

权力平衡 业主维权困境的破解

王 艳¹ 陈伟东²

(1.广东纺织职业技术学院思政部 广东 佛山 528041 2.华中师范大学政治学院 湖北 武汉 430079)

【内容摘要】当前业主维权面临最大困境是遭遇制度排斥与非制度瓦解,其深刻背景是当前权力分布的不对称和失衡,即国家—市场—社会间权力依次呈递减的格局。唯有实现国家权力的让渡、社会权力的增强,使“国家—市场—社会”三者间形成有效的权力平衡模式,才能真正实现业主维权困境的破解。

【关键词】权力平衡 业主 维权困境

中图分类号: C91

文献标识码: A

文章编号: 1007-9106(2010)02-0073-03

一、问题的提出

随着住房分配制度的改革和住宅商品化程度的迅速提高,我国大部分城市居民成为房屋产权的所有人,这是1990年以来中国城市社会最深刻的变化之一。伴随这种“城市空间私有化”浪潮而来的却是房产与物业纠纷的不断增加与升级。我们看到,利益受到侵占的业主开始进行各种利益表达和维权活动。这代表了一种正在崛起的社会力量,并成为当代中国城市社会生活的重要内容,其影响正在扩展。对此,已有学者进行了研究。比如张静认为,业主的维权和抗议活动建构了一个新的社会空间^[1];夏建中认为,业主委员会这类草根组织的出现,构成了中国公民社会的真正先声^[2];陈映芳^[3]、孟伟^[4]等人通过个案研究分别对业主的抗争方式和利益表达策略进行了分析。无数的维权案例表明,业主维权的目标并非特殊的政治诉求,一般多为维护合法的经济权益,其维权对象也较为单纯,除了少数案例是直接与企业之间的利益冲突外,大多数是以开发商和物业管理公司为代表的市场主体,双方的关系是通过合同确定的、清晰的生产者(或服务者)与消费者之间的契约关系,本应在一般法律框架中就能够解决的问题,但为何几乎每一个维权案例中都卷入了如此多元的利益主体?为何业主维权在整体上陷于困境,如何破解业主维权的困境?

二、业主维权困境

当前业主维权面临的困境是遭遇制度排斥与非制度瓦解。

由于当前发动和参与城市小区业主维权运动的主体力量是中产阶级,维权首先都力图在正式的制度框架内、依据法律合法地争取自身的权益。但事实上,这种努力往往不仅遇到制度排斥,甚至经常面临非制度瓦解。

制度排斥主要是指业主自治组织—业委会的法律主体地位不明确,使许多意欲维权的业委会甚至没有利用法律维权的合法通道。我国现行的《物业管理条例》尽管规定了“业主委员会是业主大会的执行机构,履行代表业主与业主大会选聘的物业管理企业签订物业服务合同的职责”等条款,但业主委员会是否为法人机构、是否为具有民事权利能力的行为能力的非法人组织、是否具有一般民事诉讼主体资格等具体的法律地位都未做出明确的规定。由此导致一个十分常见的现象:一旦发生有关物业服务合同的诉讼,业委会难以作为诉讼主体进入法律程序,维权主体因此缺位。目前仅有广东等少数省份明确规定在建设单位或物管单位违规、违约的情况下,业主委员会可以依法向法院起诉。在某些情况下,即使业委会通过诉讼赢了维权官司或依法作出维权决定,但却无法执行。由于现行法律没有赋予业委会相关的执行权力,决议成为一纸空文。制度排斥迫使业主维权活动通常须借助于各类体制外途径。

非制度瓦解主要指通过非制度渠道增加维权积极分子和参与者的政治风险和人身风险,以达到瓦解维权活动的目的。这里的“非制度”不能视同于“非法”。业主维权的政治风险主要来自于国家领域,尽管市场经济社会中,个人的“单位人”色彩淡化,“社会人”性质增强,但业主群体、特别是中产阶级住宅区的业主群体,主要就业领域是体制内的正规部门,这依然是国家严格控制的领域,政府部门可以运用权力进入单位限制其合法的维权活动,“维权运动的申诉对象非常善于抬高业主行动的法律/政治风险,以此阻碍市民的组织化行动。”^[5]人身风险主要来自于市场领域,少数开发商采用非法手段威胁、伤害维权牵头人的人身安全,非法的暴力事件使很多维权活动被迫中断或瓦解,“很多维权的业主

* 作者简介:王艳(1977-),女,广东纺织职业技术学院讲师,硕士,主要研究城市治理与社区发展;陈伟东(1964-),男,华中师范大学政治学研究院教授,博导,主要研究城市治理与社区发展。

付出了沉重代价,很多业主因此退出了维权活动。”^[6]

三、业主维权困境的深刻背景

深刻而准确地理解当前业主维权困境的实质,必须从宏观上把握“国家—市场—社会”关系演变的动态,系统解析当前中国社会的权力分布格局及权力的实际运作。

(一)权力格局:失衡与不对称的权力结构

在一些物业纠纷个案中,出现有业主获胜的裁决案例,但总的来说,业主与开发商/物业之间明显呈力量不对称关系。在实际生活中,业主的权益经常受到各种侵犯。其深刻的原因是商品住宅区内蕴含着复杂的利益关系,并在现阶段构成了资源控制和支配不对称的格局:一极是资本、权力、话语、信息、组织的强势者(物业管理公司及与之关联的政府有关部门等);一极是相对弱势的原子化状态的业主。我们不难看出业主胜诉的概率与纠纷涉及的权力背景之间存在的相关性:城市拆迁管理过程本身是相关政府部门与开发商之间的合谋行为,其合谋程度与主管部门权力介入市场的直接程度有关。所以,在房产物业纠纷中,政府及官员的利益背景越深,业主胜诉的可能性就越小。按目前城市(如上海这样的大城市)的开发政策和司法制度,土地、房产的开发权属市、区二级政府所有,而司法机构在行政上亦同属二级政府党政领导。在这样一种制度框架下,市民以由政府主持或有政府官员介入的房地产开发行为目标的抗争行动,要得到法院的公正裁决,首先就缺乏相应的制度保证。不仅如此,由于权力直接干预司法过程的制度上的可能,在这类纠纷中,不乏权力运用司法力量压制市民行动、或堵塞市民法律申诉渠道的现象发生。因此,我们看到的必然是一个严重失衡和不对称的权力分布结构:即在国家—市场—社会之间,权力水平呈依次递减的格局。

(二)权力实际运作:资源的交换和权力的延伸与压缩

权力的实际运作不仅依赖于既定的法律,更多地依赖于各种体制外的“非正式运作”,在业主维权运动中往往后者的作用更大。在此,资源的交换水平决定着权力获得延伸还是遭到压缩。显然市场组织可以凭借丰富的经济资源与行政部门进行交换,权力因此获得延伸。^[7]社会则因为资源和权利的不足而导致合法的权力被压缩。目前在城市社区的场域中,除了法律框架中的权力不对称,在实际的权力运作过程中,处于中心位置的政府权力、借助于政府权力无限延伸的市场权力,共同压缩着原本就很狭小的社会权力空间(市民权利),实际运作中的失衡远大于制度中的失衡。一个最常见的事实是:尽管法律规定,开发商如果需要对建设规划进行调整,必须征得业主的同意,实际上很多未向业主通报也未经过任何业主同意的规划调整获得了规划部门的批准。业主往往只有到工程开工时才能够发现,此时纵使业主行动力再强,也难以维权了。

四、权力平衡:业主维权困境的破解

业主维权困境的解决从根本上取决于国家权力的让渡、社会权力的增强,进而对处于强势地位的市场权力形成有效的制衡,从而使业主的合法权益得到有效维护。要使“国家—市场—社会”三者间形成有效的权力平衡模式,才能真正实现业主维权困境的破解。

(一)业主维权中的利益博弈

业主维权是一场力量博弈,利益的让渡取决于双方所掌握的资源 and 政治智慧。业主与开发商、物业管理公司和行政主管部门在博弈过程中存在着资源和力量的不均衡性:开发商和物业管理公司占有资本、知识、时间、组织、行政资源优势,行政主管部门则作为规则的制订者和仲裁者,处于掌控地位,而业主虽然人数众多,却因处于原子化状态、共同利益难以聚合而成为“多数的弱者”。这种不均衡性使业主维权之路布满了荆棘。但是,开发商、物业管理公司和行政主管部门面对业主的维权行动,也有“软肋”:前者唯恐事情搞大,影响业内声誉,“吓”跑后来的购房者,后者则担心影响社会稳定。在这种微妙的博弈格局中,维权业主发挥政治智慧,利用自己“人多、有理”的优势,采取策略性的集体行动方式,大大增加了胜算几率。1.张贴大字报、散发公开信、网上声讨、拒绝交费、诉讼,通过一次次声势浩大的压迫性行动,造成广泛的社会影响。2.与媒体互动,将纷争公开化,陷对方于不义,争取舆论支持,占据道义上的优势。3.有理有据有节,以法抗争,充分利用现有的合法性资源。^[8]

(二)完善业主维权的利益表达和协调机制

对于业主来讲,加入各种各样的社区横向组织是一种很好的再社会化途径,“在一个共同体中,此类网络越密,其公民就越有可能进行了共同利益的合作”。^[9]各类组织一方面着眼于加强社区业主之间、业主与政府之间、业主与物业公司以及其他社区组织之间的联系和沟通,通过利益的交集解决社区公共生活问题。另一方面提供给业主不同的参与渠道与多样化的信息反馈和利益表达载体,把具有不同利益诉求的分散的个人联合起来,让他们彼此协商,进行既集中又兼顾个人价值观和利益的表达,通过集体选择做出决策。^[10]同时,鉴于业主和其他社区主体参与的程序性规定对于完善社区治理微观过程、推进基层民主建设所具有的重要作用,还应当依托利益机制展开社区治理程序性制度建设,创新制度规范,通过合法的方式、途径、程序改变现行的关系模式和行为模式,形成多样化的利益表达和协调机制,增强决策的包容性,使每一个利益相关者自身的获利动机或价值理念,在新的制度框架内得到满足。

(三)政府倾斜权力向社会的让渡

“国家—市场—社会”三角权力结构。在这种权力结构中,国家、市错综复杂的博弈。但是,三种权力之间的力量对比是不均衡的,社会权力与国家权力、市场权力相比处于弱势地位,这就使得社会权力的利益在博弈过程中最容易遭到侵犯而又最难以得到维护。代表国家权力的政府在与市场权力和社会权力关系上的态度倾向将直接影响到社会权力的利益是否能够得到维护^[11];对于正处于转型和发展中的社区而言,需要以政府为代表的国家权力的介入来弥补当前社会权力的弱势地位,以对处于强势地位的市场权力形成有效的制衡,从而使业主的合法权益得到有效维护。

(四)权力平衡:单极—多元

社会权力的分化与社区政治的生成市场化的进程影响到了权力资源配置的变化,即伴随着政治领域权力的减弱,经济领域和社会领域的权力正在逐渐成长、原先的那种政

治领域垄断一切权力的“单极结构”正在向三个领域分享权力的“多极结构”转变。在这个转型时期,所有的利益主体都必将参与到权力再分配的竞争中,但由于各自的结构位置、资源的占有量不同,在权力重构的格局中获益水平迥异,由此决定了各个主体行动能力的差异。一方面,市场权力逐步独立,体现出“经济权力的特殊性质”^[12];另一方面,社区与市民团体不断拓展自主空间,确立社会的边界。如果说国家和市场的权力更多的是一种控制权的话,那么社会领域的权力是一种“行动权”,就是公民以其所拥有的社会资源对市场和国家作出一定的反应性行动。

在当代的城市社会中,各种非营利组织、兴趣团体和草根组织在社区内大量产生。作为公民的联合体,这些社会团体能内聚公共利益并将其组织化,通过广泛的社会参与将这些利益传达到政治过程中去。在这个意义上,以房产私有权为核心的业主组织,可以被看做凝聚住宅公共利益的基本单位,并成为重要的动力。因为,房产私有权在城市的政治过程中是社会经济地位的重要标志。有学者就认为,这种不动产的所有权具有独特的社会政治“转型力”,能够影响人们的态度、信念和行动^[13]。因此,业主对生活空间的认同就会特别强烈,转而影响到他们社区参与的热情,最明显的就是业主的利益组织与维权行动,通过生活世界的结社与国家 and 市场的权力协商、博弈,保护共同的福利。

业主组织的出现和对权利的诉求,也形成了一种比较强烈的地方意识,要求赋予草根权力。这无疑推动了社会自主空间的扩展与权力的上升,打破了原有的社区权力生态系统的平衡。这原本建立在全权规制的基础上,地方政府和派出机构、各种单位代表着国家的权威来影响人们的生活世界,这种影响甚至是单向度的,形成单极治理结构。而在市场化和私有化的浪潮中兴起的社会自主空间和权力,以社区运动为主要载体,运作于公私领域之间,因此具有特别强的动力。

在“住房阶级”的维权活动中,我们看到了个人利益和公共利益的一致性,这使得“住房阶级”成为社会变迁“一只支援的手”。这种变化意味着当代社区政治的生成,其核心是围绕着利益展开限制、抵制和摆脱权力的斗争,实际上就

是利益政治。安东尼·吉登斯将社区建设与政治纲领联系起来,认为“社区建设这一主题是新型政治的根本所在”。他还认为,当代社会正在发生从“解放的政治”到“生活的政治”的转变^[14]。权力向社会的回归使社区的性质发生了一定的变化,即平等的社会交换和自由的契约塑造了新的国家—社会—市场关系,这意味着社会基础关系结构的转型。参考文献:

- [1]张静.成长中的公共空间之社会基础[M].扩展中的公共空间.天津:天津人民出版社,2002.
- [2]夏建中.中国公民社会的先声[J].文史哲,2003(3):115-121.
- [3]陈映芳.群体利益的表达如何可能[J].天涯,2004(6):171-179.
- [4]孟伟.城市业主维权行动的集体行为[M].李凡.中国基层民主发展报告.北京:法律出版社,2004.
- [5]陈映芳.行动力与制度限制:都市运动中的中产阶级[J].社会学研究,2006(4).
- [6]康晓光,韩恒.分类控制:当前中国大陆国家与社会关系研究[J].社会学研究,2005(4).
- [7]徐琴.转型社会权力的再分配:对城市业主维权困境的解读[J].学海,2007(2).
- [8]邹树彬.城市业主维权运用:特点及影响[J].深圳大学学报,2005(9).
- [9]罗伯特·帕特南.使民主运转起来[M].南昌:江西人民出版社,2001:203.
- [10]刘明.社区治理可持续发展的微观机制分析[J].嘉应学院学报,2009(2).
- [11]朱光喜,朱燕.政府在业主维权中的作用[J].云南行政学院学报,2008(6).
- [12]丹尼斯·朗.权力论[M].北京:中国社会科学出版社,2001:52.
- [13]刘春荣.中国城市社区选举的想象[J].社会,2005(1):119-144.
- [14]安东尼·吉登斯.现代性的后果[M].南京:译林出版社,2000:83.