

# 杭州市城市更新专项规划（2023-2035 年）

（征求意见稿）

杭州市城乡建设委员会

2024 年 9 月

# 前言

根据《杭州市人民政府办公厅关于全面推进城市更新的实施意见》（杭政办〔2023〕4号）有关要求，为突出规划引领，更好统筹推进城市更新行动，2023年9月，市建委启动《杭州市城市更新专项规划（2023-2035年）》（以下简称《专规》）编制。

《专规》是推动存量空间优化为核心的综合性专项规划，是指导城市更新行动、谋划城市更新项目、合理配置公共资源、引导更新社会资本投向、制定城市更新政策的重要依据，也是统筹全市城市更新工作，有序引导各区、县（市）城市更新行动的纲领性文件。

本次工作组织强调市区联动、同步编制，通过2次区、县（市）更新规划编制培训会、3轮市区规划编制联动对接会、10余次更新片区调研会，共同认定更新潜力资源、划定更新片区、明确重点更新项目。**技术路线上**，构建“摸清底账-明确目标-分类施策-分区实施-政策联动”的技术框架，为推动全市城市更新工作提供了方向指引。**规划内容上**，一是摸清更新底账与潜力空间，形成问题需求“一张表”与更新潜力空间“一张图”，作为实施城市更新行动的前提与支撑；二是明确更新目标与更新策略，围绕“安全、宜居、活力、魅力”四条线索，提出六大更新策略，并明确近远期任务；三是划定更新片区并提出分类分时指引，提出片区策划

的编制思路与模板，为更新工作的推进明确工作路径与抓手；四是提出政策机制与实施保障，从规划政策、土地产权、金融财税、审批管理等方面提出政策优化建议，形成更新政策“一张表”。**实施保障上**，探索建立城市更新管理应用平台，搭建“市区联动”的更新实施管理数据中台，建立“动态跟踪”的更新项目管理终端，实现更新项目的全生命周期管理。

千年天堂，再谋新篇。迈入超大城市新阶段的杭州，将通过城市更新，进一步优化宜居品质，提升安全韧性，激发城市活力，彰显城市魅力，以城市更新赋能杭州社会主义现代化国际大都市建设，推动经济高质量发展与城市内涵式发展，努力奉献给世界一个更加锦绣繁华的人间新天堂。

# 目录

<b>第一章</b>	<b>总则</b>	4
1.1	指导思想	4
1.2	规划依据	4
1.3	规划定位	6
1.4	规划原则	6
1.5	规划期限	7
1.6	规划范围	7
<b>第二章</b>	<b>城市更新成效与挑战</b>	8
2.1	城市更新主要成效	8
2.2	城市更新主要挑战	11
<b>第三章</b>	<b>城市更新目标与任务</b>	13
3.1	更新目标	13
3.2	更新任务	13
<b>第四章</b>	<b>城市更新策略与行动</b>	15
4.1	居住空间宜居安居	15
4.2	产业空间提质增效	16
4.3	文化遗产传承活化	17
4.4	公共空间共享升级	18
4.5	城市设施安全提升	19
4.6	复合空间多元再生	21
<b>第五章</b>	<b>更新片区划定与指引</b>	23
5.1	更新片区的意义与价值	23
5.2	更新片区划定原则	23
5.3	更新片区分类指引	24
<b>第六章</b>	<b>实施机制与政策保障</b>	28
6.1	搭建“三级联动”的组织机制	28
6.2	建立“四级传导”的规划体系	28
6.3	探索“部门协同”的政策支持	29
6.4	搭建“动态更新”的智慧云平台	31

# 第一章 总则

## 1.1 指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大精神 and 省第十五次党代会精神，全面贯彻落实习近平总书记“四个杭州”的定位和“四个世界一流”的要求，围绕打造世界一流的社会主义现代化国际大都市目标，全面实施城市更新行动，提升城市能级、优化空间布局、改善人居环境、推进绿色低碳、展现杭州韵味，打造宜居、韧性、智慧城市，统筹经济高质量发展与城市内涵式发展，奋力推进“两个先行”在杭州生动实践，为中国式现代化提供城市范例。

## 1.2 规划依据

(1)《中华人民共和国城乡规划法》(中华人民共和国主席令第 29 号，2019 年修正)

(2)《中华人民共和国土地管理法》(中华人民共和国主席令第 32 号，2019 年修正)

(3)《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》

(4)《中共中央办公厅 国务院办公厅关于在城乡建设中加强历史文化保护传承的意见》(厅字〔2021〕36 号)

(5)《国务院办公厅关于在超大特大城市积极稳步推进城中村改造的指导意见》(国办发〔2023〕25号)

(6)《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)

(7)《住房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)

(8)《自然资源部关于进一步加强国土空间规划编制和实施管理的通知》(自然资发〔2022〕186号)

(9)《自然资源部关于开展低效用地再开发试点工作的通知》(自然资发〔2023〕171号)

(10)《支持城市更新的规划与土地政策指引(2023版)》(自然资办发〔2023〕47号)

(11)《杭州市国土空间总体规划(2021-2035年)》(送审稿)

(12)《杭州市人民政府办公厅关于全面推进城市更新的实施意见》(杭政办〔2023〕4号)

(13)《杭州市历史文化名城保护条例》(2023年3月31日浙江省第十四届人民代表大会常务委员会第二次会议批准)

(14)其他相关规划与政策文件

### 1.3 规划定位

《杭州市城市更新专项规划（2023-2035年）》是以推动存量空间优化为核心的综合性专项规划，是指导城市更新行动、谋划城市更新项目、合理配置公共资源、引导更新社会资本投向、制定城市更新政策的重要依据。规划衔接落实《杭州市国土空间总体规划（2021-2035年）》、杭州市“十四五”规划，协同低效用地再开发试点等工作，系统识别更新潜力空间，明确城市更新目标与任务，划示更新片区，建立更新传导机制，是统筹全市城市更新工作，有序引导各区、县（市）城市更新行动的纲领性文件。

### 1.4 规划原则

**以人为本，民生优先。**坚持人民城市人民建、人民城市为人民，重点解决“一老一小”、青年安居等急难愁盼民生问题，补足社区公共服务设施短板，实现住有宜居、幼有善育、老有颐养、青年友好、弱有众扶。

**助力发展，共富示范。**坚持将城市更新作为推动经济高质量发展的重要手段，通过城市更新挖潜提升存量资源，完善城市空间和功能，以产促城、以城兴产提升城市机能活力，以城市更新促进共同富裕。

**规划引领，统筹推进。**统筹推动危旧建筑更新、老旧小区改造、完整社区建设、城区功能完善等城市更新工作。

**传承历史，活化利用。**坚持审慎更新的理念，强化城市空间格局、肌理、风貌的保护和传承，探索建筑活化利用路径，实现历史文化保护传承与城市更新协调联动，彰显杭州宋韵古都的文化底蕴和独特魅力。

**安全韧性，坚守底线。**坚持统筹发展和安全，把安全发展理念贯穿城市更新工作各领域和全过程，确保城市生命线安全，坚决守住超大城市安全底线。

**政府引导，多元参与。**强化政府引导作用，充分发挥市场作用，鼓励引导各类市场主体参与城市更新，调动公众和社会组织的积极性，形成多元化、可持续的更新模式。

## **1.5 规划期限**

本次规划期限为 2023 年至 2035 年，近期末 2027 年，衔接“十四五”相关规划及《杭州市城市更新三年行动计划》；远期末 2035 年，衔接《杭州市国土空间总体规划（2021—2035 年）》。

## **1.6 规划范围**

本次规划范围为杭州市域，总面积 16850 平方公里；重点为杭州市区（十区），总面积 8292 平方公里；聚焦建成区范围。



## 第二章 城市更新成效与挑战

### 2.1 城市更新主要成效

改革开放以来，杭州的城市更新活动快速演进，不同时期的更新活动紧密契合了时代背景与城市发展需求，有力支撑了杭州经济社会的高质量发展和居民生活水平的全面提升。

#### 2.1.1 开展多元实践，助推城市能级与品质不断提升

以道路、河道有机更新带动周边品质整体提升。坚持城市快速路、主次干路、支小路、背街小巷“四位一体”，先后实施了一系列道路建设及整治工程、京杭大运河（杭州段）以及市区河道综合整治与保护开发，形成了以道路、河道更新“带整治、带保护、带改造、带建设、带开发、带管理”的六带模式。

以综合保护工程推动历史文化保护与活化利用。推进实施了西湖、运河、西溪三大综合保护工程和中山路等历史街区改造，不仅为西湖文化景观、京杭大运河成功申遗作出了积极贡献，还带动了一批工业遗产、历史文化街区和文保单位的保护，逐步形成了政府领衔、多方参与、综合保护、持续发展的实践案例库。

以旧区改造系列实践推动住房与社区品质改善。实施庭院整治、老旧小区综合改造、城中村攻坚改造等工程，开展未来社区、嵌入

式设施等建设，持续推动城市旧区的焕新升级，根本上改善了居民的居住条件和生活品质。近年来重点补齐“一老一小”等民生服务短板，以未来社区建设为载体着力改善公共服务设施配置，养老工作荣获2022年国务院督查激励，成功创建全国首批婴幼儿照护示范城市，入选全国第一批儿童友好城市建设试点，积极开展嵌入式幼儿园（含托育）、嵌入式体育场地、嵌入式养老设施等领域探索。

### 2.1.2 突出先行先试，持续探索城市更新实施模式

**探索以未来社区建设推动社区品质升级。**高质量全域推进未来社区建设，出台浙江省首个未来社区运营指南，探索可持续运营机制，累计开展未来社区创建项目超300个，未来社区创建数量第一、建成数量第一。缤纷社区等3个未来社区成功入选全国首批完整社区建设试点，数量居全国地级市之首，社区更新模式入选住建部实施城市更新行动可复制经验做法清单。老旧小区社区配套用房办证、片区化大物业管理模式等做法入选住建部城镇可复制政策机制清单。

**探索工业用地保障与低效工业更新的推进模式。**出台“新制造业计划”系列方案，开展低效用地再开发试点工作。高桥工业园区探索了“政府主导、社会资本和优质运营商参与”的综合开发模式。大运河杭钢工业旧址综保项目探索了保护传承工业遗址，融合多元新兴业态的复合更新。

### 2.1.3 抓好政策创新，迭代完善城市更新政策体系

探索混合用地供给，促进产城融合发展。在工业园区范围内，鼓励以实施工业为主的“工业+商服”“工业+旅游”等混合产业用地出让。探索建设浙江省第一个“工业综合体”项目，集中配置标准厂房、食堂、咖啡厅、健身房、大型会议室等设施，允许以先租后售的方式将工业综合体租赁给企业使用。探索市政用地复合利用，推动“邻避”变为“邻利”。推进了龙翔桥站、浦沿站等公交场站与产业创新功能复合，建设了包括临平净水厂等一批“地埋式”“花园式”净水厂、自来水厂、变电站等市政基础设施。

逐步探索详细规划“刚弹分层”的管控方式，提升面向城市更新的适应性。建立详细规划“单元-街区-街坊-地块”的传导体系。通过分层确定不同深度的编制要求，为详细规划分级审批、衔接城市更新片区策划等预留改革接口。

率先开展房屋体检和住宅工程质量保险试点工作。制定房屋定期体检制度试点方案，针对 1990 年前建成的 2.8 万幢城镇老旧房屋以及尚未完成拆修的城镇危房进行定期体检与细化管理。住建部房屋定期体检、房屋保险、房屋养老金“三项制度”试点以来，全国首张住宅工程质量保单在杭签订。

## 2.2 城市更新主要挑战

### 2.2.1 杭州迈向城市能级跃升期，需关注存量资源的价值激发

杭州主城区人口已进入超大规模、经济总量迈入 2 万亿，步入能级跃升、增存并举发展的新时期。在此过程中，以老城区、老旧产业园为代表的地区还存在较多低效与闲置资产，亟需重视并加快推进对存量空间的价值重塑。

### 2.2.2 住房和设施加速老化，面向宜居和安全的民生短板亟需补齐

经过几十年的高速城镇化发展，住房和基础设施逐渐进入性能衰减期，老化问题显著、安全隐患增加。一方面，全市约有 20% 左右的城镇住宅、14% 左右的非住宅为 2000 年前建造，其日常维护与安全检测亟需增强。另一方面，城市生命线工程老化带来的安全隐患增多。老旧管网存在材料和结构性能老化、杂质堆积等问题，亟需通过更新提高安全性和可靠性。

### 2.2.3 老旧园区、楼宇商圈绩效偏低，面向高质量发展的动力亟需增强

作为城市经济活力的关键承载空间，产业园区、楼宇商圈等正面临着设施老化、绩效欠佳的挑战。产业用地在亩均税收、集约节约利用程度、入园率等方面仍有提升空间；部分商圈设施陈旧、业态传统，导致吸引力不足、营业额下滑；老旧楼宇的设施配套、空

间品质与企业的办公、创新需求匹配度不高，导致空置率上升、租金承压。在当前土地财政面临转型、消费潜力亟待释放的背景下，园区、商圈、楼宇等关键动力空间需通过更新提质来增强发展动力。

#### **2.2.4 历史文化的活化利用不足，独特韵味的城市空间仍需传承彰显**

杭州是国务院首批命名的国家级历史文化名城、中国“六大古都”之一，有着 8000 年文明史和 5000 年建城史。拥有西湖文化景观、大运河、良渚古城三处世界文化遗产，名城、名镇、名村、历史文化街区、文物保护单位等各类历史文化遗产门类齐全，历史文化积淀十分深厚。然而，在大运河等线性文保单位、大遗址、历史文化街区、历史地段中还存在历史建筑空置、商业业态单一同质等问题。针对历史文化资源的产权归集、活化利用机制有待完善，宋韵文化的彰显与引领作用需进一步增强。

#### **2.2.5 多元更新实践逐渐展开，需加强规划引领与统筹谋划**

在城市更新行动加快推进的时期，杭州已经涌现出了多元的更新实践探索。以缤纷社区为代表的未来社区建设、浙工新村为代表的居民自主更新、高桥工业园区为代表的产业园区更新等项目，在全国取得了较好的示范作用。然而，当前的更新实践以零星项目为主，存在就项目论项目、缺乏系统性的情况，有必要加强规划统领，分区分条线有序推进，确保各项更新措施能够挥出最大的效益。

## 第三章 城市更新目标与任务

### 3.1 更新目标

以更加安全宜居、更富活力魅力为原则开展城市更新，赋能杭州建设世界一流的社会主义现代化国际大都市。

### 3.2 更新任务

守好住房安全底线，优化“一老一小”社区公共服务配套，提升人居环境品质，完善房屋从开发建设到维护使用的全生命周期品质保障，解决群众急难愁盼问题，增进民生福祉。至 2027 年，实现 2000 年前老旧小区“应改尽改”，未来社区创建覆盖 50%左右的社区，城镇危房动态清零。

因地制宜发展新质生产力，推动制造业高端化、智能化、绿色化发展，以规划引领、市区协同、片区统筹、多元参与为原则，以“工改工”为主要方式，为产业注入新活力。至 2027 年，每年完成存量工业用地更新 1.5 万亩。

抓住国际新型消费中心城市建设机遇，鼓励老旧楼宇、传统商圈等闲置资产盘活和升级改造，释放存量资源形成新消费空间供给。多元化引导楼宇和商圈活力提升，着力提高经济密度和投入产出效率，推动商务商业高质量发展。至 2027 年，推动不少于 100 万平方米老旧楼宇和商业设施改造升级。

推动历史文化资源活化利用，提升街区综合环境，增补完善配套服务设施，充分发挥历史文化对城乡发展的促进作用，打造独具杭州特色的文化名片。至 2027 年，推动 3 处历史文化街区在产权收储归集、闲置历史建筑活化利用、业态整治提升等方面形成可推广的更新范式，推动不少于 15 处历史街巷的保护整治。

传承杭州山湖江城交融的景观格局，以公园绿地为抓手、以人文山水为特色、以人群需求为导向，串联山水资源，营造开放共享、绿色健康、韵味鲜活的城市公共空间系统，彰显“人间天堂、世界名城”的现代魅力。至 2027 年，改扩建 13 个综合公园、8 个专类公园，增补植入 26 处社区公园，转化 0.3 平方公里闲置用地为游园。

以供水、供电、供气、污水处理、环卫、城市生命线工程为重点，分类推进城市老旧市政场站、市政管线更新，提升市政设施承载能力，保障城市基础设施安全韧性、绿色低碳、智慧高效运行。至 2027 年，改造 22 座老旧市政场站和 231.6 公里老旧市政管线。

盘活低效交通设施用房及用地，保障和提升城市设施服务用地，提高土地利用效率，补强城市公共服务设施及基础配套设施短板，为城市发展增加空间。至 2027 年，推动 6 处 TOD 地区、3 处低效长途客运站和 12 处低效公交场站复合利用。

## 第四章 城市更新策略与行动

### 4.1 居住空间宜居安居

#### 4.1.1 创建宜居家园，全面推进老旧小区提质改造

全面推动 2000 年前老旧小区“应改尽改”。关注居民实际诉求，围绕房屋安全与设施维护，构建住房定期维修翻新机制。推动适老化和无障碍改造，加快推进 4 层及以上住宅电梯加装，多种渠道增补停车设施。围绕公共服务设施优化诉求，通过菜单化“精准配、补短板”查漏补缺设施，完善社区公共服务设施配套，植入嵌入式社区服务设施。

提高未来社区（完整社区）覆盖面。落实未来社区建设“三化九场景”要求，以公共服务普惠共享为重点，加强街道（15 分钟公共服务圈）和社区（5 分钟公共服务圈）两级公共设施服务配置。支持片区大物业管理模式，积极推进社区物业基础设施、公共服务设施与数字化生态的市场化运营和专业化管理。

#### 4.1.2 优化住房供给，结合更新增加保障房筹措与供应

依托居住空间更新，健全完善多元住房产品体系。多渠道增加短租住房、保障性住房供给。保障青年人、新市民、中低收入家庭等多元人群居住需求，实现全体市民住有所居、安居乐业。推动闲置安置房等存量资源纳入保障性租赁住房体系，鼓励利用集体经营性建设用地建设保障性租赁住房，保障住房有效供给。



## **4.2 产业空间提质增效**

### **4.2.1 提高用地绩效，推进工业片区更新**

推进工业园区更新，坚持工业生产功能主导，按照低成本开发、高质量建设、准成本供应的原则有序推进“工业上楼”，促进生产、研发、设计、经营的多功能复合利用，打造先进制造基地，提升制造绩效。完善产业配套设施建设，增加公共开敞空间及非正式交流场所的密度，建设综合型、生活型两级产业邻里中心。

### **4.2.2 促进产城融合，推进产业社区更新**

区位优势优越、创新人才集聚、高科技产业集中的地区，支持产业向研发、设计、孵化、试验、检测等制造业价值链高端环节转换，打造产业空间集聚、土地利用集约、服务配套共享的现代产业社区。允许工业、研发、公共服务配套等功能垂直混合配置；完善产业服务功能，打造嵌入式配套，提高产业配套比例。

### **4.2.3 完善城市功能，推进零星工业更新**

推进城市核心区内的零星工业结合片区围绕都市制造功能开展更新，结合片区功能导向融入多元服务功能，补充片区内缺失功能，创造形成具有本地特色的新场景、新生态，并与周边城市地区实现空间融合。

### **4.2.4 培育消费场景，推动商圈整体改造**

创新塑造新消费、新业态的核心场景，结合特色化、体验性

的消费需求，引导商业与文化、旅游、休闲、体育等功能融合发展，形成特色消费场景。充分利用公共空间增加小剧场、小剧院、小音乐厅等休闲空间，提升商圈消费品质。鼓励商圈与综合体开放共享，引导商业综合体首层开放。完善商圈及周边地区交通组织，优化商圈与轨道、公交站点的衔接，增加停车设施。优化商圈步行环境，合理组织湖滨、武林等商圈的通道和人流动线。

## **4.3 文化遗产传承活化**

### **4.3.1 完善配套机制，激活闲置历史建筑**

**建立完整的确权-归集-活化工作机制。**推进历史建筑全面确权办证，逐步归集自管公房、私房产权，探索明晰各类产权主体的权利归属和义务分配机制。鼓励政府牵头建立存量历史建筑盘活利用项目库，面向社会招引更新伙伴，推进闲置历史文化资源活化利用。

### **4.3.2 强化空间联动，推进街区式整体提升**

**整体性塑造历史文化片区。**以历史文化资源相对集中，格局风貌特色鲜明，具有突出的整体保护意义为原则，划定历史文化片区。强化片区内的空间衔接、风貌管控和功能提升，探索以片区为单元建立管理机构、制定保护发展专项规划，推动片区整体性保护与更新，塑造具有文化特色的空间环境。

**路径化串联历史文化资源。**以串联历史文化资源较多，能够

集中展现城市结构特征为原则，依托历史轴线、历史水脉、城市记忆街巷划定文化路径。贯通沿线慢行空间，优化空间环境，加强历史资源点的联系，形成完整宜人的步行空间和亲切可感的历史文化廊道。

## **4.4 公共空间共享升级**

### **4.4.1 串联山水资源，彰显杭韵山水脉络**

加强山水网络联系，促进水岸景观渗透，提升杭韵山水观游体验。织补江河蓝绿网络，激发景观价值，增强雨洪韧性，提升钱塘江、大运河等重要城市水岸绿带，打造钱塘江垂江绿楔网络；构建绕城山水绿环，组织谋划绕城绿环公园，串联良渚、西溪湿地等重要山水资源，完善休闲设施，打造生态休闲的“翡翠项链”。

### **4.4.2 深化主题营造，推进公园功能复合**

加强公园与周边资源联动，探索公园建设的传导赋能机制。推动公园与周边资源联动，通过公园联动商圈、历史文化节点、产业园区等五大类主题资源，打造多功能复合型公园；加强市场运营赋能，通过权益激励和创新机制，鼓励市场参与公园的建设和运营，提升公园的经济效益和社会效益。

### **4.4.3 实施开放激活，挖潜提升消极空间**

提升公园开放共享程度，促进社区消极空间绿化、活化。进一步深化杭州公园开放共享行动，通过增设联系通道、优化入口

设计、扩大开放面积和活动内容等，提高公园的可达性和使用灵活性；鼓励公共机构开放附属绿地和屋顶花园，提升家门口的绿地功能品质；提升城市消极空间利用水平，激活桥下空间潜力，将消极空间转化为游园，增加服务设施。

## **4.5 城市设施安全提升**

### **4.5.1 提标完善市政场站设施，提升可持续支撑能力**

高标准提升设施承载力，探索设施节约集约改造模式。结合市政基础设施评估结果和市政基础设施建设周期，充分考虑周边区域的需求满足，动态提升区域供水、排水等市政场站设施规模和质量，加强城市韧性。结合用地集约化利用指引，制定符合“节能减排”“双碳”理念的在地化市政基础设施用地规模预测指标，积极探索电力、污水、环卫等设施节约集约改造新模式。

### **4.5.2 更新改造老旧市政管道，提升生命线工程安全**

加快推进老旧管网安全改造，构建城市生命线工程安全运行监测系统。聚焦供水、排水、燃气三类管线，建立老旧隐患管线台账，针对已识别的老旧管网，统筹推进管网改造，合理划定更新改造单元，将相邻区域、庭院或同类管网进行打包整合，形成规模投资效益。在问题管线排查的基础上，结合老旧管线安全运行条件、老旧片区更新改造安排、更新改造实施难度等因素，本着应改尽改的原则制定老旧管线改造任务清单，并根据新一轮专

项管线体检动态更新改造清单。

### 4.5.3 完善城市排水防涝体系，推进海绵城市建设

加强低洼空间识别和保护，强化场地竖向控制。深入开展城市气候变化影响研究和洪涝风险空间识别，对于识别出的高风险区域，应严格落实防洪排涝系统和海绵城市建设，并优化竖向高程控制，加强项目地块及周边排水系统的日常管理和应急抢险工作。

推动更新片区海绵城市建设，保障雨水蓄滞空间。持续在区域流域、城市、设施、社区等不同层级统筹推进海绵城市建设，结合城市更新工作，利用绿地、公园、道路、广场等构建雨水调蓄设施和雨洪行泄通道，保障雨水蓄滞空间，提高洪涝风险应对能力。

### 4.5.4 完善污水收集处理机制，打造污水管网样板区

打造污水管网全覆盖样板区，探索多元主体“源-厂-网-河”统筹一体运营新机制。结合城市更新工作和城市发展需求，以污水收集处理效能提升为核心，以管网补短板为重点，坚持问题导向、重点突破、建管并举、系统整治、精准施策，推动建立厂网统筹的城市生活污水专业化运行维护管理模式。基于污水系统建设现状问题，选择特点鲜明、问题突出、效果显著的区域作为污水管网全覆盖样板区。通过优化排水分区、推进设施体系建设、

加强管网设施智慧化管理、建立“厂网一体”专业化运行维护机制、完善考核评估和按效付费制度，开展市政基础设施补短板、老旧片区宜居环境提升等工作，探索地下与地上一体化的城市更新模式，为杭州市乃至全国提供样板经验。

## **4.6 复合空间多元再生**

### **4.6.1 引导 TOD 地区更新，推动站点周边功能复合**

加强轨道站点周边地区土地利用、地上地下空间一体化开发，优化交通接驳体系，完善立体步行空间，加强重要商圈和轨道站点的步行空间串联；提升功能混合利用水平，促进站点周边商业、办公、居住、产业等功能融合，补充公共服务设施，提高站点吸引力和接驳效率。

### **4.6.2 探索交通场站复合利用，提高土地开发利用水平**

利用交通场站设施占地规模大、建筑室内空间大等特征，探索交通与邻里中心、市政设施、商务办公、保障性住房、商品房等多元功能的“交通+”复合利用模式，优先补足配套服务缺口，完善地区多元功能。

### **4.6.3 引导市政设施集约更新，推进设施复合化利用**

遵循安全第一、节约集约、经济可行、惠民利民的原则，采用平面复合、处置复合、综合复合以及功能引入等模式，推进市政设施复合利用。在确保安全合规的前提下，推进污水处理厂、

变电站、环卫收集转运等复合潜力较大的设施室内化、入公建化、地下化。

## 第五章 更新片区划定与指引

### 5.1 更新片区的意义与价值

更新片区是联动激活高价值更新潜力资源，整体焕新城市结构性重点空间，激发城市动力和活力再生，有序推进更新项目的重要空间单元。相对于单独地块和独立建筑的零星更新，片区更新以系统谋划、整体推进、重点突破的模式推进城市更新工作，实现空间集聚、要素集成、时间集中和力量协同。

### 5.2 更新片区划定原则

#### 5.2.1 有条件：聚焦潜力资源集中的地区

聚焦更新资源集中分布、更新问题与需求迫切的空间，优先考虑居住品质不佳、产业绩效不高、历史文化空间活化利用不足、公共空间消极封闭、公共服务设施覆盖不足、市政基础设施老化标准偏低等区域。

#### 5.2.2 有价值：关注城市重点发展的地区

结合区位、交通、功能板块的规划布局，聚焦承载城市活力、动力、魅力的重要结构性地区，优先考虑山水资源、城市中心区、历史文化街区、轨道交通站点等高价值资源周边地区。

#### 5.2.3 有意愿：结合近期推进的更新项目

充分考虑区县、部门近期推进或计划推进的重点项目，充分对接市区平台管理权限内的存量资源盘活计划。



### 5.2.4 有衔接：匹配地区管辖事权

考虑与街镇、详细规划单元的边界衔接，便于片区更新的具体操作。更新片区原则不突破详细规划单元，充分考虑街区范围，综合考虑权属信息、实施平台、自然地物、主干路网等要素进行局部修正，在流程上与单元详细规划充分衔接，提高更新效率。

## 5.3 更新片区分类指引

针对杭州各类地区现状物质环境、功能结构、发展条件、更新资源禀赋等差异，分解传导国土空间总体规划对于中心体系、创新圈、魅力圈和生活圈等关键要素的空间布局，将更新片区划分为功能活力提升类、人居品质提升类、特色魅力提升类和综合提升类四种类型。

### 5.3.1 功能活力提升类片区指引

功能活力提升类片区以重塑创新动能与提振产业集群为更新导向，是提升城市功能的动力引擎片区。

功能指引上，一是针对上城、拱墅、西湖等核心地区的更新片区，应以科技创新、新消费为主要方向，推动低效商办楼宇和低活力的商圈改造；鼓励成片低效工业内部工业、研发、公共服务配套等功能混合配置；允许适当保留零星工业用地，以效益优先为导向推进“工改工”“工改商”等多元更新；原则上不再新增商业综合体等功能，限制低端商务办公建设。二是针对绕城及新城

周边的更新片区，应以高标准产研及配套功能供给为主导，以高端产业全链条为引导，围绕链主企业推动产业用地绩效升级，打造先进制造产业园区。三是针对外围地区的更新片区，应结合五大产业生态圈功能，引导片区内的产业门类升级与工业用地集聚。

空间指引上，一是位于城市核心地区的更新片区，应重点激活低效利用的国有资产与城市闲置空间，强化商业综合体、商办楼宇与周边公共空间体系的互联互通。二是位于绕城及新城周边以制造为主的更新片区，应重点强化空间整体统筹，提升片区内的职住平衡水平。三是位于外围地区的更新片区，应重点提升用地集聚度，优化园区内部的路网体系与建筑风貌。

### 5.3.2 人居品质提升类片区指引

人居品质提升类片区以补足服务设施短板、提升宜居环境品质为更新导向，是建设杭州人居典范的重要片区。

功能指引上，一是统筹考虑更新片区内的人群收入水平、年龄结构和职住分布，阶梯式供给多元住房类型，提升保障性住房供给。二是适度植入商业服务、商务办公和创新研发功能，推动片区职住平衡。三是按照完整社区、未来社区建设标准，切实改善社区公共服务设施的配置水平。四是有序制定基础设施的排查与更新计划，保障生命线工程的安全运行。

空间指引上，一是识别挖潜片区内闲置用地用房的排摸，优

化片区公共服务设施的均好布局。二是促进社区公园、街头绿地、背街小巷的开放共享，推动老旧居住建筑的风貌改善，改善片区居住空间的环境品质。三是结合片区内各类人群的分布特征，因地制宜地提供空间供给，为青年人提供“青荷驿站”等保障性空间，为老年人提供必要的适老化改善，为儿童提供最美学径等儿童友好相关设施。

### 5.3.3 特色魅力提升类片区指引

特色魅力提升类片区以恢复历史人文底蕴和打造临山滨水特色为更新导向，是彰显杭州独特山水人文魅力的亮点地区。

功能指引上，一是推动“文化+”，植入文化、创意等相关产业，集中塑造一批高附加值、高知名度的文化 IP。二是推动“生态+”，鼓励生态资源周边的商业、文化、体育、旅游等多元设施平行开放，形成一批高混合度、高可玩性的休闲旅游目的地。

空间指引上，一是鼓励开放街区建设，围绕建控地带以及资源点周边的街巷空间，延续历史文化氛围。二是推动城市功能与公共空间有机融合，允许在公园绿地中适度增加文化、体育、休闲等服务设施，提高空间的复合利用效率。同时，不宜大规模、成片集中拆除现状建筑，并严格控制新建和改建的建筑风貌与体量。

#### 5.3.4 综合提升类片区指引

综合提升类片区以综合功能与品质提升为导向，统筹居住、产业、历史文化、公共空间、城市设施等各类型的更新潜力资源，综合功能活力提升、人居品质提升、特色魅力提升等方面的更新导向。

## **第六章 实施机制与政策保障**

### **6.1 搭建“三级联动”的组织机制**

#### **6.1.1 政府统筹，建立三级联动机制**

市级层面强化顶层统筹，明确“一办六组”分工架构。片区层面加强部门协同，建立“主体+平台+责师制”的推进机制。在此基础上，进一步形成“自下而上”由点及面推广应用以及常态化的经验总结机制。

#### **6.1.2 市场主体，畅通多方参与渠道**

多种形式盘活国有资产，发挥国企带动作用。多种渠道畅通更新路径，激活市场主体活力。

#### **6.1.3 居民共建，构建长效治理模式**

加强街道乡镇党建引领基层治理，构建良性互动的治理体系。坚持居民主体地位，鼓励居民自愿有序参与城市更新。

#### **6.1.4 社会支持，提升社会共建水平**

积极引入专家智库，发挥专业服务力量。广泛调动社会组织，提升社区自治水平。

### **6.2 建立“四级传导”的规划体系**

构建“市级城市更新专项规划、区级更新建设规划、更新片区策划方案、更新单元（项目）实施方案”四级更新规划体系。

强化市级规划的引领性、指导性作用；突出区级规划对片区的细化研究和更新计划的统筹安排；更新片区策划方案应体现统筹作用，协调各方利益，指导具体更新项目实施落地；更新单元（项目）实施方案应落实片区策划方案要求，作为指导项目建设的依据。

## **6.3 探索“部门协同”的政策支持**

### **6.3.1 加快更新立法，推动指导意见与细则出台**

制定出台《杭州市城市更新条例》，细化完善城市更新指导意见和实施细则，协同多部门共同参与制定的城市更新政策创新与完善机制。积极推进城市更新立法工作，调研实际需求，结合杭州市城市发展阶段、更新实践中普遍涉及的重难点和痛点，充分总结杭州市地方实践经验并将其规范化、制度化，借助法律手段破解城市更新难题，为开展杭州城市更新工作提供基本法律依据。细化研究更新指导意见和实施细则，对各种类型的城市更新工作进行高位统筹，明确总体目标和重点任务，统筹多种更新类型和改造模式，进行相应的政策创新，明确操作流程，细化行动制度和保障措施，为杭州城市更新工作提供基本的政策依据。

### **6.3.2 创新核心配套政策与实施模式**

创新规划政策工具，加强城市更新规划管理支持政策供给。支持功能转换与用地混合，探索围绕更新片区的容积率奖励与补

偿机制，优化适应城市更新的标准和规范。

**创新土地配置方式，加强土地和产权管理的政策供给。**针对更新片区探索供地模式创新，妥善处理不动产登记历史遗留问题，探索出台产权确权登记路径细则。

**创新财税激励机制，制定多元化的金融政策和产品。**探索设立私募和政府性城市更新产业基金，统筹整合“中央财政支持实施城市更新行动专项资金”及其它相关政策性资金；探索建立针对城市更新片区优先获得资金奖补、投融资优惠相关机制。

**改进优化审批流程，提高审批管理效率。**研究出台适用于存量更新规划和更新项目的规划审批制度；完善更新片区、更新项目库的全生命周期监督管理机制；探索建立城市更新专家委员会制度。

### 6.3.3 制定更新工作流程和技术标准

**构建“计划申报—方案编制—审查入库—年度推进”的片区更新工作流程。**在计划申报环节，探索优化更新片区范围、更新项目的动态调整机制，明确更新片区总体定位、必要的规划条件等，形成更新片区实施计划。在方案编制环节，明确片区更新的总体目标与设计方案，划示更新单元，谋划更新项目。在审查入库环节，更新片区策划方案报城市更新主管部门审查，按需形成详细规划完善建议。在年度推进环节，制定年度实施计划，针对

项目实施监管、土地出让、竣工验收、长效治理等方面提出机制优化和制度创新建议。

**研究制定城市更新相关技术标准和规范。**围绕更新瓶颈问题出台小切口政策和标准规范。研究制定城市更新片区策划方案编制技术指引、城市更新单元（项目）申报指引与相关管理规定等。因历史风貌保护、旧住房更新、重点产业转型升级需要，建筑间距、绿地率、交通、市政配套等无法达到标准和规范的，探索制定适合城市更新的标准和规范。

## **6.4 搭建“动态更新”的智慧云平台**

### **6.4.1 基于 CIM 平台，建立更新资源数据库**

建立“从地到房”的全市更新潜力空间数据库，以 CIM 平台作为城市更新的底图和基础，集成城市体检的六类城市存量空间以及可更新资源，梳理形成数据化城市更新底账。

### **6.4.2 面向多元场景，建立辅助分析功能**

为提升城市规划和管理的科学性与精准性，开发面向多元场景的辅助分析功能模块。