、夯实推进责任。各部门、单位要充分认识加快推进“两旧一村”改造的重大意义，按照《中共浦东新区委员会印发〈关于全面加强党建引领，持之以恒推进浦东新区“两旧一村”改造的实施意见〉的通知》（浦委发〔2023〕8号）要求，统一思想、强化责任。在区委、区政府领导下，形成以党建引领为核心的区级统筹、条线牵头、属地负责、国企支撑的工作体系。建立区“两旧一村”改造推进指挥部（以下简称“区指挥部”），区建交委会同区发改委、区财政局、区规划资源局、区生态环境局、区农业农村委、区国资委等部门共同推进；各行业主管部门在同级党委领导下，主动做好主管项目的牵头实施；各街镇在同级党（工）委领导下共同履行改造第一责任；区直属企业抽调精干团队积极参与改造。在改造基地建立由属地牵头，行业主管部门、开发建设单位、村居等共同参与的临时党组织，分组包干、攻坚克难。深化属地一线党组织建设，推动各方协调共促、落实相关主体职责，发挥党员和党组织的先锋模范作用，引导发动群众参与改造，持续增进组织引领、协调管理、问题处置、项目推进的效能。（责

任单位：区委组织部、区建交委、区地区工作党委、区国资委、相关街镇和企业等）

（二）完善制度标准、创新制度供给。围绕政策精准供给、匹配实践需求推动制度创新，根据本市“两旧一村”改造支持政策，制定促进浦东新区“两旧一村”改造落地的政策体系和配套制度，形成行业管理实施办法。结合导向探索编制浦东新区旧住房更新改造工作指引，完善拆除重建项目“建项—协商—搬迁—建设—回搬—登记”闭环的操作机制，梳理承租权归集、置换、原址改建、保护修缮等多元改造路径并创新形成分类应用场景，健全配套确权登记路径。完善“城中村”改造项目监管机制，细化“城中村”改造项目认定流程要素，推动“城中村”改造项目集体建设用地认定比例下调至51%的具体实践。完善“城中村”形态点位跨类、跨域、跨项综合平衡，资源要素统筹保障，成片协同实施改造等实践机制。行业主管部门会同属地共同推动《浦东新区生态空间保护利用若干规定》项目化实践。推动与产业建设相联动的点位地块应储尽储，推动战略留白地块收储实践，打通拔点路径。发挥浦东社会主义现代化建设引领区先行先试政策优势，结合实际持续探索开展“两旧一村”改造制度创新。（责任单位：区建交委、区司法局、区规划资源局、区生态环境局、相关街镇和企业等）

（三）突出规划先导、强化计划统筹。发挥规划带动作用，立足“两旧一村”改造点位区域功能需求，有机推动相关发展

规划、浦东新区总体规划、各镇总体规划、单元规划、专项规划与控制性详细规划、郊野单元规划有机衔接，促进项目落地。优化重点区域、资源受限区域总体布局，形成区域联动规划调整方案，具备条件的适当提高地块开发强度。结合区域实际和改造需要，推动规划边界调整、扩大用地、增建保障性租赁住房、助力“城中村”认定等政策支持，增强改造拔点综合保障能力。发挥计划导向作用，结合国民经济和社会发展“十四五”规划及其他发展规划，完善“两旧一村”改造项目滚动计划和年度计划编制分工机制，瞄准开工建设、征收签约、改造提升等内容，形成覆盖项目主体和街镇的任务清单，锁定目标责任。对按规划实施拔点的区级事权项目，建立区指挥部统筹协调、规划资源部门配合支持、生态和科教文卫等行业主管部门梳理编制、发改和财政部门结合财力平衡的“两旧一村”改造区级政府投资项目资金计划编制体系，专项统筹年度改造计划与资金安排。涉及各镇事权项目，由各镇结合自身实际、联动区级部门，推动任务项目化实施。按照改造提升、环境整治方式实施的点位，建立由区农业农村委、区财政局、区城管执法局（五违整治办）会同属地制定计划、保障资金、联合行动、分工落实的联动治理长效机制，确保改造任务落实全覆盖。（责任单位：区规划资源局、区发改委、区财政局、区建交委、区农业农村委、区城管执法局（五违整治办）、区生态环境局、相关街镇和企业等）

（四）注重区域统筹、着力资源保障。有效整合各类管理资源、自然资源，“两旧一村”改造项目参照区重大工程实行“五票”统筹。争取建立市区联动、跨区统筹的建设用地指标和耕地指标配给绿色通道。统筹保障房源，组织征收安置房建设、供应计划与改造需求动态衔接，积极盘活存量房源、加强新开安置住房建设推进、提升配套基础设施和公共服务水平，提速回搬安置，强化房源紧缺区域的增量建设和统筹保障，优先推进“两旧一村”改造点位涉及征收安置房、公租房等地块前期工作。鼓励“两旧一村”改造点位内地块开展保障性租赁住房建设，对符合条件的项目统筹配建指标，注重改造区域职住平衡，夯实供应保障基础。统筹用好市、区关于“两旧一村”改造整治的各项政策举措，部分重点项目探索区镇联动实施，加强改造项目资金保障。促推社会资金向“两旧一村”改造集中，发挥利率调节工具作用，依规用好专项债、企业债等融资方式，拓展多渠道资金保障途径。各部门、单位要加强对财政资金、专项资金的使用监管，确保资金安全。（责任单位：区建交委、区规划资源局、区生态环境局、区发改委、区财政局、区金融局、区国资委、相关街镇和企业等）

（五）保护历史文脉、推动多元改造。优化完善“两旧一村”改造范围内历史建筑分类保留保护操作方案。建立细化风貌评估、建筑甄别、专家论证、方案优化、保护实施全流程管理体系。结合改造区域总体功能布局和发展需求，统筹民生改

善、风貌保护与改造效益，推动历史文脉的分类保护和活化利用，形成“一点一方案”工作机制。根据相关法律法规，结合改造模式，运用“留改拆”并举对各类保护建筑进行科学保护改造。结合操作方案同步完善保留历史建筑功能、布局，以用促保、以修促保、以管促保，实现历史肌理保护、空间尺度完善和景观环境提升，推动形成示范典型案例。（责任单位：区规划资源局、区建交委、区文体旅游局、相关街镇和企业等）

（六）依法依规实施、行政司法联动。进一步强化“两旧一村”改造工作的法制保障，将既有行政司法联动机制向“两旧一村”改造全面拓展应用，细化完善联动机制规则，区法院、区检察院、区行政司法部门发挥优势跨前提供专业指导。支持推动法律援助、法律咨询参与“两旧一村”改造各环节，调处群众家庭矛盾、历史问题，普及法律基础知识，引导合理认知，助推改造项目顺利实施。联动市、区促推优秀法律从业者参与“两旧一村”改造法律事务，协同政府部门、改造主体更好维护群众合法权益，形成积极良好的改造工作氛围。建立和完善矛盾纠纷多元化解机制，促进人民调解、行政调解、司法调解联动，深化诉讼与调解、行政复议等非诉讼纠纷解决方式的衔接。研究实践拆除重建、原址改建、保护修缮等施工受阻的法律应对路径，创新拓展征收协议履约执行的保障机制，切实用好法律手段保障社会公共利益。（责任单位：区委政法委、区法院、区检察院、区司法局、区公安分局、区建交委、区信访

办、相关街镇和企业等)

(七) 引导社会参与、践行人民民主。引导产权单位、市场主体、社会组织、专业机构等积极参与改造项目规划、设计、投资、施工、运营等工作。积极用好第三方专业力量和专家智库，强化智力驱动保障。推动各类主体在改造工作中发挥积极作用，鼓励更多有实力、有品牌、有经验的企业参与改造实践。加强“两旧一村”改造与基层基础设施建设、群众自治机制建设、社区治理能力建设的有机结合，推动更多资源力量向基层倾斜。壮大骨干工作力量，健全群众参与改造的组织形式和制度化渠道，全面推广阳光公开机制做法，做好政策宣传解释、意愿征询、签约推进、纠纷调解等工作，切实保障群众的选择权、参与权、知情权和监督权。各街镇指导居村搭建沟通议事平台，线上线下相结合，主动了解、及时响应群众诉求，充分汲取群众智慧，促进形成共识，使改造工作成为全过程人民民主的生动实践。(责任单位：区委组织部、区地区工作党委、区建交委、区民政局、区国资委、相关街镇和企业等)

五、保障措施

(一) 强化组织保障。进一步强化组织保障、力量保障，强化行业条线和区指挥部专业力量配置，常态化选派符合“两旧一村”改造需求的优秀年轻干部、业务骨干到急难险重岗位攻坚克难，对敢于创新突破、发挥重要作用的干部予以重点关注、重点培养、优先选拔。更好发挥相关区级协调推进平台作

用，聚焦“五票”统筹、多验合一等核心环节，结合乡村振兴、金色中环发展带、“三个圈层”建设、十五分钟社区生活圈等重点任务，对“两旧一村”改造项目实施倒排节点、综合协调。持续加强规划、设计、造价、建造、修缮、文保等队伍建设和人员素质提升，培养覆盖全链条、各环节的高素质专业队伍和高水平专业人才。提升房屋征收机构能级，将工作范围拓展到不成套职工住宅成套改造和“城中村”改造，持续提高征收人员综合业务素质。（责任单位：区委组织部、区人社局、区建交委、区国资委、相关街镇和企业等）

（二）强化考核监督。各相关部门应按照职责分工，加强对“两旧一村”改造的工作指导和主动服务。把“两旧一村”改造列为相关条线、街镇领导班子绩效考核的重要内容。对区直属企业实施的改造项目，由区指挥部会同区国资管理部门进行专项考核，并纳入区直属企业总体业绩考核方案。对市级国有企业实施的改造项目，由区国资管理部门汇总相关企业推进落实情况后，报送市国资管理部门。区纪检监察组织和审计、督查部门同步加强监督检查。邀请人大代表、政协委员和群众代表、专家等社会各方参与监督。（责任单位：区委组织部、区纪委监委、区建交委、区审计局、区国资委、相关街镇和企业等）

（三）强化宣传引导。加强示范引领和舆论引导，建立健全“两旧一村”改造先进案例、典型事迹的发现、培养、选树

机制，挖掘优秀事迹、人物、经验。运用各类媒体加大对优秀改造项目和典型案例的宣传报道力度，推广经验做法和创造性实践，形成比学赶超的生动局面。积极推动突出成果作为引领区建设示范内容，向全区、全市覆盖推广。加强信息互动传递，提升群众参与度、获得感，增强改造幸福指数，营造全社会共同推动的良好氛围。（责任单位：区委宣传部、区新闻办、区建交委、相关街镇和企业等）

（四）强化技术赋能。建立专业保障体系，运用地理信息、规划设计、视频航拍等技术辅助“两旧一村”改造点位房屋、规划、地籍、现状等基础梳理，形成持续迭代的图表台账，实现点位信息全收录。建立区级改造数据库，加强基础信息、实施路径和动态数据的数字化归集，实现区块点位全落屏。建设点位项目管理系统，分类设计、健全完善项目管理流程，探索推动项目管理、行业审批、现场数据对接交互，实现点位动态全采集，更全面、准确、便捷反映“两旧一村”改造情况，支撑改造决策和推进攻坚。（责任单位：区建交委、区财政局、区大数据中心、相关街镇和企业等）

抄送：临港新片区管委会；区委各部门，区人大办、区政协办，
区纪委监委，区法院、区检察院，各人民团体。

上海市浦东新区人民政府办公室

2023年9月28日印发