



# 城市更新与征收法律资讯

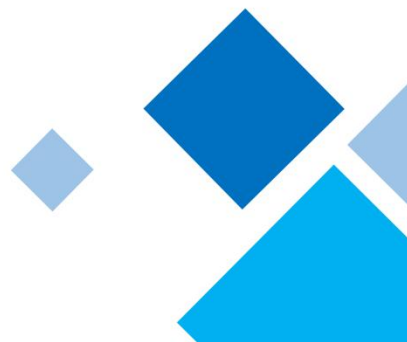
2024年10月

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

<b>一、新法速递</b> .....	<b>3</b>
关于印发《关于进一步促进本市住宅品质提升的规划资源若干意见的通知》.....	3
关于印发《上海市新型建设工程材料认定管理办法》的通知.....	12
<b>二、新闻资讯</b> .....	<b>18</b>
《城市存量空间盘活优化规划指南》审议通过.....	18
以“三园工程”建设为抓手 打造“沪派江南”宜居宜业和美乡村.....	21
“旧村貌”蜕变出“新城景”上海市城中村改造按下“加速键” .	25
<b>三、实务研究</b> .....	<b>31</b>
居住密切度对公房征收利益分配的影响.....	31

## 一、新法速递

### 关于印发《关于进一步促进本市住宅品质提升的规划资源若干意见》的通知

沪规划资源建〔2025〕375号

各区（管委会）规划资源部门、各有关单位：

现将《关于进一步促进本市住宅品质提升的规划资源若干意见》予以印发，请按照执行。

上海市规划和自然资源局

2025年9月26日

#### 关于进一步促进本市住宅品质提升的规划资源若干意见

为深入贯彻中央城市工作会议精神，落实高质量发展和人民城市建设要求，提升城市居住环境和住宅设计品质，更好地满足广大人民群众对美好生活的期待，推动新建和存量住宅的品质提升，根据有关规定，制定以下意见。

#### 一、加强城市设计，打造富有活力的宜居社区

##### （一）强化设计引领

提升各类住宅区城市设计水平。实施城市总体规划，结合“一江一河”滨水区、历史风貌保护区、城市核心功能区和新城、新市镇、乡村郊野地区的差异化发展目标，突出分类分区，着力强化空间布局优化、城市天际线、建筑风格、色彩、第五立面等城市设计要素牵引，因地制宜明确相关管控要求；充分发挥“三师联创”、“社区规划师”、

“规划实施平台”等机制的作用，推进高水平设计覆盖和辐射带动作用。

针对高密度、高强度住宅区域，特别是城市公共中心和交通枢纽、涉及风貌保护和城市更新及相邻关系复杂、建筑物布局受特定条件限制等特定情形的地块，应通过城市设计优化研究和专家论证，合理确定住宅开发容量和建筑高度等要求，预留多种建筑设计方案的可能性，协调好多地块之间的关系，保障区域整体空间品质，方案成果按程序纳入规划图则。

## （二）完善城市界面

加强城市街坊、街区整体界面设计。统筹规划沿街住宅建筑的立面、高度、色彩、贴线率和连续度，鼓励周边式建筑布局；强化临街公共服务、慢行网络和开放空间，结合小区出入口或沿街设置便民超市零售、餐饮、娱乐等公共设施，在建筑前区形成丰富的睦邻交往空间、宜居生活氛围，促进地区活力、方便日常生活。

单一的住宅组团用地（Rr）地块在满足规划要求和土地出让合同所约定的配建社区公共服务设施的基础上，鼓励沿城市生活性街道新增对外开放的文化、娱乐、商业等公共服务设施。增加的计容建筑面积不超过合同约定项目总面积的1%-3%，经评估审定后，签订补充合同并按规定补缴相应土地价款。

## （三）构建富有变化的城市天际线

综合考虑住宅区整体格局、沿街布局和相邻关系，在符合机场、

气象台、微波通道、安全保密、日照分析等限制的情况下，统筹规划住宅区建筑布局 and 整体风格，着力构建高低错落的城市天际线和建筑群。沿道路转角、重点地区和城市设计重要节点，可局部提高建筑高度。50米及以下高度提高不超过7米，50米以上高度提高不超过11米。建筑高度局部提高的部分水平投影面积占该地块住宅标准层水平投影面积之和的比例一般不大于30%。涉及高度调整通过实施深化予以落实。

#### （四）丰富建筑形态和整体效果

鼓励设计创新，强化工匠精神，避免简单重复，在建筑细部包括山墙、檐口、线脚、门窗、屋顶、阳台等重要部位增加多样性、有质感的细节设计，体现高品质生活的时代特征和文化底蕴。住宅区内同类同式样的高层建筑重复不宜超过三次。

对住宅建筑外立面采用干挂石材、金属、陶板或其他高品质材料，在申报图纸中提供设计详图，在施工阶段及时通知测绘单位进行跟测，在“多测合一”测绘成果报告中明确饰面层建筑面积的，其饰面层不计入容积率。建筑间距的起算点按照两幢建筑的外墙完成面为基准。

## 二、提升环境品质，营造有归属感的美好社区

#### （五）完善全龄友好的共享空间

为增进邻里交往，提供多样化生活场景。结合小区公共服务配套用房、住宅底层、公共通道两侧等空间，鼓励提供快递收寄存、体育健身、老幼活动、文化艺术、生活市集、会客交流等邻里共享功能，

倡导推动人人参与、开源社区、设计灯塔行动，形成开放、共享、创新、友好的场所空间，提升小区、街区温度。

多高层住宅底层设置架空层、风雨连廊用作通道、布置景观小品、居民休闲设施等公共用途的，其建筑面积不计入容积率。架空层净高不宜低于3米。架空层、风雨连廊等共享空间不得围合封闭改作他用，不得出售。

#### （六）营造自然韧性美丽的生活环境

鼓励亲近自然、生态友好的住区绿化环境设计，强化海绵韧性理念，提升小区的雨水径流自然渗透率，通过坡地绿化、下沉庭院、立体绿化、屋顶花园等设计手法形成丰富的空间景观；利用建筑和小区的冗余空间、结构部件空间等，考虑生物多样性需求和栖息空间，营造生态自然小环境。改善设置于地下停车库、共享空间的自然通风、采光。下沉庭院地坪标高按地下室标高认定。

结合土方减量化，小区内部停车库可设置在半地下室、底层（仅限一层）架空层，其建筑面积不计入容积率。在停车库上层另有公共需要增设架空层和风雨连廊，可按照上述第（五）点执行。建筑高度地坪起算点一般以周边相邻的城市道路中心线标高为基准加上0.3米。

为住宅小区配套的市政基础设施应结合绿化景观做好隐蔽处理，与小区建筑风貌相协调；单独设置、建成后按规定需移交政府指定部门、且不分摊的市政基础设施，建筑面积不计入容积率。

#### （七）设计亲切便捷的慢行体系空间

通过便捷的慢行系统连接住宅小区与公共交通站点、社区公共配套，完善美丽街区、口袋公园、街角广场、慢行小径等，提升慢行品质；鼓励结合出入口设置社区大堂与交流空间，集中设置快递物流、智慧门禁、信息发布等便利设施。

鼓励住宅小区采用人车分流的交通组织形式。机动车、非机动车地下车库出入口顶棚、地下车库出地面楼梯和电梯的遮雨棚，其建筑面积不计入容积率。

### 三、完善住宅建筑功能，创造健康舒适的居住空间

#### （八）优化住宅户型设计

建设全龄友好城市，适应家庭人口数量和结构变化的需求，新建住宅鼓励灵活可变的户型设计，增加储物收纳空间、多功能弹性空间，提升自然采光率与通风效率。

#### （九）提升阳台空间品质

综合考虑居住功能需要、景观要求，合理设置生活阳台和工作阳台，结合本市气候环境、采光舒适度和建筑立面整体要求，可设置封闭或开敞阳台。

阳台（含封闭式阳台）同时符合以下条件的，面积按其水平投影面积的1/2计入容积率：每户阳台水平投影总面积不大于该户型建筑面积的10%，且不大于16平方米（含16平方米），户型建筑面积小于80平方米的，可以设置总面积不大于8平方米的阳台；每个阳台的设计进深（取阳台围护结构外围至外墙面的最大垂直距离）不超过

1.8米（含1.8米）。超出上述情况的阳台建筑面积，超出部分应按其水平投影面积的全面积计入容积率。

为提升建筑立面形象，沿公共绿地、广场河流、风貌街道等地区，设计进深不超过0.75米（含0.75米）的带围护结构的开敞式阳台，其建筑面积不计入容积率，不计入可售面积，且不计入户型建筑面积10%的阳台面积。开敞阳台宽度不得大于3米，且每户仅可设置一个。

#### （十）优化空调室外机整体配置效果

住宅室外存放空调室外机等设施设备的机座板、设备平台应满足设施设备数量、尺寸实际需求，并方便工作人员安装、调试、检修。

空调室外机座板、设备平台无围护结构且每户水平投影总面积不大于2.5平方米，不计算建筑面积；如有围护结构或每户水平投影总面积大于2.5平方米的，有围护结构部分或超出部分，应按其水平投影面积计算建筑面积并计入容积率。

#### （十一）塑造整洁有序的第五立面

优化住宅建筑第五立面，住宅屋顶形式应简洁大方、整体协调和富有变化。屋顶电梯机房、设施设备应相对集中布置，鼓励结合屋顶露台、屋面绿化一体化设计。采用坡屋面形式的住宅，应将设施设备隐藏在坡屋顶下。

在满足日照规定的前提下，用以遮蔽水箱间、楼梯间、电梯间、机械房等突出屋面的附属设施的格栅、网架、镂空盖顶，其立面及顶面透空率大于50%的，不计入建筑高度。

#### （十二）鼓励住宅绿色新技术应用

住宅应融合生产、施工和运维阶段需求，集成绿色建筑、装配式建筑、超低能耗、健康住宅等技术，提升全生命周期品质。

鼓励配置健康住宅技术体系，包括新风系统、净水设施、隔音降噪措施及无障碍设计，保障室内空气质量、水质安全和适老适幼需求。

#### 四、实施城市更新，促进老旧小区功能焕新

##### （十三）完善老旧住宅功能

支持旧住房完善基本功能。划拨用地上的老旧住宅更新改造、拆除重建后，增加厨房、卫生、卧室、起居室等住宅套内建筑面积，继续保留划拨方式。

出让用地上的旧住宅，更新改造后超出住宅项目最低标准的，增加的建筑面积经评估后应补缴相应土地价款。

##### （十四）提升老旧小区环境

支持老旧小区提升居住环境、公共安全，鼓励居民自治、社区协商共治，在确保安全底线的条件下，老旧小区多层住宅加装电梯、无障碍设施、提升楼梯道和门厅公共部位品质、适老化改造、增设垃圾房、门卫岗亭、绿化内小品的，无需办理规划审批手续。

#### 五、提升服务和治理水平，构建全生命周期管理闭环

##### （十五）优化设计实施管理

完善住宅建筑设计管理，住宅方案审批中应明确套型和面积要求。架空层、风雨连廊、空调室外机座板、设备平台、阳台、立面饰面层

等，应在申报图纸中提供设计详图，不计入容积率的建筑面积在分层面积表中备注说明，在“多测合一”测绘成果报告中明确数据。继续巩固“多测合一”成果共享机制，纳入城市治理数字孪生智能平台。

#### （十六）提高社区服务智慧化水平

鼓励结合量子城市时空智能应用场景，推进建设智慧社区平台，提供在线物业管家、报事报修、垃圾分类回收、停车引导、快递配送等数字化应用，构建线下线上场景融合的智慧便利生活。

#### （十七）加强长效监督管理

房地产开发企业应将不得擅自改造建筑结构、破坏建筑外立面形象等相关义务纳入房屋买卖合同附加条款，禁止虚假和夸大宣传，误导消费者。

物业服务企业按照物业服务合同约定做好物业共用部位、共用设施设备的使用管理和维护，发现业主、使用人违反房屋安全使用相关规定使用的，应及时向相关行政管理部门报告。

业主是房屋功能使用和安全的责任人，应积极配合物业及相关部门的管理工作。

### 六、施行

本意见适用于本市农村自建房外的住宅项目。保障性租赁住房、旧住房成套改造或拆除重建项目另有规定按相关规定执行，可根据实施情况参照执行。

本意见自印发之日起施行。自本规定施行之日前审定建设工程设

计方案的建设项目，按原规定执行。

## 上海市住房和城乡建设管理委员会关于印发《上海市新型建设工程材料认定管理办法》的通知

各有关单位：

《上海市新型建设工程材料认定管理办法》已经我委2025年第9次主任办公会议审议通过，现予以发布，请遵照执行。

特此通知。

2025年9月24日

### 上海市新型建设工程材料认定管理办法

为贯彻落实党中央、国务院推动新材料产业发展的相关要求，推进建材行业科技创新，鼓励发展并推广节约能源、科技含量高、性能优异的新型建设工程材料应用，根据《上海市建设工程材料管理条例》等有关规定，制定本办法。

#### 第一条（适用范围）

本办法适用于尚无国家标准，已在一个以上（含一个）建设工程试点应用，技术先进、产权明晰，符合本市新型建设工程材料推广指引目录的建设工程材料。本办法所称没有国家技术标准，是指没有国家标准、行业标准、地方标准。本市新型建设工程材料推广指引目录可在上海市住房和城乡建设管理委员会门户网站（<https://zjw.sh.gov.cn>）查询。

#### 第二条（职责分工）

上海市住房和城乡建设管理委员会（以下简称“市住房城乡建设

管理委”）负责本市新型建设工程材料认定（房屋建筑和市政基础设施非交通类，下同）的监督管理工作。上海市建筑建材业市场管理总站（以下简称“市市场管理总站”）负责新材料认定的日常管理工作。市、区两级建设工程质量安全监督机构将涉及工程主体结构安全及主要使用功能的新材料纳入工程质量监督管理。

### 第三条（申请资料和要求）

申请本市新型建设工程材料认定（以下简称“新材料认定”）的单位可通过上海市政府“一网通办”平台进行网上申请办理，需提交的申请受理资料及有关要求如下：

- （一）《上海市新型建设工程材料认定申请表》（包含承诺书）。
- （二）采用的企业标准。包括产品标准、应用技术标准，企业标准需符合国家有关法规及工程建设标准编写规定，技术要求须高于强制性国家标准及可参照的推荐性国家标准，标准内容需包括材料施工工艺、检测及验收标准等要求，并按有关规定自我声明公开。
- （三）型式检验报告。报告需符合以下要求：1.检测试样应委托有资质的检测机构现场抽取、检测，同一批次抽取两组，一组用于检测，另一组保存至质保期结束或不少于1年；2.报告应通过本市统一的建设工程检测信息管理系统出具，检测类别应为抽样。
- （四）试点工程证明材料。包括“上海市建设工程采用尚无国家技术标准的新技术、新材料技术论证”意见、建设工程设计文件、材料进场复验报告、现场检测报告以及分部分项工程验收证明。其中各

类检测报告需符合以下要求：1.检测报告应通过本市统一的建设工程检测信息管理系统出具；2.检测判定依据需包括新材料采用的企业标准，关键性能指标检测值需满足新材料采用的企业标准，且不应低于相关国家、行业、地方标准的验收要求。

（五）质量保证管理体系证明。

（六）合作方授权委托书。产研分离情况由生产单位牵头联合申请的，需提供专利证明或合作方授权委托书。

（七）技术评估材料。申请单位按照新材料研发背景、新材料性能指标、新材料在建设工程应用试点中的质量和安全风险、技术适用性和防范风险措施的可行性、新材料在“有利于绿色低碳发展、有利于保护环境、科技含量高以及符合行业发展方向”方面情况等内容准备技术评估材料，以供技术评估专家参考。

#### 第四条（受理）

申请单位提交新材料认定申请后，市市场管理总站对申请资料进行核对，自收件之日起5个工作日内，作出受理或不予受理决定。对申请材料齐全、符合本办法第一条、第三条规定的，出具受理凭证；申请事项不符合本办法第一条、第三条规定的，出具不予受理凭证。

#### 第五条（技术评估）

市市场管理总站自受理新型建设工程材料认定申请之日起7个工作日内，组织开展技术评估。新材料认定技术评估可直接采信“两新”技术论证中创新性、可行性、安全性、适用性等技术论证结论，

并重点对该材料在试点工程中的应用效果以及适用范围、推广价值进行评估研判。

技术评估工作采取专家无记名投票方式，反对票不超过1票方可视作通过技术评估。专家组认为需补正材料的，申请单位需在专家组确定的时间内提交补正材料，并经专家组确认，逾期未补正的，视作技术评估不通过。技术评估结果明确后，市市场管理总站在5个工作日内将技术评估报告、初审意见反馈市住房城乡建设管理委。

#### 第六条（公示和发证）

市住房城乡建设管理委自收到技术评估报告和初审意见之日起5个工作日内，对符合认定条件的新材料在上海市住房和城乡建设管理委员会门户网站进行公示，公示时间为5个工作日。公示期满无异议的在3个工作日内，核发《上海市新型建设工程材料认定证书》（以下简称《认定证书》）。不符合新材料认定条件或公示期间存在异议经查实不符合新材料认定条件的，不予发证。认定结果在上海市住房和城乡建设管理委员会门户网站予以公布并抄送市市场管理总站、上海市建设工程安全质量监督总站（以下简称“市安质监总站”）。技术评估未通过的，自评估之日起半年后方可再次申请该新材料认定。

#### 第七条（新材料的使用和监督）

建设单位应建立针对新材料应用的管控制度，加强应用新材料（指经认定的新材料，下同）的分部分项验收管理，在工程质量保修期内定期组织设计、施工等单位对该分部分项工程开展质量回访和质

量评估，保障工程质量和安全。

建设工程设计单位应当掌握新材料的性能指标、质量和安全风险，在设计文件中采取可靠的风险防范措施。

施工单位应当掌握新材料的施工工艺，并按照新材料的施工工艺制定操作规程。

新材料的使用纳入上海建设工程材料使用监督管理，对住宅项目使用新材料进一步加强把关。新材料供应企业在签订建材供应合同后应通过本市统一的建材监管信息系统报送新材料供应信息，市市场管理总站负责对经认定的新材料使用开展追溯管理和后评估，并会同市安质监总站形成上海新型建设工程材料应用后评估报告报市住房城乡建设管理委。

#### 第八条（续期）

《认定证书》有效期3年，可续期一次。新材料认定申请单位需在新材料认定证书期满前三个月向市市场管理总站提出续期申请。续期申请资料包括《认定证书》有效期内该新材料应用情况、企业标准和专利更新等说明。市市场管理总站自收到续期申请材料之日起5个工作日内，作出受理或不予受理决定。

市市场管理总站受理续期申请后，组织开展续期评估，结合该材料《认定证书》有效期内的性能质量、工程应用情况、用户反馈等作出初审意见，在20个工作日内将续期初审意见报送市住房城乡建设管理委。

市住房城乡建设管理委自收到续期初审意见之日起5个工作日内,对符合条件的续期申请在上海市住房和城乡建设管理委员会门户网站进行公示,公示时间为5个工作日。公示无异议的,在3个工作日内予以续期。新材料供应企业未按规定报送新材料供应信息,或不符合新材料认定条件,或公示期间存在异议经查实不符合新材料认定条件的,不予续期。

#### 第九条（新材料认定证书撤销）

企业在《认定证书》颁发后,出现下列情况之一,市住房城乡建设管理委对其撤销认定:

- 1.申请单位违反承诺书,以欺骗、贿赂等不正当手段取得《认定证书》的;
- 2.市、区建设行政管理部门施工现场抽查发现新材料质量不合格的;
- 3.经有关部门裁定存在专利侵权情况的;
- 4.有关法律、法规、规章规定应予撤销的。

#### 第十条（处罚）

新型建设工程材料认定过程中存在违法违规行为的,依据有关法律、法规予以处罚。

#### 第十一条（施行时间）

本办法自2025年11月1日起施行,有效期至2030年10月31日。

## 二、新闻资讯

### 《城市存量空间盘活优化规划指南》审议通过

2025年09月19日 自然资源部

记者从自然资源部9月18日召开的例行新闻发布会上获悉，自然资源部组织制定并审议通过了行业标准《城市存量空间盘活优化规划指南》（以下简称《指南》），明确存量空间盘活优化是国土空间总体规划、详细规划的重要任务之一，填补了存量空间如何编制规划的技术标准空白。

发布会介绍，城市存量空间盘活优化本质上是城市空间、权力与利益的再分配，不仅是空间利用形式的改变，更是经济社会结构的重构。为保障存量空间盘活优化有效进行，规划编制和实施的过程将更为综合复杂，单一的专项规划难以应对，需要国土空间规划体系的整体协同转型。《指南》确定了不同层级的规划编制内容，构建了分层编制、动态维护的机制，使国土空间规划更好地适应存量时期经济社会发展趋势和国土空间开发保护的需要。

《指南》强化了规划目标分层有效传导机制。从市县域、城区到规划单元、实施单元，不同层级的国土空间规划具有不同的空间尺度特点。存量资源的调查识别和重点范围的划定需要逐步聚焦精准，规划目标、管控指标以及设计引导要求需要逐步细化确定。《指南》建立并强化逐级传导、层层统筹的机制，使项目的生成与实施守住底线

要求的同时，更好地符合规划意图。

《指南》创新了详细规划的分层编制和动态编制机制，有效应对存量提质增效阶段项目面广点散、推进周期长的特点。分层编制，是指详细规划在规划单元和实施单元两个层面开展编制，规划单元详细规划突出规则性和底线要求，采取正负面清单管控等方法；实施单元详细规划突出精细化和落地性，以民生公益等导向优化容积率核定。动态编制，是指以“规划单元全覆盖”实现规划管理全覆盖，以“实施单元按需编”应对城市发展的变化，实现确定性与不确定性之间的平衡。

《指南》建立了分类修改详细规划的动态维护机制，将详细规划的动态维护分为技术修正、优化调整、规划修改三类，以灵活响应平衡短期效益与长期价值的可持续性需求，高效衔接项目落地。通过明确各类调整适用情形，避免僵化管控，同时将成果纳入“一张图”系统，实现审批结果的全域协同与实时更新。

此外，《指南》要求加强针对存量空间的各类专题研究，通过加强项目评估、市场评估、财政分析、资产权益配置等各类专题研究，提升详细规划的科学性和可实施性，更好发挥规划引领作用，推动实现“项目跟着规划走”，保障存量空间盘活优化项目的实施，更符合安全可靠、经济有效、财务可行、财政可行、环境优化和社会和谐的标准。

发布会上，北京市、上海市、广东省广州市、湖北省武汉市、福

建省泉州市、浙江省湖州市、四川省泸州市等7个城市的自然资源部门，分享交流了当地存量空间盘活优化中规划方面的经验做法。

## 以“三园工程”建设为抓手 打造“沪派江南”宜居宜业和美乡村

2025年09月26日 农业农村部发展规划司

按照“乡村地区是上海超大城市的稀缺资源、城市核心功能的重要承载地和城市核心竞争力的战略空间，是上海国际大都市的亮点和美丽上海的底色”的发展定位，上海市深入学习运用“千万工程”经验，以保护传承特色村落风貌为前提，以“五划联动”全周期规划管理为路径，全面推动绿色田园、美丽家园、幸福乐园“三园工程”，系统推进乡村产业发展、乡村建设、乡村治理，批次推进乡村振兴示范村建设，示范带动乡村整体面貌提升，一幅幅镌刻着上海乡村文明、水乡特质鲜明、江南特色突出的“沪派江南”和美乡村画卷渐次展开，为构建高质量城乡空间格局、推进城乡融合发展提供了“上海样本”。

一、聚焦“五划联动”全周期管理，绘制“沪派江南”和美乡村推进路径。

开展整体谋划。上海立足全市农业生产、农村发展、农民生活实际，制定实施乡村振兴战略实施意见，系统谋划“三园工程”作为本地版的“千万工程”，全面提升乡村发展面貌，为探索具有上海特色的超大城市乡村振兴道路提供有效抓手。

加强功能策划。根据乡村地区功能特点和发展差异，开展功能划分。乡镇层面，将乡镇分为核心镇、中心镇和一般镇。核心镇、中心镇强化综合服务、特色产业功能，提升对周边区域的带动能力，一般

镇重点满足周边城乡居民基本公共服务和就业需求。村级层面，加强分类引导，对具有历史文化底蕴和风貌特色的村庄予以重点保护，对区位优势明显和产业资源丰富的村庄予以保留发展，对规模小、分布散的村庄稳妥有序推进迁并。

编好空间规划。按照乡村振兴战略和《上海市城市总体规划（2017—2035年）》要求，在乡村地区确立区、镇、村三级四类规划体系，构建乡村详细规划数据库“一张图”，引导编制“多规合一”实用性村庄规划。坚持实用性与艺术性相统一、历史性与前瞻性相协调，组织编制《上海市特色村落风貌保护传承专项规划》，构建沪派江南“六域、八脉、十二意象”的上海乡土乡村风貌空间结构。

突出特色刻“划”。在全市9个涉农区、108个乡镇开展全方位、全覆盖特色民居村落风貌保护调研普查，形成“一村一报告”、“一区一册”等调查成果和全市乡村风貌纪实报告。统筹划定148个乡村风貌单元，明确分层、分类、分区的规划策略和方案指引，开展重点村落和重要节点设计，深度挖掘沪派江南水乡基因和乡村文化价值。

做好实施计划。先后制定上海市乡村振兴战略实施方案、推进农业高质量发展行动方案、上海市特色村落风貌保护传承行动方案等，明确乡村产业发展、乡村建设、乡村治理的重点任务，为推动乡村全面振兴提供路线图、时间表。

二、聚焦“三园工程”建设，全面营造宜居宜业和美乡村。

推进“绿色田园”建设。发展绿色农业，全力打造13个绿色田

园先行片区，2024年地产农产品绿色食品认证率达32.6%。发展规模农业，引进知名龙头企业参与农业发展，推动建设一批现代化农业项目，逐步提升规模化程度和市场竞争力。发展科技农业，截至2024年底，建成近7.36万亩粮食生产智慧农场，规划布局12个现代设施农业片区，全市农业科技进步贡献率达80.6%。

推进“美丽家园”建设。开展村庄示范建设，聚焦风貌提升、产业导入、连片布局，每年遴选一批各具特色的村开展乡村振兴示范村创建。“十四五”期间，全市规划建设150个乡村振兴示范村，目前已有7个批次、164个（含浦东对标自创9个）村先后纳入乡村振兴示范村创建计划，示范带动全市乡村风貌整体提升。稳妥推进农民相对集中居住，设计平移、上楼、货币有偿退出三种路径，2024年约1.1万户农户（累计3.6万户）入住新居。将农村人居环境整治和优化提升列为民心工程，实现行政村人居环境整治全覆盖。

推进“幸福乐园”建设。推动党建与治理深度融合，常态化开展走百家门、知百家情、解百家忧、暖百家心“四百”大走访。深化“阳光村务工程”建设，全面推行村干部开放式办公，具备条件的地区开展乡村治理“积分制”实践。推动郊区学校提升办学品质，城乡义务教育“五项标准”达标率100%。实现行政村标准化村卫生室全覆盖。夯实组、村、片、镇四级农村养老设施网，截至2024年底，累计建成3464个农村养老示范睦邻点。

三、聚焦健全完善推进机制，强化“沪派江南”和美乡村支撑保

障。

健全工作机制。压实五级书记抓乡村振兴政治责任，制定《上海市乡村振兴责任制实施细则》，主要负责同志亲自部署、亲自推动，市委农办牵头抓总，区级部门和各相关部门多方协同，村、镇全程参与。开发乡村振兴重点任务目标管理系统，实行“挂图作战”，清单化闭环化推进落实。

多元主体参与。充分尊重农民意愿，引导农民参与“三园工程”建设，努力办好农民群众可感可及的实事好事，健全公共设施长效管护机制，消解“美丽成本”。探索“三师联创”机制，规划师、建筑师、景观师全程参与“沪派江南”营造工作，引进生态、文艺、体育等多领域专业人士助力，对村庄进行整体谋划、专业策划和陪伴服务。

统筹要素投入。聚焦规划协调、目标统筹、项目整合，统筹财政资金支持“三园工程”建设，对每个乡村振兴示范村市级奖补2000万元，用于发展乡村产业、改善乡村风貌、完善乡村基础设施、提升乡村治理能力等。持续优化营商环境政策，吸引更多社会力量参与乡村发展。开展全域土地综合整治，高效配置土地资源，支持现代设施农业、农民集中居住区等，有效解决用地不足、指标错配问题。

凝聚广泛共识。持续挖掘产业发展、乡村建设、乡村治理等方面先进典型，总结提炼可复制、可推广的经验做法，通过各类媒体平台广泛宣传推广。组织“乡村振兴示范村成果展示”、沪派江南行动“进行式”和“乡土行纪”等活动，让乡村振兴成果惠及广大市民。

## “旧村貌”蜕变出“新城景” 上海市城中村改造按下“加速键”

2025年10月22日转载自：新华社客户端

城市更新一头连着民生，一头牵着发展。20日，以“高质量·可持续·新动能”为主题，2025年上海市城中村改造项目集中招商推介会在方厅水院举办。现场，来自上海九个区及临港新片区的代表围绕特色关键词展开推介，共同编织出上海城中村改造的多元图景，成为观察上海城市更新的窗口。现场共计推介10个区域、59个城中村改造项目，占地面积近3万亩，前期改造投资规模达2100亿元，拉动建安投资约1600亿元，为上海城中村改造按下“加速键”。

从“施工图”到“实景画”，打造“永不落幕的招商会”

自2014年上海启动城中村改造以来，十余年间，一批批项目从“施工图”加速变为“实景画”。

根据上海市委、市政府总体部署，到2026年底，上海将全面启动整体改造项目；到2027年，基本完成城中村整体改造项目的改造工作。在此背景下，做好招商推介工作，对于广泛吸引社会资本、引入优质市场力量、共同参与城市更新具有重要意义。

现场，“上海市城中村改造项目招商推介平台”正式发布。该平台依托“上海市城市更新信息系统”公众版设立，是专为城中村改造量身打造的一站式官方信息枢纽，提供政策法规、项目推介、招商信息、投资指南、优秀案例等内容，助力打造“永不落幕的招商会”。

“今天的招商推介会是一个序章，更重要的在于后续的落实与推

进：一是持续加大招商力度，推动精准对接；二是持续优化营商环境，保障项目落地；三是持续巩固沟通桥梁，拓展合作网络。”上海市人民政府副秘书长王为人说。

上海市房屋管理局相关负责人介绍，近年来，上海一直积极引导市场主体和社会资金参与城中村改造，不断拓宽企业参与路径——对合作改造项目，市场主体可直接与农村集体经济组织合作，参与改造及建设；对于储备改造项目，市场主体可在土地市场进行经营性地块摘牌，参与开发建设；对于委托改造项目，通过与实施主体合作，市场主体也可参与开发建设。

上海市规划和自然资源局负责人说，近年来，上海积极构建“政府引导、市场运作、多方参与、利益共享”模式：一是在规划政策方面，不断以政策创新和制度供给，支持推进城中村改造；二是在土地政策方面，针对不同类型的城中村改造项目，采取差异化的土地供应方式。

百花齐放，各区特色推介显风采

近年来，上海各区基于自身发展定位与资源禀赋，在城中村改造的赛道上深耕特色，形成百花齐放的发展格局。现场，来自上海九个区以及临港新片区的代表登台推介。

自2014年起，浦东已完成认定27个城中村项目，涉及全区14个镇，总占地面积2.56万亩，受益居民2.2万户，认定项目数占全市约1/4。浦东不仅制定印发了全市首个专项借款管理规定，还开发

了全市首个具有全栈式智能服务能力的政策集市“浦易达”，不断为城中村改造探索新模式、新经验与新成果。

宝山聚焦“北转型”战略，以城中村改造为支点撬动区域能级跃升，加速打造“生活秀带”。其中，罗店古镇项目依托“金罗店”底蕴，提升古镇品牌价值，实现居住品质与百年辉煌双复兴；顾村镇星星村、谭杨村项目紧邻上海机器人产业园，旨在实现产城融合与职住平衡。

闵行将区位、科创与宜居优势注入城中村改造，助力实现多维升级。七宝村项目深挖古镇文脉，通过“7+7+7”文化场景让老建筑焕新，实现“古今融合”；吴泾镇项目则依托23号线规划，构建“T型垂江活力轴”，链接科创资源与生态水岸。

嘉定全区14个项目均布局于“两城两区”核心板块及轨交沿线，通过改造可释放智造空间约110万平方米、居住空间约239万平方米，助力智能网联新能源汽车、集成电路、生物医药三大千亿级产业集群加速成长。

金山以“重塑”之姿推动城中村改造焕发新生，沪乍杭铁路等交通升级重塑区位价值，东新村项目打造“医养结合”社区，共同为“美丽金山”建设持续注入新动能。

松江依托G60科创走廊、大学城科创源优势，将“创新”基因融入建设全流程。以佘山陈坊项目为例，其坐拥国家级旅游度假区稀缺生态与上海之根人文优势，为前沿产业人才构筑高品质生活圈。

青浦立足“枢纽”区位优势，作为进博会永久举办地、长三角一体化示范区及虹桥国际开放枢纽核心承载区，发展动能澎湃。其中，徐泾蟠龙城中村改造创造性地将江南历史文化古镇保护与国际化中央商务区建设相结合，创下多个“全市第一”，另有10个待启动项目涵盖徐泾、赵巷等核心区域。

奉贤加速打造“宜居”活力之区，全区8个项目全面推进，金汇依托水系生态廊道，打造“金汇之岛”未来宜居新镇，西渡、海旅精准对接“大学城”人才居住需求。

作为上海的“生态绿洲”，崇明着力描绘“绿色”底色。在森林覆盖率位居全市前列的同时，崇明城桥滨江、新河镇地块分别规划低密度墅类与城市公寓产品，致力于打造生态宜居典范。

临港新片区以“未来”为目标推进城中村改造，以“一园三片区”（书院产业园区、临港大道以北区域、临港大道以南区域、东海农场区域）为重点布局持续加大开发建设力度，着力打造宜居宜业宜发展的“科创田园”和具有前瞻性的城市更新“样板间”。

多方聚力，“金融活水”托举人民美好生活

城市更新资金需求大、回报周期长，唯有多方协同发力，才能推动城市更新更可持续。活动现场，近百家资金实力雄厚、信用等级高、城市更新经验丰富的企业和机构云集，致力于为行业提供“金融活水”。

城中村改造专项借款是加快推动城中村改造工作的重要政策性金融工具。

作为城市更新的主力军，国家开发银行上海市分行副行长范立巍说，国开行一是做好资金保障，对于城中村项目专项借款予以资金全额保障；二是做好服务保障，搭建绿色审批通道，给予差异化政策，对于符合条件的城中村项目已完成全额授信，合同应签尽签；三是做好创新赋能，积极贯彻落实中央城市工作会议中提出的“推动城市高质量发展，必须把创新作为第一动力”的工作要求，积极探索“城中村+”改造理念，将城中村改造与产业、三旧改造、历史文化保护相结合，将专项借款与政策性银行的独特政策工具相结合。

谈及如何有效提高放款效率、保障资金供给，中国农业发展银行上海市分行党委委员、副行长顾烈说，农发行充分发挥基层属地行下沉服务优势，与地方政府搭建多层次、常态化、高效率的沟通机制：一是持续做好与地方政府、街镇、各主体的沟通对接，逐项目跟踪进度，摸排资金需求；二是全程协助借款主体、实施主体、各街镇做好提款前资料收集、账户开立等各项准备工作；三是分支行同步开展放款审核，进一步提高审核质效，充分保障资金供给；四是落实国家专项借款“封闭管理、专款专用”要求。

除了常规融资服务外，金融机构正着力围绕不同主体提供多元化、定制化的特色服务。中国建设银行上海市分行党委委员、副行长黄勇表示，建行上海市分行积极推出城中村全链条金融服务，面向各招商部门和投资主体，建行积极响应全市推介平台的设立，链接各方，加快项目进程；面向开发运营主体，可以提供多元的运营期资金，保障

项目持续高效运转；面向个人居民，提供专属按揭、便民金融服务，房源对接，解决居民过渡住房及房产交易、个人金融业务办理需求。

2025年上海市城中村改造项目集中招商推介会由上海市城市更新领导小组办公室、上海市住房和城乡建设管理委员会、上海市规划和自然资源局、上海市房屋管理局联合主办；由上海市城市更新中心、国家开发银行上海市分行、中国农业发展银行上海市分行、中国建设银行上海市分行、中国新闻发展有限责任公司上海分公司共同承办。

### 三、实务研究

#### 居住密切度对公房征收利益分配的影响

张珏律师

上海律协城市更新（征收）专业委员会委员

上海正策律师事务所律师

##### 一、基本案情

被征收房屋位于上海市黄浦区，房屋为公房，承租人为母亲黄氏，房屋为黄氏夫妻二人早年向房管所申请分得。黄氏2010年左右过世，过世后没有变更承租人。

2022年6月，该房屋征收。该处户籍人员为黄氏的四个女儿，张1、张2、张3和张4。每个姐妹都各有一子女户籍在册，刚好形成4个家庭，共8人的状态，子女在此不作赘述。征收后，四姐妹推选张4作为签约代表，与征收部门签订征收协议，全部征收款700余万元。在四姐妹商议如何分割征收利益的时候，产生分歧，张4率先将三个姐姐告上法庭。

户籍迁入和本市房屋情况：

张1：1998年本市浦东新区公房拆迁时，一家三口享受货币化安置，之后户口迁回系争公房。各方均认可其在户口迁回后为了陪同母亲在系争公房居住一年以上。

张2：2001年户口从其婆婆家的房屋迁回系争公房，其与丈夫曾在1992年以250元/m<sup>2</sup>的价格从单位处购得有限产权优惠商品房，后通过接轨获得全部产权。张2户口迁回后，自称为了在系争房屋附近创业，一直居住在系争房屋内10年以上。

张3：张3结婚后户口迁到夫家，一家人在1994年隧道拓宽工程里享受了拆迁安置，之后户口再迁回系争公房。

张4：报出生在系争公房，1991年结婚后，一直到2022年房屋征收，未再回系争房屋居住。1998年，张4的丈夫通过市场购得浦东三林一处承租公房，承租人为张4的丈夫钟某，2004年钟某以自己的工龄买下浦东三林公房产权，登记在钟某名下。二人另有一处商品房。

法庭总结的争议焦点为：

1. 张2优惠购得的商品房是否为福利性质？
2. 张4的丈夫钟某以房改售房买下的浦东三林房屋产权，是否应当认定为张4也享受过住房福利。

但是，笔者作为张1、张2、张3的代理人，认为另一个争议焦点是：张4离开黄浦区公房居住，已长达30余年，是否还能认定为同住人？

## 二、诉讼情况

### （一）一审各方观点

原告张4认为，张1、张2、张3三人均在本市他处享有福利分

房，张1、张2、张3三人的三个子女在户籍迁入公房后均未居住。在本户中，仅有自己一人户籍从未变动，亦没有福利分房，属于同住人，应当获得全部征收利益。

被告张1、张2、张3认为，原、被告或享受过福利分房，或不满足居住条件，所有人均不符合同住人条件，征收款应按人头均分。

一审法院认为，张1、张3享受过本市公房拆迁，毫无争议属于他处有房，不认定为同住人。关于张2，依据1991年上海市人民政府发布的《上海市住房制度改革实施方案》，明确了优惠价房的售价新房按本身建筑平均造价为基价，每平方米建筑面积1991年为250元，占新房平均综合造价的三分之一。因此，该商品房实际出售的面积单价小于新房平均综合造价的三分之一，远不到商品房正常价值的二分之一，属于房款的一半以上系用单位补贴所购买的商品房。据此认定为张2享受过本市住房福利，属于他处有房。

关于张4，张4的丈夫钟某购得公房承租权，又仅使用自己的工龄购得产权，仅登记在自己一人名下，所有行为中张4的户口没有变动，可以推出张4未享受过住房福利。

故一审判决，张4及其子获得全部征收款700万元。一审判决后，张1、张2、张3不服，委托笔者上诉。

## （二）二审各方观点

上诉人张1、张2、张3认为，1991年张4结婚后即搬离系争公房，而张4提交的1998年浦东三林房屋材料中虽有购房协议，但其

也有一张《配售单》写明配房原因是“无房安置”，而此该房分配是针对张4家庭，而非针对钟某一人。故应当认定为二人共同获得房屋改善居住。在2004年购得公房产权亦为二人共同的意思表示，属于共同享受住房福利，故张4不是同住人。

并且，张4离开系争公房30多年，已对老房无居住需求，反而上诉人张家三个姐姐因各种原因还经常居住在老房子里，故一审将全部征收款判归张4一人，显然有失公平，应当予以调整。

被上诉人张4认为，一审判决事实清楚，证据确凿，请求驳回上诉，维持原判。

二审法院认为，在案的浦东三林房屋的《住房调配单》显示该房调配原因为“无房安置”，调配时间为1998年9月，在钟某已与张4结婚并生育儿子的情况下，如仅依据《住房调配单》载明的新配房人员为钟某，就认定该房屋调配与张4及儿子无关，不具有合理性。张4方称浦东三林房屋的承租权系钟某于1998年购买取得，即使属实，钟某在与张4夫妻关系存续期间购买浦东三林房屋的承租权，所获权益应属于钟某与张4夫妻共同享有，张4亦应属于出资人。2014年，购买该房售后公房产权过程中，虽未使用张4的工龄等，该房屋的权利人亦仅登记为钟某一人，但张4作为出资人之一，仍应属于享受了该住房福利。综合上述分析，无论浦东三林房屋系分配获得或购买取得，张4都应属于享受了该房的住房福利，鉴于张4于1991年结婚前已不居住系争房屋至征收，其与系争房屋缺乏联系已超过三十

年，据此本院难以认定张4具备系争房屋共同居住人的资格。张1、张2、张3方上诉所提的关于张4不属于共同居住人的主张，理由成立，本院予以采纳。

最终，二审判决撤销一审判决，改判张1、张2、张3分别获得20%的征收款，张4获得40%的征收款。

### 三、律师分析

公房征收案件往往需要考量案件中每个人的各个要素，切不可放过任何一个可以争取的点。判断夫妻一方是否享受过住房福利，不能直接以表面形式认定另一方没有享受福利，一定要分析此福利获取的深层原因。

各当事人与公房的居住密切度在公房征收案件中越来越重要，部分法院甚至是从征收决定公布之日起往回计算居住时间，过久时间不居住很有可能不再认定为同住人。

征收案件二审改判往往并非有新的证据出现，而是基于二审法院与一审的裁量思路不同。因征收利益涉及金额较大，法院越来越需要考虑如何平衡各方利益。本案提醒征收当事人务必提高认知，切勿过分追求一人独得。