 DOI: https://doi.org/10.12349/edc.v8i8.11451

Research on Collaborative Governance in Old Residential Community Renovation Based on the SFIC Model: A Case Study of Y Subdistrict in Kunming

Mengying Chu[1,2]

1. Faculty of Civil Engineering and Mechanics, Kunming University of Science and Technology, Kunming, Yunnan, 650500, China
2. Yongchang Subdistrict Office, Xishan District Government of Kunming City, Kunming, Yunnan, 650100, China

Abstract

Old residential community renovation involves multiple stakeholders, including government agencies, enterprises, and residents. Poor coordination among these parties is a common challenge that hinders project progress. This paper takes Y Subdistrict in Kunming as a case study and introduces the SFIC collaborative governance model to analyze the practices and existing problems of multi-stakeholder collaborative management in the renovation of old residential communities from four dimensions: starting conditions, facilitative leadership, institutional design, and collaborative process. The study shows that Y Subdistrict has made valuable explorations in areas such as Party-building guidance, resident self-governance, and digital empowerment. However, problems remain, including high internal coordination costs within government, insufficient motivation for enterprise participation, and limited depth of resident involvement. In response to these issues, optimization suggestions are proposed from the perspectives of improving discussion platforms, innovating incentive mechanisms, and strengthening institutional safeguards, so as to provide references for old residential community renovation in similar urban areas.

Keywords

old residential community renovation; collaborative governance; SFIC model; multi-stakeholder coordination

基于 SFIC 模型的老旧小区改造协同治理研究——以昆明市 Y 街道为例

储梦颖 [1,2]

1. 昆明理工大学建筑工程学院，中国·云南 昆明 650500
2. 昆明市西山区人民政府永昌街道办事处，中国·云南 昆明 650100

摘　要

老旧小区改造涉及政府、企业、居民等多方主体，改造过程中各方协同不畅是影响项目推进的常见难题。文章以昆明市Y街道为研究对象，引入SFIC协同治理模型，从起始条件、催化领导、制度设计、协作过程四个维度分析该街道老旧小区改造中多方协同管理的实践做法与存在问题。研究表明，Y街道在党建引领、居民自治、数字赋能等方面进行了有益探索，但仍存在政府内部协调成本高、企业参与动力不足、居民参与深度有限等问题。针对此类问题，从完善议事平台、创新激励机制、健全制度保障等方面提出优化建议，为类似城区的老旧小区改造提供参考。

关键词

老旧小区改造；协同治理；SFIC模型；多方协同

1 引言

城镇老旧小区改造是重大民生工程和发展项目。据住建部统计，截至目前，全国累计开工改造老旧小区 30 万个，惠及居民 5100 万户。随着改造工作的质变，过程中暴露出的问题也日益凸显：居民意见难统一、施工协调难度大、改造后管理缺位等。这些问题本质上反映的是政府、企业、居民等多元主体之间协同治理能力不足。目前关于老旧小区改造协同治理的研究多集中于东部发达地区或宏观政策层面，对于西南地区基层街道这一具体治理单元的操作性案例研究相对不足，尤其是针对政府主导下如何平衡企业逐利性与居民参与感这一现实问题，现有文献大多停留在理论框架的阐述，缺乏基于一线实践数据的剖析。因此，文章以昆明市 Y 街道为具体切口，基于 SFIC 模型深入到设计至运维环

【作者简介】储梦颖（1999–），女，中国云南玉溪人，在读硕士，助理工程师，从事工程管理研究。

节，重点分析在有限资源和繁杂事务约束下，基层主体间具体的博弈过程与妥协策略，以期弥补既有研究在基层执行的空白。

2 基本情况与理论基础

2.1 案例概况

Y 街道辖区面积约 3.88 万平方公里，下辖 16 个社区，常住人口约 7.6 万人，2020 年至 2025 年，Y 街道累计完成老旧小区改造项目 5 批次，改造小区 141 个，涉及建筑 552 栋，单元 1071 个，居民约 1.5 万户，建筑面积 82.2 万平方米，累积投入资金约 2 亿元，2020 年 ~2025 年期间完成小区内部道路、建筑外立面、楼道翻新、新建电动自行车棚、绿化改造以及安防改造等小区内部改造。

2.2 协同治理

协同治理是指政府、企业、社会组织、居民等多元主体在公共事务中通过协商对话、资源共享、责任共担等方式，共同参与决策和管理的治理模式。与传统的政府单独治理不同，协同治理强调各方在平等互动中达成共识、解决问题。其中包含三个核心要素：主体多元、过程互动、共识导向。老旧小区改造涉及街道、社区、施工方、居民等多方主体，各方利益诉求各异、信息分布不对称，恰恰需要运用协同治理的思维来协调矛盾、推动工作。

2.3 研究方法理论

文章采用案例研究法，以昆明市 Y 街道老旧小区改造为案例进行深度分析。在分析框架上，引入 SFIC 协同治理模型，从起始条件、催化领导、制度设计、协作过程四个维度考察 Y 街道改造中的多方协同实践。数据来源于对街道工作人员、社区干部、施工方、居民等 12 人的访谈，以及项目实施方案、会议纪要等内部资料。

3 模型建立与分析框架

3.1 SFIC 模型

SFIC 模型是协同治理研究中较为成熟的分析工具，由 Ansell 和 Gash 在 2008 年提出。该模型包含四个核心要素：

起始条件：指各方参与协同的动机、权力和资源的不对等程度、以及既往的合作或冲突经历。

催化领导：指能够召集各方、建立信任、引导对话、促成共识的“催化型”领导。

制度设计：指协同治理的基本规则，包括参与人员的代表性、议事规则的清晰度、信息透明度等。好的制度设计能确保各方有平等的话语权。

协作过程：指协同治理的动态过程，包括面对面对话、建立信任、对过程的承诺、共识导向、阶段性成果等五个环节。

3.2 分析框架的适用性

将 SFIC 模型应用于老旧小区改造协同治理研究，具有较强的适用性 [1]。一是老旧小区改造涉及政府、企业、居民、社会组织等多方主体，符合协同治理的“多元主体”特征。二是改造过程中存在大量需要协商解决的利益冲突，需要“催化领导”来推动。三是改造项目从立项、设计、施工到验收、运维，是一个完整的“协作过程”，可以用 SFIC 模型分阶段分析。基于以上分析，文章构建如下分析框架：以 SFIC 模型的四个维度为分析主线，结合 Y 街道的实际情况，诊断每个维度存在的具体问题，并提出优化建议。

4 Y 街道老旧小区改造协同治理现状

4.1 起始条件

从主体间的相互依赖程度看，Y 街道老旧小区改造涉及的主体包括：街道办事处、区住建局、社区、施工设计监理单位、居民、物业公司等。各方之间存在较强的相互依赖关系：街道需要区住建局的资金和审批支持，施工单位需要街道和社区的协调配合，居民需要政府和企业提供改造服务，而改造能否顺利推进又在很大程度上取决于居民的配合程度。Y 街道自 2018 年起推行“党建联盟”制度，吸纳辖区内的企事业单位、社会组织共 150 余家加入，定期召开联席会议，共同解决辖区内的公共事务。这一机制为后续改造中的跨部门协调奠定了基础。从权力和资源分布看，政府方掌握审批权和主要资金，处于主导地位；企业方掌握施工技术和人力；居民方虽然在信息、资金方面处于弱势，但拥有一定的阻挠能力。这种非对称的权力结构，既是协同的必要条件，也是协同的潜在障碍。

4.2 催化领导

Y 街道在改造中发挥了较强的“催化领导”作用，主要体现在三个方面：一是党建引领。街道成立老旧小区改造临时党支部，由党工委副书记牵头，社区、施工方、居民党员代表都参与，每两周开一次例会。比如 2023 年 H 小区雨污分流改造，因图纸缺失、责任不清停工两周，临时党支部直接把自来水、燃气、通信等单位叫到现场，一条条核对管线，把责任划分清楚，工程才重新动起来。二是街道一把手推动。党工委书记把改造列为重点项目，每月开一次推进会，住建局、施工、设计、监理、社区书记都到场，用“问题清单”逐项对进度、逐项协调，跨部门的扯皮事明显少了。三是赋权社区。Y 街道每年给每个社区 5 万元机动资金，社区书记有权处理垃圾清运、小额补偿这些急事，不用层层请示，响应快了很多。

4.3 制度设计

Y 街道在改造中建立了一套制度化的协同规则 [2]，如表 1 所示：

4.4 协作过程

Y 街道的改造协作大致分为四个阶段，如表 2 所示：

表 1 Y 街道老旧小区改造管理制度汇总

制度名称	核心内容	实施要求 / 关键数据
居民议事制度	改造小区成立居民议事会，成员 5-7 人，由居民推选产生，包含楼栋长、老党员、热心居民等；核心职责为收集居民意见、参与改造方案论证、协调施工期间居民矛盾、监督施工质量	每月至少召开 1 次会议，必要时可随时召开；会议记录需报社区备案
信息公开制度	改造方案、施工图纸、材料清单、工期安排等核心内容，同步在小区公示栏和业主微信群发布；涉及居民出资的项目（如加装电梯）需公示资金收支情况	居民对方案有异议的，可在 7 个工作日内向社区或议事会反映；居民出资项目资金收支情况需每季度公示 1 次
矛盾调解制度	建立“三级调解”工作机制，按矛盾复杂程度分级处理居民改造相关矛盾	一般矛盾由社区和议事会调解；复杂矛盾由街道司法所介入；重大矛盾由街道党工委专题研究；2020-2025 年累计调解各类矛盾 60 余起，成功调解 50 余起，调解成功率达 80% 以上
积分兑换激励机制	建立“积分兑换”居民参与激励机制，居民参与小区改造相关工作可获得积分，积分可兑换日用品	居民参与议事会、配合施工、监督质量等行为可获得对应积分；积分可在社区爱心超市兑换日用品

表 2 Y 街道老旧小区改造协作全流程

阶段名称	核心工作内容	实施要求 / 周期
前期准备阶段	1. 街道委托设计单位编制改造方案； 2. 方案初稿完成后，在小区公示并召开居民意见征求会； 3. 议事会负责收集居民意见； 4. 设计单位根据居民意见修改完善方案	整体流程一般需要 1-2 个月
施工实施阶段	1. 施工方进场后，社区和议事会协调施工用水用电、材料堆放场地等事宜； 2. 施工期间，议事会成员轮流值班，记录居民投诉和建议并及时向施工方反馈； 3. 街道每周组织一次现场巡查，发现问题当场协调解决	全施工周期持续执行，每周固定巡查
验收交接阶段	1. 改造完成后，街道组织区住建局、施工方、监理方、社区、议事会五方共同验收； 2. 验收合格后，施工方向社区移交相关图纸资料	改造完成后启动，验收合格后完成资料交接
后期管理阶段	1. 根据小区是否引入物业公司采取差异化管理方式： 2. 已引入物业的小区，由物业公司负责日常维护； 3. 未引入物业的小区，由社区牵头成立“业主委员会”，负责楼道清扫、绿化养护等基础事项	验收交接完成后长期执行

5 协同治理存在的问题及优化建议

5.1 Y 街道协同治理存在的问题

Y 街道协同治理的主要问题体现为四个维度的结构性矛盾[3]：在起始条件上，街道、施工方与居民利益诉求分化，改造进度、利润与居住品质间的博弈频致冲突，如 N 小区因工艺标准争议需街道临时协调变通方案方能推进；催化领导层面，跨部门协调因审批流程冗长、街道抓手有限而效率低下，同时基层人手紧缺（仅 5 名人员管理多项目），长期高负荷运转制约统筹能力；制度设计上，居民参与率低且深度不足，议题多局限于非核心琐事，改造后议事机制自然解散，导致后续管理乏力；协作过程中，治理重心严重偏向前期建设，后期长效管理缺位，已改造小区物业落地率不足四成，临时性协调机制随项目终结而瓦解，重建轻管现象普遍，使改造成效难以持续巩固。

5.2 优化建议

5.2.1 完善起始条件：平衡各方利益诉求

一是建立利益表达与调研机制。在改造方案编制阶段，以问卷调查的形式，充分尊重居民意愿，避免“一刀切”引发的矛盾。二是降低弱势主体的参与门槛。对居民提出的合理诉求，街道应在预算中预留一定的弹性资金，用于解决超出合同范围但确有必要的增项需求。同时，可邀请专家帮助居民理解改造方案、表达专业意见，缩小政府、企业、居民之间的信息差距。

5.2.2 强化催化领导：降低协调成本

一是在街道层面指定固定人员作为改造项目的协调者，负责统筹对接规划、住建、城管、水务、电力、通信等部门。该人员应熟悉各部门的审批流程和关键联系人，能够多方协调事务，减少低效环节。二是充实基层力量。针对建设服务中心人员不足的问题，通过轮岗、培训等方式提升现有人员的复合能力；可与高校建立实习基地，由大学生协助完成资料整理、现场巡查等技术含量相对较低的工作，既缓解人手压力，也为学生提供实践机会。

5.2.3 优化制度设计：提升居民参与质量

一是优化居民参与方式。将方案技术内容转为易懂图文，配合现场讲解，议事会从“要不要改”转向“怎么改更好”。二是激励制度延续。积分制从施工期延伸至后期管理，清扫、养护、巡查均可积分，年度评选“最佳议事员”并通报表扬。三是建立监督评估机制。改造后由居民代表对施工方、监理方履约评价，结果与后续招标挂钩，强化约束。

5.2.4 优化协作过程：构建长效协同机制

一是推行“以大带小”物业模式。由优质物业公司统一管理多个零散老旧小区，通过规模效应降低成本，街道给予减免管理费、提供用房等扶持。二是保留部分协同组织。临时党支部转为小区治理党小组，议事会转为自治委员会，利用其熟悉情况的优势，快速处理后续问题，避免重新协调。三是建立“回头看”制度。改造完成后每半年，街道牵头组织施工方、物业、议事会成员回访，排查设施运行问题，结果向居民公示。

6 结论

文章以 SFIC 协同治理模型为分析框架，对 Y 街道老旧小区改造中的多方协同治理进行了案例研究。研究显示从 SFIC 模型的四个维度来看，Y 街道的协同治理仍存在利益诉求分化、协调成本较高、居民参与深度有限、长效协同机制缺失等问题。针对上述问题，建议从完善利益平衡机制、推行首席协调官制度、优化居民参与方式、推广“以大带小”物业管理模式等方面加以改进。

本研究存在一定局限。一是单个案例的结论推广需谨慎，Y 街道的实践经验不一定完全适用于其他地区。二是受数据可得性限制，对协同效果的定量评估不够充分。后续研究可在此基础上，引入更多的案例进行比较分析，或通过问卷调查等方式对协同效果进行量化评价。

未来研究可进一步扩大样本范围，比较不同类型街道在老旧小区改造中的协同治理差异，同时可尝试运用符号模型等方法对协同效果进行量化评估，使研究结论更具普适性和可操作性。

参考文献

[1] 姚清,毛春梅,丰智超.跨区域城市生态协同治理支持模型构建——基于SFIC模型的视角[J].生态经济,2024,40(03):194-201.

[2] 姚之浩,李昊昱.基于SFIC模型的老旧小区微更新协同治理研究：以上海为例[J]. 现代城市研究,2024,(06):22-29.

[3] 岳钊,王丽娟,王彦骁,等.城市更新背景下老旧小区改造的困境与对策研究 [J]. 建筑经济 ,2024(06):90-92.