

老旧小区改造中利益主体法律纠纷的化解机制研究

——以四川省资阳市实地调研为基础

张丙玲

“城镇老旧小区改造”是“十四五”时期国家重要的工作部署，是关系到百姓福祉的重大民生工程和发展工程，党中央、国务院高度重视。习近平总书记强调，要“善于运用法治思维和法治方式解决城市治理顽症难题”。老旧小区改造时间紧，任务重，资阳作为成立20余年的年轻地级市，老旧小区改造涉及体量相对较小，便于及时总结老旧小区改造过程中常遇法律难题，其老旧小区改造作为调研对象具有调研价值。

“城镇老旧小区改造”是“十四五”时期国家重要的工作部署，是关系到百姓福祉的重大民生工程和发展工程，党中央、国务院高度重视。2020年7月国务院印发的《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）明确提出，到“十四五”期末，结合各地实际，力争基本完成2000年底前建成的需改造城镇老旧小区改造任务。2020年，在深圳经济特区建立四十周年庆祝大会上，习近平总书记指出，要“善于运用法治思维和法治方式解决城市治理顽症难题”。^①老旧小区改造时间紧，任务重，据初步统计，全国共有老旧小区近16万个，涉及居民超过4200万户，建筑面积约为40亿平方米。^②本文以“法”的角度为切口，调研涉及群众人身权和财产权等基本权利中反映最强烈、最迫切、最尖锐的问题，及时对老旧小区改造中尖锐矛盾进行剖析、追踪、反馈，探索完善法治方面长效机制，对推进城市有序更新，对全国全面推进老旧小区改造具有现实指导价值。

2020年，资阳市启动中心城区老旧小区改造三年攻坚行动，2022年资阳市上榜省级城市更新试点城市名单。同年，资阳市将老旧小区改造工作纳入十大民生实事之一。截至2022年12月，实施改造完成老旧小区334个、惠及居民3.7万余户，目前全市已累计实施既有住宅增建电梯320部，158部已竣工并投入使用。^③近两年，资阳市老旧小区改造项目推进速度快，紧盯群众所需，地方政府努力探索基层治理中法治方面的“资阳经验”，打造老旧小区改造的“资阳样本”。资阳作为成立20余年的年轻地级市，老旧小区改造涉及体量相对于宜宾、自贡等地级市小，但牵涉利益主体之间的矛盾纠纷具有

相似性、类似性，所谓“船小好掉头”，便于及时总结老旧小区改造过程中常遇法律难题，其老旧小区改造作为调研对象具有调研价值。

本文以资阳市老旧小区改造为研究对象，借助社会冲突理论、利益相关者理论等，依托民法典、行政法等法律知识，充分运用文献研究、案例分析等研究方法，挖掘出老旧小区改造过程中以政府、市场和居民为代表的三方利益之间具有典型性、普遍性的矛盾冲突。以期从多元利益主体的合理利益为出发点和落脚点，提出具有针对性的对策建议，为解决老旧小区改造过程中法律难题，提供理论提炼和实操思考，以期对其他市州具有参考借鉴价值。

资阳市老旧小区改造中利益主体常见法律纠纷

老旧小区改造过程中，因涉及利益主体多元，诉求差异大，不同利益主体之间法律矛盾纠纷大量呈现。为充分了解老旧小区改造过程中利益主体常见法律纠纷类型，便于预判现阶段城市更新过程中法律风险，笔者以“老旧小区”“改造”“城市更新”分别组合为关键词，通过裁判文书网、北大法宝等数据库检索资阳管辖民事案件11211件，中级人民法院案例360件，基层法院案例10856件，涉及纠纷案件数量较多、争议较大且社会关注度较高的案例主要类型如下：

擅自将住宅改变为经营性用房，侵占公共绿地、违章搭建、违规安装防护栏等而引发的排除妨害纠纷占比1.2%，共有纠纷占比1.6%。业主权利怠于行使，导致如加装电梯等改建、重建工作难推进，从而引发相邻关系纠纷占比0.72%。老旧小区楼梯外墙脱落而引发的物件损失