

上海市规划和自然资源局文件

沪规划资源更〔2025〕281号

关于印发《关于加快转变发展方式 集中推进本市城市更新高质量发展的 规划资源实施意见（2025版）》的通知

各区（管委会）规划资源部门：

现将《关于加快转变发展方式 集中推进本市城市更新高质量发展的规划资源实施意见（2025版）》予以印发，请按照执行。

上海市规划和自然资源局

2025年7月24日

关于加快转变发展方式 集中推进本市城市更新高质量发展的 规划资源实施意见（2025 版）

坚持总规统领和五个统筹，深化建立可持续城市更新模式和政策法规，持续推进城市更新行动，结合实践需求，制定本实施意见。

一、贯通城市更新全流程

（一）构建全周期城市更新模式

突出规划引领、资源统筹，充分发挥市场主体作用，通过统筹谋划、项目计划、规划制定、实施建设、运营管理五个阶段构建全周期城市更新模式。**统筹谋划阶段**明确“十五五”城市更新规划资源工作部署。**项目计划阶段**构建城市更新综合实施机制。**规划制定阶段**编制城市更新单元规划、更新项目实施方案，完善控详规划。**实施建设阶段**开展资源配置，办理规划许可、竣工验收、确权登记。**运营管理阶段**实施全生命周期管理。

（二）谋划“十五五”工作部署

发挥城市总体规划统领作用，衔接城市更新专项规划、国民经济和社会发展规划，结合总规实施评估及近期实施规划，

统筹谋划城市更新规划资源“十五五”工作目标、重点领域与重点任务。

（三）明确年度城市更新规划资源行动任务

根据“十五五”工作要求，市规划资源部门制定全市城市更新年度规划资源行动方案。区规划资源部门结合规划体检，形成年度城市更新规划实施报告，明确年度工作计划，包括城市更新单元的规划目标、空间范围和必要的规划条件，报经区政府审核后，由市规划资源部门认定。

（四）完善城市更新综合实施机制

区政府牵头组建由区规划资源局等政府部门、更新意向主体、属地政府、原物业权利人代表以及“三师”技术团队等组成的城市更新综合统筹平台，建立多方参与协商机制，统筹推进城市更新单元规划与实施。

城市更新综合统筹平台可根据需要设立城市更新综合统筹主体，负责统筹城市更新单元内多主体更新项目。城市更新综合统筹主体通过遴选、协商、联合、指定等方式确定，其权利和义务应予以明确并得到保障。

（五）编制城市更新单元规划

根据城市发展和规划需要，在城市重要发展地区和更新意愿突出地区划定城市更新单元。城市更新单元应以资源统筹和行动统筹为手段，推进地区结构优化、功能完善、文脉赓续、品质提升。鼓励并推动各类城市更新创新政策在更新单元内先行先试。

城市更新单元规划是范围内更新项目实施方案和相应控详规划编制的依据。规划应摸清底数、确定目标、制定蓝图、明确策略，形成综合价值评估、更新项目实施计划等内容，并为更新项目实施落地充分预留相关指标和空间布局弹性。

区规划资源部门应充分发挥“三师”联创机制作用，组织编制城市更新单元规划。编制过程中应充分开展各方意见征询，包括公示、部门意见征询、专家审议等。城市更新单元规划成果报经区政府、市规划资源部门同意后，由市规划资源部门以城乡规划审批专用章代市政府批复。重点地区的城市更新单元规划上报市政府审批。

（六）编制更新项目实施方案

城市更新项目应编制更新项目实施方案，包括规划指标、建筑设计方案、资源配置方式、全生命周期管理清单等内容。

更新项目实施方案由城市更新综合统筹主体或项目实施主体组织编制，报经区政府认定，如涉及已批控详规划优化的，区政府应在认定前就相关内容征询市规划资源部门意见。

通过收储、收回再供应的更新项目，以及非营利性公益设施更新项目可免于更新项目实施方案的编制。城市更新单元内的首发更新项目，其实施方案可与城市更新单元规划同步编制。

（七）简化更新项目控详规划程序

市、区规划资源部门，可结合城市更新单元规划及更新项目实施方案编制，同步开展控详规划优化。已批城市更新单元规划

内的首发更新项目，可免于控详规划任务书编制。控详规划成果应纳入统一信息平台，作为后续建设项目审批管理依据。

（八）实施差别化土地资源配置

按照批准的控详规划，更新项目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。

通过收储、收回再供应方式办理用地手续的，依法可采用出让、租赁、作价出资（入股）以及划拨等方式供应土地，涉及“两旧一村”改造以及风貌保护等情形的，经市人民政府同意，可采用协议出让方式供地。

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，并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，由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。

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。

（九）优化规划许可流程

对于主体明确，更新项目实施方案达到建设工程设计方案深

度的项目，控详规划公示时，可同步公示符合建设工程设计方案公示要求的相关图纸，并予以说明。控详规划公示结束后，如设计方案不作调整的，可不再进行建设工程设计方案公示。

建设工程设计方案和建设工程规划许可证阶段，责任建筑师可协助主管部门开展技术审查，出具技术审查意见。经告知承诺，设计方案、施工图成果符合法律法规或通过相关论证的，规划资源部门可凭责任建筑师签字的技术审查意见，免于设计成果的技术审查。充分预留建设工程设计方案、建设工程规划许可证弹性。

加强老旧房屋拆除管理，不随意拆除具有保护价值的老建筑、古民居。涉及风貌建筑的保护性卸解，在建设工程设计方案已批复，并明确具体保护更新方式和构件要素保护保留要求基础上，经综合性研判，可先行向房屋管理部门申请相关工程备案手续。

（十）优化更新项目竣工验收

竣工规划资源验收阶段，规划资源部门可凭责任建筑师签字的竣工文件，开展规划资源验收工作。责任建筑师应根据建设工程规划许可内容，审核工程施工质量及历史建筑保护情况，确保设计实施品质。

（十一）创新融合空间、数字空间确权登记和流转方式

市场主体与物业权利人签订不动产权益转移的相关协议后，可作为实施主体办理用地、建设许可手续，在物业权利人注销不动产登记后，实施主体申请建设用地使用权首次登记。积极探索

落实数字、三维、孪生空间确权登记和运转流转机制模式，彰显孪生空间价值属性。

（十二）实施更新项目全生命周期管理

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、节能环保以及公共要素建设、运营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，线上线下联动，纳入上海一张图全息数字时空平台，开展实施成效监测和评估，实现全生命周期闭环管理。

二、完善城市更新机制与政策

（十三）健全“三师”联创机制

坚持高起点规划、高水平设计、高质量建设、高标准管理，强化“三师”联创制度保障。通过前瞻性谋划、专业性策划、合理性评估、协助式审查、陪伴式服务，持续参与更新项目的实施、跟踪和评估，发挥城市更新全流程统筹支撑作用。根据更新单元特点，“三师”联创团队除责任规划师、责任建筑师和责任评估师以外，还可汇聚交通、景观、产业、历史文化风貌保护等其他领域专业技术力量。

以**责任规划师**整合空间政策资源、衔接建设实施、保障城市功能和空间品质的提升，在“三师”联创方案研究、城市更新单元规划编制等环节发挥主导作用。

以**责任建筑师**发挥在方案设计、实施把控等方面的专业优

势，整合各项专业设计，破解建设领域规范标准与城市更新需要不适配的问题，提升城市更新设计建设品质。

以**责任评估师**综合资源、资产、资信、资金等要素，评估土地利用绩效，以及更新项目产权归集、数字空间期权评估、建设、运营各阶段的土地与建筑等使用状况、资产价值，综合平衡政府、市场和个人的利益诉求，深化投资测算和经济分析，协助政府和实施主体研判更新项目可行性。

（十四）创新土地资源配置机制

探索建立四资贯通的综合收益平衡机制。根据规划与项目建筑设计方案，优化配置资源。运用 BIM 等技术手段锁定城市更新项目建筑设计方案，通过评估、作价出资（入股）、组合供应、确权注记等方式，贯通资源、资信、资产、资金，实现数字化、强资信、明期权，减少城市更新项目的交易成本、时间成本、商务成本，构建政府和市场“成本共担、利益共享”的综合成本收益平衡模式。

实施土地储备新机制。结合全市市属、区属等企事业单位土地房屋资源和市域部分重要战略空间，集中盘活、储备适当规模土地资源，市区联动、以市为主，建立全市层面可以统一规划、统筹调配使用的土地资源池。经市政府同意后，专门对口解决城市更新中涉及重点地区、重大战略、历史保护和重要民生工程等突出的更新瓶颈和难题，专池专用。

（十五）完善空间规划支持政策

支持城市更新单元运用土地混合开发利用、用途依法合理转换、规划土地弹性管理等创新政策。对于城市更新单元内“一江一河”沿岸等公共活动需求较大的地区，可通过规划评估、城市设计和景观方案论证划定开放空间，适用叠加绿化融合管理政策，其配套建筑用地占比不超过8%，绿化面积比率不低于50%。

支持零星更新项目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更新项目，可以探索在区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。

（十六）完善土地资源配置支持政策

允许通过扩大用地实施整体开发。更新项目周边不具备独立开发条件的“边角地”、“夹心地”、“插花地”等零星土地，以及不适宜单独开发的储备土地，允许通过扩大用地的方式实施整体开发。

支持多渠道降低土地成本。更新项目通过存量补地价方式实施，涉及补缴土地价款的，在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。在符合法律规定的前提下，区政府集体决策时可以结合城市更新综合价值评估报告，考虑相关产业政策、土地利用情况、公共要素贡献等

因素，综合确定土地价款。

支持分期支付土地价款。经区政府决策，土地出让价款可按有关规定在国家规定的缴清期限内采取分期方式缴纳。

支持过渡期功能弹性转换。在不影响远期规划功能实现、不影响相邻关系且符合相关环保、消防、安全等标准的前提下，鼓励利用存量房产等空间资源发展国家支持产业和行业，原则上允许以5年为限，享受不改变用地主体和规划条件的过渡期支持政策。支持存量低效商务楼宇在一定时期内，以保持楼宇主体不变、产证性质不变、主体结构不变为前提，兼容其他业态，具体兼容用途和年限可经认定后实施。

允许部分未竣工项目转换为保障性租赁住房。对已按照国有建设用地使用权合同或划拨决定书实施开发建设，但尚未竣工验收的商办类建设项目，在满足规定条件下，经市、区相关部门联合认定，可用于建设保障性租赁住房。

（十七）完善适用于城市更新的技术标准

针对老旧建筑，更新后日照时间、建筑间距、建筑退让等，执行现行标准确有困难的，在满足安全与不减损相邻地块权益前提下，经专家评审后，可按照改造后不低于现状进行审批。

针对城市更新单元，如涉及消防、节能、抗震、绿化、交通等法规规范标准不适配或与历史文化风貌保护要求不一致的，由“三师”联创团队进行专题论证，形成专项技术论证报告，并纳入城市更新单元规划法定成果。

针对单元内更新项目，如专项技术论证报告无法覆盖的，可提出综合解决方案，经城市更新综合统筹平台组织责任建筑师进行技术论证和专家评审后，由规划资源部门会同相关主管部门对综合解决方案进行认定，作为方案审批依据。

（十八）加强综合政策支持

支持国企间采用灵活的资产划转和权益转让方式，实施联合更新和委托更新。灵活运用多种方式促进权益归集和协商一致。加大财政支持力度，鼓励金融机构依法开展多样化金融产品创新，探索与城市更新可持续发展模式相适应的税收配套政策。

（十九）提升城市更新数字化水平

结合上海量子城市空间智能创新建设要求，建立城市更新数字化档案，发挥时空智能基座和基座大模型能力，打造城市更新智能应用场景，支撑“三师”联创、助力“四资”贯通、跟踪实施成效，强化对城市更新全生命周期的数字化支撑。

三、施行

（二十）施行

本实施意见自印发之日起施行。此前政策规定与本实施意见不一致的，以本实施意见为准。

附件：1. 名词解释

2. 城市更新全周期流程图

3. 相关城市更新政策文件索引

附件 1

名词解释

城市更新单元：建立可持续更新模式的重要载体，是落实国土空间规划要求，满足区域更新需求，实现片区策划、空间统筹和任务统筹的空间单元。

零星更新项目：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的项目。

城市更新综合统筹平台：由政府部门、市场主体和专业技术力量等组成的议事协调平台，统筹推动城市更新单元的规划、建设、实施等更新行动。

城市更新综合统筹主体：城市更新综合统筹主体可由城市更新综合统筹平台按需设立，负责统筹城市更新单元内多主体更新项目，可包括推动更新意愿达成，整合市场资源，参与更新单元规划编制，协调更新项目实施方案，组织开展土地前期准备工作等职能。城市更新综合统筹主体也可以是项目实施主体。

项目实施主体：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。

年度更新规划实施报告：年度更新规划实施报告是各区开展

城市更新行动的年度总体计划，应在每年年初组织编制。该报告应充分衔接城市体检评估等相关工作，内容包括上一年度更新规划实施评估，本年度城市更新工作安排，重点明确城市更新单元规划目标、空间范围和必要的规划条件，即城市更新行动计划的相关内容。

附件 2

城市更新全周期流程图



附件 3

相关城市更新政策文件索引

条文	相关政策文件
(八)实施差别化土地资源配置	《上海市城市更新规划土地实施细则(试行)》(沪规划资源详〔2022〕506号)第十二条、第十三条
(九)优化规划许可流程	《上海市建设工程设计方案批后调整和建设工程规划许可变更管理办法》(沪规划资源规〔2025〕1号)第五条、第六条
(十五)完善空间规划专项支持政策	《上海市城市更新规划土地实施细则(试行)》(沪规划资源详〔2022〕506号)第三条、第五条、第六条、第七条、第八条、第十条
	《上海市公园、绿地与“一江一河”滨水开放空间设施配建管理导则》(沪规划资源建〔2025〕15号)第二章第一条
(十六)完善土地资源配置专项支持政策	《关于本市保障性租赁住房规划土地管理细则》(沪规划资源用〔2022〕20号)第三章第二条
	《关于进一步加强土地出让收支管理的通知》(财综〔2009〕74号)第二条
	《关于支持工业经济发展 加强规划资源要素保障的指导意见(2025版)》(沪规划资源产〔2025〕28号)第二十七条
	《关于开展低效用地再开发试点工作的通知》(自然资发〔2023〕171号)第十一条
(十七)完善适用于城市更新的技术标准	《关于推进商务楼宇更新提升的实施意见》(沪府办发〔2025〕13号)第四条
	《关于深入实施城市更新行动加快推动高质量发展的意见》(沪委办〔2023〕43号)第二十三条
	《上海历史风貌保护指南》(沪规划资源风〔2024〕533号)第三条
	《关于印发上海国资国企支持参与本市城市更新的实施意见的通知》(沪国资委综合〔2023〕185号)第四条、第五条、第八条
(十八)加强综合政策支持	《关于深入实施城市更新行动加快推动高质量发展的意见》(沪委办〔2023〕43号)第十六条
	《关于推进商务楼宇更新提升的实施意见》(沪府办发〔2025〕13号)第八条

公开属性：主动公开

抄送：各区政府（管委会），各相关单位。

上海市规划和自然资源局办公室

2025 年 7 月 25 日印发
