www.shfzb.com.cr

《上海市城市更新条例》解读

□上海市联合律师事务所 马永健 李登川

2021年8月25日,上海市第十五届人大常委会第三十四次会议表决通过了《上海市城市更新条例》(以下简称"《更新条例》"),并于9月1日正式施行。

这部《更新条例》的出台,在上海城市更新法规政策体系中处于什么样的地位?它的内在理念是什么?和上海之前的政府规章、政策文件及其他城市的城市更新法规相比,又有哪些亮点特色?

本文将从《更新条例》的体系、理念、可复制的行动模式、保障等角度,对这些问题进行详细的分析和解读。

体系:

本市首部地方性法规

在《更新条例》出台之前,上海有关城市更新的规定主要为2015年的《上海市城市更新实施办法》(沪府发 [2015] 20 号文)、2017年的《上海市城市更新规划土地实施细则》(沪规土资详[2017] 693 号文)及《关于深化城市有机更新促进历史风貌保护工作的若干意见》(沪府发 [2017] 50号文)等地方规范性文件。

作为高度城镇化的超大型城市,上海的城市建设发展模式已经进入从外延扩张转向内涵提升、从大规模增量建设转向存量更新为主的新阶段。"20号文""693号文"等规范性文件的很多规定已渐渐落后城市的更新迭代,无法应对和满足新阶段下的城市更新发展要求

同时,这些文件效力等级多数 为地方政府规章,没有一个地方性 法规级别的规定,上海城市更新法 规政策体系建设很不完善。

2021 年 1 月 27 日,上海市第十五届人民代表大会第五次会议批准通过了《上海市国民经济和社会发展第十四个五年规划和二○三五年远景目标纲要》(以下简称"《纲要》")。在《纲要》中,城市更新被提及 12 次,其中重点提出要"完善城市更新法规政策体系"。

此次通过的《更新条例》是上海首部有关城市更新的地方性法规,也是继深圳之后,全国范围内 规,也是继深圳之后,全国范围内 较早出台的有关城市更新的地方性

《更新条例》的出台,改变了 上海在城市更新领域无地方性法规 的局面,初步完成了《纲要》所提 出的"完善城市更新法规政策体 系"要求,也让新阶段之下的上海 城市更新工作有了法规的指引。

"人民城市"理念贯穿始终

《更新条例》共有五章六十四条,篇幅略多于"20号文"及 "693号文"之和。虽然有部分内容来自上述规定,但《更新条例》 并非以往规定的简单继承,大部分内容是根据上海城市更新新阶段的现实发展需要而新增的。

相较于"20号文"及"693号文",《更新条例》最大的继承和发展在于将"人民城市"理念贯穿全篇始终。

《更新条例》第一条开宗明义 地规定城市更新要"践行人民城市 重要理念",这一理念也贴合了 《中共上海市委关于深入贯彻落实 "人民城市人民建,人民城市为人 民"重要理念,谱写新时代人民城 市新篇章的意见》的精神。

(一) 《更新条例》将"人民

城市人民建"落到实处

如前文所述,上海的城市更新 正从外延扩张转向内涵提升,内涵 提升最重要的力量不在政府部门, 而在于人民群众。《更新条例》在 条文设置上就规定了大量人民参与 城市更新、城市建设的条款,部分 举例如下:

1.城市更新专家委员会制度 城市更新专家委员会制度是 《更新条例》新设定的一个制度, 根据《更新条例》第八条、第十八 条、第二十四条等条款的规定,第一 各行各业的专业人士所组成的专引。 委员会在城市更新计划、指引、方 案的编制过程中发挥着举足轻重的 作用。如城市更新计划需经专家委 传知。如城市更新指引应当听区 专家委员会和社会公众的意见、区 域更新方案应附专家委员会的采纳 情况和说明等等。

2.城市更新公众参与机制

城市更新公众参与机制是《更新条例》对"20号文"进行的发展和完善。"20号文"仅规定了城市更新区域评估阶段的公众参与,而根据《更新条例》第九条的规定,公众在城市更新活动的全流程都可参与,并明确规定了公众参与城市更新活动的四项权利,即知情权、参与权、表达权和监督权。

3.零星更新制度

根据《更新条例》的规定,城市更新活动主要由市、区人民政府市更新活动主要由市、区人民政府 遴选的更新统筹主体负责。但同时设置特殊的零星更新制度,根据该制度,零星的更新项目不需要遴选更新统筹主体,可由物业权利人适可与市场接实施,且物业权利人逐可与市场方分体现了"人民城市人民建"的

"人民城市人民建"不仅仅是一句口号,《更新条例》通过城市 更新专家委员会制度、城市更新公 众参与机制、零星更新制度等一个 个具体的规定,将"人民城市人民 建"的理念实实在在地纳人到法规 之中,充分保证了人民参与城市更 新的权利。

(二)《更新条例》体现"人 民城市为人民"的理念

"人民城市"的另外一层理念是"人民城市为人民",《更新条例》从城市更新的原则、计划、指引、方案的编制,城市更新的实施等方面都体现了"人民城市为人民"的理念。

1. "绿色低碳" "民生优先" 等原则的创设

"绿色低碳""民生优先"是《更新条例》新创设的城市更新两大原则,实际上在"20号文"中,也有体现绿色、低碳、民生等方面的内容,但并没有将其纳入原则的高度。《更新条例》将"绿色低碳""民生优先"提至原则的高度,也体现了政府在城市更新的新阶段下,造福人民的决心。



2.公共利益贯穿城市更新始终 经笔者统计, "公共"二字在 《更新条例》中被提及高达 25 次, 公共利益贯穿上海城市更新活动的

始终。

比如《更新条例》第二条规定 城市更新要加强公共设施建设,第 十四条规定公共服务设施薄弱的区域优先考虑更新,第二十二条规定 编制规划实施方案应当确保公共利益,第二十八条规定城市更新活动 应当优先对公共服务设施提升和改造、加强公共停车场(库)建设, 第三十六条规定政府应当安排资金 对涉及公共利益的城市更新项目予 以支持等等。

无论是"绿色低碳""民生优先"等原则的创设,还是公共利益贯穿城市更新始终,都彰显了上海城市更新坚持"人民城市为人民"

模式:

指引计划实施三位一体

相比深圳城市更新项目的如火如荼,上海的城市更新项目一直以来并没有那么火热。一方面是因为深圳的城市更新是广义概念上的城市更新,范围更广,而上海的城市更新则是狭义上的城市更新,仅限于建成区内改善城市空间形态和功能;另一方面则是因为深圳有一套标准可复制的城市更新单元计划制定——城市更新单元规划编制——城市更新单元规划编制——城市更新单元规划编制——城市更新单元规划编制——城市更新单元规划编制——城市更新单元规划编制——城市更新单元规划编制——城市更新单元规划编制——城市更新单元规划编制——城市更新单元规划编制——城市更新单元规划编制——城市更新单元规划编制——城市更新单元规划编制——城市更新单元规划编制——城市更新增之,以上,是

而在上海,在《更新条例》出 台之前,相关规定中缺乏标准可复 制的行动模式。

有鉴于此,2021年初的《纲要》明确提出上海要"探索城市有机更新中的实施路径、推进方式和资源利用机制,形成可复制的城市更新行动模式"。

新出台的《更新条例》在"20号文"和"693号文"的基础上,确定了一套标准可复制的城市更新行动模式,即指引、行动计划、实施三位一体的行动模式,这也让上海城市更新项目的活跃成为了可能。

(一) 指引、行动计划、区域

更新方案编制的差异

根据《更新条例》所确定的城市更新行动模式,在城市更新活动中会涉及最为重要的指引、行动计划、区域更新方案的编制,三份文件的编制不仅有先后顺序,在编制主体、内容、审核发布流程等方面皆有所不同。

比如《城市更新指引》的编制 主体是"市规划资源部门会同其他 各部门";必备内容是"应当明确 城市更新的指导思想、总体目标、 重点任务、实施策略、保障措施等 内容,并体现区域更新和零星更新 的特点和需求。编制城市更新指引 过程中,应当听取专家委员会和社 会公众的意见";审核发布流程是 "市人民政府审定后向社会发布, 并定期更新"。

《城市更新行动计划》的编制 主体是"区人民政府,如跨区,由 市人民政府指定";必备内容是 "应当明确区域范围、目标定位、 更新内容、统筹主体要求、时序安 排、政策措施等";审核发布流程 是"更新行动计划经专家委员会评 审后,由编制部门报市人民政府审 定后,向社会公布"。

而《区域更新方案》的编制主体是"(1)更新统筹主体编制(2)零星更新项目,由物业权利人编制",必备内容是"规划实施方案、项目组合开发、土地供应方案、资金统筹以及市政基础设施、公共内容设施建设、管理、运营要求等内容";审核发布流程是"更新统区域更新方案报所在区人民政府或者市规划资源部门入专家委员会和利害区人民政府或者市规划资源部门论证后予以认定,并向社会公布"。

(二) 更新统筹主体的遴选规

除零星更新项目由物业权利人 自行实施外,更新统筹主体是整个 城市更新行动模式中最重要的一个 主体之一,也是城市更新项目能否 顺利开展下去的关键。

根据《更新条例》第二十条的规定,它主要是由市、区人民政府按照公开、公平、公正的原则进行遴选,具体的遴选机制尚未出台。需要注意的是,如属于历史风貌保护、产业园区转型升级、市政基础设施整体提升等情形的,市、区人

民政府也可以指定更新统筹主体。

(三) 公有旧住房征收的处理模

解决和破解城市更新搬迁难的问题,是每一个城市在进行城市更新时都不得不面对的问题,不同于深圳的"个别征收+行政诉讼"制度,上海《更新条例》根据多年来积累的经验,对公有旧住房采取调解、决定、申请执行模式。

《更新条例》明确:对于建筑结构差、年久失修、功能不全、存在安全隐患且无修缮价值的公有旧住房,经房屋管理部门组织评估,需要采用拆除重建方式进行更新的,拆除重建方案应当充分征求公房承租人意见,并报房屋管理部门同意。公房产权单位应当与公房承租人签订更新协议,并明确合理的回搬或者补偿安置方案;签约比例达到百分之九十五以上的,协议方可生效。

对于建筑结构差、功能不全的公有旧住房,确需保留并采取成套改造方式进行更新,经房屋管理部门组织评估需要调整使用权和使用部位的,调整方案应当充分征求公房承租人意见,并报房屋管理部门同意。公房产权单位应当与公房承租人签订调整协议,并明确合理的补偿安置方案。签约比例达到百分之九十五以上的,协议方可生效

公房承租人拒不配合拆除重建、成套改造的,公房产权单位可以向区人民政府申请调解;调解不成的,为了维护和增进社会公共利益,推进城市规划的实施,区人民政府可以依法作出决定。公房承租人对决定不服的,可以依法申请行政复议或者提起行政诉讼。在法定期限内不申请行政复议或者不提起行政诉讼,在决定规定的期限内又不配合的,由作出决定的区人民政府依法申请人民法院强制执行。

第一款、第二款规定的拆除重建、成套改造项目中涉及私有房屋的,更新协议、调整协议的签约及相关工作要求按照前款规定执行。 (四)全面的城市更新保障措施

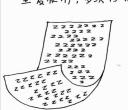
《更新条例》在"20号文"和 "693号文"的基础上,增设城市更 新的保障章节,该章节共有15条, 接近整个《更新条例》四分之一的篇 幅,从资金支持、税收优惠、用地指 标、土地政策支持、公房承租权归集 等多方面多渠道地保障城市更新项目 的健康有序开展。

上海再城建筑设计中心遗失公章壹枚,声明作废。

市宽 遗失注销减资登号 专媒 021-5974136 3764257378(微信同号

环保公益广告

重复使用,多次利用



双面使用纸张 二减少点的废纸产生

优先购买绿色食品

