

# 中国基层社区组织的变迁

张 琢

本文从社会发展理论的新视角,理出了中国乡村和城镇基层社区组织沿革的梗概。着重阐述了改革开放以来,尤其是80年代末以来,乡村的村民自治组织——村民委员会的选举、组织状况和功能;城镇基层社区居民自治组织——居民委员会的变迁;城乡基层居民自治组织与政权机构的衔接关系;目前正在中国城乡展开的文明社区建设和民众的社区发展参与,特别是直接民主选举和政治参与对中国民主政治建设的基础性作用和意义。

本文参考并汲取了中国社会学和政治学界有关调查研究的最新成果。

作者:张琢,男,1940年生,中国社会科学院社会学研究所研究员。

纵观世界现代史,一般看来,后发展起来的发展中国家的现代化,首先是得风气之先的具有现代化理想的精英人物和以实现社会现代化为目标的政党执政以后,通过自上而下的号召发动起来的。中国也一样,只不过由于地域辽阔,历史悠久,人口众多,社会构成复杂,各地、各民族、各社会阶级阶层社会经济文化发展很不平衡,尤其受动于现代化传播的时序和在现代化启动过程中的利益得失呈现出错综复杂的差别格局,使得自19世纪中叶以来,一个半世纪的中国现代化运动经历了世界各国各民族现代化史上罕见的反复曲折。<sup>①</sup>直到1978年实行改革开放以来,中国的现代化才走上了持续高速发展的道路。

然而,发展中国的改革与发展,又绝不只是一个由外及内、由上而下的单向推进过程。从中国的经验看,它要经过由外及内,又由内向外;由上而下,又由下而上;由城市到农村,又由农村到城市;由经济而社会而政治而文化,又由文化而政治而社会而经济;……多次反复互动推进。并且每次反复都不是简单的重复的循环,而是蕴含着质的提高和量的扩张。从根本上说,一个地区一个国家的现代化的实现,最终还是决定于各方面现代性因素自下而上地逐步积累和升华。

陈涛在回顾和总结世界各国在追求社会发展的过程中,将其所遵循的指导路线和发展实践,概括为三种类型:片面注重经济发展的观念与实践;重视社会发展的观念与实践;强调社区发展的观念与实践。当今之世,已有一百多个国家在执行全国性的社区发展计划,社区发展确有形成新的世界性运动之势。他并且从中国本土传统社会实情出发,提出,中国传统文化里蕴含着丰厚的可供利用的发展资源,其中之一就是社区传统。<sup>②</sup>

本文正是着眼于时下中国城乡最基层社区正在静悄悄地进行着的社会组织结构的革命——它是整个中国社会现代化大厦的根基性工程。它启动不久,发展也不平衡,任务复杂艰

① 参见张琢:《九死一生——中国现代化的坎坷历程和中长期预测》,中国社会科学出版社1992年版。

② 陈涛:《社会发展与社区发展》,《社会学研究》1997年第2期。

难。然而,“万丈高楼从地起”,中国的社会现代化的大厦必须、只能,而且也正是在这里奠基,欲知中国社会的未来,就得从这里看起。

中国城乡基层社区组织结构功能的变化正是改革开放以来各方面的体制改革,经济的持续高速增长、产业结构和所有制结构的变化,城乡居民经济的自主权和收入的增加,社会结构的变迁,国民文化水平的提高和民主意识的增强等多种因素共同作用的结果。

关于中国城市化率,有多种不同的统计口径和估算方法,代表性的达五种之多。国家统计局提供的1996年度的数据,全国总人口数为122389万,其中城镇人口为35950万,乡村人口为86439万,城市化率为29.4%<sup>①</sup>。其他各种统计和估算的城市化率多高于这一数字。1995年全国跨区域流动的农民为6500万人,其中90%流动于城镇。这就将中国城镇人口由1994年按户口分类统计的28.62%,提高到了按生存空间分类的33.5%。<sup>②</sup>有的学者甚至认为,按农村实际城镇化的情况,中国当前城乡人口比重已达到对半的程度,即城乡各占50%<sup>③</sup>。我本人认为,现在中国城乡实际人口之比大约是2:1,即全国三分之二人口在农村,三分之一人口在城镇(含流动人口)。按统计局发布的1996年的统计公报全国从业人员为68850万人,其中非农从业人员与从事农业的人员约各占一半。但,据专家们估计实际上真正从事农业的人员,占全社会从业人员的比重到1996年底大约已降为40%。

现今中国农村社区的最基层的村民自治组织单位为村民委员会。城镇社区的最基层的居民自治组织单位为居民委员会。它们构成了中国城乡社区基础。

## 一 农村基层社区组织的沿革

中国的农业文明万年有长。集生产、生活、教育、娱乐和防卫等多种社会经济生活功能为一体的小家庭作为社会初级群体组织,构成了耕织互补的农业自然经济社会的细胞。

主要由这种小家庭为单位的社会细胞构成的地缘血缘紧密结合的乡村社会,在日出而作,日没而息,休戚与共、世代相袭的村落生活中,形成了“彼此连心肝也都了然”(鲁迅语)的熟人社会。

自秦(公元前221—206年)以来,直到清代的正式国家政权组织仅达于县(“天下之治,始于县”)。县以下,介于县与家之间的中介组织就是由自然形成和行政划分相结合构成的里社、保甲、家族、宗族等社会群体组织。里社、保甲等社区组织,一般为官方出面划分区域和组成机构,具有更强的准行政的功能和色彩;家族、宗族等组织一般为民间历史地形成的具有更强的独立自主的结构功能色彩。

明(公元1368—1644年)开国皇帝朱元璋(公元1328—1398年在位)沿袭汉唐以降的里甲制,将其规范为:“以一百一十户为里,一里之中,推丁粮多者为长;百余户为十甲,甲凡十人。岁役里长一人,甲首十人,管摄一里之事。城中曰坊,近城曰厢,乡村曰里。凡十年一周,先后则各以丁粮多寡为次。每里编为一册,册之首总为一图。其里中鳏寡孤独不任役者,则带管于百一十户之外,而列图后,名曰畸零”。<sup>④</sup>从以丁粮多寡作为里长、甲首的推选和户口排序的标

① 《中华人民共和国国家统计局关于1996年国民经济和社会发展的公报》,《人民日报》(海外版),1997年4月7日。

② 社会蓝皮书《1995年—1996年中国社会形势分析与预测》,中国社会科学出版社1996年1月出版,第288页。

③ 王颖《中国城市化的真实水平》,《国际经济评论》1996年第3—4期合刊。

④ 《明太祖实录》卷一三五。

准,突出体现了里甲制派役、催征的功能。由于中国幅员大,历史长,各地村落和人口密度相差很大,又经历长期的变迁,南北各地、各朝代社会基层组织的名称和实际辖区人口、户数各异。

游牧的满族人入主中原建立清帝国(公元 1644—1911 年),亦承袭宋明的保甲制度。不过,由于统治民族的军事特性和社会人口的繁衍,社会控制难度的加大,清朝统治者便强化了保甲制的治安功能,组织管理也更严密。

中国封建社会后期尤其清中叶(18 世纪)以后,社会相对稳定,海外高产农作物的引进及普及,人口和文化的积累,为家族宗族的繁衍提供了沃土。家族和宗族组织化程度比较高、比较普遍的地区主要为经济文化相对发达的南方。在家族和宗族组织比较完备的地方,里社、保甲与家族、宗族两类组织往往是二而一,一而二,即人员构成和功能上都是两位一体,首领多为地方乡绅。

晚清社会分化日剧,社会基层组织和功能也更加复杂,除了传统的派役、催征、赈济等经济、社会功能,治安、仲裁等政治功能,教化、办学和娱乐等文化功能外,又强化了“团练”等军事功能。

随着中国近代社会的分解向乡间的深化,尤其科举制的废除,乡绅的分化,传统的农村社会进入了空前的解体、动荡和组织重构的时期。针对日益深刻的根基性社会危机,清政府特别是以后成立的民国政府,竭力强化对乡村社会的控制,把政府机构延伸到了集镇和乡村,村社被规范为准政府性的社会组织单位,形成了类似现在乡村政权和村社组织衔接的格局。

以农村为根据地武装夺取政权的中国共产党执政后,人民政府在农村首先实行了彻底的土地改革,结束了地主乡绅在农村的统治,继而逐步推行和提高合作化及公有化程度。1958 年以后更进而推行起人民公社制度,其间虽有多次体制和政策性调整,但还是勉强维持达 25 年之久。人民公社实行政社合一的体制,为经济组织、政权组织和社区生活的基本单位,其核心和实质是行政权力支配经济和社会生活。它是一个不具现代性的法人行动者,因此无法肩负农村现代化的使命。1982 年人民公社制度结束之后,取而代之,在农村,政府机构设到乡、镇(原公社一级)为止;在原生产大队一级普遍建立了村民委员会,通过结构创新,逐步成为独立的法人行动者。1982 年通过的《中华人民共和国宪法》第一百一十一条规定“城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。”首次以根本法的形式明确了城乡居民委员会和村民委员会的性质、任务和作用。1987 年全国人民代表大会又通过了《中华人民共和国农村村民委员会组织法》(试行),1988 年开始实施,标志着村民委员会的建设进一步纳入了制度化、法律化的轨道。根本法和具体组织法确立了村民委员会作为村民自治组织的法律地位。村民委员会不是一级政权组织,而是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,由村民直接选举产生。乡、镇政府对村民委员会工作给予指导、支持,而不是领导,这就确立了村民委员会决定村社内部事务的权力(利)的独立法人地位,原先实际上由人民公社统一控制的资源及相应的权力(利)归还给了村庄社区。同时在实际它仍具有准政权组织的功能,在不同地方并在不同程度上充当着集体经济的主管和市场经济的社会管理和服务的职能。

在中国,由于地理条件和经济文化发展的巨大差异,村落的大小以及地域、户口、经济、文化和知名度,彼此相差甚远。大的村落可到千户万人,小可至“独户庄”、“三家村”。据 1990 年人口普查,中国的 9 亿人属农业户口,组成近 2 亿个家庭,分布于 345 万个自然村,平均每个自然村有 60 多户人家,260 多人。基本上是由人民公社生产大队为单位改制的现行的行政村约

80万个,平均4.3个自然村合一个行政村。村民委员会通常就设于这一级。

据国家统计局提供的数据,中国1995年底的农村总户数23282万户,村民委员会74万个,每个村民委员会平均315户,每户平均人口4.5人。<sup>①</sup>每个村民委员会平均拥有1400多人。但这一统计是按与实际常住人口情况有相当出入的户籍统计的。据民政部提供的统计数,1995年全国村民委员会总数93.17万个,拥有约400万名村民委员。<sup>②</sup>

村民委员会由村民直接选举产生,每个村民委员会一般由三、五个委员组成。村民委员会的人选和职能与村民们各方面的切身利益相关,受到村民们普遍关注。如浙江有的外出经商务工的村民,临到村委会选举时,老远坐飞机也要赶回家乡。有的老人行动不便,还要亲自去投自己意中人的票,而不愿儿女代劳。从全国总体看,据民政部统计,投票率高达90%以上。但各地实际情况发展很不平衡。

中国农村的村民委员会选举进程,大体上可分为试点与部分地区展开选举阶段,村民自治示范活动与全国农村普遍开展村委会选举阶段,村委会选举规范化、程序化阶段等三个阶段。从1988年到1997年初,全国有18个省、自治区、市的农村已进行了三轮村委会的直接选举,其他地方也都进行了两轮村委会选举,有的省已进入了第四轮。<sup>③</sup>

现在,中国村民自治体制,虽已基本确立,但真正名符其实的村民自治尚处于示范阶段。中国社会科学院公共政策研究中心1996年出版的一项全国性调查研究报告表明,开展村民自治示范活动的农村,尚不足农村总数的三分之一。村民自治活动搞得好的示范村,多是一些经济相对比较富裕的农村,并有好的领导历史。这些村实行直接差额选举村民委员会干部,建立了村民代表会议制度及村民自治章程,村民与干部契约化程度较高,村民的民主权利和义务得以较好的实现。处于中间状态的农村“村民自治”基本上还停留在口头上,选举不同程度地流于形式,村委会干部和村民普遍缺乏民主权利和义务的意识。还有近三分之一的村,属于村民自治活动搞得不好的被称为“瘫痪村”和“失控村”。瘫痪村多处在贫困地区或偏远地区,“村民自治”有名无实。“失控村”则通常存在于宗族势力或其他恶势力(如宗派、流氓、恶霸)把持的农村,更是名实相悖。<sup>④</sup>

虽然如上所述,当前各地村民委员会的建设和发展还相当不平衡,但无论从法律上看,还是从实际上看,在村社一级,村民委员会在通常情况下,毕竟已成为村民获得利益和权力的一种新结构,村民自治的法人组织。这是中国农村社会结构走向现代化的基础性的重大变化和主要内容。社区各种公共资源通过村民委员会向村民个人的分配;市场经济的发展,社会资本和村民个人拥有的社会资本的增加;权威关系从非自愿授予向自愿授予的转化即村民民主权力(利)和民主意识结构在创新过程中的提高;多元利益主体和法人的形成,社会结构的变化与复杂化;村民之间社区内外的各种社会联系的拓展;农、工、商、生产、流通、服务的日益一体化、社会化;农村义务教育的普及和大众传播媒体的迅猛发展等经济、政治、社会、文化因素的综合作用,正促成作为中国传统社会最深广的社会基础的农村社会的革命性大变革。

这种发展变化,在各地发展很不平衡,问题重重,从总体看,要基本实现全国农村社区的普遍现代化还相当遥远,但毕竟是中国农村基础社会走向现代化最为重要的一步,是中国的农

① 中国国家统计局编:《中国统计年鉴(1996)》,中国统计出版社1996年版,第353页、28页。

② 《96中国民政统计年鉴》,中国社会科学出版社1996年版,第294页。

③ 参见《中国基层民主政治正在稳步推进——新一轮村民委员会直接选举在各地展开》,《人民日报》(海外版)1997年4月14日。

④ 白钢:《村民自治:中国农民的政治参与》,中国社会科学院公共政策研究中心工作论文960201。

村、农民、农业社会在经济、社会、政治、文化走向现代化的综合体现。这是从基础上改变中国社会结构,实现中国社会根本转型的静悄悄的深刻革命。从传统现代化的观点看,现代化在社会变迁上的体现就是城市化;从中国改革开放以来中国农民的实践看,这种“城市化”在一定限度内仍然是不可否认的事实;但同时,在农村,转业不离土的农民就地发展的农村现代性的新文明社区,则是真正具有中国特色的农村社会现代化模式,而且也许它更适合走向后现代(工业化以后)社会。

这便是按面积和人口现在仍然占全国大头的作为中国传统社会基础的乡村社区的现代文明的显现。

在村社一级自治组织建设的基础上,与之相衔接的农村基层政权组织是乡、县两级人民代表大会。1979年中国制定了选举法和地方各级人民代表大会及地方各级人民政府组织法。1982年、1986年和1995年又三次对这两个法律进行了修改,对中国的选举制度作了重大改革。主要内容包括:第一,把直接选举人大代表的范围从乡一级扩大到县一级。第二,实行由下而上、由上而下、充分民主地提候选人。选民或者人大代表10人以上联名,就可以提代表候选人;人大代表10人的联合,就可以提出同级人大常委会和同级人民政府、人民法院、人民检察院有关组成人员的候选人。第三,将候选人和应选人的等额选举,改为候选人名额一般应多于应选人名额的差额选举。这样便逐步扩大了人民民主权力。1995年以来,全国乡镇人大开始了换届选举,据统计,人民群众参选率普遍达到百分之九十以上,多数乡镇人大代表的候选人选,是由选民依法联名提出的。当然,中国之大,人口之多,又处于民主法制建设的初级阶段,各地发展不平衡,少数人独断专行,搞宗族,收买选票,操纵选举,而相当部分居民尚处于麻木状态,正是中国农村民主法制建设正在克服中的困难。但是,从总体看,伴随着中国经济体制的改革和发展,政治的改革,民主法制的建设,在辽阔的中国农村的原野,在儿万万农民中,已悄然起步并正逐步升级和完善。

## 二 城镇基层社区组织的重构

中国的城市大约兴起于新石器时代的晚期。这一时期考古发现的夯土和石块筑成的城墙遗址及学者们的研究报告已不少,并正在不断增加。最新的发现有1993—1995年内国家文物局考古队在河南省郑州市北郊西山揭露出土的距今约5300—4800年的仰韶文化城址。此为已知早期城市中建筑技术最为先进的古城遗址之一。城市平面略呈圆形,西墙残存60余米,北墙残存230余米,城墙现存最高处3米。城墙采用方块板筑法,在经过修整的生土基面上逐层逐块夯筑而成,西墙基底东西宽11米,向上逐渐内收。它为探索中国早期城市的起源、早期文明的形成和发展提供了新的实物见证。<sup>①</sup>

中国古籍中关于城市起源的记载亦所在多有。常为人们引证的《易·系辞下》:“日中为市,致天下之民,聚天下之货,交易而退,各得其所。”意为分散居住的居民们,清早起来,中午赶到集市上进行贸易,各得所需而归。这里“市”既是指集市,也是贸易行为,这就是集市的功能性起源。在中国古代,作为分散的基本自给自足的农业自然经济的补充,墟集贸易一向比较发达,集市星罗棋布,遍于国中,在人口比较稠密的地区,大约每个居民点离其最近的集市往返所需的时间和路程就在一天左右。

<sup>①</sup> 《'95全国十大考古新发现·三、郑州西山仰韶文化遗址》,《光明日报》1996年3月26日第五版。

作为政治和居民中心的城镇的建立,则有如《史记·轩辕本记》载:“黄帝筑城邑,造五城”;《吴越春秋》记:“鯀筑城以卫君,造郭以居人,此城之始也。”等等,不一而足。城镇的数量由基层社区向上呈几何级数递减,规模则呈几何级数递增。

作为护卫君王和臣民居住中心的城镇与作为物资交易中心的市的功能的结合,便是城市。

在中国古代行政权力支配社会,因此,在作为从国都到地方行政中心的城镇建筑功能布局上,都是以王宫、府衙为正中展开的,为之服务的工商业及一般百姓则按行业和社会身份划分为街坊,加以管理,从举止行为到作息的空间和时间上都有严格规定,这就是中国古代管理城市社区生活的著名的坊市制度。这些方面的文献和后人的研究著作就更多了,已勿庸赘言。

到宋代(公元 960—1279 年),由于工商业和都市生活的扩展,在城市空间格局上,突破了以前的坊市区分和城郭限制;在时间上则打破了宋以前关于京师夜市的禁令,北宋开国皇帝赵匡胤下令开放夜市,东京汴京(今河南省开封市)遂成为“诸酒肆瓦市,不以风雨寒暑,白昼通夜骈阗”的不夜城。城市社区和社区管理相应也由“坊”(“城中曰坊”,即严格意义上的城内社区)拓展到了“厢”(“近城曰厢”,即城外附近地区,相当于今之城近郊区)。

就绝对的人口量而言,中国古代的城市人口总量是世界其他国家所无可比拟的。但在传统农业社会中,城市和城市经济的发展一直受到相当大的制约。从城市化率看,在一两千年前的汉、唐盛世不过 10% 左右,宋达到 12%,以后,尤其清乾隆(18 世纪)以来,人口迅速膨胀,城市的数量和规模的绝对量都有了空前发展,但乡村人口增加更多,因此城市化率到古代社会终止的 19 世纪中叶鸦片战争前夕,反而降为 5—6% 左右,仅及 12 世纪宋代的一半。

19 世纪中叶的鸦片战争到 20 世纪中叶中华人民共和国成立(1840—1949 年)为中国近代史时期。这一时期,随着外国资本主义的入侵和民族资本主义的发展,中国传统社会经济结构逐步解体,新的社会经济成分逐渐增长,社会进入了由传统型向现代型转变的转型期。城市的结构和功能大为复杂化,突出表现为各种传统因素与现代因素的二元结构。现代工商业在内外交困中发展很不顺利,城市发展呈畸形和波动状,一百年过去了,到 20 世纪中叶,中国城市化率仍只达到 10% 左右。

人民共和国成立后,1953 年第一次较为精确的人口普查查出当时中国内地有 166 个市,5402 个镇,共有城镇人口 7726 万人,城市化率为 13.3%。但在计划经济的体制下,城市仍未得到自由发展,与经济发展相对应,城市人口发展也出现了“两头快,中间慢”的 U 形增长:即 1949—1958 年的快速增长(年平均增长率为 7.14%);1959—1978 年的慢增长(年平均增长率 2.40%);1978 年改革开放以来,城镇人口呈高速度增加,1995 年城镇人口比 1978 年翻了一番多,平均每年增长率达 12.75%。

到 1995 年中国内地拥有城市 640 个,集镇 6 万个(其中建制镇 17282 个——一般为非农业人口在 2000 人以上的居民点)共拥有约 4 亿人口,中国又成为世界上拥有城镇数和城镇人口数最多的国家。

城市作为社会经济、政治、文化的中心,社会组织结构和功能比农村的社会组织要复杂得多。当今中国城市基层社区社会生活的群众自治组织是城市居民委员会。

中国城市居民委员会有一个曲折发展的历史过程。中国古代坊厢、里甲等组织沿革的简单线索已如前述。就共产党对城市社会基层社区管理的沿革看,则可以追逆到中国第二次国内革命战争时期(1927—1937 年),在中华苏维埃革命根据地的城镇中,就在废除民国政府的保甲制度的基础上,建立过类似现在的居民委员会和居民小组的居民组织。在解放战争时期

(1945—1949年),在解放区的城市,即按街、巷、里弄等自然居住区域建立了居民组织。新中国成立后,城市普遍建立了居民委员会,名称不一,范围和职能也经过多次变迁。1950年曾以街道派出所(即街公所)为单位试建过居民委员会,由于范围过大,次年缩小为在三、四百个居民户的范围,并统一定名为居民委员会。1954年,中央人民政府内务部发布关于建立街道办事处和居民委员会组织的通知,各街公所改为街道办事处,居民委员会进行了全面调整和改建,原来的街道妇女组织并入了居民委员会。同年底,全国人民代表大会常委会通过了《城市居民委员会组织条例》。这样居民委员会的建设便纳入了国家组织法规,基本形成了作为国家基层政权机构的街道办事处与作为社会群体基层自治组织的居民委员会相衔接的格局。

共和国成立以来,城市居民委员会在恢复和发展生产,生活服务,收容改造游民、散兵、娼妓,维护社会治安,优抚救助,开展卫生运动,改善环境,扫盲,移风易俗等经济、政治、社会、文化方面,做了大量卓有成效的实际工作。

1966年开始的“文化大革命”期间,居民委员会的工作和性质被破坏、扭曲,有的居民委员会被改为革命居民委员会,群众的自治组织变成了“阶级斗争”、“群众专政”的工具。“文革”结束,“拨乱反正”以后,居民委员会又沿着民主法制的轨道开创了健康发展的局面。

城市居民委员会的工作,在“文化大革命”前由内务部管理,内务部撤销后各地分管部门不一致。1980年重新公布1954年城市居民委员会组织条例,城市居民委员会的工作统一由民政部管理。

前面讲过,1982年颁布的宪法,首次以根本大法的形式明确了居民委员会作为基层群众自治组织的性质,办理本居住地区的公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安,并向政府反映民众的意见、要求和提出建议等任务和作用。1989年全国人民代表大会常委会又通过并颁布了《中华人民共和国城市居民委员会组织法》,各地居民委员会适应社会发展,依法进行了整顿改造,调整了管理范围,健全了组织机构,理顺了工作关系。

按居委会组织法,居民委员会根据居民居住状况,按照便于居民自治的原则,一般在100户至700户的范围内设立。居民委员会由主任、副主任和委员共5至9人组成,由居民直接或每户派代表民主选举产生。据民政部统计,到1995年底,全国已建居民委员会11.19万个,拥有48万居民委员;街道办事处5596个,平均每个街道办事处辖20来个居民委员会。另据国家统计局城市调查大队对350户城市居民户的调查,1995年底,平均每户人口数为3.23人比农村户均4.48人要少1.25人,即家庭人口规模,比农村小28%,反映了城乡生产和生活方式及其体现在家庭结构功能上的明显差距。

关于居民委员会和作为政府的派出机关街道办事处的关系,城市居民委员会组织法第二条是这样规定的:“不设区的市、市辖区的人民政府或者它的派出机关对居民委员会的工作给予指导、支持和帮助。居民委员会协助不设区的市、市辖区的人民政府或者它的派出机关开展工作。”这里所说的“派出机关”一般就是指街道办事处。这就是说,居民委员会是在城市基层社会生活中实现人民直接民主的组织形式。街道办事处与居民委员会的关系,不是领导与被领导的关系,而只是指导、支持、帮助或协助的关系。政府(包括它的派出机关)要在政策上和工作上对居民委员会给予指导、支持和帮助,同时要维护居民委员会作为居民自治组织的法律地位,不能把它当成自己的分支机构。居民委员会要受政府指导,从群众自治组织方面,协助政府做好本居住地区的各项工作。

对居民委员会的任务,居民委员会组织法第三、四、五条作了明确规定,包括两大方面,共

13项具体工作。第一个方面是有关本居住地区的各项事务,包括办理本居住地区居民的公共事务和公益事业,管理本居民委员会所有的财产,宣传宪法、法律、法规和国家的政策,维护居民的合法权益,教育居民履行依法应尽的义务,爱护公共财产,开展文明建设活动。在多民族居住地区的居民委员会,还特别强调加强民族团结的教育。第二个方面是协助国家机关进行工作,包括维护社会治安,向政府反映居民的意见、要求和提出建议。此外,居民委员会还要协助政府及其派出机关做好与居民利益有关的公共卫生、计划生育、优抚救济、青少年教育等项工作。

### 三、城乡文明社区建设

人民共和国的成立,在中国近现代历史上划了一个时代标志,但从上述对中国基层社区组织的变迁的回顾,便可见包括基层社区组织在内的历史并没有割断。“革命”其实是割不断历史的,它只能在既有的文明基础上去改造、创造。革掉一切的“革命”最后只能革掉自己。真的革命是为新的事物的发展创造更好的机遇。

上述的简略回顾表明,共和国成立以后,继往开来,在城乡基层社区组织的恢复和发展中已做了许多工作(尽管中间遭到过巨大挫折)。

但是,由于1952年社会学作为独立的学科被取消,对这种实际上的社区组织变迁没有进行社会学的研究。所以,当改革开放以后,社会学恢复初期,社会学者们将社区、社会服务、社会工作、社区发展(或社区建设)这些概念和有关理论拿来运用于中国现实生活时,人们对这些概念就感到很陌生,但一看所论的具体内涵时,又觉得有几分熟悉。

改革开放以来,随着中国现代化的推进,城乡社区的发展,经济体制改革的深化和向市场经济的转轨,社会转型的加速,人们的生活方式、价值观念发生急剧变化,人口流动和社会流动不断扩大,老龄化、就业、环境、安全、康乐等方面出现了许多亟待解决的问题,对社区服务和社区建设提出了日益紧迫的需求。同时,经济实力的增强及其他方面的连带进步,尤其社会学的恢复和发展,又为社区服务和社区发展提供了日益增强的社会经济基础保障条件和理论指导。

首先是在改革先行的农村,由于人民公社体制的解体,农民在各方面自我发展的自由度大增,由历史和现实的各种条件造成的各地区发展的不平衡性和社会失范现象日渐显现,更迫切需要加强基层社区组织的建设。作为对现实生活提出的社会问题的回应,1986年中共中央和国务院联合发出的关于加强农村基层政权建设工作的通知中指出:“目前,有相当一部分地方,特别是经济困难地区的村(居)民委员会组织不健全,甚至无人负责,处于瘫痪、半瘫痪状态。各地要采取措施,认真整顿农村基层组织。”这以后不断强调加强的虽然首先还是作为农村政治领导核心的基层共产党支部和政权组织的建设,同时也包括了村民自治组织的整顿。《通知》指出:“要帮助村(居)民委员会建立健全人民调解、治安保卫、公共卫生、社会福利等工作委员会(组)和各项工作制度,妥善解决村(居)民委员会工作人员的经济补贴和工作中遇到的困难。”“村(居)民委员会要进一步完善村规民约,大力开展创建文明村、评选五好家庭等活动,发动广大村(居)民积极参加社会生活的民主管理,为进一步发挥群众自治组织的自我教育、自我管理、自我建设、自我服务的作用。”此后,经过十年努力工作,随着农村经济的发展,尤其被称作农村“第二次创业”的乡镇企业的发展,作为“小”农户与“大”市场的结合的中介组织的农村村民委员会和基层政权组织的结构功能因运而变,已如前述。



随着改革逐步从农村向城市发展,城市经济的活跃,城市化的加速,社会各方面改革的深入,尤其原来包揽社会功能的“单位制”的松动、淡化和解体,社区的社会服务功能需求逐步增加,即社会功能需要由“单位”逐步还给社区并大大加以拓展和提高。适应这种社会需要,现代意义上的社区服务工作于1986年正式启动。1987年在武汉召开的全国社区工作会议,把社区服务工作推向全国,初步形成了推进服务的操作程序,即“试点起步、规划入手、理顺关系、完善机构、建立队伍、兴建设施、抓好管理、立足民政、面向社会。”两年以后的杭州会议,进一步总结实践经验和理论研究的成果,明确了当时和以后一个时期发展社区服务的指导思想为“统筹规划、形成体系、讲究实效、稳步发展。”在空间上,社区服务开始由城市向集镇发展。同时,在社区服务工作的管理问题上,社区组织被提到了日程。1992年民政部在杭州召开全国社区建设理论研讨会,把社区服务推进到了社区发展的新阶段。1996年又在武汉召开了“全国文明社区建设理论与实践研讨会”,在理论与实践的结合上把中国的社区建设和社区发展理论更提高了一步。

近年在社区发展中,各地创造了许多各具特色的典型。其中最突出的就是天津市和平区的精神文明建设。这个典型体现了社区文明建设的全方位要素,收到了良好的社会效益,居民安居乐业,社会犯罪率连年稳定下降,社区环境和居民生活质量日益提高。但是,各地社区文明的建设发展还很不平衡。大小不同范围、规模的文明社区建设尚处于培养示范典型阶段。武汉把那些先进典型比喻为“盆景”,正大力推广,把“盆景”变成“花园”。<sup>①</sup>1997年3月中共中央宣传部公布了全国300个文明社区示范名单,其中城市文明社区示范点100个,文明村镇示范点200个。这次公布的示范点,都是各省、区、市推荐上去的。从分布上看,每个省、区、市都有。从社区结构和范围上看,可分为不同层次。文明城市示范点有55个小区、44条街道和3个城区。文明村镇示范点包括50个县、50个乡和100个村。这种文明建设活动,一个突出的特点是共产党和政府主导下的政府行为与社区居民自治组织的社会行为的结合。城乡之间方式方法大体相同,但又因地制宜具有明显差异。相同的都是“从示范点抓起,从基层抓起,从具体事抓起,以点带线,以线带面,稳步前进,逐步推开。”有所不同的是:在农村,是从文明户抓起,着重于一个一个地解决勤劳致富、文明生活等方面的具体问题,逐步提高村镇文明水平;在城市,则是从文明小区(一般包括街道办事处管辖下的若干居民委员会)、文明街道建设抓起,着眼于一个一个地解决环境面貌、社区服务等方面的具体问题,以逐步提高城市文明水平。<sup>②</sup>

与此相应,以“人人为我,我为人人”为社区服务的志愿者及其组织亦应运而生。1989年3月,中国第一个社区服务志愿者协会在天津成立;同年8月,民政部向全国推荐了他们的做法和经验。经过8年发展,到1997年春,全国正式登记注册的社区志愿者组织已达5400多个,拥有400万多社区服务者。<sup>③</sup>从发展速度看,是比较快的,但从一个拥有12亿多人口的国家来说,还太少。目前,随着社区文明的建设的不断发展,社区服务志愿者组织和成员的发展,正进入一个新阶段。

社区发展的内在动力来自社区成员的参与。所谓社区参与就是社区居民自觉自愿参加社区各种活动或事务的行动。在一般情况看,社区参与度和社区发展的程度呈正相关关系。现在普遍反映社区参与的广度和深度都还相当低,也正体现了中国的社区发展还处在初级阶段。

① 李宪生:《让文明社区由“盆景”变成“花园”》,1996年武汉“全国文明社区建设理论与实践研讨会”印发。

② 《中宣部召开全国电话会议部署300个示范点工作》《经济日报》1997年

③ 《社区服务志愿者逾400万人》,《人民日报》(海外版)1997年4月15日。

社区要发展,就要大力提高广大居民的社区参与度。

从当今中国发展理论对社会现代化的理解看,社会现代化是一个包括实现经济、政治、社会、文化各方面要素的现代化在内的综合系统工程。从微观看,各个社区各具特色,但都缺少不了这些要素。从社区人员结构看,各个社区人文生态千差万别,各有专长。社会上的三百六十行,分布不可能均衡,特别是那些以专业化较强的企事业单位人员为主要成分的社区,更会显出某方面的专业倾向的特色,但也都不能没有自己经济、政治、社会、文化生活需求。

社区经济发展、社区政治发展、社区社会发展和社区文化发展,这是当今中国学界共识性的社区文明建设的不可缺少的四大领域,也是社区参与的四大基本领域。下面分别加以概述。

(一)社区的社会参与。社区社会参与包括社区生活参与和社区生活环境的参与。社区生活环境又包括社区的自然生态环境、社会环境和人文环境。

社区生活参与和环境参与是社区参与的最初阶段也是与社区每一个成员最切身的日常生活相关的社区参与。社区每个成员都自觉不自觉地不同程度上要参与其间。这也是中国的社区服务工作首先应着手的层面。

(二)社区的经济参与。这是社区参与的第二个阶段。在这一阶段中,参与者从自身和对社区共同体的经济利益和福利关心出发,参与社区的经济事务关系和活动。

在中国的社区发展过程中,随着经济体制改革的深化,下岗待业和离退休人员的增加,就业和再就业需求迫切,就是一般人也都希望能社区经济发展中得到一些好处,大家向市场经济的转轨和经济意识的增强,又为社区经济的参与和社区经济的发展提供了强劲的动力和条件。随着社区经济参与和社区经济的发展,社区产业化的理论探讨也提上了日程。

时下中国各地社区经济发展很不平衡,现在面临的任务是一方面需要使社区经济尚未启动的赶快跟上,同时对已经动起来的需及时逐步规范其行为,提高其素质。这样,才能为整个社区各方面的社会发展事业提供不断增强的可靠的经济依托。

(三)社区的文化参与。社区的文化参与主要是指大众化文化,包括各种类型的文化娱乐活动。广义的社区文化参与包括教育参与。

社区教育参与,包括社区的学校教育、社会教育。在通常情况下,参与社区教育的以青少年和教师、家长为主。在解放初期,城市文盲率还比较高的情况下,社区教育完成了大量扫盲工作。时下,为就业、转岗而开展的各种职业培训在社区教育中的地位 and 作用正日益变得重要。

每个人由小家庭进入大社会,都要遵守公共生活的行为规则。社区是居民走向社会、学习培养社会公德的第一课堂。适应城市化、社会化的生活需要,公德教育在社区教育中具有头等重要的意义。过去,在这方面已做了一些工作,但发展不平衡,总的讲,力度不够。强化公德教育,使居民广泛参与进来,以各种形式从各方面相互教育,并持之以恒,养成风习,这是中国社区教育持续发展的艰难任务。

(四)社区的政治参与。所谓社区政治参与是指社区居民对社区政治事务的关注和参与的行动过程。

政治是经济、社会、文化的集中体现。在发达国家,政治现代化最常见的测量指标就是“政治参与度”。一个社区中的成员对社区事务参与度越高,说明这个社区的发展程度和民主化程度越高。广义讲,任何旨在影响政府决策和政府行为的行动皆可称之为政治参与。社区政治参与是社区行动主体在社区范围内的政治言论和行动。如天津等城市开展的不同范围的社区

公民以投票为主要方式,对所在社区的政府官员和职能部门的工作做出评价、监督,表达自己的意见,行使民主权利(即居民评选“十佳公仆”活动),便是典型的社区政治参与方式。

社区发展是一个动态过程。在发展中国家,社区发展往往都是以解决眼前最切身的生活福利开始,发展到一定程度,社区政治参与才会被鲜明地提到日程上来,中国也一样。当然,实际上政治参与和其他各方面的参与是不可分的。不过,初始阶段只是以一种自在的方式存在,缺少自觉性。由于社区与社区之间以及同一社区内各个成员的经济文化背景和素质等多种因素的差异,也决定了政治参与的差别。从总体看,现在中国的社区政治参与度还低,将随着改革开放的深化和扩大、现代化的发展、民主决策和民主监督的提高而提高。

社区政治参与要从经常的麻烦的细小事务做起,它直接面对社区公民、社区组织和基层政权组织。它需要的是最现实的操作化政治参与。把青年和广大公民的政治参与的积极性诱导到自己身边的社区参与之中,是杜绝在发展中国家政治民主化过程中常见的造成社会动荡的空头政治家的过激政治行为的缓冲器。一砖一石地积累,一层一层地推进、升华,逐步提高公民和社会组织的政治素质,实实在在循序渐进,这就是我们从总结中国和世界正反两方面的经验教训找到的通向高度政治文明的最现实的途径,而它的始点,就是社区政治参与。

1996年8月初稿

1997年4月修订稿

#### 主要参考著作目录

1. 刘继同:《中国社区工作》,中国社会出版社 1995年8月出版。
2. 白钢:《村民自治:中国农民的政治参与》,中国社会科学院公共政策研究中心工作论文 960201。
3. 朱又红、南裕子:《村民委员会与中国农村社会结构变迁》,《社会学研究》1996年第3期。
4. 王颖:《新集体主义:乡村社会的再组织》,经济管理出版社 1996年2月出版。
5. 陈涛:《社会发展与社区发展》,《社会学研究》1997年第2期。

责任编辑:张小曼