

制度如何传递？*

——以 A 市业主自治的“体制化”现象为例

盛智明

提要:本文以 A 市业主自治实践中的“体制化”现象为例,通过考察该现象的原因、过程和结果,探讨居委会主导的社区治理模式如何实现对业主自治的制度传递。研究发现,业主自治的“体制化”是基层政府的行政吸纳和业主群体的认同接纳共同作用的结果,表现为政府部门自上而下的制度设计、政策执行和人员选择,以及业主组织自下而上的理念竞争、资源动员和网络嵌入。“体制化”背后的制度传递包括价值理念传递、权力结构传递和人员队伍传递。

关键词:制度传递 业主自治 体制化 行政吸纳

一、问题提出

制度作为社会秩序的来源,突出特征就是稳定性和持续性(斯科特,2010:56)。然而,现有的制度研究往往关注制度变迁而忽视了制度持续问题。部分学者已经注意到制度维持(或再生产)和变迁不是互不相干的独立过程,认为只有了解制度的再生产过程,才能解释制度的变迁(Thelen,2000)。一些研究试图对制度维持做出解释,例如,组织生态学认为制度持续是制度“惰性”的结果,而制度“惰性”是沉淀成本、既得利益和习惯行为等的产物(Hannan & Freeman,1984)。这种“惰性”解释被认为太过消极和简单;另一些学者认为制度持续并非自然而然的过程,而是受到制度中的规则、规范和信念等基础性要素的影响。至于哪种基础性要素发挥的作用更大,学者们的观点各异(斯科

* 本文是国家社会科学基金重大项目“当代中国转型社会学理论范式创新研究”(17ZDA112)的阶段性成果,并受国家社会科学基金青年项目“城市治理模式对社区纠纷和业主行动的影响研究”(14CSH065)的资助。感谢陈家建、邓燕华、黄晓春等同仁以及匿名专家的建设性意见和建议。文责自负。

特,2010:137)。由此可见,制度维持需要各种机制的支持。在众多机制中,制度传递是一个重要机制。它是制度中的关键要素的保存与传播,是制度维持与扩散的重要方面,也是制度再生产的重要环节(斯科特,2010:135-154)。在日常生活中,制度传递潜移默化,不易察觉,却影响深远。一方面,它延续了旧制度的传统和内核;另一方面,又形塑了新制度的逻辑和框架。因此,有必要对制度传递进行深入细致的研究。本文尝试以A市业主自治实践中的“体制化”现象为例,通过分析该现象的原因、过程和结果,对其背后的制度传递机制进行考察,从而加深对制度维持的理解。

20世纪80年代末中国开始城市住房体制改革,基于房屋私有产权,业主被国家法律赋予在小区内进行自治管理的权利,这在很大程度上改变了城市社区的权力结构和治理方式。虽然早期的研究者对业主组织和自治充满美好憧憬,但是业主组织的后续发展面临各种困境,并没有学者们预期的那样乐观(张磊,2005;陈鹏,2010;盛智明,2016)。对于业主自治,地方政府既希望发挥业委会在社区治理中的作用,又对业委会保持谨慎态度,试图将业委会纳入行政管理框架中。面对这种行政吸纳,业主群体并不完全处于被动状态,很多时候会主动寻求政府部门的帮助和支持,积极利用行政资源来拓展发展空间(张紧跟、庄文嘉,2008)。这种政府部门自上而下的“行政吸纳”和业主自下而上的“认同接纳”的双向互动导致了业主自治实践中的“体制化”现象,具体表现为原本属于体制外的业主组织与自治不仅需要依靠体制获得合法性,还逐渐对体制内的人员、资金、网络等资源产生需求和依赖。

业主自治的“体制化”现象为什么会出现在居委会主导的社区治理模式如何实现向业主自治的制度传递?在此过程中,制度传递主体的基本特征、行动策略和价值理念是什么?这些因素又如何影响了制度传递的结果?基于A市586个小区的调查数据和Y小区的田野调查资料,本文尝试回答以上问题。为了全面描述业主自治“体制化”及其背后涉及的制度传递的基本过程和机制,本研究既考察了政府部门在制度设计、政策执行和人员选择方面积极吸纳社会因素的策略,也考察了业主群体在理念竞争、资源动员和网络嵌入方面认同接纳体制的过程。通过这种双向考察,一方面有助于我们把握“体制化”和制度传递在制度、组织和个体层面上的各种影响因素,形成全面系统的分析框架;另一方面也呈现了当前城市社区治理中国家与社会两类治理主体

间的互动,揭示了两者的融合与互嵌,超越了以往“国家—社会”二元对立的解释模式。在这种互动中,传统的社区治理模式实现了向业主自治模式的制度传递,国家与社会也经历了从分离到融合的过程。其中蕴藏着正式制度与非正式制度、政策制定与政策执行、治理理念与治理实践之间的张力,正是这些张力形塑了当前业主自治的基本面貌。

二、文献综述与分析框架

(一) 制度维持

吉登斯(Giddens, 1984: 24)指出:“制度是社会生活中相对持久的特征……并赋予时空中的(社会系统)‘牢固性与稳定性’”。在一定程度上,制度是抵制变迁的力量(Jepperson, 1991),并通过代际传播而得以维持和再生产(Zucker, 1977)。现有关于制度稳定性和持续性的讨论基本都是在“制度化”(institutionalization)的理论脉络下展开的。朱克尔(Zucker, 1977: 728)将“制度化”界定为“既是一种过程,又是一种状态或属性变量”。这意味着社会模式的再生产通过一种自我激发的社会过程来实现(Jepperson, 1991: 145)。①制度的稳定和持续需要经历“制度化”过程。

一般而言,一项制度之所以能够维持,主要受四个因素的影响:(1)制度一旦形成就会给特定个人或群体赋予特权,这些特权者会努力使制度延续下去;(2)即使组织成立时的情境已发生变化,组织成员为维护自身利益也会倾向于维持现状;(3)制度变革需要与其外部环境保持一致,这就可能使其受到既有组织和制度的阻碍;(4)即使新制度会给多数人带来好处,但变化成本和不确定性也将导致既有制度的固化倾向(Ikenberry, 1988: 223 - 224)。

由于既有制度对行动者的选择具有制约作用,新制度不可能完全摆脱旧制度的影响,致使制度变迁也具有路径依赖的特点。路径依赖不仅意味着制度变化,还包含过去要素的保存和持续。路径依赖理论在

① “制度化”主要是指规范和秩序逐渐建立、完善、巩固的过程与状态。然而,当前我国业主自治的制度化程度仍旧较低,因此,“制度化”概念并不适用于描述当前我国业主自治的状态。本文采用“体制化”概念。“体制”不仅包含政府行政体系,还包括与国家相关的一整套制度和组织架构。

一定程度上解释了旧制度的持续作用和对新制度的形塑。但该理论在解释制度变迁时的局限是只强调对外部冲击的静态分析,从而陷入了机械论的误区,忽略了对行动者能动性选择和策略的分析(Katznelson, 2003)。

除了路径依赖理论,学者们对支持制度稳定性和持续性的各种机制持不同的看法,尤其是对哪种基础性制度要素影响制度维持更是莫衷一是。斯科特区分了三种基础性的制度要素:第一种是规制性要素,具有强制性特征;第二种是规范性要素,具有道德约束性特征;第三种是文化—认知性要素,具有建构性特征(斯科特,2010:137)。

关于社会系统的制度化过程,学者们从不同视角出发,强调不同的基础性制度要素的影响,提出了三种机制。这三种机制与其说是竞争关系,不如说是互补关系,在更多的时候是三者联合发生作用。第一种是以理性选择理论为出发点的制度经济学家们提出的基于回报递增的制度化,强调以“成本—收益”考量的正反馈过程为基础的制度的形成和维持过程(North, 1990)。第二种是关注规范性制度要素的学者提出的基于承诺递增的制度化,强调具有互惠、互信和利益相关特征的网络形态组织中承诺或忠诚机制的作用(Powell, 1990:303 - 304)。第三种是关注文化—认知性制度要素的学者提出的基于客观化的制度化。“客观化”是指行动者在社会互动过程中产生各种意义(共同信念),这些意义日益成为外在于行动者的事实过程。共同信念在向第三方扩散的过程中,制度的客观性得到固化,制度由此获得合法性基础(Berger & Luckmann, 1967:59)。

制度化是一个长期而复杂的社会演化过程,包含一系列环节,制度传递是这些环节中的重要组成部分。要全面了解制度的维持与扩散,就必须把握制度传递的过程与机制。

(二) 制度传递

制度传递是基础性制度要素的传递,不论是规制性、规范性还是文化—认知性制度要素,都需要媒介来进行传递(Jepperson, 1991:150),斯科特(2010:88 - 94)区分了四种传递媒介:符号系统、关系系统、惯例和人工器物。符号系统包括用来指导行为的所有规则、价值观、规范、分类、框架(frames)、图式和脚本,等等。它们通过诸如理解和认知框架等机制发挥作用(McAdam et al., 2001:26)。关系系统进行制度传

递主要依赖与社会位置相联系的网络即角色系统的互动(斯科特, 2010:151)。惯例是习惯化、模式化和结构化的行动。惯例往往在关系系统中习得,并通过关系系统来维持和更新(Lave & Wenger, 1991: 29)。人工器物是指“具体的、个别的物质客体,在自然环境或文化环境的影响下,人类活动有意识地生产和传播这些物质客体”(Suchman, 2003:98)。人工器物是社会结构和人类能动性的有机结合,体现了吉登斯所说的“结构化”过程。

制度传递媒介功能的有效发挥离不开制度传递行动者,这些行动者是制度的制定者、实施者以及接受者。他们的特征、偏好和选择会影响制度的信息内涵,进而决定制度运作和演化。他们在制度情境中既受指引又受限制,在与其他行动者的互动中选择相应的行动策略,这些行动背后都有特定的价值理念作为合法性支撑。因此,考察制度传递不仅仅是对制度本身的分析,更重要的是理解在制度情境之下各类行动者的行为和互动。正如布鲁诺·拉图尔(Latour, 1986:267)所言:“任何事物在时空中的扩散都必须通过人。而所有人都可能以不同的方式行事,或放弃,或修正,或偏转,或背离,或增补,或窃用。”因此,本文在对业主自治实践的体制化进行考察时,会侧重于对制度传递行动者的特征、策略和理念进行分析。

(三)分析框架

在当前的中国城市社区中,同时存在着两种“自治”制度:一种是以居民委员会(简称“居委会”)为组织基础,以住户(居民)为实施主体,以一定的行政区划为范围的“居民自治”;另一种是以业主委员会(简称“业委会”)为组织基础,以房屋产权人(业主)为实施主体,以小区物业红线规划内区域为范围的“业主自治”。从理论上而言,居委会和业委会都是法定的自治主体,相互之间没有隶属关系。然而,在实际生活中,这两种自治制度和自治组织却存在某种程度的等级性,其中一个重要体现就是国家法律授权居委会对业主组织和自治进行指导监督,业主自治的体制化正是在这样的背景下发生的。因此,从本质上而言,该现象是居委会主导的传统社区治理模式中的规制性要素、规范性要素和认知性要素向业主自治制度进行扩散传递的结果。

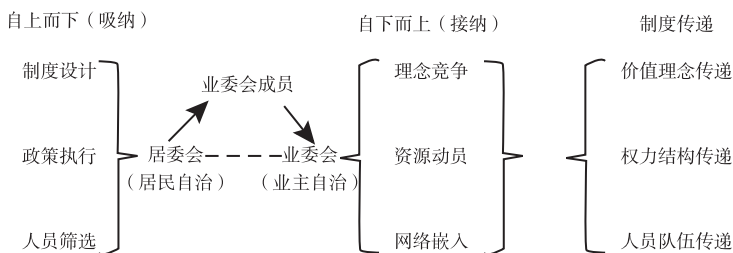
众所周知,居委会虽然是居民自治组织,但运作中带有较强的“行政化”色彩,实际上成了国家基层政权的辅助组织和政府部门的延伸

机构(王迪,2016)。居委会的这种行政化特征对业主自治实践产生了巨大影响。这种影响一方面通过自上而下的行政吸纳来实现。其表现首先是相关法律政策赋予基层政府部门和居委会对业主组织和自治进行监督指导的权力;其次,居委会在落实法律政策的过程中获得了对业主组织成立、换届和运作的主导权;最后,居委会对业主自治实施干预的一个重要途径是对业委会候选人的筛选,使得亲体制人员更有可能成为业委会委员。这些体制内精英与体制惯有的价值理念、工作模式和资源网络有天然的亲和性,极大地影响了业主组织和自治的运作方式。

此外,体制化体现为业主群体自下而上地对体制的认同与接纳,其表现首先是在价值理念上,业主们更看重小区治理的绩效,而往往忽视对公共决策民主自治程序与公平公正原则的坚持,使得持有“绩效优先”理念的业主领袖更容易获得业主的支持;其次,在资源获取上,业主群体积极寻求体制的合法性支持和物质资源;最后,在治理网络上,业主积极分子主动参与到体制内的各种社区治理网络,成为居委会进行社区动员的重要力量。

国家自上而下的行政吸纳和业主群体自下而上的认同接纳导致国家与社会的融合与互嵌。一方面,国家力量顺利延伸进小区,构建起底层动员的网络基础,并获得了小区治理的“抓手”;另一方面,与体制亲和的业主积极分子也通过向体制靠拢,获得了合法性和其他资源的支持,满足了利益诉求。在这一过程中,居委会以及在其监督指导下成立的业委会发挥了关键作用,成为重要的制度传递行动者。在他们的互动中,业主自治实践逐渐被纳入体制框架,以居委会为主导的社区治理模式中的制度要素实现了向业主自治制度的传递,包括价值理念传递、权力结构传递和人员队伍传递。综上所述,文本的分析框架如下页图所示。

据下页图所示,从“自上而下”和“自下而上”两个维度对业主自治体制化现象进行考察,有助于我们加深对“国家—社会”关系的理解。以往的社会组织研究大多借鉴“市民社会”或“法团主义”的理论视角。尽管两种理论观点存在较大差异,但它们都是在“国家—社会”二元框架中来理解社会组织,并以国家与社会的分离为基础来讨论社会组织在国家与社会之间的位置及其“自主性”程度的(陈家建,2010)。然而,国家与社会的关系并非简单的二元对立,相互之间的界限也并不清



业主自治的体制化与制度传递分析框架

晰,因而市民社会与法团主义将国家与社会相对立分离的理论预设受到不少质疑(吴建平,2012),近期的讨论试图超越“国家—社会”二元分离的认知框架,出现了一些新趋向。这些研究开始从结构争论转向行动分析,试图在中观和微观层面来把握国家与社会互动的机制、策略和路径(张紧跟,2012),但是却又表现出强烈的国家中心取向(纪莺莺,2016),强调国家的主导地位,并对社会组织赖以生存的国家政策和制度环境加以考察(黄晓春,2015)。康晓光和韩恒(2005)指出,国家与社会并非二元对立,国家会根据社会组织的挑战能力和提供公共物品的类型,对不同的社会组织采用“分类控制”的策略。赵娜(Teets, 2013)认为,政府通过正面和负面激励的方式间接控制社会组织,促成了“协商式威权主义”的新型政府与社会组织关系模式的兴起。

上述研究均偏重于从国家角度分析国家对社会组织的规制。然而,在中国社会组织发展过程中,国家权力和社会力量不断相互作用并处于动态变化之中,这一过程充满了冲突与妥协,因而越来越多的学者开始从国家与社会融合的视角来考察国家与社会的关系。例如,皮特·埃文斯(Evans,1994)提出了“镶嵌自主性”(embedded autonomy)概念来描述国家与社会(市场)的互动和连接。乔尔·米格代尔(Migdal,2001)认为,国家与社会关系既不是“国家中心的”,也不是“社会中心的”,而是“国家在社会中”(state in society)。肯尼斯·福斯特(Foster,2001)发现,一些自治的民间社会组织会主动寻求被国家行政体系吸纳。赵秀梅(2004)提出“权能互授”概念来描绘政府与草根NGO的合作。张紧跟和庄文嘉(2008)发现草根NGO会利用“非正式政治”来实现自身的组织目标并影响政府。江华等(2011)指出行业协会之所以能影响政府政策,原因在于两者之间的“利益契合”。

对于这种国家权力和社会力量紧密交织、相互融合的状态,康晓光、韩恒提出了“行政吸纳社会”理论(Kang & Heng, 2007)。该理论敏锐地捕捉到国家与社会之间存在着分离与融合的张力。然而,“行政吸纳社会”理论依然采用的是自上而下的视角,仅从政府的角度来考察国家如何对社会组织进行整合,缺乏对于社会组织自主性和主体意识的关注。在很多情况下,社会组织为了生存和发展会策略性地寻求国家行政力量的支持,这并不只是被动吸纳,而是主动接纳的过程。本研究试图通过增加自下而上的视角来描绘社会行动者如何向国家靠拢,利用体制内资源来实现利益诉求。社会行动者在获得体制支持的同时,也被体制所吸纳,导致“体制化”现象出现。通过将自上而下和自下而上的两个维度相结合,本文勾勒了国家与社会两种行动逻辑的耦合,以期弥补既往研究的单向度缺陷。

三、数据资料与研究方法

为了从整体上把握业主自治体制化倾向的基本状况和趋势,同时从细节上深入了解体制化的过程和机制,本文采取了量化数据和质性材料相结合的方法呈现社会事实并展开论述。

在对国家自上而下的行政吸纳进行描述分析时,本文使用了“A市都市社区调查”数据。^①该调查在2014年底至2015年初进行,通过多阶段分层抽样,调查了A市385个居委会以及居委会辖区内的586个业委会,在调查问卷中分别向居委会书记/主任和业委会主任询问了居委会和业委会之间的关系与互动等情况。

A市在社区治理上具有很强的政府主导色彩。近年来,其他城市纷纷向A市学习,加强政府在业主自治中的指导监督。A市在这方面具有典型性和代表性,是考察地方基层政府对业主组织和自治实践进行自上而下行政吸纳的最佳案例选择。

在考察业主群体自下而上的认同接纳时,本研究使用了A市Y小

^① “A市都市社区调查”项目由上海大学“数据科学与都市研究中心”负责执行,感谢上述机构和项目组人员的贡献。基于研究伦理,本文对地名、人名、社区名等都做了匿名处理。

区的田野调查材料。Y小区是一个有代表性的商品房小区,位于H区中心地段,2004年开盘,2005年6月入住,占地约9万平方米,由7幢高层住宅楼及楼底商铺组成,共816户,以自住为主。小区业主总体而言有较好的经济基础,属于典型的中产社区。从2013年开始,笔者对该小区进行了长期跟踪调查,通过访谈和参与观察等方法,收集了Y小区的一手资料,对小区的历史和现状做了全面考察。通过对Y小区的个案深描,我们能够追踪业主自治实践体制化的具体过程,从而可以梳理总结出关键要素和机制。

四、自上而下的行政吸纳

国家对业主组织和自治实践的行政吸纳是从宏观的制度设计、中观的政策执行和微观的人员选择三方面展开的。宏观的法律政策为中观的政策执行提供了法理依据,而微观的人员选择是政策执行的结果,三个方面相互关联,构成了一套有着内在逻辑的完整吸纳机制。

(一) 制度设计:对业主自治的规范约束

在2003年国务院颁布的《物业管理条例》以及2007年全国人民代表大会颁布的《物权法》等国家法律法规中,对业主的权利和义务以及业主自治的范围和业主组织的权限做了规定,并明确了政府的监管职能。第一,在区域范围上,业主只能在自己居住的小区内实行自治,业主组织的活动边界仅限于单个小区;第二,在自治内容上,业主自治的范围仅限于与物业管理相关的公共事务;第三,业主大会和业委会在成立过程中,需要接受相关政府部门的指导监督;第四,业委会成立后,需要及时向有关政府部门备案才具有合法身份;第五,在业主自治过程中,业主组织要配合政府相关职能部门和居委会做好社区管理工作;第六,业主大会和业委会对小区公共事务做出决定后,必须告知居委会,并听取其意见。

《物权法》和《物业管理条例》作为全国性法律为业主组织和自治确立了基本规范框架。在此基础上,各个城市相继出台地方性法律法规,对相关内容做出更详细的规定。A市在2010年12月底由市人大常委会修订通过了《A市住宅物业管理规定》(以下简称《规定》),于

2011年4月1日正式施行。该《规定》结合A市的实际情况,对A市住宅物业管理、业主组织和自治等内容进行了规定。例如,进一步明确了业主在召开业主大会进行公共决策时,需要对基层政府部门和村居委进行事前书面告知,邀请其代表参会,并听取其意见和建议。同时,对业主大会筹备组和业委会换届改选小组组长/成员的构成和产生也做出了详细规定。其中,组长必须由街道办事处或乡镇人民政府代表担任。业主代表则由街道办事处或者乡镇人民政府组织业主推荐产生。这些规定确保了基层政府部门在业主大会筹备和业委会换届工作中的主导地位。

由于在社区治理中政府部门对业主自治的指导监督很多是通过居委会这一最基层组织贯彻落实的,所以A市在2017年7月1日开始施行的《A市居民委员会工作条例》(以下简称《条例》)对于居委会在相关工作中的职责做了细致阐述。《条例》第二十条明确规定,“因客观原因未能选举产生业主委员会的,居民委员会应当在街道办事处或者乡镇人民政府的指导和监督下,组织业主讨论决策住宅小区公共管理事务,经业主大会委托也可以暂时代行业主委员会的相关职责……符合条件的居民委员会成员可以经合法程序担任业主委员会成员”。这就为居委会介入业委会事务、在特殊情况下代替业委会行使职能提供了合法性依据,居委会与业委会成员也有了交叉任职的可能性。从国家到地方的这一系列法律规章,构成了业主自治实践体制化的宏观制度背景,也为居委会对业主自治进行制度传递提供了法律保障和制度基础。

(二)政策执行:对业主自治的指导监督

如果说上述法规政策是国家对业主组织和自治进行自上而下行政吸纳的总体性制度设计,那么对这些法规政策的执行就是吸纳的核心环节,直接决定着吸纳的成效。在国家 and 地方法规政策的指引下,A市的基层政府和居委会积极介入业主组织的组建、换届和运作,通过指导和监督的方式来掌握主导权。为了从整体上描绘基层政府部门和居委会在执行法规政策时对业主自治的主导作用,我们在“A市都市社区调查”中详细询问了基层政府部门和居委会在业委会成立、换届和运行中所扮演的角色和履行的职责。

调查共抽取了385个有代表性的居委会样本,这些居委会管理着

1105 个小区,其中已成立业委会的小区有 749 个,占比 67.78%。我们调查了其中的 586 个业委会。数据显示,在这些业委会中,由街道办事处、房管办和居委会发起成立的占 60.45%,另有近 24% 的业委会是由街道办事处、房管办、居委会和业主联合发起成立的。这意味着有近 85% 的业委会是由基层政府和居委会主导发起成立的。完全由业主自发成立的业委会比例很小,占比不足 10%。

基层政府和居委会不仅主导业委会的成立,同时也主导了业委会的换届。数据显示,有约 62% 的业委会换届工作是在街道办事处、房管办和居委会的主导下进行的,约 27.7% 的业委会换届是由业主和居委会各司其职完成的,还有约 5% 的业委会换届是在第三方社会组织的指导下进行的,只有约 5% 的业委会换届是完全由业主自己组织完成的。

由此可见,在业委会组建和换届过程中,基层政府和居委会发挥了很强的主导性作用,积极主动地履行指导和监督职责。当询问居委会干部(书记或主任)在对业委会组建和换届的指导监督工作中最关键的环节是什么时,有 59.6% 的居委会干部认为是“业委会委员候选人的确定”,有 33.8% 的居委会干部认为是“业主大会筹备组组长和成员的确定”,还有约 5.7% 的居委会干部认为是“选票的制作、发放和回收”,另有不到 1.0% 的居委会干部认为是“备案材料的审核”。也就是说,有近 94% 的居委会干部意识到,对业委会组建和换届过程中的人员把关是指导监督工作的重中之重。

(三) 人员选择:对业主组织的人员把关

在基层政府部门和居委会的主动介入下,行政力量对业主组织和自治有了较强的控制力和较大的主导权,主要体现在两个方面。一方面,对业委会组建、换届程序以及小区公共事务决策程序能够进行有效监督,以确保所有流程符合法律规范的要求,并尽量与政府部门和居委会的意愿保持一致;另一方面,能够将基层政府和居委会信任的人员推选出来作为业委会候选人,这在当前业主们缺乏足够动力参与社区公共事务的情况下,极大地增加了此类人员当选业委会主任或委员的可能性。而能够得到基层政府和居委会支持与信任的人员,通常要么具有体制内的身份背景,要么具有亲体制的倾向,我们的调查数据也证实了这一点。

在本研究调查的 586 位业委会主任中,男性占 74.8%,女性占 25.2%。平均年龄 63 岁。在受教育程度上,小学及以下学历占 0.7%,初中学历占 15.1%,高中学历占 32.1%,大专或高职学历占 32.8%,大学本科及以上学历占 19.2%。

在政治面貌上,中共党员占 67.5%,民主党派占 1.4%,群众占 31.2%。在工作单位性质上,在国有企业工作的占比最高,达 54.1%;其次是事业单位,约占 17.0%;再次是党政机关,占 13.6%;第四是集体企业,占 6.9%;第五是民营企业,占 4.5%;第六是自由职业,占 2.1%;第七是合资企业,占 1.2%;在外资企业中工作的占比最低,只有约 0.5%。

在职业类别上,专业人员和管理者人数最多,占 67%;一般行政人员和非体力劳动者占 23.5%;领班和技术工人占 6.2%;小业主和个体经营者占 2.1%;非技术工人非常少,只占 0.9%;自雇农和农业劳动者更少,仅占 0.3%。

以上数据显示,在当前 A 市的业委会主任中,当下或曾经在国企、事业单位或党政机关从事专业技术或管理工作的老年男性党员比例非常高。从工作单位性质和政治面貌来看,大部分业委会主任具有体制内身份或具有亲体制倾向,这一事实正是业主组织在一定程度上体制化的重要体现。业委会主任的体制化特征对业委会的工作理念、资源获得和运作方式等产生了重要影响。

五、自下而上的认同接纳

业主自治的体制化趋势不仅源于国家自上而下的行政吸纳,业主群体自下而上对体制的认同接纳也是一个不可忽视的原因。这主要体现在三个方面。首先,在自治理念方面,由于体制内的基层政府部门和居委会受绩效考核的影响,在社区治理上往往偏重于绩效,业主们一般也更看重实际成效,即追求绩效合法性,而不太注意公共事务决策程序是否合理,即对程序合法性的重视不足,因而以绩效为重的理念与体制内的价值取向相契合。其次,在资源获取方面,亲体制的业主领袖和积极分子大多会争取获得体制力量的支持,既包括物质资源,也包括荣誉和合法性等资源。再次,在人员队伍方面,业主积极分子网络与社区党

建网络、志愿者网络、楼组长网络等体制内社区治理网络重叠交织,相互嵌入。我们通过 Y 小区的案例来呈现业主自治实践中体制化倾向的原因和过程,以此来揭示体制化的关键影响因素与机制。

(一)理念竞争

Y 小区 2005 年入住,直到 2011 年 3 月才成立了第一届业委会。首届业委会成员在三年任期未滿的情况下,于 2013 年 5 月全体辞职。接着通过换届程序产生了第二届业委会,延续至今。这两届业委会主任持有不同的价值理念,导致两届业委会在组织构成、自治实践和治理成效等方面呈现出不同的特征(具体见表 1 所示)。

表 1 Y 小区两届业委会组织构成、自治实践及治理成效

	第一届(体制游离型)	第二届(体制亲和型)
主任特征	留学回国,自雇职业	国家机关,离休干部
成员构成	四十岁左右,中青年白领为主	六十岁左右,中老年党员干部为主
参与动机	改善物业管理,维护业主权益	实现个人价值,热心公共事务
决策原则	投票表决制,权力制衡机制	民主集中制,维护领导权威
追求合法性	程序合法性	绩效合法性
动员能力	较弱,依靠核心成员,覆盖面小	较强,依靠积极分子网络,覆盖面大
与居委关系	基本独立,联系较少	寻求支持,关系紧密
与物业关系	较为紧张,监督约束不足	比较融洽,有效监督约束
治理成效	议而不决,效率低下,成效不足	决策果断,执行力强,成效显著
业主满意度	不满意	较满意

第一届业委会主任 F 先生是一位 45 岁的设计师,之前在法国留学和工作,2008 年回 A 市创办自己的工作室,并在 Y 小区置业。入住之后,F 先生感觉物业服务的质量越来越差,很多业主也在小区网络论坛里表达了同样的感受。为了提高小区生活品质,一些业主提议成立业委会。然而,业委会的组建并非易事,在物业不配合、业主参与不足的情况下,遭遇了各种波折和阻力。在这一过程中,F 先生脱颖而出,他为小区公共事务出谋划策,不仅在线上积极参与业主论坛的讨论交流,

还在线下组织业主聚会,联合部分业主与物业公司交涉。他的奉献精神得到了不少业主的认可,在他周围逐渐凝聚了一些热心业主,形成了一个维权小组,成员有公司白领、媒体人士、大学教师、家庭主妇和退休老人等。经过维权小组近一年的努力,Y小区于2011年3月底终于成功召开了首次业主大会,组建了第一届业委会,F先生当选为业委会主任。

业委会成立后,F先生希望发挥业委会的监督职能,督促物业公司提高服务质量,并尝试在小区内构建一套有效的业主自治制度,因而特别强调制度的重要性和程序的规范性。然而,理想与现实之间存在较大差距,当业委会开始着手进行制度建设时,他们发现遇到的困难远比想象中的大。例如,一些业主提议更换物业公司,作为回应,业委会启动了业主意见征询程序,花费三个多月时间进行业主投票,但最终却因投票人数不过小区业主总数一半,未达到法定票数,导致投票结果无效,更换物业的计划只能搁浅。由于业委会对物业缺乏有效的约束和惩罚手段,物业公司阳奉阴违,物业服务质量持续下降,导致业主不满情绪增加。一些不明情况的业主开始质疑业委会被物业收买,这令F先生和其他业委会成员既气愤又沮丧。

除了物业管理,在小区其他公共事务上,业委会也遇到很大挫折。F先生和业委会成员在小区公共事务的处理上坚持程序合法性原则,鼓励业主们参与讨论,在充分讨论的基础上,形成决议。“然而事实证明,持有不同观点的业主之间没有妥协退让的余地,无法形成共识,有时候公共讨论甚至演变成人身攻击,导致很多公共事务都是议而不决”(访谈3,20150618)。因为达不成共识,形成不了决议,业委会无法执行,很多业主开始指责业委会不作为,这进一步打击了业委会成员的热情,他们对业委会工作产生了倦意,萌生了辞职的念头。随后一段时间,业委会进入无为而治的消极状态,小区各种问题进一步恶化,业主不满加剧。

在这种情况下,Z先生走到了小区公共生活的前台。他是一位离休干部,退休后与家人住在Y小区。面对小区日益下降的物业服务质量,Z先生向物业经理和业委会主任质询了几次,但都未获得满意的结果。于是他决定采取行动,用自己的方式来解决这个问题。

由于业委会是小区内唯一被政府认可的合法组织,为了掌握对小区公共事务的话语权和决策权,Z先生首先想到的就是获取对业委会

的控制权，他果断决定罢免已不作为的首届业委会。为了实现罢免目标，Z先生在小区显著位置张贴大幅告示，控诉现任业委会不作为，质疑业委会与物业相勾结，号召业主罢免业委会。接着，Z先生动员小区里十几位退休老人，挨家挨户上门收集业主签名，并鼓动一些老人向业委会主任逼宫，要求其下台。F先生和业委会成员无法忍受老人们咄咄逼人的攻势，集体辞职。

与此同时，Z先生主动联系小区所在的街道办事处和居委会，热情邀请他们到小区指导业委会换届工作，取得了街道和居委会的支持。经过一番操作，第二届业委会在三个多月的时间内就备案成立，Z先生顺理成章地当选为新一届业委会主任。上任后，他从三个方面着手小区管理工作。首先，他组建了一个涵盖所有门栋的积极分子网络，主要以退休老人为主，辅之以一些全职家庭主妇和具有专业知识的业主。其次，将小区管理与街道办事处居委会的各项工作相结合，积极配合，主动联络，争取支持。再次，对小区物业账目进行审计，取得对小区公共收益和维修基金的控制权。在此基础上，与物业公司谈判，承诺推动物业费涨价，但前提是物业要提高服务标准。

通过以上工作，Z先生领导的业委会在短时间内就掌控了小区的人力、物力和财力，并获得了政府的信任和支持，为顺利开展工作奠定了良好的基础。随着小区物业管理水平的改善，业主对物业公司和新一届业委会的满意度迅速上升。Z先生趁热打铁，再次召开业主大会，成功实现物业费上调，兑现了对物业公司的承诺，与物业形成了良性互动。

通过梳理Y小区两届业委会的发展经历，我们可以发现，第一届业委会属于体制游离型业委会，主任F先生从事自雇职业，属于典型的体制外人士，业委会成员也以体制外的中青年白领为主。他们参与业委会的主要动力是为了督促物业改善服务，提高小区生活品质，维护自身权益。在处理小区公共事务时，他们强调程序合法性和规范性，坚持充分讨论，民主表决，这样业委会的权力就受到很大制约。在工作中，他们主要依靠少数核心成员，积极分子网络覆盖面较小，动员能力较弱。与基层政府和居委会的联系不足，沟通较少，虽然保持了组织的独立自主性，但也丧失了体制的支持。在与物业公司的互动中，虽然未发生尖锐矛盾冲突，但也没有形成良性互动。对物业公司缺乏有效的约束手段，导致物业服务无明显改善。由于坚持程序合法性，在绝大多数业主只顾自身利益的条件下，共识难以达成，小区公共事务长期处于

议而不决的状态,无法提高决策效率,导致治理成效不足,引发业主强烈不满,业委会成员的工作热情也大大受挫,最后以集体辞职告终。

第二届业委会与第一届业委会明显不同,主任Z先生具有体制内身份,他的思维习惯和行动方式也具有体制特征,对体制有天然的亲和性,他所领导的业委会也体现出体制亲和型的特征。例如,凝聚在他周围的业主积极分子很多是离退休党员干部。在对外联络上,Z先生非常注重与基层政府部门建立良好关系,争取街道办事处和居委会的大力支持。在小区内部治理上,Z先生更看重治理成效,即绩效合法性,遵循效率优先原则,所以在小区公共事务决策和处理过程中并不愿花费太多时间组织公共讨论,大部分决策由业委会直接做出。在业委会内部实行民主集中制,主任有较大的话语权和决定权,具有领导权威。在业主动员方面,Z先生有丰富的经验,构建了覆盖范围广泛的楼组长网络,能够及时将业委会的决定传达给业主。通过掌控小区财权,业委会实现了对物业公司的有效约束,督促其提高物业服务质量。因为Z先生领导的业委会能果断决策,又有较强的执行力,小区治理成效显著,得到大部分业主的肯定。

由此可见,两届业委会在组织构成、自治实践和治理成效上的差异在很大程度上源于领导者所秉持的小区治理理念的差异。第一届业委会主任具有理想主义情怀,坚持程序合法性原则,但却导致小区治理效率低下,面临各种阻力,治理成效不理想,无法令大部分业主满意,最终被第二届业委会所取代。第二届业委会主任是一位从现实出发的实用主义者,秉承绩效合法性原则,虽然在程序上不够完善,但治理效率却很高,能有效解决小区问题,满足大部分业主的诉求,并获得了体制力量的支持,因而能够顺利运作,取得了令人满意的成效。

(二)资源动员

由于第二届业委会主任Z先生有长期在体制内工作的经历,使得他非常善于利用体制内资源来实现小区治理目标。在业主们获得体制支持的同时,体制也逐渐对业主组织和自治实践产生影响。

以往的研究发现,社会组织如果能与政府部门建立起良好的关系,会有助于为其发展营造有利的政治空间,获得合法性资源(张紧跟、庄文嘉,2008)。在罢免上一届业委会时,Z先生主动向街道办事处和居委会报备,邀请其指导业委会换届工作。在业主大会开箱唱票当天,还

特意邀请街道和居委会领导到场监督和宣布结果。这些举措一方面使 Z 先生赢得基层政府部门的信任,另一方面也有助于他在业主中树立威信,获得业主的认可。这些合法性资源使罢免旧业委会的行动得以顺利开展,新业委会只用很短的时间就走完了备案流程。

与体制建立联系不仅能获得合法性资源,还能获得荣誉奖励和经费支持。由于 Z 先生领导的业委会一直尽力配合街道办事处和居委会的各项工作,因此这些机构的领导对 Z 先生特别信任,经常将一些社区活动或试点项目安排在 Y 小区内开展,业委会尽力协助居委会进行策划、宣传和组织工作。作为回报,在个人层面,Z 先生在 2015 年被街道办事处评为“优秀业委会主任”。居委会也将 Z 先生和业委会成员选为社区居民代表,邀请他们加入社区议事会。逢年过节,居委会会向他们发放慰问品和津贴。在小区层面,2013 年街道办事处推荐 Y 小区申报 A 市文明小区,并配套资助 3 万元用于改善小区环境。业委会用这笔资金更新了小区的门禁系统,提高了小区的安全性,业主们感受到了实实在在的福利,这进一步提高了 Z 先生在业主中的威望。

这些荣誉奖励和经费支持使业委会与基层体制力量更加紧密地结合在一起,对业主组织和自治实践产生了潜移默化的影响。当业委会配合街道、居委会开展工作时,业委会的工作内容就顺理成章地成为基层社区治理的一部分。例如,2015 年,居委会以在 Y 小区开展的公益集市活动为亮点成功入围所在区的自治家园示范点。Z 先生和业委会成员参与了整个项目的策划、实施、申请、答辩等工作。对他们而言,能够参与该项目,体现了街道和居委会对其的重视和信任(访谈 1, 20150609)。因而,业委会在接受体制给予的荣誉和资源时,也承担起体制对其的任务要求。

(三)网络嵌入

业主自治体制化的第三个突出体现就是业主积极分子网络嵌入体制内的社区治理网络。这种嵌入之所以可能,一方面在于基层政府部门搭建了一系列社区治理平台,对业主积极分子起到吸纳和整合作用;另一方面,业主积极分子也主动地向体制靠拢,争取成为这些平台组织中的一员,以便能有机会表达和实现自身的利益诉求。

在 Y 小区的案例中,我们发现这种网络嵌入同时发生在几个体制内平台中,这些平台中的积极分子是高度重合的。

第一个平台是社区党建平台。近些年,社区党建工作成为 A 市基层社会治理的重点,党建引领也成为社区治理的核心原则。在这个大背景下,Y 小区所在的居民区党总支在街道党工委的支持下,在辖区内的九个小小区成立了业委会党建工作小组。在 Y 小区,业委会主任 Z 先生是有着三十多年党龄的老党员,又深得街道和居委会干部的信任,因而理所当然地被任命为该小区党建工作小组组长。在业委会日常工作中,Z 先生特别注意发掘和联络小区内的党员业主,特别是退休党员,努力将他们发展成为楼组长。这些党员积极分子都自动成为小区党建工作小组成员,由此,业委会发展出的业主积极分子网络就与社区党建平台上的小区党建工作小组形成了很大程度的重合互嵌。

第二个平台是社区协商民主议事会,该议事会在居委会层面搭建,由居委会、业委会、物业公司、楼组骨干、党员代表和居民代表组成,是居民区内就重要公共事务进行协商讨论的居民自治平台。Y 小区业委会正副主任和七位楼组长都是议事会成员,代表本小区参与居民区公共事务的讨论。

第三个平台是社区志愿者服务队。这也是在居委会层面组建的由社区居民自愿参与、主动提供社区公共服务的团队。Y 小区的业委会成员、楼组长和其他积极分子都是志愿者团队的成员。平时,他们主要协助居委会进行小区巡视,帮助完成街道网格中心的问题发现、上报等工作。在居委会举办小区活动时,他们帮助策划、筹备、组织和实施工作。当居委会接到上级布置的任务时,他们贡献自己的时间和精力,帮助居委会保质保量完成任务。

Y 小区的业委会成员和积极分子之所以愿意成为体制内平台组织的成员,并在体制需要的时候主动效力,主要是出于以下几方面的原因。

首先,也是最重要的原因,就是他们意识到当小区遇到困难时,需要利用体制力量来协助解决问题,而配合与协助体制机构开展工作,是与体制保持良好关系、获得体制青睐的必要条件。例如,小区内停车位紧张一直是长期困扰 Y 小区业主的难题。Z 主任向居委会和街道办事处反映这一问题,受到街道办事处领导的重视,由街道出面,帮助业委会对接了交管部门。2017 年底,交管部门在小区外道路划定了限时停车位,在一定程度上缓解了小区内部停车压力。

其次,成为体制内平台组织中的一员,可以更方便地使用该组织的资源和参与组织的活动,在资源使用上具有优先权。例如,社区志愿者

可以优先预约社区文化活动中心的场地和设施;街道和居委会举办各种文娱活动,社区议事会成员也是第一时间得到通知;社区党建服务中心安排外出参观考察,也会首先邀请小区党建工作小组成员参加。

最后,积极参与体制内平台组织的工作也会得到适当的物质奖励,这对部分业主积极分子而言也是一种激励。例如,逢年过节时居委会向社区志愿者、楼组长等积极分子发放慰问品或津贴。

六、业主自治“体制化”与制度传递

通过以上两个维度的分析,我们发现居委会通过对业主组织成立和运作的指导监督,强势介入业主自治实践,潜移默化地实现了传统社区治理模式向业主自治制度的制度传递,主要包括价值理念传递、权力结构传递和人员队伍传递,这些传递内容涉及的制度要素和传递媒介如表2所示。

表2 业主自治“体制化”涉及的制度传递内容、要素和媒介

传递内容	制度要素	传递媒介
价值理念	文化—认知要素	价值符号系统
权力结构	规制性要素	权力关系系统
人员队伍	规范性要素	网络关系系统

首先,价值理念传递体现为小区治理中的绩效合法性超越程序合法性逐渐占据主导地位,并获得业主认同,业主们以此为准绳来衡量业委会工作的成效。这种制度传递机制涉及的是文化—认知性制度要素,主要依靠价值理念等符号系统作为传递媒介。当前我国政府行政体系运作中存在着上下级之间纵向“行政发包”和同级之间横向“政治锦标赛”竞争的基本模式,在这些模式下,上级政府将政治、经济、社会的发展与治理任务层层向下发包。各级政府官员想要获得晋升,就必须在任务绩效考核中胜出(周黎安,2014)。因此,完成绩效考核指标对体制内行动者而言具有强大的激励作用,也成为其行动的主要依据和合法性来源。这种以绩效为核心的价值理念通过“体制亲和型”业委会传递到业主自治实践中,导致在小区公共事务处理上主要以效率

和成效为导向,而忽略了自治制度的建设与完善。大部分业主从实用主义立场出发也对这种绩效优先原则持认同态度,从而进一步强化了这种价值取向。

其次,权力结构传递体现为体制内行政科层体系中的上下等级权力关系转移到了居委会与业委会的互动中。此制度传递机制涉及规制性制度要素,依靠不同治理主体之间的关系系统作为传递媒介。虽然国家法律赋予基层政府和居委会对业委会的指导监督权,但作为业主自治组织的业委会和作为基层群众自治组织的居委会之间并没有隶属关系。在理论上,两者应该是独立平等的自治主体;然而,在实际运作中,居委会对业委会候选人有审核权,对小区事务有介入权,还有要求业委会配合完成社区治理任务的权力。“体制亲和型”业委会为了维持与居委会的良好关系,也会尽力完成居委会交办的各项工作,因此,居委会和业委会之间具有事实上的权力等级关系特征。如果说居委会的“行政化”导致其成为政府在社区的延伸,那么,业委会的“体制化”也使其成为居委会在小区的延伸。

再次,人员队伍传递也有两方面体现。一方面,原来的体制内精英或亲体制人员更有可能成为业委会领导者;另一方面,即使原来不属于体制的业委会成员或业主积极分子也被吸纳进了体制内社区治理网络,而且,这种吸纳对于业主积极分子而言并不是被动的,而是主动融入的过程。通过这样的方式,国家体制力量渗透到基层社会,实现了对其的有效控制,巩固和再生产了国家的基础性权力。这种制度传递机制主要涉及规范性制度要素,依靠非正式的人际关系网络和正式的社区治理网络等关系系统作为传递媒介。

七、结论与讨论

(一)“体制化”的基本特征

近些年来,随着业主组织数量的增加,不少地方政府开始有意识地将其纳入行政管理的框架内,使得业主自治出现“体制化”趋势。这与由居委会主导的传统社区治理模式向业主自治模式的制度传递密切相关。业主自治的“体制化”与居委会的“行政化”具有关联性,但又有系统差异。表3梳理了两者的区别。

表 3 “行政化”与“体制化”的系统差异

	行政化(居委会)	体制化(业委会)
人员构成	行政体系聘用人员	非行政体系雇员,但具有体制内身份背景
主要职能	完成上级布置任务,接受上级考核	履行自治职能,但要接受行政部门的指导监督,并配合其工作
资金来源	来源于上级全额拨款	来源于自治资金,但会争取行政部门的经费支持
组织形态	上级部门的附属机构,缺乏独立性和自主性	不隶属于行政部门,具有一定自主性,但被吸纳入行政治理网络中

由表 3 可知,业主自治“体制化”与居委会“行政化”的不同之处在于:第一,在人员构成上,业主组织成员并非行政体系雇员,但往往具有体制内的身份背景;第二,在职能上,主要是履行自治职能,但要接受行政部门的指导和监督,并积极配合其工作;第三,在资源获得上呈现体制依赖性。这些资源既包括荣誉称号、政府表彰等非物质象征性资源,也包括经费支持、公共设施建设等物质性资源;第四,在组织形态上,虽然业委会具有一定的独立自主性,但很多业委会成员和业主积极分子被吸纳进了体制内的治理网络中。这四方面特征构成了业主自治实践“体制化”的基本内涵。

(二)“体制化”与国家基础权力的再生产

迈克·曼(Micheal Mann)在讨论国家的自主权力(autonomous power)时提出了国家的“专断权力”(despotic power)和“基础权力”(infrastructure power)两个概念。其中,“基础权力”是指国家力量渗透到市民社会中,在其统治疆域范围内执行决定的能力,这是一种国家通过其基础设施(infrastructure)渗透和调整市民社会活动的权力(Mann, 1993: 59-61)。梯利(Tilly)认为,国家基础设施和基础权力反映了国家的“渗透能力”,即建立资源动员的理性行政体系、维护公共秩序和协调集体行动的能力(Tilly, 1975: 609)。米格代尔(Migdal, 1988)则认为,国家基础权力是国家的“社会控制能力”,包括国家机构和人员向社会的下沉,还包括国家配置资源以实现特定目标的能力以及管理民众日常行为的能力。由此可见,国家对社会的渗透力和控制力是国家能力的重要组成部分,体现了国家的基础权力,有助于增强政权的

“权威韧性”(Nathan, 2003)。本文所讨论的业主自治体制化,是居委会主导的社区治理模式对业主自治模式进行制度传递的结果,体现了“以社管社”的社会治理模式,这在很大程度上是国家和社会合谋的产物,有利于国家基础权力的再生产和巩固,从而实现对社会的有效统合。这种在社会领域出现的“体制化”倾向在很大程度上展现了当前我国国家基础权力增强的趋势,也呈现了此种权力运作的方式与结果。

(三)“体制化”与“国家—社会”关系的再审视

基于对业主自治体制化和制度传递的分析,本文尝试进一步深化关于国家和社会关系的讨论。首先,本研究超越以往对于国家与社会二元分离的想象,指出了两者的融合性和互嵌性。在基层社区中,国家和社会的边界并不清晰,像居委会和业委会这样的组织同时具有国家和社会双重属性,其成员的身份角色也具有多重性。其次,不论是“行政吸纳社会”理论,还是“法团主义”理论,都强调国家在吸纳社会时的主导作用,带有很强的“国家中心主义”倾向,本研究则强调社会并不是完全被动地被吸纳,而是具有主观能动性,具有自身的利益诉求和行动策略。再次,以往的社会组织研究和社区研究,基本都是从制度、组织和行动策略层面来讨论国家与社会的关系,本研究在关注这些层面讨论的同时,还将价值观念作为一个要素纳入考察,发现业主自治的体制化现象不仅涉及制度和组织要素的作用,还受价值理念的影响。在业主自治过程中,以“绩效”为核心的治理理念逐渐占据了主导地位,获得了业主的认同,绩效合法性取代了程序合法性。因此,体制化中的制度传递很重要的一点是价值理念的传递,价值理念决定了制度安排、组织形态和行动策略。

透过体制化现象可以发现,国家中有社会要素,社会中也有国家要素,体制化就是社会中国家要素不断增加的过程。以往研究已指出国家不是铁板一块,与此类似,社会也是多元分化的。社会各个群体或同一群体的不同个体在价值理念和行为特征等方面都存在差异,有着多元的利益诉求和多重身份角色,不同诉求或角色之间甚至可能是相互冲突的。不同的社会群体有些与国家体制联系紧密,有些则相对疏远。很多社会群体同时具有社会属性和国家属性,比如费孝通先生所描绘的士绅群体,他们既与国家相关联,又扎根于乡土社会,单纯地将其视为“社会”或“国家”都不合适(费孝通,2009)。而且,社会内部的互

动也会影响国家与社会的关系。国家为了实现对社会的有效治理,有时需要通过某些社会群体作为中介来对其他群体进行整合。社会群体面对国家时并不是被动的,而是具有主动性和能动性,他们会利用国家体制资源来谋求自身利益。这些行动者中介就成为连接国家和社会的桥梁,成为重要的制度传递主体,将国家要求的规则制度传递到社会组织的运作中。制度传递主体既有国家体制赋予的身份,同时也具有社会群体成员身份,这种多重角色会影响其行为模式,他们的行动选择又会反过来再生产国家与社会关系。正是这样一群与国家体制密切关联的制度传递者的存在形塑了社会形态,使得社会运作带有国家体制的烙印。

(四)“体制化”的后果与双向制度传递

通过主动向体制靠拢,业主自治组织和自治队伍嵌入体制内的社区治理平台网络中,为业主自治实践提供了各种体制支持,使某些业主积极分子实现了个人利益与公共利益之间的平衡,并能以较为方便、高效的方式实现社区治理的绩效目标。这也为业主自治制度向居委会主导的传统社区治理模式进行制度传递提供了可能性。制度传递可以是一个双向过程。出于维护自身权益诉求的需要,出现了一些业主积极分子主动竞选居委会委员,并将社区治理的法治理念和民主程序传递到居委会组织运作中的情况(管兵,2010)。

现阶段,以居委会主导的传统社区治理模式对业主自治模式的制度传递强度要远远大于后者对前者的传递强度。而且近几年业主自治的“体制化”还有进一步加剧和扩散的趋势。2017年,A市新修订的《居民委员会工作条例》颁布实施,其中明确提出“符合条件的居民委员会成员可以经合法程序担任业主委员会成员”,全国其他城市也有类似的政策出台。“体制化”使业主自治陷入对传统社区治理模式的路径依赖中,倾向于依靠体制力量处理社区公共事务,看重治理的即时成效,而忽视了对社区民主自治程序的建设与完善,导致大部分业主对社区事务漠不关心,参与度无法提升,社区公共性难以自发形成,这不利于社区自治的长远发展。

参考文献:

陈家建,2010,《法团主义与当代中国社会》,《社会学研究》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一个分析框架》,《社会学研究》第1期。
- 费孝通,2009,《中国士绅》,赵旭东、秦志杰译,北京:生活·读书·新知三联书店。
- 管兵,2010,《维权行动和基层民主参与:以B市商品房业主为例》,《社会》第5期。
- 黄晓春,2015,《当代中国社会组织制度环境与发展》,《中国社会科学》第9期。
- 纪莺莺,2016,《治理取向与制度环境:近期社会组织研究的国家中心转向》,《浙江学刊》第3期。
- 江华、张建民、周莹,2011,《利益契合:转型期中国国家与社会关系的一个分析框架——以行业组织政策参与为案例》,《社会学研究》第3期。
- 康晓光、韩恒,2005,《分类控制:当前中国大陆国家与社会关系研究》,《社会学研究》第6期。
- 盛智明,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。
- 斯科特, W. 理查德,2010,《制度与组织——思想观念与物质利益》(第3版),姚伟、王黎芳译,北京:中国人民大学出版社。
- 王迪,2016,《从城市社区改革的失效看“国家”的自主性与异质性》,《新视野》第1期。
- 吴建平,2012,《理解法团主义——兼论其在中国国家与社会关系研究中的适用性》,《社会学研究》第1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。
- 张紧跟、庄文嘉,2008,《非正式政治:一个草根 NGO 的行动策略——以广州业主委员会联谊会筹备委员会为例》,《社会学研究》第2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察》,《社会学研究》第6期。
- 赵秀梅,2004,《中国 NGO 对政府的策略:一个初步考察》,《开放时代》第6期。
- 周黎安,2014,《行政发包制》,《社会》第6期。
- Berger, Peter & Thomas Luckmann 1967, *The Social Construction of Reality*. New York: Doubleday Anchor.
- Evans, Peter 1994, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Foster, Kenneth 2001, "Associations in the Embrace of an Authoritarian State: State Domination of Society?" *Studies in Comparative International Development* 35(4).
- Giddens, Anthony 1984, *The Constitution of Society*. Berkeley: University of California Press.
- Hannan, Michael & John Freeman 1984, "Structural Inertia and Organizational Change." *American Sociological Review* 49.
- Ikenberry, G. John 1988, "Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy." *International Organization* 42(1).
- Jepperson, Ronald 1991, "Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism." In Walter W. Powell & Paul J. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kang, Xiaoguang & Han Heng 2007, "Administrative Absorption of Society: A Further Probe into

- the State-Society Relationship in Chinese Mainland.” *Social Sciences in China* 2.
- Katznelson, Ira 2003, “Periodization and Preferences: Reflections on Purposive Action in Comparative Historical Social Science.” In James Mahoney & Dietrich Rueschemeyer (eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. New York: Cambridge University Press.
- Latour, Bruno 1986, “The Powers of Association.” In John Law (ed.), *Power, Action, and Belief*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Lave, Jean & Etienne Wenger 1991, *Situated Learning: Legitimate Peripheral Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mann, Michael 1993, *The Sources of Social Power, Vol. II: The Rise of Classes and Nation-States, 1760 – 1914*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow & Charles Tilly 2001, *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Migdal, Joel 1988, *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- 2001, *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nathan, Andrew 2003, “Authoritarian Resilience.” *Journal of Democracy* 14(1).
- North, Douglass C. 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Powell, Walter W. 1990, “Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization.” In Barry M. Staw & L. L. Cummings (eds.), *Research in Organizational Behavior* (Vol. 12). Greenwich, CT: JAI Press.
- Suchman, Mark 2003, “The Contract as Social Artifact.” *Law & Society Review* 37.
- Teets, Jessica 2013, “Let Many Civil Societies Bloom: The Rise of Consultative Authoritarianism in China.” *The China Quarterly* 213.
- Thelen, Kathleen 2000, “Timing and Temporality in the Analysis of Institutional Evolution and Change.” *Studies in American Political Development* 14.
- Tilly, Charles 1975, *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Zucker, Lynne 1977, “The Role of Institutionalization in Cultural Persistence.” *American Sociological Review* 42.

作者单位:上海大学社会学院
责任编辑:张志敏