

激发居民参与物业共治的内生动力

李倩茹

(北京联合大学, 北京市, 100091)

摘要: 物业管理是社区治理的重要内容, 是关系群众日常生活的“关键小事”。通过降低业主表决门槛、改进物业管理工作机制, 加强对业主的指导协助等方式, 目前居民参与物业共治的制度保障已初步建立; 但是居民参与物业共治仍不充分, 原因主要是物业管理相关配套法规有待完善, 物业管理长效机制需要拓展范围、居民参与物业管理质效有待提升; 需要通过完善物业管理配套制度、细化物业管理操作指引、加强社区党建引领居民共治激发居民参与物业共治的内生动力。

关键词: 物业管理; 社区治理; 居民共治;

中图分类号: D923

文献标识码: A

物业管理是基层治理的重要内容, 是关系群众日常生活的“关键小事”。要形成良好的物业生态系统, 需要健全政府主导、居民自治、社会力量协同的社区治理体系; 居民参与共治是其中重要的环节, 事关社区治理良性循环机制的建立。

物业管理作为基层治理的重要一环, 不仅关系到群众的日常生活, 更是构建和谐社会的所在。物业管理水平的提升不仅需要政府的主导和居民的自治, 还需要社会力量的协同参与, 共同打造一个良好的物业生态系统。在物业生态系统中, 居民的参与共治显得尤为重要。通过居民的参与, 可以促进社区治理的良性循环, 建立可持续发展的社区治理机制。居民不仅是物业管理的对象, 更是物业管理的主体。他们的参与程度直接关系到物业管理的质量和效果。

一、居民参与物业共治的制度保障

居民参与物业管理难是一个长期存在的普遍性问题, 其中的“难”既难在制度保障不足, 也难在参与程度不够。为了解决这一难题, 基层治理中进行了持续探索与改进, 目前已经初步形成了制度保障体系。

(一) 降低业主表决门槛

我国民法典针对近年来群众普遍反映业主大会成立难、公共维修资金使用难等问题, 在原物权法规定的基础上, 进一步完善了业主的建筑物区分所有权制度: 一是改变业主大会表决方式、提高表决效率; 二是大幅度降低使用维修基金的表决门槛; 三是增加了紧急情况下, 可以直接申请使用维修资金的规定。为业主参与物业管理提供了法律支持和保障。民法典的规定虽然降低了业主的表决门槛, 但是对业主参与物业共治的参与度提出了更高的要求。

(二) 改进物业管理工作机制

物业管理事关民生, 是城镇老旧小区改造的重要工作内容。以北京市为例, 《北京市物业管理条例》出台后, 印发了《关于加强北京市物业管理工作提升物业服务水平三年行动计划》, 着力在提高业委会(物管会)组建率, 物业服务覆盖率、党的组织和工作覆盖率上下功夫, 坚持老旧小区改造和物业管理同步; 明确老旧小区综合整治必须先成立业委会或物管会, 注重整治改造与长效管理的有效衔接。所有改造项目, 楼本体、设施改造、环境提升与规范物业管理引进同步开展, 对改造后的小区全部形成常态化的物业管理长效机制, 使改造成果能够得到长期保持。全市已累计确认了 433 个老旧小区改造项目, 涉及 511 个小区, 改造项目基本实现物业管理全覆盖, 461 个小区成立了业委会或物管会, 居民满意度在 90% 以上。

（三）加强对业主的指导协助

业主委员会是所在小区业主的自治组织，是代表全体业主利益的一个组织，是业主与物业服务人、与街乡和社区之间的联系纽带，代表全体业主处理物业管理和社区建设中的实际事务。业主委员会是物业管理体系中非常重要的角色，其规范积极履职，对小区物业管理、社区建设必将起到非常重要的推动作用。

《民法典》吸收了《物业管理条例》及地方性法规中关于居民委员会指导、设立业主大会的规定，以法律形式设定了居委会指导和协助业主设立业主大会和选举业主委员会的义务；《北京市物业管理条例》为难以成立业委会的社区提供了一个新方案——物业管理委员会，作为临时机构组织业主共同决定物业管理事项。这些新的规定为健全业主、物业、社区等多方参与的协商共治机制提供了有力的制度保障。北京市坚持党建引领、业主决策、属地组织和部门指导相结合，构建社区党组织、业委会（物管会）、物业企业等多方主体参与的议事机制，征求民意、加强协商，解决了一批群众反映突出的问题。

二、居民参与物业共治仍不够充分

近年来推进居民参与物业共治的举措虽然取得了较好的效果，但是仍然存在居民参与物业共治专业性不够、参与范围有限，主动意愿不强等问题，其原因主要是：

（一）物业管理相关配套法规有待完善

民法典施行后，需要对以往制定及批准的法规、规章及其他规范性文件开展清理，对其中与民法典精神、原则和规定不一致的内容进行梳理，并制定修改或者废止的工作计划，及时出台配套法律文件，以保障民法典得到正确实施；同时需要根据新时代基层治理的需要，总结以往工作经验，建立精细化治理规范体系，为居民参与物业共治提供明确、可操作的规则和指引。

在传统的物权法理论中，权利因物而生，缘物而享。在我国现行的物权法中，业主享有对社区的公共部位进行管理的权利。业主以外的居民虽然在人数上占有优势，并且社区管理与居民的切身利益直接相关，但是居民参与社区管理缺乏法律上的依据。虽然在实践中，非业主居民作为居住权参与到社区管理之中，但是在法律上肯定其地位则意味着需要对现行物权法做出突破，具有相当的理论难度与实践困境。

（二）物业管理长效机制需要拓展范围

“十三五”期间北京市通过构建社区党组织、业委会（物管会）、物业企业等多方主体参与的议事机制，解决了老旧小区管道疏通、加装电梯试点选址、噪声扰民理赔、公共充电桩使用维护及增加、增加小区夜间照明设施、加装休息长椅、供暖不热等多方面群众关心的问题；在改造后的老旧小区建立了常态化的物业管理长效机制，使改造成果能够得到长期保持。

随着北京市商品房小区逐渐步入“老旧”阶段，相关工作需要进一步拓展适用范围。特别是小区物业管理中共同事项的表决、维修资金的支取使用、小区公共收益使用管理等问题，涉及利益主体多，涉及业主的深层次利益，需要结合不同类型小区的特点，进一步深入研判各方利益诉求，充分调动居民的参与意愿，寻求解决方案。

（三）居民参与物业管理质效有待提升

物业管理问题千头万绪，房屋产权属性复杂，法律关系错综复杂，对于人员的专业素质要求很高。无论是社区党建引领，还是业主参与管理都存在着专业知识不足，面对物业深层次矛盾无从下手，有心无力的窘况。而且城市工作生活压力较大，参与物业管理需要投入较多的时间、精力；同时居民诉求多样，利益关系复杂，在缺乏必要引领的情况下，很难形成一致意见，因此实践中居民参与物业共治的意愿不高。“不会”加“不愿”使得即使在已经成立业委会（物管会）的社区，居民参与物业共治的质效仍然存在较大的提升空间。

疏解整治工作是政府主导的专项行动，是行政机关在特定时期的重点工作，而非日常工

作。要实现社区管理的良性循环,必须依靠社区建立有效的议事机制,实现的自我管理。社区自我管理与城市行政管理的衔接与协调。疏解整治作为城市管理的行政行为,其实质为政府的公权力对社区业主和使用权人的私权利进行干预。诚然,这一干预是基于京津冀协同发展规划中北京的城市定位,是着眼于治理北京“大城市病”,是为了提升北京国际一流和谐宜居之都建设整体水平。然而,疏解整治的过程中不可避免的要与具体的业主、使用权人的具体利益产生矛盾。在疏解整治后,如何使社区的业主和使用权人舍弃对个人(局部)利益的追求,认同,并自觉、主动的维护疏解整治成果,是实践中需要深入研究的难题

三、激发居民参与物业共治内生动力的建议

政府主导、居民自治、社会力量协同的社区治理体系的关键在居民参与,居民既是完善社区治理的起点,也是社区治理的终极目标。要抓住这个关键,必须激发居民参与物业共治的内生动力,使居民参与物业共治的意愿从“可以”提升为“愿意”。

(一) 完善物业管理配套制度

要在落实民法典的新制度新规定的同时,废止已明显过时或实际失效的规定,对与民法典规定和精神不一致的规定作出修改,对与民法典不一致的相关表述进行调整,新制定配套文件与民法典同步实施。坚持“房子是用来住的”定位,探索居住权在社区管理中的实现形式,建立政府指导下,以业主为主导,兼顾居住权人权利的共同决定机制,有利于拓展群众参与途径,建设和谐宜居社区。目前北京市相关配套制度制订正在有序推进:《北京市住宅区管理规约》和《北京市住宅区临时管理规约》已经完成公开征集意见,正在研究出台;《北京市物业管理条例》配套政策指导稿已经分批发各区、各街道(乡镇)先行先试。要注重运用法规、制度、标准进行物业管理,运用法治思维和法治方式,化解社会矛盾,把法治化落实到物业管理的各个方面,让居民参与物业共治的有法可依。

城市治理的基础在社区,社区治理的基础单元是一个个物业小区,物业管理对于问题对于城市治理城市发展中的地位不言而喻。本次新冠病毒肺炎疫情防控中,社区、物业小区的“堡垒”作用,是有目共睹的,居民安全则小区安全,小区安全则社区安全,社区安全则城市安全。将物业管理纳入党建引领的社区治理框架内,符合新时代社区治理实际,也进一步凸显了物业管理在社区治理中的基础地位。

(二) 细化物业管理操作指引

实行专业化的物业管理是提升小区居住舒适度和业主满意度的重要手段,对优化社区治理具有难以替代的推动作用。特别是老旧小区弃管、失管困局,需要共同发挥政府、市场的作用,并最终走市场道路,引入专业化物业管理、提高物业管理覆盖率来解决。

疏解整治不是实现北京城市定位的目的,而是手段。要建设和谐宜居的国际一流都市,需要建立长效机制,形成常态化管理。在物业管理专项整治中要完善物业管理配套政策,细化物业管理操作规范,使得居民参与物业共治有明确、可操作的指引。在棚户区改造、直管公房及商改住清理整治等工作的过程中,需要对相关法律关系进行梳理、明确。可以结合不动产统一登记工作,以法律手段固化整治成果。同时针对社区实际,建立“一社区一标准”制度,明确管理规则。对于物业管理中专业性较强的问题,如小区物业管理中共同事项的表决、维修资金的支取使用、小区公共收益使用管理等问题,开展有针对性的培训,制订详尽、易操作的工作指引,以帮助社区工作人员、业主组织有效参与物业管理工作。可以由第三方服务机构通过专业化团队指导业主、业主委员会和物业管理公司完成业委会组建、物业服务协议洽商、服务质量监管、服务质量优化等相关工作,加强服务信息透明度,降低物业服务双方的沟通成本。

(三) 加强社区党建引领居民共治

在党建引领的社区治理框架下,政府主导的物业管理更主要集中体现在街、乡及社区基层组织通过业主组织及其运行对物业管理工作的具体规范和指导。因而,从社区治理层面考

虑,街、乡和社区基层在物业管理中的职责界定、作用发挥则更为必要和直接。《条例》对此做了优化和创新,首先明确赋予街、乡统筹协调、监督管理辖区内物业管理活动的职责,具体负责组织协调业主大会成立和物业管理委员会的组建工作,指导监督物业管理各方依法行使权利履行义务。

物业管理工作中,要坚持走好新形势下的群众路线,坚持群众主体地位,尊重群众的首创精神,善于总结推广那些基层创造的好经验、好做法,最大限度调动广大人民群众参与社会治理、推动城市发展的积极性、主动性和创造性。建立健全社区党组织领导下的居委会、业委会、物业服务企业等共同参与的议事沟通、协同治理机制,将物业服务管理纳入社区治理体系。以党建引领业主组织开展工作,让党组织成为业主组织的定心丸、主心骨,使业主组织参与物业管理有抓手、见实效。坚持“以人为本”的发展理念,积极回应民众诉求,完善群众参与机制,办好社区议事厅等多种平台,鼓励更多居民参与社区事务,让居民多了解业委会(物管会)的职能范围和运行模式,注重培育居民自治能力和公民意识。

参考文献

- [1] 宋伟哲.谁来主导民间规范——以社区管理规约为例[J].探索与争鸣,2020(12):181-187+201.
- [2] 潘桐,蔡庆悦,闫正宇.激活“休眠”资源 赋能治理主体[J].前线,2020(02):83-85.
- [3] 范德繁.“六联工作法”做实居民小区党建——解决好城市基层党建“最后一米”的问题[J].人民论坛,2019(07):104-105.
- [4] 梁颖,江曼,刘楚等.资金平衡导向下北京老旧小区改造的问题与策略研究——以劲松北社区改造为例[J].上海城市规划,2022(02):86-92.
- [5] 张曙光,王晓娜.党建引领:物业纳入社区治理体系的逻辑和路径——基于北京实践的分析[J].中共福建省委党校(福建行政学院)学报,2022(02):75-86.DOI:10.15993/j.cnki.cn35-1198/c.2022.02.004.
- [6] 谌丽,许婧雪,张文忠等.居民城市公共安全感知与社区环境——基于北京大规模调查问卷的分析[J].地理学报,2021,76(08):1939-1950.
- [7] 王越,陈烨.从北京老旧小区物业失管看社区基层组织困境[J].城市发展研究,2020,27(10):134-140.

Stimulate the residents to participate in the property co-governance of the internal power

Qianru Li

(Beijing Union University, Beijing, 100091)

Abstract: Property management is an important part of community governance, and it is a "key trivial matter" related to People's Daily life. By lowering the voting threshold of owners, improving the working mechanism of property management, and strengthening the guidance and assistance to owners, the system guarantee of residents' participation in property co-governance has been initially established. However, residents' participation in property co-governance is still insufficient, mainly because the supporting laws and regulations related to property management need to be improved, the long-term mechanism of property management needs to be expanded, and the quality and effectiveness of residents' participation in property management needs to be improved. It is necessary to improve the supporting system of property management, refine the operational guidelines of property management, and strengthen the community party building to lead residents to co-governance and stimulate the endogenous power of residents to participate in property co-governance.

Keywords: Property management; Community governance; Co-governance by residents;

作者简介（可选）：李倩茹，北京联合大学应用文理学院法律系副教授，法学博士，本文系北京市教育委员会社科计划一般项目“疏解整治中北京市社区管理制度创新研究”（项目编号 SM201811417010）的阶段性成果。