·社会学研究·

“村改居”小区中的自办物业与社区治理

雷望红

(华中科技大学 公共管理学院暨中国乡村治理研究中心,湖北 武汉 430074)

[摘 要]在快速城镇化的背景下,“村改居”成为村庄转型的一种选择。政府主导下的“村改居”容易形成后期管理中的物业难题。“村改居”小区中的物业问题,不仅仅是一个准公共品供给问题,同时还夹杂着转型村庄中的治理问题。通过自办物业的方式,村委会既能完成物业管理任务,又能借助“物业办”完成村庄治理工作,在村委会和“物业办”之间,形成互相支持、有效运行的平衡网络,保障社区共赢。自办物业存在着一定的困境,困境产生于村庄转型过程中,应当由政府和基层组织共同面对和消化。

[关键词]“村改居”;自办物业;社区治理;社区共赢

[中图分类号]C913.7 [文献标识码]A [文章编号]1671-3842(2016)06-0117-06

一、引言

随着我国城镇化进程的加快,乡村被逐步纳入到城镇化的发展战略之中。城镇化通过两种方式来实现:一是农村人口的转移,即从农村转向城市;二是农村人口的就地城镇化,即在本地实现居住环境、职业、身份等的转换。两种城镇化的路径重点关注的是居住的城镇化,前者通过农民工进城买房实现,后者通过“村改居”实现,两股城镇化潮流并行不悖。目前,农民工进城买房,是个体的选择,政府在其中的推动和支持力度较小,“村改居”则难以依靠自身的力量实现,因此,多由政府或村集体主导完成。

由政府主导完成的“村改居”,几乎彻底改变了乡村社会的生产生活关系。在彻底转型的社区中,村民对自己选择缺乏控制力,完全听从上级安排,从而形成村民对村庄转型主导者的深度依赖,集中表现在物业管理问题上。对于“村改居”这类过渡社区的物业管理,存在着多种类型的管理模式:市场化的管理模式通过招标形式聘请物业企业进行专业化管理;乡镇专业化模式运用于多村统一安置的社区,由政府通过行政管理的方式进行治理和控制;农村管理改良模式主要按照原有的村委会管理方式,只是在村委会下成立由村委会领导下的物业管理机构;村委会自治模式则将村委会类同于业委会,由村委会代替村民业主行驶管理权力①。上述几种管理模式又可以大致对应为政府协管、商业物管和社区自管三种形式②。

物业管理原本是西方城市住宅小区中的管理方式,在中国的发展还不够成熟,存在着管理主体

[基金项目]本文系教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“完善基层社会治理机制研究”(项目编号:14JZD030)的阶段性成果。

[作者简介]雷望红,华中科技大学公共管理学院暨中国乡村治理研究中心博士研究生。

①刘绪荒,梁瑞智,杨永杰:《京郊农村整体搬迁安置型社区物业管理模式探讨》,《北京农业职业学院学报》,2013年第3期。

②吴莹:《“村改居”社区物业管理的主要类型与存在问题》,《城市观察》,2016年第1期。

严重错位、服务市场机制完全失灵、物业服务与公共服务边界不清等问题①。当物业从城市移植到乡村社会,成为"村改居"小区中的一种管理方式时,无论以任何一个主体进行管理,都会存在水土不服的情况。"村改居"小区既存在城市物业的问题,又存在由过渡社区引发的新问题,因此,它所面临的问题更加错综复杂。

当前,"村改居"社区中的物业问题,涉及到多方主体,业主、物业、村委会/居委会(基层自治组织)、政府,问题在于多个主体的关系处理不顺,首先是业主与物业的关系不顺,导致物业服务单位无力进行管理与服务,比如物业费用收取困难,环境维护难;其次是业主与村委会/居委会的责权利的界限未理顺,后者为前者承担了过多的责任,导致了沉重的财政负担;再次是物业与基层自治组织及政府的关系处理不顺,表现在后者对于物业管理的介入过深,行政化色彩浓厚,不利于服务市场化和专业化②。

"村改居"小区中面临的物业管理问题,是从"娘胎里带出来的",即自此类小区产生之时就必然存在的。因为"村改居"小区不是村民自发建设的小区,而是由村委会或政府主导建设完成,改变居住环境对于村民而言就如同执行一个行政命令,因此,村民在听从上级指示之后,必然会更加依赖主导者。在这种情形下,物业管理就不可能走完全市场化的道路。

对于"村改居"小区而言,看待物业问题,要转换分析视角,不能只是将物业问题看作准公共品供给问题,而是要将之作为治理问题来看待。从治理视角来看,村委会在村庄形态发生改变之后,不能改变其组织性质和组织能力,仍要借助治理资源继续承担起治理职能,只是其治理任务发生了变化,物业成为其治理对象之一。自办物业是"村改居"小区可供选择的物业管理方式,类似于社区自管,通过在村委会下设立一个物业管理部门,由该部门负责具体的物业管理工作,村委会全面统筹,结合市场化与行政化的方式,借用传统权威资源进行管理,既可以保障村庄社会的秩序,又能够达到物业管理的目的。本文以山东H县"村改居"的J村小区为例,阐明村庄转型后治理任务的变化,分析自办物业的优势及其困境,试图突破"村改居"小区物业管理的迷思,理清转型社区物业管理的方向。

二、作为治理问题的物业管理

从房产学角度来讲,物业是指土地及土地上的建筑物形式存在的不动产,是单元性的房地产,既可指单元性的地产,也可指单元性的建筑物。物业管理则是指物业管理企业接受业主、业主委员会或者其他组织的委托,对物业进行维护、修缮、管理,对物业区域内的公共秩序、交通、消防、环境卫生、绿化等事项提供协助管理、服务的有偿活动。物业随着住房市场化而产生,物业管理的本质是业主行使共同管理权利的体现,业主作为物业的所有人,是物业管理的主导者和物业服务的消费者,并通过业主大会行使物业管理的权利③,物业管理企业由业主大会委托,负责代管物业并提供服务。也就是说,物业管理具有浓厚的市场化色彩,所涉及的主体——业主/业委会与物业管理企业之间为买卖关系。但由于我国自治组织发育不完全,业主难以组织起来,无法成立有效运转的业委会,导致在物业服务市场上,只有卖方而无买方,或买方的力量微弱,无法形成对卖方的有效监督与沟通,从而影响了物业服务的质量与持续性。在市场化的前提下,物业管理企业作为盈利机构,在业主与物业管理企业之间的博弈中,业主必然处于下风。

当物业管理超越了市场,就必须依赖政府介入引导与解决。政府的介入,使得物业问题就不再

①张农科:《关于我国物业管理模式的反思与再造》,《城市问题》,2012年第5期。

②宋西顺,黄金洪:《厦门市"村改居"工作存在的问题与对策》,《厦门理工学院学报》,2007年第2期。

③张农科:《关于我国物业管理模式的反思与再造》,《城市问题》,2012年第5期。

只是一个服务问题，而变成了一个治理问题。治理是指在一个既定的范围内运用权威维持秩序，满足公众的需要。治理的目的是指在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动，以最大限度的增进公共利益①。业主作为国家的公民，在必要服务得不到保证时，就会吁请政府提供支持，试图通过政府介入满足自身的需要。政府同样有责任介入其中，以保证正常的公众生活和稳定的社会秩序。如此来看，物业管理在某种程度上就具有了治理的意味。

物业管理本身就是对秩序的一种维护。政府的介入是对秩序维护者的管理，政府的介入并不意味着完全改变了物业管理的市场性质，而是在一定程度上补充公共服务，并对物业管理过程中的问题进行监控和管理，以提高社区服务的质量。政府的职责主要表现在以下几个方面：一是需要提供公共服务，承担政府应承担的职责，在物业管理中，不能将公共服务的任务模糊化，变成物业服务；二是政府有必要引导成立业主的自治单位，业委会需获得政府的认可；三是政府需要协调业主与物业管理企业之间的矛盾，维护业主利益，规范物业企业的行为，保障物业管理顺利开展。政府在物业管理中，兼具公共服务提供者、组织行为管理者、矛盾纠纷协调者等多重角色。政府之所以要扮演多重角色，一是要保障公民基本的福利，二是要维持社会的基本稳定，政府的出场具有明显的治理意涵。

在“村改居”小区中，村民的居住选择不是纯粹的市场行为，主要是由政府或村委会主导推动而成，由此加深了村民对于建设主导者的依赖，乡村组织与村民的关系继续保持紧密联系。在小区物业管理中，政府或村委会承担的管理责任相对更重，扮演的角色则更加复杂，相应地，物业管理的治理意涵更加明显。将物业看作治理问题，淡化了物业的市场意味，通过自办物业的管理形式，借重传统的治理资源，既可以解决现代社区的物业问题，又可以继续保持村庄内部的治理秩序。

三、治理任务转换与自办物业管理

自办物业类似于“社区自管”的形式，两者都是以村委会为主体，自主招聘相关工作人员进行社区内部基本物业的管理和维护。社区自管的物业管理模式指出了服务的专业化和标准化，但并未指明该机构的存在是否以盈利为目的。自办物业的核心特征则是不以盈利为目的，一般是在村委会下设立一个物业办公室（下称“物业办”）。“物业办”无独立的财权，具有明显的服务性质，服务标准在一定程度上则根据自身的服务能力与服务实力进行自主选择。由于依附于村委会而存在，“物业办”承担的责任超过市场物业的职能。“物业办”增加工作内容，与转型社区中的治理任务相关，但工作任务的增加并不影响其开展工作。

（一）转型社区中的治理任务

社区治理是指政府、社区组织与社区公民对社区公共事务所进行的合作管理。社区治理的目标是为社区公民提供公共品，既包括物质层面的服务，也包括非物质层面的产品，比如社区服务与社区照顾、社区环境、社区治安、社区文化建设与社区社会保障等②。在传统的农村社区，社区治理任务相对简单，一方面，农村社区中的村民对于治理要求低，在公共品供给方面的需求少；另一方面，由于熟人社会的存在，许多治理任务依靠熟人社会关系得以解决，不需要基层组织和政府参与其中。在“村改居”的过程中，社区形态发生变化，在传统社区中不明显的治理需求，在新社区中凸显出来，比如，在村庄熟人社会中，对于社区的环境要求低，任何人都可以随处丢弃垃圾，社区治安可以依靠村民之间的相互监督得以保障，但进入小区集中居住以后，环境成为必须保障的需求，随

①俞可平：《治理与善治》，北京：社会科学文献出版社，2000 年版，第 5 页。

②鲁翠花：《城市化进程中的转型社区治理——以南京市兴卫村社区为例》，《江苏城市规划》，2012 年第 11 期。

意丢弃的后果是垃圾成堆,社区治安也无法依靠村民之间的监督完成。因此,基层组织的治理责任发生了变化。

村庄社区中的治理任务,从任务来源来看可分为两种:一是自上而下的行政责任;二是自下而上的服务责任。前者主要是为政府服务,传达与执行政府政策,分配政府资源,比如落实惠民政策、入户走访收集群众信息,以支持政府的网格化管理等,后者主要是回应村民与村庄需求,比如调解矛盾纠纷、代管土地、发展村集体经济等。社区转型后,行政责任的变化并不明显,主要是自下而上的服务责任发生了变化,基层组织要面临更为繁杂的社区事务,尤其是从整体上对于社区进行维护与管理,由此生发出诸多的管理职责。由于村委会的人员设置有限,管理能力亦有限,在村庄转型过程中,必须借助新的管理力量协助完成村庄的管理,"物业办"是一种可行的选择,能够帮助村委会承担一定的管理职能。

(二)"村改居"小区中的自办物业

自办物业具有两点特性:一是具有非盈利性;二是代表村委会具有群众性。J村在"村改居"之后,由村委会主持成立了自负盈亏的独立物业企业,但难以为继。一年后改为自办物业的方式,由村委会进行经济核算,作为村委会下设的管理机构。自办物业管理,由村民、村委会和政府三者共同承担成本,村民缴纳一定的物业费,政府通过不固定的政策项目进行补贴,村委会补足差额。由于政府和村委会负担一部分费用,自办物业的服务范围就更为深广。

自办物业的工作内容分为两种类型:一种是服务型工作,一种是矛盾调处型工作。服务型工作又分为两类,一类是公共事务部分,属于准公共品供给,包括村内公共卫生、绿化,疏通管道、下水道清理、墙面维修等;另一类是私人事务部分,属于私人的维修事项,比如维修水管、漏水、灯管、坐便器、太阳能等。准公共品供给的责任,部分由物业承担,部分由政府承担。在J村,由于"物业办"隶属于村委会,故而政府的部分责任由"物业办"代办。私人事务服务提供部分,本应该由市场解决,J村由于村集体经济实力雄厚,物业免费提供维修服务,但维修所需配件由村民自己承担。

矛盾调处型工作同样分为两类,一类是进入新小区后出现的新矛盾,比如烟头引火、浇水漏水、空调滴水、养狗、噪音等矛盾;还有一类是从原有社区中带来,在新小区中继续存在的老矛盾,比如婆媳矛盾、夫妻矛盾、邻里矛盾等,部分老矛盾在进入小区之后可能被放大,比如由于居住空间压缩之后,老人与年轻人共同居住可能引发激烈的代际冲突。

在J村自办物业的实践中,可以看出,"物业办"明显参与了村委会的工作,尤其表现在矛盾调解上。进入小区后,"物业办"成为与村民打交道最多的部门,由于经常免费为村民上门服务,与村民建立良好的人际关系。村民之间产生矛盾纠纷后,愿意请求物业处进行调解,矛盾纠纷就变成了物业必须负责管理的一部分任务。物业负责矛盾纠纷的调解,与矛盾性质变迁有关。进入小区之后,村民之间的互动减少,传统社区的矛盾相应减少,而社区中新产生的细小、琐碎、需要及时解决的矛盾增多,这些矛盾如果不能直面和及时解决,就可能会存在风险,比如楼上乱扔烟头可能引发火灾,养狗可能被咬等。在新的矛盾发生后,村庄内部还未形成大家公认的处置方法,若由村委会出面解决,极易得罪村民,村干部在执行其他事务时就可能受阻。若由物业出面解决,既具有一定的合法性,且可以利用因服务所制造的权威,对村民进行劝解和教育。

在自办物业小区,"物业办"协助村委会更好地完成公共品供给部分的任务,协调解决矛盾纠纷,有利于减轻村委会的管理压力,保证服务质量,维护村庄秩序。村委会则确保"物业办"的资金来源,确保稳定运营。自办物业不具有完全的市场性质,而是将村庄的公共事务与治理任务都纳入到物业的服务体系中,由村委会统筹管理,避免了责任推诿的情况。

(三)自办物业的优势与社区共赢

在"村改居"以后,村庄不仅是外在形态的转型,同时也面临着新的治理任务。由于出现了新的治理任务,村庄内部通过增加新的治理主体,以物业的形式应对新问题,部分小区通过引进市场

物业来解决。从村庄角度而言,市场物业进入小区管理相对简单,由物业公司与业主直接打交道,村委会在其中只起居中协调的作用。由于市场物业具有盈利性质,业主所缴纳的费用要作为企业盈利部分,不能完全用于物业管理,因此,市场物业提供的服务收费高、质量低。相比之下,自办物业有其明显的优势。自办物业由村民(即业主)、村委会、政府三方承担物业管理的责任,三者所付出的资金几乎全部运用于物业管理中,对于村民而言,不仅收费低,而且质量高。

J 村小区采取自办物业的形式,按照房屋数量(不是按照房屋面积)缴纳物业费,每栋房子每年交 300 元,其中 200 元作为房屋维修基金,100 元作为实际的物业管理费,村民享受的服务包括环境卫生、治安、绿化、维修、矛盾调解等。更多的小区采取的是市场物业的方式,按照房屋面积收取物业费,每月每平方米为 0.33 元,一套 100 平方米的房子一年需要 400 元,且享受的服务只有治安和环境卫生,物业公司没有维修义务。

自办物业中,村委会对物业具有绝对的领导权,物业管理人员由村委会决定。村委会将物业服务岗位作为有效的治理资源,将村中的弱势村民安排到物业岗位上上班。这些弱势的村民,由于身体残缺、头脑痴笨等原因,在市场上寻找工作缺乏竞争力,生活困难,村里通过将物业中简单易行的工作安排给他们,以此解决他们的就业问题,保障他们基本的生活问题。物业办在一定程度上承担了村委会福利供给的职责。

“物业办”代表村委会执行具体的事务,一方面能够积极承担物业责任,完成物业服务,使得村民享受到低成本、高质量的服务;另一方面,村委会可以借重“物业办”的权威关系调解矛盾,借助“物业办”的岗位进行福利供给,积极完成村内的治理任务。村委会与“物业办”虽然是上下级关系,但在两者之间,形成了一个互相支持、有效运行的平衡网络,村民、村委会、物业服务人员都能够从中获益。村民能够享受到低成本、高质量的服务,物业服务人员能够解决就业和生活问题,村委会虽然承担一定的经济成本,但能够借助物业有效完成各类治理任务。自办物业的方式,能够实现多方共赢的目的。

四、自办物业的困境与迷思

通过自办物业的方式进行小区管理,有其内在的优势,一是通过低于市场价格聘用村内老弱病残的弱势群体,既能够低成本完成小区内部的服务工作,也能解决这部分人的生活问题,服务与福利两全其美。二是通过村集体承担部分物业费用,减轻了村民在新小区的居住压力,也保证了村委会的公共品供给。但村委会自办物业同样面临着困境,即责权利在不同主体之间的分配问题。

自办物业的第一个困境是村委会如何处理与物业服务人员的关系问题。村里自办物业所聘请的服务人员多是老弱病残、身体状况不佳的村民,他们在工作期间突发疾病、遭遇风险的几率大。一旦发生意外,由于物业办与服务人员之间的关系,内含了村委会与村民之间的关系,前者是市场关系,后者是政治关系,当市场关系与政治关系相互交杂时,问题就会变得复杂,权利义务关系就会模糊。因此,服务人员在工作期间出现意外时,村委会脱离不了责任。如此,村里承担的风险就非常高。

第二个困境是如何分配与村民的物业责任问题。自办物业之所以能够保障高质量、低成本的物业服务,在于村委会每年弥补物业费用的缺额部分。J 村小区每年至少弥补 20 多万元,最多的一年弥补 40 万元,村集体每年支出的物业部分还在继续增长。村集体有能力承担,是因为村里现在还有稳定的集体收入,但村集体经济高度依赖当地的企业,一旦企业经济下滑,村集体经济就会受到影响,而村里要重新找村民收取费用,则难度相当高。

自办物业由于要附带解决非市场问题,因此,自其成立之初,就注定了在责权利分配问题上的模糊性。村里既然要解决弱势群体的就业生活问题,就需要承担一定的风险,尽管如此,村委会仍

然可以通过某种方式规避风险。J村村书记在今年年初时利用镇政府为村里配备的法律顾问,指导村里和物业服务人员签订了劳动合同,划清了责任界限。

物业管理本身是由业主即村民承担费用,但J村的小区建设由村委会主导,物业所管理的事项中包含了公共品供给责任以及其他治理责任,有些责任须由村民承担,有些责任须由政府或村委会承担,通过"物业办"将各种任务整合起来,虽然村委会承担了一部分责任,但总成本是降低的。村委会可以将原本投入到小区管理中的经费,通过资金整合的方式,整合到物业管理费用中,从整体上实现小区管理与小区支出的均衡。

五、结论与讨论

村庄转型不只是村庄物质形态的变化,同时伴随着新矛盾和新问题的出现。在"村改居"小区中,通过自办物业的方式,可以将物业问题和治理问题统和起来集中解决。村委会下设"物业办","物业办"既能够承担物业责任,又能够为村委会承担一部分治理责任。由于"物业办"不具有盈利性质,相比于市场物业,自办物业能够提供低成本、高质量的物业服务与公共服务。"物业办"可以借助机构本身和义务服务过程中产生的资源,为村委会解决部分治理问题。通过自办物业的方式,能够实现村民、"物业办"、村委会和政府多个主体之间的利益共赢。

当前的村庄转型主要由政府或村委会主导,在村庄迅速转型的过程中,村民还未完全适应转型所带来的变化,在行为和心理上继续高度依赖政府和村委会。因此,在转型过程中,基层组织要继续承担转型社区的治理责任,保证社区秩序。通过自办物业,一方面能够解决物业管理本身的问题,另一方面能够协助基层组织解决部门治理问题,以此降低村委会的社区管理压力,实为村庄转型后成本低廉、管理高效的可观选择。

[责任编辑:萧　景　jdxbshehui@163.com]