

政府引导社会资本参与老旧小区改造问题研究 ——为“旧”小区添“新”动力

冯文超, 张胡前

西南民族大学公共管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2023年4月11日; 录用日期: 2023年4月24日; 发布日期: 2023年5月31日

摘要

政之所兴, 在顺民心。老旧小区改造与居民的切身利益紧密相关, 老旧小区改造是推进新型城镇化、建设现代化城市和促进经济高质量发展的重要举措, 是涉及民生、社会进步和社会治理现代化的重要项目。通过分析社会资本在参与老旧小区改造所面临的主体协调、准入门槛、融资渠道不畅等问题, 从政府转变职能角度形成政府主导的多方协调机制, 明确社会资本的身份认同进而提升老旧小区改造水平, 促进中国式城镇现代化进程。

关键词

老旧小区改造, 社会资本, 政府转变职能

Research on Government-Led Social Capital Participation in the Transformation of Old Community

—Adding “New” Dynamics to “Old” Communities

Wenchao Feng, Huqian Zhang

School of Public Administration, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Received: Apr. 11th, 2023; accepted: Apr. 24th, 2023; published: May 31st, 2023

Abstract

The people's aspiration is the direction of the government. The renovation of old community is closely related to the personal interests of residents, and the renovation of old community is an

important initiative to promote new urbanization, build modern cities and promote high-quality economic development, and is an important project involving people's livelihood, social progress and the modernization of social governance. By analysing the problems faced by social capital in participating in the renovation of old community, such as coordination of main bodies, access barriers and poor financing channels, a government-led multi-party coordination mechanism is formed from the perspective of government transformation, and the identity of social capital is clarified so as to improve the level of renovation of old community and promote the modernization process of Chinese towns.

Keywords

Transformation of Old Community, Social Capital, Transformation of Government Functions

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

习近平总书记在党的二十大报告中指出要继续“推进以人为核心的新型城镇化”，为今后一个时期的新型城镇化指明了方向，并且之前在十九届五中全会通过《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》提出了“开展城市更新”、“加强城市老旧小区改造和社区建设”等重要目标。小区是城镇的基本构成元素，具有自己的生命循环期，在现代化强国建设背景下需要不断更新改造。老旧小区改造主要是 2000 年前兴建的老式住宅区，目前大约有二十二万户[1]。老旧小区改造不仅是提高城市生活质量、促进城市经济高质量发展的重要民生工程，也是满足人民群众美好生活需要、拉动内需、促进城市更新和现代化建设的重要内容。

本文试图从政府的角度出发，对老旧小区进行改造，一方面可以减轻政府的资金压力，另一方面也可以促进老旧小区的更新[2]。政府引导的社会资本可以有效地解决城市老旧小区的更新需要，加速促成合理共担机制与长效机制，提高居民的满意度和收益，提高改造质量，提高财政资金使用的效率，助力城镇区域综合承载能力和居住生活品质实现持续性高质量发展。

在对老旧小区改造问题的探讨中，王世福指出，目前在实施过程中，存在着权责不明确，规划目标不明确，利益分配不平衡等问题，因此，必须通过地方立法，给予其必要的执行权和许可权，以及构建一个社会协作平台[3]。余晓艳学者指出，老旧小区改造中社会组织、市场力量、小区居民、社会义工等各方面的参与程度较低，并且现代物业管理服务的缺失是导致社区治理格局尚未形成的主要原因[4]。

综上所述，CNKI 上关于老旧小区改造的相关文献有很多，但总体上，主要集中在老旧小区主体上，而不是注重由政府主导的多方参与。本文把社会资本作为参与老旧小区改造的主要对象，政府在其中承担引导和监管社会资本的作用，确保社会资本的良性发展，对提升老旧小区改造效能和推动城镇现代化进程具有较强的现实意义。

2. 我国老旧小区改造的发展历程

我国在 2000 年以后开始了老旧小区改造项目，在工程的初始阶段是以棚户区类型改造为主。与之相比，拆除重建是目前最常用的棚户区改造模式，这样有利于货币化安置，同时也能刺激土地财政，同时也能得到政策扶持，所以当地政府更愿意采用棚户区的形式进行改造；2009 年，棚户区改造工程已基本

完工。但老旧小区改造是在原有基础上进行的, 与其性质、政策扶持等方面存在着差异, 实施起来困难, 进度缓慢[5]。

2.1. 起步阶段(2007~2011年)

2007年, 原住建部发布了《关于开展旧住宅区整治改造的指导意见》, 首次从全国范围内提出了有关老旧小区改造的建议, 明确指出了老旧小区的改造与完善是城市建设与发展的重要组成部分, 因此号召全国范围内大力推行和推动老旧小区的更新与升级。在此过程中, 基层政府对于老旧小区改造的重视程度相对较低, 无论是在质量还是在数量上都难以达到预定的目标。

2.2. 落地阶段(2012~2015年)

2012年, 北京市出台了一系列关于“老旧小区改造”的文件, 对改造范围、改造内容、资金来源等进行了界定, 为“老旧小区改造”提供了一个规范依据。从那时起, “老旧小区”就成了全国范围内的专门术语, 而老城区的更新也在全国范围内逐渐得到落实。

2.3. 试点阶段(2016~2018年)

2015年年底召开的中央工作会议, 明确指出, 要加快老旧小区的综合改造和整治, 把老旧小区改造提升为国家一级。2018年末, 全国已完成106个老旧小区的改建工作, 这为全国的老旧小区改造积累了丰富的理论和实践经验, 表明中国的老旧小区改造已经到了大规模试验和应用阶段。

2.4. 全面展开阶段(2019年至今)

2019年4月, 国家住建部、发改委、财政部等部门联合印发《关于2019年老旧小区改造工作的通知》, 首次将老旧小区改造纳入城镇保障性住房建设计划, 并在此基础上给予了国家的财政补贴和政策扶持。此后, 全国各地纷纷将老旧小区改造纳入当地政府的年度工作规划, 我国的老旧小区改造工程已全面启动。

3. 我国老旧小区改造规模和常见的老旧小区改造模式

3.1. 我国老旧小区改造规模

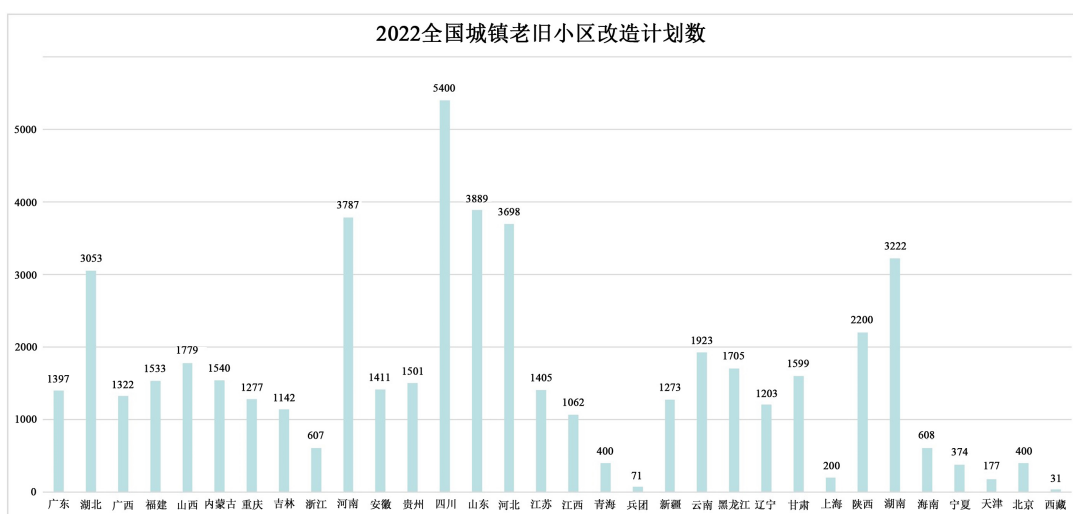


Figure 1. Number of renovation plans for old urban communities in China in 2022 (Data source: Ministry of housing and urban-rural development, PRC)

图 1. 2022 年全国城镇老旧小区改造计划数(数据来源: 中华人民共和国住房和城乡建设部)

《关于做好 2019 年老旧小区改造工作的通知》中明确指出, 老旧小区是指 2000 年以前建成的住宅区。老旧小区由于房屋老化和公共设施落后等原因, 居民的改造意愿强烈并且期望通过改造老旧小区来提升生活品质。

根据住建部 2022 年数据显示, 2022 年全国城镇老旧小区改造计划数总共合计达 51,189 个。在四川、河北、河南、山东省的老旧小区数量都比较多(图 1)。

3.2. 常见的老旧小区改造模式

3.2.1. 维护保留

老旧小区内由于存在一些拥有较久远历史的住宅, 对老旧小区进行改造时应该做好对这些建筑的维护、整改和再利用。如果经调研发现一些建筑历史文化价值高, 并且有满足现代生活需要的功能, 就应该实施相关措施保留其特定功能, 有效维护原有结构和氛围, 运用合理修缮改造的办法, 进而实现其不可再生型历史文化的保护[6]。目前, 国内有一些地方政府明确指出要切实保护老旧小区中的传统格局样貌、世界文化遗产、工业遗产等。

3.2.2. 修缮改造

对于 2000 年之前建设的老住房和老旧园区, 虽然其房屋的设计构造尚未完全过时, 并且基础设施相对较完备, 后续也可以继续居住, 但是这些老旧建筑普遍存在着环境差、公共基础设施常年失修、房屋屋顶或墙面遭到局部破损以及一些其他的问题。针对这些老旧小区不用投入大量资金建设, 可以以原有结构为基础进行完缮改造[7]。完缮改造的项目比较多, 例如: 粉刷墙面、屋顶防水、楼道粉刷装修、台阶修补等等; 对于老旧电缆, 要及时的修缮和更新; 排水、排污管道要及时疏通; 对于服务类设施, 要完善基础设施, 尽量向现代化设施靠拢。

3.2.3. 功能重塑

部分老旧小区建成时间不长, 楼层也不高, 房屋质量差强人意, 就只有小区的地理位置及环境占了一些优势, 但是建筑本体存在着一些不足, 例如: 房屋构造格局不合理、缺乏基础设施等问题。对这些小区进行改造时, 可以保留外墙, 重新改造内部结构实现功能重塑[6]。例如: 改造老旧小区居室、过厅、卫生间等来满足现代人的日常生活需求。部分小区改造也可以适当结合小区实际完善现有功能。例如重新规划老旧小区功能区来进行商用、办公用等。重新设计和规划内部空间, 使其符合现代小区功能标准, 发挥自身区位优势。

3.2.4. 拆迁重建

对于建成时间较为久远的老旧小区, 其本身不具有历史文化价值, 并且建筑质量非常差。部分地区还存在着一些棚户区, 这些房屋极为简陋, 存在公共基础设施配套严重不足、道路狭小拥挤和人口密度大的情况。对于这种老旧小区仅能通过拆除、重建的形式进行改造, 从根本环节解决居民的住房问题, 例如针对连片棚户区, 在此的居民以低保户、低保户边缘和工人等群体为主, 有薪资低、生活较困难和住房条件恶劣等共同特点。针对这种情况, 政府要加大财政投入, 对该片区老旧小区进行拆迁重建, 切实改善居民生活条件。

4. 社会资本参与老旧小区改造面临的困难

4.1. 社会资本的统筹协调能力有限

社会资本难以统筹协调各个利益主体之间的关系。在老旧小区的改造中通常会涉及到的利益主体众多, 包括政府、社区、居民以及市政部门等主体, 甚至在改造过程中会触碰到房屋归属权、物业管理权

等等方面的痛点难点[8]。老旧小区改造过程中存在房地产权、公共空间划分等一系列遗留问题[5], 例如: 在成都浣花小区的老旧小区改造项目实施过程中, 会牵扯到 103 个单元和 1279 户人家, 要同时与众多利益主体进行沟通协调, 其难度不言而喻。然而老旧小区的改造, 也会牵扯到很多市政部门, 比如供电局、自来水厂、污水处理厂、燃气公司等, 这些部门的参与都离不开政府的指导和协调。社会资本作为参与主体之一有一定的局限性, 如果政府部门不能将各个利益主体的对应工作协调起来, 不仅会造成各利益主体之间的矛盾, 而且还会造成资源、财力的过度浪费。

4.2. 社会资本参与的渠道受阻

社会资本在参与老旧小区改造过程中常常会遇到准入限制的阻碍。社会资本要想参与到老旧小区改造中来, 一方面要积极地向当地政府寻求合作招标, 另一方面要了解其中的准入限制和规章制度, 然而在这一环节由于体制机制的硬性要求会磨灭掉许多企业的参与积极性, 最后只有个别企业才通过签署合作协议, 但这样的方式难以形成对社会资本长久的且持续的吸引力。例如, 尽管有些地方已经明确鼓励允许社会资本参与到老旧小区的改造建设中来, 但招标成功的绝大多数仍是国企, 在很大程度上对社会资本有一定的区别对待, 这样会给社会资本的参与积极性带来很大的负面影响。上述情况如果长时间得不到相应的解决, 这将大大削减社会资本参与到老旧小区改造中的积极性。

4.3. 社会资本参与的筹资融资渠道少

截止目前, 政府为社会资本参与老旧小区改造融资提供的金融支持渠道较少, 如果有政府出面为符合条件的社会资本进行担保, 为社会资本提供融资渠道, 能有效提高社会资本参与老旧小区改造的创造性和积极性。例如, 社会资本在申请贷款时, 是在政府的担保下进行审批进行的, 可以提供一定的硬性条件, 同时也可以避免社会资本单独找私立担保公司从而产生的高额担保费并提出反向担保的要求, 能为社会资本融资降低难度, 更有利于社会资本对资源进行有效配置, 提高老旧小区改造质量和效率。

4.4. 社会资本参与的投资收益难以保障

社会资本在参与老旧小区改造中纯依靠改造老旧小区获得的效益很有限, 老旧小区改造后进行管理运营产生的收益才是社会资本可以获得的核心利益, 其中主要有小区中物业管理收费、泊车管理收费以及一些其他的服务型基础设施的收费[5]。然而, 这种收益也存在着不确定的风险和违规的风险, 例如, 老旧小区现有的空间资源的产权归属于不同的单位, 使得社会资本难以对各产权主体进行有效的协调。一些闲置的电动车车棚、地下室的闲置空间、老旧的住宅区等空间资源, 都会因为这些闲置空间的使用权而被限制, 无法进行改造, 从而影响到社会资本的核心利益。

5. 社会资本参与老旧小区改造的对策建议

在新时代城市发展背景下, 要真正使社会资本参与到老旧小区的建设中去, 一方面是要确定并建立一种以政府为主导的、科学的、高效的领导与协调机制, 另一方面就是要实现政府职能的转变, 从“大管家”向“服务者”、“监管者”的角色转变, 要改善和优化社会资本的进入渠道, 从而减轻政府的财务压力。针对以上问题, 本文从社会资本参与老旧小区改造过程中所面临的问题和难点, 给出了一些解决办法和建议。

5.1. 建立以政府为主导的多方主体参与的统筹协调机制

政府作为我国社会服务的主要提供者和社会管理者, 在统筹协调各方主体中起着重要的主导作用。

老旧小区升级改造是一项涉及众多市政部门和多元利益相关者的繁琐的综合性项目工程, 在老旧小区改造过程中需要政府先进行统筹协调机制的顶层设计、实施规划, 通过自上而下的协调整合, 来全面有效推进相关措施实施。

一方面在这一机制中, 政府应发挥“领头羊”作用, 不论是从实施方案之前的前期规划再到后面的改造及综合治理, 各地政府都必须制定一套完整的、全面的设计规划, 以实现利益共享、多方参与、协同双赢的制度体系[9]。另一方面, 在市、区(县)、镇级政府层面, 也应该建立分管机制, 打造地方政府、社区、社会资本、各职能部门等多元主体共同参与的工作平台。对老旧小区的改造项目进行立项、备案, 并在各方同意下, 建立项目备案制度, 通过相应的统筹协调机制确保社会资本的有力参与[5]。

5.2. 适当降低社会资本准入门槛

政府作为我国市场机制的规则制定者和监管者, 在确定社会资本进入门槛的同时, 要适当放宽社会资本的进入门槛。政府在评估老旧小区改造的设计规划及其产生经济和社会效益的前提下, 不仅要制定科学合理的项目实施方案和筹资融资渠道和流程, 还要鼓励和扶持符合规定条件的社会资本以投资者和实施者的身份与当地政府进行分工协作。

政府应积极引进新型的合作方式, 通过政府委托、政府招标、竞争性谈判等多种形式, 构建利益共享、风险共担、全程合作的关系, 最终形成“政府鼓励带动、企业参与融资、居民从中受益”的合作共赢模式[10]。以北京劲松小区为例, 探索社会资本参与“劲松”模式, 以政府为主导, 社会资本参与, 居民议事, 街道、乡、社区参与, 充分发挥社会资本在老旧小区改造中的主体地位[5]。

5.3. 提供多元化融资渠道

为社会资本提供多元化的融资渠道是提升其积极性的关键所在。中央财政部、各大银行、地方财政部门要为社会资本提供专门的财政扶持政策, 把城市中的老旧小区改造纳入按揭贷款的范畴, 要不断创新和完善老旧小区改造融资的体制机制。通过鼓励银行等金融机构主动向参与老旧小区改造的社会资本提供相对利息较低的特殊专项贷款, 支持和鼓励社会资本进行贷款, 缓解社会资本的压力[3]。其中的审批文件由社会资本、政府、社区、街道办事处等主体签署协议来作为凭证要件。以此来调动社会资本参与老旧小区改造的积极性, 形成共建共赢的局面。

5.4. 鼓励盘活老旧小区闲置空地资源

老旧小区中存在着一些闲置空地资源, 然而这些闲置空地资源并没有开发利用起来, 社区可以利用其来吸引社会资本进行投资融资, 打造小区配套的功能区[11]。既要盘活小区内部闲置空地资源, 又要盘活周边现有的土地资源, 例如利用现有的闲置土地, 改造成停车场、养老院、医疗机构、学校、文化中心等等具有公共服务性质的功能区, 不断地为改造之后的老旧小区完善现代化基础设施[12]。政府还应积极转变职能, 将一些权力适当交给社会资本, 建立一个统一的管理平台, 由政府进行统筹监管, 社会资本作为核心主体参与运作, 将公共空间和服务市场化, 促进闲置资源的有效配置利用, 形成一个良性的效益循环[13]。

5.5. 拓宽社会资本合理投资回报渠道

在老旧小区改造过程中会有一些基础设施相对其他老旧小区来说比较完备的小区, 在改造之后能产生比较稳定的投资收益。例如在老旧小区改造后有物业的管理收费、停车费用、闲置盘活产生的效益等等公共服务设施的收费。这些费用大多是由代收的, 社会资本只能通过精耕细作来获得长期的低收益。比如, 北京远景在北京劲松一、二区改造工程, 总投资约 4 千万元, 其后续收益主要来自社区的服务和

运营收入, 包括物业管理费、便民服务设施运营收入、泊车管理费以及社区养老、电梯运营收入, 预计投入资金回收期为 10 年, 从社会资本经营理念上真正实现了“微利可持续”的价值导向。很多老小区都是受地区发展水平、人口流动、区位条件等因素影响的, 不能仅靠小区的资源来实现对社会资金的投入。如果单纯靠政府的财政来进行兜底, 那么政府的财政压力会特别大。政府引导社会资金参与到老旧小区改造, 可以促进“小规模可持续”的价值取向的进一步深化, 需要政府简政放权, 让社会资本运营, 政府作为一个监管者的角色, 这离不开政府和社会资本的双向改变。

5.6. 完善社会资本参与老旧小区改造的相关法律法规和配套政策

自从实施老旧小区改造项目以来, 我国已经在一些地方的老旧小区开始试点探索, 基于保护居民权益和参与社会资本的权益为出发点, 政府应该不断地推动完善老旧小区改造的相关法律法规和配套政策, 在法律层面上确保社会资本参与老旧小区改造地位的有效性和合法性^[14]。通过制定相关的法律、法规, 进一步明确老城区改造的主体、内容、程序、产权归属、技术要求、政策支持等方面, 鼓励和支持社会资本积极参与改造。

6. 结语

习总书记在二十大报告中指出, 要坚持以新发展理念为指导, 以促进高质量发展、推动新发展格局、深化供给侧结构性改革、制定一系列具有全局性意义的区域重大战略。老旧小区的基础设施、自然环境、房屋老化、公共服务等资源都达到了临界承载点。老旧小区改造是一个地区重要的改造项目, 是一个长期的、长远的民生工程, 它会在很短的时间内, 带动投资和消费的快速增长, 从而推动经济的发展。长期来看是一项补短板、利民生、促进城镇现代化的重要措施。

在过去的几年里, 以政府主导型投资进行改造的模式, 已不适应规模庞大的需要, 因此, 政府引导社会资本投入到老旧小区改造中来, 是顺应了时代的趋势。本文建议政府转变职能, 并提出相关的财政政策, 明确社会资本进入的门槛和身份, 并以统一的招标方式, 结合老旧小区改造的特许经营权和通过采取商业租赁等多种激励手段, 引导社会资本参与到老旧小区改造中来, 建立一个稳定的资金收支结构, 探索“社会资本+”发展理念对接后的运营服务、治理, 构建社会资本参与的老旧小区改造平台, 提升老旧小区资源配置效率, 推动中国城镇现代化发展进程。

参考文献

- [1] 姜玲. 共建共治加快城镇老旧小区改造, 着力推进以人为核心的城镇化[J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版), 2021, 34(2): 8-12.
- [2] 董若瑛. 多元共治视角下城市老旧小区改造策略研究[J]. 中国建筑金属结构, 2022(9): 129-131.
- [3] 王世福, 沈爽婷. 从“三旧改造”到城市更新——广州市成立城市更新局之思考[J]. 城市规划学刊, 2015(3): 22-27.
- [4] 余晓艳, 张勇, 赵银侠. 城市老旧小区综合治理问题与对策的实证研究[J]. 长安大学学报(社会科学版), 2020, 22(3): 68-77.
- [5] 徐晓明, 许小乐. 社会力量参与老旧小区改造的社区治理体系建设[J]. 城市问题, 2020(8): 74-80.
- [6] 谢蕊. 城镇老旧小区改造模式与对策分析[J]. 住宅与房地产, 2022(22): 70-73.
- [7] 江曼, 原艺. 为最终使用者服务——从劲松北社区改造谈起[J]. 住宅产业, 2020(5): 43-47.
- [8] 周刚华. 引入社会资本参与老旧小区改造研究——以杭州市为例[J]. 中国房地产, 2020(36): 63-70.
- [9] 李志, 张若竹. 老旧小区微改造市场介入方式探索[J]. 城市发展研究, 2019, 26(10): 36-41.
- [10] 邢华, 张绪娥. 社会企业如何推进老旧小区改造合作生产?——以北京劲松北社区老旧小区改造为例[J]. 城市发展研究, 2022(9): 63-69.

- [11] 董利琴. 探讨老旧小区闲置空间再利用[J]. 建设科技, 2019(7): 78-81.
- [12] 王承华, 李智伟. 城市更新背景下的老旧小区更新改造实践与探索——以昆山市中华北村更新改造为例[J]. 现代城市研究, 2019(11): 104-112.
- [13] 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(6): 17-22.
- [14] 蔡淑频, 周兴文, 马阗. 城市老旧小区改造的模式与对策——以沈阳市为例[J]. 沈阳大学学报(社会科学版), 2014, 16(6): 723-726.