

城市居住区物业管理与社区管理有效整合机制

陈淑云

(华中师范大学 经济管理学院, 湖北 武汉 430079)

摘要 社区管理与物业管理是我国城市生活同时存在的两种不同运行目的、不同参与主体的管理体系,这两种管理体系能否有效整合对构建和谐社区、和谐社会至关重要。本文通过对两种体系的结构特征与参与主体面临困境的分析,提出通过重塑社区委员会、业主委员会和物业管理公司的角色定位,实现有效整合社区管理与物业管理的新模式。

关键词 社区管理; 物业管理; 整合; 和谐社会

一、研究背景与问题的提出

当前,我国正处于从经济体制改革到政治体制改革、从传统型社会向现代型社会转变的过渡时期,社会结构正发生着深刻变化,以往纵向单一的链式社会结构逐渐演变为纵横交错的网络型结构。在这种网络型社会结构形成过程中,原先政府行政一体化的领域之外,逐渐发育和发展了新的市场经济领域以及更为广泛复杂的社会生活领域。可以说,目前我国社会成员的自主性明显加强,社会结构、社会功能、人们的生活方式和社会需求、社会组织间的相互关系都日趋多元化。

在此背景下,城市的社会生活和管理体制都发生了深刻变化。与城市居民生活密切相关社会微观层面的管理主要有两个方面:一方面伴随传统的单位办社会的功能日渐淡化,城市居民正在从“单位人”转化为“社会人”,为了体现一定地域内城市居民的自治和自管,体现“大社会、小政府”的现代社区运作的基本特征,国家在城市掀起以一定居住地域范围为基本单位的社区建设运动。随着城市社区建设与管理的推广,社区委员会^①作为社区建设的基本组织,其功能得到了强化和激活。另一方面是传统的住房制度下租住公房的城市居民,也逐步成为拥有住宅所有权的业主,由于业主的分散性和住宅产权的多元化(住宅的个人所有、共有、公有)而引起的对物业进行专业化、社会化服务的需

求,同时又适应了政府对整个社会资产(特别是固定资产)既达到良性运作又不增加政府财政负担的社会化、专业化服务的要求,市场上出现适应多方面需求的物业管理^②行业。随着新型物业管理行业的逐渐形成及完善,业主委员会和物业管理公司正日益成为城市社区的基本组织之一。对此,近年来国内不少学者对城市社会微观层面的管理进行的研究,主要可以分为两类,一类主要从政治学和社会学角度对城市社区的组织体系、管理模式等问题进行研究^③;另一类主要从经济学和管理学角度对物业管理领域存在的问题进行探讨^④。但在实际城市生活中,社区管理与物业管理是在时间上、空间上同时运行,又在参与主体、运行体系、运行目的上各不相同的两种管理。因此,要想构建和谐社区,达到和谐社会的根本目标,就必须对这两种管理方式进行全面、综合的研究与探讨。基于此,本文在评价目前我国社区管理与物业管理的组织结构和与主体现状的基础上,分析目前各主体所面临的困境,提出从变革组织结构入手,重塑各主体的功能与角色,有效整合两种管理。

二、当前我国社区管理与物业管理的组织管理结构特征

在“政社合一”的单位制管理模式下,政府是国家利益的唯一代表和社区管理的唯一主体,将政治

收稿日期 2009-04-01

基金项目 国家社会科学基金项目“权利、合作与市场化:城市物业管理问题研究”(07BJY056);湖北省科技攻关项目“和谐社会构建中社区管理与物业管理有效整合的机制研究”(2007AA402C39);华中师范大学 2007 年人文社会科学“丹桂计划”项目“制度变迁与我国住宅需求主体行为研究”

和社会生活领域的管理权集于一身,绝大部分权力资源集于政府一级,权力配置表现出明显的单向性,而社区获得的只是极其微弱的“权力剩余”。街道办事处和社区自治组织只充当政府“腿”的角色,自身不具备独立性和创造性。特别是作为辖区内最大的群众自治组织——居民委员会只是被动地接受政府的命令和完成所摊派的任务,而无实质的自主权。20世纪90年代以后,随着我国城市社区由单位制向社区制过渡,以“权力中心下移,权力明确下放”为方向的城市社区管理体制创新逐步展开,城市基层社区组织与权力配置发生迅速的变化。街道办事处和以社区居委会为代表的社区自治组织也开始从“权力虚体”向“权力实体”转变。可以说,当前我国社区管理的组织结构是在以往街道办事处的基础上结合各地实际情况创建的,目前社区管理的代表模式主要有江汉模式、沈阳模式等。尽管各种模式在社区管理自治权的划分上有所不同,但从组织管理结构上来讲,有着许多共性的特征,主要表现在:社区委员会的前身几乎都是原街道办事处和居民委员会,依据的规范是《中华人民共和国城市居民委员会组织法》,基本性质为基层群众性自治组织,由民政部门进行统一管理,并划拨一定数额的经费用以支持组织的运行。因此,从某种意义上讲,社区委员会成立的主要目的是政府管理城市的需要。

现代城市物业管理是以城市居民拥有房屋所有权与现代建筑物区分所有权的存在为前提,主要代表所在小区的全体业主在物业管理区域内对小区的物业实施自治管理。参与现代城市物业管理的主体主要有代表全体业主的业主委员会和物业管理公司。相比之下,作为住宅小区内自治组织的业主委员会,是伴随现代城市物业管理体制的产生而产生,其成立的时间与社区委员会成立时间大致相同,但与原街道办事处和居民委员会的成立相比则晚得多^⑤。其具体职责主要包括组织业主大会的召开、代表业主选聘物业管理公司、签订物业管理合同等。物业管理公司则是市场经济中的一个独立经济单位。因此,物业管理在组织管理结构上与社区管理相比,其特征主要有:依据的规范是《物业管理条例》,业主委员会的基本形式为基层群众性组织,由建设部门进行统一管理,通过市场交换提供物业服务并收取物业管理费。因此,成立的主要目的是业主维护和管理所拥有物业的需要。

综上所述,两者组织结构特征如表1所示:

表1 社区管理与物业管理的组织结构比较

依据的法规	主管部门	经费的获得	主要功能	最终目标
《居委会法》	民政部	以政府拨款为主,社区服务收入为辅	代替政府管理城市;提供公共服务的同时,提供其他经营性服务	居民自治
《物权法》 《物业管理条例》	住宅与城乡建设部	通过市场交换物业服务商品获得	受业主委托维护和管理所拥有的物业	获得利润;获得良好的居住条件及居住环境

三、现有模式下社区管理与物业管理各主体面临的困境

在现行的制度框架下,社区管理与物业管理在实际工作中存在各种矛盾与冲突的背后原因其实是各行为主体对各自面临的困境的突破。正是由于这种困境的存在,阻碍城市和谐社区的建设。因此,在建设和谐社区的过程中对社区管理与物业管理参与主体面临的困境的深入分析就成为解决问题的必要环节。

(一)社区委员会面临的困境

由前文论述可知,社区委员会的前身几乎都是原街道办事处和居民委员会^⑥,依据的规范是《居民委员会组织法》,基本性质为基层群众性自治组织,实现自我治理、自我管理,且在实现自治过程中代表居民向国家表达意见。然而,在实际工作中,社区委员会却承担了大量的政府工作,“上面千条线,下面一根针”的实际工作状况,使其成为无名有实的政府基层政权的“腿”,代表国家向居民传递国家意志,成为政府管理城市的基层“代理人”。这种“代理人”职能错位的现状,既不利于基层民主政治的发展,也加重了城市基层政府的财政负担,更削减了居民对社区委员会的认同感和参与社区建设的热情。可以说,目前我国城市社区委员会的建设与发展过程中表现出组织结构科层化、组织功能行政化及组织成员“职业化”^⑦,在这三个维度的影响下,社区建设中居民委员会向社区委员会转变,组织变革名义上指向“自治”,但实际上更深刻、更全面地复制了政府的科层特征,而距离自治的组织性质越来越远。与此同时,为了体现社区自治的性质,在有些地区的社区经费的划拨上,地方政府只承担社区专职人员的基本工资,甚至是部分工资,社区专职人员的工资差额,连同社区工作经费,需

要社区通过各种途径自己筹集或通过提供经营性服务获得。这种经费制度的安排,使得社区管理陷入资金困境。一方面得到地方政府的财政拨款,理应按照地方政府的要求落实其管理目标或提供其所需的公共服务;另一方面又需要进入市场通过提供经营性服务,以弥补自身工作经费不足的实际情况。这种社区管理提供的经营性服务与物业管理公司提供的市场化的服务商品在一定程度上存在冲突,为社区管理与物业管理的合作留下了严重的隐患。这两种不同体制的管理,在同一区域中,特别是在城市的旧城区中的竞争冲突尤为明显,如对有经济收入的服务的市场竞争及对可出租用房的管理等问题。在城市新建居住区中,尽管与旧城区存在的矛盾与冲突不同,但社区管理与物业管理之间也存在争夺公共资源的情况。笔者通过调查发现,这种管理之间的矛盾与冲突在城市新建住宅小区中目前主要表现在对新建住宅小区中公共配套用房的使用方面。由于社区工作的开展需要一定的办公用房,而目前的相关法律规定,住宅小区中开发商没有明确产权归属的公共建筑属于全体业主共同共有,由此,在新建住宅小区中出现,社区委员会向业主委员会或物业管理企业索要用房的现象。在当前制度环境下,社区管理不仅面临基本性质与成立目的相冲突的困境,还面临由于定位不清与合作主体在工作运行中存在冲突的困境。

(二) 业主委员会面临的困境

自从我国城市居住小区推行物业管理以来,业主委员会在实际工作中就被认为“形同虚设”,成为居住小区物业管理中的一大薄弱环节。可以说,业主委员会陷入“形同虚设”的困境,也曾引起理论界广泛的关注。从现有文献看,主要集中于对业主委员会的法律资格问题的研究为主^⑤,也有少量学者关注业主委员会在运行中的监督机制的设计问题^⑥。然而,在实际工作中,笔者认为,导致业主委员会“形同虚设”的最主要原因是业主委员会动力机制设计的缺陷与运行经费的短缺。在我国,无论是2007年10月前的旧《物业管理条例》,还是修改后的新《物业管理条例》,都缺乏对业主委员会权益的规定,使得业主委员会的动力机制设计处于空白。当前成立业主委员会的前提之一是必须有业主参与业主委员会工作的意愿,并作为自荐候选人表达自己的竞选理念。从业主委员会的工作性质和特点看,作为业主委员会的成员,不仅要求有较强的责任心、组织能力和协调能力,还要有一定的

物业政策水平、政治智慧、任劳任怨的品德和顽强的韧劲。而这样的复合型人才在市场经济社会中十分稀缺,自然其机会成本是很高的。在我国现行各种正规与非正规的制度约束下,业主委员会的本质实际上是居住区全体业主共有财产的理财机构或组织,其肩负着居住区业主共有财产保值、增值的责任,对业主委员会的付出和工作业绩,本应按照市场经济的公平交易原则,给予公平合理的补偿(当然,随着社会进步和经济发展,业主委员会成员真正自愿义务工作,如国外社区的义工,到那时社区就真正实现自治)。由于现行的《物业管理条例》缺乏对业主委员会权益的规定,即便是业主委员会的运行费用来源都无相关规定,很多业主委员会的运行费用都是业主自掏腰包或部分业主赞助,有的地方甚至是由物业管理公司出资。而大多数业主认为业主委员会是一个公益性组织,业主委员会的工作费用应收支平衡,业主委员会的委员们不应领取工作酬劳,即便是对其工作的认可也只能是领取少量的津贴,否则就不是非盈利的自治组织。然而,业主委员会从成立伊始,业主委员会委员不仅要耗费大量时间承担繁重枯燥的策划和组织工作,还面临来自方方面面的压力和风险,所承受的精神压力和经济损失不是少量工作津贴就能弥补的。在这种状况下,单纯依靠业主的热心公益、乐于付出的思想长期担任业主委员会的委员,尽职尽责其所担负的工作就非常不现实。这也说明为什么多数城市住宅小区的业主委员会委员难以长期担任这一职责的原因。另一方面,即使有些业主委员会成员表面上长期担任这一职责,但由于缺乏相应的动力机制,也就缺乏相应的工作积极性。由此可知,业主委员会动力机制的设计缺陷正是导致我国城市住宅小区业主委员会“形同虚设”的关键因素之一。

此外,笔者在调研中得知,有些地方出现了由物业管理公司暗中给业主委员会成员定期发放“酬劳”的情况^⑦。当然,不管该物业管理公司这样做是为了稳定业主委员会的组成,还是为了减少物业管理公司的运行成本,或者出于其他目的,这种情况的出现都有可能直接导致业主委员会与物业管理公司的经济合同地位发生根本性变化,使业主委员会不仅在代表全体业主利益时“形同虚设”,甚至在日常工作中直接与物业管理公司勾结或受命于物业管理公司,从而无法实现其成立时的最初目的。

（三）物业管理公司面临的困境

在我国,物业管理行业从诞生之日起就面临重重困境,尽管随着《物业管理条例》和《物权法》等有关制度的颁布和实施,物业管理行业的生存发展环境得到了一定的改善。但现实中的物业管理涉及多方主体,如业主、开发商、建筑施工企业、城市市政部门和社区管理机构等,特别是当前我国正处在利益分化导致社会分层的过程中,物业管理公司作为与城市居民的日常生活直接发生服务商品交易关系的机构,便处在矛盾冲突的聚焦点的地位,加之近些年物业管理行业发展迅速,其他相关制度则相对滞后,例如,开发商、建筑施工企业的遗留问题对物业管理行业与业主之间的冲突留下了极大的隐患。有研究表明:业主与物业管理公司产生纠纷的原因,70%是由开发商引起的,特别是业主在使用住房过程中出现房屋质量问题或开发商在售房时的有关承诺在后期不能兑现以后^⑥。而目前除了关于维修基金的规定以外,没有其他相关制度对此进行明确规范。同时,随着业主主体意识的强化,权利维护达到了高潮。这种种因素最后导致的结果是业主与物业管理公司之间的矛盾与冲突。再加上,目前我国城市居住区利益调节机制和关系的构建还未有效形成,本应成为城市居住区利益调节机构和主体的社区委员会和业主委员会却由于前文所述的种种原因,不能有效发挥其作用。在这种利益诉求不能得以有效解决、矛盾冲突不能及时沟通的情况下,城市居民首先通过拒缴物业管理费来表达不满,甚至一些居民在利益表达上更倾向于采取激烈的感情与情绪宣泄等非理性的方式。在此状况下,物业管理公司陷入两难困境,要么采取同样非理性行为与业主发生暴力冲突,要么面临物业管理费收缴率低的窘境,公司面临亏损;再者可能出现如前文所述的情况,物业管理公司通过暗中给业主委员会成员发放补贴,而寻求沟通的“桥梁”,以期改善与业主之间的关系;然而这种名不正言不顺的补贴方式一旦被广大业主得知,则业主与物业管理公司的关系势必更加恶化。

由上可知,当前城市社区管理与物业管理各参与主体在发展中都面临不同的困境,而这种困境的存在势必影响和谐社会的构建。笔者认为,能否突破存在的困境,充分发挥社区管理与物业管理各主体在居民自治中的作用达成和谐共赢,必须对社区委员会、业主委员会和物业管理公司当前的角色进行有效的重组与定位。

四、社区委员会、业主委员会和物业管理公司的角色重组与定位的基础

在实际工作中,社区管理与物业管理的各主体能否真正实现角色的重组与定位,必须具有一定的基础。本文认为,两种管理重组与定位的基础有两个方面:求同与存异。

（一）社区管理与物业管理的角色重组的基础之一:求同

社区管理与物业管理都是对与城市居民生活相关的诸多方面的日常管理,两者能有效整合的基础之“同”体现在:“地域重合、硬件共享、宗旨相同、目标相近”四个方面。

首先,城市社会生活中,一般来讲凡有住区就必有物业,凡有物业就必有其主,于是从理论上讲,物业管理的覆盖范围等同于住宅区的地域范围,若物业管理能广泛推行,特别是旧城区、甚至在农村也建立了物业管理服务体系,那么物业管理与社区管理将会出现地域重合的局面。其次,无论是物业管理还是社区管理都是建立在一定地域范围内的与居民生活紧密相关的各种硬件基础之上的,其中包括住房、道路、供水和文教卫等设施,所以两者在同一地域之内、在同一套基础设施之上的管理出现“硬件共享”的局面。第三,社区管理与物业管理都是以“人”为中心开展活动,为人的生存、发展提供各种方便及服务。其中社区管理主要从协调人际关系入手,通过建立良好的人际关系,创建良好的社区文化,来体现以人为本的宗旨。而物业管理主要从养护和完善物业及其周围的环境来体现以人为本的宗旨。第四,目标相近。物业管理虽然是由市场机制配置的企业化、公司化行为,以追求利润最大化为其根本目标,但由于市场竞争的存在使企业在追求根本目标的过程中,除做好物业管理的本职工作,即对相关硬件的管理外,还注重所管区域的整体文化的培养,注重企业经营理念与住区业主的文化认同。这样不仅可以降低企业管理机制的运行成本,而且可以为企业积累无形资产,如创立企业品牌,最终达到文明小区或示范小区的目标。社区管理虽然涉及经济、政治、社会等各方面,但也是以创建文明社区为其目标的。从这方面讲,物业管理与社区管理的目标其实十分相近。

（二）社区管理与物业管理的角色重组的基础之二:存异

社区管理与物业管理的角色重组的基础之二

是“存异”。这里的“异”是指两者体现了不同的管理机制,在功能上存在互补性。物业管理是市场经济的产物,体现的是市场机制,而社区管理是政府管理与居民自我管理相结合的产物,体现的是行政管理和自治管理的机制。前者是应市场的需求而产生,既是社区硬件的管理者,又是社区居民——业主的服务者,其全方位综合服务的特点和提供高效、优质的劳务商品化的本质要求,使它与社区管理中“社区服务可以由市场来提供服务的应由市场来提供”的方针极为吻合,因而也责无旁贷地成为市场经济条件下社区管理的主要支柱。后者是在原来街道、居委会这一社会管理体制下,保留和强化其社区管理的“行政”职能,剥离其社区服务的“市场”职能重新调整经济利益关系,做到“行政”复位,其代表政府提供由市场机制所不能提供的一些公共服务,如计生、民调、民政等福利性服务。在功能上的互补为两者有机结合提供了又一个重要的基础。

由此可见,物业管理与社区管理的这种求同存异的关系为两者的有效整合提供了一个可行的、稳定的基础。

五、社区委员会、业主委员会和物业管理公司的角色重组与定位的思路及所需的外部条件

(一)物业管理与社区管理各主体角色重组与定位的关键是:变两种管理中“四主体参与”为“三主体参与”

在城市管理中物业管理与社区管理之所以出现一些冲突和矛盾,主要是由于城市管理中条块分割的原因。具体表现为:物业管理是由业主委员会代表社区内物业的全体所有者——业主聘用物业管理公司,由物业管理公司提供服务。两主体的行为受建设部有关政策制度的制约。而社区管理是由原街道组织和社区居委会两主体参与,其主要由民政部、精神文明办等基层政府来管理。因此,要解决两种管理之间的矛盾和冲突,就必须使两种管理有机结合起来,而使两者有机结合的关键就是:变“四主体参与”为“三主体参与”。具体如下:

1. 把居委会按其职能分为议事层和办事层

我国城市社区居委会源自于建国初废除保甲制度后建立起来的冬防队等居民自治组织。为了将城市机关、企事业以外的“非单位”社区成员“组织起来”,时任中央政治局委员会副主任、北京市市

长的彭真于1953年6月8日向中央上报了《关于街道办事处、居民委员会组织和经费问题的报告》。其中提出:居委会的任务是在居民自愿的原则下,办理居民的公共福利、宣传政府的政策法规,发动居民响应政府号召和向基层政权反映居民意见。此报告经中央政府批转后,各城市相继建立了居委会。1952年12月召开的第一届全国人大常委会第四项会议通过的《城市居民委员会组织条例》,首次将居委会的性质、地位和作用以法律的形式确定下来。1989年12月召开的第七届全国人大常委会第十一次会议通过了《中华人民共和国城市居民委员会组织法》(以下简称《居委会法》)。尽管在居委会建立之初,行政和法律部门就强调了其居民自治性质,但建国以来的各个时期,它实际承担了大量的政府工作,成为无名有实的政府基层政权的“腿”。近几年随着社区的重新发现和界定,居委会长期以来自治性质不清的问题也被逐步提到议程上来。一些大城市已结合当地实际情况,把居委会分为议事层和办事层,如哈尔滨市南岗区为社区协调议事委员会(议事层)和社区工作委员会(办事层);南京市白下区为社区常务议事会(议事层)和社区委员会(执行层);上海市卢湾区为居民代表会议(决策层)和居委会(执行层);杭州市下城区为居委会议事班子(决策层)和居委会干事班子(执行层)。分层后的居委会议事层完全符合《居委会法》的要义,成为一个社区自治组织,其成员构成由社区成员选举产生,工作具有自愿性,而与之相应的办事层体现了政府与社区的关系,具有准政府性质。

2. 分层后的居委会议事层与业主委员会合并为社区成员代表大会,并设日常办公机构,代表社区成员代表大会,处理日常事务

分层后的居委会议事层与业主委员会的性质相同,都为群众自治组织,且两者代表的人群为同一地域范围的,同一人群(在城市新建居住小区,业主都是居民,居民都是业主,在城市旧区式廉租住房区内,用户都是居民,居民都是用户),唯一不同的是目前两者各自接受的上级领导部门不一样,相应的法规制度不一样。因此,打破条块分割,把两者合并成立一个新型自治组织——社区成员代表大会,不仅是一种有效的社会资源整合方式,同时也可以实现两种管理的有机结合。成立的社区成员代表大会是本社区自治管理的最高管理机构,对本社区进行全面管理,具体体现在:把一切可以由

市场提供的服务,以契约的方式交给市场来完成,如聘用物业管理公司和其它社会经济组织。其余不能由市场提供的福利性服务,在自治的基础上配合政府来完成,同时注重社区自治管理,积极调动各方的力量使本社区在经济、政治和社会诸多方面协调发展。

社区成员代表大会的成员可以打破现有住宅小区以开发商开发为区划分割的界限。以新建住宅小区为例,社区代表大会成员可以来自不同住宅小区,但组成社区代表大会的成员所居住的小区应尽量满足地域相邻,共享市政设施为条件,可以借鉴国外社区中提倡的五分钟步行的邻里规模。这样,业主不仅可以充分享受各种社会资源,也有利于物业管理公司实现规模效益,同时还可以避免业主委员会利益个人化,实现对物业管理公司和社区管理委员会的有效监督,最终使社区代表大会成为社区居民实现基层民主的有效载体。

3. 分层后的居委会办事层,充分体现政府职能在改革过程的“行政复位”

在我国长期以来街道组织作为政府的派出机构,承担着许多政府工作,“准政府”色彩浓厚,不但弱化了本应承担的社会职能,而且干预了社区居委会原本自治的性质,主要表现在居委会办事层与街道组织行政职能上的领导关系。因此,把居委会办事层与街道组织合并,成立社区管理委员会不仅是一种有效的社会资源整合,而且充分体现政府职能在改革过程的“行政复位”。成立后的社区管理委员会作为城市政府在社区的一个派出机构,负责宣传、落实党和国家的方针政策,负责承担一些通过市场运作无法进行有效配置的社会福利问题。当然对社区管理委员会必须进行机构精简,以减轻政府开支,适当增加角色重组后的工作人员的工资待遇,不必自筹资金或通过创收弥补各项开支,减少当前居委会自筹资金或创收过程中与物业管理公司在市场中的竞争,同时也能较好地解决各地存在的居委会的职能偏差。具体来说,其主要职责由两部分组成:一部分是政府行政管理权在社区基层的反映;另一部分是为了弥补市场经济的固有缺陷,作为政府提供福利性服务的社区基层代理人,如最低生活保障金的生效、优抚等。成立后的社区管理委员会在实际工作中要发挥好三个作用,即社区管理的组织、协调作用,对社区建设的宏观指导作用,政府对市场机制的补位作用;并且做到不直接参与自治的实施活动,不干预有关各方的实施活动,确

定体现其行政复位和管理重心下移的新型社区管理模式。

4. 将物业管理公司打造成为社区专业服务机构

在我国,物业管理行业经过近二十年的发展已具有一定的规模。由于行业本身提供的是服务商品,所以其最终发展目标是通过为社区、居民提供优质的有偿服务,以获得自身的可持续发展和利润的最大化。这比在社区居委会中设立服务部门更加经济,更加具备专业优势。除此之外,更重要的是物业管理公司首先是企业,其运作体制决定其在服务市场中所提供的服务商品更具有效性。当然,对物业管理公司涉及到的公益性服务项目,政府应给予一定的政策扶持和税收优惠,甚至对旧城区物业管理可以适当给予一定的补助,以促使其更好地为社区公共事业服务。

综上所述,通过社区委员会、业主委员会和物业管理公司的角色重组与定位,理顺社区管理与物业管理之间的关系,新的社区管理委员会代表政府行政机制与代表社区自治机制的社区成员代表大会是指导与协助的关系;新的社区管理委员会与代表市场机制的物业管理公司是监督与被监督的关系;社区成员代表大会与物业管理公司之间体现市场行为的契约关系。如图1:

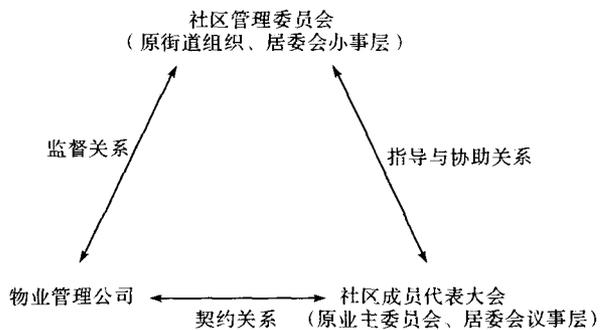


图1 各主体角色重组与重新定位的关系图

(二)物业管理与社区管理各主体角色重组与重新定位的外部条件

要使物业管理与社区管理有机结合,使社会资源得到有效整合,除理顺各参与主体相互关系,实现各主体角色重组与定位这一关键环节外,还需要与其发展相适应的外部环境,特别是由政策、法规所形成的制度环境。因此,一方面要加强法制建设,加速依法管理进程。虽然物业管理与社区管理的关键是理顺、摆对三主体的关系,但要切实做到三主体各司其职,实现功能互补,仅靠目前各城市

制定的《街道办事处工作条例》、《社区管理条例》、《居委会法》、《物业管理条例》和《物权法》等规章制度远远不够,还必须在此基础上制定相应法律制度,特别是有关城市社区成员代表大会方面的法律制度,使其成立、存在有法可依,确实担当其社区自治的职责。同时,地方政府对社区成员代表大会的运行,提供适度的支持,包括提供适度的运作资金,避免当前业主委员会面临的困境。另一方面要积极营造使两者有机结合,实现参与主体相互配合、相互促进的良性的外部环境和激励机制,特别是从两者都涉及、关心的社区文化教育、社区意识培养等方面入手。如创建文明社区等,通过激励措施使各主体之间关系更加协调,实现城市社会管理的良性发展。

六、结语

构建和谐社区是建设和谐社会的基础。当前在我国城市社区生活中,既代表“政府”提供部分公共福利品又代表居民自治的社区管理与既代表居民自治又必须由市场提供服务商品的物业管理同时存在。这两种不同运行目的、不同参与主体的管理方式的有效结合将会对进一步推进政府的职能转换,促进居民组织的发育,实现社区建设从“政府本位”到“社会本位”转变起着非常关键的作用。

注释

①这里所说的社区委员会是在城市社区建设运动中为了体现社区自治对原来的街道办事处和居民委员会进行的重组后的新称谓,所以社区委员会实际包括原街道办事处和居民委员会。

②本文所涉及的物业管理实际是指《物权法》中的物业服务,本文沿袭了实际生活工作中的称谓。

③详见费孝通:《居民自治:中国城市社区建设的新目标》,《江海学刊》2002年第3期;何艳玲、蔡禾:《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)》2005年第5期;陈伟东:《“社区自治”概念的缺陷与修正》,《广东社会科学》2004年第2期;陆凡、武文杰:《城市社区管理模式创新的理论思考》,《城市发展研究》2006年第6期。

④详见步延胜、徐建中:《物业管理组织体系中的经济学分析》,《建筑经济》2006年第5期;林凤祥:《城市社区物业管理公共产品的生产》,《福建论坛(经济社会版)》2003年第1期;丁军:《北京市物业管理现存问题及解决途径》,《城市问题》2006年第1期;陈伟东等:《我国老城区物业服务的模式选择——基于武汉市江汉区老城区物业服务的调查与分析》,《江汉论坛》2008年第12期。

⑤业主委员会与社区委员会都是在20世纪90年代成立,而原街道办事处与居民委员会则是在20世纪50年代成立。

⑥在老城区,原有的街道办事处和居委会重组为社区委员会;在新建住宅小区,多数没有社区委员会。即使成立社区委员会,多数是由上级政府部门指派。

⑦何艳玲、蔡禾:《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)》2005年第5期。

⑧参见陈玉珍:《物业管理与业主自治:物业管理业主委员会资格探析》,《社会主义研究》2007年第3期;刘丹、高飞、张燕:《对我国现行业主委员会制度的初探》,《重庆建筑大学学报》2005年第10期。

⑨参见步延胜、徐建中:《物业管理组织体系中的经济学分析》,《建筑经济》2006年第5期;麻晓芳、王承翼、毕俊:《论业主委员会建设中存在的问题及对策》,《经济师》2006年第6期。

⑩根据笔者调查,武汉某住宅小区业主委员会成员从2005年起每人每月平均从物业管理公司领取800元津贴。

⑪沈杰:《物业管理行业当前面临的形势与对策》,《城市开发》2008年第8期。

责任编辑 张静