

网格化视角下的保障性住房小区管理模式研究

——以贵州省安顺市西秀区为例

□ 周杨健馨 马琦峰

[摘要] 伴随我国棚户区改造项目的先后终止，大量保障性住房在省市拔地而起，随之而来的则是保障性住房小区管理产生的一系列难题。以贵州省安顺市西秀区为例，在对安顺市西秀区住房和城乡建设局及其辖区保障性住房小区调研的基础上，研究网格化体制下的保障性住房小区管理模式改革及其存在困境，并提出相应的建议。通过实证分析的方法充实学界的相关研究，所得结论对我国其他省市保障性住房小区管理具有参考价值。

[关键词] 网格化；保障性住房小区；管理模式改革

1 保障性住房小区管理与网格化

在我国“买房贵、住房难”的大背景下，住房保障发挥了重要的托底功能，中央出台了一系列公共政策用以改善城市低收入家庭的住房困难问题^[1]。截至2011年9月，《国务院办公厅关于保障性安居工程建设和管理的指导意见》（国办发〔2011〕45号）出台，各省市保障性住房小区（以下称“小区”）建设、改造及管理工作的相继被提上议程。面对大量小区的出现，“究竟由谁来管、该怎么管”成为一大难题。

由于保障性住房小区的投资建设主体多为当地政府，管理权限大多落在基层政府手中。结合区域特点，各小区管理模式也存在差异，按照政府职能定位可将其大致划分为两类：其一，“经营型”政府，依据当地小区建设状况成立专项管理部门，在考虑财政资金流转及双向收益的前提下对小区进行直接管理；其二，“监督型”政府，依托小区业主委员会制度，在基层群众自治制度的框架下发挥小区住户的自主性，而政府仅承担必要的引导及监督工作。在城市化的浪潮下，伴随小区住户数量激增，传统小区管理模式正面临着新的挑战，亟须进行改革^[2-3]。而网格化作为大数据时代下基层治理转型的新兴产物，其依托城市信息数字化平台，将管理辖区按照一定的标准划分成为若干网格并通过管理下沉落实至基层，推动着基层治理向科学化、有序化、精细化的方向前进^[4-5]。当“网格化”遇上“小区管理模式改革”，一

种新型基层组织管理模式就此诞生。

选取贵州省安顺市西秀区作为研究对象，在实地调研基础上，重点研究网格化体制下小区管理的新型模式，进一步立足于管理模式改革过程中存在的困境，有针对性地提出对策建议，在全国范围内复制并推广相关经验，旨在将我国小区管理牢牢嵌入基层网格化管理体系中。

2 西秀区保障性住房小区管理现状

《贵州省住房和城乡建设厅关于加强全省保障性住房物业管理工作的通知》（黔建房通〔2015〕412号）文件中明确指出，在小区管理中应当“着力于满足社区管理服务体系建设的基本需要，坚持属地原则并依靠多方参与”。在文件精神指导下，贵州省安顺市西秀区住房和城乡建设局对其辖区内的小区管理工作进行了一系列的详尽安排。通过实地考察与访谈，归纳出西秀区小区管理现状如下：

2.1 管理主体基本情况

总体而言，现阶段西秀区小区已被纳入城市基层管理网格体系之中，依据辖区内网格的层级结构、部门性质及其职能定位，可将当地小区管理主体划分为区住房和城乡建设局、区公房管理处、区保障性住房管理中心、物业管理有限公司及社区五类。各管理主体的职能分配情况如表1。

2.2 管理对象基本情况

西秀区位于安顺市中心城区，截至2018年底统

[作者简介] 周杨健馨，上海师范大学哲学与法政学院，行政管理专业学生。

马琦峰（通讯作者），上海师范大学哲学与法政学院，劳动与社会保障专业学生。

表1 西秀区小区管理主体职能分配情况

管理主体	职能分配
区住房和城乡建设局	作为小区管理的区级统筹部门，主要承担小区的建设改造及配套管理职能，包括小区的整体翻新、设备维护等工作，由政府财政出资对相关小区进行改造，以保证住户的生活环境质量水平。
区公房管理处	为区住房和城乡建设局的下辖部门与区国有资产（房产）的持有单位，主要职能是对小区内的国有资产部分进行资金管理与核算。
区保障性住房管理中心	隶属于区住房和城乡建设局、区公房管理处两级领导部门，为小区管理特设的专职机构，其主要职能包括两个方面：一是对各保障性住房小区资金收取进行独立核算（包括物业管理费及停车费）；二是对辖区内的公租房、安置房及商铺进行综合性管理。
物业管理有限公司	由区住房和城乡建设局牵头批准成立，现聘用员工105名，主要职能为从事具体的小区管理工作，主要包括保洁、安保、维修等基础性内容，且不从事任何营利性经营活动。
社区	作为小区管理的中心单位与基层部门，主要职能包括如下几个方面：一是负责小区的入住认证、资质审核等流程的管理工作；二是处理辖区内保障房小区内部发生的生活纠纷；三是对于已成立业主委员会的小区而言，应对小区所雇佣的物业公司采取必要性监管。

表格来源：依据《西秀区住房和城乡建设局会议纪要》（区住建纪〔2015〕22号）等相关文件整理获得

计，共有各类小区380处（已入住且住户规模在50户以上），总建筑面积达1250万m²，总居住人口约27万人，达中心城区总居住人口的70%以上^①。其中，公租房类小区共计13处，合计房屋9892套^②。管理对象主要呈现出两方面特点：其一，管理对象基数相对庞大，且这个基数仍在持续增长，主要针对区专职管理机构规模有限而言；其二，管理对象具有特殊性，居住群体多为低收入人群，部分住户用房意识薄弱，存在损坏公共设施、制造安全隐患、拒绝配合管理等问题，为小区的管理工作带来困难。

2.3 管理工作开展情况

目前，西秀区多个小区均已引入网格化管理模式，以200户为单位划分网格并配备管理人员统筹本网格的工作。其管理工作重心主要包括费用管理、安全管理、登记管理与其他管理四个方面。费用管理主要包括房屋租金、停车服务费及物业管理费的收取、核算以及维持辖区内内部财政收支的动态平衡；安全管理主要包括小区内部的治安管理、风险防范以及住户人身财产安全管理；登记管理是小区管理的基础与前提，其主要针对小区住户及流动人口而言；其他管理的覆盖面较为宽泛，主要是小区管理的后勤工作，如卫生清扫、设备维修等，在这一环节中物业公司发挥了重要的功能。

然而，由于小区的管理经验相对较少，且并未实现本质上的模式创新，这造成了管理失灵问题频发，具体表现为小区管理条块结构混乱，职能部门定位模糊，极易造成部门权责纠纷、解决问题拖沓等办事效率低下的问题。由此看来，网格化虽已迁移至小区管理中，但却“有形无神”，尚未形成稳定的以网格化为依托的小区

管理模式。

3 西秀区保障性住房小区管理模式改革

实质上，网格化是政府基层治理工作从“后控制”向“前预警”转型的产物，作为一种精细化下沉服务式管理，政府希望通过“扩大覆盖的网、深入工作的格”来发挥区位优势、调动网格资源。因此，在小区网格化管理实践的过程中，应格外突出权责与服务这两种色彩。对此，西秀区人民政府借鉴优秀经验并进行专家论证，在此基础上拟订了一系列方案，计划在网格框架内进行改革，依照因地制宜原则探索创新型小区管理模式，用以维持小区网格管理体系的高效运转。文章根据小区管理的权限分配以及自治水平将其归类划分为如下三种模式。

3.1 基层社区高度自治模式

该模式主要在基层群众自治制度的框架下，面向综合条件较好、住户意识较强的小区而设立。由于小区管理与社区建设直接相关，因而也是未来模式改革的重点方向。在该模式下，大量的管理权限被下放至社区住户委员会及小区业主委员会，通过小区住户的自我管理与自我服务，减轻管理部门压力的同时也有利于激发小区内部的管理活力。而政府管理部门则主要扮演监督者与引导者的角色，即依托网格数据平台事实掌握小区的动态，对自治过程中存在的管理偏差进行必要性干预与纠正。政府通过“淡化管理观念增进服务职能”来实现精细服务与对症下药的目标，从而切实提高小区住户的满意度。然而，小区内保障性住房的登记、发放、收租等管理职能仍应由政府部门执行，以确保国有资产的安全性，故不能下放予群众自治组织。

3.2 住房管理中心集权模式

该模式主要面向建成时间较短、管理尚不成熟的小区而设立。保障性住房的公有性质使得小区采取以政府主导的住房管理中心集权模式具有其合理性。该模式依托于网格化管理系统，住房管理中心依照管理职能类型建立数据库并实行模块化管理，同时针对不同小区搭建不同的管理平台，借助互联网技术来实现模块资源整合与管理职能调整。在该模式下，原有的保障性住房登记、审核等职能将从社区中分离并转移至新组建的住房管理中心，相应的，公房管理处的资产持有权同样也会被转移至该中心，最终形成住房管理中心高度集权的管理模式，对于各小区内基础性管理及服务工作，则主要交由签约的物业管理公司打理并接受社区与住房管理中心的监管考核。集权型住房管理中心作为区住房城乡建设局小区管理工作的执行部门仅接受该局领导，行政效力较高。

3.3 市场介入业务承包模式

市场介入业务承包模式将市场力量纳入管理体系中，试图发挥市场活力推动管理创新，成为未来小区管理模式改革的一个新方向。市场介入业务承包模式主要指政府或群众自治组织通过向市场购买管理服务的方式，来取代原有小区基础性管理的一种模式。其中，向市场购买业务多以小区物业管理服务为主，而政府或群众自治组织则主要扮演了监督者的角色。对于政府而言，市场的介入有利于缓解管理部门的工作压力，使其能够更好地“集中精力办大事”；对于群众自治组织而言，市场的介入则极大程度上增强住户自我管理的专业化水平，同时提升小区住户的参与感与归属感。

4 网格管理模式改革存在的问题与对策

目前，西秀区相关试点的网格管理模式改革工作已全面展开并取得一定成效，然而在模式衔接及运作过程中，也不乏出现一系列新的问题，对管理模式改革进程及其效果产生了阻碍作用。对此，文章总结梳理小区网格管理模式改革过程中存在的问题，并有针对性地提出解决对策。

4.1 改革问题

(1) 新旧模式衔接存在阻碍。一方面，改革后的小区管理模式对网格化管理的要求更高，信息管理技术也亟须不断更新，然而无论是技术的更迭还是新平台的搭建都需要一定的周期，从而产生模式衔接过程中的技术空档期，阻碍改革进程；另一方面，由于小区住户素质水平参差不齐，很多住户缺乏对网格化管理方案及政策

的基本认知，易产生由信息不对称所带来的“处理隔阂”，这在增加管理工作难度的同时，也降低了管理工作的实际效果。

(2) 网格功能发挥存在失灵。受制度及个人因素的双重影响，改革后小区内部网格同样会失灵问题。从数量上看，网格分化过细易造成管理人员的供不应求，产生工作上的缺位与失位；从质量上看，部分管理人员缺乏系统的岗位培训，职责定位不明晰且缺乏服务意识，延续了传统管理模式中“一锅炖”的办事作风，难以切实解决问题。

(3) 网格信息安全缺乏保障。依托大数据与互联网的小区网格化管理模式虽能实现信息的快速传递与共享，但同时也存在着一定程度上的安全隐患。模式化的信息传递导致人与人之间的沟通相对脱节，在网格信息传递与存储的过程中存在着信息安全风险，一旦网格住户个人信息泄露，这不仅会产生新的管理问题，更会造成大批住户对小区网格化管理模式的信任危机，这显然与管理模式改革的初衷背道而驰。

4.2 对策建议

首先，加强网格宣传以增进住户认知度。积极发挥小区网格内部各管理主体的宣传功能，如借助街道、社区及保障性住房管理中心等部门宣传网格化管理模式及其便民服务优势。此外，在小区登记入住时，登记管理机构也应明确向住户说明保障性住房管理原则及规范，这同样有助于住户更好地了解、熟悉网格化平台及管理人员工作。此外对于综合条件较好的小区，可通过拨付自治基金等形式激发住户的主人翁意识，使其更好地配合小区完成网格化管理工作。

其次，注重对网格管理人员的培训监督。扩建管理人员队伍规模并设立相应的工作门槛，对于扩招入选及在职尚未接受培训的人员而言，应当通过系统的培训来提升其工作本领，增强服务意识。此外，政府可结合各小区的条件及特点，成立“网格化管理工作领导小组”，密切关注网格内部动向、不定期对网格管理人员进行工作绩效考核与评级，通过建立相应的退出及激励机制，来确保网格管理人员能够更加迅速、准确地解决小区管理问题，防止工作拖沓现象的发生。

最后，提供坚实的技术保障与法律保障。一方面，小区网格化管理平台应当与信息管理部门良好对接、密切合作，积极探索并建立信息备份存储库及信息安全防护网，在根源上防止网格内部数据信息因设备问题而出现遗失或外泄，保障网格内部的住户个人信息安全；另

一方面，地方政府应出台小区网格化管理工作的政策文件或地方法规，让网格化管理工作真正实现有章可循、有法可依，从法律与制度的层面为小区网格管理工作提供坚实的保障。

注释：

- ①相关数据由西秀区城乡与住房建设局发布的中心城区住宅小区基本情况整理获得。
- ②相关数据由西秀区公房管理处发布的公租房管理基本情况整理获得。

[参考文献]

- [1]朱亚鹏.中国住房保障政策分析——社会政策视角[J].公共行政评论,2008(4):84-109+199.
- [2]王瑞麟.保障性住房建设管理中的难题与破解策略[J].中国房地产,2012(21):68-70.
- [3]郭林,张学峰.租赁型保障性住房后期运营管理的现存问题与破解之道——基于河北省的经验分析[J].苏州大学学报(哲学社会科学版),2014,35(5):24-29.
- [4]吴晓燕,关庆华.从管理到治理：基层社会网格化管理的挑战与变革[J].理论探讨,2016(2):147-152.
- [5]井西晓.挑战与变革：从网格化管理到网格化治理——基于城市基层社会管理的变革[J].理论探索,2013(1):102-105.

（上接第31页）

自然景观，水清鱼多，一定会吸引白鹭等候鸟来此觅食栖息，加上心圩江淡水红树林湿地公园的品牌，将能吸引大量的游客参观、考察、研究。如果在心圩江生态塘建设观景台并凭票游览，预计每年将有100万人次来此，按照门票每人30元计算，每年的门票收入将达到3000万元。根据PPP项目的合作协议，广西南宁北投心圩江环境治理有限公司对心圩江项目有20年的运营权，减去红树林5年的生长期，还将有15年的门票收入期。

(2) 红树植物是植物界唯一的胎生植物，所以一棵红树植物就能培育出很多树苗，这不仅能为心圩江全流域种植红树林节省购买树苗的资金，而且一旦红树林在淡水河流中种植成功，并对治理城市内河污水和生态修复发挥巨大作用，那么将会产生巨大的社会效应，在南宁

宁市甚至国内其他城市的河流污水治理中引入红树植物在淡水河流的种植技术和树苗。按每年销售50万株树苗计算，每株60元~80元，那么每年销售的红树林树苗总值将有可能达到3000万元~4000万元。

[参考文献]

- [1]李晓菊,靖元孝,陈桂珠,等.红树林湿地系统污染生态及其净化效果的研究概况[J].湿地科学,2005(4):315-320.
- [2]林益明,林鹏.中国红树林生态系统的植物种类、多样性、功能及其保护[J].海洋湖沼通报,2001(3):8-16.
- [3]梁建国,杜灿坤,何德善.深圳地区红树植物淡水种植试验[J].水生生态学杂志,2011,32(2):63-67.
- [4]章金鸿,李玫,潘南明.深圳福田红树林对重金属Cu、Pb、Zn、Cd的吸收、累积与循环[J].云南环境科学,2000(S1):53-56.