# 旧住房更新改造相关法律问题

□上海市信本律师事务所 高兴发 徐嘉欣

近年来,城市更新尤其是旧住房更新改造,既是推进城市发展建设,提升城市品质的重要任务,也关系到改善城市居民生活环境的民生问题,围绕旧住房更新改造的政策和法律也如雨后春等。不断出台。

以下我们对旧住房更新改造相关法规、规范性文件进行梳理,并对相关法律问题进行探讨,以期对旧住房更新改造的实施提供参考。

## 相关法律规定

旧住房更新改造是一项系统性 的城市更新范式,所涉的法律规范 主要包括以下这些:

- 1.从法律、行政法规的层面来 看,主要包括以下四个方面:
- (1) 规范改造活动的法律规范。包括《土地管理法》《城乡规划法》《城市房地产管理法》《招标投标法》及相应的实施条例,同时《文物保护法》对房屋改造过程中注重文物保护作出了相关规定。
- (2) 规范建筑活动和建筑标准的法律规范。如《建筑法》,对建筑活动的监督管理和建筑工程的质量和安全作出了详细的规定;《节约能源法》涉及房屋满足节能性的相关规定;《防震减灾法》对房屋的抗震性作出了具体的规定;根据《消防法》,建筑设施应满足消防安全的需要。旧住房更新改造实施过程中的建设活动应遵循前述法律法规的规定。
- (3) 规范社区治理或管理的相关法律规范。这方面主要涉及的 法律规范包括《民法典》《最高人 民法院关于审理建筑物区分所有权 纠纷案件适用法律若干问题的解 释》《最高人民法院关于审理物业 服务纠纷案件适用法律若干问题的 解释》《物业管理条例》《不动产 登记暂行条例》等等。

(4) 规范与旧住房更新改造

配套实施相关的法律规范。如《老年人权益保护法》第六章设专章规定,在城乡规划和新建、改建过程中,应统筹考虑适合老年人的公共基础设施、生活服务设施等设施设备建设;针对老旧小区普遍存在缺乏无障碍设施的现象,建设无障碍设施的现象,建设无障碍设施将成为重要的改造事项之一,应遵循《无障碍环境建设条例》的相关规定;改造过程涉及加装电梯的,还应符合《特种设备安全法》

2.国家推进旧住房更新改造工 作的指导性文件、规范性文件

主要包括: 2020 年 7 月 10 日,国务院办公厅发布《国务院办 公厅关于全面推进城镇老旧小区改 造工作的指导意见》(以下简称

2021年3月,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》,将实施城市更新活动上升到了国家发展战略。

2021 年 8 月 30 日,住房和城 乡建设部发布《关于在实施城市更 新行动中防止大拆大建问题的通 知》(以下简称《通知》),正式标 志着城市更新由"拆改留"转变为 "留改拆",以保留保护为主。

3.上海市推进旧住房更新改造 的立法与发展

2015 年 5 月, 《上海市城市 更新实施办法》明确了城市更新的 定义、职能部门职责及管理机制。 更新规划土地实施细则》提出了更为细致的城市更新实施机制。

2020 年 2 月, 《上海市旧住 房综合改造管理办法》对旧住房综 合改造的实施制定了具体的规范和 建设标准。

2021 年相继发布的《关于加快推进本市旧住房更新改造工作的若干意见》(以下简称《若干意见》)和《上海市住房发展"十四五"规划》,提出了较为具体的实施目标。

2021 年 8 月 25 日, 《上海城市更新条例》获得通过,首次从地方性法规层面规定了城市更新。

#### 更新改造的类型

1.国家规定的老旧小区改造的 <sup>类型</sup>

根据《指导意见》之规定,城镇老旧小区改造内容可分为基础类、完善类、提升类这三大类。具体加下.

(1)基础类,主要是满足居民安全需要和基本生活需求的内容,包括市政配套基础设施改造提升以及小区内建筑物屋面、外墙、楼梯等公共部位维修等; (2)完善类,为满足居民生活便利需要包括环境及配套设施改造建设、小区内建筑节能改造、有条件的楼栋加装电梯等; (3)提升类,为丰富社区服务供给、提升居民生活品质、立足小区及周边实际条件积极推进的内容,主要包括公共服务设施配套建设及其智慧化改造。

2.上海市旧住房更新改造的基 本类型

根据《上海市城市更新条例》、《若干意见》等相关法律法规的规定,上海市旧住房更新改造主要包括以下类型:

#### (1) 旧住房成套改造

根据旧住房建筑结构、安全性能、空间肌理和整体风貌等情况,旧住房成套改造主要包括拆除重建、贴扩建改造、里弄房屋内部整体改造、抽户实施旧住房成套改造等几种具体情形。

#### (2) 旧住房修缮改造

包括加大屋面及相关设施改造、厨卫综合改造等旧住房修缮改造力度、持续完善住宅小区管线人地、二次供水、消防设施建设、停车设施建设等基本功能、扩大社区内慢行通道、广场绿地、社区服务设施服务供给、强化建筑设计理念等方面,提升旧住房修缮改造水平

#### (3) 保留保护建筑修缮

主要包括实施优秀历史建筑的 保护修缮、加强保留历史建筑的保 护更新、有序推进历史风貌区内房 屋整体修缮等等方面。

(4) 既有多层住宅加装电梯 改造方式主要包括:按照"能 加尽加,愿加快加"的原则,鼓励 通过"电梯设备+维保服务"一体 化采购模式等方式完善服务配套。



## 实施过程中的相关问题

1.旧住房更新改造的运作模式 城市更新是一项较为复杂的城 市系统工作,需要由政府来统筹推 进。过往的旧区改造活动,往往以 政府主导,并以财政收入收储土 地。自2019年开始,上海探索 "政企合作、市区联手、以区为主" 的旧改新模式。《上海市城市更新 条例》规定了"统筹推进、政府推 动、市场运作"的城市更新基本原 则, 首次引入了"更新统筹主体" 的概念,并规定市、区人民政府应 当按照公开、公平、公正的原则组 织潾选确定与区域范围内城市更新 活动相适应的市场主体作为更新统 筹主体,由更新统筹主体统筹开展 城市更新活动。

### 2.意愿征询和表决

根据《民法典》《上海市城市 更新条例》《指导意见》《若干意 见》等法律法规之规定,在旧住房 更新改造过程中,应坚持"居民自 愿"原则,即应征求居民(房屋所 有人、公房承租人)的意见或由业 主表决。根据改造实施的方式不 同,对居民的意愿征询或业主的表 决亦有差异,具体如下:

(1) 通过征收方式实施的旧 住房更新改造

对于需要拆除重建的旧住房更新改造,如通过征收方式实施,则根据《上海市国有土地上房屋征收与补偿实施细则》之规定,征收范围确定后,房屋征收部门应当组织征询被征收人、公有房屋承租人的改建意愿,有90%以上的被征收人、公有房屋承租人同意的,方可进行旧城区改建,并且,补偿协议在签约比例达到80%后生效(即目前征收过程中常常采用的"两轮征询")

- (2) 公有旧住房的更新改造 如老旧小区的房屋为公有旧住 房的,在《上海市城市更新条例》 的第三十二条规定了需要"两轮意 愿征询"。
- (3) 私有旧住房的更新改造 如老旧小区的房屋为私有旧住 房的,对于私有旧住房更新改造涉 及的业主意愿征询或表决,《上海 市城市更新条例》没有明确规定。 我们认为,根据《民法典》第二百 七十八条之规定,对于修缮类、改 建类、重建类的旧住房更新改造, 应当由专有部分面积占比三分之二

以上的业主且人数占比三分之二以 上的业主参与表决,并应当经参与 表决专有部分面积四分之三以上的 业主目参与表决人数四分之三以上 的业主同意: 从有利于维护业主的 权益以及推进旧住房更新改造的实 施方面考虑,应参照《上海市城市 更新条例》第三十二条之规定,在 签约比例达到百分九十五后方可实 施。另外,《上海市城乡规划条 例》第三十四条虽将"扩建"与 "新建" "改建"并列规定,但因 "改建"与"扩建"对业主的权益 影响并无实质差异,因此,对于扩 建类的旧住房更新改造, 意愿征询 或表决以及签约比例的要求亦应按 前述改建类的要求实施。

经上述意愿征询与表决程序不 能实施更新改造的,如为保护社会 公共利益的需要,政府可依法通过 征收的方式实施更新改造。

(4) 既有多层住宅加装电梯根据《民法典》《上海城市更新条例》及《关于调整本市既有多层住宅加装电梯业主表决比例的通知》,申请人应当就加装电梯的意向和具体方案等问题进行充分协商,并征求所在楼幢全体业主意见,由专有部分面积占比三分之二以上的业主且人数占比三分之二以上业主参与表决并经参与表决专部分面积四分之三以上的业主目专表决人数四分之三以上的业主同意后,方可实施加装电梯。

3.公有旧住房更新改造过程中的更新协议/调整协议的效力问题

(1)公有住房承租人是否能视为业主?目前法律法规并未明确规定,司法实践中也存在诸多争议。有的法院判决直接否认了公有住房承租人的业主身份,而上海市第一中级人民法院"(2019)沪01民终10667号"民事判决书则认可了公有住房承租人的业主身份。

根据《民法典》《物业管理条例》《上海市住宅物业管理规定》,业主为房屋所有权人。但从《上海市房屋租赁条例》的规定来看,公有居住房屋承租人就其承租的公益,亦可通过转让或互换的方式处分有租权,可见,承租人之承租权具有明显的物权性质,并且从《上海市城市更新条例》《上海市国有土地上房屋征收实施细则》等法律法规之规定来看,房屋征收、旧住房的更新改造,涉及公有居住房屋承租

人, 亦需征询公有居住房屋承租人

的意见。因此我们认为,在公有旧住房小区更新改造过程中,也应参照业主表决权规则对公有居住房屋承租人进行意见征询或表决。

(2) 更新协议或调整协议的效

《民法典》第五百零二条规定,依法成立的合同,自成立时生效,但是法律另有规定或者当事人另有约定的除外。从目前各地城市更新实施的实践来看,一般是通过地方性法规、地方政府规章对更新协议或调整协议的生效作出具体规定,因此,《民法典》第五百零二条规定之"法律另有规定"应作扩张解释,不仅包括法律、行政法规,还应包括地方性法规、地方政府规章。

#### 配套政策问题

根据《指导意见》的规定并结合 目前上海出台的配套政策,旧住房更 新改造的配套政策主要是以下几类:

- (1) 改造项目审批制度。探索 将工程建设许可和施工许可合并为一 个阶段,简化立项、规划、用地等相 关审批手续。不涉及建筑主体结构变 动的低风险项目,实行项目建设单位 告知承诺制的,可不进行施工图审 查。鼓励相关各方进行联合验收。
- (2) 完善适应改造需要的标准体系。《指导意见》要求全国各地要抓紧制定本地区城镇老旧小区改造技术规范。如上海出台了《上海市各类里弄房屋修缮改造技术导则》《三类旧住房综合改造项目技术导则》《上海市拆除重建改造设计导则》等技术指导规范。
- (3)建立存量资源整合利用机制。《指导意见》要求各地要合理拓展改造实施单元,推进相邻小区及周边地区联动改造,加强服务设施、公共空间共建共享。
- (4) 土地支持政策。《指导意见》要求城镇老旧小区改造涉及利用 闲置用房等存量房屋建设各类公共服 务设施的,可在一定年期内暂不办理 变更用地主体和土地使用性质的手 续,《若干意见》中也明确了相关支 持政策。
- (5) 财税政策。根据《若干意见》之规定,上海规定市区两级可安排财政专项资金,发行地方政府债券,筹措改造资金;对改造过程中产生的税费进行减免;依法合规对实施城镇老旧小区改造的企业和项目提供信贷支持;居民可提取住房公积金,实施既有多层住宅加装电梯。

陆宽 | 遗失注销减资登报 传媒 | 021-59741361 13764257378(微信同号)



减少耗电拔下插头!



【能源连着你我他】 【节约能源靠大家】