

新疆维吾尔自治区
城市更新专项规划编制导则
(试行)

新疆维吾尔自治区住房和城乡建设厅

前 言

城市是现代化的重要载体，是人民群众高品质生活的重要空间。实施城市更新行动，是以习近平同志为核心的党中央科学把握城市发展规律，全面推动城市高质量发展，扎实推进中国式现代化，不断满足人民美好生活需求作出的重大战略部署。为贯彻落实党中央、国务院关于推进中国式现代化和城市高质量发展的重大战略部署，依据《住房城乡建设部关于扎实有序推进城市更新工作的通知》要求，规范引领城市更新相关规划编制，提高各地城市规划、建设、治理水平，加快推进城市高质量发展，参考国家、自治区相关政策和技术标准规范，学习借鉴其他省区市的相关经验，结合新疆实际，在广泛征求各地、各部门意见的基础上，编制本导则。

本导则主要内容包括：1 总则；2 术语；3 基本规定；4 城市更新专项规划；5 城市更新行动计划；6 城市更新项目实施方案；7 成果要求及附录和引用法律法规与标准名录，附条文说明。

本导则由新疆维吾尔自治区住房和城乡建设厅负责管理和具体解释。执行过程中如有意见或建议，请寄送新疆维吾尔自治区住房和城乡建设厅城市建设处(地址：乌鲁木齐市中山路 462 号，邮政编码：830000)。

主 编 单 位：中国科学院新疆生态与地理研究所

主要起草人：杜宏茹 李 岩 冉娜·哈孜汉 王刚刚

何书玲 蔡诗华 郭佳丽

主要审查人：李宏斌 耿明杰 木塔力甫·艾力 陈 岗

王新宁 张 勇 王 新 黄俊卿 沈俊刚

张 恒 王 宁

目 次

1	总 则	(1)
2	术 语	(2)
3	基本规定	(4)
4	城市更新专项规划	(8)
4.1	一般规定	(8)
4.2	主要编制内容	(8)
5	城市更新行动计划	(15)
5.1	一般规定	(15)
5.2	主要编制内容	(15)
6	城市更新项目实施方案	(18)
6.1	一般规定	(18)
6.2	主要编制内容	(18)
7	成果要求	(21)
附录 A	城市更新专项规划成果参考模板	(22)
附录 B	城市更新行动计划成果参考模板	(29)
附录 C	城市更新项目实施方案成果参考模板	(32)
	用词说明	(38)
	引用标准名录	(39)
	附：条文说明	(40)

1 总 则

1.0.1 为持续实施自治区城市更新行动，促进各城市空间结构调整优化、功能完善、品质提升，推动城市高质量发展，强化对城市更新行动的规划引领，规范各地城市更新相关规划编制工作，结合实际编制本导则。

1.0.2 本导则适用于新疆维吾尔自治区行政区域内开展的城市更新行动相关规划编制工作。各地可因地制宜结合实际制定具体的操作细则，细化和补充相关内容要求。

1.0.3 本导则以国家和自治区关于城市规划建设管理和高质量发展的重大战略部署、城市更新工作要求、自治区国民经济和社会发展重点任务，以及国家和自治区现行相关法律法规、规范性文件、技术标准编制依据。除应执行本导则外，尚应符合现行国家标准及自治区地方标准的相关规定。

2 术 语

2.0.1 城市更新 urban renewal

城市更新是指对城市建成区城市空间形态和功能进行的可持续性整治提升活动，是对空置、低效或现状功能与城市发展不协调的可利用建成区进行更新改造的过程。

2.0.2 城市更新专项规划 urban renewal plan

城市更新专项规划是对城市更新工作进行综合安排部署的专项规划，是落实国民经济和社会发展规划、国土空间总体规划的重要手段，是制定城市更新行动计划的重要依据。

2.0.3 城市更新行动计划 urban renewal action plan

城市更新实施计划是按年度细化落实城市更新专项规划的近期工作行动安排，是审批核准重大项目、安排政府投资和制定相关政策的重要依据。

2.0.4 城市更新项目实施方案 urban renewal project implementation plan

城市更新项目实施方案是以城市更新重点项目为对象编制的实施方案，是城市更新实施过程中对项目规划、建设、管理、运营等环节作出的具体部署。

2.0.5 城市更新清单 urban renewal list

城市更新清单主要包括问题清单和任务清单。问题清单是结合城市体检工作，梳理分析城市在住房、社区（小区）、街区、城区（城市）存在的“城市病”问题，形成问题清单。任务清单是结合更新专项规划重点任务和专项更新行动制定的项目清单，是编制项目实施方案的重要依据。

2.0.6 保护性更新 protective renewal

保护性更新是指对历史建筑和街区进行保护和修缮，保持其原有的历史风貌和文化特色，避免大规模的拆除和重建，同时进行必要的设施更新和功能提升，确保其可持续使用和发展。

2.0.7 功能性更新 functional renewal

功能性更新是指维持现状格局基本不变，通过建筑局部改建、功能置换优化、修缮翻新、景观整治、生态修复等措施，改造提升城市功能，改善居民生活环境品质，促进产业结构升级。

2.0.8 拆旧建新性更新 demolish and rebuild

拆旧建新性更新是指对存在安全隐患的集中成片房屋、较多违法建筑、公共基础设施不足、土地利用低效等区域，依法进行必要的、有计划的拆除重建活动。

3 基本规定

3.0.1 城市更新专项规划编制应遵循下列原则：

1 坚持以人为本、因地制宜。坚持人民至上的发展理念，将“人民城市人民建、人民城市为人民”落实到规划编制全过程，提升城市更新专项规划编制的公众参与度。各城市围绕群众最关心、最直接、最现实的利益问题，合理制定本城市的更新目标与任务。

2 坚持体检先行，规划统筹。以城市体检评估成果为基础，聚焦群众急愁难盼问题和影响城市竞争力、承载力、可持续发展的短板弱项，制定城市更新目标策略和重点任务，加强系统性、整体性谋划。

3 坚持绿色发展、低碳宜居。体现内涵集约的低碳发展理念，突出功能性更新要求，避免大拆大建，推广绿色建筑，与国家 and 自治区十五分钟生活圈建设、完整社区建设等要求有机衔接。

4 坚持文脉传承，活力更新。以铸牢中华民族共同体意识为主线，突出保护性更新内容，注重街区历史文化保护与传承，保存构成整体风貌的要素，彰显城市文化内涵。加强城市业态分析，丰富街区功能，加大宜居公共空间供给，突出提升街区活力的编制要求。

5 坚持统筹发展,安全韧性。强化底线思维，把人民生命财产安全摆在首位，优化城市功能、提升城市治理效能，防范化解城市运行中的风险，全面提高城市韧性水平。

3.0.2 规划层次的确定应符合下列规定：

1 自治区城市更新专项规划层次主要包括城市更新专项规划、城市更新行动计划、城市更新项目实施方案。

2 地级市以及地州首府城市应独立编制城市更新专项规划、城市更新行动计划；一般县级市和县城根据实际情况，可将城市更新专项规划和城市更新行动计划合并编制，以城市更新行动计划为重点，兼顾城市更新专项规划的中长期目标、战略和重点任务。

3 城市综合性更新项目、涉及公共利益公共安全的更新项目、独立实施的老旧小区改造项目、棚户区改造项目、城中村改造项目、历史风貌保护项目，以及由城市人民政府确定需要编制的项目，宜编制城市更新项目实施方案。

3.0.3 城市更新专项规划和行动计划的调整应符合下列规定：

1 经批准的城市更新专项规划和行动计划不得调整。

2 在规划目标、片区划定以及重点任务不改变的前提下，因国土空间总体规划等上位规划调整、重大城市建设项目、更新政策发生变化时，允许进行局部调整。

3.0.4 城市更新专项规划、城市更新行动计划应按照不同城市规模等级、发展水平和更新主题确定具有侧重的规划内容，并应符合下列规定：

1 不同规模等级城市（县、市）编制侧重点应符合下列规定：

1) 乌鲁木齐市和喀什市、伊宁市、库尔勒市、克拉玛依市、阿克苏市等区域性中心城市应重点加强提升城市空间品质、优化空间结构、改善人居环境、塑造特色风貌等任务要求和措施，突出数字赋能、绿色低碳、民生优先、共建共享的原则，策划自治区级和市级重点项目。

2) 地级市的区应重点加强市级更新目标与战略的传导，并落实市级城市更新专项规划、更新行动和分解跨区县城市更新行动任务，细化市级重点项目建设指引；梳理区级

更新重点方向，并谋划区级城市更新行动、策划区级重点项目和基础项目。

3) 一般县(市)应围绕以县城为重要载体的城镇化建设，重点聚焦补短板强弱项，促进产业配套设施提质增效、市政公用设施提档升级、公共服务设施提标扩面、环境基础设施提级扩能等方面，编制城市更新专项规划、城市更新行动计划，确定重点项目。

2 不同发展水平城市(县、区)编制侧重点应符合下列规定：

1) 经济欠发达的城市(县、区)应重点围绕老旧小区改造、文教体卫养等设施补短板、打通断头路畅通微循环、雨污管网改造、易涝积水点治理等基础性工程，确定规划与行动计划内容，优先解决居民急难愁盼的民生实事。利用区位、资源优势、低成本优势及援疆优势，提出资金保障方案。

2) 经济较发达城市(县、区)可适度超前、因地制宜开展更新专项规划、更新行动计划，注重老工业区更新再利用、历史地区保护性整治与更新、城市功能品质再提升等方面，注重数字赋能城市更新的重要性，提出城市更新的投融资模式和要求。

3 不同更新主题城市(县、区)编制侧重点应符合下列规定：

1) 自然环境特色类应基于区域生态格局，加强生态修复工程的区域协同，推进海绵城市建设、水环境治理、雨污管网改造等相关城市更新行动，建设人与自然和谐共生的绿洲城市。

2) 历史文化特色类宜增加历史文化保障专篇行动计划，制定重要历史地段项目实施指引。

3) 发展主题特色类可围绕典型工业城市、资源枯竭城市转型、旅游城市、边境口岸城市等，结合空间提质转型，策划特色更新项目。

4 城市更新专项规划

4.1 一般规定

4.1.1 规划范围为自治区设市城市和县城的建成区。规划期限与国土空间总体规划、国民经济和社会发展规划期限衔接，以中长期10-15年为周期，5年一周期滚动修编。

4.1.2 城市更新专项规划是城市更新行动领域的纲领性指导文件，是转化运用城市体检评估成果、提升城市功能、品质，推动城市高质量发展建设的重要依据。

4.1.3 编制组织与程序应符合下列规定：

1 规划编制应由各市（县、区）城市人民政府牵头，统筹推进城市更新专项规划的编制工作，协调解决编制过程中重大问题，调动相关部门、基层组织等积极参与城市更新专项规划的编制。

2 工作程序应包括现状调查、城市体检、规划编制、规划公示、成果审查与报批、规划公告等环节，编制过程中注重加强公众参与。成果报本级城市人民政府审批实施。

4.1.4 编制时充分评估与运用城市体检成果，落实国民经济和社会发展规划、国土空间总体规划的相关规定与底线要求，衔接相关专项规划、国土空间详细规划，明确城市更新目标、更新重点片区和重点任务、更新单元划定等总体安排，提出更新资源统筹利用的指引要求，明确实施时序安排，指导城市更新行动计划和项目实施方案的编制。

4.2 主要编制内容

4.2.1 城市更新基础条件分析应符合下列规定：

1 综合分析城市发展现状、各类资源禀赋、自然环境、历史资源的阶段性特征和发展趋势，总结前期城市更新取得的主要成就，归纳更新实践中有效的经验做法。

2 分析国家和自治区城市更新相关政策，国民经济与社会发展规划、国土空间总体规划、相关专项规划等对城市更新提出的相关要求和底线要求。

3 围绕城市发展的机遇、对口援建的重点任务等，分析城市更新可能得到的外部支持和潜力资源。

4.2.2 现状问题诊断应符合下列规定：

1 结合城市体检成果，从住房、小区（社区）、街区、城区4个维度分析城市问题，找出“城市病”原因，剖析问题产生的根源，系统分析、分类梳理，识别问题的空间分布和影响程度，列出更新改造的问题清单。

2 开展存量资源底账摸查，评估更新综合潜力以及优先次序。

4.2.3 城市更新目标和策略应符合下列规定：

1 更新战略和目标的明确应根据城市体检的问题导向，依据上位规划，衔接相关专项规划、重大重点项目计划、城市相关工作部署，提出规划期内城市更新的总体思路与战略重点，明确更新目标与任务要求。基于城市社会经济发展实际和阶段性发展目标，制定体现城市特点的更新行动建设成效、可量化的指标。

2 分类更新策略的提出应围绕总体目标，从既有建筑安全隐患整治、既有建筑更新改造、城镇老旧小区改造、完整社区建设、城中村改造、老旧街区、老旧厂区更新改造、城市功能完善、城市基础设施建设改造、城市基础设施生命线安全工程建设、城市道路交通优化、城市生态环境修复、历史文化保护传承等方面，提出保护性更新、功能性更新、拆旧建新性更新的策略指引。

3 分区更新策略应衔接国土空间总体规划的城市更新分区，结合行政边界，充分尊重、顺应所在区域社会、经济、文化关系的延续性，统筹考虑系统性、整体性，将需要通过城市更新落地的城市重大建设项目、重要空间节点、“疏解整治促提升”重点区域，以及历史街区、重要交通站点区域、滨水空间、绿色空间等重要空间，连同其周边划定一体化更新区域，明确不同分区的重点更新方向和策略指引。

4.2.4 规划重点任务应根据城市经济发展水平、人口构成、短板问题和发展需求，从既有建筑安全隐患整治、既有建筑更新改造、城镇老旧小区改造、完整社区建设、城中村改造、老旧街区、老旧厂区更新改造、城市功能完善、城市基础设施建设改造、城市基础设施生命线安全工程建设、城市道路交通优化、城市生态环境修复、历史文化保护传承等方面确定。

4.2.5 重点任务的规划内容应包括完善功能、安全韧性、提升品质、提高效能、转型发展等，并应包含下列内容：

- 1** 既有建筑安全隐患整治任务的规划内容应符合下列规定：
 - 1)** 对城市危旧房屋改造提出重点任务要求，主要包括国有土地上C、D级危险住房和国有企事业单位非成套住房，明确其加固、改建、重建等多种方式的实施改造方式，提出分类分批对存在抗震安全隐患且具备加固价值的城镇房屋进行抗震加固的要求。
 - 2)** 明确城市经营性自建房排查“回头看”和分类整治要求、大型公共建筑应急功能提升改造要求。
- 2** 既有建筑更新改造任务的规划内容应符合下列规定：
 - 1)** 对城市既有建筑更新改造提出重点任务要求，包括对既有居住建筑和公共建筑节能改造，提出绿色低碳建筑示

范、“零碳”县城、社区和零能耗建筑、装配式建筑等的规划引导。

2) 加强老旧厂房、低效楼宇、传统商业设施等存量房屋改造及利用地下空间的任务要求，明确建筑功能转换和混合利用的规定。

3 城镇老旧小区改造任务的规划内容应符合下列规定：

1) 明确城镇老旧小区改造的规模、更新方式等。

2) 对城镇老旧小区改造提出重点任务要求，包括推进“楼道革命”，更新改造燃气等老化管线管道，整治楼栋内人行走道、排风烟道等，推进“环境革命”，整治小区及周边绿化、照明环境，打通消防通道，完善配套基础设施和公共服务，推进“管理革命”，结合改造同步完善小区长效管理机制等。

4 完整社区建设任务的规划内容应符合下列规定：

1) 结合城市实际以及统筹推进城市十五分钟便民生活圈、城市社区嵌入式服务设施建设工程等要求，提出完整社区建设重点任务要求，包括完善社区基本公共服务设施、便民商业服务设施、市政配套基础设施、公共活动场地和公共绿地，补齐社区养老、托育、停车、充电等设施短板，在社区公园、闲置空地和楼群间布局简易健身场地设施等。

2) 明确有形有感有效铸牢中华民族共同体意识扎实有序推进完整社区建设的规划要求。

5 城中村改造任务的规划内容应符合下列规定：

1) 围绕分类稳妥推进城中村改造，明确消除安全风险隐患，改善居住条件和生活环境的规划任务。

2) 提出加快实施城市资金能平衡、征收补偿方案成熟的城中村改造项目的规定。

6 老旧街区、老旧厂区更新改造任务的规划内容应符合下列规定：

- 1)** 对老旧街区改造提出重点任务要求，包括改造提升商业步行街和旧商业街区，优化街区功能布局，丰富商业业态，完善配套设施与交通组织，提升公共空间品质等。
- 2)** 对于老旧厂区更新改造，提出加强工业遗产保护利用，活化利用闲置低效的厂区、厂房和设施的任务要求。
- 3)** 明确推动老旧火车站与周边老旧街区统筹实施更新改造的规定。

7 城市功能完善任务的规划内容应符合下列规定：

- 1)** 提出建立健全城市、街区、社区公共服务体系，形成多层级、全覆盖的公共服务网络，充分利用存量闲置房屋和用地，积极拓展城市公共空间等规划指引，结合“平急两用”公共基础设施规划、建设、管理、转换等提出加强公共消防设施建设的要求。
- 2)** 根据城市人口结构特点，提出推进既有建筑、社区、公共设施等适老化适儿化改造，加快公共场所无障碍环境建设改造的任务要求。

8 城市基础设施建设改造任务的规划内容应符合下列规定：

- 1)** 对城市燃气、供水、污水、排水、供热等地下管网和综合管廊建设改造提出重点任务要求。
- 2)** 提出推进电梯、供水、供热、供气、排水与污水处理、环卫等特别是生活垃圾处理设施设备更新改造要求。

9 城市基础设施生命线安全工程建设任务的规划内容应符合下列规定：

- 1) 结合全面排查城市基础设施风险隐患, 提出城市燃气管道等老化更新改造工程、排水防涝设施改善、地下管网系统改造和城市生命线安全工程等目标任务要求。
 - 2) 提出消除严重影响生产生活秩序的易涝积水点数量比例、城市标准消防站及小型普通消防站覆盖率、人均避难场所所有避难面积等提高城市防灾减灾能力的指标要求。
- 10 城市道路交通优化任务的规划内容应符合下列规定:
- 1) 提出完善路网结构, 打通“断头路”, 畅通“微循环”, 加快构建快速路、主次干道和支路级配合合理的城市路网体系的规划内容。
 - 2) 结合南北疆自然环境特点和交通出行特征, 提出加强步行、非机动车等绿色慢行交通系统分类建设的指引, 以及停车场、停车位建设任务。
- 11 城市生态环境修复任务的规划内容应符合下列规定:
- 1) 提出建设蓝绿相间、灰绿相融、连续完整的城市生态基础设施体系和受损山体、河湖水域岸线、城市废弃地和矿区、污染土地等生态修复任务。
 - 2) 宜明确提出提高乡土及本地适生植物应用水平, 修复生物栖息地生境。
 - 3) 织补拓展群众身边的社区公园和口袋公园, 明确推动公园城市建设、城市绿道建设、绿地服务功能提升等相关规划内容。
- 12 城市历史文化保护传承任务的规划内容应符合下列规定:
- 1) 结合城市自身历史文化资源, 提出历史文化街区修复和历史建筑修缮、修补织补式更新和微改造的方式和路径。
 - 2) 明确活化利用历史文化街区、历史建筑、文化建筑、工业遗产等的任务要求。

4.2.6 城市更新专项规划中应对专项更新行动与片区行动提出规划指引，并应符合下列规定：

1 专项更新行动指引中应围绕城市确定的重点更新任务，结合问题清单，明确专项更新行动计划安排，提出整治任务清单等。

2 片区更新行动指引中应根据重点更新片区的划定方案，聚焦改造实施率高以及更新任务较为集中的街区，提出不同更新片区的功能定位、管控策略、重点整治任务清单。

4.2.7 城市更新专项规划中应明确更新专项规划的时序安排，建立健全政府统筹、条块协作、部门联动、分层落实的工作机制，提出规划传导的制度保障、资金筹措、技术支撑等保障措施。

5 城市更新行动计划

5.1 一般规定

5.1.1 城市更新行动计划编制范围应与城市更新专项规划衔接一致，并应根据城市更新需求和建设速度，结合城市更新专项规划及城市人民政府工作安排，以滚动编制的形式开展，以3~5年为期限。

5.1.2 编制组织与程序应符合下列规定：

1 各县（市、区）城市人民政府组织城市更新行动计划编制工作，调动相关部门、基层组织等结合未来工作重点，积极参与城市更新行动计划的编制。

2 工作程序应包括现状调查、行动计划编制、成果论证、成果公示、成果报批、成果公告等环节。编制过程中注重加强公众参与。成果报本级城市人民政府审批实施。

5.1.3 城市更新行动计划编制应符合下列要求：

1 衔接上位国土空间总体规划相关要求，细化落实城市更新专项规划，并衔接其他相关专项规划和计划。

2 结合城市体检评估，划定重要更新专项的空间位置和重点更新片区的范围界线，明确专项更新行动和片区更新行动的目标任务，提出重点项目的范围、建设指引，建立项目库，明确实施时序，指导城市更新项目实施方案编制。

5.2 主要编制内容

5.2.1 城市更新现状和基础分析应符合下列规定：

1 开展城市体检，从住房、小区（社区）、街区、城区4个维度找出城市更新的短板瓶颈，列出更新改造问题清单。

2 开展存量资源底账摸查，评估更新综合潜力以及优先次序。

5.2.2 目标指标的确定应符合下列规定：

1 依据城市更新专项规划目标，细化专项更新行动和片区更新行动的更新目标。

2 结合更新存量资源摸底调查，明确重点任务、重点片区的更新方式与更新规模等指标。

3 根据相关政策要求，明确重点更新片区的更新规模上限，包括城市更新单元（片区）或项目内拆除建筑面积占现状总建筑面积的比例、拆建比、居民就地、就近安置率等。

5.2.3 专项更新行动的主题与内容应符合下列规定：

1 依据国家和自治区城市更新行动相关政策及技术导则标准等确定行动主题，并要聚焦既有建筑安全隐患整治、既有建筑更新改造、城镇老旧小区改造、完整社区建设、城中村改造、老旧街区、老旧厂区更新改造、城市功能完善、城市基础设施建设改造、城市基础设施生命线安全工程建设、城市道路交通优化、城市生态环境修复、历史文化保护传承等更新行动计划，突出自身的急难愁盼重点问题，因地制宜、有选择地提出专项更新的课题。

2 行动内容中应确定每个行动主题目标任务、具体举措及责任单位。

5.2.4 片区更新行动应结合专项行动主题，将目标任务和举措细化落实到更新片区，并应根据不同片区的更新改造需求，提出具体更新任务的目标要求以及政策、资金、管理等落实途径。

5.2.5 重点项目库内容应符合下列规定：

1 根据专项更新行动和片区更新行动的目标任务和具体举措，统筹上下联动、近远结合、责任分工、资金安排等维度，结合国家和自治区城市更新项目投资和支持政策，提出拟建设的重点项目。

2 建立城市更新行动重点项目库，包括项目名称、项目类型、项目位置、项目主要内容、更新方式、建设规模、实施主体、投资估算及资源来源与投融资安排、综合效益、实施年度等，形成城市更新项目汇总清单。

3 对列入城市更新计划项目库的项目实施动态监督管理，并建立完善项目绩效和资金绩效评估机制。

5.2.6 从健全机制、资金保障、创新政策、技术支撑、评估监督、宣传等方面提出保障措施要求和引导建议。

6 城市更新项目实施方案

6.1 一般规定

6.1.1 城市更新项目范围由统筹主体、实施主体、物业权利人根据现状土地与建筑物、各类设施、公共空间等核查结果，充分考虑用地权属人更新意愿等综合确定。

6.1.2 编制组织与程序应符合下列规定：

1 实施方案由各级人民政府指定的机构或物业权利人等作为主体组织编制，成果由主管部门审批实施。无需单独编制的更新项目实施方案，宜结合国土空间详细规划编制。

2 工作程序应包括现状调查、方案编制、征求意见、方案论证、方案公示、成果报批、方案公告等。

6.1.3 城市更新项目编制时应落实城市更新专项规划和行动计划中提出的建设指引，结合城市体检问题清单、整治清单，综合考虑单元内人口、公共配套、市政基础设施、道路交通、产业、生态环境、历史文化、土地利用现状及权属、更新意愿等相关重要内容，明确项目功能定位，进行详细方案设计并衔接相关规划要求，细化投融资测算，提出保障措施。

6.2 主要编制内容

6.2.1 基础条件分析应符合下列规定：

1 区位和范围分析中应对城市更新项目的地理位置和占地范围进行确定，并应分析其在产业、土地、建筑、设施、文化、生态等方面的功能和作用，以及对外交通条件和周边发展关联性。

2 城市更新行动计划指引分析应符合下列规定：

1) 分析城市更新专项规划和行动计划中对项目区域提出的更新方向、城市更新清单、“留改拆建”更新指标、更新规模上限等编制要求。

2) 总结说明项目在土地、建筑、设施、业态方面存在的主要问题。

3) 测算项目总建筑面积和保留、改造、拆除、新建的建筑面积，测算片区拆除比例和拆建比例，项目更新规模应符合防止大拆大建的相关规定要求。

3 项目功能定位与策略的确定应符合下列规定：

1) 依据基础条件分析，确定更新定位与发展目标。

2) 针对生活、产业、生态、文化、安全、交通等方面提出更新思路，明确主要更新任务。

6.2.2 方案设计应包括但不限于以下内容：

1 主要经济技术指标、总平面图、竖向设计、建筑设计、绿化景观设计、道路交通设计、服务设施布局规划以及海绵城市、消防、绿色建筑、城市设计等设计专篇。

2 服务设施布局中应突出公共性设施配置，如停车位、公共厕所、口袋公园、健身设施及养老服务设施等。

3 提出项目具体实施计划，包括土地供应、前期研究、工程设计、土建施工与安装、招商营销、竣工验收和运营等工作的时间节点和分工安排。

6.2.3 项目投融资测算应包括以下内容：

1 项目投资测算中应对土地、建设、安装、管理、运营、财务等各类费用进行详细估算，明确投资总额，涉及拆迁的提出安置补偿方案。

2 项目效益预估中应提出项目建设运营模式，预估项目经济、社会、环境等综合效益。

3 经济利益平衡中应对政府、集体、企业、居民等不同权益主体的经济利益进行测算，并提出经济利益平衡方案。

6.2.4 对实施主体及相关责任单位在政策使用、资金、技术、组织、工作机制等方面提出保障措施要求。

7 成果要求

7.0.1 成果应包括规划（计划、方案）文本、图件和附件（详见附录A、附录B、附录C）。

7.0.2 成果的表述要求应符合下列规定：

1 文本应简明扼要地表述规划、行动计划和方案结论，规定性强，措辞准确规范。

2 图件应清晰、准确表达规划或实施意图，并加强与国土空间规划基础数据的衔接。

3 附件应包含说明书或报告以及基础资料汇编，并应符合下列规定：

1) 说明书或报告详细解释方案编制的依据和过程等。

2) 基础资料汇编包括编制过程中形成的工作报告、专题研究报告、基础资料、会议纪要、部门意见、专家论证意见等，以及由管理部门出具的相关证明材料等。

7.0.3 成果形式包括书面成果和电子数据成果，并应符合下列格式要求：

1 书面成果采用双面打印的A4或A3幅面，且合订成册，其中图件按整比例采用单面打印的A3幅面。

2 电子数据成果的文本正文采用word格式或pdf格式，图件采用dwg和jpg格式，并符合审查、审批部门有关成果电子报批和管理的格式要求。

附录 A 城市更新专项规划成果参考模板

A.0.1 《XX市/县城市更新专项规划文本》编制大纲应按下列编写格式：

一、总则

明确城市更新专项规划制定的指导思想、规划目的、规划原则、规划依据、规划范围与期限等总体要求。

二、现状问题

1.经验启示。回顾城市更新工作取得的成绩以及典型的经验做法。

2.问题和需求。结合城市体检评估、深化调查等，全面诊断城市规划建设管理存在的关键问题短板，并分析深层次原因，形成问题和需求清单。

3.形势研判。结合相关规划，分析规划期内本城市实施城市更新行动的机遇与挑战。

三、目标策略

1.更新目标。提出规划期内城市更新目标和分目标，制定量化指标，填写《XX市/县城市更新专项规划指标表》（表A.0.2）。

2.更新策略。结合问题导向、目标导向和需求导向，因城施策制定整体城市更新行动战略，提出城市更新行动的纲领和核心方向，分类分区制定城市更新专项规划策略。

四、重点任务

1. 加强既有建筑安全隐患整治。
2. 加强既有建筑更新改造。
3. 推进城镇老旧小区改造。
4. 开展完整社区建设。

5. 推进城中村改造。
6. 推进老旧街区、老旧厂区更新改造。
7. 完善城市功能。
8. 加强城市基础设施建设改造。
9. 加强城市基础设施生命线安全工程建设。
10. 优化城市道路交通。
11. 修复城市生态环境。
12. 保护传承城市历史文化。

五、行动指引

1.专项更新行动指引。识别重要更新专项，提出专项更新行动的目标、策略、重点任务。

2.片区更新行动指引。识别重点更新片区，划示重点更新片区的空间范围，提出片区更新行动的目标、策略、重点任务等。

六、保障措施

在工作机制、更新资金保障和监管、规划编制和传导、制定地方性法规等方面提出规划实施的保障措施要求和方向性建议，并明确具体措施制定部门。

六、附表

七、附图

A.0.2 XX市/县城市更新专项规划指标宜符合表A.0.2的规定：

表 A.0.2 XX 市/县城市更新专项规划指标建议

序号	目标	内容	指标名称	现状值	合理值	目标值
1	优化布局	山水格局	区域开发强度（%）			
2		城市结构	组团率（%）			
3			城市生态廊道达标率（%）			
4		生态修复	生态岸线率（%）			
5			黑臭水体整治完成率（%）			
8	完善功能	城市市政基础设施	城市生活污水集中收集率（%）			
7			城市公共供水管网漏损率（%）			
8			再生水利用率（%）			
9			燃气管道老化更新改造完成率（%）			
10			城镇居民老旧二次节水设施改造率（%）			
11			电缆下地率（%）			
12			通信电缆下地率（%）			
13			公厕设置密度（座/平方公里）			
14			生活垃圾收集站覆盖率（%）			
15			再生资源回收点覆盖率（%）			
16		城市公共服务设施	城市二级及以上医院覆盖率（%）			
17			医疗卫生设施千人指标床位数（床/千人）			
18			人均体育场地面积（平方米/人）			
19			区级及以上公共体育设施覆盖率（%）			
20			城市每千名老人拥有养老床位数（床/千人）			
21			万人城市文化建筑面积（平方米/万人）			
22		城市交通系统	城市道路网密度(公里/平方公里)			
23			专用自行车道密度(公里/平方公里)			
24			公交站点覆盖率（%）			
25			停车泊位与小汽车拥有量的比例（%）			
26			交叉口信号灯控制率（%）			

27			城市慢行系统覆盖率（%）			
----	--	--	--------------	--	--	--

表 A.0.2 XX 市/县城市更新专项规划指标建议(续表 1)

序号	目标	内容	指标名称	现状值	合理值	目标值
28	底线管控	密度强度	人口密度超过每平方公里1.5万人的城市建设用地占比（%）			
29			新建住宅建筑密度超过30%的比例（%）			
30			新建住宅建筑高度超过80米的数量（栋）			
31		安全韧性	海绵城市建成区域达标率（%）			
32			防洪堤达标率（%）			
33			城市内涝积水点密度(个/平方公里)			
34			消除严重影响生产生活秩序的易涝积水点数量比例（%）			
35			城市标准消防站及小型普通消防站覆盖率（%）			
36			消火栓配置达标区域覆盖率（%）			
37			经营性自建房安全隐患整治率（%）			
38			人均避难场所有效避难面积(平方米/人)			
39			人防警报设施覆盖率（%）			
40			燃气安全隐患整治率（%）			
41		特色风貌	历史文化街区、历史建筑挂牌率（%）			
42		慎拆既有建筑	拆除建筑面积小于现状总建筑面积20%的更新片区数量占比（%）			
43			拆建比小于2的更新片区数量占比（%）			
44			居民就地、就近安置率小于50%的更新片区数量占比（%）			
45	提升品质	历史文化保护	文物保护单位和登记不可移动文物利用率（%）			
46			工业遗产利用率（%）			
47			历史建筑空置率（%）			

48		城市风貌管理	城市重点地段城市设计覆盖率（%）			
----	--	--------	------------------	--	--	--

表 A.0.2 XX 市/县城市更新专项规划指标建议(续表 2)

序号	目标	内容	指标名称	现状值	合理值	目标值
49	提升品质	城市公共空间	人均公园绿地面积(平方米/人)			
50			公园绿地服务半径覆盖率（%）			
51			城市绿道服务半径覆盖率（%）			
52		居住社区品质	既有住宅楼电梯加装率（%）			
53			中小学服务半径覆盖率（%）			
54			完整居住社区覆盖率（%）			
55			社区便民商业服务设施覆盖率（%）			
56			人均社区体育场地面积(平方米/人)			
57			新市民、青年人保障性租赁住房覆盖率（%）			
58		城市适老适幼化改造	社区养老服务设施覆盖率（%）			
59			普惠性幼儿园占幼儿园的比率（%）			
60			社区托育服务设施覆盖率（%）			
61	提高效率	新型城市基础设施	每万人拥有5G基站数（个/万人）			
62			社区电动自行车充电设施配置比例（%）			
63			市政管网管线智能化监测管理率（%）			
64			燃气自动报警装置安装率（%）			
65			市政行业智能计费装置改造率			
66		城市管理	背街小巷改造整治率（%）			
67			城市街道立杆、空中线路规整性（%）			
68			街道车辆停放有序性（%）			
69			城市窨井盖完好率（%）			
70	转型发展	绿色低碳	绿色社区建设比例（%）			
71			社区低碳能源设施覆盖率（%）			
72		开发运营	城市更新改造投资与固定资产投资的比值			

	展		(%)			
73	多方参与		实施物业管理的住宅小区占比(%)			
74			旧房改造中,企业和居民参与率(%)			

1.可根据城市实际情况，因案施策选取部分指标，或制定反映城市发展特色、亮点的其他指标。

A.0.3 《XX市/县城市更新专项规划图件》应符合下列模板：

一、现状图

- 1.规划范围图
- 2.城市基础条件分析图
- 3.城市体检成果分析图

二、规划图

- 1.城市更新战略布局图
- 2.城市更新片区划分图
- 3.城市更新重点任务布局图。
- 4.专项更新行动指引图。划示重要更新专项的空间范围或位置，标明专项的类型、名称和更新内容等。
- 5.片区更新行动指引图。划示重点更新片区的空间范围，标明片区名称和更新规模、功能定位等。

注：根据需要，可将若干张图件合并表达，也可以分为多张图件表达。

附录 B 城市更新行动计划成果参考模板

B.0.1 《XX市/县城市更新行动计划文本》编制大纲应符合下列编写格式：

一、总 则

明确城市更新行动计划制定的指导思想、目的、原则、依据、对象、范围与期限等总体要求。

二、城市更新现状评估

综合调查评估结论，形成问题和需求清单。填写《XX市/县城市更新行动计划问题和需求清单》（表B.0.2）、《XX市/县XX片区更新资源表》（表B.0.3）。

三、目标指标

因城施策提出专项更新行动和片区更新行动的更新目标和具体任务，研究确定重点更新片区的功能定位。

四、专项更新行动

聚焦城市更新任务，确定更新行动计划的主题。围绕每个行动主题提出更新专项的更新策略、主要任务和具体举措。

五、片区更新行动

落实片区空间布局，提出重点更新片区的更新目标、更新策略、具体举措等，提出统筹政策、资金、管理等形成合力的综合性更新机制。

六、重点项目库

针对城市更新行动计划的目标和任务，提出拟建设的重点支撑项目。说明重点项目策划的遴选原则、更新方式、功能业态、投资估算、投融资方式等，将城市更新重点项目汇总成表，制定重点项目的建设时序与分期计划。填写《XX市/县城市更新行动重点项目汇总表》（表B.0.3）。

七、保障措施

针对重要更新专项和重点更新片区实际情况，从健全机制、创新政策、技术支撑、评估监督等方面提出保障措施的要求和方向性建议，并明确具体措施制定的相关部门。

八、附表

附表1 XX市/县城市更新行动计划问题和需求清单

附表2 XX市/县城市更新行动重点项目汇总表

B.0.2 《XX市/县城市更新行动计划文本》中附表1应符合表B.0.2格式：

表 B. 0. 2 XX 市/县城市更新行动计划问题清单和需求清单

类型	主要问题		更新需求
布局	1		
	2		
功能	1		
	2		
品质	1		
	2		
底线	1		
	2		
效能	1		
	2		
方式	1		
	2		
其它	1		
	2		

B.0.3 《XX市/县城市更新行动计划文本》中附表2应符合表B.0.3格式：

表 B.0.3 XX 市/县城市更新行动重点项目库

序号	项目名称	项目类型与分级	项目名称	项目位置	项目内容	更新方式	建设规模	实施主题	投资估算及投融资安排	实施年度
1										
2										
……										
1										
2										
……										
总计										
<p>1. “项目类型”可分为生态修复、居住、工业、商业办公、历史文化、公共空间、老旧小区、城中村、交通设施、市政基础设施、安全韧性设施或其他更新类型。</p> <p>2. “项目分级”填写项目重要程度，可分为重点项目、基础项目，其中设区市重点项目还可分为市级重点项目、区级重点项目。</p> <p>3. “更新方式”填写项目改造程度，可分为综合整治、功能改善、全面改造。</p> <p>4. “投融资方式”填写项目资金来源，可分为政府投资、政府投资+社会资本、社会资本、政策支持+社会资本等。</p> <p>5. “综合效益”填写项目建设后可能带来的经济效益、社会效益、生态效益等，并简述产生效益所需周期。</p>										

附录 C 城市更新项目实施方案成果参考模板

C.0.1 《XX市/县XX城市更新项目实施方案文本》编制大纲应符合下列编写格式：

一、项目背景

说明城市更新项目实施方案编制的背景、原则、依据、对象、范围等总体要求；说明城市更新行动计划对本项目的要求，介绍行动计划的过程等情况。填写《XX市/县城市更新行动计划中XX城市更新项目的任务清单》。

二、现状分析

1.范围及区位。说明更新项目占地范围，结合区位和交通分析其功能及发展优劣势。

2.基础调查。对人口、土地、建筑、设施、业态、文化、生态等7类对象的基础调查数据和居民需求进行分析，在分析过程中需将定量和定性分析进行结合。

3.分析总结。说明项目存在的主要问题和具备的优势资源条件，明确提出城市更新行动计划和相关规划要求等方面的限制内容。填写《XX市/县XX城市更新项目问题和需求清单》（附表C.2）。

三、功能定位

1.项目更新定位与策略。以城市更新行动计划更新目标为指引，提出项目功能定位，合理提出产业、土地、建筑、设施、文化、生态等方面的具体更新策略。

2.项目更新内容与规模。明确更新资源，根据项目定位对项目的建筑、空间及周边环境进行功能业态适配；测算项目总建筑面积和保留、改造、拆除、新建的建筑面积。填写《XX市/县XX城市更新项目更新资源表》（表C.0.2）、《XX市/县XX城市更新

项目更新方式与规模统计表》（表C.0.3）。

四、实施方案

1. 方案设计。通过设计展现项目更新内容及效果，达到规划调整深度，包括但不限于以下内容：设计理念、总平面图设计、建筑设计、效果图和其他设计等。

2. 时间节点和分工安排。包括土地供应、前期研究、工程设计、土建施工与安装、招商营销、竣工验收和运营等工作。

五、项目投资测算

1. 项目投资测算。
2. 项目效益预估。
3. 经济利益平衡。

六、实施保障

提出实施主体及相关责任单位在政策使用、资金、技术、组织、工作机制等方面采取的保障措施。

七、附表

附表1 XX市/县城市更新行动计划中XX城市更新项目的任务清单

附表2 XX市/县XX城市更新项目问题和需求清单

附表3 XX市/县XX城市更新项目更新资源表

附表4 XX市/县XX城市更新项目更新方式与规模统计表

C.0.2 《XX市/县XX城市更新项目实施方案文本》附表3应符合表C.0.3格式：

表 C. 0. 2 XX 市/县 XX 城市更新项目更新资源表

序号	类型		资源数量	现状规模	现状使用情况
	大类	子类			
	建筑	居住建筑	处	建筑面积㎡	
		.....	处	建筑面积㎡	
	设施	中小学	个	建筑面积㎡	
		.....	个	建筑面积㎡	
	空间	社区游园	个	占地面积㎡	
		.....	个	占地面积㎡	
	道路交通	停车场	个	占地面积㎡	
		.....	个		
	闲置土地		处	处	
其它		.....	处	处	

1. “大类” “子类” 填写内容为示意，根据实际更新资源据实填写；2. “使用情况” 是对 “子类” 项更新资源现状的总体说明。

C.0.3 《XX市/县XX城市更新项目实施方案文本》附表4应符合表C.0.3格式：

表 C. 0. 3 XX 市/县 XX 城市更新项目更新方式与规模统计表

序号	类型		占地面积	现状建筑面积	主导更新方式	保留建筑面积	改造建筑面积	拆除建筑面积	更新后总建筑面积	拆除比例	拆建比例	备注
1	建筑类	厂房										
2		住宅										
3		商业										
4	闲置土地											
合计												
序号	类型					实施前规模			实施后规模		备注	
1	非建筑类	道路										
2		.....									

各类建筑面积、拆除比例、拆建比例参照之前各类表格填写方式。

C.0.4 《XX市/县XX城市更新项目实施方案图件》应符合下列模板：

一、现状图

1.项目区位图。标明城市更新项目在行政区的地理位置，表述与周边地区的功能关系、交通联系、空间关系等内容。

2.范围界线图。标明项目范围界线，涉及的行政单元边界，重要城市基础设施、公共服务设施。

3.土地利用现状图。结合最新现状地形图，标明项目现状各类用地的实际用地功能，标明对应的用地性质代码、公共和市政配套设施等。

4.土地权属情况图。依据土地核查结果，标明项目内所有用地边界、土地权属性质、土地权属或实际占用单位。标示土地权属，包括国有用地、集体用地、留用地、历史遗留用地以及权属不清晰且未完善征转手续的用地等。

5.综合现状分析图。包括建筑（包括年代、结构、功能等）、公共设施、道路交通、绿化景观（尤其是须保留的树木）、空间环境等分析图，标注位置、统计数量并进行分析评价。

6.更新资源分布图。结合最新现状地形图，标明项目内可实施更新的土地、建筑、设施、道路、公共空间、历史文化等更新资源的分布情况。

二、规划图

1.更新总平面图。标明主要更新内容和功能设施的分布情况。

2.项目设计图。表述项目设计构思与设想的整体空间鸟瞰图、重要节点空间效果图、单体建筑效果图、单体建筑平面图

等。

3.更新方式分布图。用不同颜色的图例标明留、改、拆的不同更新方式。

4.各类专项设计图。如道路交通规划设计图、公共服务设施规划设计图、市政设施规划设计图等。根据需要，可将若干张图件合并表达，也可以分为多张图件表达。

用 词 说 明

为便于在执行本标准条文时区别对待,对要求严格程度不同的用词说明如下:

- 1 表示很严格,非这样做不可的:
正面词采用“必须”,反面词采用“严禁”;
- 2 表示严格,在正常情况下均应这样做的:
正面词采用“应”,反面词采用“不应”或“不得”;
- 3 表示允许稍有选择,在条件许可时首先应这样做的:
正面词采用“宜”,反面词采用“不宜”;
- 4 表示有选择,在一定条件下可以这样做的,采用“可”。

引用标准名录

- 《城市综合交通体系规划标准》GB/T51328
《城市供热规划规范》GB/T51074
《城镇燃气规划规范》GB/T51098
《城市环境卫生设施规划标准》GB/T50337
《生活饮用水卫生标准》（GB5749）
《海绵城市建设技术指南》（试行）
《城市容貌标准》GB50449
《城市绿线划定技术规范》GB/T51163
《城市抗震防灾规划标准》GB50413
《供热系统节能改造技术规范》GB/T50893
《无障碍设计规范》GB50763
《城镇老年人设施规划规范》GB50437
《城市停车规划规范》GB/T51149
《历史文化名城保护规划标准》GB/T50357
《城市地下空间规划标准》GB/T51358
《城市公共服务设施规划标准》GB50442
《城市居住区规划设计标准》GB50180-2018
《绿色保障性住房技术导则》（试行）
《城镇供水管网漏损控制及评定标准》CJJ92
《城市公共厕所设计标准》CJJ14
《城市户外广告设施技术规范》CJJ149
《城市绿地分类标准》CJJ/T85
《居住绿地设计标准》CJJ/T294
《城市生活垃圾分类及其评价标准》CJJ/T102
《自治区城市设计规程》XJJ070

《城镇容貌标准》XJJ000
《城镇户外广告设施设置规程》XJJ029
《自治区城市生态修复和城市修补导则》XJJ103；
《新疆维吾尔自治区城市精细化管理技术导则》（试行）
《自治区城市“15分钟活动圈”建设技术导则》XJJ124
《完整居住社区建设指南》
《新疆维吾尔自治区城镇老旧小区改造工程建设技术导则》（试行）
《新疆维吾尔自治区小城镇建设指南》（试行）
《自治区智慧市政建设导则》（试行）
《自治区智慧社区（小区）建设技术导则（试行）》
《自治区城市综合管理服务平台建设导则（试行）》
其他规范标准

新疆维吾尔自治区
城市更新专项规划编制导则

条文说明

目 次

1	总 则.....	(41)
3	基本规定.....	(42)
4	城市更新专项规划.....	(44)
4.1	一般规定.....	(44)
4.2	主要编制内容.....	(44)
5	城市更新行动计划.....	(50)
5.1	一般规定.....	(50)
5.2	主要编制内容.....	(50)
6	城市更新项目实施方案.....	(54)
6.1	一般规定.....	(54)
6.2	主要编制内容.....	(54)
	参考文献.....	(58)

1 总 则

1.0.1 本条明确了城市更新专项规划的编制目的。城市更新专项规划工作的开展旨在加强对自治区各级城市更新各项工作的统筹引领，持续实施城市更新行动。通过科学规划、合理布局、规范建设，推动城市空间结构调整优化和品质提升，转变城市开发建设方式，不断满足人民群众日益增长的美好生活需求，提高城市规划建设治理水平，推动城市高质量发展。

1.0.2 本条明确了城市更新专项规划编制的范围。一是明确适用的范围，自治区行政区域内开展的城市更新专项规划均可参照本导则实施，二是提出城市开展城市更新行动规划编制可结合实际，制定适合本地要求的操作细则，细化和补充相关内容要求。

1.0.3 本条阐述了导则编制的主要依据。党的二十大报告中指出要实施城市更新行动，打造宜居、韧性、智慧城市。《住房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]进一步明确要“依据城市体检结果，编制城市更新专项规划和年度实施计划，结合国民经济和社会发展规划，系统谋划城市更新工作目标、重点任务和实施措施，划定城市更新单元，建立项目库，明确项目实施计划安排”。在此背景下，城市更新的专项规划及其规划体系的建立，受到各地普遍的重视和探索，各地陆续出台了相应的规划编制要求和标准性文件。自治区正处于科学有序实施城市更新行动的关键时期。如何统筹抓好利用好各项资源促进城市更新，有效推动新型城镇化和高质量发展，既是瓶颈，更是机遇。为做好顶层设计，为各地城市更新编制工作提供明确的技术指导和要求，自治区住房和城乡建设厅组织开展了《城市更新专项规划编制导则》编制工作，充分借鉴国内其他省

区市的编制经验，结合自治区城市更新工作的要求，明确规划编制的技术标准，为统筹开展城市更新任务提供支撑。

3 基本规定

3.0.2 城市更新专项规划包括城市更新专项规划、城市更新行动计划、城市更新项目实施方案3个层次。各城市可根据自身实际需求进行调整和增加，并应注意下列事项：

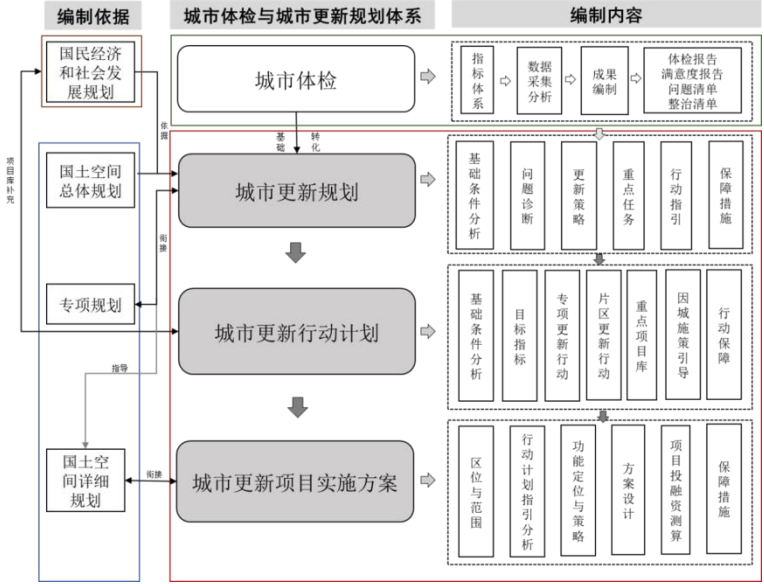
1 城市更新专项规划是城市更新领域的专项规划，与相关规划相协调，其成果向上是落实国民经济和社会发展规划、国土空间总体规划的重要手段，向下是制定城市更新行动计划的重要依据。

2 城市更新行动计划是对城市更新的近期工作行动安排，其成果是审批批准重大项目、安排政府投资和制定相关政策的重要依据。城市更新项目实施方案是对项目规划、建设、管理、运营等环节作出的具体安排，是办理项目立项、环评、用地、规划等审批手续的重要依据。

3 自治区各地（州、市）重要城市综合更新项目、涉及公共利益公共安全的更新项目、独立实施的老旧小区改造项目、棚户区改造项目、历史风貌保护项目，以及城市人民政府确定需要编制的项目，建议单独编制城市更新项目实施方案，一般城市更新项目在城市更新项目实施方案阶段可按照现行规划、建设审批程序执行。

4 在规划层次的确定中，需要充分考虑人口规模等因素，人口规模较大的县级市、县城需根据实际，可以独立编制城市更新专项规划、城市更新行动计划。

5 城市更新专项规划、城市更新行动计划、城市更新项目实施方案的编制依据、编制流程如下图所示：



4 城市更新专项规划

4.1 一般规定

4.1.3 城市更新专项规划需充分应用城市体检成果，转化城市体检成果，及时、准确地解决年度城市体检工作中住房、小区/社区、街道、城区维度发现的“城市病”。县城城市更新可参照城市的城市体检指标体系，也可结合县城体检指标确定。

4.1.4 编制过程中，通过基础资料收集、部门座谈、实地踏勘、问卷调查等多种方式开展现状调查和评估，全面掌握城市更新行动的需求，规划编制过程中实行公众参与制度，广泛征求各相关部门、专家意见与群众诉求。

4.2 主要编制内容

4.2.1 城市更新基础分析内容应开展较为详细的现状调研，并应符合以下规定：

1 城市实地调查应通过座谈交流、问卷调查、现场踏勘、大数据分析等方式开展，并应收集城市更新相关现状和规划资料，听取相关部门规划建议与群众实际诉求，结合重点更新内容开展专题调研。

2 基础资料收集过程应收集社会经济、城市规划建设管理等基础资料，应包含以下内容：

- 1) 城市人口、经济和产业、用地和建筑、城市生态和功能、历史文化和城市风貌、居住社区、新型城市基础设施、城镇老旧小区、城市防洪排涝等方面基本情况。
- 2) 城市体检成果以及转化运用落实情况。

3) 政府和部门工作总结、相关政策方针、重点项目和对城市更新行动建设的需求。

4) 国民经济和社会发展规划纲要、国土空间规划及相关专项规划。

5) 现行土地、规划、建设、财税、不动产登记、文物保护、审批报建等相关政策。

6) 其他相关基础资料。

4.2.2 现状问题诊断中运用城市体检成果、开展存量资源底账摸排时应符合以下规定：

1 城市体检成果细化分析应对城市住房安全耐久、功能完备、绿色智能，小区（社区）设施完善、环境宜居、管理健全，街区功能完善、整洁有序、特色活力，城区（城市）生态宜居、历史文化保护利用、产城融合、职住平衡、安全韧性、智慧高效等方面存在的问题，具体问题以及分布的区域进行梳理，分析存在问题的主要原因，识别重要更新专项和重点更新区域，提供基础支撑。

2 开展存量资源底账摸排时应符合以下规定：

1) 清晰界定存量资源的目标对象和范围，结合城市体检成果、现状调查，通过实地踏勘、数据搜集、大数据分析、座谈等多种方式开展存量资源底账摸排，掌握城市的存量资源总量、分布及基础特征，形成存量资源分布图。

2) 评估存量资源更新综合潜力。在摸清存量资源底账的基础上，应结合城市特点和实际情况，从土地权属、历史地籍、交通设施、人口分布、经济产出等多个维度，对存量资源开展系统分析。

3) 评价存量资源更新优先次序。结合存量资源更新的难易程度、经济价值、公共效益、资本带动效应等多个方面，

综合评价各类存量资源的更新优先次序，为明确近期更新重点提供依据。

4.2.3 划定城市更新分区还应结合城市体检成果明确的“城市病”重点区域，并应符合以下规定：

1 重点更新片区划分原则上应覆盖单个或多个社区，以10~15分钟生活圈为重要依据进行划定，更新片区面积不宜小于1平方公里为宜。

2 综合考虑土地、建筑、道路网、河流等边界要素，保证现有市政及公共服务设施的相对完整性，符合城市有机生长的成片连片要求。

3 重要的城市景观、道路和休闲开放空间，可考虑景观连贯性、功能完整性和产业集聚发展要求。

4.2.5 城市更新专项规划内容的确定重点围绕城市更新重点任务开展，在具体编制过程中需侧重完善功能、安全韧性、提升品质、提高效能、转型发展，并应符合以下规定：

1 完善功能规划内容应包含以下内容：

1) 城市市政基础设施更新指引应提出市政基础设施的系统更新、扩容增效的任务要求，并根据规划建筑量对可能新增的市政设施和管线进行预判。

2) 城市公共服务设施指引应结合居民的实际需要合理预测各类基础保障类公共服务设施及基础教育设施需求，提出补充或完善各类设施布局及规模、设置方式、服务半径、混合设置等的导向和要求。明确品质提升类公共服务设施的改善需求。

3) 城市交通系统指引应提出公共交通系统等方面的优化思路，提出慢行系统在空间布局、网络密度，以及与其他系统的衔接等方面的建议和规划要求。

4) 在产业功能完善中应注重集约型生产空间、新型商业空间、创业型创新空间三类产业空间的规划引导,其中集约型生产空间应以产业集群化、平台化发展为导向,加强对低端低效、零散碎片产业空间的梳理与腾退,根据产业主体空间需求合理优化产业空间布局,打造复合、集约、高效的产业空间,引导市场资源要素高效集聚;新型商业空间应充分发挥片区资源要素禀赋,通过临时更新、微更新等方式,营造特色空间形态,推动夜间经济、后街经济等新型商业模式的发展,提升产业发展活力;创业型创新空间应通过盘活老旧厂房、老旧仓库、闲置物业等,探索低成本的产业空间供给,降低市场主体运行成本,为创业者提供低成本的工作空间,激发社会创新创业活力。针对高校、机构、企业等创新主体差异化空间需求,鼓励通过用地调整、功能混合等方式创造多层次、差异化的创新空间,促进创新要素的高效发展。

2 安全韧性规划内容应包含以下内容:

1) 落实生态系统保护和治理、海绵城市建设、完善城市防洪排涝体系的规划建设要求,提高城市防灾减灾能力,提高对地质灾害、气象灾害和疾病等的应对能力。

2) 切实保障群众用水安全。

3) 加大城镇危旧房屋改造和城市燃气管道等老化更新改造力度,提出对应补充或完善的设施数量、布局等规划建设要求。

3 提升品质规划内容应包含以下内容:

1) 历史文化保护指引应提出历史文化街区、历史街区等历史文化资源保护更新与活化利用的更新策略。

- 2) 特色风貌管控应依据国土空间总体规划与城市设计,以及风貌特征和特色风貌保护要求提出主要更新专项规划措施,包括城市色彩、建筑外观、广告牌管理、天际线、城市照明等。
 - 3) 居住社区品质指引应明确城镇老旧小区改造、完整社区建设、城中村有机更新等的类型和规模、方式和模式等,提出共建共享配套设施和公共活动空间、危房排危整治、老旧住宅加装电梯及社区物业管理等统筹对策。提出住房发展的原则和导向,加大保障性住房建设力度。
 - 4) 城市适老适幼化改造指引应提出城市社区养老、公共空间、无障碍等服务设施以及适老化住房的供给能力和服务质量提升的对策;提出城市儿童福利、公共空间、中小学和幼儿园、婴幼儿照护等服务设施的供给能力和服务质量提升的对策。
 - 5) 城市公共空间指引应对应补充或完善城市公共开放空间的数量、布局,以及与慢行系统衔接性、空间氛围、街道尺度和建筑界面等提出规划建设对策。
- 4 提高效能规划内容应包含以下内容:
- 1) 新型城市基础设施指引应明确城市智能市政、智慧社区、智能建造、智慧城管等新型城市基础设施的类型和数量、分布和规模,提出各类设施的协同推进对策。
 - 2) 城市管理指引应提出以街道和社区为空间单元的城市管理和治理模式建议,明确系统提升城市风险防控能力和精细化管理水平的规划要求。
- 5 转型发展规划内容应包含以下内容:
- 1) 绿色低碳环境指引应分析并提出城市应用绿色低碳新技术、建设绿色低碳街区和绿色低碳建筑的规划导向和要

求。对于涉及重大环境问题的更新片区，须另行编制环境影响评估报告。

2) 开发运营模式指引应分类说明老旧小区、老旧厂区、老旧街区和城中村等主要存量地段功能以及既有建筑改造提升的策略，明确更新开发目标、运营手段、产业支撑等的模式，提出与产业转型、消费升级、新基建、文化传承、金融创新等结合的规划建议。

3) 多方参与模式指引应提出探索建立社区和市场主体需求主导的更新机制，推进“自上而下”“自下而上”共谋、共建、共治、共享的建议。

4.2.7 保障措施确定应符合以下规定：

1 健全机制方面应包括探索政府引导、市场运作、公众参与的城市更新可持续模式；建立健全政府统筹、条块协作、部门联动、分层落实的工作机制；以及建立存量资源利用统筹协调机制、推进放管服和营商环境等。

2 制度保障应包括出台城市更新的地方条例。创新政策，加快形成与存量提质改造相适应的土地利用与审批等政策体系。

3 资金筹措方面主要包括：构建多元化资金保障机制、完善社会资本参与机制等。

4 技术支撑方面应包括既有建筑改造功能转化、地下空间改造利用，建筑结构改造、消防抗震验收等方面的技术导则，以及基于城市更新项目审批的规划建设管理规定等。

5 城市更新行动计划

5.1 一般规定

5.1.1 城市更新行动计划编制应按需编制，其编制范围的确定应根据城市更新专项规划明确的专项更新行动指引和片区更新行动指引的内容来确定，并结合城市人民政府更新工作，统筹划定编制范围。与城市更新专项规划相同，需要根据实际城市更新行动工作的开展，滚动编制。

5.1.2 在城市更新行动计划编制过程中，应以广泛调研和深入了解人民群众意愿需求为目标，开展现状调查，确定更新行动计划的具体任务和途径。方案编制与论证环节充分征求有关部门和专家意见，并进行公示。

5.2 主要编制内容

5.2.4 重点更新片区按照主导功能可划分为老旧小区改造类、城中村有机更新类、老旧街区（既有建筑）与传统商圈提档升级类、低效产业园与老旧厂区转型类、历史文化片区类5种类型及其他类型，每种类型在提出更新行动时应符合以下规定：

1 老旧小区改造类应按照优先解决群众“急、难、愁、盼”问题的原则，合理确定改造计划，提出行动支撑措施和项目储备库。

2 城中村有机更新类应按照“留改拆”并举原则，以保留提升为主、拆危（危房）、拆违（违章）为辅的综合整治思路，提出补齐城中村设施短板、完善城中村功能的具体行动任务和行动方案。

3 老旧街区（既有建筑）与传统商圈提档升级类应围绕打造一批精品街道、活力街区、魅力地段、城市客厅的更新目标，从健全配套设施、塑造人性化空间环境、既有建筑改造升级等方面提出具体行动任务要求，并针对传统商圈、旧市场的新场景应用、新消费潜力提出行动建议。

4 低效产业园与老旧厂区转型类应围绕盘活存量空间、既有低效产业园区更新，提出低效、老旧工业区的保留提升的具体行动计划，建立正负面清单。

5 历史文化片区类应依托历史文化街区和历史地段，提出建设文化展示、传统居住、特色商业、休闲体验等特定功能区的行动计划。分层次、分类别串联各类历史文化遗产，构建融入生产生活的历史文化展示线路、廊道和网络。

6 其他类型应根据片区发展特色、亮点，因案施策，提出主要任务和具体举措。

5.2.5 城市更新行动重点项目库的建立应符合下列规定：

1 划分重点项目的范围时应综合考虑项目实际需求、经济效益、资金平衡、产权边界、实施时序、周边规划道路情况及国土空间详细规划地块完整性等因素，划分城市更新项目空间的建议范围。其中，更新方式仅为拆旧建新的，且新增容量、改变用途的，不得单独成为一个项目。

2 城市更新项目可分为重点项目和基础项目两级，设区市可按照市、区两级分工，分为市级重点项目和区级重点项目。

3 重点项目选择考虑以下原则：

- 1) 紧迫性，强调严重问题和突出问题优先治理；
- 2) 公众性，强调体现社会热点，回应公众的迫切需求；
- 3) 典型性，强调契合城市更新行动主题与目标；

- 4) 实施性，强调具备明确的政府、市场、社会责任主体，项目需求明确，落地实施性强；
- 5) 创新性，强调具有示范带动效应，能探索出新的政策与机制。

4 项目更新方式应根据城市更新行动底线约束和国土空间规划管控要求，按照更新目标和策略，结合策划的系列项目区域现状存量资源评估，提出适宜的项目更新方式，以综合整治类、功能改善类为主，全面改造类为辅，防止大拆大建。

5 不同更新方式的定义内涵、土地规划要求、使用对象应符合下表规定：

表 城市更新项目更新方式参考表

更新方式	定义内涵	土地规划要求	适用对象
综合整治	包括改善消防设施、改善基础设施和公共服务设施、改善沿街立面、环境整治、城市风貌提升、安全整治、生态修复和既有建筑节能改造等内容，但不改变建筑主体结构和使用功能，实现人居环境优化提升	一般不新建附属设施，因消除安全隐患、改善基础设施和公共服务设施需要新建附属设施的，应当满足城市规划、环境保护、建筑设计、建筑节能及消防安全等规范的要求。更新后的土地主体使用权、功能和用途可变或可不变	生态修复、历史文化街区、棚户区改造、集中成片的危旧房改造、城中村改造、街区微改造等项目类型

表 城市更新项目更新方式参考表(续表 1)

更新方式	定义内涵	土地规划要求	适用对象
功能改善	结合产业发展需求，对既有旧商业或旧工业用途的建筑物保留建筑物的原主体结构，只改变部分或者全部建筑物使用功能，但不改变土地使用权的权利主体和使用期限的城市有机更新项目	可以根据消除安全隐患、改善基础设施和公共服务设施的需要加建附属设施，并应当满足城市规划、环境保护等要求	旧商业或旧工业用途的建筑物
全面改造	以拆除重建为主的更新方式，主要指通过建筑物、构筑物及其他附着物的拆除清理、重新建设的方式进行改造	应当严格按照相关规划的规定实施	历史文化价值较低的旧厂房、城中村等片区

6 城市更新项目实施方案

6.1 一般规定

6.1.1 城市更新项目实施方案并非新生事物。在现行规划建设体系中，存在与之目的相同的工作。城市更新项目实施方案是完整的三层次城市更新专项规划体系中的微观层次规划。为使城市更新项目在实施阶段更好落实上位城市更新专项规划中确定的更新内容、要求，确保城市更新工作的完整性、延续性，建议城市重点的城市更新项目单独编制城市更新项目实施方案，或与国土空间详细规划合并编制。确定不另外编制城市更新项目实施方案的更新项目在实施阶段按照现行国土空间详细规划编制、用地建设审批的规定要求和程序执行。

6.1.2 工作程序中需注意以下事项：

- 1 开展现状调查的过程中应同步开展群众意愿调查，充分了解群众的更新意愿与诉求。
- 2 按需开展城市设计、公共服务设施、交通影响评价等专题研究。
- 3 进行成本收益估算，保证项目的可行性后，确定初步更新方案。
- 4 在编制区域更新方案草案过程中，开展建筑验证、日照分析等工作，结合群众意见，形成更新方案草案。
- 5 组织专家委员会评审，对方案进行评估和优化，确保方案在规划、技术、社会影响等方面的合理性。

6.2 主要编制内容

6.2.1 基础条件分析中对区位与范围分析时应包括以下具体内容:

1 人口分析应包括常住人口的年龄结构、职业特征、职住比例以及居民更新意愿等。

2 土地分析应结合国土空间详细规划分析各地块的占地面积、土地性质、现状功能、权属关系、使用情况以及分布情况等内容。

3 建筑分析应包括各类建筑的楼栋数量、建筑面积、建筑质量、建筑功能、权属关系、使用情况以及分布情况等内容,对违规搭建的建筑物、构筑物进行标识和说明。

4 设施分析应包括道路交通、环境卫生、管线、能源等市政设施,以及教育、医疗卫生、文化、体育、养老等公共服务设施和公共活动空间的数量、面积、服务能力及分布情况。

5 业态分析应包括现状产业和商业业态类型、分布情况、经营规模、经营情况等内容。

6 文化分析应明确项目内文化资源点的历史文脉、数量、规模、权属使用及分布情况。

7 生态分析应明确项目内的山、水、林、田、湖、草等生态资源的数量、规模、质量以及分布情况。

6.2.2 在城市更新项目实施方案设计阶段可结合实际需求开展环境影响、历史文化保护、社会稳定性风险评估、海绵城市专题分析,包括但不限于以下内容:

1 环境影响评价应包括环境质量现状评价和环境影响预测评价。结合项目的更新方式、更新内容以及前后功能的变化等因素,分析评估项目更新前后对环境的影响,对自身及周边环境有影响的应提出有效的措施。

2 历史文化保护专题分析应对具有保护意义、承载不同历史时期文化价值的历史文化资源进行梳理分析，明确保护对象和分布情况，提出对象分级和保护范围、建设控制范围，以及整体保护原则和重点任务，提出保护利用和更新实施的主要措施和相关管控要求。

3 交通影响评价应对规划和建设项目实施后可能造成的交通影响进行分析、预测和评估，提出预防或者减轻不良交通影响的对策和措施，优化调整交通资源分配和布局，促进土地利用与交通系统协调发展的方法和制度

4 社会稳定风险评估应针对项目提出的更新资源、更新方式、更新规模、规划调整、土地收储、土地供应等内容，分析对居民、就业人群、企业主等各方利益群体的影响，针对有可能发生的不稳定因素提出应对措施，确保项目的稳定性和连续性。

5 海绵城市专题应分析项目现状海绵城市的建设情况，结合项目更新内容，因地制宜分析海绵设施增补提质的要求，提出海绵城市建设方案。

6 更新项目涉及下列情形时，城市更新项目实施方案应包含相应专题分析（专题报告）：

- 1) 涉及集中老旧厂区、老旧商业区的，应包含产业发展专题分析；
- 2) 涉及突破国土空间详细规划建筑总量、人口总量的，应包含公共服务设施和市政基础设施专题分析；
- 3) 涉及地下空间开发利用的，应包含地下空间专题分析；
- 4) 涉及城市道路改线或功能改变的，应包含道路交通专题分析；
- 5) 其他需增加的专题分析。

6.2.3 项目投融资测算中项目效益预估可从以下方面开展：

1 经济效益应从投入产出的经济性进行预估，包括盘活的存量资源面积、增加的产业经营面积、产业经营收入与税收等内容。

2 社会效益应从居民的获得感和幸福感进行预估，包括提升公共服务功能产生的民生效益等内容。

3 环境效益应从环境改善提升方面进行预估，包括生态环境、卫生环境、安全环境提升等内容。

4 其他效益应根据项目自身资源条件和更新后的功能提升，在人文、安全等方面做效益预估。

参考文献

- [1]《中华人民共和国土地管理法》
- [2]《中华人民共和国城乡规划法》
- [3]《中华人民共和国环境保护法》
- [4]《中华人民共和国水污染防治法》
- [5]《中华人民共和国大气污染防治法》
- [6]《中华人民共和国土壤污染防治法》
- [7]《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》
- [8]《中华人民共和国城市房地产管理法》
- [9]《城市道路管理条例》
- [10]《城市供水条例》
- [11]《城镇排水与污水处理条例》
- [12]《城镇燃气管理条例》
- [13]《城镇地下管线管理条例》
- [14]《电力设施保护条例》
- [15]《电信设施保护条例》
- [16]《城镇供热条例》
- [17]《城市市容和环境卫生管理条例》
- [18]《城市绿化条例》
- [19]《中华人民共和国土地管理法实施条例》
- [20]《中华人民共和国建筑法》
- [21]《建设工程质量管理条例》
- [22]《地震安全性评价管理条例》
- [23]《历史文化名城名镇名村保护条例》
- [24]其他相关法律法规

- [25]《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）
- [26]《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）
- [27]《关于在城乡建设中加强历史文化保护传承的意见》
- [28]《住房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）
- [29]《住房和城乡建设部办公厅国家发展改革委办公厅关于进一步明确城市燃气管道等老化更新改造工作要求的通知》（建办城函〔2022〕336号）
- [30]《住房和城乡建设部办公厅国家发展改革委办公厅国家疾病预防控制中心综合司关于加强城市供水安全保障工作的通知》（建办城〔2022〕41号）
- [31]《住房和城乡建设部办公厅关于进一步明确海绵城市建设工作有关要求的通知》（建办城〔2022〕17号）
- [32]《自治区关于持续推进城市更新行动的实施意见（征求意见稿）》