

广州市老楼加梯政策中居民集体行动的困境及对策研究

张 颖

中央民族大学管理学院, 北京

收稿日期: 2024年10月24日; 录用日期: 2024年12月6日; 发布日期: 2024年12月18日

摘 要

随着我国人口结构深刻变化和人民群众对美好生活的需求不断提升, 老楼加梯成为广大城市家庭, 尤其是有老年人、婴幼儿、残疾人的家庭迫切需求。老楼加梯政策作为实施城市更新行动的重要内容, 能够有效提升老百姓的获得感。广州市作为最早实施老楼加梯政策的地区, 加装电梯数量在全国处于领先地位, 其政策实施过程及特点为老楼加梯政策的顺利推行提供经验借鉴。但在通过居民协商这一集体行动实际落地过程中, 个体理性容易导致集体行动的困境。通过对广州市老楼加梯政策实践的现实情况分析, 结合集体行动理论探讨老楼加梯面临的集体行动困境的表现和原因, 划分广州市集体行动的应对类型, 探讨在老楼加梯过程中集体行动困境的破解对策。广州市老楼加梯的经验不仅为其他城市提供借鉴, 也为今后通过协商促进社区治理的长效机制提供了新方向。

关键词

老楼加梯, 加装电梯, 居民协商, 集体行动

Study on the Dilemma and Countermeasures of Residents' Collective Action in the Policy of Adding Elevators to Old Buildings in Guangzhou City

Ying Zhang

School of Management, Minzu University of China, Beijing

Received: Oct. 24th, 2024; accepted: Dec. 6th, 2024; published: Dec. 18th, 2024

Abstract

With the profound changes in China's population structure and the escalating demands of the people

for a better life, the addition of elevators to old buildings has emerged as an urgent need for a vast number of urban families, particularly those with the elderly, infants, and the disabled. The policy of adding elevators to old buildings, as a crucial component of urban renewal initiatives, can effectively enhance the sense of attainment among the common people. Guangzhou, being one of the earliest regions to implement this policy, leads the nation in terms of the quantity of installed elevators, and its policy implementation process and characteristics offer valuable references for the smooth promotion of this policy. Nevertheless, in the actual process of collective action through resident consultations for implementation, individual rationality often gives rise to the predicament of collective action. Through an analysis of the actual circumstances of the policy practice of adding elevators to old buildings in Guangzhou and in combination with collective action theory, this paper examines the manifestations and causes of the collective action dilemma faced in this regard, classifies the response types of collective action in Guangzhou, and explores countermeasures for resolving the collective action dilemma during the process of adding elevators to old buildings. The experience of adding elevators to old buildings in Guangzhou not only serves as a reference for other cities but also provides a new orientation for promoting the long-term mechanism of community governance through consultation in the future.

Keywords

Adding Elevators to Old Buildings, Install an Elevator, Residents' Consultation, Collective Action

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

20 世纪 80、90 年代,随着城镇化不断推进,我国城市中建造了大量未安装电梯的老旧住宅。随着经济社会发展进入新常态,促使我国城市发展的方式逐渐从增量外延走向存量提升[1],如何让城市居民更有获得感、幸福感和安全感,成为研究的主要趋势。在老楼中,老年群体存在腿脚不便的问题,但居家养老仍是重要养老方式,老年人需要下楼散步、买菜、出行等,但无法独自从楼梯下楼,而成为“悬空老人”的社会现象。同时,除了老年群体,年轻人为了出行和生活质量而提出要加装电梯的需求。随着我国老龄化程度的进一步加深和人们对生活质量的进一步追求,老楼加梯的需求将会越来越强烈,成为需要解决的问题。

党中央、国务院高度重视老旧小区加装电梯工作,多部门联合积极推进老旧小区加装电梯有关工作。2015 年 10 月住建部和财政部联合发布《关于进一步发挥住宅专项维修资金在老旧小区和电梯更新改造中支持作用的通知》,提出用好维修资金支持老旧小区和电梯更新改造[2]。2016 年 12 月发布《既有住宅建筑功能改造技术标准》,为老旧小区加装电梯提供了技术依据。从 2018 年开始,“加装电梯”连续三年被纳入国务院《政府工作报告》,对老旧小区改造过程中加装电梯表示“鼓励”和“支持”。2023 年 9 月 1 日颁布施行的《中华人民共和国无障碍环境建设法》中第 22 条规定,国家支持城镇老旧小区既有多层住宅加装电梯或者其他无障碍设施,为残疾人、老年人提供便利。因此可见老楼加梯工作,是党中央、国务院作出的一项重大决策部署,是一项重要的民生工程,对于解决老旧小区居民出行困难,提升人民群众幸福感、获得感具有重要作用。

目前,北京、上海、杭州等地区已率先进行了老旧小区加装电梯试点工程,各地区也相继出台推进既有住宅楼加装电梯试点工作的政策条例或管理规定。然而,老旧小区加装电梯这一“非普惠型”的公

共政策，因涉及不同民众的利益诉求，在执行过程中未能得到全面、顺利的推进。就全国的情况来看，还存在推进速度缓慢、加装数量不足、地区差异显著等突出问题。

老楼加梯不仅是一项民生工程，更是实现建设宜居城市战略目标的重大举措。所以，选择广州市老楼加梯政策作为研究对象，能够有效理解当前加装电梯工作中普遍存在的居民协商困境，为全国老楼加梯工作的开展提供经验借鉴，推动老楼加梯政策不断发展。

2. 理论基础：集体行动理论的研究回顾

1895年，社会心理学家古斯塔夫·勒庞在《乌合之众：大众心理学研究》中较早对集体行动进行概念界定，他认为集体行动是指人群突然在同时作出违反常规的举动[3]。奥尔在其名著《集体行动的逻辑》中指出，由于集团规模、集团内部价值偏好、搭便车现象等多种原因，个人理性的存在反而让集体行动陷入困境，个体更倾向于不采取集体行动[4]。奥尔森也进一步提出了破解集体行动困境的理论层面措施，即控制集团规模，选择性激励和合理的制度安排。此后的研究建立在对该理论的补充延展或者批评论证上，并将集体行动和公共物品供给等方面结合起来。美国新制度主义政治经济学家埃莉诺·奥斯特罗姆(Elinor Ostrom)认为集体行动中每个独立个体分别作出的决策也将影响到最后的结果，集体行动的实现需要个体超越短期利益，通过彼此之间的交流互动，克服影响选择的搭便车、责任推诿等困境问题，实现主体之间的相互信任并达成合作，从而获得长期利益[5]。

老楼加梯就是集体行动困境的典型示例。从老楼加装电梯的性质来看，电梯作为准公共物品，当使用人数超过一定规模时，会出现使用拥挤的情况，这时使用的边际成本不再为零，每增加一个使用者，都将影响其他使用者的使用效果[6]。社区中，加装电梯本质上就是需要居民集体行动而决定的，由于电梯的准公共物品性质，在这一过程中，无法保证居民都赞成安装电梯，有可能会造成集体行动困境。公共物品有两种非常典型的集体行动问题[7]。一是供给困境，装设电梯的费用成本较大，非一人能够承担，且因为是集体享有，所以电梯基础设施建设和后期维护的费用应当由集体讨论决定划分承担标准，如何在集体中划分承担。二是占有困境，公共物品难以做到排他，因此使用权由集体共享，但实际上不同楼层、不同需求的居民之间使用基础设施产生的收益是不对等的。老人、腿脚不便人群、儿童等对于电梯的需求更大，但是付出的成本相同，造成的不对等使人群存在更多的抱怨问题，产生负面情绪。

加装电梯本身对于社区居民而言，具有便捷生活、提高居住质量、满足不同年龄层居民的生活要求等重要作用。但由于准公共产品存在个别偏好，对于集体行动，每户居民都有一票否决权，因为他们拥有房屋产权和物权。在同一公共事物具有多种选择的情况下，由于居民的个人喜好、利益取向和个人认知的天然差异，很难形成完全一致的集体性选择。无论采用怎样的方案，都无法同时满足所有人的需求，同时使集体行动的社会成本远大于个人成本。当电梯需要征得所有人的同意才能集体行动时，该项公共选择就会面临着集体行动的困境。

因此，对最早进行、进展最快的广州市应对老楼加梯中的集体行动困境的做法进行研究具有重要意义。

3. 广州市老楼加梯政策实践的现实情况

3.1. 政策过程及特点

3.1.1. 政策过程

早在2008年底，广东省就率先颁布了《既有住宅增设电梯指导意见》，成为全国首个试点加装电梯的省份，广州市于2012年4月发布第一个加装电梯政策文件《广州市既有住宅增设电梯试行办法》[8]，成为全国范围内第一个提出得到“双三分之二”许可即可进入申报流程条件的城市，即既有住宅增设电梯的意向和建筑设计方案应当充分听取拟增设电梯所在物业管理区域范围内业主的意见，并应当经专

部分占建筑物总面积 2/3 以上的业主且占总人数 2/3 以上业主同意。这一条件打破了必须所有业主答允的过于严格限制，缩小了集体规模，降低了协商成本。同时增加了“增设电梯拟占用业主专有部分的，应当征得该专有部分的业主同意”的规定，更加严谨地确定了条件和范围。《广州市既有住宅增设电梯试行办法》为老楼加梯工作确定了条件范围，使老楼加梯工作能够有章可依。

2016 年 8 月，广州市政府办公厅先后发布《广州市既有住宅增设电梯办法》和《广州市既有住宅增设电梯技术规程》，继续执行“双三分之二”制；提供业主加装电梯的出资分摊参考；同时对严重遮挡进行界定；对必要面积、景观美化、消防、应急处置等提出要求，制定了更为细致的操作标准，提供了可供参考使用的出资分摊系数，并提出了相关民事赔偿纠纷解决路径，成为广州老楼加装电梯最主要的、最具操作性的依据。《办法》出台后(2016~2022)六年，获批的电梯规划许可已逾万，数量激增，加装电梯工程明显步入快车道。

2019 年广州出台《加快推进广州市老旧小区住宅加装电梯三年行动方案(2019~2021 年)》，试点“集中申报、统一规划、统一审查、批量施工”的成片连片加装新模式，建立由分管副市长任总召集人的市老旧小区住宅加装电梯工作联席会议制度，建立并完善了市、区、街(镇)、社区四级加装电梯事务治理机制，稳步推进全市层面的加装电梯工作。2020 年，发布《广州市老旧小区住宅成片连片加装电梯试点工作方案》《广州市老旧小区住宅加装电梯指引图集》等系列加装电梯政策文件，对全市老旧住宅基本情况进行全面摸底调查并建立数据库(见图 1)。

截至 2022 年 7 月底，广州市累计完成加装电梯规划审批 13,493 台，惠及居民 100 多万人，截至 5 月底累计建成 10,759 台，目前已累计完成 83 个试点小区的成片连片加装电梯设计方案编制。

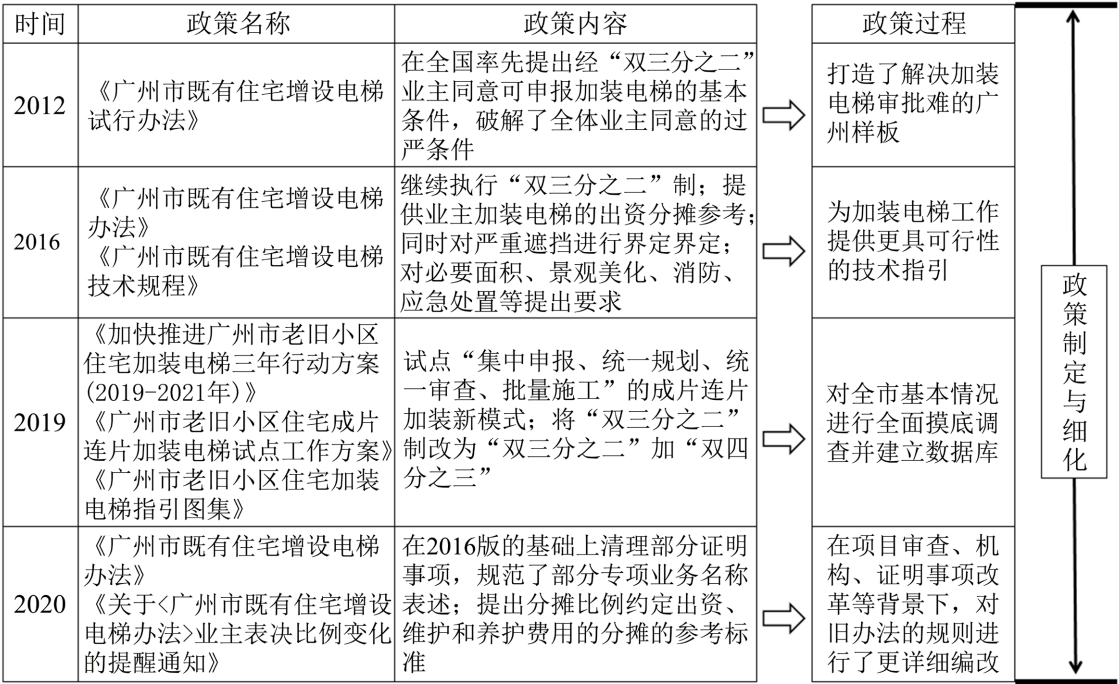


Figure 1. The history of Guangzhou old building and ladder policy
图 1. 广州市老楼加梯政策的历程

3.1.2. 政策过程特点

第一，政府及时将老楼加梯问题纳入政策议程。广州市 2012 年出台《广州市既有住宅增设电梯试行

办法》，在全国率先提出了“双三分之二”原则，体现政府层面对于老楼加梯高度的重视。聚焦老龄人最期盼、最迫切解决的老旧小区住宅加装电梯这一突出民生难题，大胆实践，勇于创新，精准施策，加大力度，加快速度。此后，市级层面不断进行政策的细化，陆续对规则进行更详细的编改，出台更具有实操性的细化内容，为加装电梯工作提供更具可行性的技术指引。广州市有超过 5 万幢层数超过 6 层未设电梯的楼层，决策者能够意识到这一问题并推动政策议程的设置。

第二，多部门协同整合跟进老楼加梯问题。随着老楼加梯工作的进一步深入，在市政府的引领下，广州市与加装电梯相关的各职能部门陆续出台编印细则，广州市规划与自然局编印了《广州市老旧小区住宅加装电梯指引图集》和《广州市关于既有住宅增设电梯规划许可业务若干问题处理意见》；市住房城乡建设局印发了《广州市老旧小区住宅加装电梯工程土建施工质量安全技术指引》；市场监督管理局编印了《广州市市场监督管理局关于优化既有住宅加装电梯相关工作的通知》《广州市推广电梯托管管家工作方案》。多部门联合出台发文，整合多部门资源，使老楼加梯工作更具严谨性。

第三，通过政策明确申请主体、协商内容、确定协商规模[9]。一是申请主体明晰，《广州市既有住宅增设电梯办法》中指出，业主或者业主代表可以提出申请，也可以由业主委员会提出申请。二是协商内容明确，要求申请增设电梯的业主就电梯使用管理人员、增设电梯工程费预算及其筹集方案、资金筹集方案、利益受损业主补偿等事项与不同意增设电梯的业主进行协商，以书面协议的形式达成协议。三是协商尺度明确，应在拟增设电梯所在物业管理区域范围内，听取业主对拟增设住宅电梯的意向和建筑设计方案的意见，并经本单元业主同意，且占总人数 2/3 以上的业主同意，或本住宅专有部分业主同意。如果加装电梯是要占用业主专有的部分，也要经过专有部分业主的同意才能占用电梯。

第四，积极培育社会力量参与民生建设工作。广州市通过政策鼓励并培育加装电梯电子服务平台、加装电梯全流程服务机构等各类社会力量广泛深入地参与加装电梯服务工作。目前，广州各区已出现不少社会服务组织和有专业知识的志愿者，政府也正在积极引导电梯生产企业、建筑和规划设计以及施工企业积极投身加装电梯民生实事建设工作。搭建起政府部门、社区居委会、社会组织、社会工作者、社区企业、社区基金等多方共同参与的社区治理平台，社会力量参与到老楼加装电梯工作中，形成了充分运用社区协商推动老楼加装电梯的局面。

4. 广州市老楼加梯政策的集体行动困境分析

在广州市老楼加梯政策内容不断调整细化的同时，广州市加装电梯审批数量有了飞跃式增长，在实际落地中积攒了应对老楼加梯集体行动困境的经验与方法。在集体行动理论的基础上，把广州市多个案例的调研情况综合起来研究发现，加装电梯陷入集体行动的困境可以通过多主体之间价值偏好和规模之困来解释。讨论集体行动困境离不开复杂的利益关系和人际矛盾这一表现。接下来，结合集体行动的理论，就广州市老楼加梯的集体行动困境的表现、原因、应对类型进行分析。

4.1. 集体行动困境的表现

为了厘清老楼加梯的集体行动困境表现，本文首先在深度调研的基础上明确老楼加梯政策的主体和诉求。在前期文献研究和资料收集的基础上，开展正式调研。鉴于老楼加梯集体行动离不开各相关方的主要诉求或关切，在集体行动理论的基础上，探讨老楼加梯政策的居民支持方、反对方各自的利益诉求(见图 2)。在集体行动中，除了底中层居民间存在个人价值偏好间存在冲突，也涉及中立主体的参与[10]。

“最想要装电梯的是高层住户，通常他们也是整个过程中的‘跑腿方’；相对而言，中层住户的意愿没那么强烈，如果家中有老人，或是等待房屋升值转卖的年轻人，就比较倾向于装；但三楼以下住户基本上都没意愿装电梯，其中持反对意见最多的就是一楼，不仅是因为担心采光、通风问题，还会担心噪音、

隐私等问题。”除主体划分之外，居民的协商诉求也不相同，包括电梯是否加装、采光通风是否影响、噪音隐私问题如何解决、电梯运营维护如何分担等。在多重因素的交织下，集体行动困境存在如下表现。

价值偏好	代表群体	考虑因素	协商内容
反对	低层住户	老楼加梯	不需要，没必要
		采光；通风	不遮挡不阻碍
		门禁等隐私问题	保护隐私
		居民出入	减少干扰
		施工周期	缩短周期，不影响生活
		施工噪音和电梯噪音	减少干扰
		加装电梯带来的房价变动	解决不公平
保留	中层住户	占用空间	解决不公平
		加装电梯	可有可无，非必需
		施工周期	缩短周期，不影响生活
		施工噪音	减少干扰
支持	高层住户	采光；通风	不遮挡不阻碍
		老楼加梯	方便、高质量生活
		施工或电梯的质量	安全
		电梯设计方案	合理
		电梯运营、维护费用	合理
中立	社区	施工周期	缩短周期，不影响生活
		老楼加梯	工作责任，工作成绩
	楼宇	社区和谐	减少社区矛盾
		老楼加梯	回应需求，解决问题
	电梯公司	社区和谐	减少社区矛盾
		老楼加梯	试点成功，打开市场
		设计方案	降低成本，便于回收
		收费方式	可持续发展

Figure 2. Analysis of manifestations of collective action dilemmas in adding elevators to old buildings in a multi-agent context

图 2. 多主体下老楼加梯集体行动困境表现分析

4.2. 集体行动困境的原因解析

结合集体行动的理论，就广州市老楼加梯政策实践存在集体行动困境的原因进行分析。

4.2.1. 协商规模问题

协商规模主要表现在两个方面：群体规模和利益相关度。在群体规模较小、利益关联度较高的地方建立集体行动单元，有利于集体行动[11]，反之则容易陷入集体行动困境。

首先，集体规模越小，居民协商的成本就更低，更容易达成集体行动。奥尔森认为相较于小集团，大集团集体行动的难度更大。大集团除了要面对集体产品的“非排他性”而带来的“搭便车”困扰外，还受制于集团成员的“个人努力不会对他的组织产生显而易见的影响”[12]。各项政策都表明要参考通过居民协商环节推动老楼加梯的方案，但是极少数省市说明了应当在多大范围内实施。在整个楼栋内实施协商的难度更小，但在整个单元甚至需要小区内居民的同意，提出的利益诉求五花八门，加大了协商的成本。且有些居民会对结果不满意的心态，从而阻挠老楼加梯政策的推进。目前的政策多为《物权法》的衍生规定，各地方政府解读不同，从破解集体行动困境来看，还需要进一步统一，缩小协商规模。

其次,利益与集体行动紧密相关。利益相关是集体行动的基础,而利益相关程度决定集体行动的走向。在电梯入户方案、运营收费方案、施工周期、电梯维保与应急管理等多个议题上多元主体提出的利益诉求不同,难以达成共识。其核心利益“提高生活质量”在和现实支出碰撞后,更多人基于经济人思维,更聚焦在短期利益,逃避支出。在利益博弈的过程中,需要多个回合的质辩与回应,采取成本比较、联盟对抗等策略,找到利益分歧和冲突点,进一步强调共同利益。

4.2.2. 价值偏好不同

价值偏好主要表现在两个方面:低层居民的反对和电梯加装运营费用问题。

首先,老楼加梯的最大反对者来自低层居民,老楼加梯使高层住户受益,方便其上下楼,有效提升生活质量。但对于楼层较低的居民而言,存在的负面影响更大些。一是电梯加装后使用率极低或者完全不使用,并没有强烈的加梯意愿,二是电梯加装后可能影响屋内的采光和通风,很大程度上会影响居住的舒适性,甚至占用部分一楼空间;三是容易产生不公平心理。相对于更高楼层而言,一楼的房产升值收益较低,原先因为缺乏电梯而房价相对较低的高层楼房会得到升值,但低楼层加装电梯后并不会显著影响增值,甚至面临贬值问题;四是电梯运行可能会带来隐私问题,多了一扇门更多了一份隐私危险,同时不可避免电梯的运行噪音。由于主要推广的垂直式加装电梯的天然建构属性,其对低层住户带来的邻避影响是天然存在且难以通过技术手段彻底消除的,低楼层的住户大多数都是不同意对电梯进行加装的。

其次,电梯加装运营费用问题。在低层居民不反对加装的情况下,加装电梯作为大笔支出,加装和后期运营费用如何分摊也成为集体行动陷入困境的原因之一。具体表现为:一是老楼住户因为加装电梯费用太高而放弃加装电梯;二是低层住户因为低意愿不愿平摊费用;三是日常生活并不需要电梯的住户,认为加装电梯虽然能够受益,却成本远大于收益;四是,高楼层居民虽然能够受益,但也并不想因为受益较多而付出更多成本。

4.3. 广州市的集体行动困境应对类型

公共物品的供给,从供给模式角度上说,主要包括政府主导的供给模式、社区主导的供给模式、市场供给模式以及非营利组织的供给模式等[13]。在围绕加装电梯这一准公共物品的集体行动中,广州市不断改进老楼加梯的工作方法,在面临集体行动困境时,出现由不同主体主导的困境破解机制,基于调研和资料整理的基础上发现,在老楼加梯这一问题上集体行动困境的类型可以分为:政府主导型、社区精英带头型、社会组织参与型。

4.3.1. 政府主导型

一方面,政府在制度设计和政策出台中具有引领带动作用。前文梳理的政策也陆续为加装电梯民生工程提供支持与便利,从理论角度解决了集体行动中面临的行动主体、协商内容、协商规模、出资比例等问题。另一方面,政府也积极参与加装电梯的实践中。调动行政资源和社会资源展开治理,对社区居民进行动员,形成更高效的沟通模式。更好地推动社区居民达成合作,推动集体行动的生成。

广州市海珠区滨江东街道的逸民里,下层为商业层,上层为住宅层。16号和17号楼的住户中,超过60%的住户为60多岁的老人。自2016年起,该小区的住户便萌生了加装电梯的念头,不过进展并不顺利,因为该小区是一栋比较特别的商住综合体,一共九层,一、二层是滨江街道办事处办公区,三到九层是住宅区,住户要上下楼,首先要经过一到三层的公共楼梯,然后才能到三楼的露台上,在三楼平台上再转换两个单独的楼梯,传统加装电梯的方案只能到达三楼,无法照顾楼上居民。在多年的施工中,由于在裙房增设电梯时,存在着结构安全性不能得到保障的问题。广州市规划与自然资源局获悉后,海

珠区分局会同区政府，滨江街道办事处，海城社区居委会，市场监督管理局等多个部门，以及特种设备测试研究院，快科电梯有限公司等机构，经过多次磋商，对加装电梯的设计优化、技术安全、规划审批等方面的要求，进行了多次的调研。与此同时，海珠区党委把这件事作为一项重要工作，深入开展“党建+调解”工作，充分发挥党员的先锋模范和党组织的战斗堡垒作用，把工作重心下移，矛盾靠前排查，纠纷一线化解，发挥人民调解在旧小区加装电梯工作中的“第一道防线”作用。最后，在三层及以上建筑中，形成了一套双方都比较满意的“地下不落地电梯”的方案，并成果实现老楼加装电梯。

4.3.2. 社区精英带头型

社区居民是加装电梯需求的提出者，老楼加梯离不开居民的有效参与。在参与协商的利益相关者之中，存在在社区中存在较高的社区影响力的社区精英群体。在集体行动陷入困境时，社区精英能够有效通过自己的关系资本去协调集体中个人价值偏好之困境，并引导业主代表开展针对不同利益诉求者的协商活动。从社区内部凝聚社区各类主体之间的意见，促使实现社区内生性协商治理秩序，有助于老楼加梯集体行动目标实现。

广州市番禺区富丽社区下辖 13 个集中居住区，包括福宁园和福泰园等大型社区，人口接近 2.6 万。目前，只有丽水湾有一栋电梯楼，其他的都是 30 多年前的老房子，对加装电梯的呼声很强烈。在这一居住环境的变革过程中，社区精英起着举足轻重的作用。在富美社区，肖可丽就是这样一位社区精英，她是个很有威望的人，乐于助人，处理事情也很果断。经常自己掏钱帮助小区里的困难老人，改善公共设施，实实在在地为小区办了不少实事，得到了广大居民的拥护，大家都称呼她为“丽姐”。她以一名退休党员的身份，充分发挥了党员的作用。肖可丽带领党员义工们，在福宁园加装电梯时，四处奔走，协调解决各类问题，开创了小区加装电梯的先河，她的积极参与、带动，大大加快了工程的进度。因此，富丽社区也总结出经验——“哪栋楼想加装电梯，先发动这栋楼党员带头干”。社区居民在长期共处中已经具备了协商的情感链接，社区精英基于自身交往成本和信任成本，能够更好发挥作用。做好模范带头作用，协调集体行动的利益分歧，实现非正式的权力调节，展现自治雏形。

目前，富丽社区辖区内已有 55 部电梯安装完毕并在运行。其中，仅福宁园一区就有 46 部电梯已经安装并投入运行，这一地区近八成的建筑物都已经完工或处于安装阶段。

4.3.3. 社会组织嵌入型

在加装电梯过程中也存在居民有意愿但无人牵头的情况，政府的政策指引并未落地。在这种情形下，社会组织这个外界主体能够通过公益动机和充足资源为居民提供集体行动困境破解之路。社会组织并非加装电梯需求的直接提出者，但因为其低利益相关性，能够更好破解居民因为利益冲突陷入的困境，获得居民的支持和信任。作为社会组织，也能够更好组织获得社区资源和人力资源的合理配置，实现公共物品的供给。

目前，广州市共有 3389 个人民调解委员会，51 个个人调解工作室，17,462 个人民调解组织，基本实现了镇(街)、村(社区)人民调解组织全覆盖，形成信息互通、资源共享、上下联动、优势互补的人民调解网络。越秀区妇联副主席、梅花村司法所原所长赖英艳以其名字命名的“英艳”家事纠纷调解工作室就是其中之一，在老楼加梯政策推进过程中发挥着实际作用。越秀区梅花村东兴农贸市场上方的一栋住宅楼，由于设备有限，只能先安装四楼的电梯，然后再从楼梯上到每一层。不过，这就得拆掉四层陈伯家的阳台。家中有个刚刚出世的小外孙，老爷子极力反对。“英艳”家庭矛盾调解中心和社区工作人员一起去给陈伯做工作，但是事情并不顺利，老人反复思虑，还是没有答应。

高层业主们刚刚升起的希望再次破灭。调解小组对现场进行了调查，对照着图纸，制定了一个新的计划，并且站在了当事人的角度，对他们进行了详细的说明。道路是可以曲型的，而且在很短的时间内，

他们就可以竣工，不会影响到居民的正常生活。陈伯也意识到老楼加梯对于整栋楼的利大于弊，当即就答应了下来，并且大方地说不需要赔偿，还当场签了一份和解协议。这充分说明了社会组织在加装电梯集体行动中所起到的关键作用，在社区内，由社会团体进行积极地协调与调解，可以使居民形成共识，从而推动加装电梯工作的持续开展。

5. 老楼加梯政策实施的困境破解路径

虽然广州市加装电梯工作当前处于全国领先水平，但在实际政策实践过程中，还是存在协商规模问题和个人价值不同的问题，导致集体行动陷入困境。虽然广州市在面临集体行动困境时，出现由不同主体主导的困境破解机制。但现实中仍有价值偏好难以寻求共同点、多重原因导致阻挠电梯加装工作等问题，严重影响社区治理目标的实现。基于广州市老楼加梯的困境应对，在集体行动理论的指导下，对老楼加梯工作提出进一步建议。

5.1. 政府层面：规范制度、界定标准

为解决集体行动的问题，合理的制度安排被认为是有效的策略途径之一。通过规范化、程序化、公开化的制度设计，能够有效规范老楼加梯中的社会行为，促进主体间对话协商。广州市政府能够顺利推进老楼加梯政策离不开出台的多项方案，对申请主体、协商内容、协商规模、出资比例都进一步明晰，通过整体性设计减少机会主义行为的产生。因此，在政府层面，一是完善制度，由政府机构主导制定印发促进既有住宅业主充分协商、和谐加装电梯方案，明确区各相关部门和街道的责任分工，不断优化、简化、细化工作机制，加强与部门和工作联动，形成工作合力。二是创新举措，探索既有住宅增设电梯工程的技术审查工作，并明确了相关工作模式和程序，大幅减少申请所需材料，缩短审批周期，促进加装电梯早开工、早使用。三是早期介入，依托社区居民议事厅搭建协商平台，各街道部门联动为群众提供精准化法律服务，形成街道牵头、部门联动、社会参与的加装电梯纠纷调解工作体系，破解老旧小区住宅加装电梯难题。

5.2. 社区层面：利益协同、动员激励

为解决集体行动的问题，除了合理的制度安排，另一个重要的策略途径是“选择性激励” (selective incentive)，通过给予一定的利益或惩罚来激发个体成员参与行动，为集体利益的实现作出贡献[14]，旨在激励集团成员积极参与到集体行动中[15]。

因此，在社区层面，一是可以通过培养居民的义务感，适当给予选择性激励，通过规则来强化居民的集体认同感，真正做到为社区着想，为和谐社会着想。将自身作为社区的一份子，从长远利益去考虑老楼加梯政策，平心静气参与协商讨论。二是建立社区居民参与动员机制，集体行动的成功依赖于几个有激情的志愿者，他们通过自己的社会影响及领导能力鼓励和劝导其他业主参与管理[16]。在老楼加梯的过程中，纳入党建引领作用，发挥社区精英或者党员群体的作用。通过社区精英的交往资本，鼓励带头深入加装电梯工作，便于群众更好表达诉求。同时加强对于自治能力的培训，进一步推动社区自治的可行性提高。三是加强对于加装电梯政策的宣传，在社区环境内提高加装电梯的热情，让居民能够更透明、更及时地了解政策动向，弄清楚、弄明白加装电梯工程及细则，从而潜移默化地形成认识。

5.3. 社会层面：协商共治、有效联动

老楼加梯集体行动困境归根结底是各方的利益博弈，为化解老楼加梯难题，应当凝聚多方力量，推动构建“政府搭台、群众唱戏、专业参与、社区治理”新模式，减少阻力并增加合力，着力营造协商共治大平台、大格局，推动业主充分协商，营造和谐加装电梯的良好氛围。因此，一是要充分发挥街道办事处

处、居委会、原房改售房单位或者业主委员会等熟悉小区情况基层组织作用,通过群众信服的方式,展开需求调研、议事协商。街道办和居委会充分发挥基层作用,融入当地,深入了解居民需求,为居民提供表达渠道。二是积极吸纳专业技术人员,邀请第三方评估机构或者高校权威研究专家,结合楼宇实际情况进行评估,对于加装电梯的补偿标准、分摊费用比例、建设要求等容易产生利益分歧的内容,提供专业化、科学化的建议。三是鼓励社会组织破解居民因为利益冲突陷入的困境,通过公益动机和充足资源为居民提供新思路。社会组织并非加装电梯需求的直接提出者,但因为其低利益相关性,能够更好地获得居民的支持和信任。在社区中积极协调和调解,能够有效促进居民达成共识,实现加装电梯工作的不断推进。

参考文献

- [1] 邹兵. 存量发展模式的实践、成效与挑战——深圳城市更新实施的评估及延伸思考[J]. 城市规划, 2017, 41(1): 89-94.
- [2] 李雪伟, 冯家丛. 城市更新治理视角下老旧小区加装电梯实施机制研究——以广州市为例[J]. 广东行政学院学报, 2020, 32(2): 24-32.
- [3] (法)古斯塔夫·勒庞. 乌合之众[M]. 陆泉枝, 译. 上海: 上海译文出版社, 2019.
- [4] 曼瑟尔·奥尔森. 集体行动的逻辑[M]. 陈郁, 等, 译. 上海: 上海人民出版社, 1995: 12.
- [5] Ostrom, E., Walker, J. and Gardner, R. (1992) Covenants with and without a Sword: Self-Governance Is Possible. *American Political Science Review*, **86**, 404-417. <https://doi.org/10.2307/1964229>
- [6] 姜玲, 苏楚楠, 温锋华, 等. 基于拥挤收费定价模型的高速公路收费政策研究[J]. 管理评论, 2013, 25(12): 25-31.
- [7] 郝彦辉, 刘威. 制度变迁与社区公共物品生产——从“单位制”到“社区制”[J]. 城市发展研究, 2006(5): 64-70.
- [8] 广州市人民政府办公厅. 广州市既有住宅增设电梯试行政办法的通知[EB/OL]. 广州市人民政府网. https://www.gz.gov.cn/gfxwj/szfgfwj/gzsrnzfbgt/content/post_5444975.html, 2015-07-01.
- [9] 李东泉, 王瑛. 集体行动困境的应对之道——以广州市老旧小区加装电梯工作为例[J]. 北京行政学院学报, 2021(1): 28-35.
- [10] 王倪, 李亚. 老旧小区加装电梯的冲突分析及解决: 基于协商式角色模拟的研究[J]. 天津行政学院学报, 2020, 22(2): 70-78+87.
- [11] 侣传振, 李华胤. 集体行动: 探索村民自治基本单元的主体因素[J]. 内蒙古社会科学(汉文版), 2016, 37(6): 7-13.
- [12] 张振华. 当奥尔森遇上奥斯特罗姆: 集体行动理论的演化与发展[J]. 人文杂志, 2013(10): 113-121.
- [13] 周亚越, 唐朝. 寻求社区公共物品供给的治理之道——以老旧小区加装电梯为例[J]. 中国行政管理, 2019(9): 62-66.
- [14] Ostrom, E. (1990) *Governing the Commons: The Evolution of Institutes for Collective Action*. Cambridge University Press, 46.
- [15] 胡航军, 张京祥. 基于集体行动理论的城市更新困境解析与治理路径[J]. 城市发展研究, 2022, 29(10): 22-30.
- [16] 张金娟. 住区业主集体行动的困境及其解决方案——关于业主集体行动的文献综述[J]. 城市问题, 2017(4): 4-12.