

# 业主自治及其实践困境的消解

## ——基于多中心治理的阐释

徐以民<sup>1</sup>, 朱伟<sup>2</sup>

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

**摘要:**在我国住房制度改革的进程中出现了业主自治,其内涵可从广义上说明。业主自治体现了多中心治理。从多中心治理生成逻辑的三个角度——国家与社会关系重塑、公民权利与公共事务增长、民主模式转型与基层民主,可分析业主自治产生的必然性与重大意义。然而业主自治在实践中困境重重,包括民主与合作的困境、规范与事实之间的困境、政府指导部门的困境、利益博弈困境。对此需要遵循多中心治理合作机制的建构思路寻求系统的消解性方案,即以运作规则、合作场域、治理主体为基点构建合作治理机制,以此推动业主自治良性发展。

**关键词:** 业主自治; 多中心治理; 合作机制; 利益博弈; 政府职能

中图分类号: C93

文献标识码: A

文章编号: 1009-3370(2013)05-0087-11

我国经济体制改革加快了城镇化建设的进程、催生了住房制度改革和房屋产权制度的变化,计划经济时代或单位时代的居住区域和居住方式,逐渐向建筑物区分所有权基础上的新兴住宅小区转变。房屋产权的市场化、私有化和产权主体的多元化、现代住宅小区物业结构的复杂化、大量公共物业和配套设施的存在等具体因素,使得现代业主必然自我组织起来民主管理小区公共事务,或者由业主委员会与物业公司、开发商、政府相关部门、社区居委会等主体共同解决各种住宅小区问题。传统的“中心—边缘”型管理方式不再适应利益主体多元化、社会结构基础和公共事务均已发生重大变化的现代居住区域,以基层政府和居委会为主导和重心的行政化管理,逐渐演变为多元主体构成的现代小区治理结构,在初步形成的制度规范下出现了一个个新型的治理中心。本文借助于多中心治理理论分析业主自治的理论与实践问题。

### 一、“业主自治”的内涵 及其与“居民自治”的区别

根据治理理论、法律规定和事实情况,可从广义上说明“业主自治”,包括如下三层内涵:(1)狭义上的业主自治概念,是指业主在建筑物区分所有权基础上自我组织和自我管理,包括成立业主自治组织、制定自治规范、民主决定公共事务、亲自管理公共物业事项等。(2)业主自治权中包含了物业管理

委托权,市场化的或者物业公司的物业管理从属于业主自治。《物权法》、《物业管理条例》等法律规范已明确了物业管理企业的管理物业权来源于业主(大会)的授权委托,而这种授权委托也是业主行使自治权的重要表现。(3)业主自治在实践中通常运作为“业主自治体系”,体现了业主事务上多元主体的合作治理,尤其需要业主委员会与业主之外的其他相关主体共同合作。之所以如此,是因为大多业主自治事项或业主问题,与业主之外的相关主体的利益、义务、职责或者社区目标密不可分。例如,在成立业主委员会这一极为重要的业主自治事项上,一般地方性物业管理规范中规定:当物业管理区域具备业主委员会成立条件时,房地产开发商应告知政府,并提供业主清册、小区各种资料、首届业主大会经费甚至会场条件;而筹备组成员中除了业主代表外,还有政府指导部门代表、居委会代表、开发商代表、物业公司代表等,以便配合成立业主委员会。又如,在物业公司的管理服务中,只有通过业主委员会与物业公司双方合作,才能有效解决小区物业管理问题和双方权益矛盾。再如,在房地产开发商遗留的小区公共问题、开发商与业主权益之争事项、须开发商配合解决的其他业主事务上,不仅需要业主委员会和开发商共同参与解决,往往也需要物业公司的配合,甚至需要政府相关部门和居委会介入其中解决矛盾,在涉及政府与开发商的共同责任或者因法律制度的缺陷而遗留的问题上更是如

收稿日期: 2012-06-11

基金项目: 教育部重大招标项目“加强和改进社会管理研究”(07JZD0026)

作者简介: 徐以民(1972—),男,行政管理学博士,讲师,E-mail:njxuyimin@163.com

此(常见的如车位、会所、架空层等公共物业产权不明而引发的矛盾方面)。因此,业主自治体系是以业主自我组织和自我治理为基础、以业主自治事务或业主问题为联系纽带的多元主体合作治理的网络,可包括在业主自治的广义内涵中。

社区自治目前主要有两种表现形式,一是居民自治,二是业主自治。前者以居民委员会的产生和运作为标志,后者以业主委员会的产生和运作为标志。居民自治以居住地域(社区)为基础,居民委员会的自治职责体现在整个社区范围内;而业主自治是以财产权(建筑物区分所有权)为基础,业主委员会的自治职责体现在住宅小区内。居民自治是在传统单位制解体、各种事务沉落到社区这一情势下,党政权力主导和推动构建的结果,居民委员会的自治性质具有非真实性的一面,具有行政化色彩,依附于基层政府而运作;但业主自治不仅具有自发性的一面,而且业主委员会在工作场所、经费来源、人事安排等方面都不依赖于政府,因此,业主委员会比居民委员会更具有真实的社会自治性,“业委会表明了城市基层自治的方向”<sup>[1]</sup>。

## 二、业主自治体现了多中心治理

解释业主自治体现了多中心治理,意义在于以多中心治理为视野,运用多中心治理理论阐释业主自治现象和解决业主自治实践问题。多中心治理与“治理”的研究密不可分。当代意义上的治理思潮和实践首先兴起于西方国家,其背景主要在于人类社会走向后工业社会过程中的以下三类事实:一是“政府失败”,二是“市场失灵”,三是随着公民社会的发展和“第三部门”在社会中的地位日益重要,人们寻到了治理思想的源泉。第三部门实际上代表着政府与市场之外的组织化社会性力量,说明了在变迁的社会结构下,多元化利益群体能够以参与或合作的方式,以独立组织形式或合作网络形式,处理公共事务、解决公共问题、生产和享受更优的公共物品,扩展治理的公共性,为管理公共事务提出了不同于官僚行政的理论逻辑。这种思想直接或间接地表明当代社会治理结构的转型——多中心化,以及治理的方式、目标和价值与传统单中心治理结构的不同。“治理革命”有各种表现形式,但其“隐蔽的本质”是“社会治理结构的多中心安排”<sup>[2]</sup>。业主自治体现了多中心治理可从如下三个方面进行解释。

### (一)业主自治在治理结构上体现多中心治理

成熟社会的标志首先是社会自治,历史证明,关于社会治理的一切新的创意都必然来自社会结

构的最基层,社会自治就是在这个基层中直接发生的社会变革运动,并且直接提出了构建新兴社会治理模式的要求<sup>[3]</sup>。社会自治推动着社会治理模式和结构的转型——由单中心的统治型、管理型社会治理模式向多中心、服务型社会治理模式转变,即在每个社会自治领域或者每个治理中心的公共事务、公共问题上,政府进行服务行政,多元主体以相互服务的精神、理念进行合作治理,实现公共物品(公共服务)和公共精神的再生产。业主自治属于社会自治的范畴,众多住宅小区的业主自治,既是基层社区服务型治理模式的重要推动力量、体现出当代治理的内涵,也必然体现多中心的治理结构特征。

### (二)业主自治在实践形态上体现多中心治理

多中心治理结构中的实践形态,既有独立组织的实践形态,也有合作共治的网络形态,还有社区治理、地方治理的实践形态<sup>[235]</sup>。作为社区治理形态之一的业主自治,其中又有如下两种并存的实践形态:(1)独立组织的治理形态。这是业主与业主之间或者在业主内部,围绕着业主自治组织——业主大会及其执行机构业主委员会——的产生、运作、处理问题为中心而进行的自我治理,尤其是业主委员会的治理典型地体现出独立组织的治理形态。(2)合作网络的治理形态。这在上文“业主自治”的广义内涵中已得到解释,即业主自治一旦运作为动态的实践,往往形成“业主自治体系”,大多业主事务和业主问题需要业主或其自治组织与其他相关主体进行合作治理,体现了合作网络的实践形态。

### (三)业主自治能够在更为真实的社会自治的意义上体现出多中心治理的本质

业主自治具有产权基础上的自发性、真实性、社会自治性,更能体现出多中心治理中平等合作的内在要求。业主自治是一种从经济领域起步、以私法自治为基础的治理。作为“有产者”的业主为了实现安居乐业与保值增值的购房目标,必然会觉醒“应享权利”意识,业主之间必须通过组织化和民主合作才能维护和实现共同权益,或者在公共物业事项上须由业主委员会与其他相关多元主体合作共治,体现了城市化治理中的合作主义。这种情况表明:“社会自治是在非政府组织以及其他社会自治力量的成长中展现出来的,而合作治理则是社会自治力量成长的必然结果……通过社会自治而走向合作治理将是一个确定无疑的历史趋势”<sup>[4]</sup>。业主自治领域的合作治理打破了政府中心主义的治理结构,更能够在真实的社会自治与合作治理的意义上体现多中心治理的本质。

### 三、多中心治理的生成逻辑与 业主自治的必然性

#### (一)国家与社会关系重塑的视角

国家与社会关系的历史变迁至今,是从“统治”到“治理”演变的过程。现代治理主张在国家与社会之间塑造一种良性互动关系,而国家与社会之间的良性互动过程,就是政府与社会力量之间在合作治理中消解张力的过程,也是国家权力回归社会的过程。通过多中心治理领域,尤其是微观或基层治理领域中对公共事务的民主治理,提高社会的自组织化程度,发展社会自治力量,培育社会成员的自我治理能力和公民意识,恢复被压制的社会活力,体现公民社会作为政治国家合法性的来源。因此,多中心治理既是国家与社会关系变动的结果与表现,又承担着国家与社会关系现代性重塑的任务。

随着城市化过程中居住方式向现代住宅小区的转变以及社区内物业公司、房地产开发商等市场力量的扩展,多中心的业主自治领域不仅成为社区自治的重要基础,而且是塑造城市化过程中国家与社会良性互动关系的基础。这体现在:

第一,建构国家与社会之间的良性互动关系,问题并不在于国家力量不足,而是公民社会力量弱小及其自主力量有限,而业主自治对于公民社会的形成具有巨大的促进功能。

现阶段我国强国家—弱社会的格局还没有改变,公民社会处于孕育阶段。业主自治对于公民社会的形成及其自组织化的促进作用在于:业主自治以财产权为基础,社会规模越来越大的新兴业主阶层更能够在此基础上觉醒权利意识,在事关切身利益的共同事务上参与合作,这就是一个民主商谈训练、培养公民意识和公民能力的过程,从而促进着公民社会的生成。更为重要的是,业主自治对于公民社会的自组织化具有特殊重要的意义。由于传统和现实因素的影响,中国主要的民间组织、群众组织或者非政府组织,包括普遍建立的基层自治组织——居民委员会和村民委员会在内,尽管都是组织化的,却不是各自领域“自组织化”的结果,而是政府主导建立的结果,或者对政府具有依赖性、从属性,因而它们并没有真正起到公民社会组织应该能够发挥的作用、没有切实承担起国家与基层社会良性互动的功能。业主自治及业主自治组织则不然,处于分散状态的业主不仅须通过业主自治产生业主委员会而实现组织化,而且由于业主自治具有财产权基础和不依赖于政府的主导或指令等因素,

业主阶层具有实现“自组织化”的现实可能性,具有发挥积极性和创造性进行民主自治、塑造国家与社会良性互动关系的前景。因此,夏建中先生将业主委员会称为“中国公民社会的先声”<sup>[9]</sup>并不为过。

第二,国家与社会的良性互动关系,既建立在社会和谐稳定的基础上,也是建设和谐社会的应有之义,而业主自治对于社会和谐稳定具有重要意义。

“构建社会主义和谐社会,重心在基层”<sup>[10]</sup>。城市社会和谐稳定的基石在于基层社区的和谐,社区和谐的基础又在于每个住宅小区的和谐,业主自治正是为了实现这种和谐。业主自治体系所涉及的五种主要主体——业主、物业公司、房地产开发商、基层政府和居委会,它们在社区内的利益、目标或义务在住宅小区交汇。这些利益相关者最大的利益契合点便是和谐,这种和谐正是通过业主自治来实现。如果小区和谐不存,受损的不仅是相关主体的利益或目标,而且是社会和谐稳定的根基,城市社会中国家与社会的良性互动也就缺乏基础。另一方面,国家与社会关系的重塑包括了社会结构的重建,历史学、社会学、政治学的研究都表明,一个中间阶层为主体的橄榄型社会结构有助于实现社会的稳定与和谐,因此不仅要在经济上形成中间阶层(或中产阶级),还应在政治、文化、社会治理领域扶植中间阶层。我国中间阶层的界线尽管较模糊,但城市化过程中新兴的现代业主阶层基本上可划归为中间阶层,而业主自治正有助于形成成熟的中间阶层,从而有利于社会的和谐稳定。通过业主自治,不仅可以形成组织化的力量维护和实现业主权利,使得业主自治体系中的多元主体能够进行平等对话与合作,解决、消化、过滤业主问题,使之不至于上升为更大的社会问题,而且通过业主自治,能够培育一个稳定成熟的具有公民社会理念的社会中间层结构,这是重塑国家与社会关系的重要目标。

#### (二)公民社会权利与公共事务增长的视角

公民社会权利是公共利益的根源与归宿,也须通过公共治理来实现。“公共治理本质上是对公民权利的确认、实现和维护的公共政治活动,权利的逻辑成为理解、选择和衡量治理理念及实践的终极标尺”<sup>[1286]</sup>。当公民社会权利的增长推动着公共物品或公共服务需求的增长但国家又无力提供时,则需要以公民社会权利为现代公共治理的框架,产生新的社会结合方式和组织结构提供公共服务,这便是多中心的合作治理结构。公民社会权利的发展使得公共物品成为当代社会治理的“元叙事”或公共管

理的“逻辑起点”,也相应地推动着公共事务的增长及其治理方式的变化,促使传统的管理型政府职能进行转变,以政府管理的社会化弥补政府能力之不足。尤其是准公共物品需求的不断增长使得社会管理机制和社会事务处理更加复杂,其混合性质决定了在公共事务治理方案上,“利维坦”或者“私有化”都不再是唯一选择,而“自主组织和自主治理公共池塘资源”<sup>[7]</sup>的集体行动理论——多中心治理方案,具有替代选择性。

业主权利体现了公民社会权利中许多重要权利的综合,大规模延展的建筑物区分所有权首先就是市场化过程中一种新兴财产权的表现形式,在此基础上的生活环境权、共同决定与民主选举权、业主自治组织的权利、选聘物业公司权和享受市场化物业服务权等,都已得到了宪法或者法律规范上的保障。但在现实中这些权利如果得不到保障,包括业主自治权利如若得不到实现,则在高房价情势下购房者不仅会成为“经济房奴”,还会成为“精神房奴”。业主权利推动着业主事务的增长,业主自我组织与维权事务、物业服务及其市场化运作事务、业主日常公共事务等,繁杂而棘手,凸显业主组织起来以及多方合作的必要性。业主权利的实现与业主公共事务的解决,都具有准公共物品(服务)提供的性质,其基础正是业主自治。同时,通过业主自治,能够避免繁杂的业主事务牵累政府,弥补政府治理能力之不足,有利于政府转变职能——以切实发挥引导型、服务型职能的方式有效地参与数量越来越多的现代小区的公共治理。

### (三)民主模式转型与基层民主的视角

民主模式的变迁是多中心治理生成逻辑的“深层视界”<sup>[12]</sup>。迄今为止,民主理论及其名称各种各样,但许多研究者都从共和主义民主和自由主义民主的角度,梳理和解析近代以来民主理论的发展。共和主义力图实现直接民主与“人民主权”的理想,而自由主义民主主张的代议民主则成为现实中的主导模式。由于代议民主理论设计的选举制、代议制、权力制约、法治等,是为了保护公民自由和公民权利,因此又被称为“保护型民主”<sup>[8]</sup>。然而,保护型民主构筑了单一中心的政府权威,在民主建设层面上集中关注国家制度层面的民主建构,忽视社会民主的建构,尤其忽略了基层民主、微观层次上的民主以及社会个体民主能力的培育。从治理的视野看,随着保护型民主不足以支撑政府及其公共政策的合法性以及公共服务的提供能力,保护型民主必然向治理型民主转换。不仅当代西方的民主政治已

经从保护型民主过渡到“可治理型民主”<sup>[8]</sup>,而且在中国这样的传统权威主义国家,政府也开始推行“治理驱动型民主”<sup>[9]</sup>,即从治理的政绩来获得合法性、实现民众的民主诉求。治理型民主很大程度上在每个社会治理领域中实现,即需要多中心治理结构与之相适应。“多中心治理作为民主的一种综合表述方式,意味着治理型民主和强势民主深度嵌入公共治理之中”<sup>[10]</sup>;或者说,在现代治理的语境下,民主不仅是一种价值理念、组织方式,而且是多中心的社会行动和治理机制。

从上述民主模式变迁的趋势来看,基层民主也日益具有治理型民主的内涵、承载着治理机制的功能。但对于基层民主而言,其重要组成部分的业主自治领域是最佳的民主生长点。这是由于至今为止,“中国的基层民主是一种基于国家逻辑的民主建设,从‘基层’的形成到‘基层民主’的发展都是在国家建构中展开的,基层民主的发展途径与形式在很大程度上是国家给予的”<sup>[11]</sup>,具有深入嵌入政权领域的性质,但却很难培育自主精神和自治能力,这种状况的改变要从业主自治领域起步。业主自治具有基层民主新兴增长点的前景和条件。随着社区内业主私有产权程度的提高以及与业主利益密切相关的市场力量延伸到现代住宅小区,社区的社会经济基础和社会结构发生了变化,其中的业主自治催生着草根民主和治理型民主,这既表现在业主产权和利益基础上的民主动力、生活空间中的民主训练,也表现在现代小区具有多元主体“利益场”和“权力场”的治理型民主实践条件。因此,业主自治作为多中心结构的微观自治领域,必将成为基层民主建设中新的推动力和生长点,具有构建公民政治和治理型民主模式的现实基础。

## 四、多中心治理合作机制与 业主自治实践困境的消解

### (一)业主自治领域的实践困境

尽管业主自治成为一种必然趋势,但在不断兴起的现代住宅小区,业主自治的起步极为艰难。业主大会难以召开,业主委员会难以成立,业主的许多重大权利难以实现,业主与开发商、与物业公司之间常常矛盾重重、极难合作。仅从业主自治的标志——业主委员会的成立比例或者全国平均覆盖率只有30%<sup>[12]</sup>来看,业主自治的成功率是很低的。而业主维权行为延绵不绝,常常成为业主自治的动力、序幕和重要内容。众多业主问题不仅影响业主自身和社区和谐,而且牵累政府。大量的实践案例

表明,业主自治领域存在着如下相互关联、密不可分的四大困境。

### 1. 民主与合作的困境

业主自治领域民主与合作的困境及其成因,可以从基本的困境、衍生的困境和困境的复杂化三个层面进行分析。这三个层面以业主内部为起点,向外扩及到业主与其他相关主体之间。

1) 基本的困境。这可概括为业主集体行动的困境和少数业主操作的困境。由于各种主客观因素的影响,如业主难以大规模联络沟通、存在理性无知和搭便车心理、缺乏自治知识等,使得业主难以组织化、常出现“集体囚徒困境”的状态、无人愿意出面从事业主事务,或者少数组织者在引领、发动的同时,借助各种手段进行刻意操作才有可能克服各种困难。在已经发生业主自治的小区,大多属于“少数人的合作与自治”,这种现象极易发展为某些研究者所说的少数业主“小范围信任”、少数业主精英排斥大众参与的“寡头统治”和“准派系政治”<sup>[13]136</sup>。并且少数组织者在重大业主事务方面即使操作成功,也具有艰难性甚至具有偶然性,这首先取决于他们本身的状况,如民意基础、群体规模、智识策略、时间精力、社会关系等,而这些状况属于不确定的偶然因素;其次取决于业主事务的复杂状况、业主问题的严重程度、可资利用的其他资源条件。

2) 衍生的困境。业主之间民主与合作的基本困境衍生出其他诸多困境,一些典型现象如:(1)非法选票问题及其连锁效应。非法选票是业主大会中的“家丑”。基本的困境造成实际参与率低,使得非法选票不可避免,组织者为了筹足选票只得允许违规投票甚至还要直接“做票”。在许多情形下非法选票问题会引起事后争执。(2)基本的困境使得政府指导部门面临两难困境、无法正常实施制度规范。政府如果严格依法监督业主大会,只会导致合法票数不足,从而业主们无法作出形式合法的集体决定,大量的业主问题依然会涌向政府和牵累政府。反之,政府如果不严格监督业主大会,又难以消解少数人的暗箱操作现象和非法选票的存在。(3)基本的困境阻碍着业主阶层合作自治能力的成熟,导致多数业主难以积累自治知识,难以培育邻里社会资本,还造成业委会合适人选的缺乏。这预设了成立后的业主委员会运作的艰难。

3) 困境的复杂化。造成困境复杂化的重大因素在于业主自身之外,包括制度规范上的问题、政府的问题、开发商和物业公司的不配合或阻碍行为。这些问题不仅使得业主之间民主与合作的困境更

加复杂,而且加剧了整个业主自治体系多元主体(业主、物业公司、开发商、政府、居委会)之间民主与合作的艰难性。这些问题的展开分析,就是下面的“规范与事实之间的困境”、“政府指导部门的困境”、“利益博弈困境”。

### 2. 规范与事实之间的困境

业主自治规则目前被包含在物业管理规范体系中,而物业管理规范无法解决众多的现实难题,与事实情境之间产生了大量的困境,使得业主自治体系中各方主体常常披着制度规则的外壳或者回避规则而行动,盛行着机会主义策略与权宜之计。下面以常见的几方面实例为基础分析其中原因。

筹备组问题透露出的制度困境。成立业委会的艰难性首先在于筹备过程。由于筹备组掌握着业主大会程序、确定业委会正式候选人、还可实施“做票”等暗箱操作措施,因此筹备组极易成为少数业主控制成立业委会的跳板,物业公司和开发商也会设法影响或控制筹备组,实践中甚至出现“官办筹备组”和“民办筹备组”对峙的案例<sup>[14]</sup>。因此,业主大会筹备组本身出了问题时则会成为业主大会的障碍。然而,法律规范上没有规定筹备组问题的制度化解决方案,也没有将解决此类问题的权力赋予业主本身,而是赋予给政府,在住建部制定的《业主大会和业主委员会指导规则》(2010)中也是如此,其中第11条是:业主对筹备组成员有异议的,由街道办事处、乡镇人民政府“协调解决”。但指望政府能够“协调解决”往往是纸上谈兵,因为政府指导部门(基层物业行政部门)受各种因素的影响难以合理地行使指导权,常常解决无效甚至激化矛盾(其中原因在下文“政府指导部门的困境”中专门分析);同时由于政府的行政指导行为不可诉,少数维权业主只能通过上访、请来媒体曝光、折腾政府等途径解决此类问题。那么,法律规范上为何只将解决此类问题的权力赋予政府,而不规定制度性解决方案和业主民意解决程序?从表面上看,是远离实践的立法者忽略了这些问题,但深层原因在于:政府对于业主自治行为在立法上刻意留下控制或“监护”的空间。正如有研究指出,国家对市民组织发展所持的态度具有两面性,一方面国家想借助它们分担社会管理事务,另一方面又担心其独立发展会影响政府权威,因此,国家在立法设计时有意留下诸多空隙,以便于政府干预业委会事务<sup>[13]154</sup>。国家的这种两面性态度还典型地表现在法律上一直不规定业主大会和业委会的社团法人资格等方面,以至于业主自治组织的行动受到先天性限制。

业主代表大会的法律与实践问题。业主代表大会人数较少、便于议事决策、能在最大程度上消解业主集体行动的困境。然而自2007年以来,全国人大颁布的《物权法》、国务院修订的《物业管理条例》等上层规范中的相关内容秉持直接民主制的立法指导思想,没有规定制度化的业主代表大会,而是严格地要求业主们共同决定事务时,须由全体业主总人数投票权和总面积投票权的1/2或2/3以上通过。地方物业管理规范又对业主自治的投票规则规定了更严苛的要求,如投票的实名制、亲自投票或必须书面委托投票、没有表决权的形式代表(楼栋业主代表的权限仅在于收发选票或收集业主书面意见),更强烈地表现出原教旨主义式的直接民主精神。这样,法律规范上无法容纳制度化的业主代表大会,但不禁止业主们约定成立业主代表大会,或者说,业主代表大会只能由业主们根据“法不禁止即可为”的公民权行使原则进行约定。但约定成立的业主代表大会具有双重弊端:(1)代表性问题。约定成立的业主代表大会在实体权利上未必能代表全体业主,因为在现实中只可能有部分业主参与约定(或表示同意)成立业主代表大会,另一部分业主由于各种主客观原因,如理性无知、联系困难而不知情、反对代表制而不愿授权委托等,不愿参与或无法参与这样的约定,而这部分业主依然保有法定的亲自参与权与亲自表决权,他们在业主公共事务上的权利与约定成立的业主代表大会的权利是并存的。因此,约定的业主代表大会没有垄断的代表性。(2)决议的合法性问题。即使半数以上的业主约定成立了业主代表大会,它作出对全体业主都具有约束力的合法决定时,依然要受到法律规范上强行规定的表决数额的制约,即业主代表大会中的赞成票数或所能代表的赞成票数(不包括反对票)须符合全体业主总人数投票权和总面积投票权的1/2或2/3以上,而能否达到这数额标准是不确定的。至于实践中出现的业主代表大会之个案现象,如北京上地西里小区建立的“业主代表大会”<sup>[15]</sup>,只能是约定性质的,但其替代业主大会行使职权的合法性,不是取决于法律的明文承认,而是取决于政府承认,而实际上,大多数地方的政府指导部门不承认业主代表大会制。另外,个别地方物业管理规范,明确规定了业主代表大会可以履行业主大会的职责,但其合法性问题与实践操作问题,同样适用上述的分析。

业主身份的认定问题。国务院的《物业管理条例》和各省级物业管理规范原则性规定了“房屋的

所有权人为业主”,言下之意是,既承认形式主义认定方法(即根据房产证、购房合同等形式凭证上记载的名字来认定业主身份),又承认或不排斥事实主义的认定方法(如业主的配偶、家属或其他事实上的共有产权人,尽管形式凭证上没有记载其名字,但按照社会情理、事实情况和民法理论而被视为事实业主)。而各地级市的下层物业管理规范为便于认定,一般都规定形式主义认定方法,在实践中政府指导部门大多秉持形式主义立场来认定业主身份。然而,形式主义认定方法排除了事实上具有业主身份的情况,增加了事实业主深入参与的难度,他们加剧了业委会合适人选的缺乏。而事实主义认定方法非常麻烦,无法形成一个统一的认定标准,即使按照个案来认定,也难以调查和辨明其中的真假信息。因此,这两种认定方法都不能彻底解决问题,两者结合起来运用亦如此。于是在实践中常产生一些隐秘的变异现象,如某位事实业主为了进入业委会,通过变造形式产权凭证的方法使自己具有形式主义业主身份,来对付政府指导部门的审查;更糟糕的情形是,业主身份的认定问题常成为业主派别之间相互攻讦的工具,具有形式主义身份的业主阻碍那些与之发生矛盾的事实业主进入筹备组或业委会,加剧了成立业委会的难度和业主之间的矛盾。

业主信息的利用问题。对于召开业主大会、成立业委会而言,首要难题是“业主难找”。组织者(业主代表)仅凭张贴通知或公告很难及时地联系上足够数量的业主进行议事或投票。此时组织者迫切需要的是业主联系电话等业主信息。各地物业管理规范上规定了开发商或物业公司有义务向筹备组提供业主清册,以便配合成立业委会。业主清册中包括了业主姓名、房号、房产面积、联系方式等来源于购房合同的业主信息。然而,开发商和物业公司往往拒绝提供业主信息,除非它们能够影响业委会的成立;它们即使提供,也会以“保护业主隐私”为名,删去业主清册中的联系方式,使业主清册丧失联络功能。在它们拒不提供业主清册的情况下,还造成业主大会程序和业委会备案程序上的瑕疵,因为要根据业主清册计算实际投票人数及其专有建筑面积总和是否都超过相应的法定半数。法律和政府都无法制约开发商和物业公司的这类不配合行为。

欠费问题与权利行使。适用于全国的上层物业管理规范,并没有规定对欠交物业管理服务费及相关费用的业主行使权利进行限制,但几乎所有的地级市和部分省级物业管理规范对欠费业主行使权

利进行了限制,强制性规定欠费业主不得进入筹备组和业委会(有些地方将业主欠费范围扩大到维修资金),旨在促使业主们履行交费义务后才能行使相关权利。但在业主自治的起步阶段和大量的业主问题较为严重的小区,业主欠费现象普遍存在。其中原因多种多样,如开发商遗留问题和物业服务质量问题引起,物业管理费及相关费用上存在争议,业主权利义务观不成熟的影响等。在这些情况下,规范上限制欠费业主行使权利使得起步艰难的业主自治雪上加霜,常引发两方面的现实困境:(1)进一步降低了业主的参与率,加剧了少数业主、物业公司或开发商控制筹备组和业委会的现象。因为只有少数愿意交纳物业费的业主,或者由于种种原因而被物业公司和开发商免除物业费的业主,才符合进入筹备组和业委会的条件,结果只有此类业主当中愿意出面的人去组织和操作业主大会,乃至控制成立业委会。(2)加剧了业主自治体系各方主体之间的矛盾。如物业公司和开发商借此排斥欠费的维权业主参与筹备组和业委会;而政府指导部门不问业主欠费的任何原因,一律要求业主交费后才能享有被选举权,这又会引起维权业主群体与政府之间的矛盾。

程序问题与实体权利。地方物业管理规范都规定了业主们须经业主大会程序,才能作出集体决定、行使或实现实体权利(如产生业委会、选择物业公司、动用维修资金等),还对业主大会的具体程序做出了貌似完整的规定。政府指导部门也要求业主们依照程序规定行事,但业主们却很难做到。在程序问题上产生争执是常见现象,典型的如:(1)避开法定程序的业主集体决定是否有效?此类情况总有其发生的条件,例如开发商和物业公司的拒绝配合或阻碍行为使得业主大会无法按照法定程序进行;来自政府指导部门的障碍;业主们时间精力有限而欲避免冗长繁杂的程序等。业主们避开法定程序直接行使实体权利的合法性,在实践中取决于政府是否承认,而政府是否承认又取决于制度之外的各种特定情势。(2)程序规范“必须遵守”还是视为一种“参考”?如果将程序规范视为“必须遵守”,但在各种困境的缠绕之下,程序规范本身的存在却可能成为业主们行使实体权利的障碍,在某些特定条件下业主们不经法定程序才有可能行使实体权利。即使表面上遵守了程序,程序的弹性空间也易于被扭曲利用,因为业主自治规则中的许多重大程序规定,例如筹备组如何产生、业主大会的召开方式、投票方式、委员候选人产生方式、如何确定候选物业公

司等,都具有一定的弹性空间,旨在让政府指导部门和业主根据情况因时因地运用,但也极易导致政府指导权力行使时的滥用,也方便了业主中的组织者扭曲利用程序的弹性空间进行操作。如果将程序规范视为一种“参考”,则更难规范业主大会的运作。

此外,随着业主自治实践的展开,规范上疏漏之处造成的规范无用性不断暴露。例如,由于法律规范上没有明确界定公共物业产权,大量小区存在着公共物业产权不明现象,业主与开发商及协助开发商实现利益的物业公司,在地库、会所、架空层等方面产生权利之争、冲突严重。再如,由于法律上没有规定业委会的社团法人资格,业委会无法以其名义开设日常现金账户(业委会的维修资金账户不是日常现金账户),而以委员个人名义开设业委会账户又容易滋生经济风险,也为法律所不许,于是物业公司掌握业主公共收入的主导权,代收业主公共收入并设法侵占,由此不断产生矛盾;同样由于业委会法人资格不明,其在签约雇工、开具发票、公共物业增值经营等方面的经济性自治行为得不到劳动、税务、工商、物业行政部门的承认。另外,与法律空白相反,许多地方物业管理规范中具有增加业主自治难度的“土规定”,囿于篇幅限制,此处不去一一列举分析。

综合上面的一些常见实例,可以窥见业主自治领域规范与事实之间产生困境的主要成因:(1)政府以立法方式规制业主自治或干预业主事务的意图。这起源于私有产权基础上的业主自治首先是市场的产物而不是政府主导的产物。从这点出发,便不难理解为何在法律规范上对业主自治设置了比居民自治和村民自治更为苛刻的条件、规定业主自治问题的解决受制于政府、具有诸多模糊疏漏之处以便于政府权力介入,但政府对于业主自治领域的各种问题还缺乏应对处理能力、无法解决控制与自治的紧张关系。(2)立法者经验观察的限制和认识上的偏差。“法律的生命在于经验”,而以具体的动态实践问题考察目前的业主自治规范,便会发现立法者远离实践,只是“为了有法而立法”,一些形式主义的征询民意程序在克服立法者经验局限方面的功能极为有限。(3)业主自治领域规范与事实的特点。一方面,对于社会治理或自治中的许多行为,在规范上不宜作出或无法做出详细规定,只能做出弹性规定,以便多元治理主体面对具体情况协商和创造行动方案,业主自治规范也是如此。另一方面,业主自治中的许多事实具有难以规范的特点,因为

业主自治不仅具有法定性,还具有社区性、约定性和情理性,一些事实问题无论怎样对之规定都容易陷入法律与情理之间的两难处境,如上文实例中业主身份的认定问题即是如此。(4)业主内部民主与合作的基本困境,以及开发商和物业公司与业主之间的利益博弈,增大了业主自治领域事实的复杂性和难以规范性。

### 3. 政府指导部门的困境

目前政府将业主自治行为划归在物业管理体系内进行行政管理,房地产行政部门既是物业行政管理部门,也负责业主事务;地级市及以上层级的房地产行政部门制定业主大会和业委会指导规则。而具体指导业主自治的权力,已从区县级房地产行政部门进一步下放到街道办物业科,原因在于最基层的政府机构更贴近社区民众,便于从事指导事务。然而,各个政府指导部门几乎具有相同的境遇,业主与政府指导部门的争执现象经常发生,业主自治的权威与政府的权威经常发生冲突,积极业主甚至将投诉、威胁起诉、群体上访、诉诸媒体的矛头对准政府指导部门。双方争执的一些现象如:业主不满政府指导部门组织业主大会筹备组的方式,许多情形下维权业主认为指导人员偏袒筹备组中的某一业主派别,如“物业派”或“开发商派”;政府指导人员强行要求业主大会的召开方式,而业主认为其没有现实合理性;政府指导部门以业主大会违反程序为由,或者在开发商和物业公司的施压下,不给当选业委会备案,由此引发剧烈矛盾;政府指导部门奉上级指示行事或推诿责任而与业主产生争执;政府指导人员以不作为方式对付业主的请求,等等。

在业主自治体系,政府本应承担着引导和培育业主自治的重任,然而其也会成为引发各种矛盾的根源之一。政府指导部门自身问题及其成因主要在于:(1)角色越位和缺位交错存在,不能恰当行使指导权力;有时不作为的外表下还掩藏着强行指导的意图,同样扭曲指导权力的本旨。(2)自主指导能力脆弱,易受各种外来因素影响,包括易受开发商、物业公司、上级部门、制度外情势等因素的影响而不能合理履行职责。(3)更多的人治传统,更少的法治精神。这当然有法律规范上存在众多问题的原因,但政府指导部门极少征求业主民意解决问题,而常以带有人治色彩的方式行事,甚至如果得不到一个普通的政府指导人员的同意,业主行动就是“非法”的。(4)政府指导人员的综合素质问题。这是政府指导部门陷入种种困境的载体性因素。大多地方的基

层政府指导人员缺乏独立的行政人格,难以祛除管理型思维,对业主自治规范体系及相应的法理精神缺乏系统掌握,实际调查作风缺失,依法指导蜕变为僵化教条地指导,行使自由裁量权时却又缺乏合理性,善于将责任全部推向业主。(5)房地产行政系统兼管三方事务而难以平衡三方权益。从上到下的房地产行政部门(物业行政部门)具有业务指导关系而形成行政链条,兼管房地产开发商事务、物业公司事务、业主事务。然而在各地房地产行政部门与房地产利益集团的关系极为密切的情势下,房地产行政系统难以平衡上述三方权益,尤其不能切实保护业主的经济权和自治权。同时,行政化的居委会在业主自治体系中难有作为,只能按照政府的意图辅助行事。

### 4. 利益博弈困境

房地产利益集团的存在是业主自治的重大而又隐形的背景。有研究者早就发现在中国社会转型过程中,开发商和物业公司与政府之间已经形成了一个具有“分利”性质的房地产利益集团,其强势地位使得开发商从体制和市场两个领域吸纳资源进行政治—经济运作,也使得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<sup>[6]</sup>。丁煌教授和杨代福博士的相关研究进一步指出,地方政府、开发商、商业银行之间形成了一个封闭的政策社群,在拥有最大的表达利益与汲取资源的机会,具有与中央政府进行政策博弈的力量<sup>[7]</sup>。由于地方政府依赖房地产业推动地方经济发展,从房地产业中获取可观的财税收入,相关地方官员也从中获得私人利益,而开发商须得到地方政府的支持才能获得巨额利润,于是两者关系中利益的一致性为主要方面。这两大强势力量从房地产领域一直延伸到业主自治领域。在业主自治体系的各方主体中,居委会是从属于政府的行政化力量;在普遍盛行的建管不分体制下物业公司则主要通过依附于开发商而获得物业管理服务市场。

开发商和物业公司相对于业主的优势地位,除了房地产利益集团优势外,还有如下方面:第一,开发商和物业公司具有组织效率、各种资源和专门致业的优势,而产权分散的业主首先因集体行动的艰难和不易组织化而处于“多数的弱者”之地位。第二,物业公司具有前期物业管理服务合同上的优势。开发商安排的前期物业公司与单个收房业主陆续分别签订的前期物业管理服务合同文本,一般是房地产行政部门提供的格式化示范文本,其中内容除了原则空洞、不利于保护业主权益以外,还说明



或规定了一直到业主委员会成立后其与(任何一个)物业管理企业签订正式的物业管理服务合同时,前期物业管理服务合同才失效。换言之,如果业主们不能成立业委会,或者业委会成立后不能成功地组织业主大会选择物业公司,那么前期物业管理服务合同就成为一种变相的无固定期限合同,前期物业公司将永远盘踞小区,而在多数小区事实情况恰恰如此。这使多数前期物业公司成为难以更换的、极易反客为主的长期管家。第三,物业公司具有服务指标不易度量的优势,从而具有证据和法律上的优势。大多物业服务内容是一种“软性指标”,既属于主观感受范围,又是一个动态过程,这给业主诉讼时对物业服务质量的取证带来极大难度。物业公司只要声称其已经提供了服务,那么一切取证义务都在于业主,而业主很难及时地保留法律上认可的证据来证明物业公司的不作为或服务状况。这也是物业费诉讼中业主总是败诉的原因。

处于优势地位的开发商和物业公司与业主或业委会之间的利益博弈,在现实中基本上是非合作性质的利益博弈,其中原因和表现在于:(1)起源于房地产建筑领域的各种遗留问题(包括建筑质量、配套规划、公共物业产权不明问题以及开发商的其他各种违约侵权和欺骗行为,而这些“原罪”又与房地产制度上和政府监管上存在问题有直接关系),导致了大多开发商和业主之间积怨甚多、难以化解,双方各种形式的冲突事件不绝于耳。依附于开发商的物业公司则协助开发商实现利益或逃避责任。(2)无论是占多数的依附于开发商的物业公司,还是少数完全自己开拓市场的物业公司,在以制度内外手段保持地盘、降低管理成本维持物业费标准、利用小区公共资源额外获利、侵犯业主公共收入等方面与业主进行利益博弈;而物业公司的粗放式经营和从业人员的素质问题,加强了其与业主之间博弈行为的非合作性质。(3)开发商和物业公司的市场本性,决定了其不仅易于侵犯业主的经济权益,还觊觎小区事务主导权,忌惮业主自治,甚至试图影响或控制业委会,以利于它们保持优势的利益博弈地位和逃避责任,由此经济利益上的博弈上升到业主自治体系中的准政治权力之争。因此实践中常常发生如下现象:开发商或物业公司动员与其关系密切的少量业主进业委会,或者设法影响、拉拢甚至收买某些业主代表。一旦这些意图无法实现,开发商或物业公司便对筹备组封锁业主信息资料,拒不提供其他条件,破坏业主大会的召开,以程序违法或其他借口阻碍政府指导部门给当选业委会

备案,施加法律和政府也奈何不得的其他障碍,而这种障碍同样经常地表现在业主自治过程中的其他重大事务上,加剧了业主自治的艰难性和复杂性。

上文分析的业主自治领域相互关联的四大困境,造成业主自治难以起步、步履维艰或者表面上在制度内发展但是否成功却在制度之外。

## (二)业主自治实践困境的消解——基于多中心治理合作机制建构的分析

业主自治领域交互缠绕的各种困境,决定了其出路只可能在于寻求消解性方案而无法求得一劳永逸的药方,而遵循多中心治理合作机制的建构思路,可探寻消解性方案。实际上,在每一个社会治理或者社会自治领域,存在着共性的构建合作机制的思路,那就是从制度、环境与人三者之间关系的高度审视问题,以制度规则、合作场域(合作环境)、合作主体为三个主要基点,结合相关多元理论,构建合作机制的框架。例如孔繁斌教授认为,现代社会治理是多中心的治理结构,而多中心治理合作机制要从运作规则、治理场域、“他在性”角色方面进行建构<sup>[24]</sup>。只有构建恰当的合作机制,才可能克服多中心治理中的障碍、解决治理失灵问题。在业主自治领域同样如此,其中建构合作机制的总体性途径有如下三个方面:

### 1. 业主自治规范体系的合理制定或改进——多中心治理运作规则的视角

多中心治理运作规则的构建应当体现出相互承认的法权、相互承诺的信任、相互尊重的规制这三个基于合作观念的“相互性”原则<sup>[23]</sup>。但对于制定或改进业主自治规范而言,这三个“相互性”原则实际上是应予秉持的价值理念,还须以之结合各种现实问题或困境,寻求具体的更具操作性的原则,来衡量现行业主自治规范体系的合理性,并作为改进或重新制定业主自治规范的具体原则。据此,业主自治规范的具体制定和改进原则主要有如下四个方面:(1)克服业主集体行动困境的原则(或者便于业主组织化原则)。这是实现业主自治规则“相互性”的首要要求,因为业主集体行动的艰难极易造成业主自治体系中最为重要的一方主体——业主或其自治组织——的缺位,导致业主内外的民主与合作成为空中楼阁。(2)利益平衡原则。利益平衡也是权利平衡,同样是贯彻“相互性”价值理念的必然要求,利益的不平衡则是“互不承认法权”的另一种表述。包括业主自治规则在内的物业管理规范体系应完善业主权益保护的规定,须能平衡开发商与业

主、物业公司与业主之间的利益,切实保护业主权益,使业主及其自治组织能够在制度上抵御房地产利益集团乃至政府权力侵犯业主的经济权和自治权。(3)业主自治组织合法有效行动的原则。业主自治组织如果不能合法有效地行动,那么业主自治体系就会变相地缺少业主主体。目前业主自治组织不能合法有效行动最典型的一个表现是业主大会和业委会在法律上没有被授予社团法人资格,导致了业主自治性的民事权、财产权、经营权等方面的权利与行动受到先天性的限制。(4)明确政府职责与完善法律责任体系的原则。这是为了更有效地引导、保障、促进业主自治体系的良性运作,规制、监管其中的违法行为。业主自治规范应具有的“相互性”理念对于政府履行职责也是适用的,明确政府职责有助于界定政府权力边界、克服政府职权行使上的问题、促进政府指导部门与业主自治体系其他主体之间的合作。而业主自治规范中的法律责任体系则应以全面性、针对性、引导力保障各方权益得到实现和相互合作得以进行。

## 2. 业主自治领域政策网络的构建与协商民主——多中心治理运作场域的视角

在多中心治理的运作场域方面,应构建政策网络与协商民主相统一的治理场域,以形成治理的行动方案、解决争议与冲突、实现合作共治。政策网络契合了社会治理的多中心架构,政策网络的开放性、弹性化、去中心化的形态完全可应用于多中心治理领域的“多元主体、参与主义及自主的网络结构”<sup>[18]</sup>,勾画一种“潜政府”<sup>[19]</sup>的图景。但若没有协商民主,政策网络只能是一个外壳。协商民主表明了人们更加关注民主的深度和真实性,重视公共意志形成过程中的“在场效应”和话语民主,通过“慎思”、“明辨”和遵循“更佳的论证力量”达致某种共识,从而提升决策和立法的质量,促进政策和法律制度的实质合法性和执行结果的有效性。因此,协商民主不仅是一种决策形式,而且“协商民主是一种新的治理机制”<sup>[20]</sup>。在业主自治领域,实践表明政策网络和协商民主是缺失的,强势主体(政府与房地产利益集团),或者主导着政策和制度规则的制定,或者具有影响制度规则是否能够得到有效执行的巨大力量。这种状况不仅导致了制度规则的制定程序缺乏合理性与公正性、制度规则的执行缺乏有效性,而且使得事实与规范之间的协商和多方合作行动没有一个有效的治理场域载体。解决此问题的途径应包括:业主自治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

策网络;对业主阶层的激励性政治动员,以利益表达与获取为激励使其在政策网络中发挥作用;“开放性协商系统”和“协商性代议制”<sup>[21]</sup>相结合的制度探索以避免“协商的乌托邦”;保障政策网络构建和协商民主实现的配套制度设计,等等。

## 3. 业主自治体系合作性角色的塑造——多中心治理运作主体的视角

与单中心治理结构下的身份关系或契约关系不同,在多中心治理中,普遍的社会关系应是合作关系,而多元主体之间只有具有合作性的角色时,才会有相互合作的思维、相互服务的精神和合作治理的行动。因此须打破传统的治者与被治者的界限、平等对待各种治理主体、消除各种非合作行为才能有效地进行治理。在业主自治领域,各种实践困境意味着业主自治体系盛行着非合作行为,需要合作性角色的塑造来救治,以消除政府中心主义和市场主体的强势地位、增强业主及其自治组织的治理主体地位、使得多元主体走出“唯私主义综合症”。业主自治体系各种主体合作性角色塑造的主要途径有:(1)引导型、服务型政府职能的构建。政府首先应在业主自治领域进行“前瞻性行政”工作,为业主自治减少障碍,包括政府相关部门对业主权利和义务、业主自治知识进行宣传,或者引导建立这种宣传机制;建立与业主自治相关的信息披露机制和资料查阅机制;为业主自治体系构建合作平台与纠纷解决机制;从业主自治体系各种治理主体这一整体范围考虑和实施恰当的、体现“相互式”的培训制度;以规范物业服务行业的行政工作促进业主自治的顺利展开,等等。政府以这些行为对业主自治进行引导与服务,就是在构建一种有利于合作的政府职能和政府角色。(2)业主公共生活的培育。其功能和意义在于和谐生活、积累邻里社会资本、培育自治知识、产生理性业主公共舆论、消解参与冷漠、促进合作治理。(3)房地产开发商、物业公司培育“智猪博弈”思维,积极主动地解决其与业主之间的矛盾并做出必要的妥协,利用自身优势协助创设业主自治的条件,避免强弱冲突造成的死结,换来互利共赢的和谐局面。(4)居委会克服行政化与边缘化角色、回归自治与服务功能,建立与业委会的功能互补关系和合作互动关系。上述途径内在地包含着业主与业主之间、各种主体之间信任与合作关系的建构,既是理论问题,又是实践的艺术,须在具体的治理情境中进行探索。

对于业主自治这种新生事物,悲观论、等待论和乐观论皆不适宜,而应秉持成长论的态度。从多

中心治理的视野来解释,业主自治既是一种无法避免的趋势,又是一个存在着各种实践障碍的领域,但通过构建恰当的合作机制,可以推动业主自治良性发展。

#### 参考文献:

- [1] 吴新叶. 城市草根政治的治理逻辑与展开——执政党与非政府公共组织研究[M]. 上海:上海人民出版社,2010:84.
- [2] 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.
- [3] 张康之. 公共行政中的哲学与伦理[M]. 北京:中国人民大学出版社,2004:238-239.
- [4] 张康之. 论参与治理、社会自治与合作治理[J]. 行政论坛,2008(6):1-6.
- [5] 夏建中. 中国公民社会的先声——以业主委员会为例[J]. 文史哲,2003(3):115-121.
- [6] 中国共产党第十六届中央委员会. 中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定[J]. 求是杂志,2006(20):3-12.
- [7] 埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事物的治理之道[M]. 余逊达,陈旭东,译. 上海:上海三联书店,2000:273.
- [8] 赵成根. 民主与公共政策制定——兼论可治理型民主模式[D]. 北京:北京大学,1999.
- [9] 马克·沃伦. 中国式“治理驱动型民主”[J]. 瞭望东方周刊,2010,353(33):70-71.
- [10] 周亚权,孔繁斌. 从保护型民主到自主治理——一个多中心治理生成的政治理论阐释[J]. 南京社会科学,2007(9):70-76.
- [11] 林尚立. 基层民主:国家建构民主的中国实践[J]. 江苏行政学院学报,2010(4):80-87.
- [12] 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[M]. 北京:中国社会科学出版社,2009:1-36.
- [13] 石发勇. 业主委员会、准派系政治与基层治理——以一个上海街区为例[J]. 社会学研究,2010(3):136-158.
- [14] 唐娟,余品词. 社区业委会选举制度实证研究(上)[J]. 现代物业,2009(2):28-33.
- [15] 郭卫建. 物业小区自治创新:业主代表大会制度的理论和实践的探讨——以北京上地西里为例[C]//陈幽泓. 社区治理的多元视角:理论与实践. 北京:北京大学出版社,2009:80-119.
- [16] 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.
- [17] 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.
- [18] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京:社科文献出版社,2004:96.
- [19] Freeman J L. The policy process[M]. New York: Doubleday Publication, 1965:11.
- [20] 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.
- [21] Parkinson J. Legitimacy problems in deliberative democracy[J]. Political Studies, 2003(51):180-196.

## Proprietors' Autonomy and Solutions to Deal with Its Dilemmas —From the Perspective of Polycentric Governance

XU Yimin<sup>1</sup>, ZHU Wei<sup>2</sup>

(1. School of Humanities and Social Science, Jingling Institute of Technology, Nanjing 210038, China;

2. School of Government, Nanjing University, Nanjing 210093, China)

**Abstract:** Proprietors' autonomy has arisen in the course of China's housing system reform and its meaning may be illustrated in the broad sense. Proprietors' autonomy embodies Polycentric Governance. The proprietors' autonomy's necessity and its significance may be analyzed from Polycentric Governance's three generation logical perspectives, namely remodeling the relation between country and society, the increase in citizens' social rights and public issues, and the transformation of democracy and democracy at the grassroots. However, proprietors' autonomy practice is facing considerable difficulties, including dilemmas of democracy and cooperation, conflicts between regulations and realities, predicaments faced by government guidance departments, and quagmires of interests game. To deal with these difficulties, systematic solutions should be generated according to the constructive theory of cooperation mechanism of Polycentric Governance. That is to say, rules of operation, cooperation field and governance subject should be taken as three basic points to construct the cooperation and governance mechanism, which can help promote sound development for proprietors' autonomy.

**Key words:** proprietors' autonomy; Polycentric Governance; cooperation mechanism; dilemma of interests game; government functions

[责任编辑:孟青]