

地方政府部门如何规避风险？*

——以 A 市社区物业管理新政为例

盛智明

提要:在社会治理过程中,各级政府部门都面临潜在风险,倾向于采用风险规避的策略。本文以 A 市住房与城乡建设管理委员会所主导的社区物业管理新政改革为案例,探讨地方政府部门如何通过一系列制度安排和组织设计来尽可能地化解本部门所面临的潜在风险,并由此构建了一个考察地方政府部门风险规避行为的分析框架。研究发现,政府部门采用“利益捆绑”的市场化机制、“有限自治”和“扶持社会组织”的社会化机制以及“强化基层主导地位”的科层化机制来分散风险。这三种机制在应对的风险来源、实施原则、合法性基础、协同程度、实施效果等各方面都有所不同。政府风险规避的行动逻辑可能导致“有组织的不负责任”现象的出现,产生社会矛盾加剧的治理悖论。

关键词:风险规避 政府行为 物业管理 社会治理

一、引言

由于地方政府在中国经济社会发展中扮演着重要角色,地方政府行为一直是学界关注的焦点。现有研究有将政府行为“公司化”的倾向(周飞舟,2016),即中国地方政府的行为被认为是高度“公司化”的,以追求绩效为主要目标(Oi,1992;Walder,1995;赵树凯,2012)。事实上,地方政府在积极“趋利”的同时,也面临着各种风险约束和责任压力,政府部门和官员作为“理性”的行动者会尽量采取“避害”措施。然而目前学界关于政府如何“避害”的研究尚不充分。虽然一些研究已经注意到了中央与地方的分权结构对分散风险和政权韧性的影响,例如,有研究认为中央政府可以通过层级分权结构将大部分行政权层层

* 本文是国家社科基金青年项目“城市治理模式对社区纠纷和业主行动的影响研究”(14CSH065)和上海高校青年教师培养资助计划(ZZSD15061)的阶段性成果。感谢两位匿名评审人提出的建设性修改意见。文责自负。

发包给地方政府,同时将责任和风险也一起打包给地方政府,利用地方政府分散治民,以化解来自民众的统治风险(Cai,2008;周黎安,2014)。曹正汉(2011)用“分散烧锅炉”的比喻形象地说明了这种上下分治的治理体制所包含的分散执政风险机制。然而地方政府部门如何应对来自中央或上级政府施加的压力,以及如何处理民众集体抗争和化解潜在风险,并不是这些研究关注的重点。

众所周知,在中央与地方的委托—代理关系中,委托人和代理者的目标很多时候并不一致。有研究指出,中央政府更关心统治风险和政权合法性,但地方政府官员最关心的则是政治风险和仕途晋升(Cai,2008)。所谓“政治风险”,是指那些导致地方政府官员承担对其不利的责任、引发上级批评或惩罚、损害部门利益、影响政治前途的风险。在社会治理过程中,很多情况都有可能導致政治风险,例如由经济危机、食品安全问题、环境污染等引发的群体性事件,在维稳压力下就可能成为地方政府官员的政治风险。即使一些危机并不是由地方政府部门直接造成的,但只要危及公共安全和社会秩序,在现行体制下,分管该项工作的领导必须承担连带责任。因此,对地方官员而言,风险范围是宽泛的,诱发因素是不确定的,但这些风险是否有可能演变成政治风险则是他们最关心的。由此,现阶段各级政府在抓经济绩效的同时,也越来越重视风险管理,试图通过制定各种风险评估体系和各类应急处理预案,运用内控外防等方式来预防和化解风险(唐钧,2015)。

虽然政府风险管理的手段愈来愈技术化,但是仍然无法避免各种突发性事件的发生。一些重大危机事件发生后,尽管有追责程序,但引发危机的责任主体很多时候却难以确认。例如,在“毒奶粉事件”中,地方政府相关部门将责任推给企业,企业把责任推给奶农和监管部门,而奶农又把责任推回给企业。这种责任主体为自己不负责任的行为进行辩护或利用现行监管机制中存在的漏洞来推卸责任的行为,是乌尔里希·贝克(Ulrich Beck)所说的“有组织的不负责任”(Organized Irresponsibility)的典型体现。^①

在贝克的理论体系中,“有组织的不负责任”与“风险社会”紧密相连,用于解释为什么危机爆发后没有人或组织对事件负责(贝克,

^① 这一概念最早由贝克在《解毒剂》一书中提出,该书的副标题就是“有组织的不负责任”,相关介绍可参见杨雪冬,2006:67。

2004)。为什么“有组织的不负责任”现象会存在？该现象发生的制度性根源是什么？政府作为社会治理首要主体，如何来对潜在风险进行管理？政府风险管理背后的动机和行为逻辑是什么？“有组织的不负责任”可能导致什么样的社会后果？通过对以上问题的考察，本文旨在揭示在风险约束条件下的政府行为模式和策略选择，从而更全面地理解政府行为。

在风险社会的背景下，“有组织的不负责任”之所以会发生，一方面与风险社会的基本特征有关，另一方面，更重要的原因来自于具体的制度设计和组织安排。贝克的论述主要是从宏观抽象的理论层次来展开的，重点关注前一方面。本文则尝试从社会治理行动者的微观视角出发，以A市住房与城乡建设管理委员会（简称住建委）所主导的社区物业管理改革创新实践为案例，^①探讨地方政府部门在面临社区治理困境及未来不确定的风险压力的情况下，如何通过一系列有针对性的制度设计和组织培育，充分利用市场、社会和科层体系的力量来尽可能地化解本部门的潜在风险。通过对地方政府部门风险规避策略的分析，有助于我们从另一个侧面去理解当前地方政府部门所实施的一些改革创新实践，发掘此类改革背后的原因和动力机制，把握政府在进行风险管理时的基本行动逻辑。在此基础上，本研究最终形成了一个用于分析政府部门风险规避行为的结构性框架。

二、文献回顾

（一）“有组织的不负责任”的制度成因

“有组织的不负责任”这一概念由贝克提出，用来描述一种制度性风险的存在，即一些行动者在互动过程中制造了风险，但由于风险产生的原因与实际带来的灾害之间的关联非常复杂和隐蔽，致使这些行动者可以避免承担各自的责任（Beck, 1992: 19; 1995: 132 - 137）。贝克特别指出，政策制定者、商业机构、大众媒体和专家等行动者结成联盟并制造了当代社会的风险，但通过构建一套看似合理和科学的话语体系巧妙地掩盖了风险产生的真相，成功地推卸了责任，导致无人对风险

^① 基于研究伦理，本文对地名、人名、机构名等都做了匿名处理。

爆发造成的灾难负责(贝克,2004)。具体而言,这种“有组织的不负责任”体现在两个方面:一是尽管各种规章制度对相关主体的权利义务、职责分工进行了规范界定,科层体系看似分工明确、权责清晰,但责任主体在风险来临时却无法有效应对,难以承担起事前预防和事后解决的责任;二是在危机爆发时无法明确认定责任主体,各种治理主体利用法律、制度规章甚至科学来为自己进行免责辩护。

这种状况实际上反映了现代治理模式在风险社会中面临的困境。这一困境在我国当前的社会治理中也同样存在。近年来,各种社会问题引发的矛盾冲突不断,导致社会不稳定性因素增加,形成了一种结构性、长期性的风险(清华大学社会学系社会发展研究课题组,2010)。时刻注意防范和规避风险成为地方政府部门工作中的常态。在一些公共事务的处理上,地方政府部门经常出现行政不作为、相互推诿、推卸责任等“有组织的不负责任”现象。这些行为是地方政府部门在现行制度安排下“理性”选择的结果,有着深刻的制度根源。

其中一个关键性的制度性因素是“政治锦标赛”模式下的官员晋升机制。在此模式下,地方政府官员想要获得晋升,最重要的条件就是在绩效考核中超越对手,获得上级认可(周黎安,2007;周飞舟,2009)。而量化的绩效考核指标体系强化了对官员行为的激励和约束(王汉生、王一鸽,2009)。如果下级政府无法完成上级交办的任务,或者管辖范围内发生了不稳定事件,就可能导致“一票否决”(周雪光,2005)。在这样的激励机制下,政府官员必须进行风险规避和责任转移,以保证自己任期内的社会稳定性(容志、陈奇星,2011)。

晋升博弈导致了以各个行政层级的“政治承包制”为中心的压力型体制,这是另一个制度原因。具体表现为:上级政府将经济社会发展和政治任务等“硬性指标”层层“行政发包”到基层,并辅以“一票否决”等“压力型”惩罚措施。由此,这种任务承包制就演化成“政治承包制”,并变相地形成各层级党政机构的“连坐制度”(荣敬本,1998;欧阳静,2009)。在这种体制下,当地方政府的资源和能力无法应付各种任务时,就等于将自己置身于高政治风险中,因此地方政府不得不采用一些对策来化解风险。

政府部门之间的条块分割和部门利益也会造成政府部门间相互推诿、不负责任的行为。长期以来,我国实行行政区域分块管理与中央地方条线等级管理相结合的管理体制。条和块之间没有行政隶属关系,

却又有各自的组织目标和部门利益。一些组织目标和部门利益甚至会相互冲突,导致条块矛盾(周雪光、练宏,2011)。在条块内部,各部门都希望利益最大化,风险最小化,在争取权力的同时倾向于回避责任(金太军、张劲松,2002)。例如食品安全监管涉及质监、卫生、工商、农业、药监、商务等多个政府条块部门,有些是条上的垂直管理,有些是块上的属地管理(曹正汉、周杰,2013)。这一监管体系结构错综复杂,职能交叉重叠,又缺乏有效的整合机制和信息共享机制,看起来很多部门在“齐抓共管”,实质上却“谁都不管”,一旦发生问题,各部门很容易相互扯皮,推卸责任。

(二) 层级治理结构与风险分散

以上制度原因与我国国家治理体制和权力配置结构有密切关系。对于中国国家治理体制,学者们提出了一系列解释模型,例如许成刚的“分权式权威体制”模型(Xu,2011)、周黎安的“行政发包制”模型(周黎安,2014)、周雪光的“帝国治理逻辑”模型(周雪光,2011,2014)、曹正汉的“中央治官、地方治民”模型(曹正汉,2011),等等。^①虽然这些学者分析的侧重点不同,但他们都不约而同地从中央和地方关系(即集权和分权)角度入手来探讨“权威治理体制为什么能保持长期稳定”这一核心议题,其中一个基本结论就是中央—地方多层级的行政治理架构和分权结构有利于责任风险的转移和维持政权稳定。

通过层级结构安排和集权—分权并存的权力配置,中央政府一方面将管治民众的权力和责任授予地方政府,并把诸如征地拆迁、收税收费、治安管理等容易引发民众不满的行政事务尽可能地交给地方政府处理。如此一来,中央政府就不需要直接面对民众,在解决民众的权利诉求时可以采用科层等级体制,建立严格的规范程序,获得意识形态和程序合法性(Cai,2008;曹正汉,2011);同时,又牢牢掌控着对地方官员的选拔、监督和考核等人事管理权,以及对地方官员的施政行为进行规范和控制的权利,这就形成了“中央治官、地方治民”的“上下分治的政治体制”(曹正汉,2011)。对地方官员而言,中央政府的“治官权”犹如悬在头顶的“达摩克利斯之剑”,迫使他们必须将中央关心的统治风险作为工作重心。当地方官员行政失当、导致本地区发生严重事故或大

^① 曹正汉(2014)对这些模型进行过系统评述。

规模群体性事件时,中央政府为了安抚民众,会有选择性地惩罚地方官员(曹正汉、周杰,2013)。这样,通过“行政发包”、“上下分治”等常规性制度安排,并配合以“运动型治理”等非常规性手段(周雪光,2012),中央的统治风险与地方的政治风险连接了起来,中央政府利用科层等级体系将统治风险转化成了地方政府官员的政治风险,统治风险被地方政府分担了。那么,地方政府部门如何来应对潜在的政治风险就成为了需要进一步探讨的问题。

(三) 地方政府的风险规避策略

在政治风险压力下,催生了地方政府部门的“风险规避”逻辑。虽然近年来国家试图通过治理手段的技术化和规范化来更加清晰地界定治理主体的权责关系(渠敬东等,2009),其中包括项目制(渠敬东,2012;陈家建,2013)、目标管理责任制(王汉生、王一鸽,2009)、问责制(毛寿龙,2005)、预算制(王绍光、马骏,2008)、考核检查和督查(艾云,2011;陈家建,2015)等一系列制度安排。但在实际治理过程中,由于治理情境具有复杂性,这些制度往往难以达到预期目标。在有限资源的制约下,地方政府有时无法完成上级下达的指标任务,需要采用一些灵活变通策略来缓解任务压力,这就构成了地方政府运行风险的结构性张力。这种张力对基层政府而言更加强烈,它们一方面处于自上而下的压力型体制的末梢,另一方面又要对自下而上的民众诉求做出回应。尤其在“稳定团结”的要求下,由利益诉求引发的民众集体抗争往往成为了地方政府的另一个风险来源。在实践中,很多引发群体性事件的问题在现行的治理体系中很难明确是哪一环节的责任,可能是制度本身的疏漏,但在具体操作中一般会以官员问责的方式平息社会情绪(吕方,2013)。

行政体系自上而下的组织压力和治理对象自下而上的集体行动构成了政府行为的风险约束,在不同的治理情境下,地方政府有不同的策略选择。例如,基层部门会运用“申诉”策略寻求上级部门改变治理目标,进而软化风险环境(吕方,2013),或者运用“变通”、“共谋”等手段来应付上级交办的硬性任务(周雪光,2008),抑或通过公共商谈、程序支持、柔性管理和渐进行动来应对不同的风险情境(吕同舟,2014)。这些看似迥异的策略背后遵循着怎样的内在机制,有待进一步梳理。

当治理对象为了权利诉求发起集体行动时,地方政府也会采取一

系列策略来消解民众的集体抗争,以消解风险和转移冲突。张永宏和李静君发现基层政府在日常维稳工作中发展出了三种策略来吸纳群体抗争和制造同意,包括将抗争中的讨价还价常规化和惯例化、设计和实施一套科层制规则,以及在维护稳定的口号下建构一个以信息和服务为导向的政府(张永宏、李静君,2012;Lee & Zhang, 2013)。邓燕华和欧博文发现基层政府部门经常通过动员抗争积极分子的亲属、朋友、邻里组成工作组来劝说和威胁抗争积极分子,促使其放弃抗争或限制其行动的影响范围,最终瓦解集体行动(Deng & O'Brien, 2013)。在对成都一个棚户区拆迁过程的追踪中,邓燕华(Deng, 2017)发现当地政府和开发商会采用“自治改造”策略来“拔钉子”,通过将愿意拆迁的居民积极分子组织起来去做少数钉子户的工作,将钉子户变成“人民公敌”,基层政府部门成功地将钉子户与政府之间的矛盾转化成愿意拆迁的居民与钉子户之间的矛盾。

以上研究已经注意到政府依靠物质利益、道德领导、自治运作、关系网络、程序同意等手段来摆平理顺民众抗争,这些手段背后有些体现了市场逻辑,有些出于社会规范和群体压力,有些则是利用了科层制的程序合法性。但这些讨论目前还比较分散,因此有必要在现有研究的基础上进行整合,提出一个更加全面的解释框架。另外,现有的大部分研究关注的是在危机与冲突已经发生的情况下政府部门如何“救火”,但对危机尚未爆发时,政府如何对潜在的风险和可能的冲突进行管理则缺乏考察。现阶段,出于增强合法性、提高行政效率以及维护社会稳定的考虑,国家的治理方式与技术越来越规范化和标准化。各级政府部门都特别强调风险管理,这成为了当前政府技术治理的一个重要环节,即政府部门试图借助一套程式化的行政处理流程来尽可能地减少自身的风险。这些行政处理流程都是在政府科层体系内部运作完成的。中央政府利用科层等级体系来化解统治风险,地方政府也会采用类似的策略来继续向基层分散政治风险,这是中央—地方多层级风险转移机制的自然延伸。

除此之外,在治理过程中,地方政府部门除了在行政科层体系内部互动,也会与市场主体和社会主体发生互动和连接。地方政府部门有意识地将市场和社会的力量引入治理过程,通过制度与规则设定使市场和社会行动者承担相应的责任,这有助于我们从另一种视角去理解为什么政府有较强的意愿去主动发起市场化和社会化的改革。后者涉

及政府改革的动力机制问题。通过深入分析 A 市实施物业管理和社区治理改革的案例,本文尝试揭示地方政府部门进行风险规避和责任转移的机制和策略,以及其背后的制度安排、组织设计和行动逻辑。

三、案例介绍:A 市社区物业管理新政

本文所用的案例来自于 A 市社区物业管理新政改革。此新政的全面开展以 2010 年 10 月 1 日《A 市物业管理办法》正式颁布实施为标志,到 2012 年 5 月 A 市住建委主管社区物业管理事务的副主任被调动而告一段落。^① 新政的实施与大环境的变化密切相关,2007 年《物权法》颁布实施,在此背景下,A 市住建委撤销了 1995 年起成立的“A 市居住小区管理办公室”,改制设立“A 市物业服务指导中心”,并对其职能范围和权属进行了调整。然而,当时指导社区物业服务和业主自治工作的政策法规已严重滞后,一些条款与新颁布的《物权法》和修订后的《物业管理条例》已经不匹配,甚至有矛盾之处,无法适应新形式的要求。正是在这样的背景下,新政孕育而出。

在近两年时间里,A 市物业管理改革主要在两个层面展开:一是在法规政策层面,主要是以 2010 年颁布实施的《A 市物业管理办法》为核心,并辅以近 50 个与之相配套的政策规章。二是在实践层面,主要是这些政策法规的试点推广和贯彻落实过程。2011 年 3 月,R 区成为全面贯彻实施《A 市物业管理办法》的试点区。在组织层面上,市住建委积极支持成立专门的社会组织和物业服务第三方评估监理机构,同时加快小区业主大会和业委会的组建。

在物业新政实施期间以及随后的五年时间里,笔者曾多次前往 A 市进行实地调研,收集关于新政改革的一手资料信息,包括政府文件、政策法规、专家评估报告和媒体报道等一百余份,并与 A 市住建委工作人员、相关专家学者、物业管理者、街道和居委会工作人员、业主积极分子等进行了 12 次的正式访谈,尽可能全面了解各方人士对新政的意见、态度以及新政的实际效果。在研究方法上,本文以新政改革作为案

^① A 市住建委副主任被调离后,继任者虽然延续前任的做法,但已不像之前那样在各方面进行大刀阔斧、暴风骤雨式的“运动型”改革。

例进行定性研究,详细剖析改革实践过程中地方政府部门如何进行风险管理。个案研究的优势在于能深入详尽地描述经验事实,呈现事件发生的具体过程,揭示背后的运作逻辑,但缺点在于案例的代表性往往存在不足(卢晖临、李雪,2007)。但是,中国的行政体系是自上而下设置的,不同城市的政府部门和运行机制具有较高的相似性(朱光磊,2008),因此,对一个城市政府部门的风险规避行为进行分析,虽然不能完全代表其他地方的情况,但是也能在较大程度上反映出一些共性特征和逻辑。

四、多重风险:治理情境与新政原因

A市的社区物业管理新政是在A市住建委的主导和推动下展开的。之所以启动此项改革,与当时A市住建部门面临的“治理危机”有关。A市从1995年开始颁布关于小区物业管理方面的相关政策文件,从2003年的《物业管理条例》到2007年《物权法》颁布,A市的物业管理政策法规已处于严重滞后状态,社区物业管理工作面临极大挑战。新政就是在“危机”的倒逼之下应运而生的。这些危机和压力主要包括:

第一,政府部门的政绩压力。长期以来,A市业主委员会成立比例一直徘徊在20% - 30%之间,与其他城市相比,始终处于较低水平。2009年,A市住建委新上任的分管副主任希望在自己任期间内业委会成立数量和比例能有明显起色,以此打造政绩亮点。他的改革主张得到了市住建委主任以及市领导的认可与支持,在他的大力倡导和推动下,A市物业管理新政全面启动。

第二,物业纠纷的压力。近十年来,A市的社区物业纠纷事件频繁发生,A市住建委作为直接负责物业管理的政府部门,是业主们反映问题的重要渠道。据A市住建委的内部统计,2010年前后,每年到该部门上访的业主人数多达6000多人,严重时甚至影响到部门正常办公。住建委领导认为应该在社区层面建立机制和渠道使纠纷在基层得到消化解决,而不是将所有的问题都聚集到市级层面(访谈5,20110710)。

第三,社区安全隐患的压力。A市住建委在2010年对该市所有小区做了一次房屋质量摸底调查,调查结果非常令人担忧。A市相当数

量的小区居住年限都已超过 10 年,很多小区已经进入房屋外墙结构和设施设备严重老化阶段,如果得不到维修更新,将存在较大的事故隐患,A 市住建委作为监管部门将面临问责风险。

第四,社区维修基金监管风险。根据 A 市住房公积金管理中心公布的数据,截至 2012 年 10 月 31 日,A 市已累计归集商品住宅专项维修资金 324.76 亿元。在约 3800 个商品住宅小区中,只有约 5% 的小区(195 个)成功地将本小区维修资金划转入小区独立账户,由业委会自行管理,仍有 300 多亿维修资金处于住建委掌管中。^①对 A 市住建委而言,监管这笔巨额资金意味着要承担相应的责任和风险。如果监管不力,导致社区“养老金”被挪用或侵吞,市住建委难辞其咎。

第五,业主维权带来的压力。近些年来,业主的权利意识逐渐增强,他们希望政府在处理社区事务时能扮演好裁判员的角色,公平公正执法。在业主维权和自治过程中出现了一批积极分子,他们积累了丰富的物业管理和社区治理的知识经验,成为民间社区专家。这种现象在 A 市尤其突出,他们形成了自己的网络,并尝试建立业主联合组织。他们积极尝试通过各种途径向政府有关部门提出政策和立法建议。这种自下而上的集体行动对政府部门的工作构成了压力和挑战。A 市住建委法制处处长指出,“业主们法律意识的增强,对物业管理提出很多意见和建议,这些对《A 市物业管理办法》立法提供很好的参考材料,也对我们的工作起到了促进作用”(访谈 8,20100728)。

第六,社会各界对社区治理的关注所带来的压力。这首先反映在 A 市人大代表和政协委员的提案中。例如,2005 年 A 市人大十二届三次会议上,301 位代表提出了有关加强社区建设的 19 项议案。2006 年两会上,A 市人大代表提出议案要求加快业委会的建立,简化业委会的备案程序,严禁将备案转变为审批,明确业主大会和业委会的法律主体地位等。另外,社会的关注也反映在媒体报道上。各类媒体都会对物业纠纷和社区治理问题进行报道,业主也会通过媒体来反映问题、表达诉求。媒体起到了公共意见平台的作用,使业主的声音得到传播和放大,使该领域的问题被公众知晓,给政府部门施加了舆论压力。为维护政府形象和公信力,政府部门在那些引发公众强烈关注的社区问题上必须谨慎处理,尽快解决,否则可能引发更大的治理危机。

^① A 市住房公积金管理中心,2012,《商品住宅专项维修资金管理情况月报 2012-10》。

以上种种压力构成了 A 市住建委面临的多重风险情境,虽然一些风险是潜在的,但一旦这些风险导致危机爆发,可能引发业主的大规模集体维权行动,对此负有监管职责的住建委官员就可能面临政治风险。化解和规避此类风险是住建委进行新政改革的一个重要动力。此项改革是 A 市政府部门对物业纠纷和社区问题的一次系统性回应,主要是通过一系列立法手段、制度安排和组织设计来对物业管理和社区治理中的主要行动主体——开发商、物业公司、业主群体、政府部门——应承担的责任义务做出明确界定。对应这几个主体,新政从各个环节同时展开,构成了密不可分的统一整体。住建委试图通过改革,借助市场、社会和科层体系的力量对潜在的风险进行管理。

五、市场、社会和科层体系:风险规避的三重机制

当前引发社区纠纷冲突的原因主要来自于三个方面:首先是开发商或物业企业为了谋利而侵害业主的权益;其次是街道居委会或其他政府部门因利益关联对社区公共事务进行不恰当的行政干预或行政不作为;最后是业主群体内部对社区事务参与不足,抑或过度参与,导致业主派系斗争和业委会的寡头统治等(陈鹏,2010;石发勇,2010;何艳玲、钟佩,2013;盛智明,2014,2016)。这构成了三种不同来源的风险和冲突类型,第一种来源于市场,第二种来源于行政体系,第三种来源于社会群体。不同类型的风险需要不同的治理形式来应对。道格拉斯等人区分了三种体制类型对风险的不同反应(Douglas & Wildavsky, 1982)。第一种是科层制,主要指国家行政科层体系,其应对的风险类型主要是自然灾害、社会冲突、市场动荡、外部战争等,采用的方式与手段主要为合法使用暴力、制定法律规则、建构社会观念、实施社会工程等。第二种是市场机制,其应对的风险类型主要是资源配置的不均等、经济损失的集中、政治权力的过多干预等,采用的方式与手段主要为深入分工、计算理性和方法(如保险精算)、风险的合法化(如股票和彩票)等。第三种为“自愿团体”,也即社会机制。其应对的风险类型主要为政治权力的扩张、市场的渗透、社会排斥等,采用的方式与手段是自愿合作与行动、参与公共事务、自我约束、信任机制等。A 市住建委在新政中采取的一系列政策措施基本可以与以上三种机制相对应。

针对不同类型的风险,A市住建委的一个基本思路就是将风险和矛盾从源头上加以解决,由风险和冲突的始作俑者来承担相应的责任。该部门进行了一系列制度设计和组织建设,使开发商、物业公司、基层政府、业主群体等主体都担负起各自的责任与义务。此外,还支持成立了新的社会组织、物业服务评估监理机构和行业协会,以此来分散风险。这就实现了“分类治理”和“复合治理”模式的结合,各方治理主体各司其职(分类治理),从而实现相互配合的有机治理体系(复合治理)。这主要通过三种机制来实现,包括:“利益捆绑”的市场化机制、“有限自治”和“扶持社会组织”的社会化机制,以及“强化基层组织主导作用”的科层化机制(见表1)。^①

表1 风险规避机制与策略

风险来源	具体表现	风险规避机制	具体策略
开发商、物业公司	侵害业主权益、物业服务质量差等	市场化机制	“利益捆绑”
业主群体	业主不参与、业主派系斗争等	社会化机制	“有限自治”、“扶持社会组织”
政府部门	不当行政干预、行政不作为等	科层化机制	“基层组织主导”

(一)“利益捆绑”的市场化机制

这种机制主要针对开发商和物业公司。对于开发商,新政改革设定了“前期物业管理”阶段,规定开发商在此阶段中的义务,解决因开发商前期遗留问题而引发的物业纠纷。A市住建委在2010年对该市近5年来的物业纠纷做了一个综合调查,发现70%左右的物业纠纷都是由开发商遗留问题引发的(访谈5,20110710)。市住建委试图采用经济和市场手段来促使开发商把前期问题解决好,因而设定了一个全新的“前期物业管理”阶段,即从第一个业主入住开始,到开发商向全体业主完成物业公共部位的交接为止。在此阶段,开发商必须协助业

^① 需要注意的是,虽然本研究在理论层面区分了这三种机制,但是现实中绝大多数情况下这三种机制是同时发挥作用的,相互之间的组合也是多样的。这里只是进行理想的梳理。

主成立业主大会和业委会,并向业委会完成物业共有部分的交接查验。如果开发商不能履行这些责任和义务,它就必须替全体业主交付所有前期物业服务费用。

对新建商品房小区,为了协助业主对共有设施设备进行查验接收,A市住建委还支持成立了一批第三方物业服务评估监理机构,并联合市质监局发布了《新建物业承接查验标准》,由开发商负责委托这些第三方机构协助业主完成物业的查验交接工作。但为了防止一些业主钻制度的空子,拖延不成立业主大会并以此为借口不交物业费,市住建委在政策中又规定,业主需要在开发商发放的“业主一卡通”内预存最多不超过12个月的物业服务费。当业主群体本身怠于履行成立业主大会的责任时,按照协议,物业服务企业可以通过银行划转业主预存在“业主一卡通”上的物业服务费。通过这些制度设计,住建委试图以市场机制来明确开发商与业主之间的权责关系,将开发商利益与业主利益进行绑定,以促使业主组织尽快成立。

针对物业企业,市住建委面对物业服务质量参差不齐、物业服务收费标准不清、业主和物业两个市场主体缺乏互信的情况,首先把改革的重点放在定价机制上,尝试建立弹性价格机制。具体措施包括:在全市层面,设定具体的服务质量衡量指标,根据这些指标将物业服务标准分成一到五级,每一级都有相应的定价;在小区层面,建议业主聘请第三方物业服务评估监理机构,由该机构根据A市物业行业协会每季度公布的物业服务平均成本,测算出物业服务价格目录,向业主公示。截至2012年8月17日,A市成立了47家物业服务评估监理机构,并成立了行业协会。^① 这些机构按照商业模式运营,成为物业服务产业链上的一个重要环节,主要负责前期物业服务费用测算、物业项目承接查验、物业服务纠纷解决等工作。^② 其次,对物业服务过程进行量化考核,通过建立一个包含每个物业项目的网站,要求物业服务企业按时登记小区设施设备检查维修状况,以备查验。再次,针对物业服务的交接(这是最容易出现纠纷的环节),住建委出台具体办法规范和指导物业交接过程,要求物业企业和业主按照交接程序步骤开展交接工作。通过

① A市住房和城乡建设委员会,《物业服务评估监理机构备案公示》(2012年12月5日)。

② 第三方物业服务评估监理机构与物业企业有着千丝万缕的联系,很多机构负责人都来自于物业管理行业。业主们对于这类组织是否能够真正代表业主利益存在质疑。

以上措施,住建委建立了社区物业服务绩效考核和管理体系,将物业企业收益与服务质量捆绑在一起,以此对物业企业进行约束和激励。

(二)“有限自治”和“扶持社会组织”的社会化机制

针对业主对小区公共事务参与不足或过度参与导致派系斗争等问题,市住建委希望赋予业主一定的自治权,通过内部协商解决利益分化问题。因此,市住建委主张推动业主委员会成立,由业主组织来承担自治责任,将业主之间的利益冲突交由业主自己解决。这就要需要解决业主大会成立难的问题。后者概括起来有五难:启动难、筹备难、备案难、决策难和换届难。对于这些难处,市住建委也试图通过相应的制度创新和技术手段来化解。

对于“启动难”,新政降低了启动门槛,只要有5%的业主申请就可以启动。对于“筹备难”,新政规定街道办事处、乡镇人民政府可指定代表作为业主大会筹备组组长,并对其权力做了规定:只承担组织工作,无表决权。如果业主担任筹备组组长,该业主不得参选业主委员会委员。同时,支持成立两家业主大会辅导中心,为业主大会和业委会的成立提供指导。对于“备案难”,新政设计了当场备案制度。在业主大会备案阶段,业委会只要程序合规,并能提供完整的备案材料,街道办事处、乡镇人民政府应当当场予以备案。对于“决策难”,A市住建委通过网络技术手段开发了“A市业主决定共同事项公共决策平台”,把业主拥有决策权的20个社区公共事项都放到这个网络平台上,业主们可通过这个网络平台进行投票表决。市住建委试图通过技术手段来排除业主参与共同表决事项的时间空间障碍,使业主能快捷便利地进行业主大会决策。技术手段的使用在理论上可以解决投票难的问题,也可以在业主群体发生内讧时帮助政府判断谁真正代表大多数业主的利益。对于“换届难”,新政把业主委员会届别制改成了委员任期制,委员任期最多不超过六年,每两年定期改选部分委员,连选可以连任。这项制度设计旨在保障业主委员会工作的连续性,并减少业主委员会因换届产生的纠纷。如果业委会委员到期不卸任,一切行为后果及法律责任将由其个人承担。

通过推动业主大会和业委会成立、推行“业主一卡通”和网络投票平台建设,市住建委希望业主群体和业主组织能肩负起社区治理的责任。在R区试点中,Y小区业主大会不仅当场备案,还领取了“业主大

会登记证书”、业主大会印章和“组织机构代码”证书,成为全国首个取得独立民事主体资格的业主大会。但是,一些民间社区专家提醒业主:“具有法人资格赋予业主大会很多权利,但业主大会也将承担更多义务和责任,业委会成员对于即将承担的责任,要有足够的心理准备和知识储备”(访谈12,20110620)。市住建委相关负责人也告诫业主:“此前单个业主因为拖欠物业费被物业公司起诉的官司经常发生。当业主大会具有法人资格后,小区如果再发生物业费拖欠情况,业委会就可能会站在被告席上……我们将在下一个试点中尝试引入司法机关,在享有权利的同时,也让大家了解背负的法律责任”(访谈9,20110619)。

A市住建委采用大量措施来促进业主大会和业委会成立,客观上有利于业主组织的发展。但住建委快速组建业委会主要出于两个目的——一是提高业委会成立比例,彰显部门工作绩效,二是将业委会纳入社区治理体系,承担相应职责,因此住建委对成立业主组织带有很强的工具主义取向,将其作为化解纠纷和转移责任的工具。这种意图在住建委对业主组织作用的描述中体现得淋漓尽致:“成立业主大会对于保障性住房小区,是做好后期管理的基础性工作;对于物业矛盾纠纷突出的住宅区,是化解矛盾纠纷的突破口;对于老旧住宅区,是引导业主履行义务的立足点”。^①

与此同时,市住建委也不想失去对业主组织的控制,所以在政策规章中强调基层政府部门对业主组织的监督与指导。这导致业主只能享有有限的自治权利。最突出的体现就是新政策中明确了基层政府对业主组织成立的主导权,尤其是对组织成员的筛选和决定权。例如,《A市物业管理办法》规定“由街道办事处、乡镇人民政府指定代表担任筹备组组长,组织成立首次业主大会会议筹备组”。在业主大会选举产生业主委员会之后,必须有“筹备组出具并由组长签字的业主大会成立和业主委员会选举情况的报告”,街道办事处、乡镇人民政府才会予以备案。在《关于推进住宅小区业主大会建设的意见》中,住建委要求基层政府“要从源头上入手,切实抓好业主大会负责人、业主委员会委员和工作人员的准入、考核、评价和培训,促进业主大会依法履行职责”,并“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”。这

^① A市住建委、民政局、社会办,2011,《关于推进住宅区业主大会建设的意见》。

些条款为街道和居委会干预业委会提供了合法性基础,但引发了业主群体的质疑。很多业主积极分子认为政府主导业委会的成立,反映了政府行政控制的思维模式,而不是真正落实业主自决原则。

政府可以通过控制筹备组组长人选来产生符合其意愿的业委会,从而达到控制业委会和限制业主自治的目的。虽然《办法》规定筹备组组长没有表决权和不得参选业委会,表面上看限制了组长的权力,然而《办法》却赋予筹备组长另一项非常重要的权力:一票否决权,即如果没有筹备组组长在备案报告上的签名,业主大会和业委会就备不了案,就不是合法组织。这一策略非常厉害,在源头上保证政府对业主组织的控制。(访谈3,20120804)

除了“有限自治”之外,A市住建委还扶持成立了两家社会组织来促进业主大会和业委会的组建工作。这两家组织都是由市住建委作为业务主管单位在民政部门正式注册的民办非企业单位,它们通过政府购买服务的方式获得一部分资金支持,在住建委等政府部门的指导下,配合基层政府,为社区提供专业化的指导和咨询服务,协助小区业主发起、筹备和成立业主大会和业主委员会。

其中,SY业主大会工作辅导中心(以下简称SY中心)成立于2011年7月4日。成立之后仅半年时间,该中心就先后为60多家小区的业委会提供指导服务,帮20多个小区组建或改选业委会,这些工作都是以项目的形式完成的。在完成项目的过程中,SY中心努力贯彻住建委新政的意旨,一方面帮助小区组建业主大会和业委会,另一方面对此过程中出现的纠纷冲突进行化解,以确保矛盾在基层得到解决,避免冲突升级和向上传递。如果说辅导成立业委会的任务是SY中心与市住建委之间的显性契约,那么化解小区纠纷和排除风险的任务就是两者之间的隐形契约。前者是工作任务,后者是政治任务,这两种契约在项目操作时是捆绑在一起的。

由于该中心的主要负责人既有在政府部门或官方社团兼职的经历,又有担任业委会主任的经历,因而对物业管理相关法律法规、政策文件和操作流程都比较熟悉,又有丰富的实践经验,因而能够确保程序合法性,这在很大程度上避免了因程序缺陷导致业委会成立受阻,大大降低了业主群体与基层政府部门之间发生矛盾的可能性。由于SY中

心具有专业性和第三方社会组织身份,业主们在成立业委会过程中遭遇困难时也倾向于向该中心求助,因此,该组织也成为了业主认可的一种解决问题的机制。而原本应该是由街道办事处、居委会等履行的指导业主的职责也由SY中心承担了。

当面对比较棘手的社区冲突时,SY中心会及时“扫雷”与“救火”：“我们帮助业主解读政策法规,以便解决工作中遇到的实际问题,引导他们理性依法维权,‘扑灭’了许多不和谐、不稳定的‘火种’,我们敢于‘碰雷’,善于‘扫雷’,为业委会的规范化运作打下了基础”(访谈ZDX,20120722)。就是在不断“扫雷”和“救火”的过程中,SY中心有效地帮助政府部门化解了潜在的风险与危机。

然而这种“扫雷”和“救火”模式并不能从根本上有效地消除纠纷和矛盾,充其量只是一种临时补救措施。对于业主遭遇的很多问题,SY中心也无能为力。

我们的主要职责是保证程序合规。业主遇到问题,我们给他们提供一些建议,并尽量帮忙解决。但很多事情并不是我们能决定的,我们最多只能帮助沟通协调一下,有些问题我们真解决不了。我们只是一个社会组织,并没有行政执法权,我们只能建议业主通过协商或司法途径解决问题。很多时候,我们到小区做业主大会的指导,业主什么事情都来找我们,把我们当成政府部门了,我们做的很多事情其实已经超出了我们的能力和职责范围。(访谈TX,20120722)

SY中心的烦恼说明,社会组织作为政府部门转移责任和规避风险的一种机制,其作用是有限的。社会组织的确为业主提供了另一条解决问题的路径,政府部门在某种程度上也将问题抛给了社会组织。但要解决这些问题已超出了社会组织的权责范围。如果缺乏有效的立法、司法、行政系统支持,这些问题只能由社会组织通过协商调解等方式暂时性地缓解,无法从根本上消除。即使某一小区的问题解决了,另外的小区还会出现同样的问题,陷入一个问题不断循环出现的怪圈。

(三)“强化基层组织主导作用”的科层化机制

以往的研究指出,从中央到地方多层级的科层权力体系有助于增

强治理韧性(Cai,2008)。中央政府试图通过多层级的科层体系来向地方政府转移矛盾,地方政府部门同样也可以利用科层化机制来向基层组织或同级的其他政府机构来转嫁风险。

A市住建委试图通过条块分割的科层体系将自身面临的潜在风险分散给其他政府部门和基层组织,这种意图主要靠转变基层社区治理组织的管理模式来实现。首先是加强基层政府在业主组织成立过程中的指导责任。2011年9月28日,A市住建委、民政局、社会办联合下发《关于推进住宅区业主大会建设的意见》,要求各区县政府加快推进业主大会的组建工作,对于新建小区,新建一个,组建一个,对于出现物业矛盾纠纷的小区,也要出现一个,组建一个。力争在“十二五”期末(即2015年),逐步实现全市实施物业管理的住宅区业主大会的全覆盖。《A市物业管理办法》明确规定,业主大会选举产生业委会,只要程序合规、材料齐全,街道办事处、乡镇政府应当当场对业委会予以备案。当业委会成员更迭,出现拒不移交印章、相关财物和档案资料等问题时,基层政府应当及时出面处理责令移交,物业所在地公安机关应当予以协助。当小区出现新旧物业移交纠纷时,基层政府也要及时进行协调监管。其次,通过业主大会工作辅导中心等社会组织对基层街道居委会干部进行专业培训,使基层工作人员掌握相关政策法律知识,了解业主大会和业委会组建的基本程序,增强其指导和监督业主大会和业委会的能力,提高其解决社区纠纷冲突的水平。再次,把对物业行业监管的重心放到小区层次,建立以小区为单位的项目备案制度,转变对物业服务企业的监管方式,推动从静态的资质管理向动态的信用管理转变。

虽然市住建委试图通过强化基层政府组织在社区治理中的主导地位来促使它们承担更多管理责任,以降低可能的风险,但是街道办事处和居委会等基层组织也会从自身立场出发采取相应的行动策略。在一些街道办事处和居委会工作人员看来,业主组织等同于“维权组织”,不利于小区稳定。同时,他们也担心业委会成立后会损害自己在社区中的权威和对社区事务的控制权,因而对业主自发成立组织依旧采取拖延、推诿或阻碍的策略,对业委会组建进行干预,对业委会候选人进行筛选,指定自己的代理人参与业委会选举。例如,虽然《A市物业管理办法》规定只要业委会申请备案的材料齐全,基层政府部门就应当当场备案,但在实际操作中,一些基层工作人员会对业主组织持消极、

拖延、抵触的情绪和态度,找各种借口阻挠业委会备案,引起业主对基层政府的不满:“《办法》上说是‘备案’,应该属于行政服务性质,但在实际操作过程中就变成了‘审批’,成了行政控制性质。还是没有制度措施来制约那些实际执行政策的基层政府部门滥用权力”(访谈3,20120731)。

这说明业主的自治诉求与街道办事处和居委会对社区的控制权之间存在着张力。不论是业主群体还是街道居委会,都试图从新政的政策法规中寻找对自身有利的条款,为自己的行动提供合法性支持。虽然基层组织与市级政府部门之间很少有直接互动,但市级部门在新政改革中颁布的政策法规却影响着业主群体与基层政府部门之间的互动,在一定程度上也间接地影响到市级主管部门、基层部门与业主群体三方的关系。基层政府组织和业主群体都基于自身立场对新政政策法规进行解读,两者的理解存在很大差异。业主群体认为市级政府鼓励业主组织发展和业主自治实践,但基层组织没有按照上级政府的要求行事,因此他们试图抓住新政提供的政策机会向基层部门提出权利诉求,要求其执行市级政府部门的政策法规,这类似于欧博文和李连江提出的“依法抗争”(rightful resistance)(O'Brien & Li, 2006)。但基层政府部门却认为加强对业主组织和社区事务的指导与监督正是贯彻落实上级政府的意志。他们会有选择性地执行新政政策,工作重点偏向于对业主组织进行干预。因此,两类主体紧张关系的根源在于市级政府政策目标内在的矛盾性:一方面试图增加业主组织数量,鼓励业主组织承担社区治理责任,另一方面又限制业主组织的自主性,实行有限自治。正是这种矛盾性导致社区治理各主体的权责分配不对等,基层组织的职权范围不清晰,对社区事务要么不当干预,要么行政不作为。市级部门希望规避风险,将社区治理的责任转移给基层部门和业主组织,但这种转移终究只是暂时性的。因为如果业主的权利诉求无法得到满足,问题得不到解决,他们依旧会向上级部门反映,矛盾和风险还是会往上聚集。

新政的这些制度安排和组织设计反映了相关政府部门的物业管理思维模式和社区治理理念的转变。^①在“小区办”时代,物业管理主要是住建委一个部门的职责,而到了物业服务中心时代,物业管理变成了

^① 感谢匿名审稿人提醒笔者注意这种治理理念的转变。

开发商、物业企业、政府机构、社会组织、业主群体等共同参与的治理模式。住建委将“物业管理”这样一个先前纯粹的“行业管理”问题建构和转换成为一个“社会治理”问题，其治理理念也从“管理”、“管控”向“服务”、“协同”转变。这样，政府就由一元的“管理”主体转变成多元的“治理”主体之一，其他治理主体也要肩负治理的责任和义务。新政基于这种理念，最终目的是实现社区治理主体各司其职、各负其责，这样市住建委的责任就能得到最大程度的转移，符合住建委的部门利益。

然而这种以部门利益和意志为导向的改革，成了新政发挥成效的制约瓶颈。首先，A市住建委在新政中没有真正放权给业主组织，仍然有管控思想，业主自治是受限的，因此很难得到广大业主的全力拥护。其次，新政也动了开发商和物业企业的“奶酪”，影响到它们的既得利益，这些企业需要承担更多的责任与风险，因而也得不到这些企业的支持，甚至受到这些企业的联合抵制。再次，各个政府机构都有各自的部门利益，这些利益并不完全一致，甚至有可能是相互竞争和冲突的。市住建委从本部门利益出发推行新政，就可能损害其他部门的利益，引发这些部门的不满。新政要求基层组织承担更多监督职责和解决纠纷的义务，却并没有给予他们更多资源，还可能有损其在社区的权威，这导致基层组织对新政存在抵触情绪和不合作态度。最后，即使在住建委内部，一些部门的工作人员觉得新政有可能会削弱他们的权力，也对新政采取了一种阳奉阴违的态度（访谈8，20110618）。因此，新政中的各个行动者都从自身利益出发，采取了相应的态度和行动，这些因素共同作用，影响着新政的最终成效。

（四）小结：地方政府部门规避风险的分析框架

通过对A市住建委物业管理新政的回顾和考察，我们可以发现，新政改革的一个基本思路就是源头治理。在新政之前，由于A市物业管理方面的政策法规已严重滞后于实践，相关部门权责也不清晰。当业主遇到侵权时，其他途径无法奏效，就会向政府求助。基层政府部门经常推卸责任，问题得不到解决，业主就不断向上反映，最终矛盾都向市住建委汇聚。如果没有其他主体对这些问题负责，全部的风险最后都将由市住建委承担。住建委意识到了潜在的危机，希望借助新政改变这种局面，通过颁布一系列政策法规来明确各个治理主体的责任义务，试图将问题解决在源头，将矛盾和风险化解在基层。

针对不同来源的风险,住建委主要采用了三种规避机制。这些机制面对的治理主体和治理对象不一样,住建委采用的策略也不一样。在对这些机制与策略进行系统梳理之后,我们发现每一种机制的实施原则、合法性基础、协同程度、实施效果等不尽相同,呈现出不一样的特点(见表2)。

表2 政府部门风险规避机制的结构性特征

风险规避机制	风险来源	实施原则	合法性基础	协同程度	实施效果
市场化机制	市场主体	利益引导	绩效合法性	低,被动	利益交换,目标替代
社会化机制	社会主体	民事自决	意识形态合法性	高,主动	沟通协商,救火扫雷
科层化机制	行政主体	各司其职	程序合法性	中,混合	程序控制,消极怠工

市场化机制针对的风险主要来源于市场主体,如开发商或物业服务企业对业主有侵权行为、不配合业主成立业委会、物业服务质量不尽如人意,等等。实施原则主要是利益引导,政府部门设定了一系列绩效考核指标,如业委会成立数量、物业服务质量评估、小区设施维修率等,促使市场主体必须首先履行职责,才能获得收益或避免惩罚,其背后的合法性基础是绩效合法性。在绩效压力下,市场主体被纳入了社区治理体系,但它们参与的主动性比较低,主要是完成政府的硬性任务要求,因而协同程度不高。这种机制的实施效果受利益交换关系的影响,容易出现治理目标替代的结果。例如,开发商为了尽快卸掉前期物业管理责任,往往会不顾业委会成立的规则与程序,使用暗箱操作等方式成立一个无法真正代表业主利益的“僵尸”或“傀儡”业委会。而业主群体为了迫使开发商履行前期物业职责,有时会尽量拖延业委会成立时间,双方由此陷入僵局。

社会化机制针对的风险主要来源于社会主体,如业主群体利益分化、派系斗争、公共参与不足,等等。这一机制的实施原则为民事自决,例如依靠业主组织或第三方社会组织搭建沟通协商平台来解决物业纠纷和业主群体内部分歧。这种机制符合目前大力提倡的激发社会活力、促进社会协同与公众参与的基层治理创新理念,在实践中也得到了广大业主的认可,因而具有高度的意识形态合法性。业主群体和社会组织参与治理的积极性较高,主动性较强,因而协同程度较高。社会化

机制主要是通过沟通协商方式来化解纠纷矛盾,在危机和冲突初现端倪或已经发生时,由社会群体和社会组织开展“救火扫雷”式的救济工作。虽然此种机制可以起到平衡利益、缓和纠纷、化解风险的作用,但对于一些根本性矛盾,在缺乏有效的立法、司法、行政措施支持下,社会化机制无法从根本上解决问题,潜在的危机和风险依然存在。

科层化机制针对的风险主要来源于行政主体,如政府部门在物业纠纷中的不当干预或行政不作为等等。这一机制的实施原则是行政科层体系内各部门各司其职,各尽其责。实现此原则的前提是法律规章对政府各职能部门的权力边界、职责范围和执法程序进行明确界定,各部门严格按照自己的职责权限和法定程序来行政执法,因而此机制的合法性基础是程序合法性。在这一机制运行过程中,各政府部门出于自身利益会最大化本部门权力和利益,同时它们又必须服从科层体系的整体安排,完成上级交办的任务,因此,它们在主动行使权力的同时也要被动履行职责,协同的程度相对于前两种机制而言处于中等水平。此机制实施的效果主要体现在两方面:一方面,各级政府部门会通过程序控制来彰显自己的权力和获取部门利益,主要表现为不当行政干预。另一方面,对于不符合自身利益的情况,它们又会以消极怠工等方式应付了事,主要表现为行政不作为。

六、总结与讨论

在社会治理过程中,各级政府部门面临着许多潜在的风险。受政治锦标赛、压力型体制,以及条块分割和部门利益等制度性因素的影响,地方政府部门倾向于采用风险规避策略。尽管近些年来在维持合法性和提高治理绩效的共同作用下,国家一直试图通过治理方式的技术化、标准化和规范化来明确治理主体的职责范围,但这并不能从根本上改变地方政府部门规避风险的行动取向。利用精心设计的制度安排,政府部门将原先偏向于强制的、单方的、集权的“管控式”治理模式转变为自愿的、多方的、分权的“协同式”治理模式。这不但增强了政府执政的合法性,同时也将潜在的风险潜移默化地转移给其他治理主体。这种风险规避和责任转移的策略是以非常隐蔽且被其他治理主体所认可的方式实施的。正如布洛维(布若威,2005)在其经典著作《制

造甘愿》中所描述的,在资本主义工厂体制中,“赶工竞赛”的工作组织模式成功地将资本家和工人之间的纵向冲突重塑成工人之间的横向冲突和竞争。因此,深入把握政府部门规避风险的逻辑与策略既需要对具体的制度安排进行分析,同时也需要关注行动主体间的互动关系。

本文从社会治理行动者的微观视角出发,以A市住建委所主导的社区物业管理改革为案例,探讨地方政府部门如何通过一系列有针对性的制度安排和组织设计来尽可能地化解国家行政体系所面临的潜在风险。对A市住建委而言,业委会成立比例偏低导致领导政绩不显著,社区安全事故隐患、社区维修基金的监管风险、业主维权事件和社会各界对社区治理的强烈关注给其带来巨大压力。在此风险约束情境下,该部门采用“利益捆绑”的市场化机制、“有限自治”和“扶持社会组织”的社会化机制,以及“强化基层组织主导作用”的科层化机制来分散风险。每一种机制都针对着不同来源的风险,涉及的治理主体和治理对象也有所不同,在实施和运作过程中遵循的原则、合法性基础、协同程度、实施效果等也存在差异,具有不一样的结构性特征。

政府部门的风险规避逻辑可能引发“有组织的不负责任”现象,而这一行动逻辑又为一系列制度因素所形塑。官员晋升机制是A市物业管理新政改革的一个重要动力。新政创新举措被包装成A市住建委主要领导的政绩亮点,为其晋升提供了绩效支持。压力型体制增加了地方政府部门风险规避的紧迫性,规避政治风险成为新政改革中很多政策措施的出发点。而条块分割和部门利益是地方政府部门极力规避风险的动力,同时也是风险规避的阻力,因为其他政府部门和组织机构也会从自身利益出发,尽力避免风险与转移责任。

风险规避策略作为隐秘而精致的治理术,一方面反映了黎安友所说的“权威韧性”(Nathan, 2003),即政府机构借助市场和社会机制实现多元化“协同共治”,满足合法性要求。另一方面可能造成“体制性迟钝”(唐亚林, 2009),具体表现为政府工作人员的消极怠工、社会治理的目标替换等现象。政府的风险规避行为之所以会导致“有组织的不负责任”,最主要的原因是无法解决权责分配不合理和职责范围不清晰的问题。在风险规避逻辑下,地方政府部门行动的主要出发点是将责任转移出去,但权力和利益并没有随之进行相应转移,这就引发了治理主体之间的权责不对等。此外,地方政府部门虽然实施了改革,但由于受体制原因影响,依然是向上负责而不是向下负责,这进一步加重

了“有组织的不负责任”的现象。

最近十几年来,虽然各级政府部门不断地制定有关住宅小区物业管理方面的法律法规和政策文件,但侵害业主权益的事件和各种类型的物业纠纷却从来没有停止过,在数量上甚至呈现增长态势,一个根本原因在于业主的私有产权没有得到严格保护,业主在社区公共事务上的自治权利也没有被完全落实。各类主体侵害业主权益的成本很低,致使同样的侵权持续发生,得不到有效遏制。业主在合法权益受到侵犯又得不到公正合理的解决时,只能走上维权道路。这表明由政府风险规避逻辑导致的“有组织的不负责任”会带来社会治理的悖论:各政府部门都极力维护自身利益,试图规避风险,尽量减少自身承担的责任义务,但这种规避和转移并没有从根本上解决问题,因而无法减少风险总量。相反,政府部门的风险规避与责任转移行为将导致政策执行不利,治理失效,社会问题得不到有效解决,从而积累和激化社会不满情绪,一旦失控,则可能引发更大的社会矛盾冲突。

参考文献:

- 艾云,2011,《上下级政府间“考核检查”与“应对”过程的组织学分析:以A县“计划生育”年终考核为例》,《社会》第3期。
- 贝克,乌尔里希,2004,《风险社会》,何博闻译,北京:译林出版社。
- 布若威,迈可,2005,《制造甘愿:垄断资本主义劳动过程的历史变迁》,林宗弘等译,台北:群学出版有限公司。
- 曹正汉,2011,《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,《社会学研究》第1期。
- ,2014,《统治风险与地方分权:关于中国国家治理的三种理论及其比较》,《社会》第6期。
- 曹正汉、周杰,2013,《社会风险与地方分权——中国食品安全监管实行地方分级管理的原因》,《社会学研究》第1期。
- 陈家建,2013,《项目制与基层政府动员——对社会管理项目化运作的社会学考察》,《中国社会科学》第2期。
- ,2015,《督查机制:科层运动化的实践渠道》,《公共行政评论》第2期。
- 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分析框架》,《社会学研究》第1期。
- 何艳玲、钟佩,2013,《熟悉的陌生人:行动精英间关系与业主共同行动》,《社会学研究》第6期。
- 金太军、张劲松,2002,《政府的自利性及其控制》,《江海学刊》第2期。
- 卢晖临、李雪,2007,《如何走出个案:从个案研究到扩展个案研究》,《中国社会科学》第1期。
- 吕方,2013,《治理情境分析:风险约束下的地方政府行为——基于武陵市扶贫办“申诉”个案

- 的研究》,《社会学研究》第2期。
- 吕同舟,2014,《风险规避:地方政府治理中的一个逻辑》,《管理现代化》第5期。
- 毛寿龙,2005,《引咎辞职、问责制与治道变革》,《浙江学刊》第1期。
- 欧阳静,2009,《运作于压力型科层制与乡土社会之间的乡镇政权:以橘镇为例》,《社会》第5期。
- 清华大学社会学系社会发展研究课题组,2010,《以利益表达制度化实现长治久安》,《领导者》总第33期。
- 渠敬东,2012,《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》第5期。
- 渠敬东、周飞舟、应星,2009,《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》,《中国社会科学》第6期。
- 荣敬本,1998,《压力型体制向民主合作体制的转变:县乡两级政治体制改革的比较研究》,北京:中央编译出版社。
- 容志、陈奇星,2011,《稳定政治:中国维稳困境的政治学思考》,《政治学研究》第5期。
- 唐钧,2015,《政府风险管理:风险社会中的应急管理升级与社会治理转型》,北京:中国人民大学出版社。
- 唐亚林,2009,《社会矛盾遭遇体制性迟钝的制度性原因》,《探索与争鸣》第3期。
- 盛智明,2014,《我国物业纠纷和业主维权现状与结果分析》,《中国社会科学(内部文稿)》第4期。
- ,2016,《组织动员、行动策略与机会结构——业主集体行动结果的影响因素分析》,《社会》第3期。
- 石发勇,2010,《业主委员会、准派系政治与基层治理——以一个上海街区为例》,《社会学研究》第3期。
- 杨雪冬,2006,《风险社会与秩序重建》,北京:社会科学文献出版社。
- 王汉生、王一鸽,2009,《目标管理责任制:农村基层政权的实践逻辑》,《社会学研究》第2期。
- 王绍光、马骏,2008,《走向“预算国家”——财政转型与国家建设》,《公共行政评论》第1期。
- 张永宏、李静君,2012,《制造同意:基层政府怎样吸纳民众的抗争》,《开放时代》第7期。
- 制度与结构变迁研究课题组,1997,《作为制度运作和制度变迁的变通》,《中国社会科学季刊》总第21期。
- 赵树凯,2012,《地方政府公司化:体制优势还是劣势?》,《文化纵横》第2期。
- 周飞舟,2009,《锦标赛体制》,《社会学研究》第3期。
- ,2016,《论社会学研究的历史维度——以政府行为研究为例》,《江海学刊》第1期。
- 周黎安,2007,《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》第7期。
- ,2008,《转型中的地方政府:官员激励与治理》,上海:格致出版社。
- ,2014,《行政发包制》,《社会》第6期。
- 周雪光,2005,《“逆向软预算约束”:一个政府行为的组织分析》,《中国社会科学》第2期。
- ,2008,《基层政府间的“共谋现象”:一个政府行为的制度逻辑》,《社会学研究》第6期。
- ,2011,《权威体制与有效治理:当代中国国家治理的制度逻辑》,《开放时代》第10期。
- ,2012,《运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考》,《开放时代》第9期。
- ,2014,《从“黄宗羲定律”到帝国的逻辑:中国国家治理的历史线索》,《开放时代》第

4 期。

周雪光、练宏,2011,《政府内部上下级部门间谈判的一个分析模型——以环境政策实施为例》,《中国社会科学》第5期。

朱光磊,2008,《当代中国政府过程》,天津:天津人民出版社。

Beck, Ulrich 1992, *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: Sage.

—— 1995, *Ecological Politics in an Age of Risk*. Cambridge: Polity.

Cai, Yongshun 2008, “Power Structure and Regime Resilience: Contentious Politics in China.” *British Journal of Political Science* 38(4).

Deng, Yanhua 2017, “Autonomous Redevelopment: Moving the Masses to Remove the Nail Households.” *Modern China* 43(5).

Deng, Yanhua & Kevin J. O'Brien 2013, “Relational Repression in China: Using Social Ties to Demobilize Protesters.” *The China Quarterly* 215.

Douglas, Mary & Aaron Wildavsky 1982, *Risk and Culture: An Essay in the Selection of Technological and Environmental Dangers*. Berkeley: University of California University.

Lee, Ching Kwan & Yonghong Zhang 2013, “The Power of Instability: Unraveling the Microfoundations of Bargained Authoritarianism in China.” *American Journal of Sociology* 118(6).

Nathan, Andrew 2003, “Authoritarian Resilience.” *Journal of Democracy* 14(1).

O'Brien, Kevin & Lianjiang Li 2006, *Rightful Resistance in Rural China*. Cambridge: Cambridge University Press.

Oi, Jean 1992, “Fiscal Reform and Economic Foundation of Local State Corporatism in China.” *World Politics* 45.

Xu, Chenggang 2011, “The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development.” *Journal of Economic Literature* 49(4).

Walder, Andrew 1995, “Local Governments as Industrial Firms.” *American Journal of Sociology* 101.

作者单位:上海大学社会学院
责任编辑:闻 翔