



老旧小区改造，怎么改

今年8月，习近平总书记在辽宁考察时强调，老旧小区改造是提升老百姓获得感的重要工作，也是实施城市更新行动的重要内容。要聚焦为民、便民、安民，尽可能改善人居环境，改造水、电、气等生活设施，更好满足居民日常生活需求，确保安全。要加强社区服务，提升服务功能。围绕如何推进老旧小区改造的相关问题，学习时报高端智库版特约请有关负责人、专家、地方领导展开三方笔谈。

软硬兼施同步治理

山东省住房和城乡建设厅城市建设处处长 王 强

老旧小区改造是我国城市更新工作的重要组成部分，也是创新社会治理格局、提升城市治理精细化水平的重要抓手。改造老旧小区，既应改善居住环境和生活设施，也需加强社区服务、提高服务水平。

老旧小区普遍面临物业服务难题。目前，绝大多数老旧小区除了基础设施陈旧失修、人居环境差之外，多数还存在物业管理缺乏、居民物业服务缴费意愿不强、参与治理积极性不高等难题。具体而言：

其一，房屋及其设施设备陈旧失修。老旧小区在开发建设时，受当时规划建设标准低、投入不足等因素影响，建筑规划不尽合理，建筑质量不一而足。加之管理养护不及时、不到位，随着时间的推移，老旧小区的房屋及设施设备陈旧老化，如墙面剥离脱落、楼梯扶手锈蚀严重、楼房顶层防渗防水功能退化、消防设施功能退化等，影响居民生活质量的同时，也带来了很多公共安全隐患。

其二，区域配套设施普遍缺失。比如一些居住生活区在规划建设时主要是为了解决职工的住房困难问题，缺乏必要的生活配套设施。发展到今天，居民活动场所、公共绿地、自行车棚、停车场等设施与居民实际需求相比供求矛盾较为突出，个别小区连垃圾箱、公厕、果壳箱等必要环卫设施也配置不足，加大了老旧小区改造和管理的难度。

其三，环境脏乱差现象十分严重。主要表现为部分老旧小区临街经营用房的物业与产权单位存在经济纠纷，违法建设时有发生；道路保洁不到位，环境卫生差，街巷环境脏乱；小商小贩随意进出小区摆摊设点，无证摊点多、违规占道经营多、车辆乱停乱放多。

其四，社会治安问题较为突出。老旧小区居住成本低，在城市房价高企背景下，聚集了更多居住人口，人员流动性较高，由此给小区治安带来很多隐患。

其五，复杂产权引发管理服务责任推卸推诿问题。老旧小区房屋产权有的属于单位，有的属于职工，部分甚至产权不明，管理服务责任难以界定。由于部分老旧小区物业服务在最初是无偿或由企业承担的，小区居民观念仍然停留在“国家管修、自己管住”的阶段，对物业服务收费持抵触心理。

因此，老旧小区服务管理水平提升应当成为下一步城市治理的重要内容。目前，不少地方已经着手开展摸底、调查、规划、建设等工作。应当提前设计、同步考虑好后期管理服务的长效机制，不但应防范建设与管理脱钩的问题，还应利用这一难得机遇同步推进基层整体治理服务水平的提升。

引入城市更新理念推进城市发展和居民生活同步提升。城市更新包括

两个方面内容：一是建筑、基础设施等硬件的提升和完善；二是居民参与活力的激发和引导。如果说老旧小区整治依然以危房、架空线、基础设施、信息化等硬件治理为主的话，社区更新则是将社区发展的规划设计、开放参与理念、沟通协调机制、居民多元参与等软件纳入其中，更为注重推动社区居民就业及经济协作、社区商业机会、社区社会组织的培育与运营等，进而推动社区公共空间打造、共享空闲设计，推动形成社区社会生活共同体，最终将社区发展落到实处。

因此，改造应结合规划及资源状况，及时进行包括老旧小区在内的街区单元划分，完成街区规划设计，分类推动更大区域的街区更新，这样既能够直接提高这部分群众的日常生活质量，也有利于提升城市整体品质，还开拓了城市发展投入新领域，是民生、民心、经济“一举三得”的综合发展项目。

城市老旧小区管理服务提升需综合施策、多方整合资源。老旧小区改造离不开资金的支持，政府应当投入必要资金资源改造提升小区环境，配备必要设施设备，指导居民自治。街道应充分尊重居民意愿，激发小区治理活力，分类推动产权单位、居民、物业服务机构协作协同。基层党组织应当引领企业和居民、产权单位搭建多元协商平台，协调沟通平衡各方利

益。居民可民主选举居民代表，建立小区自管会，选聘监管物业服务机构，并承担服务费用。物业服务机构需合理合规运营，通过开展个性化服务增加收入，开源节流、持续服务，从而建立起小区后续长效管理机制，提升基层治理的整体水平。

与此同时，相对小区新建而言，老旧小区改造提升、街区更新涉及更为多元的部门、机构与人员，在推动中会面临特定矛盾与问题，例如政府投入大、企业介入性不足、居民参与意愿不高、服务付费意识缺乏、社会资本培育困难等。基于此，在老旧小区改造、街区更新中，应在实地调研分析基础上，分类施策，寻找最大公约数，建构多元主体参与机制，多方整合可用资源，推动街区改造提升。具体地说，改造过程中需加强街区规划设计与管理，保留传统街区文化特色，注重社区商业服务网点、社区小型商铺布局，并考虑未来老龄化的需求。动员外部资本参与，创新多方共赢的合作模式，畅通资方力量参与老旧小区改造的途径。鼓励辖区单位、社区社会组织、居民等多元主体参与，形成政府、市场与社会力量的合力，共同推动街区治理的智能化、绿色化、人性化。以“共建、共治、共享”为目标，实现政府、居民、企业三方各司其职、协同行动，以社会化服务解决老旧小区管理难题。

近年来，老旧小区改造成为城市建设领域的新热点。据统计，2000年以前建成的老旧小区存量接近17万个，涉及居民上亿人、建筑面积约40亿平方米。随着时间推移，未来将有更多小区纳入改造范畴，由此带来的资金需求不单总量庞大，而且还将持续增长。同时，老旧小区改造对建筑行业及其产业链上下游关联行业的发展也将发挥显著的拉动效应，从这个意义上说，老旧小区改造集惠民生与扩内需为一体，既是重大民生工程，更是重大发展工程。

我国改革开放与城镇化发展的历史经验表明，市场主体不仅是城市开发建设的实施者，更是城市经济社会发展的活力与创造力之源。推动社会资本参与老旧小区改造不仅是分担政府财政资金压力的必要举措，更是符合城市发展规律的必然选择。但是，现有老旧小区改造项目高度依赖中央与地方政府财政资金，虽然国家与地方在各类政策中积极鼓励、支持和引导社会资本参与，但社会资本参与的积极性仍然不足预期。

从社会资本视角来看，制约其参与积极性的症结，除该类项目特有的产权关系复杂与实施难度较大之外，更为关键的问题是项目盈利空间有限，以及相关政策与配套机制不健全所导致的对投资风险的顾虑。

当前，老旧小区改造项目的盈利能力主要受限于改造内容单一且公益性强的特性，以及改造项目零散、不成规模。老旧小区改造项目多以改造小区建筑本体、公共设施或市政设施等缺乏营利条件的对象为主，其公益性定位尽管凸显了老旧小区改造的民生工程属性，但也限制了其作为发展工程的前景。即便在改善与提升类老旧小区改造项目中，现有政策允许利用小区既有闲置、低效利用的资源，开发生活配套与便民服务等具有经营潜力的内容，但因为老旧小区改造项目多以分散、单独的小区甚至以单体建筑或单项工程为立项单元，导致实际可开发资源不足或难以达到经济可行规模。而且，目前的老旧小区改造主要偏重居住性功能完善，这在某种程度上使老旧小区改造项目与周边城区的整体发展脱节，项目建设难以享受规模经济和区域协同发展红利，同时也限制了市场主体的成本控制与盈利能力。

此外，虽然各相关部门在近年来加紧了老旧小区改造相关制度建设与机制配套，但在金融市场、规划管理、建筑法规、项目管理等环节尚未针对老旧小区改造开放“绿灯”，且通过税收或基于项目成效的激励机制尚不健全。对社会资本而言，投资的不确定性风险依然存在，加上老旧小区改造项目组织实施与投资回收周期较长的特点，令社会资本在参与机会面前犹豫不决。

客观来说，引导社会资本参与老旧小区改造，必须激发其内在驱动力。目前，以城市有机更新与老旧小区改造为主线的城市开发建设方向已经明确，应引导社会资本根据这一方向自发调整盈利诉求，从“短频快”转向“久续稳”，从地产开发商向城市运营商与服务商转变。同时，需充分用好市场这一看不见的手的作用，以满足社会资本对合理盈利的诉求，并以市场机制推动各主体自发调节、理性决策和自主创新。

具体地说，一是大力拓展老旧小区改造项目的盈利空间。可充分利用小区既有的土地、建筑、设施等资源，以挖掘经营潜力为导向鼓励改造内容多元化，并将改造项目

社会资本有序参与

北京建筑大学城市经济与管理学院副教授 丁 锐

与群众急需的康养、幼育、医疗、零售、餐饮、文娱、停车、物业管理等生活服务与消费需求紧密结合。同时，可探索片区改造开发模式，即鼓励多项目打包，并与周边城区的综合发展计划相结合。以片区开发实现可开发资源的整合，以统一规划优化区域内业态结构与空间布局，以业态创新盘活资源利用潜力。例如以强调职住融合的创新城区为模板，发挥老旧小区的内城区区位优势，发展共享办公、轻办公、电商驿站、人才社区与长租公寓等新兴业态。以老旧小区改造为契机，在城区尺度上通过资产运营为社会资本创造长期稳定收益，切实提高区域内居民生活品质，提升群众对改造项目的获得感。

二是加强金融政策倾斜，提振社会资本投资决心。从国开行运用借贷便利工具实现对“棚改”的巨大推动作用可知，长期低息贷款对社会资本投资城市开发建设具有显著的激励作用，因而可充分发挥金融调控工具对服务老旧小区改造的重要作用。

三是借力优化营商环境的改革大势，明确并加大对参与老旧小区改造的市场主体合法权益的保护力度，并在市场准入、规划立项、建设审批、竣工验收、资产移交等项目推进的关键环节上落实放权、简化与服务措施。此外，用足税收与企业信用的激励作用，推动建立老旧小区改造项目在质量、成效层面的良性竞争环境，进一步坚定社会资本的信心和自我优化的动力。

四是搭建广泛参与、协同高效的沟通决策平台。统筹协调多方资源与诉求，为社会资本参与提供便利，是政府以提升社会基层治理水平为抓手，实现助推社会资本投资决策的有效途径。

总体来说，老旧小区改造的本质依托于“共建、共治、共享”的城市建设与管理理念，这也是利用市场杠杆撬动社会资本参与老旧小区改造的支点。

公众参与共商共治

北京市海淀区西三旗街道党工委书记 王世松

老旧小区由于建设年代久远，建筑结构老化、小区环境恶劣、公共服务设施缺乏，存在较多安全隐患。因此，老旧小区改造已经成为城市更新的重要内容，也是落实以人民为中心的发展思想的重要载体。

当前，在老旧小区改造过程中，特别是在多主体协同中还存在诸多突出问题。一是资金需求巨大。目前，老旧小区改造的资金来源主要是财政资金，虽有社会资本投入，但总量极小。但老旧小区整体改造所需资金体量庞大，巨量投入仅靠财政资金难以实现。同时，老旧小区改造涉及多元利益主体，各利益相关方均应履行相应职责，因而需建立市场化渠道，并通过改造和运营相结合的方式解决资金问题。二是多元利益难平衡。老旧小区改造涉及包括政府部门、产权单位、物业管理公司、全体居民、居民各类自治组织、实施主体及施工单位等多元主体，各方因利益诉求差异、信息不对称等因素极易产生冲突，阻碍多方协同进程。基层政府在推进老旧小区改造过程中，直接面对各利益主体，在多元协同参与、社区共治治理上起到核心作用，但基层政府事权受限，推进多元主体协同还需更多高层级部门共同介入。三是群众工作难度较大。老旧小区改造涉及每

一户居民的切身利益，但在整个改造过程中，小区居民的实际参与有限，对话不足，多主体间很难建立足够的信任，同时还存在个性化的诉求和矛盾，导致居民工作成为老旧小区改造中的重点和难点。尤其在涉及入户下水改造、加装电梯等事项上，不同楼层居民的利益诉求常常存在冲突，居民工作能否做通成为改造项目能否实施的前提，也影响着老旧小区改造是否能减少遗留问题、实现效益最大化。四是后期运维薄弱。大多数老旧小区物业管理都处于较低水平，因小区历史原因、居民对物业不满意等导致物业费收缴率低，继而物业管理又愈来愈差，陷入恶性循环。老旧小区改造后，如果物业管理一如既往不到位，就容易造成改造效果难以持续，投入大量资金改造后的小区逐渐失序，将大大削弱居民获得感，激发民众不满情绪，影响老旧小区改造工作的社会效益。

因此，在老旧小区改造中，应创新举措推动多元主体协同参与。

搭建城市更新工作平台，畅通多主体协调路径。可建立工作专班，实现程序畅通，涉及的相关部门均纳入平台协同工作，形成定期工作调度机制，及时协调解决瓶颈制约，加快各项审批审查工作进度。同时，可加大项目统筹，将老旧小区改造清单外涉

及的地下管网工程等相关主管单位也纳入平台，方便及时对接需要改造维修的隐蔽工程，尽量做到同步实施，一次改造解决多个问题。

明确各方责任，督促产权主体积极参与。需对老旧小区改造中涉及的各项利益主体建立责任清单，明确产权单位应尽职责。通过高位协调、多方沟通等形式，达成共识，持续督促产权单位积极参与老旧小区改造，履行好主体责任，主动作为、筹集资金、调配资源，积极配合推进改造工作。

拓展资金来源渠道，激发社会资本参与积极性。可以探索更多社会资本参与模式以解决资金不足的难题，同时解决后期市场化运营问题，其关键点在于政府让利和企业微利，盘活各类资源。可将小区公共空间利用经营与物业服务打包，让社会资本通过投资改造获得小区公共空间和设施的经营权，提供物业服务和增值服务。还可以考虑支持更大规模的老旧小区“打包”，不局限于老旧小区内部，可将老旧小区外围的部分城市公共空间一并纳入，统筹盘活闲置资源，引入规模化实施运营主体，由市场主体负责全过程投融资、设计、建设、运营、后续维护等工作。

加大公众参与力度，引导居民共商共治。在老旧小区改造过程中，应建立居民自治组织构建的沟通平台，

如居民议事厅、零距离理事会、老旧小区改造临时党支部等，并在公众参与中起到主导作用。从立项到方案，再到实施和后续运营全过程，都应充分组织居民参与。由在民生需求最前线、最了解小区情况的社区党组织书记或居委会主任发挥牵头作用，搭建政民沟通桥梁，充分调动居民代表的模范带头作用，增强社区居民的参与意愿。

坚持全链条统筹，完善规建管一体化。老旧小区改造的前期规划、中期建设和后期管理运营是一个统一整体，不应割裂开来。应坚持一体化考虑、全链条统筹，在规划设计阶段就应充分考虑后期运营管理的相关要求，鼓励选择有运营维护能力的实施主体、施工单位，由其一体化承担设计、施工及后期运营、物业管理等工作，减少多头主体衔接问题，保障老旧小区改造的完整性和可持续性。

秉持开放理念，促进资源向社会开放。老旧小区改造应放在整个城市片区城市更新的大背景下统筹推进，不能只囿于老旧小区内部，秉持开放的理念重新审视老旧小区及周边城市区域可利用的潜在资源，通过老旧小区改造，促进资源合理化分配。如小区周边闲置空间可以纳入改造，为居民补充便民设施，也可对周边开放，一方面增加运营收益，另一方面也可弥补城市公共服务设施的不足。