

参与式治理视角下社会工作介入城市老旧小区“停车难”治理研究

曹君玲

西南石油大学法学院 四川成都 610500

摘要:随着我国经济的高质量发展和人民群众生活水平的不断提升,人们对于出行的需求变得越来越大,私家车的数量也在增加。但是,与此相对应的是,“停车难”的问题也越来越明显,特别是在一些老旧小区里,停车难问题更为突出,主要交通要道被堵塞、消防通道被占用等,严重影响小区环境、造成巨大安全隐患、引发邻里矛盾,影响社会和谐稳定,因此停车难问题已成为困扰居民正常生活且需要迫切需要解决的民生问题之一。本文社会工作者以居民所关心的停车问题为切入点,通过与社区、社区社会组织、社区志愿者的联动,呼吁社区居民一起参与到因乱停车而造成的交通拥堵、消防通道被占用等安全问题中来。以专业的方法搭建多元主体协商平台,以政府引导、社会参与、引导居民自治的多元主体良性互动为思路,激发小区居民对于社区的认同意识、归属意识和参与意识,从而形成一种建设社区、治理社区的内生动力,着力解决老旧小区停车难的问题。

关键词: 停车难问题; 参与式治理; 居民参与

1. 城市老旧小区“停车难”的现状

1.1 停车位数量少

随着我国经济的快速发展,汽车成为家庭日常代步的必要工具,越来越多的人选择购买汽车来满足自己的出行需要,进而对于车位的需求也越来越高。然而,老旧小区在规划建设时,由于考虑更多地是解决住宅区的问题,没有从发展的角度充分划分停车位,因此在建设过程中对于停车位的规划相对滞后,难以满足现在的停车需求。

1.2 停车秩序混乱

首先,小区内未设置非机动车停车位。由于没有对非机动车专用区域进行规划,导致非机动车随意停放在机动车车位上,导致机动车乱停乱放,堵塞出入口、占用消防通道、占用绿化和盲道等现象普遍存在,不仅破坏小区绿化、给居民的生活带来诸多不便,同时也带来巨大的安全隐患。其次,缺乏专业管理人员。一些老旧小区缺乏物业,外来车辆随意进出,导致车辆停放的混乱;一些老旧小区虽有物业,但他们的权力有限,没有执法权和处罚权,因而不能有效地震慑住小区里的乱停乱放,这就给停车管理工作带来了很大的难度和挑战。最后,停车收费不合理。物业公司对停车费的收费标准没有很好地贯彻落实,甚至自己标价,收费过高,导

致居民不愿意停放在规划的停车位内;另外,一些物业公司未充分考虑老旧小区的停车需求,私自开放停车场,造成了与业主之间的不可调和的矛盾。^[1]

2. 城市老旧小区停车治理现状

2.1 政府作用缺失

首先,老旧小区在停车位用地配建指标规划上存在历史欠账。政府在建设初期缺乏前瞻性,只考虑居民的住宿问题,未进行充分地停车位的规划,这是导致“停车难”问题的主要客观因素。城市老旧住宅区大都建在市中心,扩大停车位面积的可行性非常有限,全面拆迁也是不现实的,因此在停车位规划无地可用的问题上矛盾尤其突出。^[2]

其次,停车位属于准公共物品,必须有政府的管理和干预。科学合理的政策具有积极导向作用,可以优化现有的停车资源,提高停车资源的利用率。^[3]目前,我国城市老旧小区停车难的主要原因之一是有关部门不够重视:具体执行的工作人员未深入一线,实事求是进行规划管理,导致停车设施长期处于“失管”状态。基层政府宣传动员力量发挥有限,针对规范停车的宣传手段较单一,宣传内容过于形式化,导致整个宣传效果欠佳。^[4]对于有序停车的宣传局限于传统的说教式宣传,未进行有效地行为制止和处罚,^[5]这种无关

痛痒的宣传内容使得居民无法理解有序停车的重要意义，从而在居民心中形成事不关己的思想，有序规范停车工作也就无法推广开来。

最后，经济快速发展，私家车数量激增。对于老旧小区而言，小区停车位数量远不足以满足居民停车需求，停车杂乱无章，占用道路、消防通道等现象频发，这暴露出了政府的有关执法机制不健全。面对这类现象，有关部门一是未对物业公司实施有效的管理，发挥物业有效管理作用；二是未对停车收费情况进行有效控制，防止乱收费现象的发生；三是处罚不到位，导致某些车主意识不到乱停乱放带来的后果。

2.2 老旧小区物业管理缺失

一是停车收费标准不合理。物业不能根据政府统一的标准对停车收费进行执行。居民在停车位紧缺的情况下，物业公司哄抬停车费，赚取暴利。^[2]二是物业缺乏管理。缺乏对维持小区停车秩序方面的监管机制，没有强有力的监管力量，物业管理人员的行为不受约束，他们的态度和服务质量大打折扣。三是物业管理公司事先没有管控措施，事后也未采取措施进行制止，导致乱停乱放现象频发。

2.3 老旧小区居民自治意识不强

居民是社区的主要力量，也是管理社区的主要力量。但部分居民对自主治理的积极性不高，觉得这不是自己该管的事情。主要是因为居民在通过拨打市民热线、街道办与居委会以及与物业公司协商等各种方式进行维权时，往往都没有获得有效的答复，问题没有得到解决。^[2]久而久之，居民对于公共事务的态度越来越漠不关心，更不愿意参与社区治理。

2.4 社会组织发挥作用小

在治理老旧小区车辆乱停乱放乱象时，各治理主体之间没有建立责任清单制度，没有明确各部门及责任主体的权力和责任分配，导致治理主体责任模糊，遇到问题就相互推诿，“停车难”治理就陷入困境。因此，在治理过程中应最大限度地激发居民与社会组织参与“停车难”治理工作的积极性，满足停车需求。其次，“停车难”能否解决好，关键看各治理主体的合作。若各方在信息沟通等方面存在壁垒，各治理主体的线管资源不能得到充分供给和利用，“停车难”治理工作就难以顺利推进。^[5]

3. 社会工作介入停车难问题的路径探索

参与式治理指的是公民个人、社会团体、真复古共同参与决策，同意分配资源，协调各方活动，合作进行治理的过程。在参与式治理中，公民个人、社会团体与政府相互配合，分工明确，以政府一己之力或单纯靠社会组织之力无法解决的一些困难和困境。参与式治理在管理的过程中更注重基层群众的诉求和需要，并强调政府为所有利益攸关方进行赋权以及群众与政府协同治理的重要性。^[6]

在老旧小区停车管理中，政府应逐渐形成多元管理的合力，鼓励社会团体、公众等积极参与到老旧小区的停车管理工作中来，为大家营造一个更好的、更合理的停车环境。参与式治理理念认为，仅仅依靠政府的力量是无法完成社会治理任务的，而多个主体的共同参与，则可以更好地监督政府的行动，更好地促进社会资源的合理配置。在此过程中，社会工作者发挥着多重角色：（1）在对老旧小区停车难问题进行干预的早期阶段，可以对社区的有关人员进行走访，与社区建立起初步的联系。同时，参与公益活动，逐步获得居民信任和支持。在这个过程中，在了解居民需求的基础上，一方面为其提供专业服务，另一方面引导居民表达自己对于小区治理的个人意见及需求，在适当的时候，对居民进行激励，促使他们树立自信，发挥自己的优势和潜力，激发其参与治理小区车辆乱停乱放导致停车难的热情。（2）资源链接者。社会工作是一种资源链接者，可以将社区内外部的资源整合起来，将资源更好地参与社区有序规范的停车管理中。同时联络政府、城市管理部门等，向他们争取社区停车乱象治理所需的资源。（3）启发催化者。通过各种各样的方式和方法，促使居民了解小区车辆的乱停乱放会影响居民出行，给居民出行带来不便；^[8]挤占消防通道，会给自身带来安全隐患；抢占他人车位，会影响邻里关系等不利影响，同时发挥自身独特作用帮助居民掌握专门的方法方式和技巧，让他居民在社区治理中发挥出自己的作用。此外，协助居民搭建通畅的交流渠道，提高他们解决问题的能力，强化他们的理性教育，培养他们的公民精神。^[9]

3.1 政府层面

政府部门在老旧小区停车治理中发挥着重要的领导作用，应该根据当地实际情况，制定相应的政策和有效的措施，对现有的资源进行统筹配置，并与街道及行政执法部门等有关职能部门进行联合，构建出“街道牵头、多部门协调、居

民共治”的多方联动机制，为共同开展老旧小区停车问题治理提供组织保障。社会工作可以发挥协调者的角色，利用专长和技能，协调政府机关、社会团体和居民的关系，增进多个团体的相互理解和相互协作。^[8]其次，社会工作者可以发挥宣传者的角色，向小区居民宣传政府有关车辆乱停乱放、违停的相关惩罚政策，增强居民有序且规范停车的意识；最后，社会工作者可以法会联系人的角色，架起政府与居民之间的桥梁，要为社会团体及居民提供良好的反馈通道，营造良好的参与治理的环境。^[10]

3.2 物业层面

社会工作者在工作过程中可以以自身专业的角度评估老旧小区是否存在可引入专门物业管理公司进行管理。部分条件成熟的老旧小区，社会工作者可以通过和街道、社区、居民协商，直接委托专业的物业公司对小区进行管理，并聘请专业的工作人员对小区进行标准化的管理，包括但不限于在小区内进行停车的标准化；在一些条件较差的老旧小区中，可以引进准物业管理模式。社会工作者可以和社区负责人商讨协商，帮助街道或社区的工作人员与专门的物业管理队伍组成一支准物业管理队伍，同时引导居民组建志愿者队伍参与老旧小区停车治理工作，其次社会工作者通过开展居民党群议事会，引导老旧小区业主委员会和居民一起制定小区停车公约及相关管理办法，并积极引导居民进行自治，逐步形成一种专业的停车治理模式。准物业管理模式是一种新的理念，它既能满足居民对生活环境的要求，又能促进社区管理的专业化。^[11]

3.3 居民层面

老旧小区的居民不仅是停车管理的主体，也是停车管理的受益者。一般情况下，居民骨干都是在某一方面有一定的能力或特长，愿意把自己的能力运用到社区的事务中去，并且很容易得到社区内其他居民的支持和信任。^[1]他们往往能在一定程度上体现出其自身及社区居民的利益诉求，具有很高的社区参与性和很强的服务意识。然而，居民骨干的发展并非水到渠成，哪怕起步再差，只要有足够的觉悟，再加上多方力量的扶持，也有可能成为社区中坚力量。所以，社会工作者应该以自己的优势视角为基础，充分挖掘出居民中的骨干和领袖人物，通过适当的引导，帮助他们发挥好自己在老旧小区车辆乱停乱放治理中的作用。

社会工作者在发掘和培养居民骨干时，由于居民骨干

具有差异性，因此，社会工作者要有意识地为他们搭建差异化的平台来满足不同类型的居民骨干在不同领域中的能力培养要求，使每一个人都可以找到属于自己的闪光点和发展的空间，在不同的岗位中得到自己的价值感和成就感，并逐步形成属于自己独有的一套能力体系。

在开展社区志愿服务时，建立一个多层次的社区服务体系。加强社区志愿服务团队的建设，促进社区健康发展，进而提高社区汽车乱停车的管理水平。同时加大对志愿者的内涵及精神的宣传力度，注重舆论导向，在社区形成志愿服务的文化氛围。同时，加强社会资源的整合，加强对社区志愿者的培训和激励，促进其成长与发展。给予社区志愿者充分的尊重和关怀，把他们当作自己的工作伙伴，听取他们的意见，并加强监督，提升其服务水平。^[8]

3.4 社会组织层面

社会工作可以引导社会组织，充分发挥自身的资金、人员、设备等优势，参与到老旧小区的物业管理等相关工作中，不仅能够为居民提供专业且优质的服务，实现公共利益的目标，又可以提高企业的价值，实现自身的良好发展。政府和社会组织之间存在着互补性，政府可以为其提供更多的服务，同时，社会组织也可以为政府的相关政策提供更多的支持。^[1]

4. 社会工作介入停车难问题的治理成效

4.1 建立小区志愿者队伍

社会工作者在工作过程中，成立了志愿楼长志愿队、社区志愿者队伍等，引导小区居民自愿加入社区管理、服务和建设，使社区更加和谐稳定。如针对车辆乱停乱放、挤占公共空间、破坏绿化草地、引发邻里矛盾等日益增多的问题，社区成立引导居民规范停车的劝导队，在小区内巡查和劝导，对劝导无效的，志愿服务人员及时向社区管理人员汇报，社会工作者与社区居委会等共同劝导，形成全民参与的模式，使不文明停车的行为得到有效遏制。

4.2 拓展民意反映渠道

社区居委会、社会工作者、社区自组织在工作过程中，拓宽畅通倾听民意的渠道，在保障居民的民主权益方面保持积极的探索精神，认真听取居民的意见和建议，增强社区事务的交流与互动，达到共商共建、自决的目的。^[12]

4.3 搭建多元主体参与平台

在参与治理社区有序且规范停车的过程中，社会工作

者发动社区居委会、社区志愿楼长以及物业等服务平台，共同管理社区乱停乱放引发的问题。同时，不断完善协同机制，发挥社区居民自我管理的作用，邀请每一栋楼的热心公益居民参与到规范停车的宣传工作中来，扩大社区宣传力度，增进社区居民对规范停车的认识，提升他们参与社区治理的意识。

参考文献

- [1] 朱瑶瑶. 温州市老旧小区停车治理研究 [D]. 陕西: 长安大学, 2020.
- [2] 彭若冰. 基于多中心治理的武汉市老旧小区“停车难”问题研究 [D]. 武汉: 华中师范大学, 2018.
- [3] 赵宇航. 肇庆市端州区“停车难”问题及对策研究 [D]. 广东: 华南理工大学, 2022.
- [4] 吴芳芳. 协同治理视角下社区治安综合治理问题研究 [D]. 福建: 福建师范大学, 2021.
- [5] 倪晓. 泰安市老旧小区“停车难”治理问题研究 [D]. 山东: 山东农业大学, 2022.
- [6] 吴一鸣. 参与式治理应对邻避冲突问题探究 [J]. 中国行政管理, 2017.
- [7] 杨杰. 破解住宅小区停车难 [N]. 江淮时报, 2019.
- [8] 杜薇. 参与式治理理念下社会工作介入城市社区环境治理研究 - 以苏州市J社区为例 [D]. 武汉: 华中师范大学, 2020.
- [9] 时珍. 城市老旧小区“微自治”的社会工作介入研究 [D]. 武汉: 华中师范大学, 2017.
- [10] 曹成龙. 温州市区交通拥堵治理研究 [D]. 陕西: 西北农林科技大学, 2019.
- [11] 颜丽娜. 社区准物业管理破解城市老旧小区管理难路径选择 [J]. 现代营销 (下月刊), 2019.
- [12] 郑重. 社会管理创新取向下的城市社区建设研究 - 以深圳市罗湖区文华社区为个案 [D]. 武汉: 华中师范大学, 2014.