

《邵阳市城镇更新国土空间专项规划（2021—2035年）》（征求意见稿）

一、规划目的

为加快落实湖南省关于实施城市更新行动的工作部署，逐步建立健全邵阳市城市更新规划、建设、管理的政策体系，有效引导和有序推进邵阳市城市更新工作，充分发挥城市更新在完善城市功能、改善人居环境、提升公共服务水平、增强城市韧性、保护与传承历史文脉的重要作用，推动城市高质量发展，创造高品质生活。

二、指导思想

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神、二十届二中和二十届三中全会精神，深入落实习近平总书记对湖南重要讲话和指示指示精神，坚持以人民为中心的发展思想，完整、准确、全面贯彻新发展理念。将以人为本贯穿城镇更新始终，关注居民需求、改善居住条件，增加公共空间与设施供给；秉持绿色发展理念，强化生态保护和修复，推动资源节约与循环利用；以创新驱动为引领，探索新机制、新模式和新技术；注重统筹协调，强化部门协同、区域联动以及规划衔接。在保护历史文化遗产的基础上，有序推进城市空间结构调整、功能完善、产业升级和品质提升，促进邵阳城镇高质量发展，打造宜居、宜业、宜行、宜游的现代代城镇，为加快建设现代化新邵阳贡献力量。

三、规划范围与期限

规划范围。规划范围。本次规划的主要研究范围为中心城区建成区范围，包括大祥区、双清区、北塔区已经建成的区域，面积为78平方公里。

规划期限。本规划期限与邵阳市国土空间总体规划保持一致，为2021-2035年，其中基期年为2020年，近期为2025年，远期为2035年。

四、规划对象

本次规划对象分为居住空间（包括老旧小区、城中村）、产业空间（包括老旧商业、老旧工业）以及建成内历史文化资源的保护利用。

五、规划目标

（一）近期目标

至2025年，以城市更新为抓手，完成市建成区内各更新片区改造，推动产业转型升级，提升城市竞争力；推动市区老旧小区改造，存量危旧房更新改造基本完成；启动城中村配套设施完善，实现城市更加宜居目标；力争完成历史文化街区的风貌提升，稳步推进民生基础设施建设，加强生态环境保护。

通过城镇更新有效增加道路交通设施、市政基础设施、教育医疗设施、文化体育设施、养老设施、绿地与广场、社区管理设施等，实现城市病明显缓解，城市设施配套和公共服务水平显著提升。基本建立政策稳定、流程规范、体系完整的城市更新长效发展制度，实现城镇更新内涵不断丰富，城市更新工作稳步推进。

（二）远期目标

至 2035 年，通过多元化、系统性的城市更新，将邵阳建设成“宜居城市、绿色城市、韧性城市、人文城市”。城市基础设施高度发达，城市运行效率大幅提升，生态环境持续优化，历史文化得到充分保护与传承，塑造独特的城市文化品牌，全方位提升城市的竞争力与吸引力，实现城市可持续的高质量发展。（详见附表 1 规划指标表）

六、更新策略与更新方式

（一）更新策略

统筹区域功能布局，优化城市空间结构

——**强化组团结构发展**。加快形成“两带、三轴、四片、多组团”的用地空间布局。优化土地利用结构，提高土地利用效率，完善各类服务功能，满足城市中心地区发展要求，助推城市网络化、组团式发展格局形成。

——**引导重点区域更新**。对近期重点发展、生态亟需修复、公共设施缺口较大、更新意愿较强的区域，优先划定更新片区。在符合城市国土空间总体规划的前提下，加强片区规划研究，积极开展更新规划试点，坚持统筹规划、整体开发，鼓励集中连片实施更新，协调各方利益，带动基础设施建设和城市功能结构系统优化，促进片区整体提升。

优化城市产业布局，推动产业转型升级

——**优化工业空间布局**。逐步调出园区外的零散工业用地，为补充绿地及公共服务设施腾挪空间。鼓励旧厂房、零散工业用地的成片连片改造及空间整合，结合现行政策的控制要求和配套指引，允许开展复合型用地的开发利用，并适当配置一定比例的配套服务

设施。推动传统工业用地向工业园区聚集，加快推进产业规模化、集群化、专业化发展。

——**巩固产业空间基础。**优先将制造业基础良好、集中成片、符合国土空间规划和产业规划的产业园区的工业用地，严格控制“工改居”“工改商”等，鼓励其“工改工”“工改高新”，并适当配建一定比例的配套服务设施。

——**加强创新型产业空间供给。**在对工业厂房改造中，配建适当比例的创新型产业用房，通过政府的政策扶持为中小企业特别是创新型企业提供廉价的创业空间，以促进产业经济的多元化发展。

——**推动产城互促融合发展。**对于产业配套或综合服务功能不足的园区，通过城市更新加大公共配套设施建设，鼓励在新型产业用地中配建一定比例的人才住房和保障性住房，促进研发生产、商务服务、生活休闲等多功能高度融合，形成高质量、充满活力的产城融合片区。

优化公共服务配置，提升民生幸福水平

——**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。结合老旧小区改造，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。

——**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。

——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、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。

——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。构建以“市级综合公园－区级公园－街头绿地”三级体系为主体，专类公园为补充的城市公园体系。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。

加强历史文化保护，塑造城市特色风貌

——严格保护历史文化资源。严格落实历史文化保护要求。贯彻落实邵阳市历史文化保护相关政策法规与规划管控要求，将规划确定的各类历史文化保护范围纳入优先微改造区，管控好全面改造。整体保护历史城区、历史文化街区、历史风貌区、历史文化名镇名村、传统村落、工业遗址等的传统历史格局、山水环境与民俗文化，不得损害历史文化遗产的真实性和完整性。

——合理保护城市记忆与特色风貌。对拟实施城市更新的区域，应及时组织专业评估，明确应保留历史遗存和环境风貌要素清单。鼓励城市更新项目挖掘潜在历史文化资源、城市记忆载体、特色风貌要素等，积极向有关职能部门申请纳入历史文化保护候补名录，合理进行保护修缮与活化利用。

——强化历史保护范围周边的风貌管控。位于历史保护范围周边的城市更新项目，应加强风貌管控，注重与历史文化遗存的风貌协调，鼓励在城市更新片区及单元的规划中划定风貌协调区进行管控。

——推动历史文化资源活化利用。做好历史文化资源活化利用顶层设计，构建约束与弹性相结合的保护利用指引制度体系。充分发掘历史文化资源中契合时代需求的功能价值，不断丰富和拓展历史文化资源的价值结构形态。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。

——塑造城市特色风貌。在城市更新中尊重城市传统肌理，保障城市景观空间供给，整体提升城市景观风貌。推进区域更新，促进自然山水与城市的交融；加强城市景观节点塑造，通过更新项目打造具有识别度与特色的地标或节点。通过城市更新增加老城区内部的绿地与活动空间，优化公共开放空间系统。加强资江、邵水沿线等重点地区的建设指引，彰显“山水城”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，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，打造具有邵阳特色的门户形象。

加强基础设施建设，提升城市韧性水平

——加快完善综合交通系统。探索城市更新与重大交通工程同步规划、同步修复建设与同步使用机制，以更新实施为契机，加快主路网连通、支路网加密、交通设施完善、慢行空间建设，促进综合交通系统提升。

——加快市政公用设施升级改造。建立预警机制，以公用设施支撑能力作为更新规模和时序判断的重要依据，避免因城市更新造成市政设施过载；以城市更新为契机，重点推进老城区的公用设施建设和完善，形成“地上地下联动”更新，有序推动设施扩容，破解设施支撑瓶颈。

——**逐步提升公共安全**。稳步推进城市易涝区、易塌陷区、地质滑坡区等自然灾害隐患地区更新改造，同步开展公共安全工程和防治设施建设，巩固城市安全防线。

——**提高城市应急能力**。完善应急指挥救援体系，推动市区两级指挥场所建设，加强各专业应急救援队伍建设，健全救援疏散避难系统，在城市更新工作中结合现有和规划建设的开敞空间及地下空间，预留避难场所。完善生命线应急保障系统，保障生命线设施在紧急状态下良好运行。完善疾病控制网络，建立市和区医疗救护中心、疾病控制中心网络，完善社区配套设施。推进应急救灾物资储备系统建设，建立市、区、乡镇（街道）三级救灾物资储备库，形成救灾物资、生活必需品、医药物资和能源物资储备库网络体系。

建设低碳绿色城市，实现绿色生态发展

——**推广绿色能源**。在城市更新地区推动可再生能源利用，优化城市更新片区能源结构，实现污染能源的逐步替代，提升能源利用效率，推动“碳中和、碳达峰”在城市更新片区落地实施。

——**发展绿色产业**。以绿色发展为导向，加强城市更新地区产业结构调整，强化产业准入标准，大力发展环境友好型、资源节约型和效益优良型的绿色产业，通过发展绿色制造以及循环经济构建绿色产业体系。

——**普及绿色建筑**。通过制定更新标准与技术规范，鼓励采用装配式建筑、推动建筑废弃物综合利用、提高土石方平衡水平、提升城市“海绵体”的规模和质量等多种低碳生态技术，以不同的更新方式推行不同的低碳更新要求，积极推动绿色低碳更新。鼓励市

场开发单位开展绿建与低碳更新试点，在全过程贯彻低碳化的更新理念，发展低碳园区、建设低碳社区。

——实施绿色交通战略。以更新为契机，大力推广新能源交通系统，促进相关配套基础设施建设，提升可再生能源交通工具的占比；结合各片区实际，发展地下与空中等集约化轨道交通系统，构建绿色交通网络。

——推行绿色生活方式。引导鼓励公众自觉践行绿色生活方式，开展创建节约型机关、绿色家庭、绿色学校、绿色社区、绿色出行等宣传活动，建设配套环境设施，推动绿色消费，进行绿色发展。

（二）更新方式

综合整治。综合整治类主要综合运用“留、改、拆、补”等有机更新的手法，通过建筑局部拆建、建筑物功能置换、保留修缮，完善基础设施和公共服务设施、沿街立面改造、环境整治和既有建筑节能改造等方式，实现人居环境优化提升。更新后的土地主体使用权、功能和用途可变或可不变。综合整治方式主要运用于、集中成片的危旧房改造、城中村改造、“街区”微改造等项目类型。

功能完善。功能完善类是指结合产业发展需求，对既有旧商业或旧工业用途的建筑物保留建筑物的原主体结构，只改变部分或者全部建筑物使用功能，但不改变土地使用权的权利主体和使用期限的城市有机更新项目。功能完善类更新项目可以根据消除安全隐患、改善基础设施和公共服务设施的需要加建附属设施，并应当满足城市规划、环境保护、建筑设计、建筑节能及消防安全等规范的要求。

历史文化保护。历史文化保护类是指以历史文化保护为目标，位于历史街区、历史地段、历史文化名镇名村的有机更新项目，强

调在坚持保护优先的前提下对现有建筑进行适度合理利用。包括历史城区内的老旧小区改造，历史城区和历史文化名镇名村内的历史遗迹保护修缮、工业遗址改造、街区微改造等项目类型。

生态修复。生态修复类是依据生态学原理针对城市生态系统，结合城市土地利用规划，辅以人工措施将受干扰破坏的土地如工业用地、受损山体、渠化的污染河流等，恢复到具有正常生态系统功能的状态，并保持与周围环境景观的协调，使城市生态系统向良性循环方向发展。主要是指对城市更新用地进行整治、拆旧和复垦等，恢复生态景观用途、水利设施用途或作为农用地使用。

全面改造。全面改造类是指以拆除重建为主的更新方式，主要指通过建筑物、构筑物及其他附着物的拆除清理、重新建设的方式进行改造。全面改造类更新项目应当严格按照城市更新单元计划、城市更新规划的规定实施。主要适用于历史文化价值较低的旧厂房、旧村等片区，且周边交通、环境、设施等配套承载力充足的区域。

七、更新对象分类引导

（一）居住空间

老旧小区

——老旧小区规模。邵阳市中心城区范围内的老旧小区共 765 个，其中：大祥区 391 个，双清区 268 个，北塔区 106 个。涉及户数 123588 户，建筑 7177 栋，建筑面积 1127.94 万平方米。

——老旧小区更新指引。对建筑质量存在重大安全隐患、具有重大基础设施和公共设施建设需要以及保障性安居工程等公共利益建设需求的老旧小区，可在政府主导下实施拆除重建。其它类型的老旧小区以综合整治为主，重点聚焦“水电路气网梯安治”“菜食

住行购、教科文卫体、老幼站厕园”改造内容，以“15分钟生活圈”划定改造单元。加强供水、排水、供电、道路、供气、安防、停车及充电、慢行系统、无障碍和环境卫生等基础设施改造建设，落实海绵城市建设理念，完善设施运行维护机制，确保设施完好、运行安全、供给稳定。鼓励具备条件的社区建设电动自行车集中停放和充电场所，并做好消防安全管理。

城中村

——城中村规模。三区范围内有城中村44处，其中大祥区12个，双清区14个，北塔区18个。

——城中村更新指引。城中村更新采取全面改造和综合整治相结合的方式。对于现状建筑破旧、环境质量差、基础设施条件落后，同时用地性质与片区控规不符，指标不满足相关规划的城中村近期实施综合整治，改善其基础设施，提升人居环境质量，远期对其进行全面改造。

居住空间更新资金平衡指引

——财政资金统筹。邵阳市设立棚户区改造专项资金，由市财政统筹用于棚户区改造支出。同时，在公共财政预算和政府性基金预算编制和执行中，加大财政统筹力度，调整支出结构，加大对棚户区改造的资金投入。

——市区分担盈亏。邵阳市城区内棚户区改造资金实行“市级统筹，综合平衡”，市、区按照8:2的比例共同分担盈亏，明确市区责任，平衡资金压力。

——引入社会资本。可吸引企业参与，如物业公司预投资金，以后续服务收益抵偿。还可创新金融工具，发行专项债券或设立城市更新基金，通过市场机制筹集资金，平衡项目资金需求。

——土地收益反哺。建立“生态银行”制度，将佘湖山生态修复产生的碳汇指标交易收益反哺社区更新，通过土地相关的生态指

标交易获取资金，支持居住空间更新。也可通过棚户区改造征收腾地挂牌出让土地，用土地出让收入支持改造项目。

——**居民自筹**。邵阳市老旧小区改造鼓励居民自筹资金，如在加装电梯项目中，居民可按一定比例分摊费用，减轻政府资金压力，实现资金平衡。

（二）产业空间

老旧工业

——**老旧工业规模**。本次纳入城镇更新改造对象的旧厂房为城镇开发边界范围内除经开区工业集中园区及三区湘商产业园界线范围以外的老旧工业 81 处，主要分布在大祥、双清区，占地面积 2.62 平方公里。呈零散分布，与居住区混杂，是未来城市需要重点更新改造的潜力空间。

——**老旧工业更新指引**。针对老旧厂区，规划功能在符合上层规划的前提下，统筹采取综合整治、功能完善、全面改造等方式进行更新，为产业发展提供优质物质空间。采取传统工业用地改为工业研发、工业创新等，导入高附加值的高新技术产业；针对质量较好、反映时代工业特征的工业厂房，进行性质转变和功能置换，发展特色商业、购物及办公功能。利用工业厂房进行内部空间植入公共服务设施功能，补足区域公共服务设施缺口。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。

老旧商业

——**老旧商业规模**。全市现状老旧商业 44 处，占地面积共计 1.08 平方公里。

——**老旧商业更新指引**。商贸市场更新改造以完善城市功能为目标，统筹采取提质改造及外迁等方式，腾挪置换空间，发展休闲娱乐、康养医疗、体育等新消费，为城市高品质发展提供空间。

产业空间更新资金平衡指引

——**多元化资金渠道**。争取财政资金，还可获取金融机构贷款，或引入社会资本，通过 PPP、“投资人+EPC” 等模式，也可考虑发行专项债券，或鼓励土地使用权人和房屋所有权人自筹资金。

——**项目运营收益反哺**。探索引入商务、餐饮等新业态，形成多元化经营收益，收益，建立公共收益“资金池”，以经营收益反哺项目运营。如将老旧厂区改造成产业园、艺术园等，通过租金收入覆盖部分成本。

——**跨项目统筹平衡**。对改造任务重、经济无法平衡的项目，可与储备地块组合进行综合平衡，在行政区域范围内跨项目统筹，实现整体资金平衡。

产业空间更新产业项目引入指引

——**创意引领彰显城市内涵**。高大宽敞厂房、锈迹斑驳工业设施、饱经沧桑的时代印记利用独具特色的工业造纸文明遗存景观，聚合整合城市创意产业，打造发展创意文化产业的重要空间载体，实现产业转型、更新、升级的最终目的；将本土特色文创、时尚体

验、潮流消费、艺术装置、创意作品、时尚个展等创意产业，不断更新、不断创造，成为引领时尚潮流的创意产业高地，赋予工业造纸文明新的经济、文化意义和社会意义。

——**文化创新带动城市复兴。**利用历史码头和老旧仓库改造成文化旅游区，集现代文化、旅游、休闲、商业功能于一体；发展文创，推动价值再创造，打造文化空间，促进文化交流；以特色影院、餐厅咖啡厅、纪念品店、酒馆及水上运动作为特色打造亮点。

——**科技赋能体验历史呈现。**工业旅游、文化体验与高科技 VR（虚拟现实）、AR（增强现实）实时挂钩，在最具历史感、沧桑感的工业遗存建筑内体验最时尚、最潮流的数字文化虚拟呈现，将历史与时代无缝衔接；打造全天候、全年龄都沉浸式可身临其境的数字文化造纸工业博物馆、游乐园和影剧院。

——**业态融合促进产业活化。**多种时尚业态上下关联、有机交融，将工业旅游与造纸文明、工业体验、工业博览、美食餐饮、特色市集、休闲娱乐、文化共创、特色酒吧、婚纱摄影、酒店民宿等多种业态融合；促进工业旅游与民俗风情、高新技术、文化创意、时尚消费等领域深度融合，创造更多更具特色、意蕴与情怀的消费场景，探索工业遗存保护与复兴的可持续发展模式。

（三）历史文化资源更新保护

更新保护规模。本次纳入城镇更新改造对象的历史文化资源为城市紫线划定范围，包括历史文化街区、历史保护建筑和不可移动文物保护单位等。根据城市紫线划定的历史文化保护要素，历史文化街道、历史地段、历史建筑和市级以上文物保护单位进行保护。

邵阳市中心城区范围内较为集中的历史文化资源 2 处，占地面积共计 18.79 平方公里。

更新保护模式

——**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。**历史文化街区采取功能完善为主的更新方式。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。

——**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。

文化资源更新资金平衡

——**争取财政资金支持。**湖南省加大了城乡历史文化遗产保护专项资金投入，邵阳市可积极争取省级专项资金支持。同时，可参照省“城新贷”财政贴息政策，对历史文化资源保护利用项目申请财政贴息，减轻贷款利息负担，吸引金融机构贷款，实现资金平衡。

——**引入社会资本。**邵阳市在工业遗产保护利用中，可鼓励社会各类主体建立工业遗产陈列馆等。如以原国营红日机械厂为重点，谋划打造红色教育基地，可吸引企业投资建设运营，以企业投入资

金平衡项目建设资金，后期再通过门票收入、研学合作等方式获取收益，实现持续运营。

——**经营收益反哺**。参考武冈市西直街的做法，对入驻历史文化街区的经营主体给予装修补贴、租金减免等优惠政策，吸引商家入驻。待街区运营成熟后，通过收取租金、经营提成等方式获取收益，反哺历史文化资源保护和更新项目，实现资金平衡。

——**建立“生态银行”制度**。可借鉴佘湖山生态修复模式，将历史文化资源保护范围内相关生态修复产生的碳汇指标交易收益，反哺历史文化资源保护和利用项目，以生态收益平衡保护资金投入。

文化资源更新产业项目引入指引

——**开发文旅体验项目**。以宝庆府衙、古城墙、古城楼、历史街巷、爱莲池、水府庙、古仙人井、育婴堂、古卸甲坊、松坡图书馆等历史文化资源为依托，复原老街记忆、注入文化演艺、非遗展示、文创商品等元素，打造集古朴生活休闲、文化体验的历史文化体验区，重点推进古城文化观光体验游。

——**建设主题商业街区**。以古城墙历史文化为主题，打造商业街区。街区建筑风格仿照古代邵阳街巷，布局古色古香的商铺，引入特色餐饮、传统手工艺品店、书店等商家。同时，设置宝庆古城墙历史文化展示区，通过图片、文字、实物等形式展示古城墙的历史变迁和文化内涵。

——**打造宝庆古城文旅休闲廊**。通过对资江南路风光带打造，沟通人文休闲和历史演变，将“慢休闲”的健康理念融入设计中，突出城市的景观休闲和文脉传承的互动，传承和诉说古宝庆历史与

现代文明的融合交汇，彰显“古韵、人文、情怀、传奇”特色，打造有故事的美景长廊。

——**传承文化激活商业空间。**打造成展现宝庆古城传统建筑风貌弘扬传承老邵阳原生态生活方式集特色购物、地方风味餐饮、高品位休闲、娱乐、旅游观光于一体的复合型体验式仿古风情街区。

——**增加夜间文旅产品供给。**鼓励建设集合文创商店、特色书店、小剧场、文化娱乐场所等多种业态的消费集聚地。推出沉浸式演艺、非遗互动项目和文创项目、3D灯光秀、艺术表演等夜间文旅消费体验产品，打造时尚化、亲民化夜间文旅体验项目。

——**出台优惠政策吸引投资。**参考武冈市西直街历史文化街区的做法，推出补贴等优惠政策，如对入驻历史文化街区的经营主体给予装修补贴、租金减免等，吸引企业和商家入驻，鼓励社会资本参与产业项目建设。

八、更新单元空间布局

（一）城市更新单元划定

单元划定原则

——**更新对象要素密集。**以邵阳市城市更新潜力图斑识别结果为基础，城市更新对象和要素比较密集的区域，更新对象包括老旧小区、老旧厂区、老旧楼宇等多种类型，占比较高。

——**规划要素相对完整。**考虑城市主干路、规划单元，公共设施完整以及相对成片等相关因素，便于规划统筹。

——**行政边界相对完整。**兼顾街道和社区边界，便于政府工作协调、街道和社区组织动员。

——项目肥瘦搭配组合。充分考虑未来城市更新单元整体更新实施的经济可行性。将高收益更新项目、低收益更新项目（如工改工、老旧楼宇改造）与公益性更新项目组合，尽可能实现更新单元内的区域统筹。

——避免大拆大建。响应国家政策号召，统筹考虑留改拆等多种更新方式，城市更新单元范围内拆除建筑面积原则上不高于现状总建筑面积的 20%。

单元划定结果。本次统筹考虑更新要素分布及行政区划范围，初步划定更新单元 31 个。其中重点更新单元 11 个，一般更新单元 20 个。重点更新单元是对城市发展有结构性影响的成片区域，如重要的中心区、产业功能核心区、城市重点形象片区、历史文化资源富集区域、结构性开敞空间等。（详见附表 2 邵阳市重点更新单元划分一览表）

（二）更新单元实施模式

政府专项资金。整合国家、省、市各类专项资金、政府债券等，投资各类底线保障和基础实施建设，例如危房维修、雨污分流、地下管网、道路整治、尽端路治理等。

社区运营收益。在老旧小区改造、完整社区建设方面政府给与财政投入支持的同时，积极探索“自我造血”，减轻财政负担。例如通过政府补贴、公开招标的方式鼓励社会资本投资社区停车、社区商业、社区、社区托育、日间照料中心等。

公共资源盘活运营收益。目前邵阳城区内有大量闲置公共资源，如政府部门、国有企事业单位闲置土地、楼宇等，可以纳入城市更新项目包。对市区平台公司持有的“批而未供、供而未建”闲置土地，也可以加以盘活利用，重新规划配置，或者在没有明确开发建

设计划前的时间内建设夜市、文体活动场地等多种方式进行利用，创造运营收益。

产业空间盘活运营收益。单元内的老旧工业用地、楼宇进行更新改造后，通过更新后的出租运营收益申请城市更新长期贷款。

新老联动、平衡地块收益。对于人口和功能过度密集的更新单元和片区，建立老城疏解与新区建设联动机制，政府在城市新区配置平衡地块，定向安置腾退搬迁居民，或者将开发运营收益弥补更新单元投资。

更新单元整体统筹平衡。单元整体实施时，建议成立更新单元平台公司，作为统筹主体，整合单元内各类更新资源，通过政府、街道、社区授权，国有资产调拨、划转、长期租赁等多种方式获得相关土地、住房、厂房、楼宇的产权或者更新改造投资运营权益。地方平台公司作为策划主体、资源整合主体、投融资主体和资产管理主体等，通过各项收益争取和申请银行政策性金融长期低息贷款支持，推动更新实施。

九、城市更新行动计划

（一）居住空间提升行动

加快建成区老旧小区提升改造。规划重点对大祥、双清和北塔区老城区的城市重点更新单元，结合现状调研时社区反应更新需求情况，对有改造需求的老旧小区进行整理。至规划期末，完成建成区老旧小区重点片区改造。

大力推进绿色完整社区建设。在邵阳市老旧小区改造的同时，大力推进绿色完整社区建设，着力于解决居民生活“急难愁盼”问题，切实改善民生福祉。至规划期末，绿色完整社区覆盖率不低于75%。

邵阳市绿色完整社区建设指引

——完善社区服务设施。以社区居民委员会辖区为基本单元推进完整社区建设试点工作。按照国家相关规范要求，补充建设社区综合服务设施、幼儿园、托儿所、老年服务站、社区卫生服务站。每百户居民拥综合服务设施面积不低于 30 平方米，60%以上建筑面积用于居民活动。适应居民日常生活需求，配建便利店、菜店、食堂、邮件和快件寄递服务设施、理发店、洗衣店、药店、维修点、家政服务网点、再生资源回收网点等便民商业服务设施。统筹若干个完整社区构建活力街区，配建中小学、养老院、社区医院等设施，与 15 分钟生活圈相衔接，为居民提供更加完善的公共服务。

——打造宜居微环境。顺应居民对美好环境的需要，建设公共活动场地和公共绿地，高效利用零碎空地、边角空间等改造建设“口袋公园”、“袖珍公园”，推进社区适老化、适儿化改造，营造全龄友好、安全健康的生活环境。鼓励在社区公园、闲置空地和楼群间布局简易的健身场地设施，开辟健身休闲运动场所。

——推进智能化社区服务。引入物联网、云计算、大数据、区块链和人工智能等技术，搭建社区公共服务综合信息平台。集成不同部门各类业务信息系统，整合社区安保、车辆、公共设施管理、生活垃圾排放登记等数据信息，建设智能化安防系统，推动门禁管理、停车管理、公共活动区域监测、公共服务设施监管等领域智能化升级。推进智慧物业管理服务平台与城市运行管理服务平台、智能家庭终端互联互通和融合应用，提供一体化管理和服务。整合家政保洁、养老托育等社区到家服务，链接社区周边生活性服务业资

源，建设便民惠民智慧生活服务圈，提高社区治理数字化、智能化水平。

分类推进城中村整治与改造。按照城中村的分布区位和城市开发建设进程，分类推进城中村整治与改造。城市更新主要针对近期暂时不具备拆迁改造的城中村，通过整治更新手段，保障城中村居民的居住安全和设施完善。需要一级开发的城中村通过整体拆除重建和城市化开发予以解决。至规划期末，基本完成建成区城中村改造。

（二）市政基础设施补短板行动

加强市政基础设施建设，提升城市高水平能力支撑。按照绿色低碳循环理念，推进市政基础设施补短板和更新改造专项行动，建立基础设施档案和“一年一体检、五年一评估”长效机制。

加快市政基础设施提质改造，提升老城区承载能力。以民生需求为向导，统筹推进老城区市政管网更新改造，完善雨污分流系统，通过系统化、精细化的提质改造，全面提升老城区市政基础设施的安全性、可靠性与服务效能，增强区域综合承载能力，让老城区焕发活力。

建设便捷城市路网，提升城市整体通达性。加密支路网络，改造关键节点，突破交通瓶颈，建成“环网相连、高效便捷、节点畅通”的城市路网结构，营造快捷舒适的城市交通出行环境。

优化停车设施布局，改善停车环境。整合优化停车设施布局，合理规划地面、地下及立体停车空间，增设智能化停车引导系统，有效缓解停车难问题，提升停车便利性与安全性，营造整洁、有序舒适的停车环境。

（三）公共服务设施补短板行动

加快公共服务设施建设，完善高品质要素供给。加快学校、医院、养老、文体等公共服务设施建设，优化资源布局，引入优质服务资源，提升设施智能化、人性化水平，构建均衡高效的服务网络，完善高品质要素供给，切实增强群众获得感。

基于邵阳历史文化特色，建设高内涵文化设施。深挖邵阳本土宝庆文化、湘军文化等特色资源，规划建设集历史展示、艺术展演、文化体验于一体的高内涵文化场馆，打造兼具传统韵味与现代功能的文化地标，以文化设施建设厚植城市精神内核，提升文化软实力。

以“15分钟健身圈”为更新目标，加快体育设施建设。统筹规划，在社区、公园等公共场所加快新建、改建篮球场、健身步道、智能健身驿站等体育设施，补齐健身场地短板，让居民就近畅享运动便利。

提升基础教育设施水平。加快新建、改扩建中小学和幼儿园，更新教学设备，完善实验室、图书馆等功能室，优化校园安防设施，推进智慧校园建设，全方位提升基础教育硬件与软件水平，为学生打造优质学习环境。

扩容提质医养设施，构建全龄康养新格局。通过新建扩建、升级改造等方式扩容医养设施，推动医疗与养老服务深度融合，引入智慧管理与专业服务，构建普惠均衡、覆盖全龄的康养服务体系，满足不同群体多样化养老需求。

（四）城市公园绿化、绿道建设行动

优化公园绿地系统。按居民出行“300米见绿、500米见园”的要求，公园绿地服务半径内覆盖率达到90%，均衡布局，推进

“公园绿地5至15分钟服务圈”建设。通过留白增绿、拆违建绿、破硬植绿等方式，统筹推进社区公园、街头游园、“口袋”公园建

设。建成区内公园绿地建设，主要是基于国土空间规划，结合老旧工业、仓储等零散地块实施更新建设。

加快推进绿道建设。加快推进邵阳绿道建设，结合邵阳市主要公园、道路、文化景观、体育设施等。完成资江两岸、邵水-檀江和红旗河“一江两河”绿廊，世纪大道、邵阳大道、新城大道、西湖路、雪峰路等绿道工程建设。

（五）安全韧性城市提升行动

推进海绵城市建设和黑臭水体治理

——加强海绵城市建设。以海绵城市建设为统领，统筹推进市政基础设施建设、污水“厂网一体化”改造、黑臭水体整治、城市防洪排涝建设，充分发挥建筑、道路和绿地、水系等生态系统对雨水的吸纳、蓄渗和缓释作用，有效控制雨水径流，有效改善城市生态环境，增强城市发展的整体性和系统性。

——深化黑臭水体治理。坚持系统化、流域化、源头化、统筹化、常态化治理黑臭水体，以“厂网一体化”改造为抓手，加强雨污管网、污水泵站、湿地和引流工程、一体化设备、排水管网GIS系统建设。

推进防洪排涝建设和城市内涝治理。以海绵城市建设为引领，推进城市防洪排涝建设。防洪标准近期按50年一遇，远期按100年一遇。加快解决基层反映迫切的排水排污管网和内涝点，如城区东大路、五一南路、双坡路、西湖路高架桥及匝道等立交下穿、地下过街、低洼地区等束水节点整治工作。

保护山体水系推动生态修复。保护城市自然山体水系，在保障安全和生态功能的基础上，有序开展城区及周边受损山体、废弃地和河湖水系的修复利用，种植乡土适生植物，恢复自然生态。全面

落实河湖长制，改造完善城市河道、堤防、水库等设施，加快补齐城市防洪排涝设施短板。

强化安全布局加强应急管理。强化城市安全发展空间布局，统筹城市地上地下空间开发利用，推进城市防灾避险、应急救援、人防设施、消防站等空间（场所）建设，有序开展地下综合管廊建设。推进应急救援信息平台 and 物资储备库建设，推动建立相互独立又连通的能源、供水等生命线系统，形成现代化、系统性的城市安全运行保障体系。开展城市污水管网建设改造攻坚行动，加快燃气、供排水老旧管网改造升级。所有供水企业在取水口及出水口安装针对性的污染因子在线监测设备。聚焦重点领域和关键环节，强化智能化应用，实现城市安全风险源头管控、过程监测、预报预警、应急处置和综合治理。

（六）产业空间提质行动

引导商业市场空间业态与空间更新。腾挪传统商业空间，发展休闲娱乐、康养医疗、体育等新消费，引进新型商业综合体建设运营。发展基于互联网、物联网的商业新模式，重构发展新动能。重点推动商业业态优化、空间品质提升、营销模式创新、区域品牌塑造，充分挖掘年轻人新消费潜力。传统市场空间，置换传统业态空间，集中布局，腾挪出新空间，导入新消费体验商业商贸业态。

鼓励老旧厂房盘活与低效园区提质增效。针对邵阳市低效工业和仓储，增补产业配套，导入高附加值的高新技术产业，部分采取传统工业用地改为商业、居住等。针对质量较好、反映时代工业特征的工业厂房，进行性质转变和功能置换，发展特色商业、购物及办公功能；利用工业厂房进行内部空间植入公共服务设施功能，补足区域公共服务设施缺口。到规划期末，完成双清区小江湖造纸厂和龙须塘化纤厂 2 处老旧厂区的提质转型。

（七）历史文化保护行动

加快历史文化资源调查评估。加快推进历史文化街区划定和历史建筑确定，按照“应划尽划、应保尽保”原则，确保具有保护价值的“城市片区和建筑及时认定公布。对涉及老街区、老厂区、老建筑的城市更新改造项目，预先进行历史文化资源调查，组织专家开展评估论证，确保不破坏地形地貌、不拆除历史遗存、不砍老树。分年度制定抢救性、保护性修缮加固计划。到规划期末，全面完成既有历史建筑的修缮。

统筹推进历史文化街区保护更新和活化利用。统筹推进历史文化街区保护更新和活化利用。以保护、保留、利用、提升为主导，开展街区整体策划、建筑改造和景观提升，重塑产业与空间关系，重聚历史城区人气，让历史城区成为建筑可阅读、街道可漫步、城市可记忆的“文化客厅”。到规划期末，完成双清区迴栏街、铁炉巷等老旧街区和宝庆历史文化街区2处老旧街区的提质转型。

（八）智慧城市建设行动

推进“新城建”与“新基建”融合发展。试点布局智能市政基础设施，推动城镇市政基础设施智能化升级，改造水、电、气、热、社区智能化管理等重点领域终端系统。落实智慧城市要求，鼓励利用城市更新契机适度超前布局智能基础设施，运用智慧路灯、智慧井盖、智慧泊车等数字基础设施改造市容市貌，完善新能源汽车充电桩、换电站及车路协同基础设施；有序实施5G和智慧灯杆建设，逐步推进“多杆合一”，加快布局城市道路基础设施数字化信息系统。

推进邵阳城市信息模型（CIM）基础平台建设。基于平台建设智能市政、智慧社区、智能建造、协同发展智慧城市与智能网联汽车系统，提升城市数字化管理水平。至规划期末，建成邵阳城市大

脑，整合城市管理领域信息系统和数据资源，实现城市数据开发和共享，集成智慧交通、智慧能源、智慧民生等平台。

（九）重点项目建设计划

规划结合住建局十五五规划，在老旧小区、绿色完整社区、城中村改造、基础设施、道路设施、停车设施、文化设施、教育设施、医疗设施、公园绿道、安全设施、生态修复、智慧城市、文化保护利用等领域共规划 145 个重点建设项目。

十、空间管控

重点单元的城镇更新对提升城市品质、优化空间布局至关重要。本次从土地利用、建筑、公共空间与设施、交通组织、生态与环境保护等方面提出空间管控引导措施。

（一）土地利用管控

优化土地混合使用。鼓励在重点单元内适当提高土地混合使用程度，如在商业、办公区域周边配套适量居住用地，形成职住平衡的社区，减少通勤压力。同时，允许在居住区内设置小型商业服务设施，满足居民日常生活需求，提升生活便利性。例如，在老旧商业区与居住区交界处，通过更新改造，合理布局居住、商业、公共服务等功能，打造多功能融合的社区。

盘活存量土地资源。对重点单元内的闲置、低效利用土地进行全面清查和梳理。通过土地收储、合作开发等方式，推动存量土地的再开发利用。对于废弃的工业厂区、闲置的仓储用地等，根据城市发展需求，重新规划用途，可建设为新兴产业园区、公共服务设施用地或生态绿地等。如将老工业区改造为创新创业园区，吸引新兴产业入驻，带动区域经济发展。

保障公共服务设施用地。在城市更新过程中，优先保障教育、医疗、文化、体育等公共服务设施用地需求。按照人口规模和服务

半径，合理规划公共服务设施布局，确保设施覆盖均衡。对于现状公共服务设施不足的区域，通过更新项目进行补充完善，提高公共服务水平。例如，在老旧小区集中区域，利用更新腾出的土地建设社区卫生服务中心、幼儿园等公共服务设施。

（二）建筑管控

建筑高度与体量控制。根据重点单元的功能定位和城市设计要求，制定建筑高度和体量控制指标。在城市核心区、历史文化保护区等区域，严格控制建筑高度，保持传统的城市空间尺度和风貌。在新开发区域或产业园区，结合周边环境和交通条件，合理确定建筑高度和体量，塑造富有特色的城市天际线。例如，在宝庆古城核心区，建筑高度控制在一定范围内，以保护古城的历史风貌；而在经开区等产业发展区域，可适当提高建筑高度，提高土地利用效率。

建筑风貌与色彩引导。制定建筑风貌和色彩管控导则，对重点单元内的建筑风格、材质、色彩等进行引导和规范。在历史文化街区 and 传统风貌区，建筑应延续当地的历史文化特色，采用传统的建筑形式、材质和色彩，与周边环境相协调。在其他区域，鼓励建筑设计创新，但要保证整体风格的统一和协调。如在北门口明清古街，建筑更新应遵循明清时期的建筑风格，采用青砖、灰瓦等传统建筑材料，保持古街的历史韵味。

建筑质量与安全提升。对重点单元内的既有建筑进行质量和安全评估，对于存在安全隐患的建筑，按照相关标准和规范进行加固改造或拆除重建。在新建建筑中，严格执行建筑质量和安全标准，采用先进的建筑技术和工艺，提高建筑的抗震、防火、防洪等能力。同时，加强建筑施工过程中的监管，确保施工质量和安全。

（三）公共空间与设施管控

打造连续的公共空间网络。通过城市更新，打通重点单元内的公共空间断点，连接各类公园、广场、绿地、步行街等，形成连续、便捷的公共空间网络。加强公共空间与周边建筑、道路的衔接，提高公共空间的可达性和使用率。例如，在资江沿岸，建设连续的滨水步道和生态廊道，串联起各个公园和景点，为市民提供休闲娱乐的好去处。

完善公共服务设施配套。按照“15分钟社区生活圈”的理念，在重点单元内完善各类公共服务设施配套。除了教育、医疗、文化、体育等基本公共服务设施外，还应配置社区服务中心、养老服务设施、菜市场、便利店等生活服务设施，满足居民日常生活的多样化需求。例如，在老旧小区改造中，增加社区食堂、老年活动中心等服务设施，提升居民生活品质。

提升公共空间品质。注重公共空间的品质提升，通过合理的景观设计、设施配置和环境整治，打造舒适、宜人的公共空间环境。增加公共空间的绿化覆盖率，种植多样化的植物，营造生态、美观的绿化景观。设置人性化的休息座椅、垃圾桶、照明设施等，提高公共空间的便利性和舒适性。同时，加强公共空间的管理和维护，保持环境整洁、有序。

（四）交通组织管控

优化道路网络布局。对重点单元内的道路网络进行评估和优化，打通断头路，拓宽瓶颈路，完善支路系统，提高道路的连通性和可达性。根据交通流量和需求，合理规划道路等级和断面形式，优化道路交叉口设计，提高道路通行能力。在老城区，通过改造和拓宽

道路，改善交通拥堵状况；在新开发区域，提前规划合理的道路网络，避免交通拥堵问题的产生。

加强公共交通设施建设。优先发展公共交通，在重点单元内增加公交站点和公交线路，提高公共交通的覆盖率和水平。加强公交站点与周边建筑、公共空间的衔接，实现无缝换乘。同时，积极推进轨道交通建设（如有规划），构建多层次的公共交通体系。在高铁新城与主城区之间，优化公交线路和站点设置，加强两者之间的交通联系。

完善慢行交通系统。保障步行和自行车出行的优先性，建设连续、安全、舒适的慢行交通系统。在道路设计中，设置独立的自行车道和人行道，并加强与公共交通站点、公共空间的连接。在商业区、学校、公园等人员密集区域，设置步行街区或自行车专用道，鼓励绿色出行。在资江沿岸的滨水步道，设置自行车道和步行道，方便市民骑行和散步。

加强停车设施建设。根据重点单元内的停车需求，合理规划建设停车设施。增加公共停车场的数量，鼓励建设立体停车场、地下停车场等，提高停车空间利用率。同时，推动停车设施的智能化管理，开发停车 APP，实现停车位的实时查询、预订和支付，缓解停车难问题。在老城区的商业中心和老旧小区周边，建设公共停车场或利用闲置土地设置临时停车场，解决停车难题。

（五）生态与环境保护管控

加强生态保护与修复。对重点单元内的山体、水体、林地等自然生态资源进行严格保护，划定生态保护红线，禁止破坏生态环境的开发建设活动。加强对受损生态系统的修复，如对资江、邵水河等水体进行综合治理，改善水质，修复水生态。

推进海绵城市建设。在城市更新项目中，全面推进海绵城市建设理念。通过建设透水铺装、下沉式绿地、雨水花园、蓄水池等海绵设施，提高城市对雨水的吸纳、蓄渗和缓释能力，减少城市内涝，

改善城市生态环境。在更新项目中，推广透水铺装和下沉式绿地，增加雨水的自然渗透和储存。

加强环境污染治理。加强对重点单元内工业污染、生活污染、交通污染等的治理。严格控制工业企业的污染物排放，对不符合环保要求的企业进行整改或搬迁。加强生活垃圾分类处理，提高垃圾无害化处理率。优化交通组织，减少机动车尾气排放。对邵水河支流沿岸的工业企业进行污染治理，确保达标排放；在城区推广生活垃圾分类，提高垃圾资源化利用水平。

表 1 规划指标表

类别	指标名称	规划基期年 (2020 年)	规划目标年 (2035 年)	指标属性
居住环境改善	老旧小区改造完成率 (%)	50.86	100	约束性
	绿色完整社区比例 (%)	0	≥75	预期性
公共设施提升	人均公园绿地面积 (平方米)	2.55	≥10.24	约束性
	15 分钟绿地服务圈覆盖率 (%)			预期性
	农贸市场覆盖率 (服务半径 500 米) (%)	41.21	≥90	约束性
基础设施完善	“雨污分流”管网改造		基本完成	预期性
	道路网密度 (千米/平方千米)	4.57	≥8	约束性
	公交站点 500 米覆盖率 (%)	90	≥92	约束性
	生活垃圾分类设施	基本建成	全面建成	约束性
用地优化	低效用地再开发利用率 (%)	28.56	≥75	约束性
	公共服务设施用地占比 (%)	14.18	≥18	预期性

表 2 邵阳市重点更新单元划分一览表

重点更新单元	更新目标	更新方式	面积（平方千米）
DX01	注重历史街巷保护与整治，建设特色鲜明的宜居住区	综合整治	0.37
DX02	在保护历史文化要素基础上，合理增加便民公共服务设施改造，提升街区活力	历史文化保护	2.79
DX03	完善便民服务与相关设施，提升地块价值	功能完善	0.85
DX04	充分利用该片区的区位优势，将铁路文化、邵阳文化与特色商业相结合，打造“干净整洁、功能完善、秩序井然”的片区环境	功能完善	1.48
SQ01	加快小区改造，增加公共配套设施，完善便民服务与相关设施	综合整治	0.20
SQ02	完善便民服务与相关设施，提升人居环境舒适度和生活便捷度	综合整治	0.09
SQ03	通过片区统筹，补齐基本功能设施和优化居住环境。在城市整体的角度，加大居民在城市公共空间活动和交往的可能性	功能完善	0.66
SQ04	从存量资源与存量文化出发，通过独有的建筑语言与场景营造，打造浓郁的地域特色片区	功能完善	1.08
BT01	加快建设城市道路系统，完善公共服务设施，利用滨水空间优势，努力打造富有情趣、温馨的滨水住区	综合整治	0.77
BT02	逐步完善公共配套设施，并结合滨水商业的建设，努力提升住区环境，形成公共设施齐全、人居环境舒适、生活便捷的滨水商住区	综合整治	0.43
BT-03	采用“自上而下”的模式由政府引导，为片区清理更多的公共空间和增加绿化环境。然后，再“自下而上”，积极引导居民和社会资本参与经营性服务设施的引入，“共同缔造”美好家园	功能完善	0.38