

激发老旧小区居民参与改造的内生动力： 以南宁实践为例

高 伟^{*}

【摘 要】随着城镇老旧小区改造工作逐步上升到国家战略，如何激发居民参与改造的主动性和积极性，实现决策共谋、发展共建、建设共管、效果共评和成果共享，成为当前城市政府亟待解决的重要问题。本文基于结构—主体—技术的分析框架，对广西南宁的老旧小区改造案例展开分析，揭示了城市政府是如何通过优化治理结构、理顺治理主体关系、创新治理技术来激发居民参与的内生动力，总结了推进条块整合、开展合作治理、实施党建引领、深挖社区情理资源、加强协商民主教育、运用技术手段降低居民参与成本等有益经验。

【关键词】居民参与；老旧小区改造；社区治理；党建引领

DOI:10.16775/j.cnki.10-1285/d.2022.11.006

一、问题的提出

城镇老旧小区泛指建成于2000年前，基础公共设施缺项或配套落后，严重影响居民基本生活的住宅小区。2019年，全国约有17万个老旧小区，涉及居民上亿人。^①改造老旧小区是党和政府对群众殷切期盼的积极回应。从“国务院23号”文到国家“十四五”规划，党和政府从顶层设计层面明确了老旧小区改造的民生和发展定位，确立了“美好环境与幸福生活共同缔造”的改造原则；要求在改造中激发居民参与改造的主动性、积极性，实现决策共谋、发展共建、建设共管、效果共评、成果共享；提出将社区治理能力建设融入改造过程，创新小区治理模式，推动社会治理和服务重心向基层下移，完善小区长效管理机制。

随着老旧小区改造工作在全国大面积铺开，管理学、规划学、工程学等不同学科背景的学

* 高伟，广西大学公共管理学院副教授，硕士生导师。本文系国家自然科学基金“我国城市社区业主自治的溢出效应及其形成机理研究”（编号：718640021）阶段性成果。

① 《城镇老旧小区17万待改造》，中国政府网，http://www.gov.cn/xinwen/2019-07/02/content_5405171.htm，访问日期：2022年9月17日。

者围绕该工作做出了许多富有成效的研究。但已有研究大多集中在讨论改造政策、改造规划、工程建设、投融资等技术性问题,对老旧小区改造中的“居民参与”议题关注不够。^①当前老旧小区改造中,居民欠缺主体意识,对参与文化不熟悉,缺乏自组织牵头改造事务;这导致改造意见统一难、资金收缴难、后续维护难等一系列难题,严重阻碍了改造进程。针对这一现象,本文尝试回答以下研究问题:在老旧小区改造的目标压力下,城市政府如何通过治理创新,快速提升居民参与的积极性、建构起小区管理的长效机制?对该问题的回答能为老旧小区改造工作提供有益启示。

二、文献综述:“结构—主体—技术”居民参与的三维分析

参与是指个体将自身的时间、金钱、情感、精力等资源投入某项活动中的过程。居民参与是指居民个体参与到社区公共事务治理的过程。它形塑了居民的社区认同感、丰富了居民对社区意义的理解、彰显了居民在社区中的主体性、培育了居民的公共精神,是社区健康可持续发展的源动力。^②然而,研究和实践表明我国城镇老旧小区大多缺乏居民参与文化,居民“无意参与”“无力参与”“无路参与”和“无序参与”的情况非常普遍。^③随着城镇老旧小区改造工作的全面铺开,党和政府确立了以人民为中心,自下而上、居民参与为主的改造原则。因此老旧小区改造成为了关乎居民切身利益,需要居民积极主动参与的重要事项。在参与文化缺失但参与要求高的矛盾中,如何激发居民参与改造的内生动力成为实践难题。

回应该实践难题,学界围绕着“老旧小区改造中居民参与的影响因素”这一主题展开了深入研究。已有研究主要集中在以下三个方面。一是居民的人口属性特征。庞娟认为老旧小区居民人口老龄化、贫困化和流动性大的特征是导致他们参与水平低的主要原因。^④喻燕等的研究表明,性别、学历、居住年限、邻里关系等特征与居民参与意愿存在显著相关性。^⑤二是居民的心理特征。李德智等的调查研究发现,治理态度、主观规范、知觉行为控制、社区认可、改造项目认知影响居民的改造参与意愿^⑥。杨晓冬等的定量分析表明,改造认知、社会资本、人格倾

① 冉奥博、刘佳燕:《政策工具视角下老旧小区改造政策体系研究——以北京市为例》,《城市发展研究》2021年第4期。

② 杨敏:《公民参与、群众参与与社区参与》,《社会》2005年第5期。

③ 李德智、谷甜甜、朱诗尧:《老旧小区改造中居民参与治理的意愿及其影响因素研究——以南京市为例》,《现代城市研究》2020年第2期。

④ 庞娟:《韧性治理视角下城镇老旧小区更新治理困境及其破解》,《中州学刊》2021年第10期。

⑤ 喻燕、吴凡、杜成贤:《老旧小区改造中业主参与社区自治意愿研究——基于南宁市4259个样本》,《上海房地》2021年第8期。

⑥ 李德智、张勉、关念念等:《老旧小区改造中居民参与度影响因素研究——以南京市为例》,《建筑经济》2019年第3期。

向、主观规范、感知行为控制影响着居民的参与态度和参与行为。^①李杨的扎根理论研究指出，老旧小区的居民参与受到经济性动机、利他性动机、社交动机、信息获取动机等动机性因素的驱动，受到感知效能、参与预期等认知性因素的影响。^②三是辅助居民参与的规划手段和技术。陈宇琳等分析了北京新清河实验的案例，揭示了在线地图互动平台在整合组织化、个体化和自组织参与方式中的作用。^③Li 等人分析了广州深井村的更新案例，论证了工作坊是一种能有效提升居民参与的重要手段。^④Hui 等人分析了厦门的一个更新案例，指出学者、规划师和志愿者的介入引导有助于提高居民的参与水平。^⑤刘诗柔梳理了中国知网上2006—2019年的住区更新案例，整理出了78种居民参与辅助手段，涵盖了居民参与的七项内容。^⑥

总的来说，已有研究主要从主体和技术两个维度分析了居民参与的现象。这些研究基本遵循了西方住区更新中居民参与的研究范式，从公众参与理论和参与式规划理论出发解释居民参与的差异性。虽积累了丰富的研究成果，但未能全面和准确地描绘当前我国城镇老旧小区改造中居民参与的机制和过程。事实上，我国城镇老旧小区改造中的居民参与具有独特性。首先，居民参与不仅是公众参与理念下的参与式规划过程，还是党和政府自上而下发起的，政府财政支持群众参与社会治理的过程。^⑦其次，居民参与不仅仅是为了解决小区物理空间的改造问题，更重要的是重塑小区社会空间秩序，建立小区治理的长效机制。再次，西方住区更新中的居民参与是西方社会自治精神下的产物，而我国城镇老旧小区缺乏自治传统，大多没有建立起居民自治组织、居民对公共事务普遍冷漠。最后，西方住区更新中的居民参与主要受到专家学者、规划师、社区领袖、社会组织的引导，而我国老旧小区改造中的居民参与是在党组织、政府部门、街道、居委会的动员下进行的。

因此，相关研究还需重视结构维度的分析，即考察政府的治理创新是如何从无到有建构了居民参与的场域，在较短时间内快速提高居民的参与度。当前，已有少量研究注意到这一点。方浩和李雪伟从结构主义、制度主义、文化主义和社会资本的视角解释了居民参与动力不足的原

① 杨晓冬、张家玉、孙昌萃：《城市住区更新业主参与行为影响因素研究》，《工程管理学报》2019年第1期。

② 李杨：《城市老旧小区管理中居民参与激励机制研究》，西安建筑科技大学，2019年博士学位论文。

③ 陈宇琳、肖林、陈孟萍等：《社区参与式规划的实现途径初探——以北京“新清河实验”为例》，《城市规划学刊》2020年第1期。

④ Li X, Zhang F, Hui E C M, et al, Collaborative Workshop and Community Participation: A New Approach to Urban Regeneration in China, *Cities*, 2020 (102).

⑤ Hui E C M, Chen T T, Lang W, et al, Urban Community Regeneration and Community Vitality Revitalization Through Participatory Planning in China, *Cities*, 2021 (110).

⑥ 刘诗柔：《社区更新中公众参与实践研究》，北京交通大学，2020年硕士学位论文。

⑦ 吴志强、伍江、张佳丽等：《“城镇老旧小区更新改造的实施机制”学术笔谈》，《城市规划学刊》2021年第3期。

因。^①弓顺芳通过郑州L街道老旧小区改造案例提炼出了“党建引领、群众下单、党委接单、共建做单、自治接单”的新模式。^②赵鹏给出了“党建引领、服务下沉、搭建议事平台、居民点单”的做法建议。^③邢华和黄祖良分析了北京市朝阳区劲松北街道的案例,揭示了党建引领和社会资本双管齐下带动了居民参与。^④宋洋分析了北京HC社区的老旧小区治理案例,总结了“政治嵌入发挥党建引领作用、文化嵌入打造社区共同体、多元共治理念培育居民自治、协商治理搭建沟通平台”的实践经验。^⑤戴祥玉和唐文浩提出了“嵌合式治理”的理念,即通过营造完整社区的公共价值,打造参与治理的赋能体系,进而促进老旧小区的微更新改造。^⑥郭亚茹分析了上海老旧小区的改造案例,展示了政府的大力引导和居委会的协调是如何激发了居民参与的积极性。^⑦

上述研究都是非常重要的尝试,但仍然无法完全回答本文所提的研究问题。其主要原因在于这些研究多以单个老旧社区或小区为研究单位,其研究结论难以跨越社区和小区的边界,可推广和复制性有限。本文试图以城市为研究单位,通过剖析典型案例,揭示政府的治理创新是如何激发老旧小区居民参与改造的内生动力。

三、案例分析

(一) 案例简介:“三个融合”的南宁探索

本文基于南宁探索实践,通过深描和剖析案例,展示现象随时间展开的过程,回答所提出的研究问题。南宁市2021年全市城镇人口为616.4万人,常住人口城镇化率为69.79%,地区生产总值为5120.94亿元。^⑧与国内经济相对发达的地区相比,南宁工业化和城镇化进程相对滞后,社会治理存在短板和弱项。近年来南宁市在城镇老旧小区改造中不断创新,形成了具有鲜明特色的南宁模式,得到了住房和城乡建设部、国家发展和改革委员会的肯定,列入了住房和城乡建设部《城镇老旧小区改造十点成果汇编》,还被广西住房和城乡建设厅列为先进案

① 方浩、李雪伟:《居民参与视角下的社区治理创新研究》,《城市观察》2019年第5期。

② 弓顺芳:《社区共同体视角下老旧小区改造的路径》,《湖北经济学院学报(人文社会科学版)》2020年第6期。

③ 赵鹏:《创新老旧小区改造 提升社区治理效能——以太原市小店区为例》,《经济师》2020年第9期。

④ 邢华、黄祖良:《老旧小区改造如何“以人为本”?——北京劲松北社区改造中的党建引领与社会资本重塑》,《上海城市管理》2021年第5期。

⑤ 宋洋:《老旧小区治理的创新之道及其内在逻辑——以北京市HC社区治理经验为例》,《学习与探索》2021年第11期。

⑥ 戴祥玉、唐文浩:《嵌合式治理:行政主导下老旧小区“微更新”的实践探索》,《学习与实践》2021年第9期。

⑦ 郭亚茹:《迈向共治:老旧小区改造中的社区治理路径——以上海市G小区“美丽家园”建设为例》,《安徽行政学院学报》2021年第5期。

⑧ 《2021年南宁市国民经济和社会发展统计公报》,南宁市人民政府网站, <https://www.nanning.gov.cn/sjfw/tjgb/t5180157.html>, 访问日期:2022年9月17日。

例在全区推广。南宁探索实践的形成并非一蹴而就，而是经历了长时间的摸索和积累。其过程大致可以划分为三个阶段。

第一阶段是旧改阶段（2012—2018年）。2012年南宁市成立了“三旧”改造领导小组，由市长担任组长，各有关部门负责人作为成员，主要负责全市旧城区、城中村、旧厂房的改造工作。2014年，南宁市启动了对全市老旧小区的环境综合整治改造。该工作由南宁市住房和城乡建设局牵头，重点整治2003年以前建成的、低收入群体集中、无人管理的社会商品房小区。主要工作是粉刷楼房外墙、硬化小区道路、更换庭院地砖、新建垃圾池、安装监控设施、路灯、车辆管理设施等。截至2018年，南宁市政府累计投入经费7000万元，集中整治了500个老旧小区（数据来源于访谈资料），极大地改善了这些小区的居住环境，提升了城市形象和文明程度。但这阶段的改造也暴露了不少问题。其中最主要的问题是居民缺乏公共意识，有偿服务消费意识淡薄，寄希望于政府大包大揽，不愿承担小区改造费用和改造后的管理服务费，认为只要不用交费，怎么改造和管理都无所谓，小区管理主体难以落实，导致整治成果得不到维护。

第二阶段是试点阶段（2019—2020年）。2019年，国家全面推进城镇老旧小区改造工作，提出了“美好环境和幸福生活共同缔造”的改造原则。城镇老旧小区改造工作迎来了新的机遇和挑战。据统计，2019年南宁市建成于2000年以前的老旧小区共有911个，4915栋，涉及居民11.39万户，总建筑面积1025.16万平方米。^①这些老旧小区多位于市中心，没有业主委员会和物业管理公司，由于长期缺乏维护，现已普遍进入折旧期，基础设施严重缺失，居民生活指数不高，是城市发展的短板。为了摸清居民的改造意愿，南宁市对4个城区、94个老旧小区、约4500户业主展开了问卷调查。调查结果显示85%的受访业主有改造意愿，需求最强烈的是基础设施项目，其次是完善类项目，最弱的是提升类项目；但仅有36%的受访业主愿意参与改造过程和后续的自治管理工作。^②为了解决改造中反复出现的居民主体性缺失的问题，南宁市政府积极谋求改造方式的变革，在全市选取19个老旧小区作为试点改造项目，按照“先自治、后改造”的工作思路，在试点小区设立居民自治组织——老友议事会，解决改造中出现的意见统一难、资金收缴难、施工对接难、居民需求无止境、社区负担过重、政府责任无限大等难题。老友议事会由小区居民推选的热心议事代表组成，该组织在街道备案并接受社区两委的指导和监管。它架起了政府和居民之间、社区和小区之间、小区和居民之间、居民和居民之间的沟通桥梁，打通了老旧小区治理的最后一千米。老友议事会在宣传发动小区居

① 《南宁市住房和城乡建设局对市十四届人大五次会议第22号代表建议的答复——南住建函〔2020〕2501号》，南宁市住房和城乡建设局网站，<http://zjj.nanning.gov.cn/xxgk/fdzdgknr/tajy/t4441062.html>，访问日期：2022年9月17日。

② 相关数据基于深入访谈资料整理。

民、征集意愿、组织讨论改造方案讨论、监督后续资金的归集和使用、检查施工过程等一系列环节中发挥了巨大作用,极大地推动了改造工作的高效有序开展。2020年,南宁市开工改造了240个老旧小区,其中绝大多数是由老友议事会推动的。^①

第三阶段是“三个融合”阶段(2021年至今)。在试点项目经验总结的基础上,南宁市系统提出了“三个融合”的老旧小区改造新模式。一是改造与机构改革相融合。2021年,南宁市将市住房和城乡建设局下属的市住房建设管理服务中心和市房屋安全鉴定所合并,成立了市城市更新和物业管理指导中心(以下简称指导中心)。该指导中心定位为公益一类全额拨款事业单位,主要负责城市更新管理以及物业服务市场的日常指导和管理工作,实现了从改造更新到后续管理的一条龙指导服务。二是改造与智慧城市建设相融合。南宁市坚持“物、事、人”三位一体的原则,打造了南宁市城镇老旧小区改造新型管理平台。该平台整合了全市老旧小区的地理信息和基础数据,将小区资料信息化和可视化,实现了“以图管改”,推进了改造工作的科学化、精细化和智能化。管理平台还通过技术手段实现了小区改造全过程的可溯管理,保障了政府全过程监管、居民全过程参与和事务全过程公开。管理平台通过汇聚老旧小区改造中产生的老友议事会和议事代表,凝聚了基层治理中的自治力量和积极分子,实现了自治经验的交流共享。三是改造与基层治理相融合。南宁市通过打造老友议事会这一居民自治组织品牌,打通了老旧小区治理的最后一千米。南宁市首先通过老旧小区改造加快孵化老友议事会;然后制定了《南宁市住宅小区老友议事会筹建和工作指南》《南宁市老旧小区改造老友议事会指导手册》《南宁市老旧小区改造老友议事规则十三条》等规范性文件,监督和指导老友议事会运作。南宁市还推动运作良好的老友议事会向业主委员会转化,以期建立小区治理的长效机制。截至2022年1月,南宁市共计改造514个小区,涉及75317户,2189栋,总建筑面积621.71万平方米,总投资约22.36亿元,惠及104个社区,约20万人。新成立居民自治组织486个,选举居民议事代表3326名,其中党员议事代表937名。^②老友议事会极大地缓解了改造中的居民参与难、决策难问题,为小区自治培育了中坚力量,为社区管理工作提供了抓手。

(二) 案例经验:创新治理结构—链接行动主体—引入专业技术

借助“结构—主体—技术”分析框架,本文尝试拆解城镇老旧小区改造的南宁模式,其核心在于通过创新治理结构、链接行动主体、引入专业技术三管齐下的方式激发居民参与改造的内生动力。具体逻辑如下。

^① 相关数据基于深入访谈资料整理。

^② 《改造蹚出新特色之路 智慧治理提升文明度——南宁加快推进城镇老旧小区改造》,南宁市住房和城乡建设局网站, <http://zjj.nanning.gov.cn/dtxx/gzdt/t5065461.html>, 访问日期:2022年9月17日。

1. 社区治理结构创新，建构居民参与行动的场域

老旧小区改造是微更新，需要在改造过程中创新社区治理方式，调动居民参与的积极性。在社区治理创新的诸多方式中，结构创新最为基础和重要。治理结构既为治理过程提供整体框架，也为治理行动构筑微观基础；良好的治理结构能够激发社区治理主体的生机和活力，为理念、技术和工具等治理创新提供基础支撑性作用。社区治理结构创新的形式多种多样，但本质上是处理好纵向整合与横向协调机制之间的有效衔接，实现有效的社会整合。^①南宁模式中，治理结构创新主要有两点经验可以借鉴。

一是推进条块整合，提升面向居民的公共服务能力。在旧改阶段，南宁市采取了行政职能部门主导的改造模式，由市住房和城乡建设局和城区分局牵头，包干从改造名单确定、改造项目规划、工程设计施工、监督验收等全过程环节。这一阶段街道和社区的决策话语权极低，居民参与感很弱。在“三个融合”阶段，南宁市首先通过机构改革整合了城市更新和物业管理职能，建立了住建、发改、民政、园林、消防等部门的工作协调机制。其次突出了街道和社区在改造中的主导地位，由街道和社区指导居民成立老友议事会，监督老友议事会负责改造工作中的诸多事宜，行政职能部门则主要发挥助推作用。例如，市住房和城乡建设局聘请专家培训街道、社区工作人员，帮助它们解决改造中的居民协商问题；城区住房和城乡建设分局组织安排街道办、社区、居民议事会、项目业主、设计单位和专家团队讨论改造事项，对改造中的技术难题给予指导。总的来说，南宁市基于职责分工，提升了专业化水平，推进了条块整合，构建了行政部门和街道之间的跨界协作机制，根据属地管理原则，提升了块块（街道）对条条（行政部门）的整合能力。

二是调整社区治理主体的关系结构，与居民开展合作治理。“三个融合”阶段，政府破除了“中心地位”和“发包角色”的迷思，将治理过程的开端回归到居民利益的表达，让居民作为资源配置的中心。通过成立老友议事会，建立了行政部门、街道、居委会、居民代表的协商机制，将“要居民改”和“为居民改”，变为“邀请居民改”和“与居民一起改”。这体现在改造的各个环节中。例如改造名单的确定，由政府指定变为居民自主申请；改造项目的规划，由政府拟定变为居民协商决策；改造资金，由政府定额包揽到政府与居民合理分担；改造过程，由政府全程包办到居民自行与设计方、施工方和监督方打交道。总的来说，“三个融合”阶段，政府由管理者变为引导者和合作者，居民由被管理者变成合作者和主导者。最后，政府与居民合作治理的效果非常显著，改造后的小区不再是单一的、同质的，而是各具特色、各显魅力。

^① 李友梅：《中国社会管理新格局下遭遇的问题——一种基于中观机制分析的视角》，《学术月刊》2012年第7期。

2. 激发居民的主观能动性, 链接居民行动者网络

南宁市城镇老旧小区产权呈现出分散化、复杂化和多元化的特征。这客观要求居民对改造中出现的诸多问题(如改不改、改什么、怎么改、改得好不好)采用集体决策的方式进行解决。行动者网络理论指出:集体行动中行动者可以通过相互作用形成异质性网络,从而解决复杂动态的社会问题;其中核心行动者发挥主导和重要作用,他们将场域中所有行动者的利益和兴趣关联起来,塑造了全体行动者对网络的信任和认同,进而调动各方资源达成行动目标。^①将该理论应用于分析南宁模式,可以发现如下两点有益经验。

一是党建引领,挖掘老旧小区中的核心行动者。南宁市坚持党建引领的原则,通过小区改造这一公共议题,寻找居民中的积极分子,助力他们成长为小区改造和后续管理中的坚实力量。在改造报名环节,南宁市要求报名小区需由3名业主牵头,且其中一名业主必须为中共党员。在老友议事会组建环节,南宁市鼓励小区党员亮明身份,担任老友议事会代表,由社区党支部和居委会为当选代表颁发证书。在宣传动员环节,通过党员—群众的动员路径,发挥党员的模范带头作用,激励居民参与小区改造。党建引领既突出了党组织在社区治理中的核心领导作用,又将党组织资源链接至小区自治力量,增强了老友议事会和老友议事代表的合法性,进而能够鼓励更多的居民参与到小区改造和后续管理中去。

二是深挖社区情理资源,激活和重建居民的社区社会资本。社区社会资本是蕴含在居民社会网络中的信任、网络、互惠和规范等资源。^②社区社会资本能够增强居民社会网络连接的密度和强度,进而化解居民集体行动的困境。但研究和实践表明:老旧小区人员流动性大、异质性强;居民互动少,信任度低,社区社会资本总量不足。就南宁市来看,试点阶段的居民摸底问卷调查也指出绝大多数居民在过去一年没有与邻居有过紧密交往。为了激活和重建居民的社区社会资本,南宁市首先通过公开信、短视频和微信公众号推文等多种方式,积极宣传本地“老友”文化(铁兄弟、好朋友),唤起居民对邻里互助的意识。待时机成熟时,南宁市推动老旧小区成立居民自治组织,并特意将该组织名为老友议事会,通过文案宣传、图标设计,凸显邻里和睦、情感联结、炫彩的生活理念,鼓励居民参与竞选老友议事会代表、支持老友议事会工作。其次,南宁市立足家园价值,以“生活”和“人文”为导向重建小区治理的价值。中国传统文化中,家园既是有形的房屋,也是人们记忆和情感之所在,是人们的意义中心及关照场域。改造中南宁市一方面通过“更新南宁”宣传视频,传单发放等,激发居民对“好家园”和“好生活的向往”;另一方面开展“老友花园营造”和“老友抗疫”等活动,引导居民发现家园

^① 冷向明、郭淑云:《基层治理创新何以“落地”?——基于制度企业家视角的比较研究》,《中国行政管理》2022年第5期。

^② 方亚琴、夏建中:《社区治理中的社会资本培育》,《中国社会科学》2019年第7期。

之美，感受小区生活的情趣，生发出“为小区，为家园”的参与动力。

3. 创新技术和方式方法，降低改造中的交易成本，提高改造效能

交易成本是达成一项交易所花费的全部时间和货币成本。当人们自愿交往，彼此合作达成交易时就要支付交易成本。老旧小区改造中也存在大量的交易成本，比较突出的有信息搜索成本、协商决策成本、代理监督成本等。^①技术泛指人们在改造自然、社会及自身过程中所应用的手段和方法。在老旧小区改造中引入适宜的技术、创新方式方法能够有效地降低交易成本、提高改造效能。就南宁模式来看，两项技术和方式方法的引用发挥了较大的作用。

一是采用协商民主方式，降低居民的集体决策成本。协商民主是指受到政策影响的居民或代表通过面对面讨论、交流观点和理由，不断协商以形成决策共识的过程。^②协商民主不仅能使人们在辩论中充分展示私人信息和个人偏好，产生群体认可的合法性决议；还能确立公共规则和价值、传播公共生活中的准则。老旧小区改造中有大量需要居民讨论形成决议的场景，但现实中居民常常因为议事理性和能力不足、议事程序机制不健全、议事结果执行不力等问题，导致讨论陷入内部无休止的争吵和对抗。为了解决这一问题，南宁市通过政府购买服务的方式，聘请了专家团队，制定了《老旧小区改造议事规则十三条》，通过举办老友议事会主持人培训班、老友议事规则培训班等活动，手把手教居民高效开会沟通。南宁市还搭建了老友议事公共平台，发布老友议事动态、老友风采。居民可以通过关注平台公众号，学习协商民主技巧，理性高效地参与改造决策。

二是打造智慧管理平台，方便各利益相关方交流互动。老旧小区改造过程包括改造申请、居民议事会成立、改造方案编制和审定、资金筹集和管理、进场施工、施工现场管理、后续长效管理等一系列环节，涉及市住房和城乡建设局、城区住建分局、项目投资方、街道办、社区、居民议事会、设计单位、施工单位、居民等多方利益主体。改造中不同利益主体受信息不对称的影响，容易产生不信任，导致高昂的沟通协商成本和监督约束成本。为了消除信息不对称，南宁市打造了城镇老旧小区改造新型管理信息平台，实现了全过程环节的回溯管理，实现了政府全过程监管、居民全过程参与和事务全过程公开。该平台的用户使用端能够实现老旧小区改造线上报名、改造信息和改造成果展示、老友议事会动态展示等功能。后台管理端能实现对全市老旧小区改造项目管理（包括楼盘表建立、改造项目库建立等）、老友议事会的管理、居民信息点对点推送等功能。

^① 姜玲、王雨琪、戴晓晔：《交易成本视角下推动社会资本参与老旧小区改造的模式与经验》，《城市发展研究》2021年第10期。

^② 黄徐强、张勇杰：《技术治理驱动的小区协商：效果及其限度——以第一批“全国社区治理和服务创新实验区”为例》，《中国行政管理》2020年第8期。

四、结论

随着国家治理体系和治理能力现代化的推进, 城市社区成为了基层治理创新实践的试验场。就老旧小区来看, 党和政府提出以物理空间改造为抓手, 通过治理创新, 重构其社会空间秩序, 打造共建共治共享的新格局, 进而提升居民的幸福感和获得感。在此背景下, 激发老旧小区居民参与改造的内生动力, 对于加快改造进程, 构建小区治理的长效机制具有重要的意义。本文以居民参与为研究主题, 以南宁实践为案例研究对象, 借助“结构—主体—技术”的分析框架, 展示了城市政府如何从无到有建构了居民参与的场域, 激发了居民的参与热情, 培育了居民参与的公共精神。本文认为: 南宁模式为老旧小区以改造促善治的社区治理创新提供了一个可行的范本; 但该模式的推广应用, 还需结合具体的治理情境, 因地制宜地加以变通和改进; 其中推进条块整合、开展合作治理、实施党建引领、深挖社区情理资源、加强协商民主教育、运用技术手段降低居民参与成本等都是可以借鉴的有益经验。

Endogenous Motivation to Motivate Residents to Participate in the Renovation of Old Residential Area: A Case Study of Nanning

GAO Wei

[Abstract] In the past three years, the state has launched an urban renewal campaign which targets the old residential areas in cities. Therefore, how to enhance residents' participation level and win their supports and cooperation have become an important issue in the practices. Based on the framework of structure-actor-technology, this study discloses how the local government in Nanning stimulated the residents to participate in the urban renewal process. It identifies a series of solutions to the residents' participation problem, such as reinventing government structures, promoting cooperative governance, adhering to the principle of Communist Party leadership, making use of social capital at community level, cultivating democracy education and using big-data technologies to reduce transaction costs occurred in residents' participation. The findings shed light on the innovation of community governance.

[Key words] residents' participation; urban renewal of old residential areas; community governance; Communist Party leadership

(责任编辑: 朱瑞)