



不动产征收 法律资讯

2023.7

- 住房和城乡建设部关于扎实有序推进城市更新工作的通知
- 关于印发《全面推进城市一刻钟便民生活圈建设三年行动计划（2023-2025）》的通知
- 上海市人民政府办公厅关于印发《上海市城市总体规划（2017-2035年）五年实施评估工作方案》的通知
- 南京市人民政府关于印发《南京市城市更新办法》的通知
- 上海律协不动产征收（动迁）业务研究委员会召开城市更新中“两旧”改造专题研讨会
- 市政府新闻发布会介绍徐汇区以城市更新为抓手，提升城区功能、激发创新活力、改善人居环境等方面的有关举措
- 房屋征收基地中的律师工作实务—以蓬莱路地块为例
- 如何认定特殊情形下承租人变更的法律性质

上海市律师协会不动产征收（动迁）业务研究委员会

目录

一、新法速递	1
住房和城乡建设部关于扎实有序推进城市更新工作的通知	1
关于印发《全面推进城市一刻钟便民生活圈建设三年行动计划 (2023-2025)》的通知	5
上海市人民政府办公厅关于印发《上海市城市总体规划(2017-2035 年)五年实施评估工作方案》的通知	22
南京市人民政府关于印发《南京市城市更新办法》的通知	27
二、新闻速递	39
上海律协不动产征收(动迁)业务研究委员会召开城市更新中“两 旧”改造专题研讨会	39
市政府新闻发布会介绍徐汇区以城市更新为抓手,提升城区功能、 激发创新活力、改善人居环境等方面的有关举措	42
三、征收实务	48
房屋征收基地中的律师工作实务——以蓬莱路地块为例	48
如何认定特殊情形下承租人变更的法律性质	54

一、新法速递

住房和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

各省、自治区住房和城乡建设厅，直辖市住房城乡建设（管）委，新疆生产建设兵团住房城乡建设局：

按照党中央、国务院关于实施城市更新行动的决策部署，我部组织试点城市先行先试，全国各地积极探索推进，城市更新工作取得显著进展。为深入贯彻落实党的二十大精神，复制推广各地已形成的好经验好做法，扎实有序推进实施城市更新行动，提高城市规划、建设、治理水平，推动城市高质量发展，现就有关事项通知如下：

一、坚持城市体检先行。建立城市体检机制，将城市体检作为城市更新的前提。指导城市建立由城市政府主导、住房城乡建设部门牵头组织、各相关部门共同参与的工作机制，统筹抓好城市体检工作。坚持问题导向，划细城市体检单元，从住房到小区、社区、街区、城区，查找群众反映强烈的难点、堵点、痛点问题。坚持目标导向，以产城融合、职住平衡、生态宜居等为目标，查找影响城市竞争力、承载力和可持续发展的短板弱项。坚持结果导向，把城市体检发现的问题短板作为城市更新的重点，一体化推进城市体检和城市更新工作。

二、发挥城市更新规划统筹作用。依据城市体检结果，编制城市更新专项规划和年度实施计划，结合国民经济和社会发展规划，系统谋划城市更新工作目标、重点任务和实施措施，划定城市更新单元，建立项目库，明确项目实施计划安排。坚持尽力而为、量力而行，统筹推进既有建筑更新改造、城镇老旧小区改造、完整社区建设、活力街区打造、城市生态修复、城市功能完善、基础设施更新改造、城市生命线安全工程建设、历史街区和历史建筑保护传承、城市数字化基础设施建设等城市更新工作。

三、强化精细化城市设计引导。将城市设计作为城市更新的重要手段，完善城市设计管理制度，明确对建筑、小区、社区、街区、城市不同尺度的设计要求，提出城市更新地块建设改造的设计条件，组织编制城市更新重点项目设计方案，规范和引导城市更新项目实施。统筹建设工程规划设计与质量安全管理，在确保安全的前提下，探索优化适用于存量更新改造的建设工程审批管理程序和技术措施，构建建设工程设计、施工、验收、运维全生命周期管理制度，提升城市安全韧性和精细化治理水平。

四、创新城市更新可持续实施模式。坚持政府引导、市场运作、公众参与，推动转变城市发展方式。加强存量资源统筹利用，鼓励土地用途兼容、建筑功能混合，探索“主导功能、混合用地、大类为主、负面清单”更为灵活的存量土地利用方式和支持政策，建立房屋全生命周期安全管理长效机制。健全城市更新多元投融资机制，加大财政

支持力度，鼓励金融机构在风险可控、商业可持续前提下，提供合理信贷支持，创新市场化投融资模式，完善居民出资分担机制，拓宽城市更新资金渠道。建立政府、企业、产权人、群众等多主体参与机制，鼓励企业依法合规盘活闲置低效存量资产，支持社会力量参与，探索运营前置和全流程一体化推进，将公众参与贯穿于城市更新全过程，实现共建共治共享。鼓励有立法权的地方出台地方性法规，建立城市更新制度机制，完善土地、财政、投融资等政策体系，因地制宜制定或修订地方标准规范。

五、明确城市更新底线要求。坚持“留改拆”并举、以保留利用提升为主，鼓励小规模、渐进式有机更新和微改造，防止大拆大建。加强历史文化保护传承，不随意改老地名，不破坏老城区传统格局和街巷肌理，不随意迁移、拆除历史建筑和具有保护价值的老建筑，同时也要防止脱管失修、修而不用、长期闲置。坚持尊重自然、顺应自然、保护自然，不破坏地形地貌，不伐移老树和有乡土特点的现有树木，不挖山填湖，不随意改变或侵占河湖水系。坚持统筹发展和安全，把安全发展理念贯穿城市更新工作各领域和全过程，加大城镇危旧房屋改造和城市燃气管道等老化更新改造力度，确保城市生命线安全，坚决守住安全底线。

各级住房城乡建设部门要切实履行城市更新工作牵头部门职责，会同有关部门建立健全统筹协调的组织机制，有序推进城市更新工作。省级住房城乡建设部门要加强对市（县）城市更新工作的督促指导，

及时总结经验做法，研究破解难点问题。我部将加强工作指导和政策协调，及时总结可复制推广的经验，指导各地扎实推进实施城市更新行动。

住房和城乡建设部

2023 年 7 月 5 日

关于印发《全面推进城市一刻钟便民生活圈建设三年行动计划（2023-2025）》的通知

郑政办〔2023〕18 号

各省、自治区、直辖市及计划单列市、新疆生产建设兵团商务、发展改革、民政、财政、人力资源社会保障、自然资源、住房城乡建设、文化和旅游、卫生健康、市场监管、体育、邮政管理部门，各银保监局：

为深入贯彻党的二十大和中央经济工作会议精神，落实《国务院办公厅关于印发“十四五”城乡社区服务体系建设规划的通知》（国办发〔2021〕56 号）、《商务部等 12 部门关于推进城市一刻钟便民生活圈建设的意见》（商流通函〔2021〕176 号）等文件要求，全面推进城市一刻钟便民生活圈建设，商务部等 13 部门研究制定了《全面推进城市一刻钟便民生活圈建设三年行动计划(2023-2025)》。现印发给你们，请结合实际认真贯彻落实。

商务部办公厅 国家发展改革委办公厅

民政部办公厅 财政部办公厅

人力资源社会保障部办公厅 自然资源部办公厅

住房城乡建设部办公厅 文化和旅游部办公厅

国家卫生健康委办公厅 市场监管总局办公厅

金融监管总局办公厅 体育总局办公厅

国家邮政局办公室

2023 年 7 月 11 日

全面推进城市一刻钟便民生活圈建设三年行动计划(2023-2025)

为深入贯彻党的二十大和中央经济工作会议精神，落实《国务院办公厅关于印发“十四五”城乡社区服务体系建设规划的通知》（国办发〔2021〕56号）、《商务部等12部门关于推进城市一刻钟便民生活圈建设的意见》（商流通函〔2021〕176号，以下简称《意见》）等文件要求，全面推进城市一刻钟便民生活圈建设，制定本行动计划。

一、总体思路

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，践行以人民为中心的发展思想，坚持“问需于民、问计于民”“缺什么、补什么”“因材施教、一圈一策”的原则，按照“试点带动、典型引路、全面推开”的路径，聚焦补齐基本保障类业态、发展品质提升类业态，优化社区商业网点布局，改善社区消费条件，创新社区消费场景，提升居民生活品质，将一刻钟便民生活圈打造成保障和改善民生、恢复和扩大消费的重要载体。

二、工作目标

按照《意见》等文件明确的“十四五”时期每年选取试点、打造“百城千圈”的总体目标，到2025年，在全国有条件的地级以上城市全面推开，推动多种类型的一刻钟便民生活圈建设，形成一批布局

合理、业态齐全，功能完善、服务优质，智慧高效、快捷便利，规范有序、商居和谐的便民生活圈，服务便利化、标准化、智慧化、品质化水平进一步提升，对恢复和扩大消费的支撑作用更加明显，居民综合满意度达到 90% 以上。

三、实施重点

（一）系统谋划设计，优化社区商业布局。

坚持问需于民与顶层设计相结合，创新工作方式，将一刻钟便民生活圈纳入街道社区的居民议事协商机制，摸清“有什么、缺什么”，研究“补什么、如何补”。相关城市要结合人口分布、消费习惯等，科学编制一刻钟便民生活圈建设总体方案及各生活圈子方案（以下简称“1+N”方案），因地制宜、一圈一策，把居民的需求清单转化为项目清单。推广社区规划师制度，支持设计师进社区，加强专业化指导，合理布局商业网点，促进商业设施与公共设施联动，商业文化与消费习惯协调。

（二）改善消费条件，丰富居民消费业态。

在居民“家门口”（步行 5-10 分钟范围内），优先配齐购物、餐饮、家政、快递、维修等基本保障类业态，引进智能零售终端，让消费更便捷。在居民“家周边”（步行 15 分钟范围内），因地制宜发展文化、娱乐、休闲、社交、康养、健身等品质提升类业态，让消费更舒心。

发展“一店一早”。支持特色化、多元化的各类市场主体发展，推动品牌连锁便利店（社区超市）进社区，搭载代扣代缴、代收代发、

打印复印等便民服务，提高便利化程度。以早餐店、小吃店、“便利店+早餐服务”“互联网+早餐服务”等为主体，构建多层次早餐供应体系，增加网点密度，丰富早餐品种，保障居民“吃得好”。

补齐“一菜一修”。支持菜市场（菜店）标准化、智慧化改造，拓展服务业态，提升环境、卫生和质量，促进放心消费、惠民消费。规范有序发展集修鞋、配钥匙等“小修小补”于一体的社区工坊，明码标价，提供平价维修服务。

服务“一老一小”。鼓励按照适老化标准建设改造社区养老服务设施，支持养老机构利用配套设施提供社区养老服务。探索发展社区食堂，建立老年人助餐服务网络。鼓励建立社区护理站，为行动不便的失能、残疾、高龄、长期患病老年人提供上门医疗护理服务。鼓励家政、护理人员进社区，拓展生活照料、健康管理、康复护理、精神慰藉等居家养老服务。各类消费场所应保留现金、银行卡等传统支付方式和面对面人工服务，引导设立老年人、母婴专柜和体验店。鼓励社区商业中心等场所建设母婴设施并悬挂引导标识，发展嵌入式、标准化的托育机构和托育点，提供全日托、半日托、临时托、计时托等平价服务。

（三）创新消费场景，增强多元消费体验。

改造传统商业载体。引导邻近居民区的传统商场向社区商业中心转型，拓展特色餐饮、生活零售、文化休闲、儿童娱乐、运动健身、社区食堂等服务功能。

发展新型商业模式。支持发展线上线下融合的即时零售模式（平台下单+就近门店配送，就近门店下单+即时配送），赋能实体门店，拓展服务半径。支持净菜进社区、进超市，发展“中央厨房+冷链+餐饮”模式，提升预制菜产品质量品质。

激发服务消费活力。鼓励健身房、游泳馆、多功能运动场、保健理疗店等进社区，促进健康消费。鼓励社区规范开展邻里节、美食节、团购节、家电家居及家政便民服务等促消费活动，繁荣社区商业。

促进融合协同发展。推动一刻钟便民生活圈与养老托育圈、文化休闲圈、健康健身圈、金融服务圈、快递服务圈等圈圈相融，营造多元化、多层次的消费场景。

（四）推动技术赋能，提升智慧便捷水平。

推广先进技术。鼓励利用物联网、云计算、大数据、人工智能等技术，推动商品、门店、会员及供应链数字化，提升服务质量和效率，降低综合成本。发展智慧商店、共享书店、智能快件箱等业态，提供现场交互、无接触交易、智能结算、自助售卖等服务，提升数字化体验。

搭建供需对接平台。构建一刻钟便民生活圈智慧服务平台，整合商户资源，实现线上线下互动。利用大数据开展监测分析，精准补建网点，拓展服务功能，挖掘消费潜力。推广一刻钟便民生活圈网点动态地图、“小修小补”便民地图，引导更多点位“进图”，让居民“找得到”。

（五）促进就业创业，提高社区居民收入。

为居民在社区就业提供便利，打造宜居宜业环境。支持自由职业者灵活就业、远程办公、兼职就业，从事即时零售、餐饮服务、线上培训等平台衍生业务。支持高校毕业生创业就业，从事创意经济、个性化定制化文化业态等特色经营，创新网红店、特色店、精品店。优先为残疾人等就业困难人员推荐低门槛、有保障的爱心岗位，服务社区居民。尊重退休人员意愿，发挥其在文化艺术、专业技术等领域专长，鼓励量力而行参与志愿服务活动，为有再就业需求的退休人员提供服务。

四、保障措施

（一）加强组织领导。

一刻钟便民生活圈建设事关百姓冷暖、民生福祉，既是提升城市功能品质、恢复和扩大消费的有力举措，也是践行商务为民、解决群众“急难愁盼”的民生工程。各地要高度重视，加强组织，统筹协调推进。鼓励实行市长（区长）负责制，科学建立工作体系、政策体系、评价体系，调动各方力量，探索形成长效机制。

（二）强化政策保障。

加强部门协调，将一刻钟便民生活圈建设与城乡社区服务体系建设、城市更新、城镇老旧小区改造、15 分钟社区生活圈规划建设、完整社区建设试点、“国球进社区”“国球进公园”活动等工作相衔接，同谋划、同选取、同推进，加强政策集成，形成工作合力。

释放各类经营用房资源，加快出租转让、改造开发，支持引入专业化运营商，统一招商、运营、管理。充分利用周边空置或过剩的旧厂房、仓库，以及闲置土地和违法建筑拆后空地等，通过调整或兼容土地用途，改建一批贴近居民生活、综合服务型的社区商业中心、邻里中心等便民服务设施。鼓励社区文化活动中心、图书馆、娱乐健身等场所适当延长开放时间，提高设施使用率。支持把闲置核酸检测亭改为便民服务点，规范提供生活服务。

将超市、便利店、菜市场等纳入保障民生、应急保供体系，将智能快件箱、快递末端综合服务场所等纳入公共服务基础设施，有条件的地方可对微利、公益性业态给予房租减免、资金补贴等支持。对于符合条件的企业，按照市场化、法治化原则做好金融服务。支持大型物业公司向民生领域延伸，拓展“物业+生活服务”。鼓励探索社区基金模式，规范运营管理，引导社会资本参与。按相关规定落实创业补贴、创业担保贷款等支持政策。

（三）优化营商环境。

优化企业开办服务，推广电子证照应用。除法律法规明确规定外，不得要求企业必须在某地登记注册，不得为企业跨区域经营或迁移设置障碍，不得以是否在当地设立法人主体为条件对企业差别对待。培育一批“名特优新”个体工商户，适当给予政策和资源支持，鼓励其做大做强，发挥引领示范作用。

探索党建引领、商协会管理、共享共治等社区治理模式，促进共建共管。在符合安全生产要求、城市管理规定且不影响周边居民生活

的前提下，科学布局移动商业服务设施，规范“小修小补”等业态经营行为，提升治理精细化水平。

五、有关要求

（一）统筹推动贯彻落实。各省级部门要加强统筹，按照“到 2025 年在全国有条件的地级以上城市全面推开”的要求，进一步细化实施方案，按照《三年行动实施步骤安排》（附件 1）抓好落实。已经作出部署的，要进一步对标对表、调整完善。尚未部署启动的，要抓紧制定实施方案。相关方案于 2023 年 9 月底前报商务部（流通发展司，下同）备案。

（二）扎实做好全国试点。第一、二批试点城市所在省份，要按照《意见》要求，做好试点城市的培育、评估工作，评估结果及时报商务部复核。按照《商务部办公厅等 10 部门关于开展第二批城市一刻钟便民生活圈试点申报工作的通知》（商办流通函〔2022〕100 号）确定的原则、条件、流程、内容等，继续开展第三批试点城市申报。各省、自治区推荐原则上不超过 5 个城市，直辖市、新疆生产建设兵团推荐原则上不超过 3 个区或师，计划单列市可直接申报。请各省级部门于 2023 年 7 月 15 日前，将申报材料（一式 2 份，含电子版）报商务部。

（三）发挥典型带动作用。各试点城市要结合实际，兼顾统一性和灵活性，对照《一刻钟便民生活圈业态“有没有”分型表（试行）》（附件 2）、《一刻钟便民生活圈服务“好不好”评价表（试行）》（附件 3）、《一刻钟便民生活圈满意度调查表》（附件 4），细化业态配置要求，按照“基础型、提升型、品质型”开展分级分类建设和评价。

要发挥市场主体作用，调动各方力量参与，培育形成一批重点企业。请各省级部门于每年 11 月底前，将便民生活圈分级分类验收评价情况和便民生活圈典型社区案例（每个试点城市不超过 2 个）、重点企业案例（每个试点城市不超过 5 家）报商务部。

附件 1

三年行动实施步骤安排

一、部署启动阶段（2023 年 7 月-12 月）

各省级部门加强动员和协调，明确三年行动任务，推动 50%以上的城市启动便民生活圈工作，择优确定省级试点城市、便民生活圈典型社区和重点企业，出台保障政策。

相关城市在问需于民调研的基础上，制定“1+N”方案（前期试点已经制定方案的城市无需重复制定），明确重点任务和配套政策，细化配置要求和项目清单，分批组织试点和验收。

二、稳步推广阶段（2024 年 1 月-12 月）

各省级部门加强业务指导，加大支持力度，推动 70%以上的城市启动工作，择优确定省级试点城市、便民生活圈典型社区和重点企业，以现场会或培训等形式总结推广经验。

相关城市落实“1+N”方案，集成有关政策，结合实际分片或全域推动便民生活圈建设，分批组织验收，扩大覆盖范围。

三、总结验收阶段（2025 年 1 月-12 月）

各省级部门加强业务指导，在有条件的城市全面推开，择优确定省级试点城市、便民生活圈典型社区和重点企业，全面总结推广经验，巩固支持政策。

相关城市落实“1+N”方案，推广覆盖更多社区，做好后续滚动试点工作，分批组织验收，在组织领导、推进实施、政策保障等方面形成长效工作机制。

附件二

一刻钟便民生活圈业态“有没有”分型表（试行）

评价指标	评价内容	分值	评价标准	自评得分
基本保障类业态	<p>在“家门口”步行 5-10 分钟范围内，配齐基本保障类业态，主要有：</p> <p><input type="checkbox"/>便利店 <input type="checkbox"/>综合超市 <input type="checkbox"/>菜市场（菜店） <input type="checkbox"/>生鲜超市 <input type="checkbox"/>早餐店 <input type="checkbox"/>大众餐饮店（有外卖服务） <input type="checkbox"/>主食厨房 <input type="checkbox"/>理发店 <input type="checkbox"/>洗衣店 <input type="checkbox"/>药店 <input type="checkbox"/>照相文印店 <input type="checkbox"/>五金杂货店 <input type="checkbox"/>家政服务点 <input type="checkbox"/>小修小补点（修表、修鞋、修家电、修自行车、开锁配钥匙、改衣服、修电子产品、家具维修、箱包维修等） <input type="checkbox"/>物业服务点 <input type="checkbox"/>再生资源回收点 <input type="checkbox"/>邮政快递综合服务场所或智能快件（信包）箱 <input type="checkbox"/>移动售卖点（报刊亭等） <input type="checkbox"/>自助取水机 <input type="checkbox"/>银行网点（含取款机） <input type="checkbox"/>其他：_____</p>	60	<p>共列出居民日常生活所需的 20 种基本保障类业态，各地可结合本地实际，确定 15 种作为必备业态。</p> <p>达到 15 项得 60 分。</p> <p>不足 15 项得 0 分。</p>	
品质提升类业态	<p>在“家周边”步行 15 分钟范围内，因地制宜发展品质提升类业态，主要有：</p> <p><input type="checkbox"/>社区养老服务机构（含社区养老院、为老服务中心、日间照料中心等） <input type="checkbox"/>托育机构（含托育点） <input type="checkbox"/>儿童娱乐中心 <input type="checkbox"/>邻里中心（商业服务中心） <input type="checkbox"/>艺术培训点 <input type="checkbox"/>特色餐饮店 <input type="checkbox"/>茶饮咖啡店 <input type="checkbox"/>蛋糕房 <input type="checkbox"/>新式书店 <input type="checkbox"/>花店 <input type="checkbox"/>眼镜店 <input type="checkbox"/>文具店 <input type="checkbox"/>体育用品店 <input type="checkbox"/>专卖店 <input type="checkbox"/>生活馆 <input type="checkbox"/>健身场地 <input type="checkbox"/>电影院 <input type="checkbox"/>文娱演出场所 <input type="checkbox"/>棋牌室 <input type="checkbox"/>保健理疗店 <input type="checkbox"/>美容美体店 <input type="checkbox"/>沐浴店 <input type="checkbox"/>住宿酒店 <input type="checkbox"/>洗车行 <input type="checkbox"/>汽车维修店 <input type="checkbox"/>宠物服务店 <input type="checkbox"/>社区食堂 <input type="checkbox"/>智慧商店 <input type="checkbox"/>自助寄存仓 <input type="checkbox"/>自动贩卖机 <input type="checkbox"/>其他：_____</p>	40	<p>共列出居民文体娱康等 30 种品质提升类业态，各地可结合本地、本社区实际，选择引进有关业态。</p> <p>每具有一个业态得 1.5 分。</p> <p>最高不超过 40 分。</p>	
分值总计		100		
说明	<p>1. 本表把业态“有没有”作为一刻钟便民生活圈初步分型的依据，满分 100 分，得分≥ 90分初步划为品质型，$80 \leq \text{得分} < 90$分初步划为提升型，$70 \leq \text{得分} < 80$分初步划为基础型，初步分型后再依据《一刻钟便民生活圈服务“好不好”评价表》进行评价确定。</p> <p>2. 指标制定主要依据《全面推进城市一刻钟便民生活圈建设三年行动计划（2023-2025 年）》《商务部等 12 部门关于推进城市一刻钟便民生活圈建设的意见》《城市一刻钟便民生活圈建设指南》及相关国家标准、行业标准。</p>			

附件三

一刻钟便民生活圈服务“好不好”评价表（试行）

序号	评价类别	评价指标	评价内容	分值	评分标准	自评得分
1	一、人民满意（40分）	问需于民	问需于民、问计于民，倾听民声、尊重民意、顺应民心，按照“缺什么补什么”的原则，落实居民需求清单、项目清单，及建设内容、完成时限等要求。	8	建立需求清单、项目清单 4 分，落实相关建设内容 4 分。	
2		业态满意	通过测评，居民认为购物类、餐饮类、生活服务类商业网点齐全、数量充足，在步行 15 分钟左右范围内，能满足日常生活需要，触达方便，消费便利。	16	1. 样本符合要求、满意度达到 90%以上得 16 分；2. 样本符合要求、满意度在 80%-90%得 10 分；3. 其他情况 0 分。	
3		服务满意	通过测评，居民认为便民生活圈商业网点管理规范有序，环境整洁，卫生文明，购物、餐饮、生活服务类商业网点的服务好，居民消费体验舒适，商居和谐，获得感、幸福感、满足感强。	16	1. 样本符合要求、满意度达到 90%以上得 16 分；2. 样本符合要求、满意度在 80%-90%得 10 分；3. 其他情况 0 分。	
4	二、服务体验（60分）	“一店一早”服务	便利店宜叠加便民服务，在安全、卫生的前提下适当搭载打印复印、代扣代缴、代收代发、家政预约、洗衣预约等服务项目，做到“一店多能”；早餐店品类丰富、营养卫生，符合当地饮食习惯。提供线上下单、配送到家等即时零售服务。	10	1. 便利店“一店多能”，叠加便民服务 7 类以上，具有 2 家以上 24 小时便利店，得 4 分；叠加便民服务 5 类以上，具有 1 家以上 24 小时便利店，得 2 分；其他情况 0 分。 2. 早餐店品类丰富，主食+汤粥类 8 类以上，得 4 分；主食+汤粥类 5 类以上，得 2 分；其他情况 0 分。 3. 具有配送到家的早餐网点，得 1 分。 4. 具有配送到家的零售网点，得 1 分。	

5		“一菜一修”服务	菜市场应符合《农贸市场管理技术规范》（GB/T21720-2022），提供药残快速检测、价格公示、公平秤等服务，做到价格合理、卫生整洁、定期消毒和食品安全；菜市场或生鲜超市单处一般规模：建筑面积 750-1500 平方米或 2000-2500 平方米。菜市场规划的总建筑面积按每千人不低于 50 平方米标准配置。修表、修鞋、修家电、修自行车、开锁配钥匙、改衣服、修电子产品、箱包维修等“小修小补”网点设置有序、经营规范、环境整洁，方便居民“找得到”。	10	1. 生活圈内菜市场规划的总建筑面积，及单处面积符合要求，具有相关检测、公示、公平秤等服务，明码标价，卫生整洁，食品安全有保证，得 5 分；面积不足扣 1 分，服务每缺 1 项扣 1 分。 2. 小修小补 8 类以上，规范整洁有序，得 5 分；每缺 1 类扣 0.6 分。	
6	二、服务体验（60 分）	“一老一小”服务	消费场所应保留现金、银行卡等传统支付方式和面对面人工服务，便利老年消费；提供生活照料、紧急救援、健康管理、康复护理、精神慰藉等养老服务；提供全日托、半日托、临时托、计时托、营养餐等托育托管服务，解决居民的“后顾之忧”。单处一般规模：学龄儿童托管中心 200 平方米，托育机构 200 平方米，养老服务机构、综合为老服务中心（日间照料中心）等应符合有关标准。	10	1. 养老服务场所符合标准要求，面积足够，服务项目和服务质量有保证，得 5 分；面积不足扣 1 分，服务每缺 1 项扣 0.6 分。 2. 托育服务场所符合标准要求，面积足够，服务项目和服务质量有保证，得 5 分；面积不足扣 1 分，服务每缺 1 项扣 0.6 分。	
7		品质质量	评价各类店铺品牌连锁化情况，为居民提供高品质的商品和服务。	6	便民生活圈各类连锁店铺：一线城市达到 30%以上，二线城市达到 25%，其他城市达到 20%，得 6 分。否则，0 分。	
8		促消费活动	定期规范开展社区邻里节、美食节、团购节、家电家居及家政便民服务等促消费活动，繁荣社区消费。	6	年内每开展一次社区促消费活动得 1 分，最多得 6 分。	

9		智慧服务	购物、餐饮等主要消费场所提供扫码结算、智能监控等服务；设置智能终端设备，能提供 24 小时及自助服务（含银行、快递、药品、饮料、取水等），布局和数量合理；便民生活圈导视图美观整洁、点位清楚、通俗易懂；便民生活圈智慧服务平台（小程序）提供搜索、导航、交易、发券等服务，店铺入驻率和居民使用率较高。	10	1. 主要消费场所有扫码结算、监控得 2 分，否则 0 分。 2. 智能终端设备 5 类且每类数量 2 台以上，得 2 分；每缺 1 类扣 0.4 分。 3. 生活圈导视图符合要求得 2 分，否则 0 分。 4. 智慧服务平台，商户入驻率达 70%以上、居民注册使用率达 40%以上得 4 分；商户入驻率达 50%以上、居民注册使用率达 20%以上，得 2 分。	
10		商居和谐	商业网点布局与社区风格、周边环境协调，设施条件好，形成主题街区文化和地方特色；店铺规范美观，环境整洁，文明诚信经营；无污染、无私搭乱占、无安全隐患，不扰民，提高社区治理水平，做到宜居宜业宜学宜养。	8	符合要求、商居和谐、安全卫生、环境美观、有地方特色得 8 分，基本符合 4 分，不符合 0 分。	
总分				100		
说明	<p>1. 按照目标导向进行设计，本表和《一刻钟便民生活圈业态“有没有”分型表》，是各地对标对表创建一刻钟便民生活圈的借鉴参考，也是对一刻钟便民生活圈分级分类验收评价的依据。相关指标兼顾了通用性和灵活性，满分 100 分。</p> <p>2. 指标制定主要依据《全面推进城市一刻钟便民生活圈建设三年行动计划（2023-2025 年）》《商务部等 12 部门关于推进城市一刻钟便民生活圈建设的意见》《城市一刻钟便民生活圈建设指南》及相关国家标准、行业标准，本表涉及单处面积规模供参考。</p> <p>3. 在《一刻钟便民生活圈业态“有没有”分型表》类型划分的基础上，依据本表对服务“好不好”进行评价，得分≥ 90分为优秀，$80 \leq \text{得分} < 90$分为良好，$70 \leq \text{得分} < 80$分为合格，得分< 70分为不合格。评价结果为合格及以上的，最终分别确定为基础型、提升型、品质型一刻钟便民生活圈。</p>					

附件四

一刻钟便民生活圈满意度调查表

一刻钟便民生活圈，是以社区居民为服务对象，服务半径为步行 15 分钟左右的范围内，以满足居民日常生活基本消费和品质消费等为目标，以多业态集聚形成的社区商圈（主要包含商业、服务业）。美好生活在于共建共享，便民生活圈的发展水平关系到每位居民的幸福生活。为推进一刻钟便民生活圈高质量发展，现开展居民满意度调查，本问卷为不记名调查，您的意见对我们非常重要，请如实填写。我们对您的答卷将予以保密，感谢您的支持与配合！

被调查者基本情况	性别		职业	<input type="checkbox"/> 公职人员 <input type="checkbox"/> 个体户、私营业主 <input type="checkbox"/> 科研技术人员 <input type="checkbox"/> 企业管理者 <input type="checkbox"/> 学生 <input type="checkbox"/> 商业服务从业人员 <input type="checkbox"/> 工人 <input type="checkbox"/> 农民 <input type="checkbox"/> 教师 <input type="checkbox"/> 医生 <input type="checkbox"/> 文艺工作者 <input type="checkbox"/> 自由职业者 <input type="checkbox"/> 退休 <input type="checkbox"/> 失业、待岗人员 <input type="checkbox"/> 其他：_____
	年龄			
	月收入			
	您居住在_____小区，属于_____街道/社区			
业态配置满意度评价	您所在的一刻钟便民生活圈配备了以下哪些基本保障类业态？（多选） <input type="checkbox"/> 便利店 <input type="checkbox"/> 综合超市 <input type="checkbox"/> 菜市场（菜店） <input type="checkbox"/> 生鲜超市 <input type="checkbox"/> 早餐店 <input type="checkbox"/> 大众餐饮店（有外卖服务） <input type="checkbox"/> 主食厨房 <input type="checkbox"/> 理发店 <input type="checkbox"/> 洗衣店 <input type="checkbox"/> 药店 <input type="checkbox"/> 照相文印店 <input type="checkbox"/> 五金杂货店 <input type="checkbox"/> 家政服务点 <input type="checkbox"/> 小修小补点（修表、修鞋、修家电、修自行车、开锁配钥匙、改衣服、修电子产品、家具维修、箱包维修等） <input type="checkbox"/> 物业服务点 <input type="checkbox"/> 再生资源回收点 <input type="checkbox"/> 邮政快递综合服务场所或智能快件（信包）箱 <input type="checkbox"/> 移动售卖点（报刊亭等） <input type="checkbox"/> 自助取水机 <input type="checkbox"/> 银行网点（含取款机） <input type="checkbox"/> 其他：_____			
	您认为上述基本保障类业态，是否能够满足您日常生活的消费，在基本保障方面做到网点齐全、数量充足？（指商业、服务业） <input type="checkbox"/> 能够满足 <input type="checkbox"/> 基本满足 <input type="checkbox"/> 不能满足			
	您所在的一刻钟便民生活圈配备了以下哪些品质提升类业态？（多选） <input type="checkbox"/> 社区养老服务机构(含社区养老院、为老服务中心、日间照料中心等) <input type="checkbox"/> 托育机构（含托育点） <input type="checkbox"/> 儿童娱乐中心 <input type="checkbox"/> 邻里中心（商业服务中心） <input type="checkbox"/> 艺术培训点 <input type="checkbox"/> 特色餐饮店 <input type="checkbox"/> 茶饮咖啡店 <input type="checkbox"/> 蛋糕房 <input type="checkbox"/> 新式书店 <input type="checkbox"/> 花店 <input type="checkbox"/> 眼镜店 <input type="checkbox"/> 文具店 <input type="checkbox"/> 体育用品店 <input type="checkbox"/> 专卖店 <input type="checkbox"/> 生活馆 <input type="checkbox"/> 健身场地 <input type="checkbox"/> 电影院 <input type="checkbox"/> 文娱演出场所 <input type="checkbox"/> 棋牌室 <input type="checkbox"/> 保健理疗店 <input type="checkbox"/> 美容美体店 <input type="checkbox"/> 沐浴店 <input type="checkbox"/> 住宿酒店 <input type="checkbox"/> 洗车行 <input type="checkbox"/> 汽车维修店 <input type="checkbox"/> 宠物服务店 <input type="checkbox"/> 社区食堂 <input type="checkbox"/> 智慧商店 <input type="checkbox"/> 自助寄存仓 <input type="checkbox"/> 自动贩卖机 <input type="checkbox"/> 其他：_____			
	您认为上述品质提升类业态，是否能够满足您的生活品质消费，文化、休闲、娱乐、健康等网点齐全？（指商业、服务业） <input type="checkbox"/> 能够满足 <input type="checkbox"/> 基本满足 <input type="checkbox"/> 不能满足			
	您认为在一刻钟便民生活圈中消费是否足够便利？ <input type="checkbox"/> 非常便利 <input type="checkbox"/> 比较便利 <input type="checkbox"/> 不便利			
服务满意度评价				

	<p>您对于一刻钟便民生活圈中购物、餐饮、生活服务等商业网点的服务体验是否满意？</p> <p><input type="checkbox"/>很满意 <input type="checkbox"/>比较满意 <input type="checkbox"/>不满意</p>
	<p>您对于一刻钟便民生活圈中的商业网点提供的智能结算、自助售卖、小程序平台等智慧服务是否满意？</p> <p><input type="checkbox"/>很满意 <input type="checkbox"/>比较满意 <input type="checkbox"/>不满意</p>
	<p>您认为一刻钟便民生活圈中的商业网点在经营中是否做到规范有序、卫生安全、环境整洁，无污染、无私搭乱占、无安全隐患，不扰民？</p> <p><input type="checkbox"/>全部做到 <input type="checkbox"/>大部分做到 <input type="checkbox"/>少部分做到</p>
	<p>您认为一刻钟便民生活圈是否实现商居和谐、文明舒适、特色鲜明，宜居宜业宜学宜养？</p> <p><input type="checkbox"/>已经实现 <input type="checkbox"/>基本实现 <input type="checkbox"/>没有实现</p>
<p>您对于一刻钟便民生活圈建设有何具体建议，还需要“补什么”：</p>	

上海市人民政府办公厅关于印发《上海市城市总体规划（2017-2035 年）五年实施评估工作方案》的通知

沪府办〔2023〕19 号

各区人民政府，市政府有关委、办、局，各有关单位：

《上海市城市总体规划（2017-2035 年）五年实施评估工作方案》已经市政府同意，现印发给你们，请认真按照执行。

上海市人民政府办公厅

2023 年 6 月 30 日

《上海市城市总体规划（2017-2035 年）》五年实施评估工作方案

为全面贯彻落实党的二十大精神，推动超大城市加快转变发展方式，根据党中央、国务院决策部署，按照有关文件要求，本市组织开展《上海市城市总体规划（2017-2035 年）》（以下简称“上海 2035”总规）五年实施评估，并制定本工作方案。

一、总体要求

（一）提高站位、放眼国际。围绕“五个中心”建设要求，坚持“四个放在”，全面评估“上海 2035”总规五年实施情况，加强与全球城市的对标分析。

（二）战略引领、突出重点。准确把握超大城市发展规律，聚焦上海城市规划建设工作的重要问题和关键变量，深入开展实施评估工

作。

（三）科学评估、动态维护。大兴调查研究，运用数字化技术方法，组织第三方独立评估，邀请多领域专家参加，在科学评估基础上，强化实施评估成果对总规动态维护和政策制订的反馈作用。

（四）协同协作、统筹推进。注重部门合作、市区联动、区域协作，将“上海 2035”总规五年实施评估工作和“十四五”中期评估工作紧密结合，促进空间规划与发展规划衔接。

二、评估对象和时点

主要评估“上海 2035”总规实施情况，同步评估《上海市国土空间近期规划（2021—2025 年）》、各有关区总体规划暨土地利用总体规划、主城区单元规划、市级各专项规划的实施情况。

评估数据起始时点为 2015 年 12 月 31 日。年度数据和月度数据的截止时点分别为 2022 年 12 月 31 日和 2023 年 6 月 30 日。

三、工作重点

坚持“一张蓝图干到底”，聚焦目标任务、区域协同、空间格局和重点领域等四个方面开展评估。

（一）目标任务评估

围绕“上海 2035”总规确定的总目标和分目标，分析指标体系的实施进度，评价国土空间近期规划推进情况，总结成效和不足。

（二）区域协同评估

紧扣“一体化”和“高质量”两个关键词，从三省一市、上海大

都市圈、临沪跨界地区三个空间维度，分析上海在长三角城市群的龙头带动作用。

（三）空间格局评估

围绕“网络化、多中心、组团式、集约型”空间体系和“中心辐射、两翼齐飞、新城发力、南北转型”空间新格局，重点评估空间底线管控、空间结构实施、重点地区推进等方面实施情况。

（四）重点领域评估

聚焦城市高质量发展，着重分析评估城乡统筹、产业功能、历史保护和城市更新、住房和公共服务、安全韧性、绿色低碳、实施保障机制等七个领域。

四、工作组织

由市规划委员会统筹“上海 2035”总规五年实施评估领导工作，负责重大事项的指导和决策。由市规划委员会办公室（市规划资源局）牵头负责实施评估工作的统筹协调，各区人民政府、市各有关部门和单位及各有关中央在沪单位等共同参与。形成专家决策咨询、部门合作协调、市区联动推进、第三方独立评估、区域统筹协调、公众互动参与的工作机制。

五、工作成果及分工

通过评估，形成“1+2+N”的工作成果。

（一）“1”份总报告

形成《〈上海市城市总体规划（2017—2035 年）〉五年实施评估

报告（2017—2022 年）》。

（二）“2”份专题报告

1. 第三方评估报告

第三方评估团队对“上海 2035”总规五年实施情况开展深入、客观、公正分析，形成独立的第三方评估报告。

2. 年度体检报告

按照自然资源部相关要求，形成《上海市城市国土空间规划年度体检报告》。

（三）“N”份支撑性报告

1. 一套专项评估报告

相关市级部门对照“上海 2035”总规、《上海市国土空间近期规划（2021—2025 年）》、市级各专项规划开展评估，形成专项评估报告。

2. 一套地区评估报告

各区政府、各有关单位对照“上海 2035”总规、各区总体规划暨土地利用总体规划、主城区单元规划、《上海市国土空间近期规划（2021—2025 年）》开展评估，形成地区评估报告。

3. 一份公众满意度调查报告

组织开展公众满意度调查，形成公众满意度调查报告。

六、进度安排

（一）部署启动阶段。2023 年 7 月，全面启动“上海 2035”总规五年实施评估各项工作。

（二）工作推进阶段。2023 年 7 至 8 月，由市规划委员会办公室组织推进“上海 2035”总规五年实施评估各项任务，明确细化要求，各区政府、市各有关部门和单位、各有关中央在沪单位于 8 月 31 日前，向市规划委员会办公室分别提交地区评估报告和专项评估报告（初稿）；第三方评估和公众满意度调查于 8 月 31 日前形成相关成果。

（三）深化完善阶段。2023 年 9 月 30 日前，各区政府、市各有关部门和单位分别形成地区评估和专项评估报告（正式稿），并报送市规划委员会办公室。11 月 15 日前，市规划委员会办公室形成《〈上海市城市总体规划（2017—2035 年）〉五年实施评估报告（2017—2022 年）》（初稿），并征求各区政府、市各有关部门和单位意见；12 月 31 日前，形成《〈上海市城市总体规划（2017—2035 年）〉五年实施评估报告（2017—2022 年）》（审议稿）和报自然资源部的《上海市城市国土空间规划年度体检报告》。

（四）组织上报阶段。2024 年一季度前，市规划委员会办公室深化完成《〈上海市城市总体规划（2017—2035 年）〉五年实施评估报告（2017—2022 年）》（上报稿），报市规划委员会审查，经市政府审议后按照程序上报。

南京市人民政府关于印发《南京市城市更新办法》的通知

宁政规字〔2023〕5 号

各区人民政府、江北新区管委会，市府各委办局，市各直属单位：

现将《南京市城市更新办法》印发给你们，请认真组织实施。

南京市人民政府

2023 年 6 月 29 日

南京市城市更新办法

第一章 总 则

第一条为深入实施城市更新行动，促进城市高质量发展，加快建设宜居、韧性、智慧城市，不断满足人民群众对美好生活的向往，根据有关法律、法规，结合本市实际，制定本办法。

第二条本市建成区范围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，是对存量用地、存量建筑开展的优化空间形态、完善片区功能、增强安全韧性、改善居住条件、提升环境品质、保护传承历史文化、促进经济社会发展的活动。具体包括下列类型：

- （一）对建筑密度较大、安全隐患较多、使用功能不完善、配套设施不齐全等，以居住功能为主的城市地段进行的居住类城市更新；
- （二）对不符合发展导向、利用效率低下、失修失养的老旧厂区、商业区、园区、馆区、校区、楼宇等进行的产业类城市更新；

- （三）对生态环境受损、配套设施陈旧、服务效能低下的城市山体、绿地广场、城市公园、滨水空间、道路街巷等进行的公共类城市更新；
- （四）对城市生产、生活、生态混杂的复合空间进行的综合类城市更新；
- （五）市人民政府确定的其他城市更新活动。

第三条本市城市更新工作坚持以下原则：

- （一）党建引领，以人民为中心。坚持基层党组织党建引领，共谋共商，尊重公众合法权益；在更新中加强公共设施和基础设施供给，完善城市功能，提升城市品质，在保护中提升地区活力。
- （二）规划统筹，引导规范实施。将城市作为有机生命体，在国土空间规划体系下不断健全完善城市更新政策，有序开展城市更新活动。
- （三）保护传承，塑造城市特色。实现历史文化遗产应保尽保，坚持“留改拆”的城市更新优先序，充分发掘更新区域的自然、历史文化遗产资源，实现绿色低碳发展。
- （四）多方参与，共享发展成果。建立多元主体全过程参与机制，充分发挥政府、市场和社会各方积极性，城市更新成果利益多方共享。

第四条市人民政府加强对本市城市更新工作的领导，成立市城市更新工作领导小组（以下称市领导小组）。

市领导小组负责统筹、协调推进城市更新工作，研究、审议重大项目方案、政策举措，协调解决城市更新重大问题，建立健全工作推动、考核奖惩等体制机制。

市领导小组办公室设在市城乡建设部门，具体负责日常工作。

第五条各区人民政府、江北新区管理机构是推进本辖区城市更新工作的主体，负责组织、协调和管理辖区内城市更新工作。

各区人民政府、江北新区管理机构成立区城市更新工作领导小组（以下称区领导小组），办公室由各区人民政府、江北新区管理机构根据各地实际确定。

街道办事处、镇人民政府按照职责做好城市更新相关工作。

第六条市城乡建设部门负责制定城市更新计划并督促实施，牵头研究城市更新政策、依法优化项目审批流程，负责职责范围内施工图审查监督管理、施工许可、质量安全监督管理、消防审验、竣工验收备案、城市更新项目协调推进等工作，负责项目库管理、协议搬迁管理等工作。

市规划资源部门负责规划编制管理、用地审批、规划许可、不动产登记等工作，负责职责范围内城市更新项目协调推进工作。

市住房保障和房产部门负责住房保障、危房治理、老旧小区改造等统筹管理，负责职责范围内城市更新项目协调推进工作。

发展和改革、财政、交通运输、水务、城市管理、绿化园林、商务、文化和旅游等市相关部门按照职责分工，协同推动城市更新工作。

第七条不动产所有权人、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，享有更新权利，承担更新义务，合理利用土地，自觉推动存量资源提质增效。

国家机关、国有企业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、国有企业事业单位应当积极洽商、主动配合。公房经营管理单位按照国家和本市公房管理有关规定在城市更新中承担相应责任。

第八条本市建立城市更新公众参与机制，积极推进全过程公众参与，切实保障公众的知情权、参与权、表达权、监督权。

第九条城市更新活动应当严格依据详细规划，不得未批先建，不得以片区策划、实施方案、城市设计等名义替代详细规划设置规划条件、核发规划许可，不得破坏生态环境、传统文化、历史遗存、街巷肌理，不得违法违规变相举债，应当充分尊重土地权利人的意愿，不得破坏市场主体公开公平公正参与竞争的市场环境。

第十条本市按照“一网统管”要求，加强城市更新工作的信息化管理。

第二章 规划与计划

第十一条城市更新工作应当符合国土空间总体规划和详细规划。

第十二条编制详细规划应当适应城市更新新形势要求，深入开展现状调查，将存量用地和存量建筑的地籍、国土空间规划城市体检评估等作为详细规划编制的重要基础，细化空间布局、建筑风貌、交通组织、存量建筑保护利用、历史文化保护利用、公共服务设施和基础配套设施、改善人居环境等内容，明确各细分地块的用地性

质、管控指标、功能业态等，适当提高刚性和改善性住宅用地占比，为实施城市更新提供法定依据。

市规划资源部门牵头组织编制或者修编详细规划，按照规定程序报批。

第十三条本市建立城市更新项目库管理制度。城市更新项目经市领导小组办公室审核并报市领导小组批准后，纳入市城市更新项目库，实施动态管理。

第十四条市城乡建设部门牵头编制市级城市更新年度计划，经市领导小组办公室审核并报市领导小组批准后实施。

各区人民政府、江北新区管理机构牵头编制区级城市更新年度计划，经区领导小组办公室审核并报区领导小组批准后实施。

城市更新年度计划确需调整的，按照本办法规定程序报批。

第十五条城市更新入库项目具备实施条件的，应当及时纳入城市更新年度计划。

城市更新年度计划应当明确年度目标任务和具体项目，包括项目类型、项目实施主体、范围和规模、建设内容、搬迁安置、投资估算、投资来源、进度安排等。

第三章 项目实施

第十六条物业权利人可以作为实施主体进行更新，或者委托第三方实施主体进行更新，也可以与市场主体合作明确实施主体进行更

新。城市更新活动应当在市或者区领导小组的统筹监督下进行。涉及法律法规规定的公共利益、公共安全等情形的城市更新项目可以由市、区人民政府和江北新区管理机构根据管理权限，按照公开、公平、公正原则依法确定的实施主体进行更新。

第十七条实施主体应当履行下列职责：

- （一）编制、上报项目更新方案；
- （二）办理用地、规划、立项、施工、验收等手续；
- （三）通过协议搬迁、租赁、购买、置换、作价出资（入股）、公房让渡等多种方式归集权益；
- （四）组织工程建设；
- （五）按照有关规定和合同约定，移交、运营、管理建筑物或者设施；
- （六）其他应当履行的职责。

第十八条在城市更新项目申报入库前，实施主体应当依据详细规划编制项目更新方案。项目更新方案应当优先保障公共利益，科学统筹各类要素资源、相关主体权益，并根据项目类型明确建筑设计、安置补偿、资金平衡或者资产运营等方案。

第十九条项目更新方案应当征求业主、公房承租人等相关权利人和利害关系人意见，经百分之八十以上的权利人同意后方可上报。项目更新方案由实施主体报区领导小组审定，并由区领导小组报市领

导小组办公室备案。跨区项目和重点项目更新方案应当报市领导小组审定。

第二十条实施主体应当与业主、公房承租人等相关权利人签订更新协议，明确相关权利义务。不涉及详细规划修编的，项目更新方案审定后方可启动协议签订工作；涉及详细规划修编的，详细规划修编成果依法批准后方可启动协议签订工作。

相关权利人或者利害关系人在项目更新方案审定后有较大异议，经有权部门协调后仍无法达成一致的，可以按照审定程序调整可行性研究方案或者暂缓实施。

第二十一条实施主体应当依法依规办理用地、规划、立项、施工、验收等手续，做好项目精细化管理。

相关部门应当按照“放管服”改革和优化营商环境的要求，运用并联审批、告知承诺、“豁免”清单、“正负面”清单等方式，简化审批材料、缩减审批时限、优化审批环节，提高审批效能。

第四章 政策支持

第二十二条城市更新项目应当依法办理规划审批。在保障公共利益和安全的前提下，经征得相关权利人和利害关系人同意，在符合详细规划的前提下，在建设工程规划设计方案中优化建筑间距、退让、密度、绿地率等现行规划指标，但不得减损周边地块的相邻权益。

允许利用老旧小区及周边存量用地建设各类环境及配套设施。非成套住宅可以适当增加厨房、卫生间等建筑功能和面积。

涉及历史文化名城保护范围内地段的城市更新项目，在符合详细规划的前提下可以根据实际情况划定用地边界。

第二十三条符合规划的建筑物按照规定经消防安全评估和房屋安全鉴定合格后，可以予以保留，并依法依规做好保留建筑物资产移交。予以保留的建筑物产权被依法归集后，可以与土地一并挂牌出让。已征收房屋允许保留的，土地用途和房屋使用功能以规划确认为准。

在符合规划且征得相关权利人和利害关系人同意的前提下，可以利用项目及周边存量用地建设各类配套设施和公共服务设施；利用存量房屋改造作为各类公共服务设施、城乡基础设施、公共安全设施等用途的，可以按照国家规定在一定年限内暂不办理变更用地主体和土地使用性质的手续；按照更新协议约定新增的经营性用途建筑面积，由实施主体自持运营或者上市销售的，应当办理土地出让手续。

城市更新项目涉及低效用地再开发的，可以按照国家、省、市有关低效用地再开发政策执行。

第二十四条鼓励在国土空间规划中整合轨道交通、人防、市政、水利、应急等功能，实现地上、地表、地下分层规划和复合高效利用。结合广场、绿地、学校操场、公交场站、轨道站场等公共设施

更新改造，可以建设连接通道、商业、公共停车场、应急救援、人防和体育等设施。

开发利用地下空间应当依法取得地下建设用地使用权。

第二十五条历史建筑加固、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。有条件的可以依法改（扩）建或者添加设施。

在保护历史建筑的前提下，鼓励通过出租等方式进行合理利用。

第二十六条城市更新项目应当按规定进行施工图审查。对可以实行豁免、“正负面”清单引导、“自审承诺制”或者专家论证管理的项目，可简化审批流程，按照建设工程审批制度改革有关规定办理施工图审查。

第二十七条城市更新中的既有建筑改造利用，应当执行现行国家工程建设消防技术标准。存在空间、结构等客观条件限制的，应当符合省城乡建设部门会同有关部门制定的消防技术要点，并采取人防、技防、物防等加强性措施，提升火灾预防和处置能力。依法不需要取得施工许可的其他建设工程，在办理消防验收、备案时，建设单位可提交消防查验报告替代竣工验收报告，简化申报要求。

历史文化街区、名镇、名村核心保护范围内的改造利用，各区人民政府、江北新区管理机构按照管理权限，组织编制防火安全保障方案。防火保障方案的审查衔接办法及技术标准由相关部门另行

制定。体现古都格局和城市风貌的历史文化名镇名村、历史风貌区、一般历史地段、历史街巷、传统村落等历史地段的改造利用参照上述规定执行。

“原址、原面积、原高度”翻建且不改变建筑使用功能的，实施主体应当编制消防实施方案，确保改善、提升原建筑物消防水平。项目所属区、江北新区建设、规划资源等部门应当加强对消防实施方案编制和论证工作的指导监督。

第二十八条在城市更新中确需搬迁业主、公房承租人等相关权利人的，实施主体应当按照“自愿参与、民主协商，等价交换、超值付费”原则，与需要搬迁的相关权利人协商一致，签订协议。城市更新项目应当科学确定搬迁范围，搬迁范围可以按照院落、楼栋等划分搬迁分区。搬迁范围内签约比例达到百分之九十五以上的，方可启动办理搬迁相关程序；搬迁分区具备单独实施条件，且签约比例达到百分之百的，方可组织实施搬迁。

第二十九条城市更新项目应当依法办理施工许可。对可以实行豁免、“自审承诺制”管理的项目，按照建设工程审批制度改革有关规定办理。

建设主管部门应当通过质量安全监督巡查等方式，对免于办理施工许可的项目加强事中事后监管。

第三十条实施主体应当依法组织工程竣工验收。鼓励实行豁免、“正负面”清单引导、“自审承诺制”或者专家论证管理的项目，

实施工程竣工联合验收，竣工联合验收意见书可以作为工程竣工验收备案凭证。

第三十一条城市更新项目涉及补缴土地出让价款的，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集体决策，合理确定。

第三十二条本市建立政府、企业、居民等多方主体合理共担机制，推动各类资金共同参与城市更新。

市、区人民政府和江北新区管理机构安排资金，对涉及公共利益的城市更新项目予以支持。

鼓励通过发行地方政府债券等方式，筹集城市更新资金。鼓励金融机构依法开展多样化金融产品和服务创新，支持企业在多层次资本市场开展融资活动。

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。

第三十三条城市更新项目符合国家、省有关规定的，可以享受行政事业性收费和政府性基金相关减免政策。

第三十四条支持实施主体统筹利用有关资源，有效盘活存量资产，提升城市更新区域综合治理水平。

第五章 附 则

第三十五条市相关部门按照本办法制定规划用地、协议搬迁、施工图审查监督管理、施工许可、质量安全监督管理、消防审验、竣工验收备案、住房保障、财税支持、不动产登记等相关配套政策、技术标准、工作导则。

各区人民政府、江北新区管理机构可以根据本办法制定本辖区城市更新工作实施细则。

钟山风景名胜区、雨花台风景名胜区和各功能板块区域内城市更新工作，参照本办法执行。

第三十六条环境综合整治、危房治理、老旧小区改造、历史风貌保护、低效用地再开发等工作，国家、省有相关规定的，从其规定。

对环境综合整治、危房治理、老旧小区改造、历史风貌保护、低效用地再开发的计划、实施等方面，本办法未作专门规定的，适用本市其他相关规定。

第三十七条不符合国家、省、市城市更新相关规定的项目，不得享受相关配套政策。

第三十八条本办法自 2023 年 8 月 1 日起施行，有效期至 2028 年 7 月 31 日

二、新闻速递

上海律协不动产征收（动迁）业务研究委员会召开城市更新中“两旧”改造专题研讨会

2023 年 7 月 17 日下午，统筹区域发展与民生改善，积极推进“两旧”改造专题协商调研座谈会在北京炜衡（上海）律师事务所召开，本次专题研讨会由黄浦区政协和上海律协不动产征收（动迁）业务研究委员会共同主办，炜衡上海所承办。

会议由黄浦区政协人资环委副主任、小东门街道“协商于民”政协委员工作站主任许磊主持。黄浦区政协人资环委专职主任、小东门街道“协商于民”政协委员工作站主任连军耀，黄浦区政协人资环委副主任李坚，黄浦区政协常委邱旭黎，民建黄浦区委谢倍琦，华东建筑设计研究院有限公司城市更新院常务副院长叶锺楠，华东建筑设计研究院有限公司城市更新院规划师陈瑾瑜、上海律协不动产征收（动迁）业务研究委员会主任马永健、副主任张崇华及委员、秘书共计 40 人参加了本次会议。

李坚副主任介绍了黄浦区政协“两旧”改造专题调研组（以下简称专题调研组）前期工作进展。2023 年 6 月，专题调研组分别听取区房管局、区建管委以及南房集团相关工作情况介绍，至静安等区实地考察旧改案例并听取了居民的反馈意见。通过总结相关调研结果，黄浦区“两旧”改造工作面临政策配套亟需完善、房屋保障制度待细化、

实施主体需明确等问题。此次座谈会，希望能够在“两旧”改造、促进民生改善、优化营商环境等议题上听取各位律师的意见和建议。

马永健律师对黄浦区政协专题调研组的到访表示欢迎。上海律协不动产征收（动迁）业务研究委员会全程参与了上海市城市更新条例的立法过程，并在第一时间围绕上海市城市更新条例展开学习调研，研究会也将持续对上海城市更新展开研究。希望参会的各位律师能够结合自己实践经验，反馈实际问题，就城市更新相关政策等方面提出建设性意见与建议。

参会律师均认为“两旧”改造关乎民生改善，在现阶段如何提高居民的获得感，如何做好征收与“两旧”改造的衔接极其重要。参会律师分享了在“两旧”改造项目中遇到的疑难问题，就项目启动前的居民意愿调研、成套改造中的私有房屋处理、居民家庭内部纠纷处理、历史文化保护、征收实施单位的作用、城市更新工作规范化、城市更新立法完善、律师如何充分参与“两旧”改造等问题进行了热烈的讨论。

区政协常委邱旭黎、民建黄浦区委谢倍琦、叶锺楠副院长、陈瑾瑜规划师就如何在城市更新“两旧”改造中更好地保障民生等与参会律师进行了互动交流，并表示城市更新研究需要加强。现阶段就已发现的问题与专业律师进行交流，能够打开政协委员们的思路。专题调研组在会后也将持续关注城市更新与“两旧”改造的课题。

连军耀主任认为此次座谈会充分将政协工作和基层工作进行衔接，让政协“协商于民”工作渐入佳境。目前，“两旧”改造工作在

推进中遇到了一定的困境，如何优化推进机制，提高社会参与感与群众获得感，是目前亟待解决的问题。通过此次座谈会，专题调研组受到启发，获得了新的探索方向。以商求同、以协成事，今后黄浦区政协将多角度地主动收集社会各方面的建议，持续关注并反映社情民意，也希望能够保持与上海律协不动产征收（动迁）业务研究委员会的交流合作，凝聚共识，为积极推进“两旧”改造进言献策，共同为促进全过程人民民主作出应有的贡献。

市政府新闻发布会介绍徐汇区以城市更新为抓手，提升城区功能、激发创新活力、改善人居环境等方面的有关举措

2023-07-24 来源：市政府新闻办

今天(7月24日)上午,市政府新闻办举行“高质量发展在申城”系列市政府新闻发布会第二场——“加快城市更新推动高质量发展”徐汇区专场。徐汇区委书记曹立强介绍徐汇区以城市更新为抓手,提升城区功能、激发创新活力、改善人居环境等方面的有关举措。徐汇区区长钟晓咏、徐汇区商务委主任陈勇、徐汇区科委主任张宁、徐汇区民政局局长周莹、徐汇滨江管委办常务副主任李飞宇共同出席新闻发布会,并回答记者提问。

党的二十大报告指出“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务”,要求“加快转变超大特大城市发展方式,实施城市更新行动”。徐汇锻长板、扬优势、优布局、强功能,全力做好中心城区高质量发展的大文章。立足开局之年,徐汇把城市更新作为高质量发展的重要途径和抓手,努力推动发展转型、功能拓展、民生改善、品质提升,在上海现代化建设进程中探索更多徐汇范例。

第一,以城市更新提升发展能级

“十四五”期间,徐汇先后实施了两轮“5+1+X”城市更新行动。第一轮主要集中在徐汇滨江地区,以成片土地收储为主,涉及用地面积 285 公顷,预计年内将基本完成。所以,今年启动了新一轮三年行动计划,沿中山南路、肇嘉浜路、龙吴路等 5 条主干道和大徐家汇地区,全面梳理土地使用情况,初步形成了更新项目 108 个、涉及土地

334 公顷，通过更新，让稀缺的土地资源发挥更大的效益，不断拓展发展空间。

一是整合功能。城区的核心功能决定了核心竞争力。半个月前，徐汇召开了十一届区委五次全会，提出要打造五大功能区，也就是大徐家汇功能区、西岸滨江功能区、漕开发拓展功能区、徐汇中城功能区和华泾门户功能区，要通过进一步摸清土地、人口、载体等资源底数，优化资源配置，使每个功能区的特色更加鲜明。比如，徐家汇是徐汇的名片，近两年，随着徐家汇中心、天桥连廊、徐家汇书院等标志性项目的陆续呈现，已经看到了商圈更新的初步成效。近期，还将推进太平洋百货和第六百货的整体更新，引入国潮品牌、发展夜间经济，推动商圈持续蝶变升级。在此基础上，这次徐汇提出要打造大徐家汇功能区，就是以徐家汇商圈为中心，向北连通衡复风貌区，向南拓展至徐家汇体育公园，联动中国科学院、上海交大、复旦上医等丰富的科创资源，推动商务、商业、文旅、体育、金融、科技等多要素多功能，在这里进一步融合，使徐家汇作为中央活动区的功能更加复合，能级不断提升。

二是产业升级。产业是发展的根基。徐汇对照全市“产业地图”，通过城市更新、腾笼换鸟，规划“4+3+X”产业布局，打造特色产业园区，不仅提供项目落地的优质载体，更培育产业生长的良好生态。比如，现代金融产业，重点布局“一城一街”。“一城”就是西岸金融城，重点集聚牌照类、国际化标杆机构；“一街”是衡复金融街，依托海派文化和高品质老洋房资源，构筑私募投资机构集聚区。比如，

生命健康产业，以枫林临床研究、漕开发创新孵化、生命蓝湾研发制造为支撑，形成融合联动的产业空间，集聚专业外包服务机构，提升全产业链能级。还有西岸传媒港、数字谷，漕开发元宇宙产业创新园等等，都是以新空间承载新产业。

三是畅通循环。交通是发展的基础，徐汇作为中心城区，总体上交通是非常便利的，但南北差距依然比较大，中梗阻的现象比较明显。今年，徐汇实施了“六纵”路网计划，重点辟通 6 条南北通道，同时，优化五大功能区配套道路，全年共开工 31 条道路，促进人流、物流高效循环。比如，天钥桥南路的辟通，能有效连接徐家汇和徐汇滨江，改善滨江和龙华地区的交通。比如，上海植物园占地 1200 多亩，东西跨度 1.2 公里，对周边居民来说，生态环境是非常好的，但出行确实不太方便。这次在市绿化部门和植物园的支持下，徐汇正在研究结合植物园北拓，增加一条下穿隧道，将有效改善长桥地区的居民出行。

第二，以城市更新增强科创动力

创新是引领高质量发展的第一动力。徐汇“大院大所大校大企大园”集聚，以创新主体为圆心，推进周边城市更新，打造更加开放的载体空间，加深校区、园区、街区、社区的互动融合，为培育全链条创新生态提供硬支撑。

一是开放科创街区。徐汇主动对接区内高校院所，全面梳理科研用地和相关载体，通过城市更新，将现有的 83 万方建设体量，逐步拓展到 240 万方，来支撑原始创新和成果转化。将规划建设 6 个“科创街区”，包括枫林生命健康、漕河泾数字技术、环交大人工智能、

环华理生物材料、视听器械、营养健康等等，通过科研机构内部及周边更新改造，共同建设一批高能级的科创载体，把具有实验室功能的孵化器装进去，在人员、设备、信息、服务等方面实现共享，既满足机构自身就近转化需求，又降低全社会创新成本。在此基础上，设立区科技成果转化服务中心，与交大、复旦、中山医院等合作，探索做强概念验证中心、临床研究管理中心等平台，发挥 10 亿元区域科创基金投早投硬作用，打通创新成果转化的全链条。

二是焕新科创园区。漕河泾开发区是上海最早的国家级经开区、高新区，发展至今已有近 40 年。徐汇积极探索园区二次更新，设立上海园区高质量发展基金，推动华美达、申能等重点项目，约 48.6 公顷土地更新，重点建设漕宝路科创轴带，联动上师大、应技大、上海自仪院等创新主体，试点“工业上楼”制造模式，打造链接漕开发和徐汇滨江的功能纽带。同时，在徐汇南部建设北杨人工智能创新中心，为园区拓展战略发展空间。

三是保障人才安居。为了让创新人才安心扎根徐汇，徐汇一手抓职住平衡，在徐汇滨江、漕开发、南站枢纽等人才集聚区域，持续扩大人才公寓供应量，预计未来 3 年新增超过 8000 套。一手抓宜居宜业，考虑到创新人才是家中的顶梁柱，上有老、下有小，在传统的产业空间中，嵌入教育、医疗、养老、社交、商业等公共配套，帮人才解除后顾之忧，全身心地投入创新创业。

第三，以城市更新改善美好生活

发展的目的是为民造福。徐汇始终坚持“财力一分增长、民生一分改善”，以城市更新为抓手，持续推进公共设施完善、居住品质提升，更好满足老百姓的美好生活需要。主要做好三方面工作。

一是加快“三旧”变“三新”，也就是让老旧住房穿新衣、老旧小区换新颜、老旧小区居民过上新生活。徐汇区是老城区，三分之二以上的居住区是老旧小区。“十四五”以来，徐汇已经完成了剩余的 800 多户零星旧改，正在全力推进 26 万方不成套房屋改造和 900 万方旧住房修缮，分三年滚动实施。坚持全要素治理，同步实施绿化提升、停车位改造、加装电梯、雨污混接等民生实事，让徐汇居民共享发展的成果。

二是打造“15 分钟社区生活圈”。依托各级党群服务阵地，打造邻里汇升级版。通过梳理人口结构、资源分布、居民需求，把全区分成 40 个片区，全覆盖建设片区的党群服务中心，把社区食堂、社区菜场、社区卫生点、社区商业、社区体育、社区文化的功能整合起来，打造一站式的“生活盒子”，满足全年龄人群需求，尤其是“一老一小”在家门口就能得到有效照护。

三是提升公共服务配置。针对南北不均衡问题，不断优化教育、医疗、养老设施布局，在南部增设基础教育学校，与中山医院合作的南部医疗中心年内运营，改扩建社区卫生中心，推进南部养老中心、老年护理院等医养结合项目建设，公共服务供给更加均衡优质。同时，推进“绿色徐汇点线面”提升计划，加快建设 100 公顷环城生态公园带（徐汇段），新增一批口袋公园、街心花园、城市绿道，推动更多

单位开放附属绿地，导入灯光球场、儿童乐园等“公园+”功能，努力建设公园城市。

城市更新是一个系统工程，必须坚持共建共享的理念。要实现规划的更新目标，推动高质量发展，不仅要靠政府的科学规划、持续投入，更离不开区域单位和广大居民的共同参与。希望全社会群策群力，携手打造更多宜居宜业的美丽街区、美丽园区、美丽社区，共同为“建设新徐汇，奋进新征程”添砖加瓦。

三、征收实务

房屋征收基地中的律师工作实务—以蓬莱路地块为例

张崇华律师

上海律协不动产征收（动迁）业务研究委员会副主任

随着十九大、二十大的顺利召开，律师队伍也逐渐成为我国落实依法治国基本方略、建设社会主义法治国家的重要力量，更是社会主义法治工作队伍的重要组成部分。在上海，征收地块多为老城厢，人口密度大，生活条件较差，居民对被征收的意愿较迫切，律师若参与征收基地中的工作，可以确保政府征收工作的合法性，对于减少拆迁矛盾纠纷，规范拆迁行为都具有重要意义。

一、征收工作的开展流程

（一）意见征询（一轮）

2021 年 12 月 25 日黄浦区蓬莱路地块迎来了旧改意愿征询投票日。“意愿征询”俗称“一轮征询”，在一轮征询前，律师团队应进驻征收基地，参与大型的居民见面会或座谈会，提供法律咨询服务，同时亦能了解该地块的具体情况。在此阶段，律师亦应与征收部门进行沟通，了解被征收范围内房屋的户数、房屋性质、房屋类型等，以便之后的工作开展。

截至下午 15 时投票结束，在蓬莱路地块居民的共同见证下，第一轮旧改意愿征询以 98.35% 的高比例同意率顺利通过。

（二） 补偿方案的拟制和听证

征收补偿方案征求意见稿公布后，相关部门将召开座谈会，听取被征收居民对补偿方案初稿的意见，并设立意见箱以供居民提出书面意见。

2022 年 2 月 10 日，黄浦区蓬莱路地块旧城区改建项目房屋征收补偿方案听证会在中华路 990 号 5 楼多功能厅隆重召开。期间，区政府法制办、区建管委、区房管局、区规资局等部门对居民代表提出的评估价格、房源信息、奖励科目等热议问题做出了说明和解释。

（三） 房屋评估机构选定

被征收房屋的价值，由具有相应资质的房地产价格评估机构按照房屋征收评估办法评估确定。

2022 年 1 月 14 日上午，黄浦区蓬莱路地块旧城区改建项目房屋征收推选估价机构投票活动顺利举行。根据黄浦区蓬莱路地块旧城区改建项目房屋征收估价机构选举办法的有关规定，估价机构产生按照少数服从多数，即以得票简单多数的原则确定，最终确定了该地块房屋征收估价机构。

（四） 征收决定及补偿方案

2022 年 2 月 25 日，黄浦区蓬莱路地块房屋征收决定及补偿方案作出，并分别在龙门村居委、学宫居委、小桃园居委及文庙居委公示栏公示。

（五）房屋初评结果及房地产市场评估均价

2022 年 3 月 12 日，地块内房屋由估价公司经综合评估计算后得出房屋初步评估结果及评估均价标准，同时进行了现场公示。

（六）签署附生效条件的补偿协议（二轮意见征询）

2022 年 3 月 26 日，黄浦区蓬莱路地块迎来了二轮征询酝酿期首个签约日。

“二轮征询”签约率决定了补偿协议是否生效、房屋征收决定是否终止。在该阶段，律师主要负责接待咨询并参与协调各方矛盾，在推进征收工作的同时最大程度的保证被征收户的整体利益不受损失。

（七）补偿协议生效

截至 2022 年 4 月 5 日，地块涵盖居民权证数 4613 证，已签约 4460 户，签约率高达 96.68%，二轮征询正式生效。

（八）征收补偿决定程序

房屋征收部门与被征收人、公有房屋承租人在签约期限内达不成补偿协议，房屋征收部门报请区（县）人民政府作出补偿决定，并提交相关材料，律师需审核以下材料是否完备：1. 房屋征收决定；2. 房屋征收补偿方案及相关事项处理办法；3. 签约率公告及照片；4. 房屋征收部门及实施单位主体资格材料；5. 估价机构选举结果公

告及照片；6. 估价机构备案证书；7. 征收范围内居住房屋房地产市场评估均价标准的公示及照片；8. 被征收房屋的房籍材料及户籍材料；9. 被征收房屋评估分户报告、告居民书、告知单、房源手册及送达回执；10. 针对该户得征收补偿方案；11. 居住困难审核申请征询单及送达回执；12. 看房单及送达回执；13. 关于同意调拨征补房源的通知、安置房供应协议、不动产权证书、房屋土地权属调查报告书、安置房评估汇总表；14. 征收事务所工作人员与被征收居民的谈话笔录；15. 房屋征收部门关于对被征收户作出房屋征收补偿决定的报告，会议通知及送达回证。

二、 律师在征收基地的主要工作

（一） 咨询解答

律师在征收基地中面对着千余户居民需要精准且谨慎的回答每一个问题，并做好详细的工作记录。目前总结下来，较常见的问题包括房屋征收的流程及主体问题；补偿方案的解读；补偿利益的构成；居困认定；补偿利益的分配等几块内容。

律师在向居民详细讲解征地拆迁工作的政策支撑和相关法律依据，并解答现场群众关于征地拆迁的疑难问题时，需确保群众明白相关法律条款，让群众最大限度保护自身合法权益的同时，理解和支持征地拆迁工作。

（二） 参加各类会议、参与矛盾调解

律师在基地中可能还须参加各类座谈会、补偿方案听证会、指定签约主体会议、征收决定作出前的审理会议等会议，协助征收流程顺利进行下去。

同时利益分配是被征收居民关心的问题，因家庭内部皆是。律师参与家庭矛盾的化解，运用自身专业优势，释法明理，协助被征收居民达成家庭协议。若无法达成调解协议的，则引导居民采取诉讼方式维权，律师可接受一方委托向法院提起共有纠纷之诉。

（三）出具律师意见书

针对征收过程中出现的特殊情形，征收部门与律师团队进行讨论论证，通过走访调查，最终由律师出具专项律师意见书。如：“老出租户”的认定、公/私房签约主体的认定等。“老出租”是指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（县）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。同时，“老出租”房屋的出租人有自住部位的，自住部分按照私有房屋给予单独补偿；出租部位

的，需要对出租人和承租人分别签订征收补偿协议或者作出补偿决定。

（四） 行政诉讼代理

被征收人、公有房屋承租人在房屋征收过程中不服房屋征收相关具体行政行为，所提起的行政诉讼，主要是征收决定行政诉讼和征收补偿决定的行政诉讼、确认房屋征收补偿协议效力、撤销房屋征收补偿协议、履行房屋征收补偿协议的行政诉讼等。

（五） 民事诉讼代理

民事诉讼主要是被征收人、房屋使用人以及公有房屋承租人和同住人之间因征收利益分配所引起的家庭内部分割民事诉讼，在法院受理时，案由一般定为共有纠纷。

（六） 关于企事业单位房屋

关于企事业房屋，律师需要协助相关部门核实企事业单位的基本信息，如企业名称变更后房屋登记部门未及时变更等情形。如有需要，也可与征收事务所工作人员前去企事业单位沟通房屋征收事宜，以便与法务人员或相关工作人员对接，必须明确专人对接征收工作，单位需提供有效的授权文件，以便后续征收工作的顺利进行。若发生特殊情况，如无人接待或拒绝接待的情况，则律师还需要承担相关文书的送达见证等工作。

如何认定特殊情形下承租人变更的法律性质

李甲三律师

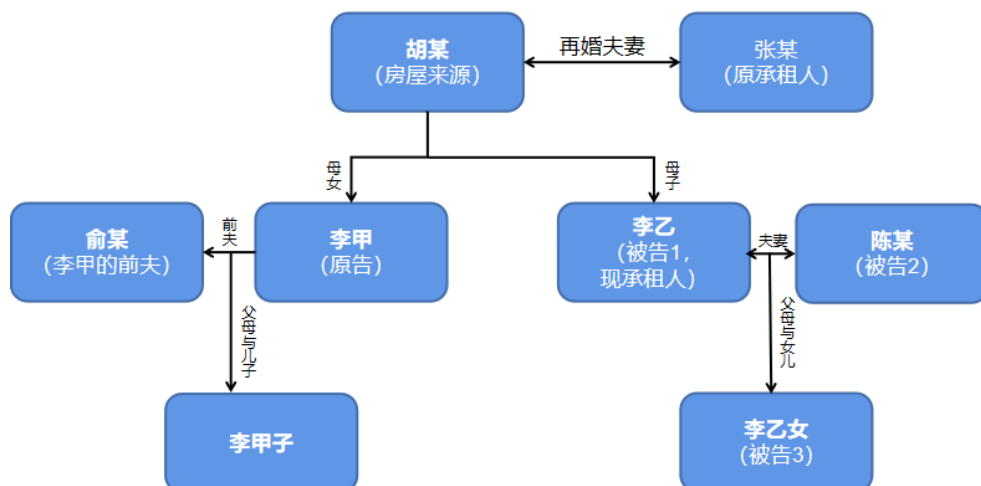
上海律协不动产征收（动迁）业务研究委员会委员

一、 争议焦点

变更承租人时户籍在册人员有精神疾病，该承租人变更的法律性质如何认定？

二、 人物关系

原告李甲与被告 1 李乙系兄妹关系；被告 2 陈某与李乙系夫妻关系，被告 3 李乙女系李乙与陈某二人的女儿。系争房屋最早承租人为李甲、李乙的母亲胡某，胡某去世后系争房屋承租人变为李甲、李乙的继父张某（胡某的再婚配偶）。俞某系李甲的前夫，李甲子系李甲与俞某的儿子。



三、 案情简介

2019 年 1 月 28 日，张某报死亡。同日，李甲、李乙至公房资产公司办理更户手续，李甲签字同意承租人为李乙。2019 年 3 月，

系争房屋承租人变更为李乙。2021 年 7 月 30 日，李乙与征收实施单位就系争房屋签订了《房屋征收补偿协议》，又于 2021 年 8 月签订了结算单。征收补偿协议载明：系争房屋性质为公房，房屋用途为居住；公房租赁凭证记载居住面积 18.80 平方米，换算建筑面积 28.9520 平方米；被征收房屋征收补偿利益总计 4,191,962.47 元。系争房屋被征收时，在册户籍为原、被告 4 人。其中李甲户籍于 2001 年 3 月 5 日从本市海滨二村**号**室迁入；李乙户籍于 1997 年 9 月 19 日从本市唐山路**弄**号**室迁入；被告 2 户籍于 2010 年 8 月 23 日由安徽省金寨县***迁入；被告 3 户籍于 2004 年 3 月 31 日报出生。

再查明，李乙于 1990 年 12 月因其承租的本市安国路**号**室房屋动迁分得本市唐山路**弄**号**室。

又查明，李甲与案外人俞某于 1981 年 1 月登记结婚，于 1983 年 1 月生育一子李甲子。1984 年 7 月 17 日，李甲、俞某、李甲子从李甲、俞某共同单位上海***厂获配本市翔殷路**弄**号**室房屋，承租人为俞某，调配类型为拥挤困难。1992 年，俞某将本市上述翔殷路房屋与他人置换为本市海滨二村房屋。2001 年 2 月，李甲与俞某经法院调解离婚，双方约定本市海滨二村房屋由俞某居住使用，李甲居住问题自行解决，俞某支付李甲房屋补贴费 28,000 元。离婚后，李甲搬回系争房屋居住至张某去世。此后，系争房屋由李乙出租并收取租金。李甲离婚前即患精神疾病，持有二级类精神残疾证，于 2019 年 12 月 26 日经上海市黄浦区人民法院生效判

决宣告为限制民事行为能力人。现李甲随李甲子共同居住于本市宝山区美平路李甲子处，三被告在外租房居住。

另查明，李甲曾以李乙、公房资产公司为被告诉至上海市黄浦区人民法院，要求确认公房资产公司将系争房屋出租给李乙并办理租房凭证的行为无效并要求恢复至原公房登记状态，上海市黄浦区人民法院于 2021 年 9 月 6 日作出判决：驳回了李甲的诉请。判决后，李甲并未提起上诉。

四、各方观点

原告观点：

李甲系精神病患者，系争房屋原承租人为张某。2001 年 2 月，李甲离婚后搬至系争房屋居住。2019 年 1 月 28 日，张某报死亡。同日，李乙将李甲带至上海市卢湾公房资产经营管理有限公司申请更户，李乙隐瞒李甲系精神病患者的事实，将承租人变更为李乙。之后，李乙自称李甲监护人强行将李甲送至医院，并将李甲居住的系争房屋出租牟利。李甲曾就承租人变更事宜以房屋租赁合同纠纷为由向黄浦法院提起诉讼，诉请撤销变更行为，黄浦法院以系争房屋已纳入征收范围且协议已生效、该案应并入共有纠纷一并审理为由驳回李甲诉请。三被告户籍迁入后均未在系争房屋实际居住，且李乙于 1997 年享受过福利分房。2021 年初，系争房屋列入征收范围。李乙与征收实施单位签订了征收补偿协议，共计获得征收补偿款 4,191,962.47 元。此后，李甲联系征收实施单位要求取得自己应有的安置款，被告知仅能获得安置款的四分之一且由李乙进行分

配。李甲认为，李乙已享受过福利分房，其并非系争房屋适格承租人，同时三被告均系空挂户口，亦不合同住人的条件，故全部征收利益应归李甲所有。

被告观点：

系争房屋原承租人为李甲及李乙的母亲胡某，胡某去世后，承租人变更为胡某的再婚丈夫张某，张某去世后，承租人变更为李乙，李乙未享受过福利分房。李乙自 1997 年起即居住在系争房屋，被告 2 于 1999 年 7 月与李乙结婚后亦居住在系争房屋，直至 2001 年 6 月。李甲离婚前即被确诊患精神疾病，离婚后搬入系争房屋居住，因系争房屋仅有一间房间，故胡某与李乙、陈某商量，让其一家搬出租房居住，故李乙、被告 2 自 2001 年 7 月起在外租房居住至今。2019 年，李甲搬至被告租房处共同居住。被告认为，征收补偿利益中的房屋价值补偿款 2,548,81561 元、均衡实物安置补贴 405,328 元由原、被告四人均分，特殊困难对象补贴 30,000 元归李甲所有，因签约、搬迁事宜李甲均未参与，故其余奖励款项应归三被告所有。

李乙后补充：李甲在他处享受过福利分房，且 2019 年已搬离系争房屋，不能被认定为系争房屋共同居住人，即使法院依据公平原则分给其适当征收补偿款，也应考虑到李乙对整个家庭的贡献、多年来对李甲的照顾和李乙对系争房屋的管理等因素多分给李乙。

五、 法院认为

一审法院认为，公房征收补偿利益由公房承租人及共同居住人取得。根据查明的事实，李甲曾起诉至本院要求确认公房资产公司

将系争房屋出租给李乙并办理租房凭证的行为无效并要求恢复至原公房登记状态，本院判决驳回李甲的诉请，李甲并未提起上诉，故李甲主张李乙并非适格承租人，本院不予采信。被告 2 陈某户籍迁入系争房屋后并未实际居住，其主张与李乙结婚后即居住于系争房屋直至 2001 年 6 月，但未能提交证据予以证明。故本院对其主张不予采信，被告 2 陈某不符合同住人的条件。被告 3 李乙女从未在系争房屋居住，属空挂户口，不符合同住人条件。同时，根据查明的事实，系争房屋原承租人张某去世变更承租人时，李甲与李乙均已获得过福利分房，二人条件相当，依据规定，如户籍在册人员协商不一致，需进入指定承租人程序，但若进入指定承租人程序，李乙并不必然能成为新承租人。尽管李乙主张变更承租人系经李甲签字同意，但因李甲患精神疾病，其签字时是否有行为能力存疑；退言之，即使李甲签字时有行为能力，李乙能成为新承租人亦基于李甲的让渡，故从公平角度考虑，由李乙享有全部征收补偿利益亦显失公平。基于三被告明确征收补偿款由三人所有，各自份额无需区分，故三被告利益作为整体一方确定。综上考量系争房屋来源、系争房屋居住使用情况、各方现居住情况、李甲精神残疾情况、特殊困难对象补贴 30,000 元专属李甲等因素，本院依据公平原则酌定李甲分得征收补偿款 1,850,000 元，三被告分得征收补偿款 2,341,962.47 元。

后被告方不服一审判决进行了上诉。

二审法院认为，本案中，李乙作为系争房屋的承租人，可依照征收补偿法律关系享有征收补偿利益。被告 2 陈某在其户籍于 2010 年 8 月 23 日迁入系争房屋后未实际居住；其自述在系争房屋居住至 2001 年，但该节事实并无证据予以证明，即便其所称居住至 2001 年属实，其也并不符合因结婚而在系争房屋居住满 5 年的情形，故被告 2 陈某不具备共同居住人资格。系争房屋征收时，被告 3 李乙女系未成年人，不能独立分得系争房屋征收补偿利益。关于李甲，系争房屋原承租人张某去世变更承租人时，李甲与李乙均已获得过福利分房，二人条件相当，李乙要成为新承租人需要李甲签字同意。因李甲身患精神疾病，其签字时是否具有行为能力尚无证据证明。即便其签字时具有行为能力，李乙能成为新承租人亦是基于李甲的让渡。若无李甲的同意，李乙作为与李甲同样在他处另有住房的户籍在册人员，在物业指定承租人的程序及随之而来的征收利益分配中将面临无法确定的风险。一审法院从公平原则出发，综合考虑系争房屋历史来源、户籍迁移状况、实际居住情况、李甲精神疾病情况等方面综合进行判断，平衡各方利益后兼顾对系争房屋的征收补偿利益的分割金额并无不妥，本院予以维持。判决如下：驳回上诉，维持原判。

六、 律师评析

本案的李乙曾拿走了李甲的身份证、残疾证、银行卡等私人财物，李甲子（法定代理人）以李甲名义就此向法院提起返还财物之诉，笔者为该案的代理律师，此案当时还引起主流媒体关注。几经

曲折，最后法院判决李乙将其侵占的物品全部返还李甲。笔者认为，本案中承租人由张某变更为李乙时，虽有李甲的签字，但李甲为精神病人系精神病患者，且李乙曾经有过侵占李甲身份证、残疾证等行为，该变更承租人的行为应属无效。但因李甲曾起诉至本院要求确认公房资产公司将系争房屋出租给李乙并办理租房凭证的行为无效并要求恢复至原公房登记状态，被法院判决驳回，而李甲又没有上诉，判决生效，最终该行为被认定为有效。