

从健全社会工作体制机制谈新时期加强和改进城市居民小区服务管理

■ 赵建生

摘 要 一旦发生重大案件、事故，公安机关许多人首先担心被追责，强调基层基础不扎实，其实社区治理涉及面太广，需要多部门一起发力才行。本文力图跳出公安谈谈基层治理，以期对公安机关加强基层基础工作提供另一个视角和发力点。

关键词 社会治理 服务 小区管理 对策

一、引言

今年全国“两会”期间，习近平总书记参加十四届全国人大三次会议江苏代表团审议时，与扎根社区工作的李肖娜代表深入交流，详细询问社区人口、基层治理等情况，提出“既有管理，又有服务”的要求，谆谆嘱托“社会工作一定要加强”。

社会工作是国家工作的重要组成部分，事关党长期执政和国家长治久安，事关社会和谐稳定和人民幸福安康。党的十八大以来，习近平总书记围绕为什么要加强社会工作、怎样加强社会工作作出一系列重要论述，深刻阐明新时代社会工作的根本原则、价值取向、发展方向、重点任务、基础

保障等，推动我们党对社会工作规律的认识达到新高度，为做好新时代社会工作指明了方向。

党的二十届三中全会对进一步全面深化改革，推进中国式现代化做出全面部署，对社会工作领域改革发展提出明确要求，作出“健全社会工作体制机制”等一系列部署。提出要聚焦提高人民生活品质，完善收入分配和就业制度，健全社会保障体系，增强基本公共服务均衡性和可及性，推动人的全面发展、全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展。强调在发展中保障和改善民生是中国式现代化的重大任务。必须坚持尽力而为、量力而行，完善基本公共服务体系，加强普惠性、基础性、兜底性民生建设，解决好人民最关心最直接最现实的利益问题，不

作者：江苏省警察协会副会长

断满足人民对美好生活的向往。今年李强总理政府工作报告强调，加大保障和改善民生力度，提升社会治理效能，加强灵活就业和新就业形态劳动者权益保障，健全城乡基层治理体系，引导支持社会组织、志愿服务等健康发展。党中央、国务院的一系列部署要求，不仅用一项项扎实而有力的举措，回应一件件基层关切的事，托举起人民群众的幸福生活，也为各行各业全面深化改革、真抓实干指明了方向、提出了要求。

社会工作千头万绪，且常做常新。当前，我国正处在以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的关键时期，社会管理服务面临许多新情况新任务。随着经济社会快速发展，社会结构发生深刻变化，给社会管理服务带来新的问题；群众对美好生活期待更高，思想认识、价值取向、道德观念日益多元，给社会管理服务带来新的挑战；新经济组织、新社会组织、新就业群体大量涌现，给社会管理服务提出新的课题；互联网和新技术普及应用，社会交往方式、行为方式、思维方式发生深刻变化，给社会管理服务提出新的要求。

但要加强和改进社会工作，实现党和政府确定的各项目标任务，不是轻轻松松、简简单单的事，必须聚精会神、群策群力，更要找准当前工作中的短板弱项，特别是社会工作涉及面广，城乡之间、沿海和内地之间、处于不同发展阶段地区之间，群众对急需要加强和改进的工作需求还不完全一样，对民生领域的问题更要深入到群众中去，听民声、聚民智、解民忧，才能找到管理服务工作的堵点、痛点和难点，才能找准下一步工作的着力点、切入口。

就拿群众最集中，最能反映城市治理水平的社区管理而言，当前社区建设、管理、

运营中还有不少市民群众不满意的地方，仅仅从近年来一些城市发生的重大人员伤亡事故案件来看，就暴露出许多管理漏洞和不足。比如，去年 11 月 11 日珠海驾车冲撞正在体育中心内部道路锻炼市民，造成 35 人死亡、43 人受伤的重大恶性案件，一系列重大人员伤亡事故案件，均引发了社会各界广泛关注、深刻反思，并积极建言献策。笔者也从健全社区治理特别是城市居民小区管理服务的角度进行了一些调研和思考。

毋庸置疑，近年来各地各有关部门在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下，坚持人民为中心的发展理念，在强化城市治理、完善服务保障民生方面做了大量积极探索，取得了实实在在的成效，保持了社会长期稳定。仅在防止电动自行车引发的亡人火灾事故方面，无论是江苏还是全国各地，政府及有关部门都在宣传、立法、检查、追责等方面采取了很多措施，力图避免类似事故的再次发生。针对防止矛盾激化报复社会，各级党委政府及相关主管部门更是从维护平安稳定的大局出发，持续不断采取一系列排查化解、预防打击、管理控制措施，做了大量卓有成效的工作。但尽管如此，这方面问题、案件、事故仍然时有发生，这与基层社会治理特别是矛盾纠纷和安全隐患排查化解工作跟不上、有关治理体制衔接配套不到位有很大关系。这就迫切需要我们按照党的二十届三中全会部署要求，围绕健全社会工作体制机制、深化城市治理体制改革，聚焦提升人民生活品质，坚持问题导向，拿出实实在在的措施。当然，这是一项系统工程，头绪多、难度大，非一时一日之功，必须从群众最关心、最迫切的事情入手。而居民小区是城市居民日常生活、休息的最主要场所，居民小区管理无疑是整个城市社会治

理最重要的阵地，且涉及诸多管理部门，居民小区管理的怎么样，直接关系到群众的安全感、幸福感和获得感。所以健全社会工作体制机制，从完善城市居民小区管理入手，就是从群众的身边事做起，最易得到群众支持，无疑是当下最好的选择。

二、当前城市居民小区管理之痛

改革开放以来，我国经历了世界历史上规模最大、速度最快的城镇化进程，1978—2024年，我国城市数量从193个增加到694个，建制镇从2173个增加到21463个；城镇人口从1.7亿增加到9.4亿，城镇化率从17.9%上升到67%，基本达到世界平均水平。随着城市化率不断提升，城市规模的扩大，特别是房地产业快速发展，各类城市居民小区也大量增多，管理模式也发生了很大变化。过去那种由居委会负责居民小区管理的模式，已经很难适应当前城市居民日常需求不断增多的新形势，随之而来的就是各种物业公司应运而生，居民区的大量管理事务、服务事项都由物业公司来承担。单就城市居民日常生活管理和服务而言，这种模式合情合理。但从政府社会治理而言，这一模式带来的变化也是显而易见的。一是管理难度加大。与过去的传统社区的熟人社会相比，现在居民小区业主大多因购房而聚居在一起，彼此之间陌生、不了解，缺少了熟人之间的相互约束、关心，且不少居民小区都是高层甚至是超高层建筑，进出要刷卡，加之人户分离、空关房、二手房、出租房等因素困扰，管理难度可想而知。尤其是大量楼宇建筑，即便是对门可能也不熟悉，使居民中的很多情况难以及时全面真正掌握；二是服务范围扩大。有的小区特别

是一些拆迁安置小区动辄几万甚至十几万人集中居住，南京“2.23”火灾发生地明尚西苑小区就是如此。小区物业不仅要管人，还要管车、管绿化，管水电气、管脏乱差，管安全、管收费，甚至管小区会所内的文体设施、餐饮服务等等；三是管理环节增加。过去居民遇到问题困难找居委会，现在往往首先想到找物业公司，物业公司不管或搞不好，才想到找业主委员会、基层组织或政府有关部门甚至上网反映投诉，使老百姓感到与基层组织及政府相关部门隔了一层，对一些疑难复杂问题的处理响应时间拉长，治理成本增加；四是管理矛盾凸显。据光明网报道，我国是世界上既有房屋最多、房屋建成年代最集中的国家，数据显示，截止2022年底，中国城镇既有房屋中建成年份超过30年的接近20%，2024年房龄超20年的房屋占比已达43%，这意味着这些房屋将集体进入设计使用年限的中后期。武汉大学社会学副教授王德福总结了中国式小区衰败的“铁律”：一个小区大概有10年“黄金期”，10年后小区老化，物业管理面临的压力越来越大，“我国正进入物业纠纷的爆发式增长期”。面对上述问题，各级政府及相关部门积极采取措施，努力补短板、强弱项，做了大量工作。但从现实情况来看，由于法律法规、治理体制等多方面因素与市民习惯及心理预期还有很大落差。

（一）物业公司对居民小区管理运作商业化，决定了其管理和服务工作很难让群众满意

当前，国家层面上出台了民法典，国务院和许多地方出台了物业管理条例（以下简称《条例》），住房和城乡建设部等部门关于加强和改进住宅物业管理工作的通知（建房规〔2020〕10号，以下简称《通知》）等相

关法律法规，对物业公司的日常运营管理提出了很多具体的要求。但是市场化的物业公司，出于成本和利润的考虑，加之有关部门和基层组织监管的不到位，不少公司不可能把公司各部门工作人员全部配置到位、把小区各项管理维护工作做到位、有关部门整改通知执行到位。当前有两个现象较为普遍：

1. 简单化维持基本的服务管理

比如环境卫生、门卫保安、水电汽设备和绿化维护等等，且不少物业公司已将这部分业务委托第三方管理负责。即便是环境卫生，比如垃圾分类这些日常的服务工作，许多时候也不能满足政府要求与百姓的需求，南京市在推广垃圾分类时，初始阶段搞得轰轰烈烈。但时间一长，不少小区所谓垃圾分类也就不了了之。据了解，这既有老百姓分类投送垃圾的意识还不够强，更大的原因就是不少物业公司克扣环卫工人的薪酬，让不少环卫工人的很多精力用在收集可回收的物品，以销售赚取外快，增加收入。至于门卫保安许多工作比如来客登记、夜间巡逻、防止车辆乱停乱放等等，更是流于形式。特别是许多居民小区实行门禁卡和刷脸管理后，迫使许多快递小哥为了业绩纷纷采取花钱向物业公司购买门禁通卡（小区所有楼层都能刷的门禁卡）办法，以确保以最快时间将快递、外卖送到业主手中，使形式上管理严谨的小区屡屡失防，以至于许多小区经常发生这样那样问题。物业公司最关心的是物业费是否收缴到位，出租房屋、车位的收益是否按时到账，年收益是否增长，至于对业主关心的物业公司一年收了多少、用了多少，有关账目很少对外公布，有的甚至一直秘而不宣。当业主们的不满到达一定程度时，往往就首先想到的是更换物业公司。

2. 更换物业往往也是换汤不换药

一般的业主习惯性认为，对物业公司不满意即换一个。但在更换物业公司时，又带来了许多新的矛盾和问题。比如谁提出更换物业的诉求？由谁来决定更换什么样的物业公司？按照有关法律法规的规定，应该由业主大会或业主委员会来负责这件事。但不少居民小区在初始阶段并没有及时成立业主委员会，许多新建小区在初始阶段连物业公司也不是由业主选择的，而是住建部门、开发商安排决定的。有的小区在初次更换物业公司时，往往由少数几个人牵头、推动、决定成立所谓业主委员会（按照《条例》第二章第十条，应当在物业所在地的区、县人民政府房地产行政主管部门或者街道办事处、乡镇人民政府的指导下成立业主大会，并选举产生业主委员会。按照《通知》第二部分第五条，街道负责指导成立业主大会筹备组、业主委员会换届改选小组，加强对业主委员会的人选推荐和审核把关），由于过程复杂且漫长，有关监督部门也不可能全程跟进，召开首次业主大会时也绝大多数不可能达到物业管理条例规定的业主或建筑面积 50% 的人数。至于这些实际牵头人是什么身份？他们能不能担负起业委会的责任，大多把关不够严谨。现实情况是，不少的业委会成立时，是由几个所谓的社区的“能人”鼓动成立的，有的甚至是一些“会来事”，被想进驻物业公司相中、拉拢了的人。其实这些人员大多数时间，并不在社区。用不少业主的话讲，他们是各怀鬼胎来谋取这个身份，真正目的是谋取私利，刷存在感，不少人在单位表现也并不是很优秀，在社区更不是想尽义务、当社区义工或志愿者，真心想为小区群众服务。2022 年江苏省人大常委会在组织人大代表对物业管理条例执行情况进行执法检查时，也发现了类似的问题。

有的居民小区业委会在更换物业公司时，并不是走法律程序，而是强行启动，即采取帮助心仪的物业公司造假投标，用堵门等方法强行驱赶原物业公司等方法来更换，导致前后物业公司不能很好的交接社区收支账目，有的新公司一入住，即更换小区车辆进出道闸，强迫业主重新交费，给社区群众日常生活带来了很大的不便。去年元旦前后南京鼓楼区江东街道一小区即发生了类似的情况，一家在南京上了黑榜的物业公司强行赶跑了全国排名20多位的物业公司，导致不少业主四处投诉。许多业主原以为换了公司会管理服务好些，结果往往大失所望，甚至发现还不如原来的好。这至少暴露出以下问题：一是业主们缺少对物业管理市场的全面了解，决定了不可能选出比原来好的公司；二是物业公司更换机制不规范，《条例》仅仅有一个较原则的规定，缺少具体操作规则；三是更换物业公司监督机制不到位，必然让别有用心的人有可乘之机。物业管理是城市基层治理的一个重要组成，如果被资本把持且为所欲为显然是有害且危险的。

（二）许多基层党组织对居民小区管理事务指导、引导、监督空心化，决定了对物业公司的小区事务失管甚至失控

尽管物业管理条例、住建部建房规（2020）10号《通知》中，对基层党组织和居民委员会加强居民小区事务服务指导提出了一些管理监督要求，2019年中办、国办还专门印发了《关于加强和改进城市基层党组织建设的意见》（以下简称《意见》），明确提出“城市基层党组织是党在城市全部工作和战斗力的基础”，要求“健全党组织领导下的社区居民自治机制”，“在社区党组织领导下，以社区居委会和居务监督委员会为基础，完善协同联动的社区治理架构”，

“加强社区物业党建联建，延伸党的工作手臂。建立党建引领下的社区居民委员会、业委会、物业服务企业协调运转机制，充分调动居民参与积极性，形成社区治理合力”。这些好的制度设计目前在许多社区贯彻执行不力或不到位。

1. 社区党组织负责人很少深入到居民小区

群众日常看到的都是物业公司的管理服务人员，很难看到社区干部。即使小区群众向上级主管部门反映社区治理、物业管理中的问题，大多又反馈到居委会，甚至不了了之。很多居民小区群众对社区基层党组织负责人不认识，甚至不清楚。很多年长的小区群众都非常怀念当年居委会干部深入群众当中，走门串户、嘘寒问暖，了解情况、帮助解决困难的场景。

2. 社区“两委”很少过问小区业主与物业公司矛盾

不少街道、社区基层党组织认为，居民小区管理事务由物业公司负责，社区党组织只是指导而已，不介入小区管理服务的具体事务，使社区管理由过去居委会事无巨细都管模式，改变为现在社区党组织对社区管理事务“大撒把”模式。不少宽敞明亮的社区党群管理服务中心成了一种为上门百姓办理手续、搞搞咨询的坐堂办公衙门，所谓的组织群众、管理群众、服务群众，往往就是搞几个书法、表演、健身等兴趣小组，设置几个唱歌、锻炼、阅读等场所，每年搞几场活动而已。对居民小区的党组织是否健全、活动是否正常，指导监督不到位；对群众的一些意见呼声、建议要求，往往回应甚少；党组织对如何指导物业公司、业委会的工作少有研究、问津。

3. 基层组织了解居民小区情况主要依

靠社区辅助力量

现在，各地还普遍设置了社区网格员，帮助了解社区情况、采集数据，甚至有的还管理居民小区事务。但问题是这些网格员一部分是原来社区工作人员，不少的则是招聘来的刚出校门的学生，社区群众也不认识，加之群众工作经验的缺乏，往往连业主的门也进不了，更别说发现隐患，化解矛盾，解决问题了。何况网格员拿微薄的薪酬能愿意楼上楼下、没日没夜的跑，认真细致的填报吗？以至于大量的数据采集往往还不准确、不及时。不少业主反映，许多网格员和社区民警照片都贴在墙上、电梯里了，就是没见过。这既有网格员怕深入群众家中的原因，也有许多居民小区及电梯现在进出都要刷卡甚至刷脸，加之上班时间的冲突，这些确实是网格员等社工与社区群众见面不容易的客观因素。

在城市社区快速扩张，广大社区群众对过上美好生活愿望日益迫切的重要时期，基层组织却距离群众越来越远，对社区事务及管理却过问的越来越少，许多应该由基层组织关心、指导、解决的事项却丢给物业公司以及各种辅助力量去做，这不仅是应该的，而且极易助长一些不法行为，既损害了业主利益，更损坏了基层党组织形象。南京鼓楼区江东街道一居民小区更换物业公司过程中，中标公司因涉嫌投标造假正在接受法院诉讼审理时，业委会竟在元旦前夕组织人员围攻社区党群服务中心和前物业公司，强行启动更换，且业委会有关人员在业主群内威胁不满意业主，炫耀抢班夺权成功，而基层组织却无能为力，有的业主向有关部门反映了也不了了之。后来原物业公司向法院起诉，法院以维稳为由，也不了了之。根据《条例》第六十五条，业主以业主大会或者

业主委员会的名义，从事违反法律、法规的活动，构成犯罪的，依法追究刑事责任；尚不构成犯罪的，依法给予治安管理处罚。而基层政法机关这种息事宁人、简单化处理的做法，只会助长一些不法分子的嚣张气焰。

（三）相关政府管理部门对社区事务管理的形式化，决定了很多居民小区管理事务落不到实处

按照现行法律法规规定，许多政府部门及组织都有对社区管理服务工作进行监督指导的责任，但现实情况是许多监督指导工作不及时、不到位，导致矛盾纠纷、安全隐患、管理缺失甚至违规行为等随处可见。

1. 有关行政管理部门如何主动将治理措施前置或延伸到居民小区，缺乏硬约束

虽然居民小区管理服务及监督工作涉及多个党政部门，但除了公安机关及主管物业工作的住建等部门外，很少有部门就加强和改进新形势下居民小区或社区管理服务监督工作，以及依照相关法律规定将本部门有关工作延伸到社区出台具体办法、规定等；一些部门虽然有些规定、要求，但往往因人手紧张，缺乏经常性的监督检查。这就导致许多需要在社区落地生根的工作，因此而流于形式，一些明面上的问题常年得不到及时解决。就拿南京发生“2.23”火灾的明尚西苑小区而言，该小区是拆迁安置小区，低收入家庭多，电动自行车用户多，物业公司考虑到方便群众，不仅违反住建部和南京市物业管理条例有关规定，在一楼架空层让业主停放电动自行车，还在停放处违规增加充电设施，而且该小区前些年已经发生过电动自行车火灾事故，如果有关各方引起重视，此次事故完全可以避免。近年来由于安全生产事故多发，从上到下多次对安全隐患进行排查检查，但一些存在多年且非常明

显的隐患却一直存在，原因固然很多，但与排查检查流于形式，安全生产责任落实不到位，有关整改通知执行不力、处罚不痛不痒不能不说有很大关系。消防安全管理如此，电动自行车管理也是如此，江苏省对电动自行车进行过多次整治，就生产、销售、使用、管理等提出过一系列要求，并在全国率先出台了电动自行车管理条例，但在居民小区存放、充电管理环节却屡屡出事，暴露出一些社区管理不到位。

2. 对物业公司如何监督管理不少部门也缺乏具体规定

按照《条例》第二十条，业主大会、业主委员会应当配合公安机关，与居民委员会相互协作，共同做好维护物业管理区域内的社会治安等相关工作。《条例》第四十五条，对物业管理区域内违反有关治安、环保、物业装饰装修和使用等方面法律、法规规定的行为，物业服务企业应当制止，并及时向有关行政管理部门报告。有关行政管理部门在接到物业服务企业的报告后，应当依法对违法行为予以制止或者依法处理。但现实却不尽如人意。一些业主遇到物业公司可能阻止的事，往往花钱将物业公司管理人员“搞定”。加之当前相当多的物业公司是民营企业，许多部门在管理过程中还有些瞻前顾后，往往睁一眼闭一眼，得过且过。所以大量涉及物业公司的投诉举报，往往不了了之。其实，无论是消防管理还是电动自行车管理，如果将物业公司的主体责任压实，就能避免许多重大事故发生。令人欣慰的是，南京“2.23”火灾后，全省上下采取了一系列措施，居民小区电动车管理明显规范。这又从另一个方面说明，当前许多部门包括街道面对面广量大的社区管理监督任务，只要上下一心、履职尽责，就完全能将社区管理

监督和服务保障工作做好、做到位。

（四）基层治理工作法律法规方面存在的空白点甚至模糊化，为居民小区管理服务工作不到位埋下了伏笔。突出表现在以下几个方面：

1. 业委会与物业公司的关系

《民法典》及《物业管理条例》、住建部《通知》、《业主大会和业委会指导规则》均对业委会产生及职责作出规定，其主要任务是监督物业公司履行服务合同，但在实际运作中却存在着地位不明、职责不清、运作不规范等问题。

首先，业委会不能独立承担民事责任，且很容易被物业公司拉拢利用。业委会虽然是依法设立，是业主大会的执行机构，属于自治性质的其他社会组织，拥有相应的权力，具有民事诉讼主体资格，但不同于法人，不能独立承担最终责任，因为业委会组成人员是义务性质的，且不拿工资，业委会也无办公经费。所以面对有强大资本支撑，具有独立法人资格的物业公司面前，业委会组成人员显然处于劣势，且极易被物业公司拉拢而失去立场。近年来，《半月谈》等媒体曝光的所谓“职业物闹”，大多也是物业公司豢养、雇佣，一些物业公司为了扩大市场，雇佣“撬盘手”，通过组建职业团队、网络动员和谋利型上访等，策划、煽动业主破坏居民小区业主大会正常选聘物业公司。

其次，业委会成立及组成人员监督约束不力，决定其难以对物业公司形成有效监管。有关条例、规定虽然对业委会成立及组成人员有明确要求，但因对首次业委会成立时间、代表人数百分比执行、把握难，加之有关主管部门监督指导不到位，新的居民小区业主之间又不太熟悉，业委会成员还是义务工，所以选出的人选大多难以让人满意、

胜任工作。特别是从事业委会监督及维权事务既要懂点业务，还要懂点法律，繁琐复杂，耗时耗力，不少业委会组成人员往往开始很热心，很快知难而退，尤其是一些物管企业不提供、不公布或不如实提供、公布有关账目等，业委会又难以采取相应制裁措施，所以业委会很难对物业公司实施有效监督和维权。据武汉大学社会学院副教授王德福在调研中的观察，目前中国只有 1/3 的业委会真正发挥作用，还有 1/3 存在问题。业委会这一在中国存在 30 多年的自治组织，尽管寄托了许多人的理想，但普遍存在组建难、履职难、维权难却是不争的事实。

第三，物业管理事务运转复杂与许多业主怕烦、怕惹事形成鲜明对比，导致物业公司、业委会获得满意“双难”。物业公司事务繁多，运转、属性多样，既有国有企业、混合所有制企业，更多的是民营企业，业主普遍比较满意的往往是头部企业、国有企业、单位小区的物业公司。尽管不少业主对物业公司及业委会不满意，但往往怕烦、怕惹事，加之平时本职工作忙也顾不上小区里这些琐事，一些有头有脸的业主也不愿意为物业这些事抛头露面，甚至一些有钱人更是采取不满意物业就换房的态度。而一些物业公司特别是那些“只求过得去，不求过得硬”的企业，抱着“民不告官不理”的心态，得过且过；一些业委会成员也是“挂个名”而已，采取“无为而治”的做法，有的甚至巴不得早点换届走人。这样就导致许多业主对物业公司、业委会都不满意，但大量物管企业、业委会成员照样干的现状。这在一些地段位置、房屋品质、学区等周边配套相对较好的小区表现尤为明显。

2. 居民委员会与物业公司、业委会的关系

近年来，以居委会、业委会、物业公司“三驾马车”为核心的新社区治理模式逐渐形成，就居民小区管理而言，基本分工是居委会“管人”、物业公司“管设施”、业委会“管钱”（主要是维修资金动用）。从现实逻辑来说，在“三驾马车”中，居委会应当起主导、引领作用。它虽然不是一级行政组织，但在习惯有事找组织的百姓眼中，它就是距离自己最近的组织。建立党群服务中心目的就是让党员群众在家门口就能找到组织，享受便利服务。《中华人民共和国城市居民委员会组织法》明确规定居委会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，且协助不设区的市、市辖区的人民政府或者他的派出机关开展工作；居委会的设立、撤销、规模调整，由不设区的市、市辖区的人民政府决定；居委会的工作经费和来源，居委会成员的生活补贴费的范围、标准和来源，是由政府规定并拨付，办公用房也是由政府统筹解决。加之基层治理中的党建引领，无疑应当依靠社区党组织来牵头，这些职能、保障都是物业公司、业主委员会无法比拟的。再从法理逻辑上看，业主大会、业主委员会是基于物权的业主自治组织，“不得作出与物业管理无关的决定，不得从事与物业无关的活动”，职能范围锁定在小区业主财产权及其衍生事务。居民委员会是基于公民权利的居民自治组织，除了基于物权的业主自治范围，还涵盖社会治理其他方面。但现实中许多居委会及社区党组织对业委会和物业公司指导监督越来越少，尤其是小区群众对物业公司或业委会有投诉、不满时，大多能推则推、能拖则拖，这不能不说是与党建引领基层治理是背道而驰的。最后从有关部门对物业公司、业委会的监管情况看，《条例》第四十八条明确，县级以

上地方人民政府房地产行政主管部门应当及时处理业主、业主委员会、物业使用人和物业服务企业在物业管理活动中的投诉。《民法典》第二百八十条，业主大会或者业主委员会作出的决定侵害业主合法权益的，受侵害的业主可以请求人民法院予以撤销；第二百八十六条，业主或者其他行为人拒不履行相关义务的，有关当事人可以向有关行政主管部门报告或者投诉，有关行政主管部门应当依法处理。这些规定设计了群众对物业公司或业委会不满时，应向房地产等行政主管部门投诉。但现实情况是，许多物业公司、业委会对街道主管部门、居委会的有关部署、要求往往采取选择性执行，特别是对一些需要花钱、费力的部署往往爱理不理。不少街道反映，有时通知开会，一些物业公司只派个普通员工来应付应付。产生这样的局面原因固然很多，但主要还是法律法规上还有不少空白。比如，党建引领基层治理，社区党组织与所在地企业（物业公司）党组织的关系是什么关系？《通知》、《意见》中，都有推动业主委员会成员和物业项目负责人中的党员担任社区党组织兼职委员，符合条件的社区“两委”成员通过法定程序兼任业主委员会成员的要求。此思路是双向兼职，通过兼职加强党对物业管理工作的领导。《通知》第二部分第五条提出，鼓励“两代表一委员”参选业主委员会成员，提高业主委员会成员中党员比例。《意见》中还有“两个善于”的要求，即善于使党组织推荐的人选通过法定程序成为社会组织负责人，善于使党组织意图成为社会组织参与治理的行动。现在问题是不少地方的“两委”成员普遍不在业委会兼职，不少业委会成员中党员数量偏少，且不少基层组织不去认真指导、干涉业委会选举、物业公司工作；居民

小区成立业委会有规定，但对业委会负责人是否应该是党员、是否成立党组织问题却无硬约束。还有业委会成员集体辞职谁审批？在新的业委会尚未成立前，居委会不代行业委会职能谁来监督？正是由于法律空白点+执行不到位，导致居民小区管理出现诸多问题。

3. 政府相关管理部门的职能边界

当前，涉及居民小区管理的部门很多，且有的部门职能还有交叉，尤其是矛盾纠纷化解、数据采集录入、问题人员（精神病患者、上访人员以及生活失意、心态失衡、行为失常等）管理等方面，而这些方面恰恰是事关治理能力和效果的核心要素。仅仅就矛盾纠纷而言，产生原因可谓五花八门，如果主管部门介入、沟通不及时，或者介入了工作不细致，矛盾就可能激化，可能酿成严重后果，这方面的案例不胜枚举。现在很多部门遇到矛盾普遍依赖公安、法院，而法律条文往往又是冰冷的，要做到法理情相统一，则需要相关部门花费大量人力、时间、精力。当前无论是作为物业公司主管部门的住建部门，街道层面的物管办，还是负责安全稳定的消防应急部门、公安机关、法院等普遍存在人手少事情多的现状，有的部门仅仅几个人却要管几十个小区的家长里短，无论精力还是水平都难以应付，所以对居民小区发生的问题除了惊天动地的事，很难亲力亲为、及时响应。

三、改进建议

（一）要从贯彻落实党的二十大和全会精神高度，切实加强党组织对社区事务的领导、引导和指导

习近平总书记在党的二十大报告中明

确指出：坚持大抓基层的鲜明导向，抓党建促乡村振兴，加强城市社区党建工作，推进以党建引领基层治理，持续整顿软弱涣散基层党组织，把基层党组织建设成为有效实现党的领导的坚强战斗堡垒。二十届三中全会也明确提出，要坚持人民城市人民建、人民城市为人民，深化城市建设、运营、治理体制改革，健全加快生活性服务业多样化发展机制。城乡社区管理服务工作，事关百姓福祉，事关社会安全，更是党的领导在群众身边的具体体现。党的基层组织是党的肌体的“神经末梢”，是贯彻落实党中央决策部署的“最后一公里”，只有打通一个个居民小区等堵点，才能力贯梢节，党的领导才能落实落地。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央紧紧围绕坚持党的全面领导、加强党的建设、全面从严治党，一个领域一个领域研究突破，一个方面一个方面巩固提升，广大基层党组织的战斗堡垒作用和共产党员的先锋模范作用充分发挥。江苏先后涌现出南京仙林街道党工委书记孙金娣、扬州曲江街道文昌花园社区党委书记郑翔等一大批优秀基层党组织和优秀社区带头人，他们在加强社会治理特别是复杂居民小区治理方面，创造许多鲜活的、行之有效的经验，得到了上上下下广泛认可。毋庸置疑的是，当前不少社区基层党组织领导基层治理的能力还不强，特别是一些矛盾问题集中、案件事故频发、群众意见较大的社区。针对这些问题，要结合三中全会精神学习贯彻中央八项规定学习教育活动，迅速采取有效措施，推动基层党组织全面进步、全面过硬。

1. 充实加强基层社区干部和工作人员

基层治理既千头万绪、任务艰巨，又须臾不可或缺；基层干部既要有强烈的为民服务意识，更要有过硬的为民服务本领；社区

事务是培养人、锻炼人的大舞台、大熔炉。要落实好坚持大抓基层的鲜明导向，首要的是要保证有人干，有适合的人干才行。2022年6月28日习近平总书记视察武汉智苑社区时强调，要把更多资源下沉到社区，充实工作力量，加强信息化建设，提高应急反应能力和管理服务水平，夯实城市治理基层基础。充实工作力量，一方面，既要舍得将为民意识强、敢担当、有培养前途的年轻干部安排到基层特别是社区锻炼培养，也要将群众信得过、工作有本领、热心社区工作的老党员、老同志用起来。另一方面，相关主管部门要积极探索建立社区工作者职业标准和职业准入制度，不能让品行不端的人进入居委会、业委会等基层组织。加强现有基层社区工作人员教育培训，切实增强他们为民服务意识和本领，不断提高社区治理法治化、信息化水平。要运用网上网下相结合的办法，加强基层干部信息公开和考核评估，推动他们多到社区群众中去，并畅通电话、微信群、网上等联系方法，宣传政策法律，听民意、解民忧，同时第一时间向上级组织及有关部门反映群众所思所盼所急，传递党和政府温暖，切实改变坐堂办公、有事交给辅助人员、物业公司办的习惯，不能通讯联系方便了、交通出行便捷了，与群众的距离感情却疏远了，更不能对群众反映的重大矛盾、安全隐患不闻不问或一推了之。

2. 建立健全社区党组织

要推动党建引领基层治理，必须建立健全基层党组织，尤其是居民小区党组织。城市居民委员会是基层党组织引导广大基层群众依照宪法和法律参与国家和社会事务管理，实现基层群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的重要载体。当前城市社区居委会与党群服务管理中心大多合

署办公，房子变大了、人员变多了，与以往相比为群众服务的条件更好了，不应该也不能以放手物业公司对居民小区事务管理，而削弱基层组织对社区治理的组织领导。基层党组织不仅要通过社区网站、微信公众号，宣传党的主张和相关政策法律，加强政务公开，方便群众联系，努力做到遇事找得到组织、联系得上人；更要将深入居民小区，将居民小区群众中的党支部、党小组建立起来，将物业公司、业委会中党员在“两委”及社区党组织中兼职，以及将社区中“两代表一委员”在业委会中兼职等要求落实到位，按照党章要求定期组织社区党组织活动，将居民小区的党员群众凝聚在党组织周围，并指导引导监督业委会、物业公司的工作。考核评估基层党组织对社区事务管理引导、领导的如何，既要看组织多少活动，更要看治理的效果，既要看网上宣传，更要看群众满意度，真正将评判权交给群众。凡是矛盾集中、事故频发、群众不满意的社区党组织，不仅年度评先评优要一票否决，而且上级组织要及早干预，及时采取组织措施，迅速改变面貌。

3. 强化对物业公司和社区业委会组织指导

居民小区人员密集，物业公司和业委会是居民小区管理服务的重要力量，他们与业主打交道最多、联系最紧密、对业主情况又最了解，基层党组织和有关部门要强化社区治理，必须紧紧抓住、全面依靠、切实用好这支力量。运用法理情，积极主动的加强对这类企业和组织的监督指导。特别是在物业公司招标和更换、业主委员会成立及组成人员人选确定、管理规则制定修改以及业主小组长选择等重要节点上把好关，在推动安全防范措施落实、联席会议召开、收支账目公

开等制度执行上尽好责。在物业公司、业委会组成人选更换把关上，街道、居委会及住建、公安等主管部门要及时了解其过往及表现，凡是不放心企业、小区群众不满意人员要坚决取消其资格。并结合诚信管理有关规定，积极探索建立物业公司、业主委员会成员履职负面清单制度。对物业公司或业主委员会随意提高物业收费标准、增加收费项目、向非本小区人员开放门禁卡、擅自修改居民小区规划、不执行法律法规政府规定，甚至对安全隐患放任不管，引起业主不满的，基层组织及相关部门要及时干预阻止，并第一时间向业主反馈。凡是因管理服务不及时不到位引发案件事故或重大矛盾的，要及时查明情况、厘清责任，并依法依规严肃追究相关单位和人员责任，绝不能搞下不为例、放一码。

（二）要从推动依法治国高度，切实推动居民小区管理规范运作、依法管理

居民小区是广大群众日常生活、休息的主要阵地，也是衡量基层治理是否依法、规范的第一窗口。小区管理是否规范安全、服务是否及时到位、出行是否方便快捷，居住这里的群众看的最清楚、最有发言权。多数群众拿出辛辛苦苦多年积攒的财富买房，就想找个安生之所，以图安居乐业。如果选好了房子却对居住环境特别是服务管理、安全保障不放心、不满意，幸福感、获得感一定会大打折扣。有的业主形象的说“选房一阵子，物业却是一辈子”。笔者认为，居民小区是人生的第一所学校，是每个居民日常居住所在，它对居民的教育、影响、感染最直接、最生动。当前，推动居民小区规范管理、依法运作上水平、上台阶，应在以下几个方面下功夫：

1. 建立健全居民小区管理规则

没有规矩不成方圆。居民小区要规范管理，首先得依据民法典、物业管理条例等法律法规及小区特点，在广泛征求业主、物业公司及相关政府部门意见建议的基础上，出台有关小区管理、服务规则或公约，并根据形势发展、市场变化、业主呼声及时进行调整完善。对有关执行情况，要由物业公司、业委会定期向业主汇报，并向政府主管部门、基层组织备案。有关主管部门和组织要按照三中全会提出的完善市场信息披露制度、完善基层综合执法体制机制、完善行政处罚和刑事执法双向衔接制度要求，在一个年度内对执行情况要进行评估，对辖区内居民小区物业管理情况进行红黑榜排名公开。对做的好的要肯定、奖励，有关好经验、好做法要推广；对做的差的，要批评并跟进推动整改。对业主长期不满意又拒不改进的，或因管理服务不善引发重大问题的，该更换的更换，该追究的坚决追究，必要时有关部门可取消其市场准入资格。

2. 建立健全小区管理机构

根据物业管理服务条例等规定，居民小区投入使用后就要及时成立物业管理机构，并组成业委会、有关各方共同参与的联席会议、设立业主小组长、楼栋长等，目的是推动物业管理服务规范化，能够为广大业主提供及时高效的管理和服务。基层组织和有关主管部门要切实发挥好监督指导职能，为业主把好遴选关，有条件的小区要推动物业管理服务人员等级管理。要根据管理服务人员履职情况、业主反映，及时依法依规更换。特别是居民小区发生重大案件、事故的，要及时组织调查，查明原因、厘清责任，该通报的通报、该追责的追责，推动有关公司、机构积极作为、主动履职。对表现好、业主满意度高，且千方百计为业主排忧解难的、

为避免重大事故、案件做出重要贡献的物业管理服务人员，该表彰的表彰、该加薪的加薪，努力在小区物业管理服务中营造争先创优的良好氛围。

3. 严格小区日常管理

习近平总书记强调，“城市的核心是人”。要推动居民小区管理规范，首先要制定全体业主、管理服务人员人人自觉遵守、个个主动执行管理规则、公约，才能营造“小区是我家、爱护靠大家”的浓厚氛围。管理服务人员要敢抓敢管，对车辆乱停乱放、垃圾随意乱扔或不按时分类投放，甚至损坏园林绿化、公共设施，以及私拉乱接充电线路设备等各种违规违法行为要及时提醒、勇于斗争；广大业主要尊重物业管理服务人员的劳动、人格，对服务管理不规范、不到位的，要及时向物业公司、业委会及主管部门反映，对小区内各种违法违规行为、安全隐患、重大矛盾等要及时向主管部门、基层组织举报，并保护其合法权益、免遭打击报复；对有重大立功表现人员该奖励的奖励、该申报见义勇为的申报见义勇为荣誉，并采取多种形式予以宣传。对业主拒不配合小区管理的，要通过批评教育、赔礼道歉，以及公之于众、通报其所在单位等多种形式予以纠正警示。造成严重后果的，要向有权部门报警反映，努力在小区形成守规矩者畅通无阻、令人尊敬，违规者处处受限、付出代价的良好局面。

（三）要从以人民为中心高度，切实推动多部门联手强化社区事务日常监督考核

能否高度重视并切实做好居民小区管理服务工作，是衡量各级组织和干部是否贯彻落实以人民为中心思想的具体体现。居民小区物业管理是现代服务业的重要组成，涉及党委政府多个职能部门，相关部门必须主

动上前一步，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，切实加强对居民小区管理服务工作的指导、监督，努力形成上下联手、部门联动、公众参与、齐抓共管工作格局。

1. 以组建社会工作机构为契机，进一步推动社区管理服务高质量发展

党中央、国务院高度重视社区治理工作，不仅出台了一系列政策、法律法规，而且二十大后专门组建了社会工作部，新组建的社会工作部一个重要职能就是指导城乡社区治理体系和治理能力建设，拟定社会工作政策，统筹推进党建引领基层治理和基层政权建设，这为进一步推动居民小区管理工作规范化管理、高品质服务，提供了组织保障。各级党委政府以此为契机，结合中央部署持续推进城市更新行动，推动“好房子”（即第四代住宅）建设，责成社工、住建、公安等管理部门在广泛调研基础上抓紧研究制定指导社区治理的政策措施、法律法规，推动打造越来越多的“好物业”、“好社区”。特别是要针对当前容易发生重大人员伤亡事故、群众意见比较集中、前期相关部门容易扯皮的领域和环节，比如安全隐患整改、矛盾纠纷化解、投诉举报反馈、法律法规执行监督，以及社会工作者（社工）、物业公司及业委会成员准入条件、工作标准等，制定针对性、指导性强的政策措施，进一步明晰相关管理部门责任，切实改变形式上有人管、实际上无人问的状况，推动各地拿出推动文明城市建设一样的力度，大张旗鼓开展文明小区创建活动。

2. 抓紧制定完善相关法律法规、政策措施，使居民小区管理服务有章可循、有法可依

当前事关居民小区管理服务除了物业管理条例、民法典相关条款外，还缺乏许多细化的指导意见、政策措施、管理规章，比如基层党组织如何加强对物业公司、业委会指导引导监督，切实增强、进一步压实居民委员会和社区党组织对居民小区党建工作责任问题；再比如业委会成立大会的参会人数有业主 20% 和业主、建筑面积“两个 50%”等要求，是否包含可以委托第三方上门开展投票，统计工作谁来负责，未达到要求人数谁来助止；对前后物业公司交接，物业公司投标、业主委员会投票、人防停车位摇号造假问题，除了诉讼外，谁来监督、纠正问题。再有就是物业公司不公布物业费收支情况如何纠正，拒交物业费等如何纳入诚信管理，以及业主委员会能否招聘配备秘书，业委会组成人员物业费减免标准如何执行、物业公司收买业委会成员谁来监督纠正等等。

3. 及时总结宣传居民小区管理正反两方面经验、教训，使之成为全社会的共同财富

社会管理部门要充分利用媒体、网站、微信公众号等，及时总结推广各地在强化居民小区管理服务中的好经验、好做法，使大家学有榜样、追有标兵，比如南京仙林街道等开展社区党建联盟（社区内所有党组织建立统一协助社区党组织开展工作）建设、组建社区警务团（社区网格员等安全方面管理力量统一由社区民警领导和管理）。同时对一些地方居民小区发生的重大问题，以及开展追责问责等情况，也要广为宣传，用别人血淋淋的教训，来教育大家，引以为戒，从而更加积极主动地投入到居民小区规范管理服务中去。

责任编辑 张树彦