

## 老旧小区改造的宏观效应

### 宏观研究报告

宏观分析师：袁野

电话：15810801367

Email: yuanye@tpyzq.com

执业资格证书编码：S1250117080032

### 相关报告：

3. 《中美贸易战：从宏观到行业的影响分析》—2018/03/27
4. 《中美五次贸易摩擦交锋——理解其中的“对等”要求》—2018/05/15
5. 《本轮欧美经济同步复苏的逻辑：警惕再度出现的分化》—2018/05/28
6. 《3200条“推特”分析：读懂特朗普的政治手腕》—2018/06/04
7. 《中国财政政策手册：详解中央与地方的收支博弈》—2018/07/05
8. 《房产税究竟合适推出？》—2018/07/27
9. 《特朗普加征2000亿产品关税对美国通胀的影响》—2018/08/02
10. 《从省级到市级的地方政府隐性债务测算》—2018/08/29
11. 《中国经济减税的时机、效果与可操作性》—2018/09/27

### 核心观点：

7月1日，国新办举行政策例行吹风会，住建部负责人解读老旧小区改造，改什么？怎么改？又由谁来出钱？其中，提到老旧小区改造的三个优先级。优先级一：“水电路气网”；优先级二：电梯、停车库等配套设施；优先级三：物业管理和公共服务。

我们通过对已有15个试点的梳理，结合三个优先级思路，对此次全面推开老旧小区改造拉动投资进行测算。三个改造优先级必须完成的是优先级一的部分，即小区、楼道照明设施、维修更换水、电、燃气管道、供暖设备、社区绿化、社区基本运动设施、增设消防设施、楼宇外墙粉刷保暖等，涉及投资约1.2万亿。这部分投资资金来源从试点情况看，多为政府财政开支（有条件小区可探索企业参与模式）。对于优先级二当中的加装电梯，目前同样有无需居民先期参与的“北京模式”以及完全无需居民介入的“上海6+1模式”。如此，加装电梯亦可全面推广。若17万个小区全部加装，此部分涉及投资预计至少1.2万亿投资，其中所需财政资金投入约4600亿元。对于兴建停车场，囿于老旧小区大多缺乏可用闲置土地，且居民参与必须性不大，恐难全面推广。纯理论计算来看，若4200万家庭参与停车场新建，将涉及投资约1.2万亿，其中财政资金总投入约需6800亿元。综上，若老旧小区改造期限为三年，年均涉及必要投资约4200亿。涉及非必需投资约8000亿。

**风险提示：处置地方隐性债务引发的风险。**

## 目录

一、试点城市改造概况.....	1
1、广州.....	1
2、淄博.....	5
3、沈阳.....	7
4、宜昌.....	8
5、呼和浩特.....	11
6、攀枝花.....	12
7、总投资需求测算.....	13
二、老旧小区加装电梯.....	13
三、老旧小区补建停车场.....	17

## 图表目录

表 1: 广州市老旧小区分类及其具体情况.....	1
表 2: 广州市老旧小区改造内容 .....	3
表 3: 淄博市老旧小区改造内容 .....	6
表 4: 沈阳市老旧小区改造内容 .....	8
表 5: 宜昌市老旧小区改造内容 .....	9
表 6: 宜昌市老旧小区改造的具体资金来源.....	10
表 7: 各试点城市老旧小区改造投入资金情况.....	13
表 8: 各试点城市既有住宅增设电梯的补贴情况.....	14
表 9: 三项改造涉及投资及所需财政资金 .....	18

6月19日国务院常务会议，部署推进城镇老旧小区改造。2017年底，住房和城乡建设部在广州、韶关、柳州、秦皇岛、张家口、许昌、厦门、宜昌、长沙、淄博、呼和浩特、沈阳、鞍山、攀枝花和宁波等15个城市启动了城镇老旧小区改造试点，截至2018年12月，试点城市共改造老旧小区106个，惠及5.9万户居民，形成了一批可复制可推广的经验。根据国常会要求，预计到2020年底所有试点城市的老旧小区改造工作将基本完成。目前全国需改造的老旧小区约17万个，涉及建筑面积约40亿平方米，惠及居民上亿人。

7月1日，国新办举行政策例行吹风会，住建部负责人解读老旧小区改造，改什么？怎么改？又由谁来出钱？其中，提到老旧小区改造的三个优先级。优先级一：“水电路气网”；优先级二：电梯、停车库等配套设施；优先级三：物业管理和公共服务。在解答钱从哪儿来时，住房和城乡建设部副部长黄艳表示，主要是按照业主主体，也就是居民主体，社区主导，政府引领，各方支持，这种方式来统筹推进，采取居民出一点、社会支持一点、财政补助一点这种多渠道投资的改造资金。依照以上思路，我们通过梳理试点城市的老旧小区改造经验，探讨本轮老旧小区改造在宏观微观两个方面的拉动效应。

## 一、试点城市改造情况梳理

在住建部规定的15个试点城市中，我们选取了东部沿海地区（广州、淄博），东北地区（沈阳），中部（宜昌、呼和浩特），西部（攀枝花）共六个较有代表性的试点城市进行研究和对比分析，探讨适用于推广全国的老旧小区改造模式。

### 1、广州

#### （1）改造对象：

2016年，广州市在全国率先开展老旧小区微改造工作，经摸排，全市2000年之前建成的存在功能配套不全、建设标准不高、基础设施老化、人居环境较差等问题的**老旧小区**共有779个，总建筑面积达5180万平方米，涉及260万居民，约占全市户籍人口的31%。

截至2019年3月底，全市共推进老旧小区微改造项目687项，其中已完工128项，正在实施231项，已立项正开展前期工作328项。今年，广州还将推进231个老旧小区微改造项目。

根据广州的实际情况，可以将老旧小区划分为街巷型、单位大院型和商品房型等3种基本类型。街巷型老旧小区大多建于1980年之前，以居民个体为主，基于原有城市肌

理进行改（扩）建而形成；单位大院型老旧小区主要形成于计划经济时期和改革开放初期，以单位为核心，依赖单位集体住房分配体制建造形成；商品房型老旧小区多建于1980年代之后，由开发商投资建设，通过商品住房市场交易集聚居住人群。（详见《广州老旧小区微改造设计导则》）

表1 广州市老旧小区分类及其具体情况

小区分类	街巷性老旧小区	单位大院型老旧小区	商品房型老旧小区
典型范例	海珠仁和小区	梅花街梅花路小区	东湖新村小区
基本问题	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 建筑危破，楼栋设施破旧不齐</li> <li>• 基本小区服务设施匮乏</li> <li>• 消防通道不规范、消防设施不完整</li> <li>• 缺乏公共活动空间和绿地开敞空间</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 建筑破旧，楼栋设施破旧</li> <li>• 基本小区服务设施不足，缺少适老设施</li> <li>• 消防设施及其他市政设施破损、老化</li> <li>• 公共空间缺少活动设施，利用率低</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 部分楼栋设施老化</li> <li>• 公共服务设施不完备</li> <li>• 养老适老设施不足</li> <li>• 公共空间活力不足</li> </ul>
空间特点	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 街巷狭窄，密布交织，道路复杂</li> <li>• 底层建筑沿街巷连片密集布置</li> <li>• 少量多次和小高层穿插其中</li> <li>• 历史建筑点缀其中</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 行列式建筑布局，以楼间道路组织交通</li> <li>• 楼栋之间形成条形公共空间</li> <li>• 公共空间形态相似，识别性差</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 围合式布局，道路呈环形布置</li> <li>• 有集中大片公共绿化活动空间</li> <li>• 连续的沿街裙楼界面空</li> </ul>
分布地区	主要位于荔湾区、越秀区中西部、海珠区西北部	在全市各区均有分布，海珠区、白云区、天河区等分布较多	成片分布于全市各区
建筑特点	一般建造年代较为久远，既有较为密集的老旧住宅建筑，也保持着城市的传统肌理，并且往往具有一定数量的历史文化建筑	主要建于解放后至1990年代，相当部分房屋较为破旧，基本小区公共服务设施配置不充分。	主要形成于1980~1990年代，由早期开发商进行统一设计而建成，有相对完整独立的小区内部空间
改造设计的要点	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 首先排查、满足小区最为紧迫的基础民生部分内容；</li> <li>• 提供养老设施、适老设施和无障碍设施；</li> <li>• 涉及文物、历史建筑等相关建设工程，应严格按照保护规划进行改造设计</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 优先排查、满足小区基础民生内容；</li> <li>• 要补齐小区在小区自治管理方面的不足，通过改造增强小区自我维护管理的能力；</li> <li>• 提供养老设施、适老设施和无障碍设施</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 从居民的基本服务需求出发，完善小区基本服务设施；</li> <li>• 着力于创造条件，增强小区居民之间的沟通与交流，强化居民的小区归属感和认同感</li> </ul>

资料来源：广州市住建局，太平洋研究院整理

## (2) 改造内容：

广州市老旧小区采取**微改造**方式，这是广州首创的城市更新模式。它是指在维持现有建设格局基本不变的前提下，通过建筑局部拆建、建筑物功能置换、保留修缮，以及

整治、改善、保护、活化、完善基础设施等办法实施的城市更新方式，主要适用于城市中整体格局影响不大，但现有用地功能与周边发展存在矛盾、用地效率低、人居环境差的地块。

在微改造的框架下，针对小区公共部分和房屋建筑本体共用部位，广州市提出了九大类共 60 项改造内容，分为基础版块和提升版块两大部分。

表 2 广州市老旧小区改造内容

板块		分类	具体内容
基础版块	小区建筑	1、楼栋设施	楼栋门、对讲系统、楼栋三线、消防设施、供水设施、排水设施、用电设施、楼道照明、防雷设施、化粪池、雨水管、空调排水管、信报箱、一户一表、管道燃气、防盗网和雨篷整治
		2、建筑修缮	楼道修缮、屋面防水、外墙治理、建筑户外构造构件、出入口适老设施、外墙整饰
	小区设施	3、服务设施	环卫设施、康体设施、文化设施、老人服务设施、公共晾晒设施
	小区市政	4、小区道路	小区道路、步行系统及人行设施、无障碍设施、拆违及通道清理
		5、市政设施	三线整治、安防设施、消防设施、市政照明、排水整治、供水管网、供电设施
	小区环境	6、公共环境	围墙清理维修、信息标识、街区绿化、物理环境治理
提升版块	小区建筑	7、房屋建筑提升	加装电梯、空调机位整治、屋顶整饰、立体绿化、节能改造
	公共空间	8、小区公共空间	开敞活动空间、街巷活动空间、口袋公园、小区入口、公共座椅、景观小品
	设施提升	9、公共设施提升	雨污分流、停车设施、非机动车设施、信息宣传栏、公共管理设施、快递设施、智慧管理

资料来源：广州市住建局，太平洋研究院整理

### (3) 融资方式：

由市、区财政安排专项资金用于老旧小区改造，市、区按比例分担改造资金。区财政分担资金包括统筹管线单位改造资金、原产权单位资金、社会捐助资金等。其中**基础版块项目**以市财政补助为主，区财政、个人出资为辅；**提升版块项目**以区财政、个人出资为主，市财政资金补助为辅，鼓励居民自筹资金。并多渠道探索资金来源，鼓励社会资金参与。以越秀区仰忠社区为例，该社区微改造项目总投资约为 2950 万元，其中市财政

安排 1450 万元，区财政 1490 万元，社区居民集资约 10 万元。

2016、2017 年广州市共安排财政资金 2.5 亿元，推进老旧小区微改造项目 107 个，涉及用地面积 765 公顷覆盖群众 80 万人。2018 年，广州市第一批老旧小区改造项目 165 个，投入市财政资金 2.5 亿元；第二批老旧小区改造项目 422 个，投入市财政资金 12.4 亿元。目前广州市已对 694 个老旧小区微改造项目投入财政资金 14.9 亿元，我们可以合理估算到 2020 年 779 个老旧小区均改造完成或将投入财政资金约 17 亿。

另据广州市政府，矿泉街老旧小区的四个社区实施“微改造”预计总投资 4289 万元（平均每个社区投资 1072.25 万元）。广州越秀区 148 个老旧小区改造预计投入资金 15.52 亿元，（平均每个老旧小区投入资金约为 1048.6 万元）。据越秀区房屋管理局，越秀区 19 个老旧小区微改造共投资约 22980 万元（平均每个社区投入资金 1209 万元）。据此，我们可以合理估算广州市老旧小区改造**平均每个社区投入资金约 1109 万元**，又据每个小建筑面积约 6 万平，**则平均每平米改造投入资金约 184.83 元**。

#### （4）企业参与案例：恩宁路微改造项目

虽然广州市老旧小区改造资金大部分仍然来自政府投资，但是广州市一直在探索创新老旧小区改造的融资机制。恩宁路项目是广州探索 **BOT 模式（建设-经营-转让）** 的首例社区微改造项目，该模式首先由政府制定微改造设计导则，再通过公开招投标将该项目交由企业建设及运营，而企业改造后拥有项目的 15 年经营权，期满后再交还政府。2016 年，广州万科中标恩宁路永庆坊改造项目，将恩宁路永庆坊改造成集餐饮、零售、民宿与办公于一身的时尚街区，改造面积约 7000 平方米，项目总投资近亿元。2018 年，广州万科再次中标恩宁路二期项目。该项目总投资约 10.7 亿元，涉及总建筑面积约 7.2 万平方米，相当于永庆坊一期面积的十倍。

“BOT 模式”下，一方面解决了政府财政资金紧缺的问题；另一方面，企业自负盈亏，大大降低了政府的项目开发风险。同时，企业成熟的管理系统以及经营手段可以与政府优势互补。然而，“BOT 模式”也存在一定的隐患：政府对特许权的转移会减弱政府对项目的控制力；企业作为项目的投资者、建设者与经营者，他们天生的逐利性，使得他们为了最大化地争取自己的利益，会在经营阶段挣脱政府束缚，从而影响公共利益的平衡。在永庆片区中，企业正是在政府的弱束缚下尽可能地追求自身的经济效益，导致了公共利益的失衡。

恩宁路二期项目汲取了一期永庆坊项目的教训，于2018年9月7日成立了**恩宁路共同缔造委员会**。这是政府领导下的公众参与平台，由居民、开发商、区更新局负责人、街道办事处、商户代表、社区规划师、区人大代表、区政协委员、专家顾问、媒体代表组成，其主要职责之一就是协调居民、业主及运营等各利益相关方参与、探讨建筑改造和基础设施建设方案，及时反馈各方意见、建议。委员会是开放式，所有关心恩宁路改造的居民、市民、专业人士、社会组织等都可向委员会表达意见与诉求。（详见《新快报》2018年9月8日报道）

## 2、淄博

### (1) 改造对象

淄博市老旧小区改造从2015年开始，2016年正式启动。据《淄博市老旧小区整治改造实施方案》，全市老旧小区整治改造的范围为：城市规划区内1995年以前建成投入使用，位于国有土地上建设规模在2万平方米以上，主体结构完好且集中连片的楼房老旧小区。

2016-2018年，全市计划完成改造项目268个，涉及改造面积1560万平方米，涉及建筑面积约800万平，惠及群众19.5万户。其中2016、2017年完成改造项目178个、1070万平方米、14万户，累计投入资金13.2亿元；2018年全市计划完成改造项目90个、490.81万平方米、55190户，计划财政投资6亿元。根据住建部要求，淄博市在2018年90个改造项目中，选取8个作为试点项目，改造面积70.4万平方米，改造户数7438户，试点项目投资2.3亿元。

### (2) 改造内容：

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1\\_11286](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=1_11286)

