

2015年12月，中央城市工作会议提出“加快推进老旧小区改造”，2016年2月《中共中央国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》要求“有序实施城市修补和有机更新，解决老城区环境品质下降、空间秩序混乱等问题”。在经济新常态下，推进老旧小区改造，已成为城市有机更新的子系统和组成部分，更是实现城市内涵式发展的主要路径。

探索老旧小区综合改造发展之路

冯学泽

随着城市建设步伐的加快，老旧小区的现状成为日益突出的问题，这不仅影响居民的整体生活质量提高，也制约着现代化智慧城市的发展进程，因此，加快老旧小区改造，有序推进老旧小区综合整治成为目前亟待重

视的民生课题。

老旧小区改造是一个综合性系统工程，全国多地已经逐渐开展工作，并取得一定阶段性成果。作为专业人士，通过对国内目前已完成改造并实行规范管理的小区案例进行分析研

究，永和地产执行董事杨永法认为，在政策红利支撑下，采用创新驱动机制，引进市场化运作方式，逐步渐进推广，制订相应的综合改造方案，以此来促进居民改善性居住需求的根本解决。



国家行政学院政府经济研究中心召开航天新苑综合改造模式研讨会

老旧小区“痼疾”成城市普遍现象

现在，一些老旧小区痕迹成为困扰城市发展“痼疾”：房屋本体年久失修，线路管网老化陈旧；小区配套设施缺失，道路系统破损，场地未进行硬化、绿化，无管理用房、无路灯、无停车场……这样的“印记”产生各种各样的问题。

据国家统计局和住建部的数据：1980年—2000年建成的老旧小区住宅建筑面积达80亿平方米。但是，这些老旧小区建设时，由于我国市场经济起步不久，建筑业“快餐化”倾向较为严重，建筑规范标准跟不上，使工程质量得不到保证。另外，这些老旧小区普遍存在公共基础设施陈旧老化现象，住在这里的居民特别是老人上下楼困难，购物

回家困难，患病就医犯难等问题。

杨永法分析，从目前来看，这些情况对于城市更新速度快的一线城市来说特别显著。以上海为例，据统计，截至2014年，全国既有建筑达到500亿平方米，上海就有5.7亿平方米；其中上海建于上世纪八九十年代、房龄在二三十年的多层住宅则有1亿多平方米。

上海地区发展较早，这些地方的小区在当初规划建成之时，并没有考虑到之后经济的快速发展，汽车数量的快速增长，停车问题成为困扰老旧小区居民的首要难题。据统计，截至2015年10月份，上海市中心城区停车位泊位大约78万个，需求114.7万个，缺口

36.7万个，缺口比例达32%，在老旧小区，缺口比例更高。另外，停车矛盾日益突显，导致上海许多小区“天价”停车位也让居民不堪忍受。

值得一提的是，老龄化程度的加深，安装电梯问题在老旧小区改造中十分突出。据了解，上海市《增设电梯的实施流程图》总共有13个步骤，但实际操作起来起码有40多个小流程。

老楼旧房“加梯”难，但“加梯”刚需却摆在那里。有关部门统计测算，目前，上海地区7层楼以下没有电梯的多层楼房面积约1.5亿平方米。破除障碍、满足刚需，是下一步努力的方向。

政策红利中的综合治理格局

新旧交替是每个城市发展不可避免的必然趋势。中国《民用建筑设计通则》中规定：一般性建筑的耐久年限为50年到100年。杨永法认为，受制于社会大环境的变化，老旧小区的实际寿命与设计通则的要求还存在一定的距离。然而，当务之急是从居民安全出发，采取措施，消除隐患，对老旧小区进行宜居改造。

从2014年底到2015年5月，住房和城乡建设部政策研究中心、国家行政学院政府经济研究中心曾三次深入上海航天新苑等小区实地调研，2015年6月，完成《关于加快推进老旧小区改造的建议》。

2016年2月，《中共中央国务院关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》要求“有序实施城市修补和有机更新，解决老城区环境品质下降、空间秩序混乱等问题”，提出了城市规划



住建部政策研究中心主任秦虹一行赴上海航天新苑调研

建设管理的总体目标，要实现城市有序建设、适度开发、高效运行，努力打造和谐宜居、富有活力、各具特色的现代化城市，让人民生活更美好。

上海一直是创新政策下的先行倡导者。近几年来，上海市政府对于老旧小区改造政策举措逐渐铺开。2011年到2014年，上海浦东新区周浦镇政府对所有52个小区全部实施“六小工程”改造，包括整修路面、补种绿化、安装小区标识牌等六项。后来，经镇人大代表调研、巡访并征询居民意见后，把“六小工程”改为“6+X”工程。

2014年，上海市政府完成对100个老旧小区消防安全专项改造实事项目。另外，还启动全市老旧小区电能计量表前供电设施维护和更新改造工程，这一被称为“光明工程”的民生项目，惠及全市6500余个小区、约300万户家庭。

2015年，为化解老旧小区居民高峰用电难、安全隐患大等问题，上海市政府与国家电网共同斥资逾60亿元，对近300万户居民家庭进行电力设施改造，惠及上海近三分之一家庭。

2015年7月20日，在市人大常委会第二十二次会议举行扩大会议上，关于住宅小区综合治理，市长杨雄提出，2015上半年，制定出台了住宅小区综合治理三年行动计划。总的目标是到2017年，推进形成政府监管、市场主导、居民自治、社会参与“四位一体”的住宅小区综合治理格局，基本解决住宅小区中涉及民生的突出问题，使广大居民的居住生活环境明显改善。

立足民生，尽心尽力为民谋利益，坚持把居民最需要雪中送炭的内容纳入实事项目，是上海市政府实践实事工程的重中之重。今年1月，在市第十四届人民代表大会第四次会议上，市长杨雄作关于上海市人民政府工作的报告表示，已完成1633台住宅小区老旧电梯的安全评估。同时，加强火灾防控体系建设，完成100个住宅小区老旧消防设施改造，为500幢高层售后公房增配消防设施。可以感受到的是，在进入经济发展“新常态”下，上海市旧房改造也将步入常态阶段。

航天新苑的综合改造

老旧小区上楼难停车难的问题，对既有住宅的综合改造起到抓热点、解难点、攻重点起到很好的示范效应。

据了解，上海“航天新苑”始建于1996年5月，一期竣工于1998年2月，二期竣工于1999年12月。小区占地面积28369平方米，建筑面积427300平方米，其中一期6层住宅11幢，二期6层住宅6幢，共计552套住房，常住人口2000人左右，现居民主要是50年代及40年代的老龄人群。

之前，航天新苑作为一个使用近30年的住宅小区，停车难、社区管理用房不足、上下楼日益困难，严重影响了居民的生活质量和安全，而居民多次通过居委提出加梯申请，但由于行政管理、政策法规和资金筹集等一系列问题，没有得到解决。

作为该小区的开发商，永和地产决定将目光投向城区老旧危房和老龄群体，加强既有住宅综合改造、加层加梯加停车场。为此，永和地产执行董事杨永法多方呼吁奔走，通过对多项政策规范和指导下，积极

开展调研，进行民众宣传，终于取得了阶段性成果。

在实施过程中，永和地产主要从加梯加层，通过市场化办法实施综合改造。以“加梯”带动并实施系列改造，以“加层”收益平衡增设电梯等资金缺口。同时，按照7度设防烈度进行结构加固、加装保温墙体、更换节能门窗；屋顶安装太阳能光伏发电系统，配套市政管网和基础设施更新改造；建设无障碍坡道和立体停车场；绿地和环境优化提升等改造项目。

2015年6月，永和地产实施的“航天新苑老旧小区综合改造示范项目”获得中国房地产研究会住房保障和公共住房政策委员会的充分肯定和高度评价。今年7月16日，国家行政学院政府经济研究中心在上海航天新苑综合改造（加层加梯）模式研究课题阶段性成果研讨会上，提出了我国老旧小区综合改造（加层加梯）模式，并调整完善《航天新苑加梯加层宜居综合改造项目调研报告与实施方案》。

8月20日，永和地产《航天新苑加梯加层综合改造



永和地产与国家行政学院政府经济研究中心就老旧小区改造研究课题签署协议

调研报告与实施方案》课题验收会在住房和城乡建设部大院举行。国家行政学院政府经济研究中心主任王健、北京交通大学经济管理学院副院长李卫东、住建部政策研究中心副主任周江等验收组专家提出，课题应在宏观上提高到新的国家高度，通过试点，形成国家示范效应。与会专家一致同意该课题结题，并通过验收。

老旧小区综合改造发展思路

尽管航天新苑已经成为上海老旧小区改造工作中的亮点，但是，在永和地产执行董事杨永法看来，仅仅一个点的示范作用还远远不够。据悉，自2015年以来，为了推动老旧小区改造，杨永法委托国家行政学院政府经济研究中心、老旧小区更新和既有建筑改造研究院对老旧小区改造进行立项课题研究，希望能够得到一个符合目前中国国情的最合理的解决方案。

据了解，上海房地产的发展，从上世纪三十年代的开埠，到建国后三十年的长期沉寂，到九十年代的复苏、再到二十世纪的大发展、大繁荣，新一轮的房产开发建设，大规模、大拆迁已成过去。杨永法认为，在新一轮的产业结构调整、经济新常态面前，必

须与时俱进，适应新状态，调整新思路，掌握新情况，把握新机遇，研究新对策。

从上世纪五十年代至八十年代的搭接建筑、八九十年代的成套改造、九十年代及新世纪初期的平改坡等。通过研究建国以后上海旧房改造工作，杨永法发现之前的改造工作多停留在“头痛医头、脚痛医脚”，缺乏明确的科学的发展思路，顶层设计不够。另外，加上综合改造的政策法规滞后，导致旧房改造、改建资金缺口较大。同时，全社会对“旧房改造须创新，加层加梯为民生”也尚未形成共识。

老旧小区改造是关乎民生的重要工程。永和地产率先将目光投向城区老旧危房和老龄群体，化“危”



《航天新苑加梯加层综合改造调研报告与实施方案》课题讨论

为“机”，将既有住宅综合改造作为重点。通过对航天新苑以安全改造为抓手，实施包括适老化、宜居性等内容的综合性改造，使得老旧小区建筑焕然一新。

“先行先试，敢于担当。”杨永法表示，既有住宅综合改造是一项牵涉面广、工程量大、政策性强、操作难度大的综合性系统工程，只有具有改善民生、为群众排忧解难的责任勇气和迎着困难上、敢啃硬骨头的钉子精神，才能破解难题，取得成效。

从具体实际操作项目来看，杨永法认为，对于目前上海市旧房改造的主要措施在于4个方向，即加层：“6+2”加层改造、安装电梯、立体停车场、智能小区。而目前来看，新型城镇化要求城市做到集约、绿色、智能、低碳。因此，在新一轮老旧小区改造中，提高居民的居住幸福指数将是重要核心。“助力这一民生工程，我们责无旁贷。”杨永法如是说。

（作者系中国经济体制改革研究会产业委员会调研员）