

□ 上海市信本律师事务所 高兴发

老旧小区改造是“十四五”规划的重要内容。今年国务院的《政府工作报告》中也明确指出，2025 年政府的工作任务之一就是“持续推进城市更新和城镇老旧小区改造……打造宜居、韧性、智慧城市”。结合本市老旧小区更新改造的规定与实践，笔者对相关疑难问题解析如下：

意愿征询

基于房屋的产权情况不同，意愿征询问题可细分为公有旧住房的更新改造和私有旧住房的更新改造两种情况。

对于公有旧住房更新改造的意愿征询，根据《上海市城市更新条例》（以下简称《更新条例》）第三十二条规定，必须经两轮意愿征询：

- 1.拆除重建方案或调整方案充分征求公房承租人意见；
- 2.签约比例达到 95%以上协议生效。

对于是否需要公房承租人的同意以及需要多少公房承租人的同意，《更新条例》并未规定。

从实务来看，如方案未获得多数公房承租人的同意，后续项目实施将很难开展。

从《上海市旧住房成套改造和拆除重建实施管理办法（试行）》（以下简称《管理办法》）第五条、第十条、第十三条规定来看，公有旧住房更新改造须经三轮意愿征询：

- 1.经 80%以上公房承租人、私有房屋产权人同意启动旧住房更新；
- 2.规划设计方案和实施方案的意见征询；
- 3.签约比例达到 95%以上协议生效。

相较于《更新条例》，《管理办法》更加务实，经过三轮意愿征询，更能体现更新改造符合大多数人的利益与意愿。

而且，项目评估阶段“80%以上同意”更能保障项目后续成功实施。

至于私有旧住房更新改造的意愿征询，从法律层面看，《更新条例》与《管理办法》主要针对公有旧住房以及与公有旧住房同属更新范围的私有房屋的更新改造。对于私有旧住房小区如何进行更新改造，《更新条例》与《管理办法》都未作规定。

因此，私有旧住房（小区）的更新改造目前来说应适用《民法典》第二百七十八条规定。

从该条规定的“双三分之二”和“双四分之三”表决要求来看，私有旧住房更新改造由全体业主二分之一以上、专有部分面积占全部专有部分面积二分之一以上的业主

同意即可。

但从实务来看，在人数、专有部分面积近一半的业主不同意更新改造的情况下，更新改造显然难以实施。

对此笔者认为，私有旧住房（小区）的更新改造，在满足前述法律规定的前提下，可参照《管理办法》的规定，要求 80%以上业主同意后方可实施。

房屋面积认定

旧住房更新改造涉及房屋建筑面积的认定问题。以成套改造方式实施旧住房更新，改造后还迁原房，争议较少。但是，以拆除重建方式实施旧住房更新，拆除前的原房建筑面积与改造后可获得的面积与出资直接相关，往往争议较多，但相关法规并未对此作出规定。

笔者认为，根据《民法典》《房地产管理法》等法律法规的原则性规定，改造范围内房屋建筑面积可参照《上海市住房保障和房屋管理局关于贯彻执行〈上海市国有



资料图片

土地上房屋征收与补偿实施细则》若干具体问题的意见》第六条第一款的规定作出认定：

- 1.对于已经登记的房屋，其建筑面积，一般以房地产权证书和房地产登记簿的记载为准；
- 2.对于未经登记的房屋，以相关批准文件记载的建筑面积为准，实际建筑面积小于相关批准文件记载的建筑面积的，以实际建筑面积为准；
- 3.相关批准文件未记载建筑面积，或者虽无批准文件但有相关材料证明在 1981 年以前已经建造并用于居住的房屋，以房屋行政管理部门认定的房屋调查机构实地丈量的建筑面积为准。

旧住房更新改造中的疑难问题

违法建筑处理

如果改造范围内的房屋存在违法搭建的情况，一些居民会主张违法搭建也应计算建筑面积，要求得不到满足就不配合更新改造。

而为了推进更新改造，拆违部门通过行政执法限期拆除违法建筑的情况亦不鲜见。

笔者认为，在旧住房更新改造实施中，应谨慎适用限期拆除违法建筑的方式推进更新改造，理由如下：

- 1.根据《更新条例》第四十六条之规定：公房承租人、私产权人不配合时，公房出租人可通过协商、有偿回购承租权、房屋置换等方式，归

集公有房屋承租权，实施城市更新。如能通过前述民事途径解决问题，就不必进行行政执法。

2.根据《更新条例》第三十二条和《管理办法》第十八条规定：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，在调解不成时，区人民政府可以依法作出决定。在这种情况下，引入限期拆除违法建筑亦非必要。

3.从现行法律法规来看，旧住房更新改造系通过实施主体与公房承租人、私房产权人签订更新协议或调整协议来推进实施，属于民事法律关系。

如果通过限期拆除违法建筑促使后者签约，则协议或非后者真实意思表示，可能导致其诉请撤销协议并提出相关诉求。

加装电梯补偿

电梯是住房的附属设施，加装电梯也属于旧住房更新改造的方式之一。

根据《民法典》第二百七十八条和《更新条例》第三十三条之规定，加梯须经“双三分之二”和“双四分之三”表决同意方可实施。

实践中，满足前述法定要求的加梯项目中，一楼居民不同意或阻扰加梯的情况时有发生。

针对加梯争议，《更新条例》第三十三条规定了民主协商原则，如协商无果，二楼以上居民往往通过提起“排除妨碍”等民事诉讼的方式，试图推动加梯，但案结事未必了。

那么，如何解决实务中的这一难题呢？

我们认为，法律层面可以探索建立相应的补偿制度。

首先，补偿的前提是加梯对一楼居民的合法权益带来一定的负面影响，比如通行、采光、噪声等方面的影响。

其次，实践中亦有二楼以上居民给予一楼居民适当补偿，取得一楼居民理解，从而化解矛盾推进加梯顺利实施的案例。

高科技的应用

数字、智能等高科技在新建住房中已经大量得到运用，但由于建设资金有限，在旧住房更新改造中，此类科技的应用可能需要居民参与出资或增加居民的生活成本，推广应用困难较大。

笔者认为，这一问题可从以下几个方面解决：

- 1.可以通过立法明确规定，涉及居民基本生活需求的设施设备，比如燃气、水电、消防、电梯等，鼓励使用数字科技、智能科技。
- 2.旧住房更新改造的实施主体在方案里列入科技应用的相关内容，前期做好宣传说明，争取居民的理解与支持。
- 3.多措并举筹措资金，比如通过公积金、公共维修基金、居民适当出资、企业免费提供设备设施后续收取使用费用等方式，解决高科技应用的资金问题，以确保先进的科技技术也能应用于老旧小区改造，让更多人切实享受到科技创新与进步带来的便利。