基层治理视角下老旧小区改造推进难点及对策分析

饶倍炜

攀枝花市住房保障和建设项目服务中心 四川 攀枝花市 617000

【摘　要】：城市存量更新背景下，老旧小区改造面临利益协调、资金筹措、部门协同、成果维持等现实困境，深层症结在于基层治理体系与改造需求的结构性错配。基于攀枝花鑫南路案例实践，改造困境的破解需构建“前端精准识别、中端多元协同、末端分类管护”的全周期治理路径。前端依托“体检+协商”机制精准识别居民差异化需求，中端通过制度赋权与空间再造重塑多主体协同体系，末端实施专业物业、准物业托管、居民自治三类差异化管护策略。改造的终极指向是由物理环境更新转向社区治理共同体构建，以文化重塑激发内生动力，以机制固化实现“共建共治共享”格局的持续运转。

【关键词】：基层治理；老旧小区改造；存量更新；多元共治；长效管护；共生治理

DOI:10.12417/2705-0998.26.14.005

引言

城市发展进入存量更新阶段，老旧小区基础设施老化、公共空间不足等问题日益突出。2020 年，国务院办公厅印发《关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》（国办发〔2020〕23 号），明确改造目标任务[1]。然而，各地实践中普遍面临利益协调难、资金可持续性差、部门协同壁垒高、改造成果易反弹等困境，深层症结在于基层治理体系与改造需求的结构性错配。基层治理是连接政府与居民的关键界面，改造推进本质上是多元主体围绕空间权益再分配的集体行动。本文构建“问题剖析—路径构建—实践深化”框架，探讨将矛盾转化为共识、建设项目转化为治理效能的有效路径。

1 老旧小区改造推进中的治理困境与制度根源

1.1 居民需求碎片化与共识建构的困难

老旧小区居民构成多元，利益诉求高度分化。老年群体更关注加装电梯、无障碍设施等“适老化”改造，年轻家庭则对停车位、托幼机构、充电桩等“适儿化”及便利性设施需求迫切，而租户群体则可能更关心租金变化与生活便利性[2]。这种需求结构的“代际差异”与“身份差异”，使得改造方案在前期调研阶段便面临“众口难调”的局面。部分社区需求调查方法单一，多依赖“自上而下”的通知传达或简单问卷，缺乏深度访谈、大数据行为分析等精准识别手段，导致改造内容与实际需求错配。例如，攀枝花市某老旧小区在未充分调研的情况下，将大量资金投入外立面美化，而居民迫切需要的漏水维修和停车位增设却未能解决，造成“政府买了单，群众不买账”的资源错配。更深层看，居民参与动力不足，源于个体成本-收益计算下的“搭便车”心理，以及对基层协商民主公正性的疑虑，导致共识建构周期漫长且脆弱。

1.2 条块分割体制下的协同低效与权责失衡

老旧小区改造涉及住建、规划、城管、财政、街道、社区等多部门及单位，是一项典型的跨部门、跨层级综合性工程。当前协同不畅的根源，不仅在于信息沟通机制不健全，更在于条块分割的行政体制下，各部门职能交叉、考核目标各异、资源分配按“条线”而非“区块”进行。住建部门关注工程进度与质量，财政部门侧重资金合规与绩效，街道社区承担维稳与协调，但缺乏有效整合各方力量的法定权限与资源抓手。这种“碎片化权威”导致改造过程中，规划设计与居民需求脱节，施工监管与社区监督分离，资金拨付与项目进度不匹配。表 1 梳理了主要参与主体的权责现状与错位点，清晰展现了“权责利”不统一的困局。

表 1 老旧小区改造多元主体权责清单与协同堵点

主体	核心职责	主要权力	现实困境与错位点
政府部门	政策制定、资金拨付、整体规划、质量监管	资源分配权、项目审批权、监管考核权	考核目标（如开工率）与社区实际需求节奏冲突；资金拨付按项目进度，缺乏灵活性。
街道/社区	需求调研、居民动员、矛盾调解、过程协调	属地管理权、组织动员权（薄弱）	承担大量“无限责任”，但缺乏相应执法权、资金调配权和专业人才，陷入“上面千条线，下面一根针”困境。
施工单位	按图施工、工程管理、安全生产	项目施工权、专业建议权（受限）	追求利润最大化与项目公益属性存在张力；设计变更程序繁琐，难以应对现场复杂情况。
物业企业	后期维护、公共设施运营	收费权、管理规约执行权（需授权）	前期介入不足，对改造后设施维护责任不清；老旧小区物业费收缴率低，运营亏损风险大。
业委会/居民	参与决策、过程监督、共同缔造	知情权、参与权、监督权、收益权	组织化程度低，协商能力弱，难以形成统一有效的意见表达；个体利益优先倾向明显。

1.3 资源投入的不可持续性与管理衔接的断裂

资金是改造的“粮草”，但单纯依赖财政投入的模式难以为继。国办发〔2020〕23 号文倡导“政府与居民、社会力量合理共担”，但在实际操作中，社会资本因回报机制不明确、产权关系复杂而持观望态度，居民出资意愿受“等靠要”思想影响普遍偏低。空间资源上，老旧小区普遍存在“先天不足”，红线内外空间权属模糊，腾挪余地小，限制了服务设施的嵌入。更严峻的挑战在于“重建轻管”。改造后的小区若缺乏有效的后续管理，公共设施将迅速陷入“一年新、两年旧、三年破”的怪圈。根据有无物业基础，可大致分为三类：一是已有专业物业管理的商品小区；二是单位制转制后的准物业托管小区；三是完全无物业的自管小区。三类小区的管理基础、居民付费意愿与组织能力截然不同，但当前政策往往“一刀切”，未能提供差异化的制度供给，导致改造与管理衔接出现结构性断裂。

2 基层治理视域下改造困境的破解之道

2.1 前端：构建“体检+协商”的精准需求识别机制

破解“众口难调”与“需求错配”，需将“城市体检”理念下沉至小区尺度，建立复合型需求调查体系。技术上，综合运用定量问卷（测量需求分布与强度）、定性访谈（挖掘深层诉求与历史文脉）以及空间行为观察（分析公共空间使用实态）。攀枝花市鑫南路小区的实践值得借鉴，其组建由住建、街道、设计单位和居民代表共同参与的体检小组，采取“入户走访+院坝议事+专业检测”三位一体模式，不仅精准查明管网堵塞、屋顶漏雨等物理短板 10 余项，更深挖出小区作为三线建设者家园的集体记忆与文化诉求，靶向生成“赓续三线文脉、守护奋斗记忆”的更新方案，为改造凝聚了强大的文化共识与民意基础。这表明，有效的需求调查不仅要看“病灶”，更要看“文脉”；不仅要收集“数据”，更要建立“关系”。通过全过程的居民参与协商，将分歧摆在桌面上，利用院坝会、居民议事厅等平台，将“你的需求”和“我的需求”转化为“我们的共识”，是化解冲突、建立信任的关键一步。

2.2 中端：重塑“制度+空间”的多元协同治理体系

针对条块分割与协同低效，关键在于通过制度创新与空间再造，重塑多主体间的互动规则与物质载体。

在制度层面，应建立“条块联动”的权责清单与协调机制。明确区政府为改造统筹主体，赋予街道在项目生成、方案审定、施工协调中的实质性决策参与权，解决“看得见的管不着，管得着的看不见”问题。建立由街道牵头，住建、规划、城管、管线单位等共同参与的联合指挥部，实行“周调度、月会商”制度，将部门考核与改造实效挂钩，形成“目标统一、资源集聚、责任共担”的治理闭环[3]。

在空间层面，应将改造视为一次“空间正义”的再分配过程。通过“拆危腾挪”、“插花式”改造、立体空间复合利用等方式，优先补充居民最急需的停车、养老、托幼等功能。鑫南路小区将 D 级危房拆除后的腾退空间，优先用于停车、充电等配套设施，并将腾退的锅炉房、澡堂等低效资产，转化为物业用房、便民商业等“造血”节点，实现了空间资源的社会效益与经济效益最大化。同时，空间改造应为后续治理奠定基础，如预留物业管理用房、增设社区公共议事空间，使物质空间的更新成为促进社区交往与社会治理的孵化器。

2.3 末端：探索“分类+共担”的长效管护模式

改造成果能否长期保持，取决于是否建立了与小区实际情况相匹配的长效管护机制。必须摒弃“一刀切”思维，实施差异化、精细化的分类管护策略。

专业物业管理型小区：强化党建引领下的“三驾马车”（居委会、业委会、物业）协同运作。明确改造后新增经营性设施（如停车位、广告位）的产权归属与收益分配，将部分收益定向用于公共设施维护基金，形成“以商养管”的良性循环。

准物业托管型小区：多由原单位后勤或街道托管中心负责。应稳步推进市场化改革，通过“先尝后买”等方式，引导居民逐步接受有偿服务观念，同时政府给予一定期限的补贴过渡，最终实现从“准物业”向“专业物业”或“居民自治物业”的平稳过渡。

居民完全自治型小区：这是最难啃的“硬骨头”。关键在于激发社区内生动力，依托楼栋长、党员骨干、热心居民等“社区能人”，成立物业管理委员会或自管小组，承担基础保洁、设施报修联络等“兜底”服务。政府可通过以奖代补、提供专业培训、购买第三方社会服务等方式，为自治组织赋能。鑫南路小区创新成立的“物业管理委员会”，将新增经营性资产统筹管理，经营收益全额反哺日常维护，构建了“以商养管”的可持续自治模式，为无物业小区的长效治理提供了宝贵经验。

3 基层治理视域下改造实践的深化路径

3.1 文化重塑：唤醒社区内生动力与集体认同

老旧小区往往承载着独特的历史记忆与社群纽带，这是其不可再生的宝贵治理资源[4]。改造过程中，应有意识地进行文化赋能。攀枝花鑫南路小区并未简单采取“白墙灰瓦”的标准化整治，而是将三线建设工业遗存——红砖建筑群作为核心文化符号进行整体保护，采用“清漆封护+局部修缮”工艺，并修建 120 米主题文化墙，将居民口述史转化为公共艺术，使改造过程成为一次社区集体记忆的唤醒与重构。这种“文化驱动型”改造，有效增强了居民的归属感与自豪感，昔日搬离的居民开始回流，年轻一代对社区的认同感显著增强，社区治理从“要我做”转变为“我要做”，内生动力被充分激发。

3.2 能力锻造：提升基层组织的统筹与服务水平

改造过程是对基层治理能力的一场全方位“大考”和实战“练兵”。直面居民利益协调、施工秩序维护、突发矛盾化解等繁杂事项，社区干部的组织动员能力、群众沟通能力和项目管理能力在接受考验的同时获得显著提升。应以此为契机，推动社区工作重心下沉，由被动响应转向主动服务，以“沉浸式”工作法深入了解居民实际诉求。推广“居民规划师”制度，吸纳居民代表深度参与改造方案比选、建材选样定样、施工质量监督等关键环节，在保障工程质量的同时增进居民对改造工作的理解与配合，逐步培育公共事务参与意识与责任观念。同步推进数字化治理工具在改造全过程中的常态化应用，依托改造信息小程序、楼栋微信群等载体，实现设计方案公示、施工进度通报、意见收集反馈的线上闭环运行，有效提升信息透明度和民意回应效率，以技术手段助推基层治理方式向精细化、现代化方向转型。

3.3 机制固化：形成“共建共治共享”的治理格局

最终，改造的深化需要将实践中被证明有效的做法固化为长效机制。这包括共建机制：完善社会资本参与的政策环境，明确产权关系与回报路径[5]。如鑫南路小区通过制定闲置空间利用导则，以经营权置换投资成本，成功撬动社会资本参与闲置房屋盘活与周边地块综合开发，带动集体经济联合体投资建设专业化市场项目，实现了改造一个小区、激活一片区域的经济联动效应。共治机制：做实做细协商民主，建立从社区议事厅到楼栋微网格的多层次协商体系，确保不同群体的诉求都能得到理性表达与有效回应。共享机制：明确改造产生的公共收益（如广告位、停车费等）归全体业主所有，并优先用于弥补维护经费不足，让居民切实分享改造带来的长期红利，从而形成对改造成果的共同维护与珍惜。

4 结语

老旧小区改造的深层困境折射出基层治理体系与城市更新任务之间的结构性张力。破解之道在于超越单纯的工程思维，将改造嵌入社区治理能力提升的总体进程之中。实践中，“前端精准识别、中端多元协同、末端分类管护”的全周期路径已被证明是有效的破解方向。攀枝花鑫南路案例表明，文化重塑能够唤醒社区内生动力，制度创新能够激活多元共治格局。未来，老旧小区改造应更加注重治理机制的可持续性，推动物理空间更新与社区治理现代化深度融合，使改造真正成为撬动基层治理变革的支点。

参考文献：

[1] 国务院办公厅印发《关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》[J].城市住宅,2020,27(7):120-120.

[2] 冉奥博.基层治理视角下的老旧小区改造：实践形态与理论框架[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版),2024,41(2):90-97.

[3] 尹贝贝,张晓楠.城市更新背景下老旧小区改造中的协同治理机制[J].住宅与房地产,2025,(28):75-77.

[4] 冉奥博.基层治理视角下的老旧小区改造：实践形态与理论框架[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版),2024,41(2):90-97.

[5] 李赟.老旧小区治理中居民参与困境及对策研究[D].西南交通大学,2023.