

论小区善治与社会建设创新

□ 杨玉圣

(中国政法大学 法学院 北京 102249)

【内容摘要】本文探讨城市商品房住宅小区这一特定的城市空间内的小区善治与社会建设创新问题。在正视小区现实生活中存在的基本矛盾和主要问题的前提下,立足于业主自治与小区善治的新视角,讨论小区善治与社会建设创新的关系。业主自治乃转型期中国城市基层社会治理的新试验,体现并有助于城市基层民主政治的生长;小区善治为现代公民社会发育提供了历史性的机遇,也是创新社会建设的基本取向。

【关键词】小区善治;业主自治;城市基层民主;现代公民社会社会建设创新。

【作者简介】杨玉圣,中国政法大学法学院教授,法学院社区自治研究中心主任,美国政治与法律研究中心主任,主要从事美国史、社区自治等方面的研究。

在正视小区现实生活中存在的基本矛盾和主要问题的前提下,本文立足于业主自治与小区善治的视角,试图研究小区善治与社会建设的关系。其中,将着重讨论以下四个问题,即转型期城市基层社会治理的新试验、城市基层民主政治的生长、现代公民社会发育的机遇、创新社会建设的小区善治愿景。

一、转型期城市基层社会治理新试验

从1949年到1979年,中国社会体制的基本特征之一是在“国家吞没经济”的同时,“国家吞没社会”^[1]。与此相适应的,

无论是党政国务还是社会民生,一直是“垂直管理”模式,即自上而下,一竿子插到底。这种治理模式造就了无孔不入、“巨无霸”式的管理体制。借助于政治运动,通过单位对社会成员进行控制和管理,“国家犹如一个巨大的‘蜂巢’,将一个个单位吸附于其中,而单位又如‘类蜂巢’将一个个社会成员吸附于其中,从而形成一个‘蜂窝状’社会”^[2]。于是,就构成了“一个中国,五级半政府”这一特有的中国城市治理格局,其结果,到处都是数不胜数的大大小小的机关和熙熙攘攘的各色官员。这种管理模式当然是计划体制的产物^[3]。但是,在广大的新型城市商品房住宅小区,从星期五晚上到星期天晚上,如今“找不

着组织”了,乃至“无组织,无纪律”了。客观地说,对于习惯于“垂直管理”的传统治理模式来说,这确实是一个巨大的挑战,但同时也是一个难得的社会治理创新的历史机遇。这甚至可以视作改革开放新时局下的社会治理转型和公民政治参与^[4]的缩影之一^[5]。

英国社会学家安东尼·吉登斯教授曾在2002年指出:“如果国家与包括非营利组织和商界在内的其他机构合作的话,公共利益总的来说能够得到更好的满足。”^[6]这一观点也适合于中国的城市社区治理。已故社会学前辈费孝通先生早就观察到这样一个新趋势:在城市,随着居民组织从无到有并走向成熟,“社区公共事务的自治开始成为居民的内在要求。新型的居民群体,新的生活习惯以及市民与政府之间新的关系已经出现。它要求我们尽快找到新的社区管理模式和手段,以跟上城市的变化和发展。社区建设,特别是以群众自治为核心的基层民主建设是一个基本方向”^[7]。费老此处所言的“社区公共事务的自治”和“社区建设”,主要是针对以居委会为机理的传统城市社区而言,但也适合城市商品房住宅小区的小区治理。

1979年以来改革开放了中国社会,社会与国家之间的关系也发生了巨大变化。其中,以城市商品房住宅小区的大规模兴起为标志,越来越多的城市居民正在实现从“单位人”到“社会人”即业主这一崭新的角色转型。与这种大趋势相适应,小区业主自主治理成为小区善治的

新取向。

善治“是社会治理的最佳状态”“善治意味着,即使政府不在场,或政府治理失灵,社会政治生活也依旧井然有序”^[8]。已经有学者提出:“社区自治的载体应该基于住宅小区。作为居民场所,住宅小区不仅规模适中,而且有更多的地域联系和利益认同感,更重要的是少有行政力量的干预,有着同质性和熟悉性的特征。”^[9]在商品房住宅小区,“如果没有业主自治,我们就无法落实《物权法》规定的业主权利。比如自行管理权,对物业服务企业的聘任权、解聘权、监督权等等,都是非常重要的业主权利,如果没有业主大会,这些权利根本就无法落实”^[10]。小区业主自治,意味着从长期以来传统的政府本位管理向现代社会—业主本位自治的渐进式和平转型的开始,此乃预期着转型城市基层社会的一种可能的发展前景。

中国正在进入一个城市化社会。如何让社会运转起来,成为不能规避的重大现实问题。与城市社会变迁带来的问题相关,实现公共管理从统治型向治理型转变。而且,“社会自治的程度反映着一个国家政治文明的程度,社会自治越发展,民主政治就越发达,社会生活就越有活力,社会稳定的基础就越巩固”。因此,应切实“重视社会自治”^[11]。在城市商品房住宅小区,实现小区业主自治,将大大节约城市社会治理成本^[12]。一个最基本的事实是:“政府没有为小区的管理提供任何资金和实物的帮助,可以说没有花费一分钱。业主委员会的日常开支

和管理费用都是来自于业主缴纳的物业服务费,也就是他们依靠自己的财力和组织能力来管理自己的社区。对于政府来讲,几乎没有管理成本。并且,多数小区都制定了各种规章制度,力求做到‘民主’、‘公正’、‘透明’。^[13]

就北京来说,目前有近四千个商品房住宅小区。如果这些新型小区真正以业主自治为基础、实现小区善治,那么,北京的“和谐社区”建设恐怕就绝不再是一句“美丽的口号”了。而且,从社会公共治理的投入-产出的社会效应来说,这也是国家投入最少、回报社会最多的有效模式。因为,“自治的力量是一种内生的力量,自治的秩序因这种内生力量而具有信仰的基础,这就是法治为什么要尽最大可能地保障‘社会自治’的原因所在。‘无需法律的秩序’是自治最好的结果。社区自治也同样如此。这首先意味着‘我的地盘我做主’。毕竟,在社区事务上,只有社区居民以及由居民通过民主选举选出来的业主委员会,才最有发言权和决定权。虽然自治传统的匮乏,可能会使社区自治存在这样或那样的问题,但这并非社区自治本身的问题,而是行政权力触角过长影响社区自治发育的问题”^[14]。

1991年,五十位美国学者和政治家签署的《回应性社群主义宣言:权利与责任》,其序言所揭示的也正是这样一个普世之道:我们都属于各种相互依存的重叠的社群。如果置身这些社群之外,人类就不能长久生存,个人自由也不能长久维护。不论哪个社群,假如它的成员不关注

并将精力和资源奉献给共同的事业,它亦不能长久生存下去。单纯追求私利会腐蚀我们赖以生存的社会环境体系,并将破坏我们共同生活的民主自治实验。基于这些原因,我们认为,没有一个社群的观念,个人的权利就无法长期存在。社群观念既承认个人的尊严,也承认人的生存的社会性。^[15]在中国,业主自治、小区善治需要全体业主的共同参与,不可能一步到位,而是需要一个漫长的过程。这既与公民意识的缺失有关,也与缺乏自治的习惯和文化传统有关。问题在于,按照已故芝加哥大学政治学家邹谠教授提出的见解:“国家应该允许民间社会发展和强化自身。这样的组织不仅能够帮助管理社会事务,而且,他们也是社会中政治的与社会的负责人角色。”^[16]

当前,非常值得关注的-一个重要问题是:从居者向业主的转变,实质转移的不仅是物质权属,还暗含政治还权,从过去单位组织管天管地管你全家,到现在让你自己管理自己。但中国业主多数还不习惯于这样的改变,他们只是从过去家长里短都靠单位,到现在大事小事找社区,只是将习惯依赖目标简单转移,却从未审视自己握有的权利义务。政府还权于民,但‘自治’于很多人而言连概念都不是,他们天经地义觉得有问题就找组织,找不到就只有怨天尤人呼天抢地。业主们迷失在自己的权力空间外,对‘自治’的集体无意识,使他们忘了业主及业委会在小区管理中享有至高无上的权利。^[17]这种情况与长期以来形成的社会心态有关。

二、城市基层民主政治的生长

长期以来,高度集权的经济、政治、文化体制使公民的纵向联系、等级服从、行政指令多,凡事依赖国家、听命于政府,成为公民的思维惯性和行为惯性。国家也习惯于替代公民行事,把权力集中到自己手里,没有提供充分的制度环境让公民自力更生,更谈不上在横向交流中建立社会自组织。城市社区也同样如此。以长期被基层政府和行政化的居委会掌控下的社区为例,居民往往凡事找政府、找居委会,放弃了通过自组织系统来解决问题的途径。久而久之,便从正式规则和非正式约束两方面形成了“政府和行政力量在城市社区中的绝对权威和不可替代性”^[18]。

最近十几年来,中国的城市社区建设是按照《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》(中办[2000]23号文件)精神进行的,其要点有二:一是“社区党组织是社区组织的领导核心”,二是“党领导下的社区居民实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督”,由此形成居民委员会为基础的社区治理模式^[19]。这种“居委会模式”,本质上仍是以党组织和行政为中心的治理模式。这种“在高度集中的政治经济体制这样的社会背景下的居民自治,其自治民主是相当有限的。严格地说,我国城市居民自治一直处于政府的绝对控制之下,只是法理上的自治,在实践中不能完全真正地作为城市基层民主的实现形式而发挥作用”^[20]。可以说,这种“居委会模式”是适应计划经济时代向市场经

济转型、单位制下住房福利分配制度向商品房市场条件下购房机制转型这两个过渡期而采取的一种变通模式,实际上是压抑了公民自主治理的空间。因此,居委会模式下的城市“居民自治”,并非真正的自治。政府在小区善治实现的过程中,要有合适的准确定位,即中立、掌舵、服务。“政府的职责是‘掌舵’而不是‘划桨’。政府不能也不应该包揽一切,要有所为(宏观层面上政府的社会管理必须到位而不能缺位),有所不为(微观层面上的社会管理应由社会自我管理,政府不能越位)”。从自组织理论的视角考察,政府对社会的治理是一种凭借国家赋予的强制性权力自上而下的“他律”行为,社会生活微观层面的整合和协调更需要社会自身的自组织来实现^[21]。因此,公权力退出以业主私领域为特色的城市商品房住宅小区,才可能为小区业主自组织治理提供空间和必要的客观条件。

目前,学界关于居委会已基本达成的共识是:“如今看来,居委会实际上已具备了十足的官方性,已经成为公权力在城市基层的延伸。而业主大会属于业主的自治组织,是一种私法上的自治,代表的是业主的私权利。这是公与私的区别。”^[22]居委会模式下的“居民自治”,并非名副其实的自治,“社区委员会兼具政府的行政机构和居民自治组织的二重色彩,而且,更多的是前一种色彩”^[23]。正因为如此,近年来社区居委会的发展越来越呈现行政化的趋势。这种传统治理模式事实上是不适合商品房住宅小区的。也有学者指出:“一个

除了上地西里小区业主代表大会制度外,北京的业主还立足于既有的法律规定与制度安排,因地制宜,创造性地发展出品阁物业自管模式、朗琴园物管信托制、健翔园小区的业主大会之下的业主代表大会和业主委员会分权制衡制度等多种多样的新住宅小区自治模式^[27]。

小区业主自主治理体现的是“以产权为基础、以业主自治为诉求、以业委会为主导的新型基层民主。所以，业主的事，不

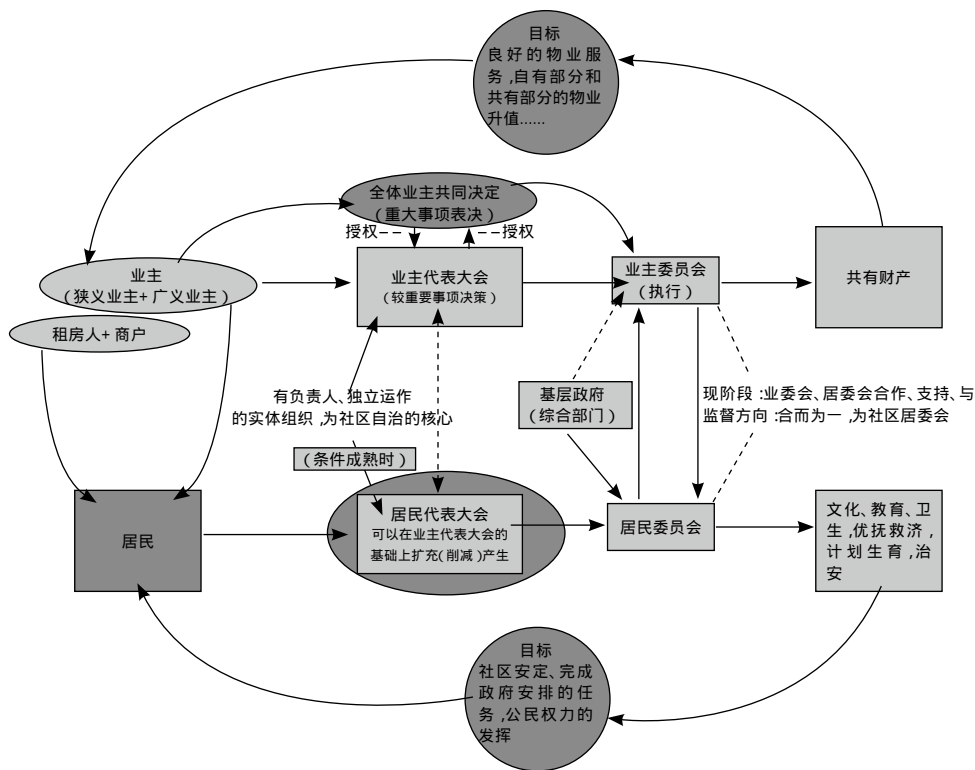


图1

应该、也不可能由别人来把关,而只有依法通过建立、健全投票机制、监督机制和罢免机制来解决。如果一定要给业委会安排领导,这个领导只能是法律法规^[28]。唐俊先生曾在《物业管理的概念重整与价值重塑》一文中将小区业主自治形象地称之为“楼道里的民主”“有恒产者有恒心”“有财产有责任”。上海一位叫黄河的业主委员会主任的话,也生动地体现了业主投票观念的重大变化:“只有当权力最终的表现是每个业主手中的一票,而不是哪个部门手中的公章时,小区自治才不是一句空话。”

托克维尔在《论美国的民主》中把新英格兰的乡镇对于自由的重要性视为“犹如小学之于授课”^[29]。套用这个历史的逻辑,也可以借此形容小区自治对于业主权利的重要性。最近十年来,在深圳、广州、北京、上海等商品房住宅小区发达的大城市,业主们基于公益之心,珍惜业主权利,热情参与小区事务,从而催生了以业主为主体、以业主自治为基础、以业主集体行动为形式、以保护小区共同体利益为价值取向的新型小区政治^[30]。于是,在与开发商、物业服务企业、政府有关行政主管部门的博弈格局中,通过业主组织选举、业主大会议事、与利益攸关方的谈判、斗争和协商等言论与行动,小区业主开始培养了民主习惯、公共精神和自治能力,为小区的和睦与繁荣积累了丰富的社会资本,并为公民追求更高层次的民主奠定了基础。陈幽泓教授将这一过程归纳为通过维权和治理来构建基层社会秩序:“当个人

最重要的个人资产——房产和影响每日家庭生活的安宁受到侵害时,公民有极强烈的动机去保护财产捍卫权利。虽然这是从个人利益出发对私利的诉求,但是客观上起到了保护公共利益的作用。如果一个人连自己的财产都保护不了、管理不好,怎么期望他有动力和能力去保护公共财产呢?一个人连自己的事情都漠不关心,又怎么期望他会去关心公共事务呢?当一个人发现自己只有保护共有财产才能保护自己个人的私人财产时,他就会有动力参与共有财产的保护与治理中来;当一个人发现个人的力量难以有效地保护自己的财产和权利时,他就会和别人联合起来为了保护他们共同的财产和权利而奋斗,这样个人的权利意识促进了社区参与,并且在社区参与的过程中,人们学会了在维权中形成理性集体行动的知识和合作的技能,发生了从个人向公民的转变,即在拥有权利的同时承担责任与义务、关心公共事务。”^[31]

“如果要为民主而奋斗,要创造这样的文明,它最看重实现自主治理的能力”^[32]。在城市商品房住宅小区,业主通过自治解决小区事务,由此逐渐经历民主生活方式的体验与磨砺,业主以主人的姿态参与小区治理。通过小区自治的规训,业主养成自律、自信和社会责任,并培养宽容心态、权利—义务原则与合作共赢的公民理性精神。

“民主制必须从地方开始,所谓的地方就是邻里社区”^[33]。因此,业主从身边最关切的小区自治生活入手,然后才有可能

从社区到社会,再到对国家政治生活的民主化参与。从自主到民主,从业主到公民,这将是转型期政治文明建设的一个可能的路径选择。齐恩平教授指出:“住宅区是业主凭借私人物权得以工作、生活、休息的私人空间,业主私人事务完全由业主个人自由选择、自主决定。因此,以业主权为主导的业主自治小区土壤和环境,适宜孕育市民社会的基础结构和法治文化。一方面,业主自治小区致力于提高业主的生活质量,促进法治、平等、自由等价值目标的实现,排除了国家与社会公权力的不当干预;另一方面,业主自治小区使业主生活和谐,和平共处,又与国家、社会之理想吻合,二者‘共生共强’易达成良性互动关系。业主自治小区有效厘清了权利和权力的界限,是实现市民社会民主必不可少的条件之一,是当代中国形成独立市民社会的重要民主实践,具有标本意义。”^[34]

2003年,因为深圳、北京等地小区发生了一系列业主维权的集体行动,在舆论界引起很大关注,被称之为“业主革命”;又因为一些业主维权行动的积极人士参加了基层人大代表的选举,出现了“深圳现象”和“北京现象”,引起了学界的普遍关切,并一度把2003年称为“公民权利年”^[35]、“新维权行动年”^[36]。按照政治社会学的解释,“撇开其他因素,加入社团的人比其他人更可能对诸如宽容和政党制度一类问题做出民主的回答,并参加投票或积极地参与政治”^[37]。从事公共治理研究的毛寿龙教授在《中国民主建设的“意外收获”》一文中提出:“商品房住宅小区作

为一个利益共同体,当业主意识到个人利益和公共利益的关系有了清醒的体认、公共生活逐渐形成后,就形成一个‘小区共同体’,小区业主对这个共同体的基本利益、基本观点、基本共同规范慢慢就有了比较明确的共识。有了这样的基础,社会的稳定与繁荣就开始有了基本保证。”^[38]

政治学家注意到,业主组织负责人及部分业主参选基层人大代表,反映了从维护私有财产权的利益驱动到民主政治的权利诉求的逻辑转化,即主要是通过人大代表这一角色和人民代表大会这一平台,更好地表达其自身的利益需求和参与政治规则的制定,以更有效的方式和渠道来维护他们的私有财产权和业主的整体利益。北京回龙观小区的聂海亮,就是一个很能说明问题的例子:作为北京回龙观小区业主维权积极人士,2003年,聂海亮积极参加选举并当选为北京市昌平区人大代表,他在阐述自己的观点时表示:“民主行为从何而来?它得益于中国经济的快速发展,得益于住房的商品化。正因为住房性质的转变,我们有了像回龙观这样的社区,出现了产权人,出现了公共利益、公共矛盾,出现了业主的维权现象。维权是民主的重要载体,它让我们这些素不相识的人走到一起,为共同的利益去争取胜利……”^[39]《聂海亮竞选宣言》称:“这次的选举特别引起了广大业主的关注,我想主要的原因一是国家更重视民主权利的重要性,更关心群众利益,人民代表为人民的观念更深入人心;二是这次回龙观业主的维权活动

让大家认识到我们必须选出自己的代表向高层反映民众的呼声。^[40]深圳景洲大厦业主委员会主任邹家健先生,是另一个有代表性的例子^[41]。在2003年深圳竞选区人大代表的维权业主叶原百也曾表示:“他们开发商都有人大代表、政协委员的头衔,跟他们斗根本斗不过,如果我参选人大代表选上了,再维权就有合法的渠道了,说话就更有分量了。”^[42]同时,参选基层人大代表,也是业主在小区之外身体力行、争取民主的实际行动^[43]。这体现了商品房住宅小区业主自治与城市基层民主政治发展之间的内在关联。

学者们认为,2003年深圳业主维权行动者之积极参选人大代表这一“深圳现象”,即表明“深圳市业已成型的小区居民模式和日益增加的私有财产,特别是房产,使得居民的参政意识比以前有了天翻地覆的变化。参政意识又使选举意识和候选人的参选诉求大大增强,从而导致了候选人的公开竞选行为”^[44]。在这一过程中,既不能袖手旁观,也不能仅仅是等待,而应身体力行、参与其中,在选举中学会选举、学会民主。正是由于“广大业主通过选举和议事受到了民主熏陶,一批批社区精英也以此为舞台,在维权活动中开始了他们的政治生涯。深圳此次人大代表换届选举中,出现了多起社区精英角逐人大代表的事例,这足以说明以维权为利益诉求的政治力量已逐渐滋生且正在集聚中,这是城市政治发展的强劲动力”^[45]。

越来越多的学者亦已达成共识:民主不仅不可怕,而且还是一个“好东西”;民

主是一种现代生活^[46],应该“让民主造福中国”^[47]。在新型商品房住宅小区,民主不仅是小区治理的制度形态和价值理念,而且也应内化为业主在小区治理中践行的一种生活方式和生存状态。问题在于,改革开放至今,我国仍有相当多的公民和社会群体尚不知“自治”“参与”为何物,更遑论主体化地去参与公共管理了。小区业主自治的兴起,为改变这种公民主体意识孱弱的现况提供了一种历史性的机遇。克里斯托弗·拉希教授在1996年提出这样一个观点:“小型社区是经典民主的聚散地,这不是因为它们是‘自给自足’的,恰恰相反,仅仅是因为它们让每一个人都能参与到公共讨论之中。”^[48]“民主国家的公民必须相信他们的集体能力能管理自己”^[49]。何况,就像一位研究美国社区的学者所提示的:“记住,没有人天生是政治家,如果你没有政治参选的经验,就加入社区大军的行列学习怎么做,在参与基层政治之初,谁都是‘门外汉’。”^[50]在中国,业主委员会的兴起是对僵化的城市基层社区管理模式的挑战和冲击。业主委员会虽然是新生事物,但它的性质“确实是‘居民自治’……在实践居民的民主自治”。业主大会通过签订《物业服务合同》对物业公司进行委托,通过制定《管理规约》等来规范业主、业主大会、业主委员会之间的关系和各自的权利与义务;“这些都是业主们学习民主和自治管理的途径,是学习和培育自己如何管理好自己的过程。相比较传统的居委会,它是一次真正的制度创新”^[51]。既做过业主委员会主任、又从事小

区治理研究的专家舒可心先生,曾率先提出了“民主从社区开始,居住改变中国”的命题^[52]。另一位同样是做过业主委员会主任、又致力于小区治理研究专家北野,进而提出居住改变中国、民主从社区开始的核心含义是:“社区是公民训练的最好学校!社区作为微型公民社会,它是以私有财产为核心,以共有财产为纽带的全新的生活方式。这种生活方式本身会使业主通过维护自身的权益而对公共利益负责,从不负责任的臣民逐渐转变成负责任的公民!”^[53]

民主化是一个动态的过程。查尔斯·蒂利教授强调:在任何时间和地方促进民主的基本过程包括信任网络和公共这种融合程度的增加、使公共政治和分类上的不平等隔离的程度的增加和大的权力这些相对于公共政治的自治程度的降低。^[54]在卡尔·科恩教授看来,“几乎在人类生活中的任何领域中,共同事务都可以用民主方式管理,但不论什么情况,这种管理的先决条件都要求存在可以进行参与的某种社会”^[55]。在小区,以业主大会和业主委员会为组织架构的小区业主自治治理意味着公民的社会参与和民主的社会化,即作为“一种生活方式的”社会民主。乔·萨托利教授分析道:社会民主也用于指“基层民主结构——小社区和自愿结社。这种网络可以繁荣于整个社会,从而为政治上层建筑提供社会支持和基础结构。一个由有着民主结构的团体组成的以‘团体’为单位的多团体社会,同样具有社会民主的性质”;^[56]社会民主的特征因

素不但是它在社会层面上运行,更在于它的自发性和内生性”,而且“社会民主首先是一种生活方式”。乔·萨托利还强调:“谁也不否认社会民主作为民主政体之不可缺少的基础的重要性,也不否认基层的初级民主可能比民主的任何其他方面更有价值。”但“如果整个政治制度不是民主制度,社会民主便没有什么价值”^[56]。“要实现所有人最大程度的参与,民主的社会化或‘社会训练’必须要在其他领域中进行,以使人们形成必要的个人态度和心理品质”。这一过程即通过参与活动本身而进行。“‘冷漠’是民主的罪魁祸首”^[57]。

城市商品房住宅小区,作为兼具“公共领域与私人领域”品性,业主因共同利益而积极参与小区公共生活而形成的“共同的世界”,业主在小区实践的自治治理就是这样一个“民主社会化”的场域。已有的理论研究表明,善治与民主政治是有内在关联的:“善治是政府与公民之间的积极而有效的合作,这种合作成功与否的关键是参与政治管理的权力。公民必须具有足够的政治权力参与选举、决策、管理和监督,才能促使政府并与政府一道共同形成公共权威和公共秩序”;而保证公民享有充分自由和平等的政治权利的现实机制,只能是民主政治。“善治只有在民主政治的条件下才能真正实现,没有民主,善治便不可能存在”^[58]。民主与小区善治相结合,就会使民主在城市基层社会生长和运作起来。

许宇萱在《围城中国——中国小区的自治萌芽》一文中认为:“小区自治可望打

破以往政府主导的单一治理格局,“已经在潜移默化地改变着中国的城市社区治理的格局”。尽管目前在商品房住宅小区建立业主组织的比例还不高,但这已经意味着数千万业主“在实践着政府控制之外的自治,这是一个庞大的实验”。乐观的估计是:“在将来很短的时间内,大部分的城市小区将会建立业委会,实践社区自治,这将意味着中国的一半的人口即六七亿人的自治”。因此,从更广泛的意义上说,小区业主自治的经历“孕育着政府之外的良好的治理,改变着政府一元化的集权治理结构。这个围城中国的形成,也许将会为中国奠定长期稳定繁荣的社会治理结构探索出一条可行道路”^[59]。“地方自治是普通民主最良好的、最可靠的培养器。在长期实行地方自治的地方,大范围内的民主就有更多的成功的机会”;卡尔·科恩教授还曾提到这样一个事实性的判断:“我们今日认为最健全、最稳固的民主国家都是通过几个世代缓慢的生长过程才逐具规模的。它们有几个世纪的自治经验的支持。如以民主体制强加于毫无准备的社会,人民的性格与气质,必然不能与它配合”^[60]。“民主主要在大范围内取得成效,必须先在小范围内实行……必须有直接而且普遍参加的,像以民主方式组织起来那样的重大活动,使他们有机会培养必要的态度与气质。他必须具有实际参加的经验,并亲身体会这样做确能使大家得到利益与满足”^[60]。对业主自治、小区善治与中国民主建设的内在关联,亦当作如是观。

在珍妮特·V. 登哈特教授等学者看

来,“在一个民主社会中,对民主价值观的关注在我们思考治理系统方面应该居于首要位置。尽管诸如效率和生产积极性这样的价值观不应该被丢弃,但是它们却应该被置于由民主、社区和公共利益构成的更大环境中”^[61]。而中国社会城市社区民主建设的经验也表明:“社区作为城市社会越来越重要的基层单位,能够进行有效的民主实践,从而使民主具有更强的生长性,无疑是中国民主生长和运作的广阔的社会空间。社区民主具有自觉的‘溢出效应’,一旦有效地运作起来,就会自觉地寻求新的生长空间,逐渐蔓延到社区空间之外,进入更高的发展空间。”^[62]毋宁说,小区“基层民主的扩大对于现存政权来说,只会巩固其支持基础,有利于而不是有害于社会的政治稳定”^[63]。当记者问既是法学家、又曾任业主委员会主任的倪正茂教授“有学者认为中国现在兴起的业主运动对中国民主建设而言是‘意外收获’……你本人对此有怎样的看法?”倪教授回答说:“上述观点正是我当时为什么在那样艰难的情况下仍然坚持没有放弃业主委员会工作的重要原因。我从担任业委会主任第一天开始一直有这样一个观念在支持我,那就是觉得业主委员会的建立和运作实际上是中国基层民主政治建设非常好的实验场。这两年来我们的工作除了给众多的业主们带来物质上的收益外,无形的收益是无法计算的。我们可以明显感到参与活动的不少业主维权的意识增强了,法律知识也增加了。散沙不能一天结成水泥,民主也不是一天就建成

的,但毕竟是在往前推进了。这是渐进的过程……对民主政治建设,也要打持久战^[64]。这也可以说是老一辈志士仁人“建设一个进步的新中国^[65]”的伟大理想在新条件下的中国的现实回应。

三、现代公民社会发育的机遇

在卡尔·科恩教授看来,“民主最基本的前提是要有一个社会,它可以在这个社会的范围内进行活动”。如前所述,新兴的城市商品房住宅小区既是地域性社会生活共同体,也是财产利益共同体、文化心理共同体。因而,从理论上说,小区具有自组织治理机制,即不需要外部力量的强制性干预,社区通过自身就可以自我整合、自我协调、自我维系,进而实现社区生活的有序化。从社区研究的角度看,社区治理就是为了解决由政府和市场不能解决的许多社会问题,即透过社区民众参与治理,克服“市场失灵”和“政府失灵”导致的公共物品生产、供给困境,同时,通过社区治理培育公民的参与精神和公民意识,以解决城市生活中因人际关系冷漠、缺乏归属感和安全感等问题而造成的“城市社会病”和“政治参与冷漠症”。善治实际上是指国家的权力向社会的回归,善治的过程就是一个还政于民的过程。善治意味着国家与社会或者说政府与公民之间的良好合作;“从全社会的范围来看,善治离不开政府,但更离不开公民^[66]”。

按照现代民主理论,“一个强盛的国家并不意味着一个公平的社会,也不等

于一个理想的社会^[67]。从历史发展的角度看,国家本来就是社会的产物,国家的长治久安离不开社会的存在与发展。“如果国家完全代替了社会,国家看起来十分强大,但实际上是十分脆弱的”,因为如此一来,国家废除了社会内在的自我调节机制与自我管理的功能,使社会变成无法自理的“怪胎”;而“社会的病态,必然带来国家的病态,只靠权力这根支柱支撑的国家大厦,随时都可能因为危机而倾覆^[68]”。就总体的现实情况看,当前中国社会管理体制还不完善,机制还不健全,政府社会管理存在越位、缺位和错位现象……基层自治和行政行为冲突加剧。梁莹博士曾经对南京、杭州、苏州这三个城市的社区自治组织与草根民主成长现况进行过深入的实证研究,她的结论是:“目前我国的公共管理实际上仍然是以国家为核心来运作的”,由政府主导、公民被动服从的公共管理居民并无太大的变化,“传统管理理念中‘当官为民做主’的‘官本位’仍然盛行,掌握公共权力的人往往把自己当作权力的所有者和社会的主人”,而“公民业已习惯于服从政府的管理,甚至依赖政府和官员替自己做主”,从而使公共管理体制呈现出一种自上而下的“统治型的体制^[69]”。

在社会大转型时期,如何避免“一管就死”“一死就放”“一放就乱”“一乱就管”的社会治理的怪圈,确实是一个大问题。从转轨政治学的角度看,“民主化的基本意义之一,是政治权力日益从政治国家返还公民社会^[70]”。如果说居民自治是国家

与社会关系重构的“双重自我革命”,即一方面,政府转变职能放权,从“发展型政府”向“服务型政府”转型,改变官僚队伍庞大臃肿的状况,对于“那些易于处理的或有利的事务可能多由私人部门自己负责处理,政府组织不会插手其间”^[71];另一方面,国家不仅要“还权于民”,而且“还应该还权于社会”^[72]。时任北京市城建委副主任的张农科先生曾指出:社会是一个大舞台,每一个公民都扮演着自己的角色,而政府应该是这个舞台的搭台者,而不是主演:“我们并不希望看到政府深陷于众多事务之中,我们希望看到的是政府对于规则和制度的把控。通过完善法律,制定规则与制度,为社会主体提供合理的运行机制。”在城市商品房小区治理中,政府权力的扩张对业主的自治是一种抑制,“行政权力对于社区事务的全面把控并不一定是件好事情”。“政府应该从具体的事务中解脱出来,注重于对长远趋势的把握”^[73]。这就要求允许“社区作为一个独立的社会自治体而存在”“给社区一个独立发展的空间”,同时作为自治主体的小区业主需要改变以往受制于人的状态,依法直接参与小区公共事务的自主治理实践。为此,要把社会自治看作政治文明发展的标尺,扩大地方自主发展空间,大力推进社会自治的进程:“社会自治的程度反映着一个国家政治文明的程度,社会自治越发展,民主政治就越发达,社会生活就越有活力,社会稳定的基础就越巩固。没有社会的自治,不可能有社会的善治。社会自治直接关系到中国的政治发展和政治进步,

关系到中华民族的兴旺发达。”^[74]

在讨论“社区治理面临的挑战将是什么”以及“我们应该做些什么来面对和回应这些挑战”的问题时,理查德·C. 博克斯教授主张,在公民越来越深入地参与社区事务、要求公共服务职业者承担更多的公共责任的过程中,最为有效的机制创新就是“创建以公民为中心的治理结构”“创造富有意义的自主治理”^[75]。一般说来,“在一个继承了大量社会资本的共同体内,自愿的合作更容易出现”^[76]。社会学家张静教授结合上海的一个商品房住宅小区纠纷案例指出:“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。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。^[77]

尽管今天我们的社会与前改革时代确有不同,但与公民社会^[78]的目标相比,还有不小的距离^[79]。这与“中国的中产阶级发育地还相当缓慢^[80]”的现况有关,也与中国现有的城市治理格局有关。就城市社区而言,以街道办及居委会为标志,“国家仍有其强大的力量在基层社会执行和贯彻其意志”,社会的建构还需要经历漫长、复杂的过程。这就需要真正把住宅小区看作培育公民社会的天然土壤。尽管小区业主维权运动充满了复杂性,但正是在此过程中,才有可能“演化出新兴中产阶级所争取的公民权以及这个阶级所追求的公民社会^[81]”。业主自治与小区善治的过程,其实就是对转型中国的社会正义、社会民主、公民社会和现代性的培育与重构。“千万不要以为,业主自治只关乎社区的物业管理。现代社会的发展史表明,社区自治,是培养现代公民的摇篮,是发展社会民主法制的基础和缩影^[82]”。

从语义学上分析,公民既是一个政治和法律范畴,也是一个社会范畴。陈鹏先生认为,社会学视角下的公民,要求回归到“具体的个人”,实现从“文本的公民”到“实践的公民”的转变:“就其现实性而言,‘公民’是一种有血有肉的主体,并具有明确的利益需求。这种视角所关心的是,在特定的社会结构条件下公民形成的具体实践过程,并将这种实践过程同时看作公民权生产的社会过程。因而,所谓公民就是指生产并拥有公民权的居民。”在商品

房住宅小区,业主维权具有鲜明的公民权生产的意义,并充分彰显了业主成为公民的社会过程:首先,作为物业的产权所有人,业主构成了一种新型的社会力量。“正是通过私有产权的获得,从而赋予业主自身在人格上的独立和自主,并表现出鲜明的利益主体性”。其次,小区业主维权体现了一系列经济、政治、社会 and 法律的实践,如为维护合法权益,业主解聘前期物业并通过招投标方式自主选聘物业公司;组织业主委员会的选举、换届、罢免;业主委员会代表全体业主对开发商和物业公司等侵权进行诉讼,等等。这不仅是一个权利实践的过程,而且也是一个主体形塑的过程。最后,业主维权过程中对建筑物区分所有权、小区自治权和公民权的维护、诉求和主张,实际上也是使业主“成为公民”的过程。“这个过程的基本特征是:‘法’成为贯穿始终的中心枢纽。业主维权的过程在最根本意义上变成了业主不断学法、懂法、用法、护法的过程,并彰显出强烈的法权意识、可贵的公民勇气和卓绝的民主训练,从而在实践中重建了公民与国家之间的法律契约关系”。也就是在这个意义上,小区业主群体“最有可能成为中国第一批真正的公民^[83]”。这为中国公民社会的建设提供了前所未有的契机。“市民社会内部发展起来的契约性规则、自治能力和利益格局是社会稳定的保险机制和控制机制。由于社会生活和经济生活的非政治化,政治上的变动对社会其他部分产生的连带反应大大减弱。同时,社会内部利益格局的多元化,也使社会整体

不稳定的可能性大大降低^[84]。与此同时,在公民社会培育过程中,通过小区自治而实现社会资本和社群主义的互动式发展,从而在小区治理中逐步实现“合作治理与公民治理”,从“身份的治理”转向“契约的治理”,从而防范沦为“牧人”之下的“牲畜”^[85]。为此,“为了保证政府和社会的长治久安,当务之急是理顺政府-社会-市场-个人的关系……通过转变政府职能,使政府逐步由‘万能政府’、‘无限责任公司’转变为‘效能政府’、‘有限责任公司’,充分发挥市场机制、社会组织、基层社区和中介机构在配置资源、理顺关系、处理矛盾等方面的作用”^[86]。

根据1916年第一次提出“社会资本”概念的美国社会学家雷达·汉尼范的解释:“在使用社会资本这个术语时,除了比喻的含义外,我……是指在生活中,与这些有形物质价值相等的人们日常生活中最重要的东西,即组成社会单元的群体和家庭中的善意、伙伴关系、相互同情和社会交往……如果个人与其邻居相互接触,他们与其他邻居们相互交往,就会产生社会资本的积累,这些社会资本可以直接满足他个人的需要,并且具有社会潜力,足以使整个社区的生活状况得到实质性提高。社区作为一个整体,将受益于其所有成员

的合作,个人在其社团中将会发现互助、同情和与邻居交友的益处。”^[87]在2000年对美国伊利诺伊州所做的一系列调查中,研究者发现:“大多数团体成员认为优秀的公民是为邻居考虑的人,是关心社区事务的人。”^[88]以丰厚的社会资本为基础的小区,“在一个继承了大量社会资本的共同体内,自愿的合作更容易出现”^[89],为邻里和睦、民主自治提供了条件。帕克·帕尔默教授曾在1981年提出了社区陌生人交往与公共生活互动的关系:“在人们相互之间有直接的体验,产生感情的共鸣,体验到人们之间是相互依赖的,不需要政府律法的调节的时候,社群的愿景和现实便来到了。在人民有许多机会可以在公共领域进行互动,而这种互动又能够吸引和鼓励人们生活在一起的时候,社区的愿景和现实便来到了。”^[90]

就社区而言,社会资本^[91]的培育往往要经历一个相对漫长的过程,见图2^[92]。

按照普特南教授的说法,“信任他人的人往往是全面的优秀公民”,而且,作为“一种积极的个人特质”,信任是社会结构的重要部分,是民主政治的基本要素。如果越来越多的人能够信任他人,那么民主将会更为发达”^[93]。可是,改革开放前,中国乃“上面是庞大的国家机器,下面是亿

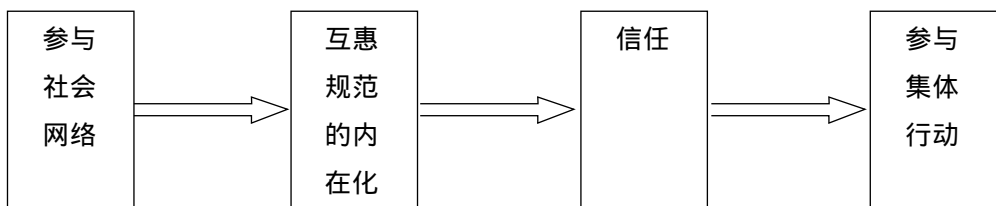


图2

万个个体,中间极度萎缩^[94]的状态,用弗兰兹·纽曼的话说,即“取消国家和社会的界线,以及社会的彻底政治化……这不仅仅是个政治权力多与少的问题,差别是质的差别,而不是量的差别^[95],由此而造成“把整个社会囚禁在国家机器之中”,形成“对人的非政治生活的无孔不入的政治统治^[96]。由于社会中间组织的缺乏,“当社会没有在其日常生活中为道德实践留下空间时,信任几成无本之木”,而且“单位制导致了中国社会不信任与杀熟癌细胞慢慢成形^[97]。

最近三十年来,随着改革的深化和社会转型的加速,社会学家发现,城市居民的社会资本“已经在破坏和丧失之中”,其主要表现之一即“城市居民彼此愈来愈冷漠,愈来愈孤立”。因此,在城市社区,重建社会资本,即“为市民重新建构因单位制的变迁、原有关系网络的破坏等因素而下降或丧失的社会资本^[98]。在急速的社会变迁过程中,无论是信任、规范还是网络都已发生了重大变化:原有的信任破坏了,新的信任尚未建立、原有的规范已经失去效力了,而新的共识性规范未能确立,原有的社会网络被打破或不再有效了,新的社会网络不能发挥效用或尚未形成。一个很形象的说法是:“社区是社会的全息缩影^[99]。一般认为,在目前的城市街区中,居委会和业主委员会是两类最有影响的基层市民组织,和居委会这种行政职能严重泛化、无法获得有效的自治和自主的“全能型的自治组织”或“半行政半自治性组织”相比,业主委员会更能代表小

区业主的利益。业主组织“之所以能够生产社会资本,除了为成员提供面对面机会外,更在于其为市民维权抗争所提供的合法性支持。因为根据有关法律,业委会成立的目的是代表业主与其他社区组织互动,以维护业主利益”。和作为政府控制社会渠道的居委会相比,业主委员会是一种新型的市民维权组织,由于是依法成立的,故以其名义组织的集体行动就具有更高的合法性。正因为如此,业主委员会“这种正式的民间组织大大增强了维权集体抗争的合法性,因而成为维权积极分子组织抗争的重要社会资本^[100]。

按照罗伯特·帕特南教授的观点,“社会资本是社区前进车轮的润滑剂”。社会资本的形,在很大程度上依赖于非政府组织特别是志愿者与志愿精神的养成。志愿者与志愿精神是在长期的社会自治传统中生成的社会良善状态,其出发点即“你正在为他人做什么?”以美国为例,小区居民往往积极参与自治管理,竞选专业委员会委员,参与志愿者服务等,“美国的社区管理的主体不在于政府,而在于核心环节和关键环节的居民参与”。就参与的主体和组织来说,不以谋求经济利益为目标;就个人来说,不享受任何利益或者仅拿较低的薪水,捐助或提供自愿的义务劳动更是司空见惯,尤其是志愿者服务充分体现了志愿精神:“志愿者服务最有灵活性,最能拾遗补阙,最能培养公民精神。在美国,没有逼迫,没有号召,没有动员;自愿,自觉,自费。带着真诚的奉献精神,带着对社会的感激,对他人包括对上帝的感

恩,去做力所能及的事情。只要有需要的地方,就有志愿者存在。^[101]据盖勒普民意调查,50%以上的美国人愿意在力所能及的范围内从事义务工作。如果一个家庭搬到了新的社区,他们所想的第一件事就是“我能为所生活的社区做些什么?”而且,志愿者团体还被认为是学习社会和公民技能的地方,有“民主学校”之誉。如何通过志愿者服务来优化居住者的生活家园,进而重塑志愿精神,这也是值得我们在推进小区善治过程中值得借鉴的一个重要问题。

政治学家早就有言在先:“权力从来不会没人要,如果人民不愿肩负自治的重担,总会有人愿意代替他们治理。”^[102]与此同时,人们公认,权利是争取来的;“为权利而斗争”是鲁道夫·冯·耶林1872年提出并得到法学界公认的一个经典命题。身处“中国公民权利意识的觉醒”之际,小区公共利益也是需要权利人即业主来共同体维护的^[103]。“作为公民和社区的成员,我们怎样才能有助于创立一个公民社会和民主的理想呢?其简短的答案就是,我们能够做与生俱来的事情——我们能够按照我们的归属愿望和他人结合的愿望来行事。而且,这还要从我们如何考虑我们在民主治理中的角色开始……对于作为公民的我们来说,重要的是,我们应该认识到,使我们的国家和我们的社区更加美好至少需要我们合作,并且,理想地说,需要我们积极的参与”^[104]。

法国思想家托克维尔早在一个半世纪之前曾说过这样一种现象:“在某些国

家,居民们总是以一种厌恶的态度来对待法律授予他们的政治权利。他们认为,为公共利益而活动是浪费自己的时间。他们喜欢把自己关闭在狭小的自私圈子里,四周筑起高墙和挖上深壕,与外界完全隔离开来。美国人与此相反。如果叫他们只忙于私事,他们的生存就将有一半失去乐趣;他们将会在日常生活中感到无限空虚,觉得有难以忍受的痛苦。”与此同时,托克维尔还注意到这样一道特殊的美国社会文化景观:“参与社会的管理并讨论管理的问题,是美国人的最大事情,而且可以说是他们所知道的唯一乐趣。”^[105]如今,在小区最缺乏、也最需要的正是这种以志愿精神为标志的业主群体对公共事务的参与精神。“公共幸福最好是由追求私人收益的每个人提供……就像公共生活是从对私人生活的沉闷中释放一样,后者也提供了逃避公共努力的突发和无用的避难所。更一般地,只考虑寻求一个人的私人需要;培育我们的花园”^[106]。志愿者、志愿活动及其所体现的志愿精神,均是支撑公民社会建设的重要的社会资本。

按照社会学家的解释,包括志愿者组织在内的自愿组织均有“自发、自愿、自有、自治”的基本特征^[107]。“志愿者的志愿服务是一种自愿的、不追求经济效益,而且意在实现公共利益的行为”,而民间或草根志愿组织则是公民的独立的自愿的公共参与。志愿活动本身是一种“巨大的社会资本”;志愿者具有“巨大的社会价值”,而“志愿活动在建构社会资本的过程中发挥了关键的作用”;“志愿活动中形成

的网络本身使人们之间产生了友情和联合,这是建设一个密切联系、一体化的社区所必需的关键因素。建立公民社会之间的相互信任和互惠互利,无论对于社会融合、社会稳定,还是经济繁荣都是有利的。^[108]以志愿精神为理念,作为社区内部产生的互惠互利关系总和的社会资本,如同社会的粘合剂,可以将处于原子化状态的居民个体联系在一起,将各种分散的力量整合为一种力量,从而进一步促进邻里关系、社区参与和公共生活、公共空间的建设。

从公民文化的角度看,“某种联合体中的成员资格、即使个体不认为这种成员资格与政治相关,即使这种成员资格不包含他的能动参与,也确实会产生更有能力的公民”^[109]。信任,尤其是社会信任“极其重要,因为它是社会资本的组成部分,或许是最重要的组成部分”^[110]。信任通过不同方式使社区充满活力^[110]。根据科尔曼、普特南、福山等学者的研究,人际之间的普遍信任来自志愿性团体内部之间的互动,正是这些社团推动了人们之间的合作、促进相互信任的形成^[111]。朱健刚博士通过对包括小区业主志愿者在内的广州志愿者草根组织及其集体行动和社区志愿组织的研究也发现,志愿行动正在形成一种组织的力量,“不但以新的方式传递社会服务,而且更直接推动社区的自治,实现人们的公共参与”。志愿者组织象征着“公民社会因子的兴起”,志愿行动/组织“将为中国公民社会的发展提供真正本土的动力”^[112];这些志愿者行动具有社会试验

的性质,它们在切实回应着现时的社会问题。从这些试验中,有可能探索出一条适合我们社会的发展道路。这一切,今天正在发生——这就是志愿行动的力量。如果这种力量能够不断持续和壮大,那么,它将会使更多的中国人团结起来,形成我们公共生活的新的美德基础^[112]。

就小区而言,无论是业主维权还是业主自治,目前主要是基于对财产权的保护,但从长远来看,则主要是要发展一种邻里互助的精神和习惯,为我们自己的社区做贡献,为自己的子孙后代营造一个美好的环境。更重要的是,当前最有可能成为公民社会母体的是由商品房住宅小区发展起来的小区自治,“业主为组建业主委员会而达成的协议具有宪章的性质,在居民小区的范围内是规范人们行为的宪法性文件,类似于政治哲学中规范社会基本结构和秩序的原始契约。依此,在小区的范围内,人们能够实现自我管理,自下而上地规定业主委员会的组成方式、权限和办事程序,同时,在私人空间之外,建立了一个彼此进行对话和沟通的公共领域,并可以进一步规定人们共同生活的秩序”^[113]。从这个角度说,业主自治也是培育社会资本的过程。关于城市商品房住宅小区的业主维权与小区社会资本、公共精神培育的辩证关系,陈幽泓教授做过如下辨析:“正是在维权过程中,人们学会了治理所需的知识和技能:一方面,个人的权利意识促进了社区参与,社区中的公民意识开始觉醒,互惠互利、合作友爱的社区氛围开始形成;另一方面,人们又在社区

参与的过程中,学到了如何动员民众遵守规则、采取理性集体行为维护秩序,如何遵循民主法治的途径、以契约方式依法自治、构建和谐社区,如何既关心个人私利又关心公共事务,如何既主张其拥有权利又积极承担相应的责任与义务。在公共生活训练和实践中,产生了以自由、合作、人道、责任、互助为基础的公共精神,这种公共精神又构筑了公民社会的基础,不断推动着国家的前进。^[114]

改革开放前,对于不少人来说,“市民社会”就是资产阶级社会,“公民社会”或“市民社会”则意味着与政府的对立^[115]。在单位制下,由于计划体制下的单位与社区高度重叠、国家与社会同构,故“单位既是一个微社会,也是一个微国家”,国家通过权力的下沉、借助单位组织结构对城市居民进行直接治理和控制;相比于单位,“社区是一个纯社会”。这就意味着“国家把社会职能归还给社会的同时”,“必须和必然把相应的责任与权力空间规还社会,意味着国家放弃对相应资源的控制”,社区共同体由此开始获得充分的自主性,“社区日常生活领域法理上成为了一个行政权力不能任意侵犯和直接干预的‘独立领域’”^[116]。

在一个正常的社会中,人们的日常生活基本是在社区中度过的,日常生活中的许多事情都是和社区状况联系在一起的,社区在很大程度上影响着人们生活的状态和质量。“就社区的层面而言,社会资本创造,意味着一种更为和谐的人际关系,意味着社区的一种更好的

人文环境,同时也意味着社区发展的一种更为有利的条件”^[117]。社会资本的生成,有助于社区成员克服一次博弈的零和结局与囚徒困境。在一个重复博弈的稳定群体里,经过“利己”与“利他”的博弈过程而互利;“社区社会资本中的信任、互惠等精神内核能够促进多元合作的参与网络体系和自治组织结构的建构,有利于社区公共事务的治理和公共产品的创造”^[118]。重建社会资本,离开不善治;没有善治,也无从谈起社会资本。

从长时段的历史来看,人类社会治理大致有如下三大模式,即农业文明时代的权力型社会治理模式、工业文明时代的社会管理型治理模式、后工业文明时代的服务型社会治理模式^[119]。随着中国的现代化进程、社会转型以及社会发展,城市基层社区治理在面对新问题、新挑战的同时,亦伴之以新机遇。按照社会学家张静教授的观察:挑战的关键之处在于,是管理公共(群众),还是公共(实施)管理,二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的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,必将提上议事议程。^[120]在社会转型时期,要处理好政府作为“掌舵者”与社会的复杂关系:既要顺应国家权力社会化的趋势,政府不能不放权、假放权、放虚权,又要把握好社会自治组织的发展规模及自我管理能力;“把握好权力社会化的节奏,与整个社会转型同步进行”,在国家与社会之间形成一种和谐关系。其中,“培育社会权力的发展,使之成为制衡国家权力的巨大力量,是一项重要的任务”^[121]。

就社区/小区而言,治理和传统的政府行政行为是有明显区别的。按照一直强调公民自主治理的玛丽·M. 蒂姆尼教授的观点,公共行政学最为重要的一个原则就是“行政管理要集中控制政策的执行,其目的在于促使效率最大化,而政治干预最小化”。而且,从公共选择理论的角度说,尽管“中央集权的政府是最有秩序的政府”,但“最有效率的政府不是看起来最有秩序的政府,而是能最接近于执行其主人愿望的政府”^[122]。

正如政府逐步从经济活动中撤离而非无处不在的政治领导导致中国市场化转型成功^[123]一样,国家/政府不再扮演

“全能”角色,从包括小区在内的社会领域撤离,也将是中国社会成功转型的体制保障。在这里,美国公共管理学界提出的“服务而非掌舵”理论值得引起重视。E.S. 萨瓦寺指出:“‘政府’这个词的词根来自希腊文,意思是‘掌舵’。政府的职责是掌舵而不是划桨。直接提供服务就是划桨,可政府并不擅长划桨。”^[124]按照“新公共服务”的新理念,“人们明确地承认公共行政官员不是其机构和项目的企业主人”。更确切地说,公共行政官员已经接受了一种通过充当“公共资源的管家”“公共组织的保护者”“公民权和民主对话的促进者”以及“社区参与的催化剂”,为公民服务。因此,更重要的是,“我们应该懂得,领导不只是涉及正确地做事,它还涉及做正确的事情”^[125]。这就要求公务员的主要责任,按照哈特教授1997年提出的观点,就是“鼓励公民自治,通过说服来管理,超越权力的腐败,以及成为公民的榜样”,从而让公民拥有“一种体面并且有尊严的生活方式”^[126]。

服务型政府意味着要积极回应公民的关切,“只做公民让他们做的事,而且,它应以对服务使用者友善的方式而不是以烦琐的官僚方式为公民做事”“应较少地干预公民个人生活领域”^[127]。率先提出“没有政府的治理”理论的詹姆斯·N. 罗西瑙教授,在论述治理、公民权与民主化的关系时,曾提出过这样一个大胆的假说:“假定存在一个这样的世界,在其中没有政府的治理日益发挥了作用,权威的体现方式变得更加非正式,合法性变得不

断模糊,那么公民通过获知在什么时候、在什么地方如何参与集体行动来把握自己的能力就会不断提高。^{〔128〕}时任北京市建委副主任的张农科先生分析道:“纵观我国城市社区治理模式的发展与演变,在社区治理的发展过程中我们可以看出,社区治理的主导力量在转变,逐渐由政府主导转移到社区主导。政府的力量在不断地减弱,而社区的力量在不断地加强。这并不是政府软弱无能,而是一次成功的‘瘦身’。从管得太多管得不好的地方撤出来,集中于更加关键更加重要的方向领域;从社会中复杂事务的具体执行者,转身为对社会发展方向的掌控者。这一个悠然的转身使政府在社区治理中有了自己更为清晰的定位与责任归属……政府只负责宏观调控,从政策的制定上影响社区的发展,而具体性事务由社区自治组织来具体执行。这是一种理想的社区治理结构。”^{〔129〕}

如果说,在美国这样的发达国家,“国家与社会的关系问题,涉及公共利益和私人要求的冲突。很明显,它将是未来政治的潜在问题”^{〔130〕},那么,在中国,这应当是一个迫切的现实问题。研究表明,对于社会和个人而言,政府权力是一把双刃剑。为此,除了防范秦晖教授所说的“最坏的政府”^{〔131〕}这一政治现代化进程中可能的陷阱外,还应该认识到,中国的可持续发展和社会和谐,离不开公民社会^{〔132〕}的发展,离不开“社会中间层”^{〔133〕}的扩大和真正的社会建设^{〔134〕}。因此,“政府应从全能政府的魔咒中解脱出来,不应该事事

包办,更不应该对民间组织的建立抱着强烈的戒心,限制其发展。只有把基层治理的自主权还给老百姓,才能激发公民意识”^{〔135〕}。包括小区治理在内的城市基层社会建设问题上,在新一轮改革的条件下,进一步厘清和理顺政府与市场、与社会的关系,削权革新,“社会可以做好的,就交给社会”^{〔136〕};凡是民间组织、社会组织可以自主管理的,政府也应退出来。

夏建中教授主张:“解决居民参与不足的最有效的途径是让居民真正成为社区建设和社区治理的主人,真正尊重居民的需要和利益诉求,社区真正实现自治,真正让居民自己决定什么是社区建设中最重要的事务和活动。政府和居委会应当将自己放在配角的位置,政府应当无条件地大力支持居民创建各种社团活动,形成繁荣的社区社团活动。在社区内,应当尽可能减少纵向结构的政府和社会组织,尽可能增加横向结构的社会组织。社区的社会组织之间不应当是上下级的科层制关系,而应当是平等协商的合作伙伴关系。”^{〔137〕}从而为小区善治的实现、公民社会的建设创造必要的制度基础和发展空间。从更宏观的层面讲,如同梁治平先生已经指出的,即“达成国家、社会与个人之间的健康互动关系和适度平衡”。从这个意义上说,如何创造一种必要的条件,一种有效的制度安排与社会结构,实现国家、社会与个人之间的适度平衡,应当是未来几十年内中国政治、法律与社会的理论和实践的主要任务。对此,梁治平先生提出:“处于社会转型时期的中国社会正

面临一系列重大问题,要及时和恰当地解决这些问题,不仅需要明智的决断,而且需要想象力和创造力。此刻,中国社会的未来是不确定的,这是一个开放的未来,我们必须自己去创造它,也就是说,我们必须自己去确定现代中国的含义。这就是所谓制度建构,也就是所谓文化重建。在这一天到来之前,我们不能够确知最好的结果,不过有一点应当是确定的,那就是,我们既需要一个强有力的和守法的国家,也需要一个健康而有活力的社会,更需要无数享有自由与尊严的个人。^[138]

四、社会建设创新的小区善治愿景

从公共事务治理的角度看,社区是善治的重要组成部分,因为它可以解决一些个人无法独立应对,而市场和政府也很难解决的问题。城市商品房住宅小区的业主自治突出体现了善治的本质特征,即“政治国家与市民社会的一种新颖关系,是两者的最佳状态”^[139]。按照新公共行政学家的理论,“就公共行政而言,最重要的并且最有价值的就是我们为公民服务以增进共同的利益……新公共服务是一场基于公共利益、民主治理过程的理想和重新恢复的公民参与的运动”^[140],而美国的社区理论研究则进一步表明,“公共财产如果要永远存在的话,就必须是所有的人生活在和谐中并共同行动,换句话说,就是社区必须是一个信任度高的强民主社区”^[141]。就转型期的城市中国而言,商品房住宅小区这一特定

空间也提供了这种可能性。

江平教授曾提出过社会组织的“润滑剂”作用:“社会和谐必须依靠大量的社会组织作为润滑剂,一个社会如果没有社会组织作润滑剂,完全靠政府力量解决所有的问题,那么政府往往与私权发生最直接的碰撞,这样是不可能建立一个和谐社会的。”^[142]就城市住宅小区而言,业主组织就是其中最重要的社会组织之一。如何发挥业主组织在城市和谐社会建设中的“润滑剂”作用,是一个显然无法回避的问题。构建和谐社区需要充分尊重业主自治,如果没有业主自治,就无法落实业主权利,就无法管理业主的共有财产。在商品房住宅小区,业主自治,安居乐业,不仅是和谐社区的保障,而且也是和谐社会的基础。比如,以北京为例,只有住宅小区都是安居祥和的宜居家园,那么,首都才可以称得上是名副其实的“首善之区”。

在目前城市土地归国家所有的制度格局中,商品房住宅小区因其固有的商品性质,故成为城市社会中公民拥有的最大的私有财产,也是私权特征最为显著的“私人空间”,同时又是孕育公民社会的“新公共空间”。如果说民主政治乃“民有、民治、民享”^[143]的话,那么,具体到城市商品房住宅小区这一特定语境,即是“业主所有、业主所治、业主所享”;就小区公共事务的治理而言,则是以业主自治为基础的小区业主“共有、共治、共享”这一小区善治格局。“如果没有业主自治或者运作不畅,公共物业事项便无从决断或难以执行,小区陷入困局的最终后果必然是广大业主

的物权遭受不同程度的损害。在此情形下,房屋的使用功能将下降甚至于失去,业主的安居追求可能泡汤,其企图通过出租、转让、抵押等手段进行投融资的目的也将难以实现。这不仅直接给房地产市场造成冲击,还将连带影响整个市场经济体制的正常运转。更重要的是,连公民私有住房的保护都难以到位,便会影响到社会公众和国际资本的投资信心,继而对经济改革产生怀疑,从而在更深层次上危及经济发展和改革。相反,业主自治的成功实现,将会极大地激发亿万人民投身市场经济的积极性,也为市场经济本身的进一步完善创造了必要的条件^[144]。

必须要强调的是,无论是业主(个体)还是业主组织(群体),作为新兴的城市中产阶级^[145]主体之一,这些以私有房屋产权为主要标志的这些城市有产者无疑是维持中国社会和谐的中坚力量。关于这一点,陈幽泓教授曾做过非常精到的分析:“业主整体上是社会中的一个保守的阶层……这使得业主群体成为维持社会稳定的恒久力量。”所谓“业主的保守”,不仅是需要保守住他们的产业,而且还要保守其住宅所在小区的生活品质,还期望其产业和生活品质不仅能够得以被保守住,而且还应该得以被提升,这也与业主作为中产阶层的特性有关^[146]。陈幽泓分析道:“本质上作为保守力量的业主组织,自2000年起突然登上历史舞台,一变而成为中国市民社会中最活跃的群众组织,在有些人看来,业主似乎成了‘麻烦制造者’的代名词,但这主要是与当前中国社

会中的体制性深层问题有关。”业主组织自产生之初就与村民委员会和居民委员会不同,因为它具有成长为新型公民社会组织的基本元素和制度环境。围绕小区业主所面临的最深层的体制性问题就是财产权制度问题。“业主组织在物业小区中面临的问题没有现成答案,处于‘前公民社会’的业主组织为了保守他们的产业和家,不得不克服一切困难自发组织起来、形成理性集体行动,在现有体制框架下依法解决纠纷、实现小区中的善治。为此,他们付出了巨大的资源:包括物质资本和社会资本,也为公民社会的发展做出重大贡献。他们在没有路的地方要走出路来,逢山开路,遇水搭桥,行行复行行,艰难跋涉前进在改革的不归路上。伴随着社会转型实践所产生的摩擦和碰撞、纠纷与冲突,是社会转型过程中从混沌到有序发展的自然过程……业主在基层社会的维权和治理活动实际上是在基层构造秩序的实践……业主对自己产业与家园的生活品质与正常生活秩序的期望以及为之自愿的付出是维持基层社会稳定的主要力量和资源,将为基层社会的繁荣和稳定打下基础。就此意义而言,这个活跃的群体实际上仍然是维持社会正常秩序的稳定保守的力量”。这些城市住宅小区的有产者或中产阶层是推动社会进步、社会民主、社会和谐与社会安定的主要力量。这已为西方发达国家长治久安的历史所证实,也必将为中国的社会发展进程所证实^[147]。用卡内尔.B. 缪勒教授的话说:“公民社会通过它的独立性

和自主性,创造了政治权力的社会资源,从而赋予了国家及其政府合法性。只有当国家赢得公民信任的时候,国家或者政府的权力才是合法的。^[148]

有的学者在长期的调查中发现:“维权业主很少真的成为无端闹事的刁民,相反这些维权业主往往是社区中最懂得相关法律,最愿意遵照法律的‘良民’”;“小区业主依法成立业主组织,为改变长期以来由单一某个权势集团控制社区的局面提供一种新的制衡力量,也最有可能给中国城市社区建设注入新的活力”。这为城市和谐社区建设提供了和谐的基础,因为和谐社区归根到底取决于小区业主的认同和参与,而居委会、物业公司已经越来越难以担当此任。在此格局下,小区治理结构需要有业主组织在小区形成一个制衡与合作的机制,“避免社区的腐败以及由腐败所引起的民愤,才能够长治久安”^[149]。孟伟教授对1998-2005年深圳商品房住宅小区业主维权行动的研究表明,业主自治在目前和将来一个不短的时期内,将“以利益相关性为基础,以日常生活问题性为导向,以主张或要求某项权利为指向的‘权利主导’的规则逻辑。业主从利益主体向规则主体努力的过程,彰显了‘公共政治人’的品性”^[150]。于是,小区业主的生活常态、政治智慧及其面临的严峻挑战积聚在一起。陈枫、王克非提出:“没有小区业主的民主自治,也就不会有真正的小区稳定。”套用一句名言“不是公鸡叫了,太阳才升起,而是太阳升起了,公鸡才叫的”。就是说,“从逻辑上讲,不是因为业

主‘闹事’了,其利益才受到侵犯,而是业主利益受到侵犯了,才会去‘闹事’。一些强势群体,特别是一些建设单位不遵守房地产市场规范的行为才是业主‘闹事’真正的、最重要的起因。而在少数行政机关工作人员中出现的权钱交易腐败行为则加剧了这种因素的作用。现在,特别是基层,有少数行政机关工作人员,俨然成为了强势集团利益的代言人,利用手中的权力,肆无忌惮地向强势群体倾斜,完全不考虑对处于弱势的广大业主更大的利益影响,业主对此颇为不满。而当业主与建设单位或物业服务企业发生纠纷之后,为了维护小区的稳定,有关行政机关也往往将主要精力和解决重点放在制止小区业主的‘闹事’上,而忘记了业主‘闹事’背后的原因,忽略了对建设单位和物业服务企业违规行为的制裁,这实际上是一种方向上的错误”^[151]:

只有依法惩处和抑制恃强凌弱的行为,规范房地产市场和物业管理行业秩序,才是最终解决小区冲突、避免社会动荡的关键。然而恰恰正是权利意识,才会造就现代社会的文明与法治。同时,在一个文明社会里,当民众权利意识得到加强的时候,他们对于社会的责任意识也会随之得到提升。如果人数如此众多的业主都懈怠自身权利、忽视自身主体自由价值,不把权利意识和权利本位作为自觉的价值取向,那么中国法治的现代化恐怕是很难真正得到实现的。同样的,如果业主对自身的权利不敢坚决主张,坐听加害人的

侵犯,也就无异于劝告和鼓励侵权人破坏法律,那么法治也将为之毁灭……今天业主们所做的法律维权斗争,其意义是深远的,是值得鼓励并应该得到支持的。

按照已故的中国社会学学会名誉会长、中国社会科学院荣誉学部委员陆学艺研究员2011年3月在一次内部报告中的估判,当前中国总体形势是“经济高速发展,政治基本稳定,文化繁而未荣,社会矛盾凸显”^[152]。这就要求我们在面对“社会矛盾凸显”的现实而加以理性应对。从现代化进程与发展的理论看,“现代化已造就出或者在政治上唤醒了某些社会和经济集团,这些集团过去或者根本就不存在,或者被排除在传统社会的政治范围之外,现在它们也开始参与政治活动了……因此,一个处于现代化之中的社会,其政治共同体的建立,应当在‘横向’上将社会群体加以融合,在‘纵向’上能把社会和经济阶级加以同化”。这就要求转型社会中的政治体制既要有适应现代化进程的社会弹性,也要求政治体制作为上层建筑做出适应性的恰当调整。在政治制度化和政治参与之间保持均衡的社会,“可以断言是长治久安的社会”^[153]。

那么,如何在业主利益表达和和谐社区建设之间取得动态的平衡呢?在一个利益分化和利益主体多元化的社会中,一个好的制度往往并不是表现为其中没有或很少有矛盾或冲突,而是表现为它能够容纳矛盾与冲突,在矛盾和冲突面前不至于显得束手无策或过于脆弱,同时,能够

表现出很强的解决冲突与纠纷的能力。和谐社会绝不是一个没有利益冲突的社会,相反,和谐社会是一个有能力解决和化解利益冲突,并由此实现利益大体均衡的社会”^[154]。小区善治就是在这种矛盾化解、利益均衡调整的过程中逐步实现的。

按照社会学家孙立平教授的观察,20世纪90年代以来的中国社会处于“断裂的社会”状态,与多元社会是一个“整体的社会”相比,有本质的不同,断裂社会意味着“整个社会是分裂的”。已经有学者提出:从现代化发展的逻辑和人类民主政治的历史经验来看,21世纪的中国社会结构“应该是‘强国家—强社会’”模式;中国下一阶段现代化转型的成败,取决于能否使现在的“强国家—弱社会”的中国模式,逐渐地、平稳地发展为由国家与发达的公民社会共同形成的有机整体,形成“强国家—强社会”结构。只有在这种国家与社会结构的基础上,中国才能……向健康的民主体制平稳过渡”^[155]。按照社会学家孙立平教授的解释,社会的稳定与利益的表达之间是形成制度化的利益表达机制的空间。“在最近的几年中,社会中的利益矛盾明显增加,但大规模社会动荡的可能性微乎其微,这是我们跨过这个坎儿的一个极为有利的时机”。因此,需要用有效的制度安排来容纳和规范利益表达”^[156]。改革意味着社会、经济或政治上的进一步平等,意味着人们对社会和政治生活的更为广泛的参与。

借用汉娜·阿伦特教授的形象说法,如今的小区业主既非“奴隶”,亦非“野蛮

人”，而是想做“一个完完全全的人”。根据对深圳市业主组织及其活动的长期观察与研究，邹树彬先生得出了这样的研究结论：“广大业主通过选举、议事、谈判、协商、集体行动，受到了民主熏陶，培养了民主习惯和自治能力，这是公民社会崛起的先声。”民主既是一种先进的价值观，也是一种利益协调机制；“私产的出现和住宅小区利益共同体的形成，催生了‘小区政治’”。在商品房住宅小区，业主和业主组织以及开发商、物业服务企业、居委会、行政主管部门之间，从各自的角色和利益偏好出发，形成了复杂的博弈关系。邹树彬先生认为：“这是一种与业主利益息息相关的现实政治。通过业主公约制订、业主委员会选举、选聘‘管家’、公共议事、谈判、协商和采取集体行动，广大业主受到了民主熏陶，培养了民主习惯、公共精神和自治能力，为小区的和睦与繁荣积累了丰富的社会资本，并为公民追求更高层次的民主奠定了基础。众多相对独立、自主参与、富于公共精神、互惠合作的社区的出现，预示着中国公民社会的崛起。”^[157]

从长时段的历史观察，自治是人类社会文明的标识之一。“在规制人类社会的一切法则中，有一条法则似乎是最正确和最明晰的，这便是：要是人类打算文明下去或走向文明，那就要使自治的艺术随着身份平等的扩大而正比例的发展和完善”^[158]。市场、国家与社会是三个既相互关联又有区别的独立领域，在市场、国家不占主导地位的社会领域的自组织，是成本最低和收益最大的一种治理机制。以业

主自治为基础的小区善治，是符合这一历史大趋势的必然选择。离开业主自主治理，也就难以有小区善治；自治与善治，二者之间有其内在的逻辑关联。“从某个小范围的社群来看，可以没有政府统治，但是不能没有公共管理。善治有赖于公民自愿的合作和对权威的自觉认同，没有公民的积极参与和合作，至多只有善政，而不会有善治。所以，善治的基础与其说是在政府或国家，还不如说是在公民或民间社会。从这个意义上说，公民社会是善治的现实基础，没有一个健全和发达的公民社会，就不可能有真正的善治”^[159]。当然，无论是相对于传统文化心理^[160]，还是小区现实生活，要培养业主自治精神，还需要一个相当漫长的过程。因为在中国，社区自治的精神资源极端匮乏，是当前必须面对的一个现实情况^[161]。

萧功秦教授认为：从善治的角度，重建公民社会，是社会走向多元化的时代不可回避的历史课题，而公民社会是实现善治的根本条件。社区作为生活共同体、利益和文化共同体，尽管在现实社会场景中“社区任何时候都不能缺少政府，但社区管理既不能以政府的‘他治’为基础，也不是政府‘他治’和‘社区居民自治’的折衷，而要以社区居民的自我管理（自治）为基础”^[162]。这还是就传统的城市居民自治而言的，置于城市商品房住宅小区这一特定的城市空间，则更应是如此了。从国家、社会，到社区，再到家庭、公民个体，“五位一体”构成了宏观、中观和微观三大层面的人类生活图景。国家进行宏观的社会

建设与治理,以社区的自治和善治为中心,以家庭和公民个体的权利与自由为细胞,各就其位,各司其职,美美与共。政府在改善和加强宏观管理的同时,切实向市场和社会放权,减少包括对小区业主自治等在内的“微观事务的干预”^[163]。

“无论是微观、中观还是宏观层次,社会政治管理问题就出现在社会政治行动者之间的互动过程中。这些互动不仅反映了我们社会的基本的复杂性、动态性和多样性,而且它们自身也是复杂的、动态的和多样的”。如果治理能够理解、反映并利用现代社会的复杂性、动态性和多样性,培养治理能力和治理力,那么“这个社会只能是一个‘积极的社会’”,即“一个能够自我控制的社会”^[164]。笔者赞同何显明教授等如下见解:“改革开放实践最伟大的成就,是铸就了中国走向市场经济、民主政治、多元文化、开放社会共同构成的现代文明的进程。顺应这样一种不可逆转的发展趋势,创新社会管理,维护社会和谐的根本之道,不能不是创新国家治理体系,通过还权于市场、还权于社会、还权于公民,来培养经济生活和社会生活相对自主的秩序。”^[165]

为此,在后改革开放时代,无论是国家、社会/社区还是业主个体,面对新的发展形势,都应该有一种继续推进民主建设、加大社会建设和管理模式改革的紧迫感。在城市商品房住宅小区,作为业主,当务之急是要切实以小区主人翁的姿态,做名副其实的“社区人”,成为积极参与公共事务的公民。如此一来,个体、群体

和社会、国家的关系,才有可能达成一种动态、均衡、和谐的发展状态,从而“将社会从对国家的迷信中解放出来,还原社会自治……将社会主体从利益对抗的假设中解放出来,基于主体间建构一种合作互动的共治共赢格局”^[166]。在这个问题上,笔者赞同萧功秦教授的观点,即“目前中国应该做的事情,就是要促进公民社会的发育,让公民社会的自主性成长起来”“只有重建公民社会,才能实现民主政治与善治”“让自治的公民社团在国家与利益日益多元化的社会个体之间起到沟通、协商与调解矛盾的作用,应该是中国现代化制度建设的关键”^[167]。

我们必须清醒地意识到,哪怕是经历了改革开放后三十多年以牺牲环境和社会公平做代价的经济快速发展,但中国终归还是一个发展不均衡的发展中国家:市场经济体制尚待完善,公民社会尚待培育,行政体制改革之外的政治体制改革尚待启动;在全球化进程这一宏观历史背景下,当前的中国正处在从农业社会向工业社会过渡即现代化进程、从工业社会向后工业社会过渡即后现代化这两大社会转型交错的急剧变迁阶段。这是中国的一个基本国情,也是观察中国、研究中国的一个基本支点,也是我们讨论业主自治与小区善治的一个基本前提。

在中国,在观察小区善治的问题时,我们还应有这样一个理性的判断:就像法治^[168]尚未实现^[169]、业主素质有待提升,曾任北京美丽园小区业主委员会主任的雷霆教授就表示,目前小区治理问题面临

的最大障碍之一是“社会无法治,业主无底线”。就目前而言,小区善治还只能是一个理想图景,而非生活现实。在新型城市商品房住宅小区,目前存在着两种同时发生、相互纠结的矛盾性社会现象:一方面,业主自治正在方兴未艾,小区善治可望成为一种理想的愿景;另一方面,也面对着一系列复杂的问题、矛盾和冲突。无论是业主自治还是小区善治,其现实态势既不可能一蹴而就,也不可能诗情画意。恰如同两位德国学者所观察到的,“迄今在中国还不存在这样的自治:即由居民及其选举出来的代理来管理自己的事务,同时又没有外部的干预”^[170]。

社会学大师西摩·马丁·李普塞特教授早就说过:“社会科学家没有义务进行任何精确的预测,尽管他们的预测可能准确无误。”^[171]“社会科学能帮助我们,能描绘出各种关系,但未来仍然是一个未被探明的瀚海,它期待着最大胆的冒险。”^[172]笔者不是预言家,也许,就本文所研究的城市商品房住宅小区善治问题这一主题而言,有一点似乎可以抱持谨慎的乐观,即业主自治不仅是通向和谐城市社会的自由之路,而且也很可能是转型期中国的基层城市社会民主化进程的路径选择。

笔者还想在此重申一点的是,在城市商品房住宅小区治理问题上,与“多中心治理”理论^[173]不尽一致,基于当下小区善治面临的基本矛盾和主要问题,特别是考虑到业主的法定权利-义务关系尚未理顺、业主自治理念尚未普及、小区治理面

临种种现实的制度困境,从中国社会大转型与可持续发展、城市基层民主政治的社会化、公民社会建设的远景考虑,笔者主张“一体多元”论,即以小区全体业主为主体、以业主的建筑物区分所有权为法理依据、以法治-民主为机制、以业主自主治理(业主自治)为基础、以业主大会和业主委员会为组织架构、以小区公共利益各相关利益方的多元友好协作的善治取向、善治机制和治理态势。

这是一种理想的小区治理模式。鉴于现行制度框架的约束、国家/政府体制的“巨无霸”效应、传统社会管控模式与观念的束缚、公民社会基础的薄弱、公民民主理念的匮乏、业主权利意识的淡漠、业主对小区公共事务的严重参与不足等现实问题,就全国范围的城市商品房住宅小区而言,在目前能实现业主自治与小区善治的,尚属为数极少。从学术与理论研究的角度,甚至有疑似不务实、超前或者理想主义之嫌。但是,此种“一体多元”论的小区善治愿景,仍然值得广大业主期待和向往,并在小区治理实践中不断探索、践行,也值得学界有识之士基于小区业主的创新性实践,从理论上进一步归纳、总结和升华。///

(本文系2012年度教育部人文社会科学研究课题《城市商品房住宅小区业主自治与小区善治问题研究》的前期研究成果之一,项目批准号12YJA820090。在写作过程中,曾得到业师江平教授的悉心指导。本文初稿,曾由内部刊物《战略与管理》摘要发表。特此说明)

注释：

[1][81] 沈原：《走向公民权——业主维权作为当代中国的一种公民运动》，载沈原：《市场、阶级与社会》第325、333页，[北京]社会科学文献出版社2007年版。

[2]徐勇：《论城市社区建设中的社区居民自治》，载《华中师范大学学报》2001年第5期。

[3]安徽省铜陵市近年来对城市治理体制进行了一项在全国范围内独一无二的大胆试验，即取消了街道办，一律改为社区委员会；不仅普遍推行了社区委员会直选的改革，而且还在两个社区委员会的选举中进行了“海选”的尝试。吴稼祥、郭琼虎、明亮、赵法生、杨玉圣为主要成员的课题组，正在对“割肉放权”式改革的“铜陵模式”进行田野调查和研究。

[4]关于1978-2008年中国社会治理变迁的宏观考察，详见俞可平主编：《中国治理变迁30年》，[北京]社会科学文献出版社2008年版，俞可平主编：《公民社会与民主治理》，[北京]中央编译出版社2009年版。关于中国公民政治参与问题的最新研究，参见[德]托马斯·海贝勒、君特·舒耕德：《从群众到公民——中国的政治参与》，张文红译，[北京]中央编译出版社2009年版。

[5]杨玉圣：《论业主自治与小区善治》，载《清华大学学报》2010年第3期。

[6]参见[法]让-皮埃尔·戈丹：《何谓治理》第54页，钟震宇译，[北京]社会科学文献出版社2010年版。

[7]详见费孝通：《居民自治：中国城市社区建设的新目标》，载《江海学刊》2002年第3期。

[8][11] 俞可平：《更加重视社会自治》，载俞可平：《敬畏民意——中国的民主治理与政治改革》第36、34页，[北京]中央编译出版社2012年版。

[9]董小燕：《公共领域与城市社区自治》第60-61页，[北京]社会科学文献出版社2010年版。

[10]王利明：《业主权利与业主自治》，载《光明日报》2007年7月9日。

[12]这里举出这样一个参照，也许能说明部分问题。据研究村民自治问题的专家徐勇教授估计，中国农村实行“村民自治”后，国家下放权力，每年减少百亿元以上管理成本。见徐勇：《中国农村村民自治》第225页，[武汉]华中师范大学出版社1997年版。

[13][23][24][51] 夏建中：《中国城市社区治理结构研究》第213、6、197、213页，[北京]中国人民大学出版社2012年版。

[14]志灵：《公权力不能对社区自治紧追不舍》，载《中国青年报》2007年7月5日。

[15]转引自[美]丹尼尔·贝尔：《社群主义及其批评者》

第1页，李琨译，[北京]三联书店2002年版。

[16]邹说：《二十世纪中国政治——从宏观历史与微观行动看》第202页，[香港]牛津大学出版社2002年版。

[17][82] 曾茜：《中国业主离自治还太远》，载《成都商报》2009年8月17日。

[18][118] 易晋：《我国城市社区治理变革与社会资本研究(1978-2008)——一种制度变迁的分析视角》，复旦大学博士论文2009年4月。

[19][20] 邓泉国：《中国城市社区居民自治》，天津师范大学博士论文2003年5月。

[21][162] 杨贵华等：《自组织：社区能力建设的新视域——城市社区自组织能力研究》第12、13页，[北京]社会科学文献出版社2010年版。

[22] 张农科：《基于建筑物区分所有权的业主大会》第155-156页，[北京]经济科学出版社2011年版。

[25] 徐秀明：《业主自治与城市基层民主》，华东政法大学硕士论文2011年4月。

[26] 郭卫建：《物业小区自治创新：业主代表大会制度的理论和实践的创新——以北京上地西里为例》，载陈幽泓主编：《社区治理的多元视角：理论与实践》第88页，[北京]北京大学出版社2009年版。

[27] 参见雷弢、孙龙主编：《权利、空间与公民社会——北京业主维权运动与社区治理模式创新研究》第143-171页，[北京]燕山出版社2012年版。

[28] 周骏：《别让业主委员会变了味》，载《中国新物业》2007年第11期。

[29] 托克维尔的原文是：“在欧洲大陆的所有国家中，可以说知道乡镇自由的国家连一个也没有。然而，乡镇却是自由人民的力量所在。乡镇组织之于自由，犹如小学之于授课。乡镇组织将自由带给人民，教导人民享受自由和学会自由为他们服务。在没有乡镇组织的条件下，一个国家虽然可以建立一个自由的政府，但它没有自由的精神。”见[法]托克维尔：《论美国的民主》（上册）第66页，董国良译，[北京]商务印书馆2004年版。

[30] 朱健刚教授写道：“本以为只是吃饭睡觉的居住社区，正在成为新的‘公民空间’。在这里，人们似乎不再只是被动的听话臣民，而是开始主动关心关系切身利益的社区事务，并且自然地，业主们的行动都采用相对符合民主和法制的方法。维权业主和物业公司纷纷广发公告、四处拉票、上门索票，参与者的劲头似乎丝毫不亚于‘超级女声’的海选，沉寂的社区突然涌现出许多社区‘政治人物’”；因此，“从某种意义上说，维权业主的意义的行动就在于它对权利的要求是如此‘自然’，以至于人们能‘自然’地产生持续的动力。人们常常倾其一生的很大一部分收入来购买房

屋,以房产面目出现的私有财产的确立正是对业主维权最坚实的注解。在这里,民主意识的兴起不仅仅是所谓理想主义的激情,更多的是与业主群体自身的利益息息相关”。见朱健刚:《业主自治催生和谐社区》,载《南方都市报》2005年8月27日。

[31] 陈幽泓:《从维权到治理:中国社会转型中的业主组织》,载《和谐社区通讯》2010年第1期。

[32] [美] 迈克尔·迈金尼斯、文森特·奥斯特罗姆:《民主变革——从为民主而奋斗走向自治治理》,李梅译,载《北京行政学院学报》2001年第4期。

[33] 美国哲学家约翰·杜威语。研究杜威的专家作家罗伯特·维斯布鲁克补充说:“只有在地方,面对面的社团里,公民参与的成员才能相互对话,而这样的对话对于公共意识的形成和组织是非常重要的。”转引自[美] 罗伯特·帕特南:《独自打保龄球——美国社区的衰落与复兴》第392页,刘波等译,燕继荣审校,[北京] 北京大学出版社2011年版。

[34] 齐恩平:《业主权的释义与建构》第23页,[北京] 法律出版社2012年版。

[35] 王怡:《2003年公民权利年》,载《新闻周刊》2003年第47期(2003年12月22日)。

[36] 秋风:《新民主行动年》,载《新闻周刊》2003年第47期(2003年12月22日)。

[37] [美] 西摩·马丁·李普塞特:《政治人——政治的社会基础》第33页,张绍宗译,沈澄如、张华青校,[上海] 上海人民出版社2011年版。

[38] 毛寿龙:《坐而论道 为公立学——公共管理与治道变革》第12-13页,[北京] 中国法制出版社2008年版。

[39] 杨卓如:《从“深圳现象”和“北京现象”看我国基层人大代表民主选举的动力与阻力》,载邹树彬主编:《2003年北京市区县人大代表竞选实录》第207页,[西安] 西北大学出版社2004年版。

[40] 邹树彬主编:《2003年北京市区县人大代表竞选实录》第175页,[西安] 西北大学出版社2004年版。

[41] 据邹树彬先生在《一个理想主义者的政治激情》一文追述:邹家健经过几年的业主维权行动,“无意中撞开了地产界的黑幕”,但“与强大的地产商相比,业主太弱小了,在各方面都不对等,根本不是一个重量级的。”我们起诉地产商违规违约,法院不给立案,理由是业主委员会不具备主体资格。业主去找有关部门,但被当皮球一样踢来踢去。邹家健深感人微言轻。在不断的申诉、上访过程中,邹家健又发现了一个奥秘,那就是有的地产商的老总头上又多了一个头衔:人大代表、政协委员,利益集团已在向政治领域渗透,有了代言人。这个发现给了邹家健很大的启发,他开始有些明白为什么业主维权那么艰难了,一个思路逐渐清晰起来:参选人大代表,直

接通过提交议案的方式反映业主的呼声,将房产消费者的维权活动进行到底’……自此,邹家健开始了他的‘玩’政治的历程”。见唐娟、邹树彬主编:《2003年深圳竞选实录》第74页,[西安] 西北大学出版社2003年版。

[42] 参见邹树彬:《民主实践呼唤制度跟进——2003年深圳市群发性‘独立竞选’现象观察与思考》,载唐娟、邹树彬主编:《2003年深圳竞选实录》第250页,[西安] 西北大学出版社2003年版。北京市海淀区光大花园业主委员会主任陈兵指出:“影响立法,参与立法”,这是我们业主维护权利、实践权利、实现社区自治,让一个个的社区成为一个个小小公民社会的最本质途径”。见陈兵:《德不孤必有邻》,载《和谐社区通讯》2012年第6期。

[43] 2003年11月,时任北京朝阳园小区业主委员会主任舒可心在北京大学与同学对话,谈他为何参选人大代表时说:“在参加选举后,有些人问我,你去沾这些事情干什么,给自己找麻烦。但我认为我们现在国家的法律规定体系是非常完善的,但是很多人把这个法律掩盖起来了,不让我们知道。各位去看选举法,其中规定得都很完善。有一个英国记者说:‘虽然法律这么规定,但事实上并不是这样,选举都是被内定的。’我告诉他:‘谁这样说的,我是内定的吗?我就是自己跳出来参加选举的。’现在不是我们没有民主,而是没有人去争取。”载邹树彬主编:《2003年北京市区县人大代表竞选实录》第8-9页,[西安] 西北大学出版社2004年版。

[44] 王新松、刘亚伟:《我要当人大代表——对深圳第四届区人大代表选举的几点思考》,见唐娟、邹树彬主编:《2003年深圳竞选实录》第345页,[西安] 西北大学出版社2003年版。

[45] 唐娟、邹树彬主编:《2003年深圳竞选实录》第83页,[西安] 西北大学出版社2003年版。

[46] 蔡定剑:《民主是一种现代生活》,[北京] 社会科学文献出版社2011年版。

[47] 闫健编:《让民主造福中国——俞可平访谈录》,[北京] 中央编译出版社2009年版。

[48] [127] 转引自[美] 理查德·C·博克斯:《公民治理——引领21世纪的美国社区》第67、7-8页,孙柏瑛等译,[北京] 中国人民大学出版社2005年版。

[49] [55] [60] [102] [美] 卡尔·科恩:《论民主》第191、48、193-194、200页,[北京] 商务印书馆1989年版。

[50] 谢芳:《西方社区公民参与——以美国社区听证为例》第171页,[北京] 中国社会科学出版社2009年版。

[52] 舒可心:《民主从社区开始 居住改变中国》,载《现代物业·新业主》2005年第5期。

[53] 北野:《成立业委会难的原因及解决方法》,载《和谐社区通讯》2012年第2期。

[54] [美] 查尔斯·蒂利:《民主》第21页,魏洪钟译,[上

海] 上海人民出版社2009年版。

[56][95][96][美] 乔·萨托利:《民主新论》第10-12、224、223页,冯克利、阎克文译,[北京] 东方出版社1993年版。

[57][美] 凡·德尔斯:《社会资本、民主政治与公民权利》,见周红云主编:《社会资本与民主》第480页,[北京] 社会科学文献出版社2011年版。

[58][63][66][115][159][164] 俞可平主编:《治理与善治》第12、342、11、333-334、11、227-228页,[北京] 社会科学文献出版社2000年版。

[59] 见朱宪辰主编:《自治治理与扩张秩序:对话奥斯特罗姆》第500-502页,[杭州] 浙江大学出版社2012年版。

[61][104][125][126][140][美] 珍妮特·V. 登哈特、罗伯特·B. 登哈特:《新公共服务:服务而不是掌舵》第126、128、102、120、2页,丁煌译,方兴等校,[北京] 中国人民大学出版社2010年版。

[62] 林尚立主编:《社区民主与治理:案例研究》第322页,[北京] 社会科学文献出版社2003年版。吴志华教授等也认为:“民主是社区建设的灵魂。自治是社区建设的方向。社区建设离开了民主,离开了自治,将失去生机与活力。”“城市基层民主发展的意义就在于使民主成为一种生活方式,将民主渗透于社会生活的各个方面。基层民主渗透于人们的日常生活,需要我们从日常生活的点滴做起,是一种生活化的民主训练。”“是对于具有民主精神的公民的培养。”见吴志华、翟桂萍、汪丹:《大都市社区治理研究:以上海为例》第163-165页,[上海] 复旦大学出版社2008年版。

[64] 见翁嫄、章超、方小晶:《民主实验田——小区存在维权问题》,载《钱江晚报》2003年9月2日。朱健刚教授也指出:“在我长期的调查中,维权业主很少真的成为无端闹事的刁民,相反这些维权业主往往是社区中最懂得相关法律,最愿意遵照法律的‘良民’。在我看来,这些业主对业委会的自发组建,为改变长期以来由单一某个权势集团控制社区的局面提供一种新的制衡力量,也最有可能给中国城市社区建设注入新的活力。从更深远的意义看,它恰恰为和谐社区的建设提供了和谐的基础。”见朱健刚:《业主自治催生和谐社区》,载《南方都市报》2005年8月27日。

[65] 梁漱溟先生在《回忆我从事的乡村建设运动》一文中指出:“要改造中国的政治,必须从基础做起,国家宪政要以地方自治为基础。要从基础做起,就要从最基层开始做,搞乡村的自治。一乡一村的自治搞好了,宪政的基础也就有了……全国就会有一个坚强稳固的基础,就可以建设一个进步的新中国。”

[67] 於兴中:《强势文化、二元认识论与法治》,载於兴中:《法治与文明秩序》第8页,[北京] 中国政法大学出版社2006年版。

[68] 林尚立:《社区:中国政治建设的战略性空间》,载林尚立主编:《社区民主与治理:案例研究》第314-315页,[北京] 社会科学文献出版社2003年版。

[69] 梁莹:《基层政治信任与社区自治组织的成长——遥远的草根民主》第249-250页,[北京] 中国社会科学出版社2010年版。

[70] 俞可平:《权利政治与公益政治》第152页,[北京] 社会科学文献出版社2005年版。

[71][美] 盖伊·彼得斯:《政府未来的治理模式》(中文修订版)第1页,吴爱明、夏宏图译,张成福校,[北京] 中国人民大学出版社2013年版。

[72] 2002年末,江平教授应《财经》杂志与吴敬琏教授、张卓元教授对话,在谈到“自治组织的成长”问题时,江先生表示:“不得不承认这样一个现实:中国目前的主要问题还是国家权力过于集中。从历史发展过程上看,国家无远弗届地干预社会和公民、法人的各方面生活。要解决这个问题,就不得不提出一个口号,要国家还权于民,即公民和法人;但仅仅提出还权于民还不行,还应该还权于社会”;“我们过去不强调社会权力,现在逐渐有所意识。社会权力与国家权力作用各有不同,许多事情需要用某种社会力量来解决纠纷,所以对于社会权力干预的作用应该重视”(见《江平讲演文选》第570页,[北京] 中国法制出版社2003年版)。

[73][129] 张农科:《基于建筑物区分所有权的业主大会》153-154、153页,[北京] 经济科学出版社2011年版。

[74] 俞可平:《拓展地方改革空间》,载《中国改革》2012年第3期。

[75] 参见[美] 理查德·C. 博克斯:《公民治理——引领21世纪的美国社区》第10、18页,孙柏瑛等译,[北京] 中国人民大学出版社2005年版。

[76][89][英] 罗伯特·D. 帕特南:《使民主运转起来——现代意大利的公民传统》第195、195页,王列、赖海榕译,[南昌] 江西人民出版社1991年版。

[77] 张静:《公共空间的社会基础——一个社区纠纷案例的分析》,见中国青少年发展基金会、非营利组织研究会编:《扩展中的公共空间》第32页,[天津] 天津人民出版社2002年版。

[78] 泰勒教授1995年曾这样概括公民社会的政治特质:“(1)最基本意义的公民社会:当存在着不受国家力量支配的民间团体时,这就是公民社会了(2)较严格意义上的公民社会:当通过不受国家支配的公民团体、社会完全可以自我建设及自我协调时,这才是公民社会(3)作为对第二重意义的补充,我们可以说,当这些民间团体能够有效地影响国家政策的方向时,这就是公民社会了。”转引自张静:《法团主义》(修订版)第10页,[北京] 中国社会科学出版社2005年版。

[79] 吴祚来先生认为:“当前中国社会准确地说,应该是‘准公民社会’。”载吴祚来:《通向公民社会的梯子——准公民社会我们的人文思考》第1页,[北京]华龄出版社2010年版。

[80] 孙立平教授在《结构优化与社会和谐——堪忧的中产阶级》一文中指出:“中产阶层在政治上被看做是社会稳定的基础,在经济上被看作是促进消费和内需的重要群体,在文化上被看作是承载现代文化的主体,这在国内外学术界已经成为一种基本共识……但客观地说,中国的中产阶层发育地还相当缓慢。除了在经济发达地区,特别是大城市之外,中产阶层还是踪影难觅,中等收入者在整个社会中所占的比例还很小。”“掠夺式经济使中国中产阶层迅速消失”“中产阶层的无产化”“中产阶层不堪重负”“警惕中产阶层沦为弱势利益集团”“中产阶层成为仇富心理的替罪羊”等都是媒体上特别是网络上经常出现的字眼,人们通常所说的“房奴”也主要是指这个群体。“中产阶层的消失”“中产阶层的蒸发”等字眼甚至成为文章的标题。于是,很多人在问:我还是中产阶级吗?这个社会还有中产阶级吗?”(见孙立平:《重建社会——转型社会的秩序再造》第115、117、118页,[北京]社会科学文献出版社2009年版)。

[83] 陈鹏:《从“产权”走向“公民权”——当前中国城市业主维权研究》,载《开放时代》2009年第4期。

[84] 邓正来、景跃进:《建构中国的市民社会》,载《中国社会科学季刊》创刊号(1992年11月)。

[85] 这是托克维尔在论述“民主国家害怕哪种专制”时提到的问题:“统治者”把每个人一个一个地置于自己的权力之下,并按照自己的想法把他们塑造成型之后,便将手伸向全社会了。他用一张其中织有详尽的、细微的、全面的和划一的规则的密网盖住社会,最有独创精神和最有坚强意志的人也不能冲破这张网而成为出类拔萃的人物。他并不践踏人的意志,但他软化、驯服和指挥人的意志。他不强迫人行动,但不断妨碍人行动。他什么也不破坏,只是阻止新生事物。他不实行暴政,但限制和压制人,使人精神颓废,意志消沉和麻木不仁,最后使全体人民变成一群胆小而会干活的牲畜,而政府则是牧人”(见[法]托克维尔:《论美国的民主》(下册)第870页,[北京]商务印书馆2009年版)。

[86] 童星、文军:《我们的四个误区及其反思——对当前我国维护社会稳定工作的社会学思考》,载《学术界》2001年第6期。

[87][141] 转引自夏建中:《美国社区的理论与实践研究》第80、12页,[北京]中国社会科学出版社2009年版。

[88][93][美]马克·A·缪奇克、约翰·威尔逊:《志愿者》第99、456页,魏娜等译,[北京]中国人民大学出版社2013年版。

[90] 转引自[美]H. 乔治·弗雷德里克森:《公共行政的精神》(中文修订版)第50页,张成福等译,[北京]中国人民大

学出版社2013年版。

[91] 关于社会资本的更详尽的介绍与评论,详见李惠斌、杨雪冬主编:《社会资本与社会发展》,[北京]社会科学文献出版社2000年版;卜长莉:《社会资本与社会和谐》,[北京]社会科学文献出版社2005年版(2008年第二次印刷);周红云主编:《社会资本与民主》,[北京]社会科学文献出版社2011年版。

[92] 李六:《社会资本:形成机制与作用机制研究》,复旦大学博士论文2010年5月。

[94][97][107] 郑也夫:《信任论》第121-122、232、121页,[北京]中央广播电视大学出版社2006年版。孙立平教授也认为:“‘杀熟’现象造成的一个最严重的社会后果,就是将最核心的人与人之间的相互信任关系破坏殆尽。”“因为”在我们这样一个社会中,基本的信任结构本来就是围绕“熟人”建立起来的。相对于其他的信任结构而言,这种以“熟人”为基础的信任结构也是一种更为基本的信任结构。但在“杀熟”的过程中,恰恰是将这种最基本的,甚至是仅有的信任结构给摧毁掉了……于是,人们就自然得出了一个结论:除了自己,谁也不能信任”。见孙立平:《断裂:20世纪90年代以来的中国社会》第134-135页,[北京]社会科学文献出版社2003年版。

[98] 赵孟营、王思斌:《走向善治与重建社会资本——中国城市社区建议目标模式的理论分析》,载《江苏社会科学》2001年第4期。

[99] 李雪萍:《城市社区公共产品供给研究》第68页,[北京]中国社会科学出版社2008年版。

[100] 石发勇:《社会资本的属性及其在集体行动中的运作逻辑——以一个维权运动个案为例》,载《学海》2008年第3期。

[101] 韩可胜:《参与、奉献、和谐——美国社区精神及缘由初探》,据新浪网,2009年1月1日。肯尼斯·纽顿教授在《政治信任与政治疏离》一文中指出:“志愿性组织之所以至关重要,是因为公民对社区特别是社区中的志愿性组织和中间组织的卷入,能够培养信任、互惠、团结和合作等‘心灵的习惯’。志愿性组织还被认为能够创造出公民参与的关系网络和对公共福祉的关切。”见周红云主编:《社会资本与民主》第412页,[北京]社会科学文献出版社2011年版。

[103] 据深圳市南天一花园小区业主委员会主任范国振讲:“十三年前我们小区投票,我当时拿了一个大喇叭大叫,‘南天一花园业主们来投票吧’,人家看我这个老头子很可怜啊,外面又下着雨,所以就来了几个人。十二年以后,我们投票率达75%,根本不用发动。什么道理?因为利益,几百万元的房子和投票挂起钩来,就变得摸得着、看得见了。”见蒋丽娟:《提高自治意识和能力 不做‘沉睡’的业主》,载《深圳特区报》2012年9月26日。

[105][法]托克维尔:《论美国的民主》(上册)第278页,

董国良译,[北京]商务印书馆2004年版。

[106][美]艾伯特·O.赫希曼:《转变参与——私人利益与公共行动》第121页,李增刚译,[上海]上海人民出版社2008年版。

[108]丁元竹、江汛清:《志愿精神与第三部门研究》,载中国青少年发展基金会、非营利组织研究会编:《扩展中的公共空间》第129、186页,[天津]天津人民出版社2002年版。

[109][美]加布里埃尔·阿尔蒙德、西德尼·维巴:《公民文化——五国的政治态度和民主》第388页,马殿君等译,[杭州]浙江人民出版社1989年版。

[110][美]埃里克·M.乌斯拉纳:《民主与社会资本》,载[美]马克·E.沃伦编:《民主与信任》第113页,吴辉译,[北京]华夏出版社2004年版。

[111]参见胡荣:《社会资本与地方治理》第262页,[北京]社会科学文献出版社2009年版。

[112]朱健刚:《行动的力量——民间志愿组织实践逻辑研究》第357、293-294页,[北京]商务印书馆2008年版。

[113]张以明:《公民社会将发端于社区自治》,载《广州日报》2007年3月6日。

[114]陈幽泓:《让社区走向开放》,载《市民》2006年6月28日。

[116]吴克昌:《中国城市社区民主自治的理论与实践研究》第134-135页,[北京]人民出版社2009年版。

[117]孙立平:《社区、社会资本与社区发育》,载《学海》2001年第4期。

[119]张康之:《公共管理伦理学》第60页,[北京]中国人民大学出版社2003年版。

[120]张静:《成长中的公共空间之社会基础——一个上海社区纠纷案例的分析》,载上海社会科学联合会编:《社会转型与社区发展》,[上海]上海大学出版社2001年版。

[121]郭道晖:《法的时代挑战》第161页,[长沙]湖南人民出版社2003年版。

[122][美]戈登·塔洛克:《公共选择——戈登·塔洛克》第99、110页,柏克、郑景胜译,[北京]商务印书馆2011年版。

[123]诺贝尔经济学奖获得者罗纳德·哈里·科思指出:“改革伊始,中国政府在经济中越发式微。从任何角度看,都是不争的事实……如果要讨论中国政府与在中国经济大转型中的作用,那它最大的贡献应该是逐步从经济活动中撤离,而不是它无处不在的政治领导,这是中国市场化转型成功的根本原因。”见[英]罗纳德·哈里·科思、王宁:《变革中国——市场经济的中国之路》第231页,徐尧、李哲民译,[北京]中信出版社2013年版。

[124]转引自[美]戴维·奥斯本、特德·盖布勒:《改革政府——企业家精神如何改革着公共部门》第1页,周敦仁等

译,[上海]上海译文出版社2012年版。

[128][美]詹姆斯·N.罗西瑙主编:《没有政府的治理》第334-335页,张胜军等译,[南昌]江西人民出版社2001年版。

[130][美]丹尼尔·贝尔:《资本主义文化矛盾》第70-71页,赵一凡、蒲隆、任晓晋译,[北京]三联书店1989年版。

[131]秦晖教授曾指出:在政府问题上,“权力极小而责任极大”的“最好政府”是不可能有的,“宪政框架下的社会民主政府即‘次好政府’是不确定的;我们可以确定的是:什么是最坏的政府?那就是权力极大而责任极小的政府”。为此,秦晖教授提出:“无论是自由主义者还是社会主义者,在他们能够进行有意义的争论之前,首先要做、也首先能做的是改变这样的政府。这就是政府现代化这一进程的实质所在。”见秦晖:《共同的底线》第320页,[南京]江苏文艺出版社2013年版。

[132]关于“公民社会”,笔者赞同夏建中教授的界定,即“公民社会是现代社会的典型形态,它以私人领域、志愿性民间组织、公共领域、社会运动以及个人主义、多元主义和宽容精神而展现着现代社会生活,能够为个体的左右、社会的组织能力创造条件,在平衡国家权力的同时保护个体免受国家权力的侵扰”(见夏建中:《中国城市社区治理结构研究》第334页,[北京]中国人民大学出版社2012年版)。

[133]中国社会科学院社会学研究所“当代中国社会结构变迁研究”课题组《当代中国社会阶层研究报告》提出:“在社会中间层规模大的社会,社会资源的配置一般比较合理,经济社会分配差距比较小,大多数社会成员在经济发展过程中从事体面的职业,获得比较丰足的经济收入,生活比较安定。这样的社会中间层成为社会的主体,他们对社会的主导价值观有较强的认同,他们与国家稳定和发展的利益一致,他们同时也是经济发展中的主导型消费群体,他们还是社会变迁中缓冲社会矛盾的稳定力量。无疑,在这样的社会阶层结构形态中,社会各阶层之间的利益矛盾和冲突一般都不会很大,或者不会那么尖锐,大多数社会成员很少对社会感到不满。这样的社会是最稳定、最可持续发展的。”见陆学艺主编:《当代中国社会阶层研究报告》第62页,[北京]社会科学文献出版社2002年版。

[134]熊培云先生提出:“一个国家的整体性繁荣,有赖于政治、经济与社会的三维建设,任何一维的错位与忽略都有可能祸及其他。21世纪中国的一个显著进步是越来越多的人开始意识到公民社会治理成本最低。”小政府,大社会’与建设一个‘权小责大’的政府日益成为人们的共识。一个好的政府只是负责提供公共产品,担任社会‘裁判者’和‘守夜人’的角色。政府不能成为经济活动中的普通竞争者,也不能随意进入公民的私人领域。”见熊培云:《重新发现社会》(修订版)第17页,[北京]新星出版社2011年版。

[135]王森:《小区业主自治困境的原因分析及善治途

径——对杭州几个商品房物业小区个案的考察》,复旦大学硕士论文 2011 年 4 月。

[136] 李克强总理在 2013 年 3 月 17 日的中外记者招待会上表示:政府转变职能,就是“厘清和理顺政府与市场、与社会之间的关系。说白了,就是市场能办的,多放给市场。社会可以做好的,就交给社会。”不是政府有错位的问题吗?那就把错装在政府身上的手换成市场的手。这是削权,是自我革命,会很痛,甚至有革腕的感觉,但这是发展的需要,是人民的愿望。我们要有壮士断腕的决心,言出必行,说到做到,绝不明放暗不放、避重就轻,更不能搞变相游戏”(载《新京报》2013 年 3 月 18 日)。

[137] 夏建中:《中国城市社区治理结构研究》第 338 页,[北京]中国人民大学出版社 2012 年版。

[138] 梁治平:《法治:社会转型时期的制度建构——对中国法律现代化运动的一个内在观察》,载梁治平:《法律何为——梁治平自选集》第 163 页,[桂林]广西师范大学出版社 2013 年版。

[139] 俞可平:《民主与陀螺》第 84 页,[北京]北京大学出版社 2006 年版。

[142] 江平:《私权的呐喊——江平自选集》第 164 页,[北京]首都师范大学出版社 2008 年版。

[143] “民有、民治、民享”这一格言,出自美国第十六任总统阿伯拉罕·林肯 1863 年 11 月 19 日在葛提斯堡国家烈士公墓落成典礼上的著名演说中的结束语。载[美]林肯:《林肯选集》第 240 页,朱曾汶译,[北京]商务印书馆 1983 年版。

[144] 孙威力:《购房维权与业主自治》,载《南方都市报》2008 年 3 月 25 日。

[145] 据陆学艺研究员在《中国社会阶级阶层结构变迁 60 年》一文中说:从社会结构分析,中国目前也是中产阶层发展的黄金时期,中国的中产阶层正在崛起。“1978 年改革开放之初,中产阶层的比例仅占全国阶层结构中的 5%,到 1991 年,约为 9.5%,1999 年时约为 15%”;近十年来,中国中产阶层的发展加快了”。陆先生相信:“中国发展的前景是乐观的,中国的中产阶层将会有更大规模的发展,将会成为中国未来社会的主体阶层。”(见陆学艺:《社会建设论》第 318、321 页,[北京]社会文献出版社 2012 年版)

[146] 塞缪尔·亨廷顿教授曾有过这样一个值得深思的理论观点:“只有当中产阶级中的反对派碰巧和农民中的反对派走到一起来反对政治体制时,社会才容易爆发革命。一旦中产阶级趋于保守,尽管发生乡村反叛的可能性依然存在,但却不可能出现革命。”(见[美]塞缪尔·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》第 72 页,[北京]三联书店 1989 年版。

[147] 陈幽泓:《业主维权与社会稳定》,载《中国新物业》2007 年第 9 期。

[148] 卡内尔.B. 缪勒:《公民社会与国家关系的当代话语权分析》,载何增科、包雅钧主编:《公民社会与治理》第 14 页,[北京]社会科学文献出版社 2011 年版。

[149] 朱健刚:《业主自治催生和谐社区》,载《南方都市报》2005 年 12 月 11 日。

[150] 孟伟:《日常生活的政治逻辑——以 1998-2005 年间城市业主维权行动为例》第 316 页,[北京]中国社会科学出版社 2007 年版。

[151] 陈枫、王克非:《物业管理》第 83 页,[北京]北京大学出版社 2007 年版。

[152] 陆学艺:《目前形势和社会建设、社会管理》(2011 年 3 月 25 日为成都市各部门主要领导所做的报告),载陆学艺:《社会建设论》第 45 页,[北京]社会文献出版社 2012 年版。

[153] [美]塞缪尔·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》第 366-367 页,[北京]三联书店 1989 年版。

[154] 孙立平:《博弈:断裂社会的利益冲突与和谐》第 9-10 页,[北京]社科文献出版社 2006 年版。

[155] 萧功秦:《只有重建公民社会,才能实现民主政治与善治》,载萧功秦:《超越左右激进主义——走出中国转型的困境》第 166-167 页,[杭州]浙江大学出版社 2012 年版。

[156] 孙立平:《利益时代的冲突与和谐:和谐社会是利益均衡基础》,载《南方周末》2004 年 12 月 31 日。

[157] 邹树彬:《城市业主维权运动:特点及其影响》,载《深圳大学学报》2005 年第 5 期。

[158] [法]托克维尔:《论美国的民主》(下册)第 35 页,[北京]商务印书馆 2009 年版。

[160] 北京市海淀区光大花园小区业主委员会主任陈兵先生在《自由人联合体、社区自治、基层民主与党的领导》(业联法律顾问网 2010 年 5 月 11 日)一文中反思道:“现在,在商品房社区中,每一位业主都是平等的,既不可能做主子,也不可能是奴才,更不必想做奴才。问题在于,纵观我们几千年的文明史,一群平等的人们依照民主的原则、契约的原则达成共同意志,制定行为规范和内部制度,选出他们中间的一些家伙管大家的事儿,或曰作公仆,这完全出于中国人的经验之外,不在我们民族的集体历史记忆之中,到现在依然如此。几千年来,我们习惯的是天然的、命定的、明确的权威。上有天子、诸侯、贵族,中有各级官僚,下到家族的大家长。有了这些天然的、命定的、明确的权威,咱们中国人才踏实,才舒服,才感到安慰,才知道怎么办。”这种对天然的、命定的、明确的权威的习性和对平等者之间建立契约的不习惯,影响重大,这也是目前业主大会业委会运作不畅的一个重要原因。只有经过一段时间,通过社区自治的实践洗礼,才能改变,才能有新的经验、新的习惯。传统的心理和习

惯”改变了,各个社区的自由人联合体也就能够形成了,公民也由此产生”。

[161] 萧功秦教授指出,1949年后,经过一系列的经济、社会运动后,中国从一个国家与社会并存的社会结构“演变为‘只有国家,没有社会’的体制。自主的社会与文化空间几乎完全消失”。国家权力“也在中国历史上第一次得以渗透到村庄和工厂层次”。“从社会自治这一角度而言,中国是世界上社会自治程度最低的国家,是公民社会最为缺乏的国家。中国现在的许多基本矛盾与困境,与社会多元化与公民社会组织发展滞后的瓶颈有关”。参见萧功秦:《只有重建公民社会,才能实现民主政治与善治》,载萧功秦:《超越左右激进主义——走出中国转型的困境》,〔杭州〕浙江大学出版社2012年版。

[163] 李克强总理在2013年3月18日主持召开的新一届国务院第一次常务会议上,把政府职能转变作为新一届国务院工作开局的关键,提出“真正向市场放权,发挥社会力量作用,减少对微观事务的干预,激发经济社会发展活力”,载《新京报》2013年3月19日。

[165] 何显明、吴兴智:《大转型:开放社会秩序的生成逻辑》第129页,〔上海〕学林出版社2012年版。

[166] 罗豪才、宋功德:《软法亦法——公共治理呼唤软法之治》第39页,〔北京〕法律出版社2009年版。

[167] 萧功秦教授提出,要珍惜目前重建公民社会的良好机遇:从现在起的第二个三十年,应该是中国发展公民社会的阶段,即先经历第一个三十年的改革开放实现市场化 and 经济发展,然后是重建公民社会和社会自由,再后是高质量的民主政治。在这一大转型过程的初期,“可能会出现一些连锁的反应,出现一些冲突,出现一些官民双方的不适应”,这些都是公民社会发育过程中的正常现象,“是分娩的阵痛,是我们长期以来公民社会缺乏所造成的滞后效应,也是发育公民社会的代价”。而一些不断发生的小的社会冲突,就如同余震一样,可使社会“躲过破坏性的大地震”。重建公民社会的目的,就是为了使“低频率、高强度的爆炸”向着“高频率、低强度的爆炸”,合理的社会冲突模式转型,而“高频率、低强度”的爆炸是一个正常社会必然的一种趋势”。见萧功秦:《超越左右激进主义——走出中国转型的困境》第169页,〔杭州〕浙江大学出版

社2012年版。

[168] 参见夏勇:《法治是什么?——渊源、规诫与价值》,载《中国社会科学》1999年第4期。

[169] 江平先生最近在接受《新京报》记者专访时说:“改革开放三十多年来,立法成就很可观,制定了一系列涵盖当今社会生活各个方面的法律,有了长足的进步,但还不够,法治方面有许多根本的问题还没有解决。”载《新京报》2013年2月23日。

[170] [德] 托马斯·海贝勒、君特·舒耕德:《从群众到公民——中国的政治参与》第178页,张文红译,〔北京〕中央编译出版社2009年版。

[171] [172] [美] 西摩·马丁·李普塞特:《共识与冲突》(增订版)第345、371页,张华青等译,〔上海〕上海人民出版社2011年版。

[173] 孔繁斌博士把“多中心治理”看作是“一场社会治理的革命”,并评论道:“多中心治理是政治学、公共行政学的一个前沿研究领域,对多中心治理实践的历史合理性和价值正当性,是无可质疑的,如果抽掉‘多中心’这一关键词,当代治理的理论和实践或‘现代性政治重建’可以说就失去了制度中轴。在多中心治理的研究中,积累了相当数量的文献,研究背后所体现的深刻的价值关切和学术冲动,意味着多中心治理已经成为自反性现代化阶段最重要的‘话语’之一。”(见孔繁斌:《公共性的再生产——多中心治理的合作机制建构》第43、1页,〔南京〕江苏人民出版社2008年版)王诗宗博士总结道:“多中心治理理论的核心是自治理和自组织,该理论强调决策重心下移,面向地方和基层,决策以及控制在多个层次展开,微观的个人决策以集体的和宪政层次的决策为基础,而集体的和宪政层次的决策需要尊重受其影响的大多数的意见,吸收和鼓励基层组织和公民参与。”(见王诗宗:《治理理论及其在中国适用性》第106页,〔杭州〕浙江大学出版社2009年版)关于“多中心治理”的理论研究,另见[美] 埃莉诺·奥斯特罗姆:《公共事物的治理之道——集体行动制度的演进》,余逊达等译,〔上海〕上海三联书店2000年版;[美] 迈克尔·麦金尼斯:《多中心治理与发展》,王文章、毛寿龙等译,〔上海〕上海三联书店2000年版;吴稼祥:《公天下——多中心治理与双主体法权》,〔桂林〕广西师范大学出版社2013年版。