

“引领型自治”:城市小区物业治理的新框架

■ 林辉煌

摘要:当前城市小区的物业治理普遍采取“协商型自治”,由业主自行组织业委会并聘请物业公司代为管理。该治理模式在实践中出现诸多问题,导致城市小区物业治理的混乱。“引领型自治”强调基层党组织的元治理功能,优化业主团体和业委会的自治能力,同时充分引入法律政策的支持,从而能够有效匹配城市小区物业治理的属性。“引领型自治”有助于我们重新思考城市治理的本质,更好地理解党的领导、人民当家做主和依法治国相结合的中国治理大框架。

关键词:引领型自治;协商型自治;小区物业治理;业委会

【中图分类号】D669.3 doi:10.3969/j.issn.1674-7178.2024.02.008



开放科学(资源服务)标识码(OSID)

一、问题的提出

城市小区的物业治理,关系所有城市人口的切身利益,是衡量城市治理现代化的关键指标之一。目前来看,城市小区物业治理还处于较低的水平,消费者的满意度并不高。根据中国消费者协会2019年的调查,全国36个城市148个住宅小区的物业服务消费者满意度仅为62.59分^[1],物业服务质量问题引发居民普遍不满。作为城市治理体系的最末端,小区物业治理的现代化在很大程度上决定了城市治理的现代化。特别是考虑到,一方面,中国城市化进程加快,越来越多的人口在城市小区居住,人们对

于城市美好生活的期待不断攀升;另一方面,城市小区物业不断老化而物业治理却始终处于低水平状态,导致围绕物业问题的社区冲突与日俱增,直接影响城市社会的稳定与发展。因此,厘清城市小区物业治理的困局及其生成逻辑,并进行深化改革,是当前中国城市治理面临的一个紧迫而重大的现实问题。

小区物业治理的现代化,核心在于构建一套能够有效运行的治理体制,通过多元参与和统筹制衡实现小区物业的良善秩序。从理论上讲,社会秩序的维系,经历了从“统治”到“治理”、从“治理”到“元治理”的演化。“统治”体制意味着权力自上而下单向的社会控制。“治理”

【基金项目】国家社会科学基金青年项目“农村基层干部社会治理能力提升研究”(20CKS068)成果。

体制则强调各种利益主体之间的平等互动,通过彼此的互动来维系社会的秩序。“元治理”体制试图突破“治理”体制的自由主义局限,重新强调国家在社会治理过程中的协调作用。^[2]本文的研究将尝试进一步推动治理理论尤其是元治理理论的发展,还原城市社区物业中元治理的内在结构和运行逻辑。

作为城市小区物业治理的空间载体,小区内部存在各种治理组织。最为常见的是居委会、业委会和物业公司,被称为小区治理的“三驾马车”。居委会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。根据住宅小区的规模,居委会的管辖范围与小区并不一定重合。规模较大的住宅小区往往是一个小区配有一个居委会;规模较小的住宅小区一般则是几个小区配一个居委会。业委会是小区业主联合起来进行自治的组织,相较于居委会更具自治组织的色彩。一般来说,一个小区成立一个业委会,但是对于规模较大的小区(特别是同时包含别墅区和一般商品房的小区),则可能出现两个或以上的业委会。物业公司是受雇于业委会或开发商、服务于小区居民的经济组织。因为小区物业具有整体性,一般来说一个小区只配备有一个物业公司。

参照布洛维(Michael Burawoy)的“工厂政体”理论^[3],可以将居委会、业委会和物业公司之间复杂的权力结构和治理体制视为不同类型的“社区政体”(Community Regime)。对于不同产权性质的社区来说,比如老旧小区、商品房小区、单位公房、保障性住房、回迁房等,会形成不同的“社区政体”。随着社会的变迁,这些“社区政体”也会随之发生改变。一般而言,可以把新建的“前期物业管理阶段的体制”称为“市场专制型—他治政体”,“正常物业管理阶段的体制”则称为“业主导型—自治政体”。^[4]

在“前期物业管理阶段”,因为没有业委会的制约,物业公司在小区治理中几乎是一家独大。尤其是考虑到物业公司与开发商之间的密切关系,几乎形成了具有分利性质的利益集团,业主很难有反制的空间^[5]。而在“正常物业管理阶段”,一些小区成立了业委会,但是物业公司为保证自身经济利益,往往会采取各种措施限制业委会功能的发挥。

城市小区物业治理的困境应该是一个共识性的问题,几乎每个居住在城市小区的人都能感同身受。既有研究一般围绕“小区自治受限/业主维权困难”的主题,就不同治理主体的互动逻辑及其背后的体制机制展开分析,虽然有助于人们理解小区自治的具体难题,但是却很难回答以下重要问题:现有的小区自治虽然形式多样,其背后是否共享同一套治理范式?这一套治理范式是否存在致命的缺陷以至于形式多样的小区自治往往归于失败或低效?是否能够找到另外一套治理范式使得小区物业治理可以走出现有的困境?

本文的研究将尝试解决上述问题。在研究方法上,本文将跳出具体的主体行动分析框架,不局限于探讨不同治理主体的行为逻辑,而是希望从治理的体制结构展开深度分析,对城市小区物业治理的范式及其转换的可能性进行研究。现有的小区物业治理范式强调以自愿自发的民主协商为基础进行自我管理,我们可以称之为“协商型自治”。本文的研究将围绕三个大的目标展开,首先是揭示“协商型自治”范式与城市小区物业治理的性质不匹配原理,即自愿自发的民主协商并不能实现小区物业的良善治理,只会留下一系列难以克服的治理困境;其次是指明政府作为小区物业治理的“元治理”主体很难克服自身的部门利益壁垒,在统筹协调各方主体的时候容易陷入“共谋”的处境;最后则

是尝试构建以“党建+法治+自治”为核心的“引领型自治”范式。

二、城市小区物业治理的发展阶段与模式

与村庄治理不同,广泛而深度的城市小区治理并没有太长的历史,这是由中国城市发展的历史所决定的。如果说村庄是一个“生产生活共同体”,农民在同一个社区内耕作与生活,那么城市小区则主要是解决人们居住问题的“生活共同体”,也就是所谓的“职住分离”。在这样一个生活共同体当中,物业治理几乎就是城市小区治理的核心内容。

(一)嵌入城市发展的小区物业治理

中华人民共和国成立以来,伴随着城市经济社会的发展,小区物业治理大致经历了两个历史阶段,即“单位制下的小区物业治理”和“后单位制下的小区物业治理”。

1949年以后,中国的城市小区物业治理是在单位体制下开展的。当时城市居民的住宅基本上都是通过其所在单位进行供给。从法律上讲,这些住宅的产权都归属于单位,具有全民或集体所有的属性,居住者仅仅是住宅的租户而已^[6]。因此,小区的物业治理是单位的一项职责。多数单位都设置有类似后勤处的管理部门,负责小区的安保、卫生与物业维修等工作。直到1981年,中国才出现了第一家专门的物业管理公司——深圳市物业管理公司,开启了物业管理行业的序幕。不同于此前的福利型小区管理模式,物业公司的引入能够提供更专业的服务,使单位得以从这些后勤杂事中解脱出来。在20世纪80年代,物业管理还未从房地产开发中完全独立出来,一般是由开发商的物业管理部门或开发商注册成立的物业管理公司进行小区管理^[7]。

1993年,党的十四届三中全会提出对国有企业进行改革,建立“产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学”的现代企业制度。随着国企改革的推进,单位体制开始瓦解,城市住宅分配制度开始改革,其基本思路是停止分配,将住宅市场化、私有化。越来越多的居民进入商品房市场购买住宅,成为拥有产权的业主。与此同时,专业化的物业管理也进入了高速发展的阶段。1994年颁布的《城市新建住宅小区管理办法》(中华人民共和国建设部令第33号)要求住宅小区应当逐步推行社会化、专业化的管理模式,由物业管理公司统一实施专业化管理。随后,各地纷纷出台物业管理条例或办法,提出小区物业管理应实行业主自治与专业服务相结合的管理模式。

进入2000年之后,我国的房地产开发进入黄金时代,物业管理行业也随之蓬勃发展。2003—2007年,《物业管理条例》《前期物业管理招标投标管理暂行办法》《物业服务收费管理办法》《物权法》等法律法规相继出台,对物业服务计费方式、业主组织建设以及物业管理招标投标等关键性内容做出了较为详尽的规定。这个阶段出现两个特点:一是物业公司出现规模化。根据中国物业管理协会的报告,截至2017年末,全国共有物业服务企业11.8万家、从业人员904.7万人、管理面积246.6亿平方米^[8]。有一些物业公司通过扩张占领了大量的服务市场。以彩生活这家物业公司为例,截至2019年上半年,其平台服务面积就达到了12.06亿平方米^[9]。二是业主权利意识彰显,在小区物业治理中与物业公司形成了一定的制衡关系。很多小区开始成立业主委员会,推动物业管理公司的撤换或服务优化,一些地区甚至尝试由业主委员会直接掌管物业治理的所有活动,促进物业治理模式的演化升级。

与此前相比,物业管理行业没有太大改变的地方在于,物业公司与开发商的关系依然非常密切。很多物业巨头都是依赖其房地产母公司实现迅速扩张。根据中国物业管理协会与中国指数研究院发布的《2016中国物业服务企业百强研究报告》,在百强物业中有超过60%的企业具有房地产开发背景,例如排名前几位的万科物业、绿城物业、保利物业、碧桂园物业、中国物业等都是知名房地产开发商旗下的子公司^[10]。

当前城市小区物业治理主要包括以下几个方面的内容:一是水电气的供给。水电气由市政部门提供,物业公司在必要的时候予以配合。二是保洁与保安,这是小区物业治理最原始也是最核心的内容。三是停车场所与停车秩序的维护。四是电梯等公用设备的维护。五是小区自身建筑的维护,主要是楼层间的漏水和外立面的修缮。六是物业收支的管理,包括物业管理费的收取、小区公共设施的经营收入管理、物业管理的各项开支管理等。七是物业纠纷的处理。

(二)城市小区物业治理的模式

总体来说,城市小区物业治理主要包括以下几种模式:单位自管、开发商自管、物业公司管理、政府管理、业委会—物业公司合作管理(还可以分为包干制和酬金制)、业主自管等。

单位自管是最早出现的一种物业治理模式,流行于单位制时期。该模式的主要特点是浓厚的行政化、福利化色彩。随着单位体制的瓦解,物业治理逐渐从原有单位剥离出去,走上市场化的道路。

开发商自管模式兴起于20世纪80年代。深圳最先确立了“谁开发谁管理”“谁受益谁出钱”和“有偿服务”的物业管理原则,为开发商自管模式提供了政策支持。当前,开发商自管模

式主要存在于“早期物业管理阶段”,即小区业委会成立之前尤其是小区业主入住之前的阶段,开发商可以通过派出管理部门对房地产项目进行的管理,以满足小区的日常需求^[11]。

在“早期物业管理阶段”,开发商也可以通过申请成立物业管理公司或者选聘具有独立法人资格的物业公司对住宅项目进行管理,从而形成物业公司管理的模式。特别是在政府要求“建管分离”之后,开发商自管模式基本上就没有空间了。当然,开发商仍然倾向于自己成立物业公司来实现对小区物业的管理。

物业公司作为市场经营的主体,对于利润的追求是其本性,一旦小区的物业管理收不抵支,公司一般都会选择退出。特别是针对老旧小区和保障房小区,治理难度大,物业费难以提高也难以收齐,物业公司往往不会有兴趣进驻。在这种情况下,只能由地方政府和居委会接管,提供最基本的物业管理。一般来说,政府负责道路、绿化等设施的建设支出,专营单位负责供水、供电、供气设施的建设支出,建设单位或产权单位负责解决设施配套不全的问题,而业主则需要负责专有部分的改造支出^[12]。

上述四种物业治理模式都是在业委会缺位(未成立或成立后无法运行)的情况下形成的。由于缺乏制约力量,业主的权益往往很难得到维护。随着业主维权意识的强化,业主们开始通过成立业委会来制衡物业公司。业委会主要以两种方式参与小区物业治理:一是业委会—物业公司合作管理模式,二是业委会自管模式。

2003年颁布的《物业服务收费管理办法》规定,物业服务企业可以采取包干或者酬金制等形式对物业费用进行约定。其中第11条规定:“实行物业费用包干制的,物业费用的构成包括物业服务成本、法定税费和物业管理企业的利润。实行物业费用酬金制的,预收的物业服务

资金包括物业服务支出和物业管理企业的酬金。”^[13]可见,业委会—物业公司合作管理模式还可以分为包干制模式和酬金制模式。

包干制模式是指业主大会或业委会选聘物业公司,通过合同约定业主支付固定的费用,但是不参与具体的物业管理活动及资金的使用,物业公司则自负盈亏。在当前拥有业委会的小区中,包干制是最主要的物业治理模式。

酬金制模式是指业主所缴纳的物业费除了支付给物业公司之外,其余全部用于物业服务支出,业委会对物业管理资金拥有决策权和管理权。相较而言,在包干制模式下,业主一旦完成对物业公司的选聘,基本上就丧失了对物业公司的控制权,除非将其解聘;而在酬金制模式下,业主通过业委会有可能实现对物业公司全过程的监管,彻底改变了物业公司在小区物业治理中的主导地位。不过该模式对业委会的运行能力要求很高,必须拥有形式规范、高效运作、甘于奉献和业主支持的业主委员会,而这样的条件在多数小区并不具备。^[14]

虽然业委会—物业公司合作管理模式尤其是酬金制模式在很大程度上赋予了业主和业委会参与物业治理的权力,但是作为外部企业,对物业公司的监管始终不太容易,而且也很难降低物业治理的成本。因此,部分小区开始探索业主自管的模式。从实践情况来看,业主自管模式存在三种主要类型:一是业委会直接聘请小区业主从事物业管理服务,实现完全意义上的业主自管。这种类型主要存在于规模较小、管理事务简单的小区。二是业委会直接聘任物业服务人员,设置物业服务中心。大部分业主自管的小区都是采取这种模式,有些小区还聘请职业经理人担任物业经理。三是“公司制”的业主自管模式,由业主们作为股东共同成立自管物业有限公司,以公司形式进行小区物业

治理。^[15]

三、“协商型自治”及其困境

随着自治观念的强化,越来越多的城市小区物业治理采取业委会—物业公司合作管理和业主自管两种模式,这两种模式可以概括为“协商型自治”模式。“协商型自治”模式建立在业主自愿、自发、自我协调的基础之上,强调业主的自我管理。然而,该模式在实践中面临诸多困境,归结起来是业主、业委会、物业公司、政府四者关系的失衡,进而导致城市小区物业治理的混乱。从根本上讲,“协商型自治”与城市小区物业治理的复杂属性不相匹配。

(一)“协商型自治”的理论缘起

“协商型自治”,是指业主之间通过自愿、自发、自我协调来实现城市小区的民主管理。自愿,意味着意思自治,即参与小区管理是业主自我意识的体现,是一种自主决策,而不是在外力干预下开展的行动。自发,意味着内在的主动性,即参与小区管理是业主主观能动性的体现,是一种独立的行动,而不是盲目跟随。自我协调,是指业主之间基于意思自治和主观能动性,就物业管理的规则制定和执行进行平等的完全的商讨,以期取得一致或多数一致的意见。自治,强调的是民主管理,而民主管理可以有很多种形式,例如投票、抽签、轮流等。“协商型自治”规定了民主管理的协商形式,即以平等、完全的商讨来达成共同的意见。一般认为,协商民主之所以优于选举民主,是因为选举重视的是社区领导人的选举而不是社区规则的制定和执行,重视偏好聚集而不重视偏好形成过程和偏好转换,而协商民主则可以贯穿于社区政治活动的全过程^[16]。当然,协商也不一定排除其他的民主管理形式,实际上,协商和投票往往是结

合在一起的。

“协商型自治”的理论来源于协商民主,可以从过程和结果两个方面进行解释。就过程而言,“协商或者是指特殊的讨论,它包括认真和严肃地衡量支持和反对某些建议的理由,或者是指衡量支持和反对行为过程的内部过程”,是“个人藉此在集体决策之前表达并倾听各种观点的对话或交流”。^[17]换言之,当一种治理体制的决策是通过自由讨论并考虑相反的观点而做出的,这就是一种协商民主^[18]。就结果而言,“协商就是各种观点不受限制地交流,这些观点涉及实践推理并总是潜在地促进偏好变化”^[19],“在协商民主模式中,民主决策是平等公民之间理性公共讨论的结果”^[20]。从这个意义上讲,协商是具有巨大潜能的民主治理形式。

“协商型自治”源于协商民主理论,而协商民主理论被认为是参与式民主的当代新发展,某种程度上修正和弥补了代议制民主(选举民主)中普通民众参与不足的问题。到20世纪末期,协商民主理论被引入中国^[21]。近年来,中国城市小区的物业治理逐渐呈现出以业委会—物业公司合作管理和业主自管为主要模式的“协商型自治”,正是协商民主在城市治理中的典型体现。

(二)“协商型自治”的实践困境

自由主义的“协商型自治”为城市小区物业治理构建了一幅美好的理论图景,似乎只要赋予业主进行自由民主协商的权利,小区就可以实现良善的自我管理。然而,近年来的实践表明,“协商型自治”的成功案例并不多,反而出现了业委会组织不起来、业主难以制约业委会、业主与业委会难以制约物业公司、物业费难以收齐、法律政策及其他监管机制难以进入小区自治体系等问题,导致城市小区物业治理的混乱。

城市小区物业的“协商型自治”,第一步就

是召开业主大会、成立业委会。然而在现实中,业委会的组织情况并不乐观。根据中国消费者协会2019年的调查数据,在接受调查的4320个业主中,只有25.54%的业主表示其所在小区成立了业主委员会,23.12%的业主表示小区尚未成立业委会,51.34%的业主表示并不关心是否成立了业委会^[22]。发达城市的情况要好一些,但内部差别也非常大。以笔者2018年在珠三角某街道的调研为例,整个街道500多个有物业公司的小区,成立业委会的仅占10%。至于三四线城市,业委会的成立率也不高。例如福建省龙岩市,根据该市物业协会2014年提供的数据,新罗区住宅小区200余个物业项目中,成立业主委员会的仅有21个,仅占住宅物业项目的10.5%^[23]。

业委会的成立是一个协商自治的过程,需要符合法定比例的业主参与投票并达到法定比例的通过率。然而,要将业主组织起来并不容易。成立业委会的首要环节是需要一定数量的业主联名向居委会申请。就广东而言,大型小区需要20%的业主联名,小型小区需要10%的业主联名。笔者调研的一个大型小区有2300户,集齐20%的业主联合申请就耗费了几个月的时间。更难的是,成立业委会需要符合“双通过”要求,即参与投票的业主必须占有所有业主数量的2/3,在2/3的投票人数中,同意成立业委会的数量也要占2/3。考虑到城市小区是陌生人社会,而且很多业主不住在本小区,要集齐规定数量的业主投票难度极大。单单是找到人来投票已经不容易,要开展完全的协商以达成普遍的同意就更困难了。

待业委会历尽千辛万苦成立以后,业主发现,他们很难约束业委会。笔者在调研的时候接触到有关业委会的信息多是“负面”的。例如南京C社区某高档商品房小区连续几届的业委

会都陷入派系斗争,业委会成员被指集体腐败,贪污小区公共收益,而且与物业公司存在利益输送^[24]。笔者在佛山某小区调研时也发现类似的问题,业委会成员收取了物业公司的好处,但是并未促成该物业公司进驻小区,物业公司恼羞成怒,揭穿了该业委会成员的面目。业主除了在业委会成立之际履行过一次投票权利,后续并没有有力的手段来监督约束业委会,确保业委会能够始终代表广大业主的利益。在多数小区,并没有设立业主代表会议或者财务监督小组来监督业委会,分散的业主更不可能频繁组织业主大会来履行监督职责。虽然个别业主会通过询问来了解或质疑业委会的工作开展,但也难以起到监督作用。

一方面,业主难以制约业委会;另一方面,业主和业委会也难以制约物业公司。中国消费者协会2019年的调查数据显示,在全国36个城市148个住宅小区的物业服务消费者满意度中,“保洁服务”得分最低,仅为57.34分;从实地测评数据来看,得分最低的是秩序管理(59.35分)和客户服务管理(54.47分)。^[25]业主的不满很容易转化成小区物业纠纷。据南京市司法局统计,2016年上半年,全市各级人民调解组织共调解物业纠纷1713件,同比增长80%,增速高居各类纠纷首位^[26]。由于业主和业委会难以制约物业公司,一些小区的物业公司不公示小区共有收益、物业费、维修金使用的情况,收益基本上任由物业公司支配^[27]。

业委会很难制约物业公司,物业公司反而有能力制约业委会。有社区反映,业委会换届的时候,有几个物业公司的负责人就想进入业委会^[28]。部分物业公司甚至动用黑恶势力来控制小区。

业主和业委会难以制约物业公司,还体现在他们不容易解聘原有的物业公司,特别是前

期物业。物业公司作为业主聘用的“管家”,业主当然可以根据“管家”的服务水平决定其去留。然而,由于当前物业服务企业退出机制尚不完善,对于服务质量低劣、态度蛮横甚至涉黑涉恶的物业管理企业说不得、轰不走的问题较为严重,很多业主敢怒不敢言。2019年,山东省临沂市一个小区的业主委员会试图终止与物业公司的服务合同,与另一家物业公司签订合同,然而在新物业公司进入小区时,却遭到了原物业公司经理等人的阻拦,双方爆发多次械斗。^[29]

为什么业主和业委会难以制约物业公司?可以从三个层面进行解释:第一,物业公司作为市场主体,有追逐利润的动力。2019年《国内部分住宅小区物业服务调查体验报告》显示,实行包干制的小区占比57.74%。这意味着大部分物业公司的经营只能依靠自律。然而在利益的驱动下,物业公司更可能采取最节省成本的做法,导致物业服务质量低下,但业主和业委会却无力干涉^[30]。第二,多数业委会没有动力和能力发挥作用。业委会成员没有薪资福利,他们有自己的主业,还要面对业主的各种质疑,没有太大的积极性参与到小区物业治理工作中。而且小区物业治理需要一定的专业管理能力,很多业委会成员并不具备这些能力。第三,业主之间的协商成本太高,即使业委会想把他们组织起来制约物业公司,也非常不容易。“持有不同观点的业主之间没有妥协退让的余地,无法达成共识,有时候公共讨论甚至演变成人身攻击,导致很多公共事务都是议而不决。”^[31]虽然业主通过业委会与物业公司签订有服务合同,但是在具体的物业治理中,由于业委会几乎难以发挥作用,物业公司只能与分散的业主直接建立关系^[32]。业主没有足够的能力制约物业公司的运行,往往只能采取不缴纳物业费等个体化的

手段进行反抗,这样做不仅没能改善局面,反而进一步恶化了小区物业治理。事实上,由每个业主和物业公司独立谈判对于解决物业服务的有效提供并不是一个很好的制度设计^[33]。

良好的物业治理离不开充分的人力物力资源。上文讲到的业主参与治理的困境,可以归结为“人力”的问题,而“物力”的问题主要集中在小区物业管理费很难收齐。以福建省龙岩市新罗区为例,当地法院2011年至2014年10月共受理物业服务纠纷案件1132件,其中涉及物业公司诉业主拖欠物业费的共有1120件,占99.02%^[34]。笔者在调研时发现,有的小区一年有30多万元的物业费收不上来,“物业只要超过10年,物业公司往往都要亏本”^[35]。至于不缴物业费的理由,一般都是业主认为物业未尽服务职责,例如对小区设备老化不满、丢失物品而物业未能帮忙找回、对门岗不满等^[36]。对于不缴物业费的业主,物业公司一般是先上门劝说,拖欠到一定数额了再到法院起诉。如果拒缴物业费的业主多了,物业公司得不到利润,也很难提供好的服务,导致物业管理水平进一步下降,业主因此更加不满,拒缴的业主更多,最终形成恶性循环^[37]。有些小区规模较小,业主容易达成一致行动,为了少缴物业费,他们不断更换物业公司,“搞得档次越来越低”^[38],甚至同时“有四个物业公司在管理”^[39]。可见,小区物业治理几乎是众多分散的业主与物业公司之间的直接博弈,业主并未能通过协商达成良善的治理方案。

最后一个问题是,法律政策和监管机制难以有效参与到小区物业治理之中。从法律政策上来看,居委会与业委会只是“指导与被指导”的关系,因此,有的小区业委会根本不理睬居委会。比如南京H小区的“业委会凌驾于居委会之上”,对居委会在小区内的各种活动处处设

卡^[40]。另外,政府对于物业公司的监管也不到位。一些物业经理向笔者反映,相关部门对他们的工作并无实质性的监管,主要还是政策性的指导与宣传。虽然街道城建部门负责跟进小区的物业治理,但是人手严重不足。以广东某市R街道为例,共有500多个小区,城建局跟进物业管理的工作人员只有2个,而且因为工作人员流动性大,业务水平、法务水平不高,根本无法应对日益增长的物业纠纷^[41]。

(三)脱嵌于城市小区物业治理的“协商型自治”

上述问题归结起来就是业主、业委会、物业公司、政府四者关系的松散与失衡,导致城市小区物业治理的混乱。从本质上讲,“协商型自治”与城市小区物业治理的属性不相匹配。

与农村不同,城市小区(尤其是新建的商品房小区)几乎是一个陌生人社会。陌生人社会的典型特征就是“原子化”,绝大多数业主之间都不认识,除非彼此发生了纠纷。在这样一个平权化的城市小区,尤其是规模较大的小区,协商自治的成本非常高。试图将大部分业主找到并让他们坐下来一起开业主大会,达成一个物业治理方案,既缺乏信任关系,也缺乏权威基础,难度不可谓不大。

从物的角度来看,小区物业是一项逐渐老化、日益复杂、需要集体完成的公共品。在早些年,物业纠纷没有那么突出,主要是因为当时的小区普遍建成不久,各项公共设施还能使用,业主和物业公司即使“无为而治”也不会有太大的矛盾。然而随着物业的老化,电梯故障频出、漏水现象增多、停车空间不足、装修改造日益频繁,各种矛盾冲突就出来了。而这些物业纠纷因为牵涉众多业主,而且相应的物业改造成本都不低,对于改造方案也是众说纷纭。因此,几乎任何一项公共物业的改造都不可能由个别人

或物业公司独立承担,而需要相关业主(有时候是全体业主)达成一致的集体行动,其中的组织成本不可谓不高。在这种情况下,希望通过协商自治来实现良善的小区物业治理,其难度可想而知。

四、“引领型自治”及其建构

与“协商型自治”对纯粹自治的强调不同,“引领型自治”作为一种新的治理框架,强调党建引领、法律政策与业主自治相结合。

(一)“引领型自治”的模型

“引领型自治”强调党建引领与业主自治相结合,换言之,在这种治理体制中,业主自治依然是关键的要素,党建引领不是替代业主自治而是促成更好的业主自治。

作为一种新型治理体制,“引领型自治”的理论缘起可以追溯到元治理理论。治理体制作为统治体制的替代者,反对强制性的、自上而下的权力过程,倡导协商的、相互的多中心合作体系。为了实现权力多中心化的目标,在治理体制下,外部的权威力量往往会遭遇贬斥,似乎只要减少甚至抛开外部的干预,其他各种主体就可以更好地开展协商与合作,从而实现良好的治理。然而,实际情况并不是这样的。在很多地方、很多领域,虽然出现了政府的退出,但是多中心的良善治理格局并没有出现^[42]。

治理体制在什么情况下会走向失灵呢?“与市民社会各种机构体制之间的矛盾和紧张关系,连接公、私、志愿部门的组织未尽完善都可能导致治理失败。领导者的失误、关键性的伙伴在时间进度和空间范围上的意见不一以及社会冲突的深度,都能给治理播下失败的种子”^[43]。正因如此,国家应当保留自己对治理机制开启、关闭、调整和另行建制的权力^[44]。作为

对治理失灵的回应,强调国家权力回归的元治理理论应运而生。元治理是对治理趋势的“反向过程”,通过国家权力对自治组织、治理网络的介入,提供治理所需的基本规则,确保不同治理机制和规制的兼容性,充当政策共同体中的对话组织者;在治理内部和外部有冲突时,支持较弱的力量或系统来平衡权力差异,更改认同的自我理解、策略能力以及个人和集体行动者在不同策略环境中的利益。

在松散的“原子化”社区,在社会发育尚未成熟的条件下,基层群众自治的发展需要有效的政治力量支撑。在中国,这个主导力量只能是党的基层组织^[45]。正因如此,以“引领型自治”来替代“协商型自治”,将有助于优化城市小区物业的治理。如何改进和完善居民区党组织对各类社区组织的领导方式和工作方式,促成全社区的自我管理格局,这是中国社会现代化的一项重要内容^[46]。

“引领型自治”不仅仅是一种理论构想,实际上已经具备充分的政策基础。2007年,党的十七大首次将“基层群众自治制度”纳入中国特色社会主义政治制度范畴,明确提出“要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制”^[47]。2017年,国务院出台的《关于加强和完善城乡社区治理的意见》第一次从顶层设计角度提出:“加强社区党组织、社区居民委员会对业主委员会和物业服务企业的指导和监督,建立健全社区党组织、社区居民委员会、业主委员会和物业服务企业议事协调机制。”^[48]2019年,中共中央办公厅《关于加强和改进城市基层党的建设工作的意见》提出:“建立党建引领下的社区居民委员会、业主委员会、物业服务企业协调运行机制,充分调动居民参与积极性,形成社区治理合力。”^[49]

近年来,一些城市已经开始“红色物业”的

实践探索。有的街道在辖区内的各个小区成立了业委会党建工作小组,通过发掘和联络小区内的党员业主,将他们发展成为楼组长,参与小区物业治理^[50]。有的区创建以物业服务企业党员、业委会党员、居民小组党员、居民党员为主体的“四位一体”小区党建模式,建立小区联合党支部,通过组织行为把小区各类组织之间的外部关系协调转变为党支部的内部沟通,有效提升了党对小区物业治理的领导^[51]。有的城市在“小区网格、业主委员会、物业服务企业、社会组织”等新领域建起党的组织,为城市小区治理各方打造“主心骨”,形成一个新领域、区域化的红色物业联盟^[52]。有的城市通过打造“红色物业”,组建一批公益性物业企业,以党建引领改造一批现有物业企业,将物业企业打造成为党组织联系、服务群众的重要平台^[53]。

需要指出的是,“红色物业”的实践并非由基层党组织直接管理社区物业事务,也没有改变物业治理的基本架构及各主体的功能,而是通过党的基层组织在社会治理网络中的联结、统筹和引领,从而实现更高效率的集体行动^[54]。

(二)“党建引领”的组织载体与功能设计

城市小区物业的“引领型自治”体制,是由“党建引领”“法治支撑”和“业主自治”三部分构成的。其中,“党建引领”是核心,“业主自治”是基础,“法治支撑”是保障。如前所述,部分城市对“红色物业”的实践探索,为我们理解和重新构造“党建引领”的治理体制提供了实证素材。我们将在既有实践的基础上,搭建一套更为合理的“党建引领”组织载体,并进行相应的功能设计。

“党建引领”的组织载体是指在每个独立的小区组建一个物业治理领导小组,由镇街或居委会相关部门指派优秀党员担任组长,小组成员包括业委会主任、开发商代表、物业公司代

表、派出所代表、小区党员代表、业主(非党员)代表。“党建引领”的组织载体是由政府或居委会的党员所领导,但是该组织载体并不是纯粹的跨界党组织联盟,而是党领导下的跨界组织联盟。只有将相关的利益主体纳入物业治理领导小组,充分讨论协商,才能够制定出真正有利于小区良善治理的方案。物业治理领导小组是小区物业治理的最高领导机构,对于相关事务的讨论,组长在听取各方的意见之后,拥有最终的决定权;组员认为组长的决定不合理的,有权向镇街党委提出申诉。一般来说,物业治理领导小组定期开会讨论相关的治理事务,如遇特别重要的突发事件,领导小组的所有成员都可以发起会议讨论。

物业治理领导小组由政府或居委会相关部门牵头成立。对于新建的小区,在业主入住之前,就应当成立物业治理领导小组,因为这个时候已经有物业治理的需求。在前期物业阶段,物业治理领导小组由政府或居委会相关部门和开发商、派出所代表构成,类似于当前一些城市的物业管理委员会。不过,物业管理委员会的主要职责是筹备成立业委会,业委会产生后即解散。物业治理领导小组在筹备成立业委会时,会吸收业主代表和党员代表加入,成立业委会之后,该领导小组将继续存在并发挥作用。

物业治理领导小组是小区物业治理的最高领导机构,对小区物业治理的重大事务进行决策。第一项重大事务是筹备成立业委会。每个小区都应当成立业委会,这应成为镇街党委对物业治理领导小组进行考核的关键指标。一方面,领导小组要深入群众,挖掘和动员积极分子,尤其是要将党员业主组织起来,通过党员网络和积极分子将各个楼栋组织起来,从而解决小区业主组织难的问题;另一方面,领导小组要对业主委员会成员进行严格把关,将社区党支

部和居委会中的优秀人员尤其是优秀党员推荐为业委会候选人。业委会成立后,由物业治理领导小组组长对业委会成员逐一进行上岗前诚信谈话,并开展专项培训,包括社区文本解读、维修资金使用规定等。建立业委会述职制度,每年度业委会成员要向物业治理领导小组进行述职报告,领导小组提出完善意见,并告知所有业主。如此,可以解决业委会成立难和监督难的问题。在业委会成立之前,物业治理领导小组代行相关治理职责。

物业治理领导小组的第二项重大事务是决定物业公司的聘用与解聘。对于新建小区,物业治理领导小组应当通过资质、信用审查,选择合适的前期物业,由开发商与物业公司签订服务合同,领导小组负责合同的审查及合同执行的监督;对于已经成立业委会的小区,领导小组履行同样的职责,同时召集业主召开业主大会投票决定是否聘用该物业公司,确定聘用后,物业服务合同由业主团体授权业委会和物业公司签订。引入物业公司之后,领导小组负责物业公司的党组织建设事宜,建立党员示范岗、党员先锋岗和党建责任区,实现物业服务中的党员带头作用;领导小组督促和审查物业服务规范标准,明确物业服务的考核制度,并制定居民考核打分的流程。对于考核不合格的物业公司,由领导小组提出解聘物业公司的动议,并召开业主大会投票决定。如此,可以解决以往物业公司难监管的问题。

物业治理领导小组的第三项重大事务是处理小区的重大物业纠纷。一般的物业纠纷由物业公司和业委会自行处置,对于重大的物业纠纷,例如群体性事件、涉法涉诉案件、要求撤换业委会成员或解聘物业公司的诉求、业委会与物业公司的纠纷以及其他物业公司和业委会无法有效处置的纠纷等,则交由物业治理领导小

组处理。

物业治理领导小组的第四项重大事务是对接政府资源与小区需求。一方面,将小区治理的需求反映到党委政府层面;另一方面,将党委政府的相关资源引入小区治理。从这个意义上讲,领导小组是党委政府与基层之间的联结纽带,有助于促进双方的认知理解与合作治理,减少社会不稳定因素,提升民众的生活幸福感。特别是对于老旧小区来说,这一点显得尤为重要。政府推动城市更新,需要及时准确了解民众的需求,而政府资源的下沉以及相关政策的推行,也需要组织落实,物业治理领导小组刚好可以在其中发挥统筹引领的作用。

(三)“业主自治”的组织载体与功能设计

在“引领型自治”体制中,作为党建引领的载体,物业治理领导小组主要是在重大事务上发挥联结、统筹、引领作用,对于具体事务的处置,则由业主自治来承担。业主自治的组织载体是在每个相对独立的小区所组建的业主团体和业委会。我们认为,需要对业主团体和业委会的性质重新做出定位,使其能够符合“引领型自治”的内在需求。

可以借鉴国外关于物业管理的立法经验,在一个物业区域内,将全体业主紧密结合组成一个社会团体,即业主团体,并赋予其民事主体资格,拥有相应的财产权利,能够承担相应的诉讼责任^[55]。小区的维修基金、物业收入及其他所有公共收入(如停车费、广告费、场地租赁费等)全部归业主团体所有。当然,这些收入具有不可分割的公有属性,只能用于小区物业治理,任何个人不得要求分割占有。从这个意义上讲,业主团体的财产具有明显的身份属性,新业主加入后即可共享该财产,而业主一旦出售小区房产,则不再共享该财产。业主团体委托业委会在银行设立专有账户并进行日常管理。

对于多楼栋的小区,可以在每个单独的楼栋设立业主小组,由该楼栋全体业主构成,并且赋予其一定范围的独立决策权。业主小组是业主团体的一个分支机构,不具有直接对外的民事主体资格,但是可以对本楼栋的局部利益进行决策和管理^[56]。

业委会不是法人,也不是独立的非法人组织(非法人团体),而是特定的民事主体,即业主团体的执行和代表机构。2005年8月15日《最高人民法院关于春雨花园业主委员会是否具有民事诉讼主体资格的复函》指出,“根据《物业管理条例》规定,业主委员会是业主大会的执行机构,根据业主大会的授权对外代表业主进行民事活动,所产生的法律后果由全体业主承担。业主委员会与他人发生民事争议的,可以作为被告参加诉讼”。成立业委会的目的就在于代表业主团体对内进行日常的事务管理,对外实施相关的具体行为。从这个意义上讲,业委会不具有独立的民事主体资格,只能在业主团体的授权下代表业主团体开展各项活动,例如代表业主团体与物业公司签订服务合同、代表业主团体参与法律诉讼、代表业主团体参与物业治理领导小组,等等。

作为业主团体的一员,任何业主都有缴纳物业管理费的义务。该义务不是来源于物业公司所提供的服务,而是来源于所有业主共享公共的物业。可以认为,缴纳物业费是业主成员对于业主团体的义务,也是其得以享有其他权利的前提^[57]。换言之,物业费的缴纳不以物业公司的存在为前提,应当是一项法定义务,我国台湾地区和香港地区都有相应的法律规定^[58]。因此,业主不能以物业公司未提供令人满意的服务或者以业主不需要相应的物业服务为由拒绝缴纳物业费。目前之所以普遍出现业主拒绝缴纳物业费的现象,与我们对于业主团体、业委

会和物业公司之间的性质定位不清有关。几乎所有聘请了物业公司的小区,都是由分散的业主各自将物业费缴纳给物业公司,这实际上是不合理的,由此也形成了业主关于物业费是物业服务的对价的观念。之所以由物业公司收取物业费,是因为物业公司往往比业委会更早参与到小区的物业治理之中,业主只能直接将物业费交给物业公司,这种做法在一定程度上也对物业公司起到约束作用。然而正如前文所讲,一旦业主拒绝缴纳物业费,就容易出现小区物业治理的恶性循环。

因此,我们认为缴纳物业费是业主的法定义务,物业费应由业委会代表业主团体进行收取,在业委会成立之前,则由物业治理领导小组代为收取。业委会或物业治理领导小组收齐物业费之后,再依据物业服务合同的标准全额或减额提交给物业公司^[59]。如果物业公司未按照合同规定提供物业服务,由业委会代表业主团体行使合同履行抗辩权,单个业主可以向业委会主张行使抗辩权,但仍然需要向业委会缴纳物业费^[60]。从国外来看,美国、澳大利亚、新西兰、荷兰等国都规定,业主法团是独立于个体业主的法人实体,承担公共部分的管理和维修责任,拥有收取物业费的权利^[61]。从国内来看,在一些采取业委会—物业公司合作管理模式(酬金制)及业主自管模式的城市小区,已经实现所有资金直接由业委会收取^[62]。

对于拒绝缴纳物业费的业主,业主团体可以通过业委会进行催缴,同时应赋予业委会诉诸法律、要求强制执行的权利。在我国目前的实践中,即使业主恶意拒缴物业费,业主团体也没有特别的管理手段,物业公司演变成小区的实质管理者,这实际上是一种法律关系的错位^[63]。

除了收取物业费之外,业委会还应当履行

以下几项重要的职责：第一是加强对物业公司的监督。除了利用物业治理领导小组的机制之外，业委会应要求物业公司定期公开收支明细并进行审查，业委会根据物业公司的服务情况及合同的相关约定，决定物业费的支付比例。第二是积极组织业主参与物业治理，包括物业管理知识的教育、公共准则（不高空抛物、不乱扔垃圾、管理好宠物等）的普及，以及组织业主代表定期对物业公司的服务进行打分评价。第三是积极协调业主与物业公司、开发商之间的物业纠纷。业主之间的物业纠纷一般由物业公司负责处理，涉及业主与物业公司、开发商之间的物业纠纷，业委会应当积极介入，尽可能化解冲突。对于业委会处置不了的问题，则及时提交物业治理领导小组。

业主团体作为独立法人，可以通过业主大会履行其对业委会的监督职能。业主团体不应只在业委会选举的时候发挥作用，更应该加强对业委会日常履职的监督。对于小区重大事项，如变更物业费、电梯加装、“微改造”等，由业主大会投票决定，多数同意即可执行，政府不应以少数人不同意为由拒绝支持多数人的诉求。业主大会可对业委会成员实施任期、离任经济责任审计，每半年公示业委会成员缴纳物业费、停车费情况；每个年度，业委会向物业治理领导小组提交的述职报告，应首先通过业主大会的审查。对于未能尽职履行业委会职能者，物业治理领导小组可提请业主大会进行重新选举或补选。

（四）创新法律政策的支持体系

城市小区物业的“引领型自治”体制，除了加强“党建引领”和“业主自治”之外，也离不开强有力的法律政策支持体系。换言之，城市小区物业治理本质上不是一个地方性的治理问题，而是嵌入全国法律政策体系的一个治理

环节。

首先是社会信用体系的完善。应当将恶意拒缴物业费的业主（因欠缴物业费被提起诉讼并拒绝履行法院生效判决）以及未能尽职履行业务服务的物业公司及其主要负责人（因未能尽职履行业务服务并拒绝履行法院生效判决）列入社会失信名单。

其次是强化执法介入和司法介入。对于小区违建的行为，无论是业主团体、业委会、物业公司还是物业治理领导小组，都没有执法权。当违建问题呈报至政府层面，政府的相关执法部门应当及时做出回应，在查证属实之后依法开展执法活动。应推动建立综合行政执法机制，由街道根据上级政府确定的行政执法事项清单，依法行使行政执法权，建立综合执法工作机制，加强对住宅小区内违法行为的巡查、检查和处理。对于业委会提起的针对拒缴物业费的业主的诉讼，法院应予以支持。

再次是将纪委监委的职能延伸至城市小区。目前，纪委监委监督的对象，在基层主要是村委会和居委会，对于城市小区业委会则缺乏监管。虽然物业治理领导小组和业主团体在很大程度上能够起到对业委会的监督管理作用，但是将其排除在纪委监委的体系之外，不利于强化对业委会的约束。尤其是考虑到将物业费等公共收入移交至业委会后，业委会贪污腐败的风险将随之加剧，更应当引入纪委监委的监管。

最后是完善激励措施倡导居民积极参与志愿服务。业委会、居委会应努力发现和培养小区积极分子，重视发挥关键少数的作用，同时在重大应急事务中强调人人参与，倡导居民的自治功能。无论是挖掘积极分子，还是培育人人参与的精神，都应当在小区日常物业治理的过程中有意识地组织和动员，只有通过不断的训

练,居民的公共参与意识和能力才能逐渐提升。应建立社会信用积分制,对于这些积极参加社区治理活动者,予以公开表彰,并探索相应的政策支持制度,例如公共交通票价优惠、旅游景点票价优惠等。

五、结论与讨论

从“协商型自治”到“引领型自治”的转变,反映了城市小区物业治理的复杂性以及治理理论的适应性演化。既有理论以及建立在既有理论基础上的制度并不一定具有合理性,我们需要反思的是理论和制度与实践诉求的匹配性,如果理论和制度脱离了实践诉求,那就需要对理论和制度做出适应性调整。“引领型自治”作为一种优化的自治理论,能够更好地匹配城市小区物业治理的属性,有助于我们重新思考城市治理的本质,更好地理解党的领导、人民当家做主和依法治国相结合的中国治理大框架。

(一)“引领型自治”的适应性

“协商型自治”突破了传统选举民主的模式,强调通过对话和商讨来达成一致意见,从而避免传统票决所具有的信息不对称及参与程度低的问题。一般来说,“协商型自治”适用于协商规模较小、协商事项较简单、“钉子户”治理成本较低的场景。这三个条件决定了“协商型自治”只能承担较低的治理成本。一旦协商规模庞大且协商主体严重分化,协商的事项非常复杂,而且“钉子户”治理成本较高,那么“协商型自治”将因为协商成本畸高而陷于失败。例如,大型农田水利的协商自治失败就是典型的案例^[64]。而在城市小区物业治理中,“协商型自治”很难解决业委会难组织、难监管,物业公司难监管,物业费难收取,法律政策难介入等困境。

与“协商型自治”不同的是,“引领型自治”强调基层党组织在城市小区物业治理中的元治理功能。这种治理体制更适用于协商成本较高的治理场景,比如涉及人口多、事项复杂、“钉子户”治理难度大的城市小区物业。大致来说,一项治理任务的成本,主要由协商成本和组织成本构成。党建引领并引入法律政策支持,有助于降低小区物业治理的协商成本,而良善的自治体系则有助于降低组织化(官僚化)成本,从而在整体上降低城市小区物业的治理成本。从这个意义上讲,“引领型自治”是适应并能够嵌入城市小区物业治理的重要体制。

(二)重新思考城市治理

中国正面临城市化转型的历史巨变,各类新型问题的出现不断冲击着原有的治理体制。我们需要充分意识到城市治理与乡村治理的巨大差别,并且为当前及未来的城市治理储备有效的治理体制和治理理论资源。中国的改革与发展,在很长的一段时间里都是以乡村治理为核心内容,这是由中国的人口结构、社会结构与经济结构所决定的。随着工业化和城市化的发展,越来越多的农村人口涌入城市工作和生活,无论是最终落脚在城市里,还是返回农村,他们都从根本上改变了中国城市的人口结构,流动性与多元化使得城市治理很难采取传统乡村治理的体制。而在社会结构上,城市呈现与乡村社会迥然不同的“原子化”、碎片化形态,既没有血缘组织可以依靠,也没有系统化的行政组织可以支撑。从经济结构来看,城市的产业更是形态各异,如何在产业之间、产业与社会之间、产业与政府之间实现良好的互动,都需要一个有效的城市治理体制。

我们认为,“引领型自治”能够较好地回应城市治理的复杂性和系统性,它既是一种治理体制,也是一种治理理论。包括小区物业治理

在内的城市治理,在人口结构、社会结构和治理内容上都具有极大的多元性和复杂性,如果一味强调社会自治和民主协商,必然会因为庞大的合作成本而导致城市治理的失败。因此,通过党组织的核心引领及法律政策的支持,能够更好实现多元利益的整合,确保“议而有决、决而有行、行而有终”,为城市的良性发展奠定牢固的治理基础。

面对多元化、“原子化”的城市社会,试图以系统的行政体制来开展城市治理,将导致巨大的行政成本。“引领型自治”强调党建引领与法律政策支持下的社会自治体制。换言之,党建引领并不包办所有的治理事务,而是在关键环节发挥助推与统筹的功能,绝大多数的治理事务依然需要通过社会合作来完成。从这个意义上讲,城市治理需要更为成熟的自治体制与之相匹配,甚至比乡村社会自治的要求更高。作为对比,我们可以发现,乡村社会因为有血缘关系和熟人关系的支撑,本身就具有较强的组织性,因此更容易对接行政化的治理体制。换言之,乡村社会更容易与行政体制形成对接,并通过组织的内部化(社会化)降低行政管理的成本。而城市社会缺少这样的组织基础,完全构造一套行政系统来治理“原子化”社会,自然会面临巨大的行政成本。因此,城市治理的现代化不是城市社会的行政化,而是自治能力的现代化。

(三)重新理解中国的治理大框架

“引领型自治”不仅为中国的城市治理尤其是小区物业治理提供了一套有效的治理体制和治理理论,而且有助于我们重新理解中国独特的治理大框架,即党的领导、人民当家做主和依法治国的有机统一。

“引领型自治”首先就是强调党组织在治理体制中发挥联结、统筹和引领国家—社会关系

的功能。一方面,党的领导能够超脱各个利益主体的既有结构,确保社会的自治系统沿着协商成本更低、治理效果更好的方向发展;另一方面,党的领导有助于推动法律政策的制定、完善与落实,突破“有法而无治”的困境,进一步提升社会自治系统的有效性。可以认为,充分发挥党的领导功能,是中国治理大框架的典型特征,也是中国治理模式的关键要素。

“引领型自治”不仅仅强调党建引领的核心功能,而且倡导在社会治理体制中充分引入法律政策的力量。如果说党的领导主要起动力激活的作用,那么法律政策主要是发挥制度支撑的作用。前者保障社会治理的灵活性和主动性,后者保障社会治理的规则性和稳定性。如果有良善的法律政策且能够得到有效的实行,那么社会治理的成本将大大降低。因此,党的领导不是要替代法律政策的功能,而是要助推法律政策的制定、完善与落实。

总体来说,“引领型自治”作为一项治理体制和治理理论,完整体现了党的领导、人民当家做主和依法治国三者有机统一的中国治理大框架。从这个意义上讲,“引领型自治”的治理体制与治理理论,值得从更多的实践层面展开深度研究。

参考文献:

- [1] 中国消费者协会:《国内部分住宅小区物业服务调查体验报告(摘编)》[J],《上海质量》2021年第3期,第30-34页。
- [2] 王诗宗:《治理理论及其中国适用性》[D],博士学位论文,浙江大学,2009年。
- [3] Michael Burawoy, *The Politics of Production* [M], London: Verso Press, 1985.
- [4] 陈鹏:《城市社区治理:基本模式及其治理绩效——以四个商品房社区为例》[J],《社会学研究》2016年第3

期,第125-151页。

[5] 张磊:《业主维权运动:产生原因及动员机制——对北京市几个小区个案的考查》[J],《社会学研究》2005年第6期,第1-39页。

[6] 夏建中:《城市新型社区居民自治组织的实证研究》[J],《学海》2005年第3期,第89-95页。

[7] 张金娟:《物业管理模式的演变》[J],《城市问题》2019年第2期,第4-11页。

[8] 闵学勤:《嵌入式治理:物业融入社区社会的可能及路径——以中国十城市调研为例》[J],《江苏行政学院学报》2019年第6期,第58-65页。

[9] 《规模拯救不了估值 干掉唐学斌彩生活就能重生吗》[DB/OL], 2019年12月6日, <http://finance.sina.com.cn/wm/2019-12-06/doc-iihnzhfz3976997.shtml>, 访问日期:2024年3月13日。

[10] 《中国物业百强企业管理面积近50亿平米 六成有开发商背景》[DB/OL], 2016年6月21日, <https://www.chinanews.com/house/2016/06-21/7912047.shtml>, 访问日期:2024年3月21日。

[11] 同[7]。

[12] 朱新贵:《中国各省份住宅物业管理框架性制度比较分析》[J],《城市问题》2018年第4期,第72-77页。

[13] 国家发展改革委、建设部:《物业服务收费管理办法》[EB/OL], 2003年11月13日, https://www.gov.cn/gongbao/content/2004/content_62896.htm, 访问日期:2024年3月20日。

[14] 张金娟:《物业管理酬金制的理论与实践》[J],《城市问题》2018年第4期,第78-84页。

[15] 同[7]。

[16] 张洪武:《在社区协商中实现社区自治》[J],《求实》2016年第1期,第76-80页。

[17] Jon Elster, *Deliberative Democracy* [M], Cambridge University Press, 1998: 63.

[18] David Miller, “Is Deliberative Democracy Unfair to Disadvantaged Groups?” [J], *Democracy as Public Deliberation: New Perspectives*, Manchester University Press, 2002: 201.

[19] Maeve Cooke, “Five Arguments for Deliberative De-

mocracy” [J], *Political Studies*, 2000, 48: 947-969.

[20] C. Hendriks, “The Ambiguous Role of Civil Society in Deliberative Democracy” [C], Refereed Paper Presented to the Jubilee Conference of the Australasian Political Studies Association, Australian National University, Canberra, 2002.

[21] 闵学勤:《社区理事制:从社区管理到协商治理》[J],《江苏行政学院学报》2016年第3期,第62-66页。

[22] 同[1]。

[23] 龙岩市新罗区人民法院课题组、余福明:《物业纠纷多元解决长效机制的构建——以龙岩市新罗区法院物业纠纷案件审理情况为样本》[J],《福建法学》2015年第1期,第6-9页。

[24] 王德福:《主辅协作:社区治理的基本结构与运作机制——基于若干社区案例的讨论》[J],《湖湘论坛》2019年第1期,第125-134页。

[25] 同[1]。

[26] 梁圣嵩、邹伟:《物业纠纷“高烧”之痛》[N],《南京日报》,2016年8月22日第A9版。

[27] 同[1]。

[28] 林辉煌:《佛山禅城区LH社区叶女士访谈笔记》[R], 2016年3月17日。

[29] 山东卫视:《今晚!霸凌业主聚众斗殴,这家“恶物业”被临沂警方一举打掉》[EB/OL], 2019年6月26日, <https://sdwx.iqilu.com/w/article/Y50yMS01NzA50TM5.html>, 访问日期:2024年3月22日。

[30] 左雨晴:《沉疴难返 小区物业问题该如何改善?》[J],《新产经》2020年第2期,第68-70页。

[31] 盛智明:《制度如何传递?——以A市业主自治的“体制化”现象为例》[J],《社会学研究》2019年第6期,第139-163页。

[32] 仇叶:《住宅小区物业管理纠纷的根源——基于合同治理结构变形与约束软化视角的解读》[J],《城市问题》2016年第1期,第78-84页。

[33] 郭锐欣、高明华、张鹏飞:《物业服务的经济学分析》[J],《经济科学》2012年第6期,第116-128页。

[34] 同[23]。

[35] 林辉煌:《佛山禅城区LH社区物业公司梁主任访谈笔记》[R], 2016年3月18日。

- [36] 林辉煌:《佛山禅城区 LH 社区物业公司蔡经理访谈笔记》[R], 2016 年 3 月 21 日。
- [37] 李松涛:《“管家”与“主人”互相看不顺眼——物业与业主矛盾折射地产开发模式缺陷》[N],《中国青年报》2012 年 9 月 19 日。
- [38] 林辉煌:《佛山顺德区 HX 小区党支部袁书记访谈笔记》[R], 2018 年 7 月 7 日。
- [39] 林辉煌:《佛山顺德区 HX 小区物业公司周经理访谈笔记》[R], 2018 年 7 月 18 日。
- [40] 同[24]。
- [41] 佛山市 R 街道国土城建和水利局:《关于住宅物业管理调研的报告》[R], 2018 年 6 月 5 日。
- [42] 林辉煌:《村庄治理:一种“权力谱系社会学”》[J],《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2023 年第 4 期,第 167-180 页。
- [43] 斯托克:《作为理论的治理:五个论点》[A],载俞可平主编《治理与善治》,社会科学文献出版社,2000 年,第 31-51 页。
- [44] 杰索普:《治理的兴起及其失败的风险:以经济发展为例的论述》[A],载俞可平主编《治理与善治》,社会科学文献出版社,2000 年,第 22-26 页。
- [45] 林尚立:《基层群众自治:中国民主政治建设的实践》[J],《政治学研究》1999 年第 4 期,第 47-53 页。
- [46] 费孝通:《居民自治:中国城市社区建设的新目标》[J],《江海学刊》2002 年第 3 期,第 15-18 页。
- [47] 胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》[N],《人民日报》2007 年 10 月 25 日第 1 版。
- [48] 中共中央、国务院:《关于加强和完善城乡社区治理的意见》[N],《人民日报》2017 年 6 月 13 日第 1 版。
- [49]《中共中央办公厅印发<关于加强和改进城市基层党组织建设工作的意见>》[EB/OL], https://www.gov.cn/zhengce/2019-05/08/content_5389836.htm, 访问日期:2024 年 3 月 22 日。
- [50] 同[31]。
- [51] 谢罗群:《深圳市积极推进物业公司参与社会治理》[J],《城市开发》2019 年第 3 期,第 56-57 页。
- [52] 叶锡祥:《浙江省衢州市:党建引领红色物业联盟建设》[J],《党建》2018 年第 12 期,第 50-51 页。
- [53] 容志、孙蒙:《党建引领社区公共价值生产的机制与路径:基于上海“红色物业”的实证研究》[J],《理论与改革》2020 年第 2 期,第 160-171 页。
- [54] 同[53]。
- [55] 黄武双:《物业管理自治机构的完善》[J],《法学》2002 年第 2 期,第 45-50 页。
- [56] 同[55]。
- [57] 尤佳:《团体法视角下业主对公共物业财产权利的性质之反思》[J],《法学家》2013 年第 2 期,第 52-66 页。
- [58] 陈广华、张力元:《业主交纳物业费义务之法律性质研究》[J],《时代法学》2018 年第 2 期,第 28-34 页。
- [59] 同[6]。
- [60] 熊进光:《物业服务合同抗辩权的行使与限制——兼评〈审理物业服务纠纷案件的解释〉第 5、6 条》[J],《现代法学》2010 年第 3 期,第 169-175 页。
- [61] Hendrik Ploeger and Daniëlle Groetelaers, “Managing Multi-Owned, Mixed-Use Developments in The Netherlands ” [J], *International Journal of Law in the Built Environment*, 2014(3): 271-285.
- [62] 同[7]。
- [63] 王洪礼:《物业服务费收缴主体的错位与回归》[J],《政法论丛》2009 年第 4 期,第 104-108 页。
- [64] 贺雪峰、罗兴佐:《中国农田水利调查:以湖北省沙阳县为例》[M],山东人民出版社,2012 年。
- 作者简介:**林辉煌,华南理工大学公共政策研究院研究员。
- 责任编辑:**卢小文