



反思中国城市社区治理结构

——基于合作治理的理论视角

陈家喜

摘要: 住房商品化和私有化改革不仅带来中国城市居住空间的变化,也带来社区利益关系的调整和新的治理主体的生成,并由此形成社区内部的利益纠葛与紧张关系。在这一背景下,推进社区善治,就需要反思既有的城市社区治理结构。基于合作治理的理论视角,将物业公司和业主委员会纳入社区治理结构,构建社区主体间的合作机制,培育社区精神和合作氛围,有助于在平等协商和良性互动中实现社区利益平衡与和谐安定。

关键词: 社区治理;业主委员会;物业公司;合作治理

社区是中国城市社会的细胞,是基层群众自治的场域,也是政府公共服务供给的单元。社区的安定、和谐和幸福既离不开政府的有序引导,更离不开社区主体的共同参与。随着居住空间的转换、社区主体的变化以及利益格局的重构,社区日益成为社会矛盾的“集散地”,围绕物业纠纷和业主维权所出现的社区冲突与利益紧张,严重影响着社会和谐与城市稳定。基于此,本文提出,从合作治理理论角度重新审视我国城市社区治理的结构模式,将物业公司和业主委员会纳入社区治理结构,推动社区治理主体的多元参与和合作治理,将会极大地降低社区矛盾的发生,形成社区平安和谐的局面。

一、我国城市社区治理的结构、主体与冲突

中国市场化改革不仅带来经济的快速增长,也导致社会结构的急剧变化。20世纪90年代以来快速推进的住房市场化和私有化,使传统以单位住宅为主的城市居住形态逐渐让位于以商品房小区为主的形态,并由此形成城市基层治理的新格局(北晨,2012)。作为单位制的替代与补充,城市社区是一个集“管治”、“服务”与“自治”于一体的社会单元。首先,城市社区是国家用以贯彻决策实施过程、实现社会控制和社会整合的治理单位(杨敏,2007:137-164)。党和国家在社区设立自己的组织触角,如社区党组织、社区居委会也行使着部分政府职能。社区作为国家治理的最基层单元,保障党和国家政策的传递、贯彻以及将基层信息的上传反馈,是有效治理社区的重要体现。其次,社区也是一个公共服务的单元。与人民群众切身利益相关的各项服务,如社会保险、下岗就业、医疗保障、计划生育等,都依托社区平台加以供给。政府也相应地赋予社区居委会以资源、经费和权限。其三,社区还是一个自治单元。社区居民借助于自治组织——居民委员会实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督。国家不仅在法律规范上明确社区居委会的自治属性,一些地方政府还注重向社区放权、还权和授权,探索各种社区自治的形态(肖林,2011:185-208)。随着业主委员会的兴起及其与特定居民的利益关联度,业主自治正逐渐取代居民自治,成为社区自治的新形态。

社区的多元属性决定了社区治理的特定内涵,它是基层政府、社会组织、社区居民基于公共利益和社区认同进行的互动合作,共同参与管理社区公共事务、满足社区需求、优化社区秩序的过程。与国家治理、地方治理、区域治理等形态相比,社区治理是最接近于“治理”原义的治理形态,它是由多元主体共同参与、管理、决策和协商的合作治理结构,具有基层草根性、利益相关性与主体多元性的特征。在社区场域内,社区党组织、社区居委会、社区居民、驻区单位等主体围绕社区公共事务进行协商、互动和合作。

然而,伴随单位制向社区制的结构转换,我国城市社区基本形成“一核多元”的治理结构,而非多元合作的治理结构。其中“一个核心”是社区党组织,它在城市社区发挥着领导核心与政治保障作用;“多元”主体包括:社区居委会、社区老年组织、社区义工组织、驻区单位等。这一治理结构也得到了民政部的支持和鼓励。民政部倡导的“新型社区管理体系”就包含了“一核多元”的结构特征,它以社区党组织为核心、以社区自治组织为主体、以社区专业性服务机构为依托,社区群团组织、社会组织和驻社区单位密切配合,社区居民广泛参与其中(姜力,2011:9-11)。现实运行中,社区党组织常常与社区居委会交叉任职,后者承担行政协调、公共服务、居民自治和协商议事等复合功能;社区老年协会和义工组织作为社区草根组织,分别组织开展老年文体活动和公益活动。它们同时又与社区党组织、社区居委会保持密切的关联,后两者往往为它们提供资源、场地、经费等方面的支持。

“一核多元”的社区治理结构在突出社区党组织和社区居委会作用的同时,并没有给予另外两个利益相关方——业主委员会和物业公司足够的重视,后者是伴随住房市场化改革出现的社区新成员。业主委员会是基于产权基础上产生的、代表业主维护房产权益的自治组织,它们也常常是业主与物业公司、社区居委会的沟通桥梁。在商品房小区中,业主成为社区居民的主要成分,业主委员会在小区公共事务决策中发挥越来越多的能量。物业公司则作为业主的“管家”,从事保安、保洁、绿化、房屋及设施设备维修保养、车辆管理等物业服务,这些职能也常常纳入社区卫生、治安、环境的整体范畴,与社区居委会存在协调关系。此外,许多物业公司还承接部分公共服务职能,如代理收取水、电、气、电视、网络服务的收费。因此,物业公司并非纯粹的商业组织,它还承担着许多社区公共服务的职能。因此,业主委员会和物业公司显然不单是“自治主体”和“市场主体”,还是社区事务的重要参与者和社区利益的相关方。

但遗憾的是,现有的社区治理结构并没有将业主委员会和物业公司纳入其中,它们成为社区治理的“旁观者”。一方面,现有规范性的政策文本并没有赋予二者参与社区事务的功能空间。考虑到业主委员会的组建是新商品房销售和管理的衍伸产物,当前有关业委会和物业公司的政策文本均出自于各级住房建设部门而非民政部门。从内容上看,这些行政规章主要侧重于业主大会的成立程序、权责关系以及监督规范等方面,除了提及成立业委会需要得到街道及社区居委会指导外,几乎没有涉及到其在社区治理中的具体职能和作用(住房和城乡建设部,2010;上海市住房保障和房屋管理局,2011)。民政部出台的《关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见》,要求“发挥业主大会和业主委员会在社区管理和服务中的积极作用”,但在具体条款上更侧重于社区居委会对于业主委员会的“指导”、“监督”和规范^①。另一方面,由于缺乏明晰的法律规范和权责体系,在日常工作中社区居委会同物业公司和业委会沟通存在障碍。物业公司日常监督被纳入住建部门的职责范围,日常活动属于市场经营行为,社区居委会无权介入。而业主委员会除了在成立时要接受社区居委会的“指导”之外,其对于社区公共事务的参与实际上十分有限。

同时,这些社区新主体在利益维护、合作观念以及沟通方式方面出现分歧,产生大量的业主维权行为,成为社区冲突的重要来源。特别是随着近年来房价的飙升,房屋成为城市家庭财产的重要构成,业主对房屋财产的使用、管理、维护和保值提出了更高的要求,围绕住房产权的业主利益观念和维权意识也逐渐提高。而与之相对的是作为新兴行业的物业管理良莠不齐,管理不规范,侵犯业主利益的行为时常发生,引发大量的物业纠纷与业主维权行为(吴晓林,2013:2-10)。从这些矛盾具体分布看,包括:(1)物业公司日常服务缺位引发业主不满,如物业公司不按照合同提供服务,收费与服务质量不对称,保洁不

^①中办国办印发《关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见》,见《人民日报》2010年11月10日。

到位、保安不尽责、维修不及时；开发商与物业公司就历史遗留问题存在推诿现象，等等。(2)物业公司侵犯业主权益引发纠纷，包括物业公司侵占或挪用公共维修基金、擅自提高物业管理费、占有电梯和外墙广告费、擅自出租公共场地等。(3)业委会与物业公司的利益纠纷，这多源于部分业委会成员向物业公司提出私人利益诉求，要求减免停车费、物业管理费等，在利益未得到满足或者分配不均时引发嫌隙与矛盾。物业纠纷与业主维权得不到及时调解，引发了大量的诉讼、上访、示威乃至打砸等暴力事件，已成为当前城市社会治理的一大难题，而构建有效的社区治理结构与冲突调处机制，也成为社区治理以及城市治理的重要任务。

二、合作治理及其在社区治理中的适用性

从一般意义上看，治理就是采取公共和私人部门合作共同应对公共问题的管理方式。奥斯特罗姆认为，治理就是共同确定规则用以约束个体及集体行为的方式(Ostrom, 1990:17)；宾汉姆和格拉德将治理看成是“影响私人部门、公共部门和公民个体的决策和行为的引导过程”(O'Leary, Gerard & Bingham, 2006: 6-9)。从更确切的含义看，治理是集体行动的决策过程，意味着一系列利益相关者，例如政府、商业组织、市民社会、劳工组织等作为多元行动者参与的过程(Rasche, 2010: 500-511)。从深层背景来看，治理理论的兴起与信息化和全球化背景下传统官僚科层组织的式微有关。官僚机构的等级森严、体制僵化以及灵活性弱，与公民社会的自主性和私人部门的效率形成鲜明反差，摒除官僚组织的垄断权力，通过引入更多的主体参与公共事务的决策与执行过程，就成为治理理论的核心命题。

治理的概念内含了合作的属性。由于治理主体具有多元性和相对独立性特征，治理活动的开展必然要求参与者相互团结协作。美国学者埃莫森等强调合作主体的利益关联，指出作为治理的一种具体形态，合作治理(Collaborative Governance)是指众多利益相关者共同参与完成的制度安排，这一安排用以确定共同行为准则和协调利益关系(Emerson, Nabatchi & Balogh, 2012:1-29)。安塞与盖什对于合作治理作出的经典定义，认为合作治理就是公共行动者和私人行动者通过各种方式共同制定公共物品的供给规则，更具体地说，就是通过公共论坛的形式将一群公共和个体利益相关者集合在一起，共同作出一致同意的决策过程。他们还阐释了合作治理的六大特征：(1)合作是由公共部门或者机构发起；(2)参与合作方包括非政府成员；(3)参与者直接参与决策过程，而不仅仅停留在与政府部门的咨询协商阶段；(4)合作形式是正式的，并且由集体共同作出决策；(5)合作的目标是作出一致决策；(6)合作的焦点是公共政策或公共管理(Ansell & Gash, 2008:543-571)。从上述研究大体可以看出，与治理的一般涵义相比，合作治理更强调治理主体间的平等伙伴与一致决策，强调利益相关者围绕公共事务作出共同讨论形成最终方案的过程。

合作治理有助于反思我国城市社区的治理形态。合作治理概念的宽泛性形成了在解释范围上的包容性，包括主权国家与主权国家、国际组织、跨国企业之间合作开展的全球治理(Zadek, 2008:374-388)；主权国家内部不同政府部门和不同地区政府间开展的合作治理(Emerson, Nabatchi & Balogh, 2012:1-29)，如开展部级联席会议、治理河流污染和打击流窜犯罪的府际合作；还包括政府部门与市场组织、社会组织之间的合作治理，如围绕公共服务形成的公私伙伴关系等。合作治理理论用于解析中国城市社区治理的适应性在于中国城市社区的复合属性。中国的城市社区不是一个单纯的自治单元，还承载着国家治理的内涵，城市社区治理是政府触角(社区党组织、社区居委会)与其他各类社区主体(社区老年协会、社区义工组织等)进行协商、合作以及在此基础上的集体决策过程。社区属性的复合性、治理主体的多中心以及治理过程的协商性，强化了合作治理理论作为我国社区治理结构解释框架的适用性。

合作治理理论对于促进我国城市社区治理结构优化，实现社区善治具有重要的启发意义。社区治理需要各利益相关者的共同参与，在参与过程中达成共识，形成社区公共事务的解决之策。这一参与本身同时有助于增强各主体的社区认同、主体意识、责任意识和归属感。然而，当前城市社区治理结构将业主委员会和物业公司排除在外，造成了治理结构的残缺性。我们从相关法规条例关于业主委员会的产生与职权的界定看出，除了受主管部门和社区居委会的监督之外，业主委员会很少有制度化的渠道参

与社区公共事务的协商(住房和城乡建设部,2010;上海市住房保障和房屋管理局,2011)。而事实上,业主委员会和物业公司显然已成为城市社区,特别是商品房社区的治理主体。这一状况的形成同政府对于业主委员会、物业公司组织属性的误解有关。地方政府将业主委员会视为业主自治组织,自治权利限于在小区内部关于房产权益问题,在自治事务上不能与居民自治相提并论。同时,在许多业主维权行动中,业主委员会担当了发起、组织和领导作用,也进一步强化了地方政府对于业主委员会的提防心理,因此它们被排除在社区权力结构之外,甚至在其成立过程中面临重重障碍。统计显示,目前除了上海业主委员会组建率在80%以上之外,全国业主委员会组建率普遍偏低,如北京、广州和深圳的业委会组建率均不足30%(严荣,2014;叶孜文,2013;江晓蚕、顾汝婷,2014)。物业公司则一直被视为市场盈利组织,其在小区的物业管理服务属于企业经营行为,与社区管理无关。与此相关的是,一些政府还将业主与物业公司之间的纠纷看成是住宅小区的内部事务,或者属于经济纠纷及法律纠纷,一定程度上放任了物业纠纷及业主维权的升级和加剧。

合作治理理论重视利益相关者的观念以及多元主体协商决策,这一论点对于破解当前社区冲突具有十分重要的意义。业主委员会和物业公司无疑是社区利益直接相关者,它们或生活或工作在社区,其活动范围、工作职责与利益关切与社区息息相关。基于合作治理的社区治理结构,社区治理应当涵盖各类社区利益相关者,尊重他们的利益诉求和功能领域,包括发挥社区党组织的政治领导和组织保障功能,社区居委会的公共服务、综合协调和自我管理功能,业主委员会的利益表达、利益整合和矛盾调处功能,物业公司提供物业服务、社区服务和公共服务的多重服务职能,以及其他社区组织如老年协会、义工组织和社工组织的社区参与和公益服务功能。这一治理格局的形成有助于减轻政府社会管理的压力,避免出现政府包办社会的情形;也有助于释放社会的活力,调动社区治理主体的积极性,形成多元共治的格局;实现社会效益和经济效益、环境效益的共同增长。

三、基于合作治理视角的社区治理体制重塑

住房商品化和私有化改革不仅带来城市居住空间的变化,也带来社区利益关系的调整和社区治理新主体的生成,并由此形成社区内部的利益纠葛与紧张关系。在这一背景下,要构建一个善治型的社区,把社区建设成为管理有序、服务完善、人际和谐的生活共同体,就需要反思城市社区治理结构,加快形成社区主体共同参与和合作治理的格局。当前社区合作治理的重心任务是构建社区主体间的合作机制,培育社区合作精神和合作氛围,在平等协商和良性互动中实现社区利益的平衡与社区和谐的维护。

(一) 构建合作平台,促进社区协商共治

建立合作治理的平台是化解社区纠纷的有效选择,它有助于在不改变现有社区权力结构的前提下,将业主委员会和物业公司吸收到社区治理过程中;同时也有助于扩大更多主体参与社区矛盾的调处过程。当前应当着力构建三个合作治理的平台:(1)以社区党组织为中心,搭建党内协商共治平台。由社区党组织牵头,将社区居委会、业主委员会、物业公司、社区老年协会等内部的党组织整合起来,吸收这些党支部的负责人作为综合党委的“兼职委员”;定期召开社区党建工作联席会,就社区和谐、物业纠纷、业主矛盾、基层党建等问题进行沟通、协商和处置;以党组织为纽带,实现社区各治理主体之间的互融共进、有事共商与难题共解。(2)以社区居委会为中心,搭建社区协商自治平台。由社区居委会牵头,建立由物业公司、业主委员会、社区老年协会、楼栋长以及相关政府部门等共同参与的社区听证会制度。借助这一平台进行面对面的交流,社区、物业公司、业委会信息资源共享,服务管理的方向和内容更加明确。(3)以社区网络为中心,构建社区参与虚拟平台。创建小区QQ群、微博、微信群,并将其作为连接楼栋长、业主委员会、物业公司的信息纽带,就业主问题与诉求、物业公司服务与反馈,在信息平台上及时沟通协商,构建业主、业委会和物业公司之间的互相关系。

(二) 加强业主委员会引导,培育合作意识

合作治理的达成需要参与者的合作意识、博弈能力和理性精神。在多数情况下,业主委员会对于业主维权的兴起及激化发挥了主导作用,因此将业主委员会从矛盾的激化者转换成社区和谐的维护者,前

提是强化业主委员会的引导。当前业主委员会多数为义务、无偿、兼职，而优秀业委会成员不仅要求有较强的奉献精神、组织能力和协调能力，还要有一定的物业政策知识和政治领导智慧。因此，培育业主委员会的合作精神，首先是选出素质较高、公道正派的业主委员会成员。引导和动员党员、公职人员以及社会声望高、政治素质好的业主参与业委会选举；同时倡导业委会委员构成的合理化，鼓励有财务管理、安全管理、设备管理、环境管理、法律专业特长的业主加入，便于开展对物业公司的有效监督。与此同时，政府应当把政治素质高、业务能力强、群众口碑好的业委会成员，看成是促进社区善治的宝贵资源，纳入到社区治理体系中来。鼓励优秀业委会成员参选社区党组织和社区居委会，实现交叉任职。地方政府可以探索将那些具有高度奉献精神、群众声望高的优秀业主委员会成员，推荐为优秀共产党员、劳动模范和先进人物，进一步激发和强化其义务奉献精神。

（三）开展社区文化活动，营造合作氛围

合作治理是利益相关者对于公共事务的一致参与和集体决策。当前社区公共事务涉及面广，如社区绿化、环境卫生、社区治安、养老就业、社区文化等，其中多数属于公共服务的范畴并由基层政府承担。社区文化是社区各主体普遍乐于参与的一项公共活动，能够高度凝聚社区认同情感的活动。开展社区文化活动，应当立足社区基础，可以由社区居委会、物业公司或社区义工组织牵头，开展诸如旅游聚餐、厨艺大赛、歌咏晚会、书友笔会等社区娱乐活动；组织业主进行球类、游泳、棋类、健美操、趣味体育等社区体育比赛活动；开展美容化妆、股票、房地产投资、法律、经济、管理专业讲座；开办“爱心超市”、邻里互助、跳蚤市场和自制美食街等活动。在上述活动开展过程中，最重要的是鼓励和引导社区各类成员的参与，在参与中增进互信，密切关系，形成良性互动、多元合作的社区氛围。基层政府应当为上述活动的开展提供必要的经费、场地与设备等方面的支持和投入。

（四）加强业主委员会与物业公司监管，构筑合作基础

尽管合作治理的理想模型是“多中心治理”（Polycentric Governance），各个治理主体平等共同参与确定规则与目标，合作治理的维系还需要对违反约定行为者的监督和处罚。奥尔森关于集体行动的经典论断已经明示：对于理性的、寻求自我利益的个体，在缺乏强制及规模较大的背景下，不会采取维护共同和集体利益的行为（奥尔森，1995：2）。简言之，合作治理的形成，需要一定形式的规约和奖惩机制加以保障。基于我国社区主体的发育和社区自治的现状，社区合作治理需要对业主委员会和物业公司加强监督，对其违规行为加以监管。一方面，加强业主委员会的监督。政府主管部门要统一指导和帮助业委会制定分工制度、小区事务公开、议事会议、财务管理、服务承诺公开等制度；同时重点完善业委会换届选举、选聘物业公司、监督物业公司履约、收集业主意见和建议等程序，确保业委会规范运行。鉴于目前业委会成员普遍缺乏物业专业知识，政府要引导业委会出资聘请有物业管理专长的律师作为法律顾问，围绕物业管理合同签订和履行进行合法性审查，同时开展经常性的法律咨询。与此同时，政府还要强化业主委员会成员的能力培训，组织业主委员会委员、委员候选人和业主大会筹备组成员进行专业知识培训，系统掌握《物权法》《物业管理条例》《住宅专项维修资金管理办法》等政策法规，以及业主大会（业主委员会）业务操作实务。

另一方面，强化对物业公司的运行监督。建立开放竞争的物业管理市场体系，通过市场竞争提高物业管理的整体水平。扩大市场竞争机制，彻底改变物业管理工作由开发建设单位“自建自管”的状况，推动物业管理企业优胜劣汰，加快物业管理市场化进程。政府应注重培育一批素质高、服务好、管理规范的物业管理公司样板，加强对物业管理企业的资质管理，严格准入、清出和投诉举报制度，对业主的投诉、举报及时进行检查。同时，建立物业协会，提高物业行业素质和加强物业行业管理的自律机制。物业协会由社区内从事物业服务管理的企业、小区业主委员会和有关专业人士依法自愿组成，属非营利性社会团体。物业协会要积极协助政府完善物业自律机制，协助政府开展对物业服务管理的各项工作，开展物业公司星级评定制度，接受业主的投诉，解决企业之间的纠纷，维护业主和物业公司双方合法权益。

参考文献:

- [1] 曼瑟尔·奥尔森(1995). 集体行动的逻辑. 陈郁等译. 上海:上海人民出版社.
- [2] 北 晨(2012). 央行调查称89%中国家庭拥有住房. 中国建设报, 5月16日.
- [3] 姜 力(2011). 把握加强和创新社会管理的重要机遇 推进和谐社区建设取得新的更大成绩. 中国民政, 9.
- [4] 江晓蚕、顾汝婷(2014). 深圳小区业委会何以仅三成 5原因致业委会成立换届难. 深圳商报, 10月21日.
- [5] 上海市住房保障局和房屋管理局(2011). 上海市加强本市住宅小区业主大会、业主委员会建设的若干规定. 房地产时报, 12月30日.
- [6] 吴晓林(2013). 中国城市社区业主维权研究综论. 城市问题, 6.
- [7] 肖 林(2011). “社区”研究与“社区研究”——近年来我国城市社区研究述评. 社会学研究, 4.
- [8] 杨 敏(2007). 作为国家治理单元的社区——对城市社区建设运动过程中居民社区参与和社区认知的个案研究. 社会学研究, 4.
- [9] 严 荣(2014). 住宅小区治理与“反公地悲剧”. 东方早报, 7月12日.
- [10] 叶孜文(2013). 成立业委会之通关大战. 南方都市报, 11月13日.
- [11] 住房和城乡建设部(2010). 业主大会和业主委员会指导规则. 房地产时报, 1月29日.
- [12] Chris Ansell & Alison Gash(2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4).
- [13] Kirk Emerson, Tina Nabatchi & Steve Balogh(2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Public Administration Research and Theory*, 22(1).
- [14] Rosemary O'Leary, Catherine Gerard & Lisa Blomgren Bingham(2006). Introduction to the Symposium on Collaborative Public Management. *Public Administration Review*, 66(1).
- [15] Elinor Ostrom(1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- [16] Andreas Rasche(2010). Collaborative Governance 2.0. *Corporate Governance*, 10(4).
- [17] Simon Zadek(2008). Global Collaborative Governance; There Is No Alternative. *Corporate Governance*, 8(4).

Rethinking Urban Community Governing Structure in China

——From the Perspectives of Collaborative Governance

Chen Jiaxi (Shenzhen University)

Abstract: The housing commercialization and marketization give rises to the change of residential distribution, the adjustment of interest relationship in community and the emerge of new actors in urban China, which leads to interest conflict of among community actors. In the above context, to building a good governance community, need to rethink the traditional urban community governing structure. From the perspective of collaborative governance theory, it is necessary to coopt property companies and homer-owners committees into community power structure and to establish the collaboration mechanism, to foster collaboration sprits and atmosphere, to realize interest balance among community actors and community harmony through equal consultation and positive interaction.

Key words: community governance; homeowners committees; property company; collaborative governance

■作者地址: 陈家喜, 深圳大学当代中国政治研究所, 广东 深圳 518060。Email: jxchen767@126.com。

■基金项目: 教育部人文社会科学研究一般项目(11YJC840036)

■责任编辑: 叶娟丽