

“中国社区理论前沿”丛书

ZHONG GUO SHE QU LI LUN QIAN YAN CONG SHU

# 居民委员会的创建与变革

——上海市个案研究——

SHANG HAI SHI GE AN YAN JIU

郭圣莉 著

中国社会出版社

“中国社区理论前沿”丛书

# 居民委员会的创建与变革

上海市个案研究

郭圣莉 著

中国社会出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

居民委员会的创建与变革:上海市个案研究/郭圣莉著.  
北京:中国社会出版社,2006.9  
(中国社区理论前沿)  
ISBN 7-5087-0914-4

I. 居... II. 郭... III. 城市居民委员会—研究—上海市  
IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 004523 号

---

**丛 书 名:**中国社区理论前沿丛书

**书 名:**居民委员会的创建与变革:上海市个案研究

**著 者:**郭圣莉

**责任编辑:**卫 炜

---

**出版发行:**中国社会出版社 邮政编码:100032

**通联方法:**北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电 话:(010)66051698 电 传:(010)66051713

邮箱部:(010)66060275

**经 销:**各地新华书店

---

**印刷装订:**中国电影出版社印刷厂

**开 本:**145mm×210mm 1/32

**印 张:**9.375

**字 数:**200 千字

**版 次:**2006 年 9 月第 1 版

**印 次:**2006 年 9 月第 1 次印刷

**定 价:**18.00 元

---

(凡中国社会版图书有缺漏页、残破等质量问题,本社负责调换)

# 序

——卢汉龙

郭圣莉编写的以上海为题材,关于居委会创建与变革的研究正式出版,作者邀我为序,令我十分高兴。对于她的研究领域,我作为一个社会学者来讲并不陌生,这些年来和居委会有关的城市社区建设问题也已成为众所关注的课题,并登堂入室上了高层决策者的案头。我一向热衷于强调用历史的视野来观察和研究当今的社会政治现象,并且窃以为缺乏历史感正是我国社会科学对许多重大的理论问题研究难以有所突破或建树的症结之一。郭圣莉以她历史学研究的训练,给社会学和政治学家们来“补课”了。对于这样的研究成果我当然是先睹为快,并欣然为序推介。

我第一次读到郭圣莉的文章是在2001年。就是她刊登在《上海行政学院学报》上的那篇“建国初期上海市居民委员会创建的历史考察”论文。在本书的后记里,作者告诉我们她进入这个选题领域的起因,而那篇文章则是奠定了这本研究专著的框架。当时我读到此文时就对这位陌生作者的研究感到兴趣,甚至可以说稍有震撼。主要倒不是她掌握的资料,而是她的研究方法和她对居民委员会性质与作用把握的准确程度。这篇研究论文给学界提供的问题意识如果没有一定的知识功底和学术经验是难以做到的。后来才知道这原来是出自一位部队院校的硕士研究生之手,惜才之外,不由顿生敬意。

郭圣莉的研究从简单的历史学研究设问开始:即城市居民委员会是如何出现的,它的历史发展逻辑是什么?然后通过大量深入细致的文献档案的调查分析,秉笔直书地逐步讨论并回答三个追问:为什么会成为这么独特的一个组织?是什么决定了这一切的发展过程?它的下一步走向又会如何?整个研究“以小见大”地将居民委员会放在国家与社会的关系

背景下来讨论。因为在“笔者看来，居委会虽小，虽琐屑，它的生成、发展、变迁过程与整个国家的经济、社会生活紧密相连”。反过来讲，这又是一种“大处着眼，小处着手”的社会学探讨方法，通过居民委员会这样一个基层社会组织来看中国的国家与社会的关系。

确实，居委会作为我国城市基层社会的一个“合法”组织，是新中国的产物。如果套用西方社会科学的概念来分析，居委会应当是公民社会里的一种“草根组织”(grassroots organization)。但是在中国，它却成为了社会正式组织系统的末梢。郭圣莉以丰富翔实的档案和文献资料寻找了它的来龙去脉，指出如果采取更为宏观的历史框架，新中国的居委会制度和帝国体系下的保甲制度、民国时期的保甲运动都可以放在国家与社会关系之中的一个层面上来考察，人们从而发现中国城市的基层社会组织在不同时期的国家制度安排中有同样的地位与作用，只是中国共产党最成功地实现了这种安排。作者由此也证明了中国并不存在西方概念中的可以生成国家的“社会”，而只有受国家控制或让渡出来的社会。在我看来，这也正是说明了中国文化具有社会“早熟”的特点。

中国社会的“早熟”表现为两个方面：一方面，人以“群”(即“社会”——严复)分，个人被规置在一定的社会关系框架里，从而被淹没，但实际上当然是存在的；另一方面，社会正式系统对日常生活系统的渗透无孔不入，从而个人自身的组织化程度很低，如同“散沙”。这种社会早熟的现象注定了中国文化天生具有“社会主义”的倾向——它提倡“集体”和“共同”的原则，以保持个人能融入社会，帮助正式系统全面地覆盖日常生活系统。因此像居委会那样草根性的组织，在西方或许根本就不存在什么合法不合法的问题，而在中国却需要由一种正规的社会系统(政府)由上而下地来确认它的合法性，甚至安排和组织它的活动，纳入它的体系之中。此外，中国城市居民委员会在基层社会管理中所起的作用又是和我国社会主义实践中所具有的“战时体制”的特点有关。计划经济体制实际上更像是一种战争时期的非“平时体制”。所以居委会给人们留下最深的刻板印象往往是在阶级斗争年代里扮演了“小脚侦缉队”的角色。

郭圣莉的研究并不限于历史，她对改革开放以来居民委员会和当今

社区建设方面的走向同样进行了十分有深度的剖析。穿透历史的视野使我们看到市场化转型过程中国家与社会之间关系的变与不变。其实社会的早熟并不一定是文化的弱点,有时候它还表现为一种文化的智慧。经常听到对居民委员会过于行政化的批评,但是人们又看到它所承担的一些行政性事务确实又是和居民的生活有关。中国的改革是一个以国家层面“超级早熟”的社会主义向不同利益主体的“共同体社会主义”(也可称为“集体社会主义”)转变的过程。在指令性计划制度下,政府掌握几乎所有的资源,所以它扮演“全能”政府不但是可能的,而且是必须的。因为社会上基本没有多少“剩余”的资源可以被利用。同时国家对于社会的全面控制也是必然的,因为只有这样才能有效地保持它全面垄断资源的地位。所以改革说到底是在改革政府,是在现代市场经济的基础上建立起新型的国家与社会之间的关系。改革从政府掌控的经济体制开始,必然会进一步深入到被政府覆盖的社会领域。这种自发复苏的因素已经在不断地积累。市场经济使分散的社会利益主体得以掌握资源,从而在根本上改变着国家与政府一统天下,独揽所有的局面。居委会则是从最基本的草根社区开始,让我们触摸到中国不同层面的“共同体”形成的过程,并且以市场经济的测度来权衡政府行政的代价和居民自治的效率。

经济增长、社会发育、政治民主、精神文明,这将是主宰我国新的发展时期里不断递进又相互促进的四大主题。从基层社区开始对民主的诉求和对社会事务的关心越来越使社区自治不但是一种需要,而且是一种社会发展的必然。本书中所分析的居民委员会法律上一贯强调的“自治性”和实际上不能摆脱的“行政性”是中国早熟社会面临现代化冲击的生动题材。这种“一体两面”的组织特点,归根到底可以被认为是一种社会转型的现象。中国的国家与社会的关系正在现代化意义上得到重组,代表政府职能的街道办事处与体现社会力量的居民委员会均将面临裂变与改组,这是可以预料的前景,但仍需我们继续密切地予以关注并加以探索。本书是开了一个头,补了一堂课,是以为序。

卢汉龙:上海社会科学院社会发展研究院院长 社会学研究员

上海市政府参事 中国社会学会副会长

# 目 录

|                                                     |    |
|-----------------------------------------------------|----|
| 序.....                                              | 1  |
| <b>第一章 导言</b> .....                                 | 1  |
| 一、问题 .....                                          | 1  |
| 二、核心概念 .....                                        | 4  |
| 1. 社区与社区建设 .....                                    | 4  |
| 2. 政党、国家、政府 .....                                   | 7  |
| 3. 居委会与城市居民自治 .....                                 | 8  |
| 三、国家与社会：理论视角 .....                                  | 10 |
| <b>第二章 三位一体：解放前上海的里弄空间组织体系</b> .....                | 19 |
| 一、传统国家的保甲及其变迁 .....                                 | 20 |
| 二、监控与管理：民国时期上海的保甲制度 .....                           | 27 |
| 1. 战时机制与保甲制度的建立 .....                               | 27 |
| 2. 国家意志与保甲制度 .....                                  | 30 |
| 三、生活空间：上海里弄中的居民福利组织 .....                           | 37 |
| 四、无孔不入：上海里弄的帮会组织 .....                              | 41 |
| 五、三位一体：解放前上海的里弄空间 .....                             | 43 |
| 六、小结 .....                                          | 46 |
| <b>第三章 居民委员会的创建：国家对城市基层社会改造的重<br/>    要工具</b> ..... | 48 |
| 一、废除旧保甲建立街居制 .....                                  | 48 |

## 居民委员会的创建与变革:上海市个案研究

|                              |    |
|------------------------------|----|
| 二、从居民福利组织到群众性自治组织 .....      | 56 |
| 三、三位一体里弄组织的清除与居委会的本质属性 ..... | 62 |
| 四、创建初期居民委员会的制度结构、性质与功能 ..... | 66 |
| 1. 居委会制度化的初步努力 .....         | 66 |
| 2. 居委会自治性质的确立 .....          | 68 |
| 3. 居民委员会的双重功能 .....          | 70 |
| 五、小结 .....                   | 72 |

## 第四章 居民委员会组织的整顿与规范:国家与社会关系新模式的确立

|                           |    |
|---------------------------|----|
| 立 .....                   | 76 |
| 一、工人阶级领导:1952年的整顿 .....   | 76 |
| 二、全面改造:1954年居委会的再整顿 ..... | 80 |
| 三、居民委员会组织及其活动的制度化 .....   | 86 |
| 四、居民委员会正常功能的展开 .....      | 88 |
| 五、小结 .....                | 90 |

## 第五章 居委会功能的全面扩展与变异:国家对社会全面介入的表现

|                                       |     |
|---------------------------------------|-----|
| 表现 .....                              | 94  |
| 一、“大办经济”:“大跃进”中的居委会组织功能及其主要活动 .....   | 94  |
| 1. 1958—1959:居办经济组织的大量兴起与居委会的变革 ..... | 94  |
| 2. 1960—1962:城市人民公社中的居民委员会 .....      | 98  |
| 二、居委会的缺失与变异:大办“集体事业”的负面影响 .....       | 100 |
| 1. 应政治需要而建,居办经济难以为继。 .....            | 100 |
| 2. 里弄的生活形态遭到破坏 .....                  | 102 |
| 3. 居委会组织的异化 .....                     | 103 |
| 三、狂热中的理性:居委会的调整及其功能正常化的努力 .....       | 105 |
| 四、“文革”骤起:居委会工作的全面停顿 .....             | 107 |
| 五、专政余波:专政性群众组织逐步建立及正常功能的展开 .....      | 109 |
| 六、小结 .....                            | 113 |

|                                |     |
|--------------------------------|-----|
| 1. 国家对社会全面介入是居委会扩张与变异的根源 ..... | 113 |
| 2. 自治、管理是居委会的生存之根 .....        | 114 |
| 3. 行政性管理的负面结果 .....            | 115 |
| 4. 居委会委员“干部”化的心理定式 .....       | 117 |

## 第六章 社区中的居民自治制度的发展与再造:国家与社会关系的

|                              |     |
|------------------------------|-----|
| <b>重塑</b> .....              | 118 |
| 一、改革初现:居委会的状况与应对 .....       | 118 |
| 1. 改革初期居委会的状况及问题 .....       | 118 |
| 2. 居委会整顿与制度建设 .....          | 121 |
| 二、改革深化:社区服务与居委会建设 .....      | 126 |
| 1. 社区服务的产生与发展 .....          | 126 |
| 2. 社区服务产生、发展的深层动因 .....      | 129 |
| 3. 社区服务中的居委会建设 .....         | 134 |
| 三、社区建设:居委会组织建设的探索与制度再造 ..... | 140 |
| 四、小结 .....                   | 149 |

## 第七章 结论与展望 .....

|                               |     |
|-------------------------------|-----|
| 一、国家与社会之间:城市管理体系内的居委会 .....   | 151 |
| 二、行政与自治之间:居委会的一体两面 .....      | 154 |
| 三、现代社会体系的构建:社区建设与居委会的困境 ..... | 155 |
| 四、社区的自我逻辑:社区自治与基层民主展望 .....   | 161 |
| <b>参考文献</b> .....             | 169 |
| <b>附录</b> .....               | 185 |
| <b>后记</b> .....               | 286 |

# 第一章 导言

## 一、问题

本书主要的研究对象是中国独特的社区组织——居民委员会的历史过程,包括它的生成、发展与变迁。研究背后的目的则是多重的。第一,随着社区建设的升温,近年来居委会在理论与实践上都得到前所未有的重视,并进行了不同程度的试验。但就学界的研究来说,对现实的关注将研究的视线更多地引向了社区与居委会的当下问题。具体到居委会,对当前居委会的介绍、它存在的问题与具体的政策建议成为主要的研究点,尚缺乏历史的实证的专门研究分析。<sup>①</sup>少数涉及历史的也是粗线条地勾

---

<sup>①</sup> 据笔者所查对居民委员会专门介绍研究得最早的是屠基远. 城市居民委员会工作[M]. 上海:上海人民出版社,1955;其后有刘祖云. 中国都市居民委员会的历史沿革及其特点——中国都市社会基层居民组织的结构与功能研究之一[J]. 社会学研究. 1986年第5期;浦增元. 中国基层群众性自治组织[M]. 上海:上海社会科学院出版社,1989;林尚立. 居委会组织建设与社区民主发展[C]. 上海社区展报告. 上海:上海大学出版社,2000;林尚林,马伊里. 社区组织与居委会建设——上海浦东新区研究报告[C]. 上海:上海大学出版社,2000年;王振耀等. 街道工作与居民委员会工作[M]. 北京:中国社会出版社;雷洁琼. 转型中的城市基层社会组织[C]. 北京:北京大学出版社;王邦佐等. 居委会与社区治理——城市社区居民委员长会组织研究[C]. 上海:上海人民出版社,2003等. 近年来随着社区建设的长温关于居委会的专门研究文章也日渐增多,恕不一一列举。

画,属于宏大叙事构架。<sup>①</sup> 这使研究的相关基础由于缺少历史支撑而显得薄弱。笔者并不认为历史的实证研究是最好的方法,但理论不可能脱离历史进行空中楼阁式地建构。没有深入地梳理分析事物的来龙去脉与演变的内在理路,我们无法对实存进行清晰地界定。笔者希望借助于对上海市居民委员会历史的尽可能翔实的考察,为相关的研究提供一份相对细致而扎实的基础工作。

第二,本研究主要采用了历史档案文献方法。但是,检索文献、解读文献显然要受到研究主题的制约。笔者在检索各种文献资料并进行分析时,一方面试图进行客观地描述,渴望展现出居委会自身发展的历史逻辑,另一方面,也埋伏着期望由此展现出新中国五十余年社区变迁的内在逻辑,并进而展现五十余年来国家与社会间的关系的变革、原因及其走向的理论预期。居委会作为城市社会最基层的组织,一度甚至到现在都被很多人认为是婆婆妈妈的角色,视为可有可无。但在笔者看来,居委会虽小,虽琐屑,但它的生成、发展、变迁过程与整个国家的经济、社会生活紧密相连。它介于国家与城市基层社会间的独特身份,使它的生成、演变发展历程清晰地呈现了五十年间中国社会发展模式的转承以及由此所决定的国家与社会关系的演变。这是我选择居委会,而不是它的相似的团体构造物——街道办事处作为研究主题的原因。作为城市最基层的群众组织,居委会有着双重的身份也有着双重的制约、双重的活动方式以及多重

---

① 对于居委会历史研究最值得注意的是刘祖云于1986年发表于《社会学研究》的“中国都市居民委员会的历史沿革及其特点——中国都市社会基层居民组织的结构与功能研究之一”。在这篇文章中作者将居委会的建立与发展划分为六个阶段:1949年至1954年是草创阶段,1954年至1958年是建设阶段,1958年至1962年是取代阶段,1962年至1965年是恢复阶段,1966年至1976年是破坏阶段,1976年至1986年是复兴阶段。作者在社区研究热兴起之前很难得地对居委会的历史沿革进行了梳理,成为后来一些涉及居委会历史研究的基础。但其整个划分尤其是分析部分还有受到一些意识形态的影响,如简单地赞扬初创时期的自治,认为“文革”期间是工具等。另外,限于篇幅,梳理还略粗线条些。后来的居委会研究因为重要专注于现实,历史只作为背景,介绍就更为简单,难以令人满意。

的期望。这使它极具研究价值。<sup>①</sup> 我首先想问的是它是如何出现的？它为什么会成为这么独特的一个组织？是什么决定了这一切？由此，我自然会有第三个追求，即期望本研究能问，它下一步的走向会如何？这一问显然与二十余年的改革历程相关，与目前的社区建设相关。从历史上看，居委会自建立起到社区建设兴起在形式上都无大的改变。现在的一些变革无疑是在社区建设的名目下发生的，而社区建设的背后则是经济变革所导致的国家与社会关系的变化。居委会及社区组织、社区治理在这种变化中究竟有没有实质性的改变？或者说目前的一些改变会不会导致一些具有质的意义的变革？最后，随着研究的深入和范围的拓展，我想问社区建设是否有一个边界？它的边界在哪里？我的意思是，在强调社区建设、社区组织构建、社区体制改革的同时，或许我们首先应使社区归位。社区既不应是行政的附属品，恐怕也不应成为城市社会空间的等同物。一个常见的问题是要界定政府的边界，我想反过来也是可以成立的，即社区组织、社区功能的边界应在哪里？

选择上海市为研究点，原因有二：一是受制于研究方法，必得着力于一点方可展开真正地实证调查研究；二是上海作为中国最大的城市，也是中国最发达的城市和居民成分最复杂的城市之一，上海市在新中国成立初是居委会制度建立最早的城市之一，今天社区建设中又走在全国前列，极具典型性和代表性。更重要的是，中国共产党的统一领导以及新中国总体性社会的特征，使得新中国任何一个社会制度的产生与发展都是社会大背景的产物，亦即与社会变迁息息相关，这也就使得居民委员会制度不可能是纯地方性的，各地间的发展演进是相似的、同步的。比如，新中国成立初期各城市的基层组织建设模式都大同小异，并由中央最终统一。这与目前出现各种社区建设模式的道理是一样的。模式之间虽然有一定的区别，但背景与理论一致。因此以上海市为个案基本可以反映全国居民委员会制度构造与发展的演进脉络，进而可投射出新中国五十年国家

<sup>①</sup> 我本人正是从大量的有关居委会原始档案的阅读中第一次深刻地理解了新中国的历史理路。所谓，一叶而知秋。小小的居委会包含着新中国发展演变中大量的基因。

与社会关系的变迁过程及与居委会制度的内在相关性。因此，这一研究的目的也希期能为今后社区中居民自治制度构建与发展以及基层民主建设提供宏观的历史分析基础。

## 二、核心概念

在进入历史之前，需要简单地对文中的概念予以说明。

### 1. 社区与社区建设

众所周知，社区最早由德国的滕尼斯于 1887 年在“*Gemeinschaft und Gesellschaft*”一书中提出。滕尼斯的社区（*Gemeinschaft*）是和社会相对立的一种理想类型。它由具有共同价值观念的同质人口所组成，是早期血缘群体在地域上的固定化，意指超乎人们的选择而自然形成的共同体。它也被特指工业社会前传统意义上的基于自然感情的社会有机体，一般称之为礼俗社会。与其相对的社会（*Gesellschaft*）则是建立在外在和利益基础上的机械结合，称之为法理社会。社区的主要形式是家庭、乡村以及凭借感情、伦理和宗教建立起来的城市。社会的主要形式则是诸如公司、大城市、民族国家以及整个市民经济社会和工业社会，它们的关系基于常规、政策、公共舆论和特殊利益。<sup>①</sup>这两种类型在滕尼斯的分析里都是理想类型，但是他认为现代社会开启了从传统社区向大众社会前进的方向。此后，这种研究传统社会关系如何为现代大众社会所取代的过程就成为欧洲社区研究的一个主要课题。

社区理论与研究从欧洲传入美国后，一度成为社会学研究的一个核心概念，社区理论也就成为美国社会学许多代表性理论的基础。如基于社区与社会的各种社会关系的类型学研究、以人类生态学方法对传统社区向类社会关系运动的芝加哥学派研究、以林德夫妇《中镇》为代表的对社区的整体研究、弗芝德·亨特和罗伯特·达尔的专注于社区权力关系

---

① 斐迪南·滕尼斯. 共同体与社会. 北京: 商务印书馆, 1999.

的研究,以及 20 世纪 70 年代后社区重新成为研究主题后对社区结构与增长的研究。<sup>①</sup> 这些研究的背后既有社区理论的建构也反映了现实社会的发展。比如社区研究的一度衰落既反映了欧美大众社会的兴起,也反映了理论上对地域性社区研究对现代社会是否具有普遍意义的怀疑。这种怀疑表明当时社区被认为已经失落了,社区理论自然也就不再具有指导价值。然而,随后的事实证明现代社会中“社区”虽然已不是滕尼斯的传统社区(它早就随着现代社会的兴起失落了),但作为大众社会中尤其是城市社会中一个部分,社区仍然是有意义的,它多少还保留了不同于大众社会的一些特殊之处。这其中最大的特征是以居住地为核心的地域性,以及建基在此之上的居民间的联系。也就是说,现代社会的大众传媒、公共教育、经济利益并没有彻底瓦解城市居民基于不同选择在具体的不同的社区生活中所具有的基于特殊联系而产生的共同感情,以及在此基础上的特殊关系。这些社区既与大众社会不能等同,也与大众社会有着千丝万缕的联系。因此,社区研究再次兴起。现在的社区研究主要就是要揭示出这些联系与互动,并调动起社区的特殊因素,以此弥补大众社会的单薄与僵硬。

这些研究都以西方社会的社区为对象,而正如现代西方社会之社区与传统意义上的社区不一致一样,中国的社区与现代西方社会之社区也不等同。

1933 年,费孝通等燕京大学的社会系师生将 community 译成中文“社区”,突出了其地域特征,使之与一般的地域之上的“社会共同体”、“社会群体”、“公社”等概念有所区别,成为我国社会学的通用术语。但这种意义上使用的社区所代表的区域共同体实际上表达的是初级社会关系,与后来城市化中兴起的城市社区也不一致,与现在由行政社区转化而来社区就存在更多的差异。

我国目前的城市社区定义颇多,基本所指倒无大的差异。不论是定

<sup>①</sup> 由于居委会历史是本研究的主题,故对大家都较为熟悉的社区概念、社区理论演变未做详细介绍,此部分可参看相关著作,如丁元竹. 社区研究——理论与方法. 北京:北京大学出版社,1995 等。

义在原来的街道辖区还是居委会辖区，抑或民政部正式定义中的“一般是指经过社区体制改革以后的作为规模调整的居民委员会辖区”，所有中国城市中的社区无非是缘于原来的基层行政政区，即街居制下的区域分割形成的。如街道社区是将街道与社区结合而成一个概念，特指我国城市街道办事处行政管理辖区范围内的社会生活体，实际上是一种基于行政区划形成的地域分割。因此，是一种具有中国特色的社区形式，可以说是改革后社区建设战略下的产物，具有独特的意义。

不过，如果排除社区的行政来源，专注于目前社区建设中“社区”建设意味，目前中国的社区含义与联合国“二战”后所倡导的社区发展中的社区含义倒多有相合之处。

“二战”后，由于对发展中国家经济援助计划长期收效不大，联合国经济社会理事会经过反思，转而提出发展社区共同体的办法来推进社会的进步，倡导政府与民间的合作。这一社区发展与中国社区建设之间最大的区别在于发展中国家的社区多是自然形式，而中国的社区则是基于行政政区域基础之上，也就是说，前者可能更具有自然形成的共同体这一社区的特征，而后者则多为行政上区域的划分。二者最大的相同之处在于都希望在社会发展过程中，借助于社区的力量，在以社区为单元的基础上，发展民间与政府的合作，最终达到整个社会经济发展的目的。这里共同的背景是现代社会的转型过程，在此过程上，希望以社区为基础解决现代化过程中的发展问题，促进现代化的最终发展。相对来说，发达国家的社区则与此区别较大。在发达国家，城市社区既具有基于不同种族、不同宗教等形成的特殊性，但同时也都是在与外部现代社会的相互联系中形成的。在成熟的市场经济、共同的政治民主、社会民主等制度与现代法治环境之中，社区被期望能够通过共同的认同和共同利益的驱动，发挥“市场不为、政府不能”以及更为人性化的社会功能，自我解决现代社会生活中共同问题。

可见，中国目前的社区、社区建设与一般的社区及其社区发展不同，它包含着远远超过其本身的意义，也承担着远远超过其本身所应起的作用，任重而道远。就目前社区的实践内容来看，社区建设本质上毋宁是通

过从地域上划分并培养出“社区”和对社会组织秩序的组织与重构,并以此解决市场化进程中的种种社会问题。民政部门即将社区明确定义为“社区是指聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体”。同时对地域范围规定“一般是指经过社区体制改革以后的作为规模调整的居民委员会辖区”。许多城市即依中央精神重新调整了居委会,并冠名社区。但学界仍有不同看法,认为社区不宜由行政强划,而应着重于它的自然属性。然而,所谓自然属性当然只能在时间的流变中寻找,而当下的社区以及被赋予种种身份与重任的社区建设都不可能是从不从行政方面着手。中国的社区的特殊在于它是从计划经济的单位制管理向市场经济下的社区治理转换过程中出现的,因此,不可能不带有强烈的行政计划色彩,这是我们研究社区的背景,也是本书研究居委会变迁的一个背景。

总体来看,新中国成立以来居委会本身是新中国构建城市基层管理体制的产物,形成了改革前独特的城市基层社会的管理体系——街居行政体系。而改革之后的居委会同样处于新的城市管理体系的构建框架之中,其本身则经历着从街居行政体系中一个层级向社区管理体制中的一个自治组织转换的过程之中。

## 2. 政党、国家、政府

政府有广义与狭义之分。狭义政府仅指行政机构,广义政府则包括立法、司法等国家机构,大致等同于国家,有人甚至认为,政府还包括政党等政治团体。但由于本文中政府、国家都是作为居委会的讨论的宏观背景,即作用于居委会、社区、社会的外部力量,故文中并没有严格区分政府与国家,提到政府往往指称一种与社会相对应的国家力量。同时,建国初起,就形成了高度集权的政治体制,党对政府实行“一元化”领导,党政不分,党委包办一切,尤其是改革前,政府实际上往往是中国共产党的执行部门。即使在改革后的今天,在基层社会层面,政党也是国家意志的代表,比如国家对居委会、村委会的领导,在基层民主建设改革后更加强调居委会、村委会班子的党的核心作用,加强了党政一体化,“一把手”负责制的举措。所以为了叙述的方便,有时也未严格区分政党与政府、国

家。在文中，政党体系，同样是作为国家意志的体现者。

### 3. 居委会与城市居民自治

本文以居委会历史为主题研究，同时也是将居委会看做居民自治的一种制度进行研究。由于法律上规定居委会是群众性的居民自治组织，长期以来，居委会又是事实上唯一的社区基层组织，因此，居委会制度与居民自治制度的指称常常合一。如徐勇教授就认为居委会或者更准确地说经过社区建设改革后的基层居民自治组织，是我国城市社区中唯一的或称为合法的自治组织。因为“社区自治组织是政府下放权力的结果，是国家法律认可的具有唯一性的权威性组织。政府下放权力不是为了制造一个自己对立的组织，而是为了更好地实现对城市社会的治理。这种分权是根据管理需要的功能性分权而不是以公民社会为基础的实体性分权。正因为如此，在一个社区内，政府只承认唯一的一个合法性自治组织，并赋予其管理自治范围内事务的权力。”因此，其他一些如业主委员会等居民组织就只能称为非权威性的民间组织。徐勇做此划分的理论基础是认为在中国，与农村村民自治一样，城市居民自治也属于人民群众自治。而群众自治与外国的地方自治和中国的民族区域自治都不同，它只是人民群众参与管理与自己利益密切相关的社区公共事务的一种方式，以便于国家通过民主参与的方式对离散的社会进行有机的整合。因此，在社区治域，并不排斥政府权力，相反要以政府权力的存在为依托。所以，社区自治体存在于政府行政区域内，并是行政治理的对象体。<sup>①</sup> 因此，居民自治是建立在政府让渡出来的权力之上的，而政府之所以要让渡权力是因为使用社区自治管理比行政体去管理成本低，效率高。也就是说自治组织不过是新的社区行政管理方式，是工具性的，与公民权利无关。因此，所有其他未得到政府行政授权的居民组织就不具备自治的权能，而只是非政府非营利性的民间组织，这些组织自然也就无权“参与管理与自己

---

<sup>①</sup> 徐勇. 论城市社区建设中的社区居民自治[Z]. 中国城镇建设网(www. etownc.com).