

资金平衡导向下北京老旧小区改造的问题与策略研究——以劲松北社区改造为例

Research on the Problems and Strategies of the Reconstruction of Beijing's Old Residential Districts under the Guidance of Fund Balance: A Case Study of Jinsongbei Community Reconstruction

梁颖 江曼 刘楚 吕海虹 原艺 LIANG Ying, JIANG Man, LIU Chu, LYU Haihong, YUAN Yi

摘要 老旧小区改造是我国当前保民生、稳投资的重要调控措施之一,实现改造资金平衡是调动社会资本积极参与老旧小区改造的重要前提。面向改造资金平衡,重点聚焦缺少实施资金来源的提升类和完善类改造中的规划实施问题,并针对政府与社会资本合作模式,系统剖析局部、静态资金平衡研究视角的局限,以及关注公共融资成本控制、规划导控收益扩大等调控手段的局限。结合劲松北社区的改造实践,系统剖析其成本和收益的构成、资金平衡的经验及问题,基于北京当前的规划要求,提炼基于整体、动态的资金平衡研究视角的改造内容和收益方式,并总结在规划实施和运营中成本控制、收益扩大的系统化调控方式,提出关于实施时序、物业管理范围、资源挖潜、存量过渡利用、存量经营权分离、增量指标管理、业态配置、经营方式、公益设施激励、物业试用服务等方面的改造建议,为北京当前相关政策的优化完善提供系统化的支撑。

Abstract The reconstruction of old communities is one of the important control measures for improving people's livelihood and stabilizing investment in our country. Realizing the balance of reconstruction funds is the important prerequisite of mobilizing social capital to actively participate in the reconstruction of old communities. For the balance of reconstruction funds, the research focuses on the planning and implementation of reconstruction and improvement projects that lack capital sources. In view of the cooperation mode between governments and social capital, the research systematically analyzes the limitation of reconstruction perspective reflecting the partial and static capital balance, as well as the limitation of regulation means focusing on public financing cost control and planning control income expansion. Combined with the reconstruction practice of Jinsong North Community, the research systematically analyzes the composition of costs and benefits, the experience and the problems of fund balance. Based on the current planning requirements of Beijing, the research refines the reconstruction content and revenue mode from the perspective of overall dynamic balance reconstruction, and summarizes the systematic regulation mode of cost control and revenue expansion in the planning, implementation and operation. Suggestions are put forward on the reconstruction of the implementation schedule, the scope of property management, the potential exploitation of resources, the transition utilization of stock, the separation of stock and management rights, the incremental index management, the configuration of business forms, the mode of operation, the incentive of public facilities, and the trial service of property management, which provide systematic support for the optimization and improvement of Beijing's current relevant policies.

关键词 老旧小区改造;城市更新;资金平衡

Key words old community reconstruction; urban renewal; fund balance

文章编号 1673-8985 (2022) 02-0086-07 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. supr. 20220213

作者简介

梁颖
北京市城市规划设计研究院
高级工程师, 硕士, 165301421@qq.com

江曼
愿景集团
副总设计师, 硕士

刘楚

愿景集团 城市更新事业部, 总经理, 博士

吕海虹
北京市城市规划设计研究院 详细规划所
所长, 教授级高级工程师, 硕士

原艺
九源(北京)国际建筑顾问有限公司
总经理助理, 城市规划师, 硕士

1 研究背景及意义

1.1 城镇老旧小区改造已经成为我国“十四五”期间规划建设重点工程之一

当前我国建于2000年前的老旧小区数量高达17万个,由于建成年代较早、配建标准较

低、物业管理不完善、物质空间老化、设施缺失等问题较为突出,影响了至少1亿居民的生活品质,折射出城镇居住空间发展不平衡不充分的严峻现实。这些小区的总规模高达40亿m²,其潜藏的巨大投资潜力不言而喻。2020年7月《关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》(以下简称“《意见》”)印发,标志着老旧小区改造已正式上升为我国国家层面的战略性调控措施之一。《意见》要求我国在“十四五”期末基本完成2000年前建成的老旧小区改造,充分表明政府对于全面、快速推动改造工作的决心。

北京当前已全面进入城市更新的发展阶段,中心城区的老旧小区用地超130 km²,占总居住用地的比例已高达40%^{[1]165},占住宅套数的比例高达35%^{[2]64}。作为存量更新和社会治理的共同组成,老旧小区改造已经成为城市空间结构优化和品质提升的重要抓手,也成为北京当前打通规划实施“最后一公里”的有效手段之一。

1.2 实现资金平衡是推动老旧小区高质量改造的关键

《意见》将老旧小区改造的内容划分为3个类别,其中基础类主要为市政基础服务设施及楼体维修改造,提升类和完善类分别主要对应环境改善、公共服务设施完善等内容。改造任务的系统化要求增加了相应的实施压力,资金缺口较大、实施动力不足已成为当前制约老旧小区改造的核心瓶颈之一。《意见》对于改造资金的筹措提出了4种主要方式,即居民出资、政府财政补助、原产权单位和专业经营单位的资金支持和社会资本参与。从改造内容的对应性来看,《意见》明确了政府财政补助和专业经营单位的资金均重点支持基础类的改造项目,而作为居民出资的主要来源,住房维修专项资金仅适用于住宅公共部分的改造^{[3]58}。可见上述3类改造资金均主要适用于基础类改造项目,提升类和完善类的改造项目资金紧缺问题尤为突出,作为对接居民个性化需求的重要组成,其改造质量较

大程度上取决于社会资本的投资力度,因此探索实现改造资金平衡、提升社会资本参与改造的意愿对于老旧小区高质量改造具有重要意义。

2 资金平衡导向下老旧小区改造的主要推动手段及问题

2.1 当前研究综述

为了更好地兼顾效率和公平,从各国城市更新演进历程上看,普遍呈现出由政府或市场主导转向多元参与的发展趋势^{[4]1},为使公私两方主体充分发挥各自优势、形成互利共赢局面,产生了政府与社会资本的合作模式(PPP模式),并长期在各国旧改中发挥着积极推动作用。该模式起源于20世纪90年代的英国,企业以一定时长内某种特许经营权的预期收益获取融资完成实施,并以运营收益平衡改造成本^{[5]244, [6]1}。虽然我国的探索进程较为短暂、尚存在一定的操作局限性,但利用好PPP模式推动老旧小区改造已成为当前的广泛共识^{[7]11, [8]5, [9]91, [10]74}。受制度背景的深刻影响,虽然各国PPP模式运作机制存在一定差异性,但其核心目的和作用均相同,即围绕缓解投资压力、降低投资风险、实现改造成本和收益的资金平衡、提升社会资本的参与意愿,形成了公共融资激励和运营激励两类主要手段。

公共融资激励在资金平衡中的作用更侧重于“节流”,主要采用金融财税等调控手段,重在降低和缓解资金平衡的难度和压力。一方面,依靠融资、信贷等方式的创新,以融资本、时限、渠道、资质等方面的保障,令企业可获取长周期、低成本的资金^{[10]75, [11]108, [12]102}。另一方面,为政府多渠道让利,包括税务的减免、递延、反哺等机制^{[11]107, [13]90},以及财政奖补或专项资金支持^{[7]11, [10]72, [11]107, [12]103, [14]40, [15]36}等。

运营激励则更侧重于“开源”,重在挖掘社会资本收益潜力,定向赋予社会资本一定的收益期权。一方面为空间利用的运营激励,存在以住宅出售一次性获取收益和以设施经营长期增收两种方式,主要手段为收益空间的用

途调整,如盘活存量资产,通过商铺租金、停车管理费增收^{[16]67-68};或收益空间的扩容,如住宅加层^{[7]11}、建筑密度奖励机制(美国)^{[6]10}等;或建立跨项目平衡机制,通过“肥瘦捆绑”实现多项目统筹平衡^{[11]106, [17]80}等。另一方面为服务管理的运营激励,如赋予社会资本基础物业管理、有偿社区服务(如养老、家政、维修、装修等)、商业服务(如广告)等经营收益权^{[8]3-4, [9]94}。

本文重点聚焦与规划实施紧密关联的空间利用运营激励及改造成效维护涉及的基础物业管理问题。

2.2 当前研究主要问题

我国当前老旧小区基础类项目改造存在多种资金来源,企业可获得稳定、低额工程净利润,因投资风险较低已成为当前社会资本参与的主要方式。然而,提升类和完善类项目改造因利润不稳定、存在一定风险,社会资本普遍持观望态度,缺乏较为具体的实践探索和实操经验。总体而言,我国当前的探索仍然较大程度上停留在方向性、策略性层面,在研究视角、调控手段上存在一定系统性、实操性局限。

2.2.1 研究视角的局限

(1) 空间协调层面:重项目自身、轻区域整体

项目视角下的资金平衡,往往以区域或整体市场的不平衡为代价。如住宅扩容模式因其资金回笼速度较快、投资风险低而较受市场欢迎,但该模式带来的人口增量为城市遗留了公服设施资源和实施资金双重缺口^{[14]43};而经营空间的过量供给亦将引发区域供需市场失衡,进而导致项目收益能力降低、打破平衡预期^[18]。

(2) 作用环节层面:重改造建设、轻维护管理

当前老旧小区改造重点聚焦在建设环节,较为忽视物业管理的完善,带来成效快速衰败、改造资源浪费的隐患,同时大量老旧小区由于体制原因普遍存在管理缺失的问题,如北京超半数老旧小区物业失管^{[2]65},完善物业管理对于打破静态空间成效、持续给予居民获得感具有重要意义。

2.2.2 调控手段的局限

(1) 成本控制层面:重金融财税、轻建设运营

当前研究的成本压缩调控手段主要聚焦在金融财税等公共融资领域,较为忽视建设环节及运营环节中的成本控制问题。然而老旧小区中不同群体的需求差异体现出多样化和个性化的特征,如何精准对接民需、合理筛选改造项目,依据需求紧迫程度科学安排实施时序,缩减运营管理成本等问题,亦对于改造资金的有序投放和成效最大化具有积极意义。

(2) 收益提升层面:重规划导控、轻实操落地

当前经营收益期最长时限为20年,在经营时限既定的前提下,空间利用及服务管理两者的收益影响因素具有一定的差异性。就空间利用而言,其收益主要受到经营的规模及效益两方面制约。经营空间规模往往不足,不仅资源增容的难度较高,老旧小区内部建设空间趋于饱和,受既有住宅日照条件的限制可供拆改新建的空间较为稀少,且既有资源存在较大的利用障碍,存量资源普遍存在土地用途变更、产权协调等实施利用的路径障碍;同时,除住宅出售模式可一次性快速回收成本,长周期经营模式还需面对收益的稳定性、可持续性保障和坪效提升等方面的经营效益挑战。就服务管理而言,制约收益的因素包括居民需求和选择、服务质量等,物业费的收缴还涉及居民缴费意愿的复杂问题。而当前的调控手段主要聚焦规划层面如何扩展资源的来源,对于资源利用的实施路径、经营效益和服务管理增收等实操性问题的应对之策较为缺乏。

3 劲松北社区概况及改造难点

3.1 劲松北社区概况

劲松北社区位于北京市朝阳区劲松街道,地处中心城东二环至东三环之间、国贸CBD以南3 km处,是1978年建成的第一批成建制小区。当前,小区常住人口9 494人、4 199户,小区占地约26 hm²,总规模约20万m²^[19]。不仅居民改造的意愿较为强烈,小区陈旧的面貌与城

市核心地带的高端发展定位亦形成较强反差。

3.2 资金平衡导向下劲松北社区的改造难点

总体而言,劲松北社区改造实践表现出一定的典型性、较高的复杂性,资金平衡存在一定难度。

(1) 就空间协调而言,劲松街道老旧小区众多,因建成年代较早,配套设施缺口较大。住宅增容模式存在人口、规模双增量及对公共服务进一步加压等问题,与北京当前“减量提质”的规划要求存在多重矛盾,这决定了企业无法通过出售住宅快速回收成本,必将面临经营增收模式的收益风险和不确定性挑战。

(2) 就作用环节而言,改造实施与物业管理完善的需求均较为强烈。该社区80%以上的住宅长期无物业管理^[20],极大地加速了社区老旧的进程。

(3) 就改造成本而言,资金需求量较大。改造需求方面,由于该社区建成年代较早,老旧问题较为严峻、改造需求较多;改造质量方面,因社区居民老龄化程度高达37%^[21]^[46],对于无障碍性、安全性等改造需求迫切且品质要求较高,相应地增加了改造造价;改造投资主体方面,作为社会资本参与老旧小区改造的试点项目,政府不负担该社区先期示范改造区域的基础类改造项目的财政投资,较大程度上加重了企业的投资负担。

(4) 就改造收益而言,存在多重复杂的实施、运营挑战。

针对设施经营收益,设施经营的规模存在4个方面的挑战:其一,北京中心城要求规划建筑规模动态零增长,在不增量的基础上挖掘既有资源成为保障经营空间规模的巨大阻力;其二,社区地处城市已建成区的核心地带,周边空间几乎没有剩余资源可与项目进行捆绑开发、平衡收益;其三,社区内部存量资源总量较为有限,存量用房仅约5 000 m²、停车位仅约600个;其四,资源利用难度较大,其分布较为零散,权属复杂、协调难度大,且既有资源中约3 000 m²存量用房为锅炉房、约1 000 m²空间为堆煤场,公益性设施用地若调整用途为经营

性用地存在路径障碍,同时由于历史原因其余大量用房缺少完整的房权手续,亦存在盘活利用的困难。

设施经营的效益存在两方面挑战:其一,社区当前公共服务设施存在缺口,改造为公共服务设施用房不仅无法产生经营收益,还会挤压既有的可盈利空间资源,这将极大地制约社会资本改造公益性设施的积极性;其二,社区内部及周边的商业服务设施较为成熟完善,如便利店、小超市等,居民对于新增商业服务的需求较为有限,新增设施如何与既有商业设施形成错位发展,保障长期、稳定经营增收的挑战较大。

针对服务管理收益,核心难点在于如何提高物业费的收缴率,社区当前仅有10%的住房为商品房^[20],大部分住宅原为单位公房,居民们习惯了单位统包统管的服务模式,对于物业服务付费存在较强的抵触心理,基础物业管理的自平衡难度较高。

4 劲松北社区改造概况及其资金平衡构成和问题

4.1 劲松北社区改造及其资金平衡概况

2018年7月,愿景集团与劲松街道签订战略合作协议,企业负责劲松北社区的改造设计及实施,并在规范入驻的情况下逐步接管劲松一区到八区整体的物业管理。2019年8月劲松北社区“一街两园”示范区完成改造(见图1),围绕居民的个性化需求开展了包括加装电梯、配套设施完善、无障碍改造、环境提升等30余项定制化改造^[22],并接管了社区的物业管理工作。

改造收益约为627万元/年,主要包括两部分:一为设施经营收益,包含存量用房改造后的租金及停车管理费;二为服务管理收益,其中基础物业管理前3年可获区财政扶持资金^[22],当前物业收费依据房管所统一标准制定^[23],进入运营成熟期后物业费调整到平均1.15元/m²,若收缴率提升至80%,预计收益可达220万元/年,而增值服务收益受居民需求影响,企业按照较为保守的低额收益进行初步测

算(见表1)。

根据居民定制化需求和社区物业失管问题,企业对示范区改造投资共约3 000万元^{[21]47},并产生年均基础物业运营成本279万元,这两方面成为项目成本的主要构成(见表2)。根据企业测算,结合综合运营收益,项目在动态平衡运营、财务等成本的基础上,运营10年可实现资金平衡,运营20年可实现8%的较低收益率^[23],这既保障了项目的可实施性,亦在较大程度上实现了改造收益还用于社区和居民的目标。

4.2 资金平衡导向下劲松北社区改造的主要问题

(1) 社区内部空间协调问题

项目利用社区约1/3存量用房资源及约90%停车空间的收益,仅能支撑约10%社区空间^[24]的高质量改造,剩余资源难以支撑社区整体实现与示范区同等质量的改造,先期改造遗留的资源较少,后续引入社会资本进行投资改造的吸引力较弱。

(2) 部分项目未实现资金平衡问题

就成本收益的构成对应性而言,盈利性项目包括经营性设施、半经营性设施、停车管理设施的运营和增值服务。存在运营赤字的包括如下两项:其一,即使企业已获3年的财政补贴,运营成熟期亦按照较为理想化的收缴率进行测算,基础物业管理缺口仍高达59万元/年,

需要依靠其他收益测算值的14.5%填补赤字,即便除去停车管理和公益性设施涉及的低额人员费用成本,其亏损缺口仍然较大,此外可以预见未来物业管理费的收缴难度还将随着收费标准的提升进一步加大,因此保障物业管理收益处于较高且稳定水平对于改善项目资金平衡压力仍具有重要意义;其二,为公益性设施运营,因不产生经营收益,无法平衡其自身的较低运营成本。

虽然劲松北社区示范区改造的资金平衡尚存在一定局限性,但其实践中的创新性理念、方法及其面临的共性改造困境均为社会资本参与老旧小区改造提供了有益经验和启示。

5 资金平衡导向下劲松北社区改造的经验及启示

5.1 研究视角优化

劲松北社区改造中一定程度上打破了聚焦项目自身的、静态的资金平衡视角局限,以整体、动态的资金平衡理念引领改造。

就收益方式而言,体现了区域整体协调性较强的特征。一方面,以城市修补为导向,结合人群构成特征,通过补充社区缺口较大的生活性服务业设施和社区便民服务(如养老照料、

维修等)进行增收,充分考虑居民的实际需求挖掘赢利点,从“什么赚钱干什么”的盈利思维转为“需要什么补什么”的民生思维;另一方面,以存量盘活为导向,在既有资源再利用中挖掘收益,令社区的发展充分落实城市当前“减量提质”的规划要求,不以区域利益受损为代价换取社区的良性发展。

就改造内容而言,体现了关注社区长效、动态良性发展的理念,将空间改造与物业管理的完善共同作为改造任务,有利于提升改造效率和居民获得感的持续性。

5.2 调控手段系统化

在整体、动态资金平衡导向下的改造内容和收益方式,企业以“投资—设计—建设—运营”一体化实施模式深度参与改造,各环节的联动亦可令资金平衡压力更好地倒逼成本管控和收益增值,实现高精度的需求把脉、高效率的资源利用和高品质的服务管理。

5.2.1 建设成本控制:以需求的精准对接优化实施时序、提升资金投放效率

企业通过大样本问卷调查、规划师亲身入住的“沉浸式”设计、意见征求等方式换位思考、搜集民意,统筹问题及需求,深度挖掘

表1 改造收益简析

Tab.1 Brief analysis of renovation income

改造收益	收益来源	具体内容	金额
设施经营收益	存量用房租赁收益	经营性设施,约600 m ²	267万元/年
		半公益性设施,约1 000 m ²	—
		公益设施,约100 m ²	—
	停车管理收益	600余个停车设施	110万元/年
服务管理收益	基础物业管理收益	政府3年扶植	143万元/年
		物业管理收益	220万元/年(成熟期)
		增值服务收益	便民服务及商业等收益

资料来源:笔者依据劲松街道工委提供的资料、劲松北社区有机更新示范区项目的相关资料制作。

表2 改造成本简析

Tab.2 Brief analysis of renovation cost

改造成本	内容	金额	
建设成本	基础类改造成本	共约3 000万元	
	提升、完善类改造成本		
经营设施运营成本	经营性、半公益性设施运营成本	—(商户承担)	
运营成本	服务管理成本	基础物业管理成本	约279万元/年
		(含停车管理及公益性设施运营成本)	
		增值服务成本	

资料来源:笔者依据劲松街道工委提供的资料、劲松北社区有机更新示范区项目的相关资料制作。



图1 改造示范区范围

Fig.1 Scope of the reconstruction demonstration area

资料来源:劲松北社区有机更新示范区项目。

居民呼声最高的定制化改造需求,并结合老龄化人群特征,优先实施了需求迫切的无障碍设施、社区食堂等项目,以有限改造资金的精准投放实现了改造成本控制和资源高效利用。同时,架空线入地的单项改造成本高达512万元,投资占比约17%,是成本最高的改造项目之一,然而作为必选项目之一,居民的改造意愿及获得感却较低。因此,为实现改造需求、成本与实施成效的统筹,劲松北社区在后续改造中将其简化为捆扎改造,在实现线路规范及环境品质提升的基础上,大幅度压缩了近期改造成本,节省的公共投资可用于近期更大范围的改造,待远期资金压力较小时可再行实施标准化改造。

5.2.2 物业成本控制:以片区整体规模化运营降低管理成本

由于物业管理收益存在较大的不可控性,其运营成本的压缩显得尤为重要。基于企业长期的改造实践经验,若物业服务规模达80万 m^2 以上,可有效降低管理成本,进入成熟期后基本可实现盈亏自平衡。因此,企业能否合规接管劲松一区至八区的物业管理工作将成为物业管理成本控制的重要前提。

5.2.3 设施经营收益扩大

5.2.3.1 保障经营规模

(1) 以资源的精细挖潜保障设施规模

老旧小区中普遍潜藏着规模较为可观的存量资源,如随着基础设施的升级和生活质量的改善而被闲置或低效利用的堆煤场、锅炉房、自行车棚等,但这类空间由于规模较小、零星分布而往往易被忽视,若能将小微资源聚少成多、有序匹配化整为零的改造需求,将有效缓解资源不足的困境。企业通过系统开展资源梳理,在示范区改造中共利用挖潜的存量用房十余处,最小空间仅25 m^2 ,总量达1700 m^2 ^{[21]47},并将停车设施进行集中管理,为经营增收提供了可承载的空间。

(2) 以产权不完整资源的过渡期利用保障企业的收益期权

老旧小区内的大量存量用房普遍因历史原因无完整房权手续,若能充分利用此类既有

用房增补设施,既可缓解空间供给不足的资源矛盾,又可产生经营收益并节约设施新建成本,对于满足功能完善和资金平衡双重需求具有积极意义。劲松北社区挖潜的资源中约30%的用房缺少完整房权手续,可产生约20%的经营收益,当前由朝阳区房管局授权、街道办事处协调相关部门办理经营手续,以合规经营实现资产价值提升、保障运营收益。

对于此类用房改造应重点完善两方面管控措施:一是给予特许经营的政策保障,探索经营手续办理的简易程序;二是以街镇等基层管理部门为主体,建立严格的用途、时限等使用约束及违约惩罚机制,经营权到期后应进一步研究此类空间的产权、用途及其实施路径等相关问题。

(3) 以土地的使用权和经营权分离保障低成本利用

基于我国当前土地制度,存量土地用途变更引发的土地收益增值需通过上市“招拍挂”或补缴土地出让金等方式实现利益分配和共享,若令社会资本能够以较低成本与产权主体分享经营增值收益,需要以土地使用权和经营权分离给予经营保障,涉及存量划拨用地、出让用地及用房的再利用等多种情形,其中划拨公益性用地更新为经营性用地的实施阻力最大。如劲松北社区存在一处闲置锅炉房,其存量资源占比约70%,该用房因缺乏路径难以更新利用,若将其作为补充养老、菜市场等设施的场地,初步测算可产生350万元以上的年均收益。

对于此类资源改造利用,应重点完善两方面管控措施,一是简化用途变更的审批、管理及授权等流程,节约时间成本,如部分用房的功能改变可通过土地兼容规则的修改实现,由区规划管理部门审定,而土地的用途改变不应涉及权属变更、不走“招拍挂”流程,并给予不缴纳土地出让金等成本保障;二是建立严格的用途、时限等相关约束与违约惩罚机制。

(4) 以“微增容”落实减量规划要求

由于加装电梯等改造不会造成户数、规划人口承载量和公共服务需求的增加,这与前

文提到的住宅增容模式存在本质区别,因此应鼓励此类因改善居住环境、造福民生所必要的“微增容”^[18],并可通过规划不计容的方式对接规划管控要求。同时,若居民未出资参与改造,应避免其分享由占用公共空间带来的住宅增容收益^{[26]79},可通过不动产权信息不变更的方式进行约束。

5.2.3.2 提升经营效益

(1) 以经营业态精确配置保障收益的稳定持续

为实现资源高效利用、精准化配置设施业态,基于社区内部及周边商业设施较为完善的特征,企业重点聚焦半公益性设施的增补。因该类设施较低的收益难以负担较高的市场租金,在市场竞争挤压和规划管控盲区的双重作用下,实际多为占道或流动经营,此类设施的缺失成为老旧小区的共性问题,完善该类空间供给对于回应民需及保障经营收益的可持续性均具有重要意义。在示范区改造中,约60%空间(约1000 m^2)规划为半公益性设施,用以补充租金承担能力较弱的便民服务设施(修补摊、理发店、社区食堂等),约30%空间规划为市场化的经营性设施(小超市、糕点店等),约10%空间规划为公益性设施(社区会客厅等)免费提供给社区使用^{[21]47}。

(2) 以经营方式升级提升收益、产出效益

劲松北社区当前经营模式为传统的“瓦片”经营,市场化设施租金为8—9元/($m^2 \cdot d$),便民服务设施租金为3—5元/($m^2 \cdot d$),较低的租金导致对该类资源的大量需求,必然与资源紧缺产生矛盾,进而引发改造不平衡、不充分的问题。目前企业正在积极探索股权经营合作等模式,基于资源及经营能力差异化进行合作,以经营方式的升级实现经营风险的分摊和经营的增收。

(3) 以政府购买或规划激励推动公益性设施的改造运营

为改善公益性设施不产生经营收益带来的实施动力制约,建议采用灵活多元的激励机制如资金激励,可按照一定的租赁标准作为高质量改造的经营奖励;或规划指标奖励,允许

新增同等规模的经营性设施等。

5.2.4 基础物业管理收益保障:以“先尝后买”和社区治理提升居民信赖和服务付费的自觉

提升居民对社区的责任意识和对企业服务的信赖是提高物业费收缴率的关键因素之一,因此企业积极优化服务方式并深入开展治理,以“先尝后买”暖民心、以社区活动聚民心、以民需改造得民心,逐步获取居民认可,以确权户数同意率及面积同意率“双过半”获取物业进驻资格。一方面,企业承诺提供3个月物业服务无偿体验期,先期亦采用与房管所持平的低收费,以先服务、再体验、后收费的方式,让居民在看得见、摸得着的成效中打消对管理品质的顾虑。另一方面,改造设计方案充分吸纳居民意见,使居民更加珍视融入自身改造设想的社区环境;同时,频繁组织趣味运动会、周末观影、消夏集市等社区活动,居民社区归属感的持续增长亦为服务付费的意识提升奠定了坚实基础。

此外,物业的规范化引入、先期的无偿服务和平价的收费标准是社区物业管理获取3年财政扶植的重要原因,可将此类因素作为财政扶植规范化的约束机制。

6 结论

老旧小区改造资金平衡问题的核心是改造增值净收益的稳定和可持续扩大的问题。对于全面迈入存量更新发展阶段的北京而言,控增量、促减量、提质量的要求极大地增加了老旧小区改造平衡资金的难度,且超大城市复杂的实施任务亦不断挤压着城市中宝贵且有限的资源,因此北京的老旧小区改造必将直面更加严峻的形势和复杂局面的挑战。虽然劲松实践中仍暴露出一定的成效局限性,但其不失为社会资本深度参与老旧小区改造的有益尝试,为问题破解提供了系统化思路。就2020年的运营情况而言,当前社区物业费收缴率已提升至80%^[26],已高于企业的预期,且其余项目基本达到企业的初始收益期望,劲松经验具有一定的推广价值。其成功之处在于利用既有存量,

基于城市修补和居民需求挖掘盈利点,体现了较强的城市发展集约性和协调性,并同步完善改造实施和物业维护,体现了较强的成效维护和居民获得感的可持续性。同时,劲松实践中结合成本、收益的分类构成,针对实施时序、物业管理规模、资源挖潜、存量过渡利用、存量经营权分离、增量指标管理、业态配置、经营方式、公益设施激励、物业试用服务及财政扶植等方面进行了创新探索与实践,体现了较强的资金平衡系统性和实操性。实践基于规划实施与规划管理方式的优化,为北京当前的相关政策制定与完善提供了有力支撑。

社会资本参与老旧小区改造的资金平衡问题,绝不仅仅是对单一学科的挑战。除本文重点聚焦的改造实施、物业管理、存量资源经营等问题外,更加低息、长期的公共融资激励、商业服务激励等亦是系统破解该问题的重要组成部分。同时,城市的发展阶段、政策导向、规划要求、市场基础等地域背景仍是研究开展的重要前提。可以预见,在不同的外部环境下,部分城市 and 地区的实施运作将有更大的操作空间、更灵活的激励手段,以及更多样、更具地域适应性的模式选择。此外,就单一改造项目来看,要实现高质量空间改造和高效率资金平衡,亦不仅仅是企业独自的挑战,需要地方政府、街道和社区管理部门、居民、土地权利人等多主体的协力推动,工作组织方式及社区治理等相关创新探索对于推动成本控制和收益提升也具有积极作用。总体而言,无论是多主体的深度协同、高质量和可持续改造目标、存在较大不确定性的收益方式和地域性的规划制约,均层层提升了资金平衡问题的复杂性,激励手段的持续性完善仍然需要更多创新实践的探索支撑。

参考文献 References

[1] 阳建强,等. 城市更新与可持续发展[M]. 南京:东南大学出版社, 2020:165-173.
YANG Jianqiang, et al. Urban renewal and

sustainable development[M]. Nanjing: Southeast University Press, 2020: 165-173.
[2] 刘佳燕,张英杰,冉奥博. 北京老旧小区更新改造研究:基于特征—困境—政策分析框架[J]. 社会治理, 2020 (2): 64-73.
LIU Jiayan, ZHANG Yingjie, RAN Aobo. Research on the renewal and transformation of old districts in Beijing: based on the characteristics-dilemma-policy analysis framework[J]. Social Governance Review, 2020(2): 64-73.
[3] 王彬武. 老旧小区有机更新的政策法规研究[J]. 中国房地产, 2016 (9): 57-66.
WANG Binwu. Research on the policy and law of the old residential district renewal[J]. China Real Estate, 2016(9): 57-66.
[4] 钟晓华. 城市更新中的新型伙伴关系:纽约实践及其对中国的启示[J]. 城市发展研究, 2020 (3): 1-5.
ZHONG Xiaohua. The innovation of partnership in urban regeneration: the practice of New York City and its revelation[J]. Urban Development Studies, 2020(3): 1-5.
[5] 孙欣华. 英国PPP模式发展特点、主要监管措施及对我国的启示[J]. 经济研究导刊, 2015 (20): 244-245.
SUN Xinhua. The development characteristics, main supervision measures and enlightenment to my country of the PPP model in the United Kingdom[J]. Economic Research Guide, 2015(20): 244-245.
[6] 杨华凯. 国际视野下实现上海旧区改造资金平衡的政策创新与突破[J]. 上海房地, 2020 (11): 8-12.
YANG Huakai. Policy innovation and breakthrough to realize the balance of funds for reconstruction of Shanghai's old districts from an international perspective[J]. Shanghai Real Estate, 2020(11): 8-12.
[7] 中国老旧小区暨建筑改造产业联盟. 我国老旧小区综合改造模式研究[J]. 城乡建设, 2016 (5): 9-11.
China Old Community and Building Renovation Industry Alliance. Study on the comprehensive transformation model of old residential areas in China[J]. Urban and Rural Development, 2016(5): 9-11.
[8] 武雪莹. 老旧小区“改造—建设—运营”产业生态发展模式研究[C]//2019国际绿色建筑与建筑节能论文集. 北京:中国城市出版社, 2019.
WU Xueying. Research on the industrial ecological development model of "reconstruction-construction-operation" in old community[C]//2019 International Green Building and Building Energy Conservation Papers. Beijing: China City Press, 2019.
[9] 徐峰. 社会资本参与上海老旧小区综合改造研究[J]. 建筑经济, 2018 (4): 90-95.
XU Feng. Research on the participation of social

- capital in the comprehensive reconstruction of Shanghai old neighborhood/community[J]. Construction Economy, 2018(4): 90-95.
- [10] 谢海生. 老旧小区有机更新权责划分和资金筹措机制[J]. 中国房地产, 2016 (36): 70-77.
- XIE Haisheng. Research on division of rights and responsibilities and funding sources mechanism in the old residential community organic renovation[J]. China Real Estate, 2016(36): 70-77.
- [11] 杨华凯. 上海旧区改造项目资金平衡的对策[J]. 科学发展, 2020 (5): 104-108.
- YANG Huakai. Countermeasures for balance of funds in reconstruction projects of old districts in Shanghai[J]. Scientific Development, 2020(5): 104-108.
- [12] 施建刚. 积极引入社会资本参与上海旧区改造[J]. 科学发展, 2020 (3): 98-106.
- SHI Jian'gang. Actively introducing social capital to participate in the transformation of Shanghai's old districts[J]. Scientific Development, 2020(3): 98-106.
- [13] 黄静, 王铮铮. 上海市旧区改造的模式创新研究: 来自美国城市更新三方合作伙伴关系的经验[J]. 城市发展研究, 2015 (1): 86-93.
- HUANG Jing, WANG Zhengzheng. Study on the mode innovation of Shanghai city renew: based on experience of Public Private Partnerships in USA[J]. Urban Development Research, 2015(1): 86-93.
- [14] 王彬武. 上海市老旧小区有机更新的探索与实践[J]. 经济研究参考, 2016 (38): 39-43.
- WANG Binwu. Exploration and practice of organic renewal of old communities in Shanghai[J]. Review of Economic Research, 2016(38): 39-43.
- [15] 金彤. 引入社会资本参与上海市旧区改造政策研究[J]. 上海房地, 2019 (7): 34-37.
- JIN Tong. Introducing social capital to participate in the policy research on Shanghai's old district reconstruction[J]. Shanghai Real Estate, 2019(7): 34-37.
- [16] 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.
- ZHOU Ganghua. Introducing social capital to participate in the research on the reconstruction of old communities——taking Hangzhou City as an example[J]. China Real Estate, 2020(36): 63-70.
- [17] 唐燕. 老旧小区改造的资金挑战与多元资本参与路径创建[J]. 北京规划建设, 2020 (6): 79-82.
- TANG Yan. The financial challenge of the transformation of old communities and the establishment of multiple capital participation paths[J]. Beijing Planning Review, 2020(6): 79-82.
- [18] 中国城市规划网. 赵燕著: 旧城更新的财务平衡[EB/OL]. (2020-12-20) [2021-04-05]. <https://mp.weixin.qq.com/s/YcXHXHVdGOIDZBZafiHJRA>.
- Website of Urban Planning Society of China. ZHAO Yanjing: financial balance of old city renewal[EB/OL]. (2020-12-20) [2021-04-05]. <https://mp.weixin.qq.com/s/YcXHXHVdGOIDZBZafiHJRA>.
- [19] 环球网. 北京首批! 整体装备式加装电梯落户劲松小区[EB/OL]. (2021-06-21) [2021-08-09]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1703144750492066451&wfr=spider&for=pc>.
- Huanqiu.com. Beijing's first batch! Integral-equipped elevators settled in Jinsong Community[EB/OL]. (2021-06-21)[2021-08-09]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1703144750492066451&wfr=spider&for=pc>.
- [20] 腾讯网. “劲松模式”来了! [EB/OL]. (2019-12-24) [2021-08-09]. <https://xw.qq.com/amphml/20191224A0SSB900>.
- Tencent.com. "Jin Song Mode" is here![EB/OL]. (2019-12-24)[2021-08-09]. <https://xw.qq.com/amphml/20191224A0SSB900>.
- [21] 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.
- JIANG Man, YUAN Yi. Serving end users——talking from the renovation of Jinsongbei Community[J]. Housing Industry, 2020(5): 43-47.
- [22] 中国城市报. 北京首个引入社会资本改造老旧小区: “劲松模式”能否推至全国? [EB/OL]. (2020-08-19) [2021-08-09]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1675456946564486563&wfr=spider&for=pc>.
- China City News. Beijing's first introduction of social capital to transform old communities: can the "Jinsong Model" be extended to the whole country?[EB/OL]. (2020-08-19)[2021-08-09]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1675456946564486563&wfr=spider&for=pc>.
- [23] 北京日报客户端. 老旧小区成“网红”, 超百批参观者“取经”劲松北, 经验有哪些? [EB/OL]. (2020-01-16) [2021-08-09]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1655851045746995491&wfr=spider&for=pc>.
- Beijing Daily. The old community has become a "net celebrity", and over a hundred groups of visitors "learn from experience" Jinsongbei, what experience do you have?[EB/OL]. (2020-01-16)[2021-08-09]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1655851045746995491&wfr=spider&for=pc>.
- [24] 北京日报客户端. 破解两大难题! 朝阳率先试点社会资本改造老旧小区[EB/OL]. (2019-12-16) [2021-08-09]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1653072612038037279&wfr=spider&for=pc>.
- Beijing Daily. Solve two major problems! Chaoyang takes the lead in piloting social capital to transform old communities[EB/OL]. (2019-12-16)[2021-08-09]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1653072612038037279&wfr=spider&for=pc>.
- [25] 搜狐网. 老旧小区改造: 累积四十年难题的“解题”思路[EB/OL]. (2021-02-09) [2021-08-09]. <https://www.sohu.com/a/449580129391368>.
- Sohu. Reconstruction of old community: ideas of "problem solving" for forty years of accumulation[EB/OL]. (2021-02-09)[2021-08-09]. <https://www.sohu.com/a/449580129391368>.
- [26] 刘锋. 我国老旧小区有机更新中的权属问题[J]. 中国房地产, 2016 (15): 75-80.
- LIU Feng. The ownership research on the old district's organic renewing[J]. China Real Estate, 2016(15): 75-80.