



城市更新

老旧小区

连片改造

城市更新背景下老旧小区连片改造的 实践探索

——以无锡市稻香片区为例

文_王玉影（中共无锡市滨湖区委党校，讲师，硕士）

党的二十大报告提出，坚持人民城市人民建、人民城市为人民，提高城市规划、建设、治理水平，加快转变超大特大城市发展方式，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。这是对中国城市发展方向的再次定调，也意味着中国将迎来澎湃的城市更新行动。改革开放至今，我国城镇化水平提高了47个百分点，2022年，我国平均城镇化率就已达65.22%，江苏省无锡市城镇化率已超过80%，正处于工业化后期向后工业化转型阶段，面临的各类城市问题比较典型。作为2023年国家级开展完整社区建设试点，无锡市稻香片区还存在配套功

2023年度江苏省党校系统调研课题“韧性城市视域下海绵城市建设路径研究——以无锡市滨湖区为例”（编号：XT23042）阶段性成果。

能不全、基础设施老化、环境面貌杂乱等老大难问题，直接关乎城市形象塑造和发展，势必要综合考量产业转型、消费升级、居民需求和文化遗产等方面，以科学化新理念、法治化新机制、智能化新模式推进城市有机更新，有效破解精准改造难、多方协调难、空间挖潜难和长效管理难，努力焕发老旧街坊的时代生机。

一、改造背景及存在困难

（一）改造背景

无锡市稻香片区东至骂蠡港、西至蠡溪路、南至太湖大道、北至梁溪河，是经济、文化中枢，由水秀、稻香、北桥3个社区组成。辐射面积1.23平方千米，呈现“四多一少”的特征，即老年人多、背街小巷多、业态矛盾多、传统元素多，共享空间少。随着城市化建设进程的加快和城市建设的一次次发展，稻香片区承载居民传统记忆的小店铺面临生存危机，城中村面貌在区域发展中显得极不协调。无锡市在破解片区管理难题的同时，充分认识到一体化改造，不再是简单的一条小巷、一条小街的改造，而是要由背街小巷向周边社区、花园绿地、物业管理等方面面延伸的改造，打造有情、有景、有乡愁的无障碍片区。在充分调研的基础上，排摸稻香片区改造面积102.89万平方米，改造规模涵盖453个楼栋14188住户，与稻香路、稻香市场、沿街商户一体化改造，改造金额约6亿元。

（二）改造困难

1. 居民众口难调，全面汇聚“民声”难

通过走访调研了解，老旧小区居民迫切需要改善“老、破、旧”的居住环境，对政府实施改造寄予高度期望，但居民有着对房屋拆除、小区绿化和停车场改造提升、树木高度和防盗窗改造等的多元需求，与改造的现实条件、标准存在较大差距。同时，小区之间的差异、居民经济条件的差距、社会背景的多元性使得老旧小区改造更为复杂。如电梯加装方面，居民对于加装电梯意愿都很强烈，虽然无锡市政府也出台了新的加装政策和补贴政策，但是由于居民意见不一致，最终成功申请加装者寥寥，仅月秀花园、水秀新村、溪南新村等几个小区加装成功共计15台。适老化改造方面，随着老旧小区居民老龄化比重上升，老年人无障碍出行、休闲娱乐活动、群体安全保障、社区养老服务基础性需求也日益凸显，然而一些项目受限于场地空间、设施设备等因素制约，处于无法可改、无处可建的尴尬境地。

2. 资金问题突出，全面参与“共建”难

稻香片区老旧小区多且散，空间布局掣肘，原建设标准已经不适应当下城市更新的新需求。老旧小区改造资金需求总规模较大，部分老旧小区没有物业维修专项基金，改造工作面临着财政资金“投不起”、居民和社会资金不愿投、后期管护资金缺失等一系列问题。据职能部门初步测算，假设按照改造标准600元/平方米计算，仅街道辖区老旧小区改造资金就达13.50亿元。虽然中央、江苏省会拨付一定的专项补助基金，但市、区、街道财政仍然面临较大压力。且据最新文件规定，市级补助资金比例将由50%下调至20%，这在很大程度上增加了区级和街道本级财政的投入负担。加之居民无偿享受服务的传统观念根深蒂固，“共建共治共享”和“有偿服务”的意识淡薄，片面认为老旧小区改造本就应该政府“兜底包干”，“等、盼、靠”政府投入的思想极为普遍。为此，尽管居民的改造意愿很强烈，但涉及自身出资，积极性不高，难以推进。

3. 长效管理缺失，全面共享“成果”难

长效管理是老旧小区的硬伤，部分小区无人管理，有些自然村甚至未设有单独的值班室，住宅小区内四通

八达、自由进出，存在极大的安全隐患。部分居民素质参差不齐，也早已习惯没有物业管理的人身“自由”，加之物业公司认为大部分小区规模小、基础差、盈利低，无法满足物业的营利性经营要求，导致有物业公司管理的小区管理十分松散，无物业公司管理的小区更是处于无人监管状态。业委会的作用发挥非常有限，更别谈小区的长期维护保养和物业长效管理。为此，要想真正改出“幸福家园”，赓续城市更新的不竭活力，必须同步建立片区后续管理长效机制。若改造完成后小区管理方继续缺位，则会导致改造成果无法维持，继而造成人力和资金的持续浪费。

老旧小区、街巷是城市生活体验、展现形象风貌的重要空间。稻香片区改造提升是当下最为迫切的“尝试”，北桥、稻香、水秀3个距离较近的老旧小区归并整合组团改造，将城市道路、背街小巷、农贸市场、街角公园、公共厕所等更新项目统一设计、统筹实施，通过“改造一批、解决一批”可集约化配置资源设施，不仅能大大提高效率，也便于后期“社区化”长效治理。

二、改造策略

（一）扭住党建引领的“核心驱动”，打通神经末梢

一是问需于民，迸发将“要我改”转为“我要改”的内生力量。以居民改造意愿为先，将符合改造条件的小区，统一列入全市老旧小区改造项目预备库，按照“成熟一批、改造一批”的原则，从预备库中筛选出居民改造意愿统一且强烈的小区优先列入改造计划，通过先行改造影响和带动未能形成共识的小区，提升居民改造意愿。同时加大以“锡式生活、稻香烟火”为核心的线上线下多方位宣传，拟通过报纸版面设立互动讨论区，听取市民意见和建议，引导居民从改造前后对比中体会城市文脉的记忆和传承，逐步实现从“要我改”到“我要改”的观念转变。

二是意见前置，形成“主动提”的经验遵循。片区改造涉及面广、体量大、居民需求不一，需要将统一认识、统一协商、统一意见的环节前置，让小区居民在改造方案设计前即可充分酝酿、发表意见。在项目改造前对问题进行摸排，有效提升改造工程进度和效率。在此基础上，结合财力和居民意愿，可按照基础类、完善类、提升类分类改造，设置个性化改造清单，由居民自行出资，单元或楼栋居民达成一致意见后即可纳入改造范围，一并实施改造。

三是政府主导，带动“整体性”的共治自觉。深耕自下而上的痛点驱动，实现空间上由单一居民区向整个片区拓展、任务清单上由单纯环境整治向经济社会化发展拓展、治理主体上由政府主导的单一主体向党组织引领下的多方参与拓展，通过开设资源空间、公益站所，打破3个社区的间隔。同时，聚焦民生微幸福清单，聘请相关领域的专家、公益组织代表、街道居民代表担任社区规划师，通过“专业赋能+百姓参与”的“三师会诊”方式，从“宜居”“宜业”“宜游”“宜养”“宜学”五个方面入手，为居民打造更宜居、更和谐的整体环境。

（二）汇聚共建共享的“融合效应”，拓宽治理赛道

一是创优线下空间，提升社群“黏合度”。以“协商共治”为基本原则，号召各社区的居民自治组织“友邻议事厅”在老旧小区改造过程中充分发挥作用，具体包括小区居民宣传发动、意愿征集、改造方案讨论确定、居民出资归集及后续长效管理等，以便消除分歧、凝聚人心。同时积极投入专项资金，引进专业团队实施培训，帮助居民学会议事规则方法，使居民的不同意见得到有效表达，避免无序争吵和议而不决，确保“友邻

议事厅”规范、高效议事，促进改造意见难统一、改造费用难收缴、改造后期难维护等问题的解决。

二是补足治理短板，连通“最后一公里”。推动转变居民思想认识，通过为老旧小区引入物业管理，改变老旧小区无人服务、无人管理的现状。充分发挥社区居民自治组织的功能，通过内部途径推动小区日常公共事务和诉求矛盾的解决消化，让“友邻议事厅”变成社区和小区之间的“联结点”，弥补社会治理在小区管理领域的盲点和短板。

三是构建联动网络，固化治理新经验。探索建立片区改造评价标准体系，成立稻香路改造提升组、稻香市场管理攻坚组和老旧小区管理提升组，以稻香、水秀、北桥3个社区规模化的改造，创新国企平台等市场化融入，吸引社会资本和企业介入，探索“改造+服务”一体化模式，增强小区“造血”功能。鼓励居民参与工程项目方案确定、施工监督及改造全过程，掌握了解项目工期、资金使用、施工质量等情况，通过“先自治、后改造”的工作模式，充分调动居民参与的主动性、积极性和创造性。

（三）健全多元投入的机制保障，筹集改造资金

一是全方位融资，一体化改造面广量大，投入资金较大，不能仅仅依靠财政投入，还要以多元化的资金筹措机制，强化财政投入保障，研究探索基础类、完善类、提升类改造的政府和居民资金负担比例，探索构建政府政策性引导、居民共建性出资、企业市场化参与、社会全方位支持的多元化融资机制。充分运用责任企业和责任单位的资金能力，通过积极与水电气网等管理部门的对接协调，提高在预算审批方面的灵活度，争取资金减员方面的政策支持，为老旧小区改造提供便利。

二是多层面集资，以片区统筹的形式集中社区商业、居家养老中心、党群服务中心、新时代文明实践场所等，利用项目审批、存量资源整合、土地支持等配套支持政策，健全资产、资质、人才结构等方面的主体准入机制，提高土地利用效率。通过与专业金融机构进行洽谈对接，探索适合老旧小区的融资方式，鼓励金融机构出台针对老旧小区改造的优惠金融产品，探索居民户内改造、装修、节能减排等消费领域的个人贷款金融服务。

三是多途径增收，探索利用增建商业设施、翻建结合扩建等措施，在不影响片区整体规划的前提下，将小区及周边闲置土地、简陋房屋占地有效利用，并进行二次开发。在社区增设养老、托儿、助餐和休闲娱乐设施，通过公共位置广告收益和有偿提供便民服务等途径，平衡改造资金。对部分基础好的小区引入智慧社区理念，引导社区居民消费，以实现拆临拆违、物业置换、绿化提升、步道优化、停车泊位等，鼓励将存量房屋提供用于社区配套服务。

（四）规范综合施策的运作机制，健全长效管理

一是以“红色力量”激发新动能。推动实现辖区业委会、物业服务企业党的组织和工作全覆盖，通过对业委会的培训管理，规范业委会资金管理和物业监管等相关制度。业委会可进一步充实“红色力量”。建立由街道物管办、派出所、社区党组织、物业服务企业、业主代表等组成的多方协商议事平台，强化对小区物业管理等公共事务的民主协商、民主决策，及时回应居民诉求。借鉴浙江省嘉善县的做法经验，出台文件明确党员机关干部兼任所住小区楼长、单元长等，赋予其社区服务职责，带动居民共同参与小区治理的热情。

二是以“物业加持”赋能新法式。根据不同小区居民的经济承受能力及对物业管理的实际需求，采取社会化管理、准物业管理、社区自治管理等多样化的物业管理模式。目前，无锡市老旧小区（房改房）已经基本实现了国有物业入驻管理全覆盖。各国各有物业企业进驻后，在清理整治过程中给居民带来了日新月异的变化。对于一时难以引进物业企业的部分老旧商品房小区，可由街道或社区设立物业管理服务机构，在各准物业小区

设置管理处，形成系统的管理网络，实施准物业管理。

三是以“专业执法”规范新整治。联合司法、综合行政执法、公安、消防、市监等多部门定期召开社情研判会，通过“城市大脑”建设，采取摄像头抓拍违法行为的形式，开展“非接触性执法”，由指挥中心分派给各执法部门依法处理，加快建设实时动态感知、智能分析研判的智慧片区新模式。同时加强业委会、物业和属地社区、街道的沟通，对小区的各种违法情况进行研判分析，强化对小区管理的数据化支撑，完善小区执法治理体系。

三、改造启示

一是要建立标准工作体系，让“老字号”更新。积极推动规划师进社区，充分发挥社区规划师和居民主体作用，对于基本公共服务事项和政府管理事项实行大事派单、对于社区公共事项和公益服务事项实行小事协商、对于居民个人事务私事实行自治，实施社企联动项目进一步激发片区自治与活力。

二是要优化建管长效机制，让“原字号”更精。健全社区管理和服务机制，充分运用“智慧大脑”云平台，对居民的投诉一键接办，通过开展全市大调研的方式摸清群众诉求，进而对诉求进行分类整理；充分搭建沟通议事平台，以“百姓规划师”等汇聚民智，将大数据、云平台嵌入社会治理，线上线下共同发力。

三是要创新智慧管理模式，让“新字号”更智。引进专业化物管公司实行物业管理打包连片的区域性管理，提供房屋管理、环境绿化、垃圾分类等为一体的日常服务，通过设置智慧安防、孝心车位等提高管理效率，助力老旧小区管理模式从“人防”向“技防”升级。不断完善优化激励约束机制，推动片区公共事务和诉求矛盾快速有效解决，形成城市基层社会治理新格局。C