

上海市人民政府办公厅文件

沪府办发〔2026〕15号

上海市人民政府办公厅关于印发《上海市城市更新和住房发展“十五五”规划》的通知

各区人民政府，市政府各委、办、局：

《上海市城市更新和住房发展“十五五”规划》已经市政府同意，现印发给你们，请认真按照执行。

2026年7月24日

（此件公开发布）

上海市城市更新和住房发展“十五五”规划

为高质量开展城市更新,推进住房发展,根据《上海市国民经济和社会发展的第十五个五年规划纲要》,制定本规划。

一、总体要求

坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻党的二十大和二十届历次全会精神,深入学习贯彻习近平总书记考察上海重要讲话精神和中央城市工作会议精神,以推进城市更新和住房发展为抓手,增强城市发展动力,改善住房民生,优化公共服务,增强安全韧性,提升治理效能,推动城市高质量、内涵式、可持续发展,把发展成果转化为民生福祉,努力建设现代化人民城市,为加快建成具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市提供有力支撑。

到2030年,人居环境持续改善,存量资源提质增效,公共服务优质均衡,风貌特色魅力彰显,生态系统拓展优化,本质安全全面加强。城市更新和住房发展体制机制更加健全,法规政策更加完善,模式路径更加多样,投融资方式更加丰富。

专栏 “十五五”时期上海市城市更新和住房发展主要指标				
序号	指标	2025 年基期值	2030 年目标值	属性
1	城中村整体改造项目认定数量(个)	〔70〕	〔12〕	约束性
2	旧住房成套改造(含小梁薄板房屋改造)(万平方米)	〔129〕	〔120〕	预期性
3	实施老旧小区改造面积(万平方米)	〔6880〕	〔3000—4000〕	预期性
4	新增供应商品住房规模(万平方米)	〔4200〕	〔2500—2800〕	预期性
5	新增供应各类住宅用地面积(公顷)	〔2921〕	〔1800—2300〕	预期性
6	新增供应保障性租赁住房数量(万套(间))	〔26.7〕	〔25—27〕	预期性
7	新增筹措供应新时代城市建设者管理者之家床位数量(万张)	〔7.3〕	〔12〕	预期性
8	推动商办楼宇更新数量(栋)	/	〔150〕	预期性
9	更新商业设施面积(万平方米)	〔260〕	〔500〕	预期性
10	推进重点更新片区数量(个)	/	〔20〕	预期性
11	提升和新建“美丽街区”数量(个)	875	1000	预期性
12	社区公共服务设施 15 分钟步行可达覆盖率(%)	87.92	95	预期性
13	成熟大型居住社区数量(个)	29	32	预期性
14	重点小区物业治理提升数量(个)	/	〔1500〕	预期性
15	区管及以上美丽幸福河湖建成率(%)	21	70	预期性

序号	指标	2025 年基期值	2030 年目标值	属性
16	改建或新建口袋公园数量(座)	〔393〕	〔200〕	预期性
17	新增达到海绵城市建设要求的城市建成区面积(平方公里)	〔295.8〕	〔450〕	预期性
18	既有建筑节能改造面积(万平方米)	〔3200〕	〔5000〕	预期性
19	为居民用户更换切断型智能燃气表数量(万台)	〔305〕	〔500〕	预期性

注:〔〕内为 5 年累计数。

二、人居环境持续改善

(一)城中村和旧住房成套改造提速攻坚。加快城中村改造,用足用好城中村改造专项借款、地方政府专项债等,加大财政资金投入。加快动迁腾地,积极推进实施房票等多元化安置。到 2026 年底,全面启动城中村整体改造项目,全面完成整治提升。到 2027 年底,全面完成整体改造项目的前期改造。同步推进实施规划拔点。

加快旧住房成套改造,通过拆除重建、旧城区改建、功能置换等方式实施不成套职工住宅改造,积极完善公房承租权归集、腾退更新路径。到 2026 年底,力争全面完成剩余约 2 万平方米小梁薄板房屋改造。到 2030 年底,力争基本完成不成套职工住宅改造,不成套里弄、公寓、花园住宅更新取得积极成效,推动实施一批兼具民生改善、保护发展的城市更新项目。

(二)老旧小区改造接续实施。进一步扩大老旧小区改造覆盖面,同步解决房屋安全隐患问题,实现公房、售后公房类小区全覆

盖修缮,逐步扩展至混合类、早期商品房小区,按照“先体检、后改造”的原则,分批纳入改造计划。提升改造水平,丰富改造内容,引导居民参与和自治,共同维护改造成果。支持老旧住房自主更新。有序推进老旧电梯更新和既有多层住宅加装电梯。持续推进既有居住建筑节能改造。

(三)房地产市场平稳健康发展。加快构建房地产发展新模式,稳妥有序推进房地产开发、融资、销售等相关基础性制度建设,严格落实商品住房预售资金监管制度和项目开发公司制,强化房地产项目开发全过程管理。规范市场秩序,提升房地产服务业能级水平。加大专业化、规模化住房租赁企业培育力度,健全房屋租赁分类监管体系。

加快完善住房供应体系,综合考虑人口结构、家庭规模及变动趋势,科学合理确定各区住房供应规模、空间布局和产品结构。适应多子女家庭等多样化住房需求,增加房型更优、品质更高、配套更好的改善性住房供应。深化完善房地联动,增加主城区优质住宅用地供给,建立新城住宅用地供应与人口导入相适应的土地供应机制,优化住宅用地容积率、建筑高度、配建保障性租赁住房等指标。

(四)住房保障扩容提质。强化公共租赁住房兜底保障,做到应保尽保。持续扩大保障性租赁住房供给,着力优化空间布局和供应结构,强化供需匹配。加强新时代城市建设者管理者之家筹措供应,丰富点位规划布局,提高中心城区床位占比。根据需求确

定配售型保障性住房、征收安置住房建设规模。加强各类人才安居服务,面向新就业大学生等青年群体,强化普惠性青年安居专项支持,面向重点单位急需紧缺人才,用好人才安居平台,实施“房补联动”。有序推进住房保障轮候库建设,加强保障房供后管理服务。

三、存量资源提质增效

(五)商业商办更新提升。推进商办楼宇功能拓展和融合发展,支持存量商办楼宇因地制宜兼容符合地区发展导向和人民群众生产生活需求的功能业态,分类引导低效商办楼宇更新提升。加强招商引资,促进业态升级。依托上海市存量商办楼宇一站式服务平台,优化营商服务和管理流程。完善商办楼宇监测机制,加强监测平台建设,实现数据互联互通。做好宣传发布,引导和稳定市场预期。推进小陆家嘴、虹桥国际中央商务区、漕河泾、五角场等商务单元更新。

促进商业街区活力焕新,推动商业设施布局与消费功能要素相适应,优化重塑街区空间与功能业态。推动南京路、徐家汇等重点商圈能级提升,加强国际级消费集聚区建设。加强文商旅体展融合,加大智慧商圈和新型消费基础设施等建设力度,完善商业空间布局体系。支持企业自主更新,推进存量商业设施改造升级。

推动老旧街区功能转换、业态升级、活力提升,结合“美丽街区”建设,统筹道路设施、建筑立面、沿街绿化、路面保洁等进行全要素、一体化建设提升,打造“美丽街区+文旅”“美丽街区+商业”

“美丽街区+生态”新模式,放大“美丽街区”溢出带动作用。

(六)产业空间集约盘活。加强空间布局引导,持续稳定产业空间规模,确保产业用地用于产业发展。深化开展存量产业用地盘活处置,建立全生命周期管理制度。加强综合绩效评估,识别低效产业用地并形成分类处置方案,鼓励发展战略性新兴产业、未来产业。综合采用政府收储、自主更新、联合更新等方式,加快推进产业集聚区建设,培育一批高能级产业特色园区。推动低效产业用地盘活处置 75 平方公里。

(七)重点片区焕新引领。通过城市更新专项规划,统筹划定若干城市更新片区,加大土地、规划、财税、金融等配套政策支撑。加强更新片区策划,提出目标定位、主要功能和业态产业,明确统筹主体、实施路径和资金来源,排摸更新项目并合理安排实施时序,形成项目实施方案。推进外滩第二立面、吴淞创新城等重点片区内不少于 300 个更新项目实施。

四、公共服务优质均衡

(八)城市功能持续完善。充分利用存量低效资源,优先补齐民生领域公共服务设施短板。建设改造全民健身场地设施,开展市体育宫、江湾体育场场馆更新改造前期研究工作。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。加快全龄友好滨水空间建设,不断完善黄浦江、苏州河沿线公共服务设施,更新改造沿岸游船、轮渡码头及周边驿站。新增家门口养老服务站 1000 家;完成公交站台无障碍改造不少于 300 个;推进黄浦江、苏

州河沿岸一批儿童友好体验点和滨水驿站提质升级,推动已贯通区域无障碍环境提升。

(九)完整社区扩面增效。统筹实施完整社区建设与社区嵌入式服务设施、“15 分钟社区生活圈”等工作。因地制宜设置社区托幼、养老、卫生、文化、便民商业等配套设施,加强存量闲置房屋复合利用。增加社区各类产业空间,发展相关服务业,构建“社居商企”多元融合的社区生态。建设更新改造社区公共空间、公共绿地、环境卫生等场所设施,增加健身休闲运动场所。加强各类基础设施建设,完善设施运行维护机制。到 2027 年底,主城区和五个新城完整社区覆盖率达到 60%,新增建成特色类完整社区 15 个以上。在此基础上,进一步优化完整社区空间布局,推动完整社区向新市镇延伸。

(十)大居发展提质增能。建设全龄友好、多元融合、业态丰富的大型居住社区。以需定建,统筹建设筹措转化保障性住房,加强品质管控,提高房源使用效能。加强人口监测分析,结合完整社区建设要求,动态评估和优化基础设施和公共服务设施空间布局,滚动实施大型居住社区配套三年行动计划,提高建设及开办品质,形成特色亮点。新增公共服务配套 300 项,成熟大型居住社区占比提升至 80%以上。

(十一)“好房子”建设有序推进。实施房屋品质提升工程,全链条提升住房标准、设计、材料、建造、运维水平,聚焦隔声降噪、防水防反味、抗菌防霉、保温隔热等问题,建设改造安全舒适绿色智

慧的“好房子”。优化房型设计和全装修标准,提高建筑性能,完善配套设施。发展智能建造,培育现代化建筑产业链,加快推动建筑业转型升级。加强规划、建设、预售、交付全流程管理,完善预看房、工程质量保险、竣工验收等制度。推动既有住房更新改造,把老房子改造为“好房子”。

(十二)物业治理水平显著提升。优化住宅小区党建引领物业治理体制机制,健全居民区党组织领导下的居民委员会、业主委员会、物业服务企业协调运行机制。推动业委会应建尽建、按时换届,全链条完善业主大会、业主委员会组建、运行与监督机制。实施物业服务质量提升行动,建立质价相符的物业行业市场调节机制,推广酬金制物业服务计费方式。提升物业服务企业履约水平,鼓励支持物业服务企业业态向居家养老、健康管理、家政服务等个性化服务领域延伸。强化物业服务企业应急状态响应能力和水平。鼓励引导物业管理区域或管理单位合并,支持企业开展集团化运作、品牌化经营。加快智慧物业建设。全市住宅小区物业治理覆盖率达到100%。

五、风貌特色魅力彰显

(十三)构建保护传承体系。健全历史文化保护传承法规体系,研究并推动历史文化名城保护规划编制工作,开展中国历史文化名镇保护规划修编。摸清文化遗产资源底数,完成第四次全国文物普查和新发现文物认定公布,完成老城区和老街区专项调查工作,公布一批上海市历史文化名镇,完成第六批优秀历史建筑、

第二批上海市红色资源、第四批上海工业遗产认定公布。

(十四)分级分类保护利用。积极探索历史文化资源活化利用模式。持续推进衡山路—复兴路、老城厢、愚园路、南京西路等历史文化风貌区有机更新,注重发掘和带动传统特色产业的提升。持续推进新场镇、朱家角镇等历史文化名镇保护提升和传承利用。坚持保护第一、应保尽保、以用促保,实施海关大楼、真如寺大殿等重点文物建筑以及高阳大楼、花园坊等优秀历史建筑的保护修缮项目。积极引导具备对外开放条件的文物和优秀历史建筑向社会公众开放。

(十五)彰显历史人文元素。保护好传统文化基因,鼓励继承创新,建设彰显上海红色文化、海派文化、江南文化的城市特色风貌,推出一批人文、艺术、建筑、时尚相融合的“城市行走”线路。动员组织社区居民和社会机构深度挖掘传承历史文化。继续用好“文化和自然遗产日”等品牌主题活动,开展形式新颖、内容丰富的文化遗产宣传展示。

六、生态系统拓展优化

(十六)加强生态环境治理。构建多层次、成网络、功能复合的城市生态基础设施体系。系统化全域推进海绵城市建设,强化初雨治理和排水能力提升融合。修复河湖海岸湿地空间,保护湿地风貌。巩固城市黑臭水体治理成效,打造一批高品质生态清洁小流域。加强建设用地土壤污染风险管控和修复。

(十七)推进公园城市建设。实施新一轮“公园城市”建设工

程,加快环城生态公园带建设。重点构建“一江一河一带”蓝绿生态网络,以黄浦江、苏州河、外环绿道为骨架,拓展延伸“一江一河”滨水开放区域,联通垂江生态廊道。系统推进城市绿环绿楔绿道建设。公园数量累计达到 1600 座以上,新增黄浦江滨江绿地及公共空间面积 100 公顷,活化提升苏州河滨河绿地及公共空间面积 100 公顷,新增黄浦江滨水贯通岸线长度 52 公里(干流水系 4 公里、支流水系 48 公里)。

(十八)推动绿色低碳转型。大力发展绿色建筑,加快新型建材研发应用,推动超低能耗建筑、低碳建筑规模化发展,推行装配式建筑和全装修住宅。推动金山绿色低碳转型,打造宝山吴淞创新城绿色低碳样板区。健全生活垃圾全程分类体系,持续开展生活垃圾分类投放设施友好化改造,因地制宜推动部分生活垃圾转运站升级改造。完成既有公共建筑节能改造 3000 万平方米,完成既有居住建筑节能改造 2000 万平方米。

七、本质安全全面加强

(十九)加强房屋安全管理。健全房屋安全体检、房屋安全管理资金、房屋质量安全保险等房屋全生命周期安全管理制度。完善数字化智慧体检、专业评估和检测鉴定相结合的房屋安全体检制度,优化既有房屋安全风险评估预警大模型。完善住宅专项维修资金政策,推动建立健全既有房屋安全管理公共资金筹集、管理、使用模式。积极探索普惠性综合保险机制,结合市场化手段提升房屋安全保障水平。

(二十)完善交通基础设施。推进既有轨道交通线路提效增能,开展轨道交通信号系统升级和车站综合改造。持续开展城市快速路功能提升工程和道路老旧设施更新,继续实施高架道路“年轻化”改造。优化城市货运网络规划设计,健全分级配送设施体系。持续推进停车资源优化和智能化改造,推动一批既有公共停车场(库)更新改造、功能提升。稳步实施慢行交通专项提升项目,建设慢行交通精品区域。

(二十一)统筹防洪排涝治理。加强河网管网联排联调,加快排水防涝设施建设改造,加强绿色调蓄顶层设计,深度融合城市更新、海绵城市建设等工作,推进公园、绿地、下沉式广场、地下空间等绿色调蓄设施建设,构建完善的城市防洪排涝体系。有序实施河道整治工程、重要泵闸口门建设和主海塘提标改造建设,持续开展防汛泵站设备集中更新工程,并推进实施一批低洼圩区改造、积水点改造项目。

(二十二)实施市政管网更新。加快城市基础设施生命线安全工程建设,推动重要设施、能源、水源等分布式布局,完善抗灾设防标准,提高安全保障能力。全面排查基础设施风险隐患,实施老旧燃气、供排水、电力等管网设施改造。持续开展雨污混接排查整治,建立健全长效管理机制。加强城市生活污水收集处理、再生利用和污泥处理处置设施建设改造,加快建立污水处理厂站网一体建设运维机制。到2028年底,完成架空线入地和杆箱整治道路长度300公里。

(二十三)强化重点领域安全管理。开展消防救援设施和力量配置评估,加快实施老旧消防设施更新改造,着力解决老旧高层建筑消防突出风险隐患,推动一批高层建筑消防安全设施设备更新。加强消防救援站点、救援设施设备更新。推动应急避难场所提升改造,推进地下空间统筹开发和综合利用。

八、持续强化支撑保障

(二十四)创新工作机制。建立健全城市体检和城市更新一体化推进机制,加强体检成果向更新项目实施转化。建立完善城市更新“专项规划—片区策划—项目实施方案”规划实施体系,衔接国土空间规划,编制城市更新专项规划,开展片区策划,制定项目实施方案,推动项目实施。建立健全适应城市更新的建设、运营、治理体制机制。加强城市更新社会风险评估、矛盾化解处置机制建设。完善“人房地钱”要素联动机制,以人定房、以房定地、以房定钱。加强住房发展年度计划实施情况的动态监测,提高住房供给与人口变化匹配度,强化住宅用地供需衔接。

(二十五)完善法规政策标准。持续贯彻实施《上海市城市更新条例》。健全党建引领物业治理法规体系,推动修订《上海市住宅物业管理规定》及配套文件。持续优化城市更新规划资源政策。推动土地混合开发利用和用途依法合理转换,完善过渡期政策,依法稳妥推进工商业用地土地使用权延期续期,推动零星用地集中改造政策落地实施。优化产权归集、整合、置换和登记政策。进一步完善住房租赁相关配套政策。完善适用于高质量城市更新和住

房发展的技术标准。制定修订分类适用的消防、配套公共设施等标准。构建“好房子”建设技术标准体系。完善大居配套建设管理导则。

(二十六)健全投融资方式。建立可持续的城市更新投融资体系。加大市、区财政投入,积极争取中央预算内投资、专项借款支持,用好超长期特别国债,对符合条件的城市更新项目,给予专项债等支持。落实城市更新相关税费减免政策。完善市场化投融资模式,创新激励机制,吸引社会资本参与城市更新。建立健全政府、经营主体、社会群众多方资金共担模式。鼓励各类金融机构加强对城市更新项目的信贷支持,创新金融产品。完善住房金融相关政策。发挥城市房地产融资协调机制作用,推进城市房地产融资协调机制“白名单”项目扩围增效。深化住房公积金制度改革,拓展住房公积金覆盖面和使用范围,持续深化长三角地区住房公积金一体化合作。加大居民住房消费金融支持力度,更好满足居民合理购房信贷需求。

(二十七)构建多主体协同参与机制。政府统筹协调各类存量资源,支持国有企业、民营企业参与城市更新。充分发挥街道社区作用,注重在城市更新中问需、问计、问效于民,建立居民、产权人、企业等多方主体参与机制。有效发挥市场作用,充分调动经营主体积极性。鼓励产权所有人自主更新,支持企业盘活闲置低效存量资产,更好发挥国有资本带动作用,优化国企考核机制。统筹各项城市更新任务,用好“三师”联创机制,推进集成设计实施一体化

工作,支持多领域专业力量和服务机构参与城市更新,健全专家参与公共决策制度。培育城市更新专业化运营机构。

(二十八)加大科技赋能。加强城市更新科技创新能力建设,大力研发新技术、新工艺、新材料,加快科技成果推广应用。全面推进市城市更新信息系统建设。持续推进城市信息模型底座建设,推广建筑信息模型技术应用于既有建筑改造等场景。探索智能感知设施在城市更新领域的应用。着力构建“数据驱动、智能协同、韧性安全”数字房管治理体系。

九、组织实施

全面加强党的领导,持续强化市、区城市更新领导小组统筹调度职能,完善城市治理工作体系,发挥好“一委一办一平台”作用,建立健全城市管理统筹协调机制。坚持市、区协同,推动城市治理重心和配套资源下沉,市级有关部门做好政策制定和重点工作的协调指导,明确目标、任务和措施。各区政府压实主体责任,细化落实本规划确定的重点任务,确保顺利实施。加大宣传力度,广泛宣传新时代党领导城市更新的创新政策和工作成效,积极营造良好氛围。

抄送：市委各部门，市人大常委会办公厅，市政协办公厅，市纪委监委，市高院，市检察院。

上海市人民政府办公厅

2026 年 7 月 28 日印发
