

## 第四章、業主委員會的政治參與

90年代中共政府決定在城市推行住宅分配制度的改革，其政策思路是將實物分房改成貨幣分房，即住宅的市場化。至此，中國城市出現了按照市場機制運作的商品房小區，絕大部分依靠行政手段管理的傳統社區也開始轉制，單位公房變為個人私房，於是在城市的街頭出現了一批擁有不動產私人者群體，稱之為業主。而這些業主生活在相同的樓盤社區內，並且共同擁有物業財產，接受同一物業公司的服務，為了確保物業的保值增值和獲得物業公司的良好服務，以及不使自身不動產的財產受到侵害，業主們自發成立了自治性組織——業主委員會。<sup>1</sup>與名義上同屬於自治性組織的居民委員會相比，業委會是維護社區成員私人住宅的不動產利益，是房地產產權人維護自己合法權利的組織，代表的是業主的權益。且其成員由業主自行選舉產生，無須受其他人批准，也不需接受政府的資助，有完全的自治能力，本身亦可針對物業管理公司進行聘請與解聘的工作，因此較居委會更符合管理居住區公共物業的群眾性自治組織。<sup>2</sup>

業委會無疑地是帶有完全自發自治性且具有經濟意涵的居民組織，只要具有產權私有化的住宅或社區，就需要業委會的運作。因此，無論是商品房社區或者是售後公房社區，只要其房產屬於私人，按照中國政府的規定就應有業委會來保障其權利。但是，同樣是業委會，在不同類型的社區卻往往會有不同型態的運作方式。本章同樣是以商品房社區以及售後公房的傳統社區為主，討論這兩種不同類型的社區居民對於業委會的參與程度有何不同，其觀察檢驗的指標則是以業委會選舉、業主大會開會的情形、以及居民成立業委會的積極性來做檢證。

### 第一節、居民成立業委會的誘因

通常談到業委會的問題，一般人都會直接聯想到商品房社區，並且不疑有他

<sup>1</sup> 張寶鋒，*現代城市社區治理結構研究*，頁 178~179。

<sup>2</sup> 徐斯儉，「中國大陸城市基層民主與城市治理的民主化意涵」，頁 122。

地認為每個商品房社區必定有業委會的存在，兩者相依相生。但商品房的業主之間可能因為業委會龐大的利益的爭奪而使得業委會難產，<sup>3</sup> 或者是與開發商或物業公司的衝突造成業委會無法行使，<sup>4</sup> 也可能是對於居委會主導先行成立的業委會感到不滿，因此欲另闢一新的業委會與之抗衡所造成的困頓，<sup>5</sup>以上原因，皆造成商品房社區在成立業委會的過程中往往有所阻礙。

上海最著名的例子是徐匯區的東方曼哈頓社區，徐匯區本身即為上海市中經濟發展較好且生活水準較佳的行政區域，而東方曼哈頓曾經一度是該行政區中最高檔的商品房住宅，其每平方米的售價均價為 25,000 元，物業管理費則為每月每平方米 4 元。但是如此高檔的商品房社區卻遲遲未有業委會的成立，主因則歸咎於業主之間的相互推諉，大家只想要搭便車，而真正有人出來籌組時，又因為龐大的利益而橋不攏，致使樓盤已經建好三年左右，卻沒有業委會的窘境。

## 一、傳統社區籌組業委會的誘因積極性

相較前言所提到商品房社區的問題，傳統售後公房社區業委會的成立則單純許多，大多都是透過居委會的牽頭所成立的，以寶山區的 CL 社區為例，該社區 2002 年進行公房產權轉移，並且加入了一部份的動遷戶。而該社區業委會成立將邁入第三屆，該社區的居委會楊主任談到：

當初業委會成立便是透過居委會以及居民共同的努力而建立，而且我們社區一直以來採取居委會、業委會、以及物業管理三位一體的概念，這麼一來可以共同解決的問題較多，居民也比較可以認可。而業委會在這三位一體的配合過程中，才能習得較多的經驗，對於以後的開展也比較好。【訪談案例 8】

<sup>3</sup> 姚士卿，「誰來監督業主大會與業主委員會」，*現代物業*(北京)，第 6 卷第 3 期(2007 年)，頁 8~9。

<sup>4</sup> 唐娟，「城市社區結構變遷中的衝突與治理—深圳市業主委員會發展及社區維權行為研究報告」，唐娟主編，*城市社區業主委員會發展研究*，頁 54~55。

<sup>5</sup> 鄭淑美，『中國大陸城市基層管理體制轉型中的社區自治組織：以「業主委員會」為例』，頁 102-104。

而住在寶山區的 BG7 傳統社區的業委會副主任蔣阿姨對業委會的概念則是：

業委會在社區中很重要阿，要經常與居委會開會協調，當初在政府提倡業委會的政策之下，我們現在這批業委會的幹部跟居委會胡主任一同來推行業委會的建立，這也讓我們社區成為模範文明小區<sup>6</sup>。【訪談案例 11】

透過訪談可發現，傳統社區的業委會大部分都是由居委會牽頭而成立，即使業委會按照規章透過居民選舉而成立，但仍然很大部分受到居委會的影響。暫且不論居委會對業委會的影響所造成的限制為何，這種居委會牽頭成立業委會的思維並非上級政府由上而下的建構爾爾，傳統社區居民本身亦對此思維及行為無異議。因此，這種思維亦反映了傳統社區居民對於業委會建立的想法，一般說來，許多傳統社區的居民往往搞不清楚或不知道業委會，當筆者於長寧區傳統 SX 社區進行訪談時，曾經詢問一群在路邊閒聊的老奶奶該區業委會辦公處在哪，有些人說沒聽過，有些人又誤以為我在問居委會，即便是後來出現一位中年的大叔，也還是未能清楚道出業委會在何處，但實際上該社區的確是有業委會的成立。

而隨後我亦訪問到 SX 社區中擔任業委會委員的陳阿姨，問及當時該社區業委會成立的狀況，她是這麼說的：

當時上海市政府一個公文下來，我們社區的居委會主任就開始積極的籌辦，現在的業委會也是在她的籌劃之下才得以成立的。……其實我當時並不清楚業委會是什麼，只聽說可以增強維護居民的權益，我聽了覺得很不錯，所以當時居委會主任叫我出來參選業委會的委員，我便當仁不讓的出來了。……當時居委會主任宣傳做的不錯，而且他又動員其他一些熱心的樓組長以及鄰居們，透過流動票箱的機制，終於把業委會的成員給選出來了。【訪談案例 16】

---

<sup>6</sup> 文明小區是中共政府給予社區模範的一種表彰與競賽，如該社區在政府指定的競賽或規定的事項之中達到一定程度的標準，便能獲與文明小區的嘉獎。

上述的訪談透露出三項重要的訊息，第一、該傳統社區的業委會是透過居委會的牽頭才成立，這點在本節一開始便已論述。第二、即便是擔任業委會委員，按理來說應該是要清楚權利義務然後幫居民謀福利並保障其利益，但是陳阿姨在接任之初並不瞭解這權利義務的關係，簡單來講，這業委會委員有點是半強迫半指派的方式，找了幾個與居委會關係良好的居民來選舉並擔任。

這與商品房社區業委會成立的方式有很大的不同，一般來講，商品房社區的業委會通常都是業主們自發性的組織並且聯合，最後透過全體業主的投票而成立的，是一種由下而上的方式。但是傳統社區則不盡然，業主們並沒有一種自發性的維權意識，既然沒有維權意識，自然沒有成立業委會的動力，但是中共官方又礙於規定，只要是產權私有化的社區都需要業委會的成立，因此必須透過居委會的力量，由上而下的開展，而這種由上而下的力量，也影響了第三點，就是雖然傳統社區的業委會是透過業主們投票後才成立，但是在業主們普遍缺乏維權意識時，對投票的積極性必定是相當弱化的，且不知業委會成立目的為何。然而，最後仍舊可以透過居委會的推動之下成立，其非常重要的一點就是居委會成員會透過人情動員以及制度設計流動票箱等方式，來確保投票率過門檻。

因此，相較於商品房社區會有業委會難產的問題，在傳統社區並不易見，但傳統社區業委會成立的比率較商品房社區高，並不代表傳統社區的業主及居民對於業委會的參與較積極，從上段的論證可知，傳統社區的居民對於業委會並不清楚，而且也非其自發性的去組織建立，對於組建業委會的積極程度相當得低。但反觀商品房社區居民對於業委會組建的態度，卻有著極大的不同。

## 二、商品房社區籌組業委會的誘因

商品房社區雖然會之前所提到的可能是業主之間利益的矛盾，或者是業主們與開發商、物業或居委會相抵觸而造成業委會難產等問題，但是仔細檢視這些矛盾，尤其是業主與開發商、物業或居委會的矛盾，往往是社區新的業主們與舊的業委會利益相衝突時才會發生。易言之，就是這些所謂舊的業委會是開發商、物

業或居委會等在社區剛成立之初，居民還未完全搬進來之前，爲了某些自身利益、符合法律規定、以及便宜行事，所以便已建立起業委會。這一業委會的人馬因受開發商、物業或居委會的舉薦，可能在立場上較爲親近這些團體、組織，但是當居民陸陸續續入住後，後一批的居民及業主們，也需要維護自身的利益，但當他們發現舊的業委會無法滿足他們的需求時，或者立場有所偏頗時，便欲成立一新的業委會。

可是礙於法令規定，又無法馬上解散重新組織，或者是業委會仍受開發商、物業或居委會等組織的掌控，使得新的業主無法馬上掌控。在這社區業主無法完全掌握業委會，而業委會又無法反映業主的利益時，業主只好凍結舊的業委會的運作，以防止自身權益被其犧牲。因此，其業委會無法成立之因並非商品房居民沒有意願組建，而是有著以上的矛盾才使之停滯，但是這些業主本身其實是十分需要業委會的建立來保障其權益。

暫且撇開上述這些矛盾的問題不談，一般商品房居民對於業委會的籌組的積極性，可透過筆者所訪談的上海浦東區 GT 社區來一探究竟。GT 社區位於浦東區新興住宅區，僅次於臨黃浦江的高級住宅區，其每平方米售價居價爲 20000 元，物業管理費則爲每月每平方米 2.5 元，2007 年才完工落成。因其環境佳且硬體設備新穎，雖然坐落於浦東區離上海是中心有段距離，但是仍吸引許多白領階級進住。正由於該社區 2007 年才落成完工，因此社區仍未有業委會成立，但是國家已透過行政區劃分的方式使得居委會已進駐，然而 GT 社區的居民在籌辦業委會的過程中並沒有如傳統社區一般受居委會的主導，相反地，居民在整個過程非常地自動自發。筆者訪談 GT 社區時，正好是該社區在推動成立業主委員會的時期，除了社區已有的固定式公佈欄有業委會選舉公告之外，社區的公共空間例如花園、會館等場地皆有社區居民自掏腰包所製作的大型廣告布幔，其內容詳細的標識業委會建立的流程以及選舉日期及方法。而在筆者觀看布幔內容時，同時間也有許多社區居民，以青年人爲主也同時注意布幔內容，並且不時討論，整個社區對於業委會的建立及選舉表現得相當關注及重視。

關於社區居民對成立業委會的積極性，居住在 GT 社區的顏小姐提到：

那布慢聽說是一個從事廣告業的鄰居自掏腰包做的，他們有一群人十分積極而且熱心的宣傳，而且也會發小傳單到信箱裡，讓我們更了解業委會是做什麼跟啥時投票。另外搜房網上的本社區業主論壇也很熱烈討論，我看到有很多人都在詢問投票的時間跟方式，這陣子我們社區最火的就是討論業委會的選舉問題。【訪談案例 13】

同樣是成立業委會，商品房社區與傳統社區最大的不同在於居民的主動積極性。在傳統社區充其量就是樓組長以及居委會幹部們幾個特別熱心，而這份熱心並不源自於對業委會的瞭解與需求，而是上級交代下來的目標達成。而商品房社區則可看到居民自動自發宣傳以及推廣業委會的態度，除了自行製作廣告宣傳看板以及每個樓棟的宣傳佈告之外，商品房社區的居民特別會利用網路上的業主論壇來傳達以及討論相關訊息，而透過這些管道，皆會促使居民們瞭解業委會的需要以及必要性。

因此，這跟第三章討論居委會選舉的參與率是相同的邏輯，面對中國人民參與的現象，往往不能只從整體參與率的高低來衡量。以本節所探討的業委會的成立的比率來看，傳統社區由於受到上級指示及績效考核的影響，再加上居委會的影響力仍強，因此往往能夠有效的動員居民參與、投票，所以其業委會往往得以順利成立。但在這過程中，居民的確會認識業委會這個「名詞」，但對於其實際運作內容及作用為何，大部分居民則是一問三不知；但是商品房社區則不同，可分為兩個層面來說明，第一個層面便是居民之間對於業委會成立的矛盾，如前所述可能是因為龐大的維修基金所形成的利益問題，造成居民們必須慎選業委會主任及其成員，來好好的管理這筆基金。

所以當其主任及成員並非大部分居民所選出，<sup>7</sup>無法得到居民的信任時，這時業委會就會遭到杯葛，進而造成其運行的滯礙。而這種現象也並非單一個案，

---

<sup>7</sup> 可能是居委會或開發商以及物業在居民尚未完全進駐之前，就先行成立業委會所造成民意之間的衝突。

在中國大陸各地其實有許多類似的情形，造成業委會的難產、或停滯。但進一步釐清這問題，居民之所以會對業委會杯葛，根本原因在於他們認為業委會是非常重要的，而且會杯葛代表居民對於業委會十分瞭解，因此願意花費自己的時間以及精力進行這些動作。而其杯葛以及抗爭的這些動作，其目的不在於使業委會無法成立，而是希望成立一個他們所希望的、滿意的、自己的業委會，較能貼近、代表以及維護自身利益的業委會。因此其目的是需要業委會，而非拒絕業委會，正因為需要它，所以更不能隨隨便便就成立，因為這麼一來是無法有效代表並且為居民發聲。第二個層面則是透過訪談以及實地的觀察，可以發現在沒有上述矛盾問題的商品房社區，居民的確對業委會的成立充滿積極性，在這成立的過程之中，居委會不再像傳統社區一般居於主導地位，而是居民自動自發的起來，主導整個業委會成立的過程。

因此，回到業委會成立的宗旨以及組織的特性—業委會是屬於完全自發性的居民利益組織，<sup>8</sup> 居民應該是要為了保護自身利益，基於此動因，激起對於業委會的需求性，所以產生這一連串自動自發的組建行動，透過上述的宗旨來檢視，似乎商品房社區的居民較貼近其定義。

## 第二節、業主委員會的選舉情形

業委會與居委會相同，其主任及成員有其固定的任期，而各個社區的業委會成員任期不盡相同，主要是透過該社區的業主大會議事規則來對業委會的任期作出規定，一般來說任期大概是二年至三年不等，<sup>9</sup>因此當任期屆滿或者是業委會剛成立時，業主便須對其成員進行選舉。除了換屆改選之外，還有另一種情形是需要業主們投票，就是對於物業公司的續聘或解聘的選舉。而本節便是透過居民對業委會改選以及物業公司的意見選舉上態度的不同，來分析解釋不同類型社區對於該議題上的參與態度為何。

---

<sup>8</sup> 王邦佐，*居委會與社區治理—城市社區居民委員會組織研究*，頁 316。

<sup>9</sup> 李長城編，*業主維權實務*，頁 15。

## 一、業委會的選舉

一般說來，業委會的選舉指的是對業委會主任及委員的選舉與任免，而與居委會選舉不同的地方在於，業委會的選舉僅有該戶的業主有投票資格，而居委會則是社區居民都有投票資格。易言之，其投票人數更容易掌握，也更容易動員。面對業委會的選舉，以其投票率來看，其實無論是商品房社區或是傳統社區皆差不多，都有八成以上的投票率，因此就數字上的參與來看，兩者是差不多的。當然，談到傳統社區的投票率，不免又會提到居委會透過各種手段來促使業主居民們動員性的參與。不過單純一味地將傳統社區居民投票方式歸咎於動員性參與可能失之模糊，因為總投票率以及投票結果與商品房社區差不多，實在難以判斷在這總投票數之中，動員性參與投票的比例有多少。不過本文認為有一個較簡易的方法可以明顯的分辨該社區業主的投票屬於自主性參與亦或是動員性參與，就是藉由定點投票箱以及流動票箱的投票比例來區分。

通常業委會選舉的方式是相關的選務人員會進行公告，並且告知各位業主投票的時間與地點，而這地點剛開始都是固定的，例如通常會將投票箱置於社區的公共會所、業委會辦公室、以及社區居民經常聚集的公共場所等等。<sup>10</sup>因此這部分屬於定點投票箱，通常會給予業主一段時間可到該定點進行投票，假使在這時間期限內，業主們投票率未達標準，便會改採流動票箱的方式，登門拜訪業主，使之投票以達成投票率。易言之，姑且不論業主爲了何種原因而未到指定投票場所投票，通常會到定點投票的業主，其積極性及自主性是較強的，因爲他願意自動自發且另外花時間到定點進行投票的動作。而透過流動票箱方式投票的業主，當然無法否認其或許因其他外務而造成沒時間去投票，因此不能完全抹殺其投票意願，但是此類型投票方式的積極性的確不如定點投票方式來得強烈。因此，接下來本文將透過觀察不同類型社區的業委會選舉投票情形，來分析該社區的積極

---

<sup>10</sup> 除了上述地方，有些社區爲求投票的方便，也會將投票箱置於樓棟的門口或者社區的出入口讓業主上班時便能順便投票。不過因其與流動票箱的登門拜訪投票的性質類似，因此本文所訪談的社區皆以無該類型投票箱的社區爲主。

程度。

### (一) 售後公房社區上海寶山區 BG7 社區業委會投票情形

以 BG7 社區為例，該社區 2006 年舉行第四屆業委會選舉，從舉辦的屆數可看出該社區對於業委會的選舉應較其他新興社區更為成熟，業主們畢竟也經歷過了三屆的選舉。該社區總共有九百多戶業主，最後總投票數為八百多票，其投票率相當高。而其定點投票箱總共有三個，其中一個設置於居委會，另外兩個則設置於樓棟的中間，以便利業主投票。筆者訪談到該社區業委會主任描述當時投票的情形，胡主任提到：

當時定點票箱放了一個禮拜左右，裡面大概近四百票，已經不錯了，快過半了。後來又在居委會以及樓組長的居中協調之下，進行流動票箱的工作，最後才能達成這樣的高投票率。【訪談案例 12】

其實以傳統社區來說，定點投票這樣接近過半的投票率，實屬難得，大部分其他的傳統社區定點投票率平均為三分之一強而已，因為對傳統社區居民來說，業委會是較為陌生的組織，其投票積極性通常較居委會投票還要低很多。因此筆者以為是否因為該社區業委會選舉舉辦屆數較多，業主們已經在這過程中習得一定程度的練達(sophisticated)，因此造就其主動性參與程度較高。但再進一步追問胡主任，卻得到這樣的結果：

因為我們社區老人很多，有些老人家行動不大方便，而且也不大懂的業委會是在做什麼的，所以要他出來投票實在是有點困難。除了老人之外，剩下較為年輕的業主又跑去上班了，所以很難請他們都來投票。所以我們社區有委託投票的制度，二至三戶可以委託一戶的業主來投票，而許多樓組長都是業主，因此便有許多人委託樓組長進行投票，而這些票大部分是投近定點票箱。【訪談案例 12】

由此可知，在這定點票箱高投票率的背後，其實隱藏著許多委託投票的情形，而這委託投票又是經常引人詬病的投票制度，因為這代理的過程往往有許多

弊病，如超量委託或者是樓組長登門拜訪希望該業主透過委託投票來增加投票率，又或者業主爲了省麻煩，根本不理解業委會選舉的目的爲何，隨意委託他人進行投票。因此在有委託投票制度的社區之中，定點投票箱投票率所代表的積極性及主動性便大打折扣。因此，從 BG7 社區的例子來看，傳統社區的業主面對業委會選舉，主要仍是藉由流動票箱或者是委託投票等非自主性參與的方式，來達成選舉結果，整體對業委會選舉的參與較偏向動員性政治參與。

## (二) 商品房社區上海閔行區 CH 社區業委會投票情形

CH 社區是 2005 年落成的新興商品房社區，而業委會選舉則是 2007 年才舉行，主要原因是該社區戶數眾多，產生了龐大的維修基金的利益，因此在爭執的過程中，延宕了兩年才舉行業委會選舉。該社區總共有 1786 戶，其投票方式爲將兩個大的定點投票箱置於社區公共會所裡，然後於公告日期的週末，進行投票的動作，也就是說該社區只給業主兩天的時間進行投票。相較於前面所提到的傳統 BG7 社區爲期一個禮拜，CH 社區所提供的投票時間相當緊湊。最後定點投票箱囊括了一千一百多票，按照該社區的業主委員會組織條例，需要全體戶數三分之二以上的業主投票同意通過才算有效，離該門檻已經非常接近。剩下不足的票數，該社區仍是採用流動票箱的方式進行投票，而流動票箱進行的方式以及遇到的問題也與傳統社區不盡相同，CH 社區業委會屠副主任這麼說：

我們社區流動票箱是一些業主志願者下班之後，自動自發的拿著票箱到各戶拜訪，而且經常會聽到有些業主抱怨我們所提供的投票時間太短了，才短短兩天，剛好沒時間去投票。【訪談案例 22】

這裡又再度展現了商品房社區業主面對業委會選舉的積極性，以往傳統社區要進行流動票箱的工作時，往往是透過居委會幹部或者是樓組長來進行，但是在這商品房社區卻是聽到是業主自動自發地來進行相關的工作。而面對流動票箱的投票者，也不像許多傳統社區經常會聽到我不知道該選誰的情形，許多業主其實也是

非常關心這場選舉的，因此在流動票箱登門拜訪的同時，早就已經決定要選哪一位候選人。

相比較這兩種類型的社區對於業委會選舉的參與率，可明顯看出傳統社區十分依賴流動票箱的制度以衝高投票率，而商品房社區光靠定點投票箱的投票數，便可達到近三分之二強。在比較兩種類型社區的戶數，傳統社區因為是舊式單位房透過轉售的形式形成售後公房轉賣給居民，所以舊式單位社區的戶數有限，戶數經常在一千戶以內。而商品房社區則是近來的新興居住區，其建案不但樓棟眾多，且經常都是高樓大廈，因此能提供更多的戶數以供居民居住，通常戶數都再一千五百戶以上。按照戶數的比例來看，商品房社區應該投票數更多，更難以透過動員的方式各個擊破，但是實際上不用透過流動票箱這種動員性參與的方式，光是定點投票這種自主性的參與就輕易過半。

綜合上述，從投票方式與比例，可清楚地顯示出商品房社區業主對於業委會選舉態度的積極性與主動性，也顯示了其對業委會的重視程度。

## 二、業主對物業管理公司的態度與選舉

物業管理是物業管理者受物業所有權人的委託，按照中國法律法規、管理標準及委託合同行使管理權，運用現代管理科學和先進的維修養護技術，以經濟手段管理物業，從事對物業的養護、修繕、經營，並為物業所有權人和使用權人提供全方位的服務，使物業發揮最大的使用價值和經濟效益的行為。<sup>11</sup>簡言之，就是對社區內部所有的物業進行管理事務，因此舉凡社區綠化、維修、停車位等等問題都需要物業公司來進行管理。物業所有權人也就是業主們每個月必須對於物業管理公司繳交一定的物業管理費作為報酬，所以物業公司等於是拿錢做事，類似社區的管家一般，必須將業主們的需求及要求準確達成。然而，並不是每家物業公司都能妥善的達到業主的期望，或者有些物業公司根本就沒有善盡管理職

---

<sup>11</sup> 鄭志峰，「物業管理若干問題探討」，載於中國法律網，  
<http://www.realestatelaw.com.cn/Html/wuyeguanli/20060611506.html>，檢索日期：2007年11月23日。

務，這個時候業主就會對物業公司表現出不滿的情緒，但是表達的方法卻因著不同類型的社區而有不同的方式。

### (一) 商品房社區居民對物業公司表達不滿的方式

物業公司對社區管理不善而又不改進其缺失，造成業主們對其進行抗議與抗爭，在中國稱之為「維權」。易言之，就是業主們要維護自己的權利，進而挺身而出進行抗爭。

一般談到維權，大部分的中國民眾以及學者都會告訴大家這是一個新興現象，而且通常只發生在商品房社區。的確，經常看到的維權行動大部分都屬於商品房社區居民的串聯，筆者在 2007 年中時，訪談到上海徐匯區 GH(翠華)社區剛好正在進行對物業公司的改選。GH 社區的改選並不非因與物業公司何同到期而進行的例行性改選，而是起因於平時該社區的警衛經常讓外面的車輛進入佔據社區停車位，再加上居民經常反應物業公司慢半拍，電梯壞了也休了大半的月才修好，所以居民本身已經對物業公司有所微詞。而真正引發居民改選物業公司的導火線是社區警衛誤將一位居住於該社區的居民誤認為小偷，並且兩人大打出手，引起社區居民極度的不滿，認為物業公司在聘請警衛時並沒有嚴格要求其素質。

由於根據《上海市住宅物業管理規定》的第二章第十一條規定：「業主大會做出決定，必須經與會業主所持投票權 1/2 以上通過。業主大會做出制定和修改業主公約、業主大會議事規則，選聘和解聘物業管理企業，專項維修資金使用和續籌方案的決定，必須經物業管理區域內全體業主所持投票權 2/3 以上通過。」

<sup>12</sup>因此，GH 社區居民必須舉辦一場業主選舉投票才能對其原物業公司進行解聘的動作。

GH 社區的業委會以及一些熱心主動的業主便開始進行改選的宣傳，他們會在各樓棟的公佈欄張貼公告，並且也採取登門拜訪宣導的方式以及在該社區的業

---

<sup>12</sup> 《上海市住宅物業管理規定》，2004 年 8 月 19 日上海市人大常委會公告第 40 號公佈。  
<http://www.shfangchanlaw.com/02/srdgg/srdgg20040819.htm>，檢索日期：2007 年 11 月 23 日。

主論壇公佈消息。而筆者在進入該社區時也發現許多大型的紅布條並且標示著抗議的標語，詢問該社區的居民才知道這些紅布條是業主們自動自發集資製作，而非業委會牽頭，可見得這場改選活動並不是只有業委會一頭熱積極佈局，居民業主們也有其自發性。然而，最後該社區並未達到全體業主 2/3 以上通過的門檻，究其原因，該社區的葉阿姨這麼認為：

因為我們這個社區其實是個住商混合住宅，許多門戶都是出租給外面的人當作辦公室，所以戶主(業主)根本不是生活在這個社區中。再加上我們這邊台灣人也多，在這邊置產但人卻不在上海，因此要讓所有業主回來投票實在是很困難。【訪談案例 19】

即使最後 GH 社區對物業公司的改選未能達到門檻，但是仔細分析其過程，在業主大會時，其實已經取得業主代表 1/2 以上的通過，這也代表了業主代表們同意將其賦交全體業主決定，這代表著該問題已無法單純透過業委會與物業公司搓湯圓式的解決，而是問題十分嚴重，並引起大部分業主們的關注。

根據上述的觀察，我認為該社區最後雖然因投票未達門檻，但不能因此否定其居民的積極性，因為要舉辦一場選舉十分耗費精力與物力，居民沒事情也不會隨意舉辦選舉，因為這樣自己本身也需要花時間去籌辦或者投票。可見居民業主本身已經凝聚一定程度的民意基礎，並且認為該選舉有其必要舉行，因此遂行。而居民的確也自動自發的參與這場選戰，自掏腰包的花錢製作文宣、布條，這過程亦展現了高度的政治練達程度，居民們主動地去關心發展的過程，並且不是通過一個上位的權威領導組織這些活動，而是居民自動自發平行地串聯，只因為該事件的確侵害到自身的權益，而居民也勇於站出來維護自己的權益，展現了如同西方市民社會一般的高準水政治參與行動。

## (二) 售後公房社區居民對物業公司表達不滿的方式

相較於商品房居民對物業公司的維權行動，售後公房的居民的確較少主動發

起，但這並不代表售後公房的居民對物業公司毫無抱怨。根據筆者田調的經驗顯示，經常能聽到售後公房的居民抱怨物業公司都不做事情，以下是售後公房居民曾經對物業公司抱怨過的事情：

我們社區的物業公司很糟，那個垃圾車跟他們反應多少次不要放在社區門口，可是他們就是不改善。然後居民匯集意見透過居委會和業委會向物業公司反應，物業公司就一副你拿我奈何的態度。因為我們社區是傳統社區，繳交的物業管理費比較少，所以假如他們這家不做，也很難找到其他家物業。【訪談案例 10】

我們社區一直有個老問題，就是社區門口看守的警衛實在太老了，都是老伯伯了，所以很難擔起治安防護的工作，而且物業也沒錢請巡守隊，所以導致我們社區經常有竊案的發生。不過物業公司也算有誠意，跟它反應都會有回應，只不過物業公司老是說社區管理費不夠，實在沒有多餘的錢可以請年輕一點的警衛。【訪談案例 16】

上述訪談的結果顯示出了一個問題，那就是售後公房社區的物業公司做不好，很大的因素在於管理費繳交過少。物業管理費的高低與房價成正比，因此當房價愈高，物業管理費當然隨之也高，一般來說商品房社區的物業管理費至少都在每平方米 2 元以上，但是傳統售後公房因售價偏低，因此物業管理費也較低，通常每平方米都在 1 元以下。然而，售後公房社區往往因為房子老舊，許多地方需要修補，如水管漏水、樓梯維護、外牆翻修等問題需要物業公司解決，但正因物業管理費過少，物業公司實在也沒有多餘的錢能提供問題的解決。因此，這就形成一種經濟力落後的惡性循環，售後公房居民沒錢，所以繳交的物業管理費也少，導致物業公司能利用的管理費資金也少，致使沒辦法有效的回應居民的需求。

在上述的惡性循環之下，售後公房的居民便愈來愈不滿，因為物業公司愈來愈無法達到他們的需求，物業公司有愈來愈多的問題無法解決，或者說無法立刻解決，只能等資金到位才有辦法處理。因此，這惡性循環非但沒能解決，還日益嚴重，居民的抱怨聲愈來愈多，經常能聽到居民對於物業公司的抱怨。然而，抱

怨歸抱怨，當售後公房居民要進一步向維權行動邁進時，此時居民便分為兩種派別：

### 1、激進卻無奈派

此類型的居民最常講的一句話就是：「我也有繳錢耶」，他們認為不管物業管理費繳交多還是少，居民有付錢物業公司就應該擔起服務的義務與責任。然而就筆者觀察，此派的居民雖然激進，但是其激進的行為指表現在會上物業公司拍桌大罵或者不斷地向居委會反應，而不是向社區居民串連組織維權行動，究其原因，他們是認為社區居民雖然人人都會罵，但真正願意付出行動的人實在不多，怕事的人也多，因此要像商品房居民一樣串連發起維權行動，可能沒多少人會響應。另一個重要的原因就是，即使真的有辦法串聯起形成維權行動，並且能更換掉原本的物業公司，但是卻可能產生沒有新的物業公司進駐的窘境。

如之前訪談的陳大哥所述，由於售後公房社區所繳交的物業管理費太少，其實對於物業公司來說是份吃力不討好的工作，無法賺到錢又需要做一大堆事情，因此很少有物業公司願意接這燙手的山芋。

### 2、只出一張嘴派

此類型的居民泛指大多數的售後公房居民皆屬此類，其中又以婆婆媽媽、叔叔伯伯為中堅。這些居民無時無刻的在抱怨物業公司，一下指責漏水不修、一下又指責治安維護不佳，表面上看起來似乎社區中抱怨物業公司的人很多，但是卻不會串聯，充其量就是跟居委會反應，請居委會來溝通處理。其中的原因除了售後公房居民本來就習慣請居委會處理事情之外，他們本身也知道物業管理費繳交不多，其實內心也能體諒物業公司沒有錢可做事的窘境。因此對物業公司的不滿就只是罵一罵，不吐不快而已，但並沒有動力進行所謂的維權行動。

進一步來分析售後公房居民與商品房居民面對物業公司不滿時所產生的不同反應，我們可以清楚的發現，商品房居民較為主動積極，較會利用維權行動來

為自身利益發聲並且保護。相較之下，售後公房居民對於維權行動就較為保守，甚至壓根沒有考慮過，並且自身亦瞭解物業公司的難處為何，且本身因繳交管理費較少，自認為較沒有發聲的位置。因此，究其原因仍舊是回到經濟能力、經濟發展的問題。因為在售後公房社區中，大部分的居民也知自身經濟條件與發展較差，因此對於物業公司並不苛責，罵歸罵，但是自身亦認為其實差不多就好，生活能過得去就好。

即使是較激進派的居民，但也因可能沒有新的物業公司進駐或者是無法有效喚起居民維權意識的窘境而作罷。這與經濟發展的關係在於，今天是因為售後公房社區經濟條件較弱，所能支付的物業管理費較少，使得主導權掌握在物業公司手中，因為物業公司擺出一副捨我其誰的姿態。而售後公房社區的居民也的確很難找到其他的物業公司來接這燙手的山芋，造成居民參與動力的薄弱，因為即使參與了亦無效果。但如果今天這些居民經濟條件提升了，有能力繳交更高的物業管理費，如同高檔商品房一般，自然就擁有與物業公司談判的籌碼，而此時居民的參與便為有意義、有效果，自然會激起居民參與的動力與意識。然而，假使售後公房居民有能力負擔起更高的物業管理費，那麼該居民似乎也不用遷就住在售後公房，而是可以更換居住到環境更好、服務更加商品房社區居住。因此售後公房居民對於物業公司的不作為，實則取決於該社區的經濟發展與能力所限。

### 第三節、業主大會開會情形

除了從社區居民成立業委會的積極程度以及對業委會選舉的熱情程度來檢視其參與程度之外，還可從定期舉辦的業主大會來觀察社區居民對於業委會的參與程度。業主大會是代表和維護物業管理區域內全體業主在物業管理活動中的合法權益，決定本物業管理重大事項的業主自治管理組織，業主大會是由物業管理區域內全體業主組成。業主大會有分定期會議與臨時會議，定期會議何時舉行端看該社區業委會如何規定，通常為半年或是三個月召開一次業主大會。其主要開會內容與決策則是針對制定和修改業主公約與業主大會議事規則、選聘或解聘物

業管理企業、以及專項維修資金使用與續籌等方案。<sup>13</sup> 從業主大會開會以及決策的內容可知業委會只是一個監督機構，沒有經營權，只是代表業主的權益，而真正做決策的則是業主大會，兩者之間的關係是一種委託代理的關係。<sup>14</sup>

因此，業主大會可以說比選舉業委會主席還重要，其決定對社區有著決定性的影響，並且居民可以自己來決定自己的事情，真正達到自治的效果，居民參與有直接的效果，更能激起居民參與的意識與動機。但是，不同類型社區的居民，面對如此具有政治參與效能感的業主大會，仍展現了不盡相同的積極性。

## 一、售後公房社區的業主代表大會

這部份所探討到的售後公房社區以寶山區的 BG7 社區為例子，筆者 2007 年於該社區進行田調的工作時正好遇上該社區召開業主代表大會。這裡的業主代表大會與業主大會不同，業主大會如本節前言所述，必須透過每戶的業主出席才能召開，而業主代表大會則是業主們選出業主的代表，類似一種委託關係，進行召開，而其效力與業主大會無二。通常在售後公房等傳統社區，大部分都是進行這種業主代表大會，主要的原因是居民欠缺對業委會的瞭解，因此沒有積極性願意參加，而又因為業主大會與居委會職能無關，居委會的成員不會因此去動員居民參與。

在這種居民參與意願低落再加上居委會無意動員居民的情況下，傳統社區召開業主大會經常會有流會的情形。所以傳統社區的業委會為了解決上述的情形，因此便想出業主代表大會這種變通的措施。因此，業主代表大會並非法律所規定，而是傳統社區的變通方法，所以關於多少位業主可以委託一位業主當代表，也視各社區規則而定。

寶山區的 BG7 社區的業主代表的代表率大致為二十戶委託一位業主代表，

---

<sup>13</sup> 李長城編，《業主維權實務》，頁 9-13。

<sup>14</sup> 唐興霖、趙俊梅、陳肖揚、王立軍，「社區業主維權的嘗試—成都市武侯區南方花園業主委員會訪談與分析」，唐娟主編，《城市社區業主委員會發展研究》，頁 243~244。

因此總共選出近五十位業主代表，當天開會來了四十人左右，其中老人家佔大多數，中壯年人士只佔了三至四位。從出席比率來看，似乎業主代表們非常踴躍的參與，但是這出席的四十位業主代表，有 3/2 以上是樓組長，換句話說，許多人既是樓組長也是業主代表。而樓組長平時本來就較熱心於社區事務，並且業委會要拜託居委會動員樓組長，亦非難事。<sup>15</sup>除了業主代表之外，業委會的主任與副主任當然也出席了該會議，而居委會主任也列席該會議。當天的會議流程如下：

### 1、業委會胡主任報告事項

(1) 社區車棚問題：該社區的物業公司將社區公共區域開放外面的車子來停車，不但影響到社區居民停車權益，而其外界的租金分配亦談不攏，社區居民認為回饋金不夠。

(2) 業委會成員是否該有津貼的問題：胡主任代表業委會的成員問大家是不是該給業委會成員一些津貼，而不是義務的工作。

(3) 社區的信箱、報箱的維修問題：社區公共區域有一個很大的信報箱，但是因為年久失修，損壞嚴重已不堪使用。但是維修起來又需要一筆不小的費用，因此拿出來討論看業主代表們有什麼意見。

### 2、居委會周主任講話。

### 3、散會

整個業主代表大會其實就是按著上述三個議題進行討論，不過有趣的地方在於業委會胡主任是第一個報告的，而整個會議也是由業委會召開，因此議題的討論應該在胡主任報告的同時便展開了。但是當天的情形是當胡主任在講話時，底下的業主代表們不太關心，聊天的聊天，打毛線的打毛線。但是當胡主任事項報

---

<sup>15</sup> 雖然之前談過傳統社區的居委會沒有義務與責任去動員居民參與業主大會或業主代表大會，但是一般來說傳統社區的業委會與居委會的關係是相當緊密的，通常業委會都是在居委會的主導之下才成立。而本研究的 BG7 社區更是如此，該業委會胡主任上一任的工作便是居委會主任，因此要透過自身的人脈去拜託居委會，甚至直接動員這些樓組長來開會，亦是輕而易舉之事。

告完之後，禮貌性的請列席的居委會周主任講話時，業主代表們則變成非常專注，甚至之前的議題才展開討論。討論議題的過程十分混亂，剛開始可能是有一兩位的業主代表有秩序的舉手發言，與居委會周主任對話，但是談著談著底下的其他業主代表便七嘴八舌地討論著。最後也沒有經過投票等過程確定解決方案，甚至根本沒有討論出解決方案，只在會議結束前業委會胡主任跟大家宣佈這些問題業委會會再好好討論做出決定，業主代表們也沒有其他意見，開開心心地結束這次會議，整個會議從下午兩點開始，在三點初頭就結束討論，時間十分短暫。

以 BG7 社區為例，其業主代表大會顯現了三大問題：

### **(一) 業主的出席率低落**

在售後公房這種傳統社區要召開業主大會實在是件非常困難的事情，根本的原因在於居民參與業委會相關活動的意願與動力低落，因為他們並不瞭解業委會的職能，而且生活上習慣依賴居委會來解決所有事情，所以大部分業主都不積極且是種被動式的參與業委會相關活動。而將業主大會變通為業主代表大會，其業主的完全自治參與以及其代表性就打了折扣，姑且不論代表性失當的問題，即使選出來業主代表，應該是較為熱心的業主才有意願擔任，然而這些業主代表裡大部分又都是樓組長。當然樓組長的確是對社區有熱情才會擔任該工作，因此願意出來選業主代表亦不意外，但是以樓組長為主體的業主代表大會，很難讓人不去想像居委會伸手影響的問題，甚至是否表面上看起來完全自治的業委會，其實深受居委會控制，喪失了原本自治自發性參與的意義。

### **(二) 居委會仍然主導**

從會議的過程可發現，當居委會主任發言時，業主代表們較為關注，且主要討論議題時也是與居委會主任討論。這使得表面上明明是業委會所舉行的會議，但實際卻是與居委會進行討論，業委會在這過程中被業主代表們邊緣化。更深一層的隱含寓意就是，這些業主代表認為業委會根本沒有用，他們今天所決定的事情還是必須視居委會的臉色而定，並不相信自身的效力。更進一步地說，業委會

在該社區中形同虛設，連業主自己都不認為業委會有何幫助與效力。

### (三) 政治參與效能感不夠凸顯

這個問題牽扯到政治練達以及維權意識強弱等問題，從開會的過程可發現業主代表們雖會熱烈的討論問題，但是卻不懂得如何匯集意見做出決定，甚至是否有做出他們滿意或是不滿意的決定都不在乎，會議中的討論成爲空響。業主代表們願意討論，而且是熱烈討論，即代表該議題獲得相當程度的關注，且應與自身有一定程度的相關才願意討論。但是面對這些與自身權益相關的議題，最後卻不在意其討論的結果以及做出何種決定，這隱含著維權意識的不足，也就是面對自己想要的東西卻不知道要怎麼去爭取。

從上述的三大問題可看出，面對這種能展現高度自治，且業主聲音能夠清楚傳遞表達的業主大會或業主代表大會，照理說應能吸引許多業主積極主動參與。但是在售後公房社區的業主卻是展現相反的態度，普遍來講是非常的冷漠，不太關心該會議。

## 二、商品房社區的業主代表大會

這部分則以上海市浦東區 GT 社區爲觀察對象，該社區位於上海天價豪宅湯城一品社區的後面，屬於浦東次高檔社區，軟硬體設備皆爲上海市屬一屬二，筆者 2007 年於上海田調時正好見證該社區業委會的籌備以及業主大會的召開。雖然是商品房社區，但是該社區仍以業主代表大會來代替業主大會，主要原因是召開一次業主大會實屬不易，該社區 1800 多戶業主，要讓每個人都能抽空參與不但難以召集，就算九成以上的業主出席也沒有足夠大的社區公共空間來容納全體業主，因此與前述的 BG7 社區一般，同樣採取業主代表大會的形式來討論相關問題。而該社區業主代表的代表比例則爲 10-15 戶選出一名業主代表，相較於售後公房 BG7 社區的 20 戶選出一位代表，GT 社區的業主代表其代表性較高。因此，該社區總共的業主代表總數約爲 120 人左右，就筆者觀察，該次業主代表大會的出席的人數遠遠超過 120 人，其中許多業主雖然不是業主代表，卻對該會議

所討論的內容十分關心，因此自動自發的到場列席旁聽，而大部分的業主代表都是青壯年，老人家為極少數。

當天開會時，該社區的居委會主任同樣也有列席，但是除了客套的寒暄話語之外，居委會主任並沒有太多的發言，整個會議主要仍掌握在業委會主任以及這些業主代表手中，因此在此社區難以看見居委會的影響力。透過觀察該次會議出席狀況，已可對於商品房社區業主們的積極性略知一二，而透過筆者於該次會議對幾位業主代表以及列席業主的訪談，可從中更深入得知其參與的動力。

身為業主代表，我不能辜負選出我的業主們的托付。【訪談案例 20】

我因為平時工作很忙，怕擔任業主代表沒辦法好好做事情，但是業主代表大會這種跟我們社區利益相關的會議，我一定要來看看。【訪談案例 21】

大家可能看我跟我老公教育程度比較高，又在學校教書，所以就選我們當業主代表。其實就算以前我們不是業主代表，但我們還是都會區關心社區事務跟業委會的運作狀況。【訪談案例 13】

經過前幾章的論述，我們不難看出商品房社區居民的確對於居委會及業委會的參與有較高的政治效能感以及參與的意願，亦即經濟程度較佳的社區往往對於社區事務等參與積極性亦較高。然而，這經濟發展程度到底為何會促進居民的政治參與，可透過 GT 社區業主們參與業主代表大會的訪談來得知。上述的訪談對象兩位為業主代表一位為列席的業主，其中胡大哥的職業是個律師且從北京大學畢業，而王大哥則是在浦東金融區上班的白領階級，顏小姐及他的丈夫則分別在上海某大學任教。因此他們共通的特質皆為擁有良好的職業，不是律師、教授就是白領階級，而這些職業亦代表著較優渥的收入，因此經濟條件也較佳，並且這幾位訪談對象的教育條件也都有一定的水準，以上這些條件皆標示著中產階級的特徵。

業主代表大會因具有實質的決策能力，且討論議題與社區利益休戚與共，因此能調動業主們的參與動力實屬正常。然而，透過訪談得知，這幾位訪談對象並

不僅只參與業主代表大會，如身為業主代表的胡大哥在該社區業委會籌辦期間便經常義務性的與業委會籌備委員們一同與居委會及街道辦斡旋。而顏小姐則是自動自發的發送小宣傳單給社區的業主，讓他們瞭解業委會的重要性。而在顏小姐一位鄰居在廣告公司工作，即自掏腰包製作業委會籌備流程的宣傳布幔，供社區居民參考，而上述居民自動自發的行為在商品房 GT 社區中屢見不鮮。相較於商品房社區，在售後公房社區要看到居們自動自發的爲了業委會的籌備而積極活動，或者踴躍參與業主代表大會，都是十分少見之事。

因此，這些商品房的居民擁有著較高的政治參與動力及意願，其主要原因是這些居民本身便擁有較佳的教育程度，隨之而來的則爲較佳的職業以取得較爲優渥的經濟條件，爲了保障自身的經濟積累，因此調動政治參與的動力，而廣大與上述條件相符的商品房社區居民，則成爲中國潛在可能的中產階級。