

英美城市更新中“办改住”的背景、策略与启示

The Background, Strategies and Enlightenments of Office-to-Residential Conversion in Urban Renewal in the UK and the US

王玥然 孙洁 马国强
WANG Yueran, SUN Jie, MA Guoqiang

摘要：存量建筑适应性改造与再利用是西方国家城市更新的重要内容之一。为促进过剩的办公室转化为紧缺的住房（即“办改住”），1980年代以来英美两国出台了一系列放宽规划许可和财政激励措施。然而，“办改住”行动在促进内城住房供应、人口回流以及经济复兴的同时，也造成正在利用的小型办公用房减少、规划得益损失以及住房质量不高与住房区位失控等后果，未能彻底解决低收入群体的住房难题。笔者认为，英美两国的“办改住”实践经验值得中国一二线大城市批判性地借鉴，包括制定多维度激励政策、加强项目的区域引导、细化规划许可管制、完善租赁住房管理制度四个方面。

Abstract: Adaptive transforming and reusing old buildings has become an important issue in the UK and the USA for several decades as they entered into urban renewal era. In order to promote the transformation of excess spare offices into housings which was in short supply, both the British and American governments introduced planning permits deregulation and multiple financial incentives. The “office-to-residential conversion” programs have surely resulted in more housing supply, population return and economic revival in the inner-city. However, due to the imperfection of the relevant regulation, it also caused the loss of cheap offices especially for small businesses and the loss of planning gains indirectly. In addition, some “office-to-residential conversion” programs also result in poor-quality housings, mismatched housing types and housings' location out of control, which cannot contribute to increase housing affordability for the poor. In this paper, we argue that Chinese first- and second-tier large cities can learn from the “office-to-residential conversion” experience critically, that local government should provide tax reduction, finance supports, and also needs to strengthen planning approval regulation and guidance for old buildings reusing, and improve the rental housing policy.

关键词：“办改住”；城市更新；适应性再利用；规划许可；一二线大城市

Keywords: office-to-residential conversion; urban renewal; adaptive reuse; planning approval; first- and second-tier large city

国家社会科学基金重点项目“大都市中产化的政策与路径研究”（17ASH003），国家自然科学基金青年项目“大都市商业绅士化空间格局、形成机理与规划响应”（42101219），南京市青年文化英才培养项目“文化赋能城市更新研究博士工作站”

作者：王玥然，南京大学建筑与城市规划学院，硕士研究生

孙洁（通信作者），博士，南京大学建筑与城市规划学院，南京大学中产化研究中心，副研究员。jiesun@nju.edu.cn

马国强，博士，南京晓庄学院环境科学学院，人文地理教研室主任，讲师

① 参见 2023 年第一季度中国写字楼租金指数研究报告（<https://www.cih-index.com/news/2023-04-25/47059439.html>）。

步入城镇化下半程，城市更新成为现阶段中国城市工作的主旋律。盘活闲置土地和建筑，改善人居环境是实现城市内涵式发展和提升地区活力的重要路径^[1-2]。当前大城市正面临严峻的房地产供需结构失衡问题：一方面，商办房地产库存规模居高不下——根据中指数据，2023 年一季度重庆、天津、武汉、长沙等大城市写字楼空置率在 28% 以上，逼近风险水平^①；另一方面，城市新市民以及低收入群体的住房困难依旧突出，住房保障压力持续积累。基于此，国务院办公厅于 2016 年印发《关于加快培育和发展住房租赁市场的若干意见》，首次提出“允许将商业用房等按规定改建为租赁住房”；于 2021 年印发《关于加快发展保障性租赁住房的意见》，明确“允许闲置和低效利用的非居住存量房屋改建为保障性租赁住房”。随后，30 多个省市陆续出台类似“商改租”的政策，强调将此作为增加住房供给的重要渠道。

理论上，存量非住宅建筑改建为租赁住房不仅有助于加速商办房地产去库存，而且能够增加租赁房源供应，最终促进市场供需平衡。然而，现实中此类项目实施面临多重阻碍，整体进展缓慢^[3]。已经完成的“商改租”项目仍较少，实施成效不及预期。究其原因，笔者认为主要有三：从宏观层面看，当前中国房地产市场形势处于下行；从中观层面看，缺乏完善的城市规划引导和相关激励政策；从微观层面看，缺乏存量非住宅建筑改建的具体实施细则和技术标准。尽

管我国房地产市场整体下行的形势在短期内难以逆转，但人口规模超大的二线城市租赁住房需求依旧旺盛，且房价和租金相对平稳，故将存量非住宅建筑改建为租赁住房的市场机遇仍然存在。目前，在中观和微观层面完善相应的引导政策与技术标准应该成为重点工作。

其实，1980年代起英国已将存量非住宅建筑改建作为住房供应的渠道之一。“办公改住房”（office-to-residential conversions，下称“办改住”）指将空置办公建筑改建为住房单元。2013年英国出台“允许开发权”（PDR: Permitted Development Right）政策，以此简化存量建筑转换用途的申请审批程序，促进过剩的办公室、商铺、仓库向居住用途转换^[4]。根据《卫报》报道，仅在2017年全英国就有近1.4万套新住宅通过允许开发权政策改建而来^①。无独有偶，美国为了振兴日益衰败的曼哈顿下城，从1990年代开始实施了一系列减税、区划调整（rezoning）和放宽限制等激励措施，用以鼓励从老旧办公楼到住宅的转变^[5]。著名社会学家莎伦·佐京在《阁楼生活》中探究了纽约市中心区衰败的工业厂房、仓库和办公楼被改建为艺术家的工作室和公寓的过程^[6]。此外，“办改住”举措在澳大利亚^{② [7]}、荷兰^[8]、加拿大^[9]等发达国家大城市也同样盛行。可见，存量建筑的用途转换与再利用是各国城市更新的共性议题。英美两国在“办改住”领域已经积累了近40年的实践，其经验和教训值得我们关注。因此，笔者期望通过回顾英美两国开展“办改住”行动的历史背景，总结其实施策略，评价其实施成效与不足，从而为中国当前正在开展的存量建筑适应性改建提供参考。

1 英美两国开展“办改住”的背景

英美两国开展“办改住”的直接目的是调解房地产市场供给结构失衡，深层次目标则是应对产业和人口郊区化导致的城市中心衰败，吸引投资和人口回流，改善内城建成环境 and 经济活力。

1.1 城市中心衰退与办公用房过剩

1990年代初商业办公房地产开发的热潮结束，伦敦、巴黎、阿姆斯特丹、墨尔本等大城市普遍出现办公空间持续供过于求。例如：1992年伦敦约有1/5的商业办公空间闲置，

大约相当于200栋35层的建筑^[10]；市中心大量老旧工厂和仓库因为工业衰退和经济萧条而弃置。随着线上办公和混合办公的普及，企业对实体办公场所的需求减少，进一步造成办公建筑空置率大幅攀升^[4]。为吸引人口回归城市中心，英国政府开始实施城市更新计划，鼓励将空置建筑物改建为住宅（公寓）。英国环境事务部^[11]、首相办公室^[12]的报告支持将中心区附近的小商业、住房以及办公空间整合起来，并鼓励人们“住到商铺楼上的公寓”。美国大城市亦是如此。尽管1990年代金融市场繁荣，纽约市华尔街附近大批老旧办公楼空置率仍达到23%^[10]。同样的现象在新冠疫情暴发后再次出现——2020年曼哈顿办公楼空置率升至15.1%，创下自1999年以来的新高^③，因此不得不重提“办改住”计划^④。2022年6月，纽约州长凯茜·霍楚尔（Kathy Hochul）签署法案，将部分酒店改建为永久住宅并简化其审批流程，并由国家拨款支持。新法允许符合标准的B类酒店，在指定区域内及其附近使用现有入住证书作为永久住宅的合规凭证。此外，霍楚尔宣布了一项250亿美元的五年住房计划，目的是在全州创建或保留10万套可负担住房，并拨款1亿美元用于改建空置商业和困境酒店物业^⑤。

1.2 房地产投资与住房供不应求

从历史经验看，英国房地产市场的投机属性很强，开发商和全球置业者从不断上涨的租金和房产价值中寻求回报，而随着经济衰退、房地产公司破产数量增加以及商业地产回报率下降，1991—1992年间英国写字楼租金水平降低了30%，显著高于住宅价格的跌幅^[10]。尤其是去工业化和金融业成为支柱产业等产业结构转变，致使老旧商业或传统办公建筑不再是房地产投资的首选。与之相比，英国的住房却一直存在严重的供不应求现象，尤其是伦敦，可负担住房短缺数量达10万套^[13]，市中心的住房价格比同等面积的办公楼价格高出30%~70%^[14]。为此，住房和办公楼的房价（租金）之差为“办改住”提供了价值增长空间（图1）。也就是说，“办改住”可以为开发商解决棘手的低收益房产转换难题，而且能获得可观的投资回报。不仅过去是这样，现在依然如此——即便是位列全球办公室租金第四位^⑥的伦敦西区，办公室租金也低于英国平均住房租金水平，因此办改住依旧有利可图（图2）。

① 参见 <https://eastdevonwatch.org/2017/03/27/dog-kennel-flats-40-smaller-than-travelodge-room/>。

② 参见 <https://www.163.com/dy/article/G85OF1LD05199N88.html>。

③ 参见 <https://usstock.jrj.com.cn/2021/01/06212431643663.shtml>。

④ 参见 <http://www.08office.cn/fangchanzixun/1577.html>。

⑤ 参见 <https://www.governor.ny.gov/>。

⑥ 参见 2021 全球租金最贵办公楼市场榜单发布 (<https://www.joneslanglasalle.com.cn/>)。

类似地,美国国家房地产经纪研究小组的研究显示,经济收益是考量建筑用途转换可行性的核心因素^[15]。由于办公楼的层数通常较高,建筑总面积较大,因此在大多数情况下办公楼能够达到转为居住用途后的盈利基准,不需要额外增加建筑总面积,从而提高住宅销售或租赁的净利润。可见,“办改住”项目必须首先遵循市场主导原则,以房地产开发商作为推动主体。若能提供一定比例的中低价位住房,在实现房地产供需双向匹配的同时,兼顾经济效益与社会福利,则堪称一举多得。

2 英美两国实施“办改住”的基本模式

英美两国成功推动“办改住”实施的关键在于房地产市场积极响应了新自由主义的放松管制,包括宽松的城市规划审批和促进经济增长的亲资本政策。英国城市规划更加强调政府干预市场行为和社会事务,具有强管控属性,各类城市开发和建设行为高度依赖于许可开发制度;而美国城市规划更加注重实用主义,追求效率、速度和利益最大化,城市规划作为地方事务,其实施主要依靠区划制度。这在一定程度上使得英国主要通过规划许可制度的松绑来激励市场主体并推动开发商参与“办改住”,美国则主要以直接的税收激励来促进“办改住”。

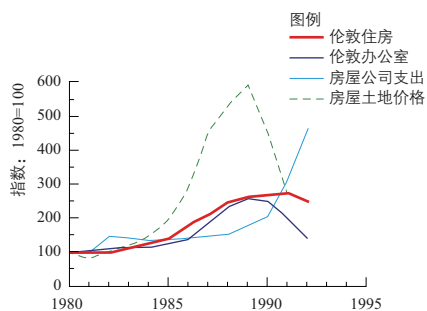


图1 伦敦住房和办公室租金差距、房屋公司支出和房屋土地价格
资料来源:作者根据参考文献[14]绘制

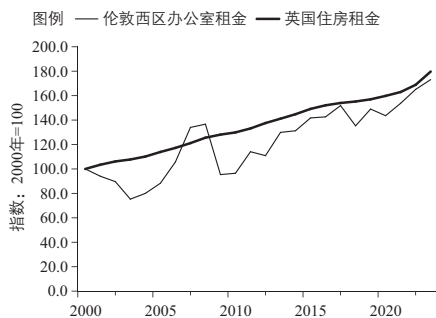


图2 2000—2023年伦敦西区办公室租金与英国住房租金的价格差距
资料来源:作者根据英国国家统计局 (<https://www.ons.gov.uk/>) 和 Statista (<https://www.statista.com/>) 数据绘制

2.1 英国:放松规划许可模式

1980年代英国新自由主义倾向产生了新兴的企业区(Enterprise Zones)和简化规划区(Simplified Planning Zones)制度^[16-17]。为了创造对开发商友好的增长机会,英国政府持续放松国家主导的规划管制力度并推崇市场机制。2013年“允许开发权”政策正式出台,明确“办改住”的审批流程——开发商通过事先批准(prior approval)程序向地方当局申请存量建筑用途转换,之后地方当局根据提交材料进行程序审批^[18]。2015年《城乡规划法(一般许可发展令)》(The Town and Country Planning [General Permitted Development Order 2015])进一步优化建筑用途分类和可转换用途的建筑类型。2016年允许开发权从最初的临时性措施转变为永久性措施。其核心是通过限定建筑用途转变的类型,同时附加一定约束条件的方式来管理“办改住”申请。首先,建筑用途转变必须合理且具有改建意义,英国B1类(办公)建筑改建为住宅的允许开发权申请最多。其次,“办改住”申请需符合一定标准,包括在提交申请的日期之前该建筑必须已空置3个月,已被用作该类建筑至少两年,不能位于自然保护区或特定城镇保护地区等一些特定区域,而且建筑面积必须超过1500m²。“办改住”项目的允许开发权申请须遵循三个步骤:

(1) 确定用于待改建的原房产建筑用途和改建后的用途是否属于允许开发权的允许范围;(2) 分析改建后是否能够盈利,以及当前租户搬走的难度大小;(3) 在符合相应条件后提交申请,由规划委员会决定是否通过。若直接通过,则可进行改建再开发;若只通过规划许可刚要,那么需要补充相关材料,才能再开发;若仍然无法通过,可根据规划委员会的反对意见修改后进行二次申请,也可直接向规划检查员上诉。申请时开发商需要提交一套完整的图纸和证明文件,包括对交通和公路的影响、污染风险、水浸风险、噪声影响以及施工用水外溢风险的评估报告^[19]。项目开工前,当地规划局将依据提交的评估报告进行核查,确认项目符合相关规范后,方可开工。通常有利于“办改住”项目获批的要素包括该项目能够提供一定数量的可负担住房、改建后与周边建筑风貌协调、改建后公寓单元面积符合标准、项目对当地经济发展具有正面效应等。相反,无法获批的原因主要包括改建后建筑风貌突兀、房屋单元面积过小、影响周边建筑采光、对周边交通或环境可能造成负面影响等等。

总体而言,允许开发权政策使得某些特定的建筑用途在进行转变申请时跳出了传统城市规划体系中繁琐的开发权申请程序,获得事先批准,不仅缩短了申请时间,而且增加了申请成功率^[14](图3)。2020年,英国进一步放宽了“办改住”申请条件^[19]:给予更多类型的商业用房重新调节用途的更大灵活性,所有E类商业物业建筑都可以转换为C3类住宅。

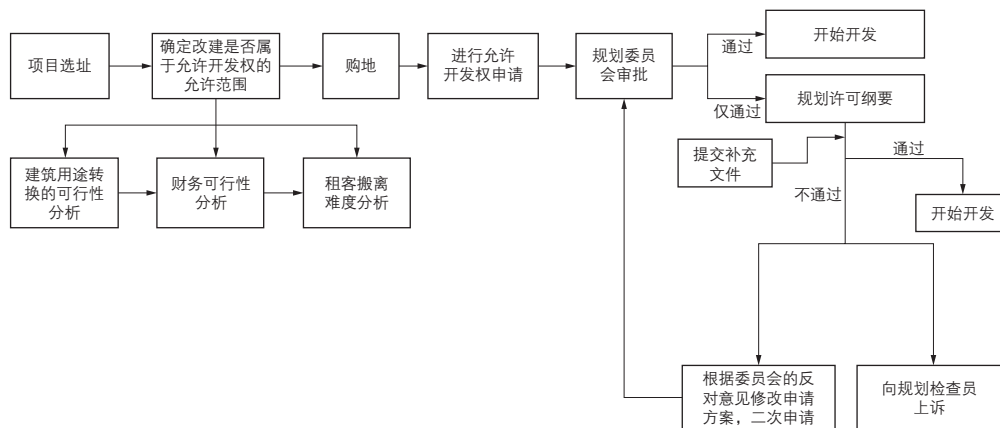


图3 通过允许开发权进行“办改住”的基本操作流程
资料来源：作者根据参考文献[18]绘制

2.2 美国：税收激励模式

1995年美国纽约开展曼哈顿下城振兴计划(Lower Manhattan Revitalisation Plan), 纽约州议会批准了一套激励措施并进行了法律改革, 鼓励将空置办公室改建为住宅, 吸引和留住曼哈顿下城的租户。最强有力的政策工具是1995年出台的《纽约州房地产税法》第32章第28篇第421-g条房产税减免政策——规定将商业建筑转换为住宅可获得14年的房产税减免, 其中包括8年的完全减免和6年的逐步退出^[20]。同时, 曼哈顿下城振兴计划向在曼哈顿下城签订房屋租约的符合条件的所有公司提供能源补贴(向搬迁、翻新或扩建的企业提供电费优惠)^[20]、房产税和商业租金税减免。该项优惠政策虽同时适用于共管公寓和合作公寓(condominium and cooperative apartments)的转换, 但是依据421-g政策获得优惠的改建项目, 应在14年间保持出租房屋的租金稳定。此举要求房产业主登记租赁住房单元, 并遵守租金稳定制度的所有规定。在421-g税收优惠期满后, 业主可以放松对租金的管制, 同时项目房产税征管恢复至市场常规税率水平。共管公寓和合作公寓的租金不受买家收入或销售价格的限制^[21]。此外, 曼哈顿下城振兴计划对于企业租户的福利取决于租户的规模(超过125人的大租户)和租赁期限(最低租赁期限为10年)。符合条件的企业租户可获得基准年纳税义务的100%房产税减免(最高可达每平方米2.5美元), 福利随着时间的推移而减少。另外, 签订至少5年租约的合格租户也可能在第一年获得基准年商业租金税负债的100%减免, 而在此后5年期间, 福利逐步减少^[22]。

在评估“办改住”项目的可行性和潜力方面, 通常需要从房地产经济、建筑物理状况和布局以及区划规定三个基本方面进行全面审查(表1)。首先, 开发商需要了解目的地区的写字楼与住宅租金的差异, 以评估“办改住”项目潜在

表1 美国“办改住”项目评估的基本内容

| 方面 | 评估要素 |
|-------|---|
| 房地产经济 | 办公楼和住宅的租金差异; 原建筑的价值是否下降; 原建筑是否空置; 原建筑的功能是否过时; 改建为住宅是否利润最大 |
| 建筑物理 | 建筑形状是否有利于功能转换; 建筑面积大小; 办公大楼的电梯位置是否符合居住需求; 改建后能否保障建筑自然光和空气标准, 是否满足消防安全要求, 是否设置多种建筑出口等 |
| 规划监管 | 建筑可能改建的住宅数量, 未来可能入住的人口规模; 建筑改建高度、容积率是否符合区划的要求; 是否需要调整区划或修改法规 |

资料来源：作者根据参考文献[15,22]绘制

的经济回报和市场需求。其次, 检查待改建建筑的建设年代、翻新情况, 考虑建筑形状、面积、高度和改建的安全性影响。建筑形状、光照条件、结构安全以及消防安全规定可能影响建筑转换使用功能的难度和相关成本, 因此必须仔细考虑。最后, 需审查当地区划的管理条例是否限制办公室改建为住房, 必要时可能需要寻求区划调整或法规修改, 但这可能会增加项目成本, 影响转换进程^[15]。

2.3 项目实施区域：聚焦内城

从项目实施区域看, 英美“办改住”实践总体上均呈现出向内城集聚的特征。英国方面, 从区域分布来看, “办改住”项目主要分布在英格兰南部, 并且集中于伦敦大都市区和伦敦中央活动区^[14]。从城市分布看, 根据英格兰5个地方规划当局(卡姆登、克罗伊登、利兹、莱斯特、雷丁)的数据,

大多数“办改住”申请项目位于市（地区）中心，靠近公共交通和具有重要公共设施的地区，而利兹 14% 的“办改住”实施计划位于靠近大学的地区，目的是靠近潜在的住房需求者^[23]。美国方面，以纽约为代表的“办改住”实践同样具有明显的中心城区导向。1990 年代纽约在办公空置压力加剧背景下实施的 421-g 激励政策，重点作用于下曼哈顿（Lower Manhattan），该地区被明确视为当时办公空置危机的核心地区，通过办公楼向住宅用途转换促进了中心区复合化复兴^[24]。近年来，纽约新一轮办公楼转住宅实践仍主要集中于曼哈顿核心区（尤其是 59 街以南区域），相关研究显示，2020 年以来转换项目的大部分建筑面积和住房单元均分布于曼哈顿，体现出“办改住”在高等级公共交通、就业与服务设施高度集聚区域优先推进的空间倾向^[25]。

3 “办改住”项目的实施成效与不足

3.1 成效：促进内城住房供应和经济振兴

总体来看，“办改住”通过资源重新分配，在一定程度上促进了市场有效运作。英国地方政府和议会网站发布的数据显示，伦敦和英格兰核心城市在 2013 年 5 月—2014 年 7 月间共收到 2 274 个“办改住”项目申请，其中伦敦 2 005 个（这些项目申请获批后将创造 1.3 万套住房单元）^①。此后，“办改住”所创造的住房数量仍大幅度增加^[14]。同样，纽约在 1995—2006 年把将近 1 300 万平方英尺（约合 120.77 万 m²）的办公空间（约占纽约曼哈顿下城办公市场的 13%）转化为住宅用途，创造了 1.3 万套住房单元^[22]，其中仅曼哈顿就有 60 多座办公楼被改建为公寓建筑，创造了 6 500 余套公寓单元（表 2）。然而，相对于整个大都市的住房需求规模而言，“办改住”提供的住房规模依然很小。此外，纽约积极吸引零售用途来服务于中心城区住宅市场，从而使曼哈顿下城的经济基础多样化，减少了该地区对金融服务的依赖^[5]。从长远来看，实施“办改住”有助于提高内城经济活力。

3.2 不足

3.2.1 造成正在使用的办公空间损失

据英国办公室委员会（British Council for Offices）估计，全英范围内因为“办改住”项目每年将损失 1 040 万平方英尺（约合 96.62 万 m²）的办公空间^[14,23]。伦敦卡姆登地区办公楼的低空置率表明，大部分被改建的办公楼在此之前都处

于正在使用状态，而非闲置状态^[26]。这是因为允许开发权申请中没有规定如何区分哪些是目前虽闲置但仍有前景的办公楼，也不能保证被转换的办公楼处于空置状态或质量较差，所以现实中，出现了一定规模的高质量办公空间（A 类）和非闲置办公空间被改建为住房的情况。伦敦议会简报（2015 年）指出，伦敦有 39% 的允许开发权申请所涉建筑，在改建前处于正在使用状态，而非空置状态^[27]。该报告由此认为“办改住”可能会导致办公空间丧失，进而影响当地就业机会和经济活力。

3.2.2 无法解决低收入群体住房问题

英美两国政府最初均不约而同地将“办改住”项目的产品核心，聚焦于为首次购房和租房人群提供单间公寓、一居室等小户型产品，改建后的住宅租金理应相对较低，从而受到租金敏感群体的欢迎^[8]。然而，开发商瞄准的目标市场主要是中端市场，其次才是低端市场。在格拉斯哥，大多数“办改住”项目甚至针对的是高端和中端房地产市场。一些办公楼转换用途后针对的是房屋投资者，而不是最终用户^[4,24]，尤其是“办改住”项目的营销材料明显突出了该项目的投资预期收益信息。究其原因，在于开发商以经济利益最大化为导向，为满足地区最大潜在客户群的需求而调整方案。例如利兹市约有 29% 获得批准的项目被用作大学生宿舍，因为学生公寓是当地回报率最高的房产投资类型^[22]。

在纽约曼哈顿改建项目中，曼哈顿地区的白领上班族愿意以相对较低的租金在 CBD 地区就近居住^②，所以改建的

表 2 1995—2004 年曼哈顿下城振兴计划中的“办改住”项目

| 建筑开工年份 | 住房单元数量 / 套 | 建筑数量 / 栋 |
|--------|------------|----------|
| 1995 | 8 | 1 |
| 1996 | 0 | 0 |
| 1997 | 18 | 2 |
| 1998 | 1 236 | 8 |
| 1999 | 79 | 7 |
| 2000 | 811 | 4 |
| 2001 | 2 011 | 12 |
| 2002 | 1 064 | 8 |
| 2003 | 398 | 1 |
| 2004 | 871 | 12 |
| 日期不详 | 27 | 6 |
| 总计 | 6 523 | 61 |

资料来源：作者绘制

① 参见 <https://www.planningresource.co.uk/article/1324069/special-report-charge-conversions?>

② 2005 年曼哈顿地区“办改住”项目的一居室公寓每月租金约 2 000 美元，而在 2000 年纽约一居室公寓平均租金就达到 3 800 美元。参见曼哈顿过去 100 年的房价和租金变化 (<https://xueqiu.com/4010286949/163072527>)。

住房持续供不应求，进而租金越来越昂贵^[5]。根据美国房地产协会发布的报告，最成功的8个“办改住”项目中仅有一个面向首次购房者，仅有2个提供极少数量的可负担住房^[15]（表3）。曼哈顿下城地区“办改住”项目逐渐朝向高端豪宅市场，凭借毗邻CBD的优势地理区位、高品质室内装修以及提供丰富高档的舒适物（Spa、健身房、餐厅、游泳池等）吸引高收入的富人阶层，而在城市中心区（而非郊区）出现豪宅正是曼哈顿地区超级绅士化现象的重要特征之一^[15]。

3.2.3 间接造成政府规划获益损失

根据英国地方政府协会（British Local Government Association）的调查问卷，超过一半的地方议会认为“办改住”提供的住房不能满足需求，60%的地方议会表示相关措施减少了可负担住房的供应^[4]。这主要缘于放松允许开发权项目规划管制导致政府失去土地（建筑）增值的规划获益（planning gain），间接造成政府失去了用于提供可负担住房和公共基础设施的财政收入^[4,28]。英国商业数据库对“办改住”的允许开发权项目进行评估后指出，2013—2015年伦敦市中心的可负担住房缴款损失超过5 000万英镑，外伦敦地区的损失相当于建设3 000套可负担住房的资金^[29]。因此“办改住”无法从根本上解决低收入家庭急需住房的难题。

3.2.4 供应的住房质量不高与区位失控

穆登·史密斯等（Muldoon-Smith et al.）的研究曾质疑既有“办改住”项目只重视提供的居住单元数量，却忽略了住

房质量、住房类型以及住房位置的合理性：一部分改建后的住房单元面积甚至小于英国国家标准；而且由于开发商尽可能地增加改建的住房单元数量，在某些情况下导致房间没有窗户或窗户过小，自然采光和通风受限；同时，建筑外墙隔热、保温性能不足，内部装修质量差，房间格局过度拥挤等缺陷也威胁着租客健康^[4]。另外，以利兹市为例，部分研究认为“办改住”项目的位置无法控制，改建后的建筑如学生公寓可能会给当地社区带来噪声、污染以及环境破坏等负面影响^[4,30]。

4 对中国城市更新中“办改住”计划的启示

4.1 中国“办改住”计划的进展：以南京市为例

目前，将存量非住宅建筑改造为居住功能建筑的项目在我国一二线大城市皆有开展。作为人口规模近千万的特大城市，南京市近年在城市更新行动中的“办改住”计划取得了一定进展。根据南京市规划和自然资源局的资料，截至2023年共有近40个项目实施，主要位于中心城区如鼓楼区、玄武区、秦淮区等（图4）。这些项目所涉用地在改建前主要是商办混合用地，还包括一些办公用地、居住用地、科研用地、康体娱乐用地等；项目的建筑面积为1 000~10 000 m²，单个项目提供的住房单元平均为106套；户型主要是独立卫浴的一居室，最小单元面积为15 m²，基本面积为20~40 m²/套，绝大多数项目作为市场化运营的长租公寓^①。此外，笔者通过对南京市37个具体项目抽样调查发现，2023年租金范围为1 900~3 500元/月·套，租金略高于同一地区同面积的

表3 美国“办改住”代表性项目案例

| 项目名称 | 城市 | 区位 | 单元数量 | 目标定位 | 成功因素 |
|-----------------------|-----------|----------------|---------------|------------------|---------------------------------------|
| Octave 1320 | 马里兰州银泉 | 靠近通勤站点 | 102 | 中高档共管公寓，面向首次购房者 | 空间利用高效；室内精装；靠近通勤站；节约成本快速交付 |
| Legacy West End | 华盛顿特区 | 华盛顿特区 | 198（20个可负担单元） | 奢华公寓，面向高端市场 | 全新管道系统；高品质精装和功能性使用 |
| Cordell Place | 马里兰州贝塞斯达 | 贝塞斯达市中心 | 32 | 永久性可负担住房，面向无家可归者 | 建筑结构适合改建成住宅；公共机构与非营利组织合作 |
| 70 Pine | 纽约州曼哈顿 | 曼哈顿 | 589 | 豪华租赁，混合用途 | 设施高端；民间资本；当地开发商对社区发展和成长的承诺 |
| 20 Broad | 纽约州纽约 | 曼哈顿下城，金融区中心 | 385 | 豪华租赁，混合用途 | 高奢精装；地理位置优渥 |
| 100 Van Ness | 加利福尼亚州旧金山 | 旧金山市民中心区 | 418 | 豪华租赁，混合用途 | 360度城市景观；附近商业办公空间的增加提高了对住宅发展的需求；社区的支持 |
| Millennium On LaSalle | 伊利诺伊州芝加哥 | 芝加哥金融区的中心 | 216 | 豪华租赁 | 设施先进；地理位置优越 |
| 180 Water | 纽约州纽约 | 曼哈顿下城；世界贸易中心附近 | 573 | 豪华租赁，混合用途 | 民间资本；当地开发商对社区发展与成长的承诺 |

资料来源：作者根据参考文献[15]绘制

① 笔者根据南京市规划和自然资源局网站资料整理得出，参见 <https://ghj.nanjing.gov.cn/pqgs/jsxmpqgs/>。

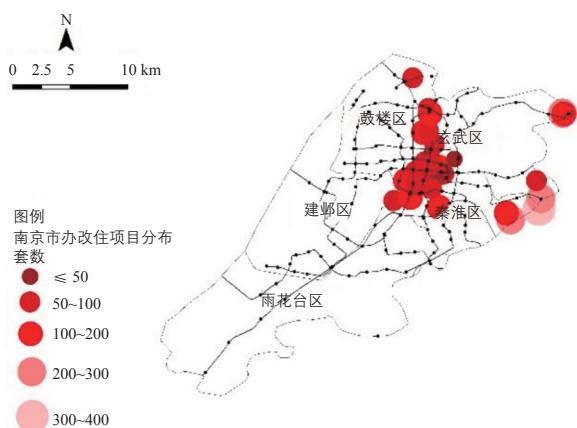


图4 南京市“办改住”项目分布（截至2023年7月）

资料来源：作者根据南京市规划和自然资源局网站数据（<https://ghj.nanjing.gov.cn/pqgs/jsxmpqgs/>）绘制

普通住宅，总体属于中档租赁住房，尚无类似美国的豪华公寓。租客主要为白领、上班族、大学生等年轻群体，他们普遍追求较为舒适、有品质的居住空间，并且希望靠近工作地和商业、文化等公共服务设施，享受管家式物业服务，属于典型的（准）中产群体。因此，这类项目房屋出租率超过八成，经营效益良好。

4.2 英美两国“办改住”实践对中国的启示

笔者认为，一方面中国的城市规划强调政府管制和引导，另一方面在市场成为资源配置的决定性因素的时代背景下，税收激励政策被广泛应用于包括城市开发与建设在内的多个公共管理领域。因此，英美两国的“办改住”实践均有值得中国借鉴之处，笔者将启示总结如下。

4.2.1 制定多维度激励政策

笔者建议，地方政府支持“办改住”项目改建后用作租赁住房期间，向开发商提供一定期限的税收减免、增值税等税费减免优惠，采取“前期减免、后期递减、期满恢复市场税率”的退出安排；开发商暂不补交土地出让金、土地年租金。同时，对在“办改住”项目中提供一定比例低租金房源的项目予以奖励，并将这些房源定向出租给中低收入、新市民群体，从而避免目标客群偏差以及开发商的投机行为。例如：给予支持混合居住的改建项目以相应的税费减免奖励，或者同意开发商按改建后的实际使用功能配备相应的物业服务用房和公共配套设施。从美国的经验来看，增加便利设施可以增加住宅出租的竞争力，也可因此增加出租收入。此外，针对长租公寓企业的激励政策包括商业贷款的优惠政策和能源补贴（如民用水、电费标准），可按照经营年限进行补贴退出。

4.2.2 加强项目的区域引导

结合实践，笔者认为主城区边缘、地铁站点周边、产业园区等是闲置商办房源较多、住房与办公空间租金差较大的地区，较为适宜开展“办改住”项目，重点目标人群包括上班族、大学生等年轻租客群体。建议鼓励房地产开发商或房地产经纪公司搜集已建成、未销售、未经营的商业办公用房信息，在满足采光、通风、卫生、消防、安全等基本居住条件的前提下，以幢或单元为基本单位，按规定改为租赁住房。同时，需要限制房源区位，并确保改建后住房所在地达到安全卫生标准，例如南京提出“禁止改造位于三类工业用地、三类物流仓储用地或土地、环境和建筑有污染等不满足居住条件的存量房屋”^[1]。

4.2.3 细化规划许可管制

规划许可管制在充分考虑“办改住”项目的利益、原则和设计的同时，也要兼顾社会、经济和环境方面的各种因素。政府既需要简化“办改住”项目申请审批流程，刺激市场参与积极性，也需明确存量建筑改建适用的技术标准，包括改建后住房需满足的住宅建筑设计，消防安全及采光、通风、电力、燃气等管线敷设的相关规范要求，从而确保改建后住房的居住安全性。建设单位应在立项（备案）前委托具有相应等级的设计单位依据现行工程建设消防、人防等技术标准，对改建的技术可行性进行评估论证，确保改建后住房符合现行适用的相关规范。此外，限定改建项目的最小建筑面积，鼓励对超过一定规模（如≥50个住房单元）的大中型项目优先立项。

4.2.4 完善租赁住房管理

笔者建议强制要求改建后的租赁住房不得分拆确权、分拆转让、分拆抵押、分割销售、以租代售，确保租赁住房的本质不变。改建项目运营后，经住房租赁企业成交的住房租赁合同应当通过房屋租赁服务监管平台办理租赁合同网签。获得政府资金补贴或奖励的“办改住”项目，其所提供房源的租金水平不得高于同地段同品质市场化租赁住房的租金水平，租金年度涨幅不得超过市场租金涨幅，以确保其社会福利属性。在优惠期满后，企业可将租赁单元的租金水平恢复到市场租金水平。**UPI**

参考文献

- [1] 阳建强, 陈月. 1949—2019年中国城市更新的发展与回顾[J]. 城市规划, 2020, 44(2): 9-19, 31.
- [2] 王世福, 易智康. 以制度创新引领城市更新[J]. 城市规划, 2021(4): 41-47.
- [3] 周博颖, 余猛. 存量建筑改造困境及制度优化建议：以非住宅改建租赁住房为例[J]. 城市规划, 2022, 46(8): 58-64, 83.

- [4] MULDOON-SMITH K, GREENHALGH P. Greasing the wheels, or a spanner in the works? permitting the adaptive re-use of redundant office buildings into residential use in England[J]. *Planning theory & practice*, 2016, 17(2): 175-191.
- [5] BEAUREGARD R A. The textures of property markets: downtown housing and office conversions in New York City[J]. *Urban studies*, 2005, 42(13): 2431-2445.
- [6] 莎伦·佐京. 阁楼生活 [M]. 何森, 译. 南京: 江苏教育出版社, 2020.
- [7] BULLEN P A. Adaptive reuse and sustainability of commercial buildings[J]. *Facilities*, 2007, 25(1/2): 20-31.
- [8] REMØY H T, VAN DER VOORDT T J M. A new life: conversion of vacant office buildings into housing[J]. *Facilities*, 2007, 25(3/4): 88-103.
- [9] HEATH T. Adaptive re-use of offices for residential use: the experiences of London and Toronto[J]. *Cities*, 2001, 18(3): 173-184.
- [10] BARLOW J, GANN D. Flexible planning and flexible buildings: reusing redundant office space[J]. *Journal of urban affairs*, 1995, 17(3): 263-276.
- [11] DoE: Department of the Environment. Planning policy guidance 6: town centres and retail developments[Z]. London: HMSO, 1996.
- [12] ODPM: Office of the Deputy Prime Minister. Planning policy statement 6: planning for town centres[Z]. London: HMSO, 2005.
- [13] GANN D, BARLOW J. Flexibility in building use: the technical feasibility of converting redundant offices into flats[J]. *Construction management and economics*, 1996, 14: 55-66.
- [14] BCO. Office-to-residential conversion-establishing the impacts of the prior approval regime [R]. London: British Council for Offices, 2015.
- [15] ASPAAS D, CRISTINA B, BOOTH J, et al. 2021 Analysis and case studies on office-to-housing conversions[R]. National Association of Realtors Research Group, 2021.
- [16] BOOTH P. Planning by consent: the origins and nature of British development control[M]. London: Routledge, 2003.
- [17] 安德鲁·塔隆. 英国城市更新 [M]. 杨帆, 译. 上海: 同济大学出版社, 2017.
- [18] 英房研究院. 如何抓住改建机遇? 英国商改住相关法律及案例分析 [EB/OL]. (2020-04-15)[2023-06-16]. <https://mp.weixin.qq.com/s/g77W0Y-l3ECIZ4OA2yPV4A>.
- [19] HAMMOND G. Boris Johnson launches ‘once in a generation’ planning shake-up[N/OL]. *Financial Times*, 2020-08-06[2023-06-16]. <https://www.ft.com/content/173ea44a-58ab-481e-a73e-cb8dbeb58fe8>.
- [20] BAHAR U. How to convert offices into homes without planning permission[EB/OL]. (2023-02-06)[2023-06-16]. <https://urbanistarchitecture.co.uk/how-to-convert-offices-into-homes-without-planning-permission>.
- [21] MOLLEN S E, LEVINE M A, ELKINS-RICHARDSON P. Plans promote the rebuilding of downtown[J]. *New York law journal*, 2001, 226(102): 1-6.
- [22] CAMPION S. The potential for office-to-residential conversions[EB/OL]. (2022-12-11)[2023-06-16]. <https://cbcny.org/research/potential-office-residential-conversions>.
- [23] CLIFFORD B, FERM J, LIVINGSTONE N, et al. Understanding the impacts of deregulation in planning: turning offices into homes?[M]. Cham: Springer International Publishing, 2019.
- [24] BCO. Permitted development rights-one year on from permanence[R]. London: British Council for Offices, 2017.
- [25] Office of the New York City Comptroller. Office-to-residential conversions in NYC: economics and fiscal estimates[EB/OL]. (2025-07-17)[2026-02-24]. <https://comptroller.nyc.gov/reports/office-to-residential-conversions-in-nyc-economics-and-fiscal-estimates/>.
- [26] TBR. Office to residential permitted development rights impact study[R]. London: For the London Borough of Camden, 2014.
- [27] London Councils. Permitted development rights for office to residential conversions[R]. London: London Councils, 2015.
- [28] FERM J, CLIFFORD B, CANELAS P, et al. Emerging problematics of deregulating the urban: the case of permitted development in England [J]. *Urban studies*, 2021, 58(10): 2040-2058.
- [29] EGI. Office to residential-changes in permitted development rights part 3[R]. London: EGI, 2015: 20-23.
- [30] SMITH D. Patterns and processes of studentification in Leeds[J]. *Regional review*, 2002, 12(1): 14-16.
- [31] 南京市城乡建设委员会. 《南京市存量房屋改建为租赁住房办理实施细则(试行)》[EB/OL]. (2020-11-24)[2023-06-16]. http://sjw.nanjing.gov.cn/njscxsjswyh/202011/t20201124_2724967.html.

(本文编辑: 许政)