上海市规划和自然资源局文件

沪规划资源风〔2021〕176号

关于修改并重新印发《关于落实〈关于深化城市有机更新促进历史风貌保护工作的若干意见〉的规划土地管理实施细则》的通知

各区规划资源局、局机关各处室、局属各相关单位：

报经市政府同意，决定对《关于落实〈关于深化城市有机更新促进历史风貌保护工作的若干意见〉的规划土地管理实施细则》（沪规土资风〔2018〕380号）作如下修改：

将文中涉及“定向挂牌方式”的表述，统一修改为“定向挂牌、协议等方式”。

现将修改后的文件重新印发，自印发之日起施行。

上海市规划和自然资源局

2021年5月17日

关于落实《关于深化城市有机更新 促进历史风貌保护工作的若干意见》的 规划土地管理实施细则

根据十九大有关加强文化遗产保护传承的精神，为实施《关于深化城市有机更新促进历史风貌保护工作的若干意见》（沪府发〔2017〕50号，以下简称《意见》），进一步细化落实历史风貌保护相关规划土地管理配套政策，促进历史风貌保护和居民生活环境改善，制定本细则。

一、指导思想和适用范围

（一）指导思想。贯彻落实十九大精神，坚持“以保护保留为原则、拆除为例外”的总体工作要求，按照有机更新、整体保护的理念，创新机制、完善政策、活化利用，将历史风貌保护与城市功能完善和空间环境品质提升有机结合，逐步改善居民生活环境。

（二）基本原则。一是坚持规划引领、严格保护。因地制宜，统筹规划，严格按照保护规划要求，落实各项保护措施，完善市政基础设施和公共服务设施，改善居民生活环境。二是坚持区域统筹、分类施策。保护规划的编制和实施应当统筹考虑整体功能布局和历史风貌特色，根据区域特点和发展需求合理确定保护更

新方式，提出配套支持政策和措施。三是坚持政府引导、多方参与。市区规划资源部门要加强统筹协调，充分调动所在地居民及社会参与历史风貌保护规划的积极性，妥善落实保护保留历史建筑所有权人和使用者的保护责任，加强社会和市场参与历史风貌保护的引导和监督工作。

（三）适用范围。本细则适用于按照《历史文化名城名镇名村保护条例》、《上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例》、《上海市文物保护条例》等法律法规确定的历史文化风貌区、风貌保护街坊、风貌保护道路（街巷）、保护建筑（包括不可移动文物和优秀历史建筑）以及经法定程序认定的其他保护保留对象的保护管理工作。

二、工作机制和部门职责

在市历史风貌保护工作机制的基础上，建立市区联动、各部门分工协作、保护专家提供决策咨询意见的工作机制。

（一）市规划资源部门职责。市规划资源部门应当根据《意见》和本细则的规定负责全市历史风貌保护相关规划和土地管理工作，会同相关部门对各区申报的风貌评估和实施方案进行项目认定，并对项目实施情况进行监管。

（二）区人民政府职责。区人民政府是推进本行政区内历史风貌保护工作的责任主体，负责编制历史风貌保护年度工作计划，提出并落实历史风貌保护范围内居民生活条件的改善措施，并定期评估保护项目的实施情况，督促保护项目按计划落实。

（三）区规划资源部门职责。区规划资源部门应当根据区政

府要求，会同区相关部门对本年度各区拟实施的历史风貌保护项目开展风貌评估并共同推进实施方案的制定。

三、历史风貌保护年度工作计划内容

本区历史风貌保护年度工作计划应对历史风貌保护规划编制、调整，历史风貌保护项目推进实施中房屋征收、成套改造、土地出让，历史风貌地区的基础设施改造，环境整治，资金安排等情况进行总体安排。

四、风貌评估和实施方案

区规划资源部门应当会同区相关部门对本年度拟实施的风貌保护项目进行梳理，根据项目成熟条件，开展规划评估，确定保护与更新方式，共同推进项目实施方案的制定，并开展专家论证和公众参与相关工作。

（一）风貌评估。主要包括规划实施评估和确定保护与更新方式等工作。

1. 开展相关地块规划实施评估。按照保护规划、控制性详细规划等地区规划要求，评估历史风貌保护实施项目所在地区历史风貌特色和空间景观特征，按照应保尽保的原则，对建成 50 年以上的建筑进行价值甄别，明确保护保留对象、建筑容量和使用功能。从地区保护更新和统筹发展的角度提出历史风貌保护、功能优化、空间环境改善、基础设施完善等目标和策略。

2. 确定保护与更新方式。根据规划实施评估的要求，结合保护保留对象的实际使用状态、权利人意愿，合理确定保护与更新方式。

（二）实施方案。在落实风貌保护、地区功能、环境可支撑的前提下，区政府（拟定向挂牌、协议等方式出让的项目可会同经遴选产生的实施主体）应统筹规土、旧改、财税等政策，结合功能研究、城市设计、资金测算，经方案比选明确实施主体的权利和义务，形成可操作的实施方案，并明确后续各项工作的时间安排，包括规划调整、土地征收预案、居民安置预案、土地出让条件和出让方式设定、建设项目审批、后续监管等内容。对于存在多地块平衡、组合出让等情况的项目，还应明确开发建设时序等相关内容。

（三）实施主体的确定。采取定向挂牌、协议等方式出让的，出让人应当以公开遴选方式明确实施主体，实施主体应当是参与竞标单位中风貌保护规划、建设和保护经验、项目运营管理能力、资金实力等综合最佳的开发主体。各区应另行制定公开遴选实施主体和方案比选的工作办法。

（四）风貌评估和实施方案的公众参与。编制风貌评估和实施方案过程中，应当征求市区相关部门、利益相关人和社会公众的意见，组织上海市历史风貌保护专家进行项目论证，并鼓励当地居民和社会各界专业人士参与风貌评估和实施方案的编制工作。

五、项目认定

各区规划资源部门应当将各区本年度拟实施的风貌保护项目相关风貌评估和实施方案报区人民政府审核同意后，由区政府将风貌保护年度工作计划及项目相关的风貌评估、实施方案等

报送至市规划资源部门。市规划资源部门应当组织市相关部门对各区政府申报的项目进行认定，经全市综合平衡，形成本市历史风貌保护项目年度实施计划。

市规划资源部门在认定过程中，可根据需要组织召开上海市历史风貌保护专家咨询会。

经认定的历史风貌保护实施项目，涉及调整已批准规划内容的，由市规划资源部门与区政府共同明确规划调整要求，按程序进行审批。

六、保护更新方式

经认定的历史风貌保护实施项目，可采取旧区改造、原权利人或多方共同参与、成套改造、历史遗留“毛地”开发调整的风貌保护更新等多种方式实施。

（一）旧区改造风貌保护更新方式。主要针对纳入旧区改造范围，规划确定需成片或局部保护保留和功能更新的区域，可通过“征而不拆”实施土地储备或引入多元化主体自筹资金组织实施风貌保护更新。

（二）原权利人或多方共同参与风貌保护更新方式。主要针对规划确定的风貌保护保留地块，原权利人单独或引入有能力实施保护更新的合作单位，实施风貌保护更新。

（三）成套改造风貌保护更新方式。主要针对规划确定的以保护保留为主的公有房屋，由政府投资增加配套和基础设施，保留原使用功能，并通过解除部分租赁关系等方式进行成套改造，改善居民的生活环境。

（四）历史遗留“毛地”开发调整的风貌保护更新方式。历史遗留“毛地”出让项目，经甄别认定确需实施风貌保护保留的，重新确定规划和土地使用条件并实施风貌保护更新。

七、规划政策

经认定的历史风貌保护实施项目的规划调整应结合实施方案，充分体现实施方案明确的相关工作要求。规划支持政策包括以下内容：

（一）开发权转移。因历史风貌保护需要难以按照已批规划容量实施的允许进行开发权转移，并优先在临近区块和本行政区内平衡。容量的转出和转入在总体规模上应基本保持不变，如转移过程中功能发生变化，应当重新评估核定建筑规模。

历史风貌保护项目所在区应结合历史风貌评估工作，提出转出地块的历史风貌保护范围、保护保留规模、规划用途、实施方案及拟转出地块的建筑规模和性质，同时结合拟转入地块的周边公共配套、交通环境等承载能力，研究提出转入地块的建筑规模、性质以及项目在转入、转出地块之间联动实施的可行性。

探索开发权跨区转移相关政策由市规划资源部门会同发改、财政等部门视需要另行制定。

（二）规划用地性质调整。在确保城市历史风貌及公共利益的前提下，允许适当调整因历史风貌保护要求所涉及的经营性建设用地的规划用地性质。

（三）建筑使用功能调整。历史文化风貌区、风貌保护街坊内鼓励符合历史风貌保护要求的用地性质兼容。根据保护规划确

定的保护保留历史建筑，因功能优化再次利用的，可按程序调整建筑使用功能。

（四）建筑面积奖励。为鼓励更多的保护保留历史建筑，除风貌保护规划确定的法定保护保留对象外，区政府、原权利人及建设主体主动原址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，原则上可按新增历史建筑容量的30%的不计入容积率，具体比例结合审定的方案确定；用于公益性功能的，原则上可全部不计容积率。

（五）历史风貌保护相关建筑技术管理规定。因历史风貌保护、延续城市历史空间肌理需要，在满足消防、安全等要求的前提下，经风貌区规划管理特别论证，有关保护保留历史建筑的更新改造和新建建筑的间距、退让、面宽、密度、绿地率等指标可以按原历史建筑的空间格局控制。因保护历史风貌需要而无法达到规定的消防标准的，由消防部门和市规划资源部门根据建设项目制定相应的防火安全措施。

八、土地政策

（一）差别化土地供应政策

1. 对采取旧区改造风貌保护更新方式实施风貌保护的，原则上由各级政府通过土地储备方式对旧区实施土地征收补偿安置，风貌保护实施项目涉及经营性用地的，应采取保留建筑物带方案公开招拍挂方式出让。其中，法定风貌保护范围的地块与其相邻地块组合为风貌保护项目的，风貌保护用地占项目总面积达到50%以上的，可采取保留建筑物带方案定向挂牌、协议等方式出

让；同一行政区（浦东新区应为外环线内）的法定风貌保护范围内的地块，可组合形成风貌保护实施项目，风貌保护用地占项目总面积达到 50%以上的，可采取保留建筑物带方案定向挂牌、协议等方式出让。风貌保护实施项目范围内的市政道路可不计入项目总面积。

鼓励引入多元化主体自筹资金组织实施风貌保护项目。具体由各区政府按规定对项目认定，由引入主体自筹资金腾迁原权利人和居民，并按上述条款实施土地供应。

采取定向挂牌、协议等方式出让的，定向挂牌、协议等方式出让的风貌保护实施项目面积不得超过 18 公顷。

2. 对采取原权利人或多方共同参与风貌保护更新方式的，可由原权利人或其与引入的合作单位，按城市更新和历史风貌保护管理要求，通过存量补地价方式，签订土地出让补充合同，保留保护建筑实施更新开发。对于风貌保护实施项目周边不具备独立开发条件的“边角地”、“夹心地”、“插花地”等零星土地用于经营性开发的，可采取扩大用地的方式结合历史风貌保护主体项目进行整体开发。

对由直管公房管理单位出资为主，保留租赁居住功能的保护、保留历史建筑，可由直管公房管理单位及其引入的合作单位，出资全部或部分腾迁承租户后，在明确保护和管理要求的基础上，以存量补地价方式办理出让手续。直管公房管理单位取得的房屋应长期持有，仅用于出租。引入的合作单位应按项目认定机制要求予以认定，并积极发挥大型国有企业的引领和带动作用。

3. 对采取成套改造风貌保护更新方式的，原则上不涉及新增用地，确需与成套改造项目周边不具备独立开发条件的“边角地”、“夹心地”、“插花地”等零星土地合并利用的，可采取扩大用地的方式结合风貌保护主体项目进行整体开发。

4. 对采取历史遗留“毛地”开发调整的风貌保护更新方式的，原受让人有意愿且有能力按风貌保护要求承担保护更新的，经区政府同意，可按照风貌保护规划、建设和保护要求重新签订土地出让合同。

经区政府同意，历史遗留“毛地”出让项目也可采取变更开发建设单位的方式实施保护更新。由区规划资源部门与原受让人、变更后的开发建设单位协商，按照风貌保护规划、建设和保护要求，重新签订出让合同。

对不愿或无能力按保护要求承担保护更新的，可由所在区政府协商解除或单方解除土地使用权合同，收储后按规定出让。

对于历史遗留“毛地”出让地块，在确保保护要求妥善落实的前提下，经区政府集体决策，可采取“一事一议”的方式，与临近地块组合，通过带方案定向挂牌、协议等方式供应。组合后的历史风貌保护建筑用地占项目总面积应符合应达到50%以上。

（二）地价管理

出让人应根据土地评估价格、土地市场情况等，在市场评估基础上，结合风貌保护等土地全生命周期管理要求，经集体决策，综合确定地块出让起始价。经认定的历史风貌保护实施项目采取保留建筑带方案定向挂牌、协议等方式出让的经营性用地的，出

让起始价应在综合风貌保护影响因素的基础上，不低于项目近期周边或同等地价级别区域同用途土地的公开出让成交地价。

以存量补地价方式、历史遗留“毛地”出让项目调整的，区规划资源部门应委托评估机构，按项目批准时点进行市场评估，经区政府集体决策后，按新土地使用条件下土地使用权市场价格与原土地使用条件下剩余年限土地使用权市场价格的差额，补缴出让价款。地价评估时可综合风貌保护影响因素。

九、土地全生命周期管理和评估考核

（一）土地全生命周期管理。市规划资源部门会同市住房城乡建设管理、发展改革、财政、文物等相关部门，将保护保留对象、保护更新方式、历史建筑功能调整、日常保护修缮维护、物业持有、持有年限以及项目的开发时序和进度安排等要求，一并纳入土地出让合同等，实行历史风貌保护实施项目的土地全生命周期管理。涉及开发权转移的，容积率转出及转入地块所涉及的保护更新项目应当与开发新建项目同步实施，同步竣工。

（二）评估考核。市规划资源部门根据年度实施计划，对经认定的历史风貌保护实施项目进行监管，对相关规划调整、房屋征收或置换、土地供应、保护修缮等工作要求的落实情况，相关配套政策实施及资金使用情况等，进行评估考核。考核结果作为后续项目申请认定的有关依据。

十、房屋产权登记

风貌保护相关历史建筑产权清晰，改造审批法定依据充分，可按不动产登记相关法规进行产权登记，具体视项目情况办理。

抄送:各区人民政府,市相关部门。

上海市规划和自然资源局办公室

2021年5月17日印发