

时代呼唤

『小巷总理』

城市社区与女性工作者研究

寿静心 等 / 著

 中共中央党校出版社
The Central Party School Publishing House

时代呼唤

『小巷总理』

城市社区与女性工作者研究

寿静心 等 / 著



中共中央党校出版社
The Central Party School Publishing House

图书在版编目 (CIP) 数据

时代呼唤“小巷总理”：城市社区与女性工作者研究/
寿静心等著. —北京：中共中央党校出版社，2011. 7
ISBN 978-7-5035-4547-4

I. 时… II. 寿… III. ①社区管理—研究—中国
②社区—妇女干部—研究—中国 IV. ①D669.3 ②D442.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 112195 号

时代呼唤“小巷总理”——城市社区与女性工作者研究

责任编辑 井 琪
版式设计 李 灵
责任校对 王 巍
责任印制 王洪霞

出版发行 中共中央党校出版社
(北京市海淀区大有庄 100 号)
邮 编 100091
网 址 www.dxcbs.net
电 话 (010) 62805800 (办公室) (010) 62805818 (发行部)
经 销 新华书店
印 刷 三河市华润印刷有限公司
字 数 125 千字
版 次 2011 年 7 月第 1 版 2011 年 7 月第 1 次印刷
开 本 700 毫米×1000 毫米 1/16
印 张 11.625
定 价 25.00 元

版权所有·侵权必究

如有印装质量问题，请与本社发行部联系

目 录

第一章 城市社区的历史演变

- 1 一 从家长制到保甲制
- 8 二 居委会的诞生
- 18 三 居委会职能的变化
- 25 四 社区概念的引进

第二章 女性居委会主任浮出水面

- 29 一 文化传统与女性的历史地位
- 38 二 走进社区的女性居委会主任
- 43 三 城市社区“二高二低”的管理模式
- 48 四 女性选择社区工作之分析

第三章 社区管理面临挑战

- 59 一 社区女性工作者的职业素质
- 65 二 社会转型与社区的变化
- 80 三 社区管理面临的挑战

第四章 居委会的职能与社区服务站的产生

- 97 一 居委会：从群众自治到基层组织

103	二 政府投入不足制约着社区女性工作者的成长
105	三 薪酬制度与社区女性工作者队伍建设
109	四 建立社区服务站，剥离居委会的部分服务功能
	第五章 加快培育女性“小巷总理”
113	一 大量引进新型专业人才，改善原有社区管理人才结构
127	二 加强培训，提高社区女性工作者的职业素质
138	三 完善业务培训机制
144	四 建立健全激励机制，调动社区女性工作者的积极性
	第六章 营造和谐社区，与女性社区人员形成互动
154	一 引入有限社区的观念
161	二 营造和谐的社区氛围
176	后 记

第一章 城市社区的历史演变

一、从家长制到保甲制

在中国，社区有着漫长的发展历史，从古至今，大体经历了家族制、行政组织和群众自治组织三种形式，虽然中国社区最初并不以“社区”称之。

众所周知，中国历史上是一个农业国家。在很长时间内，中国社会的农业经济模式都是以自给自足式的家庭模式为特色的，并由此而呈现出一种凝固且少于流动的人口形态。用费孝通的话来说，“做工业的人可以择地而居，迁移无碍；而种地的人却搬不动地”，“直接靠农业来谋生的人是粘着在土地上的。”^①

这种“粘着在土地上的”农业社会人口特点，犹如生于斯、长于斯的植物性状态，自给自足的家庭式农业经济模式不仅决定了中国的经济基础，而且决定了中国古代社会家庭中家长的重要性。因为在家庭经济活动中，家长既在如何生产中起着决定性作用——因为老年人的经验和知识能够为农业生产提供丰收的可靠保证，也在如何分配产品中起着决定性作用。因此，家长与其他

^① 费孝通：《乡土中国》，生活·读书·新知三联书店 1985 年版，第 2 页。

家庭成员之间的关系便必然是一种服从与被服从的关系，“年长的对年幼的具有强制的权力，这是血缘社会的基础。”^① 由血缘关系和等级制度紧密结合而成的宗法制度，也为确立与维护家长的社会价值和社会地位提供了必要的保证。从意识形态来看，统治中国 2000 余年的儒家文化把人的敬长之心归之于人的天生本性，由此把君臣父子作为儒家文化的核心内容。孟子就说过：“人之所不学而能者，其良能也；所不虑而知者，良知也。孩提之童，无不知爱其亲者；及其长也，无不知敬其兄。亲亲，仁也；敬长，义也。无他，达之天下也。”^② 由此可见，无论是经济基础、政治体制还是思想文化，都决定了中国社区的形态从一开始萌芽便是以血缘关系为组织、以老为尊、家长制的。即较小的血亲家庭中的老人是家庭中的领导者，而数个比较小的血亲家庭又组织成一个血亲相近的比较大的家族，由家族中的长者担任社区中的领袖。至今中国农村仍然常见到一些同姓自然村落，这就是血亲聚居的遗迹。

到了周朝，社区组织虽然有了名称，分为党、族、闾、比等，但这些党、族、闾、比仍然是以血缘关系或亲缘关系所组成的血亲聚居。即五家为一比，五比为一闾，四闾为一族，五族为一党，而比长、闾胥、族师、党正也大都是家族中的长辈和近亲。因为以农耕为基础的中国社会形态，结系的纽带既然是血缘，稳定的力量当然也是血缘，社区不过是血缘的投影而已。甚

① 费孝通：《乡土中国》，生活·读书·新知三联书店 1985 年版，第 2 页。

② 《孟子·尽心上》，《孟子批注》，中华书局 1976 年版，第 483 页。

至在因天灾或战争等原因迁徙时，人们也往往以血亲结伴。如汉人向台湾迁徙时，就是有氏族关系的家庭及个人结伙而来^①。由此，也形成了长时期以来中国封建社会中社区的特征：既是自然形态的又是家长制的。

生产力的发展，使农耕不再成为人们唯一的选择，新行业的相继兴起使物质的交易成为必然，交易所带来的一个必然结果，是城市的建立。与此同时，君主所在地，君主所分封的诸侯或皇室人员所在地，以及一些宗教中心，也都成为城市兴起的雏形。各色人等由于各种原因陆续迁移到雏形城中居住，并由于实际的需要而相继设立了教育、宗教、医疗、治安等机构，雏形的城市便发展成为完备成熟的城市。

来源多样、血缘复杂的各色人等相继涌入某个雏形的城市，原本单纯的血亲聚居必定会因为外来人口的掺杂而使家族纽带断裂，使原本稳固的社会阶层结构失去其稳定性。由此，血亲家族已无法在新的社会关系中再承担起社会组织的作用，新的管理模式——郡县制便产生了。战国时期，郡县制开始形成。

秦汉以后，国家统一，社会进步，生产力发展，原有的血亲聚居模式被快速增长的外来人口所打乱，小国寡民一变而为大国民众。外来人口的快速增加，既扩容了城市，也使多重要求相应而生，如教育的需要、医疗的需要、安全的需要甚至娱乐的需要，这一切更为复杂的关系使原有的血亲管理模式不但不能适

^① 参见杨懋春：《人文区位学》，五南图书出版公司〔台湾〕1983年版，第103页。

应，而且矛盾丛生。为了更好地管理国家，从而维护封建阶级的统治，郡县制便彻底取代了家族制，行政手段也替代了血缘关系和亲缘关系，并为后来 2000 多年的地方行政体制奠定了坚实的基础。秦始皇把全国划分为 36 郡，《晋书》以为统一后又有所增设，可达 40 郡之多。郡下设县，郡守、县令由皇帝直接任免。汉继秦制，各种规制也比秦更为严整。东汉顺帝刘保在位时全国共有 105 郡国。国，意即诸侯王国。武帝以后，国的地位相当于郡。一郡所统之县，一般约为 20 上下，一郡总人口数以 20 万左右者居多，多者可逾百万。汉代一县，其面积大约为方圆百里。县之下置有乡、亭、里。里是民户聚集之处，犹如后世之村落，也是今日社区之意。从长沙马王堆汉墓出土的地图来看，西汉初，一里的户数多少不等，多者百余户或几十户，少者才十几户。

其后，虽然朝代不断变更，但郡县制的模式却很少变换，以至于明末清初的王夫之曾说：“郡县之制垂二千年而弗能改矣，合古今上下皆安之，势之所趋，岂非理而能然哉？”^①“中国之历史，犹是分立之时长，统一之时短也。分立之世，谓之封建，统一之时，号称郡县，为治史者习用之名。”^②

虽说封建时代郡县制的管理模式极少变换，但城头变幻大王旗、你方唱罢我登场的朝代更替却使封建时代的社区随着朝代的更替而有着不同的名称，秦汉时期被称为坊、闾、邻。即城市社区被划分为若干个正方形或长方形的块状区域，大概有 500 家左

^① 王夫之：《读通鉴论》，中华书局 1975 年版，第 1 页。

^② 吕思勉：《先秦史》，上海古籍出版社 2005 年版，第 345 页。

右，称为坊，坊中以 25 家称为间，以 5 家称为邻。坊之领袖称之为“正”，间和邻的领袖称之为“长”。担任坊正、间长、邻长的人，也未必定是血亲家族中的长辈，本社区中富裕之家德高望重的长老，或武功过人的掌门师傅，或财力雄厚的士绅、地主、富农等均可担任。

唐朝时农村社区被称之为乡保制，五家为一保、四家为一邻、百户为一里、五百户为一乡。每里置正一人，里长的职责是掌“按比户口，课植农桑，检察非伪，催驱赋役”。宋朝王安石变法时把社区改为保甲制，每五家组一保、五保为一大保、十大保为一都保。以住户中最富有者担任保长、大保长、都保长。最初专为维护社会治安而设，主要在乡村使用，既用以防止农民的反抗，又能节省军费。元朝时称之为村社制，五十家立为一社。县以下设村社和里甲，里长通常为蒙古人、色目人担任，衣食用度悉由居民供应，成为当地的最高主宰。明朝时称之为里甲制或保甲制，“以一百十户为一里，摊丁粮多者十户为长，余百户为十甲。甲凡十人。岁役里长一人，甲首一人”。明代法律规定“农业者不出一里之间，朝出暮入，作息之道相互知”^①。任何人离乡百里，都必须持“路引”，也就是离乡的证明。明朝后期因城市社会治安恶化，统治者开始在城市利用保甲维护社会秩序。如北京，便是在 1621 年实行保甲制的，以十家为一甲、十甲为一保。保甲遂逐步与坊铺融合成新的城市基层管理组织。清朝不仅沿用了保甲制度，而且在内容、形式和编排方式上都有更为详细

^① 《大诰续编·互知丁业第三》。

的规定，使保甲制的功能更为完善。如光绪《大清会典事例·户部》中就规定：“州县城乡十户立一牌头，十牌立一甲头，十甲立一保长，户给印牌一张，备书姓名丁数，出则注明所往，入则稽其所来。”^①

在漫长的封建时代中，社区呈现出由社区中富裕之家的士绅担任领袖和行政任命制并行的状态。

清朝灭亡，民国建立。但城市社区的基本建设仍然沿用了封建时期的一些做法，仍然是区、坊、闾、邻制度，邻以五户、闾以五邻、坊以二十闾、区以十坊为限，设区长、闾长、邻长。由于受西方政治观的影响，此时期的区长、闾长、邻长均由居民会议选举产生。但自治的时间未久，1931年，南京政府便以“剿匪”和“剿共”的需要，在江西、鄂豫皖以及福建、陕西、四川和贵州等地推行保甲制度，改闾邻为保甲，以10户至30户为甲，10甲至30甲为保，10保至30保为区等。城市里的每一门牌为一户，如果同一门牌里有两家以上者也仍然以一户计。还要设户长，由各家互推一人担任。“保甲制实行管、教、养、卫并重原则，清查户口、登记户籍、监视居民、制定规约、摊派经费、征收捐税、强征壮丁执行当地警务、搜查缉捕，进行‘党化’教育，推行联保连坐，使最基层组织军事化、专制化、特务化。”^②如此，保甲制便将全国变成了一个大囚笼。社区里的保甲长通常由当地地主、土豪、劣绅担任。国民党对保甲长人选极为重视，

① 《大清会典事例·户部》。

② 韩全永：《新中国第一个居委会诞生始末》，《社区》2006年第5期（下），第34页。

竭力通过保甲长牢牢控制民众，“使每一保甲长均能兼政治警察之任务”。因此而造成“一般公正人士多不愿担任保甲长，一般不肖之徒又多以保甲长有利可图，百般钻营”，“正人不出，自然只有坏人的世界，良好的制度也就变成剥削人民的工具，因此民众怨声载道”^①的现实局面。

与此同时，20世纪30年代，第二次国内革命战争时期，中国共产党在江西、福建等地建立了红色革命根据地，在根据地里，一些城镇中的苏维埃政权领导民众废除了国民党的保甲制度，建立了类似于居民委员会和居民小组这样的组织，管理群众的事务，为武装斗争服务。

抗日战争时期，在陕甘宁、晋察冀等红色革命根据地，共产党政权仍然采用国民党时期的社区组织名称，如“坊”、“甲”、“间”、“邻”，还有“公民小组”这样的社区形式，他们所从事的工作，包括宣传教育党的各项政策、救济贫困群众、铲除奸细、为发生矛盾的群众做仲裁等等，其目的都是为革命战争服务，而不具备群众自治的意义。这些组织的领导，如“坊长”、“甲长”等也不再由地主富农或其子弟担任，而是由政府认可或直接指定的出身底层的人担任。

解放战争时期，腐败的国民党政权在民众的反对声和解放军摧枯拉朽般的进攻之下逐渐崩溃，中国的大、中、小城市相继解放。在这些被解放的城市里，中国共产党按照居民的居住状况建立了一些居民组织。这些居民组织在当时动员和组织城市居民群

^① 徐矛：《中华民国政治制度史》，上海人民出版社1992年版，第425页。

众支持前线、清匪反霸、改造社会渣滓、生产救济以及对群众进行宣传教育活动中，发挥了很大的作用。可以说，就全国范围来看，无论是国民党统治地区还是解放区，此时期城市社区的特征仍然具有行政指派的色彩。

二、居委会的诞生

1949年，中华人民共和国成立。但多年内战，百废待兴，在新政权的议事日程上尚未来得及考虑社区问题。虽说社区问题尚未作为主要问题呈现在执政党的视野之中，但是，社区管理又确实是一个不容忽视的重要问题，战乱之后的社区人员构成非常复杂，社区民众的安全亟须保护，民众的各种呼声也亟须及时聆听。仅以上海为例，1949年5月27日上海解放。解放初头7个月，就发生抢劫案530起，强盗案737起，盗窃案11430起，加之国民党残余势力有组织地兴风作浪，形势非常复杂^①。可以说，成立社区组织，对城市社区进行有效的管理，已经是一个迫在眉睫的重要问题。

城市管理异常迫切，执政党又未顾不上考虑居民组织名称的问题，新中国的建立不仅使全国各地都展现出新风貌，而且使人们的思维方式也有了一个崭新的转变，中国的各个城市已经不愿继续延续国民党时期的社区组织管理的名称了。既然政府

^① 韩金永：《建国初期城市居民组织的发展及启示（之二）——政体初定居委会终结保甲制历史》，《社区》2006年第6期，第24页。

对居民组织没有统一的新名称，过去旧时代的名称人们又不愿意再用，于是，在我国社区名称上便出现了一个短暂的百花齐放的局面：北京市废除了保甲制，把保改称为“街”、甲改称为“闾”，鉴于当时战乱仍未完全结束的局面，居民组织主要以“冬防队”和“防盗队”为主。天津市则把居民组织称之为“街公所”。辽宁省沈阳市政府也于1949年3月12日发布了关于废除保甲制、建立民主街公所和居民小组的指示。吉林省长春市设立的是居民组。河南省洛阳市成立了“街人民代表大会”。江西省南昌市试行的是“坊代表会议制”，即街以下设坊，坊以下设居民组，均由街代表会议组成。湖北省武汉市也建立了类似“街道居民委员会”的组织，1952年改建为“街人民代表会议”和“街人民政府”。湖南省长沙市也建立了“街人民代表会”。广东省广州市推行建立的是“街坊人民代表会”。上海市居民组织的名称更是五花八门，有称之为“房客联谊会”、“自来水管委员会”的，还有称之为“卫生委员会”和“工人福利会”的，更有“防护大队”、“冬防服务队”、“里弄福利会”等名称^①。除此之外，还有一些城市则尚无方向目标，处于举棋不定的状态。但无论如何，延续了多年的国民党的保甲制在新时代的熔炉中寿终正寝了。

1949年10月23日，新中国第一个居民委员会——浙江省杭州市上城区上羊市街居民委员会成立。其后，新政权认识到了居

^① 参见韩全永：《新中国第一个居委会诞生始末》，《社区》2006年第5期（下），第34页。

民组织的重要性，认为居民组织形式不一致、工作内容不一致等，已经造成了“街道代表”和“积极分子”兼职过多、领导多头、工作交叉重复等困难局面。更由于人们的脚步刚刚迈进新时代的门槛，过去旧体制的那一套还和人们的思维定式有着千丝万缕的联系，人们还未来得及适应新的工作方式，或者说，新的居民工作方式还未形成，外部的制约机制也未建立起来，因此，有一些新成立的居民组织虽然名称已经改变，但做事习气、思想方法等却仍在沿袭过去的模式，如四川省成都市，虽然废除了旧保甲制度，但新的社区居民组织却仍然沿袭了保甲制的旧章法，办事铺张，还向群众摊派。其他一些城市的居民组织也有着类似的问题，组织不纯、权限不分、经费混乱等状况一一出现，非常有必要对此进行整顿和规范。更有甚者，一些潜伏的国民党特务或试图逃离家乡人民制裁的地主、资本家等阶级异己分子，也在相对混乱的城市社区里大量存在，这些都对新政权造成一定的威胁。

据时任北京市市长彭真的回忆，“早在 50 年代初期，有一次毛主席在天安门看游行时跟我说，要把城市里的各种人都组织起来。由于那时条件不成熟，又缺少经验，在 1954 年先确定在四五百户范围内建立派出所。至于居民委员会怎么搞、居民代表会怎么开，当时还未来得及深入研究。”^①

根据毛泽东的指示，彭真通过内务部做了深入调研，1953 年，彭真向毛泽东并中共中央递交了一份《报告》。报告建议在

^① 张鹭：《居委会诞生记》，《老同志之友》2009 年第 1 期（下），第 42 页。

各城市区以下和不设区的市以下，同时建立两个组织，即“城市居民委员会”和“城市街道办事处”。居民委员会的任务主要是把工厂、商店、学校和机关“以外的”街道居民组织起来，在居民自愿的原则下，办理有关居民的共同福利事项，宣传政府的政策法令，发动居民响应政府的号召和向基层政权反映居民的意见。街道办事处是一种过渡期间的组织，主要是为了减轻区政府和公安派出所的负担，随着国家的工业化和社会发展，街道办事处即可逐渐取消。报告还附有两个草案，即《城市居民委员会组织暂行办法》和《城市街道办事处组织暂行办法》。该报告特意指出，“街道的居民委员会必须建立，它是群众的自治组织，不是政权组织，也不是政权在下面的腿”，非常明确地表明了居委会的自治性质和非政权性质。随后，两个草案由内务部发往各地征求意见。

1954年12月，毛泽东签署发布经全国人大常委会第4次会议一揽子讨论通过的《城市居民委员会组织条例》和《城市街道办事处组织条例》。从此以后，居委会的性质、任务、规模和机构设置以及与基层政权的关系等都有了明确的指导思想和工作方向，结束了解放初期居民组织名称百花齐放式的局面。

《城市居民委员会组织条例》（以下简称《条例》）共十条，规定了城市居民委员会的成立、性质，居民委员会的任务、组织、经费，居民委员会的任期、居民的义务等。

《条例》规定，为了加强城市中街道居民的组织和工.作，增进居民的公共福利，在市辖区、不设区的市的人民委员会或者它的派出机关指导下，可以按照居住地区成立居民委员会，其组织

情况如下：

(1) 居民委员会应当按照居民的居住情况并且参照公安户籍段的管辖区域设立，一般地以 100 户至 600 户居民为范围。居民委员会下设居民小组；居民小组一般地以 15 户至 40 户居民组成。每个居民委员会所设的小组最多不得超过 17 个。

(2) 居民委员会设委员 7 人至 17 人，由居民小组各选委员 1 人组成；并且由委员互推主任 1 人、副主任 1 人至 3 人；其中须有 1 人管妇女工作。居民小组设组长 1 人，一般地应当由居民委员会委员兼任；在必要的时候，可以选举副组长 1 人至 2 人。居民委员会委员被推为主任或者副主任的时候，选举他的小组可以另选组长 1 人。

(3) 居民较少的居民委员会，一般地不设工作委员会，由居民委员会委员分工担任各项工作。居民较多的居民委员会，如果工作确实需要，经市人民委员会批准，可以设立常设的或者临时的工作委员会，在居民委员会统一领导下进行工作。常设的工作委员会可以按照社会福利（包括优抚）、治安保卫、文教卫生、调解、妇女等工作设立，最多不得超过 5 个。临时的工作委员会，应当在工作结束时宣布撤销。工作委员会应当吸收居民中的积极分子参加，但要尽可能做到一人一职，不使他们的工作负担过重。

(4) 居民中的被管制分子和其他被剥夺政治权利的分子，应当编入居民小组，但不得担任居民委员会委员、居民小组组长和工作委员会的委员；在必要的时候，居民小组组长有权停止他们参加居民小组的某些会议。