

向存量要空间,城市更新让土地“再生长”

■中国城市报记者 张永超

接过崭新的不动产权证书,70多岁的李大爷指尖划过烫金封面。这个动作,他重复了很多遍。“踏实了。”3个字,把多年的等待、疑虑、期盼一并落了地。

这是北京市西城区桦皮厂胡同8号楼原址重建后的交房现场。一栋被鉴定为危房的老居民楼,20户人家从劝离到回迁,最难迈的坎不是资金,不是施工,而是一个“大红本”——拆了重建,房子还是不是自己的?

这道追问,映射着无数老旧小区居民共同的产权焦虑。城市更新,核心在人,难点在钱,关键在地。旧空间在衰败,新业态在渴望;用途管制有刚性束缚,多元权利却盼望保障……一对对矛盾,最终都投影在“土地”上。

今年5月,国务院印发《城市更新“十五五”规划》,明确“更大力度支持盘活存量土地”;提出“规范空间复合利用”“鼓励多主体合作改造”“优化不动产登记服务”等一揽子政策。

权利重塑: 解开产权之结,让心先安

让“沉睡”的存量土地活起来,产权保障很关键。

老旧小区、废弃厂房,权属关系盘根错节。资产就在那里,可动不了、转不动、用不起来。盘活第一步,便是明晰产权,让“大红本”落到户,让不可动变为可流转。

过去,传统流程先注销旧产权、重建后办大证、再分户。等待的日子,房子在盖,产权在飘,居民的心就悬着。西城区决定换个思路:产权主体不变、实施主体代建,“一户一首次登记”。2024年5月,20户居民乔迁新居同时证书到手。

“一户一首次登记”,是制度设计的深刻用心。《城市更新“十五五”规划》明确,“健全与混合利用、功能兼容、立体开发相适应的不动产登记规则”“灵活采用预告登记、按户首次登记等登记类型提供服务”。

自然资源部自然资源确

权登记局相关负责人解释:“聚焦城市更新产权复杂、零散、更新周期长等痛点,提供预告登记、按户首次登记等灵活服务,精准化解老旧小区自主更新、片区综合更新、存量资产转型中的产权保障难题,既保障人民群众的切身利益,也稳定经营主体投资预期,营造公平的城市更新营商环境。”

“存量盘活,权利清晰了,资产就有了归属、有了可期的未来。这是逻辑的起点,也是最终的归宿。”上述负责人表示,北京把不动产登记从“最后一环”前移到“全流程嵌入”,始于规划、终于确权,这是一个完整的闭环。

临时激活: 填平空闲之隙,让地先醒

产权落了地,但城市里还有许多空闲土地在“等待”。已收储、未出让,规划尚未敲定。围挡一立,杂草疯长。一边是增量空间饱和,一边是存量土地空闲——这是规划编制周期与市场机遇之间的“时间错配”。

改变,从让空闲的土地“醒”过来开始。

湖北省武汉市汉阳区国棉一厂旧址,12.2公顷土地沿江、汉水铺展开来,与龟山电视塔、晴川桥隔水相望。但因该片区发展方向尚不明确,这块地迟迟不能出让。

等,还是在等待中任其荒废?汉阳区的回答是:在规划框架下,先让它“活”过来,用好“临时激活”这把钥匙。政策提供一段弹性过渡期,允许存量空间在不改变用地主体的前提下临时转变功能,激活空间价值。

2023年,这块地以“临时利用”方式公开招租,打造INTIME音乐公园。不建永久建筑,舞台可拆卸、摊位可移动——轻量改造,可逆可退。“每一只集装箱落地的坐标,都对应着‘空间复合利用正面清单’的要求。”INTIME音乐公园项目运营负责人说,一张“储备土地使用权租赁合同”,就是这块地的“临时身份证”。

同样的故事,在广东省广

州市黄埔区以另一种形式上演。18块边角地散落社区角落,已征未收的、空闲碎片的,共同点是荒着、乱着。街道干部一户户征求意见、一块块摸排,蹲在路边听居民说话。最终分类施策:该绿的绿,该停车的停车,该保留生态的进行微改造。

武汉的大舞台,广州的小角落,指向同一个道理:土地不能闲着。

“在符合依法依规确定的土地混合开发和空间复合利用正面清单和管控要求的前提下,老厂房老街区也可以兼容科创、便民商业等多元化的业态,从而打破用地性质单一用途的限制。”自然资源部国土空间规划局副局长杨地表示,这是规划理念的重大转变。规划是一把量得出底线、也放得开手脚的尺。

“临时”绝不等于“随便”。武汉的合同白纸黑字:到期拆除,恢复原貌。广州将临时利用纳入“一张图”监管,绝不影响远期规划。规矩在先,灵活在后。盘活存量,既守住了刚性的底线,又使弹性的空间真正释放价值。

效果实实在在。武汉音乐公园年观演超36万人次,带动消费超亿元,创造临时就业岗位超2000个。广州18处地块投入90万元,换来数千平方米公共空间。

武汉居民王先生推开窗就能听免费音乐;广州居民张阿姨则指着公园说:“以前绕道走,现在来晚了还没位置。”

功能转换: 跨越用途之槛,让业新生

土地醒了、市场热了,更长远的问题就摆上了台面:旧壳子里,怎么长出新业态。

这是全国无数老厂房、老仓库共同的困境。房子还在,骨架还行,可用途限制迈不过去。想转型,先得变土地性质——从工业变商业,这道门槛,拦住的不仅是单个项目,更是城市的产业升级。

江苏省苏州古城东北角,距离拙政园仅500米,一片红砖灰瓦的仓库建筑群静静伫立。走进其中,意大利手工皮具、英国精美骨瓷、澳洲绵羊油



前年5月,北京市西城区桦皮厂胡同8号楼的居民在原址住上了新楼,拿到了心心念念的房本,心里都美滋滋的,脸上笑开了花。(资料图) 人民视觉

……这里是美罗创意园,一个由破败仓库蝶变而来的“文创+文艺+文商”综合体。

美罗创意园区改造负责人介绍,北园仓库曾是物资仓库,设施老旧、产出低下,与古城风貌格格不入。想转型,但以往若走“工改商”程序,需要补缴土地出让金,更要一定周期履行审批程序。

此时,需要规划和土地政策联动创新,完成“功能转换”,把空间潜力彻底释放,把增值收益公平分配。《自然资源部住房城乡建设部关于进一步支持城市更新行动若干措施的通知》(以下简称《通知》)提出,利用存量土地、房产资源发展国家支持产业、行业的,可享受一定期限内不改变用地主体和规划条件的过渡期政策,过渡期原则上不超过5年。

苏州市自然资源和规划局局长莫栋升介绍,苏州市通过制定“一目录、一清单、一张图”,打通了政策落地的“最后一公里”,并进一步降低了当地企业财务成本。

“这5年,是决定生死的政策窗口期。”美罗创意园区负责人算了一笔账:过渡期内,降低了企业财务成本,也省去了变更规划的繁复审批,项目得以“轻装上阵”,将有限的2.35亿元新增投资全部用于建筑改造和品牌孵化。“土地要素跟着项目走”的理念,在这里具象化为“要素成本随着产业转”的精准减负。

制度性交易成本的降低,直接转化为市场活力。如今,美罗创意园汇聚了全球超2000

个小众品牌、10万个品类,成为拉动区域外贸的新引擎。翻开园区土地证,“用途”一栏还写着:工业仓储。

“5年后怎么办”是自然而然的追问。根据《通知》,过渡期满符合要求的,可通过租赁或协议出让等方式,依法依规约定按照新用途办理土地有偿使用手续,进一步降低了企业财务成本,稳定市场预期。

现在的“功能转换”早已超越“工改商”的简单模式。规划端,“混合用地”纳入法定规划,一宗地可以叠加商业、文化、研发多种功能;土地政策端,“带条件协议出让”“容积率奖励”等工具日益成熟。从江西景德镇陶溪川的老瓷厂到艺术家“梦工厂”,从上海杨浦的封闭码头到贯通滨江的公共绿带与科创总部——原土地权利人以产权、物业、股权等多种形态持续参与更新、分享红利。这正是高质量城市更新区别于大拆大建的深意所在:建立“公共利益优先、增值收益共享”的共生机制。

盘活存量土地,需要的不只是一纸政策,更是对人民生活、市场规律、制度韧性的综合把握。在“保障”解开产权之结、“用活”填平空闲之隙、“松绑”跨越用途之槛中看得见李大爷拿到新“大红本”时的踏实,张阿姨眺望江水时眼角细密的皱纹;听得到园区商户扫码声中那股子热乎劲儿,街坊口中的幸福感……人们收获的,是焕然一新的城市面貌,更是一座让所有人公平参与、持续获益的人民城市。