

上海市规划和自然资源局文件

沪规划资源详〔2022〕506号

关于印发《上海市城市更新规划土地 实施细则（试行）》通知

各区政府、各相关管委会：

为实施《上海市城市更新条例》、《上海市城市更新指引》（沪规划资源规〔2022〕8号），高效有序推进城市更新工作，我局制定了《上海市城市更新规划土地实施细则（试行）》。现予印发，请按照执行。

上海市规划和自然资源局

2022年12月30日

上海市城市更新规划土地实施细则（试行）

第一章 总则

第一条（目的）

为实施《上海市城市更新条例》、《上海市城市更新指引》，完善本市城市更新规划土地相关保障政策，制定本细则。

第二条（适用范围）

本市区域更新与零星更新活动，适用本细则相应条款。

区域更新：为更好地统筹安排功能提升、产业发展、生态环境、市政交通设施和公共服务，针对划定的更新区域，政府可以赋予统筹主体参与规划编制、统筹整体利益等职能，由统筹主体负责推动达成区域更新意愿、编制区域更新方案，明确区域内的城市更新项目和实施主体，组织推进城市更新项目实施。区域更新可以包含多个城市更新项目。

零星更新：是基于物业权利人的意愿，由物业权利人等各类市场主体，根据规划和相关规定，对物业权利人自有的土地房屋实施城市更新建设。

第二章 规划政策

第三条（规划政策的适用）

区域更新在优先保障公共空间、公共服务设施、基础设施等

系统性公共要素的前提下，可以按照规划合理性，统筹开发指标与公共要素要求。

零星更新可以以提供公共要素为前提，适用本章规划政策；也可以在区人民政府与实施主体协商土地、经济、招商、建设等其他条件的基础上，按照规划合理性确定指标。各区人民政府可以细化相应的协商规则。

第四条（公共要素的认定标准）

公共要素包括公共绿地、广场、公共通道等公共空间；非营利性的文化、教育、体育、医疗卫生、养老福利等公共服务设施；道路、公共停车场、公交场站等交通设施；供水、雨污、燃气、电力、通信、环卫、综合防灾等市政设施。

零星更新中公共要素的认定应当符合以下情形之一：

- （一）依据单元规划层次的规划及相关标准确定。
- （二）根据公众意愿和地区发展需求补充。
- （三）其他经论证且由相关管理部门认定补充。

第五条（公共要素的设置要求）

公共要素的布局、规模、形态等应当满足公共活动的要求，方便周边居民使用。具体设置要求包括：

（一）保证可达性。应当邻近公共空间系统、交通枢纽、轨道交通站点等，并沿城市道路或公共通道布局。公共空间不得设置围墙，保障 24 小时对外开放。公共服务设施宜布局在建筑的三层及以下。

（二）提供适宜的规模。各类公共要素的规模原则上应当结

合《上海市控制性详细规划技术准则》要求确定。

（三）处理好与周边的关系。应当避开消防通道、建筑入口等，减少相互干扰，确保公共要素的使用品质。

（四）方便使用。注重标识性、人性化、生态性、安全性。公共空间宜由建筑界面围合，周边的公共建筑应当设置朝向公共空间的人行出入口。通过建筑底层架空等方式提供公共空间的，底层架空净空高度一般宜为 4.5 米左右，原则上不得低于 3 米。

（五）注重设计和建设品质。公共空间内鼓励种植乔木，应当结合实施情况，合理确定乔木覆盖率。鼓励设置公共艺术作品或设施，包括城市雕塑、装置艺术、城市家具等，并明确其建设要求。基础设施鼓励集中布局、地下设置，注重系统谋划，加强整体协同。

经评估，所在地块单元规划层次的规划中无公共要素实施需求且实际地区发展没有公共要素补充需求，或者实际情况中没有条件提供公共要素的，可以在同一实施主体的其他地块上提供，并优先在临近区块和本行政区内平衡。

第六条（用地性质的更新政策）

零星更新涉及用地性质调整的，应当符合规划的功能定位与产业发展导向，有利于优化用地结构，激发城市活力。

（一）在满足地区规划要求的前提下，商业服务业用地与商务办公用地可以相互转换，工业用地、仓储物流用地可以相互转换或者转换为研发用地，工业用地、仓储物流用地、住宅用地、研发用地可以转换为商业服务业或商务办公用地。涉及以上用地

性质转换的零星更新项目，提供的公共要素规模应当依据单元规划层次的规划、地区评估，由区人民政府确定。

（二）满足相应配套设施设置要求的前提下，各类用地可以更新为保障性租赁住房用地以及营利性的文化、教育、体育、医疗卫生、养老福利等公共服务设施用地。

（三）市政、交通设施用地在满足底线型功能的前提下可以与相适应的功能进行综合开发。

第七条（建筑量的更新政策）

零星更新涉及建筑量调整的，应当按照“主城区双增双减、总量控制，新城集约高效，新市镇打造宜居环境”的分区要求，符合规划功能定位、强度分区，并匹配地区交通承载力。

（一）涉及增加商业商办建筑面积的（包括产业等各类用地性质转换为商业商办用地后增加建筑面积的情形），可增加的建筑面积应当符合经营性建筑面积增量规则（详见附件1）。提供的公共要素面积超出相关标准规范要求的，超出部分对应的可增加经营性建筑面积应当按照规定予以折减（详见附件2）。能同时提供多种公共要素的，按照上述分类测算方法的合计值确定建筑面积增量。

（二）旧住房更新可以按照规划增加建筑量，增量部分的用途根据原土地取得方式确定，具体以旧住房成套改造和拆除重建相关规定为准。

（三）零星更新项目不得增加商品住房建筑量。

（四）营利性的文化、教育、体育、医疗卫生、养老福利、

菜场等公共服务设施，保障性租赁住房，产业用地可以经行业主管部门认定后，按需增加建筑量。

第八条（建筑高度的更新政策）

零星更新涉及建筑高度调整的，应当符合高度分区以及相邻关系要求。城市重点地区的建筑高度应当结合城市设计确定。有风貌保护、净空控制的地区应当严格执行相关要求。涉及建筑高度调整的零星更新项目，提供的公共要素规模应当依据单元规划层次的规划、地区评估，由区人民政府确定。

第九条（用地范围的更新政策）

零星更新涉及用地范围调整的，应当在同一街坊内，并符合以下情形：

（一）更新地块与周边的“边角地”、“夹心地”、“插花地”等无法单独使用的土地合并，所引起的地块扩大。

（二）因实际更新需要，相邻地块的拆分合并。

（三）在保证公共要素的用地面积或建筑面积不减少、可实施性提高、服务半径要求满足的前提下，对公共要素用地的位置进行调整。

第十条（风貌保护的更新政策）

零星更新涉及风貌保护的，经依法确定的保护保留对象之外，区人民政府、物业权利人及建设主体主动保护且经认定确有保护保留价值的新增历史建筑，用于经营性功能的，可以部分不计入容积率，具体比例由区人民政府确定；用于公益性功能的，可以全部不计入容积率。

第三章 土地政策

第十一条（土地政策的适用）

区域更新与零星更新适用本章土地政策。

第十二条（用地手续）

更新方案中明确的城市更新项目，按照批准的控制性详细规划，采取差别化的土地供应方式，包括收储、收回再供应，存量补地价等方式。更新项目位于区人民政府明确的特定区域内、已纳入旧区改造范围或者涉及商品住宅开发建设等，应当通过收储、收回再供应方式实施城市更新。

城市更新项目通过收储、收回再供应方式办理用地手续的，依法采用招标、拍卖、挂牌、协议出让以及划拨等方式供应土地，明确实施主体。城市更新项目通过存量补地价方式办理用地手续的，应当具备独立开发条件，权属清晰，由更新方案明确的实施主体办理存量补地价；通过协议等方式引入市场主体的，应当在用地手续办理前完成相应手续办理。

城市更新项目用地手续办理过程中，市、区相关管理部门提出的建设管理、功能管理、运营管理、转让管理等要求，纳入建设用地使用权合同或批准文件。对于上述要求已在更新方案中明确的，可以直接纳入。

第十三条（土地使用期限）

城市更新项目通过收储、收回再供应方式实施的，按照相关规定确定土地使用期限。城市更新项目通过存量补地价方式实施的，可以根据土地利用情况和相关政策要求，在相应用途的法定

最高出让年限范围内重新设定土地使用期限。

第十四条（土地价款）

城市更新项目通过收储、收回再供应方式实施的，按照相关要求评估土地出让价款。

城市更新项目通过存量补地价方式实施的，涉及补缴土地价款，应当按照新、旧条件下土地使用条件，委托土地评估机构进行市场评估，并经区人民政府集体决策后确定。市场评估中可以综合考虑拆除重建项目的旧房屋拆除成本、土地通平费用等土地前期开发成本及新条件下无偿提供产权移交的公共要素土地和建设成本；区人民政府集体决策时可以综合考虑相关产业政策、土地利用情况、公共要素贡献等因素。

第十五条（不动产登记）

城市更新项目不动产登记单元的确定应当符合相关技术规范以及建设用地使用权合同的相关约定。

城市更新项目转让条件、建设用地使用权人出资比例、股权结构、实际控制人等重要约定内容，在不动产登记簿上予以记载。办理转移登记或变更上述重要注记内容时，根据建设用地使用权合同约定由出让人出具审核同意的意见。

城市更新项目中需产权移交政府部门的公共要素设施物业，由更新方案中明确并纳入建设用地使用权合同的接收部门按规定办理首次登记。

第十六条（物业持有及转让管理要求）

位于区人民政府确定的重要特定区域的城市更新项目，物业

权利人应当持有全部物业产权，如确需转让，应当根据建设用地使用权合同约定征得出让人同意。

规划为营利性教育科研、医疗卫生、社会福利、文化体育等公共管理与公共服务用地的城市更新项目，物业权利人应持有全部物业产权，确需整体转让的，应当根据建设用地使用权合同约定经出让人同意。

规划为商业办公用地的城市更新项目，结合区域土地供应量、商办空置率和去化率等因素，经区人民政府综合考虑，在建设用地使用权合同中确定商业办公用地的持有比例和持有年限。符合销售条件的商业、办公部分的物业，通过建设用地使用权合同确定可售部分以层为最小单元销售。

规划为产业用地的城市更新项目，物业持有及转让按照产业用地管理相关规定执行。

第四章 全生命周期管理

第十七条 （全生命周期管理的要求）

城市更新活动中确定的公共要素建设、实施与运营要求，依据控制性详细规划与更新方案，落实到土地、建管、不动产登记环节，并在规划土地综合验收、综合执法环节进行监管。

城市更新项目纳入建设用地使用权合同或划拨决定书的产业投资、功能实现、运营管理、物业持有、节能环保等土地全生命周期管理要求，按照“谁提出、谁负责、谁监管”原则实施共同监管。

城市更新项目在办理用地手续前，应当按照属地环境保护主管部门要求，完成土壤环境（含地下水）调查评估。经认定存在污染并需要治理修复的，应当组织实施修复并达到国家和本市相关标准。

对于未约定产业绩效、土地退出等全生命周期管理要求的存量产业用地，在城市更新活动中，应当通过重新签订建设用地使用权合同，明确全生命周期管理要求。

第十八条（违法建筑、违法用地处理）

城市更新项目范围内的违法建筑、违法用地，应当结合城市更新项目依法予以处置。

第五章 附则

第十九条（施行日期）

本细则自印发之日起施行。《上海市城市更新规划土地实施细则》（沪规土资详〔2017〕693号）同时废止。

本细则印发前相关文件中关于存量工业用地盘活等有关内容与本细则不一致的，以本细则为准。

- 附件：1. 符合相关标准规范要求时经营性建筑面积增量规则
2. 超出相关标准规范要求时增加倍数的折减系数

附件 1

符合相关标准规范要求时经营性建筑面积增量规则

公共要素类型	公共空间			公共服务设施/交通设施/市政设施	
	情形	能划示独立用地用于公共开放空间，且用地产权移交政府的	能划示独立用地用于公共开放空间对外开放，但产权不能移交政府的	不能划示独立用地但可用于公共开放空间 24 小时对外开放，产权不能移交政府的（如底层架空、公共连廊等）	能提供，且房产权能移交政府的
倍数	2.0	1.5	0.8	1.0	0.5

注：①以上倍数为主城区以内地区，主城区以外对应的折减系数为 0.8。②轨道交通站点 300 米范围内的提升倍数为 1.5。③提供地下公共服务设施，增加倍数的折减系数为 0.8。④更新地块内现状包含公共空间但未向公众开放的（如设有围墙等），如经更新后向公众开放，按照提供不能划示独立用地的公共开放空间的奖励面积倍数执行。⑤提供存在邻避影响的公共要素，经论证倍数可以适度提高。

附件 2

超出相关标准规范要求时增加倍数的折减系数

公共要素类型	超出数额	增加倍数的折减系数
公共空间	小于或等于相关标准规范要求 50%的部分	0.8
	大于相关标准规范要求 50%的部分	0
公共服务设施/ 交通设施/市政 设施	小于或等于相关标准规范要求 30%的部分	0.5
	大于相关标准规范要求 30%的部分	0

公开属性：主动公开信息

抄送：市住房城乡建设管理委，市经济信息化委，市商务委，各区规划资源局，各相关管委会规划资源部门。

上海市规划和自然资源局办公室

2022 年 12 月 30 日印发
