优化完整社区建设路径

□吴 莹

完整社区是指在居民适宜步行范围内有完善的基本公共服务设施、健全的便民商业服务设施、完备的市政配套基础设施、充足的公共活动空间、全覆盖的物业管理和健全的社区管理机制，且居民归属感、认同感较强的居住社区。2020年住建部等13个部门联合印发《关于开展城市居住社区建设补短板行动的意见》，在2023年全国试点和典型案例经验推广的基础上，《中共中央 国务院关于推动城市高质量发展的意见》《城市更新“十五五”规划》等文件均明确提出“加快建设完整社区”，标志着完整社区建设已经进入全域推进、提质增效的新阶段。

完整社区建设兼具民生、城建、治理、经济等多重价值，是推动城市高质量发展的重要支撑。在民生服务方面，完整社区能聚焦打造一刻钟便民生活圈，统筹优化综合服务设施布局，就近配置养老、托育、医疗等服务资源，更好满足人民群众居住需求从“住有所居”向“宜居乐居”升级，持续提升群众生活便利度与幸福感。在城市建设方面，完整社区可顺应城市发展由增量扩张向存量更新转型的趋势，立足社区这一城市最小基本单元，系统补齐市政配套、公共空间等短板，精细优化人居环境，推动城市更新走深走实，持续提升城市空间品质。在社会治理方面，完整社区是推动治理重心下移的重要空间载体，依托社区日常场景搭建协商互动平台，拉近邻里联系，凝聚多方力量，为建设共建共治共享的社会治理共同体夯实基础。在经济发展方面，完整社区便于带动社区商业、便民服务、养老托育等便民业态集聚发展，催生社区服务新场景、新赛道，能够有效撬动社会投资、吸纳本地就业，持续释放贴近居民需求的社区经济效能。

截至2025年完整社区建设试点结束时，全国106个试点社区累计完成投资103.79亿元，惠及居民108.85万人。在建设过程中，完整社区建设也形成了多种机制创新，例如北京强调党建引领、片区统筹，针对老旧小区单个社区资源不足的情况，通过社区抱团、优势互补、弹性复用、拆墙并院等方式，实现“建运投”一体化的可持续运营；浙江省通过跨区联建、集成运营，实现“从社区到街区、从街区到城区”的迭代升级。但在此过程中，也暴露出一些问题与挑战。一是供给适配性有待提升，标准化配置与差异化需求尚需更好衔接。在完整社区建设中，从国家到地方出台了各类建设指标体系，但不同社区居民结构、用地条件、资源禀赋、人文底蕴各不相同，居民对基础设施、公共服务的诉求各有侧重，统一的配置标准较难充分匹配多元的现实需求。二是长效运营体系仍需夯实，公共服务设施可持续运营压力较大。养老驿站、社区食堂、托育点等配套设施兼具公益属性，服务定价受到一定约束。在政府投入完成改造建设之后，运营主体容易面临收支平衡压力。部分地区的社区食堂就出现补贴退坡、人力食材成本上涨，经营承压、难以为继的情况。三是多元协同格局尚在培育，各方参与的均衡性有待增强。健全社区治理机制是完整社区建设的重要一环。在推进建设任务的过程中，容易导致自治空间培育相对滞后，部分场景下居民主动参与热情不高、协商议事实效不足，社会力量的动员整合还有较大提升空间。面对上述挑战，需从多方面进一步优化建设路径。

从标准配置转向需求识别，建立以人为本、以生活为尺度的实施单元。在顶层设计建设标准的指导下，将设施清单升级为“基本要求+差异化需求”的弹性结构，破解标准化建设与差异化需求的错配问题。第一，筑牢国家底线标准，守住公共服务基本保障。立足全国统一的民生保障底线，围绕“一老一小”照料、基础医疗卫生、日常便民服务、居住环境安全等核心事项，明确硬性配套要求，保证所有社区都能达到基础服务门槛，守住完整社区建设的民生底线。第二，赋予地方弹性空间，因地制宜优化供给配置。各地要避免机械套用统一指标，而是结合辖区人口年龄结构、居民出行习惯、消费层次、资源禀赋与历史文脉等现实条件，灵活确定设施规模、布局与档次，做到因地制宜、按需配建。同时把完整社区纳入城市整体空间规划统筹推进，避免出现单个社区改造精致、片区整体布局无序的问题。第三，优化空间规划逻辑，以真实生活圈统筹设施布局。严格按照现状路网划定15分钟步行生活圈，摒弃单纯依据人口规模“一刀切”的配建模式。把设施使用率、居民满意度、步行可达时长、特殊人群覆盖比例等体验类指标纳入方案设计与后期评估，紧紧围绕居民日常出行与生活轨迹排布公共空间与服务资源，真正把以人为本落到空间规划全过程。

从建设交付转向运营前置，将可持续运营规划纳入项目立项条件。在完整社区规划立项阶段，将运营主体、运营成本、全生命周期成本测算、退出方案等作为必备要素纳入项目计划书，并作为立项条件，破解设施服务建得起养不起的难题。一是丰富多元运营主体，创新市场化合作模式。积极借鉴各地试点成熟做法，推广如北京市海淀区“建运投”一体化、宁波党建引领下第三方运营、国企统一经营、商户“社区合伙人”等实践经验，拓宽运营实施渠道，提升主体选择灵活性，广泛引导社会力量参与社区服务供给，夯实服务稳定运行的载体支撑。二是实施分类供给定价机制，构建成本平衡框架。按照服务属性对社区配套设施分类施策，划分政府全额兜底的纯公益类、多方共担的微利公益类、自主经营的市场化营利类，形成差异化付费机制。推行“肥瘦搭配”打包运营，以经营性业态收益反哺公益服务，缓解公益项目收支压力。三是拓宽长效资金渠道，完善全周期资金保障。探索设立社区微基金、开发面向社区服务场景的政策性专项信贷产品，搭建多元化资金支撑体系，拉长资金供给周期，为社区公共设施持续运维提供稳定、可持续的金融支持。

从行政驱动转向多元共治，打造有信任有温度的日常生活共同体。完整社区的建设不仅要完善硬件设施，提高基本公共服务的可及性，更重要的是把居民从“被服务者”转变为“共同生产者”，打造共建共治共享的社会治理共同体，破解参与不足的难题。在参与内容方面，将居民对完整社区建设的参与前移至提案环节，对空间改造、设施变更等重要事项实行民议民决。在参与渠道方面，广泛建立居民议事会，提供居民参与基层议事协商的制度化渠道和规范化培训，提高居民参与决策的质量。在参与方式方面，培育社区自组织和“社区合伙人”，推动社区的兴趣社群从娱乐型组织向治理型组织转变，实现对社区公共事务的有组织参与。在重点关注“一老一小”等特殊人群的同时，也通过利益相关动员等方式与中青年居民和租户建立沟通联结，增强各类居民的共同归属感。

基层治理

在城乡建设中加强历史文化保护

□孙 涛

历史文化名城（镇、村）与历史建筑是中华文明绵延赓续的活态见证。近日印发的《历史文化名城（镇、村）与历史建筑保护传承“十五五”规划》提出，在城乡建设中加强历史文化保护，推动历史文化名城、街区、村镇有效保护和活态传承。统筹推进保护、传承与利用，有序修缮历史建筑、整治提升传统风貌，兼顾民生改善与文化赋能，能够推动历史遗存有机融入现代生活，实现历史文化资源永续保护、科学利用，厚植城市文化底蕴，增进群众文化认同感，赋能城乡高质量发展。

经过多年的传承和发展，我国在城乡建设中加强历史文化保护工作取得显著成效。一是风貌保护体系持续完善，历史遗存得到有序管护。我国构建多层级多要素城乡历史文化保护传承体系，截至“十四五”时期末，全国共有国家历史文化名城143座、中国历史文化名镇名村799个、中国传统村落8155个，划定历史文化街区1300多片，认定历史建筑6.89万处。通过资源普查、挂牌保护、测绘建档，落实“老城不能再拆”要求，开展抢救性修缮，历史城区、街巷格局与传统风貌得到系统性守护，各类历史遗存管护规范化水平显著提升。二是人居环境短板逐步补齐，老城宜居水平稳步提升。各地结合保护提升工程，统筹风貌保护与民生改善，推进历史街区、传统村落市政设施更新完善，开展居住类历史建筑宜居性能改造。“十四五”期间，全国开展约200片历史文化街区、1万处历史建筑保护更新和修复修缮，惠及居民1200余万人。同步补齐消防、排水、公共服务配套，消除建筑安全隐患，推动历史空间适配现代生活需求，老城群众居住获得感不断增强。三是活化利用路径不断拓宽，街区经济社会活力持续回升。坚持以用促保，在70余个城市开展历史建筑保护利用试点，58片历史文化街区、10条老街成为国家级旅游休闲街区。中国传统村落年接待游客数量达5.3亿人次，依托历史遗存培育研学、文创、民宿等多元业态，推动文商旅深度融合。历史建筑用于非遗展陈和公共服务等领域，带动了创业就业，实现遗产保护、文化传播与经济发展互促共进，老街区、古村镇烟火气持续焕发。

伴随城市更新纵深推进、城乡发展格局深刻调整，在城乡建设中加强历史文化保护工作面临保护与发展多重矛盾交织。一方面，保护技术适配性不足，传统工艺断代与现代改造标准存在结构性冲突。传统营造工匠队伍后继乏人，地域特色修缮技艺面临断代风险。现行消防、抗震等现代建设标准与老建筑空间特征不相适配，兼顾风貌原真性与安全宜居的技术方案供给不足，部分修缮项目容易陷入照搬现代工艺或过度复古的两难，制约了保护工程提质增效。另一方面，人口流失的惯性难以逆转，社群维系与活态传承缺少长效载体。受居住条件、公共服务等因素影响，有的历史城区原住居民持续外流，出现物质遗存保存完好但社群空心化现象。现有政策更多聚焦建筑本体修缮，在维系邻里社会网络、稳定在地社群等方面抓手不多，居民参与保护的渠道有限，活态传承的社会根基有所弱化。此外，价值转化路径单一，文化资源的价值分层和收益分配机制失衡。不少地方过度依赖旅游开发，文化资源价值挖掘不充分，公益性、社会化利用不足。有的地方尚未建立科学的遗产价值分层评估体系，保护带来的外部增值收益分配机制不健全，原住居民、产权主体尚未充分共享发展红利，良性循环格局有待健全。面对上述挑战，亟须统筹谋划、系统施策，破解技术适配、人口留存、价值转化等瓶颈制约，在城乡建设中加强历史文化保护传承，推动保护工作提质增效。

健全历史建筑弹性修缮技术保障机制。落实“小规模、渐进式微改造”要求，破解传统工艺断代、现行建设标准适配性不强的现实矛盾，构建兼顾风貌原真性、安全韧性与现代宜居的技术支撑体系。第一，完善弹性修缮技术标准供给。立足历史建筑空间特征，在严守核心风貌要素底线前提下，细化消防、抗震、防灾减灾等差异化实施导则，避免简单套用新建建筑规范，为修缮改造提供合规可行的技术路径，破解标准冲突难题。第二，夯实传统技艺人才支撑底座。用好全国传统建筑工匠库，扩大工匠培育培训覆盖范围，推动传统营造技艺传承，推行在地工匠参与修缮项目制度，把传统工艺与现代修缮技术有机结合，补齐专业施工力量短板。第三，强化数字化技术赋能全过程管理。推进历史建筑测绘建档全覆盖，建立修缮方案技术审查、过程监测、竣工归档闭环管理，推广建筑体检评估机制，通过数字记录留存修缮全过程资料，提升弹性修缮科学化、精细化水平。

构建老城居民长效留存支持体系。践行以人民为中心的发展思想，建立以居民为主体的保护实施机制，破解历史城区人口内生流失难题，夯实活态传承的社群根基，实现遗产保护与民生改善协同共进。第一，补齐历史城区人居环境硬件短板。结合历史文化名城保护提升工程，以“绣花织补”方式更新市政管网、消防安防、公共服务设施，开展居住类历史建筑宜居性提升改造，在不破坏传统格局风貌前提下，改善居住条件，满足群众现代生活需求。第二，健全居民参与保护的制度渠道。完善信息公开、民意征询、居民议事机制，将群众意见作为项目决策重要依据，简化居民自主修缮审批流程，鼓励居民参与环境整治，保障群众知情权、参与权、监督权，激发内生保护动力。第三，完善留人留居配套政策工具。综合运用财政奖补、修缮补助、公房优化等政策，兼顾产权人、原住居民现实诉求，探索多元安置帮扶模式，留住在地社群与邻里社会网络，防止物质遗存保护与社会活态传承相脱节，实现人、城、文共生发展。

打造历史资源多元活化运营新格局。紧扣“保护第一、传承优先、合理利用”原则，坚持以用促保，破解价值转化路径单一、收益分配失衡问题，推动历史文化资源创造性转化、创新性发展，构建共建共享的活化运营模式。第一，建立遗产资源价值分层评估体系。分类梳理历史城区、街区、建筑的文化价值，科学划定保护底线与利用“正负清单”，区分公益属性与产业属性资源，避免同质化文旅开发、防止过度商业化，拓展公共文化服务、非遗传习、社区服务等多元应用场景。第二，创新多元主体协同运营模式。引导社会资本规范有序参与保护利用，推广政府引导、产权主体、社会力量合作运营模式，支持历史建筑优先用于公共文化供给，丰富文创研学、传统业态等场景，拓宽活化路径，激活街区村镇内生经济活力。第三，健全收益反哺与利益共享机制。完善产权主体、原住居民共享保护增值收益的制度设计，推动活化利用部分收益反哺历史遗存日常管护修缮，打通“保护—利用—反哺保护”闭环，让当地群众共享文化资源发展红利，形成可持续良性循环格局。

社会观察

健全超龄劳动者权益保障机制

□赵玉峰

超龄劳动者是指超过法定退休年龄，且受用人单位劳动管理、从事有报酬劳动的劳动者。2026年7月1日起施行的《超龄劳动者基本权益保障暂行规定》（以下简称《暂行规定》），是我国首部针对银发就业群体的专项保障制度，补齐了劳动保障领域长期存在的制度短板。一段时期以来，我国人口老龄化持续加深，银发经济蓬勃兴起，越来越多老年人选择重返劳动岗位，发挥经验特长、实现老有所为。在此背景下，规范超龄用工秩序、强化超龄劳动者权益保障，既是盘活老年人力资源、挖掘银发人口红利的现实路径，也是稳定就业市场、增进民生福祉、推进基层社会治理现代化的内在要求。

当前，我国超龄劳动者权益保障体系持续完善，银发就业治理工作取得阶段性成效，多地在实践中形成可复制的治理经验，制度保护的覆盖面不断拓宽。一是制度保障框架基本成型。长期以来，超龄用工存在法律界定模糊、保障依据缺位等治理难题，超龄劳动者遭遇欠薪、工伤等权益侵害时，往往面临维权无据、保障无门的困境。《暂行规定》正式施行后，这一局面得到有效扭转，适用范围、权利边界与保障标准得以明确，为银发就业群体撑起制度保护伞。二是权益保护范围持续拓展。《暂行规定》将劳动报酬、休息休假、劳动安全卫生、工伤保障等基本权益全面纳入保护范畴，逐步缩小超龄劳动者与在岗职工之间的权益保障差距。部分地区在基层处置案例中，对保洁、安保、后勤返聘人员工伤认定、薪资拖欠纠纷依法予以支持，打破了“超龄即无工伤保障”的旧有惯性。三是维权救济渠道更加顺畅。《暂行规定》推动超龄用工纠纷纳入劳动监察、调解仲裁体系，理顺争议处置流程，改变了以往超龄劳动争议大多只能依靠民事诉讼解决的局面。依托快速处置机制，各地创新工作模式，不少欠薪案件实现高效调处，有效降低劳动者维权时间与经济成本，提升矛盾前端化解效能。

还需看到，随着超龄劳动者规模持续增长，灵活用工场景日趋多元，超龄劳动者权益保障工作仍存在诸多现实挑战，治理任务依然艰巨。一是用工法律界定尚不清晰。部分地区行政执法与司法裁判标准未能完全统一，对超龄用工属于劳动关系或劳务关系的认定尺度存在差异，基层仍存在简单以年龄划线、认为超龄就不属于劳动保障范畴的惯性思维，部分达到退休年龄但尚未领取养老保险待遇的务工人员，遭遇侵权后面临维权困难。二是企业用工管理不够规范。小微企业、生活性服务业是超龄用工集中领域，口头约定用工、不签订书面协议、随意克扣薪酬、刻意规避工伤赔偿责任等现象时有发生。超龄劳动者往往信息获取能力偏弱，在劳资关系中处于相对弱势地位，劳动安全、报酬权益容易遭受侵害。三是长效监管机制仍不完善。面向超龄用工的常态化巡查、专项执法、普法宣传力量相对薄弱。部分超龄劳动者证据留存、依法维权意识不足，侵权线索发现滞后，事后整改约束力偏弱，行业用工乱象难以从根源上解决。面对上述挑战，需持续深化系统治理，推动超龄劳动者权益保障制度落地见效。

完善制度规则体系，统一规范执法司法标准。夯实法治基础，是做好超龄劳动者权益保障工作的根本前提。以《暂行规定》落地实施为契机，细化配套实施机制，统一执行口径，持续消除制度盲区。第一，健全配套实施细则。各地立足本地用工结构与银发就业特点，研究出台配套实施细则，精准细化超龄劳动者认定标准、用工管理规范、工伤受理条件、薪酬核算准则，把宏观制度条文转化为可落地、可操作、可核查的具体工作规范。第二，统一行政执法和司法裁判尺度。推动人社、劳动仲裁、人民法院建立常态化联动会商机制，定期发布典型案例，统一裁判适用标准，坚决防范“同案不同判、同类纠纷不同处理”，摒弃单纯以年龄排除劳动保障适用范围的简单化做法。第三，动态梳理制度堵点难点。聚焦短期务工、跨单位返聘、灵活就业等新型用工场景，持续补齐制度空白，构建覆盖全场景、全流程的超龄用工法治保障体系，让各类银发劳动者就业有法可依、维权有规可循。

压实企业主体责任，全面规范日常用工管理。用人单位是保障超龄劳动者权益的第一责任主体，须持续规范用工行为，从源头上减少侵权问题发生。第一，全面推行书面用工协议制度。督促各类用工单位在招用超龄就业人员时签订规范书面用工协议，清晰约定工作岗位、工作时长、劳动报酬、加班标准、休息休假、工伤责任、解约条件等核心条款，杜绝模糊化用工，以契约形式固定双方权利义务。第二，强化企业安全生产与劳动保护义务。用人单位要充分考虑老年群体身体机能特点，科学设置岗位、合理控制劳动强度，常态化开展安全生产培训与现场隐患排查，足额落实劳动保护措施，严禁安排超龄劳动者从事高危岗位作业、超负荷劳动，筑牢劳动安全防线。第三，强化常态化监督检查。人社部门定期组织超龄用工专项整治行动，重点排查欠薪、工伤拒赔、强制加班、不落实休息休假等违法行为。对违规企业依法实施行政处罚，开展失信公示曝光，以刚性监督约束倒逼企业规范用工、守法用工。

优化维权服务供给，构建多元协同治理格局。提升服务保障能力，调动多方治理力量协同发力，是巩固超龄劳动者权益保障成效的关键抓手。一是常态化开展精准化普法服务。面向保安、保洁、家政、退休技术返聘等重点群体，开展场景化、接地气的普法宣传，讲清劳动权益、维权流程、证据留存方法与纠纷处置渠道，提升超龄劳动者法治意识和自我保护能力，引导劳动者遇到侵权时理性维权、依法维权。二是健全多元纠纷化解机制。完善调解、仲裁、劳动监察、诉讼之间的衔接流程，开通超龄劳动纠纷快速处置通道，简化案件受理流程、压缩办理时限，推动劳资矛盾就近化解、高效化解，切实降低群众维权时间成本与经济成本。三是构建多方协同共治体系。统筹人社、市场监管、各行业主管部门监管力量，联动社区、行业协会做好日常监督引导，畅通线上线下社会监督举报渠道，逐步形成政府监管、企业自律、社会监督、劳动者主动维权的立体化治理格局，持续守护银发劳动者合法权益，更好实现老有所为、劳有所保。

政策与治理