

广州城市更新立法定位和总体设计研究

王贤铮

广州市番禺区城市更新发展中心

摘要：当前我国地方城市更新工作正从前期主要依靠政策创新转向通过立法来予以规范。为推动科学立法，尽快出台符合广州实际的城市更新地方立法，本文立足广州城市更新的发展历程和运行机制实际情况，针对现行制度体系存在的政策效力层级低、司法手段缺失、后续保障乏力等问题，对其立法文件的总体设计提出明确广州深化城市更新行动的基本定位、坚持以“人民为中心”的立法旨意、构建多元参与主体权责机制、落实公众参与开门问策、加强部门协同流程再造、找准立法切入点破解瓶颈问题、完善司法救济途径等七个方面建议。

关键词：城市更新；地方立法；立法定位；总体设计

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.05.070

一、研究背景

我国“十四五”规划和2035年远景目标纲要首次将城市更新上升为国家战略。北京、上海、深圳、广州、厦门、天津等近20个城市也已在城市层面的“十四五”规划纲要中提出要实施城市更新行动，积极推进老旧小区、棚户区、城中村等改造进程。完善的法律制度是城市更新有序推进的最有力保障。然而，我国目前尚未针对城市更新进行专门立法，仅《城乡规划法》《土地管理法》《国有土地上房屋征收与补偿条例》等法律、法规中有一些原则性规定。国家大法的相对空白为各个地方结合法律、法规原则性规定探索建立符合本地实际的城市更新政策体系提供了一定的弹性和操作空间。

自2008年国务院《关于促进节约集约用地的通知》发布后，国内多个城市通过政策创新、规范性文件以及地方政府规章等形式不断探索完善各自城市更新工作的规范化、制度化建设。其中对现行土地制度框架下的土地供应、流转等方式的突破，成为各地政府推动城市更新的最重要制度。但以地方政府规章甚至地方政府规范性文件等形式突破上位法规定，存在合法性风险，尚有待通过上位法的立法修正以寻求合乎法治化的解决路径。遗憾的是，2020年1月1日正式施行的新《土地管理法》并没有整合衔接十余年的“三旧”改造、“城市更新”、“低效用地再开发”等工作实践中业已证明行

之有效的做法和经验，将其融合统一到存量土地更新的政策框架下上升为国家法律。加上不同地域、不同规模、不同经济发展水平的城市，其城市更新的发展阶段、实施路径和管理状况都各具地方特色，无法一概而论，积极推动地方立法，运用立法来破解难题、推动发展成为多地共识。

二、广州城市更新制度体系及其存在问题

2020年，广州市人大常委会将《广州市城市更新条例》列入2021年立法工作计划，2021年7月7日，广州市住建局发布《条例》征求意见稿，广州成为继深圳后全国第二个拟对城市更新进行立法的城市。但《条例》历经几次修改仍难达成一致意见。目前上海、西安已先行一步出台了地方的城市更新立法。

对于广州的城市更新而言，争议的焦点从来不在于是否需要立法，而在于立法是否科学。只有真正深入了解广州城市更新的发展历程和运行机制，对其实践中遭遇的痛点、难点、堵点问题有着真切的感知和体验，才能科学立法，有的放矢，清障除碍。广州是中国改革开放的前沿城市，20世纪80年代以来充分享受到了改革发展的红利，同时也积累了传统发展模式的矛盾，城乡土地利用冲突激烈，大量存在的“城中村”现象成为城市发展的症结所在。因此，广州城市更新的主要对象是以城中村改造为核心的“三旧”（旧城镇、旧厂房、旧村庄）改造。自2009年以来，以首个城中村全面改造项目一猎德村动工为标志，广州已开展了多年的城市更新工作实践，尽管成效颇为显著，但仍然未能形成一套完整的政策制度体系。现行更新政策存在的主要问题有：

（一）广州城市更新政策文件位阶层次低，效力弱，所涉及各领域权利义务规范，存在与上位法发生冲突及程序法定难保障等两方面问题。法律是护航城市更新规范有序、健康运行的重要武器。长期以来，广州城市更新的立法层级都不高，大多停留在政府规范性文件层面。广州的城市更新，特别是城中村改造，与其他城市几乎有着完全不一样的管理体系和底层逻辑。由于现行土地制度对存量土地及其更新利用缺乏整体顶层设计，广州历史形成的大量无证的集体土地无法通过土地管理法现有的农村集体土地使用流转路径实施建设。而广州的城中村改造之所以能够推动，最大的机会是运用

了国家赋予广东省的“三旧”改造优惠政策把“土地二调”前的违规用地合法化，通过“三旧”完善用地手续通道完善办理权属证。广州城市更新运作路径的探索历史实际上也是土地、房产法律法规的演变史和突破史，其是城市发展需要的产物，也为城市发展提供新的路径，但突破上位法规定，存在极大的合法性风险。因而，广州城市更新采用地方性法规的立法形式比原有的政策文件具有更大的制度优势，制定城市更新地方立法是必要的。

（二）多元主体的协同运行机制不畅，一定程度上消解了城市更新的整体效能。广州城市更新项目类型丰富、主体多元，不同的改造项目目标和诉求不统一，相比增量开发管理需要更高的协同性，包括不同利益主体的协同、政策供给予需求的协同。但现行更新政策过度关注改造项目成本-收益的自平衡，社会群众的参与、社会不同利益的实现相对不足，导致广州的城中村改造呈现出高强度开发的结果。而城市更新的政策供给主要还是需求驱动下的管理应对，由于职责分割，各部门间缺乏高效协作，诸如土地、税收、住房、教育、环保、安全等政策的响应、制定与落实并不能完全做到快速联动、精准匹配，部分政策或者滞后，或者缺乏细则，或者需要在其他政策的限制下进行，使得一些政策措施难以及时有效实施。

（三）司法手段缺失，导致一些难点堵点问题难以从根本上破解。利益平衡是能否有效推进更新工作的关键，但受历史遗留问题多、现状建设量大以及利益驱动等因素影响，广州的城中村改造成本比内陆地区要昂贵很多，改造过程中出现的一些矛盾阻滞，特别是个别拆迁留守户有意无意地漫天要价，往往使得改造项目陷入僵局。目前司法界对于本省、本市涉及城中村改造的纠纷倾向引导当事人通过“行政裁决—行政复议—行政诉讼”的程序寻求救济，而不是作为民事案件受理，实际上行政裁决无法施行，也没有行政强制措施支撑。从近年来纠纷解决的实际效果来看，法院将某些改造纠纷直接定性为行政诉讼排除了受害方选择民事赔偿以及启动刑事救济的权利，使得相关的改造主体和实施主体逃避了其应该承担的责任，不但起不到法院预期的维稳、止争的作用，反而不同程度上将纠纷处理复杂化，政府工作人员只能通过协商沟通等软办法软手段去协调甚至妥协，给广州城市更新工作带来了较大的风险和挑战。

三、广州城市更新立法定位和总体设计建议

政策效力层级低、司法手段缺失、后续保障乏力等问题，在一定程度上制约了广州城市更新政策的完整、

有效落实，如不能妥善解决，极有可能导致广州城市整体再发展的目标难以实现。城市内部的改造更新历来是广州政府城市规划建设管理的工作重点，眼下虽然遇到了一些困难阻滞，但受城市所处的城市化发展阶段、产业结构、土地使用现状、发展趋势等等主客观因素影响，广州践行城市更新的实施探索不能止步，也不能踟蹰观望、等待经验。当前，广州城市更新工作的重中之重首要就是在深度检视和全面总结过往工作基础上，依据地方性知识决定这个城市应当采取何种城市更新模式、选择何种制度设计，与此同时要加大理论研究力度，科学地确立广州城市更新立法目标，明确立法原则，尽快出台符合广州实际的城市立法，为有效指导下一步广州城市更新深入推进奠定稳固的基石。具体建议如下：

（一）明确广州深化城市更新行动的基本定位，引领立法关键性方向走势。城市更新是一个全新的城市发展模式，关于其定义，国家层面以及广东省均未明确，其他省市地区关于城市更新的理解定义也不尽一致。广州现行政策体系有关城市更新的适用范围明显大于国家层面的定义。《条例》征求意见稿再次拓展了广州城市更新的工作范畴，且沿袭《广东省旧城镇旧厂房旧村庄改造管理办法》以技术和行政业务板块为视角所作的制度设计，城市更新活动的界定与其后所规定的管理内容、工作程序和工作要求不适配。因此，建议把握好《条例》作为广州深化城市更新行动的基础性地方立法的定位，聚焦广州城市更新传统范畴“对低效存量建设用地进行盘活利用以及对危破旧房进行整治、改善、重建、活化、提升的活动”，厘清广州城市更新活动的内涵、目标和职责，明确《条例》立法的方向性要求；《条例》正文以概括性、统领性规定为主，不规定流程性内容，不限定技术和业务要求；具体的更新改造项目分类分区及其工作规程、管理要求等按配套实施细则等模式则另行单独制定。

（二）坚持以“人民为中心”的立法旨意，更好地贯彻落实新发展理念。建设以人为核心、以满足人民需要为核心的城市是当下城市建设以及未来城市发展的核心要义，建议《条例》立法要把“坚持以人民为中心的新发展理念”作为广州城市更新必须遵循的一条原则，为积极稳妥实施城市更新行动提供正确的目标指引。在《条例》征求意见稿“政府统筹、多方参与，规划引领、系统有序，民生优先、共建共享”六大原则基础上增设“绿色发展”“传承文脉”等核心理念，在更新实施方式上，坚持“留改拆”并举、以保留利用提升为

主，力求对中央、省、市有关历史文化保护、生态文明建设、防止大拆大建、科学绿化等工作要求都有所回应。

（三）构建多元参与主体权责机制，稳盘面开新局统筹实施新发展阶段的更新工作。鉴于广州城市更新工作的法律基础是我国土地公有制背景下的房屋所有权人、土地使用权人和土地所有权人对各自权利的行使和合作，建议《条例》进一步明确有关改造主体、实施主体、权利主体、市场主体、利害关系人等名词的含义、具体指代对象、相互关系及各方的责、权、利，避免混淆各类更新项目不同的法律行为性质和法律主体地位。

《条例》征求意见稿现有的“政府职责”章节应明确政府部门在城市更新工作中（政府征地项目除外）的主要角色是组织者，非具体实施者，政府对更新项目及其批后实施承担的更多是一种概括性、宏观性的公共管理者职责。政府负责强化统筹领导，合理控制城市更新规模、调节开发节奏和时序，避免政府运动式的限期推进和大规模拆除重建；负责分区分类确定改造策略，强化计划管控，采取区别化、差异化的方式进行更新，形成形式多样的改造开发模式。同时，在政府牢牢掌握空间规划权的基础上，还是要合理利用市场资本，减轻政府负担，减缓改造项目急刹车带来的冲击。也可以采用公资带动的方式撬动市场资本，将政府调控管理职能与城市建设的市场化运作有机结合起来，政府把握城市发展的方向，企业具体经营资源。

（四）落实公众参与、开门问策，保障城市更新科学民主依法决策。建议《条例》明确规定公众参与城市更新活动全过程的知情权、参与权、表达权和监督权等四项权利，完善公众参与方式，设定基本规则程序，并对所有参与者的权利与义务进行规范。通过有效的公众参与，避免城市更新决策的失误，实现决策科学化、民主化，从而扩大城市更新的合法性基础。引入第三方评估机制，对《条例》争议较大的问题，充分听取各方意见，提出客观公正的观点，以克服部门之间因利益冲突导致的扯皮现象，避免久拖不决，加快出台地方立法，打破现有僵局。

（五）加强部门协同流程再造，为系统推进城市更新提供无缝衔接。统筹协调行政管理职能，积极构建适应存量发展要求的城市更新协同机制。各职能部门不能简单套用原有新增建设用地的供地、开发管理方式，要重新设计存量土地更新项目在各自职责内的具体配套政策与操作规程，进一步探索和加强城市更新创新性和支持性政策研究，进一步打破职责边界，完善多层次多

部门合作治理框架和行动计划，打造系统完备的政策网络，尽快形成促进城市更新有序推进的政策合力。

（六）找准立法切入点，破解瓶颈问题，规范城市更新有效实施路径。认真总结广州城市更新实务工作经验和做法，重点针对有待破解的痛点难点堵点问题，将其中实践证明行之有效、人民群众满意、市场主体支持的改革举措用法规制度固化下来。建议针对广州城市更新的主要对象“三旧”改造及其核心的土地政策，将《条例》立法的着眼点置于为存量土地再开发提供完善的政策工具箱，以为改造工作需要的权利赋予获得相应的法律支持、行政权力和执行依据，避免法律执行上现有法律的滥用、缺位等问题。

（七）完善司法救济途径，为稳妥推进城市更新保驾护航。积极争取法律界的参与和支持，完善城市更新工作中有关行政裁决、司法诉讼、强制执行等多元化纠纷解决机制，对于房屋权属人无正当理由拒不接受补偿，且在具体补偿方案明确的搬迁期限内拒不搬迁的，可依法申请人民法院启动符合法律规定的、具有强制力保障的司法征收拆迁程序，为改造地块的土地征用和房屋拆迁提供强有力的司法保障。

四、结束语

迈入全面高质量发展的新时代，建设并维护承载美好生活的人民城市，城市更新也相应不断衍生出更广泛的内容，但制度创新仍然是城市更新研究与实践探索中的关键词。期待一部科学务实的、里程碑式的广州城市更新最新立法成果在公众翘首以盼中尽快出台，为切实解决广州城市更新的实际问题作出尊重和适应本地区经济社会发展变化的最佳制度安排。

参考文献

- [1] 朱海波. 当前我国城市更新立法问题研究[J]. 暨南学报(哲学社会科学版); 2015年第10期
 - [2] 赖寿华, 庞晓媚. 广州市“三旧”改造规划的经验及其启示[J]. 共享与品质-2017中国城市规划年会论文集
 - [3] 王贤铮. 广州存量低效用地二次开发提质增效的策略思考[J]. 城市住宅; 2020年第07期
 - [4] 王贤铮. 国土空间治理现代化视角下存量土地更新利用策略研究[J]. 住宅与房地产; 2020年第30期
 - [5] 沈爽婷, 王世福, 吴国亮. 走向善治型城市更新路径的广州思考[J]. 城市规划学刊; 2022年第2期
- 作者简介: 王贤铮, 女, 硕士, 建筑经济高级经济师, 城市发展与规划。