

## 城市更新系列（一）：存量物业改建要合法合规哟

作者：董施文 | 尤保暖

某房屋中介题材的电视剧已经渐入尾声。房子作为重要要素和线索串起了一系列的故事，婚姻、继承、赠予、买受、出租，老洋房、学区房、别墅、长租公寓等等，这些围绕着房子的剧情其实也可能就是日常生活中你我他或多或少可能要面临的事情。而有一些剧情每天也在我们这座城市发生，比如单体楼宇的装修升级就是上海城市更新的一个个缩影，城市发展与更新每天都在这座城市上演。

### 一、引言

城市更新<sup>1</sup>，是对城市中已不适应现代化城市的社会生活的地区进行必要的和有计划的改建。通过对城市中某个老旧区域的拆迁、改造、投资和建设，将衰败的物质空间代之以全新的城市功能，从而推动城市的重新发展与繁荣。狭义的城市更新通常是指旧改，即旧城改造；广义的城市更新，并不局限于旧改这一以改造物质形态为主的范畴，其内涵可扩展至城市结构、功能体系及产业结构的更新与升级等多方面内容。

就城市更新服务的项目类型而言，一般涵盖：（1）对存量资产（包括写字楼、公寓、商场及厂房等）的更新，以实现增收增值；（2）对工业园区的更新，以实现产业重构及增强价值输出；（3）对历史建筑的更新，通过注入商业元素，以实现持续性发展及增强社会功能；（4）对城市综合片区更新，以实现产业升级及城市功能重构等。本文主要讨论的是对存量物业的更新。

“买受——改建——出售”是时下房地产领域较为常见的一种投资模式，颇受地产投资人的追捧，尤其投资人通过对老旧存量物业的改建和租户升级以提升物业的价值然后出售赚取溢价。某知名投资机构更是提出，存量商业物业投资的利润点来自于“硬件改造+业态转换”。可见，在存量房地产项目上，物业的改建和升级，对于提升物业的价值和运营皆是大有裨益的。

### 二、存量物业的改建“难”在哪？

物业改建期间的成本费用与租金收入损失、政府的导向性要求、政府审批时间及利益相关业主之同意等，皆为影响存量物业改造难度的因素。

<sup>1</sup> 例如，《深圳市城市更新办法（2016年修订）》第2条规定：本办法所称城市更新，是指由符合本办法规定的主体对特定城市建成区（包括旧工业区、旧商业区、旧住宅区、城中村及旧屋村等）内具有以下情形之一的区域，根据城市规划和本办法规定程序进行综合整治、功能改变或者拆除重建的活动：（一）城市的基础设施、公共服务设施亟需完善；（二）环境恶劣或者存在重大安全隐患；（三）现有土地用途、建筑物使用功能或者资源、能源利用明显不符合社会经济发展要求，影响城市规划实施；（四）依法或者经市政府批准应当进行城市更新的其他情形。

### （一）成本费用与租金收入损失

在对存量物业的改建过程中，权利人不仅需承担耗时较长的政府报审所引致的高昂成本和费用，还需承担潜在的租金收入损失。譬如，为升级租户而导致的空场租金损失，部分租户可能以改建项目影响其正常经营活动为由提出租金减免。而每天滚雪球般增长的银行利息却不会因物业改建而停顿，投资人需要承受的资金压力是可见的。

### （二）政府导向性要求

通常而言，针对不同类型的城市更新及不同区域，政府会出台相应的针对性政策及差别化产业导向。上述因素不仅对未来项目的发展方向颇具影响，亦决定着项目所适用的操盘模式。以上海的商业项目城市更新为例，核心商业街要改建作为整幢写字楼办公或者作为长租公寓的，均应符合政府关于核心商业街的定位及产业导向；同时地块是否适于整体转型，还需根据产权关系进行分析等。

### （三）政府审批时间

办理政府报审着实存在不确定性。譬如，不同的外部影响条件及建筑主体条件将导致政府报批报建所涉及的审批部门、报建流程、更新限制及审批时长各有不同，需要针对具体项目进行个案分析……基于不同的项目基础条件和改造标的，审批时间亦有差别，如外立面、室外总体、重大结构等牵涉规划类调整的，少则半年，而常规装修，审批时间则较短，一般三个月左右。

### （四）利益相关业主之同意

根据《物权法》<sup>2</sup>和《物业管理条例（2018年修订）》<sup>3</sup>的规定，改建、重建建筑物及其附属设施的，应当经专有部分占建筑物总面积 2/3 以上的业主且占总人数 2/3 以上的业主同意。因此，在申请办理建设工程规划许可及/或建筑工程施工许可/备案的过程中，政府主管部门一般需要申请人提交利益相关业主的同意文件，且通常情况下政府在实践中对此一般都是从严把控，对在同一宗地块的红线区域内涉及住宅项目，政府主管部门在审批方面就会变得更加谨慎以避免因项目改建产生的业主间的摩擦以及尽可能避免改变既定的相邻关系。政府的态度如此，利益相关的业主的态度还不明了尚需要挨个做工作，这又徒增了改建的难度。

## 三、物业用途能否改？

判定物业的土地性质以及使用性质是否与未来开发业态相一致是二次开发的重中之重。在实践中，投资人往往希望通过变更物业之规划用途、申请核发新的不动产登记证而使物业的房屋用途与实际用途相一致，一劳永逸地解决规划用途和实际用途不一致的情形，譬如将房屋类型由旅（宾）馆变为办公。

从法律角度，从可知的公开渠道，我们并未查询到有关建成的现有房地产物业进行建筑物使用性质变更的规定。根据《上海市不动产登记条例》，经登记的房地产有房地产用途发生变化的情形的，房地产权利人应当申请变更登记<sup>4</sup>。但是，根据《上海市城乡规划条例》，建筑物的使用应当符合建设工程规划许可证或者房地产权证书载明的用途，不得擅自改变。在建成区范围内，确因社会经济发展、产业布局调整、城市区域功能调整而需要改变一定区域内建筑物使用性质的，必须符合控制性详细规划的建设用地适建范围规定；涉

<sup>2</sup> 参见《物权法》第 76 条。

<sup>3</sup> 参见《物业管理条例（2018年修订）》第 11 条。

<sup>4</sup> 参见《上海市房地产登记条例（2008年修订）》第 34 条。

及需要修改控制性详细规划的，按照控制性详细规划修改程序执行<sup>5</sup>。

实践中，房屋主管部门对于房屋用途变更的批准需以权利人取得规划部门出具的相关批准为前置条件；而规划主管部门又仅受理新建项目之规划方案审批，就已建成并已取得房地产权证的房屋，其仅受理有关房屋改建涉及的工程规划审批，而不涉及房屋用途变更审批。因此，对于存量物业需要办理物业用途变更陷入了一个循环之中。

在上海的确存在存量物业改建作为商业办公的先例，比如位于南京西路的原锦沧文华大酒店、原银河宾馆等，经过改造转变为商业办公物业并对外出租。据公开已知的信息，类似该等物业改造的案例，确系得到政府主管部门的大力支持，也是与政府主管部门关于在该区域进一步提升城市更新的结果。

因此，政府主管部门对于房屋用途变更规划调整的支持和协调对投资人实施物业之房屋用途变更登记是至关重要的。且在这样的情况下，考虑到物业的房屋用途变更在租金回报等诸多方面可能存在的区别，极大可能就等房屋用途变更需要缴纳额外的土地出让金。

#### 四、一般类装修/大修项目涉及哪些审批手续？

房地产的一般类装修/大修在存量房地产项目改建中占据绝大多数。一般类装修/大修，主要是针对不涉及房屋建筑面积、建筑主体和承重结构变动，不改变建筑原有用途，不改动消防设施，不涉及房屋立面改动等<sup>6</sup>的改造升级。

##### （一）建筑工程施工许可/备案

对于不涉及房地产项目规划调整、不涉及房地产登记事项等的一般类物业装修/大修项目（涉及公共区域），权利人通常应申请办理建筑工程施工许可/备案。以上海为例，根据 2015 年 7 月 1 日起施行的《上海市建筑工程施工许可管理实施细则》、2020 年 3 月 1 日起施行的《上海市建筑装饰装修工程管理实施办法》及实践操作，一般类物业装修/大修项目，权利人应按照以下标准申请建筑工程施工许可/备案：

1. 对于工程合同造价达到人民币 100 万元的建筑工程及其附属设施、市政基础设施工程、装修装饰工程<sup>7</sup>，或者建筑面积达到 300 平方米的装修装饰工程<sup>8</sup>，需要进行建筑工程报建，并向建设主管部门申请《建筑工程施工许可证》；或
2. 对于工程合同造价达到 30 万元但未达到人民币 100 万元的建筑工程及其附属设施、市政基础设施工程、装修装饰工程<sup>9</sup>，或者建筑面积 300 平方米以下的装修装饰工程<sup>10</sup>，实行开工备案，即需于上

<sup>5</sup> 参见《上海市城乡规划条例（2018 年修订）》第 46 条。

<sup>6</sup> 参见《上海市建筑装饰装修工程管理实施办法》第 3 条。

<sup>7</sup> 参见《上海市建筑工程施工许可管理实施细则》第 2 条：本市行政区域内工程投资额在 100 万元及以上的房屋建筑工程及其附属设施、市政基础设施工程、房屋装修装饰工程，建设单位在开工前应当依照本实施细则和本市建设工程分级管理原则，向市、区（县）建设行政管理部门或实行委托管理的特定区域管委会申请领取施工许可证。该法有效期至 2020 年 7 月 1 日。

<sup>8</sup> 参见《上海市建筑装饰装修工程管理实施办法》第 1 条和第 4 条：本市行政区域内总投资 100 万元及以上或者建筑面积 300 平方米及以上的既有建筑物的装饰装修活动及其监督管理，适用本实施办法；施工许可阶段：建设单位在线申领施工许可证。该法有效期至 2025 年 2 月 28 日。

<sup>9</sup> 参见《上海市建筑工程施工许可管理实施细则》第 13 条：工程投资额 30 万元及以上至 100 万元以下的工程实行开工备案，具体办法另行制定。

<sup>10</sup> 参见《上海市建筑装饰装修工程管理实施办法》第 8 条：本市总投资额 100 万元以下或者建筑面积 300 平方米以下的一般

海市住房和城乡建设管理委员会网站上进行小型项目登记备案。

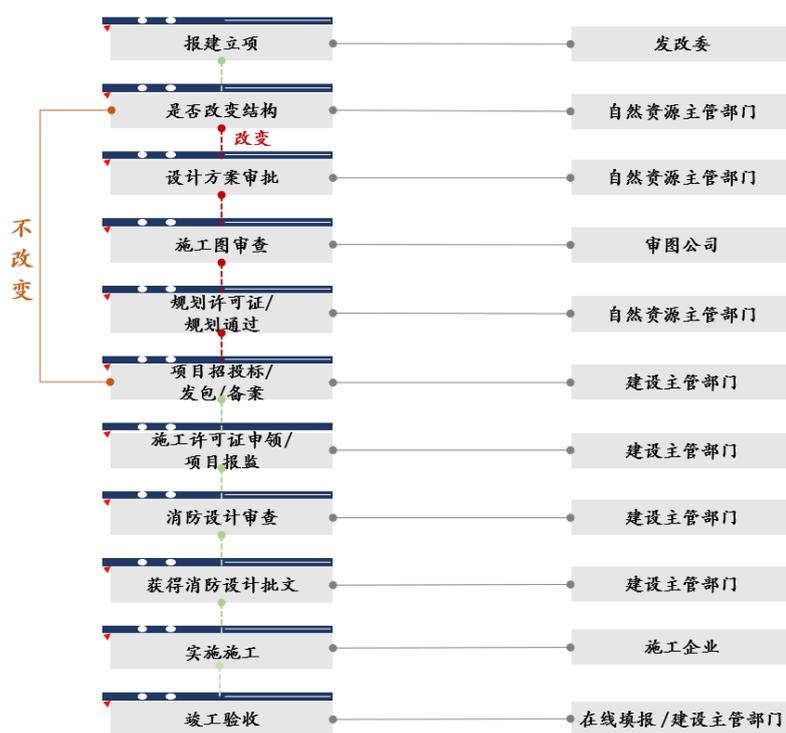
## （二）消防设计备案

除上述报规、报建程序外，由于物业改建后，其运营业态可能发生改变，而消防法律法规对不同业态之消防分区和疏散通道等一系列问题的规定和要求并不完全一致，因此，申报消防设计方案，并取得建设工程消防设计审查意见亦是改建项目中颇为重要的环节。

## （三）竣工验收

以上海为例，根据《上海市建筑装饰装修工程管理实施办法》，建筑装饰装修工程施工许可办事统一纳入审批管理系统，原上海市建设工程管理信息平台中建筑装饰装修工程施工许可办事入口关闭<sup>11</sup>。因此，对于一般类物业装修/大修项目，权利人在审核信息和图纸资料完整且真实无误后，可在线提交竣工验收和备案申请，系统自动生成《上海市一般类装饰装修工程竣工验收告知性备案凭证》<sup>12</sup>。这极大简化了一般类物业装修/大修项目的竣工验收备案手续。

总结来讲，以单体建筑室内装修类城市更新项目为例，关于物业装修/大修项目的一般审批流程，可参考下图：



## 五、结语

不论是对单体建筑的装修，抑或是对或大或小的成片区域更新，城市更新的合法合规是自然之理。投资人除考虑存量物业投资的未来丰厚收益外，亦需对城市更新的合法合规性予以关注。

类装修工程，参照执行本实施办法；各区政府另有规定的，从其规定。

<sup>11</sup> 参见《上海市建筑装饰装修工程管理实施办法》第9条。

<sup>12</sup> 参见《上海市建筑装饰装修工程管理实施办法》第5条。

## 特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤法律评述》的目的仅为帮助客户及时了解中国或其他相关司法管辖区法律及实务的最新动态和发展，仅供参考，不应被视为任何意义上的法律意见或法律依据。

如您对本期《汉坤法律评述》内容有任何问题或建议，请与汉坤律师事务所以下人员联系：

### 董施文

电话： +86 21 6080 0202

Email: [shiwen.dong@hankunlaw.com](mailto:shiwen.dong@hankunlaw.com)