

协同治理视域下老旧小区改造的困境及优化路径

——以苏北P市x小区为例

张梦林

重庆大学公共管理学院, 重庆

收稿日期: 2025年12月1日; 录用日期: 2026年1月1日; 发布日期: 2026年1月8日

摘要

相对于城市新建与扩张, 对老旧小区进行改造更具可持续性。2020年, 国务院发布《关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》, 进一步体现出老旧小区改造的重要性和必要性。现有的一部分老旧小区改造已经有了一定的正向反馈, 一定程度上优化了城市空间的布局, 居民满意度也有所提高, 但改造过程中多方主体的协同配合效果不佳, 总体仍面临着许多挑战。本文选取苏北P市x小区为例, 通过分析在x小区改造过程中政府、市场和居民三元主体的角色和治理现状, 进一步分析其背后存在的系统性困境, 即: 权责分配不明晰, 主体需求难兼容, 以及信息联动系统不健全等, 以期对今后我国政府推进老旧小区改造提供启示。

关键词

城市更新, 老旧小区改造, 协同治理

The Dilemmas and Optimization Paths of Old Residential Community Renovation under the Perspective of Collaborative Governance

—A Case Study of Community x in City P, Northern Jiangsu

Menglin Zhang

School of Public Administration, Chongqing University, Chongqing

Abstract

Compared to new urban construction and expansion, the renovation of old residential communities is more sustainable. In 2020, the State Council issued the “Guiding Opinions on Comprehensively Promoting the Renovation of Old Urban Residential Communities”, further highlighting the importance and necessity of renovating old residential communities. Some existing old residential community renovation projects have already yielded positive results, optimizing urban spatial layout to a certain extent and improving resident satisfaction. However, the collaborative cooperation among multiple stakeholders in the renovation process is still ineffective, and many challenges remain. This paper takes Community x in City P, northern Jiangsu, as an example, analyzing the roles and governance status of the three main stakeholders—government, market, and residents—in the renovation process of Community x. It further analyzes the systemic dilemmas behind these challenges, namely: unclear allocation of rights and responsibilities, difficulty in reconciling the needs of different stakeholders, and an inadequate information linkage system. This study aims to provide insights for the Chinese government in promoting the renovation of old residential communities in the future.

Keywords

Urban Renewal, Old Residential Community Renovation, Collaborative Governance

Copyright © 2026 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 绪论

(一) 研究背景与问题提出

联合国于2015年9月发布了《2030年可持续发展议程》，号召全球共同打造可持续城市和人类住区。党的二十大报告关于区域协调发展一节中明确指出：推进以人为本的新型城镇化建设、推动城市更新换代、强化基础设施建设、建设宜居可持续智慧城市。其中老旧小区改造是城市更新中社区尺度上的一种表现，它和人们的生活息息相关。2020年7月国务院颁布《关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》。该意见就老旧小区改造有关工作作了安排。在当年10月份党的十九届五中全会中就明确指出，要推动城市更新工作，加大老旧小区改造力度，促进小区发展。我国住房和城乡建设部部长王蒙徽还指出老旧小区改造工作是一项重要民生工程、发展工程。

然而在我国城市更新实践中，老旧小区改造仍面临着重大挑战，其突出问题在于，由于各方协同不利而导致的改造项目的不可持续性，政府主导模式仍未被突破，市场和居民参与度不够，项目难以平衡不同利益主体关系，难以实现多目标协同发展。因此，本文研究的主要问题是，协同治理视域下老旧小区改造的困境和优化路径。

(二) 研究目的与意义

本研究的目的在于从协同治理视角出发，利用协同治理理论，来分析x小区在改造过程中存在的不足，进而对现状展开分析，找到困境所在，从而对x小区老旧小区改造提出优化路径。

本研究具有一定的理论意义。本研究利用协同治理理论研究老旧小区改造过程中的治理问题，既是对于协同治理理论研究范畴层面的拓展，也是对可持续发展、城市更新理论的发展。同时本研究面向城市可持续发展目标的老旧小区改造协同治理提出的对策建议，可促进老旧小区改造协同治理机制在实践中提升城市更新开展的稳定性，提高城市治理水平，促进我国城市可持续发展，具有一定实践意义。

(三) 研究设计与方法

为确保研究的科学性与案例典型性，本研究采用质性研究中的单案例深入分析方法，以苏北 P 市 x 小区为研究对象，系统剖析其在老旧小区改造过程中政府、市场与居民三元主体的角色定位、协同治理现状及背后的系统性困境。案例选取主要基于三方面考量：x 小区建成于 1998 年之前，属于苏北地区具有代表性的职工住宅类型，其改造历程(2017 年启动，2019 年结束)恰逢国家大力推进城镇老旧小区改造的关键阶段，具备时间与类型上的典型性；改造过程中出现的“重表面、轻治理”“重硬件、轻服务”等问题突出，集中反映了当前老旧小区改造中的共性矛盾；同时，研究团队与当地政府部门及社区建立了良好合作关系，为获取真实、完整的数据提供了保障。

在数据收集方面，本研究采用三角互证策略，通过多种渠道系统采集资料。文献资料方面，梳理了国家与地方层面相关政策文件、改造规划方案、竣工验收报告及社区档案等，以把握政策背景与治理变迁。深度访谈共覆盖三类核心主体 18 人次，包括政府方 6 人(市住建局分管领导、街道和社区负责人)、市场方 4 人(施工企业与物业公司代表)以及居民方 8 人(涵盖不同年龄、职业和产权性质的住户)，重点关注各主体的角色认知、行为逻辑与互动机制。此外，研究团队在 2019 年 3 月至 2020 年 1 月期间分阶段开展了 12 次实地走访，通过参与式观察记录施工进度、公共空间使用及居民协商活动等，并结合非正式交流，全面掌握小区改造及后续治理的实际情况。

在数据分析阶段，本研究采用主题分析法对访谈文本与观察笔记进行系统编码：首先进行开放编码以提炼关键议题，继而通过轴心编码梳理主体角色、互动模式与困境维度，最后通过选择性编码整合形成“权责分配-需求兼容-信息联动”的系统性分析框架。通过上述研究设计与方法运用，力求在翔实的一手资料与严谨的分析基础上，揭示 x 小区改造中多元主体协同治理的实然状态与深层矛盾，为我国老旧小区改造的实践优化提供实证依据与理论参考。

(四) 文献综述

1) 老旧小区改造主体角色研究

在老旧小区改造治理的研究中，部分研究强调老旧小区改造过程中政府的主体角色及参与方式。早期研究认为，政府制定的决策与执行效果对老旧小区改造是否成功起到决定性影响，即使到了近几年，也在基于“一核多元”的分析框架的基础上强调政府的主导地位^[1]。但是在实践过程中，旧改中问题的复杂性逐步显现。只有政府、市场和居民等多个利益相关者一起合作，才能有效推进旧城改造项目^[2]。

在老旧小区改造过程中，几乎都会涉及到政府、市场和公众三方。因此，除了政府的主体角色，很多学者也开始探讨公众和市场在老旧小区改造过程中应有的角色与行为模式。

一些研究强调了公众在老旧小区改造中的参与意愿与行为决策。在老旧小区改造过程中不仅要强调对于居民满意度的分析和评估^[3]，更要呼吁当地政府、人民群众以及社会都要参与到旧城改造过程中^[4]。一些研究则更进一步，研究了居民参与服务的模式^[5]。

还有研究开始关注在老旧小区改造中市场方的参与模式。例如，一些学者开展了在老旧小区改造中，有关资金引入市场资金筹集方式的研究，建议汇集更加多元化的资金来源，按多元渠道分类投资^[6]，同时将政府角色弱化、提升其他主体的参与度，从单一主体领导改造向多主体协同改造转变^[7]。

2) “三生空间”与老旧小区改造治理研究

2012 年 11 月，十八大报告强调了“推动生产空间的高效集约化、提高居住空间的宜居性和适度性、

保护生态空间的山清水秀”，并提出了五位一体的发展总体布局，全面推进生态文明建设。老旧小区改造是城市可持续发展中不可或缺的一部分，而三生空间则是评估城市可持续性的重要指标之一。

三生空间强调生产、生活以及生态的均衡发展。很多研究开始关注老旧小区改造过程中是否达到三生空间理念的要求。从“生产”方面看，仇保兴认为老旧小区改造有利于节能减排[8]。从“生活”方面看，老旧小区近些年已经从物质环境的更新逐步走向以人为本的全方面提升阶段[9]，适老化改造逐渐成为政府关心的重点[10]。学者们更多的是从“生态”的角度去评价老旧小区改造。有学者针对海绵城市建设在老旧小区改造中的实现路径，从雨水工程与景观建设两个层次提出解决策略[11]。还有学者提出老旧小区改造中应该存在有机更新的思维，促进城市可持续发展整体目标的实现[12]。

3) 老旧小区改造协同治理研究

随着公民社会的完善，越来越多的公民、市场和其他非政府组织参与到旧城改造的决策和实施中，如何实现政府、公众和市场等主体之间的协调合作，是老旧小区改造可持续发展的核心问题。因此，越来越多的学者开始从协同治理的角度研究老旧小区改造中各个主体的行为和相互关系。

老旧小区改造需要多主体参与，但关键在于协同与联动。一致的目标，顺畅的沟通，完善的体制[13]。可以通过提升组织化来增进多元主体间的协同[14]，也可以通过规范各有关主体参与的时机、方式与内容，最终实现多方共赢[15]。诚然，在协同过程中也存在一些问题，如本位主义、利益目标不同、治理过程失序等[16]，同时相应的环境和配套也较为薄弱[17]。但是，通过对政府、企业、居民主体的工作逻辑、相互关系和利益需求等进行了详细分析，可以得到多元主体配合过程出现的问题及原因[18]，进而明确政府、市场以及公众在旧住宅区改造过程中应扮演的角色，这样可以一定程度减少多主体协同治理之间的矛盾[19]。

我国的老旧小区改造是对物质空间的提升，更是对经济、社会、环境等多方面的可持续再生，其中，多元主体协作共生，是老旧小区改造的基础[20]。

4) 研究的贡献

相较于已有研究，本文在以下方面实现了突破与深化：一是整合了多元主体协同的分析视角，将政府、市场与居民三者的权责配置、行为逻辑及互动机制纳入统一框架，克服了既有研究对主体关系的碎片化讨论；二是将协同治理理论与“三生空间”优化目标深度结合，系统阐释了空间再生产、生活、生态协同发展与多元主体治理过程的内在关联；三是从表层问题描述转向深层机制诊断，通过扎根实践场景，揭示了权责模糊、需求兼容不足与信息联动断裂等协同困境的根源；四是在理论拓展与实证验证方面实现双重创新，以典型案例还原治理逻辑，为城市老旧小区更新提供了兼具理论张力与实践可行性的协同治理路径。

2. 相关概念界定与理论基础

(一) 相关概念界定

1) 城市更新

从硬件设施的角度来看，城市更新主要是利用拆除、修缮以及改造等方式。在西方国家，城市更新主要分为城市重建、复苏、更新、再发展以及复兴五个阶段。

城市更新是为了改善城市中不能适应现代化城市社会生活的地区，进行必要的和计划性的改建活动。城市更新包含了许多不同的方面，无论是对于个人住房的翻新和改造，还是对于公共环境如街道和绿地的改进，以及其他各种有助于城市美化的行动，都是城市更新的一部分。城市更新可以通过重新规划、重建和改造等方式来实现，也可以通过对现有建筑和环境进行维护和保护来实现，总之目的是提升城市的品质和功能。城市更新的重要组成部分是老旧小区改造，它涉及政治改善，对城市的更新起着至关重要的作用。

2) 老旧小区

国务院颁布的《关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》中提到,城镇老旧小区指的是建成年代较早、缺乏维护和管理、市政设施不完善、社区服务设施不健全以及居民需求强烈的住宅小区(包括单栋住宅楼)。各地应结合城市和社区的实际情况,合理确定本地区老旧小区改造的范围和对象,重点关注于 2000 年之前建成的老旧住宅区。

3) 老旧小区改造

2017 年,住房和城乡建设部在《住房城乡建设部关于加强生态修复城市修补工作的指导意见》中强调,进行生态修复和城市修补可以有效改善人们的居住环境,有助于推进城市更新,弥补城市发展中的缺陷。城市修补的重要部分之一是对老旧小区进行改造。2020 年 7 月,四川省住建厅发布了《四川省城镇老旧小区改造技术导则(试行)》,其中指出,老旧小区主要指那些历经岁月沧桑,疏于维护,管理不善,设施不完善,公共服务不足的小区[21]。

因此,本文出现的老旧小区改造,不是对小区进行大拆大建的那种整体性改造,也和传统意义上的城市环境综合性整治有所不同,是保留老旧小区主体部分,通过政府、市场和居民三元主体的协同参与,对其采取渐进式的更新方式,最终实现人居环境、经济发展、文化建设综合发展的一种改造方法[22]。

(二) 协同治理理论及其文本适用性

1) 协同治理理论的内涵

20 世纪 70 年代,德国物理学界的赫尔曼·哈肯开创了协同学,他认为,不论是在自然界还是在社会化的交往中,联系无处不在,目之所及都是互为关联的复杂系统,在大系统中存在各种子系统,而通过子系统之间的竞争以及合作,整体系统会由无序到有序转变。随着社会逐步发展,社会系统愈发复杂,市场逐步占领更多的话语权,政府资金却时而短缺,为了应对当今严峻的社会形势,政府、市场以及公民自己,都要关心并积极参与对各种社会问题的讨论和解决中,整体才会向好发展,因此协同治理理论逐步形成,对其研究也愈发深入且全面。

在我国,协同治理主要指的是通过政府放权来提高社会各界合作意识,促进各主体之间通力合作,使得各项社会问题得以顺利解决并达到良好的效果。有学者指出,“‘协同治理’指的是政府与企业、社会组织或者公民等利益相关者,为解决共同的社会问题,以比较正式的适当方式进行互动和决策,并分别对结果承担相应责任”[23]。

2) 协同治理理论的文本适用性

协同治理观念正在逐步普及,不仅被应用到解决棘手的社会危机问题,还被应用到日常社会矛盾的解决过程中。总体而言,现在治理公共事务,需要社会多元主体的参与,才能达到良好的效果。而协同治理就是用于解决多元合作中的矛盾冲突的关键所在。而老旧小区改造作为影响老百姓生活品质的一项重要工程,其中的公共服务和产品种类繁多,与其有关的主体也很多。因此,迫切需要利用协同治理理论,利用多方合力,提升居民的生活水平。

传统视角的老旧小区改造中,政府层面的规划最为重要,多元主体之间关联很少,往往容易形成自上而下的改造计划,以政府为中心的“一核多元”现象很明显,这会导致老旧小区改造定式化,缺乏对于居民实际需求的考虑,导致改造后的效果和预想差很多。针对这些问题,一些学者提出在老旧小区改造过程中引入协同治理理念,即以政府为枢纽,以公众的改造需求为落脚点,努力协商达成共识,进而实现多元主体之间的相互配合。将协同治理理论作为老旧小区改造研究的基本理论具有指导意义,通过分析现在老旧小区改造中的治理现状及其背后的困境,提出旧改中各方协同治理的优化路径,为老旧小区改造能达到良好的治理效果提出一定思路。

3. 协同治理视域下 x 老旧小区改造现状

目前的老旧小区改造,主要只是针对硬件设施的优化,改造过程中多方主体的协同配合效果不佳。x 小区于 2017 年启动老旧小区改造计划,2019 年改造结束。虽然改造在物质空间层面取得了一定的改善,但经调研后发现,在治理层面多元主体参与还存在一些根本性的问题。

(一) 案例概述

x 小区是 1998 年之前,苏北 P 市建造并投入使用的居民住宅小区。x 小区属于 20 世纪末期苏北地区建成的大量小区之一,虽然由于常年失养失修失管,以及建设初期就存在的市政设施不完善、社区服务不健全等问题,一定程度上影响了居民日常生活,导致居民改造意愿强烈。但因为其房屋结构安全、不宜整体拆除重建,更适合在原有结构基础上进行改造。

在改造前,x 小区和其他大部分老旧小区一样,面临着基础小区环境脏乱差、基础设施不完善差等诸多问题,已经不能满足居民现当代对于生活品质的要求。矛盾大致可以分为物质层面和治理层面两大方面。物质层面主要指的是,由于建造小区时的建筑标准较低且年久失修,小区的房屋和基础设施都已经老化,整体空间呈现出脏乱差的特点,比如道路坑坑洼洼、空中线缆凌乱不堪、防护网老化以及地下水道堵塞等。治理层面主要指的是由于年轻人口、高收入高学历人口的逐年流失,x 小区的缺乏社区领导,公众参与小区活动的意愿不高;同时由于市场在公共服务上的资本缺失,加上财政压力逐年增大,单靠政府的支持已经很难维持社区治理和公共服务。

2017 年开始,应国家对于老旧小区改造的号召,当地政府开启了 x 小区的老旧小区改造计划。当地政府部门、企业以及小区居民等是 x 老旧小区改造参与相关方主要有,整体于 2019 年底改造结束。

改造前的政府调研报告显示,x 小区居民的需求更偏向基础改造,因此,在整个改造过程期间,政府重点偏向于物质层面的改造,将小区外观以及环境的“美丽”看得很重,反而没有着手建设小区改造后可持续性发展的活力来源,以及小区文化生活的培养与建设。改造的深度只能属于中等偏下水平,整体浮于表面。此外,x 小区的老旧小区改造和治理工作出现了脱节现象,小区外观改造结束后整个改造工作就终止了,没有后续的治理工作。然而从社区治理的角度看,老旧小区改造的过程应当是提供公共产品及其服务的过程,后期的治理以及服务也应当属于改造的范围之内。

从现有的对于老旧小区改造的标准来看,x 小区的改造是有待改善的,它只是将整体的“壳子”刷新、变得更加漂亮,但小区的可持续性发展问题、小区居民实际上的物质文化生活以及小区的社区生态文化建设,都没有得到实质性的改变。因此,有必要去探究在 x 小区在改造协同治理过程中,各主体的角色定位以及协同治理的现状,并分析其背后隐含的困境,进而为 x 小区找到相应的优化路径。

(二) 改造过程中三元主体的角色

在 x 老旧小区改造过程中,主要涉及到政府、市场和居民三方。

政府是主导者。在整个过程中,政府是主导者,主要负责出台相关政策、提供财政拨款,并制定具体的旧改实施计划。同时,政府通过颁布文件,将政府相关部门的任务安排清楚,向 x 老旧小区改造提供项目所需要的资源等方式,加快旧改工作的展开。

市场是改造方以及合作方。市场是改造方,在改造过程中,市场与政府合作,将政府制定的旧改计划付诸实际行动,将老旧小区内的老旧设施与环境按照要求进行改造;市场是合作方,和当地政府进行协商后签订合同,进行改造合作。

居民是被动参与者。按照预期,居民应当主动向政府和市场企业反馈自己的意见与需求,并对两者在老旧小区改造过程中的行为进行监督。但是在实际生活中,居民几乎都属于被动接受的状态,即使有部分参与也是被迫配合政府工作。

(三) x 小区改造过程中多元主体协同治理的问题

在 x 老旧小区改造过程中, 缺乏协同治理, 政府、市场和居民之间的协同治理聊胜于无。协同治理的缺失, 导致在 x 老旧小区改造过程中, 存在许多问题。

首先, 政府包办的问题并没有被根除。相对于从居民处搜集居民们真正的需求, 当地政府选择了由政府和相关专家直接决定了改造的时间以及改造的内容。什么时候开始改造, 改造什么都是政府说了算, 有些居民知情但不同意, 有些居民甚至不知情。而这样改造后的结果也不令居民满意。比如, 居民更注重居住的舒适度, 希望房屋不漏水, 庄稼有地方晒, 而政府对于 x 小区的改造更注重外在的美化, 整体看起来是否好看, 拍出来的照片是否好宣传自己的短期成绩, 甚至出现沿路边的房子外墙粉刷而里面被遮挡住的房子外墙就不管不问的情况。这两年在沿路边的田地周围甚至都加上了统一的绿色围栏和正能量宣传的墙画, 可是小区里的地下通道依旧堵塞, 小区里的路灯时亮时灭。

其次, 政府与企业之间超过了协同治理, 变成利益共同体。政府对于企业的偷工减料行为睁一只眼闭一只眼, 企业则将多出的利益分与政府人员。在 x 小区改造的居民楼中, 大部分墙皮都脱落了三分之一及以上, 而且因为年久失修, 改造过程中企业偷工减料, 导致有些房屋屋顶近两年甚至开始漏水。本应为居民的利益而开启的改造工程, 最后变成了政府和企业之间的利益分配。与此同时, 由于 x 老旧小区多为老人和留守儿童, 没有人愿意当领头人去和政府以及企业争取利益, 而企业本身也都几乎是和政府签合同搞合作, 和居民之间几乎没有太大的关联, 因此企业也不太在意居民的想法, 更不用谈企业与居民之间的协作。

最后, 民众参与意识薄弱, 几乎全程只是被管理、被动接受旧改的一部分。一是政府的宣传教育工作不到位, 对于居民应有的权利义务以及相关政策没有讲解到位, 很多居民不知道自己也有权利提意见, 也不知道有什么途径去了解国家政策。二是居民想了解政策反馈意见, 但是政府和企业有意无意隐瞒政策并忽略居民的意见与需求, 也没有设立居民反馈的渠道, 居民无路反馈。三是居民参与度低, 觉得老百姓的话说了也没有用, 或者即使改造后房屋内部条件不太好也不敢去向相关政府人员反馈, 因此直接采取被动接受的状态。

4. 协同治理视域下 x 老旧小区改造困境分析

三元主体自身定位不准, 各自权责不分, 同时政府监督不到位, 导致企业在旧改计划实施过程中偷工减料, 计划缺乏科学规划, 改造后并没有使得居民的生活水平得到有效提升。同时旧改产生的建筑垃圾也没有很好地处理, 污染生态环境。总而言之, x 老旧小区改造的结果都不尽如人意。

通过分析 x 老旧小区三元主体之间协同治理的现状, 得出协同治理视域下 x 老旧小区改造困境至少有三。一是权责分配不明晰, 二是主体需求难协调, 三是信息联动系统不健全。

(一) 权责分配不明晰

在 x 老旧小区改造过程中, 政府、市场和居民对于自身的角色定位不清晰, 没有划分清楚各自的权利和责任义务, 导致最后即使效果不好也无人被问责。

相对于民众需求的倾听者和实践者, 当地政府过度担任了管理者、统治者的角色, 但又没有发挥好监督者的角色。具体而言, 在没有了解居民实际需求的情况下, 政治直接敲定了改造计划, 包括但不限于改造开始的时间以及改造的内容、任用哪家施工队等等, 行政化倾向严重。

市场参与方缺乏责任意识与服务意识, 将政府负责人而非居民作为服务的重点。负责路面更新和墙面粉刷等工作的市场单位, 缺乏责任意识, 改造结果大多存在质量不合格的问题, 如铺设的楼梯地面几天就开始裂皮, 墙面只粉刷一遍, 改造质量比较差。

居民没有意识到自己参与旧改的权利, 也没有主动参与旧改以提升整体社区的公民精神, 参与有限。

x 小区大部分为老人与留守儿童，这在一定程度上也有一定的局限性。一是没有购买服务的意识，觉得老旧小区改造完全是国家政府要做的事情，自己只需要等着福利的到来，不愿意花费时间金钱去参与这件事；二是将个人利益看重于集体利益，即使发现施工队偷工减料等行为也不敢发声，同时居民的需求无法统一，每个人都更看重自家的需求而觉得他家的需求不比自家，因此也让政府比较难办。

(二) 主体需求难协调

在 x 老旧小区改造过程中，由于政府、市场和居民所处的角色不同，其各自的思维方式也不同，对于老旧小区改造的需求各有差异。在复杂的改造过程中，各主体之间的需求很难同时满足。

从政府的角度来看，对老旧小区进行改造主要是为了城市更新和城市治理，以提高居民的生活质量。政府作为地方治理的主体之一，本身就有建设城市、发展城市的责任，对老旧小区进行改造有利于使城市面貌焕然一新，让城市显得更有活力，同时对老旧小区的物业进行更新改造，对老旧小区在经济、文化、生态的可持续发展做出合理规划，使得老旧小区在改造后能有活力地发展下去。同时，老旧小区改造计划本身也是政府追求短期成绩的体现，各地政府都要在一定时间内完成各自的指标。比如，区分普通院、“精品院”，把紧挨道路的或者临街的老旧住宅改造得更精致，在路边的小区墙面都画墙画等，以便在上面视察以及拍照宣传时，让老旧小区改造“显得”成效显著。将面子赚足后的剩余的财政拨款则很难用于真正的老旧小区改造上，多是用于需寻租行为，使得财政拨款的利用率降低。将面子、短期成绩置于首位后还会产生监管不力的问题，因为只要能面子上看上去好看，市场参与方是否偷工减料对于政府而言就没那么重要了。正因如此，当地政府才会对市场参与方的种种行为睁一只眼闭一只眼。结果就是，政府的目标设计和居民的美好设想出现分歧，不能满足居民对于老旧小区改造的需求。

从市场的角度来看，市场的需求是盈利。包括短期效益以及长期效益两类。短期效益只要指的是在此次老旧小区改造过程中，市场通过提供方案和服务，所能获取的利润，长期服务主要指的是改造结束后，对于社区的运营和维护所得的利润。在 x 老旧小区实际的改造过程中，市场认为，长期的目标很难实现。因为老旧小区改造工程是一个民生工程，所以其本身就赋予了参与方社区治理的公共职责。由于公共职责的存在，使得市场在后期运营中盈利的可能性降低，因此，在实际改造过程中，市场更多地追求了短期效益。市场参与方选择在改造期间通过偷工减料等行为赚大钱，然而后果最终却由居民来承担。

作为民生工程，老旧小区改造应该是为了推进城市更新，满足人民群众对于美好生活的需要，但在本文案例中，居民的利益与需求几乎被置于末位。居民们成了政府赚得绩效、市场赚得大钱的工具与陪衬。政府追求短期成绩，而居民追求生活品质，住的舒服才最重要。比如水管道的更新、地暖设施的安 装以及电梯的增加等。市场追求的是资本、利益，而在当前 x 老旧小区改造中，居民缺乏经济实力且不愿意花钱去购买额外的物业服务，因此市场参与方在物业服务上几乎无利可图，市场甚至不愿意参与到 x 小区后来的治理当中。

可以看出，各主体的需求差异很大。而老旧小区改造本身也是很繁杂的工作，在实际生活中，各主体的需求很难协调一致，矛盾频发。如何整合各方资源，协调好各方需求，是 x 老旧小区改造面临的一大困境。

(三) 信息联动体系不健全

首先是政策宣传和讲解工作不到位，很多居民对于改造政策完全不了解，居民只能信谣言传播谣言，一传十传百，可能会使政府失去公信力。同时自下而上的反馈投诉途径闭塞，居民即使想要将过程中的不合法不合理的行为向上反馈，也没有路径，或者流于表面的形式，只在通过发放一些问卷象征性地表示居民参加了，实际上并没有回收问卷，也没有真正采纳居民的意见。

其次是信息封闭以及信息不公开。随着社会经济的发展，人们逐渐意识到自己应有的权利，社区已不再是被动接受者，居民们希望积极参与并维护自己的权益。老旧小区改造过程中，常常存在改造内容、

改造资金明细等未公开的情况，导致信息公开不足。

最后是后期运营联动体系不明确。在 x 老旧小区改造过程中，有比较严重的“头重脚轻”现象，后期的运营和维护工作各方都严重缺位，更不存在各方协同、联动以保持 x 小区可持续发展的行为。在改造工作完成后，首先，政府和企业没有收集小区居民的满意度评价，没有系统地从安全、舒适性、满意度等各方面与居民平等沟通，对后续的招标等没有参考意见，不良企业也可能继续招标成功。二是没有政府和企业没有对于小区的运营达成一致协议，没有对小区今后的可持续性发展做出合理规划，小区的物业服务、社区治理等没有得到系统性的提升，小区的生产力、文化创造力和生态保护能力也不具有可持续性。总体而言，改造后的运营联动体系不明确，改造后的小区严重缺乏可持续性发展的能力。

5. 协同治理视域下老旧小区改造优化路径

当代城市更新注重可持续发展，注重协同治理。老旧小区改造是城市更新的重要部分，因此，推进老旧小区改造工作，应当加强主体之间的协同治理。苏北地区很多老旧小区的基本情况与本文中 x 小区类似，为了使相同情况的老旧小区避免出现 x 小区在改造过程中的相关困境，应当从 x 小区的失败经验中汲取教训，总结出适合类似老旧小区改造中协同治理的优化路径。根据第三部分的困境分析，本文认为，本文提出的优化路径有三：明确多主体权责范围、建立多元主体利益协同机制以及完善信息多元联动体系。

（一）明确多主体权责范围

政府要做好人民公仆和市场监管者的角色。在旧改计划初期，就应当在小区内进行访谈调查，了解居民真正想要的改造需求，并通过老旧小区中比较有权威的老人的帮助，使居民的需求达到一定的统一。同时在改造前对居民进行政策的讲解，使居民了解自身的权利与义务，成为公民而非顺民。政府也应对于市场参与者进行严格监督，以减少腐败现象的发生，政府自身内部也要自查，减少寻租行为的发生。

市场做好合作方的角色，努力寻找新型合作模式。除了以往的水电通信等市场参与方以外，应当将房地产商引入招商对象之内，并帮助其完成转型。将老旧小区的盈利点给充分挖掘出来，鼓励政府与社会资本合作共赢的 PPP 模式，引导市场参与改造。

居民要积极参与，明确自己的主体责任与义务，在就该过程中充分表达自己的需求与意愿，并对不合法不合理的行为说不，积极向政府部分反映。同时也要理解，自己是旧改项目的最大受益者，因此对于项目过程中合理合法的出资行为应当配合。

（二）建立多元主体利益协同机制

政府内部应将人民的利益看重于短期成绩带来的效益。为了达到这样的效果，应当设置监察组，将权力控制在一定范围内，对于滥用职权和渎职的政府工作人员予以惩罚。同时，政府内部也应当通力合作，为居民的生活质量提高保驾护航。

市场应当与居民进行深层次合作，将居民而非政府特定人员作为自己的服务对象。深度挖掘小区中的服务项目并将其做好，使居民切实感受到市场带来的便利之后，再长期发展项目进行盈利。

居民内部应当统一具体的几大类需求并反馈给政府。同时政府也要鼓励社区党员加入业主委员会，发挥带头作用，引导居民社区自治。社区也应多多开展社区教育，使居民学习有效参与社区自治的方法。

（三）完善信息多元联动体系

一是要完善信息共享机制。信息共享机制有利于预防、发现并解决问题。实现信息共享，可以解决协同治理中的信息不对称问题，减少误解，增强信任，提高效率。一方面，应当实现沟通地位上的平等。政府应当摒弃以往的模式，下放权力，努力实现居民自治，培养居民公民精神和公民素养，使其可以合理表达自己的心声。同时应当大同由下而上的反馈路径，使得居民有话说时可以说，有腐败行为有路反

馈,及时调整政策,将居民利益置于首位。另一方面,政府可以结合互联网等新兴技术,打造智慧沟通平台,打通政府、市场参与方以及居民之间的信息壁垒。通过信息共享平台,将整个政策、进程以及资金使用情况等具体内容公之于众。同时政府和市场应当在信息透明的情况下自觉接受居民的监督。

二是要建立有利于多元联动的平台。通过互联网技术,打造适合现代化政府多元协同合作的互联网信息平台,通过在公众号平台留言等方式,扩大公众参与的方式,并且通过网络舆情监督治理,营造良好的互联网环境。建立老旧小区改造的论坛,并制定相应的定时回访制度。统计搜集全方位的信息,为改造工作的顺利开展创造最好的条件,改变基层老旧小区缺乏协同治理的问题。

三是要建立可持续性联动的发展理念。将改造后居民的评价、小区的运营、小区的可持续性发展也列入老旧小区改造联动体系的计划中。争取在改造后,使得老旧小区具有可持续发展的能力。

6. 结论

城市老旧小区改造面临的现实困境十分复杂,需要对其进行全面归纳总结。在此基础上,提出切实可行的对策建议,以解决城市老旧小区改造所面临的各种困境。这将有助于有效开展城市老旧小区改造工作,从而实现人居环境的改善和社区氛围的重建。

本文以协同治理理论为基础,通过实地调研苏北 P 市 x 小区老旧小区改造过程中,因协同缺失导致的一系列现实问题,进而分析其背后的系统性困境,最终提出协同治理视域下老旧小区改造的优化路径。

首先,要明确多主体权责范围,厘清政府、市场和居民的角色以及权责关系。其次,要建立多元主体利益协同机制,尽可能平衡各主体之间的利益,促进各主体积极协同。最后,要完善信息多元联动体系,利用互联网等新兴技术,促进协同顺利进行。

参考文献

- [1] 严雪雁, 谢金晶. “一核多元”: 城中村改造协同治理中的政府角色研究[J]. 大连干部学刊, 2019, 35(11): 57-64.
- [2] 张沁, 罗海师, 熊泽群. 浅析以“拆建”为主的旧城更新路径变迁[J]. 福建建筑, 2014(1): 85-87.
- [3] 吕飞, 丁美煜, 孙平军. 基于居民满意度的城市老旧小区综合整治优先级研究——以哈尔滨市小康住宅示范小区为例[J]. 地域研究与开发, 2019, 38(4): 75-79+91.
- [4] Rius-Ulldemolins, J. and Klein, R. (2020) Does Cultural Policy Matter? Political Orientations, Cultural Management Models, and the Results of Public Cultural Action in Barcelona and Valencia. *Local Government Studies*, **46**, 934-958. <https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1739023>
- [5] Hao, X. and Hong, C. (2022) A Study on the Presentation of Service Design Models for Resident Participation in the Process of Remodeling Old Houses-Central to Zhengzhou City in China. *Journal of Communication Design*, **80**, 150-165. <https://doi.org/10.25111/jcd.2022.80.10>
- [6] 李志, 张若竹. 老旧小区微改造市场介入方式探索[J]. 城市发展研究, 2019, 26(10): 36-41.
- [7] 刘贵文, 胡万萍, 谢芳芸. 城市老旧小区改造模式的探索与实践——基于成都、广州和上海的比较研究[J]. 城乡建设, 2020(5): 54-57.
- [8] 仇保兴. 城市老旧小区绿色化改造——增加我国有效投资的新途径[J]. 城市发展研究, 2016, 23(6): 1-6+150-152.
- [9] 陶希东. 中国城市旧区改造模式转型策略研究——从“经济型旧区改造”走向“社会型城市更新”[J]. 城市发展研究, 2015, 22(4): 111-116+124.
- [10] 赵立志, 丁飞, 李晟凯. 老龄化背景下北京市老旧小区适老化改造对策[J]. 城市发展研究, 2017, 24(7): 11-14.
- [11] 仲笑林, 李迪华. 镇江海绵城市建设老旧小区改造中的挑战与对策[J]. 中国给水排水, 2020, 36(24): 34-38.
- [12] 梅耀林, 王承华, 李琳琳. 走向有机更新的老旧小区改造——江苏老旧小区改造技术指南编制研究[J]. 城市规划, 2022, 46(2): 108-118.
- [13] 黄静, 王铮铮. 上海市旧区改造的模式创新研究: 来自美国城市更新三方合作伙伴关系的经验[J]. 城市发展研究, 2015, 22(1): 86-93.
- [14] 黄珺, 孙其昂. 城市老旧小区治理的三重困境——以南京市 J 小区环境整治行动为例[J]. 武汉理工大学学报(社会科学版), 2016, 29(1): 27-33.

-
- [15] 朱德米, 高霞. 旧城改造协同治理机制研究——以上海为例[J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2018, 20(2): 58-66.
- [16] 黄茜. 协同治理视角下大城市老旧小区治理问题研究[D]: [硕士学位论文]. 武汉: 华中师范大学, 2020.
- [17] 李佳. 社会工作参与城市老旧小区居民自治的实践探究[D]: [硕士学位论文]. 武汉: 华中师范大学, 2020.
- [18] 杨昌. 多元主体协同治理视域下 L 市老旧小区改造问题与对策研究[D]: [硕士学位论文]. 成都: 中共四川省委党校, 2022.
- [19] 严东, 郭源园, 梁勇林. 城市旧住宅区改造三方利益关系探讨: 以深圳市为例[J]. 地理研究, 2021, 40(3): 779-792.
- [20] 王振坡, 刘璐, 严佳. 我国城镇老旧小区提升改造的路径与对策研究[J]. 城市发展研究, 2020, 27(7): 26-32.
- [21] 四川省住房和城乡建设厅. 四川省城镇老旧小区改造技术导则(试行) [EB/OL]. <http://jst.sc.gov.cn/scjst/c101428/2020/8/3/f867eea689d344ee9ef7374f62b911c1.shtml>, 2023-01-06.
- [22] 蔡云楠, 杨宵节, 李冬凌. 城市老旧小区“微改造”的内容与对策研究[J]. 城市发展研究, 2017, 24(4): 29-34.
- [23] 田培杰. 协同治理概念考辨[J]. 上海大学学报(社会科学版), 2014, 31(1): 124-140.