
在互动过程中构建社区秩序

谢岳¹ 姚雨灵²¹

(1. 苏州大学中国特色城镇化研究中心/

政治与公共管理学院, 江苏 苏州 215123;

2. 上海交通大学国际与公共事务学院, 上海 200030)

【摘要】: 在私人房屋产权法制化的过程中, 国家设计了业主委员会制度, 试图用来保护房屋产权、培育业主自我管理能力和维持社区秩序。基于已有研究的局限性, 通过互动性的过程追踪方法, 研究社区公共秩序是如何产生的, 将是一项建构性的学术创新。借治理网络理论与过程机制方法, 对上海一个案例的深度调查, 揭示了纠纷重构社区秩序的基本逻辑, 即治理网络之间的互动激活了四个关键机制: 规则意识、竞争、监督与自主。这些机制的共同作用平衡了结构上的非均衡的网络关系, 同时纠正了治理网络主体的目标偏离。

【关键词】: 业主委员会 治理网络 过程追踪 公共秩序

【中图分类号】: D035 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1001-4403(2022)03-0052-10

房屋私有产权和业主自治是中国城市化的重大制度变迁, 深刻地影响着城市人口的财富创造, 以及由财富财政而产生的社区生活秩序。20世纪90年代后期以来, 随着房屋私有化的快速推进, 业主委员会也随之在全国范围内逐渐推广开来。不过, 业委会制度在实际运行过程中遇到了大量的集体行动难题, 产生了很多物业管理与服务纠纷。2001年至2019年, 全国法院系统裁决的“物业管理纠纷”和“业委会纠纷”案件数量, 分别从13件和1件迅速地增加到467962和27872。¹这些纠纷在一定程度上反映了以业委会制度构建城市社区公共生活所面临的困境。

业主委员会作为一种新兴的制度, 受到学术界广泛关注。已有的研究成果试图解释三个问题: 为什么业主能够发起集体动员? 业主是如何采取集体行动的? 这些集体动员对业主而言产生了什么样的建构意义? 不过, 这些研究的不足也是显而易见的。首先, 以业主为主体的研究, 陷入了“社会中心范式”的单向度困境, 忽视了市场、国家两大影响因素的作用。其次, “社会中心范式”的研究把国家与业主之间的关系当作是一种零和博弈, 甚至是一种对立的关系, 否定了两者之间建立和谐关系的可能性。再次, 上述研究采取的都是即时性而非过程性研究方法, 关注的是业主集体动员的短暂事件, 忽视了“时间”对社区秩序建设的长时段影响。最后, 虽然业主、物业公司和政府的关系出现在业主集体动员的研究当中, 但是, 这些关系只是被当作集体行动的背景来对待, 而不是当作解释集体行动的动力以及行动后果的因变量。

本文试图通过一项案例研究, 运用过程追踪方法和治理网络理论, 讨论业主群体、物业公司、居委会和基层政府之间的互动

作者简介: 谢岳, 苏州大学中国特色城镇化研究中心研究员, 苏州大学政治与公共管理学院特聘教授, 主要从事抗争政治与城市政治研究; 姚雨灵, 上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生, 主要从事城市治理研究。

关系导致集体纠纷的原因，以及社区秩序实现从纠纷向和谐演变的机制。

一、治理网络的关系结构

城市私人产权的居住空间内存在着三种治理网络，即以街道、居委会、住建部门为代表的国家治理力量，以房地产公司和物业公司为代表的市场治理力量，以及以业主委员会为代表的社会治理力量。²这三种治理网络之间的互动关系结构，决定了小区社会秩序的走向。在结构功能层面，物业管理和房屋产权方面的政策法规对三者的关系做出了如下界定：代表政府方面的居委会有权指导业委会的工作，包括业委会成员的酝酿、推选、选举以及日常运作，目标是稳定秩序；业委会是一个自治组织，由全体业主组成的大会定期选举产生，负责小区内的物业管理事务，目标包括利益的维护与秩序的维持；由业主大会选定的物业公司，以合同的形式向小区提供约定的物业管理服务，遵从市场竞争规则，目标是追逐利益。然而，这些治理网络的关系与功能经常会受到内部或外部因素的影响，从而形成冲突的、排斥的治理结构。

（一）治理网络的非均衡关系

治理网络的非均衡关系是导致治理异化的一个常见的原因。³这种关系尤其影响居委会与业委会之间的互动结果。既然行政化的居委会拥有“指导”业委会的功能，那么，对业委会而言，小区治理的全过程都必须允许居委会的介入。居委会的主导作用在第一届业委会的产生过程中，表现得尤其明显。居委会的优势地位还表现在推荐业委会成员和选举新一届业委会过程当中。出于稳定小区秩序的考量，居委会希望推荐他们信得过的业委会成员，特别是业委会主任。居委会的主导地位还体现在更换物业公司。如果业主与物业公司之间出现分歧，导致物业管理陷入混乱，居委会会介入这个过程，或者主导业主大会更换物业公司，或者说服务业主续聘原有的公司。但是，一旦居委会被物业公司所“绑架”，业委会与公司之间的关系就会失衡，居委会与业委会之间的关系也随之恶化。

（二）治理网络的目标强化

小区治理的内卷化，还会由于网络主体过度强化各自的组织目标而形成紧张的关系。在居委会这一边，准政府的性质决定了其在居民区内存在着多重行政目标，诸如人口管理、计划生育、社区矫正等，这些目标任务迫使居委会必须在管辖范围内形成权威，才能确保目标任务顺利实现。⁴基于这一点考虑，居委会对小区物业管理的秩序特别在意。居委会希望在业委会的产生和运作环节能够起到主导作用。对于业委会与物业公司之间的纠纷而带来的物业停滞，居委会是不希望看到的。在业委会方面，由于法律规章赋予了业主自治的权利，出于利益和生活质量的考虑，他们希望在物业管理过程中能够充分地行使自己的权利。一旦日常物业管理成为争议性问题，业主的积极分子很容易诉诸自治的权利而采取行动。他们不希望自己的利益受损，也不希望物业管理的服务质量下降。当居委会过度强调维持稳定、业委会过度强调自治，两种治理网络的关系就会容易进入难以调和的状态。

（三）治理网络的目标偏移

目标偏移最容易导致小区物业治理异化，其中，治理网络如街道办事处、居委会、房屋开发公司和物业公司，一旦将利益追求作为一个新目标，就会和业委会的目标形成一种竞争关系，多元的治理网络就简化为二元对立的关系了。正如有学者发现的那样，在房地产开发和物业管理领域，以开发商和物业公司为主体，包括房管局小区办和街道办事处等在内的、一个具有分利性质的房地产商利益集团已经形成；该集团的强势地位，使开发商和物业公司敢于普遍而广泛地侵害广大业主的合法权益，这正是业主维权运动兴起的深层原因。⁵结构性特征容易让基层政府的治理网络行为逐利化。房地产公司的项目关系到地方政府的绩效和财政收益，它们常常得到政府的保护。只要政府、开发商和物业公司之间存在着利益关系，政府对物业公司往往会给予庇护。一般情况下，基层政府能够在以下方面给物业公司提供庇护：（1）帮助老关系物业公司垄断辖区业务，使其避免其他公司的竞争；（2）帮助物业公司逃避上级政府的监管；（3）帮助物业公司开展日常管理工作；（4）在冲突事件中庇护物业公司。⁶

业委会也有偏离组织目标的时候。如果业委会成员特别是主任的权力不受监督和制约，业委会就会演变成一个个体谋求利益的组织，损害全体业主的权利和利益。业委会谋求业主利益的形式，主要采取建立利益联盟的策略。业主针对物业公司、居委会的集体维权，通常是由业委会腐败引起的连锁反应。

小区秩序的维持需要相对独立、相互制约、彼此均衡的治理网络关系，但是，这种关系不是自动形成的，也不是在短期内完成的，而是治理网络在长期的、对抗性互动中形成的。确切地讲，业主基于权利的自治行动，以及由此而引起的多方矛盾，是社区秩序得以维持的一个必然途径。⁷通过对抗性的互动，纠纷的当事方能够拥有谈判的筹码与妥协合作的意愿，旗鼓相当的网络关系能够约束治理网络主体的激进行为，纠正治理网络的目标偏离，促使当事方还原到制度设计的应然状态。物业公司（有时候包括开发商）与第一届非选举的业委会一般都会是矛盾的发起点。它们僭越了各自的组织目标，联手侵占了业主的财富。权利意识强、活动能力强的业主联合起来向物业公司和业委会“讨说法”；不过，在初始阶段，强势的物业公司（特别是有政府支持的开发商）和得到居委会支持的业委会，并不能让业主们轻松地达到维权的目。

无奈之下，维权者将行动升级，或采取集体抗议行动，或引入媒体关注，或动员上级政府干预；当地基层政府迫于压力，不得不纠正自己的组织目标，将维持秩序放到了第一位。经过多方长时间的“拉锯战”，居委会退让一步，同意改选业委会或者更换物业公司。不过，居委会的让步鼓舞了业主的积极分子，他们坚持居委会不得干预新的业委会的选举和物业公司的选聘等事务，追求完全的自治。这个环节使得居委会和业主之间再一次陷入对峙当中。僵局常常会导致物业管理陷入混乱甚至停滞，这对居委会和业主都是难以接受的。对业主而言，他们面临着一个较大的风险，如果僵局持续，街道办事处会完全接管业委会，业主维权将完败。迫于压力，业主和居委会都有意愿坐下来谈判，在业委会选举上和小区治理上达成妥协方案。激进的业主委员会成员还会受到业主内部的竞争压力，这种力量会对他们的治理行为有所抑制，不至于一味地追求实现纯粹的公民权利，拒绝政府合作治理的善意。

二、一个上海社区自治的案例

X 小区位于上海市闵行区，是一个高档商品房住宅区，共有 1788 户业主。小区所在的行政单位 M 镇仍然保持了乡镇建制。2001 年起，业主开始陆续入住；2006 年，开发商和居委会共同协商成立了第一届业委会，业委会的成员任职时间较长，大部分成员延续至第三届业委会。涉及业主之间、物业公司、居委会以及镇政府的公开冲突始于 2014 年，一直持续至 2019 年。

（一）秩序演变的过程

2014 年，第三届业委会履职中期，X 小区爆发了激烈的冲突。争议的起因是，部分业主质疑业委会在小区绿化工程的预算开支方面存在腐败行为；同时，业主还将矛头对准了物业公司，认为物业公司是同谋，共同侵占业主公共收益。业主积极分子以公开抗议的形式，表达了对业委会与物业公司的不满。2015 年 9 月，公开抗议未果之后，激进的业主成功地通过召开临时业主大会，罢免了业委会。在业委会辞职之后的一年时间里，由于多种原因，新的业委会难以产生，居委会代管小区的物业管理工作。2016 年 9 月，一个以激进业主为多数的第四届业委会终于产生。应激进业主的诉求，新的业委会将终止物业公司的服务合同作为首要任务。不过，更换物业公司的计划遭遇到了既来自政府也来自保守业主的强大阻力，致使争议过程异常复杂。

在业主票决是否续聘物业公司的关键环节，小区的保守业主与物业公司联合起来，以暴力阻止投票结果的统计和公开。在政府的强力干预下，激进业主以微弱优势，否决了物业公司的续聘请求。但是，保守业主并没有停止反对。在 2018 年上海市居委会换届选举的过程当中，他们利用选举法的条款，动员大批虚假选民登记，再通过缺席投票，造成居委会主任两次落选。对抗导致的事件引起了政府的高度重视，M 镇政府组织了一个联合工作组，决心解决小区的尖锐矛盾。保守业主的压力左右了调查组的工作立场，业委会反而成为调查的重点对象。

2019 年 4 月，保守业主以组织的名义、以物业招投标严重违规为由，张贴了加盖公章的决定，宣布现任业委会公布的招投

标事项无效。这个“决定”被业委会和激进业主抓到了“把柄”。他们以组织无权干涉业委会工作为由，向镇党委请愿和上访。上访和请愿行为引起了区级政府的关注。在区政府的干预之下，M镇党委和政府决定，将分管副镇长、房办主任等相关干部调离或免职，并且解散了工作组，恢复了业委会的工作。业委会通过不懈努力，在卸任前成功地更换了老物业公司。经过政府与居委会的协调，第五届业委会顺利更换，激进业主代表与保守业主代表在人数上保持了平衡，在物业管理过程当中，群体关系也由对抗缓慢地转化为合作。合作共治为业主带来了看得见的益处，不仅停车难问题得到了妥善解决，小区的公共收益也持续增长。

(二) 治理网络互动的动力

在X小区的治理结构中，治理网络包括业主、业委会、物业公司和居委会，受到不同因素的影响，推动着这些网络之间进行频繁互动：激进业主与保守业主之间的互动来自利益的冲突；追逐利益上的互惠，成为物业公司与第三届业委会之间互动的动力；代表政府的居委会则会出于政治考量，对第三届业委会采取庇护的策略。

1. 业主之间：利益冲突

从治理参与的角度，X小区的业主群体主要由两部分构成：一个是相对年轻群体（前文称为激进业主），另一部分是老年群体（前文称为保守业主）。由于拥有闲暇时间与工作经验的优势，老年群体被镇政府、居委会以及开发商优先推选为第一届业委会，延续任职至第三届业委会。虽然年轻群体权利意识更强、受教育程度更高，但是他们并不是主动介入业委会的管理过程，而是在发现自身权利被侵犯的情况之下，被动地参与其中。他们试图以法律维护自己的权利，包括罢免第三届业委会和解除物业公司的续聘请求。2014年，爆发首次冲突之后，两个群体之间的关系形成了长期对峙的局面。激进业主（30—40人）经常遭受来自保守业主们（约100人）的挑战，如向政府部门举报、信访，在居民中间散布不利于维权人士的谣言，因不利于自身利益的事情而围攻业委会，等等。

2. 物业公司—业委会：逐利联盟

X小区签约的物业公司隶属于本小区的地产开发商，2001年签订合同以来，从未被更换过。物业公司在X小区的业务是有利可图的，因为业主缴纳的管理费量大、工程建设项目多。在终止续聘之前，物业公司还通过非法手段，从物业管理中谋取好处。W先生在上任第四届业委会主任之后，更换了物业停车系统，物业公司因此无法在停车收费项目上“做手脚”。结果，W发现，物业公司通过老系统至少在那个特定的时期里，一个季度从停车费中就抽走了10多万元。

为了确保服务合同长期不变、维持物业管理有利可图的现状，物业公司在业主中间培育了可靠的人际关系。老年群体就是物业公司在X小区培育起来的可靠力量。物业公司经常为老年活动提供资金资助，少数老年业主还能够从物业公司那里得到停车优惠。即便在物业公司已经被业主大会做出更换的决定之后，2019年4月，物业公司总经理还联合少数保守业主，干预物业公司招投标中心，试图影响招投标的结果。

3. 居委会—业委会：庇护主义

X居委会是一个单一小区的居民自治组织。由于承担大量街道或乡镇政府下派的工作任务，居委会不得不依靠小区里的志愿者，绝大部分志愿者来自退休人员；楼组长是居委会在小区的正规的、固定的志愿者，其余志愿者则是临时性的，其中，部分人员来自于业委会的组成人员。居委会在小区的志愿者都没有固定的、可观的收入，大多数情况下以小礼物作为馈赠。既然居委会无法提供具有吸引力的利益，那么，志愿者对居委会的依附，要小于居委会对志愿者的依附，这样，在面对利益纠纷的时候，由日常自愿服务建立起来的人情关系就会在一定条件下影响到居委会的立场。

2014年，业主积极分子多次向居委会和政府的房屋管理部门反映物业公司和业委会合作谋利的问题，得到的都是含糊其辞

的回复。在业主积极分子看来，政府其实是在包庇物业公司和业委会。然而，居委会与业委会之间的和谐关系并非牢不可破，一旦物业公司与业委会之间的利益联盟被打破，居委会也会成为攻击的对象。老年业主精心策划的居委会选举就是一个例证。

(三) 行动的策略

物业公司与业委会联手滥用维修基金和公共收益的事实，被维权业主曝光之后，小区的秩序就开始陷入了混乱状态。围绕如何对待小区物业管理问题，激进业主、保守业主以及居委会与镇政府采取了不同的策略。

1. 激进业主：依法抗争

X 小区的激进业主在冲突的早期阶段，采取的行动策略是常见的“依法抗争”(rightful resistance)，利用相关法律和政策，公开表达不满。⁸业委会和物业公司在绿化工程上被质疑做假账，激进业主采取上访、拉横幅、集体签名等形式表达不满。为了动员更多的业主参与，向当时的业委会和居委会施加压力，激进业主在小区的显著位置从楼上悬挂了多条横幅。一位业主还张贴了针对居委会主任 N 女士的公开信，谴责她指使业主剪碎横幅，妨碍业主正当维权的行为。公开信详细地叙述了 20 多位业主成功维权的经过，以及 N 主任在警察的干预之下接受赔偿横幅经济损失的事实。

新的业委会产生之后，坚持依法依规办事，在与居委会和政府房管部门打交道的过程中尤其如此。为了召开业主大会、启动新的物业公司的招聘程序，2018 年，第四届业委会多次口头及书面邀请居委会和 M 镇房办，协商召开业主大会事宜。不过，政府方面始终没有任何回复。无奈之下，业委会请律师事务所给镇政府出具了书面《律师函》，再一次邀请政府出席，但是政府没有出席。

2. 保守业主：“闹大”

“闹大”是维权行动的一个重要策略。面对激进业主的挑战，保守业主十分熟练地运用了这种策略。在业主大会投票决定是否续聘老物业公司的环节，保守业主联合物业，制造了选票舞弊的“闹剧”。为了减少争议、保证投票的公正性，W 先生主动联络镇房办、居委会，监督送票与投票的全过程，并且将投票箱放置在居委会书记的办公室，现场安装了监控视频。在开箱之前，保守业主动员大批追随者聚集在居委会门前，声称有人对投票箱动了手脚，并且报了警。经过政府协调和监督，激进业主以 80 多票的微弱多数胜出，在程序上成功地将原有的物业公司淘汰出局。

保守业主的“闹大”策略最生动地体现在居委会换届选举上。2018 年，居委会书记 W 女士同时被推选为主任候选人。第四届业委会的改革曾经得到了 W 书记的大力支持。在她的支持下，业委会驱赶小区十几年被侵占并出租的公共用房及架空层的商户，拆除了开发商在小区综合楼边搭建的违章建筑(洗衣房)，支持业委会开展车辆改革，依法依规处理两车以上闹事业主的投诉。但是，W 书记对新业委会的支持，得罪了小区保守业主中间的既得利益者。

为了“搞垮”W 书记、抵制业委会的工作，保守业主计划给居委会选举制造“麻烦”。这些保守业主的积极分子动员小区居民前往居委会登记选举，在投票期间，这些登记居民又被说服放弃了投票。结果，居委会主任的投票率没有达到法定门槛。居委会主任的落选震惊了镇政府。政府派出大量干部进入小区，进行说服和选举动员，为再次投票做准备。第二次投票当天，大批保守业主聚集在投票点门前，以身体阻止前来投票的业主。肢体接触与言语不逊迫使大批业主选择了退出，第二次选举再次失败。

3. 政府机关：行政干预

受到上级对社会稳定优先考虑的压力，基层政府和它们的代理机构(包括居委会)会在面对社会矛盾的时候，习惯于采取压制、妥协等行政干预的办法。⁹保守业主致使居委会选举“流产”，在基层政府眼中是一个“社会不稳定”事件。虽然第四届业委

会没有参与此次事件，业主之间的内部矛盾毕竟是保守业主干扰选举的一个根本原因。政府采取的策略很简单，对争议双方“各打五十大板”。在对待第四届业委会筹备召开物业公司选聘大会的事项上，政府为了维稳而实施的行政干预策略，运用得最为彻底。

就在第四届业委会筹备业主大会、筹备选聘新的物业公司之际，镇政府派出了一个联合工作组，实质上“接管”了小区业委会的工作。工作组对业主们宣布成立“参谋组”，由工作组任命工作人员，给业委会做参谋。“所谓‘参谋’，其实就是业委会的事情都由他们说了算”，W先生这样认为。工作组针对业委会的财务状况进行了全面审计；镇政府领导多次约谈W先生，核实保守业主的举报问题。通过长达半年的调查，工作组没有发现W先生主持的业委会存在任何违规、违法问题。为了阻止更换物业公司的行动，在镇党委部门的同意之下，居委会召开了一个由多个部门组成的所谓“扩大会议”，决定以组织的名义，宣布业委会选聘物业公司的公示作废。

三、和谐关系形成的关键机制

X小区是一个城市物业管理纠纷的典型案列，涉及多个治理网络之间持久而复杂的矛盾，以至于由单纯的物业纠纷演变成诉求广泛的抗争行为。激进业主、保守业主、物业公司、居委会和镇政府以上访、诉讼、暴力、压制、妥协等形式，向对方展示诉求、力量和权威，谋取各自的利益最大化。从结构上看，这种冲突根源于治理网络之间非均衡的关系、过度强调他们自身利益以及偏离他们治理目标的行为。这些治理网络之间的关系与互动，回答了冲突为什么发生这个问题，却没有回答冲突是如何转化为秩序的这个问题的。根据过程—机制理论，治理网络之间的关系由冲突走向和谐，四个机制共同发挥了关键作用：规则意识、竞争、制约与自主。¹⁰

(一) 规则意识

规则意识指的是，治理网络各个主体在冲突当中逐渐明白自身的权力、权利范围，也就是法律界定的行动范围。¹¹在X小区这个案例当中，如果从行动边界(法律规范)的角度观之，争议归根结底是由当事方的边界意识不清造成的。

对激进业主而言，W先生坦陈，由于不懂法律法规，维权走了一些弯路。他们在行动策略上有些过激。第五届业委会副主任G先生指出，为了横幅被剪一事，激进业主围堵N女士和业主李先生家庭的行动，做得实在太过分。对第四届业委会的边界意识影响更大的一件事是，他们作为被告，输掉了官司。

在罢免第三届业委会的过程中，2015年6月，承担绿化工程的保洁公司向新的业委会催付工程款，第一期工程款35万元和第二期工程款61万元。大多数业主支持第四届业委会拒绝付款。他们的理由是，第三届业委会在没有召开业主大会的情况下，擅自将第一期工程预算款由24万元改为35万元，并且增加了绿化的面积。

更让新一届业委会不能接受的是，M镇房办拿着小区业主大会的图章，从小区账户中先期支付了第一期绿化工程款(24万元)给了保洁公司，并且隐瞒了这个事实。2017年，法院判决业委会败诉，2018年上级法院同样判决业委会上诉不成立，维持原判。这个判决在法律上给业主们上了一堂法律课。他们后来才知道，法院只认事实是否存在。只要业委会对外签订合同或协议，法院就会判处业委会败诉。

规则意识在政府方面同样具有积极的意义。纠纷从开始到终结，居委会和镇政府的房办、社区办都在其中扮演了调停者特别是仲裁者的角色。由于法律法规对政府的角色定义模糊，居委会的目标以及实现路径与小区业主的治理目标以及实现路径交叉重叠甚至相互冲突，自上而下的治理路径压制了自下而上的治理路径。

由于政府的优先目标是“维稳”，他们对于居民小区总的态度是维持现状，不希望出现纠纷以及由此带来的变化。即使在第

五届业委会履职一年多之后，居委会 W 书记仍然认为，物业公司不该换。这就解释了，在纠纷出现之初，维权业主集体抗议第三届业委会的时候，政府为什么没有做出实质性回应了。这种态度在激进业主看来，就是偏袒业委会，包庇他们的腐败行为。

公平地讲，M 镇政府对于 X 小区超越规则的干预，发生在居委会选举“流产”之后，在此之前，对业委会的工作还是很支持的。在第四届业委会筹备业主大会、决定是否续聘物业公司的过程中，镇政府派出了数十名特保人员到小区现场，保证发票与投票过程的公平与安全。选举“流产”之后，政府开始意识到，激进业主与保守业主的冲突有可能会诱发更深刻的矛盾，会严重地影响到小区内部的社会稳定。政府采取了超越规则范围的行政干预。

第一次干预就是搁置和拖延业委会筹备业主大会决定物业公司招投标事宜。这个过程被不合理地拖延了半年之久。超越规则最典型的行为是向 X 小区派驻工作组，插手甚至替代了业委会的工作。超越规则的行政干预让政府付出了代价，他们不得不更加谨慎地行使权力。在组织第五届业委会的过程中，镇政府和居委会回到了中立的立场上。

保守业主类似于政府部门，经历了一个从超越规则甚至破坏规则到遵守规则的学习过程。在 W 先生看来，保守业主中的少数人操控了第一至第三届业委会，联手物业公司，从维修基金和公共收益中非法牟利。为了转移政府视线、维持原有的利益格局，保守业主采取“闹大”的行动策略。业委会被罢免之后，他们不停地上访、举报激进业主们组成的业委会工作存在违规舞弊嫌疑。事实证明，这些举报都站不住脚。

正如前文提及的，在两件事情上，他们做出了超出规则范围的事情，一是制造居委会选举“流产”，二是以组织的名义试图取消业委会做出的决定。但是，上级政府的强烈反应使他们意识到，“做得太过了”。“闹大”策略的失效教会了这些人，如何在规则范围去争取利益和维护权利。2019 年 4 月，业委会再一次换届选举。这一次，保守业主接受了教训，不再通过“无理取闹”来参与治理，而是在规则内动员业主选举，从而顺利地组建了第五届业委会。

(二) 竞争

竞争机制发生在物业公司和业主内部关系之间。就物业公司而言，自业主入住直至 2019 年 4 月，X 小区的物业服务都是由开发商安排的，而不是通过市场竞争产生的。激进业主坚持“我们出钱，我们就有选择的权利”，坚决要赶走损害业主切身利益的原物业公司。第四届业委会以及激进业主发誓，在任内一定要完成更换物业公司的这件大事。事实上，物业管理已经是一个成熟的市场，问题是业委会如何去开启这个市场，确保更优的公司被选中。根据物业聘用程序和规则，两大环节决定了招投标是否能够满足业主的标准，一是政府的信用积分，二是专家评审。业委会成员深信，只要物业公司成功地突破一个环节，X 小区就很难将他们赶走。

在投标过程中，物业公司犯了一个低级错误，致使业委会轻松地招聘到一家新的物业公司。新的物业公司进驻之后，主动接受业委会的监督，按时公布公共收益的收支账目；他们守住一条“底线”，不经手小区任何资金入口。这样，小区的公共收益在一年时间里得到明显增长。旧的物业公司退出，新的物业公司加盟，都得益于市场的竞争机制；第四届业委会之所以通过选举履职，正是由于他们明确地知晓，市场竞争机制能够挽回业主的损失。

竞争还发生在激进业主与保守业主之间。第四届业委会罢免第三届业委会，除了他们的愤怒之外，业主被赋予可通过选择产生自我管理组织的动机，不得不说是个重要的促进机制。保守业主认为激进业主不能够胜任业委会工作。激进业主正是在“不服输”的心态之下，将他们的代表 W 先生推上了“前台”。新的业委会以及他们背后的激进业主心中都“憋着一口气”，发誓要向反对他们的业主展示一下自己的实力。尽管业委会被罢免，让保守业主“元气大伤”，但是，在第四届业委会履职期间，通过反省、重新整合内部力量，这些保守业主也对第四届业委会的工作提出了诸多挑战。他们将第四届业委会当作一个竞争对手看待，不希望“输掉比赛”。

(三) 制约

“社区多元主体间利益冲突并不是简单的、随机触发的问题，而是遵循某种特定机理发生的。”¹² 多方互动的冲突产生了相互制约的机制，迫使他们在规则范围内行动。激进业主的行动以及行动结果，对业委会和物业公司产生了巨大的影响力。业主利用业主大会这个小区最高权力机关，以法定的程序，提出对业委会和物业公司根本性的监督意见。第四届业委会履职期间，W 先生坚定一条基本原则，就是“一切为业主服务，一切以法律为准绳”。

通过业主大会，第四届业委会成功地实施了车位改革。即使物业公司和保守业主联合抵制，业委会还是通过业主大会和居委会的有效监督，斩断了逐利联盟的关系，成功地保住了全体业主的利益。重新招聘的物业公司是一家国有大企业，管理更加规范，更加愿意配合业委会监督公共收益与维修基金的账务情况，相互制约的关系更加稳固。

2018 年 11 月，居委会书记和主任采取了“一肩挑”的模式。这种模式为小区的物业管理带来了正面效应。X 小区在第一至第三届业委会期间，居委会的书记和主任由两个不同的人担任，书记和副书记由镇党委下派。居委会主任必须是本小区的居民，书记可以来自外小区。这种任职来源有利于居委会在熟人社会中开展工作，不过，居委会主任既是本小区业主又是居委会干部，同时为物业公司、保守业主联合操控委员会提供了便利。

嵌入复杂的邻里关系，让居委会主任身不由己。N 主任不仅不愿意得罪保守业主，有时候也难免会纵容保守业主的行动。新的居委会主任同时兼任居委会书记，在党务上直接受镇党委的领导和监督，流动性较大，在 X 小区没有物质利益的关联和人际网络基础。这种“一肩挑”的模式提高了居委会监督业委会和物业公司的能力。

(四) 自主

业委会按照一规两约，合法合规地执行全体业主的意愿，是建立小区公共秩序的关键机制。这种机制不是业委会成立之后就自动出现的，而是在冲突过程中产生的。自主性机制的出现意味着，业委会具有独立运行的能力，能够在业主的群体纠纷中保持中立，能够通过内部制度化的决策抵制来自物业公司的物质诱惑。

第四届业委会是激进业主集体行动的胜利成果，这种成功很大部分要归功于业主之间的内部共识与团结。维权共识与紧密的关系自然会被带入新的业委会工作当中。然而，W 先生追求中立公正的履职理念，在激进业主内部产生了分裂。激进业主的元老级人物从一开始就是保守业主们的坚定反对者，但是，在罢免业委会成功之后，他们并没有参与业委会的工作，而是将半途加入的 W 先生推选为主任。

他们希望 W 先生主持的业委会能够在一切事项上打击保守业主，将激进业主的立场导入业委会。这种期望被 W 先生拒绝了。W 先生认为，作为业委会主任，必须一视同仁地对待所有业主，为所有业主服务，不能够在立场上有所偏倚。W 先生坚定的中立立场引起了激进业主的内部不和，双方的关系也日渐淡漠和疏远。从业委会角度来看，激进业主们的内部分化和维权联盟的解体，恰恰抑制了资深激进业主的过激行为，有利于缓解业主群体之间的紧张关系。业委会意外地在内部分裂中获得了自主性。

第五届业委会同样实现了上述蜕变。第五届业委会以保守业主群体为主，书记和副书记都来自于保守阵营。业委会成立以来，首先遇到来自内部的压力。保守业主当中的积极分子试图插手与操纵业委会，为此，不惜在业委会内部制造罢免“主任”和“副主任”的事件。但是主任 D 先生和副主任 G 先生坚持业委会不应当卷入群体关系的争斗纠纷，不应当拿业主的利益做赌注。

四、余论

业主委员会是一个由国家设计、安排的一个典型制度。制度设计者的最初目的是，在居委会的指导下，通过业主的自我管理，

以市场手段购买物业服务，解决居住区内的服务供给与需求问题。与此同时，业主自我管理一方面减轻了政府的管理成本，同时又实现了城市新空间的社会秩序。不过，制度安排不会自动产生秩序；相反，大量的事实表明，这种制度安排在实际运作过程中，出现了一定程度的偏差。多种原因会导致制度设计偏离目标构想，例如，制度设计者并非都能够按照制度的要求行动，或者制度的连续性与环境的变化。¹³

本文讨论的案例从多个方面展示了这种目标偏离。目标偏离首先来自于物业管理的当事方之间缺乏均衡的关系，总的来说业委会处于弱势一方。其次，各个治理网络之间的目标各异，容易产生相互冲突的关系。政府既要维稳又要支持业主自治，在特定情况下两种目标自相矛盾的情况更加突出；业主大会的结构性矛盾来自于既要维权又要服从政府的维稳的双重目标。再次，所有治理网络关系之间缺乏足够的均衡机制，去约束对方的行为。业主大会从制度上存在约束物业公司市场行为的法定权力，但是，这种约束力量往往缺乏第一推动力，不具备原始的激活机制；况且，政府的力量通常会成为消解业主大会约束物业公司的因素。最后，治理网络主体基于各自目标而采取的行动策略，使得物业管理的关系变得异常复杂，这样，制度设计者所期待的秩序建设就显得异常艰难。

对上述案例的过程追踪为化解秩序建设的难题提供了一个可行性的参考模本。这个案例揭示的秩序建立逻辑是，通过业主维权行动纠正激进业主、保守业主、物业公司以及政府的不恰当行为，激活那些能够促进公共秩序建立的关键机制，从而在争议当中实现均衡而稳定的治理网络关系。从建构主义的角度来看，基层政府应当从物业市场的利益分配中彻底退出，尽量减少将业主维权行动政治化，鼓励与支持合法的业主维权诉求，将维权引导至法律法规的框架下解决。

注释：

1 全国裁判文书网, <https://wenshu.court.gov.cn/website/wenshu/>, 2021年9月11日访问。

2 郭于华、沈原：《居住的政治——B市业主维权与社区建设的实证研究》，《开放时代》2012年第2期。

3 Torfing J. Governance Networks. David Levi-Faur (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford: Oxford University Press, 2012, pp. 99-112.

4 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——改革开放以来上海市居委会发展研究》，《复旦政治学评论》2003年第2期。

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》，《社会学研究》2005年第6期。

6 石发勇：《关系网络、“地方形象促进联盟”与城市基层治理》，《学海》2013年第3期。

7 刘易斯·科塞：《社会冲突的功能》，华夏出版社1989年版。

8 O' brien K J, Li L J. *Rightful Resistance in Rural China*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

9 Xie Y. *The Political Logic of Weiwen in Contemporary China*. *Issues & Studies*, 2012, 48(3), pp. 1-41.

10 McAdam D, Tarrow S, Tilly C. *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

11 Li L J. *Rights Consciousness and Rules Consciousness in Contemporary China*. *The China Journal*, 2009, 64, pp. 47-

68.

12 赵浩华:《利益分析视角下社区治理主体间的冲突及其化解》,《行政论坛》2021年第4期,第123页。

13 Pierson P. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004, pp. 205-222.