

城市微更新立法检视与法律赋能体系建构

胡安琪¹,袁晓婉²

(1. 安徽建筑大学 公共管理学院,安徽 合肥,230022;2. 内蒙古大学 法学院,内蒙古 呼和浩特,010021)

摘要:微更新是城市可持续发展的创新模式,但因全国性专项法律缺位和地方立法体系不完善,面临规范性、长效性和辐射性不足的法治困境。微更新与传统城市更新差异显著,需设置专项法律规范。检视我国现行微更新的地方立法,虽呈现精细化治理的演进趋势,但仍存在国家专项立法结构性缺位、现有法律位阶效力冲突、微更新法定内涵界定与适用标准混乱、居民发展权保障不足等制度困境。建议健全微更新立法体系架构,以给付行政及权力下放为双轮驱动,由传统的管理型制度模式转变为赋能型制度框架,通过确立居民参与机制、引入专家参与制度、完善利益分配规则,切实保障居民发展权,从而为“人民城市人民建”的国家战略夯实法治根基。

关键词:城市微更新;立法困境;立法体系;法律赋能;发展权

中图分类号:D922.297

文献标识码:A

文章编号:1008-7699(2025)05-0063-10

自 2012 年起,我国城市发展方式由“增量建设”转为“存量优化”^[1],小尺度、精细化、“针灸式”的微更新运动随之兴起^[2]。经过十余年的发展,各地已形成诸多可推广复制的微更新样板。然而,当前各地微更新实践普遍面临制度供给严重不足的问题,制约了微更新机制的深入发展。现有研究大多基于城乡规划学视角,探索城市微更新中的空间利用优化路径^[3],或总结实践经验^[4],亦有部分公共管理学学者聚焦社区微更新,提出共同生产策略^[5]或基层治理效能的提升方案^[6]。但目前法学领域缺乏对微更新法律制度保障的顶层设计研究。法治是化解微更新过程中的利益冲突、促进公众参与、提升方案公平性的关键制度路径。本文以法学理论为基石,结合公共管理学、城乡规划学等交叉学科视角,系统分析城市微更新面临的制度困境与挑战,进而构建相应的立法体系与制度框架,以法治赋能城市更新高质量发展。

一、城市微更新与城市更新的立法差异

(一)城市微更新与城市更新的异质性对比

城市微更新是城市更新的优化形态。吴良镛院士针对大拆大建的弊端,提出“有机更新”理论^[7],由此逐步形成我国的微更新理论与实践。2021 年住房和城乡建设部发布《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》(以下简称《防止大拆大建的通知》)^[8],严格控制大规模拆除、建设和搬迁比例,明确提出“2250”要求^①,这标志着我国城市更新进入向微更新转型的新阶段。

2015 年,《广州市城市更新办法》作为地方政府规章出台,首次以法律形式明确“微改造”的概念。该办法将城市更新划分为“全面改造”和“微改造”,并将后者定义为:“在维持现状建设格局基本不变的前提下,通过建筑局部拆建、建筑物功能置换、保留修缮,以及整治改善、保护、活化,完善基础设施等办法实施

收稿日期:2025-03-13

基金项目:安徽省社会科学创新发展研究课题(2023CX108);安徽省住房城乡建设科学技术计划项目(2023-RK005);安徽省优秀青年教师培育项目(YQYB2024034)

作者简介:胡安琪(1992—),女,安徽合肥人,安徽建筑大学公共管理学院讲师,博士,硕士生导师。

①“2250”要求是指:城市更新单元(片区)或项目内拆除建筑面积控制在现状总建筑面积的 20% 以内,拆建比不应大于 2,就近安置率不宜低于 50%。

的更新方式。”此定义成为“微更新”的立法概念范本和词源^①,即对城市局部空间或建筑物某个部分进行小尺度、精细化改造。由此,微更新作为城市更新的延伸与细化,在实施目标、性质、价值、范围等诸多方面与城市更新存在差异(见表 1)。

城市更新通常涉及老旧小区的系统改造、产业园区的功能重塑、基础设施的优化升级等核心议题,内容多元、结构复杂,难以避免一定规模的拆除与新建活动。其直接涉及住房、土地等基础生存资源的再分配(如拆迁补偿、安置房供给等)、解决居住权保障等底线问题,本质是为生存权这一“首要的基本人权”托底。^[9]

相比之下,城市微更新聚焦小尺度街区,以精细化局部整治为主,严格控制甚至禁止拆建,强调通过空间资源整合、功能优化及设施修缮等手段提升城市空间品质。微更新的居民参与度更高,目标更侧重社会公益和居民生活品质提升,保障居民发展权。例如,上海《15 分钟社区生活圈规划导则》通过嵌入城市图书馆、健身步道等微更新项目,满足居民的发展需求。

表 1 城市微更新与城市更新差异对比

类型	城市更新	城市微更新
目标	系统改造,解决城市结构性矛盾	局部优化,提升社区宜居性品质
性质	营利为主	公益为主
价值	聚焦“生存权”保障	激活“发展权”潜能
范围	大范围、整体性	小尺度、渐进式
时间	更新时间长	更新时间短
资金	高成本,依赖市场化资本运作	低成本,政府补贴与社会资本协同运作
主体	政府主导,开发商参与	社区主导,多元主体协作
社会影响	引发大规模拆迁、人口流动	吸引当地居民参与,缓解绅士化效应

(二)城市微更新与城市更新的立法差异对比

城市更新与微更新的上述异质性导致二者在立法方面存在显著差异,主要体现在以下方面。一是立法干预尺度不同。城市更新涉及土地产权调整、大规模资金监管等复杂问题,立法需以强制性规范为主;微更新更依赖社区的内生动力,立法应侧重弹性规范,避免刚性约束而抑制创新,以实现监管与活力的平衡。二是社会公平性保障路径不同。城市更新通常依赖开发商主导的资本化运作,立法需优先保障整体公共利益,防止资本扩张导致弱势群体被动迁离;微更新则以小范围局部优化为主,立法需聚焦个体权益保护,防止“碎片化”更新加剧个体间的不公平,形成空间特权和隐性排斥。三是效率价值的实现机制不同。城市更新多由政府主导,立法需协调规划、住建、国土等多部门职能,以提升行政效率;微更新强调社区自治,立法需通过规划权、参与权、决策权、提案权的下放,打破部门壁垒,并简化审批流程。四是权利保障形式不同。城市更新立法主要通过干预行政调整利益分配,侧重保障公民的基本生存权;微更新立法则更多通过给付行政提供激励与授益,将权力下沉至基层,促进公民发展权的实现。五是法律保留原则的适用程度不同。城市更新立法严格遵循法律保留原则,需有法律的明确授权方可实施改造。例如,《中华人民共和国城乡规划法》(以下简称《城乡规划法》)第 40 条第 1 款明确规定,建设工程必须取得规划许可证,未经许可的空间利益变更即属违法。微更新立法则相对宽松灵活,可采取“清单”模式管制核心事项,其余领域放宽权限、简化行政手续。如《上海市建设工程规划许可豁免项目清单(试行)》豁免了部分小微项目的规划审批要求。

城市更新与微更新在共性方面,可以通过统一的城市更新法律予以整体规范。但对于特殊部分,应

^① 由于当前“三旧改造”已归入“城市更新”范畴,学界将“微改造”与“微更新”概念等同适用。鉴于现行立法均采用“城市更新”表述,故本文统一使用“微更新”概念,以涵盖所有“微改造”行为。

将微更新作为城市更新的特殊法律类型,制定专项配套规范并设定微更新专章或专门条款,作出针对性规制。

二、城市微更新立法发展历程检视

我国城市更新立法呈现出“地方先行先试”的典型特征。尽管国家层面尚未出台统一的立法,但地方立法实践已持续开展多年。住房和城乡建设部办公厅在《关于开展第一批城市更新试点工作的通知》中提出“鼓励出台地方性法规、规章等,为城市更新提供法治保障”^[10]。从历史发展的维度纵向梳理(见表2),我国微更新立法演进呈现出阶段性特征。自2016年《广州市城市更新办法》首次在立法中确立微更

表 2 微更新地方立法纵向发展梳理

立法类型	实施年份	立法名称	城市更新的法定分类	与微更新相关或类似的规定
地方性法规	2021 年	深圳经济特区城市更新条例	拆除重建、综合整治	综合整治类下的“局部拆建”
	2021 年	上海市城市更新条例	无分类	提出“零星更新”
	2022 年	辽宁省城市更新条例	无分类	无规定
	2023 年	北京市城市更新条例	居住、产业、设施、公共空间、区域综合	提出“小规模、渐进式、灵活多样地推进城市更新”
	2023 年	石家庄市城市更新条例	无分类	提出“零星更新”
	2024 年	郑州市城市更新条例	无分类	提出“局部拆建、保留修缮”
	2024 年	玉溪市城市更新条例	居住、产业、设施、公共空间、区域综合	提出“零星整合用地”
	2024 年	保定市城市更新条例	无分类	规定“小规模、渐进式、微改造等有机更新方式”
	2024 年	台州市城市更新条例	无分类	提出“边角地、零星用地”
	2024 年	邯郸市城市更新条例	修缮利用、改建完善、拆除重建	规定“小规模、渐进式、微改造等更新方式”“零星更新项目”
	2025 年	苏州市城市更新条例	提到“鼓励小规模、渐进式更新”	提出“鼓励小规模、渐进式更新”
	2025 年	厦门经济特区城市更新条例	整治提升、拆除新建、拆整结合	提出“整合零星用地”
	2025 年	银川市城市更新条例	无分类	提出整合实施“零星土地”“小微公园”
	—	武汉市城市更新条例 (征求意见稿)	保留更新、改造更新、拆除重建	提出“保留更新”
	—	济南市城市更新条例 (征求意见稿)	历史文化保护、居住、产业、设施、生态修复	规定“小规模、渐进式、微改造等更新方式”
	—	重庆市城市更新条例 (征求意见稿)	无分类	提出“自主更新”
地方政府规章	—	安阳市城市更新条例 (征求意见稿)	居住品质、提质增效、功能设施、城市韧性、公共空间、城市风貌	提出“渐进更新原则”“小规模、微改造、修缮加固”“局部拆建、保留修缮”,专门设置“微更新要求”条款
	2009 年	深圳市城市更新办法	综合整治、功能改变、拆除重建	规定“零星未出让国有土地”
	2016 年	广州市城市更新办法	全面改造、微改造	规定“微改造”的定义和适用地块。“微改造”的规划审核主体、资金安排
	2021 年	珠海经济特区城市更新管理办法	整治、改建、拆建	规定“整治类城市更新”
	2022 年	西安市城市更新办法	无分类	提出“局部修缮加固”
	2023 年	西宁市城市更新管理办法	综合整治、拆除重建、拆整结合	提出“综合采取适度拆除、局部重建、新建。采用微更新与留白相结合的方式”
	2023 年	兰州市城市更新办法	微改造、综合整治、拆除重建	规定“微改造类城市更新”定义“鼓励支持物业权利人、市场主体等积极参与微改造类城市更新项目”

新的法定概念,直至第一批城市更新试点工作结束(2023年11月),仅有2023年《兰州市城市更新办法》延续这一分类模式,明确将城市更新划分为“微改造、综合整治和拆除重建”三种类型。其余地方立法未对“微更新”作出明确的类型划分和定义,而是多以“零星更新”“局部拆建修缮”“综合整治”“小规模、渐进式更新”等近似概念表述。这些术语在内涵与外延上均存在模糊性,难以与学界和实务界普遍认同的微更新概念等同。部分立法甚至未对城市更新作出任何类型划分,对所有更新活动采取单一化的规范方式,导致制度设计的精准性和适用性不足,难以满足城市更新的差异化需求。但随着第一批城市更新试点工作的结束,“微更新”特殊类别的立法动向已经确立。例如,保定市、邯郸市、西宁市等地新近出台的城市更新地方立法,以及济南市、安阳市发布的征求意见稿,均已将“微更新”列为特殊的更新类型。尽管相关立法中仅有个别条款涉及微更新,且缺乏对其概念的明确定义,但已通过立法确认其特殊类别,从而区别于传统的城市更新模式。其余地方立法及立法草案虽未明确提出“微更新”这一规范概念,但已呈现出对城市更新行动实施精细化分类的趋势。提出“修缮利用”“保留更新”“小规模、渐进式”和“有机更新”等与微更新内涵相近的概念。立法者日益重视微更新所具有的特殊价值,通过设立专门条款确立其独立的法律属性和规范体系,这标志着“微更新”已从实践探索阶段正式迈入规范化、法治化轨道,为微更新工作的开展提供了合法依据。

三、法律赋能城市微更新的制度困境与挑战

(一)国家专项立法的结构性缺位

我国现行法律体系中,尚未出台专门针对城市更新的全国性法律。这种结构性缺位导致地方立法因担忧合法性风险而持观望态度,地方微更新的创新实践缺乏法定转化路径。虽然北京金隅智造工厂“腾笼换鸟”^[7]、广州永庆坊^[11]、江苏“昆小微”^[12]等微更新实践案例已形成可推广的决策机制、规划方法、公众参与模式和资金支持渠道,但是这类优秀模式多局限于单个项目或街区,呈现碎片化分布,辐射范围有限,难以系统性指导中小城市的更新实践。

同时,老旧小区微更新在增设电梯、用地审批、产权争议、公众参与程序等方面缺乏上位法的规定,导致地方行政权缺乏有效制约,易出现权力滥用现象。例如,地方立法虽然允许特色涂鸦、艺术装置等富有辨识度的环境美化行为,但上位法对于这种城市建筑物的“修容”行为没有设定法律依据,甚至可能因违反《城市市容和环境卫生管理条例》第17条而被认定为违法。此外,由于目前《城乡规划法》仅规定总体规划和详细规划两个层级^[13],各地在编制微更新所需的单元规划和专项规划时缺乏制度依据。因此,在城市更新地方立法缺乏上位法指引的现状下,亟需制定国家层面的统一立法,以规范和指导地方微更新行动的合法开展。

(二)现有法律位阶的效力冲突

由于国家层面尚未出台专门的城市更新立法,微更新只能依赖散见于现行法律法规及政策文件中的零星规定进行间接规范;然而,上位法的刚性条款及其严格的审批程序对微更新构成制度性负担,项目往往因违法风险而难以推进。例如,根据《城乡规划法》第40条及第64条规定,在城镇规划区内建设应当办理建设工程规划许可证,否则属于“拆违拆临”的改造范围。^[14]临时性设施如可移动书报亭、季节性市集、墙体涂鸦等创新形式,以及地方立法所鼓励的物业权利人对自有房屋自主实施的微更新行为,均可能面临私搭乱建的违法指控。再如,济南、重庆等地的微更新立法征求意见稿中提出,“城市更新利用存量土地房屋,发展符合更新规划以及国家和本市支持的产业政策的,在五年内可以实行按照原用途和土地权利类型使用土地的过渡期政策”,但《中华人民共和国土地管理法》(以下简称《土地管理法》)第4条明确规定,土地用途调整时需严格符合国土空间规划,且未对不改变用地性质的功能优化情形设置审批豁免机制。同时,《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)第278条规定,老旧小区加装电梯等建筑物及其附属设施的改建、重建需由业主共同决定。这种僵化限定会造成共有产权困境:在缺乏弹性决策

机制的情况下,多数业主可能因少数业主反对而无法推进更新,甚至以侵犯自己的相邻权为由提起诉讼,形成制度僵局。^[15]以上地方性法规中的特殊规定,究竟是对上位法制度漏洞的创造性补充,还是对法律保留原则的实质性突破,在现行法律框架下尚存争议。这种法律位阶之间的冲突不仅导致地方法律适用的不确定,更对法制统一原则构成严峻挑战。

(三)内涵界定与适用标准混乱

如前所述,当前大部分地方立法对微更新的概念界定和适用范围缺乏明确定义及标准,难以区分其与传统修缮、改造之间的本质差异。具体而言,若某项更新虽属小规模、局部、渐进式,但若改变了建筑物的主体结构和核心功能,则不属于微更新;同样,若综合整治类更新的体量超出微更新的标准,也不能界定为微更新。广州、兰州、安阳等城市虽在地方立法中界定了“微更新”的概念,但具体内涵与外延存在较大差异。根据《广州市城市更新办法》,微更新方式包括“建筑局部拆建、建筑物功能置换、保留修缮,以及整治改善、保护、活化,完善基础设施等”多样形态;而《兰州市城市更新办法》将其较为严格地限定为“依法合规修缮建筑物外观、增加辅助性公用设施和小型商业服务设施、改造现有建筑空间”等城市更新活动。二者的共性在于均不改变建筑主体结构和核心功能,但广州市的微更新内涵更为宽泛。《安阳市城市更新条例(征求意见稿)》则将微更新限定于居住区、绿地、街头公园等区域和边角地、插花地、夹心地等闲置城市空间,方式仅限于特色涂鸦、艺术装置和环境美化等,且未明确要求保持建设格局现状和建筑主体结构基本不变。内涵界定不明易导致法律适用困难,进而引发执行标准混乱与主体责任模糊。实践中可能引发实际执行中的监管套利现象,例如开发商将本属于大规模更新的项目拆分为若干微更新项目,以获得制度优待。

(四)居民发展权保障不足

传统城市更新相关法律,如《城乡规划法》《土地管理法》《民法典》,侧重保障公民的基础生存权,即通过征收补偿、安置住房等方式满足“居者有其屋”的生存需求。但这种立法模式存在两大缺陷:一方面,权利保障具有被动性特征,公民仅作为受偿主体,难以实质性参与空间生产决策过程;另一方面,保障层次较低,仅满足公民的“物理生存”需求,尚未触及文化认同、环境品质提升等更高层次需求。有学者指出:“生存权为人权保障提供了底线条件,发展权代表了人权发展的趋势和方向。”^{[16]68-69}发展权强调公民参与发展进程并分享发展成果,其第一个维度便是平等参与发展的权利。^[17]与牵涉较多个人利益的拆建行为不同,城市微更新涉及街道、公共用地等诸多公共利益,这使得公众参与制度尤为重要。目前公众参与存在“自上而下”和“自下而上”两种机制,但相关立法对微更新中自下而上的公众参与权保障不足,具体存在以下五个核心问题:一是参与主体不明确,多将“居民”“利害关系人”简单混同,而未细分产权人、承租人、商户等差异主体;二是参与权内涵不周延,仅笼统地赋予公民知情权、参与权、表达权、监督权四类抽象权利,缺乏协商权、表决权、请求反馈权、听证权等实质权利;三是法律效力无规定,以上参与形式对城市更新计划、决策及实施过程具有何种约束力,缺乏具体的制度设计和程序保障;四是参与机制形式化,居民意见征集常流于“事后公示”等形式,而非“事前共议”;五是责任救济渠道缺失,当城市更新机关侵犯居民参与权时,居民缺乏有效的法律救济与保障途径。^[18]

公众意见的上传下达离不开规划师和专家智库的专业支持,但目前地方立法尚未全面建立相关制度。现有规定多为原则性条款,缺乏具体的参与机制和法律约束。^{[19]189}规划师和专家智库凭借技术理性,可以克服政府主导及居民自治的固有局限,成为居民与政府沟通的专业渠道。但由于缺乏明确的职权范围和参与程序,其对微更新的正向作用会大打折扣。

发展权的另一维度是公民平等享有发展成果的权利。少数地方立法虽原则性规定了物业权利人的

收益权,^①但对增值收益的具体分配规则缺乏可操作性规定。这种制度缺失导致微更新后的街区产生租金溢价效应,当地居民因难以承受生活成本上升而被动迁离,使得最初的空间权益失衡问题异化为新的空间正义危机——典型的绅士化过程。另外,虽然诸多地方立法中赋予物业权利人自主更新的权利,但对如何实施与保障此类自主更新权,仅有《重庆市城市更新条例(征求意见稿)》设置专门条款(第36条)予以规制。对平等享有发展成果的权利保障不足,不仅会损害个体权益,还可能影响城市更新的公平性与可持续性,甚至激化社会矛盾。

四、法律赋能城市微更新制度建构

“实践证明,法治既为改革塑造基本秩序,又为改革提供运行轨道;既能助力改革排除阻力,又能巩固改革成果。”^[20]微更新是提高居民生活品质、提升城市竞争力与促进社会经济可持续发展的新兴议题,破解以上制度困境与挑战,健全城市微更新的立法体系紧迫且必要。

(一)健全微更新立法体系架构

在国家立法层面,应制定一部“框架法”对全国微更新实践进行统筹规范。首先,国家立法是对地方立法的上位法指引,统一的城市更新立法可以化解各地对微更新定义、标准不一的混乱现象;其次,国家立法可以为地方微更新实践提供合法化依据;再次,出台与其他上位法相同位阶的国家城市更新专项立法,可以作为《城乡规划法》《土地管理法》的特别法,消解当前存在的法律位阶冲突问题;最后,国家立法可以对地方立法经验进行权威总结,已有多位专家学者建议在国家层面制定专门的《城市更新法》^[21,22]。因此,当地方城市更新立法理论和实践经验足够充分,且立法规模与内容已经达到可以抽象提炼的程度时,可推动国家层面城市更新统一立法的制定。立法中需设置微更新专章或专门条款,将微更新列为法定类型之一,并采取“概括+列举”的方式定义,明确其法律定位。建议以“不改变土地性质与建筑主体结构”作为微更新区别于大规模更新的根本特质,将其概括界定为“不改变土地性质、不突破原建筑主体结构的小尺度渐进式更新”,并列举四类典型形态:建筑功能优化、街区风貌整治、公共空间品质提升、基础设施适老化改造。同时建立双重认定标准:第一,定量标准,设定更新面积、投资额、容积率增幅等刚性阈值;第二,定性标准,引入当地居民的保留比例、功能置换率等社会性指标。除明确定义外,立法还需明晰微更新的其他共性要求,厘清政府、市场、社区之间的协作关系及权责边界,设置监督程序 and 法律责任等底线规则与核心制度,以解决各地微更新主管部门多元、权责不清、协作困难的现实问题。扭转实践中中小城市变相拆建以满足“2250”要求的怪象,倒逼其转向真正的微更新改造,推进优秀实践模式在全国范围内辐射推广。同时,应对总体规划、单元规划、专项规划作出明确规定,厘清其层级和法律地位,为地方立法中的微更新规划提供上位法依据。

在国家层面的立法出台前,可由地方通过创制性、试验性立法先行探索。根据《中华人民共和国行政诉讼法》规定,地方性法规可以作为裁判依据,但地方政府规章只能参照适用。因此,立法资源和经验丰富的地区应优先出台《城市更新条例》作为地方性法规。在暂不具备制定地方性法规条件的城市,可先行出台《城市更新办法》作为地方政府规章,或制定微更新专项规章。地方在推进微更新的法治进程中,不应仅追求立法数量的增加,更应致力于构建一套完备且精细的运行制度。该制度体系需从宏观层面明确本地区微更新的基本原则、目标与适用范围,锚定发展路径与导向;同时,还应深入微观操作层面,规定组织机构、项目规划、实施流程、公众参与、专家支持、监督管理、质量把控、融资激励等各个环节,为微更新提供制度化、规范化的操作流程指引。对于已出台城市更新地方立法的城市,应进行法律修订,加入微更新相关法律规范,“宜细不宜粗”,体现地方微更新的特色要求。相应内容可参考《深圳经济特区城市更新

^① 《北京市城市更新条例》第18条第3款规定物业权利人“更新后依法享有经营权和收益权”。《厦门经济特区城市更新条例》第17条第3款规定物业权利人在城市更新活动中“依法或者依照约定享有城市更新项目经营权、管理权和收益权”。

条例》中的“综合整治类”专章,该章细分5种城市更新类型,并对其启动、实施流程作出明确规定。当国家立法出台后,地方立法的角色应由创制性立法转变为实施性立法,其任务在于结合国家标准的统一性与地方实际的差异性,将国家立法细化为可执行、特色化的操作规范。

(二)构建“赋能型”制度框架

现行上位法对微更新构成“制度性负担”的成因在于:《城乡规划法》《土地管理法》的立法导向侧重于实现初次分配正义和基本生存权保障,采用管制型行政模式,强调“权力—服从”关系。这些法律大多以开发商为规范对象,而非以调整居民自组织的更新行动为目标。然而,现代给付行政呈现出新的特征,即服务对象从“抽象公共利益”转向“具体个体福祉”。“公权主体在与私权的能量交换中,要有所让渡,而不是抢夺私权的地盘。”^[23]因此,现代国家的行政立法应保持必要的谦抑性,通过权力让渡为私权发展创造空间。尤其在微更新这类强调激发居民自治潜能的领域,相关立法更应从“管理导向”转向“服务本位”,政府角色也应更多定位为“服务者”而非“管理者”。立法应将行政相对人的具体需求作为制度设计的核心考量,构建“赋能型”制度框架。

第一,通过全国一张清单管理模式规范微更新行动。一方面,通过负面清单划定禁止行为的范围,保障物业权利人自主开展微更新的合法空间。立法应列明微更新中禁止实施的行为(如擅自增加容积率),清单外的事项则采用备案制,以降低地方创制性立法面临的违法风险。另一方面,通过豁免清单简化审批流程。可借鉴上海“豁免清单”的经验,允许不涉及结构安全的小微项目免于建设工程规划许可、环境影响评价、用地许可等审批,更多采取事后监管替代事前准入。同时,应增设“微更新中的功能优化不视为用途变更”条款,例如旧厂房改造为文创空间,可以免缴土地出让金。此外,应当通过国家立法明确地方清单的制定主体、事项范围及备案审查程序,确保地方创制性立法在国家法律框架内有序开展,平衡地方创新与法制统一之间的关系。

第二,多采用柔性软法补充强制性管制。鉴于城市微更新具有公共利益属性强、融资模式多样、地域差异显著等特点,国家立法应对共性部分和直接影响公众利益的机制作出强制性规制;而对各地立法可灵活调整的特性部分及间接影响公众利益的机制,可采用“指导性规范”及政策性软法进行治理。在现代社会治理体系中,技术标准与政策文件作为重要的规范形式,虽不具备法律的强制力,但在实际运行中发挥着类似法律的规制与引导功能。并且,给付行政基准的载体“通常是规范性文件,而非像其他秩序行政领域一样,更为严格地依据法律保留原理,强调法律法规、规章的依据”^[24]。“试图完全依据成文法实现空间利益分配的实质正义不具有可行性,严格的形式法治观也不符合现代行政法的发展趋势,只会导致公共利益和私人利益的‘双输’”^[14]。因此,各地在加速立法工作的同时,应配套出台微更新的技术导则、规划指引等非强制性规范,以协调空间权益。通过提升软法制定的权威性、加强软法与硬法之间的协调机制、完善对软法的监督评估等措施,使软法与硬法共同构建起更加完备、高效的微更新规范体系。

第三,构建微更新特别制度的法律保障机制。首先,试点立法旨在满足改革发展的需要。《立法法》明确授权特定地区可就特定事项,在规定的期限和范围内暂时调整适用法律的部分规定。^[25]上述简易审批程序和弹性技术规范可通过授权立法试点的方式予以落实,既为改革提供合法空间,又可作为“安全阀”管控改革风险。其次,应为以上特殊规则设置日落条款,并周期性动态评估微更新的适用范围和标准,及时纠偏,避免试点立法异化为长期特权。最后,应及时将实践中成熟的试点经验通过立法程序转化为普适性规则。这种“试验—评估—推广”的渐进模式,充分体现了国家“放管服”改革的内核,有效平衡了改革创新与依法行政之间的关系,防范了“改革突破法律”的合法性危机。

(三)居民发展权保障

微更新不仅涉及物质空间的改造,还需面对居民长期形成的生活习惯、情感价值和文化认同,因此,微更新立法应充分保障参与权、收益权等居民发展权。例如《安阳市城市更新条例(征求意见稿)》专门设置微更新条款,要求“融入地域文化与城市特色,打造富有辨识度的城市风貌”。鉴于此,微更新立法首先

应确认技术规范冲突时的协调原则是优先保障居民权利。在此基础上,正向设置公众的权利确认条款或权力清单,以实现给付行政下居民发展权的保障目标。

1. 确立居民参与机制。微更新的空间尺度特征多表现为小尺度的生活圈改造,更贴近居民的日常需求,社区居民的自主参与机制能最直接地捕捉个体化诉求。有学者认为,若能通过公众参与和专家论证等程序,并配以良善实施,便可在一般给付行政中趋近最佳给付。^[26]因此,微更新立法应将更多决策参与权下放至基层居民,真正实现物业权利人的自主更新,重构国家—社会关系。具体而言:第一,应在立法中明确居民参与的法律地位,规定居民享有通过参与社区微更新决策,实现个人及社区共同发展的权利,并列举公众可选择的参与方式、渠道等;第二,规定政府必须公开微更新规划草案和资金使用明细,列明信息公开的主体、内容、时间和方式,保证居民确能知悉;第三,赋予居民委员会或业主大会提交微更新方案的法定资格;第四,规定协商前置程序,要求行政机关必须对社区的更新提案予以回应;第五,明确居民参与的法律后果,而非流于形式化的抽象规则^①,如强制要求城市更新机关将居民的微更新诉求纳入行政决策的参考程序等。

2. 引入专家参与制度。为防范民意过度干预专业判断或行政权力不当替代市场机制,应引入专家委员会和社区规划师制度。立法中需明确配备专家参与条款,规定其法律地位与职责。当前地方立法对专家参与的规定多为功能性条文,缺乏可操作的实施细则^②。微更新立法应明确细化专家参与决策的程序与权责,并对其监督和管理作出法定要求,以保障专家参与机制的规范运行。可参考“昆小微”微更新项目中的“两图三会”机制,有机联动公众参与、专家智库、规划师三项制度。具体流程包括:在微更新项目开展前,准备行动资料,形成“资源地图”,在此基础上征求民意,开展事前听证会;再由专家、规划师进行技术指导,将项目纳入行动计划项目库,经研究设计后形成方案设计图,同时吸收社区能人建议,开展事中协调会;最后评估总结,由专家、规划师整合民意,输出专业知识,形成专业方案,并开展事后评议。在事前、事中、事后均充分听取公众意见,公开项目信息,调动公众参与的积极性,最大程度地获得公众支持。

3. 完善利益分配规则。当面对微更新中的利益冲突(如电梯加装难题)时,立法应确立社会利益优先保障原则。同时建立完善的补偿机制,对权益受损方给予合理补偿。通过确保微更新目的的正当性、选择对权利人损害最小的实施方案、实现社会整体利益最大化这三重标准,化解微更新中的利益冲突。在增值收益分配方面,应规定相应比例的资金必须用于社区公共服务。对于微更新后租金上涨的幅度可设定上限,并配套“更新不破租赁”的保护制度。在融资机制上,微更新的资金筹措方式日益多元,各地法律和政策应根据地方实际经济需求,制定灵活多元的资金支持方案。^{[27]229-238}可借鉴北京市、石家庄市立法设立城市更新基金的经验,设置“微更新专项基金”,对审核通过的居民微更新方案提供启动资金。对于物业权利人自主更新的情形,可以通过契约式行政,由政府与社区签订微更新实施协议,平等约定合作双方的权利义务,实现政府保障下的居民自主更新。

五、结语

面对城市微更新这一新兴议题,纵观我国法律的发展历程,从早期不加分类的同质化管理,到细化微更新类型的精细化治理,立法已在不断精进,但仍存在诸多法治困境与挑战,这阻碍了微更新项目的顺利推进,限制了实践经验的推广。鉴于微更新的独特属性,应当在立法中确立其独立法律地位。微更新立法绝非技术性修补,而是从“生存权”向“发展权”、从居民“物质保障”到“能力发展”的价值跃升。通过立

① 如《上海市城市更新条例》第9条规定:“本市建立健全城市更新公众参与机制,依法保障公众在城市更新活动中的知情权、参与权、表达权和监督权。”

② 如《苏州市城市更新条例》第8条规定:“市、县级市(区)人民政府设立城市更新专家委员会,为城市更新活动提供评审、论证、咨询等意见。支持咨询、策划、规划、设计、建设、运营、法律等领域专业人员为城市更新活动提供诉求采集、技术指导、沟通协调等服务。”

法层面的“松绑”与“赋能”,推动政府角色从“项目审批者”转型为“服务提供者”,构建“赋能型”法律框架,从而释放微更新活力,促进“人民城市人民建,人民城市为人民”战略的切实落地。

参考文献:

- [1] 赵楠楠.“冲突—共识”:城市更新规划的公众利益实现路径——基于恩宁路二期和碧江社区实证[J].城市规划,2024,48(4):51-58.
- [2] 刘建军,王有鹏,杨惠钰,等.积“微”致著:2012—2022年城市微更新回顾与展望[J].现代城市研究,2024(5):50-57.
- [3] 谢正梁,张春阳,许世光.微更新语境下城镇存量空间用途变更困境及制度优化路径[J].现代城市研究,2025(1):83-90.
- [4] 王明颖.从零星微更新到街区一体化更新的上海实践探索[J].上海城市规划,2024(5):42-48.
- [5] 吴丹,潘权骁.社区微更新何以走向共同生产:政府动员策略的四重调适[J].甘肃社会科学,2024(6):174-184.
- [6] 汪静,甘甜.空间的嵌入:基层治理效能提升的过程及其机制——基于西安市X街区“微更新”的案例考察[J].湖北社会科学,2024(8):50-58.
- [7] 黄天航,王志宏,范嘉芸,等.面向先进制造业的老旧工厂伴随式微更新——城市存量工业用地规划改造政策与实践[J].城市发展研究,2023,30(12):19-24.
- [8] 住房和城乡建设部关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知[EB/OL].(2021-08-30)[2025-9-10].https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-08/31/content_5634560.htm?ivk_sa=1023197a.
- [9] 李将.论生存权首要地位的法理阐释[J].人权研究(辑刊),2024,28(1):3-33.
- [10] 住房和城乡建设部办公厅关于开展第一批城市更新试点工作的通知[EB/OL].(2021-11-04)[2025-9-10].https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-11/06/content_5649443.htm.
- [11] 张微.广州永庆坊城市更新模式及其启示[J].探求,2019(5):52-58.
- [12] 汤晓敏,孙嘉敏,王云.创新治理视角下的社区公共空间更新模式——以江苏昆山“昆小薇”为例[J].规划师,2024,40(5):75-82.
- [13] 朱海波.当前我国城市更新立法问题研究[J].暨南学报(哲学社会科学版),2015,31(10):69-76+162-163.
- [14] 林华,金麟.城市更新的法治逻辑:利益平衡与程序构造[J].学术月刊,2023,55(5):94-105.
- [15] 肖泽晟.论规划许可变更前和谐相邻关系的行政法保护:以采光权的保护为例[J].中国法学,2021(5):202-223.
- [16] 齐延平,等.人权观念的演进[M].济南:山东大学出版社,2015.
- [17] 马原,常健.生存权与发展权之间良性循环研究[J].人权,2021(3):24-37.
- [18] 胡安琪.城市更新地方立法中公众参与条款检视与构造重塑——以现行七条例为基石[J].北方工业大学学报,2025,37(1):95-107.
- [19] 王怡.当代中国城市立法[M].北京:法律出版社,2023.
- [20] 华平.坚持改革和法治相统一[N].人民日报,2024-10-31(002).
- [21] 宁人宣,徐红艳.全国人大代表张春生:建议国家层面制定《城市更新法》,留住城市文化的根与魂[EB/OL].(2022-03-09)[2025-9-10].http://www.npc.gov.cn/npc/c2/c30834/202203/t20220309_316932.html.
- [22] 周元春,李舒瑜.全国政协委员何杰:尽快制定《城市更新管理法》破解制度瓶颈[EB/OL].(2025-03-10)[2025-9-10].https://www.sohu.com/a/868950138_124752.
- [23] 关保英.数字化之下的给付行政研究[J].法律科学(西北政法大学学报),2022,40(6):67-78.
- [24] 胡敏洁.论行政给付基准[J].法学家,2024(5):60-71.
- [25] 李蕊佚,商昌征.论法律保留原则对授权改革试点立法的约束[J].中国法律评论,2024(5):196-211.
- [26] 解志勇.基于中国式扶贫实践的给付行政法治创新[J].法学研究,2022,44(6):20-38.
- [27] 袁青,张莹琳,韩春燕,等.城市更新法律实务指引——基于上海城市更新的探索与实践[M].北京:法律出版社,2022.

Review of Legislative Challenges in Urban Micro-Renewal and Construction of Legal Empowerment System

HU Anqi¹, YUAN Xiaowan²

(1. School of Public Policy and Management, Anhui Jianzhu University, Hefei 230022, China;

(2. Law School, Inner Mongolia University, Hohhot 010021, China)

Abstract: As an innovative path for sustainable urban development, urban micro-renewal faces legal challenges, such as insufficient standardization, long-term effectiveness, and radiation due to the lack of national specific laws and a comprehensive local legislative policy system. Micro-renewal is quite different from traditional urban renewal and needs to be treated as a special legal type with specialized regulations. Through the examination of China's current micro-renewal legislation, it is found that, on the one hand, there is a trend towards refined governance, and on the other hand, there are still institutional difficulties and challenges, including structural deficiencies in national special legislation, conflicting effectiveness of existing legal levels, confusion in defining connotations and applying standards, and insufficient protection of residents' rights to development. Therefore, it is suggested that we should improve the legislative system architecture for micro-renewal and construct an "empowering" institutional framework guided by administrative and power decentralization. Moreover, we are supposed to ensure the residents' rights to development, such as spatial participation, expert empowerment, and benefit distribution, thus providing legal foundation for the national initiative of "People's City, People's Efforts".

Key words: urban micro-renewal; legislative dilemma; legislative system; legal empowerment; rights to development

(责任编辑:董兴佩)

(上接第 62 页)

A Typological Research on the Objective Joinder of Claims: An Interpretative Analysis Based on the Article 221 of *The Interpretation of the Civil Procedure Law of PRC*

CAO Jianjun, SONG Shuya

(Law School, Central University of Finance and Economics, Beijing 10081, China)

Abstract: Considered from the idea of resolving disputes in one step, the objective joinder of claims should avoid contradictory judgments for better use value. As the regulation of the objective joinder of claims, the Article 221 of *The Interpretation of the Civil Procedure Law of PRC* prescribes the criterion of "the same fact", however, it also leads to its narrow application scope, and there still exist problems in practice, such as unclear identification and ambiguous applicable standards at the practical level. Based on the theory of traditional substantial law, the standard of "the same legal relation" should be determined at the same time, and be examined to "avoid contradictory judgments". We should rebuild the objective joinder of claims from three levels in order to classify and interpret it with relatively multi-level criteria. Therefore, it's necessary to clarify the leading role of the judges when litigations are combined, and improve the supporting procedural system. The above-mentioned interpretation underlines the tension between procedural law and substantive law of civil actions, which is not only conducive to the activation of the objective joinder of claims, but also could ease the conflicts between present theory and practice.

Key words: the objective joinder of claims; the same fact; repetitive litigations; overlapping of claims; an interpretative method

(责任编辑:董兴佩)