

本期主题：广州城市更新与城中村改造实践

【主持人语】自党的二十届三中全会提出建立可持续的城市更新模式以来，全国各地正广泛推进更新改造工作，但可持续更新的机制仍处于探索阶段。广州作为国内城市更新的先锋城市，经过十余年的实践，摸索出了城中村、旧城镇改造的有效路径，将城市体检评估技术创新应用于城中村改造等专项领域，更新维度从单一的空间资源拓展至融合土地产权整理、产业经济发展、历史文化保护、社会治理等多个方面，更新策略从依赖土地财政模式的短期收益转变为追求综合收益模式的长效运营闭环，为可持续推进城市更新提供了新思路。广州市城市更新规划设计研究院有限公司立足本土、深耕全国更新实践，积极贡献城市更新的典型案例与经验做法。本期“专题研究”栏目以“广州城市更新与城中村改造实践”为主题，围绕可持续更新策略与技术方法提供有益借鉴。

【主持人简介】骆建云，教授级高级工程师，一级注册建筑师，广州市城市更新规划设计研究院有限公司董事长，中国城市科学研究会城市更新专业委员会副主任委员，广州市第十六届人大代表，广东省历史文化保护传承工作先进个人，广东省工程勘察行业科创卓越人才。

广州老旧小区成片连片微更新思路与策略

窦飞宇，骆建云，吴嘉慧，曾艳婷，谢璇

【摘要】广州经过多年老旧小区更新实践探索，总结并积累经验，反思单个小区改造及过度依赖财政投资等现实问题。结合广州老城存量资源实际状况，以成片连片的老旧小区为工作对象，基于精细化评估充分挖掘老旧小区存量资源价值；以成片连片策划方案、建设实施方案和长效运营方案为统筹规划的抓手，完成从前期谋划到后期运营的全链条更新工作整合；合理划分投资界面，确定项目实施部署，提出老旧小区可持续微更新治理的创新思路与策略。结合广州白云区广园片区实践案例，在逐步提升城市人居环境品质、对标完整居住社区补短板的同时，进一步探索具备经济可行性的老旧小区长效维育更新路径，为我国老旧小区微更新研究与实践提供经验借鉴。

【关键词】老旧小区；微更新；成片连片；广州

【文章编号】J1006-0022(2025)06-0115-07 【中图分类号】TU984、F299.23 【文献标志码】B

【引文格式】窦飞宇，骆建云，吴嘉慧，等. 广州老旧小区成片连片微更新思路与策略[J]. 规划师，2025(6)：115-121.

The Concepts and Strategies for Contiguous Micro Renovation of Old Residential Areas in Guangzhou/ DOU Feiyu, LUO Jianyun, WU Jiahui, ZENG Yanting, XIE Xuan

【Abstract】After years of micro renovation practice of old residential areas, Guangzhou has accumulated experience and reflected on the problems of single residential area renovation and its over-dependence on fiscal budget. Based on the practical status of stock resources in old quarters of Guangzhou, contiguous old residential areas are evaluated with precision on their resource values; the whole work chain of renovation is integrated by planning of old residential areas programming, constructive implementation, and long-term operation; after rational investment interfaces division and project implementation deployment, the innovative concepts and strategies of sustainable micro renovation and governance for old residential areas are put forward. With the practice of Guangyuan Area in Baiyun District, Guangzhou, the path of financially sustainable renovation and maintenance of old residential areas is further explored along with the quality improvement of urban living environment and the completeness of integrated community functions, offering experience and inspiration for the research and practice of micro renovation of old residential areas.

【Keywords】old residential areas; micro renovation; contiguous; Guangzhou

【基金项目】教育部人文社会科学研究规划基金项目 (23YJAZH162)

【作者简介】窦飞宇，广州市城市更新规划设计研究院有限公司副总经理、广州市城市更新协会秘书长。250474091@qq.com

骆建云，广州市城市更新规划设计研究院有限公司董事长。

吴嘉慧，广州市城市更新规划设计研究院有限公司主任规划师。

曾艳婷，广州市城市更新规划设计研究院有限公司主创规划师。

谢璇，通信作者，广州美术学院建筑艺术设计学院教授、博士生导师。2862430745@qq.com

0 引言

2015年,中央城市工作会议明确提出要加快老旧小区改造。2016年1月,《广州市城市更新办法》正式印发实施,广州在全国范围内率先启动了老旧小区微更新工作。2016—2018年,广州进入老旧小区微改造的试点探索阶段,市、区两级政府按照1:1的比例安排财政资金用于相关改造项目。截至2018年4月底,广州已推进老旧小区微改造项目共计274个^[1]。2018年,广州出台《广州市老旧小区微改造三年(2018—2020)行动计划》,标志着广州老旧小区微改造进入常态化实践时期。2018—2020年,广州市、区两级政府的财政专项资金配比调整为8:2。截至2020年5月底,广州累计完工老旧小区微改造项目323个,另有165个项目正在实施建设中^[2]。广州市统计局的调查数据显示,老旧小区改造的居民满意度从2018年的81.6%提升至2020年的86.2%。2020年7月,国务院办公厅发布《关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》,提出“到‘十四五’期末,结合各地实际,力争基本完成2000年底前建成的需改造城镇老旧小区改造任务”。2021年,《关于进一步明确城镇老旧小区改造工作要求的通知》《完整居住社区建设指南》等文件陆续发布,明确指出要积极推进相邻小区及周边地区联动改造,突出片区统筹,加强服务设施、公共空间共建共享。在国家政策方针的指引下,广州系统总结实践经验,不断完善制度体系,于2021年发布了《广州市老旧小区改造工作实施方案》,创新探索可持续的实施路径,结合老旧小区改造工作推动成片连片改造,从改善老旧小区物质空间逐步向提升城市综合实力迈进。在此过程中,各区政府负责老旧小区改造资金的筹集,市政府则根据各区的实

施情况评估结果提供市财政资金补贴。截至2023年12月底,广州已累计完成918个老旧小区的改造^[3]。

目前,国内关于老旧小区实践的相关理论研究涵盖了政策机制、改造技术、管理治理等多个方面,但大多数研究集中于改造项目的规划研究和利益统筹原理等基础性内容,对于如何更好地将老旧小区融入城市环境并提升城市综合功能,或针对老旧小区成片连片微更新关键机制的研究则相对较少。经过近3年的实践探索,广州在老旧小区成片连片微更新方面积累了具有全国示范意义的“广州经验”。

1 广州老旧小区现状及微更新存在的问题

1.1 广州老旧小区现状

广州在2000年之前建成的老旧小区共计1048个,其建设年代集中在1949—1980年,且主要分布在中心城区。其中,越秀区、荔湾区、海珠区、天河区和白云区这5个区域的占比超过67%。这些小区的建设类型丰富多样,如越秀区以传统单位大院为主,荔湾区以街巷式的多层住宅居多,而白云区和天河区则大多为工人新村等类型的单位宿舍。广州的老旧小区大多建成于20世纪80—90年代,少量建筑可追溯至20世纪50—60年代。由于年代久远,大部分建筑已显老旧,房屋安全和基本功能急需优化提升。基础设施如排水设施、供水设施、照明设施、化粪池等,经过多年使用,普遍存在老化破损问题,严重影响了居民的正常生活。此外,配套设施在类型、数量和品质等方面早已无法满足居民日益增长的生活需求。例如,社区运动场的服务半径过大,缺乏老年人日间照料中心,儿童娱乐设施简陋,健身设施老旧损坏等问题普遍存在。同时,广州多数老旧

小区缺乏物业服务,管理维护严重缺失。

1.2 广州老旧小区微更新存在的问题

广州已完成改造的老旧小区项目大多以单个社区为实施单元,资金来源几乎全部依赖财政投资,改造内容和范围受限于投资额度。因此,大部分实施改造的老旧小区主要集中在住宅建筑本体和老旧小区空间环境等基础性内容上。结合广州老旧小区微更新实践情况,总结出以下3方面的问题。

1.2.1 完整居住社区难达标

首先,由于社区微更新受到场地限制等多重因素的影响,单项目的局部改扩建、增建等方式实施难度较大,难以满足现行规范要求。在建筑退线、建设密度、绿地率、日照间距、消防审批等方面,无法直接套用现有的标准和技术规范。其次,老旧小区改造工程量相对较小,广州存在大量用地面积约3000m²的老旧小区,这些小区与周边其他产权用地边界模糊,闲置或空置的可利用土地极少,难以通过改造落实占地面积较大的新增服务设施。例如,完整居住社区建设标准规定幼儿园的用地面积不应小于3500m²、机动车停车位的配置标准不低于1车位/户。这一标准对于广州众多老旧小区改造项目而言,普遍难以达到。最后,在广州老城区的老旧小区中,95%以上目前无物业管理,受限于居民自治意识薄弱和消费习惯,难以按照完整居住社区建设标准建立统一的物业管理服务平台。

1.2.2 更新管养难长效

老旧小区完成更新改造后,将进入长期的维护与治理阶段。目前,在广州已完成改造的老旧小区项目中,明确后续管养模式的约占40%,但成功引入专业物业管理的社区不足10%。改造后的老旧小区管养任务主要由属地街道承担,

由于财政资金紧张,管养压力较大,更新改造效果难以维持。近年来,广州积极推动建立老旧小区长效管养机制,并出台了《广州市老旧小区改造项目引入日常管养参考指引(试行)》等政策文件,明确了日常管养工作模式、流程和参考标准,探索通过成片连片社区更新、搭配资源引入社会主体进行规模化管养。然而,结合试点老旧小区项目的实施情况来看,由于未能充分挖掘反哺改造管养投入的可运营资源,广州老旧小区的自主维系与长效管养机制仍然缺位^[4]。

1.2.3 改造资金难筹集

首先,过去广州老旧小区的更新改造资金主要依赖于市、区两级财政资金,而社会资本和居民出资的参与度较低。目前,在广州已完成改造的老旧小区项目中,由社会资本投资的仅有6个。由于财政资金主要用于保障民生类的基础型改善工程,且要求在较短时间内完成项目的立项、施工和验收等全流程,实施成效普遍难以达到完整居住社区综合提升治理的要求。其次,广州老旧小区普遍存在环境品质较差、建设密度较高、可再利用存量空间少等问题,新增建设审批难度大。改造过程中极少涉及物业产权调整与经营性资源再分配,通常以改造社区闲置边角用地或新增小规模营利性设施(如停车设施、寄存设施等)为主要手段。最后,老旧小区多由1~2栋楼宇组成,社区公共空间边界不清晰,居民维护公共环境的意识不强。尤其对于自建成以来未引入物业管理的社区,居民缴纳物业管理费的意愿低,导致社区服务收费标准低、交费比例低、服务收益差。较低的投资回报直接影响了物业管理企业进驻老旧小区的积极性。由此,广州老旧小区改造资金的筹集陷入困局。一方面,完全依赖财政资金的模式难以为继;另一方面,通过更新改造资金引入社会资本的路径未能形成闭环,

即便部分城市通过地方政府授信提供相关融资平台,其还款来源仍然是财政资金,始终未能摆脱对财政的依赖。

2 广州老旧小区成片连片微更新思路转变

为破解广州老旧小区更新改造面临的“难达标、难长效、难筹集”三大难题,实现社区可持续的更新治理,探索通过老旧小区成片连片整体统筹策划,深化并完善完整居住社区的落地建设指引,重点突破社会资本引入的瓶颈,建立长效的社区管养机制,形成可推广、可借鉴的老旧小区成片连片微更新创新技术路径。具体而言,涵盖以下3个方面的思路转变。

2.1 前端:连片策划

从“单一小区改造”转向“片区综合提升”。从单一的老旧小区内部改造扩展至成片连片城市社区的全方位综合更新,秉持“整体策划、科学布局”等原则,对标完整居住社区构建标准,充分利用片区资源弥补社区短板,实现碎片化空间的织补与人居环境的连片升级,有效提升片区在人居、产业和文化等领域综合更新效益^[5],进一步增强群众的获得感、幸福感和安全感。

从“问题导向式更新”转向“资源挖潜式更新”。基于“资产为本”的理念,通过挖掘老旧小区资源,吸引社会力量参与,以实现老旧小区的可持续发展。然而,考虑到资源较少的老旧小区引入社会力量改造的难度较大^[6],需要扩大范围,将老旧小区与周边城市资源联动。首先,在以往从老旧小区内部找问题、解决问题的基础上,进一步梳理社区潜在资源,系统整合周边区域的产业、配套、历史文化等具有盘活利用价值的要素;其次,通过活化利用、艺术介入等

方式,将这些价值要素转化为成片连片的空间改造与设施系统升级的内容;最后,实现社区问题解决与片区优势资源整合的更新维度升级。

2.2 中端:长效运营

从“物质空间改造”转向“综合更新治理”。老旧小区改造的关注点从单纯的物质空间建设转向重视管养与运营,强调项目前期策划以及后期改造工程实施、资源活化与可持续运营、治理等内容的合理输出,以提升社区更新治理水平。基于“规、建、管、维、运”全生命周期视角,系统谋划老旧小区连片更新实施方案,确保更新改造后的长效管养与维护。

从“短期投资模式”转向“长期收益模式”。以往老旧小区改造多采用短期集中改造方式,缺乏对改造完成后工程维护、长期服务及其成本问题的考量。构建平衡长期更新投资成本的收益机制,结合社区资源状况量身定制社区服务、管养、配套等方面的要求,基于投资收益评估实现项目经济平衡^[7],实现从“短线投入”向“长效运营”的思维转变。

2.3 后端:机制保障

从“工程管理”转向“全流程管理”。由老旧小区单独工程建设招标扩展至涵盖“工程建设—运营—管养”全流程的一体化招标,确保方案得以有效落地实施,生成完整且清晰的实施任务书,从而完善老旧小区改造项目的管理机制。

从“主管部门实施”转向“多元主体协同实施”。一方面,改变过去老旧小区仅由单一主管部门负责统筹实施的模式,强化跨部门资源与实施计划的统筹管理效能;另一方面,打破过去完全依赖政府主导老旧小区改造的局面,以精细化手段挖掘片区低效存量资源,吸引社会资本及居民自筹资金共同参与改

造与运营,从而减轻政府财政负担,优化后续运营的软性服务,助推片区产业升级,全面激发片区整体活力。

3 广州老旧小区成片连片微更新策略

3.1 成片连片策划

3.1.1 片区策划范围划定

面对从社区单元到片区单元的改造范围扩展,老旧小区首先需解决片区范围划定的问题。①基于问题导向,在全市老旧小区存量资源底图上识别未完成改造、分布集聚程度较高、问题较集中、改造诉求较迫切的潜在更新改造区域(图1)。②基于资源导向,整合老旧小区周边可利用的城市资源,探寻老旧小区改造与城市资源联动更新的合理组合。③结合道路、河流等自然边界及产权边界,确定老旧小区成片连片的策划范围。

3.1.2 问题清单与潜力资源库梳理

(1) 问题清单

对片区进行全面细致的现状调查,首先通过现场踏勘,深入分析片区的人群特点、土地利用状况、小区特征、环境品质、服务设施配置、交通条件及历史文化资源等关键要素;其次,采用问卷调查和访谈方法,针对街道居委、社区居民、租户、商户、社区规划师等多元主体进行调研,从不同角度剖析片区的特征及其改造需求;最后,通过系统的基础资料收集,全面梳理片区的相关规划要求、小区现状底数、低效存量资源等情况。基于上述现状调查,最终形成片区问题清单。

(2) 潜力资源库

潜力资源指的是当前使用效率较低,但通过更新改造能够提升使用效率,从而成为片区内具有可利用价值的资源,具体涵盖低效居住空间资源、低效产业空间资源、低效公共服务配套设施资源、

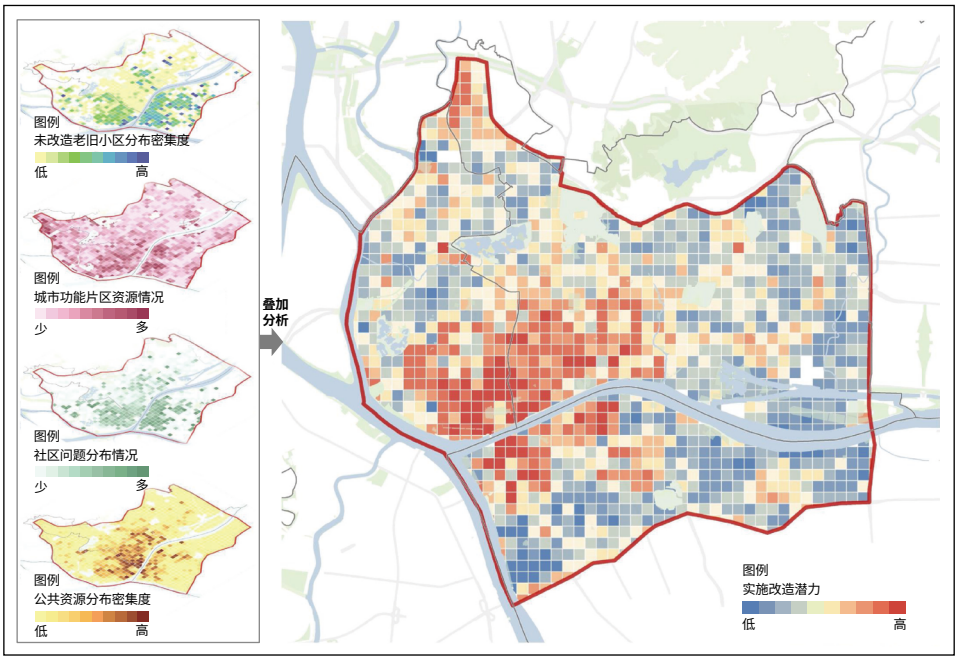


图1 广州老城区老旧小区优先实施改造片区评估示意图

低效历史文化遗存资源4类。低效居住空间资源主要包括老旧小区和住宅类直管公房;低效产业空间资源包括低效公有物业(如非住宅类直管公房、行政机关及事业单位物业、国有企业物业、部队物业等)、低效社会物业(如商业楼宇、专业市场、烂尾楼盘和闲置用地等);低效公共服务配套设施资源涵盖公共文化类空间(如图书馆、展览馆等)、体育运动场地(如各类学校的活动场地、体育场馆及训练用地等)以及其他社会服务场地(如医疗卫生场地、社会福利场地等);低效历史文化遗存资源包括不可移动文物、历史建筑、传统风貌建筑及其相关线索等。通过现状评估,可以形成老旧小区成片连片改造的潜力资源库,具体评判因素详见表1。结合产权状况,属于政府公有的低效资源可优先考虑作为后续可利用资源;属于非公有的低效资源,则可通过片区策划方案的编制,为权属主体与运营主体提供合作机会。

3.1.3 公共服务体系完善

针对问题清单,结合资源库在片区范围内构建全龄友好、时空共享的公共

服务体系。依据完整居住社区构建要求,在片区层面,重点解决15分钟生活圈所需补充的公共服务设施,宜充分利用存量公共空间资源,集中布置公共服务中心,配备街道级别的公共活动中心、医疗卫生服务站、文化站、政务服务中心;在社区层面,结合社区人群实际需求,完善养老设施、便民设施、康体活动设施、托育服务设施等设施;在小区层面,重点关注无障碍设施、夜间照明设施等精细化设施改造内容。

3.1.4 片区环境品质提升

通过成片连片策划,打破老旧小区之间独立封闭的使用边界,以城市空间整体视角串联若干个老旧小区,进一步统筹片区资源。通过优化片区对外车行交通微循环、织补街区慢行网络系统、串联街区公共空间节点、优化景观绿化界面、整理沿街立面形象、引导功能与业态活化等要素的实施指引,提升片区更新的“韧性”与“活性”。以绣花功夫细致打造片区整体人居环境,赋予片区城市空间更丰富的生活性、更完善的便利性、更稳定的安全性^[8]。

表 1 片区潜力资源清单及评判因素

分类	内容	评判因素
低效居住空间资源	老旧小区	空间规模大小、服务设施或空间的使用情况、建筑风貌特征
	市、区或企业代管住宅类直管公房	是否空置、是否成套
低效产业空间资源	市、区或企业代管非住宅类直管公房	是否空置、现有使用功能与产业规划是否匹配、租金水平、税收情况、是否有污染、建筑风貌特征
	行政机关及事业单位物业	
	国有企业物业	
	部队物业	
	商务楼宇	
	专业市场	
	烂尾楼盘	
低效公共服务配套设施资源	闲置土地	
	公共文化活动类空间	公共活动场馆开放程度、设施使用频次、人流量、举办各类活动频次
	体育运动场地	高校、职中、中学、小学等各类学校的活动场地
		活动场地是否按标准设置、是否分时段开放使用
	体育场馆及训练用地	日常使用频次、举办各类活动频次
低效历史文化遗存资源	社会服务场地	医疗卫生场地
		使用频次、服务内容
		养老设施、托育服务设施等社会福利场地
低效历史文化遗存资源	全国、省级、市级、区级不可移动文物	房屋破损情况、空间活化利用情况、管理养护机制等
	历史建筑	
	传统风貌建筑及其相关线索	

3.2 明确长效运营实施路径

3.2.1 建设和运营方案制定

片区内的实施项目按照以下原则确定分工界面：政府负责老旧小区改造和人居环境提升工程的建设投资，专营单位负责市政管网等相应专项设施的改造建设投入，社会主体负责资源设施建设及后续管养服务运营的投入。根据片区内可利用的潜力资源情况，适当调整社会主体与政府的投资比例。在明确片区实施内容中的各方出资比例后，进一步完成各类项目包的组合搭配，明确建设时序和实施计划，形成投资建设实施方案。根据投资建设实施方案，从便民服务、日常管养、配套业态 3 类具体运营内容出发，结合运营标准、投入成本和收益情况，综合测算投资方案，明确相应的运营要求和运营保障措施，促进片区形成长效运维的良性机制。

3.2.2 运营成本和收益估算

老旧小区微更新运营成本主要包括设施改造费用、管养服务费用、各类专项建设费用（如智慧社区建设成本等）以及不可预见费。运营收益则涵盖潜力资源收益（如公房租赁收益、停车场运营收益、广告投放收益等）、政府管理采购服务（如采购环卫、协管、园林、市政、安防等相关服务）以及其他可拓展的社区服务运营收益（如无物业社区物管、居家医疗与养老、社区家政、社区家装等）^[9]。

社会企业参与老旧小区运营的经济可行性考量主要包括两点：一是确保在一定的运营期内，总收益能够超过总成本；二是项目投入的资本金内部收益率^①不低于贷款利率。可利用潜力资源的盈利上限直接影响社会企业的投入程度。基于上述考量，遵循“保本微利”的原则，明确总投资、总收入、投资周

期及收益率等关键指标。

3.3 强化实施保障机制

3.3.1 优化项目招标条件输出

老旧小区成片连片微更新在完成片区策划方案、建设和运营方案后，将有效指导相关改造工程的立项工作，进一步明确招标条件，指导确定建设实施模式、建设运营全流程的招标方式及招标任务书等，确保方案与实施无缝衔接，从而加快项目推进。其中：建设任务书需明确建设范围、建设内容、建设时限要求、建设投资总控以及投标单位的资质要求等；运营任务书则需明确运营内容、运营年限、运营投入及运营保障等相关事项。

3.3.2 强化多部门协同实施

老旧小区的实施内容涵盖多个方面，在推进过程中需强化多部门协同合作。在项目前期阶段，由改造牵头部门制定收资清单，统筹收集片区内土储、民政、公安、体育、教育、卫健等领域的资源状况、工作计划及资金安排。在方案编制与审批阶段，确保各部门对潜力资源的使用达成共识，并将各部门涉及老旧小区改造的实施任务同步安排在同一时期、同一区域，以实现部门的统筹部署。在实施建设过程中，协调电力、通信、供水、排水、供气、供热等相关专营单位，明确管线改建要求及费用承担原则，做好施工衔接，避免重复开挖，促进各部门的高效协同运作。

4 广州广园片区老旧小区成片连片微更新实践

广园片区位于广州白云区南部，紧邻白云山西麓，成片连片策划范围达 143 hm²，涵盖景泰街道下辖的 14 个社区，其中待改造老旧小区 20 个。该片区被环城高速公路和白云大道分割成 3 个

板块,区域内的老旧小区分布零散,用地规模较小,且公共空间及配套设施严重不足,单一小区改造难以实现质变。因此,迫切需要通过成片连片微更新,弥补公共服务设施短板,从而在更大范围内构建完整居住社区。

4.1 成片连片策划实施

4.1.1 现状问题分析与资源清单梳理

(1) 现状问题分析

结合实地调研与问卷调查等形式,对广园片区进行现状分析,归纳出以下问题:①片区老旧小区以独栋零散布局为主,平均用地面积约为 0.5 hm^2 ,且片区内约 $1/3$ 的老旧小区无物业公司管理。②片区的人口结构以中青年为主,18~44岁年龄段的人口占比已超过总人口的八成。人群活动轨迹主要集中于白云山、三泰公园等公共空间节点,因此需重点关注人群的休闲和活动需求。片区内教育、行政管理、医疗卫生等方面的服务设施数量较多,但中青年群体需求较大的文化和体育设施相对匮乏。③片区现状产业以零售餐饮、汽配、建材为主,业态偏向传统。餐饮消费类服务业主要沿街分布,缺乏多元化的消费场所,难以满足片区中青年群体日益增长的消费需求。

(2) 资源清单梳理

广园片区内共有4处由市土地开发中心或其他企事业单位持有的低效土地资源,具体情况如下:①潜力资源地块,占地面积为 2 hm^2 ,目前暂作车辆临时停放使用。结合规划要求及片区需求,可改造为供水泵站和体育公园。②老油库地块,占地面积为 4 hm^2 ,目前处于闲置状态。为缓解片区停车压力,计划将其规划为立体停车设施及公园绿地,并配备体育运动场地。③桥下空间,占地面积为 1.1 hm^2 ,现状为停车场。规划将增设立体停车场和充电桩,在确保现有停

车数量不减的前提下,增设全龄友好型公共活动场地。④新储油库地块,占地面积为 0.5 hm^2 ,目前作为轨道交通项目施工临时用地,未来可规划为口袋公园、体育健身设施、环卫驿站及电动汽车充电设施等。此外,片区还包含河田路路边停车等零散资源地块,以及6个缺乏快递服务设施的老旧小区。

4.1.2 强化实施连片更新

规划制定成片连片策划方案,对原本被高/快速路分割成碎片化用地的20个老旧小区进行连片整合,形成片区空间规划布局(图2),并从3个方面强化实施连片更新:①慢行网络织补。通过打造片区慢行绿环,串联各个老旧小区,弱化城市干道对片区的分割影响。同时,为片区中青年人群增加公共活动及运动空间,挖掘并营造历史文化场景,结合在地文化组织开展活动,以增强老旧小区居民的凝聚力和归属感。②共享空间盘活。规划对高架桥下低效空间及政府储备用地进行激活改造,遵循“全龄友好、时空共享、代际互助”的原则,为片区补充停车、运动、休闲等功能,并强化交通引导。③设施分时利用。结合片区80%的中青年人口结构特征,规划在设施利用方面充分考虑老人、儿童及中青年人口的生活作息规律,引导服务设施的分时合理利用^[10]。

4.2 管养运维与投资收益综合评估

4.2.1 强化管养运维工作

广园片区老旧小区成片连片微更新项目涵盖老旧小区本体改造、片区公共环境部分(慢行绿环)的品质提升工程,以及四大低效资源地块的节点改造。在四大低效资源地块的节点改造中,除老油库地块项目由社会资本进行建设投入,其余项目为政府投资项目。社会资本主要负责片区的运维工作,根据投资建设实施方案,将从3个方面进行强化:①便

民服务,重点针对片区新增的养老设施、托幼设施、停车设施等公共服务设施进行管理和养护,为居民提供生活照料、文化娱乐、学前教育、立体停车等多方面的服务;②日常管养,围绕慢行绿环上新增的节点空间展开管理和养护工作,通过对沿线设施的精细化维护、清洁保养及增加绿化等,提升公共空间的环境品质;③产业运营,聚焦体育、休闲两大业态,重点对桥下空间、老油库地块、潜力资源地块的相关产业设施进行管理和运营,进一步细分片区业态主题,策划相关活动,提升片区的产业价值。

4.2.2 开展投资收益评估

社会资本投入遵循“保本微利”的原则,依据运营收益的综合评估,合理确定管养运营的内容及其相应的投入金额。广园片区的运营收益主要来源于低效资源改造后的多样化收益,涵盖公园配套用房出租、社会停车服务、充电桩运营、体育设施租赁、广告位出租、自动售卖机运营及快递柜服务等多个收益渠道。社会资本的成本主要包括部分建设投资、运营管养服务成本及相关税费。



图2 广园片区空间规划布局示意图

随着社会资本对社区公共服务参与度的逐步提升，远期可拓展至无物业社区的物业管理服务、区域保洁与绿化、居家医疗与养老、社区家政、社区公共秩序维护等领域，进一步挖掘收益潜力。

4.3 项目实施落地

4.3.1 项目实施模式设定

片区内的老旧小区改造项目由财政投资，采用 EPC 工程总承包模式。人居环境提升项目及资源地块服务设施项目则由财政出资，采用 EPC+O 模式，即工程总承包及后端运营环节延伸的模式。该模式将设计、施工和运营等环节融合集成，促进各环节的有效衔接，从而实现项目全生命周期的高效管理。

结合项目建设和运营方案，针对老油库地块项目，建议采用 BOT+EPC 模式，由社会资本投资。政府将授予社会资本特许经营权，特许经营权期限设定为 20 年。社会资本需出资并完成建设、运营、转让 (BOT) 及设计、施工、采购一体总承包 (EPC) 等工作。

4.3.2 多部门协商促成项目落地

在广园片区老旧小区成片连片微更新项目启动前期，广州发布了《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》，要求加强市、区、街（镇）三级联动，确保市各职能部门与区政府紧密协作，构建集聚发力、各司其职、通力合作的联动工作机制。在片区策划方案编制初期，项目计划利用一块 2 hm² 的潜力资源地块打造一个体育公园，以满足周边居民的活动需求，完善片区的基础配套设施。该地块的改造方案历经多轮征询相关职能部门的意见，重点与水务、体育、建设、规划等部门进行了协调，最终达成共识。地块设计方案确定将同步建设一座供水泵站及一个体育公园，以实现老旧小区改造工作的多部门统筹协调。

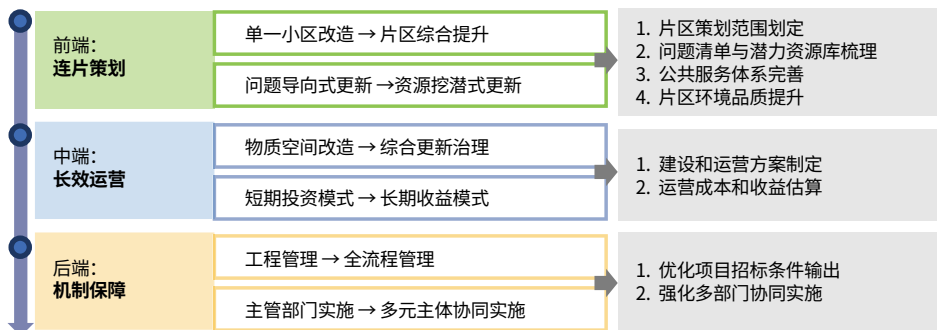


图3 老旧小区成片连片微更新机制创新路径示意图

5 结束语

广州经过多年的实践探索，对老旧小区更新改造的统筹策划、资金筹措、多元参与、技术标准、工程管理、协同实施、长效维育等关键问题进行了持续的制度创新和实践探索，逐步形成了老旧小区成片连片微更新的“前端—中端—后端”全链条三大关键环节：连片策划、长效运营、机制保障（图3）。通过老旧小区成片连片微更新，广州深刻践行了以人民为中心的发展理念，让居民重新发现社区价值，重获身份归属感、情感依托和文化认同，构建了安全、便捷、适宜的社区环境，以及包容、公平、信任的幸福社会，并积极向全国推广“老城市·新活力”创新实践的“广州经验”。

[注 释]

①资本金内部收益率是指当资金流入的现值总额与资金流出的现值总额相等，且净现值等于零时的折现率。

[参考文献]

- [1] 今年完成 200 个老旧小区微改造 [EB/OL]. (2018-05-09)[2024-06-10]. <https://news.sina.com.cn/c/2018-05-09/doc-ihachqy6072922.shtml>.
- [2] 截至今年 5 月底广州已累计完成 323 个老旧小区微改造项目 [EB/OL]. (2020-06-25)[2024-06-10]. <https://www.gz.gov.cn/zwfw/zxfw/zffw/content/>

post_6431754.html.

- [3] 广州市住房和城乡建设局. “绣花”功夫推动广州“旧”地升级：广州已累计完成 918 个老旧小区的改造，惠及 217.2 万居民 [EB/OL]. (2024-01-05)[2024-06-10]. https://zfcj.gz.gov.cn/zjyw/csgx/ywgz/content/post_9426988.html.
- [4] 王璇，吴锦海. 老旧小区改造后的长效治理机制研究：以广州为例 [C]// 人民城市，规划赋能：2023 中国城市规划年会论文集，2023.
- [5] 陈卓清，陈文杰，徐磊青. 老旧社区成片街坊改造的更新模式研究：以无锡市稻香片区为例 [J]. 城市环境设计，2023(3): 287-295.
- [6] 姜洪庆，马洪俊，刘垚. 基于“资产为本”理念的社会力量介入城市既有住区微改造模式探索 [J]. 城市发展研究，2020 (11): 87-94.
- [7] 刘如兵，夏长贤，李存钱. 老旧小区改造资金筹措难点与对策研究 [J]. 建筑经济，2023(8): 80-85.
- [8] 赵万民，吴斯好，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(17): 38-44.
- [9] 耿煜周，刘航，谢瑾，等. 城市更新背景下国际社区公共服务设施可持续运营路径及其启示 [J]. 规划师，2024(2): 35-40.
- [10] 胡畔，张筠，程嘉璐. 社区公共服务设施空间弹性治理策略研究：以南京市为例 [J]. 规划师，2023(3): 44-50.

[收稿日期] 2024-07-09;

[修回日期] 2024-08-13