

# 维权行动和基层民主参与 以 B 市商品房业主为例

社会  
2010# 5  
CJS  
第 30卷

管 兵

**摘 要:** 本文将讨论公民维权活动和基层民主的关系。现有文献认为,对居民来说,居委会选举通常没有太大的实际意义。然而作者在田野调查中发现,在住房市场化改革中成长起来的商品房业主阶层,在产权利益经常遭受侵犯的情况下,会想尽一切办法来保护自己的权益。参选居委会成为业主保护权益的一种方式,尤其是当基层政府和居委会对业主的维权进行干涉的时候。本文将简要介绍作者通过滚雪球方式调查的 19 个小区的整体情况和一般性的趋势,并通过 3 个案例来具体讨论商品房业主制度性参与的维权方式,展现其内在的机制。笔者认为,业主的制度性参与,一方面有利于业主维权,另一方面也使居委会选举变得更具实际意义,有可能促进基层政府依法办事。

**关键词:** 业主 维权 基层民主 居委会 业委会

## Rights Protecting Actions and Grassroots Democratic Participation: The Case of Homeowners in City B

Guan Bing

**Abstract** This paper discusses the relationship between citizens' rights protecting actions and grassroots political participation. In the existing literature, most scholars do not believe that the election of the residents' committee is important to urban residents. However, in the field study, the author has found that the homeowners who have gone through the market-oriented reform in the real estate sector have frequently experienced threats to their home ownership, will try every means to protect their rights and interests. Participating in the residents' committee election is one such means, especially when the local government and the residents' committee try to interfere with their efforts to protect their property.

---

\* 作者:管兵 香港科技大学人文社会科学学院社会科学部 (Author: Guan Bing, Division of Social Science, School of Humanities and Social Science, The Hong Kong University of Science and Technology) E-mail: guanbing@ust.hk

作者感谢蔡永顺老师在写作过程中的指导。韩恒博士也对论文的草稿提出过中肯的建议,三位匿名审稿人切中要害的批评和建议让作者受益匪浅,在此表示感谢。文责自负。

rights. The paper first briefly describes the overall situation and the general trend in the 19 residential communities reached by the author with the snowball method. Then three cases are selected to illustrate the homeowners' institutional participation as a means to protect their rights and to dispose its inherent mechanism. The author thinks that such participation is good to protect the homeowners' rights. Furthermore, it helps make the election of the residents' committee meaningful. This may pressure the local government to adhere to the regulations in their actions.

Keywords: homeowner, rights protection, grassroots democracy, residents' committee, homeowners' committee

## 一、问题的提出

关于农村选举,学术界有大量的研究。学者们基本上把村民委员会的选举看做中国推行自下而上的民主的起点(O. Brien, 1994; O. Brien & Li, 2000; Li, 2003; Oi & Rozelle, 2000; Tsai, 2007)。而且,有学者们进一步认为:农村的选举可以提高农民的权利意识(Wang, 1998; Shi, 1999)、赋予农民更大的权力(Li, 2003)、有利于村庄的治理(O. Brien & Li, 1999; 孙秀林, 2009)、促进更高层次的民主(Pei, 1995; Chan, 1998)等。与农村选举的研究相比,城市居民选举并未得到学界广泛的关注,有关城市居民选举的研究也相对较少。现有文献显示,人们对参与城市基层选举没有太大兴趣,因为市民并不认为参加居委会选举有什么意义(Read, 2000; 马卫红等, 2000; 张亮, 2001)。然而,中国的现实情况变化很快,并且城市社区也有着巨大的差异性。笔者在田野调查中发现,有一些城市社区选举吸引了居民的广泛参与,这从一个侧面说明,城市基层居民选举对一些参与者来说是有意义的。那么,是什么原因促使那些居民参与到通常被认为不具有什么意义的城市基层选举之中的呢?本文将集中讨论城市新兴的商品房业主群体最新的维权和参与行为。作者发现,城市新兴的商品房业主群体在维护权益的过程中有可能遭到基层政府和居委会的干涉,在这种情况下,他们会把参加居委会选举作为维权的一种武器。

学界之所以对城市居民选举的关注相对较少与居民委员会和居民选举本身的性质有关。中国早在20世纪50年代就开始实行城市居民

委员会制度, 1954年全国人大常委会通过了《城市居民委员会组织条例》, 具体规定了居委会的成立过程以及日常工作。1982年的宪法又进一步明确居民委员会是基层群众性自治组织, 与农村地区的村民委员会有着相似的性质。全国人大在1989年制定的新的《中华人民共和国城市居民委员会组织法》奠定了居委会的法律和组织基础, 使之成为社区治理的主体。居委会在法律意义上是作为城市群众自治组织而展开工作的。居民代表、居民组长、居委会委员以及居委会主任都是这个城市最基层组织的具有自治意义上的民意代表, 都要通过居民选举产生。然而, 居委会从诞生之日起就带有强烈的行政色彩。长期以来, 居委会扮演的功能主要是国家在城市中最基层的神经末梢, 比如一个小小的居委会, 在一年中承担国家的任务会多达 842 项, 占全部工作的 42.48%, 这些任务涉及不同类别的 16 个上级政府部门 (张铭宇, 2005)。国家也采取相当多的措施和动用更多的资源使其基层组织更具活力 (Read 2000, 石发勇, 2005), 以便使居委会适应新形势下基层管理和控制工作的复杂性。比如, 选派更加年轻和专业化的人员充实到居委会的工作中, 提高居委会工作人员的收入, 等等 (Read 2000)。

在基层自治和民主方面, 尽管政府号召居民参与, 但这种参与本身也有局限性。Read (同上) 把这种局限性归结为两个方面: 第一, 法律对选举本身的规定就有很大的随意性, 比如居委会委员可以有三种不同的产生方式: 社区内全体合乎条件的居民选举产生 (一些地方称之为海选, 比如上海)、户代表选举产生、居民小组代表选举产生; 第二, 街道办事处会插手居委会的选举, 以便产生有利于自己的成员。既有的中文文献中强调得更多的是居民对居委会选举的消极态度。一些研究表明, 居委会选举往往是政府的政绩工程, 绝大多数居民都报以漠不关心的态度 (马卫红等, 2000, 张亮, 2001, 敬义嘉, 刘春荣, 2007)。有些年份在一些街道社区的换届选举也会有很高的投票率, 但那主要是政府、党总支 / 居委会、积极分子和选民共谋的结果, 大多数居民对居委会选举表现出政治冷漠的态度, 认为居委会选举与自己的利益无关 (熊易寒, 2008)。正如熊易寒文章中一位居委会选举工作人员所说的那样: / 老百姓对 - 海选 - 不关心, 谁当选, 没有多大的利益冲突。我们对居委会的要求也不高, 只要为老百姓服务就可以了。作为一名党员, 这是一项任务; 对于群众, 就无所谓了, 只要有一个组织, 有事找得到人就行, 老百姓讲实际。0

(同上)总之,在大多数情况下,居委会选举和日常运作行政化程度很高,自治性程度颇低(石发勇,2005)。

然而在笔者进行田野调查的B市,事情正在发生变化。笔者在2008年6月至7月间以及2009年7月所进行的两次田野调查中,通过滚雪球的调查方式获取了19个小区的详细情况。这19个小区都存在着种种不同的纠纷,而作者此项田野调查的最初目的是要了解商品房小区的纠纷解决情况。在调查中,笔者了解到,在2009年B市居委会换届选举的工作中,其中8个小区的一些居民有强烈的动机去参与居委会的选举工作。在这8个小区中,有业委会或者试图要成立业委会的7个小区的积极分子在其中发挥了重要的动员组织作用,只有一个小区的业委会处于旁观状态。其中两个小区的业委会从2003年的居委会选举就开始参与其中,另外几个小区则主要是在2009年选举时才开始参与进去的。这8个小区的最终结果各异:(1)业委会没有切实参与的小区,业主最后没有大规模的参与,原居委会在选举中并没有面临太大的挑战;(2)1个小区是完败,基层政府没有给小区业主参与的机会;(3)4个小区参与成功,业主参与踊跃,结果也符合业主的愿望;(4)另两个小区过程比较曲折,其中一个在2003年和2006年的选举中基本成功,但在2009年的选举中没有达到愿望;另外一个小区一直到全市选举工作结束,还没有选出居委会。

B市的这些商品房业主对居委会的态度和行为取向,与既有文献表明的情况非常不一致。那么,他们为什么会如此关注通常被认为不具有太多实质意义的居委会选举?又是什么动力使他们采取切实的行动介入到居委会工作之中?为什么一些小区业主能在居委会选举中实现自己的愿望而另一些业主则会遭到失败?

本文所要讨论的是,住房市场化改革中成长起来的商品房业主阶层,在产权利益经常遭受侵犯的情况下会想尽一切办法来保护自己的权益。参选居委会成为业主保护自身权益的一种方式。尤其是基层政府对业主维权行为的干涉会刺激业主更频繁和更主动地与基层政府进行互动。当他们发现基层政府依靠居委会对社区事务进行干涉时,业主就会形成强烈的动机去落实法律赋予他们的权利,进而会参加居委会换届选举和自治工作。一旦业主维权演化成业委会与居委会和基层政府的纠纷后,业主针对基层政府的维权,也使基层政府有动机去影响业主参与居委会选举的活动,给业主参与居委会选举的结

果带来不确定性。

## 二、城市中的纠纷及解决机制的局限性

近年来商品房业主维权已经成为城市社会的一个热点问题,其原因是:第一是住房商品化改革后大量的城市市民开始购买私有住房(参见 Wang & Murie, 1999),从而关心业主维权问题的人数众多;第二是业主维权难度大,涉及的问题多。中国社会调查所 2002 年对北京、上海和广州三地的调查结果显示,被调查对象中有近 90% 的居民对物业管理不满意(参见李浩明, 2002)。2004 年该所在全国范围进行的“霸王现象”认知度调查结果显示,在公众心目中“房地产和物业”居于“霸王现象”行业排序的第二位(中国社会调查所, 2004)。有研究发现,其原因在于“以开发商和物业公司为主体,包括房管局小区办、地方法院和街道办事处等相关政府部门和政府官员在内的、一个具有牟利性质的房地产商利益集团已经形成。正是由于该集团的强势地位,使开发商和物业公司敢于普遍而广泛地侵害广大业主的合法权益,这正是业主维权运动兴起的深层原因”(张磊, 2005)。

由于以上原因,业主最初与物业公司或开发商的直接纠纷往往会带来业主与政府的间接纠纷。在笔者调查的 19 个小区中,有 16 个小区维权的直接原因是与物业公司和开发商的纠纷。这些纠纷虽然纷繁复杂,但大致可以归为两类:开发商没有履行合同,物业公司服务的质量与收取的物业费不对等。在很多情况下,新的商品房小区的物业服务公司是隶属于开发商的子公司,即前期物业公司,这样就会使情况更加复杂化,矛盾也容易激化。在 19 个小区中,仅有一个小区在主要纠纷出现之前是由非前期物业公司提供服务的,其余 18 个小区都是由隶属于开发商的前期物业公司提供服务。因此,与开发商和物业公司的纠纷很难分得清楚。在 16 个直接与开发商和物业公司发生纠纷的小区中,当业主发起维权行动后,又引发了业主与基层政府、建委、居委会的纠纷,甚至最后与基层政府、建委、居委会的纠纷成了小区的主要纠纷,这样的小区共有 10 个,占到了三分之二。19 个小区中的另 3 个小区则是直接和政府的纠纷,纠纷的原因主要是这些小区靠近垃圾填埋场。

已有的文献显示,商品房业主维权主要通过非制度化的渠道来解决问题。这些非制度化的维权渠道有以下特点:第一,维权活动依赖个

别的领袖和维权代表。比如广州丽江花园小区维权中的领导者 Hong 和 Yu (Caj 2005) 以及上海某小区维权案例中的 Fang 和 Tan (Shi & Caj 2006)。维权领袖是维权过程的核心人物,起着重要的组织号召和协调的作用;但与此同时,维权的领袖既面临着政治风险(比如丽江花园案例中的 Hong 就遭到警察盘问和扣留,之后退出),又容易成为维权对象收买的对象(比如上海某小区的 Fang)。第二,个人关系在维权过程中发挥重要作用。比如,在一个上海的小区维权案例中,研究者就发现小区内维权的领导者的个人关系网对维权成败非常关键(同上)。第三,维权往往会采取集体行动的方式,比如召开维权大会、集体示威或游行。关于商品房业主群体维权的研究与已有的关于中国内地抗争和维权的研究的发现比较一致,即相关研究都发现,普通民众纠纷解决主要通过非制度渠道,比如在农业税取消之前的农民的抗税行为 (O. Brien 1996, O. Brien & Li 2006, Bernstein & Li, 2003), 下岗工人的抗争 (Caj 2002, 2006, Chen 2006)。

以下,我们对商品房业主的非制度化维权活动作进一步的分析。笔者认为通过非制度化渠道解决纠纷的方式主要有三个逻辑:

(1) 政府部门并不是铁板一块,有着条块分割,这给维权者提供了行动的空间。很多学者都注意到中国政治结构的条块分割特点对政策制定和执行的影响 (Lieberthal & Oksenberg 1988, Lieberthal 1992, Caj 2008a, 2008b)。许多研究者发现这些群体性事件或者维权活动的参与者或领导者会利用具有中国特色的 / 政治机会结构 0。以农民抗税等维权活动为依据, 欧博文和李连江 (O. Brien 1996, O. Brien & Li 2006) 提出了 / 依法抗争 (rightful resistance) 0 概念。农民在这方面的基本认知是, 中央的 / 经 0 都是好的, 但是被地方干部和政府念歪了; 或者是 / 乡村干部是坏人, 省市干部是好人, 中央干部是亲人 0 (吴毅, 2007)。上海小区的业主维权也利用了环保部门和基层政府之间的分歧 (Shi & Caj 2006)。在怒江重建大坝环保运动中, NGO 组织就利用了国家环保总局和云南省地方政府、电力部门之间存在的分歧进行维权运作 (Sun & Zhao 2008, Mertha 2008)。

(2) 在这种机会结构下, 维权者可以通过群体性事件制造 / 不稳定 0 因素, 引起上级部门关注或者其他相关职能部门的关注, 给地方政府施加压力, 促使他们采取行动, 以避免上级政府或其他部门潜在的干涉。

通过群体性事件这一非制度性渠道抗争在一定程度上可以改善政策在基层的执行效果(O. Brien & Lj 2006),大规模频繁爆发的群体性事件甚至可以改变中央政府的政策,比如中央政府取消农业税等(Caj 2010)。

(3)维权者可以寻找个人关系,通过关系解决纠纷。比如上海某小区的维权案例,就是靠维权领导者的个人关系最终为维权成功奠定了基础(Shi & Caj 2006)。

但这种制度外的抗争方式有着非常明显的制约性。

第一,政府部门虽然有着条块分割,但也普遍存在着部门之间的/共谋行为0(周雪光, 2008)。为避免上级政府的干涉,地方不同层级和部门的政府部门会采取共谋行为来隐藏事实、欺骗更上级政府部门,保证地方政府利益不受干涉。另外,政府部门之间也并非常常存在分歧,在很多情况下,他们的利益是一致的。普通公民在抗争中会屡屡发现/官官相护0的行为。在这样的情况下,抗争者的政治机会结构就被破解了。

第二,制度外的抗争方式对于参加者和领导者来说风险很大,如果成立组织风险更大,领导者经常遭到惩罚。抗争者在这方面就体验到抗争的一个悖论。抗争者要把事情闹得多大才有效并且安全?群体性事件的参与者,尤其是领导者和组织者,面临的风险是巨大的。依法抗争行为大多在法定渠道的边缘进行活动,这反映出采用这种抗争方式的人群对抗争形式的选择策略。一方面,完全在法定渠道范围内进行活动不容易引起注意;另一方面,闹得太大了,则适得其反,问题不但得不到解决,抗争者也会陷入危险境地。一方面可能是/小闹小解决、大闹大解决、不闹不解决0<sup>1</sup>;另一方面,小闹是安全的,大闹是危险的,不闹则日子过不下去。大河移民抗争中的活跃人士,不少人就在综合治理的过程中被捕入监(应星, 2001, 2007)。参与者、领导者和组织者时刻在体验着这一悖论,既要达到效果,又要规避风险。

第三,通过关系解决纠纷,对弱势群体而言,是可遇不可求的。当面临强势的维权对象时,维权者的关系很难发挥作用。通常情况下,侵犯弱势群体的一方总是相对强势的群体。正如张磊(2005)的研究发现,商品房业主的关系总是难以与资产雄厚的开发商的关系相抗衡。

---

1 我的一位访谈对象说,在长时期与政府打交道之后,区政府的信访办公室主任告诉他:/小闹小解决,大闹大解决,不闹不解决,是没错的0。

这些制约对商品房业主群体来说也同样存在。第一,商品房业主维权的对象常常结成利益集团,很难有可以操作的机会空间。如他们维权中与政府的冲突,涉及的部门包括建委、基层政府、居委会、法院等,这些机构之间不但很少存在相互的利益冲突,相反他们常常对业主的抗争活动表现出一致和相互支持的态度(张磊, 2005)。第二,研究发现,商品房业主是比较温和的群体,他们能很好地理解政府容忍的底线,避免采取过激行为(Caj 2005),激进的群体性行为很难作为商品房业主普遍采用的维权方式。采用关系去维权也存在着其他阶层维权时遇到的同样问题,商品房业主维权的对象会利用资源去经营更为强大和有力的关系网络(张磊, 2005)。

当商品房业主群体通过非制度渠道进行维权面临着如此明显的制约条件时,他们有没有可能通过制度化渠道来维护自己的权益? 以下,笔者将讨论商品房业主群体维权中的多种可能性。虽然,现有文献中发现它们主要通过非制度化渠道进行维权,但在现实中,业主们还是会利用制度化的渠道来表达诉求和维护权益,甚至他们在进行制度化维权时还具有一定的优势。

### 三、选举: 制度性维权的一种工具

对于商品房业主群体来说,他们的维权有两个明显不同于其他群体的特点: 第一: 他们维护的权益是商品房产权,这在法律规定上是明晰的(参见陈鹏, 2009); 第二, 5物业管理条例6和 5中华人民共和国物权法6明确赋予了业主组建业主委员会的权利,这使商品房业主群体可以便利地运用法律和制度化的手段进行维权,同时有可能建立属于业主自己的组织。无论是利用法律手段进行维权,还是通过非制度化渠道进行维权,组织的作用都是重要的(Galanter 1974; McCarthy & Zald 1973, 1977; McAdam, 1982)。组织不仅可以动员资源和参与者,更重要的是通过组织与外界的多次博弈,可以积累经验,能够接近专家或者自身就成为专家,建立公信力,从而可以与各种机构建立正式或非正式的沟通渠道,甚至可以对规则本身进行评价,参与规则的制定,从而实现可复制的、更广泛意义的改变等(Galanter, 1974)。现有的维权和抗争文献很少对抗争者如何利用既有的组织进行详细的探讨。

尽管法律赋予业主具有组建代表自己权益的组织的权利,但组建

业委会并不容易,组织一个自主性很高的业委会更不容易。相关研究发现,业主委员会的独立性有限,很容易受到操控,失去独立性(Read, 2003, 2008)。Read(同上)发现,业主委员会的成立及其成立后的独立性通常会面临三个方面的挑战:(1)业主自身的组织能力和参与程度,5中华人民共和国物权法6规定成立业委会必须要/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0,动员这么多人投赞成票并非易事,尤其是对于比较新的小区;(2)开发商和物业公司会主导业委会产生的过程;(3)基层政府和居委会会主导业委会产生的过程。上述三个因素中,第一个涉及业主自身的动员组织能力问题。如果动员组织能力差,成立业委会本身就很难,更别说独立性了。但很多时候,为维护自身权益,业主在维权过程中不得不组织起来建立业主委员会,刺激小区内的积极分子尽最大可能去动员业主参与。很多情况下,业主被侵犯的是与小区内公共设施相关的权益,单个的业主被告知不具有法律地位去主张社区的公共设施的权利。作者调查的若干小区都是在个体业主维权无法进行下去的情况下才被迫成立业委会的。如 JX 小区,在成立业委会之前,业主为维权成立了的一个业主代表组织,物业公司同意跟他们谈判,把小区的物业费从每平方米 234 元降到 170 元。但这个组织没有法律意义上的代表性,小区公共收益和物业启动经费等问题则没法谈,物业公司也不愿意谈。在这种情况下,必须有一个代表全体业主利益的组织才能与物业进行谈判。该小区就在 2005 年建立业委会。M 小区在 2003 年有业主针对物业公司乱收费,抵制不合理收费,被物业公司告到法院,结果业主败诉。法院的判词说:/作为业主,个人不能主张公共权利,应该由业主委员会主张。0(访谈资料,20080703)于是 M 小区业主不得不成立业委会来保护利益。

就前述第二个因素而言,开发商和物业公司对业委会的干涉很多时候是对业主成立业委会的故意刁难和恐吓,但其并没有法理上的依据,在政府和法律客观中立的情况下,并不难对付。第三个因素也是最为复杂的因素是基层政府和居委会以及建委在其中的作用。基层政府和居委会既可能出于自身利益的考虑去控制和干涉业委会的成立和日常工作,也可能与其他机构有利益瓜葛,共同去干涉业委会的成立。

首先,官方组织建委在管理商品房方面起着主导的作用,建委全面负责商品房的建设和小区的物业管理,包括业主成立业委会。业主成立业委

会要通过建委的小区办备案。市建委同时负责管理房地产开发公司和物业服务公司,相应的各级建委又附属有多个房地产公司和物业管理公司<sup>1</sup>。在这方面,建委既是裁判员,也作为一方运动员参加比赛,所以当另一方运动员要求建委仲裁时,建委很难保持中立。当小区业主发起针对开发商和物业服务公司的维权行动时,往往同时与建委发生冲突。建委对成立业委会并没有太大的积极性。

其次,地方政府及其在基层的代表居委会并不乐见业主的维权活动威胁到居委会以及街道办事处在基层的管治,这也包括成立社区内另一个自治组织)))业委会。长期以来,地方基层政府依赖居委会在基层落实各项政策。居委会是基层政府在基层开展工作的重要机构,它对街道办事处的工作也有着评议权。比如5B市街道办事处工作规定6中第二十条规定: /建立街道居民代表会议制度。居民代表会议每年至少召开一次,由街道办事处向居民代表报告工作,听取意见,接受监督0。居民代表往往是由街道办事处辖区内的居委会主任组成,他们会对办事处的各种工作打分。当业主试图建立业委会时,业委会的自治活动必然与基层政府在基层的治理相关。基层政府与业委会的关系在5中华人民共和国物权法6第七十五条中规定: /业主可以设立业主大会,选举业主委员会。地方人民政府有关部门应当对设立业主大会和选举业主委员会给予指导和协助。0但地方政府总是想突破 /指导和协助0的范围。为赋予居委会更多的权益, B市政府在 2008年 12月公布并于 2009年 1月 1日生效的5B市住宅区业主大会和业主委员会指导规则(试行)6第十三条规定: /在物业所在地街道办事处、乡镇政府的指导下,社区居委会负责首次业主大会会议的筹备工作。社区居委会人员担任筹备组召集人(未成立社区居委会的,由街道办事处、乡镇政府指派工作人员担任),负责组织业主代表、开发建设单位、社区居委会、派出所等单位代表组建首次业主大会会议筹备组0。这一规定明显与5中华人民共和国物权法6的条文不符,政府试图要求通过居委会来主导业主大会和业委会成立过程。部分小区在2009年 6月提交了对5B市住宅区业主大会和业主委员会指导规则(试行)6进行合法性审查的建议书。从总体上看,基层政府对待业委会的

---

1 参见5北京年鉴 2008 6. <http://www.bjzfz.gov.cn/search/markChapterFrameSet.jsp?Identifier>

态度与现有的关于国家和社会关系研究的文献是一致的。纵然国家会开放出一部分的社会空间,但国家与社会的关系总是一种法团主义的控制方式(Unger & Chan, 1995, 2008; Unger, 2008; Chan, 2008; 康晓光、韩恒, 2005; 顾昕、王旭, 2005)。

第三,有时候业主的维权对象开发商和物业公司可能与地方政府及居委会有着共同利益,地方政府和居委会可能会为维护开发商和物业公司的利益,去干涉业委会的成立和日常工作。比如 TP 小区的维权活动在被各大媒体(包括中央电视台、B 市电视台等)报道之后,业主想要撤换的物业公司一直留在小区提供/事实服务<sup>0</sup>。业主普遍质疑当初这个政府规划内没有的项目是如何进入市场的?这中间必定有政府内部人士从中获取了利益,并一直阻碍纠纷的解决。PL 小区的开发商与该小区所在区的前县长(该区之前为县)是连襟,并且在开发此住宅项目时,这位前县长是该房地产公司的股东(参见 B 市高级人民法院民事裁定书[2008]高民终字第 1017 号)<sup>1</sup>。开发商此前就是该区一所中学的老师,和连襟县长一起以旧村改造的名义开发了这个小区。SD 小区则是开发商在卖房时,极力宣扬位于小区内一块占地几十亩的公共绿地。结果在开发商卖完房,业主入住后,地方政府过来要拆掉围墙,说绿地属于政府。L 小区内的一处会所,规划是幼儿园项目,结果经过建委的/五次变更、三次笔误<sup>0</sup>,改成了其他用途。

由此可见,业主在维权中有着建立业委会的实际需要,一旦他们面临和体验着基层政府和居委会的干涉时,会利用一切现有的可能渠道来实现保护权益的目标。尤其是当业主经过选举和成立业委会的锻炼后,他们发现的最可行的渠道就是通过居委会。居委会与业委会属于同样性质的机构,法律规定都必须经过民主选举产生,积累了选举经验的业委会看到了参与制度性的和合法的机会。

在笔者调查的小区中,除了 3 个直接与政府发生冲突的小区之外,可以看到有 10 个小区(参见表 1)的业主在维权过程中与政府产生纠纷,其中试图参与居委会选举的 8 个小区中有 7 个属于此类。仅有一个小区是例外,该小区在整个 B 市业主维权界就比较特殊,它在维权过程中诞生了若干名 B 市业主维权界知名人士,并率先尝试了业主代表大会制

1 参见 <http://Mbjgy.chinacourt.org/public/paperview.php?id=25193>

度,小区业主的组织基础非常扎实。并且该小区在2003年的居委会换届选举中就开始参与,此后该社区的居民代表基本上是从业主代表中产生出来了,业主从而能比较顺利地进行居委会选举,并参与到日常工作中。

表 1: 基层政府干涉维权与业主参与居委会选举

		参加居委会选举	
		是	否
政府干涉维权	是	7	3
	否	1	5

业主和业委会参与居委会选举的结果并不一样,它受制于两个方面:第一,普通居民的组织动员能力,如果在居委会选举中业委会扮演组织和动员的角色,通常业委会会有强大的组织能力,结果也会非常有效率;第二,居委会选举长期以来没有面临过来自居民的挑战,基层政府会对业主和业委会参加居委会选举进行干涉,尤其是当业主和业委会与居委会和基层政府存在纠纷的情况下。当然这种干涉也有一定的制约性。居委会换届选举虽然局限在城市基层,但也是国家政治生活中比较重要的政治参与活动之一,地方最高政府在每次选举前都会出台详细的方案,规定各个阶段的时限等。基层政府(即街道办事处)的干涉有可能使选举破产,这会带来一定的政治风险。在这个制约条件下面,基层政府对业主和业委会参加居委会选举的干涉程度也不一样,这与业主和业委会与基层政府及居委会纠纷的程度相关。业主和业委会维权涉及的政府部门可以分为两类:城建部门,基层政府及居委会。如果业主和业委会针对的是建委,这对基层政府和居委会影响不大,如果他们参加居委会选举,与基层政府有着协商和讨价还价的较大空间。但如果业主和业委会的维权活动直接针对基层政府和居委会,这会使基层政府十分注意居委会选举,以避免居委会受到业委会控制,在这样的情况下,居委会选举会面临较多的争议和较大的困难。一旦业主和业委会维权得罪了各种政府部门,那基本上就没有可能参加居委会选举。作者的调查基本上反映了这种情况(参见表2)。

#### 四、个案介绍

个案介绍的主要目的是具体呈现前文中讨论的两个逻辑:基层政府和居委会对业主维权的干涉是导致业主参与选举的主要动因,而业

表 2 参与居委会选举小区的具体情况

小区	结果	业委会角色	小区纠纷是否涉及政府	基层政府反应
SX	成功 (连续3届)	组织动员	无	持续争执后, 依法办事
PL	成功	组织动员	轻微	持续争执后, 市民政局干涉, 依法办事
LD	成功	试图成立业委会的业主在动员组织	轻微	持续争执后, 依法办事
SD	较为成功	组织动员	居委会否决此届业委会合法地位, 针对建委行政诉讼	派来新书记, 依法办事
JX	成功两届, 09年失败	组织动员	针对多个部门的多次行政复议, 并发起行政诉讼	居委会反对业委会, 街道突击建立选委会
WQ	一般	组织动员	行政复议	街道要求选举权和被选举权分离, 支持自己人; 选委会要求分成两个小区。该小区在2009年未能选出居委会。
TP	失败	组织动员	多次行政复议、行政诉讼、多次上访和举报	完全把部分居民的要求排斥在外
CY	没有行动	旁观	轻微	无反应

主对基层政府的维权活动又让业主参加居委会选举受到基层政府的掣肘。笔者主要从表 2 的 8 个小区中选择 3 个小区予以具体介绍: 一个较为成功的小区即 SD 小区、一个前两届成功本届失败的小区即 JX 小区、一个完全失败的小区即 TP 小区。选择这三个小区进行具体介绍, 主要考虑两个因素: 第一, 三个小区参与居委会选举的结果不同, 便于比较; 第二, 这三个小区都与政府有着长期的互动和纠纷, 可以从比较中发现业主对待纠纷的不同方式与他们参与居委会选举结果的关系。

SD 小区经历颇为曲折。合乎程序的业委会选举不被新成立的居委会承认, 居委会主导成立了另一个业委会。但 2009 年的居委会换届选举中, 被取代的业委会积极分子发动业主参加选举, 自己的代表人物构成了居民代表的大多数, 而前任居委会中的开发商代表仅有一位当选, 业主积极分子从而能够影响居委会决策。JX 小区从 2003 年就开始参加居委会选举, 前两届还算比较顺利。第一任的业委会主任担任了 2003 年和 2006 年的居委会换届选举委员会主席, 并当选为居民代表大会召集人。但 2009 年的换届选举, 街道办事处突然袭击, 控制了选委会, 业主在以后的环节中据理力争, 但还是败下阵来。业主针对选

举结果发起了新的行政复议和诉讼。TP 小区在维权中几乎得罪了各个政府部门,虽然有积极分子想参加 2009 年的居委会选举,但从一开始就被街道办事处从程序上排斥在外。

### (一) SD 小区。

SD 小区号称是 townhouse,属于连排别墅,环境非常好,交通也很方便。一期(西区)建成于 2001 年,二期(东区)建成于 2003 年,共计 647 户。大部分业主属于事业有成的中上层人士。/我们不属于暴发户,暴发户都去买豪华别墅去了,一般的工薪阶层也买不起;我们这里的业主主要是小企业主、自由人、外企白领等,受过高等教育,40 岁左右,层次比较接近,比较容易找到共同话题。0(访谈资料:20080707)

该小区的纠纷主要有三项:(1)SD 小区会所,建筑面积 6000 多平方米,把持在开发商手里,价值上亿元。在售楼时,开发商承诺会所将在业主入住后投入使用,提供许多服务项目,但多数项目至今没有兑现。(2)临时电的问题。小区使用临时施工用电,非法用电达 6 年。业主多方调查才知道,是因为开发商未向电力部门交纳电力设施费用,欠费高达 4000 多万元。2006 年 12 月 28 日,C 区法院判决开发商在 180 日内向小区提供正式电。可开发商一直没有任何动静。(3)西区绿地。小区西区西侧绿地占地几十亩,是整个项目的最大卖点之一,开发商也曾大加宣传。然而业主不知道这一块巨大的绿地根本就不是开发商的项目用地,而是 XX 地区办事处(属于街道办事处一级)临时租借给开发商的地块。直到小区全部卖完后,政府派人来强行拆除西侧围墙、把西侧绿地分割出去时,才由施工人员告诉小区居民这一情况。当时几十位业主开车去市政府请愿。现在绿地还圈在院子里。

小区在 2004 年开始筹备第一届业委会,但发起者并不是小区的业主。在筹备的最初阶段组织者没有把这一消息通知到业主,街道办、开发商、物业公司开了一个会,宣布业委会即将成立,就要进行投票。业主听说了这件事,冲到会场当场把会议搅黄了。街道办、开发商和物业公司看前面工作已经做了,既然这样,就决定继续做下去,把业委会建立起来。在 2005 年 1 月经过全体业主投票选举,产生了第一届业委会,其中有开发商和物业公司两三个自己的代言人(业委会一共 9 人)。SD 小区第一届业委会成立之后开始解决物业问题。在 2005 年 5 月,业委会与隶属于开发商的前期物业公司签署了为期一年的物业

管理合同。然而,由于服务质量和物业费收支不公开等问题,业委会自2005年年底开始与物业公司分歧逐步加大。2006年3月到5月,业委会在多次协商未果的情况下,被迫通知物业公司将不再续约,召开业主大会对以招标方式选聘物业管理企业0进行表决。2006年5月13日,SD小区业主大会形成决议,采取招标的方式选聘物业。

恰好在小区业主大会决定招标选聘物业公司的十多天后,即5月28日,SD小区突然成立了居委会。主任由办事处指定的非本小区居民S担任,开发商副总X的夫人担任副主任,成为实际控制人。在物业合同到期日的第二天,即2006年6月26日,居委会发布公告,请现在的物业公司继续在SD小区提供服务。但居委会并没有这种权力,选聘物业公司的决定必须要有业主通过业主大会投票。

选聘物业公司的工作暂时搁置了,紧接着就到了业委会换届选举时间。2005年1月选举产生的业委会任期两年,至2007年1月3日届满。根据物业管理条例,业委会于任期届满前两个月起开始组织换届选举。最终经过460户业主(占全部业主的71%)投票,选举产生了第二届业委会。选举过程严格遵守程序。工作人员首先在2006年11月4日发布第一个公告,通知大家要开业主大会。工作人员多次向区建委的小区办咨询,请他们指导如何换届。再把换届工作的计划和报告整理成稿,递交居委会、办事处,请他们提意见。访谈对象告诉作者,每次送交报告都有送达人和接受人的签名。从2006年11月13日、15日、18日、20日、23日到24日、28日、12月1日、11日、13日、15日、21日、29日,小区多次邀请居委会和政府相关人员来参加,给他们送相关文件。但居委会十多次拒绝参加业委会换届的任何工作和活动,理由是办事处不让参加。办事处多次拒绝参加业委会换届的任何工作和活动,理由是该项工作由居委会参加就可以了。与此同时,物业公司也在小区内广贴大标语和散发匿名小传单,称业委会换届组织非法,应由居委会和政府主持。经历了一系列的波折,第二届业委会终于得以产生,但该届业委会无法取得政府的正式承认。根据当时的5物业管理条例6,业委会选举产生后,需要进行备案。而备案登记的条件之一,是需要居委会或办事处出具监督指导意见。居委会和办事处都拒绝出具证明。

尽管没有获得备案,新业委会继续进行了物业的换届选举工作。招标工作在2007年4月29日正式启动。通过业主推荐的招标公司邀

请了近十家符合资质的物业管理公司前来小区考察,最后有六家一级资质物业企业参与投标,并向小区全体业主发放了相关资料,进行了现场展示。业委会也向前期物业公司发出招标邀请,允许该公司直接进入第二轮招标,但前期物业公司拒绝参加。

在招标工作正在进行的时候,XX地区办事处给SD小区每家每户投递了一封信,名为5积极参加SD社区业委会换届工作6。宣布: / 2007年1月3日,第一届SD小区业主委员会任期届满,新一届业主委员会尚未按照法律、法规完成换届工作0, / XX办事处在C区房管局的业务指导下,将于2007年7月16日启动SD小区业主大会的筹备工作,由SD小区业主按照法规规定选出业主委员会,完成换届工作。在新一届业主委员会产生之前,SD小区业主委员会印章停止使用0。在2007年7月13日下午,办事处民政科科长、小区办科长、居委会人员约请了新当选的第二届业委会主任到居委会开会,再次重申了上述要求,遭到业委会主任的驳斥和拒绝。

居委会和办事处、小区办在7月13日贴出公告,通知从7月16日开始正式成立业委会换届选举筹备组。13日晚上几十位业主开车到市政府反映情况。16日又向中央中央办公厅、信访局、市政府、区政府、区人大、市建委递交了关于XX地区办事处违法行政的举报信。这一天,民政科、小区办又传达了市建委的666号文件,是市建委关于C区XX地区办事处关于SD小区业主委员会换届及印章问题的批复。该文件完全支持街道办事处的决定。针对这个666号文件,SD小区进行了行政诉讼。在2008年4月,最终判决该文件不具有约束性。

但办事处和居委会仍然组织进行了新业委会的换届选举工作。最终拿到了325张选票,刚好超过法律规定的所必需的半数324票。这样小区就存在两个业委会。尽管此前的第二届业委会继续在公开招聘的基础上签订了新的物业合同。并且公开号召业主不要向继续在这里提供服务的前期物业公司缴纳物业费。但前期物业公司继续留在小区内。业委会的各项活动实际上是暂停了。小区内存在两个业委会的情况被很多媒体报道,其中包括中央电视台。此前的第二届业委会的一位委员联系了中央电视台的5今日说法6栏目,分两期播出了小区的情况。

2009年又是业委会换届选举年,同时也是居委会换届选举年。居委会换届选举在前。因此,在2009年的居委会换届选举中,业主反响

非常激烈。小区的第一届居委会完全是由办事处组织成立的, 业主没有任何代表在里面。主要的代表来自于政府和开发商。经过第二届业委会选举的经历, 业主意识到必须要在这一届居委会中有自己的代表。在 2009年 2月 5日, 小区论坛上发表了最早的一个关于居委会选举的帖子, 这篇帖子得到 32个业主的回应。讨论主要围绕两个方面展开: 第一, 业主们需要记住居委会给他们的教训; 第二, 我们需要在此次选举中除掉开发商的代表, 即居委会副主任。3月 2日, 业委会也在论坛上发表一个帖子, 号召业主积极参加此次选举活动。除了这两个帖子, 论坛上还有不少相似的帖子。<sup>1</sup>选举正式开始之前, 街道办也派来新的居委会党支部书记(书记是不用居民选举产生的)主持各项工作。

3月 30日, 小区张贴了政府的正式选举通知。这个通知详细介绍了此次选举的各种具体安排。第一步是选举居民代表。SD小区被分成 8个居民小组, 每个居民小组产生两名居民代表。SD小区和另一个相邻的小区共同组成一个居委会。小区论坛上用来号召维权的账号/维权小组 0在论坛上推荐了 14个居民代表候选人, 最终 9人当选为居民代表。其中最大的失败就是第四居民小组的两位候选人都没有当选, 原居委会副主任和另一居民在该小组选举中胜出。在论坛上, 有很多业主质疑该小组选举的公平性, 并揭露了具体的瑕疵。尽管如此, 这次选举对业主来说也是一个胜利。居民代表的大多数是业主的代表, 开发商代表虽然当选, 但只能是少数派。处理问题偏向开发商的前任居委会主任也没有参加此次选举。在 2009年 5月, 居委会新的成员确定了下来, 所有的成员都来自于另一个社区。对业主来说, 这也算是一个好消息, 因为开发商代表不再是居委会委员。相对于第一届居委会, 这个居委会将会更为中立和客观。

居委会选举之后的下一步就是新一届业委会的选举。这一次, 新当选的居委会扮演了一个相对中立的角色。在 2009年 5月 22日, 居委会先是邀请了 6位业主到居委会的办公室商讨业委会选举事宜。这 6个业主包括第一届和不被前任居委会承认的第二届业委会的两位主任和一位委员、前任居委会主导的业委会的一位委员、另外两位业主。在此次会议中, 他们同意, 考虑到小区的具体情况, 居委会在业委会选举

---

1 参见 SD小区论坛, <http://www.timesnanor.org>

中需要扮演一个协调的角色,并且选举工作小组需要同时包括两个第二届业委会的代表。7月31日,居委会向所有业主发布了一封公开信。在信中,居委会宣布业委会选举开始。8月3日,选举工作小组成立。该小组包括3名不被前任居委会承认的业委会成员、1名前任居委会主导的业委会委员、2名前任居委会主导的业委会选举筹备小组成员、居委会的4名工作人员、1名当地警察。选举在11月18日结束。12月23日,选举结果正式公布。选举收到选票471张,占到应收选票的72.8%。7名业主当选为第三届业委会委员。其中6名来自于不被前任居委会承认的第二届业委会。因此可以说第三届业委会其实就是不被前任居委会承认的第二届业委会。此次新当选的业委会很快得到了办事处的备案认可并许诺将会继续开展小区的维权工作。

## (二) JX小区

在2000年6月,该小区最早一幢塔楼开始入住。当时小区另外4幢还在施工,整个小区就是一个大工地,没有任何配套。最开始的时候经常是三五个人去找开发商,要求解决小区面临的各种问题,但解决不了。业主为维权先按单元和楼产生业主代表,由业主授权业主代表解决。之后与物业的纠纷开始出现。以前的业主代表组织没有普遍的代表性,只有分别的授权,没有权力去代表全体业主签合同。只能去谈物业费之类的,比如当时通过他们的努力,小区的物业费从每平方米234元降到170元。但公共收益和物业启动经费等问题则没法谈,物业公司也不愿意谈。在这样的情况下,必须有一个代表全体业主利益的一个组织机构才能与物业进行谈判。小区就在2005年建立了业委会。

第一届业委会在维权过程中,一名委员辞职,一名已经不是业主,三名委员被认为是背叛了业主的利益遭到业主代表大会弹劾。在2007年1月16日增补业委会新委员后,H区建委不予备案。后经行政诉讼,H区法院判决:(1)认定新委员当选的事实成立,业委会备案为公示性备案,但行政备案机关负有形式审查的职责;(2)由于当时政府文件规定业委会委员辞职需要业主大会通过,而JX小区业委会原已经辞职的委员的辞职没有经过业主大会通过,致使业委会委员人数从构成形式上变为双数,违背委员人数为单数的原则,因此建委不予备案也无不当。

紧接着,街道办事处否认JX小区业主委员会于2008年9月5日和2008年11月17日先后两次向其提交业委会备案材料的事实,以没

有备案为由,拒绝新委员参加在 2009年 3月 6日召开的业委会换届协调会议,却通知已经被 JX 小区业主代表大会提起弹劾而丧失了表决权的委员参加了该会议。小区业委会轮值主任于 2009年 3月 7日召集新老委员参加的业委会会议,作出组建 JX 小区第七次业主大会会议筹备组暨业主委员会换届选举委员会 0 的决定,进行业委会的换届工作。业委会决议和换届选举委员会报名通知于 3月 9日公布以后,遭到街道办事处和已被提起弹劾的委员的阻拦。社区居委会贴出公告,要求社区全体居民和业主 / 谨慎 0 行使权利,并要广大业主在相关部门的指导下,待达到统一意见,形成统一想法后再参与业委会换届选举工作。由换届选举委员会组织选出的第二届业委会最终在 6月 14日宣誓就职,但街道办事处不同意给新的业委会备案。对街道办事处不予备案的行政不作为行为,业委会提起行政诉讼。第一次审理在 2009年 8月 18日举行,但并没有结果。

JX 小区有一个独立的居委会。居委会与业主以及业委会互动非常频繁。在 2002年底 2003年初的时候,政府主管部门建议业主先成立了居委会,然后在居委会的指导下,再成立业委会。为落实居委会真正意义上的选举,在街道办的居民科,业主们通宵达旦地与工作人员进行辩论,要求按照法律规定进行居民代表的选举。2003年底,居委会成立了。R 先生当选为居民代表,并担任选举委员会主席。S 女士最终当选为主任,并许诺协助成立业委会。2005年 1月,第一届业委会成立了,R 先生当选为主任。

业委会成立之后,居委会和业委会的矛盾很快就出现了。第一个纠纷是关于是否打开小区的西门。2004年,小区打开了西门。这给业主带来了一些麻烦,外小区的人员可以随便进入小区内,带来潜在的安全问题等。开发商和邻近的小区及其所属公司之前签订过合同,如果开通西门,邻近小区补偿给 JX 小区 16万元,开发商承诺 16万元属于业主所有。开通西门对邻近的小区非常有利,交通非常方便。在第一届业委会成立之后,R 先生开始调查这件事情,发现这一决定是由居委会主任通过的。而居委会主任则说她做这个决定是因为有业主要求打开西门,并说她完全不知道补偿的事情。

之后,居委会又打算把一部分办公室出租出去。居委会主任说居委会没有足够的经费,很多社区也是这么做的。但业委会制止了居委

会的行动,因为居委会所有的办公用房属于全体业主所有。

2006年要进行新的居委会选举。通过过去 3 年的交往, X 的业主认识到居委会的工作与他们的利益密切相关。最重要的经验是如果居委会没有足够的业主代表,那么居委会与业委会的利益将会冲突。在此次选举中,业主和业委会要求设立一个居民代表大会召集人职位。召集人可以组织居民代表大会,形成决议,居委会成为居民代表大会的执行机构,落实居民代表大会的决议。通过与街道办事处的多次协商,最终设立了居民代表大会秘书长, R 先生担任此职。第一任的 S 女士继续为主任。在刚开始的时候,居委会试图和居民代表之间保持一个良好的关系。然而,几个月之后,她就开始否认秘书长的职能,由她自己来组织居民代表大会。之后就像本案例开头所介绍的,业委会和居委会以及街道办事处之间的矛盾越来越激化了。

2009年的居委会选举中,业主和业委会基本上失败了。第二届居委会和街道办事处通过几个步骤限制了业主和业委会的参与。第一, 4 月 27 日,办事处和居委会突然组织召开居民代表大会。在会议上,居委会要求选出换届选举委员会委员。共有 22 个居民代表参加了会议,缺席 7 人。居委会主任主持会议,限制反对者发言,7 名反对者被迫离开会议表示抗议。剩余 15 人留下,刚好超过业主代表总数的一半。因为超过半数,由这 15 人做出的决议是合法的。最终他们通过了居委会提名的选委会成员名单。R 先生没有入选此次选委会。会后,一些居民代表和小区居民举行签名活动(有 20% 的居民签名),向相关政府部门举报情况,要求重新选举。

第二,此次选举居民代表和居民小组长的方式也与前两次不同。在 2003 年和 2006 年的选举中,选委会按照要求会在选举前在小区内张贴公告;然后候选人需要获得足够多的居民提名;最后,每个居民小组的居民分别开始选举。在 2009 年,选委会省略了中间环节,工作人员到每户居民家中直接要求他们投票,而不是由上任的居民小组长组织召开居民会议进行选举。

第一次举报之后,选举工作就暂停了,街道办事处要求再次进行居民登记工作。6 月 9 日,居民开始重新登记。几天后,居民发起了第二次举报。因为在 6 月 8 日,选委会重新调整了居民小组的构成,这样一来,上一届选举产生的居民代表和居民小组长经过重新划组之后就失

去了代表性,因此选委会可以继续控制选举过程,而不需要通过上任的居民代表和居民小组长,这样做也不违反政府规定。6月23日,选委会在小区张贴告示公布了19名小组长和39名居民代表名单。选委会同时决定居委会委员将在7月8日由居民代表选举产生。R先生和其他一些居民不同意这样安排,他们认为居民代表会议不能够剥夺居民的选举权利。法律并没有赋予居民代表和居民代表大会否决其他两种选举方式的权力:所有合乎资格的居民投票选举产生居委会委员、户代表投票选举产生居委会委员。

7月14日,一些居民再一次举报,超过30%的居民签名支持。他们要求以个体居民或者户代表方式选举产生居委会委员,而不是通过居民代表选举方式产生。

7月16日,IX居委会选举宣告结束。S女士再次当选居委会主任。R先生和一些业主对街道办关于此次居委会选举的举报复函提出了行政复议。尽管后来区政府做出的针对街道办的三件行政复议都对业主有利,但重新进行选举的可能性基本上没有了。

### (三) TP小区

TP小区从1995年开始入住。小区是B市CP区45个违章建筑之一,问题非常多。在笔者调查的小区中,最为极端的纠纷是TP小区的纠纷。该小区业主在入住之后发现,这个小区完全是违章建筑,政府规划里根本就没有这个住宅项目。入住后又出现了许多问题:(1)公用设施都被开发商和物业公司占用;(2)小区地下没有煤气管道,住户一直使用液化气罐;(3)小区在2007年才接到自来水,以前用自备井抽上来的地下水,业主把井水送到检测机构化验,结果显示小区的地下水只能做清洁用水,不能饮用;(4)小区院子里没有下水道;(5)小区根本没有消防设施。维权的核人物业委员会秘书长在维权过程中被物业公司工作人员雇用的杀手用斧头砍伤(该案已经侦破)。业主们通过各种方法去表达诉求,反映情况,包括一直拒绝交纳物业费、绝食、公开信举报区公安局长、集体上访、行政复议、行政诉讼、申请游行示威等,但所有的问题依然存在。<sup>1</sup>虽然业主大会投票要求撤换物业公司,但该公司继续在小区内提供/事实服务<sup>0</sup>。业委会大力号召业主停止缴纳物业费。物

---

1 参见 TP小区活跃人士博客 <http://Mblog.sina.com.cn/taipingjiyuan>

业公司接着开始采用控制卖电或者不卖电的策略为逼迫业主缴纳物业费。如笔者的一名访谈对象,他们家在 2006年元旦的时候,整整两个月没有电,物业开始的时候一次只卖给他家两度电,后来去市政府上访,物业才开始卖电给他家。2008年 6月份,业主小 G 也经历了一个月没有电的生活。业主 Z 2007年买不到电,大年三十去区政府绝食一天抗议,称物业公司卖电都是 30度、50度的卖,但最多只卖给他 2度。

小区业主和业委会在长期的维权过程中,与各级政府的多个部门进行互动,尤其是与居委会、镇政府、建委、公安局等部门。2005年 6月 12日,业主大会投票要求解雇物业公司。7月 4日,业委会正式向物业公司递交物业移交函,遭到拒绝,区建委进行调节,但没有达成一致意见。于是在 7月 10日,业委会聘请的物业公司入驻小区。旧物业拒绝移交管理权,发生冲突。7月 17日,市建委派人到小区进行调研,但问题未得到解决。业委会在 8月 11日向法院起诉区建委不作为。区法院在 11月 21日驳回业委会对区建委的诉讼。

2005年 11月,业主 M 起诉区公安局不作为。2005年 4月份,物业公司以业主没有缴纳物业费为由,拒绝向业主售电。4月 30日,业委会及业主们商议,要对物业公司的这种行为取证以便提起诉讼。业主 M 在拿着摄像设备取证过程中,被物业公司的保安打伤。业主报警处理。半年之后,凶手没有归案,派出所也没有给出处理结果。业主认为警察行动迟缓,决定起诉。最后针对此案,法院判决公安分局未及时对该起治安案件做出行政处理决定,其拖延履行职责的行为使原告的合法权益未得到有效的保护,因此认为公安分局没有全面合法地履行法定职责。

2005年 6月,业委会秘书长 L 在小区门口被物业公司工作人员雇用的凶手砍伤。8月 29日,4名保安在一名业主家门前滋事,报警后双方在小区居委会接受问询。下午,物业负责人带着 30多名保安和工作人员到居委会,当着民警的面对业委会秘书长 L 及委员 Z 进行殴打。打人事件发生数月后,他们一直未收到警方的处理意见。12月 9日,两位受害人分别向区法院提起行政诉讼,请求法院判区公安分局行政不作为。该案原定于 2006年 1月 16日开庭审理,很快,受害人就收到对施害人的 5公安行政处罚决定书<sup>6</sup>。之后, L 又针对被砍伤一案,在 2008年 7月份向市公安局递交了举报区公安分局的信。L 在此信中反映了两个情况:第一,2006年春节,本区办案刑警抓到嫌疑犯后不久就被调往另一个派出所,事后 L 先生打听案件时,才得知不能继续侦破此案;第二,

本区另一办案刑警抓到另一嫌疑人不久也被调往另一个派出所。

业主和业委会与居委会的关系也不和谐。居委会在很多事情上袒护物业公司。比如,居委会就认为物业公司不售电是有道理的,因为业主不应该欠费。2008年,居委会和物业公司在小区大门口张贴催交物业费通知,该通知加盖有居委会公章。同时,居委会也不承认业委会的合法地位,认为区小区办没有给备案。在一些细小的事情上,业主和业委会对居委会也存在不满,比如,在汶川大地震时,小区的居民举行慈善活动,捐钱捐物。有人发现居委会的工作人员趁承办救灾捐助工作之便将居民所捐的新棉被拿回自己家中。居民也因为各种事情,多次到镇政府上访。

业委会活跃人士计划参与 2009年的居委会换届选举,但基层政府通过两个程序把想参加居委会换届选举的业主积极分子排斥在外。首先是选举委员会成员的确定上,街道办规定委员会委员只能从上一届 30名居民代表中产生。这样就想要参与并获得至少 10名居民推荐的 3位业主排斥在外面。第二条途径就是把积极分子排斥在此次居民代表的选举之外。TP小区的选举委员会在进行选民登记工作的同时,要求居民填写由选举委员会事先准备好的居民代表推选名单,这个名单自然没有想要参加此次选举的业主积极分子。通过这两个程序,业主积极分子完全没有机会在此次的选举中当选。业委会和活跃人士针对这些情况向市民政局递交了举报信,但无力改变既定现实。

## 五、讨论与结论

以上 3个案例详细介绍了业主维权和参加居委会选举的过程。在与基层政府互动方面,TP小区最为复杂,涉及的部门最多,制度内的所有渠道相关业主都涉及了,维权过程中与各个部门的关系也都很差。这使他们虽然有愿望参加居委会选举,却完全没有可能。JX小区的业主处于中间状态。在 2003年和 2006年的选举中,由于街道办与 JX业委会并没有直接的冲突,业主参加居委会选举相对比较顺利。而之后 JX业委会因为业委会备案问题将街道办事处告上法庭,激发了办事处进一步加强控制居委会的动机,因此 2009年的选举对业主和业委会非常不利。SD小区则在 2009年选举中相对成功,这也与办事处完全依法办事,没有干涉居民对选举的参与有很大关系。与此相应,业委会此前也没有专门发起针对街道办事处的维权活动,业委会维权的主要对象还是开发

商和物业公司, 行政诉讼对象主要是市建委, 而不是地方办事处。

从案例中可以清楚地看出业主维权、成立业委会与基层政府及居委会的关系, 以及这种关系如何激发了业主对居委会选举的参与意愿。业主成立的业委会很多时候不被居委会和街道办事处承认, 造成了业委会和居委会及街道办事处的纠纷。

业主的制度化维权, 其合法化的力量在于: 首先, 法律给他们提供了一个参与的空间; 其次, 普遍遭遇的被侵权现象又使业主不得不行动起来去利用法律提供的权利。法律允许下的制度性参与使基层政府无法随心所欲地干涉, 一定程度的妥协是对双方最为有利的策略。业主可以通过参选居委会增大自己维权的力量和影响力, 政府也有可能从中学会更加尊重法律。

参与居委会选举是业主制度化维权的重要体现。通过非制度化渠道维权对权益受到侵害的群体非常重要, 尽管它受到种种制约。商品房业主有着制度化维权的便利条件, 法律清晰地规定了业主的合法权益, 也赋予业主的基层自治参与机会, 而且国家关于基层民主也有明确的法律规定。首先法律赋予了业主成立业委会的权利, 通过合法组织进行维权, 奠定了制度化维权的组织基础。维权业主也有很充分的理由成立这类组织。为维护小区公共领域的权益, 只有成立业委会才具备法律的主体地位。同时, 组织也是对内动员资源、对外进行互动的重要渠道。商品房业主阶层参与居委会选举与业主维权和成立业委会的经历直接相关。成立业委会是业主的法定权利, 也是业主最重要的民主实践。业主从维权出发建立的业委会必然要求能够代表业主的利益, 要求有很高的独立性, 这往往会遭到物业公司、基层政府和居委会的干涉, 这种情况也促使业主要求严格按照 5 中华人民共和国物权法 6 和 5 物业管理条例 6 的条款去推进业委会选举的各个过程, 避免留下干预的口实。法律对业委会的成立有着严格的民主要求, 使成立业委会的过程成了业主的民主实践过程。同时, 业委会的成立需要积极分子做最大程度的动员, 在这个过程中, 小区的动员能力得到了锻炼。这些都为参加居委会选举奠定了基础。

其次, 法律赋予了城市市民参与居委会选举的权利。对于大多数居民来说, 居委会选举仅仅是作为一种潜在的选举制度而存在。长期以来城市居民并没有参与居委会选举的直接动机, 这是因为绝大多数居民与居委会并没有太多的利益关系 (马卫红等, 2000; 张亮, 2001; 石发勇,

2005, 熊易寒, 2008)。但住房商品化改革后形成的新兴的商品房业主群体改变了这种情况。复杂的维权情况使业主不得不组建业主委员会, 从而具有维权的法律主体地位。但组建业委会这种基层自治组织, 又容易和基层政府以前在基层的代表))) 居委会产生矛盾和冲突。基层政府出于对社区事务进行控制的目的, 或者为了维护业主所要抗争的开发商和物业公司的利益, 会直接或通过居委会影响业委会的成立和具体工作。这种干涉产生的最直接后果就促使业主和业委会意识到居委会和自己的利益相关。业主和业委会的参与激活了居委会选举这一制度。

当然, 业主的制度化维权与其他群体的非制度化的维权有着一些主要的区别。第一, 一些群体在利益受损时并不会去寻求法律的解决途径。业主群体则频繁地采用法律手段解决纠纷, 包括与开发商以及物业公司的纠纷, 以及发起针对政府的诉讼。很多个体或社会群体在面临纠纷时, 要么忍气吞声, 要么在形势和环境的压逼和利诱下, 通过其他途径去解决问题。比如, 在北京从事个体户生意的农民工, 在地方政府、工商局和本地生意人的合谋下, 形成了几乎制度化的潜规则, 即租用当地人的营业执照, 让其他利益人从中分一杯羹。实际上, 农民工只能进行这种非法或者变相合法的活动, 而不是依法申请执照从事合法经营 (He 2005)。这其实是对弱势的农民工个体户的一种剥削和歧视, 但农民工群体一般没有能力对这一歧视性潜规则进行反抗。第二, 农民和农民工等社会群体长期以来承受着权益被侵犯的现实, 虽然也有不少农民、农民工挺身而出进行维权, 但他们很难积累起有组织的力量, 也很难利用公共媒体和大众传播, 形成体现本群体利益的声势巨大的公共舆论。以伤残农民工维权为例, 郑广怀 (2005) 发现伤残的农民工个体很难让法律和政策在现实中运转起来, 弱势个体的权利在现实中被资本和地方权力体系的有意或无意的共谋中剥夺殆尽。这些农民工很难获得组织性的支持, 群体成员本身也没有资源组织和动员起来, 凝聚成草根的力量。在农民工的维权过程中, 有组织抗争总是敏感的, 很容易受到地方政府抑制 (应星, 2001, 2007; 于建嵘, 2003)。而在另一方面, 农民在抗争的过程中, 农村地区本来存在的基层组织, 比如村委会, 现有关于农民抗争的研究文献中并没有发现它们在这个过程中发挥出积极作用, 抗争的农民能够动员起来主要还是靠熟人关系、乡村中传统的领袖人物 (应星, 2001; Bemstein & L, 2003; O. Brien & Lj 2006)。业主群体则相对有自己的优势, 尤其是在业委会的组织基础

上。第三, 如果无法凝聚起代表本群体利益的组织力量, 那么维权活动仍然只能就事论事和以解决个体的具体冤情和委屈为目的, 很难进行制度化的参与活动。业主在业委会的动员支持下, 则有可能利用现有的资源组织起来维权。

制度化维权和参与的显著结果主要体现为以下两点: 第一, 业主在维权的过程中得到了基层民主的锻炼, 尽管这种实践本来具有某种被动性, 但现实的情况确实吸引着许多小区的大多数业主。正如一位访谈对象所说的: / 小区民主实践, 如果比较成功的话, 则成为民主训练学校, 实践的成功必然要求更高层面的民主。而实践中问题多多的小区, 对小区业主产生种种刺激, 会促使他们认识到只有改变政府的管理模式才能真正解决小区内部的问题, 从而也对高层面的政府管理模式提出要求。<sup>0</sup>(访谈资料, 20080628)因此, 基层民主实践具有更深刻的意义。第二, 基层政府的执政能力必须随之相应地有所提高(参见唐娟, 2005)。在业主积极维权的过程中, 他们会频繁地与居委会和基层政府打交道, 这种打交道是一种主动的自下而上的参与, 因而与常规的基层政府和居委会自上而下的动员截然不同。业主和业委会参与居委会的行动推动着居委会和基层政府工作方式的相应改变, 从而推动居委会的行政化形象的改变, 使其更代表基层市民的利益。如果不能转变自己的角色, 淡化自己的行政意识, 提高自己的自治性, 将会遭到普通居民对他们工作方式的质疑。

## 参考文献 (References)

- Bernstein Thomas P. and Xiao L. 2003 *Taxtion without Representation in Contemporary Rural China* Cambridge University Press
- Caj Yongshun 2002 / *The Resistance of Chinese Laidoff Workers in the Reform Period* *The China Quarterly* 170 3272344
- Caj Yongshun 2004 / *Managed Participation in China* *Political Science Quarterly* 119(3): 4252451
- Caj Yongshun 2005 / *China's Moderate Middle Class: The Case of Homeowners. Resistance* *Asian Survey* 45(5): 7772799.
- Caj Yongshun 2006. *State and Laidoff Workers in Reform China* London and New York, Routledge
- Caj Yongshun 2008a / *Local Governments and the Suppression of Popular Resistance in China* *China Quarterly* 193 24242
- Caj Yongshun 2008b / *Power Structure and Regime Resilience: Contentious Politics in China* *British Journal of Political Science* 38: 4112432
- Caj Yongshun 2010. *Collective Resistance in China: Why Popular Protests Succeed or Fail* Stanford California: Stanford University Press

- Chan Anita 2008/ China's Trade Unions in Corporatist Transition 0 in Associations and the Chinese State: Contested Spaces, edited by Jonathan Unger A monk, NY: M. E. Sharpe 69285
- Chan Sylvia 1998 / Research Notes on Villagers. Committee Election: Chinese Style Democracy 0 Journal of Contemporary China 7(19): 507221
- Chen Feng 2006 / Privatization and Its Discontents in Chinese Factories 0 The China Quarterly 185: 42260
- 陈鹏. 2009. 从/ 产权0走向/ 公民权0)) 当前中国城市业主维权研究 [ J]. 开放时代 (4). [ Chen Peng 2009 / From Property Right to Citizen Right: Urban Homeowners. Rights Protection Studies in Modern China 0 Open Times (4). ( in Chinese)]
- Galanter Marc 1974 / Why the -Haves. Come Out Ahead: Speculations on the Limits of Legal Change 0 Law and Society Review 9: 952160
- 顾昕、王旭. 2005 从国家主义到法团主义)) 中国市场转型过程中国家与专业团体关系的演变 [ J]. 社会学研究 (2). [ Gu Xin and Wang Xu 2005 / From Statism to Corporatism: Changes in the Relationship between the State and Professional Associations in the Transition to Market Economic in China 0 Sociological Studies (2). ( in Chinese)]
- He Xin 2005 / Why Do They Not Comply with the Law? Illegality and San2Legality among Rural2Urban Migrant Entrepreneurs in Beijing 0 Law and Society Review 39(3): 527562
- Jennings M. Kent 1997 / Political Participation in the Chinese Countryside 0 The American Political Science Review 91(2): 3612372
- Lj Lianjiang 2003 / The Empowering Effect of Village Elections in China 0 Asian Survey 43 (4): 6482662
- Lieberthal Kenneth G. 1992 / Introduction: The - Fragmented Authoritarianism. Model and Its Limitations 0 in Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post2Mao China, edited by Kenneth G. Lieberthal and David M. Lampton. Berkeley, Los Angeles: Oxford University of California Press 1233.
- Lieberthal Kenneth G. and Michel Oksenberg 1988. Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes. Princeton: Princeton University Press
- 马卫红、黄沁蕾、桂勇. 2000. 上海市居民社区参与意愿影响因素分析 [ J]. 社会 (6). [ Ma Weihong and Huang Qinlei and Gui Yong 2000 / An Aalysis on the Intention of Residents to Participate in Community Activities in Shanghai 0 Society (6). ( in Chinese)]
- 敬义嘉、刘春荣. 2007. 居委会直选与城市基层治理)) 对 2006年上海市居委会直接选举的分析 [ J]. 复旦学报 (社会科学版) (1). [ Jing Yijia and Liu Chunrong 2007. / The Direct Election of the Urban Residents. Committee and the Urban Grassroots Governance 0 Fudan Journal (Social Sciences) (1). ( in Chinese)]
- 康晓光、韩恒. 2005 分类控制: 当前中国大陆国家与社会关系研究 [ J]. 社会学研究 (6). [ Kang Xiaoguang and Han Heng 2005. / The System of Differential Controls: A Study of the State2Society Relationship in Contemporary China 0 Sociological Studies (6). ( in Chinese)]
- 李浩明. 对京沪穗三地的一项调查表明: 九成公众不满物业管理 [ J]. 文汇报, 20022022 28 [ Li Haoming / A Survey from Beijing, Shanghai, and Guangzhou Shows that 90 per cent Home owners are not Content with Property Management Companies 0 Wenhui bao 200222228 ]
- McA dan, Doug 1982. Political Process and the Development of Black Insurgency 193021970. Chicago and London: The University of Chicago Press
- McCarthy, John D. and Mayer N. Zakl 1973. The Trend of Social Movements in America: Professionalization and Resource Mobilization. Morristown, N. J: General Learning Press
- McCarthy, John D. and Mayer N. Zakl 1977. / Resource Mobilization and Social Movements

- A Partial Theory of The American Journal of Sociology 82(6): 121-221
- Mertha Andrew C 2008 *China's Water Warrior* Ithaca & London Cornell University Press
- O'Brien Kevin J 1994 / Implementing Political Reform in China's Villages 0 Australian Journal of Chinese Affairs (32): 332-59.
- O'Brien Kevin J 1996 / Rightful Resistance 0 World Politics 49(1): 31-55.
- O'Brien Kevin J and Lianjiang Li 1999 / Selective Policy Implementation in Rural China 0 Comparative Politics 31(2): 167-186.
- O'Brien Kevin J and Lianjiang Li 2000 / Accommodating Democracy in a One-Party State: Introducing Village Elections in China 0 The China Quarterly (162): 465-489.
- O'Brien Kevin J and Lianjiang Li 2005 / Suing the Local State: Administrative Litigation in Rural China 0 in Engaging the Law in China: State, Society, and Possibilities for Justice, edited by D. Manjiv Lubman and O'Brien. Stanford: Stanford University Press 31-53.
- O'Brien Kevin J and Lianjiang Li 2006 *Rightful Resistance in Rural China* New York: Cambridge University Press
- O'J. Jean and Scott Rozelle 2000 / Election and Power: The Locus of Decision-Making in Chinese Villages 0 The China Quarterly (162): 513-539.
- Peji Minxi 1995 / Creeping Democratization in China 0 Journal of Democracy 6(4): 65-79.
- Read Benjamin L. 2000 / Revitalizing the State's Urban-Nerve Tips. 0 The China Quarterly (163): 806-820.
- Read Benjamin L. 2003 / Democratizing the Neighbourhood: New Private Housing and Homeowner Self-Organization in Urban China 0 The China Journal (49): 31-59.
- Read Benjamin L. 2008 / Assessing Variation in Civil Society Organizations 0 Comparative Political Studies 41(9): 1240-1265.
- Shi Fayong and Yongshun Cai 2006 / Disaggregating the State: Networks and Collective Resistance in Shanghai 0 The China Quarterly 186: 314-332.
- 石发勇. 2005 城市社区民主建设与制度性约束: 上海市居委会改革个案研究 [J]. 社会 (2). [Shi Fayong 2005. / On Practice of Democratization Construction and Institution Restriction in Urban Communities: Case Study on Reform of Resident Representation Committee for One Community in Shanghai 0 Society (2). (in Chinese)]
- Shi Tianjian 1999. / Village Committee Elections in China: Institutional Tactics for Democracy 0 World Politics 51(3): 385-412.
- 中国社会调查所. 2004 2004 中国/霸王现象 0 认知度调查报告 [J]. 经济参考报, 2004-12-20 [Social Survey Institute of China (CCIC). 2004 / Survey Report on Commercial Overload Phenomena in 2004 0 Economic Information Daily 2004-12-20.]
- 孙秀林. 2009 村庄民主、村干部角色及其行为模式 [J]. 社会 (1). [Sun Xulin 2009. / Village Democracy, Roles of Village Cadres and their Behavioral Strategies 0 Society (1). (in Chinese).]
- Sun Yanfei and Dingxin Zhao 2008 / Environmental Campaigns 0 in Popular Protest in China, edited by Kevin J. O'Brien. Cambridge: London: Harvard University Press 144-162.
- Tsai Lily 2007 / Solidary Groups: Informal Accountability and Local Public Goods Provision in Rural China 0 American Political Science Review 101(2): 355-372.
- 唐娟. 2005 城市社区结构变迁中的冲突与治理 [G] 唐娟, 主编. 城市社区业主委员会发展研究. 重庆出版社. [Tang Juan 2005 / Conflicts and Governance in the Transitional Urban Communities 0 In Tang Juan (ed.). Studies on the Homeowners' Committee in Cities. Chongqing Publishing House.]
- Unger Jonathan 2008 / Chinese Associations, Civil Society, and State Corporatism: Disputed Terrain 0 in Associations and the Chinese State: Contested Spaces, edited by Jonathan Unger. Amonk: M. E. Sharpe 1213.
- Unger Jonathan and Anita Chan 1995 / China's Corporatism and the East Asian Model 0 The

Australian Journal of Chinese Affairs (33): 29253

Unger Jonathan and Anita Chan 2008 / Associations in a Bind: The Rise of Political Corporatism in China 0 in Associations and the Chinese State: Contested Spaces, edited by Jonathan Unger and Anita Chan, NY: M. E. Sharpe 48268

Wang Ya Ping and Alan Murie 1999. / Commercial Housing Development in Urban China 0 Urban Study, Vol 36 No 9 147521494

Wang Zhenyao 1998 / Village Committees: The Basis for China's Democratization 0 in Cooperative and Collective in China's Rural Development between State and Private Interests, edited by Eduard B. Vermeer, Frank N. Pieke, and Woei Lien Chong, Armonk, N. Y.: M. E. Sharpe 239256

吴毅. 2007. / 权力与利益的结构之网与农民群体性利益的表达困境)) 对一起石场纠纷案例的分析 [J]. 社会学研究 (5). [Wu Yi 2007. / Nets of the Power and Rights Structure, and Dilemma of Peasants' Group Rights Expression: Analysis of a Gravel Pit Dispute 0 Sociological Studies (5). (in Chinese)]

熊易寒. 2008 社区选举: 在政治冷漠与高投票率之间 [J]. 社会 (3). [Xiong Yihan 2008 / The Paradox of Urban Community Elections: Between Political Apathy and High Turnout Rates 0 Society (3). (in Chinese)]

应星. 2001. 大河移民上访的故事 [M]. 北京: 三联书店. [Ying Xing 2001. A Story of a Hydroelectric Station Area in Southwest in China. Beijing: SDX Joint Company]

应星. 2007. 草根动员与农民群体利益的表达机制)) 四个个案的比较研究 [J]. 社会学研究 (2). [Ying Xing 2007. / Grassroots Mobilization and the Mechanism of Interests Expression of the Peasant Group: A Comparative Study of Four Cases 0 Sociological Studies (2). (in Chinese)]

于建嵘. 2003 农民有组织抗争及其政治风险)) 湖南省 H 县调查 [J]. 战略与管理 (3). [Yu Jianrong 2003 / Organizational Resistance of Peasants and Political Risks: A Survey in County H in Hunan Province 0 Strategy and Management (3). (in Chinese)]

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 [J]. 社会学研究 (6). [Zhang Lei 2005. / Beijing House Owners' Rights Protection Movement: Reason of Breakout and Mobilization Mechanism. 0 Sociological Studies (6). (in Chinese)]

张亮. 2001. 上海社区建设面临困境: 居民参与不足 [J]. 社会 (1). [Zhang Liang 2001. / Community Building in Shanghai Faces Difficulties: Insufficient Participation of Residents 0 Society (1). (in Chinese)]

张铭宇. 2005 社区居委会在为谁忙 [J]. 社区 (12). [Zhang Mingyu 2005 / Cadres in Communities Work for Whom? 0 Community (12). (in Chinese)]

郑广怀. 2005 伤残农民工: 无法被赋权的群体 [J]. 社会学研究 (3). [Zheng Guanghuai 2005 / Injured Migrant Workers: A De-powered Social Group 0 Sociological Studies (3). (in Chinese)]

周雪光. 2008 基层政府间的/共谋现象)) 一个政府行为的制度逻辑 [J]. 社会学研究 (6). [Zhou Xueguang 2008 / The Institutional Logic of Collusion among Local Governments in China 0 Sociological Studies (6). (in Chinese)]