

协同治理机制下老旧小区消防安全模式研究

陈雅茹 顾睿瑾 田欣禾
(南京审计大学, 江苏 南京 210000)

【摘要】本文分析了南京市浦口区老旧小区消防现状;当前,随着“共建、共治、共享”理论的提出,本文从协同治理的角度进行关于老旧小区消防安全的研究;针对消防安全治理中管理层面、群众以及基础设施中出现的问题,从协同治理方面,利用问卷调查和实地调研的方法进行研究。

【关键词】协同治理;老旧小区;消防安全

引言

近年全国发生多起因为电动车充电引起的火灾事件,甚至造成重大的人员伤亡和财产损失,社区消防安全特别是老旧小区消防安全成为社会、政府和学术界关注的热点问题。

为增强消防安全建设,国家颁布了《中华人民共和国消防法》《“十四五”国家应急体系规划》等法律法规、规章及规范性文件。南京市配合国家相关政策,相继出台了《南京市消防条例》《南京市城市更新中既有建筑改造利用消防设计审查验收管理规定》等地方规定,严控消防隐患。《南京市消防事业发展“十三五”规划》指出,全市消防工作开展要紧密围绕消防工作“六大工程”建设计划,完成“一年小灶”专项整治和创建国家安全发展示范城市等重大任务。各板块、部门和单位认真落实消防安全责任制,采取一系列有效举措改进和加强消防工作。全市防范化解重大安全风险、应对处置各类灾害事故的能力稳步提升,火灾形势持续平稳向好,消防救援事业取得明显发展。

在政策指引的规范治理下,全国火灾频次降低,但老旧小区火灾影响仍然不容小觑。仅2018年,全国发生火灾237万起,死亡1407人,受伤798人造成直接财产损失3675亿元。消防设施陈旧、消防通道被占以及消防安全意识不强等都是老旧小区消防损失的重要原因。

与此同时,《国家突发事件应急体系建设“十三五”规划》的主要任务中提到加强应急管理基础能力建设,深入推进城市老旧小区改造等工程,加强隐患治理,提升安全性能……规范“平安社区”创建工作。在此背景下,本文将梳理南京市浦口区老旧小区消防现状,并立足南京市浦口区实情基础上探索出协同治理机制下老旧小区消防安全模式^[1]。

一、南京市浦口区老旧小区消防安全协同治理现状

(一)南京市浦口区老旧小区特点

1. 集中连片

浦口区实施计划需要改造的老旧小区名单中,有十个老旧小区片区改造项目,涉及64个小区建筑面积约193.8万平方米。占地面积十分广泛,大约占浦口区面积的四分之一。浦口区将需要改造的老旧小区划分为十个片区,其中五个片区的所属街道都为江浦街道,老旧小区的分布较为集中。

2. 建成年代早,老龄人口占比高

浦口区的老旧小区普遍建成年代都为2000年之前,设备老化严重,基础设施不完善。通过统计调查,发现浦口区大部分老旧小区常住大约15%为六十岁以上的老年人。

3. 居民改造意愿强烈

通过对浦口区老旧小区的居民进行大范围的问卷调查,发现超过3/4小区存在在楼道堆放杂物,不按规定给电动车充电,并且发现50%左右的居民不具有不了解消防通道和消防器材的作用,极少居民家中自主配备消防器材,居民的消防意识淡薄;超过2/3的被调查居民愿意参与出新方案的制定,问卷调查中列出的各类改造项目均有半数被调查居民选择,其中道路出新和路面修复的选择比例均超过60%,反映出居民对于小区道路及楼道的改造意愿强烈。

4. 消防设施数量少

大部分老旧小区楼层较多,并且不配备电梯,也没有根据规定在各楼层安装消防设备。即使安装相应消防设备,但缺少日常检查,不能及时发现安全隐患。此外,部分老旧小区没有重视消防管理工作,防火门被破坏,相应防火器材丢失的现象频频发生。

5. 救援通道堵塞

当前,在老旧小区的内部,经常会存在安全出口堆放杂物的问题。虽然,在日常生活中,这些问题并不会有过多的影响,但是一旦发生火灾,就会导致消防车辆无法进入其中,影响后续救援。而且堆放的杂物也会给火灾隐患增加概率,影响救援效率,威胁居住人们的生命安全^[2]。

（二）南京市浦口区老旧小区消防安全治理主体及模式

老旧小区消防安全治理的主体主要包括政府、消防大队和小区物业等。政府主要负责统筹处理老旧小区消防安全中出现的重大问题，监督小区物业履行职责，处理违法违规的行为等。消防大队定期检查住宅小区，督促小区物业管理每月自查小区安全情况，并且将季度报告汇总整理档案，安排检查任务分为月度，季度等时间段进行抽查或定期全面检查^[3]。小区物业主要是制定消防安全制度和规范，建立小区的消防档案，维护小区公共区域的消防措施，定期进行消防安全宣传和消防演练。

浦口区老旧小区的消防安全治理模式主要是以物业治理模式为主，消防大队进行监督和辅助。该模式主要是物业做好消防安全管理措施，提高居民的消防安全管理意识，构建平安和谐的社区环境，有效保障广大居民的人身安全与财产安全^[4]。

二、南京市浦口区老旧小区消防安全协同治理中出现的问題

通过调查发现，目前老旧小区消防安全问题主要集中在“治理机制”具体表现为以下四个方面。

（一）物业管理缺失

老旧小区物业收费标准低，有的作为家属院或职员公寓甚至不进行收费，物业不履行消防管理职责，人员缺位^[5]。以至于物业管理水平差，物业管理人员不足，甚至不具备专业能力，无法真正履行职责。无法对居民安全问题进行真实的管理和检查，无法组织居民定期进行消防安全教育，对居民不正当堆放杂物，不正确充电的行为没有进行制止。

（二）消防设施改造资金不足

资金是否充足根本影响了老旧小区消防设施的更新、完善。城市老旧小区一般建于20世纪80到90年代，是城市为了适应改革开放以来大量农村劳动力转移就业的现状做出的快速改变，具有一定的偶然性，其表现为建设之初的规划较为简单，配套基础设施并不完善。随着国家政策体制的不断变化，政府正式成为老旧小区资源供给的来源。但是由于政府对接的老旧小区数量问题，单一老旧小区的物质资源充分供给变得非常困难，消防设施不断老化的现象很难得到维护。另一方面，政府投入在老旧小区消防设施更新上的规划少，更多注意力放在老年人的养老、便老问题上^[6]。

（三）居民提供意见渠道有限

通过对协同治理各方参与主体的走访调查，我们发现在消防安全这一需要多方共同配合的问题上，依旧是政府消防部门和社区在发挥主要作用。相比较而言，居民个人的参与度不高，对于一些新的方案

政策也不会主动了解，大多被动接受，群众的积极性和热情不高，不具有很强的集体责任意识。在和多名老旧小区居民进行交流后，90%的调查对象对共同治理持明显拒绝的态度，其理由也具有不同的特征。一部分人受年龄和阅历的影响，习惯于统一的改造和调整。另一部分后搬入或入住时间较短的业主，考虑到原有居民以及老一辈邻里间复杂的人际关系，态度同样倾向于拒绝。

除去个人因素，老旧小区没有物业或者物业消极间接导致的缺乏参与管理的渠道，也是导致群众参与度不高的主要原因。通过对政府信息的查找，每一次老旧小区改造前、改造后，政府都发布了关于改造内容、相关问题的征集意见或调查问卷，但参与的人数十分有限，最多的一份问卷，参与者仅139人，对于整个区的意见征集来说是不成比例的。问卷的发布平台和客户端限制，造成了个人参与难的问题。

（四）公共服务缺少社会组织参与

社会非营利组织的参与，一般体现在小区的物业管理、社区服务等方面。社会组织的参与，可以及时发现老旧小区的消防安全隐患，从而为社区安全提供更强的保障。

老旧小区的产权构成往往较为复杂。在小组走访的小区之中，就有小区由于过去所在单位的决策问题，一半的居民楼属于原单位，一半单位居民楼迁到另一个房地产开发商的新小区中，而该小区的一半居民楼，又建在单位的小区。在物业管理上，各居民楼依旧归属原开发方。由于产权结构的复杂性，物业在提供服务时容易产生矛盾和摩擦，尤其是改革后单位居民楼本身物业的缺失与对公共服务的需求，让商品房物业承担了很大的压力，积极性低，效果不好。这时候社会非营利组织的参与，成为解决矛盾的一大方案。在其他地区，有不少社区居民自发成立服务性组织替代物业管理，最终取得有效成果的案例。在浦口区，“合成小区”的分布较为分散，涉及居民楼相对较少，不具备成立自治组织的基础，大多只能依靠社区的帮助。这种帮助相较于物业的直接管理毕竟是有限的，很难及时发现隐性的问题^[7]。

三、协同治理机制下老旧小区消防安全发展策略

（一）改进老化线路，防范电路烧坏引起的火灾

即基础设施更新相关的问题上，老旧小区的消防设施随着其他基础设施同时翻新，来降低老社区对火灾风险的敏感性，增强抵抗火灾风险的能力。在浦口区，已改造的老旧小区通过增加消防栓等进行设施的更新，器材新，在下个阶段的改造中还会增加相关设备的数量，可以说在设备问题上改造方做出了应有的投入。但老旧小区的消防安全问题并不产生于消防

设备的多少,而是由电路的老化等带来。当下,大功率用电产品成为人们生活中必不可少的家用设备,老化的电路不仅会造成供电弱,还会导致电路烧坏引起火灾,对于大多数没有安装可控电闸的居民来说,风险相对更大。由于涉及的居民多、耗时长、施工难度大、成本高,一直到去年的《规划》,都没有进一步解决方案。老旧小区电路改造目前多注重于解决供电弱的问题,即以保障居民正常生活为目的。在该方面还需要相关政策的进一步推进^[8]。

(二) 物业和社区居民协同宣传,提升老旧小区消防能力

拓宽收集居民意见的途径。问卷不止拘泥于政府官网发布,手机可转的小程序问卷,往往能收集到更多的信息,增添数据的真实性,了解改造实施的真实情况。

与物业管理相关,根据《规划》,浦口区老旧小区走的主要路线仍是引入物业管理,以预防消防安全隐患并降低其带来的人身伤害及财产损失,推动经济社会稳定发展。物业的引入能够有效解决消防设施的后续维护问题,及时检修或更新。同时,小区的管理组织还承担了向居民进行宣传的任务,将消防演习真正引入小区、向业主普及消防用具使用方法等,都需要物业与社区服务中心、消防大队的协作与共同推进。

(三) 鼓励社会组织参与社区服务,建立长效机制

与浦口区老旧小区联系最紧密的社会组织就是社区服务中心。社区组织发挥其应有的效能,既要协调好多方治理关系,又要处理好与小区居民间的关系,解决好现实运行过程中面临的双方困境,提高能动性来进行多方协调,使得物业、政府、非营利组织之间的合作治理发挥最大效能,这样小区的消防基础设施才能得到应有的维护。

(四) 敦促监管部门履行职能,定期排查隐患

提高老旧小区监督管理制度就是要加大对小区的检查 and 执法力度。在日常工作中定期对老旧小区进行全面排查,对于发现的隐患立即整改,对不能立即整改的要督促限期整改,并及时验收复查。消防大队对是否定期开展居民小区检查、是否有效消除隐患等情况进行督查,并将督查情况定期通报。消防大队每月召开一次工作会,分析研判当前火灾形势,完善工作机制,将责任落到实处。每个季度确定一个消防安全隐患整治主题,开展专项排查整治。对检查发现的重大火灾隐患,实时组织各职能部门联合检查。

(五) 发挥部门合力,促进协同治理

老旧小区消防治理工作是一项系统工作,各部门

要在政府统一领导下相互配合、互相协调,分工协作,各负其责,履行好各自职能。行业部门要各负其责,住建、电力、市政、水利和相关行业部门要将其作为常态化排查内容,加强分类监管。

四、结论

协同治理在消防安全中起着很大的作用,建立健全消防安全协同治理体制对于提高居民生活质量保障,有效改善民生,回应居民诉求具有十分重要的意义。现如今随着老旧小区改造计划的开展,老旧小区存在的消防安全隐患得到了一定的改善,但仍不能满足老旧小区居民在消防安全管理上的现代化需求,其主要问题是消防安全治理体系缺乏活力,各级管理者之间未能实现有效沟通与密切联系,当前主要任务是促进政府发挥主导作用的前提下,物业明确服务与管理的职能,小区内部建立起有效的自治网络。

参考文献:

- [1] 陈泽州. 官办社团参与城市治理的定位与路径研究 [D]. 浙江工业大学, 2019.
- [2] 赵雪峰. 城市老旧小区消防安全现状及防火对策研究 [J]. 中国住宅设施, 2021(10):57-58.
- [3] 邢嘉睿. 老旧小区消防安全管理现状及对策 [J]. 今日消防, 2022, 7(02):60-62.
- [4] 王世站. 物业管理中消防安全存在的问题及解决对策 [J]. 今日消防, 2022, 7(08):69-71.
- [5] 李冬梅. 老旧高层居住小区消防监管之我见——以重庆市渝中区双钢路小区示范项目为例 [J]. 今日消防, 2020, 5(04):95-96.
- [6] 耿静. 老旧小区消防安全现状及防火对策分析 [J]. 消防界(电子版), 2021, 7(18):113-114.
- [7] 张依依. 上海市J区老旧小区居民参与社区治理的问题与对策研究 [D]. 华东师范大学, 2022.
- [8] 本报记者. 在经济欠发达地区老旧小区推进“智慧消防”示范项目建设 [N]. 中国应急管理报, 2022-02-11(002).

基金项目: 2023 年江苏省大学生创新创业训练项目 “202311287082Y”

作者简介:

陈雅茹(2004.3-), 女, 汉族, 江苏徐州人, 南京审计大学本科在读, 研究方向, 行政管理;

顾睿瑾(2004.3-), 女, 汉族, 江苏宿迁人, 南京审计大学本科在读, 研究方向, 行政管理;

田欣禾(2003.8-), 女, 汉族, 江苏宿迁人, 南京审计大学本科在读, 研究方向, 会计学。