



城市更新与征收法律资讯

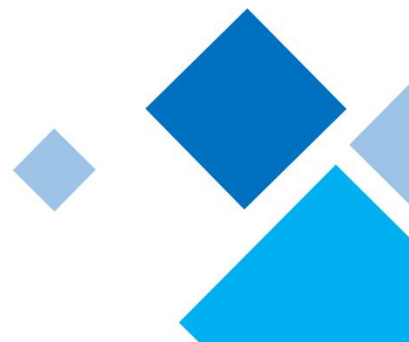
2026年3月

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：朱守侠



目录

一、新法速递	3
1. 关于印发《2026年上海市城市更新规划资源行动方案》的通知（沪规划资源更〔2026〕83号）	3
2. 唐山市自然资源和规划局关于印发《唐山市城市更新中规划管理、土地利用和不动产登记工作的若干措施》的通知（唐资规发〔2026〕7号）	10
3. 泉州市城市更新办法（市政府令第24号）	22
二、新闻资讯	41
城市更新 读懂上海城市更新的“七大答卷”	41
城市更新坚守“强服务”初心，普陀城市更新再启新篇	45
三、实务研究	50
. 空挂户口人员是否能够分得公房的征收补偿利益	50

一、新法速递

关于印发《2026年上海市城市更新规划资源行动方案》的通知 沪规划资源更〔2026〕83号

各区规划资源局、各管委会规划资源部门、各有关单位：

现将《2026年上海市城市更新规划资源行动方案》印发给你们，
请按照执行。

上海市规划和自然资源局

2026年3月12日

2026年上海市城市更新规划资源行动方案

贯彻落实中央城市工作会议精神，以推进城市更新为建设现代化人民城市的重要抓手，坚持“一个统领、五个统筹”，建立可持续城市更新模式和政策法规，深化“三师”联创机制，持续推进城市更新行动，制定本方案。

一、统筹更新任务

行动1：加强规划引领与任务统筹

——**任务1**：协同开展《上海市城市更新专项规划》编制工作。强化城市总体规划对城市更新的引领作用，进一步完善城市更新规划体系。以“上海2035”总规为依据，紧密衔接近期实施规划，协同市更新办开展《上海市城市更新专项规划》编制工作。

——**任务2**：推进《上海历史文化名城保护规划（2024—2035年）》编制与实施。完成规划报批并做好批复后的宣贯和实施工作。深化老城厢历史风貌保护专项规划编制研究。

——**任务3**：制定全市各区年度城市更新规划实施报告。结合全市和各区“十五五”规划实施，明确年度更新目标，谋划3-5年更新工作，制定和实施更新单元等年度重点任务。

行动2：发挥“三师”联创机制作用，推动更新规划编制与实施

——**任务 4：**推动重点地区更新提升。加快推进黄浦江滨江中北段（含复兴岛）、世博浦西片区等重点地区规划功能提升；强化“中城地带”资源盘整和转型提质；加快实施《关于聚焦科创中心建设，推进存量空间资源盘活，支持复兴岛打造国际创新创业集聚区的规划资源指导意见》，持续推进“一江一河”、大虹桥、大吴淞、东方枢纽等重点地区规划实施。

——**任务 5：**推进更新单元规划编制与实施。开展普陀岚灵新村坊、浦东新场等更新单元规划编制；推动外滩-01、02、徐家汇-01等更新单元规划实施。

——**任务 6：**推进零星更新项目的方案制定与实施。按照各区年度城市更新规划实施报告，加强对重点零星更新项目的统筹指导，推进项目实施落地。

二、统筹更新政策

行动 3：建立可持续城市更新政策法规

——**任务 7：**完善城市更新相关法规规章。配合开展城市更新条例修法和全国人大相关立法调研工作；推进《上海市土地储备办法》修订，持续完善土地储备新机制相关配套政策规范标准制定；研究制订《产业用地管理办法》，深化存量产业用地盘活政策举措。

——**任务 8：**迭代城市更新规划土地支持政策。落实《自然资源

部 住房和城乡建设部关于进一步支持城市更新行动若干措施的通知》，深入实施《关于加快转变发展方式集中推进本市城市更新高质量发展的规划资源实施意见（2025版）》，聚焦外滩第二立面和漕河泾等重点更新区域，研究迭代规划土地支持政策。完善形成老城厢历史风貌单元保护导则，推动老城厢相关风貌保护项目实施。研究制定工业用地二级市场管理办法，探索建立产业用地价格监测体系。

——**任务 9：**制定城市更新相关技术文件。深入实施《关于深化“三师”联创工作机制推进城市更新高质量发展的指导意见（2025版）》，形成“三师”联创更新单元规划成果规范。深化实施《上海历史风貌保护指南》，推进《上海历史风貌保护更新规划设计标准》（暂名）编制。

三、统筹更新行动

行动 4：协力推进商务楼宇更新提升

——**任务 10：**完成试点商务楼宇更新单元规划批复。完成虹桥开发区、苏河湾、真如、五角场、大柏树、漕河泾等试点商务楼宇更新单元规划批复。

——**任务 11：**推动商务楼宇更新项目实施。深入实施《关于推进上海市商务楼宇更新提升的实施意见》，深度参与市级专班工作，常态化协同推动商务楼宇更新试点单元和具体项目更新提升。

行动 5：加快盘活低效产业用地

——**任务 12：**推动完成低效产业用地盘活处置任务。深入实施《关于支持工业经济发展加强规划资源要素保障的指导意见（2025版）》，健全完善产业用地保量控价全周期价值管理体系，动态调整绩效评估指标体系和绩效标准，加强产业用地综合价值评估应用。结合开发区用地专项治理与小散园区整治工作，推动完成 25 平方公里年度处置任务。编制《全市产业空间盘活与发展指南》，引导产业空间整合优化。

行动 6：创新规划管理机制，深入推进“15 分钟社区生活圈”建设

——**任务 13：**创新社区生活圈规划管理机制。以可持续社区更新为目标，创新管理机制，强化政策赋能和设计赋能，充分发挥社区规划师作用，提升社区生活圈规划在社区治理和社区更新中的空间引领和资源保障作用。

——**任务 14：**深化“多格合一”下的生活圈建设。以党建为引领，落实“多格合一”要求，搭建多元治理平台，统筹完整社区、嵌入式服务设施、一刻钟便民生活圈等专项工作。制定和实施年度行动方案。发布《上海“15 分钟社区生活圈”规划技术标准》。

——**任务 15：**支持开展创新型社区建设探索。以构建资源汇聚、活力融合、舒适包容的创新创业环境为目标，开展创新型社区建设探

索和研究工作，增强城市创新活力。

行动 7：创新建设“人工智能+城市更新”应用场景

——任务 16：开发“美好生活掌中宝”等应用场景。按照上海量子城市空间智能建设工作安排，推进“优储精供”、“详规小工单”、“找地选楼”、“匠心营城”、“数资房本”、“美好生活掌中宝”等场景开发建设。

四、统筹更新资源

行动 8：加大资源盘整力度

——任务 17：深入实施土地储备新机制。突出“规储供用”一体化，制订报批 2026 年度土地储备计划和土地储备专项规划

(2026—2030 年)，强化市级统筹。用足用好地方政府专项债政策，加强项目实施和资金的全流程管理。深入探索实施标地营造制度，研究增益增效模型和可持续运行模式，提升资源价值、发挥资源效用。

——任务 18：加强全市城中村、旧住房改造规划资源保障。开展全市“城中村”规划专项研究；探索新形势、新阶段背景下旧住房改造的多元更新模式；配合市级专班完成全年认定城中村改造项目的工作目标，开展相关土地供应及规划调整等规划资源保障工作。

行动 9：强化资源配置模式创新

——**任务 19**：探索推广弹性和混合利用政策。深化 M0、G0、C0 等融合用地政策实践，完善弹性规划制度，创新过渡型规划编制。创新土地利用方式，探索完善存量补地价、临时利用、过渡期使用、混合用地等政策创新。

——**任务 20**：运用工商业用地使用权延期和到期续期政策，积极主动保障相关权利人合法权益。按照国家层面导向，依据《上海市城市更新条例》等有关规定，指导各区对符合条件的工商业项目加快办理用地续期手续。结合国家修法修规相关情况，进一步完善本市续期操作细则。

五、统筹更新力量

行动 10：凝聚多元社会力量

——**任务 21**：加大宣传交流。依托城市更新开拓者联盟等社会力量，以更新推介会、“更新面对面”等多种形式，展示交流城市更新最新实践，加大对城市更新主体的服务与指导。鼓励通过业务培训、行业交流、技术创新等手段，持续提升“三师”联创团队专业技术能力水平。

唐山市自然资源和规划局
关于印发《唐山市城市更新中规划管理、土地利用和不动产登记
工作的若干措施》的通知
唐资规发〔2026〕7号

各县（市、区）自然资源和规划（分）局、市局有关科室单位：

《唐山市城市更新中规划管理、土地利用和不动产登记工作的若干措施》已经市局研究同意，现印发给你们，请认真遵照执行。

唐山市自然资源和规划局

2026年3月26日

唐山市城市更新中规划管理、土地利用和不动产登记工作的若干措施

为推进城市更新工作，传承城市文脉，完善城市功能，提升城市品质，根据《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》、《支持城市更新的规划与土地政策指引（2023版）》、《河北省人民政府办公厅关于实施城市更新行动的指导意见》、《唐山市人民政府办公室关于实施城市更新行动的若干措施》等文件精神，落实《唐山市城市更新实施办法》要求，结合我市城市更新中规划管理、土地利用和不动产登记工作的实际情况，制定以下措施：

一、规划管理支持措施

（一）国土空间规划编制与管理

1. 将城市更新专项规划相关内容纳入国土空间详细规划中，做好空间规划保障工作；建立城市更新详细规划动态维护机制，经批准的详细规划编制成果纳入国土空间规划“一张图”实施监督信息系统。

城市更新实施过程中，对满足城市更新改造需求的既有详细规划，由属地政府依据经批准的单元国土空间详细规划编制更新片区策划方案，经审定后纳入街区国土空间详细规划中；确需对已批准的详细规划进行调整的，应当按照法定程序进行，并满足相关技术标准规范和公共服务、市政交通等各类设施承载力要求。

2. 因规划建设需要，具有以下情形的，可结合更新单元的划定和城市更新策划方案，在不改变单元层次详细规划总体要求的条件下，依法申请对详细规划图则中的技术性内容进行技术修正：

（1）调整居住、商业服务业等经营性用地为公共服务设施、公共绿地、市政公用设施等公益性用地的；

（2）公益性用地之间相互调整的；

（3）产业用地之间相互调整的；

（4）因详细规划编制过程中的信息错漏需要更正详细规划相关信息信息的；

（5）对蓝线、绿线等规划控制线或其他地块边界进行微调的；对道路及市政管线的线位和部分技术参数进行微调的；

（6）经论证确需落实专项规划提出的公益性设施，对详细规划进行调整的；

（7）符合城市发展导向，满足公共利益需求，且对周边地区及居民无不利影响，对公益性公共设施和市政交通设施用地的规划控制指标进行修正的；

（8）符合相关产业政策，在满足安全生产的前提下，优化工业、仓储用地建筑密度、建筑高度、绿地率等指标的；

（9）提高产业用地容积率不超过 3.0 的（含 3.0）。

3. 详细规划的技术修正，按照以下程序执行：

(1) 由政府职能部门、建设单位或土地使用权人向属地自然资源主管部门提出详细规划技术修正书面申请，附送技术修正方案；

(2) 属地自然资源主管部门对照详细规划技术修正的适用情形，对方案组织初步审查论证；

(3) 属地自然资源主管部门将技术修正方案提交市自然资源主管部门审查。涉及对相邻权益造成影响的，按规定组织规划公示，公示时间不得少于30日。涉及相关专项规划有较大调整的，应当征求相关行业主管部门意见；

(4) 经市自然资源主管部门审查同意的技术修正规划成果，向市人民政府备案，并纳入国土空间“一张图”实施监督信息系统。

4. 编制更新片区策划方案可执行以下措施：

(1) 在符合区域产业发展方向和功能定位的前提下，允许用地性质的兼容与转换，鼓励公共性设施合理复合集约设置。

(2) 编制更新片区策划方案时，涉及部分更新项目存在地块小、分布散情况，允许结合地块整合，统筹考虑城市配套，科学确定容积率指标。鼓励地上地下立体开发建设，科学利用城市地下空间资源。

(3) 鼓励城市更新项目配建公共绿地、广场及市政道路等城市基础设施、非营利性公共服务设施和其他非营利性公益性项目，建筑规模可不纳入更新区域容积率计算。

(4) 在地块所处高度分区的范围内，建筑高度可进行适当调整。

(5) 城市更新项目可按照“优化不恶化、矛盾不外延”原则，不低于现状条件为底线在详细规划中对相关规划指标进行适应性优化完善。

(二) 建设用地规划管理

1. 支持居住户型改善优化。在居住类城市更新项目中，为改善居住条件，补充厨房、卫生间等必备设施功能，房屋建筑面积可在合法建筑面积基础上给予一定比例增加，但不得超过详细规划确定的容积率上限。

2. 统筹零星低效用地整合开发。针对城市更新项目范围内的夹心地、插花地、边角地等零星低效用地，可与周边用地整合实施，并按相关规定办理土地供应手续。

3. 符合国土空间规划，不新增用地且不改变市政管线类型、管径和管位走向的市政基础设施翻修改造项目（道路、绿化、管线等）无需办理建设用地规划许可手续。

4. 符合国土空间规划，不新增用地但需改变市政管线类型、管径、管位走向、道路断面形式的市政基础设施翻修改造项目（道路、绿化、管线等），建设单位依程序向自然资源和规划部门申请规划条件，免于办理建设用地规划许可手续。

（三）建设工程规划管理

建设工程规划管理工作中，在满足消防、地质、结构等安全要求后进行建设，可执行以下措施。涉及其他部门审查审批的，仍需按相关部门要求办理。

1. 建筑工程规划管理

（1）利用现有商业用房、校舍、办公用房、培训设施、厂房发展康养、医疗、文化教育、科技、体育、养老、托育等服务业的独立场所按新用途办理规划调整、土地性质变更手续后，按照现行审批流程办理改变建筑物用途批准手续，适用于过渡期政策的，在过渡期内无需办理改变建筑物用途批准手续；非独立场所无需办理改变建筑物用途批准手续。

（2）在现有公共停车场、党政机关、企事业单位、国省干道服务站（区）、高速服务区、居民小区、景区、乡镇村（街道）等增设电动汽车、电动自行车停放场所和充电设施的，无需办理建设工程规划许可手续。

（3）房屋建筑内部装饰装修工程；不增加建筑面积、不改变用地性质和建筑形式色彩材质等外观条件的修缮类房屋改造项目（包括房屋建筑维修、加固、保温等工程）；城管、交警等部门建设的公厕、警务站、城市驿站等（建筑面积500平方米及以下的）；商业建筑内部业态调整或互换；利用闲置和低效的商业办公、旅馆、厂房、仓储、

科研教育等非居住存量房屋改建为保障性租赁住房的项目（涉及调整房屋主体结构、建筑面积的项目除外）；既有停车库（楼）内部改造为机械式立体停车的项目；用地红线范围内的围墙、绿化、道路（代建城市道路除外）、景观、雕塑、小品、台、活动场地、操场、运动场、平面停车场（位）、游乐设施、无上盖游泳池、水池、步行桥涵、无建筑物的新建停车场等工程；城市绿化带、公园绿化、防护绿地等绿化工程；既有建筑增设符合规范要求的低空基础起降设施工程；既有加油站、加气站、加氢站和充换电站，无新增建筑物，只增加或更换罐（瓶）、加油、加气、加氢设施或充换电设施；企业内部安装自用撬装式加油、加氢设备，无需办理建设工程规划许可手续。

（4）既有住宅加装电梯工程，按照我市社会投资老旧小区加装电梯工程建设项目审批流程履行建设工程设计方案联合审查，通过后免于办理建设工程规划许可手续，到住建部门（行政审批）办理工程质量、安全告知性备案等手续。改变外立面的老旧小区改造工程，按照我市社会（政府）投资老旧小区改造工程建设项目审批流程，由自然资源和规划部门出具规划意见，免于办理建设工程规划许可手续。机械式立体停车设施工程，利用自有土地或租赁土地建设机械式立体停车设施的，按照《唐山市人民政府办公厅关于做好市中心区机械式立体停车设施建设管理有关工作的通知》（唐政办字[2017]225号），应向自然资源和规划部门申请项目选址和建设工程设计方案审查，通过后免于办理建设工程规划许可手续，到住建部门（行政审批部门）

申请联席会议审查。既有建筑增设消防钢梯工程，为满足消防要求，既有建筑设置符合规范要求用于安全疏散的室外专用消防钢楼梯，在征得相关利害关系人同意后，履行建设工程设计方案服务协同和联合审查程序，通过后由自然资源和规划部门出具规划意见，无需办理建设工程规划许可手续。

2. 市政工程规划管理

(1) 城市地下管线基础设施项目，对现状为城镇道路用地、公园绿地、防护绿地、广场用地的，取消使用土地的有关证明文件；对穿越非国有土地的地下线性工程项目，使用土地的有关证明文件简化为土地权属人意见。

(2) 建设项目用地范围内的非市政道路工程、管线及附属设施工程，免于办理建设工程规划许可手续。

(3) 不新增用地的既有道路范围内建设公交车站（亭）、路灯、交通安全管理设施等可移动、公益性设施及其基座工程无需办理建设工程规划许可手续。

(4) 不新增用地、不新增建筑面积的既有城市基础设施的维修维护、加固改造、技术升级、路口渠化等工程无需办理建设工程规划许可手续。

(5) 不新增用地、不新增建筑面积的阀门、环网柜、供排水计量检测设备、燃气调压计量设施等用于安装、衔接市政管网的公用附

属设施工程无需办理建设工程规划许可手续。

(6) 不新增用地且不改变市政管线类型、管径和管位走向的市政基础设施翻修改造项目（道路、绿化、管线等）无需办理建设工程规划许可手续。

(7) 符合综合管廊规划要求，在管廊内进行的市政管线工程；利用现有电缆、电信管沟或套管进行穿缆的电缆、电信管线工程无需办理建设工程规划许可手续。

(8) 项目规划红线外建设规模较小的水电气热网等市政管线铺设连接的接入外线工程，履行建设工程设计方案服务协同和联合审查程序，通过后免于办理建设工程规划许可手续。

二、土地利用支持措施

（一）自有存量土地自主改造（非住宅）

1. 原土地使用权人可按照《唐山市城市更新实施办法》规定或城市更新专项规划要求对自有存量土地实施自主改造，也可通过联营入股、并购等合法方式进行联合开发建设。属地政府可根据改造区域具体情况，实行片区谋划，统筹确定改造范围。

2. 在办理容积率调整等用地审批手续时，无土地出让合同（划拨决定书）或原土地出让合同（划拨决定书）中未约定容积率，有规划条件（选址意见书）的，按规划条件（选址意见书）容积率确定；未出具过规划条件（选址意见书）的，按地上建筑物产权证证载面积或

建设工程规划许可证批准面积测算出的容积率确定；对既无规划条件也无法测算的，按容积率为 1.0 确定。对于已约定容积率，以及通过上述方式确定容积率低于 1.0 的，可按容积率 1.0 为测算标准。

3. 土地使用权人可按照城市更新专项规划要求，依据审定的片区策划方案，对城市更新项目范围内的边角地、夹心地、插花地等尚未供应的难以独立开发的毗邻、零星地块提出整合申请，自然资源和规划部门依据原土地使用权人申请及详细规划出具整合后的用地规划条件，经批准可以协议方式办理用地手续。

4. 对符合自主改造政策的城市更新项目，自然资源和规划部门依据原土地使用权人申请及详细规划出具新的规划条件，经批准可以协议方式办理用地手续，按照市场评估补交评估价款差额的方式缴纳土地出让价款。

（二）危旧住房更新改造或完整社区建设

1. 按照审定的城市更新片区策划方案或项目实施方案，由房屋所有权人委托项目实施主体或由项目实施主体与实施范围内的房屋所有权人进行平等协商，完成不动产权注销手续。经有批准权的政府批准后，采取带方案招拍挂或协议出让方式供应土地。

2. 土地出让价款可分期缴纳，分期缴纳时间和比例经有批准权的政府批准后可适当调整，全部土地出让价款的期限原则上不超过一年，特殊项目可以约定在两年内全部缴清，首次缴纳比例不得低于全部土

地出让价款的 50%。采取招拍挂方式供应土地的，保证金比例可按起始价的 20%确定。

（三）过渡期政策

1. 城市更新项目在符合规划且不改变用地主体的条件下，利用存量土地房产发展国家、省、市支持的新产业、新业态的，由产业(行业)主管部门提供符合条件的证明文件，可享受按原用途、原权利类型使用土地的过渡期政策。

2. 过渡期支持政策以 5 年为限。过渡期满及涉及转让需办理改变用地主体和规划条件的手续时，除符合《划拨用地目录》的可保留划拨外，其余可以协议方式办理，但法律、法规、行政规定等明确规定及国有建设用地划拨决定书、租赁合同等规定或约定应当收回土地使用权重新出让的除外。

3. 过渡期满及涉及转让需办理相关用地手续的，由用地主体在过渡期满前 30 日提出申请，自然资源和规划部门按照新的规划条件拟订协议出让方案（依法保留划拨的除外），经有批准权的政府批准后缴纳土地出让价款，重新签订土地出让合同或签订土地出让合同补充协议。

三、不动产登记支持措施

1. 自有存量土地自主改造城市更新项目，涉及用地范围和容积率

调整的，权利人与自然资源和规划部门签订土地出让合同或补充协议并缴纳土地出让价款后，办理不动产变更登记；原权利人通过联营入股、并购等合法方式进行联合开发建设，涉及国有土地使用权及房屋所有权变动的，应当依法办理不动产转移登记。

2. 危旧住房更新改造城市更新项目，实施主体与原权利人应在协议中约定“房屋所有权人放弃不动产权利”及“房屋所有权人委托实施主体办理注销登记”等相关事项，及时办理原权属注销登记。

3. 城市更新中，因风貌保护、建筑保护等需要，在国有建设用地划拨决定书或者出让合同中明确应当予以保留的房屋，权利人可以在申请建设用地使用权首次登记时一并申请房屋所有权首次登记，也可以与该国有建设用地上其他新建房屋一并申请房屋所有权首次登记，并在不动产登记簿中注明相关事实。

4. 分期缴纳土地出让价款，首次缴纳比例不低于全部土地出让价款 50%的，可以办理不动产预告登记。

四、附则

本措施作为《唐山市城市更新实施办法》配套政策，适用于唐山市中心城区（路南区、路北区、高新区、开平区、丰南区）和曹妃甸区、丰润区、古冶区城市建成区范围内的城市更新活动，其他县（市、区）城市建成区范围内的城市更新活动可参照执行。本措施自公布之日起执行，有效期至 2030 年 7 月 30 日。

泉州市城市更新办法

市政府令第24号

《泉州市城市更新办法》已经2026年1月6日市政府第88次常务会议通过，现予公布，自2026年3月1日起施行。

市长

2026年1月21日

第一章 总 则

第一条 为了践行人民城市理念，坚持城市内涵式发展，规范和促进城市更新活动，建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市，根据有关法律法规，结合本市实际，制定本办法。

第二条 本市行政区域内的城市更新活动及其监督管理，适用本办法。

本办法所称城市更新，是指在本市城镇开发边界内开展的持续改善城市空间形态、功能和品质的建设和治理活动，具体包括：

（一）对危险住房、老旧厂房、低效楼宇、传统商业设施等存量房屋，开展的既有建筑改造利用更新活动；

（二）对小区及周边环境、设施条件、服务功能和文化价值等，开展的城镇老旧小区整治改造更新活动；

（三）对社区基本公共服务设施、便民商业服务设施和公共活动空间等，开展的完整社区建设更新活动；

（四）推动功能转换、业态升级，完善配套设施，改善环境，开展的老旧街区、老旧厂区、城中村等改造更新活动；

（五）建设“平急两用”、消费等公共基础设施，增加托育养老、文化体育等设施，开展的完善城市功能更新活动；

（六）对城市地下管网、综合管廊、排水防涝设施、交通基础设施等，开展的城市基础设施建设改造更新活动；

（七）对受损山体、城市湿地、污染地块、城市绿道和公园绿地等，开展的修复城市生态系统更新活动；

（八）对历史文化街区、不可移动文物、历史建筑、老建筑、古民居等，开展的保护传承城市历史文化更新活动；

(九) 市、县(市、区)人民政府确定的其他城市更新活动。

第三条 城市更新应当坚持中国共产党的领导，坚持以人民为中心，主动融入“海丝名城、智造强市、品质泉州”建设，统筹发展和安全，促进人与自然和谐共生。

开展城市更新，应当遵循规划引领、民生优先，政府统筹、市场运作，科技赋能、绿色低碳，问题导向、有序推进，多元参与、共建共享的原则，注重历史文化保护，实行“留改拆”并举。

第四条 市人民政府负责统筹推进全市城市更新工作，建立健全协调机制，研究解决城市更新相关重大事项。

市住房和城乡建设主管部门负责综合协调、指导监督本市城市更新实施工作，按照职责研究制定相关政策、标准、规范和技术导则等。

市自然资源和规划主管部门负责按照职责研究制定城市更新有关的规划、土地、不动产登记等政策。

市城市管理部门负责燃气、供水、排水、道路等市政基础设施改造提

升，公园、绿地建设改造和市容市貌、环境卫生的整治提升。

市文物主管部门负责指导、监督城市更新中涉及文物的保护工作，依法审批相关保护方案，制定保护技术标准。

市发展和改革委员会、教育、工业和信息化、民政、司法行政、财政、生态环境、交通运输、水利、商务、文化和旅游、卫生健康、审计、国有资产监督管理、体育、金融管理、税务、消防救援等有关部门和机构，按照各自职责做好城市更新相关工作。

第五条 县（市、区）人民政府是本辖区内城市更新工作的责任主体，负责组织实施、协调推进和监督管理城市更新工作。

县（市、区）人民政府确定的城市更新主管部门负责本辖区内城市更新具体工作，其他部门按照各自职责推进城市更新工作。

街道办事处、乡镇人民政府应当配合做好城市更新相关工作，搭建政府、居民、市场主体共建共治共享平台，维护辖区内的城市更新活动秩序。

居民委员会、村民委员会应当在街道办事处、乡镇人民政府的指导下，

了解、反映居民、村民的更新需求，组织居民、村民参与城市更新活动。

第六条 国家机关、国有企事业单位作为物业权利人的，应当主动进行更新；涉及产权划转、移交或者授权经营的，国家机关、国有企事业单位应当积极洽商、主动配合。公房经营管理单位按照有关规定在城市更新中承担相应责任。

鼓励物业权利人自主建设未纳入城市更新项目库的小规模更新项目。

第七条 本市建立健全专家参与公共决策制度。市、县（市、区）住房和城乡建设主管部门设立城市更新专家委员会，为城市更新活动提供评审评价、方案咨询、意见征询等。

专家委员会由国土空间规划、房屋建筑、消防安全、市政交通、历史文化、生态园林、金融经济、策划运营、法律等方面的专家组成。

第八条 本市建立健全城市更新公众参与机制，推进全过程公众参与，依法保障公众在城市更新活动中的知情权、参与权、表达权和监督权。

第二章 规划和计划

第九条 市、县（市、区）人民政府应当建立城市体检评估制度，将开展城市体检评估作为城市更新专项规划、片区策划方案编制的重要环节。城市体检发现的问题作为明确更新片区和更新项目的重要依据。

第十条 市人民政府确定的部门负责组织编制全市城市更新专项规划，报市人民政府批准后实施。除中心市区（包括鲤城区、丰泽区、洛江区、泉州开发区、泉州台商投资区，下同）外，其他县（市、区）人民政府负责组织编制本辖区城市更新专项规划，经本级人民政府批准后实施。

城市更新专项规划应当符合国民经济和社会发展规划，依据国土空间总体规划，识别城市更新潜力资源，结合城市体检的短板问题，明确城市更新目标、策略、主要任务和项目，划定城市更新片区，提出片区指引要求、时序安排和保障措施等。

第十一条 中心市区片区策划方案由市人民政府确定的单位组织编制，经所在区人民政府（或者管委会）审核同意后，报市住房和城乡建设主管部门会同有关部门进行联合审查。审查通过的，报市人民政府审定后实施。

其他县（市、区）片区策划方案，由所在地县（市、区）人民政府审定后实施。

片区策划方案应当立足城市更新专项规划要求，统筹确定片区更新目标，系统开展片区城市体检，深入诊断存在的问题与发展潜力，以建设十五分钟社区生活圈为导向，提出功能布局、产业业态、公共服务等优化策略实施的指引。

第十二条 市、县（市、区）自然资源和规划主管部门组织编制城市更新片区详细规划，报本级人民政府批准后实施。批准实施后确需调整的，应当报原审批机关批准。

强化城市设计引导作用，明确房屋、小区、社区、城区、城市等不同尺度的设计管理要求，有机融入城市更新专项规划、片区策划、项目实施方案全过程。

依据国土空间总体规划、详细规划编制单元等要求，以详细规划与城市设计为抓手，促进城市空间精细高效利用，确保建筑形态与城市风貌协调有序、特色鲜明。

第十三条 本市建立健全城市更新项目库，实行常态申报和动态调整。

纳入项目库的，按照规定享受城市更新相关支持政策。

市住房和城乡建设主管部门根据各县（市、区）报送的项目清单，研究建立全市城市更新项目库。

城市更新项目库的具体管理办法由市住房和城乡建设主管部门会同市自然资源和规划等有关部门制定。

第十四条 中心市区城市更新年度实施计划经市人民政府批准后实施，其他县（市、区）城市更新年度实施计划经所在地县（市、区）人民政府批准后实施。批准实施后确需调整的，应当报原审批机关批准。

第三章 城市更新实施

第十五条 城市更新项目列入年度实施计划前，应当确定实施主体。

城市更新项目可以由所在地政府、物业权利人通过委托、市场化运作等方式引入的相关主体作为实施主体。

第十六条 实施主体承担下列职责：

- (一) 编制、报送城市更新项目实施方案；
- (二) 办理项目立项、规划、用地、建设、验收等手续；
- (三) 通过协议搬迁、租赁、购买、置换、作价出资（入股）、公房让渡等方式归集权益；
- (四) 组织项目建设，做好项目精细化建设管理；
- (五) 按照规定和约定，移交、运营、管理建筑物或者设施；
- (六) 其他应当履行的职责。

第十七条 实施主体应当按照年度实施计划要求开展城市更新项目实施方案编制工作。市住房和城乡建设主管部门应当指导、参与中心城区重点区域城市更新项目实施方案编制工作。

中心城区城市更新项目实施方案经所在区人民政府（或者管委会）审核同意后，报市住房和城乡建设主管部门会同有关部门进行联合审查。审查通过的，报市人民政府审定后实施。

其他县（市、区）城市更新项目实施方案，由所在地县（市、区）人民政府审定后实施。

第十八条 城市更新项目实施方案应当落实片区策划方案要求，梳理项目基础条件，明确项目更新方式、功能业态、设计方案、资金方案、经济测算、运营管理、实施安排等内容。涉及历史城区、历史文化街区、名镇、名村和传统村落、世界文化遗产、不可移动文物、历史建筑、传统风貌建筑的，还应当包括保护利用方案以及相关影响评估。

第十九条 城市更新项目实施方案经审定后，实施主体应当依法办理立项、规划、用地、建设等手续。相关部门应当按照优化营商环境的要求，运用并联审批、告知承诺、豁免清单等方式，简化审批手续，提高审批效能。

实施主体应当依法组织工程竣工验收。鼓励实行豁免、勘察设计质量承诺制度的项目，实施联合验收。

第二十条 城市更新项目实行全生命周期监督管理。项目行政主管部门可以通过签订履约监管协议等方式，明确监管主体、监管要求、绩效评价以及违约的处置方式，加强监督管理。

第四章 城市更新保障

第二十一条 在确保更新片区内经营性用地开发建设总量不突破的前提下，经对空间形态、功能需求、交通支撑以及公共服务配套等方面进行综合论证并报市、县（市、区）人民政府同意，容积率指标可以在同一更新片区内不同地块同类用地之间进行转移平衡。

同一更新片区内不同地块同类用地之间进行容积率转移平衡的，应当按照程序同步进行详细规划调整。

第二十二条 在城市更新中，以加强保障民生和激励公益贡献为导向核定容积率，在依法依规制定相关规则时，重点考虑以下情形：

（一）在对周边不产生负面影响的前提下，为保障居民基本需求、补齐城市短板而实施的市政基础设施、公共服务设施、公共安全设施等项目，其新增建筑规模可以不受规划容积率指标的制约；

（二）为满足安全、环保、无障碍标准等要求，对于增设必要的楼梯、电梯、公共走廊、无障碍设施、风道、外墙保温等附属设施以及景观休息设施等情形，其新增建筑量可以不计入规划容积率；

（三）在规划条件之外，对多保留不可移动文物和历史建筑、多无偿移交政府的公共服务设施等公益性贡献，其建筑面积可以按照贡献的相应建筑面积补足。

第二十三条 城市更新项目可以采取行政划拨、协议出让或者公开出让（含招拍挂）方式办理供地手续。采取带方案出让方式供地的，可以将经批准的项目实施方案中确定保留的房屋市政设施、规划控制要素、保障性住房建设要求等纳入供地方案，载入土地出让合同。

第二十四条 利用既有建筑发展新产业、新业态的城市更新项目，可以实行用途兼容使用。

支持不同产业用地类型合理转换，实行城市更新存量用地用途转换期政策。既有建筑在符合规划且不改变用地主体的条件下，用于发展新产业、新业态的，可以享受按照原用途、原权利类型使用土地的五年过渡期政策。

过渡期满后，已经实现项目实施方案既定预期效果且符合条件的，可以按照新用途、新权利类型，以协议方式办理用地手续。

第二十五条 城市更新项目范围内的边角地、夹心地、插花地等零星未出让国有土地，可与周边用地整合实施，优先用于城市公共服务与公用设施、公共交通场站、绿地与开敞空间等建设，并依法办理供地手续。

鼓励国有企事业单位以捐赠、租赁、置换、股份合作等方式，将闲置的零星土地、建构筑物纳入城市更新项目整合实施。

第二十六条 鼓励在符合规范要求的情况下，开发利用地下空间，加强地上地下空间的统筹建设和复合利用。

第二十七条 对已经开展调查认定和上图入库，纳入国土空间规划泉州市低效用地再开发试点数据库的低效用地，可以采取下列方式盘活利用：

（一）原行政划拨土地使用权人申请协议出让的，经依法批准，可以办理协议出让手续，但《国有建设用地划拨决定书》、法律法规等明确应当收回国有建设用地使用权重新公开出让的除外；

（二）以租赁方式取得土地的非住宅类更新项目，在租赁期内依法依规完成更新改造的，可以在租赁期满后依法取得土地；

(三) 鼓励原土地使用权人依法通过转让、经分割审批后部分转让或者出租土地使用权等方式盘活利用；

(四) 原行政划拨土地改造开发后，用途仍符合《划拨用地目录》的，可以按行政划拨方式继续使用。

第二十八条 城市更新项目涉及需缴纳或者补缴土地出让金的，自然资源和规划主管部门应当在土地价格评估基础上，综合考虑土地取得成本、公共要素贡献度等因素确定土地价款，按程序报地价委员会审定。

第二十九条 城市更新项目涉及不动产产权转移的，可以采取协议搬迁、协议置换、房屋征收、房屋买卖、资产划转、股份合作等方式实施。

城市更新项目涉及农用地转用和征收集体土地的，应当按照规定办理农用地转用和土地征收手续；在省政府授权和委托的权限范围内的，按程序报市人民政府批准。在征收集体土地过程中，应当充分尊重被征收人意愿，优先通过协商达成补偿安置协议。对个别未达成征地补偿安置协议的，由县（市、区）人民政府依法作出征地补偿安置决定。

城市更新涉及国有土地上私有房屋腾退的，在签订搬迁补偿协议的专有部分面积和房屋所有权人人数占比均不低于百分之九十时，可以申请县（市、区）人民政府对未签约部分组织调解。调解不成且项目实施涉及法律、行政法规规定的公共利益，确需征收房屋的，县（市、区）人民政府可以依法对未签约的房屋实施征收。

第三十条 城市更新形成的不动产，已缴清土地价款的，依法办理不动产登记。

兼容多种功能的土地和建筑物，具备分割条件的，经批准可以按照不同宗地范围、不同建筑区域或者楼层办理分割手续，分区分层设权后，办理不动产登记。

立体开发的土地，经批准可以按照地表、地上、地下分层或者按照建筑功能分区办理分割手续，分别设权后，办理不动产登记。

第三十一条 支持符合规划条件且不改变用途的工业类城市更新项目，提高土地利用率、增加容积率。

工业区更新项目升级改造为市人民政府鼓励发展产业的，交易环节涉

及的土地增值税等各项税费，具备延期缴纳条件的，可以依法依规申请办理延期缴纳。

工业区更新项目涉及增加人才住房和保障性住房供应的，可以结合具体情况奖励建筑面积。

第三十二条 历史建筑加固、修缮、保护应当体现其核心价值，消除安全隐患，不得损坏外观风貌和典型构件，可以适当添加满足现代功能需求的设施。鼓励通过以修代租、收储利用出租等方式整合利用。

涉及成片传统风貌建筑的城市更新项目，应当落实城市风貌管控、历史文化名城保护要求，优化城市设计，严格控制大规模拆除、增建。

第三十三条 既有建筑更新改造应当符合法律法规和有关消防技术标准要求，确保消防安全。

受历史客观条件限制，难以按照现行标准执行的，应当符合国家和本省有关既有建筑更新改造消防设计技术标准、指南等要求。

第三十四条 在保障公共安全的前提下，尊重历史、因地制宜，城市更新中建筑退让、建筑间距、建筑密度、日照标准、绿地率、机动车

停车位等无法达到现行标准和规范的，可以通过技术措施按照改造后不低于现状的标准进行更新，并鼓励对现行规划技术规范进行适应性优化完善。

第三十五条 城市更新可以采用在辖区范围内跨项目统筹、开发运营一体化的运作模式，实行统一规划、统一实施、统一运营。特殊项目报经市人民政府同意后，可以通过全域统筹、联动改造实现异地平衡。

第三十六条 市、县（市、区）人民政府推进相关资金整合和统筹使用，通过争取中央预算内投资、超长期特别国债、加大财政投入、发行地方政府专项债券等方式，对符合条件的城市更新项目予以支持。

鼓励各类金融机构在依法合规、风险可控、商业可持续的前提下积极参与城市更新，强化信贷支持。完善市场化投融资模式，吸引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（REITs）、资产证券化产品、公司信用类债券等。

具有示范效应的城市更新项目，优先推荐申请国家、省专项奖补资金。按照国家规定探索利用住房公积金支持城市更新项目。

第三十七条 符合国家和本省相关政策的城市更新项目，按照规定享

受行政事业性收费、政府性基金减免，依法享受税收优惠政策。

第五章 监督管理

第三十八条 市、县（市、区）人民政府应当加强对本行政区域内城市更新活动的监督；有关部门应当结合城市更新项目特点，加强对城市更新项目实施过程和后期运营的监督管理。

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 对于违反城市更新相关规定的行为，任何单位和个人有权向市、县（市、区）人民政府及其有关部门投诉、举报，市、县（市、区）人民政府及其有关部门应当按照规定进行核实、处理。

第四十条 有关行政主管部门及其工作人员在城市更新工作中玩忽职守、滥用职权、徇私舞弊的，由有权机关对直接负责的主管人员和其他直接责任人员依法给予处分；构成犯罪的，依法追究刑事责任。

第四十一条 违反本办法规定的行为，法律、法规和规章已有处罚规定的，从其规定。

第六章 附 则

第四十二条 涉及历史城区、历史文化街区、名镇、名村和传统村落、世界文化遗产、不可移动文物等历史文化保护区域的城市更新活动，应当符合经批准的保护规划要求，并严格执行《中华人民共和国文物保护法》《历史文化名城名镇名村保护条例》等法律法规。

第四十三条 本办法自2026年3月1日起施行。

二、新闻资讯

城市更新 | 读懂上海城市更新的“七大答卷”

2026年03月19日 上海市房屋管理局

【编者的话】 2026年，是“十五五”开局之年，也是全面贯彻中央城市工作会议精神的关键一年。实施城市更新行动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。为传递城市更新前沿理念、共享实践经验，市建设交通工作党委、市住房城乡建设管理委联合《宣传通讯》编辑部，精心编选推出这篇文章，以期为各方提供有益借鉴与参考，共同助力人民城市在迭代升级中绽放新的光彩。

今年是“十五五”开局之年，也是全面贯彻中央城市工作会议精神的关键一年，在市委、市政府的坚强领导下，市级各相关部门和各区真抓实干、攻坚克难，市场主体与专业机构协同发力、积极作为，广大市民和专家学者踊跃参与、建言献策，社会各界同心同向、鼎力支持，上海市城市更新工作在多个领域取得阶段性成效，具体体现在七个方面。

第一，人居环境品质提升。2022年成片旧改完成后，持续加力推进“两旧一村”改造，2025年已全面完成零星旧改，总体完成无

卫生设施旧住房提升改造工作，解决了“拎马桶”这一民生难题。城中村改造提速推进，近3年累计启动整体改造项目57个，并建成了青浦蟠龙天地、普陀红旗村等典型项目；近3年旧住房成套改造完成104万平方米，老旧小区改造完成4375万平方米，打造了静安蕃瓜弄、徐汇康健路341弄、杨浦凤南一村等项目，越来越多的市民告别了老旧居住环境，住得更舒适了。

第二，存量资源提质增效。上海市商办楼宇建设起步早（20世纪八九十年代），距今已有30多年。为加快推动存量楼宇更新，2025年搭建“市专项调度工作机制+市、区（管委会）两级工作专班”的工作架构，打造面向市场主体的存量商办楼宇一站式服务平台，完成36个、62万平方米商办楼宇更新提升项目。其中，漕河泾、苏河湾等商务单元内各类项目也在统筹推动落地。同时，深入推进产业用地“211”行动，盘活处置低效产业用地75平方公里，稳步推动“工业上楼”，认定并推进了5批“智造空间”优质项目，让城市存量资源释放出更大发展活力。

第三，基础设施韧性强化。要牢牢守住城市安全底线，持续推进市政基础设施更新改造。近3年，累计推进架空线入地和杆箱整治387公里，完成地下燃气老旧管道改造，同步实施燃气计量表智能化改造，提升燃气安全监测预警能力。系统化全域推进海绵城市建设，全市已有约549平方公里区域达到海绵城市建设要求，连片示范效应

逐步显现。此外，内环高架“年轻化”工程也在持续开展，城市基础设施的安全性、可靠性不断提升。

第四，生态系统拓展优化。持续推进“一江一河”岸线贯通并向腹地延伸，黄浦江、苏州河岸线贯通长度已超100公里，世博文化公园、徐汇西岸自然艺术公园等一批生态休闲空间建成开放，成为市民打卡休憩的好去处。圆满完成“千座公园”计划，近3年建设“美丽街区”321个，推动160处附属绿化空间对外开放，让城市的绿色空间更多、更可达。

第五，历史文脉传承赓续。不断完善历史文化保护传承体系，出台名镇保护条例，编制历史文化名城保护规划，制定历史风貌保护指南，始终坚持保护第一、应保尽保原则，推动历史文化遗产活化利用。持续推进衡复、愚园路等风貌区更新，推动老市府大楼、杨树浦水厂等文保建筑修缮，近3年累计开展207处优秀历史建筑保护修缮和活化利用项目，让城市历史文脉在更新中更好延续。

第六，服务功能完善升级。统筹推进完整社区和“15分钟社区生活圈”建设，有序布局社区嵌入式服务设施，补齐文化体育、养老托育、社区助餐、家政便民等民生服务短板，打造了黄浦淡水路、徐汇乐山、长宁江苏路、静安临汾路380弄、浦东三林苑等代表性项目，并入选了住房城乡建设部全国完整社区建设试点名单。同时，推进公共场所适老化、适儿化改造和无障碍环境建设，让城市服务更有温度，切实提升了市民的生活便利度和幸福感。

第七，重点片区焕新引领。以片区更新为抓手拓展城市空间、强化城市功能，推进黄浦外滩“第二立面”、徐汇滨江等一批重点片区更新项目落地。在片区更新中深化城市体检成果应用，推广责任规划师、责任建筑师、责任评估师的“三师联创”机制，建立健全城市更新项目库，强化政策和资源赋能，市区联动加快项目统筹实施，让重点片区成为城市更新的示范标杆。

城市更新是一项久久为功的民生工程、发展工程，在推进具体工作的同时，也要在顶层设计、政策体系、多元参与等方面持续创新突破。要开展《上海市城市更新条例》修订调研，不断完善政策工具箱，强化法规政策支撑。要通过举办城市更新路演、城中村招商推介会、编制商办楼宇实践模式等方式，加强宣传推广，充分调动社会力量参与城市更新的积极性，形成多方协同的良好工作格局。

城市更新 | 坚守“强服务”初心，普陀城市更新再启新篇 2026

年3月25日 来源上观新闻

2026年，是“十五五”开局之年，也是全面贯彻中央城市工作会议精神的关键一年。实施城市更新行动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。为传递城市更新前沿理念、共享实践经验，市建设交通工作党委、市住房城乡建设管理委联合《宣传通讯》编辑部，精心编选推出这组文章，以期为各方提供有益借鉴与参考，共同助力人民城市在迭代升级中绽放新的光彩。

近年来，普陀区深入贯彻实施城市更新行动的决策部署，以可持续的城市更新实践，促进城区结构优化、功能完善、文脉赓续、品质提升。一幅以“强服务”为初心、以高质量发展为目标的城区焕新画卷正徐徐展开。

服务大局，主动融入国家与上海发展战略

立足全局，普陀区将城市更新深度融入国家与上海重大战略布局，为区域发展注入强劲动能。

一是赋能沿沪宁产业创新带建设。聚焦武宁路沿线，系统梳理空间载体进行整体赋能与功能提升。深化西官及周边区域功能策划，立足沿沪宁产业创新带“零号坐标”定位，完成区域城市设计国际方案征集前期工作。全力打造沿沪宁协同创新中心，加快上海环境院环保

科创中心建设，推进武宁路沿线景观风貌与环境提升，完善核心节点功能，优化建筑立面形象，构建连续、宜人的公共空间。

二是服务大宗贸易集聚区提质。聚焦中山北路沿线53栋非居楼宇，精准施策，形成“一楼一策”更新提升方案。推进中山北路全要素景观提升工程，聚焦路面、店面、绿化面、设施面、建筑立面五个维度实施城市更新，打造特色鲜明、功能完善的“大宗贸易”特色街区。

三是助力上海科技创新中心建设。推动传统老旧厂房向新型科创空间与创新园区转型，加快推进普洛斯桃浦智慧冷链产业园转型升级、灿瑞微电子“智造空间”项目建设，实施长征工业园区老旧厂房改造。

民生为本，以绣花功夫打造宜居新环境

普陀区将改善公共空间和人居环境作为城市更新的出发点和落脚点，以一系列民心工程提升居民幸福感。

兰溪路片区更新项目，通过真如寺周边环境品质提升，以兰溪路和北石路交叉的十字街区为重点，打造高品质文化风貌区。目前，兰溪路248弄2号、3号居民征收完成签约并搬离，完成兰溪路东侧部分楼栋外立面改造及业态提升，四如春、真如百货、京都一乘寺等特色商业已开业。下一步，重点推进兰溪路沿线风貌提升和架空线入地项目。

“苏河之冠—长寿湾”片区更新项目位于长寿路街道，以百合桥、

天安千树（二期）等项目建成为契机，通过规划德清路辟通、昌化路拓宽等公共空间开放，提升苏州河长寿湾区的公共空间品质。目前，规划德清路已完成招标，原申新九厂宿舍修缮项目开展报建工作。下一步，重点推进昌化路拓宽及门户打造工程以及澳门路架空线入地工程。

“岚灵新村坊”片区更新项目位于甘泉路街道北部及万里街道东部，以轨道交通20号线建设为契机，通过“2公里空间活力带”重构功能空间，贯通绿色廊道，增设公共服务设施。目前，甘泉公园完成改造，同济医院急诊与创伤诊疗中心完成方案公示，原摩配城地块保租房项目开工建设。下一步，重点推进沪太奇石文化城自主转型更新、富平市民活动中心项目建设。

在居住环境品质提升方面。2025年，启动实施5.43万平方米旧住房成套改造项目，重点推进甘陵小区完成征收补偿协议100%签约。实施36.4万平方米旧住房综合修缮，实施156万平方米“精准施策型”专项提升修缮，重点推进真光四小区改造工程，完成143个小区物业“质价双提升”。完成152个“15分钟社区生活圈”项目建设，泰山人民坊建成使用，全市首批量子城市先导应用场景在曹杨新村街道试点落地。

在公共空间持续优化方面。2025年，新增口袋公园4座，无界绿岛口袋公园、湾谷园、晚秋园以及桃云间口袋公园建成开放；完成4个“美丽街区”项目施工。完成架空线入地及杆箱整治20.49公里。

创建长风湾慢行交通精品区。完成8个重点问题区域雨污混接整治工程。

提质增效，激活产业与商业发展新动能

城市更新不仅是空间的重塑，更是功能的再造与能级的跃升。

一是重点地区转型发展。苏河水岸经济发展带推动高品质滨水空间不断升级，坤阳科创园建成投用，波克城市互联网研发应用中心完工，打造产业繁荣、文化多元、生态优美的高品质产业载体空间。真如城市副中心推动铁路上海西站能级提升，发布“从上海西站出发——沿着沪宁去旅行”系列旅游产品，推进京东上海中心、兰溪路—真南路下立交等重点项目建设，推动真如地下电力综合管廊规划研究，打造服务长三角的公共活动中心。桃浦智创城推动祁连山路景观大道建设，桃浦中央公园实现24小时开放运营，有效推动“产、城、人”深度融合。

二是商务楼宇提级赋能。建立商务楼宇专项调度工作机制，设立商务楼宇更新提升“一口受理”窗口，排摸形成本区商务楼宇更新提升和降低空置率两张清单，启动18个商办楼宇更新改造升级。

三是低效用地转型升级。通过开展产业用地综合绩效评估和分类处置，重点推进新曹杨地区和星云经济区土地收储。2025年，完成23幅低效用地处置，总面积39.16公顷，为高质量发展腾出空间。

展望未来，普陀区将以更实举措推动创新探索，持续推进城市更

新工作，持续打造人民城市建设的“普陀新样板”。

三、实务研究

空挂户口人员是否能够分得公房的征收补偿利益

朱守侠律师

上海律协城市更新（征收）专业委员会委员

上海众华律师事务所合伙人

一、基本案情

被征收房屋位于上海市某区，系公房，公房承租人系周某。系争房屋上共有2本户口簿，周某、张某2在同一本户口簿上，二人系夫妻。张某1与其他4人在同一本户口簿上，张某1与朱某1系夫妻。2024年8月10日，系争房屋动迁，周某与上海市某区住房保障和房屋管理局签署《上海市国有土地上房屋征收补偿协议》，载明系争房屋货币补偿款为5,508,596元。承租人周某于2024年10月28日领取上述补偿款。

原告系户籍在册人员，早年出嫁至夫家，再未回公房内居住。房屋由承租人和爱人居住至动迁。原告认为房屋系父母遗留而来，属于共同居住人，应由原告和周某、张某2各分得三分之一。

二、各方观点

原告认为：诉争房屋原系公司于1977年分配给原告父亲的单位自建公房，原告自小在此居住，并落户于该房屋。原告父母去世后，

房屋由被告周某及其丈夫张某2（原告兄嫂）实际控制，并于2011年起出租牟利。2024年房屋拆迁，补偿款全部由被告周某和张某2领取。根据《上海市国有土地上房屋征收与补偿协议》约定，公有房屋承租人所得的货币补偿款、产权调换房屋归公有房屋承租人及其共同居住人共有。原告作为原始承租人的直系亲属，长期实际居住在涉案房屋并且具有常住户口，属于法律规定的“共同居住人”，故应享有1/3份额。但被告拒绝并独占全部拆迁款，侵害原告合法权益。

被告认为：原告不属于公房的同住人，无权分得任何的征收补偿利益。且房屋征收之后，出于亲情考虑，被告已经向张某1支付35万补助款，已经实际支付给张某1的爱人朱某1的账号内。

三、法院裁判及律师评析

1. 被征收公有居住房屋同住人的认定口径

共同居住人是指在征收决定发布之日，在被拆迁居住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的人。公有住房制度的核心在于保障承租人及同住人的居住权益。本案中，系争房屋系公房，原告张某1自述本人自1986年后再未在系争房屋内稳定居住，不属于系争房屋的同住人，故本院对原告张某1要求分得系争房屋征收补偿利益的诉请不予支持。

此前，上海市第一中级人民法院与上海市第二中级人民法院的裁判中可知，一中院与二中院对于被征收公有居住房屋同住人的认定标

准不尽相同。在满足其他条件的情况下，二中院辖区普遍认为只要在最后一次（末次）户籍迁入完成后，成年后居住满一年的便可认定为同住人；而一中院辖区普遍采取的观点在房屋征收决定出具之日前一年内于被征收公有居住房屋内有户籍且居住一年以上，方能认定为同住人。

目前，二中院辖区对于被征收公有居住房屋的同住人认定条件与一中院辖区趋于一致，即在居住条件上认定：房屋征收决定出具之日前一年内于被征收公有居住房屋内居住的认定条件。

2. 原告是否构成空挂户口人员？空挂户口人员的居住补偿利益应当如何处理？

原告张某1户籍于1981年12月迁入系争房屋，1985年6月迁出，并于2001年4月再次迁回居住房屋，但原告自认其在1986年因出嫁搬出系争房屋，此后再未在系争房屋内居住，所以原告张某1的人员性质可以认定为空挂户口人员。

根据《上海市高级人民法院关于房屋征收补偿利益分割民事纠纷研讨会会议纪要》第4条的规定“空挂户口人员并非公有住房的承租人或者同住人，在被征收房屋既无产权利益，亦无居住利益，一般不属于征收补偿安置对象，原则上不能分得安置房。如果在征收补偿安置时确实基于户籍因素考虑过该部分人员利益的，可以适当给予货币补偿。补偿款的数额可以参考因人口因素而增加补偿价值予以酌定。

需要注意的是，确定空挂户口人员系配房考虑对象必须有明确依据，不能按政策推定，而应当由征收单位出具加盖公章的情况说明。”因此法院认为，在本案系争房屋的征收过程中，并未结合户籍因素考虑原告张某1等空挂户口人员利益的情况下，原告对系争房屋不存在居住利益，不属于同住人，原则上不能据此分得安置房或是征收补偿利益。综上，法院判决驳回原告张某1所有诉讼请求。