

办理结果：解决采纳

公开属性：主动公开·全文

上海市规划和自然资源局

沪规划资源意提〔2020〕171号

对市十五届人大三次会议

第0775号代表建议的答复

胡晓丽代表：

您提出的关于“通过‘城市微更新’构建基层社会治理新格局的建议”的代表建议收悉，经研究，现将办理情况答复如下：

上海已经走过了大拆大建的时代，面对建设用地已近“天花板”、资源环境紧约束的形势，上海规划建设已经全面进入存量时代。在“上海2035”城市总体规划编制过程中，我们充分对标纽约、伦敦、东京等其他全球城市后，发现目前城市建设品质最突出的短板在社区层面，尤其是部分建设年代较早的老旧社区，因此近年来，我市相关委办局做了一系列社区更新的工作，其中是市规划资源局着重推进与市民生活息息相关的各类服务设施、公共空间的打造，推进“15分钟生活圈”建设；市房管局着重通过旧住房更新改造改善

市民群众居住条件，从上世纪 80 年代开始就以各种形式推进实施改造，包括屋面及相关设施改造、成套改造、厨卫改造等，主要工作开展情况如下：

一、出台相关政策

市规划资源局在编制“上海 2035”城市总体规划时将“以人民为中心”的本质要求贯穿其中，率先提出“15 分钟社区生活圈”概念。紧紧围绕老百姓衣食住行的基本要求，配备各类服务功能与公共活动空间，通过打造一个生活、工作、休闲相融合、环境优美、出行便利的生活圈，提升市民的获得感和幸福感。为了落实总体规划，2016 年，市规划资源局发布《上海市 15 分钟社区生活圈规划导则》，从居住、就业、服务、出行和休闲五个方面来提出解决对策。

市房管局聚焦房屋修缮工作，2017 年本市出台了《坚持留改拆并举、深化城市有机更新，进一步改善市民群众居住条件的若干意见》（沪府发〔2017〕86 号）。明确了上海城市更新工作从以往“拆改留”转变为“留改拆”，要求在坚持保护保留的前提下，多渠道多途径地改善居民居住条件，将工作范围聚焦到房屋使用功能不完善、配套设施不健全、安全存在隐患、群众要求迫切的各类旧住房。在城市有机更新的背景下，结合“美丽家园”三年行动计划、进博会整治、解决手拎马桶、老旧住房安全隐患处置等专项工作，进一步推进老旧小区改造。

二、推进各类实践活动

2015 年以来市规划资源局开展了“城市更新四大行动计划”以及“行走上海——城市空间微更新计划”等实践活动，推进社区更新，促进城市品质提升，完成了曹杨新村、万里社区、康健街道茶花园、塘桥金浦小区入口广场、南京东路街道爱民弄等一批试点项目，引起社会各界广泛关注。其中“微更新计划”推出至今已成功举办了四年，2016、2017 年，以社区空间为对象，共推出 22 个试点，涉及十多个区 16 个街镇，其中建成试点 15 个；2018、2019 年，又以桥下空间为对象，推出 6 个试点。“微更新”吸引了社会各界的广泛关注，吸引了越来越多的区、街镇自主开展微更新工作，同时也吸引了一大批的专业设计力量关注这个领域。在工作组织方面，我们形成了一套较为稳定的工作路径，形成了工作指导手册，建立了优秀案例库和设计师库供基层参考学习，并建立了一个共创共享的微更新平台，让设计需求和多专业设计力量直接牵手。2019 年，经过前两个实践探索，为了更好的落实总体规划，更加系统全面推进社区更新，提升老百姓的生活品质，我们开展“构建十五分钟生活圈，社区更新试点”工作，聚焦设施短板突出的老旧社区，在全市范围内共选取 15 个试点，推进“十五分钟社区生活圈”建设，主要的思路是通过系统评估，整合街道、居民以及各条线部门的资源和目标需求，形成一个 3 年内需推进实施的项目清单，

并通过将街道的项目清单上升至区领导决策，来保障项目的实施资金，推进项目实施。经初步统计，目前完成了 180 余项项目，主要为公共服务设施和公共空间的建设和。

在房屋修缮放方面，本市旧住房更新改造的主要工作举措包括：一是建立健全体制机制。建立了“1+1+1”的住宅修缮工程管理体系，并在不断健全市、区修缮管理机构 and 部门的基础上，在建设管理流程、技术规范、承发包管理、施工现场管理、群众工作等方面不断出台完善针对性的配套政策文件，使本市旧住房修缮改造工作得到有力有序推进。二是不断完善改造内容和标准。明确本市旧住房更新改造的实施内容包括屋面、外立面、承重构件、公共部位、设备设施、小区附属设施、其它等 7 大项的改造内容，以及 50 余个修缮科目、100 余个修缮子目，每个项目的具体实施内容根据房屋本体情况、业主居民意愿和资金筹措情况经设计查勘后确定。此外，还通过将旧住房更新改造与房屋安全隐患处置、雨污混接改造、小区积水点改造、空调外机整治、小区架空线落地、电动自行车充电设施建设、消防设施改造、海绵化改造等专项改造有机结合起来，切实改善居民群众居住条件。

三、推进社会治理探索

社区作为城市治理的基本单元，是提升社会治理能力重要“战场”，我们力求通过社区更新工作，通过社区多元主体的全过程深度参与，提升社区治理能力和精细化管理水平，

比如在社区更新工作中，我们由各级政府承担组织统筹和部分资金保障，由社区居民和企业负责提出需求、建议和参与决策，并鼓励相关企业参与项目建设，由专业技术团队和社区规划师分别负责技术支撑与统筹协调，切实贯彻共建、共治、共享的要求。这一方面在以上实践工作中进行了很好的尝试，具体情况如下：

1、市规划资源局牵头开展的“十五分钟社区生活圈”建设中的社会治理探索

一是在项目生成方面，我们通过多样化的公众参与精准获取老百姓真正的生活需求，确保项目是符合居民实际需求和街道诉求的项目，比如“十五分钟社区生活圈”建设工作中，长宁区新华路街道通过多部门座谈、现场踏勘和访谈等方式，开展街道、居委和居民三个层次的公众参与，从社区管理者、建设部门、居民、规划师等多角度进行需求收集；徐汇区田林街道通过12345信息平台调研居民诉求；朱泾镇针对人口结构及活动特征，开展老年人、村民、父母儿童等不同人群的座谈，并搭建了一个集意见互动、公服设施查询等多功能于一体的社区服务智慧平台——15分钟智生活小程序，开展线上公众参与等。二是在项目实施方面，十五分钟社区生活圈试点项目清单的制定以及微更新项目筛选时，都会会同街道，和相关条线部门进行对接，明确相关项目的经费来源。部分区还形成了区级的协调机制，如长宁区新华街

道形成“部门联席会”，分管区长为主持人，街道为常务主持人，发改委、财政、规划资源局、建管委、绿容、房管等相关区级部门、社区规划师、相关设计团队参与，多方协同，共同推进社区各类项目建设。一般相关工作开展比较及时，可以列入预算，资金相对比较有保障。三是通过社区规划师制度推进社区更新。多个区在工作过程中引入社区规划师参与相关工作，如徐汇区形成了区规划资源局-社区规划师办公室-社区规划师-街道紧密合作的工作机制，并在此基础上，搭建社区规划师工作管理平台，从方案设计、落地实施、使用评估全过程指导跟踪社区更新项目。浦东新区形成社区规划师“1+2”模式（即每个街镇对口1个导师和2个社区规划师，全区面上“36+72”，并可针对特定领域指定邀请）进行技术支撑，推进缤纷社区行动。四是形成一些标准化的引导手册，帮助街道开展相关工作，关于城市微更新，市规划资源局前期研究形成了微更新五则，明确了微更新项目的流程、参与的主体等，以及在工作需要关注的要点，目前有一个初稿，正在进行完善和推广。部分区规划资源局也形成相关的政策，如浦东缤纷社区形成了相关的实施细则，明确了项目生成到实施运营一系列的流程。

2、市房管局旧住房改造中的相关社会治理探索

本市旧住房综合改造工程坚持在实施的全过程贯彻群众路线，通过“三会制度”（工程实施前征询会、工程实施

中协调会、工程实施后评议会)、“十公开制度”(居民意见征询结果公开,修缮科目和内容公开,施工队伍公开,监理和设计单位公开,主要材料公开,施工周期公开,文明施工相关措施公开,现场接待和投诉电话及地址公开,竣工验收移交结果公开,工程决算结果公开)、市民监督员制度等各项群众工作机制,让工程项目全过程接受居民群众监督和社会监督,建立起“专业监督、群众监督、社会监督”三位一体的旧住房更新改造监督机制。

同时在本市旧住房更新改造过程中,可结合一并实施包括小区环境提升、附属设施改造等在内的小区“微更新”,在结合小区“微更新”推进基层社会治理方面,部分街镇、居委等相关部门的参与意识较强,积极推进相关工作。目前各区、街镇已经有一套相应的工作推进机制:一是由街镇直接实施小区“微更新”。由街镇相关部门或居委会,以满足居民需求为基础,与相关社区治理机构、社会治理专家和各类社会组织等开展合作,引入创新理念,形成“软治理”和“硬治理”相结合的社会治理项目方案,“软”、“硬”费用均纳入街镇相关部门的项目预算中,如长宁区的“一街一品”创新社会治理专项经费,主要用于鼓励街道开展创新性、特色型社区营造和共建共治工作等。二是结合旧住房更新改造推动小区“微更新”。街镇、居委会在开展党建、自治活动和为民服务等一类“软治理”项目的同时,通过与房管等部

门的居民座谈会、方案协调会等来寻求与房管条线开展旧住房更新改造等“硬治理”的契合点，调整完善“硬治理”的设计施工方案，让居民说话，让居民满意，如西成里小区的墙面整修、花坛绿化、自助充电桩等，通过居委会多次召开方案听证会和协调会，不断修改完善改造方案，在改造完成后又组织居民认领花坛、维持小区停车秩序，居民反响逐步从不理解和投诉抵制，转变为支持与好评，自发参与到小区治理中来。

在结合小区“微更新”推进基层社会治理的费用方面，目前“硬治理”和“软治理”的费用一般按照项目实际情况和实施主体分开列支。一是“硬治理”的费用，由街镇直接实施的“微更新”一般由街道管理办等部门立项，结合旧住房更新改造一并实施的“微更新”一般直接被纳入旧住房更新改造项目范畴。按照财政和审计的相关管理要求，“硬治理”项目从启动实施到竣工验收有一套完整的流程，招投标和审价审计对其中的费用明细也有着严格的要求，如长宁区新泾六村小区的“精品小区”建设费用，采用500+100的资金管理模式，其中500元/m²为房管局确定的“必修”科目，包括房屋修缮、架空线入地、道路翻修等基本项目，100元/m²由街道、居委会根据小区实际情况和居民实际需求、呼声，提出各类进一步改善居民居住环境和提升居民居住品质的提升项目，如建设健身步道、绿化改造、门头改造和废

水污水管改造等，累计 600 元/m² 的费用统一纳入招投标范围中。二是“软治理”的费用，以社区营造、社区居民活动为主的“软治理”费用，虽然无法放进工程项目费用中列支，但是也有明确的实施管理部门和经费管理制度，一般根据项目情况由街镇自治办、管理办等部门或居委会具体组织实施和落实相关费用，并按金额大小走相应的资金拨付流程，如黄浦区淮海街道西成里小区的社区治理活动经费，500 元以下由居委会确认；2000 元以下由街道相关办公室确认；10000 元以下由街道主任确认；10000 元以上由街道党工委会议上确认。

四、下一步工作打算

针对代表提出的各项建议，下一步市规划资源局将进一步完善形成一些标准化的引导手册，指导街道有序的开展社区更新工作，如关于社区整体更新的社区更新行动指南等，也将进一步推广社区规划师制度，希望通过社区规划师，指导居民参与项目产生、意见提出等一系列工作，提升自治能力。市房管局将继续认真研究代表提出的关于小区微更新的建议，在长宁区虹桥街道爱建小区开展试点，结合“精品小区”建设，探索基层社会治理微更新的有效实施路径，在街镇加强社区“软治理”的基础上，指导区房管部门积极搭建协商平台，主动吸纳街镇、居委和居民群众对改造的意见建议，使“硬治理”改造工程更加人性化，同时加大本市结合

旧住房更新改造实施小区“微更新”的力度，努力把好事做好、实事做实。

附件：《结合旧住房更新改造实施城市微更新相关案例》

上海市规划和自然资源局

2020 年 8 月 13 日

附件：

结合旧住房更新改造实施城市微更新相关案例

案例一：黄浦区西成里小区“微更新”，坚持规划先行，坚持民意为先。先后召开听证会 13 场次、发放调查问卷 850 余份，征集居民金点子 21 条，4 次修改方案，力争居民生活水平有新提升。一是突出风貌保护，历史建筑有“新姿态”。组织房屋大修、清洗恢复门头墙面、翻修铺设路面、新建整修公共设施，达到还原历史建筑风貌、提升门面品质、绿化美化里弄的目的，还通过新装光影壁画、宣传栏等，种植花坛绿化，营造有温度、可阅读的里弄环境。二是注重配套设施，生活服务有“新提升”。新建“淮海+”服务站，提供助浴、洗衣、医疗、理发等便民服务，解决居民难题。弄口新建微型消防站，方便快速处置。新装自助充电桩，消除“飞线充电”隐患。更新小区路灯，重新架设线路，解决路灯线路老化问题。推进小区架空线落地工程，成为上海首个实现架空线落地的石库门小区。通过微更新改造，西城里小区治理从政府“自娱自乐”转变为群众“积极参与”，居民由“外搬”向“回搬”、生活由“各自为阵”向“多元服务”转变”，居民幸福感明显增强。

案例二：长宁区新泾六村“精品家园”建设，以房管局为主导，推进房屋修缮、架空线入地、道路翻修等基本项目，

再由街道、居委会根据居民实际需求，提出绿化改造、健身步道等叠加项目和门头改造、加装电梯等自治项目。在改造方案的制定过程中，除基本项目外，各项改造内容均由街道、居委、居民代表和房管、设计等单位部门经过多次商讨后确定，优先解决小区管理和居民日常生活的痛点问题，如垃圾堆放点管理混乱、停车位不足、废水污水管老化等，再结合实际情况选择各项“提升型”改造，如改造居民活动中心，引入社会组织提供医疗、健身、阅读等公共服务；推动小区生命通道标准化，确保消防车顺利通达每一幢楼；门头改造并安装智能化监控系统和智慧安防，整治环境的同时增强居民安全感；推动加装电梯，实现悬空老人下楼心愿等。

案例三：徐汇区康宁坊“海绵城市”改造，通过实地查勘，听取康健街道、小区“三驾马车”及居民代表的改造意见，根据康宁坊小区的发展历史和小区特色，设计制定了修缮方案，并引入海绵城市试点改造内容。**一是**从房屋实际使用安全状况考虑，解决房屋天沟檐口脱落安全隐患，保障居民生命财产安全。**二是**房屋外立面统一整治，对外立面空调外机等附属物进行统一规整，并安装外罩。**三是**小区居住环境微更新，整体提升居民居住品质。如建设特色小花园，铺设柏油道路，增加停车位，改造绿化环境等，还创新打造一道瀑布景观墙，形成了一道亮丽的风景线，使“海绵城市”改造不仅是收集雨水进行花草灌溉，获得了小区居民的肯定

与赞扬。