

TD

中华人民共和国土地管理行业标准

XX/T XXXXX—XXXX

代替 XX/T

城市存量空间盘活优化规划指南

Guidelines of Optimizing the Territorial Spatial Planning for Urban Stock Space

(点击此处添加与国际标准一致性程度的标识)

(报批稿)

XXXX—XX—XX 发布

XXXX—XX—XX 实施

中华人民共和国自然资源部 发布

目 次

前 言 II

引 言 III

1 范围 1

2 规范性引用文件 1

3 术语和定义 1

4 总则 1

 4.1 总体目标 1

 4.2 规划原则 2

5 国土空间总体规划中城市存量空间盘活优化的主要内容 2

 5.1 主要任务 2

 5.2 盘活优化重点区域划示 2

 5.3 规划编制内容 2

 5.4 近期实施规划 3

6 国土空间详细规划中城市存量空间盘活优化的主要内容 3

 6.1 主要任务 3

 6.2 规划单元详细规划 3

 6.3 实施单元详细规划 5

 6.4 详细规划的动态维护 6

 6.5 城市存量空间盘活优化相关专题研究 6

附 录 A （资料性） 城市存量空间盘活优化的规划策略要点指引..... 8

附 录 B （资料性） 城市存量空间盘活优化的规划调查与研究要点..... 13

参 考 文 献 15

前 言

本文件按照GB/T 1.1—2020《标准化工作导则 第1部分：标准化文件的结构和起草规则》的规定起草。

本文件由中华人民共和国自然资源部提出。

本文件由全国自然资源与国土空间规划标准化技术委员会（SAC/TC93）归口。

本文件起草单位：自然资源部空间规划局、同济大学、深圳市城市规划设计研究院股份有限公司、北京大学、中国国土勘测规划院、自然资源部国土空间规划研究中心、北京市城市规划设计研究院、上海市城市规划设计研究院、广州市城市规划勘测设计研究院有限公司、南京市城市规划编制研究中心、成都市规划设计研究院、武汉市自然资源保护利用中心、上海同济城市规划设计研究院有限公司。

本文件主要起草人：张兵、周俭、张勤、李枫、杨地、黄玫、潘海霞、司马晓、黄卫东、刘志、徐小黎、陶晓龙、彭茹燕、石晓冬、王崇烈、奚文沁、邓兴栋、陈志敏、官卫华、阮晨、彭阳、王嘉、徐典、周文娜、姚南、郭友良、朱晨、赵昭、过甦茜、奚慧、赵若焱、刘杰希、岳隽、黄颖、陈俊杰、庄焕萍、杨立焜、王先龙、刘宛、谢海霞、苗泽、黄建中、袁奇峰、吴松涛、王富海、卓健、李晨源、邱旭峰、张艺萌、汪磊、孙聪、魏鹏、杨瑞、谢格宇、岳鹏龙。

引 言

在我国经济由高速增长转向高质量发展阶段，国土空间全域范围内针对存量空间资源开展的持续完善功能、优化布局、提升环境品质、激发经济社会活力、提升城市竞争力的建设和治理活动，是亟需坚持规划引领、统一和规范规划管理的重要领域。“多规合一”国土空间规划改革提供了新的制度环境，各级各类国土空间规划应充分发挥新的制度环境优势，充分适应城市存量空间资源更新、盘活、优化、再开发的要求，着力完善规划内容和规划管理程序，为建立健全覆盖全域全类型、统一衔接的国土空间用途管制和规划许可制度夯实基础。

近年来，自然资源部印发《关于开展低效用地再开发试点工作的通知》《支持城市更新的规划与土地政策指引（2023版）》《关于进一步加强规划土地政策支持老旧小区改造更新工作的通知》《城中村改造国土空间规划政策指引》《关于运用地方政府专项债券资金回收收购存量闲置土地的通知》等文件，推进城市规划和土地政策深度融合，统筹优化各类增量资源配置和存量结构调整，支持盘活优化城市存量空间资源。经过一段时间实践，各地反映在城市存量空间盘活优化中亟需对国土空间规划的编制和实施管理加强规范和指导。为此，在总结各地实践经验基础上研制起草本文件，针对根据相关法律法规和标准规范组织编制的国土空间总体规划、详细规划，就有关城市存量空间盘活优化的编制内容和要求等方面提出一般性规划技术建议。各地可结合实际，按照城市存量空间盘活优化的总体目标和规划原则，细化本文件的规划技术要求。

本文件旨在强调“多规合一”国土空间规划的引领统筹作用，通过完善“五级三类”国土空间规划体系，一方面突出详细规划传导总体规划有关的刚性要求，另一方面增强实施阶段详细规划在编制和实施管理层面的弹性，体现规划在财政平衡、空间资源资产配置、绿色低碳发展方面新的工作要求，使国土空间规划更好地适应存量时代经济社会发展趋势和国土空间开发保护的需要。通过依法依规优化国土空间规划编制实施，指导约束各专项规划，统筹协调市政、交通、教育、民政、体育等各专业部门对空间和用地的合理需求，提升空间使用的综合效益。

本文件适用于指导盘活优化存量空间、低效用地再开发、建设用地综合整治、城市有机更新等相关工作中的国土空间规划编制与实施优化，并将根据地方实践的逐步深入适时修订。

城市存量空间盘活优化规划指南

1 范围

本文件确立了国土空间规划编制中城市存量空间盘活优化的总体目标和规划原则,对市、县、镇(乡)国土空间总体规划(以下简称“总体规划”)、国土空间详细规划(以下简称“详细规划”)编制中有关编制内容等方面提出了技术要求。

本文件适用于市、县、镇(乡)国土空间总体规划、详细规划中城市存量空间资源盘活优化内容的指导。

2 规范性引用文件

本文件没有规范性引用文件。

3 术语和定义

下列术语和定义适用于本文件。

3.1

城市存量空间 urban stock space

是指城镇开发边界内已建成的城镇建设用地。

3.2

城市存量空间盘活优化 revitalization and optimization of urban stock space

是指对城镇开发边界内已建成的城镇建设用地,持续开展完善功能结构、优化空间布局、提升空间品质、激发经济社会活力、提升城市竞争力的建设和治理活动。

注:包含盘活优化存量空间、闲置土地处置、低效用地再开发、建设用地综合整治、城市有机更新、旧城镇改造、旧厂房改造、旧村改造等多种实践。

3.3

规划单元 planned function unit

结合行政管理事权,为统筹生产、生活、生态和安全功能需求,促进开发建设与基础设施和公共服务设施综合承载能力相适应,统筹各类功能布局 and 空间安排而划定的法定详细规划范围。

注:包含增量空间、存量空间等不同类型单元,本文件主要涉及存量类规划单元。

3.4

实施单元 implementation unit

在实施主体较为明确、投资和运营维护方案较为清晰的情况下,衔接和传导规划单元详细规划要求,为确定实施项目相关地块规划指标和管控引导要求,而划定的实施层面开展法定详细规划的范围。

4 总则

4.1 总体目标

国土空间规划是国家空间发展的指南、可持续发展的空间蓝图，是优化空间资源配置、开展各类开发保护建设活动的基本依据。“五级三类”国土空间规划体系应强化对城市存量空间盘活优化的统筹引领作用，坚持以人民为中心的发展思想，以“高质量发展、高水平安全、高品质生活、高效能治理”为目标，充分发挥国土空间规划对优化空间格局、转变城市发展方式、增进民生福祉、提升城市竞争力、推动城市高质量发展的作用，探索和创新适应城市存量空间盘活优化实践的规划方法，确保各项规划工作依法依规，因地制宜统筹做优增量和盘活存量，全面提高资源配置效率。

4.2 规划原则

应坚持以人民为中心的发展思想，依据国土空间规划统筹优化城市空间格局和功能布局，高质量有序推进城市更新，需遵循如下规划原则。

- a) 坚持底线管控。严守资源安全底线，严格落实国土空间规划确定的各类管控要求，坚持公益优先、生态修复、保护传承历史文化，聚焦人民群众身边的急难愁盼问题，坚持民生保障、安全保障、补齐短板，持续改善人居环境品质；
- b) 坚持节约集约。加大存量挖潜力度，有效盘活低效存量用地，坚持节约集约利用土地，提倡土地混合开发和空间复合利用，促进产业转型升级和空间资源高效利用；
- c) 坚持绿色低碳。以国土空间规划城市体检评估为基础，结合城市发展阶段和城市存量空间资源的具体情况，高质量编制和实施国土空间规划，以生态优先、绿色发展为导向，充分体现人与自然的和谐发展，推进高质量发展，适应未来发展需要；
- d) 坚持多方参与。建立多元主体全过程、实质性、高效率的参与机制，充分发挥政府、市场和社会各方的积极性，促进合作共赢，推进治理创新；
- e) 坚持资源优化配置。维护资源资产权益，尊重产权主体合法权益，优化资产配置，以财务可行、配置最优为原则推进城市存量空间资源资产的保值增值，确保规划能用、管用、好用；
- f) 坚持数智治理方向。按照统一底图、统一标准、统一规划、统一平台的要求，结合国土空间规划实施监测网络（CSPON）建设，健全国土空间规划“一张图”实施监督信息系统，集成各级各类国土空间规划成果数据和实施监督数据，不断完善数字化、智能化、全周期的规划管理体系。

5 国土空间总体规划中城市存量空间盘活优化的主要内容

5.1 主要任务

围绕传导国家战略、落实城市发展目标，在总体规划中明确规划期限内城市存量空间盘活优化的规划目标和工作重点，划示重点区域，提出存量空间盘活优化的规划策略。相关规划策略要点见附录A。

5.2 盘活优化重点区域划示

基于国土空间规划“一张图”，整合多部门数据，分析城市存量空间的单位用地面积产出、商办楼宇单位面积税收等相关数据，开展建成地区的节约集约程度综合评价，初步识别需盘活优化的地区；依据国土空间总体规划的战略定位和功能布局，根据城市发展阶段特征、人口和产业发展趋势、财政能力、市场状况、用地潜力等因素，拟定存量空间盘活优化的策略，明确实施城市存量空间盘活优化的优先任务和重点区域。划示重点区域，可结合区县行政区划。

5.3 规划编制内容

5.3.1 市/县域范围的规划编制内容

在市/县域范围，结合城市发展阶段和总体空间布局要求，按照全域全要素规划管理要求，全面开展存量空间资源调查，提出城市存量空间盘活优化的规划目标和工作重点，可根据需要进一步明确盘活优化的重点区域，拟定全域推进城市存量空间盘活优化的空间部署和时序安排。

5.3.2 城区范围的规划编制内容

在城区范围，衔接市/县域城市存量空间盘活优化的规划目标和工作重点，优化空间格局和功能布局，统筹增量与存量资源，摸清底图底数，对城市存量空间进行问题诊断和潜力评估，明确存量空间盘活优化的工作范围和目标任务，并传导至近期实施规划。主要包括（但不限于）如下内容。

- a) 系统识别城市存量空间，建立城市存量空间资源库，并纳入国土空间规划“一张图”数据库；
- b) 划示城市存量空间盘活优化的重点区域，针对不同的城市存量空间提出存量空间优化的规划目标、策略和优先任务。

5.4 近期实施规划

落实总体规划的城市存量空间盘活优化重点区域及要求，综合考虑城市发展要求和市场情况，衔接国民经济和社会发展规划，结合国土空间规划体检评估，明确城市存量空间盘活优化的近期实施目标与重点任务，统筹近期实施的空间部署和时序安排。

6 国土空间详细规划中城市存量空间盘活优化的主要内容

6.1 主要任务

6.1.1 发挥国土空间规划“一张图”的基础作用

结合国土变更调查、城市国土空间监测、不动产登记和地籍调查等数据，摸清城市存量空间的规模、权属、用途、类型与布局等信息，并纳入国土空间规划“一张图”。逐级落实总体规划，按照近期实施规划的空间部署和时序安排，在详细规划“一张图”上统筹协调相关专项规划中涉及城市存量空间盘活优化的内容，确保建筑规模总量、空间布局和时序安排符合总体规划要求。结合国土空间规划体检评估，细化城市存量空间利用监测，开展详细规划的分层编制、动态编制和动态维护。

6.1.2 建立详细规划分层编制体系

以适应城市存量空间盘活优化特点为导向，面向规划管理需求，详细规划宜按规划单元和实施单元两个层面分层编制、分层落实上位规划的要求，并结合经济发展和治理需要，制订编制计划动态编制。规划单元详细规划需明确单元的各项规划总指标，宜采用总量管控的方式，管控引导到实施单元；实施单元详细规划需明确地块的各项规划指标，管控引导到地块。

6.2 规划单元详细规划

6.2.1 规划单元划定

宜结合行政管理范围和盘活优化的重点区域，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关系，有效落实总体规划分区，结合城乡生活圈构建，统筹划定规划单元。将上位总体规划战略目标、管控底线、功能布局、资源利用等方面的要求分解落实到各规划单元，加强单元之间的系统协同，作为深化实施单元详细规划的基础。

其中，存量地区的规划单元应注重存量空间盘活优化的策略导向，以片区综合开发理念统筹低效用地再开发重点区域，优化功能布局与开发强度，合理控制单元尺度，强化行政协同与现有规划衔接，确保空间治理的延续性与实施效能，对单元内具有一定历史文化价值的要素应按要求采取保护措施。

既有控制性详细规划单元，若符合存量地区规划单元划定的基本原则，可将其直接作为规划单元。

6.2.2 规划编制内容

依据总体规划确定的城市存量空间盘活优化目标，通过调查评估和规划方案研究，确定规划管控的刚性、弹性和引导性要求，约束和统筹实施单元详细规划的编制；调查评估与规划方案研究要点见附录B中的B.1、B.2和B.3。

规划单元详细规划主要包括如下内容。

- a) 落实总体规划明确的耕地和永久基本农田、生态保护红线、城镇开发边界、水体保护线、绿地系统线、市政基础设施建设控制线、历史文化保护线等管控底线，分解规划目标、定位、要素配置等要求，确定存量地区的规划单元的主导功能、空间布局，以及总建筑规模、主导功能建筑规模、规划人口规模和公共服务配套设施规模等容量要求；
- b) 加强空间形态重点管控，提出开发强度分区和控制指标，以及高度、风貌和天际线等空间控制要求；
- c) 针对不同类型的城市存量空间，对接总体规划提出的规划策略，确定城市存量空间宜采用的优化方式等引导要求，鼓励采用组合式的盘活优化方式；
- d) 确定规划单元的规划管控正负面清单，明确土地混合使用条件和比例要求。

6.2.3 正负面清单管控

为适应不同的城市存量空间盘活优化情形，在规划单元详细规划中采取正负面清单管控的方法，正面清单应突出保障民生和激励公益性的导向，负面清单应避免影响公共安全、历史文化保护等为导向，增强规划实施的操作性。

——基本原则

- a) 有利于保护生态资源和历史文化资源、保障安全、尊重权益；
- b) 应符合总体规划强制性内容；
- c) 有利于完善公共服务设施和公共基础设施；
- d) 有助于实现规划单元的主导功能；
- e) 加强空间的统筹建设和土地混合使用、空间复合利用；
- f) 有助于强化地方风貌特色；
- g) 能有效避免负面外部效应；
- h) 有利于推动高质量更新、促进绿色低碳和可持续发展等。

——鼓励情形

- a) 在产业用地盘活优化时宜灵活配置一定比例的关联产业用地和配套设施，推动产业发展和产业社区建设；
- b) 在轨道交通站点周边、公共空间周边、各级公共活动中心、重要滨水活动区、历史文化保护区等地区的土地宜混合使用、空间复合利用；
- c) 在社区更新中宜将居住、研发、办公、商业和公共服务等功能在不影响相邻功能的情况下复合设置，建设宜居宜业的生活社区；
- d) 除必须采用独立用地方式建设的设施外，土地用途宜地上地下统筹，在确保安全的前提下复合设置，提高土地节约集约利用水平；

- e) 在符合规范要求的情况下,充分开发利用地下空间,加强地下地上空间的统筹建设和立体复合利用。

6.3 实施单元详细规划

6.3.1 实施单元划定

宜以城市存量空间合法的土地权属界线为基础,综合考虑经济可行性以及市场参与和项目实施效果的辐射与撬动效应等,根据存量空间盘活优化项目的拟实施范围,综合划定实施单元的边界。一个规划单元中可包含多个实施单元,一个实施单元中可包含多个实施项目,一个大规模的实施单元也可能跨多个规划单元。

6.3.2 规划编制内容

落实规划单元详细规划要求,明确实施单元的主导功能和实施项目的预期目标,对规划单元分解确定的容量要动态把控、总量平衡,不得突破规划单元传导的管控底线。优化细化各类空间和功能要素的布局。通过调查评估、规划方案比较和项目可行性研究,综合考虑市场参与、项目运营和资源资产组合配置等因素,确定规划地块的法定规划管控和引导要求,作为存量空间优化项目的规划设计条件,支撑项目的落地实施;规划调查研究要点见附录B。

实施单元详细规划主要包括如下内容。

- a) 依据规划单元详细规划的刚性管控要求,统筹确定公共空间、公共服务设施和市政基础设施的位置和用地,以及实施项目地块的用地性质及其兼容性、容积率、建筑高度、建筑密度、绿地率等规划指标;
- b) 依据规划单元详细规划的空间布局和主导功能,以优化用地布局 and 空间形态为导向,充分考虑实施单元所在地区的整体格局,在不突破规划单元详细规划刚性要求的前提下,可在实施单元内统筹优化各类空间和功能要素的布局,并提出空间设计引导要求;
- c) 依据规划单元详细规划确定的存量空间盘活优化方式,结合存量空间具体情况确定各类建(构)筑物、设施、空间等对象的盘活优化措施,确定保留、改造和拆除、新建和复建的建筑面积,如涉及具有保护价值的对象需符合相关保护要求;
- d) 充分考虑实施项目可行性、时序协同效应和空间聚合效应,系统整合利益相关各方的诉求,统筹提出项目实施的空间部署和时序安排建议。

6.3.3 容积率核定

以保护文化遗产、历史风貌、山水格局和优化空间布局为导向,统筹考虑区位、成本、收益和实施主体等因素,在不改变规划单元主导功能、不突破规划单元详细规划刚性要求的前提下,规划单元详细规划确定的规划总建筑规模可在实施单元内统筹安排,也可根据实际需要在一定条件下跨规划单元进行统筹,实现精准投放。在实施单元详细规划中核定容积率要以加强民生保障、激励公益贡献和鼓励产业升级为导向,主要包括以下情形。

- a) 在对周边不产生负面影响的前提下,为保障居民基本生活需求、补齐城市短板而实施的市政基础设施、公共服务设施、公共安全设施项目,其新增建筑面积可不受规划容积率指标的制约;
- b) 老旧住宅成套化改造项目,在对周边不产生负面影响的前提下,可因地制宜确定新增建筑面积上限,其新增建筑面积可不受规划容积率指标的制约;
- c) 在经依法确定的保护保留对象及规划条件之外,对多保留历史建筑、多无偿移交政府的公共服务设施等公益性贡献,其建筑面积可按贡献的相应建筑面积补足;

- d) 为满足安全、环保、无障碍等标准要求，对于增设必要的楼梯、电梯、公共走廊、无障碍设施、风道、外墙保温等附属设施以及景观休息设施等情形，其新增建筑面积可不计入规划容积率；
- e) 对建筑层高较高、具有保护和保留利用价值的厂房和仓库等大体量建筑，宜按自然层建筑面积计算规划容积率；如引入符合相关政策的业态而进行改造时，在确保符合安全规定等前提下允许增加夹层的，其新增建筑面积可不受规划容积率指标的制约，其中涉及工业遗产的，还应确保核心物项不被破坏。

6.4 详细规划的动态维护

以提高规划管控的精准性和合理性为导向，在对实施单元方案和相关专题进行研究论证的基础上，可通过技术性修正、优化调整的方式对规划单元详细规划和实施单元详细规划进行动态维护。动态维护成果经法定程序审批后，纳入国土空间规划“一张图”。除适用于技术修正、优化调整以外的变更应作为规划修改，按原审批程序修改。

6.4.1 技术修正

技术修正一般适用于实施单元详细规划，地方可根据实际制定免于审批的规定，主要包括如下适用情形。

- a) 因产权地界确认或变更等因素带来的地块边界微调和地块拆分与合并；
- b) 因各类边界确认和统筹协调原因，对水体保护线、绿地系统线、市政基础设施建设控制线和历史文化保护线等重要规划控制线进行微调；
- c) 因客观条件限制，对规划道路进行微调；
- d) 因增加公共空间面积带来的不涉及其他权益矛盾的地块边界调整。

6.4.2 优化调整

因布局优化、品质提升和项目实施等需要，可对规划单元和实施单元详细规划进行优化调整，地方可根据实际制定简化审批程序的规定。主要包括如下适用情形。

- a) 对规划单元和实施单元的功能布局、空间形态、道路线形和断面进行优化，在规划单元内或跨规划单元对地块的建筑面积、建筑功能比例和建筑高度进行统筹布局；
- b) 增加各类具有保护价值的保护对象和保护要求；
- c) 增加独立占地的公共服务设施和公共空间（绿地）；
- d) 增加交通、市政以及公共性地面、空中、地下连接体等特定建（构）筑物；
- e) 对重点和特殊地区的城市设计和历史风貌保护等要求进行优化完善；
- f) 居住用地、商业服务业用地、物流仓储用地调整为公共管理与服务设施用地、公用设施用地、公共绿地、公共住房用地及其相应建筑功能之间的转换；
- g) 在不对周边环境造成额外干扰、污染或安全隐患的情况下，一类工业用地和物流仓储用地及其建筑功能之间的相互调整；
- h) 调整或增加对地下空间开发利用的要求。

6.5 城市存量空间盘活优化相关专题研究

6.5.1 项目评估研究

城市存量空间盘活优化项目实施的可行性，原则上需满足经济有效、财务可行、财政可行、环境可持续和社会可接受五个标准。

在城市存量空间盘活优化项目立项之后和项目预可行性研究的基础上，统筹考虑城市财政、政策机制、投资收益、实施主体、各类影响和风险等因素，针对实施项目等各个关键方面开展项目评估研究工作，以判断项目实施的可行性和成功的可能性，在实施单元详细规划层面协同保障实施项目的实施和运维；项目评估研究要点见附录B中的B. 5。

6.5.2 资产权益与配置研究

开展资产权益调查，一般包括梳理核实城市存量空间的土地权属和房屋产权及其历史遗留问题等权益信息、调查分析优化对象及其周边范围居民的需求、了解梳理实施项目涉及的各类权利主体和实施主体的意愿和诉求等内容，保障相关权利人的合法权益，调动多方主体参与的积极性。

开展资产配置方案研究，立足资产视角，侧重资产属性和产权特征，结合实施单元详细规划的空间形态和地块功能、开发强度布局，通过对存量空间盘活优化项目开展成本-收入-效益的综合分析，分类提出资产整备、配置和运营策略，引导资源资产合理布局、高效利用，协同推动空间要素的有效供给。

6.5.3 绿色低碳专题研究

以绿色化和集约化为导向，开展基础设施更新改造、土地复合立体利用、绿色出行、开放空间网络和既有建筑改造利用等方面的专题研究，推进城市绿色低碳发展。

附录 A
(资料性)

城市存量空间盘活优化的规划策略要点指引

以宜居、人文、绿色、韧性、智慧为理念，以民生保障、公益优先、节约集约、绿色低碳为导向，针对当前城市存量空间盘活优化重点关注的问题，本附录提供多维目标体系下规划策略要点指引及其适用情形方面的建议，包括（但不限于）下表中的内容。

表 城市存量空间盘活优化规划策略要点指引表

主要问题	规划目标	规划策略要点指引	适用情形
城市空间结构需优化	优化空间结构和布局	1 以总体规划空间结构为依据，统筹功能布局完善、人居环境改善、历史文化保护传承、生态网络建设、产业发展、空间品质提升等多维目标，优化空间形态与布局。	需要对空间结构与形态、功能结构与布局进行调整优化的地区
		2 推动公共交通导向的空间发展模式，加强轨道交通站点及周边地区的功能复合和一体化布局。	
		3 结合产业用地更新，推进产城融合、职住均衡。	
土地利用低效、不充分	存量用地盘活利用	1 开展存量未利用地处置专项调查，评估存量用地已有规划的适宜性，合理调整用途和开发强度。	存量低效用地
		2 增量与存量土地资源联动，多方参与，多元合作，推动存量土地的盘活利用和零星土地的合理开发。	
	促进土地高效利用	3 加强土地复合利用。	
		4 鼓励经营性开发的公益性贡献。	
		5 推动地上地下空间立体统筹规划建设，加强地下空间综合开发利用，提倡地下空间用途的公益性、混合性和共享性。	
老旧厂区空间利用低效，产业需要转型升级	产业转型升级，空间高效利用	1 加强低效产业空间资源的识别、腾退和更新。	老旧厂区和需要产业转型升级的产业园区等
		2 鼓励开展新型产业用地类型探索，促进新旧动能转换，推动产业转型升级和新产业、新业态发展。	
		3 鼓励工业用地用途合理转换，合理配置产业及配套设施建筑面积，包括保障性租赁住房和服务设施等，鼓励各类产业用地复合利用，提高土地和建筑利用效率，推进产业用地提质增效，推动产业社区建设。	
老旧商业街区空间活力下降	完善功能业态，提升空间品质	1 保留特色业态、提升原业态、植入新业态、复合新功能，保持和提升烟火气，延续特色风貌。	老旧商业街区 和传统商业街区等
		2 推进服务扩容、业态升级与功能复合，促进商业和服务业类型以及消费层级的多样化。	
		3 优先组织慢行交通，重点提升公共空间和步行空间的环境品质。	
市政基础设施薄弱	提升防灾减灾能力	1 加强灾害风险隐患调查，识别安全隐患，重点提升薄弱地区的市政基础设施设防水平，消除重大灾害风险隐患，着力提升城市生命线系统的可靠性，注重“平急两用”，保障城市安全。	需要改造提升的基础设施

主要问题	规划目标	规划策略要点指引	适用情形
	提升市政基础设施承载力	2 合理提高市政基础设施配置标准，提高市政基础设施服务水平，提高市政基础设施的承载力。 3 优先补齐各类市政基础设施的缺口，完善市政基础设施体系，支撑城市存量空间盘活优化的项目实施运行。	
市政基础设施服务能力不足	健全市政基础设施体系	1 衔接上位规划和相关专项规划，落实市政基础设施“黄线”要求，完善市政基础设施覆盖网络。 2 加强各类市政基础设施的统筹规划与建设，以综合化布局、集约化建设为原则，统筹布局各类地下地上市政设施。 3 鼓励新技术应用，推动绿色市政基础设施建设。	
老旧社区居住条件较差	改善居民住房条件 改善住区设施与环境	1 推进老旧住房成套化改造和房屋设施更新改造，提高既有住房安全性，完善住房使用功能。 2 推进老旧住区市政基础设施和绿化环境更新改造，整体改善住区设施水平，整体提升住区居住环境。 3 合理解决住区停车难问题，保障住区安全通道畅通。	老旧居住小区和住宅组团、传统住宅街坊等
社区公共服务设施不完善，服务水平不高	完善社区功能体系	1 以居民需求为导向，根据服务人口规模和结构，以老年人、儿童、残障人士等弱势群体为关注重点，完善公共服务设施的分级分类体系，提高公共服务的均等化水平。 2 依据15分钟、10分钟和5分钟社区生活圈，结合不同社区人群的特点和需求，统筹优化社区各级各类公共服务设施、公共空间和绿化环境等设施的类型、布局和体系，重点补齐短板、消除公共服务盲区。 3 通过存量挖潜，采用功能转型、容量提升、复合利用、分时共享等方式，增加公共服务设施规模，提高空间使用效率和品质。 4 构建安全便捷的慢行网络，提高社区公共服务设施和公共空间的慢行可达性。 5 合理植入就业设施，适度引入产业功能和创新服务空间，建设宜居宜业的社区生活圈。	需要存量提质的居住社区
社区空间品质欠佳	提升社区空间品质 强化社区风貌特色	1 提升既有绿地的开放性和功能性，因地制宜地增加口袋公园、街边小广场等公共活动场地，结合公共空间布局日常性生活服务设施，促进社区交往，增强社区的凝聚力。 2 通过对既有建筑立面改造、街道空间整治和环境更新提升等措施，改善社区公共空间品质，彰显社区风貌特色，提高居民的认同感。	
历史文化遗产保护需进一步强化	全面保护历史文化遗产	1 落实历史文化保护“紫线”要求，分级分类保护各类不可移动文物、历史建筑、历史文化街区和古树名木等。	各类历史文化遗产

主要问题	规划目标	规划策略要点指引	适用情形
		2 全面开展对未定级历史文化资源的梳理和评估，并提出保护管理要求，建立预保护制度。	
		3 分级分类采用保护、保留为主，整治、改建并举的更新规划措施。	
历史风貌保护需进一步加强	整体保护历史风貌	1 全面梳理和保护利用历史文化资源，注重本土性，兼顾历史性与时代性，体现城市发展历史的连续性。	具有历史文化价值的空间对象和地区
		2 保护历史地区的城市历史肌理、空间尺度及其依存的地形地貌、河湖水系等自然景观，延续历史空间格局。	
		3 保持历史地区的道路、街巷、广场等传统开放空间格局体系，谨慎处理历史道路的宽度、断面和两侧的空间界面，重点关注新旧风貌的整体协调，延续空间景观特征。	
		4 留存体现城市特定发展阶段、反映重要历史事件、凝聚公众集体记忆的历史文化要素，传承城市记忆。	
历史文化资源传承利用需多样化	多样化活化利用历史文化遗产	1 坚持“以用促保”，在不损害历史价值和历史风貌的前提下，改善历史地区的生活居住环境，结合更新的功能定位对各类历史文化资源提出活化利用的功能导向建议，适应当代功能需求，融合现代生活场景。重点加强对历史文化资源保护利用模式和机制的探索，多措并举促进历史文化资源的保护利用和地区价值的整体提升。	
		2 探索历史文化资源保护利用与新技术应用的创新融合。	
城市风貌特色淡化	彰显城市风貌特色	1 依托自然环境、历史文化资源和城市发展脉络，强化城市地方风貌传承与塑造，传承中华营城智慧，提升城市吸引力和文化软实力。	所有有需要的情形
公共空间供给不足	增加公共空间供给，完善公共空间体系	1 通过挖掘空间潜力，增加公园、步行道、广场和口袋绿地等公共活动空间的数量，扩大公共空间规模，着力构建多类型、多层级的城市公共活动空间体系。	所有有需要的情形
		2 鼓励公共空间共享，推动开放式街区建设，提倡各类附属空间对外开放。	
公共空间使用效率不高	优化公共空间布局	1 统筹考虑城市存量空间盘活优化地区及周边公共空间的布局状况，系统梳理与整合地区公共空间网络，强化公共空间的慢行可达性，提高公共空间布局的均衡性，提高公共空间服务的便利性。	所有有需要的情形
		2 加强与周边城市大型生态空间、开放空间和公共活动场所等空间的连接，结合街道、河道等线形公共空间整治植入慢行绿道，提高城市公共空间整体的连通性。	
		3 根据不同人群的多样化需求，完善多类型、多层级的公共活动空间体系，重点完善和提升户外儿童活动、青少年运动、老人健身等各类运动健康设施。	

主要问题	规划目标	规划策略要点指引	适用情形
	充实公共空间功能，提升公共空间活力	4 加强公共空间与周边功能的有效互动，鼓励在公共空间中植入功能性设施，激活公共空间界面，丰富公共空间使用，提升公共空间活力。	
公共空间品质欠佳	改善公共空间品质，营造公共空间特色	1 重点提高公共空间的安全性、舒适性和可进入性。	
		2 加强公共空间环境整治，整体提升绿化景观、景观设施和休闲活动设施的功能性、地方性和文化艺术内涵。	
		3 重点提升街道空间、滨水空间、广场空间、慢行空间界面的环境与景观品质，多方式拓展步行、骑行空间、街道绿化和驻留空间。	
		4 加强公共空间的地域化、特色化、在地性营造。	
	提升公共空间的生态服务功能	5 将城市中的蓝绿公共空间有机融入整体生态系统，着力提升城市公共空间的生态服务功能。	
生态系统需进一步改善	完善城市生态网络	1 衔接上位规划和相关专项规划，落实“蓝线”、“绿线”和生态保护红线要求，完善生态系统网络。	涉及需要保护、修复生态系统和完善生态网络的地区
		2 衔接周边生态要素，完善区域性生态空间网络，提升生态系统的生态功能水平。	
	生态保护与修复	3 重点关注水系、水域、绿地、土壤等生态系统的修复，重点开展生态保护与环境修复工作。	
城市发展方式需要转型	绿色出行网络构建	1 结合现有路网和功能布局，挖掘空间潜力，构建安全连续、出行无碍、便捷舒适、健康愉悦、立体复合的慢行空间体系。	所有有需要的情形
		2 以提高公交可达性为重点，整合多种公交模式，结合现有路网和功能布局，优化公交服务网络，优先保障地面公共交通的通行优先权。	
		3 增强慢行和公交与就业地、居住地，与交通节点、公共服务设施、公共空间的连接性。	
	绿色低碳技术应用	4 推进既有建筑绿色化、节能化改造。	
		5 结合清洁能源、雨水综合利用、废弃物再生回用等技术的运用，推进市政基础设施的绿色低碳改造。	
	数字智能技术应用	6 鼓励在城市存量空间盘活优化中采用数字化技术手段，提高城市数字化、网络化、智能化水平，推进智慧城市建设。	

XX/T XXXXX—XXXX

附录 B

(资料性)

城市存量空间盘活优化的规划调查与研究要点

B.1 加强基础调查

在城市存量空间盘活优化的规划调查研究中综合利用国土调查、城市国土空间监测、国土空间规划城市体检评估、人口调查、地籍调查、不动产登记等成果，充分运用互联网大数据技术，通过实地调研、社会参与、大数据分析等多种方式和多种渠道对存量资源资产和存量空间盘活优化需求与意愿开展调查，建立城市存量空间资源库，汇总形成城市存量空间盘活优化的问题清单和需求清单及其空间分布信息，依法依规尊重相关权利人的合法权益，将各类数据按汇交要求纳入国土空间基础信息平台并根据变化动态完善，做实城市存量空间盘活优化的规划调查基础。

B.1.1 综合识别城市存量空间

识别城市存量空间需综合考虑（但不限于）如下因素。

- a) 建筑物质量差、存在安全隐患、市政基础设施和公共服务设施不完善、对环境造成负面影响等生活和生产环境不良的情形；
- b) 土地利用粗放的情形；
- c) 地区活力衰退的情形；
- d) 空间布局和土地或建筑物使用功能不符合城市功能布局和发展要求的情形；
- e) 各类相关权利主体优化意愿明确的对象。

B.1.2 系统开展基础信息调查

通过实地调研、大数据分析等多种方式，调查分析城市存量空间及其规划范围内的现状情况，包括建筑使用功能、建筑质量、土地利用效益、人口结构、公共服务、基础设施、文化遗产等空间、经济和社会基础信息。

B.2 加强多维度评估研究

在城市存量空间盘活优化项目立项前后，从多个维度在详细规划的不同层面同步开展相关研究与评估，统筹衔接各方面的要求，统筹判断城市存量空间盘活优化达到规划预期目标的可能性、规划实施的可行性和可能涉及的相关影响。

B.2.1 开展承载力和风险影响评估

综合考虑城市存量空间盘活优化项目对地区带来的各方面影响，宜在详细规划阶段开展市政基础设施、公共服务设施和资源环境等承载力评估以及城市安全、历史文化和生态与自然景观保护、环境影响、社会稳定等方面的风险影响评估，并提出应对的规划措施和建议，避免实施项目对城市或地区带来的压力和负面影响。

B.2.2 开展相关专项研究

可在详细规划阶段根据具体情况和各方要求，按需开展产业转型升级、城中村改造、历史文化保护、综合交通、公共服务设施、市政基础设施、保障性住房、“平急两用”公共基础设施、地下空间、土壤修复、防灾减灾和经济测算等方面的专题研究，进行多方案比较研究，研究结论可作为确定规划方案以及详细规划相关指标和管控要求的参考依据。

B.3 加强存量空间盘活优化规划方案研究

存量空间盘活优化规划方案研究是详细规划阶段落实总体规划要求的重要环节，是规划单元和实施单元详细规划编制和动态维护的技术支撑，需充分运用规划原理和城市设计方法开展规划方案研究，传导城市发展目标与战略，适应需求、解决问题、补齐短板，发掘资源优势、彰显价值特色、做长短板，

为优化细化单元空间布局、合理确定刚性要求及弹性适用条件、提高详细规划的合理性和可实施性提供依据。

B.3.1 规划单元方案研究

对城市存量空间进行问题诊断，分析梳理优化的需求，对城市存量空间可利用的空间潜力、可发掘的特色资源潜力以及城市和地区发展需求带来的发展潜力进行评估，结合城市存量空间的不同类型和具体情况、政策法规以及上位规划要求，进行城市设计方案比选和相关评估与研究，为确定规划单元的规划目标以及规划管控和引导要求提供技术支撑。

B.3.2 实施单元方案研究

尊重合法权益，充分了解利益相关方的意愿和市场诉求，综合评估存量空间盘活优化项目与周边的关系和对周边的影响，统筹考虑土地房屋产权处置、公益性贡献、上位规划要求以及各方需求等因素，研究确定适配的规划和土地政策，加强与相关专业领域的沟通互动，通过城市设计、项目初步设计方案和存量空间盘活优化项目可行性研究进行方案比选，为合理确定存量空间盘活优化项目各地块的规划管控指标和引导要求提供技术支撑。

B.4 规划技术标准研究

在保障公共安全的前提下，尊重历史、因地制宜、一地一策，在城市存量空间盘活优化中对建筑间距、建筑退距、建筑面宽、建筑密度、日照标准、绿地率、机动车停车位等无法达到现行标准和规范的情形，宜通过建筑设计优化、空间布局统筹、工程技术方案改进等措施，在实施单元详细规划编制中研究综合解决方案，确定差异化、适应性的规划技术指标。

B.5 加强项目评估研究

根据城市存量空间的不同情况，在项目预可行性研究的基础上衔接各方面的要求，宜在实施单元详细规划编制阶段协同拟定城市存量空间盘活优化项目在经济、社会、环境等方面的综合实施目标，围绕项目的既定目标拟定若干初步设计方案并开展经济评估、财务评估、财政影响评估、环境影响评估、社会影响和相关风险评估，通过项目设计方案比选，改进项目设计，拟定最优的可行方案付诸实施。

评估研究可包括（但不限于）以下内容。

- a) 经济评估。考量项目设计方案的经济成本和经济效益，估算项目效益在不同人群中的分布状况，对于出于社会公益目标或环境目标的城市存量空间盘活优化投资项目，宜以最低的经济成本来达到既定的社会或环境目标；
- b) 财务评估。以一个投资主体的视角考量该主体投资、建设和运营项目的财务成本和财务收益，估算项目方案能否给投资主体带来净收益；
- c) 财政影响评估。城市存量空间盘活优化投资项目往往涉及政府资金的投入，需评估其财政影响，以保证政府在近期有足够的财政能力支持项目的实施；
- d) 环境影响评估。分析项目方案给周围环境带来的影响，考虑减少各种负面影响的工程措施，并把相关措施的成本添加到项目方案成本上；
- e) 社会影响评估。识别项目方案受影响人群，估算对人群的负面影响以及补偿成本；
- f) 项目风险评估。识别、分析和量化项目方案实施和运营阶段面临的各种风险，主要包括城市安全、历史文化和生态与自然景观保护、社会稳定等方面以及不同风险对项目经济活力和财务活力的影响等，并考虑和安排预防和应对风险的措施。

参 考 文 献

- [1] GB/T 50357-2018 历史文化名城保护规划标准
- [2] TD/T 1062-2021 社区生活圈规划技术指南
- [3] TD/T 1064-2021 城区范围确定规程
- [4] TD/T 1065-2021 国土空间规划城市设计指南
- [5] TD/T 1090-2023 国土空间历史文化保护规划编制指南
- [6] 国发〔2008〕3号 国务院关于促进节约集约用地的通知
- [7] 中华人民共和国国土资源部令第61号 节约集约利用土地规定（2019年修订）
- [8] 国土资发〔2016〕147号 国土资源部关于深入推进城镇低效用地再开发的指导意见（试行）
- [9] 中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见
- [10] 自然资办发〔2020〕46号 自然资源部办公厅关于印发《市级国土空间总体规划编制指南（试行）》的通知
- [11] 自然资发〔2023〕43号 自然资源部关于加强国土空间详细规划工作的通知
- [12] 自然资办发〔2023〕47号 自然资源部办公厅关于印发《支持城市更新的规划与土地政策指引（2023版）》的通知
- [13] 自然资发〔2023〕171号 自然资源部关于开展低效用地再开发试点工作的通知
- [14] 自然资发〔2023〕234号 自然资源部关于印发《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》的通知
- [15] 发改投资规发〔2023〕304号 国家发展改革委关于印发投资项目可行性研究报告编写大纲及说明的通知
- [16] 自然资办发〔2024〕25号 自然资源部办公厅关于进一步加强规划土地政策支持老旧小区改造更新工作的通知
- [17] 自然资办发〔2024〕30号 自然资源部办公厅关于印发《城中村改造国土空间规划政策指引》的通知
- [18] 自然资发〔2024〕146号 自然资源部关于探索推进城市地下空间开发利用的指导意见
- [19] 自然资发〔2024〕273号 自然资源部、国家发展和改革委员会、国家林业和草原局关于印发《自然资源要素支撑产业高质量发展指导目录（2024年本）》的通知
- [20] 自然资发〔2025〕45号 自然资源部、财政部关于做好运用地方政府专项债券支持土地储备有关工作的通知