

# 可持续发展视角下深圳市城镇老旧小区改造困境与对策研究

张燕

深圳市城市规划设计研究院股份有限公司

**摘要：**城镇老旧小区改造是重大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十分重要的意义。本文结合深圳市实际，深入分析城镇老旧小区的现状，总结归纳老旧小区改造面临的困境，结合国内其他城市经验，从可持续发展角度提出改造思路及对策，以期能为相关工作者提供一定的参考作用。

**关键词：**老旧小区改造；可持续发展；社会资本参与；长效管理

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.20.004

## 引言

近年来，党中央和国家围绕城镇老旧小区改造相继出台了一系列重要文件。2020年7月，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》（国办发〔2020〕23号），明确了老旧小区改造的总体要求，并提出到“十四五”期末，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。2021年8月，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》（建科〔2021〕63号）中提出“实施城市更新行动要顺应城市发展规律，尊重人民群众意愿，以内涵集约、绿色低碳发展为路径，转变城市开发建设方式，坚持‘留改拆’并举、以保留利用提升为主”，这明确了城镇老旧小区改造以有机更新、综合整治为主导方向。2023年7月，住房和城乡建设部印发《关于扎实有序推进城市更新工作的通知》（建科〔2023〕30号），进一步明确城市更新底线要求，强调坚持“留改拆”并举、以保留利用提升为主，鼓励小规模、渐进式有机更新和微改造，防止大拆大建。因此，做好城镇老旧小区改造工作是深入贯彻新发展理念和促进城市高质量发展的有效手段，有利于促进城市结构优化发展、提升城市建设品质，更好地满足居民对美好生活的追求，切实提高人民群众的获得感、幸福感、安全感。

## 一、深圳市老旧小区改造现状

在短短40年时间，深圳走过了国外一些国际化大都市上百年走完的历程，取得一系列城市建设成就，但随着经济社会的发展，早年建成的住宅小区的不适应性越来越凸显，普遍存在基础设施不完善、配套服务设施不健全等问题。多年以来，深圳市相关部门依职责持续实施优饮水、燃气“瓶改管”等基础设施改造专项行动，

直到2021年7月确定了老旧小区改造工作主责机构，成立深圳市城镇老旧小区改造工作领导小组，统筹推进全市城镇老旧小区改造工作，领导小组办公室设在市住房和城乡建设局，形成市级统筹、区级推进、街道实施的工作组织机制。

2022年12月，深圳市人民政府办公厅印发了《关于加快推进城镇老旧小区改造工作的实施意见》（深府办〔2022〕17号），为老旧小区改造工作明确了总体要求，提出到“十四五”期末，要全面完成2000年底前建成的城镇老旧小区基础类改造，选择具备条件的小区、社区、片区开展完善类、提升类改造。明确“十四五”期间，城镇老旧小区改造工作范围为：2000年底前建成，使用功能不完善、配套设施不健全、群众改造意愿迫切的城镇老旧小区（含单栋住宅楼）。

经摸排，全市2000年底前建成，符合使用功能不完善、配套设施不健全、群众改造意愿迫切等改造要求的老旧小区共计1622个。从整体来看，相比于国内其他城市，深圳市老旧小区的基础条件较好，多年持续的专项整治行动使市政设施等基础类改造需求比例相对较低，环境配套及社区服务设施等完善提升类改造有一定比例需求。自2021年以来，全市已开工改造老旧小区782个，惠及户数约26.3万户，累计支付约13.5亿元。

## 二、深圳市老旧小区改造困境

### （一）居民改造参与度低，拆除预期高

居民作为老旧小区改造直接利益主体，其改造意愿将直接影响改造进程。从2009年开始，深圳通过构建城市更新、棚户区改造等政策体系，积极推进老旧住宅区拆除重建路径，绝大多数居民也有着迫切的拆除意愿，希望通过拆除重建获得更大的利益。而深圳市城镇老旧小区改造属于综合整治类城市更新范畴，采取“微改造”及“混合改造”模式，模式的转变将会改变很多寄希望通过拆除重建类城市更新方式获利的居民的预期，引起其质疑及不满情绪，从而导致居民改造意愿难以统一，居民主体作用难以充分发挥，参与度较低，改造难度较大。

### （二）改造类型单一，结构不合理

2021年以来，深圳市实施老旧小区改造项目共计782个，其中基础类改造约689个，主要改造内容为给排水、燃气设施改造等；完善类改造约64个，主要改造内容为加装电梯、外立面改造等；提升类改造约29个，主要改造内容为社区服务中心建设、幼儿园建设等。由此看出，深圳市老旧小区基础类改造项目占绝大比例，且

大部分为单一改造内容项目，综合类、混合改造项目比例较少，这会导致出现同一个小区实施多次改造，改造效果不佳，且单一改造会导致投入资金效益不高，造成资源严重浪费。

### （三）财政依赖度高，市场不积极

2021-2022年深圳市城镇老旧小区改造总投入金额为10.8亿元，其中财政资金占比约94%，社会资本占比约4%，居民出资占比约2%。由此看出，当前深圳市城镇老旧小区改造资金主要来源于财政资金，社会资本及居民出资占比较低，资金来源较为单一，财政压力较大，可持续性差。其主要原因为老旧小区改造范围广、改造周期长、收益不确定性高，吸引社会资本参与的路径尚不明晰，激励机制不到位，多元化的资金筹措机制尚不成熟，缺乏有力的资金保障。

### （四）缺乏长效机制，效果难维持

在推进老旧小区改造过程中“重建设、轻管理”现象突出，忽视长效维护管理机制的建立，使得一些小区改造完成几年后环境便回到以前脏乱差的状态，改造后的效果得不到长期保持。主要原因一方面是不少规模小的老旧小区，很多专业化物业公司不愿意进驻或无法长期运营；另一方面是很多单位集体产权的小区，居民习惯于单位管理和无偿服务，改造后不愿意承担物业费。

## 三、深圳市老旧小区改造可持续发展对策建议

### （一）加强统筹协调，健全工作机制

老旧小区改造涉及面广，是一项全面的、复杂的系统工程，需要统筹协调住建、民政、卫健、水务、文体、城管等众多部门。既往深圳市推进的老旧小区改造以各相关部门主导的单项改造为主，未能形成系统性、综合性的改造模式，亟须加强统筹协调力度，形成工作合力，全面统筹各类专项提升行动。同时，在具体改造实施中需要进一步明确改造流程，制定改造计划，优化审批流程，按照“基础类应改尽改、完善类宜改即改、提升类能改则改”的原则，力求做到“最多改一次，一次改到位”。如杭州市制定《杭州市老旧小区综合改造提升工作指南》，在计划确定阶段，各相关部门依职责进行联合审查，确定年度改造计划及资金预算；在项目实施阶段，多达10个职能部门和相关管线单位对改造实施方案进行联合审查，这种“并联审批、同步办理”审批流程模式，既能有效统筹各部门工作，又能提高议事决策效率。

### （二）鼓励联动改造，创新改造模式

探索片区更新与老旧小区改造相结合，从单个改造转变为大片区统筹、跨片区组合等改造方式，发掘项目收益增长点，努力实现资金平衡，吸引社会资本和金融机构参与老旧小区改造。

#### 1. 大片区统筹改造

对于规模小、空间资源紧张、分布集中的老旧小区，应坚持全局统筹与系统观念，跳出“单一住宅和居住空间更新范畴”，打破传统“小区”概念，在政府统筹引导下，探索以街道为单元，以片区、街区化的形式

进行改造，把一个或多个老旧小区与相邻的城中村整治提升、拆除重建类城市更新等项目统筹搭配，统一划定为一个较大的改造实施单元，系统推进小区内外环境及配套设施的联动更新。在具体实施中可由街道为实施主体，或采用EPC+O、F+EPC+O、BOT、PPP等多种模式，通过特许经营权、合理定价、财政补贴等收益约定规则，引导社会资本参与改造。

#### 2. 跨片区组合改造

对于空间分散、价值资源有限的老旧小区，可将其不相邻的拆除重建类城市更新或商业、历史风貌区改造等有一定资源优势的地块捆绑改造，实现“肥瘦搭配”，以项目收益弥补老旧小区的改造支出，统一引入社会资本作为实施主体，进一步挖掘盈利点，以此来撬动社会资本，实现老旧小区微改造的目的。

### （三）整合存量资源，完善规划土地政策

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，相关的规划土地政策的创新和突破是吸引社会资本参与、构建可持续发展模式的关键所在。

#### 1. 整合盘活存量资源

充分挖掘老旧小区内及周边公共低效闲置用地、闲置用房、架空层、地下空间等各类存量资源，建立存量闲置资源数据库。在改造中利用存量资源统筹建设养老、托幼、助餐食堂等公共服务设施，补足社区短板，实现片区服务设施的共建共享。同时健全存量资源利用项目的快速审批通道，明晰审批流程。如珠海市出台《关于整合利用城镇老旧小区存量资源补齐公共服务及其他配套设施短板的意见》，明确加强既有用地集约混合利用，统筹利用现状房屋资源，建设公共服务设施和各类环境及配套设施，并在精简和加快项目审批层面做了相应规定，改造涉及利用闲置用房等存量房屋建设各类公共服务设施的，可在一定年期内暂不办理变更用地主体和土地使用性质的手续，不涉及土地权属变化的项目，可用已有用地手续等材料作为土地证明文件，无须再办理用地手续。

#### 2. 优化完善技术标准

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，应结合实际编制老旧小区改造的技术标准规范。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。

### （四）拓宽筹资渠道，实施多元融资

资金筹集是可持续推进老旧小区改造工作的核心问题，老旧小区改造应本着“谁受益、谁出资”原则，结合实际，完善财政奖补、市场运作、居民合理分担等多渠道资金筹措机制，加强对社会资本的吸引力度。

#### 1. 发挥财政资金引导作用

整合好、利用好财政资金，充分发挥财政资金在基

础类改造的保障作用和完善类、提升类改造的引导作用。深圳明确提出对社会资本投入且改造后达到一定标准条件的完善类、提升类改造项目，按照2万元/户的标准补贴居民，专款专用于该改造项目。此奖励补贴政策将会有效吸引社会资本参与改造，撬动社会投资投入，但目前还需要尽快制定具体操作实施细则。

### 2. 加大政府专项债投入

地方政府专项债券依托政府信用，具有融资期限长、融资成本低的优势。从2020年至2022年，城镇老旧小区改造专项债券项目发行规模逐年增长，正在成为推进城镇老旧小区改造项目的重要资金来源。债券偿债资金来源主要包括项目自身直接产生的收益、配套商业运营、停车费、充电桩、广告费、物业费等收入。从深圳市老旧小区改造投入资金构成来看，近年来几乎很少通过专项债投入进行改造，为降低政府财政负担、缓释财政压力，应将老旧小区改造项目纳入政府专项债券重点支持范畴，通过发行专项债券筹措改造资金，并在已有的老旧小区改造内容上进一步创新收益模式，合理让利于社会资本，引导社会资本积极参与。

### 3. 加强金融服务支持

银行贷款是城镇老旧小区改造中常用的债务融资方式，其中政策性或开发性银行贷款还具有融资成本低、融资期限长等优势。结合深圳改造实际，应加强金融服务保障，鼓励金融机构按照市场化、法制化的原则，开展产品和服务创新，依法合规对实施老旧小区改造的企业和项目提供信贷支持，根据项目运营周期、还款现金流、借款人能力等情况，合理确定贷款期限和贷款利率。积极推进政银企战略合作，签署战略合作协议或深化合作框架协议，重点保障贷款资金供给以及构建金融合作模式，充分保障资金总量供给，给予贷款利率优惠，支持社会资本参与城镇老旧小区改造。例如北京市住建委印发《关于引入社会资本参与老旧小区改造的意见》，明确提出“支持社会资本通过项目融资、公司融资等方式向开发性金融机构、商业银行等金融机构申请中长期贷款。”“社会资本参与老旧小区改造的，对符合条件的项目给予不超过5年、最高不超过2%的贷款贴息”。

### 4. 引导居民出资共建

鼓励居民发挥主人翁意识，承担一定出资责任，按照“谁受益、谁出资”原则，建立共享成果机制，引导居民通过直接出资、使用住房公积金、使用物业专项维修资金、捐资捐物、投工投劳等多种方式参与改造。

#### （五）建立长效管理，提升治理效能

在基层党组织带领下，推动综合改造与社区服务功能同步提升，构建“党委领导、社区工作站配合、业主委员会、物业服务企业共同参与的长效管理机制，引导居民协商确定改造过程中重大事宜及改造后小区的管理模式，共同维护改造成果。”

#### 1. 发挥党建引领作用

坚持党建引领，深入开展“红色物业”建设，指导

街道、社区、物业公司、业委会成立小区党组织，充分发挥党员先锋模范作用，带动各方力量共同参与小区治理。以基层党组织为核心，搭建协商议事平台，畅通沟通渠道，协调居民改造需求，提前发现问题、解决问题，统一居民改造意愿，从源头解决“等靠要”思想问题。

#### 2. 鼓励居民全程参与

老旧小区产权主体多元，居民诉求不一，这需要在改造时培养居民主人翁意识，健全群众参与工作机制，充分调动居民参与的主动性、积极性，使其由被动接受逐步变为有组织地主动参与，鼓励居民参与老旧小区改造全过程管理。改造前问需于民，充分征求居民意愿，改不改、改什么，居民说了算；改造中问计于民，充分发挥街道、社区党组织领导作用，引导居民参与和监督建设实施过程；改造后问效于民，组织开展居民满意度测评，真正实现共商共管共评共享。

#### 3. 实现物业服务全覆盖

鼓励引入专业物业管理，提高专业物业管理覆盖率。对于暂不具备条件的老旧小区，可以选择物业城市统管、社区托管、社会组织代管或居民自管等物业管理模式，确保小区物业管理质量和标准。同时，改造后要制定设施的维护保养和定期检查制度，并督促物业服务企业及时公开财务管理、小区设施设备管理等信息。

#### 4. 推进专业力量进社区

充分发挥专业领域的技术优势，推动专业力量进社区，着力解决联系服务群众“最后一公里”问题，为老旧小区改造建设管理提供全方位专业指导和技术服务，提升老旧小区改造建设质量，激发居民参与改造的主动性、积极性，助力打造共建共治共享的社会治理格局。

## 四、结语

城镇老旧小区改造是一项长期系统性的工程，涉及政府、居民、市场、金融机构等多方利益，政府应充分发挥统筹引导作用，从宏观全局角度出发，审视老旧小区改造牵涉到的一系列工作，以科学合理的手段，调动多方力量广泛参与，并积极优化工作机制和创新配套支持政策，构建老旧小区改造常态化、长效化运行机制。深圳市作为先行示范区，更要充分发挥示范引领作用，探索建设时代高质量老旧小区示范样板，推动共同缔造，完善基层治理，实现以城镇老旧小区改造驱动城市更新可持续发展。

## 参考文献

- [1] 庄惟敏，唐燕.《城镇老旧小区改造实践与创新》[M]. 中国城市出版社，2022.
- [2] 张佳丽，刘杨.《城镇老旧小区改造实用指导手册》[M]. 中国建筑工业出版社，2021.
- [3] 罗思琪，袁北飞.《老旧小区改造可持续发展阻碍因素研究》[J]. 建设科技，2020（12）：23-31.
- [4] 唐申.《社会资本参与老旧小区改造的盈利困境与对策研究》[D]. 北京：北京建筑大学，2022.