

槐荫区城市更新专项规划

2024年1月

目 录

第一章 总 则	1
一、指导思想	1
二、编制目的	1
三、规划依据	1
四、规划原则	2
五、规划范围	3
第二章 摸清资源家底 梳理更新资源	3
一、历史文化遗产资源	3
二、旧住区	4
三、城中村	5
四、旧厂区	6
五、旧市场	7
第三章 制定更新目标 研究更新策略	7
一、更新目标	7
二、更新策略	7
第四章 提炼发展框架 明确更新重点	8
一、发展框架	8
二、更新重点	9
第五章 划定更新单元 明确近期计划	9
一、单元划分原则	10
二、城市更新单元	10
三、城市更新项目近期实施计划	11
第六章 强化保障机制 提高项目收益	12
一、规划类政策	12
二、资金保障类政策	13
三、实施保障类政策	15
附表一更新资源信息统计表	16
附表二城市更新单元主要控制指标表	16

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，深入贯彻党的二十大精神，坚持人民城市人民建、人民城市为人民，提高城市规划、建设、治理水平，加快转变超大特大城市发展方式，实施城市更新行动，加强城市基础设施建设，打造宜居、韧性、智慧城市。围绕济南基本建成新时代现代化强省会的远景目标，槐荫区作为中心城区重要区县，创新城市更新政策和模式，积极推进城市更新工作，实现城区功能布局更加优化，助力新时代现代化强省会建设。

二、编制目的

为有序推进槐荫区城市更新工作，发挥城市更新改善人居环境、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，按照《济南市城市更新专项（2021-2035年）》的要求，进一步梳理槐荫区城市更新资源、明确城市更新工作推进重点、制定近期实施计划，编制本规划。

三、规划依据

- (1) 《中华人民共和国城乡规划法》（2019年修正）
- (2) 《中华人民共和国文物保护法》（2015年修正）
- (3) 《中华人民共和国土地管理法实施条例》（2021年修正）
- (4) 《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)

(5)《山东省城乡规划条例》(2012年)

(6)《山东省文物保护条例》(2016年修订)

(7)《山东省历史文化名城名镇名村保护条例》(2019年)

(8)《济南市城乡规划条例》(2017年)

(9)《济南市历史文化名城保护条例》(2020年)

(10)《济南市专项规划编制和审批管理规定》(济政办字〔2020〕5号)

(11)《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)

(12)《济南市槐荫区人民政府关于印发济南市槐荫区国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要的通知》(济槐政发〔2021〕1号)

(13)《济南市国土空间总体规划(2020-2035年)》(在编)

(14)《济南历史文化名城保护规划(2015-2030年)》

(15)《济南市城市更新专项规划(2021-2035年)》(济政办字〔2022〕58号)

(16)《关于加快实施城市更新的政策措施的通知》(济政字〔2022〕80号)

(17)《关于印发济南市城市更新行动实施方案(2022-2025年)的通知》(济更组字〔2022〕2号)

四、规划原则

(一)规划引领，全区统筹。落实市级专项规划要求，优先

保障全区公共资源配置要求，补齐民生短板，改善人居环境。

（二）注重实施，分类引导。坚持以更新项目为抓手，以更新资源为目标，分类施策，引导实行多样化更新方式，实现城市精准化治理。

（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）明确计划，有序推进。聚焦重点问题，统筹安排，合理划分实施时序，确保城市更新各项工作稳步推进。

五、规划范围

本规划范围为槐荫区国土空间总体规划确定的城区范围，总面积约 85 平方公里。

第二章 摸清资源家底 梳理更新资源

根据市级更新专项“1+4+N”更新资源体系划分要求，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。“1”是指历史文化遗产，“4”是指“旧住区、旧村庄（城中村）、旧厂区、旧市场”，“N”是指其他类型的更新资源。根据梳理统计，槐荫区范围内更新资源总占地面积约 8.77 平方公里。

一、历史文化遗产资源

槐荫区历史文化遗产资源主要集中在位于纬十二路以东的历史城区范围内，更新资源主要有历史城区 1 处；传统风貌区 1 处；文保单位 23 处，其中国家级文保单位 1 处，省级文保单

位 13 处，市级文保单位 9 处；历史建筑 73 处，其中，市级历史建筑 34 处，普查历史建筑 39 处（其中，有 1 处为省级文保单位）。

表 1 历史文化遗产资源统计表

类型		数量（处）	备注
历史城区		1	230 公顷
传统风貌区		1	26 公顷
文保单位		23	——
其中	国家级文保单位	1	——
	省级文保单位	13	——
	市级文保单位	9	——
历史建筑		73	——
其中	市级历史建筑	34	——
	普查历史建筑	39	其中：省级文保单位 1 处

二、旧住区

（一）棚户区。主要指建成区范围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。

棚户区主要分布在纬十二路两侧，该区域是槐荫区城市建设发展较早的区域。共包含 43 个区域，涉及 93 个地块，9543 户，建筑面积 36.88 万平米，用地面积 33.73 公顷。

从空间分布特征来看，棚户区规模普遍较小，零散分布，无大型集中连片的资源。不具备形成独立棚改项目的条件。从更新难度上来看，棚户区内部历史建筑与普通建筑混杂，土地、建筑的权属复杂，更新改造难度较大。

改造建议：未来应与周边其它更新资源或低效用地捆绑共

同形成更新项目进行改造。

（二）老旧小区。主要指 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。

老旧小区主要分布在二环西路以西区域，共包含 223 个小区，涉及 31784 户，建筑面积 226.88 万平方米，用地面积 113.72 公顷。

改造建议：根据济南市老旧小区改造计划，稳步推进老旧小区改造工作，结合小区及周边其他更新资源改造，完善老旧小区配套设施，增加便民市场等内容。

三、城中村

城中村指的是城镇开发边界以内，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。

槐荫区开发边界内尚未启动的城中村共包括 12 个，共涉及 5467 户，建筑面积 227.94 万平方米，用地面积 423.39 公顷。分别为现状建成区内的刘家堂村、刘家场村、孔家村、闫千户村、老屯村、八里桥居，南沙王庄村、东堡村、南堡村（以上 9 村共涉及 4090 户，建筑面积 152.41 万平方米，用地面积 210.48 公顷）；城镇开发边界新划入的邹家庄村、刘七沟村和古城村（以上三村共涉及 1377 户，建筑面积 75.53 万平方米，用地面积 212.91 公顷）。

从空间分布特征来看，城中村规模大小不一，但呈现连片分布的特征。从更新难度上来看，二环以外南堡、东堡、南沙

王庄村周边建设较少，相对连片，具备多村整合改造条件；二环以内的城中村存在建成度较高，改造资金需求量大，经营性用地少的问题，总体看规模小、成本高、平衡难。

改造建议：打破村域界线，全区统一集中进行房屋或货币安置，统一进行保障房建设和运营；剩余土地统一开发建设，充分发挥土地规模效益，强化产业空间承载力。打破传统土地财政平衡模式，探寻城中村综合整治的方式进行社区化改造。部分具备改造条件的居住空间可作为保障性住房。

四、旧厂区

旧厂区主要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。

旧厂区分布较为零散，主要分布在经十路、绕城高速、二环西路沿线，共包含 80 个厂区，涉及建筑面积 137.66 万平米，用地面积 244.38 公顷。

从空间分布特征来看，槐荫区旧厂区零散分布、不集中，除几个大型企业外，其他厂区规模普遍较小，厂区空间品质较差，土地利用效率低。从更新难度上来看，旧厂区规模小，大部分为多个小型加工企业连片建设而成，不具备单个厂区原址改造的条件。

改造建议：扩区调区范围内的旧厂区，具备保留价值的应以综合整治为主，部分零散、低效地块需统一改造优先发展制造业。扩区调区范围外的旧厂区，近期以综合整治为主，远期适时结合低效用地改造，优化产业升级空间载体。针对以加工为主连片分布的旧厂区，建议结合周边其他更新资源进行统筹

改造。

五、旧市场

旧市场主要指因产业调整、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。

旧市场主要分布在干路沿线，共包含 26 个市场，涉及建筑面积 41.45 万平米，用地面积 61.42 公顷。

从空间分布特征来看，旧市场主要分布在主干路沿线，市场规模较大且多为专业市场，服务区域较为固定，具有一定影响力。但大部分市场位于城市建成区内，人流货流量密集，对城市交通、周边设施、城市安全产生了巨大的压力。从更新难度上来看，专业市场涉及的人员、商铺等因素较多，市场改造、搬迁对经营者收益影响大，因此经营者更新意愿低，更新工作推进有一定难度。

改造建议：根据市场具体情况，一事一议，可采取逐步外迁腾退、原址升级改造的形式进行整体改造。

第三章 制定更新目标 研究更新策略

一、更新目标

通过城市更新，助力槐荫区建设济南西部新旧共生、有机更新的品质生态之城。

二、更新策略

以“留改拆”并举、以改为主，完善功能，提升品质为总体策略。

（一）城中村。以重塑现代化城市空间，打造城市活力中心为目标。通过拆除、改造手段，整合城中村土地资源；合理规划城中村用地，保障并改善村民生活水平。

（二）棚户区。以分区改造，提升居民生活环境品质为目标。历史城区外以拆除重建为主要更新手段，历史城区内以整治改造为主要更新手段。在安置方面，充分尊重居民意愿，采取房屋、货币补偿等多种灵活可选择的方式。

（三）旧市场。以释放城市发展空间，打造都市消费集群为目标。通过“引导外迁”、“市场转型”等方式，促进旧市场更新改造。

（四）旧厂区。以引导产业空间集聚、促进新旧动能转换为目标。引导企业向合规园区内集聚，整合现有产业空间，提升产业生产能级，提高土地利用效率。

（五）其他。针对历史建筑、老旧建筑、老旧小区等更新资源，倡导以改造为主，挖掘可再利用空间，布局完善的配套设施，改善居民生活品质。

第四章 提炼发展框架 明确更新重点

一、发展框架

借助城市更新工作，在槐荫区重点打造“两轴两带”城市发展框架。其中：

西客站央企总部中央商务轴：重点发展总部经济、智能科技、新兴金融、商务服务等业态，提升综合服务水平，形成新兴经济主导、双创活力迸发的 TOD 中央商务轴。

经十路城市发展景观轴：完善生产性服务业和生活设施配

套，提升产业发展能级，打造展强省会特色、融泉城风貌、显“西兴”魅力的城市发展景观轴。

纬十二路都市消费带：沿纬十二路大力发展商务商贸、高端消费、现代金融等产业。

二环西路产业隆起带：沿二环西路大力发展商务会展、消费物流、现代金融、总部经济。

二、更新重点

（一）重点区域

依托槐荫区“两轴两带”城市发展框架，结合各类更新资源现状及规划要求，分析城市更新项目的实施性，明确近期5大重点更新区域分别为：北园高架以北重点更新区域、森林公园周边重点更新区域、腊山立交周边重点更新区域、市立五院周边重点更新区域、老商埠周边重点更新区域。

（二）更新重点项目

对影响城市发展框架和形象的重要节点和地块实施重点更新。近期共划定城市更新项目24个，共涉及约4.72万户，建筑面积约504.2万平方米，用地面积约584.3公顷（约8764.3亩）。更新项目信息详见附表三。

第五章 划定更新单元 明确近期计划

2021年8月，住房和城乡建设部印发《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），提出“对拟实施城市更新的区域，要及时开展调查评估，梳理评测既有建筑状况，明确应保留保护的建筑清单，未开展调查

评估、未完成历史文化街区划定和历史建筑确定工作的区域，不应实施城市更新”的要求。

城市更新单元是指根据区域现状和更新发展需求，将控制性详细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。

一、单元划分原则

更新单元的划定以更新资源的判定与梳理为基础进行合理划分。主要原则为：（1）遵循管理事权划分的要求，原则上不突破行政边界；（2）在连片划定的基础上，可综合考虑控制性详细规划确定的街区边界、主干路、河流等交通自然要素进行单元切分；（3）可包含一个或多个城市更新项目，不切分城市更新项目，确保项目可实施性；（4）用地规模一般为 2-5 平方公里，且拟更新内容可满足政策要求。

二、城市更新单元

统筹考虑更新资源分布情况以及城市更新项目推进紧迫程度，将槐荫区大部分更新资源分布集中的美里东路-腊山河西路以东区域划分 9 个城市更新单元。总占地面积约 39.28 平方公里。

表 2 更新单元基本信息统计表

序号	单元名称	单元面积 (平方公里)
1	段店片区城市更新单元	2.48
2	市立五院及周边城市更新单元	2.65
3	商埠区（槐荫区）城市更新单元	2.3
4	营市街片区城市更新单元	3.23
5	森林公园片区城市更新单元	10.64
6	刘家场片区城市更新单元	4.81
7	匡山片区城市更新单元	4.92

8	吴家堡片区城市更新单元	7.28
9	海那城片区城市更新单元	0.97
合计		39.28

城市更新单元调查评估工作共分为四大主要内容：

（1）现状分析。对单元内的用地现状、人口结构、产业业态、建筑空间、城市安全、生态环境品质等现状要素进行分析；

（2）更新资源识别。明确单元内更新的主要内容，并在分区更新专项的基础上对其更新内容进行分类；

（3）提出更新指引。基于调查结果，提出单元内更新工作目标，明确更新思路。确定更新单元内“留改拆”区域范围，明确不同改造区域的工作重点及建设内容；

（4）划定城市更新项目。对单元内需要进行更新改造的空间进行分类打包，形成更新项目，明确项目实施时序。

三、城市更新项目近期实施计划

综合评估各更新单元内近期拟实施城市更新项目类型、项目推进紧迫度以及推进难度，明确各类项目实施时间以及主要更新内容。

表 3 更新项目实施计划

更新单元名称	项目名称	计划启动时间
段店片区城市更新单元	段店片区改造项目二期	2023
	花圃公园片区项目	2024
市立五院及周边城市更新单元	槐荫区市立五院周边片区城市更新项目一期（轨道交通与公共枢纽综合体项目）	2022
	槐荫区市立五院周边片区城市更新项目二期	2023
	槐荫区零散棚户区改造项目	2025
商埠区（槐荫区）城市更新单元	经七纬十二片区城市更新项目	2024
	三十五中片区城市更新项目	2025

	跃东里片区城市更新项目	2025
	经一纬十二城市更新项目	2022
	福音里片区城市更新项目（市城投）	2023
	经一纬六西南角城市更新项目	2022
	万紫巷（槐荫区）城市更新项目（市城投）	2023
	槐荫区零散棚户区改造项目	2025
营市街片区城市更新单元	试验机厂城市更新项目	2024
	槐荫街 117B 地块城市更新项目	2025
	槐荫区零散棚户区改造项目	2025
森林公园片区城市更新单元	八里桥片区城市更新项目	2025
	老屯村、闫千户村、刘家堂村、刘家场村、孔村城中村改造项目（老屯村、闫千户村）	2025
	森林公园北城市更新项目	2024
	森林公园东片区城市更新项目	2025
	御景城北片区城市更新项目	2024
	槐荫区零散棚户区改造项目	2025
刘家场片区城市更新单元	腊山立交桥西北角地块项目二期	2024
	老屯村、闫千户村、刘家堂村、刘家场村、孔村城中村改造项目（刘家堂村、刘家场村、孔村）	2025
吴家堡片区城市更新单元	东堡、南堡、南沙城市更新项目	2024
海那城片区城市更新单元	美里路以北地块项目	2022

注：各城市更新项目实施计划可根据槐荫区城市更新工作进展情况适时调整。

第六章 强化保障机制 提高项目收益

一、规划类政策

（一）容积率奖励政策

在规划可承载条件下，对超出规定提供公共服务设施用地的，可给予容积率奖励。

将风貌保护对象或工业遗产纳入更新范围的项目，可给予建筑面积奖励。

（二）促进公共服务设施时空多元共享（设施混合设置和

标准折减)

在保障生活圈配套设施服务水平不变的前提下，优化设施配置规模和布局。

除基础教育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。

参考停车配置标准，划定城市更新设施配置折减区域，研究设施配置折减标准。

(三) 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。

(四) 完善危房翻建、改建、扩建政策

优化审批程序。简化审批前置要件，压缩审批时间。

放宽建设规模。具备条件的危房可适当增加建筑规模，非成套住宅按照成套住宅设计，可适当增加厨房、卫浴面积。

(五) 放宽城市更新项目建设标准要求

在按照现行技术规范进行管控的基础上，进行城市更新项目建设的，在满足消防等安全要求并征询相关权利人意见后，部分地块的绿地率、建筑密度、建筑退界和间距、机动车出入口等可按不低于现状水平控制。

二、资金保障类政策

(一) 加大财政资金投入

充分发挥财政资金激励引导作用，推动实施城市更新。财

财政资金优先用于公共利益类、民生类的城市更新项目。

积极争取国家、省级相关奖补资金，加大市、区两级财政投入力度。

充分利用政府专项债券、政策性贷款等资金渠道。

完善城市更新财政资金管理使用办法，进一步明确用于城市更新的财政资金来源渠道、使用方向和审批流程。

实行差异化的土地出让金返还政策。经认定的城市更新项目，取得的市、区两级全部土地出让收入，在扣除按国家、省规定计提的专项资金后，全部返还用于平衡片区改造投入。

（二）鼓励市场主体参与

完善社会资本参与城市更新的收益保障机制，创新政府与社会资本合作的城市更新实施模式。

鼓励市、区级功能性国企承担辖区内城市更新工作。

研究使用城市更新政策性贷款、专项债券、PPP 等多元灵活的融资工具。

（三）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。

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。

（四）设立城市更新基金和历史建筑保护专项资金

以大型国有企业为出资主体，积极吸引银行、其他国有企业、民营企业参与，成立市级城市更新基金，未来用于拆迁安

置、土地整治、复建工程等全周期城市更新项目。

专项资金用于历史建筑的日常保养、修缮维护。对于保护责任人承担历史建筑修缮项目确有困难的，可申请专项资金补贴。

三、实施保障类政策

（一）明确城市更新市区联动、以区为主的实施机制

在市政府领导下，由区政府作为实施主体，承担辖区内城市更新改造任务，统一组织项目包装策划，统一推进实施。

（二）强化征收拆迁及安置房源管理

根据城市更新项目类型，科学制定房屋征收差异化标准，加强对居民合法权利的保障。

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。

调整优化城中村生活保障房政策。

（三）完善相关审批程序

研究完善重大更新项目的实施方案备案、审批路径程序，加强市级主管部门对方案编制的指导，提升方案备案和论证工作效率。

（四）探索申请式腾退、换租、改善政策

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。盘活房屋资源，改善居民居住条件。

（五）探索出台城中村综合整治政策

研究将具备一定空间基础，无法进行拆除重建的村庄，采取综合整治的相关支持政策。

附表一更新资源信息统计表

类型		数量 (个)	户数 (户)	建筑面积 (万平方米)	用地面积 (公顷)
旧住区	棚户区	43	9543	36.88	33.73
	老旧小区	223	31784	226.88	113.72
城中村		12	5467	227.94	423.39
旧厂区		80	--	137.66	244.38
旧市场		26	--	41.45	61.42
合计		384	46794	670.81	876.64

注：历史文化资源参考前文表 1

附表二城市更新单元主要控制指标表

内 容	要 求
建筑拆除面积占比	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%
拆建比	原则上城市更新单元（片区）或项目内拆建比不应大于 2
就近安置率	城市更新单元（片区）或项目居民就地、就近安置率不宜低于 50%
住房租金上涨比率	统筹解决新市民、低收入困难群众等重点群体租赁住房问题，城市住房租金年度涨幅不超过 5%

注：本表主要指标控制要求根据《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 号文）相关规定确定。