

# 城市更新背景下老旧小区治理的可持续模式研究

吴佳敏

广东轻工职业技术大学 广东广州 510300

**摘要：**本文立足于城市更新宏观背景，聚焦老旧小区治理的可持续性挑战，旨在构建一种以党建引领为核心、多元主体协同共治为基础、长效运行为导向的理论模式。文章首先剖析了老旧小区治理在物理空间、社会结构、治理机制及资金保障等方面面临的可持续困境；进而系统阐述了党建引领对于破解治理难题、凝聚治理合力、确保治理方向的根本性作用；在此基础上，提出了构建以党建为引领，政府、市场、社会、居民等多方力量有机嵌合的“一核多元”协同治理结构，并探讨了文化治理赋能与法治保障支撑的重要性；最后，从强化党建引领能力、培育多元共治格局、创新资源整合机制、健全制度规范体系四个维度，提出了实现该可持续模式的具体路径。研究表明，将党的建设深度融入老旧小区治理全过程，是提升治理效能、保障治理成果可持续性的根本保证。

**关键词：**城市更新；老旧小区治理；可持续模式；党建引领；多元共治；社区治理

## 引言

当前，我国城市发展已从外延扩张式转向内涵提升式，城市更新行动在全国范围内广泛深入推进。作为城市建成区的基本单元，数量庞大的老旧小区面临着基础设施老化、公共服务短缺、居住环境恶化、社会资本流失、治理能力薄弱等多重复杂问题，其综合整治与持续改善已成为城市更新无法回避的核心议题<sup>[1]</sup>。传统主要依赖政府短期投入、运动式改造的治理方式，虽能短期内改善硬件环境，但往往难以形成内生动力，易陷入“改造—衰败—再改造”的恶性循环，治理成果难以维系，治理模式缺乏可持续性。因此，探索并构建一种能够适应城市更新内在要求、有效应对老旧小区特有挑战的可持续治理模式，具有重要的理论价值与现实紧迫性。

## 1 老旧小区治理面临的可持续性困境

### 1.1 物理空间可持续性挑战

老旧小区普遍存在建筑本体破损、管线设施陈旧、节能标准低下、公共活动空间匮乏、停车设施不足、无障碍设计缺失等物理空间老化问题。一次性的改造投入可以缓解部分矛盾，但建筑物与设施设备具有自然生命周期，持续的维护、更新与适老化、绿色化改造需要稳定的资金与技术支持。若缺乏长效的维护管理机制与资金筹集渠道，改造后的成果将难以长期维持，物理空间的衰败进程可能再次启动。

### 1.2 治理结构与机制的碎片化

老旧小区治理涉及街道、社区党组织、居委会、业委会（或物管会）、物业服务企业、驻区单位以及众多政府部门，权责关系复杂。实践中，常出现“多头管理”与“管理真空”并存的现象。基层政府（街道、社区）承担了过多兜底责任，但协调权威与资源有限；市场主体（物业公司）因利润微薄或收费困难而缺乏进入或留存的积极性；居民主体意识与参与能力不足，自治组织（如业委会）运作不规范或缺失。这种治理结构的碎片化与机制的不顺畅，导致治理效率低下，难以形成稳定、有效的协同治理秩序。

### 1.3 资金保障的长效性缺失

老旧小区治理，尤其是持续的运维管理，需要稳定、可持续的资金来源<sup>[2]</sup>。目前，改造阶段主要依赖政府财政投入和部分专营单位资金，但后续的物业管理、设施维护、环境提升等长期费用缺乏明确的、多元化的分担机制。物业费收缴率低、公共收益管理不规范、社会资本引入困难等问题普遍存在，使得治理活动因资金链断裂而难以维继，成为可持续模式构建的核心瓶颈。

## 2 加强党建引领，构建可持续治理模式

### 2.1 政治引领确保治理方向

基层党组织通过宣传和执行党的路线方针政策，确保老旧小区治理始终坚持以人民为中心的发展思想，符合城市更新与国家治理现代化的战略方向。它能够有效抵制各

种偏离公共利益的行为，防止治理过程被特殊利益集团所绑架，保证治理成果惠及最广大居民，从而为治理的“可持续”奠定坚实的政治基础和价值导向。

### 2.2 组织引领整合治理资源

党组织具备严密的组织体系，能够纵向连接上级党委政府，横向联动区域内各类企事业单位、社会组织（“区域化党建”）。通过建立小区党支部、楼栋党小组，将组织触角延伸至治理末梢。依托党建联席会议、共建委员会等平台，党组织可以有效整合行政资源、市场资源与社会资源，引导驻区单位履行社会责任，撬动社会资本参与，弥补单一主体资源不足的缺陷，形成资源集聚效应。

### 2.3 能力引领破解治理难题

党组织通过选派优秀党员干部到社区、小区任职或担任党建指导员，将治理能力强、群众工作经验丰富的骨干力量充实到一线<sup>[3]</sup>。在推动成立业委会、选聘物业公司、协商治理方案、调解矛盾纠纷等关键环节，党员发挥先锋模范作用和骨干作用，带头参与、带头奉献，以其公信力与行动力破解集体行动困境，推动治理共识的达成与落实。

## 3 “一核多元”协同治理结构的理论构建

### 3.1 明晰多元主体角色与功能定位

一是党建引领核：街道社区党组织发挥领导核心作用，负责总揽全局、协调各方，定方向、定规则、抓监督、强服务，不包办代替其他主体的具体事务。二是政府负责体：基层政府（街道办）承担政策制定、规划引导、财政支持、监管考核等主导责任，为治理提供制度保障和底线支撑。三是市场运作体：物业服务企业、专业运营公司等市场主体，按照契约提供专业化、市场化的物业服务、设施运营及其他增值服务，是治理效能提升的重要支撑。四是社会协同体：业委会（物管会）、社区社会组织、志愿者团体等社会力量，代表居民利益，参与决策监督，提供互助服务，是连接居民与政府、市场的重要桥梁。五是居民参与体：广大居民是治理的最终受益者和重要参与者，通过有序参与决策、协商、管理、监督，实现自我管理、自我服务，是治理可持续发展的力量源泉。

### 3.2 构建协同互动的运行机制

一是决策共商机制：在党组织领导下，搭建由各方代表组成的议事协商平台（如小区治理联席会议），健全议事规则，确保治理重大事项的民主决策、科学决策。二是

执行联动机制：建立党组织领导下，居委会、业委会、物业企业“三方联动”或更多方联动的执行体系，明确分工，信息互通，行动协同，共同落实治理任务。三是监督评议机制：党组织牵头，组织居民、相关利益方对治理过程与成效进行监督评议，并将结果与物业公司续聘、政府资金支持、干部考核等挂钩，形成有效的激励约束。

### 3.3 嵌入文化治理与法治保障

一是文化治理赋能：将社区文化建设融入治理过程，通过培育家园意识、契约精神、公共责任，营造“人人有责、人人尽责、人人享有”的社区治理文化氛围，为制度运行提供非正式规范的支持。二是法治保障支撑：完善老旧小区治理相关的法律法规和政策体系，明确各类主体的权利义务、产权关系、纠纷解决途径等，将治理实践纳入法治化轨道，确保治理结构的稳定性和运行的程序正义。

## 4 实现可持续治理模式的路径选择

### 4.1 强化党建引领能力，提升组织化水平

持续巩固党组织在老旧小区的全覆盖，优化组织设置选优配强党组织书记。加强党员教育管理，提升党员在基层治理中的履职能力和先锋意识。深化区域化党建，完善资源、需求、项目“三张清单”制度，提升党组织整合资源、服务群众的能力。

### 4.2 培育多元共治格局，激发内生动力

政府要转变角色，从“划桨者”向“掌舵者”转变，通过购买服务、政策激励等方式引导市场和社会力量参与<sup>[4]</sup>。大力培育扶持社区社会组织，规范业委会（物管会）建设与运行，提升其履职能力。通过社区教育、参与式规划等方法，增强居民的主体意识和参与能力，拓宽参与渠道。

### 4.3 创新资源整合机制，保障长效运营

探索建立“政府投入一点、专营单位分担一点、居民出资一点、社会资本引入一点、公共收益补充一点”的多元化、可持续资金筹措机制。推广“物业+”等融合服务模式，拓展公共收益来源。探索建立社区基金、房屋专项维修资金的归集与使用管理办法。鼓励采用EPC、O等模式引入社会资本参与改造和运营。

## 5 结论

在城市更新从“粗放生长”走向“精细运营”的新阶段，老旧小区治理必须超越短期化、碎片化的窠臼，转向追求长期效益与内生发展的可持续模式。这一模式的构建，

核心在于坚持和加强党的全面领导，将党的政治优势、组织优势转化为治理效能。通过构建以党建引领为“核心”、多元主体协同共治为“基础”、长效运行机制为“保障”的“一核多元”治理结构，并辅之以文化赋能与法治支撑，能够系统性地应对老旧小区在物理空间、社会资本、治理机制与资金保障等方面面临的可持续性挑战。

**参考文献：**

- [1] 栗佳琦 . 城市更新视域下老旧小区“准物业”治理模式研究 -- 以天津市河北区三个小区为例 [D]. 吉林 : 吉林大学 ,2024.
- [2] 梁聪慧 . 城市更新背景下城市老旧小区改造路径研究 [C]//2025 人工智能与工程管理学术交流会论文集 .2025:1-2.
- [3] 柴子瞳 . 城市更新背景下老旧小区改造问题及对策研究——以石家庄为例 [D]. 河北 : 河北师范大学 ,2022.
- [4] 肖明明 . 城市区分所有住宅更新的民法问题研究 [D]. 重庆 : 西南政法大学 ,2022.