

# 现代住宅小区治理领域房地产利益集团的负面影响

## ——成因、表现与应对策略

徐以民<sup>1</sup>, 朱伟<sup>2</sup>

(1. 金陵科技学院人文学院, 江苏南京 210038; 2. 南京大学政府管理学院, 江苏南京 210093)

**摘要:**从房地产领域到现代住宅小区治理领域,延伸着房地产利益集团的力量,其中房地产开发商、物业公司和地方政府相关部门在住宅小区内具有相应的利益、义务或职责而成为其中治理的参与者。但它们伴随着房地产领域内形成的与其密切相关的矛盾引发因素而常带来各种负面影响,包括影响住宅小区治理法律的公正制定与有效实施,造成其与业主之间难以化解的矛盾,形成强弱冲突的利益博弈困境。应对和消解这些负面影响,需树立全局思维,既要在房地产领域寻求打破垄断性利益集团势力的政策和制度,预防起源于房地产领域的相关问题影响住宅小区治理;同时也要在住宅小区治理领域构建多元主体的合作机制,促进城市化进程中住宅小区的良性治理与和谐稳定。

**关键词:**房地产利益集团;住宅小区治理;利益博弈;合作机制;“智猪博弈”思维

**中图分类号:**F29 **文献标识码:**A **文章编号:**1671-5322(2013)04-0028-08

在我国住房体制改革和城市化建设的进程中,既产生了房地产业与房地产市场,又出现了以建筑物区分所有权为基础的现代住宅小区。从房地产领域到住宅小区治理领域,存在着一条政策与制度链——国家以房地产政策推动房地产业的发展 and 调控房地产市场,以图达到促进国民经济发展和解决住房民生问题的双重目的;而在房产售后的住宅小区治理领域,则以物业管理与业主自治制度来解决物业管理的运作、业主的组织管理、房地产领域遗留问题的治理等方面的问题。从目前情况来看,上述两个领域的制度与实践很难说都是成功的。如果说房地产政策与市场充满争议,则住宅小区治理极不成功。表面上平静、现代的众多住宅小区内,存在着大量的难以解决的矛盾。业主针对房地产开发商的维权行为延绵不绝,物业管理纠纷比比皆是,业主难于组织化,成立业委会的小区比例只有30%<sup>[1]</sup>、正常运作的业委会低于3%<sup>[2]</sup>,大量的业主问题牵累政府等现象,都反映了现代住宅小区治理的复杂性和艰难性。贯穿于上述两个领域的一个重大共性问题,

是房地产利益集团的影响。学界对于住宅小区的治理主要从业主及其自治组织或物业管理的角度研究相关问题,而本文从房地产利益集团的角度进行互补性研究,以探源房地产领域内利益集团的形成与效应为基础,分析房地产利益集团的力量在住宅小区治理领域的影响、造成的治理困境并探究消解策略。

### 一、房地产利益集团的力量:从房地产领域延伸到住宅小区治理领域

#### (一) 房地产利益集团的形成及其“双刃剑”效应

我国房地产利益集团(或分利集团)的形成要从两个方面分析。首先,我国房地产政策与制度确立了房地产业在国民经济中的支柱地位、维护房地产开发的市场垄断和土地供应的行政垄断,这在客观上有利于房地产领域垄断性利益集团的生成,为房地产开发商和地方政府成为房地产利益集团中最为核心的力量提供了政策与制度条件。我国《城市房地产管理法》和《城市商品房

收稿日期:2013-08-20

基金项目:金陵科技学院博士科研基金项目(jit-b-201303)

作者简介:徐以民(1972-),男,江苏盐城人,讲师,博士,研究方向:公共事务管理、社会治理。

开发经营管理条例》中规定了房地产开发企业须具备相应的资金技术条件和资质等级,规定了房地产开发许可制度,实际上由房地产开发商统一生产和销售商品房,排斥社会主体以其他形式建造规模性住房的权利,导致了房地产开发的市场垄断。《土地管理法》和《城市房地产管理法》又规定地方政府在土地规划、征用、审批、使用权出让等方面的权力,尽管这受到中央政府的监控,但“国家所有”是虚位的,地方政府实际上掌握着土地供应的行政垄断权。而在《国务院关于促进房地产市场持续健康发展的通知》[国发(2003)18号文]中,既确认房地产业是国民经济的支柱产业,又支持优势房地产企业通过兼并、收购、重组的方式形成大企业集团,进一步增强了房地产业的垄断性。其次,从实践方面考察,由于地方政府依赖房地产业推动地方经济发展,从土地财政和房地产税收中获得可观收入来弥补财力不足,相关地方官员也从中获得政绩与私人利益;而房地产开发商须得到地方政府的支持才能进入土地市场,获取开发经营利润,于是两者关系中利益的一致性为主要方面,极易形成利益联盟。商业银行因其从开发贷款和购房贷款中获利而与开发商、地方政府一道形成房地产利益集团中“政策支持联盟”(房价上涨联盟)<sup>[3]</sup>的核心。其它从房地产业中获利的一些主体,如炒房投机者、依附于开发商的物业公司、从房地产广告与信息发布的媒体、被房地产商“俘虏”的一些研究机构等,可视为房地产利益集团的外围成员。

房地产利益集团的存在具有“双刃剑”效应。一方面,房地产业推动经济发展的宏观绩效有目共睹,尤其在遭遇金融危机或经济下滑之时,房地产业被作为促进国民经济增长、带动众多关联产业发展的主要动力,这其中包含着房地产利益集团的贡献。地方政府优先支持房地产业,房地产开发商缴纳巨额的土地出让金与税收、创造大量的就业机会、推进居住方式的转变等,对于经济社会的发展具有独特的促动功能。另一方面,“房地产业发展中各种问题的暴露恐怕是中国改革开放以来政治经济体制改革中所有弊病的集中体现”<sup>[4]</sup><sup>89</sup>,而这些弊病大多与房地产利益集团有关:(1)房地产利益集团的核心力量构成“封闭的政策社群”,拥有最多的汲取资源与表达利益的机会,具有与中央政府进行政策博弈的能量,导致地方政府的“公司化”与“特殊利益政治”<sup>[5]</sup>以及

房地产领域的权力寻租、监管失责与执法不公。(2)房地产开发商凭借“一业独大”优势与市场垄断地位,囤积居奇、捂盘惜售、操控房产信息、推动房价高涨;而地方政府长期以来偏爱商品房开发,致使住房供应结构失衡和消费结构异化,最终商品房消费者为商品房市场的开发支付一切成本与超额利润。(3)房地产利益集团的“政治—经济运作”<sup>[6]</sup>制造了少数暴富群体,侵犯弱势群体利益,损害民众安居权,产生大量房奴,扭曲社会利益结构;从土地征用与房屋拆迁领域到房产开发经营与产权售后领域,延伸着各种针对开发商乃至地方政府的维权行为,影响社会的和谐稳定。

## (二) 房地产利益集团力量的延伸——成为现代住宅小区治理的参与者

现代住宅小区是以建筑物区分所有权为基础、产权主体多元化、存在公共物业与配套设施、可进行独立物业管理的各类住宅型生活区域。房地产利益集团的力量影响着现代住宅小区的治理,这种影响的成因首先要从房地产利益集团的相关成员成为住宅小区治理的参与者来考察。在房地产利益集团的成员中,房地产开发商、物业公司和地方政府在住宅小区内具有相应的利益、义务或职责,在法律或事实上负有参与或配合住宅小区治理、解决相关问题的义务。一些典型情况如:(1)在成立业主委员会这一重要的业主事务上,地方物业管理规范一般都规定:当物业管理区域具备成立业委会的条件之时,房地产开发企业有义务告知政府,并为筹备组提供业主清册、建筑资料、成立经费乃至会场条件;筹备组成员中除了规定数量的业主代表之外,还需政府指导部门、居委会、开发商、物业公司等单位派进代表,以便配合成立业委会。政府指导部门参与其中是基于其法定职责;开发商和物业公司参与其中是因为其掌握着相关的治理资源,开发商往往还在其开发的住宅小区内拥有一定的产权而成为特殊的业主;居委会参与其中是由于其社区目标。(2)在物业公司的经营管理中,只有通过物业公司与业主、业委会的合作,才能有效解决双方权益矛盾和物业管理服务纠纷。(3)在开发商的遗留问题、开发商与业主之间的权益之争以及开发商有义务配合的其它业主公共事务方面,不仅需要开发商与业委会参与解决,还常需要物业公司的配合以及相关行政部门和居委会介入其中协调矛盾,在涉及开发商和政府的共同责任、政府监管失责或

者因制度缺陷而造成问题上更是如此,常见的如公共物业产权不明、配套规划的缺失或被擅改、公共部位建筑质量等问题引发的矛盾方面。

因此,现代住宅小区存在着一个以业主事务或业主公共问题为联系纽带的多元主体合作治理的网络。在住宅小区治理的五大主体中(业主及其自治组织、政府、物业公司、开发商、居委会),居委会实际上是从属于政府的行政化力量,在建管不分的行业惯例中物业公司主要通过依附于房地产开发商而获得物业管理市场。其中最强大的力量依然是房地产开发商与地方政府,其次是物业公司,再现了房地产利益集团的身影。但在多数住宅小区的公共治理中,业主之外的这些主体带来的影响大多是负面的,因为它们伴随着房地产领域内形成的与其密切相关的诸多问题和矛盾引发因素而参与住宅小区的治理,并因其利益关联和强势地位以及其中市场主体的侵权避责行为,造成其与业主之间合作的艰难甚至是治理的困境,损害业主的民主自治权、经济权和精神权益,危害城市社会和谐稳定的根基。下文结合成因的具体情况系统阐述这些负面影响的表现及应对策略。

## 二、房地产利益集团的力量在住宅小区治理领域负面影响的表现

### (一)影响住宅小区治理法律的公正制定与有效实施

与住宅小区治理相关的法律规范主要包括物业管理与业主自治的制度规则,其中高层法律规范有全国人大制定的《物权法》、国务院制定的《物业管理条例》、住建部制定的《业主大会和业主委员会指导规则》以及相关的专项规范性文件,地方政府或人大据此制定相对具体的相应地方性法律规范;市级房地产行政部门在负责指导执行这些法律规范的同时还进行再立法,制定和实施适用于本行政区域的下层物业管理规范与业主自治规则。

然而长期以来,地方国家机关掌控的立法程序排斥业主的实质参与权,立法内容及实践效果均不利于保护业主权益而有利于开发商和物业公司获益。在物业管理和业主自治的实践和立法均领先于其它省份的广东省,2008年《广东省物业管理条例》(草案)发布时举行了听证会,但听证议题仅限于几个法条,并且与2006年征求意见的

内容相比,以下两大亮点被删除:开发商“一票独大”的限制被删除,物业公司殴打业主则吊销资质也被删除,被律师界指责为倒退<sup>[7]</sup>,足见其中立法听证程序的形式性与立法内容的偏向性。实际上,各地政府在住宅小区治理法律规范方面的立法过程基本如此,忽视业主利益的表达、缺乏吸纳充分的民意、更无各方利益主体的协商辩论与合理博弈,致使法律规范上疏漏模糊和滞后于现实之处比比皆是,面对各种现实问题常常形同无法可依,而这种状况只有利于处于强势地位的开发商和物业公司攫取业主利益。例如,由于物业管理规范上缺乏对公共物业产权的明确界定,大量的住宅小区存在公共物业产权不明现象,业主或业委会与开发商以及协助开发商实现利益的物业公司,在地库、车位、会所、架空层等方面产生权利之争甚至严重冲突,而鲜见业主方面取得胜利。此类问题涉及政府与开发商的双重责任,但对此既没有在房地产法律中进行切实规制,又没有在住宅小区治理的法律规范中规定有效的解决途径。又如,由于法律上没有明确业委会的法人资格问题,业委会行动受限,包括无法以其名义开设合法的日常现金支取账户,致使物业公司掌握了业主公共收入的主导权,代收业主公共收入并乘机设法侵占,由此纠纷不断。再如,对于开发商和物业公司在住宅小区中的各种违约侵权或拒绝配合治理的行为,以及地方政府在此方面的不作为或执法偏袒行为,相关法律规范上缺乏全面系统的、具有威慑力的责任体系,导致无法追究开发商和物业公司的责任,更无从追究政府的责任,造成业主在制度内维权的艰难和在制度外诸于各种机会主义策略。总之,住宅小区治理法律规范的缺陷与实施艰难的重大原因,是房地产利益集团力量的影响。

### (二)造成住宅小区治理领域各种难以化解的矛盾

住宅小区治理中的许多重大矛盾首先是“历史问题”,其根源于房地产领域内利益集团的“原罪”。始于房地产领域的许多问题随着房地产利益集团的力量一直延续到住宅小区治理领域,所造成的相关矛盾难以化解。

1. 业主与开发商的矛盾。在房地产开发经营阶段,房地产利益集团就为以后的住宅小区治理埋下了相关矛盾的种子。房地产开发市场中开发商和地方政府的行政垄断,致使我国房地

产企业将大量精力放在与政府各部门发展关系的事务方面,重视获取土地项目和垄断利润,忽略管理能力、建造技术和资质水平的提高<sup>[4]228</sup>,采取粗放性生产方式,这必然产生各种建筑质量问题,并且遗留到购房环节和住宅小区的治理之中;同时,房地产利益联盟的因素造成地方政府不能有力地监管开发和经营过程,加剧了房地产建筑遗留问题和经营销售环节存在问题的普遍性,包括房地产开发商偷工减料、草率完工、擅改规划、违背承诺、合同欺诈等,此类问题和矛盾引发因素程度不同地存在于绝大多数现代住宅小区。不仅如此,开发商还在产权售后领域与业主争夺公共利益、回避义务和责任,因此几乎每个新兴的住宅小区都发生过业主针对开发商的维权行动。

2. 业主与物业公司的矛盾。房地产开发商安排的(前期)物业公司是协助开发商实现利益的力量。在这种建管不分的行业惯例普遍盛行的情势下,业主与物业公司之间的相当一部分矛盾是业主与开发商之间矛盾的延续,或者与开发商有关。在大多数住宅小区,由于业主极难更换物业公司、前期物业公司长期占据地盘(具体原因在下文相关之处解释),两者之间的相关矛盾长期得不到化解。前期物业公司作为开发商的维保单位,往往在开发商的各种遗留问题上敷衍了事、掩盖责任甚至湮灭证据;开发商还常借助于前期物业公司的管理力量与保安力量来侵犯业主权益,如强行占有产权不清的公共物业、强行实现车位租售利益、威胁或侵犯维权业主的人身财产权等。开发商和物业公司之间的“父子关系”使得业主常将开发商的责任转嫁给物业公司。业主与物业公司之间的矛盾同样具有先天性的一面,其首先根源于房地产领域的问题,其次根源于物业管理领域。

3. 业主与政府的矛盾。在房地产利益集团因素的影响下,地方政府相关部门对业主问题的推诿、对开发商和物业公司的袒护以及其它执法不公现象经常发生。尤其是地方各级房地产行政部门,其同时也是物业行政管理部门和业主事务的主管部门,兼管开发商、物业公司和业主三方事务,并实际掌握着本地物业管理规范与业主自治规则的制定权或实施权,但其身兼三任却无法做到居中平衡和保护业主权益。此方面被广为报道的一个典型案例是:南京市澳丽嘉园业委会主任从2007年初至2010年3年多期间打了20多场

官司,屡败屡战;诉讼事项中开发商侵犯车位和会所产权、擅改规划等并不奇怪,但诉讼矛头也指向房产局,因为房产局许可开发商出卖业主公共物业和消防部位并为此种买卖颁发产权证,房产局最终败诉<sup>[8]</sup>。另外,尽管具体指导业主大会和业主委员会的权力已经下放到最基层的物业行政管理部门(街道办物业科),但从上到下的房地产行政管理部门(物业行政管理部门)具有业务指导关系,使得基层政府指导部门在具体指导住宅小区治理的过程中无法摆脱房地产利益集团力量的影响,行使职能时经常发生越位、缺位等问题,与业主之间不断产生纷争。

### (三) 形成强弱冲突的利益博弈困境

开发商和物业公司相对于业主处于强势地位,其利益集团优势由于以下因素而得到进一步加强:(1)开发商和物业公司具有组织效率、各种资源与专门致业之优势,而广大业主首先因产权分散和不易组织化而处于“多数的弱者”之地位。(2)大多数物业公司因前期物业管理合同上的优势而一直盘踞地盘,成为反客为主的长期管家。前期物业公司与单个收房业主陆续签订的前期物业管理合同的文本,一般是由地方房地产行政部门提供的示范性、格式化文本,其不仅内容原则空洞、不利于保护业主利益,而且还有此类说明:一直到业委会成立后其与任何一个物业公司签订正式的物业管理合同时,前期物业管理合同的效力才终止。言下之意是,如果业主们不能成功地组织起来经历召开业主大会、成立业委会、选聘物业公司这三道难关,那么前期物业管理合同则成为变相的无固定期限合同,而在多数住宅小区事实情况正是如此。这是业主极难更换前期物业公司、前期物业服务成为目前物业服务市场主要表现形式的成因。(3)物业管理服务指标不易度量,使物业公司具有证据与法律上的优势。大多物业管理服务内容既是动态过程,又属主观感受范围,很难具体规定硬性衡量指标,这造成了对物业服务状况的法律取证之难。在发生物业管理纠纷或诉讼之时,业主很难提供及时保留的、法律上承认的证据来证明物业公司的不作为或侵权行为,因此在物业费诉讼及相关案件中业主几乎都是败诉。

开发商和物业公司与业主在现实性上的优势与劣势,使得双方的纠纷矛盾极易发展为强弱冲突的利益博弈困境。(1)在开发商的各种遗留问题和侵权避责方面,业主与开发商或依附于开发

商的物业公司之间各种形式的冲突不绝于耳,其中不乏暴力冲突事件,对住宅小区治理的负面影响极为深远。(2)物业公司在以各种手段保持地盘、降低成本维持收费标准、利用业主公共资源额外获利、侵占业主公共收入等方面与业主及其自治组织进行利益博弈;而我国现阶段物业公司的粗放式经营方式、从业人员的素质问题以及政府监管的形同虚设,加剧了物业公司与业主之间的非合作性博弈。(3)市场本性使得开发商和物业公司不仅易于侵犯业主的经济权益,而且觊觎住宅小区中的准政治权力,忌惮业主的组织化,常设法影响业委会人员的选择以图影响或牵制业委会,以利于它们实现利益或逃避责任。一旦此目的无法实现,多数开发商和物业公司往往消极对待或者拒绝履行配合成立业委会的义务,封锁业主信息资料、拒不提供其它条件,甚至以程序瑕疵、票数不足等理由阻碍政府给当选业委会备案,还常在业主组织化治理过程中施加政府和法律也奈何不得的其它障碍。这种强弱冲突的利益博弈困境,是住宅小区治理艰难性和复杂性的重要表现。

### 三、应对策略:从房地产政策与制度到住宅小区合作治理机制

#### (一)打破房地产利益集团垄断势力、规制房地产开发经营的政策与制度

作为住宅小区治理的“上游”领域,房地产内的各种问题如果能够得到消解,那么后续的物业管理、业主组织治理以及相关多元主体关系中的矛盾也会相应减轻。前文已经分析,我国房地产制度与实践造就了强大的房地产利益集团,房地产政策与市场、开发与经营中的各种弊病都与这种垄断性利益集团的力量有关,住宅小区治理的艰难性同样与这种力量有关。因此,打破房地产利益集团垄断势力不仅对于解决房地产领域的问题具有普遍意义,而且对于消解这种强势力量在住宅小区治理领域的负面影响具有根源性意义。

打破房地产利益集团垄断势力,涉及整个房地产制度改革以及相关政治经济制度改革,是一个系统艰巨的工程。从宏观策略上审视,破解房地产利益集团垄断势力的政策和制度最终也将有利于住宅小区的治理,例证如下:(1)政策上取消房地产业的支柱产业地位<sup>[9]</sup>,培育新的经济增长极与增加财税的产业,提高地方政府经济能

力,使地方政府摆脱对土地财政和房地产业的过分依赖,并退出房地产利益联盟。此有利于消除住宅小区治理领域房地产利益集团力量的各种霸道因素。(2)政策上取消房地产企业垄断建造和销售规模性住房的特权,允许政府规划和管理下的多种建房形式并存,保障公民的合作建房权。这既可打破房地产开发经营的市场垄断和高房价局面,又可减少这种垄断所衍生遗留的问题,包括减少那些遗留到住宅小区治理中的问题在内。(3)制度上改变垄断性的土地供应结构、增加房地产用地的多渠道供应<sup>[10]</sup>,降低区域间房地产市场壁垒、促进房地产企业有效竞争。这不仅能够消减房地产领域的行政垄断和市场垄断势力,而且促使房地产企业在竞争中提高管理能力、生产质量和业绩形象,收敛其在房产经营和产权售后领域的违法侵权行为,从而给住宅小区治理带来积极影响。(4)制度上改变地方政府的房地产政绩观及其GDP考核标准,在将房地产经济绩效、房地产市场规范状况、调控政策执行力度、住房民生目标实现程度等作为地方政府房地产政绩中不可偏废的内容的同时,也将产权售后领域的住宅小区治理及其和谐稳定情况作为硬性考核指标,促使地方政府超越狭隘的房地产利益集团的利益、切实保护包括业主权益在内的社会公共权益。(5)改革房地产政策制订过程,制度上扶持受到房地产利益集团影响而又处于弱势地位的多元主体(包括被拆迁者、有住房刚需的大众群体、普通购房者等)以有效的渠道和方式,在与自己切身利益相关的房地产政策制定过程与执行过程中发挥作用。这既可平衡多元利益、抵消房地产利益集团的政策博弈力量和各种负面影响,又能对住宅小区治理领域内政策网络的形成与合作治理产生积极影响。实际上,打破房地产利益集团垄断势力具有政治、经济、社会等方面的多重积极意义,对于消解这种力量在住宅小区治理中的负面影响也是如此。

而在具体规制房地产开发经营行为方面,应根据实践问题对房地产制度查缺补漏,预防和阻止房地产规划、建筑、经营等环节中的各种问题遗留到住宅小区治理中。为此,制度上应明晰一切业主公共物业的产权,建立一套完整的从规划、销售到登记的相关不动产保护制度;完善住宅小区内外配套规划的有效公示与监督实施制度;扩展竣工备案制度的适用范围,使《竣工备案表》不仅

涵盖现行适用的“主体工程”质量,还要扩及到非主体工程、配套物业和其它公共部位建设质量的验收方面;将开发商在房产经营与售后维保中的义务和责任系统化、具体化,减少其违约侵权行为和相应的业主维权行为的概率;对于房产开发后期阶段介入的物业管理,应以制度手段切实治理建管不分的实践操作惯例,禁止房地产开发建设企业或其所属集团参股、控股的关联物业管理企业参与竞标,以此阻断它们日后相互借重、攫取业主权益的利益勾连,为后续的住宅小区治理减少障碍,等等。总而言之,对于房地产利益集团的力量在住宅小区治理领域的负面影响,首先应溯源至房地产领域寻求预防和化解对策,否则,仅在住宅小区治理领域寻求解决方案只会治标不治本。

## (二) 住宅小区多元治理主体合作机制的建构

在任何社会治理领域,构建恰当的合作机制有助于克服治理的障碍。住宅小区治理中的各种问题交错缠绕、形成和影响因素密不可分,只能以统合各种解决方案的合作机制来消解。就本文分析的房地产利益集团力量的负面影响而言,其既导致业主与其他相关主体合作的艰难,又加剧了业主内部民主与合作的艰难,更加凸显建构合作机制的必要性。而建构合作机制的思路,应从运作规则、治理场域、合作角色塑造三个密不可分的方面<sup>[11][14]</sup>结合相关多元理论与具体实践进行建构,体现制度、环境与主体三者之间的深层联系。与此相应,住宅小区治理领域合作机制建构的总体性途径,可从以下三个方面进行分析。

### 1. 住宅小区治理规则的合理制定或改进

现代治理的运作规则应当体现出面向合作的“相互性”价值理念——相互承认的法权、相互承诺的信任、相互尊重的规制<sup>[11][13]</sup>。在住宅小区治理领域,应以“相互性”价值理念结合各种现实问题寻求具体的操作性原则,来衡量现行治理规则(物业管理与业主自治规则)的合理性,并作为改进或重新制定相应规则体系的具体原则。这些具体原则有如下四个方面,其既有利于保护业主权益,又可消解房地产利益集团力量的负面影响,能够促进住宅小区治理中的平等合作:第一,克服业主集体行动困境的原则,或者便于业主组织化原则。这是实现住宅小区治理规则“相互性”的首要要求,因为业主由于各种原因难以大规模集体行动和议事表决,这极易造成住宅小区治理中最为重要的一方主体即业主及其自治组织——业主

大会和业委会——的缺位,导致业主内外的相互合作成为镜花水月,也使得房地产利益集团的力量凭借组织效率优势更轻易地侵犯业主利益。第二,权益平衡原则。权益平衡同样是贯彻“相互性”价值理念的要求,权益的不平衡是“互不承认法权”的另一种表达。住宅小区治理规则体系应完善业主权益保护的规定,须平衡开发商和物业公司与业主之间的利益,切实保护业主的经济权与治理权,使业主能够有效地以具体规则抵御房地产利益集团力量的侵权行为。第三,业主自治组织合法有效行动的原则。业主自治组织不能合法有效地行动意味着其维权能力和实现业主权利能力的脆弱性,从而有利于物业公司和开发商。这方面最典型的表现是业主大会和业主委员会没有被赋予社团法人资格,其民事权、财产权、公共物业增值经营权受到先天性限制,导致业主委员会在开设日常现金账户、收支业主公共收入、签约雇工、开具发票等方面的行动要么依赖于常常侵犯业主权益的物业公司,要么游离于法律边缘权宜进行。因此,应在规则上明确业主自治组织的法律主体地位和合法有效行动的各种情况。第四,明确政府职责与完善法律责任体系的原则。治理规则应具有的“相互性”理念对于政府履行职责也是适用的。在住宅小区治理规则中系统地规定政府职责,有助于促进政府积极展现合作行为、化解强势治理主体的不当影响、克服职能行使中的各种问题;而住宅小区治理规则的法律体系应以全面性、针对性、引导力保障相互合作的进行和各方权益的理性实现,还须有足够的威慑力来规制房地产利益集团力量的不尽义务和违法侵权行为。

### 2. 住宅小区治理场域的构建

现代治理场域是政策网络与协商民主的统一,其功能在于提升公共政策和法律规则的制定质量,促进其实质合法性和实施的有效性;形成具体的治理行动方案,解决其中的争议和冲突,实现多元主体合作共治。政策网络具有开放性特征,契合了现代治理的“多元主体、参与主义以及自主的网络结构”<sup>[12]</sup>,是政策过程中的“潜政府”<sup>[13]</sup>。而协商民主重视决策过程中多元力量的深度参与、“在场”效应与话语民主,通过慎思明辨及遵循更佳的论证来达成共识,因此协商民主不仅是一种更为真实的民主形式,而且“协商民主也是一种新的治理机制”<sup>[14]</sup>。但本文的相关分

析表明,住宅小区治理领域的政策网络与协商民主是缺失的。房地产利益集团的力量影响着住宅小区治理政策与法律的公正制定与有效实施,其中地方政府掌控着立法程序,其封闭的立法过程缺少业主这样的“关键参与者”;而开发商和物业公司则能对相关法律规范是否有效执行施加举足轻重的影响,它们所带来的各种矛盾和利益博弈困境严重阻碍着政策网络的构建和协商民主的实现,致使住宅小区治理缺乏有效的合作场域。解决此问题的关键有四个方面:(1)政策网络多元主体的培育,尤其需要培育业主自治组织的力量有效地参与政策制定网络和执行网络,甚至可以培育业主委员会协会并以此为基点形成业主利益集团,制衡房地产利益集团的力量。(2)对多元治理主体的激励性政治动员,以利益的表达与获取、合作的双赢与多重意义为激励,使各方在政策网络中发挥建设性作用、理性协商实现利益。(3)“开放性协商系统”与“协商性代议制”<sup>[15]</sup>相结合的制度探索,以解决住宅小区治理中协商民主的操作可能性与实际效果问题,避免“协商的乌托邦”,使得协商的功能贯穿于政策与治理过程的始终。(4)保障政策网络和协商民主得以运作的其它配套制度设计,包括对多元主体参与政策网络进行具体确权;制度上保障协商与决策之间的关联性,防止走过场的“决策外协商”;建立参与信息和参与条件的提供制度、公开充分辩论制度、对负有治理责任的强势主体(开发商、物业公司及相关行政部门)拒绝协商行为的处罚制度等,使政策网络与协商民主真正成为住宅小区的治理场域。

### 3. 住宅小区治理主体合作性角色的塑造

现代治理中最普遍的社会关系应是合作关系。各治理主体只有具备合作性角色时才会有合作治理的思维与行动,相互之间才能发展信任型合作关系;并且治理规则的合理制定与有效实施、治理场域的有效构建,最终依靠合作性角色来保障。但在住宅小区治理领域,房地产利益集团力量的各种负面影响致使相关的非合作行为盛行,这需要塑造合作性角色进行救治。合作性角色的塑造涉及每一个治理主体,具体到住宅小区各方治理主体合作性角色的塑造途径,有分别探讨的余地。简言之,对于政府而言,应以行使服务型 and 引导型职能为切入点,构建一种有利于合作的政府角色,如通过各种“前瞻性行政”工作为住宅小

区治理减少障碍,引导建立合作治理知识和各方权利义务的宣传机制,建立合作平台与纠纷解决机制,实施体现“交互式”的培训服务等;对于业主而言,应以培育业主公共生活为切入点,积累邻里社会资本,培养治理知识与合作能力,产生合作行动与理性维权行为;对于居委会而言,则应克服行政化角色,回归自治服务功能,有效协助住宅小区治理并建立与业委会的合作关系。但是,这些合作性角色的构建对于消解房地产利益集团的力量在住宅小区治理领域的负面影响还不够,因为房地产开发商和物业公司是否具有合作性角色,对于解决现实中的业主问题至关重要,因此此处稍加侧重地分析开发商和物业公司合作性角色的塑造途径——培育“智猪博弈”思维并以此思维而行动。

“智猪博弈”模型的情境条件可概括为:博弈双方力量不对等;强势方具备竞争和行动的資源;弱势方缺乏竞争资源且付出极大成本也无法达到目的。该博弈模型的均衡解表明,强势方的占优策略是积极推动问题的解决并做出必要的妥协,而弱势方则选择消极等待或“搭便车”策略。但该博弈模型最有价值的社会意义并不在于鼓励弱势方的消极行为和机会主义策略,而在于启发强势方积极主动解决问题的明智行为,以妥协性合作来避免陷入对峙死结,培育“他在性”角色,实现集体理性与互利共存。因此“智猪博弈”思维对于强势方而言即是明理、主动、妥协、合作的精神。在人类事务的合作治理领域,强势方以这种思维而行动还有利于后续合作的进行,因为其利用自身优势消除了弱势主体难以消除的障碍,能够调动弱势主体积极参与问题的解决,从而合作治理才可能持续进行。住宅小区治理中的房地产开发商和物业公司也应如此,其若欲避免与业主之间强弱冲突的困境,就必须转向“智猪博弈”思维,以此培育合作性角色,否则受损的不仅是业主利益和住宅小区的和谐稳定,还有开发商和物业公司的自身利益、市场业绩和社会形象。实际上,开发商或者物业公司以“智猪博弈”思维而行动具有广阔的空间,如积极解决房地产领域的遗留问题,化解其与业主之间的冲突并作出必要的妥协,利用自身优势提供治理资源或创设合作条件,协助业主的组织化行动,规范经营管理以减少矛盾,等等。当然,开发商和物业公司“智猪博弈”思维的形成及其合作角色的展现,不仅需要其经

营理念与管理能力的提升,还需要合作知识的传输、道德舆论的压力以及政府与制度的引导。

“不谋全局者,不足谋一域”。对于房地产利益集团的力量在住宅小区治理领域的各种负面影

响及其成因,应审视房地产领域和住宅小区治理领域的关联性与问题链,并从这两个领域寻求对策,以此预防和化解矛盾、平衡和实现各方权益、促进城市化进程中住宅小区的良性治理与和谐稳定。

#### 参考文献:

- [1] 唐娟. 业主委员会治理机制研究[C]//唐娟. 共有、共享、共治——城市住宅小区和谐治理的实践与理论探讨. 北京: 中国社会出版社, 2009: 1-36.
- [2] 社建轩, 毛庆. 南京市酝酿让业主电子投票管小区[N]. 南京日报, 2013-05-15(A02).
- [3] 丁煌, 杨代福. 政策网络、博弈与政策执行: 以我国房价宏观调控政策为例[J]. 学海, 2008(6): 79-85.
- [4] 邓念, 王宝刚. 政策与房地产市场[M]. 天津: 天津大学出版社, 2011.
- [5] 杨帆, 卢周来. 中国的“特殊利益集团”如何影响地方政府决策——以房地产利益集团为例[J]. 管理世界, 2010(6): 65-73.
- [6] 张磊. 业主维权: 产生原因及动员机制——对北京市几个小区个案的考察[J]. 社会学研究, 2005(6): 1-39.
- [7] 周玉忠. 物业管理立法, 广东还当排头兵? ——兼对《广东省物业管理条例》(征求意见稿)点评[EB/OL]. (2008-10-03) [2013-07-15]. <http://www.woyaofa.net/newsview1.asp?ID=320&SortID=11>.
- [8] 马乐乐. 业委会主任钟世麟3年打20多场官司[N]. 现代快报, 2010-05-14(14).
- [9] 王才亮. 反思: 中国房地产制度与实践[M]. 北京: 法律出版社, 2008: 187.
- [10] 杨勤法. 房地产宏观调控政策与法律[M]. 北京: 北京大学出版社, 2011: 57.
- [11] 孔繁斌. 公共性的再生产——多中心治理的合作机制建构[M]. 南京: 江苏人民出版社, 2008.
- [12] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 社科文献出版社, 2004: 96.
- [13] Freeman J L. The policy process[M]. New York: Doubleday Publication, 1965: 11.
- [14] 何包钢. 协商民主和协商治理: 构建一个理性且成熟的公民社会[J]. 开放时代, 2012(4): 23-36.
- [15] Parkinson J. Legitimacy problems in deliberative democracy[J]. Political Studies, 2003, 51(1): 180-196.

## The Effects of Real Estate Interests Group' Power in the Field of Modern Residential Community Governance ——Cause of Formation, Manifestation and Coping Strategy

XU Yi-min<sup>1</sup>, ZHU Wei<sup>2</sup>

(1. School of Humanities and Social Science, Jingling Institute of Technology, Nanjing Jiangsu 210038, China;  
2. School of Government, Nanjing University, Nanjing Jiangsu 210093, China)

**Abstract:** Real estate interests group extends its power from the field of real estate to the field of modern residential community governance, among which real estate developers, property management companies and related governmental departments have corresponding interests, obligations or responsibilities in residential communities and become the governance participants. However, they participate in the governance accompanied by the contradiction triggers closely associated with them and formed within the field of real estate and often bring the negative effects, including affecting the justice of making relevant governance laws and the effectiveness of implementing them, causing contradictions difficult to solve between the interests group and the house owners, and forming dilemma of interests game between strong and weak governance subjects. To eliminate these negative effects, it is necessary to adopt an overall point view to develop effective coping strategy. Above all in the field of real estate, the policy and system should be formulated to break the monopoly power of real estate interests group and prevent related problems that affect residential community governance. Meanwhile in the field of residential community governance, the cooperation mechanism should be constructed among the multiple governance subjects. This can promote good governance and harmony and stability in house owner communities in the course of urbanization.

**Keywords:** real estate interests group; residential community governance; interests game; cooperation mechanism; thinking pattern of “Pigs’ Payoffs”

(责任编辑:沈建新)