

# 济南市城市更新专项规划 ( 2021-2035 )

征求意见稿

清华同衡规划设计研究院  
济南市规划设计研究院 编制  
2021年10月

# 目 录

第一章 总 则 .....	1
第二章 总体目标 .....	3
第三章 核心任务 .....	4
第一节 优化区域功能布局，塑造城市空间发展新格局 .....	4
第二节 促进产业创新发展，推动存量低效空间产业提效 .....	5
第三节 加强历史文化保护，彰显泉城特色风貌 .....	7
第四节 促进民生改善，提升人居环境品质 .....	8
第五节 推动节能减碳，促进生态绿色建设 .....	9
第四章 更新方式 .....	11
第五章 更新实施内容和策略 .....	11
第一节 更新实施内容 .....	11
第二节 历史文化遗产更新策略 .....	13
第三节 旧厂区更新策略 .....	15
第四节 旧住区更新策略 .....	17
第五节 旧村庄更新策略 .....	20
第六节 旧市场更新策略 .....	21
第七节 其他类型更新策略 .....	21
第六章 实施机制 .....	22
第一节 更新工作机制 .....	22
第二节 更新规划传导机制 .....	23
第三节 政策保障机制 .....	24
第四节 近期任务清单 .....	25

# 第一章 总 则

## 第一条 编制目的

为有效引导和有序推进全市城市更新工作，贯彻落实中央决策部署和市委、市政府工作要求，充分发挥城市更新在实施国土空间规划、加快促进产业转型升级和结构调整、改善城乡人居环境、完善城市功能、优化配置土地资源、保护与传承历史文脉等方面的重要作用，破解城市更新困难问题，切实改善城市面貌和提升城市竞争力，推进国家中心城市建设，特制订本规划。

## 第二条 规划范围

本规划范围为济南市行政辖区，总用地面积 10244 平方公里。

## 第三条 规划期限

本规划期限为 2021-2035 年。

## 第四条 规划依据

《中华人民共和国土地管理法》

《中华人民共和国城乡规划法》

《中华人民共和国文物保护法》

《中华人民共和国土地管理法实施条例》

《城市规划编制办法》

《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）》

《济南市城乡规划条例》

《济南市历史文化名城保护条例》

《济南市专项规划编制和审批管理规定》

《济南市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》

《济南市城市总体规划（2011-2020年）》

《济南市发展战略规划（2020-2050年）》

《济南市国土空间总体规划（2021-2035）》（在编）

《济南市历史文化名城保护规划（2015-2030）》

#### 第五条 城市更新定义

济南市城市更新，是指在城市建成区以及市人民政府确定的其他城市重点区域内，为持续改善城市空间形态和功能，对城市更新存量资源开展的建设和治理活动。

#### 第六条 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中、五中全会精神，全面落实习近平总书记视察山东重要讲话、重要指示批示精神，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，坚持以人民为中心的发展思想，科学把握城市发展规律，围绕建设现代化强省会目标任务，坚持“留改拆”并举，统筹历史文化名城保护和城市人居环境改善，加大各类资源、要素整合力度，加强体制机制创新，积极稳妥实施城市有机更新，完善城市功能，传承历史文脉，提升省会城市活力和品质。

## 第七条 基本原则

（一）规划引领，公共优先。落实规划要求，优先保障公共要素，补齐民生短板，推进系统化、动态化更新，改善人居环境。

（二）注重品质，精细治理。坚持空间改造与精细化治理相结合，提升城市品质和功能，激发都市活力，通过绣花式治理，让城市更有温度，促进城市可持续运营。

（三）多方参与，共建共享。搭建实施平台，引导多元主体参与，实现合作共赢。

（四）试点先行，有序推进。突出重点，统筹安排，聚焦瓶颈问题，大胆创新，积极探索新模式、新路径；以项目为抓手，实现动态、可持续的有机更新。

## 第二章 总体目标

### 第八条 城市更新目标

（一）落实区域发展战略，优化城市空间格局。落实国土空间保护开发格局，合理调配全域资源，积极融入黄河流域生态保护和高质量发展大格局，促进黄河流域中心城市建设。

（二）推动产业转型升级，打造创新制造高地。整合存量低效产业空间，实现低效用地再利用，重塑产业发展新格局，抢占新兴产业发展制高点，提高产业竞争力。

（三）强化历史文化保护，彰显济南特色风貌。保护济南历

史文化遗产及其历史环境的真实性、完整性，保护和延续济南历史文化名城的总体格局和风貌，彰显济南山、泉、湖、河、城一体的风貌特色。

（四）促进民生改善，提高城市治理水平。推进老旧小区、棚户区、城中村及危房改造，加快补齐基础设施短板，改善人居环境，不断提升城市治理科学化、精细化、智能化水平。

（五）推进绿色低碳发展，促进生态文明建设。有序推进生态地区土地腾退工作，严格控制生态地区更新活动，维护城市生态格局。大力推广低碳节能技术，提高可持续发展能力。

## 第三章 核心任务

### 第一节 优化区域功能布局，塑造城市空间发展新格局

第九条 构建“历史城区”“二环以内”“中心城区”“市域范围内其它建成区”四大更新圈层

第一圈层即历史城区。重点加强历史文化要素保护，恢复老城肌理格局及传统风貌，提升空间环境品质，改善基础设施条件，严控新建项目高度、体量及规模，探索可持续的更新实施模式。

第二圈层即二环以内。更新重点区域持续疏解老城非核心功能，包括疏解一般制造业、普通仓储物流、区域性批发市场等功能。明确“五类”重点更新区域，包括旧住区及城中村，公园、山体、流域等景观地区，重要道路、轨道沿线空间，古城、商埠

区、泉城特色风貌带等重要风貌区和小清河特色文化带。

第三圈层即中心城区。以旧厂区、旧村庄及旧住区改造为重点，保障高精尖新技术产业用地供给，积极发展高端制造业，提高产出效益。推动国际医学中心、大学城等区域更新，促进“学、研、产、城”全面融合。加强旧住区改造及精细化治理，完善生活配套服务设施布局。

第四圈层即市域范围内其它建成区。以旧村庄及旧住区改造为重点，积极引导新旧动能转换起步区内现状旧村庄更新改造，助力北部建设全面起势；加大章丘区、莱芜区、钢城区、济阳区老城区内旧住区、旧村庄改造提升力度，推动旧工业厂区转型升级；改造平阴县、商河县内旧住区、旧村庄，强化综合服务能力，改善县城人居环境。

## **第二节 促进产业创新发展，推动存量低效空间产业提效**

**第十条 历史城区强化“文、商、旅、服”等主导功能，疏解非核心功能**

充分发挥文化资源密集区的优势，建设文化服务产业集聚区，引导文化创意、文化旅游、文化服务等相关产业集聚，推进“古城-商埠”整治与复兴，加快疏解非核心功能。

**第十一条 二环以内推动工业功能转换，发展创新产业，改造升级老旧商业区**

逐步将传统工业区、零散工业区置换为总部办公、品质商业、商务服务、数字经济及文化遗产展示等空间，为高端新兴产业发

展提供空间载体。改造提质一批老旧商业区，注重与周边资源有机融合、良性互动，将现代化商业设施建设与传统泉城特色商业旅游文化融为一体，建设新型消费场景。盘活低效用地，结合科教资源优势培育创业、创新、创意产业。

**第十二条 中心城区积极发展高端制造业及新兴产业，提高产出效益**

疏解调迁一般制造业，积极发展高端制造业及新兴产业。加强黄河、小清河生态廊道沿线的丁太鲁片区、宋刘片区等重点区域更新；推进东部城区董家铁路货运枢纽及东客站、济钢片区更新；推动西部城区七贤杨庄片区、腊山东侧片区、党家片区等重点区域更新。

推动齐鲁科创大走廊、智能智造走廊两侧旧村庄腾退；保障金融总部、现代商务、高新技术产业更新用地供给，促进中央商务区功能提升。

整合科研院校周边更新用地，促进“学、研、产、城”全面融合，保障公共资源及生活服务供给。

**第十三条 市域范围内其他建成区更新改造旧厂区，推动产业升级转型，保障产业用地供给**

推动章丘、莱芜、钢城、济阳区既有产业园的提质增效，推进平阴、商河县传统制造业转型升级，承接京津及主城区相关产业转移。通过旧住区、旧村庄、旧市场功能置换，保障产业用地及相关服务配套设施供给。

### 第三节 加强历史文化保护，彰显泉城特色风貌

#### 第十四条 保护优先，推动历史文化名城有机更新

严格落实保护要求，延续历史肌理及传统风貌，推动历史城区保护与复兴。重点推进芙蓉街-百花洲、将军庙历史文化街区及商埠区渐进式更新，避免大拆大建，挖掘机会空间，防止过度商业化。利用特色文化资源，注重空间文化场景塑造，推动各类文化场景展示、老字号 IP 活化、历史资源特色彰显等工作。

#### 第十五条 围绕“济南泉·城文化景观”申遗，实施申遗环境整治，恢复泉水文化景观

保护泉水资源，遗产区内各项更新活动须将“泉·城文化景观申遗”刚性要求作为前置条件。统筹“泉·城文化景观申遗”核心地区的泉水公共空间整治、文化旅游线路提升、交通组织优化和基础设施建设，为讲述泉水故事，彰显泉城文化提供支撑保障。

以“泉·城文化景观申遗”为契机，重点实施泉水申遗环境整治、泉水展示系统、泉水周边业态升级、泉水空间活力提升等各项更新任务。

#### 第十六条 讲好新时代“黄河故事”，加快推动沿黄地区城市更新

开展黄河沿岸生态修复，实施黄河济南段河道综合整治工程，打造黄河生态保护带。加强黄河沿岸文化遗产保护，实施泺口古渡口、百年铁路桥等沿黄重要文化遗迹保护与修复等工程。加快

打造黄河文化教育基地，讲好新时代黄河故事。不断壮大黄河文旅工程，整合沿黄自然生态人文资源，展现黄河风采、齐鲁风范、泉城风韵。

**第十七条 塑造显山露水、整体和谐的城市形象，促进城市风貌全面提升**

加强重点地区建设指引，彰显“山泉湖河城”一体的城市特色。合理调整城市重点区域建筑高度，贯通山水视线廊道，对廊道内超高建筑进行逐步降层或拆除。按照济南风貌分区引导管控要求，完善公共建筑及住宅建筑的风貌形象。加强主次干道沿线、城郊结合部、背街小巷等重点区域存量用地的环境整治，提高美化水平。结合机场、铁路客站等交通枢纽建设及周边片区更新，打造具有济南特色的门户形象。

#### **第四节 促进民生改善，提升人居环境品质**

**第十八条 持续推动老旧小区更新改造，改善居民居住条件**  
高质量完成老旧小区“基础类”改造，逐步推进“完善类”及“提升类”改造。积极开展适老化改造，建设无障碍设施，推动老旧住宅楼加装电梯，利用现状房屋和小区公共空间补充配套设施、增加停车设施。以社区为单位，统筹各类设施。落实共建共享理念，组织调动居民、小区关联单位和社会力量共同参与。

#### **第十九条 推动公共服务设施建设，构建完整社区**

落实十五分钟生活圈建设要求，建设综合功能街区。更新腾退空间优先用于补足城市公共服务设施，促进各类公共服务设施

向多元共享转变，集约利用城市空间。进一步推动完整居住社区建设，完善市政配套基础设施、物业管理、社区管理机制等建设，为居民提供更加完善的公共服务。

## 第二十条 提升城市空间环境品质，优化交通系统，改善城市交通微循环

改善城市开放空间品质，打造“公园城市”，建设“城市公园—社区公园—口袋公园”三级公园体系，寻找机会用地，鼓励小微空间更新留白增绿。

按照相关规划，加快高速公路、城市快速路、城市干道建设。结合更新片区的用地布局，合理优化控规路网，适度补充加密支路网，改善城市交通微循环系统。加快沿铁路轨道、沿主要干道以及轨道交通接驳换乘枢纽周边地区的更新改造。重点对以轨道交通为主体的大容量公共交通站点周边用地进行整合和功能调整，助推 TOD 建设，促进场站立体化、综合化、一体化可持续发展。

## 第五节 推动节能减碳，促进生态绿色建设

### 第二十一条 最大限度利用既有建筑，精细化确定“留、改、拆”比例

在更新过程中，防止“大拆大建”，除违法建筑和被鉴定为危房且无修缮保留价值的建筑外，不大规模、成片集中拆除现状建筑，原则上更新单元（片区）或项目内拆除建筑面积不应大于现状总建筑面积的 20%。鼓励小规模、渐进式有机更新和微改造，

科学评估、审慎处置既有建筑，节约资源能源。

**第二十二条 全面推进绿色建筑建设，建设一批零碳建筑、零碳园区、零碳社区**

全面推进既有建筑绿色节能改造，进一步研究制定改造建筑适应性节能标准。对更新片区内新建建筑，落实相关规定，执行现行建筑节能设计标准。

通过光储直柔、低碳生态、废弃物再利用等技术，试点推进零碳建筑、零碳园区、零碳社区建设。

**第二十三条 推进“公交优先”，鼓励慢行，倡导绿色低碳交通出行**

加快形成分片连廊、疏密有序的公交专用及慢行交通网络布局。在更新过程中，加强公交车场、首末站等场站建设，保障公交场站用地，提高公共交通的整体服务水平。在人口密度、车流量较大的更新片区，结合公共交通站点布置、盘活存量停车空间。在老城区、商埠区、商业中心、居住集聚区建设“交通慢行区”。鼓励新能源汽车上路，在城市更新中补充完善新能源配套设施。

**第二十四条 落实生态保护红线，维护城市生态格局**

落实生态保护红线，对于生态红线内已有建设项目，逐步实施拆除复绿。在城市更新过程中，加强透水铺装、下沉式绿地、雨水花园等绿色基础设施建设。推进片区联动或跨区协同，通过连片成片规划以及转移支付机制，对生态用地改造进行合理补偿。

## 第四章 更新方式

### 第二十五条 合理确定城市更新方式

（一）保护改善：在满足历史文化保护要求的前提下，对历史文化遗存和历史地区进行维护修缮、风貌恢复、活化利用的更新方式。主要适用于建成区内的文物保护单位、历史建筑等历史文化遗存，以及历史城区、历史文化街区、历史风貌区等历史地区。

（二）综合整治：在维持现状格局基本不变的前提下，进行建筑维护、局部改扩建、功能优化、风貌提升、环境整治、公共服务设施和基础设施完善等建设活动的更新方式。主要适用于城镇建成区内使用功能、配套设施和人居环境需要完善提升的区域。

（三）拆除重建：根据城市发展需要，对原有建筑物进行拆除，按照规划进行重新建设的更新方式。主要适用于存在重大安全隐患、现状功能与城市发展定位不符、土地利用低效、配套设施缺失以及人居环境亟待提升，通过综合整治更新方式难以改善的地区。

## 第五章 更新实施内容和策略

### 第一节 更新实施内容

#### 第二十六条 构建“1+4+N”更新实施内容体系

（一）“1”是指历史文化遗产，包含市域范围内的历史城

区、历史文化街区、传统风貌区、历史建筑等历史文化遗产。

(二) “4”是指旧厂区、旧住区、旧村庄和旧市场。

1.旧厂区，指土地绩效不高，产能落后，或搬迁停产、与规划定位不符的工业用地、仓储用地。

2.旧住区，包含老旧小区、棚户区和城市危房。其中城市危房是指在城市（含县城）建成区内房屋质量总体较差，经有资质专业检测单位按照《危险房屋鉴定标准》（JGJ125-2016）评定为C级、D级，需要拆除新建或改建的房屋。

3.旧村庄，包含城中村和城边村。城中村是指在建成区内，土地未被征收或部分征收，原农村居民未转为或部分转为城镇户籍，仍然实行乡村行政建制，实行村两委管理的区域。城边村是指在城市开发边界以内、建成区以外，仍然实行乡村行政建制，实行村两委管理的区域。

4.旧市场，指因产业调整、搬迁、运营不善、商业价值较低、功能亟待置换或提升的旧批发市场、低端专业市场、低端商贸物流市场等。

(三) “N”是指其他类型的更新内容。包括：老旧楼宇、传统商圈、低效产业园区以及包括旧单位大院、科研院校、医疗院所在内的老旧院区等。

## 第二节 历史文化遗产更新策略

第二十七条 统筹好保护、民生和发展的关系，实现历史文化街区可持续发展

（一）历史文化街区采取保护改善为主的更新方式。保护历史文化街区内文化遗产及历史环境的真实性、完整性，继承和弘扬民族与地方优秀文化。多措并举改善历史街区居住环境，消除安全隐患，改善基础设施，完善公共服务设施。

（二）全面突显泉城生态、文化、人文特色。保护泉水要素体系，塑造泉水之城自然生态特色；串接文化要素，形成特色探访线路，凸显泉城文化特色；开放泉水院落，鼓励居民成为“领航员”，塑造泉水人家慢生活体验特色。

（三）全面促进社区复兴、民生提质。控制腾退比例，留住真正原住民，延续社会结构与社群完整性。开展居民院落申请式改善行动，实现有机有序更新。配套完善基础设施和公共服务设施，保障生活便利性，提升居民幸福感。

（四）以文促业，促进街区可持续运营。结合传统文化传承利用，引导历史文化街区内开展利用和经营等活动。鼓励在保护历史文化街区整体风貌条件下的土地功能混合使用，控制商业开发，推动宜业宜居、文化服务、传统手工业和相关文化产业发展，塑造“有文化互动、有品质消费、有生活体验”的文化街区。

（五）合理确定实施路径，探索可持续发展模式。结合片区发展定位、历史街区现状特征、居民腾退意愿与历史街区相关规

划要求，优先征收重要文物和历史建筑，重点地区进行申请式整院腾退，腾退空间优先完善地区公共服务设施，探索申请式改善路径。

（六）进一步完善历史文化街区保护与活化利用机制，在资金筹措、腾退与安置、长效保护等方面形成一批政策制度，建立完善成熟的历史街区保护利用政策体系。

（七）传统风貌区参照历史文化街区相关保护要求进行保育、活化和复兴。

## 第二十八条 以保护为基础，活化利用历史建筑

（一）历史建筑采取保护改善的更新方式。按照保护规划要求对历史建筑进行修缮，恢复历史建筑传统风貌。

（二）将历史建筑优先纳入更新片区或更新项目中，发挥历史建筑的文化展示功能，促进历史文化保护与城市更新协调发展。

（三）历史建筑的活化利用应符合有关法律、法规、保护图则、正面清单等要求。在符合历史建筑的核心历史文化价值前提下开展多功能使用，居住、文化、商业、宗教及公共服务类的历史建筑使用功能一般不做变更；其他使用功能的历史建筑，结合建筑特色进行单独利用，鼓励发展公共服务、文化展示、文化创意办公以及公益性办公等功能。

（四）引入社会力量和资本，加强历史建筑活化利用。对国有历史建筑，通过公开招标等方式选择符合要求的单位和个人进行出租或出让，给予减免国有历史建筑租金、放宽国有历史建筑

承租年限等优惠政策鼓励社会参与保护工作。非国有历史建筑以收购、产权置换等方式鼓励、支持保护责任人通过功能置换、兼容使用、经营权转让、合作入股等多种形式促进其活化利用。居民按照保护图则的要求维护修缮历史建筑时，可以按照《济南市历史建筑修缮维护补助资金管理办法》，向市或县（区）人民政府申请补助。

（五）建立全民参与的历史建筑活化利用平台，引导公众关注和参与历史建筑保护利用。

### **第二十九条 统筹做好其他历史文化遗产保护利用工作**

落实《济南市历史文化名城保护条例》和《济南历史文化名城保护规划》，推进文物保护单位、泉水遗产等历史文化遗产的保护、利用和管理工作，推动圩子濠地区更新，保护传统街巷和历史格局肌理。

## **第三节 旧厂区更新策略**

### **第三十条 加强工业遗产保护，推进老工业厂区统筹利用**

（一）做好工业遗产普查认定工作，加大保护力度。对于原址建筑经相关部门认定为工业遗产或经专家、机构评估认定具有遗产价值的老旧厂区，采取保护改善为主的更新方式。

（二）活化利用具有遗产价值的老旧厂区，优先落位重大战略空间，完善公共服务设施。预留规模大、工业遗产保存完整且临近停产或低效生产的老旧厂区，优先落位国家、区域级战略功能或举办重大活动。位于老城区内的老旧厂区根据本片区公共服

务功能缺口，优先布置便民商业、体育健身、居民活动、卫生医疗等功能。其他已停产、具有一定遗产价值的老旧厂区，根据厂区现状情况，布置面向公众开放类或产业类功能。

**第三十一条 推动老旧厂区产业转型升级，促进低效用地再利用**

（一）二环以内的老旧厂区以疏解为主，持续推动传统工业区及零散工业区转型，原则上不再保留工业用地。黄河南岸传统工业区以黄河流域生态保护与高质量发展国家战略为契机，通过项目带动加快转型更新；盘活古城、商埠区、胶济铁路沿线低效工业用地，发展创业创新创意产业；稳步推进其他一般区域的工业用地转型和产业升级。

（二）中心城区内的老旧厂区按照上位规划，采取综合整治或拆除重建的方式进行更新。对生态红线内的旧厂区进行拆除复绿，维护城市绿色生态格局；城市重点片区内的旧厂区以疏解调迁为主，保障产业用地供给，落位城市重点项目；其他片区内的旧厂区以整治转型为主，保留工业用地性质，积极发展高端制造业，探索创新型运营模式，提高产出效益。

（三）市域范围内其它建成区的老旧厂区以整治转型为主，推动一般制造业升级。

（四）积极引导旧厂区向公共配套设施、市政基础设施、道路交通设施等功能转变，平衡各类配套设施供给。

（五）政府引导，鼓励多元主体参与旧厂区更新。对于承载

产业发展战略的旧工业区和公益性改造地块，采用政府收储的方式，进行土地盘活利用。对于企业自身改造意愿强烈的单个产权地块，通过政企合作或补贴、奖励的方式鼓励企业自主改造，完成转型升级。鼓励各区结合实际改革创新，优先选取具有代表性的老旧厂区综合整治项目开展试点，探索老旧厂区改造新模式。

（六）健全相关土地配套政策，促进旧厂区功能转变。

#### **第四节 旧住区更新策略**

**第三十二条 持续推动老旧小区改造，实现社区治理现代化**

（一）老旧小区采取综合整治的更新方式。根据改造内容分为基础类、完善类、提升类等三种类型。“基础类”改造要发挥财政资金主导作用，做到应改尽改；“完善类”改造在尊重居民意愿的前提下，做到宜改即改；“提升类”改造按照政府引导、市场化运作的模式，做到能改则改。2025 年底前，基本完成居民同意进行综合整治的老旧小区基础类改造，重点推动完善类改造，试点开展提升类改造。

（二）统筹推进老旧小区更新改造，推进“完整社区”建设。以安全健康、设施完善、管理有序为目标，从单个小区改造为主转变为成片连片改造，与十五分钟生活圈相衔接，统筹配建各类设施，因地制宜改造市政配套设施和公共服务设施，将居住社区建设成为完整单元。

（三）在符合居民意愿的情况下，整合利用小区内部存量房屋、空闲空间补足设施短板。选取试点，利用小区内单栋建筑，

腾退居民，开展集合配套设施建设。

（四）围绕实现“碳达峰、碳中和”目标，将绿色发展理念贯穿老旧小区改造的全过程，以“节能、节地、节水、节材、环保”为基本原则推动老旧小区改造工作。通过推进社区基础设施绿色化、创新社区节能管理方式、提高社区信息化智能化水平和培育社区绿色文化等方式提升老旧小区节能水平。

（五）探索老旧小区长效治理模式。坚持建设与管理并重，建立“基层党组织+业主委员会+物业服务管理公司”的多主体小区共管联席会议制度，提高物业管理覆盖率。开展美好环境与幸福生活共同缔造活动，发挥居民群众主体作用，共建共治共享美好家园。

（六）实行“4+N”改造方式和融资模式。通过大片区统筹、跨片区组合、小区内自求平衡和政府引导的多元化投入改造等方式平衡改造资金。发挥住宅专项维修资金、公积金等在老旧小区更新中的支持作用，拓展资金筹措渠道。

**第三十三条 稳步推进棚户区改造，实现土地综合价值提升**

（一）棚户区采取拆除重建的更新方式。

（二）严控棚改范围和标准，优先改造二环内脏乱差的棚户区，改善城市中低收入家庭的居住环境。棚户区改造后腾退土地按照规划要求重新开发或用于建设基础设施、公共服务设施、留白增绿等。其他棚户区结合重点片区的发展要求及功能定位统筹推进。

（三）鼓励多种安置方式相结合，充分尊重棚户区居民安置意愿，采取实物安置或货币安置形式，根据住房市场供求变化，动态调整实物安置和货币安置比例，促进保障和市场有机结合、动态互补。建立全市“安置房源管理平台”，统一调配各类安置房源，提高安置房源统筹使用效率。加快棚改安置区的基础教育、医疗卫生等公服配套设施建设。

**第三十四条 加大城市危房排查力度，保障居住和使用安全**

（一）全面落实房屋使用安全主体责任，房屋产权人作为房屋的所有权人，承担房屋使用安全主体责任，应当正确使用房屋和维护房屋安全。

（二）危旧房屋允许通过翻建、改建、适当扩建方式进行改造。具备条件的可适当增加建筑规模，实施成套化改造或增加便民服务设施等。结合实际情况，优先从房屋最危险、群众最迫切的楼栋开展试点工作。

（三）拆除危旧楼房后的土地，可用于公共服务配套设施建设，或补充部分经营性设施。

（四）按照公开透明原则，确定改建项目实施主体。①单独产权单位的改建项目，产权单位可作为实施主体，也可委托有群众工作经验、信用等级高、组织实施能力强的企业作为实施主体；②产权单位为两个(含)以上的改建项目，由区政府组织多方产权单位就实施主体、国有土地使用权等相关事宜签署协议，按照协议约定确定实施主体；③产权单位不明确的改建项目，由区政府

依规确定实施主体。

（五）鼓励由政府、产权单位、居民、社会机构等多主体共担改造成本。具体可通过政府专项资金补助、产权单位出资、居民出资、公有住房出售归集资金、经营性配套设施出租出售等多种方式筹集改造资金。

（六）结合棚户区改造，将符合条件的城市危房纳入改造范围，优先推进实施。

## 第五节 旧村庄更新策略

### 第三十五条 稳妥有序推动旧村庄改造，改善人居环境

（一）城中村采取拆除重建为主、综合整治为辅的更新方式。二环以内、城市建设重点片区和城市重大设施建设涉及的城中村，采取拆除重建的方式。注重生态保护和文化遗产，整合土地资源，保障产业用地供给及重要设施建设。其他一般地区的城中村，通过综合整治的方式改善基础设施，消除安全隐患，增加公共服务设施，提升空间品质，改善人居环境。

（二）明确综合整治相关标准，因地制宜开展城中村改造。结合城中村的现状空间特色及建设标准，细化综合整治类更新项目实施的分项目标和指标，明确需要消除的安全隐患以及落实的配套设施类型。

（三）搭建城中村改造合作平台，创新城中村改造激励机制，探索市场化运作方式，允许集体经济组织委托市场主体实施或采用合作改造的方式进行城中村改造，激发市场主体参与改造的积

极性。

（四）调整优化城中村生活保障房政策，推动城中村人口市民化。

（五）城边村采取拆除重建和综合整治相结合的方式城市更新。

## **第六节 旧市场更新策略**

### **第三十六条 促进大型市场转型升级，优化全市市场空间布局**

（一）积极疏解二环以内的旧市场。城市建设重点片区内的旧市场通过项目带动实现功能外迁，按照规划布局、产业定位，落实功能项目和产业载体，提升产业层级，凸显商业及文化服务等功能；一般地区的旧市场依托周边地区环境改善及功能置换实现自身转型升级或功能外迁。

（二）稳步推动二环外旧市场的转型与升级。城市建设重点片区及区县中心城区内的旧市场采取片区统筹的方式，结合发展要求及功能定位进行外迁或转型升级；其他一般地区的旧市场改造采用政府引导、市场主导的更新路径逐步实现转型升级。

（三）合理确定外迁市场承接地，加大资金支持力度，引入政府平台公司或社会资本参与旧市场更新，对符合政策要求的城区专业批发市场外迁、提升、新建项目给予支持。

## **第七节 其他类型更新策略**

推动老旧楼宇功能转换与兼容，明确功能调整导向，优化产

业结构，提升楼宇品质和发展效益。坚持民生优先，着力补齐地区配套短板，完善公共服务设施，改善人居环境。

鼓励推动传统商圈调整产业结构，优化商业业态，创新营销模式，强化品牌打造，有效增加服务消费供给，实现可持续运营。

支持既有低效产业园区更新，建设产业协同创新平台，推动传统产业转型升级。建立产业园区规划使用性质正负面清单制度，鼓励发展新产业、新业态，聚集创新资源，培育新兴产业。

促进老旧院区功能转换，腾笼换鸟，提高土地利用效益。满足条件的优先补齐城市短板，补足养老、医疗、教育、文化等社区公共服务设施。

## **第六章 实施机制**

### **第一节 更新工作机制**

#### **第三十七条 健全城市更新工作体制机制**

市政府成立市城市更新工作领导小组，负责领导全市城市更新工作，决策城市更新重大事项。领导小组办公室设在市住房和城乡建设局，负责领导小组日常工作。

市住房和城乡建设局负责组织、协调、指导、监督全市城市更新工作，牵头拟定城市更新政策，组织编制全市城市更新年度计划，推进城市更新实施。

市有关部门负责依法制定相关专业标准和配套政策，履行相

应的指导、管理和监督职责。

区县政府是推进本行政区城市更新工作的责任主体，指定相应部门作为辖区城市更新工作的组织实施机构，具体负责组织、协调、管理和监督城市更新工作。

街道办事处配合区县城市更新部门做好城市更新相关工作，维护社会稳定，保障城市更新工作顺利实施。

## **第二节 更新规划传导机制**

### **第三十八条 分区更新专项规划**

各区县可以根据本规划和工作实际，编制分区更新专项规划，明确本辖区城市更新重点任务和工作目标，制定实施计划。

分区更新专项规划由区县政府审定通过后报城市更新领导小组备案。

### **第三十九条 城市更新单元**

（一）城市更新单元是指根据区域现状和更新发展需求，将控制性规划中一个或多个街区划定为一个整体的城市更新研究范围。

（二）更新单元的划定以更新资源的判定与梳理为基础，遵循管理事权划分的要求，原则上不突破区县行政边界，在连片划定的基础上，可综合考虑规划要求、现状肌理、空间尺度、实施要求、产业需求、财政收支、自然地貌等因素，在本区县内镇街层面进行统筹。用地规模一般为 2-5 平方公里，可包含一个或多个城市更新项目。

(三) 各区县政府开展城市更新区域评估, 划定城市更新单元。区域评估报告经市住房和城乡建设主管部门会同自然资源规划主管部门审核后, 报市城市更新工作领导小组审定。

(四) 区域评估报告包括片区更新现状分析; 片区更新目标、要求、实施路径, 公共要素配置要求和内容; 划定更新单元, 确定更新方式, 明确“留、改、拆”比例; 确定城市更新单元内的具体项目。涉及详细规划调整的, 按照法定程序进行调整。

#### **第四十条 更新项目实施方案**

区政府根据区域评估结果和项目性质, 确定实施主体。实施主体编制更新项目实施方案。实施方案包括更新方式、实现途径、设计方案、建设方案、运营方案等内容。

更新项目实施方案经区政府审批, 并报市城市更新工作领导小组办公室备案后实施。

### **第三节 政策保障机制**

#### **第四十一条 规划支持政策**

重点在用地性质的兼容与转换、公共服务设施集约设置、容积率补偿、开发权转移及建筑面积奖励等方面制定规划支持政策。

#### **第四十二条 土地支持政策**

重点在带实施方案挂牌、零散用地整合、鼓励工业用地功能转变等方面制定土地支持政策。

#### **第四十三条 完善相关技术标准**

针对重点城市更新实施内容, 以问题为导向, 重点研究制定

危旧楼房改造、历史建筑和工业遗产修缮、历史街区消防和市政、建筑节能改造等技术标准，完善历史建筑和工业遗产功能更新的正负面清单。

#### **第四十四条 加强更新资金保障**

（一）积极争取国家、省级相关奖补资金，加大市、区两级财政投入力度，充分利用政府专项债券、政策性贷款等资金渠道。探索设立城市更新引导基金。经认定的重点城市更新项目所产生的土地出让金，在扣除国家和省规定计提的相关基金后，全部返还区财政，平衡改造成本。

（二）鼓励市场主体参与，完善社会资金参与城市更新的收益保障机制。

（三）鼓励不动产产权人、原产权单位自筹资金用于更新改造。

#### **第四节 近期重点任务**

##### **第四十五条 实施“中优”战略，优化城市空间格局**

落实“新十字”发展方针，围绕加快“中优”战略推进，近期重点打造5大片区，完成55项行动任务。包括加强古城片区保护提升，推进老商埠片区保护复兴，推进小清河--黄河之间地区更新建设，推进洪楼广场片区改造提升，打造大千佛山景区。

##### **第四十六条 加快改造老旧厂区，促进产业创新发展**

促进工业遗产赋能产业发展，推进“一廊三区多点”工业遗产保护利用综合工程建设。加快二环内老旧厂区更新改造，推进

黄河南岸片区旧厂区腾退，落实“黄河流域生态保护与高质量发展战略”；促进胶济铁路沿线旧工业厂区产业升级，发展创新创业产业；构建齐鲁科创大走廊和智能制造走廊，打造区域性科技创新主引擎。

**第四十七条 稳步推进历史文化街区、历史建筑保护，传承优秀历史文化**

全面落实《济南市历史文化名城保护条例》，加强古城和商埠区等范围内具有保护利用价值老旧房屋保护利用，避免大拆大建；开展历史文化街区申请式腾退试点工作，实施修缮改造，改善居民居住条件；加强监管措施，确保历史建筑安全；定期开展历史建筑健康体检，督促历史建筑保护责任人开展修缮维护；在老商埠片区开展历史建筑活化利用试点工作。

**第四十八条 积极推进旧住区和旧村庄改造，持续改善人居环境**

“十四五”末完成 2000 年前建成的老旧小区基础改造工作，力争基本完成 2005 年前建成的老旧小区改造任务；科学制定棚改年度实施计划，优先改造老城区内“脏乱差”的棚户区。推进二环内和城市更新重点片区的旧村庄改造，完善村内市政设施和公共服务设施配套，改善居住环境，为城市提供发展空间。

**第四十九条 聚焦“双碳”目标，推动绿色低碳生态发展**

加快生态保护红线内旧村、旧厂腾退，拆除复绿；推进黄河、小清河沿线城市更新，保护生态本底，强化公共空间建设；持续

推动既有建筑节能改造；加强建设一批零碳建筑、零碳园区、零碳社区试点工作，发挥示范作用，促进碳中和目标实现。

#### 第五十条 制定年度更新计划

以各区县为主体制定城市更新年度计划，报市城市更新工作领导小组办公室汇总形成全市城市更新年度计划，指导城市更新实施。