

南通市城市更新项目策划及实施方案 编制指南（试行）

南通市住房和城乡建设局

一、总则

（一）适用范围

本指南适用于城市更新实施主体所编制的城市更新项目策划方案及实施方案。

适用更新项目类型包括本指南“项目分类”中明确的居住类、产业类、公共类、人文类、复合类、应急类及其他市政府确定的项目。

原则上，本指南适用于用地面积不小于“0.5公顷或预计总投资额不低于1000万元人民币”的城市更新项目。对于规模较小或投资额较低的项目，可参照本指南原则进行简化编制，但需确保核心内容完整。

对于前期工作充分、上位规划明确、产权关系清晰、实施主体明确、资金基本落实、相关利益方已达成共识的项目，经城市更新主管部门同意，可在满足深度要求的前提下，直接编制实施方案，合并或简化策划方案阶段。

（二）编制要求

策划方案与实施方案为城市更新项目推进实施的核心环节，需衔接顺畅、各有侧重。策划方案应聚焦前期研判与顶层设计，围绕背景、现状调研、项目定位及更新策略等进行编制，目的是明确项目发展方向与功能框架，作为更新项目入库的前期评判材料。实施方案侧重项目落地执行，涵盖规划、建筑、资源

配置、经济运营及实施计划等内容，目的是将策划理念转化为可操作方案，确保项目在技术、政策、资金层面具备可实施性，保障高效落地与长效运营。

（三）项目分类及原则

1、城市更新项目分类

（1）居住类项目

现状建筑密度较大、安全隐患较多、使用功能不完善、配套设施不齐全的旧住房、旧居住区。更新项目包括危险住房改造，居住房屋抗震加固，居住建筑节能改造，老旧小区整治改造，完整社区建设，城中村改造等，侧重于消除安全隐患、完善居住功能与配套服务，提升社区宜居性。

（2）产业类项目

现状不符合发展导向、利用效率低下、失修失养的老旧厂区、商业区、园区、楼宇。更新项目包括旧厂房、低效楼宇、传统商业设施存量房屋改造利用，老旧商业街区、老旧厂区更新改造、产业园区提质增效等，侧重于推动产业升级、优化空间效能，促进低效资源向高附加值功能转化。

（3）公共类项目

现状生态环境受损、公用设施陈旧、服务效能低下的城市公园、绿地广场、滨水空间、道路桥梁、市政公用设施等。更新项目包括十五分钟生活圈、医疗、托育、养老、教育、全民

健身、消费、文化、平急两用等类型的城市公共服务设施建设，新型城市基础设施及城市智慧场景建设，绿环、绿廊、绿楔、绿道、社区公园、口袋公园等城市绿地系统建设，侧重于更新老化设施、提升生态与服务效能，增强公共空间品质与韧性。

（4）人文类项目

现状保护利用不充分的历史文化街区、历史建筑、工业遗存等。更新项目包括老城、历史文化街区、不可移动文物、历史建筑的资源保护、风貌管控及活化利用，特色风貌塑造和景区旅游服务与功能完善等，侧重于保护历史遗存、挖掘文化价值，实现活化利用与可持续发展。

（5）复合类项目

现状公共安全风险大、配套设施落后、环境脏乱差的城市生产、生活、生态混杂的复合类项目，侧重于系统治理安全与环境问题，推动功能疏解与空间协调优化。

（6）应急类项目

现状急需改造的基础设施及承灾能力弱、防灾等级低的避难设施及避险物资储备设施等。更新项目包括基础设施更新、复合利用、生态修复、城市防洪和内涝治理、地质灾害综合治理等防灾工程完善，公共消防设施、城市人防工程、城市基础设施生命安全工程、避险物资储备设施等更新完善，侧重于提升城市基础设施服务水平和空间利用效率，提升防灾等级与承

灾能力，完善应急设施与物资储备体系。

(7) 市人民政府确定的其他城市更新项目。

2、方案编制原则

(1) 规划引领

方案的内容编制应以相关城市更新单元规划、国土空间规划为依据，落实对更新项目类型、改造方式、模式等内容的要求，协调好更新项目自身发展与区域整体需求。

(2) 因地制宜

方案应体现不同类型城市更新项目的特点，坚持因地制宜、分类指导，应符合城市更新项目的一般技术标准要求，并深化其所属更新项目类型的相关更新引导特别技术要求。

(3) 品质优先

方案应立足高标准、高品质导向，以建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市为目标，强化设计引领和精细管理，以城市更新推动城市高质量发展。

(4) 实施可行

方案需综合考虑多方效益，统筹资金平衡与持续运营，明确推进时序、责任主体和保障机制，确保更新项目在技术、政策、资金等方面具备可操作性，实现可持续推进与长效管理。

(5) 方案时效与动态管理

为保障项目编制的时效性与可实施性，策划方案有效期为

通过评审之日起两年，实施方案有效期为通过评审之日起一年。有效期内，方案应作为项目入库、计划申报和审批管理的主要依据。对于超过有效期或因政策调整、市场变化、主体变更等原因导致无法按原方案实施的项目，实施主体应及时向城市更新主管部门报告。经评估确需调整的，应启动方案修编程序；无继续实施条件的，应按程序退出项目库和年度计划。

二、编制内容

（一）策划方案编制

策划方案应包括基本信息，背景研判，更新需求，现状调研，项目定位，功能策划，更新策略等技术内容，应达到可指导项目实施方案编制的深度。

策划方案采用模块化编制，实施主体按照城市更新项目类型，按下表完成相应类型技术模块内容要求

表：城市更新项目按类深化策划方案表

	居住类项目	产业类项目	公共类项目	人文类项目	复合类项目	应急类项目	其他项目
基本信息	●	●	●	●	●		
背景研判	●	●	●	●	●		
更新需求	●	●	●	●	●		
现状	●		●		●		
	社会状况调研						

调研	市场状况调研		●		●	●		
	产业状况调研		●			●		
项目定位		●	●	●	●	●		
功能策划		●	●	●	●	●		
更新策略	生活功能更新策略	●		●	●	●		
	生态功能更新策略	●	●	●	●	●		
	人文功能更新策略	●	●	●	●	●		
	产业功能更新策略		●		●	●		
	交通功能更新策略	●	●	●	●	●		

注：●为该类城市更新策划方案所需编制的技术模块

1、基本信息

更新项目名称、策划范围、政策规划背景、所属更新规划单元、用地面积、更新项目类型、更新方式、统筹主体、实施主体。

2、背景研判

项目与城市体检、更新单元规划及其他相关上位规划、策划内容的衔接，及对发展方向的研判。

3、更新需求

结合项目所属更新类型与定位，对接城市更新专项政策、国土空间规划管控要求及相关扶持政策，明确资金补贴、税费优惠、审批流程简化等需求，梳理规划调整、产权处置等政策

衔接要点，确保项目符合政策导向并获取精准政策支持。

4、现状调研

(1) 社会状况调研

人口规模、人口结构、人口发展趋势。

(2) 市场状况调研

城市总体市场环境情况、周边区域环境情况、周边区域市场情况、潜在商业消费者客群情况、潜在办公租户客群情况。

(3) 产业状况调研

产业用地效率情况、环保及双碳执行情况、产业分布及结构情况、产业人口情况。

5、项目定位

整体定位、建设目标、发展策略、目标客户画像等。

6、功能策划

根据项目定位进行的功能定位、功能组团布局、面积分配等。

7、更新策略

提升生活功能、生态功能、人文功能、产业功能、交通功能等方面。

(二) 实施方案编制

实施方案应包括基本信息，现状评估，功能策划，规划方案，建筑方案，资源配置方案，经济、运营、管理方案，实施

计划，创新机制等技术内容，应达到可指导建设工程设计方案编制、开展成本测算的深度。

实施方案采用模块化编制，实施主体按照城市更新项目类型，按下表完成相应类型技术模块内容要求。

表：城市更新项目按类深化实施方案表

		居住类项目	产业类项目	公共类项目	人文类项目	复合类项目	应急类项目	其他项目
基本信息		●	●	●	●	●	●	
现状 评估	土地状况评估	●	●	●	●	●	●	
	建筑状况评估	●	●	●	●	●	●	
	交通状况评估	●	●	●	●	●	●	
	居住状况评估	●			●	●		
	基础设施评估	●	●		●	●	●	
	公共设施、公共空间评估	●	●	●	●	●		
	地下空间评估	●	●	●	●	●	●	
	历史文化资源评估		●		●	●		
	更新意愿评估	●	●	●	●	●	●	
策划 方案	社会状况调研	●		●		●	●	
	市场状况调研		●		●	●		
	产业状况调研		●			●		

	项目定位	●	●	●	●	●	●	
	功能策划		●	●	●	●	●	
	更新策略	●	●	●	●	●	●	
规划 方案	土地利用方案	●	●	●	●	●	●	
	更新方式	●	●	●	●	●	●	
	交通规划方案	●	●	●	●	●	●	
	基础设施更新方案	●	●		●	●	●	
	居住区更新方案	●			●	●		
	公共设施、公共空间更新方案	●			●	●	●	
	地下空间更新方案	●	●	●	●	●	●	
	历史文化资源保护利用方案		●		●	●		
建筑 方案	建筑方案一般要求	●	●	●	●	●	●	
	居住建筑更新方案	●			●	●		
	非居住建筑更新方案		●		●	●		
	不可移动文物及历史建筑保护更新方案				●	●		
资源 配置 方案	土地资源配置方案	●	●		●	●		
	建筑产权配置方案	●	●		●	●		
经	经济可行性方案	●	●	●	●	●	●	

济、 运 营、 管理 方案	物业运维方案	●			●	●		
	产业运营方案		●		●	●		
	公共设施、公共空间 运营方案	●		●	●	●	●	
实施 计划	建设计划	●	●	●	●	●	●	
	组织计划	●	●	●	●	●	●	
	审批流程操作计划	●	●	●	●	●	●	
创新机制（突破点）		●	●	●	●	●	●	

注：●为该类城市更新实施方案所需编制的技术模块

1、基本信息

更新项目名称、实施范围、政策规划背景、所属更新规划单元、用地面积、更新项目类型、更新方式、统筹主体、实施主体。

2、现状评估

（1）土地状况评估

国土空间规划情况、土地现状利用情况、土地权属情况。

（2）建筑状况评估

建筑规模、建筑功能、建筑权属、建筑施工、竣工资料、建筑质量、建筑性能检测、建筑消防安全评估。

（3）交通状况评估

周边道路交通状况、内部交通状况、停车状况、公共交通状况。

（4）居住状况评估

人口结构调研、街区空间分析、现状问题梳理、改造需求调查。

（5）基础设施评估

市政设施状况、应急系统状况等。

（6）公共设施、公共空间评估

公共服务设施状况、慢行系统状况、公园广场状况、滨水公共空间状况、街道空间状况、闲置公共资源状况。

（7）地下空间评估

地下空间规划状况、权属状况、现状利用状况。

（8）历史文化资源评估

文物保护情况、历史风貌保护情况、历史文化街区情况、其他文化遗存情况、相关保护管控要求、规划条件、历史文脉情况、价值要素研判。

（9）更新意愿评估

单元规划评估结论、相关物业权利人意见一致及协商表决情况、利害关系人的意见征询情况、公众意愿情况。

3、规划方案

（1）土地利用方案

用地性质、混合兼容要求、建设密度及合理性分析、建筑高度、退线要求、绿地率、混合功能用地中各类功能相应的建筑规模、功能兼容清单、与控制性详细规划的衔接或突破情况。

（2）更新方式

明确项目更新方式。拆除重建，是指在保障公共安全和周边地块权益的前提下，拆除全部或者大部分原有建筑物、构筑物及其他地上地下附着物，并重新建设、管理和使用；整治提升，是指在维持现状建设格局基本不变的前提下，对建筑局部拆建、改变功能、整饰修缮、增补完善公共设施和消防设施，并活化利用等微改造；拆整并举，是指将拆除重建和整治提升相结合的混合更新；新建补齐，是指在深入开展城市体检和规划研究的前提下，为优化城市结构、补齐城市功能、提升用地效能等，对城市更新单元内存量用地进行单一或复合开发利用。

（3）交通规划方案

机动车交通组织方案、人行交通组织方案、公共交通组织方案、静态交通布局方案、道路红线、地块出入口、交通设施、公共通道等的布局与衔接、轨道站点一体化方案、停车需求测算与规划、慢行系统设计。

（4）基础设施更新方案

市政基础设施更新方案、应急安全设施更新方案、设施分时利用、资源共享、弹性转换专题研究、与周边各类市政设施

衔接方案。

（5）居住区更新方案

社区服务设施更新完善方案、停车设施补充方案、绿化景观提升方案、空间环境优化方案。

（6）公共设施、公共空间更新方案

各类公共服务设施补全更新方案、公园广场更新方案、滨水公共空间更新方案、街道空间更新方案。

（7）地下空间更新方案

地下空间建设、更新范围、功能、规模、连通性、运营管理。

（8）历史文化资源保护利用方案

不可移动文物、历史建筑、历史文化街区、古树名木等保护和合理利用活化方案。

4、建筑方案

（1）建筑方案一般要求

建筑更新方式、平面布局方案、立面方案、建筑第五立面控制要求、建筑色彩谱系、内部改造装修方案、建筑结构方案、消防工程方案、绿色建筑方案、智能化提升策略。

（2）居住建筑更新方案

楼房抗震加固方案、节能综合改造方案、防水改造方案、居住建筑功能改造方案。

（3）非居住建筑更新方案

老旧商业区建筑更新方案、商业建筑更新方案、办公建筑更新方案、工业建筑更新方案、公共建筑更新方案。

（4）不可移动文物及历史建筑保护更新方案

保护对象清单、价值评估、活化利用方案。。

（5）标准合规性分析

涉及的用地性质变更、建筑功能转换、开发强度调整等情况，系统分析更新方案应对日照标准、消防设计、建筑间距、绿地率、停车配建等强制性规范标准的合规性措施。

5、资源配置方案

（1）土地资源配置方案

土地供应方式、土地使用年期、土地价款缴款期限，如涉及过渡期政策的，还需提供政策依据、对应类型、实施周期及监管要求、过渡期年限后处置方案等。

（2）建筑产权配置方案

产权归集方式、涉及已取得土地和规划审批手续的建筑物以及经认定符合规划管控要求能够予以保留的审批手续不全或者与原审批不符的建筑的相关手续办理路径、更新后权属界址及面积设想。

6、经济、运营、管理方案

（1）经济可行性方案

资金筹措方式、投融资方案、总投资估算、招商租售策略、租金设想、财务投资回报与收益平衡测算、社会和经济效益评价。

涉及政府资金支持及税费优惠的，应根据不同项目类型、资金需求、成本收益指标和管理要求，明确政府资金及税费优惠等具体事项。应主动对接国家及地方重大战略与投资政策导向，深入分析项目与中央预算内投资、超长期特别国债、地方政府专项债券等资金支持方向的契合点，明确项目拟争取的资金类型、申报额度、核心支持领域，并提出针对性的方案编制要点与前期准备工作要求，以增强项目资金保障能力。

涉及政府投资的，应开展综合效益分析评估，可包括政策可行性分析、经济可行性分析、社会效益分析以及风险影响评价等内容。

（2）物业运维方案

物业公司引入及管理运维模式设想、社区自治设想、智慧社区管理方案等。

（3）产业运营方案

产业策划运营方案、招商方案、经营绩效管理方案、全生命周期监管协议方案。

（4）公共设施、公共空间运营方案

明确公共服务设施、市政交通基础设施和安全设施、公共

空间等建设、移交、运营管理相关要求。

7、实施计划

(1) 建设计划

应在遵循公共利益优先及利益平衡原则下，明确项目的分期实施时序及资金安排。做好与周边道路施工和地下管线建设的衔接。

(2) 组织计划

拟定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，确保项目按计划实施。

(3) 审批流程操作计划

项目实施方案涉及到详细规划调整的审批流程操作计划，涉及到实施建设流程简化审批的操作计划。

8、创新机制

机制模式创新设想、保障政策需求清单等内容。

三、成果要求

(一) 策划方案编制

1、成果形式

(1) 规划文本

规划文本应主要包括项目基本信息、背景及政策调研、现状情况、项目定位、功能策划、更新策略等内容。

(2) 重要图表

重要图表应主要包括现状情况图、功能业态策划图、更新策略规划图、更新项目发布图、更新项目汇总表等内容。

（3）其他支撑材料

其他支撑材料主要包括片区策划的过程性依据与技术支撑，需完整留存并作为规划实施的参考，一般可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。

2、格式要求

（1）技术文件格式标准

文本及附件采用 A4 或 A3 幅面。图纸应按整比例采用 A3 幅面，附于之后合订为一册。

（2）成果数字化

电子文件包括文本、图纸、附件。文本、附件采用 word 或 pdf 格式，图纸采用 jpg 格式，并符合相关审查、审批部门有关成果电子报批和管理的格式要求。

（二）实施方案编制

1、成果形式

（1）规划文本

规划文本应主要包括项目基本信息、现状评估、规划方案、建筑方案、资源配置方案、资金测算、运营管理方案、实施计划等内容。

（2）重要图表

重要图表应主要包括现状情况图、现状评估图、规划方案、建筑方案、资源配置方案、资金测算表、实施计划表等内容。

（3）附件

附件应主要包括对于统筹主体、实施主体不是权属主体的，应提供更新实施的授权说明、相关利害关系人的意见征询情况资料、涉及共同表决事项的，物业权利人对实施方案相关内容的协商表决情况、涉及消防性能化方法进行设计、开展特殊消防设计情形的，相关专家评审意见。

（4）其他支撑材料

其他支撑材料主要包括相关专题研究报告、相关利益主体协商情况、评审意见等。其中，专题分析包括环境影响专题分析、历史文化保护专题分析、社会稳定风险评估分析、产业发展专题分析、地下空间专题分析、道路交通专题分析等。

2、格式要求

（1）技术文件格式标准

文本及附件采用 A4 或 A3 幅面。图纸应按整比例采用 A3 幅面，附于之后合订为一册。

（2）成果数字化

电子文件包括文本、图纸、附件。文本、附件采用 word 或 pdf 格式，图纸采用 jpg 格式，并符合相关审查、审批部门有关成果电子报批和管理的格式要求。