

# 基于多元主体需求的老旧生活性街区 改造规划路径

## ——以沈阳市大东区万寿小区为例

周阳雪<sup>1</sup>,景文华<sup>1</sup>,张立军<sup>2</sup>

(1. 沈阳建筑大学设计集团有限公司国土空间规划院,辽宁 沈阳 110016;

2. 沈阳城市建设学院建筑与规划学院,辽宁 沈阳 110167)

**摘要:**城镇老旧小区改造是城市更新的重要着力点,改造过程中出现的多方主体利益和需求关系,是打造共建共治共享社会的关键因素。阐释了多主体的利益诉求与博弈焦点,并构建了基于多元主体需求的改造路径。以沈阳市大东区万寿小区为例,对居民主体、政府主体、管理主体需求进行了调查分析,并结合改造路径的区域评估、整体统筹、策划方案和长效管理四步骤,提出了老旧生活性街区改造规划措施,以期为老旧小区提升改造提供新思路 and 参考。

**关键词:**老旧小区;多元主体;生活性街区;规划路径;沈阳市

**中图分类号:**TU984.11<sup>+</sup>1

**文献标志码:**A

**引用格式:**周阳雪,景文华,张立军.基于多元主体需求的老旧生活性街区改造规划路径:以沈阳市大东区万寿小区为例[J].沈阳建筑大学学报(社会科学版),2024,26(1):20-26.

### 一、老旧生活性街区与多元主体

随着城市化的快速发展和人口的不断增加,老旧城区已经成为制约城市发展的瓶颈,其问题日益突出,改造任务也愈发艰巨。虽然国家持续加大对老旧小区的改造力度,并取得了良好的成效,形成了一批可推广复制的经验,但仍然存在诸多问题。如何解决改造过程中出现的多种问题,成为当下的研究重点。目前学界已有诸多研究从改造策略<sup>[1]</sup>、规划路径<sup>[2]</sup>、影响因素<sup>[3]</sup>、实施机制<sup>[4]</sup>等方面对老旧小区更新进行了探讨与分析。然而,包含多种生活功能和用途的生活性街区改造与更新研究却并不多见。生活性街区

以生活性街道和生活性区域为主,当前研究主要从出行方式的可达性<sup>[5]</sup>、空间形态<sup>[6]</sup>和场所营造<sup>[7]</sup>等方面进行分析,但多数集中于对生活性街道的研究,如形态规律<sup>[8]</sup>、构成要素的空间特征<sup>[9]</sup>、环境感知<sup>[10]</sup>和街道活力的影响因素<sup>[11]</sup>等方面。同时,改造过程中涉及的多元主体会产生不同的利益和需求。多元主体需求理论会在冲突、竞争、协调等多种交互作用中提供一种有效的分析,从而协调城市规划过程中各方主体之间的利益和需求关系。在城市更新中,多元主体的参与可以提出城市更新背景下的问题以及相对应的解决方式和建议<sup>[12]</sup>,从而丰富城市更新的思路并推动城市更新方案的实施。在老旧小区的

改造中,可以分析多元主体不同的协同模式,结合案例提出相关的实施路径、机制与对策,从而实现城镇老旧小区提升改造的目标<sup>[2,13-14]</sup>。

为解决老旧生活性街区改造中的多种需求问题,研究构建多元主体参与模式下老旧生活性街区可持续更新的改造规划路径,并以沈阳市大东区万寿小区为例,对改造规划路径的实施进行探索,为沈阳市及其他城市的生活性街区改造提供新思路 and 参考。

## 二、基于多元主体需求的改造路径构建

### 1. 多元主体的构成与特征

居民、政府、管理者是生活性街区改造的主体。生活性街区主要的使用人群为居住类用户,以居民生活为主要基线形成多种形态。因此,居民作为公共空间改造结果的直接受益群体,既有权利也有义务参与改造的全过程,保障其基本权益与自身利益。而政府为了追求城市整体发展的协调性、安全性、舒适性和可持续性,会通过自身的公权力自上而下推进老旧小区的改造进程。与此同时,由于住房和城乡建设部明确指出城市更新中要防止大拆大建,倡导由过去的“开发方式”转向“经营模式”,因此,在政府委托的实施主体中,管理者取代原来的设计和施工机构,成为城市更新的主要执行者,如业主委员会、居民委员会、社区、物业公司等。管理主体作为包含个人利益和公众利益的机构或组织,成为联通居民主体和政府主体的关键桥梁。

### 2. 利益主体的诉求与博弈焦点

政府关心的是城市整体利益,追求综合效益最大化,希望通过改造来提升城市品质,建设生活宜居、环境友好、文化包容的可持续发展型城市。居民关心的是更新项目中的个人具体利益最大化,通过改造满足自身利益需求,提升自我感知幸福度、满意度。他们参与改造的要求比较迫切,参与的积极性也比较高。管理者则期望通过改造能有效地管理街区,满足其他主体的利益需求。

由于各主体的内部结构不同,其人员组

成的文化层次、生活背景也有一定差异,主体间对事物的价值判断和诉求也呈现多元性<sup>[13]</sup>。其中的利益冲突主要集中在政府与居民的需求互相得不到满足而引发的冲突以及居民与管理者的诉求不同而引发的冲突。现有的政策背景下,居民主体虽然参与改造的积极性较高,但因个体偏好差异会产生内部矛盾,受到较大的制约和限制。政府则因资金有限、政策导向等因素不能全面地满足各类居民主体的改造诉求。而管理主体会因政府主体的规划设计不合理导致管理低效,也会因人员配置不合理缺乏公共合作导向,并与居民主体产生矛盾。因此,生活性街区改造的多主体利益诉求不仅体现在空间关系中,还体现在环境的使用和责任问题等方面。

### 3. 基于多元主体需求的老旧生活性街区改造路径

综上所述,老旧小区的更新模式应当基于三方明确的参与意愿,充分沟通协商,使居民、政府和管理者三者的合作关系形成共识,达到保障基本生活、改善公共空间、营造宜居场所的改造目标,建立多元主体协同机制(见图 1)。在老旧生活性街区改造的策划过程中,以多元主体需求为基础,按照规划策略的区域评估、整体统筹、策划方案、长效管理四步骤构建改造路径。

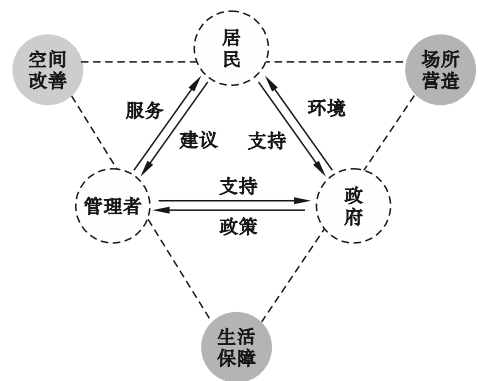


图 1 多元主体协同机制

通过分析老旧生活性街区与多元主体的特征,构建基于多元主体需求的改造规划路径(见图 2)。首先从问题导向和需求导向出发,以小区现状为基础,确定居民主体利益诉求与意愿。对区域进行评估,分析小区现状

短板与空间特质。其次从发展导向出发,确定政府现阶段的政策、发展方向、任务导则等需求目标。综合运用现代技术手段,根据空间与功能需求,提出改造策略的统筹方案。再次从操作导向出发,明确管理主体的目标和操作手段,精准掌握居民基本情况与建筑空间详情,使规划实施方案具有定向服务、按需建设的特质,提升居住环境幸福感。最后从治理角度出发,建立规划数据库与智能数据化平台,实行智能个性化管理。

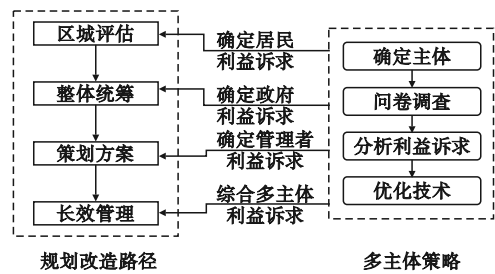


图 2 基于多元主体需求的改造路径

三、基于多元主体需求的改造路径案例分析

沈阳市作为中国重要的老工业基地和历史文化名城,拥有较多的老旧生活性街区,并面临着大量的改造任务。笔者选取沈阳市大东区万寿小区生活性街区作为研究对象。

1. 多元主体需求调查分析

(1)居民主体需求调查

居民主体需求调查主要以居民改造诉求、社区环境改善需求、居民新增设施需求 3 个方面为调查重点。调查采取问卷与访谈结合方式,共发放 200 份问卷,其中回收有效问卷为 184 份。

根据调查结果总结了居民主体诉求和主

体意愿。主体诉求包括整治内容的重要度、公共设施的需求度、居民的参与方式、资金缴纳方式、对于改造的顾虑等多项内容。调查结果中,小区居民认为建设环境的重要度较高,尤其是地下管网更换与架空路线规整(占比 75.4%)。居民对公共服务设施中的活动中心和健身广场需求较大(均占比 48.4%),对幼儿园和家政服务需求较少(分别占比 10.5% 和 13.9%)。在居民参与改造方式的调查结果中,多数希望以评价和反馈改造效果、配合施工等方式参与改造(分别占比 43.1% 和 41.2%)。同时,对于参与改造的资金,多数希望以缴纳物业费的形式交付(占比 54.3%)。但也有不少人担心承担的费用太高,改造过程中的安全问题、后期运营和维修问题、施工扰民等问题(分别占比 31%,22.5%,20.9%,19.8%),对改造抱有一定顾虑。在居民主体意愿的调查结果中,居民对闲置空间的再利用和支付物业服务费态度积极,表示愿意接受(占比 76.7%),但对于配合政府改造的出资意愿不明朗(“不愿意”占比 67.5%)。居民更愿意以缴纳物业费的形式参与改造,而非直接对改造项目进行资金参与。对于改造后的管理方式,普遍认为交由专业企业整体运营较好。

(2)政府主体需求调查

因政府主体具有自上而下的特殊性,不宜对其采取问卷和访谈的调查方式。因此,研究选取近年相关政策文件、指导建议和相关通知等公开信息,采用文本挖掘的方法对文件进行分析,提取相关主体的诉求。选取的基本资料可分为政策类文件和指南类文件(见表 1)。

表 1 政府主体需求调查的文本资料

文件类型	文件名称	发文字号
政策类文件	《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
政策类文件	《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
政策类文件	《关于印发城镇老旧小区改造可复制政策机制清单(第一批)的通知》	建办城函〔2020〕649 号
指南类文件	《完整居住社区建设指南》	建办科〔2021〕55 号
指南类文件	《辽宁省城镇老旧小区改造技术导则(试行)》	辽住建保〔2020〕2 号
指南类文件	《辽宁省老旧小区改造技术指引》	辽旧改发〔2020〕2 号
指南类文件	《沈阳市 2022 年老旧小区改造(园区内)工作导则》	沈旧改办〔2021〕1 号

选取的政策类文件,包括《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)、《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)等。这些文件从国家战略高度加强了城市更新顶层设计。通过分析文件内容,可以明确政府主体在当下老旧小区改造过程中,是以构建“纵向到底、横向到边、共建共治共享”的社区治理体系为基本思想。改造内容包括“完整居住社区、联动改造、存量资源整合、项目储备库、共建共治共享、片区统筹、社区生活圈、适老适幼化”等。存量资源整合利用、完善配套设施改造、加强公共服务设施建设、实现公共空间共建共享是当下的政策重点。

选取的指南类文件,包括《完整居住社区建设指南》(建办科〔2021〕55号)、《辽宁省城镇老旧小区改造技术导则(试行)》(辽住建保〔2020〕2号)等。政府下发的建设指南及实施导则等文件重点关注物业服务、适老化、公共服务设施、完整居住社区等方面的工作内容。例如,《辽宁省老旧小区改造技术指引》重点关注盘活存量土地资产、构建绿色社区、打造宜居背街小巷、物业服务全覆盖等。而在《沈阳市 2022 年老旧小区改造(园区内)工作导则》中,则明确划定了改造片区,针对社区生活圈、背街小巷、海绵城市、

适老化、无障碍设施、智能化设施等提出了具体的操作和流程建议。

(3)管理主体需求调查

管理主体需求调查主要从管理工作、困难情况、居民矛盾点等方面着手进行。调查对象包括社区居民委员会、业主委员会、政府部门等相关工作人员,共发放问卷 52 份。

在管理主体需求的调查结果中,管理人员认为小区改造应该以社区环境构建、社会安全保障和基本生活保障等方面为重点,如市政基础设施改造、公共部位维修、增加安防设施应优先实施(分别占比 90.38%, 88.46%, 63.46%)。明确改造对象和范围、征求居民意见、加强基层建设提高治理能力、加强施工质量监督等是目前的工作重点。现阶段的社会资本参与尚且缺乏政策指引和科学明确的盈利模式。而居民对于改造过程中的公共部位维修,应当承担一定程度的出资责任。

2. 万寿小区区域评估——分析居民诉求

(1)生活性街道现状

万寿小区四周街道的特征如表 2 所示。小区北侧街道为东西快速路主干道,属于交通性街道,其他 3 条街道均属于生活性街道。街道两侧多为生活服务功能建筑,空间环境特征明显。

表 2 万寿小区生活性街道的特征

街道名称	主要街道类型	街道交通方式	道路级别	功能混合程度	公共生活丰富程度	步行活动活跃度	街道空间是否连续
天后宫路 (东西快速干道)	交通性街道	人车分行	城市快速路	一般	较低	一般	连续
小北街	生活性街道	人车混行	城市次干道	高	丰富	高	连续
白塔路	生活性街道	人车混行	城市次干道	一般	一般	高	连续
太平桥巷	生活性街道	人车混行	城市次干道	较低	一般	高	较连续

(2)生活性区域现状

生活性区域外部空间现状(见图 3)中,小区内有多处活动地块,杏坛小学南侧住宅楼前的活动广场是整个社区内最为活跃的地块,广场内设有棋牌桌和乒乓球台等设施,聚集的人群最多。小区道路经历过两次路面维

修,但由于各类地下管道维修,现阶段社区内路面坑洼不平。部分楼前及公共活动区域前设有人行道路,但大部分均被堆放的杂物占用。小区内用地局限,绿化较少,绿化覆盖率较低,绿化种类不足,没有专人从事植物绿化的后续护理工作。小区建设初期多采用沥青



路面及硬质铺装,未考虑预留景观绿化空间,后因社区改建才开始有小范围的绿化种植,绿植多数种在社区内的边角空地及可利用的花坛内,缺乏绿化设计。



图3 外部空间现状

(3)改造面临的主要问题

万寿小区改造中面临的主要问题可以归纳为基础设施不够完善、公共服务配套设施缺乏、闲置空间利用率低等。市政基础设施方面,硬质铺装区域雨天积水严重,管网及架空路线较乱,夜间照明不足。公共服务配套设施方面,缺乏便民服务设施,儿童活动配套设施不足,老年人相关的医疗照护娱乐服务空间不健全。道路设施条件方面,小区外停车位紧缺,路边停车混乱,小区内白天车位利用率低;非机动车无处停放,集中放置在楼道内;小区内消防通道宽度不够,且被私家车占用,存在安全隐患。片区存在多处闲置用房和违建、低效利用空间,且开敞空间碎片化、利用率低、呈散点式分布。

3. 整体统筹规划策略——明确政府诉求

为满足各类居民对于居住安全与生活便利性的需求,政府分别出台了《关于印发〈辽宁省老旧小区改造技术指引〉暨“1358 工作法”的通知》和《沈阳市 2022 年老旧小区改造(园区内)工作导则》。针对居民对于老旧小区的改造诉求,统一制定了小区改造方案。通过统筹规划,按重要性分步骤分期实施,从

片区统筹角度制定各类设施完善方案,避免重复性建设。按照“1358 工作法”中的 8 项重点任务和“一拆五改三增加”改造技术重点,明确改造规划的基础类、完善类、提升类的整体统筹要求(见图 4)。针对小区改造中存在的主要问题进行定向服务和按需建设,建立改民生、促发展、优品质的社区治理项目库。

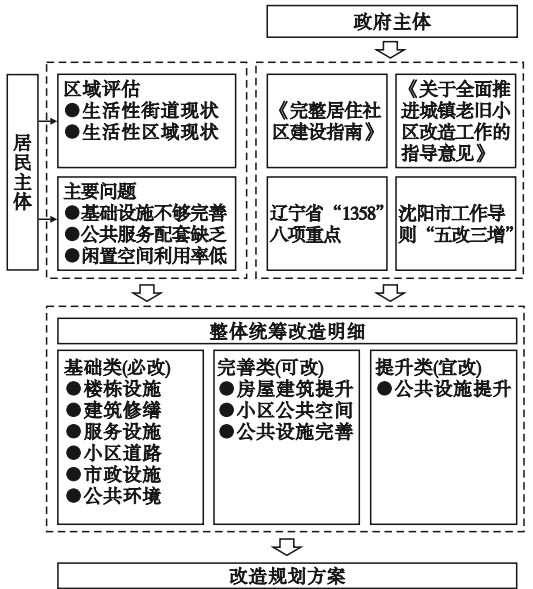


图4 整体统筹规划策略流程

4. 改造规划方案——应对管理诉求

通过居民主体改造诉求调查分析,明确老旧小区现状短板,制定改造规划方案(见图 5)。



图5 改造规划示意图

(1)低效空间整合开发

改造规划在区域自平衡理念指导下,引入社会资本与小区利益捆绑,将片区内低效公共空间及公共经营性资源出租给社会资本

进行整体统筹开发与改造。以 15 min 生活圈为单位进行统筹改造,在保障养老、商业、医疗等传统服务基础上,增添坊邻运动馆、儿童游乐园、社区食堂等个性化社会服务,服务收益由开发商获得,实现老旧小区改造与项目开发收益自平衡、区域服务整体化全覆盖。

### (2) 闲置房屋盘活运营

规划采取“整租运营与租赁置换”的模式处理闲置空间。对于闲置率较高的建筑单元,可由开发商进行“整租运营”。开发商对单体建筑进行长期整体租用后,对建筑及房屋内部进行整体改造、设施提升,实现建筑内外一体化改造,根据居民改造诉求改造为“活动中心”“老年食堂”等,出租收益由开发商所有。对于想改善室内居住环境的居民,可采取“租赁置换”的模式。开发商将小区内零散闲置房源进行收购,并对室内环境重新装修,根据住户需求,制定多样化置换方案,如改善置换和养老置换,实现空间利用最大化。

### (3) 时空量化共享停车

万寿小区停车问题以时空量化和空间共享为规划目标,推进错时停车和公共建筑地下空间利用。规划以 5G 物联网为基础,加快构建实时停车 APP 平台,根据居民上下班时空特性,车主可将车位空闲时间段自行上传至平台,供有需求的市民使用,停车费用由车主所有。同时,还可利用学校操场空间,进行地下空间挖掘,建立规范化地下停车场,停车空间可供学校工作人员免费使用。

### (4) 低碳空间灵活运用

万寿片区具有建筑集聚、可利用空间碎片化等特征,充分挖掘小区内可利用空间建立低碳空间。以节约土地为原则,通过屋顶光伏、多样式绿化等措施推进资源可持续利用与零碳排放。以屋顶绿化、垂直绿化、小微空间绿化来提高绿化率。充分利用小区内消极零散空间,打造口袋绿化、袖珍绿化,提升小区公共空间品质。

### (5) 功能空间复合利用

对公共活动空间、重要节点及绿化空间等进行更新改造。引入老幼共融性活动空

间;以“一内一外”“活动+文化+休憩”模式,打造绿地与紧急避难场所、慢行步道与内部节点型运动空间、花池与座椅等功能复合型场所。构建季节性复合空间;规划基于“冰天雪地也是金山银山”理念,利用部分开敞空间进行季节性复合空间设计,如戏雪广场和微型冰壶、冰球场等,让居民在家就能开展冰雪活动。划定韧性开敞空间:依靠自身基础设施、公共空间条件,划定最小避难单元,实现居民在 1 min 内到达邻近避难场所。预留医疗设施空间:满足小型医疗救助站等服务设施用地需求,并借助园区内低矮型树木形成绿化隔离防护空间。

## 5. 长效管理策划——综合考虑多主体利益

改造方案结合多方主体的利益需求,探索社区长效管理机制。通过统一问卷调查与设施配备情况统计,建立现状基础信息库和空间模型数据库,从而实现动态精准服务。明确必需型、改善型、提升型 3 类老旧小区改造方案,建立“片区—单元—小区”三级管控体系和“刚弹管控结合”分类管控体系。推行“社区—物业—管理员”分级管理,细化社区管理,最大程度提高小区改造效益,增加社区收益。

## 四、结 语

老旧街区改造是城市更新的重要一环。研究剖析了生活性街区改造中涉及的复杂的社会关系与需求利益矛盾,构建了基于多元主体需求的改造路径,并结合沈阳市万寿小区案例,按照区域评估、整体统筹、策划方案、长效管理四步骤将老旧小区改建为设施完善、健康安全、治理有序的新型街区,为城镇老旧小区改造提供借鉴和参考。

## 参考文献:

- [1] 何欣蔚,吕飞,魏晓芳.基于多目标协同的城市老旧社区更新策略研究[J].西部人居环境学刊,2021,36(2):102-111.
- [2] 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(7):26-32.

[3] 刘宁,韩青宴,刘亚臣. 基于老旧小区改造的居民满意度影响因素研究:以沈阳市孤家子社区为例[J]. 沈阳建筑大学学报(社会科学版),2023,25(1):38-43.

[4] 周博颖,葛文静. 基于城市基本生活单元的住区改造实施机制研究[J]. 城市发展研究,2020,27(10):102-108.

[5] 陈方,张澄洋,丁思远. 生活街区轨道站步行易达性测度研究:以深圳和香港为例[J]. 南方建筑,2021,204(4):31-38.

[6] 陈文嘉,朱春阳,周怡. 城市生活街区边缘空间形态构成研究:以昙华林历史生活街区为例[J]. 华中建筑,2014,32(4):63-70.

[7] 段晓桢,陈可石. 城市夜生活街区的文化场所营造:以伦敦考文特花园为例[J]. 城市发展研究,2016,23(2):46-51.

[8] 方榕,刘碧玉. 生活性街道的形态规律及其动因研究:以南京为例[J]. 城市发展研究,2022,29(12):129-136.

[9] 方榕. 生活性街道的要素空间特征及规划设计方法[J]. 城市问题,2015,245(12):46-51.

[10] 董禹,李珍,董慰. 生活性街道环境感知特征对居民心理健康的影响:哈尔滨市老城区的实证研究[J]. 中国园林,2021,37(11):45-50.

[11] 黄丹,戴冬晖. 生活性街道构成要素对活力的影响:以深圳典型街道为例[J]. 中国园林,2019,35(9):89-94.

[12] 林辰芳,杜雁,岳隽,等. 多元主体协同合作的城市更新机制研究:以深圳为例[J]. 城市规划学刊,2019,253(6):56-62.

[13] 王书评,郭菲. 城市老旧小区更新中多主体协同机制的构建[J]. 城市规划学刊,2021,263(3):50-57.

[14] 张聪恺,肖远飞,张曦. 城市经济学视角下的历史文化街区保护与活化利用:以莆田市兴化府历史文化街区为例[J]. 建筑经济,2023,44(7):98-104.

# A Planning Path for Renovation of Old Living Neighbourhoods Based on the Needs of Multiple Subjects: Taking Wanshou Neighbourhood of Dadong District in Shenyang as an Example

ZHOU Yangxue<sup>1</sup>, JING Wenhua<sup>1</sup>, ZHANG Lijun<sup>2</sup>

(1. Territorial and Spatial Planning Institute of Shenyang Jianzhu University Design Group Co., Ltd, Shenyang 110168, China; 2. School of Architecture and Planning, Shenyang Urban Construction University, Shenyang 110167, China)

**Abstract:** The renovation of old urban communities is an important focus on urban renewal. The relationship between the interests and needs of multiple subjects in the process of transformation is the key factor in building a co-construction, co-governance and sharing society. This paper expounds the interest demands and game focus of multiple subjects, and explores a transformation path based on the needs of multiple subjects. Taking Wanshou Neighbourhood in Dadong District of Shenyang as an example, this paper investigates and analyzes the residents, the government and the management. According to the four steps of regional assessment, overall planning, planning scheme and long-term management of the transformation path, the implementation measures of the renovation plan of old living neighbourhoods are proposed. It provides new ideas and references for the upgrading and transformation of old urban communities in China.

**Key words:** the old neighbourhoods; multiple subjects; living neighbourhoods; planning path; Shenyang

(责任编辑:高旭 英文审校:林昊)