

# 第 1 章



绪论：新时期老旧小区改造的工作  
开展

城市更新是我国城市高质量发展和经济发展方式转变的重要抓手<sup>[1-4]</sup>。2020年，党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》明确提出要实施城市更新行动，对我国下一个阶段的城市建设工作作出了重要的方向指引和战略部署<sup>[5]</sup>。城市更新作为一项系统性、综合性工作，包含老旧小区改造、低效工业用地盘活、历史地区保护活化、城中村改造等多种类型，并日益强调政府、市场、市民、专家、社会组织等多元主体在治理中的分工协作。在城市更新系列行动中，城镇老旧小区改造是满足人民日益增长的美好生活需要、实现“惠民生，扩内需”目标的重要工程。

新时期，我国愈加重视老旧小区改造工作（表 1.1）。2015 年中央城市工作会议明确“以人民为中心”的城市发展思想，提出“深化城镇住房制度改革，加快老旧小区改造”；2016 年，中共中央、国务院印发的《关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》提出“有序推进老旧住宅小区综合整治”“完善城市公共服务”；2019 年以来，国务院召开的多次重大会议均提出要大力推进老旧小区改造提升工作，例如 2019 年 6 月，国务院常务会议明确了“加快改造城镇老旧小区是重大民生工程和发展工程”；2020 年，《国务院办公厅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）印发，明确了城镇老旧小区改造的总体要求、目标任务以及政策机制，全国各地老旧小区改造加速推进。据住房和城乡建设部统计，2012 年至 2022 年的十年间，“全国累计开工改造老旧小区 16.3 万个，惠及居民超 2800 万户”<sup>[6]</sup>。根据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》和《“十四五”公共服务规划》，到 2025 年，我国要“完成 2000 年年底建成的 21.9 万个城镇老旧小区改造”。2024 年 8 月，住房和城乡建设部相关司局负责人对建立房屋养老金制度进行权威解读，提出由个人账户（住宅专项维修资金）和公共账户（政府负责）共同构成房屋养老金来源，用于保障房屋全生命周期的安全。其中“个人账户资金按照住宅专项维修资金管理规定，专项用于住宅共用部位、共用设施设备保修期满

后的维修和更新、改造。公共账户资金主要用于房屋体检和保险等支出”<sup>①</sup>。

表 1.1 2019 年以来党中央、国务院对老旧小区改造提出的主要工作引导

时间	名称	老旧小区改造相关内容
2019 年 6 月	国务院常务会议	部署推进城镇老旧小区改造工作，顺应民意改善居住条件，推动建立长效管理机制
2019 年 8 月	中共中央政治局会议	实施城镇老旧小区改造、建设城市停车场等补短板工程，将加强城市民生基建补短板作为经济的重要发力点
2019 年 12 月	中央经济工作会议	加强城市更新和存量住房改造提升，做好城镇老旧小区改造
2020 年 4 月	中共中央政治局会议	实施老旧小区改造，加强传统基础设施和新型基础设施投资
2020 年 7 月	《国务院办公厅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）	明确提出“十四五”老旧小区改造任务，要求“建立改造资金政府与居民、社会力量合理共担机制”，“加大政府支持力度”，标志着我国老旧小区改造工作进入全面加速期
2021 年 3 月	《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》	加快推进城市更新，改造提升老旧小区等存量片区功能，推进老旧楼宇改造，积极扩建新建停车场、充电桩
2021 年 12 月	国家发展改革委等《“十四五”公共服务规划》（发改社会〔2021〕1946 号）	“全面推进城镇老旧小区改造，重点改造完善小区配套和市政基础设施，提升社区养老、托育、医疗等公共服务水平，推动建设安全健康、设施完善、管理有序的完整居住社区。”
2021 年 12 月	《住房和城乡建设部办公厅 国家发展改革委办公厅 财政部办公厅关于进一步明确城镇老旧小区改造工作要求的通知》（建办城〔2021〕50 号）	“不少地方工作中仍存在改造重‘面子’轻‘里子’、政府干群众看、改造资金主要靠中央补助、施工组织粗放、改造实施单元偏小、社会力量进入困难、可持续机制建立难等问题。”提出要“把牢底线要求，坚决把民生工程做成群众满意工程”，并“发挥城镇老旧小区改造发展工程作用”
2022 年 7 月	住房和城乡建设部、国家发展改革委《“十四五”全国城市基础设施建设规划》（建城〔2022〕57 号）	“完善城镇老旧小区停车设施”“统筹加快推进城市燃气管道等老化更新改造，做好与城镇老旧小区改造、汛期防洪排涝等工作的衔接，推进相关消防设施设备补短板。”
2023 年 7 月	住房和城乡建设部等《关于扎实推进 2023 年城镇老旧小区改造工作的通知》（建办城〔2023〕26 号）	“扎实抓好‘楼道革命’‘环境革命’‘管理革命’等 3 个重点”“着力消除安全隐患”“加强‘一老一小’等适老化及适儿化改造”“开展‘十四五’规划实施情况中期评估”

资料来源：作者根据相关政策整理。

① 参见：[https://www.mohurd.gov.cn/xinwen/gzdt/202408/20240827\\_779752.html](https://www.mohurd.gov.cn/xinwen/gzdt/202408/20240827_779752.html)。

## 1.1 我国老旧小区改造面临的痛点难点问题

据住建部统计，截至2021年，我国建成区面积约达6.2万 $\text{km}^2$ ，城乡房屋建筑约达6亿栋——住区作为承载城市居住功能的基本空间要素，占城市空间的比重大，存量更新的潜力和挑战巨大<sup>[7]</sup>。由于2000年年底建成的住宅普遍面临着建筑本体老化、基础设施薄弱、配套设施不完善等问题，老旧小区逐渐成为城市内部居住环境品质较差的区域，越来越难以承载老百姓的美好生活需要，因此城镇老旧小区改造成为我国城市更新的重要组成部分。

国家层面对城镇老旧小区的系统性定义源自2020年，《国务院办公厅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）指出：“城镇老旧小区是指城市或县城（城关镇）建成年代较早、失养失修失管、市政配套设施不完善、社区服务设施不健全、居民改造意愿强烈的住宅小区（含单栋住宅楼）。”不同城市根据本地情况，也出台了一些细化界定和工作规定，如《北京市老旧小区综合整治工作实施意见》（京政发〔2012〕3号）明确，老旧小区整治范围是“建设标准不高、设施设备落后、功能配套不全、没有建立长效管理机制的老旧小区（含单栋住宅楼）”。

从全国实践来看，当前的老旧小区改造方式主要可以分为“综合整治”和“拆除重建”两类。综合整治包括住宅楼本体综合整治和小区环境综合整治；拆除重建指经鉴定，建筑质量不具备维护价值或维护成本过高的住宅，可采取原拆原建、局部拆建、拆除后原地安置的改造方式加以更新。全国老旧小区改造的大力推进解决了不少群众的“急难愁盼”问题，但老旧小区改造仍然面临着以下多方面挑战。

（1）**存量更新任务重**。1981—2017年期间，我国住宅竣工面积达470亿 $\text{m}^2$ ，2000年以前建成的，即楼龄20年以上的住宅面积总共约230亿 $\text{m}^2$ ，近百亿平方米的老旧小区具有更新诉求。随着时间的推移，2000年以后建成的近200亿 $\text{m}^2$ 的住宅中，房屋结构安全隐患、性能落后及设备老化等问题也会逐步显现，将陆续形成新一批的“老旧”小区。大规模、常态化的住区更新成为未来城市发展的重大挑战<sup>[8]</sup>。从北京全市的存量资源与更新任务看，北京存量建筑的地上建筑规

模约 10.65 亿  $m^2$ ，其中以建于 2000 年之前的城镇老旧小区、危旧楼房等为主的老旧住房更新改造是北京城市更新的主要任务，涉及总用地规模约 178  $km^2$ 、总建筑面积约 1.28 亿  $m^2$ <sup>①</sup>。

(2) 资金投入平衡难。老旧小区改造是一项需要长期投入的民生保障性工程，资金需求量大。当前以公共资金投入为主的推进方式给政府带来了巨大的财政压力，并且一些项目在投入大量的财政和管理成本后，似乎依旧难以保障老旧小区的未來可持续维护。为了改变“政府干群众看”<sup>②</sup>、改造资金主要靠中央补助、施工组织粗放、改造实施单元偏小、社会力量进入困难、可持续机制建立难等一系列老旧小区改造问题，各地都在积极探索吸引社会资本投资、鼓励居民出资等新途径。但是老旧小区改造中资金投入的“成本-收益”难以平衡，以及无法获得必要的经济利润回报等客观现实，在极大程度上制约了社会资本的参与意愿。

(3) 政策机制堵点多。老旧小区改造涉及主体多元、产权关系复杂、实施和审批障碍多样，诸如此类现象都表明相关制度（政策）设计亟待进一步完善。对此，住房和城乡建设部于 2021 年出台了《关于进一步明确城镇老旧小区改造工作要求的通知》（建办城〔2021〕50 号），指出要扎实推进城镇老旧小区改造，探索可持续改造方式，如创新金融支持方式、落实闲置土地利用和存量房屋用途调整等政策，加快形成推进城镇老旧小区改造的政策支持机制。2020 年 12 月至 2024 年 1 月，住房和城乡建设部先后发布了八批次的《城镇老旧小区改造可复制政策机制清单》和二批次的《实施城市更新行动可复制经验做法清单》，以帮助完善政策支持和制度建设，不过实际改造中的痛点难点问题依然长期存在。

## 1.2 社会资本参与老旧小区改造的重要意义

狭义的社会资本通常指企业出资；广义的社会资本则指在政府投资之外，包括各类企业、组织或个人在内的其他各类出资。国内政策提及“社会资本”时，

① 数据来源于北京市城市规划设计研究院城市更新行动计划课题组的“实施北京市城市更新行动计划专题研究”。

② 《住房和城乡建设部办公厅 国家发展改革委办公厅 财政部办公厅关于进一步明确城镇老旧小区改造工作要求的通知》（建办城〔2021〕50 号）。

往往会关联讨论政府和社会资本之间的合作（Public-Private Partnership, PPP）<sup>①</sup>，即政府公共部门与市场主体（企业、专业化机构等）在更新项目中缔结的协作关系。在政府与社会资本所建立的 PPP 模式中，社会资本承担的任务可贯穿于项目设计、建造、融资、运营及维护等各阶段<sup>[9]</sup>。本书将城市更新领域的社会资本定义为：由企业和产权人等提供的空间、资金、技术、服务等各类形式资本的总和。具体到老旧小区改造领域，本书讨论的重点聚焦于国企和民企的市场化参与。由于我国的老旧小区改造已经进入全面提速期，迫切需要吸引社会资本以市场化方式参与小区改造及其后期运营<sup>[10]</sup>，其关键意义在于以下几方面：

（1）拓展老旧小区改造的资金来源。老旧小区改造是民生工程，政府面临着巨大的资金投入压力，如北京 2020 年完工 50 个老旧小区综合整治项目，涉及固定资产投资 12.8 亿元。根据仇保兴、夏磊的分别测算，全国老旧小区改造投入或超 4 万亿元<sup>[11-12]</sup>，如此巨大的资金需求难以仅依靠政府财政资金支持。

（2）提升社区服务能力。老旧小区改造既包括“基础类”改造，也包括满足居民生活便利需要的“完善类”改造，还包括丰富社区服务供给的“提升类”改造——后两者与居民的生活质量持续提升紧密相关。社会资本由于具有较强的运营能力，其介入完善类、提升类改造项目，有利于丰富社区功能和业态，推进完整社区建设。

（3）促进房地产行业转型发展。传统经济增长模式下，开发商主要以高杠杆、高周转的地产开发模式获得利润。但当前房地产市场供求关系已经发生重大变化，各类企业更需要关注存量资产管理和空间更新改造，以精细化的运营来实现物业溢价。老旧小区改造中，市场参与方的利润获取逐渐从“前端开发”向“后端运营”转变，要求企业通过优化社区服务供给、获取居民认可等来提升空间价值，获得经营利润。

---

① 自 2014 年财政部发布《关于推广运用政府和社会资本合作模式有关问题的通知》（财金〔2014〕76 号）后，我国大规模开启 PPP 项目，在激发民间投资的同时也带来了大量政府负债，因为地方政府往往向社会资本承诺固定回报，锁定、固化了政府财政支出。2017 年以后，我国逐步清退、规范 PPP 项目。2022 年 11 月，财政部发布《关于进一步推动政府和社会资本合作（PPP）规范发展、阳光运行的通知》（财金〔2022〕119 号）。2023 年 11 月，国务院办公厅转发了国家发展改革委、财政部《关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》的通知（国办函〔2023〕115 号），成为 PPP 项目新的指导性文件。

## 1.3 社会资本参与老旧小区改造的研究进展

社会资本参与老旧小区改造是实现社区可持续发展的重要途径，近年来关于社会资本参与老旧小区改造的研究及实践快速涌现。相关研究自2019年开始显著增加，主要侧重于实践经验梳理和政策机制完善两个方面，提出应以合理的制度设计降低社会资本的参与门槛，同时通过补偿性、优惠性政策拓展社会资本参与的利润空间。在实践方面，既有研究总结了各地社会资本参与的模式，一方面梳理现实案例中仍存在的项目实施障碍，另一方面探讨如何因地制宜、因时制宜地推进主体合作、资金筹措、管理运营等。在制度构建上，当前研究分析了老旧小区改造中部门分工不明确、配套政策不完善、社会资本介入的激励机制不足等问题，提出要建立体系完备、类型清晰、多维度激励的政策支持机制，减少社会资本参与老旧小区改造的制度障碍。

### 1.3.1 实践视角：老旧小区改造的市场介入方式

如何确定改造资金的合理共担方式、探索多元资金筹措渠道、保障资金投入回报，成为保障老旧小区改造成功的关键所在<sup>[13]</sup>。实践表明，这需要积极引入社会资本，形成产权主体与市场主体的共建共享和长效管理机制<sup>[14]</sup>。对此，各省市已经开展相关探索：山东省将老旧小区改造与外围相关区域或其他改造项目捆绑改造、统筹更新，以此形成“政府引导、市场运作”的融资路径，增强改造项目的经济可行性<sup>[15]</sup>；厦门市通过“居民出资+管线单位投资+财政以奖代补”等方式筹集小区改造资金，并通过“公共收益”等方式建立老旧小区维修资金管理制，鼓励形成项目改造的“自我造血”机制；上海市静安区美丽家园试点小区引入万科物业，采取相邻小区规模化管理的不方式有效降低物业管理成本，并引入智能物业、智慧养老、社区O2O等服务<sup>①</sup>，通过对用户需求的深度开发拓展盈利空间，并逐步渗透物流配送和金融理财服务，以此提升社会资本资金的投入动力<sup>[16]</sup>。

① O2O的全称为online-to-offline。社区O2O又称智慧社区O2O，是指以社区为中心，依托互联网将线上线下资源整合起来，满足社区居民多样化生活需求的消费平台，是一种电商模式与传统服务相结合的新型消费模式。

在各地老旧小区改造中，社会资本涌现出的多样化参与方式，可以从不同角度进行归纳和总结。从主体协作关系来看，建构政府、市场与社会等多主体的协同机制成为普遍探索趋势，刘贵文等将老旧小区改造分为“政府主导改造”“业主自发组织、政府适度支持”和“政府引导、市场运作”三种模式<sup>[17]</sup>；姜洪庆等探讨了市场、社会团体、专业团队等不同社会力量的介入方式<sup>[18]</sup>。在改造模式上，徐峰针对上海老旧小区改造的社会资本参与，总结出“社会资本与小区业主利益捆绑”“商业捆绑开发改造”和“旧区改造+物业管理”三类新型老旧小区综合改造模式<sup>[16]</sup>；姜洪庆等结合广州永庆坊、上海新华路、南京莫愁湖微改造案例，将住区资本分为经济、社会、文化三类，提出多种“资本共享”的老旧小区改造模式<sup>[18]</sup>。在资金筹措上，李嘉珣分析了“政企合作模式”和“社会资本自主维育模式”两种资金筹措路径<sup>[19]</sup>；徐文舸提出政府与居民合理共担改造资金、社会力量以市场化方式参与、金融机构以可持续方式支持等三种投融资机制<sup>[20]</sup>；夏冰洁以杭州为例，细化分析了中央/省级财政资金支持、发行地方债券、市级财政投入、专营单位出资，以及居民和社会资本投入等五种资金筹措举措<sup>[21]</sup>。

### 1.3.2 制度视角：老旧小区改造的配套政策机制

制度一词起源于经济学中对规则的探讨。制度是一种行为规则，规范着社会、政治及经济等各种行为<sup>[22]</sup>。制度之所以重要，是因为在社会生活中，所有人际交往都需要一定程度的确定性和可预见性，而制度和规则对于形成稳定预期和维系社会的行为秩序起到了至关重要的作用<sup>[23]</sup>。良好的制度设计可以对参与老旧小区改造的社会资本起到激励作用<sup>[24]</sup>。吸引社会资本参与老旧小区改造的制度设计，重在找到一种政府、居民与社会资本合作的风险和责任共担机制，通过制度供给实现政府财政压力缓解、居民生活品质提升、市场主体利润获取。

政策机制设计对于老旧小区改造具有重要的推动作用。老旧小区改造工作涉及政府部门多，当前各部门间的责任分工和衔接合作尚不够明确，这一方面带来相关部门的利益协调问题，另一方面也容易导致不同部门的举措成为“政策孤岛”，无法形成管控合力。王彬武从中央、地方两个层级梳理了现存政策法规中有关老旧小区改造的规定和指引，指出我国相关的整体法规体系的可操作性

不足，缺乏高层次、专项独立的法律法规，且地方立法层次低、差异大<sup>[25]</sup>。结合老旧小区改造的具体流程需求，学者探讨了政策法规、建设标准、实施程序、运行管理等方面的可能突破点<sup>[26]</sup>，梳理提出“摸底评估、设立专项、明确主体、程序指引、协商机制、监督管理”等政策流程方法<sup>[27]</sup>。徐晓明认为，为社会资本参与老旧小区改造破除政策障碍，需要从规划调整、组织协调、物业改革及长效治理四方面入手<sup>[28]</sup>。李志、张若竹以广州微改造为例，提出改造内容的增值潜力清单，详细分析在项目实施、资金筹措及后续管理中社会资本介入的具体途径<sup>[29]</sup>；王书评、郭菲提出，要区分项目的“营利性”和“非营利性”，进行分类施策<sup>[30]</sup>。针对北京的老旧小区改造相关政策，冉奥博等构建出“干预点—政策类型—干预环节”的分析框架，发现既有政策多为环境型和引导型，由此建议加大供给型和需求型政策配比，增强对社区公共空间和社区服务的关注，并建立老旧小区改造前后的“双评估”机制<sup>[31]</sup>。

由上可见，学者们普遍认为激励性的政策供给能够提升社会资本参与老旧小区改造的积极性。为了给社会资本提供稳定的经济效益预期，一方面，可以适度放宽老旧小区改造的规划限制，如允许低效用地功能转换或功能兼容、增加运营收益补贴更新改造成本、提升实际产权面积的总效用等来构建补偿机制<sup>[32]</sup>；另一方面，支持老旧小区改造项目以银行贷款、资产证券化、REITs、担保、改造基金等多元方式融资，或通过财政补贴、税收优惠、风险补偿等措施给予直接金融支持<sup>[20-21]</sup>。

总体上，现有研究在社会资本参与老旧小区改造的模式经验和政策支持方面已有一定探索，初步构建了对不同主体、不同改造内容实践的系统化认知，揭示了已有政策在体系层次、可操作性、流程精简程度与完整性等方面的待完善之处。然而，现有研究对实践案例的分析也还存在大多缺少理论解释或理论与案例讨论相脱节等情况；同时，对于不同类型社会资本如何参与，以及不同更新模式下的具体资金筹措、使用及回收机制等的讨论仍较为有限。因此，本书尝试将“成本—收益”理论应用到老旧小区改造的案例、制度困境剖析和政策探寻之中，在既有研究基础上进一步寻找吸引社会资本参与的制度激励路径。

## 1.4 成本-收益：社会资本参与北京老旧小区改造的实证分析

本书围绕“如何激励社会资本参与老旧小区改造”这一问题，从社会资本参与的需求和问题出发，立足经济视角辨析社会资本不愿参与老旧小区改造的关键原因——“成本-收益”平衡难以达成，以此构建分析社会资本参与老旧小区改造的动力模型。聚焦北京老旧小区改造领域的社会资本参与行为，本书着重探讨“国有企业”和“民营企业”两类主体在老旧小区改造中的参与情况及盈利方式。通过对北京老旧小区改造的实证研究，本书将具体剖析代表性案例中社会资本参与老旧小区改造的“成本-收益”构成，揭示影响社会资本参与积极性的关键制度因素，据此形成“成本-收益”视角下的政策激励措施体系并给出相应的制度设计建议。

北京作为我国首都，正在以“首善”标准推进城市高质量发展，这在全国具有重要示范意义。2017年，《北京城市总体规划（2016年—2035年）》获中共中央、国务院批复，首都规划事业迈入存量提质和精细化治理的新阶段。相比其他城市，北京城市更新既面临超大、特大城市转型发展的共性挑战，亦有首都城市建设的独特诉求，是千年古都的保护更新，是践行新发展理念、响应国家战略的首都更新，是建设规模自我约束下的减量更新，是满足人民对美好生活的向往的治理更新。

老旧小区改造是北京市城市更新工作推进的重点类型之一<sup>①</sup>。自2012年《北京市老旧小区综合整治工作实施意见》出台以来，北京老旧小区改造工作已经由试点探索进入全面推进阶段。但由于北京老旧小区存在存量物业产权格局分散、物业管理水平较低、失管弃管现象严重等问题，居民和产权单位的更新意

---

①《北京市城市更新条例》于2023年3月1日起施行，该条例将城市更新分为以下几类：（一）以保障老旧平房院落、危旧楼房、老旧小区等房屋安全，提升居住品质为主的居住类城市更新；（二）以推动老旧厂房、低效产业园区、老旧低效楼宇、传统商业设施等存量空间资源提质增效为主的产业类城市更新；（三）以更新改造老旧市政基础设施、公共服务设施、公共安全设施，保障安全、补足短板为主的设施类城市更新；（四）以提升绿色空间、滨水空间、慢行系统等环境品质为主的公共空间类城市更新；（五）以统筹存量资源配置、优化功能布局，实现片区可持续发展的区域综合性城市更新；（六）市人民政府确定的其他城市更新活动。