

浅谈老旧小区改造施工中出现的阻碍及建议

杨索

湖北长阳城市建设投资控股集团有限公司, 湖北 宜昌 443500

摘 要： 优化居住环境、提高群众幸福感是老旧小区改造的出发点，随着建成已久的小区设施、设备和现代化城市脱节，老旧小区改已经成为城镇发展的新方向，同时老旧小区改造对满足人民群众和美好生活需要、推动惠民生扩内需、推进城市更新和开发建设方式转型、促进经济高质量发展有十分重要的意义。现针对宜昌市 C 县老旧小区改造目前面临的改造难题及改造建议进行了梳理，希望能够通过这些措施为老旧小区改造提供新思路，促进城镇和谐发展。

关 键 词： 老旧小区；空间不足；老龄化问题；违建拆除；合并管理

Talk About the Obstacles and Suggestions in the Reconstruction of Old Residential Areas

Yang Suo

Hubei Changyang Urban Construction Investment Holding Group Co., LTD. Yichang, Hubei 443500

Abstract： Optimizing the living environment and improving the happiness of the masses is the starting point of the renovation of the old residential area. As the facilities and equipment of the long-built residential area are out of line with the modern city, the renovation of the old residential area has become a new direction of urban development. At the same time, the transformation of old residential areas is of great significance to meet the needs of the people and a better life, promote the well-being of the people and expand domestic demand, promote the transformation of urban renewal and development and construction methods, and promote high-quality economic development. At present, the problems and suggestions for the renovation of old residential areas in C County of Yichang City are sorted out, hoping to provide new ideas for the renovation of old residential areas and promote the harmonious development of cities and towns through these measures.

Keywords： old residential area; space shortage; aging problem; illegal construction and demolition; combined management

引言

宜昌市 C 县在 90 年代曾是国家级贫困县，随着县域的经济发展，目前已呈现出稳步上升的趋势，县内老旧小区改造工作也在 2020 年正式开启，在国家、地方政府、产权单位和小区住户的共同支持下，老旧小区改造工作也逐年分批进行，但随着改造的不断深入，暴露出来的问题也日益增多，怎么从中协调各方的矛盾才是老旧小区改造的核心问题。

一、建设背景

近年来随着社会发展和经济水平的提升，城镇居住条件也越来越好。但是，随着时间迁移和城市发展，我国大部分城市仍存在较多建设年代久远的老旧小区，该部分老旧小区在影响城市整体面貌的同时还存在安全隐患，降低居民的生活品质，不符合当前和谐共享的发展理念，城镇老旧小区改造成为很多人的期盼。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。

二、改造需求

根据现场踏勘调查，长期以来老旧小区作为城市建设的停滞区，小区内配套设施不齐、违章搭建严重、基础设施老化、公共空间衰败、停车位不足等问题日益凸显，直接影响了群众生活质量和和谐社会的建设，也成为现代化城市及社区治理的一大“心病”，严重影响片区的整体形象和城市发展步伐。根据现场调研发现，老旧小区普遍存在以下几个特别突出的问题：

(1) 老旧小区存在失养失修失管，市政配套基础设施破旧，给排水、电网等设施老化现象严重，群众反映非常强烈。

(2) 由于老旧小区建造时间较早, 小区很多公共服务设施存在缺失和不完善的问题, 例如小区及周边绿化、照明、机动车和非机动车的存放等。

(3) C县县城的老旧小区量大面广, 老旧小区公共服务设施不完善, 包括社区的养老、助餐等设施。这些公共服务设施直接关系到生活在小区里居民的获得感、幸福感、安全感。

(4) 2020年年初爆发的新型冠状病毒疫情, 在防疫过程中逐渐暴露了老旧小区管理条件弱、管理成本高、管理效果差的短板, 因此, 老旧小区改造又增添了新的意义和内涵。

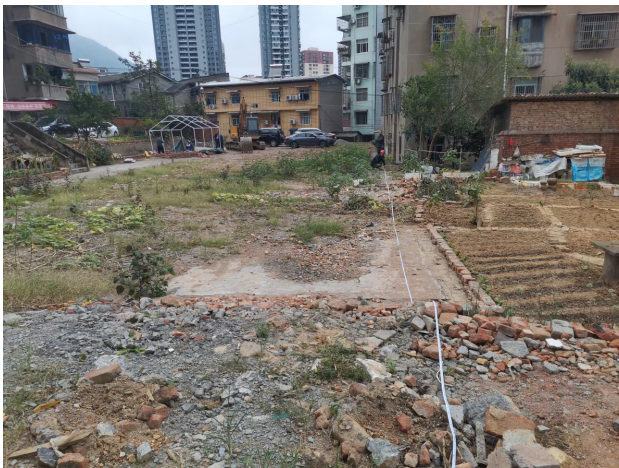
三、宜昌市C县老旧小区改造计划

老旧小区改造自2020年开始, 至今已完成7720余户, 有成功的案例, 也有失败的教训, 但群众的满意是改造工作坚持下去的动力。C县在2022年计划改造老旧小区17个, 涉及老旧建筑107栋。

四、老旧小区改造在实际施工中遇到的阻碍

(一) 建筑结构老化严重, 建成年份久远

早在2016年, 随着宜昌市房地产行业的兴起, 宜昌市的房地产市场经历了快速的发展。然而, 在这一过程中, C县虽然吸引了不少开发商投资建设, 但这些新的开发活动并未能有效地改变该地区的房地产格局。由于C县是典型的山区城市, 加之地形限制, 县城的发展空间受到了严重限制, 导致了建设条件的局限性^[3]。这不仅限制了新商品房的开发和销售, 也加剧了城市老旧小区的改造压力。城镇老旧小区普遍存在的问题包括基础设施老化、基础设施维护不到位、安全隐患等^[1]。这些问题的存在不仅影响了居民的正常生活, 也成为了城市可持续发展的瓶颈。特别是在C县, 由于这些老旧小区大多建于80年代, 时间久远, 相关的建设手续和规划设计已经缺失, 给改造工作带来了极大的困难。针对这一现状, C县的老旧小区改造已经刻不容缓。改造工作需要克服诸多挑战, 包括资金筹措困难、项目报批不规范、部门间沟通协调难等问题。



> 图1 改造前, 小区内部杂乱无章, 无人管理。(来源: 施工现场)

(二) 小区内部“脏、乱、差”的局面已经常态化

从2022年度已经完成改造的小区来看, 大部分小区未组建业主委员会或进驻物业公司, 这导致了小区内部的管理真空。缺乏有效管理的后果是外部车辆随意进出并停放, 院内垃圾遍地都是。即便有社区力量的介入, 由于其自身能力有限, 这些问题也难以得到根本性解决。因此, 居民需要统一思想, 积极参与到改造过程中。只有当每一位居民都不是旁观的态度, 而是主动参与和监督, 改造工作才能顺利推进。(图1、图2)



> 图2 改造后, 整齐有序, 专人管理。(来源: 施工现场)

(三) 改造完成后, 依然无人管理

在对老旧小区进行改造的过程中, 确实存在一些特殊的挑战, 尤其是在那些没有物业公司或业主委员会的小区, 更容易遇到沟通不畅和管理维护的问题。为了避免在改造过程中产生纠纷并确保改造效果的持久性, 事先的有效沟通至关重要。在改造前, 必须与小区居民进行充分的沟通^[4], 以了解他们的具体需求和期望。这不仅有助于设计和施工方更好地理解项目的要求, 还可以预防和解决可能出现的问题。例如, 对于化粪池、道闸、花草灌木以及监控设备的维护和保养, 都需要居民的参与和监督, 以保证改造后的设施设备得到妥善管理, 并能够有效运行。然而, 一旦管理责任不明确, 缺少物业公司或业主委员会的监督, 小区很快可能会恢复到以前的“脏、乱、差”的状态。

(四) 居民产生意见分歧, 少数不支持改造

在进行老旧小区改造的前期入户调查过程中, 我们发现部分居民对小区改造持有不同意见^[2]。他们认为现有的生活环境已经适应, 无需进行改造。具体而言, 一些年长的居民习惯在小区内进行园艺活动, 担心改造后将会受到限制; 同时, 虽然目前小区内的环境和基础设施存在诸多问题, 如路面破损, 但居民习惯于车辆随意停放, 担心改造后将引入物业管理, 增加了居民的经济负担。这些反对意见的核心问题是居民担心改造可能会损害他们的个人利益, 或者改造后的结果无法满足他们的预期。

(五) 违建随处可见, 拆除困难

在老旧小区改造的施工过程中, 我们不仅面临着建筑本身的难题, 还需要应对一系列的挑战和阻碍^[5]。从前期的踏勘结果来看, 大部分小区都存在不同程度的违章建筑问题, 主要表现为两种形式: 一是居民在屋顶私自加建阁楼, 主要用于堆放杂物, 随

着时间的推移，这些杂物已经堆积如山，严重超出了屋顶的承载能力，存在极大的安全隐患；二是住户在入户门向外拓展搭建阳光房，尤其是一楼住户，为了扩大室内使用空间，不惜占用公共通道。在拆除这些违建的过程中，城市执法人员常常面临着诸多挑战，包括资金问题、协调问题和安全问题。

首先，资金问题是一个不容忽视的难题。拆除这些违建需要



> 图3 违建：小区内私自搭设仓库。（来源：施工现场）

聘请专业的施工队伍，而大面积的拆除工作又需要大量的资金支持。由于财政资金的紧张，拆除工作往往难以持续推进。其次，协调问题也相当棘手。在执行拆除工作的过程中，我们经常遇到居民的抵制，他们中的许多人认为执法者侵犯了个人权益，甚至与执法人员产生冲突。最后，安全问题也是一个重要考量。由于涉及高空作业，加之一些屋顶的设施已经年久失修，安全隐患时



> 图4 部分小区未修通道路，施工材料需人工搬运。（来源：施工现场）

刻存在，稍有不慎就可能导致安全事故。（图3）

（六）老式建筑缺少电梯

放眼全国，大多数小县城主要以老年人、体弱者、儿童群体占多数。随着老旧小区改造的相关政策出台，小区加装电梯后可以申请补贴10万元，但前期的电梯设备采购、安装费需小区居民自筹，然而在实施过程中每层住户对加装电梯的意愿、资金筹措方案很难达成一致^[6]。但有些老年人可能跟着子女去了其他城市常年不在家，因此其他住户的筹资压力也会变大；也有些老年人身体素质还行，坚持自己爬楼梯，也不愿出资加装电梯。

（七）施工条件差，缺少公共活动空间

宜昌市C县的地形条件复杂，高低起伏显著，这给老旧小区的改造带来了诸多挑战。首先，由于地形限制，部分小区的车辆无法直接到达施工现场，导致施工材料不得不进行二次转运或通过人工方式搬运，这不仅增加了成本，也加大了施工难度。其

次，该地区建筑密度大，施工区域狭窄，这进一步限制了施工活动的有效展开。再次，基础设施的不完善增加了改造工程的难度和复杂性，同时也暴露出资金的不足。

此外，宜昌市C县的土地资源十分宝贵，现有的住房建筑紧密排列，许多住宅几乎没有为居民提供额外的活动空间^[7]。过去的建筑中，各种管线并未地下化，楼梯间内电线和水管密集，形成了所谓的“蜘蛛网”，这为改造工作增加了额外的难度。（图4）

（八）仅靠国家财政补贴，改造难以继续维持

在C县，老旧小区改造的主要资金来源是国家给予的补贴。地方政府也尝试通过呼吁产权单位和居民个人共同出资来增加改造资金来源^[8]。然而，由于大部分职工已经出售了自己的房产，产权单位的积极性并不高，参与度并不理想。这导致了改造项目在资金上的捉襟见肘。即便改造完成后，理论上可以通过对外包物业管理和车位来获取一定的收入，但由于小区车位数量有限，或者物业管理费用的实际收入不足以支撑正常的维护和运营，这也进一步加剧了资金维护上的困难。因此，如何创新资金筹集方式，引入多元化的资金渠道，成为了解决这一难题的关键。

五、老旧小区改造的建议

（一）推动社会力量参与其中

老旧小区改造本就是一个利民、惠民的举措，国家在大力推行的时候，也需要社会资本的大力支持。推行旧改市场化参与和运营机制，由当地城投公司作为项目融资和建设实施主体，并授予其特许经营管理权，划转部分国有资产用于车位租赁、物业管理和活动用房等建设，对改造后的小区统一维护运营，发掘物业管理、停车场、广告位等可持续性经营收入，探索引入更多社会资本和市场主体参与社区物业运维，以满足小区服务和建设资金平衡所需。

（二）增加过程结算，减少参建方的成本风险

目前C县的老旧小区改造基本都是EPC模式，该模式下缺乏成熟的施工图设计，合同总价难以合理确定，同时现实施工中也存在大量工艺的变动，若是不能及时进行验收，隐蔽工程的质量和建设成本将存在潜在风险^[9]。如果能在施工过程中加入审计单位，对于业主方而言可以更详尽的记录现场真实情况，对结算更有说服力；对于施工方而言可以更好的控制成本，不至于在结算中掉项、漏项。

（三）简化项目审批，提高建设进度

按照正常的项目建设流程，必须经过立项（可研）、初设、办理规划双证、施工许可等繁琐的流程，为了提高审批效能，可以出台相关简化项目审批流程的政策，分类、分级分别制定审批流程，设立老旧小区改造项目审批绿色通道。对于不涉及主体结构变动的“低风险”老旧小区改造项目，可以不进行施工图设计审查。施工许可方面推行告知承诺制，建设方在满足开工条件后做出相关承诺的，政府部门可直接发放相关行政许可文件，项目即可开工。



> 图5 改造前，两个小区被围墙隔开。（来源：施工现场）

（四）加强宣传引导，广泛征求群众意见

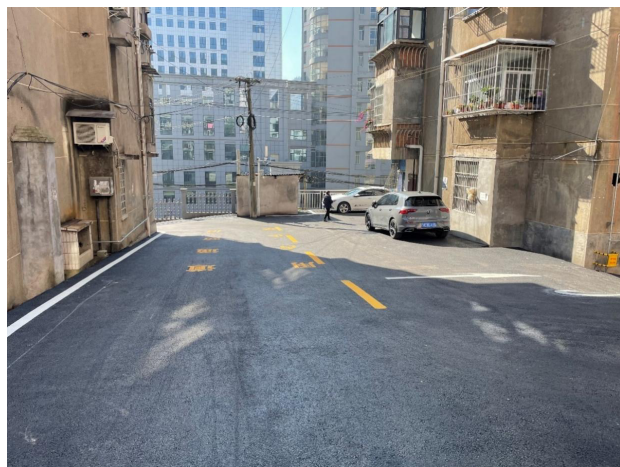
针对老旧小区居民众多、利益诉求“众口难调”的问题，可大力发动群众参与共谋、共建。通过“动员大会”“夜话议事亭”等形式组织群众性议事活动，广泛征集、积极采纳社区及群众建议，汇同勘察设计方案分析方案的可操作性，针对优秀的方案也可广泛实施。

（五）跨越分界线，携手共建美好家园

随着改造的深入，发现许多小区跟以下 A、B 两个小区一样，仅一墙之隔，各自小区内的公共区域大不相同，但是把围墙打开将两个甚至多个小区合并管理^[10]，可以增加相应的娱乐活动区，或增设物业管理用房，给后续的统一管理带了便利。（图5、图6）

（六）保持建筑外观干净整洁，统一外观形象

对于有条件的地区，可以要求统一建筑外观形象，通过色彩、材质等设计呼应周边环境，彰显地域建筑文化特色。同时，可消除外立面杂乱不堪的局面，通过对外墙线缆的序化处理，将外墙上的线缆统一整理，可采用立管将电力、通讯等线缆包围隐蔽，做到整理不杂乱，保证建筑外观洁净有序。



> 图6 改造后，围墙拆除，小区合并管理。（来源：施工现场）

（七）鼓励加装电梯，因地制宜选择合适的方案

C 县大部分小区老龄化十分严重，60 岁以上老人超过 30%，上下楼成为老年居民的大问题。电梯加装在实施过程中，应意见统一，依法合规，保障安全，并对费用的分担等相关事项达成协议。为响应国家文件精神，C 县目前加装电梯的实施主体可以按照每部电梯 10 万元的标准申请奖补资金。

六、结语

老旧小区改造是一项任重而道远的任务，涉及到多方的参与并受社会各界人士的关注，怎么做好这项工作，如何从中汲取经验教训都需要我们慢慢的摸索。在经历了一个年度的改造工作收获颇多，事前的沟通协调才是重中之重，只有知道了群众想要什么，才能达到改造的预期效果；事中的质量监督也是避免后期返工的重要一环；事后的总结也是会给下一年度的改造带来宝贵的经验，好的改造经验可以继续发扬，也可避免同样的错误再次发生。

参考文献

- [1] 邵望格；刘峰.基于 SWOT 分析的南京市老旧小区更新策略研究 [J]. 城市建筑，2023,20(17):97-101.
- [2] 仇保兴.老旧小区改造的五个有利于 [J]. 住宅产业，2019(09).
- [3] 郭宗河.海西州城镇老旧小区改造现状及对策建议 [J]. 柴达木开发研究，2023,(06):37-44.
- [4] 张俊.城镇老旧小区加装电梯的需求、问题与对策 [J]. 城市建筑，2021(22).
- [5] 国务院办公厅.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：国办发〔2020〕23号 [EB/OL].(2020-07-20).
- [6] 胡瑶.居住区建成环境评价研究——以怀宁幸福家园小区为例 [J]. 城市建筑，2020(20).
- [7] 涂慧君；李宛蓉；路秀洁.建筑策划群决策与 SPSS 相关分析在工人新村无障碍设施适老化改造中的应用——以上海市徐汇区为例 [J]. 住区，2019(06).
- [8] 李茜.老旧社区的智慧化改造 [J]. 大众标准化，2020(06).
- [9] 李有芳；李天翼；吴冠萌；舒平.老旧小区户外活动空间活力评价与更新策略研究 [J]. 建筑学报，2023(S2).
- [10] 马义琳；潘明辉；张海明；吕鸿.老旧小区公共空间改造的问题及对策探讨——以成都市下涧槽社区为例 [J]. 建筑经济，2021(05).