

浅谈城市更新政策的应用

——以北京市某工业遗存资产盘活为例

王 宇 张 一

北京能源集团有限责任公司，中国·北京 100022

【摘 要】本文以北京某国有企业所属闲置工业资产的盘活为例，探讨北京市城市更新政策在工矿遗存资产盘活中的应用。通过对该资产的现状和潜力分析，阐述在北京城市更新政策指引下的规划设计、市场定位、区域经济、效益评估等内容，旨在探讨城市更新政策对推动工矿遗存资产的转型与再利用的积极应用。

【关键词】城市更新；工矿遗存资产；资产盘活；区域经济

引言

城市更新是城市发展过程中的重要环节，对于优化城市空间结构、提升城市功能品质、促进产业升级转型具有关键作用。随着城市的发展，工矿遗存资产的盘活成为城市更新的重要课题之一。北京市积极探索并推行一系列城市更新政策，旨在实现城市的可持续发展和资源的高效利用。本文以位于北京南部的某闲置工业遗存资产（以下称该资产）的盘活为代表性案例展开研究，为城市更新政策的应用提供有益参考。

1 资产现状

该资产始建于1959年9月，总占地面积约900亩，地上总建筑面积约4万平方米，用地性质为工业划拨用地。该资产闲置前主要用于生产工业导爆管等产品，生产过程对区域内土壤、水源无污染。2020年结束生产经营，资产闲置。该资产地理位置优越，生态环境优良，区域内绿植覆盖率达到65%，基础配套设施完善。

2 资产改造定位

该资产权属单位依据城市更新相关政策要求，特别是住建部《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》（建科〔2021〕63号），在不大拆大建的前提下，拟充分利用区域内自有森林资源和建筑规模，将该资产转型为高端亲子森林度假五星酒店。改造定位主要基于以下考量：一是契合当前北京亲子消费市场需求，所以定位亲子度假；二是该资产坐拥600亩林海的资源优势，所以定位森林度假；三是为应用城市更新政策加快项目落地，且该资产现存地上建筑面积有限，所以定位高品质小而精的五星级酒店。

3 资产盘活意义

3.1 践行“两山理论”，拉动区域经济

该资产盘活为亲子度假项目，充分考虑挖掘家庭旅游市场的需求特点，为当地文旅产业的整体品质提升树立示范，吸引京津冀家庭亲子消费客群，有效拉动北京南郊浅山地区第三产业发展，增加地方政府财政收入，进而加强对到浅山地区环境保护及基础设施的投入，实现经济增长与环境保护的双赢，将“绿水青山”的自然禀赋转化为“金山银山”的经济效益，体现了对“两山理论”的积极践行和深刻理解。

3.2 推动乡村振兴，提升公共服务

该资产的盘活改造不仅将显著提升当地配套的公共服务和市政基础设施水平，直接惠及周围村民，改善其生活品质，同时还将为周边村民及当地青年群体提供高质量的就业岗位，是助力当地乡村振兴的重要一环。通过深度挖掘周边人文资源，设计并打造具有当地特色的民俗旅游线路，能有效带动周边村落民宿、餐饮等配套产业的发展，促进区域经济的活跃度，助力乡村振兴。

3.3 实现工矿遗存资产盘活与减量发展的有机融合

该资产盘活过程中，充分利用现有存量建筑进行更新改造，避免新增建筑指标，同时最大限度保护现有的植被资源，将建设用地由900多亩缩减近半，实现减量发展与资产盘活的有机融合，高度契合城市更新政策中强调的“减量提质、优化资源利用”理念。

4 政策分析和应用

4.1 遵守“三级三类四体系”规划要求

该资产的盘活改造严格遵守北京市“三级三类四体

系”的国土空间规划要求。《北京城市总体规划（2016年—2035年）》聚焦减量提质和刚性底线，推动发展方式转变、产业结构转型升级、城市功能优化调整。该资产所在区域是北京市生态涵养区的重要组成部分，是保障首都可持续发展的关键区域、重点生态保育区、科技金融创新转型发展示范区、历史文化和地质遗迹相融合的国际旅游休闲区。根据分区规划，该资产所在区域支持完善会展—旅游—文化产业生态链条，在周边地区预留发展空间，加速发展会展产业。建设一批重点文化园区，提高文化旅游吸引力。《北京市浅山区保护规划（2017年—2035年）》支持该资产所在区域推进废弃矿山生态修复工作。统筹自然景观、人文历史和旅游接待资源，划定主题片区，发挥好两个文化带的串联作用，提升浅山旅游内涵，讲好浅山旅游故事。加快推进该资产周边区域生态修复与景观提升，发挥绿色创新示范带动作用。

4.2 城市更新政策应用

近年来在政策指导下，北京市致力于城乡建设用地及建筑规模的减量发展。根据北京市规划和自然资源委员会发布的政策文件，将坚持推进城乡建设用地规模减量。在减量发展的背景下，北京市将更注重城市的存量有机更新，侧重于产城融合、老旧小区改造、传统商圈升级等项目，梳理北京城市更新主要类型及目标举措，为有意参与城市更新的主体、开发商、资本等明晰城市更新的痛点，聚焦方向及需达成的目标。

《北京市城市更新行动计划（2021—2025年）》明确提出了低效产业园区“腾笼换鸟”和老旧厂房更新改造的策略。在该资产盘活改造过程中，充分挖掘其工业遗存的历史文化和时代价值，引导利用老旧厂房建设新型基础设施，发展现代服务业等产业业态。例如，将该资产改造为亲子娱乐设施、客房、帐篷等，弥补区域在亲子教育、文体等公共服务设施的缺失，同时打造旅游、文娱等新型服务消费载体。

《关于开展老旧厂房更新改造工作的意见》（京规自发改〔2021〕139号）强调规划引领，以城市总体规划、分区规划、街区控制性详细规划为依据确定土地用途，促进老旧厂房功能调整。在该资产的盘活方案中，依据相关规划合

理调整土地用途，实现提质增效和高效利用。同时，鼓励利用老旧厂房发展符合街区主导功能定位的产业，如将该资产打造高端亲子森林度假产业，与当地旅游休闲的功能定位相契合。

《老旧厂房更新改造工作实施细则（试行）》（京规自发改〔2024〕67号）为该资产通过城市更新政策的实施提供了详细的指引和操作流程。该资产权属单位作为实施主体按照城市更新项目库管理有关规定，向区城市更新主管部门申报入库。

规划指标方面，该资产保留了原有用地规模和建筑规模，不新增建筑指标，并将原900亩建设性工业用地调整为600亩非建设性林地和300亩建设性商业用地，实现建设性用地的减量。

该资产盘活改造创新性地申请使用点状供地。度假酒店的高端帐篷仅需要使用零星、分散的建设用地，将帐篷驻扎点由工业用地调整为商业用地，其他绿地区域调整为林地，即满足了建设和使用需求，节约建筑指标，又腾退出更多的非建设性用地。

结合实际需求和现有厂房情况，该资产改造过程中对部分符合条件的厂房内部空间进行加层改造。改造过程中增设必要的楼梯、风道、无障碍设施、电梯、外墙保温等附属设施和室外开敞性公共空间，根据相关政策，这些增加的建筑规模不计入建筑管控规模。

根据相关土地政策，北京市对鼓励和支持的新产业、新业态的更新改造项目，在符合控制性详细规划且不改变用地主体的条件下，可在五年内实行继续按原用途和土地权利类型使用土地的过渡期政策。该资产在转型为度假酒店过程中，符合这一政策要求，为土地使用的合规性提供了政策保障，降低了土地成本和政策风险。过渡期满后，对于老旧厂房用地性质调整需补缴土地价款的情况，相关政策规定可分期缴纳，首次缴纳比例不低于50%，分期缴纳的最长期限不超过1年。土地价款全部缴清后，方可办理不动产登记。

5 项目改造方案简介

该资产改造成的度假酒店整体分为南北两个区域，分别对应动静两种业态。“动”业态区域：拆除部分原建筑，

形成视野开阔地带,打造为亲子游乐园(室内+室外)及餐饮区域。“静”业态区域:建设酒店大堂,坐北朝南,360度林海景观,以住宿服务为主,对区域内原建筑进行改造和部分拆除,打造特色客房、帐篷和配套服务设施,其中酒店部分约250间客房,高端帐篷约50顶。

规划设计过程中充分考虑了资产的历史文化价值和自然景观资源,通过改造和新建,旨在打造一个集亲子娱乐、休闲度假、商务会议等功能于一体的综合性度假区。在设计上,注重保留资产原有的工业特色,同时融入现代元素,使改造后既保留历史韵味,又彰显现代感。充分考虑环境保护和可持续发展的要求,践行双碳打造低碳绿色项目。通过绿色建筑措施,保障建筑在冬季获得足够的日照并避开主导风向,最大限度利用自然能取暖,减少损失;夏天利用自然通风并防止太阳辐射,最大限度利用自然能冷却,减少得热,践行城市更新政策的“绿色发展”理念。

6 经济效益分析

该资产盘活改造估算总投资约9亿元(含补缴土地出让金),项目全周期32年,其中2年建设期,30年运营期,项目全投资财务内部收益率约6%,符合北京市国资委投资管理相关要求。

7 结论与展望

7.1 结论

该资产的盘活改造在北京市城市更新政策的全方位指引下,通过科学规划、精准市场定位和合理效益评估,以实现工矿遗存资产的文旅转型。不仅为资产权属单位自身带来了新的发展机遇和经济效益,还对区域经济增长、乡村振兴和践行绿色发展产生了积极影响。同时,也为其他类似工矿遗存资产的盘活项目提供了可借鉴的经验和模式,展示了城市更新政策在推动城市可持续发展中的重要作用。

对于拟应用城市更新政策进行盘活改造的项目,依据本文所述项目经历有三点建议供参考:一是找准项目定位,根据项目所在区域经济属性及市场需求,确定项目改造后产业方向;二是优先与城市更新主管部门积极沟通,即属地住建部门、规自部门,落实项目应用城市更新向拟定产业方向改造的可行性,为及时调整产业方向预留空间,

同时落实项目建设用地、建筑面积等规划指标,且符合区域控制性详细规划要求;三是根据审慎原则做好项目经济测算,保守测算项目收入水平,全面考虑项目建设成本、运营成本。

7.2 展望

北京市城市更新政策为城市的可持续发展提供了有力支持,未来在更多的工矿遗存资产盘活以及其他城市存量空间改造项目中,北京市可以进一步优化和完善城市更新政策,为更多的城市更新项目提供支持。同时,可通过提供财政补贴、税收优惠等措施,不断探索创新模式,鼓励更多的社会资本参与到城市更新中来,实现城市经济发展与生态保护的协同共进。其他城市也可借鉴北京市的经验,结合自身实际情况,制定适合本地方的城市更新政策和实施方案,推动城市的高质量发展。

参考文献:

- [1]住房和城乡建设部.关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知[Z].2021.
- [2]北京市人民政府.北京市城市更新行动计划(2021—2025年)[Z].2021.
- [3]北京市规划和自然资源委员会.北京城市总体规划(2016年—2035年)[Z].2017.
- [4]北京市规划和自然资源委员会.北京市浅山区保护规划(2017年—2035年)[Z].2017.
- [5]北京市规划和自然资源委员会.关于开展老旧厂房更新改造工作的意见[Z].2021.
- [6]北京市规划和自然资源委员会.老旧厂房更新改造工作实施细则(试行)[Z].2024.

作者简介:

王宇(1983.03—),男,汉族,陕西省西安市,硕士研究生,职称:工程师(中级),研究方向:城市建设投融资、城市与区域投资及风险管理、投资项目评估、城市更新。

张一(1991.11—),男,汉族,河南省郑州市,硕士研究生,职称:中级经济师,研究方向:金融学,文旅经济,文旅项目投资。