

· 社会学研究 ·

# 物业小区管理的专制特征 与社会化服务之路

李国庆

(中国社会科学院城市发展与环境研究中心, 北京 100732)

**摘要:**我国终止单位住房分配制度并实施住房自有化改革之后,小区物业管理行业随之兴起,但业主与物业管理公司之间的冲突与抗争不断加剧。究其原因,是对物业小区实行了区域封闭的专制式管理。城市化发展较早国家的相关经验对我国具有借鉴意义。美国和加拿大已经建立起较为完善的共管式公寓治理体系,物业管理是借助开放的社会化服务实现的。因此,积极发展专业服务机构为物业小区提供技术服务,将是打破我国物业小区封闭式管理模式、减少业主与物业服务公司利益冲突、实现社区利益和谐的基础条件。

**关键词:** 物业小区; 专制式管理; 共管式公寓; 社会化服务

**中图分类号:** C912.81    **文献标识码:** A    **文章编号:** 1009-8860(2009)02-0057-06

## 一、城市结构转型与物业管理行业的兴起

改革开放30年来,我国城市社会结构发生了重大变化,这显著地表现在城市空间结构和城市社会组织结构上。

首先看城市空间结构的变化。从1949年到改革开放之前的计划经济时期,中国城市空间的一个传统特征是“职住一体化”,即单位职员居住在本单位建设的宿舍区内,职场空间与居住空间一体化。作为地缘关系的“邻里”叠加着一层业缘关系,从而构成了我国城市空间特有的社会特征。按照社会学的基本原理,我国单位制度下的居住区是单位多元功能的一部

分,居住区所履行的是单位的生活保障功能,因而不同于纯粹意义上的地缘社会组织。80年代中期以后,“单位”制度开始改革,单位所拥有的住房保障等次功能逐步分离出去;房地产业兴起,城市建起了大量超高层商品住宅小区,人们获得了选择居住空间的自由,并由此引发了“职住分离”现象。居住空间和职场空间的相互分离是城市有别于村落的重要特征。村落社会是自给自足的生活和生产空间,农村居民足不出村就可以满足生产、生活的全部需求;而城市则完全不同,工薪阶层形成了每天往返于居住地和工作地的城市型生活结构,同时也形成了位于居住地与工作地之间的第三城市空间——休闲娱乐空间。

收稿日期: 2008-11-02

作者简介: 李国庆(1963—),男,北京人,中国社会科学院城市发展与环境研究中心研究员,研究方向为城市-农村社会学、社区治理、社会阶层论、日本社会论。

其次,城市住房所有制结构的急剧变化引发了城市社会组织结构的变化。80年代以前我国大部分城市居民居住在单位宿舍,人们获得住房的主渠道是单位分配制度,居住小区由承担行政末端功能的居民委员会管理。但是以1998年《国务院关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》(一般称为23号文件)为标志,作为单位福利的住房实物分配逐步退出历史舞台,全面推行住房商品化政策。此后,商品房市场成为我国经济发展新的支柱产业,私人购房者越来越多,商品楼社区居民所占比例不断上升。

居民从居住者转变为业主,并逐步组织起业主的纯自治组织“业主委员会”,以维护自己的合法权益。2007年10月正式实施的《物权法》承认了包括住房在内的私有财产的合法地位,为业主维护合法权利提供了法律依据,极大地推动了城市社区健康有序的发展。

2002年以来,我国城市商品楼社区出现了业主针对物业公司和开发商的冲突。近年来愈演愈烈的业主维权运动,标志着居民自我意识的觉醒。在北京,3000个住宅小区中的500多家成立了业委会,上海、广州和深圳等地区业委会的发展也较为迅速。社会学者随之展开了针对业委会的研究,其基本视角有两个,一是城市社会变动论,认为业主与物业公司之间的矛盾与冲突浓缩了中国社会转型过程中的各种社会问题,因此围绕着业主维权的摩擦与冲突是透视城市社会结构转型的有效视角。业主是资产的所有者,本来是一种维护社会稳定的保守势力。但是在中国,业主却成了活跃的社会运动群体。这是由于改革过程中的深层问题,包括市场不发达、法制不健全和社会的黑化等集中表现在物业领域。业主正在通过业主委员会等组织途径,建立自我意志表达的正常渠道。第二个有代表性的视角是从阶层与城市运动角度出发,把业主视为城市运动中的中产阶级,认为业主委员会代表城市新的利益群体,是我国第一个纯民间组织,并赋予其公民社会建设主体力量的角色。90年代住房自有化改革使居民成为物业的主人即业主,而业委会是拥有产权的居民自愿组织起来的纯民间组织,代表业主

的共同利益,自我管理,自我服务。业主的这种合作愿望建立在保障私有财产不受开发商、物业公司以及各种利益集团的侵害、维护居住区良好的公共秩序这一共同利益基础之上。这一观点强调,业主的产权维护是公民权的重要内涵,因此社区治理同时也具有政治学意义。

本文的视角则是从物业管理组织体制的特质出发,寻找物业管理问题的产生根源及其未来的应有形态。我国的住房制度具有独特的历史演变过程,因而具有一定的独立性,但是由于住房自有化是市场化经济的表现形式,因此,我国的住房的物业管理也应该具有市场经济的一般特点,应该适合市场经济的一般管理模式。如果与西方市场化的住房管理模式稍加比较就不难发现,中国城市的居住小区相互隔离,物业管理公司各自为政,是一种马赛克式的管理体系,与城市化程度较高国家的社会化管理模式完全不同。这种小区专制的管理方式是造成现有矛盾的根源所在。借鉴国外成熟的住宅小区物业管理模式,对于探索中国住宅小区管理的理想模式具有重要参考意义。

## 二、以小区为边界的物业管理:中国社区特殊的组织形式

从城市社会学视角观察住宅物业管理的组织形式,可以发现我国住宅小区的显著特征是以特定的商品楼小区为边界,实行封闭式、专属的物业管理。这种特殊的居住区管理形式,实质上是单位制度的拟制与延续。中国新兴的商品楼小区是城市转型过程中的新事物,与社会主义单位制有着显著的继承关系。两者都是属地主义,以特定地区为单位实施管理,这种非社会化的管理模式是中国城市社会的特性,它的最大问题是超越了对“物”的管理范围,演化为对人和社会的管理工具。

在计划经济时期,居住服务属于单位多元功能中的生活保障功能。90年代以后兴起的商品楼社区与单位组织脱离,建筑物属于业主共有,成为一个个独立的居住区。但是谁来管理小区,为居民提供基本的居住服务?《物权法》规定,小区可以设立业主大会,选举业主委

员会。业主可以自行管理建筑物及其附属设施,也可以委托物业服务企业或者其他管理人管理,一个物业管理区域由一个物业服务企业实施物业管理。事实上我国城市多数住宅小区都聘用物业管理公司提供服务。

那么物业服务公司具有哪些职能呢?2007年修订后的《物业管理条例》关于物业服务企业的规定有两个要点:第一,物业管理是指业主通过选聘物业服务企业,由业主和物业服务企业按照物业服务合同约定,对房屋及配套设施设备和相关场地进行维修、养护、管理,维护物业管理区域内的环境卫生和相关秩序的活动;第二,为小区提供服务的物业公司是专业服务机构,从事物业管理的人员具有职业资格证书。配套服务包括物业管理区域内的供水、供电、供气、供热、保洁、保安以及电梯服务,均需要相应的专业技能。

但是在现实活动中,专属于某个小区的物业管理模式存在着很大的弊端。物业公司在很多小区中演变为小区的实质管理者,不仅管物,而且管人。《物业管理条例》将原来的“物业管理企业”修改为“物业服务企业”的本意,即还物业服务企业于本来面目。但是,水、电、气等小区生活正常运转最基本的设备需要有专业技能的人员管理和维护,物业公司拥有专业技术人员队伍,而业主委员会仅仅是一个议事和权力机构,委员没有专业技能,也不是全职工作者。因此,专属于某一特定小区的物业公司一旦掌握了这些经济资源,也就控制了小区的命脉。

此外,我国物业服务公司还有一项重要职能,这就是小区的治安管理。这项职能在许多国家是由政府的警察部门承担的,在中国则成为小区物业公司的重要职能。保安公司由物业公司招聘,负责小区日常治安保卫。这种组织形式的弊端是导致保安公司把物业公司当作自己的主人,忘记了自己实质上是业主聘用的雇员。保安公司只对物业公司负责,服从物业公司管理。再者,小区聘用的保洁公司和电梯公司也是由物业公司负责招聘和管理的,他们也是对物业公司负责。

物业公司的原本形态是由业主委员会招标采购聘用的专业服务公司,它是根据业主的共同委

托管理建筑区划内的建筑物及其附属设施,并接受业主的监督,这是物业服务公司应该具有的形态。但是在我国城市社区,物业公司实质上拥有巨大的权力,控制着住宅小区的基础资源,使业主委员会和物业管理公司的相互关系处于倒置状态。

物业公司的定位偏差导致了社区中的各种矛盾与冲突。之所以演变到这一局面,除了上面提到的物业服务公司掌握着社区经济资源,因而实质上控制了对社区生活的支配权之外,还有两个重要社会因素:一是在物业公司的背后,往往有与地方政府关系密切的房地产开发商,为了保护既得的巨大经济利益,甚至干预业主委员会选举等自治事务,非专职的业主委员会无力与之抗衡;二是在构建“小政府、大社会”的政策导向下,地方政府实质上是希望借助物业公司来管理小区的社会秩序,把一些原本应由政府承担的事务例如治安保卫、垃圾分类、道路维修等公共事务交给小区物业公司承担,正是政府的这一指导思想促成了拟制单位制度的社区物业管理模式的形成。

我国物业管理行业协会目前已经形成了相对完整的组织体系。1993年深圳市成立了我国第一家地方物业管理协会,随后广州、海南、上海、青岛和常州等地相继成立了省市级物业管理行会。2001年10月中国物业管理协会成立。2003年我国的第一部《物业管理条例》颁布,明确了物业管理行业组织的法律地位。到2007年,我国的物业公司超过2万家,物业管理的就业人员达220万人,预计到2010年就业人数将增至300—400万人。但是,我国的物业服务企业的自律机制、协调机制远没有形成,物业管理企业的服务行为、运行方式不规范,急需对其发展思路加以研究和改革。

### 三、美国与加拿大物业管理的一般模式

我国城市目前普遍实行的以特定小区为边界、全方位管理的物业管理体制不仅难以满足业主的服务需求,而且极易引发业主与物业管理公司之间剧烈的利益冲突。当我们寻求解决对策时,一个重要视角就是比较和借鉴西方国

家的相关经验。中国的小区物业管理是在实施住房商品化之后产生的新事物,因此,它与实行物业管理市场化管理的西方国家应该有相似之处。中国作为一个后发的城市化国家,可以利用后发优势参考西方国家的相关经验,避免走弯路,建立一个符合市场经济规律的物业管理方式。

西方国家的住房形式主要有两种,一种是独立型别墅住宅,另一种是共管式公寓。一般情况下,独门独户的别墅式住房的业主享有户内以及前后院落的全部产权;别墅之间用围栏隔开,没有共有部分,不需要组织业主委员会提供日常性物业管理。事实上独立型别墅业主大部分都没有加入业主委员会组织,他们在遇到需要共同处理的区域性问题时召集临时邻里会议,与当地的工商会组织一道共同商讨对策,一事一议。比如,居民为了提高住宅区出行安全性,就会召开会议讨论增设路障或信号标志,一旦获得通过后立即付诸实施,会议随之解散。

而共管式公寓(Condominium)与中国的商品房社区形式非常接近,因为两者有大量公共空间,例如车库、电梯、花园、健身房、便利店、学校、邮局、银行等各种生活配套,休闲娱乐以及商务配套设施,具有复合型的生活服务功能,同时又需要共同管理。共管式公寓的历史悠久,在美国有120年的历史。但是真正获得大发展是在上世纪80年代以后以回归旧城、提高旧城生活服务功能为导向的逆城郊化运动中。共管式公寓一般建在交通便利、生活设施和娱乐场所配套齐全的繁华市区和新兴的商业中心,建筑容积率高,土地利用率高,成本大大低于别墅式住宅。在房地产价格飞涨的城市化加速期,共管式公寓的出现使许多工薪阶层获得了选择居住在城市中心的生活机会,不必每天奔波于城郊与市区之间,可以充分享受便捷周到的专业服务和丰富多彩的城市文明。目前,美国有30万栋住宅大厦,60%的居民居住在私人所有的单元住房中,其中22%—24%的居民居住在共管式公寓,公寓规模在90—110套之间。加拿大的比例和美国大致相同,1/4的居民居住在共管式公寓内。其建筑形式以住宅大厦为主,有的连排别墅和成片开发的花园式别墅也采用共同管理方式。

在共管式公寓中,业主拥有单户户内的独

立产权,但是整个住宅建筑由统一的物业公司维护和管理。共管式公寓的居民要召开业主大会,并选举组成业主委员会(Homeowners' Organization),制定管理章程。业委会的商讨内容多种多样,活动范围广泛,不限于业主维权,最重要的是提供生活者服务,例如制定新的建筑规划,绿化环境,兴建教堂,增建超市和康体中心,以改善居住条件,维护居住环境,实现不动产的保值与增值。

业主委员会首先要对小区的管理方式做出决定。管理主要有两种方式:一是自主管理,业主共同管理物业的共同设施和场地,在美国有25%—30%的共管式公寓实行自主管理。选择这种管理方式需要一定的内在和外在条件。内在条件是它仅适合于规模较小的公寓楼,居民参与管理的意愿较强,相互友爱,自觉承担相应义务。外在条件是当地城市必须有种类齐全的专业服务企业,如电梯检修、水电气设备检修公司、绿化清洁公司。这样业主就可以把需要专业技术的服务项目委托给专业公司。我国急需大力发展这样的市场化、社会化的专业服务公司,这将成为打破物业公司社区专制式管理的基础条件。共管式公寓管理的第二种方式是委托式管理,即委托专业经纪人或一个物业管理公司来管理物业。这样可以保障居民获得很好的生活配套服务,也有利于住房的保养和维护。美国30万个公寓大厦中,采用委托式管理的占70%—75%。值得注意的是,美国物业管理公司的服务内涵与我国包罗万象的物业服务公司截然不同。在以市场为主导的资本主义国家,水、电、气等专业服务都是由市政公司承担的,物业管理公司可以挑选适当的公司并与他们签署合同,从而获得相应的技术服务。因此,无需每一个物业公司都配备工种齐全的技术人员,这样可以大大降低企业成本,提高经济效益。

以美国为例,50个州均已建立了有关于共管式公寓管理的立法体系。这些立法对于开发商、物业管理公司、业主委员会和业主具有制约作用。在公寓立法过程中,银行系统起了重要促进作用。众所周知,美国长期以来实行刺激消费的政策,个人在购房时只须支付20%的首付,有的地方甚至只有5%—10%,银行向个人发放了

大量抵押购房贷款。美国的住房抵押贷款政策终于在 2008 年 10 月彻底破裂, 引发了百年一遇的金融危机, 大型金融机构接连倒闭, 进而对全球金融体系造成了巨大影响。这里要强调的是美国银行在审查房贷时, 除了审查个人的资格背景, 还要了解物业公司的管理状况, 以确定贷款对象是否优质住房, 能否保值和增值。因此, 物业管理质量与银行贷款的质量密切相关。

美国所有住宅小区均有业主委员会, 业主委员会成员在 5-9 名之间, 均为志愿者。业主委员会每月或隔月开会, 因为具有法人资格, 他们有权签署具有法律效力的合同, 比如购买小区物业保险, 美国所有物业小区都必须加入保险。业主委员会还必须决定是否聘用房产经理来管理物业。应该强调的是, 美国的小区物业管理缺少不了外部专业服务, 由于社会化程度很高, 在房屋数量较少的情况下, 一般不会聘用一个物业公司来管理, 而是把工作分解开, 按照工作时间向不同的专业服务公司购买服务。例如, 草坪绿化、地板修理、清洁、电器修理, 都是向专业公司计时购买的。只有物业规模大到管理一个小城镇规模时, 才会聘用一个包括管理与维修、财会、能源管理、保安保卫在内的部门齐全、拥有各个工种的技术人员的物业公司。

城市化发展较早国家已经建立起完善的专业立法体系。20 世纪 60 年代中期加拿大的各个省开始制定公寓法, 1998 年出台了全国性的《共管式公寓法》(Condominium Act)。这项法案包括 14 部分, 长达 167 页, 对公共式公寓的建立、所有权、合作、出租与出售、维修与保险、租赁做了极为详细的规定, 很少有引发争议的空间。根据这一法案, 每个小区制定本公寓的章程, 章程大同小异。1982 年加拿大共管式公寓机构(The Canadian Condominium Institute)成立, 这是一个独立的非赢利组织, 全国各地都有它的分会。机构的主要职能有四项: 第一, 提供培训教育。通过课程培训、研讨会和网上交流, 培训公寓管理人员、业主以及其他相关方如何以适当方式实现最大限度的合作, 共同解决公寓中的各种难题。第二, 提供专业技术支持。会员可以向该机构索取相关资料信息、咨询解决对策, 机构将提供恰当的人员与专业技术服务。第三, 推动相

关立法, 促进公寓管理事业发展。该机构下属的立法委员会一直致力于与各省政府合作, 推动法制建设, 妥善地保护物业管理以及公寓业主的利益。第四, 建立和完善服务标准体系。加拿大共管式公寓机构曾经在几个关键地区提出了共管式公寓生活的权限标准, 包括法律、财务、物业管理、保险、不动产、建筑科学、维修基金计划等领域。从其上述四个职能可以看出, 在其经营管理理念中, 业主和物业管理公司并不是相互排斥的对立面, 而是相互依存、相互协调的统一体。他们的工作目标在于寻求两者之间最大限度的共同点, 建立业主委员会与物业公司之间的理性关系。而寻求两者共同点的途径在于建立和完善服务标准, 通过合约方式确立下来, 由此建立公寓的公共秩序。

从上述分析可以总结出西方国家物业管理的两个显著特点:

第一是住宅小区利益攸关方的关系是相互协调的。小区治理涉及居民个人、业主委员会、物业服务公司与地方政府, 四个主体的基本关系是, 业主大会是最高权力机构, 业主委员会代表大会执行日常管理事务。业委会委托经理人管理物业, 招标聘用物业公司。物业公司为居民提供服务。政府提供公共物品服务, 并制定法律法规, 指导社区管理。通过制定相关的法律法规建立利益协调和共治机制, 这是建构宜居城市的基本条件之一。首先看业主与业主委员会的相互关系。加拿大和美国都制定有全国统一的共管式住宅法, 依照法律赋予业主大会至高权力, 业主大会完善的法律法规, 规定业主的所有权与相应的合作义务。业委会是大会决议的执行机构, 受业主大会的监督。其次看市政部门。居住区的水电等基础设施的管理和维修由市政部门负责, 缩小了物业公司的管理范围, 从而避免了物业公司权力无限扩张的弊端。再次看物业管理公司。一般情况下业委会委托职业经理人管理住宅, 服务内容外包给不同的专业服务公司。只有在大型的联排别墅区, 物业管理以区域为单位, 由专属的物业公司提供服务。

西方国家物业管理的第二个显著特点在于物业服务的外部环境。美国和加拿大这两个国家均由市政部门和民间商业企业提供相应的社

会化生活服务。例如,水电由市政专业公司提供维修服务,是一种社会化、跨越住宅小区的服务,每一个公寓小区都可以和它的营业部签约,获得专业技术服务。街区的社会治安则是当地警察部门的公共职责,而不是每一个小区的应当承担的个别职责。此外,西方国家有大量来自物业管理公司外部的商业服务,物业公司自身的服务范围小,从而避免了物业公司专制式管理产生的土壤,避免了权力无限扩张的弊端。

实际上,这也正是城市生活方式的应有之义。所谓城市生活方式,应该有别于村落社会自给自足、相对封闭的生活方式。它应该是一种高度分工的、由多种专业机构提供专业生产方式。与此同时,它应该是一种社会化大生产,并在城市整体社会中调节供求关系。但是我国城市住宅小区目前的服务体系还是一种小作坊式的生产方式,缺乏分工、交换与合作。因此,发展专业的商业服务企业,为业主提供专业服务应当是中国物业管理的重要课题。

#### 四、建立跨小区社会化的物业管理模式

我国已经完成了从单位住房分配体制向购买商品住房体制的转型,但是商品楼小区业主委员会的法人地位还未确立,而物业服务公司的管理行为急需加以规范。我国城市商品楼小区目前普遍采用封闭式小区物业管理有其必然性。因

为我国城市的物业社会化服务不发达,目前只能依靠专属于某一小区的物业公司来承担维修、保安、保洁等服务。于是在现实生活中,就出现了物业公司掌握了小区的全部资源,架空业主委员会的权力地位,进而对社区生活的全面支配的社会问题。因此我们需要研究实现超越小区、社会化的物业管理服务的可能性及具体途径。

在市场经济框架下,社会化服务是物业管理的基本发展方向。因此,西方国家的业主如何自我组织,政府提供哪些公共服务,职业经理人如何管理公寓,民间企业如何提供社会化服务,这样一套结构体系值得我们研究和借鉴。物业管理体制较为健全的北美国家的经验为我们提供了两点启示:第一,必须建立健全包括物权法、业主委员会法、物业管理法以及物业服务标准在内的法律条例体系,明确业主、业主委员会、物业管理公司和地方政府的权利与责任,各尽其责,建立小区内部各主体之间利益关系协调与平衡的最优方式,最大限度地达成共识,实现利益共赢。第二,物业服务的社会化是小区物业服务的必要的外部环境。必须加速培育以居住者为对象的社会化的商业服务企业,同时市政部门应当承担起提供公共物品服务的职责,分解物业服务公司的多元一体的管理功能,促使目前以特定小区为单位的物业管理体制向社会化管理模式转变。

责任编辑 周文彬

## Dictatorial Characteristic of Residential Estate Management and the Road of Socialized Service

LI Guo-qing

(Institute of Urban Development and Environment, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

**Abstract** Since China ended the unit's housing distribution system and implemented housing ownership reform, residential estate management industry has risen but there have been intense conflicts and struggles between owners and estate management companies. The reason is that dictatorial management of regional enclosure has been carried out in the residential areas. We can learn from the earlier urbanization-developed countries. The U. S. and Canada have established improved co-managed apartment management system and estate management is accomplished by turning to open socialized service. Therefore, improving professional co-managed apartment management to offer technical service will be the basis of breaking closed estate management pattern, diminishing the conflicts between owners and estate service companies and accomplishing harmonious community interests.

**Key Words** Residential Areas with Estate Management; Dictatorial Management; Co-managed Apartment; Socialized Service