

迈向自主更新：我国老旧住房“原拆原建”的实践探索、共性瓶颈与制度创新

Towards Resident-led Renewal: Practical Exploration, Common Bottlenecks, and Institutional Innovation in the "In-Situ Demolition-Reconstruction" of Old Residential Buildings in Contemporary China

周琳 陈晨 卢弘昊 孙丽萍 任晓一

ZHOU Lin, CHEN Chen, LU Hongmin, SUN Liping, REN Xiaoyi

关键词 自主更新；原拆原建；政策法规；资金平衡；价值捕获

Keywords: resident-led renewal; in-situ demolition-reconstruction; policies and regulations; financial balance; value capture

中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.16361/j.upf.202505009

文章编号 1000-3363(2025)05-0070-10

作者简介

周琳，同济大学建筑与城市规划学院博士研究生，高级工程师，119424107@qq.com

陈晨，同济大学建筑与城市规划学院教授、博士生导师，城市规划系副系主任，通信作者，tjupchenchen@tongji.edu.cn

卢弘昊，上海市城市规划设计研究院高级工程师

孙丽萍，东南大学建筑学院博士研究生

任晓一，杭州城市规划设计有限公司高级工程师

提要 《中共中央国务院关于推动城市高质量发展的意见》正式提出“支持老旧住房自主更新、原拆原建”。在土地财政日渐式微和老旧小区综合整治难以满足需求的背景下，老旧住房“自主更新、原拆原建”可能成为支撑城市发展模式转型、拉动真实内需、扩大有效投资的重要举措。对我国多个城市的老旧住房“原拆原建”发展历程与政策创新进行对比研究，选取8个典型案例深入调研，归纳此类更新模式具有“政府主导、国企操盘、公私两利、有限改善、包容兼顾”等典型特征，但尚不足以称为“自主更新”。进一步地，从政策法规和价值平衡层面梳理总结老旧住房“原拆原建”面临的共性瓶颈，并提出建立健全允许“自主更新”的法律体系、释放可持续的更新动力两方面的制度设计建议，以期为老旧住房如何真正地“自主更新、原拆原建”提供思路。

Abstract: The high-quality urban development promoted by the CPC Central Committee and the State Council explicitly proposes "supporting the resident-led renewal and the in-situ demolition-reconstruction of old residential buildings". In the context of declining land-based revenues and the limited capacity of comprehensive renovation to meet growing needs in old neighborhoods, this approach may become a key measure to transform urban development models, stimulate domestic demands, and expand effective investment. This paper conducts a comparative study of the development processes and policy innovations related to "in-situ demolition-reconstruction" in several Chinese cities, drawing on eight representative cases for in-depth investigation. It identifies five key characteristics of this renewal model: government leadership, state-owned enterprises as operators, mutual public-private benefits, limited improvements in physical conditions, and an emphasis on inclusiveness and balance. As such, it has not yet achieved the conditions necessary to be regarded as true "resident-led renewal". Furthermore, the study summarizes the common challenges these projects face in terms of policy frameworks and value balance. To address these issues, it proposes institutional optimizations in two areas: establishing a legal framework that enables genuine "resident-led renewal", and fostering sustainable motivation. The recommendations aim to provide insights into realizing authentic "resident-led in-situ demolition-reconstruction" of old residential buildings.

我国在1980—1990年代逐步进入住宅大规模建设和危旧房改造时期。“动拆迁”模式是政府通过国有土地上房屋征收制度和土地有偿使用制度进行的以房地产开发带动危旧房改造，以新城补旧城，以新建补拆迁，借新债还旧债，客观上不断推高房价和宏观杠杆率^[1]。但当前房地产供求关系发生重大变化，已经从根本上动摇了依赖土地出让平衡更新成本的既有模式，亟待打破原有的路径依赖^[2-3]。

与此同时，近十几年来老旧小区综合整治（包括建筑物加固维护、基础设施补短板、加装电梯、拆除违建、环境整治等）逐步得到中央的大力推广和财政支持。但此类更新模式存在局限：福利分房时期为解决“有无”而建设的大量低水平住宅（甚至包括一些早期商品房），设计使用寿命有限，户型难以匹配当前需求，配套和停车问题严峻，仅进行修补、维修、美化，居民“获得感”不强，难以构建多方资金共担机制。除有风貌保护要求的以外，拆除重建是最为合理的更新方式，综合整治反而“费力不讨好”。

在上述双重背景下，2025年8月《中共中央国务院关于推动城市高质量发展的意见》正式提出“支持老旧住房自主更新、原拆原建”。“自主更新”和“原拆原建”是两个并行的概念，一些地方已在探索“原拆原建”更新模式，受到公众和学者广泛关注，但大多难谓“自主更新”。建筑规划领域对该议题的已有研究多关注单个案例^[4-8]、特定区域^[9]、某一城市的问题与经验^[10-11]，或将其与综合整治进行对比研究^[12]，或仅聚焦某一关键问题（如自主更新权利、集体行动困境、支付困局等）^[13-16]，尚未对不同城市的政策和实践做法进行整体观察。法学、管理学学者则关注这一模式背后的法律和财务问题^[17]，尤其是区分所有住宅重建涉及的权利义务方面尚存空白^[18-21]。笔者梳理我国多个城市的

“原拆原建”发展历程与政策创新，并进一步聚焦其中8个典型案例进行对比研究，总结归纳更新模式特征，再推及“自主更新、原拆原建”普遍面临的政策法规和价值平衡难题，提出相应回应建议。

1 相关概念与发展历程

1.1 概念界定

老旧住房“原拆原建”这一概念尚未有官方名词解释。笔者认为是指国有土地上的老旧住房在原址上进行拆除重建并回迁原居民，且不伴随房地产开发销售的城市更新行为（表1）。其具有2个典型特征：一是更新前后地块上的户数不增加，原有居民回迁；二是更新后容积率可能增加，增加的建筑面积主要用于厨卫面积、公摊、公共设施等，未新增用于开发销售的户数，即所谓“增容不增户”。该更新模式的明显优势是维持社会网络、避免内城绅士化、提高住房可支付性、不增加公服配套负担。此类更新模式一般包含三类对象：一是不成套住房（一般为公房）的成套化改造；二是危房解危；三是以上两类情况以外的老旧住房，即成套、私有产权的非危房。前两类占绝大多数，是被当前政策允许并受到扶持的；第三类目前有实施案例，但未有明确统一的实施路径。

“自主更新”目前也暂无公认定义，有学者认为老旧住房的自主更新是指居民向政府提出申请、经批准后由居民主导实施并出资、以原址拆除重建为主^[22]的更新活动，应具有产权所有人自主决策、自主组织、自主出资、自主分配四个重要特征^[23]。

1.2 各地老旧住房“原拆原建”的发展历程

2025年8月《中共中央国务院关于推动城市高质量发展的意见》首提“原拆原建”，此前已有多个城市出台相关政策

策并启动实践，如上海、北京、杭州、南京、广州、成都、长沙、厦门等地（图1）。早在20年前，上海开始尝试“拆落地”改造模式，其他城市的专项政策出台则集中在近5年内。上海、北京、杭州、南京等地已有若干成功实施的案例，一些案例经历了漫长的协商和实施，也促进了当地政策的出台和完善，制度与实践相辅相成。同时各地存在一些实施遇阻而中止的案例，例如成都市中央花园二期的3000多户业主于2018年提出“自拆自建”，但因不符合棚改范围、暂无政策支持而搁置至今。

1.3 “原拆原建”地方政策创新要点

1.3.1 适用对象：以危房、不成套住房为主

在中央文件提及“原拆原建”之前，各地政策文件对其有不同的称谓（表2）。绝大多数城市，适用对象清晰限定在危房或不成套旧住房，因此一般以点状小范围开展更新。各地对危房级别的要求略有差异，有严格限定D/Dsu级危房，也有B、C、D级危房均可。厦门、杭州、上海相对宽松，40年以上房龄，与公有旧住房、C/D级危房同属更新范围的私有旧住房也可一并拆除重建。

1.3.2 增量规则：适当增容，户数不变

目前国家层面支持老旧小区更新适当增容，但细则不明确。各地一般以国标对厨卫面积的最低要求作为增容的正当理由，也允许补充公共服务设施。一些城市对增容总比例规定20%—30%的上限，对套内面积增量以“允许适当增加”含糊其词。一些城市则依据当地居住条件设定基准线（70 m²、90 m²），基准线以上不允许增加套内面积。一些城市明确不可增加户数，而上海、北京、杭州则允许增量房用作保障性住房（包括公租房、保租房、共有产权房、旧改安置房）。见表3。

1.3.3 财政补贴程度：公房与私有产权住房的差异

财政补贴程度各地不一：力度最大的全部由专项财政资金支持，这类城市往往以公房为主要适用对象；其次是按照危房等级给予不同比例的翻建费用补助；再次是建立多主体筹集的资金机制，财政以原面积为基数给予固定补助，同

表1 老旧住房“原拆原建”的概念界定

Tab.1 The concept of "in-situ demolition-reconstruction" of old residential buildings

土地性质	更新方式	是否原地回迁	是否有地产开发销售
✓国有土地 □集体土地	□微更新 ✓拆除重建	✓是 □否	□是 ✓否

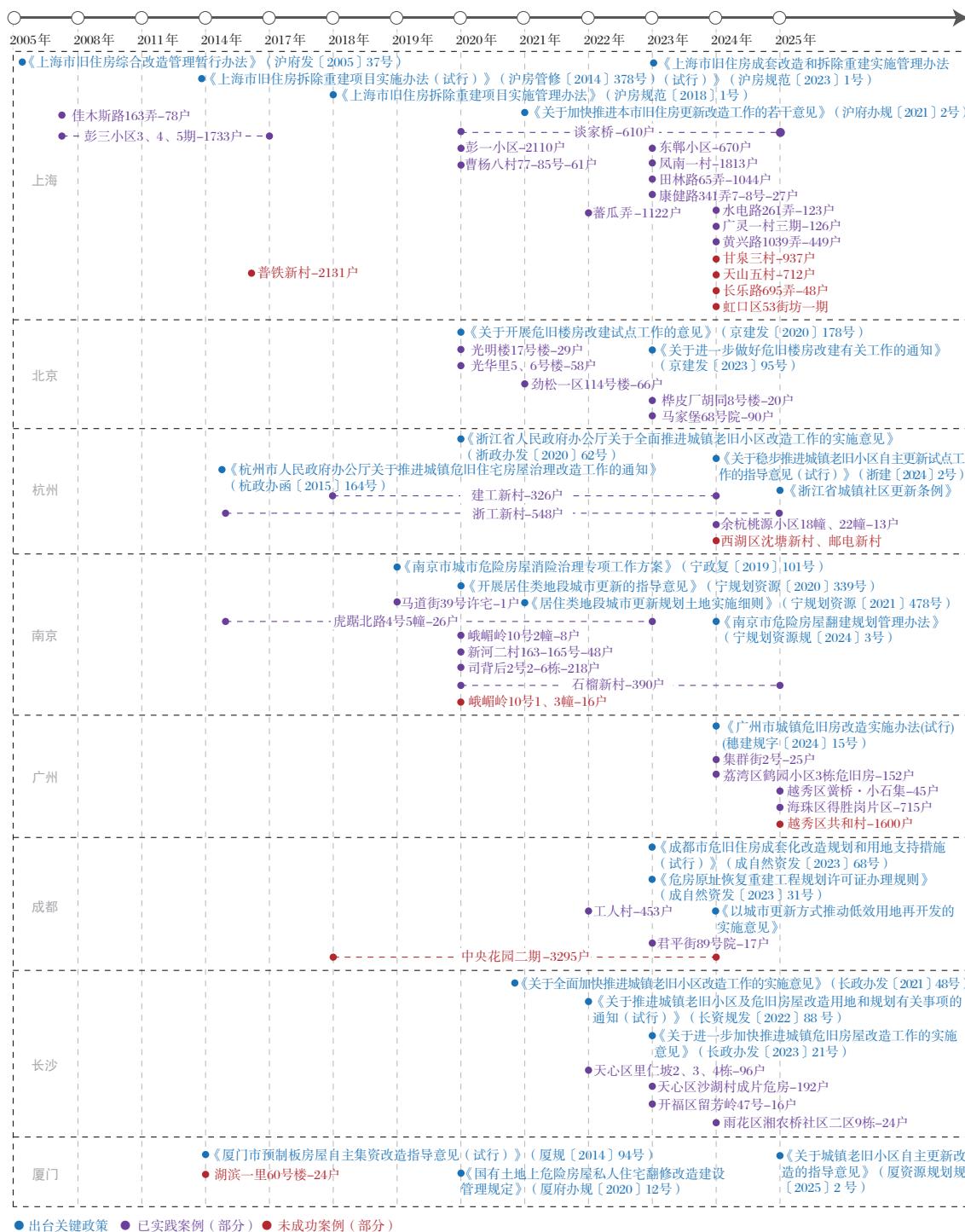


图1 各地老旧住房“原拆原建”关键政策、主要实践案例与未成功案例

Fig.1 Key policies, successfully implemented cases, and failed attempts in the "in-situ demolition-reconstruction" of old residential buildings in selected cities

时鼓励社会机构参与筹集资金并后续运营；杭州、厦门等适用对象较宽泛（可包含私有产权住房）的城市，则主张由原产权人按各户面积比例自主筹资，一些地方可通过移交公共设施冲抵成本，且不纳入中央城镇老旧小区改造有关财

政资金支持范围。见表4。

1.3.4 实施主体

以公房为主要适用对象的城市，一般由产权单位作为实施主体，也可由政府确定实施主体；部分城市需全体业主、业委会委托实施单位组织实施；而杭州、

广州、厦门则提出业主可成立“自主更新委员会”并委托建设单位，居民主体性地位更加明显。

1.3.5 决议生效门槛与选择权

大多数城市采用“多数决”，一些城市设置两轮征询，最后一轮决议生效门

槛需在95%以上；成都、厦门则须“一致决”。出于公共安全的考虑，南京对D级危房的决议生效门槛降低至2/3；浙江出台地方条例，地方政府可依照突发事件作出拆除危险房屋的决定并组织实施。

有别于“动拆迁”模式，大多数城

市的“原拆原建”一般默认不再有货币、异地安置等其他选择权和退出路径，且默认“一户换一户”的原则不增加配套负担，仅北京明确公房可申请式退租^①。

1.3.6 产权登记与出让金

“原拆原建”过程中土地使用权条件

如何变更，新增建筑面积如何计容、是否需要以及如何补缴出让金，不动产证如何变更登记信息，是否可续期，均缺乏上位依据，因此各地政策对其规定模糊不一、少有提及。与公房相关的路线相对清晰，参照1990年代“房改”政

表2 部分城市老旧住房“原拆原建”适用对象相关规定

Tab.2 Applicable targets for "in-situ demolition-reconstruction" of old residential buildings in selected cities

城市	上海市	北京市	杭州市	南京市	广州市	成都市	长沙市	厦门市
专门称谓	旧住房拆除重建	危旧楼房改建	老旧小区拆改结合	危险房屋翻建	城镇危旧房改造	危旧住房成套化改造	危旧房屋拆除重建	老旧小区自主更新
具体适用对象	公有旧住房以及与公有旧住房同属更新范围的私有房屋；被鉴定为危房、无修缮保留价值的多层居住房屋	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，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	房屋质量总体较差，且部分依法被鉴定为C/D级危险房屋的；以无独立厨房、卫生间等的非成套住宅（含筒子楼）为主的；存在地质灾害等其他安全隐患的	C,D级危房，且无法置换迁建	国有土地上的B级危房“愿改则改”，砖木结构、C/D级危房“应改尽改”	国有建设用地D级/Dsu级危房的独立基底低层住宅和纳入改造项目库的不成套危旧住房	城镇国有土地上、合法权属、获批纳入市级城镇危旧房屋改造计划的C、D级危房	建筑使用年限40年以上、建筑结构差、建筑功能不全、缺乏维修加固价值的，或鉴定为C级或D级危房的
严格程度	★★	★★★	★	★★★★	★★★	★★★★★	★★★★★	★★

表3 部分城市老旧住房“原拆原建”增量规则相关规定

Tab.3 Allowable floor area gain for "in-situ demolition-reconstruction" of old residential buildings in selected cities

城市	上海市	北京市	杭州市	南京市	广州市	成都市	长沙市	厦门市
套内面积增量	可适当增加。提供城市公共空间、保障性住房等公共要素和落实保留保护要求的，允许进行用地性质、建筑容量和建筑高度的适度调整	非成套、≤70 m ² 的成套住宅，可增至厨4 m ² 卫3 m ² ；>70 m ² 的成套住宅，原则上不得增加	可适当增加居住建筑面积、增配公共服务设施	可以适当增加面积（厨4 m ² 卫2 m ² ），可开发利用地下空间	非成套、套内≤90 m ² 的成套住宅，可增至厨4 m ² 卫3 m ² ；套内>90 m ² 的成套住宅，原则上不得增加	适当增加建筑面积用于增设厨房、卫生间等设施，应满足现行国标最低要求	“四原”原则（原址、原面积、原高度、原使用性质）拆除重建。厨房、卫生间等基本功能缺失的，可适当增加建筑高度进行拆除重建和扩建。原则上增加厨房面积不超过6 m ² /户，增加卫生间面积不超过4 m ² /户	原有住宅按套扩面不超过原面积10%的建筑面积
整体面积增量		地上建筑规模增量原则上不超过30%，超过30%的需区政府审定			一般应按原址、原面积、原高度进行翻建；确因改善基础公共设施和保障基本生活需要，可以在其用地范围内适当增加面积	有条件的改造项目可增设公共活动空间和公共服务配套设施；地上建筑规模增量原则上不超过30%	可适当增加电梯、公共停车场（库）、物业管理用房、公共服务设施及广场绿地。增加的建筑规模不超过原承载建筑面积的20%	可增加不超过原面积20%的建筑面积
户数增量	增量房源可以统筹用于本区安置和各类保障性住房使用	可增加保障性租赁房、公租房或共有产权房等	可增加保障性住房	不增加户数	不增加户数	不增加户数	未提及，默认不增加户数	未提及，默认不增加户数

表4 部分城市老旧住房“原拆原建”资金来源及补贴相关规定

Tab.4 Funding sources and subsidies for "in-situ demolition-reconstruction" of old residential buildings in selected cities

城市	上海市	北京市	杭州市	南京市	广州市	成都市	长沙市	厦门市
特征	全财政补贴	多主体筹集、固定数额补贴	产权人出资+移交公服务成本	产权人出资+政府补贴	自主筹资+市场主体合作	—	固定数额补贴+特困救助	自主筹资
资金来源	市、区两级财政安排专项资金	市区两级财政原产权面积内补助5786元/m ² ，居民负担原面积部分成本除补助之外的不足部分+新增面积部分不低于综合改建成本/普通商品住房70%价格	居民住宅建设资金原则上由产权人按照原建筑面积比例承担。可通过移交政府保障性住房、公共服务设施等用于冲抵建设成本	C级危房按市、区财政和产权人2:2:6比例分摊；D级危房按3:3:4比例分摊	由房屋使用安全责任人自主筹资实施，也可依法引入市场主体合作改造实施	未提及	原产权面积内给予财政奖补：独栋房400元/m ² ，楼栋房1000元/m ² ，单位自管产按私产的70%执行	由房屋所有权人自行协商出资比例，可以按照原建筑面积比例承担
财政补贴程度	★★★★★	★★★	★★	★★★★	★	—	★★★	★

策执行，涉及私有产权房屋则言之不详。

1.4 “原拆原建”地方实践的典型案例

各地方已经或正在实施的“原拆原建”案例各有特点。为代表普遍意义上的老旧住房，选取案例时排除了在历史城区内的、有严格保护要求的老旧住房；为聚焦“原拆原建”面临的关键堵点，采取“三原”（原址、原面积、原高度）重建的案例也不予讨论。本研究提取代入性城市中的8个案例进行深入调研（图2），通过收集融媒体新闻资料、现场公示材料、原居民访谈等了解案例实施细节。

从住房的原始状态、主体选择权、产权重置、成本共担四个方面展开分析（图3），可以发现：案例的原始状态差异性较大，共性是“不成套”“危房”至少有其一，都存在公房且占比各异；但在主体选择权方面又较为一致，尚不足以称为“自主更新”；产权重置方面，总增容往往突破地方政策上限；成本共担方面，公共出资（包括国企）与公益实物

贡献相关，也与公房户占比存在一定关联，社会资本参与程度较低。同时发现，地方实践在一些方面可能超出地方政策允许的一般范围，往往通过灵活适用和“一事一议”才促成实施。但在一些方面又更为审慎，例如：北京政策未严格限定适用对象，但实践中都以D级危房的单栋拆建为主，虽政策允许新增保障性住房，但未付诸实践；虽然各地设置从2/3到95%不等的决议生效门槛，但以上案例均达到100%居民同意才得以实施。

以及街道、社区级基层政府的统筹协调和动员。

以上地方政策均排除了已纳入征收、储备计划的区域，这表明“原拆原建”与“征—储—供”是两条并存互斥的路径。调研发现，从地方政府视角，“原拆原建”往往是“征—储—供”经济测算无法平衡时的备选方案，即未来的土地出让金无法覆盖征收成本，造成的亏损数额甚至大于“原拆原建”所需补贴的财政资金时，加之安全责任兜底、改善民生等考量，政府做出“原拆原建”决策判断，再征询原权利人是否同意，若未能通过意见征询，则暂时搁置。而居民往往会以同类地段征收标准自行测算，若货币安置或异地安置的任一路径获利大于原拆原建，则很难达成一致，即图4中，若 $X > Y$ ，同时 $P_{原} < P_{货}$ 或 $P_{异}$ ，原拆原建极易陷入僵局。例如上海“原拆原建”未成功实施的案例数量较多（图1），是由于户均高达500万—700万元的征收补偿²，即使原拆原建几近全由财政负担，居民仍然更“盼拆迁”。

2 老旧住房“原拆原建”地方实践的主要特征

2.1 “政府主导”：“征—储—供”难以平衡时的备选方案

“政府主导”是以上案例最主要的共性特征。即使个别案例由居民提出诉求，被媒体冠以“自拆自建”，但实质均为政府主导，因每个成功实施的案例都需要政府部门的特殊政策支持和信用背书，

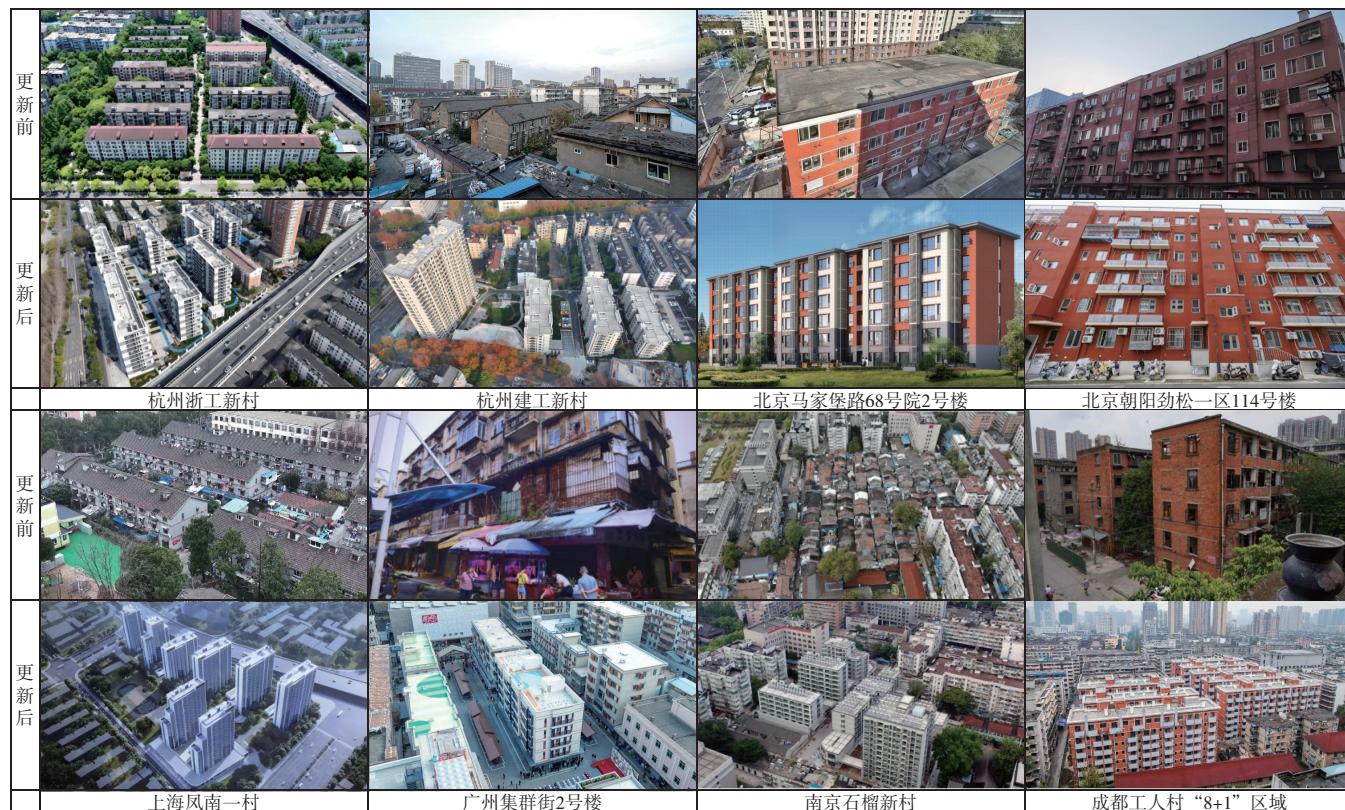


图2 8个“原拆原建”案例更新前后变化

Fig.2 Appearance before and after "in-situ demolition-reconstruction" of old residential buildings in 8 cases

2.2 “国企操盘”：以国有资产保值平衡综合更新成本

以上案例均以区属功能性国企作为实施主体（图5）。虽然杭州、广州等地提出业主可成立“自主更新委员会”，但由于其不具备法人资格，也无专业能力与资质，需委托国企操盘。地方政府一般指定住房业务或更新业务相关的区属功能性国企，立项批复并划拨财政资金；居民与国企签订协议进行产权与资金归集；国企作为实施主体办理用地、工程许可等程序，并支付（或垫付）成本。综合更新成本不仅指拆建工程成本，还包括统筹协调人力成本、资金成本、过渡期安置费用、搬迁装修补贴等，往往高达7000—10000元/m²。此类更新中，地方政府不同程度地进行财政补贴，以公共服务设施、保障性住房等实物形式获得公共利益还原，更新后这些有形资产移交政府或由国企代持，通过国有资产保值增值来平衡综合更新成本。尤其是增加保障性住房具有较高资产估值，南京、成都等城市政策虽未明确可增加，但实践案例中均预留了几十套房源，后续使用方式待定。目前民营企业在此类更新中的参与方式主要是出资换取一定年限的配套、物业经营权，是轻资产模式。

2.3 “公私两利”：兼顾公平效率的受益者负担

以上案例得以实施，大多形成了“公私两利”的共赢局面。政府改善民生、消除安全隐患、完成保障性安居任

务，同时获得公共实物还原；居民获得居住条件改善和住房资产增值。8个案例的共同点是拥有较好的区位、优质教育和医疗资源，因房屋老旧破败而与周边新房存在相当的价差^[15]，加之允许一定程度的增容，资产增值的预期激发了居民的更新动力。以8个案例的资金来源与公共利益实物贡献进行对比研究，居民出资比例与公共利益还原程度（贡献率）一般成反比（图6），与户均面积改善程度成正比（图7），反映出各地创新

实践已产生一些“兼顾公平效率的受益者负担”先进经验。

2.4 “有限改善”：解决居住困难，保障基本生活权益

总体而言，此类更新出发点是解决居住困难、有限改善居住条件。所有案例或多或少包含财政投入，属于行政给付行为，给付行政的核心是保障基本生活权益。财政补贴的来源是城镇保障性安居工程补助资金^④，补助对象限定在国

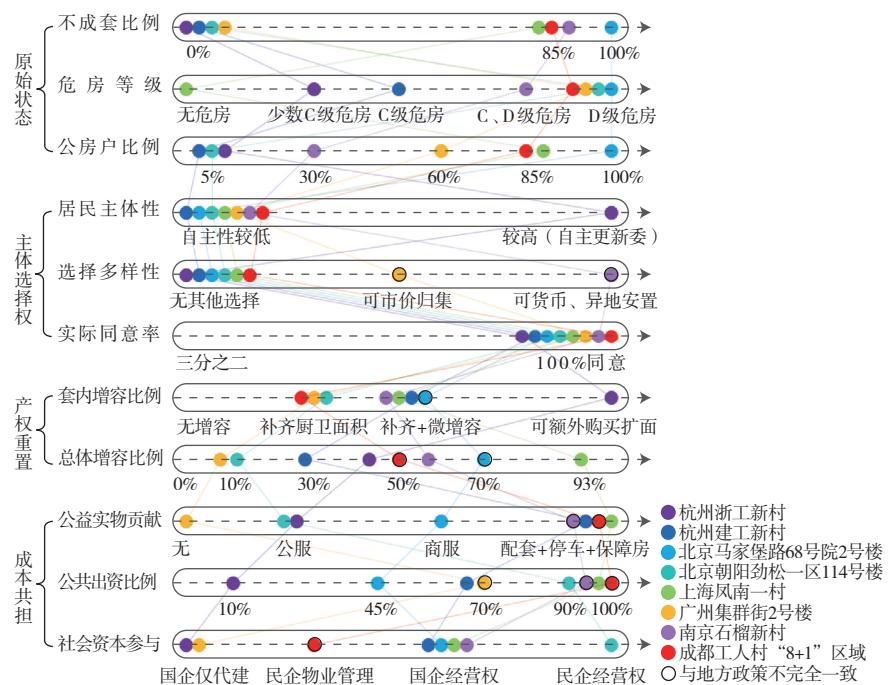


图3 8个“原拆原建”案例更新模式要点归纳
Fig.3 Summary of eight cases of "in-situ demolition-reconstruction" of old residential buildings

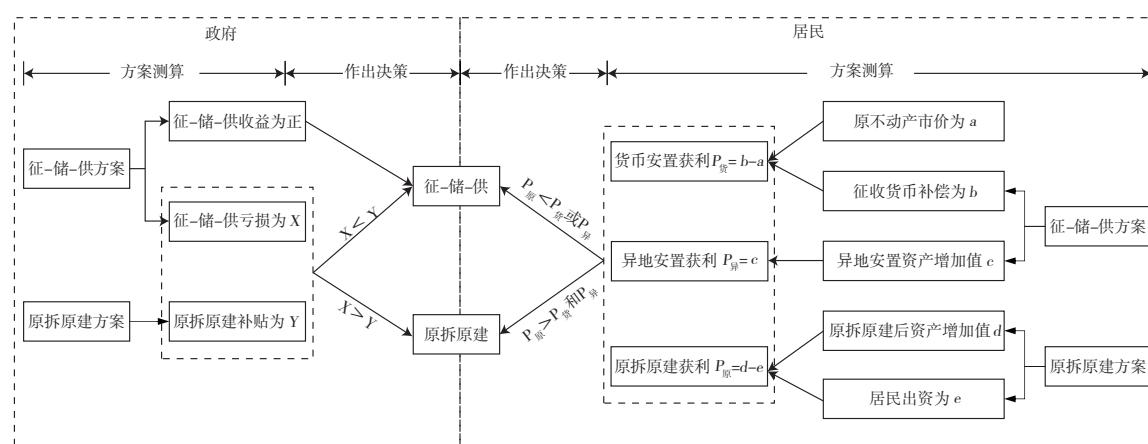


图4 “政府-居民”双重视角的原拆原建决策过程
Fig.4 Government-resident dual perspectives in the decision-making of "in-situ demolition-reconstruction" of old residential buildings

有土地上C、D级危险住房，非成套住房的改建（扩建、翻建）、原址重建等支出。因此以上案例几乎均限定在这一适用范围，或至少“沾边”。8个案例更新前的户均面积集中在24—60 m²，通过“原拆原建”户均增加面积6—17 m²，属于基本居住条件的“有限改善”；户均出资集中在30余万元以内，符合一线普通家庭的支付能力，而浙工新村是个案。见图8。

2.5 “包容兼顾”：降低参与门槛，阶梯式众筹综合成本

除全部由财政出资的案例以外，居民出资规则可归纳为两种类型。一类是绝对公平，每户出资标准一致、数额大致相当，只对特别困难群体进行额外补助，适用于原先户型面积基本一致的情形；另一类是相对公平、兼顾公正、分段计价，保障基本生活范围内平等地予以补贴，超出原面积或设定基准线外，按意愿“多出多得”。后者有效地降低了更新参与门槛，阶梯式众筹也能包容兼顾群体中的个体差异性，促成案例实施。以浙工新村为例，更新前后套内面积不变的范围内，原业主承担改造费用1350元/m²，并可按约3.45万元/m²（当时周边房屋均价的80%）自愿选择购买最多20 m²的扩充面积，按市场价格（22万元）购买地下停车位。该筹资方案使得居民参与门槛降低至几万元，避免单纯因支付能力不足而不同意，也使得出资意愿和能力更强的家庭获得更大程度的改善。

3 老旧住房“原拆原建”的共性瓶颈

3.1 政策法规层面：程序合法合规性难题

3.1.1 建筑物重建的法律体系尚不健全，面临“无法可依”

我国目前未有关于建筑物重建的专门法律、行政法规，只有灾后重建法律法规^[21]。根据国家规定，鉴定为整幢D级危房才能由房屋所有权人出资进行“三原”重建，初衷是避免侵犯相邻人的合法权利。《民法典》第278条从私法角度赋予了权利主体通过多数决改建、重建区分所有建筑物的权利，但配套法律

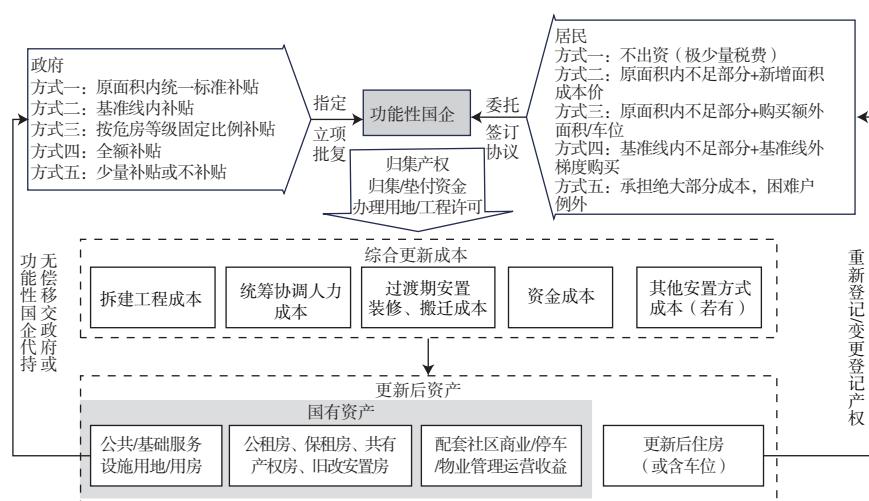


图5 原拆原建中功能性国企的作用

Fig.5 The role of functional SOEs in "in-situ demolition-reconstruction" of old residential buildings

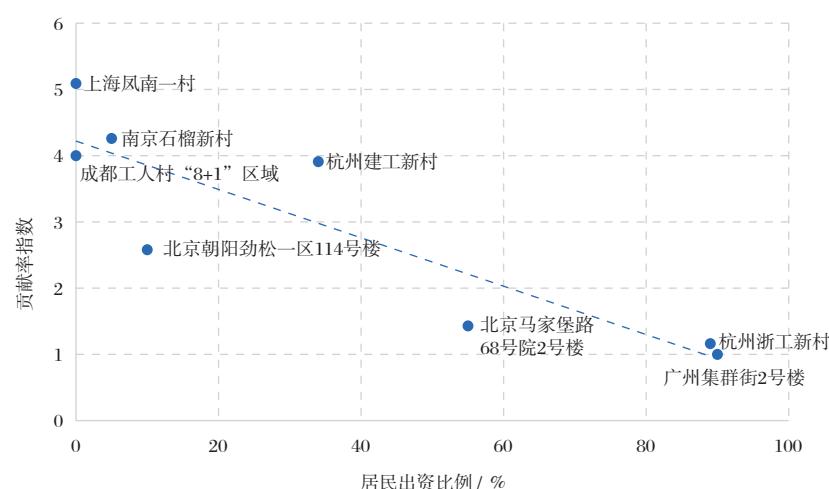


图6 8个案例中居民出资比例与公益贡献率^③的关系

Fig.6 The correlation between residents' capital contribution ratios and public benefit rates across 8 cases

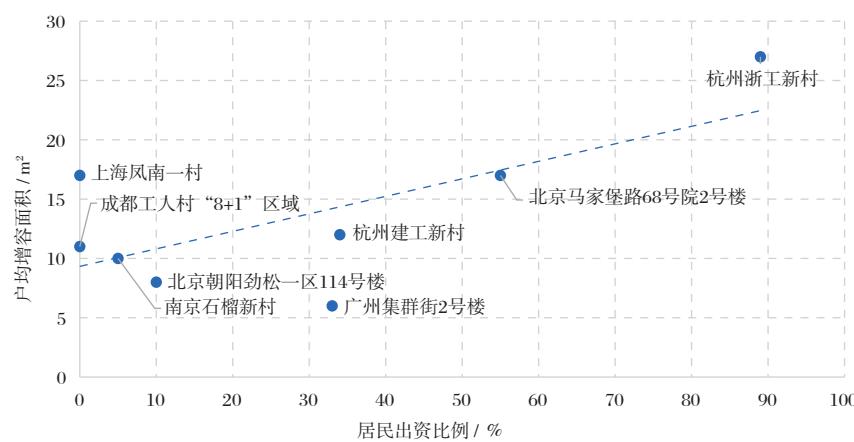


图7 8个案例中居民出资比例与户均增加面积的关系

Fig.7 The correlation between residents' capital contribution ratios and per-household floor area gains across 8 cases

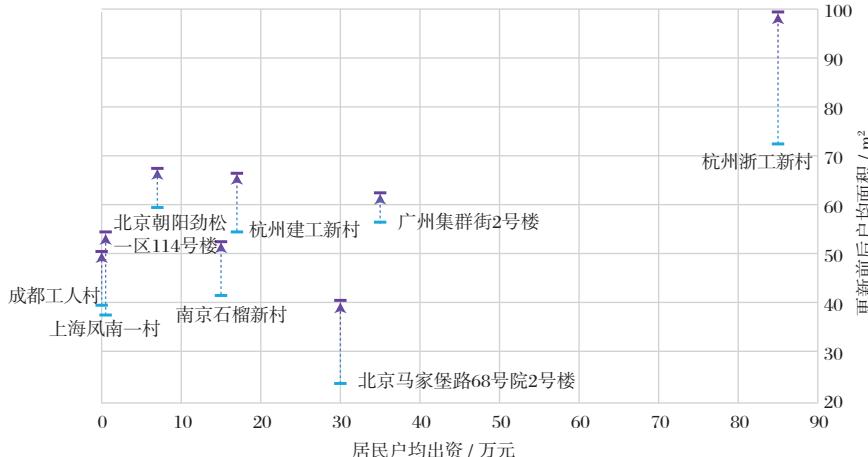


图8 8个案例的户均出资和户均面积变化情况

Fig.8 Average household investments and floor area gains across 8 cases

尚未出台。改建与重建所涉及的客观要件、业主之间权益的调节、资金来源、建设用地的再次登记和出让金等重要内容都存在立法上的空白^[18]。老旧到什么程度才可以重建，是否可通过“纳税”增加面积，是否有权申请延长土地使用期限，都是亟待回答的问题。通过区分所有建筑物重建制度进行的住房拆除重建案例至今尚未出现，已有案例均以保障性安居政策为依据，与危房、不成套完全无关，但有自主更新意愿的私有产权老旧住房，实际没有明确途径。

3.1.2 受增量时代土地制度掣肘，“原拆原建”障碍重重

“原拆原建”大多涉及调整居住用地使用强度，增量时代建立的土地有偿使用制度对土地调整性质、调整容积率有明确的补缴出让金要求，而居住用地作为需严格执行收储再招拍挂出让的用地类型，未曾出台如何补缴、免缴或少缴政策。在这一方面，地方政策模糊化处理或避而不谈，实际操作障碍重重。目前“原拆原建”中土地操作路径较为清晰的是将土地归集给国企实施主体，在交房或再次上市时补缴出让金，这仅适用于尚未享受过“房改”政策的公房、经适房。难点在于私有产权住房，一些案例寻找灵活策略，例如杭州、广州等地以绿色建筑、装配式建筑之名进行容积率激励^[5]，新增面积以“赠送”之名进行产权变更登记。但大多地方表述为“按规定补缴土地价款后方可依法办理产权登记”，未言明具体规定。

3.1.3 区分所有建筑物重建的集体行动困境

集合住宅的重建是一项典型的集体行动，以往在老旧小区综合整治、加装电梯过程中产生的集体行动困境已有大量研究，一些普遍问题依然存在并更加复杂。每一栋集合住宅涉及数十个产权人，实际需求、经济条件、出资意愿等存在巨大差异，区分所有建筑物重建面临着严峻的集体行动困境。

采用“一致决”还是“多数决”？“多数决”门槛如何设置？《民法典》第278条明确，“改建、重建”属于业主共同决定事项，应当由“双2/3”业主参与表决，并经参与表决的“双3/4”以上业主同意。虽然有些地方政策设置从2/3到95%不等的决议生效门槛，但为避免涉诉涉访，8个案例的实际同意比例几乎都达到了100%，协调成本给基层政府造成了巨大的工作负担。法学学者^[24]认为，由于集合住宅的特性，涉及危房等影响公共安全的因素，个体私权不应对整体拆除重建具有一票否决权。集体行动困境的深层原因是退出路径的缺失，若不同意者拥有更多等值的替代方案^[6]，可有效消解此类困境。

3.2 价值平衡层面：可实施性与可持续性难题

3.2.1 短期内部平衡：公平公正的规则设计

在社区居民内部，原拆原建的核心难题是拆建规则、补贴规则的公平公正。老旧小区混杂着各种权利性质的住宅，

包括公房承租等使用权房（系统公房和直管公房）、售后公房、单位自建房、早期商品房等等，各类性质的住宅前期成本代价不同导致“权能”不同，需要采取差异化的规则才能维持“权利公平”。此外，“原拆原建”是实物换实物，可能发生户型、面积、楼层、朝向等变化，产权变更前后的显性价值量化计算和隐性价值合理换算也是亟待解决的难题。同时，老旧住房往往实际承担着流动人口、中低收入群体、老年群体的基本生活保障功能，因此还需建立兼顾社会公正性的补助规则，即基本居住条件的最低限度补齐和困难补贴。

3.2.2 长期整体平衡：综合价值的平衡工具

原拆原建离不开公共财政的支持，如何进行长期整体平衡，提高财政的可持续性是另一核心难题。目前一些地区的补贴政策是难以为继的^[7]，在当前人口和住房变化趋势下，以新城补旧城、以新建补拆迁的传统模式也难以为继。对老旧住房的原居民而言，一次性补缴土地价款恐不可行。以上案例主要通过公共服务设施、保障性住房等实物贡献形成社会共享机制，但这些贡献能否平衡长期的社会成本，尚缺乏可靠的财税工具。需要指出的是，一些案例做法，以及居民提出的诉求，拟通过额外的商品房销售来筹集更新成本，在当前制度下将产生严重的不公平性——增加的容积率并未以土地出让金的形式进行公共还原，而是直接补贴了私人居住，增户产生的基础设施和公共服务成本还需由政府（即所有纳税人）承担，法理上存在争议。

4 老旧住房“自主更新、原拆原建”的制度创新建议

4.1 政策法规层面：建立健全“自主更新”的法律体系

4.1.1 拓宽适用范围，逐步走向“自主更新”

我国量大面广的老旧住房不可能依靠政府主导，一些地方实际已面临早期商品房拆建诉求，老旧住房重建在不远的将来会是一项无法回避的社会问题，亟须在适用对象和主体方面进行赋权，

走向真正的“自主更新”。目前《民法典》中关于区分所有建筑物重建、改建权利的相关规定，并未对建筑物本身做出限定，因此理论上所有建筑物都可以“自主更新”。鉴于集合住宅的复杂性，可综合考虑安全因素、屋龄、设计使用年限、权利人改造意愿等，拓宽老旧住房“自主更新、原拆原建”的适用范围。需要说明的是，虽然有学者^[14]呼吁允许原权利人成立法人组织，承担独立民事责任，但实际上这一群体很难具备相应的能力与资质。同时此类更新模式允许的“增容”实际是国有资产，以区属国企作为实施主体是目前适宜的方法。政府应主动开展全面的房屋安全隐患排查和鉴定，进一步畅通原权利人组成自主更新委员会并自主申报的渠道，明确权利义务，加强原权利人在拆建方案设计、资金测算筹集中参与度和自主性，逐步走向自主更新。

4.1.2 重构适用于“原拆原建”的存量土地使用制度

具备更新动力的老旧住房原拆原建往往涉及存量土地用途和强度调整。“增容”相当于政府通过空间政策增值^⑧激励居民自主更新，这出于保障居住安全与基本居住水平的社会综合价值考量。若按增量时代的制度逻辑，将面临规划调整审批、用地条件出具、原有产权注销、出让金补缴、新产权初始登记等复杂程序和制度成本。政府需考虑跳出原有逻辑，重构一套并行于原制度的存量土地有偿使用和项目建设许可制度。在做好涉及健康、安全等外部负效应管理的前提下，按照“法无禁止即可为”的理念^[24]，允许原权利人对居住用地的性质/兼容混合比例和强度申请规划调整，例如在保证相邻居住地块日照满足国家基准前提下，允许提高建筑高度；鼓励多栋住房、多个地块联合拆建并新增服务设施，简化土地分割、宗地合并、规划调整等程序，去除附加在建设用地许可环节上的多种成本^[24]；优化地价计收规则，使土地回归保障民生的基本要素属性，专门出台普通住房标准以内的住宅用地续期费用缴纳规则，可自愿阶梯式续期，并可依贡献减免地价；以及创新存量土地、房屋的历史遗留问题解决途径并将其正式化。

4.1.3 降低决策门槛，设计退出路径

老旧住房重建是众益而非公益，若非涉及公共安全（危房），适用“私益众决”^[25]，理应采取“多数决”制度；当涉及危房解危，则为公益项目，适用“公共利益优先”的强制法理，可依据紧急程度进一步降低决议门槛。例如浙江省已出台地方条例，认为危险房屋适用紧急避险原则，为保障公共安全，地方政府可依照突发事件作出拆除危险房屋的决定并组织实施。在当前国情下，关键是稳定预期，收敛“原拆原建”与“动拆迁”之间的收益差距^⑨，使权利人仅基于自身需求做出选择。单因支付能力不足而反对者，可通过低息贷款、重建房屋预抵押、递延缴纳等金融创新提高其支付能力。若因自身需求不匹配而反对，可设计多样化退出路径，例如设置“卖渡请求权”，不同意者将产权按市价转让给同意者、社会主体、投资机构，或与投资机构置换闲置商品房源等。

4.2 价值平衡层面：释放可持续的更新动力

4.2.1 赋予存量居住用地“发展权”，设计产权变换规则

纵观世界各地，在实行区划制度的国家和地区，私有住房的更新改造多发生在现状开发量小于区划规定强度（即存在剩余发展权）的区域，原权利人与建设方按贡献（权利价值及提供资金）比例确定更新后的实物分配比例，并共同负担更新成本，而政府获得土地增值后的不动产税和新增公共设施。在实行开发许可制的国家，例如英国存在“默许开发权”^[26]，符合规则的住房改扩建无需再申请许可，也允许通过邻里规划、邻里开发令等自主决定住房及其配套设施的建设规则，项目实施后缴纳社区市政税（council tax）进行公益反哺^[14]。

我国也可参考上述做法，赋予存量居住用地一定的“发展权”来激发居民为改善型需求自主出资，降低此类更新对公共财政的依赖。“发展权”的赋予以不妨害相邻关系人日照、通行等方面权益为原则，允许一定影响程度内合理补偿，实现卡尔多-希克斯改进^⑩。地方政府可依申请进行调研论证并许可实施，不必设置“一刀切”的限值。更新方案

的产权变换规则可参考已成熟的权利变换制度，以等比例的产权价值变换确保公平，再辅以“保基本”的分段定价、差额补贴、累进计算来确保公正性，根据必要性、困难程度制定差异化补助方案。

4.2.2 分类创新价值捕获工具，实现长期财政可持续

目前原拆原建大多为政府投入、国企成本代建，若要政府、居民、实施主体各方共赢，需要长期平衡的价值捕获工具，可分两种情况进行创新尝试，两类社区之间也可形成互馈机制。一类是在“原拆原建”改善提升较多、支付能力条件较强的社区，可以年租金、发展税等形式进行价值捕获，反哺周边地区设施和环境提升。另一类是在保障基本生活条件、支付能力一般的社区，或将主要依靠公共设施、商服配套、保障性住房等实物移交进行价值捕获，产生一批可统筹的空间资源。基本公共设施的需求是有限度的，可适当允许增加微盈利的生活服务设施，用空间要素激励社会投资，采用信托结构来引入民营企业、非营利性组织等，放宽国资不动产租期限制，对这些空间资源进行长周期经营管理，其收益用于缓解财政压力和社区维持成本。

5 结语

老旧住房“原拆原建”并非完全的新鲜事物，在1980—1990年代，一些地方就已尝试通过“资金共担”的方式重建翻建住宅、改善居住质量。过去二三十年政府“大包大揽”式的旧区改造和土地财政模式，使得“谁受益、谁出资”的“自主更新”意识逐渐淡化。在当前土地财政式微的背景下，中央提出老旧住宅“自主更新、原拆原建”，既是保障人民群众住房安全和住房水平的必要举措，又可能成为房地产开发模式转型、以城市更新拉动真实内需、扩大有效投资的重要出路。本研究尝试观察各地政策与实践的发展历程与主要特征，提炼政策法规层面的程序合法合规性和价值平衡层面的可实施可持续性等共性瓶颈，并提出未来制度创新建议，以期为老旧住宅如何真正地“自主更新、原拆原

建”，如何建立可持续的城市更新模式和政策法规提供有益思路。

感谢浙江省住房和城乡建设厅姚昭晖、郎利民、潘辉对本研究的开展给予了大力支持与指导，感谢中国浦东干部学院焦永利教授的研究建议与启发，在此致以诚挚的敬意！本研究观点文责自负。

注释

- ① 实践案例中，部分城市有灵活的退出和置换路径，但政策中未明确提及。
- ② 上海市国有土地上居住房屋征收补偿款包括评估价格、价格补贴、套型面积补贴，加之各种促签促搬奖励政策，实际补偿单价数倍于房屋市价。
- ③ 居民出资比例是指居民出资部分占总更新成本的比例；公益贡献率=总面积（包括地下面积）增加比例/原居民住宅面积增加比例，考虑到部分案例贡献出了公益用地，按基准容积率折算成建筑面积；值越大，代表公益贡献（其他功能的面积增加）越大于原居民居住条件改善。
- ④ 依据《中央财政城镇保障性安居工程补助资金管理办法》（财综〔2024〕15号）第七条第四款。
- ⑤ 实践中，浙工新村以绿色建筑作为容积率奖励依据，广州“黄埔·小石集”以装配式、模块化建筑进行容积率激励，政策依据是近年来中央为推广绿色建筑、装配式建筑，鼓励各地结合实际出台规划审批、土地供应、财政金融等相关政策支持措施。地方将这一路径灵活适用于试点项目，未出台通用型支持政策。
- ⑥ 实际各地已在创新探索，例如广州集群街2号不愿参与的原业主以市场价格转让给区属国企实施主体，南京石榴新村设计了回迁、异地安置等多种路径。
- ⑦ 以北京为例，北京现状有近1.2亿m²老旧小区，若全部以5786元/m²补贴，需财政投入6900亿元，目前这一补贴政策的实施周期已结束。
- ⑧ 从理论上讲，土地增值的原因分为自然增值（社会经济发展、人口集聚导致）、人工增值（个人投资经营导致）、政策增值（宏观政策调控、用途管制变更导致）。
- ⑨ 即严格限定征迁的适用场景，非狭义公共利益不再征迁，转变社会认知，降低“拆迁致富”的心理预期。例如上海普陀区甘泉三村，2024年区政府计划全部由财政投入12.9亿元进行原拆原建，由于居民同意

率未达到要求而搁置，2025年9月，区政府决定对该小区房屋列入旧改范围进行征收，937户居民预计将获得约40亿元安置补偿。此案引发社会热议，未来上海市原拆原建的推进或将更加艰巨。

- ⑩ 卡尔多-希克斯改进（Kaldor-Hicks Improvement）是英国经济学家约翰·希克斯于1939年提出的福利经济学理论准则，主张若某项变革的受益者收益能补偿受损者损失后仍有剩余，则整体社会效益获得改进。

参考文献

- [1] 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.
- [2] 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.
- [3] 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.
- [4] 张佳丽,张恒斌,刘楚,等.基于国际比较视角下的我国城镇老旧小区改造市场化融资模式研究[J].城市发展研究,2022,29(2):7-11.
- [5] 刘金程,赵燕菁.旧城更新:成片改造还是自主更新?以厦门湖滨片区改造为例[J].城市发展研究,2021,28(3):1-6.
- [6] 曹立强,陈必华,吴炳怀.城市不成套危旧住宅原地改造方式探索:以上海闸北区彭三小区的实践为例[J].上海城市规划,2013(4):78-83.
- [7] 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.
- [8] 王笑言,赵雨佳,张佳丽.浙工新村自主更新实践探索与机制研究[J].城市规划,2025,49(6):67-73.
- [9] 丁寿颐,胡敏,肖越,等.历史城市的“自主更新”模式:历程回顾、制度障碍和政策框架[J].城市规划学刊,2025(1):78-85.
- [10] 董亦楠,韩冬青.居住类地段更新的类型、历程与关键问题:以南京为例[J].城市规划,2024,48(4):34-42.
- [11] 董国群,姜涌,朱宁,等.城市更新中老旧小区改造的政策途径与案例研究:以北京地区为例[J].城市发展研究,2023,30(5):103-110.
- [12] 汤懿鸣,唐燕,袁磊,等.老旧小区微利可持续的更新模式与实施路径分析[J].城市规划学刊,2024(6):70-78.
- [13] 田莉,江奇.破解老旧小区自主更新支付困局的金融创新与财政协同机制[J].中国房地产金融,2025(4):22-29.
- [14] 邵永威,戚冬瑾.老旧小区自主更新的权利构建与规划机制探究[J].城市规划,2025,49(1):59-68.
- [15] 卢文正,仇保兴,刘大漳,等.复杂科学视角下城市老旧小区自主更新的集体行动困境及破解:以浙工新村为例[J].城市发展研究,2025,32(2):1-7.
- [16] 王书评,郭菲.城市老旧小区更新中多主体协同机制的构建[J].城市规划学刊,2021(3):50-57.
- [17] 沈志锋,杨翥.政府支持的城市危旧住宅自主更新财务分析与优化策略[J].中国名城,2024,38(11):82-89.
- [18] 王小波.城市住宅小区更新法律制度研究[D].重庆:西南政法大学,2019.
- [19] 李浩.城市更新中区分所有建筑物重建法律制度探究[D].广州:广东外语外贸大学,2021.
- [20] 梁玲燕.区分所有住宅更新的困境与对策探索[D].厦门:厦门大学,2017.
- [21] 耿卓,黄子安.城市更新中业主反对老旧小区重建的民法回应[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2022,49(6):50-58.
- [22] 赵偲忻,姚南,杨立焜,等.新时期存量居住空间自主更新的政策优化与创新[J].中国土地,2025(3):12-15.
- [23] 陈杰.“老旧小区自主更新、原拆原建”政策的深意与核心问题[EB/OL].[2025-09-01]. https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_31510290.
- [24] 姚昭晖.目前存量时代城市建设存在问题及体制改革推进[J].城乡建设,2024(9):12-17.
- [25] 罗培新.旧房拆除重建,住户原址回迁,需要每一户同意吗?[EB/OL].[2025-09-01]. <https://mp.weixin.qq.com/s/VuLcm-hJzk5WpxvF6NILAg>
- [26] 柳泽,宋健,胡若涵,等.英国默许开发权的演进、体系与成效:兼议对我国城市更新规划和土地政策的启示[J/OL].国际城市规划,2024:1-18.[2025-04-03].<https://doi.org/10.19830/j.upi.2024.268>.

修回: 2025-10