

居委会与社区治理

城市社区 居民委员会组织研究



王邦佐 等◎编著

上海人民出版社

居委会与社区治理

城市社区 居民委员会组织研究

王邦佐 等◎编著

上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

居委会与社区治理:城市社区居民委员会组织
研究/王邦佐等编著.

—上海:上海人民出版社,2003

ISBN 7-208-04513-5

I. 居... II. 王... III. 居民委员会-研究-中国
IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 010732 号

责任编辑 毕 胜

封面装帧 傅惟本

居委会与社区治理

——城市社区居民委员会组织研究

王邦佐 等编著

世纪出版集团

上海人民出版社出版、发行

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

新华书店上海发行所经销 常熟新骅印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 13.75 插页 4 字数 311,000

2003 年 3 月第 1 版 2003 年 3 月第 1 次印刷

印数 1-3,100

ISBN 7-208-04513-5/D·783

定价 28.00 元

编写组人员

主 编：王邦佐

副主编：徐中振

编 委：林尚立 戴星翼 桑玉成

成 员：陈小兵 朱志忠 包志勤

任 远 韩国福 秦德君

石发勇 韩承鹏

序 言

本书的主编王邦佐先生在中国的政治学界享有很高声誉，他为政治学在中国的恢复和发展所作的重要贡献一直为我辈所崇敬。王先生嘱我为本书作序，真是诚惶诚恐，实不敢当。因先生所嘱，加之我可以先于其他读者拜读到大著，读后又获益甚多，所以特提笔写出以下心得。

在中国这样一个有着 10 多亿人口的大国进行现代化建设，无疑是人类文明史上的巨大工程。“现代的历史是乡村城市化，而不像在古代那样，是城市乡村化。”随着“农村包围城市”的改革的完成，中国的发展愈益要求城市带动农村，城市的先导性愈益凸现。如果说，在中国，20 世纪是乡村推动城市，是“绿色的崛起”，那么，在 21 世纪，则必然是城市带动乡村，是“都市的突破”。城市作为经济、政治和文化中心，将成为现代文明前进的火车头，牵引着社会前进。城市的发展则必然要求对城市社会进行有效的治理。

然而，与漫长的农业文明相比，中国的现代工业文明历史太短，城市是在深厚的农业文明传统中生长的。1949 年后，城市又成为计划经济的堡垒，国家权力深深渗透到城市社会，形成了以“单位制”为基础的城市社会管理体制。这一国家结构化的体制已愈来愈不适应城市在现代化进程中所应扮演的火车头角色

的需要,必须加以改革。

与农村改革一样,中国的城市改革也是从微观改革开始的。随着计划经济向社会主义市场经济体制的转变,政企合一、政社合一的“单位制”趋于解体,城市社会的开放性、流动性、异质性愈来愈强,城市社会正在重新构造和整合之中。城市社区建设因此而展开。

如果说“单位制”是将国家权力纵向地一直延伸到城市社会的话,那么,社区建设则是适应社会主义市场经济和现代城市治理要求,为城市社会构筑全新的制度平台,这就是社区。在社区平台上,活动的主角则是居委会。通过居委会,将社区成员汇聚起来,共同创造自己的幸福美好生活。

早在20世纪50年代初,居委会就已产生。只是在单一的纵向国家权力治理下,居委会不仅活动空间狭小,而且作为“单位制”的补充者,紧紧地被吸附于政权体系之中。居委会的传统角色使它很难在社区这一新的制度平台上扮演好其角色。那么,在社区建设中,怎样重新构造居委会,使之成为现代城市社区充满生机和活力的基层组织,则是城市改革和社区建设实践所面临的紧迫课题。正是在实践急迫呼唤理论探讨之际,王邦佐先生承担并主持了国家社会科学基金项目“城市社区居民委员会组织研究”。

非常有意思的是,王先生及本书其他作者所工作和生活的上海,是中国最具有城市特性的大都市,也是中国城市社会发展的龙头。在中国,无论是革命,还是城市改革,上海都扮演着先行者的角色。早在全国社区建设大规模启动之前,上海就着手进行城市管理体制改革,提出了“两级政府,三级管理”的思路。尽管这一思路后来又有创新,但它毕竟开创了城市管理体制改革的先河。王先生及本书的作者参与了上海的城市改革,对城

市体制改革的紧迫性和方向、路径有着独特的见解和切身体会,所以能够率先提出城市社区居民委员会组织的课题,并经过数年研究写成本书。

本书的突出特点是将理论的先导性和实践的可行性有机融为一体。在城市改革和社区建设中,社区居委会体制也应该创新。而任何一种制度创新的前提是理论创新,通过理论创新追寻制度创新的合理性。合理性是事物运动的必然性、规律性。合理性研究,就是要解决制度创新的价值性和导向性问题。中国是一个以实践理性见长的国度,实践往往先于理论。这一思维特点有利于人们通过实践进行大胆探索,但也容易出现盲目的实践,以至于许多被视为新生事物的东西并没有多少生命力和可持续性,当前的城市改革和社区建设也需要注意这一问题。社区本是一个外来词,社区建设对许多人来说尚相当陌生。尽管社区建设已大规模启动,但尚缺乏足够的理论准备和支持,理论研究严重滞后于实践。其结果是,一方面,社区建设的意义和价值尚没有引起充分的重视,另一方面,社区建设实践尚存在不少盲目性,没有明确的方向感。如在一些地方,社区建设只是将居委会前冠以社区两字就告了结。这势必影响城市改革和社区建设的深化和可持续性。本书的作者发挥学术优势,非常注重合理性研究,将居民委员会放在整个中国城市管理体制改革的背景下考察,从社区治理的角度研究城市居民委员会的性质、地位、功能、外部生态和内在结构,有助于读者充分认识居委会在城市改革和社区治理中所扮演的角色及变革方向。

合法性研究对于制度创新也是十分重要的。合法性研究注重的是制度构造的社会认可性问题。一种制度可能具有重要价值,但如果没有必要的过程、步骤、规则和程序加以保证,不具有可行性和可操作性,不能为社会所接受和认可,那么,它就难以

付诸实施或者取得应有的成效。在中国,尽管居委会组织早已产生,但在社区这一崭新的制度平台上,它正面临着许多新情况、新矛盾和新问题,迫切需要从理论上加以解答,以推动构造社区居委会新的运行机制。本书从中国城市管理体制和居委会组织变迁的实践出发,对居委会的法律地位、产生过程、组织体制、居民参与、依存关系、社会网络、资源体系等方面给予了详尽的考察,从改革的角度分析了居委会所面临的挑战和问题,提出了解决问题的思路 and 方案,具有很强的可行性和可操作性,对正在进行的社区建设实践有很重要的参考价值。

本书不仅提出了许多新的理论观点,而且在写作体例方面也有创新。如本书设立了文献综述专栏,或就学术界的观点加以概括,或对实践中的问题加以评点,或就典型案例加以陈述,形式生动,信息量大,启迪性强,能够引人入胜。

作为一个长期从事基层政治研究的学者,我期盼着本书早日问世,并相信本书对中国的社区治理和居委会建设会产生积极的推动作用!

徐 勇

2002年11月于武汉

前言

这本书是由我主持的国家社会科学基金项目“城市社区居民委员会组织研究”的最终成果,却不是有关研究的终结,因为我国居民委员会研究是一项具有广阔创新空间的重大课题,决不是短时间内就可以研究透的,今后我们要继续进行更为系统、深入的研究。当然,从立项到结项,用了两年多点时间能比较顺利地如期完成预定的研究计划,总是令人欣慰的。

近几年来,我国农村村委会选举和村民自治的实践已引起学术界的广泛关注。相比之下,关于发展城市基层民主、健全居民自治组织的研究则比较薄弱。由于城市居委会承担了大量政府的行政性功能,主要受街道行政机构的领导,从而政府部门和学术界对居委会的研究,主要围绕居委会组织的某些功能,如人民调解委员会和治保委员会的作用、方式,居委会组织社区服务和邻里互助的某些功能,以及居委会干部年龄结构、经济来源、工作条件等展开。但是,随着大量的社会事务逐渐从原来的单位中剥离出来,随着人们的物业财产利益和生活质量需求与社区的关联度逐渐密切,很自然地对城市管理体制提出变革的要求,同时对发展城市基层民主、发育和完善群众自治组织及功能等提出了新的课题,这些都客观地促使我们关注新时期居委会建设,特别是加强对居委会组织的理论研究。

党的十五大报告明确指出：“扩大基层民主，保证人民群众直接行使民主权利，依法管理自己的事情，创造自己的幸福生活，是社会主义民主最广泛的实践。城乡基层政权机关和基层群众性自治组织，都要健全民主选举制度，实行政务和财务公开，让群众参与讨论和决定基层公共事务和公益事业，对干部实行民主监督。”党的十六大报告也明确要求：“完善城市居民自治，建设管理有序、文明祥和的新型社区。”我国社会主义民主政治的发展，既要有自上而下的政治体制的改革战略，又要切实注重推进自下而上的基层民主的发展。城市居民委员会组织具有我国宪法和组织法所赋予的性质和功能，但是在长期的计划经济体制下，政府行政组织包揽了一切经济社会事务，挤占了群众自治组织发育的社会空间。因此，必须从我国社会主义市场经济体制发展、社会结构分化与转型等新的历史条件出发，重新分析研究和真正确立城市居民委员会组织的“三自”（自我管理、自我服务、自我教育）性质和功能，完善它的运行机制，从而积极利用和开发这一重要的政治资源，切实推进城市基层社会的民主进程，为我国政治文明建设作出贡献。

本书各章内容，重点围绕社会转型与城市基层群众自治发展、居民委员会的法律地位、基层民主选举的政治过程、功能定位和运作框架、居委会组织体系架构与组织创新、居民参与与社区发展、政党领导与居民自治、行政指导与居委会建设、居民参与的网络结构、居委会资源构成与运作体系、自治过程中权力结构和运作制度等展开。在研究方法上，有关理论研究注重从政治学、社会学、法学、经济学等多学科、多角度地进行分析探讨，以我国现代化发展为背景，立足于城市基层即居民社区的民主政治实践，对城市居民委员会组织与体制进行探索和研究。同时，各章之内以列“专栏”的形式分别对社区居民需求状况、农村

与城市的基层民主异同等一系列问题作了实证调查和分析。

本书是一项集体研究成果,由王邦佐任主编,徐中振任副主编,林尚立、戴星翼、桑玉成任编委。他们多次共同商讨全书框架、各章重点乃至疑难问题等。全书初稿完成后,由主编负责修改、统稿和定稿。

本书各章撰稿人分别是:第一章林尚立;第二章桑玉成、韩承鹏;第三章韩福国;第四章包志勤;第五章秦德君、石发勇;第六章徐中振、陈小兵;第七章、第八章王邦佐、朱志忠;第九章戴星翼;第十章任远。

本课题在立项、研究过程中,得到了上海市社会科学界联合会、上海市社科规划办公室的大力支持。我的同事陈小兵为本书做了许多编务工作,叶月萍、王晓春等同志也参与了部分工作,在此表示感谢。我们还要感谢学界的同行们,他们的相关研究给我们不少启发。感谢上海人民出版社的领导和编辑同志,经过他们的努力,才使本书得以尽快出版。不言而喻,我们衷心感谢我国基层群众自治研究的著名专家徐勇教授为本书作序。我们要感谢的还有全国各地接受调查的单位和个人,如果没有他们的大力支持,本书肯定会大为逊色。

最后,恳请读者不吝赐教。

王邦佐

2002年12月于上海

目 录

序 言	1
前 言	1
第一章 总 论	1
一、城市基层群众自治的形成	1
二、社会转型与城市基层群众自治的发展	9
三、自治发展的法律基础	15
四、自治发展的具体生态环境	19
五、自治发展对政治发展的本质要求	26
六、自治发展与社区党建	32
七、自治发展的目标、原则与策略	37
八、自治发展与中国民主发展的道路	43
九、城市基层群众自治探索与实践的启示	46
十、中国政治建设的战略性空间	51
第二章 法律地位	55
一、居委会法律地位的依据	55
二、群众性自治组织及其相关的法律问题	73
三、居委会在国家政治生活中的地位	92
第三章 民主选举	106
一、基层选举制度研究的运作框架	106

二、居委会选举制度的功能定位	123
三、居委会选举的政治过程	128
四、现实制度运作的理论探索	144
五、居委会选举制度	152
 第四章 组织体制	156
一、社会发展与居委会的组织体制变迁	156
二、居委会架构的组织生态	167
三、居委会组织的体系架构	177
四、居委会自治发展的组织创新	186
 第五章 居民参与	193
一、居民参与与公民参与	193
二、居民参与素质与现实基础	199
三、居民参与与利益整合	208
四、社区参与与社区发展	222
 第六章 政党领导	228
一、政党与社会	228
二、党的政治领导功能与居民自治结构	239
三、党的组织整合功能与居民自治组织	247
四、党的组织动员功能与居民自治参与	254
 第七章 政府指导	261
一、社会与国家关系的历史与重构	261
二、居委会与街道办事处关系	276
三、居委会与政府职能部门的关系	286

四、问题、发展与趋势	290
 第八章 社会网络	 302
一、共同体与社会网络	302
二、居民自治参与与组织网络	312
三、利益协调与经济组织网络	321
四、社会生活与政治组织网络	333
五、问题、探索与思考	337
 第九章 资源体系	 344
一、居委会资源体系的演进	344
二、资源构成现状	348
三、资源运作与难点	357
四、自治体的资源运作展望	361
 第十章 自治过程	 372
一、自治过程的背景和成绩	372
二、自治过程中的权力结构变迁	385
三、自治过程中的组织制度创新	394
 结 语	 415
 主要参考文献	 417

**NEIGHBORHOOD RESIDENTS' COMMITTEE
AND COMMUNITY ADMINISTRATION
—A STUDY OF NEIGHBORHOOD RESIDENTS'
COMMITTEE IN THE URBAN COMMUNITY**

CONTENTS

PREFACE	1
FOREWORD	1
CHAPTER I INTRODUCTION	1
1. Formation of Self-government of the Masses at City's Basic Level	1
2. Social Transformation and Development of Self-government of the Masses at City's Basic Level	9
3. Legal Basis of the Development of Self-government	15
4. Specific Ecological Environment of the Development of Self-government	19
5. Essential Demands of the Development of Self-government for Political Development	26
6. Development of Self-government and the Chinese Communist Party Building in the Community	32
7. Aims, Principles and Tactics of the Development of Self-government	37
8. Development of Self-government and the Road to the	

Development of Democracy in China	43
9. Inspirations Drawn from the Exploration and Practice of the Masses' Self-government at City's Basic Level	46
10. Conditions for Building China Politically	51
CHAPTER II LEGAL STATUS	55
1. Basis of the Legal Status of Neighborhood Residents' Committee(NRC)	55
2. Self-government Organization of the Masses and Its Re- lated Legal Problems	73
3. Position of NRC in the Nation's Political Life	92
CHAPTER III DEMOCRATIC ELECTION	106
1. Operational Framework for the Study of Electoral System at the Basic Level	106
2. Function Determining of the Electoral System of NRC	123
3. Political Process of the Election of NRC	128
4. Theoretical Exploration of the Operation of Existing Sys- tem	144
5. Electoral System of NRC	152
CHAPTER IV ORGANIZATIONAL SYSTEM	156
1. Social Development and Changes of the Organizational System of NRC	156
2. Organizational Ecology of NRC's Structure	167
3. Structure of NRC's System	177
4. Organizational Innovations in the Development of NRC's	

Self-government	186
CHAPTER V RESIDENTS' PARTICIPATION	193
1. Residents' Participation and Citizens' Participation	193
2. Quality of Residents' Participation and the Actual Basis ...	199
3. Residents' Participation and Coordination of Interests	208
4. Community Participation and Development	222
CHAPTER VI POLITICAL PARTY LEADERSHIP	228
1. Political Party and Society	228
2. The Party's Function of Political Leadership and the Structure of Residents' Self-government	239
3. The Party's Function of Organizational Coordination and Residents' Self-government Organization	247
4. The Party's Function of Mobilization and Residents' Participation in Self-government	254
CHAPTER VII GOVERNMENT GUIDANCE	261
1. History and Reestablishment of the Relationship between Society and State	261
2. Relationship between NRC and Community Office	276
3. Relationship between NRC and Various Government De- partments	286
4. Problems, Development and Tendency	290
CHAPTER VIII SOCIAL NETWORK	302
1. Community and Social Network	302