智库圆桌（第37期·总156期）

持续推进城镇老旧小区改造

老旧小区改造是实施城市更新行动的重要内容。党的二十大报告提出，实施城市更新行动，加强城市基础设施建设，打造宜居、韧性、智慧城市。“十四五”规划和2035年远景目标纲要提出，加快推进城市更新，改造提升老旧小区、老旧厂区、老旧街区和城中村等存量片区功能。到“十四五”时期末，力争基本完成2000年年底前建成的需改造城镇老旧小区改造任务。本期邀请相关专家进行研讨。

既是民生工程又是发展工程

如何理解城市更新行动的内涵，为什么要全面推进城镇老旧小区改造？

任荣荣（中国宏观经济研究院研究员）：作为衣食住行基本生活需求之一，住房是实现人民群众对美好生活向往的重要内容。1998年《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》发布，我国实施住房制度改革，住房实物分配被取消，实行住房分配货币化。目前，我国城镇住房已从过去的总量短缺转变为结构性供给不足、质量相对较低。城镇老旧小区改造是顺应群众期盼、改善居住条件的民生工程和发展工程，对满足人民群众美好生活需要、推动惠民生扩内需、推进城市更新和开发建设方式转型、促进经济高质量发展具有重要意义。

老旧小区改造是民之所望、政之所向。我国从1998年实施住房商品化改革，因此绝大部分2000年年底前建成的老旧小区是在福利分房制度下形成的，建筑标准较低、基础设施老化程度严重，存在失养失修失管、市政配套设施不完善、社区服务设施不健全等问题，居民改造意愿强烈。根据住建部2020年调查摸底，全国2000年年底以前建成的老旧小区约有22万个，涉及的居民近3900万户，改造需求迫切。随着住房短缺矛盾逐步得到解决，人民群众对住房的需求从“有没有”向“好不好”转变，对住房质量和环境提出更高要求，期盼拥有更舒适安全的居住条件、更便捷的市政公共服务设施、更完整的居住社区环境，老旧小区改造是回应群众新期待的民生工程。

老旧小区改造是有效扩大内需的重要举措。伴随我国城市发展进入新时期，以存量提升为主的发展思路正逐步上升至城市发展战略高度。“十四五”规划纲要将实施城市更新行动作为推动以人为核心的新型城镇化的一项重要内容，对转变城市开发建设方式、全面提升城市发展质量具有深远意义。老旧小区改造是实施城市更新行动的重要内容，从部分地区公开的“十四五”期间城市更新计划来看，老旧小区改造是发力重点，具有从投资端和消费端拉动内需的双重效应，是实现让发展更有质量，让人民群众更有获得感、幸福感、安全感的务实举措。

党中央高度重视城镇老旧小区改造工作，国家层面不断推进试点探索，加强顶层设计，完善政策法规，推动改造工作逐步制度化、规范化。

一是推进试点探索，摸排情况总结经验。2015年中央城市工作会议提出要加快老旧小区改造。2017年，住建部提出在15个城市开展老旧小区改造试点，多个地方出台实施方案或实施意见加快推进。2019年，住建部会同国家发展改革委、财政部联合印发《关于做好2019年老旧小区改造工作的通知》，全面推进城镇老旧小区改造。

二是明确目标任务，做好顶层设计。2020年，国务院办公厅印发《关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》，提出到“十四五”时期末，结合各地实际，力争基本完成2000年年底前建成的需改造城镇老旧小区改造任务，明确改造对象范围以及基础类、完善类、提升类三类改造内容，并从建立健全组织实施机制、建立改造资金合理共担机制、完善配套政策等方面为全面推进城镇老旧小区改造提供顶层设计。

三是总结推广可复制政策机制清单，推进工作制度化、规范化。2020年以来，住建部先后印发6批城镇老旧小区改造可复制政策机制清单，围绕工作统筹协调、项目生成、资金合理共担、社会力量参与、金融机构支持、动员群众共建、项目推进、存量资源整合利用、小区长效管理等，有针对性地总结经验解决问题。2021年，住建部、国家发展改革委、财政部联合发文，从需要把牢的底线要求和重点破解的难点问题两个方面明确城镇老旧小区改造工作衡量标准，充分激发老旧小区改造既是民生工程也是发展工程的作用。2022年，住建部印发《全国城镇老旧小区改造统计调查制度》，推动老旧小区改造工作更加规范有序开展。

2019年至2022年，全国新开工改造老旧小区分别为1.9万个、4.03万个、5.56万个、5.25万个，帮助一大批老旧小区居民改善了居住条件和生活环境，解决了群众急难愁盼问题。随着政策体系和工作机制不断完善，老旧小区改造将聚焦为民、便民、安民有效有序推进，不断满足人民群众日益增长的美好生活需要。

提升居民获得感幸福感安全感

要把民生工程做成群众满意工程，应在哪些方面建章立制？

秦虹（中国人民大学国家发展与战略研究院高级研究员）：老旧小区改造是重要的民生工程和发展工程，可切实提高广大城镇居民福祉，增强幸福感和获得感。建章立制，不仅是压实工作责任的重要做法，也是巩固工作成效的有力抓手。

建立高效有序的组织协调机制。老旧小区涉及群众利益多、问题复杂，各地积极建立由省、市、区、街道各级各部门组成的领导小组，出台关于老旧小区改造的指导意见或管理办法，摸底评估设立改造项目库，制定改造计划，成立实施工作专班。加强统筹协调力度，优化审批流程，如北京市创新“并联审批、同步办理”审批流程，提高议事决策效率。完善督促考核机制，如青岛市、苏州市等通过定期通报、督导约谈、奖优罚劣等方式，加强激励约束，确保改造工作顺利推进。

建立协商共治的公众参与机制。协商是实施老旧小区改造的前提，既要充分尊重群众意愿、遵循大多数原则，也要防止多数人侵害少数人的合法权益，这是社会治理能力提升的重要体现。如北京市东城区光明楼17号简易楼改建项目，创新群众参与工作机制，按照“居民申请，政府引导，企业实施”原则，采取申请式改建的方式加强改建意愿征询，减少了改造中的阻力和困难。

建立多主体参与的实施机制。在明确了“干什么”之后，重要的问题就是“谁来干”和“怎么干”。关于参与主体，老旧小区改造以公益性和民生性为主要特征，各地政府支持力度较大，地方国企首先发挥重要作用，如上海市将各区房管集团和城市发展集团作为改造项目实施运营主体。在市场化主体参与方面，各地给予政策调动积极性，如广州市出台《引入社会资本参与城镇老旧小区改造试行办法（公众征求意见稿）》，采取政府引导、市场运作、公开择优、长效治理、探索创新的基本原则，鼓励地产开发企业、施工企业、专业经营单位、物业服务企业以及提供养老、托幼、医疗保健、文化娱乐等专业服务的机构积极参与城镇老旧小区改造及运营管养工作，鼓励整合相关国有企业和私有物业成套成片共同改造提升和经营管理。

建立各类资源的优化整合机制。老旧小区改造不同于新开发住房，涉及大量政策、标准和投入产出等问题，离不开各类创新和突破。首先是政策资源的优化完善，针对老旧小区改造难以完全适应新建建筑的标准规范问题，各地编制适合本地区老旧小区改造的技术导则。如山东省编制的实施方案和验收导则规定对在小区内及周边新建、改扩建社区服务设施的，在不违反国家有关强制性规范和标准的前提下，可适当放宽建筑密度、容积率等技术指标；对基础类、完善类、提升类工程内容的设计、建设、验收，提出了目标和分项要求，涉及基础设施、公共设施、垃圾分类、消防通道、建筑节能、适老化改造和验收标准等多个方面；创新性规定利用社区用房等建设服务设施的，可不增收土地年租金或土地收益差价，土地使用性质也可暂不变更，解决了改造中的政策瓶颈。其次是存量资源的整合盘活，利用好老旧小区存量建筑资源，既可以弥补改造资金投入的不足，又可以助力完整社区的建立，因此各地积极推进既有用地集约混合利用和各类公有房屋统筹使用，改扩建现有房屋，利用小区内闲置土地建设助餐食堂、老年人照料中心、托幼设施等。如广州市对公有房屋、公共低效闲置用地、机动车泊位、公共广告位等存量资源开展活化利用，补齐地区公共服务设施短板，打造片区“一刻钟便民生活圈”。

建立合理共担的资金支持机制。对老旧小区改造所需资金，政府财政补贴、管线专营企业出资参与、发行专项债券、银行低息贷款等资金支持方式比较普遍。同时，各地还探索包括居民在内的多方出资模式，实现改建经济效益目标。如北京市探索形成“市区政府补贴+居民出资+产权单位出资”的成本共担模式，按照老旧小区综合整治补贴标准，由市区财政按照1∶1.2比例分享补贴资金，居民出资购买改建后新建房屋，政府作为产权单位负担该项目剩余部分的资金投入，同时改建后增加的公共服务配套用房由政府持有，若折合为市场价值，基本可实现财政投入部分的收支平衡。

建立可持续的长效管理机制。改造后的老旧小区依然会老化，建立改造后的长效管理机制可延缓老化速度。不少地方积极发动群众深入开展“共同缔造”行动，有的建立多主体参与的小区管理联席会议机制，共同协商确定小区管理模式、管理规约及居民议事规则，共同维护老旧小区改造成果；有的建立健全老旧小区房屋专项维修资金归集、使用、续筹机制，提升小区自我更新能力，促进改造后的小区维护进入良性发展轨道。

积极探索老旧小区改造新模式

各地加快推进老旧小区改造，形成了哪些可供借鉴的成功经验？

邹琳华（中国社会科学院财经战略研究院住房大数据项目组组长，中国城市经济学会房地产专业委员会秘书长）：党中央高度重视城镇老旧小区改造工作。2019年至2022年，中央财政共安排补助资金1215亿元用于支持老旧小区改造，各地政府也把老旧小区改造作为重点民生工程。根据住建部数据，近5年全国已改造老旧小区16.7万个，惠及2900多万户、8000多万居民。2023年计划再开工改造5万个以上老旧小区，力争让2000万居民获益。通过实施老旧小区改造，有效改善了人民群众居住条件和生活环境，消除了大量安全隐患，完善了水、电、路、气、通信等配套基础设施，增加了养老、托育、充电桩等公共服务设施，因地制宜加装电梯、进行适老化改造、提升物业服务水平，初步实现了“楼道革命”“环境革命”“管理革命”，成为新型城镇化建设的重要抓手。

由于改造对象的共有性与受益对象的分散性，且老旧小区居民平均收入水平偏低、年龄偏大，在改造工作取得显著成效的同时，也遇到一些难题。一是老旧小区改造主要由政府推动，小区居民参与的积极性不高，改造协调难度较大，居民主体作用难以充分发挥。二是改造资金的财政依赖度高，社会资本进入积极性低，尚未建立多元化融资机制，不少地方改造资金主要靠财政补贴。三是改造涉及部门单位众多，统筹协调困难。由于历史原因，老旧小区燃气、供电、供水、网线等设施落后，存在乱搭乱建现象，拆改难度大。改造工作涉及消防、电力、交通、水务、通信等众多部门，尚难形成合力。四是缺乏后期维护保养的长效机制，改造成果保持较难，特别是缺乏改造后持续的维护资金、居民议事规则及后续管理机制等。

为了加快推进城市更新、改造提升老旧小区功能，各地积极探索，形成了一些典型有效的经验做法。

在充分发动居民参与共建方面，各地通过细致的工作，确保居民知晓及参与，充分尊重居民意愿，形成改造共识。如湖北省宜昌市采取“三轮征询”工作法，最终实现100%居民同意改造方案；珠海市、成都市要求改造方案需法定比例以上居民投票表决通过方可实施，“改什么”由居民说了算，街道社区组织召开研讨会，由建设单位及设计单位现场解答居民疑问、收集意见，据此对改造方案反复优化，直至各方达成一致。

在多渠道筹措资金方面，各地通过盘活存量资源，挖掘服务收益潜力以及通过相应财税优惠，建立多方共担的资金筹集机制。如山东省枣庄市对改造费用给予税收“计提折旧”优惠，引导鼓励供水、燃气、供热、通信等运营单位出资，对水气热管网等老旧小区基础设施实施升级改造，盘活老旧小区闲置地块，通过调增容积率、改变用途等，吸引社会力量投资。重庆市九龙坡区通过PPP模式，由民企、国企成立合资公司作为实施运营主体，实行一体化改造运营。新建改建养老、托育、医疗等公共服务设施，通过挖掘小区及周边存量资源，引导产权所有者让渡周边国有资产收益及小区公共收益，包括停车位、充电桩、农贸市场等，实现回收投资。

在加强政府部门间统筹协调方面，各地通过建立统筹机制联合解决问题。如河南省采取“1+7”组织领导模式，成立市委书记、市长任双组长的城市更新领导小组，下设党建、规划等7个工作专班，各部门加强协同，形成强大合力，为老旧小区改造快速推进打下坚实基础；湖北省武汉市加强改造方案联合审查，并根据审查意见及时修改，避免出现改造内容不合规、重复施工等问题。

在建立长效机制方面，各地以老旧小区改造为契机，同步完善治理结构，同步建立住宅专项维修资金归集、使用及续筹机制等，降低管理成本，提高管理收益。如北京市昌平区昌盛社区在改造中通过拆墙并院、统一封闭管理，将整个社区36个独立楼院合并为一个大的物业管理区域，公开招投标引入物业服务企业，通过物业费、广告、停车管理费、增值服务等收入实现盈亏平衡；浙江省宁波市推行住宅专项维修资金“即交即用即补”机制，利用老旧小区改造过程中召开业主大会、成立业主委员会、引入专业化物业管理等契机，引导业主参照新建住宅60%至80%标准补齐住宅专项维修资金，鼓励统筹小区公共收益补充住宅专项维修资金，市区两级财政按改造中使用住宅专项维修资金50%给予补贴。

借鉴

刘云中

与我国城镇老旧小区改造相对应，国际上较为贴近的有街区更新和社区改造等。街区更新和社区改造也属于城市更新的重要内容，是应对城市衰退、城市贫困、社会隔离的重要办法，很多国家在政策激励和实体建造两个方面作出有益尝试。

在政策激励方面，一是制定法律法规和更新计划，做到有据可依。如日本在2002年制定《公寓重建法》作为对原有法规的补充，新增“业主自主更新”和“公寓土地一次性出让制度”两种更新改造模式，简化更新改造程序。二是强调社会化多方合作，鼓励社区居民参与。如英国注重“公—私—社区”合作，将建立合作伙伴组织作为资金申请的前置条件，并且形成成熟的街区规划、社区建筑师制度等；瑞典推出“慎重的再生”项目，通过反映居民对各项改造内容和改造周期的意见，增强改造效果。三是完善政策体系，促进多元资金供给以及合理收益分配。如美国利用房地产税制度，筹措项目启动资金，激励业主进行住房修缮。

在实体建造方面，一是注重空间多尺度衔接，融入城市更新体系。如新加坡构建“市镇—社区—住宅”三级更新体系，加强小区可达性，整合破碎存量资源，实现片区更新。二是面对城市问题的复杂性，注重物质规划和社会经济政策整合。三是在社区改造中推行可持续理念。如法国生态街区已成为其旧区改造的普遍做法，也是北欧城市活力再造的内核。四是渐进式小规模更新改造。如荷兰的小规模更新，可在原有的结构内发掘和利用现有资源，以确保改造的可实施性。

需要注意的是，政策和做法的效果往往取决于具体的发展条件和环境，如土地制度、税收制度以及治理能力等。此外，还需考虑社区改造实施的时代背景，欧美等国家提出大规模社区改造计划时，基本已经过了快速城市化时期，经济增速减缓，改造难度较大，其实际效果也参差不齐。

我国城镇老旧小区改造是重要的城市建设，能有效拉动投资和消费。预计到2025年年底以前，需要改造的城镇老旧小区有17万个，涉及居民超4200万户，按照家庭平均人口2.6人计算，人口超过1亿人，建筑面积20亿平方米至30亿平方米，按照1000元/平方米的改造成本，总的改造投资为2万亿元至3万亿元，这将是促进经济增长的重要内容。为全面推进城镇老旧小区改造，提出以下建议。

第一，结合城市更新行动，加快推进相关立法工作。目前我国在国家层面尚无城市更新改造的专门法律，可考虑制定城市更新法等，同时在现有相关法律中增加补充更新改造的相关内容，完善相关法规体系。

第二，根据经济社会发展实际，制定切实可行的目标。我国城镇老旧小区改造耗资较大、牵涉利益较多，应在加强前期评估的基础上，控制好更新改造节奏，多采用渐进式、滚动式的更新改造模式，强化小区自我造血功能，保证更新的可持续性。

第三，强调因地制宜，尊重各地做法。我国城市发展差异大，老旧小区改造要根据实际情况而定，无论是实体改造方式还是资金筹措、利益还原等，都不能一刀切，在因地制宜的总体原则下，可提倡和推广一些成功经验，例如联动开发，包括老旧小区之间的联动，老旧小区与机关单位、商业绿地等的联动，实现空间利用效率最大化。

第四，建立对话机制，最大限度争取多方广泛参与。老旧小区改造参与方较多、关系较为复杂，需要在街道、社区层面建立对话机制和对话平台。建议推进群众自管自治，既能在改造中发挥群策群力的作用，也能在改造后承担起凝聚居民群众的纽带责任，完善提升社会基层治理能力。

（作者系国务院发展研究中心发展战略和区域经济研究部研究员）

近5年

全国改造老旧小区16.7万个

惠及2900多万户、8000多万居民

数据来源：住房和城乡建设部

到“十四五”时期末，力争基本完成2000年年底前建成的需改造城镇老旧小区改造任务。

——《关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》

本版编辑 张静 美编 王子萱
来稿邮箱 jjrbjjzk@163.com

社址：北京市西城区白纸坊东街2号 读者服务邮箱：jjrbdz@jjrbs.cn 查号台：58392088 邮编：100054 传真：58392840 零售每份：1.00元 广告许可证：京西工商广登字20170090号 广告热线：58392178 发行热线：58392172 昨日（北京）开印时间：3:15 印完时间：4:50 印刷：