

“治理权益”： 社区公共收益实现路径研究

□ 叶继红 魏沁菡

摘要：治理权益是指通过有效治理行动才能达成的一种实际权益。社区公共收益既是一种共同共有的“法律权益”，更是作为一种发展权益的“治理权益”。既有进路的法律指向性表明，对于社区公共收益的治理研究尽管富有“规则主义”的清爽，但却遗留下“难以执行到位”的宿弊，在实践中面临着认知偏狭、组织乏力、协同低效等诸多困难，进而导致社区居民权益实现率较低，由此关联复杂的秩序低效甚至失序问题。因此，构筑行动网络的能动主义思路范式，突破“治理碎片化”与“实践犬儒主义”，成长至关重要。为此，应依法廓清社区公共收益“共有物权资产管理权益”的性质用途，持续加强法治型业委会建设，强化社区民主协商治理，以制度赋能社区公共收益的实现能力，并注重创新治理方式方法，以合作网络深度拓展对社区公共收益的全过程治理。

关键词：社区公共收益；治理权益；社区秩序

中图分类号：D669；F299 **文献标志码：**A **文章编号：**1007-9092(2024)

04-0083-015

DOI:10.15944/j.cnki.33-1010/d.2024.04.009

收稿日期：2023-12-26

作者简介：叶继红，苏州大学中国特色城镇化研究中心研究员，苏南治理现代化研究基地首席专家，苏州大学政治与公共管理学院教授、博士生导师；魏沁菡（通信作者），苏州城市学院马克思主义学院讲师。

基金项目：国家社科基金青年项目“数字技术驱动城市基层治理效能的生成机理与提升路径研究”（编号：21CZZ023）；苏州大学中国特色城镇化研究中心新型城镇化与社会治理协同创新中心项目“城市更新可持续发展模式研究”（编号：22CZH009）。

一、引言

从基础面向上看,社区是一个生活共同体,更是一个利益共同体^①。社区公共收益是社区全体业主的资产收益,该权益的保障、发展和实现,对于确保社区居民正当权益、增进社区发展后劲、促进社区和谐发展具有重要意义。社区公共收益究竟是何性质、有何特征、实现程度如何、病灶何在,如何来实现更为优化的治理,是此论域需要持续关注的基础问题。自《民法典》颁行实施以来,各地城市社区以注资公共设施维修、抵扣物业费、发放业主现金等多种“礼包”方式展开了积极探索,取得积极效应。与此同时,通过梳理近两年诸如12345市民热线以及信访部门归总的信访件看,涉及社区公共收益的权益纠纷和基层冲突正呈现一定上升趋势。这与实地走访调研所发现的相关问题大体吻合,值得高度关注。社区公共收益治理依然存在一些不可忽视的问题,一定程度上存在的“悬浮式”治理可能激化社区矛盾、危及基层稳定,需采取更为有效的方式予以循序解决。为此,需要有新认知、新目标和新路径,来实现社区公共收益的新治理。

二、文献回顾与分析框架

社区作为现代社会的基本组织形态,是基层治理的基础单元。^②“社区中国”已然来临^③,异质性高且多元化的社区居民结构变化使得国家更加注重社区公共性需求及公共领域再造^④,社区公共收益是社区民众关心的实践问题。以“小区公共收益”为关键词的文献检索,绝大多数文献分布在“日报”“商报”等报刊上。频繁见诸报端的社区公共收益为何总是一笔“糊涂账”的立场阐释^⑤,有关收益去向和如何维权的疑惑不解^⑥,以及收益最终归属、具体用途的持续追问^⑦,都在清楚地表明一个事实:社区公共收益在基层社区治理中,的确是一个与百姓生活息息相关的“实践问题”,它关乎群众的日常生活,且困扰与日俱增。从仅有的期刊论文看,主要从建筑物区分所有权、委托代理、债权实现等理论出发,围绕社区公共收益的法律问题、诉讼时效以及业委会权力等领域展开了讨论^⑧。从这些讨论所涉及社区公共收益的内涵界定、权利归属、收益分配以及规范管理等观点看,总体限定在较为清晰的法律规范层面。毋庸置疑,这样的讨论富有基于规则论理论和论事的严谨与清晰,所提出的解决方案也具有操作进路上的实践风险可控性。但是

① 方亚琴、夏建中:《社区治理中的社会资本培育》,《中国社会科学》,2019年第7期。

② 袁超:《论正义的空间性与空间的正义性》,《伦理学研究》,2019年第6期。

③ 刘建军:《社区中国》,天津人民出版社2020年版,第16页。

④ 吴晓林:《理解中国社区治理》,中国社会科学出版社2020年版,第38页。

⑤ 郑钧天、许晋豫、段续:《一些小区公共收益缘何成“糊涂账”?》,《新华每日电讯》,2021年11月23日第10版。

⑥ 文丽娟:《小区公共收益都去哪了?》,《法治日报》,2022年11月3日第4版。

⑦ 丁燕:《小区公共收益糊涂账如何变明白钱?》,《黑龙江日报》,2022年1月6日第5版。

⑧ 贺新定、钟铭佑:《小区公共收益若干问题之探讨》,《经济与社会发展》,2010年第5期。

较为清晰的是,既有进路的法律指向性未能以其“规则主义”的清爽,解决好其遗留下“难以执行到位”的宿弊。

社区公共收益由众多民众日常均会面对的貌似“热门问题”转变成为理论议题,却遭遇了“实践问题”转换成为“学术问题”的“挤门缝”。丰富的议题最终被抽象演化成为法律问题的“一枝独表”,既严重限定了对于该重要问题的理论表述,又桎梏了理论研究对于实践发展的有效回应,更为重要的是这种研究“局促”未能得到学术反思,且还持续停留在概念“白描”的“路径依赖”甚至“路径停留”阶段,造成对此实践论域的学术想象力和实践关切度严重下降。另外,少量文献从社区公共空间使用权、社区居民公共理性能力等角度入手,初步探讨了社区公共收益问题乱象的原因与出路^①。一些有关社区冲突、治理优化的文献(如物业管理、业委会建设、“三社联动”等^②)也或多或少地涉及到社区公共受益问题,但探究的专属性不够,这也在一定程度上限制了对问题的阐发深度与拟制方案的有效性。

为此,本文提出,对“社区公共收益”的研究,既是法律问题,更为重要的是一个公共管理问题、一个治理问题。这里存在的深层次问题,实际上就是法律规定得清清楚楚、明明白白,为何就在实践中长期且预期还将持续存在?这里存在着一个论域的学科转换和视角融合问题(见图1)。

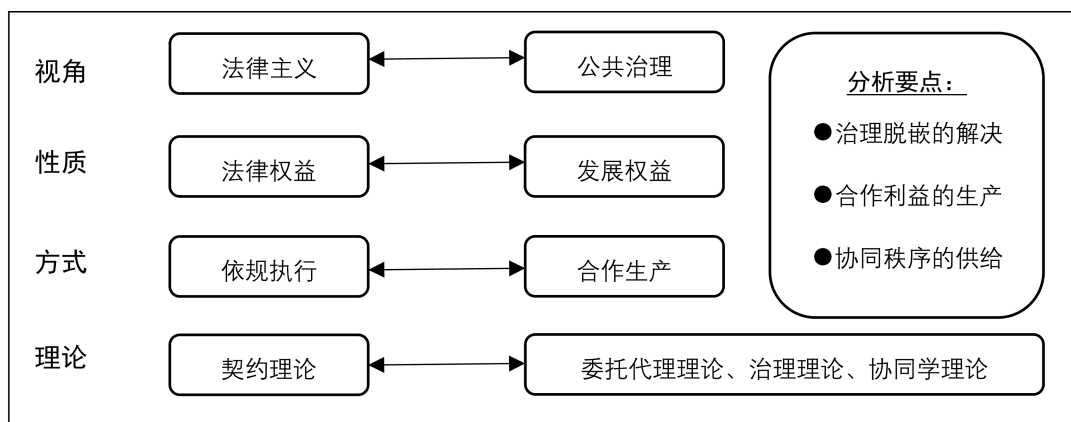


图1 面向公共治理的社区收益分析框架

本文尝试提出“治理权益”来阐释社区公共收益问题。最一般意义上讲,治理是指对公共事务的处理,以支配、影响和调控社会^③。但是扩散开来的治理具有治理主体的广泛性、治理对象的公共性、治理过程的合作性与互动性,最大程度实现公共利益。因此,“治理”一词内涵着对多元主体交互利益的合作行动及其实现共享问题,亦即治理保障权益、治理发展权益和治理实现权益。本文提出社区公共收益作为一种治理权益,要义

① 孟祥林:《社区公共空间使用权博弈、受益权边界与居民冲突治理》,《苏州大学学报》(哲学社会科学版),2021年第2期。

② 刘建军:《中国社会治理十大原理》,《中国民政》,2019年第23期。

③ 徐勇:《GOVERNANCE:治理的阐释》,《政治学研究》,1997年第1期。

在于在认肯其法律权益基础上,以合作治理方式实现之。即以社区公共治理路径,让法律规定的社区公共收益运转起来,将其法律应然转变成为治理实然。为此,需要突破单纯的“规则主义”路线,将社区公共收益的研究放置到如下层面上,或许会有新的探讨:(1)社区公共收益不仅仅是一个社区居民以财产为主的法律权益问题,更为重要的它是一个社区共同体的发展权益问题。以社区秩序的构建发展或社区成长为关照的话,首要的它是一个基层公共管理问题,涉及到多主体、多环节以及多机制的问题。(2)对于社区公共收益的公共管理学科论域拓展,要解决的关键是将“法律权益”升级为“治理权益”的实现问题。这就要求,以新的学科视域和理论视角,对“社区公共收益”的探究进行更新,将社区公共收益的复杂生产过程及其对社区治理秩序的多重影响视为研究对象。

有权益交汇,才会有合作治理的意愿、动力和行动。正可谓,无治理,则无权益;无权益,则无治理。治理权益的提出,实际上是基于基层社会交互以及权益发展的基本常识,提出的一个由规则权益转而面向实践权益的新思路,即权益不仅仅要有明晰的制度规定,更为重要的是它要有合作过程、机制保障和支撑系统,要制度文本的清晰性、实际的不确定性,逐步成为行动的合作性、实践的确定性。治理权益的生成、生产和持续成长,需要有公共管理的学科视野予以支撑和证成。通常而言,合作治理是指众多利益相关者共同参与完成的制度安排,这一安排用以确定共同行为准则和协调利益关系^①。实际上,作为近年国家出现的旨在解决跨域跨部门公共问题的一种新治理形式,合作治理逐渐成为公共行政领域研究集体平等的决策过程、协商的决策方法和共识的导向,制度分析与发展理论、交易费用理论和结构选择理论对此均有贡献。西方合作治理研究形成了三条主要理论脉络:特质说、过程说与关系说^②。合作治理的研究重心则主要集中在合作治理的协商过程、有效参与、联合行动的能力及其互益的互动,同时在参与者的协商行为、参与代表性和共识判断等方面,仍有进一步拓展的空间^③。合作治理用于社区公共收益论域,有两重理论根据:一是多重委托-代理理论。在实践中,社区公共收益过程涉及到多重复杂关系,如社区居民与业委会、业委会与物业公司、业委会与社区空间和设施的承租者、使用者,同时还存在着基层政府与业委会、物业公司以及各承租者或使用者之间的管理关系。在信息不完全充分的情况下,道德风险常在,多任务的委托-代理关系会出现委托失灵、代理失序^④。二是治理理论。作为被广泛援引的理论,治理具有多元主体、利益交叠和持续互动的内涵^⑤。如果将产生公共收益的社区作为一个适切的场域,治理理论

① Kirk E., Tina N. and Steve B., “An Integrative Framework for Collaborative Governance”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol.22, no.1(2011), pp.1-29.

② 徐国冲:《合作治理研究的理论脉络及其发展》,《厦门大学学报》(哲学社会科学版),2022年第6期。

③ 蔡岚:《合作治理:现状和前景》,《武汉大学学报》(哲学社会科学版),2013年第3期。

④ 张春霖:《存在道德风险的委托代理关系:理论分析及其应用中的问题》,《经济研究》,1995年第8期。

⑤ 格里·斯托克:《作为理论的治理:五个论点》,华夏风译,《国际社会科学杂志》,2019年第3期。

恰好比较清晰地反映出社区公共收益的“共同共有”特征,即在一个持续交互的过程和条件下方可实现的社区发展权益。以此论之,社区公共收益具有“社群利益”的显著色彩,故而非治理、不社区,非公共治理、不社区公共收益。显然,此“公共”是一种与生活状态紧密相关的合作性治理利益,具有草根性特征。在夏书章教授看来,公共领域的事务纷繁、关系复杂、问题迭出,政府并非万能,需要与非政府、非营利的社会团体或第三部门、中介组织之类进行合作治理,需要“我为人人,人人为我”的合作精神和坚守公正合理、平等互利的合作原则^①。的确,就社区的研究而言,合作治理则是社会自治力量成长的必然结果,也是对参与治理和社会自治这两种社会治理模式的扬弃,是一种正在成为主流的社会治理模式^②。

为此,以“治理权益”来整合性阐释社区公共收益,以便在公共管理的学科视野中对此问题寻解,在合作治理的论域中寻根^③,在权益的社区共同体建设和发展中寻求落地实现。

三、社区公共收益:治理性质及其特征

所谓社区公共收益,是指为全体社区成员共同共有资产的有偿收益,主要涉及社区全体业主的共有部位、设施因经营利用而产生的收益以及行使管理权而产生的收益^④。它既包括使用社区公共空间和设施产生的各种广告费、场地使用费、进场费、设备占地费和租金收入,又涵盖因共用设施设备被侵占、损害所得的补偿、赔偿费用,共有部分被依法征收的补偿费用,以及上述收益的孳息等(见表1)。

从法律角度讲,这种有偿的收益是归全体业主所有的,其法律基础是对公共空间和基础设施的所有权,属于社区公共共有物权的权益。按照《民法典》的相关规定,社区公共收益是建设单位、物业服务企业等管理人利用业主的共同部分产生的收入,在扣除合理成本后属于业主共有。费用分摊及收益分配等事项除按约定外,则按业主专有部分面积占比确定。且物业公司必须定期向业主公开,向业主大会、业主委员会报告共有部分经营与收益情况。概言之,社区公共空间作为居民社会生活共同使用的空间^⑤,在此空间场域内由业主共有部分产生的收益就属于公共收益。

① 夏书章:《合作治理》,《中国行政管理》,2012年第8期。

② 张康之:《论参与治理、社会自治与合作治理》,《行政论坛》,2008年第6期。

③ 徐国冲:《合作治理研究的理论脉络及其发展》,《厦门大学学报》(哲学社会科学版),2022年第6期。

④ 贺新定、钟铭佑:《小区公共收益若干问题之探讨》,《经济与社会发展》,2010年第5期。

⑤ 潘小娟、熊逸:《以人为核心的社区公共空间活化研究》,《中国行政管理》,2023年第2期。

表 1 社区公共收益的构成

序号	名称	内容描述
1	广告费	住宅小区业主公共收益范围包括利用业主共有的停车场出入设施、楼道、屋面、电梯、外墙、道闸及户外区域设置等获得的广告费
2	场地使用费	公共场地(含绿地改造后空间)、公共道路的车辆停放场地使用费
3	进场费	公共场地摆摊、自助售卖机、快递柜等进场费
4	设备占地费	通信基站等设备占地费
5	租金收入	属于全体业主的会所、幼儿园、游泳池(馆)、健身室(馆)、物业服务用房、架空层等公建配套用房或公共场地的租金收入
6	充电经营收入	电瓶车充电桩、电动汽车充电桩等经营收入的成本扣除和约定分成后收入部分
7	补偿赔偿费用	因共用设施设备被侵占、损害所得的补偿、赔偿费用
8	征收补偿费用	共有部分被依法征收的补偿费用
9	孳息	公共收益如住宅专项维修资金的管理产生的孳息等
10	其他收益	依法属于全体业主的其他收益

资料来源:根据现有文献整理所得。

毫无疑问,上述规定在清晰确立社区公共收益作为“法律权益”方面,设置了法律制度基础。其显著特征有三:一是主体的全面性,即为全体社区成员所有,而不是归部分人所有;二是内容的共有性,它是基于共同共有资产而产生的权益,显著区分于私人资产的权益;三是收益的对价性,即它是依托于共同共有空间、设施等资产的使用权或经营权让渡而产生的权益,是一种有偿收益。社区公共收益的性质和特征表明,依据于明示的法律法规和地方规范性文件,其管理运营和权益实现是不言而喻的。

然而,如果仅仅从“法律权益”的角度来理解社区公共收益,它极有可能将这种法律权益的背后所关联的深层次性质给淹没掉或模糊化。很清楚,法律权益的设定不等同于其自动的且充分的实现。这是因为,如果仅仅将社区建设(或社区营造)、社区成长、社区发展以及社区秩序的权益限定在社区居民可以自由取舍、业委会或物业公司等主体可以自由裁量,抑或是基层政府或其工作机构(如街道等)又难以有充分力量予以监督保障的情势下,势必会形成其作为“社区公共收益”的效应难以有序有效释放、甚至形成某种程度的“随机定势”或“野蛮生长”。此番情形,既是作为法律权益的社区公共收益的“形式化”,又是社区公共收益治理的“悬浮化”,更是社区公共收益治理效应的“空心化”。这种形式秩序的建立似乎“有效”而实践秩序低效甚至无效的状况,表明即需要将“法律权益”升级为“治理权益”来予以更为系统、更为充分的实践理解,“组织起来”是关键^①。

① 徐选国、吴佳峻、杨威威:《有组织的合作行动何以可能?——上海梅村党建激活社区治理实践的案例研究》,《公共行政评论》,2021 年第 1 期。

新时代的社区建设,应然上需导向政府治理和社会调节、居民自治良性互动^①。社区公共收益,是一种为全体社区成员共同共有资产的有偿收益,更是一种建立社区公共收益秩序的治理权益,它是一种面向于社区居民的“权利束”。简单地说,社区全体居民对于他们共同共有的资产,不论是社区公共空间还是公共设施的运营,都拥有“共同共有”所有权,由此而产生的占有、使用、收益、处分等各种次级权利,都不得违背“所有权”这种“高位”权利。第二,社区居民关于社区公共收益的生产、参与、使用与监督等权利如何实现的问题。共同拥有、共同决定以及共同收益是这种权益的核心内容和主要特征。但是这样的“共同”,只有将其合理地放置在“社区公共收益生产过程”和“社区治理共同体建构”的背景下方才有充分实现的可能。过程的多环节以及复杂性表明,社区公共收益的实现需要在“社区成长”的场域内得以澄清和实践证成。

作为治理权益的社区公共收益,它有三个清晰的“面向”:一是面向理论的“发展”,即将其作为既首肯法律权益,又在其基础上将其发展升级为一种具有更高要求的、集体性的、发展性的社区权益。这样的面向表明,社区是需要持续不断地维护、更新和发展的,而社区公共收益便是其中至关重要的一种治理权益,其目标直指社区居民权益的充分实现以及社区品质的维护和发展。二是面向实践的“扎根”。如何让“应然”的规定转变成为“实然”的收益,需要有许多支撑条件和保障因素,其中最为主要的是让作为治理权益的“权利束”能够得到切实的运行和保障。将社区公共收益放置到治理过程中去,它就找到了基层协商民主的实践依托,不再是一个虚置的“概念”,而是一个行动的范畴。三是面向秩序的“有序”。规定是死的,人是活的。“死”规定为何不能带来人的权益实现过程中的“活”?其中最为主要的是未能将社区公共收益的生产和实现过程理解成为一种合作治理、发展成为一种众人之事,即建构成为一种权益秩序的实现、保障和优化发展。作为治理权益的社区公共收益,首要的且本质地是一种在社区场域中面向社区诸主体围绕治理的可参与性、利益的可发展性以及秩序的可可持续性的一种治理秩序建构,是一种循环往复和问题叠加的“权益”与“秩序”套叠过程。这样的过程,是一种持续减少过程“脱嵌”、持续导入有效参与“嵌入”、构筑社区权益价值和社区治理秩序的公共选择。

四、社区公共收益的实现:典型问题及各地探索

“社区”既是一个以社会团结为特征的载体,又是一个多元主体互动博弈的特殊社会场域^②,其治理具有主体多样性、利益交叠性和治理复杂性的多重特征。调研发现,尽管国家《民法典》《物权法》《物业管理条例》以及不少省份的相关法规和规范性文件相继出台,对社区公共收益的权属、使用和监督予以了较为明确的规定,但在实践中却仍存在

^① 陈伟东:《社区行动者逻辑:破解社区治理难题》,《政治学研究》,2018年第1期。

^② 肖林:《“‘社区’研究”与“社区研究”——近年来我国城市社区研究述评》,《社会学研究》,2011年第4期。

不少较为显著的“共性问题”^①。概括起来,社区公共收益在实践中存在认知难、厘定难、生产难、参与难、使用难、监督难、评估难等诸多“实现”难题,较为代表性的问题包括:

一是对社区公共收益认知存在偏狭甚至错误。代表性的两种不当认知,一是居民尽管认为社区公共收益应该属于居民所有,但由于自己份额小且实际操作难度较大,不必去关注其如何使用;二是有居民甚至认为,公共场地、公共设施在由物业公司经营,其收益自然应归其所有。仅有部分居民认为公共收益的使用应当征得社区居民同意。调研显示,缺乏有效了解渠道是影响社区居民了解公共收益获得、使用和监督情况最为重要的因素。目前在不少社区,业主往往对做不做广告、做哪些广告,对地面公共车位如何收费、是否该涨价等事项毫无决策权,对社区内的公共收益数目毫不知情,更谈不上决定公共收益的用途。物业方侵占本该属于业主的公共收益,这种“公开的秘密”“糊涂账”长期存在,既不合理也不合法,既有损业主权益也有损法治精神,潜伏下社区不信任、不合作和矛盾冲突的不利因素。

二是社区权利机构对社区公共收益的处置较为浅表。其实许多地方的《物业管理条例》都有明文规定:建设单位、物业服务人员等利用业主的共有部分产生的公共收益,属于业主共有,应该单独列账;公共收益应当主要用于补充住宅专项维修资金,也可以按照业主大会的决定用于物业管理方面的其他需要,业主委员会、物业服务企业等负有相关法律责任。然而在实践中,有的社区尚未成立业主大会,对社区公共收益未曾涉及,遮蔽了这方面的权属;有的社区仅有业主委员会,要么因组织不力或能力不够,未能有效履行管理责任,要么没有专门的财务监督机构,致使对社区公共收益分配、管理及使用等难以有效监督;有的社区业主委员会和财务监督小组成员由业主代表选举产生,缺乏严格意义的业主大会选举、授权和督责的程序性和规范性。社区治理所呈现的“强他治”与“弱自治”状况^②,具体表现为业委会的成立难、运转难、换届难或代表性不足、结构不优、质量不高等突出问题,这在一定程度上降低了对社区公共收益管理、使用和监督的有效性。

三是面向包括社区公共收益在内的社区协同治理较为低效。鉴于权属的易混淆性、治理过程的长期性、一定程度的复杂性等因素,缠绕在业委会自治权与物业公司服务权之间的生活需求与利润取向冲突不断。实际上,业委会的治理素养与规则能力差异对社区治理会产生极为复杂的影响^③。在协同度低、治理效能不彰的情况下,围绕社区公共收益治理的难点频现:一则业主个体化权益主张难。譬如单个业主因公共收益事由进行起诉,要么暂时无业委会致使维权表达难,或即便有业委会又存在没有合法代理权身份等

① 萧鸣政等:《社区治理问题与创新研究——基于治理体系与治理能力评价的实证分析》,中国社会科学出版社2021年版,第1-2页。

② 张翼:《全面建成小康社会视野下的社区转型与社区治理效能改进》,《社会学研究》,2020年第6期。

③ 张兰、刘建军:《能人政治与公共规则:业主自治何以迈向两个极端?——以上海市Y小区和S小区的比较研究为例》,《甘肃行政学院学报》,2021年第6期。

问题,维权难度较大。二则业主组织化维权难。这与业委会成员的无偿兼业性质有关,也与住宅公共收益领域作为社区发展的新难题但有效经验借鉴目前仍然稀少不无关系,还与缺乏财力保障、公共收益使用规范性要求高、缺乏财务与精算、审计等专业知识指导密不可分。三则涉及诉讼途径维权的取证难。譬如若要主张举证物业公司存在不当占有,则需要有效财务报表等资料,这在实际上是比较难以获得的。

探究起来,上述难题的存在,与如下原因密不可分:

其一,缺乏对基层社会治理之中“治理权益”的合理理解,是根本约束。所谓治理权益,简要地讲,就是只有通过治理实践方可达成或部分达成的权益。就社区收益而言,法律法规的正式规定非常清晰,但是这仅仅是一种制度设置,亦即它只是法律规则意义上的应然权益,或曰一种权益可能性,而非权益主体即社区居民实际能够享有的权益或权益收益。如何将社区收益由应然转化成为实然,就离不开社区内各类主体在社区内的治理合作,而合作之前提便是充分认肯社区收益的财产所有权性质及其公共共有属性,否则在既无理解、又无认同、更无合作行动的情势下,社区收益的应然性向实然转变,便会因缺乏价值基础、主体选择、参与协同以及合作网络而被搁置抑或虚化。

其二,缺乏社区收益实现的合作能力,是重要肇因。社区收益是一种综合行动之下的获得性收益,即如果没有集体合作性行动,它仅仅是一种潜在可能的权益。一方面,前述认知约束下,许多社区中的居民、业委会、物业公司甚至是政府的相关部门,将社区公共收益仅仅当成比较纯粹的社区居民个人法律权益。在此认识话语之下,不正确理解、不主动参与、不充分主张甚至漠视或主动放弃,就成为了常态。另一方面,社区收益涉及各类主体之合作能力孱弱不逮是重要因素。合作是需要有合作意愿和合作信任的,而恰恰在社区收益领域,对于多数社区居民而言都是不具有显性重要性的。更为重要的是,社区合作仰仗社区业委会与物业、居委会的通力合作,这既需要合作规则的有效供给,也需要过程性的参与机制运行通畅,更需要各行动主体的权益理解、诚心合作甚至宽容精神。这对于社会资本积累不足甚至存在流失的社区而言,无异于提出了近乎奢侈的要求。

其三,客观存在的“搭便车”行为引发“公共池塘”悲剧,是深层因素。部分社区居民的“无所谓”态度、业委会的低效行动能力,以及政府的末端监管难以有效到位等因素,都会让社区场域内的“搭便车”行为愈发加剧和扩散。理论上属于公共共有的社区收益就明里暗里流失了。这就为部分物业公司或其他个体非法占有社区公共收益以补充物业费用甚至是纳入私人囊中创造了可乘之机,也为社区居民所谓的“合理忽视”或“不予理睬”埋下了伏笔,在此领域内普遍“有法不依”态势下的监管低效甚至“监管缺场”也就难以避免了。

面对社区公共收益信息不透明、使用不规范、居民维权难等一系列问题,部分省市在

社区公共收益治理方面展开了积极的探索,摸索出了一些富有启发意义的具体做法。

一是成都市武侯区“信托制物业服务模式”。通过重构小区“业主-业委会-物业公司”三方主体关系,建立公开透明、开放参与、信义为本的制度机制,使业主权益和社区公共利益最大化,实现小区层面的“还权、赋能、归位、固本”^①,为社区治理实践奠定了基础,居民满意度大幅度提高。

二是上海“物业信用管理”。通过发布《进一步规范本市住宅小区公共收益使用管理相关工作通知》,对公共收益的来源、归属、分配、用途、获取、表决、账目管理、入账管理、审计以及相关法律责任等做了明确规定,并在实践中,对物业服务企业实施包括涉及社区公共收益方面制度执行的“失信行为记分”制度,以提高公共收益的保障到位率及规范度。如在2020年,上海市对近200家物业服务企业、超过260名项目经理实施失信行为记分,建立了日常监管标准体系。

三是深圳“账户信息公开制度”。《深圳经济特区物业管理条例》中规定,利用共有物业进行经营活动的,其收益归业主共有,充分保障业主应有的收益权,并明确建立“共有资金账户信息公开制度”,使账目信息及资金流水透明与公开,共有资金可以受到全体业主的监督。这对于规范业委会在业主大会决定或者授权下使用业主共有资金起到了积极的约束作用。

四是“分类指导管理”。针对公共收益主要用于补充专项维修资金及部分用于小区日常文体活动创建的制度设计,厦门结合日常管理实际情况,出台住宅小区公共收益使用办法,分类指导使用。同时明确,物业服务企业以季度首月在市物业管理综合平台公示,并通过微信、短信、电话等电子信息方式告知全体业主,使社区公共收益收支管理透明、高效。

五是北京“专账管理”。以《北京市物业管理条例》的方式,规定公共收益的范围、用途、管理人和使用要求,其中明确规定业主所得公共收益应当主要用于补充专项维修资金,“物业服务人利用共用部分从事经营活动的,应当将公共收益单独列账”,并对挪用、侵占公共收益的不规范行为予以立法惩戒,以提高管理人违法成本、降低业主的维权成本。

中国的社区实际上是一种“社区复合体”形态^②,在一个总体性社会逐渐分离的背景下(技术治理强化态势增加)^③,正初步呈现出“关联社区”的“创制社会”发展样态。上述省市的探索有其积极建设意义,最为显著的地方是沿着清晰的法律权益思路寻求公共治理的实践方向拓展。成都和上海的探索,致力于规范和优化物业公司一端的物业服务和信用管理;深圳、厦门和北京的努力,则总体上围绕账户管理做信息公开、分类指导

① 吴晓林、谭晓琴:《以时间换空间:基层治理政策创新的“时空适配”机制——对成都市“信托制”物业治理的考察》,《公共管理学报》,2022年第3期。

② 吴晓林:《理解中国社区治理》,中国社会科学出版社2020年版,第1-2页。

③ 渠敬东、周飞舟、应星:《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》,《中国社会科学》,2009年第6期。

和专账管理,力图形成对社区公共收益账户的过程管理制度化。这样的探索,在一定程度上规避既有问题、提高了社区公共收益的实现度,有着较为积极的引领作用。但是,在更为广泛的时空范围来看,实践中仍问题频发。2021年3月,江苏省消费者权益保护委员会针对12000多份样本的一份调查报告显示,社区公共收益等信息不透明、业主知情权得不到保障的现象极为普遍。超过六成受访者认为社区公共收益使用不够合理,体现在“公共收益使用的决定权主要掌握在物业手中”“使用金额与公共账户余额对不上”“物业公开的维修费用明显高于市价”以及“物业总是先使用资金,而后通知业主”等方面。这些病灶具有共同性,即总体上较为松散、随机,且社区居民对权益“不愿主张”“不会主张”甚至“不主张”的情形较为普遍。如何突破“治理碎片化”与“实践犬儒主义”,作为治理权益的社区公共收益探索之路,仍亟待进一步拓展和夯实。

五、社区公共收益实现的治理向度:“三共”与“三性”

以治理权益理解社区,或许能够为快速发展演进中的基层社区找到一把“解码”“社区中国”的钥匙。在中国,社区既非完全的行政单元,也非完全社会学意义上的共同体,而是一种集“政治、服务(行政)、社会”三种功能于一体的“复合体”^①。社区治理便是“国家创制社会”背景下将国家偏好与社会偏好“桥接”为一个连续体的复合性治理,其间既有国家“忙碌”的身影,更有社会内循环的自洽。面对作为复合性治理的重要构成,社区公共收益的治理在理论和实践中的合理安顿便是走合作治理之路,展开“社会新公共性建设”^②。需要明确的是,合作治理需要有系统化的支撑和保障。这是因为,合作需要条件和资源,合作者也需要有足够的动力和激励以及一定程度的“刚性”约束。有效的合作治理何以发生,尤其是其内在的机理以及复杂性后果等相关重要问题极为值得关注。从治理权益审视社区治理,将有助于开掘新视野。这是因为,构筑合作行动网络的能动主义思路范式,核心是激活社区场域内各类行动主体,将社区公共收益的法律“应然”持续转化成为行动的“实然”,即由“可能性”转变成为“实践性”与“可治理性”,在动态循环的视野中去生产和再生产社区发展权益。

社区公共收益的新路径在于形成较为充分的持续合作治理。在此实践语境中,涉及相关事务领域的各类主体,在一个合理预期的治理权益规约下,在全过程中的持续互动中,展开有效的协作,以达成治理的利益目标和秩序目标。“合作治理更强调治理主体间的平等伙伴与一致决策,强调利益相关者围绕公共事务做出共同讨论形成最终方案的过程。”^③长远地看,社区合作治理最终导向共同治理,以服务于社区共同体的建设、促

① 吴晓林:《治权统合、服务下沉与选择性参与:改革开放四十年城市社区治理的“复合结构”》,《中国行政管理》,2019年第7期。

② 李友梅:《中国式现代化视域下的社会新公共性建设》,《社会科学》,2022年第12期。

③ 陈家喜:《反思中国城市社区治理结构——基于合作治理的理论视角》,《武汉大学学报》(哲学社会科学版),2015年第1期。

进社区成长。基于合作治理的三重理论分析,作为集法律权益与治理权益于一身的社区公共收益,需要可操作性地解决好三个问题(见图2):一是共有问题。这可以囊括性质认知与范围厘定,以化解对社区公共收益理解的模糊问题;二是共治问题。共有并不意味着自然就会成其权益的自动实现,这就离不了“汇民意、聚民智、解民忧”的公共治理,以安顿社区公共受益的生产有序性与有效性问题;三是共享问题。即如何将已然产生的社区公共收益“应收尽收”地纳入到回归社区维护建设、回馈社区居民权益保障的享有上来,以解决社区公共收益的最终实现问题。

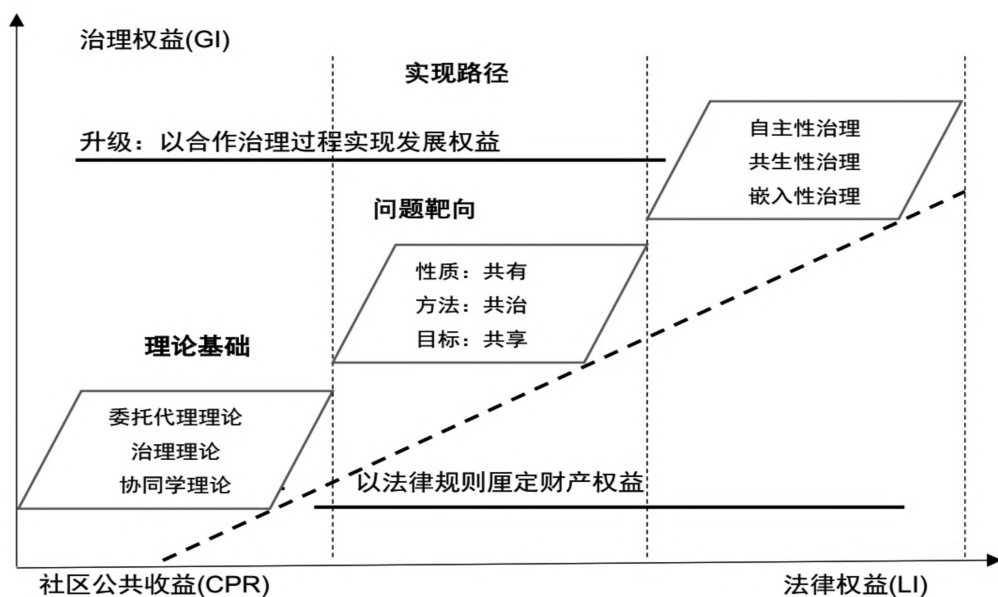


图2 社区公共收益的合作治理路径

注:社区公共收益(Community Public Revenue)为法律权益(Legal Interests)与治理权益(Governance Interests)的变量函数,以合作治理的方式升级既有对社区公共收益的法律维度理解,将有助于在社区治理中获得动态调适中的发展权益实现。

社区作为基层社会“集成性”的治理单元,有其自身的空间场域、运行逻辑以及问题困扰。作为社会基础性的子系统构成,它需要更为深切地解决好“三性”,以促进社区公共收益的有机实现。其一,自主性^①。作为社区建设发展中的一种颇为重要的治理权益,社区公共收益的生产与实现本质上还是一个社区自治问题。立基“自为”、实现“自觉”,这种治理权益要真切且充分地实现社区治理的自治本质。这应该是社区公共收益治理的基础和常态。其二,共生性^②。共生意味着行为交互、利益交叠、相伴而生。社区公共收益的这种共生性,清楚地表明它不是一种可有可无、任由“选择性判断”“象征性治理”“模糊化处理”的东西,而是一种值得持续关注的财产权益、发展权益。也正是因为这种

① 金太军、鹿斌:《治理转型中的社会自主性:缘起、困境与回归》,《江苏社会科学》,2017年第1期。

② 袁纯清:《共生理论》,经济科学出版社1998年版,第1-2页。

基于社区主体动态平衡且专注于创造性合作关系的共生性^①,内在地设置了社区公共收益生产与分配过程的共治性和共享性。其三,嵌入性^②。“围墙根”思维绝不能限制对围墙内法律权益和发展权益的制度化治理。一方面,要求国家政府的法律法规能够以政府部门或机构的法定监管为路径,实现对社会生活秩序的构造和促进。这是基础,社区的“翻墙”。另一方面,正式法律法规对于社区“翻墙”之后的制度作用实现,则又显著地依赖于与社区场域内各主体之间的有机互动,这就需要与“社规民约”有机融合,即对社区的“立足”问题。

六、社区公共收益实现的实施路径:以治理实现权益

社区善治需要合作治理。从人的行为需要规范的角度看,制度化的道德规范可以发挥引导性的功能,使人在社会合作治理中增强自愿行为。合作治理取决于人们之间信任关系的确立,而道德则是人们之间信任关系的基础^③。治理权益的实现是一个复杂的动态过程,对于社区公共收益而言更是如此。这既需要构建合作治理的框架,更为重要的是让这样的合作行动网络行动起来。为此,构筑“认知-组织-协商-赋能-方式”创新的社区治理合作行动网络,凸显社区系统治理、综合治理、前置治理、过程治理以及协同治理的运行耦合和深度嵌套,以期达成同频共振的整体性治理效应。

第一,从治理权益的维度来廓清社区公共收益,进一步提高知晓度和认同度。面向社区的可持续发展,需要更为清晰明了地申述社区公共收益是全体社区居民“共同统一产品的有偿收益”,展开合作治理。国家《民法典》《物权法》《物业管理条例》等法律法规,明确规定了公共收益的业主共有性质,即基于共有物权的资产管理权益,属于全体业主。从用途上看,公共收益可以用于补充住宅专项维修资金和依业主大会决定用于物业管理方面的其他需要如基础设施的运转维护、更新合理新增,而支持业委会日常运转的费用则纳入“必要的合理支出”。社区公共收益这样的性质与用途,需要通过方便、简明的方式周知居民,从而形成普遍的社区知晓和社区共识。只有真正做到了范围清、底数清、目标清、标准清、流程清等,对于社区公共收益这种治理权益的合作治理,才能有一个适切的开端。合理认知作为治理权益的社区公共收益,目标在于将社区作为生活共同体的价值带回来、将社区作为权益共同体的属性凸出来、将社区作为合作共同体的行动活起来。客观上讲,法律规则仅仅带来了明晰的权益应然,而其实现则离不开社区各行动主体的合意认知,进而引发持续的合作行动。舍此,社区收益作为一种合作权益,仅仅是一种象征性或符号性的存在,难以取得获得性的治理体验和权益实现。

① 郭金云:《共生型社区服务的生成逻辑与优化路径》,《中国行政管理》,2022年第7期。

② 李时华、刘啸宇:《经典嵌入理论比较:波兰尼VS格兰诺维特》,《中国集体经济》,2022年第32期。

③ 张康之:《论合作治理中的制度设计和制度安排》,《齐鲁学刊》,2004年第1期。

第二,持续加强法治型业委会建设,进一步升级社区自治发展能力。基于调研,我们认为社区收益的组织化实现极其重要。缺失或低效的社区治理组织化困局正是阻碍社区收益作为治理权益实现的重要障碍。强化法治型业委会建设要解决两个基础的问题:一是进一步明确细化业委会的职权范围,让业委会在筹备、选举各环节有章可循,同时相关部门应依法加强指导,做到不缺位、不越位;二是确保业委会依法履职,业主大会可以通过制定实施《业委会工作职责与工作规范》《业委会议事规则流程与表决办法》《社区公共收益使用办法》等具体制度,选举产生业委会、财务监督小组等机构,并确保民意主导、依规而行,以促进社区稳定健康发展。

第三,持续深化基层全过程民主,进一步强化社区民主协商治理。社区治理中的全过程民主是一种生活化、日常性和兼业式的服务供给和利益合作式民主。根据实践发展需要,各地应尽快以地方立法或规范性文件等方式细化社区公共收益的管理服务方案,为缓解和解决相关难题提供方向的指引。同时,鉴于实践中社区公共收益的管理权属实际存在着业主大会和业主委员会管理、物业服务管理等分类设置,需要进一步强调恪守公共收益的全体业主所有以及合法治理的原则(如在与物业公司签订合同时,可在合同上写明关于公共收益的管理和处置办法)。将公共收益权还权于社区、还权于业主,是根本。对于公共收益权的本质是自治权,就更加需要在党建引领下,将“有事好商量”“民主议事会”等基层民主协商的全过程民主贯穿到社区治理之中。同时,注重发挥“学法中心户”“法律明白人”的积极作用,将“援法议事”灌注到公共收益的管理使用和监督全过程,注重发挥好法官、检察官、警官和律师“三官一律”的社区法治化治理功能,推进自治法治德治融入到社区公共收益治理之中。

第四,明晰权属基础上的制度赋能,进一步强化社区公共收益的实现能力。一是通过信息公开制度的完善和运行赋能。建议政府有关管理部门建立公共服务电子平台提供社区公共收益公示功能,同时明文规定物业公司等将相关信息放置在微信、微博以及APP推送等方式予以公开公示,不断提高“技术治理的适配性”^①。在业委会内成立监委会的同时,探索引进第三方审计监督,以解决财务专业问题能力不足等困扰,提高资金管理监督的精准性。二是加强物业规范化建设与监管。进一步优化建立信用等级制度,细化操作指标,展开有关部门对其实施的失信联合惩戒处罚措施,以提高社区公共收益的实现率和惠民效率效益。三是住建、房管等部门制定住宅社区公共收益使用办法,以部门规章或规范性文件方式切实解决这方面存在模糊或操作细则缺失问题。譬如,可以对前期物业管理社区、已成立业委会社区如何制定公共收益使用计划、使用范围、表决规则、使用流程等作出规定,同时配套制定公共收益使用示范文本,引导社区加强自治共

^① 吴旭红、章昌平、何瑞:《技术治理的技术:实践、类型及其适配逻辑——基于南京市社区治理的多案例研究》,《公共管理学报》,2022年第1期。

管。与此同时,在新技术赋能下实现“定期体检”式的评测工具向“健康监控”式治理助手的转型,用“小区体征”来精准反应城市社区治理指数的底层逻辑^①,强化包括社区公共收益在内的“健康体检”,预期会有积极的治理助益。

第五,创新治理方式方法,进一步拓展对社区公共收益全程治理。一是摸清社区公共收益的公共共有空间和公共共有设施或资源,建议设立普通住宅社区的公共收益资源清单。摸清家底,建立档库,展开分类治理。二是基于清晰财产边界的资产管理权信托模式。业主将其共有的公共收益作为信托财产委托给管理单位,让专业的人做专业的事。这样有助于将业委会“解放”出来,专司管理权委托、收益分配和使用等事务,也有助于发挥独立财务监督机构的应有作用。三是创新决策方式,提高业主大会或业委会使用公共收益的决策效率。业主表决方式增设委托代理人、网络投票、手机短信、电子邮件投票等新方式,或采取持反对意见的业主专有部分占建筑物总面积三分之一以下,且占总人数三分之一以下的异议表决方式,解决和降低“双三分之二”表决门槛,提高表决效率。对于用公共收益形成的社区建设基金的分配使用,以及探索建立的专项维修资金备用金,面向用于共用部位、共用设施设备紧急维修除险的,不再重复全体投票、申请、核拨、结算等传统流程,破解公益紧急资金或维修资金使用流程繁琐问题,从而提高社区治理的效能效率。

“寓民生政治于治理规则”^②,表达了政府对社区治理的价值期许和秩序渴求。但这样期许和渴求的循序实现则有待于合作治理的行动得以有序有效展开。对于作为治理权益的社区公共收益而言,其实现更是如此。从合作治理的社区收益愿景达成看,构筑“认知-组织-协商-赋能-方式”的社区治理合作行动网络,主要解决三个社区收益的问题:一是社区收益既是法律权益,更是发展权益、合作权益,说到底是一种治理权益,只有拥有有效的治理参与过程和机制,社区收益才是可欲的、也才是可获得的。二是社区收益的集体达成机制是复杂博弈合作的结果。这就需要从现实可行、而非纯粹道德可行的角度来予以审视、运用和达成,并在获得有效性的基础上分析公正性,方才具有实践的价值。三是社区收益的识别、获得、分配以及持续改进和评估的过程,是一个社区自主性获得并得以强化的过程。这之中,循序增进社区信任的社会资本强化路径,既是基层治理的重点,也是社区营造和社会建设的难点。对此需要有更多的关注和投入。当然,需要明确的是,合作治理的高认知水准、高行动能力、高信任水平以及高绩效达成,清晰地表明其合作成本或曰交易成本是较高甚或是极高的。权益不会自动实现,社区收益自然也不例外。也正因为如此,我们说合作治理是个“好”东西,但它一定是一个“贵”东西,需要更为精心地呵护和持续深化建设,方为可成。□

(责任编辑:徐东涛)

① 张晓栋、熊易寒:《小区体征:城市社区治理指数的底层逻辑》,《复旦学报》(社会科学版),2022年第5期。

② 杨威威、郭圣莉:《政府主导社区治理的结构性矛盾及其生成机制》,《学习与实践》,2020年第8期。

numbers of the elderly and those males who remain unmarried unwillingly—and the lower levels of education and life expectancy, are both unprecedented demographic changes. These are challenges that must be faced. To promote the high-quality development of the rural population and Chinese-style modernization, the focus should be on the connections between the “demographic dividend and talent dividend”, between “rural and urban areas”, and between the “family and society.” It is also necessary to place the rural population in a situation beyond rural space. This requires considering the importance of high-quality development of the rural population for modern civilization, the value of rural society for urbanization and modernization, and the vitality of the traditional agricultural culture in the context of modern civilization and the integrated development of urban and rural areas.

Keywords: rural population; high-quality development; Chinese-style modernization

Governance Rights and Interests : The Realization Path of Community Public Benefits Ye Jihong and Wei Qinhan(83)

Abstract: Governance rights and interests refer to a kind of actual rights and interests that can be achieved through effective governance actions. These are the rights and interests stipulated by the system that are settled into practice through cooperative governance and can be enjoyed by the subjects of these rights and interests. A community public benefit is not only a common “legal right”, but also a “governance right” as a development right. Research shows that the realization of community public benefits faces many practical difficulties, such as cognitive intolerance, weak organization, and low coordination efficiency. All of which lead to a low realization rate of community residents’ rights and interests that are associated with complex order inefficiency and even disorder. Therefore, it is important to construct the activist thinking paradigm of cooperative action network and break through “governance fragmentation” and “practical cynicism.” Progress requires clarifying the nature and use of community public income “asset management rights and interests of common property rights” according to law. It is also necessary to strengthen the construction of the rule of law industry committee and the democratic consultation and governance of the community as well as empower the realization of community public income through the system. Innovative governance methods and methods should be used when available, and the process of community public income management through cooperation networks must be expanded.

Keywords: community public benefit; governance rights and interests; community order

Integrated Urban Renewal: The Development Dilemma and Optimization Path of Urban Renewal in China ... Chen Shuisheng and Wang Peihong(98)

Abstract: The city is an organism that constantly enhances the vitality of the city and promotes the modernization of the city through urban renewal. The essence of urban renewal is the reconstruction of urban space and the optimization of governance. Although its motivations are complex and diverse, the theories of urban renewal, whether related to economics, society, ecology, governance, humanism, or organic renewal, reflect the pursuits of specific values and preferences. These theories guide the practice of urban renewal together. This paper reflects on the development dilemmas of urban renewal in China systematically in the aspects of renewal values, connotations, subjects, systems, and operation mechanisms. This study examines the promotion of the sustainable development and effective governance of China’s urban renewal through an integrated urban renewal model. Integrated urban renewal can be systematically promoted by establishing a concept of people-centered urban renewal, constructing an inclusive urban renewal model, improving coordinated urban renewal systems, establishing an operation mechanism of urban renewal according to local conditions, and building technology-driven future cities and smart communities. Integrated urban renewal emphasizes the integration and coordination, systematicness, efficiency, and organic development of objectives, subjects, resources, technologies, methods and effects, pursuing the deep integration of urban development and governance. Integrated urban renewal promotes the sustainable development, overall governance, the optimization of national spatial layout, and the modernization of urban governance.

Keywords: urban renewal; complex factors-driven; sustainable urban renewal; integrated urban renewal

The Generation, Content, and Value to the New Era of General Secretary Xi Jinping’s Important Thought on the Party’s Self Revolution Ding Junping and Ye Ziwei(114)

Abstract: General Secretary Xi Jinping’s Important Thought on the Party’s Self Revolution originates from the inheritance and development of the self-revolutionary view of classic Marxist writers as well as the hard-won experience of the Com-