

城市老旧小区综合治理问题与对策的实证研究

余晓艳,张勇,赵银侠

(西安市社会科学院 社会学研究所,陕西 西安 710043)

摘要:为解决城市老旧小区在提升改造、居民自治、网格化管理、卫生环境治理和项目化服务运作等方面存在的问题,以西安市碑林区为案例,通过问卷调查、实地走访及对比国内外同类城市老旧小区治理等方法,对老旧小区综合治理问题进行了系统研究。研究认为,老旧小区房屋建筑与基础设施老化现象严重,乱搭乱建、脏乱差现象不同程度地存在;社会组织、市场力量、小区居民和社会志愿者等主体参与不足,现代物业管理服务严重缺乏,多元主体参与老旧小区工作的治理格局尚未形成;社会各界对老旧小区治理的民生意义与公益性定位还不明确,导致政府政策指导相对滞后,硬件提升改造与软环境治理方面的财政资金投入不足,人文关怀相对缺乏等。研究认为,老旧小区的综合治理应以公共服务理论和以人为本理论为支撑,以居民需求为出发点,以多元主体参与共治为着力点,以提高认识站位、完善支持性政策、加大资金投入、健全管理体系与工作机制为重要抓手,提升老旧小区的综合治理水平。

关键词:老旧小区;居民自治;网格化管理;物业管理;多元主体参与;志愿者

中图分类号:C916

文献标志码:A

文章编号:1671-6248(2020)03-0068-10

Empirical study on the issues and coping strategies of comprehensive governance of old residential communities

YU Xiaoyan, ZHANG Yong, ZHAO Yinxia

(Institute of Sociology, Xi'an Academy of Social Sciences, Xi'an 710043, Shaanxi, China)

Abstract: In order to resolve the issues existing in aspects such as refurbishing and making over old residential communities, residential self-governance, grid management, sanitation and environmental management, as well as service operation by projects of the communities, this paper takes Beilin district in the city of Xi'an as an example, and systematically examines the relevant issues in the comprehensive

收稿日期:2020-03-15

作者简介:余晓艳(1983-),女,陕西临潼人,助理研究员。

governance of old residential communities, using methods including conducting questionnaire survey, initiating field trips, and comparing the coping strategies in the comprehensive governance of old residential communities in similar cities at home and abroad. The research yields many findings. In old residential communities, the problem of aging houses and infrastructure is quite severe, and sprawling and illegal buildings, environmental disorder and mess exist to varying degrees. Participation from subjects such as social groups, market forces, local residents and volunteers in the governance of these communities is insufficient, modern property management services are severely lacking, and the governance pattern with diverse subjects participating is not yet formed. Various social sectors' positioning of the governance of old residential communities in terms of people's livelihood and public welfare has not been clearly defined, which results in the government policy guidance lagging behind, lack of fiscal capital input in the infrastructure improvement and makeover and soft environment governance, and insufficient humanistic care. This paper proposes that the comprehensive governance of old residential communities should be rooted in the public service theory and the people-oriented concepts, that the governance level should be enhanced based on the residents' demand, with a focus on joint governance by diverse participants, and with the important aids of raising awareness, improving supportive policies, increasing financial investments, and setting up sound management systems and work mechanisms.

Key words: old residential community; Xi'an; residential self-governance; grid management; property management; participation by diverse subjects; volunteer

随着城市日新月异的发展与居民居住环境的不断优化,老旧小区发展存在的诸多矛盾逐渐显现出来,如公共设施配套、环境绿化、建筑质量等都与现代城市的发展不匹配,老旧小区综合治理成为城市管理的难点,《2019年国务院政府工作报告》将老旧小区提升改造工作作为民生十大重点任务之一,要求各级政府重点推进。

关于老旧小区综合治理问题,国内外许多专家学者从不同侧面做了相关研究。国外关于老旧小区的改造实践与理论研究起步较早,其研究成果对本文具有借鉴意义。一是国外城市治理的原则和规范。美国学者彼得斯在《政府未来治理模式》中提出了城市治理的可持续发展、公平公正、公共服务和经费保障三原则,即在城市治理中要树立长远发展的眼光,满足当代需求的同时惠及后代的发展。政府要下放权力,保证城市服务的供给,搭建渠道、保证资金,使市民平等享受公共资源,实现城市的包容性,保证市民的参与性^[1]。二是国外老旧

小区治理的实践探索。美国主要通过市场调节老旧小区的改造,第一时期以拆旧建新为主,第二时期保持原貌,部分修缮。两个时期各有利弊,第二阶段融入了可持续发展的理念,被人们所接受^[2]。德国注重的是以人为本,德国的改造出发点是减少对居民的干扰,并且有多种方案供居民选择,改造方法主要是改善交通和停车,增加公共设施和服务型设施,重新布局环境和绿化,不足的地方加以弥补^[3]。三是多中心治理研究的提出。从英国学者迈克尔·博兰尼提出的“多中心”的话语到美国学者文森特·奥斯特罗姆和埃莉诺·奥斯特罗姆夫妇指出的市场或政府单中心存在的问题,指明单一治理力量的有限性,主张建立政府、市场和社会三维框架下的多中心治理模式^[4-5]。国内的研究与探索处于起步阶段,研究的角度与范式各不相同,学者们做了有益的探索与尝试。在老旧小区综合治理主体选择方面,邹艳丽等分析了中国老旧小区的基本特征,如时代久远、建筑物和公共设施破损,难

以满足居民生活,缺乏有效的管理,急需注入新的活力等,目前改造要在政府牵头下,吸纳更多社会力量参与^[6]。张洪武对多中心治理实现的结构进行了分析,他认为多中心治理的权力结构是扁平的网络结构,承认多中心就是承认各方具有不可替代性^[7]。在中国其他城市的有益探索方面,杭州市政府提出经过社区化标准物业管理方式,建设“条块结合、以块为主、纳入社区统一管理”的老旧小区综合管理新机制,物业管理与社区管理相互扶持、相互督促的新制度^[8]。上海市闵行区《住宅小区综合治理三年行动计划(2015~2017)》提出老旧小区改造必须要群众共同参与、各部门协同配合、鼓励市场竞争、评估改造效果,要至少取得60%以上业主同意后才能申请改造,最终实现长效化管理^[9]。

综合国内外老旧小区综合治理的相关研究,可以看出国外的理论与实践研究都已比较成熟,国内研究与探索进入了新阶段,国外研究对中国老旧小区综合治理有一定的借鉴意义,但是中国老旧小区又有自己发展的特殊性,需要根据实际情况,梳理出矛盾与根源,研究具有中国特色的老旧小区综合治理方案,本文的研究对老旧小区综合治理向纵深发展具有一定的现实意义。

一、相关概念界定

(一)老旧小区

老旧小区是城市化进程中的产物,目前理论界对老旧小区尚未形成统一的界定。本文参考1994年国务院出台的《国务院关于深化城镇住房制度改革的决定》(国发[1994]43号),以及2007年国家建设部出台的《关于开展旧住宅区整治改造的指导意见》(建住房[2007]109号)两个文件精神,将老旧小区界定为1994年国家住房商品化政策出台以前建设的、房屋年久失修、配套设施缺损、环境脏乱差的住宅区。

(二)老旧小区综合治理

老旧小区综合治理指由政府、社区组织、居民及辖区单位、社会组织、营利组织等多元主体参与的,基于市场原则、公共利益和社区认同,协调合作,有效供给公共物品,培育小区治理的组织体系、制度规范、互动协作机制、居民参与意识,对小区内公共事务进行有效管理,优化小区秩序的治理过程。主要涉及4个方面内容,一是小区硬件基础设施改造提升,包括水电气与房屋建筑等基础设施配套提升、文体公共设施与安全设施建设等方面;二是实施物业管理服务,包括房屋建筑及其附属设施维修、绿化,卫生环境、安全等管理与服务方面;三是开展居民服务,为小区居民和特殊人群提供生活服务、照护服务、专业化服务与精神文化活动;四是安全服务,涉及为居民提供矛盾纠纷调处、保障居民家庭财产安全与人身安全等^[10]。

二、西安市碑林区老旧小区发展基本情况

2019年《西安市老旧小区综合改造工作升级方案》(市政办函[2019]44号)对老旧小区硬件设施改造提升、自治管理组织建设、物业管理机制与住宅专项维修资金机制建设等提出了明确要求,要求各区县推进落实。碑林区是西安市老旧小区比较集中的区域,有相当一部分老旧小区长期处于“脱管、失管、弃管”的状态,成为碑林区城市治理的一大难题,亟待破解。本文以碑林区老旧小区综合治理为典型进行分析和总结,希望为国内城市的老旧小区综合治理提供可贵借鉴的经验和做法。

(一)碑林区老旧小区基本分布与特征

碑林区位于西安市核心城区,作为西安市设区最早的3个城区之一,是西安市早期居民的主要居住区,下辖8个街道办98个社区1433个居民小

区。本课题抽取了碑林区8个街道办中老旧小区相对较多的58个社区作为问卷调查点,共回收有效老旧小区调查问卷285份,占居民小区总数的20.0%。本次调研的285个老旧小区呈现以下基本特征:

碑林区老旧小区建设年代跨越20世纪50年代至20世纪90年代。20世纪七八十年代建设的小区占到老旧小区总数的80%左右,是碑林区老旧小区的构成主体,另有10%左右的小区建设于20世纪五六十年代,年代更为久远,应成为提升改造的优先目标对象。这些老旧小区集中分布在西安城墙内外区域,呈现小单元分布状。在被调查的老旧小区中,有76.8%的老旧小区密集地分布在城墙内外1km范围内,总体呈现数量多、规模小、管理分散的分布格局,类型多样、属性复杂。解放后,碑林区经历了私有制住房改造、20世纪八九十年代的城市低洼地拆迁改造、20世纪90年代的城镇住房商品化改革等多次城市住房改革,受其叠加影响,导致碑林区老旧小区呈现出以单位小区、直管公房、低洼地改造安置小区、“三无”小区、城改拆迁小区、自然散居院落、其他小区等多种类型并存的、属性复杂的局面,老旧小区的公共基础设施配套水平整体低下。在被调查的老旧小区中,六七层以下砖混结构房屋占到被调查老旧小区房屋的97.0%左右,小高层结构房屋约占到3.0%;有49.3%的小区拥有不同程度的绿化环境,有29.8%的小区拥有安保设施(有围墙,有门卫,出入登记),28.1%的小区配备了健身器械,24.6%的小区配备了娱乐活动室,18.9%的小区安装了全覆盖智能监控设备,14.6%小区配建了残疾人无障碍设施,6.4%小区全部或部分楼房内安装了电梯。从整体看,碑林区老旧小区的公共基础设施配套水平相对较低。

碑林区老旧小区居民成分复杂,以低收入群体、老年人、进城务工人员为主体。老旧小区物业管理服务主体呈现出多元化,可细分为原企事业单位代管物业服务、国有企业家属院实行“三供一业”社会化服务、引入专业物业服务、开展物业外包服

务、居民自管小组开展物业服务、社区代管物业服务等类型。部分老旧小区居民拥有上门服务、帮扶服务、参与小区事务等条件和机会。

(二) 碑林区老旧小区治理工作成就与经验

多年来,碑林区政府与社会各界在老旧小区综合治理方面积极探索创新,取得了显著成效。

碑林区政府在转发落实上级各项老旧小区治理政策的基础上,结合本区实际先后印发了一系列文件,着重对碑林区老旧小区综合治理相关工作进行指导,具有较强的可操作性。2016~2018年间,市、区两级政府投入5000万元对碑林区10个老旧小区硬件设施进行了全方位提升改造。2016~2017年陕西省政府下拨资金对碑林区辖区内的16个直管公房小区进行了全面提升改造,改造后的老旧小区面貌焕然一新。在碑林区的5个单位老旧小区,通过居民自筹、单位资助与市财政补贴的方式,加建了35部电梯,方便了老年人上下楼。围绕西安市“烟头革命”行动,大力开展老旧小区卫生环境整治工作,从社区专项经费列支,在力所能及的条件下改善社区居住环境。

碑林区住建部门将老旧小区硬件设施提升改造工程与优化物业管理服务相结合,在提升改造过的小区,积极协调物业公司进驻小区,开展物业管理服务,维护提升改造成果。第一,创建老旧小区综合治理三级“院长制”。第一级院长由街道党政主要领导担任,第二级院长由街道副处级领导担任,第三级院长由街道副处级以下干部或社区工作人员担任,按照“一院一人”的标准,主动认领包抓1~2个重点、难点居民小区(院落),协调小区(院落)相关责任单位,推动重点、难点问题的有效解决。这一治理机制在老旧小区卫生环境整治工作中发挥了积极作用,使一些老旧小区长期存在的难点问题得到了有效解决。第二,创建“网格化”管理机制。目前全区共划分社区网格543个,落实网格

管理员 543 人,实现了“网格化”服务管理全覆盖。第三,成立老旧小区环境整治工作领导小组。各街道分管民政工作副主任、社会事务科科长任成员,下设办公室,指导老旧小区全面开展环境整治工作。第四,创建“三无”小区卫生保洁社会化运作机制。碑林区部分街道办在“三无”老旧小区、破产企业家属院、物业弃管小区(开放式小区)、散居自然院落等老旧小区中,开展“政府购买社会力量服务”试点工作,为老旧小区配备一定数量的保洁员,形成了日常保洁工作机制,并依靠环境卫生监察队,强化卫生检查监督工作。通过以上机制创新,有效改善了老旧小区的卫生环境。

碑林区引入社会组织参与老旧小区的“微治理”,即由专业社会组织与社区合作,采取“社区协商+项目化推动”的方式,开展老旧小区“微治理”。近两年,区民政局投入 2 685 万元,支持街道、社区实施了 1 787 个服务项目,涉及老旧小区微治理、幸福烘焙、亲子互动、智慧养老、儿童心理疏导、健康营养厨艺大赛、社区邻里节、趣味运动会等系列活动,取得了一定的成效。

碑林区发挥公安部门和社区志愿者的巡防作用,即采取“车巡+步巡”“固定值守+流动巡逻”的方式对老旧小区进行社会巡防,化解各类矛盾纠纷。第一,设立“家门口”派出所,方便群众办理相关业务,目前全区共建成 72 个“家门口”派出所,其中运行较好的有 35 个;建立社区民警、专职辅警与单元长、楼长协同安保机制,设立社区民警周四社区群众接待日,通过制度机制将老旧小区安保工作落到实处。第二,针对老旧小区居民成分复杂、存在大量历史遗留问题、社区矛盾与不良情绪累积的现实,建立健全了由派出所、街道办司法所、社区居委会、物业、居民小组等多方面构成的人民调解工作机制,从源头化解社区矛盾。第三,由碑林区政法委牵头,与企业合作,免费为老旧小区安装“平安 e 门”,计划安装 10 000 套。从 2017 年 6 月开始在碑林区 4 个街道的 7 个社区开展试点,已安装了 59 套

智能门禁系统。目前此项工程还处于宣传动员推进阶段,进度比较缓慢。

从碑林区老旧小区多年的治理实践看,区政府及相关部门是老旧小区综合治理的主要推动者和实施者,发挥了关键性作用。

三、老旧小区治理存在的问题

老旧小区治理是一个涉及面广、内容多、过程复杂的综合性工作,尽管多年来政府相关部门、街办与社区在老旧小区治理方面做了大量的工作,但仍存在着部分短板与薄弱环节。

(一) 政策支持与组织机制建设不到位

现有的老旧小区治理的政策主要集中在硬件设施提升、国有企业物业社会化与环境卫生整治方面,关于老旧小区综合治理中的多元主体责任定位、物业收费标准调整、物业管理服务监管、多部门协作联动、资金支持以及监督考核等方面,还缺乏相对完善的政策指导,老旧小区综合治理工作存在一定的政策盲区^[10],尚未形成市级或区县政府统一领导,各相关部门单位责任分工明确,主动配合,资源有效整合、协作共建的组织工作机制。

(二) 各级资金投入不足

2016~2018 年碑林区共投资 5 000 万元(其中市级投资 3 000 万元,区级投资 2 000 万元),3 年来共提升改造了 26 个小区,仅占到碑林区老旧小区总数的 9.1%。碑林区内老旧小区规模庞大,提升改造任务重,面临提升改造资金筹资难等问题。由于提升改造资金难保障,2019 年碑林区下调了老旧小区提升改造任务,提升改造工程进度被迫放缓。此外,老旧小区还存在大修基金难落实的问题。目前老旧小区仍延用 2004 年的物业收费标准(每平方米 0.18~0.25 元/m²),导致物业服务严重缩水,仅能提供一些基础性的、低层次、低质量的服

务。碑林区对“三无小区”成立的自管小组日常活动没有给予一定的经费支持,对自管小组成员长期服务付出没有提供劳务补贴,影响了自管小组服务的积极性与可持续性。

(三)公共基础设施陈旧破损、缺乏配套,存在多重安全隐患

老旧小区大部分建设于20世纪90年代以前,不少小区是20世纪六七十年代甚至是20世纪50年代的建筑,房屋建筑标准低,再加上年久失修,不少房屋存在屋顶渗漏、地下管道破损、线路老化、电力负荷偏低、外立面破旧、没有通天然气和暖气等问题,还存在缺乏公共活动场所、体育锻炼设施、停车位和残疾人无碍设施等问题^[11]。有6.0%的小区没有围墙,属开放式小区;有63.0%的小区虽有围墙,但没有门卫,可自由出入,盗窃失窃现象时有发生。有48.4%的小区没有安装安全智能监控装置,32.4%的小区仅在局部区域安装智能监控装置,没有达到全覆盖、无死角的要求;有的小区虽然安装了智能监控装置,但没有启用,只是个摆设,对违法犯罪分子起不到震慑、监控作用。一些老旧小区乱搭乱建现象严重,公共空间狭小,有的甚至挤占了消防通道,存在较大消防安全隐患。

(四)卫生环境治理仍存在死角

“三无小区”与直管公房小区缺乏卫生环境治理长效机制,一些街办的社区干部定期为一些老旧小区打扫卫生,多为短期行为,缺乏卫生环境治理的长效机制和内生动力,如果外界支持中断,随时有回潮的可能。缺乏废旧家具清运回收利用机制,老旧小区丢弃废旧家具杂物已成为困扰老旧小区卫生环境治理的一大难题。目前针对废旧家具清理回收利用还没有明确的责任单位,尚未形成一个市级环卫部门或区级环卫部门统一清运回收利用的长效机制^[12]。

(五)现代物业管理服务发展滞后

老旧小区设施老旧,维修费用大,物业收费标

准过低,没有盈利点,市场物业公司不愿接收。调研发现,老旧小区物业费收缴难是一种普遍现象,一些住户长期不交物业费,又没有很好的制约措施,造成物业亏损与物业管理服务质量低下的恶性循环。目前碑林区虽在住建局设立的物业管理办公室,但只管社会物业,不管单位小区的物业和直管公房物业;在各街办设立的物业办放在社会事务科,但没有编制,没有经费,权限职责不明。对老旧小区物业管理服务还没有确立监管责任单位与考核标准。

(六)多元主体参与格局尚未形成

调研发现,企业事业主管单位、社会组织、市场与居民在老旧小区治理中存在不同程度的缺位现象:第一,单位小区弃管现象较为严重,单位弃管小区占到被调查老旧小区的11.7%;第二,直管公房机构没有履行管理服务职责,碑林区辖区有直管公房小区117个,占到老旧小区的15.1%。长期以来直管公房部门基本没有履行对这类小区的物业管理服务,因缺乏收取物业费的政策依据,长期不收物业管理费,也不提供物业管理服务。目前碑林区直管公房小区是老旧小区治理的难点领域,直接影响着碑林区老旧小区整体治理水平。

在老旧小区治理过程中,存在政府“热”、其他主体“凉”现象,成为制约老旧小区综合治理工作顺利推进的瓶颈^[13]。社会组织在老旧小区开展服务相对较少,老旧小区居住的多是老年人口、贫困人口与外来人口等弱势群体,这类人群消费能力低,社会组织获利空间小,服务成本回收难,通常成为社会和市场服务的忽视领域。问卷调查显示,有83.5%的小区没有成立家委会或业主委员会,居民游离于小区公共事务之外。

调查结果显示:有75.3%的小区没有配备专门针对独居老人、空巢老人、重度残疾人、贫困家庭、困难家庭等特殊居民的帮扶人员,为他们提供日常帮扶服务。有77.2%的老旧小区没有组建文体娱乐活动自组织,小区文体娱乐活动没人组织,居民

精神文化生活相对贫乏;缺乏外来人口、流动人口文明素质培育的长效机制。老旧小区治理人员素质普遍不高。

四、老旧小区综合治理原则

基于碑林区老旧小区的基本情况,要从整体上推进老旧小区综合治理工作,以公共服务理论以及人本理论为基本支撑,以居民需求为出发点,完善各种公共服务,提升服务质量,遵循现代城市“绿色低碳、优美宜居”的发展理念,以提升老旧小区居民获得感、幸福感和归属感为出发点,以打造“生活便利、环境优美、秩序良好、宜居乐活”的居住环境为目标,以多元主体参与共治为着力点,以提高认识站位、完善支持性政策、加大资金投入、健全管理体系与工作机制为重要抓手,大力提高老旧小区的综合治理水平,促进老旧小区实现旧貌换新颜。

(1)坚持公益性原则。在历史上老旧小区曾承载着城市发展重任,其原住居民尤其是老年居民在城市发展中曾作出了重要的贡献。鉴于老旧小区历史特殊性、与居住居民的弱势性特征,应明确老旧小区综合治理的公益性质与福利性质,将老旧小区综合治理提升到重大民生任务的高度来对待,进一步明确各级政府老旧小区综合治理中的主体责任和老旧小区提升改造的社会责任,采取新城区反哺老旧小区、整合城市建设资源等方式,统筹推进^[14]。

(2)坚持多元主体共治原则。从国际社会发展实践看,多元主体参与社区治理是最成功最有效的一种治理方式。要明确老旧小区综合治理多元主体参与的责任,吸引社会资金参与老旧小区提升改造,吸引社会组织和小区居民积极参与小区治理,形成多元治理格局^[15]。

(3)坚持现代城市化管理标配现代物业的原则。明确现代物业在老旧小区治理中的主流发展方向与重要地位。鼓励引导老旧小区(未改造和已提升改造过的)发展普及现代物业管理服务,提升

老旧小区居民生活环境品质,缩小与其他城市商品住宅区居民生活环境差距,提升老旧小区居民的幸福指数。

(4)坚持软件与硬件投入兼顾原则。在老旧小区软硬件改善方面,要加大财政资金投入,避免重硬件轻软件的现象,充足的资金投入是老旧小区实现良性治理的基础保障。

(5)坚持管理与服务并重原则。将老旧小区弱势群体服务融于管理之中,通过建立健全网格化管理模式,夯实老旧小区老年人、残疾人、贫困家庭等帮扶工作。

(6)坚持人文关怀原则。注重营造老旧小区的人文环境,培育老旧小区居民现代公民素质与志愿服务意识,丰富精神文化生活、和谐人际关系,增强老旧小区居民尤其是租住户、进城务工人员的归属感与融入感。

(7)坚持可持续发展原则。树立“先民生、后提升”理念,分类推进。老旧小区提升改造工程应按照建设年代与资金投入情况依次合理推进,近期应将20世纪50年代至20世纪70年建设的老旧小区作为提升改造的优先对象。将老旧小区提升改造纳入城市整体发展规划,明确老旧小区提升改造基本方向与风貌。尽量保持历史文化古城的基本元素、原有的建筑风格、建筑风貌和街巷形态与区域的社区结构,打造以古街和民居、文化和生活为主题的体验式游览项目,有效提升城市历史文化景观的整体形象,丰富旅游资源。在老旧小区提升改造过程中,要注重公共服务配套,使居民能够便捷地获得卫生、文化、体育、商业、娱乐、金融等多方面优质的生活服务,打造便民服务圈^[16]。

五、老旧小区综合治理的对策

(一)建立老旧小区综合治理政策体系

在已出台的老旧小区治理政策的基础上,根据

老旧小区实际,应着重研究制定以下老旧小区综合治理指导性政策。一是制定出台多元主体参与的老旧小区治理职责与考核奖惩办法,明确政府及相关部门、单位、物业、社区居委会、社会组织、居民等相关主体在老旧小区治理中的责任作用与奖惩办法,提高各类主体参与老旧小区治理的主体意识与积极性。二是促进省市物业部门制定新的老旧小区物业收费政策标准,制定出台与城市经济发展水平、居民消费水平、城市整体物业服务价格相适应的老旧小区物业服务收费标准,促进老旧小区物业发展。三是制定出台老旧小区物业服务扶持政策与监督考核办法,对老旧小区物业服务实施政策补贴和政策优惠,并确立老旧小区物业服务监管部门,制定管理考核指标与奖惩办法,提高老旧小区物业服务规范化水平。

(二) 加大对老旧小区综合治理的资金投入

(1) 确立老旧小区提升改造的多层级、多主体投资方向。明确各级政府在老旧小区提升改造中的主要责任,合力推进老旧小区提升改造工程,城市建设资金应向老旧小区集中的区县适度倾斜。应充分评估区级财政状况与直管公房公司的实际能力,合理配置市、区两级老旧小区提升改造资金投入比例,适当提高市级投入比例,将现行的市区5:5分担比进行适当调整,以减轻区级财政压力。

(2) 加大老旧小区工作经费支持力度,设立老旧小区大修基金。由市、区两级政府出资,设立老旧小区大修基金,主要用于老旧小区房顶渗漏、水电路改造扩容与地下管网维修等支出,弥补早期房改政策中的不足,减轻居民个人维修的经济负担。碑林区有10个社区,其中老旧小区多达20个以上,社区管理服务头绪多、压力大。社区工作经费应向老旧小区集中的社区适度倾斜,大力支持社区开展老旧小区管理服务工作。

(三) 建立健全老旧小区综合治理“网格化”管理体系

(1) 成立老旧小区综合治理领导小组,配备专职网格管理员。设立办公室,负责制定老旧小区治理政策、协调重大事项、整合配置老旧小区治理资源等工作。从小区居民中选出德才兼备的人才,充实队伍,承接向上反映民情社情、传达宣传上级政策、维护小区安全环境和卫生环境、邻里帮扶、矛盾纠纷化解等综合职能。设立居民小区网格管理员补贴资金,明确网格管理员的具体职责、工作内容、考核办法、待遇水平,将基层管理服务落到实处。

(2) 整合部门资源,丰富“网格化”管理内容。将政府各部门资源整合进“网格”,摒弃各自为政、分散行政、行政资源浪费的现象^[17]。创新工作方式,在“网格化”管理中融入为居民服务的内容,将为小区居民提供养老、扶贫、扶弱、精神文化生活、物业监管、安全环境治理、化解社会矛盾纠纷等纳入“网格化”管理服务之中,通过“网格化”管理提升基层服务水平。利用互联网、物联网、手机App等现代技术手段,建立全区统一的、信息共享的“网格化”管理信息服务平台,提高网格上下互动、适时监测与管理服务的效率^[17]。

(四) 积极引进现代物业管理服务

现代物业管理服务是城市居住区管理服务发展的基本趋势,应积极引导老旧小区逐步朝这个方向发展,将专业的事情交由专业机构来做^[19]。一是建立老旧小区物业管理服务机制。通过居民交一部分、政府补贴一部分,解决老旧小区物业费不足的问题,吸引市场物业进驻老旧小区,开展现代物业服务,彻底改变老旧小区脏乱差的现状。二是建立老旧小区物业费收缴多重强制措施。应继续推行居民在小区物业购买水电强制收取物业费的方法,可尝试的方法有定期张榜公布、道德谴责,或建立城市居民诚信体系。

(五) 构建老旧小区多元主体参与共治的格局

应进一步明确企事业单位、直管公房单位与小区居民在老旧小区治理中的责任。一是建立单位小区的问责机制,强化单位管理责任。按照“产权从属、人员从属、项目归属”的原则,落实单位管理职责。老旧小区综合治理领导小组与各类企事业单位党政部门建立联席会议制,定期召开联席会议,协商老旧小区管理事宜,协商建立单位履职办法,并纳入单位年度考核范围。二是强化市级直管公房机构的社会责任。市级相关政府部门应高度重视直管公房单位面临的现实问题,为其履行职责提供政策和资金支持。加强对直管公房单位的考核问责力度,彻底改变只收房租不服务的现状。三是为居民参与小区治理提供机会。推进老旧小区建立议事会、业委会、监委会三会组织制度,形成“小区事务大家商量、大家办”的参与机制^[20]。同时,社区干部应对家委会(治理委员会)工作与居民参与进行定期指导和督导,对积极参与老旧小区事务的居民进行表彰奖励,提升居民参与小区治理的热情。

(六) 建立老旧小区(或所有小区)废旧家具杂物回收利用机制

将旧家具回收利用纳入市级和区级政府购买服务范畴,统筹解决这一问题。积极呼吁市级政府出资建设废旧家具杂物回收利用站,解决废旧家具杂物收集、转化利用的问题;区级政府将清理废旧家具杂物工作列入年度政府购买服务项目清单,通过项目招标的方式,确立社会承接机构。区级环保部门应定期对废旧家具杂物清运机构进行检查,对资金作用情况进行评估,保障这项工作落到实处。

(七) 建立老旧小区居民尤其是流动人口、外来人口文明素质培育机制

充分发挥区文明办、社区居委会、社会组织在

居民文明素质培育方面的积极作用。一是,区文明办应将老旧小区居民文明素质教育、公民意识培育和志愿服务意识培育提上重要议事日程,从培育公民的主体意识、权利义务意识、参与意识与诚信意识等方面策划丰富多彩的教育宣传培训主题活动,制订年度教育宣传培训计划,定期组织开展志愿服务实践活动。二是,社区居委会应配合区文明办积极开展居民文明素质培育活动。从居民的日常生活入手,从细微处着眼,促进居民文明素质的养成。并将社区开展居民素质培育工作纳入社区工作年度考核范围。三是,发挥社会组织教育培训的专业化优势。通过政府购买服务的方式,鼓励社会组织运用社会工作方法或专业知识,在老旧小区开展公民意识教育培训服务,提升教育培训水平与效果。

六、结语

本文以碑林区为例,梳理了老旧小区发展中存在的问题,总结了成功经验,以公共服务理论和以人为本理念为支撑,提出了老旧小区综合治理中应该遵循的基本原则和改造对策,对于老旧小区综合治理提出了可行性的、具有可操作性的建议。如政府部门在老旧小区综合治理中进一步认识到位、政策到位、发展方向明确、资金充分保障、共治格局形成、工作机制健全,老旧小区旧貌换新颜的目标将会加速实现。另外由于本文主要以调查研究为主,理论研究还有不足,与同类城市的对比研究不足,政府在综合治理中如何充分发挥作用研究不够深入,在后续研究中将会进一步细化、完善。

参考文献:

- [1] B·盖伊·彼得斯. 政府未来的治理模式[M]. 吴爱明, 夏宏图, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2013.
- [2] 王敷瑞. 国外旧房改造情况及对我国的启示[J]. 住宅科技, 1994(9): 30-31.

- [3] 廖静宇. 嘉兴市某老旧小区改造治理模式研究[D]. 杭州:浙江大学,2008.
- [4] 迈克尔·博兰尼. 自由的逻辑[M]. 冯银江,李雪茹,译. 长春:吉林人民出版社,2002.
- [5] 江峰. 构建一种“自我管理”的社会——奥斯特罗姆夫妇学术思想述评[J]. 行政管理学,1996(3):44.
- [6] 邹艳丽,白梦圆. 老社区改造决策中的多元主体博弈与平衡——以北京市某社区改造为例[J]. 规划师,2015(4):48-54.
- [7] 张洪武. 多中心秩序与社区治理模式[J]. 求实,2005(6):55-58.
- [8] 符捷鸿,土国武. 社区物业管理实务[M]. 广州:广东经济出版社,2007.
- [9] 陈潋,徐越倩. 社区公共事业管理[M]. 北京:北京邮电大学出版社,2007.
- [10] 贾征,刘化杰. 社区治安与综合治理[M]. 北京:中国社会出版社,2005.
- [11] 成正. 厦门市老旧小区改造提升的主要做和经验启示[J]. 厦门特区党校学报,2017(4):48-54.
- [12] 梅璎迪. 杭州老旧小区物业费获财政补助[N]. 新民晚报,2014-09-15(4).
- [13] 卢萍. 在老旧小区改造中激发经济发展新动能[J]. 辽宁省社会主义学院学报,2019(2):73-76.
- [14] 曹志毅,胡进秀. 浙江某老旧小区房屋现状分析及改造提升对策[J]. 山西建筑,2020(6):13-15.
- [15] 李灿林. 城市老旧小区“微改造”的内容与对策研究——以广州市增城区荔城街老旧小区为例[J]. 住宅与房地产,2019(24):221.
- [16] 王延辉. 郑州将提升改造市内老旧小区[N]. 河南日报,2019-04-12(4).
- [17] 李飞,卫东,周龙. “131”院落自治模式机理研究[J]. 重庆行政,2018(12):4-5.
- [18] 张学江. 消除废弃家具隐患 城关区环卫局专车上门回收[N]. 兰州晨报,2017-06-14(3).
- [19] 郑伟. 北京市老旧小区改造项目成本管理研究[D]. 北京:北京邮电大学,2019.
- [20] 龙静娴. 地区发展模式在城市老旧小区居民自管队建设中的应用研究——以武汉市武昌区 TC 小区自管队为例[D]. 武汉:华中科技大学,2019.