

党建引领下发展“红色物业”的探索与思考

——以秦淮区为例

秦淮区委党校 张柯花、林靖、孙欣

【摘要】社区是社会治理的基本单元，也是社会治理的主战场。习近平总书记指出，要创新社会治理体制，把资源、服务、管理放到基层，把基层治理同基层党建结合起来。近年来，南京市秦淮区立足区情实际，以“红色物业”为切口，踩准基层治理关键点，探索走出了一条“以党组织为统领、以业委会为纽带、以集成改革为支撑”的老城治理新路径，为城市基层党建与社区治理提供了可借鉴、可复制、可推广的经验。

【关键词】党建引领；红色物业；社区治理

习近平总书记曾多次强调，要加强社区基层党组织建设，加强和改进社区工作，推动更多资源向社区倾斜。小区是基层社会治理的“最小细胞”，物业服务管理水平直接影响基层治理成效、关系居民群众幸福指数，推进“红色物业”，能把党的组织有效嵌入物业企业、物业项目，把红色堡垒建到群众家门口，让基层治理更有效、城市生活更美好。

一、“红色物业”的兴起背景

近年来，城市居民的居住形态发生显著变化，物业管理作为一

支重要力量加入社区治理的过程中。在研究社区治理问题时，我们通常运用国家-社会关系理论、治理理论和社会资本理论，但在实践中发现不能充分解释当前我国社区治理中的复杂现象，而通过党建引领形成“一核多元”的社区治理模式逐渐受到全国各地社区的重视和实践。

1、物业问题成为民生工作堵点。物业与居民生活息息相关，它不单单是一个市场问题、行业问题，更是事关基层治理体系和治理能力现代化的民生问题。近年来，居民群众在小区物业管理方面的矛盾多、投诉多。以南京市中心城区秦淮区为例，2020年度12345政务热线年报显示，物业管理类诉求长期位居总工单量第一，成为民生工作的一大“堵点”，主要为小区出新、物业服务及收费、停车位与停车费、充电等物业设施使用维护、业主委员会与物业公司更换等问题。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”¹。同时面临部分老旧小区物业不愿进，小区环境脏乱差等问题。“红色物业”正是在物业公司管理难、业主权益保障难、业委会发挥作用难、社区介入管理难这样的背景下应运而生。

2、物业服务企业生存环境有待优化。一方面，物业行业的监管难题有待破解。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，由于全国层面针对

¹ “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[J].群众,2019(15):36-39.

物业管理市场信用监管的顶层设计尚未完成，一些小散企业、皮包企业快速进入给监管带来了一定困难²。从目前的实践来看，“红色物业”主要有三类：一类是由国有资本成立的物业公司，一类是在市场化的物业企业中嵌入党组织，还有一类是由街道物业办托管。通过国资企业引领对行业进行必要规范是一条有效路径，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。另一方面，物业服务费的收集比较困难。由于物业管理行业属于劳动密集型行业，企业经营成本中七成以上是人力成本，南京市于今年调整了物业收费政府指导价，由最高 1.9 元/平方米·月提高到 2.6 元/平方米·月，新建普通住宅前期物业服务招标执行新收费标准，如果现有的普通住宅需要调整物业服务收费，需要由业主共同决定。但以实际签约的物业管理合同来看，老旧小区基本低于这一标准。同时，老旧小区居民物业费缴费意识不强，收缴率一般保持在 30%-70%之间，容易陷入缴费率低-物业管理水平低-居民不满意-缴费率更低的恶性循环。

3、业主自治运行机制有待规范。目前设置业委会且能正常运转的业主组织比例非常低，业主自治活动也存在以下薄弱环节：一是业主大会缺乏顺畅的运行机制。实践中，业主大会的组织活动普遍存在启动难、筹备难、备案难、决策难、换届难等问题。二是业主大会缺乏明确的法律地位。现行法律法规对业主大会和业委会的法律主体地位依然不明确，包括实体法上是否为民事主体，是否具备民事权利能力和民事行为能力，程序法上是否具备

² “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[J].群众,2019(15):36-39.

诉讼主体资格，能否以自己的名义向法院起诉或充当被告等问题。三是业主大会对业主委员会缺乏有效的监督手段。部分小区的业主委员会擅自出租、出售地下室，擅自挪用住宅专项维修资金，擅自解聘物业企业、选聘与其有利害关系的企业等滥用权力的现象比较突出，体现业主大会对业主委员会缺乏一套健全的监督制约机制。

二、秦淮区“红色物业”的创新实践

秦淮区作为南京市老城区，全区登记注册的物业服务企业共有 161 家，各类老旧小（片）区 556 个，建筑面积约 1443 万平方米，占全市总体量的 24%。近年来，秦淮区立足区情实际，以“红色物业”为切口，踩准基层治理关键点，探索走出一条“以党组织为统领、以业委会为纽带、以集成改革为支撑”的老城治理新路径，全区老旧小（片）区实现基本物管全覆盖。

1、三层联动，理顺权责。物业管理服务中权责不清、条块分割、联动效应不高等问题比较普遍，针对权责不清不想抓的问题，秦淮区以理顺职能为前提，树立“一盘棋”思维，建立上下协同、步调一致的工作推进机制，三个层面实现联动。一是在区级层面，加强对物业行业党建工作的统筹指导，2018 年在全市率先成立物业行业党委，推进全区物业服务企业和物业服务项目 100% 实现党的组织覆盖和工作覆盖。二是在街道层面，成立物业党总支，由街道组织委员任书记，围绕物业服务企业和业主自治组织两个维度，联合物业办协同摸清并推进辖区内物业行业党组织建设管理工作。三是在社区层面，建强“社区大党委”工作格局，吸纳辖区

业委会、物业服务企业负责人或党员骨干进入社区“两委”班子，搭建联系桥梁。截至 2020 年底，全区在物业项目上成立党支部 21 个，222 个业委会建立党支部，社区“两委”集中换届中，超过 50% 的社区将物业服务企业、业委会中的党员负责人纳入“两委”班子，党建对物业管理的引领作用更加凸显。

2、组织覆盖，合力共治。小区业委会筹备难、履职难，党组织覆盖薄弱，经常出现无人管理的“真空”状态，针对党建真空无法抓的问题，秦淮区以组织覆盖为关键，凸显党组织在价值引领、组织动员、统筹协调和凝聚业主骨干等方面的优势。一是关口前置，把好业委会组建入口关。在业委会成立和换届阶段，街道党工委对党员业主进行全面摸排，针对党员不愿主动亮身份等难题，社区党组织做好发动工作，动员鼓励机关、企事业单位等在职党员干部中的业主参与竞选，截至目前，新成立或换届业委会全部实现党员人数过半。二是交叉任职，构建同频共振组织体系。扎实推进“双向进入、交叉任职”机制，推荐符合条件的社区“两委”班子成员、党员社工或网格党支部书记、党小组长，通过法定程序进入业主委员会，推荐业委会委员、物业服务企业党员负责人担任街道“大工委”、社区“大党委”、网格党支部兼职委员或副书记，使各方“合成一股力、拧成一股绳”。三是过程管理，形成良性互动服务机制。在业委会日常运行中，社区党组织关注收集群众对业委会建设的意见建议，并及时进行反馈，对业委会与物业服务企业之间的分歧矛盾，分析症结、搭建平台、干预调解，促进业委会与物业公司和谐共处。瑞金路 1-58 号小区业委会成立以来，

充分发挥党员业主作用，主动与社区、物业沟通，吸纳相关组织和党员群众代表定期召开联席会议，小区楼道乱堆杂物、飞线充电、车辆乱停乱放等问题得到根治，周围环境得到明显提升。

3、精准分类，靶向推进。基层小区安全隐患多、物业公司与业主矛盾多、侵占小区群众公共利益等现象频发，针对情况复杂不好抓的难题，秦淮区以分类推进为重点，根据不同小区历史条件和物业管理模式，因地制宜、由点及面、分类施策、通盘考虑，探索一条精准化治理的物业管理新路子。一是对已有物业管理服务小区，重点完善社区党组织领导下的社区、业委会、物业“三方协调”机制，依托民生工作站、零距离家园理事会等，及时梳理发现问题，形成相互通报、相互协调、相互支持的良好局面。二是对未引入物业管理服务小区，综合采用封闭管控、“就近”管理（与邻近小区物业服务企业签订协议）、化零为整（建设道闸、岗亭等基础设施实施片区管理）、社区托底、业主自治等多种方式，从小区卫生保洁、门卫管理等方面入手，满足老旧小区最基本的需求。三是对实施“准物业”管理小区，积极推动业主自治组织和物业服务企业融入基层治理，充分发挥网格支部战斗堡垒作用，形成基层自治良好格局。秦淮区根据基层小区不同类型和基础条件，打造了 13 个区级示范点、12 个街道示范点，形成一批“红色物业”典型示范，发挥了“窗口效应”，其中瑞金新村、秣陵路 101 号 2 个小区物业项目被评为江苏省党建引领物业管理服务工作示范点。

4、红色动能，筑强保障。物业管理一直是基层治理的热点

和难点，治理格局中的“部门界限”与“条块分割”冲突重重，针对基层治理力量薄弱无力抓的难题，秦淮区以赋权赋能为核心，精准匹配权责、下沉资源力量，确保街道社区党组织有资源有能力抓好物业管理，释放“红色动能”。

一是强化人员保障。在区级层面深化民生工作站和“第一书记”项目，全区各部门负责同志和全体人员下沉社区，选派机关、国企单位中青年干部担任社区副书记。在街道层面增配 1 名副科职数，专职配备物业办副主任，确保物业工作队伍的相对稳定。在社区层面制定出台《社区党组织书记管理考核办法（试行）》，把提升物业管理水平列入考核内容，加大鼓励激励力度。

二是加强资源保障。依托秦淮区“两赋两强”街道集成改革和“双做双增”社区集成改革的优势，下沉资源，提升街道和社区党组织对物业管理的话语权。区城管局向街道下沉 80% 执法人员，将与物业紧密相关的城建城管、环境保护等职权交给街道。将社区党组织对物业企业的评价作为其招投标、行业评先评优的参考指标之一，针对社区党组织多次评价效果不佳、整改措施不到位的物业企业，取消其秦淮区范围内承接物管服务的权限。

三是深化机制构建。建强“零距离家园理事会”实体阵地，由社区书记、街道干部、城管执法中队、市场监管分局、派出所等相关人员，以及所属小区物业公司负责人、业委会成员共同组成理事会，社区“第一书记”和街道挂包区管干部担任理事会“双指导员”，以需求为导向，群策群力讨论居民最为关心的物业管理问题。推动“街道吹哨，部门报道”与网格化社会治理机制深度融合，对网格巡查发现的仅靠街道自身难以解决的问题实行精准吹哨。

2020年，全区累计吹哨330次，一批老旧小区物业管理中的“老大难”问题得到有效解决。

三、秦淮区党建引领下发展“红色物业”面临的挑战

秦淮区以“红色物业”为切口，通过建强组织体系、推动赋权赋能等，在基层社会治理中取得一系列成效，但仍然存在物业管理责任不清、党建引领尚未充分激发、物业服务企业和业委会运作履职困难等问题，导致“红色物业”可持续发展的动力相对不足。

1、物业管理各方的主体责任尚未明晰。物业管理几大责任主体街道、社区、物业服务企业、业主委员会之间尚未形成基层治理合力。一是社区党委的主体责任作用发挥不够。小区是社区的主战场，社区是小区管理的主导者，小区综合管理的情况，取决于社区能否发挥业主委员会和物业公司左膀右臂的作用。从调研情况看，社区没有真正融合到小区管理中去，只浮于表面，协调小区一些矛盾纠纷，积极主动、全面参与小区业主委员会的选举、物业公司的选聘以及物业管理工作相关事项的偏少。社区党委在小区管理中尚未起到引领作用，在组织联席会议、居民议事会议、调动业委会和物业公司等主要职责方面发挥作用较弱。二是街道物业办的监管职责尚未主动发挥。各街道物业科工作人员大多数由城管副主任代管，力量分配与物业工作的矛盾非常突出，对物业公司的管理备案审查多，日常监管和发现物业公司在管理、服务中问题的机制不够健全，不能在矛盾纠纷发生初期及时发现问题，从而导致“小问题拖成大问题”“简单的事发展成复杂的事”，加大了处置成本。三是物业服务企业的管理责任模糊不清。特别

对于一些老旧小区，由区属国企实行兜底服务，接管关系不清晰，未履行法定程序与业主委员会签订物业服务合同，无合同管理的现象仍然存在。物业服务企业与全体业主是民事合同关系，按照合同履行保洁、保安、绿化、公共设施维护等职能，对于一些社区综合治理内容，如飞线治理、楼道电瓶车充电、机动车占用消防通道等，责任主体在物业还是社区、街道部门等尚未划分清楚。

2、党建引领的政治功能不够强大。除了几个由财政大额投资建设的试点社区外，大多数社区在“红色物业”的实施上还停留在宣传发动的起步阶段。**一是辖区居民的感受不明显。**辖区居民大多只知道“红色物业”的存在，但对身边变化的感受还不明显，对“红色物业”的认知还不够清晰，对党建引领的认识还没有到位，基层党组织建设距离坚强堡垒的打造也还有很大的距离。**二是物业公司中党组织覆盖不全面。**对于一些市场化的物业服务企业而言，虽然党组织嵌入企业的覆盖面和党的工作覆盖面在不断扩大，但是相关从业人员文化程度不高、流动频繁、领导不重视、缺乏组织运行保障等因素，导致有些物业服务企业党组织或覆盖不全，或软弱涣散形同虚设。**三是业委会对党组织引领的认识不到位。**业委会是社区自治组织，基于与物业公司、居民个体的契约关系，对物业公司进行监督。但是受限于自身局限性和约束力，对物业公司的制衡乏力，不少业委会成员片面地认为业委会是自治组织，拒绝社区党组织介入开展工作，业主党员特别是年轻党员主动亮身份比较少。

3、国企物业的运作机制存在堵点。老旧小区大多是计划经济

时代单位自建公房，当时还没有形成物业管理的概念，因此引入市场化物业管理较为困难，作为“红色物业”方式之一的国企物业托管成为一条可行的路径。以南京市秦淮区为例，目前区内多数保障房和老旧小区由国有企业壹城、越城、明商集团下属的物业公司代为托管，但也存在以下问题：一是**内部管理制度不完善**。国有物业公司人员由改制职工、分流人员及外聘人员组成，现有人员老龄化严重、专业能力缺乏、服务意识较低，尤其缺少有先进管理理念的物业管理项目经理，企业只能处于低成本低水平模式运行，仅能提供最基本的物业服务。二是**基础设施差管理难度大**。秦淮区国企物业服务的 73 个项目中，除壹城物业管理的部分保障房小区和近几年出新的小区基础设施较好外，大部分小区基础设施缺失，停车难、电动车充电难、设施设备维保单、房改房住宅资金使用难等，国企物业经济基础较差，长期低成本运作，普遍存在“以包代管”情况。三是**物业及相关费用收缴难**。托管的老旧小区大都是市场失灵项目，物业费低、收缴难，大都延续十几年前的物业服务合同，随着运营成本的逐渐增加，难以做到收支平衡，基本处于亏本运营状态。

4、**业委会的组建履职相对困难**。红色业委会建设是推动“红色物业”发展的重要举措，社区治理的实现必须社区、物业和业委会三方共同推动。目前秦淮区大部分小区尚未成立业委会，并且创建履职存在以下问题：一是**业委会“身份”模糊**。民法典赋予了业主成立业委会的权利，业主、业主大会、业委会获得了法律确认，但尚未明确业委会是否属于法人或者其他组织。同时业

委会的法律赋权也不充分，如业委会运作的权利、义务、规范，业委会和社区、街道、房管机关等部门的权责关系等等，有关法律法规乃至行政规定还缺乏全面具体且操作性强的规范。**二是社区党员主体意识缺失。**业主党员不愿意亮党员身份，也没有主动参与小区事务的意愿和意识，更多的把参与小区公共事务看作一种负担。当在业委会改选时，很多业主党员不愿参加，楼道长中党员占比也不高，党员的先锋模范作用发挥欠佳。**三是发挥作用比较有限。**部分小区虽然成立了业主自治组织，但由于物业矛盾多发、情况复杂、自治组织成员专业知识缺乏等原因，发挥作用十分有限。尤其是在集中民意决策小区事务、调解物业纠纷、推进民主协商机制、宣传法律法规方面，明显力不从心。

四、优化“红色物业”的发展路径

党的十九届五中全会指出，“十四五”期间要努力实现“社会治理特别是基层治理水平明显提高”的目标，要求“加强和创新社会治理”，“红色物业”的实践探索是创新基层社会治理的一个缩影。完善“红色物业”发展路径需要继续推进街道社区、物业服务企业、业委会等多元主体共同参与基层治理，兼顾各方利益，调动各方积极性，通过踩准基层治理关键点，解决居民“关键小事”，让住在老城区的群众真正感受到获得感、幸福感。

1、进一步捋顺物业管理工作中各方主体责任，实现党建引领从重覆盖率向强组织力的转变。社区、物业服务企业、业主委员会三大主体要承担起各自责任，形成基层治理合力。**一是街道社区要不断强化党建引领。**探索建立物业联席会工作机制，加强对

物业服务企业、业委会的指导，全方位全过程参与小区物业管理工作。组织好业委会成立换届、补选等工作，注重把具有专业特长、政治素质高、大局意识强、热心小区治理的党员业主，通过法定程序选举进入业委会。帮助物业公司做好相关宣传工作、开展支部建设、协助矛盾调解、为相关活动提供相应的人力和场地支持等。逐步形成社区统筹协调、业委会全面监督、物业公司主体管理的良好局面。**二是梳理业委会职责。**把业委会党建工作作为抓实党建引领提升物业管理服务水平工作的一项重要抓手，全面摸清摸透工作底数，梳理工作职责，对业委会作用发挥情况定期开展分析评估，确保小区业委会成立情况清、任期时限清、成员构成清、党员人数清、发挥作用清。**三是突出物业企业的管理主体作用。**按照单独组建、区域联建、行业统建等方式，推进物业企业党组织应建尽建，在垃圾分类、文明城市创建、爱国卫生运动等方面发挥积极作用。物业企业按照合同约定履行小区保洁、保安、绿化、公共秩序、公共设施维护维修的管理主体职能，对于一些涉及社区综合治理的内容，如飞线治理、楼道电瓶车充电、机动车占用消防通道等，划清街道社区与物业企业职责边界。

2、进一步提高居民参与积极性和政治情感，发挥业委会和业主的主体作用。红色业委会的创建和运行是“红色物业”发展的关键一环，因此要积极开展党员亮身份活动，探索创新发动党员、居民骨干等各类主体参与小区治理的有效载体，共同推进物业管理工作。**一是完善居委会有业主自治管理的引导机制。**引导建立健全各类管理规约、决策议事制度，形成一小区一守则，规范业

主文明居住行为。建立在职、在册党员社区议事制度，鼓励党员积极参与社区管理，以点带面，激发居民参与社区建设和治理的积极性。**二是完善居民区党组织对业委会人选的推荐和组织把关机制。**把党员骨干、团青骨干等优先推入业委会，由房产部门和街道社区作为组织部门，加强对业委会成员履职培训，促进规范化建设。**三是强化监督机制。**街道每年委托有资质的第三方机构针对辖区内业委会的专项维修资金及公共收益的使用情况进行审计监督，并要求业委会向所属社区党组织和业主大会进行年度述职，对其进行评估考核。

3、进一步优化国企内部管理体系和人员结构，助推管理服务赋能升级。从秦淮区3家国有企业在物业服务中实际运行来看，内部管理机制相对松散，特别基于考核、激励等方面工作相对落后。**一是建立健全内部管理体系制度。**梳理业务工作流程与决策机制，明晰各部门职责划分。进一步规范外包项目的监管，加强外包项目专项考核，全面推广“接诉即办、未诉先办、窗口前移”的工作方法，主动化解各类物业管理矛盾，缓和与业主的关系，降低12345投诉率。**二是推进绩效考核体系。**根据岗位责任和经济效益情况，建立岗位薪酬制度，让能干事的、肯干事的人到合适岗位，发挥“鲶鱼”效应，推动职工爱岗敬业，提升企业凝聚力与归属感。细化重点工作目标任务，考虑社会效益与经济指标，形成覆盖全体、层层闭环的绩效指标体系。**三是加强物业专业人才培养。**在招聘项目经理等急需人才时，主管部门给予物业公司适当灵活度，同时加强专业技能培训，重点放在一线员工技能培

训、干部管理理念培训上，采用多种形式全方位培训，加强人才梯队建设。

4、进一步完善资金保障机制，解决物业费收费标准低、收缴率低等问题。随着政府补贴额度的逐年递减，要尽快完善老旧小区物业管理的资金保障机制。一是设立小区物业管理补贴和奖励基金账户。建立老旧小区管理经费投入保障机制，鼓励政府对公益性物业服务企业“以奖代补”，依据考核结果，适当提高对得分较高物业管理企业的奖励标准，促进小区物业管理市场优胜劣汰、良性发展。二是鼓励物业服务企业通过公共资源的收益补贴物业服务费用的不足。在业主大会表决通过或居民普遍认可的基础上，将物业管理区域内的广告经营权、停车收费权、快件智能存储柜、场地租赁收费权等，赋予物业服务企业。同时，鼓励物业服务企业深挖老旧小区养老、教育、健康等各类社区服务、商业服务市场，扩大运营收入，培养居民“使用者付费”意识，以适应政府补贴的逐步退出，促进老旧小区公益性物业服务企业服务良性发展。三是加强相关的政策安排与制度设计。全面优化住宅小区内各类公共空间、设施、场地等公共资源的管理与使用机制，尽快制定开发和使用公共资源的长短期规划，积极提高公共资源的收益水平。