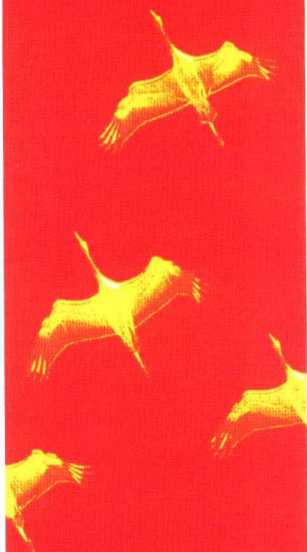


和諧社區 通訊



GOCO

www.gococn.org



中国人民大学公共政策研究院
和谐社区发展中心

主办

2015年第1期 总第36期

社区治理与政策研究中心

中国人民大学公共政策研究院

北京市海淀区和谐社区发展中心 主办

和谐社区通讯

2015 年第 1 期（总第 36 期） 2015 年 2 月出版

编审委员会

编审委员 毛寿龙 冯兴元 杨玉圣

宋有兴 邵里庭

社 长 毛寿龙

主 编 陈幽泓

陈凤山

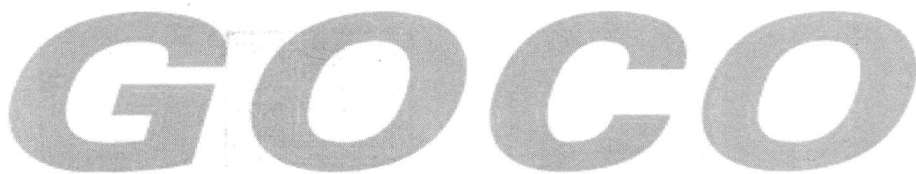
执行主编 白大杰

责任编辑 雪 君

北京市海淀区和谐社区发展中心简介

和谐社区发展中心(Governance & Community Institute 下简称 GOCO)是由中国人民大学制度分析与公共政策研究中心(原社区治理课题组)在海淀区民政局注册的非营利法人社团机构。以研究社区问题、服务社区、调解社区物业纠纷、促进社区和谐为宗旨。GOCO 对中国重点城市社区进行大规模的调查研究的基础上,借鉴国外社区治理先进经验,结合中国具体国情,致力于探寻适合中国发展的社区治理模式,鼓励和促进社区发展实践,为实现社区和谐不懈努力。

和谐社区发展中心从事的主要活动包括:社区问题研修活动、调查研究、物业纠纷调解、举办学术研讨会、主办和参与国际交流活动、立法参与、承担政府委托项目、参与中外学术交流。



和谐社区发展中心理事会

理 事 长	蔡若焱
副理事长	陈幽泓
理 事	毛寿龙
名誉理事	陈 旭
	王 海
	秦 兵

和谐社区发展中心学术委员会研究员

方竹兰	张丽曼	朱宪辰	王建勋
杨玉圣	李云亮	北 野	刘绮菲
宋有兴	雷 霞	朱大晖	李国庆
邵夏珍	孟宪生	王嘉吾	刘海叶
何艳玲	王 峰	冯兴元	景朝阳
雷 弢	崔丽娜	王成凯	胡洁人
王耀才	陈剑军	陈凤山	邵里庭
黄传炜	毕文强	田大刚	许庆实
吕 岩	尹 飞		

联系电话: 010-62519975

传真: 010-62519975

邮箱: cngoco@ 163.com

联系地址: 北京市海淀区中关村大街 59 号

中国人民大学游泳馆 6201 室



2015年元月业主组织建设与社区治理成都研讨培训大会现场



朱宪辰教授
在会议上发言



2015年元月业主组织建设与社区治理成都研讨培训大会合影

成都罗浮世家
小区现场会



成都万科城市花园
业委会召开现场会



小区开创业主
信息交流平台



目 录

主旨有言

重温托克维尔《论美国的民主》

——关于乡镇自治中的个人、社区与结社……………陈幽泓(1)

本期热点·业主自治经验的制度化

业主组织在社区治理中发挥作用的条件……………徐生钰 朱宪辰(4)

业主组织建设是实现社区治理体系及能力现代化的关键……………凌德庆(12)

多元关注

熟悉的陌生人：行动精英间关系与业主共同行动……………何艳玲 钟佩(15)

法院转型与角色优先

——在系统语境下论法院治理……………田大刚(34)

物业费“收费难”的原因及解决方法简析……………陈凤山(47)

从组织行为学角度探索业委会组织建设科学之路……………许庆实(53)

经验分享

物业自行管理不是业委会人员自干

——小区物业自行管理不成功的实践教训……………何志恒(57)

在法制的框架下 严格依法自治小区 ……………万吉生(62)

建章立制 和谐维权 全面推进业主委员会“阳光运行”……………杨 勇(72)

典型案例

“澳龙名城”业主大会选聘物业公司的艰难历程……………赵忠祥(75)

澳龙名城第一届业主委员会与周德蓉等十六人业主

撤销名誉权纠纷二审判决书……………(88)

他山之石

业主撤销权诉讼法律解析……………方湘子(91)

开放视界

多数统治、多数暴政与多数善政

——民主政治的制度基础……………毛寿龙(97)

民主议事的“三纲五常”原则……………丁晓良(109)

哈耶克其人其思想……………冯兴元(111)

重温托克维尔《论美国的民主》

——关于乡镇自治中的个人、社区与结社

陈幽泓

和谐社区发展中心主任

托克维尔是最早、并最精辟的阐释了现代民主社会中乡镇自治与结社的重要意义的思想家，他通过考察发现，最强调个人自由主义的美国社会也是最擅长自由结社和结社最多的社会，美国人把结成社区或社群当作是平衡个人主义的有效方式。

1. 个人与地方

托克维尔说“很难使一个人放弃自我去关心整个国家的命运，因为他不太理解国家的命运会对他个人的境遇发生影响。但是，如要修筑一条公路通到他的家园，他马上会知道这件小公事与他的大私事之间的关系，而且不必告诉他，他就会发现个人利益和全体利益之间存在紧密的联系。

因此，如果让公民们多管小事而少操心大事，他们反而会关心公益，并感到必须不断地互相协力去实现公益。一个人可以因一次光明磊落的行动而争得人民的好感，但他要保证得到周围人的敬爱，就需长期不断地服点小务和做点不被人注意的好事，养成始终为善的习惯，经常被誉为廉洁奉公。

地方性自由可使大多数公民重视邻里和亲友的情谊，所以它会抵制那种使人们相互隔离的本能，而不断地导致人们恢复彼此协力的本性，并迫使他们互助。”（托克维尔《论美国的民主》p632）

“在一个国家里没有比地方利益更真实的利益……特殊联系不但不会削弱普遍联系，而且能加强这种联系。在情感和观念的强弱等级中，我们首先关心的是自己的家庭，然后是我们的城镇、我们的省，最后才是国家。如果你打破这些中间环节，你并不是缩短了这种联系，而是毁灭了这种联系。但是如果“所有的利益都被聚集到首都，在那里，所有的野心家都可以大显身手，其余的人则都停滞不前。个人迷失在违反常情的孤立之中，对他们的出生地茫然无知，切断了与过去的所有联系，被迫生活

在匆匆忙忙的现实之中，像原子一样被撒向广阔无垠的平原，没有任何地方能让他们感到自己还有个祖国，对他们来说，整个祖国已变得无关紧要，因为他们的感情在祖国的任何地方都找不到寄托了。”

2、结社与政府

“公民越是软弱无力，就越是应当叫政府能干和积极，以使政府能够举办个人不能创办的事业。他们相信并且声称一切困难都能解决。但我认为，他们想错了。

因此，政府当局的任务将不断增加，而政府当局的活动本身又将日益扩大这项任务。政府当局越是取代社团的地位，私人就越是不想联合，而越要依靠政府当局的援助。这个原因和结果将不断循环下去……如果一个民主国家的政府到处都代替社团，那末，这个国家在道德和知识方面出现的危险将不会低于它在工商业方面发生的危险。”

（托克维尔《论美国的民主》 p647）

托克维尔从法国到美国考察一年，发现“美国是最便于结社和把这一强大行动手段用于多种多样目的的国家。除了依法以乡、镇、市、县为名建立的常设社团以外，还有许多必须根据个人的自愿原则建立和发展的社团。”

托克维尔发现“美国的居民从小就知道必须依靠自己去克服生活的苦难。他们……只在迫不得已的时候才向‘当局’求援。他们从上小学就开始培养这种习惯。孩子们在学校里游戏时要服从自己制定的规则，处罚由自己制定的犯规行为。这种精神也重现于社会生活的一切行为。假如公路上发生故障，车马行人阻塞不通，附近的人就会自动组织起来研究解决办法。这些临时聚集在一起的人，可以选出一个执行机构，在没有人去向有关主管当局报告事故之前，这个机构就开始排除故障了。假如是事关庆祝活动，则自动组织活动小组，以使节日增辉和活动有条不紊。而且，还有反对各种道德败坏行为的组织。比如，把大家组织起来反对酗酒。在美国，为促进公安、商业、工业和宗教，也建有社团。人们的愿望一定会通过私人组织的强大集体的自由活动得到满足。”

“因此，美国政治社团的宗旨是温和的，而其手段则是合法的。由于它们只想依靠法律取胜，所以一般都讲真话。”

托克维尔说“各国政府……不难发现，一般社团不是指导公民去关心国家大事，而是把公民的注意力从这方面拉走，使公民逐渐埋头于自己的全靠国家安定才能实现的^①活动，从而可以阻止公民发动革命。”显然，从宏观角度，公民社团的成立和发展完全有利于国家安全稳定和谐的大局。

3、结论：中国的社区自治与社会组织

社区自治就是社区中的人自己管好自己的事，及与自己直接相关的事，为了达到这个目的，人们必须协作共事。社区自治的合法性是基于物权，即私有财产权赋予的权利。私有财产最基本的经济学特征就是“排他性”，所谓排他性就是事物的权属明确，谁的东西就是谁的，谁的东西谁有处置权，若排他性不起作用，市场机制就失灵了。所以，对于私人财产和私人共有的财产管理首先是当事人自己的事务，这就是中国社区自治的出发点。社区自治牵涉到公民权利和义务，两个方面，缺一不可。

公民能力是国家要精心培育的而不能剥夺的。十年树木、百年树人，培养公民能力是长期的任务，只能通过实践参与才能获得，并且也要容许公民个人和组织犯各种各样的错误。希望社会和政府看到公民个人和社会组织犯错误的时候能够予以善意的宽容，不要严苛惩戒，恰如同托克维尔所说的“为了拯救一个人的生命，锯掉他一支^②胳膊，这是我可以理解的。但是，我决不敢担保他在断臂之后仍会像以前那样灵活”。

正如大师托克维尔所言，要信任和培育我们，而不要束缚我们的手脚，因为我们社区就是社会的手和脚，我们工作，社会才改变；我们迈步，社会才前行；我们成长，社会就发展壮大。我们今天的所作所为，正是中国社会的希望。

（注：本文为陈幽泓在 2015 年 1 月成都“业主组织建设与社区治理”研讨会上的书面发言）

业主组织在社区治理中发挥作用的条件

徐生钰 朱宪辰

和谐社区发展中心学术委员会研究员

一、社区治理

什么是“社区治理”？

看到这个词，或者提及这个词的每个人，对“社区治理”都有自己的理解。教科书或理论文章的作者们，执着地争辩着“社区治理”的定义——争辩“社区”、“社区治理”应该如何定义，权威的“正确”的定义是什么。

其实，所有论及“社区治理”的事项，都涉及多方主体，各持不同意图，采取不同方式，相互打交道的活动。所以“社区治理”这个概念，不可能也不必统一到一个所谓权威的、“正确”的定义上。

“社区治理”虽然没有统一的权威的“正确”的定义，但一旦讨论“社区治理”，还是需要给个界定，这个界定就要由论者自己明确交代了。

本文所称的“社区活动”，是指一定地域空间内“相互打交道活动”的主体，依其意图、打交道方式互动；互动形成的状态；“治理”是不同利益取向得以调和心服口服的持续过程。

二、延续中国传统理解“社区治理”困难及分析

中国传统农业社会各主体间互动，是在等级组织-行政辖区划分形式下，以授权（放权-收权）控制-支配方式为主以家族乡绅权威为辅的打交道方式。“三级所有，队为基础”和不同级别的“企事业单位”运行，延续的是封地、郡县、授田、卫所等组织化的控制支配方式。

所以，互动主体，首先是治国平天下的各级领导层；第二是被领导的“农户”、“匠户”、“军户”等；第三是体制外的民间家庭与组织。

接着的两个问题是，第一：不同利益取向的行为主体，为什么会长期延续以授权（放

权-收权)控制-支配为主的方式,调和彼此相左的利益?第二,大致1984年中国城市改革以后的互动方式,即掺和了市场配置资源的方式以后,授权(放权-收权)控制-支配为主的方式,变得难以胜任“治理”了呢?

第一个问题的答案,用政治理论的术语说,就是:民众们认同这种授权(放权-收权)控制-支配为主的方式是正当的,认同该方式“对该社会最适合和适当”¹,且正当地位是神圣至上的²。用通俗的话说,就是民众们普遍认为这种授权(放权-收权)控制-支配方式是天经地义的。天下万物靠太阳,天下万民靠领袖。天下人民作为一个整体就是国家,国家领袖体恤照料养育万民,组织安排民众的生产生活。儒家体系和计划经济思想体系,都支撑强化了这种神圣的正当性认同。

第二个问题的答案要复杂得多。

首先,授权(放权-收权)控制-支配的历史过程本身就反映出:单一的控制支配-照料养育万民的方式,不足以调节社会资源有序运转,总是不得不在授权后再图遏制(例如吴起建议“使封君之子三世而收爵禄”、西汉分封再推恩削藩、唐综合授权节度使、宋设知州事和转运使剥夺节度使的兵权财权),遏制与反遏制,遂呈利益不得调和的暴力相争局面。

其次,掺和了市场交易方式以后,恒产私有且自愿交易守信履约的交往方式,完全不同于基于政府权威的控制-支配方式。当财产私有、自愿交易,以及基于私有财产自愿合伙——合伙机构法人化的发展规模足够大(可以按财富的流量\存量比例、从业人口比例、地域范围等衡量),那么政权等级组织机构纵向一体化主导地位及其对全社会控制支配的方式,就必然遭遇挑战。当然,如果政权强制性权威的控制-支配之下,辅之以私有财产奖惩激励,类似军公爵那样,奖励有:抵罪、赏田宅及仆人、免服役、配公车、年俸、食税邑等³。民得田后,可买卖。这段历史表明,强制性权威等级体系通常把晋升级别作为最主要的激励措施,但同时也可以把私有财产作为有效的激励措

¹美国政治社会学家西缪·马丁·李普赛特指出,正当性“涉及到一个政治体系有多少能力去制造和维持一种认同现存政治机制是对该社会最适合和适当的信念。”^[1]Lipset, Seymour Martin: *Political Man: The Social Bases of Politics* (2nd ed.) (p. 64). London: Heinemann, 1983^[1]

² Max 韦伯的理论,(待填文献)。

³董仲舒在《限田》中说,秦“用商鞅之法,改帝王之制,除井田,民得卖买”。

施，前提是私有财产交易活动主体的意愿须服从强制性权威等级支配主体的意愿，否则，就是吴起变法那样相反的格局⁴。

所以，延续上述等级权威支配为主的传统，希望实现“治理”所指的“不同利益取向的各方摒弃暴力得以调和而协同改善的状态”，一定很困难。

回到城市管理社会管理角度讨论的“社区治理”上，无论作为辖区还是行业部门的行政主体，大多还会延续等级权威控制与支配的立场，希望改进控制与支配方式，调动社会主体的积极性，改善提升管制效果。但随着①、财产私有及投资、生产、交易规模的扩大；②、恒产私有且自愿交易守信履约交往方式的正当性提升，并获得天经地义的群体认同，两种方式就会发生衔接上的困难（姑且称为衔接困难）：

方式一、延续的等级权威控制与支配方式；

方式二、恒产私有、自愿交易守信履约方式。

剖析上述方式一与方式二的衔接困难，至少有以下几点：

1. 两种方式之间有内在冲突 在天下一切的终极支配权，都归等级权威顶端的运行方式下，必然不能容忍以个体私有财产支配意愿，来对抗终极权威的意愿；而恒产私有、自愿交易则要求具有排他性。

2. 私人财物共有共用须治理 与公权支配控制财产相对的，是私权支配的财物。而私人财产按照单个人独自做主独自消费，还是多个私人共同拥有且支配后果有关联影响，分为私人独有与多个私人共有共用的情况。对多个私人共有共用的情况，就须治理了！——不同利益取向的若干个私人相互协商，形成如何分担成本分享利益尊重各成员方权利的，各方都愿意接受，而不是强制被迫（受暴力胁迫）的利益改善方式和结果。传统社会里，小群体成员共有共享共同出钱出力的协调，是延续乡规民约，由乡绅宗族精英出面解决的。进入城市以后，成百上千户陌生人相聚，没有匿名多边协商的习惯，所以，需要发育私人财物共有共用事务的治理机制。

3. 以上两点组合 中国城镇社区恰恰是以上两点并存的状态，且因为私人财物共有共用的治理规范发育不足，对公权机构责任造成履职压力——应由私人之间协调取

⁴ 《韩非子》卷四第十三篇“昔者吴起教楚悼王以楚国之俗，曰：‘大臣太重，封君太众；若此，则上主而下虐民，此贫国弱兵之道也。不如使封君之子孙三世而收爵禄，绝减百吏之禄秩，损不急之枝官，以奉选练之士。’悼王行之期年而薨矣，吴起枝解于楚”。

得妥协的治理，反而被指责为公权机构偷懒逃避责任；如果公权机构裁定被某一方认为吃亏太多，又会引发对公权干预违法不公的指责、抵制。即使强制实施，还是偏离了治理的性质——各方都心服口服的利益调和。

就现阶段城镇社区治理而言，上述几点中的关键，在于成百上千户陌生人围绕共有共用的私人财物，如何发育出多边协商的方式。天然的共有私人财产属性，构成了业主财产性组织的基础，如果能够冀此培育共有财产共同担当的认识，而不是从猜忌回避到怨恨仇视，志在报复征服或驱逐其他共有共用者，则，有望实现不依赖强权的合作治理。

三、业主组织在“社区治理”中发育、发挥作用的条件

奥斯特罗姆关于实现治理的机制，曾提出过著名的八项原则(principles)⁵。例如，村民的灌溉系统能否使用维护得好，取决于他们的治理机制是否满足八项条件。为了直观理解这 8 项原则(条件)，可以按逻辑要点归纳如图 1 所示。下面逐一说明：

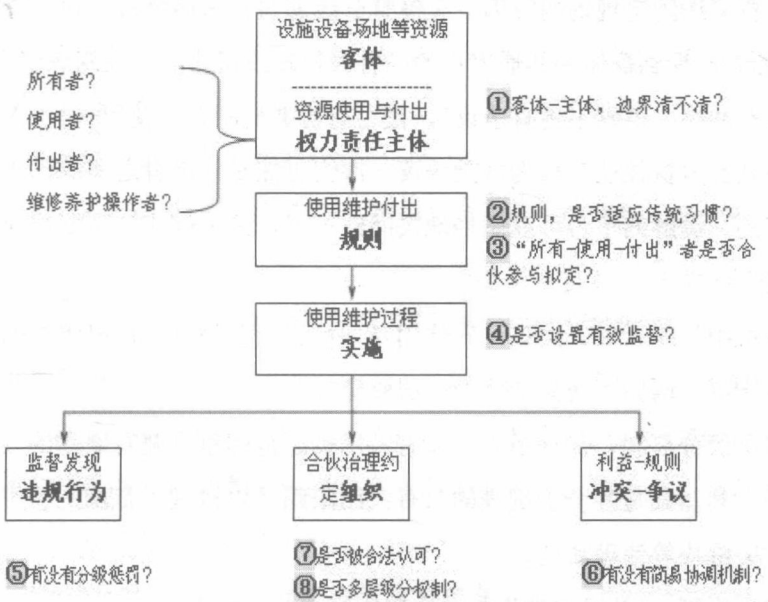


图 1 奥斯特罗姆给出的共享事物合作治理机制 8 项原则

⁵ 《公共事务治理之道》(2000)中文版。

①“客体-主体边界”清不清？能否清晰划分资源的物理边界；划分使用者群体内外界限。特别是，究竟能否明确所有者-使用者-(资金费用和时间精力)付出者-与维修养护操作者。区分排除群体外的享用者。

②“使用-维护付出方式的规则”是否适应当地传统习惯？一般人们共同使用的资源，在使用中的个体过度占用或耗费；对维护尽量规避出钱出力，是非常普遍的搭便车现象，所以，维系资源系统的使用维护规则的必要性是显而易见。不过这些规则，要与当地情况、与当地传统习惯相适应，是治理成功的第2条件。

③“使用维护付出规则”是否由“所有者-使用者-出钱人”共同参与拟定？奥氏指出，绝大多数受使用-付出规则影响的个人，应该能够参与对规则的修改，这是不可或缺的。

④“使用维护过程的实施”是否设置有效监督？有效的监督是必须要有的，最好监督者本人就是资源使用者群体的成员或者是对使用者负有责任的人。

⑤“对违背多边约定规则的行为”有没有分级惩罚？所谓分级惩罚，是指违背使用-付出规则的人，受到群体内其他用户的、有关行政或司法的，或两者组合的制裁。

⑥“利益有冲突，规则不清有争议”，是否有协调机制？“使用-付出”利益冲突不可避免，由利益争执往往升级为规则争议。冲突可能是使用者之间的，也可能是用户与官员之间的，调解的平台可以是当地民间的形式。冲突解决机制要能花费不多，且易于启动进入程序。

⑦“业主组织”是否被合法认可？使用者们自己设置制度，自己组织的权利能得到最低限度的认可，例如不会被定性为非法取缔等。

⑧是否多层级分权制？在规模大的共有共用资源范围里，要有嵌套的多层级分权制的企业组织，其基础是各个小规模共有共用组织。以协调大范围的使用、监督、强制执行、冲突解决等治理活动。

对照上述项原则，“社区治理”与业主组织情况如何呢？

1. “客体-主体”边界清不清？

街道办事处辖区内的“社区”作为客体，似乎就是房屋场地道路这些活动场所；而物权法所称的建筑区划，则是明确的界址概念；作为主体，如果论社区内的利害相

关人员，那么构成就难以确定，而拥有建筑区划的业主，则有非常明确的等级身份也法定权利和义务。所以，业主组织与相应拥有的客体，更符合边界清晰的治理原则；

2. “使用-维护付出规则”是否适应传统习惯？

目前由物业公司或者社区居委会分别向各户业主收费，并提供基本清洁、维修养护等服务的运行方式，并不符合政府兜底的低水平福利住房制度的习惯，也不符合市场上愿买愿卖购买服务的习惯。

如果小区业主们没有把自己当作共有共用的成员，那就不会采用合伙凑钱买服务的方式，现实也普遍如此。不过，业主组织的法定性质，则有可能揭开蒙蔽业主们眼睛的黑布，让他们猛然醒悟，自己是共有共用财产共同体的成员，凑多少钱买什么标准的服务、维修养护到什么水准，都该由业主们共同决定、共同担当！所以，让业主们自己形成组织化约定及运行程序，而不是经由物业公司这个外部主体来代为操办，也不是由基层行政权威来做主，肯定更符合治理原则。就民间的传统习惯而言，应该“谁的东西谁做主，谁做主谁出钱”；合伙拥有的财产，就“按份额表决、按份额摊费用”，这是合乎习惯的，可见，业主大会组织的基本设置（按面积人数双过半、按专有面积摊费用），符合小区治理原则。

3. “使用维护付出规则”是否共同参与拟定？

就小区、社区的议事规则-管理规约拟定过程来看，除了极少数处于对立争执的业主以外，很少有人关注。绝大多数人依然按照推选出业委会当领导的思路，希望选出一心为民、刚毅决断、智慧超群的领导及领导班子，做安排发指令。业主们参与定规立约的程度很低。对此，可能的改善有两点：一是议事规则的制定，“先简单，再细化”，让业主们在磨合中参与细化制定；二是动态开放，即修订的门槛要降低，保证告知送达每一户业主的前提下，愿意参与的能实现真实意思表达的达到 20%以上，为投票的计入多数票，就能实现细化修订。

4. “使用维护过程的实施”是否设置有效监督？

以电梯使用和费用分摊为例，业主作为主体，首先要对共有的财产履行仔细爱护的使用约定（例如避免机械损伤、污物撒漏等等）；第二要按约定及时归集费用；第三要比较选择确定信价比合适的专业维保合同，并监督实施。奥斯特罗姆在论及此条件

时曾说，共同治理的有效监督是不可或缺的，成功的治理中，应该“监督者本人就是资源使用者群体的成员，或者是对使用负有责任的人”。

5. 对违背多边约定规则的行为，有没有分级惩罚？

就分级惩罚设置的完善条件而论，应该是业主组织内部首先能够按照约定，对损坏者要求赔偿、对拒不按约定出钱的业主提出惩罚性主张（依约定）；违规者如果拒不支付，*小额法庭简易程序裁定；如果仍不执行法庭决定，法院将给予更为严重处罚。例如，在使用电梯过程中的机械损伤、污物撒漏；在归集费用上方面的被拒绝支付费用（分摊电费；维保年检；大修更新）的行为，要能按照约定规则比对是否违规。

6. “利益有冲突，规则不清有争议”，是否有协调机制？

费用分摊是业主之间经常发生的利益冲突，以电梯为例，包括分摊每月发生的动力照明电费、年度的维保与检测费、十多年后的大修或更新费，各楼层出多少，有争议。成功协调是让该单元的业主们自行商议一致同意的规则之规则，如，对“收益付费原则”或“2/3 多数原则适用范围”充分辩论，取得一致同意。

出现争议更多的，是业主彼此间猜忌误解仇恨引发的贪图个人私利、出风头毁坏小区利益的道德谴责，类似文革两派的互相指责辱骂，都说自己是捍卫整体利益的卫士，决不允许别有用心的“坏人”继续为恶。这种情况下的斡旋非常困难，也许要假以时日，等待淡化。

现实中协调争议的外部制度设计是物权法和政府指导，虽然前者从根本上确定了“共有权人之间有约定从约定；没有约定按共有份额分摊”；但是，因为行政指导圈定的议事规则、管理规约，没有让业主们形成协调自己利益的程序或方式，不同的利益诉求都指向垂直的由官来定的“官司”，而不是物权法、民法通则所体现的精神，即民间私有财产利益协商的水平协商，简称“民商”。但是“官司”做主，承担做主的责任，却不是中国化解纠纷的出路。因为现实表明，大量属于条件 5——需要公权力维持私人合意约定，惩罚显著违约违规的事项，法院都难以受理，行政不堪重负，如何能让行政和司法应付无数的私人共有财产协调纠纷呢？此外，还有电梯轿厢里的广告收入谁做主、谁收益的问题，规则不清，争执频频。

总之，协调业主之间利益矛盾的根本机制虽然简单（谁的财产谁负责），也有法律