

# 乌鲁木齐市老旧小区改造分析研究

王鑫

乌鲁木齐市房屋征收与补偿实施保障中心 新疆 乌鲁木齐 830000

**摘要：**老旧小区改造作为我国新时代一项重大的民生工程及治理工程，其改造思路与改造方法与以往的改造模式有了很大不同，已然从一个单纯的建设问题转向为一个系统的治理问题。老旧小区改造的最终受益者和利益相关者是小区居民，其改造的核心是要凝聚小区居民的共识，只有小区居民有了共识，老旧小区改造才能产生集体行动。因此，新时代推进老旧小区改造必须发动人民群众参与的主动性和积极性，提升改造的民主化水平，才能实现美好生活共同缔造的局面。全过程人民民主作为新时代中国特色社会主义民主的最新形态和实践方式，突出强调了民主权力下沉基层的重要性，对于激发人民群众积极参与改造具有重要的意义。全过程人民民主理论与当前老旧小区改造理念的耦合为研究老旧小区改造对策打开了新的视角。基于此，本文运用参与式观察法、案例研究法及调查研究分析法，以乌鲁木齐市老旧小区改造作为研究对象，将基础设施薄弱、小区改造情况复杂，却又成功实施改造的小区作为案例。在全过程系统分析框架下对小区改造实践过程进行分析，总结小区改造成功经验与不足之处，进而剖析乌鲁木齐市老旧小区改造面临的困难和新问题，经过深入分析研究提出对策建议。为乌鲁木齐市老旧小区改造提供可推广、可复制的成熟经验。

**关键词：**老旧小区改造提升；人民民主参与；长效治理

加快老旧小区改造，首先提高城市管理服务水平，改变我国现阶段城市管理模式，让人民群众在现代城市生活得更便捷、更舒心、更美好。在2015年中央城市工作会议首次提出加快老旧小区改造工作。城市在不断发展进步，城市文明程度的不断提高，城市的发展面临着更新等相关问题。特别是乌鲁木齐西北省市，老城区内住房面积较小、小区内管线失养、失管失修、公共服务设施缺失等比较普遍，老旧小区改造面临的问题显得更加复杂<sup>[1]</sup>。

## 1 政策导向：老旧小区改造已上升为国家重要战略

随着城镇化的快速发展，目前我国城市发展已逐步从增量规划转向了存量更新时，而以保留利用提升为主的老老旧小区改造逐渐受到中央及社会各界的广泛关注。特别是近几年国家政府工作报告、国家“十四五”城市发展规划、城市更新等多个中央重要政策中都提到了“老旧小区改造”，标志着老旧小区改造已上升为国家重要战略。在当前和今后相当长的一段时期内，老旧小区改造将会成为推动我国城市高质量发展的重要抓手，必将受到国家高度重视和社会群众的广泛关注，全国各大城市也将大规模开展老旧小区改造工作。<sup>[2]</sup>2019年，按照国家关于老旧小区改造工作安排部署，乌鲁木齐市将老旧小区改造以改善居民居住条件、完善小区配套设施为抓手，将这项工作作为重要的民生工程来打造。乌鲁木齐市将老旧小区改主要分为“基础类、完善类、提

升类”三类，结合实际分类实施。经过摸底调查乌鲁木齐市“十四五”期间需改造老旧小区1844个，涉及户数33.08万户。截止2023年已实施改造1164个小区涉及18.8万户<sup>[3]</sup>。

### 1.1 乌鲁木齐市老旧小区现状分析

随着城市经济的发展，乌鲁木齐市老城区内小区大多数建设于上世纪80至90年代的老老旧小区，小区的居住环境传承了几代人的记忆，但小区房屋的老旧、配套设施缺乏等问题，与城市的更新发展出现不协调。积极改造提升老旧小区环境成为未来几年城市更新与发展的必然趋势。

### 1.2 居住设施方面

小区内居住设施主要是指与基本居住生活相关的各种管线及公共服务设施，例如：水、电、气、热、停车设施、垃圾分类等，这些设施保障了小区居民的基本居住需求。乌鲁木齐市的老老旧小区由于房屋建设年代时间较早，建筑物外立面破损，小区违章设施情况严重，安防设施陈旧，普遍存在建筑老化的问题。小区内飞线纵横，严重影响了建筑整体的美观。小区消防疏散通道不足，消防设施缺失，存在安全隐患。

### 1.3 老旧小区人员组成复杂

乌鲁木齐市老旧小区居住人群多以老年人、低收入人群为主，截至2019年底，全市60岁以上户籍老人39.89万人，占全市18.11%，人口老龄化水平高于自治区平均

水平,已经接近全国水平,预计到2025年,全市60周岁以上老人将达到45万,乌鲁木齐市也逐步步入中度老龄化社会。目前,老年人在老旧小区居民比例中占比较大,与之相对应的老旧小区中缺乏适老设施,无障碍设施。于此同时,老旧小区住宅均为多层为主,没电梯设施,给老年人上下楼带来极大不便。随着老龄化时代到来,老年群体越来越多,因此要多关注老年人的居住环境及小区公共服务配套设施问题。

## 2 问题导向:居民群众参与老旧小区改造问题突出

2017年12月,住建部召开全国城市建设工作座谈会上,强调老旧小区改造“要充分运用‘美好生活、共同缔造’理念,要充分调动居民群众参与的积极性,在怎么改等问题上要坚持充分尊重居民的改造意愿,改造效果由居民来评价,改造后的长效管理机制也由居民来协商确定。由此看来,新一轮的老旧小区改造更加强调了居民参与的重要性,政府在改造中“说了算”的局面已经被打破,以居民为主的多元主体参与成为新的改造方向。然而,从近几年实践看,由于多元主体利益诉求差异大、改造政策宣传不到位,参与渠道不畅通、参与积极性不高等原因,导致居民参与老旧小区改造的效果并不理想;内地不少城市为了完成既定改造目标任务,普遍仍然存在政府干群众看的问题。包括乌鲁木齐在内的诸多城市,老旧小区改造仍未走出政府“大包大揽”的局面,没有充分发挥居民群众的主导作用,面对老旧小区改造层层目标任务的压力下,如何调动居民参与老旧小区改造的主动性和积极性,是各级政府亟待解决的问题。

## 3 乌鲁木齐市老旧小区改造的模式

### 3.1 老旧小区改造模式

一般说来,每个城市的老旧小区情况各有差异,从房屋建设的年代、小区在城市发展的定位,到房屋的建筑及小区周边的环境,都有很大差异。每个城市老旧小区的改造方式也不一样。要根据不同城市、不同区域、不同小区,采取一小区一方案的改造模式。乌鲁木齐市在老旧小区改造中就明确提出对老城区内的传统风貌、历史建筑要进行有效保护。以乌鲁木齐市对天山区团结路瓷厂巷老旧小区的改造为例。天山区为传承多民族融合的良好氛围,改造过程中在保留原建筑风格的基础上,对小区内31栋楼,涉及房屋建筑面积11万平方米。进行了楼房外墙保温、楼道粉刷、院落基础设施整治、违章建筑拆除、新建民族团结广场。

### 3.2 修缮改造模式

对于建造于八九十年代的建筑物,这些建筑物外观造型并不过时,小区院落内基础设施基本完备,还可以

继续居住。但是这类小区的主要存在是小区院落内环境较差,公共设施成旧,小区停车难、屋面漏水、建筑物外墙破损。像这类小区可以在已有基础上进行改造提升。具体内容包括:针对建筑外墙进行建筑节能改造、屋面防水施工、楼道粉刷、楼道消防设施更换等,针对小区内地下管线进行的改造、对小区内的给排水、热力、燃气更换等;针对公共服务设施进行提升内容包括小区内的安防监控系统安装、围墙、大门维修、休闲桌椅安放、垃圾分类设施赠设等;乌鲁木齐市在老旧小区改造过程中采用此类方式较多。

### 3.3 拆迁重建模式

乌鲁木齐市老城区房屋建设时间较早,建筑物质量较差,还有部分区域内夹杂着一些棚户区,房屋存在一定安全问题,基础设施严重缺失,道路拥堵,人口密度大。对于这样的区域只能进行拆除改造,从根本上解决居民的住房和居住环境问题。乌鲁木齐市对棚户区改造采取此类模式的也较多。乌鲁木齐市的棚户区改造从2005年开始启动,2005-2009年为初步实施阶段、2010-2016年进入积极推进阶段,2010年至2016年底,完成征收5.56万户,共开工建设房屋7.5万套,总建筑面积857.86万平方米;配建水、电、气、暖、电信等各类管线及道路164.55公里,建设社区办公用房、地下车库等各类公共服务设施173.89万平方米。2017-2018年进入快速发展阶段。2017年起,乌鲁木齐市紧紧围绕社会稳定和长治久安总目标,全力推进老城区(棚户区)改造,2017-2020年实施改造46万余户(征收32万余户,房屋综合改造14万余户<sup>[4]</sup>)。乌鲁木齐市政府用十年左右的时间,先后投资近千亿,拆迁连片棚户区片区,新建棚户区改造安置房,使全市部分群众的居住条件得到了很大的改善,生活环境发生了巨大变化。

### 4 乌鲁木齐市老旧小区改造工作的进展情况

乌鲁木齐市委、市政府始终把保障和改善民生作为工作的出发点,把关注的重点放在老旧小区改造方面,近年来对老旧小区的进行改造提升综,彻底改善了老旧小区内居民的居住环境,城市面貌也得到极大改善。从2019年至今乌鲁木齐市共实施老旧小区改造1164个小区、涉及18.8万户居民。一是完善基础设施建设。将供水、排水、燃气、热力等配套基础设施作为优先改造重点,补齐基础设施短板,健全使用功能。近年来累计提升各类市政管线754公里,外墙保温13.5万平方米,安装铁艺围栏等13400平方米,更换安装塑钢窗800余个;二是实行片区联动整合,优化空间布局。以管委会(街道)、社区为单位,选取分散凌乱的独栋院落进行成片

连片改造提升,打通围墙隔断,实现资源整合。整合规范停车位1.1万个,新增体育健身设施927个,拆除违法建设800多处20460平方米;新增绿化面积3.2万平方米,建设社区服务中心3664平方米;三是积极推行加装电梯,对改善居住条件、提高老年居民生活质量等方面起到积极作用,累计为老旧小区加装电梯621部;四是推进垃圾分类。同步对小区垃圾投放点、垃圾桶归集点进行增设和提升,提升垃圾分类收集点408处,打造整洁的生活环境<sup>[5]</sup>。

### 5 乌鲁木齐市老旧小区改造的基本对策

老旧小区改造工作是一项系统性、复杂的工程,是政府改善民生的重要抓手,同时也是城市建设发展的重要内容,因此需要面临困难和需要解决的问题较为繁琐。在老旧小区改造具体工作中应遵循以下原则:

5.1 完善工作体制。老旧小区改造应坚持“政府主导、居民参与、社会资本参与、管线专营单位参与”的多元化改造局面。改造工程需要涉及到规划、建设、发改、财政等政府多个部门,这些部门必须在政府统一领导下开展各项工作,首先要明确任务分工和各自职责,条块协作,密切配合,确保计划的有效实施。例如制定老旧小区改造专项规划、确定改造范围、改造内容、确定小区改造建设方案、筹措资金方案、项目建设方案。为了做好老旧小区改造工作,还需积极出台这对老旧小区改造的相关配套政策,为老旧小区改造工作开拓新的思路。同时要引导居民要积极参与老旧小区改造内容的选择、改造方案的制定,积极参与改造全过程的监督和改造后的满意度评价工作。

5.2 完善相关配套政策。乌鲁木齐市成立老旧小区改造工作领导小组专班,由政府主要领导亲自抓,各部门齐抓共管共同推进老旧小区改造工作。乌鲁木齐市先后出台《乌鲁木齐市老旧小区改造指导意见》、《既有住宅电梯加装指导意见》、《乌鲁木齐市老旧小区改造实施方案》等政策。

5.3 完善长效管理机制。通过政府推动和政策引导,采取引进专业化物业服务企业管理为主,业主和社区管理为辅。乌鲁木齐市红色物业模式建立以来,积极搭建物业、社区、居民之间的桥梁,充分发挥了物业服务功能,推动了社区服务与物业服务双促双强、双向提升。这不仅仅提升了小区环境,更促进了居民群众与社区的融洽关系,构建了以“红色物业”小支点撬动社区治理共建共管的“大格局”。”落实1294个老旧小区的物业管理服务。保障改造成果“一次改造、长期保持”。

### 结束语

综上所述,老旧小区的改造是一项长期的、综合性的民生工程,需要政府投入大量的精力和资金开展工作。其中对居民参与观念的转变,对各部门工作的配合,对改造工程的管理和舆论监督,同时需要发挥政府的主导作用,又需要采取多措并举的方式开展工作,寻找到适合老旧小区改造的路径,进而才能提高老旧小区居民的幸福感和获得感,从而才能真正体现“美好生活、共同缔造”的理念。<sup>[4]</sup>。

### 参考文献

- [1]王蒙徽.在老旧小区改造试点工作座谈会上强调充分运用“共同缔造”理念推进老旧小区改造[EB/OL].
- [2]中国政府网.住房和城乡建设部办公厅国家发展改革委办公厅财政部办公厅关于进一步明确城镇老旧小区改造工作要求的通知建办城〔2021〕50号
- [3]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(07):26-32.
- [4]代欣,王建军,董博.社区更新视角下广州市老旧小区改造模式思考[J].上海城市管理,2019,28(01):26-31.
- [5]中国政府网.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)[EB/OL].(2020-07-20)