

# 历史城市的“自主更新”模式： 历程回顾、制度障碍和政策框架\*

Resident-led Renewal Models in Historic Cities: Historical Review, Institutional Barriers, and Policy Framework

丁寿颐 胡敏 肖越 刘晓宇 陈天钰 于枫焱

DING Shouyi, HU Min, XIAO Yue, LIU Xiaoyu, CHEN Tianyu, YU Fengyao

**关键词** 历史城市；自主更新；制度框架；技术标准；基层治理

**Keywords:** historic city; autonomous regeneration; institutional framework; technical standards; grassroots governance

**摘要** 随着以往房地产开发主导的拆除重建式更新模式与依靠政府财政投资的修缮式更新模式的不可持续，历史城市的居民自主更新模式重新被重视。回顾自主更新模式的演变历程，认为其一直是历史城市保护更新的主流方式。分析现阶段自主更新模式在项目审批流程、利益分配管理、技术标准兼容和产权变更登记等四个方面的制度障碍和根源。提出重建“统规自建/改”的可持续自主更新模式，并从清晰行政许可流程要求、明确底线保障和增益管理边界、优化建设适用验收标准、理顺产权重置登记流程等四个方面提出制度优化框架。讨论自主更新模式与“土地财政”、社会基层治理等的联动关系和政策展望。

**Abstract:** As the demolition-and-redevelopment mode of urban renewal dominated by real estate development and the renovation model reliant on government funding have become increasingly difficult to sustain, the resident-led regeneration model in historic cities has gained attention. This paper reviews the historical evolution of autonomous regeneration models, concluding that they have been the mainstream approach to conservation and renewal in historic cities. This study identifies and analyzes institutional obstacles and root causes that hinder the application of this model in four aspects: project approval processes, benefit distribution management, compatibility with technical standards, and changes in property rights registration. It proposes a sustainable autonomous renewal model of “self-regeneration under unified plans”. Additionally, the study outlines a framework for institutional optimization, including clarifying the requirements of administrative licensing, defining bottom-line protection rules and benefit management boundaries, optimizing construction and acceptance criteria, and streamlining the process of property right replacement registration. The paper concludes by highlighting the linkage between autonomous renewal models, land-based finance mechanisms, and grassroots governance systems, offering policy outlook for urban renewal in historic cities.

中图分类号 TU984 文献标志码 A  
DOI 10.16361/j.upf.202501011  
文章编号 1000-3363(2025)01-0078-08

## 作者简介

丁寿颐，广州市城市规划勘测设计研究院有限公司北京分院院长、高级工程师，200822816@qq.com

胡敏，住房和城乡建设部建筑节能与科技司历史名城保护处处长、教授级高级规划师，通信作者，13520269459@163.com

肖越，广州市城市规划勘测设计研究院有限公司规划师、工程师

刘晓宇，广州市城市规划勘测设计研究院有限公司规划师、工程师

陈天钰，广州市城市规划勘测设计研究院有限公司规划师、工程师

于枫焱，广州市城市规划勘测设计研究院有限公司规划师、高级工程师

\* 国家重点研发计划“历史文化街区保护更新方法与技术体系（历史文化街区综合利用技术及示范）”（项目编号：2022YEC3803505）；中央财政补助“历史文化名城和街区保护制度研究”（项目编号：202405000106）；政策性金融支持“历史文化遗产保护制度研究”（项目编号：202405000107）；广州市城市规划勘测设计研究院有限公司课题资助“基于长效运营的历史文化街区保护更新投融资策略研究”（项目编号：RDI2230202072）

在当前中国房地产市场结构重组、地方政府财政压力加大的背景下，房地产开发主导的拆除重建式更新模式与依靠政府投资的修缮式更新模式面临挑战<sup>[1]</sup>。历史城市<sup>[2]</sup>如何平衡好保护和发展的关系，寻找可持续的保护更新模式，成为历史城市复兴的关键议题。

广义上的历史城市泛指具历史、人文价值的城镇，超越法规所限的历史文化名城等，空间上更具广泛性和普遍性。既往依赖大规模资本驱动的拆除重建及政府全面包揽的更新模式，其可持续性正面临资源高效利用、社会公平性及历史文化遗产保护等方面的挑战。在既往模式不可持续的情况下，是否有适合历史城市的第三种路径，既能有效应对存量发展挑战又能平衡保护与发展需求？以居民为核心的自主更新模式因产权所有者（居民）在更新意愿的表达及财务出资方面均显示出较高的自主性逐渐显现优势。

在当前历史城市小规模渐进式保护更新的背景下，居民自主更新作为新中国成立前的主流方式再次展现出适用性，广州<sup>[3]</sup>、杭州<sup>[4]</sup>、南京<sup>[5]</sup>等地已有诸多有益实践。然而，该方式在项目审批、利益分配、技术标准兼容及产权变更等方面仍面临障碍。本文对此从制度和根源上进行客观分析并提出解决路径。

## 1 理论支撑与实践探索

### 1.1 自主更新符合社会法治建设和历史城市保护更新的需求

#### 1.1.1 社会治理视角：自主更新对促进社区网络与文脉延续具有重要作用

稳定的社会网络是历史城市经久不衰的组织动力。居住社区绝非一成不变的物质堆砌，而是社会网络与场所精神交织下的生动展现<sup>[6]</sup>，为社区注入了生机与深刻内涵，使其得以进行自我持续演进并日益完善<sup>[6]</sup>。在城市更新实践中，相较于房地产开发主导的拆除重建模式与政府投资驱动的改造模式的大范围、单一目标、聚焦物质空间、缺乏历史人文考虑，而导致对社会关系网络的破坏而言，自主更新采用“自主性”“小规模渐进式”“针灸式”的更新方式，有助于维持稳定的社会网络和延续历史文脉<sup>[7]</sup>。

目前自主更新在社会公平<sup>[8]</sup>、社会网络构成<sup>[9]</sup>等理论层面已有深入且丰富的研究成果，但在实际治理层面还主要集中在个别案例经验总结和利益机制探索<sup>[10]</sup>。对自主更新方式中社会治理整体运行机制的探索相对空缺，对普遍面临的更新流程、标准设计等现实问题的解决对策尚有不足。

#### 1.1.2 法理依据视角：居民享有对自有房屋更新改造的权利

目前我国宪法和法律并未直接规定“居民有权进行自主更新”的条文，但可以从相关法律法规和政策文件中找到相关依据。《中华人民共和国民法典》第二百四十一条“所有权人有权在自己的不动产或者动产上设立用益物权和担保物权”，第二百七十二条“业主对其建筑物专有部分享有占有、使用、收益和处分的权利”。因此根据《中华人民共和国民法典》，居民作为建筑物的所有权人，对自己的房屋享有占有、使用、收益和处分的权利，有权对自己的房屋进行改造和升级，同时也有权参与决策并维护自己的合法权益，政府应该支持和保证。

虽然广州<sup>[11]</sup>、杭州<sup>[12]</sup>、南京<sup>[13]</sup>、上海<sup>[12]</sup>等地出台地方性政策文件对老旧小区自主更新提出了指导意见，但全国性法律对此类自主更新的权利范围缺乏统一规定<sup>[13]</sup>，在更新权利范围、更新对象等方面存在空缺。

#### 1.1.3 历史城市保护视角：推动“小规模、渐进式”更新

历史城市区别于一般城市，在城市更新过程中需要更加关注文化的传承与保护。居民对居住环境的改善有着直接的需求和动力<sup>[14]</sup>，在更新过程中起到主导作用<sup>[15]</sup>，既是需求产生者也是响应者。通过小规模、渐进式的方式，能够精准地识别并保留城市中的历史元素和文化符号，避免大规模拆建带来的破坏。其自主更新行为更像是对居住环境的“雕琢”，注入情感与智慧。因此，居民自主更新是推动“小规模、渐进式”更新的有效路径，有助于实现城市历史文化的保护和传承。

### 1.2 我国自主更新实践的经验和局限

在我国历史城市更新的进程中，曾探索过集中式统规自建模式，如云南香

格里拉与青海玉树灾后的重建。香格里拉独克宗古城通过“地块图则+建筑图例+居民建筑手册”三级管控体系<sup>[16]</sup>，明确重建原则，提升效率与质量。玉树结古镇则通过“五个手印”公众参与程序<sup>[17]</sup>，让居民全程参与重建环节，快速恢复基础设施与住房。但这些灾后重建对策侧重于快速响应与恢复，未能充分融入现有城市规划建设管理制度。

近年来，我国城市更新领域涌现出不少自主更新实践。广州市集群街2号项目通过居民自筹自建加速危房重建；杭州浙工新村项目由居民自主承担资金，形成政府、居民、市场多元化更新模式；南京小西湖马道街39号项目通过业主出资实现自主更新。这些实践强调居民自主性，通过共同参与、多元协同等策略实现社区自我更新，然而也暴露出政策零散、组织机制不健全等问题<sup>[18]</sup>。

未来，我国应建立以居民为主体的自主更新整体框架与顶层设计，推动自主更新实践的可持续发展，实现历史城市更新的文化传承与社区活力提升。

### 1.3 小结：回归居民自主更新模式是落实“以居民为主体的长效保护整治机制”的关键举措

蔡奇同志在2023年文化遗产保护传承座谈会提出的“建立以居民为主体的长效保护整治机制”，对于历史城市保护更新治理来说至关重要。目前需要从以往增量时期自上而下的目标落实，转向存量时期对分散建设主体的管理和引导。纵览理论与实践，尚未建立真正以居民为核心、长效可持续的保护与整治机制，亟须探索自主更新模式，其学术价值与现实意义重大。

## 2 历史城市居民自主更新的演变历程

历史城市保护更新模式受社会经济环境影响，是不断演化的产物，有自主更新、资本主导以及政府主导等模式，其中以自主更新为主，与其他模式呈现此消彼长、相互交织、相辅相成的发展关系，具有阶段性特征。根据自主更新模式是否占据主导地位，划分为5个阶段。见图1。

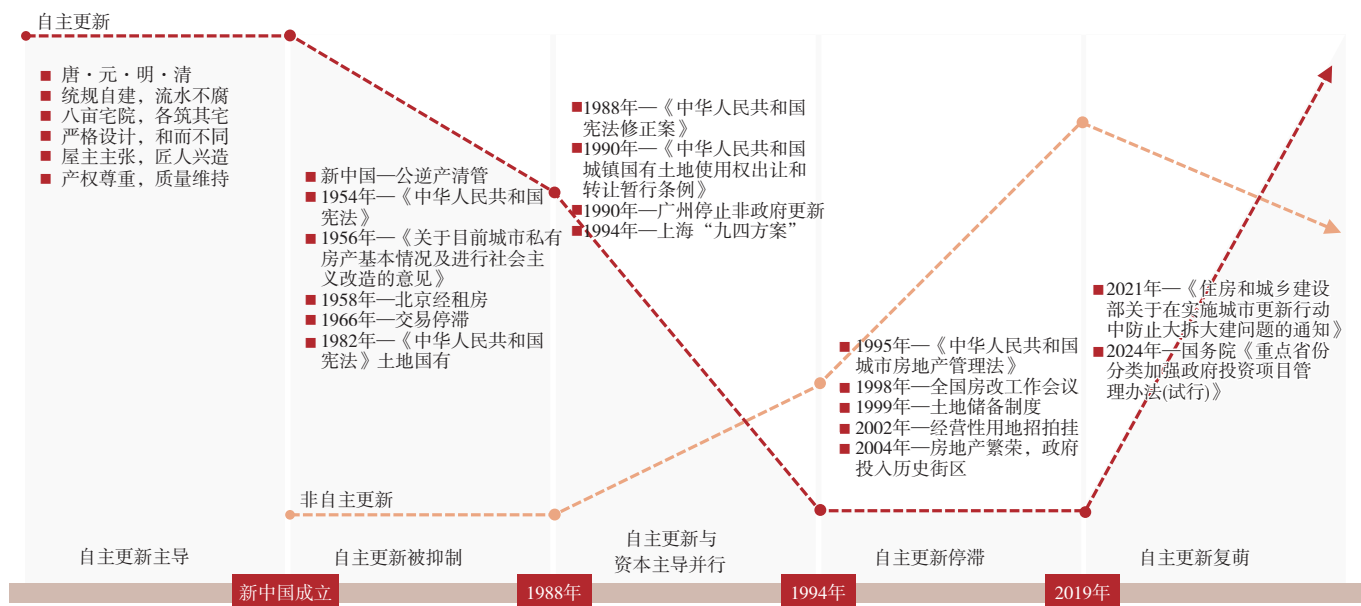


图1 自主更新模式发展阶段示意图

Fig.1 Schematic diagram of development stages of self-renewal models

## 2.1 自主更新模式的主导阶段（新中国成立以前）

居民自主更新一直是历史城市保护更新的主流方式。自古以来，律法明确规定在统一的建设标准<sup>[19]</sup>下“听民作室”<sup>[20]</sup>，充分尊重居民产权<sup>[21]</sup>和建设偏好，并建立行之有效的交易机制<sup>[22]</sup>，使房屋依靠居民和市场的力量得到持续维护，形成统规自建、流水不腐的生长机制<sup>[23]</sup>。

## 2.2 自主更新模式的逐步被抑制阶段（1949—1988年）

新中国成立后至1980年代末期公共政策缺失催化老城衰败。我国先后经历了公逆产清管、宪法保护公民所有权、私房社会主义改造<sup>[24]</sup>、经租房政策<sup>[25]</sup>、“文革”停止租售流通、土地国有制改革等政治经济社会变革。这一时期，私房产权受到冲击，公房失去有效维护，自主更新停滞，房屋持续陷入整体性衰败中<sup>[19]</sup>。

## 2.3 自主更新和资本主导更新模式的并行阶段（1988—1994年）

1988年《中华人民共和国宪法修正案》《中华人民共和国城镇国有土地使用权出让和转让暂行条例》等一系列法规政策明确土地转让的合法性和管制制度，

这些政策举措为资本提供了充分的激励与依据，促使资本成为驱动土地更新与开发的主导力量。以广州市荔湾广场为代表的商业开发项目迅速落成<sup>[26]</sup>，对老城尺度和风貌造成持续破坏。同时，在上海等城市公有住房出售政策推动下的私房数量也在小幅度增加，自主更新模式尚存<sup>[27-28]</sup>。

## 2.4 自主更新模式停滞和政府主导更新模式兴起阶段（1995—2018年）

进入1990年代末期，以广州为代表的大城市叫停非政府主导老城更新，主要靠市区两级财政出资开展城市更新活动，自主更新完全停滞。自《中华人民共和国城市房地产管理法》颁布实施及首次全国住房制度改革工作会议起，停止住房实物分配<sup>[29]</sup>，转为货币化分配<sup>[3]</sup>，房地产繁荣发展，土地财政盘活政府财力。政府将财力投入历史城区保护更新工作，成就了永庆坊、三坊七巷等典型案例。一方面保护了历史文化遗存，另一方面由政府包揽投资建设的精致街区与“等靠要”思维<sup>[12]</sup>下自主更新停滞的衰败街区并存，老城建设发展费而不惠。

## 2.5 （半）自主更新模式的复萌阶段（2019年至今）

2019年以来受我国房地产市场结构

重组、地方政府财政压力加大的影响，政府投入历史城市更新资金比例逐步降低。以南京小西湖马道街39号<sup>[30]</sup>、广州集群街2号、杭州浙工新村<sup>[2]</sup>等为代表的自主更新项目相继涌现。这些尊重居民意愿的小规模渐进式的居民自主更新模式复兴，一定程度上实现了文化保护与再生发展之间的平衡。

## 3 历史城市居民自主更新面临的制度障碍

尽管各地已有零星探索，但居民自主更新仍存在项目审批、利益分配、技术标准和产权变更等四个方面的制度障碍。

### 3.1 项目审批：工程规划许可制度在历史城区不兼容

历史城市改建更新政策与上位法存在冲突，项目工程规划审批无法可依，执行困难。一方面，既有房屋改建更新类工程规划许可仍需依据《中华人民共和国城乡规划法》“一书两证”管控体系，而该法并未作存量时期的适应性修订；另一方面，专门针对城市更新的审批规定缺失。各地开展的类似工程审批做法大相径庭<sup>[3]</sup>，在规划审查指标符合性

和许可证核发等方面存在合法性缺陷<sup>[31]</sup>。部分城市房屋改建按照“装饰装修施工许可”进行报批管理<sup>[27]</sup>，作为过渡期政策暂时缓解了改建项目许可难题，但不可持续。

### 3.2 利益分配：政府财政补贴不清与增值收益管理缺乏标准

#### 3.2.1 政府财政补贴不清难以确保公平和满足多元化需求

历史城市危旧房改造是政府的基本职责，但如何补贴以实现底线保障和公平公正仍是实际工作中的重难点。如《中央财政城镇保障性安居工程补助资金管理办法》明确了补助资金涵盖住房保障、城中村及老旧小区改造、棚户区（城市危旧房）翻新等多个方面。但对于自主更新相关的保障与补贴政策细节——诸如面积补偿、资金补助标准、房屋朝向与楼层价值的换算等尚缺乏清晰的界定，各地政府未能根据本地实际制定统一标准，且弹性政策设计不足，难以应对复杂多变的现实情况。

#### 3.2.2 增值收益管理缺乏标准容易导致公平缺失和社会服务负担过重

居民在自主更新改造过程中有扩面需求，但在这个过程中缺乏限制和管理，将会导致公平缺失以及政府负担过重。如在“大拆大建”的政府主导模式下，政府承担了债务却未能转化为资产，而家庭（产权人）则无须负债即获得资产，这种不匹配导致公共资产向私人产权转移，造成不公平现象<sup>[32]</sup>。同时大规模扩面增户将超过城市基础设施与公共设施的承载极限，城市负担将持续加重，负外部效应不断累积<sup>[33]</sup>，最终对城市的可持续发展构成严重威胁。政府如何有效管理增值收益预期，同时不侵占公共资源，平衡整体的利益，成为亟待解决的问题。

### 3.3 技术标准：现行标准在历史城区不适用

现行的消防标准<sup>[34]</sup>、日照标准<sup>[35]</sup>以及卫生标准<sup>[36]</sup>等在历史城市中存在不适用的情况<sup>[37]</sup>。如消防标准方面，《民用建筑设计规范》<sup>[38]</sup>规定尽端式消防车道应设置有回车道和回车场，对于多层建筑回车场面积不应小于12 m×12 m，高层建

筑回车场面积不宜小于16 m×15 m，历史城区难以满足消防空间性要求。日照标准方面，《城市居住区规划设计标准》<sup>[39]</sup>规定，居住建筑日照标准不应低于冬至日日照时数1 h，大寒日时数2 h，一些历史城市的建筑组团空间狭小，建筑间距难以满足日照时数。卫生健康标准方面，如广州市历史城区内大量历史建筑户型面积较小，缺少独立的厨房和卫生间，卫生健康较差，不满足《住宅设计规范》<sup>[40]</sup>中卫生间面积至少2.5 m<sup>2</sup>和厨房面积至少3.5 m<sup>2</sup>的要求。

### 3.4 产权变更和确权登记：无现成路径可遵循

#### 3.4.1 土地供应手续规定缺失，路径不明

《中华人民共和国土地管理法》《中华人民共和国城市房地产管理法》《中华人民共和国民法典》等现行法律法规明确，改变土地用途的项目需依法办理相关手续，包括但不限于办理土地变更登记手续<sup>④</sup>、签订变更合同<sup>⑤</sup>、调整出让金<sup>⑥</sup>、经有关部门依法批准<sup>⑦</sup>等方式。但对于不调整土地用途的改建项目尚未做出明确的审批规定。

#### 3.4.2 不动产确权登记流程不清，手续不明

当前开展的房屋征拆、老旧小区改造以及历史建筑保护修缮等城市更新建设项目涉及的不动产确权登记工作，仍存在程序不清等问题<sup>[41]</sup>。其中：房屋征拆项目普遍存在权属不一致、无法联络被征收主体等历史遗留问题，无法释放土地使用权，导致无法办理不动产登记；

老旧小区改造和保留历史建筑出让等项目确权登记法定流程不明，各地对加建设施和留存历史建筑的确权做法也各有差异，尚无规范程序<sup>⑧</sup>。

## 4 制度框架：重建“统规自建/改”的可持续更新模式

重塑以居民为主体的历史城市长效保护更新机制强调以产权为基础、居民为主体，以统规自建为基础模式开展自主更新（图2）。更新过程中鼓励多方参与，由产权人和政府共同出资，并充分考虑片区基础设施的服务承载力，增容不增户。自主更新中的增益面积可控且付费。

### 4.1 建立清晰的规划管理要求和行政许可制度

#### 4.1.1 建立刚弹结合的规划管控体系

探索刚性与弹性规划管控结合的方式。政府部门不再是大包大揽的更新主导者，而是作为引导者，制定政策工具、实施程序和监督机制，为更新项目建立良好的政策框架和指引<sup>[42]</sup>。通过有效的规划管控路径，帮助居民理解应用规划建设要求，提高项目质量效率。

在自主更新模式下，政府要有统一的规划管控要求。如北京市以街区为更新的基本单元，以责任规划师为纽带，通过导则等政策文件界定了各类保护行为边界，细化配套管理制度，明确了保护修缮要求，为自主更新工作提供了依据<sup>[43-44]</sup>。广州市提出保护责任人可提出

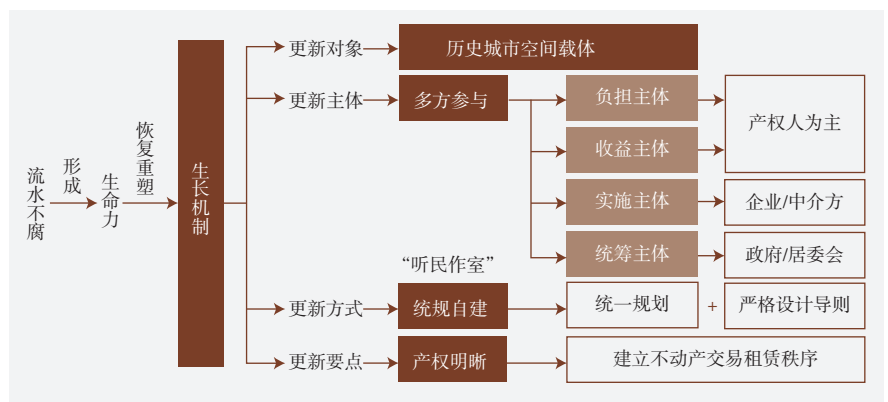


图2 以居民为主体的历史城市长效保护更新机制<sup>[17]</sup>  
Fig.2 Resident-centered long-term protection and renewal mechanism for historic cities

申请，政府部门免费提供修缮技术咨询意见<sup>[45]</sup>。

#### 4.1.2 建立清晰简化的行政许可流程

出台专门针对历史城市居民自主更新项目的组织实施规定，明确项目申请、方案制定、审批、施工、验收的流程等，确保有法可依、有章可循。简化审批流程，考虑到自主更新类项目多为局部修缮、部分改造或翻新重建，很多项目不涉及或较少涉及用地性质改变、规划指标变化情况，且在历史城市保护要求下，扩面和增容管理规定有充分覆盖的情况，可对重复的审批环节合并精简。鼓励联合审查，建立多部门协同机制，实现信息共享和联合审批。见图3。

明确前置环节，如居民申请自主更新项目的程序，项目实施方案是否明确资金、产权等核心问题，是否经过居民大会或业主大会同意等，确保项目合法合规并体现居民意志。简化审批许可环节，用地许可阶段，在符合相关规划的前提下，土地维持原供地方式的，优化用地手续办理。如天津市明确不增加建筑面积或新增建筑面积为非经营性的，不再收取土地价款<sup>[46]</sup>。在建设和施工许可阶段，对不改变原有规划性质的项目，精简规划手续审批，鼓励联合审查。如北京市对于方案中明确不改变建筑使用功能、不改变建筑规模、不改变建筑外轮廓的更新改造项目，可直接办理建筑工程施工许可证<sup>[47]</sup>。竣工验收阶段，开

展联合竣工验收审批。在项目具备竣工验收条件后，可由建设代理方提出申请，住建部门作为牵头单位组织相关主管部门对建设项目的规划、消防、民用建筑节能进行联合验收。在联合验收通过并完成竣工验收备案后，居民向不动产登记部门办理登记手续，完成更新流程。

#### 4.2 明确政府补贴保障和增值收益管理的边界

##### 4.2.1 政府补贴发挥底线保障作用

政府的保障性补贴的原则是在项目开展过程中发挥保障性作用，聚焦于危房改造、市政公用设施、道路交通等公共领域。以南京小西湖危房改造项目为例，政府首先通过专业机构对房屋进行评估，对评定为C级危房的房屋，政府出资40%（其中市级政府与区级政府各出资20%），居民出资60%；对评定为D级危房的房屋，政府出资60%（其中市级政府与区级政府各出资30%），居民出资40%。

##### 4.2.2 增值收益明确边界管理规定

对于自主更新过程中由于扩面产生的增值收益，应明确扩面的条件、范围、扩展上限、出资成本。南京针对不同面积段（45 m<sup>2</sup>以内、45—60 m<sup>2</sup>、60 m<sup>2</sup>以上）的房屋，分别可较原产权建筑面积增15%—20%、10%—15%及10%以内；广州规定地上增量建筑规模不超过30%；杭州允许面积增加不超过20 m<sup>2</sup>及车位

（户均出资90万元）；北京对非成套住宅的厨房和卫生间面积有具体规定（厨房4 m<sup>2</sup>，卫生间3 m<sup>2</sup>），且原则上大于70 m<sup>2</sup>的房屋不增加面积，地上建筑规模同样不超过30%；天津则规定面积增加不超过15%。这些政策明确了增值收益管理的具体内容与边界，为居民房屋自主更新提供了指导和支持。见表1。

##### 4.2.3 公益性政策激发自主更新动力

政策性公益补贴是鼓励居民自主更新的重要推动力，以广州花都集群街2号楼居民自主更新项目为例，政府通过提供激励政策，鼓励居民共同承担改造成本，并开设了资金共管账户以保障资金筹集和使用。同时，花都区财政对困难家庭提供低息贷款支持，并按房屋物业维修资金实际缴存费用的50%及多项建设费用50%的比例对业主进行激励。除此之外还适当奖补物业维修资金、工程二类费用补贴<sup>②</sup>，不仅最大程度减轻居民负担，还引导居民积极参与自主更新，共同推动历史城区的改造升级，提升居住品质。

#### 4.3 优化建设适用和验收标准

可以从严守标准、变通标准、不低于现状标准以及采取非标审批路径等方面来进行优化建设适用和验收标准。针对卫生健康等国家标准（GB 55031—2022）要采取严守的方式，在严格控制增加建筑量的前提下，对非成套住宅进

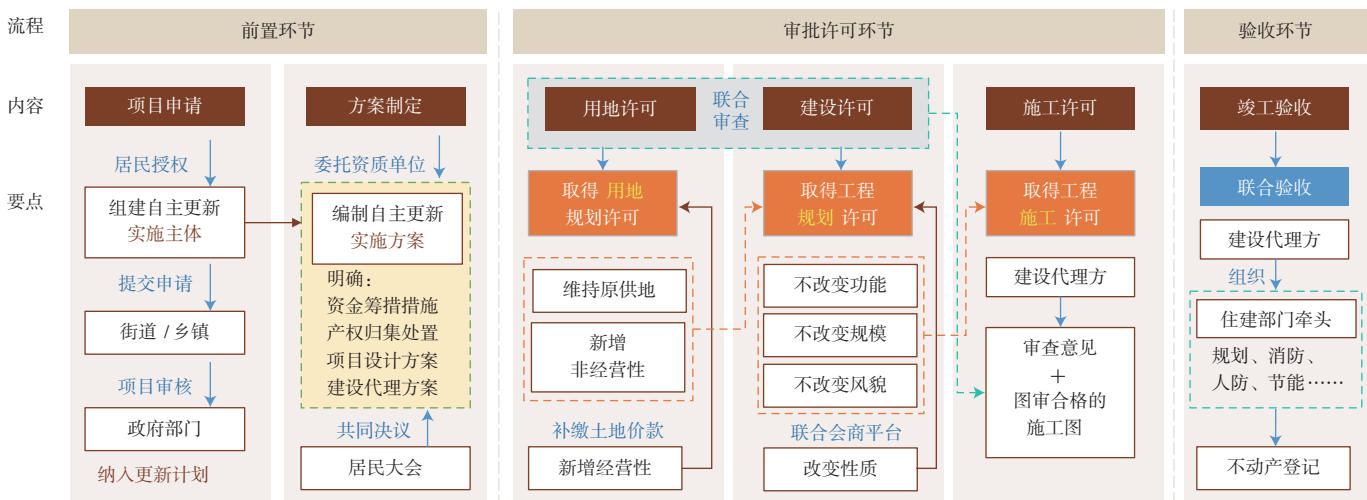


图3 自主更新流程示意图  
Fig.3 Schematic diagram of resident self-renewal processes

表1 部分城市扩面政策相关管理规定

Tab.1 Regulatory provisions related to expansion policies in selected cities

城市	可增加面积	补缴地价政策	政策依据
南京	面积在45 m <sup>2</sup> 以内、45—60 m <sup>2</sup> 、60 m <sup>2</sup> 以上的,分别可较原产权建筑面积增15%—20%、10%—15%及10%以内	评估价90%补缴土地出让金	《居住类地段城市更新规划土地实施细则》(宁规划资源〔2021〕478号)
广州	地上增量建筑规模不超过30%	基于市场评估价的40%(村庄)	《广州市城镇危旧房改造实施办法(试行)》
杭州	不超过20 m <sup>2</sup> +车位(户均出资90万元)	扩面部分按市评估价出资(根据不同楼层、户型、朝向等因素略有浮动)	《关于稳步推进城镇老旧小区自主更新试点工作的指导意见(试行)》
北京	非成套住宅厨房4 m <sup>2</sup> 、卫生间3 m <sup>2</sup> ;原则上大于70 m <sup>2</sup> 的不增加,地上建筑规模不超过30%	四环线以内:按指导价40%补交 四环路线以外:按指导价60%补交	《关于进一步做好危旧楼房改建有关工作的通知》《北京市人民政府关于实施城市更新行动的指导意见》
天津	增加15%	不改变土地用途;可维持原供地方式,不再收取土地价款用于销售产权;新土地使用权市场价格与原土地使用条件下剩余年期土地使用权市场价格的差额补缴土地价款	《天津市人民政府办公厅关于印发天津市老旧小区改造提升和城市更新实施方案的通知》

行成套化改造,确保每户独立成套,厨房、卫生间面积达到规范标准。针对消防可以采取变通标准的方式,在空间受限情况下,以消防能力换空间,可以从预警、防护、疏散、灭火等多方面综合提升消防性能补偿能力。针对日照可以采取不低于现状标准的方式,例如杭州市出台《杭州城市更新实施意见》,明确对危房实施翻改建的,可结合房屋实际情况,可适当增加套内建筑面积,间距、日照、退界等不低于现状水平。针对无法满足现有审批程序、规则、标准、条例的情形,在不恶化现有规划条件的情况下,自动获得更新许可,并出台专门针对历史城市更新的技术规范和条例。

#### 4.4 理顺产权重置和登记流程

##### 4.4.1 存量国有用地再利用简化供地手续

在居民自主更新模式中,存量国有用地的再利用是提升土地利用效率、减少更新成本的重要途径。杭州浙江新村经验是在用地性质不改变、各项指标不弱化的前提下,不补交土地出让金,不重新供地,保证更新项目“去房地产化”<sup>[2]</sup>。这种模式既保障了居民的合法权益,又避免了因重新供地和补交土地出让金带来的额外成本。广州提出拆除翻建实施改造提升属于存量国有建设用地再利用,无须办理供地手续,进一步简化流程提高效率。

##### 4.4.2 新增零星用地可按划拨或者协议供地

对于新增用地的供地方式,自然资源部在《关于进一步加强规划土地政策

支持老旧小区改造更新工作的通知》(自然资办发〔2024〕25号)中明确指出,零星用地可按划拨或者协议供地<sup>[48]</sup>。这一政策为历史城市居民自主更新模式中的新增用于公共空间、绿化、休闲空间用地提供了灵活高效的存量用地的供地方式。

##### 4.4.3 原房产证不注销情况下换取新不动产证

简化产权登记流程,在保证产权清晰和扩面建设明确的前提下,在原房产证不注销的情况下采用“以旧证换新证”模式办理新的不动产证。杭州采用原房产证在腾房时由建设单位收缴,更新房建成后,居民在不解除原房产抵押的情况下,直接办理新的不动产证,同时补交因扩面产生的费用。避免因注销原房产证带来的繁琐程序,同时确保更新后房屋产权清晰合法。在房屋不动产证的办理过程中,还应注重“增容不增户”,即更新后的房屋面积增加,但不应增加户数,以确保配套设施的可持续利用。

## 5 结论和延伸讨论

### 5.1 结论

通过回顾城市更新历程,分析房地产开发主导的拆除重建式城市更新模式与依靠政府投资的改造模式的兴起背景和现实弊端,认为居民主导的自主更新模式是适合历史城市的第三条路径。

自主更新因其“自发性”“小规模渐进式”的更新方式,在经济可持续性、社会关系网络的维持延续、空间形态整体保护、历史文脉延续演进方面具有显

著优势,但目前亟待突破项目审批、利益分配、技术标准和产权变更与确权登记等四个方面的制度障碍。

提出建立清晰的规划管理要求和行政许可制度、明确政府补贴保障和增值收益管理的边界、优化建设适用和验收标准、理顺产权重置和登记流程的解决策略,建立起居民主导的长效保护更新机制。

### 5.2 延伸讨论

本文聚焦于规划建设领域,但考虑到自主更新涉及的方面较多,仍需进一步厘清其与城市整体战略、城市房产历史遗留问题和社会基层治理的内在联系,提出如下几条延伸探讨。

#### 5.2.1 注重与政府“土地财政”的平衡关系

尽管目前“土地财政”陷入困境,但仍旧是现阶段政府一般公共预算的主要来源。自主更新要处理好与土地财政的关系,不冲击土地财政。在政策制定过程中需要注意适用范围,如历史城区、历史文化街区以及老城区等<sup>[49]</sup>。还需研判现状是否位于城市重点发展功能平台、土地储备计划、市政交通公共设施近期建设计划、城市更新成片连片改造实施计划范围内。

#### 5.2.2 厘清历史城市的房屋产权是自主更新开展的前提条件

历史城市公房众多、产权复杂,涉及政府、企事业单位、居民等多方主体。产权复杂、各方利益不一致,将会增加维护管理难度,导致房屋无人维护、设施老化、违法改建等问题,带来产权耗

散。产权耗散可能进一步诱发城市基础设施落后、居住环境恶化、社会矛盾加剧等现象导致政策性衰败。复杂产权关系也会极大阻碍自主更新的推动，自主更新需要明确的产权归属和清晰的权责关系，以便各方能够共同参与到更新工作中来。因此，开展权属调查和核实，积极协调各方利益，厘清历史城市的房屋产权，是顺利推动自主更新工作实施的重要前提。

### 5.2.3 加强社会基层治理有助于提升自主更新效率

自主更新因其灵活性、小规模、持续性而更容易产生由于管理不善、资源分配不均、信息不对称等原因导致的资源浪费和效率损失。在强化社会基层治理的框架下，提升统规自建效率成为推动社区发展的重要途径。需要时间沉淀及建立生长机制，确保更新过程能够按需渐进、有序发生。制度层面应优化居民自主更新流程，设立查询平台与简化申报系统，并提供公益设计与施工支持，为社区可持续发展奠基。

在此，衷心感谢广州市规划和自然资源局邓勤强副局长、平遥县城乡规划局原局长冀太平先生，以及中国城市规划院历史文化名城保护与发展研究分院鞠德东院长。邓副局长提供了宝贵的政策建议与实践经验，使研究对历史城市更新有了更深刻的理解；冀局长分享了平遥县的成功案例，为研究提供了重要的参考；鞠院长关于玉树经验的介绍拓宽了研究视野。在研究过程中，三位专家的指导和支持对研究工作起到了重要的作用。

### 注释

- ① 本文所指的“历史城市”并不局限于现行法规条例中对应的历史文化名城、历史街区以及历史文化名镇等概念，而是泛指具有一定建成历史、蕴含人文社会价值的历史性城镇，在空间层面上更具广泛性和普遍性。
- ② 《广州市本级财政性资金投资建设项目管线迁改实施意见》（穗建规字〔2023〕13号）第十三条指出“管线迁改项目概算应包含工程费用（一类费用）、工程建设其他费用（二类费用）、预备费用（三类

费用）”。

- ③ 深圳市非住宅改建租赁住房项目要求合法合规进行规划、区住房城乡建设部门统一受理申请、住建联合会审、出具项目认定书，并按照经认定的改建设计实施改建并办理相关报建手续。
- ④ 《中华人民共和国土地管理法》第五十六条规定：“建设单位使用国有土地的，应当按照土地使用权出让等有偿使用合同的约定或者土地使用权划拨批准文件的规定使用土地；确需改变该幅土地建设用途的，应当经有关人民政府土地行政主管部门同意，报原批准用地的人民政府批准。其中，在城市规划区内改变土地用途的，在报批前，应当先经有关城市规划行政主管部门同意。”
- ⑤ 《中华人民共和国城市房地产管理法》第十八条规定：“土地使用者需要改变土地使用权出让合同约定的土地用途的，必须取得出让方和市、县人民政府城市规划行政主管部门的同意，签订土地使用权出让合同变更协议或者重新签订土地使用权出让合同，相应调整土地使用权出让金。”
- ⑥ 《中华人民共和国民法典》第三百五十五条规定：“建设用地使用权人应当合理利用土地，不得改变土地用途；需要改变土地用途的，应当依法经有关行政主管部门批准。”
- ⑦ 《广州市促进历史建筑合理利用实施办法》提出“在完善用地手续、注销原有登记后，不动产登记机构可以参照首次登记方式办理历史建筑确权登记”。

### 参考文献

- [1] 王世福, 易智康, 张晓阳. 中国城市更新转型的反思与展望[J]. 城市规划学刊, 2023(1): 20-25.
- [2] 唐培峰, 姜兴贵. 危楼业主自筹资金拆楼重建[N]. 广东建设报, 2024-03-22(001).
- [3] 周勇, 杨雪锋, 殷子涵. 居民自主型城市更新的治理逻辑与实践表达: 基于杭州浙工新村危旧房有机更新案例[J]. 中国名城, 2024, 38(5): 11-20.
- [4] 高煜, 张京祥. 选择性激励视角下历史地段自主更新集体行动: 基于南京市“小西湖”的实证[J]. 城市规划, 2023, 47(2): 38-48.
- [5] 阳建强, 吴明伟, 等. 现代城市更新[M]. 东南大学出版社, 1999.
- [6] 何深静, 于涛方, 方澜. 城市更新中社会网络的保存和发展[J]. 人文地理, 2001(6): 36-39.

- [7] 王承华, 张进帅, 姜劲松. 微更新视角下的历史文化街区保护与更新: 苏州平江历史文化街区城市设计[J]. 城市规划学刊, 2017(6): 96-104.
- [8] 赵晔琴. “居住权”与市民待遇: 城市改造中的“第四方群体”[J]. 社会学研究, 2008(2): 118-132.
- [9] 黄志基, 韩丹, 易成栋, 等. 社会网络视角下城市更新治理模式比较与机制优化[J]. 城市发展研究, 2022, 29(3): 15-25.
- [10] 郭子莹. 权利变换与合约选择: 物权视角下的城市更新利益协调机制研究[J]. 城市发展研究, 2024, 31(3): 65-72.
- [11] 王建军, 陈作任, 周小天, 等. 基于“城市针灸”方法的存量公房活化模式研究: 以广州市为例[J]. 热带地理, 2024, 44(7): 1249-1262.
- [12] 李吉桓. 历史制度主义观察: 上海城市更新制度和演变[J]. 城市规划学刊, 2024(4): 84-89.
- [13] 谢金丰, 涂文颖. 多元租差框架下城市存量空间更新动力的再阐释: 以“朗园Vintage”和田子坊为例[J]. 城市规划学刊, 2023(1): 74-79.
- [14] 郭炎, 王涵, 张正菲. 老旧小区非正规空间的形成机制和更新治理模式研究: 以武汉市为例[J]. 城市规划学刊, 2023(5): 103-109.
- [15] 张杨, 何依. 由分立走向集成: 历史城区体检评估制度的建构理路——基于系统耦合理论[J]. 城市规划学刊, 2024(3): 82-90.
- [16] 张弓, 霍晓卫. 香格里拉独克宗灾后重建规划技术研究[C]//中国城市规划学会. 城乡治理与规划改革: 2014中国城市规划年会论文集(08城市文化), 2014.
- [17] 鞠德东, 邓东. 回溯溯源 务实规划: 玉树灾后重建德宁格统规自建区“1655”模式探索与实践[J]. 城市规划, 2011, 35(S1): 61-66.
- [18] 陈鹏. 促进实施的上海历史风貌区城市更新动力机制探索[J]. 城市规划学刊, 2024(2): 80-89.
- [19] [唐]李治. 大明律[M]. 法律出版社, 1999.
- [20] [明]宋濂. 元史: 第二册[M]. 中华书局, 1976.
- [21] [唐]长孙无忌. 唐律疏议[M]. 法律出版社, 1999.
- [22] 张小林. 清代北京城区房契研究[M]. 中国社会科学出版社, 2000.
- [23] 王军. 统规自建、流水不腐: 北京老城恢复性修建的适宜路径[R]//北京文化发展报告(2018年·首都文化卷). 故宫博物院, 故宫博物院故宫学研究所, 2019.
- [24] 赵胜. 上海城市私房的社会主义改造[J].

- 当代中国史研究, 2010, 17 (5): 66-73.
- [25] 张海明. 当代中国土地产权制度变迁研究 (1949—2015)[D]. 山东大学, 2019.
- [26] 丁寿颐. “租差”理论视角的城市更新制度: 以广州为例[J]. 城市规划, 2019, 43 (12): 69-77.
- [27] 邵甬, 王丽丽. 产权制度下遗产保护与居住改善策略探讨: 以上海公有居住类遗产为例[J]. 城市规划, 2016, 40(12): 73-80.
- [28] 潘晓栋, 尹俊, 顾妹, 等. 产权制度视角下上海存量工业用地更新的机制演进: 以静安区为例[J]. 城市规划学刊, 2022(S2): 174-178
- [29] 吕萍, 邱骏, 丁富军, 等. 住房属性困境、产权残缺与住房制度改革: 基于中国住房政策演变和调整讨论[J]. 公共管理与政策评论, 2021, 10(5): 115-127.
- [30] 李杰, 罗小龙, 顾宗倪, 等. 基于产权的社区渐进式更新困境解析与治理探索: 以南京市小西湖街区为例[J]. 现代城市研究, 2024(6): 16-21.
- [31] 周博颖, 余猛. 存量建筑改造困境及制度优化建议: 以非住宅改建租赁住房为例[J]. 城市规划, 2022, 46 (8): 58-64.
- [32] 赵燕菁, 沈洁. 价值捕获与财富转移: 城市更新的底层财务逻辑[J]. 城市规划学刊, 2023(5): 20-28.
- [33] 赵民, 赵燕菁, 刘志, 等. “城市公共财政可持续的城市更新”学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2024(3): 1-9.
- [34] 李新建, 李岚. 历史街区保护中的适应性消防对策[J]. 城市规划, 2003(12): 55-59.
- [35] 惠晓曦, 廖正昕. 住房保障支撑下的城市更新与历史街区保护: 柏林夏洛腾堡118街坊试点项目的经验和启示[J]. 国际城市规划, 2022, 37(6): 67-75.
- [36] 何依, 邓巍. 从管理走向治理: 论城市历史街区保护与更新的政府职能[J]. 城市规划学刊, 2014(6): 109-116.
- [37] 李新建, 李岚. 从冲突、适应到整合: 中国历史地段消防的发展历程与当前对策[J]. 中国文化遗产, 2020(3): 14-20.
- [38] GB 55031—2022. 民用建筑设计规范[S]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2022.
- [39] GB 50180—2018. 城市居住区规划设计标准[S]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2018.
- [40] GB 50096—2011. 住宅设计规范[S]. 北京: 中国建筑工业出版社, 2018.
- [41] 朱敏君. 探索城市更新中的不动产登记路径[J]. 上海房地, 2023(12): 49-52.
- [42] 蒋纹, 江胜利, 魏玮, 等. 更新主体主导的城市更新治理模式研究[J]. 浙江建筑, 2024, 41(5): 99-104.
- [43] 北京市规划和自然资源委. 关于印发《北京历史文化街区风貌保护与更新设计导则》的通知: 京规自发 [2019]76号[EB/OL]. (2019-03-26) . [2024-12-10]. [https://ghzrzyw.beijing.gov.cn/biaozhunganli/bz/cxgh/202002/t20200220\\_1662949.html](https://ghzrzyw.beijing.gov.cn/biaozhunganli/bz/cxgh/202002/t20200220_1662949.html)
- [44] 北京市规划和自然资源委. 关于印发《北京市历史建筑规划管理工作规程(试行)》的通知: 京规自发[2023]320号[EB/OL]. (2023-12-28) . [2024-12-10]. <https://www.beijing.gov.cn/zhengce/zhengcefagui/202401/W020240109318801450741.pdf>
- [45] 广州市住房和城乡建设局. 关于印发《广州市传统风貌建筑修缮技术导则(试行)》的通知[EB/OL]. (2024-10-08) [2024-12-10]. [https://zfcj.gz.gov.cn/zwgk/zcfg/bzgf/content/post\\_9902046.html](https://zfcj.gz.gov.cn/zwgk/zcfg/bzgf/content/post_9902046.html)
- [46] 天津市规划和自然资源局. 关于印发《天津市老旧房屋老旧小区改造提升和城市更新规划、土地、调查登记管理实施细则(试行)》的通知: 津规资设计发[2021]258号[EB/OL]. (2021-12-30) [2024-12-10]. [https://ghzrzyw.tj.gov.cn/zwgk\\_143/zcwj/jjzwcwj/202112/t20211230\\_5765564.html](https://ghzrzyw.tj.gov.cn/zwgk_143/zcwj/jjzwcwj/202112/t20211230_5765564.html)
- [47] 北京市住房和城乡建设委员会等. 《关于优化本市城市更新项目审批服务推动并联办理的工作方案(试行)》的通知: 京建发[2024] 374号 [EB/OL]. (2024-09-05) [2024-12-10]. <http://zjw.beijing.gov.cn/bjjs/gcjs/tzgg36/543426888/index.shtml>
- [48] 自然资源部办公厅. 关于进一步加强规划土地政策支持老旧小区改造更新工作的通知: 自然资办发[2024] 25号 [EB/OL]. (2024-05-24) [2024-12-10]. [https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202406/content\\_6957452.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202406/content_6957452.htm)
- [49] 赵万民, 王华, 李云燕, 等. 中国城市住区的历史演变、现实困境与协调机制: 基于社会与空间的视角[J]. 城市规划学刊, 2018, (6): 20-28.

修回: 2024-12