

“案例中心杯”第二届“中国研究生公共管理案例大赛”

物业不务业？ ——K 小区治理乱象背后的故事

（ I ： 案例正文）

2018 年 4 月 24 日

目录

摘要	3
引言	4
序幕：暴雨前的狂风大作	4
开端：临时小组挺身而出	5
发展：披荆斩棘重建家园	7
高潮：精挑细选当家作主	11
结局：欢天喜地迎新物业	16
尾声：业委筹备征途漫漫	17
附录 1：访谈提纲	18

物业不务业？

——K 小区治理乱象背后的故事

摘要：城市社区是自上而下建构的国家治理单元，旨在整合社会城市和维护基层稳定。20 世纪末，我国开始积极推进城市社区建设，不断完善城市基层社会管理体制，构建社会化服务网络，以提高社区居民生活质量，扩大城市基层民主。本案例描述了江苏省无锡市 K 小区从问题缠身，物业撤离到新物业成功入驻的蜕变过程，通过对街道、社区工作人员，业主等相关利益群体的一手调研，探索在该小区治理蜕变过程中各主体发挥的作用。希望学生从中了解城市社区在问题解决中的介入路径和作用机制，思考社区治理的实质及存在问题。

关键词：社区治理；临时工作组；协同治理；任务型组织

Abstract: Urban communities are top-down national governance units designed to integrate social cities and maintain grass-roots stability. At the end of 20th century, our country began to actively promote the construction of urban communities, constantly improve the urban grassroots social management system and build a social service network to improve the quality of life of community residents and expand urban grassroots democracy. This case describes the process of transformation from the problem-ridden and the evacuation of properties to the successful relocation of new properties in K Residential Area, Wuxi City, Jiangsu Province. Through the first-hand research on stakeholders, such as streets, community workers, owners, the writer tried to explore the role of the main bodies in the process of transformation. It is hoped that students can understand the path and mechanism of intervention of urban communities in problem solving and think about the essence and problems of community governance.

Keywords: community governance; Interim working group; collaborative governance; task-oriented organization

引言

2017 年 8 月 8 日，一则标题为“昔日高档小区如今问题缠身”的新闻刊登上了无锡市的各大网站和报纸版面。镜头前，K 小区业主愤怒地控诉在惠东里物业管理下，小区脏乱不堪的事实。然而，四个月后，记者们重新踏上这块土地，却惊喜地发现新物业运营得井井有条，整个小区呈欣欣向荣之景。究竟是什么原因，使一个原本人心涣散矛盾尖锐的小区在短短的一百天里实现华丽蜕变？

序幕：暴雨前的狂风大作

“胡科啊，我们楼道的电梯又坏了！”，“消防栓都几年没检查了，这可是事关安全的大事啊”，“老蒋啊，河道旁那些垃圾已经堆了好几天了”……2017 年 8 月，烈日炎炎，路上人烟稀少，但北大街街道办事处 103 办公室却是门庭若市。这些都是来自 K 小区的热心业主们，连日的高温使他们压抑已久的积怨在这一刻爆发了。“总之一句话吧，把惠东里物业公司‘赶’出小区。”戴着黑框眼镜站在角落里的男子缓缓说明了此行的目的。“对啊，对啊”在一片附和声中，蒋科和胡科拧起了眉头，陷入沉思……



图 1：K 小区所获荣誉

K 小区位于无锡市锡沪西路和豫康路的交界处，由浙江宁波宁兴房地产开发有限公司建设，于 2005 年交付使用，总面积达 22.3 万平方米，业主 1596 户，前期物业为上海陆家嘴物业公司。建成伊始，K 小区曾被重点打造为无锡城中心知名的“园林小区”。十年间，K 小区辗转历经了四届业主委员会，频繁更换小区物业管理单位，加上入住出租户的增多，小区设备的严重老化，都使小区的稳健运

转变得步履维艰。自 2016 年 7 月起，应业主联名要求再次启动了新一届业主委员会筹备工作，但都因各种原因以失败告终。

2017 年 8 月 3 日，惠东里物业在小区张贴了公告，告知全体小区业主惠东里物业将在一个月后正式退出 K 小区，直至新的物业公司进驻后进行相关的交接事宜。原物业公司与业主之间的矛盾日益激化，小区管理与环境不断恶化，业主委员会难以成立，面对重重困境，K 小区该何去何从？

开端：临时小组挺身而出

惠东里物业即将撤离，K 小区陷入管理空窗。8 月 4 日，K 小区部分业主再次聚集在街道，向街道问权，强烈要求街道督促惠东里物业公示进驻小区至今所有的管理费用明细账目；要求街道同意业主自行组建临时工作组，处理小区选聘新物业公司事宜；要求街道出面组织协调选聘新物业公司事宜或者自治管理。面对业主们的殷切诉求，北大街街道工作人员非常重视，并在最短的时间内向区业务主管部门汇报，根据其指导意见，做出以下书面答复：1、根据《江苏省物业管理条例》第五十七条相关规定，街道及社区按照有关规定，发出书面通知，督促惠东里物业公司在五个工作日内公开进驻小区至今的收支明细账目。如物业公司逾期不履行，街道将联系相关行政部门会商解决；2、根据今天部分业主与街道商谈情况，待区领导及相关部门会商后再确定是否委派小区维稳工作组等有关事项；3、根据第二项工作开展情况，另行明确此项内容。

2017 年 8 月 18 日，街道邀请上级物业管理部门为街道全体人员进行基础的物业管理培训，并于 18 日至 27 日，将参与培训的街道全体人员分配到 K 小区各单元楼层，挨家挨户进行走访，通过发放《物业管理法律问答》与《告全体业主书》，向广大业主普及相关法律知识，提升业主法律意识并广泛听取小区业主的具体诉求。经过这次大走访，街道对 K 小区的情况有了更深入的了解，汇总发现业主们普遍忧心的问题也集中为物业、电梯、消防、监控和环境卫生等方面。如何才能缓解原物业公司与小区业主的现存矛盾，解决业主们的心头之忧？北大街街道进入了紧锣密鼓的方案筹备之中。



图 2：北大街街道物业管理业务培训



图 3：大走访

“希望街道批准我们组建临时工作组！”业主委员会筹备的屡次失败，在二十多场居民座谈会与几轮业主问权之后，组建临时工作组的呼声越来越高。在充分征集广大业主代表建议并经区住建局批示的基础上，街道大走访工作组牵头组建了 15 人的 K 小区物业管理临时工作组。临时工作组由一名街道代表、一名社区党委代表、一名派出所代表和 12 名热心业主组成。其中，热心业主是由各楼栋中过半数的业主推荐，最后经过互荐以及社区街道的进一步审查而选拔出来的业主代表，不乏有精通法律的郝律师，擅长文书的吴警官，从事财务行业的沈会计等。2017 年 9 月 4 日，惠东里物业正式撤离，而从 9 月 5 日零时开始，工作组临危受命正式接管小区。这声“接管”并不只是简单的一句话，而是要为 1596 户居民寻觅最为合适的新物业公司并在新物业入驻之前为居民提供全方位的物业服务。这句承诺，凝聚了接下来三个月里无数热心业主与街道社区工作人员的心血。



图 4：临时工作组业主成员推选会

发展：披荆斩棘重建家园

“目前还有六部电梯正在维修，我们是暂停还是继续？”，“惠东里物业走了，居民维修怎么办？”，“我们都要上班，那 24 小时谁来值班啊？”，“留给我们的资金不多了，没有钱寸步难行” 2017 年 9 月 5 日晚 8 点，在丽群减速机二楼的办公室里，临时工作组成员们围坐圆桌前，展开激烈的讨论。这群物业领域的“新兵”，第一次临危受命，又要兼顾工作与家庭，在棘手的管理难题面前，纷纷沉下了脑袋。“我提议我们先将问题梳理出来，一项一项来”，面对毫无头绪的争吵，郝律师主动承担起了领头的重任。经汇总发现，问题主要集中在以下几个方面：

问题一：临时工作组工作期间的资金如何筹措？

特别时期，临时工作组资金账户使用严主任的个人账户，银行卡由沈会计保管，收支账目也由沈会计负责。资金的支取由负责实际工作的临时工作组成员填写支取单，经严主任批准后支取。至于资金来源，除向北大街街道争取借款以及收取小区门面租金以外，经临时工作组几轮讨论与街道批准，决定由临时工作组预收 9 月 5 日至年底的物业管理费，并做好详细记录，以备与新物业公司交接时的账目清点。在街道社区的鼓励与帮扶下，这次物业管理费预收效果较好，约 300 户业主主动缴纳了这三个月的物业管理费，可以维持临时工作组一个多月的工资支付与公共耗费。除去街道借款与预收物业管理费，资金筹备的另一个主要方面来源于小区募捐。这一提议经临时工作组代表表决一致通过后向 K 小区全体业主发放了募集公告，以自愿的原则号召小区业主捐款，在公告中明确了此次捐款的用途并每日公布捐款明细，开立正式收据，从而激励广大业主前来捐款。

募集资金设置 20 万元上限，募满即止，用完再募集，待业主委员会成立后将募集所得的资金转换为物业缴费，用于小区的公共事务。通过这次募捐，以黄先生为代表的热心业主捐钱捐物，进一步参与到业主自治的队伍之中。



图 5：热心业主捐赠垃圾桶

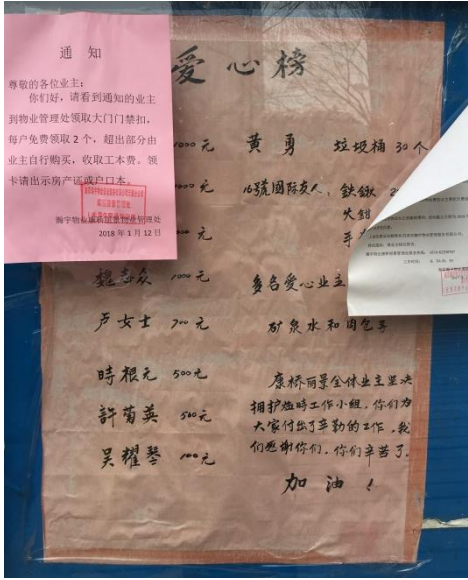


图 6：爱心榜

问题二：电梯维修问题如何解决？

K 小区住宅的电梯于 2005 年安装并投入使用，共有 29 台电梯，其中有 3 台电梯是无锡市质量技术监督局核发的合格证已经过期但仍处运行状态；4 台电梯是处于停用状态；6 台电梯已经年检合格等待合格证下发并在运行状态，16 台电梯是合格证在有效期内并在运行状态。总而言之，目前有七台电梯问题较多，需尽快安排维修保养。严主任表示，电梯维保问题与之前维保单位续签合同，工作组中分派 2 人分时间段负责在突发情况下联络维保公司应急排除突发情况。另外，待修理电梯分批次在规定时间内完成修理。

问题三：小区安保问题怎么办？

临时工作组成立之前，在 8 月 31 日召开的部分业主座谈会中提出小区将留用前物业的保安人员，同时发动群众做义工，不足人员向安保公司临时调用。此外，北大街街道出面让分管派出所加强对 K 小区周边的巡逻，在小区主要路口安装摄像头并恢复部分监控设施。然而，在惠东里物业实际撤离后，原物业公司保安受公司牵绊，对留任心存顾虑，且有被遣散的可能。在多重考虑下，临时工作组决定留任 3 个值得信任的熟练保安，并由街道以及社区居委出面，招聘新的

保安队伍，增加保安人数，上调保安工资，在保安队伍尚未正式落实之前，由临时工作组中的赵警官重点负责 K 小区的治安问题。

问题四：小区保洁工作谁来做？

与安保问题相同的是，在惠东里物业撤离之时，保洁队伍也一并撤出。因此在留任部分保洁人员并招聘新的保洁队伍的基础上，在临时工作组成员的提议下，街道与社区联合发动 K 小区全部业主组织了两场“热心业主大扫除活动”，上至耄耋老人，下至稚子幼童，都积极投身于志愿队伍之中。活动效果显著，一共清除近 30 吨垃圾，短短两天时间，K 小区面貌便焕然一新。北大街街道丁书记也对此活动给予了充分的重视，在得知小区经费有限，无法负担垃圾清运费的困难后，丁书记责令相关公司务必在规定时间内将垃圾清运完毕，全部费用由街道承担。在此次活动中，北大街街道胡科长与社区党委浦书记更是深入参与，提前筹划的同时深入一线进行指挥，保障大扫除活动的圆满完成。后来，经过临时工作组成员的深入考察与层层筛选，街道与社区居委会部分成员也参与决议，在 9 月 14 日后社区居委会出面与新的保洁公司与保安公司签订了 6 个月的聘用合同，且合同中明确注明即使后续有新物业公司成功入驻，在合同期内依旧沿用该保洁与保安队伍。至于是否续签合同，由后入驻物业公司依服务情况而定。



图 7：热心业主大扫除活动



图 8：热心业主大扫除活动

问题五：如何选聘新物业公司？

惠东里物业公司已完全撤离，临时工作组的工作性质也决定了其主要服务于过渡时期，无法长时间维系 K 小区的稳定运转，因此。重新挑选优质物业管理公司入驻是必然选择。经临时工作组会议讨论初步决议，先登报公开选聘物业，由社区居委会帮助联络。如果没有合适的物业公司竞标，过渡一段时间后，K 小

区考虑走小区自治的道路。同时在过渡阶段准备筹备业主委员会，不再考虑成立物业管理委员会。

问题六：谁来统一回收垃圾？

K小区的垃圾处理与回收一直是一项备受争议的话题。业主进行垃圾回收是其自由，作为临时工作组的成员，自然不能剥夺业主的自由，但业主回收垃圾的堆放不仅会影响小区的环境美观，更有可能带来火灾等安全隐患。因此，必须对业主回收垃圾的行为进行统一管理。另外，对于外来人员进入小区回收垃圾也必须采取行动予以禁止，避免引发不必要的纠纷。经过讨论，临时工作组决定由专人负责统一回收，采取承包制，为回收人员提供存放垃圾的房间，并对其进行安全教育，避免消防安全隐患。另外，由保安控制垃圾出小区，由该回收人员对保安进行监督，从而有效防止外来人员收取垃圾。换言之，临时工作组为K小区物业管理平台增添了一项新的服务，即垃圾回收服务。由承包人报价，业主倘若需要这项服务且同意承包人的回收价格，就可以全权由承包人进行代理，从而既便利了小区业主，又能改善小区环境，可谓是两全其美。

问题七：出现紧急情况怎么办？

在小区的日常管理中，矛盾纠纷难以避免。因此，临时工作组防患于未然，对于小区出现的邻里纠纷等突发情况成立专门的协调小组并指定主要负责人。将临时工作组中的12个业主工作人员进行分配，各自分管小区一片区域进行矛盾调处。为确保小区内的日常安全和秩序，街道也给予K小区临时工作组全力支持与帮助。如制定了《关于K小区“真空期”管理的应急预案》，对居民担忧的电梯、消防、监控、环境卫生等问题均制定了应急处置方法。在临时工作组工作期间，适逢9月无锡暴雨，小区地下车库渗水严重，电梯机房漏水，居民出行深受影响。北大街街道与锡澄新村社区连夜出动，紧急调动人手，与临时工作组一起制定应急预案，共同渡过难关。

诸如此类的难题还有很多。一开始临时工作组会议推出的决议总是不能及时执行或者执行不到位，该怎么办？吴警官第一时间发现问题并制定工作进度推进表，将具体工作事项精确到紧急度、责任人和推进结果，尽可能实现工作效率。此外，一些业主对临时工作组的工作能力存疑，并对工作环节提出质疑。为了打消业主们顾虑，获得业主信任，临时工作组利用新媒体制作小区简报，将每次会

议内容全部公开，通过微信公众号“K 花园业主公共平台”实时推送。除此以外，还利用小区微信群快速传递信息，让广大业主在第一时间内获取小区动态并积极建言献策。

临时工作组决议推进记录				
推进日期：2017年9月6日		制定日期：2017年9月5日		
序号	内容	紧急度	责任人	结果/困难/后续推进措施
1	与电梯维保公司签订临时维保合同	高	严选贵	已延期二日/余 14 台电梯检查，尚未交接
2	登报公告选聘物业公司	非常高	严选贵	已延期二日/因推辞问题
3	垃圾清运人员解决	非常高	严选贵	已延期一日/解决
4	筹措资金议题	中	沈丽群	需延期下一日/因为没红纸
5	门面房催款通知议题	中	严选贵	解决
6	增加保洁、保安人数议题	非常高	郝季伟 沈丽群	保安待定，保洁解决

本表罗列指定日期推进的工作内容，晚上例会上应优先汇总推进情况。
紧急度分为非常高、高、中、低、四级。

图 9：临时工作组决议推进记录



图 10：K 小区简报

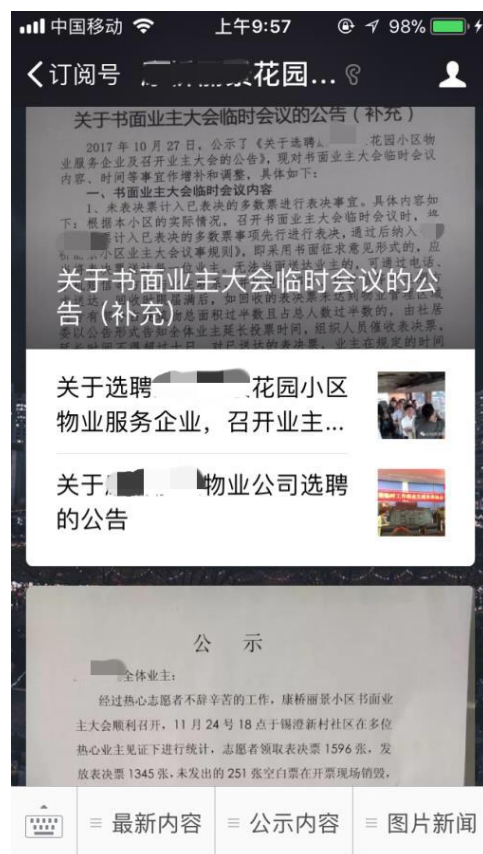


图 11：微信公众平台

从一开始打退堂鼓到后来的坚守，临时工作组在最初短短的十天内，克服重重困难，搭建好基本的物业服务框架，并针对工作期间不断出现的问题，优化组织架构，细化管理章程，确保了整个小区的安定。

高潮：精挑细选当家作主

尽管工作组的工作渐渐步入正轨，K 小区内部也渐渐稳定下来，但业主们心中都有一个共识：要想实现小区的长效有序管理，必须尽快选出新物业。

2017 年 9 月 9 日，临时工作组在无锡日报，江南晚报两家报纸发布选聘物业启示。公示时间为一周。启示上明确规定竞聘要求：一、物业公司须国家一级资质（严禁挂靠，转包）；二、服务收费须维持现有收费水平，即楼梯房 0.50 元/平方米，电梯房 1.30 元/平方米，商铺 2.00 元/平方米；三、车位费按照 7:3 分

配，即业主 70%，物业 30%。四、公共设施收入归全体业主。截止 9 月 15 日 24 时，一共有五家公司报名进行选聘。分别是上海润美物业；无锡银城物业；上海科瑞物业；南京常青腾物业和无锡惠弘物业。

9 月 16 日上午 9 点 35 分，临时工作组工作成员聚集在社区居委会办公室进行物业开标现场会。首先是上海瑞美物业，一级资质，物业服务费 1.80 元/平方米，电梯房 2.00 元/平方米，与公示标准有很大出入。会议决定让其补充材料，并询问能否接受目前小区的物业费。遗憾的是，润美物业公司反馈无法接受原物业公司价格，临时工作组只能放弃。第二家是无锡银城物业，资质一级，园林绿化三级，曾获得城市化生活垃圾清扫许可证。该物业之前主要从事写字楼以及一些公用单位的物业管理，在小区物业管理上经验不是很充足。最主要的是，无锡银城物业采取酬金制，而在前期大走访征集小区业主意见中发现，K 小区更倾向于选择实行包干制的物业公司，因此，也不予采纳。第三家是上海科瑞物业无锡分公司，资质一级，在 2016 年全国物业公司排名第 23 名，上海排名第三。税务信用较好，账目清楚，股东与合作方实力突出，临时工作组予以保留，供后续继续考察。第四家是南京常青腾物业，一级资质，且附有正规标书并承诺垫资接管 K 小区，态度诚恳，经审核后临时工作组予以保留。最后一家是无锡惠弘物业，因其为国家三级资质被工作组发函回绝。最后，经过第一轮审议，仅剩上海科瑞无锡分公司与南京常青腾物业入围下一轮考察。

9 月 21 日，临时工作组组织街道、社区居委会工作人员、临时工作组业主工作人员以及部分报名参加的热心业主共计 17 人前往南京常青腾物业公司管理的南京明通家园小区与龙凤花园小区（已于 7 月 22 日撤离）实行考察。共计发放 17 份统计样表，由考察代表根据考察实际情况进行打分、撰写评语，并签字汇总生成考察报告向 K 小区全体业主公开。最后，回收 16 份有效样表，对正在管理的明通家园进行了考核，考核项目包括保安情况、环境卫生情况、业主反映情况、物业情况和业委会与物业公司的关系情况，每一项目都细分为 3 至 4 个考核内容及标准，每一栏 5 分，总计 65 分。最后，明通家园评分 28.8 分（39 分合格），3 位基本满意，13 位不满意。在考察南京常青腾物业曾管理过的龙凤花园小区时，临时工作组成员对该小区目前管理的物业公司南京瀚宇物业产生兴趣，因此也对瀚宇物业进行了考察。共计发放 17 份统计样表，最后回收 14 份有效样

表，对正在管理的龙凤花园进行了考核，评分 53.1 分（39 分合格），11 位满意，3 位基本满意。9 月 23 日，吴警官对南京瀚宇物业管理的南京市御水湾花园小区进行个人独立考察，评分 53.0 分（39 分合格），整体满意。9 月 24 日，临时工作组再次组织 14 名工作人员及业主对上海科瑞物业管理的兴澄锦苑小区和绿地波士顿公馆 1-5 期进行考察，共计发放 28 份统计样表，最终回收 11 份有效样表，综合两个小区的评分进行了考核，评分 40.0 分（39 分合格），5 位满意，1 位基本满意，5 位不满意。9 月 28 日，严主任、郝律师等人对雅居乐物业管理的中央府小区进行考察，该小区是 2015 年新建，管理非常到位，且配备有车位锁、电动车充电器等新式设备，但物业费加电梯费加公共能耗费高达 3.20 元/平方米，虽然该公司孙总表示可以接受 K 小区原物业价格，但临时工作组对其仍存较大争议。

经过这次考察，南京常青腾物业因不合格被淘汰。如今只剩下上海科瑞物业无锡分公司，但业主大会选聘物业公司要求至少有两家公司入围，因此，临时工作组决定再次邀请物业公司投标。9 月 25 日，临时工作组向南京瀚宇物业发出投标邀请函，该公司接到邀请函后，于 10 月 8 日正式投标。另外，K 小区热心业主向临时工作组成员大力推荐了无锡市雅居乐物业公司和东洲物业公司，经初步考察后，临时工作组向其发出投标邀请，雅居乐物业公司于 10 月 4 日正式投标，东洲物业公司无意角逐自行放弃。

通过多次会议讨论，临时工作组对物业收费管理模式达成共识，并结合多个合同版本，根据 K 小区的实际情况适当调整条款，拟定物业服务合同并于 10 月 20 日表决通过。至此，选拔出两家可选聘的物业公司：上海科瑞物业无锡分公司和南京瀚宇物业；一家备选物业公司：无锡雅居乐物业。根据投标实际需要，临时工作组向三家公司发函要求补充材料、缴纳投标保证金并约定截止日期。期间，临时工作组完成公示材料准备。10 月 25 日，在北大街街道和锡澄新村社区的指导下，临时工作小组组织召开 K 小区物业招标企业三选二现场投票会议，最终投票产生两家物业公司：南京瀚宇物业和无锡雅居乐物业。

终于，历经一系列复杂程序与坎坷艰辛，K 小区物业选聘迎来了最重要也是最激动人心的时刻——召开全体业主大会。2017 年 10 月 27 日，临时工作组公示了《关于选聘 K 花园小区物业服务企业及召开业主大会的公告》公告显示，

本次业主大会将于 11 月 17 日至 11 月 23 日召开，采用书面业主大会的形式，由临时工作组中街道工作人员胡科长担任总指挥，社区党委浦书记担任副总指挥，临时工作组所有其他成员为协调应急人员，负责具体实施安排。此次书面业主大会共分为三个阶段。11 月 6 日至 11 月 16 日为筹备发动阶段，主要事项是完成书面业主大会的材料准备、通知发放和志愿者动员，为后期业主大会召开奠定良好基础。11 月 17 日至 11 月 23 日为书面业主大会跑票阶段，具体分工如下：

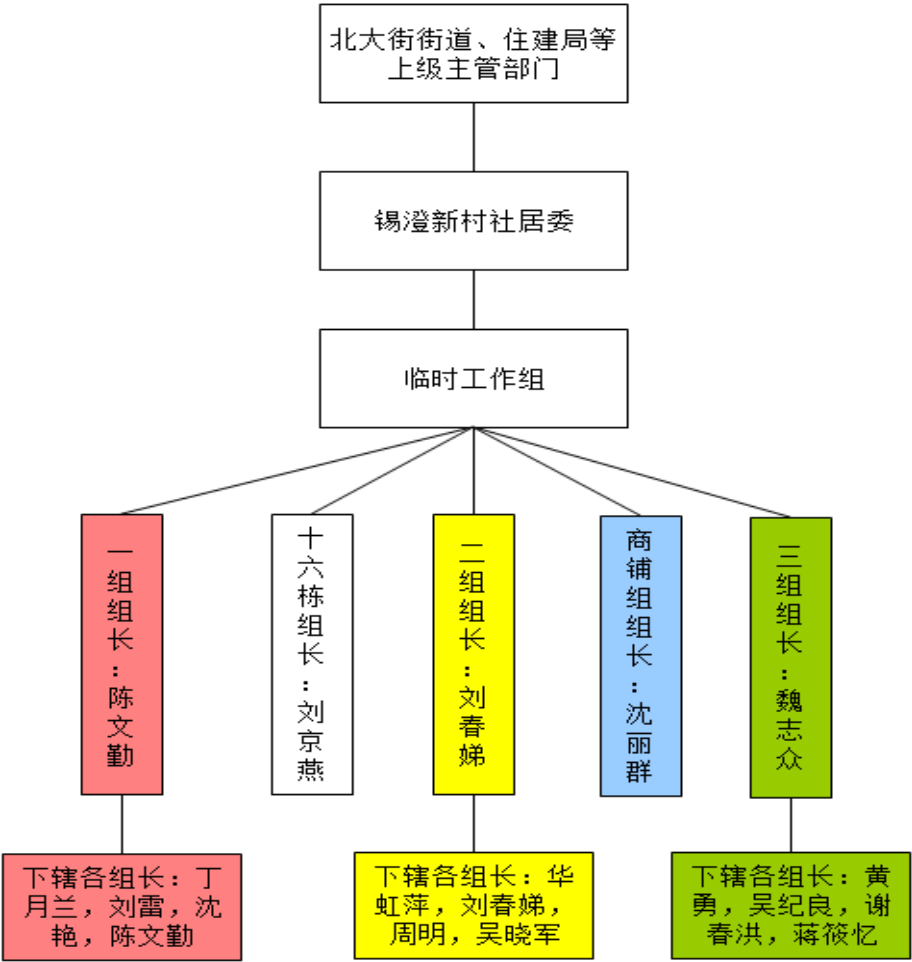


图 12：书面业主大会跑票人员组织结构

其中，各小组长负责协调组内跑票工作，并按照投票要求组织业主规范投票，每日向各组组长汇总当天跑票结果信息，联络楼栋配合跑票的业主，协助工作。各小组组员负责开展具体跑票工作，做好已投选票的相关登记，填写表决票登记表。各组组长负责了解各小组当天跑票情况，并汇总报送临时工作组吴警官。总指挥、副总指挥掌握全部小投票箱钥匙，负责全局掌握书面业主大会进度并调配各小组和街道工作人员书面业主大会任务。11 月 24 日至 11 月 25 日为统计、汇

总表决情况，该阶段由街道指导，社区居委会负责，工作组配合，热心业主监督，具体分工及流程如下：

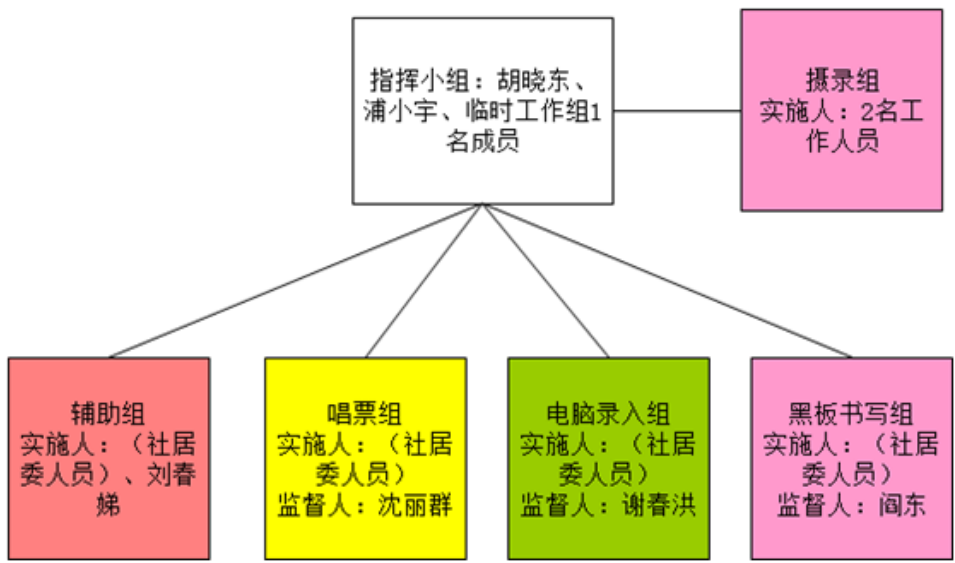


图 13：书面业主大会开票人员组织结构

首先对未表决空白表决票作废处理，然后逐个打开小投票箱，对表决票进行统计汇总，最后根据规则，得出书面业主大会表决结果，由相关责任人宣布，并于小区内显要位置公示表决结果。前三个过程须全程录音录像，以示公平公正。

另外，公告中特别指出的是未表决票计入已表决的多数票进行表决事宜。具体内容如下：根据本小区的实际情况，召开书面业主大会临时会议时，将未表决票计入已表决的多数票事项先行进行表决，通过后纳入《K 小区业主大会议事规则》，即采用书面征求意见形式的，应当将表决票送达每一位业主。无法当面送达业主的，可通过电话、手机短信等方式与业主联系，并用电子邮件、挂号信等可追溯方式送达。回收时限届满后，如回收的表决票未达到物业管理区域内专有部分占建筑物总面积过半数且占总人数过半数的，由社区居委会以公告形式告知全体业主延长投票时间，组织人员催收表决票，延长时间不得超过十日。对已送达的表决票，业主在规定的时间内不反馈意见或者不提出同意、反对、弃权意见的，将其计入多数票统计。

因物业成功选聘必须实现双过半（即应当经专有部分占建筑物总面积过半数的业主且占总人数过半数的业主同意）要求，K 小区自建立以来也有十几年之久，小区出租户日益增多，许多业主搬迁至他处，因此物业选聘大会的难度大大增加。在街道、社区、临时工作组和热心业主的不懈努力下，书面业主大会非常成功。

11月24日18时，于锡澄新村社区在多位热心业主的见证下进行统计。此次书面业主大会志愿者共领取表决票1596张，发放表决票1345张，未发出的251张空白票在开票现场当时销毁，收回表决票1274张，其中废票9张，有效票1265张。结果显示，《议事规则》对将未表决票纳入已表决的多数票获得同意票1245票，占比78.01%，专有部分面积155725平方米，占比83.14%，反对5票。南京瀚宇物业管理有限公司及其合同获得同意票1223票，占比76.62%，专有部分面积152628.7平方米，占比81.49%；雅居乐物业有限公司及其合同获得同意票24票，占比1.50%，专有部分面积3268.21平方米，占比1.74%。最终，本次书面业主大会《议事规则》对将未表决票纳入已表决的多数票“双过半”通过，南京瀚宇物业管理有限公司及其合同“双过半”通过。物业选聘工作圆满完成！



图 14：书面业主大会



图 15：书面业主大会

结局：欢天喜地迎新物业

2017年12月5日上午9时整，历经街道、社区、K小区业主三个多月的共同努力，在一片“噼里啪啦”喜庆的鞭炮声中，南京市瀚宇物业公司正式入驻K小区。剪彩仪式上，北大街街道民政科胡科长代表临时工作组全体工作人员发表致辞，南京瀚宇物业管理服务有限公司负责人也郑重承诺表态。从初秋到隆冬，时隔三个月多，90多天的努力，K小区重又恢复了初建时高档园林小区的尊严，河水再次清澈，电梯稳步运行，居民业主们载歌载舞，临时工作组圆满卸任。从无锡人口中的“忒差”住宅，到优质小区，靠的是热心业主以身率先，靠的是小区业主齐心协力。这里有巾帼不让须眉的五朵金花、有为修电梯怒扛70多斤配件到32楼的好“村长”、有为了多一票选票不惜驱车数十公里的热血青年、有连

续二十多天物业值班不下火线的老同志、有每天清晨自发打扫小区的阿姨、有怒追盗贼的勇敢叔叔……一个个鲜活的案例，一个个先进的典型，共同描绘出了 K 小区业主的新形象，汇聚了 K 小区业主的正能量。



图 16：新物业入驻

尾声：业委筹备征途漫漫

在南京瀚宇物业的管理下，K 小区各项事务运转地井井有条，但如何构建长效有序的运作机制，避免管理空窗的再次出现是值得深思的问题。因此，业主委员会筹备也再次提上议程。2018 年 1 月 10 日下午 2 点，在锡澄新村社区小会议室里，K 小区部分业主就马上准备启动的业主委员会筹备问题展开座谈会。座谈会中明确指出业主委员会筹备所面临的问题，由于新物业刚刚入驻尚未完全步入正轨，且未经受时间的考察与磨练，加上 K 小区积攒十多年的历史性问题，业委会筹备的呼声越响，所面临的阻力也就越大。但要构建环境优美、关系和谐的小区，离不开业主委员会。业主委员会可以发挥业主的积极性和自主性，对小区物业服务进行有效的监督，有效解决物业管理工作中的各种问题，协调好业主与业主之间、业主与物业、开发商之间的关系，维护全体业主的合法权益，共同提高小区的物业管理水平。如今，K 小区已然坚定了筹备业主委员会的信念，踏上不断提高治理水平的漫漫征程……

附录 1：访谈提纲

访谈临时工作组中街道办事处工作人员提纲

1. 请问您在临时工作组中承担的职责是？
2. 请问惠东里物业撤离的原因是什么？
3. 请问 K 小区业主维权的主要内容有哪些？
4. 请问成立临时工作组的想法来源是？
5. 请问临时工作组中的成员是如何选出的？
6. 请问临时工作组的人员组成是？
7. 请问 K 小区是否具备成型的社会组织？
8. 请问 K 小区是否存在业主委员会？
9. 请问在临时工作组管理期间，街道发挥的作用是什么？
10. 请问在临时工作组管理期间，街道与临时工作组存在的最大矛盾是什么？又是如何解决的？
11. 请问在临时工作组管理期间，街道为 K 小区管理提供的具体帮助有哪些？
12. 请问在临时工作组管理期间遇到了哪些危机或困难？又是如何解决的？
13. 请问在临时工作组管理期间，您印象最为深刻的一件事是什么？
14. 请问在小区管理事项上，业主的积极性如何？如果不高那又是如何提高的？
15. 请问在新物业公司的选聘过程中，街道参与了哪些事宜？
16. 请问在新物业交接过程中是否遇到问题？又是如何解决的？
17. 请问新物业入驻 K 小区后的管理情况如何？
18. 请问如今是否成立了业主委员会？如果没有，您认为阻挠成立的原因有哪些？

访谈临时工作组中社区党委书记提纲

1. 请问您在临时工作组中承担的职责是？
2. 请问惠东里物业撤离后您接到哪些类型的维权诉求？
3. 请问您认为 K 小区管理中最大的难题是什么？
4. 请问在临时工作组期间，您认为社区、街道与民警的关系是？

5. 请问在临时工作组管理期间，社区发挥的作用是什么？
6. 请问在临时工作组管理期间，社区与临时工作组存在的最大矛盾是什么？又是如何解决的？
7. 请问在临时工作组管理期间，社区为 K 小区管理提供的具体帮助有哪些？
8. 请问在临时工作组管理期间遇到了哪些危机或困难？又是如何解决的？
9. 请问在临时工作组管理期间，您印象最为深刻的一件事是什么？
10. 请问在新物业公司的选聘过程中，社区参与了哪些事宜？
11. 请问在新物业交接过程中是否遇到问题？又是如何解决的？
12. 请问新物业入驻 K 小区后的管理情况如何？
13. 请问如今是否成立了业主委员会？如果没有，您认为阻挠成立的原因有哪些？

访谈临时工作组中派出所代表提纲

1. 请问您在临时工作组中担任的职责是？
2. 请问您在临时工作组期间遇到哪些危机或困难？又是如何解决的？
3. 请问在此期间，您提供的帮助有哪些？
4. 请问在此期间，您与街道、社区、业主的是否存在矛盾？又是如何解决的？
5. 请问在此期间，您印象最为深刻的一件事是什么？

访谈临时工作组中业主成员提纲

1. 请问您从事的职业是？
2. 请问您在临时工作组中担任的职责是？
3. 请问您在临时工作组期间遇到哪些危机或困难？又是如何解决的？
4. 请问在此期间，街道与社区发挥的作用是什么？
5. 请问在此期间，临时工作组与街道、社区、民警、业主的矛盾有哪些？又是如何解决的？
6. 请问在此期间，街道与社区提供的帮助有哪些？
7. 请问在此期间，临时工作组内部是否存在矛盾？又是如何解决的？
8. 请问在此期间，临时工作组是如何协调业主间利益矛盾的？

9. 请问在此期间，临时工作组是如何运营的？如何解决运营经费问题？
10. 请问在此期间，您印象最为深刻的一件事是什么？
11. 请问在新物业公司的选聘过程中，临时工作组参与了哪些事宜？
12. 请问在新物业交接过程中是否遇到问题？又是如何解决的？
13. 请问新物业入驻 K 小区后的管理情况如何？
14. 请问如今是否成立了业主委员会？如果没有，您认为阻挠成立的原因有哪些？

“案例中心杯”第二届“中国研究生公共管理案例大赛”

协同治理视角下任务型组织作用 机制研究——以 K 小区为例

（II：案例分析报告）

2018 年 4 月 24 日

目录

1 引言	23
2 相关理论及分析框架	23
2.1 任务型组织	24
2.2 协同治理理论	25
2.3 分析框架	26
3 案例分析	27
3.1 情景再现：协同合作渡难关	27
3.2 化悲为喜：公共资源再整合	28
4 社区治理转型困境	29
4.1 社区治理行政色彩浓厚	29
4.2 公共服务市场供给低效	29
4.3 居民参与水平有待提高	30
5 对策建议	30
5.1 社区治理去行政化	30
5.2 公共服务多元供给	31
5.3 培育公民精神与行动能力	31
6 结束语	32
参考文献	33

1 引言

改革开放以来，随着社会转型与经济转轨，我国城市化进程不断加快，社会结构也日益分化。在传统计划经济体制下，“单位”是城市社区治理中最基本的单元，国家通过“单位”来整合社会资源，控制社会发展。20 世纪 90 年代，西方新公共管理运动掀起市场化浪潮，传统计划经济体制下的“单位制”在此冲击下走向衰落与解体。作为社会治理的基本单元，城市社区成为国家力量、市场力量和社会力量角力的场域，拥有更多权利意识和利益诉求的社会精英阶层随之崛起。在社区治理转型期，多方力量博弈使治理张力不断扩张，治理态势呈现出碎片化和无序化的发展趋势。

基于此，国家及地方完善了各项正式政策法规以解决现存困境。民政部于 2011 年发布了关于征求《中华人民共和国城市居民委员会组织法》修订意见的通知。2018 年 3 月，《物业管理条例》迎来了第三次修订，特别强调加强诚信建设和专项资金管理。党的十九大报告中指出“打造共建、共治、共享的社会治理格局。加强社会治理制度建设，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。加强预防和化解社会矛盾机制建设，正确处理人民内部矛盾。加强社区治理体系建设，推动社会治理重心向基层下移，发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。”省、市、区政府及具体的社区组织也根据客观的实际需要，制定出各具地方特色的物业管理条例，并辅之以配套的政策规章。

目前，作为基层群众自治的城市场域以及政府提供公共服务的基本单元，社区的作用凸显，社区的发展也备受关注。本案例通过讲述无锡市 K 小区在管理空窗期自发形成的临时工作组如何提供社区公共服务并选聘物业的过程，试图探讨在此期间任务型组织的作用机制和街道、社区、业主、市场之间的协同治理，深入分析其成功过渡背后的运作机理，为其他深陷治理困境的社区提供借鉴。

2 相关理论及分析框架

本案例分析中主要涉及到的概念和相关理论有任务型组织和协作治理理论。该部分将对任务型组织和协作治理理论的内涵进行阐述，并对如何将其运用到本案例分析中进行讨论。

2.1 任务型组织

任务型组织是一种围绕解决某一（些）特定任务而建立起来的组织形式。在当代社会的组织构图中，实际上存在着常规组织和任务型组织这两大类组织形式。组织的存在意义即完成所分配的任务，每个组织都承担着任务，没有任务的组织是不可理解的。但是，在任务是否决定组织的命运这一点上是不同的。常规组织一旦建立起来，就会以组织自身的存在和发展为基准，在没有任务或任务完成之后，常规组织可以自主寻找任务甚至是创造任务，而它所寻找或是创造的任务可能对社会产生积极影响，但也可能带来负面效应。与常规组织不同的是，任务型组织因任务而设立，也因任务的完成而解散。所以，它是能够在一个社会中充分发挥积极作用的组织形式。

任何组织都是由一定要素构成的，在一个组织中，构成要素的存在与完整，是一个组织实现其功能的必备前提和有效保障。有学者将任务型组织的构成要素划分为“物质性要素”、“规范性要素”和“组织性要素”。其中，物质性要素可以划分为人力资源、财力资源和一般物质资源。以人力资源为例，因为任务型组织的特殊性，必然无法具备像常规型组织一样有固定化的人员编制。但非编制人员的灵活性与自主性也更好地保障了对任务的适用性。规范性要素主要包括政治命令、法律法规、政策、行业规范等。组织性要素是指组织在设立和运行过程中所发生的组织间关系，这些关系既是组织得以存在的外界环境，也是组织资源获取和使用过程中需要不断克服的难题。

在组织的形成过程中，任务型组织除了面对紧迫的任务需求外，在任务的内容和性质上也是全新的。与常规组织不同，承担相应任务的经验在组织形成过程中发挥着更加重要的作用，组织固定的运行模式和程序上的规范操作方法被经验性的管理和运行所取代。奥斯特罗姆研究“公共池塘”时，注意到了除政府和市场以外的自组织的作用，这样的过程是一种自下而上、有效率的过程，能够体现各个主体的需求，克服政府和市场的不公平。在本案例中，临时工作组的成立符合自组织的特点，在形成过程中需要社会网络成员之间的互动，牵涉到成员之间的关系特征与成员自身的素质。

在组织的要素维持方面，常规组织往往依赖正式途径保证其组织资源，而任务型组织则是根据不同的任务主动对资源进行选择，对物质资源和人力资源的专

业性要求较高。与常规组织的资源占有不同，任务型组织除了占有关键的必需资源以外，大量的组织运行资源都存在于组织之外的环境中。审度临时工作组的人员架构，既包括街道、社区和警务部门的固定工作人员，更不乏来自 K 小区的拥有各种专业经验的业主，这些业主是严格按照公平公正的选拔程序以及临时工作组的工作需求选拔出来的。临时工作组的组织资源来源于社区自身，专业性水平较高，其灵活性与适用性大大提高了小区管理工作的效率。

在本案例中，临时工作组的设立旨在解决 K 小区物业撤离后“无人管”的困境，工作期间，临时工作组成员作为治理过程中的各方利益代表，通过协商与妥协，最终实现新物业的成功入驻与有效接管。作为任务型组织，临时工作组在完成使命后即刻解散。通过设立临时工作组的方式丰富了社区资源中的组织资源，并通过对无形资源的有效利用，整合各方利益，高效地完成了旧物业撤离空窗期公共物品供给的任务，改善了小区的公共环境，实现了有形资源存量的增加。

2.2 协同治理理论

一般意义而言，治理是指具有不同利益或利益相互冲突的主体，通过协商、合作等方式，共同应对公共问题的管理方式。更确切地说，治理是集体行动的决策过程。在该过程中，一系列利益相关者，如政府、市场、社会组织、公民等作为多元行动者参与决策，实现利益表达、利益综合和利益执行。

关于协同治理的含义，西方学界给出了不同的界定。美国学者埃莫森等强调合作主体之间的利益关联，埃莫森指出，作为治理的一种具体形态，协同治理是指众多利益相关者为确定共同行为准则和协调利益关系共同参与完成的制度安排（Emerson, Nabatchi & Balogh, 2012）。安塞和盖什为协同治理给出经典定义，认为协同治理就是公共行动者和私人行动者通过各种方式共同制定公共物品的供给规则。具体而言，协同治理就是通过公共论坛的形式将一群公共和个体利益相关者集合在一起，共同作出一致同意的决策过程。他们还阐释了协同治理的六大特征：（1）合作是由公共部门或者机构发起；（2）参与合作方包括非政府成员；（3）参与者直接参与决策过程，而不仅仅停留在与政府部门的咨询协商阶段；（4）合作形式是正式的，并且由集体共同作出决策；（5）合作的目标是作出一致决策；（6）合作的焦点是公共政策或公共管理（Ansell & Gash, 2008）。从上述研究可以看出，与治理的一般涵义相比，协同治理更强调治理主体间的平等伙伴

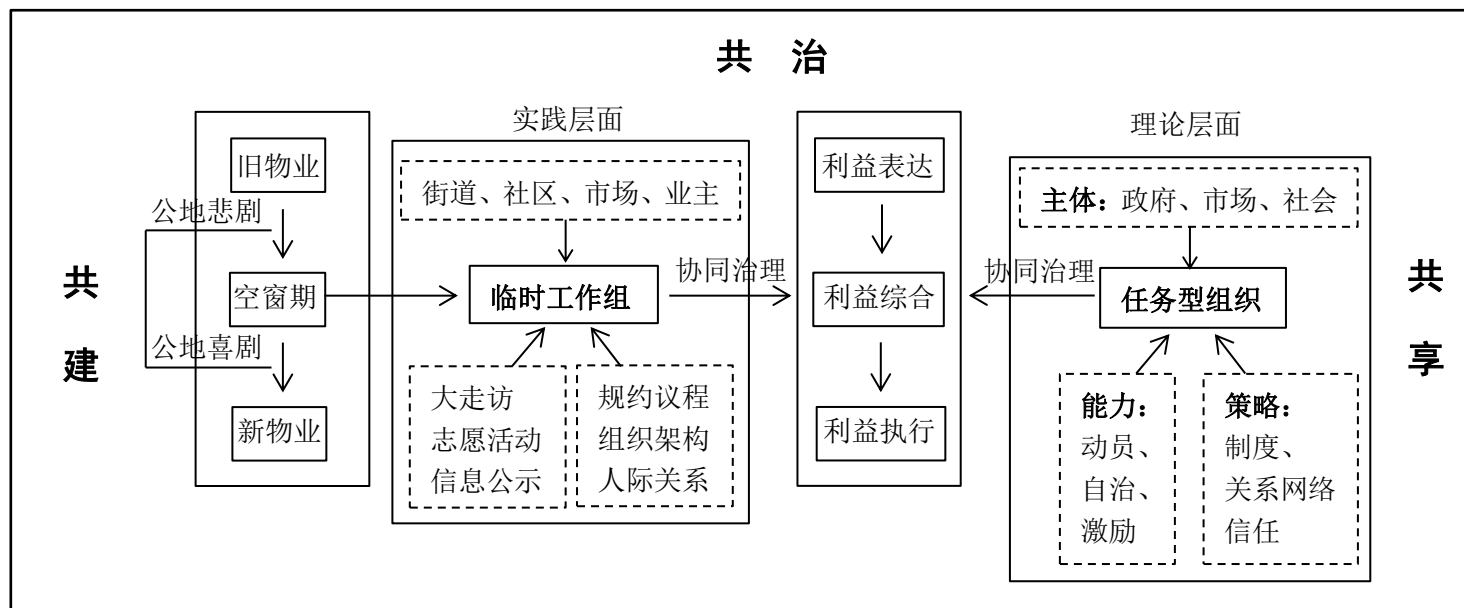
关系与一致决策，强调利益相关者围绕公共事务进行共同讨论形成最终方案的过程。

中国语境下的协同治理，需要更加审慎地考虑政府与社会之间的关系。在社会转型的背景下，社会逐步形成了多元的利益主体，单一的政府主导模式在社区治理中面临的严峻的挑战。协同治理理论的适用领域要根据政府与社会之间的关系区别分析，在公共政策制定领域，国家统合性力量仍然占据着主导地位，政府更要发挥元治理角色的责任，协同治理理论在此的适用度较低。但是在社区的治理当中，核心问题就是准公共产品的供给和公共秩序的维护，社会自主性力量在这方面可以发挥补充性力量。在本案例中，社区的治理问题直接表现为社区的基础设施维护和公共秩序维护等政府力所不能及的方面。随着社会治理重心的下沉，政府逐渐向社会赋权和让渡空间，为了解决政府失灵与市场失灵的情况，各个治理主体以成立任务型组织的方式采取联合行动的持续过程，不失为一种解决城市社区治理乱象的行动方案。

在本案例中，北大街街道作为无锡市梁溪区政府的派出机构，是代表其在辖区内实行社会管理的基层组织，在 K 小区物业撤离之际，北大街街道及时介入，通过行政手段发挥关键性的组织与指导作用。而锡澄新村社区作为居民自治组织，与业主、社区民警共同搭建街道与居民沟通信任的桥梁，维护小区各项事务的平稳运行以及居民合法利益的整合与表达。在物业撤离的空窗期内，街道、社区、片警与业主代表各方不同利益，以协商的方式进行协同治理，最终通过利益综合实现公共利益。

2.3 分析框架

本案例分析主要分为五个部分，首先分析本案例的研究背景及意义，其次阐释分析过程中运用的与公共管理相关的理论和工具，然后分析 K 小区的有益探索和借鉴意义，第四部分则描述了利益主体间矛盾冲突下，社区治理转型的困境，最后在此基础上从任务型组织和协同治理的视角为社区营造和治理创新提出建议和对策。具体分析框架如下：



3 案例分析

从案例正文的详细描述可以发现，在 K 小区“重获新生”的过程中，临时工作组发挥了巨大作用。在此，根据案例发展的逻辑顺序，梳理临时工作组中多元主体参与治理的协商机制，并深入思考其推广的可能性，总结归纳经验教训。

3.1 情景再现：协同合作渡难关

自建成以来，K 小区辗转历经四届业主委员会，且频繁更换物业管理单位。小区业主与物业、业主委员会之间矛盾不断激化，终于在惠东里物业撤离之际爆发。在小区管理缺位的危机之下，小区业主通过向锡澄新村社区、北大街街道问权，表达不同利益诉求。不同于以往街道采取管控的方式应对危机，此次街道充分听取业主代表的意见，在以区住建局为代表的政府部门与业主们组成的社会群体之间搭建桥梁；并充分利用其资源优势，为工作人员进行物业知识培训，向 K 小区居民进行科普教育，为后期的自治夯实基础。其后，经过多次协商，街道组织创建由街道工作人员，社区党委书记，社区民警和 12 名小区业主代表组成的 15 人临时工作小组。

在三个月的工作期间，街道办事处，作为基层政府的派出机构，在此充当与城市社区交接的触手，承担着组织领导的工作。如牵头筹备临时工作组和业主委员会，在 K 小区治理问题时提供人力、物力和财力的支持。社区居委会，属于

城镇居民的自治组织，在临时工作组工作期间主要负责街道安排或业主诉求的具体事务。而社区党委书记作为基层党委代表，充分发挥党组织的战斗堡垒作用和党员干部的先锋模范作用，始终坚持正确的政治方向，强化政治引领。惠东里物业撤离前，小区治安混乱，业主们的公共财产与人身安全受到威胁。于是，临时工作组中特别设置一名社区民警，在此期间强化 K 小区的治安稳定工作，为后续发展解除后顾之忧。最后，12 名小区业主是经民主推选与街道考察确立的，以其责任心和专业优势保障任务型组织的有序运行。

事实证明，在短短的三个月内，临时工作组的创新型人员配置，促进了社区自治多元参与主体的协同合作，有效整合社区资源，成功实现 K 小区治理优化。

3.2 化悲为喜：公共资源再整合

城市社区资源一般可以划分为有形资源与无形资源两部分。具体而言，有形资源主要包括公共草地、河流、林木等自然资源以及公共设施、财政资金等经济资源。无形资源主要包括社区中的组织资源、制度资源、信息资源和文化资源。

惠东里物业撤离之际，K 小区陷入困境。环境脏乱不堪，电梯等公共设施无人维护，管理部门相互推诿，公共资源遭到严重破坏与浪费，“公地悲剧”上演。面对如此困境，采取集体行动的动员全体居民参与治理意义重大。但由于“搭便车”的存在，集体行动动员只能依赖小部分自愿承担组织成本的积极行动者。于是，K 小区的业主代表自发组织去街道维权，并提出组建临时工作组的提议，这一提议最终也得到街道、社区以及业主和居民的支持。在这一过程中，一方面，业主代表作为人才资源与知识资源而存在，其道德素养与知识技能为临时工作组的治理能力作强有力的支撑。另一方面，业主代表与街道、社区的谈判与交涉，充分发挥了组织资源在小区治理中的重要性。通过共同制定管理规约，临时工作组中的多元主体加强对小区公共设施的维护与管理，进一步实现制度资源、自然资源与经济资源等公共资源的利用与整合。在临时工作组接管的短短三个月内，K 小区的公共资源利用效率显著提高，并“化悲为喜”，实现“公地悲剧”向“公地喜剧”的转变。在瀚宇物业成功入驻后临时工作组与其有效衔接，并努力筹备业主委员会，加强对物业管理的监督，致力于构建小区有序运转的长效机制。

4 社区治理转型困境

在社区治理中，政府对公共事务的过度干预使社区成为基层政权组织及其派出机构的“附属物”，居民的自治性、群众性和民主机制都受到了一定程度的抑制。此外，居民普遍关注的问题集中于物业、电梯、消防、治安、环卫等方面。这些物品或服务具有消费中的对外排他性和对内的非竞争性，是典型的准公共物品，而这类准公共物品的供给不足也成为社区治理转型中的一大困境。

4.1 社区治理行政色彩浓厚

社区治理行政色彩浓厚是制约我国社区治理模式转型的主要因素之一。长期以来，我国政府权力不断扩展，触手几乎伸展到社会管理的各个层次，各个角落，不同的社区治理模式表现出不同程度的行政化倾向，导致了社会自治的乏力。

在我国社区管理中，政府是社区管理的主要参与者。虽然宪法和法律规定社区组织是自治性组织，实行社区自治，但在现实生活中，在行政组织压力型体制的影响渗透下，社区居委会等基层组织易形成向上负责的思维惯性，从而成为了行政部门政策的执行工具和思想意识的传话筒，采用强制性方式执行的行政工具，很大程度上忽略了社区居民的真实需求。此外，社区组织自身行政化倾向明显。我国社区规划、建设与管理，都是由政府制定统一规划，依靠行政力量自上而下进行，形成了社区空间的行政化。政府依照行政逻辑改造社区组织结构，层层分解行政指令，管理社区事务和提供公共物品。这种行政化的结果往往是基层组织的自我膨胀与各类公共物品的供给不均衡，难以适应居民需求与社会的发展。再者，基层政府作为国家行政体系的末梢，其在社区治理中职能范围过大，极易造成公共物品供给上的“政府失灵”，进而出现供给越位、缺位、错位并存的现象。

4.2 公共服务市场供给低效

市场是目前我国社区准公共物品供给尤其是物业管理类服务的重要主体之一。但与政府不同，市场组织成为社区准公共物品供给主体的驱动在于对经济利益的追逐。经济利益与社区公共利益的兼顾是这一形式得以实现的前提。同时由于受到经济利益的趋使，市场组织的行为必须受到外部机制的制约与监督，否则这种逐利行为将会损害公共性的供给，从而造成供给不充分和不均衡。相关法律

制度不完善，行政力量的滞后以及业主委员会等外部监督的不足使得社区服务高价低质的现象难以监管，社区治理也难以真正满足居民的现实需求。

4.3 居民参与水平有待提高

我国社区居民参与意识薄弱，自治能力不足，是制约社区治理转型的主要因素。社区治理的本质就是要求社区对社区自身的公共事务进行自我约束、自我管理。我国宪法和法律也规定了城市社区实行居民自治。但在现实层面，城市居民在参与社区自治的过程中暴露出很多问题：首先，居民的公共意识、参与意识及对社区的认同感淡薄，社区居民参与社区公共事务的积极性和主动性不高，尚未形成社区协同治理的社会氛围。其次，居民参与公共事务的能力不足，专业知识与经验素养的欠缺是制约其有序参与自治的关键。再者，社区公益组织不发达。社区公益组织是衡量社区治理能力和水平的重要指标。改革开放后，我国的社区公益组织发展迅速，但社区公益性组织内部制度不完善，随意性强；社区公益组织资金、能力有限等问题也在很大程度上限制了居民的参与。

5 对策建议

在社区治理转型和多元主体并存的局面下，治理主体之间的协同是优化社区治理的关键路径。在社区建设过程中，应充分发挥社区基层党组织的模范带头作用，坚持党的路线方针政策，从而进一步简政放权，推动社区治理重心下移。与此同时，要充分发挥市场作用，优化公共服务供给。

5.1 社区治理去行政化

党的十九大报告中提出要进一步简政放权，这是我国在新时期做出的重大政策调整，为深化我国社区治理制度的改革指明了方向。目前，我国政府部门应该清晰认识到 由行政管理型政府向公共服务型政府的转变是社会发展的规律。政府应大力发展基层民主，提高群众在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中依法自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的自主性，切实保障居民的合法利益。

要想转变政府和居民在社区治理过程中的理念并发挥居民的管理自主性，一方面要做到一方面控制政府权力，政府必须厘清行政事务与社区自治事务、政府

委托事务与社区自治事务的边界，实现国家权力运作模式由“统制”、“管制”向治理、自治的转变；实现由政府绝对主导向引导、疏导的转变；实现由行政命令向协调、沟通的转变；实现由直接提供服务向购买服务的转变；实现由管理向服务的转变；最终实现由“全能政府”、“管制政府”向“有限政府”、“服务政府”的华丽转身。另一方面应保证居民能够在社区自治过程中充分发挥主动性，从而实现政府和社区之间的“合作—平衡”状态。

5.2 公共服务多元供给

社区治理需要多元主体参与，市场是其中的一个重要力量。首先，在社区治理中引入市场机制具有可行性。市场机制的建立有利于公平竞争环境的改造，服务绩效的优化以及服务意识的强化等方面。其次，市场在社区治理中发挥的作用主要体现在服务供给方面，这离不开政府的有效监督。市场主体能够参与其中，政府严格的准入机制和管理措施必不可少，进而确保市场主体规范有序的参与到社区治理中。再者，作为市场组织的物业公司在参与社区治理中存在行为失范、服务冲突等问题，因此物业公司需要提升服务的透明度和规范化程度。相关部门应出台相应的行业规范准则和淘汰机制，提升整个行业的服务水平和满意度。

5.3 培育公民精神与行动能力

社区建设是一项涉及面广，内容繁多的任务，社区作为社会管理中的基本细胞，只有提升自治能力，整合各项资源才能够尽可能地发挥治理的势能。首先，社区自治能力的提升离不开健全的制度支持。在制度主义看来，社区治理就是各社区主体不断制定各种制度并加以运作的连续过程。尤其在社区治理转型过程中，制度可以成为转型的重要推力和保障。因此，必须适时调整社区治理政策，健全治理制度。其次，加强社区治理中各主体之间的民主协商，以多元参与为实现途径。社区的良好治理需要与社区相关的所有主体的共同努力才能实现，社区中各个主体在利用自身资源进行活动时，离不开其他主体相关资源和信息的支持。再者，要激发和培育社区居民的公共精神和参与意识，强化社区居民的公民意识和身份认同，通过社区文化教育建设，构建社区公共意识。最后要积极培育和发展 NGO、NPO 等社会组织，并由政府取消对其进入社区的政策性障碍，并从财政、税收、准入登记等方面对其提供政策及资金上的支持，鼓励其获得在社区

内开展活动的持续资源，规范相关社会组织行为。实现政府、社区、居民与社会组织的良性互动与良好合作。

6 结束语

短短一百天内，K 小区实现了从“无人管”到“一起管”的华丽蜕变。面对物业管理单位与业主委员会的缺位这一状况，小区业主代表自发地采取集体行动，在街道办事处指导和社区居委会的配合下，群策群力，共同组建了临时工作组这一任务型组织。通过街道、社区、业主与市场等多元主体的协同治理，临时工作组基本实现了小区居民的利益表达、利益综合与利益执行，从而实现小区公共资源的有效利用。最终，新物业公司成功入驻，小区各项事务进入正常运转，临时工作组圆满完成任务并解散。这三个月，充分见证了 K 小区治理的顺利转型，其成功经验对现如今正面临治理困境的小区具有深刻的借鉴与思考意义，为社会善治提供了新的思路。

参考文献

- [1] Chris Ansell & Alison Gash. Collaborative Governance in Theory and Practice[J]. Journal of Public Administration Research and Theory, 1995(18).
- [2] [美]曼瑟尔·奥尔森. 集体行动的逻辑[M]. 陈郁等译. 上海: 上海人民出版社, 1995.
- [3] [美]埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事物的治理之道[M]. 余逊达等译. 上海: 上海译文出版社, 2016.
- [4] 魏娜. 社区管理原理与案例[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2013.
- [5] 于显洋. 社区管理与矛盾化解机制[M]. 北京: 北京交通大学出版社, 2014.
- [6] 张康之. 任务型组织研究[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2009.
- [7] 陈家喜. 反思中国城市社区治理结构——基于合作治理的理论视角[J]. 武汉大学学报, 2015(1).
- [8] 李培志. 城市社区治理结构变迁与业主委员会的发展环境[J]. 黑龙江社会科学, 2014(5).
- [9] 周如南, 陈敏仪. 城市社区业主自治的集体行动逻辑[J]. 广西民族大学学报, 2017(7).
- [10] 张康之, 李东. 任务型组织之研究[J]. 中国行政管理, 2006(10).
- [11] 张康之, 李圣鑫. 任务型组织及其构成要素[J]. 学习论坛, 2008(4).
- [12] 黎志宏. 从管理到治理: 我国城市社区管理模式转型研究[D]. 西南大学, 2014.
- [13] 叶良海. 城市社区公共资源整合困境及其对策研究[D]. 广西民族大学, 2016.