

地方法制文丛

LOCAL LAW SERIES

华南理工大学广东地方法制研究中心

国家与社会关系研究导论

以中国城市社区居民委员会为例

王健锋 © 著



中国民主法制出版社

《地方法制文丛》
LOCAL LAW SERIES

华南理工大学广东地方法制研究中心

国家与社会关系研究导论

以中国城市社区居民委员会为例

王健锋 © 著

中国民主法制出版社

2016年·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

国家与社会关系研究导论：以中国城市社区居民委员会为例/王健锋著. —北京：中国民主法制出版社，2016.5

ISBN 978-7-5162-1144-1

I. ①国… II. ①王… III. ①城市社区居民委员会—研究—中国 IV. ①D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 048786 号

图书出品人：刘海涛

出版统筹：陈晗雨

责任编辑：庞从容 唐仲江

书名/ 国家与社会关系研究导论：

以中国城市社区居民委员会为例

作者/ 王健锋 著

出版·发行/ 中国民主法制出版社

地址/ 北京市丰台区玉林里7号 (100069)

电话/ (010) 63292534 63057714 (发行部) 63055259 (总编室)

传真/ (010) 63056975 63292520

http: //www. npcpub. com

E-mail: flxs2011@163. com

经销/ 新华书店

开本/ 32 开 880 毫米×1230 毫米

印张/ 6 字数/ 132 千字

版本/ 2016 年5月第1版 2016 年5月第1次印刷

印刷/ 三河市航远印刷有限公司

书号/ ISBN 978-7-5162-1144-1

定价/ 36.00 元

出版声明/ 版权所有，侵权必究。

(如有缺页或倒装，本社负责退换)

《地方法制文丛》编委会

主 编

葛洪义

编 委

(以汉语拼音为序)

董 皞 杜承铭 冯健鹏 葛洪义

李秋成 李旭东 刘 颖 石佑启

杨雄文 周林彬

总序

与许多同行的视角不同，近年来，我们对中国法治发展状况及相关基本理论的研究，聚焦于“地方”。一方面，是因为我们生活、工作在这个曾经或许现在依然权力高度集中的国家的相对边缘的位置——地方，会很自然地注意、关心身边发生的一切，包括它的制度状态。另一方面，更重要的是，我认为法治本来就是一个世俗化的、去中心的运动。所谓世俗化，与神圣化相对，是指摆脱心理和体制依附的过程。每个人都确信自己的理性，并有条件、有可能依据自己的理性，决定自己的行动。哪怕是犯错误，只要他愿意承担后果。或许是翻译的原因，我并不赞成伯尔曼的名言“法律必须被信仰，否则它将形同虚设”。我确信，人们遵守法律不是因为信仰法律，而是因为他的理性告诉他，遵守法律在当下是正确的；信仰难免盲从。由于法律的存在，每个普通人都具备了依法自主采取行动的可能性。所谓去中心，就是在法治状态下，我们每个人都是中心，所谓“此心安处是吾乡”。人治下形成的单一权力中心被人人为中心、自我为中心的状态所逐步取代。基于这个理由，我认为，地方才是法治建设的主战场，是千千万万普通人的生活实践造就了法治。研究中国法治，从“地方”的视角，或许会得出更为真切的结论。

“法制”一词多年来一直被认为是法律与制度的总称。地

方与法制联结考察，有助于帮助人们从地方层面制度建设的角度观察中国的法治发展。地方一级在中国并没有完整意义上的立法权，地方立法更多地与政府管理工作相关，许多人因此而把地方法制理解为地方立法及其实践。实际上，由于法律是在实践中被赋予生命活力的，所以地方法制研究给我们提供了一个观察中央集权国家推动法治建设的独特方法，即地方层面是如何通过包括地方立法在内的立法、行政、司法、法律监督、社会领域的相应的制度建设来实施中央立法的。我同样确信，法律是在一定的制度环境下实现的，人们运用法律，离不开具体的制度环境。法律是否有用、可用，根本上取决于实施法律的制度是否完备、便捷。尤其是在我们这个高度科层化的中央集权的国家，地方创设的规则和制度对于法律的实施具有关键性作用。而且，老百姓对法律的认识、判断乃至信赖，更多情况下，并不是基于法律而发生的，而是来自对实施法律的制度的直观。

基于上述理由，我们期待通过对中国地方层面的法制状态研究，参与到法治中国的进程之中，也希望更多的同仁关注这个领域。



2015年9月27日于杭州月轮山

在近三十年的时间里，中国实现了市场经济和权威政治共存共生。这同当今世界范围内盛行的自由主义思潮相悖，笔者将其称作“中国悖论”。本书剖析了这个巨大的“中国悖论”的一个环节，那就是借助于微观层面的社区居委会建设来分析中国国家与社会关系的深刻变迁。作为城市基层最大的居民自治组织——社区居委会地位特殊，尤其是夹在普通居民的利益和权威性国家的意志之间。居委会的这种特殊性同整个中国所展现出来的“中国悖论”如出一辙。居委会被赋予重要但又常常矛盾的功能，比如社会管理、社会服务和居民自治。它是如何实现这些功能的？通过研究居委会这一矛盾综合体在社区政治中的表现，我们可以对当代中国更加广泛意义上的国家与社会关系的变迁作出怎样的解读？这些都是本书所关注的主要问题。

本书的分析模型有两个来源：一是国家与社会关系理论上广泛采用的几种框架，包括国家主义理论、公民社会理论、社团主义理论和协作理论；二是几个国家典型的社区组织实践，包括古巴、美国和日本的社区组织以及中国农村的村民委员会。

在研究方法上，本书集中比较研究了中国天津市的四个典型社区居委会，详细记录了这四个社区居委会发挥的实际功能。站在历史结构主义的角度，通过阐明这些居委会同城市基层政

府即街道办事处以及普通居民（包括其他社区组织和社区积极分子）的结构性关联，进一步解释了这些居委会所展现的功能差异。作为一种跨越公共和私人领域的“两栖”组织，居委会凸显了国家与社会二元对立论的研究范式在解释社会政治变迁中的局限。在此提醒人们注意那种根据自由主义演绎出的规范性概念（比如公民社会），其产生和发展有其特定的历史、文化和地域条件，此类自由主义范式的局限性，尤其是应用在解释条件不同于自由主义传统的国家当中。最后，本书所记录的社区政治的模式揭示了中国社会政治变迁的多种可能路径，其中包括了一条通过国家与社会协作来重新调试政治权威主义和经济自由主义，从而达至一条可持续发展的和谐之路。

- 1 第一章 社区居民委员会：国家和普通市民的桥梁
- 一、国家和普通市民：社区居委会的两难境地 / 005
- 二、本书的研究方法：比较案例研究 / 013
- 17 第二章 国家与社会关系的分析模型与社区居民委员会
- 一、社区居委会及其三项功能 / 019
- 二、国家与社会关系的分析模型 / 023
- 35 第三章 社区治理的国际化视角与社区居民委员会
- 一、社区治理的国际化视角 / 036
- 二、社区居委会的法律地位和现实处境 / 045
- 三、社区居委会的发展历史 / 047
- 53 第四章 社区居民委员会在基层国家与社会关系中的功能：
案例比较
- 一、景泰社区：一个国家主义模型的居委会 / 054
- 二、华山社区：一个社团主义模型的居委会 / 060
- 三、德嘉社区：一个协作模型的居委会 / 073
- 四、希望里社区：另一个协作模型的居委会 / 086
- 五、对居委会对应分析模型的小结 / 098

101 第五章 社区治理结构与基层的国家与社会关系

一、居委会功能多元化中的历史因素和人为因素 / 102

二、居委会功能多元化背后的结构关系 / 107

三、社区居委会与城市基层的国家与社会关系 / 133

四、小 结 / 158

161 第六章 从社区政治研究自由主义范式和中国国家与社会关系

一、居委会、“两栖型组织”和国家与社会的二分法 / 165

二、国家与社会关系中的国家问题 / 169

三、公民社会和中国国家与社会关系 / 170

173 参考文献

第一章
社区居民委员会：
国家和普通市民的桥梁

德嘉社区是中国成千上万个城市居民小区中的普通一员，其位于天津市的老城区。近 4500 个居民居住在这个干净而整洁的小区。像其他的小区一样，德嘉社区的大多数居民早出晚归地为生计忙碌着。白天，一栋栋六层的砖混居民楼静静地矗立在小区里，有时会使人觉得过于安静。在小区的西北角坐落着一排平房。德嘉社区居民委员会（以下简称居委会）就在那里办公。本书的研究就从德嘉居委会的两个故事展开。

【故事一】 我们已经多次向市和区领导以及相关部门反映过这个问题，至今得不到满意的答复。因此，我们决定向你们求助。作为天津市的最高权力机构，我们希望你们可以过问此事，为我们讨还一个公道。

这段话摘自德嘉社区居委会在 2003 年 12 月 3 日写给天津市人民代表大会常务委员会的一封信。在这封信里，居委会指责小区的邻居单位，即天津市第一招待所（以下简称天津一招），侵害了小区居民的利益。天津一招直接隶属于市委市政府，负责接待国际和国内的重要客人。

小区同天津一招的纠纷起源于 2003 年年初。天津一招决定在与德嘉小区仅有一墙之隔的地方建造一个大型锅炉房。锅炉房距离最近的小区居民楼不到 15 米。小区居民担心锅炉房带来的噪声和污染有损于健康，也会降低房子的价值。德嘉居委会为此多次试图同天津一招交涉。但是天津一招认为锅炉房建在自己内部土地上，居委会根本无权干涉。天津一招甚至以安全为由拒绝了居委会的成员实地察看在建锅炉房。

这样一个结果不足为道，因为没有人会怀疑天津一招和德

嘉居委会作为官方和非官方机构所存在的巨大权力差异。但是，令这件事变得有意思的是德嘉居委会锲而不舍地要求天津一招停止在现址建锅炉房的态度。首先，德嘉居委会向所在街道办事处求助。但是街道办事处不愿介入，因为天津一招的行政级别和实际影响力远远大于街道办事处。而街道办事处甚至要求居委会做好居民的说服工作，接受现实，并且警告矛盾升级可能会带来的后果。但是德嘉居委会在居民多次催促下，没有听从街道办事处的劝告，反而继续向区政府和市政府反映问题。在多次得不到答复的情况下，德嘉居委会决定向市人大投诉。

最终，德嘉居委会的执着得到了回报。天津市土地规划局和环保局联合认定天津一招的锅炉项目事先没有得到有关部门批文，属违章。同时，该项目采购的锅炉废气排放和低频噪声不符合天津市有关环保指标。天津一招被要求立即停止施工，待补办申报手续后，选址重建。

【故事二】 春节将至，我们必须在三个方面加强小区的治安：第一，更加注意对社区内重点人群的帮教，了解和掌握他们的活动，特别是刑满释放人员；第二，加强对小区内的暂住人口和其他流动人口的摸底，掌握他们回家过年和返回的时间；第三，加强小区治安巡逻队，保证正常的巡逻。

这段话摘录自德嘉居委会2002年1月社区综合治保会议的会议纪要。它记录了该居委会在小区治保方面采取的一些措施。随着春节临近，小区治保成为德嘉居委会工作的重点。从理论上讲，上面引述的两类人同社区的其他居民在法律地位上没有

区别。德嘉居委会并不具备监视和管理社区内部刑满释放人员和外来人口的司法权力，但是这些治保措施得到国家的认可和支持。街道办事处和公安局派出所常常下达这类治安命令，由社区居委会来实际执行。德嘉居委会每个月召开一次治保会议，参加者包括居委会成员和社区积极分子，有时还包括片警和居民代表。

对每个国家而言，社区治安不是一个新话题。因为受到资源的限制，再加上社区事务的烦琐复杂，不少国家都会依赖社区组织来动员和管理基层社会。但是这种社会管理的目的和手段在各个国家之间却不尽相同。德嘉居委会所采取的治保措施在中国司空见惯。从德嘉居委会的春节治保计划可以清楚地看到一张围绕着基层政府机关和居委会的社会管理网络。居委会根据街道办事处和其他国家机关的要求在其社区内部针对特定人群进行管控。如果仅仅考察德嘉居委会的春节治保措施，我们似乎不难用国家主义理论来解释中国的基层社会治理。这也似乎同现有西方文献对中国国家政治运行的传统解释以及对社区居委会的描述相吻合。

德嘉居委会的两个故事清楚地展示了它作为国家和社区居民之间的复杂而又有趣的桥梁作用。一方面，德嘉居委会为维护社区利益同一个强势的政府部门进行维权，成为社区居民利益的代表；另一方面，就像它的春节治保措施所反映的那样，居委会在延续其改革前就发挥的是传递国家政权自上而下的管理链条的作用。这种矛盾关系在当今中国社会演进中非常普遍。德嘉居委会的行为本身引发了几个关于居委会组织的性质以及它同国家和普通居民互动的问题。社区居委会到底是什么性质的组织？它是如何代表社区居民的利益？它又是如何帮助国家

实现在城市基层的有效治理？通过研究居委会这一城市基层组织可以认识到当代中国国家与社会关系的那些变化？要回答这些问题，首先需要了解居委会在中国城市基层治理当中的地位。

一、国家和普通市民：社区居委会的两难境地

（一）单位体制——中国传统城市治理的基石

城市曾经是中国管理最有效的地方。新中国成立后在全国范围内建立了类似苏联的计划经济管理模式。国家高度垄断社会资源，通过控制生产资料和生活资料轻易渗透和控制城市。甚至市民的日常食物供给、就业、住房、社会福利和子女教育等都在国家直接管理之中。在这种全能体制下，政治、经济和社会生活三者高度重叠，而国家扮演着主宰者和轴心的作用。为了同高度的计划经济体制相适应，国家在城市里建立了一套严密的控制体系，即单位体制（Lu and Perry, 1997）。单位不仅仅是国营经济的基础单元，同时还是城市社会和政治治理的基石。每个单位都会隶属于相应级别的政府（或集体），而城市绝大多数居民又相应地依附于各自的单位。一个单位通常会负责其职工和家属从摇篮到坟墓的全部生活管理。在这样的体制当中，城市被完全地镶嵌入国家的政治意志。用 Shue（1988）的描述，整个城市社会像一个由无数单位构成的巨型蜂巢，单位之间相对独立和封闭。每一个城市居民又被镶嵌入一个特定的单位。当一个人的主要需求依附于一个单位时，他或者她因此就丧失了“社会人”的特质，变成了“单位人”。就这样，城市社会被切割成了无数的单位。每一个单位都依赖

于国家，而每一个城市居民又依附于单位。

单位体制同大的计划经济体制相配套，是一种高度有效的控制体制。国家通过这套体制成功地管理了城市社会。但是从20世纪70年代末期开始的改革开放进程改变了这一切。

（二）城市治理危机

中国改革开放的总设计师邓小平在1978年接手的是一个巨大而无效率的计划经济体系。在接下来的时间里，他逐步推动了中国在经济领域从计划经济向市场经济转型的改革。三十多年过去了，很少有人怀疑改革取得的巨大成就。中国在过去的三十多年里保持了世界最高的经济增长率，现已变成世界第二大经济体（如果用购买力平价计算，则已经超过美国为世界第一大经济体）。同时，从封闭中走出来的中国已经成为经济全球化最主要的受益者、践行者和推动者。

但是，在经济飞速发展的同时，中国城市的治理结构却面临着前所未有的挑战。在改革当中，国家逐渐退出直接生产领域。追求利润的动机迫使企业单位剥离其原来负担的非经济功能，例如，为职工和家属提供住房、医疗、入学和其他社会福利等。由此而来，单位体制和依附其上的社会管理体制在改革期间迅速地瓦解了。

经济改革同时又创造了一系列新型企业单位。国有企业雇员已经低于全体城镇就业人数的十分之一。而仅仅在三十多年以前，城市的绝大多数劳动力是依附于国家直接控制的经济实体的，例如，国营企业和集体企业。这深刻地反映出了中国非国有经济发展的速度，也反映了一个简单的事实：绝大多数城市居民的生活资料不再直接依赖国家。经济独立意味着个人相

对于国家拥有更多的自由。相应的，国家正在迅速失去通过传统的单位体制来控制和管理城市的能力。

在传统单位体制解体和新型经济实体大量涌现的同时，市场经济带来的人口流动进一步加剧了城市治理危机。经济发展创造了对廉价劳动力的巨大需求，从而在很大程度上打破了长期以来城乡劳动力分隔的局面。在20世纪80年代中期以前，没有国家的允许，农民很难在城市谋生。但是，今天城市的每个角落都散布着进城务工的农民工。一般中国城市的农民工人数保守的估计应该在城市人口中的10%以上，在大城市的这一比例还要高。

城市流动人口的增加是中国经济腾飞的一个必要环节，同时，也对城市管理带来了巨大挑战。一段时间里，城市的管理者和居民将农民工称作“盲流”。回顾历史，这部分人群最具有革命和反叛意识，他们年轻有活力但同他们所在的城市没有固定的联系。在中国历史上，流民曾经颠覆了许多王朝统治。从一定程度上讲，控制因经济市场化而带来的流动人口是城市稳定的头等大事。

最后，随经济改革而来的社会不平等和非正义的增加也使中国的城市正在付出越来越大的代价。新的问题层出不穷，例如，贫富差距加大、失业与就业、弱势群体的扩大、犯罪、腐败、道德危机、自然环境恶化等。

（三）国家城市治理能力的局限

改革开放给城市治理带来前所未有的挑战。随着传统的单位体制解体，国家已经无法依靠原有的体系来应对这些挑战。国家必须寻找新的体系来管理日益在经济和社会上独立的市民、庞大的流动人口和严重的社会问题。