



武汉市老旧小区物业管理 长效机制建设路径探讨

黄光宇¹, 王举辉²

(1. 武汉职业技术学院 建筑工程学院, 湖北 武汉 430074;
2. 武汉市住房保障和房屋管理局物业处, 湖北 武汉 430015)

摘要: 针对老旧小区整治难, 在分析武汉市中心城区老旧小区数据的基础上, 阐释了老旧小区物业管理长效机制内涵的三个层次: 制定老旧小区物业管理中长期规划、培育老旧小区物业管理市场、开发老旧小区公共资源。通过三个层次的建设, 解决老旧小区长期以来整治无序, 物业管理基本靠政府兜底, 物业管理资金不足三大难题。

关键词: 老旧小区; 物业管理; 长效机制

中图分类号: F293.347

文献标识码: A

文章编号: 1671-931X (2014) 01-0008-05

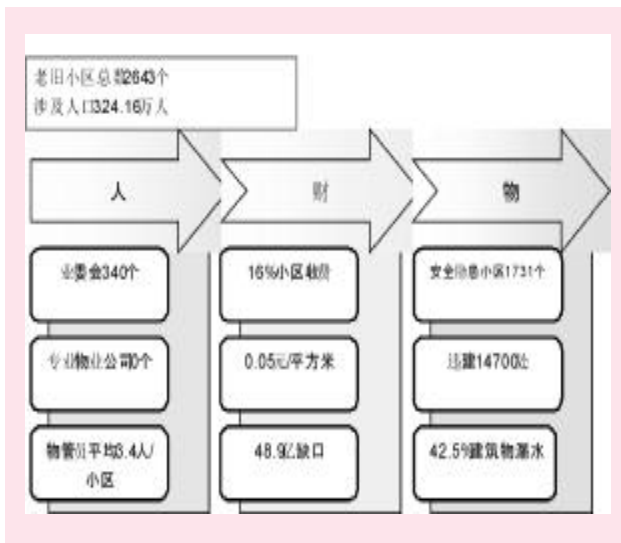
从全国范围来看, 老旧小区整治与管理已成为各级政府, 特别是各地房屋行政主管部门的棘手难题。许多地方老旧小区整治走不出整治再整治, 越整越难治的困境。老旧小区的整治是: “剪不断, 理还乱, 才翻新, 又如旧”。站在不同的视角面对这个难题, 身处困境苦思冥想, 探索实践, 每个人看到的现象各不相同, 遇到的困难和问题也各不相同, 开展的探索和实践也各有所不同, 从而产生各种观点, 进而演绎出各种改善的构思, 形成破题的路径。笔者今年有幸参与了由武汉市住房保障和房屋管理局牵头组织的武汉市中心城区老旧小区的物业管理调研, 调查摸底 2643 个小区。在分析调查数据的基础上, 结合国内其他城市的具体实践, 笔者对破解武汉市老旧小区物业管理难题, 建立长效管理机制的路径有了如下一些思考。

一、武汉市老旧小区物业管理现状

武汉市早在 2003 年就开始了以改善老旧小区硬件条件为主要内容的“社区建设 883 行动计划”, 随后又经历了“十件实事”、“城管革命”等两个主要阶段, 投入了大量的人力、物力、财力, 取得了阶段性成果。但此次调查数据表明, 目前 2643 个老旧小区无一实施了专业化物业管理, 仅有 340 个小区成立了业主委员会, 占老旧小区总数的 13.35%, 屋顶墙面渗漏达 45071 栋, 占老旧小区房屋总栋数的 42.5%, 线路老化存在安全隐患的老旧小区有 1731 个, 占老旧小区小区总数的 65.5%, 存在着 14700 多处违章建筑, 全市仅有 16% 左右的老旧小区收取了物业服务费, 大多数小区严重收支困难, 其余的小区主要靠政府买岗或由社

收稿日期: 2013-12-11

作者简介: 黄光宇(1964-), 男, 湖南沅江人, 武汉职业技术学院建筑工程学院物业管理专业副教授, 研究方向: 高职教育和物业管理; 王举辉(1962-), 男, 山东招远人, 武汉市住房保障和房屋管理局物业管理处处长, 研究方向: 物业管理政策与法规。



区无偿提供服务,全市老旧小区物业管理从业人员 9095 人,每个小区平均 3.4 人,而老旧小区所住人口 324.16 万人,经初步摸底和测算,集中整治改造经费缺口约 49.8 亿元。从管理运行的三个维度:人、财、物出发,将以上数据汇总,可以得到以上直观图示。

从物的维度:武汉市老旧小区房屋及其公共配套设施严重老化;从财的维度:房屋及配套设施与相关场地维修、维护与管理资金来源除靠政府补贴外,别无他途;从人的维度:业主自治组织普遍缺失,民意表达渠道狭窄;专业化物业管理空白,老旧小区物业管理无市场机制;政府治理行为主要是靠突击,运动式的硬件改造,突发事件的紧急救援等……探索解决这些问题的路径均指向一个焦点:要建立老旧小区物业管理长效机制。

二、老旧小区物业管理长效机制

什么样的机制才是老旧小区物业管理的长效机制呢?笔者认为长效机制应包含以下几个方面。

第一个方面——政府行政主管部门:制定中长期整治与管理规划,明确房屋、公共设施、设备、公共场地整治管理标准,构建信息化的管理与服务体系;第二个方面——管理人:健全业主自治组织,培育市场化运作的老旧小区服务企业,改造与升级民非组织,老旧小区物业管理人提供服务菜单,业主可以自由选择服务项目;第三个方面——管理与服务资金渠道:开发、配置能够循环产生经济收益的公共资源,有持续稳定的扶持政策。通过以上三个方面的建设,最终形成市场加政府的良性机制。

第一方面的核心是中长期发展整治与管理规划。长期以来,老旧小区整治改造无顶层设计,头痛医头脚痛医脚。老旧小区整治涉及的整治任务重,内容范围广,涉及建设、规划、工商、城管、房管、街道、水利、自来水等政府十多个部门或单位。长期以

来,各部门,各条各块,各自为政,投入巨大,收效甚微,成果往往昙花一现。究其原因,根本上是对小区的整治和管理缺乏整体设计,重复投入、低效投入、不能集中财力办好事。应尽快制定武汉市老旧小区整治与管理中长期规划,每一个小区整治与管理目标项目化、数字化;建立信息平台,建立统一监管机构,各条各块投入资金只能一个口子进入每一个项目,提高投入效能。

第二个方面的核心是培育以老旧小区物业服务为主营业务的服务企业。

从调研数据来看,目前武汉市老旧小区物业管理形式有三种:一种是社区服务部管理(民非组织)、第二种是社区居民自治管理、第三种是社区与单位共管;其中,社区服务部管理占比 34%,社区居民自治管理占比 50.18%,社区与单位共管占比 15.82%。在 2643 个老旧小区中,没有一个是专业物业公司实行管理。这一现象,集中、典型地反映出武汉老旧小区物业管理市场失灵这一顽症。物业管理是一种服务产品,不是政治任务 and 各级政府的工作目标。纽约州州长马里奥·科英曾经对《纽约时报》的记者说“提供服务并非政府义务,政府的义务是保证服务提供得以实现”^[1]。如果没有企业的加入,服务产品就没有生产,没有产出就没有消费,没有产出和消费就没有市场化的价格机制(有的老旧小区每平方米每月五分钱物业费),没有价格机制,物业资源的调配就会失控,于是长期以来老旧小区物业管理陷于恶性循环,其根源之一就是没有培植出以老旧小区为主营对象的专业化物业服务企业。这样的管理格局必然导致老旧小区物业管理最后由政府兜底现象的产生。

第三个方面的核心是挖掘、分配、开发老旧小区能产生经济收益的公共资源。

老旧小区整治后要顺利地实施物业管理,除了对居民收取一定的物业管理费之外,还必须营造物业管理的造血机制。应腾退已被占用的原建配套设施,回购街道办事处、居委会等投资自建的配套设施,根据规划和小区服务与管理的需要,补建必要的配套设施,委托物业管理单位经营管理,收益用于补贴本小区的物业管理,缓解老旧小区物业管理收费难问题,有效保障物业管理工作的开展。解决老旧小区物业管理资金不足的困难,应立足于小区找资金,尽最大可能、最大限度地合理利用小区闲置土地或简陋房屋进行二次开发,在不要政府和企业投入、不影响规划的情况下,实现资金平衡。

三、老旧小区实施物业管理的方法与步骤

在老旧小区社区推行物业管理,应该分三步走:挖塘、放水、养鱼。挖塘:规划与整治老旧小区基础设施设备及场地;放水:放水是多渠道放水,即围绕

老旧住宅区物业管理,从工商、税务、民政、城管等各级政府口制定优惠政策、划拨专项经费等;养鱼:即培育市场主体,重点是引导扶持以经营老旧住宅区为主要业务的物业服务企业。

(一)方法

将老旧住宅区进行分类,采取不同的资金投入和管理方式。

一类是基础设施较好,公共资源能够产生公共性收益的社区,通过一次性投入,完成自我造血功能建设,采用扶上马的资金投入方式,将其推向市场,通过政府购买服务的方式,引入专业化物业管理;二类是能找到主的单位自建房社区,并且已经有物业管理基础的,要发挥原建设单位的资源优势,围墙建院。通过原有单位出资,业主分摊,政府配套的资金投入方式,送一程,逐步实行专业化的物业管理;三类是五年之内没有列入拆迁计划的老旧住宅区,资金的投入重点是确保社区物业管理机构的正常运转,建立基础设施应急专项资金,由市局统一管理。政府兜底抱一阵,在现有基础上全面推行社区准物业管理。四类是已经列入拆迁计划的老旧住宅区,要减少投入,实行业主的自治管理。

(二)步骤

根据每个小区实际情况,可采取“一区一案”的措施,一般按以下步骤组织实施:

①调查摸底:由原开发建设单位或产权单位会同小区业主委员会、居(村)委会对小区基础设施情况进行调查摸底,广泛开展民意调查,征求业主和社会各方对小区整治的意见。

②制定方案:在规划部门指导下制定小区综合整治方案,最终方案报市区住宅小区综合整治领导小组办公室审查通过后,由国土、规划部门分别核发相关证照。

③组织实施:由原开发建设单位根据方案,通过招投标确定施工单位。综合整治项目应实行全过程的工程监理,并进行项目审计,凭审计报告进行决算。

④整治达标验收:住宅小区综合整治结束时由市区住宅小区综合整治领导小组办公室组织规划、建设、房管、城管、公安等部门进行达标验收。验收合格后的住宅小区,方可转入日常的物业管理。

⑤交接管理:小区整治经验收合格后,小区开发建设单位应即向业主委员会办理小区管理移交手续,由小区业主委员会按照有关法律法规要求,公开选聘有资质的物业管理企业实施市场化的物业管理。小区行政和治安管理纳入社区,实行属地管理。

四、推行老旧住宅区物业管理要解决的几个主要问题

(一)政府正确定位

长期以来,老旧住宅区物业管理不能破题,主要

原因之一在于政府在这一工作中没有正确定位,或者说没有利用好市场这只手。历次老旧住宅区整治,最终搞成了区、街道、社区的一项行政事务性工作,老旧住宅区物业管理带上了浓重的行政色彩。要从固有的治理习惯中摆脱出来,必须注入市场思维,引入企业经营。

“不管什么事情,只要非政府组织能够做得更好,或者同样能做的,就根本不应该由政府去完成。问题不在于这项行动是否作为一种以获利为目的或至少是作为衡量标准的“交易”去完成,而在于它不是由政府来进行的。私有化是一条途径,另外一条途径是使政府由执行者转变为提供者,让外部的承包人按照政府设立的标准来完成此项行动。”^[2]在老旧住宅区整治与管理中,政府的职能是依法界定和规范经济调节、市场监管、社会管理和公共服务,房地产行政管理部门主要运用经济和法律手段实施行业管理,依法履行市场管理职能,保证市场监管的公正性和有效性,打破部门保护、街道社区封锁和行业垄断,建立统一、开放、竞争、有序的老旧住宅区物业管理市场体系。

老旧住宅小区公共区域的管理,政府是权利人也是义务人。从法律关系来看,老旧小区大多产生于国家住房分配制度商品化改革的前期,老旧住宅区的居民只买了房屋的专有部分。从产权角度看,居民、业主拥有的只是房屋专有部分的所有权,对居住区域内配套公用设施无所有权。这是老旧住宅区与新建商品房小区在所有权性质上最大的区别。由于老旧住宅区所有权的特殊性,老旧住宅区的业主或使用人对小区公共部位,共用设施、设备的共同维护义务失去了专有权基础。老旧住宅小区公共设施设备、公共部位和公共场地的维修、养护、翻新、改造和新建等工作,政府是权利人又是义务人。然而,城市住房制度的改革历史说明一个浅显的道理就是政府无力承担城市住房的服务与管理工作,物业管理只能由物业服务企业来生产而不是由政府来分配。政府要抽身回归到市场监管的本位,只有通过委托的方式,将公共区域设施设备、场地管理与维持的权利委托给小区业主组织、物业服务企业或者其他组织,政府购买服务,实现对老旧住宅区公共区域的专业化、规范化、市场化管理。

(二)老旧住宅物业服务市场的培育

前文所言没有老旧住宅区物业管理市场,就不可能有真正意思上的物业管理全覆盖。这次调查数据中有一组数据非常值得研究:在全市 2643 个老旧小区中,成立业主委员会的只有 340 个,未成立业主委员会的小区占比 87.14%,专业化物业服务企业数为零,百分百未实施专业化物业管理。在新建商品房住宅小区,业主委员会执行业主大会决议,依据民意选聘物业服务企业,与物业服务企业签订服务

合同,业主委员会此时是以物业服务产品的消费者出现的,物业服务企业则是以物业服务产品的生产者或者供应商出现的,生产与消费两个市场主体非常清晰。而反观老旧小区物业管理,生产者没了踪影,消费者——业主委员会则是寥落星辰,生产和消费两个市场主体缺位,而只有一个身影——政府,在老旧小区物业管理舞台上自弹自唱。这一组数据清楚地表明了目前武汉市老旧小区物业管理市场处于欠发达阶段。

培育物业服务市场,既要培育消费者,也要培育生产者,两者不可偏废。业主委员会的组建决定老旧小区物业管理的需求和物业服务产品的质量,最终影响老旧小区物业管理成效。“当代的政府组织已经不可能直接通过法律或者其他命令的方式来施行其公共计划方案;相反,政府在实施其政策和提供公共服务时必须事先与社会进行磋商……政府已经不可能再凭借法定方式和必要时的强制手段将其意志强加于民,它们现在必须与许多对政策具有影响力的自利性团体达成共识之后才能够进一步制定并执行政策。”^[3] 老旧小区业主自治组织不健全,消费什么样的服务产品没有民意管道,政府这多年来就是想当然的提供服务,到底老旧小区需要什么样的物业管理则不清楚,这是老旧小区推行物业管理最大障碍之一。法国城市社会学家伊夫·格拉夫梅耶尔在论及法国1977年开始的改善居住条件行动计划(OPAH)时说:“改善居住条件行动计划在很大程度上最终取决于涉及居民所决定的参与方式。国家、地方当局和改善居住条件计划的业主,必须将居民、房地产主、出租人、商人、社区协会互动关系的发展进程导向他们所希望的方向,而不是越俎代庖。”^[4] 发达国家的历史经验是值得重视和学习的。

另一主体——物业服务企业的培育显得更加迫切。培育物业服务企业可以从两个方面切入。一个方面是积极培育和支持小型物业公司。物业管理行业是一个劳动密集型的服务性行业,可以大量吸纳大龄下岗工人解决社会就业问题,政府应该大力支持和鼓励下岗工人创业开办小型物业企业,并在政策上给予一定的优惠和扶持;另一个方面是加强财政扶持,减轻企业负担,提高老旧小区物业管理市场对专业物业服务企业吸引力。鼓励物业企业介入老旧小区的管理,通过采用政府购买服务或补贴等多种形式,将专业化物业公司引进小区。对物业服务企业在税收政策上给予一定倾斜优惠;传统管理模式中由市政、环卫、绿化等部门承担的工作职能和费用,在实施物业管理后,将通过相应委托和考核程序划拨给管理老小区的物业服务企业;实施考核后再补助的管理经费补助政策,将政府的奖励经费划拨与管理业绩相结合,按照“管理业绩越好补助经

费越多”的原则,以奖代补。

在今后三到五年内,政府扶持一百家以老旧小区为主业的物业服务企业(武汉市有两三千家物业服务企业),形成市场竞争机制、激励机制、监管机制、协调机制。促使15%—20%的老旧小区进入市场,让从事老旧小区物业管理的企业舒舒服服地赚到钱。企业舒服了,服务产品质量自然就有了提升的空间,业主满意度就会提高。企业不舒服,最终就会弃管理,弃管后业主就会不舒服,业主不舒服,最后就会闹得政府头痛不舒服。

政府充当老旧小区物业服务市场孵化器,通过两到三年的市场化运作,企业成熟了,它就会不断开拓它的利润边疆,企业竞相接管老旧小区的新局面就会出现。企业抢老旧小区,出于企业对利润追求的本质,物业服务企业接管老旧小区,实质是在利润的追求过程中争抢两个经济增长点:一抢政府补贴(或者说是政策红利)、二抢小区公共资源经营权(市场红利)。

(三)建立利益协调机制

老旧小区整治与管理,不是单纯物的整治和人的服务,深层次上它最终要涉及到各方利益的调整,其中特别是政府各部门,街道社区既得利益的重新分配。

常期以来老旧小区整治与管理政出多门,其原因十分复杂,但有一个问题不容忽视,政出多门的背后是各条各块的利益壁垒。各条各块以老旧小区整治为由,争取专项资金,通过资金的分配来实现各部门的工作目标。近几年,市、区两级政府加大对老旧小区建设管理的力度,但缺乏全市层面的统筹。资金分散在各区、各职能部门,以各种专项工作的名义安排投入,资金的投向和分配上未充分考虑社区的实际情况,居民的实际需求,由于各区、各部门资金安排重点和要求不一致,导致资金的使用效率低下。

政治权力不过是用来实现经济利益的手段,权力依赖从本质上来讲就是一种利益的依赖。要打破这种各自为政,资金投入分散,不注重社区实际情况的老旧小区整治局面,必须建立一种利益平衡机制。因为老旧小区整治,特别是老旧小区物业管理市场化运作,势必牵涉到原有利益格局的调整,尤其是腾退已被占用的原公建配套设施,回购街道办事处、居委会等投资自建的配套设施,这将影响到一些单位和个人的利益,同时根据规划和小区服务与管理的需要,补建必要的配套设施,也存在利益机制的调整问题。为切实维护广大业主的合法权益,促进老旧小区社会化、市场化、专业化管理机制的建立,只有强化政策约束,才能确保老旧小区整治工作尤其是配套设施的腾退、回购与补建工作的顺利进行,才能巩固整治成果,扩大市政府老旧小区整治工

作的社会效益。

总之,通过规划引领,政策配套,实现主城区老旧小区补贴常态化、整治项目化、服务市场化、管理长效化。形成政府监管得力、市场运作有序、整治体现民意,物业状态常新,居民安居乐业的老旧小区物业管理新局面,是武汉市老旧小区推行物业管理的必经之路。经过三到五年的治理,15%的老旧小区实现专业化物业管理;70%的小区实现民非组织准物业管理;15%的老旧小区(主要是三五年内已入列拆迁计划的小区)维持居民的自治管理。武汉市老旧小区物业管理最终将形成以下特色:

老旧小区物业管理有中长期整治与管理规划,有房屋、公共设施、设备、公共场地整治管理标准,有服务菜单,业主可以自由选择服务项目,有业主组织,有市场化运作的企业,有专门管理机构,有

专职管理人员,有能够循环产生经济收益的公共资源,有持续稳定的扶持政策,有信息化的管理与服务工具,直至形成老旧小区物业管理的细分市场,政府从老旧小区具体管理与服务事务中抽身,回归本位,最终实现市场加政府的良性机制。

参考文献:

- [1] 戴维·奥斯本. 改革政府企业精神如何改革着公营部门[M].上海:上海译文出版社,1996:6.
- [2] 彼得·F·德鲁克,东方编译所.新现实[M].上海:上海三联书店出版,1991:50.
- [3] 盖伊·彼得斯.政府未来的治理模式[M].北京:中国人民大学出版社,2001:9.
- [4] 伊夫·格拉夫梅耶尔.城市社会学[M].天津:天津人民出版社,2005:107.

[责任编辑:孔康伟]

Exploration on a Long-term Mechanism Construction Path of Wuhan Old Residential Area Property Management

HUANG Guang-yu¹ WANG Ju-hui²

(1.Department of Architecture and Engineering, Wuhan Polytechnic, Wuhan 430074,China;
2.Wuhan Housing Security and Management Bureau, Wuhan 430015,China)

Abstract: To tackle the difficulty of old residential area remediation, the paper analyzes the data of old residential area in Wuhan inner city. On the basis of the analysis, the paper interprets the connotations of the long-term mechanism of the old residential area property management in three levels: the planning of old residential area property management for medium and long-term, the cultivation of old residential area property management market, the development of old residential area of public resources. Through the construction of three levels, the disorder of the old residential area, dependent property management on government, the lack of property management funds will be resolved.

Key words: old residential area; property management; long-term mechanism; exploration

(上接第7页)

Comment on certain Questions in the Song Dynasty under the Vision of Jing Chu History

TANG Wen-bo SUN De-jie

(Department of History and Culture, Hubei University, Wuhan430062,China)

Abstract: Relying on the abundant scientific research and education strength of Hubei province, the Jing Chu history brings forth the new through the old and makes great achievements. In this paper, several Song Dynasty issues are discussed from comprehensive research, historical geography, social economy aspects; the author gives a brief introduction and analysis on the research of Jing Xiang district in Song Dynasty in recent twenty years. Great achievements have been made on the research of Jing Xiang district in Song Dynasty, but the Jing Chu history also need to absorb all aspects of the research and try to find new historical materials.

Key words: Jing Chu history; Jing Xiang district; history of the Song Dynasty; field