Advances in Social Sciences 社会科学前沿, 2026, 15(10), 701-707
Published Online October 2026 in Hans. https://www.hanspub.org/journal/ass
https://doi.org/10.12677/ass.2026.1510889

Hans汉斯

公益性物业服务模式赋能上海老旧小区社区治理研究

刘　奕，张禧嘉

东华大学人文学院，上海

收稿日期：2026年9月14日；录用日期：2026年10月19日；发布日期：2026年10月30日

摘　要

文章聚焦上海老旧小区治理难题，探讨公益性物业服务社模式的嵌入逻辑，指出当前上海老旧小区面临资源匮乏、居民利益诉求多样、治理主体缺位等困境，进而提出盘活存量资源、拓宽民主协商渠道、优化多元协同治理架构等实践路径，为完善以人为本的老旧小区治理提供实践参考。

关键词

公益性物业服务模式，上海老旧小区，社区治理

Research on the Empowerment of Public Welfare Property Service Model to Community Governance in Old Residential Communities in Shanghai

Yi Liu, Xijia Zhang

College of Humanities, Donghua University, Shanghai

Received: September 14, 2026; accepted: October 19, 2026; published: October 30, 2026

Abstract

Focusing on the governance challenges of old residential communities in Shanghai, this paper explores the embedding logic of the public welfare property service community model. It points out that old residential communities in Shanghai are currently confronted with difficulties such as

文章引用: 刘奕, 张禧嘉. 公益性物业服务模式赋能上海老旧小区社区治理研究[J]. 社会科学前沿, 2026, 15(10): 701-707. DOI: 10.12677/ass.2026.1510889

insufficient resources, diverse residents' interests and demands, and absent governance subjects. On this basis, practical approaches including revitalizing existing resources, broadening channels for democratic consultation and optimizing the multi-dimensional collaborative governance framework are proposed, so as to offer practical references for improving people-oriented old residential community governance.

Keywords

Public Welfare Property Service Model, Old Residential Communities in Shanghai, Community Governance

Copyright © 2026 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

城市发展必须回归“人”的主体地位，把城市治理的价值取向确立在围绕人民展开[1]。城市治理理念进一步凸显人民在城市建设、发展和治理中的主体地位，使人民不仅是城市建设的受益者，更是城市发展的价值源点，推动城市建设回归到以满足人民美好生活需要为根本宗旨的中国式现代化轨道上来[2]。

上海作为我国超大城市的典型代表，拥有数量庞大的老旧小区，其中 20 年以上楼龄比例高达 82% [3]，这些小区普遍存在设施老化、资源匮乏、治理主体缺位等困境，单纯依靠政府兜底难以持续供给服务。在此背景下，公益性物业服务社模式作为一种创新探索应运而生，它践行以居民需求为导向的治理原则，以非营利性组织为载体，社区统筹为核心，多元主体协同为路径，为破解老旧小区治理“政府托不起、市场不愿进、居民自治不足”的困境提供参考。基于此，本文立足上海老旧小区治理现状，梳理上海老旧小区治理的现实困境，解析公益性物业服务社的赋能逻辑，探索适配上海老旧小区治理的实践路径，为完善基层治理体系、提升社区治理效能提供理论参考与实践借鉴。

2. 公益性物业服务模式赋能上海老旧小区治理的核心逻辑

老旧社区治理是基层治理的“最后一公里”[4]，在传统治理格局下，老旧小区普遍陷入“政府托不起、物业不愿管、居民自治不足”的困境。物业企业以盈利为目标，对投入高、收益低的老旧小区往往缺乏参与治理的意愿。政府虽承担兜底责任，但受财力与人力方面的限制，难以仅凭一己之力提供精细且持续的服务。与此同时，居委会日常需承担大量行政事务，没有足够精力专注于居民服务，也难以有效统筹协调。此外，居民自治力量较为薄弱，治理参与不足，难以形成稳定的治理合力。

在此背景下，公益性物业服务社模式应运而生。该模式以非营利性组织为载体，社区统筹为核心，公益为民为导向，治理融合为路径，专业外包为方法，在政府、市场、社区与居民间搭建桥梁，推动老旧小区物业管理与基层社会治理深度融合[5]。公益性物业服务社不追求营利，更强调保障基础服务，维护公共利益，承担社区基础保障、民生兜底、困难群体帮扶等社会保障功能。它依托社区统筹整合多方主体，通过盘活存量资源推动资金可持续化，通过深化民主协商保障居民参与，通过拓展服务内容增强社区归属感，有效弥补传统老旧小区治理短板，更契合上海老旧小区低成本、广覆盖、可持续的服务需求。

可以说，该模式与上海老旧小区治理需求高度契合，是基层治理适应超大城市发展、坚持以人为本的必然选择，更是连接社区治理现实难题与长效治理的重要组织载体。

3. 上海老旧小区治理的现实困境

3.1. 社区资源匮乏，服务供给能力不足

上海大量老旧小区建成时间早，总体建设标准和配套指标偏低，供水、供电、燃气、消防、通信等基础设施存在破损、失效的问题，安全隐患突出[6]，且停车位缺口大，公共空间被私占等问题长期得不到解决，直接影响居民日常生活体验。在服务供给方面，老旧小区面临维修资金不足、使用流程繁琐、物业收费较低等问题，难以覆盖基础运维成本[7]。一些小区虽有物业服务，但实际投入不足，服务质量难以保障，还有部分小区长期处于失管或半失管状态，服务供给明显不足。

以上海杨浦区四平路街道鞍山六村为例，该小区建成于 20 世纪 80 年代，属于典型售后公房老旧小区。受建成年代早、设施标准低、维护资金有限等因素影响，小区长期面临基础设施老化、公共空间不足、物业服务供给薄弱等问题，是上海中心城区老旧小区治理困境的真实写照[8]。

同时政策落地过程中也面临许多阻碍。近年来，上海虽持续推进老旧小区改造等惠民政策，但受经济增速放缓、房地产市场低迷等影响，区政府和开发企业面临较大的资金压力，现有政策无法根本解决改造项目的资金平衡问题。建筑标准主要针对新建住房，与老旧住房改造需求适配性不足，部分无产证住宅、集体土地公房因历史遗留问题无法纳入改造。此外，随着老旧小区加装电梯数量的增加，加装电梯企业的专业能力参差不齐，有关部门对其加梯资金和质量安全的监管还未完全到位[9]。再加上政府对政策的宣传与解读不充分，部分居民对维修资金使用、改造补贴等政策知晓度低。

3.2. 居民结构复杂，利益诉求多样

上海老旧小区居民结构复杂，既有老年原住民，也有原拆迁回迁居民、新迁入人口和租客，不同群体在年龄、收入、生活习惯等方面差异明显。老年群体关注加装电梯、适老化服务，中青年群体侧重停车与环境优化，租客更在意基础保障和生活成本。这种差异在治理过程中往往表现为利益冲突。在加装电梯、成套改造、停车位分配等事项中，高低楼层住户、产权房与公房承租人、不同小区业主之间诉求冲突明显。再加上老旧小区内存在公房、私房、无证住宅等产权复杂房屋，部分历史风貌区和老洋房片区还存在多户混居、人房错配问题，公共区域占用、私搭乱建等矛盾频发，不同产权主体在维修资金分摊、改造权益分配等方面的诉求差异显著，这些都进一步提高了治理过程的协商成本。

以上海虹口区广中路街道同华苑小区为例，该小区为售后公房与商品房混合小区，产权结构复杂、居民诉求多样，导致在治理过程中管理与协调难度较大，是老旧小区利益诉求多样的典型案例[10]。

3.3. 治理主体缺位，治理水平不高

在现有治理结构中，居委会承担大量行政事务，服务居民的精力被严重挤压，更多承担临时协调和兜底工作，且社区工作者队伍稳定性差、职业吸引力弱，人才流失现象较为普遍。业委会本应在小区自治中发挥重要作用，但普遍面临成立难、换届难和运行不规范等问题，部分业委会成员年龄偏大，虽熟悉小区，但缺乏法律、财务和工程等方面的专业知识，履职和监督能力较弱，年轻业主虽有参与意愿，但受工作和生活压力影响，难以持续投入社区治理[11]。同时，业委会权力运行缺乏有效监督，个别小区出现业委会成员谋私、与物业公司利益输送等问题，损害了业主权益和自治公信力。以上海杨浦区政民路 511 弄小区为例，该小区长期存在业委会成立难、自治主体长期缺位等问题，公共设施维修、维修资金使用等事务难以推进，治理效能不足[12]。

受物业费标准低、收缴困难影响，优质物业企业不愿入驻，老旧小区多由中小型企业供给服务，服务水平参差不齐，部分企业采取“以包代管”模式，将保洁、保安、绿化等业务转交第三方，服务质量难

以保障，物业与业主间矛盾频发。

社会组织和专业机构虽然能够在养老照护、邻里调解和社区营造等方面发挥补充作用，但参与渠道仍不够顺畅。街道在面对大修改造等跨部门事项时，易出现多头施工、反复开挖和衔接不畅等问题，影响治理效率和居民体验。总体来看，上海老旧小区治理并非缺少参与主体，而是各主体在职责分工、专业能力和协同上存在明显不足，难以形成多元主体协同共治的治理格局。

4. 公益性物业服务社模式的运行机理

4.1. 坚持社区统筹，组建非营利性组织

公益性物业服务社作为非营利性社会组织，以社区统筹为抓手，从组织层面保障治理始终围绕居民需求。通过构建“区物业行业主管部门指导、街道工委统筹、社区居委会牵头、全体业主监督”的四级运行体系，物业服务社有效整合治理资源，由居委会主任牵头担任理事长、副理事长，吸纳城管、派出所民警、社区骨干、业主代表等多方主体担任理事共同参与，聚焦小区公共事务、邻里矛盾调解等事项开展工作，显著提升治理能力，弥补老旧小区治理主体缺位、协同不足的短板。这一模式将社区组织优势转化为服务人民的实际效能，推动治理从管理本位转向民生本位，确保治理工作始终围绕居民急难愁盼的事项。

4.2. 统筹资金运作，保障服务长效供给

公益性物业服务社通过保障资金可持续运转，践行民生优先的治理导向，为老旧小区长效治理提供坚实的物质基础。针对资金短缺、居民缴费意愿不高等问题，服务社依托政府拨付的 6 万元过渡资金实行 2~6 个月的体验式管理，逐步培育居民的契约意识，推行志愿服务抵扣、空关户打折、无车户补贴等弹性缴费方式。通过统一团购外包专业服务以降低成本，盘活社区公共资源，将收益反哺物业，形成资金良性循环。这些举措有效缓解老旧小区治理的资金压力，多个小区物业费缴费率从不足 30%提高至 95%以上，在物业服务社管理满一年的 40 个小区中，达到收支平衡的小区占比 85%，摆脱了对政府财政的过度依赖，实现物业服务长效运转。

4.3. 深化民主协商，健全全过程监督

公益性物业服务社坚持以居民为中心，通过搭建民主协商平台，完善全过程监督，真正让居民成为老旧小区治理的参与者、决策者与监督者。依托议事会、居民议事堂等平台收集居民诉求，小区设施改造、服务标准制定、外包服务商选聘等重要事项由居民代表协商决策，确保治理切合居民需求。同时组建由社区骨干、居民代表、业委会成员组成的监督小组，对物业服务社服务运营、外包服务质量及资金使用情况开展常态化监督，针对设施维保、环境整治等重点工作实行清单化管理，落实责任制。服务社通过畅通居民参与渠道，强化监督，使老旧小区治理更加公开透明，精准高效，有力地推动老旧小区治理提质增效。

4.4. 拓展服务内容，增强社区归属感

公益性物业服务社聚焦居民美好生活需要，以完善服务供给、凝聚社区归属感为抓手，提升老旧小区治理的温度。通过推行志愿服务抵扣物业费的举措，优先吸纳小区内低收入与困难家庭居民参与服务，引导居民主动参与小区保洁、秩序维护、邻里帮扶等志愿服务，强化主人翁意识。并联动业委会、社会组织、志愿者等多方力量参与治理，发挥社区骨干示范作用，形成骨干带头、群众参与的共治氛围，推动居民从被动接受服务转向主动参与治理。

5. 公益性物业服务社模式赋能上海老旧小区治理的实践路径

公益性物业服务社模式以非营利为导向，强调多元共治，能够有效弥补上海老旧小区物业缺位、政府兜底压力大、居民诉求多等短板，具备良好的落地基础与应用前景。但上海老旧小区空间紧张、产权复杂、运营成本较高，照搬经验难以实现长效运转。因此，需结合本地实际完善该模式，以适配上海老旧小区治理需求。

5.1. 盘活存量资源，分层分类供给服务

城市治理要求老旧小区治理必须切实回应居民最关心的居住需求。面对上海老旧小区资源受限的现实困境，服务社应在街道和居委会统筹下，对小区内闲置用房、厂房、广告位、停车位等公有资源，开展逐项摸排登记，厘清权属情况，形成小区公共资产清单。只有摸清各类公有资产的权属、使用现状与收益潜力，才能避免后续资源处置的随意性，确保公共资产收益真正用于小区物业服务，通过腾退、置换、改造等方式盘活存量资产，将收益反哺物业。结合上海城市更新政策，探索将小区内低效利用用房转化为社区服务设施[13]，引入社会力量参与运营，按照“公益性 + 市场化”的运作模式，进一步反哺物业服务[14]。对历史风貌区、里弄住宅等特殊住宅，在保护风貌前提下，挖掘文化价值反哺物业，实现保护与利用的平衡。这一思路在上海长宁区虹桥街道爱建居民区的治理实践中得到有效验证，通过社区统筹梳理盘活小区内闲置公共空间与存量资源，将公共收益优先用于基础设施维护、环境整治与基础服务提升，同时依托常态化议事协商机制，吸纳居民意见，平衡不同主体利益诉求，提供更精准高效的服务，推动物业费收缴率达到 95%以上[15]。

针对资金不足、运营成本高的问题，政府可设立专项资金，为公益性物业服务社提供补贴与奖补，吸纳基金会、慈善组织等社会资本参与治理，拓宽资金来源。在缴费环节实行物业费弹性缴纳制度，对困难群体予以减免或志愿服务抵扣，对空关户、无车户等实行差异化收费，并通过规模化团购外包降低运营成本。

由于老旧小区硬件设施、居民结构和需求差异明显，服务社应摒弃“一刀切”的服务模式，提供分层分类服务。失管、半失管小区由政府补贴与公共收益托底，优先保障安防、保洁、应急保修等基础服务。条件较好的小区，可逐步拓展适老化、便民充电等延伸服务。对因产权复杂与历史遗留等因素难以纳入改造的住宅，可由街道牵头摸排并纳入台账，优先补齐基础服务和安全短板，避免因改造无法启动而长期处于失管状态。

围绕停车难这一核心矛盾，可按居民需求分类施策，对成本敏感型居民优化收费标准，对便捷导向型居民统筹周边共享停车资源，对空间品质优先型居民适度保留绿化与公共空间[16]。此外，服务社应做好政策宣传与信息公开工作，及时回应居民疑问，不断提升老旧小区服务供给能力与居民满意度。

5.2. 拓宽民主协商渠道，凝聚群体治理共识

城市治理将居民视为城市治理的主体，这一价值导向决定了老旧小区的有效治理必须通过协商汇聚不同群体的意见诉求。面对居民构成复杂、利益诉求差异化明显的情况，公益性物业服务社需丰富民主协商形式，畅通民意表达渠道，引导各方充分沟通，区分全局性、局部性、日常性社区事务，落实分级分类的协商处置方式。不同类型事务的影响范围与涉及群体各不相同，若一律采用同一套协商模式，既容易导致议事效率低下，也容易出现大事议不透、小事反复议的情况，需要匹配差异化的议事主体与协商流程。

社区事务种类多样，可设置差异化协商方式。小区改造等全局性工作可依托居委会征询居民意见。楼栋更新等局部事项可通过楼组议事会开展小范围协商。邻里纠纷调解等日常事务可利用板凳会议事等

方式促进沟通，同时借助线上议事平台打破时间限制，吸引工作繁忙的中青年业主与租客参与社区事务讨论[17]。在物业费设定、物业选聘与考核等重大事项上，服务社应“事前征询－事中听证－事后评议”的协商流程，保障居民决策权与监督权，增强治理过程的透明度与公信力。面对加装电梯、停车分配、成套改造等高频矛盾事项，公益性物业服务社应主动牵头，兼顾高低楼层、不同产权主体的诉求，通过公共收益分成、物业费减免等方式平衡各方利益。同时探索建立社区治理积分制，对积极参与议事、监督与矛盾协调的居民给予积分激励，强化居民的主体意识，提升居民参与协商的持续性与主动性[18]。针对老旧小区协商成本高的难点，上海静安区芷江西路街道提供了实践样本，通过社区牵头搭建楼组议事会、上门沟通、子女协助确认等协商方式，围绕施工安排、资金使用、质量保障等事项充分听取意见，保证公开透明，最终以82.14%的同意率达成改造共识[19]。

老旧小区普遍存在公共空间权属不清、使用边界模糊、费用分摊不合理等问题。服务社可联合街道、房管等部门开展空间测绘与产权公示，明确使用规则并整治违规占用行为，依据产权类型与受益情况，制定差异化的费用分摊与补偿办法，从源头减少利益冲突，提升整体协商效能。

5.3. 优化多元协同治理架构，提升治理水平

城市治理强调多元主体协商共治，而老旧小区的治理牵涉多元主体，只有在组织层面形成稳定的协同关系，才能提升治理水平。

首先建立“区层面统筹协调、街道层面组织实施、社区层面具体落实”的三级联动体系，区级成立治理领导小组，整合房管、民政、城管等部门资源，打破行政壁垒；街道设立物业服务社指导中心，提供政策咨询、财务监管、人员培训等支持，探索片区统筹运营模式，整合周边多个小区资源，统一协调收费标准与服务供给；社区由居委会牵头组建物业服务社，吸纳业委会、社会组织、志愿者等力量参与。其次加强人才队伍建设。对于居委会工作人员，应加强社区治理、项目管理、沟通协调等能力培训。对于业委会成员，在补充其物业管理、财务监督和相关法律知识的同时，围绕业委会运行难的问题，由街道和社区提供指导与协助，缓解骨干人员流失带来的治理难题。对于物业服务社成员，需提升服务规范、应急处置和沟通协调能力，并加强对服务外包环节与服务质量的管理，明确外包服务商的考核内容与责任约束，完善服务评价制度，针对老旧小区“以包代管”问题，公益性物业服务社在引入物业团队时，应制定清晰的服务内容、考核要求和责任约定，防止外包后出现管理缺位、责任不清等情况，对于部分街道探索的“团购物业”模式，可结合片区实际进一步完善区域整合、收费协调和服务标准统一等机制，提升模式的可持续性，再结合老旧小区更新中的实际需要，引入法律、建筑、财务等方面的专业人员参与咨询和指导，弥补基层组织在专业判断上的不足。

在此基础上，进一步理顺社区主体的关系，居委会应承担组织动员、统筹协调功能。业委会应回归监督和议事的职责，强化对服务质量、资金使用和重大决策的监督，做好各类资金的台账管理，保障物业费、政府补贴、小区公共收益规范使用，避免协商流于形式。公益性物业服务社应承担公共服务供给、外部资源对接和矛盾协调等执行性事务，成为连接政府、市场与居民的平台。通过明确各方在决策、执行、监督环节中的职能定位，能够有效缓解老旧小区治理中责任失焦的问题。

6. 结论

老旧小区治理是城市治理在基层的重要实践。上海老旧小区面临的困难是社区资源不足、居民利益分化和治理主体协同不畅等问题的叠加。公益性物业服务社模式的价值，在于通过社区统筹，以公益为导向，吸引多方主体参与，推动老旧小区治理由政府单一兜底转向协同共治。只有把基础服务供给，居民协商参与和多元主体协同真正衔接起来，才能使公益性物业服务社实现长效性治理。唯有立足上海老

旧小区实际，突出居民主体地位，回应更新过程中的现实难题，才能真正推动老旧小区治理落到实处。

参考文献

[1] 王亚男. “人民城市”理念下周村区城市管理高质量发展的实证研究[J]. 中国建设信息化, 2026(4): 52-55.

[2] 武晟, 韦珊珊. 建设现代化人民城市的逻辑理路与世界意义[J]. 特区实践与理论, 2026(1): 114-120.

[3] 82%老旧小区待更新！上海跳出规模扩张，转向内涵式发展[EB/OL]. 2026-01-23. https://www.163.com/dy/article/KJUJMOQ2055040N3.html, 2026-03-24.

[4] 王悦. 基于人民城市理念的老旧小区更新研究[J]. 城市建筑, 2024, 21(15): 53-57.

[5] “面子”焕新 “里子”暖心[EB/OL]. 2025-11-19. http://dangjian-app.people.cn/n1/2025/1119/c117092-40607378.html, 2026-03-15.

[6] 郑丽庄. 现代化视角下城市老旧小区治理困境及出路探析[J]. 陕西行政学院学报, 2025, 39(3): 70-73.

[7] 彭龙朋, 朱文萍. 城市更新改造中老旧小区的综合治理分析[J]. 绿色建造与智能建筑, 2026(2): 196-199.

[8] 老旧小区“焕新颜”，以“小事快办”提升居民幸福感[EB/OL]. 2025-06-27. https://mp.weixin.qq.com/s/2I5cCZ5OMHkU7wjTe_kgFg, 2026-03-22.

[9] 让更多群众更快实现宜居安居[EB/OL]. 2025-11-04. https://www.shrd.gov.cn/shrd/csjshjbhwyhh/content/818e5273-cb49-4547-85e2-bda9ee40179d.html, 2026-03-19.

[10] 虹口区中路街道同华苑小区从矛盾突出到信任重塑的治理实践[EB/OL]. 2025-11-05. https://www.shhk.gov.cn/xwzx/002005/20251105/bf88b12a-665f-40e0-bbbe-63ff619e4a0b.html, 2026-03-14.

[11] 任燕, 任育瑶. 单位老旧小区治理中居民有效参与的困境与出路[J]. 西安财经大学学报, 2022, 35(4): 95-107.

[12] 五角场街道政民路 511 弄业主大会顺利召开[EB/OL]. 2025-08-27. https://www.shyp.gov.cn/shypq/xwzx-jzdt/20250827/488955.html, 2026-03-20.

[13] 刘奕, 鹿文雅. 城市更新背景下适老化社区营造的支持体系与路径研究[J]. 复旦城市治理评论, 2023(2): 95-120.

[14] 李建勇. 空间整合与服务再造: 老旧小区有效治理的实践探索——以山东省 H 区“市场化运作”为例[J]. 昆明理工大学学报(社会科学版), 2026, 26(2): 105-112.

[15] 【物业治理】《组织人事报》聚焦爱建居民区，老旧小区“挖”来优质物业管家[EB/OL]. 2025-05-23. https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzI5NjU5NzEyNg==&mid=2247612545&idx=2&sn=74c32e93f1a41e99f54af6c4a85ccb15&chksm=ed30b1b2abc990db2262378add225693374fec4b6228cc093a9cc1a33af49a34155d38c8d919&scene=27, 2026-03-21.

[16] 尉闻, 严雅琦, 卓健. “人民城市”理念下基于居民偏好的老旧小区停车治理研究——以上海市中心城区为例[J]. 城市发展研究, 2025, 32(12): 111-120.

[17] 李婉琳, 李美漓. 城市更新背景下老旧社区治理的法治困境及完善路径[J]. 青岛农业大学学报(社会科学版), 2026, 38(1): 75-81+87.

[18] 王瑞欣. 贵州省榕江县车民街道: “小积分”汇聚起基层治理“大能量” [N]. 中国妇女报, 2025-01-17(008).

[19] 从“众口难调”到“理解支持”，来看静安 28 户居民的家园焕新记[EB/OL]. 2025-12-05. https://www.jingan.gov.cn/rmtzx/003001/20251205/49c6f6e1-5abf-4402-9277-f9eb3ec38f93.html, 2026-03-14.