



城市更新与征收法律资讯

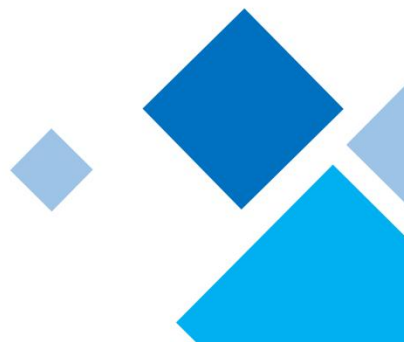
2026年5月

上海市律师协会城市更新（征收）专业委员会

主编：马永健

副主编：李维世

本期编辑：李刚



目录

一、新法速递	3
国务院关于印发《城市更新“十五五”规划》的通知	3
山西省城市更新条例	17
二、新闻资讯	30
2026 年度中央财政支持实施城市更新行动评选结果公示 ...	30
上海将出台首个城市更新相关“十五五”规划，今起 5 年更新 150 栋写字楼	31
《城市更新“十五五”规划》审议通过——城市更新“任务书”来了	32
三、实务研究	36
征收共有纠纷中帮助性质的认定	36

一、新法速递

国务院关于印发《城市更新“十五五”规划》的通知

国发〔2026〕12号

各省、自治区、直辖市人民政府，国务院各部委、各直属机构：

现将《城市更新“十五五”规划》印发给你们，请认真贯彻执行。

国务院


2026年5月22日

城市更新“十五五”规划

城市是现代化建设的重要载体、人民幸福生活的重要空间。为贯彻落实党中央、国务院关于高质量推进城市更新的决策部署，根据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》，制定本规划。

一、总体要求

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，完整准确全面贯彻新发展理念



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，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。


到 2030 年，城市更新行动取得重要进展，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，城市成为人民群众高品质生活的空间。到 2035 年，城市更新体制机制更加完善，城市结构优化、动能转换、品质提升、绿色转型、文脉赓续、治理增效取得显著成效，创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市基本建成。

二、培育壮大城市发展新动能

（一）增强城市发展动力

推动城市特色化发展。落实区域重大战略，因地制宜实施城市更新，优化现代化城市体系。推进超大特大城市治理现代化，以城市群、都市圈为依托构建大中小城市协调发展格局。坚持城乡融合发展，推进宜居县城建设，开展县城体检，因地制宜发展小城镇，加强边境小城镇建设，推动城镇基础设施和公共服务向乡村延伸覆盖。

精心培育创新生态。推动老旧街区厂区、低效产业园区、低效楼宇等转型升级，优化提升传统产业，培育壮大新兴产业和未来产业，



因地制宜发展新质生产力，提升城市产业创新活力。发展智能建造，培育现代化建筑产业链。推动消费基础设施改造升级，发展首发经济、银发经济、冰雪经济、低空经济、赛事经济、体验经济等。培育国际消费中心城市。

（二）激活城市存量资源潜力

全面摸清城市存量资产资源底数，推动已供未开发土地和在建项目分类处置，盘活闲置低效的老旧厂房、商业办公用房、商品住房、公房等。加快构建房地产发展新模式，完善商品房开发、融资、销售等基础制度。优化保障性住房供给，强化城镇低收入住房困难家庭住房保障，更好满足住房困难且收入不高的工薪群体基本住房需求，逐步解决新市民、青年等群体的阶段性住房困难。因城施策增加改善性住房供给，规范发展住房租赁市场。促进房地产开发企业转型发展、参与城市更新。深化住房公积金制度改革，扩大使用范围，着力满足缴存人不同阶段的多样化住房需求，支持灵活就业人员参加住房公积金制度。加强和规范存量城市基础设施资产管理。

（三）提升城市对外开放合作水平

支持有条件的城市承担重大外事外交活动，吸引有影响力的国际组织落户。建设一批国际门户枢纽城市和区域性开放节点城市。发挥世界城市日、全球可持续发展城市奖（上海奖）等作用，加强在联合国人居署等多边合作框架下的城市更新国际交流合作。推进高质量共建“一带一路”，支持建筑企业按市场化原则参与国际合作，提升中国建造品牌国际影响力。

三、营造高品质城市生活空间

（一）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。

（二）持续推动城镇老旧小区改造


重点对建成20年及以上的城镇住宅小区开展专项体检，聚焦补齐基础设施短板、提升服务功能和环境品质实施针对性改造。支持具备条件的楼栋加装电梯。结合改造同步完善长效管理机制，提高管理维护水平。

（三）加快建设完整社区

完善社区基本公共服务设施，逐步补齐便民商业服务设施短板。完善城市社区嵌入式服务设施，推动一刻钟便民生活圈建设扩围升级。加强社区配套基础设施建设改造，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。

（四）推进老旧街区厂区改造提升

改造提升老旧商业街区、生活街区，完善功能布局，补齐基础设施和公共服务短板，优化交通组织，提升公共空间品质，丰富文商旅体展等融合业态，创新沉浸式体验等多元消费场景。实施老旧交通枢纽与周边街区一体化更新改造。推动老旧厂区功能转换，完善厂区及



周边配套设施，优化景观环境，加强工业遗产保护利用，盘活利用闲置低效厂区、厂房和设施，植入新业态新功能。鼓励以市场化方式推动老旧厂区改造提升。

（五）提升城市公共服务品质


充分利用存量闲置房屋和低效用地，优先补齐民生领域公共服务设施短板。推动养老机构提质增效，支持有条件的医疗卫生机构开展医养结合服务。建设改造托育服务设施，发展普惠托育和托幼一体化服务。完善全民阅读设施等公共文化服务设施，建设新型公共文化空间。建设改造“小而美”的全民健身场地设施，推动乒乓球等群众喜爱的运动项目进社区、进公园，举办群众身边的赛事活动。整治提升背街小巷环境，开展小微公共空间改造，加快公共场所适老化、无障碍环境建设改造，建设儿童友好空间。

（六）完善城市综合交通体系

优化城市快速路立交和出入口设置，改造瓶颈路段和节点，完善次支路网，实施道路微循环改造工程。严格规范城市轨道交通规划建设，推动轨道交通场站及周边一体化改造。优化城市货运网络规划设计，健全分级配送设施体系。实施老城区停车补短板行动，鼓励建设集约化停车设施，推进停车设施建设改造，按规定配建充电设施。持续开展人员密集区域停车综合治理行动。

四、推动城市发展绿色低碳转型

（一）修复城市生态系统



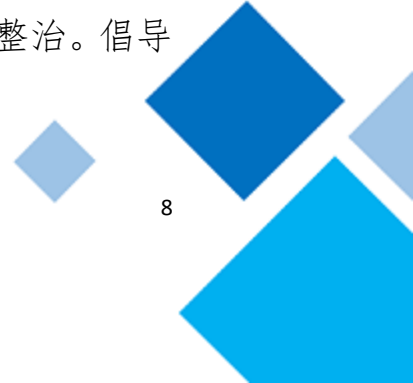
建设连续完整的城市生态基础设施体系。加快修复受损山体、采煤沉陷区和特大矿坑。加强建设用地土壤污染风险管控和修复，有序推进污染地块环境修复与开发建设衔接。持续深化工业园区水污染整治，强化入河排污口排查整治，建设排污口分级分类监管体系。巩固城市黑臭水体治理成效。保护修复城市湿地，因地制宜推进渠化河道改造，建设幸福河湖、美丽河湖。统筹推进城市噪声等污染治理。结合地方实际，因地制宜、量力而行，完善城市绿地系统，推动公园绿地开放共享，加强古树名木保护。

（二）加快城市建设绿色转型

推动高耗能公共建筑改造升级，鼓励采用合同能源管理等市场化节约能源服务。大力发展绿色建筑，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。

（三）践行绿色低碳生活方式

推进城市节水，建设海绵城市。深化气候适应型城市建设。加快城市污水收集处理设施补短板，推动建立厂网统筹的建设运维长效机制。持续完善垃圾分类收集和处理设施体系，健全城市生活垃圾资源回收利用体系。推进城市生活垃圾收运网络与再生资源回收网络融合。推动建筑垃圾利用处置设施建设，开展存量建筑垃圾专项整治。倡导



绿色低碳出行，优化公交线网和站点布局，建设公交停车场等设施，建设改造人行道、非机动车道，构建城市绿色慢行交通系统。

五、增强城市安全韧性

（一）有序推进危旧房改造

对城市 C、D 级危险住房和非成套住房建档立卡并动态更新。用好中央补助资金、地方政府专项债券等，加快拆除改造 D 级危险住房，精准消除安全隐患。支持老旧住房自主更新、原拆原建，探索可持续运营模式。优先支持资源枯竭城市实施危旧房改造等项目。稳步推进预制板房屋治理改造和地震易发区房屋抗震加固。加强建筑保温材料管理。

（二）稳步推进城中村更新改造

采取拆除新建、整治提升、拆整结合等多种方式，对群众需求迫切、城市安全和社会治理隐患多的城中村优先实施改造。严格落实“一项目两方案”，做到征收补偿到位、项目资金平衡。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。

（三）加强城市基础设施建设改造

实施城市地下管网和综合管廊建设改造。开展城市地下管网体检，加快实施燃气、供水、排水、污水、热力等老旧管网更新改造，因地制宜推动地下综合管廊建设。推进城市燃气管道老化更新改造，优化燃气设施布局，加强上游供给。推进供水设施更新改造，提高城市供水安全保障能力。完善城市排水防涝体系，健全洪涝联排联调机制。

深入实施城镇供热“温暖工程”，推动老旧供热管网和设施设备更新改造，有序推进供热计量改造。统筹国防动员和城市地下管网建设改造。

加快城市基础设施生命线安全工程建设。强化对城市燃气、供水、排水、桥梁、隧道、热力、管廊等城市基础设施运行风险的实时监测、动态预警，及早发现和管控风险隐患。提高城市基础设施生命线安全工程建设运行质效，健全监测体系，完善风险隐患高效协同处置机制。


（四）提升风险防控和应急保障能力

支持盘活闲置低效资源，推进城市平急两用公共基础设施建设，完善医疗应急服务体系和应急物流体系。建设改造应急避难场所，推动平急两用公共基础设施及多种应急资源共建共用，完善应急避难功能，构建多层次应急避难场所体系。加强公共消防设施建设。提升街道、社区应急救援基础设施保障水平。强化城市道路桥梁安全管理，对超过设计使用年限或经专业检测发现存在安全隐患的D、E级桥梁隧道进行更新改造。提升工程防火保障能力，加强工程防火和消防审验技术力量，建设国家工程防火实验室和防火能力仿真模拟自主平台。提升高层建筑火灾防范和救援能力。

六、促进城市文化繁荣发展

（一）推进资源调查

建立健全“先调查后建设”的保护前置机制。加强与全国文物普查衔接，开展老城区、老街区专项调查，形成历史文化名城、街区和



历史地段、历史建筑潜在对象名单，开展预保护。按规定认定公布国家历史文化名城，推进省级和市县级保护对象认定公布，规范设立标志牌，开展数字化信息采集和测绘建档。

（二）加强整体保护

整体保护历史文化名城、街区和文物及周边风貌。开展历史文化名城、街区保护提升工程。开展不可移动文物、历史建筑 and 传统民居修缮。建立以居民为主体的保护实施机制，提升人居环境品质。坚决防止大拆大建、拆真建假。

（三）推动活化利用

活化利用不可移动文物、历史建筑、工业遗产、历史文化街区、历史地段等，在严格保护其核心价值与风貌的前提下，引入新业态新功能，以文化赋能产业发展，丰富城市文化体验、旅游休闲功能，同时避免过度商业化、同质化。

（四）塑造城市特色风貌

完善城市风貌管理制度。加强城市更新重点地区、重要地段风貌管控，保护城市独特的历史文脉、人文地理、自然景观，植根中华优秀传统文化，塑造特色风貌。开展城市设计并作为城市风貌管理的重要依据，提出建筑高度、体量、风格、色彩等控制要求，从整体平面和立体空间上统筹建筑布局、协调景观风貌、提升空间品质。

加强建筑设计管理。落实“适用、经济、绿色、美观”建筑方针，推动建筑设计传承创新，更好体现中华美学和时代风尚。强化优秀建

建筑设计作品正向引导作用，提升建筑设计质量。严格限制超高层建筑。提高既有建筑改造设计水平。提升住宅建筑设计品质。

七、提升城市治理能力水平

（一）完善城市治理工作体系

建立健全城市管理统筹协调机制，发挥好“一委一办一平台”作用，加强对城市治理工作的指挥调度、组织协调、监督评价，依托数智化手段提升城市运行和治理效能。探索社区党组织领导下的居委会、业委会、物业服务企业协调运行新模式。完善居民、企业、群团组织、社会组织参与城市治理制度机制，发挥志愿服务作用，拓宽新就业群体参与渠道。

（二）推动城市治理重心和配套资源下沉

发挥党建引领基层治理协调机制作用，加强跨部门工作统筹和协同联动。坚持和发展新时代“枫桥经验”，深入开展城市管理进社区工作，运用“吹哨报到”、“接诉即办”等工作机制，及时解决群众急难愁盼问题。加强物业服务市场监管，推动“物业服务进家庭”，鼓励有条件的物业服务企业向养老、托育、家政、文化、健康、助残等领域延伸。推动住宅小区建设骑手友好社区。加强互嵌式社区建设。

（三）推动城市治理智慧化精细化

推进城市全域数字化转型，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，建设国家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。健全国家、省、城市三级城市运行管理服务平台体系，推动城市运行“一网统管”。

八、建立城市更新政策体系

（一）健全城市更新实施机制

全面开展城市体检，建立完善“专项规划—片区策划—项目实施”的实施体系，健全城市体检与城市更新一体化推进机制。建立城市更新项目库，推动项目常态化储备和动态调整。建立与建筑功能转换和混合利用需求相适应的规划调整机制，完善城市更新工程建设项目审批管理制度。规范开展城市更新示范项目创建。实施城市更新统计调查制度。按照简明精准、务实管用原则，研究建立科学的城市发展评价体系。

（二）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。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。地方政府加大财政投入，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。

（三）更大力度支持盘活存量土地

规范空间复合利用。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。

鼓励多主体合作改造。合理降低土地整合、置换、联合开发中的税费负担。规范长期租赁、先租后让、弹性年期供应等土地供应方式，支持带方案出让。依法稳妥推进工商业用地使用权续期。完善地价计收规则。

优化不动产登记服务。健全与混合利用、功能兼容、立体开发相适应的不动产登记规则。按照土地使用权地上地下空间分层供应情况，

依法依规办理登记。灵活采用预告登记、按户首次登记等登记类型提供服务。因历史文化、特色风貌保护等原因需要保留建筑物、构筑物的，支持在确保安全的前提下，简化不动产登记申请材料。

（四）建立房屋全生命周期安全管理制度


建立房屋安全体检制度，对超过一定年限的房屋建筑定期开展体检，及时发现和处置安全隐患。建立房屋安全管理资金制度，统筹现有房屋安全管理相关资金，支持拓展资金来源，为房屋全生命周期安全管理提供资金保障。建立房屋质量安全保险制度，以市场化方式提高房屋安全保障能力。

（五）构建多主体协同参与机制

政府统筹协调各类存量资源，支持国有企业、民营企业参与城市更新。发挥街道、社区作用，建立居民、产权人、企业等多方主体参与机制。建立城市更新专家库和智库，引导专业技术力量提供全过程咨询服务。培育城市更新专业化运营机构。完善城市更新社会风险评估、矛盾化解处置机制。

（六）健全法律法规标准体系

研究修订城市房地产管理法、建筑法等法律。研究制定城市更新、城镇住房保障、城镇房屋安全管理、城乡历史文化保护传承、城镇地下管线管理、建设工程消防设计审查验收等相关法规，修订住房公积金管理条例、物业管理条例、历史文化名城名镇名村保护条例等法规。支持有立法权的地方出台城市更新相关地方性法规。研究健全城市更新标准体系，完善城市设计、城市体检、城市更新专项规划、历史文



化保护、城市基础设施、市容环境卫生等标准。鼓励制修订符合地方需要的技术标准。

（七）强化科技人才支撑作用

开展可持续城市更新关键技术和装备攻关。加强城市更新科研力量。建设城市更新重点领域科技创新平台基地。支持有条件的高校、职业学校开设城市更新相关学科专业。支持高校、科研院所、骨干企业联合培养城市更新工程硕博士、卓越工程师。开展城市更新领域特色学院建设，实施城市更新领域职业教育高技能人才集群培养计划。实施建设英才培养计划。将城市更新作为干部教育培训重要内容，加强城市更新工作培训，定期组织领导干部培训，加强专业技术人员培训。

九、组织实施

坚持和加强党中央集中统一领导，构建中央统筹、省负总责、城市抓落实的工作格局。各省（自治区、直辖市）人民政府要明确本地区城市更新的目标、任务和措施。各城市人民政府要切实履行责任，细化落实本规划确定的重点任务，确保顺利实施。要加大宣传力度，广泛宣传新时代党领导城市更新的创新政策和工作成效，积极营造良好氛围。住房城乡建设部要会同有关部门加强统筹指导和协调支持，开展规划实施情况动态监测、中期评估和总结评估。重大事项及时按程序向党中央、国务院请示报告。

山西省城市更新条例

(2026年4月14日山西省第十四届人民代表大会常务委员会第二十七次会议通过)

第一章 总 则


第一条 为了规范和推进城市更新活动，推动城市高质量发展，建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市，根据有关法律、行政法规，结合本省实际，制定本条例。

第二条 本省行政区域内的城市更新活动及其监督管理，适用本条例。

本条例所称城市更新，是指在城镇开发边界内，对城市空间形态和城市功能持续完善和优化调整的活动，主要包括既有建筑改造利用，城镇老旧小区整治改造，完整社区建设和老旧街区、老旧厂区、城中村等更新改造，以及完善城市功能，建设改造城市基础设施，修复城市生态系统和保护传承城市历史文化等情形。

第三条 城市更新工作坚持中国共产党的领导，坚持以人民为中心，坚持系统观念、规划引领、统筹发展和安全，坚持保护第一、应保尽保、以用促保，坚持实事求是、因地制宜，尽力而为、量力而行，促进城市结构优化、功能完善、文脉赓续、品质提升。

第四条 县级以上人民政府应当加强对本行政区域内城市更新工作的领导，将城市更新工作纳入国民经济和社会发展规划，将所需



工作经费纳入本级财政预算，建立工作协调机制，统筹推进城市更新工作。

乡镇人民政府、街道办事处按照职责做好城市更新相关工作。

第五条 省人民政府住房和城乡建设主管部门负责指导和监督全省城市更新工作。

设区的市、县级人民政府住房和城乡建设主管部门具体负责本行政区域内城市更新工作。


县级以上人民政府发展改革、工业和信息化、财政、自然资源、生态环境、商务、文化和旅游、行政审批服务管理、通信管理等部门，按照各自职责做好城市更新相关工作。

第六条 不动产所有权人、土地使用权人、合法建造或者依法取得不动产但尚未办理不动产登记的单位和个人、承担城市公共空间和设施建设管理责任的单位等作为物业权利人，依法开展城市更新活动。

第七条 县级以上人民政府住房和城乡建设主管部门应当充分利用数字化、网络化、智能化技术开展城市更新工作，建立统一的城市更新信息系统，为统筹管理城市更新工作提供服务保障。

第八条 县级以上人民政府应当建立健全城市更新公众参与机制，畅通利害关系人和公众的意见表达渠道，保障其在城市更新活动中的知情权、参与权、建议权和监督权。

鼓励市场主体通过投资、建设、运营城市更新项目等方式参与城市更新活动。



第九条 对在城市更新活动中做出显著成绩的单位和个人,按照国家和本省有关规定给予表彰和奖励。

第二章 城市更新规划

第十条 设区的市、县(市)人民政府应当建立健全城市体检评估制度,完善城市体检评估指标体系。


设区的市、县(市)人民政府住房和城乡建设主管部门应当每年组织开展城市体检评估工作,查找城市建设、发展和治理等方面的问题,形成城市体检评估报告,作为编制城市更新专项规划的重要依据。

省人民政府住房和城乡建设主管部门应当建立城市体检评估监测评价机制。

第十一条 设区的市、县(市)人民政府住房和城乡建设主管部门应当会同有关部门,根据国民经济和社会发展规划、国土空间总体规划,衔接有关专项规划和国土空间详细规划,组织编制城市更新专项规划,报本级人民政府批准后实施,并报上一级人民政府住房和城乡建设主管部门备案。

城市更新专项规划应当明确规划目标、重点任务、城市设计、片区指引、项目库、保障措施等内容。

经批准的城市更新专项规划,是城市更新项目实施的依据。城市更新项目申请各级财政资金和城市更新项目贷款的,应当符合城市更新专项规划。



第十二条 县级人民政府住房和城乡建设主管部门会同有关部门,依据城市更新专项规划,组织编制本行政区域城市更新片区策划,报本级人民政府批准后实施。重点区域、跨区域城市更新片区策划,由设区的市人民政府住房和城乡建设主管部门编制,报本级人民政府批准后实施。

城市更新片区策划应当明确边界范围、片区体检、发展定位、功能业态、更新方式、设计引导、更新项目、土地供应、规划调整、实施步骤等内容。

无法单独出具规划条件或者难以独立开发的零星地块,应当纳入相邻片区统筹策划。


第十三条 在编制城市更新专项规划、片区策划过程中,应当通过座谈会、论证会、听证会等方式,广泛听取相关单位和利害关系人的意见。

城市更新专项规划、片区策划报送批准前,组织编制机关应当予以公告;报送批准时,应当附意见采纳情况及理由。

第十四条 设区的市、县级人民政府应当将历史文化保护传承融入城市更新,建立健全先调查后建设、先考古后出让的保护前置制度。

城市更新专项规划、片区策划编制前,应当组织开展城市文化遗产资源调查。对拟实施城市更新的区域,应当组织开展文化遗产影响评价。

第十五条 列入历史文化街区、不可移动文物、历史建筑、工业



遗产、古树名木等保护名录的历史文化资源，应当按照有关法律、法规和经批准的保护规划实施保护。

对未列入保护名录的老城区、老街区、建（构）筑物、历史环境要素等历史文化资源，应当在城市更新专项规划、片区策划中明确相应的保护措施。

第十六条 县级以上人民政府应当建立与城市更新相适应的城市设计管理制度，明确房屋、小区、社区、城区、城市等不同尺度的设计管理要求，融入城市更新专项规划、片区策划、项目实施方案制定全过程。

第十七条 县级以上人民政府应当完善城市风貌管理制度，加强建筑设计管理，保护城市独特的历史文脉、人文地理、自然景观。

县级以上人民政府应当建立建筑外立面长效管理维护机制，采取有效措施推动物业权利人每五年至少进行一次整修粉饰或者重新装饰装修。对建筑物外立面进行整修粉饰或者重新装饰装修的，应当保持原建（构）筑物的色调、造型和建筑设计风格。改变原建（构）筑物色调、造型或者建筑设计风格的，应当与周边区域风貌相协调，并依法履行审批程序。

城市更新中的风貌管控应当符合国土空间详细规划有关要求。

第十八条 设区的市、县级人民政府应当加强对城市内部和周边山体、水体、植被绿化等自然生态景观风貌的规划管控，保护城市山水林田湖草的整体自然格局。

第三章 城市更新实施

第十九条 实施城市更新应当遵守下列要求：

（一）有序推进危险住房改造，消除既有建筑各类安全隐患，提升抗震、消防安全性能，持续改善建筑功能；

（二）整治老旧小区及周边环境，完善小区停车、供电、充电、消防、通信等配套基础设施，推动老旧电梯更新和既有住宅加装电梯，持续提升老旧小区居住环境、设施条件、服务功能；

（三）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，合理配置社区食堂、老年人日间照料中心等设施，提升社区养老、托育、医疗等公共服务水平，建设安全健康、设施完善、管理有序的完整社区；

（四）推动老旧商业街区改造提升，完善配套设施，优化交通组织，提升公共空间品质，丰富商业业态，创新消费场景，推动文旅产业赋能城市更新，促进老旧商业街区功能转换、业态升级、活力提升；

（五）盘活利用闲置低效厂区、厂房和设施，推动老旧厂区更新改造，加强工业遗产保护利用，植入新业态新功能；

（六）推进城中村改造，采取拆除新建、整治提升、拆整结合等方式，切实消除安全风险隐患，改善居住条件和生活环境；

（七）充分利用存量闲置房屋和低效用地，完善民生领域公共服务设施，推进适老化、适儿化改造，加快公共场所残疾人设施的完善

等无障碍环境建设改造，因地制宜完善全民健身场地设施，科学布局新型公共文化空间，加强公共停车设施建设；

（八）加强韧性安全城市建设，推进城市燃气、供水、排水、污水、供热、供电、网络通信等管线管网改造，完善城市防洪、防涝、防火、防震等防灾安全设施，加快受损山体、采煤沉陷区的修复和治理，推进海绵城市建设，提升城市安全水平和防范重大风险能力；

（九）推动城市发展绿色低碳转型，推进城市生态空间修复和环境治理，推进城市绿环绿廊绿楔绿道建设，完善城市滨水空间、慢行系统，因地制宜建设社区公园和口袋公园；

（十）加强城市历史文化保护传承，推进历史文化街区修复和不可移动文物、历史建筑修缮，加强城市更新重点地区、重要地段风貌管控，严格管理超大体量公共建筑、超高层建筑，不得大规模迁移砍伐树木、滥建文化地标、随意更改老地名；


（十一）国家和本省规定的其他要求。

第二十条 城市更新项目应当按照以下规定确定实施主体：

（一）涉及单一物业权利人的，由物业权利人自行确定实施主体；

（二）涉及两个以上物业权利人的，通过协商或者表决的方式确定实施主体；

（三）涉及公共利益确需实施的城市更新项目，无法依据前两项规定确定实施主体的，由设区的市、县级人民政府充分征询物业权利人、利害关系人意见，依法确定实施主体，并通过政府门户网站公示。



第二十一条 设区的市、县级人民政府依据城市更新专项规划和片区策划,可以将区域综合性城市更新项目或者多个城市更新项目划定为—个城市更新实施单元,统一规划、统筹实施,并确定与实施单元范围相适应的主体作为实施单元统筹主体。

第二十二条 城市更新项目实施主体应当依据城市更新专项规划和片区策划,编制项目实施方案,报项目所在地县级人民政府住房和城乡建设主管部门依照程序审查,并报县级人民政府审定;涉及重大城市更新项目的实施方案应当报设区的市人民政府审定。

城市更新项目实施方案编制过程中应当与相关物业权利人进行充分协商,征求利害关系人意见。


城市更新项目实施方案应当明确基础条件、更新方式、设计方案、建设计划、成本测算、资金筹措、运营模式、权益分配等内容。

第二十三条 城市更新项目实施主体应当根据审定的项目实施方案,向设区的市、县级人民政府有关部门申请办理立项、用地、规划、建设、运营等行政许可或者备案,通过协议搬迁、租赁、购买、置换等方式,组织项目实施。

县级以上人民政府有关部门应当按照优化营商环境的要求,为城市更新项目实施主体提供规范、便利、高效的政务服务。

第二十四条 县级以上人民政府住房和城乡建设主管部门应当会同有关部门建立城市更新项目库,并实行常态申报和动态调整。

城市更新项目实施主体可以向项目所在地住房和城乡建设主管



部门提出项目入库申请，经评估通过后纳入项目库管理。申报国家和省级资金支持的项目，应当纳入项目库管理。

因维护公共利益需要，设区的市、县级人民政府可以直接确定城市更新项目，并纳入项目库管理。

第二十五条 城市更新项目实施主体应当加强城市更新项目质量安全管理，建立质量安全管理制度。涉及既有建筑结构改造或者功能改变的，应当按照有关规定开展质量安全检测。


鼓励城市更新项目采用新技术、新材料、新工艺提升性能，完善使用功能，提高工程品质。

第二十六条 涉及具有保护价值的空间地段、特色风貌区、建(构)筑物、历史环境要素的城市更新项目，应当延续其布局特征和特色风貌。

活化利用历史建筑、工业遗产的，应当在保持现有传统格局、外观风貌、典型构件的基础上，区分不同情况，依法通过加建、改建和添加设施等方式适应现代生产生活需要。

第二十七条 城市更新项目无法达到建筑间距、建筑密度、绿地率、机动车停车位等现行标准和规范的，可以在保障公共安全的前提下，按照改造后不低于现状的标准进行更新。

城市更新应当符合法律、法规以及国家和省消防技术标准。既有建筑改造确实无法执行现行消防技术标准的，应当按照尊重历史、因地制宜的原则，不低于原建造时的标准，或者采用消防性能化方法进行



行设计。符合开展特殊消防设计情形的，应当按照有关规定开展特殊消防设计专家评审。

相关行业主管部门可以按照环境改善和整体功能提升的原则，制定适合城市更新既有建筑改造的标准和规范。

第二十八条 城市更新项目建设完成后应当依法组织竣工验收。对于需要无偿移交基础设施和公共服务设施的，有关部门和单位应当做好移交接收工作。

第四章 保障措施


第二十九条 县级以上人民政府应当完善城市更新政策措施，深化制度创新，加大资源统筹力度，支持和保障城市更新。

第三十条 县级以上人民政府应当健全多元化投融资方式，统筹利用中央、地方各类预算资金和超长期特别国债、地方政府专项债券等财政金融资源，支持城市更新。

鼓励金融机构依法开展多样化金融产品和服务创新，满足城市更新融资需求。

鼓励社会资本参与城市更新，推动符合条件的项目发行基础设施领域不动产投资信托基金、资产证券化产品、公司信用类债券等。

第三十一条 县级以上人民政府可以采取资金奖补、信贷支持等方式，鼓励产权所有人自主更新老旧小区、老旧商业楼宇、老旧厂房等空间。



对涉及公共利益、产业提升的城市更新项目，县级以上人民政府可以采取资本金注入、投资补助、贷款贴息等方式予以支持。

第三十二条 符合条件的城市更新项目，按照有关规定享受行政事业性收费减免、政府性基金减免，相关纳税人依法享受税收优惠政策。


第三十三条 设区的市、县（市）人民政府应当完善适应城市更新的多元土地供应体系，探索通过土地租赁、带方案出让、盘活存量低效用地等方式，为城市更新项目提供土地。

城市更新项目用于发展国家支持产业和行业的，在不改变用地主体和规划条件的前提下，根据国家有关规定，可以享受按照原用途和土地权利类型使用土地的过渡期政策。

第三十四条 为满足安全、环保、无障碍标准等要求，城市更新项目增设必要的楼梯、电梯、走廊、无障碍设施、风道、外墙保温、自行车棚、充电桩等附属设施时，其新增建筑量可以不计入规划容积率。

为保障居民基本生活需求、补齐城市短板，实施城市基础设施、公共服务设施、公共安全设施以及老旧住宅成套化改造的，在对周边不产生负面影响的前提下，其新增建筑规模可以不受规划容积率指标的制约。

对增加非营利性城市基础设施、公共服务设施的城市更新项目，在符合国土空间详细规划的前提下，可以给予容积率奖励，并在整体



区域内统筹使用。

第三十五条 省人民政府自然资源部门应当制定具体规则，明确建筑用途转换和土地用途兼容使用的正负面清单、比例管控等政策要求，报省人民政府批准后实施。

存量建筑在符合规划和管控要求的前提下，经依法批准后可以转换用途。鼓励各类存量建筑转换为城市基础设施、公共服务设施、公共安全设施。

存量建筑用途转换经批准后依法办理规划建设手续。符合正面清单和比例管控要求的，按照不改变规划用地性质和土地用途管理；符合正面清单，但是超过比例管控要求的，应当依法办理土地用途变更手续，按照不同建筑用途的建筑规模比例或者功能重要性确定主用途，按照有关规定确定供地方式。土地使用年限可以根据不同用途分别设立，但不得超过对应用途最高出让年限，出让底价可以按照不同用途分项评估后确定。

第三十六条 省、设区的市人民政府住房和城乡建设主管部门应当建立城市更新专家委员会，开展城市更新有关活动的评审、论证、咨询等工作。专家委员会由规划、土地、建筑、交通、市政、生态环境、历史文化、公共安全、社会治理、经济和法律等领域专家组成。

鼓励设区的市、县级人民政府有关部门建立责任规划师、责任建筑师等专业技术人员参与制度，为城市更新工作提供技术咨询、公众意见征集等服务。

第五章 监督管理

第三十七条 设区的市、县级人民政府有关部门应当加强城市更新项目实施过程和后期运营的监督管理，确保项目按照实施方案确定的更新目标、方向和要求进行建设和运营。

第三十八条 县级以上人民政府财政、审计等部门应当按照各自职责和有关规定，对城市更新中的国有资金使用情况进行监督。

第三十九条 对于违反城市更新有关规定的行为，任何单位和个人有权向县级以上人民政府及其有关部门投诉、举报。县级以上人民政府及其有关部门应当按照有关规定进行核实、处理。

第四十条 违反本条例规定，法律、行政法规已有法律责任规定的，从其规定。

第四十一条 国家工作人员在城市更新工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第六章 附 则

第四十二条 本条例自 2026 年 5 月 1 日起施行。。

二、新闻资讯

2026 年度中央财政支持实施城市更新行动评选结果公示

2026 年 05 月 22 日 来源：财政部官网

2026 年度中央财政支持实施城市更新行动评选结果公示

根据《财政部办公厅 住房城乡建设部办公厅关于开展 2026 年度中央财政支持实施城市更新行动的通知》（财办建〔2026〕14 号）要求，经有关省级部门推荐，近日，财政部、住房城乡建设部组织开展了 2026 年度中央财政支持实施城市更新行动评选，拟支持的 15 个城市为（按行政区划排序）：

晋城、鞍山、长春、无锡、宁波、马鞍山、泉州、烟台、洛阳、荆州、深圳、桂林、贵阳、昆明、银川。

现将上述结果予以公示，公示期为 2026 年 5 月 22 日至 2026 年 5 月 28 日。如有意见，请以书面（实名）形式，反馈至财政部经济建设司、住房城乡建设部城市建设司。


联系方式：财政部经济建设司 010—68554521

住房城乡建设部城市建设司 010—58933160

财政部办公厅

住房城乡建设部办公厅

2026 年 5 月 22 日



上海将出台首个城市更新相关“十五五”规划，今起5年更

新 150 栋写字楼

2026-05-09 来源：上观新闻

城市更新是上海城市建设的一条主线，许多著名地标、活动空间是通过更新焕发新生的。5月9日，上海市住建委主任王桢在《2026上海民生访谈》中表示，今年，上海首次编制的城市更新和住房发展“十五五”规划，将于近期出台。

这些计划和市民息息相关，值得关注。

继续扩大老旧小区改造覆盖面，同步解决房屋安全隐患问题，实现公房、售后公房类小区全覆盖修缮，逐步扩展至混合类、早期商品房小区。支持老旧住房自主更新。有序推进老旧电梯更新和既有多层住宅加装电梯。至2030年，计划实施老旧小区改造3000万至4000万平方米，完成既有居住建筑节能改造2000万平方米。

至2030年，计划推动150栋、约200万平方米商办楼宇更新提升。支持存量商办楼宇因地制宜兼容符合地区发展导向和生产生活需求的功能业态，分类引导低效商办楼宇更新提升。比如，将市中心的存量商办楼更新改造为保租房。

至2030年，计划推进不少于20个重点片区更新，推动片区内不少于300个更新项目实施，以片区更新带动城市整体更新，让城市更新惠及更多区域、更多市民。

《城市更新“十五五”规划》审议通过——城市更新“任务书”来了

2026-05-18 来源：人民日报海外版

5月15日召开的国务院常务会议，审议通过《城市更新“十五五”规划》，并作出一系列重要部署。

会议指出，当前我国城市发展正从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段；要把城市更新摆在突出位置。这为我国高质量开展城市更新锚定了方向。


改造城镇危旧房约50万套（间）

城市更新是推动城市高质量发展、不断满足人民美好生活需要的重要举措。

“十四五”时期，我国城市人居环境质量进一步提升，人民群众在城市生活得更方便、更舒心、更美好。具体来看，“十四五”时期，我国加装电梯12.9万部，增设停车位340多万个、养老托育等社区服务设施6.4万个；更新改造供水、燃气、供热等地下管网84万公里；打造口袋公园1.8万多个、城市绿道2.5万公里。

今后五年，城市更新有哪些重点任务？

“十五五”规划纲要提出，在地下管网建设改造方面，要建设改造城镇燃气管网约20万公里、排水管网约17.5万公里、供水管网约17.5万公里、污水管网约10万公里、供热管网约12万公里，同步



推进智慧化改造。因地制宜建设综合管廊。

在宜居安居水平提升方面，要以国有土地上 C、D 级危险住房等为重点，改造城镇危旧房约 50 万套（间）。改造老旧小区约 11.5 万个。

在老旧街区厂区改造方面，要推动老旧街区功能转换、业态升级、活力提升，以市场化方式盘活利用闲置低效厂区、厂房和设施，更新改造约 1500 个老旧街区厂区。

此次会议明确，要把城市更新摆在突出位置，坚持远近结合、突出重点，有力有序推进各项工作，建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市。上海易居房地产研究院副院长严跃进表示，会议对城市更新的相关部署，意味着城市更新工作将进入提速阶段。预计接下来各地将进一步加大相关工作力度，持续推进城市更新各项任务。

营造高品质城市生活空间

会议提出要落实好城市更新重点任务，培育壮大城市发展新动能，营造高品质城市生活空间，推动城市发展绿色低碳转型，增强城市安全韧性，促进城市文化繁荣发展，提升城市治理能力水平。要健全城市更新实施机制，完善政策支持体系，构建可持续的城市更新模式。

培育壮大城市发展新动能。近年来，全国多个城市积极培育新产业、新业态，以市场化方式推动老旧厂区更新改造。例如，老旧厂区变身文创园区、废弃铁路成为创业街区，城市更新与产业升级深度融



合，为城市发展注入新动能。

营造高品质城市生活空间。老旧小区加装电梯、完善“一老一小”服务设施、织密口袋公园和绿道网络，眼下正在稳步推进的一系列民生工程，着眼于提高居民生活品质、提升居民的幸福感。


推动城市发展绿色低碳转型。存量建筑节能改造、推广绿色建材等，我国的城市更新工作始终将“绿色”放在重要位置。中国建筑材料联合会数据显示，今年一季度绿色建材营收规模突破 610 亿元，继续保持 12% 的较快增长。

增强城市安全韧性。根据中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于持续推进城市更新行动的意见》，我国将加快拆除改造 D 级危险住房，通过加固、改建、重建等多种方式，积极稳妥实施国有土地上 C 级危险住房和国有企事业单位非成套住房改造。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。

促进城市文化繁荣发展。《关于持续推进城市更新行动的意见》明确，落实“老城不能再拆”的要求，全面调查老城及其历史文化街区，摸清城镇老旧小区、老旧街区、老旧厂区文化遗产资源底数，划定最严格的保护范围。

更多政策举措加快出台落地

《关于持续推进城市更新行动的意见》提出，到 2030 年，城市更新行动实施取得重要进展，城市更新体制机制不断完善，城市开发建设方式转型初见成效等。



今年以来，城市更新工作正在稳步推进。

1月，自然资源部联合住房和城乡建设部发布《关于进一步支持城市更新行动若干措施的通知》，推出增强详细规划适应性、优化过渡期支持政策等举措。财政部、住房和城乡建设部日前发布通知，2026年中央财政继续支持部分城市实施城市更新行动。今年一季度，城市更新相关专项债券发行接近1200亿元。

根据全国住房城乡建设工作会议部署，2026年我国将高质量开展城市更新，抓好城市体检、更新试点，实施一批民生工程、发展工程、安全工程。近期，住房和城乡建设部透露，地级及以上城市和县级市今年要全面开展城市体检工作，加快实现住房、小区、街区、城区4个维度体检全覆盖。

全国多省份已陆续发布地方“十五五”规划纲要，划定未来五年城市更新发展目标和实施重点。截至目前，至少有27个省份对城市更新作出部署。近期，各地城市更新相关政策相继出台，涉及公布实施城市更新条例、印发未来五年城市更新行动方案、推出城市更新政策激励工具箱等多个方面，加快推进城市更新行动落地见效。

三、实务研究

征收共有纠纷中帮助性质的认定

上海律协城市更新（征收）专业委员会委员

北京市隆安律师事务所上海分所

周文宣合伙人/律师、周青律师

办理国有土地上公房征收共有纠纷案件，核心要点在于同住人身份的认定。依据上海高院《关于房屋动拆迁补偿款分割民事案件若干问题的解答》，同住人需满足三项核心条件：征收公告发布之日，在被征收房屋处有本市常住户口、已实际居住一年以上，且本市无其他住房或者虽有其他住房但居住困难；但有一个例外情形，若法院认定户口迁入属于“帮助性质”，无论当事人后续是否实际居住，均不符合同住人认定标准，无法参与征收补偿款的分割。本文结合上海高院相关规定及司法实践案例，对征收共有纠纷中“帮助性质”的认定问题展开分析。

帮助性质认定的相关规定

2004年上海高院《关于房屋动拆迁补偿款分割民事案件若干问题的解答》第四条规定，“在公房内居住的未成年人问题如何解决？答：对在公房内居住的未成年人实际承担监护义务的人，可以就该房屋的拆迁补偿款适当多分。承租人或同住人允许他人未成年子女在自

已承租的公房内居住的，一般可认定为属于帮助性质，并不当然等于同意该未成年人取得房屋的权利份额。因此，在这种情况下，该未成年人无权主张分割房屋拆迁补偿款，除非其能够提供证据证明其居住权并非基于他人的帮助而取得。当事人对该未成年人入住的相关问题另有约定的，依约定处理。”

2014年上海高院《公房居住权纠纷研讨会综述》第三条第2款规定，“除回沪知青子女等按政策回沪人员外，承租人或同住人允许无法定监护关系未成年人迁入户口的，一般可认定为属于帮助性质，如允许他人子女为上学之便，将户口迁于公房，一般不应确认他人子女为同住人。”

从上海高院先后出台的相关规定来看，早期对“帮助性质”的认定主要指向“无法定监护关系的未成年人”；户籍迁入的常见情形为“上学之便”，并未对其他情形作出明确约定，“帮助性质”的认定范围和情形相对狭窄。

司法实践中“帮助性质”认定的案例梳理

笔者以“帮助性质 征收”为检索关键词在威科先行中进行案例检索发现，在公房征收共有纠纷中，当事人常以“户口迁入系帮助性质”作为抗辩或主张理由，但近一半判决书中法院未正面回应该主张，多以对方未实际居住为由直接否定其同住人资格。本文随机选取6个法院明确认定“户口迁入具有帮助性质”的案例，探析司法实践对“帮助性质情形”的裁判思路：

案例一

蔡某等与蔡某某等共有纠纷一案一审民事判决书审理法院：上海市徐汇区人民法院案号：（2024）沪 0104 民初 15744 号裁判日期：2025 年 1 月 9 日审理中，原告蔡某和杨某称其户籍回沪后因为系争房屋比较小所以在系争房屋内居住，蔡某 1 出生后从未在系争房屋内居住，读大学期间（2004 至 2007 年期间）在系争房屋内居住直至结婚。法院认为：原告蔡某作为知青回沪后虽未在系争房屋内居住，但考虑系争房屋面积、家庭结构不适合共同生活居住，其在外居住并不视为对居住利益的放弃，故其符合同住人资格，应享有拆迁利益。原告杨某作为知青配偶，其户籍回沪属于帮助性质，故其不享有系争房屋拆迁利益。被告蔡某 1 作为知青子女回沪，虽其未在系争房屋内长期居住，但不视为其对房屋居住利益的放弃，根据相关政策应属于系争房屋同住人，享有系争房屋的拆迁利益。

案例二

丁某 1 等与丁某 2 等共有纠纷一案一审民事判决书审理法院：上海市黄浦区人民法院案号：（2024）沪 0101 民初 14754 号裁判日期：2025 年 4 月 30 日鲍某 1 父母鲍某 2、丁某 5 因住房困难，解困分配本市他处住房，新配房租赁户名为鲍某 2，家庭主要成员为丁某 5、鲍某 1。法院认为：丁某 5 在本市房屋调配及购买为产权时均享受了福利性质，不属于同住人。鲍某 1 户籍于 1990 年迁入，未成年时的居住利益由其监护人予以保障，其所述求学期间在系争房屋内居住应属于

帮助性质，现未有充分证据证明其成年后在系争房屋内长期稳定居住满一年以上，故不合同住人条件。

案例三

徐某1等与徐某2共有纠纷一审民事判决书审理法院：上海市虹口区人民法院案号：(2024)沪0109民初3083号裁判日期：2024年11月27日徐某5(2023年2月9日报死亡)和徐某1系兄弟关系。徐某5、张某2原系夫妻(于2004年结婚、2019年离婚)，徐某3系两人儿子(父母离婚后随张某2生活)。苏某1、徐某2、苏某2、张某1系徐某1方家庭成员。法院认为：本案中，首先，系争房屋来源于徐某5，因徐某5于系争房屋纳入城市更新试点项目前七个月去世，经家庭协商一致，承租人变更为徐某3，徐某3未居住系争房屋，徐某3并非系争房屋共同居住人。其次，现有证据不足以证明徐某1方其他人员末次户籍迁入后长期稳定居住系争房屋，且房屋来源与徐某1方均无关，而徐某1虽户籍于1993年迁入系争房屋，但系争房屋来源与徐某1无关，根据系争房屋的实际情况和现有证据，无法证明徐某1长期实际居住系争房屋，而徐某5基于帮助性质让徐某1借用系争房屋，较为符合实际情况，因此不能认定徐某1一方为系争房屋共同居住人。综合考虑系争房屋来源、实际居住情况、人员结构等因素，遵循公平原则，本院确定全部征收补偿利益在徐某1、苏某1、苏某2、徐某2、张某1、徐某3之间进行酌情分配。

案例四

叶某等与周某等共有物分割纠纷一案一审民事判决书审理法院：上海市徐汇区人民法院案号：(2024)沪 0104 民初 22469 号裁判日期：2025 年 3 月 14 日系争房屋承租人为周某，周某、金某 2 系母子。金某 2 与叶某 1 结婚、离婚又复婚、离婚。金某 1 是金某 2 与叶某 1 的女儿，叶某 2 是叶某 1 与案外人所生子女。法院认为：叶某 2 户籍迁入系争房屋及实际居住系争房屋，具有明显的帮助性质，故无法认定为系争房屋的同住人，不能享有系争房屋征收补偿利益。虽然至系争房屋被征收时，叶某 1 长期不实际居住系争房屋，但鉴于以下原因：1. 叶某 1 与金某 2 于 2006 年婚后、2008 年户籍迁入系争房屋并实际居住约 3 年，2. 两人复婚后，叶某 1 虽未再实际居住系争房屋，但系争房屋面积较小，且申请廉租房本身即为解决原有居住困难，而因居住困难在外居住的不应被排除同住人资格，故本院认定叶某 1 为系争房屋同住人，可享有系争房屋征收补偿利益。

案例五

周某 1 等与周某 2 等共有纠纷一案一审民事判决书审理法院：上海市虹口区人民法院案号：(2024)沪 0109 民初 2743 号裁判日期：2025 年 2 月 25 日周某 8 是承租人外孙，周某 8 与王某 2 系夫妻关系。法院认为：周某 8 系支内人员子女，户籍因投靠亲属迁入案涉房屋，虽属于户籍在册人员，但其曾获得经济适用房，其于征收前已自书“放弃动迁分房”，虽其辩称是放弃安置房屋的分配权，但自书承诺书时案涉房屋尚未征收，结合各方当事人陈述，推知其真实意思为放弃征

收利益，故周某 8 不再分得征收利益；王某 2 虽户籍在册，但其户籍系因帮助性质迁入案涉房屋，且无证据证明其曾在案涉房屋实际居住满一年以上，故不属于案涉房屋的同住人。。

司法实践中“帮助性质”的认定因素


结合上述 6 个案例的裁判要点，司法实践中法院对公房征收中“帮助性质”的认定并不局限于上海高院对于“未成年人”的规定，其核心裁判要点可归纳为以下几方面：

一、非直系亲属户籍迁入是认定“帮助性质”的主要情形之一。

除案例 2 外，其余 5 个案例中被认定为“帮助性质”的主体均系房屋原承租人的非直系亲属，包括知青配偶、承租人兄弟、承租人儿媳的继子女、承租人外孙的配偶、承租人姐妹之女等。此类主体与房屋来源无直接关联，易被法院认定为基于亲属间帮助的户口迁入。

二、实际居住与房屋来源是认定“帮助性质”的重要因素。户籍迁入的帮助性质认定，常与“实际居住情况”和“房屋来源关联性”结合判断。被认定为帮助性质的主体，多存在未实际居住、未长期稳定居住的情形，且其与系争房屋的来源无任何关联，法院据此认定其户籍迁入仅为亲属间帮助，而非公房使用权人同意让渡部分公房使用权。

三、户籍迁入的原因不再局限于“未成年人上学之便”。司法实践中，“帮助性质”的户籍迁入原因并非局限于上海高院审判口



径中的“未成年人上学之便”，而是覆盖各类成年主体的户籍迁入情形。例如：因知青配偶回沪、再婚随迁继子女、亲属投靠等原因的户籍迁入。


四、直系亲属的特殊情形也可能被认定为“帮助性质”。

即使是承租人的直系亲属，在特定条件下仍可能被认定居住具有帮助性质。如案例2中，鲍某1作为承租人直系亲属，其求学期间的居住被认定为帮助性质，同时因父母享受福利分房、自身成年后未长期稳定居住，最终被排除同住人资格，可见直系亲属身份并非帮助性质的绝对排除要件。

结语

2025年12月，二中院辖区对于公房同住人认定中实际居住的要求，变更为征收决定发布之前持续居住一年，是否帮助性质已不再是重点审查范围；但在一中院辖区公房征收共有纠纷中，“帮助性质”的认定，仍是同住人身份判断的重要例外情形。法院在审理此类案件时，已不仅限于“未成年人、上学之便”的狭窄认定范围，而是结合亲属关系、房屋来源、实际居住等综合判断体现。

律师在办理此类案件时，重点从亲属关系、户籍迁入原因、实际居住、房屋来源关联性等方面进行案情风险评估，协助当事人收集有效证据推翻帮助性质的认定；同时，当事人在户籍迁入公房时，应尽量通过书面协议明确户籍迁入的性质及房屋权利归属，避免因亲属间口头约定引发征收利益分割的纠纷，维护自身合法的居住权和征收补



偿利益

【免责声明】文中所述内容仅为作者个人观点，不代表本网、律师协会以及任何官方或组织的立场，本网对文中陈述、观点不作价值判断，不对所包含内容的准确性、完整性或可靠性提供任何明示或暗示的保证。本文观点仅供读者参考，不作为诉讼证据或依据，不构成法律建议或承诺。