

改造老旧小区 推进城市更新

包咏菲

习近平总书记指出，要加快老旧小区改造，不断完善城市管理和服 务，彻底改变粗放型管理方式，让人民群众在城市生活得更方便、更舒心、更美好。在推进全面建成小康社会，开辟现代化建设的新征程上，为了让城市市民有更好的获得感，不断培育发展新动力，江苏加快老旧小区改造，改善居民居住条件、不断提升人们的幸福指数。

2020 年 4 月，江苏省长吴政隆专门调研了南京市老旧小区改造工作，并对南京市老旧小区改造工作给予了肯定，要求继续锲而不舍、久久为功，在精细化管理上持续用力，充分发挥好政府和市场作用，积极探索可持续的改造模式，努力在为群众打造宜居宜业和谐美丽家园、推进城市治理体系和治理能力现代化上当示范、作表率。

老旧小区改造怎入手

老旧小区设施老化、公共服务缺失，对生活 在其中的居民来说，正是每天必须面对的“操心事”“烦心事”“揪心事”，是影响他们生活品质提升的短板弱项、痛点难点。江苏把惠及民生的好事办好、实事办实，满足老百姓对高品质生活的向往。去年和今年，“老旧小区改造”两次被写入省政府工作报告。去年，省政府工作报告提出要重点做好九方面工作，其中包括“加快老旧小区改造”“推动老旧小区改造升级”，目标完成老旧小区综合整治 300 个，加大推动既有多层住宅加装电梯等适老化改造力度，新增 120 个省级宜居示范居住区。今年“，推进城市小区改造”更是进入省政府工作报告明确的十项民生实事“，制定出台城镇老旧小区改造实施意见”被纳入全年重点工作。

老旧小区应当如何改造？2018 年 4 月，省住建厅印发《关于加强老旧小区环境综合整治，推进宜居示范居住区建设工作的指导意见》，给出“十有十无”的答案。2019 年 2 月，省住建厅下发《关于扎实推进老旧小区综合整治和省级宜居示范居住区建设工作的通知》，要求各地尽快开展老旧小区摸底调查，制定老旧小区综合整治近期行动规划，明确到 2022 年底，基本实现综合整治和物业管理全覆盖的目标。

初步统计显示，江苏 2000 年前建成、尚未改造的老旧小区有近 4500 个，建筑面积 8183 万平方米，涉及居民 93 万户。这些小区占 2000 年前建成小区的一半左右。加快老旧小区改造，是让更多人改善居住条件、提升幸福感的好事、实事。

为确保老旧小区整治各项工作有章可循、有序推进，南京陆续出台各种文件政策，形成老旧小区整治政策技术体系。2016 年，南京专门推出棚户区改造和老旧小区整治行动计划，决定以更高标准、更严要求、更大投入、更细措施，彻底整治全市 2000 年以前建成的非商品房老旧小区，着力解决人民群众所急所盼的居住环境问题，让人民共享城市发展成果。随后，出台一系列规范操作的技术文本，编制老旧小区整治精细化管理方案等相关配套文件，进一步深化细化老旧小区整治过程管理的内容，规范老旧小区整治工程技术行为。

问计于民拿出实招

南京现有老旧小区 2633 个，面积达 6320 万平方米，房屋计 2.2 万幢，涉及居民共 83.7 万户。综观全市范围，老旧小区普遍存在房屋年久失修、设施不全、环境脏乱差、管理不到位等问题，成为城市建设管理的突出短板、群众身边急难愁盼的现实困难。按照“三年基本完成，五年全面完成”的工作要求，自 2016 年以来，全市主城六区累计已整治老旧小区 717 个，建筑面积达 1790 万平方米，房屋计 6094 幢，受益居民有 25 万户。

公开透明，居民参与。在老旧小区整治过程中，南京坚持以人民为中心的思想，加强政府引导和统筹协调，做群众思想工作，发动居民理解支持。在方案征求上，通过发放致居民一封信、调查问卷表，召开座谈会、议事会等形式，了解群众迫切需要解决的问题。整治过程中，现场设立主材公示站、居民意见征询台，悬挂“六牌四图”，公示主材、施工工艺，方便群众对整治工程进行全方位、全过程监督。以小区为单位邀请 3—5 名居民作为小区监督员，全程参与整治工作。成果评价上，通过发放问卷调查表、召开座谈会，对整治效果进行综合评价，根据居民意见进一步整改完善。

功能优先，注重实效。只有因地制宜、分类施策、分类整治，才能确保整治工作有效推进。结合小区的区域特点和设施现状，按照“优化布局、完善功能、提升形象、便民利民”的整治思路，在充分听取小区居民诉求的基础上，对实施项目量体裁衣，分类实施整治。一改以往低水平反复整治，本次整治坚持功能为先为要，适度提高标准，满足基本需求，老旧小区整治的费用标准在 100—400 元/平方米。

为补齐“基础设施”“适老服务”短板，加装电梯成为老旧小区改造的重要内容。南京不断完善政策，先后出台南京市既有住宅增设电梯实施办法、增设电梯办事指南等实施细则。市、区、街、社区设立各级加装电梯推进小组，反复细致做好群众工作，搭建居民议事平台，对每部加装电梯开展几十次甚至上百次居民议事会，以民主促民生，有效钝化了群众矛盾。同时，进一步创新模式，探索实行“业主主导、政府搭台、专业辅导、市场运作”的加装电梯模式，规定符合加装电梯条件的，允许业主提取住房公积金、住宅专项维修基金加装电梯，加装电梯建设完成后，可以申请财政补贴。截至 2020 年 3 月底，全市累计 2468 部电梯签订书面协议，其中 2158 部通过规划部门初审，1470 部已办理规划审批手续，1248 部已办理施工许可，完工 942 部。南京加装电梯实践形成的系统性经验和规模性效应，在全国竖起了“南京标杆”，成为一张南京名片。

随着老龄化程度的不断加剧，江苏提出大力推进颐养社区的建设，重点做好老旧小区内坡道、电梯、健身器材、照明系统以及路牌标示系统的适老化改造。省住建厅编制的《江苏省既有住区适老化改造指南》中包含七项改造内容。南京天顺苑小区结合老旧小区改造，推进宜居、适老化改造，在小区内加装十余部电梯的同时，降低小区内原休闲广场高度，使休闲广场和小区道路达到同一高度，最大程度实现无障碍通行，广场内还增加栏杆扶手、休憩椅等设施以满足居民休闲、运动需要。



优化投融资机制，吸引多元力量参与。老旧小区改造，不能搞成政府“独唱”，必须创新体制机制，吸引各种力量参与，实现“大合唱”。南京探索多种资金筹集方式，通过政府引导、市场化运作、金融机构参与、鼓励群众出资等多元化筹资方式，建立市场化运作机制、激励机制，以实现资金平衡。同时，通过新建小区经营性用房、社区养老用房等方式，增加老旧小区改造自我造血功能。有的小区在创新投融资机制过程中，拟引入社会资金投资，增建小区配套设施用房，采用居民众筹方式建设立体停车楼。

展现城市更新新内涵

江苏持续推进老旧小区改造，展现出城市更新的新内涵。不同于大尺度的大拆大建，这样与城市发展同行的可持续改造，是着眼于人的生活体验，通过完善服务设施，营造交往空间，涵养社区特色，传承文化符号，群众的幸福感、获得感得到了显著增强。

打造“完整社区”，功能品质变优。整治后的小区通过整体打造老旧小区居住环境，根除了困扰居民多年的小区环境“脏、乱、差”问题，从房屋、大门、道路到绿化，整体环境更加整洁舒适。筑起照明、监控、围墙三道安全防线保障安全；采用太阳能路灯、节能涂料等新产品为居民提供节能环保的生活方式；无障碍出行坡道、适老化活动场所、服务设施等使得小区功能品质得到提升。一系列便民、惠民、利民整治项目，使得停车难、充电难、快递难、休闲难等问题迎刃而解，拥有完善社区公共服务的“完整社区”让群众生活得更方便、更舒心、更美好。在整治过程中，南京以绣花功夫、工匠精神打磨每一个小区，善待宝贵的历史遗产，无论是从建设、设计到运营维护都力求做到精细化，彰显城市生机活力和特色魅力。深入开发小区原有景观小品及绿化，变废为宝，精雕细琢，打造小区整治的精品力作。玄武区红山路 190 号休闲健身广场、建邺区爱达花园文化长廊、秦淮区四方新村保障房项目、鼓楼区宁海路核心片区民国风情街区、栖霞区金尧山庄适老化改造工程、雨花台区普德村立体停车库，成为老旧小区整治推进过程中的一批精品工程。

社区治理参与度提升。老旧小区改造不仅仅是一项建设工程，更是一项社会治理、基层组织动员工作，要发动老百姓共谋、共建、共管、共评、共享。在细致做好这一群众工作过程中，基层党组织建设不断加强，基层社区干部能力得以提升。老旧小区整治工作使得行之有效的长效运营维护机制得以构建，有助于整治后小区达到管理全覆盖的目标。整治前后通过不断对居民深入的教育和引导，进一步增强了居民主人翁意识，使其主动维护小区秩序，缴纳管理费用，对整治成效的保持也起到了积极作用。居民深度参与，与物业合作，以“一家人”的身份共同推动社区治理精细化，对城市治理体系和治理能力现代化有着重要

意义。

直接带动投资，有效拉动内需。加快改造城镇老旧小区，既能够满足群众的期盼，又有利于拓展内需、促进消费，是实现稳增长、调结构、惠民生的一举多得之计。2020 年，南京计划整治老旧小区 86 个，建筑面积达 243 万平方米，房屋计 968 幢，涉及居民有 3.4 万户。目前，这些老旧小区整治项目全部完成可研报告并立项，39 个小区完成规划设计，34 个小区完成工程招标，20 个小区进场施工，综合进度达 39%。推动见效快、能尽早开工的老旧小区改造项目尽快开工，可直接带动投资，拉动经济社会发展。

