

# 不对称的合法性:居民委员会和 业主委员会之比较

肖 林

---

**内容提要:**“合法性”对组织的生存和发展至关重要。现有研究大多关注的是国家政权或社会组织的合法性问题,缺乏对社区自治组织合法性的系统分析。本文对居民委员会和业主委员会在法律、政治、行政和社会不同领域的合法性水平及其基础进行全面比较,指出两种社区自治组织的合法性存在着不对称的特点:一方面,居委会和业委会在自身不同类型的合法性水平上差别很大,且存在着内部张力;另一方面,两者之间的合法性形成不对称格局,一方合法性强的类型正是另一方合法性弱的类型。这种不对称的合法性反映了国家和社会在效用和价值观上对两种社区自治组织的认知和期待存在着深刻差别。居委会和业委会也因此面临着不同的合法性危机或困境。

**关键词:**合法性;不对称;居民委员会;业主委员会

---

## 引 言

“合法性”(legitimacy)是政治学和社会学的一个关键概念。任何组织要想生存和发展都必须建立在一定的合法性基础之上,它意味着自身成员和利益相关方对组织的认可、信任、支持或合作。从对象上看,对组织合法性的研究大致包括两类:一类以政权组织或地方政府为研究对象,<sup>①</sup>另一类以各种社会组织 and 经济组织为研究对象。<sup>②</sup>现有研究对于城市社区自治组织的合法性问题尚未充分重视,少量研究仅涉及了自治组织合法性的某一类型或是通过它们来透视基层政权的合法性,<sup>③</sup>更缺乏系统讨论和比较分析。社区自治组织的合法性有何区别于一般社会组织的特点?包括哪些类型?水平如何?建立在何种基础之上?不同类型合法性之间有着怎样的关系?本文旨在通过回答这些问题来弥补现有研究的不足。

当下的中国城市有两种社区自治组织:居民委员会(简称居委会)和业主委员会(简称业委会),前者对应着“行政社区”,即由行政力量划分并以调整后的居委会辖区为边界的社会空间单元;后者对应着“业主

---

**基金项目:**国家社科基金项目“网络时代的社区参与和社区治理研究”(12CSH052)和北京高校“青年英才”项目“我国社区建设的理论逻辑与实践模式研究”(YETP0401)。

**作者简介:**肖林,中国社会科学院社会学研究所副研究员,主要研究方向为城市社会学和社区治理。

社区”，即在房地产市场中兴起的以住房私有产权为基础、以共有产权和物业公共事务为纽带的契约型社区。<sup>④</sup>之所以比较居委会和业委会，不仅在于它们同为社区自治组织但又有很大差别，更因为两者互为参照系、构成对方的“重要他者”，在合法性上存在着一定的竞争关系。居委会在名义上是居民的“头”而实际上却成为政府的“腿”；业委会是代表并维护业主权益的组织，在学者眼中被视为“公民社会的先声”和基层民主发展的“可能载体”，<sup>⑤</sup>而在政府看来则具有“麻烦制造者”的形象。这些不同认知和评价的背后就涉及到社区自治组织的合法性问题。

## 一、合法性概念及其类型

### (一)合法性概念

“合法性”一词来自于英文的“legitimacy”。其形容词“legitimate”有两重含义：(1)合法的、法律认可的，这与“legal”（“合法的、法定的”）的意思基本相同；(2)合乎情理的、正当的。legitimacy 表征一个行为或者一个事物的存在符合人们某种实体或程序的价值准则，以及其他非强制的原因，而为人们所认可或赞同，进而自愿接受或服从；legality 意指一个行为或者一个事物的存在符合法律的规定。<sup>⑥</sup>两者之间既有联系又有差别，一般把“legitimacy”译为“合法性”或“正当性”，把“legality”译为“合法律性”或“法律性”。

合法性概念首先产生于对政治权威的分析，表现为大众对治权的认可。在合法性理论中存在经验主义和规范主义两种取向。马克斯·韦伯(Max Weber)最先把合法性作为社会学的关键概念并从经验主义立场加以研究。在他看来，合法性不过是既定政治体系的稳定性，亦即人们对享有权威者地位的确认和对其命令的服从。<sup>⑦</sup>依据这种合法性概念，凡是被公众所相信的、赞同的，能保持大众对它的忠诚和支持的统治，就是合法的统治。此后的大部分研究都承袭了韦伯的经验取向，把合法性等同于社会公众对政治系统的认同和忠诚，而不太关心价值判断的理性标准。<sup>⑧</sup>哈贝马斯(Jürgen Habermas)则试图将规范主义和经验主义的合法性理论结合起来，强调的是符合价值规范基础上的支持和忠诚。在他看来，“合法性意味着某种政治秩序被认可的价值”而且“统治秩序的稳定性也依赖于自身(至少)在事实上的被承认”。<sup>⑨</sup>因此，合法性不能被单纯地理解为大众对国家权力认可和赞同的经验事实(是不是的事实判断)，也应该重视政治合法性赖以存在的价值基础(应该不应该的价值判断)。

政治合法性只是一种特殊的合法性。实际上，任何一个组织都存在合法性问题。组织社会学中的新制度主义把合法性研究从政治组织拓展到了经济组织和非营利组织。该学派关注制度环境下的组织行为，强调“合法性”机制的重要性，即社会的法律制度、文化期待、观念制度成为人们广为接受的社会事实，具有强大的约束力量，规范着人们的行为。合法性机制是一种“社会承认的逻辑”，它不仅约束组织的行为，而且可以帮助组织提高社会地位，得到社会承认，从而促进组织间的资源交换。<sup>⑩</sup>美国社会学家萨奇曼(Suchman, Marc C.)对组织合法性的权威定义是：“一种普遍化理解或假定，即认为一个实体的行为在一些社会地建构起来的规范、价值、信仰和定义体系内是合意的、正当的、或适如其份的”，它是“客观地拥有但是被主观地创造”的普遍假定。<sup>⑪</sup>合法性的功能是使组织具有连续性与可信性，增强其稳定性与可理解性，获得被动的和主动地支持，在此基础上进一步获得其它资源。因此，合法性本身就是一种重要的基础性资源。

组织合法性与政治合法性的一个重要区别在于合法性诉求对象和承认方式不同。同主要针对“治权”、表现为一种等级性支配-服从结构的“政治合法性”不同，“组织合法性”反映组织与其所处外部环境之

间的关系,其间既存在着等级和服从关系,也存在平行和支持关系。<sup>⑫</sup>在中国,社区自治组织的合法性和社团等社会组织一样既需要来自国家“上”对“下”的承认,也需要平行的社会承认和组织成员“下”对“上”的承认。简言之,合法性问题就是获得“承认”的问题。

## (二)合法性类型

无论是在政治分析还是组织分析中,合法性总是意味着某种关系结构,涉及三个基本要素:寻求合法性的行动者,赋予合法性的行动者,以及合法性的标准。<sup>⑬</sup>现有的合法性类型大致是从合法性的基础和承认主体这两个方面来划分的。

学者们对政治合法性的基础或来源作了不同的划分。最经典的研究是马克斯·韦伯将合法性基础分为三种理想类型:传统的、个人魅力的和法理的基础,相应地产生了三种合法统治类型。<sup>⑭</sup>在他看来,现代社会主要以法理型权威为特点,“今天,最普遍的合法性(Legitimacy)的形式是对法定性(Legality)的信仰,即接受形式上正确并按照法律制定的法规”。<sup>⑮</sup>进一步,戴维·伊斯顿(David Easton)把合法性来源分为意识形态(对典则和当局者道义上的信任)、结构(对结构与规范有效度的信仰)和领导者个人品质三方面,三者相互影响共同构成合法性的基础。<sup>⑯</sup>赵鼎新将合法性基础划分为:意识形态型(基于一个被民众广为信仰的价值体系)、绩效型(国家向社会提供公共物品的能力)和程序型(通过一个被大多数人所认可的程序来产生领导者)。<sup>⑰</sup>弗里德里奇(Carl Friedrich)将政治合法性的基础概括为宗教的、哲学的正义观、传统的、程序的、有效性等方面。<sup>⑱</sup>

萨奇曼系统地划分了组织合法性的三种类型:(1)实用(pragmatic)合法性,它基于组织直接影响的受众对自身利益和福利的计算和预期;(2)道德(normative)合法性,它并非基于组织的行动是否能对评价者有利,而是基于更为抽象的社会规范、价值观而对组织合法性作出的评价,即是否“去做正确的事”并符合社会利益。这又包括结果合法性、程序合法性、结构合法性和个人合法性四种子类型,分别来衡量组织的产出、技术和程序、结构特征以及领导者和代表是否符合社会定义的标准或期待。(3)认知(cognitive)合法性,它基于理解并视为是理所当然。当人们认为某项行动只能由该组织来实施,没有其它替代的方案时,组织的存在及其行动就是理所当然的,甚至是唯一的。<sup>⑲</sup>

针对中国社团的合法性,高丙中最早划分了四种类型(操作概念):社会(文化)合法性、政治合法性、行政合法性和法律合法性,它们分别由于符合民间规范(文化传统、社会习惯)、符合国家的思想价值体系、遵守行政部门及其代理人掌握的规章和程序以及满足了法律规则而在不同领域中获得承认。<sup>⑳</sup>他指出,前三种合法性既是法律合法性的前提,也分别是国家和社会发挥各自影响的渠道。国家通过单位的党政力量掌握政治和行政合法性的赋予,民众通过利益选择决定社会合法性的赋予。为了促使社团满足充分合法性的要求,法律合法性被设计为整合这几种合法性的核心(同时满足政治上达标,行政上挂靠,符合法律程序并得到社会支持)。实际上一个社团可能只在其中的一个场域获得了合法性,也可能在四个场域都获得了合法性。

高丙中的社团合法性类型划分结合了合法性承认主体和承认基础这两个方面,特别是政治合法性和行政合法性更符合中国国情,尤为重要。但他的研究与新制度学派一样侧重于从外部环境来分析社团的合法性,没有明确区分外部和内部合法性。实际上,组织合法性来源于内部和外部利益相关者对组织的评判,外部来源包括政府、许可证颁发委员会、资助机构、知识分子、专业组织、工会、商界、公众舆论及媒体,内部来源包括工人、经理、人事专家、董事会成员等。<sup>㉑</sup>国内一些学者分别从理论和实证的角度分析了组织的内部合法性问题。

从合法性承认主体的角度,本文沿用高丙中的分类框架并结合内外部合法性稍加改造来分析社区自治组织。社区自治组织的法律合法性、政治合法性和行政合法性均属于外部合法性,国家赋予的正式“身份”是其存在和开展活动的前提。社会合法性中的一部分也属于外部合法性,即来自社会相关主体特别是学者和专业人士的认可;另一部分属于内部合法性,来自社区成员的认可和支持。需要指出的是,不同领域的合法性往往是密不可分的,比如政治合法性和行政合法性时常交织在一起,法律合法性在很大程度上也是对社会合法性的正式表达,更准确地说它体现了政治/行政合法性与社会合法性之间的一种平衡。外部合法性和内部合法性也相互影响。另一方面,现实中的组织往往面临不只一个制度环境,新制度主义学派并没有回答不同的制度环境是否会有不同的合法性要求,不同的合法性要求间是否会互相冲突等问题。<sup>②</sup>由于不同领域存在着各自的逻辑和价值观,其合法性基础也各不相同。社区自治组织并不需要在每个领域都获得充分的合法性,组织只要获得重要利益相关者的支持就可以获得相应的合法性。

从合法性建立基础的角度,本文借鉴萨奇曼的分类框架并从价值、程序、结构和绩效这几个方面来分析社区自治组织在不同领域的合法性基础。价值基础是指组织符合某种主流的意识形态(官方的或社会的);程序基础是指组织的成立、领导者的产生和决策过程合乎公认的合理程序和规则(自愿、自治和民主等);结构基础是指组织架构、职责分工等符合理性原则(分权和参与等);绩效基础是指组织实际发挥的功能,既满足成员的需求并维护其利益,也满足相关方的期待并能带来更大的社会利益。

## 二、居委会与业委会的合法性比较

### (一)法律合法性:国家法律的规定

社区自治组织的合法性首先表现在国家法律对它的明确认可和规定上,其性质、权责和组织结构都有相应的法律和法理依据,即具有法律合法性。不同于一般的社会团体或民间组织,居委会和业委会都是一种“法定组织”,即依照相关法律要求成立而带有某种“强制性”,其产生和运作都有相应的法定程序。

居委会的法律地位由我国《宪法》和《城市居民委员会组织法》(简称“居组法”)确定。《宪法》第111条明确规定了城市居民委员会和农村村民委员会都是“基层群众性自治组织”,<sup>③</sup>《居组法》规定居委会是“居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织”。因此,自治性是居委会根本的法律属性,它不属于一级政权机关。根据《宪法》和《居组法》,居委会的“任务”具有两个方面,<sup>④</sup>既包括“维护居民的合法权益”、“办理本居住地区的公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安,并且向人民政府反映群众的意见、要求和提出建议”;也包括“宣传宪法、法律、法规和国家的政策”、“协助人民政府或者它的派出机关做好与居民利益有关的各项工作”等。在组织结构上,《居组法》规定居民会议由全体18岁以上的居民组成,涉及全体居民利益的重要问题必须经居民会议讨论决定;居委会由居民选举产生,它对居民会议负责并报告工作,负责召集居民会议,并可以根据需要设立专门委员会。总体而言,《居组法》确立了居委会作为社区自治组织所必需的民主选举、民主决策、民主管理和民主监督等基本原则。

业主自治组织是住房私有化改革和房地产市场发展的必然产物。全国人大于2007年颁布了《物权法》,国务院随之对原有的《物业管理条例》进行了修改,住建部也制定了《业主大会和业主委员会指导规则》等配套规章,由此从法律上确认了业主在物业管理区域里的权力主体地位,业主通过业主大会和业主委员会来行使自我管理权利并维护共同利益。在组织结构上,全体业主组成的业主大会是业主行使共同

管理权的组织,对重大事务进行共同决策。业主委员会由业主大会选举产生,它实际上是业主大会的常设代理机构,履行业主大会赋予的职责,执行业主大会的决定并拥有部分事务的决策权。上述法律法规和规章对业主大会的筹备、召开程序和形式、所决定的事项范围、表决的有效性门槛、业委会选举等方面都有着实质性规定。作为代表并维护业主物权利益的组织,业委会的职责比居委会单纯得多,包括召集业主大会会议、代表业主和业主大会签订物业服务合同、监督管理规约的实施和业主大会赋予的其他职责等。

可见,居民会议—居民委员会构成了居民自治的基本组织框架,业主大会—业主委员会构成了业主自治的基本组织框架。不难发现,居委会的法律层级在形式上明显高于业委会,不仅在作为根本大法的宪法中有直接表述,而且有专门立法。相反,国家对业委会则没有专门立法,物权法和物业管理条例都回避了业委会的法律地位问题,甚至“对业主组织从未冠以过‘组织’这样的称谓”。<sup>⑤</sup>这在实践中导致业委会是否具有诉讼资格都存在争议,只能靠最高法院司法解释来弥补立法不足。一些从事业主维权的律师和人大代表曾经向全国人大提出制定《业主委员会组织法》的建议,试图从根本上解决业委会法律合法性不足的难题。尽管“作为物业管理的行政法规条例其层级低于法律,并且未就业主委员会法律地位明确性,然而透过内容却展示了业委会作为一个居民自治组织的内涵与外延”。<sup>⑥</sup>另一方面,从实质性内容上看居委会作为自治组织的法律保障却不如业委会。比如,居组法笼统地规定了居民会议召开和居委会选举可以采取全体居民、每户代表或居民小组代表这三种方式之一,此外对居民会议决策事项、居委会选举程序、对居委会的民主监督等内容上也都存在明显欠缺,这在实践中为地方政府的干预留下了很大的弹性操作空间,直接关系到居委会的代表性和民主性,进而影响其内部合法性。时至今日,1989年颁布的居组法已严重滞后于实践发展,对它的修订早已列入全国人大的“十五”立法规划但迟迟没有出台。因此,不仅两种社区自治组织的法律合法性水平不同,而且其所依据法律本身的正当性/合法性也有差别。受篇幅所限,本文对相关法律的正当性问题并不展开讨论。

## (二)政治合法性:意识形态的认可

高丙中指出,在中国的公共空间的任何存在都要首先解决政治合法性问题。社团的政治合法性“表明某一社团或社团活动符合某种政治规范,即‘政治上正确’……这些表达如果被接受,尤其是被党委系统接受,社团就由此获得了某种合法性”。<sup>⑦</sup>因此,社团需要通过多方面说明自己与政治秩序(意识形态、国家推崇的价值、国家目标和政策)的一致,并主动负起一定的政治责任,以获得政治合法性。

相似地,社区自治组织的政治合法性建立在符合官方意识形态的基础之上,后者要求认同政治权威并维护现有秩序。居委会的政治合法性是指它得到执政党的认可、信任和支持,这意味着居委会必须自觉接受党的领导、与官方意识形态保持一致并且担负起一定的政治责任。和一般的社会组织相比,居委会的政治合法性可以说是“天然”获得的,而不必像社团或民间组织那样通过某些策略去努力争取。居组法对居委会“任务”的首要规定就是要“宣传宪法、法律、法规和国家的政策……开展多种形式的社会主义精神文明建设活动”,这直接表明其与国家意识形态的一致性。党的十七大报告第一次将基层群众自治制度确立为我国民主政治建设的四项基本政治制度之一而凸现出其政治地位之高,<sup>⑧</sup>并明确提出要“健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制”。

在国家的视野中,社区党组织和居委会实际上都是城市基层政权的微观基础。在国家全面推进的社区建设运动中,加强社区自治组织建设与加强基层党组织建设是一路相伴、密不可分的。2000年中办、国办《关于转发〈民政部关于在全国推进城市社区建设的意见〉的通知》明确指出“社区居民委员会的根本性

质是党领导下的社区居民实行自我管理、自我教育、自我服务、自我监督的群众性自治组织”。这种“领导”关系最普遍地体现在两个组织成员的交叉任职上,特别是由社区党组织(支部、总支或党委)的书记(或副书记)和社区居委会主任由一人兼任。2004年中办转发《中共中央组织部关于进一步加强和改进街道社区党的建设工作的意见》的通知明确赋予社区党组织“领导社区居民自治组织”的职责,此后社区党建工作力度明显加大,党在社区中的权力不断增强。

相比之下,业委会的政治合法性明显低于居委会。业委会不是执政党的基层组织,也不是基层政权建设的一部分,而是伴随市场经济发展在体制外出现的新型组织。它的组织宗旨无关政治,也无需在自身规章中表达与官方意识形态的一致性。业委会天然的利益诉求和权利主张使它明显地不同于一般社会组织,客观上具有一定的基层民主建设意义。它的出现和发展深刻地改变了城市基层社区的既有权力格局,特别是对居委会的权威提出了挑战。对此,国家既要顺应经济社会发展的客观要求并在法治框架内给予承认和尊重,又希望从社会管理的角度加以引导、规范和吸纳。

2010年,中办、国办联合颁发了《关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见》,这在中央文件中第一次明确把“依法依规组织开展有关监督活动”提升为社区居民委员会三大主要职责之一,<sup>②</sup>居委会要“指导和监督”业主委员会、业主大会开展工作,同时业委会也要“主动接受社区居民委员会的指导和监督”。虽然在法理上两种社区自治组织应该是平等的关系,在现实中居委会也并不具备“指导”业委会的能力,但中央文件却直接表明居委会的政治合法性明显高于业委会。类似于社区党组织和居委会之间的人事安排,该文件还提出“提倡社区党组织班子成员、社区居民委员会成员与业主委员会成员交叉任职”,意在把业主自治纳入居民自治的范畴。

### (三)行政合法性:行政效用的评价

高丙中认为,社团的行政合法性是一种“形式合法性”,“其基础是官僚体制的程序和惯例”,表现为机构文书、领导人同意、机构符号和仪式等,它是法人社团和单位社团的“命根子”。<sup>③</sup>相比之下,社区自治组织的行政合法性不仅是形式和程序上的更是功能上的,它凭借在社会管理和公共服务中发挥一定的效用而得到政府不同程度的信任和支持。

作为国家行政体系的末梢,居委会的行政合法性实质上是分享或继承了行政权威的部分合法性。居委会从设立、撤销到管辖范围调整等均由地方政府决定而并未体现居民自愿的原则,<sup>④</sup>换届选举也由政府组织和主导。地方政府对居委会的正常运作予以各种资源保障和支持(办公场所、设备、经费和人员待遇),并实际掌握着居委会的人事权和社区重要公共事务的决策权。在很多居民甚至居委会自身成员的眼里,它代表的就是政府而非居民。在“去单位化”背景下,政府希望以“社区”替代“单位”来承接从单位剥离和政府转移出来的社会管理和服务职能。目前,居委会已成为“两级政府、三级管理、四级网络”的城市管理体系中最基础的一级。在现有的城市管理体制下,基层政府机构控制居委会既有其“必要性”又有其“可能性”,“在根本上不愿意让居委会真正转变为居民自治组织。”<sup>⑤</sup>

业委会的行政合法性低于其自身的法律合法性。相对于法律法规对业委会权责的明确规定而言,行政系统对于业委会的态度则是矛盾而权变的。在现实中,业委会和基层政府及其派出机构、行政主管部门的关系复杂多样,呈现出从密切合作到敌意排斥的谱系。陈鹏指出,业委会在国家的视角下兼有“麻烦的制造者”和“社区管理抓手”两种身份,这主要是由行政管理体制中“条块分割”的基本特征和业委会在维权与自治不同阶段的特点共同导致的。基层政府和街道办事处从维护属地社会稳定的角度将业委会看作麻烦制造者和

不稳定因素,在实践上更多地表现为对业委会成立的管控和压制;而房地产行政主管部门从维护行业秩序的角度将业委会当作社区管理抓手,在实践上更加注重对业委会进行选择性的吸纳和利用。<sup>④</sup>相反,居委会的行政合法性没有这种内部差异性,无论是“条”和“块”都把居委会视为自己须臾离不开的“腿”。

造成业委会行政合法性内部差异性的原因在于业委会的行动直接影响到不同行政主体的利益和认知。一方面业委会作为代表业主利益的自治组织对于维护房地产市场和物业小区内的正常秩序必不可少,政府必须依法行政,落实法律赋予业委会的权利;另一方面,业主维权和自治势必会触动和挑战既有利益格局和博弈规则,而政府相关部门和个人可能是身处其中的既得利益者。在某些地方政府和官员看来,业主维权与政府维稳是相冲突的。此外,由于业主在维权中处于弱势地位,不少城市的业委会都自发产生了相互支持、横向联合的需求,这更加深了权力系统对它的担忧。<sup>⑤</sup>上述两方面造成了政府对业委会的矛盾态度——既要依法承认却又始终抱有不信任感,并采取了权变性的策略,基层政府或行政主管部门往往会根据业委会的具体人员及其行动策略而对其抑制或支持,也会根据不同阶段的形势变化而改变原有态度。

业委会的行政合法性低于其法律合法性突出表现在其成立困难上。相比于居委会对城市社区的全覆盖,业委会的成立比例却相当低。2006年的一项调查显示,在11个大城市中,业委会成立的平均比例仅为32.79%。<sup>⑥</sup>业委会成立普遍困难的原因是多方面的,缺乏行政力量的支持是一个主要因素。《物业管理条例》规定业主应当在房地产行政主管部门或者街道办事处、乡镇人民政府的指导下成立业主大会并选举产生业主委员会,业委会选举产生后应当向主管部门和街道或乡镇备案。在现实操作中,基层政府往往采取对业主大会筹备组中业主代表倾向性选择、设置资格门槛或比例限制等手段来间接地影响业委会的产生。同时,法律规定的“备案”往往变成必须由居委会、街道办事处、区县行政主管部门盖章的层层“审批”,这严重阻碍了业委会的成立。有研究指出,地方政府通过附加性政策授予居委会掌握筹备组的主导权、业委会备案需要居委会盖章而把法律上前者对后者的礼貌性“告知”变成了“变相的行政前置程序”,这些“政策细节中的魔鬼”均有悖于法律精神。<sup>⑦</sup>

#### (四)社会合法性:社会价值的判断

法律、政治与行政合法性赋予社区自治组织生存所必需的“身份”,但其正当性的建立更需要通过其承载的社会价值和发挥的社会功能来获得社会相关方及内部成员的认可与支持。

高丙中认为,社团的社会合法性主要有地方传统、当地的共同利益和共识的规则或道理这三种基础。<sup>⑧</sup>本文把社区自治组织的社会合法性分为外部和内部两部分。外部的社会合法性是社会相关主体对它的认可和支持,其中学者和专业人士对它们的价值期待尤为重要,因为学者和专业人士在知识生产中发挥着重要作用,掌握了一定的话语权并影响着政策甚至法律的制定。内部的社会合法性则是来自社区成员的认同、参与和支持。社区自治组织的内部合法性更多地依赖于社区成员对组织程序、结构和绩效的评价,特别是自治组织的选举和决策过程是否公开透明而满足程序正义的要求、组织结构是否符合分权与制衡原则、规章制度是否完善合理、绩效是否满足成员期待等。

居委会的社会合法性明显低于其政治和行政合法性,它与基层政府和基层党组织事实上的“领导”与“被领导”关系直接影响到它的社会合法性。居委会在政治上自觉接受党组织的领导,在行政上是政府强有力的“腿”,因此,学界的基本共识是它更多地是一种“他组织”而非“自组织”,具有“半官半民”的双重性质,离真正的自治组织还很遥远。

居委会的内部合法性与政治和行政合法性之间有着密切的联系,它的政治和行政合法性继承于国家政权,而其内部合法性又部分地来源于行政合法性。另一方面,居委会内部合法性在不同社区居民间又是不对称分布的。对于部分居民(主要是经济社会地位较低、年长的居民和退休老党员)而言,他们对居委会的认同和支持正是基于居委会与官方意识形态保持一致并代理了某些令其受益的行政事务;而对另一些居民(经济社会地位较高、较年轻的居民和业主)来说,这种继承于政府的行政合法性恰恰会降低其内部合法性。闵学勤的研究表明,转型时期的居委会仍挟带政府赋予的行政权威,进行社区服务及社区管理时获得了部分认同;但其权力逐渐被其他社区组织瓜分消弭,随着社区居民在经济、社会及文化层面的进一步分化,居委会在不同社区成员中的权力与声望呈现差异化的格局。<sup>⑧</sup>

更重要的是,居委会政治和行政合法性的增强会直接导致其内部合法性的降低;相反,意图增强居委会内部合法性的某些改革举措反过来也可能削弱其政治和行政合法性。<sup>⑨</sup>执政党加强自身基层组织建设意味着居委会的自治性是有限的,作为“领导核心”的社区党组织与作为自治组织的社区居委会的关系尚未理顺,居委会的决策权往往被党组织所替代。行政划分的“社区”难以促使居民之间形成情感和利益的共同纽带;行政体系不断强化着居委会的社会管理职能,这更进一步削弱其自治属性。此外,居委会在程序、结构和绩效上的正当性均不能令人满意。从程序上看,长期以来居委会的产生更多地是“大众同意”而非“大众授权”。<sup>⑩</sup>即便是经由选举产生,其形式意义也大于实质意义。近年来,不少地方都推行了居委会差额直选改革,但政府出于化解不可控风险的考虑仍然会采取各种策略和技术进行干预以落实组织意图。从结构上看,居民会议作为法律上的社区“最高”决策机构形同虚设,居民参与民主决策和民主管理的其他制度性渠道也很有限。居委会本身的代表性问题也直接影响其内部合法性:非属地化的委员缺乏与所在社区的内在联系,而居委会中职业化的社区专职工作者受雇于基层政府,这更进一步削弱了其自主性。此外,规模庞大的常住流动人口也普遍缺乏选举权和被选举权。从绩效上看,居委会过多地承担了政府下派的事务,不仅难以有效地回应居民多层次和多样性需求,甚至还会为了完成政府的“维稳”任务而抑制居民正当的“维权”诉求。

相比之下,业委会的社会合法性不仅高于其政治和行政合法性,而且高于居委会的社会合法性。由于业委会的公益性、民主性、志愿机制和自组织的逻辑,在“社会的视角”下它就具有了“维权的代言人”和“自治的领头羊”的双重形象。<sup>⑪</sup>在公众眼里,它是真正维护业主利益的自治组织;在媒体眼中,业主是开发商和物业公司不法行为以及政府不作为或不当干预的“受害者”,业委会由此占据了“道德制高点”,具有道义上的正当性。在学者眼中,它更是从普通的利益组织上升到代表公民社会“先声”或“雏型”的地位。在市场经济和法治社会均不成熟的阶段,它对于强大的市场和力量能够起到制约和平衡作用,并具有潜在的民主启蒙和训练功能,由此获得了更高的社会合法性。

从根本上看,业委会的社会合法性建立在市场经济保护产权和契约的内在要求基础之上,小区共有产权部位的共同管理必须以业主自治组织为载体并通过民主方式来实现。业委会获得社会合法性是由于其内在逻辑与市场经济下的社会意识形态相一致,这种社会意识形态中包含着自愿、平等、民主、契约和理性等基本价值诉求。

一般而言,组织先在寻求并获得外部合法性之后继而需要巩固其内部合法性。业主在维权阶段主要是争取业委会的外部合法性,求建立和生存;而在治理阶段则需要建立业委会的内部合法性,求巩固和发展。对现实中具体的业委会而言,其内部合法性尚未充分建立。一些业委会受到外界力量的操纵、权力过

大缺乏监督、部分成员以权谋私、决策过程不透明或缺乏民意基础,这些都会导致原有业委会受到普通业主的质疑和批评,其内部合法性降低或丧失。

### 三、总结:不对称的合法性

组织必须获得稳定的合法性才能持久地存在下去,这取决于不同主体基于一定理由对组织的认可和支持。在合法性概念和类型的基础上,本文对两种社区自治组织的合法性进行了系统的分析和比较,我们用表1来加以概括总结。

表1 两种社区自治组织合法性比较<sup>13</sup>

社区自治组织		法律合法性	政治合法性	行政合法性	社会合法性	
					外部相关者	内部成员
行政社区之居委会	水平	高(形式)	高	高	低	低,认同分化
	被承认的基础	宪法和居委会组织法,居民自治	符合官方意识形态,接受基层党组织的领导	基层政府和职能部门正常运作所依赖的微观组织基础	具有“半官半民”双重属性,但行政性远高于自治性	继承于行政合法性,因提供服务和保障而获得部分居民的认同
业主社区之业委会	水平	较高(实质)	低	较低,矛盾性	高	较高,有待增强
	被承认的基础	物权法和物业管理条例,业主自治	组织宗旨与政治无关,但要接受居委会的“指导和监督”	既可能是“麻烦制造者”也可能是“管理帮手”	符合市场经济基础上的社会意识形态,具有民主和公民社会的性质	因代表业主的共同权益和维护小区公共秩序而获得业主认同

我们发现居委会和业委会的合法性呈现出明显的不对称特点,这既包括它们在不同合法性类型的水平上的不对称,且不同合法性之间存在着内在张力;也包括两者之间合法性类型不对称,一方合法性强的类型正是另一方合法性弱的类型。这种不对称的合法性结构也导致了它们面对着不同的合法性危机或困境。

居委会的合法性过多地依赖国家自上而下的赋予而非社区成员的自我认同。它的法律、政治和行政合法性均很高,但其社会合法性比较低,且在社区居民之间的分布也是不对称的,只获得了部分居民的认同。更重要的是,居委会政治、行政合法性与其社会合法性之间存在着很大程度的内在张力甚至是此涨彼消的关系。对于国家而言,居委会在维护官方意识形态、巩固基层政权、进行社会管理和提供公共服务、维护社会稳定方面发挥着不可替代的基础性功能;但它在代表和维护居民利益、发挥自治功能、落实基层民主方面和理想状态差距还很大。因此,居委会的合法性危机主要表现为其社会合法性尚未真正建立起来,始终面临着“名”与“实”的矛盾。虽然地方政府推动了旨在恢复居委会自治属性的种种改革举措(如“议行分设”、“居站分设”和居委会直选等),但始终未能有效克服其行政化的顽疾。正如桂勇和崔之余所言:“尽管政府力图采取各种措施来同时发掘居委会的民主功能,但要把本质上相冲突的两类功能(基层控制与基层民主)融于同一种组织形式之中,却是非常困难的”。<sup>14</sup>实际上,这些改革措施往往增强的是基层政权的政治合法性而非居委会的社会合法性。

相比而言,业委会的社会合法性很高,不仅高于自身其它类型的合法性,也高于居委会的社会合法性;另一方面,其法律、政治和行政合法性均较低,且低于居委会。业委会的社会合法性源于其与以市场经济为基础的社会意识形态的一致,且在程序和结构上以民主、自治的原则为基础。但国家对基层社会的组织渗透、程序渗透和功能渗透策略会损害两种自治组织的社会合法性。<sup>15</sup>业委会所面临的合法性困境主要在于其法律地位仍不明确,且政治和行政合法性都比较低。国家对它持一种既承认又疑虑的矛盾态度并采

取权变的承认策略。面对国家的不信任,业委会争取政治和行政合法性的重要策略就是寻求与官方意识形态的“最大公约数”,特别是诉求“法治”与“和谐稳定”的理念,从而扩大自身的合法性空间。<sup>⑬</sup>

社区自治组织不对称的合法性格局,在本质上反映了国家与社会对居委会和业委会认知和期待的深刻差别,这种差异性建立在它们发挥的效用和承载的价值之上。对于国家而言,居委会的政治性是首位的,它发挥了维护官方意识形态、落实社会管理和传递公共服务的功能,被国家视为基层政权的实际组成部分,由此被赋予很高的法律、政治和行政合法性。对于社会而言,业委会的自治性是首位的,被社会赋予了维护业主权益、推动基层民主和建设公民社会的高度期望,因此获得了很高的社会合法性。从合法性理论的经验主义(实然)和规范主义(应然)区别角度来看,我们或许可以说,居委会不对称的合法性是由于其获得了国家的“实然”支持却并不符合社会的“应然”判断;业委会不对称的合法性则在于它符合了社会的“应然”判断但缺乏国家的“实然”支持。

#### 注释:

①对政治合法性的讨论大多为理论性分析,对地方政府合法性的实证研究较少,参见马得勇、王正绪:《民主、公正还是绩效?——中国地方政府合法性及其来源分析》,载《经济社会体制比较》,2012(3)。

②社会组织的类型具体包括社团、协会、宗教团体、社会企业和非正式民间组织等。

③对城乡基层群众性自治组织(居委会和村委会)的合法性研究大多把它们与基层政权的政治合法性联系起来考察,而非专门分析自治组织自身的合法性,参见何增科、海贝勒、舒伯特:《城乡公民参与与政治合法性》,北京,中央编译局出版社,2007。

④肖林:《业主社区的兴起及其自主治理》,载俞可平主编:《中国治理评论》,北京,中央编译局出版社,2013(2),第42-64页。

⑤参见夏建中:《中国公民社会的先声——以业主委员会为例》,载《文史哲》,2003(3);韦朝烈、唐湖湘:《业主委员会:城市社区民主发展的可能载体——广州嘉和苑业委会调查》,载《广东行政学院学报》,2007(4)。

⑥谢海定:《中国民间组织的合法性困境》,载《法学研究》,2004(2)。

⑦胡伟:《合法性问题研究:政治学研究的新视角》,载《政治学研究》,1996(1)。

⑧胡伟:《在经验与规范之间:合法性理论的二元取向及意义》,载《学术月刊》,1999(12)。

⑨[德]哈贝马斯:《交往与社会进化》,重庆,重庆出版社,1989,第184页。

⑩参见周雪光:《组织社会学十讲》,北京,社会科学文献出版社,2003,第72-78页。

⑪Suchman, M. C. Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *Academy of Management Review*, 1995(3), pp.571-610.

⑫⑬黄海波:《当代城市家庭教会:体制外的信仰表达——组织合法性理论视角的考察》,载刘澎主编:《中国基督教家庭教会问题研究》,2010, <http://www.pacilution.com/ShowArticle.asp?ArticleID=2727> (普世社会科学研究网)。

⑭[德]马科斯·韦伯:《经济与社会》(上),林荣远译,北京,商务印书馆,1997,第238-241页。

⑮[法]让-马克·思古德:《什么是政治的合法性?》,载《外国法译评》,1997(2)。

⑯[美]戴维·伊斯顿:《政治生活的系统分析》,王浦劬译,北京,华夏出版社,1999,第346-347页。

⑰赵鼎新:《当今中国会不会发生革命?》,载《二十一世纪》,2012(12)。

⑱Carl Friedrich. *Man and His Government: An Empirical Theory of Politics*. NY: McGraw-Hill Book Company, Inc, 1963. 转引自马宝成:《试论政治权力的合法性基础》,载《天津社会科学》,2001(1)。

⑲Suchman, M. C. Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. *Academy of Management Review*, 1995(3), pp.571-610.

⑳㉑㉒㉓高丙中:《社会团体的合法性问题》,载《中国社会科学》,2000(2)。

㉔马丁·瑞夫、W.理查德·斯科特:《组织合法性的多维模型:制度环境变迁中的医院生存》,载张永宏主编:《组织社会学的新制度主义学派》,上海,世纪出版集团、上海人民出版社,2007,第105页。

㉕孙晶:《西方组织合法性理论评析》,载《东南大学学报(哲学社会科学版)》,2009(11)增刊。

㉖该条放在宪法第五节“地方各级人民代表大会和地方各级人民政府”的最后部分。

㉗“任务”一词沿袭了1954年《居民委员会组织条例》中的用法,这反映出国家在潜意识中将居委会视为科层体系中的下级组

织。2004年民政部起草的《城市居民委员会组织法(修订稿)》将“任务”改为“职责”,这更符合法治精神。

⑤陈幽泓:《从维权到治理:中国社会转型中的业主组织》,载丘昌泰主编:《非营利部门研究——治理、部门互动和社会创新》,台北,智胜文化事业有限公司,2007。

⑥刘娅:《居委会自治性质的重新探讨——居民委员会与业主委员会的自治性比较》,载《中国行政管理》,2005(5)。

⑦与人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度并列。

⑧居委会的另外两项主要职责是“依法组织居民开展自治活动”和“依法协助城市基层人民政府或者它的派出机关开展工作”。

⑨对此,2004年居委会组织法的修订稿中增加了“应经居民会议讨论”。

⑩石发勇:《城市社区民主建设与制度性约束——上海市居委会改革个案研究》,载《社会》,2005(2)。

⑪陈鹏:《国家-市场-社会三维视野下的业委会研究——以B市商品房社区为例》,载《公共管理学报》,2013(3)。

⑫近年来,一些城市都出现了业主委员会之间横向联合的组织形式,以“联谊会”、“协会”、“筹备会”、“发展中心”、“服务平台”、“互助论坛”等名称出现(在现实中和网络上)并开展各项活动,它们的合法性问题属于社团组织的合法性范畴,需单独讨论。

⑬杨毅:《中国一线城市业主委员会现状调查》,载《住宅与房地产》,2006(11)。

⑭翟校义:《社区居民委员会与业主委员会的权利结构及其在北京市政策执行中的演化》,载《北京行政学院学报》,2008(6)。

⑮闵学勤:《转型时期居委会的社区权力及声望的研究》,载《社会》,2009(6)。

⑯David Beetham认为不同政权系统合法性差别之一在于同意的模式。自由主义民主的独特之处在于通过大众选举确立政治权威,而在其他系统中同意的表达则是非选举性的且在官员任命过程之后。参见大卫·比瑟姆:《政治合法性》,载[英]凯特·纳什、阿兰·斯科特主编:《布莱克维尔政治社会学指南》,杭州,浙江人民出版社,2007,第112-115页。

⑰陈鹏:《国家-市场-社会三维视野下的业委会研究——以B市商品房社区为例》,载《公共管理学报》,2013(3)。

⑱桂勇、崔之余:《行政化进程中的城市居委会体制变迁——对上海的个案研究》,载《华中理工大学学报》,2000(3)。

⑲肖林:《国家渗透能力建设:社区治理挑战下的国家应对策略》,载《哈尔滨工业大学学报(社会科学版)》,2013(6)。

⑳例如不少业委会不断地向政府宣称和证明自己是实施有效社会管理的帮手,是促进社会和谐和稳定的积极力量,同时将自身行为约束在法律规定之内,尽量避免带有政治性的诉求。

## The Asymmetric Legitimacy: A Comparison between Resident's Committee and Homeowners' Committee

XIAO Lin

**Abstract:** "Legitimacy" is crucial to the survival and development of any organization. Present researches mainly focus on the legitimacy of the state or NGOs while lack of systematical analysis of community autonomous organizations. Through a comprehensive comparison of the legitimacy of both residents' committee and homeowners' committee with different types (legal, political, administrative and social legitimacy) and their bases, the paper points out that two autonomous organizations have an asymmetric structure of legitimacy which means their legitimacy varies from one type to the other and one autonomous organization's legitimacy is contrast to another. This asymmetric legitimacy reflects the big gap between the state's and the society's cognition and anticipation of two organizations. Both residents' committee and homeowners' committee therefore faces its own crisis of legitimacy.

**Key words:** legitimacy; asymmetric; resident's committee; homeowners' committee

(责任编辑:邢朝国)