



上海交通大学学报(哲学社会科学版)

Journal of Shanghai Jiaotong University(Philosophy and Social Sciences)

ISSN 1008-7095,CN 31-1778/C

《上海交通大学学报(哲学社会科学版)》网络首发论文

题目: 房屋产权来源与集体动员的模式——来自上海的个案研究
作者: 谢岳
DOI: 10.13806/j.cnki.issn1008-7095.2018.004
网络首发日期: 2018-04-09
引用格式: 谢岳. 房屋产权来源与集体动员的模式——来自上海的个案研究. 上海交通大学学报(哲学社会科学版).
<https://doi.org/10.13806/j.cnki.issn1008-7095.2018.004>



网络首发: 在编辑部工作流程中,稿件从录用到出版要经历录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿等阶段。录用定稿指内容已经确定,且通过同行评议、主编终审同意刊用的稿件。排版定稿指录用定稿按照期刊特定版式(包括网络呈现版式)排版后的稿件,可暂不确定出版年、卷、期和页码。整期汇编定稿指出版年、卷、期、页码均已确定的印刷或数字出版的整期汇编稿件。录用定稿网络首发稿件内容必须符合《出版管理条例》和《期刊出版管理规定》的有关规定;学术研究成果具有创新性、科学性和先进性,符合编辑部对刊文的录用要求,不存在学术不端行为及其他侵权行为;稿件内容应基本符合国家有关书刊编辑、出版的技术标准,正确使用和统一规范语言文字、符号、数字、外文字母、法定计量单位及地图标注等。为确保录用定稿网络首发的严肃性,录用定稿一经发布,不得修改论文题目、作者、机构名称和学术内容,只可基于编辑规范进行少量文字的修改。

出版确认: 纸质期刊编辑部通过与《中国学术期刊(光盘版)》电子杂志社有限公司签约,在《中国学术期刊(网络版)》出版传播平台上创办与纸质期刊内容一致的网络版,以单篇或整期出版形式,在印刷出版之前刊发论文的录用定稿、排版定稿、整期汇编定稿。因为《中国学术期刊(网络版)》是国家新闻出版广电总局批准的网络连续型出版物(ISSN 2096-4188, CN 11-6037/Z),所以签约期刊的网络版上网络首发论文视为正式出版。

房屋产权来源与集体动员的模式 ——来自上海的个案研究

谢 岳

（上海交通大学国际与公共事务学院、中国城市治理研究院，上海 200030）

摘 要：始于 1998 年的住房制度改革成为城市社会转型的重要动力。以产权私人化为核心内容的改革，有力地推动了阶层的生产和再生产，为城市中产阶级集体行动打上了深深的烙印。已有的研究发现了房屋产权与社会抗争之间的线性因果关系，不过，上海的田野调查发现，由私人房屋产权带来的业主集体行动，呈现明显的两极化的特征：“商品房”业主习惯于采取对抗式行动，以维护个人权利为主要诉求；“房改房”业主倾向于顺从性动员，以争取政府救济为主要诉求。通过比较案例分析，本文从房屋产权来源的视角，尝试对业主行动的差异性作出解释，从而拓展对城市政治的理解。

关键词：城市业主；集体行动；房屋产权；业主委员会；居民委员会

一、问题的提出

过去二十年，住房制度改革为研究中国城市的基层政治，提供了极好的机会。大量的研究聚焦于房屋产权的性质，观察城市人口集体行动的动力与特征。这些研究大致形成了两种观察路径：其一，在房屋私有产权的背景之下，城市中产阶级如何通过集体行动来捍卫他们的权利¹，集体抗议对中产阶级的集体认同产生了什么样的影响²；其二，在房屋公有和私有的产权背景之下，国家与社会在微观层面是如何互动的，这种互动对中产阶级和底层民众行为产生了什么样的影响³。

上述两大研究路径尽管在讨论议题、研究发现以及研究方法方面有所区别，但都明确或隐含地以房屋产权的性质，作为讨论城市政治的起点。不过，作者在田野调查中发现，在私人产权的住宅区，城市业主并非都是以捍卫权利为行动取向的，他们的行动因产权的不同来源而存在着差异性。在“商品房”居住区，业主行动以对抗性动员为主；而在“房改房”居住区，居民的集体行动是顺从性的。在已有的产权—抗争的分析框架之外，本文尝试从产权来源来解释行动的差异性。作者认为，在不同的产权来源背景之下，国家—市场—社会结构在两种居住空间里表现出不同的关系形态，从而塑造了业主不同的集体行动。

上海曾经是全国住房改革样本，如今，又是房地产业发展的一个代表城市。计划经济和市场经济对其

基金项目：上海交通大学中央高校基本科研业务费（16JCCS14）。

作者简介：谢 岳，上海交通大学国际与公共事务学院教授、中国城市治理研究院研究员。

¹ Benjamin Read, "Democratizing the Neighborhood? New Private Housing and Homeowner Self-Organization in Urban China", *China Journal*, 2003, 49, pp. 31-59; Zhengxu Wang, et al., "Leadership in China's Urban Middle Class Protest: The Movement to Protect Homeowners' Rights in Beijing." *The China Quarterly*, 2013, 214: 411-431; 张磊：《业主维权运动：产生原因及动员机制》，《社会学研究》，2005 年第 6 期；陈映芳：《行动力与制度限制：都市运动中的中产阶层》，《社会学研究》，2006 年第 4 期；Ngai-ming Yip & Yihong Jiang, "Homeowners United: the attempt to create lateral networks of homeowners' associations in urban China", *Journal of Contemporary China*, 2011, 20(72), November, 735-750; 庄文嘉：《跨越国家赋予的权利？》，《社会》，2011 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。

² 沈原：《走向公民权——业主维权作为一种公民运动》，载沈原的《市场、阶级与社会：转型社会学的关键议题》，北京：社会科学文献出版社，2007 年；陈鹏：《从产权走向公民权》，《开放时代》，2009 年第 4 期；张磊、刘丽敏：《物业运作：从国家中分离出来的新公共空间》，《社会》，2005 年第 1 期；熊易寒：《从业主福利到公民权利》，《社会学研究》，2012 年第 6 期。

³ 曾文慧：《社区自治：冲突与回应》，《城市问题》，2002 年第 4 期；Thomas Heberer and Christian Göbel, *The politics of community building in urban China*, Taylor & Francis, 2011; Luigi Tomba, *The Government Next Door: Neighborhood Politics in Urban China*. Cornell University Press, 2014.

住房制度演变的影响,超过了一般的城市。这种典型性为揭示“产权的不同来源如何影响集体行动的模式”,提供了有力的经验证据。上海住房改革的第一手资料,部分来自于政府的文件、统计年鉴和有关部门提供的内部数据,小部分引用了他人的已有研究成果。业主集体行动的案例收集,是2016年在徐汇区完成的。该区在上海市的地理版图上具有代表性,部分区域处于中心城区,部分区域属于边缘城区,和郊区相连。在该区的5个街道办事处、9个居委会,作者选取了5个“商品房”小区、4个“房改房”小区。案例收集采用深度访谈的方式,访谈对象涉及区政府、街道办事处、居委会的干部、业主委员会成员,以及部分居民。

二、制度与行动者:在城市私人住宅空间

20世纪90年代开始的城市住房改革诞生了两种类型的私人住房:一种是“商品房”,业主大多来自政府、事业单位以及大型国有企业与外资企业的高级管理人员;⁴另一种是“房改房”,业主主要由两大群体构成,一部分是国有企业退休职工和下岗工人,另一部分是因中心城区公共工程和商业开发项目被拆迁安置的居民。⁵由于产权属性相同,《物权法》与《物业管理条例》对两类小区的权利规定也是相同的,即业主享有对房屋所具有的物权(财产权),以及在居住区内享有的自治权。⁶从物业管理的模式来看,两类小区都按照市场逻辑运转,业主大会通过公开竞标的形式,决定选取哪家物业公司提供服务,并且服务的买卖双方签订合同,建立契约关系。

政府对两类小区的管理实际上采取了两种不同的策略:为了提高管理效率、减轻政府财政负担,“商品房”小区的管理采取的是新自由主义市场原则;“房改房”小区的管理貌似体现市场逻辑,本质上是国家借助于这些制度向城市贫困人口继续输送社会主义的福利。⁷不管是“商品房”小区遵循的市场逻辑,还是“房改房”小区遵循的政治逻辑,国家都没有放弃维护秩序的主导权。⁸主导权的建设与维系主要依托基层政府(街道办事处)和政府的代理机构(居委会)。在住宅商品化的过程中,为了适应新的治理形势,城市的街道政府和居委会都发生了很大的变化,前者以“边界扩大化”与“去法团化”提升对社会的管理权威⁹,后者则承担了过去单位制度下迁转而来的管理职能¹⁰。由于被赋予了政治功能,居委会需要借助于业委会来推行政策执行,居委会对业委会存在着很大的依赖性,居委会干预业委会的现象很普遍。¹¹居委会或者采取特定的办法影响业委会的选举,确保他们中意的候选人当选,或者拉拢业委会主任,建立互惠的政治经济同盟关系。¹²

政府与业主之间的关系还常常因商业开发与物业管理变得更加复杂。城市房地产开发的模式主要以政府主导为主,国有和集体两种类型的房地产公司远远地超过私有资本组建的公司。由这种开发模式衍生出来的利益关系还包括:“商品房”小区的物业公司大多隶属于开发商;第一届业主委员会是由开发商指定的;居委会和街道政府一般情况下更倾向于保护政府背景的开发商的利益。¹³在“房改房”小区,房屋都是由政府部门或原来的单位建造的,业主、业委会与居委会、政府之间的关系更加紧密,这种密切关系由

⁴ Yongshun Cai, "China's Moderate Middle Class: The Case of Homeowners' Resistance", *Asian Survey*, 2005, Vol. 45, No. 5, pp. 777-799; Luigi Tomba, *The Government Next Door: Neighborhood Politics in Urban China*. Cornell University Press, 2014.

⁵ 张磊、刘丽敏:《物业运作:从国家中分离出来的新公共空间》,《社会》,2005年第1期,第144-163页。

⁶ 陈鹏:《从产权走向公民权》,《开放时代》,2009年第4期,第128-141页。

⁷ Luigi Tomba, *The Government Next Door: Neighborhood Politics in Urban China*. Cornell University Press, 2014.

⁸ David Bray, "Designing to Govern: Space and Power in Two Wuhan Communities", *Built Environment*, 2008, Vol. 34, No. 4, pp. 392-407.

⁹ 何艳玲:《社区建设运动中的城市基层政权及其权威重建》,《广东社会科学》,2006年第1期,第159-164页。

¹⁰ Benjamin L. Read, "Revitalizing the state's urban 'nerve tips'", *The China Quarterly*, 2000, Vol. 163, No. 3 pp. 806-820.

¹¹ Benjamin L. Read, "Revitalizing the state's urban 'nerve tips'", *The China Quarterly*, 2000, Vol. 163, No. 3 pp. 806-820.

¹² 张磊、刘丽敏:《物业运作:从国家中分离出来的新公共空间》,《社会》,2005年第1期,第144-163页。

¹³ 张磊、刘丽敏:《物业运作:从国家中分离出来的新公共空间》,《社会》,2005年第1期,第144-163页。

于小区资源的贫乏而演变为一种依附关系。在“商品房”小区,业主、业委会与居委会之间更容易形成一种对立关系,而在“房改房”小区两者关系相对融洽。

政府试图主导城市私人领域的意图与努力,为其基层代理机构的寻租提供了机会。在“商品房”小区,大量的维修基金与物业管理收益成为业主、居委会和物业公司博弈的一个焦点。居委会干部在依托物业公司为其推进基层社会工作的同时,经常会参与到物业公司对小区公共资源的争夺当中。居委会通常的做法是,对物业公司的违规行为(如虚报项目和维修金额、不公开账务等)采取纵容或“睁一眼,闭一眼”的态度;作为回报,物业公司一方面在工作上更加支持居委会,另一方面,也会向居委会成员提供一些实际的好处。¹⁴在“房改房”小区,公共资源的稀缺影响了居委会与物业公司之间利益联盟的关系状态;不同于“商品房”小区的抽取逻辑,在“房改房”小区,居委会往往是安抚物业公司,说服它们留下来继续提供服务,同时,利用接近上级政府的机会,为物业公司争取更多的补贴。¹⁵

在私人产权的居住空间,业主与物业公司的关系也是影响业主行动的一个重要因素。从制度设计上讲,物业管理公司是一个服务供应方,业主们通过业主委员会以物业管理费向物业公司购买服务。但是,物业公司的这种经济上的中立性表现得很不理想,参与小区集体利益抽取的行为在“商品房”小区显得尤其突出。在这类小区,尽管物业公司有国有的也有民营的,但它们抽取集体资源的手法是相似的,即以虚报甚至谎报工程款项的方式从庞大的维修基金中捞取好处。¹⁶由于物业管理费和停车收费的标准数较高,在“商品房”小区,这笔资金也常常成为物业公司和业委会联手牟利的一个重要目标。一旦基层政府与/居委会试图利用小区公共资源谋取利益,物业公司就会成为居民小区社会矛盾的焦点。¹⁷在“房改房”小区,物业管理领域既不是完全的行政运作,也不是单纯的市场运作,而是一种国家安排之下的政治经济运作。¹⁸在这种类型的小区里,业主们继续享受着社会主义的福利,长期缴纳低廉的物业管理费用,管理价格受到政府的严格控制,物业公司不得随便涨价。相应地,物业管理公司都具有官方色彩,几乎都是从政府房管部门转制而来。这些物业公司以市场运作的方式向业主收取一定的费用之外,每年还能从政府部门获得相当数量的财政补贴。

在两种类型的居住小区,不同的运行逻辑导致了不同关系状态。在“商品房”小区,由于公共资金充裕,政府或深或浅地嵌入到小区的开发和管理中,业主们出于自身权益的考虑,会关心资金的使用情况,判断业委会成员管理能力和清廉状况,对照法定文件观察业委会选举的程序问题,等等。一旦发现自己的权利受到了侵害,通常会动员居民,利用法律进行维权,有些业主甚至借助于维权来推动相关立法。¹⁹基层政府、开发商、物业公司、居委会也经常会卷入到这种冲突当中。比较常见的情况是,由开发商、居委会指定的第一届业委会成员容易成为腐败利益链的关键一环,协助或伙同开发商、物业公司或居委会将居民的公共利益占为己有。²⁰

“房改房”小区业主所面临的难题并不涉及到权利被侵害的问题。“房改房”小区房屋老旧现象严重,大批小区都面临着大修、重建的现实问题。然而,由于这些小区当年在政府以成本价出售给居民的时候,

¹⁴ 张磊、刘丽敏:《物业运作:从国家中分离出来的新公共空间》,《社会》,2005年第1期,第144-163页;陈鹏:《当代中国城市业主的法权抗争》,《社会学研究》,2010年第1期,第34-63页。

¹⁵ 访谈徐汇区房管局干部、街道自治办的干部,2016年5月、8月。

¹⁶ 陈鹏:《当代中国城市业主的法权抗争》,《社会学研究》,2010年第1期,第34-63页。

¹⁷ 陈鹏:《从产权走向公民权》,《开放时代》,2009年第4期,第128-141页。

¹⁸ 张磊:《业主维权运动:产生原因及动员机制》,《社会学研究》,2005年第6期,第1-39页。

¹⁹ 庄文嘉:《跨越国家赋予的权利?》,《社会》,2011年第3期,第88-113页。

²⁰ 张磊、刘丽敏:《物业运作:从国家中分离出来的新公共空间》,《社会》,2005年第1期,第144-163页。

收取的维修基金数量过少,远远不足以偿付房屋的大修大建;另外,政府在出售房屋的时候规定的物业管理费征收标准过低,导致小区物业管理服务水平低的结果。不过,由于小区房屋的质量退化并不是由外部权利主体强加的,他们的集体表达也不在法律保护范围之内,因此,业主们常常采取合作的态度,以信访的形式向政府反映困难,争取财政在小区大修项目以及物业管理上给予更多支持。

三、上海住宅商品化的混合逻辑

20世纪80年代开始,上海市政府尝试土地制度改革,采取房屋建设的多元化投资策略,分解政府的财政压力。在商品房发展的“瓶颈”问题得到初步解决之后,1991年5月1日,市政府出台了《上海市住房制度改革实施方案》,改革方案包括逐步实现住房商品化和自住其力,改变低租金、无偿分配住房的制度;建立国家、集体、个人三者结合筹资建设住宅的机制,改变由国家、集体“包下来”的建房办法等原则。

(一) 住房私人化:行政配置与市场配置

1994年,根据《实施方案》,上海市颁布了《关于出售公有住房的实施细则》,对工龄、一次性购房等情况予以不同程度的优惠,并在住房补贴、租、税等多方面向购房者提供政策倾斜。《实施细则》还规定了1994年的房屋成本价为902元/平方米(注:之后,每年调整,逐年提高),每个购房家庭根据工龄、房龄、房屋所处地段以及本人的行政级别或技术职称计算出最终的购房单价。1998年之后,上海随之实行货币化分房,“房改房”和“商品房”所占住房比例大幅度提高。2004年,在上海市民的住房结构中,70%的家庭拥有私人产权的房屋,到了2012年,比例上升至81.4%(上海统计局,2005、2013)。

相对于政府优惠出售的“房改房”,从市场购买的“商品房”价格要昂贵得多。例如,1999年,上海市“房改房”的成本价格大幅提高到了1797元/平方米(独用成套钢筋混凝土结构的公寓住房)和1438元/平方米(独用成套混合结构及砖木结构的公寓住房、独用成套新式里弄住房)²¹,但是,同期“商品房”的市场均价高达3422元/平方米。更重要的是,“商品房”的价格在住房改革后增长幅度惊人,年平均销售价格从2000年的3565元/平方米上升到2014年的17842元/平方米。²²房屋价格的增长对于私人业主而言,意味着财富在增加。

(二) 物业管理:福利输送与商品供应

上海的房地产项目大多由国有企业承担开发、物业管理也因此由国有或集体性质的物业公司管理,因为大部分房地产公司属于国有或集体性质。²³对“房改房”小区与“商品房”小区,政府背景的物业管理企业被赋予了不同的目的,前者是为了维持国家与“房改房”业主之间的庇护关系,向他们继续输送社会主义福利;后者则更多的是受到经济利益的驱使,试图成为市场的一个有力竞争者。

私人房产的不同来源还决定了房屋维修基金与物业管理费收取标准的差异。对“房改房”业主,政府采取优惠办法。例如,1994年,政府规定了“房改房”维修基金的缴纳标准,购房人只按所购房屋每平方米建筑面积成本价1.5%的比例缴纳。²⁴1995年物业管理的收缴标准,住宅管理费多层每户每月3-5元,高层住宅每户每月5-10元。低水平的缴纳标准增加了物业管理的经济压力。一份对103个“房改房”小区物业管理调查报告显示,2011年,这些小区物业管理支出平均值为1.17元/平方米,但是,当年度

²¹ 参见《上海市人民政府关于进一步推进本市公有住房出售的若干规定》,1999年11月26日发布。

²² 参见前瞻网, <http://d.qianzhan.com>, 2016年7月13日访问。

²³ 参见历年《上海统计年鉴》。

²⁴ 参见《上海市公有住宅售后管理暂行办法》,1994年12月17日发布。

物业管理费收入只有 0.29 元/平方米。²⁵差额部分则由政府补齐。

相对于“房改房”，“商品房”的维修基金与物业管理的收取标准要高很多。《上海市商品住宅维修基金管理办法》规定，“商品房”首期维修基金的收缴标准，例如，配备电梯的住宅，房地产开发企业按照每平方米建筑面积成本价的 4% 交纳，购房人按照每平方米建筑面积成本价的 3% 交纳。²⁶“商品房”小区物业管理收费实行完全市场定价的方式，政府只在定价方面给予指导。2005 年，主管部门将物业服务分为 5 个等级，按照第 5 级服务标准，物业管理费收取标准多层要达到每月 1.50 元/平方米，高层要达到每月 1.90 元/平方米。第 5 级服务标准的管理费比 1996 年增长 4.1 倍。

不同的产权来源影响到了两类小区维修基金的积累。2014 年，全市“商品房”小区共新增维修基金 34.65 亿元，而售后公房只有 1.55 亿元。²⁷对于售后公房小区而言，维修基金不仅收取数量小，更大的问题是，年度收入低于支出。收支倒挂的现象表明，维修基金的收取与使用在过去 10 年里始终处于赤字状态。解决的办法主要依靠政府补贴。2015 年，售后公房维修基金总量增加明显，但是，增加部分主要来源于政府的财政补助，8.96 亿元的收入中，7.86 亿元来自于政府。相对于售后公房，“商品房”小区由于房龄较短、质量较好，维修基金总体而言保持收支盈余。

(三) 基层政治：社会成长与国家建设

居委会是上海城市社区管理的重要依靠。2014 年，上海对居委会进行了大刀阔斧地改革：居委会的行政开支、福利津贴等全部纳入财政预算，主要人员享受事业编制，领取固定工资。²⁸由于对政府存在着财政上的依附性，再加上干部任免也由政府说了算，居委会成为街道办事处“一只脚”，大量的行政事务涌向居民委员会。在这种依附关系之下，居委会渐渐地远离居民，主动向街道政府靠拢。²⁹尽管改革强化了居委会的服务职能，但是，传统的行政管理职能不仅没有被弱化，反而被进一步地强化了，例如，培育社区共同的价值观、培育社会精英、调处社区矛盾，等等。³⁰居委会的改革突出了党组织对群众自治组织的领导作用。强化党组织的领导作用一方面是为了增强居委会在基层整合资源、实施政治动员的能力，另一方面也是为了在那些离退休党员中间重新建立起政治联系，提高党组织的动员力。³¹

不同于居委会的权力扩张，基层政府在居民区积极推行业主委员会的自治建设，以便落实业主的权利。在“房改房”居住区，业委会主要由国有的物业公司推动，业委会成员由他们会同居委会共同挑选；在“商品房”小区，街道政府和居委会主导了业委会的产生与运作。不论在“房改房”小区还是“商品房”小区，政府推动业委会建立，是基于一个显而易见的实用主义目的——如果不成立业委会，小区的维修基金就无法使用，居民会因此产生不满，在一定条件下，还有可能引发更加激烈的社会矛盾。允许业主自治的另一个目的是，降低政府的管理成本，减轻政府的财政压力。³²不过，经济状况更好的商品房小区业主有能力从市场上购买更优质的服务。居民自治权利的扩张让基层政府感到担忧，使得街道办事处、居委会等基层行政管理机构和物业公司等商业机构感到自己的权威、利益受到了威胁（石发勇，2010）。³³

²⁵ 茅瑞：《物业费调价 一扫售后公房管理阴霾》，《上海房地》，2012 年第 12 期，第 48-49 页。

²⁶ 参见《上海市商品住宅维修基金管理办法》，2000 年 10 月 8 日发布。

²⁷ “商品房”小区维修基金的数据来自于上海市住建委网站，售后公房维修基金数据由上海市公积金管理中心提供。

²⁸ 复旦大学课题组：《上海居委会等社会基层组织权责问题调查》，《科学发展》，2014 年第 12 期，第 54-60 页。

²⁹ 桂勇、崔之余：《行政化进程中的城市居委会体制变迁——对上海市的个案研究》，《华东理工大学学报》，2000 年第 3 期，第 1-5 页。

³⁰ 复旦大学课题组：2014 年。

³¹ 郭圣莉：《社区发展中的城市基层群众自治组织及其制度再造》，《复旦政治学评论》（第 2 辑），上海：上海辞书出版社，2003 年，第 240-263 页。

³² Li Zhang, *In Search of Paradise: Middle-Class Living in a Chinese Metropolis*, Ithaca: Cornell University Press, 2010, pp. 35-38.

³³ 石发勇：《业主委员会、准派系政治与基层治理》，《社会学研究》，2010 年第 3 期，第 136-158 页。

在居民自治权利扩大的背景之下,居委会通过正式制度和非正式制度,在“房改房”与“商品房”小区执行上级政府的政策。作者在调查中发现,居委会的工作主要依托业委会、楼组长和以党员为主体的社区志愿者。业主委员会是居委会的主要依靠力量,是各个居民区当中的正式组织,是政策执行的核心网络。居委会在物色业委会成员的时候,优先考虑党员和国有企事业单位的退休干部。

四、案例与讨论

2015年,上海的X区共有931个居民小区,其中,“商品房”小区和售后公房小区的数量与建筑总面积相当:“商品房”小区410个,面积为1413万平方米;“房改房”小区323个,面积为1336万平方米。本文的调查设计区分了不同产权来源的两种私有住宅区,住宅区的挑选尽量做到数量对等。为了充分展示居民区内国家—市场—业主之间的不同关系结构,考虑到样本的代表性问题,作者选取了两个典型案例:案例A发生在“商品房”小区,案例B则发生在“房改房”小区。前一个小区的业主采取抗争性动员来维护或争取权利,而后一个小区的业主则倾向于以顺从性动员争取政府的经济支持。

(一)案例A

H小区位于内环与中环之间,区位优势十分明显,房屋价格昂贵。该小区是由一家国有房地产公司投资,物业也由该公司下属的物业公司管理。房地产公司与物业公司的性质影响到了后来的物业管理矛盾。2007年1月1日,居民开始入住该小区。由于当时入住户数不足50%,按照规定不能成立业主委员会,因此,业委会是由开发商会同居委会,于2011年共同指定的。指定的业委会共5人,任期5年。业委会主任是一名女性,其胞弟在该小区的房地产公司中任职。业委会运行两年多之后,业主们发现并提出了以下几大问题:账务混乱,不公开;业主们不知道业委会在干什么,业委会不能真正代表业主的利益;物业公司的工作经常有以次充好、虚报谎报等,业委会监督不力;物业服务合同中存在不合理条款,将小区30%的公共收益作为物业公司的亏空补贴。业主们还发现业委会主任联合物业公司,滥用职权、以公谋私,小区7年累计180万元公共收益不知去向。业主们认为,小区管理之所以存在上述问题,5名业委会成员负有不可推卸的责任,同时,业委会过度地听命于居委会和街道办事处,将居民的权利与利益放在次要位置。144名业主联名给市政府写了一封人民来信,在业主的压力之下,业委会成员不得不全体辞职。

2013年8月,在街道政府的主持下,小区成立了业委会筹备组,准备选举产生新一届业委会。筹备组由7人组成,其中,4人为业主(业主代表是在18名候选人中经过推选产生),3人分别为区房管局、街道办事处与居委会的代表。在筹备会议上,业主代表与官方代表对于选举公告的措辞上存在分歧,政府坚持用“召集人”,而4名业主代表坚持用“业主代表”。4名业主代表认为,“召集人”具有上级指定的潜在含义;况且,政府明确表示,现有的4名“召集人”不是当然的业委会成员的候选人,街道和居委会根据需要在选举的时候可以更换人选。在多次协商之后,双方的分歧难以消除,互不退让,结果,由政府主导的业委会选举流产。

为了尽早结束管理上的真空状态,2013年底,4名业主代表商议召集小区业主代表和楼组长会议,提出召开临时会议的动议,然后召开业主大会。临时会议向街道发出邀请通知,同时邀请居民当中的市人大代表、政协委员参会。11月,业主代表将相关草案发放到每家每户,15天后回收,收回有效选票超过2/3,业委会就此产生。2014年,新的业委会向街道政府申请备案,但是,街道拒绝对业主大会通过的“三项规约”予以备案,只接受对5名代表资格的备案。遭到拒绝后,业委会向市政府写信。在批复件中,市

房地局认为,业委会根据小区的实际情况,可以对“三规”进行适当修订。但是,市级政府主管部门的肯定性答复并没有对业委会产生多大的帮助。街道政府继续提出不同意见,要求5名业委会成员的备案必须经由居委会组织一次重新选举。无奈之下,业委会接受了街道政府的要求,2014年5月,在小区内进行了重新投票。但是,居民对此非常反感,不参与投票,最后,居委会成员自己填写了选票,5名委员算是得到了合法承认,可以备案了。但是,业委会仍然是一个“非法”组织,街道办事处仍然拒绝备案。

为了给自己正名,业委会成员决定将街道办事处告上法庭。在法庭上,街道政府坚持认为,业委会修订的“三项规约”违反了国务院和上海市的相关行政法规,擅自扩大业委会成员的权力;业委会成员在日常管理中无权代表居民,只能代表自己。但是,业委会成员反驳道,业委会成员不应当仅仅代表本人,而应当在制度的规范下将居民的意见带到业主大会上,在此基础上提出建设性的提议。对于街道办事处担心权力扩张会带来的权力滥用的问题,业委会成员指出,业委会做决定都是在业主大会上进行的,业委会的日常工作也能够按照规定予以公开,保持透明;另外,业委会还主动邀请市人大代表和区政协委员作为管理顾问,听取他们的意见,接受监督。不幸的是,诉讼在区级法院和上海市高级人民法院都以失败告终,该业委会至少至2016年10月仍属“非法”。

(二)案例 B

L小区建成于1996年,由当地一家集体性质的房地产公司承建,开发商是一家当地的镇办集体企业。业主共有1156户,商品房业主20%,剩余80%的房屋为售后公房。由于相当一部分“房改房”业主为回迁户,他们在购买房屋的时候,并没有缴纳维修基金,只有公司缴纳的一部分;之后,每年的物业管理费也收缴困难,大部分人拒绝缴纳。小区先后和三家物业公司签订合同,前两个公司都因为物业管理无利可图而主动终止合同。目前的物业公司是一家民营企业,按照成本核算,每年大概有2-3万元的亏损,不过,政府的物业管理费补贴,能够勉强填补这个缺口。物业管理费按照0.4元/m²收取,停车费按照每月100元收取(共274个车位)。在签订物业管理合同的时候,业委会与物业公司约定,70%的物业管理费和停车费归物业公司,30%归业委会。业委会每年收入6万元,其中,一半的收入要用于小区公共部位的开支,如路灯维护。但是,开支稍大的项目,业委会就显得力不从心了,只能求助于政府。例如,2015年,小区安装门禁设备,街道补贴9万元,业委会出资4.8万元。

现任业委会主任董先生是中共党员,退休前是一名国有企业的干部,精通物业管理。副主任退休前是会计,在业委会中负责账务管理。二人业务能力强,是居委会十分看重的人选。不过,在访谈中,董先生抱怨说,当初居委会干部找上门来的时候,他并不想做,因为这件事情实在是吃力不讨好。董解释道,只怪自己当时相信了居委会的话,以为业委会真得像他们当初承诺的那样,“无事可做”。

由于小区的建设质量低劣,房屋渗漏和外墙破损严重,因此,居委会“交给”董先生的最大任务,就是推进小区争取多年的“平改坡”综合改造项目。董先生参照周边小区的改造标准,初步核算下来,工程的费用在2000万元左右,而小区的维修基金只有区区400万元。无奈之下,董先生要求居委会出面,向街道呼吁,寻求帮助。居委会的干部十分支持董先生的工作,不过,业委会和居委会也知道,上级政府也不是“提款机”,如果希望得到更多的经费支持,他们必须想尽办法努力争取。

业委会首先要做的是,说服政府将该小区纳入“平改坡”改造计划。董先生发动小区全体业主,给市委书记与市长写信。经过艰辛的努力,区政府同意执行该项目。但是,摆在业委会面前的新问题是,如何

说服政府拿出更多的经费。政府希望小区拿出 300 万元的维修基金,而董先生只同意拿出 150 万元。董先生的理由是,周边小区“平改坡”项目居民承担标准大致在每户 1300-1500 元,业委会拿出 150 万元是一个合理的数字。为了说服政府,董先生找到了街道和区政府所有的领导,逐个地将居民的意见向他们反映。经过几个月的不懈努力,街道和区政府最终接受了业委会的请求,居民和政府分别承担 150 万元与 1900 万元。在“平改坡”项目完成之后,业委会还提出政府资助供水系统的改造。这一次,政府没有在经费问题上和业委会讨价还价,全部承担了供水系统改造的 300 万元费用。

(三) 简短的讨论

在案例 A 中,政府是 H 小区的开发商,物业公司也具有政府背景。这种背景决定了它们能够与居委会维持和谐的关系,同时,第一届业委会顺利地按照政府的意图建立起来。由于有政府支持,业委会成员在使用小区公共资源的时候,不太顾忌业主的利益和权利,利用开发商和物业公司提供的便利,中饱私囊。在抗争过程中,即便业主中间的市级人大代表和政协委员利用他们的政治资源,积极地支持维权,但是,一旦新的业委会通过的章程被认定为试图擅自扩大自治权的时候,权利抗争就被政治化了,行动的结果注定收效甚微。

在案例 B 中,市场在房屋建设的早期发挥过重要作用。不过,不同于案例 A,开发商都与当地政府保持着密切的私人关系,市场监管形同虚设。由于房屋产权来源于政府和公有单位,维修基金缴纳数量太少,物业管理缴纳标准过低,结果,L 小区的公共资源匮乏。在资源匮乏的情况下,物业管理的市场化程度相对于“商品房”小区要低很多,居民区内的公共服务主要由政府出资提供,尽管在形式上大多实行市场化运作。资源匮乏使得居委会、业委会和物业公司之间难以建立起逐利的联盟。不同于“商品房”小区,“房改房”小区的居委会和业委会面临的最迫切任务是,如何从外部寻找资金来实施物业修缮。资源匮乏也成为政府与业主之间合作的动力。L 小区所在的居委会幸运地选中了一位能力超群的业委会主任。在居委会的大力支持下,该主任将个人的韧劲发挥到了极致,争取到了上级政府的大额修缮资助。

五、结束语

房屋产权是观察城市社区政治经济的一个重要窗口,在微观层面上反映了国家—市场—社会之间的互动关系以及关系互动的结果。业主行动正是由这种互动关系演绎出来的“集体表演”。不过,在产权私有的居住空间,业主行动却展现出两种截然不同的特征:以维护业主权利为目标,“商品房”小区的动员常常是對抗性的;以争取国家福利为目标,“房改房”小区业主的动员则是顺从性的。

房屋产权的不同来源所塑造的差异化集体行动,展示了中国城市政治的双重背景:“房改房”小区业主房屋产权的获得以及维护,反映了社会主义福利制度的“路径依赖”;“商品房”小区房屋产权的诞生与保护则体现了市场与法治的逻辑。上述背景不仅存在于城市居住空间,在其它领域也同样存在。由居住制度演变导致的差异化集体行动,是否适用于其它领域,还需要进一步地检验。不过,在微观层面上,通过分析国家—市场—社会之间的结构关系以及彼此之间的互动,能够找到一个比较可靠的理解复杂社会现象的解释方法,从而加深对基层政治与社会变迁独特性与连续性的认识。

The Different Resources of the Housing Property Rights and the Patterns of Collective Mobilization: A Case Study on Shanghai

XIE Yue

(School of International and Public Affairs, Institute of China's Urban Governance, SJTU, Shanghai 200030)

Abstract: The housing reform, beginning from 1998 has been a kind of significant dynamics to impel social transition. This reform, legalizing housing rights privatization as a core component, has powerfully being promoted the processes of class's production and reproduction, therefore shaping the characteristics of collective actions mobilized by houses' owners. The given literature felled into a linear inference, establishing a causal relation between property rights of houses and collective contention. But the fieldwork in Shanghai finds that such a causal account can only apply to a limited situation, a considerable number of collective actions being not contention. The homeowners who live respectively in the communities of "commercialized apartment" and "government-selling apartment" launched various kinds of collective actions, the former performing in contention, while the later being in obedience. This paper tries to, from the perspective of property right's source, explain such a distinction and then further the understanding on Chinese urban politics.

Keywords: urban homeowners, collective action, homeownership, homeowners association, residents committee