

基于国内外老旧小区改造典型模式的政策经验分析

耿云皓 张成昱 李思源* 程雪皎 崔维玮

中国建筑科学研究院天津分院

摘要：老旧小区改造是在新时代背景下坚持和落实“以人为本”理念的生动实践和民生工程。本文选择国外（新加坡、日本、英国、美国）和国内（成都、广州、上海、北京）共8个老旧小区改造案例作为研究对象，归纳总结其改造典型模式，对比分析国内外老旧小区改造模式的共同点，探讨我国老旧小区改造的不足和现存问题，提出基于老旧小区改造典型模式的政策经验与改造建议，促进我国老旧小区改造模式的完善，为其他城市推进老旧小区改造工作提供借鉴和参考。

关键词：老旧小区改造模式；国内外老旧小区改造；政策经验

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.04.004

一、引言

随着城镇化进程的加速推进和经济水平的不断提高，我国的城市发展由增量时代进入了存量时代。现存老旧小区数量庞大，2000年以前建成的老旧小区约有21.9万个，涉及居民近3900万户。根据住房和城乡建设部的摸底调查，截至2020年底，亟待改造而尚未改造的老旧小区存量建筑面积约31.1亿m²^[1]。

近年来，老旧小区改造已成为政府工作的重要任务。2020年7月，国务院发布了《关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》，其中明确提出了“到十四五期末，结合各地实际，力争基本完成2000年底前建成的需改造城镇老旧小区改造任务”的工作目标；2021年12月，住房和城乡建设部发布《关于进一步明确城镇老旧小区改造工作要求的通知》，要求进一步明确相关责任，统筹谋划各环节工作，扎实系统推进老旧小区改造顺利开展。2020年12月至2022年11月，国家发布了六批《城镇老旧小区改造可复制政策机制清单》，总结了各地的可复制政策机制，为老旧小区改造提供参考。

我国目前的老旧小区改造政策支持力度不断加大，但预期改造效果与居民实际满意度尚有差距。大多数老旧小区受限于当时的建设水平，导致现状出现了房屋建筑老旧、系统设备陈旧、绿化空间不足、服务功能缺失、安全设施不全等问题，并导致其能耗和碳排放居高不下。在实际改造过程中还存在改造工作协调方面的问题，如动员群众难，各部门工作协调难，资金筹措难等。

老旧小区改造需统筹兼顾多方面因素，包括法律法规和技术标准的制定、改造工作的落实、资金筹集和后期管理维护等。在改造模式的选择上，需思考不同城市因发展方向、实际情况和居民需求等要素导致的适用性问题。综上，本文选择国外（新加坡、日本、英国、美国）和国内（成都、广州、上海、北京）共8个老旧小区改造案例，分析其改造典型模式并进行对比分析，归

纳总结我国老旧小区改造模式的不足，提出未来老旧小区改造的政策经验与改造建议，为其他城市推进老旧小区改造工作提供指导和参考。

二、国外老旧小区改造典型模式分析

新加坡的社区治理体系与我国相似；日本的国情和老旧小区空间布局与我国类似；英国是最早启动工业化和城市化的国家，具有丰富的城市更新经验；美国在老旧小区改造资金融资机制方面具有创新性。

作为国外老旧小区改造的典型案列，以上四个国家在老旧小区改造过程、资金筹集、管理维护等方面具有一定的参考价值，形成了各具特色的老旧小区改造模式：新加坡是目标明确、体系完善、运营到位的一步到位式改造模式；日本是程序简化、方式多样、资金多元的因地制宜改造模式；英国是自下而上、多方合作、公众参与的效益优化改造模式；美国是多方参与、创新融资、地税减免的统筹推进改造模式。

三、国内老旧小区改造典型模式分析

在国内老旧小区改造方面，各地响应中央政策号召，针对自身老旧小区存量情况积极推进。基于实地调研和相关文献、政策资料分析，发现成都、广州、上海和北京的老旧小区改造模式各具特色：成都是政府引导、居民主导、建管并举的基础性改造模式；广州是政府领导、多方参与、稳步推进的以点带面改造模式；上海是政府主导、资金共担、技术引领的长期发展改造模式；北京是政府把关、企业献计、居民共议的多维度全面化改造模式。

四、国内外老旧小区改造典型模式对比

通过对比分析，发现国内外老旧小区改造模式的共同点主要体现在改造对象的参与上。我国先进城市借鉴国外老旧小区改造经验，在改造中以政府为主导，强调多方合作，鼓励地方社区和居民参与。但目前与先进国家相比，我国在老旧小区改造模式方面还存在以下不足和现存问题。

1. 改造目标单一，缺乏效益考虑：目前我国老旧小区改造还处在较初级的阶段，更多关注物质空间的提升。从新加坡和英国的经验来看，政府可从多个角度来确定老旧小区的改造目标，包括绿色化、低碳化、特色风貌保护等，通过社会企业、合作社等经济部门的建立，建立老旧小区改造的商业运作模式来提升其经济社会效益。

2. 改造资金缺位，融资困难：目前我国大多城市的老旧小区改造资金主要依靠政府财政拨款，融资机制也较为单一，主要靠政府承担。但以财政资金为主的老旧小区改造难以长期持续。美国运用房地产税，一方面以增加税额为基础筹集改造资金，另一方面通过税收减免鼓励屋主进行改建。我国也可借鉴参考以上方式，采取多种激励措施以解决融资难的困境。

3. 改造过程未考虑因地制宜：我国的老旧小区因其地域分布、建设年代的不同，其建设水平、建筑风貌、材料结构、环境特点、设备构造都有不同的特点。目前的改造模式未考虑建设年代、地域等因素的影响，并针对其现存问题进行“一区一策、一楼一策”的精准化改造。我国可借鉴日本的改造模式，在改造时采取因地制宜且多样化的老旧小区改造方式，将有限的资源最大化。

4. 后期管理不完善，长效机制不健全：老旧小区改造应兼顾前期策划、中期实施和改造后的运营管理。目前我国老旧小区改造模式在长效管理机制上缺乏考虑，可参考新加坡的做法，通过健全社区物业管理体系、建立社区自治体系以实现对该小区的长期管理，维护改造成果。

五、老旧小区改造政策经验和改造建议

通过分析，发现目前我国老旧小区改造模式的现存

问题主要集中于改造主体、改造方法、改造过程和改造资金四方面。改造主体主要指老旧小区在改造中的参与方，包括政府、居民、社会、工程方、社会团体、企业等主体对象；改造方法指老旧小区在改造过程中采用的策略、计划、目标、技术、方式方法等方面；改造过程指老旧小区从项目规划到后期运营管理的全部阶段，包括初期规划设计、前期项目审批、中期项目生成以及后期运营管理；改造资金指在改造过程中的出资、产权、收益等方面。

老旧小区改造相关政策在改造工作中占据着领导地位，指引着改造的方向和目标。因此，本文从以上四方面，提出了未来我国老旧小区改造的政策经验和改造建议。

（一）改造主体方面的政策经验

改造主体方面的政策经验主要在于构建多元化的社区治理体系。

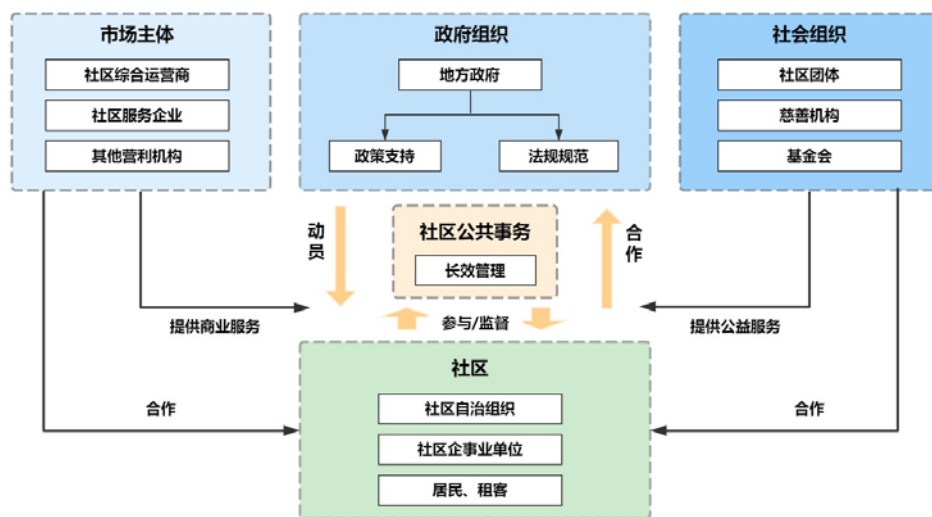


图5-1 多元化社区治理体系

如图5-1所示，社区治理的主体不仅包括政府机构，还应包括市场主体、社会组织、基层组织和社区居民等，在治理时应改变以政府为主导的管理方式，重视多方协作，构建分工明确、各司其职的多元化社区治理体系。政府部门制定政策以确保社区治理顺利进行；基层党组织进行监督和引导；社会组织提供服务；居民组织进行自治管理；物业部门开展维护和管理；服务企业进行高效运营，使居民生活质量得到有效提升。

（二）改造方法方面的政策经验

老旧小区在改造时首先应构建政府统筹、条块协作、各部门齐抓共管的专门工作机制，避免个别部门单打独斗；其次，应追求多元化的改造目标，包括功能完善、环境优美、低碳节能、适宜人居、经济适用和安全耐久等多方面（图5-2）；同时，在改造时不能千篇一律地制定改造策略，应根据其特点进行分类分批精准化改造；最后，老旧小区改造技术和相关策略应根据当地文脉、气候、地域、人文、生活实际进行选取，兼顾居民需求和舒适度，使更新后的老旧小区体现因地制宜和

“以人民为中心”的特色。

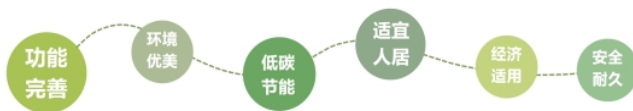


图5-2 多元化改造目标

（三）改造过程方面的政策经验

老旧小区改造过程是最关键、最复杂的环节。从初期规划、前期审批、到中期项目生成以及后期运营各个环节，都应加强管理和统筹。

改造初期，首先应开展摸底评估调查并加强规划设计引导，在编制改造专项规划的前提下制定小区改造方案；改造前期，应通过联合审查改造方案、简化规划许可审批和精简工程建设许可等手段完善项目审批；中期项目生成阶段，应完善工程协调机制、加强工程施工管理和落实工程监督检查；最后在改造完成后，还应坚

持建管并重,实现党组织、业主委员会、物业管理全覆盖,健全小区长效管理机制。

(四) 改造资金方面的政策经验

在改造前首先应明确改造资金分配的原则,可按照改造工程的具体内容或范围将改造资金进行分类,并将其划分为不同的主体;其次,在改造融资上,从财政上给予扶持,建立专门的改建基金,以推进小区的更新;同时,落实居民出资责任并吸引市场力量参与;最后加大对老旧小区金融扶持力度,主要包括扩大实施运营主体、创新金融融资模式、创新金融服务模式等方面。

六、总结

本文基于国内外8个老旧小区改造案例,归纳总结改造典型模式并进行对比分析,探讨国内外老旧小区改造模式的共同点,以及我国老旧小区改造模式的不足,在此基础上提出未来老旧小区改造的政策经验与改造建议,得到以下结论:

(1) 国外(新加坡、日本、英国、美国)和国内(成都、广州、上海、北京)8个老旧小区改造案例形成了各具特色的8种改造模式:

新加坡是目标明确、体系完善、运营到位的一步到位式改造模式;日本是程序简化、方式多样、资金多元的因地制宜改造模式;英国是自下而上、多方合作、公众参与的效益优化改造模式;美国是多方参与、创新融资、地税减免的统筹推进改造模式。

成都是政府引导、居民主导、建管并举的基础性改造模式;广州是政府领导、多方参与、稳步推进的以点带面改造模式;上海是政府主导、资金共担、技术引领的长期发展改造模式;北京是政府把关、企业献计、居民共议的多维度全面化改造模式。

(2) 国内外老旧小区改造模式的共同点体现在改造对象的参与上,即在改造中以政府为主导,强调多方合作,鼓励地方社区和居民参与。

(3) 与先进国家相比,我国老旧小区改造模式方面的不足和现存问题体现在以下四方面:一是改造目标单一,缺乏效益考虑;二是改造资金缺位,融资困难;三是改造过程未考虑因地制宜;四是后期管理不完善,长效机制不健全。

(4) 未来我国老旧小区改造的政策方向和改造建议集中于改造主体、改造方法、改造过程和改造资金四方面。

在改造主体方面,应构建多元化的社区治理体系;在改造方法方面,应从完善改造机制、制定多元化的改造目标、开展精准化改造和使用因地制宜的改造技术入手;在改造过程中应兼顾初期规划、前期审批、中期项目生成以及后期运营各个环节;在改造资金方面,应明确资金分配,加强居民和市场出资,加大金融扶持力度。

参考文献

[1] 国务院政策例行吹风会(2020年7月21日). <http://www.gov.cn/xinwen/2020zccfh/15/index.htm>
 [2] 唐斌. 新加坡城市更新制度体系的历史变迁(1960-2020年)[J]. 国际城市规划: 1-16.

[3] 刘晓逸, 运迎霞, 任利剑. 2010年以来英国城市更新政策革新与实践[J]. 国际城市规划, 2018, 33(2): 104-110.
 [4] 高妙楠. 石家庄市老旧小区改造问题及对策研究[D]. 石家庄: 河北师范大学, 2022.
 [5] 刘贵文, 胡万萍, 谢芳芸. 城市老旧小区改造模式的探索与实践——基于成都、广州和上海的比较研究[J]. 城乡建设, 2020(05): 54-57.
 [6] 北京: 总结“劲松模式”“首开经验”. <http://www.chinajsb.cn/html/202008/11/12641.html>. 2020-08-11.
 [7] 刘佳燕, 张英杰, 冉奥博. 北京老旧小区更新改造研究: 基于特征-困境-政策分析框架[J]. 理论探索, 2021, 46(02): 64-73.
 [8] 何欣蔚, 吕飞, 魏晓芳. 基于多目标协同的城市老旧社区更新策略研究[J]. 西部人居环境学刊, 2021, 36(2): 102-111.
 [9] 肖屹, 陈健, 刘博. 老旧小区更新提升实施效果评价方法研究[J]. 建筑经济, 2019(01).
 [10] 徐晓明. 社会资本参与老旧小区改造的价值导向与市场机制研究[J]. 价格理论与实践, 2021(01): 17-22.
 [11] Buhler, T. & Lethier, V. Analysing urban policy discourses using textometry: An application to French urban transport plans[J]. Urban Studies. 2020, (10): 2181-2197.
 [12] Sukmana N A, Yuliasuti N. Government Effort through Urban Renewal for Maintaining Cultural Heritage Areas in Old City Semarang[J]. IOP Conference Series: Earth and Environmental Science, 2020, 409(1): 12-27 (11pp).
 [13] 麻国庆. 城市更新背景下危旧房改造与社会治理策略研究[J]. 社会建设, 2022(1): 36-47.
 [14] 李德智, 张勉, 关念念. 老旧小区改造中居民参与度影响因素研究: 以南京市为例[J]. 建筑经济, 2019, 40(03): 93-99.
 [15] Suba S Z, Metin B. Collaborative Planning and Governance in Urban Renewal: Community Based Neighborhood Development, Pnar Mahallesi, Saryer, stanbul[J]. Journal of City and Regional Planning, 2020(2): 24-39.
 [16] Leinberger C B, Loh T H. Catalytic Development: (re) Creating Walkable Urban Places[R]. Washington, Dc: the Brookings Institution, 2018.
 [17] 薛宇欣, 李婷, 张德娟. 我国老旧小区改造模式与发达国家的对比分析与建议[J]. 城市住宅, 2020, 27(04): 90-94.
 [18] 周霞, 王慧英, 秦贝贝, 等周霞, 王慧英, 秦贝贝, 等. 基于CiteSpace的老旧小区改造研究趋势与热点分析[J]. 建筑经济, 2022(S1): 636-640.