

业主与物业公司之间控制权的分配逻辑

吴 苏 刘 能

提 要：不同于将业主与物业公司之间的权力关系视为相对静态的观点，本文从合同视角出发，呈现了物业服务过程中业主与物业公司之间控制权分配的复杂性。本文通过对两个商品房社区案例的分析发现，无论社区中业委会成立与否，基于物业合同的不完全特征，控制权分配的复杂性都普遍存在。在物业服务体制嵌入的结构背景下，本文提出了物业服务控制权分配的“连续统”，并初步总结了影响控制权分配的一组因素：物业公司的声誉约束、物业服务的专业性、业主行使控制权的制度支持能力、业主行使控制权的收益—成本权衡。受这些因素的共同影响，控制权在不同情境下呈现出不同的分配结果。

关键词：合同 控制权 物业服务 体制嵌入

一、问题的提出

伴随着住房商品化改革的推进，市场化的物业服务行业在全国范围内兴起，并逐渐成为参与城市社区^①治理，尤其是商品房社区治理的一支重要力量。物业服务公司是针对“物业”（建成并投入使用的各类房屋以及与之相配套的设施）提供专门化服务的市场主体。“业主”作为社区的物业所有权人，与物业服务公司签订合同，委托其在规定的物业管理区域内提供服务。这种模式彻底改变了住房改革之前单位一元控制的社区服务供给方式，使得社区物业服务与管理从国家中“分离出

① 目前学界普遍认为社区包含两方面的意涵，一是“地域性”，二是“共同体属性”。在我国的语境下，社区的概念具有行政意涵，其边界往往与社区居委会的管辖范围相一致，因而格外强调社区的“地域性”。如果做跨语境的比较，中国城市中的“社区”概念更偏向 neighborhood（邻里）这一概念。尤其对于商品房居住区来说，业主群体居住空间临近，但是具有较高的异质性和流动性，处于向“共同体”迈进（社区建设）的努力过程中。本文的“社区”沿用国内习惯用法，指代设有居委会/社区工作站的有明确边界的居住小区。

来”（张磊、刘丽敏，2005），形成了新的社会互动空间。在新的模式下，国家、物业公司与业主之间的关系取代了改革之前的国家与居民的二元关系，成为商品房社区治理的核心。其中，物业服务公司作为新兴的市场主体，与“业主”之间的利益纠纷日渐增多，关于二者之间权力关系的讨论逐渐成为学界关注的重要议题。

目前关于商品房社区中业主与物业公司之间权力关系的讨论主要围绕着业主自治的理念与现实展开。一方面，在理论层面，物业服务在社区中的市场化供给模式是以业主自治为基础的。《物业管理条例》和《物权法》的制定与颁布，逐步明确了商品房社区中业主名义上的权力地位，确立了以业主大会和业主委员会为基础的业主自治原则以及相应的基层民主形式。基于此，业主群体逐渐成为城市地区重要的利益主体，并结成了以住房私人产权为核心、以共有产权和公共事务为纽带的“地域性生活共同体”。有学者将这种社区模式界定为“业主社区”（肖林，2013）。另一方面，在物业服务管理的实际运作过程中，不少学者认为当前商品房社区物业公司权力过大，业主自治受到了来自多方面的挑战和限制。例如，有学者认为物业公司成为商品房社区的实质管理者，超越对物的管理而演化为对人的管理工具，从而具有“专制”特征（李国庆，2009）；甚至有学者提出物业公司的“一体化”模式承担了很多不应由其承担的公共服务内容，混淆了物业服务与公共服务的界限，成为损害业主利益的“帮凶”（张农科，2012）。陈鹏（2016）则讨论了业委会成立前后社区权力结构的不同情况。他基于“社区政体”这一概念，将业委会成立前后的社区模式区分为“他治政体”与“自治政体”。陈鹏认为在前期物业服务阶段，商品房小区实质上形成了建管合一的“父子兵”体制。由于没有业委会制约，前期物业公司限制了业主的自主治理，甚至阻碍业委会的建立。而业主委员会的成立与运作能够使得“他治政体”向“自治政体”演化，从而较为有效地改变物业公司权力过大的情况。

上述研究基于对社区的深入调查，深化了我们对于社区权力结构的认知。这些观点的重要价值在于提醒我们，当前社区在多主体协同治理上面临着某种困境：物业公司容易在社区内形成主导地位，它不仅可以对国家基层组织的功能形成一定替代，还能够掌握社区各项决策的主导权，使得业主权力名存实亡。但是，在对商品房社区进行进一步调研的过程中，我们发现无论该社区业委会成立与否，业主与物业公司之间的权力关系均更为复杂和多元。在一些情境下，物业公司对社区事务享有主导权，并且是业主眼中出尔反尔、侵害自身权益的“奸商”；但是在另一些情

境下，物业公司又可能是业主信赖的“好管家”，是一个致力于满足业主各种需求的兢兢业业的服务者，甚至承担了大量合同义务外的职责。“物业公司主导”的观点无法呈现出二者关系的这种复杂特征。究其原因，这些观点在探讨物业公司与业主之间的关系时，主要从社会治理体系中的国家与社会关系出发，“市场”只是这个二元关系结构的附属。例如，业主自治和权力的理念建构，其实主要是基于与单位制时期的国家—居民关系的对比；讨论物业公司的权力时也侧重考察其在社区内进行物业管理时类似于国家的“公权力”属性，而并未强调物业公司与业主之间市场交易的关系属性，因而未能从服务生产与交易的角度把握合同双方互动的复杂性。

那么，该如何理解常规物业服务过程中业主与物业公司之间关系的复杂性并对其进行解释？本文重点从合同的角度把握业主与物业公司之间的关系，并借助“控制权”（control rights）这一概念，通过考察物业服务过程中业主与物业公司之间控制权的分配来展现两者之间权力关系的复杂性，同时尝试对影响控制权分配的机制进行探讨。

二、概念与理论视角：合同与控制权

我们主要将业主与物业公司之间的关系理解为基于交易的合同关系。根据我国民法的界定，合同（contract）是当事人之间设立、变更、终止民事关系的协议。“协议”即“合意”，是指当事人意思表示的一致^①。从理论上讲，合同一般被理解为一组有义务履行的“承诺”，但是麦克尼尔（2002：5）认为合同本质上是“对当事人未来交换关系的规划”，承诺与合意不过是其中一部分，且承诺总是有重要的非承诺（关系）机制相伴随，从而提出了更广义的关系合同理念^②。控制权（control rights）这一概念最初被经济学者用来描述现代企业股东对董事的选择权（伯利、米恩斯，2005），后被制度经济学与组织学的研究者用于刻画各种合同中（尤其是企业内合同）的决策权。社会学者则在更广义的层面上用其描述社会交换行为（包括经济交易）中行动主体对资源进行控制的权利。这种控制资源的权利派生出了权威（科尔曼，2008：63—64）。如果合同能够被完美设计以在事前规定好

^① 参见《中华人民共和国民法通则》第85条。

^② 本文对合同的理解不局限于“民事合同”含义，而是采取 contract 的广义用法，亦可以用“合约”“契约”代替。

各种可能状况下的权利与责任，互动主体之间的关系将是严格按照合同确定的。但在现实中合同往往是“不完全”的。制度经济学家认为这主要是由于当事人的有限理性、机会主义倾向以及合同规定时常存在难以向第三方证实的情况（Tirole，1999）；社会学家也认为行动者不是刻板按照合同条文行动的傀儡，而是拥有能动性的行动主体（伯格、卢克曼，2009；Barley & Tolbert，1997），因而不可能存在事前制定的“完美合同”。因此，本文基于不完全合同的立场使用合同与控制权这两个概念。

那么，在未被合同作出明确规定的情况发生时，谁有权做决策？^① 这便涉及到（剩余）控制权分配的问题。对于这一问题，格罗斯曼与哈特（Grossman & Hart，1986）的经典观点是，在市场合同中，剩余控制权由买卖双方共同掌握；在企业组织内部，剩余控制权配置给非人力资产的所有者（conferred by ownership of an asset）。

哈特等学者的模型在讨论本文的议题时存在局限性。首先，这一讨论主要基于制造业中的实物产品交易过程，而对于本文想要讨论的服务的生产、交易等问题未做关注。对于实物产品的市场合同来说，委托方很难控制和干预承包方的生产细节。相比于实物产品，服务产品具有一些鲜明的特征，如产出的无形性、生产消费的同步性、生产结果的非储存性和非独立产权性。尤其是“非独立产权性”，这意味着劳动服务产品无法脱离人力资本存在，而人力资本也无法被买方占有，只是让渡使用权。因而，服务购买意味着发包方在与承包方缔结关于劳动服务合同的同时，也与服务提供者的人力资本形成了合同关系，从而获得了劳动服务过程中人力资本的使用权，因而存在对服务生产的细节进行干预的可能。那么，当发包方与承包方关于劳动服务的合同不完全时，该如何对控制权进行分配呢？江小涓（2008）认为，服务提供中的劳务大部分体现在服务过程中而非实物产出上，因而存在度量困难、服务细节难以事前确定等限制，但是完全由企业内部合同方式提供又可能会导致人力资本配置的不经济。因此，服务外包表现为“人力资本市场合同与劳务活动企业合同相统一”的形式。在江文中，所谓“劳务活动的企业（层级制）合同”是一种“类一体化”模式，主要指具体的劳动服务由发包方安排和控制。其实质是在劳动服务的提供过程中，发包方对承包方人力资本的使用获得了具有时间和范围边界的剩余控制权。江文的观点一定程度上延续了威廉姆森（Williamson，1979，1985）的思路，预设了一体化的合同治理模式中权威配置是稳定集中于发包方的，且权威能够独立地

^① 这种决策的权利（right）便构成了一种权威（power and authority）。

解决交易成本问题，但是没有讨论权威的来源。与之不同，向静林、邱泽奇（2016）在研究中提出，人力资本的剩余控制权分配在市场与层级制两端呈现为一个系谱，从而指出控制权分配可能存在的复杂性。不过他们的系谱只考虑到合同治理结构这一个维度，还有进一步推进的潜力，并且他们也同样没有指明权威的来源究竟为何。

其次，哈特等学者的观点虽然试图解释权威的来源，但是其模型尚不够完善。第一，权威是否仅来源于物质资产尚且存疑；第二，这一模型没有考虑信息不对称的影响；第三，它认为合同不完全导致的事后再谈判的成本为零，因而试图用所有权一劳永逸地解决再谈判问题。针对第一点，已有学者拓展了这一模型，将其他因素（如接近关键资源的能力）纳入到权力来源中（Rajan & Zingales, 1998）。针对第二点，阿洪与梯罗尔（Aghion & Tirole, 1997）基于信息不对称区分了组织内部的形式权威（formal authority）与实质权威（real authority）。他们认为形式权威是基于正式地位的决策权（如由产权赋予）；而实质权威是对决策的有效控制，且形成是由组织内部的信息结构决定的。但是这个观点仍然将组织内的控制权分配视为静态的。针对第三点，李璐（2005）基于博弈论的思路考查了企业组织内部上下级之间的互动过程，发现剩余控制权的分配是不稳定的，双方博弈呈现“摆动均衡”的状态。这就意味着，即便在一体化的组织内部，稳定的权力分配问题仍然不能一劳永逸地被解决。周雪光、练宏（2012）则进一步刻画了政府组织内部控制权分配的复杂性。他们将政府组织内部对组织活动的“控制权”^①进一步细分为目标设定权、检查验收权和激励分配权三个维度，分析了不同的政府治理模式下的控制权分配形式。周雪光这一理论的重要意义在于，科层制或者说“一体化”治理结构内部的权力分配方式存在着多种可能性，并且随着治理模式的调整，控制权分配也是动态的。但是，周雪光没有解释为何在相对稳定不变的组织模式下会存在不同的治理模式和控制权分配方式，以及影响分配结果的机制究竟是什么。因而，合同关系内权威的来源和权力配置是否稳定这些问题仍然没有得到充分解答。

不过，李璐（2005）的研究为讨论控制权问题提供了“谈判地位”这一重要的理论视角，即控制权分配在本质上受缔约各方的谈判地位影响。这拓宽了控制权问

^① 周雪光、练宏的“控制权”概念同样源自于“剩余控制权”，表示在合同规定之外的情况发生时进行最终决定的权力。不过制度经济学者往往将其设定为0—1配置，而周雪光、练宏认为它可以进一步分解（成为“一束权利”）且可以共享。我们认为，其讨论的控制权分配与治理模式理论，与李璐提出的剩余控制权分配中的摆动均衡，本质都是在讨论合同中权力的复杂性问题，且后者构成了前者的微观基础。

题的研究思路。布劳（2012：193）对社会交换中的权力不平衡问题做了专门的讨论。他认为A为了改变受B支配的情况，A必须拥有并可以提供B想要的某种资源、能从其他地方获得替代B的资源、能强迫B提供服务、能学会习惯于没有B的服务。基于这一分析，刘世定（2012）总结了影响谈判地位高低的条件：双方掌握对他人有诱惑力的资源和自己不依赖于他人资源的相对状况、双方替代性选择的多少、对他人能够提供的利益的内在偏好程度、运用强制力迫使对方服从的能力。本文试图延续这一逻辑，讨论物业服务过程中的控制权分配问题。

本文的控制权概念主要指在物业服务过程中对劳动服务的“剩余控制权”。^①周雪光、练宏（2012）将控制权视为“一束权利”，并将其进一步细分为目标设定权、检查验收权与激励分配权。^②本文在此基础上，增加“方案设计权”与“过程监督权”。这主要是因为周雪光、练宏探讨的是中央政府、地方政府与基层政府三级之间的控制权分配，由于组织规模与地理距离的限制，上级很难持续对下级的方案设计进行干涉，也很难对执行过程进行全程监督。但是对于社区内的物业服务来说，由于业主与物业工作站关系的紧密程度更高，因此业主可能有更大的控制范围。

本文的经验材料来自本人及团队在2018—2020年间展开的一系列商品房社区的调研工作。2018—2019年，笔者受S物业集团^③委托，对集团分布在北京、天津、无锡、武汉、重庆、海南等地共26个商品房社区的物业服务模式演进和业主需求进行了系统调研，包括对业主和物业公司员工的问卷调查（业主样本量为712户）、参与式观察与深度访谈。2019—2020年笔者又对北京、天津地区由S物业集团或T物业集团^④参

① 本文无意解决何种权威配置最有效率这一问题，而是试图分析不完全合同下各主体之间具体的权力关系为何。这在一定程度上延续了周雪光的问题意识。周雪光的研究主要指涉行政权力的层级分配。在政府组织内部，政府上级对下级的权威既来自关键资源的垄断，同时还来自法律赋予的强制力，因而上级相较而言更有谈判优势。业主发包方占据的关键资源有限，谈判能力相对而言没有政府上级那么有优势，本文认为具体谈判地位与市场主体嵌入的体制结构相关。

② 本文认为，周雪光、练宏对控制权的进一步细分虽然是基于政府研究提出的，但是不只适合政府层级，而是普遍适用于各种委托代理关系，因而本文沿用了这一分类。

③ 物业公司S是X地产控股集团旗下的物业服务公司，拥有一级物业管理资质，其业务范围涵盖商品房住宅、商业办公和城市综合体等多种不同类型，目前已在90多个城市布局400多个项目。S物业公司的组织架构采取了条块分割的科层模式，下属品质部、品牌部、工程部、经营管理部等直属部门（条），同时在全国各个大区设立区域分公司（块）。区域分公司按照同构原则设立直属部门的下级部门，并在各个城市设立城市公司，城市公司在各个购买服务的商品房社区派驻项目团队，成立社区物业工作站。物业工作站包括工程、环境、秩序与客服四个团队，分别负责工程维修、绿化与保洁、治安管理和客户服务。

④ 物业公司T是国内成立较早的民营物业公司，在国内有较高知名度，拥有一级物业管理资质。该公司目前物业服务范围覆盖全国31个省、自治区、直辖市的140个城市、合约项目超过1000个，合约管理面积超过2亿平方米。所服务的物业类型包括居住物业、商用物业和公建物业等。组织结构与S公司类似。

与的若干商品房社区的社区建设进程作了调研工作，包括对社区自治运作的观察、访谈以及相关文档资料的搜集。

三、物业服务控制权分配的运作及其复杂性

当前社区内物业服务的提供存在两种不同形式的合同类型，即在业委会成立之前签署的前期物业服务合同^①和业委会成立后签署的正式物业服务合同。以往的观点（何立军，2014；陈鹏，2016；夏巾帼、郭忠华，2019）将形塑业主与物业公司之间权力结构的焦点放在合同结构的类型上。按照这类观点，由于业委会的缺失，业主自治能力在前期物业服务合同下受到制约，物业服务控制权分配偏向物业公司；正式物业服务合同下，由于业委会的作用，物业服务控制权分配偏向业委会。但是，合同结构本身是否足以解释控制权的分配是存疑的。一方面，虽然业主与物业公司有事前合同约定，但是物业服务合同的内容往往是粗糙的条款罗列，难以对服务的丰富内容和诸多细节作出规定，物业服务合同的不完全特征非常明显。当合同规定不完善时，既定的合同结构能发挥多大作用值得探讨。另一方面，这种观点假定不同合同结构下的控制权分配是静态的。在田野调查中我们看到，不论是哪种合同结构，物业服务的控制权在实际运作中都会根据不同的服务内容和具体的实施场景动态分配。

本文认为，物业服务控制权的分配存在复杂性，这主要表现为在同一个社区的不同服务中，或同类服务在不同情境之下，控制权在委托方和代理方之间的分配不是事前确定的，而是在具体的情境下由具体的谈判过程决定，且控制权不会固定地分配给某一方，而是表现出“因时而异”“因事而异”的特征。对于控制权分配复杂性的考察，首先需要厘清物业服务合同的结构类型，然后再考察分配的具体过程。

（一）物业服务合同的委托—代理结构

1. 前期物业服务合同。由于现实中物业销售和业主入住是一个持续的过程，不可能

^① 很多研究将前期物业服务合同视为临时的、非正式的合同类型，从而相对忽视对这一合同阶段社区结构与过程的讨论。我们在田野调查中发现，不少商品房社区虽然处于前期物业服务合同状态，但其物业服务提供完善、而且若干年来处于良性的运行状态。因而，本文认为不能简单将没有业委会的社区视为残缺的或过渡的社区形态，而应该将其视为一种重要的社区类型予以考察。

在交房初始阶段就成立业主委员会与物业公司签订正式物业服务合同。但是，这一阶段物业服务又是必要的，因此《物业管理条例》明确地产开发商为前期物业服务的授权主体，由其通过市场途径选聘物业公司提供服务，并签署前期物业服务合同，同时合同内容也涉及业主相关的权利与义务。前期物业服务合同是一种法律上的权宜安排，其特殊性在于，虽然地产公司是名义上的发包方^①，物业公司是承包方，但是一旦有业主开始入住，业主群体就会成为物业服务最重要的消费者，他们既是物业服务的主要对象，也是物业公司重要的收入来源。一些法学学者在讨论这一问题时，倾向于将地产公司视为一种“初始委托方”。在业主入住前，地产公司是唯一的委托方；在业主入住后购买物业服务的过程中，地产公司将权利义务逐渐转让给业主（陈广华、崔乐萍，2005）。因此，可以认为物业公司接受地产公司与业主共同委托^②。同时，在物业服务公司内部，物业城市分公司接受上级部门监督管理，其内部的品质部、品牌部和经营管理部等部门会对项目内物业工作站的服务品质进行监督，并将业主满意度、物业费收缴率与业主投诉情况等作为主要的考核指标。因此，物业总公司构成管理方，社区内的物业工作站是实质上的服务执行者，亦即代理方。在实际执行中，由于前期物业服务阶段的业主大会只是一个抽象集体，没有具体的执行机构（业主委员会），因此往往由具体的业主个体、群体进行分散化的委托。因而有研究者将这种委托形态理解为一种“合同变形”，即从双边合同关系变成多边合同关系（仇叶，2016）。但是，业主大会作为抽象集体并非完全无法发挥作用，《物业管理条例》（2003、2007）、《物权法》（2007）的规定要求物业公司的公共决策必须征得一定比例业主（业主大会）的同意，这约束了物业公司的行为。这一点后文将会进一步讨论。

2. 正式物业服务合同。业主委员会是业主大会的执行机构，由业主大会会议选举产生，由若干名业主代表组成，代表全体业主利益，但并不具备法人资格，成立后有权代表业主重新选聘物业公司，签订正式物业服务合同。正式物业服务合同一般对物业管理事项、服务质量、服务费用、专项维修资金的管理与使用、物业管理用房、合同期

① 在实践中，地产公司在选择物业公司的时候往往不是通过真正意义上的市场手段，而是选择自己集团旗下的物业子公司（“父子兵”模式）或与自己有某些业务联系或合作关系的物业公司（建管分离模式）。对于“父子兵”模式，地产公司往往会从集团整体发展战略的角度对物业公司提出要求，从宏观层面影响物业公司的服务策略，但是不会过多干涉物业公司的服务细节（类似于组织内部的松散关联模型）。对于建管分离的模式，地产公司作为形式上的委托方，也很难对服务过程中的具体情况作出详细的事前规定。

② 由于服务具有生产与消费的共时特性，业主与服务者的空间距离与社会距离更近、联系更紧密，对具体的服务内容可以直接提出要求，对服务的细节也更容易进行监督和控制，因而在委托过程中发挥着重要作用。

限、违约责任等诸多内容进行约定（参见《物业管理条例（2007）》第34条）。由此，业委会成为物业服务的正式委托方，物业公司成为管理方，物业工作站成为执行服务的代理方。不过在实际运作中，尤其对于近年来物业推出的私人化、个性化服务而言，在业委会发包外，业主个体分散发包的现象仍然存在。

接下来，本节通过对两个商品房社区物业服务供给案例的分析，分别展示前期物业合同和正式物业合同两种模式下物业服务控制权分配的实际运作过程。

（二）A社区：前期物业合同模式下的控制权分配

A社区由地产公司X集团于2009年进行开发，定位为“刚需型”楼盘。2013年一期业主开始入住，2017年全部交房。该社区目前入住2983户，入住率达到80%。由于尚未成立业委会，目前处于前期物业管理阶段。X集团的子公司——物业服务集团S在社区内设立物业工作站。2017年6月，物业工作站的客户部成立管家团队。目前一共8位管家，每位管家平均负责580户（5—7栋楼）。

本节以A社区的地上车位管理过程为例，讨论前期物业合同之下控制权分配的实际运作。A社区的停车位分地下与地上两种。地下车位产权属于地产公司，只售不租；地上车位共447个，属于小区业主的共有部分，由地产公司依据专业原则进行规划设计，可以供业主以先来后到的方式进行临时停车，并由物业工作站按时间收取少许费用。由于入驻最初几年物业工作站并未就地上停车问题与业主达成协议，很多业主进入社区后并不严格按照事先划好的地上车位停车。这一方面是由于地上车位数量有限，选择地上停车的业主人数超过地上停车位数量。当车位停满时，许多业主就会在园区内另寻他处。另一方面，即便没有停满，很多业主也希望将车停在尽可能离家近的地方。这就造成了社区内车辆停放不规范，占用消防通道等诸多问题。尤其在第三期业主入住之后，社区内私家车显著增多，停车不规范导致业主之间常常发生挡车、剐蹭等现象，引发了业主之间的矛盾。

1. 目标设定过程中的多方互动

在前期物业合同模式下，业主缺乏正式的提案渠道，通过业主大会对共有部分物业服务提出要求的能力受到“双过半”或“双2/3”等制度原则的制约。在业主难以被广泛动员的情况下，物业公司更容易主导“议程设置”。物业工作站一来更方便对社区居民进行广泛的意见采集从而实现议程的合法化，二来也可以通过选择性设置公共议题进而影响对物业服务的目标设定。这使得物业工作站在处理业主要

求时充满灵活性。例如，在 A 社区中，园区广场的居民活动时长会带来噪音与乱丢垃圾的问题，住宅位于广场旁的业主多次向物业工作站反映并要求制定相应的管理规定，但是物业公司只是采取了临时制止的办法，并未广泛征集意见将其扩大成为全社区的公共议题（20200607A 社区调研记录）。

与此同时，物业工作站对于目标设定的主导不是绝对的，而是取决于特定情境下物业公司与业主的谈判地位高低。对于广场活动扰民问题，由于涉及业主数量少、业主谈判能力有限，业主采取了“临时解决”和“能忍就忍”的策略。但是对于一些涉及更多业主且被认为“关系重大”的事件，业主可以通过集体行动表达抗议或采取向政府相关部门投诉的方式表达利益诉求，从而获得相应的行政力量支持。这也是物业工作站开始筹备地上车位管理工作的原因。由于园区内乱停车问题日益严重，越来越多业主的正常生活受到干扰。伴随着日益增多的投诉和业主纠纷，以及占用消防通道带来的安全隐患，街道办和派出所等部门纷纷开始向物业工作站施压。因而，尽管业主对于地上车位要不要管、如何管存在意见分歧，但是物业工作站于 2019 年 9 月决定正式开始车位治理的筹备工作。物业工作站着手开展管理方案的设计，通过电话调查的方式对全体业主进行意见采集，并进行录音和备案。在这种情况下，基层治理体系成为了业主表达诉求的重要支持力量（20200812A 社区调研记录）。

2. 方案设计：双方协商与物业公司的自主性

地上车位管理是一项专业性较高的服务。对于具体管理方案的制订，物业工作站秉持提供专业服务的原则，一是去其他声誉良好的商品房社区调研、学习，二是聘请专家到现场勘查并咨询建议。在这个过程中，物业公司对方案的具体设计形成了一定的主导权。首先，物业公司虽然会向上级部门报备基本情况，但公司上级部门一般只保持对业主满意度、投诉和物业费收缴率等指标的总体控制，不会过多干涉社区物业工作站的具体决策。物业工作站因而获得了较充分的自由裁量权。其次，对于专家的建议方案，物业工作站会按照自己的经验与利益取向进行调整。例如，根据专家建议，在社区内实行车辆单线循环（A 门进入 B 门出去）是最理想的模式，但是物业工作站“综合考虑社区面积和规模”（20200809A 社区管家访谈记录），因此没有采用这种设计。

与此同时，物业公司的方案选择也受到业主意见的制约。一方面，由于业主满意度是上级公司的重要考核指标，这使得物业公司必须要照顾业主的意见；另一方面，《物业管理条例》（2007）规定的业主自治原则也要求由物业公司制订的方案在征得业主同意后才能生效。物业工作站设计的方案是在园区门口设置关卡，实时通

报园区内的地上车位数，先到先得，停满勿入；同时由保安引导车辆在园区内指定车位停车，确保园内停车秩序。经过对业主的电话调查，物业工作站最终得到超过三分之二的业主同意，并将方案、电话录音等提交给当地街道进行备案，形成管理规约。在设计过程中，物业公司对于业主意见的处理是灵活的。对于少数业主提出的在物业工作站看来“不恰当”的建议，物业公司会通过劝说、解释的方式说服业主，并强调自己作为专业服务者的“专业性”。例如关于地上车位的管理，有业主提议通过摇号的方式将地上车位长期出租，定期轮换。对此，物业管家认为这样的业主“不怎么了解实际情况”。他向业主解释说：

咱们小区居住密度比较大，入住率也高，如果通过摇号的方式让大家获取车位，一是人很难凑齐，二来最终能得到车位的业主比较少，将来可能会有更多业主不满，容易发生群体性事件。采用临时停车的方式更灵活机动，对业主来说也方便。……固定下来对物业来说其实管理成本更低（意味着“我们这么做其实是在为业主考虑”）。（20200809A 社区管家访谈记录）

业主自治的安排在提供支持的同时也会为控制权行使带来制度性成本。管理方案一旦进入备案，就会被写入社区《临时管理规约》。之后想要再调整和修改，都必须经过三分之二以上的业主同意。这意味着对于双方来说，进行再谈判的成本都很高。如果说物业工作站尚有专门的人力资源进行专门的意见采集，分散的业主想要收集三分之二以上的同意票更是难上加难。

通过实地观察，笔者很难否认物业工作站在进行方案设计的时候确实是更“专业”的，这主要体现在他们有更多的管理经验、更充足的资源支持，包括人力、物力、组织能力等。进行地上停车治理不仅需要专业的设计知识，还需要布置专业的车位监控系统和大量的保安维持秩序，这都是只有专业组织才能完成的。但是这并不妨碍物业工作站（的管理人员）在管理方最终确定时可能会夹杂着一些专业外的考量和权衡，例如管家无意中提到，之所以坚持做临时停车的设计，除了专业方面的原因，还因为“之前在政府部门备案的方案就是临时停车，更改起来会比较麻烦”（20200809A 社区管家访谈记录）。

3. 业主的选择性监督

由于物业服务是一个持续发生在业主生活中的过程，业主的检查验收也体现在

日常的监督中。但是业主监督的内容与策略受成本考量影响。当行使监督权成本高于预期收益，业主便会放弃行使监督权。对于地上停车管理，由于其与业主生活息息相关，业主可以在日常生活中观察到其他业主的违停以及物业工作人员的具体治理过程，因而监督成本较低。业主的监督不仅表现在对物业工作站管理方式与效果的监督，也表现在对违规业主行为的自发监督，甚至演化成对物业管理的自发协助行为。比如，社区火患是一个地方政府高度重视的问题，街道、消防大队和社区工作站会协助业主和物业工作站与上级政府进行沟通，这就有效增强了业主行使监督权的力量。而对物业工作站地上车位收费行为的监督则是一项高成本的监督权。物业工作站按照地上停车位的使用时间对业主收费，费用属于全体业主的共同财产，进入公司账户，形成公共基金，待业委会成立后可启用。A社区这项费用目前尚未公开，物业公司给出的理由是要“等待合适时机”。而业主如果想要对收费行为进行监督，需要集体协商并委托专门的审计机构，成本较高，所以这件事尚未进入社区的公共议程之中，大部分业主默认放弃了这项权力（20200812A社区调研记录）。

（三）B社区：正式物业合同模式下的控制权分配

B社区始建于2011年，目前共有住户2246户。B社区属于建管分离模式，建成后地产开发商Y集团聘请物业公司T提供相应的物业服务。2015年，在社区积极分子、社区居委会与社区志愿者联手努力动员之下，人数超过70%、占有面积超过64%的业主参与了业委会成立与选举的投票，B社区第一届业委会成立。111名候选人中有7位当选为首届业委会委员。本节通过B社区业委会与物业公司在诸多事务上的互动来呈现正式物业合同模式下物业服务控制权的分配。案例表明，业委会在社区内一定程度上发挥了协调业主利益、集中权力的作用，但在服务专业性和控制权成本的约束下，物业服务控制权的分配仍然呈现出复杂性。

1. 业委会形式上的“集权”

B社区的业委会在成立后开始进行系统的组织建设。由于社区事务繁杂琐碎，为提高组织运作效率，业委会先后制定了轮值主席制与项目经理制，以及定期例会与临时会议召开制，以确保委员有充足的时间和精力去处理自己专门负责的事务，并保证业主的利益诉求与意见反馈及时得到商讨与解决。为提升治理经验、增强与物业公司谈判的专业能力，业委会委员开始走访其他社区调研学习，向有经验的业委会管理者请教，并聘请社区治理与物业行业的专家作为顾问，尝试与专家合作的

治理模式。这一系列组织建设的安排被写入管理规约，在法律法规的保障下实施，从而以正式制度的形式确立业委会对物业服务的目标设定、方案设计、监督与验收，以及激励实施等诸项控制权，形成了形式上的“集权”（2015年B社区业委会工作总结）。

在与T公司签订正式的物业服务合同之后，业委会代表全体业主成为正式的委托方。在目标设定权方面，业委会委员联合物业管家与社区志愿者通过调查问卷的方式，收集业主对物业服务的评价以及对服务的改进意见。之后，业委会定期举行物业管理会议，由业委会委员和物业管理团队代表对物业管理的相关问题进行协商讨论。业委会一般会就业主反映的各类物业服务问题，诸如安保（如门禁常出现故障、楼管关门不及时等）、卫生（门前垃圾桶清理、地下室清理、地面油污等）、车位管理、私搭乱建的治理等向物业工作站提出要求，敦促物业工作站给予书面反馈、提出解决方案与解决时限，并将解决方案进行公示。在方案设计权方面，业委会会根据在其他社区调研学习的经验以及专家顾问的建议对问题的解决方案提出建议。在监督与验收权方面，业委会委员分别负责跟进不同项目的具体实施与进展，并在每个月的例会上对项目完成情况进行排查和总结。在激励实施权方面，相比于业主在无业委会状态下只能依靠物业费缴纳、满意度打分和投诉实施激励的状况，业委会则可以统一征集业主意见要求物业公司更换项目经理，甚至解聘现有物业公司再进行重新招标（2015年B社区业委会物业工作会议相关记录）。业委会在成立一年多以后的一次公告中向业主表达了他们对于推进社区事务的自信：

业委会成立至今，进行了大量的调研走访、专家咨询、成功案例学习，引进经验丰富的业内专家，清查小区资产台帐，摸清小区近两年的决算预算等各项数据……现在业委会已经掌握了相关的必要信息，有信心在保持小区日常管理秩序的情况下推进和完成这个重大任务。（20161009B社区业委会公告）

2. 控制权分配的复杂性

虽然业委会通过一系列正式制度安排加强了各项控制权，治理体制在控制权的行使过程中也对其产生了重要支持，但是在具体执行过程中，控制权的实际分配仍然是复杂的。

首先，由于物业服务的专业性，物业工作站拥有动态的自由裁量空间。业委会

往往是根据业主对服务的意见反馈与物业公司和物业工作站进行沟通。当某项服务成为业主非常关心的议题时，业委会会响应业主诉求尽可能增强控制权。例如，在2016年的一次纠纷中，物业保安用钝器打伤业主头部，引起业主的广泛不满。业委会要求物业公司开除当事保安，对物业公司的员工培训和管理提出整改意见，并要求其将处理过程、处理结果以及整改方案以书面形式提交给业委会（20160118B社区业委会文件）。但是对于本身具有较高专业技术门槛或参与门槛的服务项目来说，在没有引起较大的公众关注时，业委会会给予物业工作站较大的自由裁量权。例如物业工作站对于工程、保洁、治安各条线人员的具体管理方式以及园区内设施的设计与养护等。和A社区情况相同，由于服务专业性带来的信息不对称，物业公司总能享有一定的自主性。例如在对保安员的具体培训和管理的整改细节上，业主与业委会只能对事后结果进行评估而很难参与到服务生产的细节中（2019050B社区调研记录）。

其次，像分散的业主一样，业委会行使控制权同样面临制度性成本过高的问题。根据相关法律法规以及B社区的业主大会公约，业委会进行集体决策（不论是通过书面征求意见形式还是集体讨论形式），都需要征集1/2或2/3以上的赞成意见。而动员业主参与并征集意见始终是一项耗时耗力的工作。业委会在征集集体投票的时候，往往需要社区服务站、社区志愿者乃至物业公司的协助。尤其是业主不关心或者意见差异较大的决策，较高的决策成本会使业委会放弃控制权。而业委会如果想“走捷径”，越过业主大会进行决策，就可能会遭到业主的反对与举报。例如B社区业委会成立后，在业主要求下清除了物业工作在楼宇电梯间的广告。但是之后不久，为了筹措资金支付专业顾问的薪酬，业委会开始自主进行广告招商。但是这些决策并未经过业主大会投票决议。部分业主对此非常不满并联名向街道办投诉B社区业委会，最终迫使业委会做出整改（20190504B社区调研记录、2016业委会相关文件）。

同样，制度性成本也给业委会激励实施的行使带来决策约束。虽然业委会有权利解聘物业公司进行重新招标，但是在实际中，解聘物业公司不仅需要耗费大量人力物力，而且面临着很高的不确定性，所以解聘物业公司并非业委会轻易可作出的选择。面对业主对老物业公司的不满，业委会也可能成为一个协调者：

选物业公司是一个庞大的工程，如果贸然发起业主大会投票表决，结果一是老物业留任，则业主失去与物业谈判的筹码必将只能签订城下之盟；结果二

是选出新的物业公司，老物业不走新物业进不来令小区长期陷入混乱甚至暴力（这是屡见不鲜的，9月13日刚发生的HY接管W物业不顺，员工持械互殴的暴力场景还历历在目）是业主们不能承受之痛。发生在我们身边的其他小区因为换物业引起的动辄四、五年的小区管理动荡和混乱，使业委会不得不如履薄冰战战兢兢。（20161009B社区业委会公告）

（四）控制权分配连续统

通过这两个案例我们可以看到，合同结构虽然在一定程度上影响着物业服务控制权形式上的分配，但无法决定控制权实际分配的结果。物业服务控制权分配的复杂性普遍存在。物业服务的内容并非铁板一块，而是包含着非常多元的类型。从行业内基本业务标准来说，物业服务包括工程、环境、秩序和客服四大板块；从服务的范围来说，物业服务包括私人服务、局部服务和全社区公共服务……对于不同类型的物业服务，或同样的服务在不同情境下，控制权在委托方、管理方和代理方之间可能存在多种不同的分配模式。在诸多分配模式中存在两种极端情况。第一种极端情况是业主集权。在这种情境下，某些业主或业主委员会掌握了全部控制权，物业工作站完全沦为执行者。第二种极端情况是物业公司集权，物业公司或物业工作站^①掌握了全部控制权，在服务提供过程中享有高度的自主性，且业主没有反对（赞成或不关心）或没有能力反对。在现实中，绝对意义上的业主集权和物业集权都是很少见的。在大部分服务情境中，控制权处在双方共享的状态下和不断博弈的过程中。控制权共享有两种情形。第一种是不同控制权类型分属于不同主体。例如业主掌握目标设定权和检查验收权，但是具体的方案规划和过程验收由物业公司掌握。第二种是同一种控制权类型可能由双方共享，即依靠双方协商解决。例如目标设定和方案规划由业主和物业公司共同协商。控制权共享在业主集权与物业集权两个端点的中间，构成了一个范围广阔连续统^②，如表1所示。

① 本文主要考察控制权在业主一方和物业服务提供者一方之间的分配情况，因而在讨论中将物业公司和物业工作站视为物业一方，将业主（个体的和群体的）与业委会视为业主一方，忽略其内部存在的博弈。

② 本文提出的连续统是一个试图囊括各种极端情况的理想模型。在现实的物业服务中，我们可能会觉得控制权分配共享或倾向物业公司的情况更多（但并不绝对），这是由于在更多的情况下，物业公司本身的专业性会带来基于信息不对称的“实质权威”，以及当前的制度设计使得业主行使控制权的成本过高。这可以由本文后面提出的框架来加以解释。

表1 物业服务中控制权分配的连续统

控制权类别	控制权分配类别				
	业主一方集权	中间状态		物业一方集权	
目标设定权	业主一方	业主一方	业主 + 物业	……	物业一方
方案设计权	业主一方	业主 + 物业	业主 + 物业	……	物业一方
过程监督权	业主一方	业主一方	业主一方	……	物业一方
检查验收权	业主一方	业主一方	业主一方	……	物业一方
激励实施权	业主一方	业主一方	业主 + 物业	……	物业一方

四、物业服务控制权的分配机制

(一) 物业服务的体制嵌入

那么，究竟是哪些因素影响控制权的实际分配？本文认为，外部制度结构通过影响缔结合同各方在具体服务情境下的偏好、资源与策略选择影响着各方的谈判地位，进而影响着双方的权力关系。

在物业服务市场化模式下，社区内包括环境卫生、秩序维持、设施维修在内的大量事务被“打包”委托给物业服务公司处理，形成“一体化”服务管理模式；社区内诸多公共决策也都由业主和物业公司直接协商。基于此，有学者认为在商品房社区中出现了国家基层组织被边缘化，甚至国家组织“断裂”的情况（王颖，2012）。但是，这一观点忽视了国家权力在制度层面的广泛渗透。这种渗透体现在两个层面。首先，在国家与社会主体的关系层面，已有不少学者指出我国社会力量嵌入在行政治理体系中运作的特征，例如社会组织或社会工作研究领域的学者借用“嵌入性”这一概念（Granovetter，1985），提出“体制嵌入”“嵌入式治理”“嵌入式发展”等概念（熊跃根，2006；朱健刚、陈安娜，2013；吴斌才，2016）。同样，关于社区自治的不少研究也都表明，虽然商品房社区名义上是“私有产权业主的自我治理”模式，但是国家作为“连续不断的行政、法律和强制系统”始终在场，并通过或隐或显的手段进行干预，甚至导致自治组织逐渐嵌入行政体制中（王汉生、吴莹，2011；盛智明，2019）。其次，在国家与市场主体层面，市场行为与行政体系同样存在诸多互动，且互动模式在不同行业表现出不同的特征。房地产市场属于“高度嵌入的市场”（李林艳，2008），物业公司作为与地产行业相伴生的行业，在政府主导、多元主体参与的社会治

理模式下也表现出鲜明的政策性。在商品房社区，这两种渗透相互交织，使得物业服务的市场交易表现出“体制嵌入”的特征。这个“体制”既包括由政府组织、社会组织、商业组织共同构成的组织体系，也包括一系列由国家强制力保障其合法性的法律、法规和自治性合约构成的规则体系。物业服务的体制嵌入特征使得物业服务管理活动与政府各部门的市场监管和行政管辖发生频繁联动，受到治理体系的支持与制约。本文主要讨论市场主体嵌入体制对合同双方控制权分配带来的影响。

基于对商品房社区物业服务调研的总体验，本文结合前述两个案例，以物业服务的体制嵌入作为结构背景，总结出影响控制权分配的一组因素。

（二）体制嵌入与影响控制权分配的因素

1. 物业服务的声誉约束

在体制嵌入背景下，社区中的物业服务存在定价调整困难、合同双方退出成本高等现状，这使得物业服务交易的市场机制被扭曲。但是这并不意味着物业公司不重视品牌声誉与市场竞争。物业公司的声誉可能直接影响着其市场份额，也可能间接影响着其上市进程与其地产母公司的销售业绩。S集团在进入某城市之初，面临来自另一家公司L的有力竞争。某品质部工作人员讲述道：

在这座城市，业主对L公司整体的满意度还是最高的。L在业界做出了这种水平，那我们的业主就会对我们公司或者其他公司，提出同样高的要求，这是我们面临最大的压力……我们对于业主需求是做到百分之百换取百分之八十分的满意。（20180528S集团西南分公司品质部访谈记录）

因此，物业总公司将业主满意率、业主投诉水平与业主物业费缴费情况作为考察物业工作站绩效的主要指标。而投诉水平与物业费缴费情况也与服务满意程度密切相关。“让业主满意”成为社区物业工作站一个重要的考虑。这在客观上有助于增强业主对物业服务的控制权。例如，对于一些“合理诉求”，物业工作站在工作中会尽可能快速响应业主。^①尤其在管家模式建立之后，“管家”作为物业公司方与业主接触最深入、距离最近的角色，承担了大量回应业主诉求的职责。此外，出于

^① 在田野中，物业公司的员工不止一次强调业主最重视的是“物业服务人员对服务诉求的快速响应”。

维系客户的目的，物业工作站的工作人员或管家甚至会去满足业主提出的“标准外”的服务要求。如 S 集团在某社区的一位物业管家向我们讲述的：

不在职责范围的东西，我们项目起码要占一半以上……最后目的还是要让业主满意。不分什么是物业该管的什么不是。比如业主需要离家几天，我们给定时去浇浇花、通通风，取个快递什么的都成了分内工作。甚至有的业主给我打电话说，“小田，下午我有事儿赶不上接孩子了，帮我接一下孩子吧。”我又认识他家孩子，我能说不接吗？（20190507XS 社区^①管家访谈记录）

声誉约束水平越高，业主的满意评价越会成为物业公司依赖而又难以被替代的重要资源，业主的谈判地位就会越高。因为我们的调研涉及的都是大型物业集团提供服务的社区，物业公司普遍有比较强的声誉约束水平。但是不排除这种约束水平可能会随着公司战略调整而变化，同时也可以推论，对于一些追求短期利益的小物业公司，由于品牌声誉对其并不重要，业主与其进行谈判的能力就会被削弱。^②

2. 物业服务专业性

对于一个正在成长期的行业来讲，生产者与消费者对于服务内容与品质的界定尚没有完全达成共识，而对业主一味的讨好会让物业公司的服务标准变得模糊，从而带来成本的升高。由于物业服务定价难以调整的现实状况，物业公司会尝试建构服务标准以控制服务成本。S 集团某城市总公司负责人分享了他的经验：

Z 经理（前任经理）是按照物业服务标准提供的服务。恰恰他们不认可，他觉得都给物业费了，甚至你给我们家做卫生都是应该的……现在 Y 经理他们还算比较满意。其实我觉得 Y 也不是一个特别合格的项目经理，但是他是一个能为业主提供服务的项目经理。Y 是你别管什么需求，你只要说我就动，所以他们就觉得满意。我那天还说 Y，我说你这样给他宠的，这些业主更不知道什么是物业服务。（20180610S 集团 H 市城市总公司负责人访谈记录）

① XS 社区在 X 集团开发的定位中为中高端社区，建筑以低密度板楼为主，2012 年开始交房入住，目前入住 1013 户，至今尚未成立业委会。物业公司仍然与业主签订前期物业管理合同。

② 常有一些价格低廉、资质也较差的“黑物业”与业主发生纠纷甚至威胁业主人身安全的新闻见诸报端，往往就是这种情况。

因此，在服务中建构服务标准、实现服务的专业化是物业公司在维护声誉与控制服务成本之间实现策略性平衡的重要手段。^① 首先，物业公司尝试建构服务标准，并在服务提供中主动“定义”业主需求，而不仅仅是“迎合”需求。在业主购房阶段，物业公司一般会通过前期的案场服务向业主展示物业服务的标准，包括服务人员整体的形象、服务态度、硬件设施配套等。在后期服务过程中，除基础服务外，物业工作站会主动提供一定的增值服务，作为提升业主满意度的“亮点”。例如定期推出空调清洗服务、擦玻璃服务，或策划邻居节、运动会等社区文化活动。这些服务从提出到策划和组织全部由物业公司完成，物业公司享有较高的自主权，能够在体现工作亮点的同时控制成本。其次，物业公司通过员工培训或借助专业团队与专家知识提升服务的专业水平。例如，在服务产品的设计、绿化的维护、工程维护维修以及车位管理等方面聘请专业团队或专家顾问，这增加了服务所需的专业知识与技能，从而制造了业主参与控制该服务的壁垒，同时也增强了物业公司对服务产品自主进行方案设计的合法性。在某社区业主与物业工作站的一次纠纷中，某业主认为自家楼前的绿植被物业擅自修剪，破坏了原初的绿化设计。但是物业工作站则认为“我们是专业的”，业主并不能完全理解其中的道理。他们尽可能从专业角度向业主进行解释，并告知业主绿化属于公共区域，不能以个人意见为准绳（20190507XS 社区管家访谈记录）。

服务的专业性是指一项服务涉及专业知识和技术。专业性高会加剧物业公司与业主之间信息不对称的情况，从而提升业主参与监督的难度，使得物业公司服务自主性提升。虽然物业公司致力于提升服务整体的专业性，但是物业服务涵盖诸多差异很大的内容。比如，从简单的收取快递、业主联络，到复杂的园区工程维修、绿化景观维护、停车位管理等事务。因此，对于不同的服务内容，物业公司的谈判地位就会表现出动态性。

3. 业主行使控制权的支持

在法律法规层面，《物业管理条例》（2003、2007）和《物权法》（2007）的颁

^① 需要注意的是，即便市场竞争使得物业公司必须提升业主的满意度，迎合业主的显性的诉求（增强其对服务的控制权）也只是其中一种手段。物业公司还会通过主动定义业主需求、建构标准、提升服务专业门槛等方式提升品牌形象，这在客观上增强了对服务的自主控制，也可能会损失一部分业主的认可。对此，物业工作站可能采取“先让一部分业主满意”或在其他服务上迎合业主需求的“满意度补偿”等策略，在自主性与满意率之间做平衡。

布确立了社区中业主对于物业的私权利（建筑物区分所有权）^①和业主自治的制度安排，明确了业主委托物业公司提供服务过程中的权利与义务。在正式物业合同模式下，业主委员会作为业主大会的执行机构，负责征集业主关于公共事务的意见，并委托物业公司提供服务。在前期物业合同模式下，业主大会没有执行机构，但是业主自治原则同样能够对业主与物业公司进行约束。部分业主对提案或物业工作站对管理规约的调整，必须根据物业管理条例，经过一定比例以上的业主同意并在街道办事处备案才能生效。在这个过程中，物业公司有时会发挥一定程度的“代理”职能，即对于管理的相关调整主动征求业主意见，并在相关部门备案。因此业主在一定程度上可以利用自治规则影响与物业工作站谈判的结果。

在与政府组织关系层面，全国物业管理活动由国务院建设行政主管部门负责监督管理；物业公司具体的物业管理活动则受当地房地产主管部门（如住房和城乡建设委员会）的直接监管，并与所处社区的街道办事处、社区工作站（居委会）、派出所等行政部门存在频繁的互动。物业服务虽然是市场交易，但由于其容易引发社会风险，政府介入较多（向静林，2016），而这种介入时常会成为交易双方的支持力量。^②尤其对于业主来说，他们可以通过向相关政府部门投诉的方式表达自己的利益诉求，制约物业公司的行为。在前述A社区车位治理的过程中，业主向政府相关部门投诉、推动了车位治理工作。而在另一个社区Z的车位治理过程中，业主借助基层政府力量暂停了原先的车位治理工作。许多业主对该社区车位治理方案不认可，认为物业公司没有权利限制业主开车进入小区（管家“许多业主认为我在这里买了房子，我就必须要进去”，20190514Z社区^③管家访谈记录）。治理一个月之后，400多位业主联合包围物业办公室，抗议物业公司的做法。当地派出所担心爆发更大规模的群体性事件，于是与物业团队协商，令其暂时不要推行这项治理。

在实际运作过程中，不同地域、不同社区的制度支持能力，或同一社区的不同事务的制度支持能力可能有所不同。这与地方政府或基层干部的执政水平、地方政府对不同事务的重视程度与风险敏感性等因素相关。

① 在笔者写作本文期间，北京、深圳等地最新的物业管理条例开始颁布，这些条例对物业管理做了更为细致的制度安排与改革，并表现出地域差异。

② 物业公司/工作站在许多事务的处理上也需要向政府组织“借力”，才能更顺畅地参与到基层治理中。

③ Z社区是由T物业集团负责提供物业服务商品房社区。Z社区开发年代较早，实行建管分离模式，现有住户2300多户。

4. 业主偏好与行使控制权的成本

控制权的行使是有代价的（周雪光、练宏，2012），治理体系中特定的制度安排可能导致业主在行使服务控制权的过程中面临着较高的成本。这种成本可能是花费过多的时间与精力，也可能意味着较高的货币支出等。举例来说，根据物业管理条例，业主在对公共事务进行决策时可以通过召开业主大会进行集体讨论，或通过征求意见的方式对业主进行意见采集，但需要保证“双过半”业主参与，以及“双2/3”或“双过半”业主同意。这是一项耗时耗力的工作。物业公司由于其专职属性，往往能就某项公共事务的决议采集全社区的意见。但是对于平日在外工作、业余时间稀缺的业主来说，想要进行广泛的业主动员并采集足够多的意见是成本非常高的事情。社区中不同类型的服务控制权成本有差异，例如A、B两个社区所呈现的，影响社区局部区域部分业主的服务要比全社区公共议题更容易进行业主动员，对于服务执行结果的检查比服务执行过程中财务状况的监督成本更低，等等。但是，控制权成本高不一定会导致业主放弃控制权，因为业主决策还与控制权带来的收益相关。服务控制权的收益与业主偏好高度相关，它是掌握某项服务控制权能给当事人带来的好处。这里的“好处”不单指物质利益，而是囊括了各种正向的激励。对于业主来说，收益越高，业主对某项服务执行状况的重视程度越高，也就越倾向于掌握对其的控制权。

业主行使服务控制权的收益越高而成本越低，其越倾向于借助基层治理体系的支持力量与物业公司进行谈判，从而拥有较高的谈判地位。收益越低成本越高，业主越倾向于放弃该项控制权。在不同服务内容或服务情境下，业主对物业服务控制权的收益—成本权衡是动态的。

（三）因素组合与控制权分配结果

基于对商品房社区调研的整体情况，我们从影响物业服务控制权分配的结构中进一步提炼出了一组因素：物业服务的声誉约束、物业服务的专业性、业主行使服务控制权的制度支持能力、业主行使服务控制权的收益—成本权衡。这一组因素在物业服务提供过程中共同发挥作用，使得每一种控制权都表现出非常多样的分配组合（如表2所示）。由此可见，服务交易的体制嵌入没有使控制权分配变得稳定，而是使其表现出因时、因事而异的特征。

表 2 因素组合与控制权分配结果

	因素组合								
	K1	K2	K3	K4	K5	K6	K7	K8	K9
物业服务声誉约束	+	+	-	+	-	+	*	-	-
物业服务专业性	-	-	-	+	+	+	*	-	+
业主行使控制权的制度支持能力	+	-	+	+	+	-	*	-	-
业主行使控制权的收益—成本权衡	+	+	+	+	+	+	-	+	+
控制权分配结果	业主	业主	业主	共享	共享	共享	物业	物业	物业

注：(1) 其中“+”表示较强，“-”表示较弱，“*”代表任意取值；(2) K1—K9 表示所有可能的不同的因素组合导致的不同分配结果，K1—K3 的组合模式下控制权由业主掌握，K4—K6 控制权由双方共享，K7—K9 控制权由物业公司掌握。

五、结论与讨论

本文呈现了商品房社区物业服务过程中控制权分配的复杂性，并尝试探讨这种复杂性的形成机制。基于实地研究，本文基于物业服务市场交易体制嵌入性的结构背景，总结出影响控制权分配的一组因素：物业公司的声誉约束水平、物业服务的专业性、业主行使控制权的制度支持能力、业主行使服务控制权的收益—成本权衡。在物业服务提供过程中，这一组因素共同发挥作用，使得服务控制权在不同情境下出现不同的分配结果，即表现出控制权分配的复杂性特征。

在市场化改革与治理理论兴起的背景下，多元主体协同共治成为我国倡导的理想治理模式。但是在实践中，理顺关系、实现协同却困难重重。当前围绕着社区结构和基层治理体系的演进，学界做了很多有价值的讨论。这其中大量的研究聚焦于国家与社会关系，着重考察居民自治改革（居委会改革）与业主自治改革（业委会建立）背景下国家与社会的互动关系。基于这种范式，对物业服务市场化运作的考察也被纳入国家与社会关系的讨论中。这些研究强调国家与社会对于物业运作这一新型公共空间的争夺，强调过度行政化带来的问题与业主自治对于公民权利实现、基层民主运作与社区建设的重要价值（张磊、刘丽敏，2005；陈鹏，2016），深化了我们对于社会治理的认知。但是，不同于居民自治，业主自治除了“社会面向”之外还存在“市场面向”，其特殊意义在于业主自治建立于建筑物区分所有权的制度基础上，并构成物业服务市场化运作的基础。而业主自治的市场面向在这些研究中被掩盖于对国家与社会关系的讨论中，似乎只要理顺了国家与社会的关系，市场

领域的问题就可以迎刃而解。事实上，如何让物业服务市场良性运作，如何理顺业主与物业公司之间的关系，本质上不同于对国家与社会关系的讨论。

因此，本文试图在社区物业服务研究中找回合同视角，从另一个角度拓展当前社区治理研究的议题。从合同视角切入，业主与物业公司的市场交易中，最重要的问题是委托方如何有效限制代理方的机会主义行为，同时又能激励物业公司提供更优质服务，释放服务市场化带来的专业化效用。如果合同是完全的，那么我们可以设想通过设计一个“完美合同”来实现激励相容。但是由于现实中合同的不完全性，业主与物业公司的互动总会涉及大量合同规定以外的内容，这使得合同实施具有不确定性。而合同的体制嵌入也是一把双刃剑，它既有可能限制机会主义行为，也有可能形成制度成本，同时还可能削弱对物业公司的正向激励。^①

由此可见，不论是组织内的合同还是嵌入体制的市场合同，合同缔结与实施中的合作状态总是不稳定的，合作博弈蕴含着非合作博弈的具体实施。那么，成文合同本身究竟有什么作用呢？初次合同是否仅是一个双方关系的凭证或诉讼的依据（李璐，2005）？回到案例中，我们可以看到，法律法规和合同的安排规定了一定的权利分配方式，这其实构成了法律赋予的“形式权威”。但是这些规定往往无法照顾到细节。因而在实践中就出现了具体的协商与博弈，也就出现了“实质权威”的分配。而在这一过程中，出现了两种合同不完全的情况：一种是很难在物业服务和管理规约中作出明确规定的合同内容，例如由谁主导议程设置、目标设置和具体方案设计，以及具体任务执行的自由裁量空间问题；另一种是可以规定但是尚未在合同中作出明确规定的合同内容，例如某些监督方式和激励方式等。因此我们可以通过再签约的方式不断细化合同的内容，尽可能让能够被明确规定的内容进入到合同中以对双方行为构成约束，这对二者建立更稳健的关系有益处。但是由于无法言明的内容始终存在，并且合同执行中也会存在约束软化的情况，合同注定是不完美的，其运作是一个制度与行动不断互构的过程。“物业运作”这个新型公共空间的良性发展不仅需要社会的能动参与，也需要国家适度参与以形成更为有效的制度安排。

必须澄清的是，首先，本文考察的主要是商品房社区常规物业服务过程中的业

① 本文不是要否认业委会存在的价值。业委会作为甲方主体对于市场交易稳定运作非常重要。本文之所以特意讨论业委会存在情况下控制权分配的复杂性是想表明，成立业委会并不能一劳永逸地解决问题。委托代理中的机会主义难题与缔约后的交易成本在成立业委会之后仍然存在，而业委会行使控制权的制度成本也制约了它限制物业公司机会主义行为的能力。

主与物业公司之间的权力关系问题。而常规物业服务过程只是整个城市商品房社区过程的一个维度，不能代表全部。本文的讨论主要基于对城市商品房社区的研究，也不能代表所有城市社区类型。其次，本文的观点与经典的社区业主维权研究的观点并不冲突，更不是对其的替代，而是提供一个互补的视角。维权式的集体行动更多指向地产公司、物业公司等主体出现越轨和破坏秩序行为时业主的抗争行动，在这个过程中业主可以通过集体行动来影响更大范围的利益分配甚至政策法规的设计。但是当维权行动结束，社区运作又会回归到常规服务过程中。不论是维权行动带来的业主权力与权利的生成，还是常规服务中对合同和管理规约的不断完善，都能够对完善社区治理起到积极的推动作用。

参考文献:

- 伯格、卢克曼，2009，《现实的社会构建》，汪涌译，北京：北京大学出版社。
- 伯利、米恩斯，2005，《现代公司与私有财产》，甘华鸣、罗锐韧、蔡如海译，北京：商务印书馆。
- 布劳，2012，《社会生活中的交换与权力》，李国武译，北京：商务印书馆。
- 陈广华、崔乐萍，2005，《前期物业服务合同刍议》，《南通航运职业技术学院学报》第3期。
- 陈鹏，2016，《城市社区治理：基本模式及其治理绩效——以四个商品房社区为例》，《社会学研究》第3期。
- 何立军，2014，《社区治理视野下业主委员会参与物业管理问题研究》，《社会工作》第5期。
- 江小涓，2008，《服务外包：合约形态变革及其理论蕴意——人力资本市场配置与劳务活动企业配置的统一》，《经济研究》第7期。
- 科尔曼，2008，《社会理论的基础（上）》，邓方译，北京：社会科学文献出版社。
- 李国庆，2009，《物业小区管理的专制特征与社会化服务之路》，《江苏行政学院学报》第2期。
- 李林艳，2008，《关系、权力与市场：中国房地产业的社会学研究》，北京：社会科学文献出版社。
- 李璐，2005，《协调博弈的摆动均衡：企业核心层关系的一个分析》，《社会》第1期。
- 刘世定，2012，《经济社会学》，北京：北京大学出版社。
- 麦克尼尔，2002，《新社会契约论》，雷喜宁、潘勤译，北京：中国政法大学出版社。
- 仇叶，2016，《住宅小区物业管理纠纷的根源——基于合同治理结构变形与约束软化视角的解读》，《城市问题》第1期。
- 盛智明，2019，《制度如何传递？——以A市业主自治的“体制化”现象为例》，《社会学研究》第6期。
- 王汉生、吴莹，2011，《基层社会中“看得见”与“看不见”的国家——发生在一个商品房小区中的几个“故事”》，《社会学研究》第1期。
- 王颖，2012，《“社区”危机：合法组织身份的缺失》，《南京社会科学》第10期。
- 吴斌才，2016，《从分类控制到嵌入式治理：项目制运作背后的社会组织治理转型》，《甘肃行政学院学报》第3期。

- 夏巾帼、郭忠华, 2019, 《城市商品房小区自治困境的根源——基于小区公共事务性质的分析》, 《浙江学刊》第 5 期。
- 向静林, 2016, 《市场纠纷与政府介入——一个风险转化的解释框架》, 《社会学研究》第 4 期。
- 向静林, 邱泽奇, 2016, 《激励方向与组织选择——一个人力资本控制权的分析框架》, 《社会发展研究》第 2 期。
- 肖林, 2013, 《业主社区的兴起及其自主治理》, 《中国治理评论》第 2 期。
- 熊跃根, 2006, 《论中国社会工作本土化发展过程中的实践逻辑与体制嵌入——中国社会工作专业教育 10 年的经验反思》, 王思斌编《社会工作专业化及本土化实践》, 北京: 社会科学文献出版社。
- 张磊、刘丽敏, 2005, 《物业运作: 从国家中分离出来的新公共空间 国家权力过度化与社会权利不足之间的张力》, 《社会》第 1 期。
- 张农科, 2012, 《关于我国物业管理模式的反思与再造》, 《城市问题》第 5 期。
- 周雪光、练宏, 2012, 《中国政府的治理模式: 一个“控制权”理论》, 《社会学研究》第 5 期。
- 朱健刚、陈安娜, 2013, 《嵌入中的专业社会工作与街区权力关系——对一个政府购买服务项目的个案分析》, 《社会学研究》第 1 期。
- Aghion, P. & J. Tirole 1997, "Formal and Real Authority in Organizations." *Journal of Political Economy* 105 (1).
- Barley, S. & P. Tolbert 1997, "Institutionalization and Structuration: Studying the Links between Action and Institution." *Organization Studies* 18 (1).
- Granovetter, M. 1985, "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness." *American Journal of Sociology* 91 (3).
- Grossman, S. & O. Hart 1986, "The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration." *Journal of Political Economy* 94 (4).
- Rajan, R. G. & L. Zingales 1998, "Power in a Theory of the Firm." *Quarterly Journal of Economics* 113 (2).
- Tirole, J. 1999, "Incomplete Contracts: Where do We Stand?" *Econometrica* 67 (4).
- Williamson, O. E. 1979, "Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations." *Journal of Law and Economics* 22 (2).
- 1985, *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: Free Press.

作者单位: 北京大学社会学系

责任编辑: 罗 婧

Affected by Emotion or Convinced by Reason: The Discourse Mode of Online Government Responsiveness in Environmental Governance

..... *Chang Duofen & Meng Tianguang* 44

Abstract: This paper finds that there are four modes of response discourses including description discourse , empathy discourse , rule discourse and mixed discourse. The government’s response discourse is affected by both the level and type of government. The higher the level of government , the more inclined to mixed discourse; the lower the level , the more inclined to empathy discourse. The party office , petition agency , inclusive agency , and supervision agency prefer empathy discourse , while government office , and functional departments prefer rule discourse.

Community Governance Study

The Logic of Control Rights Allocation between Owners and Property Service Company

..... *Wu Su & Liu Neng* 63

Abstract: The study finds that regardless of the establishment of the owner committee , the complexity of the distribution of control rights is widespread. A group of factors that affect the allocation of control rights is summarized: reputation constraints on property companies , professionalism of property services , institutional support ability for owners to exercise control rights , and benefit-cost trade-off of owners to exercise control rights.

The Neighborhood Effect in Online Community Participation: An Empirical Study Based on a Community WeChat Group

Chen Danyin & Min Xueqin 88

Abstract: Taking the community WeChat group in District Q of N City as example , this study explores the impact of neighborhood participation on residents’ individual participation behavior. It shows that neighborhood participation positively promotes individual participation , but the degree of division of neighborhood participation has a negative effect on residents’ participation. The neighborhood effect has