

实践视野

[Perspectives from Field]

房屋共用部分“养老金”为何难养老？^{*}

——基于 N 市 J 区的田野调查

钱 坤^{**}

【摘 要】住宅专项维修资金是城市房屋共用部分长期维护的“养老金”，但是未能有效发挥其预期效能。研究发现，住宅专项维修资金管理各主体在实践中形塑了以业主为委托人的多重委托代理关系，且遵循各自不同的行动逻辑。业主作为委托人在委托权碎片化背景下遵循自利逻辑；政府在弱监管能力下呈现追求“安全合规”的“避责”逻辑；工程主体在弱监管环境下趋向与具有双重角色身份的物业公司和业委会共谋“逐利”。多元主体的行动逻辑共同形塑了实践中的业主合作困境、政府监管困境及代理人失控困境等多重困境。提高业主组织化水平、推动政府积极履责并提高其针对市场主体的专业监管能力，是破解多重困境、提升资金运作绩效的可行路径。

【关键词】房屋共用部分；房屋“养老金”；住宅专项维修资金；行动逻辑；多重困境

2024 年 8 月 23 日，国务院新闻办公室在北京举行“推动高质量发展”系列主题发布会，住房和城乡建设部部长倪虹表示，要研究建立房屋体检、房屋养老金、房屋保险制度，构建全生命周期房屋安全管理长效机制，上海等 22 个城市目前正开展试点。实际上，我国自 1992 年提出“住宅共用部位和共用设施设备维修养护费用”的概念后，持续探索直至 2007 年正式颁布《住宅专项维修资金管理办法》，正式确立用于住宅“共用部位、共用设施设备”长期更新维护的专项维修资金制度并运行至今。长期以来，住宅专项维修资金是城市民众的住宅在保修期满后唯一可用于共用部分以及设施设备的维护资金，因此也被称为房屋“养老金”（陈艳，2010）。

* 本文受国家社会科学基金项目“社区微更新视野下基层协商民主的共识困境与长效机制研究”（项目批准号：21BZZ109）的资助。感谢匿名评审专家提出的修改意见。

** 钱坤，南京林业大学人文社会科学学院副教授，16110170025@fudan.edu.cn。

引文格式：钱坤. 2025. 房屋共用部分“养老金”为何难养老？——基于 N 市 J 区的田野调查 [J]. 公共管理评论, 7(4): 200-213.

Cite this article: Qian K. 2025. Why is the “Pension” for common parts of residential buildings unable to fulfill its intended role? A field study based on District J of N City [J]. *China Public Administration Review*, 7(4): 200-213. (in Chinese)

然而,由于当前我国社会自治发育尚不成熟,发挥“共用”部分养老功能的住宅专项维修资金普遍采取由各地住房和城乡建设部门代为管理的“政府代管”模式。科层体系本身的条块矛盾、效率低下等问题与社会内部的集体行动问题相互交织影响,进一步塑造了住宅专项维修资金“使用难”“效率低”的现状。因此,本文聚焦的核心问题是“为什么住宅专项维修资金制度在实践中未能有效发挥其预期效能?”,而更深层的追问则是“城市中国时代,在高密度集合式居住格局下如何保障城市居民住宅基本居住功能的长期维系?”

一、住宅专项维修资金的实践运作——以N市J区为例

根据《住宅专项维修资金管理办法》第二条的规定,所谓住宅专项维修资金,是指“专项用于住宅共用部位、共用设施设备保修期满后的维修和更新、改造的资金”。其缴存标准为建筑安装工程每平方米造价的5%~8%。有学者做过初步估计,截至2017年年底,我国660个城市住宅专项维修资金归集总量保守约为9000亿元(陈淑云等,2018)。笔者根据国家统计局统计年鉴数据,结合专项维修资金缴存标准进行粗略计算,2008年至2022年底,我国商品房维修资金的缴存金额约为2.1万亿元。如此巨额的资金体量,其安全、科学、有效的管理与使用是一个极为重要的问题,但学界对此的研究尚处于起步阶段。

本文的问题意识、经验材料以及研究思路主要来自笔者2023年8月在N市J区开展的为期20天的田野调研。调研期间,笔者主要通过半结构式访谈的方式收集经验材料,对住建中心工作人员、街道物业管理工作人员、业委会、物业公司、施工单位、监理单位及审价单位等住宅专项维修资金管理运作涉及的各方主体开展了深度个案访谈。此外,笔者还对J区2018年以来所有维修资金申请情况统计等案例相关材料进行了较为全面的收集。N市J区住建中心是建交局下属的直属事业单位,2018年正式成立,设有一个专门科室负责对辖区内所有维修资金的申请使用进行日常管理,工作人员共有6人。J区住宅小区共有370多个,其中商品房小区近200个,已实施市场化物业管理的小区308个。截至2023年6月,J区维修资金(住宅专项、电梯消防专项)共归集46.54亿元。自J区住建中心正式承接维修资金管理工作中以来,累计完成维修资金申请使用4074件,拨款金额约2.46亿元,总体使用率约5%。在全国各大城市均采取由市级住房和城乡建设部门的直属单位进行日常管理的“政府代管”模式背景下,本文选取的N市J区的住宅专项维修资金管理实践案例具有典型性和代表性。

(一) 住宅专项维修资金申请使用的实践流程

由于专项维修资金的缴存和商品房销售绑定后,基本已实现100%缴存率,主要管理实践集中于后期申请使用环节。按照N市相关规定,住宅专项维修资金的使用大体可分为一般流程和应急流程两种。

1. 住宅专项维修资金使用的一般流程

第一步,申请人提出预申请。当前,绝大多数小区都由相关业主委托物业公司代为申请,少部分成立了业委会或者管委会的小区则由其代为申请。第二步,管理部门外勘。外勘是指由住建中心专门负责外勘的工作人员,到申请方住宅实地考察,重点核实是否属于维修资金使用范围、维修主要内容及大致工程量等问题。第三步,正式提出申请。经外勘确认后,申请方提交包括外勘记录表、住户清册、表决表等完备的材料附件。此阶段难点在于住户表决表——须“双三分之二”以上的业主表决同意。第四步,申请首款。申请人需备齐施工合同、监理合同(20万以上需提供)、审价合同等要件,审核通过后一般按30%的比例向申请人或者施工单位拨付首款。通常由业委会、物业公司(业主授权)作为“甲方”与施工单位、监理单位、审价单位^①等工程相关主体签订合同,并线上线下同步公示相关情况。第五步,施工建设。施工单位进场后,按前期工程量核算审价确定的施工方案组织施工。第六步,尾款拨付。施工完成后,申请方组织多方主体验收,重点核查是否存在虚报工作量、工程质量是否达标等问题。验收通过后,申请方备齐材料向住建中心申请拨付尾款。一般而言,尾款不会100%拨付,而是预留5%作为工程质保金,待质保期过后拨付。

2. 住宅专项维修资金使用的应急流程

根据N市《物业管理条例》规定,应急情形即“危及房屋安全和人身财产安全的紧急情况”^②。应急流程是为需紧急维修的情形设置的“绿色通道”。其主要申请过程与一般流程大体相同,仅外勘和表决表填写环节存在差异。其一,应急流程的外勘由街道负责,J区住建中心要求街道必须出具书面勘察报告和情况说明。矛盾较大小区可由街道与住建中心联合外勘。其二,一般流程中最难也最重要的居民表决同意环节在应急流程中无须执行,即住宅专项维修资金申请使用过程中,若走应急流程,无须征求相关业主同意即可申请资金施工。

(二) N市J区住宅专项维修资金使用情况

2018年住建中心成立以来,J区住宅专项维修资金申请使用呈现突出特点。其一,应急流程占专项维修资金申请使用的项目数量、资金量等都超过一般流程。自J区住建中心承接维修资金管理以来,应急流程申请使用2548件,拨款金额约13873.17万元,一般流程申请使用1526件,拨款金额约10762.88万元,即超62%的项目、56%的金额均通过应急流程申请使用。其二,维修资金申请使用的类目相对较

-
- ① 施工单位即所谓的“施工队”,负责具体的维修施工工程;监理单位一般维修工程申请金额达到20万以上才需要,对施工的“进度、安全、质量”等工程三要素进行监督;审价单位负责对施工方出具的工程造价等进行合理性审查。
- ② 根据N市《物业管理条例》的规定,紧急情况主要包括:(一)电梯故障;(二)消防设施故障;(三)屋面、外墙渗漏;(四)二次供水水泵运行中断,但专业经营单位负责二次供水水泵设备维修、养护的除外;(五)专用排水设施因坍塌、堵塞、爆裂等造成功能障碍;(六)楼顶、楼体外立面存在脱落隐患;(七)其他危及房屋安全和人身财产安全的紧急情况。

为集中,防水、消防设施、电梯、外立面四类连续多年均位列前五。其三,从申请人的类别来看,相关业主占绝大多数,业委会、管委会等其他主体申请使用的情形较少^①。

图1展示了不同类型主体申请维修资金的情况。

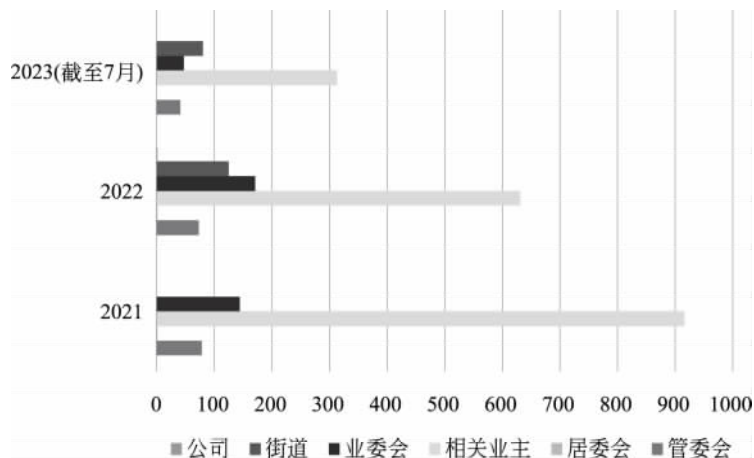


图1 2021—2023年不同类型主体申请维修资金的项目数

注:此处的数据来源于笔者从N市J区住建中心获取的该中心的内部统计数据。

(三) N市J区住宅专项维修资金管理存在的问题

从表1可以看出,需要动用维修资金的一般都是对城市民众的生活造成直接且显著影响的问题,如电梯损坏、房屋漏水,尽快申请到资金进行维修施工以消除对生活的影响是城市民众的核心诉求之一。但当前J区维修资金一般流程的申请使用周期普遍较长——从发现问题、提出申请到资金拨付、进场施工,整个流程往往需要3~6个月。这也是该区维修资金申请使用中应急流程比例居高不下的的重要原因。此外,维修资金项目的工程质量同样饱受诟病,很多维修资金项目质保期未滿就再次出现质量问题,针对此类问题的12345投诉量也居高不下。总体而言,住宅专项维修资金制度在实践中未能达到预期效能。

表1 2021—2023年以来维修资金使用的类目与额度

序次	2021年		2022年		2023年	
	类别	总金额/ 万元	类别	总金额/ 万元	类别	总金额/ 万元
1	防水	5342.3	防水	3906.4	防水	2879.6
2	电梯	981.5	消防设施	1027.9	消防设施	1416.5
3	消防设施	700.7	电梯	691.8	电梯	685.9

^① 这里统计的相关业主申请使用的总数中,除了少数是无物业小区业主自行申请外,绝大部分都是业主全权委托物业公司代为申请,但是在管理部门的统计中属于业主申请。

续表

序次	2021 年		2022 年		2023 年	
	类别	总金额/ 万元	类别	总金额/ 万元	类别	总金额/ 万元
4	外立面	416.9	楼道	322.1	外立面	249.4
5	雨污处理	151.1	外立面	192.3	监控	204.5

注: 此处的数据来源于笔者从 N 市 J 区住建中心获取的该中心的内部统计数据。

二、多重委托代理理论视角下多元主体的行动逻辑

委托代理理论是 20 世纪 60 年代末至 70 年代初逐步兴起的经济学理论,是主要为分析西方国家的上市公司而构建的理论分析框架。早期委托代理理论相关研究主要聚焦于企业经营管理中的委托代理激励问题。随着该理论不断发展,其应用范围已拓展至公司治理机制、经纪人激励、企业绩效、政府规制、行政管理过程等研究领域(赵蜀蓉等,2014)。

在住宅专项维修资金管理实践中,数量庞大且分散的业主是维修资金的所有者。绝大多数情况下,业主基于政府相关规定被动地将维修资金的日常管理委托给政府职能部门,同时将申请使用等事宜委托给物业公司、业委会等主体。工程相关主体又以维修工程代理人的身份参与其中,进而与委托人和其他代理人之间形塑了复杂的委托代理关系。从相关主体的关系结构来看,业主是初始委托人,其他主体都可视为其代理人,代理人内部的业委会、物业公司和工程相关主体之间亦构成实际上的委托代理关系。由于委托人与不同代理人的目标函数存在显著差异,加之维修资金管理对工程专业知识的门槛要求进一步放大了二者之间的信息不对称,导致出现较为普遍的代理人问题。因此,选择委托代理理论能够较为有效地解析住宅专项维修资金管理的实践逻辑,清晰呈现其内部运作机制。

(一) 住宅专项维修资金管理中的多重委托代理关系

从住宅专项维修资金管理实践过程来看,多元主体之间大致形成了三种委托代理关系(如图 2 所示)。

其一,业主—主管部门—直属单位。“政府代管”的实质是住宅小区内建筑物区分所有权下的所有业主与政府主管部门之间所形成的“委托—代理”关系。住宅小区的全体业主是委托人,将该小区业主共有的维修资金委托给政府主管部门进行常态化管理,这是第一重关系。政府主管部门是代理人,不仅要保证维修资金的科学、合理支出使用,还要承担维修资金保值增值的责任^①。此外,政府主管部门作为委托

^① 详见《住宅专项维修资金管理办法》第二章,第十条。

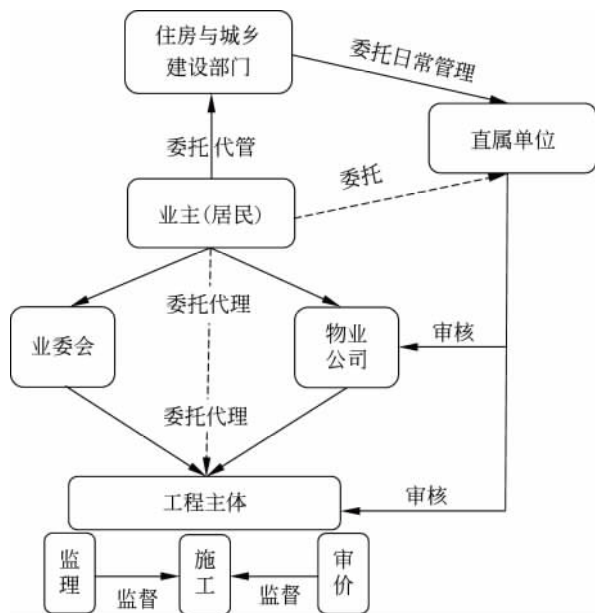


图2 住宅专项维修资金管理中的委托代理关系

人,委托专门化的事业单位对维修资金进行日常管理,并对其管理行为实施严格监管,由此形成第二重“委托-代理”关系。无论是政府主管部门还是具体负责管理的事业单位,均属于广义上的政府范畴,承担着“代管”维修资金的责任,其目标是一致的,即保障维修资金使用的安全。在实践中,业主的维修资金使用申请通常由政府主管部门的直属事业单位负责材料审核、现场勘察及后续拨款等事宜。基于此,业主与实际负责维修资金管理的政府主管部门直属单位之间又形成了一重实质上的“委托-代理”关系。

其二,业主—业委会—工程主体。若住宅小区已通过正规程序召开业主大会并选举产生业委会,根据《住宅专项维修资金管理办法》规定,主管部门须“将维修资金划转至业主大会开立的住宅专项维修资金账户,并将相关账目等移交业委会”^①。一方面,业主申请维修资金使用时,须向业主委员会提交申请,委托业委会推进后续程序,业主与业委会之间形成一重“委托-代理”关系。另一方面,业委会收到业主申请后,按规定完成勘验,便以甲方身份联系并委托施工、监理、审价等工程主体开展相关维修工作,业委会与工程主体之间又形成了一重“委托-代理”关系。从统计数据看,经由业委会申请的维修资金工程项目仅占总项目的13.8%^②,这与实践中业主自治效果不彰的判断高度吻合。

其三,业主—物业公司—工程主体。大部分住宅小区尚未召开业主大会并选举

① 详见《住宅专项维修资金管理办法》第二章,第十五条。

② 作者根据N市J区住建中心2021—2023年数据统计。

产生业委会的情况下,业主如需使用维修资金,就只能自行或委托物业公司办理后续申请使用手续。实践中,绝大多数业主都会选择委托物业公司代为履程序,由此形成第一重委托代理关系。从J区2021—2023年的数据看,维修资金使用申请项目中,超过70%由业主委托物业公司代为申请并负责后续事宜。物业公司在接受业主委托后,有权以业主代理人身份在市场上择优选定工程施工单位并与之签订合同,由此形成第二重委托代理关系。

(二) 多元主体的行动逻辑

1. 业主: 委托权碎片化与自利逻辑

在住宅专项维修资金管理的多重委托代理关系中,业主(居民)既缺少作为委托人的自觉意识,也欠缺对代理人实施监督的专业能力。事实上,绝大多数业主对维修资金的重要性认知不足,维权意识、责任意识淡薄(张慧彦和李丽红,2014)。正是因为所有建筑物区分所有权下的业主拥有对相应维修资金的所有权和决定权,业主作为委托人的角色意识普遍淡薄,单个业主(居民)兼具委托人与非委托人双重属性的特征,极大制约了维修资金的管理运作效率(陆建新,1997)。

业主作为委托人的权利呈现碎片化特征。申请使用维修资金的业主,能否成功以委托人身份委托物业公司或业委会等开展维修工程,往往取决于“共用”部分关联的其他业主意愿。即单个业主其实并非完整意义上的委托人,只有在征得双三分之二的业主同意之后,才能行使其委托人权利。然而,当前很多小区面临的困境是难以达成双三分之二业主同意。即便少数项目成功达成双三分之二业主同意,仍会遭遇持反对意见业主的阻力。叠加部分小区的维修资金缴纳率不足100%的现实问题,如果出现维修需求,未缴纳资金的业主就需要根据工程金额按比例承担“现金分摊”费用,进一步加大了获取其他业主同意的难度。

现在我们物业管理的小区基本上都是由业主委托我们走维修资金申请的相关流程,申请需要准备的材料以及程序等现在都不是特别大的问题,最大的困难是要“跑票”,很多业主白天要上班,我们物业管家就只能晚上上门。如果业主都好说话还好,不然达不到双三分之二就走不了后面的程序。绝大多数业主是不会参与跑票的,跑不下来业主还会指责我们物业办事不力,但是我们也没办法。(访谈资料:20240822XXL)

此外,即便征得其他业主同意顺利开展维修,业主因缺乏工程相关专业知识及信息不对称,也难以作为委托人对包括物业公司、业委会以及工程相关主体进行有效监管。因此,业主作为委托人极易陷入“逆向选择”的困境,即在信息不对称条件下,劣质的潜在代理人更易成为实际代理人,最终出现“劣币驱逐良币”现象。

因此,受限于其他业主配合度、不对称信息及专业知识欠缺等,业主倾向于选择主张其权利而不承担责任的“自利”逻辑,即业主提出其诉求后,将申请流程全权交

与其代理人(业委会或物业公司),不参与“跑楼”等必要工作。若申请受阻或施工质量低下,则将责任归咎于代理人并要求其重新申请或返工,甚至通过12345热线投诉。

2. 政府:强代理人责任、弱监管能力下的“避责”逻辑

相较于其他业主代理人,政府最大的不同在于,政府无须业主采取显著的激励手段即可规避代理人问题。基于维护人民群众利益的政治属性,政府作为维修资金的代管主体须强化落实资金使用安全、保值增值等责任,其出现代理人失控风险的概率较低。

近年来,政府内部的监督、监察日趋严格,住宅专项维修资金管理工作的极易爆发民众关注的“棘手”事务,无论是主管部门还是直属单位都面临着巨大的问责压力和社会舆论压力。但是,政府本身受专业监管能力所限,难以进行有效监管。因此,政府相关主体的总体行动逻辑就是追求资金管理运作的“安全合规”,背后更深层的则是“避责”逻辑(倪星和王锐,2017)。

由于群众的关注度比较高,这几年我们每年都会收到数万件住宅专项维修资金相关12345工单。(访谈资料:20230702WHB)

主管部门以及直属单位还会通过设置烦琐、详细的申请使用流程以及要求提供充分的证明材料,来保证资金使用的“合规”,从而实现资金使用的“安全”。住宅专项维修资金管理制度和过程的“合规化”,最大限度地规避了管理部门可能面临的问责风险。

我们部门是住建中心专门负责维修资金管理审核的部门,但是只有四五个人,需要处理全区一千多个申请,既要审查申请材料的合规性,又要核查业主表决的真实性,如果不增加人手,进度根本快不起来。现在上面问责这么严格,如果是因为我们审查不严出现的问题,那就要承担责任,所以我们宁愿审查得细致点,即便后面出了问题,我这边的程序和材料没有问题就行了。(访谈资料:20230816LK)

但是,复杂、精细的合规化要求虽代表着政府主管部门及其直属事业单位的目标函数,却显著延长了维修资金从申请到拨款的周期,极大降低了业主申请使用维修资金的“效率”,与业主的目标函数^①形成了明显的张力。一方面,对于业主来说,复杂烦琐的申请流程进一步削弱了其直接参与的意愿,因此选择由其代理人负责绝大多数具体工作。复杂流程所导致的申请使用效率低下也造成了业主的普遍不满,这种不满往往转化为对政府代管部门的投诉。越来越多的投诉又会促使政府代管部门注重管理的“合规”,避免出现程序性和合规性方面的问题。另一方面,对于兼具双重身份的物业公司和业委会来说,复杂的合规化流程意味着“成本”,但他们作

^① 目标函数是委托-代理理论中的一个常见概念,指的是数学模型中对委托人或代理人所追求目标的数学描述,反映了他们各自的利益和偏好。

为代理人又无法按照制度获得相应的利益,因此往往就会选择将相关工作推给施工单位,进而导致工程相关主体的行为异化。

此外,“避责”逻辑还体现在主管部门试图让属地街道承担起更多的责任上。条线主管部门试图让属地街道凭借其更贴近申请方的信息优势,把好申请的“入口”关。因此,在J区住宅专项维修资金申请使用程序中,街道须出具加盖公章的外勘情况说明,从而将街道与本部门“绑定”为“履职共同体”。但现实困境在于,维修资金管理只是街道内部物管部门承担的众多职能之一,绝大多数属地街道并未配备专职工作人员。多数街道秉持“多一事不如少一事”的逻辑,由于条例并未明确规定街道“监督管理职责”的具体履行形式,街道往往就以尊重小区业主自治权为由,放弃“实质性”的监管介入。但是,如果街道在实践中并不介入“实质性”的住宅专项维修资金使用,包括维修工程是否合理、报价是否合理、修缮质量控制等都不纳入街道管辖的范畴,那么街道的“监督管理职责”最终只会流于“形式”。

在当前的制度框架下,负责该项工作的街道工作人员面临双重顾虑:一方面,实质性介入住宅专项维修资金申请管理须付出大量时间精力,额外增加工作负担;另一方面,实质性介入还会带来“责任”风险,在街道深度介入的前提下,一旦维修项目后期出现问题,民众可能直接向街道追责。因此,许多街道不进行实质性介入的一个重要原因就是规避此类责任风险。

3. 工程主体:弱监管环境下的“逐利”逻辑

实际上,工程相关主体作用的有效发挥,决定了住宅专项维修资金使用的真实绩效,即住宅共用部分的维修质量。然而,当前所有工程相关主体均处于“弱监管”环境中,无论是作为所有人(委托人)的业主,还是作为直接管理者(代理人)的政府主管部门,均缺乏有效监管维修资金工程项目质量的能力。因此,工程主体作为代理人在委托代理关系中出现道德风险的概率大增,包括但不限于报价虚高、降低施工质量、虚报工程量甚至“零施工”等行为。而从职能设计上看,监理单位更关注施工过程中的质量是否达标,审计则聚焦施工报价合理性。二者合力共同保障施工既符合质量标准,又具备合理价格。问题在于,维修资金项目多为小体量工程,既无法按制度要求实现一个项目一个监理的配置,也难以支撑审价机构的现场实勘成本^①。由此,工程主体的逐利行为逻辑出现了分化:一部分施工企业选择以高质量和好口碑经营“长久生意”,和众多物业企业、业委会等建立了良好的关系,通过合理报价和优质工程持续获取维修资金工程项目。即委托人与代理人之间通过建立长期关系,很好地解决了代理人问题。然而,另一部分施工单位则恶意利用低价竞标策略,通过伪造签字、隐瞒性宣讲等形式,形成了事实上的“劣币驱逐良币”以及对维修资金的“围猎”,带来了严重的道德风险问题。更严峻的是,对于此类工程主体的违规行为为同样缺少实质性的惩戒措施。例如,某施工单位可通过注销旧公司、注册新公司

^① 根据访谈的情况,住宅专项维修资金项目的审价费用是阶梯收费,分为800元、2000元、2500元、3000元这四个级别,即便是最高等级的审价费用,也不足以支撑深入细致的实地审计。

等手段规避“黑名单”。在“逐利”逻辑驱动下,工程主体的介入时段都大幅前移,一般在外勘阶段,物业公司或者业委会等业主的代理人,就会提前联系工程单位共同参与外勘,而后让施工单位提供工程项目报价。除此之外,工程主体还会主动介入“跑票”环节,包揽申请维修资金所需的各种过程性材料准备及其他工作,从而与物业公司、业委会等建立良好的关系。

4. 物业公司、业委会: 双重角色与代理人失控

无论是物业公司还是业委会,在住宅专项维修资金管理实践多元主体的互动中,二者的角色定位具有相似性。一方面,二者分别是不同情形下业主申请维修资金项目的主要代理人,接受业主委托主导维修资金申请使用全流程;另一方面,获得业主的委托授权后,二者在与工程主体的关系中又转化为委托人角色,负责向工程相关主体“发包”维修资金工程项目。因此,在多重委托代理关系中,物业公司 and 业委会均兼具代理人 and 委托人的双重角色。由于代理人监督机制的缺位,无论是物业公司还是业委会,都可能凭借其“甲方”身份与工程施工单位“合谋”,进而与之违规使用或套取维修资金。

更关键的是,由于业主和政府相关部门的实际“专业监管能力”薄弱,若作为工程发包方的物业公司(或业委会)与施工方“共谋”的话,往往难以被及时发现和有效遏制。

我们经常会遇到物业公司提交上来的大额资金维修改造申请,一旦遇到都会非常谨慎,都会和社区一起前往核实,这类申请相当一部分都是有问题的,一旦发现也只是让他撤回。(访谈资料: 20230820PZJ)。

值得警惕的是,相当一部分业委会本身即由怀有私人利益诉求的业主推动成立,沦为其谋求个人私利的工具。在住宅专项维修资金的管理方面,这类业委会更易滋生伪造业主签字、接受施工方的利益输送、侵占维修资金等代理人道德风险问题。

综上所述,住宅专项维修资金管理的多元主体间形成了多重委托代理关系。在这一关系结构下,各主体遵循差异化的行动逻辑,且相互制约、影响,最终导致住宅专项维修资金管理中出现申请效率低、工程质量不高等现实问题,使其难以充分发挥住宅共用部分“养老金”的保障作用。

三、房屋共用部分“养老金”的多重实践困境

从住宅生命周期的角度看,在经历了住房市场化改革以来 20 多年的快速城镇化进程之后,我国越来越多的住宅房屋将逐步进入“大修”周期。作为房屋共用部分长期维护的“养老金”,住宅专项维修资金面临着多重实践困境。

(一) 业主合作困境

本质上,住宅专项维修资金是业主因“建筑物区分所有权”而被动联结形成的共

有资金,具有准公共产品属性。因此,住宅共用部分出现问题后申请使用维修资金维修的过程,本质上是业主间达成小型集体行动的合作过程。然而,城市作为陌生人社会,小区内业主间多为“弱关联”关系。

多数城市居民参与公共事务的意愿不足,达成集体行动的难度较高,而业主合作的堵点更在于部分业主的“不合作”甚至“反对”。对于住宅专项维修资金缴存率不足的楼栋,部分未缴纳维修资金的业主除了要签字之外,还须真金白银地承担“现金分摊”,进一步加剧了达成难度。

业主合作困境引发多重负面后果:其一,越来越多的申请人选择通过应急流程绕过业主签字环节,但这反而加剧了业主对维修资金管理的不信任,导致后续合作更加困难;其二,越来越多的“跑楼”环节被外包给施工单位关联的第三方,极易诱发表决造假或者隐瞒真实情况诱导业主同意等代理人道德风险行为;其三,少数维修资金申请使用的“反对派”在无法通过表决程序阻止资金使用的情况下,通过12345热线投诉或现场阻挠施工等方式拖延甚至阻碍维修资金工程实施。总体而言,业主合作困境的核心影响在于:住宅专项维修资金的使用中,业主作为委托人能否有效行使其权利,而个体委托人的权利行使取决于业主集体对于其委托人身份的确认与支持。

(二) 政府监管困境

从政府视角看,原本仅作为“监管”主体的政府部门,由于业主自治的不成熟而实质性地承担起业主代理人的日常管理职责。在初始制度设计中,政府是天然具备公正权威的第三方,承担着维修资金使用的“监管责任”,但是在长期履行代理人职责的背景下,逐步异化为维修资金管理的“主体责任方”(赵雅楠和钱坤,2024)。政府作为监管主体本应与业主群体组成统一战线,共同对代理人(物业公司、工程主体)进行有效监管,保障维修资金使用绩效。然而,承担日常管理职责的政府主管部门及直属单位,其机构设置和人员配备依然遵循着“监管”逻辑,日常管理实践中表现为“人少事多”,进而带来的后果就是“效率低下”。一方面,无论是管理部门的“外勘”环节,还是资料审核环节,都需要遵循安全管理原则开展大量实质性工作;另一方面,维修资金申请案件数量庞大与管理人员有限的矛盾突出,实践中“安全”和“效率”两个目标之间张力巨大。此外,政府监管(管理)过程中还存在“条块关系”协调难题,即作为条条管理的职能部门与作为块块属地管理的街道之间配合不畅,未能形成监管(管理)合力。

(三) 代理人失控困境

在实践中,承担维修资金申请使用等具体工作的并非有需求的单个业主,而是作为业主代理人的物业公司或业委会,业主往往隐于幕后。尽管相对于业主而言,无论是物业公司、业委会,还是工程相关主体,均属于“代理人”,但物业公司、业委会

在与施工单位、监理单位及审价单位的关系中又扮演“委托人”角色,因而其角色兼具“代理人”与“委托人”的双重属性。

在委托代理关系中,如何穿透信息不对称、实现对代理人的有效监督是核心问题。然而,在业主高度分散化、委托人意识薄弱且缺乏实质性监管能力的情况下,代理人失控的风险极高,实践中已出现大量类似案例。代理人失控困境的主要后果是专项维修资金工程质量低下,甚至出现未施工却套取维修资金的极端案例。

总的来看,作为房屋共用部分“养老金”的住宅专项维修资金,在实践运作过程中面临着业主的合作困境、政府的监管困境以及代理人失控困境三重矛盾,导致其难以真正有效发挥房屋共用部分的“养老金”保障功效。

四、结语及建议

“有恒产者有恒心,无恒产者无恒心”深刻揭示了“衣食住行”中的“住”对中国人的独特价值和意义。随着当前中国的城市化进程进入深度城市化阶段,一个日益紧迫的命题浮现:在高密度居住空间格局下,城市民众如何围绕住宅共用部分的长效维护达成合作,以保障其基本的“安居”需求。住宅专项维修资金制度正是回应这一需求的关键制度设计。然而,作为住宅共用部分长期维护重要制度保障的住宅专项维修资金制度,在实践中并未有效发挥其住宅共用部分的“养老”作用,反而陷入申请使用效率低、工程质量不高的困境。

究其原因,根源在于:作为委托人的业主天然处于信息不对称地位,且缺乏监管的专业知识和意愿;政府主管部门及其直属单位作为“代管”资金的代理人,为追求资金使用安全,设置了精细的全过程合规化要求,却降低了资金使用效率。物业公司和业委会在住宅专项维修资金管理实践中被多元主体形塑的多重委托代理关系中,兼具“代理人”和“委托人”的双重角色,在业主与政府主管部门均缺乏专业监管能力的背景下,极易出现代理人失控风险,与工程相关主体“共谋”形成对维修资金的不正当“围猎”,最终导致工程质量低下的不良后果。

提升住宅专项维修资金制度的实践效能,须双管齐下:一方面,要将业主组织起来维护自身利益,并将维修资金申请使用视为撬动、激发小范围业主自治的契机;另一方面,政府也须从消极避责转向积极履责,并探索通过政府购买第三方专业工程监理、审价服务等方式,不断提升专业监管能力。

参考文献

陈淑云,刘小瑜,邵典. 2018. 住宅专项维修资金的管理困境及其解决途径[J]. 城市问题, (11): 75-80, 87.

Chen S Y, Liu X Y, Shao D. 2018. Management dilemma and countermeasures on the Chinese dwelling special maintenance funds [J]. *Urban Problems*, (11): 75-80, 87. (in

Chinese)

- 陈艳. 2010. 房屋“养老金”: 筹集时难用亦难 [J]. 上海人大月刊, (9): 8.
- Chen Y. 2010. Household “pension”: Difficult to raise and difficult to use [J]. *Shanghai Municipal People’s Congress Monthly Journal*, (9): 8. (in Chinese)
- 陆建新. 1997. 双层委托代理: 苏南模式运行机制的理论实证分析 [J]. 学习与探索, (2): 4-16.
- Lu J X. 1997. A dual-level principal-agent theory: A theoretical and empirical analysis of the operational mechanism of the Sunan model [J]. *Study & Exploration*, (2): 4-16. (in Chinese)
- 倪星, 王锐. 2017. 从邀功到避责: 基层政府官员行为变化研究 [J]. 政治学研究, (2): 42-51.
- Ni X, Wang R. 2017. From credit claiming to blame avoidance: The change of government officials’ behavior [J]. *CASS Journal of Political Science*, (2): 42-51. (in Chinese)
- 张慧彦, 李丽红. 2014. 我国住宅专项维修资金制度完善刍议 [J]. 法制与社会, (27): 97-98.
- Zhang H Y, Li L H. 2014. On Improving the system of special maintenance funds for residential buildings in China [J]. *Legal System and Society*, (27): 97-98. (in Chinese)
- 赵蜀蓉, 陈绍刚, 王少卓. 2014. 委托代理理论及其在行政管理中的应用研究述评 [J]. 中国行政管理, (12): 119-122.
- Zhao S R, Chen S G, Wang S Z. 2014. Review on the principal-agent theory and its applied study in public management in China [J]. *Chinese Public Administration*, (12): 119-122. (in Chinese)
- 赵雅楠, 钱坤. 2024. 住宅“养老金”的政府监管: 实践困境、生成逻辑与治理策略 [J]. 上海城市管理, 33(4): 71-79.
- Zhao Y N, Qian K. 2024. Government supervision of housing “Pension”: Practical dilemma, generation logic and governance strategy [J]. *Shanghai Urban Management*, 33(4): 71-79. (in Chinese)

Why Is the “Pension” for Common Parts of Residential Buildings Unable to Fulfill Its Intended Role? A Field Study Based on District J of N City

QIAN Kun

(Faculty of Humanities and Social Sciences, Nanjing Forestry University)

Abstract: The Housing Special Maintenance Fund serves as a “pension” for the long-term maintenance of common parts of urban residential buildings. However, in practice, issues

such as low efficiency in application and utilization, as well as subpar engineering quality, are widespread. From the perspective of multiple principal-agent theory, this study takes the management and operations practices of the Housing Special Maintenance Fund in District J of City N as a typical case to investigate why the Housing Special Maintenance Fund system fails to function as intended in practice. The research finds that various actors in the management of the Housing Special Maintenance Fund have formed multiple principal-agent relationships with homeowners as the principal. These diverse actors follow different logics of action: As the principal, homeowners operate under a self-interested logic amidst fragmented delegation rights, and they face adverse selection due to information asymmetries. The government, driven by political requirements, assumes strong agent responsibilities but exhibits a “blame-avoidance” logic that prioritizes “safety and compliance” under weak regulatory capacity. Engineering actors, in the loosely regulated environment, tend to collude with property management companies and homeowners’ committees—both of which assume dual roles—in pursuit of profits, leading to moral hazard and other agent problems. The interplay of these logics shapes multiple dilemmas in the management of the Housing Special Maintenance Fund, including homeowner collaboration challenges, government regulatory difficulties, and loss of control over agents. Enhancing the organizational level of homeowners, promoting active government accountability, and strengthening professional regulatory capacity over market actors are identified as feasible pathways to address these multifaceted dilemmas and to improve the operational performance of the Housing Special Maintenance Fund.

Keywords: common parts of residential buildings; housing “pensions”; housing special maintenance fund; logic of action; multiple dilemmas

投稿日期: 2024/9/5 送外审日期: 2024/9/19 首轮外审完成日期: 2024/10/9
录用日期: 2025/5/9 最终修回日期: 2025/8/27