

站主要承担政府交办的大量行政性工作,社区服务站主要是满足社区居民日常生活类的公共需求。

⑮ 在2005年深圳市进行的居委会选举中,就结合实际分别采用直选、户代表选举或居民代表选举三种方式进行。村改居的社区居委会提倡采用直选或户代表选举,1000户以下的社区居委会提倡采用直选或户代表选举。各区、各街道应有一定比例的社区居委会采用直选方式,街道党工委虽然可以提出居委会成员候选人建议名单,但仅供选民提名参考,不能把建议名单印在提名表上。刘丽:《居委会:委员年轻化 不领导工作站》,载《南方日报》2005年3月17日;另参见史维勤:《社区直选与议行分设:深圳市盐田区的最近范例》,《上海政法学院学报》(法治论丛)2005年第4期,第17-18页。

⑯ 在此方面,2005年11月,上海市城市规划管理局会同市财政局、民政局、房屋土地资源管理局、市建设和交通委员会以及市国资委联合草拟了《关于加强社区公共服务设施规划和管理的意见》,该意见已报请上海市人民政府转发其所属各区县人民政府和各委办局。该意见的理念和内容在国内具有重要的创新意义和推广价值。

⑰ 例如,吉林省在加大社区基础设施建设方面取得了重大成就。据报道,吉林省在社区基础设施建设方面以攻克规划选址和资金筹措这两大难题为重点,截至2003年末,吉林全省共投入资金2.4亿元,新建或改建了1314处社区公共用房,占全省1540个社区的85%;建筑面积达42万平方米,平均每个社区用房的面积都在350平方米以上。见中国网,2004年6月24日。根据笔者的实地考察,深圳市将社区定位在居委会层面,其硬件设施建设堪称国内一流,而社区服务站的工作体制与相应机制也为居民日常生活带来诸多方便。

⑱ ⑲ ⑳ 见中国网,2004年6月24日。

## 培育城市公共空间的社会基础 ——以一起上海社区纠纷案为例

张 静\*

### 一、提出问题

我曾经在有关社区的一篇论文中,<sup>①</sup>运用个体权利和组织权利概念,解释了北京一个小区居民对物业监督的无效。我的结论是,权利在个体和组织间配置的不平衡现状,不利于在两个行动主体(业主和物业公司)之间发展出一种约束关系,来防止物业管理逃避责任的现象。这个分析案例来自城市传统社区,它是指——主要由同一单位成员居住,其居住权由单位分配而来,多数人没有依据市场交易价格买房,因而严格意义上的“业主”(产权人)是居住者的单位,而不是居住者个人——这样的居住小区。在这样的小区中,居民需要通过地方政府授权的“公共”组织——工作单位、房管局或街道居委会等,增进他们的共同利益。例如,如果他们希望保留楼前更多的绿地,希望近距离内没有饭馆的油烟,希望减少自行车丢失等等,必须得找街道居委会、楼宇的产权单位(他们的工作单位)、区房管局等组织交涉,由这些组织出面,“代表”他们和物业公司商议解决问题。这是传统的(“公共”)组织渠道解决方法,但其发挥作用的基本前提必须是,这些组织同居民利益的一致性。

下面选择的案例具有不同的特征,虽然它看上去是类似的社区冲突,然而其中的变化耐人寻味。

#### [案例摘要]

上海市浦东清水苑小区由“畅苑物业”管理,后者的“上级行政单位”,是该小区的原开发商“金桥房产”。居民入住以后,根据《上海市居住物业管理条例》,经过业主代表投票选举,产生了业主委员会,由7人组成。半年以后,委员会发现,“畅苑物业”在几个方面不能令人满意。小区违章装修:

\* 作者为北京大学社会学系教授、香港中文大学社会学博士。本文最早作为发言提纲,应邀参加上海社联和上海大学举办的社区发展研讨会,该提纲(“公共空间的社会基础”)被编入研讨会的文集《社会转型与社区发展》(上海社科联合会编,2001)。本文经修改后的英文版题为“Neighborhood-Level Governance: The Growing Social Foundation of Public Sphere,”发表于Jude Howell主编的Governance in China (Rowman and Littlefield Publishers, INC, 2004, pp121-142)。此文为最近修改后的中文版。本文“公共空间”的含义采用J. Habermas的用法(the public sphere)。它首先指社会生活中的一个领域,在该领域中,人们能够形成某种类似于公共舆论的东西,凡是公民都享有参与该领域之活动的充分保障。详见参考文献①。

约有200-300户装修时拆了承重墙，物业公司对此“眼开眼闭”，因为这些装修公司和物业公司“有特殊关系”，造成了安全隐患；小区治安不合格：一年多发生了12起入室盗窃案；小区绿化问题：有大片草坪树林遭虫害而死；多收费问题：经计算，物业公司每平方米多收了6元维修基金，总数达到100万元，拒绝还给业主。另，小区的活动中心、路边商业用房、车库、物业公司用房等，这部分公共设施的控制和营利，被物业公司掌握，但管理和维修费用却由居民负担；清水苑的维修基金，大约120万元，按照条例应当列入业委会帐户，由业委会管理，但物业公司没有照办。在双方谈判没有效果的情况下，业委会内部产生分歧意见，但多数委员决定另聘物业公司，“引进市场机制，谁能服务好，价格低，就选谁。”他们以两票弃权、四票通过选聘了“上房物业”。但有关方面认为，选聘物业的条件还不成熟，表态应以团结为重，于是，畅苑物业拒绝移交物业管理权，上房物业也在“上级管理部门来电指示”后，来信婉言谢绝了应聘签约。业委会起诉畅苑物业公司，但法院认为业委会公章未正式备案，起诉未果。有报道说，上海这种情况“已经出过十多次了”，<sup>①</sup>小区业委会和物业公司有矛盾的情况多，关系好的少。<sup>②</sup>

（资料来源：北京大学社会学系张磊等对该案例的访问记录）

我注意到，这个案例中的“业主”，是居住者或家庭本身。这些人经市场购买取得房屋财产，他们的背后不存在同一工作单位，或者即便是偶然如此（比如，一些工作于同一单位的人，可能由于信息灵通在同一处买了房），单位也不再具有产权人的身份。在这种情况下，工作单位没有义务“代表”他的雇员介入物业和业主的纠纷，因为，随着单位产权人身份的消失，由它来组织业主利益的基本缘由已经不复存在。这样，保护居民（业主）财产的公共管理机构出现缺位。

在制度惯例上，街道居委会和区房管局似仍具有社区公共管理者的身份，但事实上，在我们的案例中，这些组织和居民不仅缺少利益相关，甚至还具有利益冲突。根据清水苑小区业委会的调查，居委会占有的小区设施正在经营营利项目，而业主并不知道其收益分享的范围；房管局则认为小区纠纷和它们无关，提出这种事情已经“超出了它们的管辖范围”；区开发办公室也属于管理单位之一，但在众多告状者、众多消息来源中，它们的立场几经变化，发出的文件自相矛盾。<sup>③</sup>可见，这些组织基本上只是认同管理者的身份，不愿、或不能代表业主利益，更没有动力承担公共管理的责任。但它们却和物业公司利益有涉：有的通过物业得到利用小区设施的经营机会，有的则需要物业上缴各种管理费用，有的和物业管理公司的“前身”有密切的历史渊源关系。尽管，这些管理单位都声称自己是关心居民利益的，但和物业方面的利益有涉，“消灭”了他们约束物业、关心居民的动力，而传统的“管理”职能也不允许发展这种角色，因为它们管理的对象，是居民的生活秩序而不是居民的财产。一直以来，这些组织进入公共管理领域的资格和工作业绩，并不由居民定义或评价，更和居民的选择无关。再者，这些组织和居民之间不存在契约关系，就是说，它们和产权人利益无法运用选择性合约将其一致起来。结果，在我们的案例中，居民不得不“绕”过他们——用清水苑居委会的话说就是，“他们什么事情都不向我们汇报”——而是采用其他途径（业主委员会）增进业主的公共利益。这样，业委会这个产权人的代表机构，就成为案例中组织化业主利益的新单位，它们试图承担居民房产管理的公共职能。

这些现象提示出的问题很重要。例如，比较传统的城市社区，上述这类社区的基本性质发生了什么变化？尤其是相关的组织及社会成员间的关系发生了什么变化？这些变化怎样影响了居民参与公共事务的条件？它们对建构公共空间的影响是什么？它们对垄断公共空间准入权的原组织产生了什么冲击？原公共管理组织和地区政府对这种变化的反应是什么？这些问题尚未引起广泛的关注，是因为人们尚未认识到，通过这些现象，可能观察到当前城市社会有关公共事务的制度现状——公共机构和居民利益的连接程度；公共空间的构造者和准入资格；公共管理资源的配置组织和分配原则；地区政府在冲突性产权要求中实施的保护原则等等，我们还可以看到变迁对这种现状的冲击后果——现有公共组织的反应。在我看来，这些方面和社会的基础结构具有密切关系，它可能意味着一种基础关系结构的根本转型。识别和解释这种转型是学者的责任，以下我将重点讨论这些问题。这种讨论既是知识论意义上的——重点是了解，在我们的社会中发生了什么变化、以及原公共组织对变化的反应，又是价

值论意义上的——重点是说明，这些变化对于建构公共空间的基础性意义。

## 二、新城市社区

长期以来，除了历史上继承的居民私房以外，城市社区多数住房是居民工作机构分配的结果，房客本人不是一个独立的市场选择单位，他是作为工作机构的成员进入居住区的。一方面，居民的这种居住身份，是他工作合约的一部分或伴随物，所以不存在他自己和物业的直接关系。另一方面，物业组织也多是隶属于公共（政府）机构的社区建设开发单位，他们代表地区政府拥有物业的准产权，可以控制、处置物业资源并享受收益。这些“准”政府机构通过地区政府的分配得到物业开发和管理权，同时也程度不同地替地区政府承担着部分社会福利职能。例如，部分由居民或单位交出的费用——比如取暖费、垃圾清理费等——常常只具有象征意义，并不能平衡实际的支出成本。往往，这些费用要么由地区政府贴补，要么由居住者单位统一负担，甚至还可能由小区经营的其它收入（比如停车场、房屋出租等）来填补。因此，物业公司不仅视自己为当然的管理者，而且是身份和地位都“高”于居住者的一方，因为是他们掌握着房屋资源的社会提供，是他们代表地区政府为居民提供了福利。居民不住，对物业的生存没有影响，收不到费用也不是它们收益的损失，因为费用反正由政府负担。但反过来，如果物业停止了工作，对居民的影响极大。在物业眼里，居民是一个“准”公共福利的享用者，是物业管理照顾的对象。总之，居民依赖物业的资产生存，而不是相反的关系，居民不能约束物业。

在这种关系中，各方的权利、责任和义务不对等，但也不是没有确定的结构，基本上，它与“集体—组织共享”的产权，即居住者工作组织和房管物业组织共同享有房产权利的制度有关。但这个结构对于“公共”的定义是有排它性的：只有被特别授权的组织才被看作是“公”，只承认这些已定义组织间的“公对公”关系，而公众、居民个体的事情，如果不发展为两个单位组织的事，则难以上升为“公”事，亦难以找到解决途径。这就是说，组织对组织是公对公，纠纷必定是公对公解决，必要时由地区政府出面协调，而居住者，在这个结构中则被定义为“私、个人”的一方，与“组织”没有等同的地位或权利。“处理事情只对公家单位，不对个人”，“不能私自如何如何”成为人们习以为常的工作用语，它表明了公众、居住者个体的地位和权利状态，更表明了上述组织进入公共事务领域的垄断身份，不通过这些组织，公众并没有进入公共事务的常规渠道。

但在我们的案例中可以发现，新的城市居住小区已经发生了变化，其中最基础的，是居住者和房产关系的变化：房屋产权已经通过购买归属到个人或家庭。这样一来，旧的业主主体——单位、房管局或开发者已经转变成新的，他们是购买房屋的社会集团或个人。于是，一种对等的市场关系就出现了：业主成为房屋的产权人，他们以管理费“购买”物业公司的保安、绿化、清洁等社会服务，物业公司则以提供服务作为交换，从业主的“购买”中获利生存。这个市场关系使得交易双方——物业公司和业主——的地位趋向于“对等”，更准确地说，是趋向于各自权利义务对等地配置。这种“对等”明显地表现在，原来的物业管理公司地位不得不发生变化，他的生存建立在市场选择和管理费获得上，这实际上等于增强了选择主体——消费者（产权人）的权力。

如果把管理房产看成是一项市场资源，那么，拒绝购买不合格的服务产品，或选择购买（竞聘）其他公司的服务产品（在我们的案例中，就是由业主选择物业公司）是市场中必然发生的现象。业主的选择权被“上海市居民小区管理条例”合法化，这个条例明确承认，由业主代表大会选举产生的业主委员会，具有运用签署合约选聘物业管理公司的权利。这种居住者的选择权，显示了其同物业不同以往的关系性质：他们是由聘用合约联系起来的交易双方。这样的关系意味着，物业从一个准政府式的、有权力的、社会公共事务的管理者，转变为一般的、提供管理服务的企业，如果它是据此营利的，那么它实际上正在脱离传统中的“公共”身份，即，它不是依赖税务、而是依赖服务性劳动报酬生存的经济组织。很明显，这两者的“经济来源”是不同的，“税务”由税收者控制，只要保持管理者的地位，则来源可靠，而“服务性劳动”则由消费者选择，因而物业管理公司是否能够保持地位，取决于它的市场竞争能力；两者的社会身份是不同的，前者为公共组织，后者为非公共组织。

这种变化预示着新的社会关系出现——比如,相当多的准政府组织身份变化,从官方领域进入社会领域,从管理者和被管理者的权利不对等关系,转变为以选择性合约联系起来的、权利义务对等的社会行动者;他们彼此需要对方的原因,在于能够通过合作(提供对方需要的劳动),满足自己的需要(增进自己的利益)。这种变化预示出,随着新的产权关系的变化,对一部分稀缺的社会价值——资源、商品和劳务——而言,它的分配规则及参与分配的主体发生了变化。具体来说,“规则”方面的变化,是物业需要通过竞争获得这份管理资源,但竞争的标准是服务质量的高低,而不是它在地区政府体系中的级别、地位以及和政府关系的远近。参与分配管理资源“主体”方面的变化,使一些公共管理的责任开始转移,从政府、房管处、单位或物业开发等组织的单方面责任转移到居住者为主要责任方去了,不过由于成本、时间和专业分工的原因,他们愿意委托物业公司来代理这份管理责任。这样,对于物业管理市场资源的分配,就由从前的政府分配转变为由产权人(居民通过竞聘物业的活动)来分配。而这一点,又成为物业公司负责(代理)对象改变的原因:过去,它们仅向自己的行政上级负责,现在转变为向居住者(产权人)负责。这意味着,物业公司由前者的代理转变为后者的代理,而产权人组织(业主委员会)成为实施这种代理的媒介,因此它开始进入公共社会。

### 三、新公共组织

对于认识当前的社会变迁来说,意义重大的事件是居民产权人组织——业委会的性质,它们不仅是进入公共空间和活动主体,而且它们的行为方式体现着一些新的原则。而在原公共组织中很难发现它们。

业主委员会代表居民,它试图通过竞聘选择权,参与对管理(市场)资源、劳务供给等有价商品,即价值的分配,这些资源和劳务的分配,由于涉及公共需要,成为一种(准)公共产品。在从前,这种分配完全是由行政组织作出的,在我们的案例中还保留着这样的惯性——开发区的行政上级,仍然坚持他们“分配”物业管理资源的地位。这些行政组织仍习惯垄断公共事务的参与资格,单方面定义公共事务的范围(比如什么是公共事务)、以及能够进入公共事务管理的组织资格(比如谁可以是公共组织,谁具有公共管理资格)。公民个人或团体没有被纳入到这个定义过程中,因为它被定义为“私”人领域,即认定它不能代表公共利益、参与公事活动。而业委会的出现意味着一种变化:由指定的公共组织处理居民共同的事务,变化为由居民组织处理居民公共事务,这显示了组织化的社会联合由私域向公域的变动。尽管这种变动是缓慢且不确定的,但是它确实开始尝试,将分散的个体力量内聚,从分散、私域的民间社会多元组成,转向自主联合、公域的公民社会组成。这些组织参与公共事务,同地区政府所属的某些公共机构合作,共同肩负管理责任,处理涉及公共事务的问题。

特别有意义的是,与原有的公共组织相比,这些新的居民公共组织在授权和产生方式、内部结构、处理的议题、行使权利的根据等方面,形成了前者不具备的特色。通过它们,小区居民同地区政府、同法律机构、同市场中的公司发生了密切的联系,居民个体之间也发生了基于共同利益的密切联系。这是一个社会公共资本的增加过程。

#### 1. 业委会的议题

在新小区中,业主委员会参与处理的一些常见纠纷主题是:小区内公共用地的绿化(要求减少赢利目的设施)、环境保护(要求禁止附近开设餐饮业,以避免油烟)、减低噪音(要求禁止噪音扰民)、卫生(要求及时清理垃圾)、房屋维修、照明(要求维护街灯)、安全(要求井盖完好、治安巡逻、围墙修理)等等。另一个常见议题是关于物业费用,比如确定如何收取和使用管理费;如何管理维修费,要求向居民代表报告成本预算;如何计算公共分摊面积,要求向居民代表证明这些分摊计算无误。这些议题都是典型的社区公共议题,他们涉及的并非只是一家一户的利益。业委会的基本职责,就是约束其它组织对于代理责任的卸责行为,捍卫产权人利益不被侵犯。而这些主题,过去完全是政府组织、或政府的委托机构(单位、居委会、房管处等)之责任范围,如今公民组织负起了监督的责任。这种责任的转移,来自于利益相关的公民权责意识发展,<sup>⑤</sup>而原有公共组织的低效也是原因之一

## 2. 授权和产生方式

小区业委会经业主大会、或业主代表大会选举产生，每届设有期限限制。案例小区业委会的具体产生程序是：“愿意为大家服务的人自愿报名，报名的16人都自动成为竞选候选人；业主每5个门洞选出1个代表，大于5个门洞的楼选两个代表；这些代表名单公布两星期，充分发扬民主征求意见；之后在代表中对16个候选人进行协调，有5人（原来因下岗，希望借机会谋职，在被告知没有收入后）自动放弃了竞选；开过3-4次业主代表座谈会后，选出7个人，上报房产第六办事处获得批准”（访问居委会委员）。<sup>①</sup>业委会委员被选的原因，一般没有等级或者关系的理由——不是他的工作身份和级别，也不是他和物业的传统关系，而是符合这些标准：有时间、负责任、有知识（包括法律和房产方面的专门知识）、能够代表业主利益。这个组织的成员基本上是兼职义务工作，没有工资，他们的部分工作费用——例如，交通费等往往还需要个人支付（访问业委会委员）。<sup>②</sup>业委会的职能范围是被业主限制的，他们不能够操办业主代表授权以外的事项，比如，在清水苑，有人提出业委会办公室的装修费用问题，他们就不得不用文字报告作出解释。<sup>③</sup>这表明，如果该机构脱离了居民的认可或不受控制——做不该做的事，它就无法在业委会的位置上长期呆下去。

## 3. 行使权利的根据

清水苑纠纷的过程中，我们看到有多次借助法律规则判断的事件——业委会备案公章的合法性问题；居委会召开业主代表大会的资格问题；业委会成员之一和“上房物业”的利益牵涉和回避问题；竞聘事项是否需要业主代表大会授权的问题等等。所有这些事件的发生过程都预示着，法律条例正在成为业委会行使权利的根据。也就是说，它们的权利、乃至行使权利的结果——获得的影响力或权力，并不是由行政分配而来，而是由法律授权而来。在处理这些事件和日常事务中，业委会成员需要学习相关的法律文件，熟悉《小区管理条例》、《环保法》、《噪声限制条例》等条文，作为行动的指南。他们在交涉相关问题的时候，总是要找到相关规则——或者是质量计算、房屋丈量标准，或者是报刊上公布的、其它小区的类似案例作为示范。他们经常寻求帮助的组织有法律部门、律师机构、政府的环保部门、工商部门、报纸电视等媒体部门，他们还邀请居委会等机构参加业主代表大会或参与公证竞聘物业的投票活动。

## 4. 公共责任

在上海的一些小区中，业委会还掌握着大项维修建设资金使用的批准权，当物业计划一项需要费用的投资时，特别是维修计划费用，需要得到业委会的批准。这样能够避免浪费性“服务供给”发生，当然也节约了业主交纳的费用，而这又要求他们按照相关的财政、会计、借贷等法规控制小区的公共预算。这说明，公民组织正在行使监督预算费用的责任，并间接地行使小区内公共设施建设的监督责任。业委会还制定《业主公约》对居民行为进行自律，“公约”经业主代表大会通过生效，其中规定：使用、经营转让房产应当遵守法规；配合物业的小区管理工作；交纳费用；不侵占公共地段；不翻越围墙、乱停车、乱涂写、乱设摊、乱丢垃圾；伤害他人或损害他人财产的赔偿责任等。<sup>④</sup>这是一种公共建设及预算管理的理性发展，也是一种典型意义上的（依法）公民自治。

## 5. 内部结构和活动

业主委员会委员一般由5-7人组成，成员全都是小区居住者。业委会主任并没有多于其他成员的权力，主任的主要角色是召集人，他的个人意见不能影响其他成员的投票——在清水苑案例中，业委会中的主要成员对竞聘单位有分歧意见，结果只能有的人回避，其余的人投票决定。业委会的活动主要是收集意见、信息通报、交涉议题、联系相关单位、商议行动计划等。

从这些方面可以看到：第一，业委会是一个社区公共组织，它以居民的“公共”利益作为组织化的动力，它的行动实践着不同的社会规则——自主、选择、对等、参与、公共授权、公民责任、行动以法律为依据等等。这一点使它区别于“私”的组织或行政任命的“公共”组织，他们正在改变已经习惯的组织社会之原则。第二，这类社区公共组织在城市出现，试图进入公共领域，管理公共事务，它正在建立起一个公共活动空间。这个空间作用于整合公民共同利益，促进公民的合作，增强公民的自主性单位，动员公民参与，强化公民基于合约基础建立的信任、监督和自我控制关系。第三，社区

公民组织在政府组织和私人之间发挥作用，因而它联系了公民和政府；它推进法律的需要和普及，因而正在提高社会（依据法律的）组织化水平。第四，这种发展还在创造一种新的社会资本<sup>⑨</sup>——社会合作和信任，也在创造一种新的社会身份——公民；同时还在创造一种新的社会关系——个体与公共之间、社会组织之间、社会与国家组织之间的制度化联系；它还在生产（决定）关于公民自己利益的公共政策，在发展意义重大的、自发的非亲属组织，并使其成为公共认同的新单位。

就我们关心的社会关系转型而言，这些变化的核心方面，是形成用契约关联起来的行动者，这意味着从前的管理和被管理关系转变成为签约关系，各方具有权利义务对等，从而形成相互约束的地位。很明显，这是一项社会权利配置的重构、转移过程，它改变着权利配置的规则，并在其基础上造就着新的社会关系。

#### 四、街道居委会的反应及其后果

尽管有《上海市居民小区居住条例》授予权利，但业委会的行动，触犯了原社区公共组织的权力。这些公共组织是地区政府授权的——清水苑居委会、区房产办、街道办、区土地规划局等机构。因此，业委会与物业管理公司的冲突，实际上成为业委会和上述组织之间有关公共管理权的冲突。在冲突中，物业公司获得了原公共组织的大力支持。街道办曾经指示物业管理公司，要求它们“不要把维修费用转入到业委会的帐上”，以阻止业委会掌握财务。<sup>⑩</sup>街道负责人则出面阻止选聘新物业的招标大会，提出三点指示：（1）让物业公司对不妥之处向业委会赔礼道歉；（2）要听街道支部的话，让业委会和居委会团结；（3）选聘物业暂时搁置（访问居委会委员）。<sup>⑪</sup>街道办和居委会都无法容忍业委会“摆不正自身位置”：

“现在社会上有些业委会存在老大的思想，它们认为对外自己是社会团体，无上级主管单位，没有人能管我们；对内自己说了算，小区的大小事情都要听我的，只要我说了物业公司就得服从，谁也不能反对”。<sup>⑫</sup>

更深入地看，业委会和街道、居委会的权力竞争，反映了规范社会秩序的权威来源和体制的冲突。由地方政府授权的基层管理组织（街道和居委会），认为管治的权威在于行政授权，它来源于上级文件和该组织的权威（上级认可）地位。所以街道、居委会多次盖公章发文，直接指示物业公司应当怎么做。当业委会根据《条例》要求物业公司将房屋维修基金转到业委会帐内时，居委会指示物业公司：“你们不能随意把小区的房屋维修基金转到业委会帐内”；<sup>⑬</sup>在业委会投票选聘了其他物业公司后，居委会指示物业公司：“要求你公司继续实施对小区的物业管理……不要将各类资料、维修基金移交给任何人”。<sup>⑭</sup>这些指示使得业委会对物业公司的要求不能发生作用，它要求物业公司不是以业委会要求、而是以居委会的指示作为行动指南。而业委会方面遵循的权威来源则是业主代表会议和法律文本：小区共计有效代表67名，业主代表会议超过50%的代表签字发表声明，支持业委会的工作；业委会还向律师咨询了街道、居委会方面是否具有召集业主代表大会的身份，上海徐易朱律师事务所提供了“关于对违反法规召开业主代表大会的异议暨对全体业主代表的声明”。<sup>⑮</sup>但是，代表的签名声明和律师的声明还是没有权威的地位，最后，问题聚焦于业主代表大会的意见。

但是，这个大会由谁召集又发生了分歧。由于召集者身份是模糊的，双方都试图召开业主代表大会通过有利于自己的决议。街道办事处在“召开业主代表大会的通知”上说：“会议内容：对清水苑小区的有关事项进行表决：（1）业主委员会与上房（新物业公司）已经签定的物业管理服务合同是否应当解除；（2）由于现在小区内住户人数的增加，对现有的业主委员会委员和业主代表是否进行增补或改选。会议形式：不开展大会辩论，只对提案内容进行表决。”<sup>⑯</sup>

但是，业委会方面却希望通过业主代表大会通过“选聘”事项。在他们的认识中，上述目的在改组业委会的代表大会“通知”，是“土地规划局和街道办事处踢开业委会的越权决定”，这些机构“希望让他们满意的人组成新的业委会”，对此，他们决定“采取法律行动”。<sup>⑰</sup>由于内容的针锋相对和权责的混淆不清，双方都阻止对方召开业主代表大会，互相针对的法律诉讼至今仍在继续。<sup>⑱</sup>纠纷过程

刺激了极端行动的发生：竞聘物业不成，小区业委会试图发起居民拒交费用的行动，来增加压力。他们发现，除了这一点，并没有其它有效约束物业的方法。由于和平公开的竞聘程序得不到尊重，小区中针对某些当事人的传闻四起，业主得不到准确的信息。人们分裂成极端的两派，各自竭力支持一方，无法达成妥协，几次业主代表大会因此而无法产生决议……。我们看到，存在着极大的组织力量要求基层管治继续按照原有的权威体制进行，如果业委会无视这种权威层级，则没有它的位置。对此，业委会方面的感受是：“六办、街道、居委会、规土局、开发商都站在物业公司一边，业委会是新生事物，处于孤立无援的地位”（访问业委会主任）。<sup>9</sup>

所有这些，使得冲突无法直接通过两个当事者的讨价还价解决，而不得不回到原来的权威格式中——借助上级政府部门进行强制性制止，最后上级动用行政手段加以干预，要求准备前来签约的“上房公司”退出，说明他们和畅苑物业应当是“兄弟关系”，即不应、不妥、也不便与之发生冲突。同时，业委会也无法绕过地方行政、直接通过第三方——法院的渠道取得权利救济（虽然它们不断尝试这一途径），因为，成为合法当事人（诉讼主体）的必要条件是“印章行政备案”认可。而在本案例中，小区业委会的印章虽已经公安局正常程序办妥，但还未向区综合规划土地局报送《印章备案报告》，所以不能用该章办理法律手续，原告的资格不能成立。这样，业委会告物业公司“（在另聘物业表决生效后）拒不移交物业管理权”的诉状被法院撤消。<sup>10</sup>很显然，没有相关行政部门的备案认可，业委会的法律诉讼资格不存在，它和物业公司的冲突不能也直接通过法律途径获得解决。可以说，最终的“有效”解决途径仍是行政的、而不是法律的。

可以看到，即便房屋产权关系已经有所变化（例如业主拥有证明其财产的房产证），但业主仍不能相应地取得这些财产的管理权。这和本文开始注解中所提及的、北京某小区权利配置状况并无根本区别。也就是说，当旧的业主（工作单位）失去意义，新的“业主”随着房屋财产关系的变化产生之后，原有的权利和责任配置并没有发生相应的变化，它仍然被制度惯性予以强有力的支持。这样，新“业主”和物业公司的关系，仍旧被看成具有传统居住区的性质，后者还是具有垄断地位的管理者，受到特别的保护。宏观的结构关系并没有把业主和物业双方，看成是权利义务对等的、因而可以通过合约关系约束双方的自主行动者，它还是使用原来的途径解决之，对其施加行政制止。

## 五、讨论

本来，清水苑业主委员会竞聘物业公司的行为，具有新的制度建设意义。表面上，它在促使不同的物业公司争夺管理市场，但和过去相比，却有几点主要的不同。第一，物业公司只能通过竞争、而不是保护或分配进入管理市场，这一点激励的是提高自己的服务水准而不是寻租行为，对可能下课的畅苑物业也不见得不可——它可能通过改进服务、降低成本、在下一轮竞聘中获胜。第二，高质量的物业服务可以通过应聘机会的增加得到扩展，而这正是业主和政府双方都期望见到的，符合社会公共利益。第三，在物业公司和业主之间建立了新型的合约关系，这是社会自我约束、自我管理发展的必备关系形式：社会成员的合作，通过他们之间的契约自我组织起来。可是这项发展被阻止了，最后上级行政单位出面，阻止了物业竞聘活动，这等于“保护”畅苑物业对该小区管理资源的排它拥有权。这里的保护理由大概是，清水苑小区是畅苑公司的上级单位开发的，畅苑物业因此也拥有了优先而且永久的管理资源占有权。尽管畅苑物业已经从形式上与这个开发公司脱钩，成了自负盈亏的产业单位，但是在它面临市场竞争的危机时，它的上级公司仍然认为自己继续拥有管理资源的支配权——亦即，脱钩并没有脱去原来的隶属庇护关系。这种关系使得畅苑物业具有了“准”意义上的物业资源拥有权，别人尽管服务更好、费用更低也不能有进入的资格，这个资格更不容由消费者和产权人（居民）来选择和确定。

不难看出，这里出现了两种权利主体的竞争性主张：业主委员会认为，房屋的产权在业主，不在物业，因而他们要求自己定义管理的责任标准，对于不合乎标准的公司就换掉他们。在他们看来，基于房屋产权者地位，已经派生出了他们对房产管理的处置权。畅苑物业则认为，自己对该小区物业管



理(资源)具有当然的占有权,它来自小区形成的历史:土地划拨、开发、建设、投入等事实上的占有和处置(管理)权,而业主的主张侵犯了这种权利。地区政府的反应,是以施加行政管制的方式支持后一种立场。这里的行政管制意味着,它正在阻止社会成员自主制定契约关系的发展,而这种契约关系,是社会成员之间建立合作和依赖关联的基础。契约关系的作用体现在,当交易在不同的社会实体——个人、组织、或机构——之间发生的时候,所有交易的条件,都由参与交易的各方进行协议,“除非交易各方都相信他们能从交易中得到好处,否则就达不成协议”。<sup>⑨</sup>在社会交往中,通过协议对社会各方权利的保护及义务的约束,他们自我管理的责任确立起来了,他们相互间的监督关系建立起来了,利益互赖关系也建立起来了,而且每一方的利益达成都依赖于对方的合作。这样安排的结果,将鼓励普遍存在的合作发生,各方面的利益在社会领域将得到控制和协调。在我们的案例中,清水苑业委会和竞聘的物业公司之间,正在发展这种关系,但这项发展契机,在行政干预下被阻止了。

业主委员会是一种社会公民组织,它确实要求在要求分享某种社会权利,但是这种社会权利的目标在社会财产的管理方面,它要做的是,通过聚合并代表产权人(居民)的利益,达到维护其产权利益的目的。这种公民组织的产生和社会变化相联系,在某种程度上,它代替了过去由单位组织代表居住者的职能。与过去不同的是,这类公民组织试图进入公共管理领域,承担公民财产管理的责任,而这类责任一直以来由指定的组织承担,如居委会、房管处等。这些机构是原有制度环境的产物,在房屋财产关系变化后,它的制度成本就充分表现出来了。他们和居民形成权利或利益上的竞争关系,不断“离间”着基层行政组织和居民的利益联系。而行政的管制正在强化这种负面的关系结构,阻止新的社会契约关系形成,从整个社会变迁来看,它的效果不是正面的:它将不断强化积累冲突的社会结构,而这正是产生社区冲突的基础性要素。

业主的不满预示着畅苑物业的服务已经被市场(业主)亮出黄牌,它没有使居住者满意,没有管理好他们的财产,没有有效率地使用管理费用,这谈不上增进公共效益。相反,业主权利要求具有相当的社会公益性,因为每一个公民都是现在或未来意义上的业主,公民的管理责任、公民要求的社会服务质量、公民对卸责行为的监督行动,都使公民普遍受益。如果有更好的制度安排,比如,允许竞聘物业,这种受益范围,原则上可以扩散到所有的公民,因而可以说是具有公共效益。更重要的是,“竞争受聘”原则比“历史承认”原则更具一般性,而畅苑物业不合格的服务,不仅说明他们缺少市场竞争力,更不公正的是,他们不是通过提高质量、而是试图通过寻租行动,要求上级行政保护自己对资源占有和使用的垄断地位。这种行为的受益者只是清苑公司本身,不是社会公众。和城市社会大众(房屋业主)的共同利益相比,它显然是更局部的团体利益,也不具道德原则上的公正性。那么,不能向公众提供良好服务的物业公司,对于管理资源的占有权为什么应是永久的呢?显然,象我们的案例结局那样,保护公益性相对低的产权人并不公正,原因是它保护了低效益。

社会契约关系的发展涉及一系列制度环境条件,这些条件将影响到逃避责任行为的成本——在有业主选择权的情况下,物业的卸责行为可能导致严重后果:它将会失去对管理市场的占有和控制。这是很高的代价,因而会对物业公司产生强有力的约束。但在无业主选择权的情况下,无论物业卸责问题多么严重,也不可能让它付出上述代价。不仅如此,政府还必须付出相当的精力和时间,不断“抓”物业公司提高服务质量的工作。但业主公民权的发展,可以改变这些行为发生的条件,它可以明显提高公民自己从事社会监督的责任,从而降低各种寻租活动的必要性。通过我们的案例可以清楚看到,上级行政单位出面、限制业主选择权的做法,生产着潜在的社会成本:保护了不思进取的物业公司继续占有(管理)资源市场;增加了政府从事社会管理的负担和协调成本;社区冲突频繁;公民对其私产的管理权责得不到发展,从而产生对政府组织的过分依赖;政府对于公共管理的过多义务(包括权利和责任)无法转化为公民自己的义务(包括权利和责任);促进物业管理提高的社会压力不足;寻租活动猖獗;公共服务和管理市场中的逃避责任现象得不到有效遏止,等等。

事情很清楚,如果政府的介入很有用,那么所有的物业公司都会想方设法采取各种行动,让政府的立场有利于自己——如同畅苑物业所做的那样(寻找开发区的“局级”单位保护)。这样做与上面说的结果大相径庭:它促使社会(私人组织、企业、社会团体或特殊利益群体)争议进入行政领域,



它甚至可能演变成不同行政部门之间、上下级之间、或不同行业的政府机构之间的争议。如果这种争议是在某个政府机构和社会组织之间展开，它还可能演变成一个有“国家和社会”冲突涵义的事件。很显然，争议的扩大、扩散和升级，不仅损害行政的权威和效率，而且对建立社会合作具有负面作用，它激励的是社会组织对政府的依赖，而不是社会自我依赖、约束、管制和监督能力的发展。因此，即使从政治方面考虑，也有充分的理由指明，这样的处理结果对社会秩序并不具有建设性意义。

业委会通过要求选择权来控制物业服务的质量和成本，是公民权责的自然发展，从政府方面看，也是行政机构转移某些社会管理义务的机会。这种变化，要求削弱通过行政分配和保护取得垄断地位的物业权利，从而使得这些机构与业主的关系变得与以前浑然不同。如果畅苑物业希望维持控制管理资源之地位的话，它们就得从一个准行政机构变成根据市场原则操作的企业，和业主在权利义务上地位对等，使自己的行为受到合约的限制。这说明，公共空间可能对类似的市场权利垄断提供制衡。但这种关系的变化，需要更大制度背景的支持才能够巩固，这就是，通过权利配置的改变——以上述案例来说，确立业主的自主地位，允许公民代表（业主委员会）进入管理领域，通过选择对物业公司的服务施加约束，保证公民财产物达所值。从整个社会来说，通过这样的方式，在不同的行动者之间建立约束关系，其最终的结果，是促进各方的行为向更优化理性、符合社会公共利益的方向发展。这是一种成本更低、更有效率的社会整合形式，也是一种通过社会成员自我控制（自治）达成秩序的形式。

总之，清水苑案例显示出来的种种社会变化，说明社会正在要求确立公民权责（citizenship）的若干基本原则：建立公民参与社会管理的责任；增进社会信任和监督关系；发展权利义务对等的社会关系；遵循非个人化（普遍主义）的社会关系标准，同时，一些公民组织正在用行动实践这些原则。这些变化，是向法治社会的基础性变迁，因为它涉及法治社会的基础建构，即非个人的社会关系，并在这个基础上组织社会秩序。显然，这是符合更大范围公民需要的改善，即“公共的善”，<sup>⑨</sup>这种改善所体现的价值，完全可以和其它的公共组织分享，它和政府的目标也应该是一致的。

## 六、对基层治理的潜在影响

上述变化对城市基层治理构成了明显的挑战。挑战的关键之处在于，是管理公共（群众）、还是公共（实施）管理，两者的差异在于公共领域的准入、公共代表的权利、公共管理组织的权威来源、它们的行为依据及其体现的基本原则方面。在复杂的公共系统中，秩序不是依靠对共同的价值、信仰、权威和行为规范来维护的，而是在保留上述差异的基础上、依靠对等的（合约）约束关系来维护的。这样，与以往的治理方式相比，在以什么样的授权关系产生公共组织，以什么样的治理原则作为组织社会秩序的基础等方面，中国面临着差异性选择方向。一种选择是“加强”传统基层公共组织的权能和整合效率，但这样就必须解决它对公共利益的代表性问题，否则基层仍将冲突不断，因为公众不得不寻找自己的代理机构救济权利，目前在北京和上海日趋增加的社区纠纷即是证明。另一个选择是加强公民组织对于社会秩序的建构作用，但这样就必然面对公共管理权的分化及其制度化问题。伴随着这一发展，公共机构、公共组织和公共管理的专业化和非政治化设置问题，必将提上议事日程。

### 参考文献：

- [1] J. Habermas, “公共领域”，载 J. Habermas, 等. 社会主义：后冷战时代的思索[M]. 牛津大学（香港）出版社，1995, 29.
- [2] Lucian Pye, The State and the Individual: An Overview Interpretation, in Brian Hook, ed., The Individual and the State in China, Oxford University Press, 1996.
- [3] Pamela Paxton, Is Social Capital Declining in the United States? A Multiple Indicator Assessment, in AJS, Vol. 105, No.1 July, 1999, pp88-127.
- [4] M. Barbalet. 公民权责[M]. 谈谷铮译，台北桂冠图书公司，1991.
- [5] Bryan S. Turner, ed., Citizenship and Social Theory, Sage Publications, 1993.
- [6] Reinhard Bendix, Nation-Building and Citizenship, Studies of Our Changing Social Order, John

Wiley and Sons, Inc., 1964.

[7] T. H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, in T. H. Marshall, *Class, Citizenship and Social Development*, Chicago University Press, 1973.

[8] Margaret R. Somers, *Citizenship and Place of the Public Sphere: Law, Community, and Political Culture in the Transition to Democracy*, *American Sociological Review*, 1993, Vol.58, October: 587-620.

[9] 文思慧等. 人权与公民社会的发展[M]. 香港人文科学出版社, 1995.

[10] [荷] 汉斯·范登·德尔等. 民主与福利经济学[M]. 陈刚等译, 中国社会科学出版社, 1999.

[11] 石元康. 从理性到历史: 黑格尔论中国[A]. 石元康. 从中国文化到现代性: 典范转移[C]. 北京三联书店, 2000, 48.

[12] [美] 米尔顿·弗里德曼, 罗斯·弗里德曼. 自由选择: 个人声明[M]. 胡奇等译, 商务出版社, 1998, 55.

[13] 李惠斌、杨雪东. 社会资本与社会发展[M]. 社会科学文献出版社, 2000.

注:

① 张静. 制度背景下的监督效用[J]. *战略与管理*, 1996, (6).

② 杨海鹏. 业委会抄不掉物业公司[N]. *南方周末*, 2000-05-19.

③ 参见对该案例的访问记录, 访问员: 张磊, 2001年1月.

④ 参见区开发办关于该纠纷事件发出的各种文件.

⑤ 取自 citizenship 中译, 含义为保障公民权、包括公民政治权利、经济(财产)权利和社会(文化、福利)权利的社会建制及相关意识的发展.

⑥⑦ 居委会民政委员访问记录, 2001-01-16.

⑧ 业委会委员访问记录.

⑨ 参见清苑业委会关于各种意见的解释报告.

⑩ 资料来源:《业主公约》.

⑪ Putnam 对社会资本的解释是, 与物质资本和人力资本相比, 社会资本是指社会组织特征, 例如信任、规范和网络。它们能够通过协调和行动提高社会效率, 社会资本提高了投资于物质资本和人力资本的收益。参见 Putnam RD, *The Prosperous Community: Social Capital and Public Life*, *American Prospect* 13, (1993), at 35-42.

⑫ 参见街道办发给物业公司的信函.

⑬ 小区房产办经验总结稿:“支持、配合、监督: 同创一流小区”, 2000-05.

⑭ 街道居委会给物业管理公司的公函, 2000-04-29.

⑮ 街道居委会给物业管理公司的公函, 2000-05-17; 2000-08-25.

⑯ 参见“业委会依法选聘物业公司工作及由此引发问题的经过之材料”13-14号.

⑰ 资料来源:“街道办事处关于召开业主代表大会的通知”, 2000-08-04.

⑱ 资料来源:清水苑业主委员会:“清水湾风波的由来和真相”, 2000-08-10.

⑲ 参见“清水苑风波大事记”, 张磊整理, 2001-02.

⑳㉑ 业委会主任访问记录, 2001-01-18.

㉒ [美] 米尔顿·弗里德曼, 罗斯·弗里德曼. 自由选择: 个人声明[M]. 胡奇等译, 商务出版社, 1998, 55.

㉓ [美] 约翰·罗尔斯. 公共理性[A]. 时和兴译, 载三联书店和哈佛大学燕京学院. 公共理性与当代学术[C]. 北京三联书店, 2000.

## 香港利益团体与公民社会发展

陈健民\*

香港学界对利益团体和压力团体的关注, 始于分析上世纪七、八十年代香港新生代如何在一个殖民统治的体系下参与政治。随着香港前途问题的出现和形势的发展, 学界转而关注压力团体如何在上世纪80—90年代, 为了争取进入政治体制而整合成政治联盟甚至政党。但在主权回归前后, 压力团体及其它民间团体却开始有意识地与政党保持距离。两者虽然在一些重大的人权和政治议题上有所合作, 并产生巨大的社会动员能力, 但政治社会与公民社会的边界已逐步形成。

\*作者为香港中文大学社会学系副教授、美国耶鲁大学政治社会学博士。