

基于社会资本理论的 业主委员会治理绩效研究

JiYu SheHui ZiBen LiLun De
YeZhu WeiYuanHui ZhiLi JiXiao YanJiu

雷岁江 著



经济科学出版社
Economic Science Press

本书得到上海电机学院国际贸易学重点学科建设项目资助。项目编号13XKJ02

基于社会资本理论的 业主委员会治理绩效研究

JiYu SheHui ZiBen LiLun De
YeZhu WeiYuanHui ZhiLi JiXiao YanJiu

雷岁江 著



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

基于社会资本理论的业主委员会治理绩效研究 /
雷岁江著. —北京: 经济科学出版社, 2014. 5
ISBN 978 - 7 - 5141 - 4593 - 9

I. ①基… II. ①雷… III. ①物业管理 -
研究 - 中国 IV. ①F299.233.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 080288 号

责任编辑: 段 钢

责任校对: 王肖楠

责任印制: 邱 天

基于社会资本理论的业主委员会治理绩效研究

雷岁江 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 010 - 88191217 发行部电话: 010 - 88191522

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

天猫网店: 经济科学出版社旗舰店

网址: [http: //jjkxcbs. tmall. com](http://jjkxcbs.tmall.com)

北京万友印刷有限公司印装

710 × 1000 16 开 12.5 印张 250000 字

2014 年 7 月第 1 版 2014 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 4593 - 9 定价: 42.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换。电话: 010 - 88191502)

(版权所有 翻印必究)

前 言

业主委员会（简称“业委会”）是业主大会的执行机构，被看作地方政府服务私有化的组织形式，其为业主提供服务的效果越来越被政策制定者所关注。自2003年《物业管理条例》确立其职能、组织地位以来，随着住房改革的快速推进，全国各地城市新建商品房住宅小区逐步建立和推广这一新型的业主自主治理组织。业主委员会制度是业主自我管理、自我教育、自我服务，实行业主集体决策的民主制度，办理本辖区涉及物业管理的公共事务和公益事业的社会性自治组织。业委会的目标是保障业主共有财产的权利，维护和实现社区业主公共利益，治理与业主密切相关的社区公共事务，并在此过程中，提升业主的民主意识，进而加强城市基层的社会治理。

研究缘起于“相同业委会制度下的不同商品房住宅小区表现出来的明显绩效差异”这一核心问题。我国业委会的短暂历史对如何运用社会的能力去经营一个制度提供了丰富的证据，这个制度影响制度改革的结果。同样是依靠物质因素、社会资本因素，同样受外部制度环境的影响，为什么有的业委会运作成功，而有的业委会却不成功？由此，业委会治理绩效引人关注。本书的研究问题是：“社会资本因素在业主自主治理组织——业委会发展中的作用”。全书从以下

4个方面进行逐层探讨：（1）新建住宅小区的业委会治理绩效如何测量？（2）同年成立业委会的不同住宅小区，经过5年时间的运行，其治理绩效是否有显著差异？（3）哪些因素影响业委会的治理绩效？主要的影响因素有哪些？它们是如何影响业委会治理绩效的？（4）业委会制度设计中所依赖的社会资本是否能提高其治理绩效？什么样的社会资本在真正的起作用？

第一，在文献综述的基础上，运用案例分析总结了业委会的成立困境与发展困境，讨论了国家、市场和社区的关系以及业委会与新制度经济学，从制度层面分析和总结了美国住宅小区共有财产治理的经验、特点与启示；第二，通过对商品房住宅小区的治理状况与存在问题的研究，在相关研究成果和理论分析基础上，发展了业委会治理绩效测量指标体系，运用实地调查和访谈获得的横断面数据，对同年建立的6个商品房住宅小区的业委会治理绩效从治理过程、治理结果和治理能力3个维度，9个指标进行测量和比较；第三，探寻导致不同业委会治理绩效差异的影响因素；第四，深入剖析影响业委会治理绩效的重要因素——信任和特殊社会资本（业主公民能力）的作用机制；第五，总结了本书研究的结论，并从提高社会资本和提升共有财产治理水平两个方面提出政策建议，对后续研究做了展望。

研究发现：（1）业委会制度给商品房住宅小区带来了积极的变化，但是不同住宅小区的业委会治理绩效确实存在显著差异。（2）业委会治理绩效的影响因素中，一般社会资本的作用不显著，特殊社会资本和一般社会资本的信任因素对于业委会治理绩效有突出贡献。“小区规模”与业委会治理绩效呈弱负相关关系，即小区规模越大，业委会治理绩

效越低，但影响并不明显，这与其他研究者得出的结论相同。“业主参与意愿”，业主对住宅小区“共有财产的认知”，对“业委会的认知”，与业委会治理绩效呈正相关。(3) 业主合作是通过业主信任的中介来影响业委会过程绩效和能力绩效的，而业主信任对业主合作与结果绩效的关系没有中介影响。(4) 业委会治理绩效与商品住宅小区采取何种治理机制并没有必然的联系。(5) 案例分析表明，业委会成立和发展存在诸多困境，有制度层面、操作层面以及认知、参与、信任等社会资本层面。通过对国家、市场和社区关系的讨论表明：社区能够解决政府失灵和市场失灵中某些具有共性的问题。有些财产权利分配的方式能比其他方式更好地激励社区治理的开展，从而确保社区、政府和市场三方互补。

本书在写作的过程中，参阅了国内外大量的相关文献，借此机会，谨向文献的作者表示由衷的感谢。同时由于作者水平有限，本书难免有错误和遗漏之处，敬请相关领域的专家、学者和读者不吝赐教、批评指正！

雷岁江

2014年7月

目 录

第1章 引言	1
1.1 问题的提出	1
1.2 研究问题	6
1.3 研究设计	7
1.3.1 抽样与样本概况	7
1.3.2 问卷编制概况	9
1.4 研究方法	10
1.4.1 横向研究	10
1.4.2 实地调研	11
1.4.3 主要统计分析方法	11
1.5 研究思路与本书结构	12
1.6 研究说明	15
第2章 理论基础与文献评述	16
2.1 业委会概念及其功能	16
2.1.1 业委会概念界定	16
2.1.2 业委会功能	17
2.2 业委会制度目标——共有财产的有效治理	18

2.2.1	业委会制度总体目标·····	18
2.2.2	商品房住宅小区共有财产内涵界定·····	19
2.2.3	共有财产治理研究评述·····	21
2.3	业委会治理绩效、绩效测量及影响因素·····	26
2.4	社会资本与社区治理绩效·····	30
2.4.1	社会资本的概念·····	30
2.4.2	社会资本与治理绩效·····	31
2.5	信任、合作与治理绩效·····	34
2.5.1	信任与治理绩效·····	34
2.5.2	信任与合作·····	35
2.5.3	合作与治理绩效·····	36
2.6	业委会治理相关讨论·····	37
2.6.1	业委会治理讨论——国家、市场与社区·····	37
2.6.2	业委会治理与新制度经济学·····	39

第3章 业委会治理存在问题与国际经验借鉴 ····· 43

3.1	国内代表性城市业委会治理比较·····	44
3.2	业委会治理存在问题调查·····	45
3.2.1	问题之一：业主认知水平较低·····	45
3.2.2	问题之二：社区信任度较低·····	47
3.2.3	问题之三：业主共有财产参与治理意愿孱弱·····	48
3.2.4	问题之四：业委会成立与筹备困难重重·····	50
3.3	国际经验——美国共同利益住宅小区治理经验 与启示·····	56
3.3.1	制度演化、运行机制及特点·····	56
3.3.1.1	概念辨析·····	57

3.3.1.2	制度的演化	58
3.3.1.3	法律规范	59
3.3.1.4	组织结构与运行机制	62
3.3.1.5	经验和特点	66
3.3.2	借鉴与启示	68
第4章	业委会治理绩效指标体系的建立及其测量	71
4.1	指标选择	72
4.1.1	分析方法	72
4.1.2	指标体系的建立	72
4.1.2.1	治理过程	73
4.1.2.2	治理结果	73
4.1.2.3	治理能力	74
4.2	业委会治理绩效的测量及检验	75
4.2.1	业委会治理绩效的测量	75
4.2.2	业委会治理绩效衡量的一致性	75
4.2.3	业委会制度绩效衡量的有效性	76
4.3	小结与讨论	78
第5章	业委会治理绩效的影响因素模型	80
5.1	业委会治理绩效影响因素的分析框架	80
5.2	分析方法与变量测量	82
5.2.1	分析方法	82
5.2.2	变量测量	83
5.3	分析结果	89
5.3.1	变量间相关分析	89

5.3.2	同时回归分析	90
5.4	小结与讨论	93
第6章	社会资本因素与业委会治理绩效	95
6.1	业主合作、业主信任与业委会治理绩效	95
6.1.1	理论模型与假设	97
6.1.1.1	业主合作对治理绩效的影响	97
6.1.1.2	业主信任对治理绩效的影响	98
6.1.1.3	业主合作对业主信任的影响	98
6.1.1.4	业主信任的中介作用	98
6.1.2	变量选择	99
6.1.3	研究结果分析	100
6.1.3.1	可靠性分析	100
6.1.3.2	相关性分析	102
6.1.3.3	回归性分析	102
6.2	“特殊社会资本”——业主公民能力与业委会治理 绩效	106
6.2.1	住宅小区的“特殊社会资本”	107
6.2.2	特殊社会资本与业委会治理质量	107
6.2.3	特殊社会资本与业委会治理机制	108
6.3	小结与讨论	111
第7章	研究结论、对策与展望	113
7.1	本书研究的主要结论	113
7.2	对策建议	116

7.3 本书的创新点	118
7.4 本书的研究不足与未来的研究展望	119
7.4.1 本书的研究不足	119
7.4.2 未来的研究展望	120
专题研究一：社会网络分析在物业小区多元治理中的应用	121
专题研究二：业主社会资本与小区共享资源治理的关系研究	131
附录 A 调查访谈提纲	145
附录 B 调查问卷	148
附录 C HOC 治理绩效测量维度与指标	152
附录 D 关于印发《连云港市业主大会和业主委员会指导 规则》的通知	153
附录 E 变量视图	167
参考文献	176
后记	186

第1章 引言

1.1 问题的提出

当前，我国正处于社会经济转型期，伴随着快速城镇化和住房市场化，城市居民的居住区域、居住形式发生了很大的变化，新型商品房住宅小区大量涌现。城市新建商品房住宅小区是集居住、服务、经济、社会功能于一体的社会缩影，不同于以往国家、集体统分、统管的公房、单位制居住区。根据《物权法》的规定，在商品房住宅小区内，业主的财产分为私有财产和共有财产。建筑物内的住宅、经营性用房等属于业主的私有财产，业主对其享有占有、使用、收益和处分的权利。对专有部分以外的共有部分享有共有和共同管理的权利^①。业主专有部分（即通过买卖契约成交的，房产所有权证、土地使用权证上注明的房产）产权明晰，属于私人物品，具有排他性和竞争性，而住宅小区内除了业主专有部分之外，还有全体业主共同出资（包含在房价内）、共同享有产权的部分，即住宅小区内业主的共有财产，在属性上类似于“公共池塘资源”（Common Pool Resources, CPR）。新建商品房住宅小区的共有财产包括实物形式的住宅共用部

^① 王耀才：住宅小区共有财产治理的制度探究，社会科学家，2009（7）：100 - 104.

位、共用设备设施^①，货币形式的维修基金，小区集体购买的、物业管理企业提供的保安、维修、绿化维护等服务。^② 随着国家住房制度改革的推进，原来由国家统包、统管的住宅小区共有财产转从而由业主自主治理。这一巨大的制度转变，引发了一系列理论上、实践上的问题。

近些年来，由商品房住宅小区共有财产而引发的物业纠纷呈逐年上升趋势，2009年，各级法院审结此类案件261470件，同比上升6.10%^③。这一趋势客观上促成了业主委员会（Homeowners Committee, HOC）的产生和发展。作为业主大会（也叫业主组织，Homeowners Associations, HOA）的执行机构，HOC从一开始就背负起沉重的使命，拥有美好的理想，试图带领一群“互不相干”的人共同治理因邻里关系而形成的“共有财产”。

业主委员会的诞生背景是我国单位制的消解与改革后在城市整合基础上的重构，以及我国住房体制改革与房屋产权制度的变更^④。自1994年国务院下发了《关于深化城镇住房制度改革的决定》后，伴随着住房商品化、社会化步伐加快，城市旧的住宅体制被打破，越来越多的城镇居民成为拥有住房私有产权的业主。2003年，《物业管理条例》正式颁布，以HOC为执行机构的业主自主治理制度正式生效。HOC是经全体业主依法选举产生，代表和维护业主合法权益，管理和维护业主共有财产的自治组织。美国等西方发达国家的法律，我国的法律都明确了业主大会及其执行机构——业主委员会的主要功能是治

① 建设部、财政部建住房号，共用部位是指住宅主体承重结构部位包括基础、内外承重墙体、柱、梁、楼板、屋顶等、户外墙面、门厅、楼梯间、走廊通道等。共用设施设备是指住宅区或单幢住宅内，建设费用已分摊进入住房销售价格的共用的上下水管道、落水管、水箱、加压水泵、电梯、天线、供电线路、照明、锅炉、暖气线路、煤气线路、消防设施、绿地、道路、路灯、沟渠、池、井、非经营性车场车库、公益性文体设施和共用设施设备使用的房屋等。

② 朱宪辰，宋文煜．中国城镇住宅共有资源自治的可能性．南京理工大学学报（社会科学版），2003（4）：60-64．

③ 资料来源于2009年《人民法院工作年度报告》。

④ 刘安．社区业主委员会的发展与城市社区自治．南京社会科学，2006（1）：11-16．

理商品房住宅小区内业主的共有财产。面对新型的业主自治治理组织,无论是政府职能部门的街道办,还是准行政化的群众性自治组织社区居委会,都面临治理转型和功能调适。孙荣(2007)^①指出,目前,围绕城市住宅小区的治理,形成“五大主体,三大关系,一个模式”。街道办、居委会、业委会、物业服务公司和业主构成了新型的城市社区治理结构,成为五大主要治理主体。三大关系分别是:业主委员会与街道办和居委会的关系,业主委员会与物业服务公司的关系,业主委员会与业主的关系。治理安排为制度式伙伴关系的社区共治模式。在其设计的制度结构中,业主委员会居于网络的中心位置。

结合其功能,从组织性质上看,HOC更像是一个非营利法律实体。一般认为,非营利组织社会合法性的理由之一在于非营利组织提供社会服务的成本比政府直接提供社会服务的成本更低,效率更高^②。从中国的实践看,非营利组织在多数领域效率低下。根据住建部2009年颁布的《业主大会和业主委员会指导规则》,HOC中全体业主是其成员,其经费来源于业主的维护、维修费以及共有财产的租金等其他收入。HOC的决议、决定有赖于业主通过简单的投票(多数原则)形成的结果。HOC能够和相关服务提供商签订合同,它可以以外购的形式保留市场管理公司的服务,经营住宅小区内业主共有的设备和设施。

由于全国大多地方没有建立起完备的HOC统计数据收集机制,对于已经成立的HOC数量、占建成物业小区的比例以及占符合成立条件的HOC的比例等相关数据的收集工作异常辛苦。收集的有限资料较为零散,而且数据统计时间新旧不一。出于严谨的态度,以下仅列出有具体出处的相关数据统计,有些数据显得比较陈旧。2009年,全国城市新建商品房住宅小区中业主委员会的平均覆盖率为30%,其中东部地区为37.93%,中部地区为22.17%,西部地区为

^① 孙荣,范志雯.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,2007(12):81-84

^② 邓国胜.非营利组织APC评估理论.中国行政管理,2004(10):33-34

33.30%。具体统计见表 1.1^①。目前,在全国的大中小城市中,上海是成立业委会数量比例最高的城市。上海市住房局最新的统计数据显示:2012 年 4 月,全市住宅物业小区数量为 12305 个,物业管理企业 2851 家,但没有业主委员会数量与比例方面的最新数据。可靠来源数据显示,截至 2006 年 8 月,上海共有住宅小区 8486 个,已成立业主委员会的 6114 个,占全部住宅小区的 72%,占符合成立业主大会条件住宅小区的 82.9%^②。其中,比例最高的是徐汇区,目前,徐汇区共有居住小区 770 个,登记备案的业主委员会有 676 个,业主委员组建率为 87.8%。截至 2010 年年底,北京市成立业委会的小区只占总数的 19.3%^③。2011 年,南京市有 1500 多个住宅小区,登记注册的业委会约有 800 个,真正运作的只有 400 多个^④。我们重点调查的城市——江苏省连云港市,2012 年 1 月,住宅小区数量为 380 个,登记注册的 HOC 为 106 个,占住宅物业项目的 27.89%,占符合成立 HOC 条件的 31.2%。其他城市业委会数量占住宅物业项目的百分比从 6.3% 到 47% 不等。HOC 的形成过程开始很缓慢,而后经历了反复,总体表现为政府主导、积极推动的城市 HOC 覆盖率较高,而业主自主组织自然发展的城市, HOC 的覆盖率较低。

表 1.1 部分城市业主委员会产生情况

城市	小区数	HOC 数	占住宅物业项目的%	备 注
上海	8486	6114	82.90	2006 年 8 月
北京	3130	369	11.80	2006 年 11 月
广州	4000	580	15.00	2006 年 11 月
深圳	2003	721	36.00	2006 年 11 月
海口	600	210	35.00	2006 年 11 月

① 唐娟. 共有、共享、共治——城市住宅小区和谐治理的实践与理论探讨. 北京: 中国出版社, 2009: 8.

② <http://www.shfg.gov.cn/2010/wygl/wyxq/>.

③ <http://www.jfdaily.com/blog/383131/>.

④ <http://news.dichan.sina.com.cn/2010/06/27/177433.html>.

续表

城市	小区数	HOC 数	占住宅物业项目的%	备 注
南京	1500	800	53.33	2011 年 5 月
重庆	3350	1124	33.60	2006 年 11 月
成都	2824	932	33.00	2006 年 11 月
长沙	800	200	25.00	2006 年 11 月
武汉	1200	400	33.30	2006 年 11 月
郑州	1237	102	8.20	2006 年 11 月
西安	500	50	10.00	2005 年 11 月
银川	800	86	10.80	2005 年 1 月
沈阳	3409	216	6.30	2007 年 9 月
连云港	380	106	27.89	2012 年 1 月

资料来源：部分数据来自：唐娟．共有、共享、共治——城市住宅小区和谐治理的实践与理论探讨．北京：中国社会科学出版社，2009：8．部分数据根据网络搜索整理。

由表 1.1 可以看出，HOC 的发展缓慢，其原因是多方面的。根据调查、媒体报道和其他来源揭示，HOC 面临诸多问题：从收入短缺归因于支付（物业费等）拖欠，到新制度被地方官僚、公用事业人员和其他组织俘获；社会上对 HOC 存有普遍的怀疑；对 HOC 制度如何运行缺乏理解；勉强为破损建筑承担责任；对可能会增加家庭住房成本的焦虑，以及市场部门——物业管理公司的低劣管理与服务；等等。在诸多问题之中，核心问题之一是业主们的不信任，自治领导的经验和能力缺失，以及共有财产自治的文化不足。

调查发现：不少的住宅小区，业主们经常不情愿地组成 HOC，尽管有政府引导，HOC 仍然存在很多拙劣功能，使得管理很差，形成浪费甚至腐败。但与此同时，也有不少 HOC 功能发挥得不错的案例，这些良好的功能能够改善服务、降低成本、减少浪费以及充分利用共有财产进行自治治理。

尽管 HOC 存在这样那样的问题，但调查研究发现，同样的 HOC 制度，不同的商品房住宅小区，有的 HOC 治理状况良好，共有财产得到有效维护，HOC 功能充分发挥，各方面关系比较和谐；相反，

有的 HOC 治理情况不理想,矛盾重重,HOC 形同虚设,“搭便车”行为盛行,各方关系难以理顺。本书的后续研究证实了这个观察得自的感性判断。根据第 4 章发展的 HOC 治理绩效测量指标体系,对同一城市内,6 个同年成立的新建商品房住宅小区的 HOC 治理绩效进行测量,其标准化得分从 -3.46 到 4.04 不等,绩效得分有负有正,绩效表现差异明显,与实际调查、观察的结果大致相同。为了进一步检验绩效差异的稳定性,将住宅小区治理绩效标准化得分与同期进行的业主满意度评价以及专家评价对比后发现,无论何种方法、何种工具、何方评估,CWXQ、GLXC、XYXQ 三个小区绩效都较高,而 DFNYC、JQQY、YDXC 三个小区绩效都较差。具体见本书第 4 章。

针对同年成立 HOC 的 6 个新建商品房住宅小区在治理结果上的差异,使得笔者对以下几方面的问题产生了兴趣:(1) HOC 成立 5 年来,业委会治理绩效怎么样?(2) 哪些因素影响 HOC 治理绩效?如何影响的?(3) 作为业主自主治理的新型社区发展制度,其制度设计中所依赖的参与、合作、信任、规范等社会资本因素是否能提高其治理绩效?

通过研究新建商品房住宅小区 HOC 的治理绩效及其影响因素,一是为城市住宅小区业委会功能发挥和业主组织的发展、成长提供理论支持,弥补国内相关研究的不足;二是通过研究业委会制度有效运行必须具备的条件,为城市基层管理部门更好地实现 HOC 的自治目标提出针对性的对策建议。

1.2 研究问题

研究缘起于“相同 HOC 制度下的不同商品房住宅小区表现出来的明显的治理绩效差异”。制度绩效就是制度的实施效果,即制度是否达到了预期的设计目标^①。我国 HOC 的短暂历史对如何运用社会

^① 饶旭鹏,刘海霞.非正式制度与制度绩效——基于地方性知识的视角.西南大学学报(社科版),2012(3):142.