

# 上海市规划和自然资源局 上海市住房和城乡建设管理委员会 上海市经济和信息化委员会 上海市商务委员会

沪规划资源规〔2022〕8号

---

## 关于印发《上海市城市更新指引》的通知

各区人民政府（管委会），市政府各委、办、局：

为落实《上海市城市更新条例》，全面指导本市城市更新活动开展，经市政府同意，现将《上海市城市更新指引》印发给你们，请遵照执行。本指引自2022年11月21日起施行，有效期至2027年11月20日。

上海市规划和自然资源局 上海市住房和城乡建设管理委员会

上海市经济和信息化委员会

上海市商务委员会

2022年11月12日

# 上海市城市更新指引

## 第一章 总则

### 第一条（目的）

为全面指导本市城市更新活动开展，根据《上海市城市更新条例》（以下简称《条例》）要求，明确本市城市更新工作的指导思想、总体目标和重点任务，细化完善实施机制和保障措施，充分发挥市场主体组织、实施城市更新活动的作用，制定本指引。

### 第二条（指导思想）

坚持以人民为中心的发展思想，以《上海市城市总体规划（2017—2035年）》为引领，践行新发展理念，以推动高质量发展、创造高品质生活、实现高效能治理为目标导向，统筹实施城市更新行动，建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市。

### 第三条（适用范围）

本市建成区内开展的提升城市功能、优化空间结构、改善人居环境、塑造特色风貌等持续改善城市空间形态和功能的活动适用本指引。

### 第四条（总体目标）

城市更新活动应当按照规划引领、统筹推进，政府推动、市场运作，数字赋能、绿色低碳，民生优先、共建共享的原

则，实现以下目标：

（一）优化区域功能布局，推动产业转型升级，提高城市能级与核心竞争力，促进创新发展。

（二）构建多元融合的“15分钟社区生活圈”，不断满足人民群众日益增长的美好生活需要。

（三）加强历史文化保护和活化利用，塑造城市特色风貌，持续提升城市文化软实力和城市魅力。

（四）完善公共服务设施和市政交通设施，提高城市服务水平，保障城市风险防控和安全运行，提升城市韧性。

### **第五条（重点任务）**

城市更新工作应当包括以下重点任务：

（一）坚持规划引领，推动重点区域提升转型。根据上海市国土空间总体规划层次、单元规划层次的相关要求，落实详细规划中明确的公共服务设施、市政交通设施、公共空间和文化风貌等要求；按照“中心辐射、两翼齐飞、新城发力、南北转型”的空间战略，推进国土空间近期规划确定的城市更新重点区域行动任务。

（二）实现对象全覆盖，分类开展城市更新行动。改善人居环境，积极推进老旧住房持续更新，完善配套设施，提升社区服务水平；促进存量产业用地转型升级，推动土地高质量利用；全方位升级商务集聚区与传统商圈，更好地承载全球城市核心功能；推进公共服务设施和市政交通设施提标改造，提高公共卫生与安全应急保障能力；促进保护建筑的持续修缮和活化利用；全面提升公共空间网络与品质，推动各类附属空间对外开放。鼓励在各类更新活动中运用新材

料、新技术。

（三）以公平公正公开为前提，最大程度激发市场活力。在既有储备方式实施规划的基础上，针对区域更新建立“城市更新行动计划-区域更新方案”的行动制度，推动区域整体更新；针对零星更新健全规则，指导零星更新实施。

#### **第六条（城市更新方式）**

区域更新是针对需要整体提升转型的区域，由更新统筹主体（以下简称统筹主体）按照规划，统筹各利益主体更新意愿，达成共识，编制区域更新方案，组织实施城市更新。

零星更新主要针对有自主更新意愿的自有土地房屋，在符合整体规划的前提下，编制项目更新方案，实施城市更新。

#### **第七条（市人民政府职责）**

市人民政府成立城市更新领导小组，负责统筹、协调全市城市更新工作，研究、审议城市更新相关重大事项。

城市更新领导小组办公室负责城市更新日常工作。

#### **第八条（市级部门职责）**

市规划资源部门负责本市区域更新、零星更新的管理工作，包括审查更新行动计划后报市人民政府，审核更新方案中涉及控详规划优化的内容；负责制定更新行动计划和更新方案编制的规则、城市更新规划土地实施细则等配套文件；负责牵头组建城市更新专家委员会（以下简称专家委员会）并开展相关工作。

市住房城乡建设管理部门负责牵头制定与城市更新活动相适应的消防、抗震、交通、市政配套等建设标准；负责研究制定旧住房更新、“城中村”改造、市场主体参与公有房屋城

市更新等相关政策；负责组织各区推进相关实施工作。

市经济信息化部门负责制定产业升级类城市更新相关行业配套政策；推动各区开展存量产业用地资源利用效率评价，利用差别化政策推进低效产业用地的城市更新；对产业升级类城市更新活动给予行业指导。

市商务部门负责制定商业商办类城市更新相关行业配套政策；推动各区开展存量商业商办用地资源利用效率评价；对商业商办类以及生活物资保障设施的城市更新活动给予行业指导。

市交通、生态环境、绿化市容、水务、文化旅游、应急管理、民防、科技、民政等市政交通设施、公共服务设施相关部门负责梳理相应类型低效闲置用地与空间；制定城市更新相关行业配套政策；对相应类型城市更新活动给予行业指导。

市发展改革、财政、金融、税务、国资等有关部门在各自职责范围内，制定相关政策措施，协同开展城市更新相关工作。

### **第九条（区和街镇职责）**

区人民政府（含作为市人民政府派出机构的特定地区管理委员会，下同）是推进本辖区城市更新工作的主体，负责细化制定区级城市更新相关政策文件和工作机制，包括统筹主体遴选、土地价款确定规则等内容；负责组织编制本辖区更新行动计划、组织遴选统筹主体、组织认定更新方案。

区级部门按照市级部门职责分工，协同开展城市更新相关工作。

街道办事处、镇人民政府按照职责组织公众参与城市更

新活动，收集更新建议，配合推进城市更新项目实施。

#### **第十条（专家委员会）**

专家委员会由规划、房屋、土地、产业、建筑、交通、生态环境、城市安全、文史、社会、经济和法律等方面的人士组成，具体组成办法和工作规则由市规划资源部门会同市住房城乡建设管理部门制定。

专家委员会按照工作规则，为更新行动计划、更新方案的决策提供咨询意见。

#### **第十一条（信息系统）**

本市依托“一网通办”“一网统管”平台，建立全市统一的城市更新信息系统。城市更新信息系统的功能主要包括：

（一）信息公布和收集，包括公布城市更新指引、相关政策标准技术文件、更新行动计划、统筹主体遴选相关信息、更新方案、其他城市更新相关信息等；收集公众的更新意愿、意见和建议等。

（二）监测监督，包括各区更新行动计划的推进落实和项目进展的督查督办与公众监督。

## **第二章 区域更新**

#### **第十二条（区域更新的基本流程）**

区域更新由区人民政府组织编制更新行动计划，报市人民政府审定后，向社会公布；区人民政府遴选或者指定各更新区域的统筹主体，并赋予统筹主体相应职能；统筹主体组织编制区域更新方案，报区人民政府认定后，组织实施。

#### **第十三条（更新行动计划的编制）**

区人民政府应当根据各级国土空间规划与国民经济和

社会发展规划，结合本辖区实际情况和开展的城市体检评估报告意见建议，对需要实施区域更新的，组织编制更新行动计划，划示更新区域，并针对各更新区域，明确规划设计条件、统筹主体的确定方式等内容。

#### （一）更新区域的划示

更新区域应当根据区域情况和更新需要予以划示，兼顾保民生和促发展的要求，综合考虑规划实施情况和专业主管部门的意见。

更新区域一般涉及多个物业权利人，原则上不小于一个街坊。

#### （二）更新区域的规划设计条件

更新区域的规划设计条件应当符合各级国土空间规划，充分衔接相关专项规划的管理要求，包括区域更新目标，开发强度、高度分区等要求，可预留弹性；以及公共服务设施、市政交通设施、公共空间、历史风貌保护等底线要求。

#### （三）统筹主体的确定方式

统筹主体的确定方式有公开遴选和指定两种。公开遴选统筹主体的，应当通过“公开招标”、“竞争性谈判”等方式开展。属于历史风貌保护、产业园区转型升级、市政交通设施整体提升等情形的，市、区人民政府可以指定统筹主体。

### **第十四条**（更新行动计划的听取意见和评审）

更新行动计划的编制，应当广泛听取各单位和个人的更新建议。

更新行动计划编制过程中，区人民政府应当组织听取市、区相关部门意见，并组织专家委员会专家进行评审。

### **第十五条**（更新行动计划的审定和发布）

区人民政府应当将更新行动计划报市规划资源部门；市规划资源部门会同市住房城乡建设管理等部门审查后，报市人民政府审定。

经审定的更新行动计划应当通过城市更新信息系统向社会公布。区人民政府应当做好社会推介、解读与咨询工作。

更新行动计划对规划设计条件、统筹主体的确定方式等主要内容调整的，应当依照第十四条、第十五条规定，履行相关程序。

### **第十六条**（统筹主体的确定）

更新行动计划发布后，区人民政府应当根据更新行动计划确定统筹主体。以公开遴选方式确定的，区人民政府应当发布遴选公告，物业权利人和市场主体均可报名参加遴选。以指定方式确定的，应当通过区政府常务会议等形式集体决策确定。

统筹主体确定后，统筹主体应当与区人民政府签署区域更新统筹实施协议，协议中应当明确统筹主体权利和义务、区域更新方案编制完成时限等内容。

### **第十七条**（区域更新方案的编制）

统筹主体应当按照更新行动计划及统筹实施协议的要求，形成区域更新方案。区域更新方案主要包括规划实施方案、利益平衡方案和全生命周期管理清单。

（一）规划实施方案包括土地使用、开发强度、空间管制、道路交通等系统的开发指标。规划实施方案编制过程中可以按需开展城市设计、公共服务设施、交通影响评价等专

题研究。

（二）利益平衡方案包括产权归集或者合作的具体措施，各城市更新项目的土地利用方式、实施主体、实施时序、资金筹措与使用安排等，以及规划实施方案中确定的公共要素的建设实施要求。

（三）全生命周期管理清单包括运营维护管理、项目绩效、物业持有等要求。

### **第十八条（区域更新方案的意见征询与评审）**

区域更新方案编制过程中，统筹主体应当与区域范围内相关物业权利人进行充分协商，并听取相关专业主管部门、利害关系人意见，组织专家委员会专家评审。

市、区相关部门应当加强对统筹主体编制区域更新方案的指导。

### **第十九条（区域更新方案的认定与公布）**

统筹主体报送区域更新方案时，应当附具物业权利人、专业主管部门、利害关系人和专家意见的采纳情况。

区域更新方案由区规划资源部门接收，报区人民政府认定并明确有效期。涉及已批控详规划优化的，区域更新方案经认定前，规划实施方案应当取得市规划资源部门意见。

区域更新方案经认定后，应当经城市更新信息系统向社会公布。

区域更新方案经认定后不得随意调整。确需调整的，应当依照第十八条、第十九条规定，履行相关程序。

### **第二十条（区域更新方案与控详规划的关系）**

区域更新方案涉及控详规划优化的，由控详规划组织编

制主体会商统筹主体，依据更新方案中的规划实施方案，同步编制控详规划成果，按规定开展控详规划优化相关工作。

### **第二十一条** （区域更新方案的实施）

区域更新方案经认定后，统筹主体应当有序开展产权归集、土地前期准备等工作，配合完成规划优化和土地供应，落实城市更新项目开发时序，优先落实公共要素建设。

区域更新方案中明确的各城市更新项目的实施主体，应当在统筹主体的协调下，根据认定的区域更新方案予以实施。

### **第二十二条** （跨行政区的区域更新）

涉及跨行政区的区域更新，参照上述规定，经市人民政府指定，由市规划资源部门或者区人民政府组织编制更新行动计划，报市人民政府审定后，确定统筹主体。统筹主体编制区域更新方案后，由更新行动计划编制主体组织更新方案认定。

## **第三章 零星更新**

### **第二十三条** （零星更新的基本流程）

零星更新是基于物业权利人的意愿，由物业权利人或者市场主体（以下统称“申请人”），向区规划资源部门申请相关基本信息；编制项目更新方案报区人民政府，经区人民政府认定后，实施城市更新。

### **第二十四条** （零星更新项目的信息申请）

申请人可以向区规划资源部门申请相关基本信息，包括规划信息、地籍信息、城市更新支持政策等。区规划资源部门结合相关情况予以回复。

### **第二十五条** （项目更新方案的编制）

申请人应当编制项目更新方案。项目更新方案主要包括实施主体、规划实施方案和全生命周期管理清单。

### **第二十六条** （项目更新方案的认定与公布）

申请人报送项目更新方案时，涉及联合体或者市场主体作为实施主体的，应当附具与原权利人的合作协议、房地产权益转让协议或者合作意向材料。

项目更新方案由区规划资源部门接收，报区人民政府认定并明确有效期。涉及已批控详规划优化的，项目更新方案经认定前，规划实施方案应当取得市规划资源部门意见。

项目更新方案经认定后，应当通过城市更新信息系统向社会公布。

### **第二十七条** （项目更新方案的实施）

项目更新方案涉及控详规划优化的，控详规划组织编制主体应当同步形成控详规划成果，开展控详规划优化相关工作。

项目更新方案经认定后不得随意调整。确需调整的，应当依照第二十六条规定，履行相关程序。

零星更新项目实施主体根据认定的项目更新方案予以实施。

## **第四章 保障措施**

### **第二十八条** （总体要求）

市、区人民政府及其有关部门应当完善城市更新政策措施，深化制度创新和管理创新，形成政策合力，支持和保障城市更新。

## **第二十九条** （规划保障）

区域更新在优先保障系统性公共要素的前提下，可以按照规划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，按照规定，采取转变用地性质、按照比例增加经营性物业建筑量、提高建筑高度等鼓励措施。对于实现地区功能品质提升有重大贡献的零星项目，可以探索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，合理确定规划指标。

## **第三十条** （用地保障）

根据城市更新项目具体情况，通过收储、收回再供应方式实施的，供应土地采用招标、拍卖、挂牌、协议出让以及划拨等方式。按照法律规定，没有条件，不能采取招标、拍卖、挂牌方式的，经市人民政府同意，可以采取协议出让方式供应土地。

城市更新涉及历史风貌保护和重点产业区域调整转型等情形的，可以组合供应土地。城市更新项目周边的“边角地”、“夹心地”、“插花地”等零星土地，不具备独立开发条件的，可以采取扩大用地的方式整体开发。物业权利人利用自有土地实施城市更新的，对于规划保留地块，在原用地范围内，按照原用途对建筑物进行改建、拆除重建并不超过原登记合法建筑面积的，无需办理用地手续，直接办理建设相关手续。

城市更新项目通过收储、收回再供应实施的，按照相关要求评估土地价款；通过存量补地价方式实施涉及补缴土地价款的，应当按照新、旧土地使用条件，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。市场评估中可综合考虑土地前期开发成本、移交类公共要素成本等，区人民政府集体决策可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。

对于市场主体通过与物业权利人签订协议方式受让房地产权益的，在更新方案经认定后，可以由原权利人和实施主体共同申请将更新方案作为不动产权利有关事项记载于不动产登记簿。实施主体办理存量补地价后，可以申请首次登记，同步注销原产权和记载事项。

城市更新项目以拆除重建和改建、扩建方式实施的，可以按照相应土地用途和利用情况，依法重新设定土地使用期限。

### **第三十一条** （标准保障）

按照环境改善和整体功能提升的原则，因历史风貌保护、旧住房更新、重点产业区域转型需要，可以由相关部门另行制定有关建筑间距、退让、密度、面宽、绿地率、交通、市政配套等差异化的标准或者管理要求。

历史风貌区保护规划范围内的建设活动，应当符合消防等有关技术标准和规范要求。确因历史风貌保护需要，无法达到规定标准和规范要求的，应当在不降低现有保护状况的前提下，经风貌保护专家委员会论证后，由相关管理部门和市规划资源部门协商制定保护方案。

旧住房的改建、扩建活动，应当确保消防安全，确因旧住房改建、扩建需要，无法达到标准和规范要求的，应当在不降低现有消防条件的前提下，由实施主体制定相应的防火安全保障方案，经专家论证后，由消防部门会同市房屋管理

部门予以认定。

### **第三十二条** （资金保障）

区人民政府应当安排资金，对旧住房更新、“城中村”改造等涉及民生保障以及其他涉及公共利益的城市更新项目予以支持，市级按照规定给予相应的资金补助；鼓励通过发行地方政府债券等方式，筹集改造资金。

城市更新按照存量补地价方式补缴的土地出让金，在计提国家和本市有关专项资金后，剩余部分由各区统筹安排，用于城市更新和市政交通等设施建设。

市住房城乡建设管理部门会同相关部门，建立全市统一的市政基础设施维护及资金保障机制，推进市政基础设施全生命周期智慧化运营和管理。

市、区人民政府应当保障组织开展更新行动计划制定、统筹主体遴选等城市更新实施工作经费。

### **第三十三条** （金融支持）

鼓励设立城市更新基金，支持各类城市更新活动开展。

鼓励政策性、商业性银行通过产品创新、专项运维、专项管理等，加大对城市更新的信贷支持。

鼓励国有银行、社会资本等创新低效用地盘活投融资机制。

### **第三十四条** （税费政策）

城市更新项目可以依法享受行政事业性收费减免和税收优惠政策。具体细化措施由发展改革和税务部门另行制定。

### **第三十五条** （产业转型升级引导）

规划为产业用地的城市更新项目，应当按照产业用地高质量利用相关规定实施，完善产业绩效、土地退出等全生命

周期管理要求。

区人民政府应当在资源利用效率评价结果的基础上，会同各部门分级实施相应的能源、规划、土地、财政等政策，促进产业用地高效配置；应当综合采取各类措施对低效产业用地实施“一地一策”分类处置。鼓励通过协议转让、物业置换、园区平台回购、节余土地分割转让和节余房屋租赁等方式，盘活低效产业用地。

其他行业主管部门可以参照产业用地，推进相应存量土地资源利用效率评价工作，推动低效用地的更新盘活。

### **第三十六条** （加强公有房屋管理）

本市对优秀历史建筑、花园住宅类公有房屋承租权归集加强管理。经市人民政府同意，符合条件的市场主体可以归集优秀历史建筑、花园住宅类公有房屋承租权，实施城市更新。

经区人民政府同意，符合条件的市场主体可以归集除优秀历史建筑、花园住宅类以外的公有房屋承租权，实施城市更新。

市场主体参与归集公有房屋承租权的具体管理办法由市房屋管理部门另行制定。

公有房屋出租人可以通过有偿回购承租权、房屋置换等方式，归集公有房屋承租权，实施城市更新。

### **第三十七条** （改革国企土地资产管理与考核机制）

国有企业土地权利人应当带头承担国家、本市重点功能区开发任务，实施自主更新。

国有企业应当积极向市场释放存量土地，促进存量资产盘活。

国资部门应当建立健全与国有企业参与城市更新活动相适应的国有资产监督管理与考核机制，将存量低效用地城市更新工作纳入国有企业考核评价范畴。

### **第三十八条** （社区规划师）

结合社区规划师制度的建立，推动社区规划师全过程参与城市更新，发挥社区规划师在城市更新过程中的技术咨询服务、引导公众参与、政策和方案宣讲解读等作用，促进公众与政府部门、城市更新相关主体的沟通，推动多方协商、共建共治。

## **第五章 监督管理**

### **第三十九条** （全生命周期管理）

本市对城市更新项目实行全生命周期管理。市、区人民政府应当组织规划资源、住房城乡建设管理、经济信息化、商务、交通、绿化市容等部门，综合考虑产业功能、区域配套、公共服务等因素，在更新方案中明确城市更新项目功能、改造方式、建设计划、运营维护管理、项目绩效、物业自持比例、持有年限、节能环保和公共要素建设等全生命周期管理要求。

市、区人民政府应当将明确的全生命周期管理清单纳入城市更新信息系统，通过信息共享、协同监管，实现城市更新项目的全生命周期管理。有关部门应当按照“谁提出、谁负责、谁监管”的原则，对全生命周期管理清单落实情况进行评定并纳入城市更新信息系统，依法实施监督。

城市更新项目涉及用地手续办理的，应当将土地全生命

周期管理要求纳入建设用地使用权合同或者划拨决定书。

#### **第四十条（时效管理）**

统筹主体应当按照统筹实施协议中明确的区域更新方案编制完成时限，完成区域更新方案编制和报送。未能按时报送的，应当依约向区人民政府申请延期。在批准的延期时限内仍不能完成的，统筹主体资格依约失效。

实施主体应当按照更新方案的有效期推进实施。未能按照规定时间实施的，应当按照申报程序向区人民政府申请延期。在批准的延期时限内仍不能完成的，更新方案失效。

#### **第四十一条（公共要素运营监督管理）**

除更新方案另有规定外，公共要素应当与城市更新项目同步实施。

有公共开放要求的上述设施，相关部门应当对设施的运营管理情况予以监管，确保公共开放要求的落实，促进其管理和服务水平的提升。

### **第六章 附则**

#### **第四十二条（施行日期）**

本指引自 2022 年 11 月 21 日起施行。

## 附录：名词解释

**城市更新：**指本市建成区内开展的提升城市功能、优化空间结构、改善人居环境、塑造特色风貌等持续改善城市空间形态和功能的活动。在现有以政府收储方式实施的城市更新活动，以及仅对公共空间或者建筑进行配套功能完善、品质提升的微更新活动的基础上，本指引重点聚焦《条例》创设的区域更新和零星更新，创新实施机制和保障措施，在公平公正的前提下，充分激发市场主体参与城市更新活动的积极性。

**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。

**更新行动计划：**仅针对区域更新，由区人民政府组织编制，划示区域更新范围，明确规划设计条件等内容，用于向社会公开

招募统筹主体。更新行动计划根据更新需求和市场反馈情况，适时编制上报，可以包括一个或者多个区域。

**更新方案：**更新方案包括区域更新方案和项目更新方案两类。区域更新方案明确各城市更新项目的开发指标、实施主体、实施时序、需要实施的公共要素、运营管理要求等。项目更新方案明确规划指标、需要实施的公共要素、实施时序等要求。

**更新统筹主体：**针对区域更新，由市、区人民政府通过公开遴选或者指定的方式确定，承接政府授权，通过市场化运作，统筹平衡各方利益，推动更新区域内物业权利人达成统一的更新意愿，协调推进区域更新实施。统筹主体可以是物业权利人，也可以是其他市场主体。

**实施主体：**城市更新项目的建设单位，可以是物业权利人、物业权利人和市场主体的联合体、物业权利人委托的市场主体、以协议方式取得房地产权益的市场主体等。区域更新中的实施主体也可以是统筹主体。

**公共要素：**包括公共绿地、广场、公共通道等公共空间；文化、教育、体育、医疗卫生、养老福利等非营利性公共服务设施；道路、公共停车场、公交场站等交通设施；供应、环境卫生、消防等市政设施。

**公开属性：**主动公开信息