

城市更新视角下老旧厂房微改造咨询 评估业务

苏州天元土地房地产评估有限公司执行董事 徐进亮



一、城市更新的宏观背景

近几年，城市更新成为当前热议的话题。2019年12月，中央经济工作会议首次强调了“城市更新”这一概念。城市更新不仅是拆旧建新，或是城市实质环境的改善，而是综合运用保护、修缮、整治、改造、重建等多种物质更新手段以及其它有关社会经济各方面的非物质更新手段，促进城市土地有计划再开发利用，优化城市环境，完善城市功能，增强城市活力，提升城市品质的

城市开发建设活动。

《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》明确指出：“实施城市更新行动，推进城市生态修复、功能完善工程，统筹城市规划、建设、管理，合理确定城市规模、人口密度、空间结构，促进大中小城市和小城镇协调发展。”

2021年7月，国务院办公厅印发了《关于加快发展保障性租赁住房的意见》(国办发〔2021〕22号)。9月，中共中央、国务院印发了《关于完整准确全面贯彻新发展理念做好碳达峰碳中和工作的意见》。同月，中共中央办公厅、国务院办公厅(以下简称两办)印发了《关于在城乡建设中加强历史文化保护传承的意见》。10月，两办印发《关于推动城乡建设绿色发展的意见》，国务院也印发了《2030年前碳达峰行动方案》等，都涉及到城市更新的相关工作。

住房和城乡建设部部长王蒙徽提出：实施城市更新行动，就是推动城市开发建设方式从粗放型外延式发展转为集约型内涵式发展，将重点由房地产主导的增量建设，逐步转向以提升城市品质为主的存量提质改造，促进资本、土地等要素根据市场规律和国家发展需求进行优化再配置，从源头上促进经济发展方式转变。

2021年8月，住房和城乡建设部印发了《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),要求以内涵集约、绿色低碳发展为路径,转变城市开发建设方式,坚持“留改拆”并举,以保留利用提升为主,注重提升功能,原则上要求在城市更新单元、片区或项目内,拆除面积不大于现状总建筑面积的20%。拆建比不得大于2%,就近或就地回迁人数不少于50%,提倡分类谨慎处理既有建筑,推行小规模、渐进式有机更新和微改造。

2021年9月,住房和城乡建设部副部长黄艳表示:我国将推进中央层面城市更新政策文件起草出台,研究制定城市更新相关法规条例,加强城市更新的顶层设计。住房和城乡建设部将组织开展城市更新试点,推出示范项目,总结可复制推广的经验做法;并会同相关部门,针对城市更新难点问题,探索完善适用于城市存量更新的土地、规划、金融、财税等政策体系。

2021年11月,住房和城乡建设部办公厅发布通知,在北京、厦门、苏州、景德镇等21个城市区域开展第一批城市更新试点工作。从11月开始,为期两年,重点探索城市更新统筹谋划机制,探索城市更新可持续性模式及探索建立城市更新配套制度政策。

历年的国家政策及重点城市关于城市更新的文件变革都进一步说明城市更新工作已经成为国家“十四五”规划中除经济工作以外的四大工作之一,就是以城市开发边界线为界,内部是城市更新、绿色发展,外部是乡村振兴、生态建设,并以资源整合、优化配置为基础。

二、老旧厂房的微改造方式

出于对老城区保护和发展格局调整的考虑,

许多城市早年积极推动“退二进三”,对于传统工业企业实施关、停、并、转、迁,散布于老城区的工厂陆续退出。然而当前,处理好老旧厂房存量盘活利用,成为一个重要的时代命题。这有利于为城市更新“调结构、促转型”夯实基础,全面提升工业厂房承载力和利用效益,进一步优化产业结构,加强科技创新,提升经济综合竞争能力与可持续发展力,促进老城区活力再现、产业转型升级,意义重大。

(一) 老旧厂房微改造的四类路径

根据多个城市老城区的老旧厂房利用情况研究,将老旧厂房更新路径归纳为四类,主要是工改工、工改商、工改住(工改居)、工改混。

对于工改住来说,一方面由于政策制度、产权关系较复杂,难以在市场上有效交易。另一方面,项目由于无法销售,很难实现现金流,改造积极性有限。而对于工改混类型,涉及情况比较复杂,包括不同用途混合,不同用途占比结构,不同容积率,需要极为专业的项目微操作,才能具备可行性。

基于此,本次重点讲述工改工,工改商两种类型,具体如下:

一是民营企业长租更新。民营企业通过长租获得老旧厂房的经营权,一般更新为文化创意产业园或科技创意园。如苏州的蓝·芳华,是工改工的典型案例。

二是产权人自行更新为产业园。国资平台或民营企业在原有工业企业改制、搬迁或关停时,获得老旧厂房产权,一般自行更新为文化创意产业园或科技产业园。如南京国创园,也是工改工的案例。

三是产权人自行更新为商办经营用途。国资平台或民营企业购得老旧厂房产权,改造更新后



扫描全能王 创建

对外租赁，多为办公、酒店、餐饮和商户旅游等商业经营综合体。如景德镇陶溪川坊就是工改商的案例。

(二) 文化创意产业园路径分析

基于上述老旧厂房的业态功能和更新途径分析，认为其既有成功之处但也存在一些问题。

1. 成功之处

文化创意产业园的发展符合老城区旅游和文化新经济产业功能区的建设方向，一方面促进传统旅游业的转型和产业全域发展，另一方面通过发展当下热门的创意产业提升老城区经济活力。各地文化创意园经过近 10 年的发展，已经基本完成从第一代到第二代的转型升级。升级后的第二代文化创意产业园积极引入创意设计、文创 IP、国际品牌、艺术展览、影视传媒、直播电商、网红轻餐等多元化业态，顺应时代发展趋势和年轻潮流品位。

2. 存在的问题

一是市场问题。虽然文创园在各地老城区遍地开花，但目前仅有部分产业园有明确的策划定位，很大部分产业招商标准较为随意，导致入驻企业品质良莠不齐，不利于长远发展。二是产权问题。基于目前国资平台持有产权的房产一次性租赁期限一般不得超过 3 年的规定，导致文创园投资方不敢轻易租赁此类产权的老旧厂房，而国资平台自行更新的文创园亦有类似于租赁年限的问题，因此企业入驻前首先会考虑无法续租的风险。

(三) 科技创业园路径分析

1. 成功之处

科技创业园为科技企业孵化、大学生创业、中小型企业培育提供了良好的服务平台，带来一定的税收收益，是老城区产业升级转型，聚集经

济活力的重要路径。

2. 存在的问题

老城区科技创业园招商能力普遍较弱，加上老城区居住、停车和基础设施条件明显弱于新区，难以吸引高端人才，入驻企业普遍存在科技实力偏低和经济效益不高的问题。

(四) 产权人自行更新为办公、商业或旅游场所路径分析

1. 成功之处

民营企业作为老旧厂房产权人自行更新的办公、商业、旅游场所，得益于其优越的地理位置和良好的功能布局，普遍为老一代的产业转型思维，利用简单直接的方式，快速产出经济效益，其中不乏利用成果比较出色的案例。

2. 存在的问题

一是厂房更新后的实际用途跳出了文创、科创等“准工业”类型，功能改变涉及政策合法性。二是各地补地价政策不一，“工改商”需要缴纳的地价款可能覆盖微薄的改造利润。三是改造方案不宜通过消防审批，且工程质量安全难以达标，迫使业主只能维持原样低价租赁或空置。

综上，在城市更新视角下，老旧厂房改造在产业规划、更新规划、定位策划、项目评价、产权租赁、功能改变、利用政策、地价评估、优惠条件以及流程审批方面，无论是政府管理部门，还是产权方、投资人、经营者及金融机构等市场主体，都迫切需要第三方专业咨询业务。

三、相关咨询评估业务分析

房地产估价机构应当积极参与到城市更新中来，通过拓展自身咨询服务，全面介入老旧厂房自行更新、改造和管理行为。





(一) 各级规划编制服务

客户主要是政府规划部门。估价机构参与国土空间总体规划（城乡规划），历史名城（历史地段、工业遗产）保护规划，保护图则等编制工作。并以此为基础，根据“总体到详细、分层次分专项、点线面结合”的原则，编制区域存量盘活更新规划和区域存量盘活更新单元（片区）的详细规划。

(二) 产业发展指引编制服务

客户是政府部门。机构参与当地城市更新的政策研究工作，参与编制老城区产业发展指引和明确产业正负面清单。明确规划弹性空间，预留“白地”，实行刚弹结合，由使用单位自行确定各类用途的性质和比例等。明确产业用地计划、兼容比例设置和开发强度要求，提升老城区对“互联网+”、科技研发、医疗研发、高端文创等业态的吸引力。

(三) 基础调查测绘服务

客户主要是政府部门，有时也会有市场主体参与，如万科集团曾对南京老城内所有存量老旧工业厂房进行整体调查。机构要积极争取此类核查资产的咨询业务，包括测绘业务。特别是要发挥估价机构专业性特征，积极参与对老城区、老旧厂房、存量建筑及存量建设用地的调查与上图入库工作；调查存量建筑的数量、质量、分布、实际用途、登记用途、权属、实际使用和保护线等；存量建设用地的结构、数量、分布、权属、用途、产出、容积率、企业税收贡献等指标；参与构建老城区老旧厂房存量建筑和存量建设用地的调查成果数据库。

(四) 产权权属登记代理

争取未登记的老旧厂房权属初始或转移登记及产权证办理的代理咨询业务，包括权证办理、发放及交接。面对由于缺少资料而无法立即办理

产权证的情况，估价机构要发挥自身的专业性，挖掘当地社会资源，探索解决路径，尽量做好相关资料的补办工作。

(五) 用地政策的制定或解读

客户是政府部门。机构要积极参与政策文件的制定；客户是市场主体，机构要积极参与政策的解读。老旧厂房自行改造用地政策包括临时改变建筑使用功能和永久调整用地性质两种情况，对于各自情况如何适用上位政策，是否符合五年过渡期政策，以及涉及多部门的审批程序等相关规定，机构要熟悉掌握，为政府管理部门提供专业建议，或为市场主体提供解读意见。

(六) 地价评估或政府收购价评估工作

客户是政府部门。机构参与改变用途补地价评估或政府收购价评估工作。客户是市场主体，机构参与项目经济评价的地价评估工作。机构应熟悉相关城市更新的支持政策、地价评估技术和年收益计算，了解利用存量老旧厂房发展新产业、新业态的相关信息。以及熟悉五年过渡期政策，针对城市更新中的老旧厂房改造，机构要提出地价评估的专业意见，提高原市场主体退出低效工业用房的积极性，鼓励投资者参与老旧厂房更新改造行动。

(七) 项目改造方案编制

客户是市场主体。针对具体的老旧厂房改造项目，有实力的机构可参与项目改造方案的编制。一是项目定位策划。结合老旧厂房建筑现状、市场需求和产业导向，编制项目市场功能定位策划报告；针对用途更改是否能够符合相关政策提出专业咨询意见。二是改造方案的设计。编制老旧厂房建筑微改造设计方案，力求老旧厂房在经过改造设计后焕发新的生命力，创造不同的空间，空间结构及尺度符合现代商业经营的需求。三是



项目可行性评价。从项目角度出发，计算项目财务效益和费用，分析项目盈利能力和清偿能力，评价项目在财务上的可行性，建设项目经济评价是估价机构较为擅长的专业工作。

(八) 前期沟通咨询服务

客户是产权人，机构可参与老旧厂房的清租补偿方案编制、回租方案编制、租金评估、装修评估、全程咨询、清租谈判、协议文本编制、社会稳定性评估、环境调查与评估等咨询业务。当产权人需要整体出售物业时，机构可参与资产交易处置的咨询服务，包括股权转让、资产转让、增资扩股、资产合作、债权转让、协议文本等专业服务。当产权人需要整体长租物业或作价入股时，机构可参与资产租赁或作价入股的咨询服务，包括股权转让、资产转让、增资扩股、资产合作、债权转让等专业服务。客户是收购人或租赁人的，机构可参与资产的前期调查，编制销售合同或租赁合同，代理产权过户等咨询服务。

(九) 项目审批流程代理

客户是市场主体，如国有资产过户或股权合作，需要完整的财政手续，通过产权交易所交易或竞拍方式才能转移产权或股权。其中资产评估、审计、合同文书编写、提交财政流程申报、交易或竞拍程序，产权过户代理等都需要由第三方机构提供服务。老旧厂房微改造的审批流程非常复杂，涉及规划审批、产业备案、用地审批、消防审批、工程质量评估和审批、补贴申请等流程，涵盖资规、住建、消防、财政、发改等多部门。为了提高审批效率，机构应积极争取审批代办咨询服务，发挥机构的专业特征。

(十) 项目基础设施建设咨询服务

客户是市场主体。有些机构涉及基础设施建设的业务领域，可参与老旧厂房更新改造项目的

水电、空调、电梯等基础设施、绿化景观等规划、设计、策划、建设咨询等。

(十一) 建筑改造工程咨询服务

客户是市场主体。有些机构涉及工程咨询的业务领域，可参与老旧厂房更新改造项目的建设工程管理相关的工程招投标、合同管理、BIM、工程造价、工程咨询、工程承包全过程管理(EPC)、工程监理、工程验收、项目管理、项目审计、装修管理等咨询服务。

(十二) 项目经营的相关咨询业务

客户是市场主体。在项目经营中会产生以下的相关咨询业务。第一，销售代理。业务集中在产品定位、案场包装、物料设计、媒体计划、广告推广、房地产销售代理、回笼资金等。第二，招商租赁。涉及租赁空间运营策略、编制招商计划、设计招商手册、搭建招商运营体系、营销管理、租金定价、比例分配谈判、租约合同、装修协调等。第三，金融服务。一是提供资产评估服务，显化资产量，为抵押贷款服务。二是帮助引入多元化金融手段，除商业银行贷款以外，争取老城保护基金、新产业扶持基金、相关房地产信托投资基金等多种途径。第四，物业管理服务。包括租户或消费者管理、现场运营品质管理、秩序管理、物业维修管理、设备维护保养管理、环境绿化管理、安全管理、有偿服务管理、应急处理、危机公关和配合活动等。第五，文化展示宣传。参与提升线上线下的宣传推广方式，讲述历史故事、打造老厂名片，为广大公众所知。

城市更新是个大事件，在征收进一步弱化的前提下，老旧厂房是较为容易的着手点，值得重点关注。

谢谢大家！

