

中国城市基层社会的型构*

——1949 - 1954 年居委会档案研究

毛 丹

提要:城市基层社会是 1949 年后中国社会的独特样态之一,国家视之为基层政权辖下的居民区群众及其生活生产。分析 1949 - 1954 年的历史档案可以发现,城市基层社会始于国家型构街居制,有三种机制共同发生了作用,即国家迫近和组织社区的机制、社区的配合机制和社区的自我维持机制。三种机制并存,基本上规定了此后城市基层社会的运行方向、基本特征以及改革所需要解决的主要命题。

关键词:城市基层社会 居民区 国家机制 社区配合机制 社区自我维持机制

20 世纪 50 年代定型的街道与居委会制、群团制、单位制、户籍制、工厂制以及农村的集体化与人民公社制,共同从组织、社区、社群各个层面重新架构了中国社会,并且形塑了两个独特的社会样态:一个是 20 世纪 80 年代后学界所讨论的单位制社会或单位化社会,另一个是在国家政治语言中被长期使用、在日常生活中可以被清楚感知的基层社会。在很长时间里,中国社会主要是由单位化社会和基层社会构成。前者是由党政机关、原企事业单位管理的人群。后者则是单位管理之外、由城市居委会和农村村社管理的人群,其中,城市基层社会主要由街居制支撑和约束,管理党政机关、企事业等单位之外的人群。城市基层社会在体量上比单位制社会要大。例如,在 1953 年 1 月的上海,由机关企事业单位、学校管辖的人员约占居民总数的 39.2%;在里弄参加居委会组织的活动者、主要在里弄生活但不参加活动者(老人、儿童等)各占 32.9% 和 27.9%,后两类人员相加占 60.8% (中国社区展示中心编,2011,1:53^①)。不仅如此,城市基层社会的发生、运行方式都

* 本文受“浙江省‘万人计划’人文社科领军人才”专项计划支持。感谢匿名审稿人提出的意见与建议。感谢“中国社区展示中心”提供的便利。

① 本文以下“中国社区展示中心编”均简写为“展示中心”。

与单位制社会有很大不同。

一、研究议题与研究方法

基层社会现在用于指代城乡社区,但在过去,城市基层社会一直指代的是街居制下的居委会辖区。1949年以后,“基层社会”既是独特的国家与社会关系的制度安排,也是一个独特的国家术语。它不同于“底层社会”、“草根社会”等通俗概念或术语,后者主要是在社会地位高低意义上使用,指代与社会上层、精英阶层相对的社会下层,或远离政府、决策者的平民群体与民间组织等。它也不同于作为语词的“社会基层”,后者大致表示家庭之上、最基本的社会层次。而社会学通常更倾向于用首属/初级群体、次属/次级群体、非正式群体与正式群体等概念来区分自下而上不同性质、规模和功能的社会群体;或者直接使用社区来指代既包含了家庭、邻里等初级群体,又包含着次级群体和正式组织的聚居共同体。1949年后,我国以“基层社会”指代居委会/社区,其含义不仅在于确定它是“社会基层”,更是在于把它归于基层政权管辖之下。

新政权大规模构建城市基层社会的实践自1949年即已开始,不过关于基层社会的表述要略迟几年。1956年,邓小平在中国共产党第八次代表大会上使用“社会生活”一词,用以区分“党的生活”(邓小平,2013/1956)。刘少奇则进一步对“社会生活”与“社会生产”进行了区分(刘少奇,2013/1956)。1959年,刘少奇又就人民公社做出表述:“人民公社这种社会组织形式,在我国进入共产主义社会之后,也将是一种适当的基层社会组织形式……在组织生产的同时又组织生活,实现国家在农村的基层政权机构和公社的管理机构合一”(刘少奇,1959)。他的表述显现了新的农村基层社会随着基层政权进入而生成的特征。由此,城市基层社会逐渐被视为街道和居委会所管辖的城市居民区群众的生产生活领域,主要管理的是里弄中无单位的一般居民(家庭妇女、摊贩、商人、自由职业者、无业人员以及失业人员等)群体及其生产生活。

城市基层社会具有两大鲜明特性。其一,把以往的居委会辖区、现在的城市社区视为基层社会,以说明社区之下再无别的基础性社会组

织层次,但其重点是强调基层社会所对应的是基层政权,处于后者的直接管理之下。这反映了我国社会管理的传统,即政府直管社会,深度进驻社区,用类社区化把单位外的人员组织管理起来,置于基层党政直接、主动管理的范围内。其二,党的基层组织在哪里,基层就在哪里。党的基层组织是党支部。支部在1949-1954年设在街道并指导居民区工作,改革后也一直设在居民区/社区,居民区/社区就是基层社会。所以,基层社会体现了党领导社会的特征。就研究价值而言,要理解1949年以后的中国社会就不能不深入研究基层社会。改革开放以来,改革街居制、建设新型社区被提上实践与研究的议程,近年来国家数次更新城市社区建设目标,目前确定为建设和谐有序、绿色文明、创新包容、共建共享的幸福家园,并且明确采取党委领导、政府负责、居民参与、社会协同的路径。经过几十年的发展,就健全组织体系、设置正式制度、增加服务内容、增加政府资金支持、迈向城乡衔接等环节而言,我国的社区建设成就可观。但是,居民参与弱于政府推动,社区一般基础功能未充分恢复的现象仍然比较突出。这与习惯沿用办基层社会的办法建设城市社区有关。因此,要理解当今城市社会及其转型发展,也需要特别理解和研究城市基层社会。

当前,关于基层社会的研究比较薄弱。研究者们已意识到,新中国成立初期形构的城乡基层社会以及新时期实行社区制后的城乡社区是透视国家与社会关系的重要切入点(朱健刚,1997;何海兵,2003;张济顺,2004;李友梅,2003),但是关于基层社会的界定一直比较模糊。而有关城市基层社会的研究则一般是强调它是1949年后国家在重组社会过程中实施街居制(王金豹,1982)的结果,是单位制社会的补充;国家意图是将庞杂混乱而异质的城市社会改造成为高度实现国家意志的社会(郭圣莉,2005,2007;华伟,2000;黄宗智,1986;张静,1998),通过街居制构建城市基层社会,是彻底瓦解旧式社会精英和权力结构的重要组成部分;就实施结果而言,街居制为当时高度集中的政治体制、计划经济体制的实施和整个社会秩序整合提供了保证,同时也促成了所谓的“总体性社会”,社会秩序的状况完全依赖于国家控制的力度(鞠正江,2009)。这些研究把城市基层社会的形成首先归因于国家实施街居制,这并无不妥,但是街居制和基层社会不一定是单位制和单位化社会的简单补充。研究认为,实施街居制的最重大结果不是国家通过居委会管住了社会所有人的所有生活,而是改变了历史上政府与民间

两类组织在“基层”长期并行的格局,使之归并在国家主导基层组织这一条线。就此而言,依托街居制而形成的基层社会是史无前例的,它包括了远为精细和复杂的思虑、设计和实现机制。所谓复杂机制,首先是新政权运用国家机器实现社会统合,具体设置了指令下达、基层政权、临时工作组、积极分子、考核与控制性奖励、简化法律并双向赋予政府与居委会更多自由裁量权等“装置”,最后成效标准则看是否低成本或无成本、高稳定地控制和管理了基层社会,等等。所以,基层社会包含着新政权管理社会的全套实验方案,需要进行更细致的研究。

在既有研究中,有两项提到“基层社会”的个案研究值得特别关注。一项是朱健刚以吴街为个案所做的1949年至20世纪末期上海的街区、基层变迁过程研究。他描述新政权攻克上海后“新的国家权力对基层社会的渗透是基于四种策略”,即镇压反政府的地方性力量(如帮会)、社区救济和改造、大规模社会动员以及建立正式和非正式组织网络来使权力运作到基层等(朱健刚,2003)。从批评的角度说,朱文的“基层社会”主要是泛指,没有注意到“基层社会”对应的是基层政权。而在本文看来,1949年新中国成立后的基层社会并不是新中国成立之前的一般社会形式。另一项更值得重视的是张济顺的史学研究。张主要依据上海地方档案描述1950-1955年间上海街区、里弄中人群及关系的复杂性,新政权通过建立、整顿居民委员会,突出其政治功能,实现基层政治动员与国家社会的一体化。张文认为新政权通过组织和改造居委会成功实现了“基层社会的整顿”,“上海基层社会大量的无组织的‘非单位人’由此而成为国家可以调控的政治力量,国家统合社会之路开始畅通”(张济顺,2004)。张文对上海居委会的性质功能的理解是准确的,对“基层社会”是管理上海“非单位人”方式的理解也是基本准确的。但是,张文也存在着一些问题,特别是:(1)未有可靠资料而暗示新中国建立前上海存在着旧式“基层社会”,也未说明所谓“基层社会”是相对于什么“非基层社会”而言的,多少忽视了基层社会是国家政权统合到街区、邻里关系层面后产生的独特社会现象;(2)强调国家通过居委会管住非单位人,“国家统合社会之路开始畅通”时,忽视了基层社会并非铁板一块由国家完全掌控,至少在基层社会形成时期并非如此;(3)某些史料的利用、分析及其支持的研究结论不够准确,例如,张文认为新政权对城市基层社会政治生活的基本安排的最初部署是单位为主、里弄为辅,单位先行、里弄后续。这个结论缺乏史料支持,而

且低估了新政权从一开始就重视通过重建基层组织而建构城市基层社会的特征。当然,张文运用档案研究基层社会的办法是极具启发性的。

笔者拟采取历史档案研究的方法重新理解中国基层社会,特别是城市基层社会的发生和运行,主要集中研究了杭州市“中国社区展示中心”完成的《中国城市街道与居民委员会档案史料选编》(十卷),它包括了从全国各地陆续征集到的1949-2010年的1000余份居委会档案资料。本文先讨论1949-1954年形成的城市基层社会,提出几个初步的研究结论。(1)关于基层社会的起源,作者认同基层社会首先是由政治统合社会而成,国家实施街居制是基层社会形成的最大制度推动力。所以,就基层社会形成的机制而言,国家一边的动因是建立强大国家,并且形成一套相应的国家统合社会和社区的机制。但是,在社会一边也存在着一个重要机制,即一般存在着社会配合国家的机制,特别是一般存在着积极分子或新的社会经纪人及其作用过程。在新政权重塑社会的过程中,发现、培养和聚集起来的新的居民积极分子起到了非常关键的作用。没有这种社会配合机制,街居制难以执行,基层社会是难以形成和运行的。(2)关于城市基层社会的运行,或者说它受街居制支撑和约束的程度,作者认为在一般情况下国家制度从来都很难完全刻板控制社会的每个角落,街居制等国家正式制度也未能完全控制所有社区关系和规则,基层社会在运行中实际上保留了改革后社区社会重新滋长的因子因素,这应该被解释为基层社会中仍然存在着社区的自我保存机制。(3)与上述格局有关,并非街居制改成社区制就表明基层社会消失。如同基层社会的形成是特定国家与社会关系的社区表现,基层社会的改变也是国家与社会关系调整的社区表现,因此会受到国家与社会关系更替机制的制约;如果基层社会转型是从基层社会转向更具自主运转能力和形态的常规社区,它一定是与国家对社会从统合转向规制同步的,甚至是以此为前提的。

二、居委会与国家统合意图

1949-1954年是中国街道居委会制度从尝试到定型的五年,国家最终明晰了政权与居委会的关系要求、居委会与居民的关系要求。观察这个过程,可以发现国家对基层社会的基本定性与期望,以及1954

年成形的基层社会在多大程度上实现了国家的逻辑和意图。

(一)启动阶段:战略上高度重视重建基层组织,策略上对保甲人员先用后换

新中国第一个居民委员会产生于1949年10月的杭州市上城区,同期在其他城区、其他城市建立的是居民小组。按照1949年11月杭州市市长江华在“杭州市第三次各区局长联席会议”上的解释,建立居委会的意图就是管理好城市人口,并且协助政府保护各种公共事业财产等(展示中心,2011,2:41)。成立居委会是杭州市政府的首创,但从基本工作方向上说,它绝不是杭州市政府的灵机一动。管理好城市一定要管理好城市人口,这在1949年年初的中共中央高层已经达成了共识。早在1948年下半年解放军展开三大战役之时,中共中央已经开始面临如何进驻和管理越来越多、越来越大的城市的问题。一旦进城,如何组织、管理好城市居民区是其中重点议题之一。比较明确的认识是国民党政权建立的保甲组织要定性为“国民党反动政权的基层机构”,必须废除;一时难以明确的是废除后怎么办。中共中央客观上有两种选择。一种是从街(以及城郊的乡)到居民区等“基层”的管理,从内容到形式一并全换,一进城立即实行民主建设,在工厂、学校、居民区都实施民主普选制度,通过人民代表会议选举建立基层政权。这与国共舆论战中中国共产党倡议的新民主主义主张相吻合,但是根据在东北、石家庄等地不太成功的实践,中央对人民觉悟程度和组织程度这两方面是否具备直接民主的条件没有把握。另一种是使用把政权机关拿在手里进行改造的方式,一方面沿用基层政权、基层组织管理居民区的路径,另一方面予以改造。1949年1月,中央已经明确主张采取后一种办法,并且发出《中共中央关于处理保甲人员办法的指示》,提出策略和具体办法,解放军在新解放的城市均实施了这个办法。

第一步:命令原保甲长“看守”原保甲,为派出街干部、居民组长替代保甲长争取时间。

根据晋冀鲁豫的经验,中央指示建议,平津解放后按如下办法处理保甲长:宣布保甲制度是国民党反动统治的基层机构,保长是国民党的工具和帮凶;暂时利用保甲人员,除少数罪恶昭著的保长要逮捕之外,一般的在短期内予以留用以维持居民区治安。程序分两步,首先由政府派员召集所有保长听训;然后再分区开群众大会,家家有人到会,

“着令保甲人员全体到场,站立一旁,去掉他们昔日的威风”(展示中心,2011,1:1)。1949年1月6日,彭真在良乡对准备进入北京城的各区干部发表《掌握党的基本政策,做好入城后的工作》的讲话,专门重申了中央关于处理保长的指令(展示中心,2011,1:4)。就文件信息而言,首先,这个指示中不很明确的是,虽然界定了保甲组织是国民党反动政权的基层组织因而必须废除,但实际上并未取消保甲的形式框架,对原来保甲地界未予变动。这样做除了沿袭居民的地界习惯外,多少表明中共中央很重视政权的基层组织形式及其功能,但估计直接实行基层民主有阶段性困难,暂时还没有做出相应的特别清楚的新安排。其次,在基层组织重建方面,着重处理保长群体。指示和讲话明确的是判定保甲长特别是保长普遍是国民党的爪牙、工具,要一边在政府和群众面前灭了保长的威风,令之低头夹尾,一边暂时留用,利用他们熟悉地界情况的条件,全力参加治安稳定工作,将功赎罪。这项指示不仅在平津两市执行,而且确定了1949年解放军进驻的所有地区处理保甲问题的总调子,包括在此前已解放的城市^①(展示中心,2011,1:6)。从中央到各地显示出一致的判断与意图,即大军进城后做不到一个个联系居民,必须通过基层组织;国民党建立的保甲作为基层组织不能依靠和使用,但是新的基层组织暂无条件通过民主制度建立,只能暂时保存保甲的壳;可派干部不够用,群众积极分子一时也无法成气候,所以对保甲人员要让他边低头夹尾边留用赎罪。

第二步:训练街道工作干部和积极分子替换原保甲人员。

根据“正确的路线确定之后,干部就是决定的因素”(毛泽东,1991/1938)的工作经验,解决问题的关键还是要派出干部取代保甲长。但是,接管城市后干部普遍不够用。各城市的保甲中,保一般设在街道以下,新训练的干部数量最多只能派到街道一级,称为街干部。而替代甲和甲长的办法,只能是通过发现和培养积极分子担任居民小组长。所以努力培养居民积极分子就成为当务之急。沈阳市在1949年2月提出草案,采取的办法是街长暂由政府委派,下设干事4-6人;然后参照行政区划,划分30户为一居民组,设组长1人、副组长2人,干部不担任居民组长,新的居民组不作为城市民主政权的一级组织,“它

^① 参见《中共沈阳市委关于废除保甲建立初步的街道民主政权的指示(草案)》,1949年2月27日。

只是街政权的细胞组织,但仍须慎重选择组长。首先要注重阶级路线,即主要选举工人、店员、贫民军干属及某些劳苦贫民、革命知识分子和自由职业者,同时也应适当照顾正当职业者的户口比例,如在商人区可以选举部分商人充任组长或副组长。应当在干部与群众中明确宣布下列几种人不能充任组长,即官僚资本家、逃亡地主、旧统治的余孽,无正当职业者,来历不清政治面目不明者。旧甲长中个别成分好,没有或很少做过坏事,解放后表现积极,而又为群众拥护者,也可以当选为新的组长,但一般的旧保甲长,应在群众中解职,并宣布在一定时期内不能担任街组中的工作”(展示中心,2011,1:6-7)。其他城市的新政府也有类似行动,例如,1949年3月,《北平市人民政府关于废除伪保甲制度建立街乡政府初步草案》提出培养积极分子的办法,甚至提出从中选拔合适者补充到街、镇担任基层政权干部(展示中心,2011,1:8-9)。

(二)1949年6月后的调整:工作重心与权力上移市政府,收回跨到居民区的腿

1949年6月前,在不设保甲长但是保持基层组织这个工作理念上没有分歧,但是北方大城市在接管过程中却遇到两大问题。其一,迅速形成积极分子队伍并不容易,所以,一些城市利用保甲的时间较长,废除保甲进度不快(展示中心,2011,1:19-20)。其二,更重要的是开始出现“路线分歧”,是把权力向下放,把基层政权做实做大?还是把权力向上收,让政权以市政府为中心运转?由于中央强调基层组织重建的重要性,但可用干部少、培养积极分子不易,区街政府及其干部在处理街面问题上花费精力多,进度与办法不尽相同,而接管城市的其他工作(例如职工工作、生产恢复与发展等)显得很急迫。同时,一个城市中各区街政府各出其令还影响了整个城市的政令一致,居民有事多找区街政府,市政府显得脱离群众。刘少奇对此极不满意,1949年6月他严厉批评这是“政出多门”、“步调紊乱”。刘的批评给各大城市军管会带来了很大压力,各城市纷纷检讨。天津、北平开始强调城市与乡村不同,政权与基层建设应做出区分。城市是政治、经济、文化中心,交通、传媒都便利,主要群众又是集中的工人阶级,所以“在城市中,街一级的政权和群众组织根本就不应设立。区应设区公所,但也不应成为政权的一级。一切工作应尽量集中于市一级来进行,否则就会把应该由市政府(或市工会等)集中统一决定和进行的工作错误地加以分割,

造成在工作中很混乱的现象”(展示中心,2011,1:18)。北平市经周恩来批示“原则同意”,华北局批准后,取消了街政权,设区公所,向市政府负责,并办理一部分民政事务,区公所是市政府的派出机构而不再是一级政权,同时改造和加强派出所,其中,“进行社会调查,反映社会情况”等也列入派出所具体工作(展示中心,2011,1:18)。东北一些城市,例如安东、吉林两市的做法、提法更为激烈,且产生了全国性影响。1950年1月22日,新华社转发了《东北日报》社论《坚决改变城市政权的旧的组织形式与工作方法》。1月23日《人民日报》也报道了两市的做法与经验,基本模式就是把城市工作权力收归市政府一级,撤销区街政府,改设区公所,同时加强公安一条线在基层的工作权限。新华社、《人民日报》的报道表达的是中央高层对平津、安东、吉林调整方案的首肯态度,要求各城市在群众工作方面把重点转向抓人民代表会议,组织和建设单位的信息也极为明确和强烈。所以,调整并不限于东北,而是全国性的。全国已接管的城市基本上都参照刘少奇的批评意见和平津做法,取消了街道一级政权。

上述调整的主要成效是解决大批干部沉到区街后不利于改进城市人民代表会议、不利于把群众按生产单位和职业组织起来的问题。市政府工作、城市人民代表会议,以及按行业职业组织群众(群团工作、单位工作)从此开始得到加倍重视和推进。一些坚持要抓基层组织、管理好居民的意见,则被新华社、《人民日报》定性和批评为农村工作思维、图工作方便、怕失去“腿”。《人民日报》断言“大城市可以保留区人民政府;小城市主要经过市人民代表会议和各行业人民团体直接联系群众”(展示中心,2011,1:25-27)。不过,从1950年以后的情况看,这个调整的后续影响比较复杂。被《人民日报》痛批的怕政府在基层没腿、工作没抓手的担心恰恰是实际情况,政府对居民区的左右力减弱的现象随之发生,而且并不像预期的那样可以通过人民代表会议、行业或单位组织替代解决(展示中心,2011,1:27)。因此,政府在基层组织重建工作上把政府干部迈进居民区的这条腿收回来后,如果还想保持对居民区的左右力、贯彻力,势必要找到新的腿。

(三)再次布局:把区公所、居民小组结构调整为街居结构

1. 居委会、街公所制度的出现

在我国南方地区有一些城市与上述情况有所不同,在取消区政府

改设区公所的过程中,组建居民组织的工作反而受到重视,希望以此弥补政府工作重心上移后基层工作干部少、事务多的状况。杭州市从1949年10月至1950年3月,基本完成了全市居委会和居民小组的组建工作。上海同期建立了各种里弄居民组织,如里弄福利会、冬防队等。1950年10月志愿军入朝参战后,北京一些城区纷纷组建居民抗美援朝爱国主义教育宣传队,对此《人民日报》在1951年7月予以推介。其他一些城市也将全面建立居委会作为基层政权建设的相关工作。1950年10月27日,《福州市市区居民委员会暂行组织条例》获得省人民政府批准。这个条例是除杭州市之外比较早、比较明确规定居委会性质、职能、结构、与政府(区公所)关系的地方性条例。它申明设立居委会是“为适应市民要求,协助政府举办市民福利事业,密切政府与市民间的联系起见”;规定居委会“受市人民政府及区公所领导”并协助政府办理六类事项,即号召并组织市民参加生产,兴办改善卫生设施,举办合作社事业,办理社会救济及其他社会福利事业,向市民传达区公所指定事项,向区公所反映市民意见与要求;规定了居民区规模与居委会、居民小组选任办法等(展示中心,2011,1:31-32)。条例除了没有说明居委会人员的工作酬劳与经费来源之外,与后来陆续推出的居委会组织办法基本处在同一框架中,既可以被视为地方补正区公所改革后居民区工作的典型办法,又可以被看作政府收回“一条腿”之后,要在居民区把群众组织起来并贯彻政府意图的确需要居委会这类“新腿”。在杭州、福州之后,其他城市也开始实行区/街公所加居委会的新模式,并且逐渐得到中央认可。1952年中央政务院颁布了《城市街公所组织暂行办法(草案)》和《城市居民委员会组织暂行办法(草案)》。华东军政委员会则具体提出要在10万人以上城市建立居委会,上海市发布了《上海市居民委员会组织暂行办法(草案)》。至此,在居民区和基层群众工作方面初步出现了明确的街公所(有的也称第X办事处,例如上海)加居委会的制度。

2. 街居制的新问题:居委会经费与居委会人员酬劳问题

从政务院到地方,有关街居组织的新条例具有基本共同点:明确规定居委会不是基层政权,是群众性或群众自治性组织,帮政府做事,替居民服务,所以经费由政府适当补贴,其他部分按自觉自愿原则向居民募集,收支概况定期报告人民政府并向居民公布(展示中心,2011,1:52)。1953年11月8日,《中央人民政府内务部关于城市居民委员会

经费问题的意见(草案)》专门明确提出补助标准(展示中心,2011,1:68-69)。11月22日,《中央政法党组干事会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》向主席和中央政府提交情况调查与建议,同时附送了修改后的《城市居民委员会组织通则(修正草案)》、《城市街道办事处组织通则》、《内务部党组关于解决居民委员会经费问题的意见》,请求审查批准后报请国务院通过并公布执行(展示中心,2011,1:69-73)。此后,内务部、财政部、各地政府都密集制定方案,颁发通知提出具体补助标准(展示中心,2011,1:68)。基本办法仍然是规定政府按一定标准拨发一定数量的居委会干部酬劳和居委会工作经费(例如,大部分城市按每千人口每月补助居委会5万元公杂费,12万-15万元生活补助费用以补助工作繁重而生活困难的主要工作人员;西部几个物价高的城市补助标准相应提高),其他事项费用向居民自愿募集、禁止摊派,经费使用须接受政府与居民监督。

3. 解决最后一个问题:谁来当居委会干部?

从替换保甲人员开始,各城市除一度提倡广泛代表性之外,大都强调要从工人阶级尤其是产业工人中物色居民小组和居民委员会干部。大致从改区政府为区公所、政府工作重心上移开始,由于强调推进行业组织、单位组织建设,并以单位制度管理单位人员,原先担任居民组织工作的机关企事业单位人员不再参加居委会组织的活动,所以,居委会干部来源变成了一个从政治上、数量上、素质上都需要综合考虑解决的新问题。1952年12月,内务部按照周恩来的指示,由华北行政委员会、中央政治法律委员会、中央公安部组成调查组,分赴上海、天津、北京、沈阳、武汉等地,协调当地政府有关部门,就城市街道居民的组织形式、工作任务、各地存在的问题等进行调查,提出解决意见,为中央统一提出解决问题的方案提供参考。1953年1月,上海等地的调查报告纷纷建议主要由干部、职工家属(主要是妇女)充任居委会干部(展示中心,2011,1:53-58)。建议报告为中央提供了极为重要的决策依据。1953年3月4日,《谢觉哉就城市居民委员会有关问题给政法委员会的报告》直接大篇幅引用上海数据材料,并向政法委提出与上海一致的意见。报告还说明已经根据这次调查起草了《城市居民委员会的组织办法》及《城市街公所组织办法》,基本内容事先已取得各调查市负责干部的原则同意,一并提交政法委审核批准(展示中心,2011,1:60-64)。从此之后,由家庭妇女尤其是职工家属为主担任居委会、居

民小组干部成为长期定规。

上述街居关系、居委会经费、居委会干部来源三大问题解决之后,实行街居制的最大问题基本解决。但是,各地城市在政府的街道机构设置上的不同办法与五花八门的叫法,诸如街政府、街公所、街办事处等,很不统一。为此,彭真于1953年向毛泽东并中共中央递交《城市应建立街道办事处和居民委员会》的报告,提出居民委员会是“群众自治组织,不是政权组织,也不是政权组织在下面的腿”,城市街道不属于一级政权,而是“市或区政府的派出机关”(彭真,1991a/1953)。这个建议中关于居委会不是政权组织在下面的“腿”的看法显得较为理想化,在实践中则完全难以避免,但是办事处、居委会的这个划分本身是简洁明了的。彭真的建议被中央采纳后,各地政府在街道办事机构设置不统一的问题应声而解。至1954年12月31日,全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过了《城市街道办事处组织条例》、《城市居民委员会组织条例》。虽然全国的街居设置工作实际于1956年才基本结束,但是这两个条例的通过和颁布本身表明,街居制的完整模式在1954年年底已经正式获得国家法律形态。

4. 其他重要变化:居民区归约为居委会一家管理

在街居制逐渐明确、逐步推进的过程中,还有一个重要的伴生现象,即过去进入居民区活动的其他社团逐渐消失,或逐渐退出居民区,日渐形成的城市基层社会归约到居委会一家组织管理。以杭州为例,1949年下半年在废保建居过程中,居民区除了保甲还有其他组织。除了上、中、下三个城中区外,其他区还有农协会、苦力会、店员会、工人会、摊贩会等“群众团体”(展示中心,2011,2:45)及各种生产组织,选居委会时须征求这些团体的意见。此外还有各种“旧社团”,这些社团需要重新登记,在活动范围方面要遵照政府的要求。1949年12月《杭州市民政局半年来工作总结报告》提到在社会科学工作中“管理宗教、慈善、同乡会馆等社团——确定工作方针与斗争策略,自11月起办理登记,截至12月止,已登记者包括宗教团体34个(佛教、道教部按一个统计)、慈善机构27个、同乡会馆37个,未登记者以同乡会为多,有20余个,筹备组织同乡会联合整理委员会、社会福利事业联合会、祠庙管理委员会及各种宗教协会”(展示中心,2011,2:69)。1950年《杭州市一年来民政局工作初步总结》则说:“通过调查登记,做到基本上了解旧社团的一般情况,并使其接受领导,结合社救事业,发挥了一定作

用——旧社团主要为福救、宗教、同乡会馆等团体,已登记福救团体五十二个,同乡会馆四十四个,宗教教会八个,教堂六百九十一座,教徒八千九百零二人”(展示中心,2011,2:98)。1950年以后,这些文件中提及的群众团体主要汇入政府对单位组织、行业组织的管理渠道,而宗教慈善团体等“旧社团”的活动接受政府的管理并淡出了居民区。全国其他接管后的城市都开展了类似的工作。1950年1月22日,新华社、《人民日报》转载《东北日报》1月7日社论,解释这是出于政权工作更好联系人民群众的意图:“这样就将城市的人民群众,按其不同的生产与生活的需要分别组织起来了,市与区的机关,就通过这些组织联系群众。而过去通过街的一揽子的组织是无法直接联系这样多方面的群众的”(展示中心,2011,1:28)。此后,行业人员归行业、单位人员归单位,居委会独家管理无单位的居民,基本上两不交叉,即基层社会由基层政权领导、指导、掌握下的居委会独家管理。

综观居委会制度从尝试到定型的过程,可以发现国家在建设居委会、基层社会上是有明确的意图和期望的。(1)从开始就明确国民党的基层组织不能继续使用,但是基层组织必需管理城市人口,即采取基层组织建设把居民区作为基层社会管理,是国家一开始就确定并且一直坚持的主张。(2)综合考虑战争期间和战后尽快恢复和发展城市生产更重要,居民区在基本清除了敌特分子之后没有重大治安问题,公安部门有力量围护日常治安,其他行业与职业组织可更高效管理机关企事业单位人员,政府直接管理居民区日常事务的成本太高等因素,政府认为干部不能把全部或主要精力放在基层社会组织管理之上,更不适合把自己的一条腿直接伸到居民区层级。(3)政府意图要贯彻到居民仍然是重要的工作,因此,尽管一般意义上可以申明居民组织不应该是政府在基层工作的腿,但是实际上需要迈出另一条由居民自己组成、并听从政府领导、指导、管理和协助政府的腿,这就是居委会。(4)居委会在法律上表述为居民群众自治组织,但至少在功能、工作和经费支持上应该不完全是自治组织;政府对居委会要管、教、放结合,居委会对居民也需管、教、服务结合。(5)以群众积极分子任职居委会;居委会干部不是政府干部,但需要给予补贴;居委会不是一级政权,但是需要给予办公经费支持。(6)除了基层政权领导、指导、掌握下的居委会组织,基层社会中不宜再有其他社会团体。(7)基层政权加居委会管理基层社会并非是社会管理的唯一常规模式,它须配合群团组织制度、单

位制度,等等。

在制度特征上,街居制作为替代改造保甲制、建设基层政权与基层群众民主自治的结果,一方面强调需要基层政权和基层组织,但坚决不要保甲的壳和其中的人;另一方面强调需要群众民主自治,但也不采取常规形式。所以,这项制度包含的是双间接机制,即基层群众通过居委会间接民主,国家通过居委会间接统合基层社会。它在客观上把清末以来政府主导设置和建设基层组织、新民主主义理论赞成的民众民主自治、历史上更早的郡县制中的县以下“以役代职”这三种不同的逻辑和因素揉于一体。国家期待通过从群众中民选而来的积极分子领导群众;群众通过成为积极分子或围绕着积极分子来参与社区民主;而整个半统合半自治的基层社会格局一方面用于应对居民群众自己的大量日常问题,另一方面用于生成支持政府的力量,并处在政府的领导、掌握之下。从实践结果看,实施街居制的直接成果是通过体制化的群众积极分子中间机构实现了对居民区最大限度地组织和统合,居民区迅速成为在基层政权之下用居委会、居民小组单一方式组织管理的基层社会。

三、国家统合机制与社会配合机制

街居制包含了一套国家机制。如果把机制视为一套自然生成或人工设置的装置合乎原理地依次发生作用的系统,那么,街居制中的基本国家机制大体可以描述为:国家运用领土的中央控制权力,按照低成本高效率地统合与指挥日常社会的设计方向,设置基层政权与积极分子衔接装置,通过后者的有限代理和传导而实现对居民区的调控。

国家机制采取了中间传导装置,而且其一半传导装置来自非政府、非政权性质的居委会,这意味着国家意图在传导中会有所减弱,还很可能意味着不能直达所有人和所有活动。所以,基层社会格局仅仅依赖政府一头努力以及简单制定一个街居制度,并不见得能够迅速顺利形成,即使形成也未见得能几十年不变,一定有其他的因素和机制在基层社会形成与运行过程中共同发生作用。本文在一般意义上把来自社会方面的作用机制暂且称为社会或社区配合机制,即当国家趋近、梳理、统合社会时,社会中会出现积极接近国家权力的群体,通过争取和维持

这种紧密关系而取得和保持自己在社会竞争方面的优势地位。通常国家统配社会资源的能力越强,社会配合群体就会越活跃。从这个角度看,在历史上出现的乡绅充任中间代理人处理县以下各种事务,可算作古代现象。清末以后实行保甲制下的保甲人员在某种程度上也是这类人员。在1949-1954年建立和实行街居制的过程中,群众积极分子也起到了类似作用,区别在于其性质上是劳动群众服务于革命政权,而不是旧式精英贴近政权。群众积极分子涌现并发生作用,可以从以下几个方面进行观察。

(一) 国家给出机会

社会配合机制发生作用的前提是国家给出机会。在1949-1954年以街居制形塑基层社会的过程中,之所以会出现一大批居委会工作积极分子,最重要的原因是国家有迫切需求而且给予了明确机会。

首先是因为从政治上考虑,新旧政权性质不同,在接管旧政权时除了留用业务、技术人员,基本上从上到下都需要更换干部特别是重要干部和政治干部,然而干部却根本不够用。从1948年下半年开始,战争胜利之快超出预期,接管城市的干部准备工作非常仓促,越向南方这一问题越突出。例如,第三野战军1948年9月攻下关内第一个省会城市济南时,还可提前两个月准备8000名接管城市的干部。而1949年5月4日三野大军进入人口达50余万人的杭州市后,派入地方系统工作的“南下干部”仅400人,素养暂且不论,数量也属捉襟见肘。5月7日成立军管会,主任谭震林在杭州市军管会成立大会上的讲话比较了接收济南时的情况,感叹敌人比我们跑得更快,“我们这次进杭州是太快了……工作上感到措手不及”(展示中心,2011,2:8)。所以,新政权接管城市除了留用改造旧机关人员外,迫切需要新的群众积极分子配合参与城市生产、生活的恢复。但是,解放初各城市群众的情况远比预想的复杂,新政权无法直接依靠群众建立各级民主政权和民主自治组织,还是得通过派干部去组织群众参与肃清敌特、维护治安、废除保甲等活动,并希望通过为积极分子涌现提供氛围和机会,从中去发现、激励和培养积极分子。

其次,新政权迫切需要群众积极分子不仅是出于缺少干部的政治考虑,而且因为新政府缺钱,无法为干部队伍急速扩张提供相应的财政支持。以北京为例,1949年3月,市政府提出了一个关于基层政权干

部的确定与待遇方案:新提拔任用的街乡政权工作人员和委派的街乡干部,每月待遇均暂以不超过二百斤小米为原则,其办公费应按所管户数的多少计算,但每月不得超过二百斤小米。各街、乡、镇之办公费及人员待遇米,在市未统筹以前暂由区负责,由各街、乡、镇负担,统一掌握(展示中心,2011,1:9)。到1949年5月,北京城区计划建立的187个街已完成66个街,完成36%;郊区计划建立270个街乡,完成220个,完成82%。各区报告中称5月15日前将全部完成(展示中心,2011,1:14)。如果按3月文件规定每街配备8人计,可知北京457个街乡政府单位至少需配置脱产干部3656人,仅干部“待遇小米”每月就需70多万斤。干部供给加上基层政权办公所需经费,给新政府从中央到地方都造成了极大的财政压力。市政府之所以明文规定街乡镇下设的闾、居民小组所有人员都“不脱离生产”,即不按专职干部供给小米、配置办公经费等,都与财政供给紧张有关。北京的情况很有代表性。各地普遍缺干部,但在供给保障能力上却不支持直接、迅速扩大干部队伍规模,更不允许在基层政权以下给其他基层组织大量补助,这就不得不更多地动员和依靠财政成本较小的群众积极分子来参与、支援国家建设和政权建设。居民区里日常事务多,就宣传鼓励居民事居民办,通过居民群众积极分子领导居民群众办,这不仅仅是出于政治策略考虑,而且也是受财政能力限制而不得不为之举。

(二)居民积极分子积极性看涨

从社会方面看,居民区为什么会出现新积极分子?

首先,有基础。一般是因为旧社会中一直存在着底层积怨,保甲长负责要粮、要丁、摊派,有的保甲长又仗势欺负普通居民。有些居民积怨多年,趁新政府开展废除保甲制的宣传、动员会议的合法机会,诉苦诉怨,既响应了政府号召,又释放了愤激。很多居民直接针对人进行清算,甚至出现“吊打恐怖”,以至于“引起全体伪保甲人员的普遍恐慌”。所以,沈阳、北京市政府都明确提出不要打人,政府的主张是斗争可以作为居民诉苦、表达革命情感的起点,但是要教育他们提高觉悟,把注意力集中到反对旧制度上(展示中心,2011,1:9)。在编排居民小组时,曾出现“无标准的提出挤坏人等不恰当的口号”(展示中心,2011,1:6,1:20-21),被挤出来的大多数都不是政治上的坏人,而是与居民关系紧张的人,或者居民看不起的人,如娼妓等。所以,沈阳市委特意

要求不得挤坏人,不要针对私人、个人搞打击,斗争矛头要指向保甲制度,斗恶霸则事先要经过区委讨论、市委批准,以免造成不必要的紧张;要一律禁止打人;对保长、甲长要有区别,应当着重斗最坏的保长,而不应过多的斗争甲长,等等(展示中心,2011,1:7)。北京、沈阳两地政府郑重做出上述规定,说明居民群众在做积极分子过程中释放对旧社会日常生活、对往日直接压迫者的怨气大致是一种普遍现象,而不仅仅是北京、沈阳独有的现象(展示中心,2011,2:52,2:55-56)。

其次,有更好的待遇、地位和机会。在废除保甲制度过程中,群众普遍将信将疑,有所顾虑,积极分子面对政府说新制度好处时还有些言不由衷,但是随着居委会、居委小组等普遍建立并开展活动以后,群众积极分子还真是获得和感受到了做积极分子参与新制度、新居民区建设带来的各种好处。由积极分子而成为居委会干部,其社会、政治地位同步得到提升。1949年12月10日,杭州市上城区分所《取消保甲制建立居民委员会工作总结(五)》中列举了一些“群众反映”和工作经验教训时说,群众的主要特征是一开始还需要动员参与选举(展示中心,2011,2:60-61),一旦进入居民委员会选举环节以后,选上的受到羡慕;原来的穷苦居民更容易受到激发;而小商人则一般比较计较花时间在居委会去做统计户数,组织居民合作社生产、消防、卫生、防匪、防特、救济等事不合算,不太情愿(展示中心,2011,2:62)。总体上,居民群众努力成为积极分子的热情是呈上升趋势的。1949年杭州市新政府开始工作后的大半年时间,以恢复秩序和稳定城市生产生活为第一考虑,对社会“各界”的政策包容度较高,阶级政策和缓,不独强调劳资两利,工商资本权益较受尊重,而且地主阶层也未成为斗争对象,处在人民之列(展示中心,2011,2:41)。因此,这一时期一般群众的社会地位提升感还不够明显。随着1950年1月24日中共中央发出指示,开始在新解放区实行土改运动的准备工作,形势就发生了重大变化,阶级斗争从斗保甲向其他层面传递。杭州市以往的有钱人尤其是地主的地位感显著下降,而群众积极分子的社会、政治地位上升感变得越来越明显,进入居委会的人更加受一般居民羡慕,愿意做积极分子的人变得越来越多。所以,当政府要求加强机关企事业单位建设,干部、职工在单位参加活动而不参加居民区活动、居委会干部主要从职工家属中选择时,居民区里妇女参与来源甚广,整个转换工作毫不困难。

尽管政府财政弱小,无力大规模扩张干部队伍,但是对积极加入居

民组织、民为居委会干部的群众积极分子,还是尽可能提供了一些补助。居委会自己还在里弄组织开展生产的任务和机会,具有一定的资源调配权力。政府也认为在里弄内组织生产很有必要(展示中心,2011,2:145)。1951年2月20日,华东局召开华东民政会议,“城市组”对城市居民区人员及其生产要求做出反映和判断:“1.居民是哪些人?①贫苦劳动人民——无固定职业,临时出卖劳动力做苦力。②半商业性的——临时做摊贩、卖开水等。③失业过久的人员——工人、知识分子。④家眷——职业在本市。⑤殷实富户——业主地主,歇业资本家。⑥退残农员。⑦游民散兵。根据这些成分,第四种人可培养为骨干。2.组织起来干什么?他们大约是要解决职业、救济、市政□□等问题,组织后可以解决这些切身问题。此外对坏分子要管理教育,对殷实富户要贯彻税负劝募等任务”(展示中心,2011,2:145)。所以,由居委会来组织居民区的一些生产、救济工作,是政府和居民的共同愿望。华东地区基本上是在废保甲、建立居委会过程的一开始就开展这项工作。在全国其他城市,居委会组织里弄居民办生产合作社、小作坊、小工厂的情况也很普遍。虽然在目前已收集的档案材料中未见居委会如何具体在里弄生产中进行资源调配、分配的细节,但大致可以推想组织者和分配者的社会地位总是高于一般居民群众,大致可以推断出居委会的生产组织调配力提升过程也是居民群众做积极分子的热情同步提升的过程。

(三)哪些人可以成为积极分子?

各市在建立居委会组织的过程中,一开始就比较注重积极分子的条件、资格审核。以杭州为例,1949年11月21日,在《良山区分局对组织“人民居民委员会”的工作计划》中就明确提出,要了解积极分子“他的成份(分)出身,社会关系,表现态度”(展示中心,2011,2:45)。1949年12月12日,《杭州市上城区公所取消保甲制度建立居民委员会半年工作总结》中提出,“委员和组长的条件:委员会必须以工人阶级领导有各阶层参加,委员和组长在地区上也分布普遍,此外本人尚须具备下列几个条件:①政治条件:认识清楚,没有反动行为,重视劳动人民;②出身成分:以工人阶级为主,并须有小手工业者、小商人、知识分子、开明士绅参加;③群众印象:认为积极热心,公正,没有贪污行为,没有做过对不起群众事情”(展示中心,2011,2:64)。按照以上标准,杭

州市的第一批居委会干部、居民小组长中,自然就以工人为主(展示中心,2011,2:76-78)。不过,这里需要留意两个问题:其一,1953年1月以后,各地根据内务部组织调查并向中央提出建议以后,居民区干部转向以职工尤其是先进职工的家属为主担任,政治标准则同此前并无二致;其二,如下文将要讨论的,随着在实际工作中居委会向“腿”的方向转变,居民区的群众积极分子开始出现由积极分子向半职业型中间人转变的趋势。

四、基层社会中的社区自我维持机制

在城市基层社会,由群众积极分子组成的居委会除帮助居民区肃清敌特,还帮助政府管理很多具体事务,其中很多事务属于协助政府管理基层社会。虽然各城市由于财政供给紧张,一般强调居民组织不是一级政权、人员不脱产,如果确需脱产或补贴的则要报市政府统一审核批准,但是下达给居民组织要做的事却很多很细,以至于有些城市甚至考虑过给居委会干部采取薪金制(展示中心,2011,2:32)。这种情况一直延续到全国人大1954年推出街居组织的法规后也未能改变,而且实际上归到居委会处理的事务也越来越多。1952年《上海市江宁区崇安里居民委员会工作任务》曾列举过居委会的日常工作清单,有40多项,内容包括组织漫画大字报、里弄调解等(展示中心,2011,1:41-43)。到1961年3月,由上海里弄出据的证明就包括了财贸方面30项、文教卫生9项、政法6项、交通公用事业14项、其他方面3项,共计62大项,内容细到了管理居民婚丧“申请小菜”、婴儿缺奶申请奶糕奶粉、买饭碗买洋钉的程度(展示中心,2011,1:165-166)。就此说明,居委会对基层社会生产生活的管理是全方位的。

然而,居民区生活作为社区生活的内容远不止上述这些事项。尽管居委会要管的事甚多甚细,但是,居民区生活、生产面毕竟太大、太多样,居委会是管不过来的。因此,如果要问得到社会配合而形成的基层社会是否由街居制和居委会实现了全控制,居委会是否管住了居民区所有事、所有人的所有活动和行为,答案显然不是。就一般机理而言,这主要是因为社区具有特殊性,它居于家庭与社会之间的层面,有共同体属性,并不适合进行过于严密的组织管理。而政府固然愿意尽量梳

理清楚社会情况,能管的都直接管,但是管得越多越细,相应需要支付的成本也越高,直到无法承受。配合国家的居民积极分子固然能够赢得更高的政治、经济、社会地位,但是他们也不愿意或无能力以尽义务的方式做一切事。因此,剩下的居民区内的事务和关系仍然只能由居民按社会、社区的惯习自行处理。这些在社区生活中出现的具体事务、关系具备日常生活的经常性,会反复出现,属于社会生活中规模大、分布广、高管理成本、低政治价值、反复生成的事务,通常会令政府衡量后不予干预或不经常干预,通过居民积极分子中介代理也不能完全有效干预。对于这种社区通过反复生成、规模大、分布广、高管理成本、低政治价值的领域、事务、关系和行为,促使政府不直接进入而听由社区按习惯方式去处理的状况,本文将之视为社区的自我维持机制。

在基层社会型构时期,社区自我维持机制是通过积极和消极两种方式呈现出来的。积极形态是指在居民区内只要是国家、居委会不处理的事,居民会自行按熟人规则、社区习惯来处理,使得社区生活在居民区、在基层社会中得以延续。在这个过程中,居民区仍然发挥社区的基础功能,即社区居民间的交往、互助功能,以及在交往、互助过程中执行对社区成员的社会化功能。而消极形态则是通过居委会干部的半职业中间人化方式呈现出来的。所谓半职业中间人,首先是指居委会机构中的干部群体是半职业性的;其次是指它处在国家干部与居民群众之间、官与民之间,具有某种非官非民的政治、经济、社会地位;同时还是指由此塑造出的、特定的角色期待,以及角色担当者的特定的、模式化的心理取向与行动选择。一般而言,中间人在关系结构上处于一种有弹性的中间地位,需要依据交往交换的另外两方的地位和力量的变化,调整自己以保障实现双方交换的同时也实现自身利益的最大化(毛丹、陈佳俊,2017)。在1949-1954年基层社会型构时期,可能是因为政府方面给予的任务多而重,给予的福利待遇总体上较低,居委会积极分子一方面听从政府指令,但是一般也不会整天围着政府转;另一方面作为居民选出来的干部需要考虑居民的需要,但是一般也不认为自己可以像政府干部那样管理群众。所以,如果说后来居委会干部中间人化的突出表现为不是干部而像干部,是群众又不像群众,即主要不像群众,那么这个特征还是在1954年后逐渐显现的。在1949-1954年情况有所不同,主要特征是居委会积极分子既不像干部,也不像群众,即主要不像干部,在基层社会中发挥的作用不强势,因而居民们自

行处理生产生活和交往的自由度也就更大一些,主要表现在以下方面。

(1) 积极分子不够积极。在建立街居制和基层社会的过程中,政府频繁召开各种会议,占用工作时间多,群众积极分子又没有工作补贴或补贴抵不上工作收入损失,所以,不仅前文所述的一些小商小贩不愿多参加居民区活动,一些积极分子包括居委会干部也变得积极性不高,工作热情下降。北京市很早就出现了这个问题(展示中心,2011,1:15)。杭州市在1949年11月也要求“注重打破群众的几个顾虑:①做事情影响生活;②开会多麻烦;③不识字,工作无力胜任;④没有声望,人家不理睬;⑤怕将来抽丁”(展示中心,2011,2:51-52)。可见,群众和群众积极分子都怕开会影响生活,这不是个别城市的现象。面对这个情况,有不少城市曾经认为工人出身的居民觉悟更高,一度主张主要从工人中物色居委会干部。但是,工人和其他职员的时间更少,反而没有太多热情担任居民小组干部。直到1953年初以后比较明确给予居委会补贴,并且开始以职工家属、家庭妇女为主担任居委会干部,这个问题才得到缓解。但是,这时又遇到了下面的问题。

(2) 积极分子文化低,工作能力和影响力有限。1951年1月7日,《人民日报》发表《北京市第七区组织居民宣传队的经验》,提醒说要对有关人员及时加强教育:“宣传队员的工作情绪一般都很高,但对时事、政策所知很少,文化水平也较低(文盲半文盲占28%;粗通文字和小学程度的占63%;文化程度较高的只占9%),因此必须组织他们进行学习”(展示中心,2011,1:33-34)。

(3) 积极分子不一定是真的。1949年12月1日,在“杭州市第四次各区局长联席会议”上中城区区长汇报说:“积极分子必须要在运动中去发现培养,通过合作运动组织居委会,不通过运动的积极分子不一定是真的,靠不住的”(展示中心,2011,2:56)。

居委会积极分子中的这些问题,多少影响了居委会对居民群众日常生活的干预力。当然,居委会不能更强势地发挥作用还有一些客观限制,这些限制问题更不是居委会干部和其他群众积极分子能够轻易解决的。

首先,原来保甲制下保的规模不小,有些合二、三保为一个居委会管理的居民区更大,人不熟,居委会选举变得很困难,直接进行细密管控性工作变得更困难,只能通过居民小组去开展工作,工作下放到居民小组则无法避免放松要求、降低标准。以1949年10月杭州上城区第

一个居委会为例,区公所曾报告说:“这个居民委员会的区域打破了旧保甲的界限,依照街道自然的形态划定,共有居民二千余户,选出了九个居民委员,其中有工人、手工业者、小商人、知识分子、公务员、工厂经理,包括了各阶层的分子,因此,它的基础是很广大的。居民委员会之下分划四十个小组,每小组有居民五十户左右。”区公所承认:“最大的困难有两点:①居民多互不认识,选举困难。城市中的居民,职业上的关系多,而邻居之间很少往来。所以虽近在咫尺,也不知道你的名字职业,重门深闺的人家自更不用说了。因此在小组座谈提对象的时候大家都有些困难。②还有些居民对于居民委员会的认识不够,或者工作忙怕麻烦,因此对应选居民委员或小组长尚有若干顾虑。居民是散漫的,他们有不同职业,不同的成分,多样的性格”(展示中心,2011,2:37-38)。第一个居委会显得太大,后来不得不进行调整。全国城市在试验过程中,对各个居委会下辖户数、人数都做了原则规定,一般在五百户至一两千户居多,再后来又考虑到居委会成本、与街道和派出所对接方便,因此并不按居民熟悉程度为标准设置居民区和居委会。总的看来居民区偏大,在设置上照顾到基层组织标准多于照顾到社区交往方便标准,居民太多,相互之间熟悉程度较低。面对一个个庞大的居民区,居委会工作面临很多困难。

其次,居委会安排单位外人员生产就业的能力有限,摊贩和其他自谋临时职业者就有大量存在的余地。1949年5月,北京市相关部门总结工作时曾说:“整理摊贩与交通管制,过去我们虽曾注意,也召集过有关部门讨论,唯因缺乏有经验的干部,致这一工作拖延至今未加整理,汽车肇祸日有所闻。三轮车、自行车的登记工作根本未办,摊贩满街阻塞交通,亦无人管。造成上述严重现象的原因:第一,进城以后,对上项业务究属何部专责,未有公布明文法规;第二,旧警察和路警的消极怠工,或怕管理,抱着不得罪人的态度放弃管理;第三,从老解放区来的同志,无管理大城市的经验;第四,市民利用局区间及各局间之罅隙,自图私利,而不顾全大体”(展示中心,2011,1:16)。由此可见,居委会组织虽然把组织居民区生产、发展福利作为当然工作,但是在解决就业方面的能力毕竟有限,不要说为自谋生路的临时就业人员提供其他就业机会,他们就连自己的稳定就业都还是问题。在这种情况下,居委会对上述人员的管束能力相对比较有限,这些人员听从、配合居委会工作的程度也相对较低。

再次,居委会管了太多的事,不仅没空、没力量管理更多的事务,而且因为居民间差异很大,居委会统一开展的活动都未必能得到居民应有的好评。例如,1950年春节杭州市中城区各居委会落实组织拥军优属济困工作,结果发现工作对象的反映并不一致,“烈属中周惠华得到人民银行的光荣匾额后,特别来信致谢,军属陈筱龙得到救济后,表示要将情况告知前方子女,好好为人民立功,后方政府照顾得很好。另外二家军属任宝荣、张刘氏未得到救济,由于调查时不够明确,该家属以为一定救济,除夕晚16号来区后说服教育补给他,情绪上才渐渐地转好。个别请求,失业救济,总计有十余家,其中有技术的女工好几家,对政府不能有效办法表示不满”(展示中心,2011,2:87)。上述情况的出现有其偶发性,但是其必然性在于根本不存在让每家每户、每个居民都同样满意的事以及处理这些事务的工作模式。

无论是从主观积极性还是客观条件看,居委会实际上管不到基层社会的方方面面。所以,1956年中华人民共和国内务部民政司编制《做好城市居民工作》小册子,比较细致地介绍了各地的经验,比较现实地规定了居委会可做的事项有哪些。这个文件并没有说“法无禁止即可行”,居委会管理事项之外的事都归居民自由行事,但是它实际上在某种程度上还是多少承认了基层社会作为社区存在着某种形态、程度的空地,而空地的运行规则不是国家法规、政策文件所能规定的。社区空地说到底就是日常生活的日常性特征(管理高成本、低政治意义、重复性发生等),决定了日常生活可以被政治力量严重影响但又不能被政治所高度整合。由此,社区需要、社区习惯不能不得到默认,社区关系处理在很多方面还是被习惯规则左右,虽然后来国家以文化风俗革命加以约束、干预和改造,实际上仍然很难一直特别刚性地进行约束。

五、结束语

综合来看,基层社会是由国家主导、社区配合、社区自我维持三种机制共同作用而形成与维系的。在1949-1954年的启动阶段,三种机制中第一种的作用最强,第二种显在,第三种弱隐,但是,缺少其中一种就不成基层社会。按上述方式型构的基层社会迅速替代了国民党政权

的基层架构,在居民区中迅速驱除了国民党政权的残余影响,对城市生活生产的恢复发挥了稳定和支撑作用。而其弱点显然是行政主导力过强,居委会协助政府办事很多而开始产生半行政化色彩,居民区作为社区的基础功能较弱,居民对社区生活的需要和兴趣与居委会的主要工作有相当的距离,等等。后来30年的基层社会运行以及最近30年逐渐建设新型社区过程中遇到的一些基本问题,也正是在这个基础上累积起来的。受历史条件和惯性规定的影响,目前和今后的基层社会改革建设中上述三种机制会继续发挥作用,但是由于基层社会中尤其需要解决社区基础功能的发育和健全问题,运用第一种、第二种机制时显然需要把促进和保持社区基础功能作为前提。

参考文献:

- 邓小平,2013/1956,《关于修改党的章程的报告(一九五六年九月十六日)》,《中共中央文件选集(一九四九年十月—一九六六年五月)》第24册,北京:中共中央党校出版社。
- 杜赞奇,2008,《文化、权力与国家:1900—1942年的华北农村》,王福明译,南京:江苏人民出版社。
- 高民政、郭圣莉,2003,《居民自治与城市治理——建国初期城市居民委员会的创建》,《政治学研究》第1期。
- 桂勇、崔之余,2000,《行政化进程中的城市居委会体制变迁——对上海市的个案研究》,《华中理工大学学报(社会科学版)》第8期。
- 郭圣莉,2005,《国家政权建设与城市基层社会管理体制的变迁》,《复旦政治学评论》第1期。
- ,2006,《城市社会重构与新生国家政权建设:建国初期上海国家政权建设分析》,天津:天津人民出版社。
- ,2007,《阶级净化机制:国家政权的城市基层社会组织构建——以解放初期上海居委会的整顿与制度建设为例》,《甘肃社会科学》第4期。
- 华伟,2000,《单位制向社区制的回归——中国城市基层管理体制50年变迁》,《战略与管理》第1期。
- 何海兵,2003,《我国城市基层社会管理体制变迁:从单位制、街居制到社区制》,《管理世界》第6期。
- 胡乔木,2012,《对宪法修改草案(讨论稿)的说明(一九八二年二月二十七日)》,《胡乔木文集》第二卷,北京:人民出版社。
- 胡耀邦,1982,《全面开创社会主义现代化建设的新局面》,《中国共产党第十二次全国代表大会文件汇编》,北京:人民出版社。
- 黄宗智,1986,《华北的小农经济与社会变迁》,北京:中华书局。
- 鞠正江,2009,《我国社会管理体制的历史变迁与深化改革》,《四川行政学院学报》第1期。
- 李路路,2002,《论“单位”研究》,《社会学研究》第5期。
- 李友梅,2003,《城市基层社会的深层权力秩序》,《江苏社会科学》第6期。

- 刘少奇,2013/1956,《在中国共产党第八次全国代表大会上的政治报告(一九五六年九月十五日)》,《中共中央文件选集(一九四九年十月—一九六六年五月)》第24册,北京:中共中央党校出版社。
- ,1959,《马克思列宁主义在中国的胜利(一九五九年九月十四日)》,《建国以来重要文献选编》第十二册,北京:中央文献出版社。
- 路风,1989,《单位:一种特殊的社会组织形式》,《中国社会科学》第1期。
- 毛丹、陈佳俊,2017,《制度、行动者与行动选择——A市妇联观察》,《社会学研究》第5期。
- 毛泽东,1991/1938,《中国共产党在民族战争中的地位》,《毛泽东选集》第二卷,北京:人民出版社。
- 彭真,1991a/1953,《城市应建立街道办事处和居民委员会》,《彭真文选》,北京:人民出版社。
- ,1991b,《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》,《彭真文选》,北京:人民出版社。
- 王德祥,1982,《什么是基层社会生活的群众自治?》,《人民日报》11月8日。
- 王金豹,1982,《新中国成立初期城市居委会制度产生的历史过程及启示》,《上海党史与党建》第5期。
- 王向明,1982,《发展企业民主管理和基层社会生活的群众自治》第六讲,《人民日报》12月27日。
- 夏建中,2008,《从街居制到社区制:我国城市社区30年的变迁》,《黑龙江社会科学》第5期。
- 徐勇,2009,《农民改变中国:基层社会与创造性政治》,《学术月刊》第5期。
- 张济顺,2004,《上海里弄:基层政治动员与国家社会一体化走向(1950—1955)》,《中国社会科学》第2期。
- 张静,1998,《国家与社会》,杭州:浙江人民出版社。
- 张虎祥、梁波等,2013,《街居制的制度演化及其实践逻辑——基于上海经验的研究》,桂林:广西师范大学出版社。
- 朱健刚,1997,《城市街区的权力变迁:强国家与强社会的模式》,《战略与管理》第4期。
- ,2003,《国家、权力与街区空间——当代中国街区权力研究导论》,中国社会科学院社会学研究所《中国社会学》第二卷,上海:上海人民出版社。
- 中共中央档案馆、中共中央文献研究室编,1989a,《中共中央批转马明方在党的第一次全国农村基层组织工作会议上的报告(一九五五年二月二十一日)》,《中共中央文件选集(一九四九年十月—一九六六年五月)》第18册,北京:中共中央党校出版社。
- ,1989b/1981,《关于建国以来党的若干历史问题的决议》,《中共中央文件选集(一九四九年十月—一九六六年五月)》第1册,北京:中共中央党校出版社。
- 中国社区展示中心编,2011,《中国城市街道与居民委员会档案史料选编》一至十卷(内部交流)。

作者单位:浙江大学社会学系、
浙江大学地方政府与社会治理研究中心
责任编辑:张志敏