

探索老旧小区自主更新原拆原建模式

文 / 孙少峰 深圳市华阳国际工程设计股份有限公司

摘要：城市化进程深入推进下，大量建于二十世纪八九十年代老旧小区面临功能老化、配套不足困境。传统政府主导改造存在资金限制与效率瓶颈，市场化更新导致原住民流失，居民自主原拆原建更新模式成为解决老旧小区更新难题创新途径。国内外典型案例分析基础上构建居民自主更新组织框架与运行机制，提出三方协同、六步推进实施路径，探讨制度保障与政策支持体系。实践证明，原拆原建自主更新模式平衡政府、市场、居民多方利益，提高更新效率，保持社区活力，对城市老旧小区更新具有重要价值与现实意义。

关键词：老旧小区；自主更新；原拆原建；社区治理；居民参与

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2025.18.003

引言

1978年至2023年我国城市化率跃升至66.21%，八九十年代建成老旧小区当前面临结构老化配套不足问题，住建部统计显示全国有22万个老旧小区需改造，涉及4200万户居民。这些问题严重影响居民生活质量，制约城市发展，传统政府主导改造模式资金有限，市场化拆迁造成居民大量流失。原拆原建自主更新模式强调居民决策权，促进共识形成，在政府引导与市场支持下实现老旧小区整体重建，满足居民居住改善需求，维护社区认同感。老旧小区自主更新研究聚焦发展脉络、组织框架、实践操作与保障措施，构建方法论指导城市更新实践。

一、老旧小区原拆原建自主更新的发展脉络

老旧小区采用原拆原建自主更新模式是解决城市更新难题创新实践。

（一）老旧小区面临的困境与原拆原建需求

我国城市里大量老旧小区建于1980到2000年间，状况滞后于现代居住需求，住建部统计全国需改造老旧小区22万个，涉及4200万户，建筑面积近40亿平方米^[1]。这些小区存在结构老化、抗震不足、无电梯等隐患，户型小多在60平方米以下、层高低为2.5-2.8米。基础设施陈旧，水电气管网老化漏水频发，公共空间少，停车位配比低于1:0.3，绿地率多不足15%，养老托幼等配套几乎空白^[2]。简单整治无法根本解决问题，原拆原建能保持社区边界不变，通过重建实现空间品质提升，成为居民迫切需求。

（二）国内外原拆原建自主更新实践经验

老旧小区原拆原建自主更新作为城市更新创新路径，在杭州、北京与广州形成特色样板。杭州浙工新村通过居民自筹资金占89%，实现容积率从1.8至2.1提升；北京桦皮厂胡同8号楼用模块化建设将改造周期缩至3个月，政府居民按68%与32%分担成本；广州花都集群街项目探索“原拆原建、增公服”思路，成为首例业主筹资与政府补贴结合模式^[3]。这些案例展现自主更新在

保持社区稳定基础上，通过政府引导、居民主导与市场参与，构建决策机制与利益分配体系。实践表明，成功更新需要法律保障、多元资金机制、技术支持与精细治理，不仅解决环境老化，更重塑社区治理与邻里关系，激发内生活力，推动城市更新高质量发展^[4]。

二、老旧小区原拆原建自主更新的组织框架与运行机制

老旧小区原拆原建自主更新模式需构建科学组织框架与运行机制，通过主体定位、权责划分、决策协商及利益分配与风险管控，形成多方协同共治体系，确保更新过程高效有序。

（一）居民自主组织的构建与功能定位

居民自主组织作为原拆原建自主更新的核心力量和组织基础，其构建过程遵循“自下而上”路径与“民主参与”原则，充分体现居民主体性与自治能力^[5]。老旧小区自主更新组织一般采用“业主委员会改组扩能”与“专项更新委员会新设”这两种形式，其中前者适用于已有成熟业委会的小区，通过下设更新工作小组来实现功能扩展，后者适用于业委会缺失的小区，通过选举产生专门更新委员会。居民自主组织需要具备法律地位与代表性，其核心功能涵盖组织居民参与决策（如召开业主大会、表决重大事项）、代表居民协商（像签订协议、监督实施）、协调内部利益（例如制定补偿方案、处理特殊问题）、组织参与式设计（比如收集需求、参与评审）以及管理更新资金（包括设立专项账户、监督使用）等方面。以此确保居民在更新中的主体地位，推动更新过程民主化与透明化。

（二）多元参与主体的权责划分

老旧小区原拆原建自主更新属于复杂系统工程，需要政府、居民、开发企业、专业机构以及社会组织等多元主体协同推进，明确权责划分是达成有效协作的重要基础。政府充当“引导者与监管者”角色，负责制定政策、划定更新单元、简化审批流程、监督实施过程以及提供相关支持，不直接干预具体决策事项，居民作为“主体

与受益者”群体，享有决策参与权、利益分配权以及监督权，同时承担配合项目实施的责任。开发企业作为“实施者与投资者”主体，负责项目整体运作、资金筹措事宜、工程建设工作以及风险管理任务，专业机构作为“支持者与服务者”团队，提供技术支持服务、法律咨询服 务以及管理服务内容。社会组织作为“协调者与辅助者”力量，协助进行沟通交流、化解各类矛盾以及凝聚各方共识，通过明确各主体的权责边界，构建“政府引导、居民主导、企业实施、专业支持、社会协同”的治理框架，实现更新过程中的权责平衡目标。

（三）决策协商机制的设计与实施

科学有效的决策协商机制对老旧小区原拆原建自主更新顺利推进具有决定性影响，需要在民主性与高效性、公平性与可操作性之间达成平衡。原拆原建自主更新的决策协商机制构建了“启动决策-方案协商-实施监督”三个环节的完整链条，其中启动决策环节采用严格的“双门槛”表决机制，区别于城市更新与旧村改造的 2/3 标准，老旧小区更新启动普遍要求更高的同意比例，通常需达到业主总人数的 90% 以上且业主持有建筑面积的 90% 以上，部分地区甚至要求双 100% 同意率，以充分尊重业主权益与意愿。方案协商环节实施“分层次协商”策略，将过程细化为“需求收集”（问卷调查、工作坊等多种形式）、“参与式设计”（居民代表全程参与）与“评审修改”（公示、评议、修改等程序性步骤）三个递进层次，确保方案满足居民多元需求。实施监督环节构建起“全过程监督”机制，通过居民监督小组、第三方专业监理、政府部门监管以及信息全程公开等多维度监督体系，对更新全过程实施有效监控，同时引入专业中介机构作为“协商促进者”，协助进行专业技术解读与潜在矛盾调处，有效保障居民知情权与决策权，提升更新过程的民主性与透明度。

三、老旧小区原拆原建自主更新的实践操作

老旧小区原拆原建自主更新在实践层面要遵循系统化操作流程与方法路径，涵盖前期意愿调研以及居民动员等相关工作，包含中期参与式规划设计和资金筹措成

本管理等事项，涉及后期过渡安置以及回迁实施等重要环节，以此确保更新过程能够有序推进并实现既定目标。

（一）更新意愿调研与居民动员

更新意愿调研和居民动员作为老旧小区原拆原建自主更新首要环节，其核心目标是了解居民诉求、凝聚更新共识并形成初步行动组织。科学有效的调研与动员采用“分层递进”工作方法，从初步走访到问卷调查再到深度访谈最后到集体讨论逐步深入开展。初步走访阶段由社区工作者对小区进行全面摸底，了解小区基本情况以及意见领袖相关信息，问卷调查采用“户户到访”方式做到全覆盖，内容包含现状满意度评价即李克特五级量表、更新意愿强度测量也就是 0-10 分量化指标以及需求排序等方面，深度访谈选取不同年龄段与产权类型代表性居民开展一对一访谈，挖掘居民深层次需求信息，集体讨论通过楼栋会议与院落论坛等形式组织居民进行集体对话交流。调研结果经过分析后形成“居民意愿地图”，为后续规划工作提供重要依据。在此基础上选举产生更新工作小组，开展宣传教育与政策解读等工作，动员居民积极参与更新形成广泛共识与行动合力。

（二）规划方案的参与式制定

规划方案的参与式制定作为老旧小区原拆原建自主更新核心环节，直接影响更新后小区空间品质与功能水平。参与式规划打破传统“专家主导”单向设计模式，构建“居民参与+专业引导”双向互动机制，整合居民生活经验与专业技术知识来形成方案。参与式规划包含“需求导入→方案生成→方案评估→方案优化”四个具体阶段，需求导入阶段借助“需求工作坊”由规划师引导居民表达需求形成设计导则，方案生成阶段规划团队制定初步方案户型设计多方面内容，方案评估通过居民代表会议与方案展示会组织进行评价筛选收集反馈，方案优化依据反馈情况进行深化设计完善方案三维模型/VR 展示增强居民对方案理解，平衡不同群体诉求最终形成兼顾宜居性与经济性综合方案（图 1）。

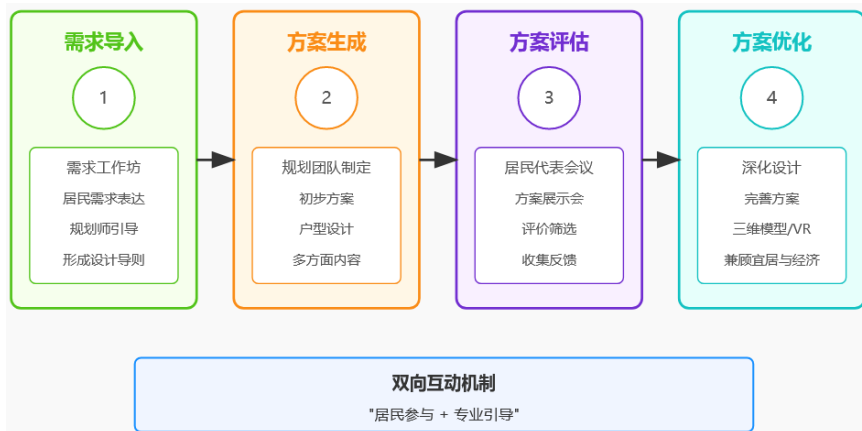


图 1 参与式规划四阶段流程

（三）资金筹措与成本管理

资金筹措与成本管理作为老旧小区原拆原建自主更新的关键保障，直接决定着更新项目的可行性与可持续性。原拆原建模式涉及的投资规模较大，每平方米改造成本通常在4000-6000元区间，使得资金来源与成本控制成为项目成败的核心要素。自主更新的资金筹措机制采用“业主主导、政府补贴”的融资模式，主要包含居民自筹资金与政府专项补贴（通常为每平方米800-1500元）两大来源，完全由业主承担主要建设资金，不依赖开发商投资。此模式下，政府通过容积率适度提升政策为项目创造增值空间，所产生的新增面积全部归业主所有，用于改善居住条件或通过部分变现来平衡改造成本，解决了传统更新中开发商主导可能带来的利益分配不均问题。成本管理方面构建“全周期”成本管控体系，涵盖前期规划经济技术论证、设计阶段限额设计与价值工程、建设阶段招投标管理与过程控制以及后期运营维护成本评估等环节，引入专业造价咨询机构与第三方监理团队，通过业主代表全程参与监督，确保每一笔资金使用透明高效，最大限度控制成本并提高投资效益，实现业主自筹资金的价值最大化。

四、老旧小区原拆原建自主更新的保障措施

老旧小区原拆原建自主更新是个系统工程，它需要有完善的制度保障和政策支持。

（一）法律法规支持与政策创新

法律法规支持和政策创新是老旧小区原拆原建自主更新的基础保障，此保障涉及产权认定、决策机制与利益分配等关键领域。法律层面要修订《物权法》《城乡规划法》等基础法律以明确自主更新法律地位，制定专门的《城市更新条例》来规范更新程序与主体责任，出台地方实施细则用以细化操作规范。政策创新方面推进“六项机制”，产权界定机制可解决老旧小区历史遗留问题，表决认定机制建立“双门槛”规则，依据杭州等地实践经验，表决通常需达到业主总人数的90%以上且业主持有建筑面积的90%以上同意，容积率奖励机制给予适度提升空间（如杭州从1.8提升至2.1），规划调整机制允许合理调整规划指标，税费减免机制实施土地出让金减免与契税优惠，审批简化机制实行“一站式”审批。这些制度创新构建起自主更新的法律保障体系。

（二）政府引导与市场参与机制

政府引导与市场参与机制是老旧小区原拆原建自主更新动力源泉，需构建“政府引导、居民主导、国企代建”互动关系。政府引导涵盖四个方面内容，规划引导是将老旧小区更新纳入城市更新规划体系，资金引导是提供专项补贴（如北京政府出资占比68%），技术引导是编

制技术导则与具体操作指南，示范引导是打造典型案例并推广成功经验。实施主体以市区属国有企业为主，如广州花都城市建设投资集团，按照“原拆原建、增加公服”的规划思路进行实施。居民自筹资金是主要资金来源，如杭州浙工新村项目居民自筹资金约为4.7亿元，占比89%。政府引导和居民主导相结合，既避免政府包揽所带来的财政负担，又防止市场过度主导而导致的利益失衡情况。

（三）社区治理能力提升与专业服务

社区治理能力提升以及专业服务是老旧小区原拆原建自主更新的内生动力和技术保障，社区治理围绕着“四个建设”展开。组织体系建设方面培育业主委员会等自治组织，人才队伍建设方面培养社区带头人与建立“社区规划师”制度，参与机制建设方面设计多层次居民参与平台，文化认同建设方面通过历史文化挖掘增强社区认同感。专业服务包含三个体系，技术支持体系由规划设计与法律顾问等组成服务网络，信息平台体系构建老旧小区基础数据库实现信息共享，教育培训体系开展针对各主体的系统培训提高参与能力。通过社区治理能力提升与专业服务的结合为自主更新提供内生动力与技术保障确保更新过程高质量推进与长期可持续发展。

结语

老旧小区原拆原建自主更新模式代表城市更新精细化阶段创新实践，将物质更新转变为社区营造，他主更新转变为自主更新。多元主体协同机制整合资源，平衡各方利益，实现环境改善与社区可持续发展。该模式面临组织能力受限、专业支持不足等挑战，需加强法律政策与技术支持，形成可推广机制，探索地方特色路径。自主更新作为系统工程需长期创新探索，解决物质层面问题同时重塑治理结构，激发社区活力，实现人与环境和谐，推动城市高质量发展。

参考文献

- [1] 王笑言, 赵雨佳, 张佳丽. 浙工新村自主更新实践探索与机制研究 [J/OL]. 城市规划, 1-7 [2025-06-06].
- [2] 李越, 吴建芳. 城市核心区“小产权”老旧小区自主更新模式研究——以晋江市东环小区为例 [J]. 未来城市设计与运营, 2025, (03): 42-48.
- [3] 刘学良, 李清彬. 积极推动老旧小区自主更新 [J]. 中国金融, 2025, (05): 74-75.
- [4] 邵永威, 戚冬瑾. 老旧小区自主更新的权利构建与规划机制探究 [J]. 城市规划, 2025, (01): 59-68.
- [5] 刘金程, 赵燕菁. 旧城更新: 成片改造还是自主更新?——以厦门湖滨片区改造为例 [J]. 城市发展研究, 2021, 28 (03): 1-6.