



· 复旦青年社会学家丛书 ·

从参与到维权

——业主行动的变迁与行动策略

From Participation to Rights-protection:
The Changes and Strategies of Homeowner's Actions

黄荣贵◎著



· 复旦青年社会学家丛书 ·

从参与到维权

——业主行动的变迁与行动策略

From Participation to Rights-protection:
The Changes and Strategies of Homeowner's Actions

黄荣贵◎著

图书在版编目(CIP)数据

从参与到维权:业主行动的变迁与行动策略/黄荣贵著. —上海:上海社会科学院出版社, 2014

(复旦青年社会学家丛书)

ISBN 978 - 7 - 5520 - 0692 - 6

I. ①从… II. ①黄… 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 213725 号



从参与到维权——业主行动的变迁与行动策略

著 者: 黄荣贵

责任编辑: 王 勤

封面设计: 闵 敏

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海淮海中路 622 弄 7 号 电话 63875741 邮编 200020

<http://www.sassp.org.cn> E-mail: sassp@sass.org.cn

照 排: 南京理工出版信息技术有限公司

印 刷: 上海信老印刷厂

开 本: 720×1010 毫米 1/16 开

印 张: 11.75

插 页: 1

字 数: 175 千字

版 次: 2014 年 9 月第 1 版 2014 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5520 - 0692 - 6/D · 297

定价: 39.80 元

版权所有 翻印必究

作者简介

黄荣贵, 香港城市大学博士, 现任教于复旦大学社会学系。主要研究方向为社会运动、互联网与社会、社会资本与社会网络、城市治理。在《社会学研究》、《新闻与传播研究》、《社会》、*Information, Communication and Society*、*British Journal of Social Work*、*Journal of Social Service Research* 等学术期刊上发表论文 20 余篇。

目录

第一章 住房改革与业主行动	1
一、住房改革和新住房管理框架	1
二、业主行动的发展	7
三、研究视角与思路	11
四、本书结构	15
第二章 房屋产权与社区参与	21
一、现有研究发现与理论解释	23
二、参与意愿、机会结构与地方性社会卷入	28
三、经验发现	35
四、小结与讨论	56
第三章 理解中国的维权行动	63
一、国家政策与农民依法维权	63
二、政治机会、非政府组织与环保行动	66
三、线上行动主义:信息时代的维权	68
四、城市社区的业主维权	71
五、小结及可能的研究方向	84

第四章 维权策略及其影响因素	92
一、业主维权行动所采取的策略	92
二、广州的业主维权策略：一项比较研究	97
三、策略类型学：多维度尺度分析	99
四、个人特征对参与行为的影响	101
五、总结	109
第五章 业主资源及政府回应	112
一、业主集体维权的一个案例	114
二、体制内业主影响维权的作用路径之一：提供信息	119
三、体制内业主影响维权的作用路径之二：政治影响	122
四、业主—政府间交集的制度根源	124
五、本章小结	128
第六章 网上业主论坛与业主维权行动	133
一、互联网与维权行动	133
二、业主论坛的普及性	136
三、互联网、网上业主论坛和参与业主维权行动	137
四、互联网的角色：一项类型学分析	145
五、总结	156
第七章 从业主维权到邻避行动：互联网与维权动力	161
一、互联网及其政治含义	162
二、两个维权案例	165
三、互联网与维权的动力	169
四、结论	173
第八章 讨论	178

第一章

住房改革与业主行动

从 20 世纪 90 年代末开始,伴随着住房改革政策的实施,业主与社区之间的利益纽带在一定程度上得到了增强,并为业主关注社区公共事务提供了动力。这既体现在常规的政治参与中,也体现在更加具有冲突性的维权行动中。通过对全国代表性样本的研究发现,房屋产权与政治参与积极性之间存在一定的正向关系,但这种关系仅局限于新型商品房小区(李骏, 2009)。除了常规的政治参与外,过去 10 年,业主行动(特别是维权行动)逐渐出现并呈现发展、上升态势。在学界看来,这种现象与中产阶层和公民社会有着很大的关联,它被看作公民社会发展的标志(陈鹏, 2009)。与此同时,业主维权行动也给邻里治理带来很大的挑战和压力,吸引了来自社交媒体、公众、政府和学者的关注。在此背景下,本书旨在增加我们对业主社区活动参与以及业主维权行动的理解。考虑到众多业主行动发生于商品房小区,与私有住房产权紧密相关,作者首先简要地介绍住房改革和新住房管理制度框架的变迁,以更好地将相关的讨论置于一个具体的宏观背景当中。

一、住房改革和新住房管理框架

1978 年改革开放以来,中国从计划经济到市场经济的转型带来了社会生活方方面面的改变,其中包括住房供给和消费(Ho & Kwong, 2002;

Huang, 2004; Lee, 2000; Wang & Murie, 1999)。住房改革也推动了新的住房管理制度框架的形成,给业主行动带来了重要的影响。大致而言,中国的住房系统经历了从社会主义公共住房体系到市场化的历程(Zhou & Logan, 1996)。

(一) 公共住房的私有化

住房制度改革前,中国实行“国家或者单位所有、实物形式分配、低租金近乎无偿使用的[住房]制度”(侯渐珉等,1999),绝大多数住房的产权属于国家或单位,居民不拥有房屋的产权。住房在中国城镇被当作福利优惠或者是职业薪酬外的补贴。住房为国家或单位投资建设,通常通过单位低价或者免费出租给住户。换言之,公共租赁为当时房屋出租的主要形式。与之相应的是,房屋的维修与管理主要是房管所的职责。总之,社会主义住房体系是以单位为基础,与国家行政体系紧密相关的制度,国家或单位垄断了住房的投资、建设、分配、所有权以及房屋管理。

上述住房机制给国家造成了持续的财政负担。然而,房屋质量却远不如人意,房屋短缺情况也较为严峻。由于住房租金非常低廉,大部分的租金都用于房屋的维护和管理,住房投资没有得到合理的回报;并且房屋出现质量低下和老化的问题,许多房屋损坏严重。为了改善这些问题,国家最早于1978年开始实行住房改革的试点工作,希望通过住房私有化来增加住房消费以及形成住房市场。经过一系列的试验和改进后,1988年国务院宣布了原有的公共租赁住房政策的终止。至此,住房改革在全国范围内展开。在住房私有化的过程中,原有的公共租赁住房以低廉的价格出售给既有租客或者公开出售。

(二) 住房市场的发展

与公共租赁住房私有化过程相伴的是城镇土地改革以及房地产市场的发展。土地使用权开始商品化,一级和二级市场也逐渐建立(关于城市土地改革,可参见 Li, 1999),它为房地产市场的发展提供了基础。与此同时,商品房则在市场经济机制的驱动下进行开发、供给和销售。随着相关制度框

架的逐步建立以及交易限制的放宽,二级住房市场得到了极大的促进和发展。

住房改革之下,许多城市居民购买了具有私有产权的住房并成为业主。随着住房改革的深化,业主大量出现在全国各地,私有住房拥有率在城镇急剧上升(尽管不同数据来源所呈现的确切数字略有不同)。比如,2005年,中国城镇住房拥有率达到85%,上海的住房拥有率从1997年的30.6%快速上升到2004年的82.0%(Arora, 2005)。住建部2006年估计81.6%的固定住宅为私人所有。笔者对2006年全国综合社会调查(CGSS)数据^①的分析显示,城镇受访者中,57.4%居住在他们自己所有、配偶所有或夫妻共同所有的住房,19.3%居住在出租房,18.2%居住在由家庭其他成员或亲戚所有的住房;另外,8.3%的城镇居民有超过一套房产。从某种角度来看,中国城市已经变成一个由业主构成的社会。

此外,随着住房市场化,私人租赁市场也得到了很大的发展。这在很大程度上与中国的快速城市化具有密切的联系,因为,在城市化进程中出现了大量的“民工潮”(李培林,2003)。由于租赁是流动人口住房的主要来源,“民工潮”的出现,给城市房屋产权结构带来了深远的影响,其主要表现是租赁率提高。对上海市浦东新区流动人口的研究表明,流动人口租房的比重高达69%;截至2000年,上海市常住人口的租赁率已经高达29.7%(康雯琴,2005)。上述数据表明,房屋自有率与租赁率同时上扬,是近年来城市房屋产权结构变化的两大特征。

(三) 物业管理的法律和制度

随着住房私有化和市场化的深入,物业管理服务也变成可交易的商品。几乎所有业主每月都需支付用以房屋管理和维护的物业管理费,其中包括诸如清洁、安全和维修等服务项目。

20世纪80年代,首家物业管理公司在深圳的高端住宅小区成立。1994年,深圳市政府颁布首例地方性物业管理条例《深圳经济特区住房物业管理

^① 数据来源: <http://www.cssod.org/news04.php>。

条例》，该条例中首次提及“业主委员会”这一概念。1997年，上海市政府也颁布相似条例（《上海住房物业管理条例》），并规定业主委员会由业主或业主代表选举成立。

2003年，国务院颁布《中国物业管理条例》，并在这份全国性的法律文件中明确指出，业主大会是社区内全体业主权利和利益的唯一合法代表，其成立需在各区域的房管局指导下进行。根据此项法令，《上海住房物业管理条例》在2004年进行了修改。

在市场经济深化的背景下，财产权的合法保护成为国家政策制定的重中之重；对此，民间呼声也非常高涨。2004年，全国人民代表大会通过《中华人民共和国宪法》的修正案，更为明确地保护私人财产权。但是直至2007年10月1日，被《宪法》所保护的私人财产权才真正被写入《物权法》，并对私人财产的相关权利进行了更加具体的规定。因此，《上海住房物业管理条例》在2007年再次进行修改，以与《物权法》相一致。

为了应对物业管理法律纠纷案件的不断上升，最高人民法院于2009年5月10日颁布了《最高人民法院关于审理涉及房地产物业管理服务纠纷案件适用法律问题的解释》，并于2009年10月1日开始执行。上述一系列法律和法规不仅为业主维权行动设定了界限，也为其提供了发展的空间和机会。

（四）房屋管理的制度框架

国务院于2003年颁布的《国家物业管理条例》中对房屋管理的制度性框架进行了规定。然而，各省市在实际操作中略有不同。在此，笔者尝试对上海住房管理的制度性框架进行描述（详见图1-1）。^①

^① 上海市为中国的直辖市之一，这对业主行动具有一定的影响。一方面，由于不同层级政府之间的关系是政治机会的来源之一，在上海较少层级的行政管理系统之下，政治结构机会也相对减少。另一方面，与上海城市特性密切相关的是当地政府的强大能力。反过来，强大的行政能力预示着当地政府更有可能去回应业主的诉求。然而，在多个城市比较案例的研究中，直辖市的城市特性对业主行动的影响并不比其他单个城市显著，因此本研究并不着重关注这一城市特性。

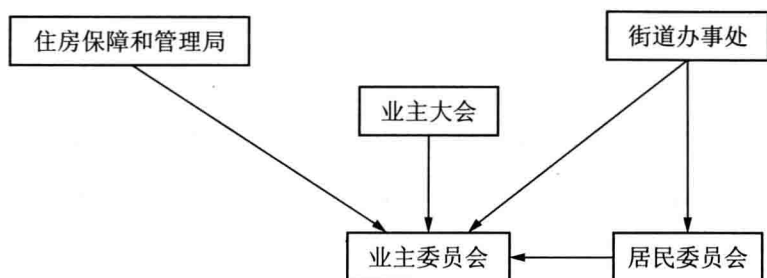


图 1-1 上海住房管理制度框架

在上述房屋管理框架中，有五个主要的行动者^①：业主大会、业主委员会、居民委员会、街道办事处以及住房保障和管理局（以下简称为“房管局”）^②。

业主大会由一个物业管理区域内全体业主组成，代表和维护物业管理区域内全体业主在物业管理活动中的合法权利。物业管理条例规定，下列事项由业主共同决定：

- (1) 制定和修改业主大会议事规则；
- (2) 制定和修改管理规约；
- (3) 选举业主委员会，更换业主委员会的成员；
- (4) 选聘和解聘物业管理公司；
- (5) 筹集和管理专项维修基金；
- (6) 改建和重建建筑物及其配套设施；
- (7) 其余涉及业主共同所有权和管理权利的重要事项。

业主委员会是业主大会的执行机构，并履行下述职能：

- (1) 召开业主大会，汇报物业管理职责的履行状况；
- (2) 代表业主大会与其所选择的物业管理公司签署物业管理服务合同；
- (3) 及时了解业主和物业使用者的意见和建议，并监督和协助物业管理公司执行物业管理服务合同；
- (4) 监督管理规约的实施；

① 本研究并不强调中国共产党在其中的作用。

② 住房保障和管理局前身为国土资源和房屋管理局。http://www.shfdz.gov.cn, 2010年1月21日。

(5) 其他由业主大会制定和分配的职能。

值得一提的是,由于集体行动困境的存在以及业主委员会的自治地位尚未得以实现,一些社区即使符合条件,业主大会和业主委员会也往往尚未成立。因此,业主大会以及业主委员会在某些社区的社区管理制度中处于缺失状态。

房管局和街道办事处指导并监督业主委员会的建立和日常运作,以及其他物业管理事项。具体如下:

(1) 指导业主委员会的建立;

(2) 对业主委员会成立进行备案;

(3) 可以要求业主大会或者业主委员会在规定的时间内改正其所作决策,或者撤销违背现行法律或者行政条例的决定,并应通知全体业主。

另外,住房管理局承担着其他更多的职责,具体如下:

(1) 加强对收费管理服务的监督;

(2) 及时处理由业主、业主委员会、物业使用者以及管理公司提出的涉及物业管理相关的投诉;

(3) 命令有违背物业管理条例行为者在规定的时间内进行调整,并给予其警告,或实行罚款。

在上海,对住宅小区的管理在不断加强,因此街道办事处、居民委员会以及各社区的党支部也承担着更多的职能。根据《上海市加强住宅小区综合管理三年行动计划(2007—2009年)》^①,居民区党组织和居民委员会的领导职能被再次加强。^②该计划规定在街道办事处的指导下,居民委员会应指导并监督业主委员会的成立,以及业主大会的成立、选举和日常运作。区委、区政府及下属街道办事处对业主委员会的监督管理状况已被纳入绩效

① http://www.shfg.gov.cn/fgdoc/zt/snxdjh/200911/t20091127_348588.html, 2010年1月21日。

② 尽管三年计划强调了居民区党组织的角色,但其与居民委员会两者之间的区分并不明显,对于社区居民而言更是如此。实际上,大多数社区管理工作是在两个机构的一致意见下进行的。两个机构人员的重叠也使得居民很难在实际任务中区分两个机构人员的特定作用。

评估的指标中。因此,居民委员会和街道办事处成为房屋管理框架中的关键行动者。

需指出的是,从严格意义上说,在中国的行政体系中,区政府为最低层级的政府,街道办事处和居民委员会并不属于政府机构。街道办事处为区政府延伸的分支,承担着大量的行政功能。从法律角度而言,居民委员会是自治、自我管理的机构,但实际上,居民委员会是街道办事处的下属机构,受其监督和领导,在一定程度上已经被行政化(桂勇、崔之余,2000)。结合街道办事处和居民委员会的实际运作状况和行政职能,本书从广义上将其视为政府的组成部分。

总之,业主大会代表并维护物业管理区域内全体业主的合法权益,业主委员会则是业主大会的执行机构。业主大会以及业主委员会的成立和日常运作应依据国家和地方的物业管理条例,并接受区住房管理部门,街道办事处和居民委员会(以及居民区党组织)的领导和监督。房屋管理框架和宏观政治制度的交错构成了业主行动的制度背景,而下一部分将简述近年来业主行动的发展趋势。

二、业主行动的发展

住房改革开展以来,房屋所有权成为多数城市居民的主要财产形式。业主、房地产开发商和物业管理公司的关系是以市场交换和合同为基础的,三者的关系应受合同、法律,以及相关法规所调节。但实际上,由于路径依赖和监管框架的缺失,住房市场尚未发展成熟,并且各方在信息、专业知识和组织资源等方面存在不对称,“非完整契约”现象较为普遍。此外,房地产成为主要的经济部门,并对地方经济有着巨大的贡献(郭建波,2007,第113页),地方政府严格监管房地产市场存在两难。房地产市场的松散监管导致了一系列物业纠纷,包括房屋质量低下、与住房单元面积相关的欺瞒,甚至非法销售(Chen, 2009, p.46)。因此,一些业主往往动员其他业主采取行动以集体维护与物业相关的权益。有学者指出,城市草根行动是与住房改革同时发展进行的(邹树彬,2005)。总之,住房改革所带来的住房市场的缺乏

管理和消费者保护的不足成为业主行动的重要动因。

（一）中国的业主行动

基于住房的冲突和集体行动在近年来呈现上升趋势(何艳玲,2007;孟伟,2007)。一项基于12个城市的调查表明,自2005年开始,越来越多以住房产权为起因的冲突以集体性行动的形式出现,并呈现出越来越复杂的态势(唐娟,2007)。类似发现也得到其他调查研究的支持。2009年,各级法院共审理涉及物业管理服务纠纷、房屋租赁等同类案件26.1万件,同比上升6.1%。^①造成有关物业纠纷的原因是多种的,其中关于物业管理和住房合同的纠纷最为普遍。根据北京社会科学院的调研结果,90%的物业管理公司曾侵占、损害过业主的利益(《新民晚报》,2006年7月8日)。根据建设部的统计数据,目前房屋合同纠纷中约有10%的问题是由规划引起的。^②

在上海,业主行动亦呈现类似趋势。根据上海第一中级人民法院统计,涉及物业管理纠纷的诉讼在2004年增加了121%,在2005年则增加了116%。^③在浦东新区,住房纠纷则呈几何级数式增长。^④浦东新区法院在2004年受理住房纠纷案件4851起,2008年受理8088起,2009年上半年受理4399起(按年份计算,同比增长则超过132%)。主要涉及住房纠纷诉讼的形式是集团诉讼,在所有群体性纠纷中占比75.8%。纠纷起源主要集中在以下三个方面:房地产开发商和业主之间关于住房质量、公共设施及其他合同纠纷;物业管理公司和业主之间关于服务质量和逾期付款的纠纷;房屋拆除和补偿的纠纷;其中,涉及物业管理的纠纷数量最多,占比达到50.9%。

① <http://politics.people.com.cn/GB/1027/11168991.html>, 2010年1月3日。

② <http://www.ewen.cc/qikan/bkview.asp?bkid=71334&cid=157251>, 2010年1月3日。

③ http://www.acourt.gov.cn/platformData/infoplat/pub/no1court_2802/docs/200511/d_419511.html, 2010年1月12日。

④ http://www.pdfy.gov.cn/pditw/gweb/gww_xxxnr_view.jsp?pa=aaWQ9MzlxOTkmeGg9MQPdcssPDcssz, 2010年1月20日。

类似的上升趋势也出现在其他城市。2005年,广州曾发生30起以上由物业管理纠纷引起的严重群体性事件(每起事件参与者超过30人)。^①北京海淀区法院在2009年受理涉及物业管理服务纠纷的案件超过4000起,在所有案件数量中占比10%;昌平区则在2009年受理类似案件1027起,2010年第一季度受理案件635起。^②尽管由业主提起诉讼的法院案件占比很小,但从此类案件的快速增长中,我们可以看到住房纠纷日益增加的普遍性。

面对住房相关纠纷,业主会采取一系列行动策略来维护自身的权益,包括联名抗议、诉讼、呼吁媒体关注,甚至封锁道路和大型抗议。在部分案例中,业主被高度动员起来。例如,2004年,一条在建公路计划在深圳市丰泽湖小区内部经过,小区业主得知后,超过500名住户(占小区住户总数近一半)进行了维权活动。^③2009年下半年,广东番禺有数万名业主签署了反对焚烧厂项目的反对书。经由手机和互联网信息传播的动员,超过800名业主参与了维权活动。^④2007—2008年,上海部分业主由于担心磁悬浮列车项目对身体健康和房价所产生消极影响,抗议磁悬浮列车项目的扩展建设。2007年年中,业主开始开展维权活动,每天均有不少人参与,以反对该项目的建设。^⑤这些事件只是少数几个例子,相同性质的事件不胜枚举。实际上,大部分业主行动的规模仅为小到中等,采用的策略也较为温和。

(二) 业主行动的性质

业主行动是由业主或者业主委员会发起的以维护与房屋所有权相关的合法权益的集体行动。在学术研究中,往往被称为业主行动或业主维权。

① <http://www.cctv.com/program/wnfw/20070322/101160.shtml>, 2010年1月20日。

② <http://bjyouth.ynet.com/article.jsp?oid=66246844>, 2010年1月21日。

③ <http://www.southcn.com/estate/news/gdls/200407210108.htm>, 2010年1月21日。

④ <http://www.guardian.co.uk/environment/2009/nov/23/china-protest-incinerator-guangzhou>, 2010年1月5日。

⑤ <http://news.qq.com/a/20070528/001113.htm>, 2010年1月21日。

然而,大多数业主行动发生并局限于特定的物业小区内,所谓的“业主行动”并不能被看作社会运动(Zhu, 2004)。尽管业主委员会在许多案例中可被视为组织资源,但业主行动并没有以维权为目的之正式组织。大部分的业主行动是由权益受损而触发的,并不具有长期目标。此外,传统策略和维权方式通常会被混合在一起以应对相关住房问题,而制度性和非制度性策略的边界通常是模糊的。在本研究中,上述提到的一系列名词——包括业主行动、业主维权以及住房行动主义(housing activism)——可互换使用,以保持和已有学术研究的一致性。

本研究所指业主行动与住房行动主义一词较为接近。在一般意义上,行动主义意味着以产生社会或政治变迁为目的的行动。结合现有研究,作者对住房行动主义增加两个限定条件:一是本研究仅聚焦于以对住房管理机制产生影响为目的的住房行动主义,而无论这种影响是直接的还是间接的。在住房行动主义的议程中,更好地保护财产权利(包括由住房所有权所衍生出的其他合法权利)和住房管理的自治权两项具有重要位置。二是本研究中住房行动主义的索赔者是业主或者业主委员会,而不是物业管理公司或者房地产开发商。因此,住房行动主义的定义如下:由业主或业主委员会发起的,以对住房管理机制产生影响为目的的行动。

住房行动主义的独特性在于它的行动诉求是以住房所有权为基础的。因此,业主是主要的参与者。^①对手则包括房地产开发商、物业管理公司、若干个政府部门及其行政分支如街道办事处和居民委员会。^②此处应注意到,当业主委员会的独立性、日常运作或者自治权成为业主维权所争取的议题时,现存的业主委员会则成为住房行动主义的反对者。但在本书中,对此类住房纠纷的关注较少。在下述章节的大部分案例中,可以看到,业主委员会是维权行动的重要行动者。

业主行动明显地区分于其他类型的维权行动(比如农村的维权活动),

① 住房行动主义和环境行动主义之间存在着重叠,尤其是邻避行动。然而,并非所有的环境行动主义都是住房行动主义。

② 邹树彬(2005)对住房行动主义的特征进行了全面的概括。

因为其主要参与者不是社会边缘群体(除少数例外,如被拆迁者),以及参与者的目标同时包括物质利益和相关权利。当公共利益被侵占时,业主拥有共同的诉求,他们可以通过社区网络以及业主委员会动员业主自身去推进诉求的发展和实现。此外,业主行动所产生的巨大社会影响也对这类集体行动的开展产生了推动作用。

三、研究视角与思路

笔者将在以下部分讨论关于业主行动研究的三种研究视角,分别是国家—社会关系视角,邻里政治视角和业主维权视角。笔者认为业主维权视角是研究业主行动最具洞察力的视角。然而,现有的学术研究仍然具有部分局限性,本研究试图对现有理论研究进行进一步的深化和拓展。

(一) 现有视角

西方学术研究中关于中国业主行动的研究较少,但仍有部分是具有参考价值的(Cai, 2005; Chung, 2008; Dolven, 2003; Read, 2008; Shi, 2008; Shi & Cai, 2006; Tomba, 2004)。此外,中国学术研究中关于业主行动的研究也滞后于农村维权的研究。这些研究中,可区分出三种研究视角:国家—社会关系视角,邻里政治视角和业主维权视角。当然,实际经验研究往往采用多种视角。

1. 国家—社会关系视角

业主维权充满政治意涵。在此研究视角中,最被关注的问题是:住房所有权和住房管理机制是否带来了全新的社会自治空间,业主委员会在何种程度上可被看作公民社会的组织,业主委员会是否改变了国家(包括政府机构和延伸的行政分支机构)和社会(业主和业主委员会)之间的关系。^①因此,有学者指出,国家和社会之间的互动关系研究可以以集体行动为切入点(何

^① 公民社会理论和合作主义都可作为国家社会理论的研究视角。在关于业主行动的研究中,以公民社会理论为重点。