

# 物业管理交接中的公共冲突及其化解

——以成都芳草草地小区为例

王 艳<sup>1</sup> 陈伟东<sup>2</sup>

(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】在物业管理交接之际,芳草草地小区的业主、业委会和原物业管理公司却陷入了公共冲突之中。这源于法律法规的滞后且不完善、多元主体利益博弈与平衡、业主搭便车与参与治理等。化解公共危机、重塑和谐社区还需要:规范立法,合理监督,多元主体参与协商,合作治理,政府“有所为,有所不为”,申请仲裁,提起诉讼。

【关键词】物业管理交接 公共冲突 冲突化解

中图分类号: C931.2

文献标识码: A

文章编号: 1007-9106(2010)07-0028-04

20世纪90年代以来,随着市场经济条件下城市住宅体制的变革,城市住宅区开始形成以业主、业主委员会、物业管理公司为基本要素的新的治理结构。制度对物业小区更换前期物业管理公司设计了清晰的线路:组织业主大会召开业主大会会议,招标选聘物业管理公司并签订服务合同,前期物业管理公司按规定撤场并移交相关材料;政府主管部门和社区派出机构可予以一定的指导。但是在成都芳草草地小区,以上所有的环节都出了问题,而每一个当事人都能拿出证据来证明自己没有过错。这说明制度设计的不足和机制的不成熟成为物业纠纷公共危机的隐患。在当前的中国,芳草草地绝非是遭遇如此难题的唯一小区。

## 一、个案简介及冲突解析

建于上个世纪90年代的芳草草地小区位于成都市武侯区桐梓林中路1号,曾是成都最高档住宅小区的代名词。2000年成都市仅有两个小区获得“全国物业管理优秀示范小区”称号,芳草草地小区榜上有名。然而2004年底小区物管公司更换后,小区环境明显大不如前,社会声誉下降。桐梓林中路一带房屋价格在2009年12月时普遍在每平方米8000元左右,而芳草草地小区却只能卖到每平方米5000元左右,小区业主颇有怨言。

2009年10月小区业委会选聘了新的物管公司,就在新物管要进驻小区的时候,一系列是非接踵而来。突然出现的黑字横幅将新物管公司拒之门外,小区里贴上了大字报,谣言四起,而小区外道路则被实行了临时交通管制。业主起诉业委会,业委会起诉原物管公司,曾经的“明星”小区突然间深深地陷入了社区公共危机的泥沼之中。这一切的乱象

基于住宅区内各行为主体间的利益冲突。主要表现为业主与业委会、业委会与原物业管理公司之间的两大冲突,具体情况解析如下:

## (一)业主与业委会之间的冲突

本案例中,在更换物管的公告张贴后,小区出现了一份签名表,200多户业主<sup>①</sup>联名签名要求业委会撤销与新物管公司签订的服务合同。有业主将这份签名交到业委会负责人手中,他们的要求未被业委会采纳。小区部分业主代表商量后,自费委托律师向武侯区法院递交了诉状,要求撤销业委会与新物管公司签订的合同,并责令业委会自行承担违约产生的损失。物管中心外的墙上,一些业主贴出了“业委会如此堕落”、“艾明草台班子滚蛋”、“不作为的业委会必须下台”等大字报,并在小区悬挂类似横幅。同时,关于业委会成员假公济私、签订合同缴纳保证金和公共物业收益三七分成是业委会想将其“独吞私分”的传言在小区散布开来。反对新物管进场的业主表示,业委会制作的选聘意见表不规范,上面没有写明是要更换哪家物业公司,而且很多签名都是业委会找家里的老人和小孩签的字,根本不能代表业主的意见。另一名业主表示,业委会2008年8月成立,一直都没有召开过业主大会,就算换新物管,除了没有公示<sup>②</sup>,大家也根本不知道是否招标,业委会换新物管有暗箱操作的嫌疑。

但另一方面,业委会声称其选聘物业公司行为,是在武侯区房管局、火车南站街道办事处、桐梓林社区居委会的指导下,经业主大会以书面形式征求业主意见,并经芳草草地小区专有部分占建筑物总面积过半数的业主且占总人数过半

\* 本文为湖北省社科基金重点项目“城市居住物业管理问题研究”(07ZDB127)的阶段性成果。

\* 作者简介:王艳(1977-),女,广东纺织职业技术学院思政部讲师,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院教授,博士生导师,主要研究城市治理与社区发展。

数的业主(“双过半”)同意,授权业主委员会选聘物业管理公司并与其签订物业服务合同,不违反任何法律禁止规定,符合《中华人民共和国物权法》、《中华人民共和国合同法》、国务院《物业管理条例》和《成都市物业管理条例》等相关法律法规的有关规定,符合《芳草草地小区业主大会议事规则》和《芳草草地小区业主委员会工作规则》的规定,其过程公正公开,程序合法,与新物业管理公司的合同有效。

业主与业委会之间本属于委托—代理关系。社区治理是存在利益差异的业主的集体行动过程,就其本质来讲,是将各个业主所表现出的多样性、异质性社区需求通过集体行动整合为较为和谐一致的利益,集中进行表达和实施。而业主利益的切实保障取决于作为代理人的业委会是否积极地去实现这种利益,它要求在业主和业委会之间形成需求的表达机制、信息反馈和监督机制。个案中问题在于少数业主存在“搭便车”心理、参与意识淡漠,缺乏民主自治意识,一味满足自身利益使业委会在整合利益时遭遇瓶颈。

## (二)业委会与原物业管理公司之间的冲突

1994年进驻的芳草草地小区,业委会于2008年8月30日才正式成立。根据支持更换物管的业主反映“从业委会成立起,三泰物业就对业委会强烈不满和抵触,唆使部分业主出面干扰业委会正常工作……”三泰物业是由开发商确定的物业管理公司,业主只能被动接受。在前期武城“三泰物业”管理中,开发商为了促进产品销售,低成本运作物业管理,对物业公司进行适当补贴,弥补亏损,但后来与开发商没有直接关系的成都“三泰物业”没有给予补贴,当初设定的服务费用不能满足正常的物业服务支出所需,必然压缩开支、减少服务人员或提高服务费用,这就造成了一边物管喊亏损,一边业主对服务不满意的情况。业委会多次向三泰物业管理提出提高物业服务质量的书面及口头要求,未果,决定选聘物业管理公司,让小区恢复到以前的优秀和文明。

接到业委会离场通知后,三泰物业并没有离场。“业委会选聘文明物业的消息传出后,小区许多业主联合签名向公司发出挽留信。”三泰物业总经理李江说,鉴于小区部分业主坚决反对移交资料,不同意三泰物业离场,同时小区尚有业主拖欠大量费用未结清等情况,三泰物业暂不离场,不移交资料。同时,成都三泰物业管理公司在接管物业小区后,经过了一段时间的运行,已经投入了一定量的资金和管理成本,在没有很多盈利的情况下决不肯轻易退出。此外,三泰物业管理公司自身还可能存在一个退出后的“出路”问题,如人员、财产的安置问题等,这都会给原物业管理公司的正常退出带来一定的压力。

在社区治理实践中,业主和物业公司之间围绕着物业服务形成的责任控制关系,即业主作为物业服务的需求者对作为服务提供者的物业公司保持适度的责任控制链,以便在二者之间形成有效的沟通、协调和监督机制,使供给者的服务能够满足需求,需求者能够影响、控制供给者的服务行为。业主/业委会、物业管理公司之间是物业、物业管理服务的买卖关系。然而业主通过业主委员会与物业管理公司之间的“契约”都存在“不完全契约”<sup>[4]</sup>的问题,本文案例中的原三泰物业管理公司姿态傲慢,无视业委会,而是以“管

理者”的角色非“服务者”身份为广大业主提供物业服务,不仅不能保证物业管理服务的质量,还以各种方式来干涉、操纵或者破坏业主委员会的成立及其正常运转,以维护自己在小区中的既得利益。

## 二、公共危机的根源分析

芳草草地小区的物业交管中的公共危机起因于业主与原物业管理公司的利益冲突。随着事态的发展,不同的主体卷入控制、支配、服从的社会网络关系中,其争端的根源是相关法律法规的滞后、多元主体之间的利益博弈与平衡以及业主搭便车与参与治理等。

### 1.法律法规滞后且不完善

制度对物业小区更换前期物业管理公司设计了清晰的线路,但现实中各个环节都出现了问题,这说明法律法规滞后且不完善是造成物业纠纷公共危机的一大隐患。国家试图通过《物业管理条例》等相关法律法规对利益冲突进行协调,但现有的法律法规具有一定的滞后性和原则指向性,难以指导具体的工作;其次,在国家现行相关法律法规不明确或者缺乏可行性的背景下,各地出台的管理细则差异性较大,容易引起业主的不满和利益冲突;再者,诸多条款规定由业主委员会和物业管理公司协商而定,但在具体协商过程中由于业主之间难以达成共识、业主与物业管理公司之间难以沟通等原因,造成协调转变成扯皮,难以有效地解决问题。

### 2.多元主体利益博弈与平衡

市场经济条件下,住宅小区业主的经济意识、自我认同意识明显增强,业主强烈关心自身利益,追求其经济付出和回报之间公平合理的关系。可以说,每个业主都是以自主经济意识支配其行为的“经济人”。在其共同利益受损的情况下,他们有能力迅速动员并自觉组织起来坚决维护自身利益。韦伯在研究组织冲突时认为,以利益为中心的组织性冲突一般具有如下特征:冲突双方具有直接的利益关联性;各个个体在利益要求的矛盾中具有基本的共同地位;客观存在着容易联合的基本条件,如共同生活的空间;能引导到明确目标<sup>[5]</sup>。住宅区正是具有各种直接利益关联的共同生活空间。因此,住宅区既容易形成社区共同利益,也容易产生各利益群体的权利争端,特别是具有私有产权的业主与遵循市场运作规则的物业管理者总是潜伏着各种紧张关系。

社区治理中,利益关系到每一个社区成员的生存和发展,由于社区居民并非是完全同质的一群人,居民的初始资源占有情况、各自对社区的诉求都不同,必然存在着多元利益,从一定意义上说,利益主体越是多元化,利益的分化越是拓展,成员就越需要共同的游戏规则以确立彼此利益均衡点。一般而言,平衡多元利益一靠健全完善的信息收集、披露机制,因为信息的拥有量会影响谈判能力;二靠建立参与网络和沟通平台,促进利益相关者之间的合作,使其由于持续交往而减少了“一次性博弈”中的机会主义行为<sup>[6]</sup>,并在此过程中逐渐形成互惠交换的规范,从而达成利益平衡;三是要有包容性和民主机制,也就是要有利益表达和参与。在社区治理中,各个行为主体受到利益的驱使,利益取向呈现出多元模糊性,社区成员所进行的参与和协商,与其说是在讨

价还价中增进自己的利益和地位,不如说是更多地围绕着公共解决问题过程中的各种利益分配,进行利益整合和价值调整。利益平衡涉及到诸多层面,既有内部业主之间的利益平衡,也有业主与开发商、物业公司之间的利益平衡。

### 3. 业主搭便车与参与治理

在社区治理中,社区民主,就其实质而言,就是业主参与与业委会执行力之间的关系。业委会作为在特定的物业治理区域内代表全体业主实施自治管理的组织,开发商和前期物业服务公司出于自身利益考虑而不愿意组建,唯有依靠业主的自发行为方可得以组建;但是,“搭便车”心理、参与意识淡漠、业主对业委会处理公共事务漠不关心。也有部分具备维权意识的业主则缺乏民主意识,一味满足自身利益,不顾他人感受和需求,尤其当物业治理区域内业主结构差异较大时,业主之间的偏好不同,使得业委会内部意见分散。另外,由于业主身处不同社会阶层,具备不同的关注点,阶层间的差异使他们较难达成妥协,致使业委会在整合利益时遭遇瓶颈,在业主利益表达方面欠缺代表性。案例中,当社区面临物业服务纠纷时,业委会也出现合法性危机的事实可以印证前述观点。业委会则可以集中反馈分散的业主个人意见,通过对话、协商、合作,形成集体行动的优势。将散存于业主头脑中的意见收集上来,并增强业委会决策的包容性,整合多元分散的利益集中予以表达,形成集体选择机制。

### 三、化解公共危机,重塑社区和谐

芳草地小区物业管理纠纷中,纠结了当前中国住宅物业管理的纷杂万象,如何形成民意表达机制,聚合业主分散的意见成为公共意志?如何在利益冲突中平衡业主、业主委员会及物业公司之间的利益?政府部门等外在组织应当在公共危机中扮演什么角色、发挥什么作用?如何化解其公共危机重归和谐,无疑是当前考验行政和司法智慧、相关利益主体理性、气度和策略的重大难题。本文探讨如下:

#### 1. 规范立法,合理监督

规范立法,实现社区法治化,将社区的利益博弈纳入法制的轨道。修改和完善相关法律法规,为社区的利益博弈创造公平的竞争机制。物业管理立法中直接赋予业委会区分所有权建筑物管理人的法律地位及其选举程序,细化业委会的职责、明确业委会的经费来源,建立激励机制和约束机制;明确规定对于业委会或业主大会在选聘物业公司时违约,造成物业公司经济损失由谁来承担及如何承担,建议制定一部《社区自治法》,将有关社区自治的法律法规和《物权法》中有关业主自治的规定纳入其中,形成完备的社区自治法律系统,这不仅有助于提高政府及群众对社区自治的重视,更有利于社区自治得到切实的法律保障。规范物业管理交接程序,减少物业管理交接纠纷的发生,在《条例》的基础上,各级地方政府应尽快制定、完善地方立法,明确规定物业管理交接的程序和法律责任。(1)明确规定解聘原物业公司的程序,如:提前告知、社区公告、政府备案等;(2)明确规定对不按规定移交物业管理用房、资料的处罚措施,如:降低资质、吊销资质证书或营业执照等处罚;(3)明确规定对物业服务合同终止时的有关事项,如:业主欠缴的物业服务

费如何支付、物业管理公司代收代缴的水电费如何清算等问题;(4)明确规定原物业公司为小区建设投入的资金或资产的处理方式等;(5)明确规定交接时点及时点前后的责任划分等。

合理监督,完善责任监管,形成监督和约束机制。在社区治理中,存在着多种委托—代理关系,也存在着多方之间的合约关系。只有科学地制定代理合约,促成合约有效实施,形成可信赖的承诺机制才能保证社区治理的可持续发展。因此,应当从制度上形成完备的监督、约束机制,具体讲,要维护社区居民的利益,建立民主监督制度,加强业主对业委会的监督,加强业主对物业公司的监督,形成监督机制。鉴于当前社区建设中的委托代理关系维系的有偿性特征,为了保证这种关系的正常运转,必须确立责权利对称的代理合约,通过利益导向机制,整合委托人和代理人的目标;同时,制定违约行为的惩罚措施,将代理人的报酬与行为结果联系起来。要加强对业委会成员、物业公司人员的道德约束,因为只有道德约束才能使作为外在行为规则的激励与约束制度内化为代理人的责任和良心,从而达到社会约束与自我约束的有机结合。要加强政府对物业公司的监管和制裁,建立有威慑力的行政和司法惩罚机制。

#### 2. 参与协商,合作治理

社区治理需要依靠每一个业主相互合作才能进行,用科学的制度引导社区成员有组织、多渠道、多形式的参与社区事务十分必要,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为了共同利益的合作”<sup>[4]</sup>。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。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。

进一步加快社区业委会的制度建设。在人员配置、专业培训、薪资安排、资金保障、工作流程、权限范围、奖惩规则方面作出明文规定,接受社区居民、政府的监督。运用羊群效应,重点针对业主领导者开展工作和民主、法制理论培训,使其带动业主制度化参与社区自治,在全国设立中国业主委员会机构,加强各业委会间的合作和交流。物业管理须加快改革,建立业主与物业管理企业双向选择的机制,规范物业招投标行为,明确物业管理的服务内容,加快物业管理人员的素质培养,加强行业自律,建立健全规范行业价格行为的约束机制,自觉接受政府、业主和行业组织的监督。在加快改革的过程中,也须加强合作,只有分工明确、互相监



督、互相指导和协助,才能共赢。

### 3.政府“有所为,有所不为”

“当政府把所有权和控制交给社区时,它们的责任并不由此而结束,政府也许不再直接提供服务,但是仍然对保证满足居民需要负有责任”<sup>[5]</sup>。政府只在在社区自治进行“宏观”管理和调控方面、促进社区利益主体合作方面有所作为,对社区的干预应遵守社会整体效益,不能错位。第一,政府要努力破除僵硬的“稳定压倒一切”的思维,应正确、冷静地看待社会矛盾和利益博弈,避免将社会矛盾和冲突政治化、意识形态化,承认它们是社会发展的常态。以往的严防死守,反而不利于社会减压。第二,构建具有社会矛盾容纳能力的制度化建设。第三,政府要避免成为博弈一方,应构建公共型政府。第四,在博弈出现僵局时,进行调节,充当仲裁者,但内容得博弈双方自己谈,避免充当博弈内容的制定者和解释者。第五,承认利益组织的合法性,以利于利益要求的表达和提炼,以利于不同群体之间的沟通和磨合。第六,构建有效的利益表达渠道。完善社区居民参与机制,加强程序性设计,减少实际操作中的随意性和盲目性,通过基层民主选举、民主议事、民主监督,让居民了解社区、关心社区。第七,解决均衡处于帕累托低效均衡点的途径是将有限次的博弈转化为无限次的博弈,即通过建立监督机制约束商业主体的违规行为引导并促使社区利益主体积极参与社区建设。

### 4.申请仲裁,提起诉讼

社区冲突从根本上说是非对抗性矛盾,虽然“谈判是一个有利于纠纷解决的好方式,不但成本低而且有利于维护长远的合作和利益关系,更适用于社区纠纷这种主体间存在长期利害关系的纠纷”<sup>[6]</sup>,但当冲突陷入僵局时就需要依靠中立的第三方介入调解或者以仲裁、诉讼等方式解决。

由物业管理协会、居委会或者其他第三方调解解决。随着物业管理协会组织建设的不断完善,其在物业管理行业中的地位和作用也在不断加强,物业管理交接纠纷发生后,当事人可以在自愿的基础上请求物业管理协会进行调解,双方在物业管理协会代表的主持下解决各项争议并形成书面协议。此外,发生纠纷后,当事人也可以请求居委会或者其他中立第三方进行调解。

申请仲裁或向人民法院提起诉讼。虽然我国目前还没有明确规定业主委员会的法律地位,但部分城市(如北京)

规定,业主委员会在解除物业公司后,物业公司拒绝退出时,业主委员会主任或副主任可以作为代表人进行诉讼,同时,业主委员会也可以在召开业主大会时取得全体业主的授权,以全体业主承担责任的方式,维护业主的合法权益。当无法通过上述方式解决争议时,业主委员会可以申请仲裁或向法院起诉原物业管理公司,要求其按照合同约定进行移交并承担因此而引起的违约责任。

### 四、结语

在城市住宅区发生的业主、业委会、物业管理公司的利益冲突及其化解有赖于执法、司法、立法体系的建立和完善、物业管理市场的发展、公共管理的健全、行政运作的高效等诸多因素,也是考验我国当前行政和司法智慧的重大难题。物业管理公共危机的化解也将推动城市社区治理民主化发展,进而推动国家和社会走向“善治”。

注释:

①后经公证仅有11名业主去签名确认,而其中少数几位业主是与原三泰物业公司有着直接的利益关系,减免部分物业管理费或者以极低租金租用小区共有部分的房产从事商业经营,他们担心更换新物管后享受不了这些优惠了,另一部分业主是不明真相、不懂相关业主自治法规及程序被拉拢签名的。

②后来事实证明业委会多次将公示张贴公布,原物业公司就派人赶紧恶意撕毁,很多业主来不及看到公示内容,剥夺许多业主的知情权。

参考文献:

[1]汤艳文.不完全契约形态:转型社会的社区治理结构——以上海康健地区业主委员会的发展为例[J].上海行政学院学报,2004(3).

[2]韦伯.经济与社会(上)[M].北京:商务印书馆,1998:337.

[3]王雪梅.社区公共物品与社区治理[J].北京行政学院学报,2005(4):60-63.

[4]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.

[5][德]托马斯·海贝勒.中国的社会政治参与:以社区为例[J].马克思主义与现实,2005(3).

[6]朱景文.比较法社会学的框架和方法——法制化、本土化和全球化[M].北京:中国人民大学出版社,2001:434.