

住房“以旧换新”的N种解法

——京鲁苏湘四省市住房消费促进政策一线调查



“以旧换新”

■ 新华社发 徐骏 作

■ 大众日报记者 李振 方奎

房地产去化周期拉长,市场持续承压,近期,多地相继推出住房“以旧换新”政策。

这是一道个性化的命题。从东部沿海到西部内陆,从特大型城市到中小城市,不同地区面临的具体情况千差万别,亟待解决的问题优先级不同,能够调动的资源也大相径庭。如何在有限的框架内优化“换新”政策,有效撬动消费,实现库存去化,是政策制定者必须深思的课题。

这也是一道需要时刻回顾初心的命题。对于绝大多数家庭而言,住房消费构成了整个家庭最大的一笔支出,“换新”绝不仅仅是一次大额消费,更承载着一家人改善居住条件以及对美好生活的期待。在“以旧换新”政策中,人不只是政策的指向主体,而是一个个对美好生活充满向往的鲜活个体。只有照见人,政策才能真正具有生命力,并最终达成预期。

在“以旧换新”的框架下,各地开展了哪些创新探索满足群众的不同需求?不同政策措施背后,有着怎样的设计考量?除了卖与买,还有怎样实现换新的方法?近期,记者赴北京、湖南、江苏以及山东省内多地进行调查,寻找住房“以旧换新”政策的N种解法。

启示一:旧房子活用,惠及两个群体

促进“以旧换新”的同时兼顾保障租房筹集,让政策生长出促消费之外的“果实”

旧房没如期卖出,四处借钱凑首付;心仪的房子遇到出价更高的买家,只能遗憾错失——南京市民陈斌两次买卖二手房的经历,都不顺利。

如今,他把希望寄托在南京推出的住房“以旧换新”政策上。

3月31日,南京“房七条”出台。除了明确政府和开发企业给予真金白银的补助,还引入多家经纪机构“买新助卖旧”。

走进南京街头的房产中介机构询价,普

通二手房交易佣金在2%甚至更高,而参与“以旧换新”的交易佣金在1.6%左右。还有机构承诺,对旧房房源信息进行“流量加推”。

“卖旧房难度降低了。”陈斌盘算着,拿补贴、减佣金、促售房,“以旧换新”较常规流程能省3万多元。7月,他完成了信息登记,并已经开始接洽意向买家。

购房人、政府、开发商、经纪机构多方联手,南京“买新助卖旧”实施4个多月初显成效。截至6月底,登记意向客户近2000组,认购1393套。

这只是“以旧换新”最浅表的效果显现。

房地产如生长在经济土壤上的一棵大树,根深链长,政策设计往往牵一发而动全身。通过政策“嫁接”,可以让“以旧换新”政策生长出促消费之外的“果实”。

“干我们这行,租房最理想的不是这里。”北京市怀柔区,外卖骑手张家豪骑车路过乐园大街39号地块——位于怀柔科学城核心区域的长城青年社区一期项目。

项目建成后,这里的1300套住房将以低租金模式,供应大学毕业生、企业员工及新市民群体,包括张家豪这样的外卖骑手。

但骑手们有自己的考量,在怀柔,外卖订单量最集中的区域是龙山和泉河两个街道。理想的租住点应该在订单的热点区,而不是离城中心十公里开外。

矛盾显而易见。怀柔集中建设的保障性租赁住房主要集中在怀柔科学城等周边城区,中心城区几乎一片空白,难以承接租房群体的需求。

怀柔将化解保障租房供需矛盾与“以旧换新”通盘考虑。

7月14日,怀柔区启动为期一年的商品房“以旧换新”试点——以区属平台公司北京怀胜智慧城市运营科技有限公司(以下简称北京怀胜)为主体,评估收购居民手中的二手住房用作保障房。

此轮“收旧”范围,严格划定在龙山街道、泉河街道及怀柔镇,精准指向保障房的供需

矛盾。未来,张家豪或将在中心城区拥有自己的家。

同样是“收旧换新”,青岛在全市层面推广,需要考虑不同区县间的差别。

比如,保障房有严格的面积限制,而平度、莱西等地住房面积普遍偏大,参照保障房标准收储,很多住房没法参与。为此,青岛扩大口径,把售出范畴扩大为保障房+长租房。

两个目标,多个主体,“收旧换新”在推进中难免遇到阻力。汇总下来主要有以下几点:一是权衡租金收益和政府补贴后,一些平台公司认为“算不来账”,评估时会压低价格,降低成交率;二是国资进场,抬高了售房人的预期,对实际报价不满意;三是收购来的二手房分布在不同位置,后期管理困难,收房平台和潜在的租房人心存顾虑。

诸多因素共同作用,有些地方“收旧换新”模式实施数月,只促成了个位数的成交量。

一把钥匙开一把锁。随着“收旧换新”的铺开,各地也在探索破解之道,尽可能让政策覆盖更多人群。

南京选取的平台公司大都有自己开发的楼盘,企业有动力通过“以旧换新”去化存量。像平台企业之一河西集团开发的丹荔云府项目,已售住宅中近一半享受了“以旧换新”政策。

为了确保二手房定价的合理性,青岛采取三家机构作价取中的方式,尽可能确保房屋价格公正合理;二手房布局分散,北京怀胜成立二级公司,安排专人对分散各处的二手房进行巡查管理。

启示二:“好房子”换新,拉动有效需求

好房子≠豪宅,要应用新技术满足新需求,体现出科学的规划设计、高性价比的物业服务以及完善的基层治理

与家电、汽车不同,住房消费动辄数百万元,靠有限的财政投入拉动收效甚微。提振住房消费,还要从供给侧入手,打造高品质住宅,将“换新”转化为有效需求。

2023年住建部首次提出“好房子”概念,今年政府工作报告首次将“好房子”写入其中,“好房子”国标正式实施。借“好房子”东风,各地纷纷开展高品质住宅制度框架搭建、理念普及和产品升级。

“好房子”到底长啥样?今年7月,江苏省住房和城乡建设厅在办公区一楼开放高品质未来人居空间体验馆,市民手机预约就能来这里沉浸式体验。

一进门,“归家模式”自动开启,灯光、电视、音乐、窗帘等设备逐个启用;电动衣柜一键变为步入式衣帽间,关闭时节省空间;老人房和卫生间设置传感器与紧急呼救按钮,实时监测睡眠、呼吸等健康状况,手机端也能接收查看……

83平方米的空间不大,却把智慧生活的新应用展现得淋漓尽致。

随着对“好房子”了解的深入,调研团队也注意到一个现象:大面积、高层高,高价位,气派的入户大门,名贵的绿化植物,名字拗口的进口石材装饰……一些打着“好房子”名头的新建小区更接近传统意义上的“豪宅”,令普通购房者望而却步。

难道只有花高价才能住上“好房子”?“并非如此。”山东省住房和城乡建设发展研究院住房研究所所长孙莉认为,满足居民居住需求,提升生活品质,核心在于对居住本质的回归升级。

硬件方面,“好房子”体现在科学的规划设计,优质的建筑材料、完善的功能配套等多个维度,不是只有依托豪宅才能实现。

4年前,淄博市民刘欣雨搬入新家,这里既是国家级棚改项目,也是淄博“好房子”住

宅的代表之一。小区里,千余平方米的游乐区供儿童玩耍嬉戏,城市书房、社区食堂面向居民开放,“比以前配套更完善、生活更便利”。

高品质的设计施工成就了刘欣雨的直观感触。小区“上层居住+下层商业”,不出小区就能满足日常生活、购物需求。140余项施工标准“隐形升级”,比如使用三玻两腔隔音窗、钢丝网架保温系统等,解决传统住房隔音差、易渗漏等问题,体验感显著提升。

住房不是快消费品,消费者购买不只是图外在光鲜亮丽,长期居住,舒心顺心少矛盾同样重要。

聊城市民王艳军居住的小区,前任物业服务“约等于扫地看门”,反映问题久拖不决,让她生了不少闷气。

2022年,物业团队更换,服务“大变身”:免费给行动不便的老人上门服务,夏天搭建免费水上乐园,物业用房建设书吧,居民诉求反映到“红色议事厅”能快速解决。她由衷感觉,“认准物业再选房”。

今年,王艳军一家决定“以旧换新”再搬新居,新房特意选在原小区物业公司提供服务的新建小区。

好服务成为“换新”拉力。住宅消费的这一趋势变化,有地产企业敏锐察觉。

当下,长沙市内五区住宅均价为1万-1.3万元/平方米,而当地一家民营地产商开发的楼盘却能卖到3万元/平方米,新房开盘时还得排队摇号。

追问当地人原因,原来,大家是冲着这家房企的高标准物业服务而来。其开发的中央广场项目,集住宅、办公、酒店于一体。花2-3元/平方米的物业费,能享受相当于9元/平方米的酒店水准服务,房屋即便流入二手房市场,保值率也很高。

物业也并非影响住宅服务的唯一因素。长沙市雨花区的金科园社区组织“书记会谈日”“书记会客室”等活动,收集居民意见;组建“片长、组长、邻长”基层治理队伍,大事社区管,小事物业办,让社区实现蜕变,新增住户3000余人。

物业也好,服务也罢,想要住得舒心,归根结底,基层治理要真正发挥作用。

启示三:“老破小”新生,有赖集体奔赴

危旧住宅楼原址重建,难在全体业主从愿意到行动100%支持

汽车穿出营盘路隧道驶入城东,就进入了“老长沙”。不同于新城处处是崭新的高楼,老建筑填充着“老长沙”繁华的缝隙,其中,不乏建成于二十世纪五六十年代的危旧房。

长沙市雨花区侯家塘街道湘农桥社区就是其中之一。

今年68岁的戎宪鸣1995年福利分房搬来湘农桥社区二区9栋,眼见曾经的新家慢慢变成了“老破小”,并被鉴定为C级危房,房顶漏水、外墙渗水、地基下沉、楼板开裂……有的邻居子女谈婚论嫁,不好意思把准亲家叫到家里见面,“觉得房子差,给孩子丢人。”

危旧房,一个数量庞大同时换新需求强烈的存在。

据调查,仅在全国35个大城市,需要改造的城中村就有170万套。而全国城市需要改造的危旧房,约有50万套。

这些房屋普遍存在建筑结构安全隐患、材料老化、功能滞后等问题。传统征收改造模式囿于产权复杂、需求多元、筹资困难及政府财力受限,推进艰难。

探索一种避免政府大包大揽、激发物业权利人主动性的更新方式,就显得尤为重要。

综合考量,解决方案指向了“拆旧换新”。

去年11月,9栋全部业主自掏腰包,自聘

施工方拆除老楼,原址重建,成为长沙首个危房拆除重建全过程代建项目。

成为“首个”,有赖于所涉各方的集体奔赴。

政府层面,开辟政策通路,给予财政支持。2023年,长沙出台《关于进一步加快推进城镇危旧房屋改造工作的实施意见》,政策明确“原址、原面积、原高度、原使用性质”的“四原”重建原则,并对改造项目给予奖补资金。

核算下来,9栋的重建费用为682万元,其中中央保障性安居工程给予补助资金31.96万元,危房改造奖补资金约223.2万元,余下的业主自行承担。按户型不同,每家出资16.6万元和22.5万元。9栋属于单位宿舍,意见很快统一起来——“拆旧换新”。

几年来,9栋的居民代表曾联系过多家施工企业。但几百万元的小工程,谁也没放在眼里。有的企业口头同意,但手续要业主自己跑。有大企业亮出底线,“小于一个亿的项目,不接”。

而随着行业承压,施工企业转型,小工程也有了实施的可能。

最终,驻湘央企中铁城建集团房地产开发有限公司(以下简称中铁城建)签下了这笔“小订单”。

一方面,央企有承担社会责任的义务。另一方面,地产市场下行,即便央企,也不能一味坐等大市场。转型,指向哪里?危旧房拆建这片巨大的增量市场,哪家企业都不愿放过。

转型项目,施工企业不能只重复“建房子”这一条老路。围绕项目咨询、申报、筹备和建设四个阶段,中铁城建制定了27项打包式服务,涵盖新房设计、权证办理、奖补资金申请、房屋维保等全过程。上年纪的住户行动不便,企业还派出志愿者帮忙搬家腾房。

“拆旧换新”哪个环节难度最大?得到的答案是一致的:全体业主意愿和行动上的支持,少一户都不行。

在侯家塘街道和湘农桥社区的组织指导下,9栋的24户业主围绕房屋重建计划、出资金额、资金收集保管使用等事项,多次召开议事会,听取、统一意见,并选出戎宪鸣等5位居民代表,处理重建过程中的诸多事项。

新房采用斜屋顶还是平屋顶?电梯加在楼里还是户外?项目烂尾了怎么办?……打开9栋的微信群,群聊长得翻不到头。“别无他法,只有尽全力协调意见,耐心细致解释说明。”戎宪鸣心里清楚,任何一个环节,任何一户,甚至任何一位家庭成员的反对意见,都可能导致计划泡汤,“这一年,我的心情就是‘癞蛤蟆吃豇豆——悬吊吊的’。”

复盘9栋的重建经验,湘农桥社区党总支书记周诗静说:一定要选出公道、正派、有威信的头人。

自拆自建不是政府拆迁,不能习惯性地张口开价,业主们得学着自己担起责任,变“要我拆”为“我要拆”,遇到困难要想办法克服。建房款打给谁?社区、街道、施工方都不合适,那就居民代表建联名账户。一家银行建不了,那就多试几家……

放眼全国,居民“自拆自建”的成功案例寥寥可数。有人认为,它过度依赖自治,对业主方的要求苛刻。而且,一个项目一个情况,差异大,变数大。也有人觉得,随着政策的逐步完善和市场的成熟,“自拆自建”将成为未来城市更新重要的模式之一。

8月,9栋即将交付,前来参观学习的业主越来越多。面对他们急切的询问,戎宪鸣说:“过程很难,但路能走通。”

他的背后,“重生”的9栋拔地而起,像一面旗帜扬在老楼群中。或许,它就是老楼的明天。

《大众日报》(2025年8月18日第3版)

政策加力城市更新提速

■ 任荣荣

中央城市工作会议指出,我国城镇化正从快速增长长期转向稳定发展期,城市发展正从大规模增量扩张阶段转向以存量提质增效为主的阶段。城市更新是新时期推动城市发展方式转变和人民城市建设的必然选择,是推动城市高质量发展的重要抓手。

从地方实践看,目前各地实施城市更新的积极性高,在前期探索中形成了一些可复制的经验做法,更新改造后的项目产生了显著的经济社会效益。北京市2022年11月出台的《城市更新条例》,明确居住类、产业类、设施类、公共空间类、区域综合类五大类城市更新项目及实施要求,为相关主体参与城市更新工作提供指引。通过“原拆原建”方式完成的丰台区马家堡路68号院2号楼危旧楼房改建项目,改建资金以居民自筹为主,产权单位出资、政府补贴为辅,实现了消除安全隐患、改善居住条件和居民房产增值的多重效果。重庆市渝中区山城巷更新项目由运营企业通过招标方式获得15年特许经营权并出资进行微改造,在保留原住民和街区生活烟火气的基础上,采用自营和联营等方式植入民宿、餐

饮、文化艺术、文创零售等新业态,逐步成为都市打卡地,实现老旧街区的活力焕新。合肥市蜀山区新粮仓文化商业集合城市更新项目,依托市场化方式,通过“商文旅融合+城市更新”,有效破解了老厂房等工业遗迹改造使用千篇一律的问题,实现老粮仓蝶变城市消费新场景,成为拉动消费的新引擎。

为进一步推动城市更新项目有效实施,各地宜从两个方面着力。

一方面,要建立健全城市更新实施细则和配套政策,使项目各流程环节有规可循。从规划层面,要按照《城市更新规划编制导则》制定城市更新专项规划,建立完善“专项规划—片区策划—项目实施方案”的规划实施体系。从审批管理层面,要建立城市更新多部门联合工作机制,突破条块分割管理模式,高位统筹相关政策、资金和资源,将项目归口一个部门整体考虑审核,推进行政审批前移。从配套政策层面,要明确土地混合开发利用和用途依法合理转换相关政策,优化零星用地集中改造、容积率转移或奖励政策,完善与城市更新相关的不动产登记制度,完

善适用于城市更新的技术标准,制定修订分类适用的消防、配套公共设施等标准,加快推进城市更新相关立法工作。建立城市更新项目规范化管理机制,降低项目实施的不确定性。

另一方面,要创新城市更新项目投融资模式,形成清晰的投资回报机制。一是要发挥好财政性资金的引导带动作用。目前城市更新尚未实现商业可持续运营和内生性自我成长,在此情况下,财政性资金的支持十分重要。地方实践中要发挥好财政性资金的叠加效应,引导实施主体以资金闭环为基本前提谋划项目,加强资金资源资产整合,更好发挥财政性资金引导带动作用,形成多元化投入机制。二是要开发适配性金融产品,构建多层次融资支持体系。目前,金融监管总局正在研究出台专门的城市更新项目贷款管理办法,地方实践中也有江苏省“城新贷”、安徽省“城品活力贷”等创新产品,可在此基础上,创新银行信贷工具,尤其是丰富多样的长期限、低利率信贷产品,针对城市更新项目侧重长期运营的特点,建立以项目经营权为融资资



2025年8月5日 上海黄浦区508-514街坊地块旧城区改造一期项目建设中的楼房(7月15日摄,无人机照)。

■ 新华社记者 方喆 摄

的匹配信贷支持工具。鼓励企业按照发行公募REITs的要求来搭建底层资产,既能实现对所持资产出表降债的目的,又能盘活存量资产、拓宽社会融资渠道。

可持续的城市更新模式,需要在实践中不断探索,统筹好有效市场和有为政府,明确

实施路径,完善政策支持体系,有力有序推进城市更新,助力新发展阶段城市高质量发展,不断满足人民群众美好生活需要。

(作者系中国宏观经济研究院投资研究所研究员)

《经济日报》(2025年8月22日 第5版)