

减量提质 存量更新

城市更新跑出“加速度”

本报记者 夏晨翔 北京报道

实施城市更新行动，转变城市发展方式和经济增长方式，对提升城市品质、满足人民群众美好生活需要、推动城市高质量发展具有重要意义。

《中国经营报》记者注意到，自“城市更新”被正式写入《政府工作报告》后，全国各地加快了城市更新的步伐，陆续出台了相关的行动计划和任务目标，积极探索可持续的实施模式。

“城市更新项目往往涉及公共职能和公共利益，涉及到大量社区公众的参与和协商，项目更新过程中需要更频繁地与政府进行沟通和决策。所以，无论是政府管

理、公众的参与、社会资本的投资，还是开发商的运营能力，各个方面都会面临一定的挑战，都需要逐步摸索，然后形成一定的实践模式。”仲量联行华北区战略顾问部总监王飞分析指出。

日前，北京市对16项城市更新“最佳实践”和18项城市更新“优秀案例”评选进行公示。西单文化广场升级改造（西单更新场）入选“最佳实践”案例。

视觉中国/图

多地出台城市更新细则

截至2021年年底，全国已有411个城市实施2.3万个城市更新项目，各地出台的有关地方条例、管理办法和指导意见超过200个。

2021年，“城市更新”被首次写入《政府工作报告》，而今年的《政府工作报告》更是将“有序推进城市更新”列入2022年重点工作，并提出“再开工改造一批城镇老旧小区”。

记者注意到，随着城市更新相关政策配套政策的不断落地和实施，各地在鼓励市场主体参与、相关的规划和资金等方面，支持力度不断加大。而城市核心区街区更新、城市公共空间提升、老旧小区改造、老旧工业厂房改造、传统商务楼宇改造、传统商圈改造将成为城市有机更新项目重点。

如长沙市提出“差异化更新”理念，将建成区划分为更新核心区域和外围区域两个部分，核心区域以历史文化保护和综合整治为主，逐步向外疏解人口及非核心城市

功能，外围区域承接核心区疏解功能，加快片区功能布局完善，提升城市品质。

成都市则在国土空间总体规划中编制城市更新专章，确立“提升城市竞争力和宜居度”的总体目标，提出更新总体指引。划定173个更新单元，以产业空间、文化空间、交通空间、生态空间四类更新为重点，带动城市整体更新。

同样作为住建部首批21个城市更新试点城市的南京市，则提出探索打破传统的“小区”概念，推进相邻小区及周边地区联动改造。以老旧小区改造为契机，整合利用城区公共空间，推动小区内外公共服务和社会服务联动的城市更新，促进居住社区品质提升。据了解，南京今年计划改造老旧小区128

个，建筑面积276万平方米，惠及群众3.69万户。

值得一提的是，住建部在去年发布的《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》中，曾指出有些地方出现继续沿用过度房地产化的开发建设方式、大拆大建、急功近利的倾向，随意拆除老建筑、搬迁居民、砍伐老树，变相抬高房价，增加生活成本，产生了新的城市问题。

为此，住建部提出，要严格控制大规模拆除、严格控制大规模增建、严格控制大规模搬迁、保留利用既有建筑、保持老城格局尺度、延续城市特色风貌、探索可持续更新模式、加快补足功能短板、提高城市安全韧性等多项城市更新规划原则和指导意见。

记者发现，在各地出台的城市更新计划中，“不大拆大建”已成为统一共识。

如北京市即提出，北京城市更新坚持“留改拆”并举、以保留利用提升为主，原则上城市更新单元（片区）或项目内拆除建筑面积不应大于现状总建筑面积的20%。提倡分类审慎处置既有建筑，推行小规模、渐进式有机更新和微改造。

根据住建部数据统计，截至2021年年底，全国已有411个城市实施2.3万个城市更新项目，各地出台的有关地方条例、管理办法和指导意见超过200个。在实践中，各地不断创新实施模式，不断完善支持存量更新的政策举措，逐步探索政府引导、市场运作、公众参与的可持续模式。

“最佳实践”包括了首钢老工业区（北区）更新、劲松（一区二区）老旧小区有机更新、西单文化广场升级改造（西单更新场）等。

机更新、西单文化广场升级改造（西单更新场）、菜市口西片老城保护和城市更新等，涉及了多个方面。

以西单文化广场升级改造（西单更新场）为例，据项目实施主体华润置地介绍，西单更新场在建筑设计之初，需要解决很多冲突点。

如空间上，项目原有的地上和地下相互割裂开来，没有发生互动联系；功能上，项目紧邻长安街，同时又地处西单商圈的第一站，要兼顾沿长安街的建筑形象和商业活力展示，这就导致了新与旧、上与下、动与静、规矩与活力、文化与商业看似矛盾的秩序在这里交汇，如何解决这些矛盾是项目设计首要面临的问题。

因此，项目采用了“主体-资

金-空间-运维”四位一体的方式，以“减量”“提质”“增绿”为发展理念进行全方位的升级改造。

据了解，改造前，该项目地下商业空间4层，总建面约4.3万平方米，层高低，空间局促，商户多为摊位形式；楼板重新规划后，现在包括车库减为3层，总建筑面积减到3.5万平方米，商业面积由改造前的2.2万平方米减至0.6万平方米，原有的小商品低端业态也得到疏解，凝练为精致的小体量商业中心。

在“提质”方面，项目改变了原来类似于小商品批发市场的业态，更新场定位“青年、文艺、潮流”，通过高度复合的业态规划，融合城市商务休闲功能、消费功能、文化功能，满足城市高质量发展阶段需要，成为西单年轻时尚潮流发声地，形成了年轻人重返西单的社会效应。

此外，项目还贯彻“城市森林”理念，在西单商业区覆盖1.12万平方米绿地，借助微地形变化营造接近自然状态的“城市绿肺”，达到“增绿”的目的。

“西单文化广场升级改造，作为践行城市二次开发途径下老旧商业设施提升的成功试验场，在老旧商场升级改造、调整功能、提升活力、建筑功能混合及地下空间综合利用等方面进行了深度实践。以城市更新中的‘减量’‘提质’‘增绿’为立足点，在长安街畔为市民提供一处休憩购物的场所，成为了首都核心区城市更新的典范。”华润置地相关负责人介绍。

目当中的一环，但不是一个核心竞争能力。运营能力可能是核心竞争能力，长期资本的融资能力和投资能力则是更强的核心竞争能力。

对此，筑福（北京）城市建设集团董事长董有在接受记者采访时表示，老旧小区改造要注重投入及产出。银行贷款必须得有抵押物和利息保障，所以在改造中，可形成资产包抵押给银行，获得建设资金。

事实上，老旧小区改造内容丰富，大规模展开必将对经济产生强力的拉动作用，但也需认识到，以往的改造工作主要采取政府包揽、工程主导的模式，大量的资金需要政府承担，对地方政府形成不小压力。

“之前国内的开发商都是采取追求高周转、获取快速回报的短期效益行为，但这种模式很难支持长期的城市更新项目。因为城市更新涉及到了公众的参与、政府公共利益保障的决策，所以它在时间上有很强的不确定性，审批流程要比一般的建设项目更加复杂。”王飞指出。

王飞认为，开发商从原来的开发行为可能要变成金融的投资行为，以及加上长期的运营行为。开发可能变成整个项

创新实践

“最佳实践”包括了首钢老工业区（北区）更新、劲松（一区二区）老旧小区有机更新、西单文化广场升级改造（西单更新场）等。

“其实，城市更新的定义很广泛，不同的城市对于城市更新项目的定义又不太一样。比如，在北京，凡是拆除重建的项目都不算城市更新。而深圳的城市更新政策的口径和范围要更宽泛，分为拆除重建类和综合整治类，涵盖了旧改、工改、旧商业区改造等。”王飞指出。

事实上，实施城市更新行动，重点在于推动城市空间结构优化和品质提升。对特大城市而言，其主要任务更侧重于“存量更新”和“有机更新”。

日前，北京市对16项城市更新“最佳实践”和18项城市更新“优秀案例”评选进行公示。其中，“最佳实践”包括了首钢老工业区（北区）更新、劲松（一区二区）老旧小区有

机更新、西单文化广场升级改造（西单更新场）、菜市口西片老城保护和城市更新等，涉及了多个方面。

以西单文化广场升级改造（西单更新场）为例，据项目实施主体华润置地介绍，西单更新场在建筑设计之初，需要解决很多冲突点。

如空间上，项目原有的地上和地下相互割裂开来，没有发生互动联系；功能上，项目紧邻长安街，同时又地处西单商圈的第一站，要兼顾沿长安街的建筑形象和商业活力展示，这就导致了新与旧、上与下、动与静、规矩与活力、文化与商业看似矛盾的秩序在这里交汇，如何解决这些矛盾是项目设计首要面临的问题。

因此，项目采用了“主体-资

金-空间-运维”四位一体的方式，以“减量”“提质”“增绿”为发展理念进行全方位的升级改造。

据了解，改造前，该项目地下商业空间4层，总建面约4.3万平方米，层高低，空间局促，商户多为摊位形式；楼板重新规划后，现在包括车库减为3层，总建筑面积减到3.5万平方米，商业面积由改造前的2.2万平方米减至0.6万平方米，原有的小商品低端业态也得到疏解，凝练为精致的小体量商业中心。

在“提质”方面，项目改变了原来类似于小商品批发市场的业态，更新场定位“青年、文艺、潮流”，通过高度复合的业态规划，融合城市商务休闲功能、消费功能、文化功能，满足城市高质量发展阶段需要，成为西单年轻时尚潮流发声地，形成了年轻人重返西单的社会效应。

此外，项目还贯彻“城市森林”理念，在西单商业区覆盖1.12万平方米绿地，借助微地形变化营造接近自然状态的“城市绿肺”，达到“增绿”的目的。

“西单文化广场升级改造，作为

多地着力化解非住宅商品房库存：允许“商改住”降低商住配比

本报记者 余燕明 北京报道

相比住宅商品房市场，多个城市的写字楼、商务公寓、商业等非住宅商品房市场面临着更为严峻的去库存难题。

近期，湖南省自然资源厅和住建厅联合印发通知，要求科学、精准、精细处理存量房地产土地开发利用和已建成房地产去化的关系，防止房地产库存去化超标的系统性风险。

其中，通知明确，对非住宅商品房去化周期超过36个月的县市区，除省、市重点招商项目和物流、加油加气站用地外，暂停新的非住宅商品房用地审批和挂牌出让。

在湖南长沙，根据湖南中原研究院的监测数据，截至今年4月底，长沙全市写字楼库存面积去化周期超过587个月，商务公寓库存面积去化周期接近47个月，商业库存面积去化周期升至190个月，均处在历史高位水平。

今年4月份，长沙住建局等五部门专门出台了支持政策，以推进该市非住宅商品房去库存。长沙对一些已出让尚未动工建设的非住宅商品房用地，在满足公共服务设施和基础设施承载力的前提下，将可以进行“商改住”。

一直以来，全国各地均对“商改住”有着严厉约束和限制。但随着部分城市的非住宅商品房市场积累形成了不合理的库存，地方政府开始适时对“商改住”政策进行优化调整，加快盘活非住宅商品房用地存量。

盘活存量

更早之前，湖南省就已经意识到了非住宅商品房市场在去库存问题上所面临的严峻挑战，为此当地住建等六部门在去年9月份联合下发了《关于推进非住宅商品房去库存的若干意见》（以下简称“《意见》”）。

《意见》共提出了10条举措来化解非住宅商品房库存，包括严格控制非住宅商品房用地增量、加快盘活非住宅商品房用地存量、控制非住宅商品房供应、促进非住宅商品房租售、鼓励非住宅商品房自持、降低非住宅商品房交易成本、降低公寓居民用户使用成本等。

在控制非住宅商品房用地增量方面，《意见》要求科学编制非

住宅商品房用地年度供应计划，原则上当年非住宅商品房用地供应计划转化建筑面积总量不得超过上两个年度平均销售总量。

此外，对连续两个季度非住宅商品房库存去化周期超过36个月的市县，除省、市重点招商项目和物流、加油加气站用地外，暂停新的非住宅商品房用地挂牌出让；对去化周期在24~36个月的市县，当年非住宅商品房用地供应转化建筑面积不得超过上两个年度平均销售总量的二分之一；对去化周期在12~24个月的市县，拟出让的非住宅商品房用地，应适当降低商住配比，保持合理有序的供应。

在盘活非住宅商品房用地存

住商品房用地，《意见》允许按相关规定转型用于国家支持的新兴产业、养老产业、文化产业、体育产业等项目用途的开发建设，在满足公共服务设施和基础设施承载力的前提下，经批准可按“商改住”进行规划修改，并可适当降低商住配比。

为推进非住宅商品房去库存，今年4月份，长沙市住建局等五部门联合印发了《关于落实〈关于推进非住宅商品房去库存的若干意见〉的通知》（以下简称“《通知》”），多措并举，重点化解商业公寓、商务写字楼等类别房屋不合理库存。

目前，长沙的写字楼、商务公

寓、商业等非住宅商业房库存量高企，去化周期已升至历史高位水平。

根据湖南中原研究院的监测数据，今年前4个月，长沙写字楼市场已连续没有新增供应，芙蓉、开福、天心等五区累计成交面积1.61万平方米，同比下降了33%。到今年4月底，长沙五区写字楼库存面积373.51万平方米，去化周期超过587个月。

克而瑞湖南区域一位分析师称，今年长沙商务公寓市场率先开启了新一轮降价潮，以价换量下部分公寓项目均价四字头起，虽然拉动了一时销量，却难以扭转商务公寓市场整体去化难的局面。

今年前4个月，长沙五区商务公寓市场累计供应面积26.69万平

方米，同比减少了63%；累计成交面积30.17万平方米，同比减少了32%；累计成交均价同比下跌了5%。到今年4月底，长沙五区商务公寓库存面积476.74万平方米，去化周期接近47个月。

在商业市场，今年前4个月，长沙五区累计供应面积同比下降了64%，但仍难扭转整体供过于求的状态。其间，全市商业市场累计成交面积9.75万平方米，低于新增供应的13.54万平方米，累计成交均价同比下跌了20%。

至今年4月底，长沙五区商业库存面积447.77万平方米，去化周期升至190个月左右。长沙五区当中，去化周期最短的芙蓉区约为47个月，去化周期最长的天心区高达728个月。

多措并举

为解决写字楼、商务公寓、商业等非住宅商品房市场库存高企的问题，长沙市在《通知》中明确，对一些已出让尚未动工建设的非住宅商品房用地，允许按规定转型用于国家支持的新兴产业、养老产业、文化产业、体育产业等项目用途的开发建设；在满足公共服务设施和基础设施承载力的前提下，将可以进行“商改住”。

一直以来，全国各地均对“商改住”有着严厉约束和限制。但随着部分城市的非住宅商品房市场积累形成了不合理的库存，地方政府开始适时对“商改住”政策进行优化调整，加快盘活非住宅商品房用地存量。

除了湖南长沙，贵州六盘水在

近期提出要适当控制商业地产规模，对已出让尚未建设的非住宅商品房用地，在满足公共服务设施和基础设施承载力，以及城市风貌管控要求的前提下，可适当放宽“商改住”或降低商住配比，允许申请调整性质用于住宅或新兴产业、养老产业、文化产业、体育产业等项目用途的开发建设；在满足公共服务设施和基础设施承载力的前提下，将可以进行“商改住”。

六盘水还支持推进非住宅商品房去库存，对已建未售的商务公寓、商业等非住宅商品房，经申请批准可变更为保障性租赁住房或企业自持租赁住房，其用水、用电、用气和物业费执行居民收费标准。

在降低非住宅商品房使用成本方面，长沙市也配套了类似政策。长沙市对居住在公寓的居民住户，符合“一表一户”安装条件和建设标准的，在水、电、气抄表到户后，可申请执行城镇居民用水用电气价格标准。

此外，长沙市还通过对购买非住宅商品房的业主直接给予财政补贴，刺激非住宅商品房库存加快去化。长沙市出台的政策规定，其中购买一手房的按契税计税依据的1%给予补贴；新购买非住宅商品房且持有1年以上对外转让的，对购买方按契税计税依据的4%给予补贴。

据记者了解，国内房屋交易契税的计税依据即为不含增值税

的成交金额。相当于长沙市将按房产价格分别给予购房业主1%和4%的财政补贴。

为推进非住宅商品房去库存，直接向购房业主发放财政补贴的还有安徽黄山。日前，黄山市财政局、住建局、税务局等部门联合印发通知，2022年，对在中心城区购买新建商品住房的业主，按照契税应税价格1%的标准给予财政补贴；对在中心城区购买新建非住宅商品房的业主，按契税应税价格2%的标准给予财政补贴。

根据记者获取的一份黄山市最新的库存分析报告，到今年4月底，黄山中心城区新房库存为12446套（含住宅、公寓、别墅产

