

从小区 到社区

城市业主行动
及其结果

盛智明——著



上海人民出版社

上海大学高水平大学建设项目资助

从／小／区
到／社／区
城市业主行动
及其结果

盛智明——著

图书在版编目(CIP)数据

从小区到社区:城市业主行动及其结果/盛智明著

—上海:上海人民出版社,2019

ISBN 978-7-208-15724-8

I. ①从… II. ①盛… III. ①社区管理-研究-中国

IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 029460 号

责任编辑 陈博成

封面设计 零创意文化

从小区到社区

——城市业主行动及其结果

盛智明 著

出版 上海人民出版社

(200001 上海福建中路 193 号)

发行 上海人民出版社发行中心

印刷 常熟市新骅印刷有限公司

开本 635×965 1/16

印张 24.5

插页 2

字数 278,000

版次 2019 年 12 月第 1 版

印次 2019 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-15724-8/C·586

定价 88.00 元



盛智明

香港科技大学社会科学博士，现为上海大学社会学院副教授，社会学系副系主任。主要从事城市社会学、政治社会学研究。先后在《社会学研究》、《社会》、《中国社会科学（内部文稿）》、《公共行政评论》、*The China Quarterly*、*Chinese Journal of Sociology*等期刊上发表论文十余篇，主持国家社科基金青年项目、上海市人民政府决策咨询项目等多个国家和省部级课题。2018年获上海市第十四届哲学社会科学优秀成果二等奖，2019年入选上海市“曙光计划”。

目 录

第一章 导言	1
一 住房体制改革与业主群体的诞生	1
二 业主行动结果及其影响因素	8
三 业主行动的直接与间接结果	17
四 业主行动与社区共同体形成	27
五 数据资料和研究方法	37
六 本书结构	43
第二章 社区治理转型中的业主组织与业主自治	49
一 城市社区治理转型	49
二 业主委员会的出现及其功能	52
三 物业纠纷与业主维权	56
四 跨小区的业主联合组织与行动	58
五 当前业主自治的困境	67
第三章 社区物业纠纷与业主维权	74
一 业主维权的平均持续时间和成本	74

二 侵权者	76
三 侵权行为	77
四 1999 年至 2012 年期间侵权行为的变化趋势	79
五 维权方式	81
六 小结	85
第四章 业主维权结果的影响因素	87
一 纠纷类型	87
二 参与人数	90
三 维权方式	92
四 业主组织	94
五 政府反应	96
六 多元回归分析	98
七 小结	103
第五章 政府回应与风险规避	109
一 政府行为中的风险规避逻辑	109
二 案例简介: A 市社区物业管理新举措	120
三 多重风险: 治理情境与新举措原因	123
四 市场、社会和科层体系: 风险规避的三重机制	126
五 小结	142
第六章 业主自治中的制度与组织创新	146
一 “公司制”物业自管模式	147

二 “信托制”物业管理模式	156
三 业委会内部规章制度建设	162
四 “业主代表大会制度”建设	165
五 小结	173
第七章 业主积极分子的混合动机与参与转变	175
一 业主维权行动与积极分子的作用	180
二 业主积极分子及其产生原因	183
三 混合动机与参与转变	193
四 参与转变与社区政治:几个案例	197
五 小结	212
第八章 业主自治中的能人治理与公共性困境	215
一 社区能人治理现象产生原因	217
二 业委会组织难题与小区公共性困境	220
三 社区能人的出现	222
四 社区能人基本特征和行动策略	224
五 小结	226
第九章 观念、制度与资源:业主自治成效影响因素	230
一 上海 SX 小区	232
二 深圳 NT 小区	237
三 小结	244

第十章 从小区到社区:北京 YF 家园的“试验”	248
一 北京 YF 家园:基本情况	249
二 小区里的“理想国试验”:业委会主任的故事	258
三 业主团结攘外:集体维权行动	314
四 小结:“从小区到社区”的共同体形成机制	337
第十一章 总结与讨论	344
一 业主集体行动的直接与间接结果.....	344
二 业主行动的基本特征.....	349
三 从小区到社区:共同体建构	354
参考文献	356
后记	375

表目录

表 1-1	191 个案例的省市分布	38
表 2-1	业主委员会与居民委员会的区别	52
表 2-2	全国部分城市业主社团组织及业主服务机构	63
表 2-3	全国部分城市业主网络群组	65
表 2-4	全国 11 个一线城市业主委员会成立比例(2006 年和 2012 年)	71
表 3-1	各种侵权者的案例数量与比例	76
表 3-2	各种侵权行为的案例数量与比例	78
表 3-3	使用各种维权方式的案例数量与比例	82
表 4-1	不同纠纷类型的案例数量与比例	89
表 4-2	不同类型纠纷中的业主维权结果	90
表 4-3	不同参与人数的业主维权成功案例数量与成功比例	91
表 4-4	使用不同维权方式的案例维权成功数量和比例	93
表 4-5	业主组织对业主维权结果的影响	95
表 4-6	政府反应对业主维权结果的影响	96
表 4-7	政府反应、业主组织和维权结果交互表	97

表 4-8	变量描述统计	98
表 4-9	业主集体行动结果影响因素的 Logistic 回归分析	100
表 5-1	风险规避机制与策略	128
表 5-2	政府部门风险规避机制的结构性特征	140
表 6-1	业主自治的制度与组织创新	147

图目录

图 1-1	全国历年商品房销售面积(1987—2017)	2
图 1-2	1999 年至 2012 年案例数量分布	38
图 2-1	商品房小区中的治理主体与治理结构	50
图 3-1	侵权行为变化趋势(1999—2012)	80
图 6-1	PG 小区物业自管模式组织架构与运作方案图	150
图 6-2	SZPG 社区服务中心结构和运行图	151
图 6-3	2003 年 SDXL 小区自治组织架构图	167
图 6-4	2004 年 SDXL 小区自治组织架构图	168

第一章 导 言

一 住房体制改革与业主群体的诞生

自从 20 世纪 80 年代末,我国开始实施城市住房体制改革,中国城镇居民逐步告别福利分房时代,进入住房商品化和市场化阶段。房屋产权的私有化主要通过两种方式实现:一方面,国家将原先由单位或房产部门拥有的公有住房以比较优惠的价格出售给居住者,逐步实现公有住房的私有化改革;另一方面,国家大力培育和发展房地产市场,由房地产开发企业集中建设商品房住宅,城市居民通过市场直接向房地产公司购买住房,成为拥有房屋私有产权的业主。

进入 21 世纪后,房地产市场加速发展,新型商品房住宅小区如雨后春笋般在全国各地兴建起来。据国家统计局资料显示,1987 年全国商品房销售面积仅为 2 697 万平方米,2017 年增长到 16.94 亿平方米,增长了近 63 倍。^①住房体制改革彻底改变了中国城市居民的住房状况

^① 国家统计局:《国民经济和社会发展统计公报》,1987—2017 年,<http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/ndtjgb/>。

和房屋产权形态,越来越多的城市居民成为拥有房产的业主。统计数字显示,到 2010 年底,我国城镇居民家庭自有住房率达 89.3%,其中 11.2%的城镇居民家庭拥有原有私房,40.1%的家庭拥有房改私房,38.0%的家庭拥有商品房。^①

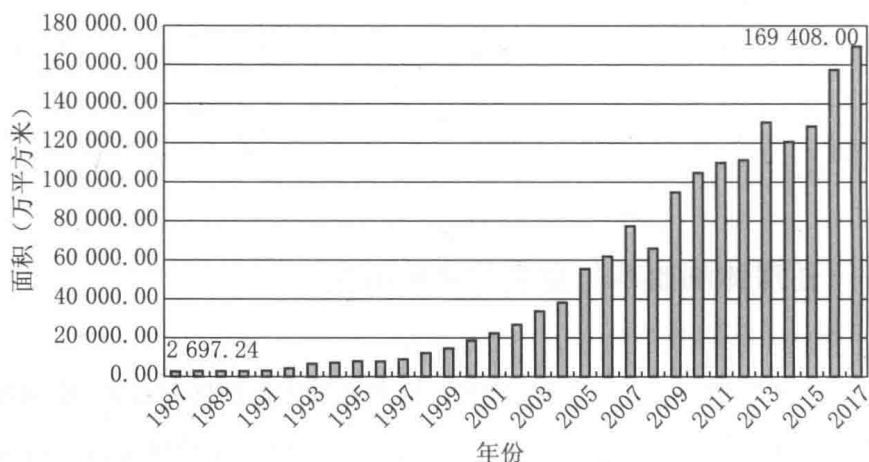


图 1-1 全国历年商品房销售面积(1987—2017)

住房产权的私有化不仅彻底改变了城市居民与房屋的权属关系,也从根本上引发了社区权利结构和治理机制的变化。在原先计划经济的福利住房制度体系下,房屋的产权属于单位或政府,居住者都是租户,房屋以及相关设施设备的维护与管理都由单位后勤部门或政府房管部门负责。而在新型商品房小区,房屋由房地产开发商负责建造,业主通过市场购买住宅。当业主入住后,开发商必须将小区公共部位和

^① 国家统计局:《全国城镇居民收支持续增长,生活质量显著改善——“十一五”经济社会发展成就系列报告之九》,2011年, http://www.china.com.cn/policy/txt/2011-03/08/content_220806932.html。

公共设施设备等物业全部移交给业主。^①居住在同一小区内的业主们不仅分别拥有自家房屋的私有产权,同时还共同拥有小区公共部位和公共设施设备的公共产权。^②

基于业主对房屋的私有产权和对小区公共部分的共有产权,国家在商品房小区内实行“业主自治”的制度安排。业主们被国家法律赋予在居住小区内成立业主自治组织——业主委员会,并通过该组织在小区内对与物业管理相关的公共事务进行自治的权利。按照《物权法》和《物业管理条例》的规定,业委会由小区内全体业主召开业主大会,通过投票选举产生,负责执行业主大会的决定,处理小区日常公共事务。因而,从组织属性而言,业委会属于业主大会的执行机构。小区内的重大公共事项,必须通过业主大会或由业主共同决定。^③全体业主通过业委会选聘物业公司对小区进行专业化管理。因此,业委会是业主们实现小区自治的法定组织,一方面有代表全体业主行使权利的权力,另一方面也承担维护全体业主利益的义务。

尽管国家赋予了业主在小区内实行自治的权利,然而业主们的利益却经常受到侵犯和损害。与房地产市场迅猛发展和商品房小区大量兴建相伴随的是小区物业纠纷矛盾的大量出现。受利益驱使,一些开发商、物业公司,甚至基层政府部门时常对业主权益造成损害,致使近

① 通常这一移交过程由小区物业管理服务公司代全体业主完成。

② 《物权法》中将这种不动产所有权形态称为“业主的建筑物区分所有权”,指的是“业主对建筑物内的住宅、经营性用房等专有部分享有所有权,对专有部分以外的共有部分享有共有和共同管理的权利”。参见《中华人民共和国物权法》第六章。

③ 根据《物业管理条例》,小区重大事项包括:制定和修改业主大会议事规则;制定和修改管理规约;选举业主委员会或者更换业主委员会成员;选聘和解聘物业服务企业;筹集和使用专项维修资金;改建、重建建筑物及其附属设施;以及有关共有和共同管理权利的其他重大事项。

些年来,小区物业纠纷频繁发生,纠纷数量一直居高不下,一度呈现逐年上升之势。以北京为例,北京市各级法院受理的小区物业纠纷案件总数从2002年的1 055件增长到2004年的9 057件,再到2007年的13 282件,短短5年增长了近12倍,^①这还不包括大量没有进入司法程序的物业纠纷。2017年8月2日,北京一中院根据过去5年来审理的物业纠纷案件发布了《涉物业纠纷审判白皮书》。从案件数量上看,自2013年1月1日至2017年6月30日,北京一中院共审理各类涉物业纠纷案件1 373件,其中2013年362件,2014年217件,2015年345件,2016年294件,2017年截至6月30日已受理155件。^②在上海,2017年5月4日,黄浦区法院发布《2012—2016年度黄浦区物业服务纠纷案件审判白皮书》。白皮书显示,从2012年到2016年的5年间,黄浦区法院共受理物业服务合同纠纷5 351起。^③另据报道,上海市“12345市民服务热线”受理的投诉中,社区物业纠纷高居首位,上海市人民调解组织调解的物业纠纷每年约2万件左右。^④

面对侵权,一些具有较强权利意识的业主开始采取各种方式维护自身的合法权益。近十几年来,业主维权事件在全国各个城市发生。^⑤

① 元培冰:《物业管理纠纷在审判实践中的问题及对策——以〈物业管理条例〉适用为重点》,《中国物业管理》2008年第9期,第26—29页。

② 李铁柱:《北京法院发布物业审判白皮书,业主打物业纠纷官司胜诉率较低》,《北京青年报》2017年8月3日。

③ 上海法院网:《黄浦区法院发布2012—2016年度物业服务纠纷案件审判白皮书》,2017年5月8日,<http://shfy.chinacourt.org/article/detail/2017/05/id/2852566.shtml>。

④ 陈尧:《小区物业纠纷数量居高不下,精细化管理如何寻求化解之道》,上观新闻网,2017年3月30日,<https://www.jfdaily.com/news/detail?id=48637>。

⑤ 邹树彬:《住宅小区中的民主——城市业主维权行动的兴起及其影响》,唐娟编《城市社区业主委员会发展研究》,重庆:重庆出版社2005年版。

Benjamin Read, “Democratizing the Neighbourhood? New Private House and Home-Owner Self-Organization in Urban China”, *China Journal*, No.49, 2003: pp.45—46.

在这些维权行动中,有些是以个体行动的方式进行的,而相当大一部分是以集体行动的方式展开的。为了使维权行动更有成效,同一个小区内遭受相同侵权的业主受共同利益的驱使趋向于联合起来寻求利益诉求的实现,并积极尝试组建业委会。^①作为被官方认可的业主自治组织,业委会为业主集体行动和自治管理提供了合法的组织基础。然而,在业主们组建业委会的过程中,不仅会遭遇开发商、物业公司甚至基层政府部门的外在阻碍,还要克服群体自身在开展集体行动时的“搭便车”困境以及其他一些内在局限性,例如很多业主对公共事务漠不关心、导致参与不足;或者在参与时谋取私利,损害公益;^②抑或缺乏妥协合作精神,导致派系斗争等。^③因而,业主群体的集体努力会呈现出不同的结果:有些业主群体能成功维权,并最终在小区内实现有效自治,而有些业主群体却以失败告终。

小区物业纠纷的频繁发生以及业主群体在集体维权行动和自治实践中的差异性结局给我们提出了一系列值得深入探究的问题:(1)为什么有些业主集体维权行动能成功而有些却失败了?哪些因素会影响业主集体维权行动的结果?(2)相关政府职能部门如何应对日益频发的物业纠纷以化解潜在的社区治理风险?政府采取的风险化解机制和具

① Benjamin Read, “Democratizing the Neighbourhood? New Private House and Homeowner Self-Organization in Urban China”, *China Journal*, No.49, 2003; pp.45—46.

Luigi Tomba, “Residential Space and Collective Interest Formation in Beijing’s Housing Disputes”, *China Quarterly*, No.184, 2005; pp.934—951.

② Yongshun Cai and Zhiming Sheng, “Homeowners’ Activism in Beijing: Leaders with Mixed Motivations”, *China Quarterly*, No.215, 2013; pp.513—532.

③ 石发勇:《业主委员会、准派系政治与基层治理——以一个上海街区为例》,《社会学研究》2010年第3期。

何艳玲、钟佩:《熟悉的陌生人:行动精英间关系与业主共同行动》,《社会学研究》2013年第6期。

体措施有哪些？这些机制与措施背后反映了地方政府部门怎样的行动逻辑？（3）在大致相同的政策制度背景下，为什么有些小区的业主能够成功克服内部局限和外部阻碍，实现有效的自治管理？

对于这些问题的解答，不论在理论层面还是在经验层面都有重要意义。从理论层面而言，有助于我们更好地了解作为中国中产阶级典型代表的业主群体的基本行为特征和利益诉求，从一个侧面管窥当前国家与社会的互动和关系形态。在经验层面上，对这些问题的深入考察，一方面，能够为政府有关部门建立有效的社区物业纠纷解决机制提供有针对性的参考意见；另一方面，也能为业主群体在小区内实现有效的自治管理提供借鉴。

本书将通过讨论影响业主集体行动和自治实践结果的几个关键因素来对以上问题进行解答。现有关于社会运动和集体行动的研究将社会运动和集体行动的结果和影响分为三大类别：第一类是个别或单个集体行动事件的结果；第二类是作为一个社会群体发起的各种集体行动的综合后果及其社会影响；第三类是社会运动或集体行动所引发的持久和间接的长期效应。^①基于这一分类，本研究将我国业主群体的集体行动结果分为直接结果和间接结果。直接结果是一种显性结果，有着即时性和易于观察的特点。对于业主集体行动而言，最直接和明显的结果就是业主维权行动和自治实践的成功或失败。间接结果是一种隐性结果，有着持续性和不易察觉的特点，主要是指业主行动和自治实践所产生的具有潜移默化或长久深远影响的结果。本研究将重点关注业主行动所引发的三个间接结果，分别是：政府的政策调整、业主的制

① Yongshun Cai, *Collective Resistance in China: Why Popular Protests Succeed or Fail*, Stanford: Stanford University Press, 2010: p.3.