

海南自由贸易港城市更新条例

(2026年9月30日海南省第七届人民代表大会常务委员会第二十六次会议通过)

目 录

- 第一章 总 则
- 第二章 规划与计划
- 第三章 实施与建设
- 第四章 保障支持
- 第五章 监督管理
- 第六章 附 则

第一章 总 则

第一条 为了规范和推进城市更新活动,推动城市高质量发展,建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市,根据《中华人民共和国海南自由贸易港法》等有关法律、行政法规,结合海南自由贸易港实际,制定本条例。

第二条 海南自由贸易港内的城市更新活动及其监督管理,适用本条例。

本条例所称城市更新,是指在城镇开发边界内,对城市空间形态和城市功能持续完善和优化调整的活动,主要包括既有建筑改造利用,城镇老旧小区整治改造,完整社区建设和老旧小区、老旧厂区、城中村等更新改造,以及完善城市功能,建设改造城市基础设施,保护修复城市生态系统和保护传承城市历史文化等情形。

第三条 城市更新工作坚持中国共产党的领导,坚持以人民为中心,遵循系统治理、规划引领、民生优先、保护传承、问题导向、分类推进、创新赋能、绿色发展的原则,实行政府引导、市场运作、多元参与、垦地融合、共建共享,因地制宜采取保留修缮、改造提升、拆除重建等方式实施。

第四条 县级以上人民政府应当加强对本行政区域内城市更新工作的领导,将城市更新工作纳入国民经济和社会发展规划,建立城市更新组织领导和工作协调机制,统筹推进城市更新工作,研究解决城市更新工作中的重大问题,并将所需工作经费纳入本级财政预算。

乡镇人民政府、街道办事处应当按照职责做好本行政区域内城市更新相关工作。

村(居)民委员会在乡镇人民政府、街道办事处指导下,了解、反映村(居)民对城市更新的需求,引导村(居)民参与城市更新活动。

第五条 省人民政府住房城乡建设主管部门负责指导和监督本行政区域内城市更新工作,组织研究制定城市更新政策和指导规范等。

市、县(区)、自治县人民政府住房城乡建设主管部门或者人民政府确定的部门(以下统称城市更新主管部门)具体负责本行政区域内城市更新工作。

发展改革、财政、自然资源和规划、旅游和文化广电体育、生态环境、交通运输、卫生健康、民政、商务、营商环境建设、水务、公安、应急管理、地震、消防救援、市场监管、国有资产监管、金融管理、税务等部门和机构,应当按照各自职责,依法做好城市更新相关工作。

第六条 不动产权利人、土地使用权人、合法建造或者依法取得不动产但尚未办理不动产登记的单位和个人、承担城市公共空间和设施建设管理责任的单位等作为物业权利人,依法开展或者参与城

市更新活动。鼓励物业权利人实施自主更新。

国家机关、国有企业、事业单位作为物业权利人的,应当积极参与城市更新,通过自主更新或者与社会资本合作等模式利用存量土地,促进存量房屋等资产盘活;涉及产权划转、移交或者授权经营的,国家机关、国有企业、事业单位应当积极洽商、主动配合。

第七条 鼓励房地产开发、勘察设计、建筑施工、物业服务等企业和其他社会资本依法通过资产入股、作价出资、特许经营等方式参与城市更新项目的谋划、建设和运营。

鼓励境外的自然人、企业或者其他组织依法通过独资、合资、合作等方式参与城市更新项目的谋划、建设和运营。

第八条 市、县(区)、自治县人民政府应当建立健全城市更新公众参与机制,畅通利害关系人和公众的意见表达渠道,依法保障其在城市更新政策制定、规划计划编制和修改、项目实施方案编制和实施、成效评价等活动中的知情权、参与权、表达权和监督权。

编制和修改城市更新专项规划、片区策划、年度计划以及项目实施方案,应当在报送批准或者审定前广泛听取利害关系人、公众和专家的意见,并在批准或者审定后及时向社会公开,但依法不予公开的除外。

第九条 鼓励有关行业协会、专业学会、专业服务机构和专业技术人员参与城市更新工作。

省人民政府住房城乡建设主管部门应当建立城市更新专家委员会,为城市更新有关活动提供咨询、评审、论证等服务。

第十条 省人民政府住房城乡建设主管部门应当会同有关部门推动城市更新数智化建设,依托城市信息模型基础平台等智能化公共数据平台,加强城市体检和城市更新信息管理,建立数据归集、问题整治、实施成效的全过程动态监测和跟踪评估机制,完善数据共享制度,提供征集城市更新需求、畅通公众意愿表达渠道等功能,为城市更新全过程管理提供服务保障。

第十一条 地级以上人民政府及其有关部门应当积极宣传引导城市更新工作,普及城市更新相关法律法规、政策措施,主动回应社会关切,为城市更新工作营造良好社会氛围。

第二章 规划与计划

第十二条 市、县、自治县人民政府应当建立城市体检评估制度,定期开展本行政区域内的城市体检工作。

城市体检评估结果应当作为编制和修改城市更新专项规划、片区策划、年度计划以及项目实施方案的基础依据。

第十三条 地级以上人民政府城市更新主管部门应当会同有关部门,根据国民经济和社会发展规划、国土空间总体规划,衔接有关专项规划,统筹垦区更新需求和开放式社区建设需要,结合城市体检评估结果,编制城市更新专项规划,报本级人民政府批准后实施。城市更新专项规划经批准后续需修改的,应当依法履行原批准程序。

海南省人民代表大会常务委员会公告第116号

《海南自由贸易港城市更新条例》已由海南省第七届人民代表大会常务委员会第二十六次会议于2026年9月30日通过,现予公布,自2027年1月1日起施行。

海南省人民代表大会常务委员会
2026年10月10日

地级市以外的其他市、县、自治县人民政府可以参照前款规定,根据实际需要组织编制城市更新专项规划。

城市更新专项规划一般包括城市体检评估结果、规划目标、重点任务、城市设计、片区指引、项目库和保障措施等内容。

第十四条 市、县(区)、自治县人民政府城市更新主管部门根据片区更新需求实际,组织编制城市更新片区策划,报本级人民政府批准后实施。片区策划经批准后续需修改的,应当依法履行原批准程序。

城市更新片区策划应当落实城市更新专项规划要求,与防震减灾、交通、教育、医疗、养老等领域专项规划相衔接。未编制城市更新专项规划的,片区策划应当根据国家和本省有关规定编制。

城市更新片区策划一般包括片区体检评估结果、发展目标、功能业态、配套设施、安全韧性提升、环境整治提升、更新项目、风貌管控、设计引导、规划调整建议等内容。

第十五条 城市更新专项规划、片区策划、项目实施方案应当按照国土空间详细规划开展编制。结论证需优化或者修改国土空间详细规划的,自然资源和规划主管部门应当结合城市更新实际需要,按照有关规定优化或者修改国土空间详细规划。

第十六条 编制城市更新专项规划、片区策划应当运用城市设计方法,明确房屋、小区、社区、城区、城市等不同尺度的设计管理要求,塑造具有热带海岛、地域文化以及民族特色的城市风貌,规范和引导城市更新项目实施;项目实施方案可以根据项目实际需要开展城市设计。

第十七条 市、县(区)、自治县人民政府城市更新主管部门应当建立城市更新项目库,将垦区更新项目纳入项目库统一管理,并实行常态申报和动态调整机制。具体办法由省人民政府住房城乡建设主管部门会同有关部门制定。

第十八条 市、县(区)、自治县人民政府城市更新主管部门应当会同有关部门,以城市更新项目库为基础,编制城市更新年度计划,报本级人民政府批准后实施。具备实施条件的项目,应当及时纳入城市更新年度计划。

编制城市更新年度计划应当优先考虑存在公共安全隐患、居住环境差、市政基础设施和公共服务设施薄弱、严重影响历史文化保护传承或者生态系统修复,以及现有土地用途、建(构)筑物使用功能、产业结构不适应经济社会发展等需要更新改造的项目。

城市更新年度计划一般包括具体项目、实施主体、时序安排、保障措施等内容。

第十九条 城市更新项目涉及拆除重建或者改建、扩建等活动的,在纳入城市更新年度计划前,应当按照下列规定征得项目范围内物业权利人同意:

(一)用地为单一地块的,除共有人之间另有约定外,应当经全体共同共有人或者产份额三分之二以上的按份共有人同意;属于建筑物区分所有权的,应当依照《中华人民共和国民法典》有关规定表决同意;

(二)用地包含两个及以上地块的,每一地块物业权利人更新意愿应当符合前项规定;

(三)用地属于农民集体所有的,应当依照《中华人民共和国农村集体经济组织法》、《中华人民共和国村民委员会组织法》等有关规定表决同意。

第三章 实施与建设

第二十条 城市更新项目按照下列规定确定实施主体:

(一)涉及单一物业权利人的,由物业权利人自行确定;

(二)涉及多个物业权利人的,协商一致共同确定;无法协商一致,涉及业主共同决定事项的,由业主依法表决确定;

(三)涉及维护公共安全、公共利益需要实施的城市更新项目,无法按照前两项规定确定实施主体的,由市、县(区)、自治县人民政府充分征询物业权利人、利害关系人意见,依法公开择优确定实施主体,并予以公示。

市、县(区)、自治县人民政府依据城市更新专项规划、片区策划等,可以将片区更新项目统一规划、统筹实施,并在充分征询物业权利人、利害关系人意见的基础上,依法公开择优确定与片区更新项目相适应的实施主体。

鼓励具备规划设计、改造施工、物业管理、运营维护等能力的市场主体,作为项目实施主体依法参与城市更新。

第二十一条 城市更新项目实施主体应当编制项目实施方案。项目实施方案应当落实城市更新专项规划、片区策划要求,并体现本地发展实际需求。未编制城市更新专项规划、片区策划的,项目实施方案应当按照国家和本省有关规定编制。

城市更新项目实施方案一般包括基础条件、更新范围、更新方式、更新内容、设计方案、实施计划、土地使用方式、配套设施、成本资金测算、效益分析、资金筹措、运营模式等内容。

涉及纳入年度计划的重点城市更新

项目,以及涉及优化或者调整国土空间详细规划的城市更新项目,其实施方案应当报市、县、自治县人民政府审定;其他城市更新项目实施方案应当报市、县(区)、自治县人民政府城市更新主管部门审定,必要时城市更新主管部门可以会同有关部门开展联合审查。鼓励项目实施方案与地块详细规划融合编制、一并报批。经审定的项目实施方案是有关部门办理投资、计划、规划调整等手续的重要依据。

城市更新项目实施方案符合国土空间总体规划、城市更新专项规划,且不突破单元层面详细规划强制性内容的,经自然资源和规划主管部门审查达到地块详细规划技术要求,依法审定后,可以按照程序纳入自然资源管理和国土空间规划“一张图”,作为规划许可和项目实施的依据。

第二十二条 城市更新项目实施主体应当依据经审定的项目实施方案开展城市更新活动,依法办理相关手续。

县级以上人民政府有关部门根据实际情况,优化城市更新项目审批程序和工作规则,建立容缺受理、并联办理、快速审批、告知承诺、豁免审批等工作机制。

对工作量较大、项目周期长或者涉及主体多的城市更新项目,可以打包立项审批、分子项实施。

第二十三条 城市更新项目涉及房屋所有权变动的,实施主体可以按照有关规定通过房屋买卖、股权合作、协议转让等市场化方式对不同物业权利人的房产权益进行归集。

县级以上人民政府自然资源和规划主管部门应当会同有关部门,制定完善适配不同类型城市更新的产权归集方式,创新不动产登记方式,优化登记服务流程。

第二十四条 城市更新过程中确需物业权利人搬迁的,应当坚持先安置后搬迁的原则。

城市更新搬迁补偿可以采用货币补偿、房屋产权调换、房票安置等方式,由物业权利人自主选择。鼓励采用房票安置方式进行搬迁补偿,对选择房票安置的物业权利人给予奖励等优惠政策支持政策,具体办法由县级以上人民政府住房城乡建设主管部门会同有关部门制定。

鼓励城市更新项目实施主体收购商品房用于项目改造安置房。

第二十五条 城市更新项目涉及国有土地上旧住宅区拆除重建的,已签订搬迁补偿安置协议的物业权利人人数和专有建筑面积(建筑物未区分所有权的,按照住宅建筑面积计算)占比均不低于百分之九十时,市、县、自治县人民政府可以按照法律、行政法规以及海南自由贸易港征收的有关规定对未签约部分房屋实施征收。

城市更新项目涉及农民集体所有土地征收的,按照《中华人民共和国土地管理法》以及海南自由贸易港征收的有关规定执行。

第二十六条 城市更新项目无法达到建筑间距、建筑退距、建筑面宽、建筑密度、日照标准、绿地率、机动车停车位等现行标准和规范的,在保障公共安全的前提下,经有关部门论证,可以按照改造后不低于现状的标准进行更新。

城市更新应当确保消防安全,符合法律、法规以及国家和本省消防技术标准。既有建筑改造确实无法执行现行消防技术标准,按照尊重历史、因地制宜的原则,不改变现有使用功能的,应当执行不低于原建造时的标准;改变现有使用功能的,应当采取相应技术措施达到现行国家工程建设消防技术标准规定的相应目标、功能和性能要求,并由市、县(区)、自治县人民政府住房城乡建设主管部门对该技术措施组织开展论证。符合开展特殊消防设计情形的,应当按照有关规定开展特殊消防设计专家评审。

城市更新应当确保抗震安全,符合法律、法规以及国家和本省抗震设防要求。既有建筑未达到抗震设防要求的,应当依法采取必要的抗震加固措施。

鼓励在城市更新中运用新技术、新材料、新工艺,采取加强性技术措施,提升项目抗震、消防、人防等安全水平。鼓励应用智能建造技术和设施设备,建设安全、舒适、绿色的建筑。

有关行业主管部门可以按照环境改善和整体功能提升的原则,制定适合既有建筑改造的技术标准。

第二十七条 实施片区更新应当统筹利用既有建筑、老旧小区、老旧街区、老旧厂区、城中村等存量空间资源,综合采取保留修缮、改造提升、拆除重建等方式实施改造,消除安全风险隐患,改善居住环境,系统完善优化片区内配套设施、交通组织、特色风貌,满足产业业态发展和居民多样化生活需求。

第二十八条 市、县、自治县人民政府应当统筹推动老旧小区自主更新工作,探索建立依申请自主更新实施机制,对符合首次登记条件的自主更新项目可以采用直接按户首次登记等方式提供不动产登记服务。

实施老旧小区、城中村更新改造的,应当统筹考虑村(居)民意愿、规划布局、安全隐患等因素,整治改善居住环境,完善物业服务管理,提升居住品质。

推进老旧小区、城中村及其周边地区实施连片改造、整体运营,实现配套服务设施、公共空间共建共治共享,推动建设完整社区。实施连片改造时,应当整合公共空间、公共资源,补齐公共服务设施短板,推进互嵌式社区建设,完善各族群众共居共学、共建共享、共事共乐的社会条件。有条件的可以同步开展风貌改造,传承地方历史文化记忆。鼓励利用空地、荒地以及拆除违法建设腾空土地等增加公共活动空间和绿地,配建停车场(库)、电动汽车充电、安防、体育健身、小(微)型消防站等设施,开展养老、托育、家政、助餐、快递等便民服务。

第二十九条 既有住宅需要加装电梯的,应当由相关业主依照《中华人民共和国民法典》关于业主共同决定事项的有关规定进行表决通过后实施,可以按照有关规定免于办理建设工程规划许可证。受益业主应当分担加装电梯的建设、运营和维保等费用。

乡镇人民政府、街道办事处应当做好加装电梯相关协调、引导等工作。

下转 A05版►

以制度创新赋能城市焕新 筑牢现代化人民城市建设法治根基

——《海南自由贸易港城市更新条例》解读

海南省人大常委会法制工作委员会 海南省住房和城乡建设厅

2026年9月30日,海南省第七届人民代表大会常务委员会第二十六次会议审议通过了《海南自由贸易港城市更新条例》(以下简称《条例》),自2027年1月1日起施行。

一、《条例》出台的背景及意义

实施城市更新行动,是推动城市高质量发展、不断满足人民美好生活需要的重要举措。党中央、国务院高度重视城市更新工作。习近平总书记作出重要指示批示,强调要积极实施城市更新行动,推动城市业态、功能、品质不断提升。党的二十大提出实施城市更新行动,打造宜居、韧性、智慧城市。党的二十届三中全会进一步明确建立可持续的城市更新模式和政策法规。2025年5月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于持续推进城市更新行动的意见》,明确了实施城市更新行动的总体要求、主要任务、支撑保障和组织实施等内容,并要求加快推进城市更新相关立法工作。2025年7月召开的中央城市工作会议,明确以推进城市更新为重要抓手,对当前和今后一个时期城市工作作出系统部署。

海南自由贸易港建设进程中,海口、三亚等市县已开展城市更新实践,出台相关政策文件,积累了实践经验,但也面临规划衔接不够顺畅、土地制度适配不

足、资金平衡难度较大等现实堵点。制定《条例》,是贯彻落实习近平总书记关于城市工作的重要论述和党中央、国务院实施城市更新行动、推动城市高质量发展决策部署的法治实践,是將我省城市更新实践经验上升为地方性法规的现实需要。

《条例》立足海南自由贸易港建设实际,坚持以人民为中心,遵循系统治理、规划引领、民生优先、保护传承、问题导向、分类推进、创新赋能、绿色发展的原则,理顺城市更新体制机制,破解存量空间盘活制度障碍,统筹发展和安全,兼顾生态保护、历史文化传承,推动建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市。

二、《条例》的主要内容和亮点

《条例》共六章五十二条,包括总则、规划与计划、实施与建设、保障支持、监督管理、附则,围绕城市更新全流程活动作出系统性制度安排,主要内容和亮点如下:

(一)厘清权责体系,构建多元共治格局。一是理顺管理体制,压实县级以上人民政府统筹领导责任,明确乡镇(街道)、村(居)委会基层工作职责,厘清各级职能部门协同履职要求。二是确立物业权利主体地位,鼓励物业权利人自主更新,明确作为物业权利人的国家机关、国有企业、事业单位带头盘活存量不动产的义

务。三是拓宽参与主体,鼓励境内市场主体通过资产入股等方式参与城市更新,同时允许境外自然人、企业、其他组织依法参与城市更新。四是健全公众参与机制,畅通公众意见表达渠道,保障公众在城市活动中的知情权、参与权、表达权、监督权。五是强化专业智力支撑,设立城市更新专家委员会,充分发挥专业机构和技术人才作用。

(二)坚持体检先行,健全规划闭环管理。一是确立城市体检评估制度,坚持无体检不更新,明确城市体检评估结果作为编制和修改城市更新专项规划、片区策划、年度计划以及项目实施方案的基础依据。二是规范城市更新专项规划、片区策划、年度计划的编制主体、主要内容和报批程序。三是理顺与国土空间详细规划的关系,要求城市更新专项规划、片区策划、项目实施方案按照国土空间详细规划开展编制,并对确需优化或者修改国土空间详细规划的条件、程序和要求作出规定。四是实行城市更新项目库常态申报、动态调整机制。

(三)完善实施路径,统筹建设运营管理。一是分类确定项目实施主体,根据产权类型、公共利益需要等不同情形分类确定实施主体,并赋予实施主体编制项目实施方案、办理相关手续、归集产权等权责。二是规范项目实施方案编制,鼓励项目实

施方案与地块详细规划融合编制、一并报批,符合条件的项目实施方案依法审查审定后纳入自然资源管理和国土空间规划“一张图”,作为规划许可和项目实施的重要依据。同时,明确经审定的项目实施方案可以作为办理投资、计划、规划调整等手续的重要依据。三是设置柔性化技术适配规则,严守消防、抗震安全底线,兼顾既有建筑改造现实约束,对难以达到现行标准的情形实行柔性技术处置路径,平衡技术规范刚性约束与既有建筑改造客观实际。四是创新项目实施模式,支持探索投资、策划、规划、设计、建设、运营一体化实施路径,引导市场主体深度参与项目全生命周期。五是优化政府审批服务,对城市更新项目推行容缺受理、并联审批、快速审批、告知承诺、豁免审批,允许大体量、长周期项目打包立项审批、分子项实施,同时优化不动产登记服务。

(四)厚植民生底色,回应群众急难愁盼。一是严把项目启动关口,区分不同用地情形细化物业权利人表决规则,将群众意愿作为项目启动前置条件。二是完善搬迁安置保障,坚持先安置后搬迁,推行货币补偿、产权调换、房票安置等多元安置方式,鼓励采用房票安置方式进行搬迁补偿,鼓励收购存量商品住房用作安置房,丰富群众安置选择。同时,建立国有土地上旧住宅区拆除重建项目征收机制,

兼顾多数人更新意愿与个体合法权益。三是提升群众居住品质,优先实施安全隐患突出、居住环境恶劣、公共服务短板明显的城市更新项目,推进老旧小区、城中村改造,补齐教育、医疗、养老、托育、停车等配套设施,并明确既有住宅加装电梯的实施路径。

(五)彰显海岛特质,融合生态人文发展。一是强化城市设计引导,多维度塑造热带海岛、地域文化以及民族特色城市风貌,避免城市建设千篇一面,充分彰显海南自然禀赋与人文特质。二是创设清凉城市建设制度,统筹布局生态冷源、通风廊道、风雨连廊、清凉绿地,盘活边角地、闲置地建设口袋公园等小微绿地,缓解城市热岛效应,改善海岛人居微气候。三是强化历史文化活化利用,加强骑楼街区、崖州故城、东坡书院等历史文化遗产保护,在保留传统格局和肌理的基础上活化历史建筑,培育特色文旅消费新场景,推进国际旅游消费中心建设。四是坚持生态低碳导向,强化生态保护,推进海绵城市建设,城市生态修复治理,保护绿地湿地与生物多样性,推动建筑节能降碳、电气化改造,实现城市提质与生态保护改善双向共进。

(六)优化用地规则,激活存量空间效能。一是设置规划指标激励,以加强民生保障、激励公益贡献、完善基础设施等为

导向,建立容积率核定优化、奖励以及规划指标跨地块、跨项目转移等相关规则。二是鼓励土地复合利用,要求制定用地混合和功能兼容的正负面清单,推进存量土地混合开发、空间复合利用、用途依法合理转换,并支持地上地下分层开发。三是放宽存量土地过渡期限,对利用存量土地、房产资源发展国家和自贸港支持的产业、行业,确有需要的,过渡期可延长,最长合计可达十五年,适配重资产类项目和涉及生态敏感区项目投资回收周期长需求。四是丰富土地多元供应模式,依法采取带设计方案出让、弹性年期出让、长期租赁、先租后让、作价出资(入股)等方式供应土地,零星土地可以按照规定协议出让纳入更新项目进行整体利用。五是优化土地计价收规制,明确土地价款确定要统筹考虑土地前期开发投入、移交的公益用地或者用房、配建市政基础设施和公共服务设施以及多地块联动改造等成本,并支持分期缴纳。六是调整土地出让年限,针对性破解存量土地剩余使用年限短的融资瓶颈,允许城市更新项目依法依规重新设定土地出让年限,夯实项目融资条件与可持续性基础。七是明确历史遗留问题处置路径,对权属不清、手续不全或者现状与原审批不符的土地、建(构)筑物,由政府组织调查认定,区分具体情形进行规范化处置。