

城市更新规划编制导则

一、基本要求

（一）编制目的

为贯彻落实党中央、国务院关于实施城市更新行动的重要决策部署，高质量开展城市更新，科学编制城市更新规划，发挥规划引领作用，有力有序有效实施城市更新重点任务，制定本导则。

（二）适用范围

导则适用于城市（包括直辖市、副省级城市、地级市和县级市）编制城市更新规划，地区、自治州、盟、县可参照编制。

（三）定位作用

城市更新规划是一定时期内统筹城镇开发边界内城市更新活动，谋划实施城市更新项目，推动城市结构优化、功能完善、文脉赓续、品质提升的规划，是编制和调整详细规划，配置资金和要素，完善相关配套政策的重要依据。

（四）编制原则

1. 坚持以人民为中心。聚焦解决人民群众急难愁盼问题，落实城市更新重点任务，统筹推进好房子、好小区、好社区、好城区“四好”建设，让城市成为人民群众高品质生活的空间。

2. 坚持系统观念。统筹发展和安全，将城市更新规划贯

穿于城市建设、运营和治理全周期，做到资金和要素跟着项目走，项目跟着规划走，发挥稳增长、扩内需、惠民生的重要作用，让城市更宜居、更韧性、更智慧。

3. 坚持保护第一、应保尽保、以用促保。在城市更新规划编制实施全过程、各环节加强历史文化保护传承，延续城市历史文脉，彰显城市特色风貌，让历史文化和现代生活相得益彰、融为一体。

4. 坚持守正创新。科学把握城市发展规律，改革完善城市更新规划编制实施的体制机制，建立可持续的城市更新模式和政策法规，提高城市规划、建设、治理水平，推进城市治理体系和治理能力现代化。

（五）体检先行

坚持先体检后更新、无体检不更新，将城市体检发现的问题作为城市更新工作重点，建立“体检发现问题、更新解决问题、评估更新效果、推动巩固提升”的闭环工作机制。

（六）设计引导

建立与城市更新相适应的城市设计制度，明确房屋、小区、社区、城区、城市等不同尺度的设计管理要求，有机融入城市更新专项规划、片区策划、项目实施方案全过程，引导城市更新项目精准落地实施。

（七）多元参与

建立政府引导，居民、产权人、企业等多元主体参与城市更新规划编制实施的工作机制，充分发挥街道和社区作用，通过论证、公示等多种形式，广泛听取意见建议，推动

共建共治共享。

二、规划编制

（一）规划编制实施体系

按照立足长远、统筹全局、一贯到底的要求，建立城市更新专项规划、片区策划、项目实施方案的规划编制实施体系，确保从规划编制到实施落地的一致性。各地可根据实际优化规划编制实施层级。

（二）编制程序

城市更新专项规划由城市住房城乡建设部门会同相关部门组织编制，经城市人民政府审定后实施。城市更新片区策划和项目实施方案由所在地人民政府根据地方实际确定的单位组织编制，经所在地人民政府审定后实施。

（三）规划期限

城市更新专项规划的期限一般为 5 年，与国民经济与社会发展规划期限保持一致。城市更新片区策划和项目实施方案的期限结合实际确定。

（四）专项规划内容

城市更新专项规划应当落实国民经济和社会发展规划，依据国土空间总体规划，与相关专项规划相衔接，作为城市更新项目实施、申请中央资金、专项债和城市更新项目贷款的依据。主要包括以下内容：

1. 城市体检。坚持问题导向和目标导向相结合，深入查找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，提出问题清单和整治建议清单，明确城市更

新重点和更新对象。

2. 规划目标。衔接城市中长期发展需求，确定城市更新五年期的总体目标和年度工作目标。

3. 重点任务。确定既有建筑改造利用、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任务和要求。

4. 城市设计。提出城市功能结构和空间形态优化要求，确定房屋、小区、社区、城区、城市的更新设计原则和视线通廊、特色风貌等城市设计引导要求，明确文化遗产保护、安全韧性等底线管控措施。

5. 片区指引。统筹划定若干个城市更新片区，提出指引要求，根据轻重缓急确定更新时序安排。

6. 项目库。建立城市更新项目库，明确项目入库、出库的管理规则，确定项目名称、类型、规模和实施时序等。

7. 保障措施。提出土地、财政等配套支持政策建议。

（五）专项规划成果

城市更新专项规划编制成果应当包括规划文本、规划图表及其他支撑材料。

1. 规划文本包括规划目标、重点任务、城市设计、片区指引、项目库、保障措施等。

2. 规划图表包括更新对象分布图、更新任务规划图、城市设计引导图、更新片区划分图、更新片区指引图、更新项目实施计划表等。

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。

（六）片区策划内容

城市更新片区策划应当落实城市更新专项规划要求，并与详细规划做好衔接，作为制定和调整城市更新片区详细规划的依据。主要包括以下内容：

1. 片区体检。综合评价片区建设发展状况，调查评估片区历史文化资源，梳理居民、产权人、市场主体等多方利益诉求，摸清存量资源底数，评价更新潜力和价值，深入查找问题短板。

2. 功能业态。围绕完善城市功能、发展新质生产力、培育创新创业空间和打造消费新场景，明确更新片区目标定位、主要功能和业态产业，提出功能转换、产业转型、活力提升要求，确定业态类型、规模以及优化策略，综合测算片区更新经济效益和社会效益。

3. 更新项目。结合片区更新潜力、功能业态、设施和交通承载力分析，提出更新模式和实施路径，确定更新项目，划定项目实施范围，提出片区内项目统筹实施、统筹盘活存量土地的要求，明确政府、市场与居民之间合理共担的资金模式。

4. 设计引导。以城市设计统筹各专业领域，确定公共空间、开发建设强度、城市综合交通、市政基础设施、公共服务设施、历史文化保护等设计要求和详细规划调整建议。

（七）片区策划成果

城市更新片区策划编制成果应当包括规划文本、规划图表及其他支撑材料。

1. 规划文本内容包括更新潜力、功能业态、更新项目、设计要点等。

2. 规划图表包括更新潜力分析图、功能业态策划图、更新方式规划图、更新片区设计图、更新项目分布图、更新项目汇总表等。

3. 其他支撑材料包括更新片区体检报告、意见征求情况、详细规划调整建议、评审意见等。

（八）项目实施方案内容

城市更新项目实施方案应当落实城市更新片区策划要求，作为项目实施的依据。主要包括下列内容：

1. 基础条件。分析项目及周边的基础设施、公共服务设施配建情况，调查评估历史文化资源，梳理既有建筑功能类别、使用状况、权属关系等，广泛征求居民、产权人、市场主体对更新项目的意见建议。

2. 更新方式。分析产业发展趋势与市场供需关系，确定项目的复合功能、具体业态及相应的更新规模，明确项目保留、改造、拆除、新建的具体范围及建筑面积。

3. 设计方案。开展总平面、建筑、设施配套、场地环境、交通系统、地下空间利用、历史文化保护等详细设计。

4. 资金测算。测算项目更新改造和运营维护各项费用，提出项目资金方案，明确项目资金来源和筹措方式，预估项目投资回报和收益，确保风险可控、财务可持续。

5. 运营模式。确定运营主体、资产管理、收益分配等内容，明确各方权利义务和运营监管要求。

（九）项目实施方案成果

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。

1. 规划文本内容包括项目基础条件、更新方式、设计方案、资金测算、运营模式等。

2. 重要图表包括综合现状图、历史文化资源调查评估图、更新实施方式图、项目设计方案图（1套）、资金测算表等。

3. 其他支撑材料包括相关利益主体协商情况、评审意见等。

三、保障措施

（一）编制经费

城市更新规划编制经费可由城市人民政府按照预算管理有关规定，统筹安排资金。

（二）实施评估

结合城市体检评估，对城市更新规划实施情况和更新效果进行评估，制定年度实施计划，优化调整城市更新项目库，完善一体化推进城市体检和城市更新的工作机制。

（三）规划修改

因重大项目、重大工程、重点任务实施需要修改城市更新专项规划、片区策划和项目实施方案的，应报原审定机关及时修改。城市更新规划实施涉及详细规划修改的，应当及

时按程序修改。

（四）档案移交

城市住房城乡建设部门应明确城市更新专项规划、片区策划、实施方案编制成果的归档要求，由编制单位负责按照有关规定向城市住房城乡建设部门移交。

（五）专业人员队伍支撑

加大城市更新专业团队培养力度，配备规划、建筑、园林、工程、策划、运营、经济、城市管理等方面的专业人员，有力支撑城市更新规划编制实施。鼓励开展从专项规划、到片区策划、到项目实施、再到运营维护的全过程技术服务，提升规划实用性和可操作性。

（六）技术支持

探索建立适应地方实际的城市更新规划技术标准体系。充分应用全国自然灾害综合风险普查房屋建筑和市政设施调查结果、国土空间规划“一张图”、国土空间基础信息平台数据、城市国土空间监测成果，依托城市信息模型（CIM）基础平台，搭建城市体检评估信息平台，建立城市更新规划编制、项目管理、实施成效的全过程动态监测和跟踪评估机制，推动城市更新数据资源共享与协同更新。