

重塑的边界：中国新型城市社区中的国家、市场与社会
The Reconstruction of Boundaries: State, Market and Society
in Chinese New Urban Communities

肖 林(XIAO, Lin)
中国社会科学院社会学研究所

摘要：本文以中国房地产市场兴起后出现的新型城市社区为窗口，对国家、市场与社会在其中的力量变化及相互关系进行分析。文章指出，基层社会力量的成长得益于市场经济对保护产权和建立契约关系的内在要求，社会和市场的扩张意味着国家的局部退却和管理方式的转变。然而，萌芽中社会还具有脆弱的自主性，一方面受到国家的重新渗透和间接干预，另一方面不完全的市场机制也对其成长起到阻碍作用。在国家、市场与社会的复杂互动中，三者的权责边界不断重塑，由此可能形成中国市民社会的独特发展路径。

关键词：重塑、新型城市社区、国家、市场、社会

Abstract: Using Chinese new urban community brought about by real estate market as an observing window, this article analyzed the strengths of state, market and society and their relationships in community. It pointed out that the growth of society is related to the protection of property rights and the establishment of contractual relationship required by market economy. The expansion of both society and market means a partial withdraw of the state power and the change in its management. However, the society is still in its infancy and has a fragile autonomy. On one hand, the state re-penetrated and exerted indirect influences on the society, on the other hand, the imperfect market mechanism also hindered the development of society. In the complex interactions of state, market and society, the boundaries of both rights and responsibilities of each side are under reconstruction, which would mould a unique development path of Chinese civil society.

Keywords:

Reconstruction, New Urban Community, State, Market, Society

导言

伴随着中国三十年的全面市场化改革，人口流动的规模和速度前所未有、社会阶层和利益结构日益复杂化、新的经济组织和社会组织不断涌现、社会的价值观愈发多元化，所有这些都使得国家、市场和社会三者的关系发生了深刻的变化。

自1990年代以来，国家与社会关系始终是学术界的一个核心理论问题。对于这一主题，学术界主要采取“市民社会/公民社会”(civil society)和“法团主义/统合(合作)主义”(corporatism)这两大理论范式进行分析。简单地来说，市民/公民社会理论强调国家与社会的分离以及社会的独立自主性，社会不受国家力量支配并且能够自我建设和自我协调，在此基础上与国家进行抗衡进而有效地影响国家政策。法团/统合主义则强调国家与社会的融合以及社会对国家的依附性，其核心在于把利益群体和社会组织整合进国家，受到国家的控制和约束。两种范式的共同之处在于都是以“国家”与“社会”的二元划分为前提。

对于遵循公民社会理论范式的学者而言，改革开放以后中国社会的自主性明显增强，意识形态和国家的控制力大大下降，各种新生社会组织(行业协会、社会团体、NGO)的涌现和壮大、基层社会的重要变化以及互联网的兴起等都为中国市民社会萌芽和成长提供了重要论据。然而，新生的社会力量在多大程度上独立于国家之外，它与国家之间是对立还是合作，彼此如何影响，这些问题困扰着公民社会理论在中国的适用性。考虑到中国并不存在完全独立于国家之外的社会组织，一些学者也对源于西方的市民社会概念进行调整，提出“准市民社会”(semi-civil society)、“国家领导的市民社会”(state-led civil society)或“第三领域”等概念(邓正来, 2011; 张紧跟, 2012)。

另外一些学者则根据中国的特殊国情而逐渐放弃市民社会的理论模式，转而诉诸于“法团主义”理论模式来解释转型中国的国家与社会关系，他们更为强调各种社会组织与国家之间千丝万缕的联系：社会依赖于国家或谋求其支持并与之合作，国家也对社会进行分类控制和“吸纳”，这使得国家与社会之间的边界变得模糊不清甚至相互融合。一些研究者把中国的法团主义结构模式更细致化为“国家法团主义”(state-corporatism)、“社会法团主义”(societal-corporatism)以及“地方政府法团主义”(local state corporatism)等(康晓光, 2008; 陈家建, 2010; 张紧跟, 2012)。

国家与社会关系的变化也同样体现在最近十多年来的城市社区中，最为显著的变化有两个方面：一是在单位制解体之后，国家为了应对由此带来的管理和服 务缺失自上而下发起了社区建设运动，试图在国家主导下以居住地域为基础重新整合基层社会并重建国家的权威；二是在住房商品化和私有化之后，以城市中产阶级为主体的新生业主群体由于各项权益受到侵犯而自发产生的业主维权运动及自下而上探索的居住小区业主自治。有学者指出，一方面是政府通过让权、还权和授权推动社区自治，另一方面是草根社区涌现追求自治的公民行动和政治参与，上下结合的这两种力量推动了社区自治和城市共同治理(王颖, 2008)。

就城市社区研究而言，我们也可以明显看到上述两大理论范式的影响。粗略而言，对新型商品房小区及业主维权运动的研究大多发现了社会对国家的挑战和制约而更倾向于市民社

会的视角，而对国家主导下社区建设运动的研究则由于观察到国家对社会的干预和渗透而更接近于法团主义视角。

就住房私有化所产生的新型商品房小区而言，不少学者都把它视为相对独立于国家力量之外出现的社会空间，它的出现至少是削弱了国家在基层的力量和影响。具有明显草根性和自治性质的业主委员会被视为“中国公民社会的先声”（夏建中，2003）；业主对产权的维护和抗争是一个走向公民权的过程（沈原，2007）；业主维权包括物权、社区自治权和公民权的不同层面，对于城市商品房小区而言“公民的形成”和“中产阶级的形成”最终将培育和造就出一个“中产阶级的公民社会”（陈鹏，2009）。业主组织是“真正的公民社会组织”，业主维权与社区治理甚至是“中国宪政转轨中具有标志性意义的历史事件”（陈幽泓，2007）。

然而，也有一些研究发现，城市中产阶层在房产维权运动中虽然表现出了相应的权利意识和行动力，而对市民自主组织的政治/法律限制已构成社会发育的制度瓶颈（陈映芳，2006）。业委会换届、社区日常集体活动和业主维权等活动虽然展现了民主自治的发育，但此过程一直是在政府的“参与”和“在场”下实现的。因此，基层社会自治的发育也是国家干预和制度安排的产物，“‘社会’并非‘国家’的对立物，而是浸透着国家的身影和力量”（王汉生、吴莹，2011）。

就政府主导的社区建设运动而言，有学者认为城市社区是为了解决单位制解体后城市社会整合与社会控制问题的自上而下建构起来的国家治理单元，而不是一个可以促进市民社会发育的地域社会生活共同体（杨敏，2007）。虽然单位制对于街区的影响已经渐趋减弱，但通过其代理者以及其代理身份的权威重建，国家依然可以将其力量渗透到街区乃至市民的日常生活（何艳玲，2006）。某些由政府发起旨在增强社区居民自治的改革¹实际上并没有为社区自治提供更大的自主性空间，反而使行政体系有意无意在基层社区名正言顺地站稳了脚跟，这是国家行政力量向社会深入渗透的表现（李骏，2006；姚华，2010；王星，2012）。这种国家主导下的改革，基于“国家利益”的种种考量自然将制约基层自治的推进，到头来不免强化现有的威权体制并抑制民主转型的可能（耿曙、陈奕伶，2007）。城市社区建设虽然有民主化的进程和多方协商色彩，但民主形式的背后仍然是中国特色的国家意志对社区公共事务更为隐蔽的“柔性控制”，而不是所谓的市民社会的分殊与发展（郭伟和，2010）。

上述两类视角都聚焦于这样一个基本问题：城市社区建设究竟是公民社会崭露头角还是国家威权得以继续再造？本文无意也无力在总体上对公民社会或法团主义理论本身及其在中国的适用性问题进行探讨，而只是借助新型城市社区这一观察窗口，对微观层面的国家、市场和社会这三者的关系变化进行分析，特别是各自的组织边界和功能边界，这类似于对村庄自治中国家与社会边界变动的分析（景跃进，1999）。需要反思的是，当我们使用“社区”一词时其所指究竟是什么？因为以不同类型的社区或不同社区组织为研究对象时，会得出不同

¹近年来，“议行分设”、“居站分离”的制度改革在深圳、上海、北京等多个城市普遍推行。它旨在将行政职能从社区居委会剥离出去由新设立的社区工作站/社区服务站来承担，从而恢复其基层群众性自治组织的社会属性，发挥社区自治主体的作用。然而，社区工作站事实上是被政府所雇佣和领导，社区工作站工作人员已经成为“准公务员”，这反映出行政权力向社区的强力延伸。

甚至是相反的结论。另外，现有研究中对“市场”的分析也过于笼统，没有区分抽象的市场力量与具体的市场组织。市场与国家和社会的关系分别发生了怎样的变化？它又进一步在国家与社会的互动关系中起到了什么作用？我们以住房私有化之后出现的商品房小区为原型来进行考察，因为它不仅重新定义了社区的边界而且更为显著地改变了其中国家与社会的关系。

一、市场化与新型城市社区的兴起

计划经济时代，“单位制”是中国城市中最主要的社会整合与控制机制。工作单位（国有企业、事业单位和政府机构）几乎包揽了其成员生老病死的各个方面，它不仅具有经济功能（生产、分配、消费），而且具有社会和政治功能（认同、整合、控制），个人高度地依附于其工作单位。以户籍和居住地为基础的“街居制”对单位制起到了补充作用。住房制度改革之前，中国城市房屋中私房比例很低，大部分住房由地方政府或工作单位投资建设、所有并管理，个人只拥有住房的使用权。职工居住区只是单位制在居住空间上的功能延伸，很难称之为真正意义上的社区。

随着市场化改革的全面推进，传统的“单位制”和“街居制”严重衰落，企业改制和政府职能的转变造成很多原先由单位和政府提供的服务难以为继，大量的“单位人”转变成“社会人”。国家在城市基层社会所面临的基本问题是在如何“单位制”解体之后重建社会管理的组织体系和管理权威。作为应对，国家推行以居住地为基础的“社区制”来重新整合人口流动性不断加大和利益日益多元化的基层社会，填补管理和服务上的空白，其标志事件是2000年中央在全国范围内开展的社区建设运动。官方对于“社区”的定义很简单，即“社区是指聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体”²。在实际操作中，“社区”被等同于社区居民委员会的管辖范围，由地方政府根据公共资源的配置、人口规模和管理幅度等因素自行决定。行政划分的“社区”已经成为“市一区一街一居”这一城市行政管理体系组成部分的最末梢。

1. 新型社区“边界”的多重含义

中国自1990年代初开始实施城市国有土地的有偿使用制度，1998年全面推行住房分配制度的货币化改革，由此释放出了城市房地产业巨大的发展潜力。从2002年到2005年，全国城镇私有住宅建筑面积从56.83亿平方米上升到87.9亿平方米，住宅私有（自有）率从72.82%上升到81.62%³。可以说，中国的城市住宅已经基本实现了私有化。随着房产成为个人和家庭最重要的财产，一种新的社会身份和社会群体——业主群体也随即产生，其法治意识、权利意识和参与意识都显著提高。同时，实施物业管理的居住小区成为城市社区基本构成单位。

²中共中央办公厅、国务院办公厅《关于转发〈民政部关于在全国推进城市社区建设的意见〉的通知》（中办发〔2000〕23号），2000年11月19日。

³原建设部公布的《城镇房屋概况统计公报》（2002-2005年）。

行政划分的社区边界并不能真正反映真实的社区共同体和居民的自我认同。同一个社区内可能同时有多种产权性质的住房⁴，居民的社会阶层差别可能也较大。这导致人为划分的“社区”内部异质性很高，很难成为真正的“共同体”。官方划分的社区与房地产市场上的居住小区也非一一对应关系。一般来说，一个社区居委会的辖区范围内会有多个小区⁵。当一个物业小区规模较大时就只对应成立一个社区居委会，此时，物业小区的范围和社区居委会的辖区是一致的。

相比于行政划分的社区而言，以住房私有产权形成的住宅小区不仅内部利益一致性更高，而且也更独立于行政管理力量。所谓“新型城市社区”是指以住房私人产权（特别是商品房产权）为基础，以共有产权和公共事务为纽带发展而成的地域性利益共同体与生活共同体。它区别于传统城市邻里街区或单位型小区的特征包括：（1）建筑物和空间区分为私有部分和共有部分；（2）一般都有清晰的物理边界和空间范围；（3）有明确的成员资格和排他性享用的配套设施，且其成员之间有比较接近的经济社会地位；（4）业主通过集体消费的方式获得市场化的物业服务，并对共有部位和公共事务进行集体决策和管理；（5）业主从彼此陌生的原子化初始状态开始相互交往，在此基础上逐渐形成一定的认同感和归属感。

新型城市社区中“新”字的含义同时体现在几个方面：（1）社区物理空间相对而言是新建的。从时间上讲，主要是指1990年代房地产市场兴起以后建设的；（2）社区中的产权关系和管理模式都是新型的；（3）社区中的社会关系和社会资本是新生的，新型社区具有“移民社区”的性质，居民的异质性很高，来自不同地域和不同行业/职业；（4）商品房小区主要是新兴城市中产阶级组成的社区。

新型城市社区的“边界”发生了重要变化，我们从以下三个方面加以分析。

首先是社区的空间和产权边界。新型社区的空间边界是由房地产开发的市场力量塑造的。从空间范围来讲，新型社区的边界一般是实施封闭式物业管理的居住小区，而不是由民政部门划分的社区居委会辖区。有实力的开发商能够获得较大地块的开发权，所建住宅小区占地面积少则几公顷大则十几、几十公顷，居住户数也从几百户到数千户不等（甚至上万户）。这些新开发的居住小区一般都有比较完善的配套设施（花园、广场、会所、幼儿园、小学等），成为典型的“门禁社区”（gated community）。这种由市场力量塑造的封闭式社区满足了新兴中产阶级和富裕人群对于财产和人身安全的基本需要，同时也保障了小区内的各项居住配套设施能够不被其他社会群体所分享，使之成为只有付费者才能享受的“俱乐部产品”。从这一点来看，商品房或经济适用房的物业小区是一种典型的“阶层化社区”，其构成主体是中产阶级。

其次是社区的认同和心理边界。与空间范围相对应，业主对自身社区的心理认同也区别于行政划分的社区居委会辖区。业主心理上认同的首先是自身居住的物业小区（小社区），原

⁴城市住房产权构成非常复杂多样，包括商品房、限价商品房、售后公房、保障性住房（经济适用房、公租房、廉租房）、传统私房、直管公房或单位公房，甚至还有村庄改造后的农民回迁房。

⁵据媒体报导，到2009年底，北京市共有社区居委会2633个，而全市共有住宅类物业管理项目（物业小区）3557个。以此计算，平均一个社区居委会的管辖范围内有1.35个物业小区。

因在于业主具有共同的房产利益和相似的社会经济地位、相同的公共服务需求（交通、环境、教育等）并且处于大致相同的生命历程阶段。业主心理认同的社区有时也会跨越居住小区的空间范围而达到由多个毗邻的物业小区组成的大社区。这一点在城市成片开发的地区（人口规模数万乃至数十万的大型居住区）尤其明显。近年来，在中国的不少大城市中都出现了类似西方发达国家的“邻避现象”（“Not in My Backyards”）的集体行动：多个物业小区的业主联合起来反对政府修建垃圾焚烧发电站或化工厂或者要求增加地铁线路或站点。随着互联网的发展，大型居住区民间网站和论坛的兴起使得这种大社区认同进一步增强。

第三种也是最为重要的是国家、市场与社会三种力量在社区中的组织和权责（功能）边界。总体而言，国家在新型社区中的权力正在逐步减小，管理方式发生了重要变化，由直接管理向间接管理转变。新型社区中国家局部性退出所留下的权力和责任转而由市场组织（开发商和物业服务企业）和社会组织（业主委员会和业主大会）来承担。但另一方面，国家也在以新的方式重新进入和渗透到社会之中，新型社区中组织和权责边界的变化情况较为复杂，我们将在下文重点分析。

2. 新型城市社区中的基本组织

目前，城市社区中的正式组织主要包括社区党组织、社区居民委员会、业主委员会、物业服务公司等⁶，分别代表了国家、社会和市场力量。社区权力格局已由以政府权力为主导转变为权力的多方共享，初步形成了“几驾马车”既相互竞争又相互合作的社区治理局面。

（1）社区党组织

社区党组织是中国共产党的基层组织，它是执政党领导地位在最基层的体现，也是“社区组织的领导核心”，在街道党委（或党工委）的领导下开展工作。街道和社区党组织对于巩固党的执政基础、增强党的执政能力，都具有重要的意义。从其主要职责来看，社区党组织对上要宣传和执行党的路线方针政策以及党中央、上级党组织的决议；对下则要领导社区自治组织（社区居民委员会）和其他社区群众组织。为了适应市场化、城市化所带来的单位制解体、社会利益格局日益复杂的新局面，2004年中共中央办公厅专门转发了《中共中央组织部关于进一步加强和改进街道社区党的建设工作的意见》，这表明了国家对基层党建工作的高度重视。

（2）社区居民委员会

城市社区居民委员会（以下简称“社区居委会”或“居委会”）从法律上讲（1989年《中华人民共和国居委会组织法》）是“居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织”，但在现实中很大程度上带有浓厚的官方色彩。社区居委会的设立、撤销和规模调整都是由政府决定，其办公场所、经费报酬和人员安排也都高度依赖于政府，政府也将其定位于国家“基层政权建设”的重要组成部分，要接受街道办事处和社区党组织的领导（即所谓“城市社区党组织领导下的社区居民自治制度”）。截至2010年底，全国共有87057个城市社区，

⁶社区内其他社会组织和民间团体（如兴趣团体、协会、NGO）不在本文的讨论范围之内。

社区专职党务工作者 11.3 万名，社区居委会干部 43.9 万名，其中中共党员 20.8 万名，占 47.4%⁷。

在实践中社区居委会作为地方政府基层代理人的身份非常明显，社区居委会“半官半民”的特征是学术界的一个普遍共识，而且其“行政化”倾向是一个始终难以克服的问题。从功能上看，它不仅要负责协调社区内部矛盾、为社区居民提供服务，而且还要承担政府各部门下派的大量任务。目前社区居委会的主要服务对象是中低收入群体、下岗失业人员、退休老年人以及流动人口（农民工），主要是协助地方政府完成社会保障和救济、再就业培训、计划生育、卫生养老等公共服务，并且开展一些无偿或低偿的社区生活服务，以此增强自身在社区居民中的合法性。

（3）业主大会和业主委员会

城市新型物业小区内建筑物的所有权区分为专有和共有（按份共有或共同所有）这两部分。前者表现为个体业主私有的住宅或经营性用房，后者表现为小区内全体业主或楼栋内部分业主共同所有的共有部位、共有设施设备。这种产权结构从根部上决定了它采取一种经济民主的治理方式。

业主大会和业主委员会（简称“业委会”）都是基于物权和财产关系的利益型自治组织。业主大会和业主委员会分别是物业小区内的最高决策机构和执行机构。业主大会由物业管理区域内的全体业主组成，代表和维护物业管理区域内全体业主在物业管理活动中的合法权利，履行相应的义务；业主委员会由业主大会依法选举产生，履行业主大会赋予的职责，执行业主大会决定的事项，接受业主的监督。无论是业主大会还是业主委员会都必须在房地产行政主管部门和街道办事处登记备案，获得了合法性认可之后才能展开活动，并且要在日常工作中接受后者的指导和监督。

中国第一家业主委员会于 1991 年在深圳诞生，至今有 20 多年的发展历史。业主委员会的前身是由开发商、物业公司、业主代表（或租户代表）等共同组成的“物业管理委员会”或“业主管理委员会”，体现的是有业主参与的小区物业“共管”模式。2003 年《物业管理条例》颁布之后，完全由产权人组成的业主委员会和业主大会的组织形式才正式获得法律确认，并逐渐进入一个较快的成长期。目前，对全国业主委员会的建设与发展情况并没有权威的统计数据。从小区与社区的关系来看，业主委员会的覆盖面远远低于社区居委会。2006 年的一项调查显示⁸，在 11 个一线城市中业委会成立的比例平均为 32.79%，平均线以上的城市 7 个，平均线以下的 4 个（见下表）。虽然业委会在大城市已经有了一定比例的成立，但由于地方政府的复杂态度、开发商和物业公司的阻挠以及业主内部矛盾的等因素，还有大量的业委会筹备组处在努力挣扎之中。

⁷ 《中国社区居委会干部达 43.9 万名，近半为中共党员》，中国新闻网，2011 年 12 月 28 日，<http://www.chinanews.com/gn/2011/12-28/3565975.shtml>。

⁸ 《中国一线城市业主委员会现状调查》，《住宅与房地产》，2006 年第 11 期。

表：若干大城市成立业委会情况

排序	城市	小区数	业委会数	占住宅物业项目的%
1	上海市	7375	6114	82.9
2	南京市	1275	599	47
3	深圳市	2003	721	36
4	海口市	600	210	35
5	重庆市	3350	1124	33.6
6	武汉市	1200	400	33.3
7	成都市	2824	932	33
8	长沙市	800	200	25
9	广州市	4000	580	15
10	北京市	3077	360	11.7
11	郑州市	1237	102	8.2

(4) 物业服务企业

物业服务企业（简称“物业公司”）是指受物业所有人的委托，依据物业管理合同委托，对物业的房屋建筑及共设备、市政公用设施、绿化、卫生、交通、治安和环境容貌等管理项目进行维护、修缮和整治、并向物业所有人和使用人提供综合性有偿服务的企业。

物业公司的出现是住房制度改革和房地产市场发展的产物。中国第一家物业管理公司诞生于1981年的深圳，直到1990年代中后期以后才进入快速发展阶段。到2008年末，全国共有物业管理企业58406个，比2004年末增加26724个；共有从业人员250.1万人⁹。另据报导，到2011年，中国物业管理企业总数达6万家，从业人员600多万人，住宅物业管理规模达到120多亿平方米¹⁰。2007年修订的《物业管理条例》将物业管理企业更改称为“物业服务企业”，强调物业公司受聘于全体业主的服务地位。物业公司从性质上分为两类，一是由开发商组建成立的，主要服务于自身开发的房地产项目；另一类是独立的物业公司，服务于市场上的房地产项目。此外，政府主管部门根据物业服务企业在注册资本、人员规模、专业水平、管理物业的面积和规章制度和服务水平等方面的差别将其分为不同的资质等级。

二、新型社区中国家、市场与社会的边界重塑

1. 国家的局部退却与再渗透

市场化和城市化造成了“单位制”的衰落和解体，这意味着国家力量在基层社会特别是新型社区中的局部退却，也意味着国家对社会控制能力的下降，而国家退却所留下的空白则

⁹国家统计局网站，《第二次全国经济普查主要数据公报（第三号）》，2009年12月25日。

¹⁰新华网，“中国物业管理从业人员超过600万人”，2011年07月12日。

由社会力量和市场力量来共同填补；同时国家管理基层社会的方式也逐渐由原先的行政命令方式转向更为重视法治和依靠所谓“柔性控制”。

在传统的单位制和街居制下，工作单位与其成员之间存在着高度的“庇护-依附”关系，工作单位和地方政府掌握着包括住房在内的各种资源并提供生活配套服务，街道和居委会体系只是起到“拾遗补阙”的作用。随着住房私有化的不断深入，建房和管房的责任不再由地方政府和工作单位承担，而是转移到了开发商和物业管理企业的身上。另一方面，住房商品化改革后，个人获得了最重要财产——住房，由此也就获得了人格上的独立性。国家也从法律上确认了业主在物业小区中的权力主体与管理主体地位。

值得重视的是，“社区制”的形成也体现出国家以另一种方式再次进入并渗透到基层社会之中。在利益日益多元化、社会矛盾日益突出的新阶段，国家认识到社区居委会“承担的社会管理任务更加繁重、维护社会稳定的功能更加突出”并对之高度重视。“社区”在中国城市管理中的地位不断提升，国家的投入力度不断加大；但同时社区居委会的功能也在不断“膨胀”，其“行政化”问题愈发严重。

国家通过几种不同的途径重新进入城市基层社区，通过对社会的再渗透来实现自身意图。第一种途径是加强社区党组织建设并保证其领导地位；第二种途径是加强社区居委会的建设，加大资源投入并赋予其新的职能；第三种途径是设置新的基层组织，替代社区居委会的部分职能，成为政府在社区中新“代理人”。

首先，国家力量对社会的再渗透突出地表现在不同社区组织成员的“交叉任职”这一“中国特色”上。这种“交叉任职”的措施意在从人事安排上确保社区党组织对社区自治组织（社区居委会、业主委员会）的领导权，但却使得国家和社会在基层社区中的边界变得模糊不清。

中央组织部在2004年的文件提出“社区党组织领导班子成员与社区居委会中的党员成员可以交叉任职，提倡社区党支部（总支、党委）书记和社区居委会主任经过民主选举由一人担任”。2010年11月9日，中共中央办公厅，国务院办公厅公布《关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见》（中办发〔2010〕27号，简称“27号文”）又进一步指出要“提倡社区党组织班子成员与社区居民委员会成员交叉任职”并且“提倡社区党组织班子成员、社区居民委员会成员与业主委员会成员交叉任职”。近年来，不少地方政府也鼓励这种做法。例如，北京市住房和城乡建设委员会、市民政局、市社会建设办公室联合发布的《关于推进住宅区业主大会建设的意见》（京建发〔2011〕11号）指出“鼓励具有业主身份的社区党组织成员和社区居委会委员参选所在物业管理区域的业主委员会委员，担任业主大会负责人”。以深圳市为例，2011年全市789个社区居委会举行了换届选举，共产生新一届居委会成员4308名，居委会成员中有1299人与社区党组织委员交叉任职，有1678人与社区工作站专职人员交叉任职，有86人与业委会委员交叉任职¹¹。

其次，国家对社会的再渗透还表现在对社区居委会的资源投入以及赋予其新的职能上。中央“27号文”作为纲领性文件集中反映出新阶段国家对于社区居委会性质、功能定位以及

¹¹ 《羊城晚报》，《深圳居委会直选率达99.87%》，2011年4月29日。

思路举措，最主要的举措包括：将社区居民委员会的工作经费、人员报酬以及服务设施等经费纳入财政预算、提高社区居委会成员和社区专职工作者的报酬待遇以及职业前途、保障办公用房和公益服务设施等。这些做法本意是通过为社区居委会提供更多的资源来加强它的能力和地位、提高其成员的积极性，但客观上却会进一步削弱社区居委会的自主性而增强其对政府的依赖性。

此外，国家还通过法律和政策赋予社区居委会新的职能，特别是赋予它对业主组织进行“指导和监督”的合法性地位。1989年起实施的《城市居委会组织法》是在住房私有化之前制定的，其内容已经远远落后于实际的发展。社区居委会如何处理与新生的业主利益型组织之间的关系成为一个迫切而重要的问题。2007年修改后的《物业管理条例》规定：“在物业管理区域内，业主大会、业主委员会应当积极配合相关居民委员会依法履行自治管理职责，支持居民委员会开展工作，并接受其指导和监督。住宅小区的业主大会、业主委员会作出的决定，应当告知相关的居民委员会，并认真听取居民委员会的建议”。相应地，在地方法规中对此也有类似的规定。此外，中央的“27号文”把“依法依规组织开展有关监督活动”（指导和监督社区内社会组织、业主委员会、业主大会、物业服务企业开展工作），提升为社区居民委员会三大重要职责之一¹²，这在中央文件中是第一次明确提出。该文件在一定程度上预示着未来对《城市居委会组织法》进行修改时也会做出相应的规定。而在实践中，这种“指导和监督”的范围具有较大的弹性，在行政部门、基层政府和社区居委会所代表的“公权力”与业主组织所代表的“私权力”之间的边界有时难以明确，这种“指导”既可能是合法合理的，也可能是违背法治精神的越位干预。

2. 市场的接管与权责扩大化

对城市社区影响最大的市场力量是房地产开发商与物业服务企业，前者在新型社区的形成阶段（规划和建设）起到主导作用，影响着社区的所有权问题；后者则是影响新型社区长期管理的重要因素，涉及社区的管理权问题。这两者在国家力量局部退出和社会力量薄弱的情况下发挥了特殊的“接管”作用。

就社区空间的生产而言，计划经济时期工作单位的建设角色被市场经济下开发商所取代，原先由地方政府和工作单位所提供的公共配套设施也被转移到开发商身上。开发商从地方政府手中获得土地的使用权和开发权，在很大程度上决定了未来社区的空间形态和产权关系。在城市空间的生产中，居民追求场所的使用价值和地产资本追求的交换价值成为核心矛盾，这集中表现在开发商为了获取利润最大化而擅自提高容积率、改变原有规划或用途（如把绿地或广场改成高楼或停车场、取消承诺的配套设施）、社区公建配套¹³的产权归属争议等，由

¹²另外两项主要职责分别是“依法组织居民开展自治活动”和“依法协助城市基层人民政府或者它的派出机关开展工作”。

¹³官方文件一般将其称作：“居住区公共服务设施配套建设”。对于配套公建的分类，根据分类的标准不同，而有所不同。按使用性质分为教育、医疗卫生、文化体育、商业服务、金融邮电、社区服务、行政管理和市政公用等八类配套公建；按盈利与否可分为公益性配套公建和盈利性配套公建；按照产权不同，可分为归个人所有的公建配套，业主所有的公建配套，开发商所有的公建配套和国家所有的公建配套。

此导致业主与开发商之间的民事纠纷事件层出不穷，甚至演化成暴力冲突。同时，由于地方政府在审批环节存在监管不力或利益偏袒的问题，业主起诉政府相关部门的行政诉讼案件也日益增多。

在新型物业小区中，物业服务企业是最直接的管理者和服务者，它不仅取代了原先工作单位或政府房产部门对房屋的维修和管理职责，而且部分地取代了社区居委会提供社区服务、协调居民矛盾、维护社区治安等职能，导致了后者在新型小区中的地位被边缘化。

实际上，物业公司在新型小区里的权力和责任都存在着扩大化的倾向，这与中国目前阶段物业服务行业的“准市场化”特征是密不可分的。所谓“准市场化”，指的是物业企业的进入和退出环节、服务收费标准等都存在着非市场的干预因素，业主和物业公司之间法律上平等自愿的契约关系在实际中都受到严重的限制。

首先，物业公司权力的扩大化主要表现在小区业主的自治权受到物业公司的侵犯，物业服务企业成为了小区事实上的“主人”而非“仆人”。从选聘环节来看，小区业主很难真正地选聘物业公司。居住小区的物业管理分为前期物业和后期物业两种。对于新建居住小区而言，在业主入住比例较低或尚未召开业主大会的情况下，实际上是由开发商代替业主选择物业服务企业。因此，隶属于开发商的前期物业公司就先天地获得了小区管理的垄断地位，这种情况被称为“建管不分”。业主和社会舆论一般把开发商及其附属物业企业称为“父与子”，由于两者在利益上的一致性，使得物业公司在开发商与业主发生利益冲突时难以保持中立，往往代表和维护了开发商的利益。因此，很多小区业主成立业主委员会或召开业主大会后的第一件事就是解聘前期物业服务企业重新选聘新的物业企业或者重新签订对业主更为有利的物业服务合同，从而把小区的管理权掌握在业主自己的手中。

在日常管理中，物业公司凭借着在组织、信息、资金等方面的明显优势，普遍存在着侵犯业主合法权益的现象，特别是法律上明确归全体业主所有的公共部位的经营性收益（如公共空间的广告收益、停车收费、场地出租等）、公共维修基金的管理和使用等方面。此外，物业公司和开发商还能通过干预业委会选举（改选）的过程从而影响其人选，有时还通过对业委会委员的收买和行贿来操纵业委会。

其次，物业公司的责任也存在扩大化的倾向，这主要表现在物业服务的收费标准受到地方政府的干预和限制，物业公司在无法正常盈利的情况下难以撤出所在小区。物业服务行业是典型的劳动力密集型行业，其经营成本的很大部分来自于劳动力成本。近年来，随着国家最低工资标准和社会保障制度的不断完善和物价的持续上涨，物业公司的综合成本显著攀升，特别是正规企业所承担的员工工资和社会保险（失业、医疗、养老等）负担越来越重；与此同时，物业服务收费却受到政府指导价行政干预¹⁴，物业公司试图提高物业服务收费标准时就会受到业主的强烈反对。当物业公司的成本与收入差距拉大而导致其经营难以为继时就会选择主动退出小区，这一趋势已经在一些大城市中变得明显。然而，地方政府出于维护社会稳定的考虑，往往会出面进行干预。这样，物业公司的行为就不再是单纯的市场盈利行为，

¹⁴物价部门对于不同类型小区的物业服务标准实施价格指导，政府指导价带有一定刚性，往往长期不变，滞后于综合物价的上涨。

而是被迫承担了更多的社会责任。值得注意的是，一些规范的物业企业已经开始对业主委员会的成立持积极的态度，一方面这是由于在成本压力之下物业公司上调物业服务费希望能得到大多数业主的同意，另一方面也希望在日常的管理工作中将过重的负担转交业主组织进行自我协调和管理。

3.社会的成长与脆弱的自主性

业主大会和业主委员会代表了社会自组织的力量，它们的出现从根本上改变了社区内的权力结构，构成了对国家与市场力量的挑战。同时，各个城市此起彼伏的业主维权运动也代表了社会自我动员和组织的方式，这种“都市社会运动”的雏形在中国社会是前所未有的，它对国家的社会管理方式、房地产业的利益集团、法律法规的滞后与不合理均提出了挑战。业主维权运动的必然趋势就是业主依法成立自身组织。

新生的社会力量在与国家和市场的双重博弈中不断地拓展自己的生存空间和权利边界。这主要表现在以下几个方面：

(1) 业主权利要求的扩展。业主维权首先是对物权的保护，这里的“物”既包括个人财产也包括小区的共同财产（共有部位 / 设施和资金等）。目前，绝大多数的业主维权运动都是围绕着具体的财产权利展开的。其次，业主维权是要争取自身在物业管理区域内的“治权”。这种“治权”体现在通过业主大会做出重要的共同决策（比如自主地选聘物业服务企业、共同决定物业费的水平、使用和筹集公共维修基金等等），而这种自主治理权力的获得是通过与开发商、物业公司乃至地方政府的反复博弈才获得的。再者，少数业主维权运动还进一步上升到争取社会权（教育、医疗、交通等公共服务）和政治权（政治选举）的层面。少数业主维权精英积极地批判现有法律法规的不合理之处，试图影响国家和地方立法；还有的不满足于仅在小区范围内发挥作用，主动参与行政性社区和地方人大代表的选举。

(2) 小区自治制度和组织模式的多样化探索。除了法律规定的业主大会和业委会的组织形式，不同城市的小区也对自治模式进行了多样化的自发探索，诸如成立业主代表大会、业主监事会、顾问团、设立分区或楼宇业委会、专门委员会等，并且制定和完善符合小区实际情况的规章制度和议事规则。这些探索旨在克服业主人数众多、参与门槛过高、业委会权力过于集中和缺乏透明与监督等问题。还有个别小区的业主出资组建属于自己的物业公司对小区进行管理，以区别于市场盈利性的物业服务企业。

(3) 业主组织之间出现跨越边界的横向联合趋势。首先，相互毗邻的多个社区在某些共同问题上的利益一致性（交通、教育、环境污染等）导致了地区范围的集体行动，这一方面提升了业主对于地区性公共事务的关注，另一方面也迫使地方政府在重大项目的决策、规划和建设过程中提高透明度和公众参与。其次，同一城市甚至不同城市之间业主组织之间已经出现了横向交流和联合，北京、上海、广州、南京等城市都成立了不同形式的业主联盟组织（以“业主委员会协会”、“论坛”、“联盟”或“联谊会”等名义），并且曾多次自发召开了民间研讨会，共同交流经验和探讨问题，并在国家法律法规和政策的制定过程中发挥出了一定

的积极作用¹⁵。互联网为不同地区的业主组织进行交流合作提供了非常有利的技术平台。

虽然物业小区的业主自治比国家主导的“社区自治”更具有草根性和相对独立性，但它仍然处于发展的萌芽阶段并存在诸多的内部脆弱性。

首先，新型小区具有典型的“移民社区”性质，社区社会资本亟待培养。业主来自五湖四海和各行各业，从彼此完全陌生开始逐步走向信任与合作。其次，业主内部的利益分化和意见分歧直接影响小区自治的效果，自治也面临着参与不足的普遍困境。在阶段性的维权结束之后，原先“社会与市场”和“社会与国家”之间的外部矛盾逐渐被业主内部的矛盾冲突所取代，维权时业主的参与热情也和日常治理中的普遍冷漠形成鲜明对比。再者，社区全体成员自觉遵守的共同规范还远远没有形成，作为个体的业主在权利与责任、“群”与“己”、“公”与“私”的关系上存有认识误区。此外，业主自治的组织架构和各项制度还很不完善，国家法律法规所提供的制度供给尚不能满足小区治理的现实需要。因此，在越来越多的新型社区从初期维权阶段转入长期治理阶段以后，暴露出了诸多的问题，诸如：业主内部出现严重的派系斗争、业委会滥用权力而缺乏监督、共同决议和规章制度得不到自觉遵守、换届选举的程序缺乏透明性和公正性等等。

另外，业主委员会和业主大会自身也有天然的局限性。从功能上看它仅在处理和小区物业事务上发挥作用，这一点也受到国家法律的明确限制。新型社区的自我建设需要从利益共同体和生活共同体两个方面进行，业主委员会和业主大会目前主要承担的是利益整合与维护的功能，在促进居民日常生活中的交往、组织社区兴趣活动和提供社区服务的提供等方面，社区居委会、物业公司和其他社区非正式组织依然发挥了重要作用。

三、总结与探讨

在转型时期中国新型城市社区中，国家、市场与社会这三者之间形成复杂的互动关系，彼此的边界处于重塑的过程之中。我们分别从国家与市场、市场与社会、国家与社会这三组关系来做一些基本的概括和总结。

国家与市场。在新型社区中，国家原先承担的社会管理和提供服务的职责已经部分地转移到市场组织的手中，可以说市场起到了为政府分担压力的作用。同时，与社区居委会相比，物业服务企业为业主和居民提供的服务更为专业化和周到。因此，业主对物业公司的依赖性甚至会超过社区居委会。当然，物业公司提供的是收费服务，一旦经营亏损而需要提高收费或者主动撤出小区，业主的日常生活就会陷入混乱甚至引发冲突。正因如此，地方政府往往出于“维护社会稳定”的考虑而进行行政干预。另一方面，中国的城市化进程中，地方政府的财政税收严重依赖于土地出让金和房地产税收，这导致了地方政府与房地产企业之间的高

¹⁵典型的一个例子是，在2007年《物权法》草案征求意见阶段，“北京市业主委员会协会申办委员委”公布了《要求完善〈物权法〉第六章，更好地保护业主权益，修改“建筑物区分所有权”部分条款的公开信》，并向全国人大和全国政协递交，在网络上获得十七个省市了182011人的联署，产生了重要影响。详情参见：<http://house.focus.cn/showarticle/4451/557764.html/>。

度关联性。由部分开发商、物业公司和相关政府部门以及政府官员组成了一个具有强势地位的“具有分利性质的房地产商利益集团”使得在物业管理领域单纯的法律和市场手段都无法正常发挥作用（张磊，2005）。在业主与开发商和物业公司之间出现利益冲突的时候，社会与市场的双方博弈背后往往有政府的“手”在操纵，从而阻碍了社会的自主成长，也使得三者的关系变得更为复杂。

市场与社会。在中国转型时期，市场经济的发展本身有助于社会力量的成长。从新型社区来看，业主拥有房产不仅有助于独立人格的形成，而且塑造了其不同层面的权利意识和民主意识。市场经济的基石是对财产权的明晰、保护以及平等契约关系的建立，国家通过立法将这些核心精神上升为国家意志，逐步形成符合市场经济的法律体系和政府的规章制度。市场经济要求国家调整法律关系与其相适应，从而增强了公民社会出现的可能。在新型社区中，业主组织的出现就是建立在物权基础之上，有助于划分清楚国家、市场和社会各自的权责；另一方面，业主组织内部的制度规则和处理公共事务的方式也都是建立在彼此财产关系和内部契约的基础之上，物业小区的业主自治本质上遵循的是经济民主的原则。就具体的市场组织和社会组织的关系而言，目前中国物业服务企业数量众多而良莠不齐，物业服务行业还不够成熟，物业公司和开发商侵犯业主权益、阻挠业主组织成立或操纵业委会的现象屡见不鲜。因此，从微观上看，市场组织对业主组织的成长发育起到了很大的阻碍作用，但这恰恰激发了业主维权和自治的强烈愿望和动力。

国家与社会。在新型社区中，国家的控制力明显下降，其发挥影响的方式逐渐转为通过法律和程序。但国家力量在局部退却的同时，也以新的途径重新渗透到基层社会之中。国家更加重视对社区建设的各项资源投入，加强社区党组织对社区自治组织的领导地位，并且通过鼓励社区组织间的“交叉任职”和赋予社区居委会新的权力等措施来增强其对社会的渗透能力。在此背景下，社区居委会成为党和政府影响民间社会的“媒介”，而更难以落实其群众性自治组织的法律地位。

从社会的角度来看，业主组织比社区居委会更具有草根性、自治性和体制外的特征，业主对共同财产的自我管理构成新型社区自治的核心内容。业主对权利的要求和业主组织的横向联系都在不断扩展，业主自治的具体模式也在深化探索。然而，业主自治的发展也受到其内部诸多问题的制约，显露出明显的脆弱性；同时，业主维权和自治的过程中，由于其与市场组织矛盾冲突的升级，并且不断地对政府权力提出挑战，因此被政府视为影响“社会稳定”的因素，这也为政府进行干预提供了理由和依据。

面对新生业主组织带来的挑战，国家采取了一种“有保留地支持”的矛盾态度。一方面，成立业主自治组织是发展市场经济和建立契约关系的必然要求，它在客观上起到了帮助政府分担基层社会管理职责的作用。在“依法治国”的原则下，国家出台了《物权法》和《物业管理条例》明确了业主大会和业主委员会是小区物业事务的决策和管理主体。从这一点来看，业主组织的法理基础要比一般的民间组织或NGO更为扎实。另一方面，国家也通过对业主组织合法性的认定和程序性的规定（召开业主大会和选举业委会）来间接影响小区治理，并且赋予行政主管部门（房地产管理部门、民政部门）、基层政府（街道办事处和乡镇政府）以及

社区居委会“指导和监督”业主委员会工作的权力，这也反映出国家对业主组织不够信任、对业主自治不放心的心态。有时地方政府甚至将其视为影响社会稳定的“麻烦制造者”。

回到文章导言中提出的问题上，城市社区建设究竟是公民社会崭露头角还是国家威权得以继续再造？目前的研究尚不足以做出非此即彼的回答。实际上，在转型时期的中国，城市社区是一个基层社会不断地“国家化”（国家加强基层政权和能力建设并向社会渗透）、“市场化”（在产权基础上建立平等自愿的契约关系）和“社区化”（社区成员围绕地域性日常生活的重新整合和自我规范）三者合一的场域，社区建设也是这三者共同交织的过程（肖林，2012）。在新型城市社区中，社会力量的发育成长和国家的干预渗透同时存在，市场的力量既支持又阻碍着社会的发展。我们的确可以观察到市民社会某些特征和因素的出现，但它的发展将始终处在与国家 and 市场的复杂纠缠之中，这种路径依赖的影响将不可避免地使其发展带有鲜明的“中国特色”。

参考文献：

- 陈鹏，2009：《从“产权”走向“公民权”——当前中国城市业主维权研究》，《开放时代》第4期。
- 陈家建，2010，《法团主义与当代中国社会》，《社会学研究》第2期。
- 陈映芳，2006，《行动力与制度限制：都市运动中的中产阶级》，《社会学研究》第4期。
- 陈幽泓，2007：《从维权到治理：中国社会转型中的业主组织》，丘昌泰主编，《非营利部门研究——治理、部门互动和社会创新》，台湾智胜文化事业有限公司。
- 邓正来，2011，《“生存性智慧模式”——对中国市民社会研究既有理论模式的检视》，《吉林大学学报》第2期。
- [日]高桥伸夫，2008，《探求中国“市民社会”的历史性展望》，《现代亚洲研究2-市民社会》，http://www.chinareform.org.cn/society/manage/Forward/201006/t20100610_25738.htm。
- 耿曙、陈奕伶，2007，《中国大陆的社区治理与政治转型：发展促变或政权维稳？》，《远景基金会季刊》第8卷第1期。
- 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》，《开放时代》第2期。
- 何海兵，2006，《“国家——社会”范式框架下的中国城市社区研究》，《上海行政学院学报》第4期。
- 何艳玲，2006，《社区建设运动中的城市基层政权及其权威重建》，《广东社会科学》第1期。
- 景跃进，1999，《村民自治：国家与社会边界的重塑》，《江苏社会科学》第12期。
- 康晓光、卢宪英、韩恒，2008，《改革时代的国家与社会关系：行政吸纳社会》，王名主编：《中国民间组织30年：走向公民社会》，北京：社会科学文献出版社。
- 沈原，2007：《走向公民权：业主维权作为一种公民运动》，《市场、阶级与社会——转型社会学的关键议题》，北京：社会科学文献出版社。

- 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”》, 《社会学研究》第1期。
- 王星, 2012, 《“居站分离”实践与城市基层社会管理创新》, 《学海》第3期。
- 王颖, 2008, 《社区与公民社会》, 李培林主编《社会学与中国社会》, 北京: 社会科学文献出版社。
- 夏建中, 2003, 《中国公民社会的先声——以业主委员会为例》, 《文史哲》第3期。
- 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》第4期。
- 2012: 《现代城市社区的双重二元性及其发展的中国路径》, 《南京社会科学》第9期。
- 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》第4期。
- 姚华, 2010, 《社区自治: 自主性空间的缺失与居民参与的困境——以上海市J居委会“议行分设”的实践过程为个案》, 《社会科学战线》第8期。
- 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》, 《社会学研究》第6期。
- 张紧跟, 2012, 《从结构论争到行动分析: 海外中国NGO研究述评》, 《社会》第3期。