

做好管理：打通物业管理“最后一公里”

彭 颖

摘 要：物业管理作为一种专业化、社会化、企业化的不动产管理模式，在我国已走过了 37 年的历程。毋庸置疑，物业管理的产生和发展，顺应了住房市场化和住房管理社会化的改革要求，填补了住宅小区管理的真空。物业管理已经成为人们生活和工作不可或缺的重要组成部分。通过加强物业管理夯实社区治理的基石成为社会治理的重要课题。深圳市宝安区物业品质提升夯实社区治理，以物业管理作为社区治理的重要抓手，释放可观的“制度红利”，打通物业管理“最后一公里”，为当前社区治理走出“寡头化”、“碎片化”的治理困境做管理大文章。

关键词：物业管理；“最后一公里”；社区治理

中国分类号：F293.347 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706（2019）01-0049-05

党的十九大报告提出：加强社区治理体系建设，推动社会治理重心向基层下移。《中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》首次将物业管理工作作为补齐城乡社区治理短板的重要内容提出。2018 年深圳市政府工作报告指出，加强社会治理创新，推进城中村物业管理全覆盖。可见，物业管理作为社会治理的最基层，与百姓的生活息息相关。物业管理对维护社区和谐、促进社区发展、夯实社区治理具有重要的作用。本文以宝安区物业品质提升夯实社区治理为例，探讨如何以物业管理作为社区治理的重要抓手，加强物业行业监督管理，发挥其社区治理的功能，释放可观的“制度红利”，打通物业管理“最后一公里”，为当前社区治理走出“寡头化”、“碎片化”的治理困境做好管理大文章，为社区基层治理探索和实践提供借鉴和参考。

一、物业管理存在的主要问题

（一）物业管理立法滞后，理论体系有待健全

物业管理是一个相对年轻的行业，我国相关的法规建设相对滞后，需要更多的实施细则、办法等配套法律内容出台，还有许多法律盲区等待填充。这种法律上的缺位容易引发各种利益冲突，也不利于社会的安宁和稳定。随着住房制度改革的深化，物业管理法治化已成为不可抗拒的历史潮流。在物业由开发商移交给物业管理公司的过程中，开发商、施工单位、物业公司、业主委员会、业主这几方是一种什么样的关系，他们各自对物业的质量、养护、使用负有什么样的责任，这些都需要在法律上予以界定。并且，规范和约束业主与业主之间，管理公司与业主之间的关系仅靠条例、公约也是远远不够的，必须要有一个具有强制性、权威性更强的物业

管理的法规体系，通过法律的形式将各自的责、权、利明确下来，确保物业内的公共利益不受侵害。2007年9月25日重新制定颁布《深圳经济特区物业管理条例》。近几年，深圳市结合实际，与时俱进，多次征求意见，正紧锣密鼓再次修订《深圳经济特区物业管理条例》。这些在立法方面的有益探索将推动物业管理行业可持续发展。

（二）物业企业管理压力大，服务水平有待提高

随着公民社会的发展，人们对生活品质的要求越来越高，对与生活息息相关的物业服务的品质要求也越来越高。物业服务企业因受到种种制约，其服务相较于急剧发展的社会需求来说，显得相当疲软。表现在：

老旧物业小区安全生产形势严峻。不少老旧物业小区消防安全基础设施差，电线老化，消防通道堵塞，安全隐患多，极易发生消防安全事故，仅依靠物业公司难以管理到位。外界环境给行业带来的冲击。物业管理成本逐年提升，物业公司为赢利分摊成本便降低服务标准，加上自身的管理水平不高，引发了业主对物业公司的不满。村改居物业管理水平普遍不高且收费低，过于依赖政府补助，多由行政力量主导，没有形成市场机制，很难通过市场调节促进服务水平的提升，也难以实现良性循环。无法实现规模效应。宝安区全区物业企业436家，服务小区1053个，平均每家企业服务项目仅2.27个，无法享有因规模效应带来的成本下降、利润增加的红利。住宅小区公共文明、垃圾分类等事项的管理任务繁重。物业管理作为社会治理的最基层，各种重要的社会工作如安全生产、综治维稳、公共文明、垃圾分类等都与物业公司有关，不仅使物业企业承受了沉重的压力，行业监管也面临着诸多新课题。

（三）业主自治意识和契约意识不足，参与度有待提高

作为物业的主人——业主，其应该积极参与物业管理，但是目前很多业主放弃物业管理自主权，对成立业主大会、业主委员会参与物业管理的事情漠不关心。业主委员会的成立也面临诸多问题。不同的主体对业委会的态度不同：从社会的视角看，业委会是“维权的代言人”和“自治的领头羊”；从市场的视角看，业委会是“利益的争夺者”和“共

赢的合作者”；从管理的视角看，业委会则是“麻烦的制造者”和“社区管理的抓手”。据了解，截至目前，深圳市住宅小区3597个，成立业委会1476个，约占41%。较之上海市成立业委会比例94.14%相差甚远。此外，成立了业主委员会的物业小区，不少业主委员会存在不履职或履职不规范情况，滥用职权、违反招投标的行为比比皆是。物业管理冲突的表象为物业服务企业和业主之间的矛盾，业主对物业服务企业稍有不满意，就以不交物业费作为抗辩，业主拒交物业管理费现象很普遍。这加剧了物业服务企业与业主之间的对立紧张关系，陷入物业管理的恶性循环，不利于物业管理的正常顺利发展。

二、物业管理存在问题及原因剖析

（一）物业管理矛盾纠纷多发的原因分析

对业委会的监督难。业委会作为业主大会的执行机构，在选聘物业公司、使用维修资金方面，有很大的操作空间。目前物业管理的法律法规存在有待完善的地方，而恰是这些缺陷，成为业委会的灰色地带，他们私下达成的交易，很难被监管部门察觉并取证。

维修资金使用存在监管盲点。房屋维修资金的使用一直是物业管理矛盾纠纷的热点。业委会和物业服务企业在动用维修资金时钻法律法规的空子，暗箱操作，小工程大动作，有些维修项目从几万元做到几十万元，却没有经过公开招投标和业主大会表决，缺乏公开透明的程序。

业委会选举牵涉多方利益导致矛盾频发。在业委会的选举过程中，部分业主为了个人的私利参与选举，有些业主则接受物业公司的利益参与选举，而真正出于公心、为小区做好服务并参与选举的业主却比较少。因此，在业委会选举中，代表各派利益的业主进行拉票、相互攻击、相互揭短，引发矛盾纠纷。

利益驱使加上产权不清晰致使新旧物业交接不畅、车场纠纷繁多。新旧物业交接过程中，老物业拒不退出，是因为在小区存在巨大的利益关联，停车场存在产权纠纷，在于车场收益十分巨大，一般情况下，停车费收入占到小区全部收入的30%左右，高的能达到50%以上，面对如此大的一块蛋糕，无论是开发商还是物业公司，都不会轻易放弃。因此，老物业会找出很多不退出的理由。

物业公司为了赢利侵占业主权益原因。物业管

理成本大幅增加，但物业管理费却很难提升，提费不仅程序复杂，业主也没有养成多花钱买好服务的习惯。作为企业，不能亏损，需要赢利，因此，有的物业公司就擅自提高物业费；有的暗中降低服务标准，减少人员；也有的以弥补物业费不足为由侵占本属于业主的利益。

（二）物业管理质量水平不高的原因分析

物业管理收费标准低。以宝安区为例，村改居小区目前的物业费标准为0.3–0.8元/㎡，老旧小区收费标准为0.5–1.5元/㎡，如此低的收费水平，只能维持垃圾清理和简单的保洁工作，根本无法提供高水准的物业管理，也难于顾及安全生产、公共文明、社会治安等方面的管理工作。

小区基础设施差，物业维修资金缺失。因为村改居、小产权房的产权不明确，没有设立物业维修资金，当出现房屋质量问题、公共设施设备出现故障、公共场地发生损坏时，无法及时维修，从而引发纠纷。

物业管理人才匮乏。物业管理属于微利行业，从业人员收入不高，且社会地位偏低，难以吸引高素质的优秀人才，特别是经常与业主打交道的基层服务人员流失率很大，无法保持服务的连贯性。村改居自建企业把物业公司当成了安置富余人员的地方，也导致服务水平很难提升。

物业企业安全责任边界不清。安全生产。《深圳经济特区物业管理条例》及相关配套规定，对物业企业的安全生产责任仅从一般通用规定角度进行概述，对其主体责任的界定仍不够准确、具体和完整。零星装修。安监部门、住建部门分别结合实际制定相应措施，要求各物业企业对小区零星装修实行“预动工、先报备”制度，并承担安全巡查和事故报告职责，但该监管方式缺乏上位法支撑，对相关违法违规行为的查处缺乏强有力的处罚手段。文明创建。物业小区的文明创建、垃圾分类、文明养犬、高空抛物等工作，作为公共职责需要物业企业落实，因相关法规政策不够系统和完善，目前尚处于行业自治管理状态，亟待纳入法治化轨道加以规范。

三、宝安区物业管理的创新模式

（一）戮力同心实现物业管理全覆盖

成立区级物业品质提升工作领导小组，负责统筹协调纪委、组织、宣传、政法、住建、城管等28

个职能部门或单位形成合力。坚持三个“原则”，一是发挥基层力量原则，社区股份公司成立专业物业企业或聘请专业服务公司进行管理。二是引入专业服务原则。规模较大分布集中的小区，着重引入专业服务企业进行管。三是采取就近纳管原则，规模较小的小区，就近纳入附近专业服务企业或“村改居”服务企业的管理范围。推进属地物业公司接管、市场化物业公司托管、国企“红色物业”兜底管等举措，实现“一小区一对策”。2018年6月21日宝安区最后一个无物管小区——石岩中心区统建楼的小区物业签约进驻，正式宣告宝安区实现物业管理全覆盖。

（二）首施星级评价，首设物管行业“红黑榜”

宝安区对住宅物业小区采取量化考核与星级服务评价制。星级评价内容包括业主满意度调查、管理评价、综合评价和一票否决四个部分。首设全区物管行业“红黑榜”。通过综合业主满意度调查、管理评价、综合评价和一票否决四个部分分数，评定为五星级的项目将被列为宝安区物业行业“红榜”，在参加招投标时可以建议业主优先采纳；排在后20名的项目以及一票否决的项目将被通报，同时不予“黑榜”项目企业入围投标，以此倒逼物业公司摆正心态，不断提高服务意识和水平。

（三）建立“七大机制”，力促物业管理高效高质

一是建立健康良性的业主自治机制。建立业主委员会候选人推荐提名遴选机制；支持通过购买服务的方式引进社会专业组织，对业主大会、业委会的成立与运作进行辅导培训和评估指导，协助监管和财务审计，提高业主自治活动的专业性。二是建立物业管理诚信管理机制。推行“黑名单”制度，对列入“黑名单”的企业与个人，通过市场准入制度限制其进入宝安区物业管理市场。三是建立物业管理标杆促品牌提升机制。四是建立专业物业管理调解机制。委托物业管理事务机构、行业自律组织等，对物业管理活动重大矛盾纠纷进行专业化调解。五是建立智慧物业管理机制。建立以智慧物业系统为核心的物业服务综合评价信息系统。六是建立区、街道、社区三级物业管理监督管理机制，发挥部门协作功能。七是建立物业管理行业自律机制，发挥物业管理行业组织自律作用。

（四）完善政策法规，规范物业管理提档升级

宝安区探索从制度设计层面，从源头抓起，分类出台和完善各种规范性文件，将陆续出台《宝安区物业管理招标投标工作规范》《宝安区物业专项维修资金使用规定》《宝安区物业小区矛盾预防和处置工作实施意见》《宝安区物业行业信用管理实施细则》《宝安区小产权房物业管理暂行规定》等一系列文件，初步构建比较完整的物业管理制度体系，物业管理工作制度更加规范，从源头上规范业委会和物业服务企业履职行为，减少物业小区矛盾发生，为企业创造更为有利的生存发展空间，为居民提供更加安心和舒心的物业管理服务。

四、物业管理问题的解决思路和建议

物业管理是服务人民群众的“最后一公里”，与居民的生活密不可分。如何打通物业管理“最后一公里”，参照宝安区物业品质提升的实施路径，建议：

（一）建立多渠道实现物业管理全覆盖机制，发挥多方治理潜力

三种路径实现物业管理全覆盖。规模较大分布集中的小区，着重引入专业服务企业进行管理。规模较小的小区，就近纳入附近专业服务企业或“村改居”服务企业的管理范围。对于规模小、分布松散的小区，则发挥区属国有企业的“红色基因”功能。

依托居委会实行自治管理。《中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》（中发[2017]13号）中，特别强调：“在无物业管理的老旧小区依托社区居民委员会实行自治管理”。深圳可在落实文件精神上着力探索出一条符合实际的道路。

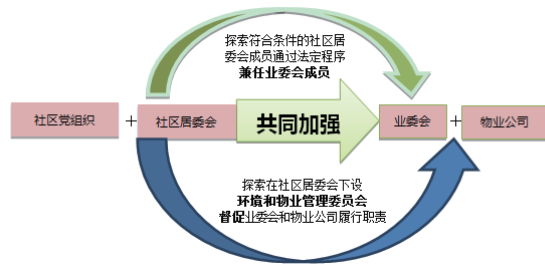
积极引导社会力量的介入。积极培育物业管理社会组织，在街道办、社区工作站的协助下，组织居民自治。发挥市场的资源整合能力，通过政策倾斜引导，让周边有专业物业管理的小区对之进行托管、代管。

（二）建立公开公平的利益协调机制，打破矛盾纠纷多发的困境

物业管理的矛盾与纠纷之所以频繁发生，关键在于难以协调各方利益，因此，建立公开公平的利益协调机制与平台，迫在眉睫。

探索在物业小区成立党支部，监督业委会和物业企业的运作。建议结合中发[2017]13号文件对“改进社区物业服务管理”精神，充分发挥党组织在基

层的作用，在成熟的物业小区设立党支部，参与监督业委会和物业公司。



建立完善物业行业管理制度体系。完善的物业管理法律体系要覆盖物业管理行业的各个领域，使物业管理的各项活动均有法可依。以住宅区物业管理为例，有多层、高层、别墅区、度假村、特殊住宅区等多种类型，在住宅区物业管理条例的精神下，分别制订出上述类型物业的管理办法，组成物业管理法律体系的子系统。所有物业管理法规的建立，都应遵循权利和义务对等的原则；物业管理制度体系的完善不仅要保护行业的健康发展，更主要的是最大限度地保护最大多数人民的利益。每一位物业使用人和物业管理人的正当权益均不受侵犯，一切活动均在公平、公正的原则下进行。

以问题为导向，采用“制度+科技+责任”的方法，规范物业行业的管理。建好用好智慧物业管理平台，将物业管理各项元素纳入网上电子监察系统，实现动态监管、即时管控，所有物管信息公开化、透明化，达到阳光行政、科学行政，避免灰色交易。

落实好社区工作站的属地管理责任。党的十九大报告提出：推动社会治理重心向基层下移。习近平总书记多次指示，社会治理的重心必须落到城乡社区，尽可能把资源、服务、管理放到基层，使基层有职有权有物。物业管理作为城乡治理的重要策略，必须将相关行业行政管理职责下沉到街道办事处，强化街道办和工作站的管理、实施、指导、监督、处罚的职权。

（三）建立完善的物业管理质量检查体系，切实提升物业服务水平

出台物业服务标准。根据商品房、村改居、小产权房等不同物业的基本特性，按照“分等定级、质价相符”的原则制定物业服务等级指导标准。由小区业主自治组织根据需要选择具体服务标准，物业企业按照合同约定提供标准服务。出台“业主

大会议事规则”、“业主管理规约”示范文本，将业委会决策制度化、透明化，将业主承担的责任明确化。出台业主与物业公司的“文明公约”，倡导“文明业主，诚信物业”。

建立健全检查机制，提升服务质量。出台“物业服务质量检查办法”，建立日常检查、定期检查、专项检查、社会评价等多种检查方式有机结合的检查机制，纠正和查处存在的问题，总结推广先进典型经验，使物业服务质量始终保持在较高的水平。

建立奖优惩劣机制。对优秀的企业，采取激励措施，如在各类创先评优中优先考虑或推荐，参加物业服务项目投标的可酌情加分，政府有相关优惠扶持政策优先考虑。对检查结果不达标企业，则限制其参与公共物业服务项目招投标及参评各类创先评优活动；存在违法违规情形的，责令限期退出物业服务项目等。通过奖优罚劣，促进物业服务水平持续提升。

（四）建立培育业主自治和契约意识制度，充分调动业主参与治理的积极性

“既然我交了物业管理费，小区内所有事物都应该由物业服务企业负责”，这是绝大多数业主对物业服务的认识和期待，导致对物业服务企业的服务存在认识上的偏差。因此，培育业主的自治意识、契约精神也是整个物业管理体制改革的重要一环。

加大宣传力度。政府需要做好物业管理知识的宣传和普及，提高业主的法律知识素养，纠正业主对物业管理的认识偏差；同时政府还要积极指导和协助成立业主大会及业主委员会，并组织对业委会进行业务培训，动员普通业主参与到与自己利益息息相关的物业管理活动中来，加强居委会对业委会的指导和监督作用。

开展信用管理。政府需要提高法律执行能力，为市场交易和社会交往提供制度化的信任。比如政府可以完善对物业服务企业服务绩效的市场信用等级评定，也可以设置对业主交纳物业费的信用评定，还可以适当听取社区工作站、社区居委会的意见，以对机会主义行为实行制度化的软性强制措施。

建立社区基层组织合力治理机制。物业管理是社区治理的窗口和平台，是细化居民服务的一线管理。为了形成有效的物业管理秩序，需要进一步建设社区物业管理的合力治理机制，最大程度实现物

业管理带给群众的社会效益，如在社区内部可以加强以社区党委和居委会对业委会和物业企业的指导与监督作用，建设社区党委（居委会）、业委会与物业公司之间的三方联动机制，在业主和物业公司之间搭建沟通和信任的桥梁。社区通过管理与服务的细化，使居民从中受惠，居民受惠又促进了社区治理，使社区治理以最小投入获得最大产出。而物业管理，也从中获得持续服务的资格和最大盈利，促进社会实现安居乐业、安定有序的理想生活。

参考文献：

- [1] 周建军，房泽峰，邓跃智，陈其生.着力打通“联系服务群众‘最后一公里’”——无锡市物业管理行业党建工作调研报告[J].江南论坛，2014，（11）
- [2] 高荣伟.社区物业O2O：房企抢占“最后一公里”.金融经济，2015，（19）.
- [3] 张磊，刘丽敏.物业运作：从国家中分离出来的新公共空间——国家权力过度化与社会权利不足之间的张力[J].社会，2005，（1）.
- [4] 夏建中.中国公民社会的先声——以业主委员会为例[J].文史哲，2003，（3）.
- [5] 陈鹏.从“产权”走向“公民权”——当前中国城市业主维权研究[J].开放时代，2009，（4）.
- [6] 陈鹏.国家—市场—社会三维视野下的业委会研究——以B市商品房社区为例[J].公共管理学报，2013，（3）.
- [7] 张农科.关于我国物业管理模式的反思与再造[J].城市问题，2012，（5）.
- [8] 钱兵.住宅小区物业管理中存在问题及发展趋势[J].城市建设理论研究（电子版），2018，（1）.
- [9] 张雪霖.城市住宅小区物业管理面临的困境及其生成机制[J].北京工业大学学报（社会科学版），2018，（5）.
- [10] 严梅.社区管理与物业管理的融合创新模式[J].企业经济，2013，（8）.

作者：彭颖，深圳市宝安区住房和建设局局长

责任编辑：钟晓媚