

北京市哲学社会科学“八五”规划重点项目

转型中的城市 基层社区组织

——北京市基层社区组织与社区发展研究

雷洁琼 主编

北京大学出版社

北京市哲学社会科学“八五”规划重点项目

转型中的城市基层社区组织

——北京市基层社区组织与社区发展研究

主 编 雷洁琼

执行主编 王思斌

执行副主编 谢立中

北京大学出版社

北 京

图书在版编目(CIP)数据

转型中的城市基层社区组织：北京市基层社区组织与社区发展研究/雷洁琼主编. —北京：北京大学出版社，2001

ISBN 7-301-04919-6

I. 转… II. 雷… III. 社区-城市建设-研究-北京市
IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 17869 号

书 名：转型中的城市基层社区组织

——北京市基层社区组织与社区发展研究

著作责任者：雷洁琼 王思斌

责任编辑：刘金海

标准书号：ISBN 7-301-04919-6/C. 0211

出版者：北京大学出版社

地址：北京市海淀区中关村北京大学校内 100871

网 址：<http://cbs.pku.edu.cn/cbs.htm>

电 话：出版部 62752015 发行部 62754140 编辑部 62752027

电子信箱：zpup@pup.pku.edu.cn

印刷者：中国美术学院印刷厂

发 行 者：北京大学出版社

经 销 者：新华书店

850 毫米×1168 毫米 32 开本 14.375 印张 360 千字

2001 年 5 月第 1 版 2001 年 5 月第 1 次印刷

印 数：0,001—3,000

定 价：25.00 元

序：城市体制改革与社区建设

雷洁琼

经济体制改革以来，我国城市发生了重要变化，这不但是经济体制的变化，也是社会组织方式的变化。与此相适应，城市基层社区的功能及其实现方式也在发生变化。

改革以来，我国城市发生的与社会结构相关的重要变化有如下一些方面：第一，企事业单位的职能发生变化，单位特别是国有企业逐渐改变原来“企业办社会”的运行模式，越来越将其原先承担的社会福利、服务职能外移。在社会服务机构很不发达的我国城市中，这一部分服务职能就自然而然地落到街道办事处和居民委员会头上。第二，随着国有企业改革和经济多元化，无单位人员越来越多地出现。待业、下岗者，个体劳动者和其他在非公有制单位工作的人同计划经济体制下城市组织的主要形式——企事业单位没有联系，而同街道办事处、居民委员会的关系相对密切。这不论在社会管理上还是在社会服务上都出现了与纯粹的计划经济体制不同的任务。第三，随着农村经济体制改革的深入和城市的开放，大量农民工进城，他们务工经商、从事社会服务，正在益愈深入地进入城市社会。这些人员中一部分被单位雇用并接受其管理，但大多数散居于社区之中并同居民委员会发生较多关系。第四，随着现代化的进程，城市家庭小型化、人口老龄化的趋势愈加明显，这些与城市建设（如小区重建、住宅楼群化）相联系，城市人特别是老幼弱疾者的服务和照顾也面临着新的问题。这又同时给人们生活于

其中的社区组织——街道办事处和居民委员会提出新的要求。第五,受经济体制改革的牵引,城市行政管理体制也在发生变化。上级政府不断将社会管理和服务职能下放,而街道办事处、居民委员会承担社会职能的增加也改变着自身在城市社会体系中的地位。

上述变化实际上正在引起城市社会组织方式的变化:即一切由单位负责的计划管理体制正在弱化,基层社区(街道办事处、居民委员会)的作用在加强,城市社会生活及组织正在出现社区化要求并初见端倪。发展社区已经成为我国体制改革和社会进步的共同要求。然而由于长期以来,我们偏赖于“单位体制”,因此社区的发育相当缓慢。面对城市改革和发展的新要求,城市社区面临着哪些挑战,为了承担起社会变迁所赋予的责任城市基层社区应该加强哪些方面的建设,这是当今和今后一段时期内政府和学术界都十分关心的问题。北京是我国的首都。作为首都,北京市在城市改革和城市建设方面可能会有自身的特点,但加强基层社区建设则是与其他城市相同的。

数年前我曾担任北京市副市长,我对北京市的社会事业和基层社区的发展一直比较关心。“八五”期间,北京市哲学社会科学规划办公室同意我牵头的“北京市基层社区组织与社区发展”立项,并列为重点课题,我愿意为北京市的发展和建设尽绵薄之力。然而由于行政工作所累,我没有充裕的时间开展此课题的调查研究。这样,本课题具体工作主要由王思斌等北京大学社会学系的师生承担。现在该课题终于完成了,我希望它能对北京市的改革、发展和建设发挥积极作用,同时,作为一项学术研究,我也希望本研究成果能对我国的城市社会学研究有所裨益。

前 言

“北京市基层社区组织与社区发展”是北京市社科规划“八五”重点课题。该课题的申请受到北京大学社会学系对于沈阳市沈河区调查研究课题的启发。进入 90 年代以来,随着城市经济体制改革的推进,各种由计划经济体制向市场经济体制转轨中出现的课题日益显露出来,同时城市本身的发展也向基层社区组织——街道办事处和居民委员会提出新的挑战。北京作为我国的首都有其不同于其他城市的特点,但它又必须走过城市体制改革之路,因此,研究北京市基层社区组织及社区发展就成为一项十分有意义的工作。

课题的总体设计是围绕社区组织、社区发展这两个核心概念展开的。这两个概念的内涵十分丰富。本课题是从社会学与社会工作相结合的角度来理解和使用这两个概念的。社区组织既是一种实体性存在,也是一种过程,即它不但指街道办事处、居民委员会,也指对社区进行组织的过程。而社区发展的综合性改进的色彩相当明显。本课题是从过程和行动的角度去解析北京市基层社区组织与社区发展的。近十年来,民政部为了推进城市改革,曾提出社区建设等概念。我们认为,在基本意涵上社区建设与社区组织、社区发展无实质性区别。因此从加强社区建设的角度着眼,本研究也是有意义的。

本课题定位于学术取向的应用研究。这一研究的基本特点是注重研究成果的学术意义和对学术的贡献,同时,由于该研究面对

现实问题,也必然会对所研究的问题有某些看法或建议,这又有一定应用性。但是这种应用性不是现实对策,而是从发展趋势的角度提出某种见解,是一种较“虚”的带有学术味道的“对策”。为了这种学术性追求,课题在设计之初曾有一个庞大计划,即企图通过对大量的、不同类型的居民委员会的调查研究,总结出我国城市 50 年的运行轨迹。但是由于课题资金所限,这一宏大设想未能落实。实际上我们选择了五个不同类型的居委会进行了较深入研究,我们希望这可以作为进一步深入研究的基础。

北京大学社会学系师生实施了此项课题的调查研究工作。社会学系教师王思斌、谢立中、李越美,研究生唐军、陈午晴、吴利娟、宿胜军、张昭、夏春林、綦淑娟、马大力参加了课题讨论、调查实施及研究报告的撰写工作。1992 级本科生实施了问卷调查(1995 年底)。在实施调查的过程中,北京市民政局张桂兴、西城区街道办李大荣、海淀区中关村街道办事处杨广等领导同志及上述各街道办事处民政科、各居委会主任都给予了大力支持,问卷调查样本户的居民也给予了积极支持。在此,我们对曾经给予该课题以支持的各方人士表示深深的谢忱。

在本课题成果的写作过程中,首先由执行主编提出写作框架及提纲,并先分头撰写了各街道办事处、居民委员会的调查报告,在此基础上经过集体讨论,又写出各项专题。各部分的分工是:第一章:谢立中;第二章:张昭;第三章:陈午晴;第四章:王思斌、马大力;第五章:綦淑娟;第六章:吴利娟;第七章:夏春林;第八章:陈午晴;第九章和第十章:王思斌。X 街道报告:唐军;Y 街道报告:陈午晴、张昭、唐军、马大力;Z 街道报告:吴利娟;车河居委会报告:张昭;新东居委会:马大力;海中居委会:綦淑娟;清南居委会:宿胜军;莲花居委会:谢立中、夏春林。各篇文稿撰就后由执行主编通读统修改定,执行副主编协助执行主编作了部分阅稿工作。因此,本课题成果是课题组成员通力合作的结果。

至于本课题的价值,自当由读者去评判。不过课题组认为,本课题在如下方面作出了认真努力:

第一,详细地描述了北京市几个街道办事处、居民委员会的发展史,以及它们在不同时期的运行特征、面对的压力及解决问题的方式,为我国城市社会学研究提供了宝贵的基础资料。据了解,关于我国城市街道办事处、居民委员会的此类问题的详细研究资料并不多见。本研究提供了几个不同类型的居民委员会的详尽资料,可作进一步分析,也可以用来同其他类似研究相比较。

第二,本研究对城市基层社区组织的运行模式给出了新的理论概括。

(1) 本研究在占有大量第一手资料的基础上,提出我国城市中实行的单位体制—街居体制是主辅关系,即不但在改革之前,就是现在城市运行仍然主要靠单位制运行,但街居体制的作用在加强。本研究详细分析了这种主辅关系的特征。

(2) 本研究指出城市基层社区组织的行为模式正在由行政型向行政—经济型转化,并指出行政—经济模式的特点:街道办事处、居民委员会工作内容的行政—经济化和工作方法的行政—经济化。这种概括是一种创新。

(3) 指出街道办事处、居委会的主导性行动的加强,即街道办事处、居民委员会已不只是上级的“腿脚”,而是在一定程度上成为自主的行动者,它们有自己的相对独立的利益。

第三,对街道办事处、居民委员会的具体工作进行了评价,并提出加强基层社区组织建设的建议。该研究充分肯定了所调查的街道办事处、居民委员会在城市管理、城市建设及为居民服务方面所做的贡献,同时也指出了它们在改革中所遇到的矛盾,并提出了一些可供参考的建议。

(1) 关于街道办事处、居民委员会兴办经济问题,本研究从任务与费用的比较出发,指出应该发展街道经济,但要政企分开。本

研究对街、居在兴办经济中的偏差行为进行了分析。对居委会办经济则强调“以服务养服务”，并提出事权与财权一致的建议，即上级委托居委会办理的行政性工作应由政府拨付相应费用。

(2) 对街道办事处、居委会的名分进行分析，认为我国城市基层社区中的诸多问题与街道、居委会的名实分离有关。建议大城市街道应成为一级政府，而还居委会以自治性居民组织的本来面目，加强社区居民参与，朝“小政府、大社会”的目标推进城市改革。

(3) 对居委会工作中存在的某些问题进行了分析。这些问题包括：居委会成员老化、居委会工作机关化和居委会人员的非社区化。而其要点是居委会成员的素质和为居民服务问题。为了解决这些问题，本研究提出居委会成员年轻化和社区化（由本社区人员充任居委会干部），为此可扩大居委会规模。

(4) 将居民的社区参与提到重要地位。本研究认为社区建设的灵魂是社区参与。这不但包括居民被动地参加社区活动，更重要的是吸引居民主动关心社区事务、参与社区活动。本研究把居民监督（评价）居委会成员的工作作为社区参与、社区民主的一项措施，并且提出建立社区建设委员会的组织措施，使居民关心社区、参与社区、积极投入建设社区的活动。

该课题成果是对北京市基层社区组织和运行状况的较全面描述，如果课题成果能有助于学术界对城市的认识，有助于政府制定正确的城市发展政策，那将是对本课题组成员的莫大奖赏。

课题组清醒地认识到，该课题成果还存在着一些缺陷和不足。比如，本研究设计时想通过对若干个五种不同类型的居委会的调查，来揭示北京市城区不同发展阶段形成的基层社区的运行特征，但由于资金限制、个案太少而未如愿。另外，对居委会在城市管理体制改革的角色定位，对街道办事处、居民委员会和居民之间的互动模式仍缺乏深入揭示。我们认为研究这些问题具有重要的理论和实际意义。如果有机会，我们会全力投入此项研究。

由于我国城市正处于复杂的变迁过程之中,课题组成员也较缺乏城市研究的经验,因此本项研究成果可能会有不少欠缺,甚至可能有错误之处,欢迎读者批评指正。另外,出于学术道德的考虑,本书对涉及到的街道办事处、居民委员会及其干部和工作人员都作了化名处理,希望读者能够理解和谅解,因为我们这样处理可能会对阅读和理解本书带来困难。当然,这样处理不会妨碍作者感情的表达:我们真挚地感谢帮助我们调查、接受我们访问的上述街道办事处、居民委员会的领导、工作人员和居民朋友们。

执行主编

目 录

序：城市体制改革与社区建设	雷洁琼(1)
前言	(1)
第一章 改革以来北京城市基层社区组织的变迁	(1)
第二章 街道办事处、居民委员会的结构与功能	(22)
第三章 基层社区组织与社区内其他组织的关系	(57)
第四章 单位体制改革对基层社区的影响	(80)
第五章 社区服务：基层社区组织对社会变迁的 应对行为	(96)
第六章 城市基层社区的外来人口管理	(125)
第七章 街居经济与城市基层社区建设	(146)
第八章 居民的社区归属与社区参与	(177)
第九章 城市体制改革中的基层社区组织与社区建设	(194)
第十章 体制改革中的城市社区建设的理论分析	(216)
附录：街道办事处、居民委员会调查报告	
一 X街道办事处调查报告	(241)
二 Y街道办事处调查报告	(256)
三 Z街道办事处调查报告	(279)
四 车河居民委员会调查报告	(309)
五 新东居民委员会调查报告	(341)
六 海中居民委员会调查报告	(369)
七 清南居民委员会调查报告	(399)
八 莲花居民委员会调查报告	(419)

第一章 改革以来北京城市基层 社区组织的变迁

近几十年来,社区组织和社区发展已成为一个世界性的热门话题。发展中国家和地区在社区发展的旗帜下,力图通过社区内外力量的结合走出贫困和落后的困境,这在世界各地落后农村地区的社区发展实践中表现得十分明显。20世纪50年代,联合国关于社区发展的倡议在这些地区得到了积极响应。在发达国家和地区,社区发展也具有强大的号召力。在那些发达的大城市,人们用社区发展的理念解决着因城市化、城市重建而产生的各种问题。同时,出于对现代化的理性主义“铁笼”对人们的身心、发展带来的消极影响,人们也越来越强调社区共同体的发育和发展,以张扬人的主体意识。在我国,社区发展和社区组织是在体制改革的背景下进行的。城市的基层社区组织与社区发展是解决计划经济产生的问题和社会主义市场经济体制下重建社区的战略选择,因而具有特殊的意义。正是在这种意义上,我们对北京市基层社区组织与社区发展进行了研究。

一、问题的提出

(一)街道办事处、居民委员会是我国城市的基层社区组织
“社区”是一个几经转译且经历了一系列含义上的变化而逐步

形成的专用概念。在其最初的使用者滕尼斯那里,“社区”与“地域”之间的关联并不明确。但在后来的演变过程中,“社区”的地域性涵义日益凸显。1955年有人对社区定义进行统计,发现94个定义中有69个都包含三方面的含义:社会交往、地域和共同约束。中国学者明确地将“社区”与“社会”、“地区”两个概念相区别,指出“社区”是“社(会)”和“(地)区”这两者的结合,认为“社区是聚居在一定的地域内的相互关联的人群形成的生活共同体,即地域性社会生活共同体”^①。作为一种地域性社会共同体,“社区”包含了以下几个基本要素:(1)以一定的社会关系为基础组织起来的、进行共同社会生活的人群;(2)一定的有界限的地域;(3)共同的社会生活;(4)独特的社区文化;(5)社区居民在情感及心理上对所属社区的归属感和认同感。从理论上说,社区的范围可大可小,大至一国,小至一村一巷,皆可称为“社区”。但从社区研究和社区发展的实践来看,通常都是将一些小型社区当作“社区”一词的具体所指,很少有人将国、省、地、市(县)界定为“社区”。本课题所讨论的城市社区,指的就是以街道和居委会为单元的基层社区。

以街道和居委会为基本组织形式的我国城市基层社区组织模式创始于建国初年,并随着我国计划经济管理体制的形成而进一步得以普及和确立。建国伊始,百废待兴,新生的人民政权在城市中面临着如何防止阶级敌人的破坏和捣乱、重建新的经济与社会生活秩序、巩固人民民主专政的国家机器、加强对城市社会的有效管理等一系列问题。为了有效地处理这些问题,也为了加强政府同广大城市居民的联系,广泛吸收他们参与城市管理,1949年底至1950年初,一些城市如天津、武汉、成都等首先在最基层一级建立了防护队、防盗队、居民组、居民委员会等名称各异的居民组织;在

^① 韩明谟、王思斌:《社会学概论》,中央广播电视大学出版社1993年版,第175页。

较高一层,则也分别建立了街道人民政府、或街公所、或街道办事处等名称、性质不一的管理组织。这些层次、名称各异的基层社区管理组织,在当时城市经济社会生活秩序的重建与维持过程中发挥了重要的作用。1951年国庆节,北京举行盛大的国庆典礼,当普通市民组织的游行队伍整整齐齐地走过天安门广场时,毛泽东得知是普通居民队伍,非常感慨地对站在身旁的彭真同志说:“还是把市民组织起来好。”并嘱彭真同志负责研究解决这一问题。彭真同志随即组织人力,搜集了各城市的材料和意见并加以研究后,于1953年6月8日专门给毛泽东主席与中央写了《关于城市街道办事处组织、居民委员会组织和经费问题的报告》,明确建议:(1)建立城市居民委员会,它是群众自治组织,不是政权组织,也不是政权组织在下面的腿;(2)城市街道无需再建立一级政权,但为了把很多不属于工厂、企业、机关、学校的无组织的街道居民组织起来,为了减轻区政府和公安派出所的负担,还需要设立市或区人民政府的派出机关——街道办事处。毛泽东批复同意了这个报告,从而为我国城市街道办事处和居民委员会这两级基层社区组织模式的确立奠定了基础。同年,内政部起草了《城市街道办事处组织通则》和《城市居民委员会组织通则》。1954年12月,全国人大一届四次会议通过了《城市街道办事处组织条例》和《城市居民委员会组织条例》,第一次用法律的形式肯定了我国城市街道办事处和居民委员会的性质、地位和作用。这两个《条例》实施后,各城市依法对混乱的街、居组织进行了整顿。至1956年,全国各地相继完成了街、居两级组织的组建工作。我国城市社区的基本组织——街道办事处和居民委员会从此正式地、全面地形成,成为我国城市社会管理体制的一个有机组成部分^①。

^① 参见李秀琴、王金华:《当代中国基层政权建设》,中国社会科学出版社1995年版,第222—245页。

（二）单位体制的变化给街道办事处、居委会带来新的挑战

从 50 年代中叶到 80 年代初这二十多年的时间内，我国城市街、居组织虽然在具体的结构、职能等方面也历经曲折、屡有变动，但其基本性质总的来说却始终未发生根本变化。这里所说的（改革前）我国城市街、居组织的基本性质就是：尽管它始终是我国城市社会管理体制的一个有机组成部分，但在以“单位制”为核心的传统社会管理体制下，它也始终是“单位制”的一种附属物或补充物。在整个传统社会管理体制内，它始终带有一种边缘性制度的性质。

“单位”是我国当代社会生活中广泛流行的一个名词，它主要指人们就业于其中的社会组织或机构，如工厂、商店、学校、医院、研究所、文化团体、党政机关等。“单位制”则是对国家以每个具体“单位”为中介来对人们的社会生活进行全面管理这样一种社会管理体制的简称，它是我国传统的计划经济条件下社会管理体制的核心。在传统的计划经济条件下，我国的各个单位都程度不同地具有经济、政治、文化、社会等多重功能，是一个功能相对完整的小社会。单位不仅仅是个人的就业场所，而且不同程度上也与个人生活中的许多其他方面（住房、医疗、交通、结婚、生育、托幼、解决家庭困难及纠纷、配偶及子女就业、文体活动、政治参与、职业教育、洗澡、理发、吃饭、日常百货供应、养老送终、治安环卫等等）密切相关。在一个理想的单位中，单位将为个人提供除了部分家庭生活以外的全部生活空间。而在一个完全由此类“理想单位”所组成的“理想社会系统”中，其成员从生到死的全部生活过程都将通过这种“单位”得到组织和管理。在这种情况下，基层社区将失去其独立存在的价值，而只能成为各个单位下属的结构部分或环节之一。

这种“理想社会系统”似乎正是建国初年我们党所追求的一个基本目标。据有关研究文献介绍，50 年代我们党内占主导地位的思想之一就是“单位办社会”的思想。这种思想认为，随着三大改造的完成，我国城市居民的生产、生活将全方位纳入工厂、机关、企

业、学校的轨道,由企业和单位解决居民的一切问题,街道办事处等基层社区组织将没有存在的必要。这种思想还认为,当时之所以还要建立街道办事处等基层社区组织,主要是由于我国尚处于由新民主主义社会向社会主义社会过渡阶段,社会主义改造尚未完成,城市中尚有许多不属于工厂、机关、企业、学校等单位的无业居民,街道办事处等社区组织主要是用来管理“单位”以外的那些城市居民的,因而是一种过渡时期的组织;随着社会主义改造的深入进行和最终完成,无单位的城市居民将日益减少乃至消失,城市街、居组织也将逐渐减少乃至最终取消。

当然,事实已经证明上述想法是不切实际的。社会主义建设的发展不仅没有使城市无业居民完全消失,而且也没有能够使所有的“单位”都有能力解决其成员的一切生活问题。因而城市街、居组织也就获得了长期存在和发展的必要性与合理性。

然而,由于改革前我国经济与社会管理体制的建设始终处于上述思想的指导之下,这就使得城市街、居组织尽管一直存在并不断有所发展,但却始终属于一种与单位制相配合的辅助性的组织设置,其作用似乎始终是拾单位之遗、补单位之缺。无论是从其结构、职能、权力占有,还是从其在人们心目中的地位来看,几十年来城市街、居组织的边缘性质一直是很明显的。

以往城市街、居组织的这种辅助性和边缘性,与我国传统的计划经济管理体制和单位化社会管理体制也许是相适应的。然而,80年代以来,伴随着改革开放的逐步深化、计划经济向市场经济的逐渐转变、社会体制和社会结构的整体性变迁,我国城市居民的经济与社会生活出现了一系列重要的变化,产生了许多新的问题与现象。这些新的问题与现象对既存的城市街、居组织提出了一系列重大的挑战:

1. 城市居民中“单位”外人员增加。改革开放之前,由于对公有制经济的过分迷恋,我国城市居民的“单位化”水平总的来说一

直处于上升趋势,程度最高时几乎使绝大部分城市居民都处于各种单位组织的控制和管理之下,只有极少数未就业的家庭妇女和极个别的社会闲散人员处于单位体制的控制之外。改革开放以来,随着多种经济成分的出现,尤其是个体、私营经济的发展,以及新的待业青年和失业人员的产生等,使“单位”外人员的数量急剧上升。这部分人口社会生活的许多方面,显然要依靠基层社区组织来加以管理。

2. “单位制”的改革,使许多原来由单位承担的社会职能逐渐外移。改革以前,单位普遍承担了一定的社会管理职能(尽管其分量因单位的所有制性质、规模大小等而有所不同)。改革以来,尤其是90年代以来,随着计划经济向市场经济的全方位转变,越来越多的单位在市场压力和效率原则的驱动下,开始尝试改变“单位办社会”的状况,试图逐渐放弃过去承担的许多社会职能,如职工婚育行为管理、子女教育、文体活动、日常生活服务等。单位的社会职能弱化以后,职工的相关生活需求只能到单位之外的“社会”上去获取满足,职工生活与行为的有关方面也只能通过单位外的其他机构来加以管理与控制。在这两个方面,城市街、居组织将起到什么作用?这是一个现实的问题。

3. 人口的老龄化。随着人民生活水平和健康水平的提高,我国正在迅速步入“老龄化社会”,在城市地区尤其如此。大量离、退休老人的出现,为单位和城市基层社区带来了服务与管理上的巨大压力。在单位社会功能趋于弱化的情况下,这些压力将更多地向基层社区倾斜。城市基层社区组织如何通过自己的发展来缓解这些压力?人们迫切希望得到回答。

4. 外来流动人口的增加。改革以前,户籍制及其相关制度为我国人口的地域性流动设置了严格的屏障,城乡居民的地域流动率极低。改革以来,随着户籍制等制度的弱化和变革,我国人口的地域性流动率尤其是城乡流动率大为提高,且其主要方向是从农