

# 社区管理三大参与主体分析<sup>〔\*〕</sup>

## ——基于多元共治的视角

○ 李江新

(南京大学 哲学系, 江苏 南京 210093)

〔摘要〕社区管理一直都是社会管理的重要议题。本文从公共管理的学科视角出发,在多元共治的框架范围内对社区管理的三大参与主体进行了分析。文章分为四个部分:第一部分分析了业主委员会的基本情况和困境,第二部分对物业管理公司在运行中存在的主要问题进行了剖析,第三部分分析了居委会的管理困境,最后一部分则从多元共治理论出发,对三大主体困境的化解之道进行了探析。

〔关键词〕社区管理;多元共治;业主委员会;居委会

在我国,社区不仅是基层民主的重要形式,也是我国公民社会发展状况的一个重要标志。正如国外学者安东尼·吉登斯指出,“社区这一主题是新型政治的根本所在”<sup>〔1〕</sup>。社区管理在更高的层次上属于社会管理的范畴,因此,从公共管理的理论视角出发探寻社区管理的治理之道是一个良好的途径。在公共管理众多理论中,多元共治理论对于分析社区管理中三大主体的互动博弈,具有很好的解释力。本文在多元共治的视角下,对社区管理的三大主体进行深度剖析。

### 一、业主委员会及其困境

业主委员会是业主们自主管理的一种自治组织,早在 20 世纪初就在美国产生。20 世纪 90 年代,在毗邻香港的广州和深圳产生了我国最早的一批业主委员会。住房制度改革引入市场机制以后,专业的物业管理公司应运而生,这就使得物业的所有权人——业主,感到需要成立自己的组织来维护自身权益。应该

---

作者简介:李江新,南京大学哲学系博士研究生,研究方向:马克思主义哲学与当代中国。

〔\*〕本文为国家社科基金重大招标项目(08ZD005)子课题、国家社科基金项目(08CKS004)和江苏省哲学社会科学重点研究项目(2010ZDKM014)的阶段性成果。

说, 业主委员会的产生不仅是住房制度改革的内容, 也是社会治理结构变化的一个表现。在其产生伊始, 业主委员会就为学者广泛关注。一些学者将其称为“中国公民社会的先声”<sup>[2]</sup>。一些学者指出, 业主委员会的出现可能意味着一种社会基础关系结构的根本转型和一个“新公共空间”<sup>[3]</sup>的出现。这听起来和居委会非常相似。居民委员会是我国基层群众自治性组织, 业主委员会也是一种自治组织, 但是两者还是存在一些差别的。主要表现在:

其一, 两者的服务对象存在不一致。居委会服务于社区范围内的居民, 其权利的渊源是居民的自治权利, 体现的是政治权利的民主。业主委员会则是服务于社区内全体业主的, 体现的是经济权利的民主。而业主和居民之间并不完全等同, 目前, 很多社区房子的居住者并不一定是业主。在社区范围内, 业主是公共产品和公共服务的重要供给者, 因为他们是社区内物的所有者。而居民则是公共产品和公共服务的享受者。这样一来, 不同立场必然导致利益取向的差异。

其二, 在与政府的关系上, 业主委员会和居委会也存在很大差别。居委会自 20 世纪 50 年代成立以来, 已经逐渐形成了相对完善的规章制度、决策流程和行动能力。而且, 一直以来政府对于城市基层社会的管理, 都是依赖于居委会进行的, 两者之间形成了一定的默契, 具有很强的合作经验和信任感。从一定程度上看, 居委会必须依赖政府才能运转, 是政府可以在较大程度上掌控的组织形式。这一系列的元素, 都决定了在和政府的关系上业主委员会更为疏远。

然而民调数据显示, “对业主委员会表现的满意度则每况愈下, 至今能够充分发挥作用的不足 1/10”<sup>[4]</sup> 上海社会科学院发布《上海蓝皮书·社会(2008)》指出, 当前上海业主委员会存在“五大难”问题: 业主大会召开难, 业主委员会筹建难、正常运作难、司法维权难以及对业主委员会及其成员监督难。<sup>[5]</sup> 业主委员会具有自治组织的性质, 却没有自治组织的地位。具体来看, 业主委员会在现实中运作的困境可以归纳为两点。

### 1. 强制性制度变迁的孕育逻辑降低了业主委员会功用的发挥

我国的业主委员会虽然具有自治组织的性质, 但是它在产生机理上却与自治组织存在一些偏差。从国家和单位提供住房福利的公有化住房制度, 到住房制度私有化改革的过程中, 始终有一只强大的手在背后推动着变迁, 那就是国家意志。正是因为有国家之手的强力助推作用, 才使得制度变迁的速度和规模能够超乎寻常, 为那些变化过程缓慢的国家所难以企及。与之相伴生也有一些负面效应。在这种强制性的制度变迁过程中, 业主委员会的产生不可避免地沾染上国家推动的色彩。应该说最早产生的业主委员会, 之所以能够真正的代表业主利益, 在维护业主利益的平台上运作, 那是因为它们的产生顺应业主们内心的呼声和需要, 业主们具有一种自主的思想意识准备。这种意识上的自治准备推动着他们必须采取一种新的不同于以往的行动思路。但是, 在强制性的制度变迁模式下, 很多业主委员会的产生, 并非孕育于业主们的内心呼喊, 而是政府的推广和号召。也就是说面对着外在制度环境的变迁, 业主们并没有做好意识上

的准备,还没有形成与之相适应的行动思维和逻辑。他们的行动思维依然遵循旧有的路径,也就是诺斯所说的路径依赖。社区居民在意识和行为上因循旧有的框架,就难以发挥出业主委员会作为自治组织的最大功用。

## 2 业主委员会不作为和内部的利益纷争伤害了业主的信任

20世纪70年代,罗斯系统地提出了委托——代理理论,“这种假设和分析框架普遍地用于描述在所有权——控制权两权分离和利益分割的情况下,委托人和代理人之间的关系模式以及行为动机与规则等问题。”<sup>[6]</sup>业主和业主委员会是一种委托代理关系,在这种关系模式下,由于信息不对称,委托人难以对代理人的行为决策进行全面的彻底的监督和约束,于是就存在一个代理人的“道德风险”问题。而且,在一个社区内有诸多的业主,业主委员会在履行职责的过程中,其所有权的主体并不是单一的,而是多元的。这些多元主体之间既有共同的公共利益,也有各自的特殊利益需求。因此,在具体的事务处理过程中,就容易出现利益上的纷争。“在多元产权构成的利益共同体中,成员越多,规模越大,每个委托人分享的份额就越小,多元产权主体‘搭便车’的倾向就越严重”。<sup>[7]</sup>一旦出现搭便车的个体行为,就会带来群体共同意志的瓦解和集体行动逻辑的混乱。业主委员会作为自治组织,对成员没有强制执行权,于是行动就会举步维艰。成立业主委员会并不难,难的是成立一个不受外界力量干扰,能够为全体业主利益服务的业主委员会。

## 二、物业管理公司及其困境

在房产制度改革之前,物业连同住房一起为单位所有,居民作为单位的成员,基本是免费享受物业服务。在这种情况下,物业不过是单位制的一种福利形式而已。但是“随着住房制度的改革,社区管理发生了巨大变化,由过去的企事业单位管理过渡为社会化的物业公司管理”。<sup>[8]</sup>房屋的所有者就成为业主,两者之间是市场经济中平等的主体交易关系。物业管理的核心就是社区范围内公共产品和公共服务的供给。单位制下,公共产品和公共服务的供给统一由单位来解决,就可以尽可能地将外部性内部化,避免供给的困境。在社会化的物业管理条件下,最好的方式就是采取市场化的机制,由业主付费享受物业服务。归结起来,目前的物业管理公司主要有三种类型:一是从政府机关和国营企事业单位直属的房屋管理部门改制而来;二是源于房地产开发商的附属机构,这种物业管理公司是房地产开发商的下属公司,与房地产开发商之间是“父子关系”,在经费来源和经营运作上受房地产开发商的支配;三是新建立的专业化物业管理公司,这类物业管理公司拥有独立自主的经营权,按照市场化运作机制进行物业管理。<sup>[9]</sup>但是,由于“经济人”理性选择的存在,物业管理公司的运作并不顺利,主要表现在以下三个方面:

### 1 大量侵犯业主权利的纠纷事件加剧了与业主的紧张关系

物业纠纷主要呈现为七种类型:包括物业质量纠纷、物业管理服务质量纠

纷、物业管理费用纠纷、公共部位和设施权益纠纷、专项维修资金纠纷、物业管理交接纠纷,以及因直接的物业纠纷而衍生的其他纠纷。<sup>[10]</sup>归结起来,业主和物业管理公司最容易发生物业纠纷的领域就是收费、社区安全和公用设施维护三个方面。一些物业管理公司在收费上存在不恰当的地方,比如收费标准和方式不透明,或者收费之后不作为,没有很好尽到职责,达不到业主的心理要求,而且物业管理具有一定的专业性,具体的详情细节业主不能够很好了解,这就存在信息的不对称,在这种情况下,如果物业管理公司和业主之间缺少理性的、充足的沟通和互动,就很容易引起业主的不满,降低对物业管理公司的信任。

## 2 物业管理公司的运作过程掺杂着利益集团的利益

“物业管理公司并非纯粹的市场化运作,而是掺杂着一些行政部门和利益集团的问题”。<sup>[11]</sup>因为我国的一些物业公司正是从政府房产部门转制而来的。对物业管理公司和业主关系进行规范指导的最高法律规范就是《物业管理条例》但就是这样一部关涉广大业主切身利益的法律规范,其实也难以完全摆脱利益集团渗透的痕迹。2007年修订的《物业管理条例》存在一些有利于物业管理公司而不利于业主的规定,条例虽然开宗明义的列出了业主享有的十项权利,但是在对物业管理公司的规范方面,也存在一些不合理的规定,如第三章,第二十五条:建设单位与物业买受人签订的买卖合同应当包含前期物业服务合同约定的内容。这里看似在保护业主的权利,其实也在一定程度上限制了业主选择物业的自主权。这主要是因为制定规章制度的行政部门和物业管理以及前期的房地产开发存在着千丝万缕的联系。很多的房产开发商和物业管理公司都是房产制度改革后,从行政部门剥离出去的。如果说,房改前的物业管理领域是一种行政化的运作方式的话,那么,房改后,在市场经济环境中物业管理公司的运作思路和逻辑并非完全的市场化,而是一种掺杂着行政部门和利益集团的复合式运作方式。

## 3 物业管理公司可能利用经济手段俘获居委会和业主委员会

物业管理公司的行动逻辑是赚取利润,为了获利,极有可能采取各种手段去谋取利益。在我国当前的社会治理环境下,居委会具有强烈的行政色彩,可以说居委会实际上就是我国行政系统的末梢神经。为了精准,我们可以将居委会行使的权力称之为类公权力,作为一种类公权力就天然地存在权力寻租的可能。业主委员会作为业主利益的代理人,也存在着“道德风险”。业主委员会产生于广大业主,但并不等同于广大业主。在广大的业主群体中,存在着阶层、地域上的利益差别,这些差别投射到业主委员会的选举过程中,就可能导致业主委员会的民主选举欠缺公正性。在这种情况下,业主委员会的决定未必和广大业主是一致的。如果业主委员会的委员为了少部分人的利益,甚至是个人利益,而与物业管理公司形成利益联盟的话,就会导致其他业主的利益代表出现真空。如果产生这种情况,那么居委会的行政权力和业主委员会的自治权力,就被物业管理公司俘获了。

### 三、居委会及其困境

《中华人民共和国宪法》规定,居民委员会是我国的基层群众自治组织。但现实中居委会所扮演的角色却并不是如此。居委会虽然没有列入我国庞大行政体系中,但是却承担着城市最低行政组织——街道办事处交办或者要求配合的诸多事项,实际上已然成为了行政系统的神经末梢。同时,居委会身处广大人民群众生活的最直接层面,是社区居民利益表达和诉求的最直接途径。所以,从这一角度来看,居委会实际上是国家和社会领域的一个中介性组织。享有法律规定的自治主体的资格,但是却承担着大量的行政权力要求的工作。

在目前的社区管理中,居委会是一只重要的力量,无论是在社区权威、组织、资金等方面都占据优势,是三元主体中明确的或潜在的主导者。但是,居委会也存在一些问题,限制了其能动性的发挥。

#### 1. 行政权与自治权平衡的两难困境

居委会虽然服务于同一对象,但是却有两种不同的责任要求:一种是来自上级组织的执行要求,一种是来自社区居民的自治诉求,两者之间如何平衡构成了一个两难困境。《居委会组织法》规定:居民委员会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。从这里看,居委会行动立场应该和社区居民保持一致,其权力的来源是社区居民的选票,自然应该对社区居民负责。但是,现实中由于居委会的财政来源是由上级政府拨付,而且,居委会当选的人员也要有上级政府批准,所以,财政和人事上的行政控制,使得居委会的自治性大大削弱,逐渐演变成上级政府的腿,成为上一级政府的执行机关。“目前据统计,一个居委会的‘顶头上司’是二三十个政府部门,接受的多类考评、考核 30 多项,平均每年要制作 90 多份报表,130 多本台帐。”<sup>[12]</sup>居委会过度的行政化,使其难以保持对社区居民负责的伦理要求,随之而来的就是失去社区居民的信任和参与的热情。人们只有对一种组织抱有某种信任的情感的时候,才会去参与这个组织的活动,如果这种情感足够强烈,那么人们就会为其职责或者使命奋斗,而甘愿牺牲自己的个人利益。当居民看着自己投票选出来的组织并不能听从自己的心意的时候,居委会就面临被社区居民边缘化的危机。在社区居民无法用脚来投票的情况下,选择替代性的主体就会成为必然。

#### 2 机构虽小,事务繁多——最基层的全能型组织

“它集自治管理、行政管理、社会服务、经营管理于一身,实际上变成了一个职能繁多、功能混杂的全能型组织”。<sup>[13]</sup>这种全能型的特点其实正是整个社会纵横向结构在社会基层的最直观的反映。从社会结构的纵向来看,我国的行政体系是典型的自上而下严密控制、层层负责的集权式结构,在这种情况下,上一层级本应负责的职能就会直接交付给下级办理。下一层级除了做好本层级职责范围内的事务外,还需要在组织、人员、资源等方面作出筹备,以承接上一层级政府的事务。如此一来,处在城市行政系统最底层的居委会就要承担繁重的任务。

从社会结构的横向来看,在“国家——社会”的博弈场中,国家始终都占据着优势地位,我国的公共领域发展不足,尚不足以承接许多本应该由其承接的事务。这些公共事务的管理,在国外可能直接就由非政府组织处理掉了,无须进入政府的议程。但是,目前,我国大量的此类事务都会被政府划入自身的职责范围,然后又转嫁给基层的居委会来处理。来自纵横向的事务,最后都要压到居委会的身上,这就可能导致两种情况:一是事重权小,居委会往往疲于奔命;二是掌握着诸多资源,趁机利用公权力寻租。不管哪种情况,都是与居委会建立的初衷和使命背道而驰的。

#### 四、多元共治视野下三主体困境的化解之道

仔细分析社区管理中的三个主体,我们就会发现,其实这三个主体代表的就是政府、市场与社会三大领域。根据公共管理学的理论,三大领域都存在失灵的可能。根据公共选择理论的分析,政府并不是真正的公正,政府人员也是经济人。他们行事时也是遵循利益最大化的原则。“当政府或集体行动所采取的手段不能改善经济效率或道德上可接受的收入分配时,政府失灵便产生了。”<sup>[14]</sup>市场机制由于先天性的缺陷,在提供公共产品方面也存在着不足。社会领域活动的主体,打着自愿精神的旗帜,有着一种无私奉献的精神和热情,看似可以克服政府失灵和市场失灵。但是,由于独立性、资金来源、内部管理等方面的先天不足,社会领域的活动主体也难以避免失灵的问题。所以,从整个社会管理的角度来看,要建设一个良善有序的社会,三个主体都要参与到社会治理的过程中来,相互协调,取长补短。同理,在社区管理的过程中,三个主体的关系也存在相互之间的博弈,需要平衡协调,合作共治。所以,多元共治才是化解当前我国社区管理中三大主体困境的根本之道。

##### 1. 化解业主委员会困境的核心在于建立内外部协调机制

业主委员会的产生总体上可以分为两种,一是由业主选举产生,二是由开发商和前期的物业管理组织协助筹备产生。如果是前者,那么业主在行使对业主委员会的监督权利时就会有较大的发言权。如果是后者,那么业主就难以监督管理业主委员会的行为。当前社区居民参与意识不强,所以,鼓励社区居民参与社区事务的治理,强化对业主委员的监督管理,是解决业主委员会运作回归正轨的必然要求。同时还要注意业主委员会内部参与机制中贫富差距的协调问题。而业主对业主委员会的参与主要包括选举机制和决策机制。在选举机制中,如果业主委员会选举的结果是为大部分的资源优势者占据的话,那么,业主委员会就会成为社区内业主的富人俱乐部或者上层俱乐部,进而可能忽视社区民众中低层的利益,或者相对贫困者的利益。在日常事务的决策机制中,如果缺少民主因素,就难以增强业主委员会在社区业主内部的凝聚力。如何能够让少数人或者一部分人的利益不被忽视,是业主委员会自身内部建设必然要考虑好的问题。因为业主委员会的核心就是为了协调利益,而利益的核心就是经济利益。

业主委员会的完善,不仅要完善自身的内部协调机制,而且要完善和居委会的协调机制。业主委员会和居委会关系的协调问题,两者只能存在交叉重合,需要分工才能各尽其责,如果产生领导与被领导,业主委员会完全就成为居委会的附属,贯彻的往往是政府的意志,如果业主和物业管理公司发生纠纷的话,多半是由居委会出面解决或者在背后操纵业主委员会的决定,如果居委会不幸和物业管理公司产生利益上的合谋,那么业主利益就会受损。或者对立的关系——完全不在一个调子上弹奏,弹出来的就是噪音。将居委会视为天然的政府意志执行机关,很多应该配合的事情也不去配合,就可能疏远和居委会的关系,使自身处于孤立的地位。归根到底,三者之间只有制衡才能不产生异化,只有相互配合,才能够走得更远。

## 2 化解物业管理公司困境的核心在于建立顺畅的沟通交流机制

随着我国住房制度的改革和完善,物业管理市场化运作是事所必然。如果原本属于市场领域的东西,在运作时并没有完全遵循市场化的要求,而是掺杂着行政的因素,那么必然产生异化的东西。这里的异化既包括合同意识缺乏、服务意识不够,也包括与居委会或者业主委员会合谋,侵害业主利益行为。物业管理公司市场化之路的另一个要求,是提升物业管理公司人员的素质,物业管理是一种服务行为,人员素质的高低对服务的效果具有最直观的影响。

物业管理公司在完善自身市场化道路的同时,尤其要处理好与业主委员会的关系,建立沟通对话的平台。很多物业管理纠纷的产生都是因为没有良好的沟通交流,而沟通交流的不顺畅在很大程度上是因为双方没有良好的沟通交流机制。物业管理公司要主动承担起责任,完善与业主委员会的沟通交流。另外,还要注意加强业主和物业管理公司之间的沟通交流,业主和物业管理公司的沟通交流,不能仅仅依靠业主委员会的代理行权,业主也要参与到物业管理监督中来,以减少因为信息不对称导致的沟通不顺畅。否则,一旦业主委员会尽不到职责,业主就难以快速找到和物业管理公司之间理性的、充分的、平等的沟通对话平台。最后需要注意强化业主委员会对物业管理公司的选择权。目前,我国很多社区的业主委员会对物业选择不具有决定性的权力,很多时候在物业管理公司成为既成事实的情况下,成立业主委员会。这就削弱了业主委员会在和物业公司博弈过程中的能力,使其处于不利地位,提高了物业公司的优势,使得博弈失衡,而失衡的博弈局面是很难实现多元共治的。所以,需要通过提升业主委员会的选择权重来平衡博弈局面。

## 3 化解居委会困境的核心在于处理好行政权和自治权的冲突

在社区管理的过程中,居委会困境的核心在于其所扮演的双重角色,所以,化解居委会困境的核心就在于处理好行政权和自治权的关系。行政权自上而下单向运作,自治权自下而上双向沟通,两者似乎天生就是彼此冲突的。在社区管理多元共治的情境下,如何才能够化解两者的矛盾呢?

不管是行政权还是自治权的要求,归根到底,居委会的服务对象只有一个,

那就是全体社区居民,因此,化解矛盾的关键就在于社区居民。首先,居委会需要明确自己所代表的利益群体是社区所有居民,这也是它和业主管理委员会的区别之一。居委会必须以社区全体居民为服务对象,这是降低过度行政化,为社区居民所信任的基本前提。很多居委会找不到自身的定位,往往沦为纯粹的行政权执行的工具,忘记了自身所担当的自治使命。客观地看,一些居委会也有自治权的诉求和渴望,但是迫于现实的压力,不得不“隐忍”下去,服从于行政权的支配。所以,要在法律上对居委会和上级政府的关系进行更为细致的规定,赋予居委会司法救济的渠道,从而保证上一级的行政机关严格地在法律框架内界定和居委会的关系。其次,在居民利益多元化的今天,必须完善居委会的行动逻辑,减少行政式的一刀切或者大一统的行动逻辑。过度的行政化使得居委会这种群众自治组织也患上了官僚病,解决之道就在于引入容纳多元利益表达的机制,让居委会成为一个包容的居委会。这里的包容是多元利益的包容,同时也是多元话语的包容。如果居委会不能够代表社区内所有居民利益,非业主居民的利益无法得到维护,那么和谐社区建设就是空话。多元共治对居委会提出的重要要求,就是增加居委会的民意色彩,成为真正的民意代表、民意综合和民意反映的组织。当居委会在配合上一级行政机关工作时,得到的是居民的欣然配合,而不是抵制或者漠视的时候,居委会也就找到了和谐处理行政权和自治权的关键点。

### 注释:

- [1] [英] 安东尼·吉登斯:《第三条道路:社会民主主义的复兴》,郑戈译,北京:北京大学出版社,2000年,第82页。
- [2] 夏建中:《中国公民社会的先声——以业主委员会为例》,《文史哲》2003年第3期。
- [3] [11] 张磊:《业主维权运动:产生的原因及动员机制——对北京市几个小区的个案调查》,《社会学研究》2005年第6期。
- [4] 邵岭、赵宇舟:《小区业主委员会不作为谁来管》,《文汇报》2008-07-01。
- [5] 王荣华:《上海蓝皮书·社会(2008)》,北京:社会科学文献出版社,2008年,第295-300页。
- [6] 黄健荣:《公共管理新论》,社会科学文献出版社,2005年,第204页。
- [7] 刘晓霞:《基于经济学视角的业主委员会困境分析》,《生产力研究》2009年第4期。
- [8] 肖娟娟:《公共选择理论在社区物业管理中的应用》,《商业时代》2011年第3期。
- [9] 张襄誉、廖晓峰:《物业管理:城市社区管理体制的创新》,《城市问题》2003年第1期。
- [10] 朱燕、朱光喜:《城市住宅小区业主维权的现状、困境与对策》,《城市》2008年第9期。
- [12] 阿平立:《冲突、困境、反思:社区治理基本主体与公民社会构建》,《上海大学学报(社会科学版)》2009年第7期。
- [13] 潘小娟:《中国基层社会重构——社区治理研究》,北京:中国法制出版社,2004年,第93页。
- [14] [美] 保罗·A·萨缪尔森、威廉·D·诺德豪斯:《经济学》,高鸿业等译,北京:中国发展出版社,1992年。

[责任编辑:嘉 耀]