

政府主导老旧小区改造项目的困境和对策建议

彭宇

广东省国际工程咨询有限公司

摘要：老旧小区改造是一项推动城市更新、扩内需稳投资、持续性的系统化发展工程，是我国在当前高质量发展背景之下保障和改善民生的重要举措，有效改善广大居民生活环境，提升基层治理水平，让人民的获得感、满足感、幸福感与日俱增。当前政府主导的老旧小区改造项目需要改变过去“大包大揽”的做法，加强引导居民、社会资本等多方主体深度参与其中，不断完善长效管理机制，拓宽融资渠道，才能破解当前的困境，取得良好的改造效果。

关键词：老旧小区改造；政府主导；困境

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2023.17.001

引言：

自建国以来，我国经历了世界上规模最大、速度最快的城镇化进程，当前城镇化率已突破了65%，城市建设的重点由大规模建设转为对存量的提质增效。随着住房供求逐步达到整体平衡，群众对住房的需求从“有的住”向“住的好”转变，群众期盼住房的配套服务更好、环境更加安全舒适，老旧小区更新改造正是顺应群众期盼、改善居住条件的民生工程和发展工程，也是提升城市品质、推动城市更新、加强新型化城镇建设的主要手段。当前，老旧小区改造工作以政府为主导的模式居多，政府承担了前期谋划、施工建设、后期管理等一系列工作，面临着诸多困境，如：居民参与度不足，资金来源单一有限，后期的长效管理机制尚未完善，改造效果的维持度和居民满意度还有待提升，分析并制定相关对策对提升改造效果具有重要的意义。

一、老旧小区改造现状

（一）老旧小区的定义和特征

老旧小区从字面上可知是具有“老”和“旧”特点的城镇住宅小区，“老”指建成时间长，“旧”主要指主体破旧、配套设施落后、维护情况差等。老旧小区的概念最先由我国建设部在2007年提出，各地目前尚未形成统一的标准和解释，定义和界定略有区别^[1]。根据住建部、发改委、财政部《关于做好2019年老旧小区改造工作的通知》可知，老旧小区是指“建成于2000年以前、公共设施落后影响居民基本生活、居民改造意愿强烈的住宅小区”。

虽然各地关于老旧小区的定义略有不同，但普遍具有以下特点：首先最突出的是配套设施落后。老旧小区因其建成时间久远，当初的规划设计理念已无法适应现代化生活方式，比如缺乏机动车停车位，无法实现人车分流，缺乏配套服务设施，绿化和运动场地不足，未安装电梯等。其次是小区的管理维护情况差。很多小区既

没有物业服务也缺乏业主自治组织，房屋和配套设施缺乏管理和维护，房屋外立面和内部公共区域破损，各类管线年久失修，路面破损严重，小区环境脏乱差，居住人员复杂，消防、安全隐患大，社区的管理难度大。

（二）老旧小区的改造背景

老旧小区改造是重要的民生工程，是稳投资、扩内需的重大举措，是为广大人民群众改善居住条件、提供优质服务环境、消除安全隐患、完善社区功能的重要工作，推动城市更新，构造和谐社区，进而实现城市良性可持续发展。近年来，党中央、国务院和各级政府高度重视这项工作，2020年国务院办公厅印发了《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），对推进城镇老旧小区改造工作作出全面部署，各级省、市政府也加快研究部署推进老旧小区改造工作，相继出台了一系列相关政策措施。

（三）老旧小区的改造内容

当前我国的老旧小区改造政策强调以“微改造”的更新方式为主，杜绝大拆大建，重点对小区的建筑物和周边配套设施进行更新，补齐欠缺的服务设施短板，完善小区长效管理机制^[2]。《国务院办公厅关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》中将老旧小区的改造内容主要划分为基础类、完善类和提升类这三种类型。其中，基础类建设内容主要是市政配套基础设施改造提升以及小区内建筑物屋面、外墙、楼梯等公共部位维修等，为满足居民安全需要和基本生活。完善类建设内容主要是环境及配套设施改造建设、小区内建筑节能改造、有条件的楼栋加装电梯等，为满足居民生活便利需要和改善型生活。提升类建设内容主要是公共服务设施配套建设及其智慧化改造，包括改造或建设小区及周边的社区综合服务设施、卫生服务站等公共卫生设施、幼儿园等教育设施、周界防护等智能感知设施，以及养老、托育、助餐、家政保洁、便民市场、便利店、邮政快递末端综合服务站等社区专项服务设施，为丰富社区服务供给、提升居民生活品质。各地也因地制宜确定相关改造内容清单、标准和配套支持政策。

（四）老旧小区的改造的资金来源

老旧小区改造资金通常来源于政府、专营单位、居民和社会资本，当前实践过程中，居民的出资意愿较弱，社会资本参与度不高，改造项目的主要资金来源还是以政府资金为主^[3]，包括中央预算内资金、城镇保障性安居工程专项资金、地方政府债券、省市县各级财政资金。

二、政府主导老旧小区改造项目的困境

老旧小区改造模式主要以政府为主导，政府承担了

从改造计划到实施管理的全过程工作。老旧小区存量巨大，改造任务艰巨，资金需求量大，面临改造基础参差、居民诉求各异、改造标准不一等诸多挑战，在这种模式之下，不仅财政支出压力大，也极易出现老旧小区改造后期维护困难、改造效果难以持久等一系列问题。

（一）项目前期决策工作质量有待提高

老旧小区改造是一项复杂的系统性工作，涉及多个部门、多方主体、多家单位，项目实施前，需要进行大量的摸排调研工作。很多老旧小区在改造过程中忽视了居民、社区、专营公司等主体的参与，“改不改，如何改，何时改”都由政府主管部门说了算。很多小区前期设计图纸和建设资料缺失，小区地下管线情况复杂，改造难度大，由于缺乏细致和科学的前期决策工作，对待改造小区的基础建设情况摸排不到位，缺乏对居民意见的征求，对困扰小区居民的“痛点”和“难点”诊断不精准，改造方式和项目管理模式比较粗放，没有根据每个小区的实际情况制定有针对性的改造方案，不仅浪费了财政资金且小区居民迫切想要改善的需求难以落实，改造效果欠佳。

部分老旧小区改造在实施过程中缺乏整体性改造计划，轻“里子”重“面子”，注重外立面、绿化、小区道路铺装等看得见的成效，忽略了地下管线等“里子”工程^[4]，小区变得“好看”但是依旧“不好住”。还有的小区改造对供电、供水、排水、供暖等管线工程缺乏科学的整体规划改造计划，在分批实施过程中造成在短期内对路面的反复开挖，给居民生活造成了极大的不便。部分地区在进行老旧小区的批量改造过程中，计划实施的很多改造内容可有可无甚至多此一举，对历史文化的传承和保护观念淡薄，忽略地方特色而进行简单统一的刷新翻新破坏了居民对于城市风貌的记忆。

（二）居民参与程度低

居民是老旧小区改造的重要主体，改造过程中居民参与度对老旧小区的改造项目的最终成效起到重要的影响作用。在政府主导推进老旧小区改造过程中，除了政府主管部门以及相关责任单位参与较多，其他包括社区委员会与业主委员在内的社会组织及小区居民的参与度普遍较低。有些小区缺乏业委会等社会组织，项目实施过程没有畅通居民参与渠道，部分居民参与意识淡漠，抱有政府兜底的认知，小区中大多数老年人、租户等通常没有能力也不愿参与到改造过程中。

小区的改造实施前，相关改造方案、改造计划没有按照规程通过小区居民的集体表决，对于居民意见的征求流于形式，基层治理工作的任务繁杂，缺乏与广大群众的沟通协调，部分居民的反馈意见得不到充分的重视和解决。由于各个小区的老旧程度和基础情况不一致，简单按照统一模式或标准进行改造的推进，无法真正实现不同小区、不同居民的改造诉求。在改造过程中，各方主体之间又极易产生矛盾和纠纷，部分群众不支持、进行投诉的情况时常发生，致使项目推进困难，有的项目甚至一度停工，违背了改造的初衷。

（三）缺乏统筹协调机制

老旧小区改造涉及面广，综合性强，而且很多小区权属复杂、责任主体不明确的问题突出，政府在改造过程中通常大包大揽，工作难度大且复杂^[5]。老旧小区的基础设施不齐全、缺失等情况较为普遍，空中线路杂乱，在改造过程需要对供水、排水、供气、供电、通信、广播电视等设施设备进行改造提升，涉及的专营单位多，协调难度大。

政府内部各部门之间也缺乏实施性强的沟通协调机制，各单位常常专注于各自职责，缺乏对项目整体推进过程中的协同工作积极性和参与性。项目的谋划、实施组织管理工作水平有待提升，未能建立科学系统的改造计划，对于改造项目实行“头痛医头脚痛医脚”的策略，项目零散分布，缺乏宏观层面的整体改造方案，尤其是关于“三线”下地、管网更新等工作，没有形成片区化的改造方案，改造效果差强人意。

（四）缺乏长效管理机制

小区改造项目的最终实施效果三分靠建七分靠管，项目实施过程中往往“重建设轻管理”，把看得见的硬件改造提升作为工作重点，忽视了小区后期管理治理的问题，未能引导社区居民及时建立长效的管理机制，改造效果难以长久维持，老旧小区物业管理缺失或管理低质化供给已经成为共性问题^[6]。

在这种模式下，小区新建的绿化无人维护、停车管理混乱、安防监控成为摆设，“先改后乱”成为常态，整个过程陷入了“改造——短期内破坏——再改造”的死循环中，项目改造浮于表面，忽视了改造提升的内涵，居民的幸福感和获得感不强，改造资金使用效益差。

（五）资金来源单一

老旧小区存量巨大，改造内容复杂，是一项持续性的工作，资金缺口大，仅仅依靠中央和地方财政资金很难保证改造品质，也不具有可持续性。政府为主导的老旧小区改造项目尚未建立多元化的投资体系，目前以财政资金为主导，引导专营公司、小区居民以及社会资本共同出资实施。

在实际执行过程中，由于居民在改造过程中参与度较低，对于改造效果存疑，对价格也比较敏感，除了加装电梯外，对于其他项目的出资意愿很低。老旧小区改造项目的产权和实施内容复杂，公益性很强，尤其是基础类的改造，可供开发运营的收益点少，经营性的收益金额不大且稳定性不强，难以收回投资并取得利润，严重制约了社会资本的参与到其中的积极性。

三、老旧小区改造项目的对策建议

（一）积极协调统筹各方主体，扎实做好科学谋划工作

老旧小区改造应结合城市整体更新计划统筹考虑，以结果为导向，完善改造流程，界定各方主体权责，进一步加强政府各部门间的联动制度，积极发挥带头作用，调动其他相关单位、组织和个人的积极性和主动

性，立足实际，量力而行，扎实、细致推进老旧小区基础摸排工作，精准把握老旧小区改造的难点和群众改造意愿最强烈的内容，遵循以人为本的观念，切实从群众的利益出发，做好民意调查，将改造计划和内容做细做实。

改造过程可以借鉴国外成熟有效的经验，引入国外城市改造过程中行之有效的科学技术和理念，保留具有时代特色的文化印记，更加贴合居民的实际需求，增加多元化文化居住环境^[7]。实行“一区一方案”，把资源用在最急迫、效益最好、群众呼声最高的改造内容上来，让城市发展和居民居住舒适有效结合。制定和完善适合本地老旧小区改造的建设标准、规范以及相关技术导则，推广应用可复制的改造政策机制清单。

（二）加大宣传力度，积极引导居民参与

老旧小区改造要立足于民，“怎么改、改什么”应该由居民说了算。发挥社区作为一线基层组织的作用，并组织相关部门工作人员深入到小区，针对居民急需解决的问题进行详尽摸底调查，完善相关的工作流程和工作制度，充分做好宣传工作，制定切实可行的居民参与方式，可采用上门访问、发放调查问卷、组织居民座谈会等多种形式广泛听取居民意见，对群众不支持、不理解、不满意的反馈情况，应进行换位思考，及时进行解释说明和引导，科学有效的化解矛盾。

充分调动居民和其他多方力量参与支持老旧小区改造的积极性，将公众参与贯穿于整个改造项目的全过程，包括确定老旧小区项目的改造规划方案、运营方式、投资金额、资金筹措等方面，真正实现共建共治共享^[8]。项目实施前要进行公示，通过居民的意见反馈，不断优化改造建设内容，让改造项目更公开、更透明、更公平，加快改造进度。建立事后“回头看”跟踪回访制度，征求居民反馈意见，及时总结项目经验，不断改进完善工作方案。

（三）健全完善长效治理机制

为了巩固老旧小区改造成果，确保小区改造做到“内外兼修”，让老旧小区的管理更加科学和人性化，需要积极探索小区多元化治理模式，把改造的重心从前期的建设放到后续的管理上，不断完善长效管理机制。由于老旧小区在配套管理、产权性质、业主结构等方面存在较大的差异，要立足于小区的实际情况，因地制宜的采取“一区一策”的管理方式，推动社区治理精细化。

政府部门要多管齐下，积极引导居民协商确定老旧小区的管理模式，推动建立管理长效机制。主管部门应该加强政策宣传引导，联合社区、街道人员，帮助小区业主建立业主委员会或小区管理委员会，进而选择合适的物业公司，确定服务内容和收费标准，并加强对物业管理公司的监管和考核。探索将无人维护的多个邻近的老旧小区“成片打包”交付给国企管理的模式，以相对低廉的收费标准为居民提供高质量的服务品质，用精细

管理提升老旧小区品质。按“一事一筹”和“谁受益谁承担”的原则，耐心做好居民的思想工作，让居民树立“花钱购买服务”的意识，引导业主分摊物业管理和维修费用。

（四）多措并举拓宽投资渠道

老旧小区的管理改造是一项持久而复杂的活动，单纯依靠财政资金无法持续，应将利益相关者均纳入出资主体，明确相关主体责任，实现改造资金合理共担，拓宽资金来源，多措并举解决资金难题。政府部门牵头协调水、电、燃气、通信等专营单位参与小区现场管网排查，采用以奖代补、税费减免等方式，引导专营单位参与老旧小区燃气、供水、架空线等管线的改造升级，履行出资责任。

积极发掘老旧小区存量资源的整合盘活，利用老旧小区存量建筑空间，引入社会资本参与，统筹建设完善小区的老年人照料中心、托幼设施、商业配套设施等，盘活公共广告位等资源，补齐小区公共服务设施短板，打造便民生活圈，在增强小区自身“造血”能力的同时，实现老旧小区全生命周期建管一体化，提升小区改造、运营和服务水平。

结束语：

老旧小区改造是一项关系到民生福祉的长期工程，具有复杂性和特殊性。在实践中，单纯依靠政府一方的力量无法实现改造的可持续性和有效性，需要政府部门从政策、制度的层面入手，转变过去的工作理念，花力气动脑筋，激发群众、社区、专营公司、社会资本等多方主体的活力，集思广益，让更多的相关者参与到改造治理的工作中来，不断的完善相关指导意见和规程，加快构建多元主体参与的共建共治共享的社会格局。

参考文献

- [1] 邓文亚. 老旧小区改造项目过程绩效评价研究[D]. 陕西: 西安建筑科技大学, 2021.
- [2] 唐申. 社会资本参与老旧小区改造的盈利困境与对策研究[D]. 北京建筑大学, 2022.
- [3] 彭一林, 蒋明辉, 吴静芬. PPP模式在老旧小区改造中的应用困境与对策——以某老旧小区改造项目为例[J]. 中国工程咨询, 2023(06): 77-81.
- [4] 范逢春. 城镇老旧小区改造面临的困境及破解[J]. 国家治理, 2021(47): 35-38.
- [5] 柴子瞳, 刘建民, 路露. 城市更新背景下老旧小区改造困境及对策研究——以石家庄市为例[J]. 上海房地, 2023(01): 35-40.
- [6] 穆林林, 张丽莉. 沈阳市老旧小区改造后构建长效治理机制的研究[J]. 现代商贸工业, 2023, 44(14): 56-58.
- [7] 万继伟. 国外城市更新的经验对我国老旧小区改造的借鉴意义[J]. 城市建筑, 2020, 17(24): 17-19.
- [8] 王琴. 关于老旧小区改造现状与难点分析及解决对策研究[J]. 砖瓦世界, 2023(7): 220-222.