

农转居社区物业“混改”的适应性治理逻辑

——基于苏州工业园区Y街道的案例研究

叶继红

(苏州大学 政治与公共管理学院, 江苏 苏州 215123)

[摘要]从适应性治理的角度看,农转居社区物业“混改”是适应政府职能转变和动迁居民需求的一项创新实践。以苏州工业园区Y街道为例,政府部门在“压力—创新”行动逻辑下与物业公司进行混改,形成了“控股—代理”的合作治理方式,混改公司通过目标选择、模式移植、资源汲取、信任建构等方式实现了“利益—嵌入”,体现了适应性治理原则。物业混改在取得了一定成效的同时也面临着一些问题,包括政府管控与独立运营之间的矛盾、改革调整与固化利益之间的不适、制度刚性与治理柔性之间的冲突、业委会孱弱与“三驾马车”要求的不匹配等。因此,需要优化政府与社会企业合作的环境,提升混改企业自身的适应能力,培育社区自治力量,完善社区治理结构。

[关键词]农转居社区;物业混改;适应性治理;苏州工业园区

[中图分类号]D669.3;F293.33 [文献标识码]A [文章编号]1003-5281(2022)03-0147-09

引言

当前,我国快速的城镇化进程与大规模的征地拆迁使得越来越多的村庄被撤并,农民则被就地安置在新建的拆迁安置社区(亦称农转居社区)居住。作为我国城镇化过程中一种独特的社区类型,农转居社区的物业管理状况不仅关系到农转居社区居民的生活质量,而且关系到农民的市民化进程。然而,农转居社区一般都被视为“脏乱差”的代名词。^[1]这在很大程度上与农转居社区管理不善尤其是物业管理不善有关。农转居社区物业管理中存在的问题较为突出,表现为物业费收缴困难^[2]、物

业服务人员素质偏低且人员更换频繁^[3]、物业公司市场化职能缺位^[4],影响了居民的生活质量。总体上,大多数农转居社区采用“社区自管”(即由农转居社区自办物业管理公司和提供物业管理服务)、“商业物管”(引入专业化的物业管理公司提供物业管理服务)和“政府协管”(由街道办事处成立专门的物业管理公司为农转居社区提供物业管理服务)三种方式。在这三种管理方式中,商业物管看似是农转居社区引入市场化物业管理的最佳选择,但这种方式在实际运行中往往会陷入困境而不得不退回到政府协管的方式,使政府协管成为替代商业物管的最佳方式,甚至是唯一的方式。^[5]因此,“社区自管”和“政府协管”成为多数农转居社区物业管理

[基金项目]国家社科基金项目“新型城镇化背景下农转居社区转型与社区治理研究”(编号:15BSH071)。

[收稿日期]2021-09-03

[作者简介]叶继红,男,苏州大学政治与公共管理学院教授,苏南治理现代化研究基地主任,社会学博士。

最主要的方式。在这种情形下,物业费要么由原来的村集体经济支付,要么由政府给予财政补贴或兜底。这一方式被学者称为“弱市场”的供给方式。^{[6](P.186)}

可见,农转居社区的物业管理既不能贸然采用城市商品房小区的商业化管理模式,又不能完全依靠政府兜底撑下去。那么,有无介于两者之间的第三条道路?也就是说,政府部门既能适度引入商业化元素,同时又能发挥调控作用。从国外的研究看,吉登斯(2000)认为,在公共部门和私人部门之间进行协作可以形成一种“新型的混合经济”^{[7](P.104)},既能最大化地利用市场机制,又能兼顾公共利益;欧耐尔等人(2004)认为,混合企业能够使政府以低于完全所有权所需的成本维持控制权,为政府提供了一种既能实现盈利目标又能实现社会目标的成本最小化方法。^[8]国内相关研究也表明,为了提高公用事业企业公共服务的效率、增进社会福祉,需要通过有序吸收非公资本参与混合所有制改革,调整和优化公用事业企业的股权结构。^[9]就非营利性组织而言,产权制度结构应当以公共产权为主,通过优化产权的权力结构和完善监管制度,确保有能力的当事人掌握剩余控制权,并依法依规治理项目。^[10]

这些研究在理论上为公私之间的合作提供了依据。本文以苏州工业园区Y街道物业混改为例对该问题进行深入探讨。Y街道位于苏州城乡接合部,较早完成了撤村建居工作。为了改善农转居社区的物业管理,Y街道在园区的统一部署下选择“S家园社区”(S家园三区、四区)进行物业混改试点。作为苏州市一个大型的农转居社区,S家园社区由原横港、金园、大仓、李家、鹤田等九个行政村合并而成。S家园社区辖一区、二区、三区、四区共四个小区,占地面积为29.18万平方米,现有132幢动迁安置房,总人口为11400余人,其中,本地人口为4679人,外来人口为6730余人。2018年初,苏州工业园区制定出台了《关于完善街道动迁社区物业管理体制的试行方案》^①和《关于推进园区动迁社区物业管理市场化改革试点的指导意见》等文件,尝试进行物业管理的改革与创新。为了提升试点的改革效果,园区政府设计了四种混改模式(即项目团队股权激励、街道物业企业与社会企业混改、街道物业企业与国资物业企业混改、街道物业企业与社会物业企业混改加项目团队股权激励

励)。^[11]2018年4月,Y街道决定由街道物业公司与符合“企业规模大、服务质量高、社会信誉好”要求的民营企业H国际物业公司分别按51%、49%的股权占比组建属性仍为集体性质的混改新公司——“苏州工业园区X物业管理有限公司”(以下简称X物业公司),开启了S家园社区物业服务走向市场化运作的探索之路。经过半年的试点,S家园社区的物业管理水平得到了较大提升,X物业公司顺利通过了园区政府的试点考核。随后,试点工作又进行了扩面,直到全面推开。可见,Y街道通过引入政府与社会企业合作治理的方式在一定程度上破解了农转居社区物业管理的难题,具有一定的典型性和示范性。

一、作为复杂适应性系统的物业混改

从治理的视角可以将农转居社区物业混改看作一个复杂适应性系统,该系统有着内在的治理规则和运行过程,遵循了适应性治理的基本逻辑。“适应性治理”(adaptive governance)的思想源于奥斯特罗姆等人关于“公共池塘资源管理”问题的研究。奥斯特罗姆提出了自组织的思想,主张各利益相关者可以共同参与公共资源的管理,以解决“公地悲剧”的问题。^[12]在此基础上,奥斯特罗姆等人提炼出适应性治理的概念,即各种各样的适应性治理系统都是管理诸多资源的有效手段。适应性治理“通常涉及多中心的制度安排,即嵌套的、在多个层面上运作的准自治决策单元”,同时“涉及管理权下放和促进参与的权力共享”^[13],力图在中心化控制与去中心化之间达成一种平衡状态。这表明适应性治理是由多主体参与的、自上而下与自下而上相结合的治理模式。适应性治理的另一个重要特征是强调对于“当地情境”(local contexts)^[14]重要性的认识,适应性治理探讨了政府和基于社区的体制安排如何相互补充,以达到改善自然资源管理并将科学知识 with 地方性知识结合起来的目的。

作为复杂的适应性系统,农转居社区物业混改完全可以用适应性治理理论来加以解释。从结构来看,物业公司作为核心行动者恰好介于政府部门与居民之间,既接受政府部门的授权进行物业混改,又作为政府部门的代理人为农转居社区居民提

① 官方文件一般使用“动迁社区”的概念。

供物业服务。由此,农转居社区物业混改生成了两种关系,一是宏观层面物业公司与园区政府部门(园区管委会、街道办)之间的关系,二是微观层面物业公司与居民(包括农转居社区居民、市民、外来人口)之间的关系。这两大关系跨越了宏观、中观与微观三个层面。作为介于政府部门与居民之间的中间机构,物业公司的实际运行不仅要依靠政府授权,而且需要得到社区居民以及代表其利益的物管会的认同与支持,从而获得来自于基层的合法

性。此外,中观层面存在物业公司与居委会、业委会(物管会)之间的关系。从过程来看,农转居社区物业混改系统内部存在着以地方政府为核心的行动逻辑和以物业公司为核心的运行逻辑,体现出系统的动态变化、发展和演化的特点。通过政府与市场的双向运动以及居委会、业委会和居民等主体的共同参与,既实现了地方政府与物业公司的预期目标,又促使农转居社区治理结构更加趋于完善(详见图1)。

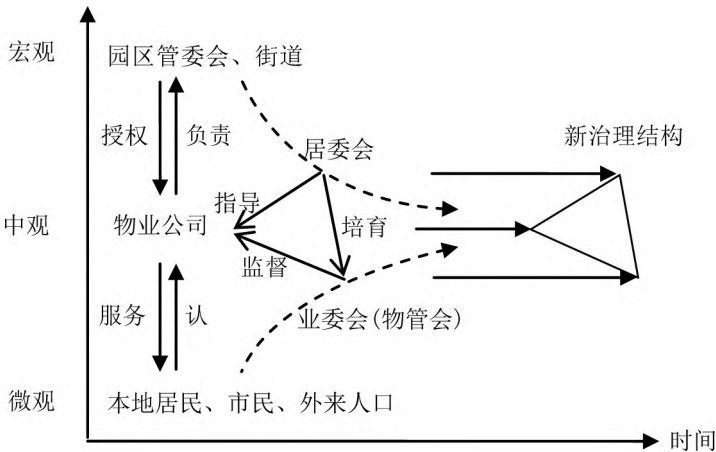


图1 农转居社区物业“混改”的复杂适应性系统

二、农转居社区物业“混改”的治理逻辑

农转居社区物业混改涉及不同的主体,其中最密切的两个主体是政府部门与物业公司,两者分别遵循不同的行动逻辑。

(一)园区政府:“压力—创新”行动逻辑

首先,改革创新的压力来自社会外部。作为国家级高新技术产业开发区,苏州工业园区是全国首个开放创新的综合试验区域,被赋予了先行先试的任务。先行先试涉及对“既定政策领域内新的治理方式、制度配置、政策和实践进行检验、评估、改进及重新应用”^[15],是一个较为复杂的过程,这就要求地方政府要与时俱进、不断创新。其次,政策创新的压力来自区域内部。之前,农转居社区的物业管理由街道所属的物业公司负责,由园区政府财政进行兜底。在此情形下,因缺乏市场竞争压力和服务居民的动力,物业服务水平低,物业费的财政负担越来越重。正如园区管委会一位部门领导所说,“就像一个无底洞啊,钱没少花,人没少养,活没干

好,主要是老百姓不满意。我们就意识到物业管理改革势在必行,物业不能成为养人的地方”(20201029T)^①。因此,园区政府希望通过物业混改的方式引入市场机制,尝试将社会企业的专业知识、技术和方法与政府部门的公共服务目标相结合,以达到提质增效、减轻物业费的财政负担的目的。

在园区政府的推动下,新成立的X物业公司由Y街道方在获得51%股份的情况下取得控股权,而H民营企业则被授权、指派为混改新公司的经营者,形成了公私之间的“控股—代理”关系。“控股—代理”可以理解作为一种契约关系,即“一方同意代表另一方行动的关系”^{[16](P.122)}。在此情形下,Z经理就成为园区政府与街道的代理人,即代理政府部门向农转居社区居民提供物业服务。一方面,Z经理代表H民营企业,是企业总部派驻过来的探路人,要对H母公司负责;另一方面,Z经理作为政府的代理人,对政府部门负责。这就决定

① 访谈资料编码方式为时间+姓名首字母。

了混改新公司在追求经济效益的同时要兼顾社会效益。尤其是,政府考量物业公司的一个重要标准是居民的满意度。Y街道的一位负责人表示,“说到底,我们改革的目的是要提高居民的幸福指数,如果居民不满意,考核不通过,我就不和你续签,我们按照市场规则会换更优的(公司)”(20200722G)。因此,物业公司只有在提高服务质量的前提下才能够得到居民的认同,才能够真正在社区立足,从而使服务质量得到保障。“控股—代理”关系表明,当民营资本与政府资本相结合形成社会企业后,在信息对称、目标价值一致的情况下,该社会企业可以依照政府的意图实施专业化的社会服务。

(二)混改公司:“利益—嵌入”行动逻辑

混改后的X物业公司被置于复杂的系统环境之中,该系统为X物业公司的行动设定了情境条件,X物业公司据此制定目标、实施行动,展示出其内在的运作逻辑。

1.目标选择 适应性治理涉及“诸多利益相关者、利益分歧和行动不确定性”^[17]条件下的决策。在推进物业管理混改的过程中也存在着多方利益需求及其平衡的问题。园区政府希望通过改革减轻物业费的财政包袱;农转居社区居民希望在提升其居住环境质量的情况下,仍像原先一样可以免交物业费;街道办从基层稳定的角度希望新的物业管理模式不改变已有的利益格局,如街道聘用的一些物业管理人员继续保留岗位。在此情形下,作为理性行动者,X物业公司必然要在权衡各方利益的基础上进行目标定位与目标选择。一方面,X物业公司希望以S家园社区物业混改试点为契机,力争完成总部(H国际物业公司)制定的“在三年之内将S家园社区打造成江苏动迁小区物业管理的示范基地”的目标,树立X物业公司在业内的标杆,提升其影响力;另一方面,X物业公司力争取得商业利益与社会效益的双赢,兼顾工具理性与价值理性的统一。

2.模式移植 在市场经济背景下,农转居社区物业管理需顺应市场经济的发展趋势,引入现代管理元素。在实际运行中,为了提高X物业公司的运行效率,管理层将H国际物业公司的一些做法与管理制度移植到农转居社区的物业管理中。首先,X物业管理仿效母公司成立了小区物业服务中心,专门接待业主报修。这一做法在便利业主的同

时促进了业主物业意识的形成。正如Z经理所说,“现在居民都有这种意识了,他们有事情会到客服中心去反映”(20200616Z)。其次,X物公司引入了相关的管理制度,如首问负责制、台账制等。首问负责制要求第一个接待并受理客户诉求的人对客户所反映的事项认真反馈、全程跟踪落实。如果未按上述要求操作而是随意推诿并引发客户投诉,X物业公司就会追究其“第一责任人或责任部门的失职责任”。台账制要求相关人员做好日常物业服务工作的记录。X物业公司统一印刷各条线台账本,并分发至各项目点,告知其操作流程及细节,指导各项目内勤人员将各项目信息分类、分档存放,定时更新,以便准确、清晰地了解和把握项目的实施情况。

3.资源汲取 物业管理公司汲取资源是其得以存续的前提条件。这里的资源汲取主要是指物业费的收缴。物业费收缴率是评判物业服务质量的一项重要指标。由于农转居社区采用物业费政府兜底的形式,混改公司的收益实际上表现为以物业服务换取政府的财政补贴。因此,X物业公司的服务水平和能力是决定其能否持续获得政府补贴的关键。当然,如果能够在政府给予的固定补贴之外获得新的财源,会提升其市场竞争力。这就催生了针对农转居社区非动迁居民的物业费收缴工作。据Z经理介绍,“主要针对两类人,一是变更过产权的住户,这是一部分人;还有一部分是涉及动迁房转为保障房的房主。我们就是逐步把这类房子的物业费收起来。这两类在以前都是免交物业费的”(20200616Z)。这种将安置房与商品房区别开来进行收费的办法是农转居社区物业管理的一大创新。在当前不可能要求动迁居民缴纳物业费的情况下,可以先从房屋产权性质寻找突破口,将那些由动迁房改为商品房的业主列为物业费收费对象,从而改变人们对于农转居社区可以不收物业费的传统认知。

4.信任建构 物业混改的顺利推行离不开作为业主的广大社区居民的支持。这种支持在很大程度上是通过建构物业公司与居民之间的信任关系达到的。在社会学看来,“维持良好的人际关系、定期沟通和长期面对面的交流,有助于建立适应性治理中的互信和共识”^[18]。一方面,为了拉近物业公司与小区居民的距离,X物业公司采取了一些策略性行动,如走访业主、交流谈心、听取意见。Z经

理说,“我们物管处人员,定期不定期地去和业主谈心呐,交流交流啊,了解一下业主的一些心声,关注的焦点热点,等等。这都是对我们工作的一种推动”(20200616Z)。另一方面,物业公司通过给小区孤寡老人和残疾人送温暖的形式获得了社会赞誉。Z经理说,“我们重点关注这些群体,让他体会到物业服务的暖心,让他们感受到一种亲和力,让他们满意”(20200616Z)。正是通过以上方式,物业混改工作逐渐获得了居民的认可,赢得了居民的信任与支持。

三、农转居社区物业“混改”的治理绩效与困境

(一)农转居社区物业“混改”的治理绩效

作为衡量组织活动的效率和有效性的一项重要指标,绩效主要通过对“用户服务、成本管理、质量、生产率和资产管理”等的测量反映出来。^[19]在农转居社区物业混改中引入绩效指标有利于考量物业混改的绩效。2018年10月,在S家园社区物业混改试点半年后,园区社会实行事业局组织由苏州市物业服务考评专家、相关职能部门、街道、社区等组成的联合考评组,采用查验资料、互动交流、现场考察等方式,对包括X物业公司在内的全部试点公司的运营状况进行综合考评。考核的内容包括混改公司经营管理、物业服务质量、物业收费比例、人员管理水平、制度规范建设和业主满意指数等。在综合考评的基础上,园区社会事业局认为,物业混改“在提升动迁社区物业服务水平、加强混改公司经营管理效能等方面都取得了显著成效”^[20]。其中,试点社区物业费收缴率达71.9%,社区居民对物业的满意度高达98.37分。^[21]据此,Y街道最终做出了“整体选取混改模式全面推开物业改革工作”的决定。2019年2月,Y街道与X物业公司正式签订物业服务合同,负责Y街道南片6个农转居社区的物业管理工作(北片9个农转居社区由另一家混改公司负责)。

农转居社区物业混改绩效的取得彰显了“混改”制度的优势及其向治理效能的转化。作为一种制度创新,农转居社区物业混改本质上是一种公私合营下的“准”公共产品供给方式。由于物业管理服务本身集“商品性”与“社会性”于一体,因而具有“准”公共产品的属性^[22],政府以混改(公私合营)

的形式介入管理是一种必然选择。在当前公共服务供给中政府和市场的力量不足的情况下,作为一种新的制度设计和治理机制,混改模式的优势显而易见,既发挥了社会企业在改造和提升政府物业服务能力方面的专业化服务优势,又确保了物业混改作为政府实事工程的社会价值取向,是一种互惠共生型治理模式。在此种模式下,公私合营双方通过合作协议的达成与合作项目的组建,“高效率地提供任何一个部门由于资源不足而无法单独提供的服务”^{[23](P.261)},既实现了资源的优化配置与优势互补,又使得合作双方所期待的“理性优势”(“参与者从其自身好处的立场出发,希望得到提升的东西”^{[24](P.189)})都得以发挥,从而显著地提升了农转居社区的治理效能。从这个意义上讲,物业混改起到了合作治理的“力量倍增器”的作用。^{[25](P.4)}

(二)农转居社区物业“混改”的困境

S家园社区物业混改在取得预期效果的同时,不可避免地还存在一定的困境,主要体现在五个方面。

1.政府管控与独立运营之间的矛盾 园区政府进行物业混改的初衷是希望以此推进市场化改革,却又采用街道企业控股的形式对X物业公司进行制约。街道相关部门解释说,要在“稳定的前提下逐步推进,政府要考虑社会稳定,如果你H国际进来到时候搞不好,成烂摊子,这些保安再弄过来用给你,还是要我来接盘”(20200722L)。因此,稳定就成为改革的前提。对于政府部门来说,“稳定具有公共物品的属性”^{[26](P.201)},政府有责任保证改革过程中的社会稳定。这就导致了这样的一种结果,即虽然混改后的物业公司名义上得到了政府的授权进行市场化改革,由Z经理全权负责,但实际上X物业公司的运营仍受制于政府部门基于维稳考虑而进行的管控,使得企业的自主权和市场的调节作用被削弱了。一方面,这可以看作是政府部门在推进市场化改革过程中的一种“渐进式”思维,即谨慎地、有所控制地推进政策创新;另一方面,这也可以看作是混改不彻底的产物,体现了政府部门既要推进改革又不愿放权的一种矛盾心理,暴露出政府部门对“契约精神认识不足”^[27]的问题,致使相关制度难以推行。

2.改革调整与固化利益之间的不适 改革是对利益关系的调整和重组,必然会对原有的利益格局产生影响,因而会遭遇较大的阻力。一是来自物

业混改之前由街道聘用的社区物业人员的阻力。这些人在物业混改之后被纳入了X物业公司,但一些人的工作效率较低,不服从新公司的管理,而X物业公司又不能因其表现不佳而予以制裁或解聘。Z经理说,“混改的时候,考虑到人员方面,因为原来的这些人员要全盘尽收,不准开掉。这是一个硬性条件”(20200703Z)。而街道方则强调了授权,即“没有权就管不好的,必须要有权,现在合同重新签的,人事权全部给了混改公司,人财物都要跟过去的,劳资关系都变化了”(20200722L)。也就是说,Z经理虽得到了授权,但实际上由于人员任免涉及社会稳定的问题,街道方不会给予其支持。二是来自农转居社区中那些被列为物业费收缴对象的阻力。这些非动迁居民在购买了安置房后一直享受着免缴物业费的待遇,因而对于X物业公司的缴费新规非常抵触。

3.制度刚性与治理柔性之间的冲突 混改公司的有效运行离不开严格而规范的制度作为保障,然而,在制度“一刀切”式的执行过程中不可避免地存在例外情况。在调研中了解到,物业公司在划定小区车位后,规定本地居民停车是免费的,但小区内有几户本地居民是从事废品收购工作的,由于他们装载废品的货车不在免费停放的范围而表示不满,于是请求居委会出面协调解决。居委会从保障失地农民就业的角度支持他们的主张,但又不便向X物业公司施压,从而陷入了两难。从表面上看,这是物业公司与居民和居委会之间的矛盾,实则是市场化治理与人本化治理两种不同的治理工具和治理理念之间的冲突。从物业公司的角度看,严格执行各项规章制度、提高管理的规范程度是其商业化运作的必然选择。而从农转居社区看,在城镇化过程中失地的农民整体上是弱势群体,需要得到地方政府和社区部门的帮助、关怀。这就内在地要求X物业公司处理好制度规范的刚性与人本化治理的柔性之间的关系,进行必要的适应性调整。

4.业委会孱弱与“三驾马车”要求的不匹配 居委会、业委会与物业公司通常被称为社区治理的“三驾马车”,三者之间形成的良好的互动与制约关系是社区实现善治的标志与关键。由于农转居社区是由政府出资管理,不具备成立业委会的条件,因此Y街道普遍成立了由居委会代管的物业管理委员会(简称“物管会”)。物管会主要由街道、社区工作人员、业主代表组成,物管会主任由居委会主

任兼任。物管会是一项创新之举,填补了业委会缺失的空白,代行业委会的职能,打通了居民与物业公司之间沟通的制度通道。然而,物管会的局限性显而易见,对业主利益的维护有限且只是一种过渡形式,或者可以认为是业委会的雏形。由于居委会主任实际上主导了物管会,物管会的业主自治功能大打折扣,物管会很难真实地反映业主的需求,如果物业公司与居委会存在共谋的话,则业主的利益更得不到维护。因此,物管会的未来目标是向真正的、成熟的业委会方向发展,以形成物管会与物业公司和居委会之间的良性互动,也便于对物业公司进行有效的监督与制约。目前,农转居社区基本上形成了由居委会、物管会、物业公司构成的“准三驾马车”治理结构,而真正的“三驾马车”治理格局尚未形成。

5.基础设施老化与物业提档升级的不对称 物业混改的顺利推进受制于小区的基础设施条件。Y街道推进撤村建居工作较早,第一批农转居社区的基础设施老旧,不少小区出现了诸如道路破损、草坪退化、外墙脱皮、管网老化和消防安防设施失修等问题。正如Z经理所言,“那个二区的公共设施都快老掉牙了,有些瘫痪掉了,有的弱电也都不能正常运转。这对我们来说确实是一个难题”(20200616Z)。社区基础设施老旧不仅影响农转居社区居民的生活质量,而且制约小区物业管理的提档升级。如果X物业公司在接手后不进行大量的资金投入,就无法提升物业服务的质量,而完全由其来负责出资维护又超出其服务范围,加大物业管理的成本,从而影响混改公司的积极性。

四、农转居社区物业“混改”适应性治理的优化路径

(一)优化政府与社会企业的合作环境

物业混改的成功与否在很大程度上取决于有无建立良好的政企关系与政商环境。为此,需要采取三项措施。一是转变政府职能。伴随着我国行政体制改革的不断深入,“以政府高度介入为特征”的制度安排,正在向“较少政府介入”的另一种制度安排转变^{[23](P.85)},服务型政府建设成为政府转型的必然选择。因此,应将物业混改中政府管制确定在合理的范围内。具体而言,政府部门应当在与社会企业约定服务质量标准、利益分成的基础上,将人

事管理权和经营决策权完全交给社会企业,尽可能地减少对市场主体的行政干预。二是尊重契约精神。物业混改是在政府与企业双方签订契约的基础上进行的项目合作,而契约作为“一切合法权威的基础”^{[28](P.10)}代表了一种法治精神与法治原则,能否让社会资本相信政府自身会充分尊重契约是决定政府与社会资本合作模式的潜在优势能否得到充分发挥的关键。^[29]因此,街道办要充分尊重与社会企业达成的合约,按照合同条款履约,营造政府与社会企业合作的良好环境,从而增强社会资本长期投入物业混改的信心。三是未来转向完全民营化。物业混改从早期政府出于维稳的需要而进行控股到后来因应政府职能的转变而放权,体现了国家与社会关系的动态变化。未来的发展方向是,当时机成熟后政府部门从混改公司“撤资”,实现混改企业完全民营化。换言之,物业混改只是一种过渡性的、权宜性的制度安排,是政府与社会企业建立信任、进行合作的初级阶段。正因为政府部门对全盘推进物业混合的预期结果不完全确定,所以才进行混改试点。而当混改公司运营较为顺畅且新市民都具备了物业消费意识时,政府部门就可以完全放手交由社会企业进行独立运营。这应当是物业混改未来发展的远景目标。

(二)提升混改物业企业自身的适应能力

农转居社区物业管理的市场化改革是一个渐进式的制度变迁过程。然而,由于制度变迁充满了“惯性与黏性”^[30],容易导致制度的路径依赖或被“锁定”,因此需要制度的实践者进行有效的调适。如何从之前的完全市场化到结合农转居社区实际进行策略性调整是新生的X物业公司面临的难题。首先,X物业公司要主动适应其自身身份的转变,即从之前的纯商业企业转变为与政府合作的社会企业,代为提供准公共产品与服务。这一特殊的身份要求X物业公司既要注重商业性,又要兼顾农转居社区物业企业的社会性,履行一定的社会责任,平衡好经济效益与社会效益之间的关系,协调好市场化治理与人本化治理之间的矛盾。其次,X物业公司要在新的情境中学会自我调适,提高应变能力。物业混改为社会企业承接政府公共服务提供了契机,也为社会企业与政府部门的交往合作创造了条件。事实上,作为新生事物的混改公司在与政府、居民的互动中不断成长和发展。混改公司既要与政府部门进行磨合,又要与作为居民的业主进

行磨合,在磨合中消除矛盾、加深理解、增进共识。必要时,混改公司可对原有的刚性制度作出适当的调适或变通,以适应农转居社区的实际情况以及外部环境的变化,赢得政府与居民的认可与支持。

(三)培育社区居民的自治意识与自治能力

物业混改离不开社区居民的积极参与和配合,参与被认为是个体“对有关其工作、生活以及某些层级节制方面的组织决策的介入……是将可能性变为可操作性的实践”^{[31](P.43)}。农转居社区居民只有将物业与其生活紧密关联起来并积极参与其中,才能使物业混改的美好愿景变为现实。因此,首先要培育社区居民的业主意识和物业消费意识。虽然X物业公司通过建立小区物业服务中心的办法提升了居民的物业意识,但由于Y街道仍采用物业费由政府兜底的方法,居民对政府的依赖性仍然较强,其物业消费意识较为欠缺。因此,要在农转居社区广泛宣传相关物业管理法律法规,帮助居民(包括通过购买安置房变更了房屋产权的住户在内)了解其在物业管理活动中的权利与义务,培育和提升居民的业主意识、物业消费意识、公共责任意识。其次,促进居民的社区参与和社区自治。物业混改为农转居社区居住环境的改善带来契机,要以此带动、激发社区居民主动关心和爱护社区环境的热情,积极培育发展社区环境卫生志愿者队伍,将一些热心公益事业、责任心强的业主代表逐步充实到物管会中,提升物管会的自治能力与自治水平,使其最终向成熟的业委会方向转变,以真正形成农转居社区“三驾马车”的善治格局。

(四)持续性更新维护社区基础设施

要完成农转居社区物业的提档升级,就必须解决小区基础设施老化的问题。作为农转居社区基础设施的主要供给者,政府部门需要做好持续性投入与后期的更新维护工作。虽然园区政府曾实施“动迁社区三年改造提升计划(2013—2015年)”,但由于投入的资金有限,资金分摊到每个小区后只能根据轻重缓急的原则用到一些急需改造的项目,而其他需要改造的项目因没有后续资金的支持而一直得不到改造。因此,地方政府要转变对于农转居社区一次性改造升级的思维定式,应当注重更新维护基础设施的可持续性。一是可以采用每年给予一定量资金投入的方式,由社区居民投票决定需要改造的项目;二是尝试建立农转居社区更新基金,鼓励和吸引社会资本的参与,弥补资金缺口。

这样既能调动社区居民和社会企业参与治理的积极性,又能确保用于社区设施更新维护的基金投入的稳定性与持续性。

结语

作为一项制度创新,物业混改是地方政府为提升公共服务效率与农转居社区居民生活质量而在物业管理领域与社会企业进行的一种合作形式,即通过融合政府与市场两种资源,在提升政府机构“行动能力”的同时,改善农转居社区的居住环境,实现有为政府与有效市场的统一,为解决农转居社区物业管理难题提供了一个成功范例。

从适应性治理的角度看,作为物业服务的委托代理人,混改公司在置身于“地方政府—物业公司—社区居民”的复杂结构情境中,通过目标选择、模式移植、资源获取和信任建构等方式很好地嵌入到农转居社区并取得了良好的绩效。其中,目标选择是前提,它决定了新情境下社会企业的角色定位;模式移植与资源汲取是关键,是社会企业在将市场效率的一般准则与农转居社区的具体情境相结合后而找到的“突破点”“切入点”与“诀窍”;信任构建是手段,是促进社会企业经营模式被认可与接受的催化剂。可见,物业混改过程是一个适应性治理过程,这与奥斯特罗姆等人提出的多元共治、情境嵌入的适应性治理范式相一致。

本案例的特殊之处在于混改企业的多重适应性,既要适应和满足园区政府公共服务改革增效的需要,又要适应和满足街道政府基于拆迁安置社区维稳考虑而不肯放松管控的需要,还要适应作为被服务对象的农转居社区居民的需要。因此,本案例是在多目标甚至是近乎矛盾的目标约束条件下进行的探索和行动,适应的复杂性与难度加大。这合理地解释了物业混改采用渐进式改革的原因所在,也彰显了渐进式改革的中国特色与中国经验,即“摸着石头过河”^[32]。未来,物业混改还需要不断地发展与完善,混改公司应在与地方政府、社区居民的不断互动过程中进行调适和提升其适应力,地方政府应不断优化与社会企业合作的环境,提升社区居民对于物业混改的响应与支持。

参考文献

[1]仇凤仙.从差序到单元:安置社区的管理再置研究——

基于NJ市D社区的个案研究[J].云南社会科学,2014,(5).

[2]何利松,周徐胤.“农转非”居民安置小区物业管理:现状、问题与对策——基于杭州市的调查与思考[J].中国物业管理,2010,(5).

[3]潘艳艳.城中村回迁安置社区的治理困境与发展路径——基于河南省的实践考察[J].汉江师范学院学报,2020,(2).

[4]宋辉.新型城镇化推进中城市拆迁安置社区治理体系重构研究[J].中国软科学,2019,(1).

[5]吴莹.“村改居”社区物业管理的主要类型与存在问题[J].城市观察,2016,(1).

[6]刘伟红.社区转型:城镇化进程中的治理体系重组[M].北京:社会科学文献出版社,2018.

[7]安东尼·吉登斯.第三条道路:社会民主主义的复兴[M].郑戈,黄平,译.北京:北京大学出版社,2000.

[8]Hugh M. O'Neill, et al.. Ownership and its Impact on Coping with Financial Crisis: Differences in State-, Mixed-, and Privately-owned Enterprises in Thailand[J]. Asia Pacific Journal of Management, 2004, (1-2).

[9]王爱国,等.政府规制、股权结构与资本成本——兼谈我国公用事业企业的“混改”进路[J].会计研究,2019,(5).

[10]洪联英,等.混合经济中的公共产权边界及实现机制[J].经济学家,2014,(10).

[11]唐晓雯.园区探索农转居社区物业管理市场化改革新路径[N].苏州日报,2018-08-24.

[12]Elinor Ostrom. Coping with the Tragedy of the Commons [J]. Annual Review of Political Science, 1999,(1).

[13]Carl Folke, et al.. Adaptive Governance of Social-ecological Systems[J]. Annual Review of Environment and Resources, 2005,(1).

[14]Rohan Nelson, et al.. Using Adaptive Governance to Rethink the Way Science Supports Australian Drought Policy[J]. Environmental Science & Policy, 2008,(7).

[15]Andreas Duit, Victor Galaz. Governance and Complexity—Emerging Issues for Governance Theory[J]. Governance, 2008,(3).

[16]涂永式.制度结构创新论纲:建设与完善中国市场体系的制度经济学思考[M].上海:上海三联书店,2006.

[17]Marijn Janssen, Haiko van der Voort. Agile and Adaptive Governance in Crisis Response: Lessons from the COVID-19 Pandemic[J]. International Journal of Information Management, 2020,(6).

[18]Josselin J. Rouillard, Christopher J. Spray. Working

- Across Scales in Integrated Catchment Management: Lessons Learned for Adaptive Water Governance from Regional Experiences [J]. *Regional Environmental Change*, 2017, (7).
- [19] Susanne Durst, et al. The Linkage Between Knowledge Risk Management and Organizational Performance[J]. *Journal of Business Research*, 2019, (8).
- [20] 社会事业局赴各街道考核动迁社区物业管理市场化改革试点工作 [EB/OL]. http://news.sipac.gov.cn/sipnews/jwhg/2018yqdt/09/201809/t20180920_807122.htm, 2018-09-02/2021-11-28.
- [21] 董捷. 物业混改让居民重拾幸福感[N]. *苏州日报*, 2019-06-18.
- [22] 胡俊成. 物业管理:“准公共产品”——浅论政府在物业管理中的职能边界[J]. *中国物业管理*, 2006, (2).
- [23] E.S. 萨瓦斯. 民营化与公私部门的伙伴关系[M]. 周志忍, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2017.
- [24] 阿马蒂亚·森. 正义的理念[M]. 王磊, 李航, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2012.
- [25] 约翰·D. 多纳休, 理查德·J. 泽克豪泽. 合作激变时代的合作治理[M]. 徐维, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 2015.
- [26] 王一江, 等. 国家与经济: 关于转型中的中国市场经济改革[M]. 北京: 北京大学出版社, 2007.
- [27] 周正祥, 等. 新常态下 PPP 模式应用存在的问题及对策[J]. *中国软科学*, 2015, (9).
- [28] 卢梭. 社会契约论[M]. 何兆武, 译. 北京: 商务印书馆, 2005.
- [29] 龚强, 等. 政府与社会资本合作 (PPP): 不完全合约视角下的公共品负担理论[J]. *经济研究*, 2019, (4).
- [30] Peter J. Boettke, et al. Institutional Stickiness and the New Development Economics[J]. *American Journal of Economics and Sociology*, 2008, (2).
- [31] B·盖伊·彼得斯. 政府未来的治理模式[M]. 吴爱明, 等, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2013.
- [32] 武鹏. 中国渐进式改革的特色及其意义[J]. *中州学刊*, 2018, (1).

(责任编辑 屈虹)

Adaptive Governance Logic of the Mixed Property Reform of Rural—to—urban Communities ——A Case Study of Y Sreet in Suzhou Industrial Park

YE Ji—hong

(School of Politics and Public Administration,
Soochow University, Suzhou Jiangsu 215123, China)

[Abstract] From the perspective of adaptive governance, the mixed property reform of rural—to—urban communities is an innovative practice to adapt to the transformation of government functions and the needs of relocated residents. Taking Y street of Suzhou Industrial Park as an example, the study shows that under the action logic of pressure—innovation, government departments and property companies carry out mixed reform, forming a cooperative governance mode of holding—agent, while mixed reform companies realize interest—embedded through target selection, mode transplantation, resource absorption and credit construction, which embodies the principle of adaptive governance. While the mixed property reform has achieved certain results, it also faces some problems, such as: the contradiction between government control and independent operation, the discomfort between reform and adjustment and solidification of interests, the conflict between institutional rigidity and governance flexibility, the mismatch between the weakness of industry committee and the requirements of the troika, etc. Therefore, we need to optimize the cooperation environment between the government and social enterprises, enhance the adaptability of mixed reform enterprises, cultivate community autonomous force, and improve the community governance structure.

[Key words] Rural—to—urban Communities; Mixed Property Reform; Adaptive Governance; Suzhou Industrial Park