

北京城市更新指导意见要点解读

2020年6月10日，北京市人民政府在其网站上发布《北京市人民政府关于实施城市更新行动的指导意见》(京政发[2021]10号)(“《指导意见》”)，《指导意见》从总体要求、强化规划引领、主要更新方式、组织实施、配套政策及保障措施等角度对北京城市更新工作作出规定。《指导意见》是北京市针对城市更新出台的首个系统化规定，本文旨在对《指导意见》的核心要点进行梳理。

一、城市更新的主要方式

《指导意见》明确了如下主要更新方式，而各种更新方式所针对的项目类型和可开展的改造内容均不同：

(一) 老旧小区改造

针对老旧小区改造，《指导意见》主要明确了三种改造思路：(1)利用小区现状房屋和公共空间补充便民商业、养老服务等公共服务设施；(2)利用空地、拆违腾退用地等增加停车位，或设置机械式停车设施等便民设施；(3)对老旧住宅楼加装电梯。

根据《2021年北京市老旧小区综合整治工作方案》，全市列入老旧小区综合整治计划确保实现400个小区、建筑面积1500万平方米；力争实现600个小区、建筑面积2300万平方米。

(二) 危旧楼房改建

根据《关于开展危旧楼房改建试点工作的意见》，危旧楼房主要包括建筑结构差、年久失修、基础设施损坏缺失、存在重大安全隐患，以不成套公有住

房为主的简易住宅楼，和经房屋安全专业检测单位鉴定没有加固价值或加固方式严重影响居住安全及生活品质的危旧楼房。危旧楼房由住房行政管理部门进行认定。

对于危旧楼房，改造思路分为翻建、改建或适当扩建三种。对于因危旧楼房改建产生的居民异地安置或货币安置后腾退的房屋，可作为租赁房等保障房使用。

(三) 老旧厂房改造

老旧厂房在符合规划的前提下，应优先发展智能制造、科技创新、文化等产业；鼓励利用老旧厂房发展新型基础设施、现代服务业等国家和本市支持的产业业态；鼓励利用老旧厂房补充公共服务设施。鼓励老工业厂区通过更新改造或用地置换的方式实施规划，增加道路、绿地、广场、应急避难场所等设施。截至目前，老旧厂房改造利用业态准入标准尚未明确。

(四) 老旧楼宇更新

该项改造主要针对老办公楼和老商业设施。改造方式包括增加消防楼梯、电梯等设施，建筑功能混合、用途兼容，对具备条件的地下空间进行复合利用等。

(五) 首都功能核心区平房(院落)更新

对首都功能核心区平房(院落)的改造思路主要为进行申请式退租、换租及保护性修缮和恢复性修建，打造共生院，消除安全隐患，保护传统风貌，改

善居住条件。腾退空间优先用于保障中央政务功能、服务中央单位、完善地区公共服务设施。同时，鼓励腾退空间用于传统文化展示、体验及特色服务，建设众创空间或发展租赁住房。

二、城市更新的规划支持政策

（一）增加建筑规模

《指导意见》允许对于符合规划使用性质正面清单，保障居民基本生活、补齐城市短板的更新项目根据实际需要适当增加建筑规模。

目前北京执行的使用性质清单为北京市规划和国土资源管理委员会发布的《建设项目规划使用性质正面和负面清单》。该清单将北京划分为六大区域，针对六大区域分别制定了正面清单和负面清单。在考虑是否能够增加建筑规模时，应比照该清单进行初步判断。

《指导意见》对于增加建筑规模的规定较为原则。相比于《指导意见》，《上海市城市更新规划土地实施细则》针对地块建筑面积调整和更新单元总量平衡、公共服务设施容量调整、商业商办建筑容量调整、基于风貌保护的容量调整、基于风貌保护的容量转移等情形均作出了不同规定。以商业商办建筑容量调整为例，《上海市城市更新规划土地实施细则》要求增加的商业商办建筑面积按所提供各类公共要素面积的规定倍数计算，提供的公共要素面积超出相关标准规范要求的，增加的商业商办建筑面积按规定系数予以折减，并明确了相应计算的系数。

（二）建筑用途调整

针对老旧小区现状公共服务设施配套用房，《指导意见》规定，经参与表决专有部分面积四分之三以上的业主且参与表决人数四分之三以上的业主同意，老旧小区现状公共服务设施配套用房可根据实际需求用于市政公用、商业、养老、文化、体育、教

育等符合规划使用性质正面清单规定的用途。

针对商业、商务办公建筑，《指导意见》规定，在满足相关规范的前提下，可在商业、商务办公建筑内安排文化、体育、教育、医疗、社会福利等功能。《指导意见》并未对此处的相关规范进行进一步明确。我们认为，该等规范应包括但不限于有关建筑物安全使用、消防安全、环保及卫生相关的规定及规范。

针对地下空间，《指导意见》规定，在符合规划使用性质正面清单，确保结构和消防安全的前提下，地下空间平时可综合用于市政公用、交通、公共服务、商业、仓储等用途，战时兼顾人民防空需要。

（三）其他规划条件

《指导意见》规定，在按照《北京市居住公共服务设施配置指标》等技术规范进行核算的基础上，满足消防等安全要求并征询相关权利人意见后，部分地块的绿地率、建筑密度、建筑退界和间距、机动车出入口等可按不低于现状水平控制。

三、城市更新的土地支持政策

（一）土地供应政策

《指导意见》规定，更新项目可依法以划拨、出让、租赁、作价出资(入股)等方式办理用地手续；代建公共服务设施产权移交政府有关部门或单位的，以划拨方式办理用地手续；经营性设施以协议或其他有偿使用方式办理用地手续。上述土地供应方式与上海、深圳等地的规定基本一致。

（二）过渡期政策

过渡期政策属于创新性政策，能够给项目实施主体带来实质性的优惠，具体为，在符合规划且不改变用地主体的条件下，更新项目发展国家及本市支持的新产业、新业态的，由相关行业主管部门提供证明文件，可享受按原用途、原权利类型使用土

地的过渡期政策。过渡期以5年为限，5年期满或转让需办理用地手续的，可按新用途、新权利类型，以协议方式办理用地手续。

但《指导意见》对过渡期政策具体操作并没有作出详细指引，例如，哪些项目可以适用过渡期政策、有权作出该等判断的主体是否为行业主管部门、证明文件需要达到何种证明程度、适用过渡期政策的最终批准权限等。该等细化问题仍有赖于未来在实施过程中由主管部门作出进一步的规定和解释。

（三）土地费用政策

《指导意见》规定，用地性质调整需补缴土地价款的，可分期缴纳，首次缴纳比例不低于50%，分期缴纳的最长期限不超过1年；更新项目采取租赁方式办理用地手续的，土地租金实行年租制，年租金根据有关地价评审规程核定；租赁期满后，可以续租，也可以协议方式办理用地手续。

土地费用政策对于项目实施主体的最大利好在于允许分期缴纳地价款。

（四）所有权与经营权分离

《指导意见》规定，经营性服务设施可按所有权和经营权相分离的方式，经业主同意和区政府认定后，将经营权让渡给相关专业机构。

在此前出台的《关于引入社会资本参与老旧小区改造的意见》中，已经存在类似规定，即“属行政

事业单位所属配套设施，以及区属国有企业通过划拨方式取得的小区配套用房或区域性服务设施，经专业机构评估，可将所有权或一定期限的经营收益作为区政府老旧小区改造投入的回报”。

以经营性服务设施的回报作为更新项目的投入回报，对于鼓励社会资本参与城市更新项目具有一定的激励作用。

（五）抵押融资

《指导意见》规定，在不改变更新项目实施方案确定的使用功能的前提下，经营性服务设施建设用地使用权可依法转让或出租，也可以建设用地使用权及其地上建筑物、其他附着物所有权等进行抵押融资；但抵押权实现后，应保障原有经营活动持续稳定，确保土地不闲置、土地用途不改变、利益相关人权益不受损。

对于如何保证在抵押权实现后利益相关人权益不受损，《北京市人民政府办公厅关于完善建设用地使用权转让、出租、抵押二级市场的实施意见》中作出了进一步规定，即进行抵押融资时，抵押人、抵押权人应共同作出承诺，在抵押权实现后保障原有经营活动持续稳定，确保土地不闲置、土地用途不改变、利益相关人权益不受损。

我们期待《指导意见》的施行能推进首都城市更新工作，完善城市功能，改善人居环境，激发城市活力，使古都焕发新的生机。

李海浮 合伙人 电话：86 10 8553 7983
李霞 律师 电话：86 10 8553 7945

邮箱地址：lihf@junhe.com
邮箱地址：lixia@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”。

