



唐朗诗 刘建军 郭圣莉 等

著

新中国第一居委会 30条

组织能力与社区善治

格致出版社



上海人民出版社

新中国第一居委会 30 条

——组织能力与社区善治

唐朗诗 刘建军 郭圣莉等 著

格 致 出 版 社

上 海 人 民 出 版 社

本书编辑委员会

主 任 毛素云

副主任 陈宏萍 黄涌泉 蒋晓伟

委 员(以姓氏笔画为序)

刘建军 刘 静 李 敏 陈鑫坤

邹紫娟 郭圣莉 唐朗诗

前 言

迷人的西子湖畔,有一张典雅、厚重、古朴的历史人文名片。这就是坐落于杭州市上城区金钗袋巷 79 号的中国社区建设展示中心。70 年前,新中国的第一个居民委员会——上羊市街居民委员会在此成立。这是一座富有中国江南传统特色、古朴典雅的院落。名闻天下的红顶商人胡雪原的故居与之比邻。昔日的私家园林,现在是居民共建共享共融共治的公共空间和人文家园,也是我们追忆新中国居民委员会体制历史足迹和发展历程的空间凝结。历史与现实、人文与建筑、个体与群体、社会与国家在这个古朴典雅院落中实现了一种完美的结合。当代中国的基层自治组织与包含着东方神韵的园林建筑融为一体,相映成趣。宋代大文豪苏轼写的“水光潋滟晴方好,山色空蒙雨亦奇。欲把西湖比西子,淡妆浓抹总相宜”已成为千古绝唱。从风景如画的西湖迈步进入这座充满历史底蕴和时代气息的院落,我们依然能够感受到“淡妆浓抹总相宜”的人文魅力。错落有致的建筑中,保存着新中国居民委员会 70 年发展历程的珍贵史料;开放温暖的空间中,是上羊市街社区共建共治共享的人文家园。

在新中国成立 70 周年之际,作为新中国第一个成立的居民委员会,上羊市街社区居民委员会也经历了激荡人心的发展历程。她是透视中国城市基层社会秩序重构、基层社会结构变迁、基层治理体系更新的显微镜。这是一台历史之镜,也是一台现实之镜,更是一台治理之镜。在这一重要历史节点,我们对上羊市街社区居民委员会 70 年的发展历程进行深度解剖。我们以“组织能力与社区善治”为视角,创造性地提炼出“新中国第一居委会 30 条”这一贯通 70 年发展历程的命题。“新中国第一居委会 30 条”既是对上羊市街居民委员会 70 年演进过程的总结,更是对新中国居民委员会体制 70 年发展历程的提炼。我们把这本小书献给辛勤耕耘在中国城市基层社会治理第一线的社区工作者们。我们更愿意把这本小书献给中华人民共和国成立 70 周年这一伟大的历史节点。

中国城市基层社会治理的魅力就在于这是我们审视国家—社会关系这一政治学经典命题的窗口。透过这扇窗口,我们发现了完全不同于西方市民社会的另外一种生活形态和社会形态。马克思说:“犹太精神随着市民社会的完成而达到自己的顶点;但是市民社会只有在基督教世界才能完成。基督教把一切民族的、自然的、伦理的、理论的关系变成对人来说是外在的东西,因此只有在基督教的统治下,市民社会才能完全从国家生活分离出来,扯断人的一切类联系,代之以利己主义和自私自利的需要,使人的世界分解为原子式的相互敌对的个人的世界。”^①

^① 《马克思恩格斯全集》第三卷,人民出版社 2002 年版,第 196 页。

当西方人一直在追问中国经过四十多年的改革开放为什么没有孕育出西方式的“公民社会”或“市民社会”的时候,我们不仅也要问,中国的社会建设为什么孕育出了不同于西方“公民社会”或“市民社会”的另外一种形态?为什么中国的社会建设开辟出了一条不同于西方近代以来社会转型的道路和模式?这里面肯定涉及社会基本单元的根本差异、社会观念的根本差异、个人与社会以及国家与社会的关系根本差异等多重因素。如果说西方的“公民社会”或“市民社会”是其独特的政治传统、经济制度和文化观念孕育出来的,那么中国也按照自身的逻辑孕育出了自身的社会形态。简单地追问为什么中国社会建设没有孕育出西方式的公民社会,就如同追问为什么西方在后现代轨道的社会转型中没有孕育出东方式的情感社会、伊斯兰世界的宗教社会一样,这都是带有独断主义、自我中心主义的追问。“country”“state”和“nation”被翻译成“国家”,直接反映了中国人对国家的本土理解。孟子认为天下之本在国,国之本在家,家之本在身。这一论断是中国对政治共同体的最佳诠释。“从国到家”和“从家到国”这两条线路,在中国是同时并存的。这显然不是私人领域与公共领域的二元划分。中国社会最为基本的单元不是个人,而是家庭。中国古人所颂扬的家国一体观念就成为新时代中国社会治理的原点与基础。个体相连为家,家庭相连为大家。“社区是我家,建设靠大家”,就不是一句空洞的口号,而是中国家社联动的表达。我们透过上羊市街社区居民委员会,看到的不仅仅是一个居民委员会的成长,更是中国社会本质

和文化基因在不同历史阶段的呈现。在这个充满生活气息的社区空间中,我们看到了中国人的衣食住行、生老病死,看到了中国人的社群交往和情感积累。这是一个完全不同于西方社会、神权社会的生活场景。一言以蔽之,“新中国第一居委会 30 条”是对中国社区生活密码、治理密码、文化密码、政治密码的整体呈现。愿“新中国第一居委会 30 条”带你走进一个体现中国文化魅力的生活空间和治理空间。

目 录

导论_____ 1

第一部分 历史传承

1. 历史沿革_____ 15

2. 组织起点_____ 20

3. 社会变迁_____ 24

4. 双重使命_____ 29

第二部分 治理设计

5. 政党战略_____ 37

6. 革命经验_____ 43

7. 制度实践_____ 48

8. 结构重塑_____ 54

第三部分 治理载体

9. 公共空间_____63

10. 公共议题_____71

11. 志愿行动_____76

12. 议事平台_____80

第四部分 治理主体

13. 积极居民_____88

14. 社区精英_____94

15. 居民团队_____100

16. 社区团体_____104

第五部分 治理枢纽

17. 党群枢纽_____117

18. 政社枢纽_____127

19. 家社枢纽_____133

20. 企社枢纽_____140

21. 三社枢纽_____145

第六部分 治理精神

22. 社区标志	154
23. 社区公益	160
24. 社区认同	166
25. 社区信仰	173

第七部分 治理方法

26. 核心引领	182
27. 自治转动	187
28. 多方联动	193
29. 支点撬动	200
30. 专业驱动	207

结语	215
----	-----

参考文献	228
------	-----

后记	231
----	-----

导 论

居民委员会是新中国成立后建立的基层自治组织,它与街道办事处一同构成当代中国城市管理的基层组织体系。在形式上与传统的保甲相似,可视为一种承接传统保甲的制度设置。但从现代国家建设和国家治理的角度视之,街居制是中国共产党进行国家政权建设过程中的基础组织设置,其与当代中国国家治理体系的系统性结合,为国家治理秩序提供了强有力的基层保证,是国家政策制定推广的基础组织体系。新中国时期,国家通过街道办事处和城市居民委员会实现了社会整合、政治动员和自治参与的功能与目标。居民委员会是发动群众、组织群众,构建动员网络的最基层组织。它上与街道办事处相联,下扎根于居民生活中,既有自上而下的行政管理特征,也有自下而上的动员参与特征,开创了中国城市基层治理的一个新传统。无论是新中国的政权建设时期,还是计划经济的单位管理时期,以及改革开放之后以市场为导向的经济发展时期,居民委员会都依赖其特殊的制度设计与组织性发挥了不可替代的作用,是国家维持稳定与发展体系中不可或缺的一环。因此,街居制虽然在形式上承接保甲,却是一个全

新的制度创设。

本书中的杭州市上羊市街社区居民委员会被认为是新中国第一个正式命名为居民委员会的组织,于 1949 年 10 月 23 日经过民主选举而成立,代表着当时众多类似作用的居民组织。新中国成立初期,在不同的城市,不同地方,都有着发挥着类似作用、被冠以各种不同称呼的居民组织,最终被统一为居民委员会,并在此后与共和国一同成长,既应对不同时期的国家任务,也是居民的组织代表,发挥着城市社会治理的聚合器作用。上羊市街居民委员会不仅是第一个正式成立的居民委员会,也是不同时期居民委员会的优秀代表。对其溯源与分析既是对其本身的总结,也为当代中国城市基层治理提供了一个典型代表样本。

一、组织化传统的继承与开新

古代中国虽然是一个大一统的帝国体系,皇权具有至上的权威,但是代表皇权的统治行为一般只能到达县一级的官僚机构。在县级以下的基层社会中,地方士绅管理着基层社会的事务,拥有治理权威。而中央王朝为了能够控制基层社会,设立了半行政化的保甲制度。因此,传统中国的乡村社会存在着三维权力架构:代表皇权的州县权力,代表传统民间社会集团利益的乡绅权力,以及半官方的保甲制度。古

代中国的城市社会基本也复制了乡村社会的三维权力结构逻辑,也存在着三种组织体系:官僚行政体系,行会性民间体系,半官方的坊厢组织。^①

乡村社会中的保甲制是最主要的基层组织,强调以家庭为管理单元,将十户编为一甲,十甲编为一保,各户之间相互担保,共同担责。各朝各代保甲制虽名称或有不同,实行政策内容各有侧重,“周之政主于教,齐之政主于兵,秦之政主于刑,汉之政主于捕盗,魏晋主于户籍,隋主于检查,唐主于组织,宋始正其名,初主以卫,终乃并以杂役,元则主于乡政,明则主于役民,清则主于制民,且于历朝所用之术,莫不备使”^②,但其目标无非都在于控制基层民众和汲取资源。在实际运行中,保甲制度往往也会受到地方士绅的掌控。而城市社会中的行会性民间组织并不具有类似乡村士绅一样的权威,对城市坊厢组织的影响力较弱。不过,传统中国的城市基层社会仍然具有相当大的自治权。

自清末以降,传统的天下体系受到西方冲击而迅速崩溃,中国开始了近代国家建设的进程。尤其是清末新政以来,清政府强化中央集权,创建警察制度以替代保甲制,废除科举使得士绅群体被边缘化,扩大财税汲取,试图直接渗透基层社会。但是,也有史料证明,保甲制并

① 郭圣莉:《城市社会重构与国家政权建设——建国初期上海国家政权建设分析》,天津人民出版社2006年版,第119页。

② 闻钧天:《中国保甲制度》,商务印书馆1935年版,第27页。

未完全被取消,多是改易名称,与警察制度合而为一。^①在内忧外患的危机之下,清政府的国家政权建设并没有取得预期成功,反而导致基层社会丧失了原有的文化网络,却又无法建立起新的权威体系,加剧了基层社会动乱,最后带来了政权的瓦解。

20 世纪 30 年代,国民政府重新在全国范围内恢复保甲制度,规定保办公处为常设机构,设保长和保干事等职位。虽然国民党政府将保甲机构称为地方自治之基层组织,但是此时的保甲制实质等同于基层政权机关,听从于国民党政府的行政命令,其主要任务为管理户口、抽壮丁、摊派捐款和监视革命活动。国民党政府此时目标在于战争动员,通过保甲制攫取基层资源,使得地方自治名存实亡,保甲长和基层民众不堪重负,作为组织化模式的保甲制完全演变成国家控制社会的单向权力体系。

新中国成立之后,中国共产党开始接管城市,重建基层社会结构。随着政权的稳定和社会秩序的恢复,中国共产党彻底废除了保甲制,在城市基层社会建立起单位制和街居制。中国共产党之所以选择在城市基层设立居民委员会,一方面是与党的民主理念和群众路线密切相关,另一方面与共产党进程后所面临的社会情势有关。中国共产党并不想在基层建立起行政体系来替代基层自治,但又需要全面动员群众参与到新国家建设之中。居民委员会作为基层群众性自治组织,不但能够组织动员居民参与社会事务,而且有效地传达和实现国家政

^① 郭圣莉:《居民委员会的创建与变革:上海市个案研究》,中国社会科学出版社 2005 年版,第 25 页。

策。可以说,居民委员会提供了国家与社会之间沟通、联结和合作的渠道,成为一种独特的创新模式。

二、政治性的基层社会秩序

新中国成立后,在地方自治创新与中央制度设计的互动中,中国逐渐建立起街居制,通过城市居民委员会实现了社会整合、政治动员和自治参与的功能与目标,建立起稳定的基层社会秩序。

虽然新中国基层社会基本呈现为单位制为主、街居制为辅的治理格局,但是正如本书的第一部分所揭示的,中国共产党接管城市后面临着清除旧结构、管理人口和秩序控制等社会整合难题,因此,新政权所建立的街居制显得更为重要了。即使建立起单位制之后,还是有大部分人员属于无组织化的状态,主要包括家庭妇女、摊贩、商人、自由职业者、独立劳动者、无业及失业者。彭真在1953年6月的调查报告中指出,目前城市中还有“多达百分之六十以上”的人员不属于“工厂、企业、学校、机关”等单位制管理的“无组织的街道居民们”,因此,需要在单位制之外再建立街道办事处和居民委员会,以改变这种无组织化局面。虽然国家一开始的设想是在城市建立各种行业性、同业性公会、合作社、妇联等人民团体,从而将大量无组织化的人群纳入其中,但是一种狭窄的、松散的团体性组织难以涵盖庞大复杂人员。在城市

里弄空间中建立起来的居民委员会承担起将这些人群加以组织化的责任,成为一种“类单位”组织。^①

如本书的第二部分所强调的,中国共产党的政党战略和革命经验都要求动员广大群众的力量,参与到革命和国家政权建设中。解放后,如何动员群众参与建构与巩固国家基层政权,是一个紧迫的问题。根据中央的指示,要在基层成立居民委员会,通过居民委员会来发动群众和组织群众,构建动员网络。可以说,居民委员会的建章立制是城市基层政权在街道这一层面上所进行的新的制度延伸。与街道层面的建制相呼应,在城市空间里形成广泛群众动员和组织运动的居民生活网络,是新生政权得以巩固的必要的基层组织建设。从新中国建立到新的制度创建,可以说居民委员会是这个特定历史时期,由政权性质和社会构造共同形成的基层政权的合理设置。它既有自上而下的行政管理特征,也有自下而上的动员参与特征,所以街居体制在城市秩序的重建和组织动员中发挥了极大的作用。这表现在居民自发的积极性被调动起来、自治自理,成为基层社会的一个重要景观,这也开创了中国城市基层治理的一个新传统,大量闲散的劳动力被有效地组织起来,不仅稳定了城市社会的政治秩序,也形成了为工业服务、为城市人民生活服务的街道经济。^②

^① 郭圣莉:《城市社会重构与国家政权建设——建国初期上海国家政权建设分析》,天津人民出版社 2006 年版,第 233—234 页。

^② 刘春荣:《社区治理与中国政治的边际革新》,上海人民出版社 2018 年版,第 40 页。

从居民委员会成立初始,它就并不是纯粹的自治组织,也并不单纯地从居民利益出发。但是也不能因此而说它是行政组织。居民委员会所面对工作对象和工作内容的特殊性,使居民委员会不但不可能成为正式的行政组织,而且必然会以社会自治组织的形态出现。这种行政与自治交织的两重特性,在新中国发展的各个历史时期都没有被颠覆,居民委员会都没有彻底行政化,反而更加强调其自治属性的特征。

如何理解这种自治属性存在的必然性?一方面,居民委员会自治身份是由其工作对象所决定。虽然“全能主义”国家将人变成了“单位人”“国家人”,但是在基层,“社会人”的状态是始终存在的,所以就必须保留社区层面的自治组织。另一方面,也是由工作内容特殊性决定的。这种自治特性主要是在保障居民的卫生、服务、治安调解等居住方面的事务上。这些任务的解决是基层社区的问题,而不是行政性的问题,也充分给予了居民委员会社会化属性的理由。所以,新中国在进行城市基层政权建设的时候,创立居民委员会这个组织构造和制度设计是非常成功的,它既能够实现新中国国家对社会控制的有效性,又在这种有效性中培育社会,获得自己的发展空间。

居民委员会自治和行政的双面性交织,长期以来一直影响居民委员会工作。它的双面性体现了两方面的意义:对政府来说,居民委员会是从上到下推行工作的必要组织,缺少了这样的了解基层社会的制度性渠道,就会缺少扎根基层、开展工作的抓手;对居民来说,缺少一