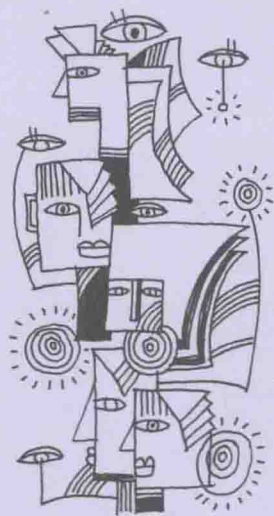




政治学与公共行政学学术前沿



业主选择与城市社区自治治理

陈建国 著

Homeowners' Choice and
Self-governance in
Urban Neighborhoods

政治学与公共行政学学术前沿



业主选择与城市社区 自主治理

Homeowners' Choice and
Self-governance in
Urban Neighborhoods

陈
建
国

著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

业主选择与城市社区自治治理 / 陈建国著. —北京:
社会科学文献出版社, 2014. 6
(政治学与公共行政学学术前沿)
ISBN 978 - 7 - 5097 - 5723 - 9

I. ①业… II. ①陈… III. ①城市 - 社区管理 - 研究 -
中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 039962 号



著 者 / 陈建国

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 社会政法分社 (010) 59367156

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

项目统筹 / 王 绯

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 孙燕生 方绍忠

责任校对 / 李高明

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

版 次 / 2014 年 6 月第 1 版

印 次 / 2014 年 6 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 5723 - 9

定 价 / 69.00 元

印 张 / 18

字 数 / 281 千字

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

本研究得到了北京市哲学社会科学规划项目“北京市老旧小区物业管理模式研究”（项目编号：12SHC017）和华北电力大学中央高校基本科研业务费项目“低碳城市的公共治理模式与机制研究”（项目编号：12MS94）的资助。

序 言

《消费者权益保护法》已经让公民懂得了保护消费者权益的重要性。但是有些消费品与公民的日常生活联系不是很紧密。但一套住房就不一样了，人们往往是花了毕生的积蓄或是借了债，购买一套房子。

刚开始，人们以为买套住房就像买电视机一样，搬回家就行了，后来却发现，住房的公共性非常强。你所居住小区的物业管理、维修、公共卫生、治安，以及整个小区的面貌，直接关系到生活环境的舒适与否，关系到你的房子能不能增值保值。

比如在所有的小区里，都自然而然有些公共的面积。以停车场为例，小区如果有上千个车位出租的话，以每个车位每月 200 元的价格出租，一个月就是 20 万元的收入，一年达 240 万元。这个收入该归谁呢？

现在大家慢慢搞清楚了，公共绿地、道路等的维护费用都分摊在你的购房款里。你买房子的时候，是交了土地出让金的，说明这块公共绿地和道路的使用权是你和小区大家的。

公共面积的多与少，直接关系到你的房产价格。于是买房子不是你钱多不多的问题，而是你买的房子究竟值多少钱。如果权益不清、服务不好，花了 100 万元，结果可能丢掉了 20 万元。所以如果已经花了那样多的钱买了房子，就应该更多地关心公共事务。

在新物业条例出台之前，当业主与物业公司发生矛盾时，冲突都是感情的冲突。也就是说，都是不能依靠法律解决的冲突，这样化解冲突就非常困难，动不动就开始打架、骂大街。

在此之前政府也想管这个事情，出台了很多文件。但是那么多文件，

却管不了这些问题。我们的文件，对国有单位有约束力，你违反规定就撤你的职，但房地产公司多是私人公司，就没有办法惩罚它。对它有利它就做，对它不利就不做，老百姓拿着文件去告它，但告不动。因为那不是法律。所以对这件事最终只能是依法管理。从这个意义上说，新物业条例意义非常大。

这个新条例的确提供了非常好的法律框架。但条例还有两个漏洞：一个是给了物业管理公司太高的地位，从法律上规定，你买了一套房子，也顺便买了一个物业管理公司，就是说虽然你可以换，但你必须聘请一个物业公司，这等于从法律上限制了很多公民的选择权。实际上这个条例还是没明白，选择物业管理的应该是业主，也就是买了房子的人自己管理，他们愿意请物业公司，就请一个，但也可以不请。

另外，条例还有一个漏洞，就是政府没有规范好自己与业主委员会之间的关系。现在的规定是，业主委员会这个自治治理的组织要去接受居委会的监督。本来居委会和业主委员会都是依法组建的，是平等的关系。如果业主有违法行为，可以用法律来解决问题。但业主委员会与物业公司如果发生冲突，居委会会有监督和调解的权力，可到底怎么实施，条例没清楚规定。

所以，一些法理上的东西还没有理清楚，可能会使以后的工作节外生枝。

我们过去通常认为，个人利益与公共利益是没关系的。然而现在大家认识到，我们个人的住房环境，是与周边的公共利益密切相关的。公共管理是个很大的课题，这对各方面都是个学习的过程。

对于国家来讲，过去体制下的许多规定都应该好好清理一下。过去我们只有“管治”，不提供服务，就是“治”你。而现在转变为为老百姓服务。这不是过去那样管制一批人，镇压一部分坏人就可以了。治理一个复杂的城市，首先要看它的基层结构好不好。小区是一个熟人社会，一个利益共同体，公共生活慢慢形成后，就成为一个小区共同体，人们对这个共同体的基本利益、基本法律规范渐渐就有了比较明确的共识。有了这样的基础，社会的稳定与繁荣就有了基本保证。

对于物业公司，它与业主首先是利益的关系，然后是一个服务与被服

务的关系，物业管理公司也要从过去官办的垄断性的企业，转向市场化的、具有企业法人资格的、服务性的企业。

对于普通公民来说，在小区的投票竞选中，在执行委员会的运作过程中，会涌现很多积极的公民。公民精神慢慢就会形成。如何辩论，如何在小区中赢得自己的权威，这都是一个锻炼，对他们来讲，也是个学习法律的过程，学习如何运用人际技巧的过程，学习很多专业知识的过程。

那么在中国众多的城市小区中，业主的民主发挥得如何？业主的选择行为对小区的治理绩效产生什么样的影响？哪些因素又影响了城市小区业主的民主能力和选择行为？陈建国博士的新著《业主选择与城市社区自主治理》尝试对上述问题做出解答。这部著作是在陈建国的博士学位论文的基础上修改而成，作为他的博士生导师，我感到很欣慰。本书中，他在集体行动和社会资本理论的基础上，利用制度分析与发展分析框架（Institutional Analysis and Development）开发出针对中国城市社区治理的业主选择与城市社区治理框架，试图分析社区物理和产权属性、社区业主社群属性及社区规则等外生变量对业主在操作层次、治理层次和规则层次的选择行为的影响。业主选择行为表明了业主民主和自主治理能力的高低，并直接影响到社区的治理绩效。在分析框架的指导下，作者对北京市的老旧小区和新建商品房小区的治理实践进行了实证分析，针对北京市的新建商品房小区进行了典型案例研究。经过实证研究，作者从社区社会资本建设、业主选择和社区与外部的互动网络三个角度提出了增强社区自主治理能力的政策思考。应该说，本书是陈建国博士将制度分析应用于中国城市社区自主治理研究的一次大胆尝试。可以看出，他对社区自主治理的理论有较好的把握，对中国城市社区治理的实践也有深入的调查和思考。全书的理论框架、案例研究和政策思考使我们对中国城市社区治理的实践有了一个系统的了解。当然，人类社会自主治理的实践是复杂的，我们需要从多个角度进行持续的探索。书中提出的业主选择与城市社区治理分析框架属于规范性的思考，其中诸多的逻辑关系还需要进一步的实证检验。

就在陈建国博士请我写序之际，我的老师埃莉诺·奥斯特罗姆教授去世了，她的一生都致力于探索人类社会的自主治理。她的学术探索过程，

就是她不断地在美国各地，在世界各地，和当事人做朋友，了解他们如何自主治理的过程；是了解实践，深入实践，研究实践中自主治理成功或失败的过程，然后从制度上总结其经验或教训，并思考如何能够进一步成功实践的政策建议。自主治理何以成为可能的理论探索和实践探索，使得她和文森特夫妇一起，成为著名的政治学家和行政学家，而且因为对经济学的杰出贡献，2009年10月获得了诺贝尔经济学奖。奥斯特罗姆夫妇研究的核心成就，是从多个角度、多个学科、多个国家、多个文化、多个公共事务等角度，探索了自主治理何以是可能的。他们的学术人生为我们树立了榜样。希望有更多的人投入到人类社会自主治理的理论和实践探索中来。

是为序。

毛寿龙

2012年6月25日

前 言

城市社区是信任与互惠合作的摇篮，也是培育公民精神、提升其民主技巧的训练场。城市社区是城市人群的主要居住形态。城市社区作为一种不同于传统农村和城市平房院的居住形式，不仅从物理上改变了城市居住的空间形态，而且带来了房屋产权和社区公共事物治理形式的转换。由于人们相邻关系的变化而引发的对社区公共事物（neighborhood commons）的治理，对城市基层政府和社区居民或业主都构成了挑战。社区公共事物涉及的利益相关者种类繁多，既包括营利性的企业，也包括自治组织以及政府机构等。社区公共事物的治理效果既关乎不同利益主体之间的利益平衡，也关乎城市基层社会的和谐与否。因此，如何促成城市社区自主治理的实现，如何保持城市社区自主治理的永续发展不仅和业主/居民的日常生活息息相关，而且也关系到和谐社区甚至和谐社会的构建。

现实生活中的治理实践往往不似理论的预测那样简洁统一。城市社区的自主治理实践并没有因为住房制度改革带来的产权转换而出现普遍的繁荣，业主的集体行动也没有因“囚徒困境”的逻辑而出现普遍的衰败。城市社区的自主治理实践是复杂的，面临同样的政治、经济和法律环境，既有成功的案例，也不乏失败的教训。住房制度改革后的老旧社区面临的问题和新建商品住宅社区面临的问题也不完全相同。提出一个分析框架，对这些治理绩效迥异的案例做出解释，探讨新旧住宅区中存在的问题，分析其原因，并提出有效的政策选择，总结那些成功走向自主治理的社区的经验，探寻影响城市社区自主治理成败的关键因素，有助于探讨城市社区的自主治理之道。

城市社区自主治理的过程是达成集体行动的过程，也是实现治理责任的过程。城市社区治理过程中处于分散状态的业主之间如何达成集体行动，如何促成生产组织和治理组织忠实地履行生产责任和治理责任是城市社区自主治理实践的根本所在。根据第一代集体行动理论和社会资本视角下的第二代集体行动理论以及治理责任理论中的社会责任机制理论，我们知道无论面临什么样的行动情景，利益相关者之间的互动和信任，利益相关者的自由选择权利和参与治理行为是解释集体行动和治理责任差异的关键。因此，在城市社区的自主治理过程中，我们认为作为治理主体的业主之间以及业主与其他利益相关者之间是否存在互动和信任，业主是否有针对社区公共事物的自由选择权利以及社区业主是否积极采取了参与治理的行为是我们解释社区治理绩效差异的关键变量。具体到城市社区治理实践过程，是否有生产选择权（也就是对产品和服务生产安排有自由选择权）、治理选择权（也就是对业主代理机构的自由选择权）以及规则选择权（也就对社区治理过程中制度规则的自由选择权）决定了业主是否能够有效地进行集体选择，也决定了社区治理过程中生产组织和治理组织责任实现的程度。当然，我们说行动者的选择和参与行为是解释治理绩效差异的关键并不等于说外生变量不重要，因为任何行动者都是在一定的情景下进行活动。因而，在城市社区的自主治理过程中，城市社区自身的物理特性、社区中社群的属性以及社区与外部的专家学者、政府机关以及其他社区之间的互动网络等都会对社区业主能否采取行动以及采取什么样的行动产生重要影响。外生变量、业主选择和社区治理绩效三组变量构成了城市社区自主治理的分析框架——业主选择与社区自主治理分析框架。这一分析框架的核心假设是业主在一定的外生变量影响下，在生产选择、治理选择和规则选择三个层面上的权利和能力与城市社区的自主治理绩效成正比例关系。

从北京市城市社区治理的现实情况来看，具有较强的业主选择能力、具有发达的内部社会资本以及稳固的外部关系网络的社区往往是自主治理比较成功的案例的普遍特征。反之亦然。当然，这只是就外生变量相类似的情况而言的。社区的物理属性会影响到社区业主进行选择的难易程度以及选择效果。当社区面积比较大，社区人口比较多时，社区业主在三个层

面进行选择的难度增大。但是,根据我们的案例研究发现,虽然客观的物理环境很难改变,但是业主们可以在治理结构、组织设置以及制度规则方面进行创新和调整。我们在调查中发现,有些社区比较大,人口比较多,集体行动的达成难度比较大,在这个时候业主们设计出了多层次的代表组织,他们设立了楼层代表—楼栋代表—社区代表机制等。以此来克服客观的物理环境对社区自主治理造成的不便。

物理属性相对于制度规则而言是较难以改变的,因此从制度的角度谋求城市社区自主治理的永续发展就是可求的。这里所谓的制度是从广义的角度而言的。就城市社区的自主治理而言,我们基本上可以从三个方面进行努力。其一,投资社区社会资本以促成社区业主的集体行动。实践证明发达的互动网络关系、高度的信任感、较强的集体认同感都有助于人们之间集体行动的达成。其二,保障业主选择权利以提升社区治理绩效。实践证明业主在生产选择、治理选择以及规则选择三个层面越具有普遍的自主选择权利,他们对社区自主治理实践的参与度也会越高,他们对于社区自主治理绩效的满意度也会越高。其三,建构外部互动网络以形成支持性环境。社区是一个自主治理的领域,但绝非是一个世外桃源。实践证明政府行政权力的范围是否得当、纠纷处理机制是否多样且富有弹性、公民社会发展程度以及自主治理经验能否有效传播都会对社区自主治理能否顺利实现产生重要影响。

总而言之,城市社区自主治理的过程是一个利益主体进行博弈的过程,业主及各方主体能否进行自由选择,能否自主参与公平的利益博弈过程将会决定利益平衡与否,也就决定了自主治理能否实现以及自主治理的质量和效果。而城市社区自主治理能否永续发展又决定了城市社区和城市社会的和谐与否。

目 录

第一章 绪论	1
第一节 问题提出与选题意义	1
一 问题的提出	1
二 选题的意义	6
第二节 国内外研究现状	8
一 城市社区自治研究现状	9
二 新建商品房小区自主治理的研究	16
第三节 研究思路与研究方法	28
一 研究思路	28
二 研究方法	29
本章小结	31
第二章 城市社区公共事物及其治理现状	32
第一节 城市住房制度改革及社区治理的出现	33
一 城市住房制度改革促使自有房阶层形成	33
二 物权意识驱动带来自治组织成立	35
三 城市社区治理的制度规范初步形成	36
第二节 城市社区公共事物的情境	37
一 社区公共事物描述	37
二 社区公共事物及其产权基础	39
第三节 城市社区公共事物治理结构的转换	41
一 传统的福利性“计划管理模式”	41

二 现代的市场性“物业管理模式”	42
第四节 城市社区公共事物治理的现况	46
一 负面的多数案例	47
二 正面的少数个案	49
本章小结	51
第三章 城市社区公共维修资金管理现状和改革	53
第一节 城市社区公共维修资金现行管理模式	53
第二节 当前城市社区公共维修资金管理中存在的问题	55
一 社区公共维修资金欠缴问题	55
二 社区公共维修资金挪用问题	57
三 社区公共维修资金“维而不修”的问题	57
四 社区公共维修资金增值问题	58
第三节 城市社区公共维修资金的理想管理模式：	
自主管理模式	59
一 自主管理模式是公共维修资金属性的要求	59
二 自主管理模式是管理实践的选择	61
第四节 构建社区公共维修资金自主管理的制度基础	63
一 清晰界定边界，明确社区公共维修资金的缴纳制度	64
二 对业主组织权的最低限度的认可，促成自主管理的 有效运转	64
三 对社区公共维修资金的管理要专项立法，形成分级 制裁体制	65
本章小结	66
第四章 寻找业主选择与社区治理的理论视角	67
第一节 “集体行动”和“治理责任”	
是社区治理两大难题	68
一 集体行动难题	69
二 治理责任难题	70
第二节 集体行动的分析路径	71
一 理性个体假设中的第一代集体行动理论	71
二 社会资本视野下的第二代集体行动理论	77

第三节 治理责任的分析路径	88
一 官僚制责任机制	89
二 民主责任机制	91
三 “民营化”责任机制	94
四 独立机构责任机制	97
五 社会责任机制	99
第四节 业主选择——整合应用的逻辑基础	102
本章小结	105
第五章 城市社区分类治理的研究框架和政策选择	106
第一节 奥斯特罗姆的制度分析与发展分析框架	107
第二节 产权结构、产品属性和社群特性： 城市社区分类治理的分析框架	111
第三节 城市社区公共产品分类研究	113
一 社区公共产品的特性分析	113
二 社区公共产品的类型分析	114
第四节 城市社区产权结构分类研究	116
一 产权结构何以重要	116
二 社区产权结构类型分析	118
第五节 城市社区社群特性分类研究	119
一 个体理性假设的分析	119
二 社区居民的经济支付能力高低分析	120
第六节 城市社区分类治理的政策选择	122
一 高度分割性的社区产品的治理政策选择	123
二 共用性社区产品的治理政策选择	124
本章小结	128
第六章 城市存量公房改革和老旧住宅区的治理政策选择	129
第一节 存量公房分类改革的逻辑框架	130
第二节 存量公房和老旧住宅区现状分析：以北京市为例	133
一 老旧住宅区存量公房产权类型复杂多样	133
二 存量公房住户有少量低保户	135

三 存量公房租售政策梳理·····	136
四 存量公房的管理维护现状·····	137
第三节 城市存量公房面临的问题：以北京市为例·····	140
一 产权结构复杂导致管理责任不清·····	140
二 公房租售收入过少导致养护资金缺乏·····	143
三 有些房屋得不到及时维修存在安全隐患·····	144
四 注重公房的整治改造，忽视长效机制建设·····	145
五 居民业主的治理主体缺位导致服务不满意·····	145
第四节 城市存量公房改革和老旧住宅区治理的政策选择·····	146
本章小结·····	148
第七章 新建商品房小区治理的业主选择分析框架·····	149
第一节 业主选择分析框架和模型·····	150
第二节 界定社区治理绩效指标体系·····	153
第三节 外生变量在社区治理中的作用·····	160
一 物理特性与社区治理·····	161
二 社群属性与社区治理·····	164
三 外部网络关系与社区治理·····	170
第四节 业主选择在社区治理中的作用·····	172
一 社区治理中的业主选择模型·····	172
二 业主选择指标体系与社区治理·····	177
本章小结·····	187
第八章 新建商品房小区业主选择和小区治理的案例分析·····	188
第一节 业主选择和美丽园物业纠纷事件的处理·····	188
一 美丽园小区物业纠纷事件的源起·····	190
二 美丽园的管理机构和社区治理结构·····	195
三 美丽园社区物业收费纠纷事件的问题及分析·····	200
第二节 北京上地西里社区的业主选择和社区治理结构的转换·····	211
一 法定的物业小区组织结构：“线性”治理结构·····	211
二 实践中物业小区组织结构：“复合式”治理结构·····	213
三 “复合式”治理结构的必要性·····	215

本章小结·····	220
第九章 城市社区自主治理的永续发展之道·····	221
第一节 投资社区社会资本以促成业主集体行动·····	221
一 增强社区集体认同感·····	223
二 发展社区业主间网络·····	225
第二节 保障业主选择权利以提升社区治理绩效·····	226
一 保障业主在生产选择中的权利·····	227
二 保障业主在治理选择中的权利·····	229
三 保障业主在规则选择中的权利·····	232
第三节 建构外部互动网络以形成支持性环境·····	234
一 社区治理与行政权力范围调整·····	235
二 社区治理与纠纷处理机制拓展·····	236
三 社区治理与自治知识经验传播·····	238
本章小结·····	240
结束语·····	241
参考文献·····	243
一 著作类·····	243
二 期刊论文·····	249
三 英文文献·····	254
附录 相关法规文件·····	262
后 记·····	267

第一章 绪论

城市社区长期以来一直是社会学、政治学和行政学研究的核心命题之一。社会学的研究通常探讨人口社会学意义上的社区，政治学的研究则主要探讨社区民主和社区政治等，行政学的研究主要探讨社区组织机制和民主参与机制等。本书中的城市社区是指面对低排他性和低竞争性的共同事物的封闭型小区，这是一种以共有产权为基础划定范围的物理小区，它不完全等同于行政区划意义上官方界定的社区。本书以“集体行动”和“治理责任”理论为视角，在制度分析与发展（IAD）框架的基础上开发针对中国城市社区分类治理研究的分析框架和社区业主选择分析框架，从产权、事物、社群和业主选择等视角，采用典型案例分析方法分别对中国城市老旧住宅区和新建商品房小区中的业主选择行为和治理绩效以及改进的政策进行实证研究。

第一节 问题提出与选题意义

一 问题的提出

改革开放时期是一个大变革的时代，我国城市住房制度和城市基层社会治理的伟大变革正源于这一时期。从新中国成立之后到改革开放之前，我国实行“统一管理，统一分配，以租养房”的公有住房实物分配制度，