

# 济南市人民政府办公厅

济政办字〔2022〕58号

---

## 济南市人民政府办公厅 关于印发济南市城市更新专项规划 (2021—2035年)的通知

各区县人民政府，市政府各部门（单位）：

经市政府同意，现将《济南市城市更新专项规划（2021—2035年）》印发给你们，请认真组织实施。

济南市人民政府办公厅

2022年12月5日

(联系电话：市住房城乡建设局城市更新推进处，  
51705859)

(此件公开发布)

# 济南市城市更新专项规划

## (2021—2035 年)

2022 年 12 月

# 目 录

## 第一章 总 则

- 一、指导思想
- 二、编制目的
- 三、编制作用
- 四、规划依据
- 五、基本原则
- 六、城市更新定义
- 七、规划期限
- 八、规划范围

## 第二章 明确总体目标 落实核心任务

- 一、落实区域发展战略，优化城市空间格局
- 二、强化历史文化保护，彰显济南特色风貌
- 三、促进民生福祉改善，提升人居环境品质
- 四、盘活低效利用空间，推动产业转型升级
- 五、推进绿色低碳发展，促进生态文明建设

## 第三章 确定更新内容 谋划更新策略

- 一、“1+4+N”更新资源体系
- 二、合理确定城市更新方式

三、历史文化遗产更新策略

四、旧住区更新策略

五、旧村庄更新策略

六、旧厂区更新策略

七、旧市场更新策略

八、其他类型更新策略

#### **第四章 聚焦近期行动 明确分区任务**

一、历史文化保护近期行动计划

二、旧住区近期行动计划

三、旧村庄近期行动计划

四、旧厂区近期行动计划

五、旧市场近期行动计划

#### **第五章 探索方法路径 强化保障措施**

一、健全更新工作机制

二、构建规划传导机制

三、完善更新政策体系

四、强化技术标准体系

#### **第六章 附 则**

一、施行日期

二、解释权

# 第一章 总 则

## 一、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面学习贯彻党的二十大精神，深入落实习近平总书记对山东、对济南工作的重要指示要求，立足新发展阶段、贯彻新发展理念、构建新发展格局，坚持以人民为中心的发展思想，科学把握城市发展规律，围绕强省会建设目标任务，坚持“留改拆”并举，健全体制机制、创新扶持政策、探索实施路径，以开展城市更新试点为契机，积极稳妥有序推进城市更新行动，持续完善城市功能，改善人居环境，传承历史文脉，加快建设功能完备、品质一流的新时代社会主义现代化强省会。

## 二、编制目的

为有效引导和有序推进全市城市更新工作，更好发挥城市更新在落实国土空间规划、改善城乡人居环境、完善城市功能、提高土地利用效率、保护与传承历史文脉、促进产业转型升级等方面的重要作用，强化城市更新顶层设计，进一步明确城市更新总体要求、核心任务、实施内容和策略，实现城市更新健康可持续发展，编制本规划。

## 三、编制作用

本规划是指导和部署全市城市更新工作的指导性文件，通过梳理城市更新资源，明确城市更新目标和核心任务，并针对各类城市更新资源提出更新策略，为城市更新相关规划和计划的编制以及政策制定提供依据。

#### 四、规划依据

《中华人民共和国土地管理法》（2019年修正）

《中华人民共和国城乡规划法》（2019年修正）

《中华人民共和国文物保护法》（2015年修正）

《中华人民共和国土地管理法实施条例》（2021年修正）

《城市规划编制办法》（2006年）

《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）

《山东省城乡规划条例》（2012年）

《山东省文物保护条例》（2016年修订）

《山东省历史文化名城名镇名村保护条例》（2019年）

《山东省城镇体系规划（2011—2030年）》

《济南市城乡规划条例》（2017年）

《济南市历史文化名城保护条例》（2020年）

《济南市专项规划编制和审批管理规定》（济政办字〔2020〕5号）

《济南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》（济政发〔2021〕9号）

《济南城市发展战略规划（2018—2050年）》

《济南市国土空间总体规划（2020—2035年）》（在编）

《济南历史文化名城保护规划（2015—2030年）》

## 五、基本原则

（一）规划引领，公共优先。落实规划要求，优先保障公共要素，补齐民生短板，推进系统化、动态化更新，改善人居环境。

（二）注重品质，精细治理。坚持空间改造与精细化治理、绣花式治理相结合，提升城市品质和功能，激发城市活力，促进城市可持续运营，让城市更有温度。

（三）多方参与，共建共享。搭建实施平台，建立政府引导、市场参与、多行业协同、动态可持续的城市更新机制，引导多元主体参与，实现合作共赢。

（四）试点先行，有序推进。聚焦瓶颈问题，大胆创新，积极探索新模式、新路径。突出重点，统筹安排，确保城市更新各项工作稳步推进。

## 六、城市更新定义

济南市城市更新，是指在城市建成区以及市政府确定的其他城市重点区域内，为持续改善城市空间形态和功能，对旧住区、旧村庄、旧厂区、旧市场以及历史文化要素等存量资源开展的建设和治理活动。

## 七、规划期限

本规划期限为 2021—2035 年。近期为 2021—2025 年，远期为 2026—2035 年。

## 八、规划范围

本规划范围为济南市行政辖区，总面积 10244 平方公里。

### 第二章 明确总体目标 落实核心任务

立足济南实际，承接城市战略规划，明确济南市在空间格局优化、历史文化保护、民生提升改善、产业转型升级、绿色低碳发展等五大方面的更新目标。根据更新目标，确定城市更新核心任务，塑造城市空间发展新格局，强化历史文化保护，提升人居环境品质，促进产业创新，推动节能减碳可持续发展。

——落实区域发展战略，优化城市空间格局。落实国土空间保护开发格局，积极融入黄河流域生态保护和高质量发展大格局，促进国家中心城市建设。

——强化历史文化保护，彰显济南特色风貌。保护济南历史文化遗产及其历史环境的真实性、完整性，保护和延续济南历史文化名城的总体格局和风貌，彰显济南“山、泉、湖、河、城”一体的风貌特色。

——促进民生福祉改善，提升人居环境品质。依法推进老旧小区、棚户区、城中村及危房改造，加快补齐基础设施

短板，加大公共服务设施建设力度，打造 15 分钟生活圈。

——盘活低效利用空间，推动产业转型升级。整合存量低效产业空间，促进城市空间转换升级与产业提质增效紧密结合，通过低效用地再利用，实现新旧动能转换，保障产业发展能力持续增强。

——推进绿色低碳发展，促进生态文明建设。有序推进生态地区土地腾退，严格控制生态地区更新活动，维护城市生态格局。大力推广低碳节能技术，提高可持续发展能力。

根据总体更新目标要求，结合现状存量资源和更新实施能力，以五年为周期分类制定近期更新目标。

## **一、落实区域发展战略，优化城市空间格局**

落实“东强、西兴、南美、北起、中优”的城市空间发展格局，通过城市更新行动，推动城市空间优化提升。构建“历史城区”“二环以内”“中心城区”“市域范围内其他城区”四大更新圈层。

（一）历史城区。突出保护优先，严格落实历史文化保护底线要求。加强芙蓉街一百花洲、将军庙、山东大学西校区 3 处历史文化街区及商埠区“一园十二坊”传统风貌区等历史文化要素保护，恢复老城肌理格局及传统风貌，提升空间环境品质，改善基础设施条件，严控新建项目高度、体量及规模，探索可持续的更新实施模式。

（二）二环以内（历史城区以外）。突出优化肌理，着力

提升综合承载功能。持续疏解老城非核心功能（包括疏解一般制造业、普通仓储物流、区域性批发市场等）。推动工业功能转换，发展创新产业，改造升级老旧商业区。将旧住区及城中村，公园、山体、流域等景观地区，重要道路、轨道沿线空间，古城、商埠区、泉城特色风貌带等重要风貌区和小清河特色文化带等作为重点更新区域。

（三）中心城区（二环以外）。突出产城融合，持续完善城市功能布局。以旧住区、旧村庄及旧厂区更新为重点，保障高精尖新技术产业用地供给，积极发展高端制造业，提高土地产出效益。推动济南国际医学科学中心、长清大学城等重点区域更新，促进“学、研、产、城”全面融合。加强旧住区改造及精细化治理，完善生活配套服务设施布局。

（四）市域范围内其他城区<sup>①</sup>。突出协同更新，提高综合服务能力。以黄河风貌带、现状林地、湿地、水系和基础设施为重点，试点推进基于生态修复和基础设施绿色更新的示范引领项目，探索新时代“现代化田园城市”的城市更新路径，助力北部建设全面起势；加大章丘区、济阳区、莱芜区、钢城区老城区内旧住区、旧村庄改造提升力度，推动旧工业厂区转型升级；改造平阴县、商河县内旧住区、旧村庄，改善县城人居环境。

---

<sup>①</sup> 其他城区指的是章丘区、济阳区、莱芜区、钢城区、平阴县、商河县的城区。

## 二、强化历史文化保护，彰显济南特色风貌

(一) 保护优先，推动历史文化名城有机更新。严格落实保护要求，延续历史肌理及传统风貌，推动历史城区保护与复兴。历史城区范围内，按照点面结合、整体规划、分步实施的思路，重点推进芙蓉街一百花洲、将军庙历史文化街区及商埠区渐进式更新，防止大拆大建和过度商业化。有效利用特色文化资源，注重空间文化场景塑造，展示各类文化场景，实现老字号 IP 活化，彰显历史资源特色。

(二) 围绕“济南泉·城文化景观”申遗，实施环境整治，恢复泉水文化景观。保护泉水资源，遗产区内各项更新活动应考虑“济南泉·城文化景观”申遗有关要求。统筹“济南泉·城文化景观”申遗核心地区的泉水公共空间整治、文化旅游线路提升、交通组织优化和基础设施建设，为讲述泉水故事、彰显泉城文化提供支撑保障。重点实施泉水申遗环境整治、泉水展示系统、泉水周边业态升级、泉水空间活力提升等各项更新任务。

(三) 讲好新时代“黄河故事”，加快推动沿黄地区城市更新。开展黄河沿岸生态修复，实施黄河济南段河道综合整治工程，打造黄河生态保护带。加强黄河沿岸文化遗产保护，实施汉济北王墓、东阿古城等沿黄重要文化遗迹保护与修复工程。加快打造黄河文化教育基地，壮大黄河文旅工程，整合沿黄自然生态人文资源，展现黄河风采、齐鲁风

范、泉城风韵。

(四) 塑造“显山露水、整体和谐”城市形象，全面提升城市风貌。加强“一湖一环”周边、小清河沿线等重点地区的建设指引，彰显“山、泉、湖、河、城”一体的城市特色，加大对古树名木的保护力度。合理调整城市重点区域建筑高度，贯通山水视线廊道，对廊道内超高建筑逐步降层或拆除。按照济南风貌分区引导管控要求，完善公共建筑及住宅建筑的风貌形象。加强主次干道沿线、城郊结合部、背街小巷等重点区域存量用地的环境整治，提高美化水平。结合机场、铁路客站等交通枢纽建设及周边片区更新，打造具有济南特色的门户形象。

### 三、促进民生福祉改善，提升人居环境品质

(一) 持续推动老旧小区更新改造，改善居住条件。高质量完成老旧小区“基础类”改造，逐步推进“完善类”及“提升类”改造。积极开展适老化改造，建设无障碍设施，推动老旧住宅楼加装电梯。以社区为单位，统筹各类设施，逐步从“单个小区改造”为主转变为“成片连片”改造。以二环内脏乱差的区域为重点，进一步加大棚户区改造力度，保障居住安全，完善服务功能，改善人居环境。结合老旧小区和棚户区改造，补齐既有居住社区设施短板，进一步提升现有住房居住品质。

(二) 推动公共服务设施建设，构建完整社区。落实十

五分钟生活圈建设要求，建设安全健康、设施完善、管理有序的完整居住社区。集约利用城市空间，腾退空间优先用于补足城市基础公共服务设施。健全便民商业服务设施，促进各类公共服务设施向多元共享转变。完备市政配套基础设施，保障充足的公共活动空间。实现物业管理全覆盖，提高数字化、智能化、精细化管理和服务水平。健全社区管理机制，将城市综合管理服务平台与物业管理服务平台相结合，推动城市管理进社区，全面提升社区的建设质量、服务水平和管理能力。

（三）加快保障性租赁住房建设，建立多层次住房供应体系。完善“多主体供给、多渠道保障、租购并举”的住房制度体系，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。立足住房建设从增量发展进入存量更新实际，采取新建、改建、改造等多种方式，扩大保障性租赁住房供给。以市场需求为导向，通过增加租赁住房建设用地供应以及利用集体土地、企事业单位自有闲置土地建设保障性租赁住房、提升产业园区职工宿舍配套占比、改建非居住房屋、持续盘活社会闲置存量住房等方式，稳步增加住房租赁市场房源供应，优化市场房源供给结构，增加小户型租赁住房供应。推广建设绿色、宜居、智能的租赁住房，提升租赁住房品质。完善租赁住房公共服务和基础配套，提升租住群体幸福指数。

(四) 健全公共开放空间体系，提升城市空间环境品质。增补公共空间，完善城市绿网。建设“城市公园—社区公园—口袋公园”三级公园体系，打造“公园城市”。深挖空间资源，寻找零碎用地，鼓励合理利用高架桥下、河道周边、老旧小区内闲置空间，激活城市低利用率空间，转化为绿色活力场所。加强公共空间管控，改善城市开放空间品质。基于功能和景观特点，对公共空间进行分类引导与管控，提升各级公共空间功能和品质，适当增补智能节能、适老适幼的公共活动设施，优化景观环境设计。提高现状公共空间开放性和连续性，实现公共空间可见、可达、好用。

(五) 优化交通系统，改善城市交通微循环。根据城市道路交通规划和实施计划，加快高速公路、城市快速路、城市干道建设。结合更新片区的用地布局，合理优化控规路网，适度补充加密支路网，改善城市交通微循环系统。加快沿铁路轨道、沿主要干道以及轨道交通接驳换乘枢纽周边地区的更新改造。推动 TOD 综合开发建设，促进场站立体化、综合化、一体化可持续发展，带动周边区域城市更新。对以轨道交通为主体的大容量公共交通站点周边用地进行整合和功能调整，完善片区多元功能，实现站点与周边居住、商业、办公等各类空间的互通可达。

#### **四、盘活低效利用空间，推动产业转型升级**

(一) 历史城区，强化“文、商、旅、服”等主导功能，

疏解非核心功能。充分发挥文化资源密集优势，建设文化服务产业集聚区，引导文化创意、文化旅游、文化服务等相关产业集聚，推进“古城—商埠”整治与复兴。

（二）二环以内（历史城区以外），推动工业功能转换，发展创新产业，改造升级老旧商业区。逐步将传统工业区、零散工业区置换为总部办公、品质商业、商务服务、数字经济及文化遗产展示等空间，为高端新兴产业发展提供空间载体。改造提质一批老旧商业区，注重与周边资源有机融合、良性互动，将现代化商业设施建设与传统泉城特色商业旅游文化融为一体，建设新型消费场景。盘活低效用地，结合科教资源优势培育创业、创新、创意产业。

（三）中心城区（二环以外），积极发展高端制造业及新兴产业，提高产出效益。疏解调迁一般制造业，积极发展高端制造业及新兴产业。推动齐鲁科创大走廊、智能智造走廊两侧旧村庄腾退，保障金融总部、现代商务、高新技术产业更新用地供给，促进中央商务区功能提升。整合科研院校周边更新用地，促进“学、研、产、城”全面融合，保障公共资源及生活服务供给。

（四）市域范围内其他城区<sup>②</sup>，推动产业升级转型，保障产业用地供给。推动章丘区、济阳区、莱芜区、钢城区既

---

<sup>②</sup> 其他城区指的是章丘区、济阳区、莱芜区、钢城区、平阴县、商河县的城区。

有产业园提质增效，推进平阴县、商河县传统制造业转型升级，承接京津及主城区相关产业转移。通过对区县旧住区、旧村庄、旧市场功能置换，保障产业用地及相关服务配套设施供给。

## 五、推进绿色低碳发展，促进生态文明建设

（一）充分利用既有建筑。精细化确定“留、改、拆”范围和比例，除违法建筑和被鉴定为危房且无修缮保留价值的建筑外，不大规模、成片集中拆除现状建筑，原则上更新单元（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%，原则上更新单元（片区）或项目内拆建比不应大于2。鼓励小规模、渐进式有机更新，做好扬尘防控、涉VOCs环节管控工作，科学评估、审慎处置既有建筑，节约资源能源，实现绿色更新、生态更新。

（二）全面推进绿色建筑建设。全面推进既有建筑绿色节能改造，对更新片区内新建建筑，执行现行建筑节能设计标准。逐步推广高星级绿色建筑、健康建筑、被动式超低能耗建筑。通过光储直柔、废弃物再利用等技术，试点推进零碳建筑、零碳园区、零碳社区建设。

（三）倡导绿色低碳交通出行。优化绿色交通体系，控制交通碳排放，倡导低碳、智慧出行。加快形成分片连廊、疏密有序的公交专用及慢行交通网络布局。加强公交车场、首末站等场站建设，保障公交场站用地，提高公共交通的整

体服务水平。在人口密度、车流量较大的更新片区，结合公共交通站点布置、盘活存量停车空间。在老城区、商埠区、商业中心、居住集聚区建设“交通慢行区”。在城市更新中补充完善新能源配套设施。

（四）维护城市生态安全。加快海绵城市建设，推动透水铺装、下沉式绿地、雨水花园等绿色基础设施建设。推进片区联动或跨区协同，通过连片成片规划以及转移支付机制，对生态用地改造进行合理补偿。

（五）推进韧性城市建设。加快建设城市运行管理服务平台，推进城市治理“一网统管”。开展灾害综合风险普查，制定综合防灾减灾规划，加快综合监测预警系统建设，加强城市治理中的风险防控，推进安全发展和综合减灾标准化社区建设，综合提升城市安全韧性。

### 第三章 确定更新内容 谋划更新策略

全面摸清家底，针对现状建筑和用地功能，梳理需要更新改造的建筑和用地资源，针对各类更新资源特征，结合城市发展需求，从历史保护、空间、实施路径、资金保障、机制创新等方面提出相应策略。

#### 一、“1+4+N”更新资源体系

全面梳理城市更新资源，将“1+4+N”作为城市更新实施重点。“1”是指历史文化遗产，“4”是指“旧住区、旧

村庄、旧厂区、旧市场”，“N”是指其他类型的更新资源。根据调研统计，市域范围内更新资源占地约 127 平方公里。

（一）历史文化遗产。包含市域范围内的 1 处历史城区、3 处历史文化街区、1 处传统风貌区、66 处省级优秀历史建筑（其中 56 处已公布为文保单位）、148 处市级历史建筑（其中 7 处已公布为文保单位）。历史文化遗产采取保护改善的更新方式。

（二）旧住区。分为老旧小区、棚户区。其中：

1. 老旧小区是指 2005 年 12 月 31 日前在城市或县城国有土地上建成，失养失修失管严重、市政配套设施不完善、公共服务和社会服务设施不健全的住宅小区。

老旧小区主要分布于中心城区二环以内，总建筑面积约 6581 万平方米，涉及约 73.1 万户居民。

2. 棚户区是指在城市建成区内，以平房和简易结构房屋为主，建筑密度较大（一般在 40% 以上）、使用年限久（一般在 30 年以上），房屋质量差，建筑安全隐患多，功能不完善，配套设施不健全的居住区域。

棚户区主要分布在中心城区二环以内，总占地面积约 6.93 平方公里，涉及约 3.96 万户居民。

（三）旧村庄。分为城中村和城边村。其中：

1. 城中村是指在城市建成区内，土地未被征收或部分征收，原农村居民未转为或部分转为城镇户籍，仍然实行乡

村行政建制，实行村两委管理的区域。

城中村主要分布在小清河沿线及二环西路两侧，宅基地总占地面积约 23.7 平方公里，涉及约 7.27 万户村（居）民。

2. 城边村是指在城市开发边界以内、建成区以外，仍然实行乡村行政建制，实行村两委管理的区域。

城边村主要分布在中心城区边缘以及新旧动能转换起步区、临空经济开发区，宅基地总占地面积约 12.8 平方公里，约 2.38 万户。

（四）旧厂区。是指土地利用绩效不高，产能落后或搬迁停产以及与规划定位不符的工业用地、仓储用地。

旧厂区主要分布于中心城区二环内，共 2786 处，总占地面积约 38.3 平方公里。

（五）旧市场。是指因产业调整、搬迁、运营不善，商业价值较低、功能亟待置换或提升的旧批发市场、低端专业市场、低端商贸物流市场等。

旧市场主要分布在中心城区二环内，共 541 处，总占地面积约 8.1 平方公里。

（六）其他类型。包含老旧楼宇、传统商圈、低效产业园区、老旧院区（包括旧单位大院、科研院校、医疗院所）、危险房屋等。

表 1 各区县更新资源统计表

区 县	旧住区				旧村庄	旧厂区	旧市场	更新资源 总量
	老旧小区		棚户区					
	占地 面积 (平方公里)	建筑 面积 (万平方米)	占地 面积 (平方公里)	建筑 面积 (万平方米)	占地 面积 (平方公里)	占地 面积 (平方公里)	占地 面积 (平方公里)	占地 面积 (平方公里)
历下区	6.62	1408.56	0.07	5.4	0.19	0.34	0.21	7.43
市中区	6.93	1235.7	0.44	46	5.4	6.28	0.14	19.19
槐荫区	4.34	683.1	0.22	20	1.05	2.23	2.06	9.9
天桥区	4.86	1071.19	3.52	199.5	5.13	7.88	1.62	23.01
历城区	5.79	854.42	0.21	9	7.08	5.26	1.2	19.54
长清区	0.99	226.69	0.01	1	5.54	1.07	0.38	7.99
章丘区	1.13	309.69	0	0	6.54	2.75	0.22	10.64
济阳区	0.52	124.28	0	0	0.03	2.16	0.14	2.85
莱芜区	2.91	383.11	0.27	20	2.74	7.35	1.33	14.6
钢城区	1.57	22.96	0.15	13	0.9	1.19	0.37	4.18
平阴县	1.33	189.42	0.89	35	1.08	1.56	0.38	5.24
商河县	0.42	71.84	1.15	44	0.89	0.27	0.09	2.82
合 计	37.41	6580.96	6.93	392.9	36.57	38.34	8.14	127.39

## 二、合理确定城市更新方式

(一) 保护改善。在满足历史文化保护要求的前提下，对历史文化遗存和历史地段采取维护修缮、风貌恢复、活化利用的更新方式，主要适用于城市建成区内的历史城区、历

历史文化街区、传统风貌区以及文物保护单位、历史建筑等历史文化遗存的保护更新。

(二) 综合整治。在维持现状空间格局基本不变的前提下，实施建筑维护、局部改扩建、功能优化、风貌提升、环境整治、公共服务设施和基础设施完善等建设活动的更新方式，主要适用于城市建成区内使用功能、配套设施和人居环境需要完善提升的区域。

(三) 拆除重建。根据城市发展需要，对原有建筑物进行拆除，按照规划采取重新建设的更新方式，主要适用于存在重大安全隐患、现状功能与城市发展定位不符、土地利用低效、配套设施缺失以及人居环境亟待提升，通过综合整治更新方式难以改善的区域。

### 三、历史文化遗产更新策略

(一) 统筹好保护、民生和发展的关系，实现历史文化街区可持续发展。历史文化街区采取保护改善为主的更新方式。保护历史文化街区内文化遗产及历史环境的真实性、完整性，继承和弘扬民族与地方优秀文化。多措并举改善历史文化街区居住环境，消除安全隐患，改善基础设施，完善公共服务设施。

全面凸显泉城生态、文化、人文特色。保护泉水要素体系，塑造泉水之城自然生态特色；串接文化要素，形成特色探访线路，凸显泉城文化特色；开放泉水院落，塑造泉水人

家慢生活体验特色。

全面促进社区复兴、民生提质。控制腾退比例，切实保护能够体现城市特定发展阶段、反映重要历史事件、凝聚社会公众情感记忆的既有建筑，延续社会结构与社群完整性，留住街区的生活气、烟火气、精神气。在满足片区城市规划和产业规划的前提下，开展居民院落申请式改善行动，实现有机有序更新。历史文化街区内，完善道路微循环以及停车配套，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。盘活存量空间，配套完善基础设施和公共服务设施，完善街巷物业配套，探索建立街区物业管理机制，保障生活便利性，提升居民生活品质和生活质感。

以文促业，促进街区可持续运营。结合传统文化传承利用，引导历史文化街区内开展利用和经营等活动。鼓励在保护历史文化街区整体风貌条件下的土地功能混合使用，控制商业开发，推动宜业宜居、文化服务、传统手工业和相关文化产业发展，塑造“有文化互动、有品质消费、有生活体验”的历史文化街区。

合理确定实施路径，探索可持续发展模式。结合片区发展定位、历史文化街区现状特征、居民腾退意愿与历史文化街区相关规划要求，优先征收重要文物和历史建筑，重点地区进行申请式整院腾退，腾退空间优先补齐地区公共服务设施并传承展示传统文化，探索居民自主申请住房改善路径。

进一步完善历史文化街区保护与活化利用机制，在资金筹措、腾退与安置、长效保护等方面形成一批政策制度，建立完善成熟的历史文化街区保护利用政策体系。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。

传统风貌区参照历史文化街区相关保护要求实施保育、活化和复兴。

**（二）以保护为基础，活化利用历史建筑。**历史建筑采取保护改善的更新方式。按照保护图则要求对历史建筑进行修缮，恢复历史建筑传统风貌。

将历史建筑优先纳入更新片区或更新项目中，发挥历史建筑的文化展示功能，促进历史文化保护与城市更新协调发展。

鼓励利用历史建筑进行文化遗产展示，支持历史建筑的合理利用，在符合保护要求的基础上利用历史建筑开设博物馆、陈列馆、纪念馆、传统作坊以及开展商业、民宿等活动。

引入社会力量和资本，加强历史建筑活化利用。对国有历史建筑，通过公开招标等方式，选择符合要求的单位和个人进行出租或出让，给予减免国有历史建筑租金、放宽国有历史建筑承租年限等优惠政策，鼓励社会参与保护工作。非国有历史建筑以收购、产权置换等方式，鼓励、支持保护责任人通过功能置换、兼容使用、经营权转让、合作入股等多

种形式促进其活化利用。保护责任人按照保护图则的要求维护修缮历史建筑时，可依据《济南市历史建筑修缮维护补助资金管理办法》，向市或区县人民政府申请补助。专项补助资金用于历史建筑的日常保养、修缮维护。

建立全民参与的历史建筑活化利用平台，引导公众关注和参与历史建筑保护利用。加大历史建筑普查认定工作力度，完善历史建筑退出制度。

（三）统筹做好其他历史文化遗产保护利用工作。落实《济南市历史文化名城保护条例》和《济南历史文化名城保护规划》，推进文物保护单位、泉水遗产等历史文化遗产的保护、利用和管理工作。推动圩子壕地区更新，保护传统街巷和历史格局肌理。

#### **四、旧住区更新策略**

（一）持续推动老旧小区改造，积极建设完整社区。老旧小区采取综合整治的更新方式。结合城镇低效用地再开发，补齐城市配套设施和人居环境短板，完善社区治理和服务，创新政府引导、市场运作的可持续改造模式，提升居民居住环境和生活质量，让人民群众生活更方便、更舒心、更美好。

根据改造内容分为基础类、完善类、提升类三种类型。“基础类”改造主要是公共设施改造和专业设施改造，公共设施改造包括整修小区道路及公共活动场所，完善治安防控

和消防设施，实施拆违拆临，开展绿化提升，完善公共照明，配齐环卫设施（含垃圾分类设施），整修或新建非机动车车棚、集中充电设施、宣传和信息发布设施，规范停车和小区微循环改造，整修房屋外立面、楼道，清洁屋面，整修小区院墙、出入口等；专业设施改造包括供水、供电、供气、供热、通信网络设施改造以及雨污分流改造等。“完善类”改造主要是建筑节能改造、公共停车场建设，利用小区现有资源配置（新建、置换）社区党建、社区综合服务设施用房及物业服务用房，改造文化、体育健身设施及无障碍设施，安装充电桩，居民出资更新屋面、共用排水管道（含化粪池）、加装电梯等。“提升类”改造主要是补齐（新建、置换）小区养老抚幼、公共卫生、应急救援、社区食堂、家政服务网点、便民市场、智能信报箱、快递柜等各类社区服务设施，建设智慧社区等。

统筹推进老旧小区更新改造，推进“完整社区”建设。以安全健康、设施完善、管理有序为目标，与十五分钟生活圈相衔接，统筹配建各类设施，因地制宜改造市政配套设施和公共服务设施，将老旧小区建设成为满足人民群众日常生活需求的“完整社区”。

（二）稳步推进棚户区改造，实现土地综合价值提升。严控棚改范围和标准，优先改造二环内脏乱差的棚户区，改善城市中低收入家庭的居住环境。棚户区改造后腾退土地按

照规划要求重新开发或用于建设基础设施、公共服务设施、“留白增绿”等。其他棚户区结合重点片区的发展要求及功能定位统筹推进。

鼓励多种安置方式相结合，充分尊重棚户区居民安置意愿，采取实物安置或货币安置形式，根据住房市场供求变化，动态调整货币补偿奖励幅度，促进保障和市场有机结合、动态互补。建立全市“安置房源管理平台”，统一调配各类安置房源，提高安置房源统筹使用效率。加快棚改安置区的基础教育、医疗卫生等公服配套设施建设。

## **五、旧村庄更新策略**

**（一）分类实施，以多种更新方式推动城中村改造。**二环以内、城市建设重点片区和城市重大设施建设涉及的城中村，采取拆除重建方式。注重生态保护和文化遗产，整合土地资源，保障产业用地供给及重要设施建设。其他一般地区的城中村，通过综合整治方式改善基础设施，消除安全隐患，增加公共服务设施，提升空间品质，改善人居环境。

明确综合整治相关标准，因地制宜开展城中村改造。结合城中村的现状空间特色及建设标准，细化综合整治类更新项目实施的分项目标和指标，明确需要消除的安全隐患以及落实的配套设施类型。

**（二）搭建城中村改造合作平台，创新激励机制。**搭建城中村改造合作平台，创新城中村改造激励机制，探索市场

化运作方式，允许集体经济组织委托市场主体实施或采用合作改造的方式进行城中村改造，激发市场主体参与改造的积极性。

调整优化城中村生活保障房政策，推动城中村人口市民化。探索建设保障性租赁住房等生活保障房形式，进一步丰富保障方式。

## 六、旧厂区更新策略

（一）加强工业遗产保护，推进老工业厂区统筹利用。做好工业遗产普查认定工作，加大保护力度。对于原址建筑经相关部门认定为工业遗产或经专家、机构评估认定具有遗产价值的旧厂区，采取保护改善为主的更新方式。

经认定的工业遗产，在更新时应尽量保留利用原建筑，结构检测为 D 级危房不具备再利用的建筑本体，经专家论证后，可拆除更新。

活化利用具有遗产价值的旧厂区，优先落位先进制造业和数字经济，优先布局都市工业。预留规模大、工业遗产保存完整且临近停产或低效生产的旧厂区，优先落位国家、区域级战略功能。

（二）推动旧厂区产业转型升级，促进低效用地再利用。二环以内的旧厂区以疏解为主，持续推动传统工业区及零散工业区向新型产业、都市工业转型。黄河南岸传统工业区以黄河流域生态保护与高质量发展国家战略为契机，通过项目

带动加快转型更新；盘活古城、商埠区、胶济铁路沿线低效工业用地，发展创业创新创意产业；稳步推进其他一般区域的工业用地转型和产业升级。

中心城区内二环以外的旧厂区按照上位规划，采取综合整治或拆除重建的方式进行更新。城市重点片区<sup>③</sup>内的旧厂区以疏解调迁为主，保障产业用地供给，落位城市重点项目；其他片区内的旧厂区以整治转型为主，保留工业用地性质，积极发展高端制造业，探索创新型运营模式，提高产出效益。

市域范围内其他城区的旧厂区以整治转型为主，推动一般制造业升级。

政府引导，鼓励多元主体参与旧厂区更新。对于承载产业发展战略的旧工业区和公益性改造地块，采用政府收储方式进行土地盘活利用。对于企业自身改造意愿强烈的单个产权地块，通过政企合作或补贴、奖励的方式鼓励企业自主改造，完成转型升级。鼓励各区结合实际改革创新，优先选取具有代表性的旧厂区综合整治项目开展试点，探索旧厂区改造新模式。

健全相关土地配套政策，促进旧厂区功能转变。

## 七、旧市场更新策略

---

<sup>③</sup> 城市重点片区指“东强、西兴、南美、北起、中优”城市空间发展格局中的重点打造片区。

(一) 分区施策，多模式促进大型市场转型升级。积极疏解二环以内的旧市场。城市建设重点片区内的旧市场通过项目带动实现功能外迁，按照规划布局、产业定位，落实功能项目和产业载体，提升产业层级，凸显商业及文化服务等功能；一般地区的旧市场依托周边地区环境改善及功能置换实现自身转型升级或功能外迁。

稳步推动二环外旧市场的转型与升级。城市建设重点片区及区县中心城区内的旧市场采取片区统筹的方式，结合发展要求及功能定位进行外迁或转型升级；其他一般地区的旧市场改造采用政府引导、市场主导的更新路径逐步实现转型升级。

(二) 探索多样化实施路径及运营模式，引导自主更新。推进实施路径及运营模式多样化，引入政府平台公司或社会资本参与旧市场更新，根据地段区位和现状经营情况的不同，提出轻资产模式、轻资产+重资产模式、重资产模式等三种存量旧市场的实施路径及运营模式，鼓励多种模式并存。引导旧市场自主更新，借鉴先进经验，制定相关政策，引导基建改造提升、商业业态升级、外立面改造等工作。鼓励功能复合，激发城市活力与商业潜能。

(三) 建立市场外迁支持政策，加大资金支持力度。建立市场外迁支持政策体系，合理确定外迁市场承接地，对外迁市场和承接地建设实行“一场一案”“一企一策”，建立政

策引导体系和市场服务政策体系，加大政府资金支持力度，构建新型市场集群。

## 八、其他类型更新策略

（一）推动老旧楼宇功能转换与兼容。明确功能调整导向，优化产业结构，提升楼宇品质和发展效益。坚持民生优先，鼓励通过空间疏解、腾挪、置换等方式，整合闲置空间，补充公共配套设施。推动产业功能提质增效，满足科技创新、智能制造、数字经济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。

（二）加大城市危房排查力度，保障使用安全。全面落实房屋使用安全主体责任，房屋产权人作为房屋的所有权人，承担房屋使用安全主体责任，房屋使用权人承担相应责任，应当正确使用房屋和维护房屋安全。危旧房屋允许通过翻建、改建、适当扩建方式进行改造，具备条件的可适当增加建筑规模，实施成套化改造或增加便民服务设施等。拆除危旧楼房后的土地，依法变更土地使用性质，办理相关规划、用地手续后，可用于公共服务配套设施建设，或补充部分经营性设施。鼓励由政府、产权单位、居民、社会机构等多主体共担改造成本。结合棚户区改造，将符合条件的城市危房纳入改造范围，优先推进实施。

（三）挖掘传统商圈提升潜力。推动传统商圈调整产业结构，优化商业业态，创新营销模式，强化品牌打造，有效

增加服务消费供给，实现可持续运营。

（四）支持既有低效产业园区更新。建设产业协同创新平台，推动传统产业转型升级。建立产业园区规划使用性质正负面清单制度，鼓励发展新产业、新业态，聚集创新资源，培育新兴产业。

（五）逐步推动老旧院区功能再造。促进老旧院区功能转换，腾笼换鸟，提高土地利用效益。满足条件的优先补齐城市短板，补足养老、医疗、教育、文化等社区公共服务设施。

#### 第四章 聚焦近期行动 明确分区任务

坚持“规划统筹、项目推进”的原则，明确近期行动计划，建立城市更新动态项目库，持续滚动推进。深入落实“中优”战略，重点推动二环范围内城市更新，分区分类推进旧住区、旧村庄、旧厂区、旧市场更新，明确各类更新资源的工作任务和工作重点，形成近期行动的“一张图一张表”，实行清单化管理，保障城市更新项目有序开展。

##### 一、历史文化保护近期行动计划

目标任务：保护历史城区传统格局，加强历史文化街区、文物保护单位、历史建筑监督管理；改善历史文化街区居住环境，消除安全隐患，改善基础设施，完善公共服务设施，促进文物保护单位、历史建筑活化利用。以突出泉城风

貌和历史文化为核心，保护弘扬泉城特色，强化历史文化遗产保护，加快保护更新、业态迭代、内涵提升。

工作重点：以古城和商埠片区保护提升为重点，实施济南古城（明府城）片区、洪家楼、上新街及周边片区、老商埠片区、西护城河—冻源造纸厂等城市更新项目，促进保护与更新相融合，实现历史城区保护与复兴。

## 二、旧住区近期行动计划

### （一）全面推进城镇老旧小区改造工作。

目标任务：到 2025 年，计划改造老旧小区建筑面积约 2153 万平方米，居民约 26.7 万户。重点推进市中区、历下区、天桥区老旧小区改造工作。

工作重点：进一步摸清底数，科学编制改造规划和年度改造计划，有序组织实施。2025 年年底前，基本完成符合各级老旧小区改造要求且居民同意进行综合整治的老旧小区基础类改造，重点推动完善类改造。

**表 2 各区县老旧小区近期行动计划一览表**

区县名称	户数（万户）	住宅面积
历下区	10.34	877.45
市中区	6.70	521.67
槐荫区	0.96	86.19
天桥区	4.29	265.36

区县名称	户数 (万户)	住宅面积
历城区	0.71	65.18
长清区	0.44	42.04
章丘区	0.97	91.71
莱芜区	0.76	64.07
钢城区	0.31	38.01
平阴县	1.17	101.65
合计	26.65	2153.33

## (二) 稳步推进棚户区改造工作。

目标任务：到 2025 年，计划改造棚户区建筑面积约 141.97 万平方米，涉及 98 个棚户区，居民约 2.06 万户。

工作重点：以中心城区二环以内、工业北路沿线，以及长清区文昌街道、莱芜区凤城街道等区域为重点，启动实施市中区皖新街周边片区、天桥区泺口片区、槐荫区市立五院周边、历城区全福立交桥东南片区、长清区老城片区、莱芜区西关鹿鸣路片区等棚户区改造。

**表 3 各区棚户区近期行动计划一览表**

各区	数量 (个)	户数	建筑面积 (万平方米)	占地面积 (公顷)
市中区	27	3579	23.18	23.64
槐荫区	41	2556	14.28	21.53
天桥区	12	12952	89.24	267.88

各区	数量 (个)	户数	建筑面积 (万平方米)	占地面积 (公顷)
历城区	12	714	5.56	8.80
长清区	1	26	0.23	0.35
莱芜区	4	474	4.08	6.69
钢城区	1	260	5.40	5.40
合计	98	20561	141.97	334.29

(三) 开展老旧住房原址改造试点工作。对市区范围内国有土地上符合条件的老旧住宅楼，通过翻建、改建或适当扩建方式进行原址改造，排除居住危险和安全隐患。提出老旧住房原址改造试点工作的实施意见，明确老旧房屋原址改造的适用范围、工作流程、规划土地政策、资金分担机制、产权登记等相关要求。

### 三、旧村庄近期行动计划

目标任务：到 2025 年，计划实施 63 个旧村庄改造（包含 55 个城中村和 8 个城边村），涉及建筑面积约 933 万平方米，居民约 3.01 万户。

工作重点：以二环内、齐鲁科创大走廊、智能制造走廊等重点片区的城中村改造为重点，启动实施历下区义和庄、市中区七贤杨庄、历城区宋刘片区、长清区国安社区、济南高新区庄科等城中村以及钢城区高铁站片区等片区内城边村的更新改造。

表 4 各区旧村庄近期行动计划一览表

各区	数量 (个)	户数	建筑面积 (万平方米)	占地面积 (平方公里)
历下区	1	942	30	0.19
市中区	6	4851	260	1.60
槐荫区	5	4585	37.3	0.39
天桥区	11	5192	83.9	0.72
历城区	2	1758	113	0.24
济南高新区	1	1028	18.5	0.54
长清区	9	2501	98.3	1.58
济阳区	2	139	6.8	0.03
章丘区	11	2243	113.6	1.55
莱芜区	6	2366	60.7	1.14
钢城区	9	4503	110.8	0.90
合计	63	30108	932.9	8.88

#### 四、旧厂区近期行动计划

目标任务：到 2025 年，计划实施 580 处旧厂区地块改造（包含 12 处独立实施改造项目），涉及建筑面积约 347.4 万平方米，占地约 5.26 平方公里。

工作重点：以天桥区、市中区为重点，启动实施泺口、丁太鲁等片区开发项目内零散工业区以及山水水泥厂搬迁改造。加快推进金至纸业、中恒晨光、国棉一厂等老旧厂区升级改造。积极推进药山工业园区蓝翔路两侧低效产业用地转

型升级，盘活低效产业用地，实现新旧动能转换。

**表 5 各区旧厂区近期行动计划一览表**

各区	数量 (个)	建筑面积 (万平方米)	占地面积 (平方公里)
历下区	3	2.24	0.04
市中区	1	14.96	0.83
槐荫区	5	4.13	0.07
天桥区	480	288.80	3.77
历城区	34	22.38	0.28
长清区	18	5.37	0.17
章丘区	8	0.35	—
莱芜区	20	7.86	0.09
钢城区	11	1.29	0.01
合计	580	347.38	5.26

### **五、旧市场近期行动计划**

目标任务：到 2025 年，计划完成 62 处旧市场搬迁改造（包含 9 处独立实施改造项目），涉及建筑面积约 128.1 万平方米，占地约 1.67 平方公里。

工作重点：重点推动二环北路、二环西路沿线以及莱芜区、钢城区的低端批发、建材、汽配等旧市场的搬迁改造，启动实施历城区七里堡市场、579 百工集产业园、省棉麻公司（环联夜市）、钢城区汶水路市场等旧市场改造项目。

表 6 各区旧市场近期行动计划分解表

各区	数量 (个)	建筑面积 (万平方米)	占地面积 (平方公里)
历下区	3	3.94	0.04
槐荫区	7	27.62	0.32
天桥区	25	56.06	0.77
历城区	5	34.47	0.38
长清区	7	2.13	0.08
莱芜区	7	0.29	0.02
钢城区	8	3.61	0.06
合计	62	128.12	1.67

## 第五章 探索方法路径 强化保障措施

进一步完善“市级统筹、区级负责”的城市更新推进机制。建立“市级更新专项规划—分区更新专项规划—城市更新单元策划方案—城市更新项目实施方案”的规划传导机制，有序推进城市更新。积极探索规划、土地、资金及实施保障等方面的政策创新，强化技术标准支撑体系，保障城市更新实施。

### 一、健全更新工作机制

(一) 完善城市更新工作机制。市城市更新工作领导小组负责统筹协调全市城市更新工作，组织实施城市更新重大

事项。领导小组办公室设在市住房城乡建设局，负责领导小组日常工作。

市住房城乡建设局负责组织、协调、指导、监督全市城市更新具体工作，牵头拟订城市更新政策，组织编制全市城市更新年度计划，推进城市更新实施。

市有关部门负责依法制订相关专业标准和配套政策，履行相应的指导、管理和监督职责。

区县（功能区管委会）是实施城市更新的责任主体，承担辖区内城市更新工作任务，统一组织项目包装策划，统一推进实施。

（二）制定城市更新年度计划。科学制定城市更新年度计划，以更新计划为抓手，对全市更新活动的规模和空间分布进行统筹，确保实现本规划所确定的各项目标。各区县（功能区）制订本辖区城市更新年度计划，提报市城市更新工作领导小组办公室。市城市更新工作领导小组办公室结合市级工作要求，汇总形成全市城市更新年度计划，报市城市更新工作领导小组审核同意后组织实施。

## 二、构建更新规划传导机制

（一）区县城市更新专项规划。各区县可根据本规划和工作实际，编制区县城市更新专项规划，明确本辖区城市更新重点任务和工作目标，制定近期实施计划。区县城市更新专项规划由区县政府审定通过后报市城市更新工作领导小组

办公室备案。

(二) 城市更新单元策划方案。城市更新单元是指根据区域现状和更新发展需求，将控制性规划中一个或多个街区划定为一个整体的城市更新研究范围。

更新单元的划定以更新资源的判定与梳理为基础，遵循管理事权划分的要求，原则上不突破区县行政边界，在连片划定的基础上，可综合考虑规划要求、现状肌理、空间尺度、实施要求、产业需求、财政收支、自然地貌等因素，在本区县内镇街层面进行统筹。用地规模一般为 2~5 平方公里，可包含一个或多个城市更新项目。

针对拟实施更新的区域，开展城市更新单元调查评估。对单元内土地利用、人口、经济发展、现状建设、配套设施、历史文化、生态资源等进行分析评估，有效识别土地、建筑、设施、公共空间等更新资源，形成优势清单、问题清单、任务清单。明确更新思路和策略，制定城市更新策划方案，建立更新项目库，编制区域调查评估报告。

(三) 城市更新项目实施方案。根据区域发展需求及规划要求，由项目实施主体编制项目实施方案。实施方案主要内容应包括项目概况、规划条件、规划设计方案、土地熟化成本和收益测算、建设运营收益测算、产业引入、产业运营收入指标、税收指标、实施周期、投资计划等。

### 三、完善更新政策体系

### （一）深化完善规划土地类相关政策。

鼓励城市更新中的用地混合利用和功能合理转换。通过集约设置公共服务设施、挖掘闲置空间价值等，持续提升片区功能活力。促进各类公共服务设施向时空多元共享转变，鼓励在有限空间内实现混合使用、错时使用。除基础教育、医疗卫生等独立性较强的设施外，体育、文化、绿地等使用性质相容的公共服务设施可混合布置。在满足相关规范的前提下，可在商业、商务办公建筑内安排文化、体育、教育、医疗、社会福利等功能。引导垂直功能复合，促进空间集约高效利用，节约土地资源。对于涉及历史风貌保护、历史建筑活化利用以及公共服务设施建设的更新项目，允许用地性质兼容与转换。

务实确定城市更新项目规划管控标准。为保护城市风貌肌理，历史风貌保护类城市更新项目经专家论证并报市城市更新工作领导小组同意，在满足消防、安全的前提下，城市支路可按照现有道路控制，绿地率按照不低于现状水平控制，建筑密度按照不高于现状水平控制，有关保护保留建筑的更新改造和翻建建筑的间距、退让等内容，可按原有风貌格局进行控制。其他城市更新项目经充分论证后可在符合国家标准前提下，合理确定容积率等规划指标。

合理确定建筑退线与公共服务设施配置。城市更新项目改（扩）建建筑退线应与周边建筑退让协调，且应符合国家

和济南市规定的建筑间距、文物和历史建筑保护、防灾、管线埋设等要求。针对城市新区、旧区的实际情况，差异化确定城市更新项目配套公共服务设施配置标准。

鼓励地下空间合理开发利用。地下空间用于补建停车设施的，可以办理独立车位产权及配套设施产权。鼓励利用地下空间用于文体活动、社区办公、便民商业服务等社区公共配套服务设施。

完善开发权转移政策。因历史风貌保护需要，难以按照已批规划容量实施的项目，允许开发权转移，并优先在临近地块和本行政区内平衡。容量的转出和转入在总体规模上应保持基本不变；如转移过程中功能发生变化，应重新评估核定建筑规模。开发权转移确实难以在本行政区内解决的，可在全市统筹解决。

土地价款分期缴纳。用地性质调整需补缴土地价款的，可分期缴纳，首次缴纳比例不低于50%，分期缴纳的最长期限不超过1年。

设定用地性质变更过渡期优惠政策。允许更新项目因发展国家、省、市支持的新产业、新业态临时变更用地性质，过渡期内暂不对土地的经营行为征收土地收益。过渡期以5年为限，5年期满或转让需办理用地手续的，可按新用途、新权利类型，以协议方式办理用地手续。

规范“带实施方案挂牌”出让。区政府（功能区管委

会) 组织实施主体编制项目实施方案, 项目实施方案及全生命周期监管协议(由实施主体配合相关区政府编制) 作为土地出让方案的附件, 在挂牌公告时一并公示。土地竞得人须严格按照挂牌出让时明确的实施方案落实建设时序和运营管理, 不得擅自变更。

统筹推进城镇低效用地再开发利用。城市更新项目中涉及的布局散乱、利用粗放、用途不合理、建筑危旧的城镇存量建设用地, 可纳入城镇低效用地再开发项目库, 并按照我市城镇低效用地再开发相关规定实施。

研究制定保留保护建筑确权登记的具体办法和程序。针对城市更新项目保留保护建筑和实施房屋征收后不予拆除的房屋, 明确办理不动产登记流程。

## (二) 深化完善资金保障类相关政策。

发挥财政资金的引导作用。在一般公共预算、土地出让收入、政府债券等方面统筹安排资金, 推动城市更新实施, 重点用于公益类、民生类的城市更新项目。积极争取国家、省级棚户区改造、老旧小区改造等财政补助资金, 用于城市更新。实行差异化的土地出让金返还政策。

推动成立城市更新基金。由相关市级投融资平台发起, 吸引大型中央和省属施工类、投资类企业参与认筹, 成立济南市城市更新基金, 保障城市更新项目资本金需求, 积极争取国家开发银行等政策型银行和商业银行的城市更新信贷支

持。

优化资金平衡模式。统筹全市城市更新项目，统筹短期与长期、静态与动态、整体与局部的关系，采取多类型更新项目组合、跨区捆绑组合等模式，实现整体资金平衡。

推动城市更新与产业融合发展。支持项目策划、规划设计、建设运营一体化推进。优先选择具有新兴产业导入功能的社会主体参与城市更新项目实施。改进项目收入平衡模式，逐步以产业运营收入作为平衡改造收入的主渠道。

### （三）深化完善实施保障类相关政策。

统筹安置房源使用。全面梳理棚改征收拆迁剩余安置房源，建立安置房源管理台账，统筹调配并优先用于城市更新征收安置。对于群众居住条件差、暂时不具备成片改造条件的零散棚户区，先行实施居民搬迁，搬迁投入在片区整体改造时纳入改造成本。

研究制定历史文化街区内平房申请式腾退、换租及申请式改善政策。

## 四、强化技术标准体系

（一）制定历史建筑修缮技术标准。编制历史建筑修缮的设计和施工技术导则。设计技术导则对历史建筑保护修缮改造工程的设计流程、设计文件深度、设计总体要求、修缮及改造专项技术等提出导引。施工技术导则对历史建筑保护修缮改造工程施工阶段的流程、分类、建筑材料选择与使

用、修缮及改造工程做法等提出导引。

(二) 制定城市更新保护利用的正负面清单。制定历史文化街区的保护利用正负面清单。对历史文化街区的建筑风貌、景观环境、设施设备提出管控意见，对业态功能提出引导，对管理和服务提出要求。

结合历史建筑现状使用功能，制定历史建筑活化利用的正负面清单。对院落、建筑及其他附属设施传统工艺做法和建筑功能业态提出引导，明确禁止做法和功能。

制定工业遗产保护利用的正负面清单。充分尊重工业遗产的历史特征，因地制宜挖掘工业遗产的现实价值，采取分类保护利用的措施，既注重与城市规划相协调，又注重再利用和可持续发展。

制定老旧厂区改造的功能正负面清单。结合老旧厂区空间分布特征，明确老旧厂房改造利用业态准入标准，在符合规划的前提下，优先发展智能制造、科技创新、文化等产业。鼓励利用老旧厂房补齐城市功能短板，发展新型基础设施、现代服务业等国家和本市支持的产业业态。

## 第六章 附 则

### 一、施行日期

本规划自印发之日起施行。

## 二、解释权

本规划由济南市住房和城乡建设主管部门负责解释。

---

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市监委，济南警备区，市法院，市检察院。  
各民主党派市委，市工商联。

---

济南市人民政府办公厅

2022年12月5日印发

---