

# 社区治理中的集体消费\*

## ——以特大城市的三个基层社区为例

李 强<sup>1</sup> 葛天任<sup>1</sup> 肖 林<sup>2</sup>

(1.清华大学,北京 100084;2.中国社会科学院,北京 100732)

**摘要:**文章从理论和三个案例出发,分析了城市社区集体消费存在的问题,认为缺乏有效的集体消费组织和管理机制是导致基层社区治理失序的主要因素。在此基础上,文章提出基层政权的核心责任之一是组织和管理集体消费。中国的所有制形式、居住方式和集团消费模式决定了集体消费问题必然长期存在,如果这一问题得不到有效的解决,将会为发展埋下隐患。

**关键词:**集体消费;社区治理;城市基层社区;基层政府;社会治理

**中图分类号:**C912.2 **文献标志码:**A **文章编号:**1001-862X(2015)04-0097-006

**DOI:**10.16064/j.cnki.cn34-1003/g0.2015.04.050

### 一、中国城市基层社区的“集体消费”问题

中国正在经历着人类历史上最大规模的城镇化。大量人口涌入城市,给中国城市基层社区治理带来了极大的挑战。笔者认为,目前社区治理中的很多问题和矛盾都与“集体消费”问题有关。在基层社区治理中,基本公共服务如医疗、教育、环境卫生、社区安全、交通基础设施、环境景观建设,以及住房、车辆管理等,都不是居民或消费者个人可以单独实现的,而是必须与其他居民或消费者一起作为整体而共同实现的。

#### 1. 什么是集体消费

“集体消费”概念最初是由著名社会学家卡斯泰尔(Castells,1976:75)提出的。他认为,集体消费是一种特殊类型的消费,其性质与过程只能由集体组织和管理来完成,而无法通过个体交易单独实现。卡斯泰尔的这一概念主要针对的是在欧美国家与公共福利有关的一些消费,诸如教育、医疗、公共住房、基础设施等等。但是,由于中国在政府角

色、制度体系、居民生活方式等方面与欧美国家存在较大差异,因此中国城市的集体消费问题具有特殊性。首先,国家性质决定了我国所有制形式主要是公有或共有形式,所有制形式决定了中国城市的集体消费比例会大大高于欧美国家。其次,我国属于人口超巨型社会,巨型或超巨型城市比比皆是,城市或城镇的高层楼房高密度居住方式极为普遍,这就决定了我国城市、城镇居民社区生活中集体消费的特征更为突出。第三,我国社会是一种政府主导型社会,大量集体消费由政府财政支出完成。

#### 2. 社区生活中的集体消费

中国的集体消费问题涵盖诸多方面,社区生活是人们生活不可或缺的部分。一般而言,人们主要在三种空间中生活,即就业空间、社会交往空间和居住空间,其中与居住空间相联系的就是社区生活。而社区生活中,集体消费占据十分重要的位置,几乎涉及社区生活的方方面面。例如,社区中的住房问题,与之相关联的不仅仅是房子本身的购买或投资,还有房屋的维修、基础设施建设、基本公共服务的提供等。

本刊网址·在线杂志:www.jhlt.net.cn

\* 基金项目:北京市哲学社会科学规划重大项目“北京建设学术之都的政策研究”(13ZDB11)

作者简介:李强(1950—),北京人,清华大学社科学院院长,社会学系教授,主要研究方向:收入分配等;葛天任(1984—),吉林人,清华大学公共管理学院博士后,主要研究方向:社区治理;肖林(1974—),安徽人,中国社会科学院社会学研究所,副研究员,主要研究方向:社区治理。

社区集体消费的最大特点在于,人们的居住选择与社区集体消费紧密连在一起,而且一旦居住选择确定后,社区集体消费往往具有无法规避的特性。在社区中,不同群体围绕着集体消费问题很可能产生矛盾或冲突,如果集体消费问题解决不好,常常会将矛盾或冲突诉诸政府。社区治理中的集体消费问题不仅涉及居民与居民的、居民与市场之间的矛盾,也会牵连到居民与政府之间的矛盾。那么,中国城市基层社区的集体消费究竟出现了怎样的问题?政府在这一问题上应该扮演什么样的角色呢?为了研究这些问题,我们将中国城市基层社区进行了分类研究。目前,城市社区类型繁多,本文探讨三类主要社区:

第一,单位制解体之后的老旧社区——本文称之为后单位制社区,其主要特点是居民收入低,缺乏物业管理或者物业管理不到位,社区基本公共服务或建设相对较差。第二,新建商品房社区,是目前中国最为主要的居住类型,许多居民通过购买商品房进入社区,并重新构造社区关系。这类社区的市场化程度高,大都由物业公司管理,在物业费的价格、缴纳、公共服务提供、小区基础设施建设等集体消费方面,常常存在着不少的矛盾和隐患。第三,聚集大量外来人口的城中村社区,这类社区的主要问题是人口城镇化和城乡二元结构导致的人口流动性高、职业结构相对多元,难以组织和管理集体消费,社区中的矛盾或者冲突比较明显。

## 二、三种不同类型社区中的集体消费问题

### 1. 后单位制社区的集体消费问题

新世纪以来,房屋和小区的管理责任推向了房屋所有者,这就逐渐形成了单位制解体之后的居住小区或社区。然而,在改制过程中,最初的相关政策制定者并没有很好地考虑到集体消费的组织和管理工作。无数脱嵌于体制的个体,既没有能力通过市场机制来解决物业服务或小区管理,也无法自发组织起来实现集体组织与管理。最终,这些原因导致这类社区开始走向衰败。

后单位制社区的集体消费问题十分突出。一方面,因为这些社区聚集着大量中、低收入者,他们习惯了国家的“包干”管理方式或者由于收入低,不缴纳或拒绝缴纳物业服务费的占据相当高的比例。

另一方面,难以收取的或低廉的物业费,导致物业公司无法提供适当的社区服务和集体消费品,难以胜任老旧小区的物业组织管理工作。这两方面的原因构成了恶性循环,最终导致社区环境破败、基础设施老化、社区矛盾被积聚,冲突不断。

### 2. 新建商品房社区的集体消费问题

从发展趋势上看,新建商品房社区是今后中国人获得住房或者社区公共服务的最主要方式。房改以后,中国人要获得住房需要从市场上购买,人们一旦完成这个交易,就会直接进入集体消费过程之中。目前,新建的商品房社区,主要是由物业公司来负责组织和提供基本的物业服务,包括环境卫生、小区保安、房屋维修、基本设施、供热供水等。总体上看,与其他居住形式相比,这一类社区的集体消费相对较为规范。但是,在这些社区中,仍然存在着一定的问题和隐患。

首先,市场机制在处理这种具有部分公共物品性质的社区服务中具有先天的不足。市场为个体消费提供了充分的选择空间,但是,市场在处理集体消费时遇到了难题。物业公司提供的产品或服务很多需要社区的居民作为一个整体来实现集体消费。物业服务常常难以有效地通过量化标准来衡量,而且物业公司与居民个体之间存在着严重的信息不对称,同时这些产品或服务的消费不是立刻购买就能够瞬间完成的,即个体不能够独自完成消费,产品和服务不具有可选择性。其次,在新建的商品房社区,随着时间的推移,房屋会逐渐老化,很多物业管理、基本的公共服务的问题将会暴露出来,但是化解各种纠纷的机制并没有真正的建立起来。大量的业主“维权”事件表明,现有的管理模式难以有效化解纠纷。第三,社区自治能力不强,居民之间难以组织协调,同时新建商品房小区中的业主委员会常常不能担负起组织集体消费的功能,最终社区服务和管理跟不上,导致一些社区走向衰败。

### 3. 城中村社区的集体消费问题

对城中村而言,改革前是人民公社、生产队,改革后则由村委会来组织管理村务,其中不少村庄还实现了部分“农转居”,建立了社区居委会,从而形成了农村与城市两套管理体制并存的局面。在人民公社时期,农村的生产和消费由乡公社和村大队来组织管理,并不存在集体消费问题。但是,随着城市化进程的推进,市场化改革的深入,这些城

郊农村逐渐变成了“城中村”，兼具城乡二元特征。“城中村”往往在社区的实际事务管理上存在责任不明确等问题，社区的集体消费组织和管理出现了一定程度的真空状态。

随着城市不断更新和扩张，大量外来人口的涌入使得城中村社区的集体消费问题更加复杂。大量外来人口的涌入带来了土地租金收益的提高，增加了村委集体经济组织和村民们的经济收益。但是，土地租金收益的分配机制不具有包容性，增加的收益也没有用来改善社区居住环境，这些城中村在基础设施建设、维修以及公共服务的提供等方面长期处在一种匮乏状态。巨额的土地增值收入并没有通过有效的机制被分配使用在社区集体消费事务之上，导致城中村社区在享受城市增长带来的高收益之时，却在社区居住环境和社区建设等诸多方面走向了衰败。

### 三、后单位制社区：市场失灵

作为本文案例的 A 社区是一个后单位制社区，这里居住着 3275 户居民，一共有 35 栋楼房，2 栋高层住宅，3 栋条件简陋修建于上世纪 80 年代的简易楼。该社区房屋的产权比较复杂，大约有超过半数的房屋在房改后卖给职工；但也有相当比例住房，当年职工拒绝购买，因而还是具有当年“分房”性质的永久租住房；还有一些房屋产权单位至今也搞不清楚。社区居民有 1 万余人，外来人口有 4000 余人。A 社区的平均收入较低，有一家国有的物业公司负责运营社区物业，由于原工厂单位连年亏损，本应由房屋所有者和原单位提供的物业费常常不到位，该社区没有建立业主委员会。

#### 1. 社区管理资金缺口较大

A 社区的物业费用筹集比较复杂，一部分是由居委会组织筹集的，主要是通过各种途径设法从原单位争取，从社区内原单位的一些可以用来出租的房屋获得资金，有极少数业主交一些。由于物业费明显不足，实际的服务很差，调研中，居民大多反映没有感到有什么物业服务。A 社区的居委会主任讲：

我们社区的环境卫生一开始比较差，不

如改制之前了。以前有单位管，后来改制了，理论上单位和我们关系也就不大了。但是，每年大约百万的“物业费”还是由原单位从一些房屋租金中划拨。这也是我们争取的，毕竟很多老人还在。

A 社区物业费构成极其复杂，这在后单位制社区中比较普遍。按道理，房屋体制改革，房屋卖给职工后，职工就是产权人，产权人应该交付物业管理费。但是，上文已述，A 社区还有少半数职工当年拒绝购买住房，所以，迄今还是具有分配房屋性质的承租户。承租户的物业费应由原单位来交，而更复杂的是，当年有很多职工是“买断”下岗的，原单位认为这些“买断”的职工得到了一笔买断费，他们与原单位没有关系，所以，不愿负担数目不小的“买断”职工的物业费。在互相攀比的局面下，造成了居民普遍不交物业费的现象。

另一个比较重要的原因是，这些老旧社区的居民平均收入较低，往往对社区物业费的征收采取抵制态度，以社区环境卫生管理为例，一位居委会工作人员表示：

每月3元的垃圾费都难以收齐，就不要说房屋维修了。有的居民竟然提出，必须把楼道内的卫生清扫也处理了，否则不同意交垃圾费。但是，也有很多居民说，小区内很多房子还是原来厂子里在管，不应该交这笔钱。

如果说物业费难以征收是表面原因的话，那么深层次的原因还在于这一类社区长期由国家、企业负责社区事务的管理，社会惯性导致居民们抵制市场机制的建立。

#### 2. 社会惯性导致市场机制失灵

A 社区居住者大多有过在国有企业经历，仅党员群体就有 809 人。大多居民曾经在同一家企业工作过，社区居委会也是由原来的 3 个家委会合并形成的。由于居委会无法提供基本的公共服务，政府资金不到位，加之改制下岗所造成的巨大心理落差，使得居民对这一社区的管理抱有极大的不满，但同时又将社区提升改造的希望寄托于政府。在这一类后单位制的老旧社区中，人们的生活水平普遍偏低，而且居民们由于长期的单位制

居住经验,对社区集体消费市场是抵制的。

### 3. 集体消费组织和管理缺乏责任主体 一位居民的看法具有相当的代表性:

这笔钱到底是居委会负责收,还是厂子负责收,谁也说不出个章程,大家自己组织又不可能,你看看垃圾费怎么收?那些简易楼,就更没人管了,连里面住的是什么人都不清楚了。以前厂子管,现在没人管,也管不了。

由于历史上采取单位制管理模式,后单位制社区难以适应新的市场机制,市场失灵现象十分突出。这一类社区,由于难以征收物业费,导致物业公司退出或者无法提供充足公共物品,社区环境出现了整体性的衰败。加之大多数社区居住者长期习惯于政府、企业包办一切的居住方式,社会惯性导致市场机制难以被居住者接受。

国企改革以及城市景观的巨大变迁,造成了后单位制社区居民相对剥夺感较强,这进一步增加了这类社区在组织集体消费和进行社区事务管理方面的难度。而且,由于缺乏明确的组织管理集体消费的责任主体,这类社区往往处于管理失控状态。

## 四、新建商品房社区:市场机制尚不健全

本文调研的特大城市某街道B社区,是一个新建中高档商品房社区。现在已经开发建成了3期,共有2997户,5000多人在这里居住。在册流动人口约1200多人。居民大多是专业技术人员、政府官员、企业高管等高收入群体,具有较高消费能力。社区组织体系齐全,有物业公司、居委会、党支部、服务站,也成立了业主委员会。社区物业服务基本到位,管理比较规范,居委会、党支部、服务站也多次获得荣誉,社区内环境整洁干净。但是,在这样比较高档社区中,仍潜伏着集体消费中的不少问题。

### 1. 交易地位不对等引发集体消费矛盾

所谓交易地位不对等,是指作为个体的业主与作为组织的物业公司之间在市场交易中处于不对等的地位。

首先,双方交易过程中的定价机制是不对等

的。一个物业公司的工作人员说:“物业费定价本身是难以衡量的,如何定价,物业公司与业主之间是不对等的,或者说是物业公司比较主动。”

其次,个人往往缺乏组织集体消费能力,难以与作为组织的物业公司抗衡。同时,业主委员会并没有发挥其应有的对等谈判或者交易、监督的职能,这也导致大量的社区业主的利益被损害或被忽视。在B社区,一位小区业主谈到了他为什么拒交物业费:

我之所以拒绝缴纳物业费,主要是由于我想看他们(物业公司)的年度预算和决策报表,但是他们以种种原因推脱不给。

由于物业管理的相对特殊性和专业性,普通居民难以衡量或评估物业服务的优劣或相关公共物品的品质,而且无法强制性地要求物业公司提供财务状况报表。业主委员会刚开始建立时一度热情很高,但持续时间不长,后来几乎是名存实亡,所以不可能代表业主利益去争取合法权益。由于物业管理服务本身是一种集体消费过程,而且交易双方存在着严重地位不对等、信息不对称,因此往往导致业主利益被损害,甚至出现维权纠纷。

### 2. 社区的房屋专项维修基金是笔糊涂账

随着房屋老旧,各种维修费用加大,社区基本服务和管理的矛盾逐渐显露出来。但是,用于住房维修的专项维修资金在管理和使用方面存在着严重问题。

建立住房专项维修资金制度,始于1998年。2004年开始,办理房屋产权证时必须缴纳住房专项维修资金。2007年,修订后的《住宅专项维修资金管理办法》规定,公共维修基金专门用于小区公共设施的维修,归全体业主共有。但是,在实际调查中,我们发现这一资金往往也是一笔糊涂账。在B社区,这一资金的使用明细并没有向居民告知,居民也很少过问和关心这一笔资金的使用明细。在这种情况下,一些社区中甚至出现了业主委员会与物业公司串通挪用专项资金的事情。一位社区居民讲述了他所了解到的情况:

某物业公司以小区设施需要维修的名义,通过发放问卷的形式让每个居民表态,

由于居民缺乏相关知识,缺乏关心小区事务的主动精神,往往也就简单地签字同意,最后这笔钱实际上是从居民缴纳的房屋专项维修资金中支出。物业公司正是利用了这一点,才能够轻易地从相关管理机构中套取这笔钱。

### 3. 集体消费缺乏有效的管理、监督机制

由于缺乏明确有效的管理机制,物业公司 with 居民之间矛盾的解决难以得到规范化的制度保障,或者监督成本太高而造成物业服务管理监督的缺失。在 B 社区,如果居民平时遇到问题,一般是居委会召集物业公司、业主委员会来协商解决。但是,多龙治水模式往往导致管理效率降低。居委会提出“1+X 模式”,即以社区居委会为核心,把其他社区管理机构包括物业公司、业主委员会、社区警务站等组织起来。一位长期工作在这个社区的居委会工作人员说:

一开始社区的业主委员会并不认可我们居委会,但是随着工作的开展,慢慢大家觉得居委会还是很重要的,在实际的工作中,居委会变成了物业公司、业委会之间的润滑剂。例如,如果施工扰民的话,有居民提出意见,一般也都是居委会组织三方会议来协商。

在实际运作中,在涉及社区集体消费的核心利益分配问题时,居委会的地位往往得不到法律上的保障。在实际运行中,业主委员会一般难以起到监督的作用。同时,由于大量基本社区公共品由物业公司提供,居委会往往也处于边缘化地位,其所应发挥的监督或者管理的作用也受到了较大限制。再加上该居委会成员没有一位是该社区居民,所以,居委会也难以真正代表居民利益。

## 五、城中村社区:市场和政府的真空地带

作为本文案例的 C 社区,是典型的城中村社区。C 社区在籍 1056 户,常驻人口为 5362 人。到 2013 年底,居委会登记暂住的流动人口有 17229 人,实际流动人口应大大高于登记人口。在城市化之前,作为农村社区,这一类社区没有如此明显的集体消费问题,因为大量社区事务的组织管理由

乡(公社)和村(大队)负责。但是,在城市化过程中,农村体制向城市体制转变,市场机制进入这些农村社区,带来了集体消费的新问题。

### 1. 大量外来人口被排斥在分配体制之外

C 社区是一个典型的人口“倒挂村”。2008 年,其他很多郊区农村被拆迁改造,大量外来务工人员涌入了 C 社区。这里的房租在特大城市中相对低廉,大约在 600~1000 元/月左右。社区中以外来的中青年群体为主,22—35 岁的群体占流动人口总数的 50%,22—50 岁占总数的 90%。

大量外来人口不愿离开特大城市,又无法融入当地社区,很多居民尽管在这里居住了五六年,但是仍然被视为外来群体,自然也难以被整合进社区事务的管理机制中。组织具有不同身份的居民进行集体消费,首先面对的就是体制性障碍。

这类社区的治理存在着诸多问题,不仅集体消费难以组织,而且存在着大量社会矛盾。更何况,由于户籍制度的存在,大量外来人口被排斥在以上两种体制之外,导致这类社区出现了三元社会结构(李强,2012)。这两种体制经常出现不协调的现象,导致社区的集体消费问题越来越难以解决。

### 2. “公地悲剧”:大量社会矛盾积聚

很多居委会工作人员认为,大量的外来人口增加了管理的难度,而且“一地两府”也导致基本公共服务无人“买单”,最后只能由上级政府出面协调解决。C 社区的公共治理问题的实质,其实就是奥斯特罗姆(E. Ostrom)所讲的“公地悲剧”。

大城市周边土地资源稀缺,原来的 C 村委员会并没有在“农转居”过程中消失,而是保留并重新组织。依托土地增值的利益,C 村村委会及其村经济组织获得了巨大收益。但另一方面,C 社区居委会却负责管理转居后的“居民”,由于缺乏相应的激励机制,居委会难以提供公共物品。

从社区居住者的角度来看,由于社区结构的碎片化,外来流动人口、本地户籍居民、外来常驻人口等,也仅仅是从 C 社区中获得居住和生活方面的收益,没有人负责和“照顾”这块公地。

公地悲剧的后果是令人震惊的。由于缺乏交通管理、停车设施和空地,社区中的主要道路,经常被各种车辆“挤占”。同时由于大量外来人口的涌入,这一社区的人口密度大幅度升高,也带来了

各种“公用设施”不足的问题。尽管村里成立了4家物业管理公司,负责管理部分村集体改建的租赁房屋的日常管理,但这远远不能解决居住在这里的3万多人最为基本的公共服务需求问题。

### 3. 社区碎片化导致集体消费难以组织

城中村社区和后单位制社区在集体消费困境方面具有某些共性。例如,这些社区在改制或城市化过程中,往往在社区的利益结构、空间结构和组织结构上处于一种碎片化的状态(李强、葛天任,2013)。这种碎片化社区往往导致集体消费难以组织管理。例如,在C社区,楼房住区、平房住区、商业用房混杂在一起,而且社区内部不同的居住小区差异很大,既有仍属于单位制社区的某大学教工宿舍区,又有单位解体之后划归C社区居委会管理的小区。社区内部的不同片区之间,缺乏联系,不同片区的居住者的要求差异很大。即便从这些“片区”的层面来组织集体消费,也存在着内部居住者在利益、身份方面的巨大差异。因此,在提供公共物品、征收适当的管理费用方面,社区居民存在着较大争议。

## 六、组织集体消费:基层政府和基层社区组织的核心责任

一般而言,政府干预的方式有三种,一种是全面管控,一种是全面放开,还有一种是采取中间路线。完全的政府管制,或者由国家统筹一切的思路 and 模式,被中国改革前计划经济的实践证明是不成功的。这在一定程度上是因为企业或者政府无法负担巨大的维护成本,难以提供更具个性化的优质服务。但是,完全的市场化也将导致巨大的问题。迄今为止,至少在微观层面,世界各国采取的方式大多是中间路线,鼓励社区自治组织参与社区治理,只是侧重有所不同。例如,在美国社区中,就有类似中国“业委会”的多种形式的“公寓协会”、“业主联合会”、“合作业主协会”,这些组织在一定程度上补充了政府管理的功能(吴晓林,2014)。因此,一方面,基层政府应该担负起组织和管理集体消费的责任;另一方面,在不同社区中,基层政府应该采取不同的组织方式和管理规则。

首先,在新建商品房社区,应该加强居委会的监督职能,规范各项经费的使用。由于并没有建立

一整套正式的管理体系或者管理制度,多元治理主体或者多中心治理的结构往往带来的是一种较为消极的协调式治理,很多情况是事后的应对,而并非从根本上建立了居民、业主委员会与物业公司之间矛盾的调解机制。强化基层政府和社区居委会的管理和监督职责,也就是强调政府的“扶持之手”和“看不见的手”(施莱弗等,2004)。

其次,对于大量的后单位制社区来说,基层政府和社区组织,应该担负起组织集体消费的职责,建立统一的规范和原则,进行统筹管理。一方面,政府应担负起统筹管理的职责,另一方面也应该扩大有序的社区参与,让政府与民众之间形成正向的良性互动。

最后,对于大量的城中村社区,各种社会矛盾是叠加在一起的,而最为核心和基础的,本质上也是如何组织和管理集体消费问题。长远考虑,这一类社区中,需要建立一个政府主导,各个群体广泛参与的社区集体消费组织、管理和监督机制。从近期来看,应该从城中村社区巨额的土地增值收益中分配相应的资金完善基本公共品的提供,并逐步建立更加具有包容性的社会治理体制,把流动人口集体消费的组织管理纳入到政府管理的职责之中。

### 参考文献:

- [1] Castells, M. Theory and ideology in urban sociology, in pickvance (ed), Urban Sociology: Critical Essays, London: Tavistock, 1976: 75.
- [2] 奥斯特罗姆. 公共事物的治理之道: 集体行动制度的演进[M]. 上海: 上海译文出版社, 2012.
- [3] 蔡禾, 何艳玲. 集体消费与社会不平等——对当代资本主义都市社会的一种分析视角[J]. 学术研究, 2004, (1).
- [4] 陈钊, 陆铭, 佐藤宏. 谁进入了高收入行业? ——关系、户籍与生产率的作用[J]. 经济研究, 2009, (10).
- [5] 李强, 葛天任. 社区的碎片化——Y市社区建设与城市社会治理的实证研究[J]. 学术界, 2013, (12).
- [6] 李强. 农民工与中国社会分层[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2012: 326.
- [7] 吴晓林. 国外“城市社区业主组织”研究述评[J]. 政治学研究, 2014, (8): 97-103.
- [8] 安德烈·施莱弗, 罗伯特·维什尼著. 掠夺之手: 政府病及其治疗[M]. 赵红军, 译. 北京: 中信出版社, 2004.

(责任编辑 木木)