

重庆市渝中区城市更新土地供应政策探讨

吴忠思

重庆市渝中区规划和自然资源局

摘要：重庆市渝中区因全域建成区的特殊性，较早开始实施城市更新工作，且作为全国第一批城市更新试点城市，前期积累了较多的工作经验。本文通过实例分析前期城市更新中实施的土地供应政策和取得的效果，并总结现阶段出现的土地供应政策相关的问题，提出明确政策探索的原则和底线、优化各类更新方式的配套土地供应政策、扩大城市更新参与主体范围的建议。以期渝中区和其他城市下一阶段的城市更新工作提供参考经验。

关键词：城市更新；土地供应；政策

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2022.10.007

一、前言

实施城市更新，是以习近平同志为核心的党中央站在开启全面建设社会主义现代化国家新征程的战略高度，根据城市发展的新阶段、新形势和新要求作出的重大战略部署，为“十四五”乃至今后一个时期做好城市工作指明了方向，明确了目标任务。重庆市渝中区围绕提升城市经济品质、人文品质、生态品质、生活品质，大力推进城镇老旧小区改造、城市重大功能设施提升、“两江四岸”治理提升、山城步道等城市更新项目，取得明显成效。2021年，重庆市渝中区被纳入全国第一批城市更新试点城市名单，先行先试探索城市更新的工作机制、支持政策等，以推动城市结构优化、功能完善和品质提升^[1]。土地作为城市更新项目的重要载体，其供应政策直接影响了更新工作能否具体落地，且其作用在试点过程中不断凸显。因此，全面掌握城市更新工作对土地供应政策的需求，及时研究制定更加适合的土地供应政策，可以为今后城市更新工作的顺利开展打下重要

基础。

二、渝中区更新的现状情况

（一）城市发展现状

根据渝中区城市更新规划，全区水陆域面积23.24平方公里，其中陆地面积20.08平方公里，全域均属建成区。全区常住人口66.2万人，户籍人口50.4万人（60岁以上人口约16.8万人），原住民逐渐迁出，老居住区房屋出租比例较大。现状建筑规模约4059万平方米（详见表1），其中，住宅建筑规模约2329万平方米（2000年以前的约1076万平方米），商业商务建筑规模约1302万平方米（约731万平方米配套交通设施不完善），公共配套建筑规模约428万平方米（规划公园绿地共计230.57公顷，公园绿地中还存在部分居住建筑，未实施面积约为68.57公顷^[2]。规划中小学用地76.36公顷，未实施面积约为22.86公顷）。渝中区作为重庆市的“母城”，积淀了巴渝文化、革命文化、三峡文化、移民文化、抗战文化、统战文化六种文化形态，现有历史文化街区3处，传统风貌区9处；文物149处；历史建筑42处。2020年，全年固定资产投资总额185亿元（建设与改造投入105亿元，房地产开发投入80亿元），涉及政府主导的项目60亿元（基础设施和社会民生类）。一般公共预算收入44亿元，一般公共预算支出80亿元。

现阶段，渝中区城市发展正由高速发展向高质量发展阶段转型，由增量发展向存量发展转型。物理空间受限问题日渐突出，基础设施及公共服务还存在较多短板，“老城区”现状与“现代化都市区”标准还有较大差距，作为中心城区的既有优势逐渐减弱，“人文资源”潜力尚未充分释放，在新一轮区域竞相发展格局中，面临“不进则退、慢进也是退”的严峻考验。

表1 渝中区建筑年代情况表

年代	楼栋数量（栋）	楼栋数量比例（%）	建筑面积（万平方米）	建筑面积比例（%）
1980年前	1838	10.49	125	3.08
80-90年代	5179	29.56	378	9.31
90-00年代	6341	36.20	1266	31.19
2000年后	4160	23.75	2290	56.42
总计	17518	100	4059	100

（二）前期更新中的土地供应方式及效果

渝中区城市更新主要分为整体更新、综合整治、风貌保护三种模式，整体更新：即拆旧建新，由政府实施片区征收拆迁后，通过房地产开发或政府投资项目方式，按照城市规划确定的用途新建功能建筑。综合整治：即建筑物改造完善，在既有的权属范围的基础上，通过局部土地房屋征收、购买、租赁等方式取得空间载

体，修缮建筑物外观，加建电梯、连廊、楼梯和遮蔽通道等辅助性设施，改善给排水、供电、燃气等各类管网，增设或改造养老、文化、教育、卫生、托育、体育、快递、停车场、充电设施、消防、绿化等公共环境和建筑物公共空间，补齐公共配套设施短板，实现社区更新。风貌保护：对由重庆市政府、渝中区政府划定的历史文化街区、传统风貌区实施保护性改造修缮，并运

营维护，达到更新目的。

整体更新模式以十八梯片区和棉花街片区改造工程为例。其中：十八梯片区土地面积136447平方米，作为重庆母城的历史记忆，原片区因历史变迁，发展滞后，房屋残破不堪（1980年前建筑为主）、环境脏乱差，是典型的城市“贫民窟”。2014年实施征收拆迁工作，原房屋除文物建筑外，全部拆除。2016年完成地块招拍挂出让（带文物修缮义务），分为十八梯风貌区和国浩十八梯两个项目，十八梯风貌区在十八梯原址上按原风格重建，商业化运营；国浩十八梯项目为商住用途的房地产开发项目。通过整体更新，片区已成为重庆市的“地标”，面貌一新，土地利用有所提升，但片区征收成本51.73亿元（土地成本），土地出让总价款只有42.19亿元，扣除标准土地出让金后成本倒挂（即土地出让总价款低于土地成本，土地成本不能完全收回，出现亏损）约20亿元，且按照财政部门现有土地出让金返还政策，属地政府只能取得约2亿元，以政府现有财力，难以采用该种模式大规模开展城市更新工作。棉花街片区土地面积5476平方米，处于朝天门核心商圈范围，对原有老旧房屋（80-90年代建筑）实施征收拆迁后，通过分层划拨方式，办理社会公共停车场项目（地下）和社区体育文化公园项目（盖上），增加土地利用效率，完善了周边商业商务建筑的停车配套功能，同时提供了片区绿化环境、文化体育活动场地和公共开敞空间，避免因出让缴纳土地出让价款而增加政府财政压力。

综合整治模式以新华路周边环境综合整治-水巷子片区城市更新项目为例，片区土地面积4321平方米，

房屋均为90年代建筑，可利用价值较高。片区房屋征收后，均予以保留（作为保留建筑）修缮并改造，城市规划用途调整为非营利性的文化设施用地，结合建筑之间或临近的国有空地予以整体划拨后，继续作为公益性文化设施使用。避免拆除再次出让，造成国有资产亏损（成本倒挂）和房地资源的浪费。

风貌保护模式以马鞍山和山城巷两个传统风貌区项目为例。其中：马鞍山项目土地面积13867平方米，房屋均为1980年前建筑为主，整体面貌保留得较为完整。片区房屋征收后（房屋未拆除），因城市规划用途为公园绿地，建设公园的必要性不是非常迫切。而调整规划难度又较大（按要求需平衡绿地指标，并限制增加居住用地），造成地块无法实施划拨或出让供应后再改造。为切实做好国有资产保值增值，经市级主管部门和区政府共同研究，采取对已征收且经政府明确需保留的房屋直接确权登记在政府国有平台公司名下但不能转让或抵押的方式予以解决。国有平台公司取得房屋产权后，对片区部分房屋实施修缮改造和原址、原貌、原面积、原高度重建，房屋布局肌理得到规整，配套得到完善，并引入社会市场主体进行运营和产业打造。山城巷项目房屋也以1980年前居住建筑为主，整体面貌保留得较为完整，前期也通过征收后直接确权登记给政府国有平台公司方式办理了产权，并进行了改造修缮，交由社会市场主体进行产业运营。项目地块城市规划用途为商业商务用地，国有平台公司为了方便招商引资和融资，又通过土地招拍挂出让方式完善了供地手续。但为此，向国家缴纳了一部分土地出让金，进一步增加了企业资金压力。

表2 渝中区部分城市更新项目土地供应方式表

序号	更新方式	项目名称	土地成本（万元）	土地供应方式	出让/划拨价款（万元）
1		十八梯风貌区	283228	出让	57824
2		国浩十八梯	234073	出让	364055
3	整体更新	十八梯片区道路工程	4860	划拨	4860
4		棉花街停车库	27100	划拨	27100
5		棉花街社区体育公园	0	划拨	0
6	综合整治	新华路周边环境综合整治-水巷子片区城市更新项目	3095	划拨	3095
7	风貌保护	马鞍山传统风貌区	28800	直接确权登记	0
8		山城巷传统风貌区	25300	直接确权登记	0

从前期城市更新项目推进来看，更新工作主要以政府主导为主，受政府财力影响较大，土地供应政策算是“中规中矩”，基本按照国家和重庆市现有相关土地供应政策实施，同时也实施了一定程度的政策突破，但在缓解政府财政压力方面，力度不够大。

（三）现行更新中出现的土地供应问题

一是项目资金平衡问题。由于城市更新项目全部发生在建成区，且位于中心城区，房屋密度大、容积率高，征收拆迁成本较高，地块出让时则大部分会出现“成本倒挂”情况，若划拨给公益项目则无法收回征收

拆迁成本，成了政府财政“买单”项目，更新资金无法就地得到平衡。且按照政府城市品质提升要求，渝中区城市规划的地块容积率均给予了降低处理，致使出让地块的土地评估价格（地价）较以往更低，加剧了成本倒挂程度。不同于其他城市或者其他城区，渝中区还没有新增建设用地（通过实施农用地或其他未利用土地征地取得，土地成本较低）这种预期盈利地块可以搭配出让，来平衡城市更新项目投入的资金。造成城市更新项目难以引入社会市场主体参与，主要以区政府国有平台公司主导为主，资金来源主要依靠政府财政、债券、银

行融资等，有限的财政资金和国有资本，难以快速、全面的推进全域城市更新工作。

二是征收房屋直接确权登记的风险问题。由于资金短缺、征收拆迁成本高、住宅用地被限制供应且容易成本倒挂等因素，迫使平台公司寻找合作途径，利用市级部门先前同意的对已征收且经政府明确需保留的房屋直接确权登记在政府国有平台公司名下但不能转让或抵押的政策，同银行达成了合作协议，即银行基于政府信用，出资帮助平台公司完成房屋征收，要求征收后的房屋必须确权登记在平台公司名下，作为一种资产存在，通过后续运营产生的利润回报银行投入。但房屋是政府基于公共利益征收的，按照《国有土地上房屋征收与补偿条例》（国务院令第590号）规定，房屋被依法征收的，国有土地使用权同时收回（即应当注销不动产权证）。未经土地一级市场供应，却又直接登记在了平台公司名下，政策突破力度较大，容易被原征收房屋权利人信访或诉讼。且按照原土地房屋用途（住宅为主）、土地使用权类型（划拨为主）登记后，不便于项目整体招商运营。

三是配套设施的完善和建筑物的拆改对土地供应政策提出更多细节要求。如在划拨供应的政策性住宅小区中，加装电梯，修建公厕、社区活动室等基础配套设施时，部分建筑物往往需要占用权属界线外微量的国有空地，办理土地供应时若按正常划拨程序，需要业主单位出具项目立项、建设用地规划选址意见书、政策性住房许可等前置手续，涉及部门多、程序多且不一定能顺利完成。新出台的《重庆市规划和自然资源局关于印发〈关于城市更新项目规划和用地管理的指导意见（试行）〉的通知》（渝规资〔2022〕29号），对上述情况的土地供应问题进行了细化解决，但依然需要更新项目编制具体的实施方案，并先行获得区政府批复。再如，部分房屋改造后需要减少建筑面积或完全成为城市开敞空间，在权利人相同的情况，辖区内的其他房屋改造后需要增加建筑面积的，是否可以将前者减量的部分建筑规模等值平移至后者中，以减少权利人的资金成本。目前相关方面暂未出具具体政策规定。另外，如部分城市规划用途为公园绿地的现状居住区，房屋实施原拆原建时，为支持整体空间格局优化的需要，会产生房屋移位现象，造成后续办理确权登记时，被要求完善供地手续。而供地手续的前置条件之一即符合城市规划许可，若申请规划用途调整，又会牵涉辖区绿地指标不能降低和其他区域能否增加绿地指标问题，造成房屋只能原封不动，更新优化受阻。

三、建议

（一）明确政策探索的原则和底线

首先必须严守依法依规这条红线，在此基础上，不断总结城市更新实践中出现的问题，在规章政策上予以及时地调整，让理论能够真正地指导实践。相关部门之间，还可就相应问题进行联动解决，出台配套政策。其次，应区分城市更新和房地产开发项目，两者虽有相似

之处，但城市更新项目主要以不营利或较少营利为主，应当鼓励；房地产开发是以营利为目的的，应当按市场行为予以管理，两者的土地供应政策应区别对待。再次，土地供应政策的探索制定，应以推进城市更新项目落地为目的，需要更多地考虑资金平衡问题，让城市更新工作具有可持续性、可操作性。

（二）优化各类更新方式的配套土地供应政策

对于整体更新的项目，在原先净地招拍挂出让和划拨的基础上，可进一步推出带方案招拍挂出让，把更新方案做实做足，并争取国家和上级政府支持，将该类项目的土地出让金全部返还项目属地政府财政，用作城市更新专项资金，降低属地政府财政资金压力，更好地向社会市场主体招商引资。对于综合整治的项目，在修订出让合同时，要降低对零星用地整合、增加建筑规模、调整用途比例等情况的出让金补缴计征标准，允许相同权利人的不同房屋建筑规模指标之间进行等值平移，但需严格把控用途改变情况；划拨类项目完善基础配套设施需要少量占用国有空地，可在缴纳划拨土地成本后，以主体房屋取得时的建设手续为准，直接确权登记，简化程序；部分需要办理划拨转出让的房屋，允许以协议出让方式，降低土地出让金计征标准收取出让金。返还的出让金也可用作城市更新专项资金。风貌保护项目中或权利人个人实施房屋原拆原建移位的，可以视同原拆原建，建成后按原用途原使用权类型原土地面积直接确权登记。

（三）扩大城市更新参与主体范围

要始终坚持以人民为中心的发展思想，引导市民主动参与，吸引社会资本投入，推动城市治理从“要我做”向“一起做”转变，以城市更新回应民生关切。利用渝中区丰富的人文历史和山地立体景观资源，政府以完善周边基础设施配套和环境整治为基础，搭建平台，积极培育产业和市场，做好宣传，让市场引导权利人主动更新，让产业平衡权利人资金投入。支持权利人自主修缮改造房屋，针对住改商和商改住等情况，涉及原出让或划拨国有建设用地的处置采取协议出让方式改变土地用途。支持权利人自拆自建，在符合城市规划要求的前提下，按照容积率和土地面积不突破（可适当位移调整）、权属不变、用途适当调整的原则，由权利人自行拆迁安置，完成土地整治，进行合规建设，通过协议出让方式完善用地手续。

参考文献

- [1] 黄瓴, 骆骏杭, 沈默予. “资产为基”的城市社区更新规划——以重庆市渝中区为实证[J]. 城市规划学刊, 2022(3): 87-95.
- [2] 马佳琪. 以实施为导向的“城市双修”规划方法研究——以重庆市渝中区为例[C]. //2020中国城市规划年会论文集. 2021: 1-12.

作者简介：吴忠思（1985-），男，籍贯：浙江省温州市，汉族，硕士研究生，高级工程师，主要从事自然资源权益和开发利用管理与政策研究。