

Collaborative Law Enforcement in the Governance of Old Residential Areas—Research on Difficulties, Causes, and Pathways

Hui Chen Zhanglin Huang Chenlin Lu Hanzhi Jiang Haoquan Li

Jiangsu Police Institute, Nanjing, Jiangsu, 210031, China

Abstract

Grassroots communities are the “last mile” of urban social governance, and their governance level directly affects the overall effectiveness of urban social governance. Therefore, how to do a good job in grassroots community governance, serve the people, and improve law enforcement satisfaction is an important issue in promoting the modernization of urban social governance. However, with the advancement of urbanization, the aging of infrastructure, environmental pollution, and security issues that commonly exist in old residential areas have become an important challenge for urban social governance. Collaborative law enforcement has become an important governance approach to address this issue. Through collaborative operations across multiple departments and fields, the diversification issues in the governance of old residential areas can be more effectively addressed. This paper focuses on exploring how to improve the governance of old residential areas through collaborative law enforcement, providing feasible paths and practical experience for promoting the modernization of urban social governance.

Keywords

urban social governance; old residential areas; collaborative law enforcement

老旧小区治理中的协同执法——困境、原因与进路研究

陈蕙 黄张琳 陆陈琳 蒋涵智 李浩泉

江苏警官学院, 中国·江苏南京 210031

摘要

基层社区是市域社会治理的“最后一公里”，其治理水平直接影响到市域社会治理整体效果，因而如何做好基层社区治理，服务人民群众，提高执法满意度是推进市域社会治理现代化的重要课题。然而，随着城市化进程的推进，普遍存在着基础设施老化、环境污染、治安问题等诸多隐患的老旧小区已成为市域社会治理面临的一项重要挑战。针对这一问题，协同执法成为一种重要的治理方式。通过多部门、跨领域的协同作战，可以更有效地解决老旧小区治理中的多元化问题。论文重点探讨如何通过协同执法的方式，改善老旧小区治理，为推进市域社会治理现代化提供可行的路径和实践经验。

关键词

市域社会治理；老旧小区；协同执法

【基金项目】2023年江苏省高等学校大学生创新创业训练计划项目《市域治理现代化下社区协同执法研究》（项目编号：202310329014Z）；江苏警官学院2022年度教育教学改革重点研究项目（其他教育教学改革研究类）《适应新时代警务执法需要的语言能力课程群建设》；2023年度江苏省研究生教育教学改革重点课题《行业高校专业学位研究生协同培养机制提升研究》（项目编号：JGKT23-B033）。

【作者简介】陈蕙（2004-），女，中国江苏南京人，在读本科生，从事基层治理研究。

1 引言

2024年2月24日，南京市雨花台区明尚西苑6栋发生火灾，这场大火烧出了基层治理背后的治理窘境，让我们将目光再度聚焦基层治理的真正落实。湖南长沙“4·29”特别重大居民自建房倒塌事故、新余1.24特大火灾、2022年1月11日湖南怀化自建房违法占地加层引发火灾……类似的消防通道堆放杂物、非机动车无序停放、私拉电线的基层乱象屡见不鲜且具有普遍性，这为推进市域治理现代化带来了极大阻碍。党和国家的政策方针能否真正落实，基层的乡镇（街道）和城乡社区的协同治理是关键。

2 老旧小区的治理困境——基于五个基层社区的实证分析

根据2020年7月国务院办公厅印发的《关于全面推进城镇老旧小区改造工作的指导意见》，城镇老旧小区是指城市或县城（城关镇）建成年代较早、失养失修失管、市政配套设施不完善、社区服务设施不健全、居民改造意愿强烈的住宅小区（含单栋住宅楼）。老旧小区多为保障性住房，如廉租住房、经济适用住房、政策性租赁住房、定向安置房等。从市域治理层面来看，基层协同执法无论是对社区管理人员的经验水平、专业素养，还是社区居民的经济水平、道德素质均有较高要求，因而在对老旧小区的协同执法研究中，将老旧小区的范围扩大，即相对于有着知名地产品牌、高端硬件设施、高素质物业服务且建成时间较短的高端商品房来说，在品牌、绿化、设施、地段、交通、物业、房龄等方面都有所欠缺的普通住宅房，以期能够为市域治理现代化下老旧小区的治理提供更具有普遍性的调查研究。论文主要采用实地调研、实证分析的方式，在已有的协同执法理论研究基础上，对江苏省内多个老旧社区展开走访调查、分析研究。

在对南京市A街道城管局的走访调查中，我们通过

当地街道工作人员和城管队员的交流沟通，了解到典型老旧小区基层治理中协同执法的难点与痛点。除了与南京市A街道城管局进行深入交流调查研究，我们还对江苏省内地级市的其他几个老旧小区进行了田野调查（表1），以期通过南京市A街道的典型案列，结合其他地方街道的补充，分析老旧小区的疑难杂症共性和协同执法的现实困境。

从一线社区治理工作人员的普遍反映来看，基层老旧小区居民陈旧思想根深蒂固、法治观念淡薄、公共意识低下，加上诉求增强，权益意识提高，使得治理者与被治理者的界限划分越来越明显，对抗性也不断加强，助长人本位的自私自利心理，普遍性违法现象大行其道，市域社会现代化治理陷入“空转”的窘境。

总结老旧小区社区治理问题主要有三个方面：一是消防安全类，如楼道杂物堆放堵塞消防通道、飞线充电导致火灾隐患，房屋性质改变导致违建安全隐患等等；二是环境秩序类，如小区内随意铲除绿化植被改种蔬菜瓜果、没有垃圾分类、车辆违章停放堵塞道路等；三是设施服务类，如小区外立面破旧、物业服务无所作为。面对大面积的共性难题，社区、城管、警察主体应该如何有效治理？是我们需要思考解决的问题。

表1 实地调研——老旧小区问题对比分析表

街道/社区	特征	典型问题
南京市A街道	建设历史悠久，地处繁华商圈，下辖的大部分社区建设较早，是典型的城市老旧小区地带	街道城管队员表示城管进社区职责定位不清、主次工作界限模糊，无暇处理典型违法，疲于应付居民的举报。而社区居民公共意识较低，如社区垃圾分类主要是街道的城管负责，社区兼管。很多居民没有分类意识，大多数居民秉持“有专人看管时就分类，没有人看到就乱扔”的态度
南京市B社区	建于20世纪80年代，是典型的老旧厂居社区，为公司的职工生活区，老年人和租户居多。租户主要为附近在上班的青年人以及想在当地落户的外地人	社区楼道占用问题普遍且屡禁不止，楼道占用物品有纸盒、柜子、菜缸、花盆、电瓶车等，平常社区的工作人员会进行劝说，但绝大多数老年居民都不予理会，只能由社区工作人员联合社区城管工作人员逐层清理，大大消耗了公共资源
南通市C社区	建筑于2000年，小区房龄已有20年之久。小区的居民构成具有其典型特点：①家庭居住居多，有学生、老年人；②很多老年人选择居住在车库；③空置房、出租的情况少，流动人口少；④有一小部分为拆迁安置居民	小区的物业公司管理十分有限，楼道无人清扫、外来车辆进入等情况非常常见。由于缴纳费用较低，故居民也并未就此提出意见。缺少地下停车场，地上停车场位置供不应求，常出现停车难现象。同时，为扩充停车位以满足居民的需要，物业部门铲除了小区原本的一部分绿化带作为新增车位，环境维护和生活需求难以平衡
镇江市D社区	典型的老旧商品房住宅小区	每栋的底层都有小院子，但由于基础设施、物业管理人员配备不全，里面种菜养鸡的什么都有，从来没有专门人员进行管理
镇江市E社区	老旧保障性住宅小区	飞线充电现象很常见，将电瓶车放在地下室充电是常事，甚至还有人飞线给电动汽车充电，周围居民也视若无睹

3 老旧小区治理困境的主要原因

从调研结果不难发现，老旧小区在基层社区治理和协同执法中的问题更加凸显，矛盾更加突出。究其原因当与老旧小区自身的人员属性、管理特点相关。

3.1 融入治理的理念不到位

城镇老旧小区改造作为实施城市更新行动的重要内容，已成为推动新型城镇化的重要抓手。但再奥博认为老旧小区政策制定仍缺乏基层治理实践与学理研究的支撑，在一定程

度上滞后和弱化了老旧小区的基层治理效能，因此从基层治理视角剖析老旧小区改造具有政策必要性。虽然政策鼓励改革创新，市域治理现代化下老旧小区治理中但仍存在诸多问题。首先，政府主导的模式仍然占主导地位而市场化机制发挥不足。这导致资源分配不够灵活，创新能力不足，影响了治理效率和质量。同时，尽管政策倡导，但通过我们走访调研多地的数据来看，信息不对称、老旧小区居民参与度不高，均导致了治理效果不佳。治理过程中，忽视可持续发展

理念的现象屡见不鲜,导致资源浪费、环境破坏;实际操作中,智能化、信息化等技术的应用程度不高,影响了管理效率。另外,基层管理中居民权益的保障不足,影响治理的可持续性和稳定性。

3.2 欠缺自我更新的经济激励

缺乏自我更新的经济激励机制是老旧小区协同执法治理困境的主要原因之一。首先,产权不清晰是一个普遍存在的问题。例如,因为前置手续的欠缺,或因超容积率、改变土地用途、超出土地界限范围等原因,导致业主多年来无法办理产权证。这类产权不明确的房屋,可能导致社区内存在多个所有权主体,执法人员难以确定权利主体,需协调多方利益,增加了执法的难度和工作量。其次,老旧小区的更新涉及房屋翻新、基础设施改造等费用,资金投入大。由于这些小区多位于城市核心区,土地成本高,而更新后的房产价值提升有限,投资回报率较低,开发商和业主缺乏更新动力。最后,地方政府缺乏对老旧小区更新的有效政策支持,包括财政补贴、税收优惠等,致使开发商和业主对更新工作的积极性降低。

3.3 协同执法中的权责不明

城管进社区后,究竟是城市管理的执法者,还是社区矛盾的调解员?“城管执法处于守护城市、服务群众、化解矛盾的第一线”,广义上城管执法工作的服务性是“执法为民”工作的具体化和扩大化,实际上,服务却反而成了主职工作。以社区楼道治理为例(在我们调研的社区中),小区居民擅自占用楼道,影响日常通行甚至阻塞消防通道,造成严重的安全隐患。民法典和相关司法解释均对此类问题作出规定^①,但那但杂物归属,选择公力救济还是私力救济等细节的模糊,使执法人员很难使用法律强制力进行规范。法者,治之端也。进一步具体和完善法律法规,是推进基层协同执法的题中应有之义。然而在调查中,社区城管拆除违建完全依照法律程序走完一整套流程需要长达八个月的时间。细化法律法规固然可以为城管执法提供更加强有力的依据,但问题的性质和本源解决方案是我们探索的。如果将居民的普通纠纷问题纳入法律程序,高昂的执法成本对协同执法的可持续发展形成极大障碍。

4 老旧小区协同执法的治理进路

党的十九届四中全会首次提出“加快推进市域社会治理现代化”^②,习近平总书记在党的二十大报告中再次强调并增加了“提高市域社会治理能力”的要求。基于此,中国深耕综合执法二十多年,走过曲折的探索和实践道路,不断修改甚至重组综合执法领域发展模式,已经具有科学的理论指导和丰富的实践经验。党的十八大以来,中国大力推进基层行政执法体制改革,以习近平同志为核心的党中央高度重视行政执法体制改革。在基层社区治理大环境下,协同执法概念的引入回答了“谁来治理”“如何治理”的问题,为提

升治理效能提供了实践路径。

4.1 以党委政府为中心的治理引领

有学者认为公共管理学的“协同政府”理论要求政府应具有强大的决策能力,虽然在管理公共事务时应多元化和多中心化以实现协同效应,但政府作为规章制度的制定者在实际中占据主导性地位。我们需要以政府为黏合剂,以公共事务治理为中心,把不同类型组织力量团结在一起,整合机构和资源,共同发挥作用。中共中央、国务院在关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的指导意见中提出要加强社区服务型党组织建设,充分发挥党组织在基层社会治理中的领导核心作用,发挥政府在基层社会治理中的主导作用。作为公共权力的代表,公安、城管等执法部门可以依据法律赋予的权力,使用强制性的执行力来确保政策的实施和治理目标的达成。同样是下沉至基层的执法力量,社区民警和社区城管在执法实践中互相配合,警察的法律权威性给城管执法带来了积极保障,城管力量的加入也给派出所完成考核任务提供力量支持。而政府需要发挥其主导地位,整合各方资源调配社会力量,合理分配资源,调动各方积极性,与其他社会组织、物业管理部门进行配合,畅通信息交流渠道,共同推动社区治理目标的实现。

4.2 以社区居民为主导的治理参与

在社区治理过程中,社区居民实际上是参与治理效果关联度最大的群体。在老旧小区“熟人社会”的背景下发挥居民自治的作用,可以很大程度上减轻政府工作压力。《民法典》第二百八十六条规定:“业主大会或者业主委员会,对任意弃置垃圾、排放污染物或者噪声、违反规定饲养动物、违章搭建、侵占通道、拒付物业费损害他人合法权益的行为,有权依照法律法规以及管理规约,请求行为人停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状、赔偿损失。”在老旧小区物业经济利益不足、疏于管理的情况下,可以依托社区网格化管理模式,由网格员牵头,拉动社区内部有责任心、有公信力的居民成立业主委员会,自主管理相关事务,解决矛盾纠纷。

例如,在社区楼道治理困境上,社区居民才对楼道具有最大的关联物权,但在法律和现实中,均忽视了居民治理主体地位,导致基层执法手忙脚乱,而楼道治理问题仍旧层出不穷。走出社区楼道治理困境,实际上就是走出社区公共空间治理各主体缺位的困境,回归到党委领导、政府主导、居民参与、社会力量协同的社区治理方式。

4.3 以社会主体为依托的治理缓冲

然而,从市域社会治理实践来看,多元主体协商行动有一定的梗阻化现象,进而导致出现多元主体协同困境,公权力对协商过程的过度介入可能导致社会治理主体协商参与度不足,削弱其他利益机构的执法主动性,破坏市场公平竞争局面。因此,在强调政府中心地位的同时,也要发挥基层社区组织等多元主体的协同治理作用。政府部门与社区、

街道办配合紧密,共同完成社区治理的日常工作。基层社区组织是政府的“消息树”和“缓冲器”,与城管、民警积极配合协同,产生事半功倍的治理效果。社区帮助发现和报告问题,进行柔和的“善后处理”,缓解城管破坏性执法引发的社区居民反抗心理。基层社区“熟人社会”中,在进行如拆除违章建筑等损害居民利益、冲突性强的执法活动时,与社区居民更为熟悉、工作经验更为丰富的基层社区工作人员的参与协同有利于做好群众工作,提升居民执法满意度。

5 结语

市域社会治理是国家治理的基石,决定了社会治理现代化的效能。现代化市域社会治理能力和治理水平的提升离不开法治的保驾护航,坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化是习近平法治思想的核心要义。协同性是市域社会治理的本质属性,协同治理是整合各方资源、发挥各自优势、推进社区良治善治的过程。而在不同的社区背景下,会有特定的治理事务重点,有特定的社区文化属性,有特定的社区治理基础。在老旧小区特有的复杂属性下,必须破除旧有体制壁垒,有针对性寻找合适的治理制度体系提高治理效能。本文尝试探索由政府牵头、基层社会组织配合、居民积极参与的基层治理体制,而在其中如何畅通各部门间的信息交流、如何引导社区居民参与共治、政府如何深入参与基层治理是未来需要进一步解决的议题。

注释

①《民法典》第二百八十六条规定:“业主大会或者业主委员会,对任意弃置垃圾、排放污染物或者噪声、违反规定饲养动物、违章搭建、侵占通道、拒付物业费等损害他

人合法权益的行为,有权依照法律法规以及管理规约,请求行为人停止侵害、排除妨碍、消除危险、恢复原状、赔偿损失。”《最高人民法院关于审理建筑物区分所有权纠纷案件具体应用法律若干问题的解释》第三条规定:“楼梯通道,所有权属于全体业主。个别业主私自将楼梯通道用于自己堆放杂物,明显是化共有为私有,也是对其他业主共有权的侵害。”

②2019年10月中共十九届四中全会通过的《关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》正式提出要“加快推进市域社会治理现代化”。

参考文献

- [1] 国务院办公厅.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:国办发〔2020〕23号[A/OL].(2020-07-20)[2024-04-12].https://www.gov.cn/zhengce/content/2020-07/20/content_5528320.htm.
- [2] 冉奥博,刘佳燕.政策工具视角下老旧小区改造政策体系研究——以北京市为例[J].城市发展研究,2021,28(4):57-63.
- [3] 胡舜华,张宏远,曹园园,等.协同政府理论视角下江苏政府部门的海洋协同管理研究[J].海洋开发与管理,2022,39(12):17-23.
- [4] 中华人民共和国中央人民政府.中共中央、国务院关于深入推进城市执法体制改革改进城市管理工作的指导意见[EB/OL].(2015-12-24)[2024-04-12].https://www.gov.cn/zhengce/202203/content_3635203.htm.
- [5] 陈静,陈成文.协同治理:市域社会治理现代化的目标取向[J].贵州师范大学学报(社会科学版),2022(5):43-52.