

ICS号
中国标准文献分类号



团体标准

T/CACP XXXX—XXXX

城市更新规划技术指南

Urban Renewal Planning Technical Guide

(征求意见稿)

XXXX-XX-XX 发布

XXXX-XX-XX 实施

中国城市规划协会 发布

目 次

1 总则.....	1
1.1 目的与适用范围.....	1
1.2 编制实施体系.....	1
1.3 编制范围.....	1
1.4 规划原则.....	1
2 规范性引用文件.....	1
3 术语和定义.....	2
4 城市更新专项规划.....	2
4.1 一般规定.....	2
4.2 更新基础研究.....	3
4.3 目标与策略.....	3
4.4 重点任务.....	3
4.5 城市更新空间指引.....	4
4.6 项目库.....	4
4.7 实施保障建议.....	4
4.8 成果形式.....	5
5 城市更新片区策划.....	5
5.1 一般规定.....	5
5.2 片区范围划定.....	5
5.3 片区体检.....	5
5.4 定位目标.....	6
5.5 功能业态策划.....	6
5.6 空间设计引导.....	6
5.7 实施保障.....	7
5.8 实施成效.....	7
5.9 专题评估.....	8
5.10 成果形式.....	8
6 城市更新项目实施方案.....	8
6.1 一般规定.....	8
6.2 项目概况.....	8
6.3 现状评价与管控要求.....	9
6.4 更新目标.....	9
6.5 实施方案.....	9
6.6 业态布局.....	11
6.7 资金方案.....	11
6.8 运营模式.....	11
6.9 实施保障.....	11
6.10 专题评估.....	12
6.11 成果形式.....	12
参 考 文 献.....	13

1 总则

1.1 目的与适用范围

为科学有序推进城市更新工作，本指南明确了城市更新规划的编制实施体系、编制范围和规划原则，并对其编制内容提出了技术要求。

本指南适用于设市城市的城市更新规划编制工作，县（区）、地区、自治州、盟可参照使用。

1.2 编制实施体系

城市更新规划按城市更新专项规划、城市更新片区策划（以下简称“片区策划”）、城市更新项目实施方案（以下简称“项目实施方案”）三个层级编制。

城市更新专项规划应衔接国民经济和社会发展规划、国土空间总体规划等规划内容，作为片区策划和项目实施方案编制的重要依据。

片区策划应对项目实施方案编制提出片区层面的统筹指引要求。

项目实施方案应深化用地布局、空间设计、资金方案等实施性安排，作为项目审批和实施的重要依据。

1.3 编制范围

城市更新规划的编制范围宜在城镇开发边界内，可结合实际编制工作优化调整。

1.4 规划原则

城市更新规划编制应遵循以下原则：

1.4.1 坚持人民城市人民建、人民城市为人民

持续推进好房子、好小区、好社区、好城区“四好”建设，建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市。

1.4.2 坚持统筹协调、因地制宜

把城市作为有机生命体系统谋划，强化规划的系统性与整体性，尽力而为、量力而行，科学确定规划目标和重点任务。

1.4.3 坚持保护第一、应保尽保、以用促保

将历史文化的保护传承置于首要位置，在规划编制实施全过程、各环节中加强与历史文化保护工作的协同，延续文脉、彰显特色，推动历史文化与现代生活相融共生。

1.4.4 坚持先体检、后更新

以城市体检为基础，聚焦群众急难愁盼问题和影响城市竞争力、承载力、可持续发展的短板弱项，有针对性地开展城市更新。

1.4.5 坚持以实施为重点、多方参与

做到资金和要素跟着项目走、项目跟着规划走，增强规划的实施支撑作用，探索政府引导、市场运作、公众参与的可持续城市更新模式。

1.4.6 坚持守正创新、治理增效

守好城市发展底线，遵循城市发展规律，推动数字化技术在城市更新全流程中的应用，提升规划编制、实施与运营的智能化水平。

2 规范性引用文件

本文件没有规范性引用文件。

3 术语和定义

3.1

术语一 城市更新专项规划 Urban Renewal Special Plan

指一定时期内对城市更新作出的综合性、系统性专项部署与安排，内容包括更新基础研究、城市更新目标与策略、空间安排、重点任务、更新片区划定、项目实施时序等。

3.2

术语二 城市更新片区策划 Urban Renewal Area Plan

指以更新片区为对象编制的综合性策划方案，涵盖片区范围划定、片区体检、定位目标、功能业态策划、空间设计引导、实施保障、实施成效、专题评估等内容。

3.3

术语三 城市更新项目实施方案 Urban Renewal Project Implementation Plan

指导城市更新项目落地实施的综合性方案，需对项目概况、现状评价与管控要求、更新目标、用地布局与空间设计、业态布局、资金方案、运营模式、实施保障等做出实施性安排。

3.4

术语四 更新片区 Urban Renewal Area

指为统筹更新任务和资源，推动地区发展及项目实施，结合城市主次干路、河流、铁路等自然地物边界，以及行政区划、土地权属、详细规划单元边界等空间管理边界而划定的区域。

3.5

术语五 更新方式 Urban Renewal Method

指实现城市更新而采取的具体措施、方式，一般包括拆除新建、拆整结合、整治提升等。拆除新建是指对更新项目范围内现状建设进行全面拆除再开发，或者生态修复、土地复垦的改造方式；整治提升是指在维持现状建设格局基本不变的前提下，以建筑局部拆建、功能改变、修缮整饰、设施完善等为主的改造方式；拆整结合是指拆除新建与整治提升相结合的改造方式。

3.6

术语六 更新对象 Urban Renewal Object

指经评估已不适应城市经济、社会、生活需要，需采取相关措施进行更新改造的片区、建构筑物、公共服务设施、基础设施、开敞空间等空间对象。

3.7

术语七 更新项目 Urban Renewal Project

指在城市更新需求较为明确的情形下，开展城市更新活动的基本单位，一般包括一个或者多个更新对象，根据城市更新工作开展需要而划定项目具体范围。

3.8

术语八 实施主体 Implementing Entity

指负责城市更新实施工作推进的责任主体，一般包括政府部门与机构、产权人、引入的合作改造主体等。

4 城市更新专项规划

4.1 一般规定

4.1.1 编制目的

为科学有序实施城市更新行动，加快推动城市动能转换，推进好房子、好小区、好社区、好城区建设，针对既有建筑更新改造利用、城镇老旧小区整治改造、完整社区建设、老旧街区老旧厂区城中村等更新改造、城市功能完善、城市基础设施建设改造、城市生态系统修复、城市历史文化保护传承等重点任务开展综合性、系统性的专项部署，指导城市更新片区策划与项目实施方案编制，为城市更新项目实施，申请政策性资金、专项债、贷款及其他资金来源提供依据。

4.1.2 规划内容

以城市体检成果为基础，识别更新对象、盘点更新资源，明确城市更新目标与策略，确定更新重点任务，提出更新总体空间方案，划示城市更新片区，按需提出分区与片区规划指引，建立城市更新项目库，提出实施保障建议，指导城市更新片区策划与项目实施方案编制。

可根据实际需要，依托更新对象与资源逐步搭建城市更新现状数据底座，涵盖地理数据、社会经济运行数据、项目库与实施情况数据等；建立城市更新规划数字“一张图”，与城市信息模型（CIM）衔接，加载可视化展示、实时查询、现状分析、布局优化、产业业态跟进、动态监测、场景模拟与推演等，支撑城市更新规划编制与实施、运营管理全过程。

4.1.3 规划期限

规划期限一般为五年，与国民经济和社会发展规划期限保持一致。

4.2 更新基础研究

4.2.1 更新对象

结合城市体检诊断的城市问题清单，开展基础资料调研、现场踏勘等工作，充分运用大数据研究方法，分析城市问题空间分布特征和影响程度，系统识别城市更新对象，形成更新对象一张图。

更新对象应与城市更新重点任务相衔接，可分为居住类、产业类、公共服务设施类、基础设施类、历史文化类、蓝绿空间类等。

4.2.2 更新需求

结合城市发展现状、阶段特征和发展趋势，综合采取实地踏勘、访谈座谈、问卷调查、资料分析等多元工作方法，充分了解政府部门、产权人、其他利益相关方等的更新改造意向，了解各方更新需求。

4.2.3 更新资源

基于更新对象与更新需求，从可实施性、经济性与效益维度等建立评价方法，识别城市更新资源，分析更新资源的分布特征、具体价值和使用效率，明确更新资源的位置、类型、规模、权属、建设状况、功能活力等重要属性，形成更新资源一张图。

4.3 目标与策略

4.3.1 更新目标

全面践行人民城市理念，落实城市发展战略，衔接国民经济和社会发展规划、国土空间总体规划等，结合城市体检明晰需解决的关键问题，制定城市更新总体目标，明确城市更新规模。可根据实际需要设置分期分类目标与规模。

4.3.2 更新策略

从目标、问题和实施导向出发，以建设人民城市为目标，提出系统性城市更新策略，引领城市更新行动方向。

策略内容应思路清晰，符合地方实际、契合时代要求、支撑城市目标、回应群众诉求，具备切实可行的实施路径。从城市分区、项目分类，以及城市更新与公共服务设施提升、基础设施改善、产业功能优化、历史文化保护与活化等系统的协同，制定更新策略。

4.4 重点任务

4.4.1 重点任务分类

面向实现更新目标、针对群众急难愁盼问题、衔接更新策略，按类梳理城市更新的重点任务，包括既有建筑更新改造利用、城镇老旧小区整治改造、完整社区建设、老旧街区老旧厂区域城中村等更新改造、城市功能完善、城市基础设施建设改造、城市生态系统修复、城市历史文化保护传承等。各地可结合实际优化调整重点任务分类。

4.4.2 分类指引

针对重点任务提出分类指引。明确各类更新重点任务的位置、规模、更新方式、引导要求、措施建议、实施路径等内容，分类形成更新重点任务清单（或整治建议清单）。

4.5 城市更新空间指引

4.5.1 更新总体方案

聚焦城市更新目标和策略，结合国土空间总体规划的功能与结构，以坚持内涵式发展为主线，从促进城市结构优化、动能转换、品质提升、绿色转型、文脉赓续、治理增效等方面，提出城市更新布局的总体方案和空间结构。

4.5.2 城市设计引导

明确在城市更新中应充分衔接的总体形态与风貌、公共空间体系、空间廊道等引导内容，明确房屋、小区、社区、城区、城市的更新设计要点，以及与历史风貌保护、城市空间品质、城市安全韧性等相协调的设计引导要求。

已有总体城市设计的，应将城市设计的空间指引要求纳入城市更新专项规划。

4.5.3 城市更新分区指引

基于城市总体空间结构与布局，提出城市更新分区指引。结合城市战略功能区、重点发展区、重要廊道、门户节点等空间要素，在符合功能完善、产业集聚、景观协调的基础上，统筹划示若干城市更新分区，提出差异化更新策略，有需要的可进一步明确各分区的更新目标、规模与重点任务等。

4.5.4 城市更新片区指引

结合城市总体空间结构、城市更新分区，根据自然地物、城市道路、更新资源、行政边界、详细规划单元等空间要素，综合划示城市更新片区，面积一般不超过5平方公里。聚焦片区基本问题，统筹片区更新对象与更新项目，合理确定片区的更新目标、主导功能、更新策略、重点任务、重点项目等指引内容，形成城市更新片区指引图。

4.6 项目库

4.6.1 项目库建设

结合规划目标、基础分析、问题清单与任务清单，建立更新项目的遴选机制，形成城市更新项目库，确定城市更新项目的名称、类型、位置、规模、资金来源、实施时序等。

4.6.2 项目库管理

建立项目库动态优化调整机制，增强更新项目计划管理的科学性。定期对入库项目的推进情况与更新效果开展评估，及时掌握项目实施进展，了解实施难点堵点。明确项目进、出库的优化调整规则，确保不同时期城市更新项目库符合更新规划目标，与片区发展需求相协同。

4.7 实施保障建议

4.7.1 推进机制

按照“政府引导、多元参与”的原则，制定专项规划实施推进机制，明确工作组织、公众参与、规划衔接、实施评估等方面要求，引导产权人、企业、专业人士、居民等多元主体参与城市更新专项规划编制、实施与监管全过程。

4.7.2 政策建议

针对城市更新的难点堵点问题，在土地利用、产权处置、历史文化资源保护与活化、产业发展、财税金融、资金统筹等方面，以及规划建设管理环节，提出政策建议。

4.7.3 资金保障措施

根据城市更新项目库，初步匡算总体资金规模，研究政府、市场等多元化资金来源与投融资方式，提出适合不同更新重点任务、实施主体、资金需求、实施周期的资金方案。

4.8 成果形式

城市更新专项规划成果应包括规划文本、规划图表、其他支撑材料。

4.8.1 规划文本

包括更新基础条件、目标与策略、重点任务、更新空间指引（城市设计、分区与片区指引等）、项目库和保障措施等。

4.8.2 规划图表

包括更新对象分布图、更新资源分布图、更新任务规划图、城市设计引导图、更新分区指引图、更新片区指引图、更新项目实施计划表等。

4.8.3 其他支撑材料

包括城市体检报告、城市设计相关成果、专题研究、会议纪要、部门意见、专家论证意见等。

5 城市更新片区策划

5.1 一般规定

5.1.1 策划目的

全面整合片区发展需求与更新任务要求，以片区策划为平台，充分发挥资源统筹、规模化运营效益，助力片区整体提升与更新项目实施，有效提升城市可持续发展活力和综合价值，为完善城市更新片区的详细规划提供依据。

5.1.2 策划内容

城市更新片区策划基本内容应包括片区体检、定位目标、功能业态策划、空间设计引导、实施路径与保障、实施成效等，各地可因地制宜优化片区策划编制内容。

5.2 片区范围划定

衔接城市更新专项规划的片区范围，可结合片区业态策划、项目实施安排，综合研判自然地物、行政区划、土地权属、详细规划单元边界等因素，划定城市更新片区范围。

一个城市更新片区中可包含一个或多个城市更新项目。

5.3 片区体检

5.3.1 资源梳理

应详细梳理片区内人口状况、产业类型、经济贡献、土地权属与用途、建筑产权与使用功能、设施配套情况、历史审批沿革等基本信息，重点分析各类更新资源的功能、规模、空间分布、利用效益等。

宜结合片区资源禀赋，充分梳理历史文化、古树名木、地下空间、屋顶空间、特色地名等要素，全面评价更新资源潜力和价值，形成资源清单。

5.3.2 问题分析

应细化诊断片区在安全韧性、功能完善、特色活力、生态宜居、智慧高效等维度存在的问题，识别短板弱项，形成问题清单。明确各类问题清单所涉及的空间范围、人口规模、建筑规模等，研判各类问题的迫切性。

5.3.3 意愿调查

应开展政府、产权人、市场主体、市民等利益相关方调研访谈，全面梳理各方更新需求与意愿，为明确策划方案编制方向与重点提供支撑。可通过会议协商、书面征求意见、专家咨询等方式开展协商工作，形成需求清单。明确各项需求的提出主体、功能要求、空间诉求、改造意愿比例等情况。

5.4 定位目标

依据经济社会发展规划、国土空间规划、城市更新及其他专项规划和相关政策要求，围绕完善城市功能、打造宜居城市，结合资源、问题与需求清单，提出片区更新发展的定位与目标。

5.5 功能业态策划

5.5.1 人口分析

应综合分析研判片区未来人口规模、结构、分布特点及变化趋势，运用人群画像等方法，并结合职住平衡、公共服务均等化、城乡统筹等要求，提出片区规划总人口、居住人口及就业岗位规模，为产业业态策划与设施配套提供依据。

5.5.2 业态策划

应结合区域主导产业类型、发展趋势、市场需求及资源禀赋，围绕发展新质生产力、培育创新创业空间和打造消费新场景，提出功能转换、产业转型、活力提升要求，分区细化功能业态、招商方向、运营模式与空间布局，宜先期开展项目谋划，提出产业规模预期与实施时序建议。

5.5.3 功能优化

强化产业发展与城市功能完善协同，精准匹配各类人群生产生活需求，重点提升公共服务品质；紧密衔接主导产业门类及细分领域发展要求，针对性提升产业空间品质并强化产业配套功能支撑，构建功能完善、布局合理、产城融合的高品质片区。

5.5.4 活力提升

充分挖掘、激活各类更新资源，全面提升片区活力。注重多元业态策划与引入，加强历史文化资源活化利用；鼓励低效使用的滨水空间、桥下空间、街巷空间以及房前屋后小微空间等，通过景观提升、绿道串联、活动植入、口袋公园打造等方式，形成特色开敞空间体系，提升吸引力；推动轨道站点周边区域地上地下空间复合利用，促进功能融合。

5.6 空间设计引导

5.6.1 规模总量框定

结合片区目标定位和实际需求，框定片区内建筑规模总量。按照建筑功能类型（如居住、办公、商业、公服等）和更新方式（如保留、改造、拆除等）统计各类建筑规模。宜按照地上和地下、永久和临时等方式细化建筑规模统计，为经济测算提供全面支撑。

5.6.2 用地功能布局

结合片区的功能业态策划、资源本底情况、项目更新意向等，确定片区内用地布局与功能。

对于实施意向较明确的区域，应提出地块规划用途、建设量、开发强度等指标建议。

对于资金难以平衡、涉及区域统筹的片区，应补充说明统筹平衡地块的相关指标。

宜分区或分地块提出用地功能混合、用途转换的策略建议，鼓励用地功能复合，加强与后续项目实施方案的衔接。

5.6.3 城市设计引导

对片区空间肌理、天际线、公共空间、建筑风貌、街道空间、慢行系统、地下空间等城市设计重点要素提出引导要求。营造多样化的空间场景，提升空间的吸引力与人文魅力。

结合实际需要，细化高度引导，加强片区空间格局与项目更新需求的衔接。

可按需运用数字化技术搭建片区城市设计方案的实景三维模型，实现信息查询、信息跟进、实景融入、方案比选、场景推演、产业业态与产业空间匹配等功能。

5.6.4 公共服务设施

梳理片区资源与更新需求，准确把握片区居住人口、就业人口特征，结合人口变化趋势和用地可实施性，提出需完善的公共服务设施类型、选址需求及规模标准。

鼓励采用功能复合设置、分时共享、区域共享等方式，利用存量空间补充公共服务设施。

5.6.5 综合交通系统

综合分析片区近远期实施条件及外部影响因素，提出道路网系统的更新策略。鼓励通过打通断点、增加微循环、精细化改造交通节点等方式提升现有交通服务效率。提升步行和自行车交通系统的连续性，细化机动车和非机动车（含电动自行车）的停车引导和空间共享措施。有条件的，应在城市更新中加强轨道站点周边空间一体化设计。

5.6.6 市政基础设施

结合片区民生改善及产业发展需求，提出现有市政系统的更新策略。重点分析内涝治理、供水、供电、通信能力提升等方面内容，提出市政场站及线网布局的改善要求，按需开展竖向设计。增强安全韧性、海绵城市建设，鼓励采用绿色低碳技术。

5.7 实施保障

5.7.1 实施路径

应结合片区定位与业态策划细化安排，按拆除新建、拆整结合、整治提升等，提出片区的主导更新方式，划分“留、改、拆”范围，并按自主改造、合作改造以及政府主导改造等提出片区内各项目改造模式。

5.7.2 项目谋划

研判民生需求、产权人及相关利益主体意愿，根据实施难易程度、项目紧迫性等因素，形成片区项目清单。初步划定项目范围，合理安排项目实施时序。

5.7.3 统筹实施

鼓励片区内项目投资、建设、运营统筹运作模式。

对资金难以平衡的片区，鼓励采用拆除新建类项目与整治提升类项目打包、公益性项目与经营性项目打包等方式进行项目组合搭配。在片区内确实难以平衡的，可提出跨区平衡方案。

5.7.4 资金估算

积极拓宽资金筹措渠道，充分调动社会投资与产权人自有资金，提出政府、市场与居民之间合理共担的资金模式，形成项目资金筹措建议。

核算更新项目改造成本，明确项目经营性收益与其他收益来源，综合分析财务投资回报与资金平衡情况。

5.8 实施成效

5.8.1 社会效益

分析片区在公共服务设施改善、保障性住房供给、新增就业岗位、公共利益保障等方面的预期效益。

5.8.2 经济效益

分析片区在经济收益、产业发展、培育新质生产力、存量闲置用房和低效用地再开发等方面的预期效益。

5.8.3 环境效益

分析片区在生态环境提升、蓝绿空间提升、道路交通改善、节能减排、海绵城市、人居环境优化等方面的预期效益。

5.8.4 文化效益

分析片区历史文化资源保护与活化、特色城市风貌塑造等方面的预期效益。

5.9 专题评估

可根据片区实际需求，另行开展社会稳定性、产业发展、交通影响、环境影响、历史文化遗产保护、城市安全韧性等专题评估。对于已批复国土空间规划，且规划编制成果中已纳入专题评估的，若片区策划不涉及重大规划调整，可不再重复开展专题评估工作。

5.10 成果形式

城市更新片区策划的成果包括文本、图表和附件。

文本内容主要包括：片区体检、定位目标、功能业态策划、用地功能布局、城市设计引导、各专项引导、实施路径、项目谋划、资金估算等，并根据需要提出详细规划调整建议。各片区可根据特色选择引导要素和内容。

图表包括图纸与表格。图纸主要包括：区位图、片区范围图、现状用地功能图、现状土地权属图、更新潜力分析图、更新资源分布图、功能业态策划图、更新方式规划图、更新项目分布图、规划用地功能图、更新片区设计图（可包括城市设计引导图、空间形态示意图、总平面示意图等）、资金平衡用地分布图（如需要）、土地处置情况图（如需要）、配套设施布局图（如需要）、更新时序划示意图（如需要）、详细规划调整建议示意图（如需要），及其它需要的图纸。

表格主要包括：更新项目汇总表、现状用地结构表、规划用地平衡表、建筑规模指标表，及其它需要的表格。

附件主要包括：片区体检报告、资源清单、问题清单、需求清单、意见征求情况、详细规划调整建议，以及规划编制与审查过程中的意见、复函、相关文件等。

6 城市更新项目实施方案

6.1 一般规定

6.1.1 编制目的

城市更新项目实施方案是城市更新项目实施的依据。根据相关规划、计划、片区策划方案和实际需要，提出城市更新项目的更新目标、用地布局方案、详细设计方案、业态布局、更新方式与模式、资金方案、运营模式等，指导城市更新项目有序实施。

6.1.2 编制内容

城市更新项目实施方案结合项目需要，明确更新内容、方向与重点，包括项目概况、现状分析与评价、更新目标与愿景、用地布局与设计方案、业态布局与运营建议、资金方案、实施时序、效益分析、专题评估等。结合项目实际情况和资源禀赋，因地制宜细化或补充相关内容。

6.1.3 规划衔接

城市更新项目实施方案应符合详细规划要求，落实城市更新专项规划有关内容，衔接城市更新片区策划方案的目标定位、功能布局、城市设计、指标统筹等要点，增强实施方案的系统性和一致性。

6.2 项目概况

6.2.1 项目范围

衔接片区策划方案范围，结合现状产权边界、使用功能、更新改造意愿、自然要素边界、道路分隔等因素，划定城市更新项目实施方案范围。

6.2.2 工作背景

说明方案编制的背景情况，包括国家及地方城市更新相关政策背景，涉及的更新改造工作计划及相关部署，阐述项目实施的必要性和迫切性。

6.2.3 区位分析

分析说明项目在区域（片区）中的地理位置，分析与周边的功能关系、交通联系、空间关系等。

6.2.4 更新方式与模式

明确项目的实施主体，说明项目采用的更新方式、更新模式。更新方式包括拆除新建、整治提升、拆整结合（或保留、改造、拆除、新建）等。更新模式包括原权属人自主改造、引入企业合作改造以及政府征收、收购、收回的改造等。

6.2.5 更新意愿征询与公众参与

在编制过程中做好宣传动员，吸纳利益相关方及公众意见。说明项目涉及各产权人进行更新意愿征询、表决的情况，产权人表决结果应作为实施方案编制与审批的重要依据，按相关要求做好方案公示。

6.3 现状评价与管控要求

6.3.1 基础数据调查与基础条件分析

针对更新改造实施需要，在片区策划数据摸查的基础上，通过入户调查、入户房产测绘等方法，开展详实的基础数据调查，包括：人口（常住人口、户籍人口、户数、人口结构等）、土地（用途、权属以及证明文件）、建筑（功能类别、使用状况）、经济产业、道路交通、公共服务设施、市政基础设施、绿地开敞空间、历史文化资源等内容。

基于基础数据调查，分析现状条件，识别核心问题，为明确更新目标、优化用地布局与详细设计方案等提供支撑。

6.3.2 相关管控要求

梳理项目所涉及国土空间总体规划与分区规划、详细规划、相关专项规划、片区策划方案等提出的管控要求，落实衔接历史文化、生态环境、安全韧性等方面的底线要求。

6.4 更新目标

提出项目更新的总体目标，根据项目类型与特征，明确项目在改善人居环境、完善公共服务配套、改造老旧基础设施、优化产业结构、修复生态系统、保护历史文化、提升安全韧性等方面的目标。

6.5 实施方案

城市更新项目实施方案应当落实城市更新片区策划要求，可以包括一个或多个项目，并对项目规模以及组合实施做出具体安排，针对不同类型项目提出差异化的引导。

6.5.1 分类实施方案

涉及既有建筑改造利用的，应注重建筑安全、节能、功能转换和历史价值保护传承。危险住房改造应依据建筑结构、使用年限等因素，制定围蔽、加固、改建或重建方案，制定推进时间表，明确责任主体；老旧厂房、低效楼宇、传统商业设施等存量房屋改造利用，应加强建筑功能转换和混合利用。

涉及城镇老旧小区整治改造与完整社区建设的，应注重安全隐患消除、人居环境提升与设施配套完善。老旧小区整治重点改造燃气等老化管线管道，整治小区及周边环境，完善小区停车、充电、消防、通信等配套基础设施；完整社区建设应补齐社区服务设施短板，利用闲置房屋、边角地块等，嵌入服务设施，注重服务设施的时分分层利用。

涉及老旧街区、老旧厂区和城中村更新改造，应重点推动功能复合与业态升级，改善安全条件和居住品质。老旧街区注重功能转换、业态升级、活力提升，方案重点关注完善配套设施，优化交通组织，提升公共空间品质，丰富商业业态，创新消费场景；老旧厂区鼓励加强工业遗产保护利用，盘活利用闲置低效厂区、厂房和设施，植入新业态新功能，重点加强方案的空间组织与业态功能策划；城中村改造应明确拆除新建、整治提升、拆整结合的具体范围，重点明确改造前后的用地安排，统筹好安置地块与公益性设施布局，切实消除安全风险隐患，改善居住条件和生活环境。

涉及公共服务设施、城市基础设施、生态系统修复的，应重点关注提升设施均衡性、可达性以及城市韧性。公共服务设施建设，重点推进“平急两用”公共基础设施建设，加强“一老一小”服务体系，完善多层次、全覆盖的公共服务网络。城市基础设施建设改造，重点推进地上、地下空间统

筹开发和复合利用，提升设施服务水平与应急处置能力。城市生态系统修复重点针对受损山体、湿地、黑臭水体、受污染土壤等，增补社区公园和口袋公园，推动建设连续完整的城市生态基础设施体系。

涉及传承城市历史文化的，应注重历史文化保护与活化协同，延续城市文脉与风貌特色。摸清文化遗产资源底数，严格划定保护范围；推进历史文化街区修复和不可移动文物、历史建筑修缮，探索历史文化遗存活化利用方式路径；加强城市更新地区、重要地段风貌管控，严格管理超大体量公共建筑、超高层建筑。

6.5.2 用地布局方案

明确项目范围内用地面积、用地布局、用地性质、建筑规模、建筑高度、开发强度等内容，各项指标应与片区策划方案、详细规划等要求相衔接。

涉及拆除新建、拆整结合的，应明确拆除新建、拆整结合（或保留、改造、拆除、新建）的对应范围。

6.5.3 详细设计方案

针对总平面、建筑群体与建筑（建筑布局、建筑高度、建筑风貌、第五立面、天际线等）、公共空间（街道、绿地、广场等）、设施配套、交通组织、重要节点、场地环境、地下空间、历史文化资源保护与活化等开展详细设计。

涉及拆除新建、拆整结合的，应明确各拆迁、建设的布局与规模情况，包括：现状拆迁量、拆迁范围面积、涉及人口数量等情况；以及复建安置建筑（含住宅与产业用房）、公共服务设施与基础设施的布局与建设规模等；复建安置建筑（含住宅与产业用房）的建设标准、户型标准等。

既有建筑、既有设施的改造利用，针对平面布局、立面设计、建筑结构、消防安全、绿色建筑、智慧设施等开展建筑设计。

根据更新项目实施前后的人口、建设量、用地等变化，编制相关专项方案。

6.5.4 交通组织

根据片区发展规模预测交通需求，进行交通影响评估并提出相应的交通改善措施。提出项目范围内外交通衔接和内部交通组织方案，明确机动车、非机动车与慢行交通组织。明确主干道、次干道、支路等路网结构，确定道路红线，适度增加道路网密度，改善区域交通环境。确定公交站、停车场等交通设施的数量及规模，加强出入口及公共通道的衔接。按需开展轨道交通站点一体化设计。

6.5.5 公共服务设施

合理确定教育、医疗、养老、文化、体育、便民服务等各类公共服务设施的类型、级别、数量、规模、布局及服务半径。结合不同人群与时段的使用需求，按需提出设施分时利用、资源共享与复合利用的措施建议。

6.5.6 绿地与树木保护

明确绿地系统布局，重点围绕主次干道、重要节点，构建绿道网络，适度增加社区公园与口袋公园，提升绿地系统连贯性与均好性。

落实古树名木保护要求，针对方案涉及的古树名木，按相关规定妥善提出保护、迁移等处置措施。

6.5.7 市政公用设施

衔接周边市政公用设施，落实韧性城市建设要求，合理配置给排水、电力、通信、燃气、环卫等市政基础设施的类型、级别、数量、规模及空间布局。

6.5.8 地下空间利用

明确地下空间的开发范围、功能与性质、空间分区、建设规模、连通方式，合理安排停车、人防、市政设施及管廊、地下商业等功能，提出地上地下协同开发措施。

6.5.9 历史文化保护

落实项目范围内涉及的历史文化名城、名镇、名村、传统村落、历史文化街区、历史风貌区，不可移动文物、历史建筑，工业遗产、农业文化遗产、灌溉工程遗产、非物质文化遗产、地名文化遗产等历史文化资源的保护和利用要求，制定历史文化保护与活化利用方案。

6.5.10 土地整理及供应

为促进成片连片更新，城市更新项目可整合周边零散或不规则用地。涉及土地整理的，应在实施方案中明确土地整理的范围、多权属土地整合的方式与实施路径。涉及农转用的，应说明新增建设用地指标来源。

合理确定各地块的供应方式，包括出让、划拨等，涉及延长土地使用年限的，应在方案中明确。

6.6 业态布局

6.6.1 产业类型与业态

应结合产业发展趋势、所在片区产业定位与市场供需关系，明确项目的主导功能、复合功能及重点引导的产业类型，确定产业门类、产业业态与发展规模，提出产业迁移、产业升级及产业导入的策略措施。

对涉及产业升级和导入的项目，应深化产业策划内容，明确业态类型，提出招商方向与潜在项目建议。

6.6.2 产业布局

结合项目功能定位和业态特点，提出产业门类、业态布局方案以及相匹配的空间组织模式，细化各类功能分区、指标控制、空间落位要求及产业运营建议。

6.7 资金方案

明确项目改造资金筹措方式，测算项目成本，制定项目资金平衡方案，说明项目经济平衡情况；测算项目改造后运营维护各项费用。

涉及有偿方式配置建设用地的（包含自主改造补缴土地出让金），需明确相应土地价款的估算及缴纳方式。

6.7.1 改造成本与运营费用测算

改造成本测算应说明成本整体构成情况，根据实际情况，说明项目改造涉及的前期工作费（基础数据调查核查费、规划设计编制费、专项评估费等）、征收补偿费、工程建设费（房屋建设费、基础设施项目建设费等）、其他相关费用情况等。具体应根据地方制定的成本核算政策文件。

可根据需要测算项目改造后的各项运营维护费用。

6.7.2 资金筹措

明确项目总投资及各类资金的筹措方式、比例及规模，包括中央预算内投资、中央财政专项资金、地方财政资金、专项债券、专项借款、政策性贷款、自有资金、社会资金等。

6.7.3 投资回报和收益预估

对政府、产权人、企业等不同权益主体，合理测算其在项目改造后的预期收益规模及收益构成，评估项目的财务投资回报能力。

6.8 运营模式

明确改造后运营主体、资产管理、收益分配等内容，明确各方权利义务，提出运营主体的职责分工、资产归属与管理机制，明确运营监管要求。

6.9 实施保障

6.9.1 实施主体

应明确项目实施主体，宜选择具备城市更新项目经验、资金实力匹配、信誉良好的责任主体作为

实施主体，明确项目实施主体在意愿征询、方案编制、资金筹措、建设管理等方面的具体职责。

6.9.2 实施时序

涉及分期实施的，应在遵循公共利益优先原则下，说明项目分期实施时序，明确各分期拆除新建、整治提升、拆整结合具体范围，与周边道路、基础设施建设时序做好衔接。

说明项目实施安排的组织管理机制，明确各环节的主要负责单位及具体职责，以及各类设施的移交安排，确保项目按计划实施。

结合项目实施时序，提出资金分期使用安排。

6.9.3 政策机制

提出保障项目实施推进的相关政策与机制建议。

提出项目实施推进涉及的全周期管理、用地处置、资金安排、开发时序等配套政策建议。

6.9.4 实施成效

结合城市更新片区策划方案中预期的社会、经济、环境、文化等效益，逐项说明项目实施后可能取得的预期效果。

社会效益。分析项目实施对道路交通改善、公共服务设施和基础设施完善、保障性住房供给、城市风貌与景观品质提升等方面的预期效益。

经济效益。分析项目实施对高效利用土地、促进产业发展、新增就业及税收等方面的预期效益。

环境效益。分析项目实施对绿色低碳、安全韧性、交通系统完善、人居环境提升、增加绿地开敞空间等方面的预期效益。

文化效益。分析项目实施对历史文化资源保护与活化、地域特色风貌塑造等方面的预期效益。

6.10 专题评估

可根据项目实际需求另行开展社会稳定风险评估等专题评估。片区策划、详细规划编制的专题评估结论可延续使用的，无须另行编制。

6.11 成果形式

城市更新项目实施方案的成果应当包括规划文本、重要图表和其他支撑材料。

6.11.1 规划文本

规划文本内容包括项目概况与基础条件、现状评价与管控要求、更新目标与策略、用地布局与设计方案、业态布局、资金方案、运营模式、实施保障等。

6.11.2 重要图表

重要图表包括区位图、现状分析图、项目范围图、历史文化资源调查评估图（如需要）、更新实施方式图、用地布局图、城市设计图1套（或建筑设计图1套）、业态布局图、实施时序分期图、资金测算表等。

6.11.3 其他支撑材料

其他支撑材料包括相关利益主体协商情况、改造意愿征询情况、征求职能部门意见及采纳情况与说明、评审意见、方案审查会议纪要等。

参 考 文 献

- [1]中共中央办公厅 国务院办公厅关于持续推进城市更新行动的意见（2025年5月2日）
- [2]住房和城乡建设部办公厅关于印发《城市更新规划编制导则》的通知（建办科〔2025〕46号）
- [3]住房和城乡建设部关于扎实有序推进城市更新工作的通知（建科〔2023〕30号）
- [4]住房和城乡建设部关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知（建科〔2021〕63号）
- [5]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）
- [6]住房和城乡建设部办公厅关于在城市更新改造中切实加强历史文化保护坚决制止破坏行为的通知（建办科电〔2020〕34号）
- [7]北京市城市更新条例（2023年3月1日起施行）
- [8]上海市城市更新条例（2021年9月1日起施行）
- [9]广州市城中村改造条例（2024年5月1日起施行）
- [10]深圳经济特区城市更新条例（2021年3月1日起施行）
- [11]浙江省城镇社区更新条例（2025年7月1日起施行）
- [12]厦门经济特区城市更新条例（2025年3月1日起施行）
- [13]北京市城市更新实施方案联合审查管理办法（试行，京建发〔2024〕11号）
- [14]北京市城市更新实施方案编制工作指南（试行，京建发〔2024〕182号）
- [15]北京市城市设计管理办法（试行，京规自发〔2020〕434号）
- [16]上海市城市更新指引（沪规划资源规〔2022〕8号）
- [17]广州市城中村改造方案编制和报批工作指引（穗建前期〔2024〕167号）
- [18]广州市城市更新片区策划方案编制和报批指引（穗建前期〔2020〕316号）
- [19]广州市城市更新旧城镇改造项目成本核算编审技术指引（穗建计〔2020〕412号）
- [20]广州市城市更新工作领导小组办公室关于城市更新方案审定事权委托下放的通知（穗更新办〔2019〕4号）