

城市运营模式创新与完整社区构建

吴晨

新时代城镇化发展的新形势、新背景

城市经济增长模式从资本型增长转向运营型增长

改革开放的初始阶段,城镇化快速发展,政府以土地为原始资本支撑产生资本收益。今天,我国已经进入到了城镇化的下半场,城镇化率达到65.2%,增量和存量的比例发生了明显的变化。我国社会结构、生产生活方式和治理体系发生了重大转变,城市发展开始进入城市更新阶段,由大规模增量建设转向存量提质改造和增量结构调整并重。在城镇化进程放缓的背景下,以土地金融为核心的土地财政带动的经济增长进程已经进入尾声,城市更加重视运营型增长,城市资产的运营和管理则成为未来新的经济增长点。

在我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段的时间节点上,必须坚持质量第一、效益优先,以供侧结构性改革为主线,推动经济发展质量变革、效率变革、动力变革。实现高质量发展更是被提升到前所未有的新高度,是“中国式现代化的本质要求”之一。

以人民为中心实施城市更新行动,是城市复兴的重要实践路径

党的二十大报告提出,推进以人为核心的新型城镇化,实施城市更新行动,加强城市基础设施建设,打造宜居、韧性、智慧城市。“十四五”规划要求,使更多人民群众享有更高质量的城市生活。

城市更新行动是实现城市复兴更高阶目标的有力践行,坚持为人民服务的方向,从产业经济、文化传承、空间环境、社会活力、科技绿色五大系统出发,全面激发经济活力,增强文化实力,提升城市品质,惠及民生福祉,加强技术创新应用,使更多人民群众享有更高质量的城市生活。

以社区为核心切实提高百姓幸福感、安全感

2010年10月,吴良镛院士在上海世博会闭幕式全球高峰论坛上,呼吁发展面向社区的人居环境,首次提出“完整社区、和谐城市”的理念,提出必须丰富社区的内涵,承担综合功能,解决社会问题。他强调,社区精神与凝聚力的塑造至关重要,要从社区的共同意识、友邻关系、公共利益和需要出发,共建社区和谐。

2022年11月,住房和城乡建设部办公厅、民政部办公厅发出《关于开展完整社区建设试点工作的通知》,要求打造一批安全健康、设施完善、管理有序、完整社区样板,尽快补齐社区服务设施短板,全力改善人居环境,努力做到居民有需求、社区有服务。完整社区建设试点围绕完善社区服务设施、打造宜居生活环境、推进智能化服务和健全社区治理机制四方面内容探索可复制、可推广经验。

城市更新行动现状和趋势

城市更新项目特征

城市更新项目具有较强的社会公益属性,特别是居住类、公共空间类城市更新,非一般财务自偿市场运作所能提供,需由政府主动积极介入,由政府直接实施或与社会主体合作推动。以老旧小区改造、危旧楼房、老旧小区为主的更新项目改造完成后,必须引入市场机制以实现提升品质、降低成本的可持续经营模式。原有模式下,政府针对老旧小区等城市更新项目的资产管理、维护与采购模式,缺乏弹性与效率,距离百姓需求尚有差距。

相关政策为经营模式的城市更新指明了方向

现行城市更新政策背景下,城市更新不再沿用以往房地产化的开发建设方式,由“开发方式”向“经营模式”转变,投融资模式由政府支持融资转变为多元创新的金融产品和服务,各个城市都在不断探索社会资本参与城市更新的实施路径和有效机制。

国家层面上,近年来发布了《关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》《关于开展城市居住社区建设补短板行动的意见》《关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》《关于进一步明确城镇老旧小区改造工作要求的通知》等一系列相关政策和意见。政策明确要求要聚焦居民诉求,因地制宜补齐既有居住社区建设短板。更新模式上要探索可持续更新模式,由开发方式向经营模式转变。推动物业管理专业化,充实小区后续管养资金需求。强调推进老旧小区及周边地区联动改造,整个片区统筹改造,加强服务设施、公共空间共建共享,推动建设安全健康、设施完善、管理有序、完整居住社区。

北京市层面,近年来印发了《关于引入社会资本参与老旧小区改造的意见》《关于优化和完善老旧小区综合整治项目招投标工作的通知》《关于老旧小区更新改造工作的意见》《北京市“十四五”时期老旧小区改造规划》《北京市城市更新行动计划(2021—2025年)》《关于实施城市更新行动的指导意见》《关于完善简易低风险工程建设项目审批服务的意见》以及《北京市城市更新条例》等文件。明确了社会资本参与老旧小区改造的方式和实施模式,明确利用现状房屋和小区公共空间补充社区综合服务设施或其它配套设施,增加了对社会资本投资的吸引力,实现微利可持续。统筹各方力量鼓励实施连片改造,推进以街区为单元统筹城市更新。简化审批程序,提高审批效率。利用更新改造空间按有关要求从事经营活动的,相关部门可予办理经营许可。

经营模式下的城市更新项目趋势

城市更新行动从注重规划管控转变为全面的城市治理。城市更新项目由政府搭建综合的规划实施平台,发展为更加综合、系统性且多维度的治理工程。例如北京首钢园区、郎园以及北京坊的改造更新都是以全周期的产业运营服务体系为特征。

由政府主导的更新模式逐渐转变为以政府为核心的多元主体参与机制,向相互制衡的“政府—市场主体—产权主体—公众”等多元协作方向演进,强调平衡多元主体利益需求,多元主体合作开发、横向协同组织引导,形成“共建、共治、共享”效应。以往地方政府主要单一地通过提供补贴和税收减免等优惠政策吸引,转向通过联合开发、特许经营、品牌输出等更加多元的方式吸引社会资本参与。

2021年8月10日住建部公布《住房和城乡建设部关于在实施城市更新行动中防止大拆大建问题的通知》,对拆除重建型城市更新提出了更多的限制,将城市更新主要明确在综合整治和有机微更新两类。企业参与城市更新的模式逐步转向轻资产模式,侧重于对存量资产的管理运营,把旧的资产进行改造提升,提高增值服务能力。盈利模式主要通过增值服务收费,来实现长期服务型盈利。

城市更新实施案例启发

城市更新,已经不是一个新的词汇,它有着60余年的历史。城市更新与社区运营的结合,在世界各地不乏可以学习的成功范例。

荷兰住宅法人(Housing Association),就是由政府授权社会主体建设运营,政府制定政策进行补贴和监管,降低了政府的负担,整体上经历了“尝试—扩大—规范”的过程。首尔的住宅及社区公社(Seoul Housing & Communities Corporation),则通过多元创新的更新方式和灵活兼容的土地利用,实现小规模持续的改造更新推动。日本综合生活株式会社(JS),则又是探索全周期的建筑更新、物业管理、社区服务、技术推广,进而尝试肩负起一定的社会公益使命。中国台湾省 OURS 都市改革组织(the Organization of Urban Re-s)实践,是一种居民自我管理、自我赋权的社区经营模式的尝试。

北京的数个范例项目,是积极探索政府授权企业对低效空间进行改造提升,通过运营闲置资源获取合理收益。

例如:石景山鲁谷六合园项目——探索形成“一体化招标、一揽子改造、一本账统筹、一盘棋治理”的长效机制。采用“投资+施工+运营”一体化招标的方式,统筹社区全要素硬件改造,利用社区空间建设包含立体停车、便民设施及屋顶花园的综合服务体,探索多产权单位老旧小区统一物业管理服务模式。

大兴清源街道项目——以“片区统筹、街区更新”,打造符合国际形象的街区更新样板。采用属地街区资源置换、产权单位资源置换等方式,打破社区围墙的物理空间边界,改造社区外锅炉房、堆煤场等空间资源,产权单位闲置底商,实现便民服务功能的街区覆盖。

创业公社·37度公寓项目——利用国有闲置资产实现提质增效,通过优秀的物业服务及丰富的运营经验,极大地解决了首钢历史遗留问题,促进了首钢集团的稳定发展。建立标准化产品服务体系和管理流程体系,成为项目高效运营的压舱石;标准奠基,智慧驱动,为用户提供租前、租中、租后全周期的基础生活服务。

以完整社区建设为代表的城市更新实施难点问题

城市更新行动包括居住类、产业类、设施类和公共空间类等内容,民生需求和空间资源潜力都很大。由于在规划管理、实施机制、政策保障方面的制约,存在一些瓶颈问题,对城市更新工作的推进形成一定阻碍,迫切地需要有针对性的制度进行支撑,推进存量城市空间的更新改造,切实增进民生福祉。

下面以完整社区建设为代表的居住类城市更新为例进行阐述。基于国家和北京市出台的一揽子政策的激励驱动,社会资本参与社区改造更新的积极性大幅增加。但社会力量在具体实践中仍然存在“堵点”困难。

可拓展增益空间有限,资金平衡较难,改造动力不足

城市更新项目以财政资金为主的特征突出,社会资本参与积极性不强,项目资金来源渠道有限,资金供需矛盾突出。老旧小区综合整治、危旧楼房改建的社会资本参与渠道不畅通,居民出资意识不强。由于缺乏有效的政策支持,难以形成稳定的盈利,资金可持续运行机制尚未形成。老旧小区规模大,资金需求规模整体较大。政府专项资金相对有限,难以全覆盖满足加装电梯、配套服务设施等改造需求,企业主导的老旧小区改造缺乏吸引社会投资的刺激因素。

现行绿化、日照、容积率、消防、工商等政策约束下,可拓展增益空间有限,

社会力量参与老旧小区改造的经营权缺乏有效保障

老旧小区的便民功能普遍缺失,且公共空间紧张,新建设施及存量空间资源的改造提升受到改造标准、规划管理、居民决策等条件制约执行困难。部分原有社区内的配套设施产权因历史原因存在诸多土地权属不明的空间。在实施中,如车棚等无产权用房用于经营功能,由于无产权证,也无规划手续,办理消防、电力扩容、经营许可等手续较为复杂。目前还未建立完善、明确的空间更新利用机制。

物业长效管理机制仍需探索和落实

老旧小区改造后物业管理仍比较困难,居民缴纳物业费的积极性不高,改造成效难以持久。目前老旧小区通过“先尝后买”服务,有效培育了居民付费意识,但未来面临物业费上调情况,如何保证物业管理服务质量、平衡企业利益,需要不断探索。

老旧小区更新改造方面对居民的教育培训的广度、深

各部门协同度仍需加强,资源配置效率有待提高

现状社区更新项目涉及的政府部门条块未融合,社区资金来源不统一,集中在改造和治理中,情况较复杂。老旧小区改造涉及主体多,仅政府部门就包括住建、民政、规划、城管等众多部门,工作内容复杂且易出现交叉,导致改造工作推进困难。目前实施项目更多地以民政局为主推动,较难实现财政资金统筹集成使用。

尽管一般性改造按现行行政规定无需办理相关规划手续,但实际施工过程中,由于无规划许可证、无施工许可证,需要规划、住建委、园林绿化、城管委、交通委、城管执法队等众多部门对舆情回应、树木移栽、

招投标工作审批准备周期长,政策实施细则有待落实

北京市住建委与市规自委联合发布的《关于优化和完善老旧小区综合整治项目招投标工作的通知》,旨在加强老旧小区综合整治项目的一站式服务。拟采用投资+施工总承包+运营打包招标引入社会资本参与老旧小区综合整治项目,其实施方案(包含投资方案、招标方案、施工方案、运营方案等)

临时建筑改造后难以申办营业执照。从企业的角度,老旧小区改造类的民生工程前期投资规模很大,效益显现周期长,盈利难以保障。企业通过投入改造设施获得运营收益的模式,面临承租期限约束下协议续签的不确定风险。

老旧小区由于其自身禀赋等因素,特别是各地经济发展水平不一、资产资源价值差别较大,单体老旧小区依托内部及周边空间资源实现市场化投资平衡难度较大。虽然在政策中提到可以大面积统筹,但是实践中由于协调难度大、涉及范围广、实施难度高等因素,导致片区统筹项目较少,社会资本投入难以平衡,动力不足。

社会资本投资形成的资产主要为空间“运营权”,而非“产权”,从融资结构来看,获得的资金以债权类为主,股权类融资占比低,这就导致社会资本负债率偏高,抗风险能力相对较弱。

运营权资产转化手续不完善。低效、闲置资源由于建成年代久远、历经产权主体更迭,从融资角度来看,其在转化为运营权资产过程中存在权属不清晰、转化审批手续不完善、办理经营手续有障碍等问题。

度、有效性有待提升。从老旧小区更新改造的最终目标看,应是居民可以自发组织按序推进改造,以期项目稳健推动,获得长期收益。但现实中,居民的自治能力还有待提升,所以仍然处于依靠政府牵头推进的状态,往往关注项目推进超过了居民的宣传培训。

道路施工、违建拆除等事项予以协调解决,一定程度阻碍了更新项目的工作进度。

老旧小区改造既是民生工程、发展工程,又是治理工程。现状是单一来源的“老旧小区”财政资金需要用于“完整社区”这个涉及多方面的治理项目上。例如民政局主要负责开展“物业服务+养老服务”项目,“老旧小区改造专项资金”实践中是在补外延项目、高空抛物等治理短板,共青团主要负责开展居民工作的沟通与宣传,体育局主要关注健身设施的建设和监管维护,实践中条块协作、各部门齐抓共管的工作机制有待加强。

由实施单位一次性上报区政府审议,各级政府应开辟绿色通道,及时批复项目实施方案,方可进行一体化招标工作。但是目前采用此模式的项目在实际操作中仍存在一事一议重复审批的问题,实际审批路径为(街)办事处报区住建委,区住建委再报区政府审批,审批时间较长。

聚焦城市复兴长效运营的创新模式与策略

加强顶层设计,建立协同工作机制,实现资金集成

建议由政府主要部门与社区党委建立协同工作机制,从城市或区域的角度统筹分散的完整社区建设项目,形成项目包,由具有社会担当和社会认知的社会主体统筹实施。

加强区域统筹推进,实现存量资源整合利用

加强政府统筹和条块协同融合,推动将老旧小区、老旧街区、老旧城区更新作为重大项目,通过单元化、街区化更新方式,提高规模体量,拓展运作空间,更好调动民间资本投资的积极性,增强金融支撑的可行性。发挥社会资本专业化运营优势,提前参与规划设计,全过程参与更新项目,形成投资盈

从长效运营角度,拓宽社会资本参与途径

加强政府领导,充分发挥城投平台、国有企业资金、资源优势,挖掘社会资本设计、运营、管理能力,根据城市更新类型采取差异化措施,拓展“城投+社会资本”的多元化结合,为社会资本参与城市更新提供合理路径。

持续空间增值回收制度,加快建立微利可持续的利益平衡和成本分担机制。社会资本通过获取的空间运营权或经营权收回前期投资,建议出台符合老旧小区改造业务的专项税收政策,降低企业参与改造的税收成本,以

完善土地规划管理措施,加快出台规划建设审批管理的实施细则

对于历史原因导致缺少合规手续的存量空间,更新后用于公益、便民的,给予补办规划等相关手续;国有存量资产用于平衡更新投入收益的,经营使用期限应与投资回收期匹配。

建议研究推进土地性质和建筑功能兼容的政策突破,为大面积统筹、优质项目捆绑等方式明晰路径,支持项目策划、规划设计、建设运营一体化推进,鼓励功能混合和用途兼容,以政策导向促进各资源要素合理配置,助力施工运营主体财务平衡,推动行业内企业走

社区“投建管运”一体化模式,促进更新项目投入产出平衡

在城市更新资本投入和建成运营的全周期阶段内,通过物业、租赁、自持、运营等多种方式实现城市更新项目片区的可持续土地增值,实现高质量发展。

加强政策支撑,优化城市更新项目招投标方式,支持EPC+O、“投资+设计施工+运营+物业管理(城市空间服务)”一体化招标综合评审方式的复制

促进城市空间资产化增值,完善便民商业服务网络,提升消费舒适度

促进实现城市更新项目财务平衡。建议以财务平衡为重要目标包装制定城市更新单元和项目,针对单元和项目内复杂的更新内容进行全域式覆盖,支持市场端提供专业化整体咨询服务,促进资源配置的集约型与合理性,实现资金平衡。

积极推广“政府和社会资本合作(PPP)模式,通过特许经营权、合理定价、财政补贴等事先公开的收益约定规则,带动社会资本参与改造。通过引入社会资本建立PPP运营机制,以有收益改造内容产生的现金流作为使用者付费,以财政资金作为可行性缺口补助,统筹用于无收益改造内容,实现项

推进社区赋权赋能,引导居民广泛参与更新工作,实现共同缔造

聚焦居民关心的痛点,制定贴合社区居民需求的长效服务策略。搭建居民参与和利益表达平台,加强居民互动,畅通居民诉求表达渠道。增强居民的知情

结语

以完整社区为代表的城市更新并非传统意义上的城市开发,而是在政府补贴与监管管控下,企业兼顾一定社会使命,从运营管理着手,通过高质量、高效率的资产管理,以满足人民美好生活需求为核心,实现可持续高质量的城市更新并积极推动城市复兴进程。

政府应对老旧小区吸引社会资本改造建立相关制度,加强风险评估,探索管控体系,引入居民参与机制与外部机制,不断创新完善更新改造机制,确保更新项目的长效有序推进。同时研究开发多元化创新型金融产品,拓宽融资渠道和信贷等方面的支持,吸引更多社会资本参与。建议通过总结试点项目的成功经验,突破实施难点,打造全周期可持续标杆项目,形成任务统筹、基金集成、软硬耦合、共同缔造的全生命周期运营管理模式,激发中国式现代化城市经济增长的创新动能。

(作者为北京市战略科学家,北京市建筑设计研究院有限公司总建筑师、总规划师,首钢集团总建筑师)

新
思

北京城市副中心报

4

2023年4月7日
星期五

本版编辑
杨莉
校对
彭师德
刘一
王晴
绘制