

县域商品房小区稳定治理结构的生成过程及其解释

张晨宇

摘要 | 随着商品房小区逐渐成为县域城市治理的基本单元,小区治理所涉及的多元主体之间普遍形成了较为稳定的治理结构。地方政府以土地换取发展资源经营城市的行为,一方面加快了农民进城脚步,另一方面造成了商品房供大于求的现状,催生了许多存在遗留问题的小区,进而导致了纠纷频发与物业公司持续亏损经营的困境。县域商品房小区因其利益密度较低的特质,使得物业公司、业主与社区之间并不存在复杂利益博弈的基础,同时也导致了小区缺乏足够的治理资源。在这样的背景之下,行政力量通过分化维权群体以及提供治理资源的方式,以较低的治理成本主动介入到小区治理当中,产生了相对稳定的治理结构。同时,也要充分认识到当前这种稳定治理结构阶段性,基层治理体系应当着重加强纠纷解决能力,引导业主与物业公司走向良性互动的循环,从而实现小区治理的长治久安。

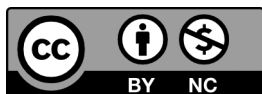
关键词 | 城镇化;商品房小区;物业管理;县域经济;基层治理

作者简介 | 张晨宇,中南财经政法大学法学院博士研究生。

Copyright © 2022 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



一、问题的提出

当前我国仍处于快速城镇化的阶段。房地产行业的蓬勃发展,意味着城市建设和扩张的速度越来越快,随之而来各种城市问题进入学者的研究视野,其中小区治理中存在的种种问题引发了学者的关注。由于住房商品化改革最早开始于“北、上、广、深”等一线城市,小区治理困境的“城市病”最早出现在这些城市中,学界针对物业管理的研究长期以来

多是以大城市为研究对象^[1]。当前农民成为新型城镇化最关键的主体,县城以相对完善的公共服务与较低的落户成本,使其成为农民实现城镇化的不二之选。与此同时,地方政府也在不遗余力推动农民

[1] 夏建中:《北京城市新型社区自治组织研究——简析北京CY园业主委员会》,《北京社会科学》2003年第2期;陈鹏:《当代中国城市业主的维权抗争——关于业主维权活动的一个分析框架》,《社会学研究》2010年第5期。

进城。在不少地区,地方政府更是通过采取将教育、医疗等公共服务向县城单向集中的方式推动农民进城,有学者将之称为被动城镇化^[1]。县城城镇化的不断推进,使得“城市病”开始向广大县城蔓延。

县城商品房小区与城市商品房小区面临的治理问题既有相似之处,也有较大的差别。商品房小区虽然在空间形态上大同小异,都是以高密度集合式居住构成的封闭式商品房小区。业主群体构成了建立在建筑物区分所有权基础之上的“业主社会”^[2],相互之间的关系也呈现出“原子化”和“陌生化”的特点^[3]。居民参与公共事务的意愿普遍不强,业主自治难以启动^[4]。积极分子参加公共事务的意愿各有不同,经济激励、名誉激励和政治激励都可能促进积极分子参与业主自治^[5]。但是积极分子参与治理的愿望极易受到消极分子的影响,由于存在信息不对称、陌生人社会的信任困境以及弱舆论约束等问题,导致缺乏对于消极分子的反激励措施^[6],业主自治极易走向失败。不同之处在于,城市中,围绕着利益分配与业主维权,不同治理主体之间产生了复杂的博弈与互动过程。业主中的维权精英容易被开发商俘获,达成利益共谋^[7],小区内甚至出现“派系化”“寡头化”的趋势^[8]。张农科系统反思了我国物业管理实践,提议通过改革前期物业管理体制、改变物业服务的合同主体以及构建有序市场环境等方式解决物业管理的难题。仇叶则指出合同治理结构变形以及软约束失效是导致物业纠纷的源头^[9]。王德福将物业管理纠纷与小区自然老化的周期相结合,解释了物业纠纷逐渐刚性化的趋势^[10]。

以上研究对于理解居民小区治理的社会基础、业主的自治困境、物业纠纷的成因都大有帮助,但是却未能对县城小区的治理状况作出有力解释。无论是在大城市还是小县城,商品房小区都是集中连片式的集合式住宅,因而从规模上来看,小区业主达成集体行动的难度都很大。并且都是依靠市场主体物业公司进行日常管理,都面临着业主与市场主体存在尖锐矛盾的困境。另一方面,既有研究往往针对的是大城市中小区治理所存在的问题。长期以来,忽视了更为广阔的县城商品房小区治理的状况,因而无法全面认清当下中国小区治理状况的全貌。即便与“北、上、广、深”等大城市在治理资源、治理能力、治理体系等各个方面还存在不小的差距,但是县城里小区治理的状况相对良好,且能够在市场—国家—社会三个治理主体间形成较为稳定的治理结构。解释这个反常的现象,更有助于理解小区得以实现善治的关键因素。

以此,本文将以2019年在湖北Y县的小赵社区的田野调研为例,揭示县城商品房小区稳定治理结构生成的实践机制。Y县坐落于武汉周边,是湖北省重要的蔬菜生产基地,外出务工是农民家庭最主要的生计模式。小赵社区位于Y县的城关镇,处于县城向外发展的扩张地带。在调研中,笔者先后访谈了社区干部、物业公司工作人员、小区居民、街道办事处书记、业委会成员等主体,进行了半结构式的访谈。需要指出的是,虽然地域之间存在一定的差异,但本文所涉及的基本经验能为理解当下县城物业管理的基本特征和内在逻辑提供重要的参考。

[1] 李强:《主动城镇化与被动城镇化》,《西北师大学报(社会科学版)》2013年第6期。

[2] 郭于华、沈原:《居住的政治——B市业主维权与社区建设的实证研究》,《开放时代》2012年第2期。

[3] 何绍辉:《陌生人社区的治理困境及其破解》,《吉首大学学报(社会科学版)》2016年第5期。

[4] 张雪霖、钟雯:《小区业委会选举景象差异一般机制的解释——基于利益密度与社会异质性二维框架的分析》,《城市问题》2016年第12期。

[5] 唐娟、何立军:《社区有限性与社区积极分子激励机制创新》,《河南社会科学》2018年第6期。

[6] 王德福:《业主自治中的消极分子及其约束机制》,《华中农业大学学报(社会科学版)》2019年第3期。

[7] 张雪霖:《私民社会:对业主维权与民主自治实践的反思》,《云南行政学院学报》2017年第2期。

[8] 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》,《社会学研究》2010年第3期。

[9] 仇叶:《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》2016年第1期。

[10] 王德福:《物业纠纷刚性化及其化解机制》,《北京工业大学学报(社会科学版)》2019年第6期。

二、县域房产开发的现状

县域内的房产开发不仅是一种经济活动，还有着丰富的政治意涵。政府通过盘活土地资源获取发展资源的方式在中西部地区较为普遍，在缺乏发展资源的背景之下，部分地区为了刺激房地产业的发展，政府通过教育资源的集中来吸引农民进城买房，将教育资源的分配和房地产开发挂钩，教育成为政府推动城镇化的工具^[1]，农民成了购房的主力群体。资本与地方政府在某种程度上形成了利益共同体，共同推动县城的发展和扩张，但与此同时也造就了县域商品房两极分化的现状。

（一）以土地资源换取地方发展

房产开发是地方政府换取发展资源的重要渠道。在Y县，某国道的改造工程因缺少资金迟迟无法完成，直到2020年这段国道才建成通车。而这一问题的解决，实际上是通过融资项目的包装，由该市最大的房产公司Q集团完成。作为回报，Y县政府批准了该集团规模达到近9000户的地产项目，地理位置十分优越，与县医院相邻并且距离高铁站只有十多分钟的路程。小赵社区一处还建房在建设时也采取了同样的策略，地方政府许诺梦境公司以较低的价格拿到土地，但是作为回报要免费建造还建房。

以房产开发作为获取发展资源的抓手，导致县域内的资本迅速涌入房地产行业，从而无可避免导致商品房供大于求的现状。某物业公司的经理之前是地产公司的销售经理，对于Y县的房地产市场较为熟悉，据其介绍大概在十年前，Y县的开发商一只手都数得过来，房价最贵的小区也只有三千多元，但是现在商品房楼盘太多了，而且房价起步都要五千左右。

由于靠近省会城市武汉，又与所辖的地级市距离较近，大城市对于资本的“虹吸效应”对Y县产生了深远影响。本地进行房产开发的多是县域内的“劣质资本”，房管局干部直言“有两百万的钱就敢干两个亿的生意”。在供大于求的背景下，大量涌入的资本迅速搅乱了当地的房产市场，催生了一系列不规范的开发行为，超规划建设、一房多卖、偷工减料的行为屡见不鲜，自2015年之后，Y县存在遗留问题的小区最多曾有四十多处。而这种现象在中西部地区同样十分普遍，笔者以“处遗办”“解遗办”为关键词在互联网引擎搜索发现，

中西部地区省份的许多城市都成立了处理房产开发遗留问题办公室^[2]。

（二）两极分化的市场现状

Y县内的商品房小区，存在着较为明显两极分化的趋势。一类是由大型开发商开发的硬件设施配套齐全且位置较为优越、物业服务更为完善的高端商品房小区，而另一类则是由小开发商开发的规模小、硬件设施相对不完善、物业服务质量参差不齐存在遗留问题的小区，县域内的商品房小区大多数属于后者。在Y县，高档小区的房价如今已经达到均价五千多元，小开发商开发的小区均价在三千到四千元左右。

在Y县小赵社区两平方公里的土地上，共有四个商品房小区，其中梦境小区有14栋楼，950多套商品房。恒久小区有十多栋楼，近500户居民。新世纪小区规模更小，只有近300户居民。而本地最大的房产企业Q集团开发的桃源小区，其整体规划达到了8000多户，近100万平方米的建筑面积，而当前已经竣工交房的有1100多户，二期正在建设当中，主体工程已经完成大半。

两种类型小区的差距不仅体现在规模上，更是体现在各种设施配套上。除了桃源小区以外，其余的三个小区都没有为物业公司以及业委会留下办公地点。而新世纪小区更是连用水用电都成了问题，由于开发商在进行开发时为了节约成本，其电力设施并没有达到移交电业局管理的标准，居民的电费仍是以商业用电的标准进行缴费，仅此一项开发商每个月都要补贴十多万元。社区干部坦言，开发商现在一时之间拿不出来改造电路的钱，估计要一百多万元，所以宁愿每个月都补贴。如果开发商没有及时向电力公司缴纳电费，就会出现停电的现象，导致该小区居民的意见很大。用水难则是由于二次增压设备屡屡出现故障，导致高层居民家中经常停水。

两种商品房小区所能提供的物业管理服务也是差距很大。Q集团旗下共有八家物业服务公司，也

[1] 安永军：《中西部县域的“去工业化”及其社会影响》，《文化纵横》2019年第5期。

[2] 据笔者统计，河北省在省一级成立了解决历史遗留问题工作领导小组，湖南省长沙、衡阳、怀化、娄底等地区，山西太原、四川广安、湖北孝感等地区皆成立了相似的工作领导小组。

都是隶属于不同地产项目的“父子兵”物业公司。因此,该集团在前期物业的招投标过程当中让自己控制之下的物业公司参与围标,在之后的招投标中很顺利的就将前期物业交给了其中一家物业公司。该小区物业公司的总经理是负责整个桃源小区项目的副总王伟,Q集团拥有较为完善的人才培养和储备体系、物业管理的规章制度、丰富的管理经验等等,小区内专业的水电、保安、保洁和物业管家,居民的满意程度较高。但是王伟坦言,由于入住率的提升是一个缓慢的过程,如果入住率没有达到足以支撑物业盈利的那个点,那么小区的物业就只能一直处于亏损的状态。这个亏损的状态大概持续了三年,在2020年开始扭亏为盈。而这些小开发商名下的物业公司则面临着长期亏损的困境。

梦境小区是一个存在遗留问题的小区,由于开发商违规超建和一房多卖,迟迟无法为业主办妥房产证。开发商为了回避这些极易引起业主维权的问题,并没有直接出面接管区的物业,而是让自己的亲戚成立了同源物业公司接管小区。根据访谈了解到的信息,同源物业公司长期处于亏损状态,由于不能办理房产证,小区的居民也不愿意缴纳物业费。同源物业公司只能尽最大努力,提供基本的安全和卫生服务。

(三) 居住空间的清晰分层

在县城购买商品房的居民主要包括两类人,一类人本身就是县城的居民,一类人是从乡下进城的农民。住房具有的耐久性、高价值性、可增值性以及财富的代际可转移性,使得住房能够较为直接地反映社会中财富分层的社会秩序^[1]。在高档小区购房的群体主要是经济条件相对较好的县城居民。县城的居民出于改善居住环境的需求,会选择在高档小区购买房屋。小赵社区境内的桃源小区是云梦县较为高档的住宅小区,毗邻县医院、一条景观大道和购物中心,且距离高铁站仅有十分钟的路程。该小区的居民多是县城里的各类行政或企事业单位的职工,或者是具有一定经济实力的商人。该小区业委会主任游杰是一位较为成功的商人,其在此小区购房一方面是为了方便自己在县医院工作的妻子,另一方面也是为了改善居住条件,据其介绍县医院的工作人员为了上班方便,不少都在该小区购买了房屋。

但是高档小区在县城中的数量占比较低,更多购买商品房的业主是出于解决居住的刚性需求而购房,

而这一群体又以进城安家落户的年轻农民为主。进城农民买房的群体主要包括两类,一类年轻农民是为了让子女接受良好的教育而不得不在现场买房。还有一类买房的群体是为了给孩子准备结婚的新房,农村的婚配情况近年来呈现出明显的“城市化”取向,甚至被学者概括为“城市拜物教”^[2],在县城有一套房子基本成了进入当地婚恋市场的入场券。因而,与县城本地居民相比,对于急切需要进城的农民来说,离开农村居住就已经部分实现了居住条件的改善,而且绝大多数农民家庭承受不起高档小区的价格。因此,他们不仅会将目光放在小开发商开发的商品房上,甚至还会选择购买“小产权房”。所以在许多中低端小区当中,新进城的业主占比较高。

三、纠纷频发与物业公司持续亏损——商品房小区的治理困境

(一) 遗留问题催生物业纠纷

在大城市中,引发物业纠纷的主要原因是公共收益的分配不均与物业服务质量低下。而县城引发物业纠纷的主要因素是小区遗留问题过多,因而绝大多数业主拒缴物业费。

小赵社区内的商品房小区,只有桃园小区不存在遗留问题,其他三处小区都有重大历史遗留问题。梦境小区由于开发商超规划建设,导致小区内许多业主不能办理房产证,业主便以不能办理房产证为由拒绝缴纳物业费,这进一步激发了业主“搭便车”的心理;而新世界小区则因为开发商在建设期间偷工减料,使用了不合格的二次增压设备,导致小区经常出现停水的现象。并且小区的电路不符合移交电力机关的标准,长期以来由物业公司代收。电力公司向物业公司结算的电价却一直按照商业用电进行收取,但是业主却只愿意按照民用电的电价缴费。这之间的差价一直以来都由开发商承担,每年的支出都近十万元;恒久小区同样是因为开发商的违规建设以及一房多卖行为,导致业主无法办理房产证,

[1] 张海东、杨城晨:《住房与城市居民的阶层认同——基于北京、上海、广州的研究》,《社会学研究》2017年第5期。

[2] 刘燕舞:《婚姻中的贱农主义与城市拜物教——从农村光棍的社会风险谈起》,《社会建设》2015年第6期。

业主不愿意缴纳物业费。而围绕着物业费的收取问题自然就爆发了大量的纠纷，但物业公司除了上门多次催收、办理门禁卡和电梯卡之外，也没有更好的对应策略。

遗留问题还有着外溢的效应，业主屡屡将生活中的一切问题都归因于物业公司。在梦境小区，某户居民的阳台漏水，原因是楼上的住户没有装修，阳台也没有封起来，因此每次下雨阳台都会有大量积水。由于联系不上楼上的业主，受影响的业主就坚持让物业公司赔偿其损失，到同源公司闹了好几次，最终物业公司只能答应帮其粉刷墙壁。但该业主仍不同意，还坚持要物业公司为其更换客厅的木质地板。还有一户居民想把自己家的门改成向外开的方向，但是向外开会挡到隔壁家的门。该业主向邻居沟通未果，但是私自改装了自家的门。后来两家为此事发生了纠纷，找到物业公司来解决问题，物业公司面对这些纠纷也无可奈何，两家人在物业大吵大闹了一通，不仅问题没有解决，反而认为物业公司只收钱不管事，最终两家人却都没有再交过物业费。

（二）物业公司持续入不敷出

正是由于大量遗留问题小区的存在，小区居民普遍不愿意缴纳物业费的心情便不难理解。Y县商品房小区的物业公司普遍存在入不敷出的情况，城关镇政府干部甚至直言“物业公司就没有一个是可以赚钱的。”小赵社区辖区内共有四处商品房小区，四个商品房小区的物业管理公司与开发商都属于“父子兵”关系。即便是在高档小区桃园小区，Q集团名下的物业公司也已经承担了近三年的持续亏损。恒久、梦境和新世界三个小区的物业公司也都举步维艰。梦境小区的同源物业公司则陷入了长期入不敷出的困境，该小区的同源物业公司共有工作人员16人，包括物业经理1人、会计1人、保安6人和保洁8人，还有1名电工并不是全职在物业公司工作。同源物业公司每年仅人员工资的支出都有40多万元，但是实际的物业费收入却不到30万元。其他设备维护的开支也十分巨大，以电梯维保为例，小区内二十多部电梯每月的维护费要一万多元。新世界小区规模较小，但是小区内的居民因开发商种种遗留问题不愿意缴纳物业费，虽然物业管理的成本较低但也难以维持收支，物业管理的亏损也一直

以来由开发商承担。

四、商品房小区治理结构的相对稳定

小区治理结构较为稳定，虽然物业纠纷频发，但多数小区能持续供给最低限度的物业服务。业主与物业公司关系虽恶劣，但是矛盾的尖锐程度和对抗程度与大城市陷入治理困境的商品房小区相去甚远。业主、物业公司与社区干部在小区治理的大事和小事上都有成功合作的经验。

（一）业主群体内部稳定

桃园小区业委会主任游杰向我们讲述了一个十分有意思的现象，他是小区当中比较积极的业主，并且是小区最早的业主微信群的群主，但是这种大群不仅不利于信息的沟通和交流，反而很容易造成业主之间的对立，甚至还会激化物业与业主之间的矛盾。微信群是一个平等共享的交流空间，业主往往只有在需要抱怨的时候才会打开微信群，真正反映的问题基本上都会石沉大海，得不到响应。或者就是反映的是一个共性的问题，例如小区的装修噪音，这样会引起大家激烈的争论，但却无助于问题的实质性解决，游杰发现这个问题之后便迅速解散了两个微信大群。

将楼栋确定为基本治理单位之后，业主诉求的收集与解决才开始真正走上正轨。楼栋长将每个单元业主的诉求汇总之后，在小群里向业委会成员反映。装修噪音在业主和物业公司的共同推动下就得到了很好地解决，业委会商议后决定装修时间规定在早上九点到中午十一点半，下午两点半到六点半，物业公司负责具体监督和协调。住在小区篮球场附近的居民也抱怨晚上运动的业主有时会打到深夜，影响附近居民的休息。业委会在得知业主的这一诉求之后，便收集了各方意见，最终将篮球场的开放时间限制在早上八点到晚上九点。

小赵社区内，除高档小区桃园小区之外，各个商品房小区业委会的成立都较为顺利。一方面是因为没有“消极分子”破坏业委会的选举，还有一方面则要得益于社区干部的大力支持。以进城农民为主的业主群体，不少还保留着“三栖城镇化”的家庭成员分布结构，一般是父母在老家务农，丈夫在大城市务工，妻子在县城陪读。小区内长期居住的年轻人实际上并不多，以刚需购房为主的居民多数

背负着较大的生活压力,没有时间也没有精力参与到业主自治当中。大城市小区中精英的聚集效应极易引发业主间的派系斗争,在南京某高档小区汇聚了大量的社会精英,既有政界高官、商界精英,还有著名律师、高校教授等等。小区内文体类组织就有四五十个之多,但是小区的业委会却长期陷于混乱,几届业委会都因派系斗争而难以正常运转,跟物业公司的矛盾也层出不穷^[1]。对于政治效能感较高的人来说,其参与业委会所追求的绝不仅是为了经济利益,小区为其提供了施展政治才能的舞台,而且对这些精英来说,其城市中拥有巨大的社会资本,甚至还是政治斗争的“专家”。

(二) 治理主体之间的有效衔接

社区居委会、物业公司和业主委员会被称为社区治理中的“三驾马车”,商品房小区物业管理水平的高低与这三者相互之间的关系紧密相关。在大城市中,三者之间的关系呈现出十分复杂的面貌,有的业委会被物业公司给予的利益所俘获,被业主称为“业伪会”^[2];有些社区居委会为了避免物业更替引起更大的社会纠纷,会阻止小区业委会的成立;开发商为了维护自己的利益,阻挠小区业委会成立的新闻更是屡见不鲜。但在Y县调研时发现,三者之间形成了相对稳定的治理结构,不同治理主体可以做到各司其职,社区干部对于业委会和物业公司采取了十分积极的鼓励态度,并且对业委会有着十分积极的认识,社区书记认为业委会既可以服务业主,帮助社区收集信息,还可以作为社区和小区的连通器。这种治理结构的稳定,还体现在业主群体内部即业委会权力的相对稳定,小区并没有出现围绕着业委会的竞选激烈斗争的现象,业主群体的集体维权行动也没有走向失控的局面。

小赵社区的干部不仅没有阻碍小区内各个业委会的成立,还起到了十分关键的推动作用,社区干部和业委会两者之间的关系比较融洽。业主委员会甚至成了帮助社区日常工作的一个重要主体。疫情防控期间,小赵社区辖区内的各个业委会帮助社区干部动员小区里的志愿者,在物资分发的过程中起到了极大的积极作用。物业公司的工作人员也都在岗,帮助社区干部分发物资以及日常消毒。在2020年人口普查的时期,社区干部也会主动联系各小区的业委会安排人口普查的工作,由业委会和各个楼

栋长对接,通知居民准备好人口普查的各类证件,并且将具体的上门时间细化到每一栋楼。

在一些疑难问题的解决上三者之间更是可以通力合作。为了消除小区的消防安全隐患,小赵社区辖区内的各个小区都在整治“飞线”充电以及电动车进楼栋充电的问题,由于小区在建设之初并没有为电动车规划充电场所,因此给业主的日常生活带来了极大的不便。梦境小区和桃园小区的业主们反应比较激烈,找到物业公司要求解决这个实际问题。但是新建充电设施不仅要投入一笔资金,还牵涉到建设部门和消防部门繁杂的审批程序,这个矛盾当时较为突出。后来桃园小区和梦境小区业委会的主任就找到了社区干部,希望能够通过社区干部出面化解这个问题。小赵社区便马上此事汇报到了城关镇政府,最终在镇政府的统一协调之下解决了这个问题,物业公司积极办理好了各种手续,还引进了专业建设充电桩的公司建设了数个充电车棚,并免费为其提供场地。业委会与物业公司之间的关系也比较平和,桃园小区和梦境小区的业委会主任多次主动调解业主与物业公司之间的纠纷,办事风格比较公正,得到了大家的认可。

五、稳定治理结构的生成机制

(一) 利益稀薄: 治理结构保持稳定的基础

1. 县域商品房物业管理利益空间有限

县域内物业公司的盈利能力十分有限。物业公司在大城市当中获取巨额利润的能力建立在城市较高的经济剩余总量和居民具备较高消费能力的基础上,物业公司可以通过侵占公共收益、维修基金以及降低服务质量这些手段来获取高额收入。以武汉市某大型小区凤郡小区为例,小区内仅停车费一项就为物业公司带来了近五百万元的收益,除此之外还有近两百万元的公共收益,而这部分收入才是物业公司巨额利润的真实来源。而大多数中西部县城

[1] 王德福:《治城——中国城市及社区治理微探》,广西师范大学出版社,2020,第2-3页。

[2]《频遇阻挠、“身份”模糊,成立业委会咋那么难?》,《人民日报(海外版)》, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1685372007517347325&wfr=spider&for=pc>,访问日期:2021年3月10日。

缺乏产业发展空间，县域的经济剩余总量和居民的消费能力也无法与城市相比，可以说物业公司根本没有侵占业主利益的机会。小赵社区内各个商品房小区的物业费维持在1~1.5元每平方米，即便保持较高的收费率都很难盈利。在较为高档的桃园小区，物业公司也无从所提供的附加服务以及公共空间的使用中创收。该小区内常见的自动取水和自动取洗衣液机器也是只一次性收取了1000元每台的场地费，为居民建造的刷卡式充电车棚免收场地费。小区停车费的收取也比较困难，即便每台车每年收取300元的费用，也同样引起了业主的不满。因而物业公司难以从日常经营活动中获取任何利润。因而在城市中经常出现的暴力冲突，在县城里几乎不存在。

2. 亏损的物业公司与“搭便车”的业主

对于小开发商来说补贴物业公司的亏损成为其化解遗留问题压力的主要方式。县域物业管理利润稀薄的特征，意味着物业管理的市场并不像城市当中如此火爆，城关镇物业协会的会员单位都是由开发商名下的物业公司构成，尤其在存在遗留问题的小区，收取物业费更加困难。在新世纪小区，开发商不惜每年补贴十多万元弥补商用电与家用电的差价以及物业管理，也不愿意彻底解决小区的电路问题。对于小开发商来说，处理遗留问题的最好方式就是能拖就拖。梦境小区的开发商也是采用了同样的策略，不愿意缴纳超建部分的罚款，因而业主迟迟无法办理房产证。因此，在许多存在遗留问题的小区中，开发商接管小区也是出于无奈之举。对于Q集团这样的大型企业来讲，物业公司亏损换取的是高档的形象与更高的房价，况且随着入住率的逐渐提升，甚至还有扭亏为盈的可能。因而，许多物业公司几乎都是处于亏损状态，但是小区的物业管理还能维持基本的运转。

也正是如此，物业公司与业主之间并没有产生任何直接的利益冲突，即便我们看到因遗留问题产生了许多物业纠纷，业主与物业公司之间保持了微妙的平衡。业主以遗留问题得不到解决、邻里纠纷得不到解决心安理得地搭便车，拒绝缴纳物业费，而物业公司虽然会采取多次上门催收的方式，但是却不会采取诉讼方式直接起诉不交费的业主，将矛盾进一步激化。

3. 自治组织权力结构稳定

小区内部利益稀薄同样还是业主自治组织内部

权力结构稳定的基础。在大城市中，成为业委会委员可以获取很多灰色的收益，权力的寻租很容易实现，因而不少小区会因为业委会的选举和换届发生较大的派系斗争。物业公司为了让业委会委员配合其日常工作，免除业委会成员的物业费和停车费是十分常见的做法。而且在利益密度较大的小区中，更换物业公司往往可以搅动起巨大的利益。笔者在调研中了解到武汉市某商品房小区在筹备更换物业公司期间，潜在的竞争者对业委会的成员采取了各种攻势，不仅去医院看望业委会成员生病的孩子，甚至还向业委会主任许以数十万计的重金，只为能够在物业更替过程中顺利胜出得以进驻小区。也正是由于缺少利益，当前县域业委会的运行虽然缺少足够的物质保障和高额的经济激励，但是却保持了较高的稳定性，小区里的业主也没有展开派系斗争的基础。在普遍亏损的状况下，县域内的物业公司并不会像大城市中的物业公司一样，不惜以武力斗争的方式也不愿意撤出小区。因而业委会成员与物业公司之间既没有巨大的利益纷争，也没有过多的利益输送，业委会与物业公司既没有出现剑拔弩张的态势，也没有因侵占公共收益成为利益共同体。

（二）行政介入：从分化维权群体到引导小区治理

利益格局的相对稳定并不能直接产生稳定治理结构的后果，但是却给行政力量介入小区的管理提供了一个良好的基础。在利益纷争复杂的情况下，业主群体与物业公司极易爆发群体性的冲突，2016年上海某小区因更换物业产生了激烈冲突，曾造成了2死6伤的严重后果。城市中以分配利益和更换物业公司为核心内容的物业纠纷，其所造成的群体冲突往往具有很高的烈度和强度，使得基层干部介入的效果往往很差。而对于街道和社区干部来说，自然是不希望业主通过成立业委会挑起纷争。为了避免矛盾的激化，基层干部甚至不得不以牺牲业主利益为代价换取稳定。在武汉的L小区，物业公司数年来已经侵占了近千万元的公共收益，但是街道办事处更是以“疫情尚未结束，不宜更换物业”为由坚决反对更换物业公司。因而业委会与社区之间的关系相对没那么紧密，两者所追求的目标有时候会产生根本性的差异。

在县域社会中，社区既有介入小区治理的可能，

更会主动介入其中。广泛存在的遗留问题小区，导致Y县出现了大量围绕遗留问题产生的群体性事件，2015年至2019年期间，城关镇政府和县政府经常在过年期间被维权的群众堵住大门，县城的主要街道屡次被维权的居民封堵。遗留问题的爆发总是以群体事件的面貌出现有其必然性。以满足刚需房为主的购房群体，一年之中大多数时间都在外务工，只有过年前后的几个月在家，也只有这几个月的时间才有空推动遗留问题的解决。这给社区干部带来了巨大的麻烦，社区干部坦言：“部分别有用心居民一道年底就开始煽风点火，但是这么多人去上访，你一言我一语也解决不了问题。”而为了解决这一问题，小赵社区干部率先推动小区成立业主委员会。业委会的委员通常是经常在小区内居住的居民，还有一部分则是积极维权的分子，社区干部会多方摸底打探，将处事公正、为人正派、私心较小的业主推选为候选人，进而引导业主通过业委会去合理合法进行信访活动。通过赋予部分维权精英制度化的身份，将其与一般的群众区别开来。这样做的好处在于，首先业主不再是“一窝蜂”似的反映问题，而且有了明确“带头人”居民也不再容易受鼓动上访了。对于社区干部来说，稳定住维权精英也就基本上减少了居民群访的风险。社区干部把握住了群众上访的特性，进而创造出一个组织使其成为化解信访压力的新层级。

社区干部能够引导小区治理的关键，还在于小区整体治理资源不足，业主群体对社区干部有所依赖。许多遗留问题还需要社区干部帮忙协调，新世纪小区居民用水困难，但是业主却联系不上开发商解决问题，最终业委会的主任还是找到了小赵社区的曹副书记，通过其联系上了开发商，从外地请来了师傅现场维修。恒久小区的业主在赶走物业公司之后，也是找到社区反映困难，希望社区出面协调将之前的物业公司请回。配合社区整治飞线充电的行动，闹得居民怨声载道，最终也是在社区干部的协调和帮助下才能得到解决。

六、结语

本文从田野调研过程中产生的疑惑和经验材料出发，关注了县域商品房小区物业管理中的问题以及治理结构的特点。从对比的视角可以发现，县域商品房小区缺乏足够的利益流量，这构成了城市和

县域物业管理以及小区治理状况差异如此之大的基础。也正是由于缺乏利益流量，虽然客观上减弱了物业公司和业主群体的治理能力和参与治理的动力，但是却使得行政力量的介入成为可能，并且三者之间形成了相对稳定的治理格局。

县域不仅是中国最基本的治理单元，还是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要环节^[1]。而商品房小区正在逐步成为城市治理的基本单元，值得注意的是，县域商品房小区的治理还面对两大难题。一是治理格局的稳定并不意味着就具有较高的治理能力，最为突出的问题就是基层缺乏化解各种纠纷的有效方式，小区公共秩序的建设还任重道远。群众的事无小事，遗留问题导致的纠纷浪费了大量的行政力量投入到信访工作当中，并且遗留问题还严重影响到业主的日常生活，给小区后续的物业管理带来了巨大的困难。许多无理取闹式的邻里纠纷得不到解决，公正不显，城市治理不仅仅是提供公共品，惩恶也是维护公共秩序的关键手段^[2]。不仅大城市的管理要“像绣花针一样精细”^[3]，小城市和县域的发展更应如此。与此同时，县域的发展也应该追求精细化的高质量发展，要摆脱这种土地财政推动下粗放式的发展模式，给城市的基层治理打下良好的物质基础，创造优良的外部环境。

二是应当意识到当前县域商品房小区当中治理格局的稳定还是一种阶段性的稳定，物业管理市场机制的良性循环实际上并未建立起来，当前商品房小区治理状况与开发商的经济实力紧密相关。出于各种各样的原因，当前市场主体还愿意继续为小区的物业管理兜底，但随着商品房使用年限的不断增加，公共设施的不断老化，物业管理的各项成本都将迅速提升，当开发商不愿意补贴物业管理时，小区极易陷入无人管理的处境。因此，县域城市的基层治理体系要将着力点放在化解物业纠纷、培育业主自治的能力，引导小区治理走向良性循环的轨道上来。

[1] 杨华：《县域治理中的党政体制：结构与功能》，《政治学研究》2018年第5期。

[2] 潘维：《论先进的治理体系及治理能力》，《中国政治学》2020年第1期。

[3] 《习近平2017年3月5日参加上海审议团时的讲话》，http://china.cnr.cn/gdgg/20170305/t20170305_523637510.shtml，访问日期：2021年3月10日。