

Von, Massen zu Bürgern

——Politische Partizipation in der VR China
Band I: Der urbane Raum

中国民主治理研究丛书

丛书主编 俞可平 执行主编 周红云 冯雷

城市卷

从群众到公民 ——中国的政治参与

[德] 托马斯·海贝勒 君特·舒耕德 著

张文红 译



中央编译出版社
Central Compilation & Translation Press

中国民主治理研究丛书

丛书主编 俞可平 执行主编 周红云 冯雷

城市卷

从群众到公民 ——中国的政治参与

[德] 托马斯·海贝勒 君特·舒耕德 ◎著

张文红 ◎译



中央编译出版社

Central Compilation & Translation Press

图书在版编目(CIP)数据

从群众到公民:中国的政治参与/(德)海贝勒、舒耕德著;张文红译.

—北京:中央编译出版社,2009.5

(中国民主治理研究丛书)

ISBN 978-7-80211-949-9

I. 从…

II. ①海… ②张…

III. 公民-参与管理-研究-中国

IV. D621

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第078309号

从群众到公民:中国的政治参与

出版人 和 龔

责任编辑 贾宇琰

责任印制 尹 珺

出版发行 中央编译出版社

地 址 北京西单西斜街36号(100032)

电 话 (010)66509360(总编室) (010)66509350(编辑室)

(010)66161011(团购部) (010)66130345(网络销售)

(010)66509364(发行部) (010)66509618(读者服务部)

网 址 www.cctpbook.com

经 销 全国新华书店

印 刷 北京瑞哲印刷厂

开 本 787×960毫米 1/16

字 数 260千字

印 张 17.25

版 次 2009年6月第1版第1次印刷

定 价 39.00元

本社常年法律顾问:北京大成律师事务所首席顾问律师 鲁哈达

凡有印装质量问题,本社负责调换。电话:(010)66509618

总 序

我一直强调，中国的改革开放是一种整体性的社会变迁，远不只是经济的变革，而是包括政治改革在内的全面变革，是社会政治、经济和文化全面进步。我们不仅创造了经济发展的奇迹，极大地增加了我国的国民财富，改善了广大人民群众的物质生活水平，而且公民的民主权利和文化权利都得到了极大的改善。改革开放以来，政治改革的呼声从来没有停息过，政治改革的行动也一刻没有停顿过。大量的政治改革都发生在治理的领域，如政府创新、依法治国、公共服务、行政审批、政务公开、民主决策、反腐倡廉、政府问责等等。治理领域的改革一般不涉及政治框架，是在已有宪政制度下的工具性改革。但工具性的治理改革必然要涉及政治制度，也同样属于政治体制改革的范畴，而且对于维护和增加公民的正当权益具有直接的意义。也许正是由于这个原因，工具性的治理改革，而不是框架性的制度变迁，成为近年来世界各国政治改革的一个重点内容。

从近30年我国政治改革的实践来看，诸如政府创新这些治理改革不仅对于建设一个服务政府、法治政府、廉洁政府和透明政府至关重要，而且对于促进社会主义市场经济的健康发展，维护公民的政治和经济利益，推动中国社会主义民主政治的进步，也有着极为重要的意义。本着这样的认识，中央编译局比较政治与经济研究中心从2000年开始，就与其他单位联合发起了“中国地方政府改革创新研究与奖励计划”。这个计划有两部分

的主体内容，一是按照科学的标准和程序对地方政府创新的案例进行评选，授予其中的佼佼者“中国地方政府创新奖”，藉此来奖励、宣传和推广各级地方政府的改革创新经验；二是对改革开放以来在民主治理方面的一些先进实践进行跟踪性的理论研究，探索中国特色民主政治的发展规律，藉此推进我国的政治学研究。在过去的6年多时间中，我们成功举办了3届中国地方政府创新奖的评选，共有800多个地方政府的改革创新项目参与了我们的活动；同时，我的同事们也撰写发表了一系列的研究成果，在国内外同行中产生了良好的反响。

展现在读者面前的这套《中国民主治理研究丛书》，是研究中心的年轻同事们又一个系列成果的汇编。作为研究中心的主任和研究计划的总负责人，看到这些年轻的同事们刻苦钻研，学有所成，不断推出一批批的研究成果，博得国内外学术同行的认可与鼓励，我由衷地感到莫大的喜悦。这些成果至少表明这样一点：他们既没有以“马克思主义权威”自居，动辄指责别人的研究“西化”、“非马克思主义化”，也没有照抄照搬西方的理论，而是致力于从中国与世界的实际出发，对马克思主义和中国特色社会主义进行建设性的研究；他们没有急功近利、夸夸其谈、投机钻营，而是不畏艰难，独立思考，脚踏实地为中国特色的社会主义民主政治和政治学研究尽着自己的最大努力；他们没有从书本和教条出发，发表一些不仅别人不爱听而且自己也未必真信的空洞之言，而是最大限度地与生动活泼的改革现实相结合，为我国伟大的改革开放事业建言献策，以自己的理论成果尽推动社会进步的责任。

是为序。

俞可平

2007年5月31日晨于京郊方园阁

前 言

本研究呈现的是一套两卷本图书研究项目的成果之一，这一项目是关于中国地方政府目前的制度变迁、参与和政治意识之间的演变关系。第一卷图书致力于城市的研究，第二卷图书致力于农村地区的研究。这两项研究都是由德国科学联合会（DFG）和德国经济合作部共同资助的。在这项研究中，我们调查了（中国）六个省份或经济特区的社区和村庄。

这一合作项目是分工负责实施的。托马斯·海贝勒负责城市社区部分。引言是由托马斯·海贝勒（Thomas Heberer）和君特·舒耕德（Gunter Schubert）两人合作完成的。

我们特别感谢中国比较政治与经济研究中心和中国人民大学社会学研究所这两个合作伙伴的同事们。非常感谢中国人民大学的于显洋教授，他和托马斯·海贝勒一起进行了关于社区问题的田野调查。我们还要特别感谢李路路教授，没有他的大力参与和组织，这个项目不能完成得如此成功。

沈阳、重庆和深圳等城市的民政部门，沈阳市大东区、重庆市渝中区和江北区、深圳市福田区和南山区、沈阳市管城街道和长安街道、重庆市两路口街道和观音桥街道、深圳市福田区和沙河街道以及沈阳市永丰社区居委会和长安社区居委会、重庆市中山二路社区居委会和江北社区居委会、深圳市福华居委会和华夏街居委会始终都在支持我们的研究。衷心地

感谢他们。同样感谢其他所有对这个项目作出贡献的中国机构和个人。

特别感谢德国科学联合会和联邦经济合作部对本计划的支持。

我们感谢张文红博士对本书的出色翻译。

托马斯·海贝勒 君特·舒耕德

2008年9月于杜伊斯堡/图林根

目 录

总 序	1
前 言	1
引 言：本研究的背景和目标	1
一、问题的提出	1
二、概念	6
三、研究方案	33
第一章 方法论解释	36
第二章 从历史角度看中国城市的管理和统治	41
一、历史上的模式	41
二、1949 年之后的城市社会控制	43
第三章 城市居住区改革的必要性	46
一、城市居民区的分化	46
二、从传统的居委会到城市集体的现代模式：社区	50

第四章 社区的组织结构：实例	56
一、组织结构	56
二、政策领域	64
三、党的组织	68
四、作为社会资本的网络	72
第五章 通过新的社会保障形式重新合法化：社区作为合法性机构	75
一、社会保障新模式的必要性	76
二、社区作为新的社会机构	77
三、谁是社会弱势群体？	79
四、最低生活保障是城市贫困人口的新的保障制度	82
第六章 政治参与、社会动员和政治意识	93
一、社区内的参与：政治的抑或社会的？	93
二、参与的政治层面/近政治层面	100
三、居委会控制下的职能	104
四、党的活动	108
五、在准自治组织中的参与：业主委员会	111
六、协会和联合会	121
七、参与的非正式因素	123
第七章 社区的选举和选举过程	126
一、选举在中国的发展	126
二、社区内的选举进程	132
三、对选举和选举形式的态度	139
四、制度的选举效果	157
五、为什么要选举？	160
六、总结：参与是学习过程？	162

第八章 制度的效果：公民权、自治和共同体的形成	170
一、参与、选举和公民权	170
二、自治还是包容？	177
三、个人自治	188
四、社区：以集体替代社会？	192
第九章 总结和展望	203
一、对社区研究结果的总结	203
二、对政权合法性和稳定的影响	208
三、总结	216
四、社区是“和谐社会”的胚细胞	217
参考文献	220
译后记	257

表格目录

表 1	被调查的社区、居民和干部	37
表 2	受访者的年龄结构	38
表 3	受访者的职业状况	38
表 4	受访者的受教育程度	39
表 5	居民委员会的实际功能和任务范围	53
表 6	国家、地方和村委会/居委会对受访者日常生活的真实影响 (2000 年,%)	55
表 7	国家、地方和村委会/居委会在各地区的真实影响 (2000 年,%)	55
表 8	沈阳市长安街党组织结构 (2003 年, 2183 户, 6606 名居民)	69
表 9	沈阳市长安街社区党员受教育程度 (1999 年)	70
表 10	A 社区领导人的关系网	72
表 11	沈阳市大庆街社区	79
表 12	党员, 沈阳市大庆街社区	80

表 13	城市低保户 (2002—2005 年比较)	83
表 14	低保: 领取人、资金和每人金额 (1996—2005 年)	83
表 15	五个城市贫困家庭的收入情况 (每月, 元)	84
表 16	各省低保平均下限 (2003 年底)	85
表 17	重庆市中山二路社区失业人员的组成 (2003 年上半年)	91
表 18	受访者在社区内参与的形式	94
表 19	深圳社区参与的形式	99
表 20	居委会完成哪些任务?	100
表 21	您为什么参加业委会的选举 (%)	114
表 22	谁应该管理小区的公共事物? (%)	116
表 23	对业主委员会工作的评价 (只在深圳)	117
表 24	哪些人应该被选上?	130
表 25	深圳市福田区居委会成员结构 (2004 年)	140
表 26	您为什么不想参加选举?	141
表 27	居民委员会应该选举产生吗?	144
表 28	您更喜欢哪种选举形式? (居民)	148
表 29	您为何反对直接选举? (居民)	151
表 30	在两个不同社区组织选举的费用 (单位: 元)	154
表 31	您更喜欢哪种选举形式 (干部)?	154
表 32	您为何反对直接选举 (干部)?	154
表 33	您对居民委员会提过建议或表达过自己的意见吗?	158
表 34	哈尔滨南岗区某社区的主要工作范围 (2003 年)	181
表 35	武汉市一居委会的工作任务 (2003 年)	182

表 36	居民委员会是自治的机构吗?	183
表 37	居民委员会是什么样的组织?	183
表 38	居委会是自治的机构吗 (干部)?	184
表 39	您如何评价居委会和街道办事处关系结构 (干部)?	184
表 40	哈尔滨南岗区某社区居委会的年收入 (2003 年)	186

插图目录

图 1	政治意识和制度活力	4
图 2	沈阳市社区组织结构 (2005 年)	58
图 3	沈阳市永丰社区的党组织结构 (2003 年)	69
图 4	房地产管理组织机构 (深圳市)	112
图 5	公民的形成	172

引言：本研究的背景和目标

一、问题的提出

本书提供的是关于中国地方参与进程中的政治意识这一研究计划的成果。我们研究了制度变迁在草根层面上（农村和城市社区）对相关人员（农民、普通市民和地方干部）的意识的影响。正是在社会变革时期，旧有制度化的导向模式的作用减弱了，新的、强烈个性化的要素在相互作用的过程中开始发挥更大作用。这一切对于某一政治秩序——在本书中就是中国政权——的稳定性和合法性具有根本性意义。对于会直接影响居民参与行为的体制改革也同样如此。

我们研究的出发点是“党一国”（*Parteistaat*，这是一些西方学者对中国的称呼——译者注）所付出的努力，即通过保证经济发展、社会富裕和公共安全来促进社会稳定和政治合法性。一段时期以来，这一目标还通过更多的公民直接参与，也就是通过直接的政治参与和社会参与得以实现。从这个意义上说，在乡村层面实行直接选举和中国城市社会参与的新模式具有明显的工具性特征。尽管——我们这样认为——为了扩大参与范围而改变现有的制度结构引发了人们思想和行为的改变，这种改变反过来又会导致政治制度内部传统权力结构的变动。在这一过程中，将会产生更多的

执政合法性，还是更可能产生侵蚀的威胁？这是我们本项研究核心的认识论主导问题。

事实上，不仅仅是党的领导人，而且还有各机构中日益增多的研究中国的学者都认为，村民委员会直接选举和最近实施的城市居民委员会/社区委员会领导人的直接选举对于“具有中国特色的社会主义”的政治改革计划具有高度重要的意义。尽管这些措施最初的目的是为了巩固党对地方居民的领导并使之重新合法化，但中国和西方的学者仍坚持认为，这种自上而下的“地方自治”将突破其稳定的制度框架，并将大大加强长期以来清晰可见的中国内部的社会多元化趋势。最后，在这一切背后还有一种不确定的设想，即地方参与进程的扩展和深入能够为政治制度的民主化开辟道路。

我们这一研究计划的目标是，在大量比较研究的基础上，系统探究乡村选举和城市社区选举对于政治意识的形成、政治行为及地方基层政治联系和政治力量对比的改变的影响。考虑到居民积极的政治参与和社会参与的意愿，并考虑到他们通过扩大参与机会而赢得政治影响的情绪，我们主要询问了地方居民的观点、意见和价值偏好。以此为出发点，我们试图判断中国共产党借助上述改革提高其统治的合法性和稳定性是否成功（或失败）。最后，我们还对这一问题感兴趣，即制度变迁在多大程度上促进了“公民”的形成。

在描述和阐释我们所关注的这种原动力的过程中，我们采纳了在英裔美国人的语言中被称为理性选择制度主义的观点。^① 我们据此分析制度变迁和参与者——此处指城乡居民和地方干部——的政治思想和行为之间的相互影响，并以此为出发点来解释中国政治体制内的社会转变过程和新的合法性结构，也就是所谓的地方政府（local state）。在这里，根据诺思（North）的定义，制度（Institution）被理解为某一社会正式及非正式的游戏规则，这些规则控制着人类的相互作用。在这个意义上说，我们是以一个拓展了的制度概念为出发点，这一概念除了包含成文的程序规则之外，

① 参见 Peters（1999）。

还包含习俗和标准。因此，制度不能被理解为一成不变的结构，而应被理解为不断变化的规则，它决定参与者的行为，并且通过这些行为重新进行自我塑造。

至于选举进程，制度主义的原则长期关注的问题是有组织的政治竞争从这些原则出发的结果。反之，选举对其所涉及者的政治意识的影响则更多地被忽略了。^① 因此，在上述问题中，我们感兴趣的是，在乡村和社区实行直接和间接选举是如何改变制度结构的，尤其是在政治意识和制度稳定性或合法性的内在关系方面。在这一项目的实践过程中，我们集中关注了三个决定性的或者准确表达政治意识的因素。它们是：

(1) 参与的影响（选举之前、选举之中和选举之后）；

(2) 信息的影响（通过政治知识的积累）；

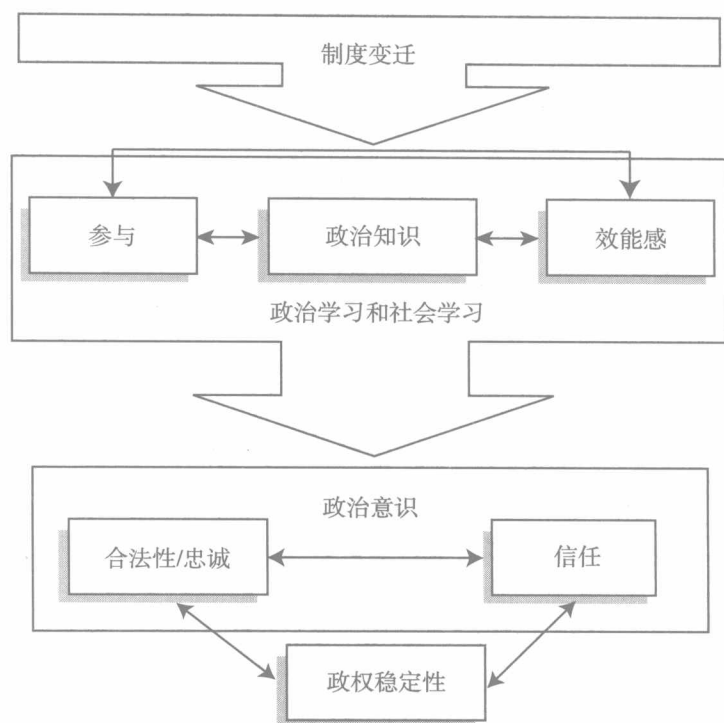
(3) 个人的能力经验或者能力意识在选举方面的影响（内在的或者外在的功效）。

我们沿着以下的方向进行思考：中国的领导层试图通过乡村和社区管理机构的重组来加强其在社会基础层面的合法性，并由此加强其社会基础的社会和政治稳定性。制度结构的改变必然对所涉及的参与者的思想和行为产生影响。在这里，我们假设直接选举或者公民直接参与的其他形式将导致事实上的，至少是感觉上的在政治参与和社会参与方面的公民的增权（empowerment）^②。我们把这种增权不仅理解为一种意识，即获得目标明确的、有争议的和富有影响的（合理的）参与的权限并能够成功地运用这一权限。确切地说，还包括集体意识（公民意识，Bürgersinn）的加强，这也是一种增权，它一方面感到对交流的或集体主义的目标负有责任，另一方面还会促进公民权的发展。在这个意义上，参与、信息和效能感（efficacy）^③——它们各自分别贯穿于学习的过程之中——有助于合法性（忠诚）的形成和信任的形成。哪里具有合法性和对政治制度、对参与者以及对规范的政治行为的信任，哪里就会产生制度的稳定性（参见图1）。

① Cox 1987, 1990; Knight/Sened 1995; I. Finkel 1985: 891 在 1985 年就已经指出了这种情形。

② 这里我们借用了 Kaufman 1997a: 5 的一个概念。

③ 我们下面应用英文的功效概念，因为德文概念未充分反映其内容。



资料来源：©Heberer/Schubert 2006.

图1 政治意识和制度活力

为了分析制度变迁、政治意识转变和执政合法性之间的内在关系，我们的注意力集中在中国政治制度的草根层面，这主要基于下述三个原因：

1. 大多数中国居民生活在乡村和城市社区。因此，这些人的政治意识和政治行为是政治制度及其稳定的核心。
2. 草根层面的突出特征是紧密的空间关系和居民之间持久的直接相互影响。通过这一切，可以很好地观察参与的协作、参与的形成以及合作。^①
3. 只能根据具体群体的行为来分析一个社会内部的政治参与。可以根

^① “合作的发展”，Robert M. Axelrod 写道：“要求个人有足够的机会再次见面，这样，他们在未来的相互影响中就具有利害关系”（Axelrod 1984：20）。