

中國大陸城市基層管理體制轉型中的社區中介組織： 業主委員會的興起與發展

鄭淑美

臺北大學公共行政暨政策學系碩士班研究生

摘要

計畫經濟時期，中國大陸城市基層管理體制以「單位制」為主，「街居制」為輔。然隨著市場經濟轉型與社會結構變遷，導致「單位制」式微，「街居制」亦面臨管理困境，進而促成「社區制」產生。在社區治理的趨勢下，各城市相繼湧現新興社區中介組織，其中又以「業主委員會」最引人矚目。九〇年代以來，中國大陸城鎮住房制度改革推動了房屋產權私有化，「業主委員會」成為最重要的社區維權組織，使得社區治理結構呈現出「業主委員會」、「居民委員會」與「物業管理公司」三角權力互動關係。

然而，業委會的出現是否意味著中國市民社會力量的崛起？抑或是國家基層政權的再延伸？針對此，本文以「國家主導論」、「市場轉型論」與「合法性機制」三項機制觀察業委會運作，繼而提出「產權結構」與「權力更迭」為影響業委會自主性的兩項關鍵因素，並將社區型態劃分為四類，以期能精確地分析中國大陸社區型態轉型以及權力結構互動。

關鍵字：城市基層管理體制、社區中介組織、業主委員會、居民委員會、物業管理公司

壹、問題的提出

自八〇年代改革開放以來，中國大陸正經歷一場政經社的劇烈變革，從農村產權改革和村民自治，到城市經濟發達和社區自治，中國市場經濟改革引發社會結構變遷，不僅改變基層社會生活方式，更導致國家社會關係的重構。近年來，城市基層社會所產生的重大變革莫過於「社區自治」出現，從政府主導的「社區管理」模式到居民主導的「社區治理」模式，意味著一場從「統治」(governing)到「治理」(governance)的改革行動正悄然展開。

中共建政後，城市基層管理體制以「單位制」為主，「街居制」為輔。然而改革開放以來，隨著城市經濟改革日益深化，造成社會流動加劇、所有權結構改變以及非國有經濟發展。社會結構的劇烈變遷導致「單位制」逐漸式微，原本由單位所承擔的社會職能外移至街道辦與居委會。但由於不具備相應的法定地位與職權以執行上級政府和單位所派任的行政事務，「街居制」的「有責無權」使其面臨管理困境，「單位制」瓦解以及「街居制」的制度缺失更進而促成「社區制」的產生。(何海兵，2003：52-62)。

改革開放後，中國大陸城市基層社會結構變遷導致以政府組織—工作單位、房管局、街道辦與居委會為主體的社區管理模式逐漸弱化，城市社區興起大量的中介組織以承接從單位剝離出來的社會職能以及從政府部門轉移出來的公共服務(張靜，2001)。同時，九〇年代後，城鎮住房制度持續朝向市場化、私有化推展，業主基於共同利益成立以維權為主要目的的社區自治組織。因此，業委會的產生不僅說明了私人業主維權意識的提升，更意味著城市社區治理結構將產生重大變革。

然而，業委會出現是否正如西方學界所謂的「市民社會」力量的展現？抑或是國家基層政權對社會領域的再延伸？針對此，本文企圖要回答的問題意識是：中國大陸社區中介組織¹—業主委員會的制度性根源為何？本文一方面透過各種觀點的對話，包括「國家主導」、「市場轉型」與「合法性」等三項制度運作機制，探究各機制在業委會組織演變過程中所發揮的作用。另一方面則釐清影響業委會組織自主性的關鍵因素，並對目前中國大陸社區型態作類型學(typology)分析。

¹ 「社區中介組織」是指以社區為活動範圍，以社區居民為成員，是為了滿足社區居民各種需求而成立，介於社區主體組織(社區黨組織和社區居民委員會)和居民個體之間的組織。

貳、中國大陸城市基層管理體制的制度變革

改革開放後，由於社會結構變遷以及人口流動加劇，導致以「單位制」為主的城市基層管理體制日益式微，「街居制」亦面臨管理窘境，繼而促成「社區制」的產生。目前在新舊城市基層管理體制同時並存的情形下，社區存在著兩大治理主體：國家基層政權組織（如街道辦與居委會）以及社區中介組織（如業委會）。本文以下從宏觀視角觀察中國大陸城市基層管理體制的制度變遷。

一、單位制

「單位體制」(Danwei regime) 是中國大陸城市社會中最具體的組織形式。計畫經濟體制時期，經濟運作須藉由中央權威與官僚執行，政治穩定則是以個人服從為基礎，因此透過單位體制的設立，國家不僅能滿足職工的經濟需求，更達到對社會的全面控制 (Lowell Dittmer and Lu Xiaobo, 1997: 115-122; Lu Xiaobo and Eliabeth J. Perry, 1997: 3-16)。為適應計畫經濟所設立的單位體制，兼具政治、經濟、社會三位一體的功能。在政治功能上，單位體制中的各個單位（包含事、企業單位）都有其行政級別，各個單位透過設置黨群組織而能達到政治動員的目的。在經濟功能上，國家控制所有資源，透過單位對資源進行再分配，確保國家意志的貫徹執行。在社會功能上，單位透過充分就業、職工醫療、社會保障、分配住房、子女入學等社會福利制度，幾乎將社會生活納入行政控制的範疇（李漢林，2004：90-99），單位因而成為社會整合的重要組織形式。

國家透過單位將其控制力滲透至社會領域當中，魏昂德 (Andrew Walder) 就以「組織性依賴」(organized dependence) 與「有原則的特殊主義」(principled particularism) 等概念來描述工作單位中的權力結構以及人身依附關係 (Walder, 1986)。就社會層面來說，在單位制之下，社會成員的行為都被整合到單位中，單位能夠滿足個人的需求、賦予個人身份地位，並且支配個人的行為，單位與個人之間形成支配－依附關係，以實踐社會整合的作用；就國家層面來說，國家能夠透過對社會資源的再分配以及對單位的行政控制權力，成為單位唯一的資源供給者，國家與單位之間形成支配－依附關係，達成對不同層級單位所構成的社會進行整合作用。如此一來，國家－單位－個人三者間便形成一條完整的「支配－

依附」關係帶（陳偉東，2004：48-112）。

然而，隨著市場化與私有化改革的開啓，將造成社會流動加劇、所有權結構改變以及非國有經濟發達，單位體制也將面臨瓦解的局面。當中國大陸從再分配經濟逐漸邁向市場經濟時，國家政權必然會受到經濟改革影響的侵蝕，導致單位依附關係的弱化以及對城市社會控制的鬆動，將逐漸從內部引發一場「寧靜革命」（Walder，1995：73-89）。因此，城市基層管理體制變遷意味著社區整合與控制機制面臨重大的制度變革。

二、街居制

計畫經濟時期，中國大陸城市基層管理體制是以單位制為主，基層地區管理（街居制）為輔，基層地區管理主要是透過「街道辦事處」（以下簡稱「街道辦」）與「居民委員會」（以下簡稱「居委會」）（何海兵，2003：52-62）。在計畫經濟體制下，一方面，國家透過單位將職工吸納進單位，並賦予單位專業營運、社會管理、社會保障等功能，以此達到國家對「單位人」的行為控制；另一方面，國家更透過「街—居」（街道辦與居委會）達到對少數「社會閒散人員」、民政救濟與社會優撫對象的管理（尹維真，2003：63-93）。街居制經歷了半個世紀的發展演變，其組織功能雖然經過多次的變更，但其性質仍舊扮演著政府「腿」的角色，承接上級機關派任的各項行政事務。

中共在大陸取得政權接管城市後，一九四九年十二月於杭州市設立了「居民委員會」，是中國最早設立的居委會，而一九五四年十二月第一屆全國人大四次會議通過了《城市街道辦事處組織條例》和《城市居民委員會組織條例》，則是中國首次以法律形式確立街道辦與居委會的性質、地位與功能（陳偉東，2004：62-65），正式開啓「街居制」的城市基層管理體制。歷經「大躍進」時期「政社合一」的權力擴張，以及「文革」時期為「革命委員會」所取代，「街道辦」與「居委會」的機構與職能在文革後重新得到恢復。

改革開放以來，中國大陸城市基層管理體制走向「兩級政府、三級管理」，即市政府與區政府為「兩級政府」，「街道辦事處」為「三級管理」，是區政府的

派出機構，具有一定的管理權，但不是一級政府，只是「承上啓下」的組織，扮演政府部門傳達政令的環節，然伴隨改革的深入與社會變遷，「街居制」也面臨運作困境（魏娜，2003a：69-74）。首先，隨著單位體制的瓦解，使得街居必須承擔原本從單位剝離出來的職能。其次，城市社區管理體制的改革提出管理重心向下移，原來實行「條條」管理的部門將其任務下放至街居，使街居增加了許多新的管理領域，造成其嚴重的行政負擔。再次，街居雖然承擔大量的行政事務，卻沒有相應的法定地位與權力來執行上級機關所交付的任務，並且在財政與人事處處受制於上級機關而無法獨立行使職權。換言之，「有責無權」成爲「街居制」運作最大的困境，造成所謂的「看得見，摸得著，管不了」、「管得到的管不了，管得了的管不到」。

三、社區制

正由於「街居制」的設計缺失以及無法符合劇烈的社會變遷，近年來，中國大陸無論是官方或學界皆致力於推動所謂的「社區制」以及「社區治理」。雖然，民政部早在一九八六年就已提出「社區服務」的要求，並且首次提出「社區」的概念，但社區建設真正得到強化與推廣卻是在九〇年代後期。其中，一九九八年中共國務院的政府體制改革中，在民政部成立了「社區建設司」與「城市處」（隸屬於「基層政權司」（曹景鈞，2004：178-188），二〇〇〇年中共國務院辦公廳轉發了民政部《關於在全國推進城市社區建設的意見》（以下簡稱《社區意見》），更因此帶動了大陸各地的「社區建設」。在《社區意見》中強調：「對原有街道辦事處、居民委員會所轄區域作適當調整，以調整後的居民委員會轄區作爲社區地域，並冠名社區。在此基礎上，建立社區居民自治組織。社區居民委員會的成員經民主選舉產生，負責社區日常事務的管理。」此後，各地方政府相繼頒佈各種「社區自治組織」相關辦法²。

在「社區制」日益推展下，社區治理的主體開始由政府單一主體向多元主體發展似乎成爲一股必然的趨勢。以街道組織而言，社區治理主體大約可劃分爲五大行爲者：（1）政府組織；（2）政黨組織（主要是共產黨）；（3）企業事業單位

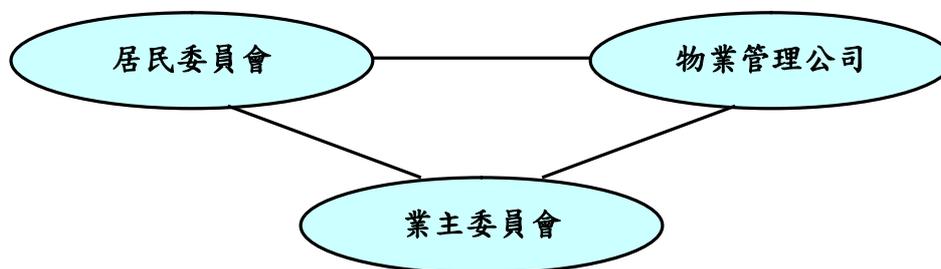
² 請參見「中華人民共和國民政部」網站：
http://www.mca.gov.cn/artical/content/WSQ_ZCWJ/20031229144547.htm

組織；(4) 半行政半自治性組織，包括居委會與城區管理委員會；(5) 社會團體（朱健剛，1997：42-53）。在社區治理結構轉型過程中，除了舊有治理者調整自身角色外，近年來，中國大陸城市社區中更相繼出現各式各樣的社會團體組織，如業主委員會、治安巡邏隊、老人書畫協會、秧歌隊以及各類社區自願組織等，這些社區中介組織在相當程度上改變了原有城市基層生活的樣貌，並對社區發展產生影響（張玉枝，2003：155-195）。

由此可見，由單位制、街居制朝向社區制轉型過程中，以政府組織作為社區主體和以行政主導為基本特徵的基層管理模式已然發生改變，城市社區治理的推展動力不僅來自政府由上而下的力量，更有民間由下而上的力量，各種社區自治組織以及社區居民都將成為參與社區事務治理不可或缺的角色（魏娜，2003b：135-140）。而此種制度變遷則具體地表現在社區治理結構的權力互動當中。

參、社區治理結構中的權力互動

目前中國大陸城市所興起的社區中介組織當中，以維護住戶權利的「業主委員會」（以下簡稱「業委會」）最引人關注，其使得原本「單位制」日益式微後，以「居委會」主導社區發展的權力圖像產生微妙變化，形成居委會、物業公司與業委會的三方互動關係（李友梅，2002：15-23）（見圖一），其中，居委會為「準行政機構」，物業公司是受聘於業委會管理小區物業的專業性服務的市場組織，業委會則是社區維權組織（林尚立，2004：231-267）。



圖一 城市社區治理的三角結構

一、居民委員會

根據《中華人民共和國憲法》與《中華人民共和國城市居民委員會組織法》（以下簡稱《居組法》）規定，居委會作為城市居民「自我教育、自我管理、自我服務」的基層群眾性自治組織，然實際上，居委會接受「街道辦」的行政指導，承攬街道辦派任的各項事務，其更像是政府的「派出機構」，而非「基層群眾性自治組織」。

改革開放以來，由於社會結構變遷與人口流動加速，使得原本由單位所承擔的職能外移至街居，街道辦的行政事務因而急遽擴增。為了達成工作與績效目標，街道辦憑藉自身所擁有的政治與經濟資源，控制著居委會的人事任免、經濟分配與工作任務，居委會如同「拖盤」承接街道辦所派任的大量行政事務，形成所謂「下面一根針，上面千條線」的情形。再者，作為「基層群眾性自治組織」，居委會的工作表現理應由居民進行考核，但實際上，居委會卻須每年定期接受街道辦各科室的工作考核，因而，居委會實際上是向街道辦而不是向居民負責。此外，居委會日常運作的經費來源，除了自身經營的第三產業收入外，大部分仍接受街道財政撥款（林尚立，2003；湯豔文，2004：68-78）。因此，就人事、經費與運作功能等方面來看，居委會的「自治性」仍受到國家約制。

另外，就權力關係而言，居委會則是在街道辦、街道黨工委以及黨支部三者所構築的權力網絡中進行運作。居委會的主要幹部通常由黨支部成員擔任，而居委會主任往往就是黨支部書記，因此，居委會與黨支部人事形成所謂「一套人馬，兩塊招牌」的情形，街道黨工委藉著直接控制黨支部的人事，便得以間接地掌控居委會的人事。

二、物業管理公司

計畫經濟體制時期，城市社區的住房產權為單一公房產權，公房類型包括了「直管房」與「系統房」³，分別屬於不同的部門和系統，而居住者僅是住宅承租人。因此，住宅的物業維護管理是由房屋產權所有人負責，通常是由單位後勤

³ 「直管房」是國家直接投資興建的住房；「系統房」則是國營企事業單位投資興建的住房。

或政府房管部門負責維護管理。然隨著城鎮住房商品化、私有化，住宅的產權結構（物業結構）也開始產生轉變，目前城市社區的物業結構大致包含三類：商品房、售後公房與公房⁴。產權結構的轉變使得城市居民對物業管理有了更高的需求，市場開始出現專業化服務的「物業管理公司」（以下簡稱「物業公司」）⁵，而有別於傳統以政府房管部門或工作單位為主的行政管理模式。

中國大陸的物業公司大致可分為三類：一是源自政府機關和國營企事業單位直屬下的房屋管理部門，對於住宅管理仍是採取行政手段；二則是源自房地產開發商的附屬機構，此類物業公司在經費來源、經營運作上都受到開發商的支配，這種支配往往使得物業公司無法為業主提供滿意的物業服務；三則是具有專業化服務的物業公司，其擁有獨立自主的經營權，依照市場化運作機制進行物業管理（張襄譽、廖曉峰，2003：63-66）。在第一、二類型中，物業公司與政府部門和房地產開發商有著緊密的關係，目前在市場中佔有多數比例。

三、業主委員會

業主委員會的興起是源於九〇年代以來城鎮住房制度的變革。中共建政後，基於產權國有以及行政管理模式，房管部門同時行使所有者（業主）與管理者的雙重角色。然而，隨著整體市場化與私有化改革方向的確立，中國大陸住房制度也開始產生變化，城市社區的住房產權結構由原來「單一公房」朝向「私人業主」轉化，房屋產權從一元化趨向於多元化，這更促使原有的房屋管理模式發生改變（于顯洋、王紅英，2000，13-14）。

九〇年代以後，城鎮住房分配制度的改革重點在於停止福利分房，朝向住宅商品化推進。因此，住宅產權所有人不再是以國家或單位為主，而是以個人為主。而「業主」與「業委會」便是隨著住房分配制度改革後所產生的新現象與概念，其中，「業主」指的是購買商品房產權的城市居民，而「業主委員會」則是指由

⁴ 「商品房」是指開發商投資興建後，用以經營（出售、出租）的各類房屋，按其用途可分為住宅、商業用房、辦公大樓、工業用房等。「售後公房」是指政府售予單位職工的「已售公房」再上市出售。

⁵ 「物業管理公司」以往是指負責社區建設、環境綠化美化、公共衛生、水電供暖等日常維護保養工作的公司，目前其服務範圍已擴展至商場、辦公大樓、城鎮居民區以及政府機關、學校、醫院等機構的「後勤」服務。

這些居民在一定區域範圍內所建立的組織，該組織代表此區域內全體業主對物業實施自治管理，因此「業主委員會」又可稱為「物業管理委員會」(夏建中，2003a：88-94)。

業委會首先出現於廣州和深圳地區，第一個業委會在一九九一年成立於深圳天景花園，當時業委會尚不具備法源基礎（林尚立，2004：231-267）。之後，建設部於一九九四年頒佈的《城市新建住宅小區管理辦法》指出：「『住宅小區管理委員會』是在房地產行政主管部門指導下，由住宅小區內房地產產權人和使用人選舉的代表所組成，代表和維護住宅小區內房地產產權人和使用人的合法權益」⁶，這項法令初步對與業委會具相同意義的「住宅小區管理委員會」做出原則性規範。而正式在立法層面上對於業委會相關制度做出明確規範的則是中共國務院於二〇〇三年頒佈的《物業管理條例》⁷與建設部制定的《業主大會規程》⁸，其對「業主大會」與「業委會」的成立、定位與職責進行規劃和界定。由此看來，在住房私有化持續推展以及政府給予合法性地位下，業委會數量的增加成為必然的趨勢⁹，其正逐步在社區參與以及社區治理中扮演重要角色。

四、社區治理結構的互動與衝突

業委會出現導致社區權力的重組，進而產生利益排擠效應。就「業委會」與

⁶ 「中國人民共和國建設部令」第33號，1994年3月23日。

⁷ 《物業管理條例》第十條規定：「一個物業管理區域內的業主，應當在物業所在地的區、縣人民政府房地產行政管理主管部門的指導下成立業主大會，並選舉產生業主委員會。」而在「業委會」的定位與職責方面，第十五條除指出「業主委員會是業主大會的執行機構」外，其職責為：（一）召集業主大會會議，報告物業管理的實施情況；（二）代表業主與業主大會選聘的物業管理企業簽訂物業服務合同；（三）及時瞭解業主、物業使用人的意見和建議，監督和協助物業管理企業履行物業服務合同；（四）監督業主公約的實施；（五）業主委員會賦予的其他職責。請參見「中華人民共和國國務院令」第379號，2003年5月28日。

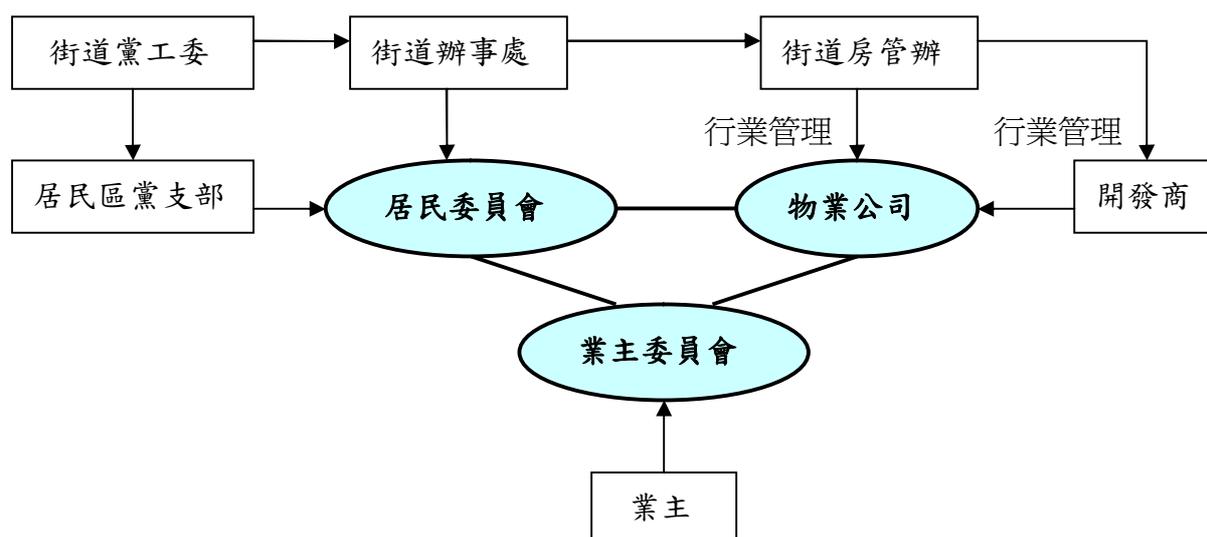
⁸ 《業主大會規程》明確規定業主大會負責六項工作，即制定、修改業主公約和業主大會議事規則；選舉、更換業主委員會委員，監督業主委員會；選聘、解聘物業管理企業；決定專項維修資金使用、續籌方案，並監督實施；制定、修改物業管理區域內物業共用部位和共用設施設備的使用、公共秩序和環境衛生的維護等方面的規章制度；行使法律、法規或者業主大會議事規則規定的其他有關物業管理的職責。請參見：「中華人民共和國建設部」建住房[2003]131號，2003年6月26日。

⁹ 目前大陸官方並無針對「業委會」提供正式的統計資料，因而只能從報章媒體的報導中略窺一二，根據大陸學者的看法，目前為止，北京與深圳大約僅有兩成的社區組建業委會，而上海則是創全中國之最，組建率達九成。請參見：陳泓泓，「中國公民社會發展的先行者：業主組織興起以及在中國轉軌中的意義」，發表於首屆海峽兩岸公共管理學術研討會，中國人民大學主辦，2005年4月7日—8日。

「居委會」的關係而言，首先，在組織性質上，居委會雖被定位為「基層群眾性自治組織」，實際上是「準行政機構」，而業委會則是以住房產權為核心所產生的社區中介組織。其次，在人事方面，近年來，各地城鎮雖已陸續舉行居委會選舉，但居委會成員仍多由街道辦或是黨支部所指派，業委會成員除公房代表外，其餘則經由業主大會選舉產生，具有一定的民意基礎。再者，在經費來源方面，居委會日常運作與人事經費主要來自街道財政撥款，而業委會日常運作經費來自物業管理專項基金，業委會成員多不支薪（白楊，2003：71-75），由於制度規範模糊不清，往往造成兩者的職權範圍產生重疊與衝突。

其次，就「業委會」與「物業公司」的關係而言，業委會以市場化機制選聘物業公司，必然對具準行政性質的物業公司造成利益衝擊。然而，由於物業公司與開發商掌握社區業主身份與社區設施規劃等相關資料，從而影響業委會對於社區資訊的取得以及其成立籌備工作。

再者，就「居委會」與「物業公司」的關係而言，由於物業公司大多從政府房管部門轉制而來，與居委會形成「條塊」的社區管理，因此，業委會出現以及物業公司市場化遴選將進一步弱化居委會與物業公司兩者的利益關係。由上述可知，「業委會—居委會—物業公司」的三角權力結構遠比制度規範要來的更為錯綜複雜（見圖二）。



圖二 社區治理結構實際圖像

肆、理論觀點與對話

業委會的出現導致中國大陸城市基層治理結構產生重大變化，然而，其是否意味著國家與社會關係已經產生鬆動與分化？甚至代表著市民社會已然興起與茁壯，形成一股足以與國家相抗衡的社會力量？針對此，論者多從「國家—社會」互動模式進行分析，其中又以強調「國家主導」的國家中心途徑（state-centered approach）為主要論述核心，認為國家法令雖賦予業委會興起的制度誘因，卻也從而限制其自主性發展。此外，本文則認為業委會的形成與發展，一方面是由於市場轉型引發了「產權改革」所造成的組織變革現象；另一方面則是由於「社會承認」賦予合法性所致。因此，本文以下將結合「國家主導」、「市場轉型」以及「合法性」等三項機制說明其各自在業委會組織變遷過程所發揮的作用。

一、國家主導論

「國家—社會」關係（state-society relationship）的研究風潮起源於一九七〇年代中期至一九八〇年代，美國社會科學界針對自一九五〇、六〇年代以來行為革命時期過度強調個體主義進行理論反省。一般而言，「國家—社會」關係研究模式可分為「社會中心論」以及「國家中心論」。「社會中心論」係指多元主義（pluralism）與馬克思主義（Marxism）對於國家自主性的研究，其認為國家並不具有自主性，僅是各個社會團體與階級進行權力爭奪的場域（Dunleavy and O'Leary, 1987: 13-71, 203-270）。因此，國家被視為社會體系的一環，並不具有特殊的制度地位。相反地，「國家中心論」強調國家是一自主的社會行動者，其追求自身的利益與目標，而獨立於其他社會組織。國家中心論可分為兩種解釋模式：一是將國家視為行動者，探討「國家自主性」與「國家能力」，強調國家在政策制訂以及社會變遷過程的核心角色；另一則是將國家視為組織與行動的制度結構，探討不同國家的制度結構對其政治、社會與經濟等各領域所產生的影響（Skocpol, 1985: 3-37）。

在中國研究中，「國家中心論」長久以來一直扮演著主導地位，其研究重點大多聚焦於計畫經濟體制下的共黨統治模式。改革開放後，社會結構雖然已出現鬆動和分化，但國家權力依舊透過各種方式滲透到社會領域。在經濟改革方面，

「國家主導」論者大多認為市場轉型是國家「由上而下」推動所致，一方面強調文革時期國家合法性的弱化，使國家藉由經濟改革成效以重建國家權威（Shue，1988；Shirk，1993）。另一方面則是強調長期以來計畫經濟的實施導致經濟停滯與衰退，促使政治菁英推動經濟體制轉型與財政制度改革，以激勵地方幹部發展地方經濟（Oi，1992：99-126；Naughton，1995）。在政治改革方面，「國家主導」論者則認為透過實施地方基層民主選舉以及對社會領域進行「放權讓利」改革，國家政權進一步滲透至社會基層領域，而使社會組織團體緊密鑲嵌於國家機構中（embedded within state agencies）（Manion，2000：764-784；Foster，2002：41-65）。

就「國家主導」觀點而言，業委會出現並非「市民社會」力量的展現，而是國家基層政權的再延伸。透過國家法令賦予業委會合法地位，近來各地相繼成立業委會，然其「組織能力」仍明顯受到組織內部與制度環境的雙重制約。在組織內部方面，《條例》¹⁰ 與《規程》¹¹ 均出現業主大會與業委會須向所在地行政主管部門「備案」以及接受「指導」的規定，業委會的成立與運作仍受到政府房管相關部門重重限制。在制度環境方面，業委會並非按照《社會團體登記管理條例》規定於民政部門辦理登記，因此不具備社團法人的資格。再者，業委會亦非獨立法人，所以無法享有《民事訴訟法》中獨立訴訟主體的資格。就此而言，業委會在國家賦予有限的自主空間下進行社區治理，同時，國家職能持續地向外移轉（outward），將使其成為國家在社會領域中的代理人（agent）。

然而，「國家主導」論者往往將經濟和社會領域視為是國家機構與國家行為作用下的附屬物。此種「國家—社會」關係模式使得國家與社會陷入「你得我失」的局面，卻忽略國家內部分裂性，換言之，國家並非是「鐵板一塊」，中國大陸官僚體制的「條塊」分割特質，造成各黨政部門具有自身的利益與目標，因此，國家意志並非是一致且凝聚的。再者，「國家主導」論者亦忽略了隨著市場轉型所引發的社會結構鬆動與分化，將給予社會組織團體更多的自主發展空間。

¹⁰ 《物業管理條例》第十條規定：「一個物業管理區域內的業主，應當在物業所在地的區、縣人民政府房地產行政管理主管部門的指導下成立業主大會，並選舉產生業主委員會。」而在「業委會」的定位與職責方面，第十六條規定：「業主委員會應當自選舉產生之日起三十日內，向物業所在地的區、縣人民政府房地產行政管理主管部門備案。」請參見：「中華人民共和國國務院令」第379號，2003年5月28日。

¹¹ 《業主大會規程》第五條規定：「業主籌備成立業主大會，應當在物業所在地的區、縣人民政府房地產行政管理部門和街道辦事處（鄉鎮人民政府）的指導下，由業主代表、建設單位（包括公有住房出售單位）組成業主大會籌備組（以下簡稱籌備組），負責業主大會籌備工作。」請參見：「中華人民共和國建設部令」建住房〔2003〕131號，2003年6月26日。

二、市場轉型論

一九八〇年代以來，中國市場經濟轉型與社會結構變遷引起西方學界的高度關注，其中，又以倪志偉（Victor Nee）所代表的「市場轉型論」成爲相關理論爭辯的重要發軔。倪氏認爲「再分配經濟」向「市場經濟」轉型必然會導致社會分層結構變遷，而造成社會分層結構改變的機制究竟爲何？其提出三個主要命題：市場權力命題、市場動力命題、市場機會命題。首先，從再分配經濟向市場經濟轉型將伴隨著權力基礎的轉移，即權力從黨政幹部轉移至市場生產者（即「市場權力命題」）。其次，市場經濟的實行使市場生產者獲得大多數盈餘，而報酬與個人生產效率密切相關，進而增強生產者的生產誘因。由於個人生產效率是透過教育直接體現出來，意味著人力資本程度越高，所得到的經濟報酬隨之增加（即「市場動力命題」）。最後，市場經濟體制將促成社會經濟流通管道朝向多元化發展，改變原有的社會分層結構（即「市場機會命題」）（Nee，1989：663-681；邊燕杰，2002，183-216；耿曙，2003，179-201）。就此而言，「市場轉型論」觀點隱含隨著市場經濟體制的日益鞏固，市場的影響將不僅涉及經濟交換活動，更將擴展到整體政治社會層面，包括國家重要的政策法令、經濟制度以及經濟活動中的非正式規範與社會網絡關係，進而重新塑造既有的政治和社會制度，導致國家社會關係的重構。

從經濟角度分析中國市場轉型的觀點，同樣也引發了政治學者的共鳴。懷德（Gordon White）對浙江蕭山地區的民間團體進行研究後指出，市場改革後所湧現的大量民間組織將導致國家與社會關係產生分化。然而，其認爲「市場改革→社會變遷→市民社會產生」的解釋邏輯過於簡化，應將市民社會產生的動力劃分爲兩類：社會動力與國家動力。社會動力的解釋與「市場轉型論」觀點十分接近，國家動力則是源於爲解決合法性與控制力日益下降的危機，國家進行「放權讓利」改革，進而促使社會組織大量出現，而日漸茁壯的社會力量將進一步催生「市民社會」的到來（White，1993a：63-87；1993b；White et al.，1996：15-38）。

近來年，隨著市場改革日益深化以及全球化風潮持續擴展下，以非政府組織（NGO）或是非營利組織（NPO）爲核心的第三部門（The Third Sector）更成爲「市民社會」的研究焦點。此觀點主張國家、市場與市民社會是一個完整社會中三足鼎立的獨立領域，每一領域都有其行動邏輯，國家是「權力層級節制邏輯」，

市場是「利益極大化邏輯」，而市民社會是「自願主義邏輯」。薩拉蒙（Lester M. Salamon）更在〈非營利部門的興起〉一文中提出，二十世紀後期，組織性的自願行動以及私人、非營利或非政府組織於全球各地快速地興起和發展，形成一股「全球性結社革命」（global associational revolution）風潮。這些非營利組織不僅提供人道服務、促進地方經濟發展、預防環境惡化與保護公民權利等，更將導致國家與公民之間關係的重構，其所造成的影響將遠遠勝過「第三波」的民主政治革命（Lester M. Salamon，1996：109-122）。

就上述觀點而言，中國大陸從再分配經濟朝向市場經濟轉型過程中，國家與單位所掌握的資源再分配權力將逐漸削弱，個人開始從單位控制中游離出來（李漢林，2004：90-99），進一步導致以單位制為主的城市基層管理體制逐漸式微。其次，近年來為了因應社會結構的變遷，中國大陸實施多次機構改革以及持續對社會領域進行「放權讓利」，將原由國家擔負的社會職能與公共服務轉移至民間社會組織，如薩拉蒙（Lester M. Salamon）所言的 NGO 或是 NPO，業委會不僅提供各種社區服務，更成為城市基層社會重要的治理行為者。最後，市場轉型所引發的「產權改革」使得個人成為房屋產權所有人，在基於維護業主共同權益的前提下，業委會成為社區維權的核心組織。就此而言，業委會的出現代表著一股社會力量正在崛起，不僅改變既有的國家與社會關係，藉由業主大會的定期召開與業委會的換屆選舉，以及透過居民對於社區公共事務的討論與參與，將有助於培養民主意識，形成所謂的「公共領域」。因此，業委會運作邏輯不屬於國家，亦不屬於市場，而是自願主義邏輯下的產物，亦即「中國市民社會的先聲」（夏建中，2003b：115-121）。

三、合法性機制

「合法性機制」（legitimacy mechanism）是社會學理論中最重要的機制，亦是社會學新制度學派的核心概念。關於「合法性」（legitimacy）的討論可追溯至社會學家韋伯（Max Weber）對官僚組織的研究。官僚組織的權威領導是維繫組織運作秩序的重要關鍵，而韋伯所提出的問題是：組織權威是如何產生？其認為「合法性」在其中扮演重要機制，並且提出三種合法性支配類型：奇魅型支配（charismatic domination）、傳統型支配（traditional domination）以及法理型支配

(legal domination) (Weber, 1978)。

在此基礎上，新制度學派進一步延伸合法性概念，強調合法性不僅是指正式的法律制度，更包含了社會價值、道德規範、文化與信念等非正式制度，對人們的社會生活形成強大的約束力。基於此，新制度學派將「合法性機制」定義為：誘使或迫使組織採納外部環境中具有合法性的組織結構或運作方式的制度力量（周雪光，2003：77-85）。因此，合法性機制是建立在廣泛的社會承認基礎之上，組織不僅受到內在環境限制，更面臨外在環境約束，而為了適應組織環境的要求，進而導致組織結構型態的同質化（homogenization）。

面對制度環境與組織結構變遷，新制度學派試圖回答一項重要問題：為什麼制度與組織會有「趨同」的現象？梅約（John W. Meyer）與羅文（Brian Rowan）在〈制度化的組織：作為神話與儀式的正式結構〉一文中，從宏觀角度解釋制度環境（institutional environment）如何影響組織運作，並且對組織趨同現象提出下列幾點看法：第一，須從組織與環境間的互動關係去解釋組織現象。第二，組織是「技術環境」以及「制度環境」雙重影響下的產物。技術環境強調「效率機制」，制度環境則是強調「合法性機制」。因此，對於組織環境的關注，須同時考量技術環境與制度環境。第三，為了符合合法性機制所設立的規章制度最後往往與實際運作有很大的差異（Meyer and Rowan, 1977：341-363）。

由上述可知，新制度學派強調「合法性機制」侷限制度與組織的變遷範疇。組織為了適應外在環境的要求，不得不採取具有合法性的組織型態與作法，進而逐漸形成「組織趨同」現象。因此，不同於新制度經濟學所強調的「效率機制」，社會學新制度學派主張除了效率考量之外，組織變遷的驅動力主要是基於正式與非正式制度的「合法性機制」考量，以提高組織在制度環境中的「社會承認」。

就「合法性機制」觀點而言，業委會合法性日益增強是其近年來大量興起的主要原因。首先，業委會是基於維護社區共有財產的目的而產生，因此成員們的共同信念與行動邏輯較為一致。其次，由於業委會成員是由業主大會選舉產生，相較於居委會，業委會在管理社區自治事務方面具備更高的民意基礎，從而增強其「社會承認」基礎。最後，在各地相繼成立業委會所產生的「示範效應」引發其他社區紛紛仿效成立業委會。因此，在制度環境與組織間彼此強化下，業委會合法性的強化勢必將對國家基層組織產生劇烈衝擊。

值得一提的是，透過托爾伯特（Pamela S. Tolbert）與朱克（Lynne G. Zucker）的研究，可瞭解「效率機制」與「合法性機制」兩項機制是彼此互補且同時發揮作用。兩人觀察美國各市級政府採用公務員制度的演變過程，指出早期採行公務員制度主要是以城市特點（包括城市結構、政治衝突與政府角色等）的理性效率機制為主要考量。然而隨著時序推移，此一制度的「社會承認」基礎逐漸增強，合法性機制隨之在制度變遷後期階段扮演重要角色（Tolbert and Zucker, 1983: 22-39）。從兩人的研究結論可知，效率機制與合法性機制在不同階段的制度變遷過程各扮演著不同的角色功能。

實際上，中國大陸的制度轉型過程是一個極為複雜的動態圖像。一方面制度環境的巨變為業委會產生提供重要契機，一方面則看見國家扮演發展者與掠奪者的雙重角色，透過法令規定賦予業委會合法地位，同時卻也對其發展形成了重重制約，另一方面則又觀察到業委會「社會承認」的日益強化，形成一股不可忽視的社會力量，挑戰官方既定的社會制度與組織。因此，如托爾伯特朱克研究結論所言，不同動力機制在制度變遷各個階段中扮演不同程度的影響。故而本文主張以「國家主導」、「市場轉型」以及「合法性」三項機制對業委會的形成、運作與影響進行觀察和分析，以更完整地呈現其制度變遷圖像。

伍、社區型態的類型分析

組織變革過程中，由於各地業委會無論是在法律地位、組織形態、運作模式等方面仍存有極大差異。本文則根據初步觀察，認為「權力變更」與「產權結構」兩項因素對業委會能否正常運作具重要影響。最後，依據上述兩項要素再建構出二對二的類型學（typology），形成四種不同的社區型態。

一、變項與解釋

近年來，中國大陸各城市社區相繼成立了業主大會和業委會，然而，僅有少數的業委會能夠扮演其應有的社區自治功能。此一現象引發筆者的疑問：為什麼業委會大量成立卻無法自主地履行其角色功能？以下則針對影響業委會組織自

主性的關鍵要素進行深入探討。

(一) 產權結構：公私房比例

新制度經濟學指出，透過產權結構的制度設計能降低交易成本，其除了減少經濟活動的不確定性，更提供生產者追求經濟效益的制度誘因(劉瑞華譯，1995：7-15)。在後社會主義國家轉型過程中，產權結構由公有制逐漸轉換為私有制，個人得以擁有住宅社區各種資源、權益的分配和控制，因此，業委會出現表示業主對社區公共財產作更有效率的規劃與維護。因此，私房比例高低是影響業委會能否正常運作的一項關鍵因素。一般而言，中國大陸城市社區根據產權結構可區分為三種型態：一、純商品房小區；二、混合型小區，這又可分為「私房比例超過 50%」以及「公房比例超過 50%」兩種類型(喬先華、王廣軍，2002，33-35)。就社區居民的社經地位而言，純商品房小區普遍高於混合型小區¹²，這進一步影響業委會的自治程度。由於純商品房社區居民擁有較多經濟資源，社區物業管理的自主能力較高，而能減少對居委會的依賴。

公房比例高的社區中，業委會成員多為國營企事業單位代表與開發商，居於少數的私房業主不具份量，業委會因此容易受到公房代表及其背後的行政力量所控制，而無法發揮業委會的自治功能。近年來，隨著社區居民維權意識日益高漲，私房(包含商品房與售後公房)比例較高的社區中，私人業主開始自發召開業主大會進行業委會改選，進而與原業委會、物業公司、開發商及其背後的行政力量形成利益博弈。就此而言，社區住宅的產權結構是影響業委會自主性的關鍵因素。

(二) 權力更迭：業委會改選

業委會「換屆改選」是目前社區自治的重要焦點。首屆業委會通常由開發商或是政府房管部門協助成立，其原因在於，一方面入住社區的居民尚未達到成立

¹²由於中國大陸城鎮住房改革初期，仍實施內外銷房雙軌制，商品房售價遠高於一般民眾的購房能力，故造成純商品房小區居民的經濟能力普遍高於混合型小區居民。此外，有學者認為目前中國大陸城市社區已產生階層化趨勢。參見徐曉軍，「論我國城市社區的階層化趨勢」，*社會科學*，2000年第2期，頁52-56。

業委會的法定人數¹³；另一方面，若社區物業結構中公房所佔比例較大，業委會成員中的公房代表必然為多數。由於部分的房地產開發商是從政府機關和國營企事業單位轉制成立，再加上物業公司大多為房地產開發商和政府房管部門的直屬企業，市場專業化服務的物業公司仍屬於少數，因此形成「政府單位－開發商－物業公司」三者間的連帶關係（見圖三）。



圖三 房產部門的政企關係

開發商建設完成後將社區物業管理權直接交由旗下的物業公司負責，首屆業委會又是由開發商所主導，因此，社區初期的物業管理工作並未產生嚴重糾紛。但依據各地方政府物業管理的相關辦法規定，當公房或商品房出售達到一定比例或者住宅出售已達一定年限，業委會應隨即進行換屆改選。因此，「新」業委會的出現，即表示社區權力的重構，其往往與「舊」物業公司產生利益衝突。

「新」業委會通常由社區居民自發成立，相較於「舊」業委會則較不具濃厚的官方色彩，而「舊」物業公司是由「舊」業委會選聘，因此與政府房管部門和開發商有密切關係，然而，其往往因物業管理成效不佳，而被「新」業委會解聘，由於舉此觸及既得利益者的權益，因而引發政府相關部門與開發商的干預。就此而言，掌握業委會選舉，甚至維持原有的業委會結構以及鞏固既存的利益關係，是「政府單位－開發商－物業公司」的共同利益。反之，一旦「換屆選舉」，即出現不受國家掌控的業委會，也將使業委會的自治性質更為明顯。

基於上述理由，本文認為業委會的組織自主性具體表現在**產權結構（公私房**

¹³目前中國大陸各地城市社區成立業主委員會的法定標準不一，以上海市為例，根據《上海市居住物業管理條例》規定，物業管理區域內有以下情況之一，應成立業主委員會：（一）公有住宅出售建築面積達到30%以上；（二）新建商品住宅出售面積達到50%以上；（三）住宅出售已滿兩年。

比例)與權力更迭(業委會改選)兩項要素,繼而推論出以下的研究假設:

研究假設 1:就產權結構(公私房比例)而言,當私有房比例超過 50%¹⁴時,業委會「組織自主性」越高,反之亦然。

研究假設 2:就權力更迭(業委會改選)而言,業委會換屆改選次數越多,業委會「組織自主性」越高,反之亦然。

二、類型學建構

依據「產權結構」與「權力更迭」兩項要素,本文繼而建構出二對二的矩陣類型,形成四種不同的社區權力型態。其分別為:居民自治型、半行政自治型、依賴—過渡型以及行政主導型(見圖四)。而在不同社區型態中呈現出不同的三角權力結構互動。

		私有房比例	
		高	低
業委會換屆改選	有	居民自治型	半行政自治型
	無	依賴—過渡型	行政主導型

圖四 社區型態的類型學

(一) 居民自治型

在此社區中,私房比例超過 50%,有業委會換屆改選,私人業主比例高於公房業主,業委會經換屆改選後,私人業主代表在業委會逐漸取得多數,因此業

¹⁴目前中國大陸部分城市(如北京、上海)規定社區新建商品住宅出售面積達 50%以上者,應儘速成立業主委員會。因此,本文以 50%作為「私有房比例高低」的判別標準,「私房」包含「商品房」和「售後公房」。此外,暫不將房地產開發商擁有的產權比例列入「私房」部分計算。

委會在社區事務運作中具有較高的合法性與自主性。業委會擺脫開發商與原物業公司的控制之後，透過市場機制遴選物業公司，具有政府與開發商背景的物業公司自然易被淘汰。此外，由於商品房業主經濟能力較高，相對提升其物業管理的自主性，不再仰賴居委會提供的物業資源，甚至部分新開發社區僅有業委會而無居委會的設立與管理。相較於居委會，經由社區居民本身選舉且居多數的業委會更具備了自治性質，成為社區治理中最重要治理行為者。

（二）半行政自治型

在此社區中，**私房比例未達 50%**，**有業委會換屆改選**，公房業主或開發商產權比例高於私人業主，業委會經換屆改選後，業委會成員仍以公房或開發商代表居多數，人事權依舊由房管部門或開發商主導，因此，業委會遴選的物業公司與房管部門或開發商仍有密切關係。然而部分物業公司並不直接管理物業，而是定期給予居委會維修經費，居委會則以行政權力進行物業管理。對居委會來說，物業公司定期給予經費能夠解決其財政缺乏的窘境；而對物業公司來說，居委會「行政化」管理社區物業能夠兼具節省成本與避免管理衝突，兩者達成「雙贏」的局面，利益關係得到進一步鞏固。因此，業委會換屆改選通常是為強化業委會在社區自治過程中的合法性，而非社區自治能力的實質發展。

（三）過渡—依賴型

在此社區中，**私房比例超過 50%**，**無業委會換屆改選**，私人業主比例高於公房業主，業委會未經換屆改選。這裡有兩種情形：第一，「私房」以商品房為主。業委會未進行換屆改選的原因通常有二：一是住宅交屋時間為期不久，社區居民進行業委會換屆改選的條件尚未成熟；二是社區購房者多為境外人士，長期不居住在社區中，因而常無法達到進行業委會改選的法定人數。因此在業委會仍以開發商代表居多，並且在開發商與物業公司具「父子」關係情形下，物業公司負責社區物業，居委會則主導社區自治，但私人業主力量將在此社區逐漸抬頭。第二，「私房」以售後公房為主。業委會雖以私房代表居多，但因為是從「公房」

轉為「售後公房」，此社區容易受到種種「制度遺緒」影響，反而使業委會強烈依賴居委會或具行政色彩的物業公司所提供的物業管理。

（四）行政主導型

在此社區中，**私房比例未達 50%，無業委會換屆改選**，公房業主或開發商產權比例高於私人業主，業委會未經換屆改選。這裡有兩種情形：第一，已成立業委會，業委會成員仍以公房或開發商代表居多數，其所聘任的物業公司與房管部門或開發商關係密切；第二，未成立業委會，由於社區住宅所有權人仍以公房為主，因此仍由國營企事業單位或房管部門負責社區物業維修管理。在上述兩種情形下，居委會不僅成為最重要的居民自治組織，在第二種情形當中，由於房管部門將其任務下放至街居，居委會成為社區物業的主要管理者，進而更強化社區居民依賴居委會。

須特別說明的是，本文雖然主張隨著在住房制度持續向市場化、私有化推展以及國家賦予業委會合法地位下，社區型態將逐漸從「行政主導型」朝向「社區自治型」發展，但並不意味此為中國大陸「市民社會」力量的展現。有鑑於居民維權意識的高漲與社會組織力量的壯大，國家不斷藉由各種方式（如法規、人事與經費等）層層介入業委會運作，從而限制其組織自主性的發展。

陸、結語

近年來，社區治理的趨勢相繼帶動了中國大陸各城市的社區建設，而北京、上海、南京、深圳等地不斷湧現業主維權行動，反映出城市基層生活正歷經重要的社會變遷，業委會的出現對國家所授權的基層政權形成權力競爭，對於基層治理構成挑戰。各地業委會相繼透過法律途徑向物業公司、開發商及其背後的政府部門爭取合法權益，並且透過業委會選舉過程，培養社區居民的民主意識，甚至出現所謂的「深圳現象」與「北京現象」¹⁵，為中國大陸城市基層民主帶來一線

¹⁵其指在深圳、北京區縣人大選舉中，一些知名的業主維權人士，透過自薦或尋求選民聯合的方式當選地方人大代表。見：楊卓如，「基層民主又一增長點的成長空間」，[中國城市社區網](#)，

曙光。然而，卻又可發現社區實際運作中，在政府房管部門、居委會、開發商與物業公司間的利益結構下，業委會明顯處於弱勢一方¹⁶。目前則有地方政府開始研擬相關法令，主張將業委會納入街道辦與居委會之下加以管理¹⁷。無論是合法的法令規範或是私下運作的政企關係，都使得業委會作為「中國公民社會先行者」以實現城市社區基層民主備極艱辛。

因此，這股以業委會為代表的社區中介組織力量的發展，究竟是意味著中國市民社會的崛起？抑或是國家基層政權對社會領域的再延伸？本文認為後社會主義國家的制度轉型是一複雜圖像，以「國家—社會」模式觀察中國大陸轉型過程中國家與社會的互動關係，雖有助於筆者瞭解兩者間的權力消長情形，然而，過於強調國家或是社會的主導力量卻往往使我們忽略兩者內部的分殊性。就國家而言，中國大陸官僚體制「條塊」分割特質，造成各政府部門具有其自身的利益與目標，因而造成對社會領域管理的「不同調」。就社會而言，由於「雙重分層管理」¹⁸體制的實施，社會組織團體都或多或少帶有官方色彩，因此，社會中介組織與日遽增並非意味中國市民社會力量的茁壯。就此而言，對於業委會興起，除了從「國家—社會」視角觀察其對國家基層政權所造成的影響之外，更必須對國家與社會內部分殊性以及制度轉型的差異性作進一步分析。因此本文從轉型學（transitionalogy）角度出發，對業委會與社區型態轉型過程作「初探性」研究，並且有待日後的田野經驗作進一步驗證。

參考書目

<http://www.cucc.org.cn/zhongguochengshishequwangquanbuwangye/minzhuxinlun/jicengminzhuyouyizengzhangdian.htm>

¹⁶以上海浦東清水苑社區為例，清水苑社區的物業管理公司是「暢苑物業」，「暢苑物業」的前身是「欣城物業」，其上級公司是“行政副局級”的上海金橋出口加工區房地產有限公司。而「金橋房產」正是清水苑社區的開發商。清水苑社區本來想解聘不合格的「暢苑物業」，但由於上級行政管理部門加以干涉而未果。參見楊海鵬，「業委會炒不掉物業公司」，北京大學應用倫理學中心，<http://www.cae.pku.edu.cn/article.php?sid=306>

¹⁷深圳市國土房產管理部門目前已完成《深圳經濟特區物業管理條例（送審稿）》及 8 個附件的制定工作，並將送交有關部門審查。依據此條例，深圳市將把業委會納入街道辦與居委會的指導與管理體系，使物業管理與社區管理作進一步結合。

¹⁸「雙重分層管理」的「雙重管理」是指社會組織團體成立時，應同時向「登記管理機關」以及「業務主管單位」申請籌備；「分層管理」則是指社會組織團體的登記管理機關與業務主管單位的行政管轄範圍應與社會組織團體的活動範圍相符合。

壹、中文部分

一、專書

尹維真

- 2003 《中國城市基層管理體制創新：以武漢市江漢區社區建設實驗為例》，北京：中國社會科學出版社。

李漢林

- 2004 《中國單位社會—議論、思考與研究》，上海：上海人民出版社。

林尚立主編

- 2004 《社區民主與治理：案例研究》，北京：社會科學文獻出版社。

周雪光

- 2003 《組織社會學十講》，北京：社會科學文獻出版社。

耿曙

- 2003 〈中國大陸的制度轉型與經濟奇蹟：相關文獻的評析〉，《中國大陸研究方法與成果》，台北：國立政治大學國際關係研究中心。

曹景鈞

- 2004 〈制度創新與繼往開來：社區改革初探〉，《中國國情與制度創新》，北京：華夏出版社。

陳偉東

- 2004 《社區自治：自組織網絡與制度設置》，北京：中國社會科學出版社。

張玉枝

- 2003 《轉型中的社區發展：政府與社會分析視角》，上海：上海社會科學院出版社。

劉瑞華譯，Douglass North 著

- 1995 《制度、制度變遷與經濟成就》，台北：時報出版社。

邊燕杰主編

- 2002 《市場轉型與社會分層：美國社會學者分析中國》，北京：生活、讀書、新知三聯書店。

二、期刊論文

于顯洋、王紅英

- 2000 〈『業主委員會』引發的社會學思考—社區基層組織研究(之一)〉，《中國民政》，第10期，頁13-14。

白楊

- 2003 〈選舉的儀式化功能—從業委會選舉來看城市基層民主實踐中的博弈〉，《社會科學》，第5期，頁71-75。

朱健剛

- 1997 〈城市街區的權力變遷：強國家與強社會模式—對一個街區權力結構的分析〉，《戰略與管理》，第4期，頁42-53。

何海兵

- 2003 〈我國城市基層社會管理體制的變遷：從單位制、街居制到社區制〉，《管理世界》，第6期，頁52-62。

李友梅

- 2002 〈基層社區組織的實際生活方式—對上海康健社區實地調查的初步認識〉，《社會學研究》，第4期，頁15-23。

夏建中

- 2003a 〈北京城市新型社區自治組織研究—簡析北京CY園業主委員會〉，《北京社會科學》，第2期，頁88-94。

- 2003b 〈中國公民社會的先聲—以業主委員會為例〉，《文史哲》，第3期，頁115-121。

徐曉軍

- 2000 〈論我國城市社區的階層化趨勢〉，《社會科學》，第2期，頁52-56。

張襄譽、廖曉峰

- 2003 〈物業管理：城市社區管理體制的創新〉，《城市管理》，第1期，頁63-66。

陳幽泓

- 2005 〈中國公民社會發展的先行者：業主組織興起以及在中國轉軌中的意義〉，發表於《首屆海峽兩岸公共管理學術研討會》，中國人民大學主辦。

喬先華、王廣軍

- 2002 〈如何理順社區居委會、業主委員會、物業管理三者的關係—由浮山新區業主罷免業主委員會事件引發的調查與思考〉，《中國民政》，第2期，頁33-35。

湯豔文

- 2004 〈不完全契約形態：轉型社會的社區治理結構—以上海康健地區業主委員會的發展為例〉，《上海行政學院學報》，第5卷第2期，頁68-78。

魏娜

- 2003a 〈城市社區建設與社區自治組織的發展〉，《北京行政學院學報》，第1期，頁69-74。

- 2003b 〈我國城市社區治理模式：發展演變與制度創新〉，《中國人民大學學報》，第1期，頁135-140。

三、網站

「中華人民共和國民政部」網站：

http://www.mca.gov.cn/artical/content/WSQ_ZCWJ/20031229144547.htm

林尚立，〈上海市居委會組織建設與社區民主發展研究報告〉，政治學研究：

<http://www.pssw.net/articles/cccls1s.htm>

張靜，〈成長中的公共空間之社會基礎——一個上海社區糾紛案例的分析〉，中評

網：<http://www.gongfa.com/zhangjingshehuikongjian.htm>

楊卓如，〈基層民主又一增長點的成長空間〉，中國城市社區網：

<http://www.cucc.org.cn/zhongguochengshishequwangquanbuwangye/minzhuxinlun/jicengminzhuyouyizengzhangdian.htm>

楊海鵬，「業委會炒不掉物業公司」，北京大學應用倫理學中心，

<http://www.cae.pku.edu.cn/article.php?sid=306>

貳、英文部分

(I) Books

Dunleavy, Patrick and Brendan O'Leary

1987 **Theory of the State: The Political of Liberal Democracy**, London: Macmillan

Walder, Andrew

1986 **Communist Neo-Traditionalism : Work and Authority in Chinese Industry**, Berkeley: University of California Press.

1995 **The Waning of the Communist State: Economic Origins of Political Decline in China and Hungary**, Berkeley: University of California Press.

White, Gordon

1993b **Riding the Tiger: The Politics of Economic Reform in Post-Mao China**, Stanford: Stanford University Press.

Naughton, Barry

1995 **Growing Out of the Plan: Chinese Economic Reform, 1978-1993**, Cambridge and New York: Cambridge University Press.

Shirk, Susan

1993 **Political Logic of Economic Reform in China**, Berkeley: University of California Press.

Shue, Vivienne

1988 **The Reach of the State**, Stanford: Stanford University Press.

Skocpol, Theda

1985 “Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current”, in Peter Evans and Theda Skocpol, **Bringing the State Back In**, NY: Cambridge University Press.

Weber, Max

1978 **Economic and Society**, edited by G. Roth and C. Wittich, Berkeley: University of California Press.

White, Gordon, Jude Howell and Shang Xiaoyuan

1996 **In Search of Civil Society: Market Reform and Social Change in Contemporary China**, Oxford and New York: Clarendon Press of Oxford University Press.

Xiaobo, Lu and Eliabeth J. Perry ed.

1997 **Danwei : The Changing Chinese Workplace in Historical and Comparative Perspective**, New York : M. E. Sharp.

(II) Periodicals

Dittmer, Lowell and Lu Xiaobo

1997 “Structural Transformation of the Chinese Danwei : Macropolitical Implications of Micropolitical Change”, **China Studies**, no.3, pp.115-122.

Foster, Kenneth W.

2002 “Embedded Within State Agencies: Business Associations in Yantai”, **The China Journal**, No.47, pp.41-65.

Salamon, Lester M.

1994 “The Rise of the Nonprofit Sector”, **Foreign Affairs** , Vol. 73, Iss. 4, pp. 109-122.

Nee, Victor

1989 “A Theory of Market Transition: From Redistribution to Markets in State Socialism”, **American Sociological Review**, Vol. 54, Iss. 4, pp. 663-681.

Manion, Melanie

2000 “Chinese Democratization in Perspective: Electorates and Selectorates at the Township Level,”, **The China Quarterly**, No. 163, pp. 764-784.

Meyer, John W. and Brian Rowen

- 1977 “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony”, **American Journal of Sociology**, Vol. 83, pp. 340-363.
- Oi, Jean C.
- 1992 “Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China”, **World Politics**, Vol. 45, pp. 99-126.
- Tolbert, Pamela and Lynn Zucker
- 1983 “Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform”, **Administrative Science Quarterly**, Vol. 28, pp. 22-39.
- White, Gordon
- 1993a “Prospects Civil Society in China: A Case Study of Xiaoshan City”, **The Australian Journal of Chinese Affairs**, No. 29, pp.63-87.

System in Transiting China :
The Raise and Development of the Owners' Committee

Cheng Shu Mei

Department of Public Administration and Policy
National Taipei University

Abstract

During the planned economy age, the Chinese urban management was built on the administrative system which working units (Danwei regime) took dominant position and “neighborhood committee” was the supplementary one. With the transition of market economy and the change of social structure, the disadvantages of the traditional administrative management are increasing.

To solve the problem, the state promotes community construction. In this trend, the emergence of community intermediate organizations affects the grassroots state power. After 1990's, the housing institution reform generates the raise of owners' committee which is an organization to protect house property . For that matter, the community governance is changing into triangle structure that owners' committee, residents' committee and estate-servicing company play the main role.

However, the arise of the owners' committee means the emergence of civil society in China? Or the agent of grassroots state power? In view of that, this article describes three mechanisms — state dominance, market transition and legitimacy — leading to the raise of owners' committee. Furthermore, this article demonstrates that “property right” and “power recombination” are the key elements to influence the autonomy of owners' committee and the diversity of community structure. According to this, we will elaborate the change and development of community intermediate organizations in urban China.

Keywords : Urban Management System, Community Intermediate Organization, Owners' Committee, Residents' Committee, Estate-servicing Company