

城市社区治理:基本模式及其治理绩效*

——以四个商品房社区为例

陈 鹏

提要:本文提出社区政体的概念,并系统考察了 XT、PG、SD 和 CJ 四个商品房社区从“市场专制型—他治政体”走向“业主主导型—自治政体”的发展历程,深入剖析了其形成的治理模式、自治绩效、影响因素和结构特征。研究表明,以业委会为核心建制的社区政体系统能够释放出可观的“制度红利”,并有力促进和改善商品房社区的治理境况和业主福祉。这也为当前商品房社区走出“寡头化”和“碎片化”的治理困境提供了可能的思路。

关键词:城市社区 自主治理 制度红利 社区政体

一、问题的提出

20 世纪 90 年代以来,随着我国住房制度改革、社会阶层分化等一系列社会经济变革,商品房社区作为一种“新生的城市社会—空间现象”(Tomba,2005)开始在我国出现。作为对单位制消失和国家等级控制减弱的回应,商品房社区首先在北京、上海和广州等特大城市出现,随后迅速在全国范围内蔓延,从根本上结束了单位制度对城市空间统治的时代(Bray,2005),其所造就的空间行动为一场具有深刻意义的社会转变和空间社会重构提供了可能性。

在这场空间变革运动中,住房的商品化、私有化释放出独特的转型力量,城市社区的利益关系、权力冲突和治理格局开始发生深刻变化。业主委员会和物业公司作为新的社区成员随之登上历史舞台,并与业

* 本文是国家社科基金青年项目(15CSH012)、教育部人文社会科学研究青年项目(14YJC840001)和中央高校基本科研业务经费(SKZZY2014109)的阶段性成果。感谢匿名评审人提出的宝贵建议。文责自负。

主之间形成紧密的利益关联。诚如瑞德所言,中国住房制度的改革历经了20年,但其潜在、深远的政治后果只是最近随着新建商品房小区业委会的出现才表现出来(Read,2003)。随着业主维权行动的大量兴起,业主委员会逐渐发展成为解决商品房小区利益纠纷、维护业主权利诉求、促进基层民主自治的一种固定的“制度设置”(Lo,2013),并使得各方面越发认识到其重要性。

业主委员会是商品房社区自主治理的核心和标志(王汉生、吴莹,2011)。然而,现实情况是业委会不仅成立难,成立之后又运作难,难以为继。这种艰难不仅体现在“整体上的难”,更体现在“个案上的难”。比如,B市从1995年开始出台关于业委会成立的相关文件,迄今已有20年时间,但业委会成立比例始终偏低,近些年来也一直徘徊在20%左右。^① 从全国其他大中城市来看,同样面临成立艰难、比例偏低的问题,成立业委会很难成为一种全国性的普遍现象。从单个个案来讲,用业主自己的话说,成立业委会“就如同红军长征爬雪山过草地一样,面临重重艰难险阻”。即使成立得比较顺利的,一般也要用近12个月左右的时间。有的业委会从筹备组成立到选举完成仅用了1个月,最后一个备案环节却用了近两年时间。

新建商品房小区的自主治理之路可谓布满荆棘。大量小区要么没有业委会,要么业委会陷入瘫痪。能够成立起来且还能保持长期正常运转的实在是少之又少。本文所选取的四个商品房社区XT、PG、SD和CJ,在业委会普遍难以成立且即使成立起来也很难正常运转的情况下,能够保持多年的平稳运行并形成各具特色的治理模式,其背后的“奥秘”何在?换句话说,商品房社区如何实现有效治理,其治理绩效如何评估,仍是一项亟待破解的新课题。本文提出一种新的视角——社区政体理论来对此进行分析和揭示。

二、文献回顾与研究框架

(一)既有研究的检视

住房商品化造就的新型居住空间,使城市社区研究逐渐呈现从“以

^① 根据笔者对B市建委调研数据测算而得。

居委会为中心”向“以业委会为中心”的格局转换。近10年来,大量社区研究围绕业主维权而展开。这些研究大多强调业委会的“维权”、“斗争”角色,而对其“治理”、“建设”角色关注不够。纵观近年的相关研究,针对城市社区,特别是商品房社区的治理困境主要形成了两个判断。

第一个判断是社区治理的“寡头化”。有论者指出,业委会因组织结构、领导者智识、心理作用等方面的原因和社会网络的影响而逐渐形成了寡头统治和准派系政治(石发勇,2010)。这种寡头化治理不仅造成领导精英和普通业主分裂,而且造成领导精英内部严重分裂,相互争权夺利,形成派系争斗。针对这些问题,相关研究进一步加以推进,其研究主要体现在两个方面:一方面,针对业主精英进行类型学的划分。有论者将业主抗争精英划分为政治行动者、政治失意者、名利双收者和骑虎难下者四种类型(Wang et al., 2013)。业主精英在维权行为上具有多重动机,混杂着公利和私利,两者孰重孰轻会随着时间的推移而变动,进而影响业主组织的长期健康发展(Cai & Sheng, 2013)。另一方面,强调“业主精英间关系”作为中介变量的重要性。有论者研究发现,随着行动精英间关系在陌生人、伙伴、对立者、熟悉的陌生人之间转换,一场指向业主组织再组织化的业主共同行动也经历了从兴起、高潮到衰落的生命历程(何艳玲、钟佩,2013),这些都表明如何有效制约业委会的权力、化解业主内部分歧、提高共同决策质量就成为商品房社区治理的核心问题(杨玉圣,2010;肖林,2013)。

第二个判断是社区治理的“碎片化”。住房商品化改革后,多组织并存成为城市社区的新常态。有论者指出,单位制的解体、住房商品化、土地城市化等多重机制的复杂作用,使得城市社区在空间结构和权力结构等方面呈现碎片化的状态(李强、葛天任,2013)。在空间结构方面,政府部门的体制分割及其技术治理的精致化导致公共空间和公共服务的严重切割和碎片化(渠敬东等,2009);而城市社区空间的异质化、私有化和碎片化使得基层城市变得难以治理,需要再造可治理的邻里空间(孙小逸、黄荣贵,2014)。在权力结构方面,随着业委会、物业公司等机构的出现,居委会不再是惟一的管理者,甚至出现了居委会被边缘化的趋势。城市社区权力结构开始从“一元集权型”向“多元分散型”转变(石发勇,2010),且仍处于频繁的、不稳定的甚至是隐晦的变迁期(闵学勤,2011)。在治理架构上,居委会、业委会、物业公司被看作商品房社区治理的“三驾马车”,三者隶属于不同的权威来源和关

系体系,造成社区多重组织割据、资源耗散,缺乏有机整合,协商合作机制难以建立起来(李友梅,2003;徐丙奎,2013)。

以上两种治理困境都是结构性的。“寡头化治理”的问题在于对业委会领导集团缺乏有效制约,“碎片化治理”的症结在于业委会、居委会、物业公司之间的治理架构尚未完全成形。既有研究为本文提供了重要启发,也留下了有待进一步研究的线索:一是针对业主组织系统的分析,不能仅局限于对业委会自身的探讨,而应将其与业主大会、业主代表大会、业主监事会等相关机构结合起来分析,这样更有利于对社会自身内部的充分解析;二是针对业主自治组织开展的制度建设,应将其与物业公司、居委会有机联系起来进行系统观照;三是针对物业管理模式的探讨,应当将一些小区进行的业主自管创新实践纳入进来;四是应从长时段的历时性视角透视成功小区的自主治理实践及其经验。在大量研究所聚焦的维权抗争行动激烈的小区,业委会基本上处于瘫痪瓦解状态,这不利于对业主治理过程的观察和分析,也使得对长期保持有效运转的业委会的研究变得十分重要。基于以上分析,商品房社区如何走出治理困境,实现社区团结,或许需要一种新的视角来予以审视。

(二)社区政体:一个新的视角?

1. 社区政体的概念界定

“社区政体”(community regime)概念的提出得益于布洛维在《生产的政治》中提出的“工厂政体”理论(Burawoy, 1985),^①虽然这一理论是用来研究劳动生产过程的,但它所彰显的政治的视角和眼光对于解析城市社区的“居住政治”(郭于华、沈原,2012)同样深具启发性。如果说布洛维的工厂政体理论坚持将生产过程作为形塑工人阶级的关键场域的话,那么社区政体理论则力图将居住生活作为培育和锻造公民的坚实熔炉。

所谓社区政体是指围绕物业公共事务形成的组织形式和管理体制。一般来说,不同产权性质的社区会形成不同的社区政体,比如新建

^① 值得注意的是,布洛维所谓的“政体”概念,并不是指一种抽象的政治形态,而是指通过劳资关系、劳动力再生产、产业制度等因素形成的一种劳动形态和管理体制。一些劳工研究者也常将它翻译成“工厂体制”,并将其与“工厂政体”相互替代使用。

商品房、售后单位公房、保障性住房、回迁房等。随着社会变迁和社区自身的发展演化,每种类型的社区都会经历自身的体制变革,形成不同的政体类型。本文重点探讨新建商品房小区的政体模式,主要有三个方面的考虑:其一,新建商品房社区属于新生事物,产权相对纯粹,社会关系更具有原生性,有助于观察社会的发育和成长;其二,新建商品房社区内部也极为丰富,形成了多元化的社区治理模式;^①其三,从“单位制”走向“社区制”成为了社会改革的一个重要命题,但至今仍未完成(王颖,2013)。这很大程度上源于人们对社区制的本质内涵尚未形成明晰的理论认知和定位。相对于单位型社区而言,商品房小区更好承载了这种探索的可能性。

针对商品房社区而言,社区政体的内涵植根于三个基础要件:首先,商品房社区属于典型的“封闭社区”(gated community),即用围墙、栅栏或绿化隔离带包围起来,将空间私有化并限制他人进入的居住区(Blakely & Snyder,1997)。这种社区的“封闭”并非是简单地出于安全的考虑,而是象征着一种个人财产权的确立与不可侵犯。由此,居住空间本身成为了一种“空间领地”,就如同一个“私托邦”(privatopia)。其次,商品房社区具有独特的财产结构及其衍生的治理秩序。按照《物权法》规定,这种财产结构秩序可称之为“建筑物区分所有权”,包括“专有财产”和“共有财产”两个基本部分。这两个部分紧密相连、不可分割,且共有产权来源并隶属于专有产权,并进而衍生出相应的“共同管理权”。这种财产结构秩序形塑和赋予了城市居住生活新的内涵和意义。最后,商品房社区也被称为“业主社区”(肖林,2013),坚持业主主权原则。业委会是商品房社区的核心权利主体,并享有独立的财产权、充分的创制权和广泛的治理权。在美国,这类业主组织被赋予了更广泛的职能。由于承担了许多政府应做的事情,比如举行选举、提供服务、向居民收税等,业委会通常被看作私人住宅政府(McKenzie,1994)。由此,社区政体不仅是一种自治政体,而且可能代表着一种政制模式,即所谓的草根民主问题。

① 从概念性质来看,“社区政体”相对比较抽象,“社区治理模式”则更加具体、富于弹性。社区政体需要通过一定的社区治理模式来实现和体现。社区治理模式既具有相对独立性,又服务于特定类型的社区政体。同一种社区政体下,可能会形成多种社区治理模式。多元化的社区治理模式有助于丰富社区政体的特质,促进社区政体的成熟。

2. 社区政体的基本类型

要理解商品房社区的政体模式,有必要对“物业管理”及其体制类型进行解剖。以业委会是否成立为标准,物业管理包括前期物业管理和正常物业管理两个阶段(张金娟,2013)。前期物业管理是指业委会成立之前的物业管理,由建设单位选聘物业企业并与其签订前期物业服务合同;正常物业管理是指业委会成立之后的物业管理,由业主选聘物业企业并与其签订物业服务合同。从理论上讲,前期物业管理属于一种过渡形态的物业管理,但在现实中却演变成大多数商品房小区的永久性状态。

在《物业管理条例》框架下,物业公司被赋予了实质管理者的身份。这种特殊的居住区管理模式实质上是单位制度的拟制与延续,它的最大问题是超越了对“物”的管理范围,演化为对人和社会的管理工具(李国庆,2009)。而且,大多数小区都是建管合一,由“老子”开发,“儿子”管理,开发商和物业公司之间形成天然的“父子兵体制”。在这种体制下,前期物业不仅控制了水、电、气、暖等小区生活命脉,而且利用物业保安充当打手、实施暴力威慑,阻挠、破坏和打击业主成立业委会,导致业委会普遍成立不起来。

在这种专制垄断统治下,商品房小区实质上沦为了开发商—前期物业公司的“殖民属地”,他们可以联合起来对小区肆意进行依附式盘剥。一位资深业委会主任将此现象形象比喻为:“前期物业之下小区就是敌占区,业主自主选聘物业之后小区才成为解放区”。这也就使得业主维权阶段的一个核心任务是从前期物业手中夺取和确立社区主权。用业主自己的话来说,就是“小区的主导权究竟掌握在谁手里?”基于以上分析,笔者将“前期物业管理阶段的体制”称之为“市场专制型—他治政体”,将“正常物业管理阶段的体制”称之为“业主主导型—自治政体”。按照这种划分,大多数商品房小区尚处于“市场专制型—他治政体”,只有较少小区能顺利过渡到“业主主导型—自治政体”。

3. 社区政体的基本维度

当商品房社区从“专制政体”进入到“民主政体”,这就涉及到如何进行民主架构的设计,其核心要旨在于构建社区治理的民主机制,建立“业主主导型—自治政体”,实现业主当家作主。商品房社区拥有两个基本要素:“人”和“物”,即全体业主和共有财产。围绕这两个要素,社区政体具有以下两个基本维度。

(1) 内部性维度:基于业主决策架构的分析

业主决策架构是指业主进行共同决定的组织体制,即业主针对社区的共有财产和公共事务,参与讨论、协商、博弈、妥协,最后达成共识、形成决策的组织过程。直接民主和间接民主是实现民主的两种基本形式。在商品房小区,两者都有实践的基础、条件和形态。

①直接民主:业主大会制。直接民主是指公民作为国家的主人直接管理自己的事务,而不通过中介和代表(刘军宁,1998),这又可分为两种类型,一种是体制上的直接民主,即国家体制和主导制度上的直接民主;另一种是非体制上的直接民主,即在具体问题上以直接民主的方式作出决定(范进学,2002)。严格意义上的直接民主是前一类型,其典型代表是古希腊的雅典城邦。根据雅典民主制度,公民大会是最高权力机关,由全体公民直接参加,商议和决定城邦的一切重大事务;500人会议作为常设行政机关,负责执行公民大会的决议。依此观之,我国商品房社区的业主大会制构成了一种典型的直接民主制。业主大会由全体业主组成,是小区最高权力机构,负责决策小区的一切重大事务;业委会是业主大会的执行机构,负责执行业主大会的决议。这种“业主大会—业委会”架构成为当前商品房小区的主流模式。

②间接民主:业主代表大会制。间接民主也被称为“代议制民主”,是指公民通过由自己同意所选举出来的代表来负责制定法律和管理公共事务(刘军宁,1998)。从商品房社区的层面来看,业主大会制度体现了可贵的直接民主精神,但在现实运行中产生了一系列问题。这些问题的产生与业主大会制度本身的缺陷紧密相关。由于商品房小区的业主动辄成千上万,要在同一时间、地点召集所有人进行面对面的讨论几无可能,所以绝大多数小区以书面表决的形式召开业主大会。这也使得业主大会蜕变成一个被动表决的画圈程序,从而丧失了其议事讨论的功能。针对这些问题,在实践过程中一些小区进行了探索,即在“业主大会—业委会”之间增设了一个新的中间机构层次——业主代表大会,并设立了相应的业主监督机构,从而构造了一种间接民主体制,即社区代议制。

(2) 外部性维度:基于物业管理模式的分析

物业管理模式是指业主对社区共有财产管理模式的选择和设置。委托模式和自管模式是商品房小区物业管理的两种主要模式。从物业收费模式来看,分为包干制和酬金制两种类型。无论委托还是自管,都

可任选其中一种。在商品房小区,委托模式和自管模式均有相应的实践基础、条件和形式。

①委托模式。委托模式是指业主通过聘请物业公司进行物业服务和管理,即在本质上属于采用市场的方式来解决物业服务问题。在《物业管理条例》框架下,“委托模式”被设置为一种缺省的管理模式。这种委托管理模式在性质上属于“一体化物业管理模式”,即物业公司不仅负责房屋维修保养,而且还负责秩序维护、环境卫生、园林绿化、车辆管理等,由此成了“万金油式的管家”,其最大问题在于混淆了物业服务与公共服务的界限,扭曲了物业管理的核心价值,并在客观上成为损害业主利益的“帮凶”(张农科,2012)。因此,这种委托式的一体化物业管理模式,常会导致业主与物业公司之间产生大量矛盾。

②自管模式。自管模式是指业主自己成立物业企业或物业服务机构来进行服务管理,即在本质上属于采用自组织方式来解决物业服务问题。根据《物权法》规定,业主可以自行管理建筑物及其附属设施。某种程度上,这种管理模式变相分解了传统物业管理盛行的“一体化”模式,使得物业服务的提供主体更加多元化、精细化、专门化。业主自身客观上难以直接提供全方位的物业服务,就会将一些专业性强、技术要求高的专项服务项目委托给专业服务公司来承担,并聘请物业管理专家或职业经理人提供专业指导。因此,业主自管模式的实行,有助于推动“一体化物业管理”向“管理型物业管理”的转型。

基于以上两个维度的划分,可建立一个社区治理的理想类型(如表1所示)。据此,业主主导型—自治政体可分为四种治理模式:直接民主—委托模式、直接民主—自管模式、间接民主—委托模式和间接民主—自管模式,其相应的经验案例分别对应为XT、PG、SD和CJ这四个商品房社区。

表1 社区政体基本模型

外部性维度 内部性维度		物业管理模式	
		委托模式	自管模式
业主决策架构	直接民主	直接—委托模式 (XT)	直接—自管模式 (PG)
	间接民主	间接—委托模式 (SD)	间接—自管模式 (CJ)

(三)研究方法资料来源

本研究采用社区民族志方法,主要通过参与观察和深度访谈收集资料。参与观察的场所和空间包括:社区广场、宣传栏、会议场所、小区论坛,业委会、物业公司和居委会的办公场所等。访谈对象主要包括三类:一是业主。包括以业委会为代表的精英以及普通业主。二是开发商和物业公司的一些负责人和工作人员。三是街道和居委会系统以及建委和房管系统的工作人员。访谈通过单独约访、座谈会、专题讲座、业主论坛等多种形式进行。田野调查主要集中在三个时间段:2007年11月-2009年5月、2010年8月-2012年2月、2013年10月-2014年6月。同时,我们对XT、PG、SD和CJ四个商品房社区一直保持跟踪调查。

三、案例介绍与治理模式概况

(一)案例介绍

[案例1]XT位于B市CY区,是一个拥有两栋楼的小型社区,总建筑面积约为8万平方米,属商住两用的高档楼盘。2002年开始入住,共有392户。2004年,第一届业委会成立,至今已换届至第五届。在业主决策构架方面,XT采取“业主大会—业委会”模式。业委会对自身的定位是:“架起沟通桥梁,构建和谐社区,实现多方共赢”。在物业管理模式方面,XT采用委托模式。在刚入住的两年多时间里,业主与物业公司之间因物业服务问题产生较多矛盾冲突。前期物业合同到期后,物业公司GM主动撤离小区,业委会随后自主选聘了新物业JLM。在长期的合作中,业委会和物业公司之间形成了良好的互利共赢关系,从而将小区建设搞得有声有色。由于XT业委会率先在B市进行了一系列探索,第一个成功划转并使用专项维修资金、第一个提出“一元方案”有效化解商住矛盾、第一个授权物业公司起诉欠缴物业费业主等,从而被媒体誉为“第一制造基地”。自2005年起,XT连续3年被评为“B市优秀管理居住小区”。

[案例2]PG位于B市HD区,是一个独栋建筑的微型社区,总建筑面积约2.5万平方米,属商住两用高级公寓楼。2004年11月开始入住,共有148户,业主职业以白领居多。2006年12月,第一届业委

会成立,至今已换届至第四届。在业主决策架构方面,PG 采取“业主大会—业委会”模式。在物业管理模式方面,PG 经历了从“委托”到“自管”的转型。2007年1月,前期物业撤离后,PG 业委会设立社区服务中心,自聘物业人员进行管理。经过半年自管试验后,成立了三自 PG 公司。全体业主都是公司股东,业主大会相当于股东大会,业委会相当于董事会,总经理向业委会负责,业委会向业主大会负责。PG 业委会和三自公司构成孪生共存的关系,并呈现“维权自治靠业委会,管理服务靠公司”的工作格局。在各种媒体的竞相报道和宣传下,已有 120 多个小区前来“取经”,PG 俨然成为全国知名的自治典范,就如同小区所悬挂的巨幅标语所言:“创小区业主自管第一”。

[案例 3]SD 位于 B 市 HD 区,为中档商品房,建筑面积约 15 万平方米。1998 年开始入住,共有 972 户,业主从事的职业以 IT 行业为主。2000 年,第一届居委会成立。2003 年 3 月,第一届管委会成立。2004 年 11 月,SD 第一届业委会成立,至今已换届至第四届。在业主决策架构方面,SD 在“业主大会—业委会”基础上增设了“业主代表大会”和“业主监事会”。从物业管理模式来看,SD 采用的是委托模式。前期物业合同到期后,业委会对前期物业进行了续聘,至今仍由老物业提供物业服务。业委会和物业公司之间最日常和重要的一项工作就是围绕《物业服务合同》进行年复一年的谈判和签约。作为 B 市业主自治的先行者,SD 在 10 年多的自治历程中获得长足的发展和进步,建立了一整套相对稳定且完善的制度框架,自治能力得到显著增强。2008 年《中国改革》将 SD 选为中国改革 30 年制度创新案例,2009 年《中国新闻周刊》将 SD 列为新中国成立 60 周年大庆重大民主事件。

[案例 4]CJ 位于 JS 省 WX 市,建筑面积 54.8 万平方米,属超大型商品房小区。2003 年 10 月开始入住,共 3252 户。业主职业以政府机关、企事业单位人员为主。2006 年 4 月,第一届居委会成立。2007 年 12 月,首次业主代表大会召开,选举产生第一届业委会,每届任期 5 年。从业主决策架构来看,CJ 在“业主大会—业委会”架构上增设了“业主代表大会”和“业主监督委员会”。从物业管理模式来看,CJ 经历了从“委托模式”到“自管模式”的转变。CJ 业委会成立后,展开了与 LJZ 物业的会谈。2008 年 4 月,业委会基于审计报告要求物业公司返还小区共有收益,但遭到拒绝。由此,业委会通过“策反”炒掉 LJZ

物业,保留其原班人马,并下设专门服务机构——物业管理处,LJZ 原经理 LJF 被任命为主任。2008 年 10 月,CJ 启动了创业主自治品牌活动,并制定了物业服务系列规范文件,从而使小区自管更加规范化。在几年的自管实践中,CJ 曾先后获得“联合国 2009 全球人居环境奖”、“JS 省物业管理优秀住宅小区”等多项荣誉,并被媒体誉为“城市的小岗村”。

(二)社区政体的运行架构

科学合理的治理架构是商品房社区可持续发展的基础保障。XT、PG、SD 和 CJ 小区都经历了从“市场专制型—他治政体”向“业主主导型—自治政体”的转型,且每个小区都形成了各具特点的体制架构。

1. 业主决策架构:集权体制与分权体制

从业主决策架构来看,无论是直接民主还是间接民主,都体现出“集权体制”和“分权体制”的分野。判断的关键标准在于对业委会权力的监督和制约程度。总体来看,四个小区都拥有一个强势的业委会,且主任在小区都具有较高威信和权威。

XT 和 PG 属于“业主大会—业委会”模式。XT 业委会开展工作主要靠主任、副主任个别人干活,并较好地借用了物业公司的工作力量。主任 ZDX 常说:“物业公司就像我们业委会的一个部门一样,让他们干什么就干什么,不让他们干什么,什么都不敢干”。PG 则有所不同,成立公司后,SLT 辞去业委会主任,改任公司总经理。业委会和公司属于两个既相对独立又相互关联的系统。业委会的一些权力也相应分化留给公司,比如部分提案权。而且,PG 业委会搭建了各种志愿工作小组,充分调动大家的力量,发挥集体的作用。由此,虽同为直接民主,XT 形成了集权体制,PG 则形成了分权体制。

SD 和 CJ 虽都设立了业主代表大会,但两者的制度特质却大有差别。从权力结构来看,SD 实现了业主代表大会(决策权)、业委会(执行权)和业主监事会(监督权)的分权制衡。三个机构相互独立,人员互不交叉,且均设有负责人。业主代表大会设有召集人,是一个独立运作的权力机构,分享业主大会让渡的部分职权。业主监事会则对业主代表大会的决策程序和业委会的执行情况进行监督。而 CJ 的业主代表大会、业委会、业主监督委员会三者之间人员相互交叉、相互影响、相互制约。业主代表大会代行业主大会职权,且由业委会负责召集;业主

监督委员会主任由业委会常委担任,并由居委会副主任兼任特派员。业主代表大会和业主监督委员会均接受业委会的领导。从功能发挥来看,SD 业主代表大会具有常规化的议事讨论机制。业主代表大会的较为强大,也使得 SD 在业委会的配置上力求精干,一般在 5 人左右。CJ 业主代表大会的功能则相对单一,主要发挥表决器的作用。这也使得业委会的权力地位格外突出。业委会共有 15 人,设有主任、副主任,常务委员和委员,下设规约协调部、财务监督部、物管工作部和物业管理处。由此形成了一个严密庞大、权力高度集中的准科层组织体系。业委会则位于这个权力体系的中心。可见,虽同为间接民主,SD 属于分权体制,CJ 则属于集权体制。

2. 物业管理模式:市场模式与自组织模式

从物业管理模式来看,委托模式和自管模式反映了业主对共有物业的管理是采取市场方式还是自组织方式。业委会与物业机构之间则会形成不同的权利关系。在委托模式下,两者之间是一种合同契约关系,物业公司遵循利润逻辑;在自管模式下,两者之间属于孪生关系,物业机构遵循非盈利的公益逻辑。

XT 和 SD 都采用委托模式,且业委会对物业公司形成有力监督。XT 业委会强势作为,物业公司又甘于为其效力,两者在长期合作过程中形成了良好的互利共赢关系。SD 业主自治系统的不断强大,使得其与物业公司进行斗争谈判的能力日益增强,并逐渐形成一种制衡的关系。XT 和 SD 虽都为委托模式,但也存在一些差别。SD 属于典型的“一体化物业管理模式”,XT 则带有自管的成分,比如小区的“保安服务”被分离出来,由业委会与保安公司直接签约,这在委托模式下实属不易。从物业费收取来看,XT 在前期物业管理下是包干制,自主选聘新物业后实行酬金制;SD 则一直采用的是包干制。

PG 和 CJ 虽都采用自管模式,但在具体制度设计上有较大差别。前者早期经历了一个业委会下设立社区服务中心的试验阶段,之后又注册成公司,从而走上公司制治理的道路。而 CJ 一直坚持业委会领导下的物业管理模式,类似于 PG 早期试验阶段,属非营利组织模式。两者都遵循非盈利的原则,所有经营节余均用于小区公共建设和下一年度物业费开支。同时,业主自管离不开物业专家。PG 的专家是 SLT,他在带领业主进行维权自治的长期实践中逐渐成长为一位全国知名的物管专家;CJ 则是 LJF,是被解聘的老物业公司的项目经理,后被业委

会延揽留用,是一位具有丰富实操经验的资深物业管理师,她为小区平稳过渡和转型发展发挥了重要作用。两种不同类型的物业领头人形塑出了不同的社区经营风格。从物业费收取来看,PG和CJ在前期物业管理下都是包干制,自管后都采用酬金制。

3. 业主参与机制:普通业主与精英业主

无论业主决策架构,还是物业管理模式,归根结底都是为了更好地激励广大业主参与社区公共事务。从参与特点来看,业主参与具有能动性特征,主要围绕物业管理、公共设施和公共服务等业主福利而展开(熊易寒,2012)。从参与程度来看,商品房小区存在普通业主参与冷漠和少数精英业主过度参与的双重困境(石发勇,2010;何艳玲、钟佩,2013)。普通业主参与社区公共事务和公共生活的状况直接关系到社区政体的性质和走向。四个小区形成了各具特色的参与模式。

XT业委会为小区争得了较多权益,树立了较高的威信,许多业主习惯上有事直接找业委会。业委会则通过一种福利型动员的方式来引导业主参与公共活动,即通过各种优厚的奖励和实惠来激励和调动广大业主参与各种文化娱乐活动。比如,逢年过节的各种庆典活动,业委会都会购置价值不菲的奖品,吸引广大业主尤其是家中的小孩参与进来,平常也会组织和开展一些旅游、采摘等活动。由此,XT呈现出一种以福利型参与来淡化和消减民主型参与的局面。

PG提倡的参与原则是业主发挥自身所长,各尽其能地建设小区。由于是自管,业主也是股东,不仅可以参与自治决策,而且能够直接参与物业服务。业委会还搭建了各种志愿工作小组,为每位业主发挥特长提供了便利。既然是自己当家作主,业主都把小区的事当成自己的事,业主的积极性被极大地激发了出来。这从一系列小区建设细节中充分体现出来。比如,业主自建了百草园、金鱼池等。由此,小到给花浇水除草,大到安装监控系统,都处处体现着小区业主的自觉参与和责任感,形成了一种志愿参与的良好氛围。

SD则表现为强劲的民主型参与。参与居委会选举是业主维护自身权益的一种重要的制度化方式(管兵,2010)。积极参加居委会换届选举成了SD业主日常生活的一项重要内容,使得业主成为一股重要的政治力量。这也为业主充分利用居委会力量实现自治奠定了良好基础。同时,SD创建的业主代表大会为业主提供了一个进行民主训练的良好平台。在这里,业主能够对社区的各种公共事务自由平等地发表

意见,不仅获得身心的享受,而且有一种自我实现感。

CJ 业委会的间接选举和业主代表大会事功能的相对不足,使得普通业主的民主参与空间受到一定减损。从物业服务来看,CJ 依靠的物业管理处虽秉持着非营利原则,但并未有效激发广大业主志愿参与物业服务建设。这与 PG 每个业主各尽所能地自觉参与到物业服务之中形成了鲜明对照。所幸的是,CJ 是唯一设立了网络论坛的小区,这为广大业主的权利表达提供了重要平台和空间,因此网络型参与成为了一种重要补充。

(三) 社区政体的自治绩效

商品房社区自主治理绩效如何进行评估? 既有研究较少涉及,本文提出三个核心指标:即物业服务状况、共有物业积累和社区居住认同。其中,物业服务状况和共有物业积累属于两个客观指标,重在探讨业主获得的各种具体实惠;社区居住认同则是一个主观指标,重在探讨业主对社区治理效果的主观感受、体验和评价。

1. 物业服务状况

“物业服务”是监测商品房小区治理状况的“晴雨表”和“风向标”。其中,物业费价格水平、物业费收缴率、物业财务透明度和物业服务质量则是衡量物业服务状况的主要指标。四个小区从“专制政体”进入“自治政体”后,物业服务状况都得到明显改观。

从物业费价格来看,XT 在前期物业管理时是 2.85 元/平方米/月;^①业委会成立后自主选聘了新物业,物业费有所降低,为 2.72 元/平方米/月。PG 在前期物业管理下物业费为 2.74 元/平方米/月;业委会成立后,开始设立社区服务中心,将物业费降低到 2.00 元/平方米/月;成立公司后,物业费降低到 1.80 元/平方米/月,后又降为 1.60 元/平方米/月。相比前期物业,物业费单价下降了 40%。SD 在前期物业管理下物业费为 0.81 元/平方米/月;业委会成立之后,在与物业公司谈判后将纯物业费降低到 0.806 元/平方米/月。此后多年一直保持这个价格。CJ 在前期物业公司管理时物业费是 0.5 元/平方米/月;实行自管后,价格持平,但每年都有结余。临时车位收费标准则由原来的 80 元/辆/月,调整为 60 元/辆/月。为维持这个较低的价格水平,业委会每年会从公共部分收入中补贴 100 多万元给物业。

^① 数据来自笔者访谈和业委会相关报告材料,并经过了多方比对。下同。

从物业费收缴率来看,XT业委会成立之前仅为47%左右,成立业委会之后物业费收缴率逐步跨越三个新台阶:90%、95%和98%。达至这种状况离不开业委会的鼎力支持。无论是在理念宣传还是在实际工作中,业委会都大力倡导业主要积极缴纳物业费。PG在前期物业管理下物业费收缴率仅为41%左右,业委会成立后,2007年达到84%,2008年达到94%,此后一直在90%以上。SD在前期物业管理下物业费收缴率约在86%;业委会成立后一直保持在较高水平,一般在90%以上,最高时达到96%。CJ在前期物业管理下物业费收缴率在85%左右,自管之后基本持平,略有上升。

从物业财务透明度来看,在前期物业管理下,业主很难对物业公司进行有效监督,物业财务状况普遍不透明。四个小区在业委会成立后进行财务核查,都发现前期物业财务混乱,是一笔“糊涂账”。业委会成立后,通过对物业公司实施监督,物业财务状况逐渐公开、透明、规范了。XT物业公司将服务内容、服务标准、收费标准等在小区公示,还将公摊区域经营收益单独设账,并定期向业主公示财务账目。PG成立公司后每个月公布收支情况,每个季度张贴账目明细公示,每年底还要做出财务总结报告;业主可以随时查阅小区财务账目明细。SD实行包干制,在这方面稍有欠缺。但业主自治力量的逐渐强大,也使得物业公司不得不实现一定程度的财务公开。CJ自管之后,物业财务透明度有了明显提高,并按月公布资产负债表和物管处收支明细表。

从物业服务质量来看,XT业委会与JLM签订为期5年的《物业服务合同》,这有助于物业公司经营积累,提高工作积极性和主动性。通过参加“优秀物业管理小区”评选活动,使得小区物业服务按照优秀小区标准执行,质量比较过硬,业主也较为满意。PG创建和实施了公共设施社区服务标准化和标准负荷弹性工作制,业主满意度从前期物业管理下的38%上升到90%以上。SD由于物业费价格水平不高,所以整个物业服务也谈不上什么档次,但小区卫生一直整洁、干净,维修服务也比较及时到位。用业主自己的话来说:“这个价格也算物有所值”。CJ实现自管后,与前期物业相比有所改善,尤其是针对一些维修金额较大的项目,物业服务效率有了明显提高。

2. 共有物业积累

房产的保值增值是商品房社区治理绩效的一个重要指标,而这其中很重要的部分就体现在共有物业上,包括共有资金(专项维修资金、

公摊收益等)、共有部位和设施设备等。在前期物业管理阶段,这些共有权益被物业公司把持和占据着。业委会成立后,通过清产核资,摸清家底,各小区才逐步划转和收回这些权益。

从共有资金积累来看,XT业委会成立后,在主任ZDX的积极运筹下,业委会将专项维修资金划转出来,委托民生银行进行理财,5年增值了120万元。同时,业委会还将小区公摊收益收归全体业主所有,并设立专门账户专款专用。这笔资金已从最初的20多万元增长到现在的50多万元。PG在SLT的积极奔走下,成功划转了专项维修资金。由于小区面积小,维修资金总量有限,业委会从物业费节余中拿出10万元进行了补充增值。还收回了电梯广告收益每年1万多元。SD业委会成立之后,从物业公司收回“中修费”^①约500万元,并设立双方共管账户。停车管理费在扣除物业公司的管理费和税后,剩余的全部返给业主,已从早前每年9万多元递增到现在的35万元。CJ业委会成立后开设了自己的银行账户,系WX市首家。业委会收回了所有的共有部位租赁费和停车费。2008-2010年,共结余300万元,从前期物业追讨回2004-2007年共有部位收益150万元,由此园区积累达到450多万元。

从基础设施设备来看,四个小区入住已都10多年,不少设施设备出现老化现象,业委会利用公共收益陆续进行了一系列改造和更新。XT业委会为小区广场新建了音乐喷泉,更新生活水箱,让业主用上“安心水”,等等。PG在业委会的带领下,经过几年的建设,自然环境得到明显改善,绿化率从16.4%提高到目前的38.2%,各种蔬菜、瓜果、鲜花、树木遍布小区。地下车库全部更换为节能灯,使得小区电费节省了30%。SD由于房屋使用年限已较久,屋顶普遍存在漏雨的情况,业委会动用维修资金进行了修缮。CJ业委会收回共有收益后,接连投入了大量资金用于园区改造,使得小区面貌焕然一新。针对小区“停车难”问题,业委会通过新建、改建、协调等方式,增加车位近600个,有效缓解了小区停车紧张问题。

3. 社区居住认同

在传统的单位体制下,居住空间具有较强的寄居性,这就使得居住其中的人们并不能真正产生家园的感觉,更不可能形成当家作主的主

^① SD开发建设较早,这个“中修费”相当于现在的“专项维修资金”。

人翁意识。商品房小区代表着一种新型公共空间的出现,并构成了一种“住宅社区的公共领域”(夏建中,2003)。

XT 业主对小区最大的感受是业委会善于为广大业主谋福利,小区的居住环境不断改善、居住品质日益提高。主任 ZDX 经常强调小区的建设原则:和谐的关系、高档的品质和房产的增值。业委会通过开展各种文化娱乐活动,确实有效增进了业主之间的交流和了解,拉近了彼此之间的距离,使得小区的人际关系和谐愉悦。业主们说:“作为业主,我们享受到了这种实惠”。对于小区未来发展的图景,ZDX 说道:“我们告别传统的四合院,从一个相互交流的场所走进了铁门重重的高楼,邻里认识得少,交流得少,我希望把我们小区建成一个精神的大四合院”。

PG 业委会成立之后,特别是实行自管后,整个小区的面貌与之前有天壤之别。昔日的垃圾场,一到夏天就臭味熏天,蚊虫四处飞,如今已变成了业主们进行休闲娱乐的乐园。绿色 PG 成为了业主的“温馨家园”,业主有了家的感觉。这些看似简单的人际交流,对增进业主之间的信任互助具有重要作用,也是消弭和化解各种矛盾纠纷最为有效的方法。对 SLT(上年纪的老人)而言,他所希望的正是通过小区业主的自我建设在现代都市社会中重新寻回传统四合院的邻里关系。“我们就是要创造一个家的环境,为大家营造一种健康的氛围,每天大家下班后,一踏进小区就有家的感觉,仿佛已经走进自家家门”(笔者访谈)。

要理解 SD 的居住特色离不开两个关键点:业委会和居委会的有机融合以及业主代表大会制度的运作。通过这两个线索可以发现,SD 的业主领袖们一直在为建设一个和谐的“民主乐园”而不懈努力。“SD 通过自己的实践,至少跨越了一代人的认识。因为,在他人还关在书房里研究‘民主汽车’的说明书时,SD 已经打造了一辆看起来并不十分精美的‘民主汽车’,并且这辆略显粗糙的‘民主汽车’已运行了近 5 年,状态良好”(笔者访谈)。业主代表大会将充分讨论、程序正义、规则至上、分权制衡等一些民主理念通过一次又一次的会议、一件又一件的表决议案,一点一点地渗透和灌输到业主的日常生活和思想观念之中。“大家来了以后觉得是一个乐呵的事,我能说说,来参与一些小区的事,我有一点影响,我受到尊重。这是一种人文”(笔者访谈)。

“WX 城东有个迷人的地方,那里绿树成荫鲜花怒放,天鹅在广场

上展翅翱翔,啊,和谐的 CJ 花园,是我们自豪的家乡”,这首歌歌名叫《CJ 花园之歌》,由业委会主任 CBJ 撰写歌词,小区业主 DJF 谱曲,它在 CJ 小区论坛被置顶,这代表了业主的一种美好心声。CJ 业委会坚持推行“唱 CJ 花园歌,走自主管理路”,创建业主自治的品牌效应。从实际情况来看,这个效果似乎已经达到,CJ 荣获了联合国人居大奖,成为了明星样板社区。这也给业主们带来强烈的当家作主的感觉。业主们享受到不少实惠,“尝到了自治的甜头”。

通过以上三方面分析可见,四个小区从前期物业管理阶段进入正常物业管理阶段后,通过成立业委会,加强小区建设,对本小区的人、财、物、事实现了较好的掌控,体现了较强的主权意识,从而也使得“业主主导型—自治政体”释放出可观的“制度红利”。小区的物业服务状况发生明显改观,业主的权益得到了更好的保障、维护和经营,居住生活环境和品质得到有效提升,也使得业主对小区有了更强的认同和归属感。

(四) 社区政体的影响因素

在业主主导型—自治政体下,四个小区形成了各具特色的治理模式并取得良好的治理效果,这主要因于内外两方面因素的影响和形塑。

1. 社区规模

社区规模是影响社区政体设计和运行的一个重要内生变量(Read,2007)。所谓社区规模主要指商品房社区的户数和面积。根据户数的大小,可分为小型社区(500 户以下)、中型社区(500 - 1000 户)、大型社区(1000 - 3000 户)、超大型社区(3000 户以上)。根据建筑总面积,物业公司可以确定是否有利可赚。一般而言,8 万平方米是一个关键分水岭。^①

从业主决策架构来看,XT 和 PG 本身户数少,一个是两栋楼,一个是独栋楼,召开业主大会相对容易,并没有设立业主代表大会的客观需要。SD 属于中型社区,CJ 属于超大型社区,两者都有克服业主大会笨重低效的自然需要。前者自主创设了业主代表大会,后者则根据 JS 省法规选择设立了业主代表大会。从物业管理模式来看,XT 建筑总面积约 8 万平方米,PG 约 2.5 万平方米。规模的制约使两个小区走上了不

^① 笔者通过对一些物业公司经理访谈获知。

同的物管道路。XT 在前期物业撤离后自主选聘了新物业。业委会通过与 JLM 建立长期稳定的互惠共赢关系,使得双方利益都得到较好实现。业委会大力支持 JLM 开展工作,尤其是在物业费理念倡导和物业费催缴上积极作为。PG 在前期物业撤离后,被迫走上了自管的道路。由于小区面积甚小,自管倒也方便。而且自管形成了较好的制度激励,使得每个业主都成为股东,自觉参与到小区建设中。CJ 和 PG 虽然都是自管,前者实行的是非营利组织模式并没有激发业主自觉参与到物业服务中,而后者实行的公司制却实现了业主志愿参与的效果。究其原因,与两个小区的规模悬殊紧密相关。

2. 领袖特质

业主精英和领袖在社区维权和自治中具有重要作用(张磊,2005;沈原,2007a;Cai & Sheng, 2013)。所谓领袖特质是指业主领袖的构成状况和人格特质,包括职业、能力、性格、气质、年龄、经历等方面的特征。四个小区都拥有自己的领袖并各具风格。

XT 业委会主任 ZDX 是一个典型的“社会能人”,他拥有多种头衔,包括 B 市建委专家顾问、业申委召集人等,是一个擅长协调各方关系的高手。他常会提出比较新颖、超前的物业管理理念,这使得 XT 每每引领 B 市业主自治创新风气之先。而且,每次自治创举他都会与政府主管部门及时通气,并一直倡导要紧紧依靠政府,建设和谐社区。PG 首届业委会主任 SLT 是一个典型的“经济能人”,他有着上海人特有的精明,拥有丰富的人生阅历,以前当过国企厂长、老师,特喜欢研究经济学。由于 PG 的一整套自管模式都是在 SLT 的带领下亲手钻研出来的,他在小区的地位和威望甚高,俨然业主们的精神领袖。他本人也几乎成为了自管模式的代言人。SD 围绕业委会、业主代表大会、业主监事会逐渐聚集和发展出了一个积极推进业主自治事业的核心领导团队。这些人包括 CRY、WXG、ZH 和 GWJ 等。他们的职业以律师、外企高管、私营老板等为主,学法律、懂政策、讲民主,且大都有在各个自治机构轮流任职的经历。CJ 从一开始就搭建起了一个强有力的业委会领导班子。他们中不少人已退休,以前大多是机关、企事业单位的骨干。业委会主任 CBJ 是机关退休干部,物业处主任 LJF 是资深物业管理师。

四个小区的治理模式都留下了业主领袖的烙印和痕迹。XT 的 ZDX 乐于社会交往,特别是他经常与政府主管官员、物业企业老总打

交道,小区在他的带领下不仅创新举措不断,而且还能与各方和谐相处。PG的SLT精明老练、善于学习,尤其是其强烈的经济理念使得他带领业主走上了自管道路,强调“要像管一个家一样精打细算”,实现了小区治理的精细化。SD的ZH是一位具有执着民主理念的资深律师,这使得他在小区建设上尤为尊崇法治,注重运用法治方式来实现民主自治。在他的带领下,业委会团队制定了一套系统的自治规则。CJ的CBJ是一位资深的老干部,具有良好的政治素质和领导能力。在他的带领下,以业委会为中心构建起了一个准科层化的权力网络体系。这种领袖特质的不同,直接导致了XT和PG在物管模式、SD和CJ在代议制模式上的差异。

3. 制度供给

所谓“制度供给”指国家自上而下提供的政策法规和业主自下而上自主创建的制度规则的集合。针对业委会的政治/法律限制构成了市民组织化表达行动和社会发育的制度瓶颈(陈映芳,2006)。而物业管理制度的供给状况则直接影响到不同城市商品房小区自治架构设计的权限和空间(黄荣贵、桂勇,2013)。

从宏观层面来看,制度供给状况主要涉及到各省市基于《物权法》和《物业管理条例》出台的省市物业管理条例和办法。XT、PG、SD与CJ所处的城市不同,其物业管理制度供给也有不同。在业主决策架构上,SD和CJ虽然都属于业主代表大会制,但两者具有重要差别。根据《B市物业管理办法》,“业主大会—业委会”是主流决策架构,SD设立业主代表大会具有自我创新的性质。CJ的业主代表大会则是依据《JS省物业管理条例》设立的。由此,B市和JS省物业管理政策的不同直接导致了两个小区业主代表大会制度的差异。在物业管理模式上,《物权法》虽赋予了自管合法性,但并没有具体的配套细则,地方政策中也基本没有涉及,这就给各小区自主探索提供了空间。PG和CJ就是如此,虽都是自管,但模式却不同。

从微观层面来看,《管理规约》和《业主大会议事规则》被誉为“小区宪章”。在此基础上,业主还能进行一些自主创制。四个小区的制度建设各具特色。XT业委会主任ZDX兼具多重身份,消息灵通能及时了解到B市物管政策动向,并时常在小区建设上提出一些创新举措。但诸如此类的举措亮点大多是零散的,并未形成一整套系统的制度体系。PG和CJ实行自管,就会涉及到财务监督问题。PG社区的管

理者 SLT 在创建这套模式之初就着手相关制度的建设,在制度理念上,强调“三自(自愿、自管、自律)”、“三群”(群策、群力、群益),强调“千斤重担大家挑,人人分担一点点”。这都是一些通俗易懂的日常用语,其用意就是便于大家理解和接受。在制度规则上,PG 社区制定了《标准化物业服务方案》,编制了《物业费测算手册》。CJ 在实行自管之后,在制度建设上也进行了诸多探索。除小区宪章外,还制定了业委会章程、业主监督委员会工作条例等,同时还制定了“物业服务 16 项管理办法”等一系列规范性操作细则。SD 的制度建设主要体现在业主决策构架。管委会阶段的“产权人代表大会—管委会”的架构,为 SD 走向业主代表大会制度提供了重要的制度遗产。除小区宪章外,SD 社区还制定了业主代表大会议事规则和会议规则、业主自治机构选举和罢免办法以及业委会和业主监事会工作规则。这套制度系统能够良性运行 10 年有余,得益于 SD 自治机构领导团队的细心呵护、持续实践和不断完善。总体而言,XT、PG、CJ 和 SD 业主自治系统的制度化程度依次增高,并分别体现出制度的权宜性、操作性、灵活性和严密性特征。

4. 政府干预

政府的态度取向是影响社区政体有效运转的重要变量。居委会虽然名义上是基层群众自治组织,但实际上是政府的延伸机构,是国家权力在社区的代理人(何海兵,2003)。国家在以法律规定的方式赋予小区自治权的同时,也承认了国家介入小区自治的合法性(王汉生、吴莹,2011)。国家在面对不同类型的业主行动诉求时,会采取区分性回应策略(黄晓星,2013)。根据规定,业委会需接受居委会的指导和监督,且业委会做出的决定应告知居委会并听取其意见。而基层政府介入的态度和方式,直接取决于业委会和居委会之间的关系状态。

XT 业委会成立后,通过推进社区共建,与街道、居委会签订了共建协议,积极争取政府的信任和支持。PG 通过创建自管模式,不仅有效解决了本小区的物业服务问题,而且还发挥了提供再就业岗位的功效。公司聘用的保洁、门卫等人员多为所在社区的下岗失业工人,或赋闲在家、生活困难的中老年人,这对居委会工作是一个重要帮助。SD 从开始建立时的业委会成员和居委会成员交叉任职,到业委会成员和党支部委员交叉任职,再到业主代表与居民代表交叉任职,两个系统之间

可谓水乳交融、相互渗透、相互影响,形成了良好的协商合作机制。四个小区的业委会都积极作为,创造了不俗的自治业绩。PG 和 CJ 打造的自管品牌引发了业界广泛关注,建委、民政等部门官员、媒体知名人士纷纷前来考察和采访,为它们所在的居委会和街道办赢得了荣誉,增添了政绩。相对于 PG 和 CJ 的明星效应,XT 和 SD 可能要略微逊色些,但也为所在街道增添了不少光彩。某种意义上,这些荣誉和政绩也构成了业委会提高自身安全性的“护身符”。

此外,从物理空间来看,XT 和 PG 都是所在社区居委会管辖的多个商品房小区中的一个,且居委会办公地点均不在本小区。这种空间距离上的分隔,提供了“行政缝隙”,有利于降低业委会和居委会之间发生摩擦和冲突的可能性。SD 和 CJ 的业委会和居委会的办公场所均比邻而居。这让它们在社区工作上能够及时沟通协商,并在长期的合作共事中逐渐增进了友谊。四个小区的业委会都历经了几次换届,每一届都顺利完成,这离不开居委会的大力支持,也构成了四个小区政体有效维系和运转的一个关键点。

(五) 社区政体的结构特征

商品房小区从“市场专制型—他治政体”向“业主主导型—自治政体”的转型,是一个异常艰难的过程。业委会是商品房社区自治政体的核心依托。基于上文分析,可将社区政体的主要特征概括如下:

第一,建构性。从制度构成来看,社区政体并不是客观存在的,而是需要不断地进行建构。虽然国家正式体制提供了业委会的制度安排,但它并不会自然而然成立。业主们只有在自身权益受到侵害时,才会积极组织成立业委会。同时,业主也不会简单照搬国家提供的制度架构模板,而会结合小区的具体情况进行改造,进而形成具有自身特色的治理模式。这凝聚了小区精英和领袖的大量心血与实践智慧,也体现了业主自治权利意识的觉醒。本文的四个小区都是在前期物业阶段饱受权益侵害,从而走上成立业委会道路的。对于 PG 和 CJ 而言,它们实行的物业自管是新生事物,虽然国家法律提出了这种管理模式,但在实践层面却没有任何指导细则。两个小区的业委会都是在实践中摸索前进,分别创设出公司制和非营利组织模式。

第二,开放性。从制度体系的角度来看,社区政体并不是固定不变的,而是具有较强的开放性。由于商品房小区的出现只是近 20 年来的

事,有关这个领域的政策法规仍处于频繁变动中。宏观政策制度的变化,必然会引发社区政体的相应调整。比如,在《物业管理条例》颁布后,SD 实现了从管委会向业委会的转型。在《物权法》颁布后,根据其关于业主共同决定的规定,SD 又对业主代表大会制度架构进行了调整,取消了小区的业主大会。由于这一行为引起了较大争议,所以在下一届换届时又将其恢复。此外,不同小区的治理模式可以相互学习和借鉴。尤其是一些典型模式,不仅新闻媒体有大量的报道,互联网论坛设有专门的交流讨论区,而且一些业主联合组织专门举办研讨会进行深度推介,这都有助于各种治理模式的传播和学习。这也体现了业主自治领域的高度开放和共享性。

第三,脆弱性。虽然本文四个小区的治理模式都较为成功,有的甚至运行时间长达 10 多年,且其业委会也都比较强势,但是它们从制度体制上来看仍较为脆弱。业委会在现行法律中依然不具有法人主体地位。从目前来看,这个法人资格可能仍遥遥无期。这就使得业委会从性质上仍是一种非制度化权力,制度根基并不稳固。从政府—市场—社会三方力量对比来看,基层社区权力格局严重失衡,街居系统、物业公司、业委会的权力水平呈依次递减的趋势(徐琴,2007)。制度根基和权力者的脆弱,也会催生一种潜在的“心理的脆弱”。长期从事业委会工作者,特别是那些业主精英和领袖,通常会承受较大的心理负荷。从最深层意义来讲,社区政体的这种脆弱性实质上是社会本身的羸弱在微观社区层面的一种呈现。

第四,公民性。从制度价值来看,社区政体的建构体现了一种公民性。在现代社会,“公民性”主要是指公民权,包括民事权、政治权和社会权。其中,民事权的核心是财产权,政治权的核心是选举权和被选举权,社会权的核心是福利权(Marshall,1992:8)。从微观层面来看,社区是一个规模适当的政治单元,社区政体的构建提供了一个实践公民权的制度平台。业主们的维权抗争以及诉诸司法寻求正义的行为正是维护财产权的重要表现;他们参与业委会和居委会选举,正是在行使基层民主自治权利,这是政治权实践的重要形式;而业委会通过自治建设,使得小区居住环境和品质发生改观,正是社会权的重要内容。在这一过程中,业主的公民主体性得到逐步滋养和成长,民主理念和素养得到了培养和熏陶。由此,居住真切地改变了人们的生活,并使得社区成为了最好的公民学校。

四、结论与讨论

本文提出社区政体的概念,系统考察了 XT、PG、SD 和 CJ 四个商品房社区从“市场专制型—他治政体”走向“业主主导型—自治政体”的发展历程,深入剖析了它们所形成的治理模式、自治绩效、影响因素和结构特征。四个案例的研究表明,以业委会为核心建制的社区政体系统能够释放出可观的“制度红利”,并有力促进和改善商品房小区的治理境况和业主福祉。从某种意义上讲,社区政体是应对迅猛发展的物业管理市场化浪潮冲击而构建的一种“社会自我保护系统”(波兰尼,2007),并构成了住房产权的一套社会保护体制。诚如有论者所指出的,产权的界定和保护是一个循环往复、不断界定的动态过程,具有空间性(及其相应的领地化)和社会性(及其相应的组织化)两个基本特征(沈原,2007b)。这表明业主要有效维护和保障自身权益,不仅需要一系列维权斗争,而且需要一套完善的组织制度系统,并构建一个科学合理的民主治理架构。社区政体或可构造出一种相对独立的“社会权力系统”(郭道晖,2008),并在与国家、市场权力的交互形塑中不断实现自身再造。

长期以来,研究者们对基层治理和社区民主的关注主要聚焦于业委会和居委会。有研究指出,民主力量的发展,既可以视为一种外生于既有体制并与它相对抗、相冲突的过程,也可以通过充分利用既有体制平台和积极参与其改革过程来逐步实现民主化诉求(Thurston, 1998)。新生的业委会代表了前一种类型,传统的居委会则代表了后一种类型。

有研究指出,业委会的出现改变了中国城市基层政治参与的形势,有助于扩大业主的参与空间和社区自主权,但由于其内部的局限和制约,易产生寡头统治和派系斗争,导致业委会腐败滥权、分裂解体(石发勇,2010)。这种情形也可以表述为业主实践者本身的一种困惑和慨叹:为什么在维权斗争时大家能够高度团结,而业委会成立进入自治建设后反倒内斗不休?这可能不仅仅是因为相关各方对非正式关系网络的过度利用,更为关键的原因可能是制度建设的缺失。换句话说,业主从“维权”进入“自治”阶段,很重要的一个任务就是实现从“斗争型业委会”向“常规型业委会”的转型,从一个“革命斗争者”转变为“执政建设者”(陈鹏,2013)。无论是 XT、PG,还是 SD、CJ,业委会成立后都进行了一系列的制度建设,大大提高了自身的制度化程度和水平,从而为小区建设奠定了

坚实的民主治理架构。这些有效运转的业委会既有相对集权的,也有高度分权的。业主代表大会制度补充和完善了既有的“业主大会—业委会”架构。无论是SD的分权体制及其构建的外部监督机制,还是CJ的集权体制及其构建的内部监督机制,都较好实现了对业委会权力的监督和制约。

也有研究者仍寄望于居委会的持续改造,其关注点主要在投票选举上(李骏,2009)。应当说,政府对居委会的改造实践一直在进行,不论是社区居委会的规模调整、直接选举的推行,还是议行分设、建立社区服务站,似乎并没有让居委会真正自治起来,反倒形成了日益内卷化的权力结构(何艳玲、蔡禾,2005)。本文的案例则为解决这种困境提供了重要启示。从四个小区的治理实践来看,业委会和居委会都形成了较好的合作关系,实质上也潜在构成了一种竞争关系,特别是在SD社区体现得尤为明显。业主从维护自身权益的角度出发时,就会发现居委会是一个非常重要的政治力量和阵地。首届居委会由街道指派产生,从第二届换届开始,业主们就主动参与到居委会的竞选中,选出了自己信任的居委会。而且SD业委会和居委会实现了交叉任职,从最先的两委委员交叉发展到后来的业主代表和居民代表的交叉。这也使得居委会的民主形式不仅表现在投票选举上,而且延伸到参政议事和决策上。可以说,在商品房小区居委会普遍出现边缘化趋势的情况下,SD却通过业委会激活了居委会,也提升了居委会的地位。

除了业委会、居委会之外,物业公司也不可忽视。某种意义上,正是物业公司的侵权促进了业主权利意识的觉醒,并在实践中让业主懂得了物业管理的真谛。前期物业管理的专制垄断统治让业主认识到,主权犹如生命和灵魂,对一个社区的生存和发展至为重要。当小区的物业管理权从前期物业转到业委会后,如何有效处理业委会与物业公司关系成为了一个重要问题。本文表明,业委会与物业公司并非天然宿敌,它们也能够和谐相处、互利共赢。这在SD体现得十分明显。SD至今仍在聘用原来的老物业。经过十几年的共同合作,业委会和物业公司从最初的相互敌对,到彼此相互较劲、博弈,再到双方互相体谅、理解,两者关系可谓发生了质的变化。而PG和CJ采用自管模式,更是将业委会与物业公司之间天然的敌对矛盾消解了。PG的公司制将市场的逻辑和原则复制和运用到社会内部,既产生了效益,也激发了活力;CJ的非营利组织模式则表明,社会本身也能够对市场力量实现有效驾驭,并通过市场手段实现和改善社会公益。

本文四个小区的业委会、物业公司和居委会都较好实现了和谐相处和有机整合,构建和完善了基层民主治理架构,并在这个过程中带来和促进了社会自组织力量的发展和壮大。这也为当前商品房小区走出“寡头化”和“碎片化”治理困境提供了可能的思路和线索。当然,本文仅关注的是新建商品房小区,如能进一步将售后公房、老旧小区、保障性住房等其他类型纳入比较,或将更好地增进和深化对社区政体及其治理模式的认识和理解。

参考文献:

- 波兰尼,卡尔,2007,《大转型:我们时代政治与经济的起源》,冯钢、刘阳译,杭州:浙江人民出版社。
- 陈鹏,2013,《国家—市场—社会三维视野下的业委会研究》,《公共管理学报》第3期。
- 陈映芳,2006,《行动力与制度限制:都市运动中的中产阶级》,《社会学研究》第4期。
- 范进学,2002,《论民主的实现形式——直接民主与间接民主比较》,《文史哲》第1期。
- 管兵,2010,《维权行动和基层民主参与:以B市商品房业主为例》,《社会》第5期。
- 郭道晖,2008,《论社会权力:社会体制改革的核心》,《中国政法大学学报》第3期。
- 郭于华、沈原,2012,《居住的政治——B市业主维权与社区建设的实证研究》,《开放时代》第2期。
- 何海兵,2003,《我国基层社会管理体制的变迁:从单位制、街居制到社区制》,《管理世界》第6期。
- 何艳玲、蔡禾,2005,《中国城市基层自治组织的“内卷化”及其成因》,《中山大学学报(社会科学版)》第5期。
- 何艳玲、钟佩,2013,《熟悉的陌生人:行动精英间关系与业主共同行动》,《社会学研究》第6期。
- 黄荣贵、桂勇,2013,《为什么跨小区的业主组织联盟存在差异——一项基于治理结构与政治机会(威胁)的城市比较分析》,《社会》第5期。
- 黄晓星,2013,《国家基层策略行为与社区过程:基于南苑业主自治的社区故事》,《社会》第4期。
- 李国庆,2009,《物业小区管理的专制特征与社会化服务之路》,《江苏行政学院学报》第2期。
- 李骏,2009,《住房产权与政治参与:中国城市的基层社区民主》,《社会学研究》第5期。
- 李强、葛天任,2013,《社区的碎片化——Y市社区建设与城市社会治理的实证研究》,《学术界》第12期。
- 李友梅,2003,《城市基层社会的深层权力秩序》,《江苏社会科学》第6期。
- 刘军宁,1998,《直接民主与间接民主:近义,还是反义?》,《公共论丛》第5期。
- 闵学勤,2011,《社区权力多元认同中的公民性建构》,《社会》第4期。
- 渠敬东、周飞舟、应星,2009,《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》,《中国社会科学》第6期。
- 沈原,2007a,《社会的生产》,《社会》第2期。
- ,2007b,《走向公民权:业主维权作为一种公民运动》,沈原《市场、阶级与社会——转型社会学的关键议题》,北京:社会科学文献出版社。

- 石发勇,2010,《业主委员会、准派系政治与基层治理——以一个上海街区为例》,《社会学研究》第3期。
- 孙小逸、黄荣贵,2014,《再造可治理的邻里空间——基于空间生产视角的分析》,《公共管理学报》第3期。
- 王汉生、吴莹,2011,《基层社会中“看得见”与“看不见”的国家》,《社会学研究》第1期。
- 王颖,2013,《基层社会的重塑——以新社区为基点》,《哈尔滨工业大学学报(社会科学版)》第6期。
- 夏建中,2003,《北京城市新型社区自治组织研究——简析北京CY园业主委员会》,《北京社会科学》第2期。
- 肖林,2013,《业主社区的兴起及其自主治理》,《中国治理评论》第2期。
- 熊易寒,2012,《从业主福利到公民权利:一个中产阶层移民社区的政治参与》,《社会学研究》第6期。
- 徐丙奎,2013,《快速城市化地区社区治理的权力困境及分析》,《福建论坛(人文社会科学版)》第3期。
- 徐琴,2007,《转型社会的权力再分配——对城市业主维权困境的解读》,《学海》第2期。
- 杨玉圣,2010,《论业主自治与小区善治》,《清华大学学报(哲学社会科学版)》第3期。
- 张金娟,2013,《住宅区物业管理模式的优化与创新》,《城市问题》第7期。
- 张磊,2005,《业主维权运动:产生原因及动员机制——对北京市几个小区个案的考查》。
- 张农科,2012,《关于我国物业管理模式的反思与再造》,《城市问题》第5期。
- Blakely, J. E. & M. G. Snyder 1997, *Fortress America: Gated Communities in the United States*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Bray, D. 2005. *Social Space and Governance in urban China*. California: Stanford University Press.
- Burawoy, M. 1985, *The Politics of Production*. London: Verso Press.
- Cai, Y. & Z. Sheng 2013, “Homeowners’ Activism in Beijing.” *The China Quarterly* 215.
- Lo, Kevin 2013, “Approaching Neighborhood Democracy from a Longitudinal Perspective.” *Urban Studies Research* 17.
- Marshall, T. H. 1992, “Citizenship and Social Class.” In T. H. Marshall & T. Bottomore (eds.), *Citizenship and Social Class*. London: Pluto Press.
- McKenzie, E. 1994, *Privatopia: Homeowner Associations and the Rise of Residential Private Government*. New Haven: Yale University Press.
- Read, Benjamin L. 2003, “Democratizing the Neighborhood?” *The China Journal* 49.
- Thurston, Anne F. 1998, *Muddling toward Democracy*. Washington, DC: United States Institute of Peace.
- Tomba, Luigi 2005, “Residential Space and Collective Interest Formation in Beijing’s Housing Disputes.” *The China Quarterly* 184.
- Wang, Zhengxu, Long Sun, Liuqing Xu & Dragan Pavličević 2013, “Leadership in China’s Urban Middle Class Pretest.” *The China Quarterly* 214.

作者单位:北京师范大学社会学院
责任编辑:张志敏