

协同治理视角下城市老旧小区改造问题研究

裔士焯 李佳佳 王鹏辰

江苏科技大学 人文社科学院 江苏镇江 212100

摘要: 本文以城市更新为背景,探讨老旧小区改造中的协同治理问题。以Y市DT社区为案例,运用协同治理理论剖析了政府、市场、社会及居民等多方主体的互动机制。研究发现,DT社区通过党建引领、议事协商及部门联动等举措,初步构建了多元参与的治理格局,在改善人居环境、重塑组织体系及完善制度保障方面取得了阶段性成效。然而,实践中仍存在权责边界模糊、协同目标偏重硬件改善、居民主体性激发不足以及长效管护机制不健全等问题。
关键词: 协同治理; 老旧小区; 改造

一、研究背景

作为城市治理体系的基础单元,社区既是城市运行的“微观细胞”,也是基层治理的“终端触角”,承载着人民群众对高品质生活的期待和追求。二十大报告明确提出,健全共建共治共享的社会治理制度,提升社会治理效能,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。在此背景下,老旧小区改造成为城市更新行动的重要组成部分^[1]。当前,我国老旧小区普遍面临建筑年代久远、基础设施薄弱、公共绿化不足等现实挑战,是推进社会治理共同体建设的突出短板。2025年5月,中共中央、国务院印发《关于持续推进城市更新行动的意见》,提出推进城镇老旧小区整治改造,持续提升老旧小区居住环境、设施条件、服务功能和文化价值。随着城市更新行动深入推进,为全面推进城市高质量发展、不断满足人民美好生活需要提供政策支持。

老旧小区改造工作已经在全国范围陆续展开,各地的实践探索取得显著成效的同时,但同时也暴露出一些治理难题。其中,如何有效协调政府、市场、社会等多方参与主体之间的复杂利益关系,是影响社区改造工作目标达成、提升社区治理效能的主要挑战^[2]。具体而言,在纵向治理结构上,改造工作主要依赖于基层政府和居委会的行政推动,社会、市场等力量的参与渠道不畅、动力不足;在横向社区关系上,居委会承担了过多的行政职能,削弱了作为基层群众性自治组织的协调和服务功能;在社区群众基础上,老旧小区面临原住民老龄化和外来租户陌生化的双重困境,造成社区共识难以凝聚,极大增加了集体行动成本。因此,构建一套能够有序吸纳、有效协调各类利益主体的协同治理机制,关系到老旧小区改造成效和基层社会治理现代化转型的关键所在。

在“人民城市人民建”的理念指引下,Y市持续推进老旧小区改造探索,出台了一系列支持政策,构建起“市级统筹、区级负责、街道落实、社区协同”的多级工作格局。作为Y市老旧小区改造的首批试点之一,DT社区在改造实践中积累了宝贵经验,也面临着复杂挑战。为此,本文以DT社区为案例,从协同治理的理论视角,剖析政府、市场、社会及居民等多方主体间的互动机制,以期为其他城市的同类更新项目提供实践参考。

二、案例概况

DT社区位于Y市主城区老旧片区,属于典型的上世纪八九十年代建设的工居混合型老旧小区。社区现有常住人口约4800人,住房以多层砖混结构住宅为主,总户数约1600余户,建筑密度较高、公共空间狭小。受制于建设年代与当时城市规划理念的局限,社区普遍存在道路狭窄、停车难、雨污管网老化、电力负荷不足、线缆杂乱、“飞线充电”隐患突出、公厕与垃圾收集点布局不合理等问题;多数楼栋未设置电梯,老年人日常出行困难,部分楼道破损严重、采光通风条件较差,安全性和舒适性均不理想。人口结构上,社区60岁以上老年人占比接近四成,空巢老人、失能老人和慢性病患者数量较多,并且还集聚了一定数量的外来务工人员 and 灵活就业人群。不同群体在住房条件、收入水平、社会支持网络等方面差异明显,社区内部呈现出明显的多元化、差异化特征。

治理结构方面,DT社区形成“街道—社区居委会—网格员”的条块结合管理模式,近年来,在“党建引领+网格治理”模式下不断完善组织体系,在老旧小区改造启动之前,社区治理基本遵循“政府主导、居委会承接、物业服务弱化、居民参与有限”的格局。社区内

原有物业公司服务能力偏弱、收费标准偏低，长期处于“有名无实”的状态，居民对物业服务满意度不高，信任基础薄弱；业主大会和业委会组织建设滞后，难以充分表达业主诉求并承担制度化参与平台功能。随着国家和江苏省不断加大老旧小区改造投入力度，Y市将DT社区纳入老旧小区改造试点，街道、住建等部门开始介入，社区党委也在上级党工委的指导下，将老旧小区改造与基层治理能力提升工程相结合，把改造项目作为重构社区协同治理体系的重要契机。由此，DT社区逐步从单一的行政动员式治理向多主体参与的协同治理转型。

三、协同治理举措

（一）协同治理主体

随着DT社区改造的参与主体不断增多，形成了以街道党工委和办事处为指挥中枢、以社区党委和居委会为组织枢纽、以住建、城管、自然资源和规划等职能部门为支撑、以施工单位、设计单位、第三方评估机构为载体、以物业公司和业委会为服务协调力量、以居民代表和社会组织为利益表达和参与力量的多元主体格局。街道等相关职能部门主要负责项目立项、资金筹措、规划审批和工程监管；社区党委和居委会承担着贯通上下、沟通左右的连接载体，通过网格员队伍开展入户走访、民意收集、危旧房屋排查、矛盾化解等工作；施工单位和设计单位是工程实施的直接承担者，同时在多轮方案论证和现场协商中不断优化改造方案；物业公司、业委会则在垃圾分类、停车秩序整治、设施设备维护等环节承担日常管理任务；居民既是改造的直接受益者，也是治理过程中的重要参与主体，他们通过居民代表会议、楼栋议事会、意见征集表和业主微信群等渠道表达诉求。总体上看，DT社区协同治理主体的数量和类型较改造之前有了显著扩展，初步形成了多元参与的治理格局，但各主体之间权责边界并不十分清晰，协同关系还在不断磨合。

（二）协同治理过程

DT社区老旧小区改造大体经历了启动动员、需求梳理，方案形成、工程实施以及后续评估和日常管理等几个阶段。项目启动初期，街道和社区通过张贴通知、召开楼栋和院落议事会、逐户走访、问卷调查等方式，广泛收集居民对道路修补、雨污管网整治、楼体外立面整修、公共空间利用以及电梯加装等方面诉求。综合各类意见后，总结出居民普遍希望优先消除安全隐患，在此基础上改善整体居住环境，并适度增加适老、适儿活动空间。在实际操作中，不少居民对政策适用范围、资金

来源与分担方式了解不够深入，加上不同楼栋、不同年龄结构群体之间诉求侧重点存在差异，导致前期意见更偏向于零散问题的罗列，信息沟通的对称性和目标共识提升空间较大。进入方案制定阶段，街道和社区多次邀请规划设计单位进驻小区，与居民面对面交流方案内容，围绕违章搭建是否拆除、停车需求与绿化空间如何平衡、公共活动场地如何合理布局等具体问题，组织开展了多轮“红色议事会”和居民代表协商会。在协商过程中，政府部门和专业机构更多从安全规范、法律合规和成本控制等角度把握底线，而居民则更关注改造措施是否直接关系自身利益、是否影响日常生活便利，一些重点问题分歧较为明显，不得不通过反复沟通及适当的利益协调来逐步缩小差距。

（三）施工实施阶段

DT社区改造施工过程中，一方面通过建立项目公示栏、施工公示牌、工期计划表等方式提升信息透明度；另一方面，依托网格化管理建立“项目监督小组”，由社区干部、居民代表和物业人员共同参与对施工质量、安全生产和文明施工的监督。施工单位则通过设立现场协调员、建立与居民沟通的热线电话和微信群，实时回应施工噪音、临时占道、车辆通行等方面的投诉与建议。在此过程中，多元主体间的互动频率显著提高，但由于不同主体的专业知识水平和信息掌握程度存在差异，居民对施工技术细节理解不足，施工方对居民生活习惯考虑不够周全，导致沟通成本较高，个别矛盾需要街道和社区多次“居中调和”才能化解。改造工程竣工后，街道和社区组织开展了满意度测评和“回头看”活动，但后期评价更多集中在环境改善效果和设施运行状况，对治理过程中的协同机制、制度执行与居民主体性提升等“软性指标”关注不足，长效治理机制的制度化程度有限，一定程度上存在“重建设、轻管护”和“重项目、轻治理”现象。

（四）协同治理机制

DT社区在老旧小区改造过程中逐步探索形成了以党建引领为核心、以议事协商为平台、以部门联动为支撑、以项目运作为载体的协同治理机制。社区党委牵头建立了“红色议事厅”“小区议事角”等平台，将原本分散的民意表达渠道整合为相对固定的制度化安排，通过定期召开党员代表大会、居民代表会议、楼栋长联席会等形式，将老旧小区改造纳入社区党组织议事日程，推动重大事项坚持“会前广泛征求意见、会中充分讨论博弈、会后及时反馈结果”。同时，街道层面通过建立老旧小区

改造联席会议制度，定期协调住建、城管、自然资源与规划、民政等相关部门，形成部门间的协同推进机制，减少“多头管理、推诿扯皮”的现象。在目标设定方面，DT社区改造初期主要围绕“补短板、强基础”的硬件改善目标展开，随着项目推进和政策要求的不断提高，社区开始逐步将“改善人居环境、促进邻里互助、提升社区治理能力”纳入整体目标，努力把老旧小区改造从单纯的工程建设项目转变为推动基层治理现代化的重要抓手。但整体来看，协同治理目标体系仍偏重设施改造与环境改善，对如何通过改造重塑社区公共空间、培育自治组织、激发居民参与和形成共享文化等治理内涵关注不足，目标层次和价值取向仍有提升空间。

四、协同治理效果

(一) 总体效果

DT社区老旧小区改造在改造质量、居民满意度和基层组织动员能力等方面取得了较为明显的成效，协同治理的基本格局初步形成。首先，在党建引领完善协同治理架构方面，社区党委借助老旧小区改造“窗口期”，对原有组织体系进行了优化重构，通过组建小区党支部、楼栋党小组和党员中心户，夯实了社区党组织在治理体系中的领导核心地位；同时，通过把老旧小区改造纳入“我为群众办实事”项目清单，推动党员干部深入网格、走进院落，在矛盾调解、政策解释、利益协调等环节发挥示范引领作用，增强了居民对党组织的信任和改造工作的认同。

(二) 分级分类推动合作治理效果

DT社区根据不同楼栋建筑年代、居民构成和房屋权属状况，采取“分类施策”的设计改造方案。例如，对老年人集中居住区域，优先安排无障碍设施改造和养老服务设施布局，对停车矛盾突出的区域重点进行停车位增划和立体停车设施试点，对商住混合楼栋则更加注重消防设施提升和门前责任制落实。通过分级分类的治理策略，一定程度上缓解了“一刀切”带来的不公平感，增强了不同群体对改造结果的接受度。再次，在纵向延伸优化协同治理方面，老旧小区改造不仅改善了基础设施条件，也促进了社区服务供给结构的调整。一些原本闲置的房屋被改造为“居民议事厅”“老年人日间照料中心”等公共服务场所，居民在参与环境整治的同时，也逐渐把注意力从外观改造转移到社区活动、邻里关系等更具长远意义的议题上，拓展了协同治理的外延空间。

(三) 制度建设保障协同治理效果

DT社区在改造过程中逐步将一些实践中行之有效的做法固化为制度安排，形成了例如居民议事规则、重大事项公示制度、施工信息通报制度、矛盾纠纷联动调处机制、改造后设施设备管护责任清单等一系列规章制度。这些制度虽仍处于不断磨合和完善之中，但在一定程度上改变了过去依靠临时动员和行政命令推进项目的模式，为协同治理提供了相对稳定的制度支撑。然而，从更为严格的公共管理视角审视，DT社区协同治理的制度化水平仍有较大提升空间：一方面，一些制度的执行仍然较为依赖个别干部的积极性，缺乏刚性约束和持续激励机制；另一方面，居民自治组织在制度执行和监督中的角色尚不突出，制度对居民主体性的激活作用有待加强。总体而言，DT社区老旧小区改造在协同治理方面已取得阶段性成效，但基础仍然脆弱，协同能力与治理现代化目标之间存在一定差距。

结语

总结而言，DT社区的老旧小区改造实践是一项改善民生的建设工程，也是一次基层协同治理的实践探索。通过构建“党建引领、多方协同”的治理模式，社区成功缓解了硬件设施老旧与居民生活需求之间的矛盾，初步实现了从行政动员向多元共治的转型。然而，协同治理的深化还面临制度化水平不高、居民参与动力不均等挑战。未来的改造工作应超越简单的“环境翻新”，更加注重培育社区公共精神，建立长效管护机制^[3]。只有不断明晰各方主体的权责边界，激发居民作为治理主体的内生动力，才能真正将老旧小区打造为“人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”，为城市高质量发展提供可持续的治理经验。

参考文献

- [1] 黄明钗. 杭州城市更新的探索与实践——以老旧小区居住空间更新为例[J]. 中国建筑装饰装修, 2025, (19): 143-146.
- [2] 吴金群, 郭橙. 情感嵌入、利益协调与老旧小区更新改造——基于和睦新村电梯加装的个案观察[J]. 福建师范大学学报(哲学社会科学版), 2024, (06): 85-96.
- [3] 姚之浩, 李昊昱. 基于SFIC模型的老旧小区微更新协同治理研究：以上海为例[J]. 现代城市研究, 2024, (06): 22-29.