
厦门市城市更新策划方案和实施方案 编制导则

厦门市自然资源和规划局

2025 年 12 月

目 录

1.总则	1
1.1 制定目的	1
1.2 适用范围	1
1.3 编制范围	1
1.4 制定依据	1
2.策划方案编制导则	3
2.1 总体要求	3
2.2 编制指引	4
3.实施方案编制导则	9
3.1 总体要求	9
3.2 编制指引	10
4.附则	14
附录：术语及定义	15

1.总则

1.1 制定目的

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及《厦门经济特区城市更新条例》的相关要求，充分发挥规划统筹引领作用，科学编制城市更新片区策划方案（以下简称“策划方案”）和城市更新项目实施方案（以下简称“实施方案”），规范策划方案和实施方案的编制内容、深度及成果形式，指导城市更新有序实施，特制定《厦门市城市更新策划方案和实施方案编制导则》（以下简称“本导则”）。

1.2 适用范围

厦门市城镇开发边界内编制策划方案和实施方案应符合本导则要求。本导则未涉及的内容，应当按照国家、省、市现行的相关法律法规和标准规范执行。

1.3 编制范围

1.3.1 策划方案

衔接城市更新专项规划划定的更新单元边界，综合考虑所在区域的自然、社会、经济关系的延续性，可将若干个相邻的更新单元合并划定为一个更新片区，也可将一个更新单元切分划分为若干个更新片区，作为策划方案的编制范围。

1.3.2 实施方案

衔接城市更新专项规划划定的更新单元边界和策划方案划定的更新片区范围，综合考虑所在区域的自然、社会、经济关系的延续性和土地权属关系以及相关利害关系人的改造意愿，符合更新资源相对集中、成片连片的要求，划定项目实施范围，作为实施方案的编制范围。一个更新片区中可包含一个或多个项目实施范围。

1.4 制定依据

1.4.1 法律法规

- (1)《中华人民共和国土地管理法》
- (2)《中华人民共和国城乡规划法》

-
- (3) 《中华人民共和国环境保护法》
 - (4) 《历史文化名城名镇名村保护条例》
 - (5) 《福建省实施〈中华人民共和国城乡规划法〉办法》
 - (6) 《福建省土地管理条例》
 - (7) 《福建省历史文化名城名镇名村和传统村落保护条例》
 - (8) 《厦门市城乡规划条例》
 - (9) 《厦门经济特区城市更新条例》
 - (10) 其他国家、福建省、厦门市有关土地、林地、海域利用、保护与管理的法律、法规、规章和标准规范。

1.4.2 政策文件

- (1) 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》
- (2) 《中共中央办公厅、国务院办公厅关于持续推进城市更新行动的意见》
(2025 年 5 月 2 日)
- (3) 《住房和城乡建设部办公厅关于印发城市更新规划编制导则的通知》(建办科〔2025〕46 号)
- (4) 《国务院办公厅关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》(国办发〔2020〕23 号)
- (5) 《住房和城乡建设部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)
- (6) 《住房和城乡建设部关于扎实有序推进城市更新工作的通知》(建科〔2023〕30 号)
- (7) 《住房和城乡建设部办公厅关于在城市更新改造中切实加强历史文化保护坚决制止破坏行为的通知》(建办科电〔2020〕34 号)
- (8) 《厦门市自然资源和规划局关于印发厦门市国土空间规划用地分类补充导则(试行)的通知》(厦资源规划综〔2023〕167 号)
- (9) 其他国家、福建省、厦门市现行有关政策文件。

2.策划方案编制导则

2.1 总体要求

2.1.1 编制任务

识别更新片区存在问题与发展需求，对更新片区的目标定位、更新方式、功能业态、土地利用、公共服务、市政设施、道路交通、历史文化、城市设计等方面做出安排和指引，提出开发模式、投资估算、实施时序等实施建议。

市资源规划主管部门依据全市国土空间总体规划和全市城市更新专项规划，结合策划方案，依法组织编制、修改涉及城市更新项目的详细规划。依法无需规划许可的城市更新项目，可以不编制、修改详细规划。

2.1.2 编制原则

(1) 统筹布局，问题导向

紧密衔接全市城市更新专项规划、全市城市更新计划，以及经批准的国民经济和社会发展规划、国土空间总体规划、详细规划等上位和相关规划，确保更新片区策划方案与城市整体发展相协调。以问题为导向，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。

(2) 补齐短板，民生优先

通过深入调研，精准识别更新片区短板，响应民生痛点，合理布局用地功能、公共服务设施及交通、市政基础设施，完善公共服务配套，提高基础设施的承载能力和服务水平，改善居住环境，保障公共利益最大化。

(3) 尊重文化，特色发展

充分挖掘更新片区的历史沿革、地域文化、风貌特色等，在更新过程中注重保护、传承和再利用，塑造具有独特魅力的片区形象。

(4) 因地制宜，分类施策

适应厦门市城市发展目标，科学确定各类更新改造范围和改造方式，结合更新片区的类型和特点，差异化提出规划引导策略，保障方案实施的可操作性。

2.1.3 底图底数

(1) 规划基础数据采用全国国土调查数据和年度变更数据，结合高分辨率遥感影像数据等地理位置信息，对现状生活、生产、生态空间内部及周边进行补

充调绘，细化认定更新片区内各类用地现状及权属情况，获取准确的基础数据。

(2) 底图比例尺宜为 1:1000 ~ 1:2000，应满足策划方案对更新片区保护、开发、利用、修复等方面的具体性安排的信息表达和输出精度要求。根据更新片区面积的实际情况，可适当调整底图比例尺。

(3) 按照实事求是的原则，结合全国国土调查数据和年度变更数据、批地信息等确定土地用途，涉及较大调整的应详细说明。

2.2 编制指引

2.2.1 编制内容

2.2.1.1 更新片区体检

通过现场踏勘、走访座谈、资料收集、问卷调查等多方式、多途径全面了解更新片区现状实际与更新需求，开展更新片区基本情况梳理与现状分析，总结更新片区的优势条件和存在问题。

(1) 基本情况梳理

1) **区位条件：**说明更新片区的地理位置和用地范围，分析其在区域中的功能、交通、环境景观等方面的地位和作用。

2) **人口情况：**对更新片区常住人口、户籍人口、职住比例、年龄构成等进行调查、分析，为公共服务设施与基础设施配套提供依据。

3) **用地情况：**收集国土调查及变更数据、现状土地利用、土地批租等土地使用相关资料，明确现状用地功能与规模、土地权属情况等。

4) **建设发展情况：**分析更新片区内的现状建筑的质量、年限、权属、功能等情况，现状产业的类型、规模、布局、经营状况等经济发展情况。

5) **历史文化资源：**充分挖掘更新片区历史文化和人文特色，明确不可移动文物、历史建筑、古树名木等历史文化要素的分布、规模、保护利用情况以及相应保护范围，明确应保留保护的建（构）筑物清单。

6) **自然生态资源：**分析更新片区范围内自然生态资源的现状及保护利用情况。

7) **更新需求：**梳理政府、产权人、市场主体、市民等多个利益相关方的更新需求与意愿，为明确策划方案编制方向与重点提供支撑。

(2) 体检评估

结合更新片区特点，构建多维度体检评估体系，通过分类梳理，识别存在的问题与短板，提出优化建议与治理对策。

1) **公共安全设施**：对更新片区内的危房、违法建设、消防安全隐患等进行调查，明确重点整治对象。

2) **公共服务设施**：分析更新片区内各类公共服务设施的数量、规模、分布、质量、服务能力等情况。

3) **市政基础设施**：分析更新片区内各类市政基础设施的数量、规模、分布、质量、服务能力等情况。

4) **道路交通设施**：分析更新片区对外交通衔接主要形式、道路交通组织、慢行系统等现状，调查现状道路交通设施、公共交通站点、停车场等交通设施分布、规模及使用情况。

5) **公共活动空间**：梳理更新片区现状公园绿地、广场、活动场所等公共空间分布、规模及使用情况，对现状公共空间做出整体评价。

6) **建筑景观风貌**：分析更新片区现状建筑风貌要素，对街巷空间、建筑风格、第五立面等要素进行分析评价。

7) **产业经济发展**：分析更新片区现状产业类型、产业规模、产业布局、产业经营状况等情况，了解更新片区产业发展需求并做出整体产业评价。

8) **其他现状**：根据更新片区特征，分析其他需要说明的现状情况。

(3) 问题总结

总结更新片区具备的优势条件及存在的核心问题，识别更新片区短板弱项，研判各类现状问题的迫切性，形成问题清单。

2.2.1.2 政策梳理与规划衔接

(1) 梳理政策背景

梳理解读国家和地方层面城市更新相关政策背景，明确对更新片区城市更新工作的指导要求及衔接要点。

(2) 落实上位规划

遵循“落实强制性、衔接引导性”的原则，梳理国土空间总体规划、国土空间详细规划、城市更新专项规划等上位规划对更新片区的要求并进行传导落实。

1) **落实强制性内容**：强化国土空间规划的传导，严格落实国土空间总体规

划的强制性内容，以及单元详细规划的总量控制和刚性管控内容。

2) 细化引导性内容：结合更新片区实际情况，优化细化国土空间总体规划、国土空间详细规划、城市更新专项规划提出的更新片区发展目标、建设用地布局、实施计划等内容。

(3) 衔接各类相关规划

结合更新片区实际情况，与文化、教育、体育、医疗、养老、历史文化保护以及各类交通、市政设施等专项规划及其他相关规划进行衔接，包括并不限于：衔接教育、养老、体育等公共服务设施配置标准、设施空间布局等；落实历史城区、历史文化街区、传统村落、历史保护地段、不可移动文物等的保护及管控要求；衔接各类市政设施及管线的配置标准、设施空间布局等。

2.2.1.3 更新思路

(1) 更新潜力评估

以现状分析为基础，从问题导向和目标导向两方面进行综合分析，对土地、建筑、设施、公共空间等存量空间资源的更新潜力进行评估，识别更新对象。

(2) 更新定位与目标

根据上位规划要求及现状分析评估，梳理更新片区与周边区域的功能关系，结合更新片区区位条件、基本情况及更新资源，确定更新片区更新目标、发展方向、主导功能等。

(3) 更新策略

基于更新片区功能定位与发展目标，以完善城市结构和功能为导向，充分挖掘更新片区的地域特色和文化内涵，针对安全、生活、产业、生态、文化、交通等方面提出更新策略，明确主要更新任务。

2.2.1.4 规划策划

(1) 功能业态策划

评估区域资源禀赋、产业类型、发展趋势、市场需求、民生需求等，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，提出功能完善、业态升级、提质增效等要求，确定业态类型、规模及策略。

(2) 土地利用规划

在科学论证更新片区可承载容量的基础上，提出更新片区用地布局规划方案，

明确各地块功能性质、开发强度及公共服务设施、市政设施、道路交通系统、地下空间开发等控制要求，形成地块规划控制指标（包括用地面积、容积率、建筑面积、建筑密度、建筑限高、绿地率等）。如突破详细规划刚性控制内容，应研究论证规划调整的必要性和可行性，提出详细规划调整建议。

(3) 公共服务设施规划

结合《厦门市国土空间规划管理技术规定》及各类公共服务设施专项规划要求，提出公共服务设施更新措施，明确相应设施的类型、规模、空间分布、建设模式等。

(4) 历史文化保护

基于更新片区历史文化特色，落实各层次保护规划的保护范围、保护要求，按照“应保尽保，保护与利用相结合”的原则，提出更新片区历史文化要素的保护更新与利用措施，在保护基础上提出进行活化利用的更新策略。

(5) 道路交通规划

协调周边道路及交通设施规划，结合用地规划方案，依据交通影响评估及相应的交通改善措施，提出更新片区道路交通、慢行系统及各类交通设施优化方案。

(6) 市政设施规划

结合更新片区民生改善及产业发展需求，提出现有市政系统的更新策略，包括并不限于给水、雨水、污水、电力、通信、燃气等方面内容。

(7) 城市设计指引

落实总体城市设计、《厦门市国土空间城市设计标准与准则》及相关规划中对更新片区的城市设计管控与引导要求，充分挖掘更新片区自然、人文等景观风貌资源，提炼环境特征要素、景观特色要素以及空间关系要素，重点针对空间肌理、建筑风貌、天际线、公共空间、慢行系统、地下空间等要素提出城市设计引导要求，并形成更新片区总平面设计方案和节点设计意向。

2.2.1.5 经济测算

估算更新片区征拆成本、建安成本、保留保护的历史文化资源（含历史建筑、传统风貌建筑等）修缮、维护费用等成本情况，出让金、运营收益等收益情况，评估更新片区更新经济效益情况。

2.2.1.6 实施建议

(1) 更新方式及实施路径

结合资源更新潜力评估，按拆除新建、拆整结合、整治提升等类型提出各类资源更新方式，划分“留、改、拆”范围；划定项目实施范围，结合产权情况，按自主改造、合作改造以及政府主导改造等类型，提出更新项目实施路径建议。

(2) 实施计划

制定更新片区建设时序与分期实施计划，包括并不限于建设范围、建设内容、开发模式、进度安排、资金来源等，形成项目清单。

(3) 实施保障

从管理机制、资金保障、工作组织、评估机制等方面提出实施保障建议。

(4) 预期效益

分析更新片区更新产生的社会效益、经济效益、环境效益、文化效益等。

2.2.2 成果要求

策划方案成果包括说明书和规划图纸。

2.2.2.1 说明书

包括更新片区体检、政策梳理与规划衔接、更新思路、规划策划、经济测算、实施建议，以及规划批准文件、征求意见采纳情况及其他相关附件材料。

2.2.2.2 规划图纸

规划图纸包括并不限于：区位分析图、综合现状图、土地利用规划图、用地调整对比图、总平面图、公共服务设施规划图、道路交通规划图、市政设施规划图、项目实施范围图等必选图纸，历史文化保护规划图等有涉及必选图纸，建筑风貌指引图等可选图纸。图纸选择和制作要从更新片区实际需要出发，重点解决当前实际问题和迫切需求。

3.实施方案编制导则

3.1 总体要求

3.1.1 编制任务

落实策划方案、详细规划及其他相关要求，重点确定更新项目的详细设计方案、资金来源、实施计划、运营模式等内容。

3.1.2 编制原则

(1) 坚持以人民为中心

聚焦人民群众急难愁盼问题，落实城市更新重点任务，推进好房子、好小区、好社区、好城区“四好”建设，建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市。

(2) 坚持保护第一

将历史文化的保护传承置于首要位置，在规划编制实施全过程、各环节中加强与历史文化保护工作的协同，应保尽保、以用促保，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，推动历史文化与现代生活相融共生。

(3) 坚持以实施为重点

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，增强规划的实施支撑作用，探索政府引导、市场运作、公众参与的可持续城市更新模式。

3.1.3 底图底数

(1) 规划基础数据采用最新全国国土调查数据，结合高分辨率遥感影像数据等地理位置信息，对现状生活、生产、生态空间内部及周边进行补充调绘，细化认定更新片区内各类用地，获取准确的基础数据。

(2) 底图比例尺宜为 1:500 ~ 1:1000，应满足实施方案对更新项目保护、开发、利用、修复等方面的具体性安排的信息表达和输出精度要求。根据更新项目的实际情况，可适当调整底图比例尺。

(3) 根据实事求是的原则，结合全国国土调查数据和年度变更数据、批地信息等确定土地用途，涉及较大调整的应详细说明。

3.2 编制指引

3.2.1 编制内容

3.2.1.1 项目背景

(1) 区位分析

包括更新项目的地理位置和空间范围,分析其在更新片区中的功能地位和作用、对外交通条件和与周边发展关联性。

(2) 更新方式与模式

明确项目的实施主体,说明项目采用的更新方式(包括拆除新建、整治提升、拆整结合等)与更新模式(包括自主改造、引入企业合作改造以及政府征收、收购、收回改造等)。

(3) 政策梳理

包括国家及地方层面城市更新相关政策,指导项目实施。

(4) 规划衔接

落实国土空间总体规划、城市更新专项规划有关内容,符合详细规划要求,衔接策划方案提出的目标定位、功能布局、城市设计、指标等控制要点,确保实施方案的系统性和延续性。

3.2.1.2 现状分析

(1) 人口分析

包括并不限于常住人口数量、户籍人口数量、性别比例、职住比例、年龄结构以及公众更新意愿等内容。

(2) 土地分析

包括并不限于各地块的占地面积、土地性质、现状功能、使用情况以及分布情况等内容。

(3) 建筑分析

包括并不限于各类现状建筑的楼栋数量、建筑面积、建筑质量、建筑风貌、建筑功能、使用状况以及分布情况等内容。

(4) 权属分析

包括并不限于土地及现状建筑的权属关系、批租年限、剩余年限等内容。

(5) 设施分析

包括并不限于道路交通、道路照明、环境卫生、市政管线、能源等基础设施,教育、医疗卫生、文化、体育、养老等公共服务设施,以及公共活动空间的数量、面积、质量、服务能力、空间分布等内容。

(6) 业态分析

包括并不限于现状各类功能业态的类型、质量、分布情况、经营规模、经营情况等内容。

(7) 资源条件分析

包括并不限于各类历史文化资源及自然生态资源的价值、数量、规模、权属、使用情况以及分布情况等内容。

(8) 公众参与

广泛征求居民、产权人、市场主体等对更新项目的意见建议和利益诉求。

3.2.1.3 规划设计

根据前期调查评估与项目功能定位,结合规划、建设、运营管理需求,制定设计方案,具体包括以下内容:

(1) 更新目标

根据项目类型与特征,提出项目更新的总体目标,细化项目在改善人居环境、完善公共服务配套、改造老旧基础设施、优化产业结构、修复生态系统、保护历史文化、提升安全韧性等方面的具体策略。

(2) 更新方式

分析产业发展趋势与市场供需关系,确定项目的功能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) 用地布局方案

衔接策划方案、详细规划,明确项目范围内用地布局、用地性质、用地面积、建筑规模、建筑高度、开发强度等各项指标。涉及拆除新建、拆整结合的,应明确拆除新建、拆整结合(或保留、改造、拆除、新建)的对应范围。

(4) 详细设计方案

开展城市设计(包括总平面布局、建筑高度、建筑风貌、第五立面、天际线等)、建筑设计(包括平面布局、立面设计等)、景观设计(包括街道、绿地、广场、场地环境设计等)等详细设计。

(5) 公共服务设施

完善公共服务设施设置，明确各类设施的类型、规模、位置等内容。可根据项目实际情况开展服务设施分时利用、资源共享、弹性转换等提升利用效率相关专题研究。

(6) 历史文化保护

落实历史文化遗产保护要求，明确项目范围内不可移动文物、历史建筑、历史文化街区、古树名木等保护和利用要求。

(7) 道路交通

明确项目范围内机动车、人行、静态交通的组织与布局，道路红线、地块出入口、交通设施与公共通道的位置、衔接关系等内容。可根据项目实际情况开展轨道站点一体化、停车需求测算与规划、慢行系统设计等综合交通研究。

(8) 市政基础设施

落实韧性城市建设要求，衔接周边市政基础设施，合理配置给水、雨水、污水、电力、通信、燃气等市政基础设施的类型、级别、数量、规模及空间布局。

(9) 地下空间利用

明确地下空间建设范围、功能业态、规模、连通性等内容。

3.2.1.4 产业业态策划

(1) 产业业态类型

结合产业发展趋势、区域产业定位与市场供需关系，明确项目的主导产业及业态类型。

(2) 产业业态布局

提出产业业态布局方案以及相匹配的空间组织模式，细化各类功能分区、指标控制、空间落位要求，提出产业运营建议。

3.2.1.5 经济测算

(1) 资金测算与资金筹措

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，包括各类资金的来源和筹措方式等。

(2) 投资回报和收益预估

针对政府、原权属人、实施主体等不同权益主体，测算其在项目改造后的预

期收益规模及收益构成，评估项目投资回报和收益。

3.2.1.6 运营模式

提出运营主体、资产管理、收益分配等建议，明确各方权利义务，提出运营主体的职责分工、资产归属与管理机制，明确运营监管要求。

3.2.1.7 实施保障

(1) 实施计划

制定项目实施时序计划，明确近远期实施内容，形成包括并不限于建设范围、建设内容、开发模式、时间安排、资金计划等内容的项目清单。

(2) 保障措施

提出实施主体在政策使用、资金、技术、组织、工作机制等方面采取的保障措施。

3.2.2 成果要求

实施方案成果包括说明书和设计图纸。

3.2.2.1 说明书

包括项目背景、现状分析、规划设计、经济测算、运营模式、实施保障，以及规划批准文件、征求意见采纳情况及其他相关附件材料。

3.2.2.2 设计图纸

设计图纸包括并不限于：区位分析图、综合现状图、公共服务设施规划图、道路交通规划图、市政设施规划图、总平面图、建筑设计（改造）方案图、景观设计方案图、近期实施项目图等必选图纸，历史文化保护规划图等有涉及必选图纸。图纸选择和制作要从项目实际需要出发，重点解决当前实际问题和迫切需求。

4.附则

4.1 本导则由厦门市自然资源和规划局负责解释。

4.2 本导则自发布之日起试行，试行期 2 年。国家、福建省、厦门市或上级部门发布相关法律法规、政策文件、标准规范或规划对编制策划方案和实施方案另有规定的，从其规定。

附录：术语及定义

术语一 城市更新策划方案

指以更新片区为对象编制的综合性策划方案，涵盖现状调研、政策梳理与规划衔接、更新思路、片区策划方案、经济测算、实施建议等内容。

术语二 项目更新实施方案

指导城市更新项目落地实施的综合性方案，需对项目背景、现状分析、更新资源、项目实施方案、经济测算、实施保障等做出实施性安排。

术语三 更新片区

指为统筹更新任务和资源，推动区域发展及项目实施，结合城市主次干路、河流、铁路等自然地物边界，以及行政区划、土地权属、更新单元边界等空间管理边界而划定的区域。

术语四 更新实施范围

指在城市更新需求较为明确的情形下，开展城市更新活动的区域，一般包括一个或多个更新对象，根据城市更新工作开展需要划定具体范围。

术语五 更新对象

指经评估已不适应当前城市经济、社会、生活需要，需采取相关措施进行更新改造的建（构）筑物、公共服务设施、基础设施、开敞空间等空间对象。

术语六 更新方式

指为实现城市更新而采取的具体措施、方式，一般包括拆除新建、拆整结合、整治提升等。

术语七 实施主体

指经市、区人民政府确定，负责项目前期策划、资金筹措、征拆谈判、规划设计、建设实施、运营管理全过程或包含建设实施在内多个关键环节的单位或其他组织。