

“小物管”牵动“大民生”

——推动“红色物业”融入社区治理的调研报告

中共江苏省委组织部组织二处

近年来，随着城市化进程不断加快，城市居民的居住形态发生了显著变化，围绕房屋产权和社区安全、卫生等展开的物业管理随之进入千家万户，并且作为一支十分重要的力量加入到社区治理过程中。物业服务质量关系着普通群众的日常生活，牵动着广大居民的民心民情，可以说，物业问题已经不是一个单纯的市场问题、行业问题，而是事关亿万居民现实福祉的民生问题，事关基层治理体系和治理能力现代化的关键问题，事关党在城市执政根基的政治问题。如何更好地发挥物业在社区治理中的作用，增强居民的幸福感和获得感，是全国各地都在探索的一个现实命题。近期，我们到南京市江宁区、栖霞区、建邺区部分物业服务企业进行专题调研，观察“红色物业”不同的组织模式，深剖“红色物业”在社区治理中的运行逻辑，并从加强党的领导、健全党的组织体系和工作机制、打造基层治理共同体的角度对“红色物业”的下一步发展进行了深入思考。

应“民声”而生的“红色物业”

习近平总书记指出，共产党就是为人民谋幸福的，人民群众什么方面感觉不幸福、不快乐、不满意，我们就在哪方面下功夫，千方百计为群众排忧解难。保障和改善民生，一直是我们党工作的出发点和落脚点。在城市管理的实践过程中，我们发现许多问题与矛盾的焦点都出现在“物业”这个关键词上，南京12345政务热线年报显示，近年来物业管理一直是市民诉求最集中的领域。分析这些“堵”点不难发现，作为市场主体的物业公司在提供物业服务的过程中奉行市场主义逻辑，而作为治理主体的物业又具有一定的公益性特点。目标与行为逻辑的差异常常让居民感觉“交了费用但没有享受到应有的服务”，居民与物业之间的矛盾成为城市社区中一个较为常见的问题，“红色物业”正是在这样的背景下应运而生。

老百姓口中的物业，成为一个日益沉重的话题。物业服务与城市居民生活息息相关，其关注度不亚于就业、教育、医疗等重要民生领域。然而，有部分物业服务管理水平差，居民需求得不到满足，物业公司管理难、业主权益保障难、业委会发挥作用难、社区介入管理难，导致居民对物业服务的满意度普遍不高。民生的现实困境，倒逼相关部门从民情中找工作不足、从民生中找发展思路。以“红色物业”为切入点，通过党组织引导国资进入、政府兜底，正是解决民生痛点的直接举措。

物业行业的自我监管，成为一个有待破解的难题。2018年3月，住建部废止了《物业服务企业资质管理办法》，开放了物业企业的全面竞争，但同时也不可避免地导致一些行业乱象，一些小散企业、皮包企业快速进入给监管带来了一定困难。由于全国层面针对物业管理市场信用监管的顶层设计尚未完成，市场监管有可能出现“真空”。当前，行业的自我监管能力有限，通过国资企业引领对行业进行必要规范是实践中的一条有效路径。南京市通过“红色物业”，以国资物业提升行业企业的整体水平，降低其自我监管的压力，同步引进国企规范的信用制度，也为下一步信用监管体系的出台提供更多的酝酿空间和经验参考。

物业管理的供给侧改革，成为一个最为迫切的问题。从各地物业暴力冲突频发到深圳某业委会主任挪用资金被判刑，这些案例是社区治理混乱和失序的缩影。吸取这些个案的教训，必须杜绝“头痛医头脚痛医脚”的治理模式，真正从物业服务的供给侧改革做起，解决社区治理结构中的深层矛盾。南京市“红色

物业”实践正是以物业行业为切入点，通过国资引进解决供给总量不足的矛盾、通过街道直管解决供给分布不均的矛盾、通过党建嵌入解决供给效率不高的矛盾。通过从供给端发力，进一步提高社会治理供给体系中物业资源的流动性和配置效率，进而优化社会治理供给结构对需求变化的适应性和灵活性。

物业飘“红”的南京实践

从目前的实践来看，“红色物业”主要有两类：一类是由国有资本成立的物业公司，另一类是在市场化的物业企业中嵌入党组织。“红色物业”的实质在于，通过党对物业服务企业的政治引领，凸显物业在基层治理中的角色定位，明确物业与其它治理主体之间的关系，从而推动形成社区治理共同体。近年来，南京市坚持以党建为引领，充分发挥党的政治优势和组织优势，健全党的组织体系和工作体系，加强物业行业指导监管和保障支撑，不断提升物业服务管理水平，逐步形成和深化了一些规律性认识，积累了一些宝贵经验。

国资“补位”模式。为了弥补市场不足，各级党委政府通常采用公益性补贴的形式，为失管、缺管小区提供“兜底”服务，而随着物业管理供需矛盾的不断深化，政府“补贴”已经无法满足庞大的物业市场需求。南京市立足于市情民情，鼓励引导一批优质市属、区属国有企业进入物业市场，倡导由街道出资成立物业公司，下设社区分公司，接管市场机制无法覆盖的老旧小区、安置房小区、回迁房小区等物业项目，从根本上化解供给侧与需求侧的总量矛盾，补牢了物业管理服务体系的薄弱点。

针对老旧小区、安置房小区、回迁房小区失管、缺管的问题，江宁区积极推动城建、交建两家国有企业成立物业公司，按照“党建引领、政府主导、公益为主、市场运作”原则，承接拆迁安置房、老旧小区的管理项目，建立“物业+社区”工作长效机制，物业类投诉大幅下降，居民满意度不断提升。通过为这类相对薄弱小区进行“兜底”服务，变市场“缺位”为政府“补位”，实现了市场力量与政府力量相互支撑、有效互补。

街道“直管”模式。在城市化进程中，超大规模保障房片区不断涌现，随之而来的社会治理压力也不断攀升。调研中我们发现，南京市超大型保障房片区居住密度高，小区多为高层建筑，常住人口有的甚至高达4-5万人，一栋高层的住户数量往往相当于原来一个小区或一个行政村的体量。而且，这类片区中多为“熟人社会”或“半熟人社会”，居民之间或为多年的单位同事，或是同村村民，一旦发生物业纠纷，更容易发酵成大规模群体性事件。针对这类超大规模保障房片区，南京将小区物业交由街道设立的“物业管理办公室”进行统筹管理，社区书记为物业管理第一责任人，将物业服务管理作为街道、社区工作的重要内容。

建邺区沙洲街道莲花南苑小区，土地面积不到2平方公里，居住着8万多居民，超过30层的高层住宅14栋，高密度的小区空间存在着严重的秩序隐患、安全隐患和治理隐患。针对这一情况，从2014年开始，沙洲街道变“被动”管理为“主动”服务，采用“街道管社区、社区管物业、街道物管科监督指导”管理模式，街道成立物业管理服务中心并设立自管物管处，保障房社区主要负责人为物业管理第一责任人，将社区工作者、网格员都纳入到物业治理体系中，实现了街道、社区、物业、居民的有机融合。

双向“孵化”模式。国资背景企业在进入物业领域初期，也曾遇到服务理念陈旧、经济效益不高、市场认可度较低等结构性调整“阵痛”。为此，南京市着力推动国资物业公司和民营物业公司联建共建，通过“红色枢纽”打通物业服务理念、水平、资源双向交流的“绿色通道”。一方面，推进国资物业企业向优质民营物业企业学习先进的服务理念和现代的管理方法，进一步提升服务管理能力和水平，更好地走向市场，承接更多项目；另一方面，将国资物业企业中的“红色力量”传递到民营物业企业中，构建双向孵

化的良好格局。

为了相互学习、共同提升，栖霞区迈皋桥街道出资成立的迈皋桥物业管理有限公司与苏宁银河物业公司建立联建共建机制，一同打造了“红色物业、乐居家园”工程。苏宁银河物业公司为迈皋桥物业公司制定包括专业能力、服务礼仪、小区现场管理标准化、物业运营记录规范、小区配套设施管养等方面的人员培训计划，将现代物业企业管理和培训模式输送到国资物业公司。另一方面，迈皋桥物业公司将“红色引领”的价值理念输送到苏宁银河物业公司等，帮助提升民营物业公司党建质量。

党建“嵌入”模式。追求经济利益最大化是市场化物业企业的目标，相比之下，为居民服务的意识则相对不足。通过党建嵌入物业企业，可以将党组织的价值理念和组织体系植入到物业企业中，推动成立物业企业党支部或党小组，将物业企业负责人纳入到党建引领基层治理的全领域、全过程之中，把物业企业负责人锻造成为物业治理“红色队伍”的一份子，建立“物业企业+居委会+业委会”的协同治理体系，推动物业企业提供高质量、高标准、高取向的物业服务。

自2007年建成以来，托乐嘉小区先后更换了5家物业公司，2016年还发生了备受关注的群体性事件。事件发生后，江宁秣陵街道探索推动以社区党建为依托的“红色物业”进驻小区，先后在小区成立了托乐嘉党支部和万科物业党小组，物业党小组隶属小区党支部领导。依托“睦邻”党群服务站，托乐嘉探索党组织领导下的“三方联动”机制，小区党支部、业委会、物业公司定期以联席会议形式，就小区物业治理等问题共同协商、集体决策。通过近年来的探索实践，这个一度矛盾突出、上访不断的小区“华丽转身”，成了和谐稳定、安居乐业的幸福家园。

“一核多驱”模式。在实践中，居委会、业委会和物业企业这“三驾马车”往往会出现越位或缺位现象，“看得见的管不着，管得着的看不见”，成为大多数物业管理矛盾纠纷的主要根源。南京市坚持党建引领，从理顺职能、健全机制、压实责任入手，充分发挥市级主管部门的行业监管作用，强化区级统筹协调功能，严格落实街道社区属地管理责任，建立上下协调、齐抓共管的责任体系，形成了“一核多驱”的治理架构。其中，“一核”是指以基层党组织为核心，“多驱”是指社区治理格局中的政府组织、居民自治组织、市场组织、社会组织等相关主体。

江宁区委、区政府制定《贯彻落实〈南京市住宅物业管理条例〉的实施意见》，明确财政、住建等17个行政执法部门在物业治理领域的权责界限，明确街道、社区党组织的权责和职能。规定严把业委会“人选关”，要求业委会的党员数量必须超过半数，确保党在业委会的领导作用。建立区、街道、社区三级联动机制，成立物业管理中心，推动落实物业市场监管、物业矛盾调解、物业企业党建工作等。成立“物业服务企业联合党委”，将辖区内物业企业的党建工作统筹和组织起来，不断扩大党组织对物业治理的覆盖面。结合街道体制改革，强化街道对物业管理属地监管职责，推动社区党组织把业委会、物业企业党组织纳入网格党建范畴，加强对业委会、物业企业的资源力量整合，凝聚社区治理合力，变多方“重唱”为党建“领唱”。

推动“红色物业”向纵深发展

南京“红色物业”实践克服了社区治理主体之间的零和博弈，在一定程度上避免了治理主体的缺位现象，为物业全面融入社区治理、推动形成治理共同体提供了有益经验。结合调研实际，我们对下一步如何推动“红色物业”向纵深发展提出如下思考对策。

放大“红色物业”的“期望效应”。管理学中讲到，要想使一个人发展更好，就应该给他传递积极的

期望。在“红色物业”推进过程中，我们欣喜地发现，“兜底”型的国资物业企业不仅能正常运转，还通过承接部分辖区内的公共服务积极创收，实现了市场盈利、减轻了财政压力，公益性的“单向救助”转变成了市场化的“双向共赢”。“红色物业”的成功案例，可以为更多国资企业传递积极的信号，引导更多外部资本来完成物业行业的自我革命，鼓励更多国有资本进入物业管理这一增量市场。

从党中央决策部署来看，以改善民生为导向培育新的消费热点和投资增长点未来大势所趋。物业领域作为未来不可或缺的民生市场，绝不是一个存量市场，而是一个增量市场。南京市目前的探索还停留在点上的突破，如果通过大范围的面上统筹，将国资系统内物业产业进行整合，确定国有资本战略投资的主体地位，通过企业兼并、资本重组、强强联合等不同形式，打造一批专注民生、服务民生的“航母级”物业企业和企业群，必将整体提升物业产业链的供给能力，为广大居民提供更优质的物业服务。

稳固“红色物业”的“底板效应”。我们都知道，一个木桶能装多少水取决于短板的长度，但如果底板上有了漏洞，那就不是装多少水的问题，而是有没有水的问题了。目前，“红色物业”通过国企入驻的方式，补上了失管缺管小区的漏洞，让社区治理的木桶可以继续装水，但是这个漏洞补的牢不牢、稳不稳、能不能装更多的水，仍然有待观察。行业市场的外部压力、制度管控的内生压力，给国资企业在物业领域的可持续发展带来了一定的束缚。比如，在拆迁安置房、老旧小区，尽管物业费收缴率有所提升，但单价偏低，大多物业企业入不敷出。随着人工费用的增加，这一状况将更为加剧。比如，随着国资物业服务面积和从业人员数量不断攀升，面临着向现代化物业企业转型的压力，特别是从业人员专业能力不足、流动性大等问题势必会影响企业长远发展。“红色物业”的持续发展，需要通过政府“有形之手”和市场“无形之手”的共同努力，从根本上推动优质的“红色物业”公司做大、做强，参与物业市场竞争，将优质“红色物业”公司打造成为行业标杆。

目前，国资物业公司最大问题是企业自主权不足，经费使用和人员聘用受到现有体制规定的限制，很难做大、做强。因此，应当积极探索现有体制的改革，对优质的“红色物业”企业给予一定程度的自主空间和政策支持，并且在资源配置过程中支持“红色物业”企业发展。

发挥“红色物业”的“窗口效应”。一件商品要想获得青睐，首先要摆在窗口，吸引顾客的眼球。目前，南京市各区、街道、社区通过先行先试，已经打造了一批“红色物业”工作亮点，包括先进的工作经验、制度实践、机制创新等，值得推广。但从整体上看，全省各地“红色物业”的发展存在不平衡、不充分的问题，“红色物业”的纵深推进需要搭建起更多的共建平台，形成更大范围的实践热潮。

在更大范围内推广“红色物业”的“南京路径”，可将南京市深入推进“红色物业”的制度文件、典型案例编印成册。在此基础上，研究制定推进“红色物业”的相关举措。鼓励各地借鉴先进经验、结合地区实际、探索可行办法，在氛围营造上形成动态交流机制，把各地好的做法、群众好的反响、党组织好的机制在面上进行宣传推广。例如，江宁区严把业委会“人选关”，同时全程监督和指导业委会选举工作，从根本上解决业委会不作为、乱作为的治理难题，这一制度创新值得借鉴。

凸显“红色物业”的“海潮效应”。海水因天体的引力而涌起，引力大则出现大潮，引力小则出现小潮。管理学中，人才与时代的关系也是这样。“红色物业”需要人才，社会治理呼唤人才。打造一支政治坚定、业务熟练、相对稳定的社区治理人才队伍，是深入推进“红色物业”的必然要求，同样也是加强基层党组织建设的必要保障。各级党组织只有抓住关键人，抓住物业企业的优势人才，把这些人留在基层、发展进入组织，才能实现“红色物业”的长远发展。

各级党组织可以将推进“红色物业”与社区工作者职业体系建设工作有机结合起来，把物业服务管理

岗位纳入培养社区工作者的重要渠道。着力拓宽社区“两委”成员的选拔渠道，建立健全社区“两委”、物业服务企业交叉任职机制，进一步完善社区工作者引进、培养、使用、评价、激励等配套措施。比如，开展社区集中减负行动，让更多社区工作者下沉网格、走访入户，把精力集中到抓基层党建、小区治理、为民服务上来。再比如，可以把物业服务管理能力作为社区工作者选拔任用的一项重要衡量指标，努力从人才供给和保障上为城乡社区基层治理创造条件。

摆脱“红色物业”的“困境效应”“。囚徒困境”的博弈理论中，最好的方法就是化被动为主动，走出“头痛医头脚痛医脚”的误区，提前布局、主动谋划。当前，改革已进入深水区，社会正处于转型期，机遇和挑战并存。“红色物业”的高质量发展必须在思想上深刻认识此项工作的持续性和前瞻性，在行动上认真研判将来可能出现的问题和困难，牢固树立忧患意识，从长远性、先导性、引领性方面切实推动“红色物业”迈上新台阶，使其更加具有时代特质和品牌效应。

各地可以借鉴江宁区推动物业服务管理向周边行政村扩展的经验，将城市社区共同体治理体系稳步向城中村、城市周边行政村延伸，为城乡融合发展提供物业治理的准备，从而缓解城市化进程中带来的一系列问题。同时，可以将商圈、楼宇、学校、医院、公共场馆的物业服务纳入到整个“红色物业”范围，让党建引领城市物业治理真正做到全覆盖，进一步推动“红色物业”助力城市全方位、高质量发展。