

上海市城市更新单元规划编制技术指引

（ 2026 版 ）

上海市规划和自然资源局

目 录

1 总则	1
1.1 工作目标	1
1.2 定位作用	1
1.3 适用范围	1
1.4 工作原则	1
2 工作策划.....	2
2.1 城市更新单元划定.....	2
2.1.1 划定原则	2
2.1.2 单元规模.....	2
2.1.3 单元类型	2
2.2 “三师” 团队构成	2
2.3 工作计划制定	3
3 基础研究.....	3
3.1 现状分析	3
3.1.1 地区发展脉络	4

3.1.2 上位及相关规划要求	4
3.1.3 人口特征.....	4
3.1.4 功能发展.....	4
3.1.5 土地利用	4
3.1.6 建筑使用	5
3.1.7 资源利用绩效与价值分布	5
3.1.8 支撑系统研究	5
3.1.9 资源分析与问题研判	7
3.2 需求调研	8
3.3 政策及工作要求梳理.....	8
3.4 重点难点研判	8
4 愿景目标与更新策略	8
4.1 愿景目标	9
4.2 更新策略	9
4.3 分区指引	9
5 功能业态策划.....	9
5.1 市场动态分析	9
5.2 更新单元功能研究.....	10

5.3 重点项目业态策划.....	10
6 城市设计引导.....	10
6.1 更新单元城市设计.....	10
6.2 重要节点概念方案设计.....	11
7 空间指引.....	12
7.1 用地布局	12
7.2 发展规模与建设容量.....	14
7.2.1 人口规模.....	14
7.2.2 建设容量	14
7.3 系统支撑	14
7.3.1 住房保障.....	15
7.3.2 公共服务设施.....	15
7.3.3 开放空间和慢行体系	15
7.3.4 历史风貌保护	16
7.3.5 综合交通.....	16
7.3.6 市政公用设施.....	17
7.3.7 地下空间	17
7.3.8 竖向设计	17

7.3.9 专项技术论证	17
8 综合价值评估	18
8.1 经济可行性分析	18
8.1.1 政府视角	18
8.1.2 实施主体视角	19
8.1.3 原权利人视角	19
8.2 多目标综合效益评估	20
8.3 价值实现策略	20
8.3.1 项目实施机制	20
8.3.2 资金筹措方案设计	21
8.3.3 支持政策建议	21
9 更新行动	21
10 分类指引	22
10.1 居住类单元	22
10.2 产业类单元	24
10.3 商务商业类单元	25
11 成果构成与内容	27
11.1 成果构成	27

11.2 内容要求	27
附件 1：文本框架（参考）	28
附件 2：法定图则（示例）	30
附件 3：规划报告框架（参考）	31
附件 4：其他引导性图纸（参考）	36
1. 空间资源潜力分布图	
2. 现状问题分布图	
3. 更新策略指引图	
4. 城市设计引导图	
5. 历史风貌评估引导图	
6. 近期项目布局引导图	

1 总则

1.1 工作目标

为贯彻落实《中共上海市委 上海市人民政府关于高质量建设现代化人民城市的实施意见》关于“在城市更新单元规划中完善‘三师联创’机制”的任务要求，充分衔接自然资源部和住建部发布的相关规划指南和编制导则，依据《关于深化“三师”联创工作机制推进城市更新高质量发展的指导意见（2025 版）》，高质量推进城市更新单元规划编制，深入实施城市更新行动，制定本指引。

1.2 定位作用

城市更新单元规划是细化落实上位规划要求，指导更新单元内更新项目实施方案和相应控制性详细规划编制的重要依据。

1.3 适用范围

本指引适用于按照“三师联创”机制推进的城市更新单元规划的研究、编制与实施。

1.4 工作原则

强调总规引领，资源统筹。落实城市总体规划、近期实施规划明确的规模、结构、布局等要求，强化空间协同和资源统筹，通过城市更新推动城市总体规划实施落地。

强调“三师联创”，专业赋能。坚持“让专业的人干专业的事”，各更新单元按需选聘专业团队，强化多专业力量之间的全过程深度协同，切实提升联创实效。

强调因地制宜，分类施策。针对不同地区更新单元在资源禀赋、发展条件、功能业态和更新需求等方面存在的差异性，形成

具有针对性和操作性的更新目标与策略。

强调实施导向，行动落地。将实施思维贯穿规划编制全过程，强化基础研究、功能业态策划、城市设计和综合价值评估，制定更新行动，推动项目实施。

2 工作策划

2.1 城市更新单元划定

2.1.1 划定原则

落实城市总体规划、近期实施规划、国民经济和社会发展规划和城市更新专项规划的相关要求，衔接片区策划和 15 分钟生活圈，突出发展导向和问题导向，统筹划定规划单元。具体范围应综合考虑铁路、道路等线性交通设施，河流、山体等自然地理要素的分割影响，产权归集可行性和行政区划。单元划定应有利于所在地区城市空间结构的优化研究。

2.1.2 单元规模

城市更新单元的规模一般以 **1-3 平方公里** 为宜。根据需要，可增设研究范围，在更大范围内对空间协同、资源统筹和系统谋划等内容开展研究论证。城市更新单元内宜划定**重要节点**，针对近期更新项目及其他重要空间，深入开展功能业态、城市设计和项目实施机制等研究。

2.1.3 单元类型

根据更新单元的主导功能类型，强化分类施策。更新单元一般有商务商业类、产业类、居住类、综合类等类型。

2.2 “三师”团队构成

根据更新单元主导功能类型、地区发展要求和实施需求组建

“三师”团队。在责任规划师、责任建筑师和责任评估师以外，可在规划编制和实施的阶段选聘产业策划、金融服务、运营策划、综合交通、园林景观、风貌保护、生态环境等多领域专业力量加入“三师”团队。

2.3 工作计划制定

责任规划师牵头，各专业团队共同参与工作计划制定。工作计划通常需明确工作目标、空间范围、重点任务、团队构成与分工、时间安排。建立定期例会、方案协商等工作机制，强化方案联创。

3 基础研究

响应存量规划特点，“三师”团队协同开展地区现状研究，重点梳理地区特征、更新资源、现状问题、更新需求、相关政策和工作计划，研判更新重点难点。

3.1 现状分析

综合利用国土调查、城市体检评估等成果，梳理地区发展脉络，分析经济社会总体情况、功能发展、土地利用和建筑使用情况，开展历史风貌保护、公共服务、市政交通、绿化水系、城市活力等各专项系统研究，排摸更新单元现状资源和问题。可根据单元特点，按需调整具体内容。

责任规划师应重点梳理分析地区发展脉络、上位规划及相关规划要求、土地利用、人口结构等现状特征。责任建筑师应重点梳理分析建筑使用情况、城市空间品质和活力等现状情况。责任评估师应重点梳理分析功能发展、权属、价值以及绩效水平等现状情况。

3.1.1 地区发展脉络

系统回顾本单元规划建设历程，从纵向趋势和横向比较两个维度，客观总结成绩与挑战，梳理趋势脉络。

3.1.2 上位及相关规划要求

梳理并分解落实城市总体规划、近期实施规划、国民经济和社会发展规划等上位规划，城市更新等专项规划的相关要求，包括上位规划的战略导向、管控底线、功能布局、资源利用等。

3.1.3 人口特征

分析现状居住和就业人口规模、年龄构成、人群特征、岗位特征及近年来的变化趋势，支撑判断未来人口变化趋势、人群需求与服务设施的匹配程度。针对公共活动密集地区，宜加强人群动态变化情况分析，细化研究单元内分时段人口空间分布与活动规律。

3.1.4 功能发展

分析更新单元的现状功能结构，针对主导功能，宜重点分析功能类型与业态构成、能级与辐射带动力、功能链条组织、发展规模与产出效益，明确各类功能发展的瓶颈问题与转型升级方向。

3.1.5 土地利用

根据国土调查成果，分析梳理现状各类用地的规模、构成、布局、权属和实际使用情况，评估上位规划落实情况和已批相关规划实施情况，在此基础上结合最新发展要求，为存量空间挖潜和功能转型提升提供支撑。

权属调查方面，宜依托地籍调查、自然资源资产清查成果，结合出让合同、划拨决定书、规划许可证、不动产登记等文件，

梳理土地用途、权利类型、使用权人性质、剩余年期等内容，分析权属结构对更新实施的影响。重点关注储备土地、插花地、边角地及历史遗留问题地块的规模与分布。重要节点宜结合前期工作基础开展建筑和房屋到户调查。

3.1.6 建筑使用

梳理更新单元范围内存量建筑的功能业态、建设年代、使用人群、建筑质量、风貌特征、标准与评级等情况，重要节点宜进一步梳理场地条件、屋顶空间利用、底层公区与公共界面等情况，摸清建筑使用现状，支撑更新潜力研判。

3.1.7 资源利用绩效与价值分布

基于各类专项工作成果，与产业、住建、商务等部门协同，对各类空间资源的利用效率、经济产出、社会效益等进行排摸分析，总结单元资源利用绩效与变化特征。

在利用绩效基础上，调查更新单元及同类区域的土地、房地产交易数据，分类梳理各用途地价、房价、租金的现状，分析价值分布格局，支撑空间潜力资源识别。

3.1.8 支撑系统研究

深入分析公共服务设施、开放空间和慢行体系、历史风貌保护、城市安全韧性、地区活力等系统的现状情况。可根据单元特点，按需增补、调整具体内容。

（1）公共服务设施

分析现状公共服务设施的类型、等级、数量、规模、布局、使用情况等，研究设施供应与人群需求之间的适配程度，判断服务盲区与短板，为进一步提升公共服务水平提供支撑。

（2）开放空间和慢行体系

梳理各类开放空间、慢行通道的现状规模、布局、建设品质和使用情况等，宜重点判断开放空间尺度是否宜人、服务覆盖范围是否存在盲区，慢行系统是否存在断点等关键问题，为进一步提高公共空间品质提供支撑。

开放空间一般包括公园绿地、广场、附属空间、街角空间、口袋公园、滨水空间、桥下空间、屋顶绿化等。慢行体系一般包括街道、公共通道、内巷、二层连廊、地下通道等。

（3）历史风貌保护

排摸单元内的不可移动文物、优秀历史建筑、风貌建筑、风貌保护道路（街巷）、风貌保护河道、历史景观环境等资源底数，梳理以上资源的保存状况、产权归属、保护等级及管控要求，为明确保护要求、研判活化潜力提供支撑。

（4）城市安全韧性

梳理道路系统、轨道交通系统、公交系统、交通设施、交通组织现状，分析道路拥堵程度、公交服务水平、停车位供应等情况；分析给排水、燃气、供电、通信、环卫、防灾等市政设施的数量、规模、分布及使用状况；梳理现状水系情况，包含河道等级、宽度、走向以及防汛通道等要素；判断是否存在系统短板，识别安全韧性方面的提升需求。

（5）地区活力

排摸片区各类公共活动，包括标志性城市事件、传统节庆、主题活动、非物质文化遗产展示、市民日常活动及烟火场景等，研判单元活力营造方面的问题与潜力。

鼓励运用热力图、打卡数据、到访量、停留量等新型数据分析手段，梳理片区文博设施、文化艺术节、市集、水陆赛事、日咖夜酒、健身运动、市民生活及通勤等活动的时空分布、使用人群、使用效能等特点。

（6）其他

根据更新单元情况，可开展地下空间、土壤污染等专项调查和研究。

3.1.9 资源分析与问题研判

在以上相关分析的基础上，开展资源分析和问题研判工作，为重点难点研判奠定基础。

（1）资源分析

更新资源主要包含空间资源和人文资源。**空间资源**通常包含已纳入城中村和旧住房成套改造的地块、各类低效用地用房、储而未供土地、其他未开发用地（边角地、夹心地、城市公地等）、其他可利用空间（小区闲置用房、可利用桥下空间、可利用屋顶空间等）等。宜梳理形成“空间资源潜力清单”和“空间资源潜力分布图”。**人文资源**通常包含地方记忆（历史地名、地方传说、民俗仪式、市井习俗等）、非物质文化遗产（老字号、传统技艺、节庆习俗等）、历史事件（重大政治、军事、文化、经济、社会类事件等）、历史风貌保护要素、节庆活动等。

（2）问题研判

重点围绕土地使用情况、资源利用绩效、交通出行、公共空间品质、公共设施服务水平、地区活力等方面，梳理形成单元范围的“问题清单”和“现状问题分布图”。

3.2 需求调研

责任规划师牵头，“三师”团队联合开展需求调研。针对各类单元的不同特点，加强多元协商，对接居民、在地企业、产权人、属地政府等相关方，通过座谈访谈、问卷调查等方式开展深入调研，摸清更新发展诉求，找准关键问题，形成“更新需求清单”。

3.3 政策及工作要求梳理

责任评估师牵头，“三师”团队联合开展相关政策、工作要求梳理，并研究其与本单元的适配性。包括但不限于规划、土地、财税、资金等支持措施；规划编制、项目认定、土地供应、建设管理等方面的政策要求；各行业部门在更新单元范围内的项目计划安排，为规划方案编制和更新项目实施提供支撑。

3.4 重点难点研判

在前期调查研究基础上，由责任规划师牵头，“三师”团队联合分析更新重点和难点，为后续工作提供聚焦方向。

重点研判应统筹目标导向与问题导向，综合考量资源禀赋、区位条件、发展导向、更新意愿、更新需求和突出问题等因素，研判本单元重点更新任务。

难点梳理应围绕更新重点，分析规划编制与实施推进中面临的关键制约因素，明确需要“三师联创”重点攻关的技术难点和政策堵点，提出方案编制和实施推进中需着力突破的方向。

4 愿景目标与更新策略

责任规划师发挥技术统筹作用，集成“三师”团队研究成果，提出单元愿景目标和更新策略。鼓励根据单元情况扩展研究范围，

在更大范围内统筹谋划地区更新发展要求。

4.1 愿景目标

落实上位规划和城市发展要求，立足更新单元在全市或所在区功能格局中的定位，从促进更新单元及周边区域功能和结构优化的角度，提出更新单元的**总体愿景目标**。

4.2 更新策略

聚焦目标愿景，结合更新单元现状优势与问题，充分考虑更新需求和意愿，围绕结构优化、功能提质、民生保障、补齐短板、品质提升等方面，提出若干单元层面的**总体更新策略**。

4.3 分区指引

就更新目标、主导功能和更新举措等内容，对更新单元内各组团提出差异化的分区指引，制定**“更新策略指引图”**，作为指导更新行动制定的重要依据。

5 功能业态策划

责任评估师牵头开展功能业态策划，研判更新单元层面的功能构成，以及重点项目的业态配比，应强化与用地布局方案、城市设计等内容的相互反馈校核，通过多轮论证推动方案优化。

5.1 市场动态分析

关注宏观经济走势、金融信贷政策、重大基础设施建设及人口导入政策等外部因素，开展市场趋势研判，分析可能对更新单元相关功能业态产生的影响。

调研更新单元及周边地区近期土地成交价格、溢价率及竞拍热度；关注近期各类物业的入市时间、规模、档次、产品类型和空间布局；研究各类物业售价、租金、去化周期、空置率及经营

状况，开展供需匹配分析，研判市场热点、容量及承受力，支撑判断单元内各类功能的合理供给规模。

5.2 更新单元功能研究

根据更新单元的目标愿景和功能定位，结合市场动态分析结果，借鉴国内外典型案例经验，提出更新单元功能类型和规模配比建议，并从完善地区功能、发挥资源价值、保障经济可行等角度进行综合评估和校核，支撑规划方案编制中规模容量确定。

针对商业、办公、住房（含租赁住房）等功能，需着重加强更新单元及周边地区相关功能规模、产品类型、分布的综合研究，支撑规划决策。

5.3 重点项目业态策划

落实招商运营前置理念，结合建筑空间方案、运营实施主体意愿和客群需求，细化重点项目功能业态研究，开展客户画像、实施可行性与市场接受度研究，提出业态类型及组合配比建议。

重点关注发展新质生产力、培育创新创业空间和打造消费新场景的趋势，结合项目实际转化为具体的业态类型、空间载体和运营模式要求。

6 城市设计引导

责任规划师牵头，会同责任建筑师、责任评估师等“三师”团队深度协作开展城市设计，形成推动更新单元结构优化和风貌提升的空间方案和提升策略。依据实际需求，责任建筑师可开展重要节点概念方案设计。

6.1 更新单元城市设计

应突出在地性、整体性、系统性和创新性，充分考虑更新单

元空间和人文资源、各方更新诉求，协调存量资源利用、公共环境品质和新增建设之间的关系，统筹整体空间结构和设计要求，形成彰显地区特色、提升综合效益、实施路径清晰的空间方案，并传导为规划管控和设计引导。

应重点研究整体空间格局（空间结构、空间布局、重要廊道等）、风貌形态（建筑高度、建筑风貌、天际线、城市地标、第五立面等）、公共空间（街道、绿地、广场等）、重要界面与慢行体系（立体慢行网络、街道界面、首层空间、附属空间开放等）、重点节点和活力场所等内容。针对公共活动中心、历史风貌等不同地区，宜选取与地区特征相匹配的研究重点。

应加强与规划方案、综合价值评估等内容的协同，支撑用地布局、建设容量、公共空间、建筑高度和形态、交通组织、经济可行性分析、多目标综合效益评估、价值实现策略等内容研究与优化，并识别需要深入研究的重要节点，明确设计目标和基本要求，为重要节点概念方案设计提供依据。

成果宜包含能够支撑规划传导的城市设计总平面、总体效果图、重要控制要素等图纸，清晰表达设计结论及其空间落位。鼓励根据单元特点和表达需要，运用模型推演、空间模拟、场景设计、分期演变等多种形式进行创新表达。

6.2 重要节点概念方案设计

应与更新单元城市设计要求相衔接，一般聚焦更新单元首发更新项目，或空间作用重要、技术条件复杂、具有示范意义的一个或多个街坊开展，形成重塑空间、提质价值、破解技术瓶颈的高品质方案。

成果根据实际需求，宜达到建筑（或景观）概念方案深度。结合项目条件和实际需求，重点研究功能与容量（开发容量、功能配比、空间复合）、建筑形态（建筑高度、形态、重要风貌要求等）、空间布局（交通组织、地下空间、地上地下一体化联通等）、街区开放和场所活力（附属空间、首层空间和第五立面等）等。以解决主要空间问题、验证方案合理性并支撑后续项目实施为基本要求，清晰反映方案总体构思、空间关系、主要指标和关键实施要求，成果宜包含总平面、经济技术指标、效果图以及其他必要内容，并鼓励运用新技术进行创新表达。

重要节点概念方案设计应与规划方案、经济可行性评估、实施路径等内容紧密衔接，互相反馈并迭代优化，指导后续形成可落地的项目实施方案。

7 空间指引

责任规划师牵头，基于功能业态策划、城市设计引导、综合价值评估，形成用地布局方案，明确发展规模，阐述各类支撑专项的规划要求。可根据单元特点，按需增补、调整支撑专项的具体内容。

7.1 用地布局

优化地区空间结构和功能布局，鼓励土地混合开发和空间复合利用，划示土地用途引导分区，明确更新单元规划指标要求。

更新单元规划指标主要包括单元总用地面积、常住人口规模、建设用地面积、住宅建筑面积上限、商务建筑面积上限、商业建筑面积上限、产业用地面积要求（建议涉及产业基地的明确下限，其他情形明确上限）、公共服务设施用地面积下限、公共服务设

施建筑面积下限、公园绿地面积下限、河湖水面率、支路网密度下限等。各单元可根据自身情况，增补特定规划指标（如公共活动密集地区可考虑增加“慢行路网密度”指标）。

土地用途引导分区宜进行差异化深度表达，其中，**经营性用地**原则上以街坊为单位，按照占主要比例的建设用地功能设定功能引导区，用地表达为居住生活、商业办公、工业仓储等功能引导区，明确各类功能引导区的用途类型等相关引导要求。根据街坊规模和重要程度，也可考虑将经营性用地功能在地块层面进行引导。**公益性、底线型设施**表达至地块深度或在街坊尺度明确点位控制要求，用地性质明确至中类。

表 1 功能引导要求一览表

类别	主导功能
居住生活功能引导区	以居住用地为主
商业办公功能引导区	以商业服务业用地、商务办公用地为主
工业仓储功能引导区	以工业用地、仓储物流用地为主
教育科研功能引导区	以教育科研用地为主
混合功能引导区	鼓励在公共活动中心、轨道交通站点地区设置，可兼容居住用地、商业服务业用地、商务办公用地、行政办公用地、文化用地、体育用地、医疗卫生用地、教育科研设计用地、绿地、市政设施用地、道路广场用地等
旅游休闲功能引导区	以旅游服务为主的片区，可兼容商业服务业用地、文化用地、体育用地、绿地广场用地等
公共空间功能引导区	以公园绿地、广场用地等公共空间为主，明确绿地占比
战略预留区	——

50%以上。各单元可结合实际情况，深化细化引导内容，也可合理增加其他类型的功能引导区，适应特定需求。

针对首发更新项目所在街坊，可同步开展地块层次详细规划图则编制，鼓励制定土地混合开发和空间复合利用正负面清单。

7.2 发展规模与建设容量

落实上位规划要求，结合地区发展目标、功能业态策划、空间设计和用地布局，提出更新单元人口规模和建设容量。

7.2.1 人口规模

研究确定更新单元内居住人口规模，分析居住和就业人口构成、人群特征等，根据人群需求，指导各类配套设施、公共空间的配置。

7.2.2 建设容量

研究明确更新单元各类经营性用途总建筑量上限、公益性用途总建筑量下限，并将其分解到各街坊。编制地块层次详细规划时，在更新单元建设总量不变的情况下，经论证通过，商办建筑和商业建筑的建筑量可统筹平衡，各街坊的建筑量可在单元内统筹平衡。

面向存量阶段的更新发展需求，可基于单元特点，结合对市场需求的判断，对酒店、租赁住房等重点业态规模进行结构性引导，为新增项目及存量建筑用途转换做好支撑。

7.3 系统支撑

基于整体空间方案，系统阐述住房保障、公共服务设施、公共空间和水系、历史风貌保护、综合交通、市政公用设施、地下空间、竖向设计、专项技术论证等规划要求。可根据单元特点，

按需调整具体内容。

7.3.1 住房保障

分析更新单元未来人口规模结构和居住需求，充分考虑职住平衡，提出住房保障的目标，明确规划住宅建筑总面积、居住空间布局，对不同类型的居住产品供应予以引导。针对租赁住房，宜结合市场需求，细化研究其规模、套型和布局建议。

基于对住宅小区建成年代、建筑质量、配套服务水平、环境品质的充分调查，结合居民需求，提出存量住宅小区更新策略建议，对其更新时序、更新方式、更新内容予以引导。

7.3.2 公共服务设施

按照 15 分钟生活圈建设要求，基于单元人口规模结构、居民和就业人群需求，盘活各类存量资源，优化各级各类公共服务设施数量、规模及布局。其中，市级和区级公共服务设施应明确设施的具体类型，社区级公共服务设施表达至中类用地，基础教育设施应明确设施的具体类型，并预留转换弹性；独立占地类设施落实至四至边界，综合设置类设施以点位控制至街坊深度。各街坊的公共服务设施可在满足规模和服务半径要求的前提下统筹平衡。统筹考虑存量建筑转换为租赁住房时所产生的配套需求。

7.3.3 开放空间和慢行体系

构建网络化、多层次、功能复合的开放空间体系，明确各类开放空间的布局、规模和服务功能。鼓励开放空间品质提升和复合利用，加强公园与运动休闲、娱乐休憩、防灾避险等设施的融合，鼓励承载文化演艺、特色市集等活动，营造更多市民可赏可用的复合开放空间。

基于城市设计方案，关注骑行、步行体验，充分考虑方案可实施性，优化完善更新单元慢行网络，注重各类慢行通道与开放空间的衔接，鼓励慢行通道沿线设置商业等公共业态。对于公共活动中心、轨道交通站点地区，宜加强立体复合引导，构建空中、地面、地下多层次慢行系统。统筹考虑通勤、生活、配送等不同类型非机动车停车需求，分类配置停车设施。

7.3.4 历史风貌保护

依据不可移动文物名录、优秀历史建筑名录、相关保护规划等既有成果，按照《上海市文物保护条例》《上海市历史风貌区和优秀历史建筑保护条例》《上海历史风貌保护指南》（沪规划资源风〔2024〕533号）等相关要求，落实更新单元范围内不可移动文物、优秀历史建筑的保护对象、保护范围和保护要求；结合现场调查核实，根据风貌建筑的历史价值、艺术价值、科学价值及完好程度，对更新单元范围内的风貌建筑进行评估，形成风貌建筑分级管理引导。

在符合保护要求的前提下，鼓励结合历史风貌保护资源现状情况，统筹考虑地区文化脉络、功能布局、空间格局、建筑特色等特质，因地制宜，提出资源活化利用导向和策略。

7.3.5 综合交通

开展交通影响分析，提出单元交通优化策略，明确道路网、轨交线网、各类交通设施的更新提升要求。重点关注轨道交通站点周边慢行接驳设施、道路路权分配及道路断面优化方案。结合新技术、新需求，研究水上交通、低空交通的适用性和设施布局，并注重设施功能与景观风貌的协调。

7.3.6 市政公用设施

基于地区发展需求和开发规模，测算市政系统需求量，明确各类市政设施规模和布局方案，增强市政保障能力与韧性。探索市政设施的集约化布局和高品质建设，鼓励市政设施与交通设施、公共建筑、公共绿地等结合设置，鼓励开展市政设施高品质设计。

提升河道水网的完整性和连通性，明确规划河道水系布局要求，包括走向、宽度、等级以及防汛通道等。鼓励水绿融合的滨水空间设计，营造活力韧性的水岸空间。

7.3.7 地下空间

统筹考虑商业服务、停车、人防、土方消纳等需求，合理确定地下空间开发规模和布局。鼓励地块间地下空间联通，促进轨道交通站点与周边商圈、商务区地下空间的互联互通。

7.3.8 竖向设计

结合单元具体情况，可统筹土方消纳、景观营造、安全韧性等需求，结合城市设计方案按需开展竖向设计研究，提出竖向设计手法、场地标高等方面的引导。

7.3.9 专项技术论证

责任建筑师牵头开展专项技术论证工作，论证对象通常为重要节点。以规划实施为导向，重点研究满足建筑、交通、消防、日照、轨道交通等相关规范叠加管控要求的技术方案。论证范围可根据实际需求适当扩大，最小验证单位为街坊。论证深度应以能够说明项目需要解决的主要技术难点、验证技术指标合理合规为要求，为推进项目实施阶段专家咨询会、跨部门协商、技术审批等给予支撑。

若方案确因客观条件限制等原因，无法达到现行标准规范要求的，按照环境改善和整体功能提升的原则，建议在不低于原有标准规范、不降低现状风貌保护水平的基础上，责任建筑师可配合主管部门统筹研究技术对策，纳入更新单元规划法定成果，确保方案具备可实施性，涉及周边居民权益和公共利益的，应充分论证。

专项技术论证内容根据项目实际需求确定，可包括建筑间距、建筑退界、建筑高度、视线控制、日照标准、绿地率、光伏设置要求、交通评估、地铁结建、风貌保护、地下空间、土方平衡、场地竖向、防汛防涝、土壤治理与环评等。

8 综合价值评估

责任评估师牵头，会商责任规划师、责任建筑师，在功能业态策划、城市设计与规划方案研究等环节，开展经济可行性分析、多目标综合效益评估和价值实现策略研究，并动态反馈校核，为方案编制和更新实施提供决策依据和建议。

8.1 经济可行性分析

结合规划方案研究，根据初步研判的项目及相应实施路径，从政府、实施主体、原权利人等视角，围绕财政收支平衡、主体投资效益、权益保障等开展测算，并与规划方案、实施路径等研究交互校核，支撑方案优化。

8.1.1 政府视角

以更新单元为对象，围绕政府财政收支开展经济测算，分析短周期内财政收支平衡状况。成本方面，测算房屋征收、土地储备与标地营造、基础设施与公服配套设施建设、债务利息等支出；

已储未供土地的相应成本、产权归集成本可视情况统筹纳入。收入方面，预估国有土地出让（含存量补地价）、划拨、租赁等收入。

涉及产业园区、商办类项目的，可参考本行政区优质产业用地绩效水平、优质商办项目税收产出水平，或者近期新增供地平均税收承诺水平，预测更新后单元年均税收增量，作为决策参考依据。

结合规划实施时序，可分期开展成本投入与收入测算，衔接融资与还款计划。

8.1.2 实施主体视角

针对首发或重点更新项目，可从实施主体视角，开展项目层面的经济可行性分析。可在估算产权归集、土地获取、工程建设、项目运营、财务费用及税费等成本，以及物业销售、租赁经营、财政补贴等预期收益的基础上，结合项目特点选取投资收益率、净现值、财务内部收益率、投资回收期等指标进行测算分析。重点围绕实施路径、地价、补贴等因素开展敏感性分析，为项目决策提供参考。同一实施主体在单元内承担多个项目的，可以统筹考虑经济平衡。

8.1.3 原权利人视角

围绕更新前后权益变化与补偿差异，评估更新方案对原权利人的影响。可选取代表性样本案例，根据更新前后不动产市场价值、货币补偿等因素，评估原权利人获益情况。可比较不同实施路径下原权利人的获益差异，为实施路径决策提供参考。

8.2 多目标综合效益评估

鼓励定性与定量评估相结合，开展多目标综合效益评估。可参考城市体检、产业用地综合绩效评估等经验，针对本单元拟重点解决的问题，建立评价指标体系，预测并量化规划实施前后居住条件改善、产业导入、用地绩效提升、生态环境优化、历史风貌保护等方面的变化，评价经济、社会、生态、人文等维度的综合效益。

鼓励借鉴多学科研究成果，探索以货币化形式定量评价各类公共要素（如公共绿地、公共服务设施等）的溢出价值，如服务价值、周边房地产提升价值等。

综合效益评估应与规划方案、实施路径等研究交互校核，支撑方案优化。

8.3 价值实现策略

为增强规划方案的可实施性，围绕项目实施机制、资金筹措方案设计、支持政策建议开展价值实现策略研究，并与城市设计和用地布局方案、经济可行性分析等交互校核，支撑方案优化。

8.3.1 项目实施机制

（1）实施时序建议

综合考虑项目实施的必要性、紧迫性、可行性，结合市场供需平衡、消纳能力等因素，合理安排更新时序，划分近中远期项目。

近期建议聚焦紧迫性强的民生类、公益类项目，对单元更新具有示范带动效应的标杆项目，以及权属清晰、相关主体推进意愿明确的项目；**中期**可根据近期项目布局，带动周边连片更新开

发；存在历史遗留问题、权属关系相对复杂、政策路径待明确、权利主体意愿不明确的项目，可考虑**远期**实施。

（2）实施路径建议

针对近期项目，综合考虑政策合规性、更新主体意愿、经济可行性、规划用途等因素，提出收储收回再供应、申请式腾退、自主更新、合作更新、保留改造、土地使用权续期等实施路径；针对中远期项目，提出实施路径的引导建议或原则。已由政府认定的旧住房成套改造、“城中村”改造项目，可依据认定材料及相关政策确定实施路径。

根据项目特征及实施需求，可在产权归集、资源配置等方面提出创新路径建议，如通过国有资产划转、资产置换开展产权归集，以“房票”方式开展居民补偿安置等。

8.3.2 资金筹措方案设计

针对政府端资金需求，结合地方财力状况，测算财政自有资金与融资的比例关系，设计资金筹措方案。项目符合中央预算内投资、专项债、专项借款、超长期特别国债以及本市政策性专项补贴资金申报条件的，可以提出申请建议。发挥专项债用作项目资本金政策效能。

8.3.3 支持政策建议

结合经济可行性分析、综合效益评估结论，针对单元规划实施推进中存在的问题，可就规划土地、建设标准、不动产登记、财政税收金融支持、国资管理等方面提出相关建议。

9 更新行动

“三师”团队应围绕高品质推进城市更新单元规划实施，做

好全流程技术支撑，传导更新单元规划要求，助力提升建设运营品质。

责任规划师牵头，充分衔接相关部门的年度实施任务和投资计划，强化实施统筹，制定计划 5 年内实施的行动建议和实施项目清单，形成“**近期项目布局引导图**”和“**近期项目一览表**”。近期项目应明确项目类型和主要更新内容，宜明确更新方式、更新主体及适用政策，提出项目实施推进建议。

10 分类指引

在前文普适性引导的基础上，各更新单元根据自身类型，重点加强以下要点：

10.1 居住类单元

居住类单元以提升人居环境、落实全龄友好的 15 分钟生活圈为核心目标，衔接完整社区、嵌入式服务设施建设、一刻钟便民生活圈和 15 分钟社区体育生活圈等要求，重点梳理人口结构、住房类型、住房质量和楼龄等，开展居住产品、社区商业策划，满足多元居住需求，保障公共服务设施精准适配、均衡布局。

（1）工作策划

技术团队可进一步选聘运营策划、金融服务、园林景观等专业力量。

（2）基础研究

人口特征分析应重点关注年龄结构，动态评估人口变化趋势，分析人口需求与规划设施的匹配情况。

相关政策及工作要求梳理应重点关注旧区改造、城中村、旧住房成套改造、保障性住房、15 分钟生活圈、完整社区建设等

相关要求，充分梳理和衔接相关主管部门关于住房、各类公共服务、绿化、水系等内容的建设和改造计划。

空间资源排摸应重点摸清住宅建筑建设年代、建筑质量和成套情况，同步梳理小区闲置空间资源和低效公共空间，挖掘可利用的存量空间资源。

公共服务设施专项应侧重于对社区级公共服务设施和基础教育设施的现状分析研究，关注各类设施使用情况，判断是否存在服务盲区和短板，是否存在设施低效使用情况。

需求调研应坚持问需于民、问计于民、问效于民，重点调研社区居民、居委会、街道/镇、社区商业经营主体、在地企业机构，梳理交通出行、休闲健身、养老托育、文化教育、康养医疗、便民服务、双创场所、党群服务、住房品质等方面的民生诉求。

（3）方案编制

功能业态策划应重点关注居住产品、社区公共服务设施、社区商业业态策划。居住功能应在分析地区人口结构和变化趋势、地区供应和去化情况的基础上，形成居住产品类型和相关配比建议；公共服务设施应关注末端配送、双创场所等新需求，针对养老、基础教育等预留功能置换弹性，适应人口结构和需求变化；社区商业应在关注本地居民需求的基础上，加强本地特色商业传承，注重打造街区烟火气。

分区指引与用地布局应合理布局开放空间、公共服务设施和居住组团，鼓励利用存量空间布局各类设施，支持功能复合，实现公共资源均衡覆盖。

10.2 产业类单元

产业类单元以产业升级与提质增效为核心目标，充分考虑科创产业发展需求，衔接产业用地综合绩效评估和环境影响评价工作要求，重点关注产业定位与产业门类、用地布局、差异化空间载体供给，以及生产生活综合配套。

（1）工作策划

技术团队可按需选聘产业策划、环境影响评价等专业力量，前置研究产业导入、环评工作等相关要求，提升方案落地性。

（2）基础研究

功能发展应重点分析现状主导产业门类、产业链构成与布局、规上企业产值、生产配套水平等情况，研判环保能耗约束等发展瓶颈和产业转型升级方向等。

相关政策梳理应重点关注支持科创产业发展、“两评估、一清单、一盘活”专项行动、产业布局优化与“小散”园区整治、国企“四个一批”、工业上楼等相关工作政策和要求。

利用绩效分析应重点衔接应用产业用地综合绩效评估结果。

需求调研应重点走访产权主体、入驻企业、园区管理平台，摸清产业升级更新需求、改造模式与路径意向、更新项目落地瓶颈及日常运营管理难点，了解生产性和生活性配套服务情况，总结产业提质增效、配套体系完善的相关更新需求。

（3）方案编制

功能业态策划应衔接产业发展规划和更新单元产业基础，围绕培育和发展新质生产力，以产业转型和业态升级为目标，明确产业发展导向和重点产业门类，指导后续产业招商与项目准入。

同时，应结合产业发展和创新创业人才需要，充分考虑公共实验室、技术交流平台、职工培训中心等生产性服务设施，以及社区食堂、健身点、卫生服务站等生活性服务设施。

分区指引与用地布局应服务单元产业定位、业态策划及产业链组织，衔接环境影响评价工作，结合产业控制带和敏感目标分布，引导产业用地合理化布局，鼓励开展符合创新需求的空间设计营造。同时，应结合产业链特征和企业发展阶段，针对研发孵化、中试检测、规模生产等不同功能需求，明确标准厂房、中试基地、研发楼宇等载体的空间布局和规模建议，形成差异化的空间产品供给方案。充分考虑服务半径和企业布局情况，合理设置生活性和生产性配套设施。

系统支撑应着重分析交通、市政、住房等方面，综合交通应优化路网体系，提升货运物流效率，结合通勤需求设置公共交通站点及接驳设施；市政基础设施应全面梳理现状设施供给能力与更新后需求的匹配情况，重点保障能源供给、工业废水处理、危废处置等生产性市政设施的扩容或升级；住房保障应统筹周边住房资源，合理引导租赁住宅、人才公寓配置，促进职住平衡。

10.3 商务商业类单元

以楼宇提质与商圈焕新为核心目标，顺应产业变革与消费变化趋势，细化业态与产品运营策划，适配不同企业和消费需求，形成均衡完善的楼宇生态和商圈结构。应重点关注存量商务楼宇运营状况及商圈活力，前置运营策划环节，为存量功能转换提出导向性建议和策略。

（1）工作策划

技术团队可按需选聘金融服务、功能策划、运营服务、景观设计等专业力量，支撑资金平衡、业态导入、环境品质提升与可持续运营等相关研究。

（2）基础研究

现状功能发展，商务楼宇应重点分析发展定位与功能业态特征，研判其与上海“五个中心”建设及核心功能发展的契合度，分析服务能级、产业关联和发展瓶颈等；商业设施应重点分析商圈能级与辐射范围、业态结构与品牌集聚度、租金与客流量、经营状况及同质化竞争等情况。

相关政策梳理应重点关注存量用途转换、功能混合利用、商务楼宇提质增效、商圈能级提升等相关政策和要求。

空间资源排摸，商务楼宇应重点关注楼龄、建筑质量、产权主体、运营主体、租户基本情况、租金、出租率、楼宇税收水平等，综合研判楼宇运营状况；商业设施宜结合出租率、客流量、业态构成及经营表现，综合评价商业活力和利用效率。

需求调研，商务楼宇宜重点走访楼宇产权方、运营企业、入驻企业、办公人群，围绕楼宇业态转型升级、楼宇品质及物业服务水平提升、公共服务配套、公共空间提质、交通停车组织等方面的需求开展调研；商业楼宇宜重点走访商场运营主体、商户、消费客群等，围绕商圈消费体验、业态调整意向、运营管理模式及客流吸引力等方面的需求开展调研。

（3）方案编制

功能业态策划，商务办公功能应从目标客群、产业招商方向等角度开展分析，结合地区去化水平和供应计划，提出商务办公

的产品类型（超甲级、甲级、乙级、丙级等）配置建议和差异化引导；商业功能应结合地区商业布局、结构、规模，结合人口变化趋势，提出定位、业态配置建议。应结合就业人群的实际需求，完善商务办公片区的公共服务和生活配套，提升空间环境品质，充分考虑电商、OPC 等新业态从业人员特点，配置路演展示、交流休憩、轻餐社交等功能，营造激发创新活力的社区氛围。

11 成果构成与内容

11.1 成果构成

城市更新单元规划成果包括文本、图则、规划报告和编制文件。其中，文本和图则为法定文件，是更新单元内更新项目实施方案和相应控制性详细规划编制的依据。成果纳入“一张图”空间底板。

11.2 内容要求

文本是城市更新单元规划管控和引导的核心内容（具体内容详见附件 1）。

图则是指具有法律效力的规划图示文件，主要为功能引导图则（具体内容示例详见附件 2）。

规划报告是城市更新单元“三师联创”研究成果（具体内容详见附件 3）。

编制文件以方案编制过程性和基础性文件为主，包括市区级部门、公众、专家等意见汇总及处理建议，会议纪要等编制过程性文件，“三师联创”团队分报告成果、专题研究成果等。

附件 1：文本框架(参考)

1 总则

1.1 规划背景

1.2 规划范围

图：规划范围图

1.3 规划依据

1.4 规划效力

2 愿景目标与更新策略

2.1 愿景目标

2.2 更新策略

2.3 分区指引

图：更新策略指引图

3 功能业态策划

4 城市设计引导

4.1 更新单元城市设计

4.2 重要节点概念方案设计

5 空间指引

5.1 用地布局

图：功能引导规划图

表：功能引导要求一览表

5.2 发展规模与建设容量

5.3 系统支撑

5.3.1 住房保障

5.3.2 公共服务设施

5.3.3 开放空间和慢行系统

5.3.4 历史风貌保护

5.3.5 综合交通

5.3.6 市政公用设施

5.3.7 地下空间

5.3.8 竖向设计

5.3.9 专项技术论证

6 综合价值评估

7 更新行动

附件 2：法定图则（示例）

上海市XX区 XX 城市更新单元规划 图则（示例）

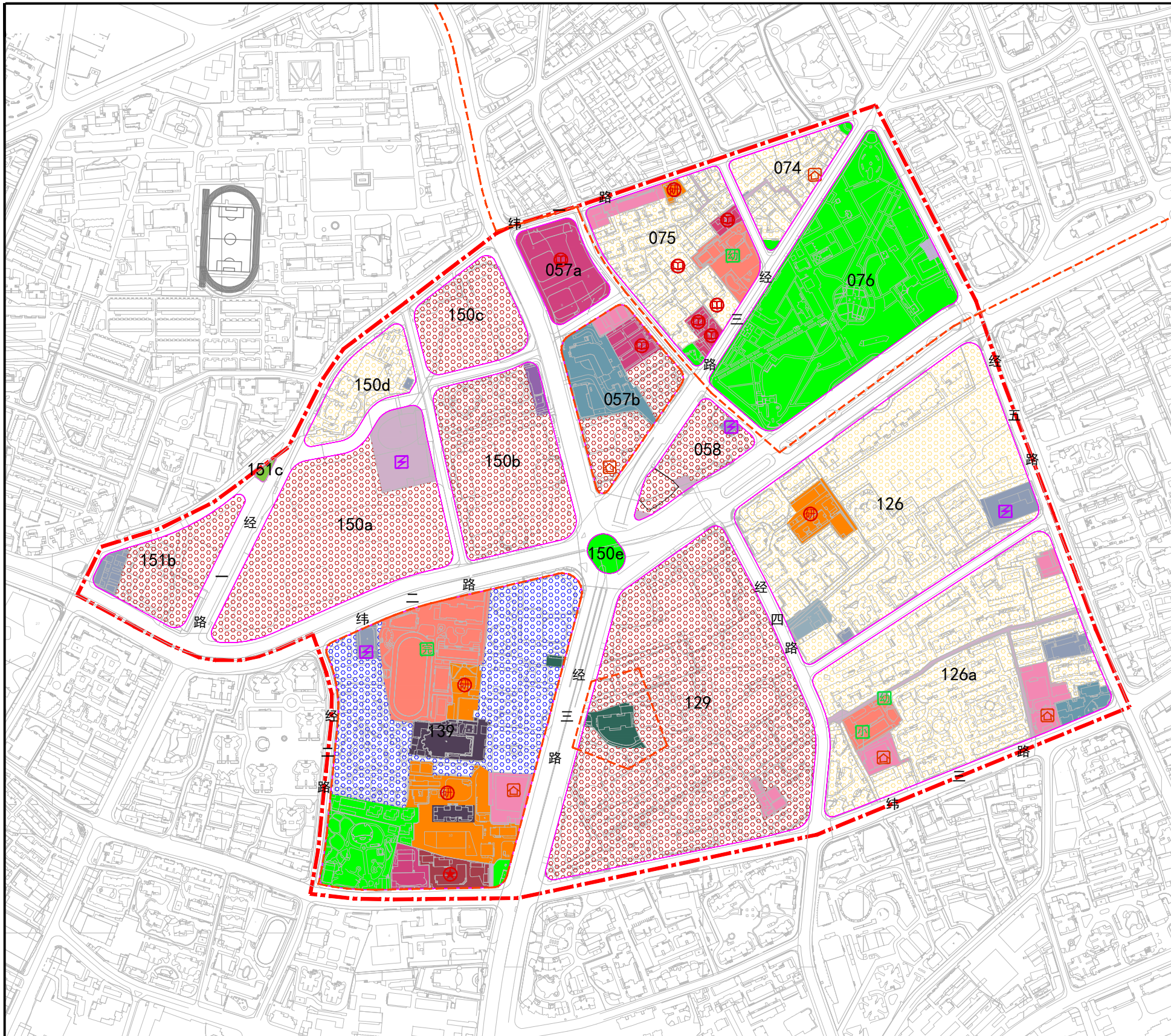
单元总体控制引导一览表

单元编号		商业建筑面积上限（万平方米）	
功能定位		公共服务设施用地面积下限（公顷）	
用地面积（平方公里）		公共服务设施建筑面积下限（万平方米）	
常住人口规模（万人）		产业用地面积要求	
建设用地面积（平方公里）		公园绿地面积下限（公顷）	
总建筑面积上限（万平方米）		河湖水面积率（%）	
住宅建筑面积上限（万平方米）		支路网密度下限（公里/平方公里）	
商务办公建筑面积上限（万平方米）			

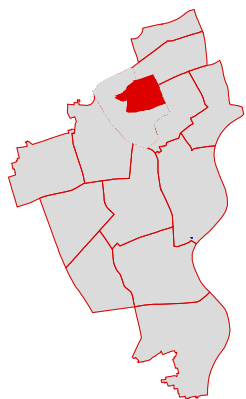
街坊控制引导一览表

[illegible]

注：在街坊控制一览表，市区级公共服务设施、基础教育设施应填写具体设施类型、数量及规模；社区级公共服务设施、公园和广场仅需填写总个数和总规模。



单元索引图



图例



街道名称: XX街道

单元编号: XX城市更新单元

备注：
各单元按需通过备注形式进一步注明规划统筹、城市设计、风貌保护等方面的管控和引导要求。

附件 3：规划报告框架（参考）

1. 总则

1.1 规划背景

图：区位图

1.2 规划范围

图：规划范围图

1.3 规划依据

1.4 规划效力

2 基础研究

2.1 现状分析

2.1.1 地区发展脉络

2.1.2 上位及相关规划要求

2.1.3 人口特征

2.1.4 功能发展

2.1.5 土地利用

图：土地利用现状图

图：现状土地权属图

2.1.6 建筑使用

2.1.7 资源利用绩效与价值分布

2.1.8 支撑系统研究

2.1.9 资源分析与问题研判

（1）资源分析

图：空间资源潜力分布图

表 1 空间资源潜力一览表（参考）

资源类型	序号	资源名称	用地面积	建筑面积	现状权属	现状使用情况
已纳入城中村和旧住房成套改造的地块	1					
	2					
	...					
	...					
低效产业用地	1					
	2					
	...					
	...					
低效商业和商办楼宇						
储而未供土地						
其他未开发用地						
其他可利用空间						
.....						

备注：其他未开发用地通常可包括边角地、夹心地、城市公地等；其他可利用空间通常可包括小区闲置用房、可利用桥下空间、可利用屋顶空间等。

（2）问题研判

图：现状问题分布图

表 2 问题一览表（参考）

问题类型	序号	问题
2000 年以前的住宅小区	1	
	2	
		
低效空间		
需要提升的街角空间/口袋公园/滨水空间		
需要贯通的慢行道		
需要打通的断头路		
需要提升的公共服务设施		
需要提升的市政交通设施		
... ..		

备注：不限于以上类型，各单元可根据自身情况进一步明确。

2.2 需求调研

表 3 更新需求一览表（参考）

需求类型	序号	更新需求
XX 社区	1	
	2	
		
XX 单位		
... ..		

2.3 政策及工作要求梳理

2.4 重点难点研判

3 愿景目标与更新策略

3.1 愿景目标

3.2 更新策略

3.3 分区指引

图：更新策略指引图

4 功能业态策划

4.1 市场动态分析

4.2 更新单元功能研究

4.3 重点项目业态策划

5 城市设计引导

5.1 更新单元城市设计

图：城市设计引导图

5.2 重要节点概念方案设计

6 空间指引

6.1 用地布局

图：功能引导规划图

表：功能引导要求一览表

图：土地使用规划方案示意图

- 6.2 发展规模与建设容量
- 6.3 系统支撑（按需开展相关图表制作）
 - 6.3.1 住房保障
 - 6.3.2 公共服务设施
 - 6.3.3 开放空间和慢行体系
 - 6.3.4 历史风貌保护
- 图：历史风貌评估引导图
- 6.3.5 综合交通
- 6.3.6 市政公用设施
- 6.3.7 地下空间
- 6.3.8 竖向设计
- 6.3.9 专项技术论证

7 综合价值评估

- 7.1 经济可行性分析
- 7.2 多目标综合效益评估
- 7.3 价值实现策略

8 更新行动

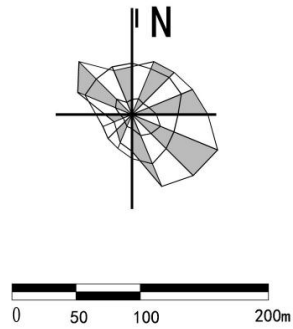
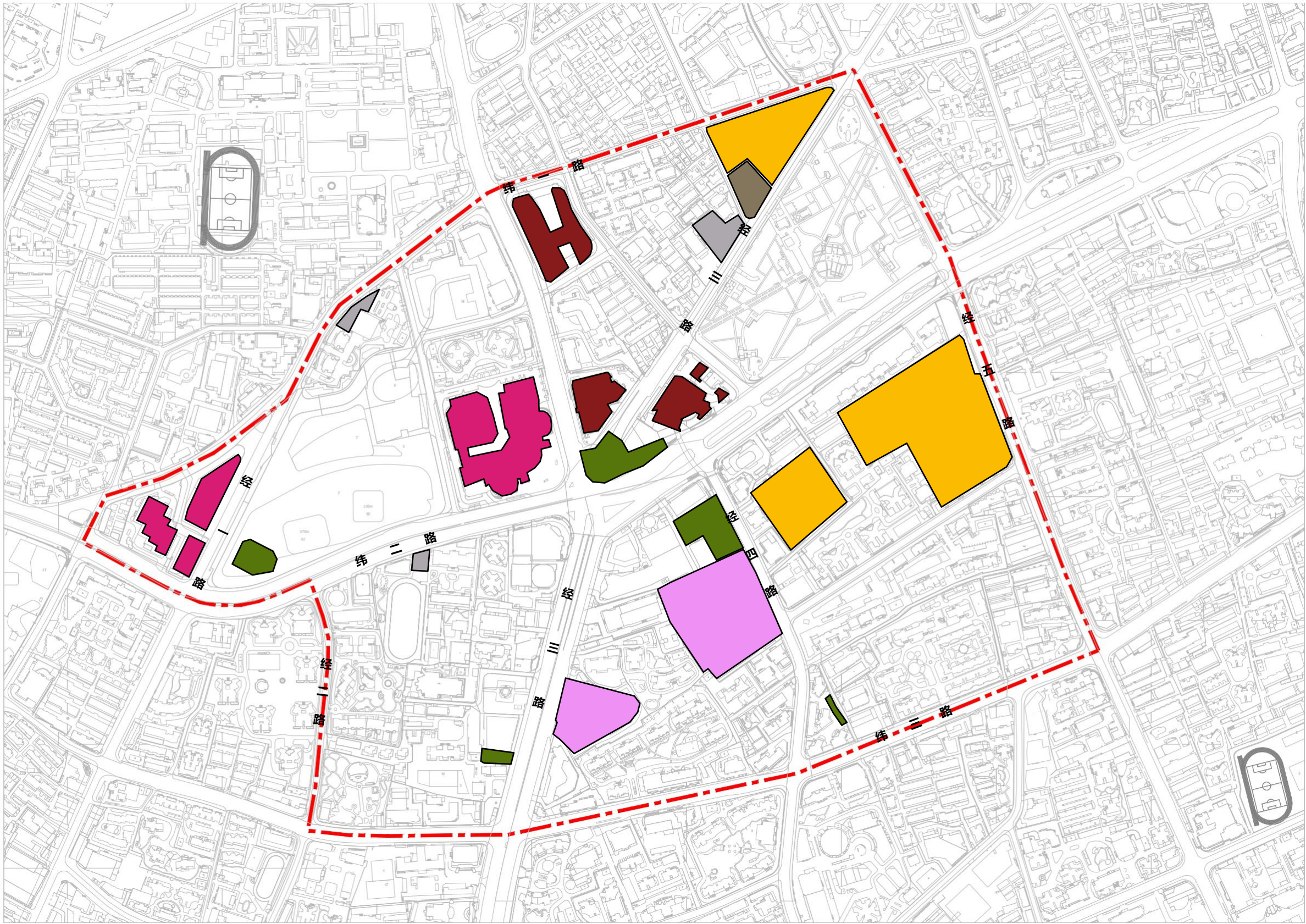
图：近期项目布局引导图

表 4 近期项目一览表(参考)

序号	项目名称	项目类型	更新内容	更新主体	资金来源	更新方式	时间安排	适用政策

附件 4：其他引导性图纸（参考）

1. 空间资源潜力分布图
2. 现状问题分布图
3. 更新策略指引图
4. 城市设计引导图
5. 历史风貌评估引导图
6. 近期项目布局引导图



图例

- 已纳入城中村和旧住房成套改造的地块
- 低效产业用地
- 低效商业空间
- 低效商办楼宇
- 储而未供土地
- 其他未开发用地
- 其他可利用空间

其他未开发用地通常可包括边角地、夹心地、城市公地等；其他可利用空间通常可包括小区闲置用房、可利用桥下空间、可利用屋顶空间等。

不限于以上类型，各单元可根据自身情况进一步明确。

备注

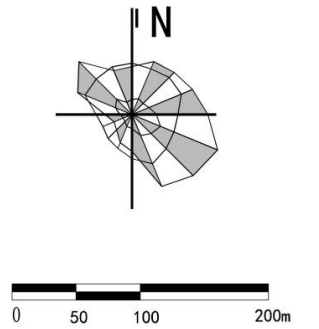
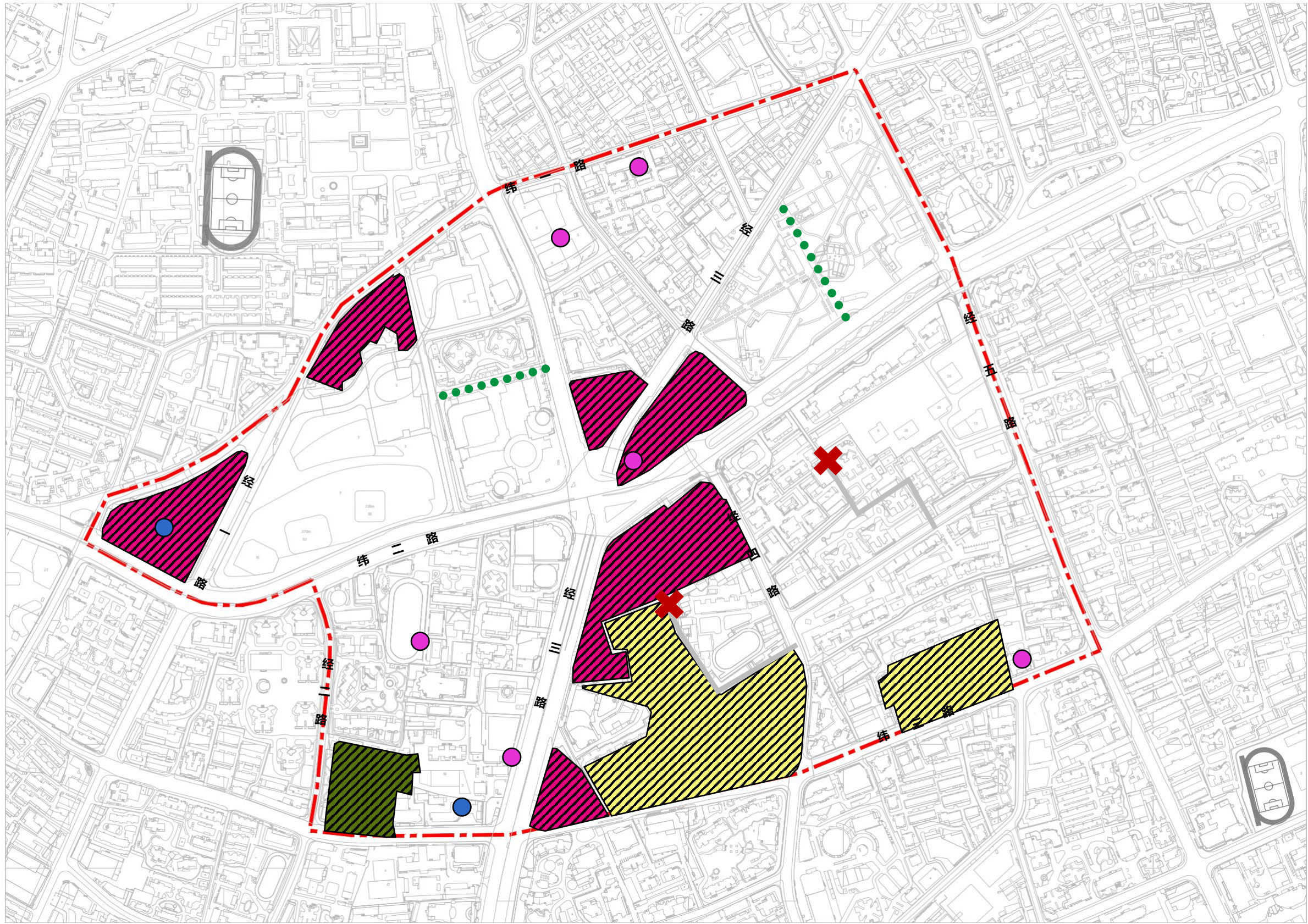
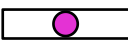
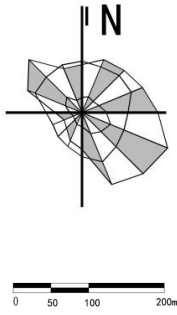


图 例

-  2000年以前的住宅小区
-  各类低效空间
-  需要提升的街角空间/口袋公园/滨水空间
-  需要贯通的慢行道
-  需要打通的断头路
-  需要提升的公共服务设施
-  需要提升的市政交通设施

不限于以上类型，各单元可根据自身情况进一步明确。

备 注



图例

- XXXX更新片区
- XXXX更新片区
- XXXX更新片区
- XXXX更新片区
- XXXX发展轴
- XXXX功能带
- 单元核心
- 空间节点
- 更新单元范围
- XXXX

可按需配置定制化的引导要素图例

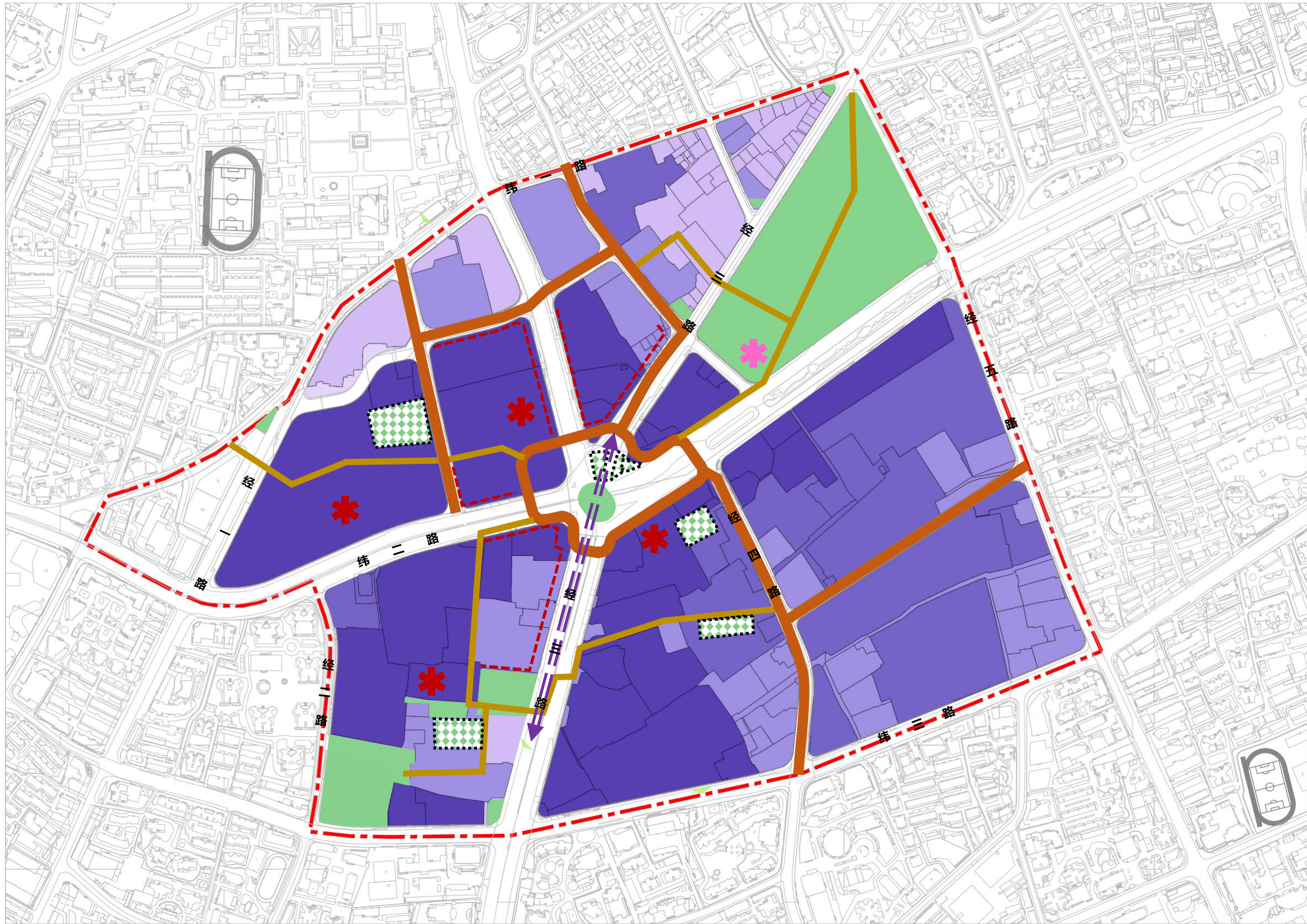
更新发展策略

本规划以（规划目标）为目标，建设（规划定位）：

- (1) 主要更新策略一
- (2) 主要更新策略二
- (3) 主要更新策略三

扼要阐述本更新单元的规划目标、定位、策略。

备注



图例

空间形态

- 重要城市轴线
- 标志性建筑
- 标志性构筑物
- 重要的城市界面

建筑高度分区

- 一级分区 ($H \leq 10m$)
- 二级分区 ($10 < H \leq 24m$)
- 三级分区 ($24 < H \leq 50m$)
- 四级分区 ($50 < H \leq 100m$)
- 五级分区 ($H > 100m$)

具体高度分区可根据单元情况调整。

公共空间

- 绿地广场
- 建议开放的附属绿地/广场

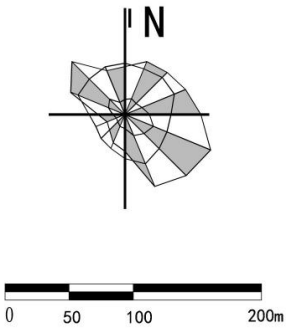
慢行网络

- 建议慢行化道路
- 建议公共通道、连通道
- 其他

可按需配置定制化的引导要素图例，例如首层空间开放、第五立面等。

备注

根据城市设计研究，明确更新单元相应的空间设计引导要求。



图例

- 文物保护单位及优秀历史建筑
- 文物保护点
- 文物保护点（无实体）
- 一级风貌建筑（建议）
- 二级风貌建筑（建议）
- 三级风貌建筑（建议）
- 更新单元范围

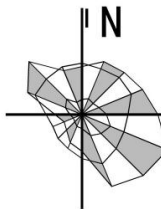
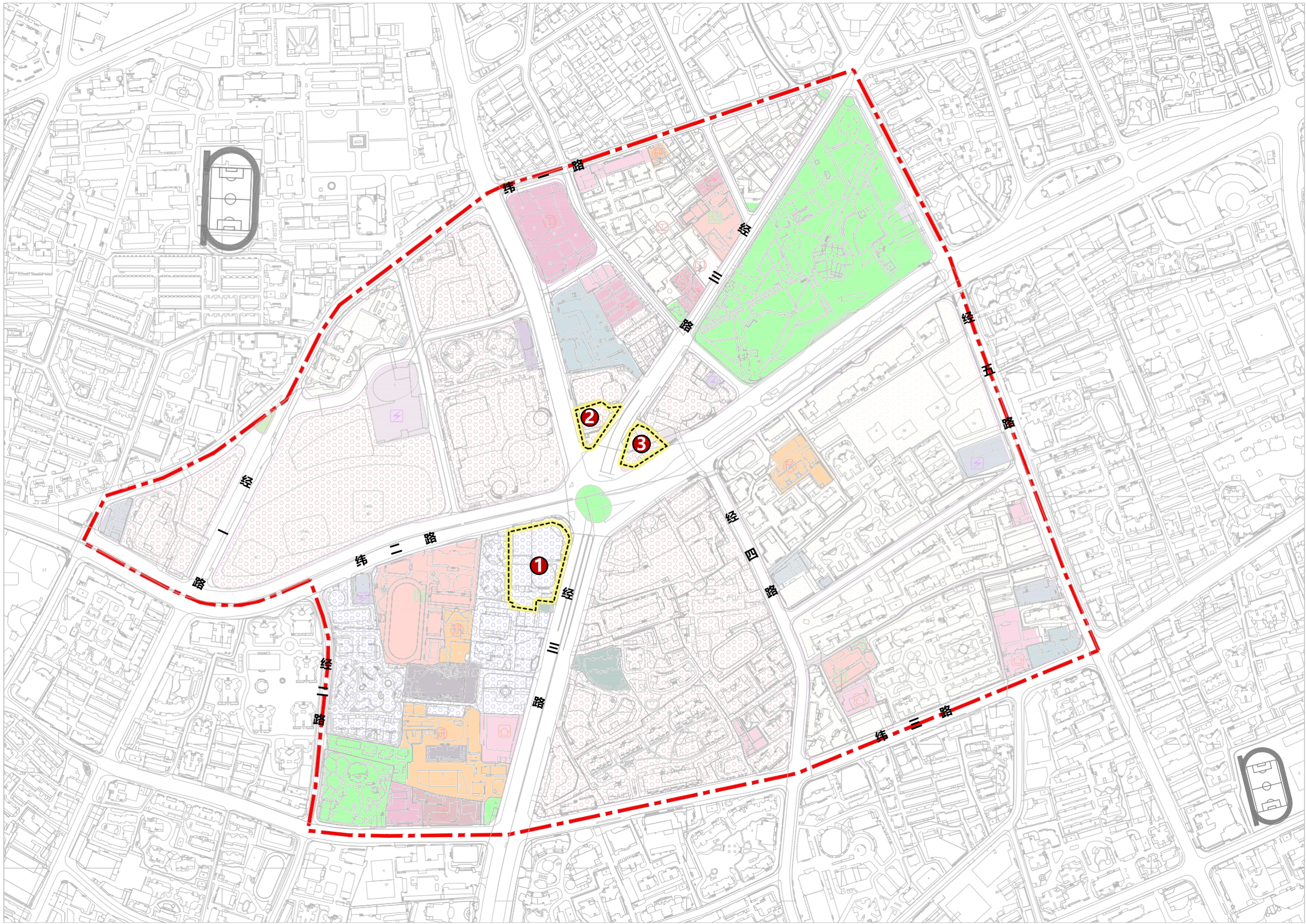
可按需配置定制化的引导要素图例

保护信息汇总表

类型	数量	规模
文物保护单位及优秀历史建筑		
文物保护点		
文物保护点（无实体）		
一级风貌建筑（建议）		
二级风貌建筑（建议）		
三级风貌建筑（建议）		

备注

更新片区内，历史风貌方面的特殊要求或说明。



0 50 100 200m

图例



近期项目



近期项目编号

近期项目一览表

序号	项目名称	项目类型	更新内容	更新主体	资金来源	更新方式	时间安排
1							
2							
3							

备注