

国家基层策略行为与社区过程

基于南苑业主自治的社区故事

社会
2013 · 4
CJS
第 33 卷

黄晓星

摘要:在转型的社区情境中,国家基层政府的行为是策略性的,社区居民亦陷入了权变的回应过程。文章聚焦于 20 世纪 80 年代以来政府行为的不同阶段,从中观的社区形态考察基层政府的不同策略和社区过程。政府干预、释出和旁观调控三种不同类型的行为反映了政府对于社区的态度,社区层次和事件性质是基层政府策略行为的关键自变量。文章运用拓展性个案研究方法,分析了国家在社区的基层策略,以及转型期社区的生成和发展,基层政府行为与社区回应的不同逻辑是社区治理困境的重要根源。

关键词:基层政府 策略行为 社区过程 合法性嵌入程度 社区层次

State Strategic Actions at the Grass-Roots Levels and Community Processes: A Community Story of Autonomous Governance by the Owners of Nanyuan

HUANG Xiaoxing

Abstract: In the transitional period, communities in China are in the transformation from being under the sole control of the state to the state-market dual governance. Here, the independent variable is state strategies. Community residents are reacting to the changes of the controlling powers. Three government strategies, i. e., penetrating and controlling, interacting

* 作者:黄晓星 中山大学社会学与人类学学院 (Author: HUANG Xiaoxing, School of Sociology and Anthropology, Sun Yat-sen University) E-mail: huangxiaoxing@hotmail.com

** 本研究受到教育部人文社会科学研究项目“基层公共服务协同供给和社会管理网络研究”(13YJC63005)、国家教育体制改革试点项目“推进广州学习型社会建设”(04-119-174)子课题和 2012 年国家社会科学基金重大招标项目(12&ZD007)的资助。[This research was supported by the project “The Collaborative Supply of Grassroots Public Services and Social Management Network Research”(13YJC63005) of Humanities and Social Science of Ministry of Education of the People’s Republic of China, and the sub-project of the national education system reform pilot project “To Promote the Construction of Learning Society of Guangzhou”(04-119-174), and the Major Program of the National Social Science Foundation of China(12&ZD007).]

with the market, and building communities, have been the focus of academic attention. However, most of the studies emphasize only some strategic actions during a specific stage, leading to a complex but fragmented presentation of Chinese communities. This paper focuses on the government actions in different stages since the 1980s, and uses the longitudinal community developmental perspective to examine the relations of the grass-roots level government strategies and community processes. With the extended case method, the paper places Nanyuan in the macro context of transition to analyze the state strategies in the basic-level communities as well as the formation and development of communities. The interaction of different constituents of the government, companies, community organizations and community dwellers, which has structured the dominant community networks, is the focal point of this paper. The governmental differentiated mediating/controlling actions of intervening, withdrawing, or observing reflect the government's attitude toward the community. The position of the community in the social stratification and the nature of an event are the key variables in determining government strategic actions. An event interacts with the status of the community; the higher its status, the stronger its power to bargain with the government. The inconsistency in government action strategies has resulted in big differences in the initial reactions of the grassroots and the key factor in community common action strategies is the "communality" of the community itself. The relative stability of both behavioral strategies is from their own respective "cultural tool kit". The difference in the logic of the grassroots-level government and that of the community reaction is an important source of the dilemma in community governance.

Keywords: grass-roots level government, strategic actions, community process, legitimate embeddedness, community status

转型期的中国社区面临从政府一元化控制到国家—市场二元化治理模式的转变,伴随而来的是社会成员从单位人向居民、业主身份的转变。国家策略是社区过程的关键自变量,在社区中,不同政府部门作为国家代理人体现了部门利益化的不同角色,国家不能被视为统一的政府部门。国家自主性体现为国家自我利益取向与社会整体利益取向的不断调和,二者不断处于此进彼退的过程中(王星,2011)。国家在社区

中时隐时现,“看得见”或“看不见”成为国家基层角色的特征(王汉生、吴莹,2011),“看得见”的国家对于社区是直接的干预,“看不见”的国家更多隐藏在不同主体互动的背后,对其进行监控。

国家基层策略性行为如何发展,对社区又造成何种影响呢?从20世纪70年代末开始的以市场经济为转型方向的趋势基本上是一致的,但社区故事却纷繁复杂,社区消亡、社区发现等不同论调在中国都能找到立足点(黎熙元、陈福平,2008),不同研究揭示了转型期中国社区的多元化特征(伯兰德、朱健刚,2007;曾鹏,2008;李骏,2009;闵学勤,2009;夏建中,2003a;项飏,1998;杨敏,2007),诸多研究大多关注了一个时点或一个阶段的社区发展,考察了社区的形成或消亡。但是,社区过程是多变的,难以用固定的模式解释。转型期的国家—社会关系是含混—谋略型的(黄晓星,2012a),不同主体之间的互动进入了一种不稳定的博弈关系之中,不同政府部门对社区的策略性行为态度是该关系的重要体现,这种含混的关系形态也决定了社区的复杂性与多变性,使社区治理陷入困境。

本文关注基层政府的策略行为,探讨政府行为与社区过程之间的关系。社区是现阶段城市生活的重要载体,人与人、人与社会组织之间纽带的持续变化需要置于更广泛的脉络下才能理解。在宏观结构性变迁的背景下,社区经历过结构、观念和行动变迁的创造性过程,个人被整合成群体(Follett,1919)。社区中的行动者,如个人、组织、团体或机构等在社会场域中互动,产生了不同的社区过程——社区冲突、社区空间利用、社区意识形成与发展等(桑德斯,1982)。社区秩序是不同社会主体互动的结果,社区容纳了政府、企业和居民等的博弈,也呈现了自身发展性的社区过程。本文采用拓展个案研究方法(参见卢晖临、李雪,2007),通过对南苑¹社区过程的参与观察,将社区日常运作置于超地方和历史情境中加以考察(Burawoy,1998),以20世纪90年代以来(1995-2012)的南苑社区自治发展不同阶段为切入口,对事件和空间进行拓展,并着重关注其内含的权力关系;同时,从中观的社会机制的变化进入,探讨不同策略性行为伴随着不同社区系统的权变行为。

1. 南苑是Z市20世纪90年代初兴建的解困房小区。按照学术惯例,笔者将文中的地名、人名作了化名处理。

一、文献回顾：政府行为与社区过程

在西方城市社会学研究中,政府是影响城市社区发展的最重要因素,尤其是在土地使用和基层管理制度的影响等方面。新马克思主义城市社会学较重视相对自主的政府角色,新韦伯主义则更重视不同市场主体(如技术专家、城市经理等)对于城市的干预,在发达社会中,城市和地区发展的比较分析是空间政治经济学的本质基础(Pahl,1977)。卡斯特(2006)、桑德斯(1982)等对国家因素在城市发展过程中的重要作用做了较多阐述,城市社区因素随之政治化,国家管理功能最大化和日常生活政治化等。社会的特性是个体化(individuation)与地方自治主义(communalism,也译为“社区共同化”)对立发展,个体化围绕着个人的计划、利益和代表性开展,突出理性的生物人;地方自治主义围绕着“共享的认同”(shared identity)展开(卡斯特,2006)。

国家行为对城市变化的影响历来都是社区研究的重要组成部分。如帕尔(Pahl,1977)认为,在对城市问题的分析中应充分强调发达社会中政府的角色提升,城市本质上是一个政治事件。政府越发重要和相对自主,其就越拥有极大的经济动员能力,其对于城市社区的干预也显而易见。自主性体现在政府行为上,政府一旦形成、上台,就拥有它的自主性,成为相对对立的利益主体(孙立平,1996);自主性体现在对于复杂化的社会体系的管理中。国家通过权力运作型塑了城市空间(Castells,1983:218),在不同城市、不同社区中,国家采取了不同的治理策略,通过直接或间接的方式运作权力,以保证社区这一城市的单元具有稳定性。

在新都市社会学中,学者们对城市社区的研究主要集中于空间、资本和集体消费等重要概念,政府对民众的规制以解决城市发展的问題,缓和阶级矛盾(Lojkin,1977)。政府作为“自我意识的社会力量”(Lojkin,1977),实施城市规划、住房等控制策略,疏导民众的压力,以免对政权造成危害。邻里已经成为权力和社会实验的主要场所,成为大部分斗争的组织基础(Castells,1983:276),邻里抗议被置于更广阔的政治情境中,被认为推动了城市转型。政府寻求社会控制,而居民反抗社会控制,但结果都是一致的,即以运动的瓦解告终。卡斯特(Castells,1983:162,279,335)充分展示了政府在社区中的行动策略与

社区居民的抗议路径,清晰呈现了一系列事件,并指出这些事件在特定社会历史情境中的因果关系。

可见,政府可能在不同社区使用不同策略并作出调整。政府虑及社区力量,不得不在政策上微调以回应社区力量,如通过改善基础设施、投资教育和住房等公共项目等。但由于社区运动的壮大发展,在某种程度上会危及政府利益,政府对其始终保持警惕,并采取很多措施去瓦解邻里运动,在这种压制下,邻里组织要么忽略政治和本地生活的历史连接导致结果的消失,要么退回邻里,成为以要求为导向的社区组织和社会化的本地网络(Castells,1983:274)。社区运动组织没有很好地整合邻里、贫苦和种族之间的问题,而是被政府逐一击破,社区精英最后沦为政府与民众之间的缓冲区,而忘记其来源。因此,政府社会控制的成功被视为国家霸权运作的成功,而邻里的不同回应也决定了其成功与否。

可见,社区过程充溢着国家与社会之间的互动。社区空间成为国家权力与社区互动的场所,不同社区组织都在争取社区话语的主导权,并实现对权力的掌控或权利诉求,展示了国家、市场与市民社会关系纷繁复杂的情境。由于中国特有的强国家的历史和现实情境,国家基层策略更为明显,不同的政府部门的自主性体现了各自的部门利益化角色,也呈现了不同的社区过程。

国内的相关研究大致有以下三个方面的策略与社区过程。

一是政府渗透与控制策略。国家基层策略反映在各层级组织的行动中,曹正汉(2011)采用中国上下分治的治理体制及其稳定机制的分析,解释地方政府在处理民众集体行动中的能力及策略,只要地方官员不违背中央政府的大政方针,均可因地制宜地行使其治民权,灵活处置所管辖地区的民众事务,这种策略包含降低执政风险的两个机制,即分散执政风险机制和自发调节集权程度机制,这有助于治理体制自身的长期稳定。其中,政府干预与民众集体行动能力紧密联系在一起,体现了地方政策处理地方事务的分类控制。基层政府(如街道办事处等)的策略更为隐秘化,中国城市社区建设虽有民主化进程,但依然处于政府控制中,是中国特色的国家意志对社区公共事务的柔性控制,国家意志的展现更加隐蔽、柔性和更具合法性(郭伟和,2010)。在不同案例的研究中,国家的基层策略各异,国家时隐时现,成为“看得见”与“看不见”的国家(王汉生、吴莹,2011)。杨敏(2007)等亦认为,国家的基层策略

使社区成为国家的治理单位,从而维持了国家的控制。业主委员会(下简称“业委会”)²虽被誉为中国公民社会的先声(夏建中,2003b),但业主自治被限制在一定范围之内,自治权利也是有限的,不利于业主自身的维权,反而倾向于房地产商利益集团(张磊,2005)。居委会、业委会和物业管理公司(下简称“物业公司”)作为社区治理的“三驾马车”(李友梅,2002)体现了社区分化,是国家进入小区的三种组织形态。居委会作为社区建设的重要方面,愈发成为社区治理的组织方式,是国家用以控制基层的方式。何艳玲(2006)、张磊(2005)等的研究也指出国家对社区公共事务分类控制等方式。在这些案例中,政府的行为策略是不一致的,底层能动反应差异也较大。

二是政府与市场互动策略。物业管理是商品房改革后的新事物,政府将物业管理引入小区,弥补其撤出之后的不足。19世纪80年代至90年代的改革,试图建立一个具有社会主义特色的市场经济,特别在90年代,国家对社会福利制度的全面改革更是蕴含了建立“自我调节市场”的意图,国家逐步从再分配经济转向市场经济(王达伟、景天魁,2001)。市场是由国家孵育出来的,在改革开放后得到迅速发展,逐步建立起国家与市场合谋的支配性网络,在社区中体现为住房商品化和物业管理条例等相关制度的实施。张磊、刘丽敏(2005)对物业运作进行研究后指出,国家在与物业公司、业委会互动的过程中可能出现权力过度化的问题;在房地产开发和物业管理领域,政府(房管局小区办、地方法院和街道办事处等相关政府部门和政府官员等)与开发商和物业公司的互动,形成了一个具有分利性质的房地产商利益集团(张磊,2005)。因此,政府在培育市场过程中与市场形成共谋,国家对房地产业调控失灵,权力化市场制造了市场强势,而瓦解了社会成员自组织的抵抗行动(王星,2008)。政府与市场互动策略在文献中更多体现为政府与市场企业如何达成共谋关系,从而引入并培育市场治理社区。

三是政府培育社区策略。在社区中,脱离国家的社会培育是不可行的,与国家相关的居委会、街道办事处等权责型参与者处于强势地

2. 2007年修订的《物业管理条例》进一步加强了对业委会的监管,进一步将业委会控制在政府手中。《广东省物业管理条例》的制定和修改凸显了业委会逐步规范化的过程。在1998年的省条例中,未有对于业委会监督、指导的条文,而在2009年的修订版中则加入了街道、乡镇政府的“指导与协助”。

位,独立于政府之外的居民自治组织无从自在发展(王星,2012)。社区发育呈现了与国家策略直接相关的特征,社区特征呈现或合作、或冲突的局面。耿敬、姚华(2011)以某居委会直选为例子,研究社区中行政权力的生产与再生产,政府通过各种策略主导选举,行政管理模式与群众自治模式之间潜在的冲突最终也被无形消解。刘春荣(2007)论述了国家介入邻里社区及构建邻里社会资本的方式,认为基层管理的网络化提供了社会资本增长的空间,反过来,纵向的行政动员的策略则将社会力量吸纳、消解,不利于社区发育。社区成为社会主体互动的场域,是现代社会中国家、家庭主义和市场主义等各种力量共同作用的产物,构成了一个并不独立但相对自治的空间(朱健刚,2010),尽管有国家权力的影响,但市民仍然能够建立正式或非正式的组织。

综上所述,国家基层策略行为成为社区过程的核心因素。以往社区研究或关注一个社区的片段故事,或比较不同社区在某个维度上的差异,虽然呈现了社区的纷繁复杂,但又存在社区研究碎片化的问题。因此,回到社区历史中,或许能发现不同阶段国家基层策略行为的连续或间断的变化,宏观的社会结构变化在中观社区中的表现。下文将以南苑社区为个案,研究政府基层策略的类型化特征,并对社区过程进行“深描”,探讨发展中的社区过程及转型形态。

二、国家浸入社区的不同策略:干预、释出和旁观调控

“对于城市的分析必须置于更广泛的社会分析中”,强调不同层次情境的作用(Pahl,1969),社区所处的外部社会结构对社区过程有着深刻影响。广义的政治经济过程研究人们社会行动的出发点(Tarrow,1998:18),对于政府基层策略行为及社区能动行为的研究也需首先回到宏观社会进程中,再对中观社区进行分析。国家浸入社区和社会发育(王汉生、吴莹,2011)是社区研究的两个重要方面。

(一) 宏观社会进程:社区情境的变化

20世纪70年代末以来,中国改革开放以极其迅猛的速度转变了社会经济体系,重组了社会结构。全能主义国家时期,国家掌控了一切资源;转型期间,国家逐步从社区中退出,对居民的管理从单位制转向了社区制,进而带来的是体制外资源的增多,导致市场越发具有调控能力(李汉林,2004),国家逐步退让。这种转变,形式上是国家政策的主

动调整,实质上却是市场经济发展的要求。这构成了中国社区的结构性情境,即城市基层管理体制从单位制转向社区制,社区逐步成为人们在家庭之外首先面对的情境。社区治理的策略在 30 多年来发生了较大变化,从直接干预逐步转向间接调控。

政府的社区政策首先体现在居委会、业委会和物业公司的组织建设。1980 年 1 月,全国人大重新颁布了 20 世纪 50 年代中后期通过的《城市街道办事处组织条例》、《治安保卫委员会暂行组织条例》、《人民调解委员会暂行通则》和《居民委员会组织条例》等四项有关居委会制度的法律文件。1991 年,民政部提出社区建设概念,将社区制逐步确立为基层管理体制。以民政部部长崔乃夫在 1991 年 7 月 5 日提及社区建设为开端(王青山、刘继同,2004),社区建设大概可分为四个阶段。四个阶段都强调居委会的自治性,并为居民委员会设定了民主选举、民主决策、民主管理和民主监督四项民主原则。在逐渐成形的中国城市基层社会自治管理体系中,居民委员会的地位和作用得到了进一步巩固和加强(李骏,2009)。但社区建设由始至终都以自上而下的推动为动力,国家维持着对于基层社会的强控制和基层政权合法性重建(朱健刚,1997),政府主导型的社区治理被认为较为适合中国社区的现状(王芳、李和中,2008)。在城市街区中,基层权力经历了“社区行政建设”的过程,权力中心正在由以往单纯的单位制下的政府行政控制向半行政半自治的社区管理委员会过渡(朱健刚,1997)。在该模式下,基层控制体系更强调以政府部门为主导的治理——国家法团主义的社区治理,被视为 20 世纪 90 年代以来社区控制的重要特征和强控制的阶段。

业委会与物业公司在 20 世纪 90 年代末成为社区管理最重要的组织,这是国家基层策略第二阶段的标志。1998 年 7 月 3 日,国务院发布了《关于进一步深化城镇住房制度改革加快住房建设的通知》[国发(1998)23 号],终结了原有的住房实物分配制度,该文件突出建立物业管理体制的重要性,并强调物业管理的社会化、专业化及市场化,³其

3. 如该《通知》第二十五条规定:“加快改革现行的住房维修、管理体制,建立业主自治与物业管理企业专业管理相结合的社会化、专业化、市场化的物业管理体制”;第二十七条规定:“物业管理企业要加强内部管理,努力提高服务质量,向用户提供质价相符的服务,不得只收费不服务或多收费少服务,切实减轻住户负担。物业管理要引入竞争机制,促进管理水平的提高。有关主管部门要加强对物业管理企业的监管。”

中既强调物业管理与社区自治相结合,亦强调政府对于物业管理企业的监管。但在初期,很多物业公司都是由开发商或街道组建的,很多开发商由之前的国企转制而来,与房地产管理部门有着千丝万缕的关系,而街道本身就是政府的一个部分,政府对于物业管理监管不严。国务院后续颁布的《物业管理条例》(2003年)明显有利于物业公司,赋予业委会和业主的权利有限,未能足够约束开发商和物业公司。⁴该《条例》硬性要求小区业主必须聘请物业公司进行管理,业主没有自己管理物业的可能(张磊,2005)。2007年,国务院对《条例》进行了修订,强调业主与业委会之间的关系,“业主大会或者业主委员会作出的决定侵害业主合法权益的,受侵害的业主可以请求人民法院予以撤销”,控制业主在小区管理中自治的权限。《条例》的规定使小区治理进入了形式上的“寡头”状态,社区治理主体得到扩充,突出了两个治理主体:业委会和物业公司。在小区治理中,实质上,政府与物业公司占据了绝对主导作用;但在形式上,国家逐步淡出小区,成为业委会与物业公司之间市场行为的裁判,由直接干预转变为间接调控。

2004年以来可视为中国社区发展的新阶段。2004年6月,中国共产党十六届四中全会提出“加强社会建设和管理,推进社会管理体制创新”;2007年,中国共产党的十七大报告提出“建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”;2011年,《我国国民经济和社会发展规划纲要》直接提出“改革基本公共服务提供方式,引入竞争机制,扩大购买服务,实现提供主体和提供方式多元化”,该《纲要》直接推进了政府购买服务的发展,深圳、东莞、广州等城市选择社区试点推行政府购买公共服务。在广州,直接催生了家庭综合服务中心和社工组织,成为社区中的新力量。2011年初,广州市进行20个街道试点推行,2012年在全市132个街道全面推行。广东省社会组织注册门槛逐步降低,社会组织发展进入新的时期,社工组织、家庭综合服务中心在社区中的发生和成长将会对社区结构产生巨大的影响。

(二) 国家浸入社区的不同阶段与策略

作为物业管理的试验田,南苑解困房小区一直处于政府的控制下,警惕并干预业委会的产生和发展;居委会则一直处于政府控制之下。

4. 第二条规定:“业主通过选聘物业管理企业,由业主和物业管理企业按照物业服务合同规定,对房屋及配套的设施设备和相关场地进行维修、养护、管理,维护相关区域内的环境卫生和秩序。”

虽有“选择性应付”之类的策略性行为(杨爱平、余雁鸿,2012),但本文更关注业委会作为市民社会力量的产生和发展在社区发展的三个阶段,以及业主自治是如何表现的。通过对田野资料进行归纳,三个阶段可以概括为国家与市场联姻、政府释出⁵和旁观调控。

1. 国家与市场联姻下的物业管理(1995-2008):“物委会”⁶与形式化的业主自治

1995年,南苑第一期工程竣工,市房改办⁷引入了市场化的物业管理机制,按照当时的规章制度,南苑物业公司入驻并未经过公开招投标,而是以指定的方式签订了委托合同书:

根据市国土、房管局及市房改办领导指示,同意由市房地产实业总公司具体负责南苑解困小区第一期工程的物业管理工作。

一、由于该小区居住的都是住房困难户,经济承受力低,要管理好该小区,维修、保养的开支很大,但对住户又不能收取过高的管理费。

.....

(摘自:1995年南苑解困小区物业管理委托合同书)

“指示”、“同意”、“解困”等字眼贯穿了整份合同,显示了当时解困房社区治理中政府的主体性,社区管理权从政府移交给物业公司,但该物业公司是政府部门属下的公司。在委托合同之后,业主入住都必须与物业公司签订入住合约,即住房业主完全明白及同意遵守Z市南苑物业公司的有关规定并与管理处通力合作,共同营造南苑良好的居住环境。在1995-1999年期间,物业公司在房管部门指示下行使着大部分的管理权限。

1999年下半年,住建办⁸考虑到南苑入住率已经超过一半,而该年

5. 此处用“释出”为了突出政府原先在社区中与其他组织的交织状态。

6. 指物业管理公司主导下的业主委员会。

7. 由于南苑是解困房小区,房管部门在小区中拥有较多产权,因此,房改办(解困办、住建办、住保办)在小区中尤为重要,成为基层政府的重要体现。在小区中,房管部门与街道办事处、居委会、业委会之间的关系也尤为复杂。所以,本文叙事的国家基层政府主要是房管部门。

8. 原名为“解决住房困难办公室”,简称“解困办”,先后易名为“住建办”(住房建设办公室)和“住保办”(住房保障办公室)。文中出现的“解困办”、“住建办”、“住保办”等实质上是一个单位在不同时段的不同名称,该单位是房管局属下。南苑的特殊性在于其是Z市重点建设的解困房社区,政府占了以廉租房为主的40%左右的产权,成为观察政府社区治理行为的天然场所。

南苑要参评省优秀物业管理小区,在当时的住建办主任林辉⁹和物业公司总经理的主持下,业委会迅速成立。业委会成立并非是为了使社区居民能够自治,而是一种形象的、程序合法性的需求。该业委会是一个典型的“物委会”,以物业公司为主导,秘书是物业公司办公室主任,业委会主任林辉则是住建办主任,体现了国家和市场的联姻。业委会具有程序合法性,文件资料齐全,并依法进行了备案。第一届业委会带有明显的物业公司印记,林辉总结道,“开发商成立的业委会向着开发商,物业公司成立的业委会向着物业公司,这是很正常的”(LH-2010-FG)。第一届业委会是“精英业委会”,一直都处于住建办与物业公司的双重控制下。业委会代表的推选亦处于所在单位指定或物业公司熟人指定的状态中。《羊城晚报》采访了首届业委会的一名代表,“我在不知情的情况下,被莫名其妙‘选’为业主代表,但两年里,业委会从没召集我们开会,至今,我们首届 70 多名代表互不相识”。¹⁰

但“精英业委会”并未博得社区居民的好感,在 1999 年业委会成立、召开业主代表大会时,有 30 多人到会,质疑林辉主持的业委会的代表性。林辉刚露面时,有一半的人就走了——这些人之前购买解困房时,林辉对他们有所帮助,觉得不应该那么“忘恩负义”;剩下的一半人基本持观望态度,没有进一步把事态扩大。业委会的成立、物业管理的治理主要以政府部门亲力亲为为主,物业公司遵循政府部门的逻辑,业委会成为一个形式化工具。

1999 年 10 月 23 日,Z 市国土房管局批复同意¹¹了林辉所主持的业委会。作为国土房管部门的公务员,林辉对物业管理条例熟谙于心,业委会、物业公司的工作更多遵循的是 Z 市物业管理条文中的相关规定,而非通过充分咨询社区居民而行动。在制定物业费收费标准时,他们更多考虑的是报物价局审批,而非依南苑当时情况并征得居民同意,这使高层住宅(A1-A4 栋高层楼房,有电梯)的物业管理费从原先的每平方米 1.5 元上升到 1.9 元,多层住宅(6-8 层,无电梯楼房)则从 0.45 元上升到 0.55 元,高层住宅的收费标准已经超过了当时大部分商品房的收费标准。物业费的提升触犯了居民们的底线,物业纠纷在社

9. 住建办主任,当时在南苑中的大业主(住建办)代表,第一届业委会主任,未在南苑中居住过。

10. 《业主代表共事两载不相识》,载于 2001 年 12 月 28 日《羊城晚报》,A6 版。

11. 当初的业委会备案,政府使用“同意”业委会成立的字眼。

区中弥漫,激起了广泛的抗议和物业费诉讼,¹²社区居民每天聚集到劳伟明居住的A楼¹³楼下,讨论对抗策略。林辉亲自登门与劳伟明详聊,减免劳伟明的物业费并拉拢其进业委会,试图缓和其对抗情绪,但双方不欢而散。

业委会成立后,原先物业管理合同期满之后就必须将物业管理权移交给业委会,再通过业委会审议决定是否进行物业公司的招投标,或对原先物业公司进行续签。由于林辉的特殊身份,不适合作为业委会代表与物业公司签订合同,便由业委会副主任徐华卓负责。2000年7月1日,业主委员会(乙方)和Z市住宅建设办公室(甲方)共同与南苑物业公司(丙方)签订了《南苑物业管理委托合同》,合同约定,本物业的综合管理费暂按市物价局批复的收费标准,其中高层住宅每平方米1.36元。¹⁴这份合同并未明确住建办、业委会及物业公司三方的权限。事实上,甲方、乙方及物业公司在这个阶段中是一体的,遵循了一致的行动逻辑。

2002年1月23日,Z市区国土房管局作出《南苑业委会换届改选筹备工作的审批》,决定原管理合同期满,在第二届业委会(第一届业委会于2001年10月23日到期)未产生前,由原物业管理公司临时管理。2002-2003年,以劳伟明为首的业主筹委会尝试自主成立业委会,当时物业公司亦成立了换届委员会,准备业委会的换届,但此时,住建办已经不支持南苑业委会的换届或者重新成立。¹⁵南苑部分居民已经成为政府眼中的“刁民”,不断为了物业管理费、业委会等代理权进行抗争,最终政府做了一个重要决定:遣散南苑物业公司,而以房管局属下

12. 参见黄晓星(2011)。在2000年初,业主劳伟明等发起了签名,2000多名业主联名签署了《要求召开临时业主大会,改选南苑业主委员会的报告》;2000年7月上旬,超过业主代表人数的一半又联名要求召开业主大会,但这两个报告都被置之不理。之后,他们投诉到市房管局,要求房管局对南苑业委会作出监督、管理行政行为,但房管局认为并非其职责,不予回复。这些行动显示,当时业主与业委会之间的矛盾已经相当突出,居民要求改选业委会。

13. 也被居民们称为“榕树头”。

14. 原先的定价是1.9元,这个收费标准执行了一段时间,但广东省《物业管理条例》中有解困房社区收取70%的规定,依照这个规定,社区业主对广州市物价局提起了一系列的诉讼,最终撤销了在南苑中1.95元的收费标准,而以这个为基准,收取 $1.95 \times 70\% = 1.365$ 元,实际收取1.36元/平方米。

15. 一旦业委会成立,则由业委会招投标物业公司,但此时房管部门已考虑直接接管南苑,不宜成立在法律上与此行为冲突的业委会。

的同源公司进驻,¹⁶政府接管南苑。“遣散”的用词和对物业公司的高额赔偿¹⁷使政府、物业公司之间的关系不言而喻。

2008年前,虽然社区代理权一直掌握在政府手中,但社区结构发生了很大的变化:(1)从1995年开始陆续入驻,直到1999年,可视为第一个小阶段,政府与物业公司相结合,强势治理;(2)从1999-2002年,社区代理权诉求此起彼伏,并导致了2002年9月陈颖对房管局的胜诉,撤销了原先对第一届业委会备案的“同意”一项,在形式上将社区代理权与政府割裂开来;(3)从2003年“遣散”南苑公司到同源公司退出,视为第三个小阶段,为政府强控制社区的反复。从文本政策到行动政策均有反复的过程,宏观上,物业管理政策已经发生了较大变化,但在中观层面却是滞后的,南苑物业管理的反复即反映了这一点。社区代理权虽然在形式上经过了多次变化,从解困办到物业公司,再从物业公司到业委会,以业委会的形式满足在社区治理中程序合法性的需求,最终又回到政府手中,由房管局属下的同源公司接管。1995-1999年,政府并没有考虑社区治理中居民的存在,而是以形式上市场化的物业公司管理该社区;即使1999年成立业委会之后到2002年,房管部门还是牢牢掌握了主动权。国家将南苑等解困房社区当做物业管理的试验田,在社区代理权方面也对社区居民抱着一种很警惕的态度,并未考虑将社会释放出来。

2. 择机撤出(2008-2009):结构情境变化与利益权衡的部门理性

从2004-2008年,政府接管南苑,对物业管理采取放纵(居民所说)的方式,物业管理费¹⁸成为一笔坏账,物业公司的亏损由国家承担,虽断断续续亦有一些矛盾,譬如电梯维修、物业费等,但总体来说并无大的冲突,同源公司与居民之间相安无事。在2000年以来,《物业管理条例》、《物权法》等的不断修订使外在的政策背景发生了变化,政府部门的行为策略也随之发生了转变。在政策上,要求实行建管分离及政企分离,即开发商不能直接管理小区,政府也不能直接办企业;但同源公司是政府的直属企业,并无利润最大化的要求,在收取物业费的力度

16. 同源物业公司一直管理至2009年4月。

17. 物业公司总经理认为,从来没有天上掉馅饼的美事,今天却碰到他头上了。

18. 同源公司按高层住宅1元/平方米、多层住宅0.4元/平方米收取,这在社区居民眼中是一个较大的胜利。

方面较一般的市场化企业小,为了“维稳”,对一些欠费行为任其发展,导致了同源物业公司南苑亏损 300 多万。¹⁹“总不能我老往里面投钱吧”(LH-2010-FG),林辉一语道破“天机”。同源公司的撤出是住保办经济理性权衡后的结果,但政府撤出南苑的经历却颇费周折。

2008 年 6 月 2 日,在社区中的各显眼位置贴出了一份公告——《关于南苑更换物业管理公司的通告》。住保办自主招标物业公司进驻,而后通告社区。从 2008 年 7 月 1 日起,小区物业管理和服务工作将由中新公司负责,原同源公司在正式移交后撤出。但由于业主们的强烈抵抗,两个公司的交接一直未能完成。社区居民采取公开信、签名会和威胁街道办事处等要去信访的方式取得了与住保办等相关部门“谈判”的机会,街道由此介入社区这一事件。6 月 15 日,陈志强绕开街道的跟踪人员,拿着签名及新写的《请求维护业主合法权益的报告》上访市政府,要求履行《物权法》第七十条规定:“业主对建筑物内的住宅、经营性用房等专有部分享有所有权,对专有部分以外的共有部分享有共有和共同管理的权利”,以及第七十六条规定:“下列事项由业主共同决定:……(四)选聘和解聘物业服务企业或者其他管理人”。

在去市政府的路上,陈志强拨通了东哥(跟踪的居委专干)的电话,东哥马上向领导汇报,随即街道书记和主任两人致电陈志强,说服他回到街道处理事情,不要直接去市政府上访。在电话中,书记承诺街道会为业主搭建一个对话的平台,让物业公司和住建办等各方坐到一起,进行面对面沟通以协商解决问题。由政府部门作为第三方搭建协调平台在十多年中已经成为政府解决南苑问题的重要手段。在南苑物业管理的问题上,街道、居委作为第三方组织,“维稳”是其重要任务,这使业主有了可利用的空间,上访能否解决问题倒成为其次,关键在于引起了相关部门的重视。

6 月 17、18 日,街道办召开了两场协调会,住保办领导、同源公司、中新公司、街道和陈志强等部分业主形成了“五方会谈”的局面。争议双方是业主与住保办,街道办事处书记充当了协调者的角色:“我提一个建议,对就对,错就错,但我们关键是要实事求是,关键在一个‘理’字,我们双方只要慢慢把这个‘理’说清楚即可”。社区辩论的空间在南

19. 同时期,同源公司尚未退出另外一个解困房社区的物业管理。

苑中逐步扩大,最终达成妥协:尽快成立业委会,若在2-3个月内业主委员会成立不了,住保办有自动撤场的权利。²⁰协调会彰显了国家基层政府部门的不一致性,各方以各自的部门利益出发采取不同的行为。街道办事处希望“维稳”,息事宁人;住保办希望按照招投标结果执行;公安部门等希望维持社区治安等,以各自的职责理性行动。对于“住保办”来说,撤出是其理性行为。在《物权法》、《物业管理条例》出台或修改的背景下,国家开始主动让渡部分权力,转向间接控制,强调街道办事处对业委会的协助和指导。

为了尽快成立业委会,业筹委向住保办、街道办申请经费支持,但住保办与街道办互相推诿,住保办陈处长认为牵头部门由属地管理,通过街道搭台的方法能够很好解决问题,少给政府部门添麻烦(特指上访)。另外,《物业管理条例》中有关街道等“地方人民政府有关部门应当对设立业主大会和选举业主委员会给予指导和协助”的规定,业筹委于2008年10月6日向街道办事处提交了“请求街道协助成立业主委员会的法理依据”。住保办对南苑业筹委的态度是含混的,同源公司经理卢志清(住保办公务员)说:“陈志强他们现在追着我们给钱,就打报告,打了报告放着”(LZQ-2008),但同源公司一直亏损的现状迫切希望尽快成立业委会,从而退出管理。10月22日,住保办与街道办事处、筹备组联系召开沟通会,落实选举经费,就经费问题达成交换的妥协:若12月10日前未能依时选举产生业主委员会,则由住保办组织原中标单位进驻小区;住保办按建筑面积比例提供相应的选举经费。市住保办将于11月1日公示招投标中标结果。

由此可见,住保办等政府部门主动、积极退出为南苑业委会成立创造了较好的条件,并为其提供了人力、物力等资源。这是政府部门与社区策略性互动的结果,双方达成了一定妥协。政府对于业委会的态度从原先的压制转向监控和一定程度的支持,表明了含混型国家—市民社会关系的立场。但住保办并不放弃其招投标出中新公司的结果,直到酿成陈志强被砍的悲剧,²¹才结束这场交接。2008年底,陈志强被砍,市政府部门介入,住保办借此机会迅速撤出,经济理性与合法性逻辑

20. 以上会议过程参考《南苑物业管理第二次协调会会议记录》(2008-06-18)。

21. 详情见下文。

辑并重决定了业委会获批准成立。²²2009年4月,业委会招标嘉园物业公司入驻南苑,开启了业主自治的新篇章。

3. 旁观调控(2009-2012):从直接干预到仲裁者的角色转变

2009年3月25日,²³同源公司、南苑业委会和嘉园公司按照《广东省物业管理条例》的相关规定,办理小区工程图纸资料、公共设备设施、公共绿化和物业管理用房等的移交手续。2009年3月28日,上述三方签订了《南苑小区物业管理权移交协议书》(简称《移交协议书》),确定于2009年3月31日下午3时,同源物业公司正式将南苑管理权移交给南苑业委会和嘉园物业公司,之后,南苑物业管理的管理责任由嘉园公司临时接管,物业合同为半年。

在《移交协议书》中,三个单位制定了“现状移交,分清责任”的规则,直接将管理权移交给嘉园公司。南苑作为解困房小区,至今尚未通过有关部门验收,部分楼房的质量已经出现问题,一旦“现状移交”之后,住保办的责任则不明确。业主们认为未通过招投标引入物业公司也是非法的。但在过去的十多年里,南苑业主为了社区代理权已经经历了太多挫折,希望尽快获得“胜利”。在这种情况下,引入的新公司资质若没有调查清楚,事情则会过犹不及。

不出所料,在业委会与嘉园公司在短暂的“蜜月期”之后,两者之间的矛盾显现了。由于陈志强在社区物业上要求限制物业公司收费及公共空间经营,2009年5月2日,嘉园公司决定暂停陈志强居住的A楼公共区域清洁卫生服务和上门收垃圾服务,理由是A楼近九成业主长期欠缴物业管理服务费用和相应公摊费用,累计欠费达50万元。²⁴5月22日,嘉园公司又发出通告,从6月1日起对欠缴物业管理服务费等费用的业主,按欠费总额的每日千分之一计收取滞纳金,同时暂停电梯、门铃、公共照明系统维护等业务,以此“对欠费业主用户予以教育”。物业公司的行为单方面否定了物业管理合同,以公共卫生利益作为筹码,与业委会拉开了斗争的序幕。另外,他们通过江夏、叶成(业委会委

22. 但是,业委会获备案时并未完成所有选举工作,政府的备案行为是对陈志强等人的安抚,而非完全按照程序而行。

23. 2009年3月4日,业委会重新选举正副主任,取消原先叶成、江夏的正副主任职务,陈志强、章君扬和唐德三人成为业委会正副主任。

24. 该物业费是嘉园公司进驻前,业主欠同源公司的账目。

员)及公司的关系网络不断拉拢其他业主代表和居民的支持,逐步削减业委会的力量。

在嘉园公司的紧逼下,陈志强甚是气愤,但他并没有直接跟物业公司抗议,而是去街道投诉,这是业委会成立之后最重要的策略,“这是为公众利益来的,一上访事情就解决了”(陈志强语)。街道则采取中立态度,一定程度上协调了二者关系,但却消解不了二者围绕利益产生的冲突。

住保办、房管局顺利撤退之后,进入一种“旁观”状态中,呈现与街道办不同的逻辑。当业委会准备重新招投标物业公司时,住保办委派公务员全程参与讨论招投标方案事宜,并表示尊重业委会工作,不将政府部门的意见强加给业委会。由此,在招投标前的准备工作中,政府部门承担了《物业管理条例》修订要求的监督、协助和指导的角色,对业委会的运作进行监控。在招投标过程中,在街道、市房管局的协调下,住保办于2009年6月22日正式复函,要求业委会按照《广东省物业管理条例》等相关法律法规规定的程序公开、公正地招聘物业管理服务企业。法律、法规是政府行文的重要字眼,并未表明其实质意见,政府按照程序进行工作。但当11月24日,业委会与当选的江滨公司准备签订合同时,房管部门从“隐”转向“现”,不同意业委会与江滨物业公司的合同签订,要求马上停止合同签订事宜。理由是所有物业管理的重大事务都必须双过半才能实施,区房管局的裁定依据是住保办未投票,在住房面积上未“双过半”。²⁵2010年1月12日,业委会²⁶再次上访,区房管局领导辩称:“我们就是有自由裁决权”,²⁷以此理由拒绝备案。政府在小区的“自由裁决权”则意味着他们以部门的立场出发去判断社区

25. 小区中主要是已经能够上市的解困房和政府的廉租房与后来建的经适房,廉租房占了一定的面积。但在后续的管理中,新建的经适房都另起炉灶,请了另外的物业公司。业委会主要针对解困房的业主而活动。

26. 用该小区论述,在于它是政府的试验田,政府可通过大面积的产权控制该小区的物业管理。是否控制则能够反映它对业主自治的态度。

27. 房管局反对备案的原因是江滨公司与业委会签订合同选择的“酬金制”。公共利益等收入归业委会管理,在预收的物业费中按照一定的比例提供给物业公司作为报酬,若物业费不足应由业主一同支付。这与传统的包干制有较大区别。业委会与江滨公司准备签订的合同中所规定的酬金制是Z市的第一例。住保办在南苑中拥有33.3%的产权,如果物业公司亏损,政府33.3%的物业则成为最主要的支付对象。南苑是解困房社区,是Z市物业管理的实验场所,一旦酬金制在南苑中实施成功,会起到示范效应,使其他小区纷起效尤,所以在南苑决定江滨物业公司的同时,也迎来了不同政府部门的共同抵制。

事务。自由裁量权可定义为行动受到规则限定的程度,为决策者所拥有的决定策略空间(黑尧,2004),意味着政府部门对规则的选择性运用。

由于代表部分产权的住保办对南苑物业公司招投标的反对态度,嘉园公司针对业委会的报复行为开始肆无忌惮,在社区中连续张贴大幅的公开信,指责业委会的行为,但对于其半年的物业合同则只字未提。从2009年9月30日到2012年期间,南苑进入了没有物业管理合同的管理阶段,业委会与嘉园公司冲突不断,业委会持续上访,但政府部门一直处于不干预状态中,任由事态发展。不同政府部门的行为是策略性的,街道办事处以协调、“维稳”优先,住保办以产权利益优先,物业管理条例中关于备案的权力被无限扩大化,成为干预小区物业管理的“利器”,使得社区自治最终破产。

三、权变的社区历程:底层回应与社会发育

转型期,社区面临很多不确定性的因素,多元化的、外在的社会力量,如政府部门(核心)、企业等。在国家权力运作的同时,与其相对的社会一方也具有能动性反应,两者构成了解释基层社会的两个方向(王星,2012),说明了“社区性”(黄晓星,2011)的两个维度,是社区的一体两面。伴随着政府基层策略行为的另外一极是底层社区的策略性回应,政府的基层策略有可能消解社区共同体,也有可能控制的过程中使社区产生“抗拒性认同”,从而形成社区共同体。

(一) 社区代理权的争夺(1995-2008):从“感恩”到“维权”

第一阶段是比较复杂多变的阶段,是南苑社区形成的时期。1995-1999年,政府与居民相安无事;1999-2003年,高昂的物业费触犯了居民们的“底线”,业主与政府不同部门、南苑物业公司陷入了交织的诉讼关系中,邻里共同体开始形成(黄晓星,2011);2004-2008年,政府属下的同源公司强势接管南苑社区,由于恢复低廉的物业费与“无为”的管理策略,且业主们开始转向肿瘤医院²⁸的抗争中,物业管理事务维持表面的和平阶段。

28. 原先社区中心规划的社区卫生院在2005年重新开工时,被改为某肿瘤医院,业主们对此提出了强烈抗议,并通过不断的信访和诉讼维权,但医院在2008年开张,只是将名字中的“肿瘤”两字去掉。

南苑的第一批住户都是有 Z 市户口的本地人,其中一半是 20 世纪 90 年代中期住房困难的单位职工,在 1998 年 12 月 31 日住房商品化改革全面推开前,单位用“小金库”购房并作为福利房出售给职工。初期的小区环境较为恶劣,地处偏远,房屋质量也出问题,曾经还由于天花板掉下而砸死一个“盲婆”,但由于政府推行的解困房较得民心,大家怀着一种“感恩”的心态对待(访谈资料:ZJY-2009-TX、JX-2010-JD、LYC-2008-JD)。

住在这个小区中的人都是社会的底端,没有钱,就靠着一生的收入,几万块钱,买了一套房。以前住得很破的房子,几个平方米,又破,政府给了这么好的房子,就很感激政府(LWM,2009-03-15,T)。

那时候,整个小区对于大家是一种福利,改善了大家居住情况,很多人还住的老城区,几平方米,搬进来就是几十平方米。很多人都很知足的,当时也有一点感恩心理,因为当时大家住房困难,政府给了一个优惠的价钱给大家,那时候摇珠,住进来也有一种感恩的心理在里面。(LWM,2009-05-13,KFC)

南苑建设取得了政策预期的效果,为经济收入较低的居民解决了住房困难问题。南苑落成之后,市政建设也慢慢延伸到该区域。但在后续社区过程中,居民的身份转而被“业主”这个富有价值色彩的身份所取代。业主身份是建构型与回应型的,建构指国家的政策规定,回应指业主身份在与物业公司的对抗中逐步明晰化。1999 年下半年,小区管理费一再调整,从 1.5 元/平方米上涨到 1.7 元/平方米,最后升到 1.9 元/平方米,引起小区居民的普遍不满。另一方面,小区房屋质量问题层出不穷,成为小区居民不满的另一个重要原因。他们在认真阅读了物业管理条例等相关内容后认为,这种未经协商的提价行为是不合法的。社区运动自此层出不穷,通过信访、诉讼等方式诉求,以 2002 年 9 月陈颖对房管局的诉讼为高潮(黄晓星,2012b)。在陈颖对房管局的诉讼中,法院判决撤销 1999 年 10 月 23 日房管局对业委会成立的备案批复中的第一条:同意南苑自批复之日起正式成立第一届业委会。

国家的基层策略是底层运动的自变量:其一,宏观层面上物业管理

条例等的出台赋予了抗争的“话语”依据,原先的社区强干预变得不合法了;其二,中观层面上,住建办等政府部门、政府背景的物业公司的具体行为直接导致抗争行为。当外在的政治机会扩张与内在的组织强度加强时,这种政治变动还需要被人所感知,才能够使他们参与到社会运动中来;只有在原先合法的东西变得不合法了,合理的变成不合理了,原来认为不可能企及的目标变得可能实现了,运动才有可能产生(Tarrow,1998:18)。南苑社区运动正是在社会外部情境变化、社区认知解放等共同作用下形成的。在物业管理领域,物业公司对于业主的权益侵犯现象相当普遍,业主们的意见是,既然国家已经立法保护业主权利,物业公司就必须按照法律法规所规定的来,要依法办事,这类似于裴宜理所讲的“规则模式”(转引自陈鹏,2010)。

(二) 自主化市民社会的契机(2008-2009):“奋不顾身”的业主自治

由于南苑居民与不同政府部门、物业公司的诉讼持续不断,基于“维稳”的逻辑考虑,2004年住建办未通过招投标,同源公司²⁹入驻。同源公司的入驻是顺利的,但撤退却激起了广泛的抗议,也成为自下而上的业委会成立的契机。

针对住改办《关于南苑更换物业管理公司的通告》,2008年6月12日,某业主贴出了与其唱反调的另外一张“公开信”,题目是《我们不能再被愚弄了》,内容主要围绕业主的自治权和监督权等,认为如果新物业公司非经业主同意进入,他们将永不可能成立业委会,并呼吁大家团结抵制,署名“愚夫”。南苑在持续的对外抗争中,形成了类似抗拒性认同(Etzioni,1993)的社区认同感,也有了惯用的策略性对抗行为,如“公开信”的形式,运用较有煽动性的语气——“胆大包天”、“绝对的奴隶”等。

他们在6月13、14日举行签名活动:“坚决抵制非法聘请的物业公司进驻我们南苑小区”,引起了街道办事处对“维稳”的重视。在协调会后,事情峰回路转,文本的物业管理条例在南苑中转向“实践的法”,由底层自下而上组织业委会,视为社区一个新的开始。住保办等依循策略性和逻辑,双方处于策略性的互动关系中,形成“敌进我退”的局面,

29. 另外一个解困房社区的物业公司。

在讨价还价中型塑了新局面。业筹委获得街道经费支持,紧锣密鼓地完成了动员和选举,业委会于2008年11月26日选举成立,上报街道办事处并报送区国土局备案。但事情并非如陈志强等预设的那样进行,业委会一旦成立,中新公司进驻则成为空谈,这触及了该公司的根本利益,导致恶性报复事件的发生。12月22日晚,当陈志强等刚谈完物业公司事宜,走出东区门口,被几名男子用10多厘米宽、50厘米长的砍刀砍伤,伤势严重。凌晨2时45分,陈志强被送进手术室,手术直到上午8时许才完成。

第二天,劳伟明³⁰获知此事,马上打电话向电视台“爆料”,在案发地点组织了三四十人抗议。他们拿着案发的血衣,要求相关部门给一个说法。11月23日早上,街道办事处主任等相关领导前往医院探望陈志强,讨论如何稳定社区居民的情绪,不要游行、不要过激,派出所会全力缉拿凶手,另外,马上给他们办业委会备案的事情。安抚、“维稳”的策略在事发初期贯穿了始终,包括捐款、业委会备案和派出所的迅速破案等。中新公司总经理被作为犯罪嫌疑人逮捕,物业管理交接工作被中止。

国家《物业管理条例》等规则的制定逐步完善,标示了市场主体与社区居民等的相关权利,但在实际实施过程中却出现了偏差,导致了意外后果的产生。陈志强被砍事件改变了南苑物业管理交接的进程,成为业委会成立的契机。在前面的选举中,11月23日第一轮选举完成,11月26日补选完成,在街道民政科监督之后,12月5日备案,但直到12月21日房管局尚未批复,但被砍之后,12月24日,业委会马上获得备案。事实上,在24日南苑并没有完成业委会各委员分工的投票程序,当事件被上升为社会公共事件时,政府部门在“维稳”的要求下被迫作出决定,以安抚民众,尽管备案并不符合法规要求。由于一起意外事件,业主们把握时机,迅速推动业委会的成立和发展。原本持含混态度的政府部门此时不得不表态,对不健康的物业管理市场进行管制,给予社区自治发育的空间。这是社区中诸多主体互动的结果,物业公司、不同的政府部门、业主和业委会等纷纷登场,在此一契机下重塑了社区结构,迅速改变了社区中组织博弈的状况。

30. 社区的积极分子之一,被誉为“社区的灵魂”。

(三) 社区分化与代理权落空(2009 - 2012):从外在压力 转向内部冲突

陈志强被砍事件严重危害了小区的公共安全,迫使相关部门在业委会成立上作出妥协,给住保办迅速撤出的机会。国家退出、市场进入所形成的支配性网络间隙是重要基础(黄晓星,2012b),业委会在错综复杂的情境下应运而生,意味着社区结构的根本转型,但同时进入了新的冲突之中。

当外部压力消失之后,社区内部却开始分化。陈志强等借鉴其他社区的经验,将业委会改造为以公共利益经营为主要任务的利益化组织,力求利用公共收益降低物业费,并且提升物业管理质量。但这种经营方式得不到大多数人的支持,叶成、江夏等坚决按照《物业管理条例》规定管理业委会,业委会逐步分化。社区各方冲突主体选择了寻求政府的支持,以政策的话语压制对方。陈志强希望利用在以往社区运动中形成的非正式组织继续动员居民,扩大业委会活动范围,另一方面又采取了正式组织运作方式管理业委会,而其他人则希望完全按照条例限制业委会的权限,二者的冲突最终导致了原本一致对外的共同体的分裂。

在后续的物业公司招投标中,业委会7位委员中,叶成、江夏站在嘉园公司一边,对陈志强等进行压制;章君扬拉拢业主,自成一派;而刘长(法院工作人员,业委会委员中最年轻的,小于30岁,而其他委员都在40岁以上)明哲保身,辞去委员一职。业委会成为业主寻逐自身利益的平台,部分业主也开始在社区公共空间中发表言论。

2008年5月20日,陈志强为了使业委会能朝着自己希望的方向发展,发起了“清毒疮”运动——“罢免叶成、江夏委员资格签名”;作为反击,5月24日,叶成、江夏两人宴请没有在“罢免叶成、江夏委员资格签名表”上签名的业主代表,数落陈志强的“十大罪状”,并发出《致业主代表的公开信:业委会有关问题汇报材料》。双方都向街道、区房管局等主管部门反映,向民政科科长诉苦,期望获得街道办事处支持。但民政科黄科长认为,“对这些群众性组织不能过多干预,只是监督的作用,现在很多业主有意见,如果街道参与的话,只是硬把人拉下来,我都反对。如果街道近期参与,是有效果的,但从长远来说,是没有效果的,因为一个制度的制定是这样的。备案什么意思呢?也就是要出张纸给

你,说明我们收了,但不会去干预。”(叶成、江夏 2008 年 6 月 10 日向民政科科长投诉,田野记录)这代表了街道的态度与策略。

在后续的物业公司招投标中,社区内部分化影响到社区的正常管理。2008 年 6 月 7 日,业委会召开业主代表大会³¹,讨论表决《公开选聘物业公司的招投标工作方案》,以及公开讨论叶成、江夏派发的《致业主代表的公开信:业委会有关问题汇报材料》,³²但该次会议成为吵架的场合,业主代表们代表不同的利益,各执己见,不欢而散。在会前,物业公司告知部分业主代表不要到场,以分化业主代表大会的力量。虽然招投标程序在业主代表们的投票下正式启动,但在以往抗争与维权中形成的社区共同体已经烟消云散。

嘉园公司成为业委会的对立面,在招投标过程中依循政府三个阶段的不同策略。嘉园公司的行动是试探性的,依据政府态度而行动。在招投标前,政府持指导、支持、协助态度,物业公司主要以江夏、叶成等为代表在业主代表大会及业委会中表示反对,但未有进一步行动;在招投标过程中,物业公司充分利用其所占据的小区中的宣传栏,与业委会争夺舆论空间(将业委会的宣传栏撕毁),如 8 月 24 日在东、西社区最中心、显眼的宣传栏位置贴出了用红纸写的《致南苑全体业主的公开信》,洋洋洒洒有三大版;第三阶段,当政府明确表示反对后,嘉园公司跟业委会的冲突进一步升级,停止了业委会每个月的运作费用,以及强行拆除业委会的公告栏。这些宣传将嘉园公司树立为“亲民”的“好管家”,与业委会的“不作为”形成鲜明对比,在他们的公开信中,合同的期限被忽略了,嘉园公司俨然成为南苑的守护者。

当政府撤出社区之后,业委会与物业公司等的互动使原本隐藏的社区结构显性化,业委会内部分裂,物业公司企图通过公开信的方式进一步分化业委会及业主,进而消解业委会的力量。这些冲突撕裂了原本形成的共同体,业主们开始各自为政。而业委会却未意识到社区内部分化的严重性,不寄希望于重新寻求业主们的合力支持,而是希望通过上访让政府介入,扶正祛邪,继续依法公平、公正、公开选聘新的物业服务公司,避免本小区管理的真空期,但由于政府采用“旁观”及不干预

31. 业委会成立后的第一次代表大会,也是最后一次代表大会。

32. 事实上,陈志强希望依法炮制上次“夺权”大战,利用业主代表大会将江夏、叶成“清理”出业委会。

策略,物业公司招投标始终未完成。

四、结论与讨论:逻辑、理据与拓展的分析

至此,南苑社区发展的“故事线”完整呈现,基层政府部门压制、撤出或旁观调控的策略性行为,社区居民能动的权变回应,以及第三阶段市场对国家基层策略的依循行为。在不稳定时期(unsettled periods)的转型阶段,不同社会主体在“文化工具箱”(Swidler, 1986)中有策略地选择符合自身利益的工具,各方处于一系列的策略关系中。南苑社区发展的三个阶段代表了国家基层策略的变化,其阶段和不同主体的主要策略、成因、特征可见表 1。

第一,20 世纪 90 年代末,当住房商品化改革全面推行之始,国家全面引入物业管理制度,以弥补国家撤出之后的控制不足。社区治理相关政策并不明朗,市场在国家培育下欣欣向荣,出现国家与市场的共谋。在一些商品房小区中,物业管理出现了市场专制主义对个人权利的侵蚀,国家对于市场的过分放纵导致了不健康的市场发展,可称之为国家、市场合谋的专制主义时期。

第二,国家在社区中的退出被认为是一个趋势,但这是一个反复的过程。当社区居民反抗相关政府部门与南苑物业公司的合谋时,在“维稳”的合法性要求下,国家强势接管该社区,重新回到强控制阶段。国家虽然借用了市场的外壳,但实质上是以政府的控制为主。业委会被政府暂停运转,体现出了强国家一弱社会的状况。

第三,在 2008 年陈志强被砍案发生之后,政府被推到风口浪尖上,借此机会迅速退出了社区的物业管理。但市场的进入直接改变了社区中的权力格局,原先的国家力量强控制被市场的强控制所替代,社会力量却未能发展起来。当市场与社会相互胶着,物业公司压制业委会时,政府以立法者、执法者和法律解释者的身份介入,但并不干预,任由二者互动。但当触及住保办等政府部门利益时,强势干预的策略再度出现。

总之,基层政府的行为是策略性的,体现了含混—谋略型国家—社会关系的特点;基层政府不是铁板一块的,不同部门有各自的自主性。街道、居委、房管部门等成为业委会“诉苦”、“讲理”的部门,中

表 1：“角色×时间矩阵”：不同主体的策略、特征与成因

	第一阶段			第二阶段	第三阶段
	潜伏(1994 - 1999)	开端(1999 - 2003)	发展(2004 - 2008)	高潮(2008)	持续(2009 - 2012)
政府 部门	解困房小区建设	住建办组织成立第一届业委会	遣散南苑公司,由属下同源公司进驻,安抚,收取低廉物业费,减少管理	住建办:(1)由于政企分离的要求,希望撤出,招标中新公司入驻 (2)陈志强被砍之后的安抚策略:业委会马上成立 街道办事处:协调住建办、物业公司、社区居民之间的关系	住建办:(1)尊重大多数业主意见 (2)仲裁业委会招标的物业公司不符合规定 街道办事处:协调住建办、物业公司、社区居民之间的关系
物业 公司	南苑公司接管	南苑公司与第一届业委会签订协议	同源公司物业费成为一笔坏账	同源公司与中新公司准备交接	嘉园公司控制南苑,压制业委会
社区 居民	购房入住	社区代理权抗争:上访与诉讼并进	相安无事,社区居民主要围绕肿瘤医院抗争,无暇顾及物业费问题	(1)签名会、上访:要求成立业委会,暂缓物业公司交接 (2)陈志强被砍之后的媒体曝光	(1)要求街道解决问题 (2)与嘉园公司对抗 (3)要求重新招投标物业公司
特征	(1)宏观政策要求建管分离、政企分离,但国家在社区中的退出是一个反复的过程,体现了含混型国家—社会关系 (2)物业管理市场在国家强力支持下成长 (3)社区代理权在国家—市场支配性网络中“间隙生产”出来			(1)政府依赖原先的强控制策略,但遭遇较大的抗议,遂择机退出 (2)中新物业公司期图通过暴力进入社区 (3)社区居民持续的抗议,虽处于弱者的位置,但善于利用机会	(1)基层政府从直接干预到仲裁者的角色转变 (2)物业公司接替政府成为社区控制力量 (3)业主自治力量相对弱化
成因	(1)含混—谋略型国家—社会关系是宏观结构性原因 (2)基层政府策略行为具有路径依赖,如维持强控制 (3)底层社会被动反应的发育过程			(1)宏观政策变化所导致的社区治理变化 (2)物业管理市场培育不规范 (3)南苑社区共同体已经形成	(1)住建办撤出,物业公司独大 (2)由于利益关系,社区内部分化成不同力量

观³³的社区治理已经从培育市场转向对市场与市民社会的协调控制,这是十多年来社区治理的最大变化。不同的策略性行为彰显了政府社区行为的逻辑和理路:政府依据社区的层次及事件的重要性作出策略性应对,社区共同体同样以不同的策略回应。南苑只是底层社区类型的代表,本文以历史的维度,拓展社区情境,从而解释国家的基层策略行为逻辑。

政府行为策略的根据是事件对合法性资源(王宁,2007)的影响及社区的层次。社区以事件为凝聚点,具体事件所呈现的不同特征和社区层次的互动决定了各方的策略选择。事件性质指事件的特性和本质属性,与基层政府策略行为相关的核心特性关系到该事件所牵涉的政府控制的合法性嵌入问题,即该事件对政府社区治理声望、民众认同感的影响程度。在第一阶段,政府兴建解困房社区,获得了南苑居民的拥戴,提升了政府的合法性资源,住建办等单位以解困房社区主人的心态管理社区。1999年开始的物业费维权等涉及经济利益的事件对于政府控制的影响不大,合法性嵌入程度低;但陈志强被砍案件触犯了社会的公共情感,危及社会公共安全,合法性嵌入程度极高,影响了住保办等引入物业管理的合法性,使政府在舆论的监督下迅速解决。在实际互动中,政府部门是分裂的,有各自的部门利益,但当事件触及治理的合法性时,政府部门又是统一的,在社区治理中政府部门是割裂的部门利益与整体的合法性资源二者的统一。政府部门对社区的态度取决于社区事件是否能够被上升为社会公共事件,并对其合法性资源造成影响。

事件与社区的层次是互动的,社区在社会分层中的位置越高,其与政府讨价还价能力越强。这与社区主体人口在社会分层中的地位,以及其资源动员能力、与政府产生联系的渠道密切相关。如何艳玲(2006)对一起围绕邻避设施的城市抗争事件进行分析,其研究的社区主要群体为回迁户和退休老人等,虽然遇到持续、强烈的抗议,但政府部门以“抹平事态”的心态冷漠对待,对待该类事件的态度并无实质性的变化,政府不愿意开启协商对话的渠道。这个策略与南苑社区处理

33. 笔者认为,宏观的国家—社会关系对于国家或某个地区来说是一致的,而群体、个体的行为却不一致,所以变量是社区、群体层面的,以区别于过于宏观的关系和过于微观的个人、群体行为。

物业费事件较为一致,这些事件难以“闹大”;³⁴但不同的是,同样是邻避设施,广州市番禺垃圾焚烧厂从初选址到现阶段公布的地址,发生了极大的变化,期间政府召开了若干次的协调、听证会等,³⁵从选址发生变化的情况看,原本“华南板块”社区的抗争有了一定成效,而后迁至的地区更为边缘。纵而观之,两者的社区层次不同是重要的原因,前者是与南苑类似的底层社区,而后者是中产阶层聚居社区,³⁶人口属性与社会动员能力差异都比较大。在这些案例中,政府行为策略是不一致的,底层的能动反应差异也较大。

相对应的,社区共同体行为策略的关键因素则是“社区性”本身,双方持有一定时期内相对稳定的“文化工具箱”或“剧本”,保持了各自行为的延续性。社区的共同性依赖一种与外部社会控制结构互动形成的抗拒性认同,以一种共同的利益关系整合在一起,为了公共利益而抗争(王小章,2002)。在国家不同阶段的基层策略中,社区也选取了不同的策略对不同部门进行回应,社区中的不同群体又各自有不同的看法,如南苑中,陈志强是南苑的标杆,劳伟明是社区的灵魂等,这些精英人物与社区普通居民整合在一起,形成了不同的关系丛(项飏,2000),这些关系重叠、交叉在一起,个体与个体之间的关系逐步在同一个空间中沉淀出来,形成了社区的基本格局,即多元化的社区共同体。社区过程的复杂性源于基层政府策略的多变性,社区是一个开放系统,国家是一极,市民社会是另外一极,两者的策略性互动产生了这种情境型的社区,前者是后者的解释,是社区居民采取“反应”的依据。

这两种策略性道出了国家社区治理困境的根源,不同政府部门采取的自主性行为不具一致性,前后的行为并不完全按照规则行事。从社区治理的开端,控制和管制采用的是一种“老板主义”和“机会主义”(克里斯托弗,2009)的策略,前者强调一种权威的控制与维持,后者以权宜和妥协、安抚为主,两者是冲突的,最终消解了政府在社区中的权威与信任。自上而下的社区治理往往转向失序,与自下而上要求的平等主义、自治等相冲突,后者的回应充满了底层的智慧,通过各种尝试

34. “闹大”的标准在于能否引起政府的高度重视。

35. 资料来源:<http://nd.oeeee.com/sszt/pylj/>。

36. 邻近小区基本都是中产人士居住小区,有记者、公务员等,他们通过媒体扩大该事件的影响。一般地,中产阶层是社会稳定的重要力量,也是政府力图联系的群体。

实现自身的利益诉求。同时,市场主体——物业公司采取了依循国家策略的依附性逻辑,使社区局面更加复杂。国家最后的旁观与社区内部的冲突与分化也表明,由于以往社区强控制所导致的社会力量弱化,一旦政府超脱于社区之外,市场力量则凌驾于社会之上,这也是现阶段业主与物业公司矛盾的重要原因。脱离了国家进行社会培育在现阶段的中国是不可行的,更有效的办法或许是国家有意识地培育社会,使其成为能与市场等协商的社区主体。

参考文献(References)

- 伯兰德,阿兰纳、朱健刚.2007. 公众参与与社区公共空间的生产——对绿色社区建设的个案研究[J]. 社会学研究(4):118-136.
- 曹正汉.2011. 中国上下分治的治理体制及其稳定机制[J]. 社会学研究(1):1-40.
- 陈鹏.2010. 当代中国城市业主的法权抗争——关于业主维权活动的一个分析框架[J]. 社会学研究(1):34-63.
- 耿敬、姚华.2011. 行政权力的生产与再生产——以上海市J居委会直选过程为个案[J]. 社会学研究(3):153-178.
- 郭伟和.2010. 街道公共体制改革和国家意志的柔性控制——对黄宗智“国家和社会的第三领域”理论的扩展[J]. 开放时代(2):60-82.
- 何艳玲.2006. “邻避冲突”及其解决:基于一次城市集体抗争的分析[J]. 公共管理研究(4):93-103.
- 黑尧,米切尔.2004. 现代国家的政策过程[M]. 北京:中国青年出版社.
- 黄晓星.2011. 社区运动的“社区性”——对现行社区运动理论的回应与补充[J]. 社会学研究(1):41-62.
- 黄晓星.2012a. “上下分合轨迹”:社区空间的生产——关于南苑肿瘤医院抗争故事[J]. 社会学研究(1):199-220.
- 黄晓星.2012b. 市民社会的“间隙生产”——南苑“社区代理权”系列诉讼的拓展分析[J]. 开放时代(5):93-108.
- 卡斯特,曼纽尔.2006. 21世纪的都市社会学[J]. 国外城市规划(5):93-100.
- 克里斯托弗,胡德.2009. 国家的艺术:文化、修辞与公共管理[M]. 上海世纪出版集团.
- 黎熙元、陈福平.2008. 社区论辩:转型期中国城市社区的形态转变[J]. 社会学研究(2):192-217.
- 刘春荣.2007. 国家介入与邻里社会资本的生成[J]. 社会学研究(2):60-79.
- 李汉林.2004. 中国单位社会:议论、思考与研究[M]. 上海人民出版社.
- 李骏.2009. 住房产权与政治参与:中国城市的基层社区民主[J]. 社会学研究(5):57-82.
- 李友梅.2002. 基层社区组织的实际生活方式——对上海康健社区实地调查的初步认识[J]. 社会学研究(4):15-23.
- 卢晖临、李雪.2007. 如何走出个案——从个案研究到扩展个案研究[J]. 中国社会科学(1):118-130.
- 闵学勤.2009. 社区自治主体的二元区隔及其演化[J]. 社会学研究(1):162-183.
- 桑德斯.1982. 社区论[M]. 台北:黎明文化事业股份有限公司.
- 孙立平.1996. 向市场经济过渡过程中的国家自主性问题[J]. 战略与管理(4):64-74.
- 王达伟、景天魁.2001. 关于市场过渡理论的讨论[J]. 社会学研究(2):101-105.
- 王芳、李和中.2008. 城市社区治理模式的现实选择[J]. 中国行政管理(4):68-69.
- 王汉生、吴莹.2011. 基层社会中“看得见”与“看不见”的国家——发生在一个商品房小

- 区中的几个“故事”[J]. 社会学研究(1):63-95.
- 王宁.2007. 消费制度、劳动激励与合法性资源——围绕城镇职工消费生活与劳动动机的制度安排及转型逻辑[J]. 社会学研究(3):74-98.
- 王青山、刘继同.2004. 中国社区建设模式研究[M]. 北京:中国社会科学出版社.
- 王小章.2002. 何谓社区与社区何为[J]. 浙江学刊(2):20-24.
- 王星.2008. 调控失灵与社会的生产——以房地产业为个案及个案拓展[J]. 社会 28(5):139-164.
- 王星.2011. 1978 年以来中国“国”与“民”关系之历史演进——立足于国家自主性理论的思考[J]. 人文杂志(2):58-70.
- 王星.2012. 利益分化与居民参与——转型期中国城市基层社会管理的困境及其理论转向[J]. 社会学研究(2):20-34.
- 夏建中.2003a. 北京城市新型社区自治组织研究——简析北京 CY 园业主委员会[J]. 北京社会科学(2):88-94.
- 夏建中.2003b. 中国公民社会的先声——以业主委员会为例[J]. 文史哲(3):115-121.
- 项飏.1998. 社区何为——对北京流动人口聚居区的研究[J]. 社会学研究(6):56-64.
- 项飏.2000. 跨越边界的社区:北京“浙江村”的生活史[M]. 北京:生活·读书·新知三联书店.
- 杨爱平、余雁鸿.2012. 选择性应付:社区居委会行动逻辑的组织分析——以 G 市 L 社区为例[J]. 社会学研究(4):105-126.
- 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[J]. 社会学研究(4):137-164.
- 张磊.2005. 业主维权运动:产生原因及动员机制——对北京市几个小区个案的考查[J]. 社会学研究(6):1-39.
- 张磊、刘丽敏.2005. 物业运作:从国家中分离出来的新公共空间——国家权力过度化与社会权利不足之间的张力[J]. 社会 25(1):144-163.
- 曾鹏.2008. 社区网络与集体行动[M]. 北京:社会科学文献出版社.
- 朱健刚.1997. 城市街区的权力变迁:强国家与强社会模式——对一个街区权力结构的分析[J]. 战略与管理(4):42-53.
- 朱健刚.2010. 国与家之间:上海邻里的市民团体与社区运动的民族志[M]. 北京:社会科学文献出版社.
- Burawoy, Michael. 1998. “The Extended Case Method.” *Sociological Theory*(1):4-33.
- Castells, Manuel. 1983. *The City and the Grassroots*. London: Edward Arnold (Publishers) Ltd.
- Etzioni, Amitai. 1993. *The Spirit of Community: Rights, Responsibilities, and the Communitarian Agenda*. New York: Crown.
- Follett, M. P. 1919. “Community is a Process.” *The Philosophical Review*(6): 576-588.
- Lojkin, Jean. 1977. “‘Big Firms’ Strategies, Urban Policy and Urban Social Movements’.” in *Captive Cities: Studies in the Political Economy of Cities and Regions*, edited by Harloe M. New York: John Wiley & Sons:141-156.
- Pahl, R. E. 1977. “Managers, Technical Experts and the State: Forms of Mediation, Manipulation and Dominance in Urban and Regional Development.” In *Captive Cities: Studies in the Political Economy of Cities and Regions*, edited by Harloe M. New York: John Wiley & Sons:49-60.
- Pahl, R. E. 1969. “Urban Social Theory and Research.” *Environment and Planning*(1): 143-153.
- Swidler, Ann. 1986. “Culture in Action: Symbols and Strategies.” *American Sociological Review*(2):273-286.
- Tarrow, Sidney. 1998. *Power in Movement*. Cambridge: Cambridge University Press.