

利益相关者视角下的老旧小区改造 利益补偿策略研究

李丽红,张如梦

(沈阳建筑大学管理学院,辽宁 沈阳 110168)

摘要:老旧小区改造涉及利益主体众多,且诉求多样,导致居民产权受损等风险加大,如何有针对性地进行补偿是实现改造目标的关键。从利益相关者视角界定了老旧小区改造中各利益主体对应的诉求,量化利益受损风险;利用社会网络分析法探究诉求间的影响关系,锁定利益补偿重点,提出补偿策略;结合华馨家园改造实践,提出实施“改-建-运”模式补偿策略。研究提出了系统性、针对性的老旧小区改造利益补偿模型,可为政府有效补偿各方潜在的利益受损提供参考。

关键词:利益相关者;老旧小区改造;利益补偿;社会网络分析

中图分类号:TU984.12

文献标志码:A

《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》指出,老旧小区是2000年底前建成、失养失修失管、市政配套设施不完善、社区服务设施不健全的住宅小区。老旧小区改造作为城市空间和社会福利资源再配置的重要手段,是实施城市更新行动的重要抓手和突破口。老旧小区改造是一个利益格局重构的过程,其理想结果是实现“帕累托改进”。但现实中,改造使一部分原住民产权残缺和收益权不完整,导致收益受损,破坏了社会分配的公平。沈阳市“市长信箱”中,投诉信件的内容包括管网改造设计方案不合理导致停供、改造后顶楼房屋漏水等问题。对于政府行为造成的收益受损,鉴于不得干预“杠杆率”等上位政策,利益补偿机制的有效性将成为促进双方的利益协调的核心因素^[1]。利益补偿分为直接补偿和间接补偿,前者通过现金、物质等方式进

行;后者通过教育、医疗等长期投资,改善受损者生活条件和自身的持续性发展能力,后者的发展往往带动前者的实现。

老旧小区改造是一项复杂的社会系统工程。目前,以老旧小区改造为主题的研究较多,却鲜少涉及利益受损风险的传递关系,尤其从利益受损风险背后的共性角度进行利益补偿策略分析更为匮乏。Woo J-H等^[2]认为最佳的可持续改造决策应考虑到利益相关者,实现其意愿是改造项目成功的重要因素。张峰^[3]认为利益补偿涉及多个主体,影响着各利益主体的诉求和行为。为了科学合理地识别各利益主体,冯琦^[4]将利益相关者理论应用于老旧小区改造冲突解决中,并指出解决冲突的核心是科学合理地协调利益相关者的多重利益诉求。以上研究重点关注利益诉求个体的特性,忽视了诉求间的相互依赖、相互影响的关系。娄燕妮等^[5]将社会网络分

析法(Social Network Analysis, SNA)引入风险管控机制研究,探求了各利益主体与不同风险的对应关系以及风险类型间影响机理。

SNA 主要侧重对网络整体和网络节点的定量分析,便于更清晰地观测改造中关键利益诉求的类型和分布、主要利益受损风险的程度和传递关系等。因此,笔者基于利益相关者理论,界定老旧小区改造各利益主体及其利益诉求,利用 SNA 构建利益诉求网

络,探究不同利益诉求间的关系与受损风险传递,便于针对性地提出利益补偿策略。

一、利益补偿策略模型的构建

老旧小区改造利益补偿策略的制定从社会网络边界识别、关系评估、可视化分析层层递进。如图 1 所示,笔者在界定利益主体和利益诉求的基础上,量化受损风险,锁定补偿重点,制定利益补偿策略。

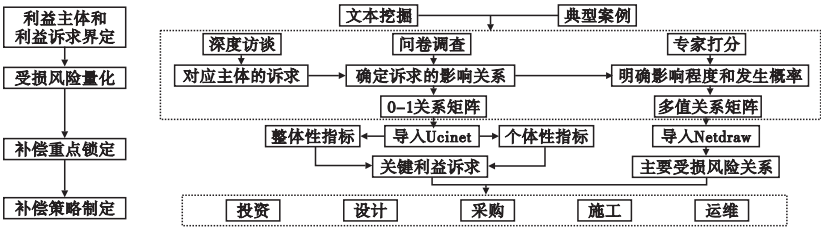


图 1 老旧小区改造利益补偿策略制定框架

1. 利益主体的界定

老旧小区利益相关者是对改造的决策、实施和结果有影响或受其影响的群体或个体,而这些利益主体对改造项目拥有差异化的利益诉求和不同程度的影响力^[6]。

通过 CNKI 数据库搜索“老旧小区改造”、“利益相关者”等关键词,筛选出 33 篇相关核心文献^[7,8]。为了针对性地补偿改造项目中的主要利益损失,将众多利益主体筛选分类,共分为三大类九方主体。第一类为政府(中央及地方政府、财政部、住建部),为改造的可持续发展提供顶层设计;第二类为居民,是老旧小区改造的服务对象和直接受益者;第三类为社会资本(金融机构、开发商、施工单位、专业经营单位、物业单位),通过改造项目实现投资收益和运营效益,往往追求经济价值最大化。

2. 利益诉求的识别

利益诉求表达了生存和发展的现实要求。笔者在文本挖掘的基础上结合典型案例,从经济、政治、社会、文化和生态 5 个领域^[9]确定了 20 种利益诉求(见表 1)。

3. 利益受损风险量化

要使各利益主体能够按照组织期望的方向协同努力,就必须充分了解其各自的利益诉求间的影响关系和受损风险。

表 1 老旧小区改造利益诉求

领域	利益诉求	编号	参考文献
经济利益	获取最大化经济效益	R1	[4,7,8]
	推动当地经济发展	R2	[4,7]
	带动住宅价值的提升	R3	[7,8,10]
	拓宽投融资渠道	R4	[8,10]
政治利益	建立友好政商关系	R5	[7,8]
	提高居民协商议事效率	R6	[7,10]
	实现社区治理	R7	[1,4]
	提高政府形象和公信力	R8	[7]
社会利益	修缮建筑物本体	R9	[4,7,8]
	改造基础设施	R10	[4,7,8]
	完善公共设施	R11	[4,7,8]
	获得高品质物业服务	R12	[4,10]
	延续原本的生活习惯	R13	[4]
	创造就业岗位	R14	[8]
文化利益	营造品牌效应	R15	[4,7,8]
	提升城市形象	R16	[1,7,8]
	提高文化生活品质	R17	[7,10]
生态利益	发展绿色低碳产业	R18	[1,8]
	改善人居环境	R19	[4,8,10]
	实现可持续发展	R20	[7,10]

利益主体与诉求并非一一对应,通过与专家深度访谈,确定利益主体与诉求间的对应矩阵,给利益主体对应的利益诉求进行编号 S#R*,其中,#代表关联的利益主体,*代表对应的利益诉求,以此作为社会网络的节点。

利益主体诉求网络的核心在于“影响关系”的确定^[11]。对各利益主体对应诉求间的

影响关系进行问卷调查,形成0~1关系矩阵。各利益主体诉求和改造目标之间存在重要联系,但各主体的诉求并不完全相同,甚至存在冲突。在0~1关系矩阵的基础上,邀请专家进行打分,取均值构建多值关系矩阵,确定利益受损风险影响程度和发生概率。

4. 利益补偿重点锁定

面对改造过程中有限的资源,只有把最具影响力的利益受损纳入重点补偿范畴,才能保证改造的效率和效果。利用SNA分析网络的结构和网络形成的原因,进一步识别关键利益诉求和主要受损风险关系。

(1)识别关键利益诉求。将0~1关系矩阵输入Ucinet6.560软件,从整体结构特征和个体结构特征进行分析,将各指标排名前列的利益诉求确定为关键利益诉求。

(2)识别主要受损风险关系。将多值关系矩阵输入Netdraw软件,构建利益受损风险可视化图谱。图谱中,不同颜色的节点代表不同的利益主体,不同形状的节点代表不同领域的诉求,箭线的粗细和方向代表诉求间受损风险的程度和传递关系。

5. 利益补偿策略制定

在老旧小区改造过程中,利益补偿策略的制定要结合项目的实际情况,针对利益补偿重点制定利益补偿策略。老旧小区改造作为保障性民生工程,受益者不必付出等效的代价,具有正外部性。科斯在政府干预的基础上提出了外部性问题的解决路径:将外部性影响明细为可交易的产权,通过市场交易实现外部利润的内在化。只有使价值通过市场实现,老旧小区改造才能达到“微利可持续”的良性循环。老旧小区改造利益补偿策略制定遵循外部性内在化的制度经济分析逻辑,结合政府发布的政策和可复制政策机制清单,从投资、设计、采购、施工、运维全生命周期提出利益补偿策略。

二、案例分析

1. 案例简介

沈阳市大东区华馨家园于1997年建成,

从2014年起成为弃管小区,目前为业主自管。其绿化率、容积率、停车位配比率远低于城镇小区标准,电力、管网等基础设施落后,配套设施严重缺失,空间资源极度贫乏。改造总建筑面积15081m²,总数为326户。

案例坐落于沈阳中街商圈附近,政府投入的有限资源难以平衡居民对人居品质升级的强烈期望,7栋楼的小体量改造又难以实现社会资本的盈利,在此状态下开展改造将使各方利益严重受损。

针对案例的实际问题,经过专家深度访谈后得到46个利益诉求节点。通过“线人法”对案例相关居民和社会资本进行问卷调查得到0~1关系矩阵,45份问卷共确定423条影响关系,剔除认可度低于50%的关系,最终确定384条利益诉求影响关系。在此基础上专家对影响关系打分,将其整理、计算后得到多值关系矩阵。

$$X = \begin{bmatrix} 0 & (1.1,3) & (1.2,0.9) & (0.9,1.3) \\ (4.5,1.6) & 0 & 0 & (1,5) \\ 0 & 0 & 0 & (1.2,3) \\ (2.4,1.6) & (4,2.6) & 0 & 0 \end{bmatrix}$$

2. 关键利益诉求的识别

SNA通过指标的测算可以辅助研究者更清晰地分析网络整体的特性以及网络节点间的关系。整体性分析揭示了网络的结构特征,但无法了解个体特征,因此将整体性分析和个体性分析相结合,进行深入全面的测度分析。如表2所示,将各利益主体对应的利益诉求中排名前10且总排名前20的诉求识别为关键利益诉求。

(1)整体性分析

密度分析。将0~1关系矩阵输入Ucinet6.560,案例中利益主体的诉求网络密度为0.186,诉求关系网络呈现较稀疏的状态。整体网密度不高的原因是改造规模较小,部分利益主体间直接联系较少,各自的利益诉求间甚至需要多个节点作为桥梁才能产生极少影响效应。

中心势分析。整体网点出度中心势和点入度中心势分别为83.26%、35.56%,诉求

表 2 利益主体的关键利益诉求各项指标值

各利益主体的诉求	度数中心度				中介中心度	排名	接近中心度				结构洞指标						总排名
	内向	排名	外向	排名			内向	排名	外向	排名	有效规模	排名	效率	限制度	排名	等级度	
S1R2	24	1	45	1	974.428	1	0.625	2	1	1	41.549	1	0.923	0.141	1	0.296	1
S1R5	5		11	8	25.067		0.421		0.57	4	8.243		0.749	0.367		0.291	19
S1R7	5		15	4	80.265	6	0.511		0.536		13.056		0.816	0.299		0.342	11
S1R8	10	9	5		41.469		0.536		0.413		11.583		0.891	0.213	4	0.172	16
S1R16	9		18	3	59.671	9	0.517		0.625	3	16.984	7	0.849	0.323		0.524	5
S1R19	18	3	9		47.136		0.6	6	0.489		18.376	2	0.835	0.214	5	0.247	6
S2R2	10	9	11	8	44.804		0.506		0.57	4	9.345		0.779	0.291		0.405	8
S3R11	7		11	8	7.886		0.517		0.469		11.189		0.799	0.415		0.41	20
S3R16	9		19	2	60.442	8	0.517		0.634	2	18.038	3	0.859	0.242	8	0.407	3
S3R19	18	3	10		134.332	2	0.6	6	0.563	7	17.656	6	0.841	0.234	7	0.33	2
S4R11	8		13	5	50.977		0.529		0.479		13.267	10	0.829	0.438		0.482	14
S4R17	19	2	4		79.473	7	0.634	1	0.354		16.781	8	0.883	0.166	2	0.194	10
S4R19	18	3	5		12.588		0.616	4	0.405		16.145	9	0.85	0.223	6	0.298	14
S7R11	7		11	8	6.719		0.489		0.469		11.397		0.814	0.423		0.442	21
S8R10	6		10		13.408		0.433		0.563	7	12.013		0.858	0.322		0.361	18
S9R1	8		8		92.556	4	0.542	9	0.549	9	8.146		0.905	0.341		0.487	12
S9R11	11	8	12	6	85.701	5	0.563	8	0.469		12.448		0.83	0.375		0.425	9
S9R17	18	3	12	6	120.515	3	0.625	2	0.469		17.772	5	0.846	0.247	9	0.379	4
S9R19	18	3	8		21.697		0.608	5	0.437		17.939	4	0.854	0.2	3	0.232	7

影响关系有明显的不对称性。整体网中介中心势为 47.83%,各诉求间关系整合度不高,这将导致利益诉求的实现效率不理想。

均衡性分析。传递型、循环型和综合型三方组中每个节点都扮演了影响者和被影响者,案例中这 3 种三方组占比仅为 4.835%,关系网络远没有达到均衡状态。

(2)个体性分析

核心-边缘分析。由于核心度排名第一与第二相差较大,因此排名第一的 S1R2 为核心节点,半边缘与边缘节点则选取平均核心度作为界定和区分标准^[12]。政府的利益诉求在影响关系中大多为核心节点和半边缘节点,例如 S3R19、S3R16、S1R19 等,S9R6、S4R13、S1R14 等边缘节点虽不是利益补偿的重点,但可以为补偿策略制定提供参考。

个体中心性分析。内向指标值和外向指标值间存在明显差异,反映出不同利益诉求施加影响与接受影响水平具有明显的异质性。S4R17 具有较高的内向接近中心度(0.634),提高居民生活品质作为改造工作的出发点和落脚点,不受其他诉求影响;S1R2 具有极高的外向接近中心度(1.000),点度中心度最大(24、45),经济的发展与各利益诉求间的联系最频繁,完全影响其他诉

求的实现,决定了整个网络的信息传播导向。S1R14 的中介中心度为 0.167,它是改造工程的附属利益,是政府规划中的更高级目标。

结构洞分析。S1R2 限制度最小(0.141),有效规模最大(41.549、0.923),实现地方经济发展占据最多的结构洞,控制信息能力最强,对案例各方利益影响巨大。

3. 主要受损风险关系识别

将多值关系矩阵输入 Netdraw 软件,如图 2 所示,案例利益受损风险网络平均最短路径为 2.068,说明风险的传递较为便利,需要弱化密切的受损风险关系传递效力。网络中较粗的连线用橙色箭线突出,即主要利益受损风险关系,与之相关的利益诉求和受损风险的传递在补偿策略制定中亟需重视。

4. 华馨家园改造利益补偿策略制定

以案例中重要利益诉求和主要受损风险关系为补偿重点,从老旧小区改造全生命周期对案例各利益主体提出利益补偿策略。

(1)推动多元主体融资。提倡政府、居民和社会资本运用市场化原则多方投资,短期内促进周边资源向需求和就业端转化,打造社区治理新格局;长期内带动投资增长,扩大内需,拉动消费,推动当地经济发展。

(2)实施联动改造方案。针对案例空间

资源极度缺乏难题,重点盘活现存低效用地,整体设计布局社区空间,以实现居民对生活品质升级的诉求。同时对同辖区的改造项目实施“改-建-运”一体化方案,为政府和社会资本参与改造的全生命周期创造契机。

(3) 细化配套设施建设。通过实行网格化管理模式对老旧小区开展综合整治,入户走访征求意见建议,联合排查配套设施隐患和缺口。对接项目库与企业库,推广 PPP 模式,借力社会资本解决配套设施采购问题。

(4)完善公众参与机制。鼓励业主在党的基层组织的支持下成立“维保小组”,监管改造项目施工进度和质量。保留业主物业自管模式,通过线上平台实现上通下达,注重人居环境整治、适老化^[13]和无障碍改造建设等重点诉求,避免形象工程的出现。

(5)寻找增值服务项目。可以利用一楼商业用房,发挥商圈周边优势,鼓励企业通过充电桩收费、广告植入等内容微利的形式参与具体建设和后期运维,促进良性循环。

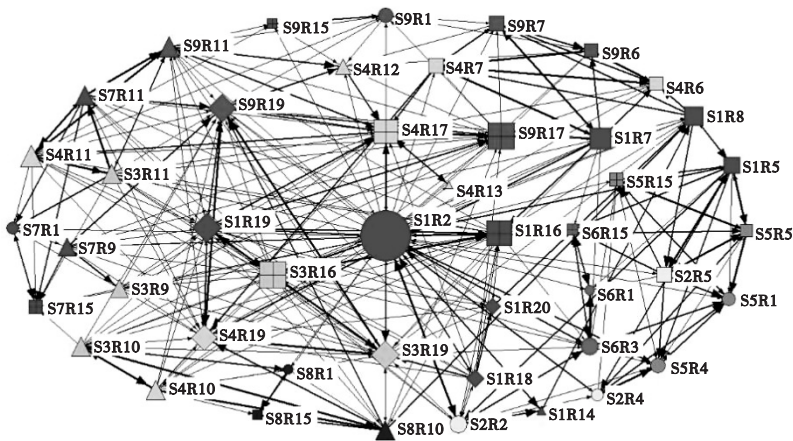


图2 利益主体的利益受损风险网络

三、结 论

通过案例对利益补偿策略制定模型的应用,笔者主要有以下几点发现:

(1)政府相较于居民与社会资本具有更高层次的网络结构,在利益关系中占据主动权。大部分涉及政府的利益诉求都处于关键位置,政府决策以层层传递的效果影响着其他利益主体。政府针对性解决民生设施缺口,才能提高形象和公信力。(2)居民在改造中处于被动地位,是潜在利益受损风险的接收方,要充分发挥“共同缔造”的理念,采取自下而上、居民参与的机制,注重“问需于民、问计于民、问效于民”,塑造居民归属感、认同感和共同体意识。(3)社会资本在改造项目中具有调节能力,要充分挖掘改造项目的自身优势,实施全生命周期一体化方案,实现老旧小区改造与社会资本盈利双向促进,将“微利”向多元化可持续转化。

本研究的理论研究成果对于补偿老旧小

区改造相关者利益损失有一定的启示意义。一方面,各利益主体的诉求网络具有多通路、多层次和高连通性等特点,补偿策略牵一发而动全身,要充分考虑各利益主体的诉求和诉求间的影响关系,加强利益受损风险的源头控制;另一方面补偿策略要注重可行性与针对性,结合老旧小区自身现状及难点,锁定利益补偿重点,提出行之有效的补偿策略,防范风险的传递和扩散等连锁反应,才能提高补偿效率并增强激励效果,形成利益补偿长效机制。未来可以侧重构建更微观更全面的风险网络,以期建立老旧小区改造动态利益补偿机制。

参考文献:

- [1] 洪田芬. 城市更新“帕累托改进”的阶段逻辑与价值创新[J]. 城市发展研究, 2020, 27(8): 74-80.
- [2] WOO J H, MENASSA C C. Virtual retrofit model for aging commercial buildings in a smart

- grid environment [J]. Energy and buildings, 2014, 80: 424 - 435.
- [3] 张峰. 利益补偿论: 基于转型期中国利益协调问题的理论研究 [J]. 兰州学刊, 2012 (6): 160 - 165.
- [4] 冯琦. 老旧小区改造中利益主体冲突及解决方案研究 [D]. 北京: 北京建筑大学, 2021.
- [5] 娄燕妮, 孙洁, 李秀婷, 等. 基于 SNA 的交通领域 PPP 项目利益相关者风险传染研究: 以刺桐大桥为例 [J]. 财政研究, 2018 (2): 52 - 63.
- [6] JAMECNY L, HUSAR M. From planning to smart management of historic industrial brownfield regeneration [J]. Procedia engineering, 2016, 161: 2282 - 2289.
- [7] 李嘉敏. PPP 模式下老旧小区改造中利益均衡机制构建研究 [D]. 西安: 西安建筑科技大学, 2019.
- [8] 李志, 张若竹. 老旧小区微改造市场介入方式探索 [J]. 城市发展研究, 2019, 26 (10): 36 - 41.
- [9] 何伟. 论跨域治理“五位一体”利益协调机制的实现 [J]. 北华大学学报(社会科学版), 2018, 19 (3): 99 - 105.
- [10] 徐晓明. 社会资本参与老旧小区改造的价值导向与市场机制研究 [J]. 价格理论与实践, 2021 (6): 17 - 22.
- [11] 彭山桂, 孙昊, 王健, 等. 农户互动对农村宅基地退出补偿的影响: 基于社会网络视角 [J]. 资源科学, 2021, 43 (7): 1440 - 1453.
- [12] 张桂蓉, 雷雨, 周付军. 社会网络视角下政府应急组织协同治理网络结构研究: 以中央层面联合发文政策为例 [J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2021, 43 (11): 90 - 104.
- [13] 陈兵, 毕李金宇, 武一. 基于 PSPL 调研法的老旧小区公共空间适老化改造: 以唐山市阳光小区为例 [J]. 沈阳建筑大学学报(社会科学版), 2021, 23 (6): 563 - 568.

Research on the Compensation Strategy of Old Community Renovation Benefits from the Perspective of Stakeholders

LI Lihong, ZHANG Rumeng

(School of Management, Shenyang Jianzhu University, Shenyang 110168, China)

Abstract: The renovation of old communities involves many stakeholders and diverse interest demands, which leads to the increased risks such as damage to residents' property rights. How to compensate for existing problems is the key to achieving the goal of renovation. Therefore, this paper firstly defines the corresponding interest demands of various stakeholders in the renovation of old communities from the perspective of stakeholders, and quantifies the risk of loss of interests; locking the focus of interest compensation, taking the internalization of externalities as the solution path, and proposing compensation strategies for various stakeholders. Finally, taking the transformation of Huaxin Homestead as an example, it is proposed to strengthen the overall layout of cross-community, improve the public participation mechanism and implement "reform-compensation strategies such as the "build-transport" model. This paper provides a systematic and targeted benefit compensation model for the renovation of old communities, which can provide a reference for the government to effectively compensate the potential damage to the interests of all parties.

Key words: stakeholders; the old community renovation; benefit compensation; social network analysis

(责任编辑:王丽娜 英文审校:林 昊)