

人民眼·城市更新

广东广州、湖南长沙、四川遂宁等地探索实施老旧住房自主更新、原拆原建

老房子这样变成“好房子”

本报记者 王永战 王云娜 申智林

引子

铝合金门窗、明亮的电梯，每次回到这栋簇新的四层小楼，湖南长沙市雨花区湘农桥社区二区9栋居民周伟总会多看几眼。在小区一众房龄四五十年的老楼中，2025年11月交付的它格外抢眼。

曾经的9栋建于1975年，年久失修，经专业机构检测，确定为C级危房。2023年6月，长沙市出台进一步加快推进城镇危旧房屋改造工作的实施意见，明确“C、D级城镇危旧房屋改造可通过征收、维修加固、拆除重建等方式，分类处置实施”。9栋通过自主更新、原拆原建，变了模样。

目前，我国城市发展正从大规模增量扩张阶段转向存量提质增效为主的阶段。今年的政府工作报告提出“坚持城市内涵式发展”“高质量推进城市更新”。“支持老旧住房自主更新、原拆原建”写入《中共中央国务院关于推动城市高质量发展的意见》。

由业主作为实施主体，老旧住房自主更新、原拆原建如何凝聚居民共识？怎么筹集资金？怎样畅通审批流程？近日，记者在广东省广州市、湖南省长沙市、四川省遂宁市等地探访。

凝聚共识

政府引导，居民协商，工作做到心坎上

今年67岁的周伟在9栋住了32年，老楼早已刻满岁月风霜。

前两年，一场大雨导致9栋四楼层层住户家中漏水，继而渗到三楼居民家。“老楼用的预制板，时间长了就漏水。没有电梯，我们年纪大了，上下楼很不方便。”周伟说。

长沙出台进一步加快推进城镇危旧房屋改造工作的实施意见后，周伟琢磨了许久：9栋能否拆了重建？他把文件转发到楼栋微信群，邻居们反应热烈。可往下推进时，有人却打了退堂鼓。

起初，大家以为是政府主导重建。后来仔细了解，是以业主为实施主体，靠大家自主协商、共同决策、自筹资金，再引入项目建设单位，难度可想而知。

周伟不想放弃，他和其他几位热心居民挨家挨户听意见：有的经济困难，一时出不起钱；有的已不在楼里住，不愿花钱；有的想等政府拆迁，得一笔拆迁款……

“我们一起算算账，算清了再作决定不迟。”周伟耐心说服有疑虑的住户——

一笔“长远账”。“多看看新闻报道，我们就能知道，现在城市发展的方式变了，大力实施城市更新，不搞大拆大建。我们要跟得上形势。”面对想等拆迁的邻居，周伟劝道。

一笔“成本账”。翻开市里的实施意见，周伟指着条文，挑出重点介绍：采取“四原”原则（原址、原面积、原高度、原使用性质）拆除重建的改造项目，市、区两级财政按原产权面积适当给予奖励。“重建房屋每平方米的成本价远低于商品房销售价，不仅住得舒心，将来如果出售还能从中受益。”面对经济困难的邻居，周伟一边算账一边鼓励，“办法总比困难多！”

一笔“安全账”。“老楼成了危房。墙皮掉落，砸到人怎么办？线路老化，发生火灾怎么办？”他的话让不少居民沉思。

一笔“情感账”。9栋原是职工宿舍，上世纪90年代房改时，大伙儿满心欢喜地买下。“住了多年的房子，大家舍不得就让它这么‘废’了？”面对已经搬离老楼的居民，周伟动情地说，“大家搬家，很多是因为房子老了，不好住。等修好了，还可以搬回来，我们这些老邻居又能聚在一起……”

几笔账算得实实在在，居民的感受真切真切，共识逐渐达成。

在广州，花都区集贤街2号楼的房龄已近50年，是D级危房。“老房子不具备征收条件，又租不出去，卖不上价，不如大家集资，拆了重建。”居民中的老党员徐耀通提议，不少居民也动了心。

收到部分居民意见后，花都区相关部门讨论认为，这一更新思路符合城市发展转型趋势，可以试试。很快，由住建部门、街道办、社区等组成的联合工作组成立了，一边邀请设计院设计新房，一边做群众工作。街道办、社区先后召开9次居民大会，入户走访40多次，逐一回应群众关心的过渡安置、户型设计等问题。业主们最终达成一致，决定原拆原建。“政府引导、帮助我们做街坊的工作，把工作做到了大家的心坎上。”徐耀通感慨。

然而，居民各有各的考量，即便做了大量工作，少数人持不同意见的情况仍在所难免。遂宁船山区介福东路106号居民陈晓玉就遇到这一难题。

“老楼住了35年，是D级危房，许多住户盼着住新房。2024年8月征求意见时，有个别住户始

终不同意。”陈晓玉坦言，实在没办法，同意重建的居民只好联合出资，购买不愿参与原拆原建住户的房子，这才让项目得以实施。

“民法典第二百七十八条规定，改建、重建建筑物及其附属设施由业主共同决定，需要2/3以上的业主参与表决、超过3/4参与表决的业主同意。”船山区住房和城乡建设局局长牟俊丞说，但实际情况是，不少地方需要全部居民同意才能施行，否则就会陷入停滞。

部分受访干部建议，针对达到民法典规定业主表决同意人数的项目，可因地制宜探索执行措施，明确执行程序、补偿标准等，照顾少数业主利益关切的同时，保障多数业主合法权益。

筹集资金

居民出资，政府支持，多方投入共推动

老旧住房自主更新，如何实施？

2024年8月底，经居民推选，陈晓玉等5人当选介福东路106号自主改造委员会委员，委员会代表全体房屋所有权人发起和开展改造工作。可改造涉及立项、申请建设用地规划许可证等，流程多、专业性强，单靠居民自身可不行。经住建局、街道办遴选推荐，自主改造委员会选定遂宁兴船实业有限公司作为项目代建实施单位。当年9月21日，自主改造协议签订。

协议签订后，开始筹集建房款。经测算，介福东路106号改造总投资约2000万元，其中居民出资900多万元，其余由船山区和兴船公司统筹解决。

“改造过程中，公司先行垫付所有资金，居民分4次缴纳资金。”兴船公司工程建设管理部负责人廖均介绍。

居民出资，有的经济能力强，有的经济能力弱。介福东路106号里，一户居民家中有两位老人患病，一时难以凑齐房款。街道办积极协调，兴船公司同意这户居民先欠款。“我们还帮忙联系金融机构，为有需要且符合条件的住户提供商业贷款。”廖均说。

不过，贷款面临现实约束。“危旧房业主中以老年人居多，有的超出了部分银行的贷款年龄上限。同时，房子拆除重建过程中存在抵押物灭失的情形。”廖均建议，相关部门应鼓励政策性银行和商业银行加大对自主更新项目的信贷支持，允许自主更新项目通过房产抵押获得融资担保，为居民提供长周期、低利率贷款服务。

“居民出资后，剩余的1000多万元通过财政补助、地方政府专项债券和房屋资产运营来补足。”廖均告诉记者，介福东路106号项目获得中央和省级财政提供的城市危旧房改造相关补助资金288万元，以及支持危旧房改造的中央预算内投资资金100多万元。

2025年6月印发的《四川省城市危旧房改造工作导则（试行）》提出，支持符合条件的城市危旧房改造及配套基础设施项目申报地方政府专项债券。“我们正在积极申报，预计能争取到300多万元专项债券支持。”廖均说，其余资金缺口依靠房产运营收入弥补——按原拆原建方案，介福东路106号项目将新建房屋80套，除去72户居民住宅，剩余8套用于出售或租赁。

在广州，集贤街2号楼改造项目的设计、监理、测量等费用由花都区政府补贴，居民出资占大头。“整体算下来，居民筹资800多万元，政府补贴约60万元。”徐耀通说。

在长沙，按照当地城镇危旧房屋改造工作实施意见，市、区两级财政按1:1比例，对C、D级危房拆除重建项目进行奖励。“居民与代建企业签署的价格是每平方米3056元，其中财政奖补1050元，大大减轻了居民负担。”周伟把账算得明白。

牟俊丞认为，地方政府还可通过设立自主更新基金等方式给予支持，项目实施单位则可通过多元房产租售和后期物业管理，实现资金补充和长期获益。

办理审批

先行先试，多措并举，完善政策解难题

居民达成共识，资金筹集到位，报批报建随即启动。重要一步，是办理建设用地规划许可证。

与一般商业开发项目不同，采取拆除重建方式改造危旧房，不涉及调整土地用途和新增土地，因此花都区对此免于办理用地手续。可进入建筑方案设计环节时，难题出现了。

根据2019年修订的《广州市城乡规划技术规定》，经鉴定为局部或者整幢危房的房屋，可以在不增加原有合法产权建筑面积和建筑高度、不扩大基底面积、不改变“四至”关系、不改变使用性质的前提下，进行原址重建或者改建。

然而，集贤街2号楼的重建方案有所突破：成套改造要符合住宅设计规范，户内厨房、卫生间均需扩大；增设电梯，楼顶层增加设备用房；疏散楼梯需扩宽，才符合防火规范。

“经测算，在总户数不变的前提下，集贤街2号楼基底面积需增加31.21平方米，建筑面积增加120.33平方米，建筑高度增加0.48米。”广州市规划和自然资源局花都区分局局长李文伟说，新房既会长“高”，也会长“胖”，与技术规定存在冲突，后续规划报建很难推进。



多部门多次商议，观点不一：有的从规范审批角度出发，认为不应突破现行法规；有的觉得打破束缚势在必行，这是提升居民生活品质、探索老城区自主更新路径的必由之路。

解决之道，在坚持人民至上、实事求是；破题之钥，关键靠先行先试、改革突破。

花都区委和区政府高度重视，将集贤街2号楼纳入广州北站东侧老旧小区微改造试点，并由花都区住房和城乡建设局牵头，研究出台《广州北站东侧老旧小区成片连片微改造项目危旧房屋拆除重建试点方案》。

“方案明确允许适度增加建筑面积，适当增设公共活动空间和公共服务配套设施。”徐耀通说，对住宅合理增加的面积，居民补缴土地出让金后，可获得不动产权证。“房子面积大了，功能合理了，还装上了电梯，住着更舒服。”

集贤街2号楼原拆原建项目2024年3月开工建设，积累了有益经验。其相关做法入选住房和城乡建设部印发的《实施城市更新行动可复制经验做法清单（第四批）》。2025年12月1日起施行的《广州市国土空间规划条例》则明确，除重点功能片区等少数情况外，“城镇危旧房改造，可以采用原状维修或者拆除重建的方式实施改造提升，为改善民生、增加公益设施或者公共空间的，可以适当增加建筑面积。”

2025年，新版国家标准《住宅项目规范》颁布实施，有14项提升，包括将住宅层高提高到不低于3米，规定4层起要加装电梯等。住房城乡建设部党组书记、部长倪虹前不久接受本报记者采访时表示，要继续围绕好标准、好设计、好材料、好建造、好运维建设“好房子”，既把新房子建成“好房子”，也把老房子逐步改造成“好房子”。

不过，部分地区在危旧房改造中，仍对原拆原建设置原面积、原高度等指标，一定程度限制了改造效果。“多年前的住房标准，很多已难以满足居民改善性住房需求，也不适应城市发展转向存量提质增效阶段的新要求。”牟俊丞建议相关部门加快制定适应性指标和规范，推动更多老房子改造成“好房子”。

此外，原拆原建所需办理的各项审批涉及多部门、多环节，传统审批流程较难跟上城市更新需要。

简化审批流程，花都区推行多部门联合审批，大幅压缩审批时限。“建设工程规划许可、施工许可等行政审批，所需时间由47个工作日压缩到5个工作日。集贤街2号楼从开工建设到2025年1月交房交证，用时仅9个月。”花都区住房和城乡建设局局长江奇介绍。

遂宁则将重点放在下放审批权限上。当地出台规定，对船山区城市规划区范围内，用地面积小于或等于3000平方米的原址拆除重建项目，委托船山区相关部门审批。“通过下放权限、简化手续、并联审批等方式，提升审批效率，破解原址重建‘审批难’。”牟俊丞说。

施工建设

因地制宜，优化设计，老房子“长”出新样子

老房子变“好房子”，设计很重要。

集贤街2号楼设计启动之初，设计团队就把改善房子不合理布局作为重中之重。“比如，徐耀通家有一间南向卧室独立在成套房之外，进出要经过公共走廊。我们把这间房平移至北向，与成套房连通。腾出的空间并入另外一户，实现户型优化。”广东省建筑设计研究院集团股份有限公司建筑创作院副院长蔡淳铨举例。

蔡淳铨还提到，一些住户存在厨卫相连、需经厨房进入卫生间的问题，不仅串味严重，空间也局促。这次改造，相关户型按国家标准《住宅设计规范》重

新设计，厨卫面积和设计均达到规范要求。

在长沙，湘农桥社区二区9栋通过重建优化，在房屋建筑面积不变的情况下，得房率由原先的七成左右提升至95%以上，户型也更加周正，居住体验明显改善。

电梯、公共走廊等配套及附属设施，同样关系居民体验。设计过程中，蔡淳铨团队边征求群众意见，边完善设计方案。当时，新版《住宅项目规范》尚未颁布，《住宅设计规范》要求，7层及以上住宅必须设置电梯；12层及以上住宅，每栋楼设置电梯不应少于两台，其中应设置一台可容纳担架的电梯。“集贤街2号楼只有5层，但考虑到老年住户较多，我们不仅安装了电梯，还选择了‘担架电梯’，以备不时之需。”蔡淳铨说，对照新版《住宅项目规范》，这一设计也达到了要求。

不过，危旧房多位于老旧小区，受客观条件限制，有的达不到现行标准和规范。“比如，现行规范要求，住宅建筑间距应按底层在冬至日不少于1小时的日照标准进行控制。在遂宁，要达到这个标准，楼间距和楼高的比例约为1:1。”廖均说，以介福东路106号为例，“新建楼高24米多，建筑间距也得24米多。但楼前楼后均有建筑，难以满足要求。”

遂宁出台政策，明确危旧房改造时，建筑间距、绿地率等指标可按不低于改造前水平控制。“总体原则是因地制宜，但要符合消防安全等底线要求。”廖均说。

记者注意到，类似规定也被写入《广州市国土空间规划条例》：“以不低于现状指标实施危旧房改造”。

妥善安置过渡，是居民所盼。在船山区，D级危房的住户，若只有唯一住房，过渡期间可向政府申请保障性租赁住房。“70多平方米的两居，每月只要220多元，而且离老房子不远，我没事就回去转转。”陈晓玉对这样的安排很满意。

施工过程中，居民、社区、项目实施单位等密切配合，老房子得以“长”出新样子。

湘农桥社区二区9栋的作业面小，材料堆场狭窄。“施工单位提前制定施工方案，合理安排材料进场时间，避免道路堵塞。社区积极协调作业场与周边居民生活，减少影响，保障项目顺利推进。”湘农桥社区党委书记周诗韵说，业主委员会代表也时常到场查看施工用料，监督施工质量，帮助解决难题。

目前，陈晓玉和徐耀通都已拿到新房钥匙，周伟正加紧装修，期待着早日搬进新居。

在长沙，一些有意愿实施自主更新的老房子住户和社区居民前往湘农桥社区学习；在遂宁，介福东路106号旁边的一个原拆原建项目已进入前期调研阶段；在广州，集贤街2号楼项目完工后，当地全力推动危旧房改造，相继建成小石集、新华坊等自主更新、原拆原建项目，继续探索危旧房改造用地、规划、建设等时间经验。

随着首批项目成功“打样”，自主更新、原拆原建模式由点及面、逐步推广，更多群众的美好生活愿景正在照进现实。



有所思

住房品质关乎千家万户的幸福。老旧住房自主更新、原拆原建，改变了政府主导的旧改模式，缓解了改造的资金压力，让更多人住上了“好房子”。

目前，我国城镇化正从快速增长期转向稳定发展期。当前和今后一个时期的城市工作，以推动城市高质量发展为主题，以坚持城市内涵式发展为主线，以推进城市更新为主要抓手。2025年8月印发的《中共中央国务院关于推动城市高质量发展的意见》提出，“支持老旧住房自主更新、原拆原建。”

相较于传统的老旧小区改造方式，老旧住房自主更新、原拆原建模式尚在探索阶段，实践中面临一系列新情况新问题。唯有瞄准症结开“药方”，才能更好地满足群众需要。

凝聚共识，在自主协商上下功夫。老旧住房更新，难在诉求多元。有的居民渴望改善却“囊中羞涩”；有的居民已购置新房，不愿再为房子费心；有的居民希望政府主导拆迁……解决之道在于以协商促共识。既要寻求民意“最大公约数”，也要发挥政府引导作用，搭建多元协商平台。依托居民组建的自主改造委员会等多种形式，将更新意愿转化为行动合力。

直面难题，在资金筹措上做文章。自主更新，“钱从哪里来”是关键。建立“居民出一点、企业投一点、产权单位筹一点、政府支持一点”等多渠道投入机制，是破解这一瓶颈的有益探索。围绕居民关心的商业贷款办理、住房公积金提取等问题推出务实举措，通过项目类补、引入社会资本等方式完善改造资金，方能构建起长期可持续的城市更新生态。

破立并举，在改革创新上出实策。过去城市增量扩张时期形成的政策制度，很多已不适应形势发展需要，要以改革的思路调整优化。老旧住房原拆原建，受客观条件等制约，部分既有标准规范难落地；在规划许可、施工审批等环节，也常面临审批部门多、流程长、手续复杂等现实问题。破解难题，离不开先行先试。因地制宜适度调整建筑间距、建筑面积等规范要求，政策制度才能更

贴近实际；推进简化流程、并联审批，则有助于压缩时间，提高效率，让好政策更快落地见效。

自主更新、原拆原建，居民既是主动参与者，也是直接受益者。践行以人民为中心的发展思想，让更多群众从“住有所居”迈向“住有优居”，城市也将因此注入更加澎湃的生机活力。

推动『住有所居』迈向『住有优居』

王永战



图①：遂宁市船山区介福东路106号居民选房现场。 船山区委宣传部供图

图②：改造前的广州市花都区集贤街2号楼楼梯。 谢永盛摄

图③：改造后的广州市花都区集贤街2号楼楼梯。 裴力摄

图④：改造前的长沙市雨花区湘农桥社区二区9栋。

图⑤：改造后的长沙市雨花区湘农桥社区二区9栋。

图④⑤均为湘农桥社区提供

本版责编：杨彦 孙振 戴林峰 刘雨瑞 版式设计：沈亦伶