关于创新存量建筑空间利用促进城市经济高质量发展的建议

宁波市政协人口资源环境和城建委员会

《中共中央　国务院关于推动城市高质量发展的意见》提出，要激活城市存量资源潜力，改造利用老旧厂房、低效楼宇、闲置传统商业设施等存量房屋，建立与建筑功能转换和混合利用需求相适应的规划调整机制。宁波作为城市更新、国土空间综合整治、城市体检等国家试点城市，近年来大力推进城市更新工作，构建了“1+X”城市更新政策体系，出台《宁波市城市更新办法》，迭代实施城中村和老旧小区改造，一体化推进城市体检和城市更新等 11 项做法纳入住建部可复制经验做法清单，宁波大酒店、宁波大学创新港、十方·东进社等一批典型更新案例成为全国推广经验，走出了一条有宁波特色的更新之路。

目前我市还存在一定规模的低效存量建筑空间，如三江口片区闲置商务楼宇、存量仓库厂房、商业综合体、交通设施、教育设施、文化设施等。据粗略估算，仅待提升的存量低效商业楼宇达 300 万平方米，其中海曙区楼龄 20 年以上的重点楼宇 24 幢，占区重点楼宇总数的 35%。但是，这些空间资源仍缺乏全面、动态的数据库支撑，存在“有空间找不到、有需求配不上”的问题；我市存量空间利用多是“点状探索”，缺乏全市层面的统筹引导，对“哪些空间可用、怎么用、如何支持”等问题，还缺少清晰的规

划和实施指引，容易导致同质化竞争、功能错配，难以形成“一盘棋”的合力。同时，部分存量建筑空间权属关系复杂，协调平衡难度大，改造受现行规划用途、容积率、消防等限制，功能变更后的技术标准和审批流程部分参照新建标准，导致改造难度大、周期长、制度性成本高，影响社会资本参与的积极性。目前仍缺乏针对存量建筑改造的集成性政策，特别是土地、规划等领域的政策还有待创新突破。

推进存量建筑空间再利用是城市高质量发展的重要内容，有利于提升群众生活品质，改善民生福祉；有利于激发潜在消费需求，扩大内需；有利于推进建筑业转型，培育城市更新全产业链。为此建议：

一是完善顶层设计，推动存量建筑空间精准盘活。树立以空间更新推动城市高质量发展的理念。存量空间更新要避免“就空间论空间”，应将其放在城市高质量发展全局中系统谋划，作为民生改善、城市能级提升和产业转型的重要抓手。将空间更新与项目招商、“15 分钟生活圈”打造、“好房子”建设、建筑业转型等工作有机融合，构建起“空间供给—产业升级—品质提升”三位一体发展格局。如海曙区以罗城复兴为载体，加大闲置空间资源盘活利用，推动闲置商务楼宇改造，推动产业迭代、人才集聚、活力提升；鄞州区推动“好房子”建设与城市更新、产业变革相生互促，探索快速旧改模式，谋划建设“好房子”产业集群，助力宁波建造出海。**强化空间统筹与规划引领。**摸清存量建筑资源家底，

完善宁波数字孪生城市空间底座。以镇街为单元开展全域存量闲置建筑普查，将存量建筑产权、房屋结构、改造潜力等要素纳入数字孪生城市空间底座，面向社会主体开放查询对接功能，实现空间与项目的精准匹配。要将存量建筑空间再利用纳入城市更新专项规划，优先推进老城区及重大功能平台存量空间更新，明确重点更新单元和功能定位，可以在罗城、三江口、姚江两岸、甬江科创区等重点板块先行先试。**完善更新实施路径。**市、各区（县、市）要将存量建筑空间利用纳入“十五五”规划，结合省、市城市工作会议精神落实，制定行动方案和年度实施计划，将相关工作纳入责任考评体系。强化市区两级联动，通过深度剖析典型案例，厘清不同类型存量建筑空间再利用的实施路径，明确各部门职责，实现从解决“一件事”到治理“一类事”转变，减少“一事一议”。

二是创新政策措施，降低存量更新制度成本。完善适应存量更新的技术标准体系。在保障安全底线的前提下，系统总结成功改造案例经验，研究出台适用于宁波实际的既有建筑改造规范和技术标准体系，如存量建筑功能变更与适应性改造技术规范、消防审查验收指南等，为科学改造提供依据。**构建适应存量更新的一整套审批流程。**主动靠前服务，出台更新项目审批流程服务指引和标准化审批事项清单，明确办理流程、责任部门、材料目录等。对符合条件的小微更新、公益类改造项目，可豁免或实行告知承诺制。推行“多审合一、多验合一”，开通绿色通道，将部分审批环节并联办理、容缺受理，解决审批周期长、互为前置等问

题。**加大政策激励力度。**出台再利用功能转换和兼容政策、容积率激励政策，允许在一定条件下改变用地功能或增加复合功能，制定正负面清单。借鉴北京经验，鼓励老旧楼房产权人自主申请改建，对于自主改建项目，允许适度提高地块容积率，增加建筑面积。对符合条件的建筑空间更新项目，适度减免改造环节涉及的税费。通过城市更新专项引导基金，对符合条件的重点项目给予贷款贴息、投资补助、租金补贴等支持。鼓励金融机构创新"存量更新贷""经营性物业贷"等金融产品。积极向上争取政策，对超出市级政策权限的，加强与国家部委和省级部门对接，积极争取将宁波纳入国家更大力度的改革试点。

三是创新改造机制，打造"共建共治共享"更新生态。建立多元市场主体参与机制。完善市区属国企参与更新机制，积极引导支持国企通过实施城市更新项目，盘活存量资产、优化资产结构，实现国有资产保值增值。建立市区属资产置换或入股参与更新并引入产业项目的机制办法，如老市委党校可通过前置招商，推动市区联动改造。完善社会资本参与更新机制，开设社会资本参与城市更新项目意向征集平台，定期召开项目推介会，依托官方渠道发布更新项目信息，加强政策辅导和政企会商，拓展项目信息获取途径，促进更多社会资本参与。完善产权人自主更新机制，鼓励房屋产权人自主实施更新，盘活自有闲置低效存量资产，深化研究原拆原建政策体系，在规划指标、资金筹措等方面提供支持。**完善多元协同共创机制。**搭建"镇街统筹 + 投资运营方运作

＋居民参与”的协同平台，推动存量更新与基层社区治理有机融合。乡镇（街道）做好服务保障，社区引导原住民、商户等利益相关方共同参与前期策划、设计决策与后期运维，鼓励引入社区规划师、城市更新顾问团等提供技术支撑，形成“共建共治共享”的更新生态。**健全多方利益平衡与共享机制。**探索建立以“增值收益合理分享、风险成本共担”的收益分配机制，制定更新项目增值收益分配指引，对因功能转换、容积率优化等产生的增值，研究制定差异化收益分配参考比例。支持原产权人以房屋或土地使用权作价入股，参与更新后长期运营分红，优先保障原权利人合法权益。对引入社会资本投资的项目，完善市场化、规范化的退出路径。

四是聚焦新经济培育，提升城市高质量发展能力。明确功能导入方向。要将存量更新与产业升级深度融合，导入符合宁波“十五五”规划中重点培育的产业，如人工智能、文化创意、生命健康、银发经济等，精准匹配产业空间需求。将存量更新与新消费场景打造深度融合，以我市消费新业态新模式新场景试点城市建设为契机，利用存量空间打造一批首发中心、新消费经济集聚区，支持存量商圈商街、传统购物型商超、废旧工业厂区向多元消费场景升级，将实体空间打造为具有传播力和互动性的新型消费载体。将存量更新与“15 分钟生活圈”补短板深度融合，改造为社区食堂、养老驿站、文体活动中心等，实现闲置资源与民生需求精准对接。**坚持“改造+运营”一体化。**政府可通过人才培训、试

点项目委托等方式予以扶持，培育一批既懂宁波文化、又擅长市场运作的本地城市更新运营服务商。在项目早期策划设计阶段引入运营主体，将后期的运营逻辑、使用需求和市场定位深度融入改造方案，指导空间布局、功能配置，优化投资结构，推动“改造+运营”一体化，避免“重建设、轻运营”“改完即闲置”等问题，确保项目改得好、用得活、可持续。**培育更新产业链。**发挥市属国企引领作用，推动市城投、宁波建工等本地国企利用现有存量空间资源，打造更新示范样板，未来逐步向城市更新“链主”企业转型。鼓励宁波本地开发商、设计机构、文化传媒或物业公司等转型为专业化更新运营机构，梳理一批装配式装修、智能家居、绿色建材等领域的企业名单，纳入城市更新产业链，培育构建“链主引领—专精特新协同”的产业梯队，组建宁波城市更新产业联盟。