

北京责任估价师实施城市更新 片区策划技术指南（试行）

2026 - 07 - 14 发布

2026 - 07 - 14 实施

北京房地产估价师和土地估价师与不动产登记代理人协会 发 布

目 次

引 言	III
1 总则	1
1.1 工作目标	1
1.2 责任定位	1
1.3 基本原则	1
1.4 适用范围	2
1.5 概念定义	2
1.6 成果形式	3
2 片区范围研究与划定	3
2.1 工作依据	3
2.2 划定原则	3
2.3 划定工作重点	4
3 现状调研与评估	4
3.1 片区现状调研	4
3.2 更新诉求征询	6
3.3 片区更新综合评估	7
4 定位策划与功能优化	8
4.1 片区发展定位与目标研判	8
4.2 业态功能策划及经济可行性测算	9
4.3 规划方案指标经济校核与设计引导	10
5 产权路径策划	10
5.1 权利主体分类与路径诊断	10
5.2 产权归集模式适配（工具箱）	12
5.3 产权归集成本效益评估	13
5.4 产权归集时序排布	13
6 项目生成谋划	13
6.1 项目范围初步划定	13
6.2 资源与任务匹配	13
6.3 政策与实施路径匹配	14
6.4 开发强度适配优化	14
6.5 资金来源筹划	14
6.6 资金缺口识别	14
6.7 项目打包设计	14
7 实施方案设计	15
7.1 更新模式研判	15
7.2 实施模式选择	15
7.3 投资与收益估算	16
7.4 资金平衡统筹	17

7.5 综合价值评估	17
7.6 实施时序安排	17
7.7 实施成效分析	18
7.8 实施保障措施	18
8 附则	19
8.1 动态修订机制	19
8.2 施行日期	19

引 言

城市更新是落实首都城市战略定位、推动城市减量提质与内涵式发展的关键举措。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于持续推进城市更新行动的意见》，明确提出建立“专项规划-片区策划-项目实施方案”的规划实施体系，要求以需求为导向、以项目为牵引，创新完善城市更新体制机制。住房和城乡建设部印发的《城市更新规划编制导则》，进一步明确了专项规划、片区策划与项目实施方案三者的定位与衔接关系，三者共同构成从宏观到微观、从战略到实施、从规划到落地的完整工作链条。

片区策划承担着承上启下的功能：向上承接专项规划的战略目标和管控要求，向下为项目实施方案编制提供空间资源、经济测算和实施路径等方面的统筹指引。责任估价师作为城市更新领域的重要专业力量，在片区策划中承担产权调查、路径设计、项目谋划、经济测算等关键技术工作，其专业判断直接影响片区更新的经济可行性与实施效率。

为统一责任估价师参与片区策划的技术标准，明确工作内容、方法及成果要求，同时规范责任估价师执业行为、防范执业风险，北京房地产估价师和土地估价师与不动产登记代理人协会依据《北京城市总体规划（2016年—2035年）》《北京市城市更新条例》及相关配套政策，结合本市责任估价师参与城市更新的实践经验和工作成果，编制本指南。

北京责任估价师实施城市更新 片区策划技术指南 (试行)

1 总则

1.1 工作目标

本指南立足估价师专业视角,明确了责任估价师参与城市更新片区策划全流程的行为准则与履职方向,以定位策划、产权归集、价值研判、项目谋划、经济测算等为核心技术支撑,促进责任估价师在资源-资产价值管理等方面的专业能力与片区策划工作融合,推动估价专业全面融入城市更新片区策划工作体系,实现空间规划、权益分配、资金平衡、实施落地等多方位一体协同。

通过责任估价师全程技术参与,为各区有关部门、统筹主体及相关技术单位等开展片区策划提供专业技术支撑,进一步提高策划工作的前瞻性、科学性与可实施性,推动片区更新项目的科学决策与落地实施。

1.2 责任定位

责任估价师是城市更新片区策划团队的核心专业技术成员之一,与责任规划师、责任建筑师等开展多专业协作,其核心履职内容包括:开展产权调查与权属分析;评估不动产价值与更新的经济可行性;设计产权归集路径与谋划生成项目;匡算片区资金与研判资金平衡方案;匹配政策工具并分析实施路径;在片区策划全过程中提供经济维度的专业技术支撑。

1.3 基本原则

1.3.1 依法依规、独立审慎

责任估价师在城市更新片区策划全周期工作中,严格依据法律法规、技术规范及相关政策文件开展工作,坚持独立客观审慎执业,规范地价评估、权益认定与收益测算等,严守国有产权权益底线,保证成果合法合规,防范执业风险。

1.3.2 规估协同、多师联动

责任估价师应遵循多方协作、共建共治的原则,与责任规划师、责任建筑师等密切合作,实现空间方案与经济方案的一体化作业。重点强化政策合规性研判、构建创新测算模型、夯实取值标准、优化规划方案,确保资金平衡测算结果兼具科学性与可实施性。

1.3.3 产权为基、权属清晰

以产权调查为基础性、前置性工作,确保更新范围内的土地、建筑权利归属和权益关系清晰可溯,为后续价值评估、归集路径设计和资金平衡提供可靠依据。

1.3.4 经济可行、动态平衡

坚持以需求为导向，保障片区更新在财务上可持续，实现资金在片区层面统筹平衡。建立动态调整机制，根据政策和市场变化适时优化方案，确保经济测算结果始终在合理区间内。

1.3.5 片区统筹、资源统配

在片区策划范围内，实行统一规划、统一调配、统一平衡的资源统筹机制，对土地资源、空间资源、政策资源以及资金资源进行一体化整合配置，实现跨项目、跨时序、跨业态等场景的统筹调剂，保障片区更新的系统性和整体性。

1.3.6 多元价值、综合评估

突破单一经济价值测算局限，统筹研判项目经济效益、社会效益、历史文化遗产效益、生态效益等，开展多维度综合价值评估，为决策提供全面依据。

1.3.7 全程服务、持续跟进

责任估价师应全过程参与片区策划、方案编制、项目实施及运营评估和动态优化，持续提供专业估价与咨询服务，保障项目全周期动态平衡与风险可控。

1.4 适用范围

本指南适用于北京市行政区域内及涉及北京市行政区域的城市更新片区（包括街区更新、轨道微中心、老旧厂区转型、平房区保护更新等）策划工作。

责任估价师在开展城市更新片区策划工作时，应参照本指南执行。其他城市更新地区可结合实际参照执行。

1.5 概念定义

1.5.1 城市更新片区

以街区或特定功能区域为基本单元，统筹居住、工业、商业、公共服务、文化生态等多种要素，通过“留、改、拆”多元更新方式的组合，实现空间重塑、功能升级、利益平衡的综合性更新区域。

1.5.2 片区策划

片区策划是以更新片区为对象编制的综合性策划方案，以城市更新专项规划为指南，以实施保障、实施成效、专题评估为核心工作要点。方案内容包括：范围划定、片区体检评估、定位目标、功能业态策划、空间设计引导、产权路径策划、项目生成谋划等。

1.5.3 产权归集

在片区范围内，通过股权收购、作价入股、物业转让等合法方式，将分散在多个权利主体名下的土地、建筑等不动产权益进行整合收拢，实现宗地权属集中连片，为片区一体化统筹改造、规划实施与不动产登记创造条件的权属整合行为。

1.5.4 综合价值

对片区策划进行全面的经济、社会、文化及生态可持续性等多维度效益评估，不仅关注直接的经济

效益，还考量其带来的社会效益、文化效益和生态效益等。

1.6 成果形式

城市更新片区策划成果包括但不限于以下内容：

- a) 城市更新片区策划中需要的专题研究报告：如市场调研、产权归集路径设计、实施路径研究、资金方案等专题研究报告；
- b) 城市更新片区策划中在经济、市场、土地政策、产权归集等方面的咨询顾问工作；
- c) 城市更新片区策划方案的专篇、专章。

根据工作实践类型及相关成果管理要求，酌情确定成果形式，可供参考的专项成果形式有方案、报告等，且需加注责任估价师所在机构公章及责任估价师签章等。

2 片区范围研究与划定

2.1 工作依据

责任估价师以产权可归集、资金可平衡、路径可实施为核心，协助各区主管部门或统筹主体，基于以下依据参与更新片区范围划定论证：

- a) 上位规划依据：城市总体规划、控制性详细规划（街区控规）及城市更新专项规划等相关规划。
- b) 城市体检结论：根据房屋建筑性能、消防安全等评估和体检，以城市体检发现的问题为导向，识别更新重点区域。
- c) 实施单元划定指南：遵循《北京市城市更新实施单元划定工作指引（试行）》等政策的相关要求。
- d) 权利人更新意愿：结合初步摸排的权利人更新意愿和社会资本的参与意愿，充分尊重产权边界和权利人的基本合法诉求，在尽可能保障权属边界完整和产权可归集的基础上有序划定。

2.2 划定原则

2.2.1 上位规划引领原则

依据城市更新专项规划等上位规划文件，明确片区更新需响应的战略目标、刚性管控条件与重点任务，立足区位禀赋确定更新核心功能和发展方向。

2.2.2 边界合规管控原则

综合考虑产权宗地界线、行政区域界线，以及道路、河湖等自然地理边界，避免侵占城市主次干道、生态廊道、结构性绿地、城市设计重点地区等管控范围及要求。

2.2.3 功能系统完整原则

确保市政基础设施、公共服务设施的相对完整性，鼓励以“主导功能”为基本单元进行统筹划定。

2.2.4 问题优先统筹原则

将存在重大安全隐患、居住环境恶劣、市政配套严重不足等问题的区域优先划入城市更新片区范围。

2.2.5 产权归集可行原则

片区土地房屋权属清晰，具备集中整合条件，归集综合成本合理可控。

2.2.6 经济综合平衡原则

通过经济测算，片区内项目整体收支平衡、资金峰值压力可控、公益性配套规模匹配适度。

2.3 划定工作重点

2.3.1 突出服务保障首都功能

以加强“四个中心”功能建设、提高“四个服务”水平为重点，为“五子”联动提供高品质空间载体。重点量化测算不同区域实施更新对强化首都核心功能的经济价值、综合社会效益等，支撑片区功能定位与范围划定决策。

2.3.2 聚焦重点功能区域效益研判

将需要通过城市更新落地的城市重大建设项目、重要空间节点、“疏解整治促提升”重点区域优先纳入更新片区。针对性测算重点片区更新的投入产出效益，分析项目分阶段投资规模（投资时序）、长期收益回报，为范围划定提供效益论证支撑。

2.3.3 支撑民生短板区域优先级判定

以消除各类安全隐患、推进美好人居环境建设为导向，对环境较差、安全隐患突出、市政与公共服务配套亟须完善、发展滞后的成片连片区域开展专项测算。核算隐患整治、设施补齐的投资需求，通过量化的经济数据为优先级排序提供经济依据。

2.3.4 全过程发挥专业技术支撑作用

围绕区域功能定位和综合发展目标落实片区范围研究与划定，采集相关物业权利人代表或其委托主体关于片区范围划定的诉求意见；摸排存量地块更新潜力，筛选区域转型需求迫切、市政道路和公共服务配套设施落地阻力大、改造成本收益失衡的片区，初步拟定多套城市更新片区范围划定方案，向规划师或属地政府及行业主管部门提出专业建议；运用跨项目成片统筹思路开展整体资金测算，动态优化片区边界，提出范围优化建议。

3 现状调研与评估

3.1 片区现状调研

依据不动产登记相关政策要求，梳理片区策划范围内土地、建筑物、构筑物等各类资产的权属，面积、用途、建成年代、现状使用等情况，明确资产边界与权益归属，重点核查闲置低效资产、历史建筑、与城市发展功能定位不匹配的资产、基础配套设施等特殊资产情况，编制资产类别清单，为后续权益核定、价值测算、路径分析等工作奠定基础，也为规划师进行片区功能定位、基础设施完善等规划定位和调整工作提供支撑。

调研方式可采取实地走访、座谈访谈、问卷调研、资料搜集、数据核查等多种方式，摸清片区可供利用、激活、保留的存量资源，分类建立安全隐患、市政短板、公服缺口、产业低效、社会问题等现状底账，协助各职能部门逐步建立完善城市更新资源库。

3.1.1 土地权属与利用状况调查

调查宗地边界及权属情况；识别插花地、边角地、历史遗留权属争议地块等各类限制性条件用地；明确闲置土地、低效利用土地等的范围、规模、形成原因等。

梳理可改造利用的存量空间，例如闲置厂房、仓库、地下空间、锅炉房、自行车棚等。

3.1.2 建筑本体信息摸排

调查与可改造利用存量空间范围匹配的建筑物权属情况，明确层数、结构、面积、建成年代、现状使用情况等基本信息；搜集建筑质量安全评估等成果，包括但不限于结构安全性、消防设施状况、节能环保性能等；并关注是否存在违法建设、未登记建筑等可能影响实施的问题。识别具有保护价值的历史建筑、工业遗存、特色风貌建筑，明确其保护等级与保护要求。

3.1.3 价值影响因素调查

在片区策划范围内以权属单元或宗地单元为单位，调查资产现状用途下的经济、文化和社会价值影响因素。经济价值影响因素应包括各类地价水平、房价水平、租金内涵、租赁价格水平、空置率、经营成本数据及行业收益率等。文化价值影响因素包括社会历史文化的传承、精神风貌的提升、教育意义等。社会价值影响因素包括片区实施对公共服务方面的贡献、对周边居民生活质量的影响等。

3.1.4 交通市政与公共服务设施调查

a) 道路交通、停车及无障碍设施调查

调查道路通行能力，如断头路、瓶颈路段、人车混行情况；停车供给情况；轨道站点一体化衔接情况；缘石坡道、盲道、无障碍电梯、无障碍出入口等无障碍设施的完整性。

b) 市政基础设施调查

调查各类市政管线是否存在占压、老化漏损、汛期积水点、雨污合流等问题。调查安全韧性设施（含防洪排涝、消防设施、应急避难场所等）的建设与使用情况。

c) 公共服务设施情况梳理

调查教育设施的服务半径、学位供需矛盾等；医疗设施的覆盖能力、床位或诊室数量等；养老设施的配置情况与缺口；文化、体育设施的面积、开放共享情况；商业服务设施的分布密度与便利性等。

此外，道路、车库以及公共服务设施，在调研现状配置的基础上，还应关注实际交付、现状使用情况以及未交付原因等。

3.1.5 经济与社会调研

a) 市场情况与竞品分析

分析区域房地产市场情况，开展同类项目竞品分析，重点研究周边项目的功能定位、实施模式、招

商去化、运营收益等特征，为项目定位、功能配置等提供依据。

b) 人口结构与社会网络分析

调查人口总量、户籍与非户籍人口比例、年龄结构、家庭结构等数据；分析居民居住稳定性、社区归属感、自组织能力；梳理特殊群体情况，关注其在更新中的特殊需求。

c) 就业与劳动力现状分析

调查从业人群的构成、收入水平、通勤特征；判断是否存在因产业调整导致的失业风险，提前评估就业安置需求。

d) 社区治理与邻里关系摸排

调研社区党组织、居委会、业委会、物业公司等的运行情况，居民议事机制、矛盾纠纷常见类型，以及更新过程中潜在的协调难点。

3.1.6 文化与产业调研

a) 历史文化资源调查

调查各级文物保护单位、历史建筑、传统胡同肌理、古树名木、历史水系、非物质文化遗产等资源情况；记录各类历史资源的保护范围、管控要求、现状保护状况；识别具有地域特色的街巷风貌、邻里交往空间、老字号商铺等文化记忆载体。

b) 产业结构与运营状况调查

调查片区策划范围内主要产业类型、企业数量、从业人员规模；收集楼宇/园区入驻率、租金水平、纳税强度、单位面积产出等经济指标；识别低效产业用地、闲置楼宇、业态与区域发展定位不符的商户或企业。

c) 产业主体发展意愿调查

了解现有企业、商户的经营稳定性、是否有搬迁或转型升级的意向；调查产权单位对更新改造的配合意愿、出资意愿及合作模式倾向等。

3.1.7 生态和环境现状调查

片区涉及生态环境要素影响，需进行生态环境评价的，需要进行生态和环境现状等调查研究。

3.2 更新诉求征询

征询对象包括与片区更新对象相关的居民、商户、产权单位等相关物业权利人，以及属地政府、相关行政主管部门、社区组织等。可根据实际情况选取线上、线下相结合的征询方式，全面收集各方对功能配置、关键指标、环境改善等方面的诉求，协调多主体需求差异，提炼共识性核心诉求。

3.2.1 更新意愿征询

重点了解权利人是否愿意参与更新、是否愿意出资、是否有意愿采取搬迁/腾退/合作经营等更新方式，结合社区座谈、议事会等形式，提炼各方对片区更新的共同愿景。

3.2.2 核心诉求梳理

分类汇总权利人提出的具体诉求，如老旧小区居民关注的“停车、加装电梯、保暖”等，商户关注的“经营连续性、租金稳定性”等，企业关注的“产业空间扩容、配套设施完善”等；对诉求进行梳理分析，明确各类诉求的核心内容、迫切程度、实施难度及政策卡点等。

3.2.3 参与渠道征询

了解权利人希望参与更新方案的讨论、更新进度的监督等工作的具体方式。

3.3 片区更新综合评估

从问题诊断和目标实现两个维度进行综合评估，识别土地、建筑、设施、公共空间等可更新资源，在上位规划和政策的指导下，为片区更新策划提供基础依据。

3.3.1 问题诊断

梳理各级政府自上而下的工作要求（如市级重点项目任务、疏整促任务）、城市体检发现的突出问题（如安全隐患、配套短板等）、各类规划明确的刚性建设任务等。汇总片区策划范围内存在的安全隐患、配套短板、功能低效、环境不佳等各类突出问题，明确问题的位置、严重程度、影响范围等。明确必须在特定时限内完成的硬性指标与建设任务，如“消除某处重大安全隐患”、“配建某街道的养老照料中心”等。同时，以基础调查为支撑，进一步衔接城市体检的相关内容，互为验证和补充。

3.3.2 权属梳理

a) 权利性质

区分所有权（划拨/出让/集体土地）与使用权（剩余年限）；理清单一产权、共有产权还是建筑物区分所有权；此外，经营权、租赁权、抵押权、他项权利等也是梳理的重点。

b) 权属主体

按所有制分为军队、中央企业及中央在京单位所属不动产、市/区两级地方国有产权、农村集体经济组织集体所有资产、企业及个人私有产权等，明确权属边界及争议空间，判断更新的难易程度和项目划分的可行性。

c) 物理空间

有条件的片区可以将矢量产权证明图与现状测绘比对，明确现状与证载不符、违法建筑、私自分割等历史遗留问题。

d) 历史沿革

对于公房、厂房，需重点追溯其从划拨、改制到兼并重组的整个过程，通过档案和会议纪要等资料，梳理明确产权从原始取得到现状利用的完整过程。

3.3.3 需求分析

梳理权利人自下而上合法合理的诉求、市场反馈的发展需求、结合区域发展定位衍生的配套需求、民生反馈集中的问题等。

刚性与弹性结合，明确需求主体、需求内容、建设标准和实施优先级；刚性需求为必须满足的民生

保障、安全整治类需求，弹性需求为结合发展实际可优化调整的功能提升类需求。

3.3.4 资源盘点

梳理片区策划范围内各类可利用的存量资源，识别低效、闲置利用空间，与责任规划师协作，明确资源类型、位置、规模、权属和利用现状，包括但不限于闲置锅炉房、待利用边角地、存量公共建筑、市政基础设施冗余等，为后续资源与任务、需求的精准匹配提供支撑。

4 定位策划与功能优化

4.1 片区发展定位与目标研判

4.1.1 片区功能定位研判

a) 衔接上位规划导向

与规划师协同，分析国民经济与社会发展规划、国土空间规划、相关专项规划及产业政策等，明确片区在区域发展中的功能角色（如科技创新引领区、历史文化展示区、宜居生活示范区等），明确允许、限制或禁止的产业业态，分析片区主导产业类型。

b) 评估片区资源禀赋

利用资源清单中的存量空间分布、区位交通条件、土地开发强度等指标，判断片区潜在的核心竞争优势（如靠近轨道站点的 TOD 潜力、历史街区的文化价值、工业遗存的文创转化可能等）。

c) 分析市场需求与趋势

通过市场调研获取同类片区的业态租金水平、空置率、客群特征等数据，结合城市发展趋势，预判未来有增长潜力的产业业态（如数字经济、大健康、文化创意、社区商业等）。

d) 协助统筹多方诉求与民生底线

协助行政主管部门及相关部门等整合问题清单中的短板（如公服缺失、产业低效等）和需求清单中的共性诉求，协助其确定需满足的民生底线和公共利益要求。

e) 分析主导功能与业态组合方案

明确片区在城市发展中的功能与角色，确定片区主导功能（如产城融合型居住区、文化科创产业园等）和主要产业业态方向（如“科技研发+商务办公+特色商业”或“文化体验+休闲旅游+精品民宿”等），并给出业态功能的比例区间建议或分区建议。

4.1.2 构建发展目标

a) 对接区域发展计划

结合市、区发展规划、城市更新专项规划及相关年度计划，提取与片区发展相关的约束性指标（如新增就业岗位数、保障性住房套数、绿化率提升幅度等）和导向性任务（如产业升级、空间提质、碳减排、完整社区建设等），确保片区发展目标与区域目标一脉相承。

b) 构建目标指标体系

从经济、社会、文化、生态四个维度差异化地建立量化目标，经济目标可选择预期投资总额、拉动

社会资本额度、新增就业岗位数、亩均税收提升率等；社会目标可选择公共服务设施补缺数量、老旧小区改造覆盖率、加装电梯数量、新增停车位等；文化目标可选择历史建筑修缮数量、非遗活化项目数量、文化消费场景打造数量等；生态目标可选择绿地率提升、节能改造面积、绿色建筑星级比例等。

c) 测算目标可行性

针对目标指标体系中每一项指标的量化，责任估价师可估算所需投资、预期收益和回收期，判断资金是否可平衡、政策是否可支撑；对于难以实现的目标，提出调整建议（如降低标准、分期实现或争取额外政策支持）。

d) 明确风险与弹性

对受市场波动影响较大的目标（如招商入驻率等），设定弹性区间（如“引入 30-50 家科创企业”等），并建立动态评估和调整机制。

4.2 业态功能策划及经济可行性测算

责任估价师在业态功能策划中，运用市场分析、经济测算、租金与空置率诊断等工具，为业态调整与功能优化等提供量化的依据。

4.2.1 人群画像与消费能级研判

收集现状人口、就业及客流数据，按照常住人口、就业人口和流动客群等多维度，获取各群体的收入水平、消费偏好、通勤成本等经济指标。结合片区产业发展定位和就业吸纳能力，预判社区型消费、目的地消费、文旅消费及夜间经济等不同场景的消费能级与客流贡献，明确各类人群对居住、商业、办公及公共服务设施等的需求强度与支付意愿，为后续业态配置提供经济依据。

4.2.2 业态供需诊断与经济效益评估

通过统计商业、办公、产业、文体、公服等各类功能空间的人均或单位面积供给水平，与市域同类片区进行对比，识别严重短缺或明显过剩的业态类型及空间分布。

通过调查研究获取租金水平、空置率、客流密度、平均停留时间及营业额（可抽样）等指标，计算单位面积产出，评估现状业态的经营效率与同质化程度。基于诊断结论，提出压减、腾退、功能转换或升级改造的业态调整方向，并逐类估算转换成本与预期收益，形成业态供需诊断图、经营效益排序表及调整经济可行性分析等。

4.2.3 利益相关方经济协调

梳理行政管理部门、实施主体、平台公司、产权单位、运营服务商及居民企业代表等各方在业态调整中的收益预期、成本承担能力和风险偏好。

4.2.4 落实财务模拟工作

通过提供不同业态方案的财务模拟（包括投资、收益、回收期等关键指标），通过量化各方得失，协助多方在协商中达成共识。

对于涉及权属调整、腾退置换、公共空间开放共享等重难点问题，责任估价师应设计制定税费减免、

租金分成、股权合作等经济补偿方案，明确各方权利义务边界，推动形成可执行的收益分享机制。

4.2.5 资金测算与功能优化

对实现功能完善、产城融合及活力提升等采取的各项措施进行投入产出测算。校验生产、生活、生态功能配比的经济可行性，测算需补缺的公共服务设施（教育、医疗、养老等）的投资与运营成本，分析功能混合等带来的土地溢价效应。

针对产城融合，测算完整社区或社区生活圈规划配套设施的增量投资需求，评估其对片区整体价值（住宅售价、商业租金、产业税收）的提升作用，提出高收益项目与公益性项目的捆绑平衡方案。对于活力提升，估算历史文化资源活化利用、蓝绿空间提质改造、低效空间再利用（桥下、地下、地铁站点等）的工程投资、预期商业收益、周边物业增值及可货币化的社会效益，判断是否需要财政补贴或容积率奖励等支持政策。

4.2.6 经济分析与业态策划

明确片区主导业态类型、功能比例区间及空间布局建议，测算整体业态更新所需的总投资、预期收益（租金收入、税收增长、物业增值等）及投资回收期，判断项目的财务可持续性。同时提出业态导入时序，包括近期引爆业态、中期支撑业态和远期升级业态，并设定风险预警指标（如出租率低于 70%、租金下降超过 15%等），为后续招商运营和动态调整提供量化依据。

责任估价师通过业态策划和经济可行性研究，将定性目标转化为可量化的经济判断，确保片区业态更新具备市场吸引力和财务可持续性。

4.3 规划方案指标经济校核与设计引导

在规划总图优化、控规指标论证等环节，与责任规划师、责任建筑师等协同作业，针对规划方案中拟调整的容积率、用地兼容性质、建筑高度、配套用地面积开展专项测算，以不动产价值、建设成本、资金平衡底线为标尺，校核容积率、建筑密度、建筑限高、绿地率、配套占地等法定规划指标，实现规划方案合规性与经济可行性双向统一。

在建筑排布、交通路网、公共空间选址等优化环节，责任估价师可全程跟进经济测算。针对路网优化涉及房屋征收成本、道路打通后沿线物业增值收益，公共空间选址调整涉及征地成本、建设成本与周边地块溢价空间等情形，提供综合经济效益最优方案以及业态优化、局部用地功能兼容等弥补收益缺口的实操建议。

5 产权路径策划

5.1 权利主体分类与路径诊断

针对城市更新复杂的产权主体，责任估价师策划工作的核心转向“多元协商与利益重构”。不同产权主体对应着截然不同的谈判筹码、决策链条与合规条件，因此，责任估价师可以充分发挥在权属策划方面的专业优势，系统识别各类产权主体的特征与诉求，建立“一地一策”的精细化工作模式，结合实际情况定制化设计产权归集方案。

5.1.1 军队用地

具有封闭、保密等特性，一般不建议纳入片区策划范围。如因国防建设等公益性需要涉及军事用地置换，建议在市/区级行政范围内统筹一个或多个军事用地进行专项研究。

在片区策划阶段责任估价师主要考虑更新规划能否满足国防建设等军事安全要求，做好避让或整备置换方案。

5.1.2 中央企业及中央在京单位所属不动产

产权归国务院国资委或其他部委直管，审批流程长，土地多为划拨性质，用途变更需补交政府收益。责任估价师可发挥在资产价值评估和合作模式设计等方面的专业优势，着重谋划“央地合作”，平衡权益关系，如：

a) 作价入股

中央企业及中央在京单位以土地作价入股，地方所属平台公司以现金和开发权入股，共同成立项目公司。中央企业及中央在京单位作价出资保留股权，将低效工业用地等转化为高精尖产业、写字楼或商业资产等，享受长期分红。

b) 协议置换

老旧产业区等严重影响片区整体规划，由政府主导，在其他区域提供同等价值的成熟土地进行置换，企业实现“退城入园”。

c) 腾退收储

梳理低效产业和子公司的历史债权债务关系，协助政府相关部门编制员工安置补偿方案，协助完成职工疏解分流和租赁关系解除。企业完成“净地化”后开展政府收储。

5.1.3 市、区两级地方国有产权

土地权属相对清晰，如存在证载不符等问题。责任估价师可协助通过以下方式实现产权归集：

a) 无偿划拨/协议转让

由企业所属层级的国资委牵头，将分布在城投、交通、商业集团等主体手中的老旧资产，统一划转给专门的城市更新实施主体。

b) 产权归集

通过测绘和重绘红线，将多个零散产权合并为大产权，解决“证载不符”问题，为后续融资创造条件。

c) 收储或征收

对于附着在国企土地上的集体宿舍、福利分房等历史遗留问题，可采用异地安置、房改房补证或保障性租赁住房安置等合法合规方式，先分离居住功能，再实施产业或商业更新。

5.1.4 农村集体经济组织集体所有资产

位于城镇开发边界范围内的集体土地，责任估价师要依据片区策划范围内集体资产的类型，按照宅基地、集体非住宅分类梳理，依据集体土地占片区总面积的比例分类施策（结合实际政策情况）：

a) 城中村改造

宅基地数量较多，可提供货币补偿、实物安置、房票安置等多种组合方案。

b) 集体非住宅产权

鼓励村民预留集体产业用房，获得物业股权，实现长期分红，将村民纳入城市发展的利益共同体。

c) 土地一级开发

当集体宅基地、集体非住宅与少量国有非住宅混合时，可采取整体搬迁改造，优化乡村整体风貌。

d) 产权置换

少数的边角地、插花地等零星集体土地，可探索产权置换等方式实现土地归集和优化利用。

5.1.5 企业及个人私有产权

企业或个人私有产权，具有较强的灵活性和自主性。责任估价师可依权利人的意愿和能力，协助选择自主更新、合作开发或政府收储等路径。

5.1.6 其他产权情况

a) 历史建筑产权

对于“保护易、确权难”的问题，通过政策创新和协同机制，探索保留建筑房屋买卖、协议腾退、国有资产划转、直管公房变更代管主体等归集方式。

b) 未登记建筑

按照《北京市城市更新范围内无手续建筑认定处理指导意见（试行）》，经调查认定属于可按照现状认定的，视同具备更新产权要件；不属于现状认定情形且违反相关法律法规的，一般按照违法建筑依法处罚或者拆除后考虑进入后续更新流程。

责任估价师通过构建、创新测算模型，对各种归集路径进行成本效益比较，为产权归集提供量化的决策依据。

5.2 产权归集模式适配（工具箱）

《北京市城市更新条例》确立了尊重物业权利人更新意愿的工作机制和多元主体参与模式。责任估价师擅长用资产价值测算量化谈判工具，促进实现多元主体利益平衡，在城市更新片区策划工作实践中，可结合片区产权梳理成果，适配以下产权归集模式：

表1 产权归集模式工作重点表

归集模式	适用情形	责任估价师工作重点
协议收购	产权主体较少、意愿较强	评估公允价格、设计交易结构、测算税费成本
股权收购	产权主体为企业法人	企业价值评估、股权整合方案设计、交易对价测算
作价入股	产权主体希望分享增值收益	不动产价值评估、股权比例设计、分红预期测算
物业置换	存在可用于置换的物业资源	置换物业价值评估、置换方案设计、成本测算
组合供应	涉及多种权属类型和归集模式	综合价值评估、组合方案设计、各模式衔接协调

归集模式	适用情形	责任估价师工作重点
租赁使用	产权主体不愿转让但同意长期租赁	租赁价值评估、租赁条款设计、长期租赁成本测算
过渡期政策利用	符合 5 年过渡期政策条件	政策适用评估、过渡期成本测算、期满后安排
债权重组+资产重组	涉及历史债务交织的复杂情形	资产负债评估、重组路径设计、清偿方案测算

5.3 产权归集成本效益评估

在明晰“一地一策”路径后，责任估价师可逐户（宗）模拟测算归集成本，包括产权现状利用的市场价、可能涉及交易税费（契税、增值税、所得税等）、更新成本等。

评估各类归集方式下的总成本和单位成本，测算归集后的整合价值与增值效益（如整体开发溢价、运营收益提升等），通过成本与效益比较，为不同权利主体定制相对最优的产权归集方案，并为后续更新项目申报手续做好前期准备工作。

5.4 产权归集时序排布

责任估价师应结合权利人选用的更新方式和实施计划，科学排布产权归集时序与节奏，以降低资金沉淀和时间成本：

先易后难、滚动归集：优先归集权属清晰、意愿强烈的部分，率先启动更新形成示范效应，带动其他产权主体参与。

关键节点优先突破：识别影响片区整体更新的关键产权节点（如占重要位置的建筑、影响路网连通性的地块等）优先突破。

分期归集策略：将归集工作与分期实施计划相衔接，避免过早归集造成资金沉淀和空置损失。

并行归集：对多个独立产权的归集工作可同步推进，缩短整体归集周期。

6 项目生成谋划

6.1 项目范围初步划定

结合产权分析结果，将片区更新任务和需求进行工程化转化和空间落位，具体包括：识别可更新地块和建筑的边界，避免权属争议区域；将任务清单中的刚性要求（如安全隐患消除、公厕设施补缺等）和需求清单中的弹性诉求（如停车位增设、环境提升等）映射为具体项目；明确每个项目的核心建设内容（如楼本体节能改造、公共区域环境提升、产业园区架空线入地等）、初步建设规模、实施位置及预期目标。

6.2 资源与任务匹配

与责任规划师协作，将存量空间资源（闲置用地、可改造建筑等）与项目需求进行空间分析。验证项目落位的空间承载能力，保障拟建项目的空间资源；优先保障公共服务设施、基础设施、公共空间等涉及公共利益和公共服务的空间资源配置；对空间资源不足或冲突的项目，提出调整项目范围或优化资源利用的建议。

责任估价师可利用产权调查成果和权属归集路径判断空间资源权属是否支持项目实施，避免因产权

障碍导致项目无法落地。

6.3 政策与实施路径匹配

责任估价师可参照《北京市城市更新条例》及配套政策文件，分析各项目在土地、规划、资金等关键环节适配的实行政策，研判可行的实施路径，并提出适配建议。

表2 政策与实施路径匹配表

核心要素	政策路径	分析要点
土地政策	协议出让、作价出资（入股）、国有土地租赁、5 年过渡期、土地使用年限延长等	是否满足协议出让条件（如单一主体、特定公益属性）；过渡期到期后的处置方案；不同路径下的土地成本比较
规划政策	建筑规模转移、用地性质兼容、高度适度调整、土地利用方式改变等	是否符合街区控规强制性内容；是否需要编制规划综合实施方案；弹性调整对项目经济性的影响
资金政策	政府补贴（中央/市级专项资金）、专项债、社会资本引入（PPP/REITs）、产权人出资等	测算资金缺口；明确政府资金支持具体事项；设计社会资本退出机制
审批政策	简化审批流程、联合验收、消防性能化设计专家评审等	是否存在审批堵点；提出需要政府支持的事项

6.4 开发强度适配优化

结合片区市场需求预判，对片区策划范围内地块提出控规指标弹性优化方向，根据项目属性合理调整功能比例与开发容量：面向更新改造项目，在保障公共利益、符合城市设计要求等基础上，优化功能结构，适配实际发展需求；面向历史保护与文保活化类项目，在满足各类保护管控要求的前提下，合理配置经营性建筑规模，保障项目具备收支平衡的基础条件。

同时，明确片区策划范围内需近期实施的地块范围，锁定核心实施内容；对暂不具备实施条件、功能需求尚不明确的地块，预留为远期弹性发展用地，以应对未来市场与发展需求的不确定性。

6.5 资金来源筹划

分类测算各类项目所需资金，区分政府投入、社会资本、产权人出资。统筹包括中央预算内投资、中央财政补助、地方政府专项债和一般债、地方政府财政补助等政府财政资金，城中村改造专项借款、政策性银行专项贷款等政策性金融资金，城市更新基金、PPP 融资、金融机构信贷融资、基础设施公募 REITs、居民和社会团体出资等社会资本参与资金，以及超长期特别国债、公积金增值收益结余等其他资金来源，形成项目资金筹措建议。

6.6 资金缺口识别

分析资金供需差距，识别资金缺口和风险点。要积极申请区域综合化城市更新打包立项和打包投资，整合各条块投资，给予片区系统性支持。资金筹措方案应统筹以需定供和供给创造需求，建立健全风险分担机制，严禁新增地方政府隐性债务，确保各类资金使用合法依规。

6.7 项目打包设计

打包策略设计：分析项目间的经济互补性，设计打包实施策略（如肥瘦搭配、远近结合等）。

跨项目统筹：对于片区策划范围内多个项目，分析资金统筹的可能性和效益。

项目优先级排序：根据资金到位情况、产权归集进度、政策窗口期等因素，确定项目启动顺序，优先推进条件成熟、带动性强的项目。

7 实施方案设计

7.1 更新模式研判

立足片区整体定位，结合产权复杂程度、现状建筑条件及权利人更新意愿，统筹采用整治提升、拆整结合、拆除新建三类更新模式，科学划定片区“留、改、拆”实施范围。

7.1.1 保留存续

对现状建筑功能、风貌符合片区定位且短期内不具备整体改造条件的地块及建筑，整体保留。对暂不纳入近期实施计划且不影响片区整体更新的地块，可适时调出实施范围，保障分期有序推进。

7.1.2 整治改造

充分尊重权利人自主更新意愿，对可通过局部修缮、功能转换、立面整治、设施完善等微改造方式补齐短板的地块，以低成本、精细化为导向，鼓励权利人自主实施。通过估算整治改造的单位成本，综合评估政府专项补助和政策支持的效益，以较小财政投入实现提质升级，完成片区风貌改善、功能迭代。

7.1.3 拆除腾退新建

现状存在结构或消防隐患、功能风貌严重不符且权利人无改造意愿的地块，纳入整体腾退、拆除新建范围。通过测算收储腾退成本、新建投资及可新增价值，分析整体开发的资金平衡条件，为拆除重建决策提供经济依据。

7.2 实施模式选择

责任估价师对项目逐一开展实施模式研判，为片区城市更新统筹谋划、分批落地、有序实施及全周期闭环管理等提供精准的实操支撑。

7.2.1 自主改造模式

以原土地使用权人或产权权利人为主体，自主出资、建设、运营，适用于产权清晰、权属单一、改造意愿强烈、具备自筹资金能力的经营性项目（如低效厂房“工改工”、企业存量用地功能转换、老旧楼栋自主修缮等）。以微更新、功能提升、业态升级、厂房改扩建、楼宇焕新为主。

a) 适配项目场景

- 1) 片区策划范围内低效工业厂房、存量产业园区“工改工”提质升级项目；
- 2) 企业自有存量用地、闲置楼宇的功能转换、外立面整治、设施升级项目；
- 3) 权属清晰、业主共识度高的老旧楼栋自主修缮、原拆原建等微改造项目；
- 4) 市场化存量商业街区、配套商业的自主业态优化项目。

b) 实施优势与推进要点

该模式可充分激活市场主体活力，审批流程相对简化、改造周期可控、政府财政投入压力小，能快速盘活存量低效空间资源。推进过程中，政府主要承担规划指导、合规监管、政策赋能等职责。责任估价师通过评估权利人自筹资金能力，测算自主改造的投资回报率，可协助设计最优的资金自筹方案。

7.2.2 合作改造模式

由原产权主体联合市场化主体，或政府平台公司联动社会资本，共同出资、利益共享、风险共担，需要统筹解决项目资金缺口、开发运营能力不足、权属分散等问题，适用于产权多元、规模较大、兼具公益与经营收益的项目（如城中村综合更新、产城融合项目）。

a) 适配项目场景

- 1) 城中村改造、老旧片区综合更新（含住宅修缮、道路提升、配套建设、业态更新等）项目；
- 2) 存量商住混合用地、零散低效地块整合开发、功能复合更新项目；
- 3) 产业片区整体提质、产城融合更新项目（产业升级+配套公寓、商业配套共建等）；
- 4) 存在部分公共服务设施配套短板、可通过市场化运营平衡改造投入的片区综合整治项目。

b) 实施优势与推进要点

该模式可有效整合政策、空间、社会资本等资源。实施中需明确各方权责边界、收益分配机制、风险分担机制，其中政府承担方案统筹、合规管控、群众协调、政策扶持职能；社会资本负责投资建设、运营管理；原权利人负责权属配合，保障项目高效有序推进，避免权责交叉、推进滞后；责任估价师通过设计收益分配机制和风险分担方案，测算合作各方的投入产出比等，保障合作模式财务可持续。

7.2.3 政府主导改造模式

以政府或国有平台为实施主体，依托财政资金、专项债、政策性资金实施，适用于纯公益、低收益项目。项目以公共服务、民生保障、城市功能完善为核心目标，市场化收益薄弱或无经营性收益。

a) 适配项目场景

- 1) 老旧小区综合整治、危旧房屋兜底改造、安全隐患整治项目；
- 2) 片区市政道路、管网、给排水、照明、绿化等基础设施更新改造项目；
- 3) 城市公共绿地、口袋公园、滨河空间、公共廊道等公共空间提质项目；
- 4) 历史文化街区、文保建筑修缮保护、风貌整治项目；
- 5) 片区公共服务配套（社区服务中心、养老、文体、卫生配套等）新建及改造项目。

b) 实施优势与推进要点

该模式能够优先保障公共利益、补齐城市功能短板、保障民生安全，统筹解决片区基础设施老旧、公共配套不足、人居环境较差等民生痛点。推进过程中，由政府统一规划、征收、建设和管理。责任估价师通过测算财政资金需求，评估专项债还款能力，提出跨项目资金统筹建议，减轻政府财政压力。

7.3 投资与收益估算

7.3.1 投资估算

依据上述实施模式和路径设计，按拆除腾退、房屋建安、市政园林等分类测算各子项目投资，汇总形成片区总投资。区分财政资金、专项债、社会资本、产权人自筹等资金来源，明确市级、区级财政分担额度。

7.3.2 运营成本测算

涉及经营性物业的项目，还需要结合运营方式构建合理的经济模型，模拟测算项目运营期的经营成本和各项税费，以及资金筹措和还款计划等。

7.3.3 收益预测

测算土地增值收益、经营性物业收益（租金、销售收入等）、政府补贴及专项债额度等。对产业升级类项目，评估新增税收贡献对财政的长期反哺能力。

7.4 资金平衡统筹

7.4.1 项目组合分析

计算片区整体收益与投资的比值，识别资金缺口。设计“肥瘦搭配”打包方案，将高收益项目与公益性项目捆绑，实现片区整体或分期资金平衡，保障项目有序实施。对暂时无法平衡的项目，在争取政策支持或外部资源注入等方面提出针对性建议，并对综合价值进行评估。

7.4.2 资金平衡方案设计

可采用项目自平衡、片区统筹平衡、同一实施主体平衡三类路径实现整体资金平衡，保障更新项目具备经济可行性与财务可持续性。一是自平衡，分析单个项目（任务）的资金平衡状况，通过确定性财务分析（内部收益率 IRR、财务净现值 NPV、偿债能力分析等）、不确定性分析（敏感性分析、盈亏平衡分析），形成项目资金平衡结论；并分别核算项目各参与方（政府、产权人、非特定市场主体等）的成本收益情况，确定各方资金平衡状况。二是片区统筹平衡，计算片区各项目资金平衡的统筹结果，明确片区及各项目的资金覆盖率与资金缺口，从片区层面研判整体平衡结论。三是同一实施主体平衡。

7.4.3 关键变量敏感性分析

选取关键变量（腾退成本、租金水平、融资利率等）进行敏感性分析，评估不同情景下的资金平衡能力，设定关键变量风险控制线。

7.5 综合价值评估

片区策划应综合评估经济、社会、生态、文化等多维度价值，将综合效益纳入整体研判范畴。对于政府投资，社会价值测算立足可量化、可核验、可比对原则，聚焦实体经济与区域发展核心指标，建立标准化测算逻辑。社会价值考虑税收、就业、产业带动等因素的现值。可采用条件价值评估法（CVM）、履行成本法、享乐定价法、投入产出乘数模型以及成本效益模型等方法进行估算。生态价值可参照《陆地生态系统生产总值（GEP）核算技术指南》等进行估算。

7.6 实施时序安排

7.6.1 分期实施的原则

a) 公共利益优先

优先实施安全隐患治理、危旧房屋整治、老旧小区改造、市政基础设施更新、公共服务配套补缺等公益性项目，快速消除片区安全隐患、补齐民生短板，切实提升片区基础人居保障水平。

b) 资金保障优先

优先推进资金来源明确、筹措渠道清晰、资金保障充分的项目，统筹财政资金、专项债、社会资本及主体自筹资金等落实情况，保障项目持续稳定推进，避免因资金缺口导致工程停滞。

c) 带动效应优先

优先落地片区门户节点、示范街区、重点产业载体等标杆性项目，通过示范项目先行建成见效，带动周边低效资源整体盘活，发挥以点带面、连片提升的综合辐射作用。

d) 产权成熟优先

优先推进产权关系清晰、权利人改造意愿统一、前期协调难度小、改造成本可控的项目，降低腾退安置等工作协调的阻力，保障更新工作高效启动、有序推进。

7.6.2 时序安排

近期（1—3 年）聚焦安全隐患消除、急难愁盼解决、示范项目启动；中期（3—5 年）全面推进功能完善、产业提升、环境优化；远期（5 年以上）实现片区整体转型和长效机制建立。

7.6.3 分年度资金统筹

制定分年度投资计划和资金需求表，精准匹配财政资金、专项债、社会资本等资金来源，确保按需到位。

7.6.4 节点责任与动态管控

明确各阶段项目牵头单位、实施主体的职责，建立关键节点（开工、竣工、运营等）的监测和绩效评估机制。责任估价师应动态跟踪市场变化和成本波动，及时提出时序调整建议。

7.7 实施成效分析

责任估价师从经济、社会、文化、生态四维度综合评估片区更新成效：经济上测算直接投资收益、就业带动和税收增长等；社会上评估公共服务提升和居民满意度等；文化上评价历史风貌保护与活化利用效果等；生态上核算绿色低碳绩效等指标。

通过综合效益分析，验证片区更新的整体价值和长期可持续性。

7.8 实施保障措施

7.8.1 动态测算与方案调整机制

责任估价师可建立覆盖项目全周期的动态调整机制：定期（每季度或半年）更新市场数据，校验原测算假设；监测关键变量（地价、房价、利率、成本等）的实际变化，及时提示风险；当偏差超过设定阈值时提出方案调整建议；根据政策变化优化调整实施路径和资金方案；构建“策划—实施—反馈—动

态维护”的闭环体系。

7.8.2 全流程专业服务

责任估价师在策划阶段为规划指标分解、开发强度控制、实施路径策划和时序安排等提供了科学依据，使片区策划在保障规划方案空间合理性的基础上，兼备经济可行性和发展可持续性，为后续项目实施阶段的动态调整预留空间。同时为保障项目按照“规划—策划—实施”推进，责任估价师的服务应延伸至实施全过程，在实施阶段协助推进产权归集谈判、评估复核、融资方案细化等；在运营阶段开展运营评估、价值跟踪和后评价等，保障项目精准落地和长期可持续运营。

8 附则

8.1 动态修订机制

本指南发布后，将根据国家和北京市相关法律法规、技术标准更新及实践经验的积累等进行阶段性修订，指南执行中遇到的问题，相关单位可及时向北京房地产估价师和土地估价师与不动产登记代理人协会反馈。修订程序为：

8.1.1 建议与问题的接收处置

北京房地产估价师和土地估价师与不动产登记代理人协会接收指南执行中遇到的问题，了解问题出现场景及问题情况，与问题反馈主体进行沟通；对建议与问题进行汇总和研判，梳理确需进行优化调整的内容。

8.1.2 修订与评审

试行期间常态化收集反馈建议，并根据试行情况进行必要修订。本指南试行期满后，北京房地产估价师和土地估价师与不动产登记代理人协会将结合实施成效与各方意见开展整体修订。

指南修订后由北京房地产估价师和土地估价师与不动产登记代理人协会组织专家进行修订评审。

8.1.3 验收与发布

通过专家评审验收后发布实施，旧版本指南同步失效。

8.2 施行日期

本指南自发布之日起试行，试行期3年。