

# 老旧小区物业管理困境及其社会工作干预策略

## ——基于对泰州市 F 小区的观察

万知贤, 赵晶晶, 刘海健

淮阴工学院人文学院, 江苏 淮安

收稿日期: 2023年4月1日; 录用日期: 2023年5月1日; 发布日期: 2023年5月10日

### 摘要

老旧小区的物业服务已成为基层社会治理中的重要维度。调查发现, F小区存在基础设施老化、物业服务品质不高、物业主体间的纠纷频发等问题。社会工作所具有的资源链接、主体整合和平台搭建能力, 优化居民、物业企业、居委会和业主等主体之间的互动关系, 从而解决物业服务困境, 提升服务质量。以社会工作理念与方法介入老旧小区的物业管理, 可有力地推动物业管理纳入基层治理现代化的整体过程, 也为构建“物业社工”的新型行业融合发展模式提供镜鉴。

### 关键词

老旧小区, 物业管理, 困境, 社会工作干预

# Property Management Dilemmas in Old Neighborhoods and Their Social Work Intervention Strategies

## —Based on the Observation of F Neighborhood in Taizhou City

Zhixian Wan, Jingjing Zhao, Haijian Liu

Faculty of Humanities, Huaiyin Institute of Technology, Huai'an Jiangsu

Received: Apr. 1<sup>st</sup>, 2023; accepted: May 1<sup>st</sup>, 2023; published: May 10<sup>th</sup>, 2023

## Abstract

Property services in old neighborhoods have become an important dimension of grassroots social governance. The survey found that there are problems such as aging infrastructure, low quality of property services and frequent disputes among property subjects in F neighborhood. Social work has the ability to link resources, integrate subjects and build a platform to optimize the interaction between subjects such as residents, property enterprises, neighborhood committees and owners, so as to solve property service dilemmas and improve service quality. The intervention of social work concepts and methods in property management of old neighborhoods can strongly promote the integration of property management into the overall process of grassroots governance modernization, and provide a model for the construction of a new industry integration development model of “property social workers”.

## Keywords

Older Neighborhoods, Property Management, Dilemmas, Social Work Intervention

Copyright © 2023 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. 问题的提出

习近平总书记在二十大报告中提出，“完善社会治理体系，健全共建共治共享的社会治理制度”“建设人人有责、人人尽责、人人享有的基层治理共同体”[1]。其中，物业管理质量已经成为民生工作中的热点议题，也成为实现基层治理现代化的重要抓手。随着我国城市化水平的快速提升，人们对居住品质的要求和标准也日益提高，住宅建设与物业管理也迈向高质量发展阶段[2]。对江苏这类经济发展水平较高的省份来说，市民对住宅物业服务的要求会更高。在城市化进程中，全国各地留下了大量老旧住宅小区，其水电气等基础设施、绿化保洁、停车管理等物业服务方面的劣势日益凸显，甚至引发诸多冲突与纠纷，影响了居民生活品质。关于老旧小区物业管理的研究多从某个特定案例入手，剖析其存在问题，并从物业管理行业本身提出对策。一些研究聚焦于老旧小区在物业管理中所面临的基础设施差、物业管理责任的缺失以及居民参与不足等问题，并提出打造红色物业，在此基础上构建党委政府、物业公司和街道办事处相互关联的“三位一体”服务模式[3]。关于社会工作参与物业管理的可能性，有学者认为，在社区物业管理中，使用社会工作方法并非是社会工作者独有的权利，社区中的任何一名居民都有权利使用社会工作方法动员其他居民，发挥自我治理能力[4]。也有研究认为，社会工作参与社区物业管理具有参与身份优势、价值观优势、专业工作方法和目标取向优势，体现了社区治理的服务化[5]。

社会工作介入老旧小区物业服务困境具有一定必要性和可能性，因为两者可在此过程中实现互相赋能[6]。一方面，社会工作专业视角的介入能助力社区提升物业服务质量。在社会工作专业干预下，社区物业服务质量会经由资源链接、平台搭建、主体整合等路径得以改善；另一方面，社会工作与物业管理行业的融合，能够拓展社会工作的服务领域，为发挥社会工作行业的服务能力提供新的机遇[7]。针对物业领域的社会工作，将服务领域扩展至更多人群和机构，跳出了公益组织和基层自治组织的局限[8]。社会工作参与社区物业管理，有利于拓展社会工作的服务范围，从而凸显社会工作的多元价值和社会影响

力[9]。基于上述背景和相关研究的启发,本文以泰州市F小区为例,分析老旧小区物业服务的困境及其成因,并从社会工作视角提出突破老旧小区物业服务困境、提升物业服务品质的路径。通过案例研究实现以点带面,探索社区治理现代化、建设基层治理共同体的江苏之路。

## 2. 老旧小区物业服务的困境

### 2.1. 小区物业基础设施老化,社区整体品质较低

F小区位于泰州市海陵区老城区迎春西路,本为企业家属院,分为南区和北区两个部分,居民有400户左右,其中七成住户为老年人。小区建于20世纪80、90年代,存在基础设施老化、地下管网堵塞破损、建筑垃圾多、停车位严重缺乏、公共通道狭窄、公共空间缺失等问题。在当时实用主义的建筑理念下,该小区楼间间距过小,建筑密集,缺少足够的绿化面积,小区仅有一个设施已经废弃的广场供居民活动。基础设施老化、前期设计不足也使F小区的停车难、消防隐患和安全管理问题也尤为突出。由于小区建造时的家庭机动车保有量很低,并未充分考虑停车问题。“停车难”问题不仅给保安工作带来了巨大的压力,而且也成为矛盾冲突产生和激化的“导火索”与“催化剂”。而且,小区也没有预留足够的消防通道,造成安全隐患。基础设施老化的问题,使老旧小区的整体品质较低,影响了居民的幸福感。

### 2.2. 物业费定价低但收缴难,物业管理水平欠缺

随着房地产市场的发展,商品房住宅物业费逐渐迈向市场化,即物业服务也是一种商品,应当付费。然而,老旧小区的物业费仍维持在较低水平。目前,F小区的物业费为0.8元/平方米。原来计划经济体制下的居民福利住房制度,让很多老旧小区居民还存在很多无偿享受服务的传统思想,习惯了由原单位的房产管理部门的管房模式。因此,很多居民认为缴纳物业费额外增加了生活成本,应由原单位来缴纳。而且,小区“谁享受、谁付费”的物业服务商品化意识还远未形成[10]。

### 2.3. 物业服务外包导致管理失序,物业服务企业服务质量难以保证

在物业管理模式上,F小区物业公司采用“外包制”将各类物业服务分别外包给专业公司承担。外包公司主要可分为两种类型:一种是专业化、市场化程度较强的物业公司;另一种是由事业单位转制而来专业化、市场化程度较弱的物业公司,这类公司员工能力、责任意识与服务意识较差,导致物业服务欠缺,也成为引起居民不满的重要因素。外包公司员工仅与外包公司签订派遣合同,其工资发放、奖惩措施也由外包公司承担。因此,作为第一责任主体的小区物业公司经理对外包公司员工缺乏监管权,人事管理乏力,导致物业服务难以保证。

## 3. 老旧小区物业服务困境的原因分析

### 3.1. 住房管理体制变革中的“路径依赖”

我国物业管理行业在二十几年中发展迅速,主要源于政府部门在住房管理体制上的转型举措,带有强烈的政府干预色彩。随着商品房制度的兴起,房管所转制为物业公司,逐步实现物业管理的社会化、市场化、专业化。然而,上述物业管理体制转型,并非市场机制自发形成的制度变革,更多的是行政干预下的制度变迁产物。换言之,由于管理上的路径依赖,原先行政化的管理理念和措施,依然在目前的老旧小区物业服务中有所存留。

### 3.2. 社区多元协商共治机制不健全

与住房体制改革中的路径依赖相关联的问题是,老旧小区居民的物业产权观念商品化、市场化意识

尚不成熟，有效的多元协商机制尚未形成。因此，社区居民、业委会和物业公司“有事找政府”的传统思维仍较为明显。其中的突出表现便是居民对物业公司物业费定价的不信任：居民认为物业费价格是物业公司随意而为，缺乏权威性和公信力；而物业公司认为政府应该承担指导定价的职能，建立完善价格听证体系。出现上述“观念割席”的症结在于社区多元主体间共治关系的断裂，社区居民、居民委员会、业主委员会和物业公司本该有的合理分工发生了变化。比如，成立于2010年的F社区业主委员会煽动小区业主拒绝缴纳物业费，使小区物业服务受到严重影响。此举带来的后果是物业费缴纳率逐年降低，物业公司无法维持运转，不得不撤离社区。到目前为止，F小区在七年内更换了4家物业公司，实际上普通居民也苦不堪言，并未提升物业服务质量。然而，社区居委会对F小区的乱象缺乏有效干预，并未对业委会和物业公司承担监督和指导责任。物业公司与居民之间的矛盾，一方面是源于物业服务定价与物业服务质量不匹配，另一方面表现为居民的物业商品、缴费意识淡漠，双方的良性互动较为欠缺。

### 3.3. 社区居民物业参与意识淡漠

作为社区治理的重要主体和服务对象，F小区居民缺乏社区参与意识和能力。一方面，社区居民老人数量多，缺乏参与社区自治的意愿、渠道和平台，无法积极反馈社区物业服务问题；另一方面是居委会、业委会和物业公司各自为政，并未对社区参与内容与途径进行有效宣传，使社区物业管理过程成为一个“黑箱”。长期的物业管理过程缺位使居民习惯于被动接受物业服务，而沉浸在科层管理任务不能自拔的居委会也没有精力开展广泛的居民参与动员。长此以往，老旧小区居民的参与意识、参与能力和社区归属感大为降低。

## 4. 老旧小区物业服务困境的社会工作干预

从以上分析可知，老旧小区因其人口、空间、体制和理念等因素而频现物业服务困境。那么，如何以社区民情为基础，构建更加高效的物业服务体系，成为当前老旧小区物业管理的重要方向。承担社会工作干预职能的社会组织/机构可以运用社会工作专业思路与方法，深入理解社区居民的物业服务诉求，为居委会、业委会、物业公司和居民之间搭建沟通桥梁，从物理空间重构、服务理念重塑和协同机制构建等角度提升小区物业服务品质，提升物业企业经营绩效，延伸传统的社区工作领域，甚至发展出全新的“物业社工”服务模式。

### 4.1. 深入开展社区调查，精准把握居民物业服务诉求

很多社区问题的介入策略之所以效果不佳，就在于未能事先深入、全面把握服务对象的需求。所以，社会工作者介入老旧小区物业服务问题的前提是深入把握居民的服务需求。首先，社区社会组织应制定详细科学的调研计划，按社区背景制订座谈提纲、深度访谈提纲或调查问卷。其次，社会组织安排专业调查员实施入户访问、居民代表座谈会和问卷调查。可充分利借助信息化手段，采取线上线下相结合的方式开展调查。考虑到居民工作日工作时间的多样化，可选择在节假日开展调研。座谈会的召开，可寻求居委会的协助，保证物业公司工作人员、社区党员、普通居民、业委会骨干等均有代表参会。对于线上调查，可充分使用居民微信群分发问卷链接。通过上述科学调查手段，社会工作者全面收集老旧小区物业服务问题和需求，进而制定出合理的服务计划，并与社区各主体形成良好的互动关系。

### 4.2. 优化行政赋能，凸显物业服务的公共性价值

从本质上看，物业企业具备“管理性”和“公共性”两种属性。“管理性”意味着物业企业是独立的企业法人和市场主体，按市场化原则开展经营活动；“公共性”意味着物业企业向业主提供公共产品(物业服务)，其利润和权利来源于公众，服务对象是物业管理区域内的所有业主，对由业主付费而寻求的居

住品质和福祉负有保障责任。实际上，老旧小区物业服务的“公共性”更加显著。因此，社会工作者也应创设载体，在加强政府对物业公司经营行为监管力度的同时，也链接财政资源，为物业公司的服务品质提升提供助力。比如，政府财政安排专项资金支持老旧小区基础设施出新和环境整治。另外，社会工作者也可以在基层党组织的领导下，联合居委会、业委会和其他企事业单位提升“红色物业”运行的专业化水平，促进物业企业在产品和服务供给中进一步凸显物业的“公共性”，助力业主福祉的提升。在政府部门和居委会的支持下，物业公司应着力强化自身的“管家”意识，应以增进物业区域业主或非业主使用人的共同利益为根本宗旨，处理好公共服务项目和市场化经营项目的关系。

### 4.3. 建立物业服务合作关系，构建多元主体协同机制

社会工作者在链接资源、解决物业问题的过程中，并不是直接提供物业服务或产品，而是充当一个媒介和润滑剂，整合行政资源、市场资源和社会资源，为物业企业、居委会、业委会、社区居民与其他企事业单位之间搭建合作与协同的平台。比如，针对物业缴费问题，社会工作者可邀请规划、住建、物业、律师和居民等主体共同讨论，督促物业企业建立价格听证体系，加强物业管理指导价的成本监审，增强物业服务收费决策的科学性和透明度。鼓励双方委托权威性较高的中介机构进行评估，推动形成公开、公平、公正的物业服务价格形成机制。

### 4.4. 促进居民的社区参与，提升业主对物业公司的监管能力

社会工作者可基于对社区民情的深入了解，协同相关部门推动业主选出真正能够代表业主利益、热心公益事业、具备一定专业素质和管理能力的代表主持、参与业主委员会工作，搭建起物业公司与业主之间的桥梁。业主委员会与物业公司签订物业管理委托服务合同时，应仔细斟酌条款，确定服务项目和服务价格，并定期召开业主大会，监督经费使用情况，确保物业公司的规范服务与管理。为避免业委会的“暗箱操作”，镇街党委和社区党组织加强对业委会的监督，并对业委会成员进行思想品德和工作能力的监管与培养。在业委会开展工作的过程中，可定期召开由社会工作者、居委会主任、居民代表、物业企业和物业主管部门共同组成的联席会议，对业委会工作进行更加深入的监督和指导。同时，社会工作者可链接法律资源，以生动多样的形式对业主开展免费的物业法律法规培训和工作坊，提升业主参与小区物业管理的能力。

## 5. 结语

老旧小区物业管理关系到居民生活品质和对美好生活的向往，成为基层治理现代化必须要解决的社区问题。从对泰州市F社区的案例来看，老旧小区物业管理困境的解决，可以借鉴社会工作理念与方法。社会工作者可发挥自身在资源链接、主体整合和载体建设上的专业优势，通过深入精准了解居民需求、以行政赋能凸显物业服务的公共性价值、构建多元主体协同机制、提升业主对物业公司的监管能力等手段，提升老旧小区居民的生活品质，塑造以物业服务为核心的基层治理共同体。

老旧小区物业管理涉及的问题较为复杂，包含法律法规、住房政策、社区治理、居民观念等等各种要素。要有效介入老旧小区的物业管理，社会工作行业需要精准把握老旧小区物业管理的真问题，并充分发挥需求分析、利益协调、主体协同、资源整合等专业能力。需要注意的是，当下的社区物业管理行业将会更深层次地实现市场化、法治化，同时也将成为整体性社区治理的重要组成部分。因此，社会工作以一种什么角色有效参与到社区物业管理过程中，还需要通过基于对各地社区的具体问题进行进一步的探索。比如，目前各地开展的“红色物业”能否与社会工作实践进行深度融合以解决物业管理中的顽疾？作为一种新兴岗位的“物业社工”，在未来的社区治理中的整体境遇可能是什么？这都将成为

未来物业管理与社会工作行业发展实践中需要继续回答的问题。

## 基金项目

淮阴工学院 2022 年大学生创新创业训练计划项目(国家级)“中小城市社区‘物业社工’的模式构建与实践策略”(编号: 202211049044Z)的阶段成果。

## 参考文献

- [1] 习近平: 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[EB/OL]. [http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content\\_5721685.htm](http://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm), 2022-10-25.
- [2] 麻宝斌, 杜平. 新时代民众居住要求的主要特征——基于两轮问卷调查数据的比较分析[J]. 学术交流, 2021(9): 5-18+191.
- [3] 刘海健. 老旧小区的情感治理: 实践形态、应用限度与优化策略——基于 M 社区三类治理场景的考察[J]. 云南行政学院学报, 2023, 25(1): 60-71.
- [4] 洪逸. 聚焦微更新打造老旧小区管理升级版[J]. 江南论坛, 2021(6): 57.
- [5] 文军, 方淑敏. 社会工作专业自主性困境及其行动策略——基于社区治理中互动场域视角的分析[J]. 学术界, 2022(12): 72-82.
- [6] 杨敏, 张艳荣. 社工在帮教服务中的资源链接者角色探索——以对一名社区矫正对象的帮教服务为例[J]. 中国社会工作, 2022(21): 37-38.
- [7] 郭未, 沈晖. 从传统走向非传统: 社会工作专业教育的新取向[J]. 南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学), 2018, 55(5): 119-128.
- [8] 童敏, 周晓彤. 基层治理与自我增能: 中国特色社会工作道路的理论审视[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2022, 37(5): 1-12.
- [9] 向羽, 梁镗烈. 社会服务项目信息化系统建设路径研究——以珠海为例[J]. 社会工作与管理, 2020, 20(1): 72-81.
- [10] 陈鹏. 当代中国城市业主的法权抗争——关于业主维权活动的一个分析框架[J]. 社会学研究, 2010, 25(1): 34-63+243-244.