

城市政府结构与社会组织发育*

管 兵

提要:如何解释社会组织在不同地区的发展差异?本文选择3个大城市来考察同一类型社会组织的发展情况。社会组织发展在这三地呈现出不同的面貌:多中心治理的萌芽状态、政府相对开放的自主发展和行政主导的单一模式。本文以城市政府结构为主要视角来解释社会组织发育的地区差异。除了市政府,当地还有更高行政级别政府的多级政府结构为社会组织发展提供了较为宽松的环境;市政府就是当地最高政府的单级政府结构则赋予地方政府极大的行政能力,从而倾向于保持强政府、弱社会的格局。本文还通过群体利益制度化来解释多级政府结构下不同城市的社会组织发育的细微区别。

关键词:政府结构 社会组织 地区差异 多级 单级

一、引子:一个社会组织立法参与案例

2007年3月16日,全国人大通过了《中华人民共和国物权法》,这部法律历经7次修改,得到民众的广泛关注,其中一个热点议题就是私有住房的产权及其管理问题。在第七版草案公布后,私有住房的业主采取了集体行动,谋求修改其中的某些条款。业主们对第一次公布的《物权法(草案)》(即第三稿)的相关条款比较满意,此稿中的第七十六条、第八十七条经以后的修改发生了巨大变化,从而刺激业主采取行动。第一次公布的《物权法(草案)》中第七十六条规定:建筑区划内的绿地、道路以及物业管理用房,属于业主共有,但属于市政建设的除外。会所、车库的归属,有约定的,按照约定;没有约定或者约定不明确的,

* 本研究受中山大学“985工程”三期建设项目、中央高校基本科研业务费专项资金、广东省普通高校人文社会科学重大攻关项目“基于社会管理创新的广东和谐社区研究”、国家社科基金重大招标项目“扩大公民有序政治参与:战略、路径与对策”(基金号:12&ZD040)资助。作者感谢梁玉成、韩冬临、夏璜和匿名审稿人对论文的建议和帮助。文责自负。

除建设单位等能够证明其享有所有权外,属于业主共有。第八十七条规定:业主大会和业委会可以作为诉讼主体,给予了业主大会和业委会明确的法律地位。经过一系列的修改,最后即将进入全国人大表决的《物权法(草案)》第七稿发生了根本性的变化。这一稿对小区内公共设施 and 场所的规定大打折扣,业主大会和业委会的法律地位完全被剥夺(详见表1)。

业主群体对《物权法》非常关注,这与他们长期的维权抗争和诉讼密不可分。当他们发现草案的修改稿对他们不利之后,就开始采取具体行动。甲地的一个业主组织在其中发挥了核心的组织动员作用,这

表1 《物权法》具体条款变动情况及业主要求

《物权法》第三稿	《物权法》第七稿	业主公开信核心要求	《物权法》最终稿
第七十六条 建筑区划内的绿地、道路以及物业管理用房,属于业主共有,但属于市政建设的除外。会所、车库的归属,有约定的,按照约定;没有约定或者约定不明确的,除建设单位等能够证明其享有所有权外,属于业主共有。	第七十二条 建筑区划内的道路,属于业主共有,但属于城镇公共道路的除外。建筑区划内的绿地,属于业主共有,但属于城镇公共绿地或者明示归个人的除外。建筑区划内的物业服务用房,属于业主共有。 第七十三条 建筑区划内,规划用于停放汽车的车位、车库应该首先满足业主的需求。建筑区划内,规划用于停放汽车的车位、车库的归属,由当事人通过出售、出租或者附赠等方式约定。占用业主共有的道路或者其他场地用于停放汽车的车位,属于业主共有。	小区内建设用地使用权归业主共有。业主专有部分(各家各户的房屋)以外的所有公共服务房屋和共用设施、设备、场地(包括车库、车位)归业主共有,不得归开发商所有,也不得销售、转让或赠送给特定人。	第七十三条 建筑区划内的道路,属于业主共有,但属于城镇公共道路的除外。建筑区划内的绿地,属于业主共有,但属于城镇公共绿地或者明示属于个人的除外。建筑区划内的其他公共场所、公用设施和物业服务用房,属于业主共有。 第七十四条 建筑区划内,规划用于停放汽车的车位、车库应当首先满足业主的需要。建筑区划内,规划用于停放汽车的车位、车库的归属,由当事人通过出售、附赠或者出租等方式约定。占用业主共有的道路或者其他场地用于停放汽车的车位,属于业主共有。

续表 1

《物权法》第三稿	《物权法》第七稿	业主公开信核心要求	《物权法》最终稿
第七十八条 下列事项由业主依法共同决定……决定前款事项,应当经专有部分占建筑物总面积二分之一以上的业主且占总人数二分之一以上的业主同意。法律另有规定的,依照其规定。第七十九条 业主决定本法第七十八条第一款第五项和第六项规定的事项,应当经专有部分占建筑物总面积三分之二以上的业主且占总人数三分之二以上的业主同意。	第七十五条 下列事项由业主共同决定……决定前款第五项和第六项规定的事项,应当经专有部分占建筑物总面积三分之二以上的业主且占总人数三分之二以上的业主同意。决定前款其他事项,应当经专有部分占建筑物总面积过半数的业主且占总人数过半数的业主同意。	业主大会投票表决,以“业主专有部分”及“业主专有部分之和”作为计算基准,取消“建筑物总面积”的提法。	第七十六条 下列事项由业主共同决定……决定前款第五项和第六项规定的事项,应当经专有部分占建筑物总面积三分之二以上的业主且占总人数三分之二以上的业主同意。决定前款其他事项,应当经专有部分占建筑物总面积过半数的业主且占总人数过半数的业主同意。
第八十七条 对侵害业主共同权益的行为,对物业管理机构等违反合同发生的争议,业主会议经三分之二以上业主同意,可以以业主会议的名义提起诉讼、申请仲裁;业主也可以以自己的名义提起诉讼、申请仲裁。	第七十七条 业主大会或者业主委员会的决定,对业主具有约束力。	业主大会可以经民政部门登记为非营利性法人机构;业主委员会可以代表业主提起诉讼、申请仲裁。	第七十八条 业主大会或者业主委员会的决定,对业主具有约束力。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。

注:对于业主公开信的第二项要求,在《物权法》终稿中没有回应,但在 2009 年 3 月 23 日最高人民法院审判委员会第 1464 次会议通过的《最高人民法院关于审理建筑物区分所有权纠纷案件具体应用法律若干问题的解释》中对这部分进行了司法解释,与业主的要求基本一致。其中第八条规定:物权法第七十六条第二款和第八十条规定的专有部分面积和建筑物总面积,可以按照下列方法认定:(一)专有部分面积,按照不动产登记簿记载的面积计算;尚未进行物权登记的,暂按测绘机构的实测面积计算;尚未进行实测的,暂按房屋买卖合同记载的面积计算;(二)建筑物总面积,按照前项的统计总和计算。

个组织即是甲地业主委员会协会申办委员会(简称业申委)。该组

织采取了一系列的集体行动,要求具体条款回到第三稿的状态(具体要求参见表1)。他们召集业主会议、新闻发布会,采取公开信形式进行全国业主联署行动。截至2008年3月8日两会召开前夕,北京、广州、山东、浙江等20多个省市参加公开信联署行动的公民达182011人。

在业主群体采取了一系列集体活动后,《物权法》最终稿朝有利于业主的方向作出了一定妥协。业申委提出的3条建议,最终稿中回应了其中两个(访谈资料:20080629)。对于另一条建议,稍后出台的最高法院司法解释中也作出了回应,与业主要求一致(参见表1及注)。

基于对中国社会组织 and 政治参与现状的理解,以上场景并不常见。特定社会群体的利益很难自发地凝聚起来并通过制度化的方式进行表达(应星,2007;于建嵘,2004,2006;陈映芳,2006;施云卿,2007;Cai,2004,2005,2010;Pei,1997;O'Brien & Li,2006)。代表特定社会群体的社会组织并不成熟或者独立,它们要么受制于外界力量太多,要么并没有足够的力量去凝聚内部的力量和利益,这些让它们很难去充当特定群体利益代言人的角色(于建嵘,2003;郑广怀,2005;吴毅,2007)。业主的群体性利益如何被塑造并能在公共领域表达出来?为什么业申委可以作为甲地业主群体的利益代言人去开展活动?甲地的业主群体利益代言组织的发育与其他地区的同类组织发展有何不同?

为更好理解甲地业主组织发展的特点,本文深入研究了三地(分别以甲、乙、丙称之)同一类型社会组织(跨社区业主群体组织)的发展情况。经验研究发现这一类组织在三地的发展情况不同。甲地的组织制度化水平最高,并且有着多个跨社区业主组织,形态多元;组织活动频繁,业主和业主委员会及其他机构的参与非常积极,这些组织或者部分组织被该地业主和业委会认为是该群体的主要代言组织。乙地自发性的跨社区业主组织也有所发展,政府对之也比较开放,但发展并没有甲地多元,群体利益制度化也不够充分。丙地跨社区业主组织发展非常弱,政府的行政能力非常强大。甲、乙、丙三地都是地处发达地区的大城市,经济发展、人口流动和规模等区域性差异并不显著,为何同一类社会组织的发展差异如此之大?如何来解释它们的发展差异?

二、社会组织的发展:文献、问题与研究发现

社会组织的发展是衡量社会发育程度的一个重要指标,社会组织是构成第三部门的主体。第三部门与第一部门(政府)和第二部门(市场)相辅相成。一方面,第三部门对第一部门的发展有影响(Biox & Posner, 1998; Bob & Foley, 1996; Ehrenberg, 1999; Putnam, 1993),对中国的农村研究发现,村庄中社会资本和社会组织的发育情况直接跟农村的公共服务提供水平和质量显著相关(Tsai, 2007; 孙秀林, 2011);第一部门发育情况对第二部门的发展有影响(福山, 2001)。另一方面,第一部门和第二部门也会对第三部门的发展产生影响(Tarrow, 1996; Pearson, 1997)。对于中国来说,市场经济给社会带来了至少两个新生事物,一个是国家之外的社会空间;另一个是出现了新兴的社会群体,比如,在国家单位之外工作的社会阶层,最为突出的就是私营企业中的经济精英,以及城市地区富裕起来的中产阶级。很多研究者从一开始就试图把这两方面与政治经济结构变迁联系起来。根据国际研究经验,很多研究者都有潜在的假设,认为经济自由化带来了新的空间和群体,从而有利于社会组织的发展,最终可以促进政治发展(Pearson, 1997: 21 - 43, 1998)。尽管开放出来的社会空间有限,新兴的社会群体的独立性也值得质疑,但社会组织的发育确实因为市场经济发展而有所促进(Pearson, 1997, 1998)。

在中国,政府对社会组织发展的影响尤为关键。当国家开放出一定的社会空间时,国家也希望看到社会组织有序受控地在国家期望的轨道内发展。有较多的学者倾向于认为中国政府一直采用法团主义的模式来对社会空间和社会组织进行管理和控制(Unger & Chan, 1995; 顾昕、王旭, 2005; 康晓光、韩恒, 2005; 张静, 1998)。这一视角特别强调在宏观的制度背景下政府对社会组织建立和发展的管理模式。《社会团体登记管理条例》就是这一管理模式的制度体现(顾昕、王旭, 2005)。研究者关注自上而下的国家对社会的管理(顾昕、王旭, 2005),也关注在法团主义管理模式下的具体社会组织案例或者一个领域社会组织的发展情况(Unger & Chan, 1995; White et al., 1996)。

然而,用一个普遍的模式来解释社会组织的发展会面临很大的局限。这些描述最大的不足是忽视了政府与社会之间的关系随时间和地域的不同而产生的变化和差异。模式与现实可能是两回事,政府也不是铁板一块,社会组织本身也存在差异,所以对于社会组织的发展还需要进行更深入的研究。法团主义提供了理解当代中国国家与社会关系的颇具启发性的视角,然而仍有很多问题有待商榷和明晰。持有法团主义视角的研究者往往把国家对社会的控制看成是统一规划的、在时间和空间上是一致的。但事实并非如此,逻辑并非那么简单。国家行为的背后可能有相互冲突的动机,这会使政府对社会组织的管理采取不同的态度,因此,法团主义在本质上是破碎的和多元化的(White et al., 1996: 212 - 213)。另一方面,不同地区和级别的政府对社会组织发展的态度也会存在差异。中央集权的政治结构并不能保证各个级别的各个部门都能朝向一个共同的目标采取一致行动,条块分割是中国政府结构长期以来的现实写照。李侃如(Kenneth G. Lieberthal)等学者发现这些政府内部的条块分割对政策制定和执行产生了非常重要的影响,处在条块分割下的政府部门出于本部门利益的考虑会对同一项政策或者对象采取不同的态度和做法(Lieberthal & Oksenberg, 1988; Lieberthal, 1992; Cai, 2008a, 2008b)。对于社会组织发展也是一样,政府态度或者其他方面的差异可能会带来不同的发展效果。而以往从这方面开展的对社会组织的研究还不多见。

本研究将会进一步研究政府角色在社会组织发展过程中的作用。通过对甲、乙、丙三地的经验研究发现,可以从两个方面对三地社会组织的差异进行解释。

(一)城市政府结构

集体行为和社会运动中的政治机会结构理论的开创性研究关注不同城市的权力结构安排对抗议事件的影响(Eisinger, 1973)。该研究试图在政治环境变量和政治行为之间建立因果关系。作者搜集了43个城市的抗议案例。文章用来测量城市政治环境的变量主要是该城市是市长一议会结构的政府还是行政管理型政府。研究发现前一种方式的政府会发生更多的抗议行为。本文重点考察城市权力结构对社会组织发育的影响。城市的权力结构更单纯地被定义为城市政府在该地政府

层级中所处的位置。在我国的政治体制下,地方政府的权力更多地是受到上级政府的制约,实际上是上级政府的代理人。如果对于一级政府来说,它与上级政府同处一地,那么这个地方政府的权力将会受到直接而现实的制约,这可以定义为多级政府之下的地方政府权力结构;如果在某地该级政府就是最高级别的政府,那么这个地方政府的权力将会受到较少的约束,权力更为集中,这可以定义为单级政府之下的地方政府权力结构。

在本文的三个案例城市中,甲地和乙地都同时并存着两级政府,即地方城市政府和上一级政府。在甲地和乙地,权力是碎片化的。并存的两级政府让地方城市政府制定政策时受到明显制约,行政权力也受到制度性的制约。在这种城市中生活的市民,可以非常方便地接触到上级政府,向上级政府揭露地方政府的错误做法,从而对地方政府形成实际的制约(O'Brien & Li, 2006; Mertha, 2008; 施云卿, 2007)。而丙地则不同,丙地不存在高于地方城市政府的另一级政府,这让地方城市政府的权力不易受到直接的制度和现实制约,权威相对集中,因此行政能力比较集中和强大。在这种情况下,丙地借用行政力量,在社区内成立业委会(成立比例达到80%以上),在跨社区层面上成立数个政府主导的社会组织,给自发的社会组织发育留下的空间并不多。

甲地和乙地城市政府对于跨社区社会组织以及社区内组织(业委会)的态度相对开放,至少是采取不压制的态度,且两地政府也并未采取强有力的措施来成立行政主导的替代性组织去制约自发组织。这导致了两个后果,第一,社区内社会组织(业委会)成立的数量较少,两个城市成立的比例不到或将近20%;第二,自发性的跨社区社会组织发育较好。本文认为,这与两地政府的结构有关。

(二)群体利益制度化水平

对于业主而言,他们面临着一些共同的、普遍的制度性困境和现实难题,这是他们采取集体行动和培育群体利益的出发点。然而,这一出发点并不会天然地让群体利益制度化。甲、乙、丙三地群体利益制度化程度主要有两个方面的差异——群体利益表达平台与集体行动的可能性。甲地有比较健全的群体利益表达平台,并且能够组织多次博弈的集体行动;而乙地和丙地的制度化程度相对较弱。

选择住宅小区业主委员会以及跨社区的业主群体组织作为本研究的案例主要出于三个原因。第一,住宅小区业主委员会和跨社区的业主组织性质比较单纯,没有复杂的政治和社会背景,可以更好地考察政府与社会组织发展的关系。第二,住宅小区业主委员会的成立和日常工作在《中华人民共和国物权法》和《物业管理条例》中有明确的规定,住宅小区业主有法律赋予的权力去建立属于他们自己的委员会,这是业主委员会与其他类别社会组织不同之处。第三,随着住宅商品化和市场化的迅猛推进,商品房业主、业主委员会、业主组织已经在各个城市普遍存在,成为关系到千家万户的社会组织,这为对不同地方的比较研究奠定了基础。

本研究选择甲、乙、丙三地搜集资料可以更好地进行有控制的比较研究。作者从2008年开始,持续在这三个城市进行访谈调查。这三个地方都是大城市,都是区域性的经济、文化中心,常住人口均超过千万,并且有众多的外来人口和流动人口。这三个城市经济发展水平比较接近,房地产市场活跃。所以,我们可以控制人口和经济因素对社会组织发展的影响,从而突出政府和社会组织自身因素在发展中的作用。

三、三地跨社区业主社会组织的发展差异

甲、乙、丙三地跨社区社会组织的发展有着不同的形态。甲地表现出多元共存的多中心萌芽,在这个领域有着多个社会组织,有些组织比较靠近政府,有些组织相对独立,业主认可这些组织,政府在制定和修改相关政策时也向社会组织咨询,政府向一些社会组织购买服务,培育业主委员会。乙地政府对社会组织的发展采取比较开放的态度,但相对于甲地,跨社区的社会组织发育并没有甲地多元,政府也并未像甲地政府那样积极主动地与社会组织一起参与基层治理。丙地则是行政主导的单一模式。政府行政能力特别强大,他们对基层有非常强的掌控能力,扶持成立业主委员会,扶持成立跨社区的社会组织;民间自主组织的发育空间有限。

表 2 三地业主社会组织一览表

地区	组织名称	成立时间	成立者及身份	核心成员构成	资金来源	主旨	主管单位
	甲地 HD 和谐社区发展中心	2005 年 6 月	蔡先生	业主群体活跃人士、大学教授	自有资金、基金会资助、政府奖励	理论研讨和中介服务;社区服务志愿者管理和招募;传播社区文化;制度分析和政策研究;创建制度模型	区民政局
甲地	甲地业委会协会申办委员会	2006 年 7 月	4 位业委会主任作为发起人	几十个业委会作为机构成员	无	学习宣传有关物业、物权等方面的政策法规条例,调解因物业管理引发的纠纷;为业主提供咨询;协助成立业委会	尚未获得批准,但在开展活动
	甲地 XFZZ 业主大会辅导中心	2011 年 7 月	蔡先生,业委会和居委会成员,业主中的积极分子	业主中的积极分子、律师	自有资金、政府购买服务、从对业主和商业机构的咨询服务中收取费用	依法指导、推动业主大会成立;为业主大会规范化运作提供专业指导和咨询;协助政府推动物业管理领域的规范化建设	市住房和城乡建设委员会、市民政局
	甲地 SY 业主大会工作辅导中心	2011 年 10 月	张先生,业委会主任,业申委发起人之一	业主中的积极分子、业委会主任、专业律师、学者	自有资金,政府对成立的每一个业委会进行资助,为企业提供咨询和培训服务收入	配合基层政府,为社区提供专业化服务;协助小区成立业主委员会	市住房和城乡建设委员会、市民政局

续表 2

地区	组织名称	成立时间	成立者及身份	核心成员构成	资金来源	主旨	主管单位
乙地	GD 省 业 主委员会 协会筹委 会(前 GZ 业主委员 会联谊会)	2005 年 5 月	孙先生, 业委会 主任	业委会活 跃人士	自有经费	协调政府与 业主关系;协 助业主维权; 成立社会组织	尚未获得 批准
	GD 省 HN 和谐社区 发展中心	2011 年 初	周先生, 业委会主 任	业委会中 的积极 人士	基金会资 助、为大学 等机构提供 服务的报偿	植根社区、 服务社会、 推动善治、 构建和谐	省民政厅
丙地	丙地 YW 业主咨询 服务有限 公司	2003 年	刘先生, 创业人士	创业人 士、雇员	自有经费、 服务收费	为业主和物 业服务公司 提供咨询 服务	工商注册
	JA 区业主 委员会工 作促进会	2008 年 12 月	政府培育 成立	政府退休 官员	政府资助、 政府购买 服务	培训交流、 沟通协调、 维护权益	JA 区住 房保障和 房屋管理 局、区社 团管理局
	HK 区 XJY 建设与合 作事务所	2011 年 11 月 (试运行 开始于 4 月)	政府培育 成立,街 道办主导	政府退休 官员、律 师、物业 行业协会 成员、学 者	政府资助 20 万元,购 买服务	在 HK 区各 住宅小区承 担业委会改 选、组建运 作以及物业 服务达标补 贴工作	HK 区 LCXC 街道办事处、区社 团管理局
	XH 区 TL 社区 HFJY 物业管理 事务指导 中心	2012 年 5 月	政府培育 成立,街 道办主导	政府退休 官员	政府资助、 政府购买 服务	业主大会组 建和换届改 选;业委会 培训指导; 小区零星 工程项目 咨询;物业 公司选聘、 解聘;小区 物业服务标 准评估;小 区物业矛盾 与纠纷调解	XH 区 TL 街道办事处、区社 团管理局

(一)甲地:多元共存的多中心模式萌芽

业主委员会是业主集体行动的载体,也是跨社区活动的中介。2007年底,甲地住宅小区成立的业委会有625个,占全部同类小区的20%(《甲地年鉴》,2008),到2011年,这个比例并没有太大变化(访谈资料:20120711)。

成立业委会本身并非易事,而成立后的业委会也很容易失去独立性(Read,2003,2008)。在我国,普通城市居民大规模地从市场购买住房只有十几年的历史(Wang & Murie,1999a,1999b),关于商品房和私人物业产权的法规还并不规范。相对于具有强大资本的开发商和物业管理公司,个体业主的权益非常容易受到侵犯(张磊,2005;中国社会调查所,2004;陈鹏,2009)。在这种情况下,业主有成立业委会的直接动力,只有成立了业委会,才能让他们维权工作有一个组织和法律基础(Read,2003,2008;管兵,2010)。当业主无法从开发商、物业管理公司、政府那里得到更多的支持,甚至面临他们的压制时,业主群体之间会寻求帮助,从而促进了业主群体利益的发育、跨社区集体行动的增加和跨社区业主组织的发展。

1. 获得政府认可的社会组织

甲地的业主共建立了3个获得政府正式认可的社会组织,分别是HD和谐社区发展中心、XFZZ业主大会辅导中心和SY业主大会工作辅导中心。前两个社会组织是由同一个积极的业主发起成立的;第三个社会组织发起人也是一位积极业主,长期担任业委会主任,并且是未获得政府认可的业主社会组织(即业申委)的4位发起人之一,一直参与业申委的工作。

HD和谐社区发展中心是最早与业主和社区发展相关的社会组织,成立于2005年6月,是由一所大学的社区治理课题组在HD区民政局注册的一个非营利性法人社团机构,以研究社区、服务社区、调解物业纠纷、促进和谐为宗旨。理事长蔡先生是位积极的业主,他曾任甲地一个小区的业委会主任、小区居委会主任,同时还担任HD区民政局、区建委的顾问。中心的副理事长和理事均为大学教授。中心每年组织积极的业主召开座谈会,以及一次规模较大的年会,面向学者和业主群体。中心的经费2005-2012年主要来自于乔治华盛顿大学的基金支持。从2011年开始,中心也开始通过接受政府购买服务的项目获得政府的资助,比如在2011年参加CY区政府的“物业纠纷调解与处理机制研

究”，也参与“老旧社区治理机制”的政府项目。最近几年该中心都被HD 区民政局评为“社会组织先进单位”，每次会有2-3万元的奖金。

另外两个社会组织成立的根本原因在于政府态度的转变。2011年，市住房和城乡建设委员会（简称住建委）改变过去无为的做法，开始积极干预社区业主举办的业主大会和成立业主委员会等事务。一方面，在郊区进行了改进物业管理试点工作，举办业主大会和成立业委会是试点中的重要工作。另一方面，市住建委授意培育成立了两个民间非营利社会组织——XFZZ 业主大会辅导中心、SY 业主大会工作辅导中心，专门协助各社区组织业主大会、成立业委会，解决物业管理中出现的问题。这两个社会组织虽然是在住建委的授意下成立的，但发起人和主要工作人员都是民间人士，长期从事业主维权与咨询、社区自治、与政府沟通等活动。两个社区组织有一定的自有资金，但主要的经费来自于两部分：政府的购买服务，每成功辅助成立一个业主大会或业委会，政府会提供一定的资助（1-2万元）；针对物业服务公司和其他机构提供咨询服务。业主大会工作辅导中心的工作人员也是以积极的业主为主，特邀理事和专业成员除了积极的业主外，还有部分学者和律师。其中SY 业主大会工作辅导中心从2011年10月正式成立，到2012年7月，已经辅导10多个社区组织成立了业主大会和业主委员会。2012年7月，正在辅导的社区有20多个（访谈资料：20120713）。

2. 未获得政府认可但仍可开展活动的社会组织

前文引子里所说的甲地业申委是该地另外一个重要社会组织，它是该市第一个准备在社区间建立协会的组织。

业申委成立的起因是Y LX 小区发生的暴力事件。2006年5月16日傍晚，Y LX 小区的两个业主维权积极分子在小区门口散发传单，敦促业主参加到业委会的选举工作中来。两位积极分子遭到6名陌生人的殴打，其他小区的4位业委会主任前来慰问和协助。他们受此事件触动，决定成立一个跨社区的业主组织。8月25日，50多个业委会联名向市建委递交了一份申请书，申请成立一个业委会联合会。申请者预料到批准这个组织需要一个过程，比较困难。所以他们成立了一个专门的业主委员会协会申请委员会，“到目前为止，业主委员会协会申请委员会成立3年了。我们一直在询问申请的结果。但是，这并不是一个容易的事情。是否批准可能超出了市建委的权限，甚至是市政府的权限。即使这个协会并没有被批准成立，但地方政府并没有限制

业申委的活动。按照法律,业申委应该是一个非法组织。然而,我们相信取缔它的成本将会大于容忍它的成本”(访谈资料:20080628)。实际上,业申委成立后,策划了一系列的活动。

第一,无偿协助其他小区建立业委会。在2007年业申委第一次年会上,委员会把这项工作列为业申委的主要任务,设立了在全市30%的小区建立业委会的目标。这项工作也是委员会及其成员花费时间最多的一项工作。2008年,业申委为60多个小区提供了面对面的咨询服务。

第二,组织了一系列的业主论坛活动。最早的一次论坛在2006年9月3日召开。这次论坛讨论了《物业管理条例》的具体内容,并呼吁各小区的业委会支持他们的工作。之后,业申委每年召开一次年会,吸引了公共舆论的关注。在2007年召开的第一次年会上,共有103位各小区业委会代表、30多位来自大学和研究机构的学者、10多位该领域的专家、9个律师事务所的代表、29家媒体的记者参加;2009年,除了上述参与者之外,一些物业管理公司也派代表参加年会,相关的政府机构也派出代表与会。业申委还举办了一系列工作坊。这些论坛、年会和工作坊成为当地业主的常规活动。

第三,组织和动员业主参与立法和法规制定过程,以期影响法律和法规中的某些具体条款的制定,《中华人民共和国物权法》的立法参与就是典型例子。业申委组织了多次这样的参与行动,特别是在甲地业主与物业管理订立条规方面发挥了很大作用。因为大多数积极人士对这个领域中的细节非常熟悉,政府也意识到让他们参与进来可以更好地制定法规,所以主动邀请业主中的积极人士加入到立法的讨论工作中。

(二)乙地:政府开放下的自主发展

乙地的业主群体面临的政策环境与2011年之前的甲地差不多,政府对于业主维权和业主社区自治也是采取既不鼓励、不支持、不作为,在一定程度上也不打压的态度。乙地成立的业委会比例很低,与甲地差不多(访谈资料:20120616、20120621)。虽然业主大会筹备组配备有居委会或街道工作人员,但动员的整个过程主要是由业主自己完成。2011年拟筹备的10个业委会至少有8个是失败的(访谈资料:20120616)。与甲地一样,乙地的业主需要向外寻求帮助和支持,因此从一开始,业主就进行了跨社区的合作,最终形成了两个民间社会组织。其中一位积极业主申请的社会组织最终被省民政厅批准成立,另

一个社会组织正在申请注册的过程中,目前仍然以组织的名义在开展活动。乙地与甲地的不同在于:第一,社会组织 and 业主群体积极人士没有甲地那么多样、多元的谱系;第二,乙地政府没有像甲地政府那样转变态度,从无为到作为。

获得民政厅批准成立的社会组织是 GD 省 HN 和谐社区发展中心,于 2011 年初正式挂牌成立。该中心是由乙地一位业主委员会主任发起成立的公益性民间团体,宗旨为“植根社区、服务社会、推动善治、构建和谐”。中心的经费来源与筹措主要是社区捐助、学术交流资助、有关合作项目筹资、社区商业运作收益等。中心成立以来,主要在乙地为多个小区提供咨询和帮助,组织召开座谈会,与其他社会组织及科研机构合作,开展与社区自治和业主维权等方面相关的活动,并通过非正式的方式与政府协商。该中心与甲地的 HD 和谐社区发展中心有较多的合作,开展了许多活动。整体而言,HN 和谐社区发展中心的宗旨是强调为社区办实事,做具体的事情(访谈资料:20120616)。

乙地另一个业主积极人士孙先生致力成立的 GD 省业主委员会协会筹委会(前乙地业主委员会联谊会)一直没有获得正式认可。这个组织与甲地的业申委是同样性质的机构,都是试图建立以业委会为基础的行业协会。正如一位访谈对象所说,获得政府的正式批准有两个障碍:第一,业委会本身在法律上不是一个法人机构,在业委会基础上成立社会组织是否能够获得法人资格,存在不少问题;第二,没有经济基础,业委会本身就没有经济基础,面临着很多困难,会员制的基础不够牢靠,也很难进行募捐(访谈资料:20120616)。所以,从 2005 年开始申请的联谊会一直未能获得政府的批准。在向市里申请时,在政府部门工作的私交告诉他:“申办这个,可能是不会批的,你非要搞的话,先报我这儿,没人告,就不取缔,放在我这里,不回复,不反对,不通过”(访谈资料:20120621)。后来这个朋友知道他在省政府部门有关系,就让他到省里再申请。恰逢省政府开始大力倡导发展社会组织,省有关部门就告诉他准备批准,让创办人准备相关材料,这些材料主要是提供组织领导成员构成,即至少 7 位业委会主任名单,这些业委会主任要得到所在小区业委会和业主大会的授权。创办人出于种种考虑,收集这些材料的工作暂停下来。但他认为,即便这样,业主委员会协会筹委会的一系列工作并未受到影响。

总之,乙地的两个业主组织都具有非常鲜明的自发色彩,积极人士

的出现与所属小区的维权活动密切相关。与甲地相比,他们并没有甲地多元,甲地的业主组织从亲政府到与政府保持距离的社会组织都存在,乙地的社会组织保持与政府正式的或非正式的关系,避免过多批评政府。政府与它们之间的关系与甲地也不太一样,甲地政府更主动地听取业主群体的意见,包括政府批准的组织和未被政府认可组织群体成员的意见。

(三)丙地:行政主导的单一模式

丙地的业主社会组织与上述两个地方有较大区别,业主群体的社会组织发育基本是由政府主导的。本研究收集到的业务与业主及业委会相关的社会组织有4个,其中3个是由政府主导成立的民营非企业机构,另一个则是由民间人士成立的以企业注册的机构。

1. 由政府主导成立和资助的社会组织

在丙地,政府在社区层面大力推行基层治理和业委会建设。这一点与近期的甲地有类似之处。与甲地不同的是,丙地成立的业主相关社会组织,在人员构成和资金资助方面完全是政府支配的。开展的活动也完全是受政府委托,并不主动开展更自主的活动。

调查中收集到的3个社会组织都是由政府倡导成立的。JA区业主委员会工作促进会是由区政府主导成立的,主管单位是区房屋土地管理局,法人代表陶先生曾任职于该区某街道办事处。另两个社会组织则是由区街道办事处主导成立的。HK区新家园建设与合作事务所主要是在LC街道开展活动,主管单位是HK区LCXC街道办事处,法人代表周先生曾任职LCXC街道主任科员(访谈资料:20120702)。政府资助20万元用以培育该组织。通过购买服务方式,政府将住宅小区综合管理事务交由社会组织“代管”。XH区TL社区HFJY物业管理事务指导中心则是街道办事处为解决辖区内社区纠纷而成立的一个社会组织,主管单位也是街道办事处。中心的法人代表是王女士,她此前在街道房办担任过主任,也在区房管局法务处工作过(访谈资料:20120702)。

这些社会组织开展的活动主要是接受所隶属政府或街道办事处的委托,解决社区内一些具体事务。比如HK区XJY建设与合作事务所的主要业务是接受街道的委托项目,牵头协调、组织召开业主大会,组织换届改选,业委会培训指导,物业公司选聘解聘,物业服务标准评估,小区工程项目咨询,小区物业矛盾与纠纷调解等住宅小区综合管理和服务工

作,以及推进公共服务项目的研究开发和推广实施等事宜。该事务所帮助 LC 街道 8 个售后公房小区进行了业委会换届改选、1 个小区组建业委会。业主委员会工作促进会也开展了一系列的活动,比如在 JA 区开展“星级业委会创建评选”活动。2012 年,15 家已经获评二星级的业主委员会向“业委会工作促进会”提交述职报告,争取晋升三星。业委会工作促进会计划通过这样的活动来促进业委会健康成长。

2. 企业注册的业主市场咨询公司

在丙地的业主社会组织中,业伟业主咨询服务有限公司是创建时间最长的机构。该机构是由民间人士刘先生在 2003 年通过工商注册的公司。刘先生开创该机构的最初目的是创业,当时认为在这个领域有较大的商机。数年发展下来,该机构仍无法壮大,但机构的活动已经多样化。现在进行的活动主要有每年一次的丙地市业主年会,邀请业主人士、物业管理人士、媒体记者等参加,讨论本领域内比较突出的问题。除此有较大影响的活动之外,该机构还举行以下活动:全年为有需要的小区随时提供咨询服务;在每月 25 日前后开展和谐社区讲坛;每周三晚 7 点举办业主学堂,为业主提供专业的面对面咨询;如果听众能够达到 30 人以上,会提供免费上门的讲座和答疑;提供最新物业管理和业委会相关信息、政策法规咨询等。

公司主要靠自有资金维持,收入有限,机构一直没有得到壮大。该机构采取会员制,一个小区一年缴纳 2000 元会员费,即可享受咨询服务,但加入的会员并不多。虽然公司需要盈利,但目前开展的还主要是免费的咨询服务。与此同时,政府也不愿意与公司沟通,不主动邀请公司成员参与政府组织的座谈会、咨询会等活动。

四、一个解释框架:城市政府结构、 群体利益制度化与社会组织发育

从上文对甲、乙、丙三地的介绍可以看出,三地的社会组织发育存在着显著差异。三地的经济发展水平、人口规模等没有显著差别,因此,本文主要从城市政府结构和群体利益制度化两个纬度来解释三地跨社区业主组织发展的差异。城市政府结构对社会组织发展有着显著影响。比较这三地经验可以发现,存在多个政府层级的甲地和乙地,市

政府行政能力受到制度和现实的制约,因此社会空间相对开放,自发的社会组织有所发育,并且政府有一定的积极性听取社会组织的意见。而丙地单级的城市政府结构,让政府的行政能力不容易受到制约,行政能力强大,社会空间相对受限,自发的社会组织发育空间较小,政府没有太大的积极性听取社会组织的意见,或者说没有太大的积极性采取动员模式去听取社会组织的意见。

群体利益制度化可以衡量社会组织是否能够得到所代言社会群体的认可和外界(包括政府和大众传媒等)的认可,是否能够稳定地、多次性地为社会群体代言。在甲地,群体利益制度化水平较高,社会组织比较多元,能够发起多次、有效的集体行动,可以多次、有效地与政府沟通,甚至影响地方政府的决策和政策制定,让社会与政府的互动半制度化。群体利益制度化水平较低的城市,如乙地和丙地,即使有比较开放的政府,社会组织发起集体行动仍比较困难,公民社会发育较弱,与政府的互动只能停留在非正式互动模式或者动员模式中,很难有制度化的机制对政策和制度制定产生影响。

表 3 城市政府结构、群体利益制度化和三地社会组织发展差异

		城市政府结构	
		多级	单级
群体利益	制度化	甲地:多元化、多中心 集体行动:多次、有效 公民社会发育:有效 与政府互动:多次、有效	
	制度化缺失	乙地:相对开放 集体行动:较弱 公民社会发育:较弱 与政府互动:非正式互动模式	丙地:单一行政主导 集体行动:弱 公民社会发育:弱 与政府互动:动员模式

(一)城市政府结构

甲、乙、丙三地同类社会组织发展的情况存在较大的差异,在社会组织的发起、资金来源、人员构成、活动、与政府关系和与业主关系等方面都有所不同。在中国,社会组织发展与政府的角色密切相关,这在三地都有所表现,但表现形式不同。丙地政府非常强势,有能力在城市的最基层贯彻政令、扶持社会组织,还可以通过种种措施强化政府对社会

组织的控制,比如在业委会开展党建工作。跨社区业主社会组织在丙地基本上是由政府建立起来的,发起人和工作人员都是前政府工作人员,且经费也来自政府。甲、乙两地的政府相对不够强势,他们对基层业委会的发展持无为的态度,是否成立业委会主要取决于业主自己的态度和能力。业主的自发活动培育了领袖人物,跨社区业主社会组织主要是自下而上的自发发展而成,领导人就是活跃、积极的业主。

1. 碎片化的多级政府和权威集中的单级政府

甲、乙、丙三地政府的能力强弱或受限大小与三地政府的结构有直接关系。甲、乙两地除了市级政府之外,还存在上一级别政府以及上一级别政府所属的各个职能部门,以及上一级的其他权力机关。丙地则不存在这种情况,市一级政府就是当地的最高政府。

单级政府拥有集中的权威,可以形成较强的行政能力,从而可以更多地渗透到社会和其他领域;多级政府结构中,低级政府的权威受到制约,行政能力相对较弱,渗透社会和其他领域的可能性受限。这一点就是学术界一致探讨的碎片化的中央集权制度在城市政府中的体现(Lieberthal & Oksenberg, 1988; Lieberthal, 1992),也是维权抗争研究中“依法维权”等模式的制度结构基础(O'Brien & Li, 2006)。

甲地的业申委可以方便地参加更高级别的政府与其他权力机关的活动,比如参与《物权法》的修订工作。与此同时,甲地的业主可以与位于该地的各种非市政府直接管辖的机构进行合作与互动。比如,业主社会组织与隶属于教育部的重点大学有着各种合作。和谐社区发展中心长期与RM大学合作;业申委则与QH大学社会学系有着长期的合作。甲地的媒体环境也给业主的活动提供了机会,由于政府是多级的,甲地的媒体同样也是多级的,其中隶属于高一级机构的一些市场化媒体,非常乐于报道甲地业主群体的维权和集体行动。

对于乙地的业主来说,他们既可以向市一级政府部门申请成立社会组织,也可以向省一级政府申请。省市政府对于社会组织态度的差异让他们更倾向于在省政府申请。在乙地市政府对社会组织的态度仍与过去一样时,省政府对于社会组织的态度已经发生了改变,尤其是省委书记对社会组织的态度有了非常大的变化。该省出台的《关于进一步培育发展和规范管理社会组织的方案》极大地降低了成立社会组织的门槛;废除了社会组织传统上的双重管理制度,全面“松绑”,实行社会组织直接到民政部门登记。两个跨社区业主最终都向省政府民政厅

而非市民政局正式申请成立社会组织,一个获得批准,一个暂未获批准。丙地的业主则较少有这样的机会。

2. 城市政府结构与社会管理

由于单级政府对社会有较高的渗透能力,政府有意愿并且有能力去进行社会管理,把政府的触角深入到社会的肌理中,持续保持强政府弱社会的格局;在多级政府结构中,政府反而可以采取比较无为的姿态去看待社会发展,从而给自发力量的发展提供机会,最终有可能促进公民社会的发展。这在基层治理方面表现得最为明显。

长期以来,丙地在基层治理方面有着卓越的成绩。丙地是三地惟一在社区居委会选举中普遍采取“海选”的城市。所谓“海选”就是让所有合乎要求的居民个体进行投票。按照《中华人民共和国城市居民委员会组织法》第7条规定:居委会由居民直接选举产生,选举方式可以是居民选举产生,也可以是组代表或者户代表选举产生。海选的方式显然要求更高的参与,对于居民来说,这实际上意味着丙地政府有更强的基层动员和控制能力才能完成这项任务(熊易寒,2008)。而在甲地和乙地,政府更愿意通过居民小组代表的方式投票产生居委会成员。

丙地应对新兴的商品房业主群体也有着与甲、乙两地截然不同的态度。扶持成立业委会成为丙地政府加强社会管理的一个重要任务。这一点可以从住宅小区业委会成立的情况上体现出来。据丙地市房屋土地管理局局长介绍,截至2006年9月,全市共有住宅小区8486个,成立业主委员会的有6114个,占符合成立条件的82.9%。甲地和乙地成立的业委会基本达到20%,丙地在这方面远远高于上述两个城市。丙地市政府在住宅小区大力推进成立业委会的工作,可谓成效显著。而甲、乙两地的业委会主要靠自下而上的自我组织和动员来完成(Read,2003,2008)。丙地出台了一系列的政策加强政府对业委会的管理。2003年丙地制定的《丙地实施〈物业管理条例〉的若干意见》规定,在召开业主大会和成立业委会的过程中,基层政府及居委会要全程参与其筹备,并进行指导和监督。在2006年,丙地市政府出台了《丙地加强住宅小区综合管理三年行动计划(2007-2009年)》,该文件进一步要求强化业委会的建设和作用。政府还在业委会中推行党建工作,比如,JA区在2012年计划落实4项措施推进业委会建设,其中一项工作成绩就是在业委会中建立联合党支部27个,派遣党建联络员45名;业委会中党建覆盖率达到97.3%。正是在政府力量的主导下,丙地的

业委会成立的比例才会如此之高。

在甲、乙两地,成立一个业委会非常困难,这需要业主有较强的自发组织的动机和动员能力。政府在发起和成立业委会过程中的作用并不明显。所以在这两个城市,业委会成立的比例都只达到全部社区的20%左右。

3. 城市政府机构与社会组织发展机会

权威碎片化的甲地和乙地权威分散,社会管理相对宽松,这为社会组织的自主发育提供了机会。而权威集中的丙地政府行政能力强大,倾向于推行强有力的社会管理,主导社会组织发育过程,这反而让社会组织失去自主发展的机会和空间。由此可以看出,甲、乙、丙三地的业主群体利益发育水平大为不同。

对于业委会而言,虽然丙地在90%的社区建立了业委会,但业委会成立之后是否能够正常运转则是另外一个问题。更为重要的是,政府扶持成立了大量的业委会,业主自身无需投入自发的积极性去建立业委会,这限制了自下而上的业主自发力量的发育,也让丙地没有能产生一个由积极的业主人士成立的社会组织,这与甲、乙两地的情况迥异。丙地的业主跨社区组织构成主要来自于政府官员。

对于甲地和乙地的业主来说,虽然他们面临着巨大的困难去成立业委会,但一旦成立了业委会,他们的能力会得到锻炼,业委会也有较大可能发挥良好的作用。比如,甲地BZW小区积极活跃的业主在成立业委会的过程中付出了极大的心血,不仅花费了大量的时间去动员参与者,也花费了大量的时间去与居委会等基层政府打交道。积极的业主人士从2008年9月开始着手筹备建立业委会的工作,到2010年1月他们才成功地把选举出来的业委会在政府机构进行备案,历时1年5个月。在这个过程中,中年的C先生成为一个全职人士,并成长为专业人士,得到甲地众多小区业主的认可,很多其他社区的业主频繁联络他学习经验。他已经成为甲地业主群体的公众人士,积极活跃在与业主和社区治理有关的公共事务上(访谈资料:20090728、20120712)。甲、乙两地社会组织的发起人都是通过这样的过程成长起来的,两地的业主相关社会组织成立者都来自于积极活跃的业主。

(二) 群体利益发育

社会组织是一个社会群体利益的代言机构和表达、行动途径。一

个社会组织除了需要获得政府以及其他外部机构的认可之外,还要获得特定社会群体的认可,要能够代言一个群体的群体利益。实现了这两点,就可以说群体利益有了一个制度化的表达基础。

从甲、乙、丙三地跨社区的社会组织发育看,甲地的社会组织所表现的群体利益制度化水平最高。甲地的社会组织成功地联络了数个城市的 18 万业主共同签名采取立法参与行动,还多次组织业主年会、业主论坛等不同类别的集体行动。业主中的积极人士也得到政府认可,成立的部分社会组织得到政府批准;在政策制定和执行的许多环节,政府会听取业主积极人士和其所代表的组织的意见,并让他们参与到具体的实践工作中来。乙地社会组织的群体利益制度化已经有所表现,但业主积极人士和社会组织并未采取多次集体行动以维护和主张其群体利益,政府对他们的认可也并没有赋予他们更多的参与机会。丙地则还未开始形成业主群体的集体行动,政府通过自己扶持的社会组织开展活动。

经历 10 多年的发展历程,在三地中,甲地的群体利益制度化发育水平最高。10 多年来,业主积极人士成功地在甲地开辟了一个活跃的公共领域,在这个领域里活跃着被甲地众多业主熟知的业主积极分子、律师和记者等。最能直接反映这个公共领域存在和活动的表现就是互联网论坛。互联网论坛开设在一个专业的房地产网站——焦点网(www.focus.cn)。业主和业委会专门论坛管理员的变迁可以大致反映出积极人士的构成。目前这个网站上有两个专门的跨社区的业主和业委会论坛。一个是业主之声论坛(论坛编号:703);另一个是业委会联盟论坛(论坛编号:2429)。

第一批积极人士的代表是 L 先生。通过与焦点网的合作,L 先生创办了甲地最为著名的业主论坛。20 世纪 90 年代初,L 先生购买了自己的第一套商品房。1998 年,他所在的小区 and 另外几个小区开始尝试自主建立物业管理委员会(简称物管会)。这是成立该类型组织的首批试验案例。他所在的小区是最早建立起物业管理委员会的几个社区之一。在这之前,所有的物业管理委员会都是由开发商或物业管理公司建立的。L 先生的物业管理委员会成功地通过了政府有关部门的备案。一时间,其他许多小区纷纷前来学习经验。

在 L 先生的倡导下,甲地不同社区业主开始寻求相互帮助。1998 年,若干个社区试图建立可以让业主群体保持持续性联系的机制。

1999年圣诞节期间,10多个社区联合举办会议,集中讨论业主们面临的问题。数家媒体机构受邀参加,并对业主的活动进行了报道。这是L先生为团结业主群体所作出的最早努力。与此同时,L先生开始在甲地的多个媒体撰写保护业主权益和有关物业管理方面的文章。他开通了若干博客,其中一个博客就开在焦点网上。很快,L先生成为了甲地业主群体和公共舆论界公认的业委会建设和业主维权专家。

2002年初,焦点网邀请L先生在网站上主持业委会联盟论坛。2004年12月,为防止有人利用业委会联盟这一论坛谋求个人私利,他把论坛改名为“业主之声”,更强调论坛的非营利、民间和亲业主色彩。另一些积极人士很快又建立了一个新的论坛,并把这个新论坛命名为业委会联盟论坛。甲地的业主积极人士在这两个论坛上表现踊跃,这两个论坛也吸引了大量的甲地业主积极参与。正是这些积极人士成立了NGO组织(HD和谐社区发展中心及之后的XFZZ业主大会辅导中心),并获得政府的认可,业主之声的2名管理员和另外2个业委会主任发起成立了业申委,其中一个发起人后来又成立了SY业主大会工作辅导中心。甲地不断有新的积极人士涌现出来,活跃在甲地的业主群体中。这些积极人士为成立跨社区的业主组织打下了基础。

五、一点讨论

当我们讨论经济发展时,总会关注中国经济发展的地区差异。社会发展也是一样,社会组织在各个地区的发展也是不同的,即使通过案例选择控制了社会组织的类别、经济发展水平、人口规模这些影响因素,仍然可以看到社会组织发展的地区差异性。因此从新的视角去解释社会组织发展的差异就非常必要。关注中国社会组织 and 公民社会发展的研究毫无例外都会重视政府其中的作用。然而,很多研究还是把政府看作是铁板一块,忽略了政府之间的差异性。比如,很多研究都发现中国政府与社会组织之间的关系可以用法团主义来描述,强调政府对社会组织的管理,这一描述有利于我们了解宏观、整体上的政府与社会关系,但忽略了很多差异性和新近的变化。单纯地从法团主义出发,无法理解本研究中甲、乙、丙三地跨社区业主社会组织发展的差异,所以必须要考虑到各地政府本身的差异性。

李侃如等提出的碎片化权威 (fragmented authority) 是对中国政府结构特点的一个定义。随着意识形态的淡化, 部门利益开始凸现, 政府部门条块分割和中央分权等情况加剧了这种情况 (Lieberthal & Oksenberg, 1988; Lieberthal, 1992)。李侃如等考察的是碎片化权威的政府结构对政府决策的影响。随着市场开放带来的社会力量的发展, 政府与社会有了越来越多的互动。这既包括公民个体或群体通过制度化渠道参与政府决策, 也包括通过非制度化渠道进行集体抗争和维权。在社会与政府的互动中, 有研究发现社会群体或个体也会利用政府的这种碎片化权威来主张自己的利益 (Mertha, 2008; O'Brien & Li, 2006)。

然而, 上述研究并没有进一步讨论政府内部在“碎片化权威”表现上的差异。即使同为地方城市政府, 也会处于不同的制度结构中。正如本文所探讨的, 甲、乙、丙三地城市政府由于所处的政治结构不同, 因而在权力上受到程度不等的制约。甲、乙两地政府受到更多的制度化结构的限制, 因为在地方城市政府之上, 还存在更高级别的政府和权力机构, 它们作为首都或省会城市, 不得不直面中央政府、中央权力机关及其之下的各个部委, 或者省政府及省权力机构及其之下的各个厅局。这让它们直接受到自上而下的直接束缚, 也让治下的市民可以方便地参与更高级权力机构的活动或者投诉地方政府。从这个意义上说, 甲、乙两地政府的权力直接受到双重限制。而丙地政府就是所在城市的最高级别的政府, 它没有受到像甲、乙两地政府那样的双重限制, 具备较为不受限的行政权力。在这种政府结构下, 政府的行政能力不同, 留给社会力量发展的空间也不同。这直接导致了甲、乙两地与丙地社会组织发展境遇迥异。

碎片化权威这一概念是理解政府决策行为的一个起点。然而, 对于深入的中国研究而言, 从一个模式出发去考察中国问题必然失之简单, 失去对复杂现实的解释力。中国在空间上差异巨大、在时间上变迁迅速, 制度上虽然是中央集权制, 但地区和时间上的制度差异显然存在, 政府和制度本身必然不是整齐划一的。我们对于现实的理解, 必须要考察种种的差异性, 通过差异性去解释差异性。

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。
- 福山,弗朗西斯,2001,《信任:社会美德与创造经济繁荣》,彭志华译,海口:海南出版社。
- 顾昕、王旭,2005,《从国家主义到法团主义——中国市场转型过程中国家与专业团体关系的演变》,《社会学研究》第2期。
- 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。
- 《甲地年鉴》(http://www.bjdfz.gov.cn/search/markChapterFrameSet.jsp?Identifier=ISSN1002-3658&Period_Diff=2008&Mark_Name=%B1%B1%BE%A9%C4%EA%BC%F8),2008。
- 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。
- 施芸卿,2007,《机会空间的营造——以B市被拆迁居民集团行政诉讼为例》,《社会学研究》第2期。
- 孙秀林,2011,《华南的村治与宗族——一个功能主义的分析路径》,《社会学研究》第1期。
- 吴毅,2007,《“权力-利益的结构之网”与农民群体性利益的表达困境——对一起石场纠纷案例的分析》,《社会学研究》第5期。
- 熊易寒,2008,《社区选举:在政治冷漠与高投票率之间》,《社会》第3期。
- 应星,2007,《草根动员与农民群体利益的表达机制——四个个案的比较研究》,《社会学研究》第2期。
- 于建嵘,2003,《农民有组织抗争及其政治风险——湖南省H县调查》,《战略与管理》第3期。
- ,2004,《信访的制度性缺失及其政治后果》,《凤凰周刊》第32期。
- ,2006,《中国工人阶级状况——安源实录》,香港:明镜出版社。
- 张静,1998,《法团主义》,北京:中国社会科学出版社。
- 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。
- 中国社会调查所,2004,《2004中国“霸王现象”认知度调查报告》(http://news.xinhuanet.com/fortune/2004-12/20/content_2357282.htm)。
- 郑广怀,2005,《伤残农民工:无法被赋权的群体》,《社会学研究》第3期。
- Biox, Carles & Daniel Posner 1998, “Social Capital: Explaining its Origins and Effects on Governmental Performance.” *British Journal of Political Science* 28(4).
- Bob, Edwards & Michael W. Foley 1996, “Social Capital and Civil Society Beyond Putnam.” *The American Behavioral Scientist* 42(1).
- Cai, Yongshun 2004, “Managed Participation in China.” *Political Science Quarterly* 119(3).
- 2005, “China’s Moderate Middle Class: The Case of Homeowners’ Resistance.” *Asian Survey* 45(5).
- 2008a, “Local Governments and the Suppression of Popular Resistance in China.” *China Quarterly* 193.
- 2008b, “Power Structure and Regime Resilience: Contentious Politics in China.” *British Journal of Political Science* 38.
- 2010, *Collective Resistance in China*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Ehrenberg, John 1999, *Civil Society: The Critical History of an Idea*. New York: New York University Press.

- Eisinger, Peter K. 1973, "The Conditions of Protest Behavior in American Cities." *The American Political Science Review* 67(1).
- Lieberthal, Kenneth G. 1992, "Introduction: The 'Fragmented Authoritarianism' Model and Its Limitations." In Kenneth G. Lieberthal & David M. Lampton (eds.), *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*. Berkeley, Los Angeles, Oxford: University of California Press.
- Lieberthal, Kenneth G. & Michel Oksenberg 1988, *Policy Making in China Leaders, Structures, and Processes*. Princeton: Princeton University Press.
- Mertha, Andrew C. 2008, *China's Water Warrior*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- O'Brien, Kevin J. & Lianjiang Li 2006, *Rightful Resistance in Rural China*. New York: Cambridge University Press.
- Pearson, Margaret M. 1997, *China's New Business Elite*. Berkeley/Los Angeles/London: University of California Press.
- 1998, "China's Emerging Business Class: Democracy's Harbinger?" *Current History* 97 (620).
- Pei, Minxin 1997, "Citizen v. Mandarins: Administrative Litigation in China." *The China Quarterly* 152.
- Putnam, Robert 1993, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Read, Benjamin L. 2003, "Democratizing the Neighbourhood? New Private Housing and Home-Owner Self-organization in Urban China." *The China Journal* 49.
- 2008, "Assessing Variation in Civil Society Organizations." *Comparative Political Studies* 41(9).
- Tarrow, Sidney 1996, "Making Social Science Work Across Space and Time: A Critical Reflection on Robert Putnam's Making Democracy Work." *The American Political Science Review* 90(2).
- Tsai, Lily 2007, "Solidary Groups, Informal Accountability, and Local Public Goods Provision in Rural China." *American Political Science Review* 101(2).
- Unger, Jonathan & Anita Chan 1995, "China, Corporatism, and the East Asian Model." *The Australian Journal of Chinese Affairs* 33.
- 2008, "Associations in a Bind: The Rise of Political Corporatism in China." In Jonathan Unger (ed.), *Associations and the Chinese State: Contested Spaces*. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- Wang, Ya Ping & Alan Murie 1999a, "Commercial Housing Development in Urban China." *Urban Study* 36(9).
- 1999b, *Housing Policy and Practice in China*. New York: St. Martin's Press Inc.
- White, Gordon, Jude Howell & Xiaoyuan Shang 1996, *In Search of Civil Society*. New York: Oxford University Press.

作者单位: 中山大学政治与公共事务管理学院、
中国公共管理研究中心
责任编辑: 张志敏

the timing of sexual debut. The policy implication of this study is that strategies to prevent risky sexual behaviors among Chinese youth need to consider gender differences in the timing of sexual debut from the perspective of the theory of social cost and need to target at-risk groups, who have the least amount of knowledge about their sexual and reproductive health.

The Documentary Politics of Local Government: A case study of county government *Li Linzhuo* 101

Abstract: While the existing researches only examine official documents (wenjian) produced by the central government, this research focuses on county-level documents. From the perspectives of “legitimacy” and “efficiency”, the author analyzes how county-level official documents are produced and their relations with documents from higher-level governments. Taking the local Public Health Bureau as a case, the author finds that there are two types of documents issued in a given year: one is pragmatic efficiency-oriented, and the other is symbolic legitimacy-oriented. These two types of documents show different features in sequence. In addition, the paper also finds differentiated impacts of higher-level documents on documents production at the county level: the county government is more active and more independent of upper instructions in “economic area” than in “social area”. Finally, while the interactions between county government and higher governments have been increasing, the real impact of higher governments on the production of local documents has declined.

City Governmental Structure, the Institutionalization of Collective Interests, and the Development of Social Organizations
..... *Guan Bing* 129

Abstract: The development of social organizations varies across regions in China. How to explain the regional variation? Taking the development of the homeowners’ associations in three major cities as examples, the author tries to address this question. Study shows that homeowners’ associations in the three cities have followed different patterns of development: top-down government-driven model, bottom-up association-driven model, and a mixed model with multi-actors. The author finds that the structural differences of the administrative systems of the three cities turn out to be the most important factor accounting for the regional variation of these associations. The multi-level administrative structure with a higher government upon the municipal government provides a more favorable environment for the development of the associations than the single-level administrative structure with the local

municipal government as the highest administrative agency. In addition, the study reveals that the difference in the institutionalization of collective interests has contributed to the developmental variation of the associations in the two cities with multi-level administrative structure.

An Empirical Analysis on the Impact Factors of Being Representatives in the People's Congress and People's Political Consultative Conference for Private Entrepreneurs *Lu Peng* 154

Abstract: Choosing certain private entrepreneurs to be members of the People's Congress (PC) or the Chinese People's Political Consultative Conference (CPPCC) is one of the most important mechanisms for participating politics in China. By using the Chinese Private Entrepreneur Survey 2008, this paper aims to answer two questions: First, what are the differences between the factors for winning a seat at the PC and a seat at the CPPCC? Second, is there any difference between factors that have significant impacts on winning a seat in the county-township level of the PC or CPPCC and the prefecture-and-above levels of the PC or CPPCC? Based on empirical findings, the author coins a term "wealthy-gentry politics" (cai-shen zhengzhi) to conceptualize the fact that behaving like a member of the socially responsible "gentry" is playing an increasingly significant role in the higher levels and in the PC compared to the lower levels and the CPPCC, while economic wealth is just a threshold and party membership is not a guarantee.

The Keypoint School System, Tracking, and Educational Stratification in China, 1978 - 2008 *Wu Yuxiao* 179

Abstract: Most previous studies on Chinese educational stratification focus mainly on quantitative inequality of educational attainment, while pay less attention to qualitative disparities in schooling derived from the keypoint school system and tracking. Analyzing data from the 2008 Chinese General Social Survey, this paper explores the path or tracking differences of schooling at junior high school, senior high school, and college levels for the Chinese residents between 1978 and 2008. It finds that family socio-economic status, which is measured by hukou status, father's ISEI, and parental educational attainment, has significant effects on children's schooling paths. Students from higher socio-economic status families are more likely to enter keypoint schools or to choose academic schooling track rather than vocational track. Moreover, being educated in keypoint schools in early stages has huge positive effects on entering keypoint schools for the following schooling stages. The findings provide evidence that the Effectively Maintained Inequality hypothesis has