

全面摸清城市存量资产资源底数，盘活闲置低效空间—— 闲置房，用起来、活起来

这些年，城市里多了一些“空房子”——有的老厂房停产，车间落满灰；有的写字楼未全部出租，闲置率高；有的公房空着，没人使用。

“房子空着”的另一端却是现实需求：城市要做大保障房供给，创业团队需要办公场所，社区要找场地建养老托育机构……“闲着的房子”和“缺空间的人”，供需没有对齐。

《城市更新“十五五”规划》(以下简称《规划》)提出，全面摸清城市存量资产资源底数，推动已供未开发土地和在建项目分类处置，盘活闲置低效的老旧厂房、商业办公用房、商品住房、公房等。“十五五”时期，这项工作将如何展开？沉寂多年的存量房，怎么唤醒？

居民需求、产业发展变化，催生城市存量资产资源

一座城市的成长伴随着新旧更替。由于城市扩张、产业变迁，一些“存量房”便诞生了。

“过去，在高速城镇化和工业化发展过程中，各行各业、居民对房子的需求较大，‘划地扩张’是城市发展的主要思路。”广东省城乡规划院住房政策研究中心首席研究员李宇嘉说。不过，由于房子的户型、配套、建筑材料等更新迭代较快，如今，各类房源老旧程度高、市政和公共服务缺失、老化等问题便凸显了。

“从居民住房角度看，居民对居住体验、配套服务要求更高，同时对‘一老一小’等服务设施的需求增加了，过去的房子却没有相关服务配套。”李宇嘉说。从产业发展的角度看，根据我国的土地使用权出让最高年限，商业、旅游、娱乐用地等为40年，工业用地为50年，居住用地时间最长，为70年。“但现在，产业周期缩短了。伴随新兴技术发展，一些产业可能仅10年、20年就会迭代升级、部分淘汰，一些土地需要变更用途。所以，城市更新就需要调整存量空间的规划和用途，适配新的产业空间和配套需求。”

《规划》明确，激活城市存量资源潜力。首先需要全面摸清城市存量资产资源底数。这样做的目的，就是先搞清城市有多少存量房、哪些存量房可以盘活使用。

“我们将按照这次专项《规划》提出的‘全面摸清城市存量资产资源底数’要求，通过建立上下贯通的自然资源管理和国土空间规划‘一张图’，来强化存量资源的摸排，弄清底数，在‘一张图’上对存量资源进行全生命周期的管理，打通部门数据共享，切实把资产管起来，让我们的资源用起来，使城市活起来，全力支持城市更新行动。”自然资源部国土空间规划局局长谢海霞说。



山东省青岛市利用闲置房产，打造多处爱心骑手公寓。图为一名骑手骑车返回青岛市李沧区“青暖红骑之家”。新华社发

打破单一用地性质限制，降低土地用途转换成本

摸清资源底数、盘活现有存量，看起来是在“盘房子”，实际更是“改制度”。立足“十五五”，这五年的城市更新工作如何破解历史难题、激活存量资产资源？

首先，需要打破原先严格的土地单一用途区分。

“传统的城市规划管理模式，工业、商业、居住等用地类型界限分明。”中国人民大学国家发展与战略研究院城市更新研究中心主任秦虹认为，这导致老旧厂房、闲置商办、低效楼宇等存量空间在推进功能更新时，首先就面临“用途不符”的刚性约束。

《规划》提出，制定土地混合开发和空间复合利用的正面清单并明确规划管控要求，建立健全国土空间用途管制和规划许可制度，推行多部门并联审批和联合监管，推动土地用途和建筑功能依法合理转换。这意味着，经营主体可以更便利地根据市场需求匹配空间资源，相关审批流程也

会简化。

谢海霞说，针对老旧小区加装电梯、口袋公园、社区托育这类微更新的民生项目，可以简化或者豁免部分的规划许可审批。老厂房老街区，也可以按照正面清单的要求兼容科创、便民商业等多元化的业态，从而打破单一的用地性质限制。

另外，土地用途转换过渡期的成本将有所降低。

过去，很多存量项目想做改造更新，不但“不敢转性”，还“承担不起”。此次《规划》做了几方面优化：“利用存量土地、房产资源发展国家支持产业、行业的，可享受一定年期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”“过渡期满办理土地有偿使用手续的，可采取租赁或协议出让方式”。

秦虹分析，《规划》将过去存量空间改造“5年内按原用途和权利类型使用土地”的过渡政策，改为“原则上不超过5年”，且适用范围由原先限定的新产业、新业态，扩展至“国家支持产业、行

业”，能让转型项目更具弹性、更多项目能享受到政策红利。此外，过渡期满后转“租赁”“协议出让”，通常可选择“按年缴纳资金”，这把经营主体一次性的资本性支出，转为了可分摊的长期运营成本，让项目运营更加“可持续”。

明确存量资源盘活后用途，避免千篇一律改造样式

在明确存量资源、疏通土地用途转性的基础上，城市里的存量资产资源，可以怎么用？《规划》提出了不同思路。

老旧街区厂区，可以改造提升。《规划》明确，推动老旧厂区功能转换，完善厂区及周边配套设施，优化景观环境，加强工业遗产保护利用，盘活利用闲置低效厂区、厂房和设施，植入新业态新功能。“这些闲置低效厂房、老旧街区具备较高的资产价值。通过更新，把它们从‘低效资产’转化为‘可运营资产’，可形成持续的租金、消费、就业和公共服务效益。”清华同衡规划设计研究院院长恽爽说。

存量商品住房，可转向保障性质。《规划》提出，激活城市存量资源潜力。优化保障性住房供给，强化城镇低收入住房困难家庭住房保障，更好满足住房困难且收入不高的工薪群体基本住房需求，逐步解决新市民、青年等群体的阶段性住房困难。

更多的存量资源，可用于完善公共服务。住房城乡建设部副部长秦海翔表示，要充分利用存量资源，补齐公共服务设施短板，根据人口结构和社会需求的变化，加大养老、托育、文化、体育等设施的建设改造力度。

推动存量资源盘活，支持政策正在完善。据介绍，中央预算内投资、中央财政将给予盘活存量土地相关支持。更多经营主体也将参与其中。《规划》提出，政府统筹协调各类存量资源，支持国有企业、民营企业参与城市更新。

据《人民日报》报道