



# 城市更新与征收法律资讯

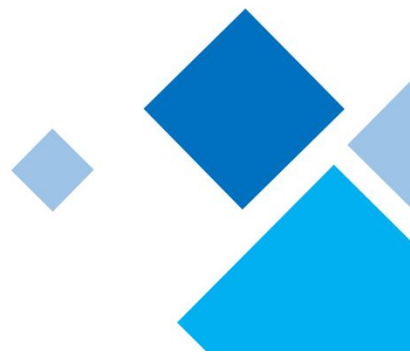
2026年4月

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：顾剑栋



## 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 .....	3
2. 关于印发《上海市城乡建设用地基准地价（2026年）》的通知 .....	10
二、新闻资讯 .....	17
1. 城市更新   在“十五五”开局之年，探寻上海城市更新密码 .....	17
2. “徐汇速度”暖心扉，人民与城市双向奔赴 .....	20
三、实务研究 .....	24
1. 空挂户籍人员能否分得公房征收补偿利益 .....	24
2. 农村宅基地房屋买卖确权司法认定研究——基于上海浦东法院两起典型判决的分析 .....	28

## 一、新法速递

沪财发〔2024〕8号

上海市财政局

关于印发《上海市历史风貌保护及城市更新资金管理办法》的通知

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。

关于印发《上海市城乡建设用地基准地价（2026年）》的通知

沪规划资源用〔2026〕110号

各区规划资源局、各派出机构、各相关单位：

为进一步完善本市地价管理体系，规范土地市场秩序，我局组织制订了《上海市城乡建设用地基准地价（2026年）》，经市政府同意，现正式印发，请遵照执行。

上海市规划和自然资源局

2026年4月1日

## 上海市城乡建设用地基准地价（2026年）

### 一、基准地价内涵

本基准地价是分用途分级别城乡建设用地在一定设定条件下的土地使用权平均价格。具体地价内涵如下：

#### 1. 基准日

2026年1月1日。

#### 2. 用途

对照《国土空间调查、规划、用途管制用地用海分类指南》、《上海市控制性详细规划技术准则》、《国土分类标准》等，分为住宅用地、商业用地、办公用地、研发用地、工业用地、公共管理与公共服务用地、殡葬设施用地七大类，并细分为十三小类。

##### （1）住宅用地

商品住房用地：符合相关管理文件规定，用于生活居住的房屋用地及其附属设施用地，地上房屋建筑可作为商品在市场销售交易。

租赁住房用地：全持有的租赁住房等住宅组团用地。

##### （2）商业用地

批发零售用地：以批发或零售方式经营销售各类商品物资和提供服务的用地。

旅馆用地：宾馆、旅馆、招待所、服务型公寓、有住宿功能的度假村等用地。

### （3）办公用地

除行政办公用地以外的银行、金融、保险、证券、咨询等行业及其它各类办公建筑及其附属设施用地。

### （4）研发用地

产业项目类研发用地：符合相关管理文件规定，各类产品及其技术的研发、中试等为产业项目服务的设施用地。

通用类研发用地：符合相关管理文件规定，具有通用性、配套性、集约性等特点的研发用地。

### （5）工业用地

产业项目类工业用地：符合相关管理文件规定，工业生产、产品加工制造、机械和设备修理及直接为工业生产等服务的附属设施等产业项目用地。

标准厂房类工业用地：符合相关管理文件规定，具有通用性、配套性、集约性等特点的工业用地。

### （6）公共管理与公共服务用地

公共管理与公共服务用地（一类）：包括机关团体用地、文化用地、教育用地、体育用地、医疗卫生用地、社会福利用地。

公共管理与公共服务用地（二类）：包括公用设施用地、绿地与开敞空间。

养老用地：专门为老年人提供生活照料、康复护理、托管照护、医疗卫生等服务，不可分割销售的房屋和场地设施占用土地。

#### (7) 殡葬设施用地

指殡仪馆、火葬场、骨灰存放处、陵园、墓地等设施用地。

### 3. 权利类型

出让建设用地使用权。

### 4. 使用年限

住宅用地 70 年，商业用地 40 年，办公用地 50 年，研发用地 50 年，产业项目类工业用地 20 年/50 年，标准厂房类工业用地 50 年，公共管理与公共服务用地 50 年，殡葬设施用地 50 年。

### 5. 开发强度

各用途各级别的设定容积率。

### 6. 开发程度

“七通一平”，指宗地外通路、供电、通讯、通上水、通下水、通污水、通燃气及宗地内场地平整。

### 7. 物业运营与建设要求

商品住房用地、商业用地、办公用地，未设物业持有、销售、代建、配建等要求；通用类研发用地、标准厂房类工业用地，设定 50% 自持（自持比例与本市相关政策条款的内涵一致）；租赁住房用地、

产业项目类研发用地、产业项目类工业用地、公共管理与公共服务用地、殡葬设施用地，参照相关管理规定。

**上海市城乡建设用地基准地价内涵说明表**

用途		内容	使用年限	开发程度	使用权类型
住宅用地		商品住房	70年	七通一平	出让建设用地使用权
		租赁住房	70年	七通一平	出让建设用地使用权
商业用地		批发零售	40年	七通一平	出让建设用地使用权
		旅馆	40年	七通一平	出让建设用地使用权
		办公用地	50年	七通一平	出让建设用地使用权
研发用地		产业项目类	50年	七通一平	出让建设用地使用权
		通用类	50年	七通一平	出让建设用地使用权
工业用地		产业项目类	20年/50年	七通一平	出让建设用地使用权
		标准厂房类	50年	七通一平	出让建设用地使用权
公共管理与公共服务用地		一类	50年	七通一平	出让建设用地使用权
		二类	50年	七通一平	出让建设用地使用权
		养老	50年	七通一平	出让建设用地使用权
		殡葬设施用地	50年	七通一平	出让建设用地使用权

## 二、基准地价成果表

本次基准地价采用分类定级的方式，即依据不同用途划分土地级别，并确定基准地价成果。其中，住宅、商业、办公、研发、公共管理与公共服务（一类）用地在全市划分11个级别；工业、公共管理与公共服务（二类）用地在全市划分9个级别；养老、殡葬设施用地在全市划分5个级别。

各用途各级别的基准地价成果如下表：

上海市城乡建设用地基准地价成果表（楼面价）

基准日：2026年1月1日

单位：元/平方米

级别	住宅用地			商业用地			办公用地		研发用地		
	商品住房	租赁住房	设定容积率	批发零售	旅馆	设定容积率	价格	设定容积率	产业项目类	通用类	设定容积率
1级	52600	12700	2.5	36670	29340	3.5	25130	4.0	12190	17590	3.0
2级	44800	9980	2.5	29790	23830	3.5	18740	4.0	9090	13120	3.0
3级	37200	7940	2.0	21030	16820	2.0	14200	4.0	6890	9940	3.0
4级	29140	6500	2.0	16780	13420	2.0	11650	3.0	4520	6990	3.0
5级	23290	5300	2.0	12100	9680	1.8	8090	3.0	3140	4850	3.0
6级	17240	4210	1.8	8800	7040	1.8	6130	3.0	1730	3680	3.0
7级	12900	3320	1.8	6160	4930	1.6	4360	2.5	1060	2490	2.5
8级	9190	2440	1.4	4370	3500	1.6	3090	2.5	700	1720	2.5
9级	5880	1580	1.4	3090	2470	1.2	2090	2.0	410	1050	2.0
10级	3320	1020	1.2	2230	1780	1.2	1440	2.0	250	700	2.0
11级	2510	770	1.2	1760	1410	1.2	1180	2.0	180	500	2.0

说明：在具体宗地的地价管理与评估过程中，该表须与基准地价说明结合使用。

上海市城乡建设用地基准地价成果表（楼面价）

基准日：2026年1月1日

单位：元/平方米

续上表

级别	工业用地				公共管理与公共服务用地						殡葬设施用地	
	产业项目类(20年)	产业项目类(50年)	标准厂房类	设定容积率	一类	设定容积率	二类	设定容积率	养老	设定容积率	价格	设定容积率
1级	2180	5460	6500	2.0	11790	2.5	13010	1.0	2510	2.0	4800	1.0
2级	1460	3640	4350	2.0	8790	2.5	8700	1.0	1510	1.8	2940	1.0
3级	890	2230	2680	1.6	6660	2.5	4290	1.0	1000	1.6	1950	1.0
4级	490	1220	1450	1.6	5460	2.0	2330	1.0	540	1.6	1350	1.0
5级	320	800	990	1.6	3790	2.0	1590	1.0	390	1.2	840	1.0
6级	280	690	860	1.2	2870	2.0	1040	1.0	/	/	/	/
7级	150	380	510	1.2	1980	1.8	620	1.0	/	/	/	/
8级	110	290	380	1.2	1370	1.8	450	1.0	/	/	/	/
9级	80	190	250	1.2	900	1.4	300	1.0	/	/	/	/
10级	/	/	/	/	600	1.4	/	/	/	/	/	/
11级	/	/	/	/	450	1.2	/	/	/	/	/	/

说明：在具体宗地的地价管理与评估过程中，该表须与基准地价说明结合使用。

上海市城乡建设用地基准地价成果表（地面价）

基准日：2026年1月1日

单位：万元/亩

级别	住宅用地			商业用地			办公用地		研发用地		
	商品住房	租赁住房	设定容积率	批发零售	旅馆	设定容积率	价格	设定容积率	产业项目类	通用类	设定容积率
1级	8767	2117	2.5	8556	6846	3.5	6701	4.0	2438	3518	3.0
2级	7467	1663	2.5	6951	5560	3.5	4997	4.0	1818	2624	3.0
3级	4960	1059	2.0	2804	2243	2.0	3787	4.0	1378	1988	3.0
4级	3885	867	2.0	2237	1789	2.0	2330	3.0	904	1398	3.0
5级	3105	707	2.0	1452	1162	1.8	1618	3.0	628	970	3.0
6级	2069	505	1.8	1056	845	1.8	1226	3.0	346	736	3.0
7级	1548	398	1.8	657	526	1.6	727	2.5	177	415	2.5
8级	858	228	1.4	466	373	1.6	515	2.5	117	287	2.5
9级	549	147	1.4	247	198	1.2	279	2.0	55	140	2.0
10级	266	82	1.2	178	142	1.2	192	2.0	33	93	2.0
11级	201	62	1.2	141	113	1.2	157	2.0	24	67	2.0

说明：在具体宗地的地价管理与评估过程中，该表须与基准地价说明结合使用。

上海市城乡建设用地基准地价成果表（地面价）

基准日：2026年1月1日

单位：万元/亩  
续上表

级别	工业用地				公共管理与公共服务用地						殡葬设施用地	
	产业项目类 (20年)	产业项目类 (50年)	标准 厂房类	设定 容积率	一类	设定 容积率	二类	设定 容积率	养老	设定 容积率	价格	设定 容积率
1级	291	728	867	2.0	1965	2.5	867	1.0	335	2.0	320	1.0
2级	194	485	580	2.0	1465	2.5	580	1.0	181	1.8	196	1.0
3级	95	238	286	1.6	1110	2.5	286	1.0	107	1.6	130	1.0
4级	52	130	155	1.6	728	2.0	155	1.0	58	1.6	90	1.0
5级	34	85	106	1.6	505	2.0	106	1.0	31	1.2	56	1.0
6级	22	55	69	1.2	383	2.0	69	1.0	/	/	/	/
7级	12	30	41	1.2	238	1.8	41	1.0	/	/	/	/
8级	9	23	30	1.2	164	1.8	30	1.0	/	/	/	/
9级	6	15	20	1.2	84	1.4	20	1.0	/	/	/	/
10级	/	/	/	/	56	1.4	/	/	/	/	/	/
11级	/	/	/	/	36	1.2	/	/	/	/	/	/

说明：在具体宗地的地价管理与评估过程中，该表须与基准地价说明结合使用。

## 二、新闻资讯

城市更新 | 在“十五五”开局之年，探寻上海城市更新密码

2026-03-17 资料：上海宣传通讯微刊

**【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。

早春二月，上海外滩。穿过人潮涌动的外滩“第一立面”，拐进九江路，一栋名为“外滩FTC”的建筑闹中取静。一楼临街的咖啡馆里，创业者、投资者与科技精英伴着咖啡香轻声交谈，思想的火花在这里悄然碰撞。

这栋建筑的历史可追溯至1936年的古象大楼。九十载光阴流转，它从一栋历经沧桑的历史建筑，蜕变成成为全市首个“内容+科技”创新载体。这不仅仅是一栋楼的焕新，而是上海城市更新进程中的一个生动切片，更是功能与产业深度融合的鲜明注脚。

2月27日，上海市建设交通工作党委、上海市住房城乡建设管理委召开新闻通气会，复盘了城市更新的成绩单，更擘画了2026年——

“十五五”规划开局之年的崭新蓝图。

近年来，上海城市更新工作推进成果颇丰、成效显著。首先体现在人居环境品质的提升。2025年，上海全面完成零星旧改，总体完成无卫生设施旧住房提升改造工作，历史性解决了“拎马桶”这一民生难题。城中村改造提速推进，近3年累计启动城中村改造项目57个，累计完成旧住房成套改造104万平方米。

此外，上海建立商办楼宇更新提升工作专班，2025年，完成36个项目、62万平方米商办楼宇更新提升项目。深入实施产业用地“两评估、一清单、一盘活”专项行动，盘活处置低效产业用地，实现了存量资源提质增效。

2023—2025年，上海累计完成架空线入地和杆箱整治387公里，持续推进老旧燃气管道等基础设施更新改造，系统化全域推进海绵城市建设，持续开展内环高架“年轻化”工程。

同时，持续推进“一江一河”岸线贯通并向腹地延伸，建成世博文化公园等生态开放空间；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。还统筹推进完整社区与“15分钟社区生活圈”建设；推进公共场所适老化、适儿化改造和无障碍环境建设。

值得一提的是，在城市更新的进程中，上海市始终重视对历史文脉的传承赓续。具体体现在持续完善历史文化保护传承体系，出台名镇保护条例；持续推进风貌区保护更新，推动文物建筑和优秀历史建筑的

保护修缮和活化利用。

城市更新是一项久久为功的民生工程。2026年，上海市将坚持规划引领，强化城市更新顶层设计。编制发布《上海市城市更新和住房发展“十五五”规划》，构建贯通多部门的指标体系。围绕人居环境、存量资源、基础设施、生态系统、历史文脉、服务功能、重点片区等领域，制定新一轮城市更新三年行动计划。同时，贯彻落实中央城市工作会议精神，紧扣存量更新阶段的特点，组织编制城市更新专项规划，强化城市体检和城市更新一体化推进，建立健全“专项规划、片区策划、项目实施方案”的规划实施体系。

与此同时，还将加强综合施策，全力推进年度重点任务。加力推进城中村和旧住房更新改造。分类推进商办楼宇更新提升，组织开展更新提升项目专项推介。着力推进“一江一河”功能融合和品质提升，推动以世博水环为代表的滨水空间向支流水系拓展，提升滨水驿站、轮渡码头等服务功能，推动世博浦西片区滨水空间提升，打造文商旅体展滨水新地标。加力推进外滩“第二立面”、虹桥商务区核心区、复兴岛“全球创客岛”、吴淞创新城重点片区更新，并结合专项规划编制，划定新一批更新片区，形成更多可实施性强的更新项目。

从解决“拎马桶”的民生痛点，到外滩FTC的产业蝶变，上海的城市更新让建筑可阅读，让城市始终有温度、有活力，并向着高质量发展坚定前行。

## “徐汇速度”暖心扉，人民与城市双向奔赴

2026-03-17 14:48 上观号作者：徐汇通

近年来，徐汇区始终坚持人民城市理念，紧扣市委对徐汇的功能定位要求，在市住建委的大力指导和支持下，以城市更新作为推进高质量发展的关键抓手，统筹谋划、整体推进，奋力书写建设新篇章。

2025年，徐汇区在城市更新攻坚上持续精准发力，多个领域取得实质性进展。

在提升居民生活品质方面。重点提速推进“两旧一村”改造民心工程，积极探索以旧城区改建、不成套改造、产权归集、修缮加梯等多种方式路径推进老旧住房改造。其中，东安一村、二村地块于2024年11月实现100%签约，于2025年正式完成出让。张家弄地块作为全市首个城市更新入库项目，西片区1185证居民于2025年1月完成100%签约生效，东片区正积极探索承租权归集试点工作。江南新村旧城区改建项目历时81天，以最快速度实现2374证100%签约。龙华西路片区、百色路133弄等城市更新项目也顺利实现签约率100%。成套改造方面，天钥六期、日晖六村、东安二村等拆除重建项目均已100%签约生效；漕溪三村已完成交付，居民顺利回搬。旧住房修缮方面，全年新开工面积达100万平方米；规模化加装电梯完工254台、新开工在优化基础设施建设方面。徐汇区坚持统筹实施“百园、百路、百里河”工程。重点聚焦南北交通“中梗阻”难题，推进“大循环”畅通和“微循环”提升，持续努力改善居民出行体验。2025年，实现新

改扩建道路开工 20 条、完工 20 条；“十四五”期间，共实现新开工道路 55 条、完工 41 条。新建开放 6 座口袋公园，提前达成“百园之区”目标。其中，依托中央城市更新行动政策资金支持，目前徐汇区正一体化推进气象、光启公园片区提升，推动徐家汇源焕发新生机。在此基础上，2025 年内还推进实施了 51 个“美丽街区”建设、55 公里架空线入地，完成衡复风貌区无架空示范区建设，完成岸线贯通 8.6 公里、背街小巷提升改造 13 条，始终坚持把最好的水绿资源、在完善城区功能布局方面。紧紧围绕“一带一轴”及大徐家汇、徐汇滨江、漕河泾、徐汇中城、华泾门户五大功能区建设，推动重大工程、重点项目落地，加快城区功能提升与产业集聚发展。全年重大工程、重点项目实现开工 210 万平方米、竣工 216 万平方米，完成固定资产投资约 560 亿元。新六百 young 更新改造、老凤祥城市更新、西岸自然艺术公园二期、华泾市民中心等一批项目开工，西岸金融城、西岸数智中心、创智共生社区等项目持续加快建设，西岸国际会展中心、宋庆龄小学、宋庆龄幼儿园、大华医院更新改造等一批重大民生工程项目竣工投用。

2026 年是“十五五”规划开局之年，徐汇区将继续坚持把城市更新与新一轮发展规划紧密结合，系统谋划、整体推进，重点在以下方面实现新突破。

一是坚持规划引领，系统谋划长远发展。深入开展城市体检，结合体检成果，高标准、高质量编制实施“十五五”片区城市更新专项规划，

摸清存量资源底数，完成片区更新潜力评估。对标市级新一轮三年行动方案，制定区级三年行动计划及年度城市更新重点工作，动态更新城市更新项目库，压茬推进实施。制定形成徐汇区完整社区实施方案，全面提升“基础类”完整社区覆盖率，着力打造新一批“特色类”完整社区。

二是聚焦宜居安居，打造人民城市样板。深入实施“两旧一村”改造，全力推进“三旧”变“三新”。保障天钥六期、东安二村成套改造项目开工建设，田林路65弄按期交付。实施180万平方米旧住房修缮，探索抽户改造、承租权归集等创新路径。持续优化公共空间，提升基础设施效能。以“三百”工程为抓手，加快建设“六纵”、龙华地区“一河九路”等重点道路，攻坚架空线入地及背街小巷整治，计划2026年再新开工道路20条、完工20条，完成架空线入地20公里。系统实施42条“美丽街区”道路景观提升，实现重点区域和主次干道全覆盖；推进西岸自然艺术公园二期建设，完成一批公园绿地新建和附属绿地开放共享。

三是优化功能布局，促进城市内涵式发展。强化空间统筹和轴带引领。围绕“一带一轴五大功能区”空间格局，依托重大项目落地，带动片区功能整体提升，计划再新开工重大工程、重点项目200万平方米、竣工220万平方米，持续推动东安片区城市更新、新六百hub更新等项目建设；同步加快热力秀场、中央公园、第七组团等区域方案研究。盘活存量资源，实施商务楼宇更新专项提升。重点推进漕开发、徐家

汇等区域存量楼宇升级改造，提升楼宇经济贡献度。开展产业用地综合绩效评估，推动低效用地通过收储、转型、合作开发等方式“腾笼换鸟”，计划全年收储腾地500亩，为新兴产业发展拓展空间。

城市因人民而兴，发展因人民而盛。徐汇区将始终保持奋发有为、务实高效，全力推动城市更新工作再上新台阶。

### 三、实务研究

空挂户籍人员能否分得公房征收补偿利益

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

#### 【案情简介】

被征收房屋位于上海市徐汇区，系公房，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系张某2之妹，与其他4人在同一本户口簿上，与朱某系母子关系。2024年8月10日，系争房屋动迁，周某与征收单位签署《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。

张某1早年出嫁至夫家，再未回公房内居住。房屋由承租人周某和张某2居住至动迁。张某1认为房屋系父母遗留而来，其属于共同居住人，但被告拒绝并独占全部拆迁款，侵害原告合法权益，故涉诉。

**【双方观点】**

原告观点：

原告张某1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”，故应与周某、张某2各享有1/3份额。

被告观点：

被告张某2一家认为：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，已经实际支付至张某1的爱人账号内。

**【裁判结果】**

法院认为：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，判决驳回原告张某1所有诉讼请求。

### 【律师评析】

#### 1. 被征收公有居住房屋同住人的认定口径

此前，从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，二中院辖区对于居住的要求为末次户籍迁入完成且成年后居住满一年；而一中院辖区普遍采取的观点为房屋征收决定出具之日前一年持续居住一年以上，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，即对于居住上的认定条件为：房屋征收决定出具之日前一年持续居住被征收公有居住房屋。但法院同时强调，对于裁判口径不应机械适用，对于具体案件需具体分析。

#### 2. 原告是否构成空挂户口人员？

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年因结婚搬出系争房屋，此后再未在系争房屋内居住，所以原告张某1可以认定为空挂户口人员。

### 3. 空挂户口人员的居住补偿利益应当如何处理？

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。”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征收补偿利益。

农村宅基地房屋买卖确权司法认定研究  
——基于上海浦东法院两起典型判决的分析

潘岑律师

上海律协城市更新（征收）专业委员会委员

上海君澜律师事务所律师

**【案情简介】**

案例一：方某诉季某农村房屋买卖合同纠纷案

（一）当事人信息

原告方某与被告季某。

（二）基本事实

1991年9月10日，双方签订《购房协议》，季某将上海市浦东新区XX镇XX村XX号宅基地房屋（三层八间，建筑占地98m<sup>2</sup>，灶间15m<sup>2</sup>，含围墙、场地）以35000元出售给方某。方某依约付清全款，季某交付房屋，房屋由方某长期居住使用，水电费户名已变更至方某名下，但未办理产权变更登记。后因宅基地确权登记需要，方某诉请确认合同有效。

（三）争议焦点

1. 双方非同村小组，是否属于同一集体经济组织，合同是否有效？

2. 房屋立基人含出售方妻女，户主签字是否侵害其他家庭成员权益？
3. 未办理审批与变更登记，是否影响合同效力？

## 案例二：杨某诉陆某农村房屋买卖合同纠纷案

### （一）当事人信息

原告杨某与被告陆某。

### （二）基本事实

1999年10月1日，双方签订《房屋转让协议书》，陆某将原南汇县XX镇XX村XX组宅基地房屋（三间两层，119m<sup>2</sup>）以96000元出售给杨某。杨某父亲代为签字并支付全款，房屋交付后由杨某长期居住。陆某户其他家庭成员对交易知情且无异议。杨某诉请确认合同有效，陆某以买受人应为杨某父亲、杨某违反“一户一宅”为由抗辩。

### （三）争议焦点

1. 买受人主体是杨某还是杨某父亲？
2. 杨某是否存在“一户多宅”，合同是否因违反强制性规定无效？
3. 非本村小组内交易，合同效力如何认定？

## 【两案争议焦点与法院裁判要点】

### （一）共同争议焦点

1. 农村宅基地房屋买卖合同的效力认定标准；

2. 买受人主体资格与集体经济组织成员身份的认定；
3. 未办理审批、变更登记对合同效力的影响；
4. 户主签字对家庭共有宅基地房屋处分的效力。

## （二）裁判核心规则

### 1. 身份认定规则

买卖双方属同一乡镇范围内集体经济组织成员的，合同原则上有效；上海司法实践认可同乡镇跨村民小组交易的效力，不苛求必须同村小组。

### 2. 意思表示与履行规则

合同系双方真实意思表示，价款付清、房屋交付、长期占有使用，无证据证明欺诈、胁迫的，认定意思表示真实。

### 3. 家庭处分规则

宅基地房屋以户为单位享有权利，户主签字且其他家庭成员长期未提出异议的，视为家庭共同意思表示，不认定侵害其他家庭成员权益。

### 4. 登记与审批规则

未办理集体经济组织批准、产权变更登记，不影响合同债权效力，仅不产生物权变动效果。

## 5. 主体与一户一宅规则

协议明确买受方且父亲代签符合情理、长期实际居住的，认定协议载明主体为买受人；买受方未申请过宅基地、无“一户多宅”的，不违反强制性规定。

### （三）两案判决结果

1. 方某案：确认方某与季某1991年9月10日签订的《购房协议》有效；
2. 杨某案：确认杨某与陆某1999年10月1日签订的《房屋转让协议书》有效。

## 【司法裁判思路与法律适用逻辑】

### （一）效力认定核心逻辑

宅基地房屋买卖遵循房地一体、身份绑定、诚实信用原则，效力判断以主体身份为首要标准，兼顾合同履行状态与家庭意思表示。

### （二）法律适用依据

#### 1. 时间效力规则

适用《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民法典〉时间效力的若干规定》第一条第二款，民法典施行前的法律事实，适用当时的法律、司法解释。

## 2. 合同效力依据

适用1999年《合同法》第八条、第四十四条，依法成立的合同对当事人具有约束力，自成立时生效。

## 3. 地方裁判规则

依据上海高院相关意见，本乡镇范围内集体经济组织成员之间的农村房屋买卖合同，认定为有效。

### （三）裁判思路提炼

1. 审查身份：是否属同一乡镇集体经济组织成员，确定合同效力基础；
2. 审查意思表示：协议内容、付款、交付、长期使用，确认真实自愿；
3. 审查家庭处分：户主签字+家庭成员长期无异议，认定有权处分；
4. 审查违法性：无“一户多宅”、无欺诈胁迫、不损害集体利益，不认定无效；
5. 区分物权与债权：未登记不影响合同效力，仅影响物权变动。

## 【律师评析与实践启示】

### （一）农村宅基地房屋买卖有效认定的核心要件

1. 主体适格：买卖双方均为同一乡镇集体经济组织成员，这是合同有效的前提；
2. 意思真实：自愿签订、价款合理、付清款项、交付占有、长期无争议；
3. 处分有效：户主签字或经家庭成员同意，不侵害家庭共有权益；
4. 无禁止情形：不违反“一户一宅”，不损害村集体利益，无法律规定无效情形。

### （二）无效情形的边界

1. 出售给城镇居民或本乡镇以外人员且未经批准的，原则上无效；
2. 违反“一户一宅”、恶意串通损害集体利益、以合法形式掩盖非法目的的，无效；
3. 未经家庭成员同意，擅自处分共有宅基地房屋，侵害他人权益的，可被撤销或认定无效。

### （三）对交易主体的实务建议

1. 买方：核实卖方权属与立基人信息，确认自身属同一乡镇集体成员，留存付款凭证、交付记录、水电缴费单据，及时办理权属变更；
2. 卖方：确保全体家庭成员同意，明确合同主体与价款，避免事后以“未经同意”“非同一集体”主张无效；
3. 确权场景：因拆迁、确权引发的效力诉讼，法院倾向维护交易稳定、保护守约方，已履行多年的合同一般不轻易否定效力。

#### （四）对司法实践的意义

两案明确上海地区裁判尺度：同一乡镇内集体成员之间、已履行完毕、长期居住使用的宅基地房屋买卖合同，应认定有效；未办理审批与登记不影响合同效力，户主签字可代表家庭意志。该规则统一了跨村民小组交易、历史存量交易的效力认定，兼顾法律规定与乡村交易现实，维护诚实信用与交易安全。

#### 【结语】

农村宅基地房屋买卖确权，核心是身份资格、真实意思、实际履行三者统一。司法裁判以同一乡镇集体成员为效力底线，以诚实信用、维护现状为价值导向，既严守宅基地福利性与身份性，又保障合法交易的稳定。当事人应严格遵循主体适格、程序规范、留存证据的原则，防范效力风险；司法机关继续统一裁判标准，平衡集体利益、家庭权益与交易安全。