

新加坡组屋定期维修翻新机制对我国老旧小区改造的启示

The Inspiration of Singapore HDB Flats' Regular Maintenance Mechanism to Old Community Renovation in China

黄经南 杨石琳 周亚伦 HUANG Jingnan, YANG Shilin, ZHOU Yalun

摘要 目前我国老旧小区大量出现并且改造困难的一个主要原因是缺乏定期维护的机制。新加坡在其主要的住宅形式——公共组屋的维修翻新方面积累了丰富的经验。通过对新加坡公共组屋定期维修翻新机制的全面分析,针对我国老旧小区改造面临的一些具体问题,从成立专业部门、确定适应城镇化进程的维护周期、建立运营维护机制、确定适应不同类型老旧小区的维修翻新方式、多渠道筹措资金、明晰共有产权等6方面出发提出建议,以期为我国的老旧小区改造规划提供借鉴。

Abstract One of the main reasons for large number of emerging old communities and the difficulty of their renovation is the lack of a regular maintenance mechanism. Singapore accumulated rich experience in the maintenance and renovation of its main residential form, public housing. This paper makes a comprehensive analysis of its regular maintenance mechanism. In view of some specific problems faced by the renovation of the old communities in China, drawing on the experience of Singapore, this paper puts forward some suggestions in the following six aspects: setting up a special department, determining the maintenance cycle to adapt to the urbanization process, establishing the operation and maintenance mechanism, determining the maintenance and renovation methods to adapt to different types of old communities, multi-channel financing, and clarifying the common property rights in order to provide references for old community planning in China.

关键词 组屋;维修翻新;社区规划;老旧小区;新加坡

Key words HDB flats; maintenance and renovation; community planning; old community; Singapore

文章编号 1673-8985 (2021) 06-0120-06 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. sup. 20210617

作者简介

黄经南

武汉大学城市设计学院
副院长,副教授
博士,huangjn73@qq.com

杨石琳

武汉大学城市设计学院
硕士研究生

周亚伦

武汉大学城市设计学院
硕士研究生

0 引言

近年来,随着1990年代住房改革以后集中建设的大批住宅小区开始呈现出不同程度的老化,成为所谓的老旧小区^[1],以老旧小区改造为主的社区规划在各地纷纷展开^[2]。一方面,这些老旧小区不仅影响城市风貌,而且多数设施不齐全或破损,影响居民的生活质量,亟需改造;另一方面,老旧小区居民多为低收入、老人等弱势群体,在社会经济快速发展的同时,如何保持老旧小区的社会稳定成为各级政府面临的全新挑战。因此,社区规划,尤其是老旧小区改造(或更新)规划,日益成为存量规划时代城市地方政府实现经济发展、平衡城市增

长与社会稳定的新工具^[3]。

我国老旧小区的改造任务艰巨。首先,老旧小区规模巨大,截至2019年5月底的摸底调查,需要改造的城镇老旧小区有17万个,涉及居民上亿人;其次,老旧小区改造资金压力巨大,参照各地改造的平均成本,按环境整治、部分整治和全面整治3种改造方式综合测算,全国老旧小区所需改造资金为3万亿元—14万亿元,平均每个老旧小区所需改造资金为1 700万元—8 000万元^[4]。在我国各地财政日趋紧张的情况下,要实现这一目标并不容易。造成老旧小区大量出现并且改造困难的根本原因在于,目前我国的居住小区缺乏一个常规的维修机制,导致

很多老旧小区前期就缺乏日常维修,而目前更新周期将至又缺乏一次性改造经费,且后续维护更没有资金和机制保障的局面。因此,探索适合我国老旧小区的改造维修机制,实现社区的可持续发展显得尤为重要。

新加坡于20世纪60年代开始兴建公共组屋,并将其作为主要的住宅模式延续至今^[5]。公共组屋的定期维修翻新机制,既包括日常维修,也包括定期翻新,在实现改善小区环境、增进社区活力、促进社区可持续性发展等方面做出了很好的示范。本文通过对新加坡公共组屋定期维修翻新机制的全面分析,借鉴其成功经验,结合我国国情,以期为我国的老旧小区更新提出相应的建议。

1 我国老旧小区改造面临的问题

1.1 老旧小区缺乏维修机制

不同于通常的有专门维修基金的商品房小区,我国的老旧小区多数为由原来的单位大院、农民还建房、以前的经济适用房等政府主导建设的小区演化而来^[6]。许多老旧小区在建立伊始就缺乏物业服务,日常维护缺位,兼之没有固定的翻新,因此导致社区的基础设施、公共环境、建筑安全隐患等问题日积月累,逐渐爆发。再加上经济社会转型过程中一些单位倒闭,很多社区失去主管单位,最终沦为无物业管理、无主管部门、无人防物防的“三无小区”,使得这些老旧小区的维护难上加难。

1.2 老旧小区改造缺乏经费保障

在我国老旧小区改造费用基本由政府承担。例如,在全国范围内,老旧小区的改造资金除少数为中央财政专项负担外,多数由地方政府特别是区县一级政府承担,但地方政府的财力往往是有限的,无法满足社区改造的巨大资金需求。具体来说,社区改造一般是区县的建设局(有的地方称为建设委员会或住建局)具体负责,与老旧小区改造相关的是其常规的“城乡社区支出”一项经费。但这一项反映的是政府城乡社区事务的整体支出,除了与社区改造直接相关的“城乡社区规划与管

理”“城乡社区公共设施”“城乡社区住宅”这3项外,还包括“城乡社区管理事务”“城乡社区环境卫生”“建设市场管理与监督”等开支。而其中的“城乡社区管理事务”与“建设市场管理与监督”等往往占据支出的大部分,与老旧小区改造相关的3项反而比例不高。以武汉市经济实力较强的武昌区为例,每年城乡社区基本支出不超过2 000万元,即使全部用于老旧小区改造,也仅能勉强满足一个老旧小区的改造资金需求^[7]。此外,各地在老旧小区改造中,扶持的力度不一致,也给老旧小区改造的实施带来一定的困难。例如在老旧小区增设电梯的项目上,北京补助最高70万元/台,四川、南京、杭州、厦门补助则只有20万元/台,广州、福州补助更少,仅有10万元/台^[8]。因此,在目前各地政府财政紧缩的大背景下,多数地方政府无力承担众多的老旧小区改造资金,导致社区改造规划搁浅或改造不彻底,而社区的后续维护经费更是无从谈起。

1.3 老旧小区产权多元,改造意见不统一

中国的老旧小区种类较多,特征不一,涉及的产权问题也更为复杂,主要分为4种:传统型社区、单位制型社区、商品型社区和边缘型社区(城中村)^[9],其中单位制型社区又可分为政府直管公有住房、单位自管产和行政事业单位作为产权人的社区(见表1)。不同的老旧小区中产权归属不同,产权的复杂性和部分产权争议是当前老旧小区改造困难的主要原因之一。此外,老旧小区居民复杂,以老人和租户居多,诸多小区60岁及以上人口占比达半数以上,租户占比高达约1/3^[10-11]。多数情况下,居民的诉求并不相同,对改造的态度不统一,也为社区改造带来困难。

1.4 社区规划缺乏法定地位

老旧小区规划是以社区改造更新为主要形式的一种社区规划类型,而在我国的城市规划体系中,社区规划并不属于法定规划,因此也并没有定期编制的规定。这与我国对“社区”的理解有关。“社区”一词最初源于社会学,我

国的城市规划长期偏重物质空间规划,因此只有“住宅区”或“居住区”的概念,并没有社区规划的说法。与此相对应,我国发展较为成熟的是居住区规划,作为修建性详细规划的一部分,在我国经历了多年的实践。直到20世纪90年代末,随着多学科交融、规划师对人文的日益关注以及政府社会治理能力提升的需要,社区规划才在我国逐渐起步,但至今并未纳入法定规划。因此,法定地位缺失、保障体系不健全、编制程序不完善,使得老旧小区规划虽然很热门,但实际地位得不到保障,这也是造成目前社区改造困难的深层次原因之一。

2 新加坡组屋定期维修翻新机制的成功经验

2.1 组屋维修翻新的缘起

为了更好地实现“居者有其屋计划”,新加坡政府于1960年成立新加坡建屋发展局(Housing & Development Board,以下简称“HDB”),全面负责新加坡的公共住房规划与建设^[12]。这种公共住房在当地被称为“组屋”,是由HDB统一建设、定价及运营管理,主要面向新加坡普通民众的一种组合住宅形式^[13]。目前,组屋在整个新加坡住房市场中占据80%左右的份额,可以说是新加坡最普遍的住宅类型。

最初建设的组屋是为了解决住房紧缺问题,因此多为小型住宅,面积较小,配套设施也不齐全^[14]。后续的组屋建设虽然逐步完善,但也不可避免地逐渐呈现出老旧状态。为了让旧组屋持续保持房产价值和宜居性,从20世纪90年代开始,HDB开始实行组屋翻新计划,并以此来推动新加坡的旧区改造。

2.2 组织形式

新加坡组屋维修翻新包括日常维修和有计划地翻新两种类型,其组织形式为“政府主导,公众参与,企业承包”。HDB不仅是组屋的规划与建造者,也是组屋的管理者。为此,HDB特设41个公共住宅区办事处来负责组屋的申请登记、租售、维修翻新等工作,作为组屋维修翻新的统筹者^[15]。

表1 不同老旧社区的特点和产权特征
Tab.1 Characteristics and property right characteristics of different old communities

社区种类	产权		特点
	专有部分所有权	公用部分所有权	
传统型社区	归住户所有	社区居民共有	拥有一定当地民俗特色;有历史保护价值;建筑密度较低;建筑材料多样
单位制型社区	政府直管公有住房 单位自管产 行政事业单位作为产权人的社区	住户拥有使用权或承租权;所有权归政府 全民所有或集体所有 住户拥有使用权或承租权;所有权归行政事业单位	归原有单位所有或归原售房单位 拥有一定的基础设施;邻里关系融洽;建筑质量一般;社区管理落后
商品型社区	归住户所有	所有权归住户所有;管理权归物业公司	服务设施较为齐全;居住质量相对其他老旧社区较好;建筑质量较高;有一定的物业服务
边缘型社区(城中村)	所有权归原住户所有;租户只有部分使用权	社区居民共有	缺乏基础服务设施;居住环境较差;建筑质量差,私搭乱建普遍;居住人群复杂

资料来源:笔者自制。

组屋的日常维修养护由专业的物业管理公司承包。对于公共部分的维护, HDB会统一组织物业公司进行管理,这是必须事项。对于室内部分,虽然可以由屋主自由选择,但HDB也会对具有专业资质的承办商进行列表,以供屋主选择。组屋翻新则是由HDB统筹,翻新与否也主要取决于组屋居民自身的意见。HDB在组屋翻新前,会组织所有具备投票资格的家庭参加公开的投票表决,只有75%以上表决票通过,组屋的翻新工作才能开展^[16]。居民意见通过后,组屋的翻新工程将交由社会公司承包,负责组屋翻新工程的实施。翻新工作开展之时,居民还将成立邻里工作委员会,来监督翻新工程的进展以及收集和反馈居民意见,并在预算范围内尽可能满足居民需求。

2.3 维护周期

新加坡组屋坚持“五年一小修,十年一大修”的基本原则。小修是指外立面和室外装修的更新,大修则是指面积增加或功能改善^[17],主要通过短周期的维修和必要的翻新来实现。

新加坡政府规定,每5年要对房屋的外墙、楼梯、公共走廊、屋顶等进行一次清洗或粉刷,每10—14年要对屋顶隔热层、防水层进行一次更新^[18]。但组屋的翻新则是与时俱进的,由于组屋建造年代的不同, HDB对每一代组屋制定不同的翻新计划。从1990年至今, HDB

相继推出主要翻新计划(1989年)、中期翻新计划(1993年)、选择性整体重建计划(1995年)、电梯翻新计划(2001年)、特别翻新计划(2002年)、邻区更新计划(2007年)和家居改善计划(2007年)^[16]、^[19]^[30-32],以适应不同时代组屋的翻新需求。理论上在99年屋契时间内,所有的组屋均可享受两次翻新机会。

2.4 维修翻新方式

组屋的日常维修包括公共部分和室内部分。公共部分包括房屋外立面、屋顶、走廊、楼梯等的维护;室内部分则是指对室内设施的维护和养护,包括空调机、天花板、墙面、视窗、地板、门、水管、水槽和洗脸盆、电气配件和接线等。

组屋翻新则是HDB统一对不同年代的组屋推出的有计划翻新。新加坡政府针对不同时期的组屋推出不同的翻新计划,但由于各翻新计划的受益组屋不同,其翻新需求可能存在共性。因此,不同时期的翻新计划之间,有的互为补充,有的内容相互重叠。概括而言,可总结为3种方式的翻新,包括空间/设施的升级、空间的新增和组屋整体的重建,其中空间/设施升级的具体内容也因空间层面而异(见表2)。

2.5 资金来源

组屋日常维修维护由物业管理公司承包,其资金主要来源于业主或租户。组屋的翻新

则与日常维修不同,若家庭里有新加坡公民(Singapore Citizen,简称SC),则HDB将提供补贴,获益屋主只用承担其中一小部分费用。原则上,公共区域以及组屋单元基本设施的翻新费用由HDB承担,比如中期翻新计划中楼栋和邻里内的公共区域的翻新,家居改善计划中污水管的更换、剥落混凝土的维修等部分。少数翻新须由获益屋主出资一部分,如家居翻新计划中浴室、入户大门等的翻新,需由获益屋主支付5.0%—12.5%的费用,电梯翻新计划也需由获益屋主支付少部分费用^[20]。一般而言,屋主第二次翻新所承担的费用比例比第一次要高(见表3)。若家庭所有成员都为新加坡永久居民(Singapore Permanent Resident,简称SPR),则需由屋主承担翻新的所有费用。

HDB承担的这部分费用主要来源于HDB在售或出租组屋时,从获益中留下的一笔费用,即物业管理资金。考虑到低收入家庭的支付能力,所有的翻新费用先由HDB统一垫付,待翻新工程完成后, HDB再统一计算每户居民需承担的费用,并支持按月付款或动用公积金支付。若翻新方式为整体重建,则居民可以选择获得HDB的全额赔偿或待组屋重建后迁回原址。HDB之所以能承担下组屋翻新过程中的巨额费用,除去售卖或租赁组屋获得的收益外,还归因于政府每年向其提供的低息贷款和资金补贴。

2.6 取得的成就

从1990年新加坡政府推出翻新计划以来,新加坡政府累计拨款33亿新元,获得翻新的组屋单位约24万个^[21]。其中屋龄满40年的约有7万个,而最老的组屋超过50年之久^[22]。尽管年限已久,但大部分组屋并未呈现出破旧之迹。这全得益于新加坡组屋的定期维修翻新机制。在物质层面,维修翻新提供了现代化的设计,改善了组屋的物质环境,打造了更多绿色空间和无障碍设施,以及开辟艺术与历史角落等,提高居民的生活质量,保障居民住房的房产价值,使居民能切实享受城市发展带来的成果。在社会层面,维修翻新营造了一个安全、稳定、融洽的社区氛围,使对社区满意的住户比

表2 新加坡组屋翻新方式
Tab.2 Refurbishment of HDB flats in Singapore

翻新方式		翻新内容
空间/ 设施升级	邻里层面	增设上下车的门廊、增设有顶连廊、升级游戏场、新建健身角、新建街头足球场/篮球场、重建人行道、优化绿化、增设邻里休憩亭/避雨棚
	楼栋层面	重新粉刷外立面、电梯升级、重新粉刷组屋底层/走廊、新设信箱、更换楼栋号码牌、翻新居民角
	组屋单元层面	升级浴室/厕所、提供扶手杆、更换PVC折叠门、更换窗户和格栅、更换垃圾倾倒斗、更换污水管、维修剥落的混凝土、升级供电设施
空间新增		新增杂物间、扩展厨房/厕所
整体重建		旧址重建

资料来源:根据文献[19]30整理。

表3 新加坡组屋翻新资金来源(单位:新币)
Tab.3 Sources of funding for HDB renovation in Singapore (unit: Singapore dollars)

资金来源	标准配套				升级配套				
	1/2/3 居室	4居室	5居室	执行共 管公寓	1/2/3 居室	4居室	5居室	执行共管 公寓	
第一次 翻新	HDB	32 610 (93.0%)	31 365 (89.0%)	30 120 (86.0%)	28 875 (82.0%)	45 570 (80.0%)	40 050 (71.0%)	34 440 (61.0%)	31 035 (55.0%)
	屋主(有新加坡公民时)	2 490 (7.0%)	3 735 (11.0%)	4 980 (14.0%)	6 225 (18.0%)	11 130 (20.0%)	16 695 (29.0%)	22 260 (39.0%)	25 665 (45.0%)
	总计	35 100	35 100	35 100	35 100	56 700	56 700	56 700	56 700
第二次 翻新	HDB	21 405 (61.0%)	20 783 (59.0%)	20 160 (57.0%)	19 538 (56.0%)	27 885 (49.0%)	25 103 (44.0%)	22 320 (39.4%)	20 618 (36.0%)
	屋主(有新加坡公民时)	13 695 (39.0%)	14 318 (41.0%)	14 940 (43.0%)	15 563 (44.0%)	28 815 (51.0%)	31 598 (56.0%)	34 380 (60.6%)	36 083 (64.0%)
	总计	35 100	35 100	35 100	35 100	56 700	56 700	56 700	56 700

注:根据2021年3月底汇率,1新币=4.8879人民币。

资料来源:HDB官网。

例提升至87%^[23],并维系了原有的邻里关系,留住年轻一代,还通过维修翻新过程中的公众参与增强了居民的社区凝聚力和归属感。

3 新加坡组屋定期维修翻新机制给我国老旧社区改造带来的启示

可以看出,新加坡的组屋正是因为有一个常规的维修翻新机制,才能历久不衰。由此,针对我国社区改造中面临的问题,结合我国国情,笔者试对我国老旧社区规划提出以下建议。

3.1 成立全面负责社区改造和后续维护的专业部门

在我国,社区的改造更新大多依靠“××改造办公室”这一临时性政府部门开展,其属于临时性组织,无法保障社区的后续更新问题。一些城市近年开始成立城市更新局来负责城市更新工作,但仍是少数。此外,社区改造涉及面广、内容多,需由相关部门共同协作完成,

而现阶段的部门协作也是社区治理面临的一大难题。新加坡组屋的建设与维护主要依靠HDB这一专业部门来统筹管理,且制定了一系列维护管理制度,保障组屋的持续更新有组织有计划地进行。我国可借鉴新加坡的经验,考虑由城乡规划主管部门牵头,联合环卫、道路、卫生、电力等有关部门建立专门的类似HDB的老旧社区改造更新管理部门,不仅能有效地实现多部门联动和协作,提高改造效率,而且作为管理者,能对老旧社区的改造与后续维护进行统筹管理。同时,针对不同规模、不同质量、不同年代的老旧小区,可提出相应的指导意见和标准,将老旧社区的更新与改造流程规范化。

3.2 确定适应城镇化发展进程的维护周期

我国的老旧社区改造大多伴随整体区域的再开发,或是基于大型城市形象工程而开展。在这种建设背景下,老旧社区的改造多是一次性的,并无后续维护的机制。新加坡的定

期维修翻新机制既包括日常维护也包括定期翻新,其提出的“五年一小修,十年一大修”的翻新原则从政府管理的层面上解决了组屋持续更新的问题。在城镇化快速发展的中国,新加坡“小修”与“大修”的时间周期可能并不适用,但是它为我们提供一个思路:对于老旧社区的更新与维护应当是多次的、长时间的。对于不同城市,可以由上述专门的类似HDB的老旧社区改造更新管理部门,根据城镇化进程的快慢确定具体的更新周期。如城镇化进程较快的城市可以选择“三年一小修,六年一大修”,城镇化进程慢的城市可以选择与新加坡相同的频率,城镇化进程慢的其他城市则可以选择更低的频率。

3.3 建立“政府主导,非政府机构实施,居民监督”的运营维护机制

我国的老旧社区改造多采取自上而下的模式,多依赖于行政力量,缺乏足够的市场参与和居民参与。新加坡组屋虽由HDB统筹组织物业公司进行运营维护,但由于市场获利可观,居民意见得到充分尊重,组屋的维修翻新得到市场和居民的广泛支持,逐渐发展成为一种自下而上的社会行为。在中国可以参照此模式,采用“政府主导,非政府机构实施,居民监督”的形式,使不同社会主体和利益相关方都能参与到老旧社区的运营维护中,并最大限度考虑各个群体的诉求,均衡各方利益。

前文提到建立类似于HDB的老旧社区改造更新管理部门充当管理者的角色。首先,应根据不同的城市现状建立完善的市场运行机制和管理制度,将翻新、运营、维护流程标准化。其次,需制定一定的优惠政策吸引企业进入老旧社区物业管理这一新兴市场。如针对某些难以推行的更新项目,可以制定相应的补偿机制或奖励机制,类似于容积率补偿,企业提供一定的翻新服务后可在其他方面享受一定的优惠政策,以提高企业参与老旧社区更新的积极性。

在运营维护具体实施方面,实施主体应包括两个部分:一是实施改造工程或提供物业服务的公司;二是提供志愿服务的非营利组织,如各种社区团体和组织等。公司根据居民意愿

表4 不同类型社区的维修翻新方式

Tab.4 Maintenance and renovation methods of different types of communities

社区种类	日常维护			定期翻新		
	基础物业	中级物业	高级物业	空间/设施升级	空间新增	整体重建
传统型社区	—	√	○	√	√	○
单位制型社区	—	√	○	√	√	○
商品型社区	—	—	√	√	○	—
边缘型社区(城中村)	√	○	—	—	—	√

注：“√”表示适宜选择，“○”表示有条件选择。

资料来源：笔者自制。

和资金筹措情况,开展相应的社区改造工程或提供不同层次的物业服务。非营利组织则可以和社区、街道一起举办社区活动,帮助营造社区文化,重塑社会凝聚力。

居民作为社区的主人,首先有权选择是否进行社区更新,然后选择社区更新的方案与类型,并提出自身诉求;其次,在翻新过程和后续维护中,监督企业是否按照承诺进行相应改造,或者后续是否完成定期的维护,向政府积极反馈,共同维护社区。从而使老旧小区维护翻新成为自下而上、由内而外的居民行为,而不是纯粹的政府行为。

3.4 确定适应不同类型社区的维修翻新方式

我国许多老旧小区由于缺乏物业管理,日常维护不到位,也没有定期的翻新,因而导致各种社区问题逐渐累积乃至爆发。参考新加坡的维修翻新方式,我国社区的维修翻新也可采取日常维护和定时翻新两种形式,并且对于不同类型的社区,可以采取不同的维修翻新方式。日常维护交由政府认可的物业公司,由它提供基础物业、中级物业、高级物业3种不同层级的物业服务,以适应不同类型社区的需求。其中基础物业包括外立面定期维护、垃圾清理、绿地和公共服务设施维护;中级物业在基础物业基础上增加小区每日清洁、定期环境消杀、24小时应急事件处理服务;高级物业在中级物业的基础上增加楼栋每日清洁、给排水系统日常保养和汛期疏通、绿化造型及日常养护、区域公共秩序维护服务。定时翻新也可参考新加坡的方式,分为空间/设施升级、空间新增和整体重建3种形式,其翻新内容可参考表2。但不同类型社区的侧重点不同:传统型社区应注重保留建筑风格和空间格局,完善公共服

务设施;单位制型社区以完善公共服务设施和引进物业为主;商品型社区以定期保养为主;边缘型社区(城中村)以旧址重建为主。考虑不同类型社区的人员构成、经济基础等特点,不同社区维修翻新的具体方式可参考表4。

3.5 建立“政府补助为主,社会投资和居民分摊为辅”的资金筹措方式

新加坡的翻新维修资金主要来自政府和居民的公积金,但我国的老旧小区人群复杂,许多外来务工人员或临时住户并无公积金,难以直接照搬新加坡的公积金补助机制,全额由政府承担也不现实。因此,可考虑“政府补助为主,社会投资和居民分摊为辅”的资金筹措方式。

政府补助方面,在单位制型老旧小区可使用一定的公积金补助,传统型老旧小区、商品型老旧小区、边缘型老旧小区则在没有充足的公积金可供使用的情况下,更多考虑使用政府财政收入进行补贴。值得注意的是,从2019年7月1日,住建部开始强调全国老旧小区改造,并安排中央补助资金,在一定程度上减轻了地方政府的压力。但地方政府也应该从每年的财政支出中设立专项资金用于老旧小区的改造。

社会投资主要分成两个部分:金融投资和企业投资。老旧小区翻新方面的金融投资业务尚不成熟,在老旧小区翻新初期可能占比较少,随着市场化和投资标准化的不断推进,该部分投资比例可逐渐增加。企业投资类型可细化为两种:资金投资和提供物业服务。资金投资与金融投资方式类似,在初期比例较小,在老旧小区翻新维护市场逐渐成熟后可适当增加比例。提供物业服务可以视为后期运营维护中服务型的人力投资,这种投资主要是为

社区提供物业服务或为老旧小区提供物业服务岗位,在解决老旧小区翻新的同时,也可以解决一定的社会就业问题。

在居民分摊方面,考虑不同群体的经济能力,在统一的标准下,对低收入人群实行一定的优惠政策。同时,参考新加坡经验,区分初次翻新社区和再次翻新社区。再次翻新的老旧小区中,已享受过政府补贴的居民应分摊更多费用,未享受过政府补贴的居民可适当享受优惠。对于短期住户和长期住户也应当考虑设置不同标准,短期住户在享受社区翻新带来的社会福利的同时应当付出较低的翻新费用和较高的物业费用,避免未来离开社区之后使社区的物业费用产生缺口。

3.6 明确共有产权以保证翻修机制的运行

我国老旧小区产权多元,并且由于年代久远,对于一些共有产权常常存在争议。因此,居民因侵占公共空间而造成社区矛盾的情况十分常见。一旦社区改造涉及这些争议部分,便难以推进。新加坡经验中很重要的一环是社区共有产权确权,即组屋公共空间由组屋居民共有,但其基础设施属于城市基础设施的一部分,因此其维护由政府出资并征求居民意见。居民对于共有产权的意识也较强,并有法律保障,不存在侵占公共空间的现象。因此,为了解决空间分配问题,保证翻修机制的运行,首先要明确社区共有产权。

社区共有产权作为一种经济制度,其具体形态是在社区治理过程中建构的^[24]。此时,空间分配问题其实可以等同于社区治理问题,解决该问题的3个主体为政府、社区和居民。政府职能主要是提供所需的社会资源和制定翻修政策,如资金和建设所需的人力、空间等。首先缓解老旧小区资源不足的情况,然后针对不同产权所有类型的老旧小区分别制定政策:对于产权明晰的社区,可直接实行前文所提的翻修机制;对于产权混乱不明确的社区,政府根据实际情况制定产权界定政策,以协调、购买等方式将共有产权收归社区所有,并针对非法侵占公用财产的行为制定处罚政策,如提高违法人员付出的翻修费用、限制违法人员选择翻修方式、强制进行社区服务等。社区职能

则主要是引入标准化的物业服务,增强社区管理,实现老旧社区空间的合理配置,并与居民建立受认同的法律合同的契约关系,落实政策限制居民对公共空间的侵占,对翻修机制进行宣传,劝导居民接受翻修方案。居民则需要积极与社区沟通交流,及时提出自我诉求,并增强自我的法律意识和社会责任感,主动减少对社区公共空间的侵占。通过有序合理的社会治理,使居民形成社区共有产权意识,明晰公共空间产权归属,达到界定公共空间和私密空间的目的。

4 结语

老旧社区改造是当前城市更新的重要内容。造成我国老旧社区大量出现并且改造困难的重要原因,是缺乏一个常规的维修机制。新加坡公共组屋作为世界上成功的公共住宅案例,在翻新机制、维护周期、实施主体、资金来源等多方面对我国的老旧社区改造都具有借鉴和指导意义。本文充分考虑我国社区治理现状和发展前景,在明确两国差异性的前提下,对新加坡的成功经验进行有选择性的借鉴,包括成立专门的部门、确定适应城镇化进程的维护周期、建立运营维护机制、确定适应不同类型老旧社区的维修翻新方式、多渠道的资金筹措、明晰共有产权等6方面。建立完善的老旧社区定期维修翻新机制,不仅能提高社区生活质量,重新赋予老旧社区生命力,提高老旧社区在现代化生活中的竞争力,让社区居民真正感受到城市发展带来的成果,而且能促进社区和谐和可持续性发展。

参考文献 References

- 王智勇,李纯,杨体星,等. 武汉青山老旧社区品质提升的规划对策[J]. 规划师, 2017, 33(11): 24-29. WANG Zhiyong, LI Chun, YANG Tixing, et al. Planning countermeasures to improve the quality of the old community in Qingshan, Wuhan[J]. Planners, 2017, 33(11): 24-29.
- 严铮,陶承洁. “存量型”城市居住旧区更新规划方法初探[J]. 现代城市研究, 2013(11): 118-120. YAN Zheng, TAO Chengjie. A preliminary study on the renovation planning method of "inventory type" urban old residential area[J]. Modern Urban Research, 2013(11): 118-120.
- 张庭伟. 社会资本·社区规划及公众参与[J]. 城市规划, 1999(10): 23-26, 30, 64. ZHANG Tingwei. Social capital, community planning and public participation[J]. City Planning Review, 1999(10): 23-26, 30, 64.
- 田灵江. 老旧小区改造资金需求及来源研究[J]. 住宅产业, 2020(5): 6-11. TIAN Lingjiang. Research on the capital demand and source of the reconstruction of the old community[J]. Housing Industry, 2020(5): 6-11.
- 李俊夫,李玮,李志刚,等. 新加坡保障性住房政策研究及借鉴[J]. 国际城市规划, 2012, 27(4): 36-42. LI Junfu, LI Wei, LI Zhigang, et al. Research and reference of indemnificatory housing policy in Singapore[J]. Urban Planning International, 2012, 27(4): 36-42.
- 高勇. 城市老旧社区重建的新途径[J]. 城市问题, 2008(2): 60-64. GAO Yong. A new approach to rebuilding old urban neighborhoods[J]. Urban Problems, 2008(2): 60-64.
- 武汉市武昌区人民政府[EB/OL]. (2020-10-01) [2021-08-01]. <http://www.wuchang.gov.cn>. Wuchang District People's Government of Wuhan[EB/OL]. (2020-10-01) [2021-08-01]. <http://www.wuchang.gov.cn>.
- 四川京讯电梯. 全国各地旧楼加装电梯补贴金额明细表[EB/OL]. (2019-07-12) [2021-08-01]. <http://www.scjxdt.com/news/103.html>. Sichuan Jingxun Elevator. List of subsidies for installing elevators in old buildings all over the country[EB/OL]. (2019-07-12) [2021-08-01]. <http://www.scjxdt.com/news/103.html>.
- 于文波. 城市社区规划理论与方法研究[D]. 杭州: 浙江大学, 2005. YU Wenbo. Study on theory and method of urban community planning[D]. Hangzhou: Zhejiang University, 2005.
- 刘承水,刘玲玲,史兵,等. 老旧小区管理的现存问题及其解决途径[J]. 城市问题, 2012(9): 83-85. LIU Chengshui, LIU Lingling, SHI Bing, et al. The existing problems in the management of the old community and the ways to solve them[J]. Urban Problems, 2012(9): 83-85.
- 薛宇欣,李婷,张德娟. 我国老旧小区改造模式与发达国家的对比分析与建议[J]. 城市住宅, 2020, 27(4): 90-94. XUE Yuxin, LI Ting, ZHANG Dejuan. Comparative analysis and suggestions of the reconstruction models of old communities between China and developed countries[J]. City & House, 2020, 27(4): 90-94.
- 李琳琳,李江. 新加坡组屋区规划结构的演变及对我国的启示[J]. 国际城市规划, 2008(2): 109-112. LI Linlin, LI Jiang. The evolution of the HDB planning structure in Singapore and its implications for China[J]. Urban Planning International, 2008(2): 109-112.
- 刘晨宇,罗萌. 新加坡组屋的建设发展及启示[J]. 现代城市研究, 2013(10): 54-59. LIU Chenyu, LUO Meng. Development and enlightenment of HDB housing in Singapore[J]. Modern Urban Research, 2013(10): 54-59.
- FERNANDEZ W. Our homes: 50 years of housing a nation[M]. Singapore: Straits Times Press, 2011.
- AGARWAL S, CHEN Y Y, LI J, et al. Housing upgrading in urban redevelopment[J/OL]. (2020-10-01) [2021-08-01]. https://www.researchgate.net/publication/315459588_Housing_Upgrading_in_Urban_Redevelopment.
- Housing & Development Board[EB/OL]. (2020-10-01) [2021-08-01]. <https://www.hdb.gov.sg/cs/infoweb/homepage>.
- 王丹娜,胡振宇. 新加坡组屋的规划建设及其启示[J]. 住宅科技, 2010, 30(5): 18-21. WANG Danna, HU Zhenyu. Planning and construction of HDB flats in Singapore and its enlightenment[J]. Housing Science, 2010, 30(5): 18-21.
- 刘少才. 新加坡物业:走上法制管理轨道[J]. 住宅与房地产, 2017(7): 30-31. LIU Shaocai. Singapore property: on the track of legal management[J]. Housing and Real Estate, 2017(7): 30-31.
- 张天洁,李泽. 优化住宅存量下的新加坡公共住宅翻新[J]. 建筑学报, 2013(3): 28-33. ZHANG Tianjie, LI Ze. Optimized housing stock for refurbishment of public housing in Singapore[J]. Architectural Journal, 2013(3): 28-33.
- YUEN B. Safety and dwelling in Singapore[J]. Cities, 2004, 24(1): 19-28.
- 大大华网. 建屋局:10年来获翻新组屋单位共计约24万[EB/OL]. (2017-12-31) [2021-08-01]. <http://amdada.com/city/xjp/news.php?id=84320>. AMDADA. Housing Bureau: about 240,000 HDB flats have been refurbished in 10 years[DB/OL]. (2017-12-31) [2021-08-01]. <http://amdada.com/city/xjp/news.php?id=84320>.
- Government of Singapore. National Day Rally 2019[EB/OL]. (2019-01-01) [2021-08-01]. <https://www.gov.sg/microsites/ndr2019>.
- Housing & Development Board. Public housing in Singapore: social well-being of HDB communities, sample household survey 2013[R/OL]. [2021-08-01]. <https://www.hdb.gov.sg/cs/Satellite?c=HDBDoc&cid=1383797763960&pagename=InfoWEB%2FHDBDoc%2FDocLayout>.
- 赵云凤. 当代城市社区公共空间私用现象及其治理[D]. 南京: 东南大学, 2016. ZHAO Yunfeng. The phenomenon of private use of contemporary urban community public space and its governance[D]. Nanjing: Southeast University, 2016.