

业主委员会、准派系政治 与基层治理*

——以一个上海街区为例

石发勇

提要:肇始于 20 世纪 90 年代的中国城市房产改革,以及随之而来的业主委员会的大量设立给基层政治带来了很大冲击。基于对上海一个居民区中所有业主委员会发展状况长达 8 年的深入跟踪调研,本文检视了此类新兴市民组织的运作机制及其对城市基层治理的影响。研究发现,虽然这些市民组织的建立源自国家启动的正式制度变迁,但社区非正式社会网络也对其实际运作产生重要影响。就外部影响来说,业主委员会为业主参与基层政治提供了机会和平台,有利于增强其利益表达和聚合能力,扩大社区自主权。但就内部效应而言,这些市民组织所面临的各种局限和制约,尤其是相关各方对关系网络的过度利用,又可能导致和加剧少数既得利益业主精英排斥大众参与的寡头统治和准派系政治,进而有损于基层治理和社区民主。

关键词:市民组织 派系政治 基层治理

一、导 言

随着 20 世纪 90 年代大规模经济社会改革的推进,中国城市出现了许多新兴的市民组织,它们给城市治理带来了深远影响。这些自治组织已经广泛涉入基层社区公共事务,给国家行政机构、商业组织和市民大众之间的既有权力架构带来很大冲击,形成了复杂的新型社会关系和治理空间。在基层社区中,最引人注目的当属业主委员会。

建国以来,除了那些国家控制下的“群众组织”,如工会、共青团、妇联和居委会等之外,城市基层社区中并不允许具有独立地位的市民

* 本文受教育部留学回国人员科研启动基金资助项目(教外司留[2009]1001号)、上海市浦江人才计划(PJ00368)资助。蔡明发(Chua Benghuat)教授、阮横俯博士、孙黎副教授对初稿进行了有益的评论。特此一并致以衷心感谢。

组织存在。80年代的经济改革也没能促进“拥有道义上或制度化权力并能够一以贯之而非仅仅在某些危机时刻限制国家高压政治的社会组织”的出现 (Davis et al., 1995:19)。当前业委会的广泛建立可以说是开启了中国城市基层市民组织兴起的新时代,并使得街区政治场域权力关系进一步复杂化。具体而言,改革开放之前,国家在基层利用街道办事处和居委会等官方组织进行严厉的监督和控制,从而形成了行政机构单方面操控的集权型权力结构 (Whyte & Parish, 1984)。90年代的城市改革使得国家在基层的管理重心由单位转移到街区。这一时期开始的房产改革使得房地产开发公司和物业公司等商业机构开始介入街区开发和管理,并往往和基层政府结成利益同盟 (张磊, 2005)。但是,业委会的崛起使这一利益同盟的格局增加了变数。目前这些市民组织已经变成民众参与社区政治和影响基层治理的重要正式渠道 (张静, 2001; 李友梅, 2002; 唐娟编, 2005)。深入检视业委会的运作机制,不但有助于我们理解当代中国城市政治和基层治理的转型,而且能够进一步厘清市民组织与民主政治之间的关联。

二、市民组织与基层治理论争

自托克维尔发表《论美国的民主》以来,市民组织在社会和政治发展中的作用就成为一个经典问题。但是,当前学术界在市民组织对基层治理和民主发展的影响方面还存在着很多争论。当代治理研究权威帕特南 (Putnam, 1993, 2000) 认为,积极的市民参与和大量的市民组织是促进民主制度良性运转和基层“善治”的主要动力;市民组织是培育社会资本至关重要的载体。这些组织构成了促进合作的社会结构,它们不但具有为个体成员提供参与、互动机会和灌输合作习惯、团结意识及公共精神的内部效应,而且其形成的密集社会网络可以增强市民群体利益表达和聚合能力,从而对更大范围的政体具有外部影响,因此能够促进基层治理。很多研究者持有类似新托克维尔式观点,认为市民组织都能够培育民主意识和参与能力,并能在一定程度上制约政治权力机构 (Read, 2008)。

也有研究者对上述乐观论断持不同看法。塞莉格森 (Seligson, 1999) 发现,只有那些与当地居民实质利益相关的市民组织才能够吸

引他们的积极参与,进而有效影响基层治理。伯曼(Berman,1997)认为,在特定情况下,活跃的公民参与反而可能对民主与稳定构成冲击。阿拉嘎帕(Alagappa,2004)发现,有些市民组织有利于促进民主,另外一些则可能削弱民主。瑞莉(Riley,2005)则进一步论证,繁荣的市民结社活动也可能有利于威权政党的形成和威权政体的建立。就市民组织的内部效应而言,米歇尔斯(2004/1911)在其研究中早就提出,虽然很多大众和政党组织声称要促进民主,但最终都会转向少数精英的寡头统治。这一经典论断也成为其后学术界在研究组织行为和民主政治时的重要参照。还有一些研究者提出类似的观点,如波茨和兰多特(Portes & Landolt,1996)认为,市民组织活动有可能造成分裂和排外。纽顿(Newton,1999)也提出,市民组织并不一定就能促进成员互信。鉴于以上争论,有必要将市民组织对城市治理的具体影响做进一步的探索。实际上,正如瑞德(Read,2008)所指出的,要考察市民组织的作用,需结合具体的情境进行分析。

住房状况和相关财产权利可能对市民的社会行为产生很大影响,因而也是城市研究的一个焦点。研究者已经对相关的住房制度安排、业主所有权和业主组织问题开展了大量研究,并就其社会政治后果展开了论争。这些讨论主要集中在业主的日常社会互动、社区卷入和政治参与等方面。有研究指出,与租房客相比,业主一般对邻居更加友好,相互来往也更多(Fischer,1982);业主更有可能参与当地公共事务和社区组织(Dipasquale & Glaeser,1998)。在政治上,业主一般更为积极,并通过社区活动、市民组织和选举投票等在各个层面参与政治(Read,2003a:41)。^①但也有研究者提出不同意见,他们认为,拥有房屋产权与参与社区集会的积极性没有明显关联(Rohe & Stegman,1994);与社区归属感和居民参与最相关的因素是年龄、社会经济地位、居住年限、家庭结构和邻里网络,而不是房屋产权(Reingold,1995;Grange & Yip,2001)。就业主组织参与状况而言,有调查显示,美国高达49%的此类组织成员声称自己积极参与了本组织的会议(Nelson,2005:125)。但也有研究发现,美国的业主组织大多被少数人把持;这些人多方限制普通业主参与相关公共事务,以谋求控制权,由此导致冲突和敌意的滋生。因而,不能想当然认为这些组织是培育公民参与的

^① 此方面比较系统的新近文献回顾请参见迪亚兹(Dietz,2003)和瑞德(Read,2008)。

孵化器 (Read 2003a:51)。

近年来中国大量市民组织(或社团)的涌现,引发了学术界的研究兴趣(王颖等,1993;White et al.,1996;邓燕华、阮横俯,2008)。其中有很多研究专门探讨了影响日益壮大的业主组织可能具有的政治意义及其对当前城市基层治理的作用。在市民社会思潮的影响下,研究者大多持乐观态度,认为业委会的出现是中国城市公民社会的雏形或先声(费梅苹,2001;夏建中,2003);与国家掌控的居委会相比,相对独立的业委会更有可能成为街区民主化的引擎(桂勇,2001)。还有研究考察了业委会在基层治理中的实际作用。曹锦清等(2000)发现,有些业委会在其认真的负责人带领下,在物业管理和社区建设中发挥了积极的作用。瑞德(Read 2003a)则发现,不同社区的业委会在代表业主利益和引导社区参与上存在很大程度的差异。还有很多研究具体展示了业委会在业主维权中的重要作用(张磊,2005;唐娟编,2005)。瑞德(Read 2008)还论证了影响业委会运作状况的一些因素:居民区规模、利益共同性、不满或冲突情势,以及国家干预程度等。

上述研究基本都聚焦于考察业委会与街区政治场域中的其他行动者的互动状况及其与外部政体之间的关系,这些市民组织的内部运作和业主参与状况,以及这些方面对基层治理的影响还没有得到充分的检视。尤其是,虽然大多数现有研究指出,业主参与不足是业委会和社区发展面临的重要问题,但实际上,很多城市社区也存在常常受到一些业主群体的过度参与和派系斗争困扰的问题。^①对这一新问题目前尚缺乏学术研究。

基于对上海一个售后公房居民区(在本文中称之为“绿街”)中所有业委会长达8年的深入跟踪调研,^②本研究系统检视了这些市民组织的形成过程、组织基础、运行机制、它们与其他行动者之间的关系及其对城市基层治理的具体影响,并揭示其发展动力。

① 如在北京“时代庄园”小区业委会换届选举中,社区中“两派”同时召集业主大会。类似情况在国内其他地区也多有发生。

② 本文的地名、人名都经过匿名处理。除额外注明,本文主要实证资料均来自作者2000—2007年间在上海的实地研究和问卷调查。本研究深度采访的各方相关人士达60余名。

三、业主委员会与绿街社区治理

(一) 绿街业委会的形成与社会网络

绿街新村位于上海市 N 区,于上世纪 90 年代初建成,共划分为 4 个居民小区,每个小区的居民数量约在 3500 人左右,人员结构比较类似,均包括各阶层人士。该街区建成之初曾因环境优美闻名于沪。

90 年代的城市住房改革促使业委会在基层街区广泛建立。当时,中央和地方政府均颁行法规,鼓励已购买产权房的市民通过选举建立业主组织以保护其权益。兴建伊始,由物业公司受命推动业委会组建。他们大多草率对待,或召集部分业主商议,或请几个关系较好的业主组成业委会。因为业委会受托管理和使用小区的大笔维修基金以及附属公共设施的经营收入,在经济上无须依赖他方,所以理论上能够保持一定程度的独立。但这样的市民组织是新生事物,在早期,绝大多数业委会成员不知道如何开展工作,只有少数业委会运作比较顺利,能够召集业主会议、监督物业管理服务。由于业委会并不为成员发放工资或津贴,一般至少要有一个特别热心、愿意花费大量时间精力的领头人才能使组织顺利运转(Read 2003a),因此很多缺乏这样富有奉献精神领头人的业委会不能正常运作。

在绿街 4 个居民小区中,业委会建立以及实际发挥的作用各不相同。除一村外,其他街区大多数居民楼的业主职业混杂,彼此互不相识。物业公司以前述方式包办了业委会成立事宜,因为难以动员彼此陌生的邻居参与社区公共事务,多数业委会成立后无法正常运转。物业公司缺少监督,便对管理服务敷衍塞责,致使业主对物业管理非常不满。

然而,绿街一村的情形则截然不同。该小区的大多数居民楼中,有些是从相同的老城区里弄或单位集体动迁过来的业主,能够推选出相互比较熟悉的老邻居组成业委会。如 4 号楼中的部分业主是某区直机关干部,其中的习先生利用和 N 区政府领导的熟人关系,使得本楼提前安装了先进的公共设施。1996 年该楼首届业委会成立时,他便被邻居们推选为主任。该小区其他很多业委会负责人都有类似的民意基础。也有些业委会成员则是硬被熟悉的邻居“拉”进来的。总的来说,这些人参与业委会的态度和动机各不相同,有的因为熟人关系,有

的出于对房产权益的关心等。但上述情况以及后文都证明,在一村各业委会初建及其后的运作中,社会网络发挥了重要的作用。

(二) 业主委员会的积极作用:促进基层治理和社区权力结构变迁

1. 提供正式参与渠道和社区合作平台

绿街一村以“熟人”为主导的业委会逐渐在社区中发挥越来越大的积极作用。自1993年起,绿街一村和二村的居民为抵制开发商和当地政府侵占街区公园,发起长达10年之久的集体抗争(简称“护绿抗争”)。为了推动集体维权,作为抗争领导人的一村1号楼业委会主任沈先生设法在小区所有业委会之间建立起一个松散的联盟。1997年,他们商议每个月联合召开“物业管理一体化会议”,商讨抗争策略及管理事宜。随着交流的增多,这些业委会相互借鉴经验加强了各自的组织建设。他们制定了很多自治规章,定期开会讨论本楼公共事务,从而为业主提供了正式的社区参与渠道。更重要的是,这些业委会还共同监督该小区的物业公司。业主通过业委会与物业公司交涉管理问题,所涉及事宜通常都可尽快得到解决。这些业委会自发的合作及其在集体抗争中的积极作用招致了当地政府的警惕和反感,但社区物业管理又需要他们的积极参与,绿街一村居委会书记于是提议召开扩大“会议”,让居委会、物业公司 and 小区管片民警也参与其中,以便于监控。自此小区各方每月定期开会,从而形成了社区合作的固定平台。

2. 有效促进基层治理

随着有各方参与的“一体化会议”的运行,绿街一村治理状况在很多方面取得了长足进步。首先,此举使得街区政治场域中的人群和组织获得了制度化的交流渠道,能够共同分享知识、经验和各种信息。其次,它在很大程度上提高了当地公共事务决策的民主程度。在业主护绿抗争后期,业委会还通过这个平台与政府对话,双方最终就重建街区公园事宜达成协议。“一体化会议”在这一冲突事件的解决中发挥了重要作用。此后,小区较重要的公共事务决策都要在这个会上讨论决定。第三,它也促进了小区业委会的自律。通过聚会交流经验,能对各自的业委会提出更高的要求。特别是由于“会议”对小区物业公司的联合监督,迫使其不得不加强管理、改进服务。

3. 促使社区权力结构从一元集权型转向多元分散型

绿街一村业委会的积极作为促进了社区权力结构的转型。业委会

通过非正式集体行动在社区护绿抗争行动中显示了其对街区公共决策产生的影响,而他们参与社区中制度化的“一体化会议”,并与其他各方平等对话,则正式确立了此类市民组织在社区权力结构中的一席之地。业委会的崛起促使街区权力结构从原有的国家行政机构单方面操控的集权型转向多元分散型。普通业主也意识到社区的结构性转变以及业委会在社区公共事务方面的作用。2002年在我们进行的问卷调查中,有70.8%的一村业主认为业委会对其日常生活有“很大”或“一些”积极影响,高于对居委会的认同率(60.2%)。此外,在回答关于参加社区活动的原因时,一村有22.2%的业主表示是因为业委会动员,高于居委会动员的20.4%。这些方面都与以“传统”方式管理的其他小区的情形有较大差别。因而,在政治发展水平较高的绿街一村,相比较国家控制和支持的居委会,业委会这种相对独立的市民组织受到更多业主重视,具有更强的动员能力,产生了更大的影响。一村业委会的示范作用逐渐扩散到绿街其他小区。

(三) 业委会自身的派系斗争和其他社区权力机构的分化

1. 以权谋私、寡头统治和派系斗争

绿街一村业委会虽然在社区治理中发挥了重要作用,但也逐渐暴露出一些问题。首先,随着业委会影响力的增强,一些领导者开始有意无意地利用权力谋取私利。他们有的不够自律,为了一己之私而带头违反社区管理规章;有的收受物业公司的馈赠,继而放松对后者的监督;还有的设法侵占社区公共利益,甚至涉嫌贪污或挪用公共资金。其次,为了加强个人对组织的掌控从而获取更大利益,有些业委会领导力图垄断组织事务。他们通过施以小恩小惠等方式拉拢少数业主,进而排斥其他大众参与。如为了获得业主代表支持,有的业委会负责人使用公共经费向后者发放礼品。从而在组织内部实现了寡头统治。第三,领导者的这些以权谋私和垄断行为不但引发普通业主对业委会的反感,而且也引起了组织内部矛盾,有些普通委员对领导者的“独裁”和“腐败”产生不满;业委会负责人职位所能够带来的利益也使得有些个人欲望较强的业主精英伺机争夺领导职位,因争权夺利而在组织和社区内部引发种种矛盾和冲突。这些冲突最终扩大为少数业主精英及其支持者之间的派系斗争。上述问题侵害了普通业主的权益,引发了后者的不满,削弱了社区团结和这些市民组织的正面影响。

2. 其他社区权力机构的分化

业委会的崛起使得街道办事处、居委会等基层行政管理机构和物业公司等商业机构感到自己的权威、利益受到威胁。对于物业公司来说,业委会的监督使其难以懈怠和随意谋取暴利;基层政府机构也因为无法操控这些市民组织而感到不安,这些既得利益者不愿意有新的、能够代表业主利益的社区组织发育并动摇现有的权力格局,因此它们极力阻止业委会的正常发展。

为了应对业委会这一市民组织带来的挑战,街区原有的管理机构采用了种种方法和途径来达到分化、控制的目的。物业公司通常会设法“收买”业委会骨干,与他们建立、发展私人关系,以求后者放松监督。在绿街一村,物业公司经常给业委会主任送礼或宴请、陪打麻将,甚至还曾低价向他们出售了几套公有住房。由此,这个物业公司和该小区大多数业委会主任建立了良好的关系;后者有时就会放松监督,致使物业公司在管理和服务上时有消极应付行为。这种状况进一步引发了业委会的内部矛盾,也使得其他业主日渐反感。由此可见,物业公司通过建构和利用私人网络,在一定程度上分化了业委会的内部团结,同时使得这些市民组织与普通业主的关系趋于恶化。

为了加强控制,街道办事处、居委会等基层政府机构试图运用非正式网络实施对业委会分而治之的策略。他们通过一些与居委会保持较好关系的居民,了解业委会的内部以及业委会与业主之间的矛盾,并竭力利用这些嫌隙来达到分化和控制的目的。此外,地方政府还试图以制定行政规章的方式控制业委会,并认为可以借用“党组织”的权威来干预业委会的运作。在2001年颁行的《N区关于加强业主委员会工作指导和管理的若干规定》中,该区政府要求居民区党组织要在社区管理中发挥领导核心作用,充分发挥业委会中党员的作用,而且由所在地房产办事处会同居民区党组织等负责对业委会的运作情况进行“考核”。绿街街道办事处则进一步要求下辖各居民区党总支督促党员参与业委会工作。遵循这些指示,绿街一村居委会书记在社区管理中就多方寻求介入业委会工作的途径。一方面,她提议居委会也要参加“一体化会议”;另一方面,她还极力与小区业主及业委会内部的各派系建立私人关系,借机干预其组织事务。

由于业委会自身存在的问题以及其他社区权力机构的伺机分化,使其内部矛盾和派系斗争日趋尖锐,并在2004年绿街业委会换届选举

时达到高潮。派系争斗给社区治理造成了严重的消极后果。

3. 从团结到分裂:绿街一村1号楼业委会的派系斗争

1号楼业委会1996年成立时,业主沈先生和龚先生因为在前期护绿抗争中发挥了领导作用而被推举为正副主任。初期两人合作得不错,但当抗争发展到后期矛头针对当地政府时,沈、龚的意见开始相左。街道办事处借机进行分化离间。龚先生由此不再积极参与业委会事务,其他委员也很少出面。沈先生于是请一个绰号叫“小李子”的业主协助处理相关事务,并利用她做一些自己不愿意公开出面或“得罪人”的事情。作为回报,沈经常赠其礼物,于是她总是积极遵从其指令。基于利益交换而形成的私人关系,沈先生与少数追随者形成了小范围同盟,几乎垄断了业委会的管理事务。

沈先生从来不动提议进行换届改选,他一干就是8年。他和追随者在处理内部公共事务以及对待其他业主的态度也日显专横。他们对业委会事务的垄断渐渐引发了很多业主的不满。由于沈家日常消费较高,有些邻居怀疑他利用本楼维修改造工程和公共设施出租获取回扣,因此要求沈先生公布业委会帐目。另外,因为各种琐碎事宜,沈还与几个以前坚定支持他的原护绿抗争积极分子反目。后者抱怨他不再像以前一样容易相处,其中一个典型是居民小组长孙阿姨。她曾在护绿抗争中大力支持沈先生,但此番也倒戈相向。这些反对者联合起来,共同就公开业委会事务等问题向沈发起挑战,沈对此十分愤慨。他认为这么多年全赖他辛苦打理,使得本楼事务井井有条,这些人对相关事务管理一窍不通,现在居然反过来想清查自己,于是以种种借口拒绝公开帐目。反对者与沈及其追随者由此发生多次争吵,两派关系日益紧张,并都力图寻求他方支持,孙阿姨就经常到居委会诉说沈的不是。

1号楼业主的派系斗争为当地政府施行分而治之策略提供了机会。2004年5月,绿街大多数业委会进行换届选举,街道办事处要求各居委会书记牵头组织所在小区所有业委会的选举工作,以谋求控制。他们把选举过程划分为三个阶段:针对每个业委会建立选举委员会、选举业主代表、选举业委会成员及主任,并规定每个选举委员会由居委会书记、两名街道干部和4名业主组成,分别负责所在业委会的选举。

因为孙阿姨等人的“通报”,一村居委会龙书记对1号楼发生的内部争斗了如指掌,认为是重组该楼业委会的好机会。龙先就选举委员会组建事宜与现任业委会主任沈先生进行了协商。沈推荐了两个与自

己关系较好者以及自己参加选举委员会,龙书记则推荐孙阿姨。孙作为居民小组长有一定的人脉,而且与龙书记关系密切,是其开展工作的主要依靠。有研究(Read 2003b)指出,居民小组长等积极分子构成了居委会代表国家开展基层管理的主要网络。龙书记随后在1号楼张贴公示了选举委员会名单,标明自己和一名党员担任选委会正副主任,这时沈意识到如果让龙书记主持负责选举工作,他很可能无法连任,于是他出面反对。沈发现法律规定,只有拥有住房产权的业主才有权参与相关事务。龙书记不是本小区业主;孙阿姨家的住房产权证上只登记着她丈夫的名字。沈据此提出这两个人都不具备资格,要求其退出。他还指示“小李子”散布流言,说龙书记要借换届选举控制该楼的维修基金,并想扶植孙阿姨控制新业委会,等等。这些流言成功地煽起了业主对龙书记和孙阿姨的不满情绪。龙只好同意把选举委员会副主任的位置让给沈,但对其把“小李子”选作业主代表的要求予以抵制。

为对龙等反对者施加更大的压力,沈和支持者利用集会、张贴布告以及承诺许愿等方式在1号楼进行广泛地宣传动员,获得了很多业主的认同,后者纷纷谴责龙、孙等要取代沈先生的“不良企图”。“小李子”甚至还牵着狗去威吓孙阿姨及其年事已高的丈夫。到9月,沈以为自己已经扭转了不利局面,同意继续开展选举。他的反对者们也联合起来积极参与竞选。根据选举规则,该楼每层中8户业主只能选出一名代表,再从这些代表中选出业委会成员及主任。然而沈在本楼层代表选举中只获得3票,而他的一位反对派邻居却获得了4票。按此结果,沈将无缘担任业主代表,更不用说竞选主任了。于是,他又想方设法推翻选举结果,还通过他的支持者动员了197名业主联名签署大字报支持自己。在其后当选业主代表召开业委会成员选举会议时,沈和部分追随者前往抗议。此前不久,上海市人大修订了相关地方法规,明确规定业委会须由业主大会选举产生,而业主大会则由业主代表组成的筹备组或现任业委会召集。沈据此要求解散现任包括街道干部和龙书记在内的选举委员会,重新由现任业委会来组织选举。一番争吵之后,1号楼业委会改选再次推延。与此同时,4、5号楼也在进行换届,一些面临不利局面的现任业委会成员和沈先生保持密切联系,极力抵制龙书记对选举的操纵。

龙书记按照上级旨意企图操纵业委会选举的行动处处碰壁,觉得

极度沮丧和疲惫,决意不再搅和此事。^①街道办事处只好同意让现任业委会主持此次换届选举。但是,1号楼沈先生的反对者们认为任由其翻来覆去重新组织选举很不公平。其后,对立双方在大楼里张贴很多大字报互相谩骂,并最终升级到沈和一反对者的相互撕打。这种严重的对立使得新选举难以为继。鉴于1号楼业委会换届选举久拖不决,2006年后,该楼业委会被主管部门依法吊销证书。由于至今没有新业委会,该楼管理一落千丈。回想该楼在2003年前10余年护绿抗争中的高度团结到此后延续至今的内斗不休,实在让业主们不胜感慨!

四、讨论:业主委员会、社区发展和“准”派系政治

(一) 业主委员会、业主参与和社区发展

本研究发现,业委会的出现改变了中国城市基层政治参与的形势。如上文所示,在业委会运作良好的街区,一些业主能够利用这些市民组织参与社区政治,如保护社区环境、提高物业管理水平等。因此,业委会为市民大众相互合作维护共同利益提供了重要保障。瑞德(Read, 2003a)曾提出,业委会的形成是中产阶级通过自己的动员和中央政策在城市新式住宅区获得权力的一种方式。本研究表明,在普通市民包括社会底层人员聚居的老街区,业委会同样发挥了这一作用。

本研究还检视了业委会这样的市民组织与基层管理机构的互动关系。我们发现,在“依法抗争”(O'Brien, 1996)的基础上,组织状况良好的业委会能够有效表达利益诉求,积极参与当地相关公共事务的决策。这种市民组织具有合法地位,因而以其名义组织的集体行动就具有更高的合法性。很多维权积极分子正是看准了这一点并充分加以利用,产生了良好的效果。如绿街一村业委会不但在重建街区公园、物业管理和自身换届改选等重大社区事务中,让街道办事处等街区传统当权者对其合法诉求不得不步步退让,而且在社区事实上的联合议事机构“物业管理一体化会议”中占有席位。这说明其不仅能够在很多重大问题上限制地方行政机构的不当行为,而且拥有了相应的制度化权

^① 因为龙书记的丈夫曾经担任过绿街街道办事处副主任,对于她的放弃,现任街道领导顾及老同事的关系也不便过于强求。

力。业委会由此成为社区权力结构中的一极,促进了基层社区管理的多元化发展。

近几年在一些发达城市,如北京和深圳等地的区、县人大代表换届选举中,都有业委会主任或业主维权运动领导者自荐竞选。对于这种前所未有的政治参与现象,这些城市的基层人大也做出了一些适应性的政策调整,使得这些业主代表能够成功当选。一些业委会还通过建立网站、举办各种研讨会以及向市人大提案等方式,试图影响地方立法和公共政策(唐娟编 2005)。业委会的建立不仅在很大程度上扩大了城市业主的参与空间和社区自主权,而且以其为基础的政治参与活动已经超越了社区层次,在更大范围内具备了群体利益的表达和聚合能力,并开始对更高层次政体产生影响。但是,这些市民组织本身的内在局限及面临的外部制约也导致其出现了一些新问题。

(二) 领导精英、寡头统治和“准”派系政治:业委会发展的内在局限

当前的业委会主要有两种存在状况:要么难以正常运转,要么效率较高但却仅由几个能干的领导者把持,从而形成了少数精英的寡头统治。本研究发现,造成这种局面的一个重要原因是其固有的内在局限性:对于多数发育不良的业委会来说,普通业主参与不足,其领导者也因组织效率低下而难以对社区公共事务产生影响,整个组织形同虚设。而对于少数高效运作的业委会而言,则又会因多种因素的作用而出现领导精英和普通业主的分化,进而导致寡头垄断和派系斗争。

深入检视发现,领导精英与普通业主之间之所以出现分化和斗争,既有组织结构、智识和心理方面的原因(米歇尔斯 2004/1911),也有社会网络的影响。在对那些高效运作的业委会进行考察时,我们发现其决策权力大多集中在少数领导者手中。实际上,对于这些新兴市民组织而言,集权是其中少数相对成功者顺利运转的自然结果。

按照相关法律规定,关于物业管理的重大事务如维修资金使用以及聘用物业公司等均应由业主大会决策。但在现实中,这一民主原则很难得到贯彻。近年的社会经济改革和城市改造对人们的日常生活和社区参与产生了重大影响。在主观上,随着功利主义和消费主义的盛行,人们越来越关注眼前的物质利益和生活消费等问题,而对抽象的民主政治和公共管理缺乏足够兴趣。大规模城市改造和人口流动,使大量市民迁入陌生的新建住宅区,他们短期内难以产生社区归属感。这

些都影响了他们对于社区公共事务的参与。在客观方面,大部分业主缺乏参与公共事务的基本知识,尤其是房产改革和城市改造使得市民大众的就业和居住地点普遍处于严重分离状态,由此而消耗在通勤上的大量时间也使得他们很少有闲暇和精力去了解并参与社区公共事务。加上“搭便车”心理以及场地等其他条件限制,绝大多数居住小区无法按照法律的规定召开有大多数业主参加的业主大会。这就使得其决策权力自然移至其执行机构——业委会。

作为业主自治组织,业委会的主要职责是监督物业公司的管理服务、负责各种经费管理等事务,这些事务涉及到房屋产权、物业管理、城市规划、环境卫生等相关政策法规以及房屋维修、公用设备保养乃至会计等专业知识。此外,业委会还要与开发商、物业公司、政府机构和业主等方方面面打交道。这些日趋繁杂的管理事务对其参与者的知识储备和管理能力提出了越来越高的要求。要做到有效参与,必须通晓相关的、层出不穷的新政策和新知识。此外,作为业委会的领导者,还必须无偿花费很多时间和精力处理各种事务。能够同时满足这些条件的人员在业主中可谓凤毛麟角。因此,一旦其中少数精英愿意承担业委会管理事务,该组织的决策权力自然就集中到这些少数个人手中。普通业主即便不信任这些领导者,也很难采取有效方式予以制约。由此,本应作为业主集体意志执行者的业委会领导转而成为拥有决策权力的独立的行动主体,他们与普通业主在组织事务参与程度和管理权力上逐渐分化。

当前包括开发商、物业公司和一些基层行政机构在内的分利集团总是设法侵占市民大众的权益,业主维权面临的形势非常复杂(张磊,2005)。为了能在复杂的斗争中及时采取有效的行动保护业主的合法权益,也需要业委会抛开程序冗长的民主决策程序,以便随机应变,由此更加导致权力的逐渐集中。进而,业委会的运作越成功,其领导者影响力越大,掌握的资源越多,个人的权威就越高;普通业主对组织的控制能力相应越小。概言之,由于组织管理和集体行动的需要,成功的业委会出现集权现象,组织松散的业委会则难以有效运转。

在高效运作的业委会中,领导者和普通业主之间在智识上也存在较大差异。少数既有能力又有闲暇的业主精英在业委会事务管理上参与越多,他们与普通业主在智识上的分化就越明显,其优势集中表现在他们通过培训和实践积累起来的丰富的专业知识和领导技能上。首

先,业主精英大多知识广博,对上到国家法规政策下到地方政治过程都有较深入的了解,非常清楚如何处理相关事务,如何阐明立场、诉求并说服他人。其次,他们大多具有较强的沟通能力,能够聚拢支持者,从而形成派系,甚至有时还能获得一些权力机构的支持。第三,他们大多年纪较大,其中很多人在“文革”中锻炼了丰富的组织和斗争经验。沈先生在“文革”中就曾是一个红卫兵组织头目。因此,掌握更多专业知识、公共管理和沟通交流等能力,富有领导经验的人相对于普通业主具有较强的智识优势,在社区公共管理中的地位日益重要,从而为其把持组织权力奠定了坚实的基础。

由于普通业主在公共管理上处于相对无能状况,这为领导者垄断权力提供了理论和实践上的依据。这些社区精英常常以普通业主“无能”为借口而将他们排除在公共管理之外。正如沈先生所称,其他业主什么都不懂,只应该听从他的安排。因此,智识差异是导致业委会领导者与普通大众分化并专权的一个重要原因。

在高效运作的业委会中,领导者的心理也会在不同程度上发生变化,其中一些人越来越倾向于谋取个人利益。正如米歇尔斯(2004/1911:174)所指出的,长期担任领导职务会对道德品质带来负面影响。我们的研究也发现,业委会领导者大多具有一定的奉献精神,开始并不一定具有垄断权力和谋取私利的动机,但是,长期拥有和运用权力使其心理逐渐发生转变。组织的成功和影响力的增强使得领导者的个人地位重要性相应增加,以致他们日益自负。担任业委会负责人能够或多或少地给他们带来一些好处,如使他们在社区里“有面子”和地位,能够获得地方分利集团的收买等物质利益;也有些人参加业委会就是出于个人打算甚至出于争权夺利的目的。这些领导者在享受了上述权力带来的好处之后产生“恋权”倾向,不愿意轻易放弃手中拥有的权力。

当前城市的利益分化对这些市民组织领导者的心理也形成了强烈冲击。他们负责监管大量的公共资产,长期的辛苦和付出得不到合理的回报,很容易使他们产生不平衡心理。一些原来致力于奉献社区、保护大众权益甚至力图推进基层民主建设的理想主义者经历了长期实践后,发现理想和现实存在着巨大冲突。一方面,地方分利集团极力对业委会施行分化和打压,使得这些市民组织的领导者遭受很大的精神压力甚至暴力攻击;另一方面,即便他们辛勤工作,仍然经常遭到一些业主的苛求、不合作、误解甚至清算。这些来自多个方面尤其是自己所代

表的业主群体的打击使得他们产生了强烈的幻灭感。这些不平衡感和幻灭感使得很多业委会领导者要么不愿意继续担负职责,要么干脆利用自己的职位获取各种不当利益。一开始是顺水推舟接受馈赠,其后逐渐发展到主动通过各种方式谋利,甚至与地方利益集团妥协、合谋或贪污挪用国有资产。

在这些高效运作的业委会中,领导者和普通业主相比在社会网络积累上也具有优势,从而有利于前者把持组织事务。要成为成功的业委会领导者,不但要具备相关知识和闲暇,而且还需要拥有一定的人脉基础,否则即使当选,也会因为得不到各方支持而难以开展工作。所谓人脉资源,既指本社区内熟识的业主和邻居,也包括社区外的关系网络。当组织顺利运转后,这些领导者又能通过参与社区公共管理而在多个层次上积累更多的人脉或社会网络资源。首先,作为市民自治组织,业委会本身就建构在本社区的社会网络之上。在组织结构上,业委会委员、业主代表和普通业主分别从核心到外延构成了业委会领导者管理本组织事务的社会网络。成功的业委会领导者自然因为其管理成就而得到该网络中大多数成员的支持,从而有利于其巩固权力。如前所述,有些业委会领导者甚至通过送礼等方式建立人脉和获取支持。其次,业委会在管理实践中拥有很多与其他同类组织沟通交流的机会,如绿街一村所有的业委会通过“一体化会议”等渠道进行频繁的沟通和交流。在一些大城市,甚至还出现通过网络论坛、召开会议和组织培训等形式的大范围业委会交流活动。这些通常由业委会领导者参加的横向沟通和交流拓展了他们的人脉资源,从而形成其参与本社区公共事务和权力斗争的重要支持力量。如在上述业委会换届选举活动中,1号、4号和5号楼面临不利形势的现任业委会主任相互支持,成功抵制了龙书记对选举的操纵。第三,在业委会管理和维权行动中,其领导者代表各自组织与政府机构及其他相关方面密切交往,他们由此也获得了很多机会积累纵向人脉资源。如有些业委会领导通过不同的形式与地方分利集团勾结,从而获得后者的支持;也有些则通过维权行动获得媒体和部分政府部门的支持,甚至进入当地人大等更高政体。这些纵向或垂直社会网络也成为他们重要的社会资源。

概言之,高效运作的业委会领导者能够利用组织活动在不同层次上扩展自己的社会网络,但是,这些社会网络从性质上来说也是其个人拥有的私人“关系”,并往往被领导精英用来巩固个人权力和谋取私人

利益。因此,这些通过多种途径包括利用公共资源积累的社会网络最终大多成为业委会领导者的个人资源,使得他们在社会资本拥有量上比普通业主更具优势,从而更进一步加强了他们的影响和权力,成为其把持组织事务的核心支持力量。

上述分析表明,在业委会这样的市民组织内部,领导者和普通成员走向分化成为必然趋势。在社区公共事务管理中,越是高效运作的业委会越可能形成集权和寡头统治。缺乏大众制约的权力集中必然会导致滥用。原来作为大众权益保护组织的业委会于是可能逐渐演变为少数业主精英谋取自身利益的工具。但这些少数人对组织事务的垄断并非总能一帆风顺。长此以往,寡头统治必将引发很多冲突。除了来自外部的干预和打击外,业委会领导者在社区和组织内部也会遇到对立派和新的竞争者的挑战。虽然有能力和兴趣参与业委会事务的精英在业主中只占很小的比例,但在人力资源相对丰富的城市社区总是不乏其人。在当下中国城市,围绕着业委会的派系斗争现象愈来愈普遍。

导致业主精英分歧和争斗的原因主要包括以下方面。首先,业主精英常常在社区公共权益维护、组织事务管理的方式、方法以及策略上发生分歧,产生对立。其次,成功的业委会领导者可能在公共管理中获取各种利益,包括权力、荣誉、地位和物质利益等,从而引发其他业主精英的嫉妒。只有挑起对立和冲突,觊觎者才有可能取而代之,或从中寻找机会捞取好处。还有些业主精英的争斗纯粹是因为个人意气或恩怨。第三,私人关系网络的过度利用。如前所述,业委会领导者在选举和工作中要借助私人关系网络的支持。然而,“关系”具有互惠性,为满足支持者获取回报的期望,领导者就会利用公共资源给予其特殊的关照。这种以公共利益为代价的相互交换自然会引发其他精英和普通业主的不满。在业主精英的争斗中,上述几种原因相互交织。为了增强自己的力量,他们想方设法寻求和动员支持者,进而以自己为核心形成派系,并为领导位置和其他利益展开激烈的争斗。由此,业主精英之间个体的分歧和冲突逐渐演化成群体性派系之争。一村1号楼业委会的演化进程就是典型例子。

这些业主派系大多建立在少数领导者与支持者的私人关系网络基础之上。但不同于高层政治中高度组织化、相对稳定并且等级关系严明的政治宗派(Dittmer, 1995),目前这些基层社区中的业主派系组织化程度不高,领导和追随者等级关系不分明、不稳定,很容易产生分化,

如绿街一村几个前抗争积极分子与沈先生的关系变化。所以这些基层业主派系只能算是“准”派系。由此可见,业委会中领导者的寡头统治会进一步导致“准”派系政治的形成。实际上,当前随着业委会这类组织发展到一定程度,城市基层治理中与房产权益有关的首要问题,已经从早期业主与开发商等地方分利集团之间的冲突逐渐转向业主派系之间的矛盾。

“准”派系政治的形成对基层治理的影响存在两面性。一定程度的冲突和斗争有利于业主权益意识的觉醒和社区参与水平的提高,对寡头统治产生一定的制约作用。这是基层民主活力的保证,因而具有积极作用。但过度的派系斗争也造成了很大的负面影响:首先,这些业主派系由各种利益、观念和社会网络“粘”合而成,基于不同原因而形成的派系交叉重叠。一旦不同派系的核心人物之间发生矛盾,其支持者们将会围绕这些个人恩怨发生群体冲突,并扩散到其他所有相关派系和生活领域。其次,在斗争方式上,业主派系虽然也通过“文明方式”如选举等制度化渠道进行竞争,但同时也使用私下流言蜚语、写信“揭发”、大字报辱骂、公开对骂、威胁乃至暴力等方式相互攻击。这些阴暗手段的运用造成了诸如相互仇视、社区气氛紧张以及公共社会资本下降等消极后果。第三,这些派系并不真正在乎整个社区的公共利益,他们相互争斗主要是为了个人私利。无休止的派系争斗难以达成对社区全体有益的协议。在绿街一村业委会选举中,持续不断的纷争和长期延误不仅直接影响了社区管理状况,而且使业主大众之间不信任和分裂状况日益严重,对公共利益和普通业主的生活产生了很大负面影响。第四,这些业主派系对内利用关系网络拉拢业主,对外则尽力利用关系网络获取其他方面的支持,以壮大自己的力量。在一村居民楼内部争斗中,大都有一派力图争取居委会的支持。这为当地行政机构施行分而治之策略创造了机会,他们的介入使业主间的矛盾更加复杂。第五,在争斗中失利的派系往往在此后当地公共事务管理上受到敌对的“当权派”排斥,失去了平等参与的机会,不利于社区治理。^①

当前业委会的发展面临着两难境地。一方面,这些市民组织面临的种种困难和制约使得大多数业主难以充分参与其中;另一方面,少数

^① 关于社区派系斗争特征,请参见政治宗派研究(Nathan, 1973; Pillsbury, 1978; Dittmer, 1995)。

业主精英虽然积极参与但却热衷于争权夺利,从而损害了普通业主的权益。在少数社区政治发达的街区如绿街一村,即使普通业主能够利用这些市民组织抵制社区外的商业组织或行政机构的侵权,他们也还面临着组织内部领导者的寡头统治和派系斗争问题。

(三) “小范围信任”、制度缺失和国家干预:业委会发展的外部制约

除了上述内在局限外,业委会的发展还存在来自于外部社会、体制环境的制约。任何组织的运行和发展都在很大程度上受制于外部环境,包括社会文化和政治体制等多个方面。业委会的发展也受到社会信任水平低下、相关制度缺失和国家干预等外部因素的制约。

福山(Fukuyama, 1999)曾探索信任对市民组织活动的影响,认为市民组织活动通常只能团结少数观念相似的人们,因此只具有“小范围信任”。本研究中的业委会也是如此。随着功利主义的泛滥和整个社会对物质利益的追逐,真正关心社区公共事务的市民越来越少。很多人只关心个人私利,因而很可能产生互不信任心理。他们以己之心度人,不相信其他人会为公共利益出力。这种广泛存在的不信任心理和功利主义思想导致人们一旦参与各种组织,往往倾向于联合其中与自己有相似观念或共同利益的少数人形成派系,以巩固权力和谋取私利。如前所述,要在业委会管理中取得成功,也需要依赖个人关系网络。虽然关系本质上是包含互惠规范和相互信任因素并可以用来相互交换的非正式网络,但这种信任仅仅局限于所涉及的双方个体之间,具有排他性(Huang, 2003:12)。因此,在各派系的小圈子之外,社区业主大众间缺乏信任,从而形成了相互争斗的心理基础。而奠基于业委会这种“小范围信任”之上的关系网络使得涉及者只愿意服从网络中的核心人物或领导精英,而不是社区公共利益,从而围绕核心人物形成了寡头统治和派系政治。

当前有关业委会事务的制度规范很不完善,缺少监督机制,也给这类市民组织的发展带来了隐患。根据有关法律,业委会仅仅是业主大会的执行机构,并无决定重大事务的权力,但有些业委会领导通过诸如不设法召集业主大会或讨好少数业主积极分子等方式操纵业主大会,从而实际上掌握着决策权。对于当前业委会换届中存在的问题,在法律上也没有明确的规定和积极的应对措施。其结果,很多街区政治场域中的行动者设法利用这些制度缺陷来谋取经济或政治利益。在绿街

业委会换届选举中,包括沈先生在内的多个现任业委会主任在换届选举中未能连任,但却拒绝交出公章和帐目,从而影响到领导权的正常更迭。此外,现有相关法规规定基层行政机构只能“指导和监督”业主大会/业委会工作,但并没有明确规定如何制约其对业主自治组织的干预。在这种情况下,地方分利集团为了维护其在街区政治场域中的垄断地位,就会想方设法干预业委会事务。

上述两个主要外部制约因素与当前的体制背景存在着密切关联。理论上说,针对业委会存在的有关问题,国家要制定比较严密的制度规范并非难事,问题的关键在于其是否真正希望推动业委会健康发展。实际上,国家对市民组织发展所持的态度也有两面性。一方面,国家想借助它们分担社会管理事务,促进社会整合(陈健民、丘海雄,1999);另一方面又担心其独立健康发展会影响自身的权威。具体到业委会,正如有研究指出的,国家颁行关于建立业委会的法规并非鼓励这些新兴市民组织独立发展,而是为了加强控制(Read,2003a:43)。或许正是因为这种矛盾心理,国家在进行立法设计时有意留下诸多空隙,以便于政府干预业委会事务。张磊(2005)也论证说,国家在物业管理相关立法上受到房产利益集团的影响,由此造成的制度缺失为后者实施侵权行为提供了广阔的空间。进而,这些商业和政府机构利用制度缺失施行的分化策略又加剧了社区和业委会内部的分裂,阻碍了这些市民组织的领导精英与普通业主之间信任水平的提高。在绿街一村,很多业主对业委会领导逐渐失去信任的重要原因就是他们发现后者多被物业公司所收买。另外,在社区历次较大冲突事件中,当地政府的介入和对少数积极分子的拉拢利诱也加深了业委会领导和普通业主之间的不信任程度。按沈先生的说法,基层政府总是“挑起群众斗群众”,所以他对那些靠拢当地政府机构的业主特别反感,并因此坚持不让大家了解业委会账务等关键信息,以防有人向当地政府“告密”。但沈的做法反过来又引发了一些业主对他的怀疑。因此,国家干预是这类市民组织存在制度缺失和“小范围信任”、进而加剧派系斗争的一个重要原因。

从中央到基层政府之所以极力干预业委会的发展,是因为这些新兴市民组织可能在多个方面影响政府的权威以及其他政治经济利益。

首先,业委会的兴起有可能对基层政权基础形成冲击。近年来,随着中国城市基层治理体系转型,社区成为国家实施城市管理和社会控

制的主要平台。在社区中,政府主要依靠居委会协助完成大量行政管理事务,而居委会工作则在很大程度上取决于其与当地居民的关系及其在居民中享有的威信(Read 2003b)。居民对居委会的认同和支持构成了城市基层政权的重要基础。业委会的兴起却对这一基础产生了冲击。当前在很多居民小区尤其是中高档住宅区,较之听命于基层政府的居委会,业委会得到更多业主的认同。有些业委会甚至公开声称自己能比居委会更好地代表业主的利益。业委会的强势使得政府开展社区管理的基础和权威受到很大冲击。某些业委会凌驾于居委会之上,在小区管理中自行其是,使居委会工作面临困难。对于这种状况,无论是中央还是基层政府都难以接受。

其次,业委会开展的集体维权行动使得基层政府难以维持社区“和谐稳定”的形象,影响了其政绩。对于基层政府来说,维持辖区的社会稳定是最重要的政治任务,创造和谐的社区形象是政绩考核的基本指标。因此它们极力掩盖辖区中各种矛盾和冲突,尤其是集体上访和其他群体性事件。但业委会的任务是维护业主权益;当前因为种种原因又使得业主合法权益受到侵犯的事件频繁发生,负责任的业委会因此便可能采用各种手段如诉讼、上访甚至集体抗争来维权。这样就与当地政府维持社区“和谐稳定”形象的目标形成冲突。

第三,业委会的崛起也可能影响基层政府的经济利益。90年代以来,随着中国经济飞速发展和大规模城市改造运动,基层政府广泛介入各种经济活动,获取了大量利益。尤其是随着房地产市场的膨胀,很多基层政府机构、官员和商业组织结合在一起,经常通过侵犯业主权益获取不正当利益(张磊 2005)。业委会开展的维权行动对这些侵权行为形成了有力的制约,从而也影响了基层政府的经济收益。基于以上矛盾,基层政府普遍对业委会抱有疑虑和反感情绪。因此,它们极力通过多种方式干预业委会事务,从而使得这些市民组织中的派系斗争更加激烈和复杂。这些问题都影响了业委会的健康发展,并可能在根本上破坏社区民主体制。

综上所述,当前中国城市基层社区中业委会的发展出现两极分化状况。在大多数社区中,这些市民组织并没有发挥实质性作用。而对于少数高效运作的业委会,又因内在局限和外部制约而逐渐走向派系斗争,进而妨碍了基层治理和社区民主化进程。

五、结 论

通过考察上海一个售后公房居民区业主委员会的发展进程,本文检视了此类新兴市民组织的运作动力机制及其对当地基层治理的影响,包括取得的成就和存在的问题,以反映住房改革和相关的市民组织的兴起对城市政治所产生的冲击。

研究发现,由于市民十分关心房产权益,很多人开始越来越关注相关的社区事务。业委会这种市民组织为他们表达诉求、维护权益和参与社区政治提供了渠道和平台,并在一些街区的治理活动中发挥了重要作用。同时,业委会也在很多方面开始挑战基层行政机构的权威,力图依据法律抵制其操控。有些高效运作的业委会能够发展成为社区权力结构的一极,扩展了街区公共空间,在很大程度上影响了社区政治和业主的日常生活,导致在城市基层,国家与社会关系发生了重大变化。这些都证实了前述乐观论者关于市民组织外部影响的论断。

但本研究也发现,那些运作相对高效的业委会所存在的寡头统治和分裂争斗状况,证明了帕特南(Putnam, 1993, 2000)等新托克维尔论者关于市民组织内部效应的论断并非总是符合实际。实际上,市民组织的作用和影响会因为具体情势的不同而变动不拘。中国城市业委会这类组织的发展并非如这些乐观论者认为的那样一定能给成员注入合作习惯、团结意识和民主参与精神。相反,这些市民组织可能因为内在局限和外部制约的双重作用,形成少数既得利益业主精英排斥大众参与的寡头统治和相互争斗不休的“准”派系政治,从而有损于基层治理和社区民主。

本研究还进一步探索了影响业委会运作的主要因素。我们发现,虽然这些市民组织的建立源自于国家启动的正式制度变迁并以法律为支撑,但其要真正发挥作用,一个至关重要的影响因素就是所在社区的社会网络发育状况。但是,非正式社会网络的利用对于业委会的发展来说是个双刃剑。一方面,它们有利于这些新兴的市民组织初步发育和运转,拥有关系网络也是其领导者获得成功的基础;另一方面,一旦高效运作后,业委会又因为组织结构、领导者智识、心理等方面的原因和社会网络的作用而逐渐形成寡头统治和派系政治。此外,国家行政机构和相关的商业组织也会利用关系网络干预、分化这些市民组织,从

而加剧了派系斗争。基于上述种种局限,业主委员会并不一定能够担当起在中国城市中培育良性运转的公民社会和引领基层社区实现“善治”的重任。

参考文献:

- 曹锦清、李宗克 2000,《社区管理与物业运作》,上海:上海大学出版社。
- 陈健民、丘海雄,1999,《社团、社会资本与社会发展》,《社会学研究》第4期。
- 邓燕华、阮横俯 2008,《农村银色力量何以可能》,《社会学研究》第4期。
- 费梅苹 2001,《业主委员会与中国市民社会》,《华东理工大学学报》第2期。
- 桂勇 2001,《略论城市基层民主发展的可能及其实现途径》,《华中科技大学学报》第1期。
- 李友梅 2002,《基层社区组织的实际生活方式》,《社会学研究》第4期。
- 罗伯特·米歇尔斯 2004/1911,《寡头统治铁律:现代民主制度中的政党社会学》,任军锋等译,天津:天津人民出版社。
- 唐娟编 2005,《城市社区业主委员会发展研究》,重庆:重庆出版社。
- 王颖、折晓叶、孙炳耀,1993,《社会中间层:改革与中国团组织》,北京:中国发展出版社。
- 夏建中 2003,《中国公民社会的先声》,《文史哲》第3期。
- 张静 2001,《公共空间的社会基础》,上海社会科学联合会编《社会转型与社区发展》,上海:上海大学出版社。
- 张磊 2005,《业主维权运动:产生原因及动员机制》,《社会学研究》第6期。
- Alagappa, Muthiah 2004, *Civil Society and Political Change in Asia*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Berman, Sheri 1997, "Civil Society and the Collapse of the Weimar Republic." *World Politics* 49.
- Davis, Deborah S. et al. (eds.) 1995, *Urban Spaces in Contemporary China*. New York: Cambridge University Press.
- Dipasquale, D. & E. Glaeser 1998, "Incentives and Social Capital: Are Homeowners Better Citizens." *Journal of Urban Economics* 45.
- Dietz, Robert D. 2003, "The Social Consequences of Homeownership." Homeownership Alliance Working Paper.
- Dittmer, Lowell 1995, "Chinese Informal Politics." *China Journal* 34.
- Fischer, Claude S. 1982, *To Dwell Among Friends*. Chicago: University of Chicago Press.
- Fukuyama, Francis 1999, *The Great Disruption: Human Nature and the Reconstitution of Social Order*. New York: Free Press.
- Grange, Adrienne La & Ngai Ming Yip 2001, "Social Belonging, Social Capital, and Promotion of Home Ownership." *Housing Studies* 16(3).
- Huang, Qihai 2003, "Social Capital in the West and China." Manchester Metropolitan University Business School Working Paper Series.
- Nelson, Robert H. 2005, *Private Neighborhoods and the Transformation of Local Government*. Washington, DC: Urban Institute Press.

- Nathan , Andrew J. 1973, "A Factionalism Model for CCP Politics. " *The China Quarterly* 53.
- Newton Kennety 1999, "Social Capital and Democracy in Modern Europe. " In Jan van Deth et al. (eds.) *Social Capital and European Democracy*. London: Routledge.
- O' Brien , Kevin 1996, "Rightful Resistance. " *World Politics* 49(1).
- Pillsbury , Barbara L. K. 1978, "Factionalism Observed: Behind the 'Face' of Harmony in a Chinese Community. " *The China Quarterly* 74.
- Portes , Alejandro & Patricia Landolt 1996, "The Downside of Social Capital. " *The American Prospect* 26.
- Putnam , Robert D. 1993 , *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton , N. J. : Princeton University Press.
- 2000 , *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.
- Read , Benjamin L. 2003a, "Democratizing the Neighborhood? New Private Housing and Homeowner Self-Organization in Urban China. " *The China Journal* 49.
- 2003b , *State , Social Networks , and Citizens in China's Urban Neighborhoods*. PhD Dissertation , Harvard University.
- 2008, "Assessing Variation in Civil Society Organizations. " *Comparative Political Studies* 41 (9).
- Reingold , David A. 1995, "Public Housing , Home Ownership , and Community Participation in Chicago's Inner City. " *Housing Studies* 10(4).
- Riley , Dylan 2005, "Civic Associations and Authoritarian Regimes in Interwar Europe. " *American Sociological Review* 70.
- Rohe , William M. & Michael A. Stegman 1994, "The Effects of Homeownership on the Self-esteem , Perceived Control and Life Satisfaction of Low-income People. " *Journal of the American Planning Association* 60(2).
- Seligson , Amber L. 1999, "Civic Association and Democratic Participation in Central American: A Test of the Putnam Thesis. " *Comparative Political Studies* 32(3).
- White , Gordon , Jude Howell & Shang Xiaoyuan 1996 *In Search of Civil Society*. Oxford: Clarendon Press.
- Whyte , Martin King & William L. Parish 1984 , *Urban Life in Contemporary China*. Chicago: The University of Chicago Press.

作者单位:上海政法学院社会学与社会工作系
责任编辑:张志敏

begging gospel and seeking national-state for the lepers , the medical missionaries brought the hygienic modernity to China which was different from the old tradition in Ming-Qing. In a word , they gave up the “forced-isolation institution” in Ming-Qing and introduced the “humanistic-isolation institution” for lepers , and to both relieve leper’ s physical sufferings and christianize them.

Homeowners’ Committees , Faction Politics and Local Governance: A study in a Shanghai neighborhood *Shi Fayong* 136

Abstract: This article explores the dynamics of Homeowners’ Committees and their influence on urban local governance. The paper finds that , although the establishment of these associations was due to the formal institutional change which had been initiated by the state , their actual operation is affected by local social networks. As far as their “external” effects on the wider polity is concerned , the establishment of homeowners’ committees provides citizens opportunities and channels to participate in neighborhood politics and enhances interest articulation and interest aggregation , which in turn promotes community autonomy. Internally , however , the extensive deployment of informal networks within the associations may lead to the oligarchy of a few privileged citizens , the exclusion of other citizens and the formation of faction politics , undermining local governance and community democracy.

Interactions between Government and Different Types of NGOs: A comparative case study from perspectives of corporatism and civil society theory *Fan Minglin* 159

Abstract: Based on the case study of interactions between government and different types of non-governmental organizations (NGOs) in the social service field , this research attempts to make an in-depth examination and comprehensive analysis of the interactions and develop a preliminary typology from the perspectives of corporatism and civil society theory. By integration of the interaction types into the discussion , the paper tries to better describe the current interactions between domestic government and non-governmental organizations.

The Construction and Demonstration of the Only Child’s Negative Image in Media *Feng Xiaotian* 177

Abstract: With the method of content analysis , the paper systematically analyzes the image of the Only Child in mass media news reports. The result shows that the image