



城市更新与征收法律资讯

2026 年 6 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：付琼

目录

一、新法速递	3
1、关于贯彻执行《上海市国有土地上房屋征收与补偿实施细则》 若干具体问题的意见.....	3
2、关于加强产业用地出让合同和产业发展合作协议监管服务的 通知.....	8
二、新闻资讯	12
1、城市更新“十五五”规划出炉 将带动十万亿元级投资.....	12
2、城市更新聚焦 23 项重点任务.....	16
3、城更委与国资国企委联合举办城市更新涉国资国企疑难问题研 讨会.....	21
三、实务研究	27
1、征收集体土地房屋补偿的规则完善与实务认定—基于《上海市征 收集体土地房屋补偿规定（征求意见稿）》的解析与适用研究...	27

一、新法速递

关于贯彻执行《上海市国有土地上房屋征收与补偿实施细则》

若干具体问题的意见

沪房规范〔2026〕3号

现就《上海市国有土地上房屋征收与补偿实施细则》（上海市政府令第71号）（以下简称《实施细则》）实际操作中涉及的有关问题提出如下意见：

一、关于房屋征收补偿中涉及相关价格的涵义

《实施细则》第二十八条中的“评估均价”，是作为确定相关补贴标准的计算参数。被征收房屋评估价经复核、鉴定后有变动的，评估均价不受其影响。

《实施细则》第三十一条中的“折算单价”，是作为认定居住困难户使用的参数。区人民政府在制定折算单价标准时，应当参照房屋征收范围内使用的政府定价的产权调换房屋的价格确定。

二、关于房屋行政管理部门依法代管的房屋的征收补偿

征收房屋行政管理部门依法代管房屋的，区房屋征收部门在拟定房屋征收补偿方案时，应当书面征求市房屋行政管理部门的意见。

三、关于居住和非居住兼用房屋的征收补偿

征收居住和非居住兼用的房屋，被征收人或公有房屋承租人选择货币补偿的，应当按照居住用建筑面积和非居住用建筑面积分别计算货币补偿款，合并后的货币补偿款为该房屋的补偿金额。

被征收人或者公有房屋承租人选择房屋调换的，应当按照上述合并后的货币补偿款，用居住房屋进行调换并结算差价；对提出居住困难申请的被征收人、公有房屋承租人，应当根据《实施细则》第三十一条的规定，按照上述合并后的货币补偿款进行折算。

四、关于公有居住房屋租赁期间承租人户口迁离本市或者死亡的，补偿协议签订主体的确定

房屋征收范围内的公有居住房屋承租人户口迁离本市的，本处有本市常住户口的共同居住人可以协商变更承租人，变更后的公有房屋承租人作为补偿协议签订主体。

房屋征收范围内的公有居住房屋承租人死亡的，由本处有本市常住户口的共同居住人继续履行租赁合同；无共同居住人的，其生前有本市常住户口的配偶和直系亲属可以继续履行租赁合同。继续履行合同者有多人的，应当自行协商确定承租人。

房屋征收决定作出前，各当事人之间仍未协商一致的，由征收范围内的第三方公信评议机构组织协商。协商一致的主体作为补偿协议签约主体；协商不一致的，由公有房屋出租人按照本市公有房屋管理的相关规定书面确定公有房屋承租人，确定后的公有房屋承租人作为补偿协议签订主体。

五、关于执行政府规定租金标准的私有出租居住房屋的界定

《实施细则》中所称的执行政府规定租金标准的私有出租居住房屋，包括由房屋行政管理部门代理经租的私有居住房屋、落实私房政

策后由房屋行政管理部门代为经租的居住房屋，以及1983年12月17日《城市私有房屋管理条例》实施前已经建立租赁关系，执行政府规定租金标准，且租赁关系延续至今的私有出租居住房屋。

征收执行政府规定租金标准的私有出租居住房屋，区房屋征收部门应当以被征收人、房屋承租人提供的下列材料作为认定依据：

（一）当时的房屋租赁协议；

（二）租金交纳证明；

（三）1983年12月17日前，已有承租人户口报在被征收房屋内的证明。

六、关于被征收房屋建筑面积的认定

对于已经登记的房屋，其建筑面积，一般以不动产权属证书和不动产登记簿的记载为准；不动产权属证书和不动产登记簿的记载不一致的，除有证据证明不动产登记簿确有错误外，以不动产登记簿的记载为准。对于未经登记的房屋，以相关批准文件记载的建筑面积为准，实际建筑面积小于相关批准文件记载的建筑面积的，以实际建筑面积为准。相关批准文件未记载建筑面积，或者虽无批准文件但有相关材料证明在1981年以前已经建造并用于居住的房屋，以房屋行政管理部门认定的房屋调查机构实地丈量的建筑面积为准。

承租的公有非居住房屋，以房屋租赁合同记载的建筑面积为准。承租的公有居住房屋，以租用公房凭证所记载的建筑面积为准；租用公房凭证未记载建筑面积，房屋已经房屋测绘部门分户测绘建筑面积

的，以测绘的建筑面积为准；无测绘建筑面积的，租用公房凭证记载的是居住面积的，按下表所列的换算系数计算

房屋类型	公寓	独立住宅 (花园住宅)	新里住宅	新工房 (有电梯、成套)	新工房 (无电梯、成套)	新工房 (无电梯、不成套)	『两万户』新工房	旧里住宅	简屋
换算系数	2.06	1.83	1.82	2.00	1.98	1.94	1.65	1.54	1.25

2001年11月1日前租用公房凭证中已有记载、用于居住并已计算收取租金的阁楼，高度在1.2米至1.7米（含1.7米）的部分，按照实际居住面积的1/2及上款规定的换算系数计算建筑面积；1.7米以上的部分，按照实际居住面积及上款规定的换算系数计算建筑面积。其他情形的阁楼，不计算建筑面积。

七、关于非居住房屋的认定

《实施细则》中所称的非居住房屋，按照下列规定予以认定：

（一）原始设计为非居住房屋，延续至房屋征收决定作出时仍作

为非居住房屋使用的，应当认定为非居住房屋；

（二）公有房屋承租人与公有房屋出租人签订了公有非居住房屋租赁合同，建立了公有非居住房屋租赁关系的，可以认定为非居住房屋；

（三）不动产权属证书和不动产登记簿记载的权利人为单位，可以认定为非居住房屋，但其房屋性质明确记载为居住或者实际用作职工或者职工家庭居住使用的除外；

（四）原始设计为居住房屋，经市或者区房屋行政管理部门批准居住房屋改变为非居住用途的，除有特别规定以外，可以认定为非居住房屋。但在 2001 年 11 月 1 日以前，已经以居住房屋作为经营场所并领取营业执照的，可以认定为非居住房屋；在 2001 年 11 月 1 日以后，以居住房屋作为经营场所并领取营业执照，未经市或者区房屋行政管理部门批准居住房屋改变为非居住用途的，不认定为非居住房屋。

八、关于施行日期

本意见自 2026 年 7 月 1 日起实施，有效期至 2031 年 6 月 30 日。

关于加强产业用地出让合同和产业发展合作协议监管服务的 通知

沪规划资源产〔2026〕146号

各区规划资源部门、产业部门，各相关管委会：

为保障产业高质量发展，落实产业用地高质量利用和自然资源部履约监管要求，加强“产业姓产、工业姓工”全生命周期管理，健全“签约-建设-投产-运营”全链条服务体系，本市工业用地全面实行“有偿使用合同+产业发展合作协议”联合监管模式，构建权责清晰、协同高效的产业用地监管服务格局。现将有关工作通知如下：

一、严格项目准入，精准核定产业绩效

建立动态更新的产业招商项目储备库，强化产业项目招商引资与产业用地保障的精准衔接，引导新增产业项目优先使用已完成收储或纳入储备计划的土地。产业项目招商洽谈与准入评审全流程工作中，强化规划资源部门前置介入、全程参与机制，深化与产业主管部门协同联动，全面提升空间规划、用地保障与产业准入的协同效能。

新供地工业项目，土地入市交易前，产业部门牵头完成项目产业准入，在出让征询单中明确投资、投产、达产等产业绩效履约指标，会同属地政府（街镇）、开发区管委会形成《产业发展合作协议》（预协议），确保协议内容与产业征询单内容一致，并与《土地出让合同》（预合同）一并公示。

存量改扩建工业项目，涉及生产空间扩建扩容、项目扩产扩能、

变更生产内容等情形的，各区需按照产业准入要求，对拟建项目的产业契合度、环境友好度等进行综合评估，明确投资、投产、达产等关键绩效指标，强化存量工业用地再开发全链条管理。

二、统筹出让合同与发展协议，协同推进签约管理

新供地工业项目，企业竞得土地后，与规划资源部门签订《土地出让合同》，明确土地用途、出让面积、出让年限、规划条件、出让金、开竣工时间、开竣工违约金、土地收回方式等关键信息。属地政府（街镇）或开发区管委会，按照《产业发展合作协议》（预协议）内容，与企业同步签订《产业发展合作协议》。

存量改扩建工业项目，按照区级要求完成相关流程后，根据项目实际情况，规划资源部门与企业签订新版《土地出让合同》，属地政府（街镇）或开发区管委会与企业签订《产业发展合作协议》。

《土地出让合同》签订主体须符合法律法规规定，土地出让管理权限应清晰明确。《产业发展合作协议》签订主体须具备行政管理职责，不得委托园区公司签订。《产业发展合作协议》签订后，同步上传至土地全生命周期管理系统备案。

三、健全供后监管机制，强化履约兑现与服务保障

明晰责任分工，压实监管责任。按照“谁提出、谁履责、谁监管”原则，规划资源部门、产业部门、属地政府（街镇）、开发区管委会协同做好监管工作。属地政府（街镇）或开发区管委会负责日常巡查、开竣工信息报送、《产业发展合作协议》履约监管、违约处置；产业

部门负责组织填报产业绩效履约数据、开展投达产认定；规划资源部门负责开竣工违约、闲置土地处置、土地使用权收回等履约监管和违约处置。

开展联合检查，加强履约通报。落实“存量产业用地跨部门综合监管”相关要求，规划资源部门、产业部门定期开展联合现场检查，督促工业项目开竣工、投达产履约。加强部门间信息共享，定期通报全市工业用地出让合同及发展协议履约情况。

强化产业协同，优化服务保障。推动产业链协同赋能，打通上下游供需衔接，帮助投产企业对接配套资源，促进产能持续释放。建立长效跟踪培育机制，对开竣工、投达产困难企业实行“一企一策”帮扶，推动其尽快实现稳定生产、提质增效。

四、做好平稳过渡，确保精准高效衔接

2026 年 6 月 1 日起，新发布出让公告的工业用地，应启用新版《土地出让合同》，并签订《产业发展合作协议》；新受理的工业用地补充出让合同、存量补地价合同，同步实行联合监管模式。

2026 年 6 月 1 日前，已公告未签约的工业用地，按已公示的预合同签订正式《土地出让合同》；已受理的工业用地补充出让合同、存量补地价合同，签订原版《土地出让合同》。

仓储用地项目，参照工业用地项目联合监管模式执行。研发总部通用类和产业类项目，按照上述工业用地联合监管模式适时实施。

特此通知。

附件：1. 招拍挂出让产业部门征询单（产业用地）模板

2. 《工业用地产业项目类出让合同》模板

3. 《工业用地标准厂房类出让合同》模板

4. 《产业发展合作协议（工业用地产业项目类）》模板

5. 《产业发展合作协议（工业用地标准厂房类）》模板

上海市规划和自然资源局

上海市经济和信息化委员会

2026 年 4 月 30 日

二、新闻资讯

城市更新“十五五”规划出炉 将带动十万亿元级投资

来源：新华社新媒体

新华社北京5月29日电 《经济参考报》5月29日刊发记者梁倩采写的文章《城市更新“十五五”规划出炉 将带动十万亿元级投资》。文章称，城市是现代化建设的重要载体、人民幸福生活的重要空间。5月28日，国务院印发《城市更新“十五五”规划》（以下简称《规划》），为全国城市更新工作划定了清晰的“施工图”和“验收表”。

根据《规划》，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。

具体来看，《规划》以量化指标的形式明确了“十五五”时期城市更新的具体目标。住房安居方面，将改造城镇危旧房约50万套（间），新开工改造城镇老旧小区约11.5万个，城中村改造约4000个。公共空间方面，将改造提升老旧街区厂区约1500个，新建及改扩建体育

场地面积 12.8 万公顷，改造提升城市公园绿地 2 万公顷。安全韧性方面，将完成城市地下管网改造 36.5 万公里，改造存量应急避难场所 5 万个，城镇房屋基础信息数字化率将达到 95% 以上。

据多家机构测算，“十五五”期间城市更新市场总容量预计达 15 万亿元至 20 万亿元。这一政策红利将全面激活相关产业链，带来长期投资机遇。中信建投证券研报表示，高质量开展城市更新对打造高品质的住宅、宜居的城市空间、便利的周边配套提出更高的要求，产品力强、布局核心城市的房企有望深度参与到高质量城市更新工作中。在银河证券看来，城市发展转向存量提质增效阶段，与城市更新、老旧小区改造等相关的建筑施工、规划咨询、检验检测、装修装饰等板块将受益。

58 同城研究院院长张波表示，《规划》的出台，标志着城市更新步入制度化、长效化、市场化的新阶段。城市更新正从单一的物理空间改造，向“空间+产业+消费”复合驱动转型，对房地产市场影响深远。

上海易居房地产研究院副院长严跃进指出，当前城市更新已进入全面加速期，既为城市高质量发展注入持久动力，也为实体经济与资本市场带来广阔机遇。严跃进预计，城市更新直接带动建筑、建材、工程机械、规划设计等上下游产业链发展，仅地下管网一项就将达 5 万亿元。老旧小区、城中村、危旧房的改造，也将持续拉动装修装饰、家居建材、电梯等行业增长。

根据《规划》，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。

严跃进表示，城市更新不是简单的“拆旧建新”，而是通过空间重构激活消费潜能。老旧街区、厂区改造为文创园区、特色商业街区，将直接带动餐饮、零售、文娱等业态繁荣；体育场地、公园绿地的改造提升，则为体育消费、亲子消费、银发消费、休闲消费等创造新场景，进一步拓展城市消费的广度与深度。

由于城市更新涉及面广、资金需求大，《规划》在政策支持层面也拿出了“干货”。

在投融资方面，《规划》构建可持续的城市建设运营投融资体系。明确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；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。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。

同时，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。更大力度支持盘活存量土地。例如，推动土地用途和建筑功能依法合理转换；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。

从“开发”到“更新”，从“有没有”到“好不好”，随着数万亿投资稳步落地、新消费场景次第开花、新产业空间拔节生长，城市更新的综合效益将在经济、社会、生态等多个维度持续释放，为高质量发展注入持久动力。

城市更新聚焦 23 项重点任务

来源：文明上海

当前，我国城镇化正从快速增长期转向稳定发展期，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，城市更新已成为城市工作的重要抓手。

近日，城市更新领域第一部国家级专项规划《城市更新“十五五”规划》（以下简称《规划》）印发，围绕 10 项主要指标，提出推进“好房子”建设、持续推动城镇老旧小区改造、加快建设完整社区等 23 项重点任务。未来 5 年，城市更新具体怎么干？6 月 8 日，国务院新闻办举行政策例行吹风会，介绍《规划》相关情况。

一、城市更新建什么

城市的核心是人，做好城市更新工作，根本目的就是让人民群众生活得更方便、更舒心、更美好。

住房和城乡建设部副部长秦海翔介绍，《规划》从建设好房子、好小区、好社区、好城区 4 个方面，对提高居民居住和生活品质作出部署。

聚焦好房子建设，实施房屋品质提升工程。

“好房子的特点是安全、舒适、绿色、智慧。”秦海翔介绍，一方面，“十五五”时期，要提高新建房屋品质，全链条提升住房标准、设计、材料、建造和运维水平，优化住房设计，完善户型功能；另一方面，抓好老旧房屋更新改造，鼓励居民对住房进行装修和改造，推

广装配式装修和适老化、无障碍改造，支持老旧住房自主更新。同时，《规划》还部署突破一批关键技术，以科技赋能好房子建设。

聚焦好小区建设，实施城镇老旧小区改造工程。

“十五五”时期，我国将新开工改造城镇老旧小区 11.5 万个。在设施上，要改造提升燃气、供水、热力、道路等配套基础设施，支持具备条件的楼栋加装电梯；在环境上，推进公共空间和配套设施改造，改善群众的居住条件；在管理上，结合改造同步完善长效管理机制，鼓励引入物业服务，发动居民参与小区管理，共同维护老旧小区改造成果。

聚焦好社区建设，重点实施完整社区建设扩面提质增效工程。

“十五五”时期，将对 5000 个社区进行建设改造，完善社区的养老、托育等公共服务设施，因地制宜增加一些公共活动场地和公共绿地，推进社区服务智能化，不断满足人民群众对美好生活的需要。此外，还将实施 1500 个老旧街区厂区改造提升，推动功能转换、业态升级、活力提升，补齐基础设施、公共服务等方面短板，提升公共空间的品质，为广大市民创造更好的生活环境。

聚焦好城区建设，重点提升城市公共服务品质，加快完善城市综合交通体系。

一方面，充分利用存量资源，补齐公共服务设施短板。另一方面，优化路网结构，提升通行效率，补齐停车设施短板，让大家出行更方便、生活更舒适。

“我们将系统推进‘四好’建设，解决好群众身边的一桩桩关键小事，办成一件件惠及民生的实事，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。”秦海翔说。

历史文化是城市的灵魂，也是城市魅力的关键。在城市更新全过程、各环节，要加强历史文化遗产保护，做到保护第一、应保尽保、以用促保。

截至目前，全国共有国家历史文化名城145座、历史文化街区1300余片、历史建筑7.2万处。住房城乡建设部建筑节能与科技司司长陈少鹏说，“十五五”时期，将持续开展老城区、老街区专项调查，摸清资源底数，对符合条件的及时认定公布，同时做好建档、测绘、挂牌等工作，实现应保尽保。

二、城市“里子”怎么优化

城市地下管网，包括燃气、供水、排水、污水、热力市政管线和综合管廊，是城市的“里子”工程。目前，我国城市地下管网总长度约390万公里，累计建成地下综合管廊约7700公里。

《规划》明确，“十五五”时期，建设改造城市地下管网约77万公里。其中，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。

这77万公里地下管网建设改造任务，主要是为了实现3个目标：

一是查缺补漏。一方面，持续完善城市排水防涝体系，推进排水

管渠、泵站、排涝通道、调蓄设施、智慧平台等城市排水设施建设改造，提升排水防涝能力。另一方面，继续实施城市污水管网建设，提升生活污水收集处理能力，因地制宜推进城市地下综合管廊建设。

二是汰旧换新。在供水方面，更新改造老化破损的市政配水管网，提高城市供水的安全保障能力；在燃气方面，改造材质落后、腐蚀严重的市政管道，消除安全隐患；在供热方面，重点实施城镇供热“温暖工程”，加快更新改造老化管线、低效换热站等，降低热损失、保障安全运行。

三是智能升级。通过数字化手段，对城市基础设施运行状况进行实时监测、动态预警、有效处置，及早发现和管控风险隐患，提升设施风险防控和运维管理能力。

城市更新不仅是物理空间的重塑，更是城市治理能力水平的提升。陈少鹏介绍，“十五五”时期，将推动各地建设城市信息模型基础平台，提高城市规划建设治理信息化水平。同时，健全国家、省、市三级城市运行管理服务平台体系，推进政务服务“一网通办”、城市运行“一网统管”，精准掌握需求，精准提供服务，使城市治理更高效、更便捷、更精准。

三、更新资金哪里来

城市更新，资金需求量大，钱从哪里来？

中央预算内投资给予专项支持。“2025年，我们设立了中央预算内投资城市更新专项，重点支持城镇老旧小区改造、城市危旧房改

造等。”国家发展改革委固定资产投资司负责人关鹏说，今年安排资金规模 970 亿元，将惠及居民约 800 万户。

通过超长期特别国债，“两重”建设大力支持城市地下管网建设改造。“2026 年安排资金规模为 1600 亿元，比上一年增加 250 亿元。”关鹏介绍。

中央财政给予试点城市定额补助。2024 年起，财政部等部门启动中央财政支持部分重点城市实施城市更新行动工作，由中央财政给予定额补助，支持入围城市重点样板项目和机制建设。“累计支持北京、上海、沈阳、洛阳等 50 个重点城市先行先试。”财政部经济建设司司长郭方明介绍，“十五五”时期，这 50 个城市将探索城市更新可复制、可推广的机制，财政部将会同住房城乡建设部加大指导力度，及时总结经验适时推广，进一步研究完善政策措施。

“‘十五五’时期，中央财政还将保持较大的支持力度，并不断优化政策设计，提高资金使用效益。”郭方明说。

此外，还将统筹各资金渠道给予支持。比如，安排城镇保障性安居工程补助资金支持城中村改造、城镇老旧小区改造、城市危旧房改造；通过地方政府专项债券对符合条件的城市更新项目予以支持。“我们也将同步实施好税收支持政策，符合条件的城市更新主体可享受现行有关税收优惠政策。”郭方明说。

城更委与国资国企委联合举办城市更新涉国资国企疑难问题 研讨会

2026年6月11日下午，上海市律师协会城市更新（征收）专业委员会和国资国企专业委员会在上海中夏律师事务所联合举办城市更新涉国资国企疑难问题研讨会。此次会议由城更委副主任李维世主持，上海律协副会长、中夏所主任张鹏峰，国资国企委主任、北京大成（上海）律师事务所合伙人王栋出席并致辞。城更委主任马永健、副主任武顺华、邹翊，国资国企委副主任杭炜、林泽达，城更委及国资国企委委员等共计60余人参加会议。上海电视台法治天地频道对本次研讨会进行拍摄报道。

李维世主任开场表示，本次研讨会虽历经筹备延期，但在多方共同努力下终于在今日顺利举办。李主任感谢中夏所提供的会务支持，以及上海电视台法治天地频道的拍摄报道。同时，向张鹏峰会长的悉心指导与鼎力支持致以衷心谢意，并感谢王栋主任以及国资国企委筹备团队的统筹协调、通力配合，保障了活动的圆满落地。

张鹏峰会长在致辞中以东道主、国资国企委和城更委分管会长及专业律师三重身份，向与会同仁表示热烈欢迎。张会长指出，上海作为“国资重镇”，国资国企房地产是城市更新的核心标的，涉及此类主体的更新工作具有显著的特殊性与复杂性。张会长强调，上海在全

国率先探索的“工业低效产业用地更新”已成为泛城市更新的重要板块，极具前瞻性与现实意义。本次研讨会精准聚焦国资国企在城市更新中的关键作用与实务痛点。期待各位与会律师集思广益、碰撞火花，共同为上海这座超大城市的更新发展贡献法律人的专业智慧。预祝本次研讨会圆满成功。

王栋主任在致辞中首先感谢张鹏峰会长、马永健主任、中夏所对此次活动的大力支持。国资国企委与城更委作为紧密联动的兄弟委员会，共同举办此次研讨会，旨在探索城市更新和国资国企疑难问题的专业研究及突破创新。结合上海城市更新条例及“人民城市”理念，本次研讨会聚焦国资国企在城市更新中的核心作用，深度解读其法律地位、多元角色、合作模式及风险防控等实务热点，通过多维视角分享经验，共同提升上海律师在城市更新领域的专业服务水平，预祝此次研讨会圆满成功。

城更委委员、中夏所合伙人杨立宏律师围绕“城市更新历史变迁中国资国企的法律地位”展开深入剖析，杨律师将上海城市更新划分为五个阶段：“拆旧建新棚户区改造”阶段，“拆迁时代的拆改留并举成片二级旧里改造”阶段，“征收时代的拆改留并举成片二级旧里改造”阶段、“以保留保护为主的历史街区更新”，直至2022年至今的“新时期城市更新”阶段。杨律师重点梳理了国资国企作为统筹主体、土地一级市场权利人、被征收人及二级市场建设单位等多重身份，并结合《上海市城市更新条例》等法规，阐释其在政策调整与融

资限制背景下的职能转型。同时指出，当前国资国企在城市更新中承担着核心实施责任，尤其在历史风貌区保护、工业用地再开发等领域发挥关键作用，其法律定位与实践路径值得深入探讨。

国资国企委委员、上海市建纬律师事务所合伙人郑漪波律师分享的主题为城市更新项目中国企与民企合作模式，并对“上生·新所”项目这一典型案例进行拆解。郑律师指出，该项目通过“租赁运营+委托代建”的复合模式盘活闲置资产：一期既有建筑采用长期租赁运营方式，二期新建建筑则由国企作为建设单位，民企作为代建单位参与建设并承担部分建设成本，建成后由民企长期租赁并获取经营权的合作架构。郑律师重点剖析了其中的法律关系，并明确了双方在行政审批、资金投入及品牌运营上的权责分配。该案例生动诠释了国企作为资源持有者与政策执行者，与民企作为专业运营方优势互补、共建共赢的城市更新新路径。

城更委委员、上海明庭律师事务所合伙人张丹中律师以“城更万象，国企笃行——从旧改实践看国资让利惠民”为题进行分享。张律师结合多年实务经验，首先介绍了因无合法承租人与合规同住人而收归国有，以及因单位调配、动迁腾空且超期空置的“报空”公房管理实务。随后，他通过“国企惠民”、“国企让利”、“国企博弈”三个维度的典型案例，深度剖析了国企在城市更新中的角色承担。张律师分享了国企在征收补偿中通过诉讼分割、解决历史遗留问题等方式，实现利益向居民或相关单位的合法返还的经验，为处理复杂的产权与

居住权益问题提供了宝贵的实操参考。

国资国企委委员、上海建工集团股份有限公司法务部副主任茹晓春演讲主题为“城市更新实操堵点研究-国企项目风貌保护、产权、融资疑难实务梳理”。茹主任剖析了风貌建筑修缮标准模糊、文保投入与商业利益冲突及现行规范体系性矛盾等问题。针对产权归集难、违建认定不一等制度障碍，以及成本认定缺失、税负差异悬殊及融资工具单一等财务困境，茹主任提出了细化保护补偿机制、建立容积率银行、优化税费流程及创新多元融资工具等建议。茹主任强调需构建正向可持续的商业模式与完善的制度保障，以激发社会资本活力，推动城市更新高质量发展。

圆桌讨论环节由国资国企委副主任、中夏所合伙人杭炜律师主持。城更委副主任、上海中联律师事务所合伙人武顺华律师，国资国企委副主任、上海七方律师事务所合伙人廖潇歌律师，城更委委员、上海百联资产控股有限公司风控法务总监陶文艳及国资国企委委员、北京金诚同达（上海）律师事务所合伙人邓雄仔律师作为与谈嘉宾参与讨论。

杭炜主任指出，2026年5月出台的全国城市更新“十五五”规划，奠定了行业发展新态势，国资国企主导的新模式让城市更新步入新阶段。

武顺华主任表示，城市更新业务须具备复合型法律思维，武主任结合国企收储补偿争议、城中村项目准入尽调与退出机制设计，以及

产业转型中的基金架构与 EPC 落地等实务案例，强调该领域涉及行政、民商事等多重法律关系，需多团队统筹协作以提供综合服务。

廖潇歌主任分享了其深耕城市更新与基层治理法律服务的心得。廖主任指出，该领域对律师综合素养要求极高，但当前法律服务收费偏低是业内普遍困境。廖主任结合市场动态，期待行业生态持续优化，并看好未来发展潜力。

陶文艳总监提出依托三道风控体系管控城市更新项目。她结合实操指出，实践中城市更新项目易出现可研疏漏、产权不符、政策变动、施工协调难、资产证券化受阻、建设工期风险大等问题，并建议法务工作应前置，制定标准化尽调清单，在投资前期预判风险、甄别项目。

邓雄仔律师聚焦微观项目实操，指出国企承接城市更新项目需兼顾多方利益。项目合作形式多样，包含产权交易、代建等模式，各方诉求差异较大。他结合实例梳理项目推进要点，同时提醒在场律师留意不同合作模式下的执业风险与实操细节。

城更委主任马永健对研讨会进行总结发言。马主任首先对张鹏峰会长对活动的支持表示感谢，对中夏所的精心安排和会务支持表示感谢，对王栋主任、各位分享嘉宾及提供支持的各方表示感谢。马主任表示，城市更新业务兼具综合性与跨界属性，当下项目对律师综合服务能力要求显著提升，各地实践也反映出行业痛点与风控难点，国资项目更有其独特考量。城更委和国资国企委已经联合举办了多场活动，反响热烈。希望今后国资国企委和城更委的各位律师加强联动协作，

深耕专业、优势互补，打磨法律服务产品，携手在上海城市更新及国资国企领域发挥专业价值、共赢发展。

三、实务研究

征收集体土地房屋补偿的规则完善与实务认定——基于《上海市征收集体土地房屋补偿规定（征求意见稿）》的解析与适用研究

潘涔律师

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合伙人

集体土地征收房屋补偿事关农民核心财产权益与居住保障，是土地制度改革与基层治理的关键环节。2026 年 5 月，上海市规划和自然资源局发布《上海市征收集体土地房屋补偿规定（征求意见稿）》，文件在总结 2021 年现行规定实施经验基础上，聚焦补偿标准细化、程序规范优化、历史遗留问题化解、监督机制强化，旨在构建更公平、透明、可操作的补偿体系。本文以新规征求意见稿为唯一依据，逐条解析核心条款的核心内容、实务认定要点、规则创新与影响，为征收实务、权利维护与司法裁判提供参考。

一、新规征求意见稿核心条款解析与实务认定

（一）第十八条：可建未建的房屋补偿

1. 核心内容

预公告时符合建房条件、因规划控制未建房的家庭，现住房面积不足可建标准的差额部分，给予土地基价与价格补贴；可建未建面积须申请、审核、公示 7 日后认定。

2. 实务认定要点

资格：以預告时点的建房条件为准，排除重复补偿人员。

面积：差额仅补土地补偿，总面积不超标准、不分户。

程序：申请、审核、公示、出具认定证明。

3. 规则创新与影响

2021 年规定无明确标准与程序，新规将法定化流程法定化，保障小面积农户权益，减少争议。

（二）第十九条：超标准建房的补偿

1. 核心内容

审批超标或未明确面积的房屋，超标部分仅补重置成新价，不补土地补偿；超标面积由乡镇政府或街道办认定。

2. 实务认定要点

超标情形：审批超标、仅批占地未明确面积。

补偿差异：合规全额补偿，超标仅补重置价。

认定主体：乡镇政府、街道办专属认定权。

3. 规则创新与影响

2021 年规定口径模糊，新规统一标准，兼顾财产价值与宅基地管控。

（三）第二十条：非居住房屋的补偿

1. 核心内容

非居住房屋按重置成新价补偿；经营用房另补设备搬迁、无法恢复设备、停产停业损失及奖励费；停产停业损失可评估，最长一年。

2. 实务认定要点

补偿范围：普通非居住房屋补重置价，经营性用房另增四项补偿

评估规则：重置价法定评估，停产停业损失定额 + 评估。

期限：停产停业最长一年。

3. 规则创新与影响

2021 年规定仅定额补偿，新规增设评估路径，提升经营户补偿。

（四）第二十一条：非居住房屋土地使用权的补偿

1. 核心内容

集体入股联营、集体经营性建设用地出让的非居住房屋，除房屋补偿外，另行补偿土地使用权价值，凭合法用地证明评估。

2. 实务认定要点

适用对象：集体入股企业用房、经营性出让用地用房。

补偿项目：房屋补偿外，单列土地使用权补偿。

证明：需提供合法用地材料。

3. 规则创新与影响

2021 年规定不补土地，新规增设土地补偿，保障集体与企业权益。

（五）第二十二条：其他房屋及设施的补偿

1. 核心内容

附属棚舍、非经营性非居住房屋及构筑物，按本市征地财物补偿标准执行。

2. 实务认定要点

补偿范围：棚舍、非经营用房、构筑物。

标准：执行市级财物补偿标准。

排除：违建、预公告后抢建部分不予补偿。

3. 规则创新与影响

2021 年规定无统一标准，新规强制执行市级标准，杜绝压价。

（六）第二十三条：违法建筑、临时建筑的处理

1. 核心内容

未到期临时建筑可适当补偿；违建、超期临时建筑、预公告后新建改建扩建部分，不予补偿。

2. 实务认定要点

区分：未到期临时建筑补偿，三类情形零补偿。

节点：预公告日为分界。

认定：违建由规划资源部门、乡镇政府联合认定。

3. 规则创新与影响

2021 年规定约束不足，新规明确不予补偿，遏制抢建。

（六）第二十四条、第二十五条：估价机构确定与评估

1. 核心内容

估价机构由权利人协商选定，协商不成的则投票、摇号、抽签确定；评估时点为补偿方案公告日，执行本市评估技术规范。

2. 实务认定要点

机构选定：协商优先，随机确定。

评估时点：方案公告日。

规范：本市评估技术规范。

3. 规则创新与影响

2021年规定政府指定机构，新规由权利人选定，提升公信力。

（八）第二十六条：征地房屋补偿协调

1. 核心内容

达不成补偿协议的，由区政府作出补偿安置决定；决定前制定具体方案、限期答复并组织协调。

2. 实务认定要点

前置程序：先方案、先协调、后决定。

方案内容：补偿标准、安置房地点、搬迁期限。

协调：法定必经环节，记录存档。

3. 规则创新与影响

2021年规定直接决定，新规增设协调环节，减少争议。

（九）第二十七条、第二十八条：责令交出土地与强制执行

1. 核心内容

阻挠征收的，由区政府责令交地；限期不腾退、不复议、不起诉的，启动强制执行。

2. 实务认定要点

责令交地：适用于阻挠征收行为。

强制执行：不腾退且不维权，依法执行。

权利边界：异议须法定期限内复议或起诉。

3. 规则创新与影响

2021 年规定程序模糊，新规明确流程，引导合法维权。

（十）第二十九条：补偿结果公开

1. 核心内容建立补偿档案，公示分户补偿结果；审计部门监督费用使用并公布审计结果。

2. 实务认定要点

分户公示：明细公开。

档案：永久留存。

审计：全程监督并公开。

3. 规则创新与影响 2021 年规定透明度不足，新规强制公开，杜绝暗箱操作。

（十一）第三十条、第三十一条：历史遗留地块补偿

1. 核心内容

已征未拆房屋重编方案、履行程序，可建未建以方案公告日认定；撤队剩余房屋参照补偿；协议置换遗留地块沿用已确认调查结果与评估机构。

2. 实务认定要点

已征未拆：重走程序，按公告日认定面积。

撤队房屋：参照已征未拆补偿。

流程简化：调查、评估机构直接沿用。

3. 规则创新与影响

2021 年规定无规则，新规简化流程、明确标准，提升效率。

（十二）第三十二条至第三十四条：人员培训、举报处理与施行日期

1. 核心内容

工作人员经培训考核持证上岗；违规行为可举报，部门核实处理；规定自 2026 年指定日期起施行。

2. 实务认定要点

持证上岗：强制培训考核。

举报：渠道畅通、及时处理。

施行：2026 年指定日期起实施，存量项目从旧兼从轻。

3. 规则创新与影响

2021 年规定无强制培训，新规强化人员管理与监督，保障落地。

二、新规征求意见稿的整体特点与司法适用逻辑

（一）整体特点权益保障精细化，程序规则法定化，历史问题兼容化，监督约束全程化。（二）司法适用逻辑身份与资格优先，诚实信用与现状维护，程序违法即撤销。

三、实务启示与风险防范建议

（一）对征收实施方严格执行程序规范，精准认定资格与面积，强化人员培训。（二）对被征收权利人核对资格面积、留存证据、合

法维权。（三）对司法裁判与政策衔接统一裁判尺度，平稳衔接新旧规则。结语新规立足实务痛点，构建全链条规则体系，保障各方权益。实务中各方应规范操作、理性维权，推动征收补偿依法、公平、高效开展。