

襄阳市城市更新“十五五”建设规划

文本

(征求意见稿)

2026年6月

目录

第一章 总则	- 1 -
一、宏观背景	- 1 -
二、规划目的	- 2 -
三、规划期限	- 3 -
四、技术路线	- 3 -
第二章 现状评估	- 4 -
一、襄阳中心城区“十四五”城市更新成就	- 4 -
二、城市建设面临主要问题	- 4 -
三、现状评估总结	- 5 -
第三章 规划目标与总体策略	- 7 -
一、指导思想	- 7 -
二、规划原则	- 7 -
三、规划目标	- 9 -
四、“十五五”时期中心城区城市更新总体思路	- 10 -
第四章 城市更新重点任务	- 11 -
一、人居环境改善行动	- 11 -
二、城市活力提振行动	- 17 -
三、安全韧性提升行动	- 20 -
第五章 重点项目与实施计划	- 28 -
一、城市更新片区划定	- 28 -
二、项目库建设	- 29 -

三、年度实施计划	29	-
第六章 支撑保障措施	31	-
一、建立健全城市更新工作保障机制	31	-
二、完善城市更新配套政策	32	-
三、构建可持续的城市建设运营投融资体系	34	-
四、优化城市更新工作组织模式	35	-

第一章 总则

一、宏观背景

实施城市更新行动，是以习近平同志为核心的党中央科学把握城市发展规律，就全面推动城市高质量发展、扎实推进中国式现代化、不断满足人民美好生活需要作出的重大战略部署。为深入贯彻习近平总书记关于城市更新工作的重要指示批示精神，落实党中央、国务院关于实施城市更新行动的部署要求，有力有序有效实施城市更新重点任务，建立可持续的城市更新模式和政策法规，促进襄阳城市高质量发展，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》（中办发〔2025〕34号）（简称《意见》），制定本规划。

《意见》是党中央、国务院为推动城市高质量发展、不断满足人民美好生活需要作出的重要部署，是指导各地城市更新工作的纲领性文件，明确了至2030年全国城市更新工作的总体要求。《意见》强调以人民为中心，打造宜居、韧性、智慧城市，主要任务包括加强既有建筑改造利用，推进城镇老旧小区整治改造，开展完整社区建设，推进老旧街区、老旧厂区、城中村等更新改造，完善城市功能，加强城市基础设施建设改造，修复城市生态系统，保护传承城市历史文化等。同时，明确了建立健全城市更新实施机制和配套政策、健全多元化投融资方式、健全法规标准体系等方面的方向指引。《意见》系列要求需在本规划中全面落实。

二、规划目的

（一）制定城市更新顶层设计，推动城市更新行动扎实落地。城市更新“十五五”建设规划落实“十五五”国民经济和社会发展要求，制定城市更新“五年”工作目标、重大任务、重大工程、行动路径、政策与机制保障措施，细化任务分工和资源配置。省委明确要求各市制定一套政策措施，建立一批实施机制，探索一批商业模式，谋划一批更新项目，搭建好城市更新工作框架。

（二）高位统筹城市更新项目实操，实现城市更新行动的摸排指导。通过具体的城市更新项目安排，明确襄阳市中心城区“十五五”期间需要完成的指令性更新任务及需要通过更新解决的痛点问题，有效识别最具投资潜力的更新方向，精准释放城市经济增长潜力，确保城市更新工作“不动则已、动则必快、动则必成”。

（三）科学制定城市更新年度实施计划，确保城市更新行动稳妥有序实施。在明确“十五五”重点城市更新项目基础上，系统、科学、合理制定年度实施计划，将目标与指标分解，稳步、有序、高效推进各项城市更新工作，指导项目落地。在“十五五”期间，解决好人民群众最关心的现实问题，全面改善襄阳中心城区人居环境品质，提升城市经济活力与魅力，强化城市安全韧性建设，为城市更新工作提供襄阳样板。

三、规划期限

2026—2030年，与“十五五”国民经济和社会发展规划期限保持一致。

四、技术路线

坚持问题导向、需求导向、目标导向、实施导向相结合，基于城市体检结果，提炼城市建设核心问题，梳理城市更新底账，围绕国省要求与城市诉求，明确城市更新总体目标与策略，实施人居环境改善、城市活力提振、安全韧性提升三大城市更新行动，谋划重点项目，制定实施计划，强化支撑保障，形成“盘底账、定目标、策行动、谋项目、强支撑”工作路径，有序推进城市更新落地实施。

第二章 现状评估

一、襄阳中心城区“十四五”城市更新成就

襄阳市中心城区城市更新工作自 2007 年正式启动，早期以棚户区改造为核心抓手，发展历程依次历经社区引导居民自主改造、社会市场主体参与开发、政府统筹融资开展征迁及货币化补偿安置三个阶段。多年来累计实施棚户区改造项目 141 个，大幅改善了城区居住条件，城市人居环境品质得到显著提升。在棚改稳步推进的基础上，襄阳市持续拓展城市更新实施领域，2015 年启动老旧厂区改造路径探索，截至目前累计实施改造项目 11 个，其中“十四五”期间落地 7 个，累计盘活低效工业用地 43 公顷，有效实现存量空间转型升级。2018 年，中心城区启动老旧小区改造试点工作，截至 2025 年底，累计完成改造小区 772 个，其中“十四五”时期完成 513 个，共计惠及居民 10 万户，民生保障能力持续增强。

二、城市建设面临主要问题

襄阳市在城市更新方面取得了一定的成绩，但当前工作推进过程中仍然存在一些问题，对照 2021-2025 年度历年《襄阳市城市体检报告》，主要体现在三个方面：

（一）工业及历史文化遗产活化利用待加强。襄阳作为国家历史文化名城，中心城区内现有 2 个历史城区，2 处历史文化街区，6 处全国重点文物保护单位，10 处省级文物保护单位和 14 处市级文物保护单位，留存有大量承载城市发展记忆的老旧

厂房、工业旧址、历史建筑与传统风貌片区，是彰显襄阳城市底蕴、传承地域文脉的宝贵资源。但大部分历史文化资源处于保护有余、活化不足阶段，系统性保护规划缺失，对遗产背后的历史价值、文化内涵、工业记忆挖掘不够充分。

（二）民生保障体系与人居环境品质待提升。公园绿地服务效能有限。按照 300 至 500 米合理服务半径标准测算，中心城区居住用地的公园绿地服务覆盖率不高，整体服务覆盖水平偏低。完整社区建设规模对照省级层面关于完整社区建设的政策目标与发展要求，覆盖率仍存在差距。

（三）城市安全韧性待加强。一是供水安全性有待提高。现状水源地保护压力大；供水布局与城市发展方向不匹配；部分水厂及管网建设年代久远，破损老化严重，区域连通管不能满足发展需求；应急供水覆盖不全。二是排涝能力存在短板。中心城区雨水管网泵站建设标准偏低，治污与治涝不统筹，部分山洪汇流至周边道路；源头管控能力不足，自然调蓄空间被侵占。三是污水集中收集率偏低。部分系统超负荷运行，部分污水分区面积过大，污水管网系统不健全，分流改造不彻底，再生水利用率偏低。四是燃气主干管网亟待优化。高压管网尚未形成环状布局；需要对超期服役老旧管网和小区庭院管网和附属设施进行定期排查和整治；安全智能监测能力不足。

三、现状评估总结

襄阳市中心城区山水格局优越，历史文化与“三线”文化

交相辉映，城市特色鲜明，城市建设日新月异。“十四五”时期，在紧约束发展要求下，襄阳市城市更新工作取得显著成就，人居环境逐步改善、安全底线有效筑牢、城市功能不断优化、实施机制深入探索。但目前城市待更新存量资源规模依然庞大，在历史与工业遗产活化利用、民生保障体系优化、安全韧性设施提升等方面仍存短板，后续需通过锚定更新抓手、理顺更新路径、明确更新主体、拓展资金来源等手段，持续推进城市更新提质增效，工作依然任重道远。

第三章 规划目标与总体策略

一、指导思想

坚持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和二十届历次全会精神，认真落实党的二十届四中全会部署，全面贯彻习近平总书记关于城市工作的重要论述，落实中央城市工作会议精神，坚持和加强党的全面领导，完整准确全面贯彻新发展理念，坚持稳中求进工作总基调，坚持以人民为中心，坚持系统观念，坚持规划引领，坚持统筹发展和安全，坚持保护第一、应保尽保、以用促保，因地制宜、分类指导，尽力而为、量力而行，进一步认识实施城市更新对于推动城市发展模式转型、助力经济高质量发展、满足人民群众需要的重大意义，以建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市为目标，以推动城市高质量发展为主题，以推进城市内涵式发展为主线，以推进城市更新为重要抓手，大力推动城市结构优化、动能转换、品质提升、绿色转型、文脉赓续、治理增效，牢牢守住城市安全底线，建立可持续的城市更新体制机制和政策法规，高质量推进城市更新，为建设现代化人民城市提供坚实基础。

二、规划原则

落实中央工作要求，遵循城市发展规律，践行“四个坚持”和“五个统筹”规划原则，确保规划“能用、适用、好用”，探索襄阳特色的城市更新之路。

坚持以人为本、民生优先的原则，建设“四好”小区。践行人民城市理念，优先集中力量解决人民群众急难愁盼问题，建设好房子、好小区、好社区、好城区，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

坚持系统思维，进行整体谋划，实现横纵协同。尊重城市发展规律，把城市当作有机生命体，树立全周期管理意识，科学制定城市更新规划，一张蓝图绘到底，不断增强城市的系统性、整体性、协调性。

坚持保护第一，应保尽保、以用促保。牢固树立底线思维，敬畏历史、敬畏文化、敬畏生态。加大文物和文化遗产保护力度，在各项城市更新工作中防止大拆大建。

坚持精准施策、实事求是、量力而行的原则。科学合理确定目标任务，立足各地资源条件及经济社会发展基础，形成符合实际、各具特色的可持续城市更新模式，不搞劳民伤财的“面子工程”“形象工程”。

统筹好保护与发展关系，统筹历史风貌保护与现代功能提升，推动有机更新，实现文化传承与城市品质提升协同发展。

统筹好民生与活力关系，优先保障居民基本生活需求，同步培育新业态、新消费场景，实现民生改善与城市经济活力提升的双赢。

统筹好传统与现代关系，有机融合传统元素与现代功能，实现文化延续与城市品质提升的协调发展。

统筹好政府与市场关系，坚持政府主导与市场运作相结合，政府负责规划引领和政策保障，市场发挥资源配置优势，实现公共利益与市场效益的有机统一。

统筹好近期与长远关系，既要立足当前实际需求，又要着眼长远发展，科学制定分期实施计划，确保近期见效与可持续发展相协调。

三、规划目标

总体目标：一年可感知，三年出样板，五年见成效。

到 2026 年末，体制机制基本建立，示范项目全面启动。初步建立体制机制与配套政策框架，实现“体检—更新”闭环；民生优先，完成一定数量的危旧房、老旧小区和公共空间改造，启动一批具有代表性的老旧街（厂）区、城中村城市更新示范项目，探索形成可复制、可推广的经验和模式；市政基础设施的更新改造成效显著，消除潜在安全隐患，基础设施短板得到有效补充。

到 2028 年末，深化城市更新成效，扩大项目实施范围。城市更新体制机制与配套政策进一步完善，形成规划建设运营一体化管理体系；重点项目成效显现，以点及面，全面扩大项目建设范围，市场化参与机制覆盖多数项目，可持续更新模式全面推广，人居环境显著改善，文化遗产和新兴产业融合发展，城市魅力与活力进一步提升；智慧城市和绿色基础设施加快建设，管网的输送能力、抗压能力和抗灾能力显著提升，城市安

全韧性进一步增强。

到 2030 年末，全面实现“四好”，打造城市更新示范城市。城市更新取得重要进展，可持续的城市更新模式和政策法规基本形成，适应城市更新特点的城市规划、建设、运营、治理体制机制基本建立。城市开发建设方式转型初见成效，安全发展基础更加牢固，服务效能不断提高，人居环境明显改善，新旧动能加快转换，文化遗产有效保护，风貌特色更加彰显，治理水平大幅提高，城市管理和效能不断提高，“好房子、好小区、好社区、好城区”建设取得实质性进展。全面建成：美丽宜居、韧性智慧、创新活力的汉江流域中心城市。

四、“十五五”时期中心城区城市更新总体思路

以“十五五”时期建设美丽宜居、韧性智慧、创新活力的汉江流域中心城市为目标，实现安全与民生优先，活力与品牌赋能。优先保障人居安全和民生供给，以城镇老旧小区改造为抓手，统筹危旧房改造与完整社区建设，提升城市宜居配套与安全韧性水平。同步强化历史文化与三线工业遗产活化利用，植入活力业态，打造城市文旅品牌，完善城市功能，推动城市产业与空间转型发展，实现民生改善、产城协同、魅力营育与系统治理，让老城区、老工业区焕发时代光彩，群众获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。

第四章 城市更新重点任务

一、人居环境改善行动

（一）危旧房改造

1. 改造目标

坚守城市安全发展底线，应改尽改，确保“危房不住人，住人不危房”，力争到2028年底，完成中心城区全部在册危旧房改造任务。坚持“分类施策、多措并举”原则，D级危险住房全部拆除，C级危旧房和国有企事业单位非成套住房，通过加固修缮和功能改建等方式完成改造，确保存量危旧房“存量清零、动态清零”，彻底消除住房安全隐患，逐步推动人口与要素向东津新区转移，强化“三区协同”。

2. 改造内容

（1）**C级维修加固**。C级危旧房可以在不影响房屋结构安全前提下，通过局部拆换（或加固）建筑组成部分、完善使用功能和配套设施、强化安全防护措施等方式予以改造；

（2）**D级及非成套拆除翻建**。通过整体拆除翻建并优化相关使用功能和配套设施方式予以改造。**零星危旧房屋**可按不增加户数、不改变原建筑用途、基本不扩大原建筑基底、基本不改变四至关系的标准进行**原拆原建**，并鼓励与周围相邻建筑开展连片集中改造。有条件的城镇危旧房屋改造项目可按照“好房子”标准增设电梯、无障碍设施、地下停车库等配套及附属设施，补充必要的市政基础设施、公共服务设施与公共安全设

施。**成片危旧房**可按照集约用地原则优化空间布局，适当调整容积率，采取多、高层建筑方式实施改造建设，按照完整社区建设要求增设公共活动空间和公共服务配套设施，完善小区人居环境。对纳入土地储备计划、征收计划的国有土地上危旧房，按照襄阳市国有土地上房屋征收与补偿有关规定执行。

（3）维修保护。涉及不可移动文物、历史建筑、传统风貌建筑、革命遗存、工业遗产等法律法规规定的保护对象及预先保护对象或位于历史文化名镇、历史文化名村、历史文化街区、历史风貌区、传统村落、历史名园、特色风貌林荫路、军事保护区以及宗教活动场所内的危旧房改造应按相关法律法规、规章和保护规划执行。

（二）其他既有建筑改造

1. 推进“好房子”建设

实施房屋品质提升工程，兼顾增量建设与存量更新，全链条提升住房标准、设计、材料、建造、运维水平，建设改造安全舒适绿色智慧的“好房子”。鼓励居民开展既有住房装修和局部升级改造，推广装配式装修和适老化、无障碍改造，应用性能优异的新型建材。在新建、改造住宅项目中开展数字家庭建设，丰富数字家庭应用场景。

2. 加快高耗能建筑改造升级

大力发展绿色建筑，加强建筑保温材料管理，推动超低能耗建筑、低碳建筑规模化发展。建立建筑能效等级制度，优化建

筑用能结构。推广绿色设计，持续推进绿色建材评价认证和推广应用，稳步发展装配式建筑。推广绿色施工，鼓励使用新能源车辆和机械，加强建筑材料循环利用，促进建筑垃圾减量化，严格管控施工扬尘和噪声。

3. 加强存量建筑功能置换

加强老旧厂房、低效楼宇、传统商业设施等存量房屋改造利用，推动建筑功能转换或混合利用，根据建筑主导功能依法依规合理转换土地用途。

（三）城镇老旧小区改造

1. 改造目标

落实国家关于城镇老旧小区改造的总体工作部署，加快推进建成满 20 年的城镇老旧小区改造，优先完成 2000 年底前建成、尚未改造的老旧小区应改尽改。

2. 改造理念

秉持“多件事做成一件事”理念，突破单项改造各自为政、缺乏综合统筹的瓶颈，创新“1+N”人居环境系统集成方法，以老旧小区改造为核心抓手，将危旧房改造、完整社区建设、拆墙并院、公共空间改造、基础设施完善和基层治理等多项工作整合串联，强化深度融合、一体实施，实现人居环境系统资源的整体优化配置和社区治理能力的同步提升，以及“硬环境改善”与“软治理增强”双向赋能的良性循环。

3. 改造内容

对安全隐患突出的，聚焦“消隐患、保安全”，优先整治小区内管线破损、消防安全标准不达标、违法私搭乱建、危险构筑物等隐患，切实保障居民生命安全与居住安全。

对基础设施薄弱的，聚焦“补短板、强配套”，充分听取小区居民意见与建议，完善基础设施，补齐垃圾收集、电动自行车充电、智能信报箱等民生功能短板，夯实宜居基础。支持具备条件的楼栋加装电梯。

对品质提升需求的，聚焦“优功能、提档次”，探索连片改造模式，统一规划、统一标准、统一实施，充分释放存量资源，打造环境优美、功能完善、服务优质的宜居小区。加强文化遗产的保护和修缮利用。

4. 支撑保障

探索多元化投融资模式。积极推行“居民自筹+政府补贴+资本参与”相结合的投入模式，引导居民根据改造内容、受益程度自愿出资。统筹低效用地、盘活闲置用房等存量资源，通过授权经营、租赁合作、委托运营等市场化方式，支持国有平台公司等更多社会资本参与老旧小区改造建设和后期运维，拓宽多元化资金筹措渠道。

健全长效机制。坚持建管并重、长效运维，积极引入专业化物业服务企业进驻管理，加快建立健全社区党组织领导下的居委会、业主委员会、物业服务企业、执法队员“四方联动”治理体系，推动小区环境维护、设施管护、秩序治理规范化、长

效化，实现“重建轻管”到“长效共治”的转变。

（四）完整社区建设

1. 建设目标

结合城镇老旧小区改造、城市社区嵌入式服务设施建设试点、15分钟社区生活圈建设和城市一刻钟便民生活圈建设等工作，大力优化整合社区内空间资源，完善社区基本公共服务设施，优化提升公共活动场地、公共绿地和慢行系统，因地制宜增设健身休闲运动场所，推进社区服务智能化，逐步补齐便民商业服务设施短板。

2. 建设策略

（1）统筹谋划，集约共享

新城区严格按照完整社区标准建设；老城区推动设施共享，统筹协调，推动一刻钟便民生活圈建设扩围升级，通过嵌入式服务提升社区品质，逐步补齐便民商业与公共服务设施短板，加强基础设施建设改造，推进社区服务智能化。

（2）建运一体，优服增效

加快已建项目的公共服务设施移交，通过自营或引入品牌服务商的方式提升服务水平，加强信息化建设。

（3）资源整合，便民提质

统筹政策、资金、资源与建设机遇，促进政策文件引领、社会资本推动与社区积极参与，提出差异化路线指引。

（4）因地制宜，分步推进

根据社区的空间和资金等资源状况，综合考虑群众需求、建设难易与建设机遇等因素，确定建设时序。

（五）城中村改造

1. 总体要求

依据 2023 年出台的《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》，城中村改造要求为消除城市消除安全风险隐患，改善居住条件和生态环境，提高土地利用效率，促进产业转型升级，提出具备条件的城中村实施拆除新建，不具备条件的不可强行推进，城中村改造中配套的教育、医疗等公共服务设施应尽量利用原有设施，将城中村改造与保障性住房建设相结合等要求；2025 年出台的《关于持续推进城市更新行动的意见》，要求城中村改造不搞大拆大建，“一村一策”采取拆除新建、整治提升、拆整结合等方式实施改造，严格落实“一项目两方案”，对群众需求迫切、城市安全和社会治理隐患多、征收补偿方案成熟、资金能平衡的城中村优先实施改造。加强安置房规划设计和建设管理，确保合理工期和建设质量。

2. 改造策略

落实中心城区“十五五”城市更新工作目标路径要求，综合考虑城中村所在区域土地价值、区位价值、规划控制等因素，精准分类施策，科学制定中心城区城中村“十五五”更新改造策略，确保改造方案因地制宜、务实可行。优先改造“三江五岸”沿线和重要景观轴线沿线城中村，加快推进“两城”内部

城中村改造提升。强化“三区”协同，推动人口与各项建设指标向东津新区转移，稳妥有序推进城中村更新工作。

（六）公共空间改造

强化以滨水空间为主体的公共空间改造建设，完善布局均衡、类型丰富、功能完备、品质优良的“一环三带”公共空间体系（一环：城市公园环，三带：汉江、唐白河、小清河景观带），突出各片区城市绿道系统及标志性公园的更新改造与利用，打造立体多元、空间均衡、便捷可达、富有活力的城市休闲网络。力争“十五五”期末，城市绿化覆盖率达到45%。打造城市“水景线”和市民“休闲线”，加快樊城、襄城、东津重要滨水空间、重要景观大道、重要广场与重要公园建设

二、城市活力提振行动

（一）老旧厂区改造

1. 总体要求

2023年3月2日，工信部印发《国家工业遗产管理办法》，明确指出“国家工业遗产的利用，应与城市转型发展相结合”，支持有条件的地区和企业依托国家工业遗产建设工业博物馆；支持利用国家工业遗产资源开发工业旅游项目，打造具有地域和行业特色的工业旅游线路；鼓励利用国家工业遗产资源，建设工业文化产业园区、特色街区、创新创业基地、影视基地、城市综合体、开放空间、文化和旅游消费场所等；鼓励利用国家工业遗产资源，开展工业文化教育实践，培育工业文化研学

实践基地（营地）、高校思政课实践教学基地等。

2. 改造策略

总体策略：分类施策、厂景联动、复合利用、组合开发。形成“遗产活化+场景焕新+社区治理”系统性解决方案示范。在改造路径上，优先改造更新意愿强烈的老旧厂区，择优改造旧城核心区内老旧厂区，精准改造“三线建设”工业遗产，全面发展首发经济、银发经济、低空经济、赛事经济、体验经济等。围绕总体策略，创新提出分类施策的老旧厂区改造“厂、景、城”联动模式，将老旧厂区分为三类：与旧城区深度融合的为“城区融合型”，应支撑完善城市服务网络，植入新消费场景和公共空间；位于城郊山体边缘的为“三线主题型”，应依托文化遗存与幽静环境打造独立特色功能区；临近景区的为“景区联动型”，应增加旅游配套。“一厂一策”，形成差异化、特色化老旧厂区更新路径：城区融合型老旧厂区改造，应重点服务市民，打造新消费场景、公共空间与基础配套设施；三线主题型老旧厂区改造，应兼顾服务游客与市民，配套周边景区或打造特色功能区；景区联动型老旧厂区改造，应重点服务游客，联动景区，提升区域文旅综合服务水平。

（二）老旧街区改造

1. 传承文化记忆，打造主题街区。结合区域文化特色，打造具有独特风格的街区景观。依托历史遗存，通过设立展览馆、文化墙、雕塑等形式，增强街区文化内涵。增加标识性景观小

品，亮化特色主题；改善店铺建筑立面，让主题街区兼具时尚与潮流。持续打造美食节、夜游等活动，扩大主题商业街影响力。

2. 完善基础设施，提升街区品质。增设社区服务中心、文化活动中心、健身设施等公共服务设施；优化街区道路布局，设置合理停车区域；完善基础设施配套，提高区域安全；更新老化排水设施，减少内涝风险；增设或更新街区照明设施，提升夜间照明质量；加强绿化建设，提升街区生态环境。

3. 加强风貌整治，改善街区形象。强化街区建筑整体风貌协调与管控，保留地域特色。依托历史遗存、重要绿地、标志性建筑与构筑物，增加公共开放空间，整治乱搭乱建现象，提升街区整洁度。

（三）历史文化资源保护利用

“十五五”期间，重点聚焦襄阳古城、提升樊城旧城和东津十字街区“两城一街”文化资源保护利用与空间品质提升。

1. 加强襄阳古城整体保护

加强对历史城墙、城河体系历史风貌区、街巷格局、文物古迹、城市历史轴线等的整体保护。有序做好古城非核心功能疏解，强化文物建筑保护修缮，恢复古城历史风貌，保留传统街巷肌理。强化古城文旅发展，打造文化旅游支柱产业。

2. 提升樊城旧城空间品质

加强对陈老巷、米公祠、定中街、水星台等历史文化建筑

的保护与修缮，整合区内各类历史码头、会馆、街巷等人文资源碎片，复兴老樊城城河网络，梳理文脉，打造滨江一体化文旅空间体系，提升旧城活力与品质。

3. 强化东津古镇保护开发

强化东津十字街历史建筑保护修缮，保存历史风貌的延续性和完整性，完善街区市政基础设施，整合商业、居住、文化等功能，打造复合型活力街区。近期更新改造工作主要为街巷市政管网更新改造、绿化空间改造、交通停车等基础设施改造建设。

三、安全韧性提升行动

（一）道路设施改造建设

1. 中心城区道路设施改造建设成就

近年来，襄阳市着力完善城市综合交通体系，加强对外和对内的衔接，打造“内畅外快”的综合交通网络。先后投入近240亿元推进了城市快速路建设，“一轴三环九放射”的中心城区立体交通网络初步建成，市区实现10分钟内上快速路、30分钟内到达机场或高铁站，半小时交通圈基本形成，城市交通进入快速化时代。同时，交通微循环进一步加强，道路密度进一步提升，市区主次干道和支路建设稳步推进，完成了沿江大道、双湖路、清河北路、书香路等101条城市道路改造建设，城市的交通承载力得到显著提升。

2. 中心城区道路设施改造建设问题

一是快速路高架桥部分路段与地面道路衔接不够顺畅。车辆上下不方便，环线还有部分路段未进行快速化改造，影响整个环线功能充分发挥；二是路网结构不够合理，次干路、支路比重偏低。部分断头路未打通，微循环功能不畅。部分交通堵点仍需开展治理；三是中心城区道路等市政基础设施建设品质不高，精细化水平和人性化程度有待进一步提升。

3. 主要建设任务

坚持统筹谋划，有序推进。以完善内畅外快立体交通体系为目标，通过系统谋划推进一批道路交通项目，提升道路精细化设计水平，切实提升城市通行效率，改善市民出行体验。

统筹谋划推进跨江过河越铁通道建设。结合城市发展进程与市民通行需求，谋划沿江路跨小清河桥等一批跨江过河越铁通道项目，强化各城区或功能组团之间的交通联系，提高通行效率。

进一步梳理完善快速路系统。统筹谋划推进环城南路快速化改造工程、大庆东路节点等快速路改造等项目，解决环城南路通行效率不高、东西轴线大庆路下桥拥堵、自贸区与城市环线连接不畅等问题。

强化进出城通道保畅。统筹谋划邓城大道整治工程、园林大道路网完善工程、鹿门大道道路大修工程等项目，强化市区与高速、机场和外部组团之间的交通联系，保障进出城道路通畅。

推进旅游景观大道建设。依托襄阳“山水城洲人文”和谐共生的自然生态格局及历史文化底蕴，促进区域交通网络与文旅体系的健康发展，强化襄阳古城、古隆中、华侨城、唐城及高铁站的空间关联，优化历史文化游、三国主题游、影视文化游的景观游线，推进隆中大道、滨江大道和襄阳古城至高铁站三条旅游景观大道项目。

加快完善配套道路建设。针对现状问题路段，围绕小区、公建、产业园区及城中村周边配套，实施庞公片区、清河口片区、王寨片区、08片区、东津片区等重点片区次干路及支路系统建设，为市民提供便捷通畅的出行环境。

（二）市政基础设施改造建设

1. 开展城市地下管网体检，全面排查基础设施风险隐患

将城市地下管网体检纳入城市国土空间规划体检体系，坚持“统一标准、分区实施、分级管控”原则，专项开展地下管网体检。以建成区为重点，系统查明燃气、供水、排水等管线的运行状况、安全隐患及功能缺陷。同步建立管线健康档案，完善地下管网数据动态更新与评估机制，优先实施老旧管网检测与安全分级管理。至2030年，完成一轮地下管网数据整体更新。

依托城市信息模型平台构建地下管网数字孪生底图，形成“体检—评估—更新—改造”闭环，实现规划、建设、运维全周期协同管理，为韧性城市建设和城市更新提供基础支撑。在

全面摸清底数、精准识别问题的基础上，按照轻重缓急有序推进问题管网整治修复。重点实施襄阳市高新区、东津排水管网排查与综合整治等项目。

2. 推动城市供水设施改造提标，提高供水安全保障能力

优化水源配置，构建多水源保障体系。以鄂北水资源配置工程、汉江、冢子湾水库等作为主要供水水源，形成“主水源+应急备用水源”的城市水源保障体系。加快推进鄂北水资源配置工程高新分水口建设，提升供水水源水质。同步强化水源地保护管理，划定水源保护区，实施水源地保护工程。

加快实施管网连通与更新，提升供水可靠性。加快推进原水管道建设工程，推进各主要水源地实现互联互通，沿道路形成环状配水管网系统。消除供水管网空白区，提升片区供水能力；对30年以上混凝土管等存在安全隐患的管道进行更新改造；新建区域高标准建设供水管网，提升供水安全性。

严格管理二次供水，鼓励分质供水。建立健全二次供水设施建设、验收、运维、清洗消毒的全过程管理制度。对既有二次供水设施逐步开展排查评估，对存在水质污染风险、设备老化、管理缺位的小区及公共建筑实施限期整改。新建住宅及公共建筑的二次供水设施应同步设计、同步施工、同步验收，鼓励由供水企业统一建设或委托管理。明确供水企业、物业服务单位、用户等各方责任，推行专业化、规范化运维管理。在新建大型公共建筑、公交场站，景区等人口密集区、高档住宅区实行分

质供水，采用建设纯净水站的方式，对市政给水管网所供自来水进行再加工处理，向用户提供直接饮用水。

3. 优化污水系统布局，提高污水处理韧性水平

优化污水系统布局，提高系统安全韧性。推动污水系统由“大集中”向“分散处理+跨片区统筹”模式转变，破解大分区负荷过大问题，提高系统整体安全水平。各规划污水处理厂应加强自身应急、备用设施建设及互联互通，增加系统韧性与应急保障能力。

加快污水泵站更新改造，保障输水安全。逐步对现有年代久远、存在较大安全隐患和风险的污水提升泵站进行更新改造和提标升级，增设备用泵站、对泵站老旧设施进行维修等，升级自控系统实现智慧化管理。

稳步推进污水系统“厂网一体”建设，完善污水管网系统。纵深推进“厂网一体化”改革。结合管网排查成果，对排查出来的混错接和管网三级以上缺陷进行修复，先急后缓、系统整治修复问题管网。完善城市主干排水管网，结合城市发展建设，同步建设污水支管。

增加再生水处理设施，提高再生水利用率。结合襄南污水处理厂、樊西污水处理厂等污水处理厂新建工程，配套建设再生水处理设施和再生水利用管道，为工业企业、市政杂用、生态补水等提供再生水。实现水质的“高质高用，低质低用”。

4. 系统构建防洪排涝体系和超标应急系统，完善排水防涝

体系

强化河湖联排联调，充分发挥水系调蓄空间作用。健全河湖“联排联调”机制。科学调度河湖汛前、汛中及汛后水位，提前预降水位，最大限度地发挥蓝色空间蓄排能力。在雨水排口增设防倒灌设施。

加强超标应急风险控制，提升应急能力。设置超标行泄通道，在部分雨水主干管末端设置超标应急排涝设施，通道末端利用竖向条件直接排河，配备足额防汛物资储备、应急抽排设施和应急队伍，对车库、地下室、下穿通道、地下商超等地下空间增设防淹防涝设施。同时，增强公众防灾避险意识和自救互救能力，最大限度地将灾害损失减至最低。

5. 持续开展燃气老旧管网更新改造，提升燃气安全韧性

持续推进老旧燃气管网更新改造，实现动态清零。全面摸排全市燃气市政管道老化及病害管网底数，定期开展燃气庭院管道和立管老化检测评估，形成动态问题管网清单，实现动态清零。

加快推进燃气系统智慧化管理，提升监测预警水平。结合新建燃气管道，同步安装物联感知设备，提升可燃气体智能检测覆盖率。实施襄阳市燃气基础设施加装物联感知设备改造工程。

6. 系统化全域推进海绵城市建设，提升城市韧性

加强生态保护及修复，维护自然水文特征。保护河流、湖

泊、湿地、坑塘、沟渠等水生态敏感区，维持城市开发前的自然水文特征，提升水源涵养力，促进水资源循环利用。

开展流域综合治理，构建一体化海绵体系。以汉江、唐白河、小清河等流域为重点，统筹防洪排涝与生态修复，构建“城市+流域”一体化海绵体系，通过生态护岸、湿地修复等措施增强水系调蓄能力，减少城市内涝风险。

推进城市水系治理与生态修复。重点修复小清河、护城河、襄水等历史水系，打通断头河，增强水体流动性，同时建设生态驳岸和湿地公园，提升城市生态韧性。

全面推广低影响开发，加强源头海绵化改造。统筹老旧小区改造与海绵城市建设，以问题为导向，系统敷设雨水花园、透水路面等海绵设施，结合雨污分流和绿化提升，缓解内涝积水问题并改善居住环境。合理控制开发强度，在城市中保留足够的生态用地，控制城市不透水面积比例，减少对城市原有水生态环境的破坏。大幅度减少城市硬覆盖地面，推广透水建材铺装，推进湿地公园等雨水滞留设施建设，提高城市雨水就地蓄积及渗透比例。公园、广场、学校操场等公共空间全面采用海绵技术，如透水铺装、下沉式绿地等，改造现有绿地增强雨水渗透功能。

7. 加快推进智能化市政基础设施建设改造，完善城市生命线工程

科学编制行动计划，实施“五个一”工程。制定智能化市

政基础设施建设和改造行动计划，统筹推进地下管网“五个一”工程，明确建设任务、时序和责任主体，系统推动智能化改造工作有序实施。

聚焦重点领域，因地制宜推进智能化建设改造。在燃气、供水、排水等市政基础设施领域，结合区域特点和风险等级，分类施策、因地制宜推进智能化建设与改造，提升关键设施运行安全水平。

强化城市生命线安全监管，完善市区两级监测体系。持续完善城市生命线安全监测平台建设，逐步扩大监测覆盖范围。健全市本级与区级协同运行的生命线工程体系，其中市本级平台主要覆盖樊城区、襄城区；襄州区、东津新区、高新区分别自建平台，服务各自行政区域，实现分级管理、全域覆盖。

第五章 重点项目与实施计划

一、城市更新片区划定

城市更新片区是在城市建成区内，为成片统筹推动多类型城市更新活动而划定的更新对象相对集中区域，是确定规划要求、协调各方利益、落实更新目标和责任的基本管理单位，也是公共设施配建、建设总量控制的基本单位。

本次规划根据襄阳城市更新目标任务，结合存量资源摸排、更新潜力评估结果和更新需求分析，从紧迫程度、影响程度、重要程度等多因素综合研判，识别城市更新重点区域结合实际合理划定更新片区。

（一）更新片区划定原则

1. 以城市道路网、河流等现状地形地貌为基础，综合考虑土地、权属边界、行政区划、控制性详细规划单元划定等要求，成片连片划定更新片区，实现法定规划和更新管控要求的双向反馈，便于更新实施与管理。

2. 划定的更新片区要保持既有市政基础设施、公共服务设施的完整性，与完整社区建设、城市一刻钟便民生活圈建设、老旧小区改造等工作范围做好衔接。

3. 优先划定城市问题较突出、更新紧迫性较强、存量资源相对集聚、具备可持续运营条件及未来城市重点发展建设的区域，突出问题与需求导向。

4. 坚持更新片区规模适度性原则。更新对象相对集中、更

新片区规模适当（约 1-3 平方公里为宜），与城市上位规划实施以及大项目推进相兼顾。

（二）更新片区划定与指引

中心城区范围内划定更新片区若干个，构建“重点更新片区”和“一般更新片区”两类更新单元体系。各重点片区作为重点更新项目建设地区，及省级更新示范片区进行打造与宣传。

二、项目库建设

为构建全周期、分层级、差异化的城市更新项目管理体系，实行“分级分类、动态调整”管理，承担城市更新项目的申报确认、规划储备、协调推动、动态调整、信息查询等功能。市级城市更新项目库由各区项目库共同组成。

落实城市更新八大重点任务要求，以市级城市更新项目为基础，结合各区上报城市更新项目，城市相关专项规划等，统筹谋划“十五五”时期襄阳市中心城区十大类城市更新储备项目，作为后续城市更新实施项目库和各区开展片区策划、项目实施的总体指引。

三、年度实施计划

“十五五”时期，建设计划分为近、中、远三个阶段有序推进。近年至 2026 年，启动一批城市更新示范项目，聚焦襄阳古城提质、危旧房屋、老旧小区及公共空间等民生领域实施改造。中期至 2028 年，坚持以点带面、全域铺开城市更新工作，全面完成全部危旧房屋及 2000 年前建成老旧小区改造，持续优

化人居环境，着力激活城市活力、强化安全韧性，不断巩固提升城市更新工作成效。远期至 2030 年，有序推进 2005 年前建成老旧小区改造，高标准完成完整社区建设任务，城中村、公共空间、老旧街区与老旧厂区改造任务；全面落实襄阳古城、樊城旧城、东津十字街历史文化保护利用任务，同时在交通、市政基础设施更新改造取得实质性突破。

第六章 支撑保障措施

一、建立健全城市更新工作保障机制

（一）推动建立“专项规划一片区策划一项目实施方案”三级城市更新规划实施体系

从宏观统筹、中观指引、微观建设三个层面，建立襄阳“城市更新‘十五五’建设规划和年度实施计划一片区策划一项目实施方案”三级城市更新规划实施体系，保证从“规划—策划—项目”的精准落地，推动城市高质量发展，有效释放投资和消费潜能，提高城市宜居性和安全韧性，实现一举多得。

城市更新片区策划应以城市设计引领编制，应落实城市更新“十五五”建设规划要求，并与详细规划做好衔接，作为制定和调整城市更新片区详细规划的依据，发挥承接市级规划要求和指导项目开发建设的承上启下作用，细化形成各片区的资源台账与项目库；城市更新项目实施方案应当落实城市更新片区策划要求，作为项目实施的依据。

（二）完善“1+N+X”城市更新法律法规体系

结合国家和湖北省有关城市更新政策，构建襄阳市“1+N+X”的城市更新配套政策体系，即1个纲领性文件，N个针对各更新对象的差异化管控政策和针对堵点难点的针对性政策细则，健全城市更新法律法规体系。

“1”是指推动《襄阳市城市更新条例》立法，出台适应襄阳实际的地方性法规，为城市更新实施提供法律保障；“N”是

指针对各类更新对象的管控政策，根据老旧小区、老旧厂房、老旧商业等更新对象的差异性，深化城市更新配套政策研究，细化操作路径，加强政策实施的可操作性和适应性；“X”是指各类要素配套文件，统筹推进规划、土地、产业、金融、财税、建设、经营、管理等方面的配套政策及标准规范，打通政策机制、标准规范、审批流程的瓶颈堵点。

二、完善城市更新配套政策

（一）完善土地管理政策

1. **完善盘活利用存量低效用地的支持政策。**盘活低效工业用地，推进零增地技改、成片开发；实施低效工业用地空间功能复合化，推进工业上楼、混合利用；实施产业协同与腾笼换鸟，促进产业链集聚与跨区域置换；探索功能适度混合的产业用地模式。

2. **推动土地复合利用和用途依法合理转换。**增强国土空间详细规划适应性，制定土地混合开发和空间复合利用的正面清单并明确规划管控要求，建立健全国土空间用途管制和规划许可制度，推行多部门并联审批和联合监管，推动土地用途和建筑功能依法合理转换。利用存量土地、房产资源发展国家支持产业、行业的，可享受一定年期内不改变用地主体和规划条件的过渡期政策，过渡期原则上不超过5年；过渡期满办理土地有偿使用手续的，可采取租赁或协议出让方式。

3. **完善存量建设用地的用途管制和规划许可制度。**严守国

土空间规划刚性约束，细化存量建设用地管控细则，规范用途变更、规划调整、项目审批全流程管理。优化容积率核定规则，灵活运用容积率转移、奖励补助等调控工具，强化片区规划指标统筹调配，适度增强规划管控弹性。紧扣城市更新、老旧小区及危旧房改造工作，统筹盘活低效闲置存量用地，推动土地资源集约节约、高效配置。从严强化用地全过程监督管控，压紧压实规划执行责任，全面提升存量建设用地利用质效，为城市更新改造、各类民生项目落地筑牢合规有序、坚实有力的用地保障。

（二）建立房屋全生命周期安全管理制度

建立房屋体检制度，及时查找和发现问题；建立房屋安全管理资金制度，为房屋体检、房屋维修、房屋保险提供资金保障；建立房屋保险制度，通过市场化手段推动完善工程质量和房屋安全监管机制。

1. 房屋体检制度。以保障房屋安全为核心，构建覆盖全生命周期的动态监测、科学评估和精准治理体系。推动建立城镇房屋定期体检制度，拟选取试点地区对房龄超过 25 年的城镇多业主住宅、公共建筑、经营性自建房开展定期体检，实现房屋安全鉴定及维修改造工作闭环，形成具有襄阳特色可复制可推广的示范模式。

2. 房屋养老金制度。以房屋安全维护、更新改造提供稳定资金保障为目标，构建政府引导、市场运作、业主参与的多层

次资金筹集制度。建立房屋养老金制度，研究采取计入土地出让成本、住房公积金增值收益计提等多渠道资金保障模式，构建涵盖资金账户设立、交存、使用、监管的城镇房屋养老金制度体系。

3. 房屋保险制度。通过创新化保险机制显著提升房屋的安全韧性，保障居民的财产安全。构建城镇房屋安全保险制度体系，设立保险险种和保障事项，形成房屋安全投保和理赔机制，逐步建立覆盖广泛、保障有力的房屋安全保险制度体系。

（三）完善相关产业政策

襄阳市结合古城区域重点发展文化旅游、三线文化保护利用、非遗传承等产业，旧城区发展民生类产业，独立功能区发展特色产业需求，应逐步形成襄阳市城市更新民生服务产业配套政策、襄阳市城市更新文旅产业配套政策、襄阳市城市更新科创制造产业配套政策等方面政策，全面支持城市更新项目落地。

三、构建可持续的城市建设运营投融资体系

完善财政支持政策。通过中央预算内投资等对符合条件的项目给予支持。积极争取中央财政支持实施城市更新行动。允许通过地方政府专项债券支持符合条件的城市更新项目建设，支持用作项目资本金。市政府应加大财政投入，在确保完成国家任务的前提下，推进相关资金整合和统筹使用。落实城市更新相关税费减免政策。

优化金融支持措施。发挥各类金融机构作用，引导金融机构按照市场化、法治化原则，在业务范围内为城市更新项目提供金融服务，不得新增地方政府隐性债务。对风险可控、商业可持续、符合条件的项目，允许采用综合开发、银团贷款、项目投资等市场化模式给予支持。探索金融支持城镇老旧住房自主更新、原拆原建的有效举措。

积极吸引社会资本参与。推动符合条件的城市更新项目发行基础设施领域不动产投资信托基金（REITs）、资产证券化产品等。支持符合条件的城市更新企业发行公司债券、中期票据等。按照谁受益、谁出资原则，充分发挥市场机制作用，构建政府、市场、居民资金合理共担机制。规范实施政府和社会资本合作新机制，鼓励民营企业积极参与城市基础设施建设运营。稳慎推进公用事业价格改革。

四、优化城市更新工作组织模式

（一）强化市级领导小组模式推进城市更新工作

市政府高位统筹，由市政府主要领导担任组长，相关部门主要领导和规划编制单位负责人为成员，负责城市更新工作的总体决策、指导和协调。在领导小组下设立“推动实施工作专班、规划政策工作专班、资金支持工作专班”三个市级工作专班，由相关部门抽调专业人员组成，负责城市更新工作的具体实施和推进。

（二）建立公众参与协作模式实施城市更新行动

1. 完善群众参与机制。实现双向沟通，优化决策流程，提高城市更新项目的长期生存能力。完善居民参与路径，建立公开公示、意见征集、居民协商等工作机制，实现精细化的城市治理。把握群体特性，拓宽参与渠道，借助大数据技术，提高参与有效性。可以应用可视化、智能化技术建设“一站式”参与平台，“线上+线下”相结合促进多主体互动。

2. 强化党建引领作用。实现小区党支部+红色物业全覆盖，充分发挥党组织在社区治理中的领导核心作用，引领各方力量参与后期管理工作。搭建街道、社区、物业企业、产权人、经营主体、执法部门联动平台，建立健全沟通协调机制，及时解决后期管理中的各类问题；引导居民积极参与管理规约制定、志愿服务、满意度评价等工作，激发群众参与热情。

3. 完善自治组织建设。规范业主委员会组建和运行，鼓励居委会代行业主委员会职责，建立健全议事协商机制，保障业主的知情权、参与权、表达权、监督权。注重历史风貌保护，深入挖掘社区文化内涵，开展各类社区文化活动，拉近邻里关系，增强群众的社区归属感和认同感。

（三）建立后期管理体系巩固城市更新成果

1. 规范资产运营与产业培育，实现可持续发展

严格土地用途管控，城市更新项目运营必须严格按照审批用途执行，严禁擅自改变用途、分割销售，确保项目功能定位

符合城市发展规划。同时，建立收益反哺机制，鼓励将商业运营收益用于补贴物业服务费、公共设施养护等支出，实现“以商养管、以运促保”，推动后期管理可持续发展。

2. 加强监督评估与风险防控，健全闭环管理体系

加强对资金使用、设施安全、业态运营等方面的风险排查，建立风险台账，制定防控措施，及时化解各类风险隐患，确保后期管理工作平稳有序。同时，完善监督考核，将城市更新项目后期管理工作纳入相关单位和街道办事处绩效考核，明确考核指标，定期开展考核评价，考核结果与评优评先、资金支持等挂钩，倒逼责任落实。

3. 推动城市治理智慧化精细化

推进城市治理数字化转型，建设城市信息模型（CIM）基础平台，打造集约统一、数据融合、高效协同的城市数字底座。完善 CIM 基础数据库和标准体系，丰富拓展“CIM+”在城市更新中的应用场景。推进房屋建筑和市政设施赋码，建设房屋建筑和市政设施基础信息库。推动区块链赋能住房交易、产权登记等。健全城市运行管理服务平台体系，推动城市运行“一网统管”。