

陕西省地方标准编制说明

标准名称： 城镇更新规划编制指南

起草单位： 长安大学、陕西省国土空间勘测规划院、陕西省城乡规划设计研究院、西安建筑科技大学

编制时间： 2025 年 6 月 5 日

目次

1	工作简介	3
2	标准编制原则和确定标准主要依据	5
3	主要内容说明	6
4	与国际、国外同类标准技术内容的对比情况	14
5	知识产权说明	15
6	采标情况	15
7	重大意见分歧的处理	16
8	其他应予说明的事项	16

《城镇更新规划编制指南》编制说明

1 工作简介

1.1 任务来源

党的二十大报告明确指出，要“实施城市更新行动”。城镇更新是增强城市活力的重要手段，但更新政策技术体系尚须健全。在中央政策的带动下，从《关于加快棚户区改造工作的意见》（2013）到《关于扎实有序推进城市更新工作的通知》（2023），国家出台了多个规范标准。陕西省也制定了《支持城市更新的规划与土地政策指引（2023版）》等相关政策，但缺少对更新工作技术体系的顶层设计，工作过程中存在流程不明确、成果不规范等问题。建立针对陕西省城镇更新技术规程的工作刻不容缓。

陕西省城镇特色差异明显，但更新方式缺乏针对性。针对陕北、关中和陕南不同的地形地貌，城镇更新行动需要多方主体共同参与，通过科学规划和合理布局，既满足现代城市功能的需求，又保留城镇的历史文脉和文化特色。然而，在当前的城镇更新过程中，存在着缺乏对特色差异的充分认识和针对性的更新策略，导致历史建筑与街区在更新过程中遭到破坏，无法有效保护和传承。

本标准的编制意义主要体现在四个方面：（1）存量时代的城市高质量发展需要加快实施城镇更新。实施城镇更新是陕西省推进新型城镇化的重要途径，也是促进城乡融合发展的重要支撑。（2）国家定位对陕西提出优先保护生态环境和城市特色文化的目标，推动陕西城镇绿色可持续发展。从城市发展、产业植入、业态提升、人文环境等多维度、系统性实施城镇更新行动，推动城市高质量发展。（3）坚持“先体检、后更新”，将城市体检评估作为城市更新的前提和依据。通过城市体检评估，确定城市更新重点。注重探索建立城市设计管理制度，做优存量，提升城市品质。（4）宜居环境改善需通过城镇更新进行推进。亟待对在发展过程中出现的公共服务缺失、交通拥堵、空间特色缺失等问题也亟待城市更新进行完善和提升。研究陕西省城镇更新技术规程，有助于避免城镇更新过程中出现的各类问题。

1.2 协作单位及主要起草人

项目组成员由长安大学、陕西省国土空间勘测规划院、陕西省城乡规划设计研究院和西安建筑科技大学的业务骨干和研究生组成（表 1），专业涉及城乡规划、城市地理、人文地理、土地管理等，开展的业务涉及城市总体规划、详细规划、城市设计、土地利用规划等。

表 1 标准起草人主要工作

序号	姓名	职称	工作单位	主要工作
1	余侃华	教授	长安大学	负责人/编制人
2	李丽	副院长/高级工程师	陕西省国土空间勘测规划院	编制人
3	张沛	教授	西安建筑科技大学	编制人
4	王英帆	高级工程师	陕西省城乡规划设计研究院	编制人
5	邓南涛	主任/正高级工程师	陕西省国土空间勘测规划院	编制人
6	赵敬源	教授	长安大学	编制人
7	杨侃	高级工程师	陕西省城乡规划设计研究院	编制人
8	罗平平	教授	长安大学	编制人
9	杨俊涛	副教授	长安大学	编制人
10	张中华	教授	西安建筑科技大学	编制人
11	王新文	教授	西安建筑科技大学	编制人
12	林高瑞	教授	长安大学	总结撰写
13	赵翾	高级工程师	陕西省城乡规划设计研究院	总结撰写
14	严少飞	副教授	西安建筑科技大学	总结撰写
15	司文虎	博士在读	长安大学	总结撰写
16	张睿婕	讲师	长安大学	总结撰写
17	朱小青	工程师	陕西省国土空间勘测规划院	总结撰写
18	董晓	副教授	长安大学	总结撰写
19	康晓东	博士在读	长安大学	总结撰写
20	杨雯婷	博士在读	长安大学	总结撰写
21	叶雅诗	博士在读	长安大学	总结撰写
22	王嘉伟	讲师	长安大学	研究总结
23	刘稳定	工程师	陕西省城乡规划设计研究院	研究总结
24	高燕妮	工程师	陕西省城乡规划设计研究院	研究总结
25	武蓉蓉	工程师	陕西省国土空间勘测规划院	研究总结
26	贺培宏	工程师	陕西省国土空间勘测规划院	结果分析
27	樊骋	工程师	陕西省城乡规划设计研究院	结果分析
28	辛爽	工程师	陕西省城乡规划设计研究院	结果分析

2 标准编制原则和确定标准主要依据

2.1 编制原则

本标准的编制依据《中华人民共和国标准法》和《地方标准管理办法》的规定进行编制，标准格式和结构语句依据《标准化工作导则第 1 部分：标准的结构和编写》（GB/T1.1-2020）进行编排。

标准编制遵循“通用性、指导性、系统性、规范性”的原则。

（1）通用性

聚焦国土空间规划中城镇更新的指引构建。遵循通用性原则，以陕西省县（区）、镇层级城镇更新面临的共性问题与需求为导向，融入各地实践积累的有益经验，凝练出普适性的底线管控要素及正向引导管控要点，形成具有广泛适用性的城镇更新指引框架。

（2）指导性

鉴于陕北、关中、陕南三大区域在城镇化进程、发展阶段以及城镇更新诉求方面存在显著差异，着重凸显《指南》的指导效能。针对不同层级、类型的国土空间规划，制定契合城镇更新实际需求的工作规范，围绕国土空间规划的用途管制机制、技术路径等方面，提出具有方向性、引领性的操作指引，助力各地依据自身情况科学有序地开展城镇更新规划实践。

（3）系统性

城镇体检与城镇更新构成紧密交织的有机整体，应从系统论视角出发，全面考量城镇发展的整体性与协同性。在此基础上，深度挖掘城镇体检的价值内涵，构建涵盖多维度、全流程的城镇更新规划编制体系，实现更新规划既精准聚焦关键问题，又全面覆盖发展要素的目标，保障城镇可持续发展。

（4）规范性

标准的制定必须具有规范性，作为面向行业或者区域大众的规范，术语和语句必须按照相应的规范进行书写和编制，不可含糊不清、模棱两可。

2.2 起草阶段的主要工作内容

（1）成立工作小组。本标准以国家自然科学基金面上项目、秦岭生态科学考察项目、世界银行和德国复兴信贷银行贷款陕西可持续城镇发展项目等项目

的研究成果为基础，梳理总结省内外城镇更新规划研究与实践经验，对陕北、关中、陕南地区多个城镇开展调研工作，之后成立标准起草工作组。

（2）起草规范初稿。标准编写小组召开了标准编制启动会，就相关法律法规、规章、文件、标准和文献资料进行收集、整理、分析，掌握村庄规划编制工作的过程，以及研究相关标准的制修订情况。在此基础上，借鉴省内外有关经验，通过经验总结和专家咨询等多种方法，开展大量研究，经多次讨论，起草标准的基本框架，完成《指南》草案初稿。

（3）多次讨论修改。初稿制定以后，标准编写小组多次组织专家讨论修改，数易其稿，于 2025 年 5 月形成《城镇更新规划编制指南》（征求意见稿）。

2.3 主要内容依据

标准主要内容包括：1、范围，2、规范性引用文件，3、术语与定义，4、总则，5、工作方法，6、主要编制内容，7、技术要点，8、成果要求。标准在编制过程中主要依据并引用了下列规范文件：

GB 50137-2011《城市用地分类与规划建设用地标准》

GB 50180-2018《城市居住区规划设计标准》

TD/T 1065-2021《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》（试行）《国土空间规划城市设计指南》

陕建发〔2017〕473 号《陕西省城市规划管理技术规定》

陕政发〔2021〕12 号《陕西省人民政府关于实施城市更新行动的指导意见》

陕建发〔2022〕289 号《陕西省推进县城建设补短板提品质实施方案》

陕建发〔2022〕35 号《陕西省城市体检评估技术导则（试行）》

陕政办发〔2024〕27 号《陕西省人民政府办公厅关于印发贯彻〈深入实施以人为本的新型城镇化战略五年行动计划〉实施方案的通知》

中办发〔2025〕号《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》

3 主要内容说明

本《指南》主要内容分为 8 章，即范围、规范性引用文件、术语与定义、总则、工作方法、主要编制内容、技术要点、成果要求。

3.1 范围

本章对《指南》的主要内容及适用范围进行了界定。为确保综合系统的规范性以及因地制宜的灵活性，明确了本指南适用于陕西省区、县、重点镇的城镇更新规划编制工作，一般镇区可参照本指南执行。

3.2 规范性引用文件

本章标准对其他城市更新相关规范性文件进行了引用。

3.3 术语和定义

本章对城镇更新、城镇更新对象、城镇更新专项、城镇更新区、更新规划单元、更新实施单元、城镇更新项目实施方案共 7 个术语进行了定义。

（1）城镇更新：依据《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》中城市更新总体要求与主要目标，结合陕西省城镇发展实践需求，对该术语进行定义。此定义强调城镇更新作为推动陕西省城镇高质量可持续发展的关键路径，聚焦多维度、多手段、多层级的协同更新，旨在解决传统城镇发展建设问题，以实现陕西省城镇活力和品质的全面提升。

（2）城镇更新对象：明确城镇更新对象，有助于精准识别城镇问题并聚焦更新重点，为规划提供科学依据，确保更新工作的针对性与实效性。依据陕西省城镇发展现状，参考《国土空间城市更新规划编制指南（征求意见稿）》中关于“更新对象”术语定义对该术语进行定义。城镇更新对象指位于城镇开发边界内，经过综合评估已不能满足城市社会、经济及居民生活需求，亟需进行优化提升、整治改造或再开发的各类空间实体，包括但不限于各类片区、建筑物、基础设施以及开放空间。

（3）城镇更新专项：城镇更新专项是指城镇更新行动中若干主要领域和重点环节的具体化实施方向，包括但不限于生态修复与功能补充、历史文化遗产保护、居住社区建设、新型基础设施完善、老旧小区改造、防洪排涝体系建设等内容。城镇更新专项的设置立足于更新目标体系，强调多部门协同、多专业融合与多尺度统筹，聚焦更新工作的综合系统性与专业细分性。

（4）城镇更新区：城市更新区定义及内容的确定，有利于构建“分区统筹、分类指导、分级实施”的更新策略体系，是实现科学编制、精准实施和分级管

理的重要基础。城镇更新区是指城镇开发边界内城镇更新对象较为集中且更新需求较为迫切的空间区域。进一步地，城镇更新区可依据规划管理与更新实施需求，划分为更新规划单元和更新实施单元两个层次，从而实现策略引导到项目落地的全过程管理衔接。

（5）更新规划单元：更新规划单元有助于明确更新空间边界，统筹区域资源，推动多要素融合发展，提升整体更新的系统性和协调性。

（6）更新实施单元：更新实施单元是连接更新规划与项目落地的关键环节，是保障更新措施的精细实施、分类指导和分步推进的重要载体。

（7）城镇更新项目实施方案：由于城镇与城市在发展基础、功能定位、资源禀赋等方面存在显著差异，城镇更新规划需采用更具聚焦性和可操作性的理念与方法。城镇更新项目实施方案是针对具体更新项目制定的系统性实施指引，涵盖规划设计、建设实施、运营管理等全过程内容。其作为指导项目推进的重要依据，紧密结合城镇自身特点与发展需求，可有效促进城镇更新从规划目标向现实成果的转化。

3.4 总则

本章对城镇更新规划编制工作的总体目标与基本原则进行界定。

依据《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》中对于城市更新的总体要求，结合陕西省具体的经济发展、地域特色以及城镇发展面临的现实问题。本指南明确提出城镇更新规划编制工作应以人民群众需求为根本目标，契合陕西省地域、历史与文化特征，聚焦发展阶段现实问题，强调推进城镇品质提升、生态保护、绿色升级、功能优化与历史活化，以实现城镇绿色高质量可持续发展。

结合国内外先进城市更新实践经验及陕西省的实际需求，明确城镇更新规划编制工作应遵循规划引领，统筹推进、问题导向，分类施策、严守底线，保障安全、绿色低碳，生态优先、节约集约，高效利用五项基本原则。

3.5 工作方法

本章对城镇更新规划编制工作的规划层次、编制组织、编织方式、编制程序进行了明确。

(1) 规划层次：陕西省地域广阔，区县、重点镇及更新需求集中的镇区在发展水平、资源禀赋、更新需求等方面存在显著差异。区县作为区域发展的核心单元，关注宏观统筹规划与微观系统落地，强调城镇更新的总体布局 and 具体项目统筹推进；而重点镇或更新需求集中的镇区，则更关注具体项目落地实施的可靠性与有效性。“区县—重点镇（镇区）”分层规划模式符合陕西省城镇更新实际需求，既能够体现全省一盘棋的整体规划意图，又能针对不同发展层级提供精准支持，从而确保城镇更新工作开展的整体性、针对性和落地性。

(2) 编制组织：城镇更新规划编制涉及多个领域和部门的协同配合。区县住房和城乡建设主管部门作为城镇建设的主管部门，具有较强的统筹能力与专业支撑，是引导城镇更新方向、明确重点任务、实施更新计划的核心主体。城镇更新项目实施方案的编制则更侧重于具体项目的可操作性和落地性。通过各县、镇人民政府指定责任单位组织实施，可确保规划方案切实紧密结合当地实际情况，保障城镇更新分层规划的科学性和落地性。

(3) 编制方式：为确保城镇更新规划编制契合陕西省城镇的实际需求，实现科学、协调、高效的城镇更新规划编制工作，应坚持因地制宜、统筹协调、分类指导的工作方式。一方面，明确了政府部门的牵头作用和专业机构的参与方式，充分发挥牵头职责与技术支撑作用；另一方面，广泛听取居民、社区和社会组织的意见和建议，提高规划编制的民主性和透明性，确保规划能够真正反映各方需求。

(4) 编制程序：结合城市规划领域中需求导向和目标导向的规划理念，借鉴其他地区城镇更新的实践经验，立足与陕西省城镇建设实际，构建了一套系统完善的编制程序。该程序以现状调查和城镇体检为基础，识别需求与确立目标为核心，强调前期调研和需求分析的精准与全面，注重多元主体参与与协作，同时确保编制工作的透明性、科学性、系统性与可行性。通过科学规范的编制流程，为更新规划目标的确定及实施提供了有力支撑。

3.6 主要编制内容

本章明确了城镇更新规划编制工作的主要编制内容应包含：现状分析、更新目标、更新策略、行动指引、项目实施方案、保障措施六大类别。

(1) 现状分析：现状分析是城镇更新规划的基石，其核心在于通过全面系

统的调研与评价，精准识别城镇发展中存在的突出问题与潜在短板，为后续更新目标制定和策略构建提供科学依据。编制内容主要包括区位分析、政策及相关规划分析、更新意愿分析、城镇体检分析、深化现状调查与主要问题诊断等方面。区位条件分析明确更新对象在区域中的定位，为空间布局、交通组织、环境优化与产业引导提供依据；政策及相关规划分析确保城镇更新规划与上位政策文件紧密衔接，避免目标冲突或内容重叠；更新意愿分析强调以人为本，尊重多元利益主体诉求，为更新规划实施奠定基础；城镇体检以系统指标体系为工具，分析精准识别城镇问题与短板，为后续城镇更新找准方向；深化现状调查全面掌握城镇各方面情况，为科学规划提供详实数据支撑。上述系列分析从不同维度深入剖析城镇现状，城镇更新规划在目标设定、路径选择与实施安排提供全面、准确的依据。

（2）更新目标：更新目标是城镇更新规划的指引，其关键在于系统分析城镇发展与建设问题的基础上明确更新发展方向与愿景。考虑城镇发展的阶段性与动态性特征，城镇更新规划应统筹设定总体目标与阶段目标，构建分层分类的目标体系。总体目标立足于上位规划，结合区域发展战略与功能定位，明确空间结构、生态修复、特色塑造等方面细化目标，为城镇更新指明方向；阶段目标结合城镇社会经济发展实际，强调体现实施城镇更新行动建设成效、可量化的指标，为城镇更新实施提供可实现和可考核的阶段目标。指标体系基于现状、总体目标和阶段目标构建，全面反映城镇更新成效，为规划实施过程中的监测和评估提供依据，确保更新规划方向清晰、逻辑完整、衔接有序。

（3）更新策略：更新策略是实现更新目标的关键路径，其核心在于立足城镇实际，整合系统、科学、综合城镇更新策略，推动更新工作有序推进与落地见效。城镇更新策略涉及空间、产业、生态、公共服务、风貌、交通、安全等多个方面。优化城镇空间结构，提升城镇整体布局的合理性，改善空间利用效率；优化城镇产业布局，推动产业绿色高质量转型，促进经济发展动能转换与绿色低碳可持续升级；修复城镇生态环境，改善人居环境，增强城镇绿色韧性与生态品质；优化公共服务配置，提升服务的可及性与均衡性，回应居民对高品质生活需求；强化城镇特色风貌，传承历史文化，提升城镇文化内涵与居民归属感；提升城镇交通水平，改善居民出行条件，提升城镇运行效率；增强城

镇安全韧性，增强城镇面对自然灾害和突发事件时的稳定性和安全性。上述策略需因地制宜，充分结合城市发展阶段与资源禀赋，分类施策、分区引导，构建多元互补、协同推进的策略体系，既体现政策导向，又具备实际可行性，从而推动城镇更新向全面、协调、可持续发展。

（4）行动指引：行动指引是城镇更新规划落地实施的关键环节，是战略目标与更新策略为具体实施路径的操作指南。行动指引包含更新单元划分、单元更新内容、单元更新方式三类主要内容。更新单元划分综合考虑多重要素，科学衔接详细规划单元，增强更新规划的可管理性与可实施性；单元更新内容根据单元基础特征分解落实各项任务，主要包括明确发展定位、产业发展、土地利用、交通、公共服务设施与市政基础设施、历史文化遗产保护等方面，为单元更新提供详细指导；单元更新方式针对不同区位、现状要素和建设情况的单元提出建议，并针对重点更新片区制定综合性更新机制，解决片区综合性问题。通过建立结构清晰、操作性强的行动指引体系，可将有效支撑更新“规划愿景”向“具体行动”任务转化，为城镇更新实施提供了清晰可行的路线图。

（5）项目实施方案：项目实施方案是城镇更新落地的核心载体，应强化系统策划与全流程统筹，注重项目与总体规划目标的一致性和协同性。项目实施方案包括项目策划、项目分析、建立项目库、功能定位、修详方案、利益平衡等方面。项目策划突出体系思维，统筹多维度，确保项目与规划目标紧密结合；项目分析从必要性、可行性、合理性从多个维度对项目进行评估，为项目决策提供科学依据；项目库建设是实施管理的重要基础，对项目进行分级分类管理，制定实施计划，保障项目推进的有序性与持续性；功能定位明确项目总体定位、策略和内容，确保项目建设符合更新规划的目标体系；修详方案设计为项目建设提供详细的技术方案；利益平衡对项目投资、效益和经济利益进行测算和平衡，保障项目顺利实施。项目实施方案通过系统统筹，为城镇更新项目的高效实施提供了系统、全面的操作框架和保障基础。

（6）保障措施：保障措施是城镇更新规划顺利实施的重要支撑，城镇更新工作涉及面广、利益主体多元、协调难度大，系统、多层次的支撑体系是提升规划执行力与落地成效的必要基石。保障措施分为城镇更新保障措施、片区更新保障措施、项目更新保障措施。城镇更新保障措施从统筹层面提出工作机制、

规划编制和传导、地方性法规制定等方面的要求，为规划实施提供宏观保障；片区更新保障措施针对重点更新专项和片区，从健全机制、创新政策、技术支撑、评估监督等方面提出建议，解决片区更新中的实际问题；项目更新保障措施提出项目实施计划和具体保障措施，确保项目按计划推进。各类保障措施协同配合、层层传导，构建覆盖更新规划编制、管理、实施全过程的支撑体系，为城镇更新规划的有效实施提供坚实的制度基础、政策环境与组织保障。

3.7 技术要点

本章明确了城镇更新规划编制工作包含开展调查评估、梳理更新需求、开展专题分析、明确更新对策、更新方式选择、更新实施安排六项技术要点。

（1）开展调查评估：调查评估是城镇更新规划编制的基础环节，旨在系统掌握城镇空间、产业、生态、设施等各方面现状，识别制约发展的的问题与潜力，为后续规划决策提供坚实的数据支撑和科学依据。本技术要点参考了国内外先进的城镇更新调查评估理论与实践经验，结合《陕西省推进县城建设补短板提品质实施方案》《国土空间规划城市体检评估规程》《住建部城市体检指标体系》等政策文件和技术标准，构建了科学、系统的调查评估框架，确保评估过程的系统性与规范性。针对陕西省地域广、差异大的实际情况，制定了分区域、分类别的差异化调查方法与指标体系，强化地域性特征，确保调查结果能够真实反映各类城镇的现状特征，精准识别城镇发展的优势与短板，为后续规划编制奠定了坚实基础。

（2）梳理更新需求：梳理更新需求是连接现状调查评估与更新规划编制的关键环节，旨在系统整合城镇发展中的问题诊断与各类主体的实际诉求，明确更新工作的目标指向与任务重点，提升城镇更新规划的响应性与有效性。本技术要点基于陕西不同城镇调查评估的差异化结果，综合公众参与、问卷调研、座谈访谈等多种方式，广泛收集居民、企业、社会组织等多元主体的意见与建议，全面掌握其在生态、文化、安全、交通、产业、公共服务等方面的更新期望，进行系统归纳与综合研判，形成清晰明了的问题清单与需求清单，为更新目标设定与策略制定提供坚实支撑。

（3）开展专题分析：专题分析在调查评估与更新需求基础上，针对城镇更新中的重点领域与突出问题开展的深入研究，旨在为规划编制提供专业化、精

细化支撑，提升规划的科学性与专业性。本技术要点根据陕西省各地城镇发展建设阶段、空间格局特征、资源禀赋差异，选取历史文化保护、产业空间优化、安全韧性提升等关键专题开展系统研究。充分借鉴国内外先进经验和技术方法，结合陕西省实际情况，深入揭示问题根源，明确更新行动重点与难点，为更新规划形成切实可行的策略方案提供有力支撑与建议。

（4）明确更新对策：明确更新对策是城镇更新规划编制的核心内容，旨在根据调查评估结果和专题分析的基础上，系统提出具有针对性、指导性和实施性的更新策略。更新对策的制定遵循“问题—目标—策略”的技术逻辑，即紧扣城镇发展中存在的关键矛盾和突出问题，结合国家、省级相关政策要求与发展导向，注重不同区域、不同类型的城镇在更新对策上的差异性和特色性，分类分级制定差异化更新路径。建议陕北地区的城镇更新采取“生态筑基、产业赋能”的更新路径，关中地区采取“品质提升、创新引领”的更新路径，陕南地区采取“安全为本、特色发展”的更新路径。

（5）更新方式选择：更新方式选择是城镇更新规划编制中的重要环节。结合陕西省城镇实际情况和更新需求，将更新单元划分为综合整治类、改建提升类、拆建项目类三项主要类型，并明确各类更新方式的定义内涵、土地或规划要求以及适用对象。此种分类有助于更新方式与实际问题的精准匹配，确保更新策略具有现实针对性和操作指导性，推动城镇更新在多元情境下有序、高效地实施。

（6）更新实施安排：更新实施安排是城镇更新规划编制的落脚点，旨在明确更新工作的具体路径和时间节点，确保规划方案能够得到有效实施。更新实施安排依据更新对策和更新方式选择情况，基于陕西省城镇发展实际情况和资源条件，结合《陕西省城镇更新条例》要求，制定详细的年度计划、中期评估和动态调整机制。

3.8 成果要求

本章对城镇更新规划编制工作成果要求进行了明确，包含成果形式、规划文本、规划土建、数据库、其他材料五大方面，并明确更新规划编制成果的具体要求。

4 与国际、国外同类标准技术内容的对比情况

城镇更新作为城乡发展转型的重要抓手，是优化国土空间格局、提升人居环境质量的关键环节。从国际经验来看，城镇更新政策体系伴随城镇化进程不断演进。早期以物质环境改造为主，如 19 世纪中期的巴黎改造、英国《住房与城镇规划法》（1909 年）；20 世纪中后期逐步转向社会综合发展，如德国《建设法典》（1986 年）强调公众参与和历史保护；英国通过《城乡规划法》（1990 年）建立了完善的规划许可制度，其后续修订特别强化了历史建筑保护与社区参与机制；日本《都市再生特别措施法》（2002 年）则建立了“特定都市再生紧急整備区域”制度，通过容积率奖励等激励政策吸引社会资本参与。近年来，欧盟《新莱比锡宪章》（2020 年）提出了“韧性城市”理念，将气候适应性、社会包容性等指标系统纳入更新评估体系。

在亚洲地区，城镇更新呈现出更加注重文化传承与技术创新相结合的特点。韩国《城市再生促进法》（2013 年）建立了从衰退诊断、规划制定到实施评估的完整闭环管理体系，其特色在于设立了专门的城市再生支持中心提供技术援助；新加坡《可持续城镇更新导则》（2017 年）不仅规定了绿色建筑标准，还开发了数字孪生技术辅助更新决策；中国台湾地区《都市更新条例》（2019 年修订）创新了“权利变换”机制，通过容积转移等方式保障原住民权益。这些国际经验表明，成功的城镇更新需要法律保障、技术标准和实施机制的协同创新。

我国城镇更新标准体系近年来快速发展，呈现出多层次、差异化的特征。在国家层面，《国土空间规划城市设计指南》（TD/T1065-2021）明确了更新区域的空间管控要求，特别强调要保护城镇历史格局和风貌特色；行业标准《城镇更新区划定技术导则》（T/UPSC0014-2023）系统规范了基础评估、对象识别、范围划定的技术流程，其创新点在于建立了“负面清单”制度限制大拆大建。地方标准方面，《重庆市城市更新技术导则》（2021 年）针对山地城市特点，专门制定了高差处理、边坡治理等技术规范；《江苏省城镇更新建设导则》（2022 年）创新了“微更新”模式，对小规模改造项目简化审批流程；《广东省“三旧”改造管理办法》（2023 年修订）重点完善了土地整合开发机制，允许跨项目平衡开发权益。

陕西省作为连接西北与中部地区的重要纽带，其城镇更新既需要应对黄土

高原生态脆弱性、关中平原城乡融合等区域特色问题，又要解决产业转型、文化传承等普遍性挑战。拟编制的《陕西省城镇更新规划技术规程》将在吸收国内外先进经验基础上，重点突出以下特色：首先，规程将突出省级技术标准的统筹作用，针对不同规模城镇（如中心城市、地级市、县城、重点镇、一般镇）制定差异化更新策略。其次，注重历史文化保护与更新的有机结合，针对陕北窑洞聚落、关中传统村落、陕南山地民居等特色空间提出分类引导措施。再者，强化生态安全底线约束，建立适用于黄土沟壑区、秦岭生态敏感区的更新技术规范。最后，创新城镇治理机制，探索“县域-镇域-社区”多层级联动的更新实施路径。

此外，拟编制的《陕西省城镇更新规划技术规程》从整体上使陕西省城镇更新有法可依，规范城镇更新秩序，将城镇更新纳入制度轨道，特别关注以下五方面：（1）引导陕西城镇从早期粗放的“三旧”改造（旧区改造、旧住房改造、城中村改造）向精细化的城市有机更新和微更新理念转变；（2）为陕西城镇探索可操作的城市更新机制、模式、实施和管理方法；（3）为陕西城镇提供贯穿更新需求评估、更新片区判别、更新规划设计、实施路径、后续管理全过程的城镇更新技术框架；（4）明确陕西城镇更新工作的指导思想、总体目标、重点任务、实施策略、保障措施；细化工作内容，规范工作流程，推动陕西实施城镇更新行动健康稳步发展（5）为陕西城镇推动城市更新，提升城镇人居环境，传承历史文脉，提高陕西城镇可持续发展水平提供技术支撑。

与国内外现有标准相比，本规程的创新价值主要体现在三个方面：一是构建了适应西北地区自然地理特征的城镇更新技术框架，填补了区域标准空白；二是形成了历史文化保护与城镇发展协同推进的技术路径；三是开发了适用于干旱半干旱地区的生态友好型更新方法。这些探索不仅将为陕西城镇高质量发展提供技术支撑，也可为相似地区城镇更新工作提供有益借鉴。

5 知识产权说明

本标准知识产权归研制单位所有，本标准没有知识产权争议。

6 采标情况

无。

7 重大意见分歧的处理

无重大意见分歧。

8 其他应予说明的事项

无