

多元治理视角下的老旧小区“街区式准物业”服务

——以昆明市西山区永昌街道为例

赵明蕊

重庆大学公共管理学院, 重庆

收稿日期: 2024年11月15日; 录用日期: 2024年12月13日; 发布日期: 2024年12月27日

摘要

老旧小区由于建造年代久远, 人居环境差, 配套设施及功能已明显落后于居民的生活需求, 物业管理问题是老旧小区治理中的重大短板, 改善物业管理也是老旧小区改造的重要内容。本文以云南省昆明市西山区永昌街道老旧小区为例, 从多元治理视角研究老旧小区“街区式准物业”服务。通过实地调查研究, 发现永昌街道老旧小区过去基础设施老旧, 公共活动空间少; 环境卫生质量差, 安全管理堪忧; 居民惯性缺乏物业服务消费意愿; 老旧小区物业存在多头管理问题。永昌街道对“街区式准物业”服务的探索, 融合了多元主体力量, 党建引领、社区监督治理、物业企业进驻、居民广泛参与、专业志愿者服务, 实现了共建共治共享。“街区式准物业”具有党建引领社区共治、多元主体融合共治、划分单元灵活管治的治理特点, 值得作为典型经验和案例进行研究和推广。

关键词

多元治理, 老旧小区, 物业管理, “街区式准物业”服务

The “Block Type Quasi-Property” Service from the Perspective of Diversified Governance

—Taking Yongchang Street, Xishan District, Kunming City as an Example

Mingrui Zhao

School of Public Administration, Chongqing University, Chongqing

Received: Nov. 15th, 2024; accepted: Dec. 13th, 2024; published: Dec. 27th, 2024

Abstract

Due to the long-term construction and poor living environment of the old urban community, the supporting facilities and functions have obviously lagged behind the living needs of the residents. The problem of property management is a major shortcoming in the governance of the old urban community. Improving the property management is also an important part of the renovation of the old urban community. This paper takes the old urban community of Yongchang Street, Xishan District, Kunming City, Yunnan Province as an example, and studies the “block-style quasi-property” service of the old urban community from the perspective of multiple governance. Through on-the-spot investigation and research, it was found that the old urban community in Yongchang Street used to have old infrastructure and little space for public activities; the quality of environmental sanitation was poor, and safety management was worrying; residents lacked the willingness to consume property services; Yongchang Street’s exploration of “block-style quasi-property” services integrates multiple main forces, party building leadership, community supervision and governance, property management companies, extensive residents’ participation, and professional volunteer services to achieve co-construction, co-governance and sharing. “Block-style quasi-property” has the governance characteristics of party building leading community co-governance, multi-subject integration and co-governance, and flexible management of divided units. It is worthy of research and promotion as a typical experience and case.

Keywords

Diversified Governance, Old Urban Community, Property Management, “Block-Style Quasi-Property” Services

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

2020年7月20日，国务院办公厅对外发布《关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》，这是国务院针对城镇老旧小区的改造工作首次出台专门文件。党中央和国务院对城镇老旧小区改造工作高度重视，习近平总书记多次强调，要加强城市更新、存量住房改造提升，做好城镇老旧小区改造，补齐老旧小区改造在卫生防疫、社区服务等方面的短板。明确提出2020年新开工改造城镇老旧小区3.9万个，涉及居民近700万户；到“十四五”期末(2025年底)，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[1]。7月24日，国务院召开的全国房地产座谈会提出：要做好住房保障工作，因地制宜推进城镇老旧小区和棚户区改造，着力解决城市新市民和年轻人住房问题。李克强总理多次主持召开国务院常务会议，部署推进城镇老旧小区改造，要求要顺应群众期盼，加快改善老旧小区居住条件。

改革开放后，随着我国经济快速发展、科技进步日新月异、人民生活水平也随之大幅度提高，老旧小区的配套设施及功能已明显落后于居民的生活需求。老旧小区房屋及基础设施老化，人居环境差等多种缺陷是社区治理过程中的难点和痛点，而当下物业管理问题成为了老旧小区治理中的重大短板。老旧小区的更新改造迫在眉睫，是推进老旧小区规范化管理，改善人居环境，提升群众生活幸福感的必要途径。

老旧小区的更新改造和管理国外起步较早，政策法律相对成熟，形成了一些比较典型的模式，例如德国的“更新机构组织——开发公司”模式、法国的“生态街区”、英国的“社区建筑”、美国的“社会建筑”和日本的“造街计划”等。国内从棚户区改造到城镇老旧小区改造，前者通过拆除重建满足人民群众最基本的“住”的需要；后者则体现了人民群众对人居环境和生活品质的更高要求。自21世纪以来，特别是2010年以后，我国通过城市试点探索出了越来越多的老旧小区改造和管理经验，如北京的“劲松模式”、上海的“15分钟社区生活圈”、杭州的智慧社区改造等等。

2020年昆明两会，市人大代表杨菊芬建议采取以“财政补贴、街道主导、市场运作、社区监督、居民参与”的“五位一体”方式，探索建立“街区式准物业”服务的长效机制。昆明市针对老旧小区物业问题做出了相关努力：对新建物业项目，明确项目交付使用时物业服务企业和社区“两委”完成交叉任职，实现党组织与物业项目的同步建立和全面融合；对无人管理的老旧小区，以区(县、市)为单位，探索通过政府出资新建、依托现有国企重组、引入优质民营企业等模式，实现物业管理的全面承接或托管，服务居民群众。昆明市西山区永昌街道对建立“街区式准物业”服务的探索刚好为本篇文章的研究提供案例，对于老旧小区“街区式准物业”的研究，有希望为老旧小区更新治理提供新蓝本，对于全国的老旧小区改造的实践有借鉴意义。本文以昆明市西山区永昌街道为例，基于实地调研资料，从多元管理视角出发，对老旧小区“街区式准物业”服务长效机制进行研究。

2. 文献综述

2.1. 国外研究现状

国外老旧小区改造理论与实践研究起步较早，研究成果对于本文的研究具有借鉴意义。首先是国外城市治理的原则和规范。城市治理是一个复杂而又系统的工程，美国学者彼得斯在其著作《政府未来治理模式分析》中提出了城市治理应遵循的三大基本原则：可持续发展、公平公正、公共服务和经费保障。在城市治理方面，应建立长期的发展愿景，以满足当代需求，同时造福子孙后代的发展。政府应下放权力，保障城市服务的提供，建立渠道，保障资金，使公民平等地获得公共资源，使城市具有包容性的同时确保公民参与性[2]。其次，关于老旧小区改造和治理国外也进行了实践探索。美国是最早运用市场调节对老旧小区进行改造的国家之一，第一阶段主要是拆旧建新，第二阶段是在保持原有面貌的基础上进行局部修复。这两个阶段各有利弊，第二阶段因具有可持续发展的理念而被人们接受[3]。德国改造老旧小区的出发点是减少对居民生活的干扰，居民有多种选择，主要改造方式是增加公共设施和服务性设施，改善交通和停车条件，调整环境和绿化，弥补不足[4]。多中心治理研究的提出让老旧小区改造的研究得到进一步发展。英国学者迈克尔·博兰尼提出的“多中心”的话语和美国学者文森特·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，指明了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[5][6]。

2.2. 国内研究现状

近年来国内学者对于老旧小区改造的研究逐渐增多。梅耀林等(2021)认为老旧小区改造是我国实施城市更新行动的有机组成部分，不仅关系群众居住条件，更关乎我国新发展阶段的整体质量。老旧小区应被作为资源看待，树立有机更新的思维，将空间、社会、经济与治理统筹起来，助力城市包容和可持续发展的整体目标实现[7]。颜丽娜(2019)认为，老旧小区推广社区准物业管理有利于满足社区居民改善居住环境的需求，提升地方政府形象，而硬件设施提升和资金保障是进行社区准物业管理的可操作条件[8]。郭颖(2018)进一步指出，目前社区管理涉及的利益主体日益多元化，但是社区管理与物业管理二者的关系却应该是和谐与共的，在当下在社区建设中需要尽可能达到利益均衡，实现社区物业管理的有效治

理需要构建多元利益共存下的社区管理创新思路和物业管理模式，通过法律规范增强对各方行为的约束力，由多元目标转向同一目标[9]。

国内学者已经对多地老旧小区治理进行了相关研究，并提出了可供借鉴的治理模式。杨继伟(2021)选择了浙江省前两批“未来社区”试点作为研究对象，对比了“未来社区”与传统现代社区的差异，认为“未来社区”是传统社区更新模式的补充和创新，但“未来社区”在落地实施等方面存在的多方经济利益难以协调、技术指标复杂以及社区开放治理难和推广难等问题[10]。白如冰等(2021)对北京朝阳区老旧小区物业管理的四种创新模式，即“红色物业”模式、社会资本参与模式、大小物业套管模式和国有企业托底模式进行了研究，认为“党建引领”、社会资本、共商共治机制在老旧小区物业管理中发挥着重要作用，需要普遍建立和健全与“真物业”相适应的协同处置、协同监督等各种具体基层协商自治机制[11]。王云斌(2021)认为老旧小区智慧化升级蜕变将是解决老旧小区实际问题，进一步提升社区治理能力和治理水平的关键点，提出了政治、法治、德治、自治、共治、智治有机融合，分别贯穿于不同机制中来实现综合施策，全方位多角度治理的“六治融合”模式，破解老旧小区治理难题，实现社区治理现代化[12]。蔡云楠等(2017)认为可以通过总结老旧小区微改造的成功经验和案例，形成一批示范，建立标杆，总结经验，推广运用；主张开展老旧小区更新改造的系统研究和立法工作，从理论和法律层面保障老旧小区改造的持续性、系统性和常态化，形成“居民自治、管理有序、服务完善、治安良好、环境优美、文明祥和”的活力社区，实现老旧小区从“旧住区”到“新社区”的转变[13]。

2.3. 研究评述

综上所述，国内外学者针对老旧小区的研究虽然有起步早晚的差距，但观点存在相似之处，都认为老旧小区仍然具备改造价值，强调多元治理在老旧小区改造中的作用。国外老旧小区改造理论与实践研究起步较早，认为老旧小区更新改造是城市治理的重要内容，也是一个长期过程，可持续发展理念和多元治理理论在其中扮演了重要角色。而目前国内现有关于老旧小区的研究中，也认为老旧小区尽管存在诸多问题，但其仍然具备更新改造的价值，因此需要管理思维和模式的创新，与此同时治理的主体也应趋向多元化。但明确国内学者的研究主要是老旧小区改造方面，对管理问题的研究较少。我国现有的老旧小区改造和管理经验，大多是涵盖老旧小区治理的诸多方面，而非针对老旧小区物业管理问题。而物业管理则是众多老旧小区的疑难杂症，也关系到老旧小区的管理难题，所以研究老旧小区的物业管理问题显得十分必要。

3. 相关概念

3.1. 老旧小区

老旧小区是指建设年代久远，至今仍在居住使用，但建设标准不高、使用功能不全、配套设施不齐、年久失修存在安全隐患、缺乏物业服务，不能满足人们正常或较高生活需求的居住小区[13]。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界定为研究对象。

3.2. “街区式准物业”服务

物业管理，是指业主通过选聘物业服务企业，由业主和物业服务企业按照物业服务合同约定，对房屋及配套的设施设备和相关场地进行维修、养护、管理，维护物业管理区域内的环境卫生和相关秩序的

活动[14]。“准物业”管理的概念是相对物业管理而言的，是老旧小区改造过程中，街道或社区与物业管理企业合作，低偿提供基础物业服务为居民生活提供基础性物业保障的物业管理方式，其管理标准和收费低于一般物业管理。社区准物业管理有别于之前的管理机制，是老旧小区从非专业向专业化发展的一个新阶段，从本质上来说，它是一个特定的过渡时期[1]。

街区式社区是住宅与商业、服务业混合的，与街道的结合性强的社区，具有城市土地利用率高，交通便利，城市景观丰富，与商业和各种城市活动结合紧密等优点。建立准物业管理需要最大限度地整合资源，在原有基础上重新进行区域划分，这与街区式社区的特点不谋而合。

故而，“街区式准物业”管理是指对于那些建设年代较早、规划设计标准低、配套设施不全的老旧小区，在充分征求居民意见的前提下，以街道为单位，片区打包引进专业的市场化物业管理企业，实施的管理标准和收费低于一般物业管理的物业管理制度。“街区式准物业”服务则是社区与物业管理公司达成合作，为居民提供的低偿基础物业服务。

4. 昆明市西山区永昌街道调研概况

4.1. 选取昆明市西山区永昌街道作为案例的原因

昆明市针对老旧小区物业问题做出的相关努力为本文调研提供了良好支撑。昆明市 2020 年明确加快推进以“三旧”改造连片开发为主的城市更新改造，实施 200 万平方米老旧小区改造。在老旧小区“硬环境”不断提升改造的同时，昆明市人大代表还聚焦“软环境”的打造，如无物业管理小区怎么管、有物业的小区管理如何规范等。2020 年昆明两会，市人大代表杨菊芬建议采取以“财政补贴、街道主导、市场运作、社区监督、居民参与”的“五位一体”方式，探索建立“街区式准物业”服务的长效机制。在征求居民意见的前提下，街区管理范围可为建筑面积约 10 万平方米，且道路交通易划分、有相对独立性的区域。对划定范围的背街小巷、小区道路、环卫设施、绿化、物业用房、停车泊位、路灯、物防技防、沟渠等公共基础设施进行改造提升，实现“街区”相对独立，但道路、水网、电网、通信、排污等设施贯通。由财政出资招投标确定专业的物业公司，按照“谁进入、谁管理、谁受益”的原则，物管公司进行一次性的规划设计、建设管理，对管辖区域内的街区、老旧小区公共区域的基础设施和配套设施进行规划和改造。同时，明确物业的服务内容、范围、收费标准等，有偿为街道、社区和居民提供公共性服务。

“街区式准物业”管理于 2020 年 5 月 1 日开始在昆明市西山区永昌街道进行试点，在永兴路社区、华昌路社区、益康路社区率先实施。昆明市西山区永昌街道对建立“街区式准物业”服务的探索刚好为本篇文章的研究提供案例，为了解昆明市西山区永昌街道实际情况，探索建立“街区式准物业”服务的过程和做法，以及各类管理主体在该服务中的作用，收集数据，研究试点工作以来街区准物业服务的成效和经验，探究“街区式准物业”服务在昆明市西山区永昌街道老旧小区治理中发挥的效用，笔者对永昌街道进行了实地调研。

4.2. 永昌街道概况

永昌街道隶属于云南省昆明市西山区，成立于 1987 年，2004 年 9 月从五华区政府划入西山区政府。辖区总面积 3.88 平方千米，常住人口 6 万余人，流动人口两万余人截至 2011 年末，永昌街道总人口有 5.36 万人。辖区范围内有 131 个老旧小区，多建立于上世纪八十年代。辖区内共 16 个社区，其中，永兴路社区、益康路社区的老旧小区“街区式准物业”服务试点效果最好，经验最丰富。

4.2.1. 永兴路社区的“街区式准物业”服务

昆明市西山区永昌街道永兴路社区辖区面积 0.2 平方公里，现有常住人口 2803 户、8350 人，流动人

口 1200 余人。其中，低收入人员有 1023 名，占 12.2%，老年人 2249 名，占 26.9%，老年人困难群众共占总人口的 40%，辖区内聚居了 13 个少数民族 179 人。其中，回族居多，辖区永昌路 197 号院内设有一个居民自发组织的基督教家庭教会。辖区内均为上世纪 80 年代建成的老旧居民住宅小区，配套不完善，没有物业管理，多为单位型住房，驻区公共户单位较少。近年来，社区先后荣获“全国文明社区”、“全国和谐社区建设示范社区”、“云南省敬老先进社区”、“昆明市党建五好社区”等 90 余项荣誉。本次访谈对象之一的杨菊芬女士为永兴路社区现任社区党委书记、居委会主任。

永兴路社区党委有个体工商户 183 家，社区党委下辖党支部 4 个(2 个居民区党支部和 2 个退休党支部)，党员 156 名，其中退休党员 94 名，占 60.3%。根据 2019 年 5 月中共中央办公厅《关于加强和改进城市基层党的建设工作的意见》，按照“大党委”“大统筹”“大治理”“大服务”的总体思路，以社区党组织为主导建强基层战斗堡垒，吸纳驻区单位党组织成为“大党委”成员单位，并由其党组织书记任社区党委兼职委员，与驻区、联建单位签订共驻共建等协议充实资源力量，构建起了共驻、共建、共享的党建引领基层治理格局。永兴路社区还搭建了庭院党课、爱心超市、未成年人心理健康辅导站、居家养老服务站等服务治理平台，组建了楼栋长、报到党员、永兴帮帮团、热心商户等为主体的服务和管理队伍。依靠党建引领多元治理，永兴路社区的“街区式准物业”取得了良好成果。

4.2.2. 益康路社区

益康路社区位于西山区永昌街道中心位置，辖区面积 0.17 平方公里，居民 2885 户 6000 余人，其中少数民族有 144 户 315 人，占辖区人口的 5%，居住着彝族、白族、傣族、回族、哈尼族、纳西族、佤族、侗族、壮族等 22 个少数民族同胞。辖区有公共户单位 7 个，商业网点 170 个，是一个老旧居民区和商业网点比较集中的社区。益康路社区居委会成立于 2000 年，2001 年成立益康路社区党支部，2021 年 9 月升格为党委。社区党委现有党员 109 人，其中正式党员 107 人，预备党员 2 人。下设 2 个居民小区党支部，1 个离退休党支部。目前社区“两委”、两保站以及专职工作人员共有 20 人。本次访谈对象之一的车晓君女士为益康路社区现任社区党委书记、居委会主任。

益康路社区采用“1325”工作方法，党总支充分发挥党组织在社区建设中的领导核心作用，有效整合辖区资源，构建“组织全覆盖、管理精细化、服务全方位”的社区区域化党建工作格局，以共驻共建为平台，以志愿服务为抓手，采取“小区党支部 + 物业公司 + 邻里红管家”的服务模式，三方联动共同参与小区的服务与管理。同时积极探索无人管理老旧小区“街区式准物业”管理模式，对常规物业服务做减法，有基本的保洁、绿化和安全，把物业费降下来，通过“街区式准物业管理 + 权属单位自管”的模式，引进了云南巨和物业服务有限公司，为居民提供精细化服务。

4.3. 调研数据分析

笔者对昆明市西山区永昌街道进行了实地调研，重点为永昌街道 2020 年 5 月 1 日开始实施“街区式准物业”管理的永兴路社区、益康路社区。调研单位包含永昌街道办事处以及永兴路社区居委会、益康路社区居委会。根据实际情况灵活进行访谈或发放问卷，在昆明市西山区永昌街道居民、街道办及社区工作人员、志愿者等人群中获取数据，最终获得有效调研数据 51 份，其中问卷数据 12 份，均来自当地居民；访谈数据 39 份，其中永昌街道居民 23 份，志愿者 3 份，街道办及社区工作人员 8 人，商户等其他人员 5 份。

调研结果显示，根据被访居民感受由强到弱排列，过去永昌街道存在的主要物业管理问题依次为基础设施老旧(100%)、环境卫生质量差(91%)、社区治安差(77%)、车辆停放混乱(71%)、公共活动空间少(54%)。但建立“街区式准物业”服务后，当地居民认为上述问题得到明显改善，但仍然期待物业管理水平能够进一步提高。被访的街道社区工作人员还指出居民过度依赖社区居委会，缺乏物业服务消费意愿，且老

旧小区存在多头管理问题。下文将对上述内容进行具体分析。

5. 昆明市西山区永昌街道过去的物业管理难题

5.1. 基础设施老旧，空间规划不合理

永昌街道总面积 3.88 平方千米，下辖 16 个社区，辖区内共计 131 个老旧小区，大部分建造于上世纪八十年代，以单位房、福利房为主，多见两三栋居民楼合为院坝，以永昌街道益康路社区为例，该社区院坝数量多达 45 个。由于建设年代久远，老旧小区基础设施老旧，功能退化，居住舒适度低。建筑外墙老化，墙皮脱落，外观不美观，缺少无电梯和其他无障碍设施，小区管网老化，道路不平，地砖凸起，容易积水。

除此之外，老旧小区建设时的空间规划不合理，除去道路外，缺少公共活动空间及绿化空间。老旧小区缺少停车位，随着近年来私家车数量的增加，老旧小区车辆乱停乱放的情况尤为突出，停放私家车抢占道路和消防通道，电动车因缺少充电桩私拉乱接，不仅使居民出行不便，还带来了安全隐患。与此同时，老旧小区楼前公共空间零散，缺少统一正规的休闲娱乐场所，没有公共体育健身器材和图书室等，居民茶余饭后无处可去，精神文明需求得不到满足。

5.2. 环境卫生质量差，安全管理堪忧

因老旧小区环卫设施落后，长期缺少管理和养护，无物业管理缺少环卫工人定期打扫，加之部分居民欠缺环保意识，垃圾乱丢乱放，使其长期存在环境卫生问题。地处城市中心，却缺少绿化使得老旧小区居民饱受扬尘、噪音困扰。与此同时，排水网管老化、道路不平还带来了积水问题，更让老旧小区的环境卫生质量大打折扣。

老旧小区流动人口多，围墙老旧或无围墙，基本无门岗，随意进出，缺少电子防盗装置，易发生失窃等案件。居民以老年人口居多，路灯、电梯、无障碍设施等不完善，容易发生意外。道路狭窄，机动车道少，私家车占道易引发交通事故。消防通道被占用，缺少消防设施，火灾可能造成的损失因此增加。

5.3. 老旧小区物业存在多头管理问题

永昌街道的老旧小区建造时多为单位房，一些住房产权不清，管理职责难以界定。部分老旧小区已由社区代管，但仍作为单位房的老旧小区仍然由所属单位管理，出现了多头管理的情况，这导致老旧小区很难实行统一的物业管理。以永昌街道益康路社区为例，该社区共有居民院坝 45 个，其中 17 个院坝由权属单位自管，很难实行统一物业管理。28 个院坝属于无权属管理单位、无物业公司、无人防物防的“三无”小区，只能由社区居委会代管，但与权属单位沟通困难，协调麻烦，成本高。

5.4. 居民惯性缺乏物业服务消费意愿

永昌街道老旧小区建造年代久远，在引进“街区式准物业”服务以前，无物业公司负责物业管理，居民更无需缴纳物业费用。而物业管理的相关职责，则由社区工作人员承担，时间久了，加之社区居委会作为基层群众性自治组织，本就具有自我管理、自我服务的职能，居民习惯性认为物业服务应该由社区提供，不必收取物业费用。

但社区毕竟不是专业的物业公司，也不具备专业的物业服务能力，其主要职责也不是物业管理。以永昌街道益康路社区为例，该社区居委会长期代管 28 个无物业管理的院坝，居民对社区居委会的依赖性增加，导致社区工作量剧增、公共财政负担过重，出现了“投入越大，需求越大”现象。因此，引进“街区式准物业”管理尤为迫切。而居民因惯性缺乏对物业服务的消费意愿，无法接受从社区提供的“免费

物业”到收取低标准物业费的转变，甚至拒绝缴纳物业费。

6. 多元治理建立老旧小区“街区式准物业”

6.1. 党建引领

作为老旧小区，社区资源不足、难以整合是最大的问题。永昌街道老旧小区引进“街区式准物业”管理和服务的过程中，突出党建引领的作用，以党组织为纽带，坚持组织互联，突出机制同建，实现资源共享。街道为使居民享受低偿基础物业服务，开展了“红色物业”评选活动，组建了物业企业党支部，设立街道“党建联盟”、社区“大党委”，全面推行社区和物业企业“双向进入、交叉任职”，推动街道社区与物业公司、业委会共驻共建，形成了纵向依托行业党委、横向联合街道社区党组织、各方齐抓共管的物业行业党建工作体系，通过党建引领树立“红色物业”管理行业规范。结合物业企业公益属性不强的实际，街道社区党组织大力引进和培育社区服务性、公益性、互助性社会组织，与物业管理工作融合互补，有效提升基层治理水平。

6.2. 社区监督治理

永昌街道决定实行“街区式准物业”管理的社区结合辖区实际情况，将辖区分为若干管理单元，在永昌街道和区级相关部门的指导下，通过民意调查、公开选聘、专业评审、居民比选等程序，引进物业服务公司。由社区居委会牵头同各部门协调，住建局给予具体指导，交运局指导制定物业管理收费标准，消防部门协助规划非消防通道道路，整合资源，物业公司社区通力合作，共同努力，负责“街区式准物业”管理的具体工作，提供物业服务。社区居委会监督物业公司的同时，成立了物业管理委员会和业主委员会，作为沟通联系的桥梁，将居民的意见反馈给物业公司，并督促其改进。

社区还通过“微改造”在其他方面弥补了物业公司低偿服务外的空白，如设立和维护公共设施，修建公共活动场所等。以永兴路社区为例，社区开展了“居家养老服务站”、“爱心超市”等服务项目；设置居民区党支部活动室，为党员群众提供办公议事活动场所，实现“家门口开展组织生活”；新建垃圾分类垃圾房，解决居民垃圾乱堆乱放问题，切实改善小区环境；利用“彩绘墙”的形式美化老化墙面；建设“党群连心亭”，配备休息长椅，完善小区绿化及修缮道路，丰富居民休闲娱乐生活。而益康路社区则依托西山区“1+9+X”网格化治理工作机制，以共驻共建为平台，以志愿服务为抓手，采取“小区党支部+物业公司+邻里红管家”的服务模式进行社区建设治理。

6.3. 物业企业进驻

物业企业参与“红色物业”评选活动，通过资格审查，经多方商讨，通过正规程序可为老旧小区提供物业服务。政府给予获得“红色物业”称号的物业企业低额奖金，并为其在老旧小区宣传，物业企业以低标准物业费为老旧小区居民提供环境、治安等基础物业服务，以奖代偿，解决了高昂物业费用降低业主物业服务消费意愿的问题。市场化专业物业公司进驻后，对老旧小区治安、消防、环境卫生、停车管理等方面进行了整治，使小区物业管理更加专业化，充实了社区服务人员队伍，岗位分工更加明确，减轻了社区工作人员的负担，改善了人居环境，提升了居住体验，进一步增进广大居民的获得感、幸福感、安全感。

6.4. 居民广泛参与

老旧小区居民在引进“街区式准物业”管理后，除了主动配合社区和物业公司管理，还可向社区和物业公司反馈意见，对自身权利维护的同时，也有利于“街区式准物业”管理的改进。值得一提的是，

老旧小区常住居民老龄化严重，以永昌街道为例，永宁里社区老年人口比例达 18%，益康路社区占比超 30%，永兴路社区高达 40%。老年人口占比大，除了对小区适老化程度要求更高，也意味着符合老年人社区抱团养老的条件。以永兴路社区为例，社区充分发动老年群众，老年人自发充当志愿者，成立了名为“永兴帮帮团”老年志愿者队伍，现有 542 人，成为了社区治理的好帮手。老年志愿者在志愿服务的过程中实现了抱团养老，为社区的治安、环卫等工作做出了贡献，社区的奖励和表彰实现了自我价值，拥有了精神寄托，增强了幸福感和归属感，让社区老龄化严重由劣势变为了优势。

6.5. 专业志愿者服务

除了上文提到的像“永兴帮帮团”这样居民自发的志愿者，还有更多来自社会的志愿服务组织向永兴街道建立“街区式准物业”管理贡献了力量。党员先锋志愿者、妇女巾帼志愿者、综治维稳志愿者、共青团青年志愿者等志愿者群体由新时代文明实践中心统一组织，为老旧小区提供志愿服务，包括环卫工作、环保宣传、秩序维护、便民服务等诸多方面。志愿者的加入，减轻了社区和物业公司的负担，丰富了老旧小区居民的精神文明生活。

7. “街区式准物业”服务的治理特点

7.1. 党建引领社区共治

建立“街区式准物业”管理要加强党建引领，充分发挥党建引领作用，党建引领是符合我国老旧小区实际情况的治理优势。在物业公司、业委会和社区等层面建立党组织，丰富党建人才队伍，街道社区全覆盖设立街道“党建联盟”、社区“大党委”，探索与社区党组织建立“交叉任职”制度；推动广大党员不断强化理想信念宗旨和服务意识，发挥社区、物业、业委会等主体建立的党组织作用，推动街道社区与物业公司、业委会共驻共建，整合老旧小区资源，激活老旧小区社会资本。由此形成纵向依托行业党委、横向联合街道社区党组织、各方齐抓共管的物业行业党建工作体系。

7.2. 多元主体融合共治

建立“街区式准物业”管理，是多元主体广泛参与，整合资源，统筹协调，融合共治的结果。通过“财政补贴、街道主导、市场运作、社区监督、居民参与”的方式，由社区党组织引入“低收费”物业开展服务，居民区党组织辅助管理，逐步破解老旧小区物业企业难聘请、难进驻、难管理的问题。居民区党支部和“准物业”公司共同对小区进行管理，搭建起物业企业和小区居民沟通桥梁。通过整合社区党组织、物业企业、业主委员会、公共单位等力量，落实组织共建、事务共商、矛盾联调等制度，形成多元参与、共同治理的服务体系。

7.3. 划分单元灵活管治

“街区式准物业”管理可根据老旧小区实际情况，灵活划分管理单元，解决多头管理问题，提高管理效率、服务能力和质量。除去由权属单位管理的老旧小区，在征求居民意见的前提下，可按照一定建筑面积划分街区管理范围，选择道路交通易划分、有相对独立性的区域。对划定范围的背街小巷、小区道路、环卫设施、绿化、物业用房、停车泊位、路灯、物防技防、沟渠等公共基础设施进行改造提升，实现“街区”相对独立，但道路、水网、电网、通信、排污等设施贯通。

针对开放式的社区形态，实行“街区”包干责任制，将社区党员干部、驻区单位党员、商户业主、志愿者、楼栋长整合进入“街区”，以专业化服务提高政府的社区管理效率、城市管理水平，实现共建共享。

8. “街区式准物业”服务的前景展望

老旧小区随着时间的推移，功能逐渐退化，人居环境差，无法满足现代需求，年轻人逐渐搬离，老年人占比逐渐扩大，但老旧小区仍有价值，亟待改造，而物业管理也是老旧小区改造的重要内容。全国老旧小区数量庞大，但大部分老旧小区原本没有市场化、专业化、规范化的物业服务，这使老旧小区物业管理实际需求量大，但引进物业服务却存在诸多困难，而“街区式准物业”服务为解决老旧小区物业管理问题提供了切实可行的思路。

“街区式准物业”将老旧小区划分为街区管理，打包引进专业的市场化物业管理企业，实施的管理标准和收费低于一般物业管理，为居民提供的低偿基础物业服务，以服务为导向，突出党建引领，多元主体参与，实现共建共享。“街区式准物业”服务对老旧小区各类资源进行整合，提高利用率，适用于解决老旧小区资源匮乏零散的问题；实施的管理标准和收费低于一般物业管理，为居民提供的低偿基础物业服务，提高了业主对于物业服务的消费意愿，降低了居民对居委会的依赖程度，减轻了社区工作人员的负担；财政兜底、收取低标准物业服务费用，形成了物业企业短期可行的盈利模式，为物业企业提供了一定盈利收入，有利于解决老旧小区实行物业管理时物业企业难聘请的问题；“街区式准物业”将老旧小区灵活划分为街区管理，打破“小区”的管理界限，管理更加精细化，有利于解决管理权责不明确等困难。与此同时，“街区式准物业”服务实施条件不高，适用度高，可根据老旧小区实际情况灵活变动，在不同环境下的发展能力更强。实行“街区式准物业”服务有利于加强老旧小区基础设施建设；改善老旧小区居住环境，推进老旧小区规范化管理；提高公共服务的质量和水平，满足老旧小区物业需求；维护公民权利，提升群众生活幸福感和获得感；展现基层政府的治理能力和治理水平，为基层政府树立良好形象。研究“街区式准物业”服务，对于全国的老旧小区改造的实践有借鉴意义，是解决老旧小区物业管理问题的一剂良方。

同时也应该看到，老旧小区“街区式准物业”服务仍然可以改进。

首先，居民改变消费观念是花费一个较长时间的过程，“街区式准物业”服务在未来相当长的发展时间内的发展仍然依赖财政补贴。需要进一步加强对居民的宣传教育，改善居民对于物业服务的认知，转变消费观念，增强老旧小区居民对物业服务的消费意愿，逐步提升管理标准和收费标准，让老旧小区的物业管理服务摆脱依赖公共财政输血的现状，实现物业企业的规范化服务与经济效益稳定持续的长效机制。另外，既然无法在短期内，实现上述目标，那么引进市场化物业的同时也应该完善物业公司退出机制，为企业提供多一重保障，减轻企业进驻老旧小区的顾虑，推动老旧小区物业引进更加规范化。

其次，“街区式准物业”服务因实施的管理标准和收费低于一般物业管理，而在基础物业之外存在空白。例如支撑“街区式准物业”服务正常运行的老旧小区“微改造”，需要财政兜底，具体工作由社区执行，那么“微改造”后的管理权责社区和物业企业应当如何划分。必须对承担“街区式准物业”服务的物业企业加强监管，同时建立完善物业公司监督惩戒机制，加强事中事后监管，对存在问题多、服务水平低、管理能力差、业主投诉集中的物业公司及时通报、诫勉，直至勒令退出行业。同时完善法律法规，明确管理权限和职责，形成更强有力制度约束，为解决纠纷提供依据。

由此可见，老旧小区发展前景良好，但也存在问题和隐患，未来可以对完善“街区式准物业”进行更加深入的研究，随着试点与应用经验的增加，“街区式准物业”服务必将在更多老旧小区的改造中大放异彩。

9. 结论

老旧小区物业管理是老旧小区改造的重要内容，实行“街区式准物业”服务是一个渐进的，逐步完善的过程。昆明市西山区永昌街道对“街区式准物业”服务的探索，融合了多元主体力量，党建引领、社

区监督治理、物业企业进驻、居民广泛参与、专业志愿者服务,多元主体统筹协调,整合资源,实现了共建共治共享,为解决老旧小区物业管理难题提供了新案例。“街区式准物业”具有党建引领社区共治、多元主体融合共治、划分单元灵活管治的治理特点,“街区式准物业”服务符合国内大部分老旧小区的情况,实行门槛低,适用度高,可根据老旧小区实际情况灵活变动,在不同环境下的发展能力更强,值得作为典型经验和案例进行研究和推广。与此同时,“街区式准物业”服务也仍然存在提升空间,如何改变其依赖公共财政输血的现状,完善物业公司退出机制和监管机制,填补其基础物业之外的空白,同样值得深思。

参考文献

- [1] 国务院办公厅. 关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见[Z]. 2020-07-20.
- [2] 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.
- [3] 王敦瑞. 国外旧房改造情况及对我国的启示[J]. 住宅科技, 1994(8): 42-44.
- [4] 廖静宇. 嘉兴市某老旧小区改造治理模式研究[D]: [硕士学位论文]. 杭州: 浙江大学, 2008.
- [5] 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.
- [6] 江峰. 构建一种“自我管理”的社会——奥斯特罗姆夫妇学术思想评述[J]. 中国行政管理, 1996(8): 44-45.
- [7] 梅耀林, 王承华, 李琳琳. 走向有机更新的老旧小区改造——江苏老旧小区改造技术指南编制研究[J/OL]. 城市规划: 1-11. <http://kns.cnki.net/kcms/detail/11.2378.TU.20211126.1417.004.html>, 2021-12-08.
- [8] 颜丽娜. 社区准物业管理破解城市旧小区管理难路径选择[J]. 现代营销(下旬刊), 2019(4): 144.
- [9] 郭颖. 多元利益共存下的社区物业管理模式创新研究[J]. 知识经济, 2018(12): 27-31.
- [10] 杨继伟. 基于浙江省“未来社区”试点建设的老旧社区更新规划研究[D]: [硕士学位论文]. 昆明: 昆明理工大学, 2021.
- [11] 白如冰, 陈竹君, 冯雪梅. 北京市朝阳区老旧小区物业管理转型升级探索与思考[J]. 城市管理与科技, 2021, 22(5): 77-79.
- [12] 王云斌. “六治融合”视角下的城市老旧小区治理研究——以北京市朝阳区望京街道花家地西里社区治理为例[J]. 社会福利(理论版), 2021(11): 30-36.
- [13] 蔡云楠, 杨宵节, 李冬凌. 城市老旧小区“微改造”的内容与对策研究[J]. 城市发展研究, 2017, 24(4): 29-34.
- [14] 国务院. 国务院关于修改《物业管理条例》的决定[Z]. 2008-03-28.