

# 上海历史风貌区保护更新的瓶颈与对策

王 林

(上海交通大学 200030)

**【摘要】**上海实施历史风貌区保护整治试点已积累成功经验，建议在历史风貌区保护规划方面，优化风貌保护规划调整程序，实施风貌保护规划奖励，完善风貌区内项目审批技术规范；在土地管理方面，用地性质调整须适应市场经济，鼓励风貌区内以带方案出让土地，允许通过存量补地价的方式盘活工业遗存，允许风貌区内存在一定比例的混合用地；在房屋管理方面，探索保障居民相关权益的多种方式，探索建立风貌保护专项房屋征收补偿，探索建立公有住房抵押的相关途径；在财政支持方面，落实历史文化风貌区财政专项资金，提高风貌区土地出让收入中的区得比例，建立财政转移支付制度，拓宽融资渠道。

**【关键词】**历史风貌区；保护整治；城市规划

**【中图分类号】**G127.51 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1005-1309(2016)03-0034-009

## 一、上海历史风貌区保护整治试点的成功经验

过去10年来，上海整治保护历史风貌区的试点工作取得了显著成效，涌现出一大批典型案例。

### (一) 规划引领，定位明晰

1. 健全风貌保护规划体系，强化规划引领作用。上海已形成不同层面规划组成的、比较完善的风貌保护规划体系，为全市风貌保护整治项目的实施，提供了明确的规划指导，发挥了重要的引领作用。实现对重点风貌保护对象的规划全覆盖。在规划内容上，风貌区保护规划被赋予保护规划和控制性详细规划双重法定规划身份，不仅包括用地性质与建设容量控制、道路交通、市政设施、绿化景观及公共设施配套等一般控制性详细规划的内容，以风貌保护为核心，明确建筑保护更新类别、保护区划和风貌保护道路。结合城市设计的控制手段，对每一地块的建筑沿街高度、建筑后退红线、街道空间等都作了详尽的规定，形成从建筑到道路、空间的“全方位保护”。

2. 结合历史风貌保护特点，明确项目功能定位。以规划引领风貌保护，成功的保护项目均有着与风貌保护特色相一致的功能定位与产业导向。以花园洋房、旧式里弄等住宅为核心的风貌保护区，在保留区域原有居住功能的基础上，补充完善商业和文化展示功能，既保存旧建筑的形态、风貌和神韵，同时赋予保护整治项目新的生命力。以弄堂道路、工业旧厂房等为核心的风貌保护区，一般通过功能置换，植入创意产业，使其得以持续利用，建立保护历史风貌、改善生活环境和发​​展创意产业和谐共存的保护新模式。

**基金项目：**上海市政府决策咨询研究重点课题（项目编号：2015-A-19）。

**作者简介：**王林，上海交通大学建筑系教授。本文参与撰稿人员：俞斯佳、侯斌超、王磊、刘敏霞、彭立勋、张玮、曹玲燕、胡莉莉、张亦嘉、郑萍、陈鹏、李俊、曹永康。

---

3. 汇聚专家力量，提供专业技术咨询与支撑。由业内资深的风貌保护专家组成“历史文化风貌区和优秀历史建筑保护专家委员会”，负责历史文化风貌区和优秀历史建筑认定、调整及撤销等有关事项的评审，为市政府决策提供咨询意见。在规划编制阶段，对部分项目的高度、容积率、绿地率、建设规模等指标难以满足现行规划技术标准的情况下，通过专家特别论证进行综合判断和统筹研究。发挥各方专家和专业机构力量，全程参与规划研究及项目实施，为规划目标的明确、规划方案的选择、实施方案的优化、相关指标的调整提供比较明确的专业指导意见，同时对项目的整体环境品质进行全面的监督指导。

## （二）发掘政策，多方支持

1. 实施差别化的房屋土地管理政策。为推进历史风貌保护，根据项目实际情况，实施差别化的房屋土地管理政策，主要有土地协议出让和出让金返还，整租房屋使用权进行改造和对保留建筑修缮后转性使用等。

2. 多渠道提供资金支持。由于历史原因形成的复杂居住情况，其优越的地理区位条件，特殊的修缮要求等原因，造成风貌保护区内房屋土地使用权的置换、建筑的修缮等资金需求十分巨大。为缓解资金困难窘境，各方共同努力，通过区财政资金扶持、经营性土地出让金收入支持和开发企业发行债券等多种方式，推动风貌保护。

## （三）精心实施，品质保障

1. 保持建筑风格、建筑材料的一致。按照“重现风貌，重塑功能”的要求，在项目实施中力求精品施工，尽可能恢复建筑历史原貌，保留原建筑空间的气质。同时，对已损毁的按原式样、原材料、原工艺进行恢复，达到修旧如旧效果。在实现完善使用功能同时，通过功能重整及设施更新，适应现代城市功能的需求，使老建筑重新焕发生机。

2. 实力雄厚的投资开发主体、认真负责的施工队伍和优秀精良的经营团队是项目取得成功的关键。只有好的实施和运营团队，才能保障风貌保护项目既能创造品牌、盈利创收，又能发挥风貌特色、传承历史文化。多数历史建筑在规划引领下得到精心保护，也有个别风貌保护项目在规划阶段得到专家设计，多方评估、论证和政府的引导与支持，但在施工过程中却未按规划实施，导致历史文化风貌保护整治不成功。

## （四）传承文化，特色经营

1. 发扬传统，传承海派文化。历史风貌区内分布着众多优秀历史建筑，包括各类名人故居、驻外使馆、革命遗址等文物、史迹，有着不同的历史文化。风貌保护不仅是要对建筑的自身进行修缮和维护，更要对历史文化进行传承和发扬，让历史文化融入现代生活。

2. 创意经营，焕发风貌保护新活力。传统建筑、历史街区作为城市的石头史书，不仅记载了城市的历史文化，而且为城市树立了独具特色的文化品牌。在项目开发经营中，充分发挥历史风貌保护区自身优势，挖掘自身资源，保护好历史文化资产，不断地用新技术手段和经营理念更新发展历史文化，发挥出其独特魅力，为城市个性化品牌打造奠定充分的历史文化基础。从经济角度看，历史街区的独特性使之成为城市热点，对外来投资和旅游者有更强的吸引力。

## 二、上海历史风貌区保护整治存在的困难和瓶颈

上海历史风貌区保护整治，目前存在规划管理、土地管理、房屋管理、资金缺少以及与相关行业管理矛盾等困难和瓶颈

### （一）规划

---

1. 规划指标缺乏弹性，风貌保护规划调整程序不明确。风貌保护整治项目多位于功能复合的老城区，其风貌保护及城市更新也有较高的功能复合要求，但现有的规划指标管控体系比较刚性，较难符合风貌保护整治项目的功能复合更新要求。对于风貌保护整治项目，因地区风貌特征及景观要求，在方案深化研究后，往往会对规划已经确定的容积率、高度、覆盖率、绿地率、用地性质等规划指标进行局部的合理调整，而现规划调整程序复杂、周期长，导致保护工作难以有效开展。

2. 与城市规划管理技术规定存在矛盾。《上海市城市规划管理技术规定》是针对城市一般地区的规定，其有关建筑间距、建筑面宽以及建筑物退让道路红线、河道蓝线等指标控制要求无法适用于风貌区。

## （二）土地管理

1. 土地供应方式有待于多元化。一方面是需要经营性用地协议出让。按照现行的政策，经营性用地出让必须通过土地上市交易（招拍挂）的方式获取。由于原产权人或前期参与土地征收和开发的企业已经投入一定规模的人力、物力、资金和时间等成本，而土地招拍挂出让，最终却不一定能获得土地使用权，使前期的投入存在较大风险，导致原产权人或开发企业缺乏投资风貌保护项目的积极性。另一方面的需求是捆绑出让。现行的土地招拍挂制度不允许不相邻土地的捆绑出让，但由于风貌保护开发项目一般都存在征收成本大、启动资金高、回收周期长等特点，在投资收益方面存在一定风险，在当前市场条件下，导致企业缺乏对风貌保护项目投资开发的积极性。在风貌保护规划方面，对保护建筑不计容，使得保护地块与周边地块需要在开发强度上进行统筹安排。

2. 用地性质调整须适应市场经济。随着社会经济的发展，城市人口不断增多，工业用地逐渐外迁，位于城市中心的风貌保护区优越的地理位置决定了它多以发展商业、文化娱乐和行政办公活动为主，相应的用地性质也应调整。但在实际中，往往是历史建筑的使用功能根据需要发生转变，用地属性却不能实现变更。一方面是由于用地性质改变不符合规划的要求，另一方面是即使符合规划要求，但由于涉及重新签订土地出让合同、补缴土地差价、补缴相关税费、变更房地产证等一系列问题，很少有向房屋土地管理部门申请改性的。土地性质和房屋的实际用途不一致，造成风貌区入驻商户无法办理工商登记。

## （三）房屋管理

1. 产权复杂、房地产权责关系不明确。上海历史文化风貌区内的住房建筑包括旧式里弄、新式里弄、老式公寓、花园住宅、旧公房、新公房等，这些建筑多数容量超负荷，居住户数远远超出正常水平，不仅导致生存空间和环境恶化，而且其间产权复杂，权责关系不明确，使修缮与整治工作难以推进。

2. 保留建筑难以适用房屋征收政策。根据动拆迁相关程序规定，对居民实施动迁以后，房屋必须拆除方可通过拆迁验收，相当于“动”和“拆”必须捆绑在一起，不得分离。风貌区的整治改造，需要保留、保护历史建筑，不适用动迁条例，只能通过置换程序征收房屋，对居民进行搬迁。置换没有“强制”保底，在置换的过程中，因不是简单动迁，无具体法律法规作为依据予以支持。《国有土地上房屋征收与补偿条例》（以下简称“条例”）及《上海市国有土地上房屋征收与补偿实施细则》（以下简称“实施细则”）政策虽然为房屋征收开辟了新途径，也明确了征收责任主体为政府，对一般历史建筑和近期新建公共建筑所组成的地块，由于居民数量和所占面积不占主导，很难以《条例》及《实施细则》中所认定的“旧区改造”名义纳入征收范围。

3. 房屋使用性质难以变更。在新的形势下，为提升地区活力，适应城市更新的发展要求。许多历史建筑的使用功能需要发生转变，但是规划中的保留地块，房屋使用性质无法变更。（1）因不符合规划无法变更房屋使用性质。根据最新的《物权法》，居住用地不能改为非居住用地，但在风貌保护区内有些案例有此需求。（2）因居民利益不平衡房屋无法改性。还有一些居住建筑的改性会涉及较激烈的矛盾冲突。

4. 优秀历史建筑产权难以转让。基于保护优秀历史建筑的目的，上海国有直管优秀历史建筑及花园洋房须政府或国有公司持有，不得转让到其他企业、组织或个人等。同时，国有直管石库门里弄、工人新村、旧里使用权也难以转换为产权。在当前优秀历史建筑类型、数量不断增加背景下，对房屋产权的限制转让，极大制约了社会资金参与保护性开发的积极性。

5. 保护性开发配套安置房源缺乏。上海中心城各风貌区均面临一个问题，即居住密度过高，配套设施薄弱，居住条件差，要想真正实现保护要求，居民搬迁或抽户是必然的，这对配套安置房源的需求较大。而各区不具备自我消化的能力，需要市层面制定统一的保护性开发的配套安置房源政策。

#### （四）资金

1. 启动资金高，安置成本大。上海旧改地块采取拆建分离、土地储备的方式，旧改地块必须在房屋征收工作完成后以净地实施出让，政府无法先取得出让金用于征收和补偿，而是先要拿出30%左右的自有资金并通过银行贷款的方式进行土地储备方能启动旧改项目。同时，动迁安置房源也需由政府先行垫资。近年来，旧改安置成本逐年走高，除了地价、房价、物价上涨带来的刚性增长因素外，为了满足居民要求并顺利推进征收进度，要求被征收房屋价值的补偿不得低于类似房地产的市场价格，且增加了不少奖励项目，造成征收成本与日俱增。目前旧改资金来源狭窄，除了市区两级政府的财政投入外，主要依靠银行贷款。由于国家土地管理的限制以及旧区改造模式相对单一等因素，实际操作中，实行征收政策后社会资本参与旧改缺乏有效机制。

2. 融资功能缺失。《上海市住房保障和房屋管理局关于限制已出租公有住房抵押登记的通知》规定：公有住房产权人不得将已出租公有住房设定抵押并申请房地产抵押登记。该条规定导致公有住房难以抵押融资，降低了市场开发风貌保护项目的积极性，同时使一些风貌保护项目面临无法融资的问题。风貌保护整治试点项目建设周期长，前期资金投入大，融资需求超过一般性投资项目，但目前融资渠道窄，融资成本高，部分项目甚至陷入资金量断裂的困境。因此，破解风貌保护项目的融资瓶颈，拓宽融资渠道是摆在相关政府部门和企业面前亟待解决的问题。

3. 资金回收难度大。由于中心城区剩余旧改地块密度大，动迁安置房价上涨，基地收尾慢等因素，部分旧改地块成本倒挂幅度较大，加上一些旧改地块出于区域功能布局、招商引资或市场定价等考虑，未能及时出让，使得改造资金难以为继。历史建筑收回加以整治改造的前期成本巨大，如果吸引社会资本进行运作，其投资回收期一般在20年以上。一是历史建筑以租赁为主的经营方式，使得成本只能从租金收入中逐年回笼，成本回收周期较长；二是建筑利用约束多，包括结构保护、用途转换、业态控制、不得出售等多方面因素，租金收入低。

4. 缺乏配套资金。目前，市、区政府没有长期稳定地投入专项资金，镇一级政府缺乏足够财力支撑整个保护整治工作，而历史文化风貌区本身的经济效益产出也较低。这导致了目前历史文化风貌区亟须保护的项目很多，但受制于资金有限，项目推进缓慢。对此，一是政府要增加投入，逐步建立与风貌保护工作有关的财政支持，扩大现有的专项资金规模。二是制定一系列针对企业的财政扶持政策，如对参与历史文化风貌区保护与更新的企业分配专项资金，给予财政扶持，同时提供一定的返税优惠等。三是对有意向进行自我开发的业主提供较优惠的贷款政策，如低息贷款、无息贷款、无抵押贷款等。通过财税优惠政策的建立，有利于建立多方参与的多元化保护机制，加快对历史文化风貌区的保护与更新工作的推进，避免单一的房地产开发模式对历史遗产保护工作带来的负面影响。

#### （五）行业管理

风貌保护整治与消防、抗震、防汛等相关行业技术规定存在矛盾。对于历史建筑而言，普遍存在消防间距、材质的耐火等级、室内疏散、抗震等级等无法满足《建筑设计防火规范》《建筑抗震设计规范》等相关行业技术规范的问题。另外，中心城沿街部分历史建筑存在骑占道路红线，郊区沿河部分历史建筑存在临水而建情况，与现有的《上海城乡规划条例》《河道管理

条例》存在矛盾。

### 三、对策建议

从上海各区县实施风貌保护整治试点项目的成功案例看，均不同程度借助了市、区相关部门的多方扶持。为此，政策分析和建议的思路是，“归纳典型，问题导向，总结现有，借鉴突破”。

#### （一）规划政策

1. 优化风貌保护规划调整程序。建议强化风貌专家特别论证制度对风貌保护更新项目的全过程、全周期参与管理。基于风貌保护要求，针对风貌保护规划调整需要，设定完整程序、简易程序及执行程序。因功能更新利用，风貌区内非居住类现状建筑允许使用性质在规划用地性质的中类范围内进行转换。在历史建筑更好保护利用更新前提下，允许居住类历史建筑使用性质依据保护规划及地区更新需要进行合理的功能转换。借鉴《上海市城市更新规划实施办法》，进一步优化规划调整程序。对于涉及建筑高度5%和建筑面积10%以内的微调，可经过风貌保护区规划管理特别论证程序后在建设项目阶段予以调整落实。即在风貌区内保留地块进行更新改造，因风貌保护及功能完善需要，允许增加建筑面积，增加的建筑面积不超过产证面积5%的，可在项目审批阶段，通过风貌区规划管理特别论证程序后批准。超过5%不足10%的，可以经简易程序调整规划。超过10%的，应当按规定程序进行规划调整。

2. 风貌保护的规划奖励。结合《上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例》修订，加强专项资金管理，鼓励社会参与，创新鼓励政策，推动保护运作机制的良性发展。将风貌保护的规划奖励政策纳入《保护条例》。结合《保护条例》修订，从保护对象、保护规划、规划实施、优秀历史建筑保护、执法监督、体制机制等方面对《保护条例》相关条款进行优化，其中有利风貌保护的规划鼓励政策主要包括：（1）容积率的奖励：针对土地出让前，已编制控制性详细规划的地块，若新增要求保护保留对象，经规划研究及风貌保护专家特别论证，可考虑不计入容积率，并鼓励优先作为公益性功能进行保护再利用。针对原先毛地出让的地块，规划实施过程中发现保护保留对象，并经管理部门认定确需保护保留的，经风貌保护专家特别论证，实际保留历史建筑总量可作为奖励，考虑不计容积率。（2）除优秀历史建筑和保留历史建筑以外的其他建筑，可以在符合规划的前提下，按照原位置、建筑面积和建筑高度进行改建。（3）有利风貌保护的规划调整和城市设计，针对新增要求保护保留历史建筑的街坊，若原有容积率无法在本地块内予以落实，可结合周边地块通过城市设计研究，在一定范围内予以容积率转移，并通过规划调整予以落实。

3. 完善风貌区内项目审批技术规范。（1）关于建筑间距。风貌区内鼓励采取修建、整治等方式进行城市更新，《保护规划》中确定为保护、保留的历史建筑，或经鉴定为危房的建筑，在按照原位置、原建筑高度、原建筑面积进行大修、改建或重建的建设工程，可以按照不小于原有建筑间距进行控制。（2）关于建筑退让。《保护规划》中未对后退道路红线距离予以规定的，应当按照其两侧原有沿路保护保留历史建筑中退规划道路红线较大者进行对齐控制，原则不可逾越规划道路红线。土地出让合同另有约定的除外。（3）关于建筑物面宽。风貌区内，新建建设项目北侧，在新建建筑物高度1.4倍距离范围内无居住建筑、医院病房楼、托儿所、幼儿园和学校教学楼的，因风貌界面延续及功能布局的实际需要，可以通过风貌区规划管理特别论证，确定新建建筑物的面宽。（4）关于建筑高度。风貌区内已出让地块，因风貌保护及功能完善需要，除保留建筑外新建建筑允许增加高度，增加的高度不超过出让条件中确定的5%，可在项目审批阶段，参照控详技术准则的规划执行相关条款与程序执行。超过5%的，应当按规定程序进行规划调整。（5）关于绿地率、建筑覆盖率。基于延续风貌的需要，保护保留地块的绿地率可在现状基础上适当改善为基准、建筑覆盖率以不高于地块现状为原则。（6）关于用地性质。因功能更新利用，风貌区内非居住类现状建筑经管理部门认定，允许使用性质在规划用地性质的中类范围以内，依据市场发展情况进行转换。在促进历史建筑获得更好保护措施的前提下，允许居住类历史建筑使用性质，可依据保护规划及市场发展情况进行合理的功能转换。在用地性质转变方面，根据保护规划确定用地性质的功能配比，原则上住宅类用地不得增加，非居住类用地占比增加幅度在10%以内的，可在规划执行阶段予以确认。

## （二）土地管理政策

1. 探索风貌区内土地在特定条件下组合出让。由于上海一些尚未列入风貌保护目录的历史街区和历史建筑，往往难成整体，散落在一些区域中。按照现行技术规范，小地块很难满足红线、退界、日照间距等规划指标要求，有效的可建面积更小，土地单独开发难度大，成为制约整体保护的瓶颈。如单独实施地块修缮改造，采用招拍挂出让很容易造成大、小两块用地被分割出让于不同开发单位，无法实施对该地域的整体性保护。组合出让，是指将两宗或两宗以上各自权属封闭的地块，作为同一个标的，实施发布公告、组织竞价和确认成交等活动的土地出让行为。国家禁止将两宗以上地块“捆绑”出让，禁止将两宗住宅用地或与其他用途宗地“捆绑”出让。但风貌保护整治不同于经营性住宅项目，其以保护历史文化建筑、弘扬城市文明为目标，带有较强的公共利益色彩，不能单以经营性土地出让的管理要求对其进行理解。结合上海风貌保护整治工作情况，建议允许风貌整治范围内地块，与整治范围周边未列入风貌保护目录的历史街区和历史建筑所在地块，进行地块组合出让，并采用招投标方式选择开发商。对已作为经营性用地使用，但用地性质未作调整的，借鉴目前临时用地政策，通过收取租金，允许存量建设用地临时用作除商品房建设外经营性用途，以解决个别存量建设用地因未纳入储备或建设计划而无法改造的困境。具体建议：对于独立开发用地外的“边角地”“夹心地”“插花地”等存量土地，不具备独立开发条件的，经专家特别论证程序，可采取扩大用地的方式，由独立开发的原土地权利人结合开发。因风貌保护特殊要求且不同地块在功能上密不可分的，经专家特别论证程序，风貌保护地块可与其他地块带方案组合出让，在出让合同中约定风貌保护的相关内容，必须方案同步出让、同步建设、同步竣工。

2. 探索风貌区内实施先租后让的供地方式。2014年，上海《关于加强本市工业用地出让管理的若干规定》提出，“工业用地供应按照国家和本市相关规定执行。经产业准入审核认定后，工业用地产业项目类、研发总部产业项目类采取‘带产业项目’挂牌方式供应”，以及“鼓励采取租赁方式使用土地，逐步实行工业用地‘租让结合，先租后让’的供应方式，由中标人或竞得人先行承租土地进行建设”。风貌保护整治中，可以借鉴该文件思路，在风貌整治地块正式挂牌出让前由政府授权规划部门，组织编制该用地的规划及建筑设计方案。采取带风貌保护规划方案的土地公开出让方式，把规划设计和审批全部提到建设用地招拍挂出让前。这将有利于完善城市功能、培育区域产业发展、塑造城市风貌景观、加快土地开发资金的回收周转等。为此，建议对风貌改造项目土地，采取“先租后让”的出让方式供应。允许开发企业以土地租赁的形式，在政府设定的租赁年限内先行对保护范围内历史建筑、街区等按照保护规划进行改造，并达到资金平衡。到达设定年限后由政府组织进行综合评估，如通过评估则将土地以约定价格出让给企业，未通过评估则由政府收回土地。

3. 鼓励风貌区内以带方案出让土地。带方案出让是围绕当前城市重点地区的地块对于规划设计和管理的新的要求，开展城市设计编制方法和管理机制的专题研究，对加强重点地区的精细化管理、深化落实城市发展理念、完善规划土地管理机制具有重要的现实意义。带方案出让工业用地的用意其实早在《关于进一步落实工业用地出让制度的通知》中有所体现。该《通知》提出“也可以设定专项条件，采取挂牌、拍卖方式，按照价高者得的原则确定受让人。”这里的“专项条件”可以是带设计方案。建议在风貌保护项目的土地出让中，采取带风貌改造规划方案出让的形式，以对改造方案的优劣评估作为重要考量，进行综合评标。

4. 允许通过存量补地价的方式盘活工业遗存。目前，上海历史风貌保护区内多数存在工业遗存，且这部分工业遗存的区位优越，一般都位于划定的104和195区域内，适合于转型发展创意产业、信息服务、研发设计等新型现代服务业，政策应对这部分需求开辟适当通道。2014年《关于本市盘活存量工业用地的实施办法》提出，规划工业区外、集中建设区内的现状工业用地（195区域）按照规划整体转型，完善城市公共服务功能，重点发展现代服务业；对未划入整体转型区域的零星工业用地，同时满足以下条件的，可由原土地权利人采取存量补地价的方式，按照规划用途自行开发。满足条件包括：非住宅类的经营性用地、未纳入旧城改造范围内、具备独立开发条件的、区政府相关部门评估拟转型发展的项目。这为风貌区域的现状工业遗存，转变利用方式，提升整体价值开辟了道路。具体建议：（1）对风貌整治范围内原工业用地整体转型区域，可以建立由区政府主导、以原土地权利人为主体的开发机制，按照“统筹规划、公益优先”的要求，优先保障公益性设施建设，后进行经营性开发，按照规划实施存量工业用地的整体转型。涉及其他存量建设用地的，可以参照存量工业用地一并实施整体转型。整体转型区域

内土地权利人分散的，可以通过商议的方式明确权利义务后，建立以区县政府主导、原土地权利人参与的联合开发体，实施区域整体转型开发。划入整体转型区域的存量工业用地，原土地权利人不得单独实施开发。明确各区县政府确定的重要特定区域（如黄浦江两岸、城市公共活动中心等），以土地收储后公开出让为主，也可实施区域整体转型开发。（2）对风貌整治范围内未划入整体转型区域的零星工业用地，除依法应收回的外，同时满足以下条件的，根据年度计划，经区县政府常务会议集体决策同意后，可由原土地权利人采取存量补地价的方式，按照规划用途自行开发借鉴“上港十四区整体转型”方案和《上海市城市更新规划实施办法》（征求意见稿）中提出的公益性设施免缴土地价款，对风貌保护开发企业给予地价成本方面的优惠，减轻其资金压力，鼓励其实施开发。对风貌改造项目的土地出让或存量工业用地转用途、提高容积率采取先收取或补缴一定比例出让金，若企业未来转让房屋土地，则需补交剩余部分出让金，并在一定条件下指定受让方，以在鼓励企业长期经营的同时，确保后续风貌保护工作能够有效实施。对企业按合同约定承担公益性设施建设的，在地价中核减市政公益项目建设成本。

5. 允许风貌区内存在一定比例的混合用地。现状风貌区的住房建筑中，包括旧式里弄、新式里弄、老式公寓、花园住宅、旧公房、新公房等，往往商业、文化等配套设施不健全，考虑风貌区保护整治的城市肌理、空间格局、形态等因素，最终将实现居住文化与商业和旅游业态的融合。因此，势必会出现一些商业居住混合、办公居住混合、旅游居住混合等形态。从土地资源节约集约角度看，这种混合用地是在开发强度之外，减少了可能低效的独立配置设施，提高了土地配置效率。2015年，上海在《关于中国（上海）自由贸易综合用地规划和土地管理的试点意见》中，提出综合用地概念。明确在自贸试验区内实施工业、商业、办公等综合用地的土地利用政策，对于存量用地只需经过补地价即可转性为综合用地，开展集约化程度更高的综合利用开发。提出“鼓励地块用途兼容，用地类型实行两种或两种以上用途混合。”这与我们对风貌区提出混合用地的概念有些相辅相成。但风貌区是以存量居民住宅为主，其中的房屋、土地产权非常复杂，单一借鉴上述政策存在很大难度。建议允许风貌区一定比例的存量用地混合使用。结合风貌保护招商情况、功能布局要求，在满足安全生产、环境保护和公益性设施用地等相关控制要求的前提下，确定风貌区混合用地的建筑用途具体比例等规划和建设条件。对于不同性质的混合用地提出差别化的运营管理要求。其中，商业居住混合的，可结合区域功能、社会需求、土地用途等，由商委和发展改革委等投资管理部门就混合地块内实现酒吧、休闲娱乐、零售等功能、业态提出要求；办公居住混合的，可结合区域发展、区位环境、市场需求等，由商委和发展改革委等投资管理部门提出引入企业的行业类型等相关要求；旅游居住混合的，应结合土地用途和项目情况，由旅游局等相关主管部门对项目应达到的功能提出要求，并以合同条款形式对使用人的权责予以明确。未达到约定要求的，由主管部门依情况进行整改、处罚和强制收回。

### （三）房屋管理政策

1. 基于风貌保护要求可征收房屋土地。积极探索一般历史建筑适用于《国有土地上房屋征收与补偿条例》《上海市国有土地上房屋征收与补偿实施细则》的可能途径。区县政府因历史文化风貌区、优秀历史建筑和保留历史建筑的保护更新需要，可征收或者腾迁土地和房屋。结合《风貌保护条例》修订，将经认定的一般历史建筑及其关联的周边建筑，列入征收范围并在有关区县试点推行。土地和房屋征收或者腾迁时，征收机构应事先征询市规划土地、房管和文物管理部门意见，确定保护、保留对象及保护、保留要求。规划土地管理部门应当在规划设计条件中予以明确。

2. 探索保障居民相关权益的多种方式。建议探索居民居住权益实现和流转的多种方式，如采取“人走权益随”的方式，实行搬迁转移，同时采取异地补偿安置；也可采取“人走、权益不走”的方式，使居民土地或房屋的相关权益以股份的方式参与到风貌区文化产业的经营当中。借鉴旧改政策应用于单体建筑，吸引居民参股保护开发单栋建筑项目，以住房产权作为投资，共担成本、共得利益。通过环境整治、部分功能置换、建筑单体修缮改造、配套设施改善等方式，保护和提升周边地区的人文历史内涵与风貌。采取“人走权益随”的方式，异地补偿安置；或采取“人走、权益不走”的方式，居民土地或房屋相关权益以股份方式参与到后期产业经营中。

3. 探索建立风貌保护专项房屋征收补偿。建议由市房屋部门设立专项资金，提供“风貌区及优秀历史风貌建筑房屋保护专项补偿”，对保护性征收项目予以支持。

---

4. 探索建立公有住房抵押的相关途径。建议列为保护保留的历史建筑类公有住房可以抵押，以利融资。在严格设定产权转移程序要求的前提下，允许保护、保留历史建筑的产权市场化运作，同时在产权登记中明确保护的各项要求。

5. 优化房屋征收配套房源配置。建议参照旧区改造的配套安置房政策，在全市层面统一安排配套安置房源，专项用于风貌区和保护、保留历史建筑的保护性开发，以保障风貌区保护性开发工作顺利推进，

6. 房屋使用性质的变更。在符合规划以及历史建筑更好保护利用更新前提下，允许居住类历史建筑，以单幢建筑为单位，由区、县规划行政管理部门会同区、县房屋行政管理部门提出允许改变物业使用性质的区域范围和方案，并召开听证会听取利害关系人意见后，报区、县人民政府决定。在允许改变物业使用性质的区域范围内，具体房屋单元的业主需要改变使用性质的，应当符合法律、法规以及管理规约，经有利害关系的业主同意后报区、县房屋行政管理部门审批，并依法向其他行政管理部门办理有关手续。

#### （四）财政支持政策

1. 落实历史文化风貌区财政专项资金。建议按照《保护条例》规定，落实历史文化风貌区和优秀历史建筑保护专项资金，由市和区、县人民政府分别设立专门账户，专款专用，对重点风貌保护项目实行市、区财政补贴，建立差别化考核制度，并接受财政、审计部门监督。

2. 提高风貌区土地出让收入中的区得比例。借鉴《规范本市国有土地使用权出让收支管理补充意见的通知》中对中心城区旧改的相关政策，将风貌区改造视同中心城区旧区改造。经市有关部门认定的风貌区改造范围内的土地出让收入，市得部分全额返还区财政，并纳入区保护专项资金管理使用。

3. 建立财政转移支付制度。中心城区人口密度高，旧区量大，为进一步实现保护与开发相融合，建议建立全市层面保护工作的统筹财政机制，各区县合力推动风貌区保护性开发。

4. 拓宽融资渠道。建议通过引入保险资金投资股权计划，建立旧区改造股权投资基金，对符合规定的政府融资平台公司以及承担旧区改造项目的企业，优先安排发行企业债券或中期票据，采取股权转让、拍卖、租赁等方式筹集资金，专门用于旧区改造工作。

#### （五）税收政策

1. 风貌保护项目征收或置换环节。因风貌保护需要，依法征用、收回的房地产的，免征土地增值税。对安置风貌区保护项目征收或置换住房建设用地免征城镇土地使用税。对安置住房经营单位、开发商与改造安置住房相关的印花税以及购买安置住房的个人设计的印花税予以免征。在商品住房等项目中配套建造安置住房的，依据政府部门出具的相关材料、房屋征收（置换）补偿协议、按改造安置住房建筑面积占总建筑面积的比例免征城镇土地使用税、印花税。对涉及风貌保护项目的历史地块，按历史建筑面积占总建筑面积的比例免征城镇土地使用税、印花税。风貌保护项目，个人因房屋被征收而取得货币补偿并用于购买改造安置住房，或因房屋被征收而进行房屋产权调换并取得改造安置住房，按有关规定减免契税。个人取得的征收补偿款按有关规定免征个人所得税。

2. 风貌保护项目经营过程。对风貌保护项目中的历史建筑免征房产税。对经营风貌保护项目中历史建筑所取得的租金收入，免征营业税。风貌保护项目历史建筑经营单位应单独核算风貌保护类项目用房租金收入，未单独核算的，不得享受免征营业税、房产税优惠政策。

---

## （六）其他相关政策

1. 关于消防、抗震。风貌区内风貌街坊及保护保留历史建筑（及异地迁建历史建筑）的消防设施和通道、范围抗震等应当按照有关的技术规定予以完善、疏通。因保护历史文化风貌需要无法达到现行规定消防、抗震标准的，可以不低于现状水平予以控制，并获得相关管理部门的同意。

2. 关于河道蓝线。《保护规划》中未对退河道蓝线距离予以规定的，可不按《技术规定》控制，按照其两侧原有沿河保护保留历史建筑中退规划河道蓝线较大者进行对齐控制，但不得逾越规划河道蓝线。

3. 关于堤防建设。根据风貌区保持现状风貌特色及控制尺度的总体要求，现状堤防无法加高的，为确保地区的防汛排涝安全，风貌区规划管理应明确：一是利用风貌区域内标高达到防汛要求的道路或其他河道堤防形成闭合岸线，以保护腹部地区的安全；二是制定沿河风貌区防汛应急预案，保障该区域内生命、财产安全。

4. 关于市政管线。风貌保护区内，管线布设受到空间限制时，在采取安全技术措施，保证两侧建筑安全，满足工程管线管理、运营、检修、安全等条件的前提下，可缩小内部工程管线之间及其与建（构）筑物之间的最小水平净距。