

“1558”工作思路下老旧小区更新与城市可持续发展的协同治理机制研究——基于南充的韧性城市建设实践

欧洋^{1,2} 郭一洲^{1,2}

1. 南充科技职业学院; 2. 南充科技职业学院建筑工程研究所

DOI:10.12238/ems.v7i9.15195

[摘要] 本文深入探讨了南充市在“1558”工作思路的指导下,如何推进老旧小区更新与城市可持续发展的协同治理机制。通过文献综述、实地调研及案例分析,本文揭示了南充市在老旧小区更新中的创新实践与宝贵经验,特别是在韧性城市建设方面的积极探索。文章旨在为其他城市提供可借鉴的路径,以促进城市更新与可持续发展的有机结合。

[关键词] “1558”工作思路; 老旧小区更新; 城市可持续发展; 协同治理; 韧性城市建设;

引言:

随着城市化进程的加速,老旧小区更新已成为提升城市品质、改善居民生活环境的关键环节。南充市作为四川省的重要城市,积极响应国家号召,以“1558”工作思路为引领,探索出一条具有地方特色的老旧小区更新之路^{[1][3]}。本文将以南充市为例,详细剖析其协同治理机制的实施路径与成效,为城市更新领域的研究与实践提供新的视角。

一、“1558”工作思路与老旧小区更新背景

1.1 “1558”工作思路概述

“1558”工作思路是南充市推进现代化建设的重要战略框架,由市委七届十次全会于2024年6月正式确立,是切实扛牢省委赋予南充重要发展使命的主动作为。“1558”工作思路作为综合性发展战略,旨在推动经济社会全面发展,包括:一个核心目标、五个建设发展定位、五个战略发展路径、八大行动具体抓手,是南充市未来发展的行动指南和纲领性文件,为南充市的发展提供了明确的框架与方向。因此,在老旧小区更新领域,“1558”工作思路提供了为其有力的政策支持与指导^{[3][4]}。

1.2 老旧小区更新的意义与挑战

老旧小区更新不仅关乎居民生活环境的改善,更是提升城市形象、推动可持续发展的重要途径。然而,资金短缺、居民参与度低、改造难度大等问题一直是制约老旧小区更新的瓶颈^{[1][15]}。南充市在“1558”工作思路的指引下,积极探索解决之道,力求实现老旧小区更新的突破。

1.3 “1558”工作思路的指导作用

“1558”工作思路为南充市老旧小区更新提供了清晰的

指导方向。通过明确的发展目标与具体的工作路径,南充市能够有针对性地制定更新计划,确保各项工作的有序开展。同时,该思路强调协同治理的重要性,为南充市在老旧小区更新中探索协同治理机制奠定了坚实基础。

二、协同治理机制的理论基础与实践探索

2.1 协同治理机制的理论支撑

协同治理是指政府与企业、社会组织以及公民等利益相关者,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。因此,协同治理的前提就是治理主体的多元化,即多元主体共同参与公共事务治理的过程,其理论基础包括协同理论、治理理论及可持续发展理论等^{[11][12][14]},这些理论为南充市在老旧小区更新中实施协同治理提供了有力的理论支撑。

2.2 国内外协同治理的实践借鉴

国内外众多城市在城市更新领域进行了广泛的协同治理实践。南充市在借鉴国内外成功经验的基础上,结合本地实际情况,探索出具有地方特色的协同治理路径。

国内外众多城市在城市更新领域进行了广泛的协同治理实践,积累了丰富而宝贵的经验。在国外,新加坡通过政府、企业和社区三方紧密合作,有效推进了老旧住区的更新改造^[13];英国伦敦国王十字车站项目通过“政府+市场+社区”三方联动,将工业遗存转化为文化经济综合体,实现历史保护与商业开发的有机统一;美国纽约高线公园则通过创新“非营利组织主导+企业赞助+公众参与”机制,推动废弃铁路的绿色再生。在国内,上海通过政策引导、市场运作和社会参与相结合的模式,实现了城市更新的高效推进^{[9][16]};成都玉

林东路采用“O+EPC”模式实现运营与建设的全周期协同^[2]；无锡蓝系列园区通过社会资本自筹构建可持续更新路径。

南充市在深入研究和借鉴这些国内外成功经验的基础上，结合“1558”工作思路的总体框架，融合国际视野与本土智慧，紧密结合本地实际情况，推行“社区大党委+三方联动”议事模式，因地制宜地探索出了一条具有地方特色的协同治理路径，为老旧小区更新注入了新的活力与动力，同时也为西部三四线城市实施城市更新提供了具有示范价值的治理方案。

三、南充市老旧小区更新的协同治理机制分析

3.1 政府主导与多方参与模式

在南充市老旧小区更新中，政府发挥了主导作用，通过政策制定、规划引领及资金投入等方式，推动更新工作的有序进行。同时，南充市积极引导市场、社会等多元主体参与，形成了政府主导、多方参与的协同治理格局。

3.1.1 政策引导与支持

南充市政府出台了一系列政策文件，如《南充市全面推进城镇老旧小区改造工作实施方案》，为老旧小区更新提供了明确的政策导向与支持^{[4][6]}。这些政策文件明确了更新目标、任务及政策措施，为更新工作的顺利开展提供了有力保障。

3.1.2 市场运作机制创新

南充市积极探索市场运作机制创新，通过引入社会资本、推动 PPP 项目等方式，为老旧小区更新提供资金支持。政府与企业之间的合作不仅缓解了资金压力，还提高了更新工作的效率与质量。

3.1.3 社会力量参与与社区自治

南充市积极引导社会力量参与老旧小区更新，通过社区自治、志愿服务等方式，增强居民的参与度与满意度。政府与社区、社会组织等力量的合作，共同推动了老旧小区更新的社会共治^{[7][11]}。

3.2 跨部门协同与信息共享机制

在南充市老旧小区更新中，各部门之间加强了协同合作与信息共享，形成了跨部门协同治理的良好局面。住建、规划、城管等部门密切配合，共同推动更新工作的顺利进行。同时，各部门加强信息共享与交流沟通，提高了工作效率与协同效果。

3.3 居民参与与利益协调机制

南充市在老旧小区更新中注重居民参与与利益协调，通

过广泛征求居民意见、建立居民议事会等方式，增强居民的参与度与满意度。政府与居民之间的沟通协商机制，有效解决了更新过程中的利益诉求与矛盾纠纷^{[6][15]}。

四、南充市韧性城市建设实践分析

4.1 韧性城市的概念与特征

韧性城市是指城市在面对自然灾害、经济波动、社会变迁等各种挑战和危机时，能够迅速适应、恢复并持续发展的能力，是城市可持续发展的重要组成部分。其特征包括多样性、冗余性、灵活性、学习性及自组织性等，使城市在面对各种挑战时能够保持稳健和持续发展。

4.2 南充市韧性城市建设的实践探索

南充市在韧性城市建设方面进行了积极的实践探索，通过构建韧性城市，旨在提高城市的可持续发展水平与居民的生活质量。比如：在城市规划方面，南充市注重提升城市的多样性与冗余性，通过优化城市空间布局、完善基础设施等方式，增强城市的适应能力与恢复能力^{[8][16]}；在应急管理方面，南充市加强了应急预案的制定与演练工作，提高了城市的应急响应能力与危机处理能力。

4.3 老旧小区更新与韧性城市建设的关联性

老旧小区更新与韧性城市建设存在多维度的深度关联，二者通过基础设施强化、社会治理创新及风险防控协同，共同构成城市可持续发展的核心支撑体系。具体而言关联性体现如下：一是物理抗灾能力的载体升级加强基础设施韧性^{[1][8]}；二是强化基层治理与社区自组织的培育提升社会韧性；三是通过可持续运维与产业联动提升经济韧性；四是通过跨部门协同与政策衔接打造治理韧性。因此，老旧小区更新是韧性城市建设的“微单元实践”，通过空间重构、治理创新与技术应用，将宏观韧性目标转化为可操作的社区级行动，最终实现城市“抗逆-恢复-进化”的良性循环。



五、协同治理机制在推动城市可持续发展中的作用

5.1 促进资源优化配置

协同治理机制作为现代城市更新的核心驱动力，其本质在于通过政府、市场与社会三方主体的有机联动，打破传统

行政壁垒,构建资源高效流动的配置网络。南充市在老旧小区更新实践中,通过协同治理机制推动了资金、技术、人才等资源的合理配置与使用,提高了更新工作的效率与质量,其成功经验表明:当政府角色从“主导者”转向“协调者”,市场机制从“逐利性”转向“可持续性”,社会力量从“被动接受”转向“主动参与”时,城市更新才能真正实现资源配置的帕累托最优^[14]。

5.2 增强城市治理效能

协同治理机制作为现代城市治理体系创新的关键路径,其核心价值在于通过制度性安排重构政府、市场与社会的关系网络,从而系统性提升治理效能。以南充市实践为例,通过加强政府、市场、社会等多元主体之间的协同合作与信息共享,这种治理模式不仅实现了行政效率与民主参与的平衡,更培育出“风险共担-利益共享”的社区共同体意识,当政府从“划桨者”转变为“掌舵者”,市场主体从“被动执行”升级为“主动共建”,社区居民从“旁观者”转化为“治理合伙人”时,城市治理才能真正突破“碎片化”困境,构建起兼具响应速度与包容深度的现代化治理体系^{[11][12]}。

5.3 推动城市可持续发展

协同治理机制作为城市可持续发展的关键引擎,其价值在于通过制度创新实现多元主体的有机联动,从而破解传统城市更新中的不可持续难题。以南充市老旧小区更新为例,协同治理机制不仅实现了物质空间更新与可持续发展目标的深度融合,还促进了城市经济、社会、环境等方面的协调发展,更形成了“经济活力-社会和谐-生态友好”的良性循环系统,提高了城市的整体可持续发展水平。只有当政府、市场与社会形成“目标协同-资源互补-责任共担”的治理共同体时,城市发展才能突破短期利益的局限,真正迈向具有韧性的可持续未来。

六、在南充市工作实践的基础上,为了进一步推动老旧小区更新与城市可持续发展的协同治理工作,本文提出以下政策建议:

6.1 加强政策引导与支持体系:政府应继续出台相关政策文件,为老旧小区更新提供明确的政策导向与支持。同时,加大对老旧小区更新的资金投入力度,为更新工作提供有力保障。

6.1.1 构建多层次政策框架:建议省级住建部门牵头制定《城镇老旧小区更新三年行动计划》^{[2][10]},配套出台财政

补贴、容积率奖励、税费减免等12项实施细则。市级层面需建立“年度项目库+负面清单”管理制度,优先支持加装电梯、适老化改造等民生项目。

6.1.2 创新资金保障机制:在保持财政专项资金年均增长15%的基础上,设立城市更新引导基金,通过母子基金架构吸引保险资金、REITs等长期资本。2026年前完成全市老旧小区专项债发行试点,建立“财政资金+金融工具+社会捐赠”的多元化筹资体系。

6.1.3 强化标准体系建设:编制《绿色化改造技术导则》,明确节能改造、海绵设施等7大类42项技术标准,建立从方案设计到工程验收的全流程质量管控体系。

6.2 完善市场运作机制:政府应积极探索市场运作机制创新,通过引入社会资本、推动PPP项目等方式为老旧小区更新提供资金支持。加强与企业的合作与交流,共同推动更新工作的市场化运作。

6.2.1 深化PPP模式创新:推广“改建+运营”一体化招标模式^{[4][8]},将物业管理、停车收费等经营性权益打包授予社会资本方。建立社会资本准入白名单制度,对参与企业给予信贷贴息支持。

6.2.2 培育更新服务产业:支持成立专业城市更新公司,发展建筑检测、改造设计等配套服务业。试点“改造权置换”模式,允许企业通过增量空间开发补偿改造成本。

6.2.3 健全风险分担机制:建立政府-企业共担的工程造价超支保险,设立争议调解仲裁快速通道,将PPP合同纠纷解决周期控制在90日内。

6.3 构建居民深度参与机制:政府应广泛征求居民意见并建立居民议事会等机制,增强居民的参与度与满意度。加强与居民的沟通协商工作,妥善解决更新过程中的利益诉求与矛盾纠纷。

6.3.1 完善协商决策平台:每个社区配备1名专职社区规划师,建立“线上问卷+线下听证”的双轨意见征集系统^{[6][7]}。重大改造事项实行“三上三下”民主决策流程。

6.3.2 创新利益平衡工具:开发加装电梯费用分摊计算模型,建立底层住户补偿基金。对改造增值部分探索“增值收益共享”机制,按比例反哺小区公共资金。

6.3.3 培育社区自组织能力:设立社区更新学院,每年培训500名居民代表。建立改造项目志愿者积分制度,可兑换物业费减免等权益。

6.4 加强跨部门协同与信息共享:各部门之间应加强协同合作与信息共享工作,形成跨部门协同治理的良好局面。加强沟通交流与协作配合工作,提高工作效率与协同效果。

6.4.1 建立联席会议制度:由市领导牵头,住建、规划、财政等15个部门组成城市更新办公室,实行“周调度、月通报”工作制。

6.4.2 打造数字协同平台:整合各部门137项审批事项,开发“更新通”APP实现材料一次提交、并联审批。建立BIM+GIS三维底图,动态监控施工进度。

6.4.3 完善考核评价体系:将更新工作纳入部门绩效考核,设置协同效率、群众满意度等7个维度22项指标。

6.5 推动韧性城市建设:政府应继续加强韧性城市建设实践探索工作,通过优化城市空间布局、完善基础设施等方式提高城市的适应能力与恢复能力。注重老旧小区更新与韧性城市建设的有机结合与相互促进工作,为构建韧性城市提供有力支持。

6.5.1 实施韧性专项改造:优先改造给排水、电力等生命线工程,配建应急避难场所和救灾物资储备点。到2027年实现老旧小区消防设施100%达标。

6.5.2 构建气候适应体系:推广透水铺装、雨水花园等海绵设施,改造小区微气候。建立极端天气预警联动机制,完善应急疏散预案。

6.5.3 培育社区韧性文化:每季度开展防灾演练,组建200支社区应急志愿者队伍。将韧性知识纳入社区学校课程体系。

七、结论

本文通过对南充市“1558”工作思路下老旧小区更新与城市可持续发展的协同治理机制进行研究,发现南充市在老旧小区更新中积极探索协同治理机制,形成了政府主导、多方参与的协同治理格局^{[3][4][6]}。同时,南充市还注重韧性城市建设实践探索,通过优化城市空间布局、完善基础设施等方式提高城市的适应能力与恢复能力。协同治理机制在推动城市可持续发展方面发挥着重要作用。

【参考文献】

[1]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[Z].2020.

[2]四川省住房和城乡建设厅.四川省城市更新工作指引[Z].2021.

[3]中共南充市委七届十次全会.确立“1558”工作思路[Z].2021.

[4]南充市人民政府.南充市全面推进城镇老旧小区改造工作实施方案(2021—2025年)[Z].2021.

[5]南充市人民政府办公室.关于推广“政企民协同”模式加快老旧小区改造的通知[Z].2022.

[6]南充市住房和城乡建设局.南充市老旧小区“点单式改造”模式探索与实践[Z].2022.

[7]南充市民政局.南充市老旧小区社区治理创新案例集[Z].2022.

[8]四川日报.以城市更新为着力点,打造更宜居、更有韧性、更“聪明”的城市——提升城市能级 南充“内外兼修”[N].2022-03-15.

[9]汪美君,戚欣.城镇老旧小区改造中历史文化保护问题浅析——以北京市西便门“国务院宿舍”为例[J].小城镇建设,2021,39(04):5-12.

[10]南充市人民政府办公室.关于印发《南充市推动高质量发展若干政策措施》的通知[Z].2021.

[11]王洛忠,李帆.我国城市社区协同治理研究述评与展望[J].城市问题,2016(06):74-82.

[12]孙萍,闫亭豫.我国协同治理理论研究述评[J].理论月刊,2013(03):107-112.

[13]张紧跟.从结构论争到行动分析:国外中国政治研究方法论的新动向[J].政治学研究,2008(02):97-108.

[14]陈振明.公共管理学——一种不同于传统行政学的研究途径(第二版)[M].中国人民大学出版社,2003.

[15]范馨.日常生活视角下的老旧小区改造效果评价研究——以成都市金牛区为例[D].西南交通大学,2021.

[16]郭铁辉,郭玲敏,李作扬.绿色技术与智能化在老旧小区改造中的研究与应用[J].绿色建筑,2022,14(02):56-59.

作者简介:欧洋,1986年生,副教授,高级工程师,研究方向为建筑技术与成本控制;

通信作者:郭一洲,1998年生,助教,研究方向为建筑环境与设备。

基金项目:南充市社会科学研究“十四五”规划2025年度一般项目“基于‘1558’工作思路的南充老旧小区更新与城市可持续发展研究”(编号:NC25B116);