

社区治理视野下业主委员会参与物业管理问题研究

何立军

摘要:物业管理具有专业性强和准公共产品的属性,需要物业公司、业主、业主委员会和政府部门合作治理。本文从物业管理的需求者、提供者、生产者和协调监督者四者的关系角度,考察业主委员会参与社区物业管理的角色定位及存在的问题,提出完善业主委员会参与社区物业管理问题的对策建议,以期实现社区物业管理的善治目标。

关键词:社区治理 业主委员会 物业管理 公共产品

[中图分类号] C916 [文献标识码] A [文章编号] 1672-4828(2014)05-0118-05

DOI: 10.3969/j.issn.1672-4828.2014.05.013

何立军,行政管理硕士,民政部政策研究中心助理研究员(北京 100721)。

一、引言

改革开放以来,随着我国单位制社会的解体、转型和城市住宅产权制度的改革发展,物业管理逐渐成为社会管理和社区治理的重要内容,业主委员会作为一种新兴的社区群众自治组织也受到更多关注。为加强业主大会和业主委员会治理,2009年国家住房和城乡建设部依据《物权法》和《物业管理条例》等专门出台了《业主大会和业主委员会指导规则》,对业主大会和业主委员会的建立、运行、管理等作了全面规定,对规范业主大会及业主委员会的活动发挥了重要作用。然而,随着我国社区治理实践的不断推进,业主委员会在参与社区物业管理时遇到了一些亟待研究解决的难题。党的十八届三中全会创造性地提出,要“创新社会治理体制,改进社会治理方式,激发社会组织活力;正确处理政府和社会的关系,加快实施政社分开,推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用;适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项,交由社会组织承担”。这对业主委员会有效参与社区物业管理、发挥其治理功能提出了新的要求。

对业主委员会的研究,最早来自于对专业化物业管理和公民社会的关注。比较有代表性的,

如涂振(2004)认为成立业主委员会是为了更好的配合物业管理公司对住宅区域进行管理——间接论证了业主委员会存在的必要性;夏建中(2003)认为,业主委员会是一个居民自治组织,其最主要的工作是维护业主的权益,组织业主讨论社区公共事务,与物业管理公司进行利益博弈,初步体现了公民社会的主要属性。但在实践中,由于人们对业主委员会的法律地位和角色定位(如组织性质、职能和功能等)仍不清晰,业主委员会与物业公司、居委会、政府的关系也并未屡顺,很多学者从法学视角研究业主委员会的法律地位及与其他组织的法律关系。如代艳丽、付丽民(2013)认为,按照现有的法律法规,业主委员会不是法人,也不是独立的非法人组织,本身不具有民事主体资格,不能独立参与诉讼活动,这种状况不利于城市社区的发展,需要理顺业主委员会和相关的业主大会、业主团体等之间的法律关系。还有学者试图运用集体行动的策略和博弈视角等经济学理论来解释业主委员会与其他主体的行为关系:如郭锐欣、高明华、张鹏飞(2012)认为,业主、业主委员会与物业公司之间存在多种委托代理关系;王艳(2011)认为,各利益主体间存在四大博弈行为,即权力之争、不完全契约、公地悲剧及羊群效应等。此外,孙荣、范志雯(2007)在客观分析国内社区业主委员会运行现状基础上,提出了合作主义视野下的中国城市社区业主委员会治理模式的选择及其实施路径,为本文的研究提供了有益借鉴。

业主委员会作为社区群众自治组织,是“住宅社区的公共领域”,主要是为业主提供物业管理服务,但综上发现,目前少有学者从物业管理的产品属性分析业主委员会参与社区物业管理问题。因此,本文试图通过分析物业管理的属性,从物业管理服务的需求者、提供者、生产者和协调监督者四个主体的角色定位及相互关系角度,考察业主委员会参与社区治理的现状,在此基础上发现问题,提出完善业主委员会有效参与社区物业管理的思路和建议,以期完善社区治理提供一定的理论参考。

二、物业管理的产品属性和专业特征要求多元主体合作治理

(一)物业管理具有准公共产品属性,需要业主委员会介入

物业管理具有准公共产品的属性。首先,物业管理的消费具有非竞争性,即增加一个消费者(业主)不会减少任何一个业主对物业管理的消费数量和质量,也不会增加物业管理的边际成本。其次,物业管理消费具有局部排他性,即业主需要共同为小区内卫生、绿化、安全等公共服务付费,但每个业主的收入水平和消费习惯不同,对物业管理的消费数量和获得的效用数量各不相同。综上,物业管理的消费性质决定了物业管理服务不能仅靠政府或市场提供,否则容易出现政府失灵或市场失灵。按照国际通行的第三部门理论,业主委员会凭借其民间性、非营利性、自治性、志愿性和公益性的组织优势,参与提供物业管理服务,可以有效防止或解决“双失灵”问题。

(二)物业管理具有专业性强的特征,要求多主体的协同治理

物业管理除了具有准公共产品的性质外,还具有专业性强的特点,需要专业性的物业公司生产服务,也需要业主委员会参与监督管理。如表1所示,物业管理服务由业主委员会负责,但不介入生产,业主委员会与物业公司签订契约,聘请并购买物业公司的服务,由物业公司为住宅区内的业主提供专业化的物业服务。业主和业主委员会是一种委托——代理关系,业主委员会与物业公司是雇用——被雇用关系,当这两种关系异化时,政府作为公权组织可以充当“裁判者”,营造公平氛围、进行监督、提供服务。

表1 参与物业管理的多元主体分工^①

需求者	提供者	生产者	协调监督者
业主	一个表达和综合其选民需求的集体消费单位,如业主委员会、业主大会	营利性私人企业——物业公司	政府
让渡权力给业主委员会	拥有部分让渡的权力来获得资金以支付公共服务费用,并管理消费模式	综合生产要素并为业主委员会生产物品、提供服务	提供法律、法规或政策
缴纳物业管理费	向生产公益物品的生产者付费	从业主委员会获得相应费用	协调
反映服务需求	收集消费者(业主)意见,并监督生产单位的绩效	向业主委员会提供有关成本及生产可能性信息	监督

综上,物业管理的产品属性和专业特征客观上要求业主及业主委员会、物业公司、居委会、政府等多元主体共同参与社区物业管理。业主委员会是社区公共利益的代表者和维护者,应主动收集业主的意见,监督物业公司的生产绩效,发挥基层群众自治组织的作用;政府为保证生产者所生产的服务质量以及各参与主体的有序参与,可采取必要的措施对生产过程加以监控。

三、业主委员会参与社区物业管理的现状及问题分析

目前,我国社区业主委员会组建数量稳步增加,管理体制和内部运作日渐规范和成熟,相关政策法规也渐成体系,业主委员会的基本功能得以实现。但现实生活中业主委员会参与社区物业管理仍存在诸多障碍,如图1所示。下文从物业管理服务的需求者——业主、提供者——业主委员会、生产者——物业公司、协调监督者——居委会和政府等主体间的关系角度,来考察业主委员会参与物业管理的现状及问题。

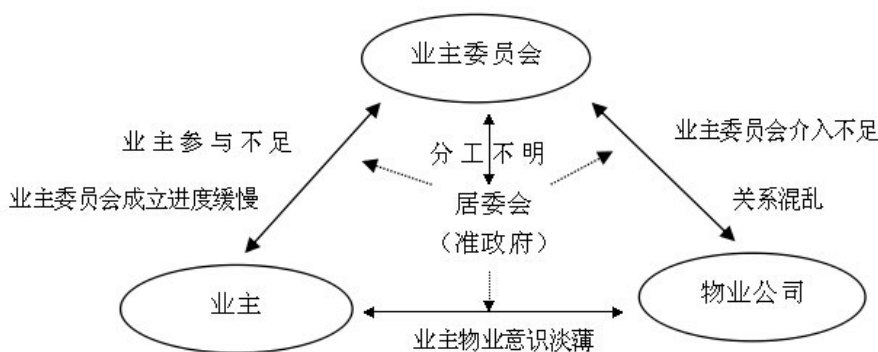


图1 社区多元主体参与物业管理的现状及问题

(一) 业主自治理念弱,参与物业管理的意识比较淡薄

原因主要有三个方面:一是许多业主缺乏物业管理常识,对基本的物业管理内容不够了解;二是物业管理具有准公共产品的属性,导致广大业主更愿意在集体行动中“搭便车”,往往仅关注自身利益,不主动牵头成立或参与业主委员会事务;三是不少业主受计划经济时期“单位人”的陈旧观念影响,社区自治意识比较淡薄,个别业主甚至依然认为物业管理是政府部门或社区居委会该管的事。上述原因影响了业主委员会的产生和业主委员会的作用发挥。

^①迈克尔·麦金尼斯著,毛寿龙译,2000,《多中心体制与地方公共经济》,《上海三联书店》第111页。

(二) 业主委员会成立比率低, 介入物业管理不足, 作用发挥有限

虽然《业主大会和业主委员会指导规则》为成立业主委员会提供了法规政策支持, 但据《证券日报》2013年10月30日报道, “目前在全国范围内超过半数小区未能组建业主大会, 未能选举出业主委员会。同时受各种因素影响, 不少小区换届改选停滞不前。即使在房地产市场开发较早的广州市, 截至2012年4月的数据, 业主委员会成立率也不足20%”^①。不仅如此, 目前众多业主委员会的职权仅仅局限于抗议物业公司的举措、协调与物业公司的矛盾、罢免及选举物业公司, 业主委员会自治的主体地位未得到充分体现, 也难以形成参与主体之间平等对话及协同治理的机制(陈一凡, 2009)。之所以会这样, 除了受“业主自治理念和参与物业管理意识不强”影响外, 与业主委员的法律地位、职能权限等不够明确也有很大关系。如有些物业公司为了避免业主委员会威胁, 直接介入业主委员会选举, 影响乃至阻碍业主委员会成立或设卡限制业主委员的应有功能发挥。这些都造成了业主委员会成立比例低、进展缓慢或介入物业管理不足, 应有作用难以发挥。

(三) 业主委员会与外部治理主体的职能边界划分不够清晰

1. 业主委员会与物业公司的关系比较混乱。主要表现在如下几方面: 一是现实中物业公司很少由业主委员会选聘, 多数由开发商选聘, 业主委员的监督效力被削弱, 使得业主委员会难以有效地约束物业公司; 二是由于业主委员不具备独立的民事行为能力, 业主委员很难通过法律途径解决纠纷, 同时他们也不敢轻易解聘物业服务公司, 所以当物业服务难以满足业主需求时, 业主委员往往会对物业公司做出妥协与让步; 三是实际生活中不乏一些业主委员对物业服务提出了过高的要求, 物业公司难以满足, 致使两者难以有效合作; 四是存在业主委员与物业公司人员合谋骗取物业维修基金的情形, 损害广大业主权益。

2. 业主委员会和居委会的职能存在交叉重合。现实中, 居委会实质上履行着“准政府”的职能, 由于业主委员与居委会之间职责分工不明确, 存在交叉重合的职责, 阻碍了业主委员的独立发展。当业主与物业公司发生矛盾和纠纷时, 若业主委员会与居委会都有权介入协调, 这就容易出现三种情况: 一是两方均推托不予承担责任, 导致社区事务处于拖沓处理的状态; 二是两方都介入解决, 但未能把握好各自工作的侧重点, 缺乏交流, 进而产生内耗, 浪费资源却事倍功半; 三是两方均介入, 但解决效果存在差异(孙荣、范志雯, 2007), 居委会“准政府”的强势地位必定会削弱业主对业主委员的信心, 挤占业主委员会的自治空间。

四、完善业主委员会参与社区物业管理的对策建议

基于上述分析, 笔者认为业主委员会参与社区物业管理, 应围绕社区善治的目标, 确定业主委员会与其他利益主体的职能和功能, 构建多元主体合作治理的体系。具体到实际操作层面, 重点是要厘清业主委员会与其他利益主体的关系, 完善业主委员内部治理, 提高业主委员会的参与积极性和参与治理能力。

(一) 坚持合作治理, 构建多元主体合作的社区治理体系

近年来, 我国各地坚持“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局, 初步探索多中心的参与和合作的社会管理格局和管理体系。实质上是由“管理”向“治理”转变的管理模

^① 资料来源于《1万亿元住宅维修金黑幕重重业主支取比登天还难》, 《证券日报》2013年10月30日。

式。治理不仅仅局限于政府或单个主体,而应强调多元角色的互动,在多个主体之间实现多元合作治理。

根据俞可平的看法,治理的实质在于“建立在市场原则、公共利益和认可之上的合作。它所拥有的管理机制主要不依靠政府的权威,而是合作网络的权威。其权利向度是多元的、相互的、而不是单一的和自上而下的。”^①业主委员会参与物业管理作为社区治理的重要内容之一,可以借鉴合作主义的理念构想,将政府、业主委员会、居委会、物业公司“组合进一个有明确责任(义务)的、数量限定的、非竞争性的、有层级秩序的、功能分化的结构安排之中”^②,各利益主体之间应该建立一种横向、平行、制度化的双向合作关系。

治理的核心价值是“合作”。利益协调是合作的核心议题。合作主义力图“将社会不同利益有序地集中、传输、协调和组织,用各方同意的方式进入体制,以便使决策过程常规性地吸收社会需求,将利益矛盾与利益冲突控制在公众可容忍的限度内”^③。随着我国计划经济的解体以及市场化改革的深入推进,人们的物质文化需求日益多元,以政府为代表的国家体制难以独自承担(准)公共产品的生产和供应;社区单位制改革将单位的市场性和社会性服务功能外移,为市场和社会参与治理提供了空间和条件。但与此同时,社区治理的主体愈加多元、利益关系愈加复杂,如何处理利益分化以及各利益主体的关系,成为目前社区治理的重要难题。为此,当前应围绕社区善治的目标,确定业主委员会与其他利益主体的法理边界和功能定位,积极构建多元主体合作治理的社区物业管理服务体系。

(二)社区治理视角下完善业主委员会参与社区物业管理的具体建议

1.处理好业主委员会与政府、居委会、物业公司三大主体的关系。首先,政府应充分发挥培育者和裁判员的作用,加强居民自治理念培育和参与治理引导。当业主委员会违背基本的公开、公正、效率原则,不能有效地管理社区公共财产、履行责任准则时,政府要积极介入,发挥掌舵作用。其次,明确业主委员会与居委会优势互补的关系。这两者均属基层群众自治组织,相互间不存在行政隶属关系,应在遵守社区公共利益基础上建立平等协作关系。只有在业主委员会申请调和时居委会才合法介入。再者,明确业主委员会与物业公司之间平等的民事主体关系。可依据现行法律和司法实践,规定在一定情况下,如物业协议或相关条款无效;物业公司和业主(或业主委员会)的责任权益不对等;业主大会或者业主委员会做出的决定侵害业主合法权益时,业主委员可享有诉讼主体资格。

2.完善业主委员会的内外部治理。业主委员会是执行业主大会意志的机构,完善业主委员会内部治理体系,明确业主委员会与业主、业主大会、物业公司等外部治理关系,是加强业主委员会建设的基础。在目前多数社区物业管理不够规范的情况下,其维权与自治任务非常艰巨。首先,从业主委员会制度建设看,要明确业主委员会的职责地位、组织架构、决策机制、内部管理制度等,保证业主委员会照章自治,并代理业主监督物业公司的服务绩效。其次,从加强对业主委员会的监督来看,一要完善内部监督机制,成立社区业主监督委员会,监督业主委员会行使权利;二要健全外部监督机制,明确社区业主委员会的行政监管主体,使其发挥行政监管职能;要建立业主委员会责任追索机制,进一步强化业主委员会的职能和作用发挥。(下转第149页)

①俞可平,2000,《治理与善治》,社会科学文献出版社,第8页。

②张静,1998,《法团主义》,中国社会科学出版社,第25页。

③马建斌,2008,《新合作主义评析及其适用性》,《党政论坛》第7期。

3.培育自治理念,提高业主的参与积极性和自治能力。培育业主的自治理念,提高业主委员会参与积极性和参与专业化水平,是解决目前业主参与率不高和介入物业管理不足的关键。首先,应加大舆论宣传,增强业主维权意识。业主委员会可以组织开展文艺节目汇演、有奖知识问答、疑难问题咨询、小区图板巡展等各式活动,以群众喜闻乐见的形式,多层次、多渠道、多角度、多方式、持续性地对业主进行《物业管理条例》和《业主大会和业主委员会指导规则》基本内容及相关法律法规的宣传。其次,扩展社区互动平台,增加业主互动机会,提升业主参与意识和社区归属感。业主委员会工作人员可通过现代信息技术和网络手段,建立业主微信圈、QQ群、社区BBS等各种互动平台,增强社区互动,提高业主参与社区治理的意愿和水平。

[参考文献]

- [1]陈一凡,2009,《善治目标下的业主委员会建设研究》,《法制与社会》第6期。
- [2]代艳丽,付立明,2013,《业主委员会法律地位探析》,《求索》第5期。
- [3]郭锐欣,高明华,张鹏飞,2012,《物业服务的经济学分析》,《经济科学》第6期。
- [4]何洪波,2013,《业主委员会享有民事诉讼主体资格的范围》,《人民司法》第6期。
- [5]孙荣,范志雯,2007,《社区共治:合作主义视野下业主委员会的治理》,《中国行政管理》第12期。
- [6]涂振,2004,《业主自治是物业管理的基础》,《合肥工业大学学报(社会科学版)》第18期。
- [7]王艳,2011,《博弈视角下的业主维权探析》,《湖北社会科学》第2期。
- [8]夏建中,2003,《中国公民社会的先声——以业主委员会为例》,《文史哲》第3期。
- [9]中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议,2013,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》。

编辑/陈敏