



# 城市更新与征收法律资讯

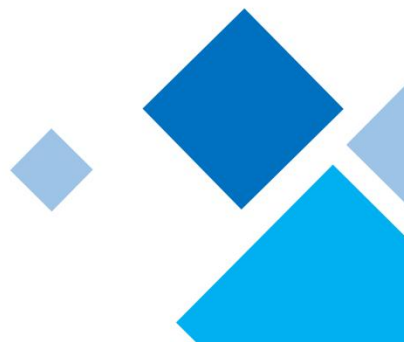
2026年1月

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：李刚





## 目录

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| 一、新法速递 .....                        | 3  |
| 天津市城市更新条例 .....                     | 3  |
| 关于进一步支持城市更新行动若干措施的通知 .....          | 18 |
| 二、新闻资讯 .....                        | 22 |
| 倪虹在《求是》杂志上发表署名文章：高质量推进城市更新<br>..... | 22 |
| 两部门联合推出城市更新行动“新政” .....             | 32 |
| 三、实务研究 .....                        | 34 |
| 私房征收中安置房的分配原则 .....                 | 34 |

## 一、新法速递

# 天津市城市更新条例

(2025年11月28日天津市第十八届人民代表大会常务委员会第二十二次会议通过)

## 目 录


- 第一章 总 则
- 第二章 城市更新规划
- 第三章 城市更新实施
- 第四章 保障措施
- 第五章 监督管理
- 第六章 附 则

## 第一章 总 则

第一条 为了践行人民城市理念，推进城市更新行动，促进城市高质量发展，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、行政法规，结合本市实际，制定本条例。

第二条 本市行政区域内的城市更新及其监督管理，适用本条例。  
本条例所称城市更新，是指在本市城镇开发边界内，对城市空间形态和城市功能持续完善和优化调整的活动。

第三条 本市城市更新工作坚持中国共产党的领导，坚持以人民



为中心，坚持系统观念、规划引领、统筹发展和安全，坚持保护第一、应保尽保、以用促保，坚持实事求是、因地制宜，尽力而为、量力而行，促进城市结构优化、功能完善、文脉赓续、品质提升。

第四条 本市城市更新的主要任务包括：

- （一）加强既有建筑改造利用；
- （二）推进城镇老旧小区整治改造；
- （三）开展完整社区建设；
- （四）推进老旧街区、老旧厂区、城中村等更新改造；
- （五）完善城市功能；
- （六）加强城市基础设施建设改造；
- （七）修复城市生态系统；
- （八）保护传承城市历史文化；
- （九）国家和本市确定的其他城市更新任务。

第五条 市人民政府应当加强对本市城市更新工作的领导，建立健全城市更新工作机制，将城市更新工作纳入国民经济和社会发展规划，加强政策统筹，强化资金保障。

区人民政府应当组织做好本行政区域内城市更新工作，并加强监督管理和资金保障。

街道办事处、乡镇人民政府按照职责配合做好城市更新相关工作。

第六条 市住房城乡建设部门负责统筹全市城市更新工作，会同有关部门编制城市更新专项规划，制定年度实施计划，推动城市更新

项目实施。负责组织开展城市体检评估工作。负责组织推动城镇老旧小区改造、城中村改造、历史风貌建筑保护利用等工作。

市规划资源部门负责研究制定城市更新有关国土空间规划、土地、不动产登记支持政策，做好城市更新项目的规划、用地要素保障，承担历史文化街区规划统筹和保护管理工作。

市城市管理部门负责组织推动供热、燃气等市政基础设施改造提升，公园、绿地建设改造和道路、市容市貌、环境卫生整治提升等工作。

市水务部门负责协调推动城市公共供水设施更新改造提升工作，协调指导城市排水设施更新改造提升工作。

市发展改革部门负责统筹推动业态功能提升等工作。


市商务部门负责协调指导重点商业设施等业态更新工作。

市文化和旅游部门负责指导文物建筑保护和合理利用工作，促进文化旅游融合发展。

教育、工业和信息化、公安、民政、财政、生态环境、交通运输、卫生健康、应急管理、体育、数据、投资促进、消防救援等部门和机构，按照职责做好城市更新相关工作。

**第七条** 不动产所有权人、土地使用权人、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。

**第八条** 本市全面开展城市体检评估，查找群众急难愁盼问题和



影响城市竞争力、承载力、可持续发展的短板弱项，建立发现问题、解决问题、评估效果、巩固提升的工作路径，为城市更新工作奠定基础。

市住房城乡建设部门应当会同有关部门，根据国家有关规定制定本市城市体检工作方案。

第九条 本市鼓励、支持、引导各类市场主体参与城市更新、投资建设运营城市更新项目，支持多领域专业力量和服务机构参与城市更新，畅通参与渠道，依法保障其合法权益。

第十条 本市鼓励公众通过多种方式参与城市更新，依法保障公众知情权、参与权、表达权和监督权。

本市建立健全城市更新专家参与制度。市住房城乡建设部门组织相关领域专家为城市更新有关活动提供论证、咨询意见。

第十一条 本市加强城市更新的信息化、数字化、智能化建设，强化城市更新科技创新，鼓励研发新技术、新工艺、新材料，加快科技成果推广应用，拓展数字化赋能应用场景，推动智慧城市建设。

第十二条 市和区人民政府、有关部门应当加强对城市更新工作的宣传引导，普及城市更新相关法律法规、政策措施，宣传典型案例，主动回应社会关切，为城市更新工作营造良好社会氛围。

## 第二章 城市更新规划

第十三条 市住房城乡建设部门应当会同有关部门，组织编制城



市更新专项规划，报市人民政府批准后向社会公开。

编制城市更新专项规划应当落实国民经济和社会发展规划，依据国土空间总体规划，与相关专项规划相衔接，结合城市体检评估结果，并充分听取专家、公众意见，及时将意见的研究处理情况向专家、公众反馈。

城市更新专项规划应当确定城市更新行动目标、重点任务、建设项目、时序安排和保障措施等内容，划定更新片区范围，明确片区关键指标和专业领域更新任务，加强城市文化遗产保护，体现城市特色。城市更新专项规划的有关内容应当依法纳入国土空间规划“一张图”。


城市更新专项规划一经批准不得随意修改。因经济和社会发展需要确需修改的，应当依法履行原批准程序。

第十四条 区住房城乡建设部门会同有关部门，依据本市城市更新专项规划，组织编制本行政区域城市更新片区策划方案，报区人民政府批准后实施。片区策划涉及两个以上行政区域的，市住房城乡建设部门应当组织相关区人民政府及其有关部门编制片区策划方案，并组织有关市级部门审核，报市人民政府批准实施。

片区策划方案确需修改的，应当履行原批准程序。

第十五条 编制城市更新片区策划方案应当进行片区体检，征集居民、产权人、市场主体等多方需求，调查评估片区历史文化资源，开展公共服务、交通、市政设施承载能力分析等工作。

城市更新片区策划方案应当明确更新片区目标定位、主要功能和



业态产业，确定更新项目，划定项目实施范围，提出资金平衡、土地供应、运营管理等措施和项目统筹实施的要求。

第十六条 城市更新片区策划应当符合详细规划，确需调整详细规划的，应当同步按照程序依法办理。

第十七条 本市建立健全城市更新项目库，实行常态申报和动态调整。片区策划方案确定的城市更新项目应当纳入项目库。物业权利人可以向区住房城乡建设部门申报城市更新项目，经评估后按照规定纳入项目库。


因维护公共利益需要，市和区人民政府可以直接确定城市更新项目，并纳入项目库。

市住房城乡建设部门负责本市城市更新项目库建设、综合协调和政策指导工作，有关部门按照职责指导入库项目的谋划推进、分类管理和政策支持。

城市更新项目库的具体管理办法由市住房城乡建设部门会同有关部门制定。

第十八条 市住房城乡建设部门根据城市更新专项规划，以城市更新项目库为基础，组织市有关部门和区人民政府编制本市城市更新年度实施计划。

市住房城乡建设等有关部门和区人民政府应当组织实施城市更新年度实施计划，按照职责对列入城市更新年度实施计划的项目投资、项目实施进度进行监督管理。项目实施未达到预期进度的，市住房城



乡建设等有关部门和区人民政府应当提出整改要求，督促实施主体做好整改落实。

第十九条 本市强化城市设计对城市更新的引导作用，明确房屋、小区、社区、城区、城市等不同尺度的设计管理要求，融入城市更新专项规划、片区策划、项目实施方案全过程，引导城市更新项目落地实施。

### 第三章 城市更新实施

第二十条 实施城市更新应当遵守下列要求：

（一）稳妥推进危险住房改造，消除既有建筑各类安全隐患，提升抗震、消防安全性能，持续改善建筑功能；

（二）整治老旧小区及周边环境，完善小区停车、供电、充电、消防、通信等配套基础设施，持续提升老旧小区居住环境、设施条件、服务功能；

（三）完善社区基本公共服务设施、便民商业服务设施、公共活动场地等，提升社区养老、托育、医疗等公共服务水平，建设安全健康、设施完善、管理有序的完整社区；

（四）推动老旧商业街区改造提升，完善配套设施，优化交通组织，提升公共空间品质，丰富商业业态，创新消费场景，促进老旧商业街区功能转换、业态升级、活力提升；

（五）盘活利用闲置低效厂区、厂房和设施，推动老旧厂区更新

改造，加强工业遗产保护利用，植入新业态新功能；

（六）推进城中村改造，采取拆除新建、整治提升、拆整结合等方式，切实消除安全风险隐患，改善居住条件和生活环境；

（七）充分利用存量闲置房屋和低效用地，完善民生领域公共服务设施，推进适老化、适儿化改造，加快公共场所无障碍环境建设改造，因地制宜完善全民健身场地设施，科学布局新型公共文化空间，加强公共停车设施建设；

（八）加强韧性安全城市建设，推进城市燃气、供水、排水、污水、供热、供电等管线管网改造，完善城市防洪、防涝、防灾等设施，推进海绵城市建设，提升城市安全水平和防范重大风险能力；


（九）推动城市发展绿色低碳转型，推进城市生态空间修复和环境治理，推进城市绿环绿廊绿楔绿道建设，完善城市滨水空间、慢行系统，因地制宜建设社区公园和口袋公园；

（十）加强城市历史文化保护传承，推进历史文化街区修复和不可移动文物、历史风貌建筑修缮，加强城市更新重点地区、重要地段风貌管控，严格管理超大体量公共建筑、超高层建筑；

（十一）国家和本市规定的其他要求。

第二十一条 城市更新项目应当依法确定实施主体。

城市更新项目涉及单一物业权利人的，物业权利人自行确定实施主体；涉及多个物业权利人的，协商一致后共同确定实施主体；无法协商一致，涉及业主共同决定事项的，由业主依法表决确定实施主体。



为维护公共利益需要实施城市更新的，区人民政府应当充分征询物业权利人、利害关系人的意见，依法采取公开招标等方式确定实施主体。

第二十二条 城市更新项目实施主体应当依据城市更新片区策划方案，编制城市更新项目实施方案。


城市更新项目实施方案应当包括更新范围、更新目标、更新内容、资金安排和项目经济效益、社会效益、生态效益等分析，并明确土地和房屋产权取得方式、存量资源盘活措施、设计方案、建设计划、运营管理模式等。

编制城市更新项目实施方案，实施主体应当与相关物业权利人进行协商，征求项目所在地街道办事处、乡镇人民政府以及有关单位和利害关系人的意见。

第二十三条 区住房城乡建设部门会同有关部门对城市更新项目实施方案进行审查，指导实施主体修改完善后报区人民政府审定。涉及存量资产盘活、城市历史文化保护传承、生态系统修复和道路交通等内容的，区人民政府应当征求市发展改革、财政、规划资源、住房城乡建设、文化和旅游、生态环境、公安等部门的意见。

涉及本市重大城市更新项目的实施方案，由市住房城乡建设部门组织有关市级部门审核后，报市人民政府审定。

第二十四条 实施主体应当按照城市更新项目实施方案开展城市更新，依法办理相关手续。城市更新项目实施方案已包含相关审批



内容且符合要求的，有关部门应当按照优化营商环境的要求，进一步简化审批材料、缩减审批时限、优化审批环节，提高审批效能。

第二十五条 城市更新项目需要对房屋所有权人或者公有房屋承租人进行搬迁的，实施主体应当根据评估结果合理确定补偿价格、与房屋所有权人或者公有房屋承租人充分协商，制定搬迁安置补偿方案并签订协议。


搬迁安置协议签约比例达到百分之九十以上的，实施主体与未签约的房屋所有权人或者公有房屋承租人可以向区人民政府申请调解。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，区人民政府可以依法对未签约的房屋实施征收。

被征收人、公有房屋承租人在法定期限内不申请行政复议或者不提起行政诉讼，在补偿决定规定的期限内又不搬迁的，由作出房屋征收决定的区人民政府依法申请人民法院强制执行。

第二十六条 实施主体应当加强城市更新项目质量安全管理，建立质量安全管理制，完善质量安全管理体。涉及既有建筑结构改造或者改变建筑设计用途的，应当按照有关规定开展质量安全检测，制定建筑安全加固改造方案，采取有效措施提升整体抗震、消防等性能。

各有关部门应当加强城市更新项目质量安全监管，监督落实质量安全责任。

第二十七条 城市更新项目建设完成后应当依法组织竣工验收。



对于需要无偿移交的基础设施和公共服务设施等，有关部门和单位应当做好移交接收工作。

第二十八条 城市更新形成的不动产应当根据不同情形依法依规进行不动产登记。

城市更新形成的不动产兼容多种功能的土地和建筑物的，根据国家规定，对于可分割的可以探索按照不同宗地范围、不同建筑区域或者楼层办理分割审批、分区分层设权，对应办理不动产登记。

城市更新项目存在立体开发的土地的，根据国家规定可以探索按照地表、地上、地下分层或者按照建筑功能分区办理分割审批、分别设权，对应办理不动产登记。


第二十九条 城市更新项目建设完成后，市有关部门和区人民政府应当强化城市更新项目后期运营的指导和服务。

老旧小区改造完成后，区人民政府及其有关部门应当完善小区长效管理机制，发挥街道办事处、乡镇人民政府、居民委员会等的作用，注重引导居民参与和监督，共同维护更新改造成果。

第三十条 城市更新项目建设完成后，市有关部门和区人民政府应当按照职责分工，对城市更新项目实施的经济效益、社会效益、生态效益等开展评估。

#### 第四章 保障措施

第三十一条 市和区人民政府及其有关部门应当按照职责，制定



完善城市更新政策措施和标准规范，保障城市更新有序实施。

鼓励支持有关行业协会、企业参与制定城市更新相关标准和技术规范。

第三十二条 市和区人民政府应当健全多元化投融资方式，推进相关资金整合和统筹使用，在债务风险可控前提下，通过依法合规发行地方政府专项债券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。


鼓励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、资产证券化产品、公司信用类债券等。

第三十三条 鼓励在城市更新活动中以加强保障民生和激励公益贡献为导向核定容积率，根据国家有关规定，在依法依规制定相关规则时可以探索以下情形：

（一）为保障居民基本生活需求、补齐城市短板而实施的市政基础设施、公共服务设施、公共安全设施项目，以及老旧住宅成套化改造等城市更新项目，在对周边不产生负面影响的前提下，其新增建筑规模可以不受规划容积率指标的制约；

（二）在规划条件之外，对多保留不可移动文物和历史风貌建筑、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；

（三）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。

第三十四条 在不违反国土空间规划且征得利害关系人同意的前提下，鼓励依法整合利用边角地、夹心地、插花地等零散用地，优先增加绿地、开敞空间、建设基础设施和公共服务设施等公益性项目。

在城市更新中建筑间距、建筑退距、建筑面宽、建筑密度、日照标准、绿地率、机动车停车位等确实无法达到现行标准和规范的，在保障公共安全的前提下，根据国家有关规定，可以探索通过技术措施以不低于现状条件为底线进行更新。

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。

第三十五条 城市更新中利用闲置用房等存量房屋建设公共服务设施以及运营国家支持发展产业的，在不改变用地主体和规划条件的前提下，根据国家有关规定，可以享受按照原用途和土地权利类型使用土地的过渡期政策。

第三十六条 城市更新涉及既有建筑和老旧街区改造利用的，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。

既有建筑改造利用不改变使用功能、不增加建筑面积的，应当执行现行消防技术标准；确实无法执行的，可以通过采用新技术、新工艺、新材料等消防技术措施确保消防安全，但不得低于原建造时的消防安全水平。老旧街区改造利用可以采取设置小型消防站、微型消防

站、优化消防给水设施、拓宽疏散通道、规划临时避难区域等措施，提升消防安全水平。

特殊建设工程符合规定情形的，应当依法依规开展特殊消防设计专家评审。

第三十七条 市住房城乡建设部门组织有关部门和区人民政府开展城市体检工作。市和区住房城乡建设部门应当组织编制年度城市体检评估报告，经同级人民政府审定后，报送上级主管部门。

第三十八条 本市加强房屋使用全生命周期安全管理，落实房屋使用安全主体责任和监管责任，加强房屋安全日常巡查和安全体检，及时发现和处置安全隐患。


第三十九条 本市鼓励具有专业能力的社会机构参与城市更新和城市体检评估等工作，为城市更新工作提供专业技术服务。

本市鼓励规划师、建筑师、工程师等专业技术人员进驻社区参与城市更新，为社区居民提供技术咨询服务。

## **第五章 监督管理**

第四十条 市和区人民政府应当加强对本行政区域内城市更新的监督。市和区有关部门应当按照职责加强对城市更新项目实施过程和后期运营的监督管理。

第四十一条 对于城市更新中的违法行为，任何单位和个人有权向市和区人民政府有关部门投诉、举报，市和区人民政府有关部门应



当按照规定及时核实处理。

第四十二条 市和区人民政府及其有关部门在城市更新工作中不履行职责或者不正确履行职责的，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。

第四十三条 违反本条例规定的行为，法律、法规已有法律责任规定的，从其规定。

## 第六章 附 则

第四十四条 本条例自 2026 年 1 月 1 日起施行。

# 关于进一步支持城市更新行动若干措施的通知

自然资发〔2025〕226号

各省、自治区、直辖市和国务院审批国土空间总体规划城市及新疆生产建设兵团自然资源主管部门、住房城乡建设部门：


为落实《中共中央 国务院关于推动城市高质量发展的意见》《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》要求，结合各地城市更新实践需求，在已有支持城市更新的规划和土地政策指引基础上，现就进一步支持城市更新行动的措施通知如下。

## 一、增强详细规划适应性

（一）依据国土空间总体规划和城市更新专项规划确定的城市更新目标和工作重点，结合“十五五”城市更新行动需求，对拟实施城市更新区域的详细规划进行评估、优化。可按照法定程序和相关要求，采取技术修正、优化调整等方式优化原有详细规划，并纳入国土空间规划“一张图”（以下简称“一张图”）实施监督。可结合完善公众参与和监督方式，制定简化详细规划修改程序。

（二）可结合新产业、新业态发展需求，制定土地混合开发和空间复合利用正面清单和管控要求，经详细规划审批机关批准；城市更新项目实施中，符合正面清单的，即视为符合详细规划。

（三）在保证公共安全和公共利益、不影响周边利害关系人合法权益、不改变建筑主体结构、不破坏历史风貌和景观环境、落实用地



需求的前提下，可对改善社区公共服务（市政）设施（包括小区车辆停放场地及充电设施等）、提升社区公共空间服务功能（包括加装电梯、无障碍设施、小区绿化场地、健身步道等）等微更新项目，制定规划许可豁免清单。

## 二、优化过渡期支持政策

（四）利用存量土地、房产资源发展国家支持产业、行业的，可享受一定年期内不改变用地主体和规划条件的过渡期政策，过渡期原则上不超过5年。过渡期届满时，符合产业发展方向和履约监管要求的，依法依约定按照新用途办理用地手续；不符合的，按照约定退出过渡期支持政策，维持原有土地用途。过渡期满办理土地有偿使用手续的，可采取租赁或协议出让方式。


## 三、推进存量土地和空间的临时利用

（五）可在维护相关方合法权益、保障安全、不影响远期规划实施前提下，制定空闲建设用地（不含临时用地）的临时利用规则，明确期限及到期恢复措施，纳入“一张图”实施监管。

（六）可在与相关部门做好工作衔接的基础上，制定存量建（构）筑物不增加容积率和高度情况下的临时利用管控规则，对用途实行正面清单管理，纳入正面清单的无需办理规划许可手续。

## 四、鼓励资源资产组合供应整体运营

（七）更加注重特色发展，积极开展更新地区自然、景观和文化遗产等特色资源调查和活化利用，并结合国土空间规划优化功能结构



和用途管控，建立健全多门类资源资产在特定国土空间范围内组合供应、整体运营和合理分配的机制，形成推动城市更新行动的新动能、新优势。

## 五、创新不动产登记服务

（八）可按照产权调整协议约定等，预编不动产单元，为原所有权、抵押权等权利主体办理预告登记，保障不动产权利在更新实施中的延续性。


（九）对老旧住房自主更新项目，可采用直接按户首次登记等方式提供不动产登记服务。涉及通过转让、置换等方式归集产权的，可灵活采用不同登记类型提供服务。

（十）对土地带建筑一并收储供应的，可根据有偿使用合同或划拨决定书中明确的建筑物权属、界址、面积、用途等信息，在确保安全底线基础上，探索简化申请材料提供登记服务。

## 六、妥善处置历史遗留问题

（十一）按照依法依规、尊重历史、公平公正、包容审慎的原则，根据其成因并兼顾土地管理政策的延续性，在保障无过错方利益的前提下，妥善处置历史遗留问题。对于历史形成的没有合法用地手续的建设用地，根据全国国土调查结果，区分发生的不同时期依法依规分类明确认定标准和处置政策，予以妥善处理，并纳入“一张图”实施监督，确保底数清晰、封闭运行，严守底线、控制风险。

自然资源部和住房城乡建设部将加强工作指导和政策协调，适时



开展业务培训和交流，总结可复制推广的经验做法。各级自然资源、住房城乡建设部门加强沟通协作，结合实际优化、细化有关措施，研究破解难点问题，及时总结实践经验，重要事项及时报告。

自然资源部

住房城乡建设部

2025年12月31日

## 二、新闻资讯

### 倪虹在《求是》杂志上发表署名文章：高质量推进城市更新

2026年01月16日 来源：求是网官方账号


#### 高质量推进城市更新

倪虹

2025年7月召开的中央城市工作会议明确提出，“以推进城市更新为重要抓手”，“以建设创新、宜居、美丽、韧性、文明、智慧的现代化人民城市为目标”。这是以习近平同志为核心的党中央统筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局，科学把握城市发展方位，深刻洞察城市发展规律，就推动城市高质量发展作出的重大战略部署。2025年底召开的中央经济工作会议强调，“高质量推进城市更新”。新征程上，我们要坚决贯彻落实党中央决策部署，顺应城市工作新形势、改革发展新要求、人民群众新期待，高质量推进城市更新，大力推动城市结构优化、动能转换、品质提升、绿色转型、文脉赓续、治理增效，牢牢守住城市安全底线，努力走出一条中国特色城市现代化新路子。

一


高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。城市是



经济、政治、文化、社会等方面活动的中心，城市发展水平是衡量一个国家现代化水平的重要标志。必须更好发挥城市作为现代化建设的重要载体作用，以城市高质量发展为我国经济社会高质量发展筑牢坚实支撑。改革开放以来，我国经历了世界上规模最大、速度最快的城镇化进程。进入新时代，在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，我国新型城镇化水平和城市发展能级、规划建设治理水平、宜业宜居水平、历史文化保护传承水平、生态环境质量大幅提升，城市发展取得了举世瞩目的历史性成就。当前，我国城市发展形势发生深刻变化，城市更新的重要作用更加凸显。

城市更新是城市内涵式发展的必然要求。国际经验表明，当城镇化速度放缓、逐步进入稳定发展阶段，有关国家会结合自身特点对城市进行有机更新，开展城市重建、城市复兴、城市改造、城市再开发、城市再生等行动。现在，我国城镇化正从快速增长期转向稳定发展期，城镇大的空间格局基本形成，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，从追求规模扩张、拉大城市框架转向存量提质增效和内涵式发展。城市发展阶段不同，面临的矛盾问题和要求不同，城市工作的重心和着力点需要相应调整。要适应存量时代要求，通过城市更新，完善城市功能、优化城市结构、提升城市品质，推动城市实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续、更为安全的发展。


城市更新是实现人民群众对美好生活向往的迫切需要。城市的



核心是人，城市是人民幸福生活的重要空间。目前，我国超过 9.4 亿人生活在城镇，人民群众对美好生活的需要从“有没有”转向“好不好”，对更加安全舒适的居住条件、更加优质均衡的公共服务、更加便捷高效的基础设施、更加优美宜人的城市环境充满期待。同时，我国人口结构发生较大变化，呈现少子化、老龄化、区域人口增减分化的趋势性特征。比如，我国总和生育率连续多年在更替水平以下，2022—2024 年每年新出生人口数都低于 1000 万人；2024 年 65 周岁及以上老年人口占总人口比重达到 15.6%；19 个城市群承载了全国 75% 的人口，人口持续向城市群、都市圈流入。这些都对城市发展和基础设施、公共服务设施优化配置提出新要求。推进城市更新，有利于适应人口结构变化和居民消费升级需要，优化设施配置和服务供给，更加精准高效地满足居民多样化、差异化需求，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

作为推动城市高质量发展的综合性、系统性战略行动，城市更新不仅是物理空间的改造，更是城市发展模式的转型。位于北京西城区陶然亭街道的大吉巷曾是宣南文化的发源地之一，历时多年改造升级，成为北京中轴线申遗成功后的标志性城市更新工程。

城市更新是加快城市动能转换的有效途径。改革开放 40 多年来，工业化和城镇化双轮驱动、协同发展，人口、土地、政策三大红利不断释放，有力推动了我国城市发展。现在，我国部分城市人口趋势性减少，土地出让收入大幅下降，城市发展动能不足的问题开始显



现。城市发展必须从要素驱动转向创新驱动、从规模扩张转向内涵提升，加快形成新的动力机制。城市更新是稳投资、促消费的关键载体。


“十五五”期间，实施城镇老旧小区改造、老旧街区改造、老旧厂房改造、城市基础设施更新改造等城市更新重点任务，涉及直接投资规模巨大，不仅可以重塑功能空间、再造产业生态、营造消费场景，提升存量资源价值，还将带动数十万亿元的投资和消费。

城市更新是提升城市安全韧性的重要举措。经过几十年的快速发展，我国已形成了超大体量的城镇房屋和市政管网、道路桥梁等基础设施。据第一次全国自然灾害综合风险普查数据，我国城镇房屋建筑面积达 660 亿平方米，各类市政管网长度超过 380 万公里，部分房屋及设施设备逐步老化，一些市政管网长期高负荷运行，风险隐患逐步累积。迫切需要通过城市更新，统筹发展和安全，系统整治消除各类安全隐患，提高城市空间韧性、设施韧性、管理韧性，以高水平安全保障城市高质量发展。

## 二

作为推动城市高质量发展的综合性、系统性战略行动，城市更新不仅是物理空间的改造，更是城市发展模式的转型，需要把握好以下几对要求。


统筹投资于物和投资于人。建设现代化人民城市，“现代化”是对城市发展质量和水平的综合性要求，“人民”二字体现了中国特色城市发展道路的本质属性。长期以来，通过持续开展基础设施、房



屋建筑等“物”的投资，我国城市积累了大量实物资本，在拉动经济增长的同时，带动了居民财富积累和消费能力提升。在城市发展“两个转向”的新方位下，必须更好地统筹投资于物和投资于人，为城市高质量发展注入新动能。推进城市更新，既要挖掘投资于物的潜力，更新升级城市基础设施、老旧小区和住房等，也要加大对人的投资，围绕人的全生命周期需求，扩大育幼、养老、健康、教育、技能培训等服务供给，推动人力资本积累，持续保障和改善民生。

统筹有效市场和有为政府。处理好政府和市场的关系，是构建高水平社会主义市场经济体制的核心问题。现在，一些地方推进城市更新以政府为主导，市场作用发挥不充分。进入以存量提质增效为主的新阶段，必须坚持有效市场和有为政府相结合，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用，更好发挥政府作用，做到既“放得活”又“管得好”。要拓宽社会资本参与渠道，鼓励引导经营主体参与城市更新，对于有收益的项目要更多依靠市场力量。同时，要在城市更新的制度供给上下功夫，做好底线管控、民生保障、行业监管等，对于不能完全依赖市场机制作用的基础设施、公共服务等领域，政府要发挥积极作用，确保城市可持续发展和解决好人民群众急难愁盼。

统筹做优增量和盘活存量。存量与增量是相辅相成的有机整体，存量提质为增量发展腾出空间，增量优化为存量活化提供支撑。当前，大部分城市的建成区面积、开发强度已经达到较高水平。城市发展积累的庞大存量资源，既是宝贵的物质财富，又是破解城市发展空间瓶




颈、提升城市品质活力的关键要素。城市更新就是通过盘活存量来带动增量，筑巢引凤、腾笼换鸟，为科技研发、文化创意、休闲娱乐等新兴产业、新业态发展提供载体。

统筹文化遗产保护和传承发展。历史文化是城市的灵魂，也是城市魅力的关键。在城市更新中要注重保护好历史文化遗产，从坚定文化自信的高度，多层次、全方位深入挖掘历史文化遗产的文化价值、精神内涵，进行原真性保护，坚决纠治大拆大建、拆真建假、失管失修等问题。同时，要注重以用促保、活态传承，采用“绣花”、“织补”等方式进行微改造，推动历史文化遗产焕发新活力、绽放新魅力、赋予新动力，让历史文化与现代生活融为一体、相得益彰。

### 三

目前，我国城市更新领域很多现行的政策制度，是在大规模增量建设时期形成的，主要用来解决“有没有”的问题，已经不适应存量提质增效、解决“好不好”问题的客观需要。在推进城市更新实践中，要与时俱进、改革创新、转变理念，研究破解规划、资金、运营等方面深层次机制问题，加快建立可持续的城市更新模式。

关于理念的问题。理念是行动的先导。城市发展阶段的变化，必然要求转变城市发展理念。要站稳人民立场，坚持人民城市人民建、人民城市为人民，把让人民安居乐业放在首位，把最好的资源留给人民。坚持想明白、干实在，尊重科学、尊重规律、尊重实际。打破“重建设、轻治理”的传统思维和习惯做法，从习惯于抓增量建设转变为




善于抓存量提质增效。坚持把城市作为有机生命体系统谋划，以全生命周期理念来推进城市更新。树立和践行正确政绩观，敬畏历史、敬畏文化、敬畏生态，为城市留下记忆，为人们留住乡愁。

历史是城市的记忆，文化是城市的灵魂。在城市更新中，保护好传统街区，保护好古建筑，保护好文物，就是保存了城市的历史和文脉。图为 2025 年 7 月 19 日拍摄的江西景德镇市陶阳里历史文化街区中山北路步行街。景德镇市住房和城乡建设局供图

关于规划的问题。城市规模扩张时期形成的规划管控体系，不适应城市更新工作要求，亟须建立完善以需求为导向、以项目为牵引的城市更新体制机制。推进城市更新，关键是找准问题和有效解决问题。要建立城市体检与城市更新一体化推进机制，深入开展城市体检，坚持问题导向和目标导向，查找人民群众身边的急难愁盼问题和影响城市竞争力、承载力、可持续发展的短板弱项。体检查找出来的问题，就是城市更新的重点。要建立城市更新规划实施机制，科学编制城市更新专项规划，建立完善“专项规划—片区策划—项目实施方案”的规划实施体系，精准推动项目落地。同时，强化城市更新规划与国土空间规划的衔接，根据城市更新项目实施需要，科学编制和调整详细规划。

关于资金的问题。大多数城市更新项目初期投入成本高，长效运营的成本回收周期较长，亟须多方发力、多措并举，建立可持续的城市更新和建设运营投融资体系。首先，要落实出资责任，企业受益




的，企业要承担出资责任；个人受益的，个人要承担相应责任；属于公共事务的，政府要承担出资责任。按照中央部署，对于涉及重大安全 and 基本民生保障的，中央财政加大专项转移支付支持力度，中央预算内投资给予适当补助。同时，要积极引入社会资金，鼓励金融机构创新金融工具，开发金融产品，提供长周期、低利率的信贷资金。城市更新资金渠道多、种类多、投向多，要做好项目资金“拼盘”，提高资金使用效益。

关于运营的问题。谋划实施更新项目要精打细算，从全生命周期角度考虑运营维护，推动资产和土地持续增值、产生效益、回报投资，保证项目持续运营。首先，要激发产权人的主动性，鼓励自主进行更新改造和长效运营。从项目谋划之初就积极引入专业化运营单位，确保与市场需求相匹配。对于市政公共事业，应用好市场化手段，但不能简单一放了之，城市政府该兜底的要兜好底。同时，要注重资金平衡。城市更新是一个长期的过程，资金需求量大，很多公益类项目不能产生收益。要加强资源整合，通过总体打包、区域统筹、肥瘦搭配等形式，从点状更新转向区域、民生、产业统筹更新。

#### 四

城市更新是一项复杂的系统工程。中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于持续推进城市更新行动的意见》，明确了8项重点任务，提出6项保障政策，对城市更新工作作出了顶层设计。高质量推进城市更新，要坚决贯彻落实党中央、国务院决策部署，坚持人民城




市理念，统筹落实各项重点任务和完善制度机制，一体推进好房子、好小区、好社区、好城区“四好”建设，稳步实施好一系列民生工程、发展工程、安全工程，不断推动城市高质量发展取得新进展新成效。

着力营造高品质生活空间。安居是人民群众幸福生活的基点。要有序推进安全、舒适、绿色、智慧的“好房子”建设，大力实施房屋品质提升工程，推动城市危旧房改造，鼓励以自主更新、原拆原建方式改造老旧住房。实施物业服务质量提升行动，推进物业服务进家庭。持续抓好城镇老旧小区改造，在地级及以上城市全面推进完整社区建设，稳步实施城中村改造。完善城市功能，补齐民生领域公共服务设施短板，修复城市生态系统，改善人居环境，不断提高居民居住和生活品质。

着力激发城市发展活力。城市发展活力是城市经济发展和文化软实力的综合体现。要创新存量资源盘活机制和方式，拓展新的发展空间。深入推进老旧街区改造，积极改造提升商业步行街和旧商业街区，以市场化方式推动老旧厂区改造，统筹实施老旧火车站与周边老旧街区改造，推进各类老旧街区功能转换、业态升级、活力提升，因地制宜打造一批活力街区，让城市更具“烟火气”。推动历史文化街区、历史建筑保护修缮和活化利用，为新产业、新业态发展打开空间，以优质供给激发市场潜力。

着力提升城市安全韧性。城市燃气、桥梁、供水、排水、供热、综合管廊等城市基础设施，就像人体的“神经”和“血管”，是城市



安全运行的保障。要加快城市地下管线管网建设改造，因地制宜建设地下综合管廊，完善建设运维长效管理制度。统筹城市防洪和内涝治理，持续建设城市排水防涝工程体系，提升应急处置能力。开展新型城市基础设施建设，推进城市基础设施生命线安全工程建设，守牢城市安全运行底线。

着力提高城市治理水平。推进城市更新的过程，也是完善城市治理的过程。要加强系统治理，发挥好“一委一办一平台”作用，依托城市运行管理服务平台，建立健全城市党委或政府主要负责同志牵头的城市管理统筹协调机制，构建起组织指挥统一、部门协同联动、城市全域覆盖的工作体系。加强基层治理，坚持和发展新时代“枫桥经验”，深入开展城市管理进社区，让管理、服务、执法资源直达基层，努力把矛盾和问题化解在基层、解决在萌芽状态；在社区层面难以解决的，通过“吹哨报到”等机制，由市、区及相关部门协同，高效解决好群众身边的急难愁盼问题。中国城市规划协会副会长、市城市规划协会会长张帆在致辞中表示：上海已全面进入存量更新阶段，新版政策进一步系统整合规划、土地等制度创新，深化“三师”联创机制，为项目提供了全周期、可操作指南。他呼吁政企学研加强携手，把政策红利转化为落地实效，充分发挥更新联盟、规划行业协会等组织的平台作用，持续搭建交流、调研、培训平台，共推上海城市更新再上新台阶。

## 两部门联合推出城市更新行动“新政”


2026年01月21日 来源：新华社

新华社北京1月20日电（记者 王立彬）为进一步支持城市更新行动，自然资源部与住房城乡建设部联合发布一系列新政策，破解城市更新中的政策堵点。

自然资源部1月20日召开例行新闻发布会，联合住房城乡建设部发布《关于进一步支持城市更新行动若干措施的通知》，推出增强详细规划适应性、优化过渡期支持政策、推进存量土地和空间的临时利用、鼓励资源资产组合供应整体运营、创新不动产登记服务、妥善处置历史遗留问题等系列举措，进一步强化规划与土地政策融合。

据自然资源部国土空间规划局局长谢海霞介绍，通知明确在国土空间规划“一张图”基础上，开展城市更新区域详细规划的评估优化路径，既依法给予规划许可，又灵活适应市场，为实施城市更新行动提供规划依据；鼓励各地制定土地混合开发和空间复合利用正面清单和管控要求；对改善社区公共服务设施、提升社区公共空间服务功能等微更新项目，制定规划许可豁免清单。

通知优化了过渡期支持政策，明确各地利用存量土地、房产资源发展国家支持产业、行业的，将原5年不改变用地主体和规划条件的固定过渡期政策，调整为以5年为原则的灵活过渡期政策。在过渡期届满办理土地有偿使用手续时，新增租赁出让方式予以支持。



住房和城乡建设部建筑节能与科技司副司长张雁说，将坚持体检先行。城市体检查找出来的问题，就是城市更新工作的重点。今年将把城市体检拓展到全国设市城市，一体化推进城市体检和城市更新工作，深入查找群众身边的急难愁盼问题和影响城市竞争力、承载力和可持续发展的短板弱项。

### 三、实务研究

## 私房征收中安置房的分配原则

上海律协城市更新（征收）专业委员会委员

上海市德尚律师事务所合伙人

常敬泉律师

### 人物关系

父 x 母

↙ ↓ ↘

A B C

### 案情简介

上海市某区某路房屋（以下简称“系争房屋”）为 ABC 的父母共有的私房，父母二人先后去世，父亲先过世，母亲后过世。母亲过世时留下遗嘱，其份额留给 A 继承。2018 年，该房屋被纳入征收范围。2020 年，A 作为签约代表与征收单位签订了《征收补偿协议》，选择了一套产权调换房屋以及货币补偿款。因 ABC 就征收补偿利益（含货币补偿及安置房）如何分割无法达成一致，A 诉至法院。

### 争议焦点

1. B、C 是否有权享有安置房？
2. 如有，安置房在 ABC 之间应如何分配？

## 双方观点

### 原告观点：

原告 A 认为，其有权单独获得安置房。其持有母亲遗嘱，应继承母亲的大部分产权份额即 6/8，应作为首要安置对象，可以单独获得安置房屋。其他家庭曾获得过拆迁安置或拥有他处住房，不属于本次征收的安置对象，无权获得房屋产权份额，其他方仅可获得货币补偿款。按份共有不具有可行性，多家庭按份共有将导致后续居住、使用矛盾，不符合诉讼经济原则。


### 被告观点：

被告 B 认为，其家庭困难且对安置房有实际需求，强调自身家庭经济困难、他处无房或住房紧张，确有获得房屋安置以解决居住问题的需要。被告 C 认为，作为系争房屋的合法继承人，有权分割征收补偿利益，包括安置房的产权份额，但主张货币补偿款。。

## 裁判结果

### 一审法院观点：

系争房屋为父母的遗产，父亲的份额由全体子女法定继承，母亲的遗嘱有效，母亲的产权份额由 A 依遗嘱继承，依法确认了各方对系



争房屋享有的产权份额比例。同时认为，系争房屋为私房，征收利益应在全体产权共有人（即全体继承人）间进行分割。他处是否有房、是否享受过福利分房，不是剥夺其作为产权人获得补偿（包括产权调换房屋份额）资格的理由。考虑到各方对安置房的意愿不一（A要求独得，B要求份额，C要求货币），且各方均无证据证明对系争房屋有排他性的特殊居住依赖，为平衡各方产权权益与实际状况，判决该安置房由AB家庭按份共有，并依据各自继承份额比例确定了具体的产权比例：A占3/4，B家庭占1/4。货币补偿部分则根据产权份额、居住情况等因素进行了分配。

### 二审法院认为：

关于争议焦点一，本案中，除已过世的金4，毛某的其他子女即金5、金1、金2、金3、金6、金7对于系争房屋通过购买所得并无异议。从市场上购买的使用权房，虽然性质仍然属于公有住房，但其并非体现为国家给予的住房福利，而是当事人支付对价所获得的房屋使用价值，此类房屋的征收补偿利益原则上由出资人所有。因此，金3认为系争房屋征收补偿利益应按照普通公有住房的原则处理，缺乏事实和法律依据。一审法院认为金3虽居住在系争房屋，但非系争房屋的出资人，其所涉安置事宜不属于本案处理范围，可另作主张或协商处理，并无不当。

### 律师评析

本案的核心争议点在于，私房征收后取得的安置房屋，在共有人之间应如何分割。法院的判决明确了以下重要原则：

### 一、私房征收以产权为基础进行分割

与公房征收主要考虑“同住人”资格不同，私房征收补偿利益原则上在所有共有产权人（即所有权人）之间进行分配。只要具有合法的继承人身份，即享有分割权利，其本人是否实际居住、是否他处有房，通常不影响其作为产权人获得补偿（包括房屋产权份额）的资格。


### 二、遗嘱继承与法定继承并重

在确定产权份额时，法院严格审查并采纳了符合法定形式的遗嘱，体现了对当事人真实意愿的尊重。同时，对于未处分的遗产部分，依法定继承处理，保障了全体法定继承人的合法权益。

### 三、“按份共有”是平衡多方权益的可行方式

当部分共有人主张获得安置房屋产权、部分共有人主张货币补偿，且各方对房屋均有相应权利时，法院可以判决安置房屋由主张产权的共有人按份共有。这种方式判决安置房按份共有，正是基于本案所有继承人均为权利人且部分权利人要求房屋产权的实际情况，所作出的兼顾法律与现实的平衡之策。按份共有的形式，不妨碍共有人日后通过协商出售、分割变现或一方收购另一方份额等方式解决房屋的实际使用问题，需要另案解决。

【免责声明】文中所述内容仅为作者个人观点，不代表本网、律



师协会以及任何官方或组织的立场，本网对文中陈述、观点不作价值判断，不对所包含内容的准确性、完整性或可靠性提供任何明示或暗示的保证。本文观点仅供读者参考，不作为诉讼证据或依据，不构成法律建议或承诺。