

新时代广州城镇老旧小区改造的政策创新与实践*

Policy Innovation and Practice of Old Urban Communities Renovation in Guangzhou in the New Era

黄慧明 龙萧如 冯 萱 陈嘉平 HUANG Huiming, LONG Xiaoru, FENG Xuan, CHEN Jiaping

摘 要 针对城镇老旧小区面临的居民强异质性导致高交易成本、参与主体的权利义务格局不明朗、时空统筹不足致使改造难持续、制度保障滞后于改造实践等改造难点,从改造主体、改造内容、改造路径和改造方式等维度分析新时代老旧小区改造政策的逻辑变化,并进一步总结新时代广州老旧小区改造的政策创新与实践。广州老旧小区改造早在20世纪80年代已有相关实践,政策发展上经历了初步探索、相对停滞、趋于成熟3个阶段,并在新时代通过构建多主体共同参与新格局、时空双重维度释放改造红利、立足地方特征创新改造方式、推动老旧小区共同缔造全覆盖等,实现了自下而上和自上而下两大机制的有效衔接,走出一条超大城市老旧小区可持续改造的路径,以期为其他城市提供有益借鉴。

Abstract Facing the renovation difficulties such as high transaction costs, unclear pattern of rights and obligations of participants, insufficient spatio-temporal planning and belated institutional guarantee of renovation practice in old communities, this paper analyzes the logical changes of the old community renovation policies under the guidance of sustainable development from the perspectives of renovation subjects, contents, paths and methods, and summarizes the old community policy innovation in Guangzhou. The renovation of old communities in Guangzhou has been practiced as early as the 1980s, and the policy development has experienced three stages: preliminary exploration, relative stagnation and maturity. In the new era, it realizes the effective connection between the bottom-up and top-down mechanisms by constructing the new pattern of multi-subject participation, releasing the renovation dividends of time and space, innovating the renovation methods based on local characteristics, and promoting "co-creation". Guangzhou has found a path of sustainable renovation of old communities, which provides a useful reference for other cities.

关键词 老旧小区;可持续改造;政策创新

Key words old community; sustainable renovation; policy innovation

文章编号 1673-8985 (2023) 04-0045-07 中图分类号 TU984 文献标志码 A

DOI 10.11982/j. sup. 20230407

作者简介

黄慧明

广州市城市规划勘测设计研究院
总规划师,博士,教授级高级工程师
70278508@qq.com

龙萧如

广州市城市规划勘测设计研究院 区域规划设计所
助理工程师

冯 萱

广州市城市规划勘测设计研究院 区域规划设计所
副所长,高级工程师

陈嘉平

广州市城市规划勘测设计研究院 区域规划设计所
副总工程师,高级工程师

0 引言

城镇老旧小区改造是重大的民生工程和发展工程,也是实施扩大内需战略、稳定经济的重要措施。习近平总书记高度重视,多次做出重要指示和批示,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”。国家、省、市相关文件明确要求在“十四五”期末力争基本完成2000年底前建成且面临改造需求的城镇老旧小区改造,基本补齐既有居住社区设施的短板,并在制度框架、政策体系和工作机制等方面开展创新探索。

学术界认为老旧小区已经从以速度为优先的物质环境更新走向以人为本的综合效益提升阶段^[1-3],文化传承^[4]、公共参与^[5-9]等理念实践,以及环境改造^[10-11]、绿色化^[12]、适老化^[13-15]、公共健康安全^[16]等具体改造技术成为关注重点,也有研究从实践和政策角度对老旧小区的改造内容及模式进行总结^[17-22],^[23]^[31],^[24]^[122],^[25]^[80],^[26]^[88],尤其关注微改造^[23]^[30],^[24]^[117]、资金平衡^[25]^[79],^[26]^[87]等议题。尽管有学者从演化博弈优化或潜力挖潜等角度讨论市场参与的路径^[27-29],但基于可持续发展的新时代老旧小区改造路径与对策的讨论仍相对不足。

*基金项目:广东省城市感知与监测预警企业重点实验室基金项目(编号2020B121202019);广州市城市规划勘测设计研究院科技基金项目“可持续运营需求导向下的老旧小区改造模式与空间政策机制建议”(编号RDP2220202002)资助。

随着“十四五”时期改造进入攻坚期和全面完成期,老旧小区改造目标及内容从单一走向多元,强调在补齐民生短板的基础上以市场手段挖掘社区潜力空间,实现可持续发展。作为高度城镇化的大城市,广州自1980年代以金花街为代表开始旧城改造探索,并于2017年入选住建部15个老旧小区微改造试点城市。截至2022年12月,广州累计完成833个老旧小区、约4 732万m²老旧建筑的改造,新增社区绿地和公共空间807个,惠及64.6万户家庭、206.9万人,涌现出一批亮点项目。

本文基于广州探索,针对其面临的老旧小区改造难点,从改造主体、改造对象、改造内容、改造路径和改造方式等多个维度系统分析新时代老旧小区改造的新逻辑,进一步总结新时代广州城镇老旧小区的政策创新和实践经验,以期为其他城市提供有益借鉴。

1 广州城镇老旧小区改造政策的发展历程

尽管老旧小区作为专有名词出现较晚,但广州对旧居住区改造的政策探索已于20世纪80年代开始,整体可分为以下3个阶段。

1.1 初步探索阶段(1980s—2008年):危破房拆除重建为主

在“通过旧城改造推动城市现代化,在旧城市中建设新城市”思想的指导下,本阶段广州开始编制包括金花街在内的旧城区74条街的改造规划^[30]。以危破房成片连片改造为关注重点,政策强调发挥政府的主导作用,由政府出资进行危破房拆除重建,负责原居民安置,解决居住空间拥挤、物质空间衰败、服务设施匮乏等困扰,但也往往因开发强度高增加了交通及设施压力、影响旧城风貌延续而引起争议^[31]。

1.2 相对停滞阶段(2009—2014年):“三旧”与危破房改造并行

2009年以来,广州相继发布《关于加快推进“三旧”改造工作的意见》《关于加快推

进“三旧”改造工作的补充意见》等政策,拉开含旧城在内的“三旧”改造序幕。本阶段的旧城改造政策以政府主导、市场参与为原则,重点推动位于城市重点功能区的旧城成片重建改造,合理控制开发强度,尤其强调历史文化保护。然而,相较于高回报率的旧厂及旧村改造,改造投入大、周期长的旧城改造对市场及居民的吸引力明显不足,且政策对具体实施路径尚无明确指引,以至于在该政策指导下的实践较为缺乏,如2010年尝试启动的龙津长寿地块旧城改造因居民不满补偿标准和不能回迁等原因无限延期。因此,本阶段的旧居住区改造仍以危破房改造政策逻辑下的散点式拆除重建为主。

1.3 趋于成熟阶段(2015—2020年):老旧小区微改造为主

2015年,广州市政府在《广州市城市更新办法》中要求对具有文化历史意义的街道或社区不再进行大拆大建,如荔湾区永庆坊改造方案从一步到位的拆除重建逐渐优化为渐进发展的微改造。2016年,广州开始摸索功能配套不全、基础设施老化、人居环境较差的老旧小区的底数及编制相关改造规划,并于2017年入选住房和城乡建设部第一批15个老旧小区改造试点城市。随后,广州相继出台《广州市老旧小区微改造实施方案编制工作指引(试行)》《广州市老旧小区微改造项目验收流程指引》,明确老旧小区微改造实施方案编制和项目验收的全流程,并进一步出台相关技术指引。本阶段政策改造对象进一步放宽至需要

改造提升的老旧小区,以微改造为主要改造方式,重点关注微改造的规划设计标准、工作流程及技术规程等内容(见表1),但未在政策机制上进行充分探索。

2 广州城镇老旧小区改造的难点及政策诉求

2.1 居民强异质性导致高交易成本

不同于乡村基于土地等生产资料共有而形成天然的利益共同体,城市社区边界模糊,缺乏共同的经济基础,居民流动性强且利益诉求差异大,改造涉及政府、市场主体、业主及相关权利人等多个主体,协调过程复杂。目前,广州老旧小区改造主要靠政府推进,业委会及相关协商平台发展相对缓慢,公民和社会力量主要集中在共谋、共享阶段,参与的深度和广度不足,难以构建行动一致的共同体,导致改造的交易成本增加。以加装电梯为例,高楼层居民为了改善居住条件积极提出加装诉求,低楼层居民则由于采光、房价保值、需要分担加装成本等投出反对票。

2.2 参与主体的权利义务格局不明朗

老旧小区改造工作点多面广、公益性强、资金需求量大,当前广州老旧小区改造仍以政府出资为主,社会资本因前期成本投入高、投资回报率低往往积极性不足。据统计,“十三五”时期广州老旧小区改造项目的财政资金投入比重高达90%。同时,由于待改造的老旧小区多为“房改房”,业主受传统福利保障模式的影响,对公共设施修缮的出资意愿

表1 2017—2020年广州老旧小区改造主要相关政策列表

Tab.1 List of major policies related to renovation of old residential communities in Guangzhou from 2017 to 2020

政策层级	政策名称
流程指引	《广州市老旧小区微改造实施方案编制工作指引(试行)》
	《广州市老旧小区微改造项目验收流程指引》
	《广州老旧小区微改造建设内容及标准》
技术指引	《广州市老旧小区微改造设计导则》
	《广州市老旧小区微改造工程设计指引》
	《广州市老旧小区微改造“三线”整治实施方案和技术指引(试行)》
	《广州市老旧小区改造连片实施手册》

资料来源:笔者根据相关文献整理制作。

低,也不愿意为后期管养维护付钱,即使愿意出资也面临路径不明的问题。随着老旧小区改造标准要求的提高及改造成本的上升,政府财政负担将进一步加大,亟需探索新的市场参与和居民出资路径。

2.3 时空统筹不足导致改造难持续

从时间维度看,老旧小区的老化是持续的,修补固然能解一时之需,改造成果却难以长期维护,其更新改造只有进行时,没有完成时。大多数老旧小区改造主要关注中前期硬件设施规划建设,后期运营管养缺位明显,难以从根本上解决小区老旧问题。如越秀区建设街道老旧小区已历几度修缮,却因缺乏管养而持续面临“改造—破旧—再改造”的困境。

从空间维度看,广州老旧小区改造普遍存在“就项目论项目”的倾向,通常是谈成一个改一个,区域层面的整体性、战略性统筹不足。同时,老旧小区间的资源禀赋不均衡特征明显,尤其广州旧城区范围内的老旧小区内土地与建筑的产权关系破碎,可运营的空间资源紧缺,仅靠单个小区资源运营通常难以平衡改造成本,亟需探索更大范围的资源统筹和规划运营。

2.4 制度保障滞后于改造实践创新

随着广州老旧小区改造工作已从建设领域进一步拓宽至规划、建设、财政、民政等多个领域,原有的基于新城建设的政策体系已难以适应老旧小区改造的需求与实践,旧房现代化适宜性改造、低效用地利用、建筑加扩建等探索受限,审批程序不匹配、标准规范不适用、消防审批验收难、安全风险管控缺失等诸多政策堵点突出。例如,老旧小区原有的消防审批标准较低甚至未要求消防审批,现在的更新改造受客观条件制约,难以适用最新的建筑设计防火规范,导致改造后消防条件更好却不合法。

3 新时代城镇老旧小区改造的逻辑转变

老旧小区改造的核心要素主要包括改造

主体、改造内容、改造路径和改造方式。随着老旧小区的改造目标从单一的保民生走向兼顾保民生、强造血,其核心要素的导向也在发生变化,表现出从政府主导的自上而下的管控逻辑转向多元主体参与的自下而上的协商逻辑。

3.1 改造主体

随着老旧小区越来越多,居民的改善需求也越来越高,政府单一主体的包办式改造将难以维持,从单一改造主体走向多元主体共同参与成为必然趋势。从宏观角度看,新时代老旧小区改造更关注如何界定政府、市场、居民三方主体在改造内容、改造资金等方面的权责,要求构建多元主体共同参与、利益诉求较为平衡的格局,共担成本、共享收益。从微观角度看,新时代老旧小区改造需求的分层化多样化趋势愈发明显,要求通过打造协商平台推动原子化居民形成意识共同体,减少改造过程中的交易摩擦,形成“共谋、共建、共管、共评、共享”的空间治理新格局。

3.2 改造内容

新时代老旧小区改造内容整体上呈现“基础类—改善类—提升类”的金字塔结构(见图1)。其中,基础类指为满足居民安全需要和基本生活需求的内容,主要关注小区内的道路、给排水、供电供气、通信、绿化等基础设施的改造提升,要求应改尽改;完善类指为满足居民生活便利需要和改善型生活需求的内容,主要包括外立面整饰、楼体绿化、电梯加装、建筑节能改造、机动车泊位等环境及配套设施的改造建设,要求宜改即改;提升类指为丰富社区服务供给、提升居民生活品质、立足小区及周边实际条件积极推进的内容,主要是公共服务设施配套的建设及其智慧化改造,要求能改则改。

3.3 改造路径

随着老旧小区的改造主体从单一走向多元,改造路径及其投融资模式也有必要从时间和空间双重维度进行变革创新。

一方面,推动老旧小区改造从规建管脱节到规建管联动,探索EPCO、BOT等改造模式,推动“规划—设计—施工—运营”的全生命周期改造,通过规划统筹、施工整合,把运营管理方案前置到策划、设计和施工等环节,提升改造项目的综合效益,以未来运营收益来平衡其改造及管养成本。

另一方面,推动老旧小区改造从单个小区改造向成片连片纵深改造推进,挖潜片区闲置地块、小微空间等存量资源,实现片区内养老、托育、医疗、停车场、便利店等经营性资产的规模化运营。探索老旧小区改造项目的组合实施、联动改造、异地平衡等方式,以土地出让或其他城市更新项目收益来平衡老旧小区的改造支出。

3.4 改造方式

老旧小区改造方式不是单一的简单环境修补,而是针对城市空间特征及居民需求的多种改造方式组合。相较于建成密度、开发强度较低的北方城市,珠三角地区城市的老旧小区往往难以通过拆建、新建等方式补齐社区服务设施的短板。因此,新时代老旧小区改造要求尊重地方实际,积极探索既有建筑的活化利用、低效用地的再利用、既有建筑的加改扩建等改造方式,并进一步创新土地混合利用、日照间距、消防间距、建筑退界、规划容量、增量

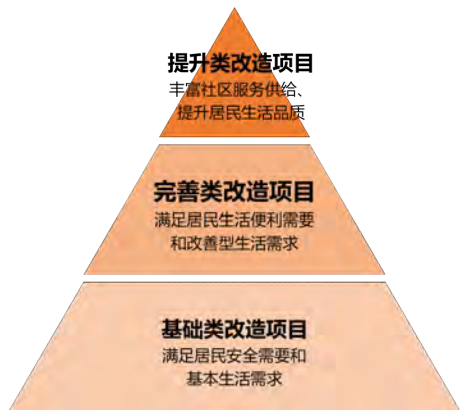


图1 城镇老旧小区改造主要内容

Fig.1 Main contents of renovation of old residential communities

资料来源:笔者根据相关政策文件自绘。

确权等技术规范标准和规划管理程序。

4 广州城镇老旧小区改造的实践探索

2021年,广州在全省率先出台《广州市老旧小区改造工作实施方案》并作为全市老旧小区改造的纲领性文件,对整体改造任务进行计划分解,要求完善相应制度框架和工作机制,并进一步在项目审批、用地管理、房屋管理、产业导入、社会力量引入、居民参与、长效管养等方面制定系列配套政策,逐步构建老旧小区改造“1+N”政策体系(见表2),把握改造节奏,为老旧小区改造的实践创新提供全面保障。

4.1 构建多主体共同参与新格局,共担成本共享收益

4.1.1 政府:以保基本为目标,财政资金强调“以奖代补”

鉴于财政资金有限性,政府着重保障的是满足居民安全需要和基本生活需求的基础类改造项目。一方面,广州注重整合财政补助、专项资金、专项债等,支持老旧小区的市政配套基础设施建设以及建筑物的屋面、外墙、楼梯等公共空间改造。另一方面,广州强调“以奖代补”使用财政资金,在建立起老旧小区项目改造评价机制的基础上,进一步在《广州市老旧小区改造市级财政奖补资金管理办法》中提出按照“竞争性奖补为主、基础性分配为辅”的原则,以区为单位科学合理分配财政奖补资金,即改造评估评级更优的区将获得更有力的财政支持。

4.1.2 市场:以做提升为目标,调动社会资本参与的积极性

考虑到市场的营利性,社会资本更关注老旧小区改造的完善类、提升类内容,通过空间资源整合运营以实现微利可循环。为调动社会资本参与改造的积极性并提供可操作可实施的路径,广州在《广州市引入社会资本参与城镇老旧小区改造试行办法》中提出,社会资本可参与工程建设、存量资源运营、便民专业服务供给、长效治理、专业物业管理等改造工作内容,并就参与的内容、方式、程序、监督管

理等进行明确。

其中,广州重点探索以金融手段助力社会资金参与老旧小区改造的策略,通过与国家开发银行、中国建设银行等签订框架协议,要求金融机构发挥资源配置的优势,明确支持的主体、类型和方式,为改造主体提供个性化的项目融资方案、参与债券承销投资及专项债发行等综合化的金融服务、专项贷款期限及利率优惠等差异化的政策支持。如在《中国建设银行广东省分行支持市场力量参与广州市老旧小区改造工作方案》的指导下,由建设银行为新河浦老旧小区(见图2)的改造主体盛高集团量身定制融资方案,提供信贷支持。

4.1.3 居民:按照“谁受益、谁出资”原则,增强出资意识,合理出资

广州通过明确居民的出资方式 and 出资流程,引导居民让渡部分权益,建立居民共建的激励机制。如番禺区2022年在《番禺区老旧小区业主直接出资参与楼栋本体改造工作

的指引(试行)》中提出,财政按一定比例补贴业主直接出资改造楼栋本体的部分建设项目,基础类建设项目、完善类建设项目分别由财政补贴基数的80%、50%,业主为低保户、低收入困难家庭的补贴比例可达100%,并对建设项目提供不同建设标准给居民选择,对应不同补贴综合单价。花都区则明确将业主的出资情况作为纳入老旧小区改造计划的重要衡量因素,引导居民在改造前成立业主委员会或业主自治组织,自筹后续管养维护资金并设立共管账户。

4.2 以时空双重维度挖掘空间潜力,多路径释放改造红利

4.2.1 时间维度:全链条统筹前期规划、中期建设和后期运营,以未来收益来平衡改造成本

广州在《广州市引入社会资本参与城镇老旧小区改造试行办法》中提出,社会资本可参与老旧小区改造的全流程,通过提供公共服

表2 2020年以来广州老旧小区改造主要相关政策列表

Tab.2 List of major policies related to renovation of old residential communities in Guangzhou since 2020

政策层级	政策名称
1: 纲领性文件	《广州市老旧小区改造工作实施方案》
	《广州市老旧小区既有建筑活化利用实施办法》
	《申请广州市级城镇老旧小区改造年度计划工作指引(试行)》
	《广州市以绣花功夫打造老旧小区成片连片改造示范区工作实施方案》
	《广州市引入社会资本参与城镇老旧小区改造试行办法》
N: 操作机制	《广州市老旧小区改造市级财政奖补资金管理办法》
	《广州市老旧小区改造综合评估办法》
	《广州市老旧小区改造联动工作机制》
	《广州市老旧小区改造项目引入日常管养参考指引(试行)》
	《广州市老旧小区改造共同缔造参考指引》

资料来源:笔者根据相关文献整理制作。



图2 越秀区新河浦老旧小区

Fig.2 Xinhupu old urban communities in Yuexiu District



资料来源:笔者自摄。

务和增值服务,以改造后的运营收益来平衡建设管养支出。其中,永庆坊(见图3)在全市率先采用BOT模式,由广州万科负责投资、施工、运营、管理等全过程,建成后万科在15年内享有万科云(创客办公)、泊寓(长租公寓)、梅沙教育(儿童教育)及特色商业等的运营收益,实现改造的微利可持续发展,特许期结束后这些权利将交还政府。

4.2.2 空间维度:推动成片连片改造运营,统筹利用存量空间资源

2022年,广州出台《以“绣花”功夫打造老旧小区成片连片改造示范区工作实施方案》,提出科学划分老旧小区改造片区,整合利用老旧小区及周边公有房屋、公共低效闲置用地等,合理拓展改造实施单元,采取“留、改、拆、建”的方式推进老旧小区改造,补齐设施短板,建设完整居住社区。目前,广州共在6个区统筹谋划19个片区改造项目,打造繁荣商业、文化记忆、绿色健康、创新活力等4类主题街区,统筹推动片区内的老旧小区改造、人居环境提升、文化保护和产业植入。

以白云区景泰街景泰云苑片区的全域服务为例。该片区通过物业管理企业整合共管6个社区,打破传统管理的壁垒,在解决雨天积水、水压不足、三线杂乱等问题的同时,挖潜片区内的公共空间、闲置区域,实现休憩场所、健身器材、停车位等服务设施的统筹互补及规模化管理。在此基础上,进一步通过网格化、智能化管理来降低成本,按每月0.8元/m²的标准收取物业服务费,并以电梯加装、家政服务、装修服务、直饮水机、充电桩加装等增值服务来平衡成本。

4.3 立足地方特征,创新改造方式,以制度保障实践创新

4.3.1 尊重本地空间特征和居民需求,因地制宜采取多种方式推进老旧小区改造

充分考虑旧城及外围城区老旧小区差异,广州在尊重片区空间特征的基础上,加快改造方式的探索。

针对旧城区人口和建筑的密度高、历史

文化要素密集、建筑消防及结构的安全隐患较多、可运营空间资源稀缺等问题,广州强调在最大限度保留老城区特色格局和肌理的前提下,推进老旧小区的修补式、织补式更新,重点通过既有建筑的活化利用等改造方式激发社区活力,有序腾退、抽疏危破旧房,疏解过密的地区人口,积极拓展公共空间、公园绿地。

针对可利用(运营)空间资源相对充足、改造更容易满足规划及建设等管控要求的外围城区,广州组合采取既有建筑的活化利用、改扩建及低效用地新建设施等方式推动老旧小区改造,充分挖掘利用可运营的空间资源,以满足改善民生的需求,实现“自我造血”。

4.3.2 重点探索既有建筑的活化利用,补齐民生短板,激发社区活力

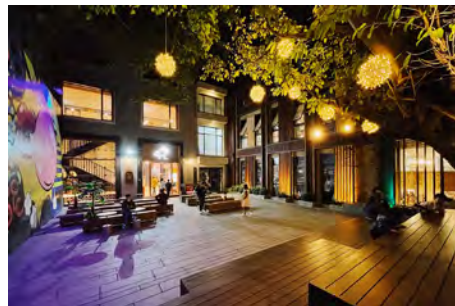
考虑到广州老旧小区普遍高密度高强度,闲置空间较少,广州重点探索活化利用老旧小区的既有建筑,于2023年出台《广州市老旧小区既有建筑活化利用实施办法》,允许对符合条件的城镇老旧小区内的既有建筑进

行活化利用,以功能业态正面清单引导使用功能的调整,优先增加公共服务及市政公用设施,适当增加便民商业设施;并在项目审批程序上进行相应优化,允许符合要求的既有建筑活化利用免于办理建设工程规划许可、环评手续,可按相关规定持县级以上人民政府出具的会议纪要作为建设工程规划许可证明文件来办理消防备案,有效打通了规划、消防等堵点。

其中,荔湾区政府专门出台《永庆片区微改造建设导则》《永庆片区产业导入管理控制导则》,规范管控永庆坊产业业态,明确其产业导入重点应当为创客空间、科技研发、文化创意、民宿、轻餐饮等新型业态。以泮塘五约小区为例(见图4),在维持现状格局基本不变的前提下,通过对建筑物进行局部重建、功能置换、保留修缮,在被征收国有的零散房屋修缮后释放的大量物业空间内,引入大师工匠作坊、青年艺术创作坊、木雕盆栽、绿植休闲、音乐创作、独立书店等多种文化消费业态,有效实现了社区的文化复兴和产业提升。



图3 荔湾区永庆坊
Fig.3 Yongqing old urban communities in Liwan District



资料来源:笔者自摄。



图4 荔湾区泮塘五约老旧小区
Fig.4 Pantangwuyue old urban communities in Liwan District



资料来源:笔者自摄。

4.4 推动老旧小区“共同缔造”全覆盖,实现社区现代化治理

广州强调推动老旧小区“共同缔造”全覆盖,推动老旧小区改造从简单的物质环境管理走向社区现代化治理,于2022年正式出台《广州市老旧小区改造共同缔造参考指引》,以共同缔造委员会作为政府与群众的沟通桥梁,明确了启动准备、决策共谋、发展共建、建设共管、效果共评、成果共享6个阶段的主要工作内容和要求。

其中,荔湾区作为广州率先启动共同缔造的地区,印发了《荔湾区老旧小区微改造共同缔造委员会成立工作指导意见》等文件,要求每个项目对应成立一个共同缔造交流平台,发挥“两代表一委员”的带头作用,挖掘社区社工、志愿者的能动性,协助开展社区居民改造意愿及意见调查。同时,从开始的一张桌子几把椅子,到如今的户外活动、入户调研、街头工作坊、主题活动等,荔湾不断丰富社区共同缔造的形式和渠道。作为广州首个征求居民意见再做设计的老旧小区改造项目,泮塘五约小区采取多主体全过程的参与式规划设计,成立共同缔造工作坊,组织部门代表、社区设计师、专家顾问、志愿者和居民等共同参与老旧小区改造,聚焦社区的公共空间改善以及口袋花园和基础设施建设,开展了座谈会、社区展览、模型搭建和设计竞赛等活动,深入了解并回应社区状况、居民改造意见及需求(见图5)。

5 结语

在物质空间品质维持和城市政府财政不可持续两大挑战下,由政府主导的自上而下的传统改造逻辑已难以维持。在此背景下,基于可持续运营导向,广州老旧小区改造更关注不同居民群体的多元化、多层次改造需求,强调多元主体自下而上和自上而下的充分协调衔接,寻找“政府—市场—居民”的合作锚点,推动社会力量积极探索改造新模式,贯通“规划—建设—管理”的全改造周期,统筹老旧小区内及周边资源的成片连片改造。同时,广州充分尊重本地空间特征和居民需求,因地制宜



图5 泮塘五约小区“共同缔造”

Fig.5 "Co-creation" in Pantangwuyue old urban communities



资料来源:笔者自摄。

创新采取多种改造方式,通过挖掘空间潜力和价值再造来实现微利运营,走出一条超大城市老旧小区可持续改造的路径,为其他城市提供了实践经验借鉴。■

参考文献 References

- [1] 陶希东. 中国城市旧区改造模式转型策略研究——从“经济型旧区改造”走向“社会型城市更新”[J]. 城市发展研究, 2015, 22(4): 111-116, 124.
TAO Xidong. Model of transformation on urban renewal in China: from economy old city reconstruction to social urban renewal[J]. Urban Development Studies, 2015, 22(4): 111-116, 124.
- [2] 吴志强, 伍江, 张佳丽, 等. “城镇老旧小区更新改造的实施机制”学术笔谈[J]. 城市规划学刊, 2021(3): 1-10.
WU Zhiqiang, WU Jiang, ZHANG Jiali, et al. Implementation mechanism of renovation of old residential areas in urban areas[J]. Urban Planning Forum, 2021(3): 1-10.
- [3] 王振坡, 刘璐, 严佳. 我国城镇老旧小区提升改造的路径与对策研究[J]. 城市发展研究, 2020, 27(7): 26-32.
WANG Zhenpo, LIU Lu, YAN Jia. Study on the way and countermeasure of upgrading and reconstruction of old residential area in China[J]. Urban Development Studies, 2020, 27(7): 26-32.
- [4] 刘阳. 基于文化资本的社区更新研究——以重庆市渝中区为例[D]. 重庆: 重庆大学, 2016.
LIU Yang. A study of community regeneration based on cultural capital—a case study on Yuzhong District of Chongqing[D]. Chongqing: Chongqing

- University, 2016.
- [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.
XU Xiaoming, XU Xiaole. Research on community governance system construction of social forces participating in old community reconstruction[J]. Urban Problems, 2020(8): 74-80.
- [6] 周亚越, 吴凌芳. 诉求激发公共性: 居民参与社区治理的内在逻辑——基于H市老旧小区电梯加装案例的调查[J]. 浙江社会科学, 2019(9): 88-95, 158.
ZHOU Yayue, WU Lingfang. Appeals promote publicity: the rationale of participating in community governance—based on the field research of installing new elevators in the long established condominium communities of City H[J]. Zhejiang Social Sciences, 2019(9): 88-95, 158.
- [7] 周亚越, 唐朝. 寻求社区公共物品供给的治理之道——以老旧小区加装电梯为例[J]. 中国行政管理, 2019(9): 62-66.
ZHOU Yayue, TANG Chao. The rationales of the supply of communal public goods—a case study of installing new elevators in the long-established condominium communities[J]. Chinese Public Administration, 2019(9): 62-66.
- [8] 颜昌武, 杨郑媛. 从破坏性冲突到建设性冲突——老旧小区加装电梯的突围之道[J]. 天津行政学院学报, 2020, 22(2): 60-69.
YAN Changwu, YANG Zhengyuan. From destructive conflict to constructive conflict: the success of retrofitting elevators in old communities[J]. Journal of Tianjin Administration Institute, 2020, 22(2): 60-69.
- [9] 刘达, 郭炎, 祝莹, 等. 集体行动视角下的社区规划辨析与实践[J]. 规划师, 2018, 34(2): 42-47.
LIU Da, GUO Yan, ZHU Ying, et al. Analysis and practice of community planning based on collective action[J]. Planners, 2018, 34(2): 42-47.
- [10] 赵万民, 吴斯妤, 杨光. 重庆老旧小区公共空间场景化改造策略探究[J]. 规划师, 2021, 37(17): 38-44.
ZHAO Wanmin, WU Siyu, YANG Guang. Public

- space renovation in old communities of Chongqing based the theory of scenes[J]. *Planners*, 2021, 37(17): 38-44.
- [11] 吕飞, 杨静, 戴铜. 健康促进的居住外环境再生之路——对城市老旧住区外环境改造的思考[J]. *城市发展研究*, 2018, 25 (4): 141-146.
LYU Fei, YANG Jing, DAI Jian. Regenerate road to health promoting living outside the environment: reflections on the transformation of the environment outside the old residential quarters in cities[J]. *Urban Development Studies*, 2018, 25(4): 141-146.
- [12] 仇保兴. 城市老旧小区绿色化改造——增加我国有效投资的新途径[J]. *城市发展研究*, 2016, 23 (6): 1-6, 150-152.
QIU Baoxing. The green reconstruction of the old town—a new way to increase effective investment of our country[J]. *Urban Development Studies*, 2016, 23(6): 1-6, 150-152.
- [13] 陈烨, 张尚武, 施雨, 等. 适老化视角下的上海老旧小区更新与治理路径思考——以上海长宁路396弄工人新村社区调查实践为例[J]. *城市发展研究*, 2021, 28 (1): 39-44.
CHEN Ye, ZHANG Shangwu, SHI Yu, et al. Reflections on the renovation and governance paths of old communities in Shanghai from the perspectives of the elderly-friendly communities: a case study of the community survey of the workers' new village, Lane 396, Changning Road, Shanghai[J]. *Urban Development Studies*, 2021, 28(1): 39-44.
- [14] 宋凤轩, 康世宇. 人口老龄化背景下老旧小区改造的困境与路径[J]. *河北学刊*, 2020, 40 (5): 191-197.
SONG Fengxuan, KANG Shiyu. The difficult position and path of the reformation of old community under the background of the aging population[J]. *Hebei Academic Journal*, 2020, 40(5): 191-197.
- [15] 赵立志, 丁飞, 李晟凯. 老龄化背景下北京市老旧小区适老化改造对策[J]. *城市发展研究*, 2017, 24 (7): 11-14.
ZHAO Lizhi, DING Fei, LI Shengkai. Countermeasures for the applicable aging renovation of the old residential area under the background of aging population in Beijing[J]. *Urban Development Studies*, 2017, 24(7): 11-14.
- [16] 阳建强. 公共健康与安全视角下的老旧小区改造[J]. *北京规划建设*, 2020 (2): 36-39.
YANG Jianqiang. Renovation of old residential areas from the perspective of public health and safety[J]. *Beijing Planning Review*, 2020(2): 36-39.
- [17] 刘贵文, 胡万萍, 谢芳芸. 城市老旧小区改造模式的探索与实践——基于成都、广州和上海的比较研究[J]. *城乡建设*, 2020 (5): 54-57.
LIU Guiwen, HU Wanping, XIE Fangyun. The exploration and practice of the reconstruction mode of the old residential district—based on the comparative study of Chengdu, Guangzhou and Shanghai[J]. *Urban and Rural Development*, 2020(5): 54-57.
- [18] 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.
WANG Chenghua, LI Zhiwei. Practice and exploration on the regeneration of old residential areas under the background of urban renewal: a case study of the regeneration of Zhonghua North Village of Kunshan[J]. *Modern Urban Research*, 2019(11): 104-112.
- [19] 代欣召, 王建军, 董博. 社区更新视角下广州市老旧小区改造模式思考[J]. *上海城市管理*, 2019, 28 (1): 26-31.
DAI Xinzhao, WANG Jianjun, DONG Bo. Thoughts on the reconstruction mode of Guangzhou old community from the perspective of community renewal[J]. *Shanghai Urban Management*, 2019, 28(1): 26-31.
- [20] 郭斌, 李杨, 曹新利. 老旧小区的管理困境及其解决途径——以陕西省老旧小区为例[J]. *城市问题*, 2018 (7): 70-76.
GUO Bin, LI Yang, CAO Xinli. Management dilemma and resolution ways for the old residential communities: taking the old residential communities of Shaanxi Province for example[J]. *Urban Problems*, 2018(7): 70-76.
- [21] 蔡淑频, 周兴文, 马闾. 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.
CAI Shupin, ZHOU Xingwen, MA Tian. Patterns and countermeasures of renovation of old residential area in cities—a case study of Shenyang City[J]. *Journal of Shenyang University (Social Science)*, 2014, 16(6): 723-726.
- [22] 黄璐, 孙其昂. 城市老旧小区治理的三重困境——以南京市J小区环境整治行动为例[J]. *武汉理工大学学报(社会科学版)*, 2016, 29 (1): 27-33.
HUANG Jun, SUN Qi'ang. Three dilemmas in the governance of the old residential areas: a case study of J Residential Area in Nanjing[J]. *Journal of Wuhan University of Technology (Social Sciences Edition)*, 2016, 29(1): 27-33.
- [23] 蔡云楠, 杨宵节, 李冬凌. 城市老旧小区“微改造”的内容与对策研究[J]. *城市发展研究*, 2017, 24 (4): 29-34.
CAI Yunnan, YANG Xiaojie, LI Dongling. Micro-transformation: the renewal method of old urban community[J]. *Urban Development Studies*, 2017, 24(4): 29-34.
- [24] 刘垚, 周可斌, 陈晓雨. 广州老旧小区微改造实施评估及延伸思考——实践、成效与困境[J]. *城市发展研究*, 2020, 27 (10): 116-124.
LIU Yao, ZHOU Kebin, CHEN Xiaoyu. Implementation evaluation and extension thinking of micro transformation of old urban community in Guangzhou: practice, effectiveness and difficulties[J]. *Urban Development Studies*, 2020, 27(10): 116-124.
- [25] 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 capital challenge of old residential renovation and the creation of multi-capital participation path[J]. *Beijing Planning Review*, 2020(6): 79-82.
- [26] 梁颖, 江曼, 刘楚, 等. 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[J]. *上海城市规划*, 2022 (2): 86-92.
LIANG Ying, JIANG Man, LIU Chu, et al. 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[J]. *Shanghai Urban Planning Review*, 2022(2): 86-92.
- [27] 冉奥博, 刘佳燕. 政策工具视角下老旧小区改造政策体系研究——以北京市为例[J]. *城市发展研究*, 2021, 28 (4): 57-63.
RAN Aobo, LIU Jiayan. Policy system of China's old residential community renovation from the perspective of policy tool[J]. *Urban Development Studies*, 2021, 28(4): 57-63.
- [28] 缪春胜, 邹兵, 张艳. 城市更新中的市场主导与政府调控——深圳市城市更新“十三五”规划编制的新思路[J]. *城市规划学刊*, 2018 (4): 81-87.
MIAO Chunsheng, ZOU Bing, ZHANG Yan. Market dominance and government regulation in urban renewal—a new idea for the compilation of Shenzhen's 13th Five-Year Plan[J]. *Urban Planning Forum*, 2018(4): 81-87.
- [29] 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.
LI Zhi, ZHANG Ruozhu. Discussion on the ways of market intervention in the micro-reconstruction the old urban community: taking Guangzhou as an example[J]. *Urban Development Studies*, 2019, 26(10): 36-41.
- [30] 郭友良, 李郁. 转型期城市居住用地更新的空间加密化研究——广州市金花街改造再考[J]. *地理科学*, 2018, 38 (2): 161-167.
GUO Youliang, LI Yun. Redevelopment of residential land and the densification of inner city admist transition: revisiting the case of Jinhua Neighborhood in Guangzhou[J]. *Scientia Geographica Sinica*, 2018, 38(2): 161-167.
- [31] 魏清泉. 广州金花街旧城改造研究[M]. 广州: 中山大学出版社, 1997.
WEI Qingquan. Research on the old city reconstruction of Jinhua Street in Guangzhou[M]. Guangzhou: Sun Yat-sen University Press, 1997.