

# 国家政权建设 与城市基层社会管理体制的变迁

郭圣莉

**【内容提要】**本文从中国共产党进行国家政权建设的视角审视了中国城市基层社会管理的体制变迁。认为城市中的街居制是在社会层面建立的最早的制度化的国家权力系统，今后政权建设下的城市基层社会管理的发展趋势是从街居行政到社区自治。

改革开放之后，社区的兴起是一个令人注目的现象。学界多应用国家与社会理论对 20 年社区的发展及其未来走向进行解读。这一解读自有其说服力，但如果我们将街道办事处与居委会作为城市社区管理的基本组织看待，将其放在中国共产党国家政权建设的历史历程中透视，我们或许探究到社区建设中包含的另外一些含义。这是本文的基本出发点。

## 一、国家与社会框架下的社区建设研究

总的说来，国家与社会理论是目前学界研究社区最普遍的理论分析框架。一般认为，改革前中国的国家与社会具有结构上的同质性，国家与社会一体化。改革最重要的意义在于以“产权多元化和经济运行市场化为基本内容的经济体制改革直接促进了一个具有相对自主性的社会的形成”。<sup>①</sup>

随着经济改革，尤其是 1992 年市场经济建设方向的确立，单位制逐步解体，社区正在成为城市管理的基本依托，街居组织也从过去边缘性角色日益成为城市社会管理的主角，由政府的“脚”逐渐成为社区居

<sup>①</sup> 孙立平：“改革以来中国社会结构的变迁”，载于《中国社会科学》1994 年第 2 期，第 48 页。

民的“头”。与此同时，政府与学界也在一定程度上希望社区建设实现基层民主。继村民自治蓬勃发展之后，1998 年始，各地逐步开始城市居委会的直选试验，学界认为这表征着城市社区基层民主的进程正向纵深发展。<sup>①</sup>

这就是目前的社区建设研究导向上存在着简单化的民主倾向产生的原因。这种倾向逻辑上的演绎路径是这样的：由上面所分析的经济变革产生的多元化的财产权以及“社会自由空间”的出现，导致国家与社会间关系出现根本性的变化，而社会结构的变革，独立社会空间的出现，又为民主开辟了广阔的发展空间，因而以居委会为核心的社区组织就被赋予极高的希望，期望通过多元化的社会自组织的发育成长打通一条中国式的自下而上的民主通道。事实上，这一逻辑在城市社区研究与农村自治研究都存在着这样一种倾向。这就不能不说没有这种理论本身所蕴含的西方式的国家与社会二元对立的社会现实并由此导致的西方式民主发展的经验所起的作用。

笔者尝试从另外一条途径去认识中国的社区建设，即将社区建设置于国家政权建设的模式下考察。

## 二、国家政权建设理论

国家建设(state-building)理论是基于西方经验的总结抽象。中世纪的欧洲，政治权力分布于教会、王国、公国、城市、庄园等多种政治实体中，既没有统一的政权权力，亦无法形成对统一政治共同体的认同。这个时期的国家或被称为等级制国家或被称为传统国家、前现代国家等，所谓现代国家建设就是研究欧洲国家如何从这一时期的国家形态转变为现代国家。

这一研究的代表作是查尔斯·蒂利(Charls Tilly)及其同事共同完成的《西欧民族国家的形成》。<sup>②</sup> 它所考察的国家制度(national institutions)包括国家的暴力、政治、经济和行政制度等多方面。他们认为，国家政权建设的主要表现是国家政权的官僚化与合理化(bureaucratization and rationalization)、渗透性、分化以及对下层控制的加强。<sup>③</sup> 蒂利于 1990 年又出版了《强制、资本与欧洲国家，公元 990—1990 年》，在此书中他将集体行动的历史与动力，城市化的进程以及民族国家的形成三

① 参见李凡主编：《中国基层民主发展报告会 2000—2001》，北京：东方出版社；《中国基层民主发展报告 2002》，陕西：西北大学出版社。

② Charles Tilly ed., *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1975.

③ 杜赞奇：《文化、权力与国家》，江苏：江苏人民出版社，1996 年，第 2 页。

者结合起来,认为是战争驱使国家形成与转型,而不同的资本与强制结合的方式产生了不同的国家。<sup>①</sup>

不过,蒂利等人并非此问题研究的开创者,他们只是对此进行了专门研究。德国学者埃利亚斯(Norbert Elias)在其1939年出版的《文明的进程》中,就从社会发生学的角度讨论了现代国家的构建过程。他认为现代国家是社会经济秩序的“最高协调器”。就现代国家形成的机制来说,就“其社会从自然经济占主导地位阶段逐步持续向货币经济过渡的欧洲地区,大体来说没有什么区别”,表现为以“国家”为形式的社会组织化、税收和暴力的独占化与集中化过程,其推动力是社会分工的不断扩展。<sup>②</sup>

1960年,英国学者T.马歇尔和德国学者本迪克斯的论著也都涉及国家政权建设。<sup>③</sup>马歇尔认为随着社会经济的发展,国家的权力瓦解了中世纪的封建地方共同体,并以特定的国家组织和机构替代了共同体对其成员的职能。随着公民权利、政治权利和社会权利分别在18、19、20世纪的确立,在国家层面相对应出现了四种公共机构:法庭、代议机关、社会服务机构和学校。这些机构的建立说明了国家所具备的社会经济职能的充分发展以及国家具有调整社会、市场关系的能动性。本迪克斯的《民族建设与公民资格》一书把考察对象从西欧扩大到东欧、俄国、日本和印度。他认为民族政治共同体必须具备两个标准:政府必须拥有合法的权威;民众必须享有对国家的文化认同。他认为国家通过公民权的扩大,大规模官僚机器的建立,为新的社会力量提供了政治表达的渠道,增强了它们对国家权威的认同。<sup>④</sup>

安德森对国家政权建设的分析则以绝对主义国家在西欧的产生为基础。他认为,当市场关系和绝对财产权利观念取代了领地承担的封建义务的时候,绝对主义国家就诞生了。用于征税、暴力的国家机器被集中起来,主权观念得到确认。<sup>⑤</sup>

曼(Michael Mann)从“社会权力”角度对世界历史进行了梳理。认为,欧洲近代以来的政治发展实际上是在经济、意识形态、政治和军事四种基础性权力基础上的构建过程。国家为了支付战争和行政费用,必须依靠法律等手段加强对市民社会的协调,以保证税收的稳定和增长。<sup>⑥</sup>

<sup>①</sup> Charles Tilly ed., *Coercion, Capital, and European State, AD990—1990*, Blackwell publishers Inc, 1990.

<sup>②</sup> 埃利亚斯:《文明的进程——文明的社会起源和心理起源的研究》(II),北京:三联书店,1999年。

<sup>③</sup> Marshall, T. H., *Class, Citizenship and Social Development*, Westport: Greenwood Press, 1963. Bendix, Reinhard, *Nation-building and Citizenship*, Wiley & Sons, 1964.

<sup>④</sup> 转引自杨雪冬:《民族国家与国家构建:一个理论的综述》,见于中国选举与治理网。

<sup>⑤</sup> 安德森:《从古代到封建主义的过渡》,上海:上海人民出版社,2001年。

<sup>⑥</sup> 迈克尔·曼:《社会权力的来源》,上海:上海人民出版社,2002年。

这些学者的研究虽然各有侧重，强调了西欧现代民族国家构建过程中的不同因素及现代国家的基本特征的不同方面，但他们共同的着眼点都是西欧如何打破地方性权力割据形成新的中央集权式的主权国家，并进一步发展为以公民权为核心的现代民主国家。

在应用这样一种理论时，本文重视的是这种理论所隐含的现代国家的内容。和后发国家相比，西方国家建设一个最大的不同在于西方国家建设的整个进程包含着大量的不确定性，“几乎没有欧洲的君主头脑中有一个他们所要产生的国家的准确的模型，他们更没有采取有效的行动以产生这样一个模型。没有一个人设计了民族国家的主要成分：财政，法庭，中央行政体系等等。他们通常都是作为努力执行更加直接的任务，尤其是武装力量的创建与供应的副产品。”<sup>①</sup>而在新的世界体系中，所有后发国家的国家建设目标都是明确的，即西方式的现代民族国家。用法国学者贝蒂(Bertrand Badie)的话来说，所有其他国家的国家建设过程都是一种变相的政治秩序西方化的过程。<sup>②</sup>如果说西欧现代国家的形成在某种程度上说是执行其他任务的副产品，那么，对于中国来说，这一过程正好是倒置的，从某种程度上说，其他的方面都服从于一个现代国家的建设，并为其所规制。本文的出发点正是如此，即关注中国的国家政权建设的过程对中国城市社会管理体制的影响。问题是：中国的国家政权建设是一个什么样的过程？它又是如何影响新中国的城市基层社会管理框架的？

### 三、国家政权建设视野下的中国社区建设

一般认为自晚清帝国时，中国就被迫开始了现代国家政权建设过程。“然而，当代中国的民族国家建设，尽管经历了许多曲折，但只有在具有现代化取向的中国共产党的领导下，通过社会主义制度才能建构和完成。”这是一些学者的普遍看法。<sup>③</sup>如杜赞奇认为，“新中国初期完成了民国政权未完成的‘国家政权建设’的任务”。<sup>④</sup>

而张静等学者则持相反的看法，认为一个世纪以来基层政权的现代性改造远

① Charles Tilly ed., *Coercion, Capital, and European State, AD990—1990*, Blackwell publishers Inc, Cambridge University Press, 1990, p. 25.

② BertrandBadie, *The Imported State: The Westernization of the Political Order*, Stanford, CA: Stanford University Press, 2000. 转引自郑永年：“政权改革与中国国家政权建设”，载于《战略与管理》2001年第2期。

③ 郭正林、刘鹏：《现代民族国家建设：理论视野与中国经验》，见于中国选举与治理网。

④ 杜赞奇：《文化、权力与国家》，江苏：江苏人民出版社，1996年，第240—241页。

未获得成功。张静认为国家政权建设能够成功取代其他政治单位或共同体、成为版图内公民归属中心的关键，在于国家与地方权威竞争权力时必须把国家的角色建构为公民利益的促进者和捍卫者。这样一个角色及其与公民制度化关系代表的公共性(公民)权利原则，是“国家政权建设”包含的规范性含义。从这一角度，她认为中国的“国家政权建设”看不到上述规范性内涵的扩展。<sup>①</sup>

杨雪冬则将现代“国家构建”的基本目标分为理性化和民主化。理性化强调政治权力的独立性，而民主化则强调政治权力的最终归属属性。在此基础上，他将西欧国家政权建设分为狭义和广义两种。前者指的是15世纪开始的以绝对主义国家形式出现的现代国家基本框架的构建过程。这个时期，国家构建的核心内容有两个：权力集中和法律化。后者不仅包括了前一个阶段，还包括了19世纪以后的发展，尤其是福利制度建立和公民权的扩大。国家的法治化和民主化都有了巨大的进展。<sup>②</sup>这样，他实际上就从西欧民族国家的建设过程中划分出两个不同的过程。

郑永年的表述更为明晰。他认为“国家政治民主化和国家建设不是同一件事。民主政治只是现代国家的一种形式”。在具体论述过程中，他认为后者是前者的基础，他称之为最低限度的国家建设。“一个社会如果要有民主的转型，首先要存在着最低限度的国家制度，即政治秩序和政府对领土和人民的有效控制。”<sup>③</sup>

这样，我们可以发现其实这里有两个不同的标准，一是“理性化”现代国家，或最低限度国家建设，其重点在于建立一套规范化的统一的中央集权式国家政权体系及民族国家的信仰系统，以行政性力量有效地动员、整合、控制社会。二是“自由民主政体”的现代国家，重点在于以公民权为基础的具有民主政治内涵的国家政权体系。对中国是否完成了国家政权建设的不同回答很大程度上与学者内心设定的目标不同有关。基于前一个标准，许多学者认为当代中国完成了国家政权建设。而基于后一个标准，另外一些学者则认为中国的国家政权建设远未完成。林尚立的话则是：“当代中国完成了民族国家的建设，但尚未完成现代国家的建设。”<sup>④</sup>当

<sup>①</sup> 张静：“国家政权建设与乡村自治单位”，载于《开放时代》2001年第10期。

<sup>②</sup> 杨雪冬：《民族国家与国家构建：一个理论的综述》，见于中国选举与治理网。

<sup>③</sup> 郑永年：“政权改革与中国国家政权建设”，载于《战略与管理》2001年第2期。

<sup>④</sup> 此为林尚立教授给博士生上课时所言，其前提是认为民族国家从政权组织形式角度界定，强调共同体的组织，现代国家则是从国家与社会关系的角度界定，强调国家与个人的关系。他认为近代中国是从家国天下到民族国家再到现代国家的发展演进，中国共产党完成了以民族共同体的民族国家的建构，而真正的现代国家建设则是我们今天才有条件进行的。我将其理解为与文中所述的两个阶段现代国家类同。

然也有学者认为中国连最低限度的国家政权建设也未完成，也并不认为西方的国家政权建设分为上述两个分阶段或两个目标。无论如何，问题在于对于西欧国家政权建设来说，这两个过程并不是截然分开的，然而，必须强调的是，这两个阶段在西方是同一个过程的展开，自有其内在的逻辑。而在中国的情况却要复杂得多。

白鲁恂(Lucien Pye)说：“中国现代化的根本麻烦在于它身为不折不扣的文明体系却想混入民族国家之列。”<sup>①</sup>这的确道出了中国近代以来转型的最大困境。

诚如白鲁恂所言，传统中国是一个相当成熟的文明体系。近代以来，西方现代化的侵入造成了这一古老的文明体系的彻底崩溃，必须重建一个全新的体系，在民族国家构成的国际体系下，这一新体系的表现形式自然只能是现代民族国家。然而麻烦的是，它必须在一个庞大的旧文明体系上重构，而旧体系中的任何一个部分都涣散瓦解，不能成为构建新体系的基础，反而是一个强有力的干扰因素。这样中国的国家政权建设就不能不走上以单纯的政治权力强力构建社会经济制度的道路。而承载这一任务的不是社会本身发育出来的一般国家政权建设中的主角——经济的阶级力量，而只能是由新兴的社会精英组成的政党，即以“党”建国。如此，政权权力就深刻地重塑了系统中的其他组成部分。这以中共建国后的国家政权建设为最。

应该承认，国民党也做了国家政权建设的努力。但是笔者认为，鉴于中国的国家政权建设不仅包括对原有政权权力的重构，而且必须形成一个内部自治的国家政权体系。从这一角度看，国民党不仅没有完成国家统一的任务，即新世界体系下的民族共同体的构建，更重要的是它未能在新的现代国家原则下建立一个新的内部平衡自治的体系。因而我们认为国民党在大陆的统治并未完成近代中国的国家政权建设，这一任务是在中国共产党的领导下完成的。

我说中共完成的国家政权建设的前提既不是最低限度国家也不是自由民主政体国家，而是指在一个国际体系中，一个不同于中国传统文明形态的新的国家体系的成功建设。虽然这一体系不论在原则内涵还是活动规则或目标上都大不同于西方式的现代国家，但在其内部，国家政权组织、经济运转机制、社会体系及维系体系的合法性支持系统四部分是分别根据新原则建立起来的且相互平衡。从这一角度，我们说改革开放之前的新中国国家政权建设是成功的，它成功地建构了一个渗透至最基层社会的中央集权式的国家政权机构，一个计划经济体制，一个以共产党意识形态为唯一内容的合法性系统，以及与此相适应的社会体系，虽然这一社会体

<sup>①</sup> Pye, "How China's Nationalism Was Shanghaied", 收入 Jonathan Unger, *Chinese Nationalism*, 1996. 转引自张旭东：《民族国家理论与当代中国》。

系几乎完全被统合在国家体系之中,但我们可以将其视为一种特殊的社会存在形态,这四个部分是自洽平衡的。

与传统文明形态一样,改革前的国家体系的问题并不出在内部运转,而出在这一体系的导向与效率。这两种体系都是一种维持的体系而不是一种再生的体系。前者的运转中轴是强大的儒家文化,后者的中轴是政治权力。它们共同的缺陷都是经济没有成为体系的支撑点,反而需要其他的力量强制性地为经济机制的运转服务。改革正是从经济开始突破的,这一突破造成原有体系的瓦解。但不是彻底的崩溃,而是渐次的变更与重建。随着经济基础的变动,社会体系发生了变化,并开始要求政治的变化以及与此相适应的合法性的重建。这一过程仍在建设之中,每一部分尚在构建中,并趋于新的平衡点。这是一个新的经济体系之上的新的国家政权建设过程。

笔者将把新中国广义上的社区建设置于此种理论假设与历史考察之下,由此观之,我们或许可以发现社区建设新的内容。

从此一国家政权建设的视角出发,本文认为:在改革前的整个体系的建构和运作中,是以国家权力为入手点与中轴,保障公有制的计划经济发展模式,以中共的意识形态为合法性的支持点,社会系统纳入国家权力体系一同提供保障,单一的行政权力成为唯一的系统调节手段。城市中的街居制是在社会层面建立的最早的制度化的国家权力系统,体现了纳社会权力于国家权力的努力,它反映了以公有制和计划经济为目标的国家政权建设的要求,如果说街居制是后来建立的单位制的补充,不如说是中央集权式的行政条条管理方式的补充。改革后社区的兴起与重建体现的正是不同的经济体系之上的新的国家政权建设的内在逻辑要求。

## 四、新中国城市管理体制的建立过程

### 1. 传统中国的城市社会及其管理

早在 1927 年国民党就在上海等城市尝试建立城市基层组织,但没有什么成效。最早官方性质的城市基层组织是保甲组织,是日伪时期建立的,它是一种集行政、警政、特务于一体的特务控制系统。<sup>①</sup> 后来国民党继续推行保甲制,随着解放战争的日趋紧张,国民党更将保甲制作为战时控制的手段,其在维护独裁统治方面的功效与日伪时期的保甲几无二致。

从形式上说,保甲的直接领导机关是区公所,区公所形式上为“自治机关”,设

<sup>①</sup> 张济顺:“论上海里弄”,载于《上海研究论丛》,上海:上海社会科学出版社,1993年第9期。

民政、户政、警卫、经济等股，办理保甲的领导、户籍的登记和执行征兵征实命令，上承市民政局领导，下控制若干保办公处和甲长，不是一级政权，却起基层政权的作用。<sup>①</sup>

## 2. 保甲制的废除

中共接管城市后，宣布保甲制度是国民党的反动组织，必须废除。但由于城市与农村解放区不同，中共在城市没有自己的组织体系，群众还没有发动起来，故不得不暂时利用旧保甲人员。<sup>②</sup>

这种对保甲人员的利用，对工作的开展虽然有一定的好处，但在性质上与新中国政权建设显然相背。如当时有报告告诫说：“有居民认为旧保甲长是‘三朝元老’。”（日伪，国民党，共产党）<sup>③</sup>新政权显然不能允许这种情况继续存在，新政权必须清除旧政权在城市基层的象征。所以政权初步稳定后，在城市中大都开展了对保甲人员的“阶级斗争”，召开批斗会，交人民监督等等，彻底打击了旧保甲人员的气焰。但保甲制的最终废除有赖于新政权自己的基层组织的建立。这就是新中国的居民委员会组织建立的现实根由之一。

## 3. 城市政权管理体制的建立

中共在东北解放区城市和京津等地，开始是仿造农村解放区的县、乡、镇、村建置设立了市、区、街、间的过渡政权组织形式。间下设居民小组，组长由居民推选。

但是这种照搬农村的政权形式建立不久，政府很快就发现它不适应城市集中的特点。刘少奇在北平街政府建立后不久就指出，城市与农村不同，北平的政权形式不宜多极，宜集中于市政府。不应当建立街政府，区也不应设立区政府，而应设立区公所，一切工作应该集中于市人民政府来统一布置，以避免政出多门和低效率。<sup>④</sup>据此，以京津为始，各地开始进行街区变更。东北在吉林和安东两市进行成功的变更后，加以总结。《东北日报》1950年1月7日发表社论《坚决改变城市的旧的组织形式与工作方法》。当时各大报纷纷对此加以报道或转发。值得注意的是，该社论除了强调了上述变更的理由外，还针对取消区街政府“市政府会失支去腿”的担心，强调“首先要加强人民代表会议”“同时加强各种产业行业与职业工会以及各种同业工会的工作。尽量把各种不同产业、行业、职业的职工，组织到各种工会中去，把各种不同的工商业者组织到各种同业工会中去，不属于各行各业的居

<sup>①</sup> 范静思：《上海民政志》，上海：上海社会科学出版社，2000年，第39页。

<sup>②</sup> 北京档案馆编：《北京的黎明》，北京：北京出版社，1988年，第183—184页。

<sup>③</sup> 《武汉市四年来人民民主政权建设的报告》，武汉市档案馆83—1—192。

<sup>④</sup> 北京档案馆编：《北京和平解放前后》，北京：北京出版社，1988年，第250页。

民，则分别组织在合作社、文化馆中，妇女应分别组织到上述各种组织或妇女代表会中，这样就将城市的人民群众，按其不同的生产与生活需要分别组织起来了，市与区的机构就通过这些组织联系群众”。

我们从上述论述中，发现当初中共在城市中组织群众的一种思路，即政权建设与群众组织。这一思路与新政权对社会的改造目的有关，新政权在城市中最早建立的群众组织即工会和妇联，它对各种原有的工会、行会、同业工会等各种组织分别取缔、改造或重建，这显然是对社会实行改造的初步。这一思路还与居委会的最终建立有莫大关系。我们在下面居委会的具体建立过程中再加以论述。

实践证明，这种将政权集中于市一级的政权组织形式，也不适应城市的管理，尤其对于大城市，人口多，社会情况复杂，市政管理的所有业务不可能全由市政府直接解决。1950年11月13日，根据上海、北京、广州等大城市的经验证明，中央政务院颁布《大城市人民政府组织通则》，确认大城市设立区一级政权机关。

区政府建立后，区下组织的问题又开始成为新的关注点。1949年区街改组时，在街道层面要求设立“警政合一”的模式，即在公安派出所里安排1到2名民政干部，主要职责是宣传党的方针政策，负责街区内的居民工作。这种“警政合一”虽然较为普遍地得到推行，但并没有成为唯一的形式，如当时上海在实际过程中就没有实行这一模式，而是将居民工作直接交区民政科负责。同时，由于工作过于繁重，而公安与民政又分属不同系统领导，“警政合一”运转不畅。因此，各地开始探索不同的区下组织形式。1954年前全国大约形成了“警政合一”、设立街道办事处、设立街公所或镇公所和直接设立街政府四种模式。<sup>①</sup>

经过考察论证，中央最终选定街道办事处形式。1954年12月31日，全国人大常委会通过了《城市街道办事处组织条例》，统一规定：10万人以上的市辖区和不设市区的市，应当设立街道办事处，作为市辖区和不设市区的市的派出机关。统一了各地街道一级的组织形式。

#### 4. 居民委员会的创立

街道办事处的建立可以说是给政府安了条“腿”，使政府更为方便和有效率地将政令深入到最基层的居民。然而，这条“腿”还必须有一条桥梁来沟通，这条桥梁就是居民委员会。实际上，街道办事处的产生就是为了直接指导居委会工作的。从正式组织上说，许多城市的街道办事处的建立尚在居民组织之后。然而，这两者的产生其实是一个相互的过程，其性质特点也多有相同之处。

<sup>①</sup> 以上关于街道组织的分型见《关于城市街道组织通则（草案）的几点说明和修改意见》，上海市档案馆B168—1—777。

我们在前述取消保甲制时已经看到新政权对一个最基层组织的现实需要，而前述建立区公所，取消街、间的区街改组中也谈到有人担心如此会使政府工作失去可以依赖的“腿”，对此，当时的考虑的办法是利用城市人民代表大会这一“人民政府联系群众最重要的桥梁”和“各行各业按其生产与职业为单位所组织的团体”作为“城市政权的基础和耳目手足”。所以，与建国同时，大量的工会、行会、居民合作社、妇女代表会、妇女联合会等组织如雨后春笋般涌现出来。但由于人民代表大会在制度上不是常设组织机构，无法替代行政组织功能，而按各行各业的组织与团体只能对有组织的人起作用，同时社团又都是较为松散的组织，如妇联，何况妇联也只适用部分人群，因而并不能起到政府所希望的“桥”或“腿”的作用。

当时散居在城市众多胡同里弄中的居民主要由家庭妇女、摊贩、商人、自由职业者、独立劳动者、无业及失业者组成。这些人据彭真的说法是占 60% 强，上海市 1952 年的调查估计为 2/3，1954 年为 60% 左右，1956 年仍占 46%。<sup>①</sup> 以新政权的工作思路和方法，要将新政权的各项任务推行到他们之中，政府仍然不得不装一个“腿”——在基层建立某种组织，这种组织既能满足新政权向下调控的要求又能解决居民部分社会生活和福利要求。这一组织体系在政府层面即是街道办事处，在里弄居民中则是居民委员会。

需要指出的是，与街道办事处一样，居委会是地方创设的组织，而不是中央统一设计的产物。其时，各地已存在大量名目繁多的组织了，这些名目繁多的组织的建立是居民委员会建立的前身，它们同解放初期的各种运动密切相关。

建国初期，各种群众运动相继展开。这些运动其实是国家政权建设的建构过程，通过各种运动，新政权改造了社会，树立了中国共产党意识形态的合法性地位，并完成了基层组织的构建。因此，政治运动必须深入到城市的每一个角落，落实到每一个居民。

这就迫使政府工作人员在所辖里弄胡同中设法建立各种各样的组织以完成任务。随着各种运动的展开，各地的街道里巷中都出现了大大小小名目繁多的组织，如镇反学习组、读报组等。这种以临时性的组织展开活动的方式虽然可以应一时之急，但显然极不便于工作的持续开展，不便于里弄居民福利问题的解决。为此，各地或早或晚地都感觉到在居民中建立某种固定的组织的必要，并开始着手建立之。

<sup>①</sup> 《上海市居民委员会调查综合报告》，上海市档案馆 B168—1—773；屠基远：《城市居民委员会工作》，上海：上海人民出版社，1955 年，第 1 页；《上海里弄工作情况综合报告（初稿）》，上海市民政局档案 2—980。

如武汉市、上海市政府在当时的文件中都谈到“最基层的居民必须有一个组织,解决一些可以自行解决的问题”,“使没有直接参加生产、工作、学习组织的居民有自我教育的机会”,并能够反映各阶层的情况,密切政府和居民的联系,协助和支持政府贯彻到居民中去的各项工作。<sup>①</sup>

大致来说,各地的居民委员会都是在上述各种临时小组的基础上,经由政府有意结合民主选举制度而建立起来的。故成型的居民委员会大多是在1952年的民主建政前后完成的。

1954年12月31日全国人大常委会通过《城市居民委员会组织条例》。至此,城市基层管理的街居制最终得以在全国建立起来,此后的发展变化都没有超出这一基本框架。

## 五、改革前的街居行政

一般认为,改革前街居制最大的变化在大跃进和“文革”期间,尤其是城市人民公社时期,街道、居委会的组织结构,尤其是职能发生很大变化。值得重视的是没有被人注意过的1952年至1955年开展的对居委会为核心的整顿,它反映了居委会这一社会组织与国家的关系实质。

居委会建立前期各种里弄组织的人员都来自居民中的“积极分子”,实际中的积极分子多是在长期生活场域中已习惯抛头露面的社区旧权威人士,即“玩得转”的人,他们或为旧保甲人员,或为旧社区组织中的人士,社区中有名望者,也有参加过旧帮会、会道门甚或为里弄中地痞恶霸。这些人无论现在的表现如何,都不可能成为新政权长久依赖的对象。

如果说建立组织之前,党和政府尚能容忍这种情况,组织一旦成形这种人员状况自然就成为首当其冲要解决的问题。以上海为例,居委会正式成立后,上海市接连两次对居委会进行了全面的整顿。两次整顿的核心都是贯穿让“工人阶级”成为领导核心,标准是“成份好、扎根牢”。因为据认为居委会存在大量的身份不纯分子。上海经整顿后,“职工、劳动人民及其家属占75.8%”,基本确保了工人阶级在居民工作中的领导作用”。<sup>②</sup>

<sup>①</sup> 参见《武汉市人民政府武昌办事处民政科四个月工作总结》,武汉市档案馆35—1—422;上海市民政局档案:《上海市居民委员会组织暂行办法》(草案)。

<sup>②</sup> 屠基远:《城市居民委员会工作》,上海:上海人民出版社,1955年,第19页;《上海市居民委员会组织工作情况》,上海市民政局档案34—41。

这种整顿全国大致相类。在此期间还同时解决了居委会的经费问题。居委会建立之初完全是义务制的。1953年2月，中央财政部将街道办事处和居民委员会的经费下拨给各大区。1955年12月，中央内务部、财政部再次联合发文，规定“居民委员会的公杂费和居民委员会的补助费，由省、直辖市的人民委员会统一拨发”。这一举措既反映了居委会与国家的实际关系，也为居委会的正常运作提供了物质保障。最终从组织机构、人员、财力基础上完成了居委会这一确保国家意志实现的新兴社会组织的创建。

被学界公认为街居制变异期的大跃进时期，尤其是人民公社时期的街居制的基础就是这一时期打下的。

大跃进及城市人民公社时期街居制的确发生了相当大的变化。主要表现在街道权力的扩张。街道从主要负责无组织居民工作的几个人组成的办事处发展成为负责组织管理区域性社会事务政府性组织，并下派干部任居委会党支部书记，居委会成立党、团组织，增加专职干部。组织城市人民公社则要“以工厂为中心全面组织生产，厂与厂的界限、厂与里弄的界限打破”。<sup>①</sup> 在这样的设想中，已经开始承担发挥“单位”职能的各单位组织就可以成为纯粹的生产单位，而相应的社会保障则由社区承担起来。当时社区内的各种服务项目达几十种。这种态势使我们很容易联想到改革后的社区服务。但前者是政治性运动而非经济性、社会性的。这种出于政治性的扭曲式运作自然难以生存发展。所以随着大跃进后理性的恢复，街居制很快又回到了原有的组织框架与功能上来。

但这里有两点值得注意。一是这种过程反映了街居行政向区域政府转化的潜在性。二是大跃进期间的具体发展态势一定程度反映了政府在失去市场、社会后的一种解决思路。

另一方面，街道居委会的一些组织设置对后来的影响也是至关重要的，如党的组织在居委会的设立。但总的来说，经过短暂的变动后，街居迅速地恢复了原有的行政体系及功能。即使在“文革”期间，仍基本如此。“文革”期间，城市街道与居委会都一度受到过冲击，但街居体系陷于停顿的负面作用对冲突中的各方来说都是不能容忍的，未等到对基层干部的冲击演变开来，政府就迅速地予以了制止。总的来说，在“文革”的风浪中，街居制仍发挥了基本的行政管理功能，如动员知识青年上山下乡和办理下乡青年病退及安排工作；户口检查和外来人员登记、社会治安及必要的社会救助等。

<sup>①</sup> 屠基远：《城市居民委员会工作》，上海：上海人民出版社，1955年，第19页。

## 六、改革后的街居制变迁

改革后街居制的变迁始于社区服务,而社区服务始于20世纪80年代初,开始时与改革的经济关系并不大,更多地是现实问题加上政府的推动。现实问题是当时大量存在的“入托难”、“吃饭难”等一系列日常生活困难及大量就业人员的压力,这向社区服务提出了现实要求,这些问题其实大部分是由于市场不发达造成的,而国家对经济领域管制的松动,为社区服务的开展提供了合法性空间。1981年居委会工作由民政部门归口管理后,民政部从福利的角度大力推动在社区层面上将传统的特殊人群福利与社会福利结合起来的社区服务的功能,适应了经济变革对社会性福利的要求。因此,一个时期以来,社区服务成为街居体系的主要工作任务。作为一个主要工作内容,这样一个任务是传统街居制中所没有的,但它的制度框架、运作方式以及完成任务的价值意义都仍是街居行政的自然延伸,甚至于发展到社区建设亦是如此。

随着改革的深入,社区服务的意义越来越为人们所认识,社区服务作为街居的重要职能被越来越多的城市列入城市建设的总体规划。在实际工作中,社区服务逐渐被当作“大服务”来办,所谓“大服务”即包括社区福利、社区文化、社区环境、社区劳动就业、社区卫生、社区医疗等等,显然这不是社区服务概念所能涵盖的,它反映的是对社区作为一个新的载体的需要。因此,社区建设就被顺理成章地提了出来。这是一个意味深远的转折,它的背后是经济改革的驱动与要求,单位制开始逐步松动,社区则成为城市社会管理的主要载体。它实际上意味着一个新的社会主体的出现,只有到这个时候,街居制的实质性改革才可能出现。但不可避免地,这一变革开始仍然局限在原有的制度框架内,围绕以经济建设为中心展开的。

社区建设提出之时,街居组织,尤其是街道作为地区性政府组织的重要性已得到普遍的认识。但是,受到传统体制的约束,街居行政体制有管理之责,却无管理之权,实在难以发挥作用。

在社区建设之始,对此问题的解决主要采取的是以街道为核心的各种“联片共建”,试图突破单位区属观念,如南京白下区运用共建机制,建立了“联片共建文明社区委员会”。这种非制度化的建设显然不能满足需要。因此,1996年上海率先提出“二级政府、三级管理”之后,许多城市也迅速地采用了此一模式。虽然只是“一级管理”者,但街道无疑已起到一级政府的作用,其人员体制的设制也得到强化,其中最主要的一个变化即是街道党工委的设立。同时,居委会作为街道的实际下属,在此过程中科层管理的行政性色彩更加显著。这样的发展显然仍属于街居

行政模式的强化。它的进一步发展似乎只能是成立街道政府，将居委会正式纳入行政体系了。然而，实际的发展却是社区建设的民主转向，这大致可以1999年民政部启动“全国社区建设实验区”为标志，这是一个具有深远意义的转向，它标志着城市改革已进入质的变迁阶段，民主的取向仅仅是这一变化的价值诉求上的表现。

新的社区建设的核心强调扩大基层民主和民主自治来改革基层管理体制。在新的指导原则和要求下，全国的社区建设进入新的发展阶段，形成了一个各具特色的模式。就街居制来说，这里面有两个方向的发展：一是在居委会层面的以民主选举为核心的改革。从选举来说，从居民小组选举、户代表选举到直选，居委会委员基本上为义务制，不再由街道选聘或直接指派。同时，基本上都实行了议行分开的居民代表大会或居民大会制度。二是在街道层面的改革。目前大致有三种趋势：一是在新建城区成片开发的居民区不设街道办事处，直接建立区政府——社区两个层次的管理体制。二是在旧城市区撤销街道办事处，建立区政府——社区两个层次的治理体系。第三，按照政事分离，改革街道办事处行政管理体制。<sup>①</sup>

这些改革都还是个案性质的，但它的含义却极为深广，民政部有关负责人即称南京白下区改革的意义“不亚于当年凤阳小岗村的改革”。<sup>②</sup>

## 七、结语：国家政权建设下的城市基层社会管理 ——从街居行政到社区自治

从纵深看，中国城市社区的管理正出现一个从街居行政向社区自治转化的趋势，它的背后就是新中国50年来国家政权建设的决定性作用。

近代中国首要的任务是民族国家的建立，中国共产党通过革命完成了国家的统一与独立，但胜利后的中国共产党的任务仍至为艰巨。建国初期，国家政权建设的出发点是：政权的巩固、经济的发展以及社会秩序的重建。它们的具体建设过程深刻地塑造了中国社会的各个方面。

目前一个普遍的说法是街居制是单位制的补充，这在50年代之后的计划经济时期当然是正确的，如果放到建国初期就不那么确切。建国之初，政治运动分别在单位和里弄两大空间进行，最初的布置是单位为主，里弄为辅；单位先行，里弄后续。即前述将城市人群划分为单位人与社会人。但当时所指的单位，仅仅是指

<sup>①</sup> 以上参见李凡主编：《中国基层民主发展报告2002》，西安：西北大学出版社，2003年，第71页；南京民政信息网：“南京白下区社区自治的探索”；人民网：“鲁谷社区：街道民主自治在这里起步”等。

<sup>②</sup> 南京民政信息网：“南京白下区社区自治的探索”。

“组织”，是相对于里弄中的无组织人员说的。而一个组织的作用在于便于“贯彻”政令，“他们的利害关系主要在其所参加的单位里面实现；国家的政策法令也主要在他们所参加的单位内与他们见面”。<sup>①</sup> 街居制的建立无非是为了在里弄中也建立起这样的一种组织。中共开始时并无建立街居制的意图，而是设想将人员全部纳入到类似机关、学校、工厂这种单位中，同时利用人代会和各种社会团体协助单位体系。然而事实的发展是，即使在上海，迟至大跃进，这种人口也还大量存在，更重要的是，不论这些人能否成为依靠对象，他们作为庞大的城市群体，新政权的各项政令却必须推行到他们中间，这既是对他们的教育，也是新政权组织社会，权力向下渗透的需要。当人代会和各种组织被证实无法起到“组织”作用时，街居制作为国家政权向下推进的体制设置就自然地被各地不约而同地创制出来。所以，不论街道还是居委会都必然是行政性的，是国家行政管理体系的一部分。与其说他们是单位制的补充，不如说他们是国家政权体系一体化的需要，是从上至下以条条管理方式体现的中央集权政权的必然要求。

由于革命后政治权力成为国家政权建设的惟一有效力量，新政权巩固政权和发展经济惟一有效使用的手段即是新政权构造的行政体系向下贯彻中所表现出来的单一的政治性整合，这种行政体系最大的特点即保证整体推进中央统一布置的政治运动，同时承担各地的经济与社会秩序的恢复，运动的展开与推进其实是后者的保证，并于此过程中完成了新政权的巩固。在此之前的第一步是将凡与新政权不合的原有社会、经济组织政治化或干脆清除，即取消其政治上的合法性，依据就在于新政权是人民的政权，而只有新政权才是人民真正的代表，所有其他的组织除了新成立的拟建立的工会、妇代会、人代会等，即使其色彩不是黑色的，也是可疑的灰色。正是这种新政权性质所具有的先天的人民性及由此派生出来的判别政治正确的“法官”角色，使原来城市中所有组织、团体陷于自然瓦解状态。旧组织体系的瓦解使新运动与行政任务的推行必得建立自己的组织，这是街居制建立的缘由。

同时，旧组织体系的全盘瓦解，也使得他们原来承担的社会功能失去了依托，这是街居制建立的另外一个理由。因此，居委会的任务中从来就包含组织居民的公共福利。改革之后，社区功能的开发，其实与此一脉相承，只是换了一种承担方式，并在理论上将其视为社会职能的复归。而其实由社区来完全承担这一重任是做不到的，社区服务乃至社区建设的许多职能后来是通过市场解决的，而市场不能发挥效力的部分，就成为我们今天仍然听到抱怨的原因。这一块的最终解决就触

<sup>①</sup> 《上海市居民委员会调查综合报告》，上海市档案馆 B168—1—773。

及国家政权建设下社区治理体系的根本。

从国家政权建设的历史观之，改革其实是一个新的国家政权建设过程。革命的共产党最大的成功是它创立了一个统一的新中国，这一功绩成为决定了由中共所代表的政府成为政权建设中的惟一合法主体，对全部旧体系的清理，使其建立了以政治为支撑点的国家政权体系框架，街居制的建立反映的就是这样一个建立的侧面，而它此后的发展则有力地保障了这一体系的运作。如计划经济建立的关键性步骤——粮食统购统销政策和城镇居民生活必需品的计划供应的最终确立就是依托于街居行政体制完成的，其中居委会发挥了至关重要的作用。

因此，街居中的行政性本来就是这一体制的基本性质，并不是因为它与居委会的自治性相冲突，也不是因为与基层民主相冲突而应当对此予以改革，而且，仅仅对居委会层面的改革也是不够的，这一体系必然是一个整体性的改革，即新近在南京、北京等地所反映出来的街居制的整体变革。街居制的行政性内生于改革前的国家政权建设模式，是它的反映也是它的一个支撑点。而经济改革缓慢却根本性地瓦解了原有的政权体系运作模式，与此同时，新的国家政权建设过程开始，它要求的即是“民主的现代国家”。与经济自由化相对应绝不能是行政体系网络替代社会网络的政权体系，因此，“二级政府，三级管理”的模式所反映的街居体制的一度更加行政化就只是原来政权体系框架对新的变革的一度应对措施，而不能成为新的国家政权建设过程中的制度化安排。新的制度化安排一定是社区的共同治理，是一个自治发展的过程，它不是单纯从民主理念出发的要求，也与国际发展潮流关系不大，<sup>①</sup>它的根本在于与自由经济相适应，一套新的内部自治的国家政权体系必须被建构，这个体系依据的是以市场经济与社会的“民主的现代国家”逻辑，它需要社会的独立存在并发挥其独立的功能，与此相适应的合法性支持也不再是“公”的真理与服膺于此真理的人民，而是各种分立的权利及其拥有自我权利的公民。<sup>②</sup>它表现在街居制的变革就是从街居行政到社区自治的新的城市治理体系的建立。这一过程才刚刚开始。

① 我在这里指的是某种将社区自治与国际新兴起的治理、善治之类相提并论的倾向。

② 改革前的体系的核心是“公”，它统合一切。如居委会之所以必须完成各种各样单位的任务，就在于它们都是社会主义大家庭的一员，各种单位只有上下左右之别。另外居委会被纳入国家财政补助的过程在基层居然是艰难的，从区到街道，甚至居民都不愿实施，因为从理论上说居委会委员应该“为人民服务”，可见利益分殊已经没有合法性。实际上，现在居委会委员得到比较良好的国家财政保障开始于改革之后。这与其任务加大有关，也与意识形态的某种转变有关。但这一事实的本身说明理想的统治理性在某种程度上不能不对现实的治理理性让步。