

嵌合式治理：行政主导下老旧小区 “微更新”的实践探索

戴祥玉 唐文浩

【摘要】由行政力量自上而下推进的老旧小区“微更新”虽逐渐成为现阶段各地加快推进老旧小区改造的重要实践形式,但面临着更新导向单一化、更新形式同质化和更新效果碎片化等现实挑战。行政主导下老旧小区“微更新”的嵌合发展,需基于小区的具体诉求,进一步营造“完整社区”的价值体系,打造“参与治理”的赋能体系,缔造“落地生根”的管理体系。

【关键词】嵌合治理;行政主导;老旧小区;微更新

【作者简介】戴祥玉,青岛大学政治与公共管理学院讲师(山东 青岛 266061);唐文浩,江苏省社会科学院社会学研究所助理研究员(江苏 南京 210004)。

【原文出处】《学习与实践》(武汉),2021.9.91~101

【基金项目】教育部人文社会科学研究青年基金项目“深度贫困地区政府精准扶贫的自适应创新机制研究”(项目编号:19YJC630024);山东省社科规划研究项目“融合教育背景下特殊儿童校园欺凌干预支持的‘行动者网络’建构研究”(项目编号:21DJYJ04);山东省社会科学规划研究项目“新时代山东省农民‘以地养老’的实践模式与实现机制研究”(项目编号:20DSHJ02);江苏省社会科学院青年项目“乡村振兴战略背景下江苏省新型农村社区治理研究”(项目编号:QN202101)。

一、行政主导下老旧小区“微更新”的嵌合治理诉求

在我国社区建设从增量拓展向存量规划的过渡中,城镇老旧小区普遍存在硬件设施老化、公共服务缺项、社区自治体系滞后等问题,改造工作庞杂而繁琐。在此背景下,各地政府为顺应城市有机更新发展需求、贯彻中央政府建设“人民城市”相关理念及老旧小区改造的工作部署,在紧锣密鼓统筹老旧小区改造重点内容的过程中,逐渐成为本地老旧小区改造工作的规划者和引导者。尤其是2020年《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》印发以来,各地围绕完善老旧小区基础设施、改善社区公共空间等多样化改造主题,积极探索老旧小区“微更新”项目的市场化和社会化方式,并形成了一系列可复制的治理机制。继而,以小区建筑功能、配套设施、人文环境等局部更新为目标,由

行政力量自上而下推进的,以渐进式、低成本、短周期为核心特征的老旧小区“微更新”日趋成为现阶段各地加快推进老旧小区改造的重要实践形式。

社区“微更新”是对社区公共空间形态、功能和环境进行的微小规模的更新活动,其本质是社区治理^①。鉴于社区自身不同的治理情境和治理问题,既有研究从城市包容性、城市规划设计、空间安全、自主治理等角度对社区微更新路径展开了丰富探索,学者们不仅提出应在主体层面“坚持政府和公众参与下的可持续发展原则”^②,还强调在改造过程层面注重历史文化、鼓励参与合作、促进社区认同等基本原则^③。值得注意的是,我国社区建设实践具有政府主导的规划性变迁特征,传统自上而下的社区建设模式使行政力量直接嵌入老旧小区“微更新”过程;这种嵌入式控制的基层治理机制在科层制运行逻辑及任务型治理模式的作用下,容易产生运动化、碎片

化等治理困境^④。避免行政主导下老旧小区的“微更新”演变成“从上往下”的指令性工程或浮于表面的“面子工程”，不能仅仅关注老旧小区自身短板，还应考虑社区治理情境、治理结构、地方政府决策过程及体制特征等因素的综合作用^⑤。

行政主导下老旧小区“微更新”嵌合治理议题的提出，正是在此背景下做出的理论回应与实践尝试。具体来说，“嵌合”在概念层面强调系统内部要素之间具有的包含、重叠、互补等相互影响并由此形成的一致性内在结构^⑥。作为一种基层治理理念，嵌合式治理更符合中国加速城镇化的现实情景，它主要是指在社区治理过程中通过国家力量和社会力量的持续互动与合作来确定社区治理的具体规则、资源和技术，其目的旨在实现城市基层社会的有效治理，具体包括国家力量自上而下的嵌入、社会力量自下而上的反向嵌入、社区治理中间层面的弥合和协调三个部分^⑦。随着行政力量日益嵌入老旧小区改造的诸多领域，明显的嵌合诉求已经凸显：一是从“结构—功能”维度来看，传统的由行政力量包办的社区改造模式显然已不能满足老旧小区多样化、多层次、多方面的改造需求，也无法适应基层治理体系和治理能力现代化的发展需要，要实现行政主导下老旧小区“微更新”的功能优化，迫切需要将治理结构、治理资源、治理规则等老旧小区治理中的重要变量与具体的老旧小区“微更新”目标及治理过程相嵌合；二是从治理需求和治理情境维度来看，老旧小区治理是一个综合体系，其治理问题和治理要素复杂多样，无论是行政主导下老旧小区“微更新”过程中更新议题的确定，还是项目运作及其后续管理，最终都要将“微更新”的主题、形式、内容扎根于老旧小区具体的治理情境，通过差异化的嵌合过程有效回应居民诉求，提高老旧小区的更新效益。整体而言，在行政主导下老旧小区“微更新”过程中实行嵌合治理，是依据中国具体国情做出的理性选择，既避免了基层治理中“过度国家化”和“过度社会化”的争执，也符合中国加速城镇化的现实走向^⑧。这种治理理念更有助于精准补齐老旧小区的发展短板、保障“微

更新”项目的实效性，可作为各地践行习近平总书记“人民城市为人民”发展理念，高品质推进城市可持续发展、因地制宜完成老旧小区改造任务的一个较优选择。

将嵌合式治理引入老旧小区“微更新”项目运作过程之中，是指将“微更新”工作的实施、项目的运维与老旧小区具体的更新诉求和特色资源相衔接，这既有助于统合社区治理外在的多样化支持与内在的个性化诉求，也有利于实现“微更新”的精细化和可持续化发展。作为一种崭新的老旧小区实践探索，嵌合式治理兼具更新价值共生化、更新内容情境化、更新形式互动化和主体关系合作化等主要特征。通过将社区的多元治理关系及正式或非正式规则嵌入到“微更新”工作之中发挥项目杠杆作用，在提高社区居民对于“微更新”工作的认同感和能动性支持的同时，也能更高效地动员和激励社区居民参与老旧小区的持续更新运动，最终形成“微更新”项目与老旧小区更新诉求的良性互动格局。

二、行政主导下老旧小区“微更新”的嵌合驱动

现阶段，各地老旧小区情况复杂且改造任务繁重，在有限的财力支撑和多样化更新诉求的综合影响下，无论是保障城市发展的内在秩序，还是适应社会治理重心下沉的发展趋势，抑或长效提升居民生活品质，都需要将“微更新”项目与老旧小区治理情境、制度安排与现实诉求深度嵌合。

（一）顶层驱动：持续推进城市建设的有机更新

城市建设的有机更新发展规划为行政主导下老旧小区“微更新”的嵌合式治理提供宏观愿景和区域化设计。随着我国现代城市发展建设的不断推进，城镇老旧小区依托其自身的地理区位，对于优化城市空间布局、完善城市核心区规划和城市功能、改造存量住房、传承老建筑文化等方面的惠民生和促发展的作用日益显现。然而不可否认的是，与其他类型社区相比，老旧小区因建造时间久远、产权形式复杂及流动人口膨胀化等原因，普遍存在房屋主体和市政配套设施老化、空间秩序混乱、公共空间匮乏等先天不足，这影响乃至制约了老旧小区在城市发展

中正向功能的发挥。

2020年10月,党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》,明确提出建设韧性城市、强化历史文化保护、塑造城市风貌、加强城镇老旧小区改造和社区建设等发展要求,从城市整体规划和全面发展的立场上为老旧小区的改造工作指明了方向、确定了目标。在全面推动城市住房和城乡建设高质量发展背景下,以嵌合式治理推动行政主导下老旧小区的“微更新”工作,既是协同区域发展、修复城市生态、完善城市功能、延续城市历史文脉、建设“人民城市”的应势之举,也是带动社区周边环境联动治理、拉动城区投资和消费、推动以人为本的新型城市化发展的应有之义。要保障老旧小区不仅“好看”还要“好住”,需将老旧小区“微更新”项目的类型和重点与老城改造规划、历史文化资源挖掘、传统街区特色建筑的保护及所在片区的全面更新提升规划相结合,连片打包规模小、分布散、难以实行市场化物业管理的城镇老旧小区,联合周边商业区、办公区和新建小区,持续挖掘老旧小区的特色公共空间和闲置治理资源。

(二)外部驱动:能动适应社会治理重心下沉趋势

基层治理重心下沉为行政主导下老旧小区“微更新”的嵌合式治理提供现实可能和创新动议。现代化城市的可持续发展需要优良的市容市貌和有序的治理秩序为支撑^⑨。不容忽视的是,现阶段城镇老旧小区普遍存在社区文化淡化、治理结构失衡、公共维修筹资困难等基层治理难题。党的十九大报告指出“推动社会治理重心向基层下移”,有效驱动了基层治理主体盘活社区低效使用的资源和公共空间、打造共建共享的社会治理格局的积极性。为更好应对这些诉求,加快构建老旧小区长效管理机制,住房和城乡建设部于2018年提出“共同缔造”的社区更新理念,此后住建部会同发改委、财政部印发的《关于做好2019年老旧小区改造工作的通知》进一步要求各地按照“业主主体、社区主导、政府引领、各方支持”的方式统筹推进城镇老旧小区改造。

为适应这一社会治理重心下沉的趋势和需求,在老旧小区“微更新”工作中,需寻求不同利益诉求的最大公约数,凝聚多元治理主体的社区共识:一方面,需要基层党组织及老旧小区所在街道发挥创新社区治理方式和载体的积极性、主动性,完善社区治理问题收集、诉求处置和人员激励机制,围绕居民关切问题区分轻重缓急,合理安排并有序实施改造计划,进而提高老旧小区“微更新”项目的精准性和治理有效性;另一方面,还需要发挥基层治理主体自身的创造性,积极探索引导社区居民及机关工作人员、社区干部、党员志愿者充实治理力量,驾驭市场化治理项目和数字化治理工具的长效路径。以嵌合式治理推动行政主导下老旧小区的“微更新”工作,不仅有助于提升老旧小区所在街道及基层党组织统筹社会治理资源和服务人民群众的能力,还能为培育基层治理公共价值、动员并赋能社会力量参与美好社区建设提供充足的资源保障、活动阵地和实践经验。

(三)内部驱动:长效改善社区居民的生活质量

改善居民生活质量为行政主导下老旧小区“微更新”的嵌合式治理提供效能保障和实践思路。由于不同老旧小区失养失修失管的程度不一,各个小区面临的配套设施短缺和空间不足问题在内容表现和需求力度上亦有所不同,但都直接影响着社区居民的生活质量。2019年11月,习近平总书记在上海考察时指出老城区改造应坚持以人民为中心,聚焦人民需求,让人民更有获得感。老旧小区居民既是参与治理的重要主体,也是“微更新”工作的受益群体,提升行政主导下老旧小区“微更新”工作的效能和质量,关键在于“以人民为中心”,将改善老旧小区居民的生活品质作为因地制宜开展“微更新”工作的出发点和落脚点。

促进老旧小区在旧貌焕新的同时实现“内外兼修”,需结合影响老旧小区居民生活品质的堵点、难点和痛点,如基础设施薄弱且维修困难、安全隐患多等社区功能性、技术等领域问题,实施“菜单式”改造。同时,亦需以提升老旧小区居民生活品质为抓手,探索利用城市和社区剩余空间打造开展老旧小

区“路平、地净、灯亮、管通”等补短板行动及无障碍、适老化等功能性改造,根据居民改造诉求,选择性培育发展社区内各类便民服务设施或便民业态。以嵌合式治理推动行政主导下老旧小区的“微更新”工作,不仅有助于“微更新”工作深入老旧小区具体的基础设施提升和安全隐患解决,让更新成果真正惠及社区居民;还有利于主管部门针对小区养老、托育等民生设施缺口情况进一步精细化“微更新”的资源支持和精准服务,全面提升小区居民的获得感、幸福感和满意度。

三、行政主导下老旧小区“微更新”的嵌合挑战

在强地方政府—弱社区自治组织的政社关系格局下,当前我国老旧小区“微更新”的嵌合式治理虽已在提升基层治理体系现代化、加快推进老旧小区改造等方面取得显著成效,但囿于治理体制和治理机制的现实问题,仍存在一些深层次的矛盾。具体来说,其挑战集中表现在以下三个方面。

(一)复杂的治理情境与单一化的更新定位

行政主导下的“微更新”项目的运作,主要依附于科层制管理模式和技术化治理形式,在实践中表现出显著的技术治理工具理性特征和“嵌入式控制”逻辑^①,容易呈现出更新定位的单一化趋向。一方面,此类项目在呈现高效整合创新资源、快速提升改造效率等优势的同时,由于部分行政主体采取线性决策方式制定目标导向型改造方案,致使其“微更新”工作的思维简单化。另一方面,效率导向的改造模式和物质更新的项目定位,还容易导致改造项目形式化、运动式开展的痕迹严重^②,在一定程度上制约了老旧小区多元化更新的可能,甚至可能造成一些项目由于融资渠道单一、缺乏专项资金管理及长效工作机制而烂尾^③。由此可见,将复杂的治理问题、多元的发展诉求简化为改善资源匮乏和设施陈旧等物质空间更新这种单一化的改造目标,显然难以有效回应复杂的治理情境。

治理议题与治理情境的契合是保障嵌合式治理可行性的前提。鉴于城镇老旧小区房屋产权复杂、建筑形态多样,社区人口密集且流动性大,行政主导

下老旧小区“微更新”的嵌合式治理不能局限于简单地执行更新任务,更需要结合老旧小区差异化的治理情境、多样化的居住群体和独特的社区空间设计具体的“微更新”内容。

然而,单一化的更新定位显然对行政主导下老旧小区“微更新”嵌合式治理目标导向产生了限制,主要表现在:第一,缺乏嵌合式项目设计意识,不利于“微更新”项目的精准定位。部分行政主导下的老旧小区“微更新”项目为在短期内扭转小区硬件短板,热衷于立面更新,依然存在被动执行任务,或盲目跟风、避重就轻推进老旧小区改造等问题,难以实时精准地发现老旧小区治理短板。第二,缺乏嵌合式项目设计能力,致使“微更新”项目脱离社区需求。老旧小区“微更新”的嵌合式治理要求更新项目与小区区位、小区管理、小区设施相融合;但现阶段,老旧小区普遍存在社区内部秩序建构困难、居民对政府过度依赖等现实问题^④,有些老旧小区“微更新”项目只是作为本地历史街区保护、危房改造、集中连片整体改造计划或片区化发展规划的“附属品”,相关部门缺乏老旧小区“微更新”项目的片区统筹与专业的精细化设计能力。

(二)差异化治理诉求与同质化的更新形式

我国城镇老旧小区涵盖公寓住宅、危棚简屋、单位转制小区、城中村旧社区等诸多类型,在基础设施更新、社区建筑修复和社区公共空间营造等方面呈现出差异化的治理诉求。在实际工作中,行政主导下老旧小区“微更新”工作在自上而下的压力型体制约束下,为顺利完成繁重的老旧小区改造任务,除了由省级人民政府负总责督促指导市县人民政府落实主体责任,还会通过工作专班、发布实施意见等方式落实老旧小区改造各项支持政策,并依托各类行为规范、考核指标和项目评估结果的奖惩措施等,直接影响辖区内老旧小区年度改造计划制定及“微更新”项目的选择。由于对项目进度、项目效率等量化目标的强调以及末位约谈及绩效评价等工作推进机制的要求,为规避创新风险、推进目标进度,相关部门在进行老旧小区“微更新”工作时有可能倾向于直接

复制成功的、简单的老旧小区改造模式,或直接将“微更新”项目外包给社区规划设计公司。这势必会加重“微更新”项目在更新内容、更新形式等方面的同质化发展趋势,在一定程度上未必有利于老旧小区自身“微更新”项目的开发,也弱化了行政主导下老旧小区“微更新”项目的适应性。

治理形式与治理诉求的匹配性是保障嵌合式治理可行性的关键。嵌合式治理强调老旧小区“微更新”工作过程与社区自身差异化的自治能力、文化观念和多元化的利益主体间关系相结合,通过系统规划实现“微更新”项目的内涵建设与外延增长。

同质化更新形式对行政主导下老旧小区“微更新”嵌合式治理过程的挑战主要体现在:第一,以物质更新为主,难以满足嵌合式治理的内涵建设需求。现阶段,由于行政主导下的各种达标工程和统一化的检查标准和验收内容,基层政府及老旧小区所在街道、居委会为高效完成量大面广的老旧小区改造任务,大多局限于水电燃气、道路、消防等政基础设施改造、建筑节能改造和楼体建筑物外立面等因配套基础设施短板影响群众使用的项目和基础类、保障性安居工程,但对于社区居民个性化提升类的服务项目,如老年人照护、社区食堂等还十分有限,不仅缺乏有效回应不同社区居民诉求的“自选动作”,也不利于培育社区自身的嵌合式治理内生动力。第二,以任务导向为主,难以实现“微更新”项目附加值和潜在发展空间的外延增长。老旧小区“微更新”的嵌合式治理,不仅需要适应复杂的治理情境,更应该善于在特定的治理情境中挖掘人员、技术在内的多样化补给资源和持续的运维保障。当前,老旧小区“微更新”仍处于探索发展期,基层政府及街道主管部门在更新内容、更新方式和管理形式等方面经验还较为有限,项目实施过程中容易呈现出短视化、简约化、突击化、运动式的短期更新倾向,而相对忽视“微更新”过程中居民的体验与满意度,与完善社区治理体系、回应个性化服务等发展要求不相适应,更无益于项目的迭代升级和附加值的增加。

(三)失衡型治理结构与碎片化的更新样态

由于城镇老旧小区综合改造和开发的难度较大、治理涉及面广且复杂,行政主导下的老旧小区“微更新”在治理主体和更新内容方面具有典型的结构化供给逻辑。但是一个不能忽视的问题是,在快速城市化过程中的老旧小区的“微更新”却处于一种整体性的结构失衡困境之中。

首先,从老旧小区治理主体结构来看,由于老旧小区“微更新”项目相关制度和监管方法都还不够成熟^④,参与老旧小区治理创新的社会组织在信息、经费资源等方面对地方政府依附性特征明显,而社区居民自身决策知识理性及自愿参与意愿也很有限^⑤,导致社区自身的“微更新”长效支持能力及居民参与渠道均有待加强。尤其是在强地方政府—弱社区自治体系的治理格局下,大多社会组织及政策咨询机构受地方政府部门领导。在依附式政社关系下,社会组织和社区自治的独立自主性缺乏规范化的制度和程序保障,进而导致行政力量以外的多元治理主体缺乏深入了解老旧小区的动力,存在集体行动困境,产生“微更新”项目的碎片化供给问题。其次,从老旧小区“微更新”项目的内容结构来看,各地虽逐步提出居住基本改善型、康养宜居改善型、商旅经营提升型等类型丰富的项目主题,但大多还是以改观小区面貌、基础设施和住房功能为主,缺乏改良治理体系和治理能力的动力,势必影响老旧小区更新的整体性。此外,行政主导下的老旧小区“微更新”工作在具体实施环节还面临主管部门协调难度大、物业和改造资金筹集困难等复杂问题,如若缺乏有效的部门统合机制同样会增加项目碎片化供给的可能。例如,较为普遍的基础类微更新项目就需节能改造、水电气检修、通信检查、物业管理、环境卫生整治等诸多领域的多个主管部门和利益主体同步参与并承担出资责任。

治理结果与供给结构的协调性是保障嵌合式治理高质量的基础,但上述结构失衡问题及碎片化更新样态的逐渐显现,却对行政主导下老旧小区“微更新”嵌合式治理的效果产生了不利影响,这主要体现

在以下两个方面:第一,速度优先为老旧小区“微更新”嵌合式治理的可持续发展留下隐患。缺乏系统的统筹规划、完善的治理成果反馈和保障机制、联动的主体间和部门间协调平台,不仅容易出现多头管理、工作碎片化等问题,还会由于片面追求立面、景观效果而导致其改造内容表现为零敲碎打、单项改造,促使嵌合式治理流于形式、浮于表面;第二,“微更新”项目嵌合式治理后期运维的资源约束趋紧,嵌合式治理的内生动力亟待重塑。完全依靠行政力量相对单一的财政支持和组织动员活动,虽然可以在短期内翻新老旧小区的空间环境、人居环境,但同时也限制了此类“微更新”在社区服务、治理结构、治理能力等治理体系更新层面的可选择空间,嵌合式治理的可持续发展还需在立足社区内需、培育社区新型消费业态、塑造治理长效发展的内生动力方面持续努力。例如,部分老旧小区虽采取街道或社区托管、居民自治管理模式,但更新内容与居民日常生活需要缺少实际联系,不仅造成居民对社区空间“记忆性”“场所感”“归属感”的缺失,还导致部分老旧小区的公共空间被商业化、庸俗化^⑥。

四、行政主导下老旧小区“微更新”的嵌合治理路径

2020年住房和城乡建设部数据显示,我国需要改造的2000年以前建成的老旧小区多达30亿平方米^⑦。充分挖潜老旧小区在控制增量、盘活存量、促进城市和谐集约发展等方面的积极作用,需要积极推进老旧小区“微更新”的嵌合式治理。行政主导下老旧小区“微更新”嵌合式治理的本质是通过自上而下的行政主导与自下而上的社区参与的有效互动来实现“微更新”的长期效应,其关键在于构建项目供给与社区需求相互融合的实现路径。基于嵌合式治理的内涵及现实挑战,切实转换行政主导下老旧小区“微更新”工作实施过程中重表轻里的倾向并保障治理的持续性和系统化,应聚焦于老旧小区“微更新”过程的系统性和协调性,从治理理念、治理结构与管理机制等过程影响因素入手,通过营造价值体系、打造赋能体系、缔造管理体系的方式更好地提升

其治理质量。

(一)理念引领:营造“完整社区”的价值体系

城镇老旧小区治理的困难在于其显性与隐性的公共性困境相互交织,难以仅凭外部房屋维修或社区拆迁改造加以根治^⑧。为更好地推进老旧小区改造,2020年8月,住房和城乡建设部等13部门联合印发《关于开展城市居住社区建设补短板行动的意见》,要求各地以建设安全健康、设施完善、管理有序的完整居住社区为目标,以完善居住社区配套设施为着力点,大力开展居住社区建设补短板行动。其附件《完整居住社区建设标准(试行)》以0.5万-1.2万人口规模的完整居住社区为基本单元,进一步明确了基本公共服务设施完善、便民商业服务设施健全、市政配套基础设施完备、公共活动空间充足、物业管理全覆盖、社区管理机制健全等六个方面的内容。从上述工作要求和内容上来看,“完整社区”不仅需要在更新对象上保障社区更新的全面性,在更新过程中还应充分体现社区自身的发展诉求和治理特色,这为提升老旧小区“微更新”嵌合式治理意识和治理效果指明了方向。对于行政主导下老旧小区“微更新”的嵌合式治理来说,着力于解决“无、破、乱”等“老龄化”问题固然重要,但若彻底解决治理秩序混乱及短效改造问题,实现“微更新”项目从运动式治理向渐进式、整体性规划过渡,还需真正营造“完整社区”的价值体系。

首先,在改造取向上需兼顾硬件升级与软件优化。践行“完整社区”的发展要求,提升行政主导下老旧小区“微更新”嵌合式治理的质量,既要短期修补又应综合发展,既要有规定动作又应有自选动作。因此,在“微更新”项目设定时应以构建治理体系完善、服务中心多样、社区历史传承的老旧小区宜居环境为目标,除了持续的补短板行动以外,还应通过完善养老、托育、便利店、停车场、食堂等社区专项服务设施完善基础服务体系,借助老年课堂、托管中心、主题故事会等多元化的菜单式选择和志愿服务,加强“微更新”项目的社区嵌合设计,优化提升老旧小区的便民配套服务功能。

其次,在改造过程方面,应加强更新管理。“完整居住社区的含义不仅包含完备的设施和宜居环境,也包含整体管理,培育街道、社区和居民之间的和谐与信任”^⑩。为摒弃行政主导下老旧小区“一刀切”的改造模式,应对单一化、同质化和碎片化等“微更新”治理中容易出现的问题,有关部门应进一步增进老旧小区治理主体的服务型更新思维和系统化更新设计与管理能力。为保障嵌合式治理优势的发挥,在加大“微更新”范例的样板效应和综合收益的同时,要深度挖潜老旧小区的自身优势;可以通过民情理事会和民情恳谈会、社区公众号和微信群等方式,持续保障“微更新”项目后续维护的质量和居民参与的便利性;还可以通过发挥社区党员带头示范作用、设立社区改造样板墙或样板房、拓展微改造资金渠道等方式,加大对改造政策、优秀项目及典型案例的宣传与引导。此外,为保障各项政策落实到位,还有必要对基层干部及项目负责人员进行常态化培训教育与持续化动员,以持续提升其业务能力和监管水平。

(二)活力激发:打造“参与治理”的赋能体系

城镇老旧小区作为推进社会治理重心向基层下移的前沿阵地,积极打造共建共治共享的社会治理格局是行政主导下老旧小区“微更新”嵌合式治理得以持续发展的“内生力量”。许多“微更新”项目的成功正是依托于政府主导、企业承办、居民参与的运作模式。高红等通过梳理美英日等国的社区治理经验发现,无论是美国的《国家与社区服务法》《国家和社区服务信托法案》,还是英国“大社会”计划中的“社会行动”方案与“公民服务计划”,或是日本自20世纪90年代以来兴起的“新公共性”建设,其共同的价值旨归都是充分动员居民参与^⑪,而这也同样适用于我国现阶段嵌合式治理过程的优化。

为进一步减少行政主导下老旧小区“微更新”项目对于公共财政的过度依赖,转变过去老旧小区改造中“政府做、百姓看”的传统方式,确保将老旧小区改造打造为民心工程、暖心工程,在政府层面上,有必要通过减免税赋、设置启动资金或培育基金、外包社区公共服务、宣传成功范例等方式,深挖社会力量

参与老旧小区嵌合式治理的合作空间和治理领域。例如,新疆维吾尔自治区出台城镇老旧小区改造指导意见就明确提出,建立改造资金政府与居民、社会力量合理共担机制。

在社区层面上,应着力引导社区居民从“围观者”“局外人”向“参与者”“主人翁”过渡。老旧小区居民既是“微更新”项目的受益者,也是“微更新”项目嵌合式治理的行动者,要提升居民参与社区“微更新”项目的认同感和能动性,第一,应问需于民,即各主管部门及社区居委会、社区代表在广泛征集意见的基础上确定小区更新内容、资金筹措方式等。为提升嵌合式治理的精准性,应进一步完善“微更新”意愿征询、方案公示、监督验收、居民自管、社会资本与技术等多主体参与机制及议事协调机制。例如,通过论坛、主题活动等形式,向居民发放社区改造及治理意见征集表,邀请辖区负责单位、社区改造承接单位和社区居民共同制定社区可行的、有针对性的“微更新”清单等。第二,应问计于民,即搭建居民参与渠道。一方面,进一步挖掘社区治理的空间资源和人力资源。可以通过设置社区宣传栏、意见箱,成立业主委员会或自治联盟和社区,围绕老旧小区公共空间有限、物业管理缺失等治理痛点,召开改造专题座谈会、听证会等民主议事会,以及通过逐户调研、集中座谈等方法征集嵌合式治理措施和更新方案等形式,动员社区居民共同参与并挖掘微更新项目收益增长点,以提升社区居民对行政主导下老旧小区“微更新”嵌合式治理的认同感。另一方面,完善社区居民参与“微更新”后期维护的渠道和能力,提升嵌合式治理的可行性。可以通过制订社区和楼道公约,完善业主代表大会程序,搭建捐资参建平台等方式,建立常态化社区治理制度;也可以通过设置社区维修基金、有偿补贴、拍摄宣传片和设置空间标语等方式,引导居民加入治安巡逻、垃圾分类、空巢老人照看等社区志愿服务之中。例如,南昌市西湖区将参与式决策引入老旧小区改造,通过“幸福微实事”实现老旧小区改造工作民议、民决、民评,充分激发了群众参与热情。第三,应问效于民,即切实增强

居民获得感。可依托数字化社区治理工具和技术如搭建统筹协调平台、移动化民主议事平台等,及时公开改造进度和居民投诉处理情况、常态公示各类改造收费批文和收支明细,以便于社区居民监督“微更新”项目的进程并提出建设性的工作改进建议,提升嵌入式治理的可持续性。同时,还可以成立热心居民督导队、社区自治小组等,鼓励居民参与施工监督、改造效果评价和后续管理。通过组织居民代表、业主委员会、老党员、规划设计师、新闻媒体及居民自治小组等多元主体对社区改造项目进行实时监督及竣工验收,并将民众满意度与创新效果评价挂钩,从而提升基层主管部门推行嵌入式管理的内生动力。

(三)功能探索:缔造“落地生根”的管理体系

从社区治理实践来看,许多老旧小区之所以呈现出破败状态或反复性治理问题,其主要原因在于缺乏长效管理机制,致使小区长期处于失管或弃管状态。现阶段,打通老旧小区“微更新”项目的“最后一公里”,还需从制度设计、流程再造和效果评估多方面予以保障。

第一,构建闭环的城市更新制度支撑体系。确保“微更新”项目建管并重,在规范社区居民及社会力量参与社区治理的途径和方式的同时,还应完善城镇老旧小区改造审批流程、产权登记和物业管理等城市存量更新相关制度及社区硬件建设标准,继续探索和完善产权登记条例、老旧小区改造标准及物业管理规则、“微更新”过程性监管及评价体系等方面的制度建设。此外,为保障嵌入式治理过程中同一制度自身的延续性和不同制度间的兼容性,还应成立改造工作协调推进小组,持续优化项目审批流程和进度督察体系,并对工程发包、质量安全、施工现场管理等重点环节加大监督检查力度。

第二,畅通社区多元治理链条。2020年7月,国务院办公厅印发《关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》,要求各地坚持以人民为中心的发展思想,按照高质量发展要求,大力改造提升城镇老旧小区,推动构建“纵向到底、横向到边、共建共治

共享”的社区治理体系。为构建地方政府统筹、各部门和多元治理主体通力合作的嵌入式治理长效管理机制,一方面,在政府内部应建立并完善包括民政、住建、城管、公安、市政道路、路灯管理部门和管理服务单位等有关单位的联席会议制度,以确保供水、供电、供暖、供气、网络通信、有线电视等专营单位明确设施产权归属并协调参与改造。另一方面,在社区内部,可以制定社区运营资源和服务项目清单、印发老旧小区改造政策信息简报,通过组织连片小区成立业主委员会,组建小区党支部、综合管理办公室或社区党群服务站,评选楼长、栋长及建立小区志愿服务队等方式,将老旧小区“微更新”与基层党组织建设、社区居民自治机制、志愿服务供给等有助于发挥嵌入式治理效能的治理体系建设相结合。

第三,升级老旧小区软服务。新时代背景下,为在“微更新”项目中更好地嵌入城镇老旧小区日益多样化、个性化、高质量的养老、托幼、医疗、商业等服务需求,还应多渠道拓展社区物力、财力、智力支持。一方面,需拓展嵌入式治理主体,积极引进社会资本建立和优化小区物业服务用房、助老和托幼机构、快递集中投放、智能停车、充电桩等配套设施,持续完善小区功能。可以通过政府采购、居民众筹微改、新增公共设施有偿使用、明确资产权益等方式盘活社会公共资源,吸引社会力量参与行政主导的社区改造项目;通过完善项目评估和报价体系、引入物业公司和规划公司,统筹规划设计社区景观小品、绿化绿植和房屋立面等,以适应老旧小区公共设施和空间改善的居住品质要求。另一方面,可以探索相邻社区联动改造、社区内部资金募集等多元发展路径,拓展社区资源盈利渠道和嵌入式治理的发展空间。在加强老旧小区与周边社区服务设施、公共空间共享及社区养老中心、社区卫生站、邻里生鲜便利站等活动空间和配套设施建设的同时,引导社区筛选有资质的企业提供户外纯净水系统、付费充电桩、外挂电梯、智能停车库、社区食堂以及家政服务等有偿服务,并完善项目实施过程中的前期论证与后续跟踪评价体系,从而长效提升老旧小区改造后的后期运维能力和嵌入式治理可持续发展能力。

五、结语

开展城镇老旧小区“微更新”，不仅可以为城市有机更新注入动力、促进城市发展更平衡更充分，还能切实提高老旧小区居民在城市更新过程中的获得感和幸福感^①。行政主导下的老旧小区“微更新”是社区物质空间重构的建设工作，更是激活社区社会治理的基层动员工作。需要注意的是，在复杂治理情境、任务型治理模式和失衡型治理结构的综合作用下，行政主导下老旧小区的“微更新”项目可能面临单一化更新取向、同质化更新形式和碎片化更新效果等实践挑战，导致部分形式化、表面化的“微更新”工作不能有效适应城市有机更新和宜居社区高质量发展的时代需要，与社区居民诉求及社区治理情境脱嵌，难以真正与老旧小区的发展和需求深度融合。为此，需要在实践中正视行政主导下老旧小区“微更新”项目的嵌合发展诉求，结合政府对于老旧小区改造的工作部署及社区治理情境，从价值体系、治理结构和管理机制三方面探寻行政主导下老旧小区“微更新”的嵌合发展路径。当然，值得注意的是，嵌合式治理是我国老旧小区“微更新”在特定阶段的治理方案，其治理过程既为社区居民发挥积极性和能动性提供渠道，也对当下基层治理体系精准回应居民更新诉求、自适应地保证更新的常态化等方面提出发展要求。为此，一方面，需要从治理议题、治理规则、治理能力等方面持续完善嵌合式治理实施机制的建构。另一方面，还需从治理工具、效果评估方法及典型案例等方面推进嵌合式治理研究向更深层次延伸和拓展。

注释：

①王承慧：《走向善治的社区微更新机制》，《规划师》，2018年第2期。

②马宏、应孔晋：《社区空间微更新上海城市有机更新背景下社区营造路径的探索》，《时代建筑》，2016年第4期。

③蔡云楠、杨宵节、李冬凌：《城市老旧小区“微改造”的内容与对策研究》，《城市发展研究》，2017年第4期。

④郭斌、李杨、曹新利：《老旧小区的管理困境及其解决途径——以陕西省老旧小区为例》，《城市问题》，2018年第7期。刘辰阳、田宝江、刘忆瑶：《“空间正义”视角下老旧小区公

共空间更新实施机制优化研究》，《现代城市研究》，2019年第12期。

⑤李迎生、杨静、徐向文：《城市老旧小区创新社区治理的探索——以北京市P街道为例》，《中国人民大学学报》，2017年第1期。王承华、李智伟：《城市更新背景下的老旧小区更新改造实践与探索——以昆山市中华北村更新改造为例》，《现代城市研究》，2019年第11期。

⑥张晓岚、沈豪杰：《内部控制、内部控制信息披露及公司治理——嵌合治理框架的建构及理论诠释》，《当代经济科学》，2011年第6期。

⑦⑧刘建平、杨磊：《我国城市基层治理变迁：困境与出路——构建一种“嵌合式治理”机制》，《学习与实践》，2014年第1期。

⑨王建国：《21世纪初中国城市设计发展再探》，《城市规划学刊》，2012年第1期。

⑩赵晓峰、张红：《从“嵌入式控制”到“脱嵌化治理”——迈向“服务型政府”的乡镇政权运作逻辑》，《学习与实践》，2012年第11期。

⑪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》，《上海城市管理》，2019年第1期。

⑫李志、张若竹：《老旧小区微改造市场介入方式探索》，《城市发展研究》，2019年第10期。

⑬杨威威、郭圣莉：《政府主导社区治理的结构性矛盾及其生成机制——基于S市加装电梯政策变迁及其后果的研究》，《学习与实践》，2020年第8期。

⑭万玲：《广州市老旧小区可持续微改造的困境与路径探析》，《城市观察》，2019年第2期。

⑮王彬武：《上海市老旧小区有机更新的探索与实践》，《经济研究参考》，2016年第38期。

⑯章丹音：《社区微更新：创新基层社会治理的有效尝试》，《人民论坛》，2019年第29期。

⑰《城镇老旧小区“微改造”有望激活大市场》，http://www.mohurd.gov.cn/jsbfile/202004/t20200417_245039.html，2020年4月17日。

⑱芦恒、蔡重阳：《“单位人”再组织化：城市社区重建的治理创新——以长春市C社区为例》，《新视野》，2015年第6期。

⑲史一棋、刘絮、瞿宏伦、周伟、张丹峰：《提升社区基础设施建设质量(来信综述·补齐社区服务短板)》，《人民日报》，2021年4月19日。

⑳高红、杨秀勇：《关英日社区治理政策变迁的历史逻辑与经验启示》，《东方论坛》，2018年第3期。

㉑戴祥玉、卜凡帅：《城乡结合部老旧社区的嵌入式治理》，《华南农业大学学报(社会科学版)》，2020年第5期。