

# 上海市住房和城乡建设管理委员会文件

沪建综规〔2025〕449号

## 上海市住房和城乡建设管理委员会 关于印发《上海市城市体检促进城市更新的工作指引》的函

各有关单位：

为进一步提高城市体检成果质量，充分发挥城市体检对城市更新行动的支撑作用，一体化推进城市体检和城市更新，我委结合本市实际，制定了《上海市城市体检促进城市更新的工作指引》。现予印发，请结合实际，认真贯彻执行。

2025年9月18日

（此件公开发布）

# 上海市城市体检促进城市更新的工作指引

为深入贯彻习近平总书记关于城市体检工作的重要指示精神，落实《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》《中共中央 国务院关于推动城市高质量发展的意见》要求，坚持问题导向、目标导向、价值导向，强化成果应用，进一步提高城市体检成果质量，充分发挥城市体检对城市更新行动的支撑作用，一体化推进城市体检和城市更新，制定本指引。

## 一、基本要求

### （一）城市体检体系

本市城市体检分为综合体检和专项体检。综合体检按照市、区、街镇、社区四级体系，结合各级发展规划和国土空间规划，对城市建设发展状况进行综合性分析评价。专项体检是对城市建设发展中的有关行业领域和重点区域进行专项分析评价，包括城市更新片区、商务楼宇、市政基础设施、公共服务设施、历史文化保护传承等专项体检。更新片区专项体检是聚焦综合体检识别的更新潜力片区，以支撑片区策划方案为出发点，对片区建设发展状况进行分析评价。

以识别城市更新潜力片区为导向的区级和街镇级综合体检，以及更新片区专项体检适用本指引。

## （二）指标设定

根据“刚性管控+弹性引导”的双重原则，以人口、建筑、产业经济、公共服务、市政基础设施等关键数据为基础，围绕老旧居住区、商务楼宇、产业园区等不同的空间载体设置核心指标（详见附件），更新片区专项体检应在核心指标基础上，因地制宜增加特色指标，确定体检内容、获取方式、评价标准等。

## 二、重点任务

### （一）调研基础信息

通过体检全面调研城市现状各项基础信息，构建城市更新基础数据底图，重点包括：人口数据，如人口规模、增长趋势、分布以及性别、年龄、就业等结构情况；用地数据，如现状用地性质、规模、布局等；建筑数据，如建成年代、建筑层数、建筑结构、质量状况、使用功能等；基础设施数据，如设施分布、数量、服务年限、运行状态等情况。

### （二）查找重点问题

从住房、小区（社区）、街区、城区（城市）等空间尺度，查找宜居安居、韧性安全等方面存在的突出短板和制约因素。

**既有建筑：**重点排查存在结构安全、高坠隐患、非成套住宅、小梁薄板结构等问题的房屋分布情况，全面评估既有建筑的安全性能与居住品质。

**老旧小区：**重点查找 2000 年底前建成的老旧小区，在管线

管道老化、配套基础设施和公共服务设施缺乏，以及公共空间环境等方面存在的问题。

**完整社区：**重点评估社区在服务设施、生活环境、管理治理、职住关系等方面，存在的设施供给不足、环境品质不佳、管理服务能力水平薄弱等问题。

**城市功能：**重点查找“一老一小”民生领域公共服务设施、“平急两用”公共基础设施、医疗应急服务体系、无障碍环境等方面，影响城市功能韧性和民生保障的关键问题。

**城市基础设施：**重点摸排老旧燃气、供电、供水、排水、污水等市政管网以及城市交通基础设施，存在的结构老化、容量不足、运行风险等安全隐患。

### （三）识别资源潜力

综合考虑建设年代、建筑质量、上位规划等因素，通过体检梳理老旧、低效、闲置的建筑和空间资源，识别可支撑城市动能转换、品质提升、绿色转型、文脉赓续的潜力价值载体。

**城中村：**聚焦人居环境改善、功能业态优化、社区治理提升、集体经济转型等维度，识别具有更新价值和潜力的城中村区域，着重研判空间整合利用和城市功能完善的可行性。

**老旧街区：**重点识别承载城市活力提升功能、具有特色风貌或临近重要城市节点和交通场站（如火车站、公交场站、地铁站、车辆段等）的老旧商业街区，评估其在风貌提升、业态

升级、配套设施完善、公共空间活力重塑以及交通枢纽联动复合利用等方面的更新潜力。

**老旧厂区：**重点评估产业园区、老旧厂房的土地利用效率、产业能级、空间品质和运营效能，研判低效产业用地的转型升级方向，评估工业遗产的保护与活化利用价值。

**商务楼宇和商业设施：**重点评估商务楼宇的评级、租金、空置率、产权集中度、土地剩余年限、设施设备状态、产业集中度等，以及商业设施的客流量、出租率与客户满意度等情况，识别空置率较高或等级较低、设施老化的商务楼宇和商业设施，研究其功能优化、业态调整、设施设备升级与活力提升的路径。

**城市生态系统：**围绕公园绿地、街道空间、滨水空间、湿地水体、绿环绿廊绿楔绿道等，梳理排查需要提升服务效能或环境品质的低效闲置生态空间，评估海绵城市建设效能，识别提升空间活力和生态效益的潜力。

**城市历史文化：**对历史文化资源进行梳理分析，明确保护对象和分布情况，重点调查空置的历史建筑、不可移动文物保护状况及利用水平，以及尚未实现有效功能业态植入、开放使用率低或缺乏持续运营等活化利用不足的历史文化风貌区等，评估保护利用和更新实施的潜力及可行性。

#### **（四）形成综合体检成果**

区级和街镇级综合体检形成“三张地图”、更新潜力片区以

及整治建议清单。系统梳理房屋、小区（社区）、街区、城区（城市）各维度存在的问题短板及所在位置，形成问题地图；根据识别的老旧低效闲置、需要提升的空间潜力资源，结合城市规划发展定位的高价值资源地区，形成资源地图；汇集城市体检社会调查问卷、市民服务热线、网格化管理等数据，摸底市民反馈的常见问题和核心需求，按照网格单元或热力图形式进行空间化统计分析，形成需求地图。通过“三张地图”叠加分析，结合行政管理边界及综合网格边界，将问题与需求迫切、空间资源价值突出、更新对象相对集聚的区域识别为更新潜力片区，绘制更新潜力片区分布图。综合考虑更新潜力、各类主体更新意愿和更新诉求，充分衔接各区、街镇及各相关部门计划推进的重点项目，提出整治建议清单，初步划定城市更新片区。

### **（五）形成更新片区专项体检成果**

针对初步划定的城市更新片区，系统诊断片区的空间效能、社会效益和经济发展质量，调查评估片区历史文化资源，梳理居民、物业权利人、市场主体等多方利益诉求，摸清存量资源底数，评价更新潜力和价值，深入查找问题短板，谋划意向更新项目。按照轻重缓急的原则，制定更新项目建议清单，包含项目类型、规模、时序等。

## **三、成果应用**

### **（一）强化以体检促更新的成果应用**

综合体检识别的城市更新潜力片区，可作为划定城市更新片区（单元）的依据，经区政府认可后，支撑城市更新专项规划编制，可纳入各区下一年度的城市更新规划实施报告。开展更新片区专项体检，为片区策划工作提供评估基础，更新片区体检报告纳入片区策划成果。城市体检形成的问题清单和项目建议清单可作为城市更新项目储备库入库依据，对体检提出的涉及民生改善和安全底线的限时解决类问题，各级城市更新实施主体优先纳入实施计划并保障资源投入。市区两级要结合城市体检对城市更新规划实施情况和更新效果进行评估，定期反馈体检发现问题和整治建议的解决及落实情况，动态优化调整城市更新项目库和更新行动计划。

## **（二）拓展体检成果应用场景**

鼓励将解决城市体检发现的问题列为各级政府为民办实事项目清单，为制定相关发展规划、专项规划或行动计划等提供依据，采取多部门联动方式快速响应、快速办理和快速反馈。在控制性详细规划编制阶段，充分征询城市体检和更新主管部门意见，对于体检发现的问题和需求，在控规阶段进行统筹平衡，并在实施阶段全流程跟踪落实情况。鼓励利用存量建筑和空间资源更新改造解决体检发现的问题，通过社区嵌入式设施等形式补足公共服务设施，经相关部门审核后，在确保建筑结构、消防安全的基础上，可暂不改变规划性质、土地权属，不

得新建和扩建，可临时改变建筑使用功能，合理简化审批流程。体检成果为各行业城市维护规划编制提供支撑，体检生成的项目建议清单经行业主管部门审核认定后，纳入各级城市维护项目储备库管理，对限时解决问题经审核确认后优先纳入项目年度实施计划，并在年度预算中予以保障。

### **（三）完善体检成果应用机制**

建立健全多级联动的城市体检与更新一体化推进机制。市住房城乡建设管理委负责统筹协调，会同相关行业主管部门深化制定技术指南与应用流程，持续跟踪体检促更新的转化应用效果，及时总结创新项目实践，形成可复制可推广的经验；各区（管委会）加强工作落实，坚持规划引领，强化项目库动态管理，重点推动体检成果向更新项目转化落地；属地配合开展需求摸排与意见协商，形成上下联动、横向协同的治理合力；相关市场主体以及燃气、供水等专业单位协同开展城市体检工作，落实成果应用。市区两级城市更新主管部门及其他更新实施主体，应根据更新片区策划与项目实施需求，牵头组织开展更新片区专项体检，专项体检成果纳入当年度综合体检报告。相关行业主管部门、重点区域建设单位组织开展的专项体检，应当纳入综合体检工作，统一部署、统筹开展、加强应用。

附件：城市体检促进城市更新指标体系（试行）

## 附件

# 城市体检促进城市更新指标体系（试行）

## （一）基础信息体检要素

类型	评估要素	具体内容
人口	人口结构及分布	各年龄段，各区、街镇、社区人口分布
	人口密度	居住人口密度、就业人口密度
用地	容积率	计容建筑面积/用地面积
	建筑密度	建筑占地面积/用地面积
建筑	建成年代	建成年代分类
	建筑层数	建筑高度分层
	建筑质量	建筑质量等级，如既有建筑安全性鉴定评级
	建筑结构 改造情况	建筑结构现状评定 房屋是否改造、是否开展过老旧小区改造
基础设施	设施规模	燃气、供电、供水、排水、污水等市政基础设施分布、数量
	建成年代	市政管网管线服务年限、运行状态及分布情况

## （二）核心指标体系构建

序号	分类	指标名称	指标解释
1★ <sup>1</sup>	房屋	存在结构安全隐患的住宅	在房屋安全体检中评估为二类乙等和三类的楼栋数量和点位
2★		尚未完成改造的非成套职工住宅和小梁薄板房屋	尚未完成改造的非成套职工住宅和小梁薄板房屋楼栋数量和点位
3★		存在高坠隐患的住宅	存在外墙墙面损坏、外立面附属构件及附着物损坏的住宅楼栋数量和点位
4★	小区	需要更新、改造、重大修理的老旧住宅电梯	全市投入使用满15年且经安全评估后，结论为需要且尚未完成更新、改造、重大修理的老旧住宅电梯数量和点位

<sup>1</sup> 带★的23项指标，是指以识别城市更新潜力片区为导向的综合体检和更新片区专项体检必须设置的核心必选指标。

序号	分类	指标名称	指标解释
5★		需要开展老旧小区改造的小区	需要实施老旧小区改造的小区（主要包括2000年底前建成，使用功能不完善、配套设施不健全、群众改造意愿迫切的老旧小区，有条件的可以适当将2005年底前建成的小区纳入改造范围）数量和点位
6★		存在易涝积水点的小区	查找存在影响生活秩序的易涝积水风险点的住宅小区数量和点位
7		需要配置电动自行车充电设施的小区	查找建成区内电动自行车充电设施配置缺口，摸清未配置，或已配置但不满足现行标准，且有安装需求的住宅小区数量和点位
8		停车泊位缺口数	根据《城市停车规划规范》(GB/T 51149-2016)、《完整居住社区建设标准》等要求，查找现有停车泊位与小区居民停车需求的差距，以及存在停车占用消防通道等问题的小区数量和点位
9		配有电动汽车充电设施的停车泊位占比	小区内配有电动汽车充电设施的停车泊位数量占总停车泊位数量的比例，及点位分布
10★		未达到完整社区建设标准的社区	建成区内未达到《完整居住社区建设标准》规定配置要求的社区数量和点位分布
11		社区级公共服务设施15分钟步行覆盖率	建成区内文、教、体、卫、养老等各类社区公共服务设施1km服务半径覆盖的城镇住宅用地面积平均值占城镇住宅用地总面积的比例
12		社区生鲜超市、菜场覆盖率	建成区内生鲜超市、菜场覆盖的居住用地面积占居住用地总面积的比例，及点位分布
13		社区养老服务设施覆盖率	建成区内社区养老服务设施覆盖的居住用地占建成区内居住用地总面积的比例，及设施点位分布。依据《上海市养老服务设施布局专项规划》（2022-2035年），社区养老服务设施包括综合为老服务中心（含分中心）、日间照护场所和助餐服务场所。其中：1.综合为老服务中心（含分中心）：提供日间照护和助餐服务，综合性，按照服务半径1000m计算；2.日间照护场所：日常护理、休闲活动，按照服务半径500m计算；3.助餐服务场所：按照服务半径500m计算
14	社区卫生服务设施覆盖率	建成区内社区卫生服务设施覆盖的居住用地面积占建成区居住用地总面积的比例，及设施点位分布	
15	社区体育健身设施	建成区内社区体育健身设施覆盖的居住用地面	

序号	分类	指标名称	指标解释
		覆盖率	积占建成区内居住用地总面积的比例，及设施点位分布。依据《上海市“15分钟社区生活圈”行动工作导引》，社区体育健身设施包括社区市民健身中心和多功能运动场地。其中：1. 社区市民健身中心服务半径不宜大于1000m；2. 多功能运动场地服务半径不宜大于500m
16★	城市功能	“平急两用”公共基础设施数量（如涉及）	按照《国务院办公厅关于积极稳步推进超大特大城市“平急两用”公共基础设施建设的指导意见》要求，调查超大特大城市具备相应市政配套条件的具有隔离功能的旅游居住设施、医疗应急服务点、城郊大仓基地等“平急两用”公共基础设施项目数量及点位分布，查找城市在应对新发重大疫情和突发公共事件能力方面存在的问题
17★		人均避难场所有效避难面积	建成区内应急避难场所有效避难面积与常住人口的比值，及点位分布
18★		需要品质提升的低效闲置空间数量	摸排建成区内环境品质有待提升的公共空间、绿地、道路市政设施等低效闲置空间数量及点位分布
19		滨水空间公共开放度	建成区内面向公众开放的滨水空间长度，占建成区滨水空间总长度的比例，及点位分布
20		公建养老机构平均入住率	建成区内公建养老机构入住老人数占核定床位数的比例，提供公建养老机构点位分布
21		婴幼儿、儿童养育托育点覆盖率	建成区内婴幼儿、儿童养育托育点设施500m覆盖的居住用地面积占居住用地总面积的比例，及点位分布
22		中学服务半径覆盖率	建成区内中学1km服务半径覆盖的居住用地面积占居住用地总面积的比例，及点位分布
23		足球场地服务半径覆盖率	建成区内足球场地服务半径覆盖的居住用地面积占居住用地总面积的比例，及点位分布。查找城市足球场地建设布局方面的差距和问题（服务半径3人制按300m、5人制按500m、7人制和11人制按1000m，沙滩足球场按5人制计算）
24★		城市基础设施	需要改造的市政道路长度
25★	严重易涝积水点数量		建成区内现存严重影响生产生活秩序的易涝积水点数量及点位分布，查找城市排水防涝工程

序号	分类	指标名称	指标解释
			体系建设方面的差距和问题（不含住宅小区内积水点）
26★		老旧供水管网改造完成率	当年完成老旧供水管网更新改造长度占当年计划实施长度的比例，提供未完成改造的老旧供水管网位置分布
27★		存量老旧燃气管网改造完成率	2022年以来市政道路及街坊范围内已经完成改造的老旧燃气管道的长度占排摸的道路及街坊老化管道总长度的比例（需区分市政道路与街坊），提供未完成改造的老旧燃气管网位置分布
28		断头路数量	建成区内断头路数量及点位分布
29		轨交及公交站点覆盖率	轨交站点按照600m半径，公交站点按照500m半径，计算站点覆盖面积占建成区面积的比例及点位分布
30		道路无障碍设施建设率	满足无障碍设施建设要求的城市道路长度，占建成区内城市道路总长度的比例，及点位分布（无障碍设施包括缘石坡道、盲道、出入口盲道、道路盲道、人行横道过街音响提示装置、人行横道安全岛轮椅通道、新建人行天桥和人行地道无障碍设施等）
31		步行交通网络的断点数量	按照《上海市慢行交通规划设计导则》要求，查找建成区内市政道路范围内的人行道、步行街、公共通道、过街天桥和地道、空中步行连廊、公共绿地内的步行空间等不连续的点位数量及点位分布
32		存在非机动车乱停乱放问题的点位数量	按照《城市市容市貌干净整洁有序安全标准（试行）》要求，结合现场踏勘，居民意见征询等手段，查找市政道路两侧人行道、轨交站点出入口、商务楼宇等处的电动车、共享单车等非机动车乱停放问题及点位分布
33★	城中村	待改造的城中村	建成区内经政府批准认定启动的待改造城中村项目数量和点位
34★		有更新改造潜力的城中村	建成区内属地政府有意愿启动的库外城中村项目数量和点位
35		已明确改造方式或实施主体的城中村	建成区内经政府批准认定启动的城中村中，已明确改造方式或实施主体的项目数量和点位
36		已完成动拆迁的城中村	建成区内经政府批准认定启动且已完成动拆迁的城中村项目数量和点位
37★	老旧	需要更新改造的老	查找老旧商业街区在购物、娱乐、旅游、文化

序号	分类	指标名称	指标解释
	街区	旧商业街区	等多功能多业态集聚、建筑设施安全、公共空间塑造、运营服务、文化特色等方面的问题短板与更新改造潜力，及点位分布。老旧商业街区既包括高等级的城市老旧商圈、步行街，也包括街道、社区层级的商业节点及商业街道，可以是单体商业综合体、线性商业集中的街道或商圈面状区域
38		低效场站设施	建成区内经确认停用的老旧火车站、公交车站等交通站场及设施的点位和面积
39★	老旧厂区 (产业园区)	低效产业用地	按照《上海市产业用地综合绩效评估和分类处置行动工作方案》，建成区内经评估确认的低效产业用地（C、D类）面积及点位分布
40		待处置的低效产业用地	按照《上海市产业用地综合绩效评估和分类处置行动工作方案》，建成区内尚未处置的低效产业用地（C、D类）面积及点位分布
41		工业仓储建筑空置率	空置的工业仓储建筑数量占工业仓储建筑总数的比例，及点位分布
42★	商务楼宇和商业设施	商务楼宇平均空置率	建成区内超甲级和甲级商务楼宇平均空置率及点位
43★		城市商业综合体出租率	建成区内商业综合体出租率低于90%的面积占全部商业综合体面积的比重，以及项目点位
44		乙级及以下商务楼宇总面积	建成区内评价为乙级和丙级的商务楼宇面积和点位
45		商务楼宇租金中位数	建成区内所有商务楼宇的租金中位数及楼宇点位
46		在产业用地(包括研发用地)上用作商办功能的设施	在产业用地、研发用地上实际作为商务办公功能使用的设施面积、点位分布及平均空置率
47		全年总客流量持续下降的城市商业综合体	建成区内商业综合体全年总客流量相比2019年下降超过20%的项目点位和面积
48		活力商业设施密度	活力商业设施的总数量与用地总面积的比例，及点位分布（活力商业设施包括：运动场馆、服饰小店、便利店、咖啡馆、书店、酒吧等）
49★	城市生态系统	公园绿化活动场地服务半径覆盖率	建成区内公园绿化活动场地覆盖的居住用地面积占居住用地总面积的比例，及点位分布。依据《上海市“15分钟社区生活圈”行动工作导引》，查找社区及以下公共绿地的缺口与不足，主要为以下三类：1. 社区级公共绿地：用地面

序号	分类	指标名称	指标解释
			积 $\geq 3000 \text{ m}^2$ /处，按照服务半径不宜大于 1000m 计算；2. 社区级以下公共绿地： $400 \text{ m}^2$ /处 $\leq$ 用地面积 $< 3000 \text{ m}^2$ /处，按照服务半径不宜大于 500m 计算；3. 口袋公园：用地面积 $< 400 \text{ m}^2$ /处，按照服务半径不宜大于 300m 计算
50		城市道路绿化普及率	建成区内道路两旁种植有行道树的城市道路长度占城市道路总长度比例，及行道树分布
51		万人拥有绿道长度	建成区内绿道长度与建成区常住人口数量的比例，及绿道分布
52		海绵城市规划建设完成率	海绵城市规划建设建成区域面积与建成区面积的比值
53★	城市历史文化	历史建筑空置率	调查建成区内闲置的历史建筑数量，占公布的历史建筑总数的比例，查找城市历史建筑活化利用、以用促保等方面存在的问题及点位分布。其中“空置”指“长期空置”（整幢空置达五年及以上），历史建筑包括优秀历史建筑、属于不可移动文物的建筑，以及风貌建筑 <sup>2</sup> 等
54★		优秀历史建筑活化利用率	已活化利用优秀历史建筑占比及点位分布
55		历史建筑公共功能比例	现状使用功能为公共功能的历史建筑总数量占公布历史建筑总数的比例，及点位分布（公共功能包括办公、商业、旅游、科教文卫、通信、交通运输等）
56		风貌保护道路数量	上海市依法划定的、具有历史特色和文化价值的道路或道路区段的总条数，及点位分布
57		风貌保护街坊数量	上海市依法划定的、历史建筑较为集中，或者空间格局和街区景观具有历史特色的街坊数量，及点位分布

<sup>2</sup> 风貌建筑的调研适用于更新片区专项体检，综合体检可结合实际需求选用。

