

# 践行“两邻”理念视角下沈阳市老旧住宅更新改造策略

李彻丽格日 范婷婷 单颖  
沈阳市规划设计研究院有限公司  
DOI:10.32629/bd.v9i7.4462

**[摘要]** 城市进入存量发展阶段,在城市更新成为新常态的背景下,老旧住宅更新成为提升人民幸福感、安全感、获得感的重要抓手。本文剖析“两邻”理念下的住宅更新内涵,结合沈阳老旧住宅更新案例,探索基于“两邻”理念的转变更新理念、开展城市体检、坚持规划引领、完善保障制度等住宅更新路径,为老旧住宅更新提供策略建议。

**[关键词]** 两邻;住宅更新;沈阳

**中图分类号:** TU241.4 **文献标识码:** A

## Shenyang's Strategy for the Renovation of Old Residential Buildings from the Perspective of Practicing the "Two Neighbors" Concept

Che Li Ge Ri Li Tingting Fan Ying Shan

SHENYANG URBAN PLANNING&DESIGN INSTITUTE CO.LTD.

**[Abstract]** As cities enter a stage of stock development, urban renewal has become the new normal. The renewal of aging residential buildings serves as a crucial lever for enhancing people's sense of happiness, security, and fulfillment. This paper analyzes the connotation of residential renewal under the "Two Neighbors" concept, explores renewal approaches based on this concept—including transformative renewal, urban health assessments, planning guidance, and improved safeguard mechanisms—through the lens of Shenyang's aging residential building renewal cases, providing strategic recommendations for such renewals.

**[Key words]** two neighbors; residential renewal; Shenyang

### 引言

城市进入存量发展时代,城市更新成为新常态。新时期国家对住房有了更高的要求。2013年8月30日,总书记在沈阳市沈河区多福社区考察时首次明确提出“社区建设要与邻为善、以邻为伴”,这一理念蕴含邻里和谐、多元共治、民生为本的价值导向,为老旧小区更新改造提供了系统性的方向指引与实践遵循。

#### 1 两邻理念内涵

“两邻”理念以“与邻为善、以邻为伴”为核心要义,蕴含着邻里和谐、多元共治、民生为本的价值导向,为老旧小区更新改造提供了系统性的方向指引与实践遵循,其指引价值主要体现在重塑邻里关系、优化治理格局、提升改造实效三个核心维度。

1.1 重塑邻里关系:破解“陌生人社会”困境,推动“陌邻”变“睦邻”

老旧小区普遍存在居住年限久、居民结构复杂、邻里互动匮乏等问题,部分小区甚至形成“各扫门前雪”的“陌生人社会”困境,邻里情感疏离、公共意识薄弱,这不仅影响居住体验,也为

小区改造后的长效维护埋下隐患。“两邻”理念为破解这一困境提供了核心思路,其指引价值在于推动改造从单纯的“硬件升级”向“情感联结”延伸。在改造实践中,可依托“两邻”理念搭建邻里互动载体,例如规划建设邻里广场、共享驿站、议事亭等公共空间,为居民创造交流契机;通过组织邻里节、百家宴、志愿服务等活动,培育“邻里互助、守望相助”的社区文化,为小区营造和谐融洽的居住氛围,夯实改造后社区治理的情感基础。

#### 1.2 优化治理格局:强化党建引领,凝聚多元主体合力

老旧小区更新改造涉及居民、社区居委会、街道办、施工单位、管线企业、社会资本等多个主体,传统改造模式常因主体权责不清、协同不足出现“各自为政”的问题,影响改造进度与质量。“两邻”理念强调“要事共商、社区共建、社会共治、成果共享”的实践路径,其核心指引价值在于以党建为引领,构建多元协同的治理格局。一方面,通过强化社区党组织的核心引领作用,建立“党组织+居委会+业委会+物业企业”的联动机制,明确各主体在改造中的职责与分工,形成“统一领导、分工协作、齐抓共管”的工作格局;另一方面,依托“两邻”理念的群众基

础,引导居民主动参与改造规划、过程监督、效果评价等环节,同时吸引驻区单位、社会资本等力量参与改造与后续运营,提升改造工作的推进效率。

1.3提升改造实效:以居民需求为导向,精准匹配民生诉求

老旧小区改造的核心目标是“为民、便民、安民”,但部分地区曾出现“重面子轻里子”“一刀切”的改造现象,忽视居民的差异化需求,导致改造效果与居民期待存在偏差。“两邻”理念的本质是民生导向的价值体现,其指引价值在于将“居民需求”作为改造的出发点和落脚点,推动改造从“政府主导”向“民意主导”转变。在理念指引下,改造工作需建立全流程的居民参与机制:改造前通过入户走访、座谈会、民意调查等方式,精准摸排居民在基础设施、公共服务、适老托幼、环境整治等方面的核心诉求;改造中通过成立居民监督小组、公示改造进度等方式,保障居民的知情权与监督权,及时调整优化改造方案;改造后通过满意度测评、意见反馈等方式,检验改造成效并持续完善。

## 2 基于“两邻”理念的老旧小区更新路径

### 2.1转变更新理念

从“政府投资”向“多元融资”转变。其核心是打破政府单一供给的壁垒,构建“政府引导、市场主导、社会参与、居民共建”的多元化资金筹措体系,让资金来源更稳定、更可持续。应通过设立老旧小区更新专项引导基金、出台税费减免政策、提供财政贴息等方式,降低市场主体和社会资本的参与成本。积极引入房地产开发企业、物业服务企业、产业运营商等市场主体,鼓励其通过PPP模式、委托运营模式、股权投资模式等参与老旧小区更新项目的投资、建设和运营。

从“居民旁观”向“三问于民”的转变。即问需于民、问计于民、问效于民,核心是将居民的主体地位贯穿于老旧小区更新的全过程,让居民从“旁观者”转变为“参与者”“决策者”“受益者”。要坚持问需于民,全面摸清居民的真实需求。在项目筹备阶段,通过入户走访、召开座谈会、线上问卷调查等多种方式,广泛收集居民对老旧小区更新的具体诉求。在方案设计阶段,要坚持问计于民,充分吸纳居民的合理建议。在项目实施和验收阶段,要坚持问效于民,主动接受居民的监督和评价。

从“短期盈利”向“长期运营”的转变。核心是树立“全生命周期”理念,将老旧小区更新从“一次性改造”转变为“改造+运营+维护”的长期服务模式,实现项目的经济价值、社会价值和生态价值的统一。一方面,要科学规划长期运营的核心内容,在更新项目的方案设计阶段,就应充分考虑后续运营需求,合理规划公共服务设施、商业配套设施、物业管理空间等。另一方面,要构建长期运营的收益平衡机制。通过多元化的运营方式拓宽收益渠道,确保运营团队能够实现可持续盈利。

### 2.2开展城市体检

城市体检是运用系统思维、科学方法对城市发展状况进行全面“诊断”的重要手段,将其前置到老旧小区更新工作中,核心是通过全方位、多维度的排查评估,精准识别老旧小区及周边

区域存在的短板弱项、居民的核心诉求和城市发展的潜在需求,为后续更新方案制定、资金筹措、居民参与等工作提供科学依据,避免更新工作盲目推进、脱离实际。

老旧小区的城市体检应聚焦民生需求、安全底线、功能完善、环境优化四大核心维度,构建多指标的体检体系。在民生需求维度,重点排查老旧小区室内居住条件、周边配套设施的完备性和可达性,精准掌握居民对居住品质提升的具体诉求;在安全底线维度,重点检测住宅结构安全、消防设施配备、燃气电气管线安全、防汛排水能力等,排查各类安全隐患,确保更新工作优先保障居民生命财产安全;在功能完善维度,重点评估老旧小区的公共空间利用效率、基础设施运行状况,识别功能短板;在环境优化维度,重点排查小区绿化覆盖情况、环境卫生状况、噪声污染、大气污染等问题,明确人居环境提升的重点方向。

### 2.3坚持规划引领

老旧小区更新是一项系统性、综合性的工程,坚持规划引领是实现更新工作有序推进、提质增效的核心保障。规划引领贯穿于老旧小区更新的全流程,其核心要义在于立足城市发展全局,统筹兼顾民生需求、安全保障、功能完善、文化传承和长期运营等多重目标,通过科学编制更新规划,明确更新范围、改造标准、实施时序和保障措施,确保更新工作不偏离城市发展定位、不违背居民核心诉求,实现“一张蓝图干到底”。

在规划编制层面,需立足“全域统筹、精准施策”的原则,做好多层级规划衔接。一方面,要衔接上位规划,确保老旧小区更新规划与城市总体规划、国土空间规划、城市有机更新专项规划等相契合,将老旧小区更新融入城市发展大局,重点对接城市基础设施、公共服务设施的整体布局,避免更新项目与城市整体发展脱节。另一方面,要细化片区规划,结合城市体检结果,针对不同片区老旧小区的特点,编制差异化的片区更新规划。在具体住宅更新规划内容层面,一是强化民生保障指标,将居民最关心的居住条件改善、配套设施完善等内容纳入规划核心。二是突出安全底线指标,结合城市体检排查出的安全隐患,在规划中明确结构安全加固、消防设施升级、排水改造等硬性要求,确保更新后的住宅满足安全居住标准。三是兼顾长期运营指标,规划中要预留商业配套、社区服务、物业管理等运营空间,明确运营空间的功能定位和建设标准,为后续长期运营奠定基础。

### 2.4完善保障制度

老旧小区更新的高质量推进,不仅需要前期的精准诊断和科学规划,更需要健全的保障制度作为长效支撑。2024年,住建部在全国两会记者会上提出要建立“房屋体检、房屋养老金、房屋保险”三项制度,为老旧小区更新后的长期稳定运行保驾护航。

一方面在城市体检的基础上,开展房屋体检,构建“定期体检+专项体检+应急体检”的全周期体检制度。另一方面,建立房屋养老金制度,破解老旧小区更新后维护资金短缺问题,构建“政府补贴+业主缴存+运营收益补充”的多元化资金筹措与管理机制。最后,推行房屋保险制度,构建“基本保险+商业保险”的多层次保险体系,分散安全风险损失。

### 3 沈阳市牡丹社区老旧小区更新改造案例

作为老工业基地城市，沈阳市老旧小区量大面广类型多，全市6500余个住宅小区中，老旧小区多达3500多个，占比高达54%。为提升老旧住宅环境，沈阳市对2000年以前建成的1723个老旧小区纳入改造计划，大规模实施老旧小区改造工程。改造中深入贯彻“两邻”理念，积累老旧住宅改造“沈阳经验”住宅更新取得积极成效，有效推动沈阳转型发展。期间逐步出台了《沈阳市老旧小区改造（园区内）施工导则》《沈阳市城镇房屋定期体检制度实施细则》等一系列标准和政策文件，保障老旧住宅的可持续更新。

#### 3.1 牡丹社区基本概况

沈阳市牡丹社区建于20世纪80年代，包括2个小区60栋住宅楼，房屋超过40年，基础设施老旧，市政管网年久失修，公共空间不足，于2019年启动更新改造。按照沈阳市老旧小区改造计划，在市级政府统一开展社区城市体检基础上，通过“政府统筹+党建引领+人民设计师+居民参与”治理模式凝聚强大合力，形成协同发力的高效实施体系。

#### 3.2 以“两邻”理念推进住宅更新

规划编制阶段，民意筑基，锚定邻里需求核心。开展城市体检，收集调查问卷2800余份，深入调查养老、托育、停车、公共活动和物业管理等方面居民关切需求，结合存量资源提出改造利用锅炉房，建设城市书房、养老中心、社区食堂的改造方案。

规划内容阶段，空间赋能，打造邻里互动载体。以“一拆五改三增加”工程为抓手，拆除违建释放公共空间，重点打造圆心广场、幸福广场、休闲亭廊等开放式邻里交往场景；配套建设城市书房、社区食堂、居家养老服务中心等公共服务设施，延伸便民生活圈服务半径，让居民在日常休闲、文化活动、便民服务中自然产生邻里互动；公共空间设计兼顾全年龄段需求，通过适老化健身器材、开阔活动场地等设施配置，为老年人交流休憩、社区集体活动、邻里聚会创造条件，打破“独门独户”的物理与心理隔阂。

规划实施阶段，共商共建，激活邻里参与活力。创新推行“人民设计师”模式，由专业设计单位与居民代表共同组成设计团队，量身定制改造方案，居民全程参与决策、建设和管理全流程；组建居民义务监督小组，实时监督工程进度和质量，保障改造效果

符合邻里实际需求；社区以党建引领发挥基层治理作用，一是强化纵向治理，构建“社区大党委—楼院党支部—单元党小组—优秀共产党员”四级党组织体系，畅通垂直共治轨迹。

运营阶段，文化赋能，固化邻里和谐关系。依托改造后的公共空间，开展端午“百家宴”、“红邻宣讲团”等邻里文化活动，以情感为纽带化解邻里矛盾、凝聚邻里温情；建立“议题分级标准”，将居民诉求分为即时办、简易议和专题商三类，提升议事效率，保障邻里诉求及时响应，实现“两邻”理念从空间改造成果向长期邻里和谐关系的转化。

### 4 结语

基于“两邻”理念的老旧住宅更新，首先要以人为中心，围绕人的需求，明确价值导向；其次，城市体检是前提，“先体检后更新”，找准问题有的放矢。再次坚持规划引领，统筹资源发挥规划设计的力量，营造高品质空间，引领高质量发展；最后，加强政策机制支持，尤其是资金保障，才能使住宅更新持续更新动力，最终实现让城市更美好。

#### [参考文献]

[1]赵楠楠,何深静,刘玉亭,等.“后增长”存量时代中国社区共治模式及其公众利益表达——基于广佛实证[J].城市规划学刊,2025,(02):105-111.

[2]刘悦来,崔灵楠,谢宛芸,等.城市微更新背景下社区治理研究进展及实践模式探索[J].中国园林,2024,40(3):6-14.

[3]吕飞,丁美煜,孙平军.基于居民满意度的城市老旧小区综合整治优先级研究——以哈尔滨市小康住宅示范小区为例[J].地域研究与开发,2019,38(4):75-79,91.

[4]张志宁.以“两邻理论”为指导创新基层社区治理——基于沈阳市皇姑区中航社区的实地调查[J].中国集体经济,2023(4):17-20.

#### 作者简介：

李彻丽格日(1987--),女,蒙古族,内蒙古通辽人,研究生,高级工程师,国土空间规划。

范婷婷(1985--),女,汉族,丹东人,硕士研究生,高级工程师,国土空间规划。

单颖(1986--),女,汉族,辽宁沈阳人,高级工程师,硕士研究生,研究方向：城市规划。