
半嵌入性互动治理的形成逻辑与主要类型

——以 H 街道四个社区的业委会与 物业管理运作为例

刘伟 翁俊芳¹

【摘要】：城市基层治理涉及多元治理主体的复杂互动关系，这种复杂的互动关系内蕴着权力结构与秩序的演变。国家、市场、社会三方主体力量在中国强国家弱市场弱社会的现实背景下，呈现出以结构性非对称性形式相互依赖、三角权力关系稳定、相互弥补各方失灵为特点的互动形态。文章将此互动形态在基层社区中的运作概括为“半嵌入性互动治理”。基于国家-市场-社会三维分析视角，通过多案例比较方法研究 H 街道四个社区的业委会与物业管理运作，发现“半嵌入性互动治理”在现实运作中呈现多种类型。国家、市场、社会在基层社区治理中的互动关系会根据现实需求与权力博弈进行平衡与调试，最终保证社区内部安全与有效治理。

【关键词】：城市基层治理 社区 业委会 物业管理

一、问题提出：社区场域内的多元主体互动

社区是居民日常生活的场域，在这一场域中充斥着大量的行动者，这些行动者的力量在社区这一“剧场”中上演着各式各样的“剧情”，表现出各种可见的社会现象、连续的社会事件、互动的权力关系、流动的事件过程、复杂的利益博弈等。尤其对于新时代高速发展的城市社区而言，各种参与社区治理的主体力量互动频繁且联系紧密，共同形塑了中国城市社区复杂的“居住政治”形态。

在复杂的“居住政治”中，社区居民委员会、业主委员会和物业管理公司作为具有不同利益诉求的行动实体，三者的互动关系既是影响社区治理成效的重要变量，也是学术界在探讨城市社区治理时无法绕开和忽视的分析对象。

社区业委会的运作不仅与物业公司产生既合作又对立的复杂互动关系，而且往往引发街道与社区的高度关注甚至力量介入，业委会本身不再是一个简单的业主自治组织，它的产生、发展和消亡都内蕴着更加复杂的权力斗争、利益博弈和政治过程。

自有房权时代的到来，一定程度上扩充了城市居民的自主空间，当业主的私有产权与公共空间权利受到侵害时，将引发业主阶层的各种维权运动并迅速蔓延全国。在城市社区中由于“物业纠纷”“物业服务问题”甚至“物业与业主的暴力抗衡”所引发的业主维权运动，催生了以住房为中心、以社区为主要场域、以城市基层权力关系再造为主要内容的“住房政治”形态逐步形成。^[1]

在“住房政治”的形态发育过程中，学界关于业主群体及其自治组织、社区物业管理、业主维权运动、多主体之间的冲突

¹作者简介：刘伟，武汉大学政治与公共管理学院教授。
翁俊芳，武汉大学政治与公共管理学院博士研究生。

与合作等相关主题研究不断深入发展，吸引了法学界、社会学界、公共管理学界及政治学界等相关学者的关注，并取得了相应的学术成果。在众多相关主题的学术研究成果中，形成了一系列具有代表性意义的研究论域。

国内学者关于业委会运作所引发的与其他社区治理主体的互动关系研究中，主要涵盖国家-社会关系视角、国家-市场-社会关系视角、社会运动视角等三大研究视角，不同研究视角以不同现实案例为基础，讨论社区内部不同治理主体之间的互动博弈，涉及社区居委会、业委会、物业公司、自治组织、社会组织等相关治理主体在物业管理问题中的行动逻辑与互动方式。

基于此，本文试图在国家-市场-社会三维分析视角下，呈现社区内三大主体力量互动产生的“半嵌入性互动治理”形态，并以现实案例具体展现。因此，本文的研究焦点在于：第一，如何描述半嵌入性互动治理的形态以及具体的类型体现。第二，现实案例如何展现半嵌入性互动治理的生成逻辑。

二、分析框架：半嵌入性互动治理的基本形态

学术界在对业委会运作所引发的与其他社区治理主体互动关系的研究中，有两大研究视角侧重于关注城市社区结构与秩序演变，及其延伸出更加宏观层面的关系讨论。

一是国家-社会关系二维研究视角。相关学者在基于政社互动的前提背景下，着重讨论社区内部自上而下的国家行政力量与自下而上的社区居民自治的社会力量之间的矛盾与冲突、合作与协调。当前关于国家与社会关系的论域中，主要形成了以下几种解释模式：西方的公民社会（又称市民社会）、法团主义（又称合作主义），以及国内本土的“行政吸纳社会”“行政吸纳服务”“双向嵌入与双向赋权”等。公民社会是国家与社会关系研究中最先形成主流的解释模式。

公民社会理论范式往往将解释着眼于国家与社会的分离，在公民社会与国家之间建立起一种此消彼长的对立关系。法团主义理论打破了国家与社会之间的对立格局，强调国家与社会之间的沟通与合作。“行政吸纳社会”是一种用于解释当前中国大陆国家与社会关系的解释模式。该模式颠覆了西方“市民社会”与“法团主义”理论在中国现实中的解释路径。^[2]

“行政吸纳服务”是强调国家与社会存在融合关系的解释模式，认为国家与社会在权力分配格局中，国家占据主导地位，社会依附于国家。^[3]“双向嵌入与双向赋权”是用于理解国家与社会组织关系的一种认知框架，即社会组织在资源、合法性、制度支持等方面嵌入于国家，而国家意志与目标同时嵌入于社会组织的运作当中，使得国家与社会双方权力都获得提升，形成“双向赋权”。在这一解释框架中，说明国家角色正在发生新的变化，即国家正在以更为精细化的方式将权力触角延伸至社会；社会也在转型期获得一定的权力增长。^[4]

二是国家-市场-社会三维分析视角，相关学者在该视角下通过观察与分析社区内部的业委会运作逻辑与相关事件过程，探讨宏观主体权力关系结构与相关法律制度的合理性与合法性。社区作为一个开放性系统，其中的复杂性源于基层政府策略的多样性以及市场、社会力量之间的多重互动与协调。^[5]国家、公民社会与市场是任何一个完整社会中三足鼎立的三个独立领域。

每一个领域都有其行动的独特逻辑，国家遵循等级权力逻辑，市场遵循盈亏逻辑，公民社会遵循自愿主义逻辑。^[6]社区层面的国家、市场、社会三种力量的互动、博弈和融合实际上构成了宏观结构的微观基础，导致社区研究离不开一种“国家-市场-社会”的基本逻辑。

就商品房社区而言，建委系统、街道办、社区居委会代表国家力量，房地产商与物业公司代表市场力量，业主和业委会代表社会力量，三方力量能够与“多中心治理理论”进行勾连与对接。在研究“国家-市场-社会”解释范式时，学者们既可以将其视为不同行动主体之间的关系，也可以视为不同治理机制之间的关系。现实世界中，这三种治理机制是具有相互嵌入性的，这种嵌入性的后果可能是相得益彰也可能是相互抑制。^[7]

纵观上述两类视角，依旧存在三个方面的问题与不足：一是在研究业委会运作过程与行动逻辑时，大部分学者将研究视野聚焦于业委会组织自身，导致研究本身局限在微观组织层面，难以看见业委会这一自治组织背后更加宏观复杂的制度背景与权力结构。

二是使用“国家-社会”解释框架往往会忽视市场力量的参与和影响，尤其是在讨论业委会与物业公司之间的矛盾与冲突时，市场运作的逻辑往往难以与政府组织、公民社会的逻辑相互协调。

三是关于业委会与其他治理主体所产生的互动关系是极为复杂与多样的。如何概括出不同主体之间的分离与融合、抗衡与合作、组织领导与择机应对等复杂形态是现有研究所缺乏的。针对以上问题，本文将对此有所推进，以进一步丰富和深化对于业委会运作过程中与不同治理主体互动关系的复杂认识。

在宏观分析架构上，本文坚持“国家-市场-社会”的基本视角，以更加全面有效地分析社区治理中多个行动主体互动博弈的行动逻辑与互动过程。在社区治理进程中，业委会的运作过程中国家、市场、社会三方权力与利益不断进行重新分配，在重新分配的过程中呈现出不对称的非均衡性博弈。

已有学者指出互动式治理是指利益多元的多方行动者通过互动以形成、促进并达成共同目标的复杂过程，在此过程中，多元主体进行动员、交流和利用一系列理念、规则和资源。^[8]在此基础上，笔者提出“半嵌入性互动治理”是基于我国强国家弱市场弱社会的现实背景，一种能够用于解释社区内部业委会运作过程中与其他治理主体互动产生的新形态(参见图1)。

在这一形态中，国家长期处于强势主导地位，并且扮演“监督员”与“保护者”的角色。市场与社会力量根据国家释放出的利益与权力的分化空间，不断嵌入到国家力量中与之进行合作与互动，既不完全“嵌入”也不完全“脱嵌”于政府，而是主动寻求自身的发展空间并发挥相应的主体性，与国家力量的关系既相互依赖又彼此互动，不再是被动参与的行动者。

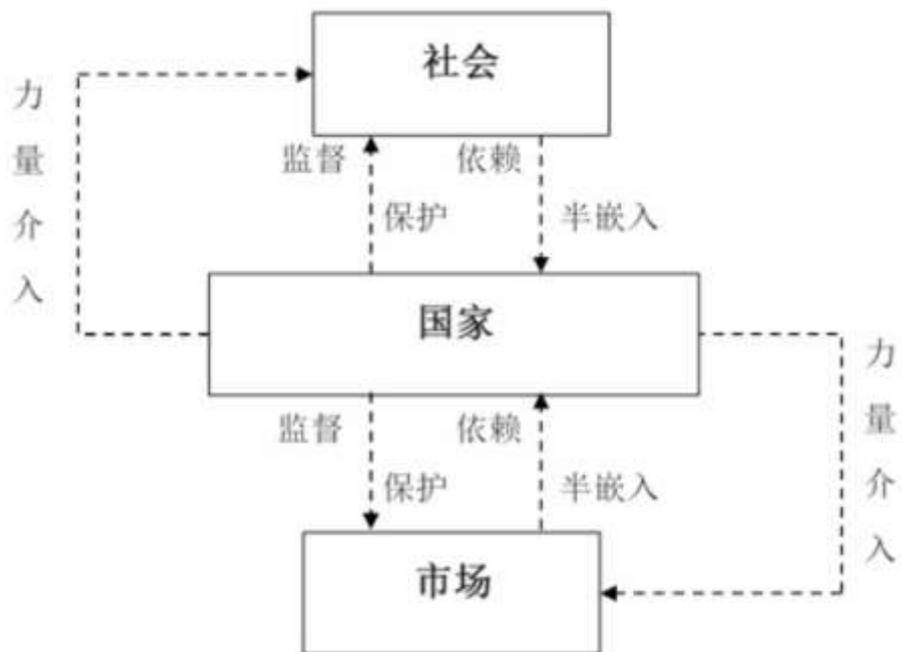


图1 半嵌入性互动治理的基本形态

三、实践考察:H 街道四个社区案例的多样态呈现

在研究方法上,本文采取多案例比较法,主要通过参与观察和人物访谈收集资料。与个案研究不同,本文试图聚焦于同一个街道内部的不同社区关于业委会的运作过程进行重点观察,通过比较不同社区内部业委会在运作过程中与其他治理主体之间的互动模式,基于“国家-市场-社会”分析框架展现社区内部的“半嵌入性互动治理”的现实形态。

业委会自身具有多重组织形象,其自身的发展走向充满多种权力与利益的关系渗透和互动博弈。我们侧重于对社区业委会运作过程的观察与分析,逐步梳理出不同社区内部三大主体半嵌入性互动的现实形态与治理类型。

调研组于 2017 年 10 月,赴江苏省无锡市滨湖区 H 街道对其物业管理公司和业主委员会进行了相关的走访调查,并参与了相关主题座谈会。调研组重点访问了 H 街道中的多个社区,并与社区中的居委会主任和委员、业委会主任和委员进行了深度交流,在调研的过程中收集了关于社区业委会与物业运作的各种资料。

被观察的 H 街道社区主要包括 CS、XM、XN、SX 等,之所以选取四个社区作为本文的案例材料,主要有两方面的考虑:一是这些社区在业委会运作模式上最终呈现出四种不同的类型,每种类型都具备自身的特点并且最终有效化解了一系列社区内部物业管理的严重问题。

二是笔者在集中调查阶段实地走访了四个社区,能够真实了解四个社区的内部环境、物业管理情况、街道与居委会工作人员、社区业委会工作人员与物业公司工作人员相互之间的真实态度;并且笔者有幸参与了多个社区的相关主题座谈会,与社区街道、居委会、业主及其自治组织相关成员、物业公司管理人员等重要人物进行了深度交流,从而获得较为详实的相关资料及政策文件。

H 街道位于江苏省无锡市滨湖区北部,总面积 8.95 平方千米,下辖 11 个社区,户籍人口 10.8 万人,辖区常住人口 16 万多人,外来人口 6 万多人。辖区内主要包括商品房小区、安置房小区和老新村小区这三种类型,其中商品房小区主要包括万达、万科等 33 个,共计面积 200 万平方米,有物业管理公司及业委会或物业管理委员会的小区有 17 个,有物业管理公司无业委会的小区有 15 个,业委会自管的小区有 1 个;安置房小区 7 个,总计 170 万平方米,都有物业管理公司。

老新村小区主要包括稻香、水秀、溪南、上里东、团结、胜利等 25 个小区,共计 250 万平方米,有物业管理公司的 8 个,其余由社区自行管理。H 街道下辖的多个社区在业委会运作与物业管理方面都存在各式各样不同的矛盾纠纷与现实问题,每个社区的相关治理主体都会根据社区自身的问题特点采取不同的应对策略,不同行动主体在参与社区治理的过程中存在利益分配不均、权力结构分化、资源流动失衡等互动关系。

(一)行政兜底型:国家行政组织末梢的强有力保障

1. 事件历程

CS 社区中的紫金英郡东苑小区于 2013 年 11 月正式成立首届业主委员会,业委会为期三年。在此期间,物业服务公司金洋物业在没有业委会见证的情况下私自将管理权力移交给温馨物业,相关账目、设备等都没有公开交接,并于 2016 年 4 月 30 日退出小区。

街道物管委、社区居委会成员与业委会进行协商,希望业委会能和温馨物业签订临时接管合同,业委会成员称根据条例没有签订临时接管的权力。之后,业委会成员自己行动,有倾向性地上门与业主进行物业公司的选举和签字确认,聘请新的物业服务公司长庆物业进驻小区接管。

然而，在后期的抽检中发现有部分业主对于签字并不知情，业委会成员的行为严重违反了公开、公平、自愿等原则，也导致紫金英郡东苑小区暴露出种种矛盾和问题。2016年12月，小区的业委会到期并且没有继续运作，小区处于业委会“真空”状态。

2017年3月23日，在滨湖区住建局的协调下，金洋物业、长庆物业、温馨物业经协商后共同签订了《紫金英郡东苑物业管理交接单》，自2017年3月24日起由长庆物业公司接管紫金英郡东苑物业管理工作，而温馨物业公司退出该小区物业管理后，长庆物业公司未按时进驻完成物业交接。2017年4月1日起，有部分居民声称业主自治组织开始管理小区，只支付了1个月的管理人员工资，5、6月份的管理人员工资无力支付并且开始拖欠，导致紫金英郡东苑小区所有保洁员、保安人员罢工，电梯维保年检维修费用无人支付，小区200多户家中漏水无人维修，小区一度陷入无人管理状态。

为了尽快结束紫金英郡东苑小区的混乱状态，2017年6月15日，CS社区通过挂号信向长庆物业发了告知函，要求长庆物业公司立即履行2017年3月23日签订的交接单内容，并在接函后5天内全方位接管紫金英郡东苑物业。但CS社区始终未收到长庆物业的回函，该物业公司也始终未到紫金英郡东苑小区现场来接管。

2. 权力介入

在此情况下，CS社区居委会按照H街道的要求代行紫金英郡东苑业委会职责，主动承担起社区物业的管理责任。CS社区居委会临时接管紫金英郡东苑小区的日常物业管理工作后，从三个方面及时采取行动：

第一，及时垫付了小区相关工作人员被拖欠的两个月工资、电梯年检费用、小区施工维修材料费、相关办公用品费用。第二，对居民提出的小区大门损坏问题、电梯安全隐患问题和房屋漏水问题进行统计、抢修，对小区内的绿化进行了日常浇水和修建养护，不断提高居民日常的生活质量及安全居住的保障，有效处理居民生活中最为迫切的日常问题。第三，协助H街道成立紫金英郡东苑小区物业管理委员会。

由于小区内原业主委员会到期后，曾多次召开业委会筹备组报名人员会议，但三次会议现场秩序混乱，与会人员始终不能统一意见，导致三次会议都无法正常开展并取得最终结果。根据《无锡市物业管理条例》的规定，小区在H街道的指导下成立紫金英郡东苑小区物业管理委员会。紫金英郡东苑物业管理委员会成立后，小区物业管理工作交由物业管理委员会负责，原业委会的账目等相关资料也由社区居委会移交给紫金英郡东苑物业管理委员会。

3. 行动逻辑

紫金英郡东苑小区作为高档商品房小区，在其物业管理出现混乱和业委会“真空”期间，国家力量一直“在场”，一开始是以监控者的身份积极关注CS社区内部关于业委会与物业公司之间的矛盾纠纷问题。在小区业委会到期之前，以业委会为代表的社会力量与以物业公司为代表的市场力量都在进行较为激烈的利益博弈，各方主体都在围绕自己的利益开展行动，国家力量并无过多介入。

直到业委会出现“真空”，国家力量开始“到场”，通过街道与居委会的联合力量对社区不作为的物业公司发出“警告信号”，由于半个月未获回应，国家力量开始全面强势介入社区物业管理相关工作，通过CS社区居委会主动介入并承担相关管理职责，有效维持了小区物业的正常运行并维护好社区居民的正常生活。

在CS社区中，业委会在一开始的运作中就与物业公司发生矛盾冲突，并在互动中产生一系列影响社区稳定的负面因素，国家力量在业委会运作出现严重问题之前以隐性“在场”的方式对其进行监督与管控。

当社区内部出现“志愿失灵”与“市场失灵”的紧急情况时，国家力量通过街道和居委会的权力通道对社区治理进行显性介入，及时调试市场与社会力量之间不平衡的利益博弈，有效制约了影响社区居民维持日常生活的不良因素。在这一过程中，社会力量与市场力量是半嵌入于国家力量之中的，并不能完全脱嵌于国家力量独立运作，国家力量在社会力量与市场力量出现恶性竞争时及时“出场”进行兜底保护，最终保证三方主体和谐互动。

(二) 党委主导型：党组织力量的有效渗透

1. 事件历程

XN 社区由商品住宅小区和新老安置房小区组成，社区内党员人数共有 600 多名，社区党委根据社区内党员的实际分布情况，按区域划分为八个党支部。社区居委会设立了居民楼组长 150 余名，构成了居委服务的基础框架结构。该社区治理主要划分为两大类，一类是安置房小区的物业管理和居民自治，另一类是商品房小区物业管理和业主治理。

两类治理方式都存在以党委主导的治理共性，无论社区内是否形成业委会。XN 社区以党建引领社区治理为特色，一方面凝聚党委的主导性，另一方面不断渗透基层党建力量，以党建力量为社区业委会与物业公司的成立与运作保驾护航。

2. 权力介入

XN 社区的物业管理模式备受居民推崇，党组织力量的介入与渗透，保证了社区内部产生的各项物业管理问题都能及时受到关注并有效获得处理。

一是社区党委领导组织开展工作，形成共商议事的工作模式。XN 社区内的安置房小区一般有物业公司无业委会，社区居民普遍为自然村拆迁安置的村民，社区积极引导村民向居民转变，小区管理与建设不断发扬民主，通过征求居民意见逐步完善和提高小区管理水平、改善居民的生活环境。

XN 社区的安置房小区在社区党委支持以及居民一致认同的情况下成立小区物业管理有限公司，正式拉开社区和居民自治管理的序幕。物业管理公司为了给广大业主提供一个“整洁、文明、安全、舒适”的居住环境，专门制定了一系列适应物业自身发展需要和市场需求的规章制度，在日常工作中，坚持“规范管理、亲情服务”的宗旨，将扁平化走访工作融入物业管理工作中，结合居民组长、楼道党员、扁平化走访工作人员形成共商议事的方式，由原来的被动服务变成现在的主动服务，积极听取居民的需求与建议。

二是完善相关会议制度，加强以党政力量为主导的治理模式。XN 社区内的商品房小区一般有业委会和物业公司，为了规范社区物业服务企业的管理水平，该社区在业委会成立、物业公司运作、业主与物业互动等环节作出一系列探索，主要包括：

第一，街道、社区无论是在业委会的初始成立还是换届选举，都对成员有着严格的把控，有意向地挑选符合小区发展需求、有一定物业常识、有组织能力和必备工作时间的业主，由全体业主根据自己意愿投票择优担任。

第二，业委会成立后，要在街道的指导下定期对物业服务企业进行考核。

第三，社区通过积极建立业委会、物业参与社区治理多方协调联动机制，制定三方联席会议制度，定期研究调处上报的问题、通报近期存在的问题，做到早发现早整改，不断协调处置物业与业委会的关系，分清相关职责，使物业和业委会能更好地开展工作。

第四，社区监督指导物业与业委会开展的各项社区管理工作，最大化保障业主的利益。

第五，社区积极调动内外部资源，以党支部党员、居民小组长为核心，起到发扬民主、居民自治的作用，定期组织召开居民代表会议，更好地促进物业与业委会工作发展的良好态势。

3. 行动逻辑

XN 社区为混合型社区，在该社区中，以基层党组织、街道、社区居委会为主导的国家党政力量展现出较为强势的介入性，国家、市场、社会三大主体力量是非均衡的。党组织力量的渗透对社区业委会运作与物业管理工作产生了巨大的影响力，不仅为社区引入代表市场力量的物业公司，同时也开拓了居民自治的社会空间与渠道。在基层党组织的引导下，市场力量在社区内获得权力伸展的生存空间，通过盈利逻辑运转企业并为社区居民提供相应的社区服务。

在基层党组织力量发挥作用的同时，以街道、居委会为代表的国家行政力量也在业委会产生、运作的全过程积极“在场”与“到场”，有效协调业委会与其他治理主体之间的矛盾纠纷问题，保证国家、市场、社会三大主体力量在社区治理中以非均衡结构平稳运作。在 XN 社区中，社区治理依赖党政力量提供的各方资源并进行外部力量的拓展，在社区发展自主性较弱的前提下，国家力量积极支持并监督业委会的成立与运作，市场力量也在国家力量的引导下嵌入到三大治理主体力量的互动当中。

(三)物管会合作型:社区物管会运作中的三方力量互动

1. 事件历程

水韵金阁小区于 2014 年由 XM 社区接管。2017 年年初，水韵金阁业主集体联名向 XM 社区居委会申请要求成立业主委员会。社区居委会接到业主申请后，通过物业、楼道网格员深入了解小区的具体情况。居委会发现业主联名申请业委会的目的十分单一，主要是想整改小区物业问题、提升物业管理水平。

社区在开筹备会议之前，提前与开发商和物业公司人员进行了沟通协商。2017 年 3 月 17 日小区组织第一次筹备组会议，业主代表、物业代表、开发商代表、派出所代表全部到场，业主提出了一系列物业管理上的问题，要求物业公司整改到位。物业公司负责人当场表态：“在这些要求中，能改的会及时整改；需要时间的整改会给出具体整改时间表；不能整改的则说明原因。”

会议结束后，街道、社区工作人员又和小区物业公司负责人及时进行了沟通，督促物业按照业主要求及时整改到位。在最初两次的筹备会议上，业主们迫切想要成立业委会，他们希望成立业委会的目的主要是希望提升小区物业管理水平及改变小区的居住环境。街道、社区居委会工作人员一开始认为业主代表们想要成立业委会的目的性比较单一，因此持支持态度。

但是在两次筹备会以后，筹备组的业主代表之间开始产生不和谐的苗头，街道、社区居委会工作人员通过与业主代表的单独沟通得知，已有个别业主代表通过个人关系引荐新的物业公司接手小区。了解真实情况后，街道和社区居委会及时召开筹备组会议。

会议中，街道和居委会的工作人员向各方代表剖析了个别业主希望成立业委会的私利性，让筹备组业主代表看到业委会在筹备中就已经开始出现各种矛盾的苗头，如果放任业委会成立，后期业委会自治会给社区治理带来较大的压力。

会后，街道和社区工作人员决定运用《无锡市物业管理条例》的十七条规定¹，立即召开筹备组会议，抛出成立物业管理委员会的议题。通过会议向各方代表宣传物业管理委员会的组织结构及权利义务，业主代表当场全票通过成立由社区引领下的物业管理委员会的议题。

2. 权力介入

2017年6月XM社区水韵金阁小区正式成立物业管理委员会。小区物管会成员共有代表11名，主任由社区人员兼任，其他委员会成员由街道代表、派出所代表、开发商代表和7位居民代表组成。物管会正式成立之后，及时监督物业公司进行整改并要求物业公司拿出整改方案，物业公司立即作出表态并付诸实践。

通过近一个月时间的整改，小区门岗从随便进出到现在有保安值班和刷卡门禁，过去的小区喷泉因故障问题成了摆设到现在每天定时开放，小区原来过期灭火器、破损的消防栓也全部更新并整改到位。

2017年7月初，XM社区物管会召开了第一次工作例会，总结之前居民代表提出的所有有关小区7个大问题和35个小问题，物业公司全面给出相关答复并表示问题基本解决。物管会中的业主代表对物业公司当前的整改内容比较满意，小区居民的安全感、幸福感因此获得了质的飞跃。

3. 行动逻辑

目前，许多商品房小区都急于成立业委会，大部分业委会成立的导火索都是因为社区物业公司与业主之间产生了不可协调的矛盾，所以大部分居民联名申请成立业委会的初衷是为了提升社区物业公司的管理服务水平、改善社区居民生活的基础环境。然而，许多商品房小区成立业委会之后，业委会在社区物业管理方面一家独大、内部利益纷争激化。

许多业委会成员往往通过个人关系私自邀请不具备服务能力与资格的物业公司进驻小区或未经业主大会商讨意见私自与承包商签约合作小区的相关服务项目，导致小区物业服务管理每况愈下，业委会成为个别业主谋取私利、引发社会不稳定因素的温床，使得小区大多数居民无法享受应有的权利。

XM社区根据《江苏省物业管理条例(20122年修订)》第二十七条³，提前将业主代表、开发商、物业公司召集在一起，多次开展筹备会议，最终达成了成立物业管理委员会的意见。物业管理委员会委员中业主成员不少于50%，并且按照条例规定的任职条件，从人大代表、离退休机关党员干部、劳模身份的业主中优先推荐产生。XM社区的物管会由社区、开发商、房管所、片警和业主代表五方组成，成员共有11人，其中业主代表占7位，主任由居委会主任兼任，副主任由小区热心居民担任。

房管所在物管会中起到政策指导、明晰责任划分的作用；开发商因为涉及房屋维修等方面的事项，所以也参与其中；派出所民警主要是涉及人口信息等方面事项。物管会运作主要涵盖了国家、市场和社会三方力量的互动，尤其是加入官方力量，极大地提高了社区物业管理的效能。

相较于业委会过去一些重要决议需要全体业主投票表决才能执行，物管会的许多议题直接由物管会成员决议通过，从决议到实施的过程不仅提高了沟通的效率也简化了运作的流程。在XM社区的物管会运作中，我们能够发现，以街道、居委会为代表的国家力量依旧扮演了“监督者”与“引导者”的角色，并且以“参与者”的角色将市场与社会力量号召组成一个有制度保证的规范组织，通过合作的组织形式保证国家、市场、社会三方力量的平稳互动。

(四)民主参与型：以居民自治为主要形式的社会力量发育

1. 事件历程

H街道的SX社区建于20世纪80年代，作为一个老新村社区，人口多、居民差异大、流动频繁、生活方式多样、服务需求多元，导致社区内的物业管理面临社区住房产权性质复杂、社区承担旧住宅物业管理责任等许多现实问题。

SX 社区通过探索开放民主的治理模式，引进市场力量、建立社区物业城管工作站、实施楼道微自治等治理手段弥补小区未能成立业委会的不足，不断提高社区物业管理服务的效率与居民自治的能力。基层社区不同于社会，社区中的每一个成员如果拥有较强的社区共同体意识，社区居民就能够通过这种意识更好地凝聚在一起，从而更加积极地参与社区事务的管理。

2. 权力介入

SX 社区居委会围绕老新村老化环境改造、楼道空间的使用管理、楼门文化建设等居民自治内容，举办居民提案大赛，动员组织居民自主发掘共性需求问题，鼓励居民积极争当“百姓议员”，组建楼道议事会。通过居民提案大赛，居委会共收到 12 个居民提案，均按照“提、议、定、做、督”五步三公开的议事流程逐步实施。

其中 4 个微改造的试点楼道，不再采用政府集中出资改造的形式，而是由居民根据提案，通过居民众筹一部分、社区补贴一部分、党建联盟单位支持一部分获得楼道改造经费。改造后楼道的公共卫生、设施均由居民自我管理，自愿交纳管理费，选举专人负责，专款专用并公示。居民提案自治的活动逐步实现了社区整治楼道、改善新村环境的目标。

由于 SX 社区是老新村社区，大部分社区居民是同一家单位的职工，居民之间较为熟络，社区不断尝试探索楼道微自治，将社区楼道作为社区基层治理的微型场域。楼道微自治可以更好地满足社区居民的利益诉求、更快地促进社区协同合作，形成一种信任、稳定和参与共治共享的社区关系。当社区居民处于信任的公共空间中，每个个体会更加渴望自己被“卷入”公共事务的运作，从而获得更为丰富的信息、资源共享。

3. 行动逻辑

在许多商品房小区，由于生活节奏的加快、生活压力的增加，社区居民往往奔波于日常工作，对社区的归属感和参与度都很弱，缺乏社区、楼道、邻里之间的交流，居民生活趋于冷漠化、原子化，最终容易导致社区居民对于社区内部的公共事务缺乏关注度、缺乏参与热情甚至漠不关心。在城市社会，楼道是微缩版的社区公共空间，也是人际交往的通道，充分拓展和构筑楼道的公共空间和微型人际关系网，调动社区居民的自治潜力，化解人心隔阂、构建熟人社区，有利于增强居民的归属感、参与感和认同感。

SX 社区通过举办居民提案大赛、组建楼道议事会，动员社区居民自主挖掘共性需求，调动社区居民关注楼道空间使用、楼道文化建设等居民自治的内容，以不同形式的居民自治活动替代社区居委会的组织功能，提升社区居民自我治理、整治楼道、改善居住环境的能力，引导社会力量与市场力量互帮互助、协调互动。

四、讨论：半嵌入性互动治理的生成逻辑

业委会、居委会与物业公司通常被视为一个商品房小区里的三个基本组织，它们的合作构成了拉动小区治理的“三驾马车”。从形式上看，社区居委会与国家基层政权相联系，业委会与房产所有权相联系，物业公司与市场经济的自治权相联系，它们之间没有隶属关系。居委会遵循等级科层制原则，业委会遵循认同原则，物业公司遵循等价交换原则，三者之间存在复杂的互动关系。^[9]

在传统的街居制中，除了“街道—居委会”这一行政体系之外，另一重要的权力体系就是各级党组织，尽管在原则上党组织对行政事务并不插手，但实际上街道党委处于整个社区正式权力的中心枢纽地位。^[10]党组织力量在协调“三驾马车”的关系时，往往也会被牵涉到“行动领域”中，由此可见，“行动领域”或者说利益博弈的社区场域内的领导者是不确定的，其运作的过程是复杂而多变的，其调节机制是以“冲突”“竞争”或“合作”关系为基础的。

在社区业委会运作、物业矛盾纠纷频发的过程中，国家力量通常以“看得见”与“看不见”的形式对社区进行显性介入与隐性监控，保证社区的正常运作。在中国强国家弱市场弱社会的现实背景下，国家、市场、社会三者之间的权力结构并不均衡，国家的主导性力量使得市场与社会以半嵌入的形式与其产生互动与影响。根据 H 街道四个社区业委会与物业管理的相关事件与过程分析可知，四个社区可划分为四种不同的治理运作模式(参见表 1)，包括行政兜底型、党委主导型、物管会合作型、民主参与型。

表 1 四个社区业委会与物业管理的运作模式

社区名称	运作模式	具体形式	小区类型	主导力量	参与力量
CS 社区	行政兜底型	居委会代管	商品房小区	街道、居委会	市场、社会力量
XN 社区	党委主导型	三方联席会	混合型小区	社区党委	市场、社会力量
XM 社区	物管会合作型	物管会决议	商品房小区	街道、居委会	市场、社会力量
SX 社区	民主参与型	居民提案赛	老新村小区	街道、居委会	市场、社会力量

通过梳理发现，四种不同类型的运作模式都是在以街道、居委会或基层党组织为代表的国家力量主导下展开的(参见图 2)。以社区业委会、社区居民为代表的社会力量与以物业公司、开发商为代表的市场力量在国家释放出的权力空间下不断成长与壮大。国家力量、社会力量与市场力量在社区这一场域中的互动，会根据小区类型、居民需求、自身资源、政策环境等条件对运作模式做出选择，通过利益博弈、合作协调、制约平衡等方式形成“半嵌入性互动治理”形态。国家力量会在三者互动的全过程进行兜底与调试，最终保证社区安全、稳定、有序运作。

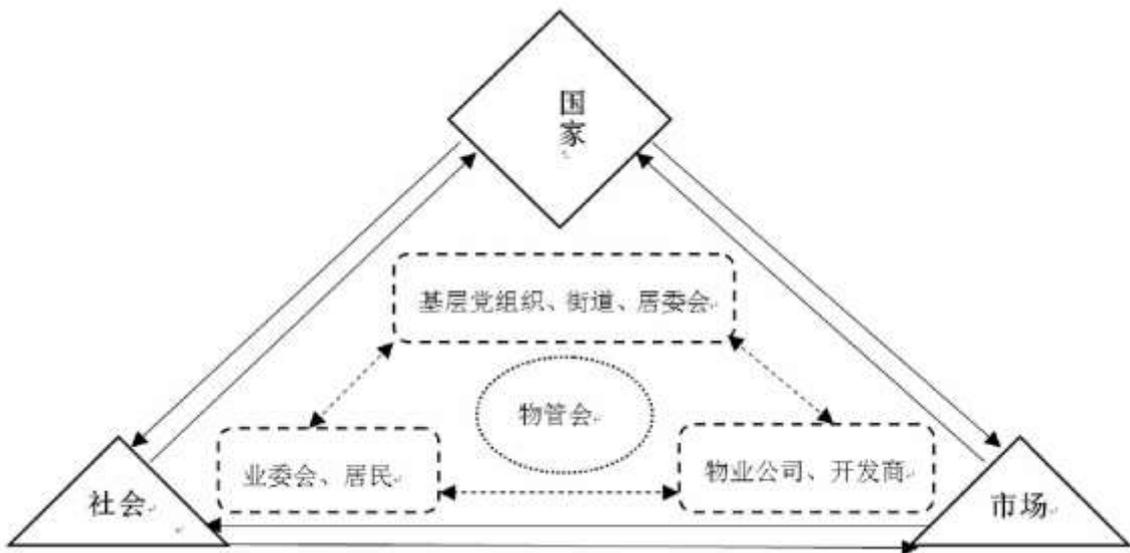


图 2 H 街道四个社区“半嵌入性互动治理”结构图

H街道四个社区的业委会与物业管理运作模式在中国的城市社区中并非无处寻觅，不同地区的其他社区也可能上演着大相径庭的情节和故事，但究其脉络及故事背后的生发机制，我们依然能够借助过程分析寻找到不同故事背后的共性原因。在城市社区内部纷繁复杂的“居住政治”中，业委会的诞生与运作使其与其他社区治理主体不可避免地产生互动，这种互动关系成为我们研究的导火索，由此引发我们对于社区多元治理主体所代表的国家、市场、社会力量互动形态的研究。在“国家-市场-社会”三维分析的解释框架下，H街道的四个社区呈现出四种不同类型的业委会与物业管理运作模式，这四种具体的运作模式都具备相似的互动规律。这种互动规律是指在中国强国家弱市场弱社会的宏观背景下，国家、市场、社会三者之间形成一种结构性非对称形式的三角互动形态，不同主体需要将各自的部分目标嵌入到对方运作中实现互动与协调。

在中国的大部分城市社区中，国家力量在社区治理过程中一直“在场”，扮演着“监督者”和“保护者”的角色，当社区出现较为严重的治理问题或矛盾纠纷时，国家借助基层党组织、街道与居委会的介入实现国家力量的“到场”，引导社区解决一系列重大难题。在国家力量“在场”与“到场”的过程中，市场力量与社会力量也会根据国家力量的增强与收缩做出相应的反应，三方主体通过互动相互弥补“政府失灵”“市场失灵”与“志愿失灵”。H街道四个社区业委会与物业服务机构的运作模式充分展现了以国家力量为主轴、市场和社会力量为辅助的“半嵌入性互动治理”形态，为我们理解新时代背景下基层社区场域中国家-市场-社会关系的发展变化提供了参考思路。

参考文献:

[1]吴晓林、姜永熹:《社区业主维权状况调查——以长沙市为例》,《城市问题》,2015年第1期。

[2]康晓光、卢宪英、韩恒:《改革时代的国家与社会关系——行政吸纳社会》,王名:《中国民间组织30年——走向公民社会》,中国社会科学出版社,2008年版,第332页。

[3]唐文玉:《行政吸纳服务——中国大陆国家与社会关系的一种新诠释》,《公共管理学报》,2010年第1期。

[4]纪莺莺:《从“双向嵌入”到“双向赋权”:以N市社区社会组织为例——兼论当代中国国家与社会关系的重构》,《浙江学刊》,2017年第1期。

[5]黄晓星:《国家基层策略行为与社区过程——基于南苑业主自治的社区故事》,《社会》,2013年第4期。

[6]夏建中:《中国公民社会的先声——以业主委员会为例》,《文史哲》,2003年第3期。

[7]顾昕:《治理嵌入性与创新政策的多样性:国家-市场-社会关系的再认识》,《公共行政评论》,2017年第6期。

[8]顾昕:《走向互动式治理:国家治理体系创新中“国家-市场-社会关系”的变革》,《学术月刊》,2019年第1期。

[9]李友梅:《城市基层社会的深层权力秩序》,《江苏社会科学》,2003年第6期。

[10]朱健刚:《城市街区的权力变迁:强国家与强社会模式——对一个街区权力结构的分析》,《战略与管理》,1997年第4期。

注释:

1《无锡市物业管理条例》第十七条:“住宅小区有下列情形之一的,可以成立物业管理委员会代行业主大会或者业主委员会职责:(一)不具备成立业主大会条件的;(二)具备成立业主大会条件但未成立,经物业所在地的县级市、区物业管理行政主管部门

部门或者街道办事处(镇人民政府)反复指导后仍不能成立的;(三)业主委员会不履行职责达一年以上、无法正常工作,需要调整或者重新选举业主委员会,经物业所在地的县级市、区物业管理行政主管部门或者街道办事处(镇人民政府)反复指导后仍不能选举产生新一届业主委员会的。”

2⁽¹⁾ 《江苏省物业管理条例(2012年修订)》第二十七条:“不具备成立业主大会条件,或者具备成立条件但未成立业主大会的住宅小区,经物业所在地的县(市、区)物业管理行政主管部门或者街道办事处(乡镇人民政府)指导后仍不能成立的,可以由街道办事处(乡镇人民政府)、社区居(村)民委员会、社区服务机构、建设单位、业主代表等组成所在物业管理区域内的物业管理委员会,代行业主大会和业主委员会职责。”