

城市社区治理的政策选择： 一个规范分析框架

陈建国*

【摘要】城市社区是公共事物治理中一个亟需改善的领域，也是一个受到多方面因素影响的复杂治理区域。早在 20 世纪七、八十年代，奥斯特罗姆及其同事就设计出了用于公共事物治理实践分析的制度分析与发展分析框架。论文在介绍这一框架的基础上，归纳和整合出一个适用于中国实践的城市社区治理分析框架。这一分析框架认为，社区的产权结构、产品属性和社群属性等是影响社区治理政策选择的重要变量。具体的社区治理政策应当根据社区的产权结构、产品属性和社群属性等变量的不同而在市场机制、自组织机制、非营利机制和政府保障机制及其不同的组合等众多的治理策略中进行选择。只有这样，才能够避免对不同的治理情境开出万应灵药，也才能避免在市场化运作和政府大包大揽两者之间来回摇摆。

【关键词】 产权结构 产品属性 社群属性 城市社区治理

【中图分类号】 D63 【文献标识码】 A

【文章编号】 1674-2486 (2010) 02-0043-23

一、引言

城市社区是公共事物（commons）治理中一个亟需改善的领

* 陈建国，华北电力大学人文与社会科学学院，讲师。感谢中国人民大学公共政策研究院执行副院长毛寿龙教授和北京市海淀区和谐社区中心副理事长陈幽泓教授对本研究的指导与帮助，感谢匿名评审人的意见。

基金项目：华北电力大学中央高校基本科研业务费青年项目（编号：09QR54）。

域,尤其是那些建设年代早、产权复杂、涉及面广、管理混乱的老旧社区。北京市的部分老旧住宅区在2008年奥运会前进行了集中整改,政府投入了大量财力、人力和物力,社区面貌焕然一新。如何让这些整改的成果得到很好的维护,发挥其最大价值,避免再次陷入脏、乱、差的境地,促使老旧社区走上可持续发展的道路,就成为当下亟需研究的问题。这些老旧社区是否能够按照新型商品住宅小区的物业管理模式进行治理?新旧社区间有没有什么实质性的差异?是否能够按照一个模式进行治理?这些都是社区治理实践向我们提出的课题。对这些问题进行探讨和分析,不仅有助于从思想上理清社区治理的思路,而且对于社区治理实践的推进也不无指导意义。

从实践的角度来看,城市社区治理可持续发展的本质,就是如何从制度上确保城市居民生活必需的水、电、气、热等公用产品和其他社区共用服务的供给得以完善和持续的问题。如果说对城市社区进行物理设施的投资改造尚属于技术性问题的话,那么城市社区共用产品/服务的持续供给则更多地属于制度问题;如果说前者属于建设问题的话,后者则更多地属于治理问题。前者可以在短期内取得明显效果,后者则需长期培育。本研究探索的重点不是改造的问题,而是社区治理的制度改革或治理变革的问题。在笔者看来,无论新旧社区,其治理的逻辑在本质上都是一致的,影响其治理绩效的变量是相同的,那就是社区的产权结构、产品属性和社群特性,因为这是任何一个社区得以存在的必然基础。因此,本研究将新、旧社区纳入一个分析框架,从产权结构、产品属性和社群属性这三个变量探讨城市社区分类治理的逻辑基础和治理政策选择。

从产权结构、产品属性和社群属性角度探讨城市社区治理的分析思想,来源于美国印第安纳大学政治理论与政策分析研究中心(The Workshop in Political Theory and Policy Analysis)著名公共事物治理学者埃莉诺·奥斯特罗姆(Elinor Ostrom)与其同事开发的制度分析与发展分析框架(Institutional Analysis and Development,

IAD)。本文是在借鉴制度分析与发展分析框架的基础上针对中国城市社区治理实践进行本土化设计的结果。制度分析与发展分析框架是一个博大的分析工具，可以运用到对不同层次的公共事物的研究之中，小到村庄的池塘、林地等公共池塘资源（common pool resource），大到环境污染、气候变化等全人类共同面临的全球问题。奥斯特罗姆正因运用这一分析框架对公共池塘资源进行了卓越的研究而与奥利弗·威廉姆森（Oliver Williamson）一起分享2009年诺贝尔经济学奖的。

二、奥斯特罗姆的制度分析与发展分析框架

在诺贝尔评奖委员会对于这两位诺贝尔经济学奖获奖贡献的评论中，对于奥斯特罗姆是这样评价的，“因为她的经济治理分析，尤其是公共事物方面”^①，即她主要是因为对公共事物治理的卓越贡献而获奖的。但在笔者看来，与人们对其关于公共事物治理理论研究的高度关注相比较，他们开发的制度分析与发展分析框架尚未得到足够的重视。奥斯特罗姆的贡献不仅仅局限于公共事物治理领域，更为突出的一个贡献就是提出了制度分析与发展分析框架，这一分析框架是她研究公共事物的一个基本分析工具，也成为其他学者进行研究的有力分析工具。

制度分析与发展分析框架的思想来源于托克维尔（Tocqueville）的著作《论美国的民主》（*Democracy in America*）。托克维尔在分析有助于美国维护民主共和制度的主要原因时，曾经提到了三个方面：一个是上帝为美国人安排的独特的、幸运的地理环境；一个是法制；还有一个就是生活习惯和民情（托克维尔，1988：320 - 332）。奥斯特罗姆夫妇在借鉴托克维尔研究的基础上提出了制度分

^① 英文原文是“for her analysis of economic governance, especially the commons”。

析与发展分析框架。最早的努力可以追溯到 20 世纪 70 年代中期,《行动的三个世界:制度路径的元理论集成》(Kiser & Ostrom, 1982) 代表最初的公开尝试。这个尝试的目的是提出一个普遍性的框架,以便能把对制度如何影响个人面临的诸多激励及其采取相应的行为这个问题感兴趣的政治学家、经济学家、人类学家、律师、社会心理学家和其他学者的努力结合起来(奥斯特罗姆, 2004: 45-91)。同时,这一分析框架也是透析规范市场、官僚制、家庭、立法、选举以及其他场合中复杂多样的社会互动的共同基础的尝试的结果(Ostrom, 2005: 5-6)。制度分析与发展分析框架及其构成要素具体如图 1 所示。

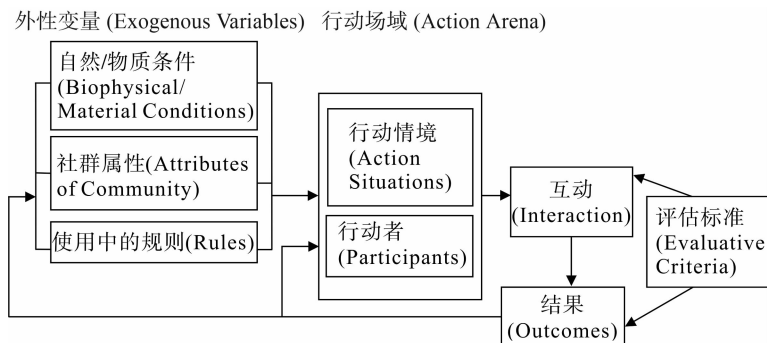


图 1 制度分析与发展分析框架

(一) 分析的焦点：行动场域

行动场域 (action arena) 是我们分析问题时必须首先确认的一个概念单位,也是我们做研究时必须分析的焦点,它可以用来分析、预测和解释制度安排下的行为。行动场域包括行动情境和该情境下的行动者。行动场域这一术语指的是个体间相互作用、交换商品和服务、解决问题 (在于个体于行动场域上所做的很多事情中) 相互支配或斗争的社会空间 (奥斯特罗姆, 2004)。

1. 行动情境。行动情境的构成要素和分析焦点与博弈论的构

成要素和分析焦点有着高度相似的地方^①。凯泽和奥斯特罗姆 (Kiser & Ostrom, 1982) 认为行动情境的特征可以通过七组变量来刻画: (1) 参与者; (2) 职位; (3) 容许的行为集合及其与产出的关联; (4) 与个体行动相关的潜在的产出; (5) 每个参与者对决策的控制层次; (6) 参与者可以得到的关于行动情境结构的信息; (7) 成本和收益——它们是行动和结果的激励因子或阻碍因子。

2. 行动者。奥斯特罗姆认为情境中的行动者可以是一个单一的个体或者群体。在制度分析学者看来, 有关个体的模型是从新古典经济学和博弈论发展而来的经济人模型。另一个假设是计较成本与收益的个体是可以通过试错过程进行学习的。

3. 评估标准。对结果的评估有很多标准, 制度分析学者主要集中于如下几个方面: (1) 经济效率; (2) 财政平衡; (3) 再分配的公平; (4) 责任; (5) 与普遍道德的一致性; (6) 适应性。

(二) 解释变量

1. 制度规则 (尤其是使用中的制度规则)。制度是制度分析与发展分析框架中的核心概念, 制度分析学者认为所谓的制度就是在参与者之间共同认可的一些强制性的描述, 这些描述是关于哪些行为或者结果是必须的 (required)、禁止的 (prohibited) 或者允许的 (permitted) (Ostrom, 2005)。具体而言这些规则包括进入和退出的规则、职位规则、范围规则、权威规则、聚合规则、信息规则以及报酬规则等, 它们都是影响行动情境中的行动者行为的因素。

2. 自然和物质特性。制度分析学者认为尽管规则架构影响行动情景的所有要素, 但行动情景的一些变量也受到自然和物质世界属性的影响。例如事物的排他性、竞争性、资源的流动性、衰减

① 博弈论的基本概念包括: 参与人、行动、信息、战略、支付函数、结果和均衡, 详细内容参见张维迎 (1996: 7)。通过比较我们可以发现, 行动情境的七组变量与博弈论的基本概念之间的高度一致性。

性、资源是否可再生等，都会影响行动者行为策略的选择。

3. 社群属性。社群的属性是影响社群中参与者行动策略的重要因素之一。制度分析者认为社群普遍认可的行为价值、社群成员对行动结构的共同理解、生活在同一个社群中的人们偏好的异质性、相关社群的大小及构成成分、社群中基本财产占有的平等程度等都是反映社群属性的重要变量。

（三）多层面的动态分析

制度分析与发展分析框架还是一个多层面的动态分析框架。奥斯特罗姆之所以能够超越集体行动的困境和公地悲剧的宿命，提出公共事物自主治理理论的一个很重要的原因在于她对行动情景的多层面的考察。在理性个体假设中的第一代集体行动理论（the first generation of collective action theory）那里，分析者认定个体之间之所以不能实现合作治理、超越公地悲剧的一个非常重要的原因，是他们的模型仅仅局限于单一层面的静态分析。他们模型中行动者的选择行为是在给定的制度规则的约束下进行的，已有的关于公共事物治理的分析往往假定行动者只能在既定的制度规则下活动。然而，在现实的情境中，具有自组织和自主治理能力的行动者不仅仅在操作层次进行着关于公共事物的生产、分配、消费等选择活动，而且还就其治理的模式、集体决策的规则等进行自主的选择；同时行动者的选择还可以扩展到就谁有资格参与公共事物的治理决策等的宪政层面。

制度分析学者认为人类的博弈不仅仅发生在单一的行动场域，而且涉及操作层次、集体选择层次、宪政层次以及元宪政层次等多层次的行动场域。人类的能动性存在于所有的行动场域之中，人类可以根据在行动中所遭遇到的困境而向更高层次场域求救，从而改变不利的行动结构，促成事务治理向合作共赢的方向发展。

制度分析与发展分析框架是一个关于规则、生物物理属性以及社群属性如何影响行动情境的结构、个体所面临的激励机制以及其

结果产出的普适性的分析工具。20 世纪 70 年代早期,当 IAD 刚发展起来的时候,奥斯特罗姆夫妇就将其用于公共管理和大都市的治理实践研究之中。从 20 世纪 80 年代后期开始,这一分析框架又被运用到公共池塘资源理论以及关于个体之间合作关系的实验室研究等领域之中。本研究的目的就是在介绍制度分析与发展分析框架的基础上,归纳和整合出一个可以用于分析中国城市社区治理实践的分析框架。

三、产权结构、产品属性和社群特性与 城市社区治理分析框架

制度分析与发展分析框架是一个宏大的分析框架,可以应用于广泛的公共事物领域研究之中。在近 30 年的研究过程中,奥斯特罗姆及其同事使用这一分析框架对近海渔场、地下水、森林资源、草场、灌溉系统等领域进行了广泛的和富有成效的研究。这一分析框架同样可以适用于城市社区治理的研究。因为,随着城市化的推进,以及土地资源紧张程度的加剧,集中化的居住形态成了绝大多数国家城市住宅的首要选择。这样一种物理空间安排在一定程度上造就了一种新型的公共事物,那就是住宅社区公共事物^①。笔者认为适用于公共事物研究的制度分析与发展分析框架,从逻辑上讲,同样也适用于城市社区公共事物治理的研究。因此,在接下来的部

^① 社区公共事物 (neighborhood commons) 是新公共事物的一种,崔在松 (Choe, 1992) 在其博士论文中对小区公共事物进行了探讨,对韩国首尔的社区公共事物的治理和产权状况进行了研究。夏洛特·黑丝 (Hess, 2008) 将社区公共事物 (neighborhood commons) 与文化公共事物 (cultural commons)、知识公共事物 (knowledge commons)、作为公共事物的市场 (markets as commons)、全球公共事物 (global commons)、基础设施公共事物 (infrastructure commons)、医疗和健康公共事物 (medical and health commons) 并列称为“新公共事物” (New Commons),以区别于草地、森林、池塘、渔场等传统公共事物 (Traditional Commons)。

分,我将在制度分析与发展分析框架的基础上开发出针对城市社区公共事物研究的分析框架。

社区治理目标能否顺利实现,在很大程度上取决于能否有效地激励社区治理的参与者积极地采取相应的行为。作为理性的自利人,业主/居民的行为策略在很大程度上取决于他们面临的激励机制。而社区的产权结构、产品属性以及社群特性等是影响社区参与者的激励机制的重要因素。因此,在研究城市社区治理政策选择的时候,必须将这三个变量纳入到城市社区治理分析框架之中。

(一) 城市社区治理的主要内容和行动者

城市社区治理的目标是及时、有效地供给与社区居民/业主的需求或者偏好相契合的公共产品/服务的。这一目标能否实现取决于以下五个环节中的一些活动是否能够顺利实现:(1)社区居民/业主对社区公共产品/服务的需求/偏好的有效表达;(2)社区居民/业主安排提供的过程,也就是社区居民进行关于社区公共产品/服务生产安排的集体决策的过程;(3)社区公共产品/服务生产的过程,也就是社区产品/服务的物理生产过程;(4)社区居民/业主对产品/服务绩效的评价反馈,也就是实现社区居民或者业主对城市社区公共产品/服务进行评价的过程;(5)社区治理过程中的契约监管及纠纷处理活动,就是对社区治理过程中的契约或者说合同活动进行监管处理的行为。这五个环节是任何一个社区进行治理都必须进行的活动,无论是城市老旧小区还是新建的商品小区,无不如此。

行动者是社区治理活动的主要参与者,他们的行动会直接影响到社区治理活动的开展,会间接地影响到社区治理的绩效。社区治理的五个环节是否能够成功得以组织取决于能否在这五种活动的承担者之间建立有效的权利义务关系,取决于这些权利义务关系是否明确。权利义务关系的建立和明确化是确保有效激励的重要前提。在社区治理过程中涉及不同的行动者,这些行动者在社区治理的过

程中具有不同的地位和作用，分属于不同的社会部门，其在社区治理的过程中所应承担的权利义务也具有不同的根据。具体来看，社区治理的过程中涉及如下几个方面的行动者：（1）社区公共产品/服务的消费者－社区居民/业主；（2）社区公共产品/服务的提供者－社区居民/业主组织；（3）社区公共产品服务的生产者－各类服务组织；（4）社区公共产品/服务绩效评价者－社区居民/业主；（5）社区治理过程中的契约监管者及纠纷处理者－相关政府部门。

（二）产权结构、产品属性和社群属性是影响社区治理活动的重要变量

城市社区的产权结构、产品属性和社群属性是影响社区中的居民/业主以及其他行动者行动策略选择的重要因素。其中社区的产权结构直接决定了社区治理参与者的行动权利，也就是说产权结构决定了社区参与者在社区中所处的地位和应当扮演的角色；社区产品的属性决定了利益相关者的成本分担和利益分享之间是否一致或者是否存在正面或负面的外部性，因而也就影响了决定社区治理参与者采取何种行为的激励机制；社群属性在很大程度上反映了一个社区中的社会资本的发达程度，社群属性间接地影响了社区治理参与者之间集体行动达成的难易程度。

无论是社区治理中的消费者、提供者还是评价者，其地位的取得都是和社区中的房屋产权及其结构密切相关的；同时，他们的行使权利、承担义务的能力与社群本身的属性密切相关。因此，社区产权结构和社区社群属性是我们在分析社区治理活动时必须考虑的重要因素。此外，社区公共产品/服务自身的属性也会对其提供、生产过程产生重要的影响，例如，出于规模经济的考虑，具有自然垄断属性的产品与非自然垄断属性的产品的生产安排必然不一样。所以，我们在探讨社区治理体制的过程中，也很有必要将相应的产品或者服务的属性纳入到考量之列。

综上所述，本研究的基本假设是城市社区中不同的产权结构、

社群特性以及产品/服务特性等都会影响和塑造不同的制度，也会产生不同的生产绩效。因为不同的产权构成形成对各方利益主体的激励程度是不相同的。同时，内部形成的关于公共产品/服务的治理安排结构与产权结构密切相关。所以，社区的治理结构和治理政策的选择应当根据产权结构、社群特性和产品/服务特性等分别对待。变量之间的关系具体参看图2。

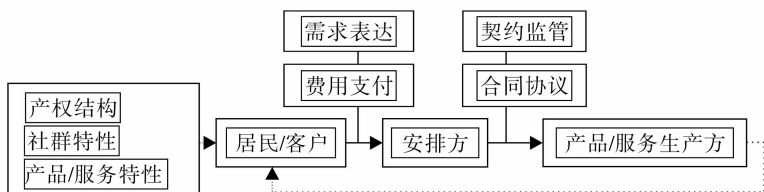


图2 城市社区治理分析框架

四、城市社区产权结构分类研究

除了社区公共产品属性之外，社区产权结构是影响社区治理机制的另一个重要的因素。社区产权结构是如何处理社区中各种利益关系的根据，因为产权结构明确了社区中各种公共产品、部位、设施等的进入（Access）、提取（Withdrawal）、管理（Management）、排他（Exclusion）以及转让（Alienation）等权利的分配使用（Ostrom, 2009）。

（一）产权结构何以重要

很多关于社区治理的研究根本不涉及产权结构，但是在我们这里，产权结构却是分析社区治理机制的一个重要影响因素。对社区产权结构的探讨，既能让我们清楚地认识现在社区治理实践中出现混乱和无序的深层原因，又能为我们寻找社区良性治理的对策指明方向。这是因为产权明确了不同的行为主体在对一定的标的物进行占有、使用、收益和处分的权利。

同时,社区中成员权、管理权是由产权衍生出来的,而成员权、管理权毫无疑问是我们探讨社区治理机制时必须考虑的核心要素。

产权在社区中的表现就是建筑物区分所有权。所谓的建筑物区分所有权是指,多个所有人,甚至上百个所有人,共同拥有一栋高层建筑时,各个所有人对其在构造上和使用上具有独立性的建筑物所有部分(专有部分)所享有的所有权、对供全体或部分所有人共同使用的建筑部分(共有部分)所享有的共有权,以及基于建筑物的管理、维护和修缮等共同事物而产生的成员权的总称(陈亚平,1998)。当出现了区分所有产权归众多的业主所有的时候,业主们如何管理归他们所有的共有财产,就必须从法律上加以考虑。“在一栋建筑物,特别是一个小区内,区分所有人人数众多,甚至可能是成千上万的人生活在一起,因此,区分所有人因区分所有而产生了共同生活关系,在这种共同生活关系中大家必然要管理大家的共同事物,因此区分所有必然产生对共同事物的管理,这种管理就是区分所有制度的特点,可以说,任何区分所有都包括了这种管理的固有内容,但这种管理又不是对自己的事物的管理,而是对共同财产、共同事物的管理,因此,它无法在产权中包涵,必然要在区分所有制度中表现出来。”(王利明,2006:43)从权利的顺序源来看,成员权来源于专属所有权。由于居住的相邻关系形成的新的小区公共事物的治理需要相应的制度安排,而无论是社区公共事物的治理的制度安排的形成还是治理活动的进行,都无法离开行动者。城市社区治理中最基本的行动者应该是,也必然是社区中对建筑物的专有部分拥有专有权、对共有部分拥有部分所有权,以及基于专有和共有所有权而对社区公共事物的治理拥有成员权的业主。

(二) 社区产权结构类型分析

由于我国住房制度的历史原因和城市住房私有化程度的不同,现实中我国城市社区的产权结构比较复杂。根据实际情况来看,社区的产权结构在专有权、共有权以及专有权和共有权的关系方面由

于相互的组合方式不同,形成了共有根据专有按比例配置与共有和专有分离两种极端形态,我们将前者称之为复合性的产权结构,将后者称之为复杂性的产权结构。当然在这两种极端形态之间由于共有和专有的组合结构不同,还具有许多的中间状态。基本上呈现出以共有根据专有按比例配置与共有和专有分离两种状态为两个端点的波谱状态。

1. 复合性的产权结构

共有根据专有按比例配置这种形式形成了当前比较流行的商品住宅社区的产权结构形态,在这种社区中个体业主享有专有权,根据专有部分按比例享有共有产权。这就形成了一种复合性的产权结构(compound property structure)。业主因专有权而享有部分共有权,因共有权而享有成员权,因成员权而享有治理权。在这里所有权、使用权、管理权等成本收益的权利义务关系实现了统一。由于这种产权结构比较明晰,因而各方利益主体之间的权利、义务关系也是比较清楚的。治理实践中出现的问题往往是和相应的制度执行绩效不彰有关系。

2. 复杂性的产权结构

共有和专有分离的形式出现了业主享有专有权而没有共有权,共有权由某一个单位所有或者多个单位分享,这种分享可能是按照某些单位对某个社区内部的住宅楼的拥有量来配置的。在共有和专有分离的情况下,根据共有部分所有权者的数量的多少,又可以将这种社区分为不同的形态。最简单的是没有共有权单位,而仅仅存在某个业主享有专有权的一间房屋或者一个楼栋,或者是某一个单位独享共有权,众多业主分别享有专有权的形态;最复杂的是 n 个单位享有共有权,业主享有专有权,在这种形式下也会存在多种产权结构,共有单位因 n 的大小而定。

在这里专有权、共有权是相互分离的,因而成员权、治理权也是相互分离的。这就形成了一种复杂性的产权结构(complicated property structure)。复杂性产权结构社区的出现是和我国住房制度

改革密切相关的。在住房制度改革不彻底的地方往往就会出现共有权与专有权相分离的形态。这种共有权和专有权相分离的产权结构又与传统的社区公共事物治理结构相勾连。这种社区公共事物治理结构是传统住房制度下治理形态的延续。传统住房制度下的社区的治理结构可以参看表 1。

表 1 复杂产权结构社区公共事物治理结构

	直管房	自管房
所有者	国家	国家
管理者	房管局	单位房管部门
使用者	居民	单位员工
维修者	房管局	单位房管部门
保安、保洁、卫生等 服务者	公安、房管、商业、水电及 环卫等政府部门	单位相关后勤部门

资料来源：陈建国（2009）

五、城市社区公共产品分类研究

所谓的社区公共产品是在社区这一局部区域范围内满足居民生活需求的具有共用性的产品或者服务^①。社区公共产品是一种局部

① 虽然公共产品与公共服务有很多的相似之处，但是二者还是可以严格区分开来的，不同的公共产品和服务有各自不同的特性。罗纳德·奥克森（2005）在《治理地方公共经济》一书中，对两者作了明确的区分。他认为，公共产品和公共服务之间存在一条重要的区别，前者往往属于资本密集型，后者则往往属于劳动密集型。通常来说，资本密集型产品或者服务要素往往和大规模的组织相联，具有很强的规模效益特征。相反，劳动密集型的服务或服务要素则往往和小规模组织相联，它们的规模效益并不明显。这是我们从理论上对“公共服务”进行的严格界定。从现实的角度来看，人们往往不会将公共服务和公共产品进行严格的界分，所以仅仅从狭义的角度来界定公共服务的实践意义不大，从广义的角度来看，我们认为公共服务既可以包括无形的公共服务性活动，也包括有形的公共产品。

性的具有较低的排他性的产品或者服务。这种产品或者服务针对社区这样一个地理区域范围的居民而言是共用的，是较难排他的。

（一）社区公共产品的特性分析

社区公共产品区别于其他公共产品的最大的一个特性就是区域性。也有人将其称为社区性，主要是指“在其受益范围内－社区内，具有非排他性，但是只要超出这个范围就具有排他性了”（陈伟东、李雪萍，2003：29）。社区公共产品是公共产品的层次性体现的典范之一，虽然说公共产品都具有公共性，但公共性又具有层次性。公共产品的层次性涉及公共产品所覆盖的范围，就是公共产品的外溢效应的范围。有些公共产品是覆盖全球或者全人类的公共产品，具有很高的公共性，例如 SARS 疫苗的研制、全球气候变暖的防治等；有些公共产品则覆盖区域性的范围，例如欧洲共同体内的劳工关系管理等；有些公共产品是覆盖国家范围的，例如国防和天气预报；有些公共产品覆盖的是某个省，有些公共产品仅仅覆盖一个村庄或者社区，例如村庄自发组织的治安巡逻等。我们研究的城市社区公共产品就是局部性公共产品的典型形态。

从外延的角度来看，城市社区公共产品包括三类形态：（1）实物形式的共有物。包括实物形式的住宅共用部位、公用设备设施。1998 年 11 月 9 日建设部、财政部印发的《住宅共用部位共用设施设备维修基金管理办法》规定：共用部位是指住宅主体承重结构部位（包括基础、内外承重墙体、柱、梁、楼板、屋顶等）、户外墙面、门厅、楼梯间、走廊通道等。共用设施设备是指住宅社区或单幢住宅内，建设费用已分摊进入住房销售价格的共用的上下水管道、落水管、水箱、加压水泵、电梯、天线、供电线路、照明、锅炉、暖气线路、煤气线路、消防设施、绿地、道路、路灯、沟渠、池、井、非经营性车场车库、公益性文体设施和共用设施设备使用的房屋等。（2）货币形式的公共事物。这一部分主要是指社区中用于维修共用部位和共用设施设备的维修资金。社区公共维修资金又

称为住宅共用部分共用设施设备维修基金（简称为维修基金），是指由法律规定的专项用于住宅共用部位，共用设施设备保修期后的大修、更新、改建的基金。（3）服务形式的社区公共事务。社区内业主（作为集体消费单位）集体购买的、相应的服务组织生产的保安、保洁、维修、绿化维护等服务。

（二）社区公共产品的类型分析

社区公共产品的分类标准有很多种，包括排他性的高低、供给主体的类型、受益对象的类型等。在我们看来，社区公共产品的属性是影响其治理安排的重要因素之一，从逻辑上讲，对社区公共产品属性的分析是先于对社区治理结构的分析的，因为是前者决定后者而非后者决定前者。因此，为了更好地分析社区公共产品的特性与社区公共产品治理结构之间的关系，我们将主要根据两个标准对社区公共产品进行分类，一个是社区公共产品的可分割性；另一个是社区公共产品的资本密集/劳动密集程度。前者和社区公共产品供给中能否利用市场机制相关，后者和社区公共产品供给中居民参与或者说以劳代资的可能性相关。

1. 分割性。所谓的分割性就是指社区公共产品进行分别消费的程度，能够进行打包量化处理的程度。具体而言就是在社区公共产品的消费过程中是否可以实现消费的家庭化，实现以家庭为基本的消费和成本承担单位。具有高度分割性的社区公共产品可以实现以家庭为单位进行消费与成本支付。如果某个家庭消费了此类产品，那就必须自己支付成本；如果某个家庭不支付成本就不能消费此类产品。具有高度分割性的产品或者服务可以实现成本和收益的内部化，因而就可以实现产品的打包购买和消费。因此，具有高度分割性的产品或者服务比较适于利用市场机制来进行运作。反之，则需要组织集体消费单位，实现集体供给。

2. 资本/劳动密集程度高低。所谓的资本密集程度就是指某类社区公共产品耗费的资本的多少，与其相对应的另一个概念是劳动

密集程度。这两者之间成反比例的关系，资本密集程度高的产品，劳动密集程度就低，反之亦然。区分社区公共产品的资本密集程度高低的一个重要的作用就是分析其所具有的规模经济的程度。资本密集型的产品如供水和排水系统更体现了规模经济的特征，即随着生产规模的扩大，生产的平均单位成本呈下降趋势。劳动密集型的服务如治安保卫和教育则与此不同，他们潜在的规模经济可能很快地失去，这部分是因为这些服务更依赖于具体的时空下的信息（罗纳德·奥克森，2005：20）。

结合社区中具体的公共产品，我们把分割性和资本/劳动密集性作为两个分类标准，将社区中具体的公共产品归纳到四个不同的象限之中。具体参看图3。

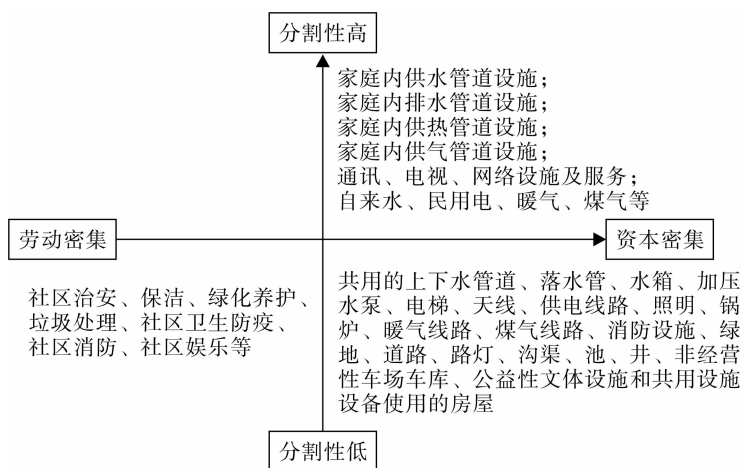


图3 社区公共产品的类型分析

六、城市社区社群属性分析

在研究社区治理时，还需将社区的社群特性作为主要考量因素之一，因为社群属性反映了一个社区中的社会资本状况，而后者是

影响社群集体行动难易程度的重要因素。社群属性中的一个重要因素是关于社群中个体的假设，在分析框架中我们认为社区治理中的行动者是有限理性的自利人。此外，社区中的社群属性通常包括一定区域内社会群体的年龄、性别、民族、受教育程度、职业分布状况、收入情况等一系列现状特点，以及彼此之间的熟悉、信任程度等。限于篇幅，本文仅就其中较重要的几个变量进行论述。

（一）城市社区的居民/业主是有限理性的自利人

本研究的一个基本假设是社区公共产品/服务的消费者是“理性经济人”，有着自利倾向，追求个人利益的最大化。这意味着每个社区公共服务的消费者都会试图在给定的约束条件下以最少的成本争取最大的收益。自利的取向使居民总以自己的利益作为行为决策的首要考虑因素，因此在对社区公共服务产品的需求表达上，往往会掩饰其真实意思，在不需要个人支付费用的产品上，倾向于夸大个人的需求偏好，而对于需要社区居民共同支付费用购买的公共产品/服务上，也倾向于扭曲自己的真实需求，以期通过“搭便车”^①的方式获取服务。

无论是新建住宅小区还是老旧小区，居住于其中的居民/业主都具有自利的倾向。作为一个自利人，他们总是对自己的利益比较关心，而对自己承担的成本则比较敏感。因此，在一般的情况下，这种自利人总是倾向于多享受利益而少承担成本或者不承担成本。根据这种自利人属性的假设，老旧住宅区中的居民/业主会对住宅区中的共同利益部分采取策略性的行为，力图多享受这些部分的收益，而少支出成本或者不支出成本。因此，当我们进入老旧住宅区进行调查时，被访问的业主总是倾向于隐瞒自己的偏好，说他们没

^① 美国著名经济学家奥尔森（1995）指出，如果集体行动所产生的利益具有公共物品的性质（集体中的所有人都能自动分享集体所获得的利益，不管他是否为获得这种利益做出过贡献），那么，理性的个人会尽量逃避为集体的利益效力，而力图不花费任何成本地享受集体的福利，即“搭便车”。

有能力承担相应的服务成本^①。这正是自利人搭便车的行为表现，他们享受了免费的社区服务，而全部的纳税人却为他们支付相应的成本，从某种程度上来讲，这会造成财政平衡问题。

（二）城市社区的居民/业主的社群属性分析

社区社群的属性包括社区居民/业主闲暇程度、参与非正式组织或者活动程度、交流沟通程度、彼此之间的信任程度等，这些社群属性影响了人们彼此之间合作的难易程度，也决定了形成集体行动、进行合作治理的难易程度。

1. 居民/业主闲暇程度作为社群属性的一个指标，是影响小区公共事物治理绩效的重要因素。居民/业主闲暇程度与社区公共事物治理绩效之间的关系可以归结为如下两点：（1）从间接的角度来看，社区居民/业主的闲暇时间越多，他们参加社区中非正式组织或者活动的时间就越多，从而与其他居民/业主进行交流沟通的机会也就越多，信息的交流沟通也就越充分，人们之间的熟悉和信任程度也会随之而提高，从而有助于居民/业主之间的合作和互惠关系的建立，间接地有助于促进社区居民/业主关于公共事物治理的集体行动的达成。（2）从直接的角度而言，社区公共事物治理这种集体行动的形成需要居民/业主投入资源，其中非常重要的资源之一就是时间。因此，居民/业主是否有时间参与投票选举、参与决策讨论、检查服务生产者的服务绩效、监督服务治理者的治理行为等都会直接地影响到社区中的集体行动是否能够达成以及小区治理中的治理责任能否实现。

2. 非正式组织或者活动是影响社区治理绩效的变量之一。非正式的组织和活动是社区中除了居民/业主治理组织和活动之外的

^① 当然，我们在这里说居民/业主会隐瞒自己的支付能力并不是否认现实中确实存在支付能力低下的居民/业主的事实，只是说从逻辑上而言，一般情况下不论贫富，当能够搭便车时，人们总是倾向于隐瞒自己的支付能力，而愿意多享受“免费的午餐”。

组织或者活动。无论是有目的地建立或者进行的还是无目的地建立或者进行的，社区中的非正式组织或者活动会促进社区治理的集体行动的形成，从而也有助于社区治理绩效的提升。这主要是因为：（1）非正式组织和活动的增多有利于促使“陌生人”社会向“熟人”社会转变。社区尤其是新建社区中的居民/业主们彼此之间往往缺乏联系和沟通，属于陌生人社会。非正式的组织 and 活动必然会因为共同的兴趣爱好或者共同地域关系等原因而拉近这些“陌生人”之间的关系，因而促进他们之间的信息共享，增强他们之间的人际互动，从而有助于促成社区这个陌生人社会向熟人社会转换。在熟人社会中，人际间的信任和合作水平将会大大高于陌生人社会，人际间互动的交易成本却又会大大低于陌生人社会，因而有利于居民/业主间集体行动的形成。（2）非正式的组织或者活动是促成居民/业主参与居民/业主组织的重要力量。居民/业主间非正式的组织或者活动反映了居民/业主个体之间的社会联系，这种连带团体（solidarity group）往往可以成为社区居民/业主组织可资利用的社会网络，通过这种社会网络往往能够增加社区居民/业主对公共事物的参与程度，也有助于增强人们对社区公共事物的关注程度。正如桑普森和格柔夫斯（Sampson & Groves, 1989: 776）所言，“社区组织通常是邻里中连带群体的结构性体现”。许多学者通过大量的统计分析证明了连带群体与集体行动成员之间的联系。因此，社区中的非正式的组织或者说连带团体，以及社区中非正式的活动的增多，都会对社区治理的集体行动起到促进作用。

3. 居民/业主间的交流沟通是影响小区公共事物治理绩效的另外一个因素。交流沟通既包括通过正式渠道进行的信息传递，也包括通过非正式渠道进行的信息传递；既包括间接的交流沟通，也包括面对面的直接交流沟通。居民/业主间交流沟通的频率和质量对社区居民/业主的行为策略选择以及集体决策等都会产生直接影响，从而会影响社区的治理绩效。具体来看，交流沟通，尤其是面对面的交流沟通在促进小区治理绩效改进方面的作用主要通过两个机制

完成。(1) 交流沟通尤其是面对面的交流沟通往往能够对行动个体起到“道德劝戒”的效果,促成他们超越狭隘的个体私利,追求群体的共同利益。一般而言,交流沟通有助于群体形成一种“连带的”感觉。而面对面的直接交流沟通更能够促使个体行动者履行他们做出的合作诺言。因为当你看着对方的眼睛而做出合作的承诺后,在实际行动中你采取背叛或者攫取行为的几率将会大大降低^①。学者们通过大量的实验研究也证明了交流沟通在促成人及合作和集体行动方面的正面效用(Frohlich & Oppenheimer, 1970; Kerr & Kaufman-Gilliland, 1994; Ostrom et al., 1994; Sally, 1995; Valley et al., 1998)。(2) 居民/业主之间的交流沟通,尤其是面对面的交流和信息的分享,也有助于社区中公共舆论的形成。这种公共舆论往往会对个体行为产生很大的影响,尤其是对那些采取不合规范或者损害居民/业主共同利益而谋求个体利益的居民/业主或组织会形成较大的压力。社区中的公共舆论形成了社区内部的惩罚机制,这种惩罚往往通过对人的声誉等无形资产的影响而使得个体攫取的利益贬值,从而会成为人们在选择合作抑或背叛策略时必须考虑的价值要素之一。因此,居民/业主间信息交流沟通的增多,既有利于社区中熟人社会和集体行动的形成,也有利于治理责任的实现。

4. 居民/业主之间的信任程度是更为直接地影响他们是否互惠合作的重要因素。居民/业主之间以及居民/业主与其组织之间是否能够产生信任,将会直接地决定他们是否会合作,因为信任是合作互惠的前提条件。只有在你相信他人也会采用合作行为而不是背叛或者攫取行为时,且对方也知道你信任他时,也就是说彼此的信任在行动者之间“众所周知”时,合作才会进行。所以,居民/业主间的信任在社区公共事物治理的过程中处于关键地位。其实集体行动理论者早就将“信任”作为解释集体行动能否达成的核心变量。

^① 我们在日常生活中通常用“这是XX亲口答应的”来强调XX应当履行他的诺言,可见人们对直接地交流沟通在人际交往中的作用看得更重要些。

能否达成集体行动关键取决于参与到集体行动中的行动者之间是否存在信任关系。信任来自于人们之间的合作经历，当一个人越是采取互惠合作行动时，就越会获得“可合作”的声誉，也就是说越会被他人看作是“可信赖的”。当越多的人成为可信赖的人时，群体中的合作互惠就越普遍，群体中的集体行动也就越普遍。信任与集体行动的逻辑关系可用图4来表示。

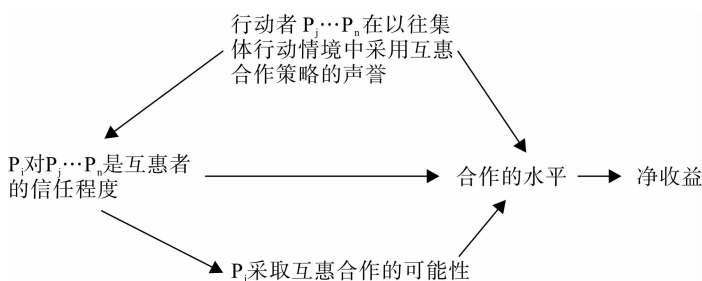


图4 影响集体行动中个体层面合作水平的核心关系

资料来源：Ostrom (2007)

七、结 束 语

城市社区是一个亟需改善的治理领域，也是一个受到多方面因素影响的复杂治理区域。社区的产权结构、产品特性和社群特性等都是影响社区治理政策选择的重要变量。具体社区的治理政策应当根据社区的产权结构、产品属性和社群属性等的不同而在市场机制、自组织机制、非营利机制以及政府保障机制等众多的治理策略中进行选择。只有这样，才能够避免针对不同的治理情境开出万应灵药，也才能避免在市场化运作和政府大包大揽两者之间的来回摇摆。

同时，社区治理除了受到社区的产权结构、产品属性和社群属性等变量的影响之外，社区治理中的五个环节的活动的组织是直接

影响社区治理绩效的关键因素。消费者的需求表达、提供者的集体决策以及生产者的物理生产过程、社区居民/业主对产品/服务绩效的评价反馈、社区治理过程中的契约监管及纠纷处理，都是社区治理有效进行的必不可少的环节，缺少任一环节，有效的社区治理都难以进行。具体到某种类型的社区而言，所不同的只是这些环节活动的具体承担者有所不同。至于在实践中，究竟是哪些组织分别承担着这五个环节的活动，则需要我们对不同的社区的产权结构、社群特性和产品/服务的属性进行具体的分类研究。

参考文献

- 陈建国 (2009). 业主选择与城市小区治理. 中国人民大学博士学位论文.
- 陈伟东、李雪萍 (2003). 社区治理与公民社会的发育. 华中师范大学学报, 1: 27 - 33.
- 陈亚平 (1998). 建筑物区分所有权制度中若干基本问题之研究. 华侨大学学报, 1: 13 - 18.
- 罗纳德·奥克森 (2005). 治理地方公共经济. 北京: 北京大学出版社.
- 奥尔森 (1995). 集体行动的逻辑. 上海: 上海人民出版社.
- 奥斯特罗姆 (2004). 制度性的理性选择: 对制度分析和框架的评估. 载 保罗·A·萨巴蒂尔编《政策过程理论》. 上海: 三联书店.
- 托克维尔 (1988). 论美国的民主. 北京: 商务印书馆.
- 王利明 (2006). 论业主的建筑物区分所有权的概念. 当代法学, 5: 37 - 46.
- 张维迎 (1996). 博弈论与信息经济学. 上海: 格致出版社.
- Choe, J. (1992). *The Organization of Urban Common-Property Institutions: The Case of Apartment Communities in Seoul*. Doctoral dissertation, Indiana University.
- Frohlich, N. & Oppenheimer, J. (1970). Some Consequences of E-mail vs. Face-to-face Communication in Experiment. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 35: 389 - 403.
- Hess, C. (2008), Mapping the New Commons. Presented at "Governing Shared Resources: Connecting Local Experience to Global Challenges" the 12th Biennial Conference of the International Association for the Study of the Commons, Uni-

- versity of Gloucestershire, Cheltenham, England, July 14 – 18.
- Kerr, N. L. & Kaufman-Gilliland, C. (1994). Communication, Commitment and Cooperation in Two Dilemmas. *Journal of Personality and Social Psychology*, 66: 513 – 29.
- Kiser, L. L. & Ostrom, E. (1982). The Three World of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches. In McGinnis, M. D, Ed. *Polycentric Games and Institutions: Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Ostrom, E. (2007). Collective Action Theory. In Boix, C. & Stokes, S. C. Eds. *The Oxford Handbook of Comparative Politics*: 186 – 208. Oxford: Oxford University Press.
- Ostrom, E. (2009). Design Principles of Robust Property-Rights Institutions: What Have We Learned? In Ingram, K. G. & Hong, Y. H. Eds. *Property Rights and Land Policies*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Ostrom, E. , Gardner, R. & Walker, J. (1994). *Rules, Games, and Common-Resources*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Sally, D. (1995). Conversation and Cooperation in Social Dilemmas: A Meta-analysis of Experiments from 1958 – 1992. *Rationality and Society*, 7: 58 – 92.
- Sampson, R. & Groves, B. (1989). Community Structure and Crime: Testing Social-disorganization Theory. *American Journal of Sociology*, 94 (4): 774 – 802.
- Valley, K. L. , Moga, J. & Bazerman, M. H. (1998). A Matter of Trust: Effects of Communication on the Efficiency and Distribution of Outcomes. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 34 (2): 211 – 38.

(责任编辑: 春 风)