

北京城市更新行动的制度挑战与优化策略

□ 游 鸿, 王崇烈, 陈思伽, 赵 昭

[摘要] 实施城市更新行动是党的十九届五中全会作出的战略决策, 是推进我国新型城镇化的重要抓手。北京作为全国第一批城市更新试点城市之一, “十四五” 开局以来, 积极推进城市更新制度建设, 推动城市更新立法, 发布城市更新行动计划, 通过建立更新规划体系、组织保障体系、政策体系, 完善项目管理推进机制, 吸引社会资本参与, 初步构建了城市更新行动制度建设的“五维框架”。文章结合北京的制度建设和更新项目实施经验, 深入剖析当前城市更新行动制度建设面临的问题与挑战, 从产权格局、社会资本参与、工作组织与项目实施机制、政策体系完善等方面提出制度优化建议, 并对城市更新行动制度研究的逻辑起点、价值内涵和研究范式等关键问题进行了思考。

[关键词] 城市更新行动; 制度建设; 产权格局; 项目推进; 政策体系; 社会资本

[文章编号] 1006-0022(2022)09-0022-09 **[中图分类号]** TU984.11^{*4} **[文献标识码]** B

[引文格式] 游鸿, 王崇烈, 陈思伽, 等. 北京城市更新行动的制度挑战与优化策略 [J]. 规划师, 2022(9): 22-30.

Institutional Challenge and Optimization Strategy of Urban Regeneration in Beijing/You Hong, Wang Conglie, Chen Sijia, Zhao Zhao

[Abstract] Urban regeneration is a national strategy to promote new urbanization in China. As one of the first group of experimental cities, Beijing has actively promoted institutional construction of urban renewal including legislation and action plan, built the planning system, organization system, and policy system, optimized project management mechanism for social capital participation, and established a five dimensional framework of urban regeneration action. Based on the experience of institutional construction and project implementation in Beijing, this essay analyzes the problems and challenges of urban regeneration in institutional construction, proposes improvement suggestions from property rights scheme, social capital participation, working organization, project implementation mechanism, and policy integration, and discusses the prospects of institutional research of urban regeneration with respects of logical base, essential values, and research paradigm shifts.

[Key words] Urban regeneration action, Institutional construction, Property structure, Project advancement, Policy system, Social capital

1 引言

1.1 北京城市更新行动的历史使命与现实要求

随着我国城镇化从增量扩张转向存量优化提升的下半场, 城市更新已成为推进新型城镇化的重要抓手和战略抉择。党的十九届五中全会明确提出实施城市更新行动, 并将其作为新时代重要任务写入国家“十四五”规划纲要。王蒙徽在《实施城市更新行动》一文中明确提出了城市更新行动的四大意义与八项任务^[1]。住建部

于2021年11月明确提出在全国21个城市(区)开展城市更新试点工作, 北京是一线城市中唯一的试点城市^[2]。

北京作为首都, 已进入由大规模增量建设转为存量提质改造和增量结构调整并重的发展阶段, 城市更新成为其实施城市总体规划的重要手段, 同时要做好强化首都功能、服务“四个中心”建设、有序疏解非首都功能、优化提升首都功能、促进产业转型与建设宜居城市多方面工作^[3]。从城市发展的现实条件来看,

[作者简介] 游 鸿, 硕士, 高级工程师, 北京市城市规划设计研究院城市更新规划所主任工程师。

王崇烈, 硕士, 正高级工程师, 北京市城市规划设计研究院城市更新规划所所长。

陈思伽, 硕士, 工程师, 现任职于北京市城市规划设计研究院城市更新规划所。

赵 昭, 硕士, 工程师, 现任职于北京市城市规划设计研究院城市更新规划所。

根据初步统计,北京全市存量用地约为2 460 km²,各类存量待更新建筑约为25.4万栋,总面积约为2.45亿平方米,存量用地和建筑空间范围广、规模大^[4]。从规划引领方向来看,在《北京城市总体规划(2016年—2035年)》的“减量双控”要求下,规划实施更多依靠存量建设用地的挖潜利用,因此北京的城乡发展必须回应更严格的规模约束下提升空间利用效益的重大命题。

相较于其他大城市,北京的城市更新有其特殊性。作为首都,北京的城市更新目标更综合、要求更严格、实施标准更高。在目标定位层面,北京的城市更新是千年古都的城市更新,是落实新时代首都城市战略定位的城市更新,是减量背景下的城市更新,是满足人民美好生活需要的城市更新^[4]。在实施层面,首先在空间范畴上,北京的城市更新是整个城市的更新,主要在中心城六区展开,平原新城也有涉及;其次,北京的城市更新不能延续以往的单点“盆景式”更新,而应以街区为平台推动片区更新和整体功能提升;最后,北京的城市更新在具体工作推进中需要统筹各项任务,编制专项行动计划,实行清单化管理、项目化推进,在项目实施推进中发掘痛点问题、完善政策支撑体系。

1.2 相关研究综述与研究问题

随着国家层面城市更新行动的总体规划部署与各地更新实践的广泛推进,近年来国内学术界针对城市更新行动及其制度建设的研究逐渐增多。早期研究主要基于城市更新行动相较于物质规划的差异^[5],从产权出发,探讨城市更新各参与方通过产权界定与制度安排,将外部成本内部化,通过合约组成利益共享、风险共担共同体的内容^[6-7]。近期研究则聚焦于城市更新的动力机制与行动框架的关系^[8],也对上海、广州、深圳等超大城市的更新行动进行总结,检视过去的城市更新对物质空间包容性与社会可

持续性的影响^[9-10],反思单纯市场化、开发式、扩张式更新的教训^[11]。总的来看,这一领域的基本共识正在形成:一是城市更新行动不是狭义土地再开发与拆旧建新的代称,而是渐进式改善、提升人居环境的2.0版本^[12];二是城市更新不是简单的建设过程,而是一个治理过程,其制度建设要关注长远治理目标的确立和治理主体的协同,要重视市场规律与公共政策的综合属性,建立有效的合作伙伴机制^[13]。

通过对相关领域研究演进过程的分析发现,目前城市更新行动制度方面的研究偏向于模式总结,或是对政策、组织、项目管理等某一方面的讨论,系统性研究较少^[14-16],且对制度建设的研究多停留在理论讨论层面,缺乏与城市更新行动特别是项目实践的结合。因此,本文基于新时期我国城市更新行动的总体规划部署要求,结合北京城市更新实施的特点,系统总结相关制度建设的重要维度,并建立首都实施城市更新行动的“五维框架”,通过对北京实施更新行动的全过程和大量实践项目的跟踪观察,总结北京在制度建设层面遇到的关键挑战,从顶层设计与实践需求两个方面有针对性地提出优化制度设计的建议。

2 北京城市更新行动的制度建设

2.1 《北京市城市更新行动计划(2021—2025年)》的起草与发布

2020年6月,北京市政府印发了《北京市人民政府关于实施城市更新行动的指导意见》(京政办发〔2021〕10号)^[17],作为市级层面的第一个指导性文件。为进一步推进北京城市更新行动工作,明确相关领域任务,深化实施路径,完善政策体系,北京市委城市建设工作委员会(以下简称“市委城工委”)、北京市住房和城乡建设委员会(以下简称“市住建委”)、北京市规划和自然资源委员会(以下简称“市规自委”)等部门建立联合工

作组,起草形成了《北京市城市更新行动计划(2021—2025年)》草案,经过市委、市政府多次审议并不断完善。2021年8月21日,中共北京市委办公厅、北京市人民政府办公厅正式发布《北京市城市更新行动计划(2021—2025年)》^[18],作为指导全市“十四五”时期城市更新行动的纲领性文件。行动计划充分体现了以实施为导向的政策意图,明确提出北京实施城市更新行动的指导思想、总体要求和目标、基本原则、6类更新任务和4种实施路径,有针对性地提出22项更新政策拟出台清单,以“小切口、微改革”破解实施中的重点、难点问题。

2.2 北京城市更新行动制度建设的“五维框架”

在行动计划的指引下,北京城市更新的制度建设逐步完善,一年多以来,逐步构建起涉及规划、组织、政策、资金、项目的“五维框架”,并结合实践中的问题不断完善(图1)。

(1) 规划维度,强调规划引领、整体统筹。在市级层面,编制并实施全北京市更新专项规划,强化以街区为单元的统筹更新^[4];在区级层面,各区因地制宜地探索编制区级更新规划或行动计划;在街区层面,探索编制回龙观—天通苑地区控规,完善存量更新类街区控规“四步走、八清单”的编制模式^[19]。

(2) 组织维度,加强党对更新工作的领导,完善市区两级、部门协同的组织保障。北京明确由市委城工委所属城市更新专项小组负责统筹推进工作,下设推动实施、规划政策、资金支持3个工作专班。各区政府(经开区管委会)落实主体责任,组织街道乡镇将各项任务落地、落细、落实^[18]。

(3) 政策维度,初步搭建形成“1+N+X”的城市更新政策体系(图2)。不断完善城市更新政策体系,统筹研究规划土地、金融财税、经营管理等方面的配套政策及标准规范,推进城市更新立法工作,

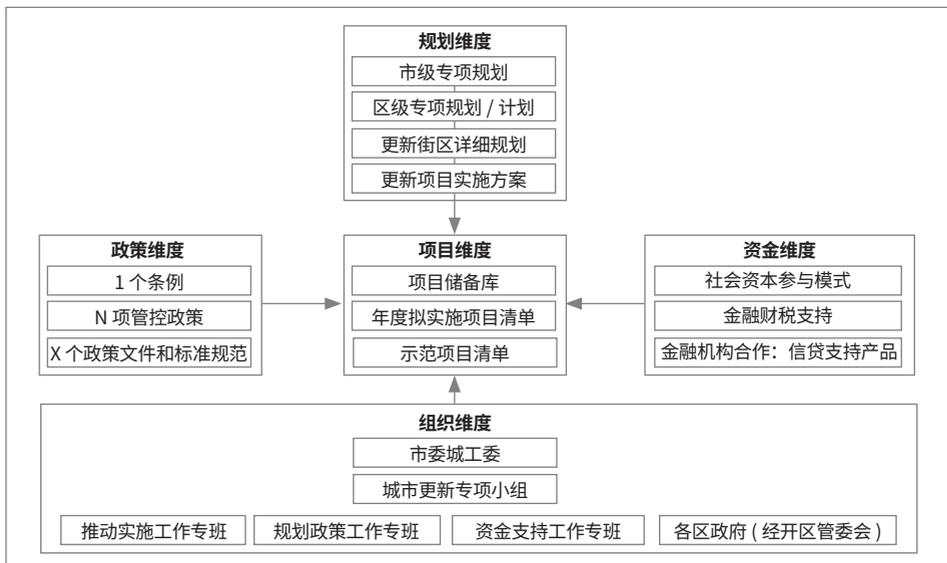


图1 北京城市更新行动制度建设的“五维框架”示意图



图2 “1+N+X”的城市更新政策体系示意图

初步搭建形成“1+N+X”的城市更新政策体系。一方面，针对平房（院落）、老旧小区、老旧楼宇及老旧厂房等各类更新对象出台分类型、差异化的管控政策；另一方面，围绕土地管理、规划建设、金融财税、体检评估等细化出台政策文件和标准规范。一年多来，北京城市更新政策的出台速度明显加快，据初步统计，2021年全市共出台34项更新政策，覆盖范围更广，问题意识更突出^[4]。

(4) 资金维度，积极探索社会资本参与更新的可行路径与模式。一方面，积极总结望京小街、新街高和、劲松小区等改造项目在引入社会资本方面的经验；另一方面，集成金融财税政策支持，出台老旧小区改造引入社会资本^[20]、公积金^[21]支持专项政策，积极开展与银行和保险等金融机构的合作，创新推出面

向城市更新与首都功能提升的信贷支持产品，探索成立城市更新基金。

(5) 项目维度，不断探索项目实施推进全周期管理机制。北京的城市更新行动以“项目化推动、清单化管理”为特色，建立了项目储备库、年度拟实施项目清单两级体系，以此为基础筛选出有创新性和示范意义的示范项目清单，精选形成城市更新项目最佳实践指南，加强示范项目调度，总结工作经验，加强示范推广。

3 北京实施城市更新行动的制度挑战

城市更新行动制度的建立和完善是一个漫长而艰难的过程。尽管北京在上述5个方面已取得显著进展，但仍存在大量制度性挑战亟待正视和积极应对。

本文根据规划团队长期对北京城市更新行动制度建设过程的观察，以及对两年150余个城市更新项目、180余场专题会议的密切跟踪，总结并分析了当前北京城市更新行动在产权、社会资本参与、政策支持和工作组织4个方面面临的14项关键挑战，为下一步提出制度建设的优化方向提供参考。

3.1 产权格局复杂多元，利益协调困难

与传统开发建设显著不同，复杂产权格局下的利益关系协调是城市更新面临的首要问题，也是城市更新的难点之一^[22]。北京城市更新中的产权问题既是多数城市面临的普遍问题，又因北京作为首都和超大城市的特殊身份而具有特殊性。总结来看，北京城市更新中的产权问题集中表现在产权格局的多元性、主体权责的不对等性和产权重构的高成本等方面。

3.1.1 存量物业产权分散，更新意愿难达成

与多数城市相似，因土地制度不完善、住房制度改革不完全等历史原因，北京也面临存量物业产权破碎化的难题。在《中华人民共和国民法典》（以下简称《民法典》）框架下如何使多个物业权利人达成共识，推动城市更新迈出第一步是基础性难题。在实际项目实施过程中，由于年代久远及早期自建房屋等复杂历史原因，大量存量建筑证照不完备，更新时土地房屋产权证信息无法同步更新，影响改造后消防验收、工商注册、招商运营等手续的办理。在居住空间方面，北京老旧小区量大面广，随着单位改制重组、住房制度改革及房屋的再上市交易，老旧小区产权格局呈现高度的多元化、破碎化特征，带来物业管理水平低、失管弃管等问题。分散产权下的更新意愿和共识达成困难，特别是在危旧楼房改建、老旧小区加装电梯、楼内垂直管线改造等工作中，因“少数派”反对导

致公共利益难实现的问题普遍存在。尤其是市属和区属直管公房的产权持有、行政管理和经营管理单位皆不统一，导致公房违规转租转借、缺乏维护等问题突出。在产业空间方面，分散出售的存量商业楼宇产权分散，如朝阳区 CBD 招商局大厦、中关村西区鼎好大厦等改造项目，往往遭遇多业主难以达成更新意愿、改造负担重、协商成本高等问题。

3.1.2 央产和军产老旧小区物业量大面广，协调难度较大

北京存在大量的央产和军产老旧小区，总量达 6 000 万平方米，占全市老旧小区的 40% 左右。央产和军产老旧小区的“三供一业”被剥离移交后，房屋产权并未划转至地方，出现了产权和物业管理权分离的情况，在实际的改造工作中存在出资责任不清、实施主体不明、沟通协调困难等突出问题。首先，作为产权方的国家机关事务管理局（以下简称“国管局”）或中央单位与北京各方出资比例、责任边界不清，政策指导不明。在“谁出钱、出多少”悬而未决的情况下，央产和军产老旧小区的改造进度远落后于市区属小区。其次，央产和军产老旧小区由“谁来牵头干”责权不明。按照北京的固定资产投资流程，项目实施主体需为产权人，但在央产和军产老旧小区的产权人难以牵头实施的情况下，如何通过授权、公开招标等方式让物业管理方或其他社会企业依法依规开展改造工作，尚无明确政策支持。最后，在大量央地混合小区改造实际工作中，亟待完善“街道吹哨、部门报到”机制，建立街道、企业与国管局、央企等高行政级别单位沟通协调的平台，妥善解决改造中的诸多难题。

3.1.3 国企存量土地缺乏效益评估与有效退出机制

北京的国企存量土地规模大、占比高，但当前对于国企自有用地缺乏土地使用效率评估，存量土地回收机制较为单一。一方面，国企存量土地房屋资产

的持有成本较低，房地产税按资产原值或出租收益比例收缴，资产利用越低效，持有成本越低；另一方面，若自主更新则需补缴土地价款，或重新收储出让，原产权人难以分享二次开发收益，通过二级市场产权交易的税费负担较重，也导致国企缺乏更新动力。

3.2 社会资本参与面临制度性障碍

城市更新与新建开发的投融资逻辑完全不同，需要从房地产开发的“高杠杆、高周转、高销售”模式全面转向存量运营时代的“低周转、强运营”模式，而不能仅靠政府财政补贴，需要引入社会资本，培育自我造血与盈利模式。北京在这方面还面临诸多困难和制度性障碍，急需突破。

3.2.1 更新任务重，巨量投资需求仅靠财政支持难以持续

经初步测算，北京城市更新行动计划中 6 类更新任务的总投资需求在 9 000 亿元以上，其中基础民生保障类投资额度（居住类）以财政为主。在一般预算支持有限、土地市场遇冷、政府性基金收益能力下降、地方专项债难以持续加杠杆融资的背景下，仅靠财政资金和市区固定资产投资难以支撑如此大体量的资金需求，因此通过财政资金撬动社会投资尤为重要。

3.2.2 权益保障不足，缺乏吸引社会资本的有效投资标的

当前北京的居住类城市更新以改造修缮为主，以长期运营现金流收入平衡前期投入，平房区“共生院”等创新模式缺乏公房产权划转归集的路径，只能进行一定期限内的经营权转移，且缺乏政府特许经营授权进行正式的信用背书；危旧楼房以改建、改造为主，在不增加户数的前提下，只是适当增加建筑规模，基本不涉及产权转移。在现状零散产权格局基本不变、只进行经营权有限流转的情况下，存量资产抵押融资、股权转让难度很大，下一步应积极探索产权制

度深化改革下存量国有资产盘活的有效途径。

3.2.3 市场主体参与渠道不畅通，“好作品”难遇“好人家”

目前不少更新项目仍是在政府主导下通过指定主体实施，缺乏公开遴选市场主体与合作运营商的路径机制，更懂“算账逻辑”和“运营思维”的主体难以提前介入项目规划实施方案前期工作。作为实施主体的国企平台与优质民营企业合作更新，还面临与国有资产监管“管资产”“限合作”要求的矛盾，难以实现优质存量资产与有资金且有开发运营经验的主体的有效对接。存量资产难以通过优质运营切实对接居民诉求和产业发展需求，提升场所价值，实现从“资源”到“资产”的价值跨越。

3.2.4 尚未探索形成可复制的更新盈利模式

在“减量双控”要求下，北京强调小规模、渐进式、可持续的更新。一方面，在更新方式上，平房区的申请式退租以居民意愿为优先，危旧房改造不能增户增人，其产权重构过程漫长、流转成本较高，一般通过经营权流转等方式进行，加上产业用地更新土地续期政策尚不明朗，补缴地价款投入较高，只能通过长期经营性现金流收回前期的一次性大额投入。若无法实现资产升值转移，或通过资产证券化实现出表，社会资本的进入意愿将受到极大遏制。另一方面，在增减挂钩、动态零增长要求下，各区从存量债务化解和土地收益角度考量，更倾向于将有限的增量规模优先投放至新建项目而非城市更新中，导致后者在方案审批上往往执行严格的拆建比控制，进一步降低更新项目通过合理增容实现平衡的可能性。

3.2.5 居民出资意愿弱，市场化物业机制建立困难

居民作为自有物业权利人，往往是旧房改造的最大受益者。目前在老旧小区改造、简易楼和危旧房改建等项目中，

居民对改造政策和自身责任缺乏认识，希望获得改造后资产价值提升、使用品质改善的利益，却又不愿意履行相应责任，加上政府长期维持较高的财政补贴水平，导致居民与产权单位的改造出资意愿较弱，居民自己出资改造自有住房的认识基础薄弱。这间接导致老旧小区改造后市场化物业收费困难、收缴率较低，难以建立小区改造维护的长效机制。

3.3 项目实施堵点多，政策“最后一公里”难落地

3.3.1 用地功能的混合与变更规则不明确，出让金缴纳成本高

楼宇更新在“商业—办公—酒店—公寓”功能间转换的许可条件不明确，对因功能转换导致的土地使用年限、土地出让金补缴规则不明确等问题，在望京小街、三里屯太古里西区等商业街区更新项目中都有所反映。此外，也存在公共服务设施、市政基础设施复合设置要求不明确，轨道交通设施一体化综合开发利用缺乏政策支持等问题。

3.3.2 建筑规模流量引导与存量盘活机制有待细化

为保障安全、民生、补短板等所增加的建筑规模与区级管控总规模的关系不明确，新增建筑规模阻力大，如呼家楼南里等简易楼拆除重建项目普遍面临此问题；核心区、中心城区的建筑规模管控严格，以项目自身的经营性难以平衡资金需求，如首开、金隅等具备跨区资产的国企具有跨区平衡的诉求。

3.3.3 技术标准及运营支持有待完善

在技术标准方面，更新项目的绿地率、建筑密度、建筑退界和间距、机动车出入口等技术标准尚未明确，老旧厂房加层等典型问题的指标上限和认定方式尚未明确，重要城市区位的建筑设计标准及审批路径不清晰，地面揭盖、立体绿化等新型城市设计手法的设计标准及审批路径不清晰，导致企业预期不足，故而延缓更新行动。

在运营支持方面，核心区平房腾退后运营政策支持不足，如前门东区“共生院”、白塔寺社区“会客厅”等项目仍需要政府“输血”，长期收益尚不明确；针对运营主体的考核评估体系尚未建立，对于项目更新后是否能实现预期效益缺少监管手段；对于老旧楼宇、老旧厂房、低效产业园区缺少“低效”认定标准及更新后的效益评价监管标准，各类更新项目缺乏面向实施主体的全流程实施细则或操作指南。

3.4 各方工作难以形成合力，项目实施推动协调机制有待完善

3.4.1 城市更新实施工作机制不够健全明晰

当前北京城市更新的主管部门尚不明确，市委城工委发挥的统筹协调作用仍然有限，虽然在市区两级都建立了专班，但是众多部门之间还存在条块分割问题，职责分工不够明确，容易形成阶段性管理盲区 and “政策孤岛”。基层部门对城市更新工作缺乏深入理解，专业人员不足、工作流程不清、政策把握不准，不敢用、不会用城市更新政策的情况比较普遍。

3.4.2 各区对行动计划的推动落实力度差异较大

北京城市更新行动计划已按照项目化推进实施的工作要求，建立项目储备库与示范项目清单。但行动计划入库项目仍为各区自主申报，各区对城市更新项目储备库入库的背景、目标，项目储备库的申报标准、程序等方面存在理解不一、尚不清晰等情况，且各区报送项目由区内住建、发改、经信、商务等不同部门散点式汇总，缺乏整体统筹。

3.4.3 市级部门缺乏项目统筹及动态管理机制

目前行动计划入库项目为现阶段有更新意向的相关项目，随着项目进入实质实施阶段，对于不具备实施条件、长期无实质进展或不再作为城市更新项目

实施的，需要建立退出机制，对行动计划入库项目进行动态管理与维护。由于缺乏城市更新项目储备库和项目管理计划的工作指引，市级部门难以规范指导各区更新项目的组织申报、统筹审核和动态调整工作，需要重点研究项目储备库入库管理、出库管理及调整维护的规则，保证更新项目统一归口、分类管理、动态调整和滚动实施。

4 北京城市更新行动制度优化策略

北京的城市更新行动万众瞩目，要在全国范围作出表率，唯有不断深化改革，锐意创新，方能在当前愈发复杂多变的发展环境下行稳致远。面对上述关键领域的诸多问题与挑战，城市更新需从城市发展的基本规律和存量更新的底层逻辑出发，站在战略高度完善顶层设计；更需从人的视角和具体工作环节“设身处地、换位思考”，从小处着手不断尝试、不吝点滴改进。为此，本文以北京城市更新行动制度建设的“五维框架”为线索，从推进更新立法、释放政策红利、完善产权格局、营造公平的参与环境、吸引社会资本、健全组织机制、优化项目管理等方面提出若干制度优化策略。

4.1 推进更新立法顶层设计，加强操作性政策的供给

城市更新政策体系的完善是一个不断细化并与实践互动反馈的连续过程，因此在具体工作中既要考虑城市更新行动的实践需求，也要注意政策制定的行政成本与执行成本。

4.1.1 加快推进城市更新的地方立法

城市更新地方立法是推动顶层制度设计的中心任务。当前，北京正加紧推动《北京市城市更新条例》的起草审议，《北京市城市更新条例》草案已面向社会公开征求意见^[23]并通过市人大常委会第一次审议^[24]。《北京市城市更新条例》的起草坚持目标、问题、民生三大导向，坚

持“小切口”立法，着力回答“更新是什么”“更新谁来管”“更新依据什么”“如何推动更新”“由谁更新”“怎样更新”等关键问题。下一步，《北京市城市更新条例》起草工作组将结合各方反馈意见进一步完善草案并再次提交人大审议，力争尽快出台，完善城市更新行动制度的顶层设计。条例颁布实施后，还需结合相关要求细化相关政策指引。

4.1.2 以“小切口、微改革”的方式完善政策体系

当前北京城市更新政策的原则性、实体性内容过多，程序性、操作性内容较少，下一步要在统筹处理好实体性政策与程序性政策关系的前提下，将制度设计的重点放在城市更新项目的实施程序、操作步骤、测算标准、审核规范、指南指引上；从政策应用场景出发，多出看得懂、用得上的政策，在《北京市城市更新条例》指引下，政策制定切忌贪大求全、切忌政策空转，应力求务实的“边际改进”，多出小政策、试点短期政策。在主体权益保障方面，为历史手续不全的项目制定补办产权证及工商注册的实施细则；在功能活化方面，制定用地功能混合变更及后续使用年限变更、出让金补缴的实施细则；在规模管控方面，研究社区补短板、产业用地功能提升、老旧厂房加层等新增流量规模投放转移实施细则；在技术标准方面，以消防设计验收、绿地率、日照间距等为重点突破口，以改善现状为基本原则，研究制定针对更新项目的技术规范标准。

4.1.3 重视政策的解读、宣传和推广，确保基层会用、敢用

相较于政策的制定发布，政策的解读、宣传对一线实践更为重要。因此，应结合实际中出现的一线人员不了解、不熟悉、不会用、不敢用政策等问题，加快政策解读和宣传，面向一线审批人员和街道乡镇基层干部群众，推出更易读、更好懂的政策解读指南、工作手册，明确操作规程、政策适用边界；面向实

施主体，应结合城市更新信息平台，把项目各环节的申报审批与适用政策点匹配衔接起来，让“对的政策”出现在正确的环节，为真正需要政策的人提供便利。

4.2 明确物业权利人的责任与义务，完善产权格局与争议解决机制

重视产权的基础性作用，总结、巩固实践经验，在尊重现有产权、坚持有机更新的前提下，明晰产权边界、强化物业权利人的权利与义务对等逻辑、降低产权交易流转成本、强化用益物权功能，并在《民法典》的立法精神指引下完善复杂产权格局下的争议解决机制。

4.2.1 明晰产权边界，界定各类物业权利人的权责关系

首先要明晰物业产权，妥善解决合法物业的确权登记等历史遗留问题。针对现状产权不明晰等问题，因地制宜地采取个别征收、公房承租权归集、行政裁决等方式，实现土地归宗与产权重组；对于城市建成区中还存留的集体建设用地，总结大兴区集体土地入市改革试点经验，探索通过集体土地整理、作价入股、经营权租赁等方式，实现“资源变资产、产权变股权”，允许集体经济组织分享土地二次开发收益。其次，要根据权益特征，细化界定不同产权类型的物业资产管理权则。对于私有物业权利人，明确其对自有物业的更新维护责任，明确老旧小区完善提升类改造、危旧房成套化改建中收益业主的出资责任；对于有明确权利人的公共建筑与市政设施，其更新维护以物业权利人为主责；对于道路、广场、绿地、滨水空间等公共空间，参考城市副中心运河商务区探索大片区公共物业管理的经验，在城市重点地区探索公共空间社会化运营模式，实现片区统筹更新与综合平衡。

4.2.2 强调权责对等，建立产权人全生命周期管理机制

城市更新中产权问题研究的关键前提是承认权利与义务的对等，因此应在

地方更新立法层面强化物业权利人在土地使用期限内对其所使用的土地和所有建筑的相应责任，明确其所承担的相应义务。对于产业用地，明确权利人有节约、集约、高效利用土地的义务，参考北京经开区产业用地更新经验，将土地产出、税收、能耗等条件纳入土地出让合同或更新项目协议，完善更新项目的全生命周期管理机制。对于闲置、低效利用土地，或无法履行土地出让合同或更新协议约定的相关义务的，探索根据用地效率评估合理提高市政公用设施使用费的方法，健全物业持有阶段的税收制度，通过委托运营、作价入股、定向转让、收储回购等方式促进产权流转。同时，完善存量物业更新后的管理维护制度，从制度上根本解决“重建设、轻管理”“强改造、弱维护”的痼疾；完善居住区市场化物业管理机制，将引入专业化物业服务作为老旧小区改造启动的前提条件，推广“先尝后买”“以空间换服务”的物业服务。

4.2.3 确保产权有序流转，降低交易成本，稳定产权完整格局

资产缺乏流动性，是制约城市更新的关键瓶颈。一方面，降低交易成本，让存量物业合法顺畅流动起来，让“好资产”找到“好人家”，是提升资产价值的重要条件。因此，应细化完善土地二级市场交易规则，在有效监管的前提下建立交易平台、规范交易流程、提升服务监管效能，探索推广土地年租制，稳定租赁预期和建筑使用权益。另一方面，应注意避免对经营性资产（如办公楼宇、工业厂房）的过度分割销售，这可能助长投机与泡沫，也不利于资产的高效管理与后期维护。因此，对应经营性物业，应鼓励整体持有、限制分割销售，加强产业用地与工业项目转让监管，实现产权有序流转，保持产权格局相对完整、稳定。

4.2.4 坚持公共利益优先，完善复杂产权格局下的争议解决机制

对于城市更新中更新意愿难达成、共同决策困难等焦点问题的处理，首先

应从北京作为首都的功能定位出发，明确几大原则：一是要树立“首善观念”，协调好都与城的关系，顾大局、保安全稳定；二是要以人民为中心，强化党建引领，群众工作优先，完善多方协同治理格局，总结、巩固北京“街道吹哨、部门报到”、责任规划师、“街巷管家”等社会治理经验；三是坚持城市更新的社会价值取向，明确公共利益优先原则，尊重并保障少数人的合法权益，以利益沟通协调为先、以法律强制手段兜底。

4.3 探索微利可持续盈利模式及社会资本参与更新的有效路径

引导社会资本流向城市更新，不仅是促进城市内涵式增长的战略选择，还

是促进城市高质量发展的迫切现实需求。随着房地产调控长效机制逐步成型并督促金融资本服务实体经济，引导社会投资“脱虚向实”，在城市建设投资领域形成城市更新、租赁住房和商品房开发三足鼎立局面，使财政资金与社会资本共同致力于国内大循环和“五子联动”大格局的构建，需要统筹谋划系统性的解决方案(图3)。

4.3.1 搭建培育城市更新功能性平台

随着北京城市更新进入“啃骨头”的关键阶段，更新类型多、任务重，以往的“盆景式”更新已难以满足系统性改善的需求，急需进行跨项目、跨区域、跨类型、全流程的整体联动，实现城市整体运行效能的全面提升。因此，应针

对城市更新重点领域与地区，鼓励综合实力强的市属国企搭建市级城市更新统筹实施平台，区属国企针对地区特点成立平台公司，以推动地区更新的实施，强化国企资产管理运营能力；优化国企监管规则，从“管资产”转向“管资本”，破除国企与民营企业合作的制度性障碍，探索轻重分离的资产管理模式，并结合主业提供设计、施工、家装、招商、运营和保修等一系列服务；增强平台的组织协调和统筹议事能力，允许平台参与规划标准与方案的编制，探索项目统筹打包立项和实施机制，结合更新项目储备库与实施方案，不断生成项目资产包。

4.3.2 深入探索城市更新盈利模式

努力探索城市更新微利可持续盈利模式，为社会资本提供有吸引力的投资标的。一是及时推优。结合示范项目的实施尽快形成可复制推广的盈利模式。二是严控成本。推广申请式改造，变“要我更新”为“我要更新”，控制征收安置成本；完善文物修缮、历史建筑等改造设计指南，降低改造成本；合理控制融资成本，为实施城市更新而进行的股权交易提供并、购、贷支持，完善经营权质押贷款审批规则；降低经营成本，落实民生改善类项目税费优惠。三是创造价值、增厚收益，做大蛋糕。建立包容性的更新空间用途管制制度，巧用微增量、微转移、微确权用地，让业态服务于区域定位和运营需要，培育消费新业态，为高精尖科创企业提供可负担的孵化空间，探索“以空间与服务换股权”的新平衡模式。

4.3.3 强化融资拓展与产品创新，发挥财政撬动作用

结合城市更新“前期投资基金化、中期建设信贷化、后期运营证券化”的投融资特点，探索多渠道相配合的存量更新融资方案，用好“四笔钱”。一是用好银行的钱，鼓励银行机构推出匹配城市更新项目现金流特点的信贷产品，推广“城市更新贷款”“首都功能提升贷”

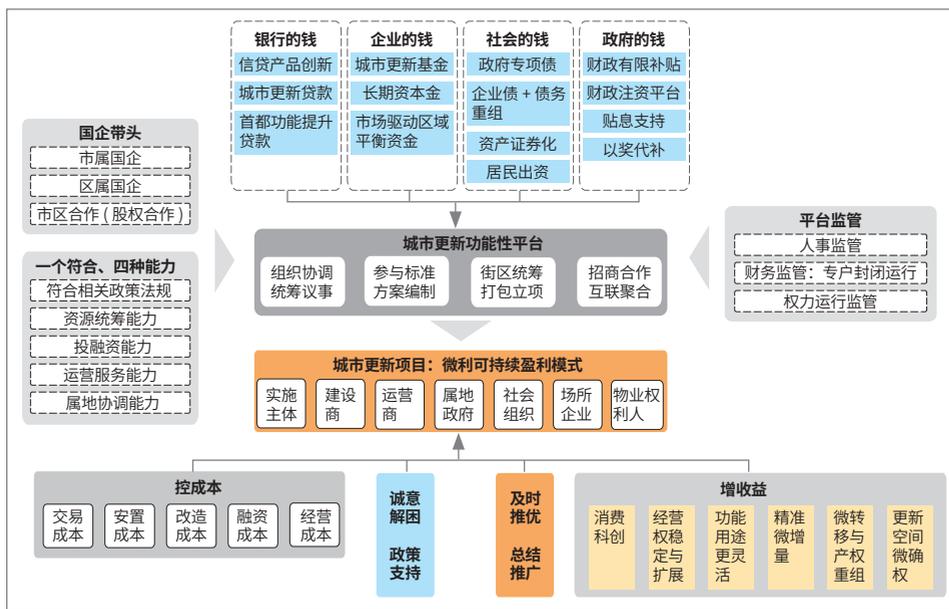


图3 城市更新吸引社会资本参与的有效路径示意图

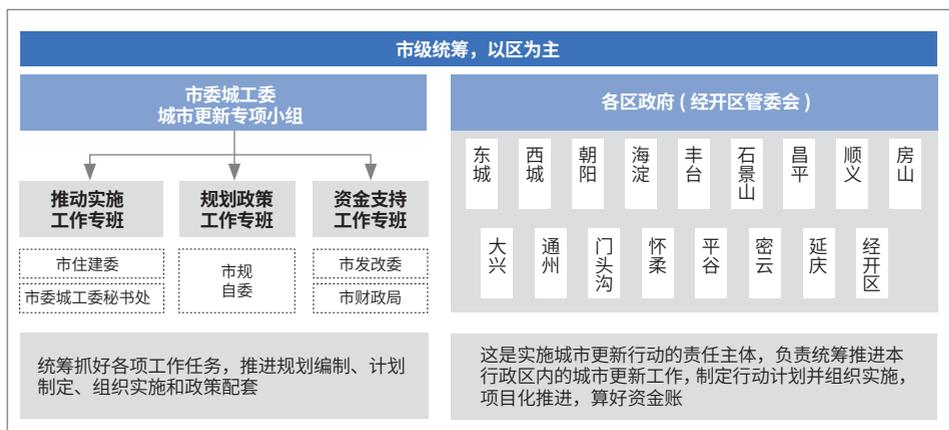


图4 北京城市更新工作组织架构示意图

等经验。二是用好企业的钱，引入产业资本与保险机构参与设立城市更新基金，解决项目前期资本金筹措难、后期持有周期过长、资产流动性差等问题。三是用好社会的钱，稳妥推进地方政府专项债、企业债支持城市更新，结合基础设施公募 REITs 试点，探索更新资产证券化，为前期投资提供退出渠道；鼓励居民出资，推行老旧小区物业市场化收费。四是用好政府的钱，积极探索财政资金支持城市更新的新路径，将现行财政补助资金由“单个项目实施后补助”适度调整为对实施平台注资，再通过企业认缴更新基金份额，实现项目资产包层面一次性审批、分批实缴出资，提高资金杠杆比率，加强财政资金的事前、事中、事后审批监管。

4.4 完善实施组织保障，实施项目全生命周期管理

城市更新项目复杂多样，现行的“规建管”制度和基本建设程序不能完全适用。北京当前以市委城工委牵头，采用“1个专项小组+3个专班”的组织架构(图4)契合城市更新工作涉及部门多、情况复杂、利益多元等实际，总体是有效可行的，但也存在统筹力度有待提升、具体职责需进一步明确等问题。因此，需进一步健全城市更新组织领导和工作协调机制，后续可在市住建部门设立城市更新综合协调机构，负责城市更新日常工作，并进一步明确和强化各区及街乡的职责。在项目层面，要建立从行动计划、年度实施计划到更新项目综合实施方案的多层级项目推进体系，以街区平台推进城市更新，对应年度实施计划，构建城市更新实施项目库与示范项目库，加强监管与赋能。

4.4.1 加强年度计划编制统筹

要完善城市更新年度实施计划工作机制，作为指导年度更新项目综合实施方案编制管理工作的主要依据，包括具体项目、实施主体、实施范围、资金来源和进度安排等内容。由市住建委负责

建立年度实施计划动态管理机制，各区政府(经开区管委会)拟定本辖区城市更新年度计划。

4.4.2 搭建项目储备库管理维护机制

按照总量把控、结构优化、动态管理原则，研究储备库入库管理规则，明确项目准入规则与流程；研究细化项目入库条件与程序，建立项目申报主体、审核备案、入库管理与反馈下发的工作机制；研究储备库出库条件与相关规则；研究储备库项目调整维护规则，细化项目改造类别、项目范围、实施方式、资金来源和实施主体等关键信息，调整、优化工作流程。

4.4.3 分类完善项目审批指引，简化审批流程

针对更新项目出台分类型指引，改变“一事一议”的决策方式，制定申请、立项、规划编制、审批、实施、验收、产权交易等全流程的手续办理规则；简化审批流程，以“标准+承诺”最大限度精简审批环节，变“先批后建”为“先建后验”，加大更新项目的过程和事后监管力度，对于老旧楼宇、老旧厂房、低效产业园区等更新项目，研究更新前的分级分类认定准入标准，更新后包括税收、效益、企业入驻率等指标的评价退出标准，加强动态监管评估。

4.4.4 加强项目跟踪指导与宣传推广

加强对更新项目综合实施方案的编制指导，适时推出项目储备库、项目综合实施方案编制指南。探索实施项目进程动态监测机制，及时跟进、调度、协调，总结工作经验与问题；完善多层级项目协调推动机制，加强牵头部门与各区、成员单位之间的内部工作经验交流总结；加强推广宣传工作，建立面向中央与国家机关有关部门、市委、市政府的定期汇报和工作专报制度，搭建线上宣传平台宣传城市更新的“首都经验”。

4.4.5 搭建城市更新信息管理平台

构建城市更新标图建库系统、全生命周期业务管理的城市更新信息管理平

台，围绕更新全过程进行精细化管理，提供政策发布、项目发布、上级洽谈、案例指引、金融服务、会展服务，以及城市更新项目资源盘点、经济分析、方案推演、项目成效等支持。

5 结语

城市更新行动制度研究是当前的热点研究领域，本文结合北京实践，构建了城市更新行动制度建设的“五维框架”，分析了当前北京城市更新行动面临的关键问题，并提出了优化建议。同时，对于城市更新行动制度研究的逻辑起点、价值内核与研究范式等几个重点问题也进行了一些思考。

(1) 要体现产权作为基础性制度安排的重要性。产权格局的核心是对存量物业权能的确认、细分和转移，是相关权利人对更新全过程中各种权利与义务进行约定的过程。这样看来，产权分析应该成为制度研究的出发点。相较于新建开发的“清盘重置”，存量更新的特点就是在现有复杂产业格局基本不变的前提下开展改造与提升活动。所以，对城市更新行动制度的讨论也必须建立在以《民法典》《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城市房地产管理法》《国有土地上房屋征收与补偿条例》等为基础建构的基本框架之上，要有坚实的法学与公共行政分析基础。当前，城市更新领域对产权制度，特别是对存量空间开发权的赋予、分配及利益调节机制的研究基础还很薄弱^[14, 25-28]，这是本文对北京城市更新行动制度进行讨论的重点，也是未来制度研究需深化的方向。一方面，要坚持历史辩证唯物主义，要置身于相关制度生成的历史背景，分析彼时的决策过程与政策意图；另一方面，需要与时俱进、因地制宜地结合更新行动实践，对产权制度提出优化建议和改革措施。

(2) 要重视把握制度设计的价值内核。从本质上看，制度设计的核心是价值观。

北京的城市更新行动制度性设计就是要致力于实现三大核心价值：一是以人民为中心，实现社会公平与共同富裕，为此利益协调机制是关键；二是促进经济、环境和社会的内生增长与相互协调，为此互利共赢与高质量发展是关键；三是处理好都与城、市与区、社会与政府的关系，实现更高水平的社会治理，为此多元共治格局是关键。基于此，其他制度框架的外生要素，立法、政策、资本参与、组织机制、项目管理等，都是围绕这一核心价值的基本逻辑展开的。因此，只有明晰了城市更新行动的价值内核，才能准确把握制度优化的正确方向。

(3) 要建立“实事求是、贴近一线”的制度研究范式。从绝对水平上看，我国的城镇化尚有上升空间，但其驱动力与方向已发生根本转变。这就意味着我国的城市更新还处在初步探索阶段，必然长期面临制度不完备、新旧价值冲突、多元矛盾交织的复杂局面，制度完善不可能一蹴而就，而需久久为功。对城市更新行动制度的研究要避免单纯的理论推导与价值分析，要注重面向实施、实事求是，不执着于构建理论体系，不预设结论，而是直接从一线发现真问题，解剖小问题、挖掘深问题、寻找元问题，通过比较验证发现问题的真实性和应对策略的有效性。

(4) 作为规划师必须敢于跳出技术逻辑，主动破圈。通过梳理分析近年来北京城市更新行动制度建设发现，城市更新对城市规划专业教育与职业素养提出了全新挑战：城市更新的逻辑出发点已不再是人们最熟悉的理性空间要素配置，长期得心应手的规划工具也面临全新的应用场景。对此，规划师只有主动破圈，跳出传统规划的空间技术逻辑，从城市更新全流程视角主动学习、认知城市运营、投融资、产权交易、行政审批与不同部门的管理边界，填补认知领域盲区，突破土地、金融与现代产权交易制度“三堵墙”，才能更好发挥其专

业优势，整合多方力量，切实发挥城市更新行动的规划引领作用。■

[参考文献]

- [1] 王蒙徽. 实施城市更新行动[J]. 城市开发, 2021(17): 1.
- [2] 宗边. 住房和城乡建设部试点先行大力推动实施城市更新行动[N]. 中国建设报, 2021-12-22.
- [3] 中共北京市委, 北京市人民政府. 北京市城市总体规划(2016年—2035年)[Z]. 2017.
- [4] 北京市人民政府. 北京市城市更新专项规划(北京市“十四五”时期城市更新规划)[Z]. 2022.
- [5] 程大林, 张京祥. 城市更新: 超越物质规划的行动与思考[J]. 城市规划, 2004(2): 70-73.
- [6] 王桢桢. 城市更新的利益共同体模式[J]. 城市问题, 2010(6): 85-90.
- [7] 王桢桢. 城市更新治理模式的比较与选择[J]. 城市观察, 2010(3): 123-130.
- [8] 何雨. 重构与再生: 城市更新的演进逻辑、动力机制与行动框架[J]. 现代经济探讨, 2021(6): 94-100.
- [9] 张松. 积极保护引领上海城市更新行动及其整体性机制探讨[J]. 同济大学学报(社会科学版), 2021(6): 71-79.
- [10] 刘芳, 张宇. 深圳市城市更新制度解析——基于产权重构和利益共享视角[J]. 城市发展研究, 2015(2): 25-30.
- [11] 贺清明. 国家城市更新行动的“进”与“退”[J]. 住宅与房地产, 2022(12): 15-24.
- [12] 王富海, 阳建强, 王世福, 等. 如何理解推进城市更新行动[J]. 城市规划, 2022(2): 20-24.
- [13] 阳建强. 转型发展新阶段城市更新制度创新与建设[J]. 建设科技, 2021(6): 8-11.
- [14] 邓堪强, 胡珊, 刘晓妮. 广州市属国有企业旧厂更新中的开发权转移机制研究[J]. 规划师, 2020(15): 73-78.
- [15] 焦丹峰, 唐楷. 城市更新中土地产权与收益分配的制度分析——以深圳市为例[C]// 面向高质量发展的空间治理——2021中国城市规划年会论文集, 2021.
- [16] 林强, 李泳, 夏欢, 等. 从政策分离走向政策融合——深圳市存量用地开发政策的反思与建议[J]. 城市规划学刊, 2020(2): 89-94.

- [17] 北京市人民政府. 北京市人民政府关于实施城市更新行动的指导意见(京政办发〔2021〕10号)[Z]. 2021.
- [18] 中共北京市委办公厅, 北京市人民政府办公厅. 北京市城市更新行动计划(2021—2025年)[Z]. 2021.
- [19] 陈雪柠. 回天控规批复 探索存量街区高质量发展新路径“四步走”为超大社区把脉开方[N]. 北京日报, 2022-03-23.
- [20] 北京市住房和城乡建设委员会, 北京市发展和改革委员会, 北京市规划和自然资源委员会, 等. 关于引入社会资本参与老旧小区改造的意见[Z]. 2021.
- [21] 北京市住房和城乡建设委员会. 关于住房公积金支持北京老旧小区综合整治的通知[Z]. 2022.
- [22] 曾小伟. 产权交易视角下的城市更新策略探析[J]. 法制与社会, 2020(20): 136, 138.
- [23] 北京市住房和城乡建设委员会. 关于对《北京市城市更新条例》公开征求意见的公告[Z]. 2022.
- [24] 高枝. 市人大常委会召开会议听取审议城市更新条例草案等议题 李伟主持[N]. 北京日报, 2022-07-28.
- [25] 仇叶. 土地开发权配置与农民市民化困境——对珠三角地区农民反城市化行为的分析[J]. 农业经济问题, 2020(11): 42-54.
- [26] 崔文星. 权力抑或权利: 中国土地开发权性质辨析[J]. 广东社会科学, 2020(4): 243-253.
- [27] 丁国民, 吴菁敏. 土地开发权的收益分配模式探讨[J]. 太原理工大学学报(社会科学版), 2018(1): 34-39.
- [28] 郭健. 土地开发权视角下旧城更新规划变革的探讨[J]. 建材与装饰, 2016(1): 89-90.

[收稿日期] 2022-07-07