

上海城市更新的管理机制与市场主体进入方式

一、引言

2021年8月25日，上海市第十五届人民代表大会常务委员会第三十四次会议通过了《上海市城市更新条例》（以下简称“《上海更新条例》”），并于2021年9月1日起施行。继深圳、广州¹之后，上海也首次将城市更新上升到地方人大立法层面，《上海更新条例》也成为首部直辖市城市更新地方性法规。

《上海更新条例》共有八章六十四条。作为城市更新的纲领性文件，《上海更新条例》确立了上海城市更新的基本框架、更新逻辑及最新的政策导向。较之于20世纪90年代就已经开始探索三旧改造的广东省而言，《上海更新条例》在吸收广东城市更新经验的基础上，结合上海的实际情况及本地城市更新的经验，形成了独具上海特色的城市更新体系。

本文旨在通过梳理上海城市更新的管理机制及流程，重点探讨市场主体参与城市更新项目的方式，并就上海、深圳、广州三地城市更新项目中的市场主体进入方式及特点进行比较和法律解读。

二、上海城市更新立法体系

在上海市就城市更新进行立法之前，国土资源部、农业部于2014年11月3日联合下发《关于进一步做好永久基本农田划定的工作的通知》，明确

要求北京、上海、广州等14个大城市试点划定城市开发边界。同一年，上海市人民政府提出土地利用要严格控制建设用地规模，逐年减少新增建设用地，大力促进存量建设用地盘活利用²。

上海城市更新的主要立法始于2015年。2015年5月15日，上海市人民政府颁布了《上海市城市更新实施办法》（沪府发【2015】20号文），表明上海已进入从大规模的增量建设转向存量更新为主的新阶段。为提高城市土地节约利用水平、推动城市更新工作的有序开展，上海市人民政府、上海市规划和国土资源管理部门随后又颁布了《关于本市盘活存量工业用地的实施办法》（沪府办〔2016〕22号）、《上海市城市更新规划土地实施细则》（沪规土资详[2017]693号文）、《关于加强本市经营性用地出让管理的若干规定》（沪府办〔2017〕19号）及系列配套政策和规范性文件。

上述立法结合了上海的城市特点，为上海城市更新的各个方面奠定了良好的法律规则基础，其规制的内容覆盖了对建成区的改造及调整、旧区改造、工业用地转型、城中村改造等各方面。

《上海更新条例》的出台，则将上海城市更新立法由地方规范性文件层级上升到了地方性法规层级。《上海更新条例》自2021年9月1日开始施

¹ 截至本文发出之日，《广州市城市更新条例(征求意见稿)》已于2021年7月21日结束向社会公众公开征求意见，尚在汇总反馈意见并修改完善中。

² 详见上海市人民政府与2014年2月22日发布的《关于进一步提高本市土地节约集约利用水平若干意见》。

行，将上海城市更新纳入统一管理体系、整体协调统筹和落实。同时，《上海更新条例》亦明确，对旧区改造、旧住房更新、“城中村”改造的计划、实施等方面，更新条例中未作具体规定的，则仍继续适用上海市的其他相关规定。

三、上海城市更新管理机制

上海市城市更新的内涵是指在本市建成区内开展持续改善城市空间形态和功能的活动³。上海城市更新坚持“留改拆”并举、以保留保护为主等原则，与住房和城乡建设部颁布的《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》中严格控制城市更新中的大拆大建、大规模搬迁等行动的理念相符。

根据《上海更新条例》规定，上海城市更新项目涉及流程大致包含以下几个步骤：（1）市政府编

制城市更新指引；（2）区政府根据城市更新指引编制更新行动计划；（3）通过公开遴选机制确定更新统筹主体；（4）更新统筹主体编制区域更新方案并报市规划资源部门进行认定；（5）统筹主体开展产权归集、土地前期准备等工作；（6）建设单位依法办理立项、土地、规划、建设等手续。

从监管机制和分工的角度，市政府负责全市城市更新工作的统筹、协调，市住建部门下设办公室，负责城市更新的日常工作。区政府负责辖区内城市更新工作的组织和协调。此外，相关职能监管部门在城市更新项目的相关环节中各司其职，规划部门负责城市更新规划、土地管理，住建部门负责城市更新项目的建设管理，经济信息化部门负责产业发展规划、协调工作，商务部门负责商业发展规划、协调工作等等。



³ 根据《上海市城市更新条例》第二条。

四、市场主体进入方式探析及比较

近年来，我国一线大城市每年可供出让的城区内建设用地资源逐步减少，房地产行业步入了“存量化”时代。城市更新作为实现高效、集约地配置和利用土地、平衡保护与开发的可持续发展方式，为当代城市发展建设提供了新方案，也为房地产行业的市场主体提供了新的业务增长点。以下我们以城市开发经验较为丰富的深圳和广州与上海进行比较，分析在不同城市市场主体进入城市更新项目的方式及特点。

（一）深圳

从 2009 年深圳市人民政府出台国内首部关于城市更新的政府规章《深圳市城市更新办法》，到 2021 年深圳市人民代表大会常务委员会出台《深圳经济特区城市更新条例》首次将城市更新上升至地方立法高度，深圳市的城市更新一直走在前列，其丰富的经验被多个城市借鉴。

深圳市的城市更新项目类型分为拆除重建类、综合整治类、功能改变类⁴。其中，拆除重建类是指对城市更新单元内建筑物进行拆除并重新建设的项目，其使用权的权利主体、建筑物使用功能均可能发生改变。综合整治类指在不改变建筑主体结构和使用功能的前提下，通过改善消防设施、改善基础设施和公共服务设施、改善沿街立面、环境整治和既有建筑节能改造等内容的项目。功能改变类更新项目是指改变部分或者全部建筑物使用功能，但不改变土地使用权的权利主体和使用期限，保留建筑物的原主体结构的项目。但自 2021 年 3 月 1 日《深圳经济特区城市更新条例》施行之日起，笔者注意到功能改变类已经并入综合整治类的范畴。因此，目前深圳的城市更新项目类型仅分为拆除重建

类和综合整治类。

深圳市城市更新项目的流程一般为：城市更新单元计划→城市更新单元规划→城市更新实施主体确认→原有建筑物拆除和不动产权属注销登记→国有建设用地出让→开发建设→回迁安置⁵。

实施主体在完成原有产权注销并移交公共用地之后，可以申请以协议方式取得项目用地使用权。据此，市场主体进入深圳市城市更新项目的方式为取得项目实施主体资格确认。

相较于综合整治类项目，拆除重建类项目通常利润空间更大，实践过程中市场主体参与拆除重建类项目的积极性更高。相反，在综合整治类项目中，市场主体的参与度相对较低。

针对拆除重建类城市更新项目，市场主体成为单一权利主体或合作实施主体是市场主体取得项目实施主体资格的前提。一般而言，市场主体可以通过签订搬迁补偿协议、房地产作价入股或者房地产收购等方式将房地产相关权益转移到自身，形成单一权利主体。在旧村改造项目中，除通过上述形式形成单一权利主体外，市场主体还可以与原农村集体经济组织继受单位合作实施城市更新。

值得注意的是，由于旧住宅区城市更新项目涉及的因素更为复杂、影响更为重大，在旧住宅区城市更新项目中，市场主体的选定仅可由区人民政府组织通过公开、公平、公证的方式进行确定。据此选定的市场主体与全体物业权利人签订搬迁补偿协议，形成单一权利主体。此外，相关法规还明确要求，在此类型城市更新项目中，被选定的市场主体应符合国家房地产开发企业资质及社会信誉等方面的要求。

（二）广州

⁴ 参见深圳市人民政府于 2016 年 11 月 12 日发布的《深圳市城市更新办法》第二条。

⁵ 参见《深圳经济特区城市更新条例》第八条。

广州市现行的城市更新政策主要为 2015 年发布的《广州市城市更新办法》及《广州市旧村庄更新实施办法》《广州市旧厂房更新实施办法》《广州市旧城更新实施办法》3 个配套文件，此外亦有如《广州市城市更新项目监督管理实施细则》《广州市城市更新安置房管理办法》《城市更新项目报批程序指引》等多个政府规范性文件。2021 年 7 月 7 日，广州市发布了《广州市城市更新条例（征求意见稿）》，拟将广州市的城市更新规章、政策进行总结提炼并上升为地方性法规。该条例征求意见期限已于 2021 年 7 月 21 日届满，但截至目前，广州市尚未出台《广州市城市更新条例》的正式规定。

广州市的城市更新项目类型分为旧村庄、旧城镇、旧厂房，更新类型分为微改造、全面改造。微改造是指在维持现状建设格局基本不变的前提下，通过建筑局部拆建、建筑物功能置换、保留修缮，以及整治改善、保护、活化，完善基础设施等办法实施的更新方式。全面改造则是指以拆除重建为主的更新方式。

广州市城市更新项目整体的流程一般为：项目申报→方案编制→方案审核审定→方案批复→方案批后实施阶段。

针对广州市的微改造项目，如同深圳市的综合整治项目，实践过程中市场主体对微改造项目的参与积极性相比全面改造类项目较低。

针对旧村庄全面改造项目，市场主体可以通过交易平台的公开招标或公开挂牌转让的方式参与项目。一方面，市场主体可通过与村集体经济组织合作改造的方式介入城市更新项目。即，由村集体根据批复的项目实施方案和制定的拆迁补偿安置方案，通过市公共资源交易中心公开招标的方式引进开发企业合作参与改造，村集体可申请将融资地

块协议出让给合作企业，以实现市场主体对融资地块的开发、建设、收益。另一方面，除与村集体合作外，针对自主改造类型项目，村集体亦可转让部分或全部股权给市场主体，其中如转让部分股权则视为合作改造，参照前述合作改造的规定；如转让全部股权，则由村集体大会表决通过后在市或区级的三资交易平台公开挂牌转让⁶。

针对旧厂房项目，市场主体可通过与原权属人协商签署股权转让协议等方式，取得相关权属后自行改造。

针对旧城镇全面改造项目，市场主体参与该类项目的要求相较于前两种情形更为严格，但广州市的相关法规中尚未对旧城镇改造中市场主体遴选和进入出台详细的规定，仅规定了如项目需要引入社会资金用于拆迁补偿安置和土地整理的，应当通过公开方式选择市场主体具体实施。

（三）上海

上海市将城市更新大致分为两种类型，一种是零星更新项目，一种是区域更新项目。然而，《上海更新条例》中并未对两种类型进行定义，尚有待后续出台的配套文件进行补充说明。与深圳和广州城市更新有着较大不同的是，上海城市更新确立的是以政府主导为主体，市场化组织为辅助的模式。

一方面，上海市在《上海更新条例》中引入了新的概念——“更新统筹主体”，更新区域内的城市更新活动由更新统筹主体开展，物业权利人实施改造的项目亦需接受更新统筹主体的统筹组织。此外，更新统筹主体负责编制区域更新方案，在特定时候亦承担了参与规划编制、实施土地前期准备、配合土地供应、统筹整体利益等职能。由此可见，更新统筹主体在上海的城市更新项目中的地位较为重

⁶ 参见《广州市旧村庄更新实施办法》第二十八条。

要。

《上海更新条例》中明确更新统筹主体由市、区政府组织遴选或指定（其中，浦东新区人民政府可以指定更新统筹主体，统筹开展原成片出让区域等建成区的更新；属于历史风貌保护、产业园区转型升级、市政基础设施整体提升等情形的，市、区人民政府也可以指定更新统筹主体），遴选原则应当公开、公平、公正，对于更新统筹主体的要求亦只有“与区域范围内城市更新活动相适应的市场主体”，但关于更新统筹主体的具体遴选机制尚待市人民政府另行制定，因此目前对于如何才能成为更新统筹主体进入城市更新项目尚不十分明确。

值得注意的是，《上海更新条例》第四十九条特别强调了国企在城市更新项目中的地位，明确国有企业土地权利人应当带头承担国家、本市重点功能区开发任务，实施自主更新，并应当积极向市场释放存量土地，促进存量资产盘活。由此可见，国有企业及具有实力的市场主体更有可能被遴选为更新统筹主体，将在上海城市更新项目中获取更多的机会和施展空间。

另一方面，除了通过成为“更新统筹主体”的

方式进入城市更新项目中外，在由物业权利人实施更新的零星更新项目或区域更新项目中，市场主体可以通过与物业权利人进行合作的方式参与城市更新项目⁷。但相关法律法规对于市场主体参与除前述外其他项目的具体方式和要求尚没有详细的规定，有待进一步的市场观察。

五、结语

结合当前大城市资源环境紧约束、经济转型升级的需求和整体政策环境，城市更新不失为实现土地资源的盘活存量、紧凑集约发展的一条有效途径。目前，城市更新已成为北上广深等大城市的重要议题。对市场参与主体而言，城市更新项目往往存在投资金额巨大、运营周期长、地方性特色强、遗留问题较多、利益关系复杂等特点，其中每个环节都可能蕴含着巨大的法律风险。但与此同时，一旦理顺关系并解决问题，城市更新项目也能够为市场参与主体带来非常可观的投资前景和回报，并能造福于城市、民众和社会，因此是非常有意义的。《上海更新条例》的实施毫无疑问将促进上海城市更新，带来更多投资机会，对上海城市进一步发展和升级具有重大意义。

缪晴辉 合伙人 电话：86-21 2208 6350 邮箱地址：miaoqh@junhe.com

马爽 律师 电话：86-20 2805 9070 邮箱地址：mash@junhe.com

罗翀 律师 电话：86-21 2283 8382 邮箱地址：luoch@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。



⁷ 参见《上海市城市更新条例》第十九条。