

公共空间的社会基础

——一个社区纠纷案例的分析

张 静

我曾经在一篇论文⁽¹⁾中,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,即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”(房权人),是居住者的单位,而不是居住者个人。在这样的小区中,居民需要通过城市政府授权的“公共”组织——工作单位、房管局或居委会等——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,然而其中的变化相当具有分析意义。

〔案例摘要〕

浦东清水湾小区由“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”在四个方面不能令人满意。第一，小区违章装修：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。第二，小区治安不合格：一年多发生了12起入室盗窃案。第三，小区绿化问题：有大片草坪树林遭虫害而死。第四，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。在双方谈判没有效果的情况下，业委会决定另聘物业公司，“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”。但是，一段时间过去了，“畅苑物业”没有离开，“上房物业”也没有进来。在“上级行政管理部来电指示”后，上房物业（暂时？）婉言谢绝了应聘签约。报道说，上海这种情况“已经出过十多次了”。⁽²⁾

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（业主）的身份。在这种情况下，工作单位没有义务“代表”它的工作人员介入物业和业主的纠纷。在惯例上，该小区的居委会和房管局似应代表业主利益，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。

根据清水湾小区业委会的调查，居委会占有的小区设施正在经营赢利项目，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”。可见，这些组织不愿、也不能代表居民利益，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,利益有涉“消灭”了他们约束物业、代表居民的动力,他们传统的“管理”职能也不允许发展这种角色。而且,过去这些组织管理的对象是居民而不是居民的财产,它们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,更和他们的选择无关。再者,这些组织和业主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,居民不得不“绕”过他们——用清水湾居委会的话说就是,“他们什么事情都不向我们汇报”——采用其他途径(业主委员会)增进业主利益。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。

这些现象提示的问题很重要。例如,比较传统的城市生活社区,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?上述案例的结局⁽³⁾表明了什么?这些现象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。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。在我看来,这些问题不仅具有政治社会学的分析意义,而且还是经济学、政治学、法学等学科共同关心的主题。识别和解释这种转型是学者的责任,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,又是价值论意义上的——重点是说明,什么是文明社会的走向。

一、新城市社区的性质

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,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政府承担着部分社会福利功能。部分由居民或单位交出的费用——比如取暖费、垃圾清理费等——只具有象征意义,并不能平衡实际的支出成本,这些费用要么由政府贴补,要么由单位组织统一负担,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的收益的损失,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。事实很清楚,是居民依赖物业的资产生存,而不是相反的关系,居民当然不能约束物业。

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。这个结构只承认两个组织间的“公对公”关系,只有组织被看作是“公”,居民个人的事情,如果不发展为两个单位的事,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,同“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,它表明了居住者个体的地位和权利状态。

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,其中最重要的,是居住者身份的变化: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“平等”,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,原来的物业地位不得不发生变化,他的生存建立在选择和管理费获得上,这实际上等于增强了选择主体——管理服务的消费者(产权人)的权力。如果我们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,显示了他们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)管理者,转变为一般的、提供管理服务的社会单位,即它不是依赖强制的税务、而是依赖服务劳动而生存。很明显,

这二者的不同是，“税务”由税收者控制，只要保持管理者的地位，则来源可靠，而“服务劳动”则由消费者选择，因而物业是否能够保持地位，取决于它的市场竞争能力。

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）。这种变化还预示出，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，而不是他在政府体系中的级别、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，是一些社会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的责任方去了，但由于成本、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，他们由前者的代理转变为后者的代理。

就我们关心的社会关系转型而言，这些变化的核心方面，是形成两个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成为签约关系，各方具有权利义务对等、从而可能相互约束的地位。很明显，这是一项权利配置的重构—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。

二、相抵触的制度结构

我们遗憾地发现,在局部层次上发展出的上述社会关系,同原有的宏观制度关系相抵触。它并没有得到宏观制度的稳定支持,因此处于不确定状态(这能解释为什么一些小区业委会竞聘能够成功,而另一些则归于失败),也无法给类似的纠纷解决提供预期。这种不确定使得机会主义行为盛行,因为它给居民带来的信息是,纠纷闹得大就可能赢,闹得不大就可能输,如果小区居民中有人能够发挥影响,就可能赢,反之,如果物业的行政级别高,就可能输。清水湾案例和宏观制度的不协调之处,突出体现在,宏观制度并没有支持并稳定与“契约关系”相应的社会权利关系。因此,虽然清水湾案例和从前“单位业主”的情况不同,但是却有与之相似、甚至可能更甚的监督困难存在。当居民对物业的卸责行为不满意时,当他们运用《上海市居民小区居住条例》给予的权利约束对方时,上级单位否决了他们处理的结果。阻止了权利实现的途径,《条例》中的“权利”说明就成为一纸空文。不能实现的权利等于没有权利,所以上级单位的指令,等于(临时?)废除了《条例》授予业主代表的权利。很明显,这样做的效果是损害《条例》的权威性,我们看到,这种损害不仅可能来自于社会成员,也可能来自于某一级别的行政部门。

在这个宏观制度的制肘下,和从前的单位组织相比,业委会对于物业管理的讨价还价地位、以及决定这一点的产权者身份和权利,并没有等同的意义,也没有得到社会其它组织的承认。它引发的组织和组织之间的冲突范围,远远超过了业主和物业两方当事人的范围,清水湾居委会、房产局都不同程度地卷入其中。由于破坏确定性,鼓励了机会主义发展,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(机会主义行为的特点就是不断尝试新方法,因为看不到行动的限制)。所有这些,使得冲突无法直接通过当事人的讨价还价解决,而不得不借助另外的权威进行强制性制止:最后上级部门来了电话,准备前来签约的“上房公司”不能进入,因为“指示”说他们和清苑物业应当是“兄弟关系”,即不应、不妥、也不便与之竞争。在他们看来,这个冲突是由物业竞争引起的,制止了竞争就制止了冲突,而实际上,它是由于宏观制度不适合于微观社会关系变化造成的。一个建设性的制度发展契机,在宏观结构关系的抵触下被阻止了。

这个宏观的结构关系是这样的:从业主方面来说,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),但他们仍不能相应地取得这些财产的管理权。这和注(1)论文讨论的、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。

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。而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”。⁽⁴⁾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,利益依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,鼓励了普遍存在的合作发生,各方面的利益在社会领域得到了控制和协调。在我们的案例中,清水湾业委会和竞聘的物业公司之间,正在以这种社会形式发展这种关系,但上级行政力量的干预使得情况大不相同了。

为什么会这样说呢?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——如同清苑物业所做的那样(寻找金桥开发区的“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有负面影响,它激励的是社会对政府的依赖,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,我们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作用。

业主委员会是一种社会公民组织,它确实是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。

社会契约关系的发展涉及到一系列制度环境的发展,这些制度环境将影响到逃避责任行为的成本——在有业主选择权的条件下,物业的卸责行为可能导致严重的后果: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。

三、冲突性产权要求的保护原则

现在让我换一个角度,从产权保护的后果讨论上述案例。

我希望表明,上述案例的解决方案证明,上级行政单位实际上保护了一个公共效益相对较低的产权主张。

从上面的分析中已经能够看到,本来,清水湾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,对可能下课的清苑物业也不见得非公——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(“上房”和“业主”),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”清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,清水湾小区是清苑公司的上级单位开发的,清苑物业因此也拥有了优先而且永久的管理资源占有权。尽管清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。这种关系使得清苑物业具有了“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:业主代表认为,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。清苑物业则认为,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。在这样的尖锐对立下,究竟该保护谁呢?

处理这个难题,或许我们可以从产权制度演变史中学到东西。在这方面,法律史学者提供的法律案例相当有帮助。他们发现,在18世纪的美国,土地所有权被认为是对土地的绝对支配权,这意味着,凡是妨碍土地权利的行为都可以请求法院制止之。随着水利事业对于农业发展价值的增加,大规模的建造水车或修建堤坝的活动开始了,但结果是下游沿岸土地所有者的自然水流可能被截夺,于是关于水利权的纠纷案日益上升。对我们的主题非常有意义的是,这方面法院判例原则的变化。它起初采取了禁止变更自然水流的立场,这有利于历史上形成的土地所有者——承认他们具有优先使用水源的权益,而造坝者改变了自然水流,因此不在法院的支持之列。但是后来,出现了要求原告在申请制止变更水流时,需要进行实效的取证,即证明自己这种要求不仅符合自己的产权利益,同时符合更多产权人的公益。再往后,法院日益倾向于综合衡量上下游沿岸地区大多数所有权者的利益,合理决定用水范围。法院统筹考虑的标准是:公共共享的利益、即水利资源使用的社会效益,而不是阻止水流变更的个人效益,也“不是土地所有者之间的平等”。“这实际上意味着财产权理论上的革命,即优先权的归属从守旧型的财产使用者、转向创新型的财产使用者,由此推导出的新法理是,单纯事实状态的长期程序并不能作为取得权利的根据,旧有的垄断可以通过经济手段的创造和发展所打破”。⁽⁵⁾

我愿意再加上一个补充:上述变化中“标准”的变化是关键性的,也就是说,判断谁具有竞争能力的标准,在于证明其产权

创造的公共受益范围大于它者。这样,受到这一原则保护的产权人,理由不在于他的原始产权地位,而在于他创造了更大的公益价值。这种原则在要求,当人们在增进其私人利益的同时,必须使更多的人从这种私益中获得利益,即扩展公共共享的利益。这一点随着法院的判例变化,逐渐被定义成更具正面竞争性价值的行为。因为,并不是所有的竞争都具有正面的价值,而产权制度的进展方向,就是不断避免“保护”具有负面价值的竞争行为。我们看到,产权保护规则的这种进步性变化,跟随着这样的基本原则:判定哪一种私人产权能够和社会效益取得一致,而非单纯的产权人个人效益(尤其不能是损害社会公共效益的个人效益)。这种私益与公益一致原则追求的目标是,让更多的社会成员受益,是为此,成为是否具有更大竞争效益效率的准绳。

联系到清水湾案例,就需要对对立产权各自的公益性和效率作出证明,才能够确知应当保护谁。我们已经知道,业主的不满预示着清苑物业的服务已经被市场(业主)亮出黄牌,它没有使居住者受益,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。而清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,对于管理资源的拥有权为什

么应是永久的呢？显然，象我们的案例故事结局那样，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。

四、公共空间的发展

虽然清水湾案例的结局是负面的，但从这个案例中，我们还是能够看到相当正面的东西。这个东西对于认识当前的社会变迁来说，我认为意义重大：案例预示了新的公共空间和活动主体的出现。

“新公共空间”不同于从前之处，在于公民自己组织起来，主动参与涉及他们共同利益的公共事务。“活动主体”是新兴的公民组织——业主委员会，他们代表居民，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，由于涉及到公共需要，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——金桥开发区的行政上级，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物的参与资格，单方面定义公共事务的范围以及能够进入公共事务管理的组织资格。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。业委会的出现意味着一种变化：由居民组织处理居民共同的事物，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。它和政府所属的某些公共机构合作，共同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,不妨可以从以下方面观察。

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:小区公地的绿化(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)、照明(要求维护街灯)、安全(要求井盖盖好、治好巡逻)等等。另一个常见议题是关于物业费用,比如如何使用管理费,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,他们涉及到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,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,每届设有任期。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。这个组织的职权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,这表明,如果该机构脱离了居民的认可或不受控制——不做该做的事,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

法律条例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。业委会成员需要熟知相关的法律文献,他们动不动就拿出《小区条例》、《环保法》、《噪声限制条例》等等条文,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,有政府的环保部门、工商部门、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正竞聘物业的投票活动。在上海的一些小区中,业委会成员还掌握着大项资金使用的批准权,当物业计划一项需要费用的投资时,需要得到业委会的批准。这又要求他们按照相关的财政、会计、借贷等法规处理小区的公共预算,这说明,公民组织正在行使监督预算费用的责任,并间接地行使区内公共设施建设监督责任。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。

4、内部结构和活动

业主委员会委员由5-7人组成,成员全都是居住者。这些人不是专业或脱产人员,也没有地方“拿工资”,完全是尽义务劳动,一些“公务”活动甚至还必须由私人负担费用(例如交通费等),他们付出的是责任和时间。业委员会主任并没有多于其它成员的权力,他的个人意见不能影响其它成员的投票——在清水湾案例中,业委会中的主要成员对竞聘单位有分歧意见,结果只能由投票决定,主任的主要角色是召集人。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。

这些特征表明,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、行动的法律依据等等。他们正在改变以往已经习惯的组织社会之原则,这一点使它区别于“私”的组织或行政任命的“公共”组织。更有意

义的是,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,增强公民的自主性意识,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。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。这种发展还在创造一种新的社会资本——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)关乎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。

五、公共空间的社会基础:非个人关系

现在我们还面临着一个棘手的问题:为什么把清水湾小区居民保护“个人”财产的行为,定义为创造“公共”空间呢?“私人”和“公共”不是对立的吗?不错,这的确是一种长期流行的认识,但是,“私”和“公”的对立界定有一个基本困难:它不能证明每一个“私人”对“公共”的共享和认同基础。在这种认识下,“公共”成为“私人”的对立面,它或者被“私人”所对抗,或者成为无源之水、无本之木。

但是清水湾案例却显示了“私”和“公”的一种相关,特别是显示了每个居民的“私利”和大家之共同“公利”的一种合理联系。这种合理联系得以产生的关键点,在我看来,是认识到存在着“个人特有利益”和每个“个人共有利益”的区别。前者是 personal interests,后者是 individual interests,在汉语中,它们都是“私人利益”,但却有着不同的涵义。personal interests 中的“个人”是

一个实体存在,这种利益不能不特别指向某个个人(或家庭),对每一个个人或家庭来说,他们的“特别”利益不同,完全可以区别开来。这就是说, *personal interests* 必须依附于具体实体,脱离了该实体,所谓“个人利益”就无法存在。但 *individual interests* 中的“个体”不是一个具体的实体,而是每个实体所具有的、一种可以与其他实体共享的属于 *individuality*。与前者不同的是,它超越了任何具体实体,取得了一种抽象地位:这种属性每个人(*person*)都共有,所以不能为某个个人或家庭特有。我们能够在个人(或家庭)间区分不同的 *personal interests*,但不能区分他们不同的 *individual interests*。显然,只有 *individual interests* 能够被每个人共享,因此能够成为每个人的利益——公共利益的基础。而 *personal interests* 只能推导出特殊的价值,它无法在不同的实体中扩散、共享,因而不能发展出大家认同的普遍性原则,无法进入公共空间。相反,个体性(*individuality*)是大家共有的属性,它能够导出普遍性价值——公共同意的原则,即公共性,或非个人性。特殊的个人原则同公共性格格不入,而普遍性原则(非特殊性原则)和非个人(*impersonal*)原则同义。

个人性(特殊性)是“私”,非个人性(普遍性)是“公”,并不是一种新界定。根据 Allan Silver 的研究,一些现代思想大师比如斯密(*Smith*)、休谟(*Hume*)等人早已发现,现代商业社会创造出了一种历史上前所未有的社会关系形式:自我利益关系和个人利益关系的区分,虽然二者都可以是“私利”或“自我利益”。这里的“个人利益”不必受社会规则的定义或承认,也不必受到它的强制性规范,即不必和公共发生关系;但“自我利益”,则已经通过构造一种新型的个人契约关系、形成了具有社会规范意义的新价值,这种价值需要社会契约的认可。这里,社会契约的意义,在于规定那些被双方承认、并共享的“私利”为合法,能够成为契约的关系必定同非个人、非单方面的利益有关,因而受到社

会规范、包括法律的强制性保护。社会契约使得私利从单纯的“个人利益”转化为必须有(个人之外)他人同意的“自我利益”，这种转变的价值，是让自我利益和他人相关，即和“公共”相关，于是，自我利益定向的、但却是非个人的公共性关系就成为市场交换的基本伦理。“这种新的、个人关系的‘私人’世界，不是无关紧要的、暂时的、脆弱的或局限在某一圈中的，相反，它通过确立一种商业性的、合约性的、以及非个人性的行政约束关系，而使得‘公共’世界成为可能”。⁽⁶⁾

这里，“个人”和“非个人原则的分别，成为区分公、私领域的标准，不能够同社会其它成员共同分享的利益是个人利益，个人利益显然不能建立非个人的原则，因而无法进入公共空间。这种区分听上去有些绕嘴，但是对于认识公共空间而言，它确是一种具有重要意义的辩明。有了这种辩明，人们就可能了解，自我利益关系(self-interested relations)不一定是个人利益关系(personal bonds)。公共空间是可以公共分享自我利益关系的活动空间，其中“公共分享”表明它的非个人性(impersonality)，而“自我利益”表明，公共空间的基础是和公共大众的自我利益相关的，公和私不是分离或对立的。可以这样说，建立在自我利益基础上的非个人关系秩序，是公共空间的社会基础。

对于清水湾案例来说，如果有居民要求禁止养狗，这是个人利益而不是公共利益，因为它无法和同意养狗的居民共享这种利益。但是如果居民要求“防止污染”或“保护财产”就不同了，它们同样是“私利”，但有了居民公共利益的性质，因为这种利益的原则可以和任何其它的居民分享。从表面上看去，这些主张和增进自己的私利、甚至和追求自己的财富安全有关，但是在更深的层次上，它还与公共生活中必不可少的其它原则有关；如果个人利益和他人利益相一致，这种利益就具有了某种公共性质，因而受到社会制度的正当保护。在这个意义上，我将“非个人的

自我利益”定义为公共的,意在说明它在创造一种新的公、私类别,与以往不同的是,这种“公共”不是脱离公民个体利益、而是以个体利益为基础的公共意识形态,它将个体和公共联系在一起。

毫无疑问,公共空间以前所未有的方式创造着社会资本,并积累、促使其服务于公共社会:比如公民间的相互联系、信任、信息传递系统和方式,利益一致性和对公民组织的参与、认同,以及对法律的熟悉运用和认知。社会资本作为一种媒介,通过它在公共领域的聚集,连接了公共和私人领域,并将“私”引导至和公共利益有关的方向。它因此降低了“公共”和“私”相互分离的危险,使得“公共”牢牢建立在每一个公民个体利益需要的基础上。特别重要的是,公民发展出了对于共同事务的处理(管理和控制)责任、以及运用这种责任平衡强弱力量不同社会团体的能力。公民组织的出现,维护了社区内聚和自治,活跃了居民的参与活动和主动性,并代替已经失去作用的公共部门,完成了城市社区的再组织工作。它还发展出了运用公民间的选择性合约来组织公共生活的榜样,这不同于级别和身份的组织原则,增强了公民的选择能力,因此具有建立权利和义务对等关系的积极意义。

回到我们的案例本身。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全然不同;如果清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,就是通过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,保证公民财产物有所值。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、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,在我看来,清水湾案例显示出来的种种社会变化,说明我们的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平等主义;遵循非个人化(非特殊化、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。这是朝向法治社会的基础性变迁,因为它涉及到法治社会的基础建构——非个人的社会关系,并倾向于在这个基础上组织社会生活。很明显,这里符合更大范围公民需要的改善,即“公共的善”,⁽⁷⁾也符合“交换的公正”原则(区别于“分配的公正”)⁽⁸⁾。我相信,这种改善所体现的价值,完全可以和它的公共组织分享,它和政府的目标也是一致的。

(作者单位:北京大学社会学系)

注(1)张静,“制度背景下的监督效用”,《战略与管理》,1996年6期。

(2)资料来源:《南方周末》2000年5月19日,“业委会炒不掉物业公司”,记者杨海鹏。

(3)在广东的一些案例中它也获得过成功,参见《南方周末》2000年,10月。

(4)米尔顿·弗里德曼,罗斯·弗里德曼,《自由选择:个人声明》,胡奇等译,商务出版社,1998年,55页。

(5)季卫东,《法治秩序的建构》,中国政法大学出版社,1999年,365页。

(6)Allan Silver, "Two Different Sorts of Commerce - Friendship and Strangership in Civil

Society/, in Jeff Weintraub and Krishan Kumar eds., *Public and Private in Thought and Practice: Perspectives on a Grand Dichotomy*, pp43 – 74; The University of Chicago Press, 1997.

(7)参见罗尔斯,“公共理性”,时和兴译,载三联书店和哈佛大学燕京学院主编,《公共理性与当代学术》,北京三联书店,2000年。

(8)参见海耶克 1973 年为意大利《新世纪百科全书》写的辞条,“自由主义”,冯克利译,载《公共论丛》,2000 年第六期;《自由主义与当代世界》,108 页。