

**北京市城市更新专项规划**  
**(北京市“十四五”时期城市更新规划)**

# 目录

<b>总则</b> .....	<b>1</b>
(一) 指导思想 .....	1
(二) 规划依据 .....	1
(三) 规划定位 .....	2
(四) 规划原则 .....	2
(五) 更新方式 .....	3
(六) 规划范围 .....	3
(七) 规划期限 .....	3
<b>第一章 总结回顾“十三五”时期城市更新成就与问题</b> ....	<b>4</b>
<b>一、回顾“十三五”时期城市更新成效</b> .....	<b>4</b>
(一) 内涵丰富的更新实践行动逐渐展开 .....	4
(二) 灵活多样的更新实施模式不断创新 .....	6
(三) 面向实施的更新政策体系逐步构建 .....	7
(四) 良性互动的社会治理格局不断完善 .....	8
<b>二、总结“十三五”时期城市更新问题</b> .....	<b>9</b>
(一) 更新工作缺乏统筹，规划引领有待加强 .....	9
(二) 实施层面痛点突出，政策支撑有待完善 .....	9
(三) 社会资本积极性弱，激励机制有待探索 .....	9
(四) 共治格局尚未形成，协同机制有待构建 .....	10
<b>三、贯彻新发展理念的城市更新要求</b> .....	<b>10</b>
(一) 机遇前所未有的，助推城市转型发展 .....	10
(二) 挑战依然艰巨，指明创新重点难点 .....	12

<b>第二章 坚持规划引领，明确更新目标方向</b>	<b>14</b>
<b>一、推动高质量发展，确立更新目标</b>	<b>14</b>
（一）保障首都功能，服务“四个中心”建设	14
（二）着力扩大内需，激发城市经济活力	15
（三）聚焦“七有”“五性”，切实改善民生福祉	15
（四）加强生态保护，实现绿色低碳发展	15
（五）弘扬历史文化，推进文化传承复兴	16
（六）提升治理能力，促进社会共享发展	16
<b>二、着眼持续提升，谋划更新策略</b>	<b>16</b>
（一）塑造大国首都风范，提升政务环境品质	16
（二）科学配置资源要素，引领城市功能优化	17
（三）盘活提升存量资源，促进产业转型升级	17
（四）精准补足街区短板，提升人居环境品质	17
（五）倡导智慧低碳更新，实现绿色生态发展	18
（六）加强遗产保护利用，引领文化传承复兴	18
（七）强化城市风貌管控，凸显首都城市特色	19
（八）建立城市安全体系，提高城市运行韧性	19
（九）完善市场参与机制，实现多方利益共赢	19
（十）创新城市治理模式，促进智慧精细发展	19
<b>三、强化分圈层引导，明确更新方向</b>	<b>20</b>
（一）“一核”强调保护更新，实现人居环境和谐共融	20
（二）“一主”突出减量提质，推进功能完善品质提升	20
（三）“一副”承接功能疏解，塑造城市建设特色标杆	21
（四）“两轴”优化首都功能，提升国际城市文化形象	21
（五）“多点”全面承接疏解，推动平原新城发展建设	22
（六）“一区”探索绿色发展，优化涵养地区生态环境	22
<b>第三章 以人民为中心，确定更新空间体系</b>	<b>23</b>

<b>一、强化系统承载，全面提升保障能力</b>	<b>23</b>
（一）提高住房供给能力，满足多层次住房需求	23
（二）丰富设施服务供给，提高设施配置适应性	24
（三）提升交通治理水平，打造高品质出行环境	25
（四）完善市政供给体系，提升可持续支撑能力	27
（五）增强安全保障能力，实现平战灾功能统筹	29
<b>二、立足民生保障，缔造宜居生活空间</b>	<b>30</b>
（一）坚持文化传承，多渠道推动老城平房区改善	30
（二）共建幸福家园，全面推进老旧小区更新改造	30
（三）保障基本条件，全方位推动城镇棚户区攻坚	32
<b>三、助力经济发展，创造高效生产空间</b>	<b>32</b>
（一）产业提级、数字拓展，推进老旧楼宇升级转型	33
（二）国际视野、消费引领，推进商圈商场提质增效	34
（三）“两区”引领、创新探索，推动产业园区更新提质	35
（四）创新赋能、活力复兴，推动老旧厂房改造利用	36
<b>四、聚焦环境治理，塑造活力公共空间</b>	<b>37</b>
（一）线轴统领、块点激活，提升城市公共空间品质	37
（二）优化设计、协调风貌，改善城市特色景观环境	39
（三）改善环境、提升品质，优化城市蓝绿空间格局	40
<b>第四章 突出街区统筹，建立更新方法体系</b>	<b>42</b>
<b>一、探索创新更新方法和路径</b>	<b>42</b>
（一）体检评估找问题，存量梳理寻资源	42
（二）多元协商问需求，调查访谈明愿景	43
（三）整体策划配政策，精准优化定策略	43
（四）制定计划推行动，有序保障促实施	44
<b>二、探索提出更新体系和要求</b>	<b>45</b>

(一) 按需编制更新街区控规，提出规划引导要求 .....	45
(二) 加快厘清更新建设方式，推进审批项目落地 .....	46
<b>第五章 加强多元共治，强化更新组织体系 .....</b>	<b>48</b>
<b>一、政府引导，构建以点带面撬动模式 .....</b>	<b>48</b>
(一) 以空间环境整治为触媒，撬动社会资本参与更新 .....	48
(二) 以轨道站城融合为抓手，带动存量资源提质增效 .....	49
(三) 以重大项目建设为龙头，统筹周边地区城市更新 .....	49
<b>二、市场主体，畅通企业多方参与渠道 .....</b>	<b>50</b>
(一) 多种形式盘活国有资产，发挥国企带动作用 .....	50
(二) 畅通多种渠道更新路径，激活市场主体活力 .....	51
<b>三、居民参与，培育基层共同缔造精神 .....</b>	<b>52</b>
(一) 党建引领基层治理，政府引导社会共建 .....	52
(二) 居民自愿有序推进，群众工作贯穿始终 .....	53
<b>四、社会支持，搭建专家组织智库平台 .....</b>	<b>53</b>
(一) 搭建专家组织平台共谋发展 .....	53
(二) 培育社会机构增强社会韧性 .....	54
<b>第六章 创新政策机制，构建更新动力体系 .....</b>	<b>55</b>
<b>一、聚焦瓶颈痛点，构建更新动力机制 .....</b>	<b>55</b>
(一) 构建城市更新政策体系，完善配套规范 .....	55
(二) 强化规划土地政策供给，指导更新方向 .....	56
(三) 推进建设管理政策优化，推动项目实施 .....	57
(四) 加强金融财税政策创新，激活多方力量 .....	57
<b>二、明确职责分工，建立部门协调机制 .....</b>	<b>59</b>
(一) 加强党的领导，建立更新工作机制 .....	59
(二) 加强部门协同联动，保障项目推进 .....	59
(三) 发挥基层组织作用，统筹专业力量 .....	60

三、立足实施评价，完善动态评估机制.....	60
（一）构建实施评价体系，定期监测评估.....	61
（二）重视社会效益评估，拓展评价维度.....	61
（三）健全准入退出机制，加强动态监管.....	62
（四）建立数据监测平台，夯实工作基础.....	62
<b>第七章 推进规划实施，明确近期工作重点.....</b>	<b>64</b>
（一）落实总规要求，聚焦更新重点区域.....	64
（二）对接行动计划，推进更新项目实施.....	64
（三）立足改革创新，明确更新具体任务.....	67
<b>附图.....</b>	<b>69</b>

# 总则

## （一）指导思想

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，深入贯彻习近平总书记对北京一系列重要讲话精神，坚持以人民为中心，完整、准确、全面贯彻新发展理念，以《北京城市总体规划（2016年—2035年）》为统领，落实北京市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议，通过城市更新推动城市高质量发展、融入新发展格局、转变城市开发建设方式和经济增长方式，满足人民群众对美好生活的需要。

北京的城市更新是千年古都的城市更新，是落实新时代首都城市战略定位的城市更新，是减量背景下的城市更新，是满足人民群众对美好生活需要的城市更新。立足北京特色，统筹推进城市更新行动，进一步完善城市功能、激发城市活力、改善人居环境、推进绿色低碳、传承历史文化，促进经济社会可持续发展，努力建设国际一流的和谐宜居之都。

## （二）规划依据

《中华人民共和国城乡规划法》

《中华人民共和国土地管理法》

《北京市城乡规划条例》

《北京城市总体规划（2016年—2035年）》

《首都功能核心区控制性详细规划（街区层面）（2018年—

2035年)》

《北京城市副中心控制性详细规划(街区层面)(2016年—2035年)》

北京市各分区规划(国土空间规划)(2017年—2035年)

《北京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》

《北京市人民政府关于印发<“十四五”时期深化推进“疏解整治促提升”专项行动的实施意见>的通知》

《北京市人民政府关于实施城市更新行动的指导意见》

### (三) 规划定位

《北京市城市更新专项规划(北京市“十四五”时期城市更新规划)》是北京市国土空间规划体系、“十四五”发展规划体系中的重要规划,是北京市深化改革、落实中央巡视整改的重要任务。在“总体规划—专项规划—街区控规—行动计划”的工作体系中,专项规划向上是落实《总体规划》的重要手段,向下是指导街区控规编制和城市更新行动计划的重要依据。城市更新的目标与策略应立足首都城市战略定位,着眼新的历史时期发展的新要求、新期待,有序引导各区开展城市更新工作,增强可持续发展能力。

### (四) 规划原则

规划遵循“规划引领,街区统筹;总量管控,建筑为主;功能完善,提质增效;民生改善,品质提升;政府引导,多元参与”的原则。



## （五）更新方式

城市更新主要是指对城市建成区（规划基本实现地区）城市空间形态和城市功能的持续完善和优化调整，严控大拆大建，严守安全底线，严格生态保护，是小规模、渐进式、可持续的更新。

规划聚焦基础设施类系统保障，强调承载力提升与系统支撑；聚焦危旧楼房和简易楼，强调解危排险与民生保障。通过街区统筹，以块统条，以条带块，一是实现公共服务、交通、市政、安全等设施更新改造，提升城市承载力，破解“大城市病”；二是实现平房院落、老旧小区、危旧楼房和简易楼等居住类更新改造，保障居住安全、改善环境品质；三是实现老旧楼宇与传统商圈、低效产业园区与老旧厂房“腾笼换鸟”等产业类更新改造，推动产业升级、激发经济活力。

## （六）规划范围

本次规划范围为北京市行政区域，以首都功能核心区、中心城区、北京城市副中心、平原新城及地区、生态涵养区新城为主。

## （七）规划期限

本次规划期限为 2021 年至 2025 年，远景展望到 2035 年。

# 第一章 总结回顾“十三五”时期城市更新成就与问题

“十三五”时期，党中央、国务院相继批复了《北京城市总体规划（2016年—2035年）》（以下简称《总体规划》）、《北京城市副中心控制性详细规划（街区层面）（2016年—2035年）》（以下简称《副中心控规》）与《首都功能核心区控制性详细规划（街区层面）（2018年—2035年）》（以下简称《核心区控规》），构建了北京规划的“四梁八柱”，确立了“控增量、促减量、优存量”的城市更新方向，为高质量发展、高水平治理作出了高位指引。北京的城市发展从集聚资源求增长向疏解功能谋发展转变，城市更新工作迈向聚焦基层、聚焦政策、聚焦实施的新阶段，不断取得新成就、开拓新局面。

## 一、回顾“十三五”时期城市更新成效

### （一）内涵丰富的更新实践行动逐渐展开

“十三五”时期，北京着力促进要素优化配置，推进供给侧结构性改革，盘活存量建设用地，推动城市发展方式向质量型、内涵型转变，城市更新在促进历史文化名城保护、推动经济发展方式转型、保障“七有”“五性”、促进社会和谐发展等方面的重要作用不断凸显。

#### 1.立足老城保护，推动“保护性更新”

落实老城不能再拆了的要求，创新保护性修缮、恢复性修建、申请式退租等实施方式，探索历史文化街区和成片传统平房区的有机更新。坚持“一院一策”和“一户一设计”，在南锣鼓巷、砖塔

胡同等地区开展改造试点。探索东城区雨儿胡同的“共生院”模式，通过建筑共生、居民共生、文化共生，留住胡同四合院的格局肌理，留住原住民、老街坊，延续老城的生活方式、社区网络和历史文脉。推广西城区菜西片区的“公房经营管理权”模式，为平房院落的改造提供新思路，为中轴线申遗、历史文化街区保护、重点文物腾退、街巷环境整治注入新活力和新动能。创新大栅栏杨梅竹斜街保护性修缮模式，按照“政府引导、市场运作、公众参与”的运作机制和“小范围、渐进式、分类分片推进”的实施策略，促进多元主体共建、共生的社区建设与可持续发展，促进历史街区系统性有机更新。

## **2.立足城市发展，推动“功能性更新”**

坚持疏解非首都功能，拆除违法建设，促进产业新旧动能转换和城市空间布局结构调整，全市积极开展传统商圈改造提升、老旧厂房转型文化空间等更新改造。以新首钢园区为代表，充分挖掘工业遗存的历史文化和时代价值，引导高端要素落地，实现功能重组和结构优化的同时，植入冬奥元素和文化功能，为市民创造新的城市活力空间，以重大赛会带动区域的整体更新。

## **3.立足以民为本，推动“保障性更新”**

围绕存量资源，见缝插针补齐民生设施短板，实施城市生态修复和功能完善工程，提升人居环境质量。全面推进老旧小区改造，加快建设安全健康、设施完善、管理有序的完整社区。“十三五”时期以“六治七补三规范”为重点，实施 2000 万平方米老旧小区综合整治，完成城镇棚户区改造约 21 万户，惠及群众约 80 万人。

#### 4.立足城市治理，推动“社会性更新”

各区和属地街道充分发挥责任规划师桥梁纽带作用，深入社区开展需求调查，形成居民急需的服务“菜单”，引入社会资本等市场力量参与城市更新，打通规划、设计、施工、物业管理全流程路径，改造闲置低效空间。开展“小空间大生活”活动，聚焦影响居民生活的“急难愁盼”问题，通过居民、属地政府、责任规划师、责任建筑师、社会团体等各方力量共同参与更新改造，将社区闲置空间打造成为环境品质佳、无障碍设施完善、使用功能合理的公共空间，改造后的百子湾“井点”、双清路街区工作站等小微空间深受百姓欢迎。京张铁路遗址公园改造连通原9公里铁路沿线畸零边角地，把割裂城市的“灰色地带”转变为市民喜爱的“绿色空间”。

#### （二）灵活多样的更新实施模式不断创新

“十三五”时期，聚焦历史遗产与风貌保护、非首都功能疏解、治理“大城市病”和规划实施中的问题，以减量提质增效为核心，各区因地制宜积极探索各具特色的更新实施模式。

探索形成一系列历史文化街区的保护更新模式。坚持保护与发展并重，以民生改善为根本目标，以风貌保护为直接目标，以中轴线申遗保护综合整治、长安街沿线环境改善为统领，开展历史文化街区及成片传统平房区、老旧小区、简易楼、老旧楼宇等方面的更新探索，通过申请式退租改善居民居住条件，通过多主体共建提升社会治理水平，通过共生院模式融合提升城市活力，促进历史文化街区保护、活化与复兴。

积极探索老旧小区改造微利可持续模式，积累了“投资—建

设—运营—物业”全生命周期的经验。朝阳区劲松北社区引入社会力量推进老旧小区综合改造的有机更新模式，通过居民付费、政府补贴、存量空间盘活利用等多种渠道，实现一定期限内投资回报平衡，总结形成了“劲松模式”。石景山区老山东里北社区探索“先尝后买”和“持续更新”的更新模式，将老旧小区改造与物业精细化管理紧密结合，总结形成了“首开经验”。

坚持保护与利用并重，创新工业遗存更新的多种模式。西城区天宁1号通过高效活动运营激活园区活力。朝阳区798园区积极探索艺术家自发聚集与政府管理服务等多种业态复合的更新。751园区通过产权方与专业机构合作打造国际文化交流平台。张家湾镇工业厂区通过区级平台公司以股权合作的方式实现多主体共同开发运营存量资产。

形成以功能业态升级和公共空间改造提升等方式带动楼宇商圈区域整体更新的模式。王府井商业区更新提升着力推进“一店一策”精细化改造。西城区新动力金融科技中心创新服务营造智慧场景，导入优质产业形成自我造血机制。新街高和老旧楼宇以产业发展基金方式引入社会资本参与城市更新，优化服务内容，打造新型办公空间，完善社区配套。望京小街和丽都商圈改造创新街区统筹政企协同的实施方式，通过政府前期投入改善公共空间环境，逐步吸引社会资本参与带动周边地区自主更新。

### **（三）面向实施的更新政策体系逐步构建**

“十三五”时期，通过一系列城市更新政策文件，初步构建了城市更新政策体系，明确了更新的方向、目标和实施路径。在棚户区改造、老旧厂房保护利用、街区商业生态配置指标、老旧

小区综合整治、地下空间利用等方面出台了相关指导意见，在设施配套、加装电梯、管线改造、物业管理、优化审批等方面出台了相关配套政策。

#### （四）良性互动的社会治理格局不断完善

北京城市更新从物质空间领域不断向社会治理纵深拓展，紧密结合街道乡镇工作，整合社会各界力量，积极践行群众路线，通过文化引领逐步建构广泛参与的更新治理新格局。例如，白塔寺街区会客厅探索多主体共建途径，统筹政府、市场、社会多主体结合疏解腾退补充公共服务设施短板。

通过建立责任规划师深度参与街区更新制度，发挥一线作战、一手信息、一流平台作用，加强基层专业技术力量，探索出以东四南、新清河实验为代表的基层治理创新实践，助力提升精细化城市治理水平。

依托北京国际设计周将城市更新与文化相结合，通过设计力量引入新业态，更新活化老街区，补足老城区公共设施短板，提升环境品质，搭建城市创新的活化平台，吸引公众广泛参与城市治理。

借助媒体平台，推出国内首档城市复兴题材大型季播节目《我是规划师》，通过城市更新精品工程解读、大师专家讲解、百姓关注问题解答等形式，生动展现了《总体规划》实施中多方共建共治的故事，广泛宣传规划理念、培育公众规划意识，形成了城市规划引领社会共治的典范。

## 二、总结“十三五”时期城市更新问题

### （一）更新工作缺乏统筹，规划引领有待加强

全市城市更新缺乏顶层设计与统筹，总体目标、更新要求、更新方式、实施路径尚不明确，政府部门、企业、社会、居民等各方对城市更新的认知不一致。街区整体更新的模式机制有待突破，既有城市更新项目多为零星“盆景”，类型多样、情况复杂，所在街区实施统筹不强，功能完善提升有限，难以形成连片“风景”。

### （二）实施层面痛点突出，政策支撑有待完善

城市更新的政策体系尚不完整，缺乏纲领性、主干性的更新政策法规，配套支持政策不足。已有政策对产权、规模、用途、配套等关键问题支持不力，缺乏有效政策供给，政策之间相互支撑衔接不充分，难以形成合力，体现在建筑功能转变、用地功能兼容、地上地下空间统筹利用、地价和土地利用方式等方面。支持城市更新的建筑规模微增量精准投放等激励政策有待创新。支撑资产更新的权属分割、主体变更、权益认定等政策缺失。适用于城市更新的标准与技术规范尚不完善，更新项目的审批流程与实施路径尚不明晰。工业用地功能兼容的支持政策仍有待完善。例如，北京亦创智能机器人创新园通过传统制造业向科技服务业转型实现了规划 M1 用地兼容科研创新、会议会展功能，但成功经验依托特殊政策，推广复制的局限性大。

### （三）社会资本积极性弱，激励机制有待探索

城市更新项目以财政资金为主的投资特征突出，社会资本参与积极性不强，金融财税的配套政策较为缺失。老旧小区综合整治、危旧楼房改建的社会资本参与渠道不畅通，居民出资意识不强。老旧楼宇、老旧厂房和低效产业园区的产权主体自主更新能力弱、意愿低，激励社会资本参与和利益分配机制缺乏政策保障。赛特购物中心等老旧楼宇改造前期硬件一次性投入压力大，经营半年后方能贷款，短期还款能力较弱，缺少金融政策支持，导致社会资本参与更新改造的积极性较低。

#### **（四）共治格局尚未形成，协同机制有待构建**

城市更新权益主体众多，矛盾交错复杂，多元主体参与城市更新的协同机制不完善。更新实施流程不畅，跨部门、跨主体协调难度大、周期长，基层工作统筹困难。平房院落更新、老旧小区综合整治、城镇棚户区改造等以政府推动为主，居民自主参与更新意愿弱。责任规划师、社会组织等第三方参与城市更新的制度需完善。

### **三、贯彻新发展理念的城市更新要求**

#### **（一）机遇前所未有，助推城市转型发展**

城市更新是积极落实党中央、国务院及北京市重要文件精神，适应首都新形势、推动城市高质量发展的必然要求。党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定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的建议》首次提出实施城市更新行动，提出以高质量发展为目标、以满足人民宜居宜业需要为出发点和落脚点、以功能性改造为重点的城市更新工作要



求。《北京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》深化了北京市实施城市更新行动的内涵。2021年8月31日住房和城乡建设部发布《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》，明确了城市更新的重要底线，控制大规模拆除和大规模增建。

城市更新应坚持“留改拆”并举、以保留利用提升为主，原则上城市更新单元（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%。提倡分类审慎处置既有建筑，推行小规模、渐进式有机更新和微改造。

城市更新是坚定实施扩大内需战略、构建新发展格局的重要路径。2020年中央经济工作会议将“实施城市更新行动”列为扩大内需的重要举措，提出推进城镇老旧小区改造、建设现代物流体系、探索利用集体建设用地和企事业单位自有闲置土地建设租赁住房等重要措施。

城市更新是推动城市开发建设方式转型、促进经济发展方式转变的重要手段。城市由粗放式发展转向高质量发展，需促进要素根据市场规律与首都发展需求进行优化配置，从源头上促进存量提质改造与增量结构调整。

城市更新是推动解决城市发展突出问题和短板、提升人民群众获得感幸福感安全感的重大举措。应及时回应群众关切，着力解决人口过多、交通拥堵、房价高涨、大气污染等“大城市病”，补齐配套设施短板，优化城市结构，提升城市品质，提高管理服务水平，让人民群众在城市生活得更方便、更舒心、更美好。

城市更新是践行绿色发展理念和生态文明思想、推动城市、

人与山水林田湖草生态系统和谐共生的重要行动。在“双碳”目标指引下，探索功能复合、职住平衡、健康宜居、安全韧性的城市更新路径，构建绿色基础设施网络，推广绿色建筑节能技术，依托蓝绿空间布局公共服务设施，完善休闲游憩体系，提供优质绿色公共产品和服务。

## （二）挑战依然艰巨，指明创新重点难点

北京的城市更新首先应立足首都城市战略定位，处理好“都”与“城”的关系，重点针对落实“四个中心”要求加强创新探索。央产、军产用地占比高，服务保障难度大，要统筹央产、军产用地的疏解腾退、供给利用、投资储备等，结合重点文物腾退和街区保护更新，建立有效的空间资源置换利用方式和金融财税支持政策机制，促进“四个中心”建设。

作为全国首个减量发展的超大城市，北京必须打破传统增量发展思维惯性，探索新的城市更新路径。存量用地与建筑空间资源使用效率不高，资源盘活与转型利用困难，与重大项目、轨道交通建设结合不紧密，政策创新难度大，全面盘活存量资源是实施总体规划的主要路径。

北京作为超大城市，各圈层发展阶段不同，发展诉求与面临的问题不同，需因地制宜提出差异化更新引导。处理好各圈层人口、功能疏解承接与内外联动关系，加强规模指标、功能结构等方面的统筹。

北京城市更新应立足高起点，通过借鉴法、德、日等国际经验和上海、广州、深圳等国内相关城市经验，结合北京实际，建立新时期科学发展、适度超前的城市更新体系，探索与超大城市

现代化治理相契合的高质量发展路径。

## **第二章 坚持规划引领，明确更新目标方向**

城市更新应以人民为中心，立足北京实际，突出中国特色，按照国际一流标准，通过构建多元主体共建、共治、共享的新发展格局，解决人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分发展之间的矛盾，实现空间品质整体提升、人居环境全面改善、市场活力充分激发、产业经济稳步发展、社会治理日趋完善、土地效率显著提升，推动城市的可持续发展。

### **一、推动高质量发展，确立更新目标**

坚持问题导向、需求导向、目标导向，以《总体规划》为引领，以街区为单元，统筹平房院落、老旧小区、危旧楼房、老旧厂房、老旧楼宇等各类存量建筑，综合考虑区域功能、布局结构、空间环境和三大设施支撑条件，从服务“四个中心”建设为导向的功能性更新、民生保障和环境改善为导向的社会性更新两条线索出发，提出保障首都功能、激发经济活力、改善民生福祉、加强生态保护、传承历史文化、提升治理能力六方面更新目标，促进城市高质量发展。

#### **（一）保障首都功能，服务“四个中心”建设**

科学统筹存量地区资源配置和服务供给，全面落实“四个中心”功能定位，全力做好政治中心服务保障，扎实推进全国文化中心建设，持续强化国际交往中心能力，加快推进国际科技创新中心建设，以更优越的空间、更优良的环境和更优质的服务，提升首都功能，保障首都安全、高效、有序运行。

## （二）着力扩大内需，激发城市经济活力

以扩大内需战略为基点，以国际科技创新中心建设、“两区”建设、数字经济、国际消费中心城市建设、京津冀协同发展“五子”联动为目标，培育发展新动能，畅通国内大循环，激发经济活力，带动建成区持续发展。充分释放市场推进城市更新的巨大潜力，增投资促消费，推动经济持续发展。

## （三）聚焦“七有”“五性”，切实改善民生福祉

坚持发展为民、更新惠民，以解决危旧楼房和简易楼的安全隐患为着力点，全面推进老旧小区综合整治，坚守安全底线、改善居住条件、补齐设施短板、优化交通条件、平衡职住关系、提升环境品质，创建完整社区，推进一刻钟便民生活圈建设，提高居民生活便利性和舒适度。

## （四）加强生态保护，实现绿色低碳发展

加强城市生态环境保护和恢复，以绿色发展为引领，以碳中和为目标，以转变能源利用方式为抓手，通过城市更新统筹人口资源环境，建设绿色基础设施，促进交通和建筑用能电气化、居民生活方式低碳化。推动存量建筑能用尽用，以获得绿色能源与环境设计先锋奖（LEED）认证的万科时代中心为样板，将绿色低碳融入到空间利用、能耗、节水、选材等各方面，支撑首都生态文明建设。建设适度超前的韧性城市与安全城市，以现有自然生态资源要素为基础建设绿色生态网络，持续提升生态环境空间容量，打好污染防治攻坚战，促进经济社会绿色低碳循环发展。

## **（五）弘扬历史文化，推进文化传承复兴**

以核心区老城整体保护与复兴为重点，充分利用北京文脉底蕴深厚和文化资源集聚的优势，发挥文化在彰显历史底蕴、提升城市品味、展现传统风貌、优化空间品质、激发消费活力等方面的重要作用，带动存量地区的活化更新。加强历史文化遗产保护利用，挖掘文化内涵营造特色公共空间，促进文化创意与消费业态产业发展，探索适合时代发展的创新文化，为区域的发展提供新鲜活力。

## **（六）提升治理能力，促进社会共享发展**

更新改造中加入智慧元素，完善信息基础设施服务，以智慧赋能城市管理、支撑社会治理。充分运用前沿技术，推动城市管理理念、管理手段、管理模式创新，推进智慧化管理。构建多元共治的城市更新格局，多途径吸引社会资本参与，充分激发市场活力，提升超大城市社会治理水平，促进共建共治共享。

## **二、着眼可持续提升，谋划更新策略**

立足更新目标谋划更新策略，保障首都安全、高效、有序运行，加强生产生活有机衔接，推动更富创新活力的经济发展，提供更加公平均衡的公共服务，营造更具健康安全的生态环境，提高城市科学化、精细化、智能化治理水平。

### **（一）塑造大国首都风范，提升政务环境品质**

以建筑高度、城市风貌、街道空间为重点，构建科学完备、智慧高效的政务环境风貌管控治理体系，塑造舒朗庄重的中央政

务空间形象。点面结合、条块融合实施重点地区集中综合整治与分散点位特色化治理提升，营造安全、整洁、有序的政务环境，展现新时代大国气概、民族精神、首都形象。

## **（二）科学配置资源要素，引领城市功能优化**

优化生产、生活、生态资源的空间结构布局，充分发挥市场对资源配置的决定性作用，夯实民生保障、基础设施、生态环境等底线管控要求，调整优化居住用地布局，完善公共服务设施，拓展绿地空间，改善人居环境，促进职住平衡，实现城市功能优化和可持续发展。

## **（三）盘活提升存量资源，促进产业转型升级**

充分发挥超大规模市场优势，扩大投资、生产、消费需求，推动存量产业资源盘活和高效利用。形成需求带动供给、供给创造需求的循环。鼓励老旧楼宇、传统商圈、老旧厂房、低效产业园区等存量资源升级改造，加快“腾笼换鸟”，着力提高经济密度和投入产出效率，推动产业高质量发展。建立以提质增效为核心的资源配置制度，积极稳妥腾退化解旧产能，释放存量资源形成新空间供给，为新动能新产业发展创造条件、留足空间。

## **（四）精准补足街区短板，提升人居环境品质**

以街区为单元，以设施完善和环境品质提升为重点，鼓励用地功能混合、建筑功能复合、空间环境融合，有序推动街区更新整体实施。利用存量资源，补足公共设施短板，注重留白增绿，加强公共空间精细化管控。建立公共服务的共建共享机制，激发

存量地区活力，实现街区价值提升。积极应对全市老龄化问题，探索通过城市更新空间置换推进异地养老，优化养老服务资源空间布局。探索新城普惠养老、京郊小镇养老模式，以街区和社区为单元，建设一批交通便利、生活舒缓、宜居宜养、医养结合的养老设施，支持发展康养小镇，更好承接中心城区养老功能外溢，腾退出中心城区居住空间，探索通过租赁置换、养老置换等模式，促进职住平衡发展。

### **（五）倡导智慧低碳更新，实现绿色生态发展**

以低碳技术带动城市基础设施体系的转型升级与存量建筑的更新改造，优化产业空间布局，提升蓝绿碳汇能力，推行微降解、微能源、微渗透、微交通、微绿地、微调控等新理念。优化绿色交通体系，控制交通碳排放，倡导低碳、智慧出行，实现交通建设、运营、服务、管理全链条信息化和智慧化。建立智慧、绿色、低碳的市政设施体系，推动电力脱碳与智慧能源供给，优化水资源结构与供给策略，实现废弃物资源化再利用。全面推进存量建筑的低碳节能改造，按照全生命周期视角科学合理建立存量建筑留改拆低碳评价机制，运用智慧数字基础设施建设智能多源感知体系。划定生态管控范围，最大限度避让古树名木、大树，禁止随意移伐树木，积极采用有效管护措施，促进原有绿化树种与城市基础设施和谐共存。

### **（六）加强遗产保护利用，引领文化传承复兴**

围绕古都文化、红色文化、京味文化、创新文化精心保护历史文化金名片，统筹做好历史文化资源的保护、腾退开放和综合



利用。不断拓展和丰富历史文化名城保护内容，挖掘历史文化内涵，在保护中发展，在发展中保护，探索文物、历史建筑腾退与保护利用新模式。突出文化在高质量发展中的支点作用，发挥历史文化遗产价值，推动优秀传统文化在更新中传承发展。

### **（七）强化城市风貌管控，凸显首都城市特色**

统筹存量地区城市建筑布局、协调城市景观风貌，加强对城市空间立体性、平面协调性、风貌整体性、文脉延续性等方面的系统管控，对城市公共空间和建筑形态提出精细化更新指引，形成承载传统风貌的城市眺望体系、城市色彩基调与第五立面景观格局，展现千年古都菁华、东方人居画卷。

### **（八）建立城市安全体系，提高城市运行韧性**

立足防范在先，开展前瞻治理，提升源头防范能力，适度提高建构筑物抗灾能力标准，提升城市运行安全综合管理能力。利用公园绿地、体育场馆、地下空间等场所，建设就地避难、就近避难、步行避难等分级分类疏散通道和避灾场所。加强人防设施与城市基础设施相结合，实现军民兼用。

### **（九）完善市场参与机制，实现多方利益共赢**

创新政策体系，释放政策红利，开放参与渠道，激发市场活力，充分调动市场、居民参与城市更新的积极性，畅通诉求表达渠道，完善多元协同共治机制。精准把握各方需求，平衡多元主体利益，实现多方共赢。

### **（十）创新城市治理模式，促进智慧精细发展**

积极探索适应新技术的城市管理与现代化治理体系，加强城市精细化管理，建设智慧城市。加强党建引领，强化基层治理，凝聚各方共识，提出城市更新的创新治理方案，构建简约高效的基层管理体制，有序推动社会治理和服务重心向基层下移，推进现代化社会治理向基层延伸。

### **三、强化分圈层引导，明确更新方向**

全市集中建设区内共有可更新建筑约 2.45 亿平方米。依托《总体规划》确定的“一核一主一副、两轴多点一区”的城市空间结构，分圈层差异化明确更新方向，将首都功能核心区和城市副中心作为更新重点，强调历史文化保护与城市修补。

#### **（一）“一核”强调保护更新，实现人居环境和谐共融**

首都功能核心区存量可更新建筑约 0.42 亿平方米。核心区作为城市更新的重点地区，强调保护更新，更新用地优先用于保障政务中心建设和做好“四个服务”，提升中央政务环境，促进重点地区环境品质优化。改善人居环境，保障职住平衡，推进平房区申请式退租及保护性修缮，危旧楼房和简易楼要优先解危排险，推进老旧小区综合整治，补充社区公共服务设施。提升老城区文化活力，推进老旧厂房、老旧楼宇转型提质增效，促进传统商业区转型升级，实现历史文化保护与更新的和谐共融。

#### **（二）“一主”突出减量提质，推进功能完善品质提升**

中心城区存量可更新建筑约 1.24 亿平方米。中心城区突出减量提质，立足“减量双控”，将更新空间优先用于改善民生与科

技创新，统筹好生产、生活和生态空间。加大配套设施和服务供给，完善学前教育、医疗、养老、社区便民服务、菜市场、便利店等公共服务功能，提升生活性服务业品质，着力解决停车、绿化、道路微循环和职住平衡等问题，推进楼宇商圈升级，打造活力消费高地，聚集高端要素，支撑科创发源地。

### **（三）“一副”承接功能疏解，塑造城市建设特色标杆**

城市副中心存量可更新建筑约 0.13 亿平方米。副中心应利用更新空间发挥对疏解非首都功能的示范带动作用，加强对首都功能的服务保障能力，率先探索出高标准、高质量推进城市更新的实施路径，形成“北京经验”。聚焦行政办公、商务服务、文化旅游三大主导功能，强化“腾笼换鸟”，构建高精尖经济结构。深入开展副中心老城区城市“双修”工作，补充公共服务设施短板，建立完善公平普惠的民生服务体系。增加绿色空间，突出水城共融、蓝绿交织、文化传承的城市特色。

### **（四）“两轴”优化首都功能，提升国际城市文化形象**

以长安街为依托，优化中央政务功能布局。加大非首都功能疏解力度，有序推进中央政务功能合理布局，使中央党政机关办公功能相对集中，凸显政务集群优势。提升长安街沿线平房区及重要公共空间环境品质，推动长安街沿线单位改造建筑前区空间，提升长安街两侧（除红墙段）绿地开放率，逐步形成连续开放的长安绿带。

推动中轴线申遗保护综合整治，彰显古都风韵。中轴线及其延长线的有机更新应以文化功能为主，研究腾退空间合理利用方

式，体现大国首都文化自信，延续历史文脉，展示传统文化精髓，体现现代文明魅力。

着力推进“两轴”沿线功能调整和景观提升优化，强化国家礼仪形象，系统优化沿线周边建筑形态轮廓、色彩材质、天际线、建筑风格、第五立面和夜景照明。

### **（五）“多点”全面承接疏解，推动平原新城发展建设**

平原新城及地区存量可更新建筑约 0.54 亿平方米。平原新城及地区更新空间聚焦老旧厂房与老旧园区、老旧楼宇与传统商圈，重点发展高新技术和战略性新兴产业等高精尖产业，以及金融、科技、信息、文化创意、商务服务等现代服务业及其配套服务功能，优先用于承接中心城区疏解的科研办公、商务商贸、公共医疗、教育培训等功能，推进老旧小区和老旧楼宇更新改造，补充公共服务设施、增加绿色空间、改善人居环境。

### **（六）“一区”探索绿色发展，优化涵养地区生态环境**

生态涵养区存量可更新建筑约 0.12 亿平方米。生态涵养区结合城市更新适度承接与绿色生态发展相适应的城市功能。以生态保育为前提，积极探索利用老旧厂房、产业园区等存量空间，结合功能定位、自然禀赋和资源环境承载能力，带动用地减量复绿，推进生态修复与功能完善，优化生态安全格局，因地制宜构建绿色发展产业体系。

## 第三章 以人民为中心，确定更新空间体系

城市更新是建设国际一流和谐宜居之都的重要手段，应坚持首善标准，以人民为中心，从人民群众的根本利益出发，不断增强人民群众获得感、幸福感、安全感。构建更新空间体系，聚焦存量空间，加强街区统筹，以块统条、以条促块，做好基础设施类系统保障、居住类保护更新、产业类“腾笼换鸟”、公共空间类品质提升，通过系统强化公共服务、市政和安全设施的支撑能力，推动城市环境品质、空间结构和功能效益的整体优化提升，为构建高质量发展新格局提供有效的空间载体。

### 一、强化系统承载，全面提升保障能力

#### （一）提高住房供给能力，满足多层次住房需求

健全完善多主体供给、多渠道保障、租购并举的住房制度和住房体系，保障住房困难的中低收入户籍家庭居住需求，增加保障性住房与共有产权住房供给，帮助新市民、青年人解决住房问题，逐步满足多层次住房需求，推动实现全体市民住有所居、宜居宜业。着眼住房建设从增量发展进入存量更新实际，积极推进城市更新、存量盘活和用途转化，优化存量资源配置，借鉴广州规范复建安置住房建设模式，探索通过城中村、城边村有机更新提供“一间房、一张床”，推动剩余安置住房房源纳入保障性租赁住房体系，增加本地居民资产性收入，降低公共财政负担，保障住房有效供给。通过政府引导、市场参与、居民共治的方式，依托存量更新提供保障性租赁住房。鼓励利用集体土地建设租赁

住房。

## （二）丰富设施服务供给，提高设施配置适应性

聚焦“七有”要求和“五性”需求，加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，丰富多层次供给，推进城市一刻钟便民生活圈建设。加强存量空间资源挖潜，鼓励利用存量资源改造为公共服务设施和便民服务设施，结合在地居民及单位的实际需求进行统筹利用。创新公共事务用地设置，提高公共服务设施配置的适应性，结合需求动态优化。在满足设施服务半径且不相互干扰的前提下，鼓励使用性质相容的各类公共服务设施复合设置，推动公共服务设施效能提升。统筹郊区新城、京郊小镇养老设施建设，通过租赁置换、养老置换等模式，腾挪出核心区及中心城区居住空间，促进职住平衡。加强流通基础设施建设升级，推进新发地农产品批发市场转型升级，推进通州马驹桥、顺义空港、大兴京南、平谷马坊4个物流基地转型升级。

首都功能核心区以全龄人口为服务对象，以共建共享、内外联动为基本手段，社区级公共服务为规划重点，深入挖掘存量资源、优化资源配置模式，形成适合传统平房区空间特征与功能需求的公共服务设施配置标准。全面推进首都功能核心区内公共服务设施短板补充。

中心城区通过利用疏解腾退空间、城镇棚户区改造、违法建设治理、利用国企原有商业网点资源及闲置空间等多种方式补齐居住公共服务设施短板。重点提升城乡结合部地区公共服务水平。

城市副中心强化组团、家园中心一体化管控和统筹实施，实

现商业、文化、教育、体育、医疗、养老等各项公共服务的有机衔接和充分共享，提供高品质的公共服务。重点加强老城区公共设施补充。

新城地区因地制宜加强基本民生服务保障，满足人民丰富多彩的公共服务需求，构建兼容复合、优质均等的公共服务体系。重点推进回天地区公共服务和基础设施短板补充。

### **（三）提升交通治理水平，打造高品质出行环境**

#### **1.畅通道路网络，提升绿色出行服务水平**

完善低等级道路系统，促进次支路等低等级道路微循环建设。加大次干路、支路等低等级道路建设和移交力度，完善地区道路网络，增加路网密度，畅通道路微循环系统。加强道路林荫化设计，提高道路绿化覆盖率水平，提高慢行系统连通性，提升出行便利性、安全性和舒适性。推进地面公交场站的规划建设，适时增容外电设施，提高电动公交车辆和线路组织的整体保障能力。实时优化区域公交线网，与轨道交通形成错位服务，全市层面加强轨道交通与地面公交的衔接配合，提升大公共交通可达性和整体服务水平。

#### **2.强化轨道交通一体化建设，围绕轨道站点布局功能中心**

提升既有线网的运营水平，结合北京城市空间结构优化和客流特征，明确中心城区以地铁服务为主，注重优化织补、挖潜提升，外围建立以市域快线（含市郊铁路）服务为主，中低运量轨道交通系统为补充的多元化轨道交通服务体系，弥补线网层级结构短板，提升轨道网络的运营效率和经济效益。优化各类功能区布局，与轨道线网和枢纽站点更加紧密地结合起来，系统梳理和

调整轨道交通廊道上的职住功能关系，最大限度发挥轨道交通促进职住平衡的优势。推广平安里站一体化改造经验，通过规划引导一体化建设，统筹地上地下空间，加强基础设施建设与老城更新的紧密衔接，弥补老城公共服务设施及市政设施的不足。以轨道交通站点为核心组织城市生活，丰富轨道站点周边业态，在站点周边构建以人为本，步行、自行车优先的交通系统，实现“轨道+慢行”的低碳生活方式。探索轨道站点周边土地开发的市场化运作模式，通过区域规划指标平衡与动态调整，最大限度发挥高价值存量空间的发展优势。

### **3.补足交通设施短板，鼓励场站复合利用**

开展基于智慧交通的基础设施建设，统筹城市土地、电网等城市基础设施与资源，实现传统加油站和充电桩（站）、加氢站等新能源补给基础设施的有序衔接、合理布局和协调发展。推进停车位错时共享，倡导居住小区利用内部闲置用地建设立体停车设施。将电动汽车设施作为城市更新改造的标配，利用闲置用地增加电动汽车充换电设施，对配套市政电力设施进行适当增容，提高城市更新地区的整体交通基础设施韧性。结合城市更新地区的交通场站设施建设，将交通场站与社会停车场、小型市政设施、公共服务设施及小型商业等进行融合，率先在青年路、和平里北街和菜市口三个地铁车站开展试点，通过持续优化地铁站点内部空间，在保证运营安全的前提下，结合乘客需求增加设置站内便民服务设施，落实“七有”“五性”，提高轨道交通综合服务水平。

### **4.提高治理水平，推动智慧交通先试先行**

全面推进学校、医院、景点和商场等大型公共服务设施周边



智慧停车系统建设，促进绿色交通设施改造，提升智慧交通建设水平，提高出行效率和绿色交通出行比例，缓解城市拥堵。推广双井社区体检经验，结合智能传感和计算机识别等新技术，整合大数据和出行服务平台，针对城市更新地区的交通问题，提出精准的解决方案。

#### **（四）完善市政供给体系，提升可持续支撑能力**

##### **1.打破瓶颈、填平补齐，加强市政系统承载能力**

依托中心城区供水厂扩能和主干管网完善，提升首都功能核心区供水安全性。逐步建立社区或楼宇的污水微循环设施，充分收集利用雨水。打造世界领先的智能配电网，提高电力设施装备水平和管理水平。完善天然气管网系统，推进非居民液化石油气用户替代工作。完善城市热网连通工程，整合老旧低效锅炉房，提高供热安全保障度。更新改造老旧隐患管线，建立老旧隐患管线台账，制定更新改造计划，提升市政管网运行的安全性。结合小微绿地、社区商业便民综合体的实施建设，解决局部区域公厕不足问题。以垃圾分类管理为核心，以减量化、资源化、无害化、清洁化为目标，进一步完善垃圾收运设施，打造垃圾分类示范区。

##### **2.实施市政管线更新改造和隐患排查治理，提升市政系统安全水平**

一是进行基础信息普查。普查各类地下管线的基本状况，重点关注腐蚀、锈蚀、变形、老化等可能影响管线安全运行、导致管线事故发生的自身结构性隐患，以及长输油气管道、危险化学品管道与城市燃气管道等地下管线的交叉、相邻或重叠区域和违法违规建设占压、土体病害等周边环境影响隐患。二是实施管线

更新改造和隐患排查治理。制定老旧管网更新改造和隐患治理计划并组织实施。三是加快信息化建设，完善管理长效机制。深化数据共享，结合普查排查和数据汇交入库，实现全市地下管线基础信息共建共治共享；加紧构建感知监测体系，以管线企业为主体，结合老旧管网更新改造和隐患治理，统筹推进管线运行状态监测、隐患感知预警等信息手段建设，提升地下管线管理信息化智能化水平。

### **3.推进基础设施高质量发展和功能融合**

采取低影响开发、分流、截流和调蓄等综合措施改进老城现状合流排水系统。采用下凹绿地、透水铺装、雨水花坛等综合措施对小区、公共建筑、平房院落、公园、绿地及市政道路进行海绵化改造，在源头控制雨水径流外排量，减少入河污染物，改善水环境质量。按照“增量控制、存量整治、分步实施、突出重点”的原则，综合利用各类新技术新手段，引导市政设施在安全前提下复合利用。以阜内大街多杆合一改造净化街道环境为示范，积极推进市政箱体隐形化、小型化、景观化改造，整治架空线，净化城市空间。

### **4.迈向碳中和，推进绿色低碳能源转型**

根据城市更新特征与碳中和需求，实现城市电、热系统的结构性优化。逐步推进老旧建筑节能改造，降低建筑能耗，提高可再生能源利用水平，将传统建筑转变为产能建筑，老旧小区改造结合电动车峰谷储电，实现“微能源”社区创建。鼓励因地制宜发展分布式光伏发电，推动建筑光伏一体化改造设计。积极推进热泵系统供热，重点推广地源热泵、再生水源热泵系统应用，结合

资源条件有序发展中深层地热能。稳步推进风电、垃圾焚烧发电，大量调入绿电。实施维护结构节能改造、老旧供热管网改造及供热系统智慧化改造。存量用地更新充分考虑市政基础设施用地需求，为碳中和发展预留能源新技术的建设条件。

## **（五）增强安全保障能力，实现平战灾功能统筹**

### **1.严格落实“双控”管理，强化空间韧性**

坚持疏控并举推动非首都功能疏解，拆除违法建设，消除安全隐患，严格执行并适时修订新增产业的禁止和限制目录，有序推进高风险涉危企业有序退出。结合城市更新实现城市空间“留白增绿”，降低由于人口、产业和功能集聚造成的风险和压力。

### **2.加大脆弱地区和薄弱环节的治理**

加大城市活动断层探测和地质灾害治理工作力度。不断推进老旧小区、危旧楼房、城镇棚户区改造，增加历史街区的防灾抗灾能力，切实把地下空间整治工作抓实抓好，使城市易损性不断降低、承灾能力不断增强。借鉴朝阳八里庄“地瓜社区”经验，打造地下室里的共享客厅，将社区闲置的地下空间改造成为居民文化、娱乐等活动场所，用“共享+产消一体”的全新模式来提升社区品质，完善社区服务。

### **3.加强风险防控，提升工程韧性**

加强生命线系统抵御灾害风险能力。着眼管线隐患“及时发现、及时消除”，加强供水供电供气供热等生命线系统监测评估工作。建立重要目标、重要设施、重要区域安全状况和风险防控能力评估机制。

## 二、立足民生保障，缔造宜居生活空间

保障居住安全底线，改善人民居住条件，提升人居环境品质，优化公共服务体系，促进职住平衡发展，提升社区治理水平。

### （一）坚持文化传承，多渠道推动老城平房区改善

老城保护要加强统筹，加大力度，积极推进老城整体有机更新，深入分析成功经验并加以推广，多渠道推进历史文化街区民生改善与活力复兴。探索多元社会主体共同参与的历史文化街区有机更新模式，推进直管公房经营权授权，探索房屋产权划转重组路径，细化申请式退租和恢复性修建类项目经营授权与金融财税支持政策，构建微利可持续模式。合理高效利用腾退房屋，更新后的房屋优先用于服务保障首都功能、补齐地区公共服务设施、传承展示传统文化和发展租赁住房。结合老城更新改造，分区域、分片区完善道路微循环、解决停车问题、连通慢行系统，提高出行便利性和安全性，改善交通环境品质。完善街巷物业，恢复性修建工作完成后，鼓励引导通过购买服务的方式委托物业服务企业或组织其他力量，建立平房区物业管理机制。

以平房区住房与社会更新为基础，坚持保障对保障，持续推进平房区申请式退租、换租和保护性修缮、恢复性修建，完善“共生院”模式，逐步拆除院内违法建筑，恢复传统四合院基本格局。改善留驻居民住房和基础设施条件，逐步推进平房住宅成套化改造，引导功能有机更替、居民和谐共处。保持老城格局尺度，延续城市特色风貌，恢复具有老北京味的生活场景。

### （二）共建幸福家园，全面推进老旧小区更新改造

聚焦老旧小区更新改造工作，统筹推进老旧小区分类改造，提升居住品质，促进职住平衡。支持配合央产、军产老旧小区综合整治，全面有序推进市属老旧小区综合整治。重点关注央产、军产及各类混合产小区的落地实施，建立完善央地、军地协调调度机制，深入研究探索混合产小区资金拨付、审批渠道等路径问题。

把握改造重点，聚焦人民群众切身利益与迫切需求，重点推进基础类改造，着力保障房屋安全，持续推动住宅节能改造，提升建筑性能，降低既有建筑能耗，打造宜居住房，推进碳达峰、碳中和工作进程。按照尽力而为、量力而行原则，推进完善类和提升类改造，注重适老化和无障碍改造，加强适老化改造设计管理，突出加装电梯、公共环境适老化改造和无障碍环境建设等重点任务，统筹养老、助残等相关政策，鼓励“物业服务+养老服务”。构建完善的社区居家养老服务体系，支持社区嵌入式、小微型、功能复合型养老服务设施建设。补充停车与上下楼设施，完善社区配套服务体系。细化改造内容引导要求，强化存量资源统筹利用，支持物业服务企业开展养老等专业化服务。老旧小区改造同步统筹小区内外、建筑内外市政管线改造，破解老旧小区加装电梯管线拆改移难题，实现系统全面高效更新。在中心城区高密度就业区及轨道站点周边，探索老旧小区改造与租赁置换相统筹的模式，实现居住空间更新与职住空间优化调整相结合。

简化审批程序和要求，在一体化招标、经营证照办理、市政设施接入等方面提供细则支持。加强老旧小区改造资金整体统筹，加大老旧小区引入社会资本的力度，完善政府支持下的产权

单位、居民、社会机构等多主体改建资金筹集模式，发挥财政资金精准补贴作用，优化老旧小区加装电梯等补充方式。

危旧楼房和简易楼要优先解危排险，保障安全底线，做好危旧楼房翻建和简易楼有序外迁腾退。改建和扩建符合规划的危旧楼房和简易楼，保障住宅安全，配齐厨卫空间，合理利用地下空间、腾退空间和限制空间补建配套设施。对于不符合规划要求、位于重点地区和历史文化街区内的简易楼，鼓励居民腾退外迁，改善居住条件。在防止大拆大建的前提下，优先对存在重大安全隐患、改造需求强烈的危险房屋和简易住宅楼开展试点，积极总结推广东城区光明楼 17 号等典型案例经验做法，合理确定改造时序、改造方式和适度改善标准，通过产权单位出资、居民自筹等方式多渠道筹集资金，探索可行性措施，结合实际情况适当扩大改造范围。

### **（三）保障基本条件，全方位推动城镇棚户区攻坚**

严控范围、标准和成本，做好城镇棚户区改造工作攻坚。加强政策和工作机制创新，进行全过程管理，全力推进征收拆迁，尽快实现项目“拔点”收尾和逐步“销账”。坚持资金统筹思路，充分利用棚改专项债，建立项目滚动开发分期供地机制，研究区域内资金统筹和“预收储”机制。坚持棚改安置房建设先行，做好供水、供电、供气等市政基础设施与城镇棚户区改造同步规划、同步施工、同步交付使用工作。

## **三、助力经济发展，创造高效生产空间**

充分挖潜存量资源，创造高效生产空间，引导优化产业布局，

助力构建特色与活力兼备的现代化经济体系。发挥“两区”政策叠加优势，抓住国际消费中心城市建设机遇，聚焦高精尖产业构建和文化产业转型发展，推动低效用地转型升级，促进产业高质量发展。鼓励老旧楼宇低碳节能、智慧数字改造，助力推进碳中和。促进存量产业空间和消费空间活力复兴，推动城市资产价值提升。支持非居住建筑改建宿舍型租赁住房，促进职住平衡。

### （一）产业提级、数字拓展，推进老旧楼宇升级转型

推进老旧楼宇升级转型，提升楼宇商业品质和发展效益。推动产业功能提质增效，满足科技创新、数字经济、金融管理、商务服务等现代服务业发展需求，为产业高端转型、高能级企业落位提供载体。加强现代服务业融合，探索分散业权楼宇升级改造的实施路径并推进实施。鼓励通过空间疏解、腾挪、置换等方式，整合闲置空间，补充人才公寓、职工宿舍及公共配套设施，促进职住平衡。加强既有建筑节能低碳改造，推动先进高性能节能技术与产品应用，打造现代智慧、绿色低碳的高品质楼宇。以福成服装大厦更新经验为示范，鼓励将传统的服务空间打造为开放的城市客厅，为周边群众提供休闲文化空间，实现功能叠加。优化创新创业环境，提供多样化办公空间，鼓励楼宇利用开放公共区域及附属空间引入咖啡厅等第三空间，提升商务空间多元活力。鼓励楼宇更新带动周边公共空间一体化设计，营造动静有序、具有艺术氛围的景观环境。研究制定老旧楼宇认定标准、楼宇改造效果评估标准，纳入楼宇税收、企业入住率、综合节能率、引入企业能级等指标，形成评估后奖励机制。

核心区老旧楼宇更新应坚持服务中央保障需求，构建高精尖

经济结构，改善民生补齐设施缺口，加强现代化治理和专业化运营，提升城市公共空间品质和形象。促进金融街、东长安街、东二环提升金融业核心竞争力，增强服务国家金融管理中心功能，拓展数字金融应用场景，加速传统产业数字化赋能。中心城区老旧楼宇更新应匹配功能区产业定位，提升楼宇品质和发展效益。推进中关村分散业权楼宇升级改造，优化创新环境，完善配套设施，支持有条件的老旧楼宇转型为国际人才公寓。推进 CBD 数字贸易、国际金融、高端商务服务产业发展，增强高品质楼宇集聚程度，完善 5G 设施布局，合理补充创意办公空间、人才公寓、文旅商配套等设施。推进望京、酒仙桥、奥体中心区信息技术、新媒体、专业服务产业发展，提升国际化服务水平，推动生活服务设施品质化、便利化发展。平原新城及地区和生态涵养区的老旧楼宇更新应优先发展符合“十四五”规划、《总体规划》、各区分区规划、功能区规划定位的产业功能，促进产业功能提质增效。

## （二）国际视野、消费引领，推进商圈商场提质增效

推进传统商圈、商场以体验化、数字化、特色化、社区化为导向，围绕业态品牌调整、空间品质提升、营销模式创新、交通组织优化等内容进行升级改造。发展新场景、新消费，结合个性化需求丰富体验类业态，将商圈、商场打造成为品牌集聚、供给丰富、功能完善的重要消费承载地，激发消费增长潜力，确保商业设施规模基本稳定。鼓励功能混合，合理引导文化、旅游、体育、教育、健康、养老等功能与商业兼容，创新供给方式，补齐服务短板。发展首店经济、夜间经济，承办国际消费节事，扩大入境消费，提升国际化服务水平。鼓励商业向周边纵深空间延伸，



通过合理设置外摆、策划分时步行街、精细设计广告牌匾、灯光照明、艺术雕塑等形式，提升街区活力。鼓励利用疏解腾退空间、地下空间补充社区商业短板，提升社区商业的均好性和服务水平。优化商圈步行环境，合理组织 SKP、三里屯等商圈的通道和人流动线。

落实《北京市商业服务业设施空间布局规划》要求，提取全市 52 个主要商圈并明确更新实施重点。核心区传统商圈更新应充分利用商业文脉底蕴深厚和文化资源聚集的优势，展示首都形象、体现古都特色。注重对社区商业设施短板的补充，充分利用疏解腾退空间补充便民商业。中心城区传统商圈更新应以满足居民生活服务需求为基础，摸清短板和薄弱地区，有针对性地补充完善欠缺设施，提升城市品质，顺应消费发展新趋势，形成一批定位明确、布局合理、对首都消费市场贡献卓越、消费者满意度高、为市民服务的成熟商业中心。副中心传统商圈更新应在“组团中心—家园中心”模式框架下，满足居民高品质和便利性购物需求。平原新城及地区传统商圈更新应持续提升基本便民商业网点数量和密度，满足群众多层次、多样化、城乡均等的生活性服务业需求。强化地区级商业中心的能效，增强商业设施对周边居民的吸引力。

### （三）“两区”引领、创新探索，推动产业园区更新提质

推进低效产业园区更新提效，促进传统产业转型升级。以国家服务业扩大开放综合示范区和中国（北京）自由贸易试验区建设要求为引领，以园区自身功能定位和核心产业为依托，充分挖掘低效存量资源，聚集创新要素，为新兴产业及配套服务设施预

留空间。鼓励产业园区形成完善的产业链，上下游产业集聚发展，提高基础设施和配套服务水平。推动产业绿色化发展，实现资源高效集约利用。支持产业园区非居住建筑改建宿舍型租赁住房，创新面向各类人群的住房保障模式，促进产居融合。统筹兼顾“两区”建设需要与区域规划功能实现，借鉴日本东京及中国河北雄安新区合理确定租赁时间缩短土地资源开发的“空窗期”，提升城市开发的节奏和质量的经验，通过将土地从城市“资源”变为“资产”，达成服务产业及土地预热目标，提高土地开发效率。“三城一区”坚持“科学+城”打造高技术产业集中承载地，中关村科学城、怀柔科学城、未来科学城打造高质量科技创新中心主阵地，推动产业与空间高效匹配，促进人才、技术、资金等创新要素优化配置。北京经济技术开发区聚焦高端汽车和新能源智能汽车、生物技术和大健康、新一代信息技术、机器人和智能制造四大主导产业，推动传统制造业转型升级。首都国际机场临空经济示范区聚焦临空经济、商务会展和数字贸易，推动港产城融合发展。城市副中心围绕金融创新、高端商务集聚高端功能。城南地区推进高端制造、医药健康、新材料等产业基地建设。

#### **（四）创新赋能、活力复兴，推动老旧厂房改造利用**

推进老旧厂房更新改造，促进创新引领、功能调整 and 高效利用。分级分类确定工业遗存的历史文化和时代价值，引导老旧厂房引入新基建、科技创新和高精尖产业、文化产业、现代服务业新业态。根据园区内各宗地的投资、地价、产出等情况，开展各类型园区的综合效益评估，分级分类推动产业园区“腾笼换鸟”和提质增效。

五环路以内和北京城市副中心的老旧厂房根据规划和实际需要，引入产业创新项目，完善城市功能、补齐配套短板；五环路以外其他区域的老旧厂房聚焦打造高精尖科技创新空间，发展高端制造业。特色文化商业区内的老旧厂房，鼓励发展文化、旅游等新型服务消费载体，形成富有活力与特色的文化地标，打造新型文化消费与体验空间。合理利用老旧厂房适当补充教育、医疗、文体、停车、便民商业等公共服务设施，增加广场、绿地等公共空间，改建宿舍型租赁住房等配套居住设施。制定政策明确老旧厂房内部加层改造的管理细则、面积认定标准及手续办理流程。提升园区运营服务水平与产出效益，探索园区改造与产业更替相结合的微利可持续模式，积极探索创新规划、土地和金融财税支持政策，盘活市属、区属国企存量工业用地，积极吸引社会资本参与老旧厂房更新改造。

#### **四、聚焦环境治理，塑造活力公共空间**

凸显“首都风范、古都风韵、时代风貌”的城市特色，以公共空间的系统性精细化治理、建筑风貌的改善提升、蓝绿空间的活力激发为抓手，推动城市环境品质提升，塑造鲜明的城市风貌特色，打造丰富的城市开放空间，激发街区活力，实现高品质宜居城市。

##### **（一）线轴统领、块点激活，提升城市公共空间品质**

通过“线轴统领—块点激活”的实施框架，贯彻精细要素统筹下的一体化更新改造方式，完善与丰富城市整体景观体系，细化公共空间与风貌管控重点地区城市设计要求，提升公共空间品质

与服务效能，建设具有地域特色、符合市民使用需求的高品质场所。

线轴统领，强化城市格局性轴线和大尺度线性空间的景观品质。塑造长安街、中轴线等城市重要轴线沿线的公共空间，开展街道环境整治和沿街界面风貌提升。提升温榆河、清河、通惠河、坝河、亮马河等河流沿线环境，形成空间连续、功能丰富的城市公共景观带，融合蓝线两侧的城市空间，打造可达、舒适的慢行体系。改善京张铁路、京秦铁路、京广铁路等铁路沿线的城市空间，缝合铁路两侧的公共空间，加强铁路两侧空间的联通性。改善城市环路和重要干线两侧的交通组织环境，协调好道路交通空间与两侧道路广场等用地空间，提升沿线公共空间品质，形成安全有序的慢行空间和清晰简洁的街道界面，合理设置非机动车停放区域。

块点激活，提升城市历史文化遗存、活力节点和小微空间的场所品质。围绕历史文化遗存的活化利用打造具有历史底蕴和特色风貌的公共场所。围绕重点景区和商圈的改造升级打造具有时尚气息的活力场所。围绕轨道微中心塑造周边空间及地上地下一体的整体环境。利用腾退空间、闲置空间等零散空间，打造广场绿地、休闲公园等小型便民开放空间。利用桥下等未被充分利用的消极空间，打造有一定实效的公共空间。

精细统筹，推动公共空间的一体化治理，鼓励多元化市场化主体提供第三空间及多样化的共享空间。鼓励整合建筑实体与公共空间、相邻的公共空间，推动多主体管理权属空间的融合设计与改造实施。强化街道空间的统筹一体化设计，优化道路横断面设

计,加强道路与建筑退线空间的一体化设计,完善慢行交通网络,改善慢行出行环境,对缺少行道树的街道进行补种,替换冠幅稀疏的行道树,保证慢行系统的连续性。强化滨水空间蓝线内外空间的一体化设计,形成水体、岸线、绿地、道路及滨水地块良好衔接、融合的开放宜游宜赏空间。鼓励建筑项目实施主体对项目周边的道路空间、绿地空间、滨水空间、闲置边角空间等进行一体化更新设计和统筹实施。鼓励利用开放公共区域及附属空间等形式引入公共书店、共享大堂等第三空间,提升社区文化设施多样性。

## （二）优化设计、协调风貌，改善城市特色景观环境

建筑更新应把握首都城市的基调与多元化,融入城市整体环境。在适用、经济、绿色、美观的基础上,通过建筑更新形成适宜的风貌,做到形式符合功能、形制符合身份、形象符合角色、形态融入环境。通过建筑界面优化,促进形成丰富多样的城市街景,围合出亲切宜人的公共空间。对于历史文化街区应开展环境整治,对重要节点空间或传统街巷沿街立面和路面进行整治改造。对于具有历史文化价值和风貌特色的老旧建筑,应保护建筑风貌、挖掘建筑文化价值,打造建筑精品。对于建筑风貌影响整体环境、品质较差的老旧建筑,可通过更新改造使其建筑空间体现当代设计水准,打造新时代的建筑精品。

加强城市家具、广告牌匾、市政设施等的更新引导,与城市风貌协调融合。结合城市环境特色,设计形象得体、排布有序的城市家具。王府井地区按“一楼一策”要求精准提升建筑风貌,精心设计和排布建筑立面上的广告牌匾,塑造整体形象简洁、秩序

明朗的建筑第二轮廓线。对街道空间范围内的电力、通信、交通、监控等各类箱体及线杆进行整合和布局，推动设施的集中化、小型化、隐蔽化设置，鼓励多箱并集、多杆合一、架空线入地，提高街道空间利用的效率和秩序。

### （三）改善环境、提升品质，优化城市蓝绿空间格局

着眼市域蓝绿空间体系，从环境品质、服务供给和管理运营等多方面加强更新和治理，提升城市绿地、滨水地区的景观环境，优化周边区域城市功能，激发城市空间活力和价值。

依托市域“风景自然公园体系—城市公园体系—绿道体系”三级绿地游憩体系，重点面向一道绿隔城市公园环、城市公园集群和城市绿道，强化城市绿色空间的体系性、连通性、开放性和功能性，丰富绿色空间的公共服务供给和公共活动内容，塑造功能复合、品质优越的绿色区域。

面向市民日常游憩需求，提高各级公园绿地、小微绿地、附属绿地的品质和功能。在现有公园绿地中适当增补景观化、智能化、节能环保以及适老适幼的休闲设施，考虑公共活动使用，增补活动场地。整合利用城市零散闲地、边角碎地、街道胡同转角空间与建筑退线空间，见缝插绿建设口袋公园。鼓励公共建筑前空间、商业建筑前附属绿地、适宜的道路附属绿地开放，配置游憩设施。

塑造林荫路、林荫景观街、林荫漫步道等林荫街巷。结合道路横断面改造方案，增加林荫路两侧行道树和中央绿化带上连续绿荫，补植林荫景观街行道树断点、替换树冠稀疏的行道树，提高林荫漫步道的连续性与舒适性。

全面提升三维绿化效果。拓展增绿方向，合理设置垂直绿化与屋顶绿化，通过优化植物配置，提高绿色空间心理舒适度。以校尉胡同整合拆违空间打造口袋公园为示范，重点鼓励平房区合理设置垂直绿化、门前绿化、院落绿化，鼓励大型公共建筑和商业商务楼宇设置复合式屋顶花园和立面绿化。

重点面向历史风貌型河道和公共活力型河道，改善河道生态环境，提升滨水空间的可达性、连通性，优化滨水空间及周边区域的品质和功能。

重点提升河湖滨水空间景观环境。加强水系互联互通，促进水系水体流动、水生植被恢复和局部水体循环，保证河湖水质。提高滨水空间开放度和亲水性，处理好蓝线、常水位线和亲水空间的关系，加强亲水空间和周边街道等空间的连通性。构建便捷完善的滨水设施，提供多元化的活动场地，丰富滨水空间功能。塑造协调有序的滨水建筑风貌和尺度宜人的滨水街区环境。

面向历史河道，塑造历史水系人文环境。结合历史水系保护与恢复，强化水系周边生态缓冲带保护、公共空间建设与滨水建筑管控，着力打通滨水步道断点与堵点，建设连续贯通的亲水岸线，形成连续开放、绿荫环绕、人水和谐的文化魅力场所。

## 第四章 突出街区统筹，建立更新方法体系

坚持规划引领，以街区为单元，聚焦产业发展滞后、民生短板突出、环境品质低下、安全隐患风险大的街区，依托街区控规和更新项目实施方案，建立城市更新方法体系，探索研究以块统条的街区更新方式，整体统筹各类资源，统筹疏解整治促提升和公共空间的改善，统筹政府投资和社会投资方式，形成“规划加策划、策划转行动、行动推项目”的城市更新实施框架，实现“块统条专”有序推进。

### 一、探索创新更新方法和路径

存量更新地区是以规划保留建筑为主的地区，应完善城市更新规划编审体系，坚持自下而上找问题、街区统筹理资源、多元协商明需求、整体策划定方案、搭建平台统实施、注重基层强治理的规划方法，构建清单化管理的工作模式。

#### （一）体检评估找问题，存量梳理寻资源

以街道乡镇为依托，以街区为平台，以现状评估为基础，梳理更新改造的潜力资源，围绕促进产业发展、改善居住条件、补充设施配套、提升公共空间、推动社会治理等目标，深入社区，以问诊方式开展实地调研、问卷调查、部门访谈和大数据分析，就城市功能、生活品质、职住关系、市政交通、公共环境、城市管理等方面进行街区体检评估，形成街区问题清单。

综合考虑规划实施情况、建设年代、建筑质量等因素，系统梳理街区内的空间资源和建筑资源，形成资源清单。空间资源包



括零星地、插花地、边角地等闲置空间和街角空间，以及具有改造提升潜力的低品质空间等。建筑资源包括废弃锅炉房、闲置自行车棚等闲置配套用房，低效运行的商业办公楼宇、闲置的屋顶空间，以及部分可利用的社区地下空间等。借鉴王府井商业区更新与治理规划中的街区精细化诊断经验，开展全要素资源摸底和全样本调查，有针对性地开展功能转型、交通治理、民生改善等工作。

## **（二）多元协商问需求，调查访谈明愿景**

发挥街道乡镇和社区的作用，组织居民、实施主体、管理部门等多方共同参与，推广学院路街道做法，借助责任规划师“陪伴式”服务，充分盘点在地文化、人口、空间、设施资源，形成地区画像，摸底居民、辖区单位等各主体的核心需求和愿景，形成需求清单和愿景清单。

## **（三）整体策划配政策，精准优化定策略**

针对街区的问题清单、需求清单、愿景清单，按照补短板、强弱项、优功能、提质量的原则，与更新区域内的更新统筹主体、居民、单位等物业权利人充分协商，征询市、区相关部门和责任规划师、建筑师等专家的意见，整体策划街区空间结构、功能引导、公共服务配套、基础设施、公共空间等多方面的实施策略，用微增量带动存量资源，破解突出问题，推动城市功能完善和品质提升，持续改善人居环境，形成策略清单。

自下而上推动政府部门制度创新、政策创新。按照“市级主策，区级主责”的思路，推动各有关部门形成共识，建立市级部

门间协同联动机制，步调一致，共同发力，有效衔接相关工作程序，完善配套政策、管理制度、技术规范。建立区政府（含北京经济技术开发区管委会，下同）工作负责制和协同机制，针对城市更新重点、难点问题，研究具体政策措施和管理办法。重大疑难问题应通过区政府专题会议研究，区有关部门按照会议决定落实。

坚持优化营商环境，下放审批权限，精简审批流程。从规划土地、财税金融、建设管理运营等方面细化完善功能复合、规模优化、土地利用方式、经营许可、抵押融资等政策，形成政策清单，打通瓶颈堵点。

#### **（四）制定计划推行动，有序保障促实施**

根据街区问题和资源清单、需求和愿景清单、策略和政策清单，综合考虑居民需求紧迫度、产权主体意愿、实施难易程度等，合理安排时序，统筹生成街区更新任务清单、项目清单。市、区相关部门应当指导更新统筹主体及实施主体，整体策划编制更新规划综合实施方案，确定实施主体、实施模式、实施路径、实施时序，明确指标投放方式和项目捆绑方式，以项目为抓手推动规划实施。推广回天地区存量街区规划经验，因地制宜提炼形成“六大策略”“三十六要点”的策略清单，统筹生成近期实施的项目清单，纳入行动计划。

加强实施机制保障，鼓励各区、街道和社区深化党建引领、报到服务的治理机制，构建街道、社区、居民、企业协商共治的格局，搭建多元主体全流程管理平台，发挥好联动平台的统筹协调功能。落实责任规划师和建筑师制度，依托社区智慧服务平台

建立多元协商工作机制，打通居民参与、多元共治路径。

加强动态保障，市区两级要监测评估规划实施情况，依托基层社区长效治理和多元协商共治，滚动更新街区八个清单，动态纳入城市更新行动计划，统筹算好历史账、规划账和时间账，精准有序释放空间资源。各区应建立部门联动机制和项目准入退出机制，与更新实施主体长期动态跟踪推进，推动存量更新地区结构优化、功能完善和品质提升。

## **二、探索提出更新体系和要求**

### **（一）按需编制更新街区控规，提出规划引导要求**

加强规划引领，借鉴上海、广州、深圳的城市更新规划体系，立足北京实际，在全市 1371 个街区（3562.5 平方公里）管控范围内，聚焦街区实施率 $\geq 80\%$ 及更新资源任务分布比较集中的地区，结合城市更新行动计划 600 余个近期拟实施项目，划定近期 178 个城市更新重点街区。

对于城市更新类街区控规，要统筹评估多元价值，按照“一控三导”（管控图则、规划设计导则、规划实施导则、存量更新导则）进行规划管控。管控图则是控规的控制性内容，体现控规的刚性要求，保障系统性、底线性、公益性内容，作为控规的法定性文件，主要包括功能定位、规模管控、三大设施、生态要素、重点区域、总体管控要求等相关内容。规划设计导则和规划实施导则是控规的技术性内容，体现控规的弹性引导，应对复杂的更新需求，主要包括街区引导、街道空间、蓝绿空间、慢行系统、建筑空间、地下空间等内容，作为技术管理文件，重点体现对城

市高质量发展、高品质生活、高水平治理的实施引导。存量更新导则应按类型梳理街区范围内闲置低效建筑和空间等存量资源的分布、功能、规模、权属等信息，提出更新利用的引导方向和实施要求等。

## （二）加快厘清更新建设方式，推进审批项目落地

聚焦平房区、老旧小区、老旧厂房、老旧楼宇、危旧楼房和简易楼等存量建筑资源，区政府可通过正负面清单引导，统筹各方意见，深化研究包括物业权利人与实施主体、实施范围、边界与规模、投资额与资金来源、进度安排等要素在内的更新项目实施方案。更新项目的审查流程可下放至各区级部门办理，进一步简化审批流程，压缩审批时间，实行并联审批、限时办结，提高审批效率，也可依托“多规合一”平台有序推进存量地区有机更新。区政府应建立项目准入退出机制和部门联动机制，与实施主体签订履约协议书，实施项目动态监管。借鉴王府井商业区保护更新综合实施方案编制经验，通过资源梳理、需求调查、精细管控、统筹主体，保障更新实施。

研究实施主体：城市更新项目产权清晰的，产权单位可作为实施主体，也可以协议、作价出资（入股）等方式委托专业机构作为实施主体；产权关系复杂的，由区政府依法确定实施主体。确定实施主体应充分征询相关权利人或居民意见，做到公开、公平、公正。涉及国有产权的，按照国有资产管理。要充分发挥各类主体优势，鼓励政府平台公司与专业化企业开展合作，加大资源整合力度，实现高水平策划、专业化设计、市场化招商、企业化运营。

编制更新项目实施方案：实施主体应进行意向摸底调查，编制更新项目实施方案，包括更新范围、对象、内容、方式、建筑规模及使用功能、土地利用方式、投融资方案、运营管理及项目建设计划等内容。方案应在征求相关权利人或居民意见基础上，由责任规划师提供专业指导与技术服务并出具书面意见。产业类的更新改造方案应重点围绕城市功能完善、业态优化、经济发展的需求，推进“四个中心”建设；居住类的更新改造方案应重点围绕“一刻钟便民生活圈”，满足“七有”“五性”需求，提高居民生活便利性和舒适度，提升公共空间品质。

推动统筹实施：城市更新项目中的“边角地”“夹心地”“插花地”等零星土地，以及不具备单独建设条件的土地，可与周边用地统筹实施，重点用于完善片区公共服务设施；涉及经营性用途的以协议出让方式办理供地手续。鼓励国有企事业单位以多种土地方式，将其闲置的零星土地或建构筑物，纳入城市更新项目统筹实施。

项目审批依据参考：为打通城市更新瓶颈堵点，区政府可参照《北京市既有建筑改造工程消防设计指南（试行）》开展消防设计审批工作，参照《关于实施城市更新行动的指导意见》，以及《关于老旧小区更新改造工作的意见》《关于开展老旧厂房更新改造工作的意见》《关于开展老旧楼宇更新改造工作的意见》《关于首都功能核心区平房（院落）保护性修缮和恢复性修建工作的意见》《关于危旧楼房改建项目审批工作有关问题的通知》等政策文件，进行更新项目审批。

## 第五章 加强多元共治，强化更新组织体系

依托基层治理，搭建多元协商平台，协同政府、市场、公众，构建城市更新组织体系。坚持政府引导，发挥政府的引领和带动作用；坚持市场主体，发挥市场对资源配置的决定性作用；坚持公众参与，形成多元共治的城市更新格局；加强技术支撑，发挥专家智库和社会机构的作用。

### 一、政府引导，构建以点带面撬动模式

完善政府统筹引领和平台搭建的职能，发挥政府投资项目对城市更新的撬动模式，为各方力量参与城市更新指明方向。重点从保障民生安全底线出发，以政府投入公共空间整治、轨道建设、重大项目建设等多种方式撬动多元资本参与，以点带面，统筹推进地区更新。

#### （一）以空间环境整治为触媒，撬动社会资本参与更新

通过疏解整治促提升行动提升空间环境品质，带动区域整体性城市更新同步实施。拓展公共活动空间，增加公共服务设施。提升街道环境品质，因地制宜打造口袋公园、滨水空间，优化慢行系统，提高公共空间的可达性和利用率。推广望京小街改造经验，将街区建设和两侧商业提升有机整合，更新市政设施、增加共享公共空间，推动业态优化带动下的沿街界面品质提升，推动“商业办公”与“街道空间”的融合，变背街小巷为活力街巷，实现街区整体环境提档升级增值。挖掘文化内涵，让公共空间成为传承历史文脉、彰显文化特征、提升文化品位的城市橱窗。

## **（二）以轨道站城融合为抓手，带动存量资源提质增效**

结合轨道交通在建线路、市郊铁路重点项目，聚焦轨道微中心建设，促进站点与周边存量商业、办公、居住等功能融合，补充公共服务设施，创造优质的城市公共空间，增加地区活力，提升城市品质。通过“轨道+土地利用”“轨道+服务设施”“轨道+地下空间”“轨道+公共空间”“轨道+建筑设计”等模式整合公共资源。以西单更新场站城一体化更新改造为示范，从交通流线组织、站城融合功能完善、城市品质提升等方面对存量资源进行盘活，提升轨道站效能，对站点及其周边场地进行一体化设计、运营及管理，实现区域功能的整体提升和环境品质改善。借鉴东京轨道交通站点带动周边城市更新经验，重视站点更新带动周边地区的开放空间营造，强调土地复合利用和高强度开发，围绕轨道交通站点开展城市更新工作。

## **（三）以重大项目建设为龙头，统筹周边地区城市更新**

结合大型公共文体设施、公共活动中心、公共空间等重大项目建设，推动周边地区老旧楼宇与传统商圈、老旧厂房与低效产业园区提质增效，促进区域整体功能和环境品质提升。以京张铁路遗址公园利用京张铁路入地后释放的地上空间建设带状城市公园为样板，通过绿色公共空间建设带动区域城市更新。梳理重大项目周边地区城市发展需求，摸清周边地区配套设施短板，研判存量资源更新改造的可能性，提出更新改造的范围和内容，借助城市重大项目建设的机遇统筹推进周边地区城市更新。

## **二、市场主体，畅通企业多方参与渠道**

充分发挥市场机制作用，切实算好城市更新资金账、讲清城市更新收益账，特别是给群众带来的收益，充分调动各方参与积极性，畅通社会资本参与路径，鼓励资信实力强的企业和主体积极参与城市更新，深化微利可持续和成本分担机制，形成多元化更新模式。以市场为主体，发挥国企引领作用，联合市属国企、央企和社会机构等共同成立城市更新联盟，通过举办城市更新论坛和召开项目推介会推进社会主体共商共议，参与城市更新。

### **（一）多种形式盘活国有资产，发挥国企带动作用**

针对不同类型国有企业，鼓励多元的国有资产盘活利用。鼓励国企从市场端进入参与城市更新，多种形式盘活沉淀国有资产。鼓励国企带头构建公平公开的市场竞争机制，引入市场主体实施城市更新，探索形成国企与多元社会主体合作的实施模式。按照留白增绿一批、升级改造一批、统筹规划一批、配套服务一批分类推进土地统筹利用，推动解决历史遗留问题，提高资源利用效率，增强服务功能，提升发展质量。建立国企与属地政府自有房屋土地台账信息共享机制，有序推动闲置房产、低效用地等资源盘活利用，更好提升民生服务保障水平。例如，金隅集团将天坛家具疏解后的存量老旧厂房进行改造升级，打造以“大信息及智能制造”为产业方向的科技创新园区，成为主动疏解非首都功能、有效利用老旧厂房、转型升级发展高精尖产业的标志性项目。鼓励国企统筹自身资产，制定跨行政区的资产统筹发展规划，主动与各区发展规划对接。加强土地资源分类管理使用，鼓励实



施同区域不同企业、同企业不同区域增减挂钩、指标统筹。加强对国企土地和房屋资源的管理和使用评估，建立年度评估机制。鼓励国企将低效利用的产业用地优先用于科技创新和高精尖产业项目。规范利用国企自有土地，加强政策性住房保障和改善民生。

## **（二）畅通多种渠道更新路径，激活市场主体活力**

鼓励市场主体以自有资产盘活、重资产收购、轻资产运营、更新资本引入等多种渠道开展城市更新，激活存量资产经济价值。加大城市更新领域的投资力度，鼓励多种市场化合作模式并存，实现低效资产提升成为运营型高效资产，实物资产升级成为金融型资产。鼓励用好资产证券化工具，打通“投资—运营—退出—再投资”的完整链条，形成良性投资循环，激发市场主体投资活力。

鼓励市场主体加强腾退空间和老旧楼宇改造利用，促进高精尖产业发展。鼓励市场主体以多种方式参与老旧小区改造，包括提供专业化物业服务、“改造+运营+物业”、作为实施主体参与等途径。

鼓励市场主体充分挖潜低效自有资产，通过腾挪、置换、整合等方式，推动自有资产升级转型，发展国家及本市支持的新产业、新业态及相关配套功能。鼓励市场主体通过存量资产的功能转型和设计提升，提升物业价值后销售或持有运营实现资金平衡，针对项目前期资金需求量大的特点，加强长效低息金融信贷政策支持。鼓励市场主体通过合作、租赁等途径开展存量资产的轻资产运营，通过专业化运营提升资产品质和盈利能力，实现可

持续增长，针对项目筹备、建设、运营各阶段的融资需求特点，加强全生命周期配套金融政策支持。鼓励市场主体积极与城市更新基金等外部资本合作，培育基金助力的城市更新模式，推进存量资产高效盘活。推广新街高和以基金为平台推动楼宇基金化更新经验，推动国企、地产方、原运营方等多方合作，形成一致利益诉求，共同推动项目发展，发挥专业资产管理企业的优势，通过提高运营质量，提高租金，减少运营支出等途径提高资产价值。

### **三、居民参与，培育基层共同缔造精神**

加强街道乡镇党建引领基层治理，改造前问需于民、形成共识，改造中问计于民、达成共建，改造后问效于民、实现共赢，构建综合协同、良性互动的城市更新治理体系。

#### **（一）党建引领基层治理，政府引导社会共建**

充分发挥基层党组织作用，加强街道、社区党组织对物业服务企业、业主委员会的指导和引领作用。做实做强基层党支部，设立社区党员议事会或小区党支部，组织动员业主委员会、物业服务企业、小区业主和居民等不同群体中的党员积极参与居住社区更新改造，完善基层党组织负责人联系协调机制。充分发挥居民中党代表、人大代表、政协委员、党员及其他优秀分子的组织、宣传、凝聚、服务群众带头作用，引导居民依法履行职责。借鉴石油共生大院搭建多元主体协作平台共商共议经验，以“城事设计节”为主要载体，充分调动政府、居民、市场、专家学者等力量，共商共议，持续提升地区单位和居民的参与度和治理水平。

## **（二）居民自愿有序推进，群众工作贯穿始终**

坚持居民主体地位，广泛开展“美好幸福生活共同缔造”活动。培育居民家园意识，调动内在积极性。以居民需求意见为导向，加强宣传动员，促进自上而下的政策传导要求与自下而上的需求主导进程有机结合，激发居民参与改造的主动性和积极性。以全市老旧小区综合整治实施进度安排为基础，优先对居民改造意愿强、参与积极性高的老旧小区实施改造，以“任务制”与“申报制”相结合的方式推进老旧小区改造。广泛征求居民意见，按照“谁受益、谁出资”原则，引导居民合理承担改造费用。可借鉴东城区光明楼 17 号危旧楼房改建试点项目，通过鼓励居民自主出资，实现居住条件改善和不动产价值提升。

## **四、社会支持，搭建专家组织智库平台**

有效整合多方社会力量，推进跨专业、跨行业的沟通交流，培育在地协作力量，共同处理社区公共事务。搭建专家学者智库平台，鼓励社会团体共同参与更新，作为政府与居民间和谐沟通的纽带，整合多元利益需求，凝聚社区发展共识，提升社区治理能力。

### **（一）搭建专家组织平台共谋发展**

汇集专家学者搭建智库平台，发挥责任规划师、建筑师专业技术特长。邀请高校教授、设计院专家和艺术家为城市更新出谋划策，通过大师做小品、大师做更新等方式打造城市更新示范案例，探索形成高精尖智库支撑、公众全面参与的城市更新工作模式。鼓励责任规划师、建筑师等各类专家参与城市更新，发挥其

对属地更新建设项目熟悉、群众基础扎实和专业技术强的优势，深入调研与收集评估社区需求，开展更新实施的前期研究，落实规划设计要求，全程跟踪服务项目实施，监督项目后期运营维护，促进资源配置和服务投入与居民迫切需求之间实现更好的匹配，统筹协调社区居民委员会、业主委员会、产权单位、物业服务企业等多主体共同推进更新改造。

## （二）培育社会机构增强社会韧性

鼓励群团组织、社区志愿者团队、专业社工机构、非政府组织等社会团体和基金会共同参与城市更新改造和运营管理，给予陪伴式技术支持。结合日本大手町地区都市再生经验，通过整合周边资源，多方统筹更新时序和整体利益，依托社会组织提供专业咨询、人员培训与志愿服务，组织开展空间更新再利用、文化特色营造等社区营造活动，依托在地项目的持续推进，进行长期扎根实践，吸引公众参与运营，提升社区自治水平，增强居民归属感与凝聚力。社会机构作为链接基层政府与实施主体等更广泛社会群体之间不可或缺的社会力量，将各级政府、社区组织和公众协同起来，增强社会韧性。

## 第六章 创新政策机制，构建更新动力体系

积极探索政策创新突破，充分释放政策红利赋予更新动力，有力推动城市更新。推动更新立法顶层设计，提供法律保障，完善配套政策体系，破解难题瓶颈，设置更新管理机构，明确职责分工，构建实施评价体系，加强动态监管。

### 一、聚焦瓶颈痛点，构建更新动力机制

#### （一）构建城市更新政策体系，完善配套规范

健全城市更新政策体系，细化管理机制，借鉴法、德、日、英、美等国际城市的更新政策体系构建经验，构建适用于北京城市更新的“1+N+X”政策体系。结合实践过程中的各类问题，及时深化细化，以典型案例的全流程跟踪为抓手，以小切口、微改革破解项目推进中的难点、堵点问题，采取小快灵的形式落实落细“1+N+X”政策体系，推动政策不断完善，加强政策实施的弹性、可操作性和适应性。

“1”是指推动《北京市城市更新条例》立法，细化完善城市更新指导意见。通过积极推进城市更新立法工作，调研实际需求，针对更新实践中普遍涉及的重点、难点、痛点，充分总结北京地方实践经验并将其规范化、制度化，出台适应北京实际的地方性法规，为城市更新实施提供法律保障。“N”是指针对各类更新对象的管控政策，根据核心区平房（院落）、老旧小区、老旧厂房、老旧楼宇等更新对象的差异性、更新阶段的多元性，深化城市更新配套政策研究，细化操作路径，加强政策实施的可操作性和适

应性。“X”是指各类政策文件和标准规范，制定城市更新激励政策，统筹推进规划、土地、金融、财税、建设、经营、管理等方面的配套政策及标准规范，研究制定城市更新相关标准、规程、指引、导则等内容，打通政策机制、标准规范、审批流程的瓶颈堵点。

## （二）强化规划土地政策供给，指导更新方向

创新规划政策工具，加强城市更新规划管理支持政策供给。鼓励城市更新中的用地混合利用和功能合理转换，结合规划管理要求出台北京市建设用地功能混合使用管理办法，通过综合利用轨道交通设施用地、集约设置公共服务设施、挖潜使用闲置空间等，持续提升片区功能活力。探索建立市区两级建筑规模统筹机制，研究建筑规模跨区域转移、微增量定向投放规则，制定支持建成区“补短板”建筑规模使用、轨道交通一体化建设、公共空间连通开放品质提升的政策。

创新土地配置方式，加强土地和产权管理的政策供给。完善存量土地盘活利用政策，针对存量土地开发利用主体的多元性、开发利用方式的灵活性、增值收益分配的共享性，规范土地开发行为。完善基准地价动态调控机制，合理评估确定存量土地资源再利用的成本与价值。深入实践土地年租金制，支持存量土地转让、出租、抵押盘活利用，重点结合土地产权确认、产权出让和变更等需求，研究土地合并、置换、拆分、使用年限延长或重置等政策。制定存量建设用地改变用途支持政策，为实施存量土地协议出让、补缴土地差价提供政策依据和技术支撑。加强土地增值收益分配机制研究，探索创新“使用权收回—储备开发—公开

出让”土地增值收益分配机制，鼓励引导多方力量参与城市更新。

2021年6月10日，我市已研究出台《关于实施城市更新行动的指导意见》（“1+4”系列文件），其中针对土地利用方式，创新提出以租赁方式用地的，土地租金实行年租制，租赁期满后可持续租或以协议方式办理用地手续，同时年租金可结合收益进行动态调整，缓解改造前期资金压力。

### （三）推进建设管理政策优化，推动项目实施

改进优化审批流程，提高审批效率。建立更新管理全流程，明确更新工作路径，分类型确定更新项目申请、立项、规划编制、报批、实施、验收等全过程管理规定。研究出台适用于存量更新的规划审批制度和流程，精简审批环节、明确审批标准和时限。研究制定适用于存量更新的日照、绿化、配套、消防、节能、抗震、人防等设计标准规范。

### （四）加强金融财税政策创新，激活多方力量

创新财税激励机制，制定多元化的金融政策和产品，健全政府、社会、居民多方资金共担模式，拓展城市更新资金供给端口，研究与存量更新项目特征相匹配的投融资机制，明确政府、产权单位和居民三方出资边界和比例。

充分发挥财政资金的撬动作用，加强前期政府对城市更新的财政投入，通过在公共预算、土地收入、政府债券三个方面统筹调度和安排资金，推动城市更新工作启动，加大政府专项债券、投资补助和贷款贴息对城市更新的支持。整合利用平房（院落）申请式退租、老旧小区改造、保障性租赁住房、排水防涝等专项

补贴用于城市更新，管线更新改造成本考虑纳入市政公用成本，通过价格机制顺出，严控实施成本实现统筹平衡。在必要的基础设施改造、危旧楼房排危解困等领域，确保政府投入不减少。合理引导居民出资参与更新改造，完善住宅专项维修资金提取流程，充分了解居民意愿，提高政府公共资金使用与居民意愿的实际匹配度。引导落实税费优惠，细化不同类型更新项目实施主体的税费减免政策，降低资产持有运营成本。探索推动产业结构优化升级的资金支持政策，分析评估改造后的租金收入和税收增长情况，通过以奖代补促进低效楼宇、老旧厂房改造。

大规模吸引社会资本和社会力量参与城市更新。积极探索项目市场化融资方式和资金平衡方式，探索设立市区级城市更新专项基金，为相对成熟但前期融资困难的项目提供资本金支持。加强与国家政策性银行、商业银行等金融机构合作，推出利率、期限、担保适用于城市更新的金融产品，降低融资成本。明晰实施主体的权益边界，深化经营权质押等金融手段，以更灵活的方式拓展实施主体融资渠道。

畅通社会主体参与机制与路径，引入社会力量共同参与城市更新，加大社会资本吸引力度。鼓励市属、区属国企搭建与社会资本的合作平台，通过设立基金、委托经营、参股投资等市场化运作方式，参与城市更新项目。发挥社会资本专业运营管理优势，鼓励资信实力强的民营企业全过程参与更新项目，形成投资、融资、改造、运营、退出与再投资的良性循环，对于坚持低利润、长周期商业模式的社会资本，通过政府支持评级、增信等途径加大力度，让社会资本能够“有心”“有力”参与城市更新。有效发挥



市场机制作用，通过创新特许经营等多种途径，加快建立微利可持续回报的利益平衡和成本分担机制，以张家湾设计小镇“三统筹”实施模式为示范，积极引入社会资本实现整体收益平衡，探索主体、项目与还款来源三统筹，形成整体打包、项目统筹、综合平衡的城市更新运作模式。

## **二、明确职责分工，建立部门协调机制**

完善北京城市更新的管理机构设置，建立市级主策、区级主责的协调联动推进机制，明确各项更新管理任务的政府管理部门及其责权关系，为城市更新实施推进提供有力保障。

### **（一）加强党的领导，建立更新工作机制**

加强党的领导，统筹改革破题，推动城市更新重点工作。充分发挥市委城工委城市更新专项小组的统筹协调作用，健全实施推进专班、规划政策专班以及资金支持专班的整体推进和督促落实职能，建立职能清晰、分工明确、权责一致的全市城市更新工作机制。

### **（二）加强部门协同联动，保障项目推进**

建立市区两级多部门联合的更新项目推动协调机制，针对存量更新工作中的新问题、新需求，市级部门应主动“向前一步”，从管理监督方向服务推动方转变，区政府加快推进城市更新管理机构的建设，制定部门协同框架。各区、各相关部门和单位进一步统一思想、深化认识，切实找准自身职责定位，厘清政府、国企产权单位及个人等各方的责任边界，在广泛征求意见、充分凝

聚共识的基础上做好城市更新顺利推进的统筹协调和组织实施工作。借鉴隆福大厦经验，市区成立联营公司对街区统一规划、统一建设、统一运营，实现高位统筹、统一调度，重点打通存量更新实施路径，优化存量更新审批流程，落实“放管服”改革要求，推动市级权力下放到区级，为社会资本参与城市更新创造便捷高效的营商环境。

加强自下而上瓶颈问题反馈和自上而下政策创新探索的双向互动，探索各类历史遗留问题研究解决的专项机制。政府主管部门应定期深入基层加强服务，积极听取产权主体与实施主体等多方意见建议。区政府应提供面向企业和社区的城市更新咨询服务窗口，组建全流程跟踪城市更新项目的服务团队，及时协助企业解决实际问题。

### **（三）发挥基层组织作用，统筹专业力量**

发挥基层组织作用，推动管理重心下移，建立街道搭台、社区协作、专业力量支持、社会公众参与的基层更新治理机制。深化责任规划师、建筑师负责制等制度建设，制定工作清单、工作手册，明确权责与工作内容，在民用建筑工程等项目中充分发挥建筑师的主导作用，用专业力量服务城市更新，用设计创意提升城市品质和空间价值。强化责任规划师、建筑师的聘任与工作考评机制建设，加强后备力量培养，提升综合能力。

## **三、立足实施评价，完善动态评估机制**

城市更新是城市经济、社会、环境的全面、动态提升，既要改善居住环境、基础设施和公共空间品质，还要提升经济活力、

社会满意度和获得感，通过推进城市更新项目带动周边区域的整体环境改善，从而保持城市机能的可持续运行和提升，更好地服务“四个中心”建设，在激烈的全球城市竞争中不断保持和提升北京核心竞争力。基于城市更新的综合性和动态性，需要定期开展城市更新综合评估，构建城市更新综合评价指引，预先建立涵盖城市更新各维度的动态数据库，实现更新项目实施评估与更新方案动态优化、配套政策持续完善的良性互动，不断提升城市建成环境质量与居民主观幸福感。

### **（一）构建实施评价体系，定期监测评估**

构建面向城市更新目标的多层级、可量化评价体系。明确城市更新实施评价指引体系的层级、目标、应用和监测方式。完善基于项目实施的指标监测体系与配套工作机制，结合《总体规划》体检评估工作，开展全市重点地区城市更新监测评估，聚焦服务“四个中心”建设、效率提高、民生和安全保障、文化传承、生态保育、治理能力提升等目标，开展城市、区、街区、项目四级的更新评估工作。及时评估城市更新项目的综合效益和影响，建立激励和退出机制，政府会同金融机构、行业协会等多方探索构建城市更新市场主体黑白名单制度，提升市场主体责任感。

### **（二）重视社会效益评估，拓展评价维度**

提供区位优越的租赁住房、保障性住房、提升住房可支付性是当前全球国际化大都市在城市更新中普遍关注的重要政策目标。这不仅有助于稳定大城市的社会秩序，提升城市的宜居性，还通过提升新市民的住房可支付性，特别是新进入城市的年轻创

业者的住房可支付性，促进人力资本的积累和流动，实现大城市的持久创新动力。结合北京“四个中心”定位和“七有”“五性”民生改善需求，设置城市更新保障可支付住房供给和职住平衡的评估指标，包括服务于中央政务功能的公寓、宿舍套数比例，新增租赁型职工集体宿舍数量（套），新增保障性产权住房套数比例和轨道站点 800 米半径范围内更新供应保障性租赁住房比例。

### **（三）健全准入退出机制，加强动态监管**

加强更新项目的动态监管，形成项目管理机制。加强城市更新调查研究、规划管理、动态监控信息系统建设，结合规划实施评估，持续动态维护更新街区问题、居民需求和空间资源，保障规划与管理对接。以上海城市更新全生命周期管理经验为参考，构建城市更新项目准入、退出标准和机制，建立滚动更新的项目清单，调节城市更新项目推进节奏，实现有序更新、动态监测、综合评价、持续推进。

### **（四）建立数据监测平台，夯实工作基础**

城市更新的客观、全面、系统的评估需要基于准确、及时更新的数据库支持。首先，结合城市更新综合评价指引体系，建立城市更新项目基础信息的上报工作机制，细化更新项目实施前、实施中和实施后的人员结构、房屋面积、产业结构、产业效率、商户数量、租金房价等微观数据统计，准确评价城市更新项目的综合绩效。第二，整合街区、社区单元的人口结构、社会经济信息，客观反映街区在实施更新项目之后的社会经济与人口结构变化。第三，综合项目、街区的数据库信息，形成反映市、区两级城

市更新综合成效的指标数据，优化城市更新工作的整体布局，服务北京市全局性、战略性的城市更新决策。

## **第七章 推进规划实施，明确近期工作重点**

按照市级抓统筹、区级抓落实原则，聚焦更新重点区域，加强项目谋划，建好动态项目库，持续滚动推进，确保取得实效。统筹全市城市更新实施进度，建立近期政策任务清单，明确更新任务推进要求。坚持清单化管理、项目化推进的实施方式，在规划指标、地下空间利用、审批手续、市区财政补贴、投融资等方面，统筹研究更新项目实施方案和配套政策，保障城市更新项目有序实施。

### **（一）落实总规要求，聚焦更新重点区域**

规划远期目标至 2035 年完成全市 557 个更新街区的更新任务。“十四五”时期，聚焦 178 个城市更新重点街区，形成各区的主要更新资源及任务台账，发挥辖区和街镇对于存量更新的统筹作用。

### **（二）对接行动计划，推进更新项目实施**

对接城市更新行动计划，按照首都功能核心区平房（院落）、老旧小区、危旧楼房和简易楼、老旧楼宇和传统商圈、低效产业园区和老旧厂房、城镇棚户区六大项目类型，明确“十四五”时期工作任务。在更新项目推进过程中，要坚持规划引领、分类施策，积极吸引社会资本参与，加强试点案例的宣传推广，以点带面、打造样板、形成经验，形成一批可复制可推广的更新案例指引。

根据《北京市城市更新行动计划（2021—2025 年）》，到 2025

年六大项目类型的目标任务分别是：1) 首都功能核心区平房(院落)：完成首都功能核心区平房(院落)10000 户申请式退租和6000 户修缮任务；2) 老旧小区：完成全市 2000 年底前建成需改造的 1.6 亿平方米老旧小区改造任务，重点推进本市 500 万平方米抗震节能综合改造任务、3100 万平方米节能改造任务及群众改造意愿强烈的改造项目，配合做好 6000 万平方米中央单位在京老旧小区改造任务；3) 危旧楼房和简易楼：实施 100 万平方米危旧楼房改建和简易楼腾退改造，以排危除险为原则，提高鉴定为危房的建筑改造优先级，力争在 1-2 年内全面启动安全隐患严重的危旧楼房改建工作；4) 老旧楼宇和传统商圈：开展老旧楼宇和传统商圈效能绩效评估，依托大数据分析，充分考虑楼宇安全、性能及综合贡献率，加强与业主单位和投资主体沟通协商，建立台账，制定改造规划和年度实施计划，重点推动 500 万平方米左右低效老旧楼宇改造升级，完成 22 个传统商圈改造升级；5) 低效产业园区和老旧厂房：对需要改造或有升级改造需求的产业园区，以及属于产业禁限目录、不符合安全生产和生态环境要求、闲置低效的产业园区和老旧厂房开展评估，建立台账，制定年度计划，有序推进 700 处老旧厂房更新改造、低效产业园区“腾笼换鸟”；6) 城镇棚户区：基本完成 134 个在途城镇棚户区改造项目，完成 30000 户改造任务。

同时，根据市住房城乡建设委备案的示范项目清单，分圈层进行引导，推动重点项目的滚动生成与动态更新。

核心区加强整体谋划，推进核心区保护更新。促进中轴线申遗保护综合整治，持续推动钟鼓楼周边、大栅栏观音寺等平房区

申请式退租。改善长安街沿线环境，促进内环路沿线功能和环境品质优化提升，推进砖塔胡同平房院落保护更新。加快实施天坛东里中区等老旧小区综合整治、光明楼 17 号等简易楼改建、百万庄和西便门外大街 10 号院等特色片区保护性复建。推进王府井传统商业区转型升级和隆福文化街区修缮更新，完成东安市场、金街新燕莎购物广场改造提升。统筹推进老旧厂房、老旧楼宇转型提质增效，完成天宁 1 号文化科技创新园二期改造、金科新区—世纪天乐市场升级改造。推动朝阳门站、崇文门站、平安里站、菜市口站等站点一体化改造。

坚持多措并举，提升中心城区空间品质。优化北中轴奥林匹克中心区环境品质，强化南中轴地区发展统筹，推进南苑—大红门地区腾退产业空间改造提升。围绕重点功能区挖潜高端要素聚集空间，通过丽都商圈二期、今鼎时代广场、三里屯太古里西区（原三里屯雅秀）等传统商圈改造激活商业活力，推进昆泰大厦、西南饭店、中苑宾馆、鼎好电子大厦、未来科技大厦（原硅谷电脑城）、蓝润大厦、万利特苇子坑 138 号老旧楼宇改造，加快新首钢高端产业综合服务区冬奥广场、城市织补创新工场及中关村电子城 IC 创新中心、二七厂 1897 科创城项目（二期）老旧厂房改造，促进上药北方北京总部大厦低效产业园区“腾笼换鸟”。优化提升二环—五环存量居住区空间品质，统筹推进长辛店老镇、宛平城地区、模式口历史文化街区等地区有机更新，推动安慧里和安慧北里小区、双清路 14 号院、六合园南小区西院、丰台街道老旧小区改造，推动光华里 5、6 号楼危旧楼房改建，开展五塔寺地区、北辛安棚户区更新改造，鼓励社会资本以多种方式参



与。以公共空间提质促更新，带动周边中坤广场低效产业园等节点更新改造。加快轨道交通 11 号线西段（冬奥支线）相关站点一体化建设。

注重精雕细琢，推进副中心老城“双修”。完成一批老旧小区和城镇棚户区改造，推进古城南大街十八个半截胡同保护更新。以家园中心建设为抓手，着力实施玉桥街道等老旧小区公共空间治理提升整治的重点示范项目。加强存量工业用地转型利用，推进张家湾老旧厂房改造。

强调增存并重，增强新城综合承载能力。加强产业准入管理，承接适宜的功能和产业，推进顺义北大资源文化双创园一期、大兴国际氢能示范区、亦庄新城核心片区达涅利和安姆科城市更新、亦庄新城路东区 A6M2 和 A12—1 生物医药标准厂房用地更新、门头沟区琉璃制品厂、怀柔金隅兴发地块科研楼及附属设施、清华工研院雁栖湖创新中心、密云科技路 22 号厂房等老旧厂房、低效园区升级改造。发挥轨道交通带动作用，推进黄村火车站一体化改造，加强轨道交通站点周边土地利用、地上地下空间一体化开发，形成便捷高效的交通接驳，推动规划指标向轨道站点周边集聚，统筹布局生活性服务业、文化娱乐等多种功能和公共设施。改善老城区居住品质，推进裕祥花园二区、兴丰街道化纤厂小区、葡东小区等老旧小区改造项目。加强公共服务补短板，推进大兴区林校路市场路东侧地块、亦庄新城亦城客厅、龙德商圈等项目改造。加强历史文化资源保护与利用，支持门头沟区建设京西“一线四矿”文旅康养休闲区，打造绿色生态转型发展示范区。

### （三）立足改革创新，明确更新具体任务

分阶段明确城市更新的具体任务、项目构成、工作清单以及重要领域，确定近期重点任务。积极推进《北京市城市更新条例》立法相关工作，完善城市更新指导意见及配套实施细则，统筹研究规划土地、金融财税、经营管理等方面的配套政策及标准规范，重点解决更新领域广泛关注的使用权出让年限、建设用地功能混合、更新项目准入退出机制等瓶颈问题，通过持续释放政策红利，赋予更多更新动力，推动更新项目的顺利实施。

## 附图

分圈层更新引导图

城市更新街区分布示意图

老旧小区集聚程度分布示意图

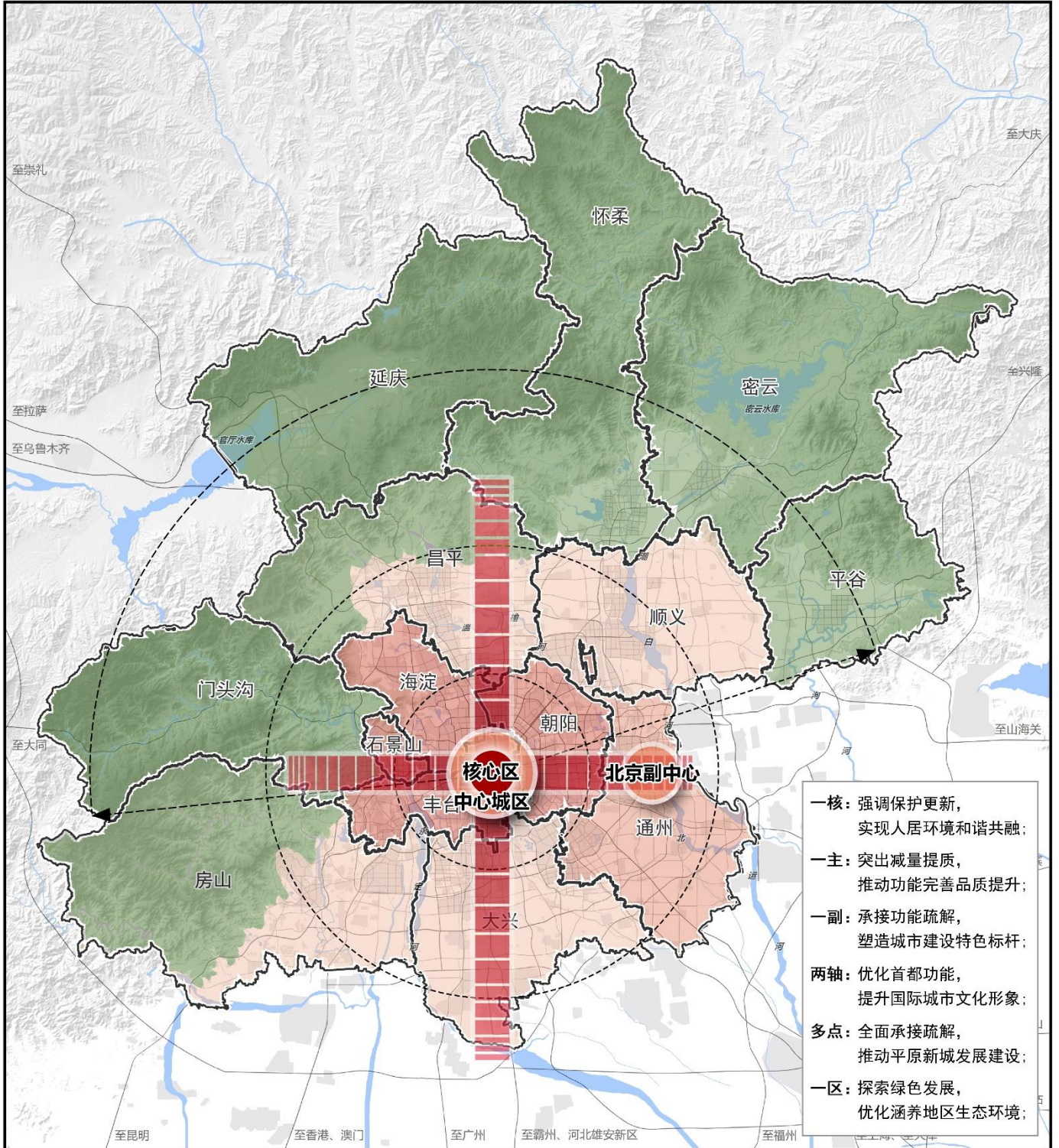
老旧楼宇集聚程度分布示意图

老旧厂房集聚程度分布示意图

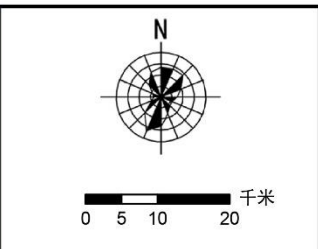
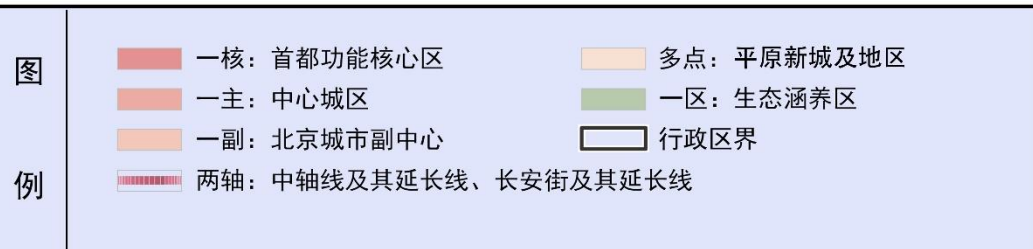
主要商圈分布示意图

# 北京市城市更新专项规划

## 分圈层更新引导图



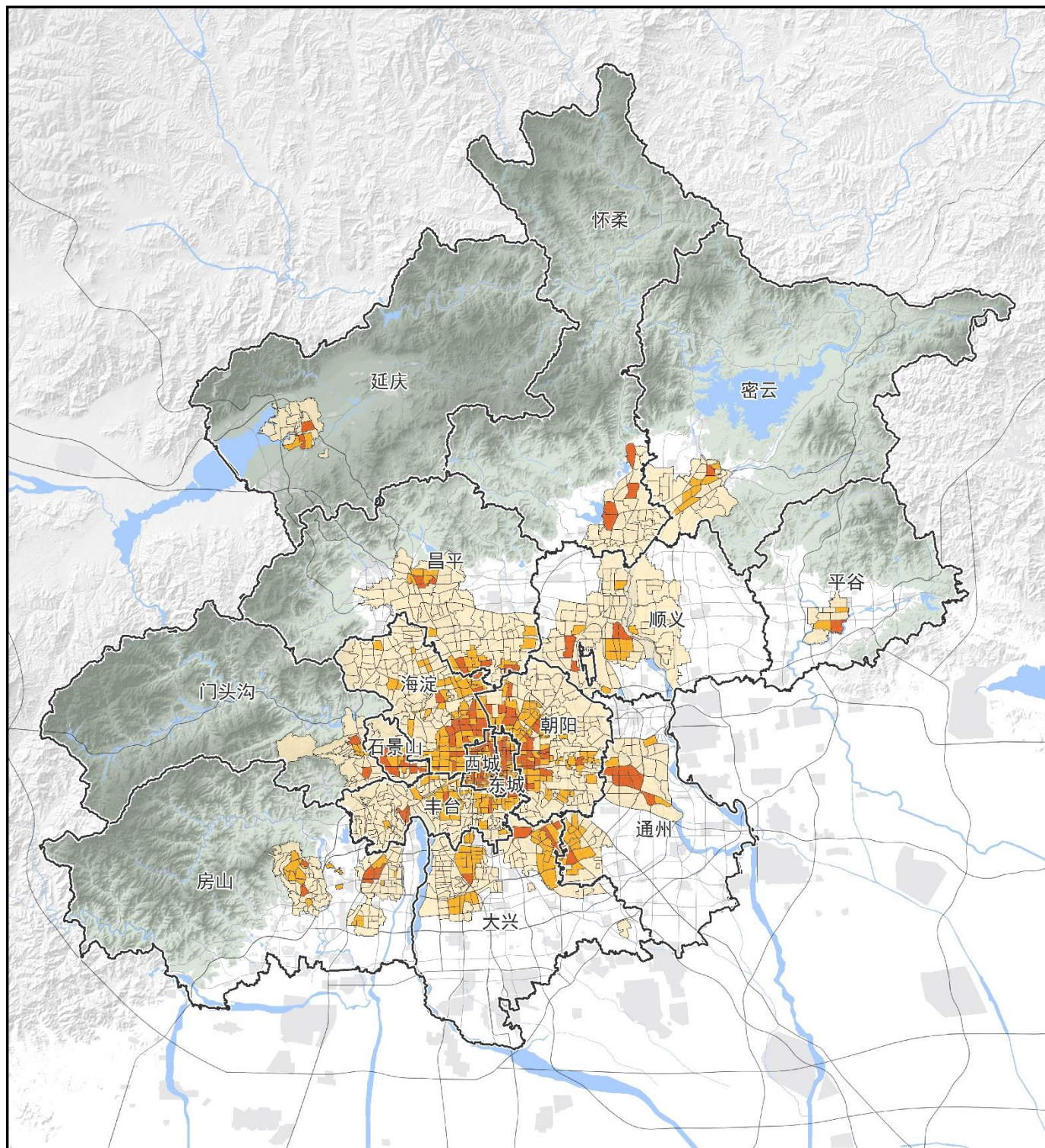
- 一核：强调保护更新，实现人居环境和谐共融；
- 一主：突出减量提质，推动功能完善品质提升；
- 一副：承接功能疏解，塑造城市建设特色标杆；
- 两轴：优化首都功能，提升国际城市文化形象；
- 多点：全面承接疏解，推动平原新城发展建设；
- 一区：探索绿色发展，优化涵养地区生态环境；





# 北京市城市更新专项规划

## 城市更新街区分布示意图

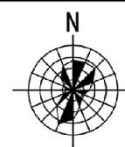


图例

- 城市更新重点街区
- 城市更新街区
- 一般街区

备注

城市更新重点街区为规划实施率较高、存量资源相对集中且近期有更新实施任务的街区，可结合各区城市更新工作计划安排动态完善。

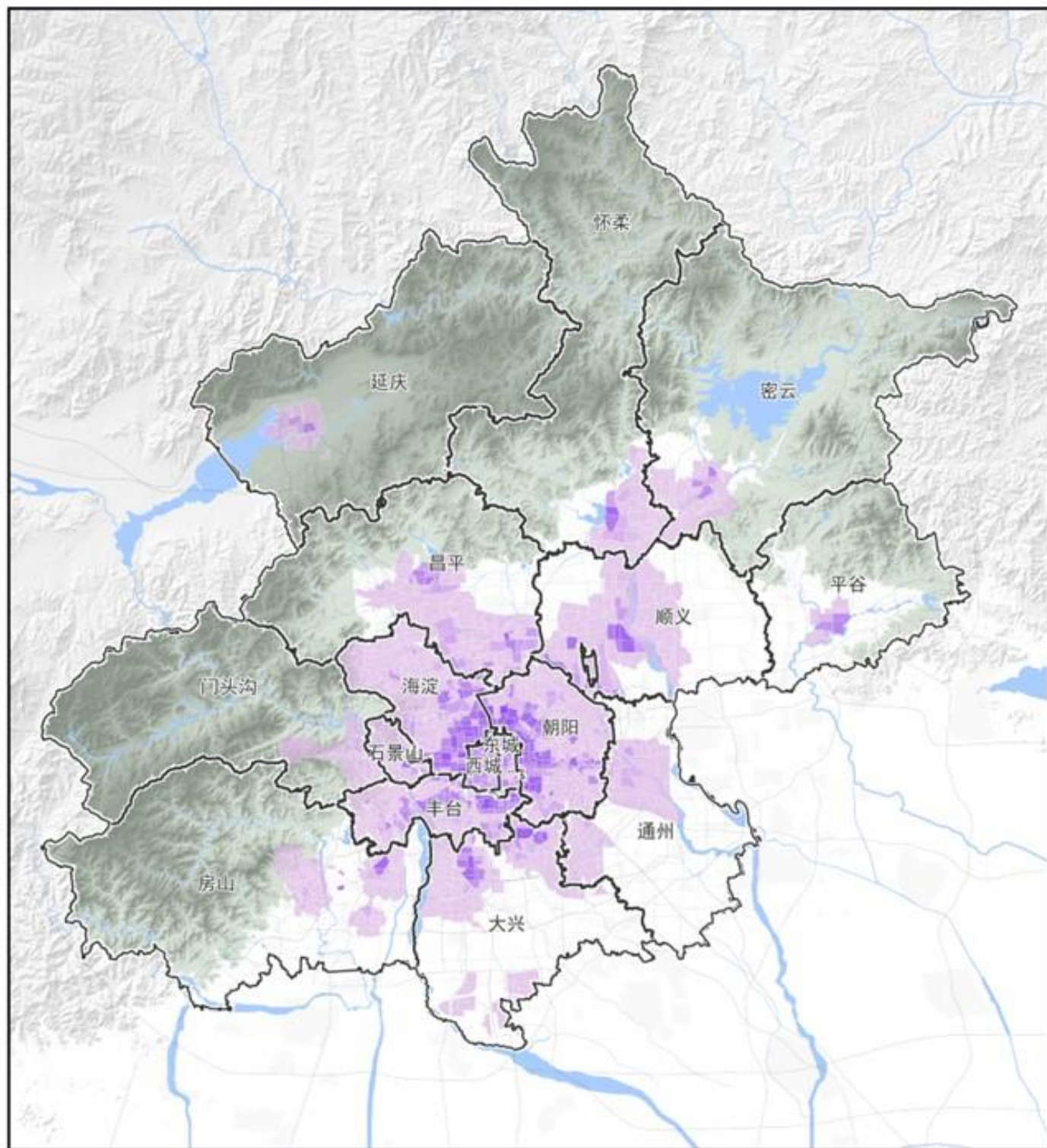


0 5 10 20 千米



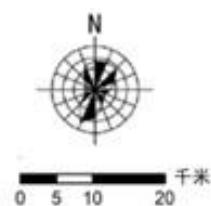
# 北京市城市更新专项规划

## 老旧小区集聚程度分布示意图



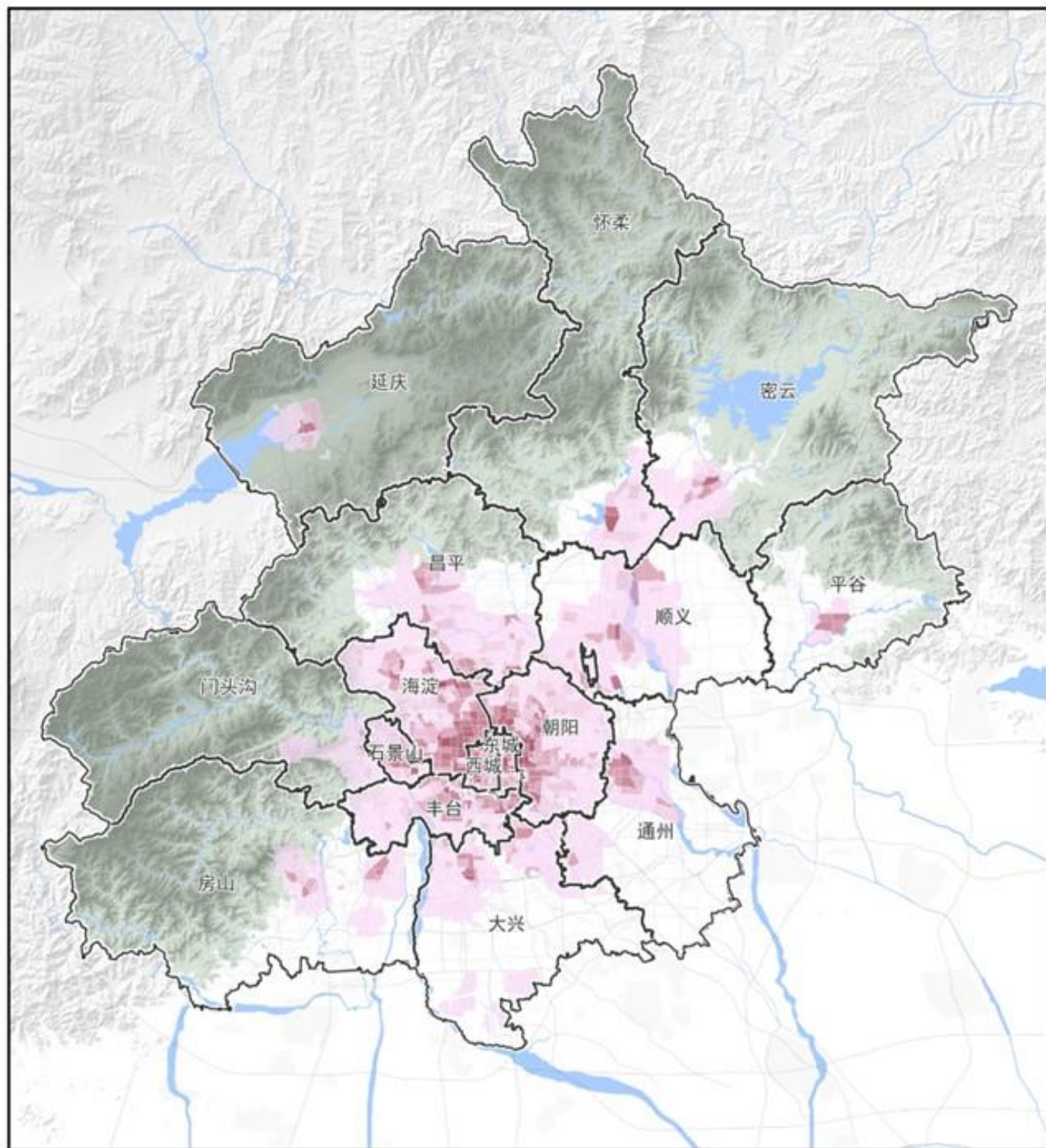
图例

- 行政區界
- 集聚程度  
低 高



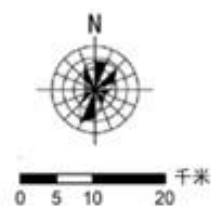
# 北京市城市更新专项规划

老旧楼宇集聚程度分布示意图



图例

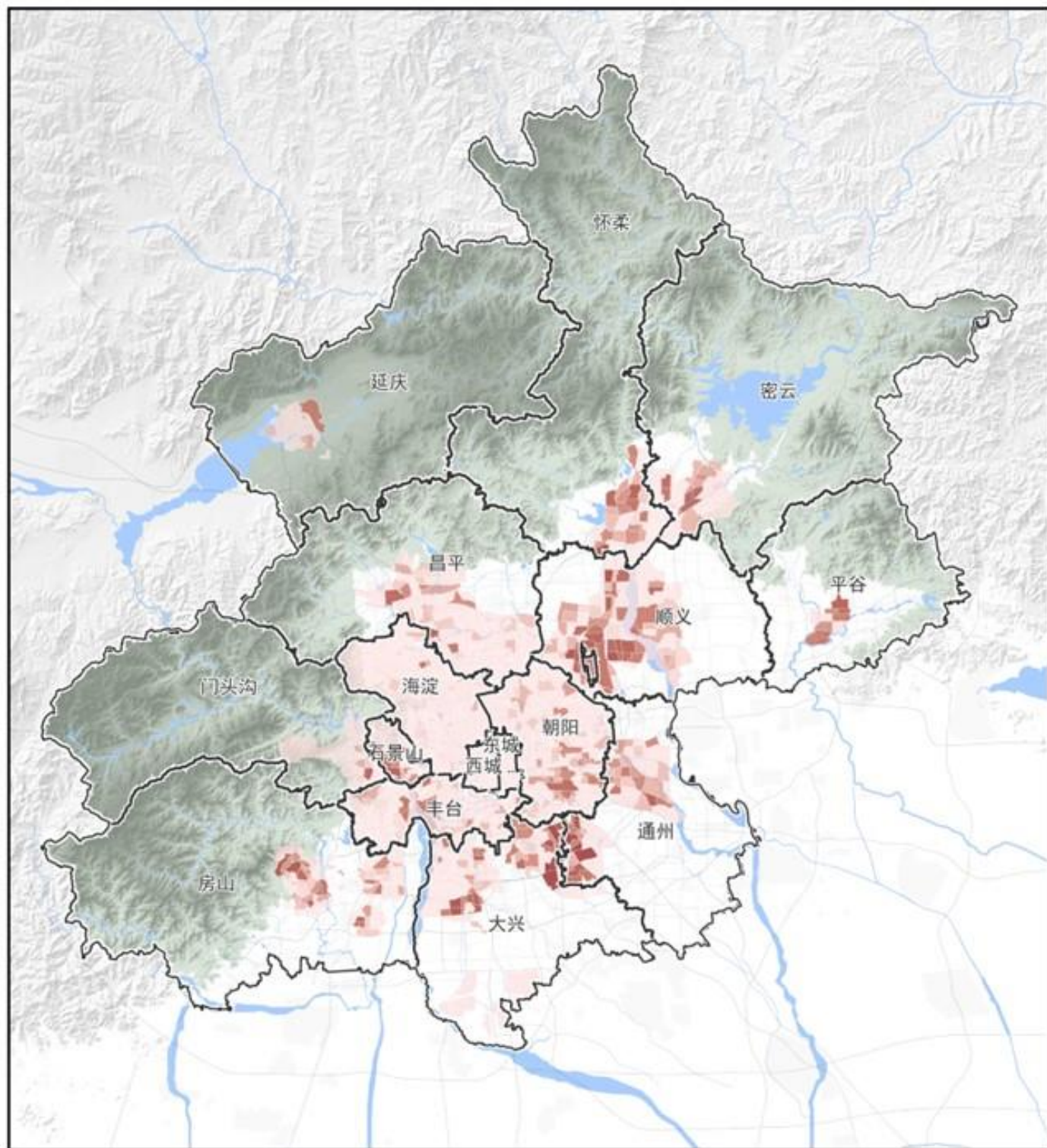
- 行政区界
- 集聚程度  
低 高





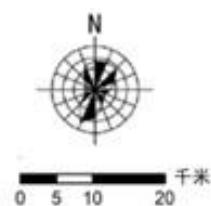
# 北京市城市更新专项规划

老旧厂房集聚程度分布示意图



图例

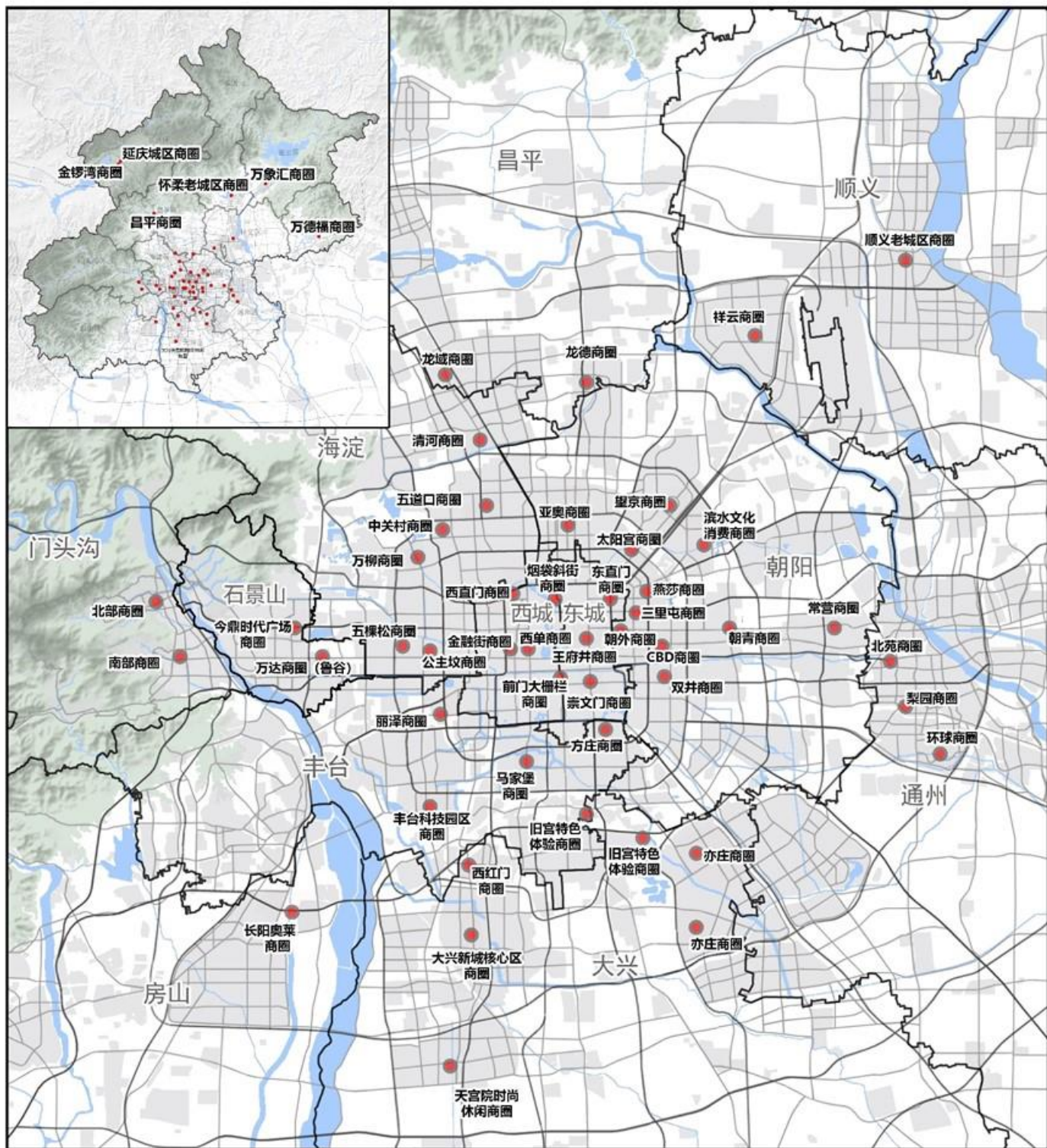
- 行政区界
- 集聚程度  
低 高





# 北京市城市更新专项规划

## 主要商圈分布示意图

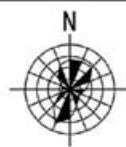


图例

- 行政区界
- 主要商圈

备注

数据来源：2021年全市主要商圈数据（市商务局提供）。



0 2.5 5 10 千米