
上海城市更新的难点与对策

詹水芳¹

城市更新工作既是优化城市空间、完善城市功能、提升城市品质、改善人居环境的一项民生工程，又是推动产业优化升级、统筹区域协调发展的重要抓手。近年来，上海出台了一系列相关法律法规推动城市更新，但在政策实施过程中仍面临诸多挑战。本文通过深入调研，梳理了上海在城市更新推进工作中面临的主要问题，并提出了针对性对策建议。

一、旧改资金需求大，投融资机制需探索

城市更新需要耗费巨额资本，钱从何而来？这是涉及各方切身利益的关键问题。目前，上海已设立了历史风貌保护及城市更新专项资金，专项资金通过多种渠道筹集，具体来源包括：土地出让收入、公有住房出售净归集资金及其增值收益、直管公房征收补偿款以及财政预算安排资金。

但就目前上海实施城市有机更新和“留改拆”政策的试点情况来看，主要资金来源还是政府财政补贴，并未实现多渠道的资金筹措，政府财政压力大。

一是从旧区改造来看，多重因素影响导致地块资金难以平衡。首先，旧改地块前期房屋征收成本巨大，在当前稳控房价的背景下，土地出让价格下行，地块成本收益倒挂已成为常态。

其次，上海旧区改造从“拆改留”转为“留改拆”，保留范围扩大，风貌保护要求提升，原有资金平衡机制难以延续，地块成本难以平衡的矛盾进一步凸显。

另外，部分区域安置房源价格已与周边商品房价格基本持平，大量居民倾向货币化安置，造成按规定比例配套的安置房源大量积压，项目现金沉淀猛增。

同时，经调研，目前推进的旧改地块总体签约率难以达到100%，因极少数居民不支持，需走司法程序，平地收尾周期长，项目的财务成本巨大。加上房地产市场调控、经济增速放缓、财政收入紧缩等多重因素叠加，黄浦等四个区的旧改资金投入压力日益加重。

二是从旧住房改造看，只有投入没有产出，财政投入难以为继。调研发现，旧住房改造试点项目投入较大，以上海某小区拆落地改造项目为例，受益居民144户，总投资过亿元。

此外，按照目前上海各类里弄房屋修缮改造实施标准，里弄房屋修缮改造项目不超过1200元/平方米，内部整体改造和局部拆除重建改造试点项目不超过3000元/平方米，安装一平方米马桶约1.2万元/个，考虑到上海老旧住房规模，市区两级投入的资金压力较大，且改造后没有直接经济效益，自身投入产出平衡机制难以实现。

二、法规政策待完善，风貌保护掣肘难消

作者简介：詹水芳，上海市发展改革研究院城市区域经济研究所副所长。

目前上海所进行的城市更新和“留改拆”地块均为试点项目，阻碍这些项目推进的主要困难之一是缺乏对应、具体的法律法规和指导细则。

一是缺乏对具有保留保护价值的老旧房屋的认定细则及标准。《上海市城市总体规划(2017-2035 年)》指出，对具有历史意义的建筑采取“分级分类保护利用机制”，其中包括历史文化风貌区、风貌保护街坊、文物保护单位、文物保护点、优秀历史建筑、保留历史建筑、一般历史建筑等。

但目前上海出台的指导城市有机更新和“留改拆”实施的政策文件多为指导性的，虽明确哪一类历史建筑和风貌需要保留保护，但缺乏相应的认定细则及标准，导致旧改工作推进缓慢。

二是缺少适应性的建设标准规范。调研发现，成套改造、里弄房屋内部整体改造等项目在建设审批时多套用新建项目的建设标准规范和管理流程进行审批，同时审批时间也较长。

但实际上，大量里弄房屋因其历史原因，在改造修缮后难以全部满足现行的住宅设计标准。例如春阳里改造项目，就无法满足现行住宅设计规范中采光、间距、给排水和燃气节能等要求。

另外，历史风貌的保留保护工作与消防、抗震、防汛等相关行业技术规定也存在矛盾，在消防间距、材质的耐火等级、室内疏散、抗震等级等方面无法满足《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。

三是容积率奖励和转移政策难以落地。上海关于城市更新的多个政策文件均指出应“研究建立历史风貌保护开发权转移机制”。目前各区尝试的主要是容积率转移机制，但均缺乏明确且详细的制度设计和法律基础。

比如，可实行容积率转移的项目类型、容积率转移的项目确定、容积率转移的数量等细节都尚未确定，使得容积率异地补偿存在操作上的难度。

造成这一困境的原因主要是由于历史风貌保留保护工作主要集中在中心城区，但目前中心城区已几乎没有可供开发土地，开发权转的出而落不下。

如果要跨区转移，则需要协调原土地权利人、开发商、以及不同区政府之间的关系，利益方多且复杂，协调难度大。此外，落实开发权转移没有相关的土地捆绑开发的制度保障，造成实际开发过程中的奖励错位，本应该奖励给实施保护行为主体的容积率，却奖励给了外围开发商。

四是顺利推进房屋修缮缺乏司法保障。从法律角度看，公有房屋的“留”和“改”工作不属于政府行政行为，属于房屋所有人或房屋承租人之间的民事行为，政府只能起到指导和推动作用。

目前房屋修缮需要承租户 100%同意、100%签约、100%搬离才能实施。在现有政策框架下，对承租人不配合房屋修缮的行为，政府没有强制性的手段作为支撑。

只要有个别居民不愿意签订协议，就会拖累项目推进进度。若通过法院判决，项目周期会大大延长，甚至项目的综合改造会因此停止。

五是其他配套政策有待细化。在历史风貌保留保护具体操作中还涉及一些问题，需要细化相关政策予以明确。比如，“征而不拆”模式下的活化利用问题，建筑物在空置状态下会加速老化和损坏速度，更不利于保护历史建筑。

“抽稀”对象的公平性问题，被“抽稀”的对象如何确定，缺乏制度性的强制规定；旧住房改造后的面积增加问题，厨卫成套改造每户家庭受益面积不同，标准存在差异，同时面积增加还同步带来后续产证办理、租赁关系的废止与新建以及改造资金的公平性等问题。

三、市场更新驱动弱，社会资本难以参与

城市更新的实施既需要政府在政策和规划等宏观层面的指引，也离不开社会资本的广泛参与。调研发现，上海目前城市更新主要由政府主导，由具有国有资本背景的企业负责具体实施，对社会资本、民营企业的吸引力不足。下面以工业用地转型为例，探究其原因：

一是企业自主转型成本高。根据《关于本市盘活存量工业用地的实施办法》，工业用地转型过程中，企业不仅需要补缴土地出让金，还需要提供 10%的用地或 15%的建筑面积作为公益设施。

同时，对于转型后持有的物业权进行了严格的规定，要求转型为产业类项目的以自用为主，转型为研发总部通用类项目的、转型为商办用地的可分割转让比例分别不得超过一定比例。

另外，将工业用地转变用途的用地纳入全生命周期管理，对项目开竣工时间、建筑节能环保等各方面进行了详细的规定，并明确了需要达到的亩产税收标准。企业在评估转型所需要的经济成本后，会更倾向于维持土地使用现状。

此外，工业用地转型的主要方向就是总部研发、商务办公，在当前全市商办设施已经供大于求的形势下，规划审批部门对待工业用地转型为商办用地的规划调整较为谨慎。

另一方面，当前全市存在着大量现状工业用地自发转变使用功能的情况，当大量工业用地违法使用的情况被默认时，自主转型的方式很难吸引到工业用地的土地权利人。

二是更新程序有待简化。根据《上海市城市更新实施办法》，一个城市更新项目包括开展区域评估、编制实施计划和同步开展控规局部调整、落实全生命周期管理等流程，其中涉及容积率、用地性质等指标变更时，仍需按常规的控规调整程序进行调整。

也就是说，一个更新项目从立项到批准，不仅要完成城市更新的全套程序，还要同步调整控详。而按照相关规程，控详调整至少需要半年到一年的时间。

实施主体普遍认为更新流程时间过长，程序过于繁琐，这对时间较敏感的企业来说意味着巨大的风险，导致一些原本有转型意愿的企业放弃转型。

四、容积率管控严，更新工作推进难度大

容积制度是城市更新单元规划确定建筑面积、容积率、建筑密度等开发建设指标的依据，也是平衡开发商、土地权利人、政府相关利益的重要纽带。科学的容积率不仅能解决空间增量的分配问题，还能促进城市公共利益的落实、推动城市高质量发展。

近年来国内外不少城市如纽约、东京、深圳等都出现了放松容积率管制的迹象和趋势。相比这些城市，上海在容积率管控方面相对比较严格，不利于城市更新工作的顺利推进。

上海最近也逐渐放松了产业用地容积率限制，根据需求实行“上不封顶”，且设置了容积率调整简易程序，但仍有一些企业希望容积率调整程序能够更加灵活简便。

例如，对于某工业地块，如果容积率指标从 1.0 调整到 2.0（工业容积率上限），则容积率调整只需在区级层面解决。如果容积率调高至超过 2.0，则仍需要按照一定程序上报至市级层面批准。

五、推进上海城市更新工作的相关建议

当前，上海城市更新工作正有序推进中，但更新中体制机制有待完善，政策、技术标准和操作规程有待细化，市场主体的积极性有待提高，这些都是城市更新发展过程中客观存在的问题，既要包容和理解，也需要正视。

因此，要按照“问题导向、总结现有、借鉴突破”的思路，着力在存量空间优化上探索可持续发展之路，推动城市内涵式创新发展。

1、完善城市更新体制机制

一是推进简政放权。借鉴深圳经验，加快梳理规土、发改、住建、经信、绿化、消防等部门涉及城市更新工作的管理事项，推动市级审批事权分期分批下放至各区。

如因法律规定等原因无法下放的，以绿色通道形式加快审批，通过一系列配套措施，规范操作流程、加强业务培训，充分保障区级承接部门的人员、经费，确保事权“放得下、接得住、用得好”，从而提高审批效率。

二是加强市区两级联动。市实行配额制和总量调控，给予区 1-2 个试点项目的完全审批权、压实市区政府责任。区相关主管部门则需积极承接下放权限，并按相应的职责权限简化审批流程，畅通审批渠道。

2、完善旧改资金综合平衡机制

对旧区改造项目，市、区两级财政收入（包括土地出让收入）优先安排资金进行保障；结合旧改计划，扩大向中央申请政府专项债规模，尽快落实各区专项债的申请和市级资金部分的筹措。

固化推广“政企合作、市区联手、以区为主”的改造模式，加强与地产等国企合作，通过适度提高土地集约利用、增加开发强度、容积率转移、优质土地资源组合等方式，鼓励各类社会资本共同参与。

对于旧住房综合改造市级补贴项目，建议按“留改拆”新的要求和新的目标任务，增加补贴资金，并纳入风貌保护及城市更新专项资金中。同时，提高上海各类里弄房屋修缮改造实施标准，把原来“治病救人”的旧住房修缮改造工作提高到“固本强体、延年益寿”的新标准。

3、完善政策法规和技术标准

在规划土地扶持方面，一是合理确定和调整保留保护范围和管控要求，在评估甄别的基础上，进一步细化明确旧改地块范围内保留保护的对象、标准和方式，并研究出台《上海市历史建筑保留保护技术规范》等实施细则规范，便于加快推进规划实施方案的编制和房屋征收工作。

同时，进一步探索和创新保留保护建筑的活化利用方式，结合地区发展导向、功能定位和产业配套，更加科学、灵活地处理保留保护与更新利用的关系。

二是进一步完善和落实开发权跨区转移政策，推进建立全市统一的价值评估体系和核算机制，制定相关方案并指导开展试点工作。同时，结合地块和区域实际，积极研究容积率精准管控、弹性管控等措施。

三是对采用拆落地重建改造和增加建筑面积改造的地块，对是否要补地价以及标准，对新形成的建筑量，确权、归属、价格以及后续维护保养等问题，结合民生需求和老旧建筑特点，尽快研究明确。

四是对拆落地重建等改造项目，建议进一步优化简化规划调整程序，或者不走控详调整程序，直接办理建设工程规划许可证。同时在满足日照、退界等技术规范要求下，放开改造项目建设容积率的控制，增量面积除解决居住成套外，可以政府回购方式用于保障性用房使用。

在其他配套政策方面，一是在满足消防、抗震等强制性标准基础上，考虑既有建筑本身条件，形成相适配的技术标准，并建议参照新出台的社会项目审改措施，进一步简化、优化和固化相关流程和时限。

二是提供司法救济途径。针对极少部分居民不同意改造拖延项目进度、损害已签约居民合法权益问题，建议推广杨浦经验，只要取得改造范围内公房承租人和业主 90%以上签约后，即视同协议生效，通过司法途径，以诉前调解、判决等方式进行处理，维护绝大多数居民的合法权益。

4、充分调动市场主体的积极性

充分尊重多方权益人的合法合理诉求，加大政府让利，鼓励多方参与。一是建立合资入股、共同开发机制。通过建立股份合作方式，由原土地使用权人与政府的资产经营公司以一定的股份进行联合储备和开发，并且由政府的资产经营公司控股。通过让原土地使用权人参与储备和开发，分享存量工业用地盘活后收益，调动企业的积极性。

二是建立以返还一定比例的建筑面积为前提的收储机制。在土地收储时，明确在土地储备后进行招拍挂时，返还给原土地使用权人一定面积物业作为补偿，以此作为土地招拍挂的前提条件进行约束，并将该条件写入新的土地出让合同中。

三是建立共享土地增值收益的利益平衡机制。采取收储后公开出让产生土地储备收益的工业用地，在对工业用地、建筑物、设备等进行评估后收储补偿的基础上，按照土地储备收益的一定比例，由市、区土地储备机构再给予补偿。

四是引导和鼓励工业用地用途变更规范化。对现有工业用地盘活政策进行综合评估，在此基础上逐步简化盘活工业用地的政策框架。

对于符合发展规划导向的土地用途变更应给予更大支持，可采用简易程序的方式引导其合法规范转性，并在规划调整、补地价支付方式上采取更灵活的方式，形成政策的示范效应。

五是对低效用地企业采用经济手段，比如通过实施差别化要素配置机制、征收土地闲置费等措施，增加企业持有土地的成本，倒逼企业改造利用或主动退出。

5、增强容积率管理弹性

按照“以亩产论英雄”的导向，适当放松土地容积率上限，不断提升单位土地产出密度。探索分行业施策，对电子信息等单位产值高、承重要求低的行业，鼓励“产业上楼”，发展“堆叠式厂房”“垂直工厂”“空中园区”。

借鉴东京对“都市在建特别区”实施特殊容积率的做法，制定差别化政策，对重点地区实施特别容积率管理，对于上海中心城区、主城区、副中心和轨道交通站点等市政府明确的重点区域适当增加开发规模，提高土地资源配置效率。