

抚顺市城市更新专项规划（2025-2035 年）

（公开征求意见稿）

第一章 总则

1.1. 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二中、三中全会精神，全面贯彻习近平总书记关于城市工作的重要论述，贯彻落实中央城市工作会议精神，坚持和加强党的全面领导，认真践行人民城市理念，坚持稳中求进工作总基调，坚持因地制宜、分类指导，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，以坚持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，走出一条中国特色抚顺现代化新路子。

1.2. 规划依据

- 1、《中华人民共和国城乡规划法》
- 2、《中华人民共和国土地管理法》
- 3、《中华人民共和国文物保护法》

- 4、《中华人民共和国土地管理法实施条例》
- 5、《中共中央 国务院关于建立国土空间规划体系并监督实施的若干意见》
- 6、《国务院办公厅关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》（国办发〔2020〕23号）
- 7、《关于在城市更新改造中切实加强历史文化保护坚决制止破坏行为的通知》（建办科电〔2020〕34号）
- 8、《住房和城乡建设部 辽宁省人民政府共建城市更新先导区实施方案》（辽政发〔2021〕16号）
- 9、《中共中央办公厅 国务院办公厅关于在城乡建设中加强历史文化保护传承的意见》（厅字〔2021〕36号）
- 10、《住房和城乡建设部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）
- 11、《自然资源部关于进一步加强国土空间规划编制和实施管理的通知》（自然资发〔2022〕186号）
- 12、《住房城乡建设部关于扎实有序推进城市更新工作的通知》（建科〔2023〕30号）
- 13、《自然资源部关于开展低效用地再开发试点工作的通知》（自然资发〔2023〕171号）
- 14、《支持城市更新的规划与土地政策指引（2023版）》（自然资办发〔2023〕47号）
- 15、《辽宁省城市更新条例》
- 16、《城市更新编制导则》
- 17、《抚顺市国土空间总体规划（2021—2035年）》

其他相关规划与政策文件

1.3. 规划原则

- 1、以人为本，民生优先。
- 2、助力发展，提升活力。
- 3、传承历史，活化利用。
- 4、安全韧性，坚守底线。
- 5、规划引领，统筹推进。
- 6、政府主导，多元参与。

1.4. 规划范围

本次研究范围为抚顺市全域，规划范围为抚顺市中心城区城镇开发边界内，重点面向存量空间。结合实际更新需求，规划更新对象为老旧居住空间、闲置公共空间、萎缩消费空间、低效产业空间、城市环境空间、历史文化空间、老旧城市设施、城市交通网络、潜力复合空间等。

1.5. 规划期限

本次规划期限为 2025 年至 2035 年，近期至 2030 年。

第二章 现状评估

2.1. 人口结构性危机显现

近年来，抚顺市受省会沈阳虹吸效应、经济转型发展瓶颈等因素影响，抚顺市常住人口和城镇化发展呈现一系列特征：人口总量减少、老龄化程度加剧、人口流失趋势明显、人口空间分布差异显著。

人口总量减少，但城镇化程度高。抚顺市常住人口由2015年207万人减少至2024年171万人，十年间共减少36万人；常住人口城镇化率由2015年75.56%增加至2024年80.43%，呈现稳步增长的高度城镇化状态。

老龄化程度加剧，且抚养比重攀升。2020年抚顺市常住人口老龄化率为30.26%¹，居全省首位。其中，东洲区、新抚区、抚顺县已处于超级老龄化阶段。随着大量青壮年劳动力和人才流向沈阳、大连等中心城市，导致城市人口老龄化加剧。2020年抚顺市老年抚养比为51.23%²，远超国家和辽宁省平均水平，随着劳动人口的不断迁出，养老压力愈发加大，对基础设施配套提出严峻考验。

人口空间集聚程度差异化明显。抚顺市中心城区人口相对较为密集，外围区域及三县人口密度较低，人口空间格局呈现出“中心集聚、外围收缩，片区集中、整体稀疏”的特征。

¹ 由于数据掌握局限性，这里常住老龄化率表达七普数据。

² 老年抚养比是指老年人口对劳动年龄人口数之比。

2.2. 经济转型升级

抚顺市正处于产业结构调整和转型升级的关键阶段，经济发展呈现出传统产业升级与新兴产业培育并行的特点。

经济态势稳定，产业结构调整。2024 年全年，全市地区生产总值为 1010.9 亿元，同比增长 4.9%，经济增长态势稳定。从产业结构看，第三产业（服务业）增长势头良好，增加值占 GDP 比重达 51.8%，支撑作用显著；而第二产业增加值同比增速相对放缓，占 GDP 比重为 42.3%，部分反映出传统工业在转型升级过程中面临的阶段性调整压力。

传统工业转型，新兴产业培育。抚顺市的发展历史依赖于煤炭、石油、钢铁等重工业，这些传统支柱产业近年产业发展出现分化，电力、煤炭工业保持增长，但石化工业和装备制造业面临较大下行压力。随着资源枯竭和国家去产能政策，抚顺市在不断摸索转型发展路径，但由于新兴产业尚未形成有效支撑，导致城市经济活力不足，财政收入紧张，产业增长乏力，抗风险能力弱。

房地产需求萎缩。由于过去三十年的大规模建设以及近年来人口持续净流出，抚顺市的住房总量面临着供大于求的局面。目前，大量建成于 20 世纪 80 年代的职工住宅和老旧公房空置率较高，特别是在远离核心区的工矿生活区，逐渐形成了“空心楼”和“空心区”。销售市场热度集中在顺城区、新抚区的配套完善、教育资源优质的核心区域，而望花区、东洲区等传统工矿区域的房地产市场相对冷清。

居民收入与消费市场已形成正向互动的良好局面。2024

年，社会消费品零售总额同比增长 6.8%，民生需求稳定，刚需消费强劲，文旅消费爆发式增长，“夜经济”蓬勃发展，消费市场正在逐渐复苏。消费结构向体验式、高品质、多元化、便利型消费倾斜，非必需品类却在收缩，消费越来越理性。城镇新增就业 11094 人，居民人均可支配收入 42248 元，增速 5.0%快于 GDP。

2.3. 文化生态传承

历史文化底蕴丰厚。抚顺市是一座有 2000 余年历史的省级历史文化名城，汉代设郡、明朝建城、清末繁盛发展，建国后成为共和国的第一批工业重镇；先后孕育出以满清故里为代表的民族文化，以雷锋精神、抗联精神为代表的红色文化，以抚顺西露天矿工业遗产为代表的工业文化等多种文化形态。

生态环境共保共治。抚顺是辽宁的绿色生态屏障，林地保有量 8200 平方千米，森林覆盖率 65.71%，市域生态本底丰厚。但中心城区绿化建设的均衡性、可达性、品质尚有不足，城市绿化体系建设有待加强。“一湖”——大伙房水库、“两坑”——东、西露天矿的生态保护和生态修复是抚顺市的生态安全底线，也是沉重的历史环境责任。

2.4. 潜力研判

1、社区居住空间

老旧小区持续实施改造，全市已有 251 个老旧小区完成

改造，惠及居民约 18.0 万户，居民生活环境有效改善，城市形象和综合承载力进一步提升。未来更新将集中在加强 2001-2005 年底前建成有改造需求的小区改造，继续推进完整社区建设，稳妥推动危房和城中村改造。

2、萎缩消费空间

抚顺市已形成涵盖购物中心、百货商场、超市、专业市场、商业街、酒店餐饮、娱乐休闲等多种业态的综合性商业体系。其中，新抚区作为传统商业中心，拥有百货大楼、万达广场、浙商商贸城三大商圈，总商业面积超 200 万平方米。顺城区近年来商业发展迅速，顺城万达广场于 2023 年 9 月开业，成为城东核心新商圈。

3、低效产业空间

抚顺是一座典型的中国东北老工业城市，建成区内现状工业仓储用地面积为 4181.69 公顷，占城市建设用地的 31.02%，工业占 GDP 比重约 40%~50%，工业仍然是抚顺经济的绝对主导，凸显其重工业城市的底色。工业用地在城市更新背景下呈现出显著的历史遗留问题与结构性矛盾，主要表现为工业用地布局零散、利用低效、闲置突出等特征。深入分析抚顺市内现状工业企业布局及运营情况，城区内存在局部用地布局混乱，居住区、商业区服务体系不完善，大量工业建筑闲置利用率不高，工业产值不高或存在一定安全隐患等诸多问题，将需要更新的工业企业归纳为土地价值重构类、用地功能更新类、建筑功能转型类、企业转型升级类，

四种类型，对这四种工业企业深入分析，研判其更新潜力，通过切实可行的政策、经济手段实现城市更新目标。

4、公共服务设施

抚顺市的基础服务网络基本健全，在教育、医疗、文化、教育等领域，已建立起覆盖市、区、街道（乡镇）三级的基础设施网络，保障居民最基本的生活服务需求。市级大型医院、学校等公共服务设施的硬件条件通过改扩建得到一定改善，服务能力有所提升。由于人口持续外流和内部迁移，原有按高峰人口规模配置的设施，在部分老工矿区和人口流失严重的街道出现闲置或低效运行，同时在新建城区和人口集中区的设施又显不足，导致“空间失配”。

5、城市环境空间

市域山水格局——山地平原过渡区、河流汇聚区。总体上看，抚顺是辽东山地向辽中平原的过渡地区，区域内几条东西向的山谷地形向西汇聚于抚顺中心城区周边地区。

城区山水格局——宽河谷、窄山谷、陡山体、低丘陵。北、南两面都是长白山余脉，西面则是相对较平坦的平原，是一个典型的滨水、带形、山地城市。

6、历史文化空间

抚顺市城市更新中历史文化资源保护传承与利用的更新对象主要包括历史文化名镇 1 处、传统村落 7 处、历史城区 1 处、拟规划历史文化街区 2 处、建议历史地段 2 处、不

可移动文物 1211 处、历史建筑 14 处、工业遗产 1 处、工业遗存 45 处、非物质文化遗产 86 项。

7、城市安全韧性

我市城市化进程启动较早，中心城区给排水系统始建于 1908 年，燃气供应始于 1909 年，供热设施建设可追溯至 1907 年，均已超百年历史。尤其是自 1950 年起，依托重工业发展契机，开启大规模城市建设，城市基础设施系统呈现出“建设早、标准低、超负荷、规模大、管网老”的显著特征。

8、城市交通网络

（1）市域交通体系

目前抚顺市已构建以铁路、高速公路为骨干，国省干线公路为支撑，农村公路为补充的综合交通网络体系。随着沈阳都市圈、辽东绿色经济区建设及“十五冬”等重大项目落地，对交通出行服务提出了更高的要求。潜力空间开发需重点把握两个方向：

持续推动区域骨干路网建设，以新宾县为核心节点，联动清原县、桓仁县、抚顺县及沈阳桃仙机场等周边城市和交通枢纽，促进区域经济一体化发展。

推动既有交通设施提质升级，系统解决低标准路段、穿城路段及瓶颈路段问题，重点区域为新宾、清原两县。

（2）城区道路网络

抚顺市区依托浑河河谷呈带状延伸，北部为山地，南部为东、西露天矿，工业用地比重较大，路网密度整体偏低，

但日常出行交通运行良好，足以承载抚顺市的交通需求。随着城市能级提升、人口集聚及产业升级，中心城区交通系统面临局部路段和节点通行效率不足、慢行体验欠佳、停车困难等挑战，更新潜力空间需聚焦三大方向：

优化路网结构，疏通“动脉”与“微循环”。针对跨铁路及跨河出行瓶颈、部分主干道高峰期拥堵、支路网密度不足等问题，通过增设跨区通道、打通断头路瓶颈路、优化交叉口设计，提升路网连通性与韧性。

盘活存量资源，打造“有温度”的交通环境。针对当前停车供需矛盾突出的区域，如城东居住区、南站商圈等，通过多元化手段挖潜停车位，规范停车秩序；面对老年人口比例上升的趋势，在老旧小区内部通过改造道路出行条件、保障步行道连续性，同步进行“适老化”改造，提升特殊群体出行体验。

推动绿色低碳转型，保障新能源充电设施供给。随着电动汽车和电动自行车保有量快速攀升，充电需求日益增长，充电设施作为新能源汽车产业发展的关键支撑，其供给保障已成为当务之急。应聚焦重点区域，在居民区、公共停车场、交通枢纽等场所增设公共充电设施，为群众提供便捷、高效、智能的充电服务。

第三章 统筹更新战略，优化空间结构

3.1. 更新目标

立足抚顺“百年工业文明”的深厚底蕴，以推动“工业文明”向“生态文明”的创新性转型为核心，落实“国家级资源转型样板城市、辽宁生态转型发展示范区”的更新定位，通过城市更新改造，补短板强弱项，提升城市综合实力、产业发展动力、城市宜居活力，将抚顺市建设成为“沈阳都市圈中独具多元文化与山水特色的安全韧性、宜居宜业、活力繁荣的现代化城市”。

到 2030 年，夯实基础、补齐短板。

探索建立常态化体检、系统化谋划、片区化实施、项目化推进、一体化运营的可持续城市更新模式。聚焦安全与民生，建立低质低效空间台账，制定激活时间表和路线图。优先解决最紧迫的居住安全和基础设施老化问题；搭建城市信息模型（CIM）基础平台，推进城市数字化；总结 5 个完整社区的经验，有序推动完整社区建设；围绕采煤影响区综合治理和老城区闲置用地更新为特色手段，率先形成一批示范效应显著、可复制、可推广的标志性成果。

到 2035 年，系统提升，功能集成。

完善城市更新政策法规与工作机制，健全可持续的城市更新模式，全面提升城市宜居、韧性、智慧水平。老旧小区的房屋与基础设施安全得到完整保障，完整社区建设全面普及；新城建全面推进，市政基础设施体系智慧化水平大幅提

升；绿色化交通体系基本形成；形成一批促进城市发展、具有区域影响力的活力消费街区、产业街区、文化街区；城市绿化覆盖率全面提高，修复后的矿山、河流岸线融入城市，得到充分地活化利用。

3.2. 更新方式

以更新对象为基础，按照改造力度由弱到强，以有机更新、综合整治和拆除重建三类更新模式分类指导对象改造。谨慎采用拆旧建新的方式；以更加低成本和对环境低冲击的综合整治方式为主；为有效留存城市记忆、突出城市魅力，善用“绣花针”的有机更新功夫，以修补、织补式更新，真正处理好城市保护与发展之间的关系。

3.3. 优化空间结构

3.3.1. 空间层级

塑造“中心城区核心区－中心城区及周边城区－外围片区”三层城市更新区域，优化人与自然和谐共生的美丽国土空间格局。

第一圈层：中心城区核心区，是存量资产提升的主要空间，强化“文、商、旅、服”等主导功能，重点加强历史文化要素保护，恢复老城肌理格局及传统风貌，提升空间环境品质，改善基础设施条件，严控新建项目高度、体量及规模，探索可持续的更新实施模式。

第二圈层：中心城区及周边城区，是功能优化的主要空

间，持续疏解老城非核心功能，包括疏解与规划分区不匹配、低效待盘活的用地。整治城乡接合部、弥合都市阴影区，发展创新产业，改造升级老旧街区。

第三圈层外围片区，以旧工业区、旧村庄及旧住宅区改造为重点，积极引导旧村庄更新改造，加大城郊旧住宅区改造提升力度。

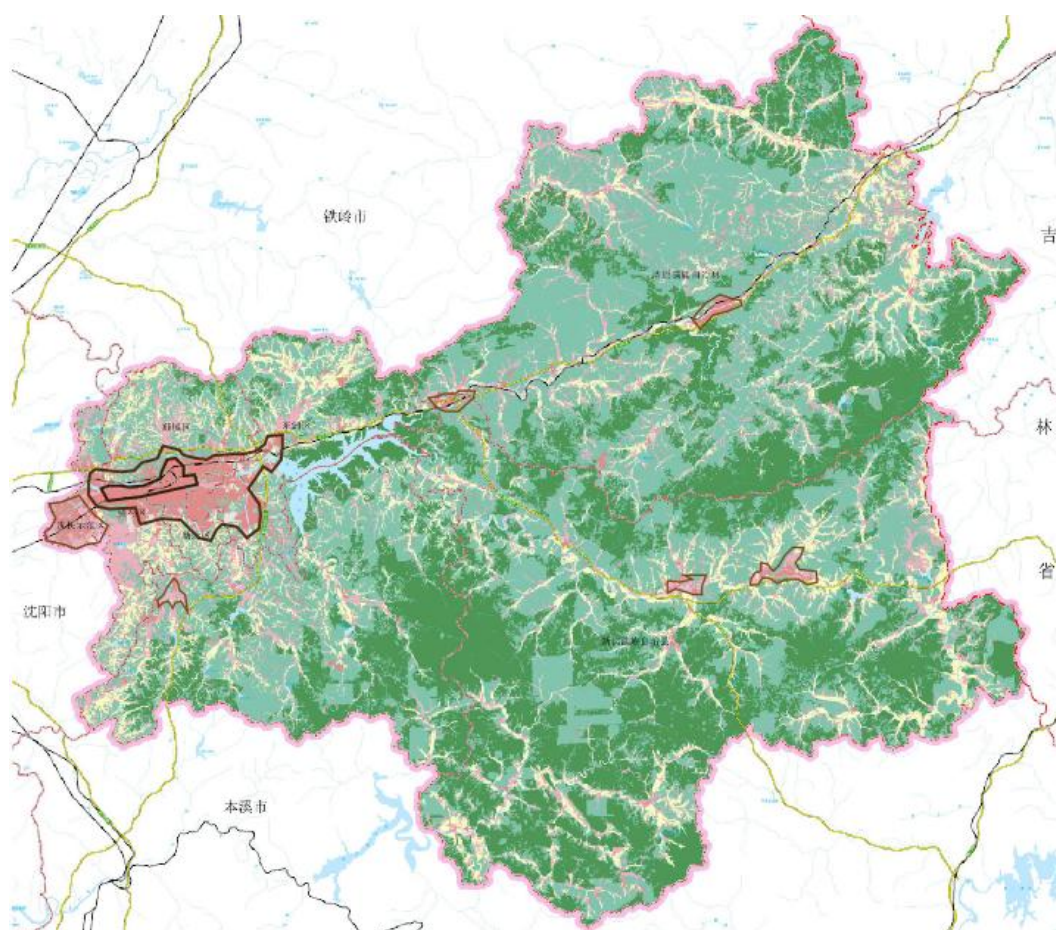


图 1 抚顺市城市更新空间结构图

3.3.2. 重点空间

根据城市更新潜力资源分布、现状建设条件，综合考虑重点发展战略平台、城市交通干道、重要景观节点等因素，

在判断不同地区城市更新动力、更新需求迫切性的基础上，统筹构建全域城市更新空间层级，引导抚顺市中心城区功能和品质整体提升。

主城：河南主城建筑年代相对较早、人口密度大、城市病问题突出，是城市更新的主要对象；河北主城城市更新主要集中在抚顺城、将军、葛布老城区。

副城：沈抚示范区抚顺片区及石文镇为抚顺市的两大副城。沈抚示范区作为沈抚同城化的重要纽带，是融合发展的主要空间，重点围绕社区生活圈和产业服务单元开展城市更新；石文镇作为抚顺县的拟县城，是抚顺市连接沈阳的南部重要空间节点，重点围绕城市化和产业发展开展城市更新。

县城：新宾县城、清原县城结合自身发展需求，重点围绕老旧小区改造和低效用地处置推进城市更新工作。

重点镇：上马镇、后安镇、南杂木镇、永陵镇、红透山镇、北三家镇等重点镇围绕改善民生开展城市更新工作。

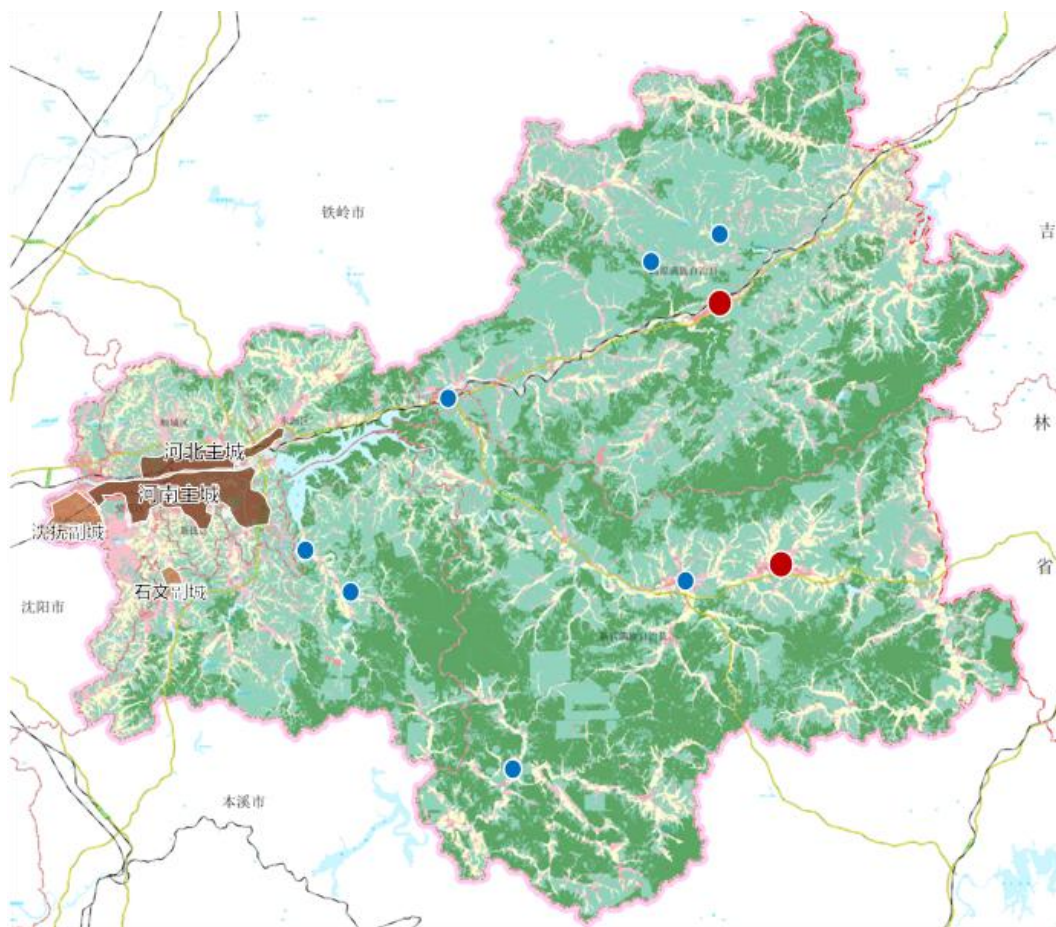


图 2 抚顺市城市更新空间层级图

3.4. 更新单元划定

中心城区共划定 62 个城市更新单元，单元面积共计 41.81 平方千米。其中，旧居住区类更新单元 41 个，低效工业类更新单元 11 个，低效商业类更新单元 3 个，历史文化类更新单元 3 个，生态修复类更新单元 4 个。

对重点城市更新片区提出主导功能定位及主导改造模式实施指引，其中规划主导功能定位包括重点产业发展、产城融合更新、综合服务提升、历史文化连片保护与活化等类型，规划主导改造模式包括政府收储、自主改造、政府收储

与自主改造相结合等模式。

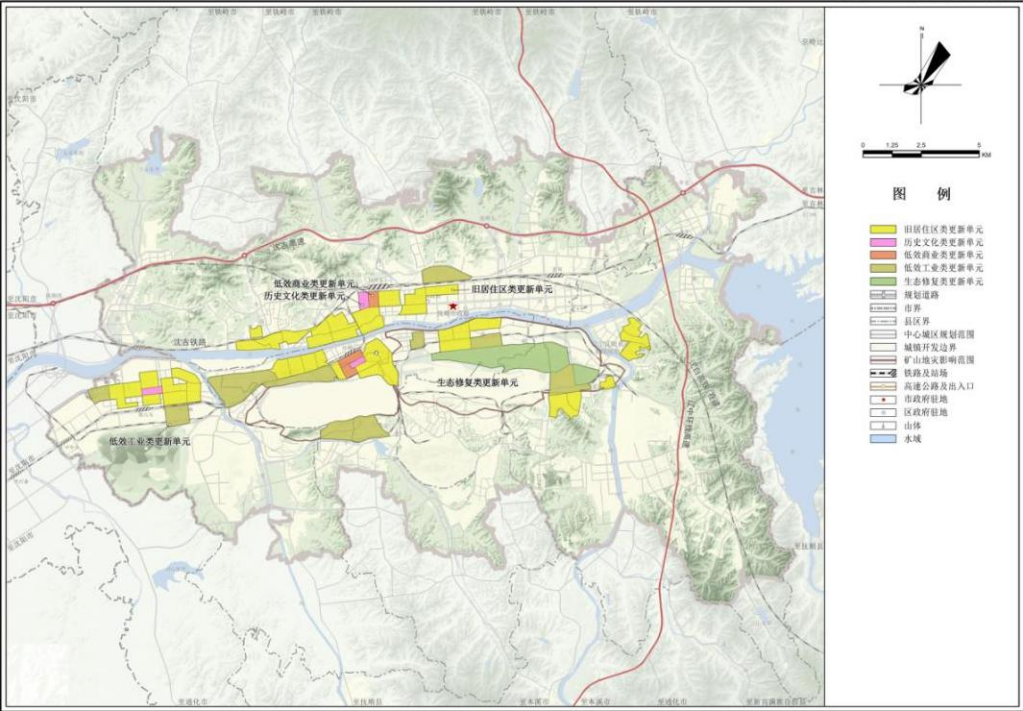


图 3 城市更新单元划定示意图

第四章 保障社会民生，营造美好家园

4.1. 美好家园营造行动

1、持续推进既有居住建筑和老旧小区改造

按照先急后缓、稳步实施的原则，持续提升既有居住建筑及老旧小区的居住环境、设施条件、服务功能和文化价值。分类分批对存在抗震安全隐患且具备加固价值的城镇房屋进行抗震加固，力争消除预制板楼，推进既有居住建筑节能改造，加强建筑保温材料管理，兼顾屋顶平改坡，鼓励居民开展城镇住房室内装修，提升住房安全性和宜居性。持续开展结构安全隐患住宅楼的评估工作，稳妥推进危险住房改造。增加居民户外活动空间、公共绿地，解决燃气管道老化、电路老化等基础设施问题，改善小区内部交通，实现人车分流或友善共存，保证消防通道畅通，建设电动自行车充电设施，引入物联网技术，打造“智慧小区”。加强改造质量安全监管，压实各参建单位责任，同步完善小区长效管理机制，注重引导居民参加和监督，共同维护改造成果。推进老旧小区连片改造，整合存量公共资源，通过功能置换，挖掘新价值，支持举办街区节庆、市集和社区艺术项目，激活公共空间，鼓励邻里交往，培育小区文化。到 2035 年，计划改造完成 2001-2005 年底前建成以及 2005 年以后建成的有改造需求的小区。

2、构建“15 分钟生活圈”

坚持“试点先行、总结经验、全面推进”建设模式，完善社区基本公共服务设施、便民商业服务设施、公共活动场地等，建设安全健康、设施完善、管理有序的完整社区，构建城市一刻钟便民生活圈，让社区居民步行 5 分钟享受到养老托幼、健身活动、便民商业、快递送达等服务，步行 10~15 分钟享受到教育、医疗、文化、体育、住宿餐饮、商圈、政务等服务。探索“居住+”模式，结合历史文化保护，发展文化旅游与特色居住相结合的业态，将历史城区、历史街区及历史建筑所在社区、街道改造为特色街区，最终实现城镇居住社区环境优化提升，共建共治共享机制不断健全，促进城市转型发展。

3、适时启动城中村改造

坚持以人民为中心，加强基础设施和公共设施建设，改善居住条件和生态环境，有效消除各类安全风险隐患，增进社会公共利益；提高土地资源综合利用价值，促进产业转型升级；做好历史文化风貌保护，不搞大拆大建，塑造城市特色风貌。采取拆除新建、整治提升、拆整结合三种方式稳妥推动城中村改造，本着应改则改、能改可改，量力而行，适时改造符合规划要求、具有政策支撑和市场动力的城中村，实现城市高质量发展。

4.2. 健全公服设施体系

1、完善多层次公服设施体系

以解决存量地区公共服务供给短板为导向，结合城市更新补齐公共服务设施短板，城市更新片区应配建面向居住区域的公共服务设施及面向产业区域的公共服务设施。面向居住区域人群的公共服务设施按市区统筹级、街道级（15分钟生活圈）、社区级（5分钟生活圈）三级配置。结合城市更新片区土地资源情况与区位特征，科学提高教育、医疗卫生、养老等公共服务设施配建标准，兼顾公平性与前瞻性。

鼓励公共服务设施复合设置，提倡类别相近的公共服务设施用地兼容与空间复合利用；鼓励同一级别、功能和服务方式类似的公共服务设施集中组合布置；鼓励通过微改造方式实现闲置服务设施的适用性功能活化；鼓励通过改造旧厂房、仓库、公房、老旧商业设施等，增设公共服务设施。推动电梯加装、三线规整、住宅成套化等老旧小区微改造，重点完善适老型、儿童友好型设施。

2、统筹重大公服设施布局

结合城市更新分步推进时序安排，研究市区统筹级及重要公共服务设施的规模及布点需求，在城市更新片区的详细规划中结合实际情况予以统筹落实。结合人民群众对美好生活的向往，考虑新增人口需求，鼓励适度超前规划，加快教育、医疗卫生、养老、生活服务、便民商业等公共服务设施配套完善，在公共服务设施用地保障、建设标准以及实施建设上预留空间。

3、丰富住房差异化供给

统筹考虑城市更新单元周边业态、居住人口、职住平衡、租金承受能力等情况，规范保障性住房和人才公寓等政策性住房和中小户型租赁住房配置，丰富房源户型、增加套数供应，助力完善住房保障体系和培育住房租赁市场健康发展。城市更新中规划节余优先用于政策性住房配置，主要作为公共租赁住房和人才公寓使用。旧村庄改造后富余复建住宅和集体物业进行统租、整体经营，拓宽保障性租赁住房筹集渠道，促进产业转型升级。按照人口布局优化的总体要求，聚焦就业岗位集中的地区，补齐居住用地供应短板，实现产城融合、职住平衡的组团式发展。

第五章 助力产业转型，振兴经济发展

5.1. 消费场景创新行动

1、聚焦核心商圈焕新，强化商业辐射力

以站前中央商务区、南站商圈与东西四路步行街改造为核心商圈焕新工程重点，构建“消费+文化+社交”多元融合构建模式，通过功能整合和业态创新，实现商业、办公、居住、文化、娱乐等多功能复合，提高城市综合体的综合价值，丰富商业业态。根据不同区域和消费群体需求，差异化定位业态，避免同质化竞争。优化空间设计，营造舒适、便捷、安全的消费环境，提升消费者体验，创新消费场景。完善停车设施等配套设施，优化交通组织，提高城市综合体的可达性和便利性。应用物联网、大数据、人工智能等新技术，提升城市综合体的智能化水平和运营效率。

2、优化业态与服务，适配消费升级需求

以顺城万达广场和印象新城联动、望花区法库市场为业态与服务优化工程重点，打造“空间适配+服务完善”的优质商业载体，推动商业街区功能复合化，实现购物、餐饮、文化、娱乐、休闲等多功能融合，提高综合价值。根据不同商业街区的定位和特点，优化业态结构，避免同质化竞争，增强差异化竞争力。优化商业街区空间设计，增加休闲设施和公共空间，营造舒适、便捷、安全的消费环境。改善商业街区周边交通组织，增加停车设施，优化步行系统，提高可

达性和便利性。建立健全商业街区管理机制，加强统一规划和运营管理，提高管理水平和效率。

3、挖掘文化与资源优势，打造差异化品牌

以麻辣拌一条、韩帝园一条街、雷体夜市、琥珀文化街区、月牙岛开发等为文化特色商业更新重点，鼓励特色商业街提质升级，深入挖掘地域文化特色，融入建筑设计、景观营造、业态布局等方面，增强文化认同感和归属感。更新改造建筑外立面、道路铺装、照明系统等设施，改善环境质量，提升品质和形象。推动业态创新升级，增加文化体验、休闲娱乐、特色餐饮等业态比重，满足多样化需求，扩大 IP 效应，发展夜间文旅消费。应用互联网、大数据等技术，提升特色商业街的智能化水平和服务质量。建立健全特色商业街管理机制，加强统一规划和运营管理，提高管理水平和效率。

4、激活沉睡资源，补充商业供给

以兴隆摩尔地块和望花区“朝阳印象”为闲置商业资源激活，采取“腾笼换鸟+场景再造”双路径，对低效、过时业态进行清退置换，允许商业用地在规划范围内兼容文化、办公等业态，优化商业业态结构，增加体验型、文化型、健康型等新兴业态比重，形成多元化、多层次的商业业态组合，引入电商产业、创意园产业等，提升产业资产附加值。加强商业服务的专业化、标准化、个性化水平，满足不同消费群体的需求。具体措施包括加强从业人员培训、完善服务标准、引入先进管理模式等。通过优化交通组织、增加停车设施、

改善步行系统等措施，提高商业街区的可达性和便利性。

5.2. 现代产业增效行动

针对现状大量工业建筑闲置利用率不高，工业产值不高或存在一定安全隐患、工业与居住、商业存在一定干扰等诸多问题，将需要更新的工业企业归纳为土地价值重构类、用地功能更新类、建筑功能转型类、企业转型升级类，四种类型进行城市更新。

1、土地价值重构类

疏解腾退集中连片且不符合城市产业功能定位的工业、仓储物流用地，外迁人口密集区不符合安全距离和地质安全要求的企业，将不适于中心城区发展的产业一部分进行淘汰或搬迁，在更大的区域范围内进行土地优化配置，腾空土地用于建设高投资比的居住、商业项目、便民项目，通过土地价值重构提升城市产业能级和用地效率。

2、用地功能更新类

盘整中心城区零散工业仓储用地存量，通过零散用地有机更新、综合整治等多种方式释放出城市闲置空间，用于配建市政设施、社区服务设施、公共活动空间，通过用地功能更新实现完善居住区、商业区配套设施体系的更新目标。

3、建筑功能转型类

在城市更新中，引导利用老旧厂房建设新型基础设施，发展现代服务业等产业业态，补充区域养老、教育、医疗、文体等公共服务设施，建设旅游、文娱、康养等新型服务消

费载体。

4、企业转型升级类

基于抚顺市工业处于从“单一资源型城市”向“多元化现代产业城市”转型期，对符合国土空间工业布局，位于城市产业带上的低效工业用地采取旧厂区以整治转型为主，明确保障经济发展的重要产业类用地不可随意调整与转换为其他性质用地。工业用地红线内产业用地鼓励“工改工”“工改高新”，严格控制“工改居”“工改商”。推动制造业升级，积极发展先进装备制造、高端精细化工、冶金新材料等产业，探索创新型运营模式，提高产出效益。可采取企业可自主升级或引入社会资本合作改造等多种形式推动企业转型升级。

第六章 强化文脉传承，维护生态环境

6.1. 历史文化赓续行动

以保护历史文化资源和历史风貌为目标，以体现城市发展历史的连续性为原则，着力加强文化遗产的活化利用，推动优秀传统文化在更新中传承发展。

1、加强历史文化资源保护传承与利用

完善历史文化名城保护体系遗产保护制度。按照历史文化资源划定的保护范围，在不改变建筑主体结构、建筑整体风貌和重要饰面材料的前提下，对建筑进行保护、修缮、整治，恢复历史文化资源传统风貌。重点地区进行申请整院腾退，腾退空间优先完善公共服务设施，探索申请改善路径。推动历史文化资源对公众开放，以用促保，鼓励发展公共服务、非遗传承、文化创意、文化展示等功能。

2、延续肌理，修复历史城区格局及传统街巷市井氛围

修复历史城区传统格局，保护街巷肌理，加强街巷信息标识系统，控制街巷两侧历史建筑风貌。完善慢行系统，串联城区内历史文化资源和公共开放空间，塑造多元化的文化体验线路。挖掘历史文化内涵，突出非遗文化展示、科普教育、旅游服务、特色文化产品、专项市场等功能。完善公共服务设施，拓展绿地空间，改善人居环境。

加强东七路、永安台两条历史文化街区功能更新，风貌保护与业态升级，基础设施智慧化改造，社区参与式更新，文化事件激活空间，打造具有地方特色与时代感的品牌形象，

扩大街区影响力。

3、活态传承，历史文化名镇及传统村落复兴

通过修缮维护、环境整治等方式，保护传统风貌及传统文化，维护承载传统风貌和传统习俗的公共空间；适度发展旅游和文化产业，推进历史文化资源整体保护和活化利用，增强名镇的吸引力和活力。充分发挥居民的主体作用，增强居民的文化自豪感和保护意识，彰显历史文化整体价值。

坚持保护为先、利用为基、传承为本。补足腰站村、南彰党村传统村落基础设施和公共服务设施短板，发展休闲旅游、文化创意等产业，持续提升建筑质量安全和居住品质，进一步突出文化传承。

6.2. 城市环境修复行动

1、整治水系岸线

水系改善，筑牢岸线保护屏障。严格执行《辽宁省大伙房饮用水水源保护条例》，保护大伙房水库饮用水安全。通过彻底截污纳管、初期雨水净化，从根本上改善水质。着力释放河流的生态、景观、经济与社会价值，重塑水体的自净能力与生态韧性，统筹考虑水、岸、城联动关系，最终实现全域性、系统化的治理成效。

滨水改造，塑造友好岸线空间。着力打破滨水空间的物理与心理壁垒，系统推进浑河及其支流沿岸的整治，释放出宝贵的岸线资源。在确保水安全的前提下，积极探索滨水空间的复合利用。在滨水空间更新中，注重挖掘与融入抚顺独

特的地域文化基因。

2、织密城市绿网

均衡布局，完善公园体系。按照“300米见绿、500米见园”的要求，实施“增绿补绿”行动，构建“郊野公园－综合公园－社区公园－专类公园－游园”五级公园绿地体系。

廊道建设，提升防护绿化品质。将铁路、高速公路、河流、高压走廊的防护绿带，与周边的公园、山体、水域等自然板块有机连接，形成连续的生态网络。

绿道构建，织补城市绿地网络。规划将抚顺的公园绿地、标志性建筑、历史遗迹、湖泊等通过河流、道路串接起来，形成一条文化绿道，作为抚顺的城市视觉系统。

增补广场，优化城市开敞空间。利用闲置地、边角地、建筑退界空间，甚至是拆除违建后释放的土地来增补广场。广场宜结合公园绿地按照15分钟社区生活圈进行布置。

3、修复工矿节点

抚顺市工矿节点修复的核心是“基于自然的解决方案”与“基于文化的再开发”相结合，将其转化为城市未来发展的战略性空间资源。工矿节点的修复，是从“消除危害”升级为“创造价值”，从“环境负担”转变为“特色空间”，从“单一工程治理”转向“多元融合开发”。

6.3. 采煤影响区城市更新

1、西露天矿及周边地区

尊重西露天矿地形地貌的基础上，遵照习近平总书记关于“城市建设要以自然为美，把好山好水好风光融入城市，使城市内部的水系、绿地同城市外围河湖、森林、耕地形成完整的生态网络”的指示精神，依托原有地形地貌和已有设施，打造西露天矿矿山地质公园，围绕西露天矿坑及其周边区域，打造城市绿肺和文旅康养功能区，从而彻底改变城市生态面貌。

（1）西露天矿坑核心区

记录城市发展足迹，打造矿山地质公园。利用西露天矿土地资源及独特的自然景观，配合生态修复和工程措施对其进行改造，打造成包含植被、水体、建筑物和人类活动的开放或半开放空间，使其成为城市科普教育基地和游憩观赏目的地。

（2）矿坑周边区域

围绕矿坑改善周边地区生态环境，打造环西露天矿绿道，以工业历史及红色文化体验、生态休闲及运动体验为更新主题。以矿坑为本底打造工业遗产展示区、城市绿道；南帮围绕平顶山惨案纪念馆、原佳化厂址，发展红色文化旅游冰雪体育运动区。北帮及马架子地区建设低空经济产业基地和冰雪装备制造相关产业。

2、采煤沉陷区

按照基础设施建设工程、河道治理工程、生态恢复工程、

搬迁安置工程、企业搬迁工程、接续产业工程等六个部分，按阶段有步骤地开展实施城市更新。

（1）青年路两侧等灾害隐患较大的区域

针对灾害隐患较大的区域，通过治理地质灾害，恢复部分土地的环境指标，作为复垦农田或者观光农业、农业旅游的基础保障。

（2）浑河南路南、地铁线北等灾害隐患较轻的区域

针对地质灾害影响较轻的区域，按照地尽其用的原则，实施景观化生态恢复，实施金融、商贸、物流等接续产业培育工程，促进采煤沉陷区居民就业，化解制约沉陷区转型发展的现实困难问题。

第七章 增强城市韧性，智化城市管理

7.1. 城市交通夯实行动

1、完善综合立体交通网络

构建机场、铁路、公路三位一体综合交通网络，实现互联互通的交通格局。提升核心旅游目的地高铁可达性，强化市域间高速公路互联互通，积极推进通用机场建设。推动既有交通设施提质升级，实施沈吉铁路扩能改造及平改立工程，提升普通国省干线公路通行能力，加快推进穿城路段改移新建，推动新一轮“四好农村路”建设。依托丰富的旅游资源，建设品质卓越、功能完善的旅游交通网络。

2、改善城市交通出行品质

完善城市道路网络。推动城市主次干路和穿铁路通道、跨河通道建设，畅通交通主动脉。建设绕城环路，疏解过境货运交通。提升既有道路通行能力，优化道路断面及节点，适时进行拓宽改造，持续修缮运行年限已久的道路和桥梁，同步完善道路绿化、亮化等工程。以片区为基本更新单元，结合老旧小区改造、完整居住社区建设等，打通片区内的断头路，整修低洼及破损路面，完善坡道、扶手等无障碍设施，系统推动“适老化”改造。

促进公交系统优先发展。加强公交停保场、首末站及充电基础设施建设，推动既有公交场站维修改造和车辆更新。完善公交优先通道设置，在有条件的路段设置港湾式公交停靠站。针对公众出行需求的多样性，丰富完善公交系统层次，

增强公交吸引力。引导和规范共享单车健康有序发展，充分发挥其在公交接驳换乘及短距离出行中的作用。

持续改善慢行空间品质。结合片区更新对慢行空间进行适老化改造和无障碍设计，优化人行道铺装，提高路面平整度，清理占道行为，适度增设隔离设施。强化慢行交通流线与街巷两侧用地相结合，因地制宜布设街道家具和休憩设施，加强道路林荫化设计。在交通流量大、行人过街需求集中、人车矛盾突出的地方增设人行过街设施。增加电动自行车充电设施供给，从源头上消除充电安全隐患。

缓解停车供需矛盾。优先以商贸区、医院、学校、集中居住区等地区为重点，增建公共停车设施，合理设置路内停车泊位，大力发展地下停车场和立体停车库等集约化停车设施。老旧小区充分挖掘内部空间资源，利用绿地、闲置用地、拆除重建、内部道路等空间增设停车位，有条件的建设立体停车设施，鼓励周边单位错时共享停车泊位。积极推动电动汽车充电设施建设，补齐现状充电缺口并适度超前建设。

7.2. 韧性城市提质行动

推进供水设施更新改造。通过新建原水输水管线、续建剩余段输水管线，推进水厂整合升级，实施加压泵站更新改造，深化供水管网优化治理。构建多水源保障体系，提升城市供水可靠性与安全性。

强化排水设施排查与修复。采用低影响开发、海绵化改造等措施削减雨水径流，推进污水处理厂升级改造，实施排

水泵站更新改造，推进雨污分流改造，更新升级市政管线，实施安全隐患治理，构建“源头减排、管网排放、蓄排并举、超标应急”排水防涝体系。

加大燃气设施修复改造。优先对病害、老化等燃气设施实施更新，推进安全隐患治理，服务城市燃气空白区，升级小区庭院燃气设施，保障供气安全稳定。

提升供热设施性能。实施换热站更新升级，推进热源联通工程，优化市政供热管线，更新改造老旧小区庭院供热设施，提升供热效率，构建多热源联网联供体系，筑牢城市供热安全防线。

完善垃圾收运处置体系。统筹规划环卫设施设备建设，完善各类垃圾处理设施布局，加速建筑垃圾填埋场和资源化利用设施建设，推进厨余垃圾、污泥等协同焚烧项目建设；更新老化、破损严重环卫设施设备，构建垃圾处理设施闭环管理体系。

实施地下管网综合改造。统筹抓好基础设施升级与地下管网改造整体工作，重点强化城市道路与地下管网更新改造的协同联动，针对性解决两者建设过程中存在的时序不合理、衔接不顺畅等突出问题，制定科学系统的城市道路及地下管网综合改造专项方案。

7.3. 智慧城市建设行动

1、构建基础数字底座

完善城市智能感知体系、智能化应用体系，搭建可视化城市规划管理平台，探索智慧技术在城市更新规划建设等不同阶段中的应用，实现全要素精细化治理。推进城市信息模型(CIM)平台建设，作为城市的数字底板。完善抚顺市城市地下综合管线信息管理系统，整合给水、排水、燃气、热力等各类地下管线的的数据，实现二三维一体化的可视化管理，为城市规划、建设以及应急管理提供支撑。建立城市数据安全保障体系，确保公共数据和个人信息安全。

2、城市治理与基础设施的智能化

结合全市老旧管网改造工程，同步布设智能传感器，建立市政设施风险预警与应急处置机制。支持建筑业龙头企业与互联网企业联合构建建筑产业互联网平台，提升产业链协同效率，在全市房建市政工程领域，大力推行“智慧工地”建设。在政府投资工程及大型项目中，推广使用 BIM 技术进行全流程协同管理，并应用建筑机器人、智能塔吊、无人机等智能装备，以提升施工效率与安全性。

3、民生服务与产业动能的智慧赋能

在老旧小区改造中，除了基础类改造，可同步推进“智慧社区”建设。对抚顺南站老火车站这类历史建筑，在进行保护性修缮的同时，可运用三维扫描、数字建模等技术进行数字化存档，并转型为集历史展示、文化交流于一体的“城市会客厅”。在东西四路步行街等商业区升级中，引入 AR 导览、互动投影等数字技术，打造沉浸式消费体验场景，推动文旅商融合发展。

第八章 引领项目布局，巧控实施节奏

8.1. 建立正负面项目清单

1、建立城市更新项目正面清单，属于以下情形之一的，优先开展城市更新：

（1）涉及“十五五”规划等近期发展重点（重大公服设施、市政基础设施、产业设施等）的城市更新项目。

（2）涉及促进历史文化保护和提升中心城区能级的城市更新项目。

（3）涉及市级或区级重点功能片区，站前地区、采煤影响区、开发区等城市战略发展区的城市更新项目。

（4）涉及抚顺市交通节点、交通主干道的城市更新项目。

2、建立城市更新项目负面清单，属于下列情形之一的，原则上不列为城市更新：

（1）不符合国土空间总体规划“三区三线”管控要求的项目。

（2）不符合历史文化名城、历史文化名镇和名村、历史文化街区、历史建筑等保护规划，不符合传统村落保护发展规划及各类自然保护地规划，不符合古树名木保护管理要求的项目。

（4）项目位于自然灾害高风险区、采煤影响区、洪涝高风险区，更新后会影响到区域安全韧性的。

（3）项目用地零散，且周边分布连片农用地，实施更

新后将导致“田中城”现象。

8.2. 更新传导

构建“市级城市更新专项规划、更新片区策划方案、更新项目实施方案”三级更新规划体系。市级城市更新专项规划发挥纲领性作用，突出对全市城市更新工作的全局安排与统筹指引，重点对中心城区城市更新建设规划发挥指导作用；更新片区策划方案重在从片区层面发挥空间统筹、利益统筹和实施统筹作用，衔接落实市级更新规划及详细规划，突出对城市更新项目的实施指引；更新项目实施方案落实片区策划方案要求，明确更新内容、设计方案、建设计划、资金统筹、产权办理和运营模式等内容，作为项目建设的依据。

8.3. 更新时序

优先启动各县市区的重点项目或试点项目的改造，从而发挥其引导作用，以点带面，促进全区的城市更新。城市更新项目拟改造为公共服务设施、市政基础设施，以及公共绿地和开敞空间等社会公益性项目，在改造实施时序上予以优先安排。城市更新涉及需要完善历史遗留用地手续的项目，按照相关程序优先办理。

第九章 优化传导机制，健全保障措施

创新完善以需求为导向、以项目为牵引的城市更新体制机制。构建组织、政策、制度、资金、技术五大更新体系模块，保障更新行动实效。以城市更新行动为契机不断探索抚顺经验，凝聚抚顺共识，创新抚顺治理。形成一套与存量提质改造相适应的金融、财税、土地等政策体系，促进资本、土地等各类要素资源根据市场规律和国家发展需求进行优化再配置，从源头上提升营商环境和推动经济发展方式转型。