
基于社区自治的老旧小区加装 电梯意愿提升策略研究 ——以宁波市为例

张哲清 顾锦锦¹

(宁波工程学院 经济与管理学院, 浙江 宁波 315000)

【摘要】: 为了更好解决老旧小区加装电梯难问题, 本文结合对宁波市老旧小区居民加装电梯现状的调研, 分析加装意愿及影响因素, 进而基于社区自治提出老旧小区加装电梯意愿提升策略。

【关键词】: 加装电梯 提升策略 老旧小区 社区自治

【中图分类号】:F27 **【文献标识码】:**A

0 引言

老旧小区改造是适老化改造中的重点领域, 其中最关注的是老年人出行难问题。由于建设时间较早, 缺乏相应的无障碍规划, 很多老旧小区没有加装电梯。如今大部分居住在老旧小区的老人面临出行难问题。在这一背景下, 老旧小区加装电梯的问题在 2017 年的全国两会被正式提出, 并成为热议的焦点。为了推进老旧小区电梯加装工作, 2017 年宁波市 17 个部门联合印发了《关于推进既有多层住宅加装电梯的实施意见(试行)》, 2019 年 7 月又进一步出台了《关于进一步推进既有多层住宅加装电梯工作的通知》, 并于 2017 年和 2019 年两次入选住建部“全国 15 个老旧小区改造试点城市”。根据要求, 宁波将以既有住宅加装电梯为支点, 有效推进老旧小区试点改造工作。

同时, 随着现阶段我国城市工作重点向存量空间转型, 党和国家要求在发挥政府尤其是基层政府主导作用的基础上, 加强政府与民众的沟通, 提升城乡社区治理水平, 实现存量空间品质优化和社会治理方式转型的双重改变。基于上述背景, 本文拟以宁波为切入点, 研究探讨基于社区自治的老旧小区加装电梯意愿提升策略, 为破解老旧小区加装电梯难题和建设“双频共振”社会治理格局提供借鉴。

1 相关研究综述

近年来, 老旧小区加装电梯问题已引起政府、公众及学者的高度关注。自 2016 年 12 月国务院 91 号文《关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》提出: “提高老年人生活便捷水平……组织开展多层老旧住宅电梯加装”后, 各地政府积极出台配套政策促进老旧小区加装电梯的实施, 推进城市老旧小区改造的实现。

¹基金项目: 浙江省新苗人才项目“老旧小区加装电梯意愿及影响因素调研——以宁波市为例”(2018R428020)

学术界纷纷探究如何解决老旧小区加装电梯难的问题。如上海市老年学学会课题组(2007)结合上海多层老式公房加装电梯改造试点以及反映的问题,对老式多层公房加装电梯提出了解决对策和建议。顾爱华、王曾(2020)分析了老旧小区电梯加装的现状、问题、成因,进而提出了解决思路。周颖(2020)以相关城市既有住宅加装电梯的制度核心要素比较为切入点,结合宁波实际,提出了对策建议。

也有学者将推进住区治理、更新公众参与与老旧小区加装电梯问题结合起来进行了有益的探讨。林宇欣(2018)以既有住宅加建电梯作为研究对象,分析这一现象对于培育社区自治能力的作用。乔安安、殷洁(2019)以南京市玄武区锁金村电梯加装为例,从有助于推进我国既有住宅电梯加装进程乃至推进社区治理的角度提出了建设性思路。杨威威、郭圣莉(2020)基于对 S 市加装电梯政策变迁及其后果的实证研究,提出政府应当采取“寓民生政治于治理规则”的主导职能实现机制。张蕾(2020)从实证研究角度探讨了老旧住宅小区居民加装电梯意愿;进而就如何有效缓解矛盾,提升居民加装电梯意愿提出相应建议。

目前老年群体对电梯的需求越来越迫切。然而,老旧小区加装电梯尚处于起步阶段,成功加装电梯的小区仍属少数。为了更好地解决老旧小区加装电梯难问题,本文结合对宁波市老旧小区居民加装电梯现状的调研,分析加装意愿及影响因素,进而基于社区自治提出老旧小区加装电梯意愿提升策略。

2 老旧小区加装电梯意愿及影响因素分析

2.1 调研设计

为了全面掌握老旧小区加装电梯的总体情况,我们首先访谈了宁波住建委相关部门负责人。然后在文献梳理和逻辑推断的基础上,设计了小区居民访谈提纲和调查问卷,通过人口学因素、家庭居住状况因素、小区因素、电梯建设因素、政府相关部门因素五级指标考察宁波市老旧小区加装电梯意愿的影响因素。本次调查以宁波市五大核心区老旧小区的居民为对象,共发问卷 770 份,有效问卷 698 份,回收率为 90.65%。

2.2 数据分析

2.2.1 居民意愿

调查结果显示:14.47%的居民认为非常需要加装电梯,41.55%的居民认为比较需要加装电梯,37.97%的居民认为不太需要加装电梯,6.02%的居民觉得完全不需要加装电梯。总体而言,超过半数(56.02%)的居民认为有加装电梯的需要。表明老旧小区居民加装电梯的意愿明确存在。

2.2.2 影响因素

个体认知是老旧小区居民加装电梯的意愿的影响因素。调查显示,加装需求较高受访者中 86.96%的人认为加装电梯方便家中老人出行,46.70%的人认为加装电梯便利生活,20.92%的人认为加装电梯可以提高价值。加装需求较低的受访者中,57.31%的人担心加装电梯会占用房屋面积,42.12%的人担心影响通风和采光,38.68%的人认为安装和维修费用太高。

家庭及居住状况方面:首先是年龄和收入的影响。老年人对加装电梯的需求远大于年轻人。老年人中加装意愿最强烈的是家庭收入在 50000-100000 元之间的;其次是 50000 元以下,表明收入越高,加装意愿越强烈。此外可以很直观的看出,居住楼层与加装意愿有直接的联系,高层住户的加装意愿明显高于低层住户,6 层及以上相对来说加装意愿最强,2-3 层加装意愿最弱。

小区状况方面:首先是邻里关系对加装意愿的影响非常重要。和睦的邻里关系能增强居民之间的包容性、促进沟通交流,

从而有助于达成意见共识。其次是业委会及物业管理部门也会影响加装电梯的意愿。23.35%的受访者认为业委会和物业管理部门对加装电梯有重要影响，其中73.35%对业委会和物业管理部门当前这方面的工作成效不满意。最后是小区自身加装条件也会影响加装意愿。加装难度低，加装费用也会相对低一些，加装意愿也会相对较高。加装难度高，居民会降低加装意愿，考虑用其他方法来解决老旧小区带来的不便。

电梯建设方面：当被问到“关于加装电梯，你最担心的事情”时，58.88%的受访者担心加装费用，19.77%的受访者担心后期维护费用。可见费用因素是影响老旧小区加装电梯意愿的重要因素。第二，专业电梯加装企业的影响不可忽视。在对住建委相关负责人的访谈中，我们了解到：目前加装技术仍然有限，部分老旧小区因为构造问题难以实现加装，同时也有一些居民楼因加装前需采取加固等措施，客观上推高了加装费用。因此，承担着加装技术改进和加装项目推广功能的加装企业影响老旧小区居民加装电梯的意愿。第三，在调查过程中，我们还发现在老旧小区加装电梯领域中介这一重要媒介体几乎空白。这导致居民没有了解专业加装电梯企业途径，进而影响了对电梯加装的认知。

政府政策方面：23.07%的受访者表示即使在政府出台支持后也不会考虑加装电梯，36.39%的居民表示支持政策出台后会考虑加装，40.54%的居民表示将根据政策支持力度来考虑是否加装电梯。由此可见，政府政策对安装意愿具有较大影响。

3 基于社区自治的老旧小区加装电梯意愿提升策略

电梯加装关系着社区居民的生活福祉及政府民生保障职能，已被列为政府在社区中保障和改善民生的重要事务。然而，随着居民公共服务需要的增长，政府承受着愈加繁重的行政与财政负担，总揽者角色难以维系。同时，众口难调很容易产生对立和矛盾，对后续社区自治事务也会产生负面影响。因此，有必要从社区自治视角寻求解决方案：即转变政府主导职能的实现形式，赋权承认业委会与物业公司，提供他们在社区中的合法性位置与互动规则，指导其组织引领居民自主协商以解决共同面临的问题。

3.1 探索政府主导下的社区自治机制

党的十九大报告指出，要加强社区治理体系建设，实现政府和社区之间有效沟通、政府治理和社会调节、居民自治良性互动。可充分利用街道办、居委会、业主委员会等基层管理机构的桥梁纽带作用：一方面赋权他们作为政府的社区事务观察者，为政府出台电梯加装相关政策提供社情民意信息。另一方面，指导他们构建一个多方对话平台。对内促进居民加强沟通、联络感情，帮助提高沟通有效性。对外，搭建小区居民与相关部门、市场上的企业以及专业人士之间对话平台，为小区电梯加装答疑解惑、传播知识、消除信息不对称。

3.2 构建多元参与的可持续发展加装模式

费用是影响老旧小区加装电梯意愿的重要因素。但政府力量有限，不可能包揽所有事情。需要引入多中心治理机制，使各方主体承担起责任、充分发挥各自作用。多中心治理理论是公共管理领域新发展起来的一种理论。它强调治理的主体应该是一个包括政府、市场、企业、非营利组织、社会公民等在内的复合主体，各主体之间通过采取合作竞争博弈，最后形成一个意愿一致的复合体结构，以此来提高治理的有效性。

具体到加装电梯的费用问题。比如考虑引入社会资本，以“代建租用”方式解决住户一次性付费的困难。即由固定企业进行投资、参与电梯改造，并在预先设置的回收期内，按月收取使用费。再如由市场主体借助互联网技术，整合老旧小区现有优势资源(如广告位、停车位、电动车充电位等的建设运营)，开发小区潜在价值，与业主建立利润共享机制。此外，还可以通过对电梯加装企业的政策扶持，推动其创新加装技术，重塑居民对加装的收益认知，转变加装意愿。

3.3 充分尊重多元利益诉求

多元述求是电梯加装问题协商过程的突出特点，需正确对待。简单的三分之二通过政策有可能侵害反对者的正当利益，造成居民间的对立和矛盾。粗暴的一票否决则可能阻碍加装工作进展。解决思路是在清晰界定产权的基础上，确保多元诉求能充分表达并得到尊重。首先，要创造条件使居民在社区内部能自由、包容地交流意见。其次，要建立和完善中立专业的调解机构。最后，在利益矛盾无法调和的情况下，政府应客观公正地做出仲裁。特别是对于深层次的利益协调问题，如加装费用的分摊补偿，要科学界定各楼层居民的利益与损失，建构客观公正的费用分摊补偿参考标准，促进居民公平性感知。

3.4 创造和睦邻里关系

居民作为老旧小区群体中的一分子，往往依赖于他人的认可以获得自身的融入感。亲朋好友、邻居或者单元楼的负责人等，都有可能对居民加装电梯意愿产生重要影响。

和谐的邻里关系是促进沟通的润滑剂，解决居民纠纷问题的催化剂。因此要以各种形式为居民搭建一个加强沟通、联络感情的平台，让平时忙于工作的邻里有机会改善邻里关系，形成和睦相处的社区氛围。

参考文献:

[1]林宇欣.既有住宅加建电梯的社区自治能力培育研究[D].广州：华南理工大学，2018.

[2]张蕾.老旧小区居民加装电梯意愿提升策略研究[D].西安：西安建筑科技大学，2020.

[3]杨威威，郭圣莉.政府主导社区治理的结构性矛盾及其生成机制——基于 S 市加装电梯政策变迁及其后果的研究[J].学习与实践，2020，(08):86-95.