

国家政权建设与居委会行政化的历史变迁

——基于“国家与社会”视角的考察

侯利文

(华东理工大学 社会与公共管理学院, 上海 200237)

摘要:国家政权建设,是国家政权的科层化与理性化程度不断提高以及在迈向多层次、具体化基础上对社会管理与引领不断强化的过程。研究通过对新中国成立以来居委会产生、发展、改革与完善过程的历史检视,发现居委会行政化与现代国家政权建设的过程是“同频共振”的。在居民委员会发展的不同阶段,国家通过政权建设的逻辑、革命的逻辑以及改革的逻辑实现了对居委会的不断深入管理,呈现出国家与社会的一体化策略,国家统合社会中革命的传统与基层治理的不断改进运行,以及国家建设与社会成长中国家与社会治理空间的转换与变迁。

关键词:国家政权建设;居委会行政化;国家与社会;历史变迁

中图分类号:C913 **文献标志码:**A **文章编号:**1009-1505(2019)01-0120-14

DOI:10.14134/j.cnki.cn33-1337/c.2019.01.012

The Construction of State Power and the Historical Changes in the Administration of Residents' Committees ——from the Perspective of “State and Society”

HOU Li-wen

(School of Social and Public Administration, East China University of Science and Technology, Shanghai 200237, China)

Abstract: The construction of state power is a process of increasing level of bureaucratization and rationalization of state

收稿日期:2018-10-12

基金项目:国家社会科学基金青年项目“社会工作融入基层社会治理的路径差异与模式创新研究”(18CSH057); 2018年上海市浦江人才计划(18PJC023);中国博士后科学基金第11批特别资助项目(2018T110354);上海市教育委员会科研创新计划项目人文社科重大项目(2017-01-07-00-02-E00008);国家社会科学基金重大项目“中国特色体制改革与社会治理创新”(16ZDA078)

作者简介:侯利文,男,华东理工大学社会与公共管理学院讲师,管理工程与科学博士后,上海高校智库“社会工作与社会政策研究院”助理研究员,主要从事基层治理、社会工作研究。

注:感谢浙江大学毛丹教授提出的宝贵建议。此外,《浙江工商大学学报》两位匿名评审专家及编委会亦提出了建设性的意见,在此一并表示谢意。文责自负。

power, and continuously strengthening the administration of society on the basis of moving towards a multi-level and concrete state. From the historical review of the neighborhood committee's "knowledge pedigree" in the process of emergence, development, and reform and improvement since the founding of the People's Republic of China, the study found that the process of the neighborhood committee's administration and the construction of modern state power is consistent and homogeneous. At the different stages of the development of the residents' committee, the state has adopted the logic of political power building, the logic of the revolution, and the logic of reforms to achieve constant administration of neighborhood committees, to present the political mobilization at the grassroots level and the integration strategy between the state and society, the country's revolutionary tradition in the dominant society and continuous reform of grassroots governance, as well as the transformation and changes of state and social governance space in the process of state construction and social growth. These processes are essentially the performance and mapping of the logic of state power construction in the grassroots community.

Key words: state power construction; administration of residents' committee; state and society; historical change

一、问题的提出

20世纪中国,社会变迁之深刻莫过于1949年以来国家权力对基层社会的改革,而介于国家与社会之间的居委会无疑成为透视这一过程的最佳观测点。实际上,对一个事物或是现象的认识,必须要解决的一个问题就是,它从哪里来的问题。因此,对居委会的理解和认识中“历史”视角的引入就成为必然。

已有学者对居委会的历史变迁进行了较为系统的描述性研究但对居委会作为基层重要的组织载体与国家政权建设的互动过程,以及国家与社会关系真实形态所塑造与影响的居委会行政化过程则缺乏应有的关注。即以往的关于居委会历史变迁的研究多聚焦于居委会在历史时空中的线性发展,而没有关注到对历史作为“场域”和“空间”变量的互动性研究,即将居委会放置于国家政权建设的脉络中、嵌入到“国家与社会”的关系场域中去解读的研究相对不足,这就造成了对居委会现象,特别是居委会行政化现象解读的片面观。^①概而言之,既有的研究存在以下不足:其一,史多于论。已有的研究对居委会的历史嬗变进行了详细的“谱系学”研究,但大多史多于论,对居委会行政化在历史脉络中的“发生”关注不够,对居委会行政化过程与国家政权建设过程中的“互动协变”研究不足,对国家与社会关系中的居委会行政化过程分析不足,这就造成了对居委会行政化历史面相的片面解读;其二,对居委会自治性的片面化想象。认为居委会从历史中产生的自治属性逐渐被行政化了,进一步型构了人们对找回居委会自治性、去行政化的“改革预期”,也由此生成了“居委会自治性”的改革神话,进而造成了现实中“被围困的居委会”^[1]。实际上这即是由于对居委会自治性历史缘起的“想当然”和“不自觉”,对这一历史变迁过程存在的误识和片面化想象造成的困局,亟需被打破。

由此,本研究主要任务就是对居民委员会生成的时空背景、历史由来以及发展演化的进程进行深描,并结合有关的历史文献档案资料以及不同时期的法律文本说明其演化的特征与内含的国家与社会关系的变迁,即对居委会历史研究的“前推”。实际上居委会的产生具有重要的传统惯性,而现有的研究则割裂或者说忽视了前居委会时期的基层组织惯习与载体对居委会产生的重要影响和形塑,以及对居委会行政属性生成的有力塑造。研究以国家政权建设与居委会行政化历史变迁的“互构协变”为核心主线,致力于回答两个问题:其一,国家政权建设的过程逻辑是怎么样的?其二,这一建设过程

^①这一“片面观”就构成了学界和实践中医委会去行政化改革的重要“前提依据”,造成了居委会在“去行政化”改革中的低效循环。

对居委会行政化所产生影响的过程是如何展开的?经历了怎样的阶段性变迁?

二、国家的逻辑:从保甲制到居民委员会

(一) 历史与由来:作为基层行政性组织的保甲制

保甲是我国特有的地方制度,有悠久的历史渊源。在周朝的时候,保甲制度已有萌芽,但保甲名词的出现源起于北宋的王安石变法,旨在通过在基层社会编织以“保甲为经、宗族为纬”的上达州府,下至乡邻的紧密统治网,维护封建剥削制度,巩固封建专制统治秩序的封建政权乡村基层机构,是近代以前封建专制统治者控制乡村社会的重要手段之一^[2]。明朝中后期以后广泛实行,到清代发展完善,基本上形成了“王权不下县,县下唯宗族,实行保甲制”的中央与地方分治的权力格局。直到20世纪初,清末“新政”的实行,保甲制才开始出现松动,并逐渐被具有现代意义的地方自治体制所取代。

之所以说保甲制已成为基层社会的行政性组织,可从保甲制发挥的功能以及开展的工作窥见一斑。朱宇的研究指出,保甲制作为清统治者治理乡村的最主要职役系统,其职能作用可以概括为三个方面:其一,弥息事端,维护乡村治安;其二,身份转变,承办公差。据载,“身充保甲,即属在官人役。其所辖村庄一切事物,地方官悉惟该役是问。”^[3]这就意味这保甲长已经不是一般意义上的老百姓了,已经是被赋予了官方色彩的“在职人员”。因此,协助县官处理保甲范围内的一些行政事务,就成为保甲长应尽的职责而非义务了。这就实现了地方精英的“体制化”;其三,整合乡域伦理资源,教化管治村民族众。清廷是作为“外族人”以武力入关而夺取天下的。统治者深知要稳固邦本也要充分利用汉人的文化礼仪、典礼制度来加强自己的统治。因此,以“忠孝节义”为核心的思想伦理以及以“乡规族约”为内涵的乡域秩序就成为清政府必须倚重的资源。而保甲组织就顺理成章地成为清政府渗透和控制社会的重要组织依托。

保甲的这一性质也可以从笔者在宜市档案局查阅到的一本民国时期关于保甲的著作中得到印证——《江苏保甲》,该书由10章构成。^①其中第一章绪论中指出,“保甲是依一定的方式,将散漫的民众加以严密的组织,成为一种有系统的地方政治组织。保甲既是地方政治组织,那就是一种地方政治力量。这种力量用之于防卫也可,用之于教化也可,次用之于经济建设以及其他一切的事业,亦无不可;换言之,保甲的功用,可以管、可以教、可以养、可以卫;再充其量而言之,可说保甲是推行一切政令的工具。”概而言之,保甲制功能主要有三:其一,治安警卫;其二,赋税户籍;其三,征兵理讼。因此,从任务的性质来看保甲制作为基层行政性组织的属性当属无疑。

(二) 过渡与恢复:警察新制与保甲制的复兴

1901年清末“新政”,集中在“新学”和“警政”之上,开启了“近代政治体制改革”的进程,对乡村社

^①《江苏保甲》全书由十章加附录构成,详细地介绍了保甲作为一种制度的历史由来、发展变迁、组织构成以及业务内容,对了解和研究保甲制具有及其重要的参考价值。具体章节如下,第一章绪论,由“保甲的意义、保甲制度的沿革以及保甲与新县制”三节构成;第二章本省举办保甲的经过,由“抗战以前、抗战期间以及复原以后”三节构成;第三章保甲与乡镇,由“乡镇的构成和乡镇长的产生及其职权”两节构成;第四章保甲的编组,由“编户成甲编甲成保、户长及保甲长的产生、甲户长姓名表的填造、户长及保甲长的任务、保甲长的任期及办公处”等五节构成;第五章户口的清查,由“清查户口的目的、清查户口的方法、清查后的统计和绘制保略图”四节;第六章联保连坐,由“联保连坐的作用、具切结的手续、连坐的责任”四节构成;第七章保甲规约,由“协定保甲规约的手续、保甲规约的内容、执行保甲规约的方法”三节构成;第八章管制民有枪炮,由“清查、登记、烙印、给照、管理”五节构成;第九章编训壮丁,由“壮丁队的组织和壮丁队的训练”两节构成;第十章保甲会议,由“保民大会、保务会议、户长会议及甲居民会议”三节构成;附录《江苏省各县清查户口整编保甲施行细则》。由此可见,其章节的构成本身就例证了保甲作为基层行政性组织的事实。

会结构产生了重要影响。其标志性事件就是清政府颁布的《城镇乡地方自治章程》。《章程》提出,要废除传统的保甲行政区划而推行警区分划和地方自治。但不久,清王朝即在内忧外患中走向覆灭,城镇乡“自治运动”无疾而终,城镇乡自治亦宣告终止。但新政中提出的自治区域与警区制,却被随之而来的民国政府承继下来。从翰香通过对近代华北县政权之下的乡级组织的演变历史的考察,并结合具体的县志史料,将从晚清到民国的乡村权力结构演变的历史阶段概括为三个阶段,即“19世纪保甲制与里保制的并行,1900—1928年的区董警长制的主导,以及1929年以后的区长制盛行。”^[4]由此观之,清末民初的乡级组织处于复杂多变之中,但大体上仍有迹可循,即由警区向自治区(或称行政区)过渡。在这一过程中,国家政权对乡级组织的控制逐渐加强,本质上是国家政权不断建设的过程。

南京国民政府建立以后,为证明其对国父遗志的继承,进而树立其自身统治合法性,于1928年9月相继颁布了《县组织法》《县自治法》等一系列自治法规,试图以山西村治经验为蓝本在全国推行乡村自治制度。但转眼即至的“内忧外患”,^①迫使其逐步放弃自治的理想,转而求助于更为现实有力的基层社会控制与动员体制。这时国民党就把目光转向了历史中已有的制度资源——保甲制。但需要注意的是国民党对保甲制的恢复与重构存在明显的阶段分期^[5],其一,“剿共”时期的区署保甲制;其二,新县制实施后的区乡保甲制^[6]。

区署保甲制的基本的组织架构是以户为单位,十户为一甲,十甲为一保,一乡(镇)编制有五保以上者设立联保,十保以上为乡(镇),乡(镇)以上则设区,这样整体的社会结构便呈现了“县-区-联保-保-甲”的纵向新格局。保甲组织实行“管、教、养、卫”^[7]并重原则,本质上是国民党政府加强对人民控制和监管的一种管控机制,具有鲜明的军事化、专制化特征,是保障其大地主、大资产阶级利益的基层支柱。

而随着抗日战争相持阶段的到来,民众要求宪政的呼声也愈加高涨,国民党适时推出“纳保甲于自治”的新县制。其基本架构是,县以下设区、乡(镇)、保、甲四级行政建制。其中区设区署,由下属的建设委员会和警察所组成;乡(镇)设民意机构,执行机构(乡(镇)公所)和审议机构(乡(镇)务会议);保有保民大会;甲设户长会议(自治属性与民主选举的意味较为强烈)^{[3]72}。新县制下的区乡保甲制基本上克服了区署保甲制所存在的层次混乱、权责不清的弊端,而且各种社区组织与民众组织的出现也标示了治理主体多元化的趋向。正如朱宇所言,“战争相持阶段的新县制最明显的政治意图就是要实现保甲与基层自治制度两套自治体系的耦合,以使其互为表里、充分融合”^{[3]72}。

由此观之,国民政府在三四十年代对传统保甲制的“恢复”,并非是简单的复制与找回,也非机械的照搬与援用,而是嵌入在现代化的国家政权建设进程中的,是国家(政党)权力不断加强对乡村社会渗透的过程。

(三) 废弃与新设:从保甲制到居民委员会

1949年,随着新的国家政权的诞生,旧的国家政权组织形式走向了消亡,而作为旧的国家政权在城市社会的基层组织——保甲制度也结束了自己的历史使命。1949年1月3日《中共中央关于处理保甲人员办法的指示》中明确提出,“要废除保甲制度,对一般保甲长在短时期内仍可留用,使之有助于社会治安的维持。”^{[8]183-184}保甲制的废除是一个时间点的工作,但是新的基层治理形式——居民委员会的建立过程则是在实践中不断探索、改革与创新的过程。粗略看来,可划分为以下三个阶段。

第一阶段,1949年解放初期的过渡。随着解放初期社会主义制度的建立,在仿效农村解放区县、乡、镇、村四级建制的基础上,城市社区设立了市、区、街、间的四级过渡政权组织形式。从其组织架构

^①外患方面指世界性的经济危机和九一八事变后日本的入侵所造成的忧患;内忧指的则是天灾人祸的不断发生等。

和功能性质上看,街、间组织实质上是基层行政组织,直接接受党的领导,以解决保甲制废除之后新生政权如何与居民建立联系,进而团结一切可以团结的力量镇压反革命和敌对势力,同时向城市居民传送公共福利服务。第二阶段,1949年底到1950年的探索。各大城市先后于1949年底和1950年初取消了街、间两级组织,集中权力于市政府,同时改原有的区政府为区公所,改街道政府为街道派出所,将原来的街干部分配到公安派出所,实行“警政合一”的体制。第三阶段,1952年以后居民委员会的设立与街居制的浮现。为配合国家层面各种运动的展开,各街道里巷中就开始了各种小组建设的尝试,比如镇反学习组、读报组、冬防治安组、中苏友协组等居民组织类型。而中央对这以工作组织形式在全国的经验实时进行了总结,并提出了在全国建立居民委员会的倡议。

经过上述几个阶段的演化,居民委员会的组织架构、人员构成、职责任务与工作机制等基本上实现了初步的规范,较好地满足了建国初期党联系、整合和动员社会进行现代化建设的需求,具有重要的历史价值和意义。

(四) 强国家与弱社会:基层政治动员和国家与社会一体化

由此观之,居委会的建立是建国初期为稳定新生政权而不断探索的结果,也是保甲制废弃之后为实现国家与社会的链接而进行的组织创新,还是基层政府为配合完成国家的各项运动和任务而进行的工作方式与组织方式创新,是特定历史阶段的产物。

其一,从居委会的产生来看,居民委员会是国家与社会相调和的产物。这就是说,居委会不单纯是居民自下而上的建构形成,也不全是政府自上而上的单方面授意,而是在当时社会环境中政府行为与居民实践偶然性互动的结果。第一,组织居民委员会是政府囿于形势所需自上而下的主动建构。一方面,新政权刚刚建立,各种敌对势力、反革命力量遁入社会时刻都在进行着颠覆新政权的破坏,需要将各种民间力量动员起来,团结一切可以团结的力量,与敌对势力斗争到底。这就需要一定的组织载体,将分散的民间力量加以整合,是革命寻求同盟军的战略需要;另一方面,是国家建设寻求中坚力量的战略需要。新政权活动的开展、国家的建设等都需要人民的积极参与,而大量的人民(城市社会的主体)散居于街道里弄之间尚缺乏有效的载体将其整合进国家的建设进程中来。这就决定了居民委员会的设立要能够体现党和政府的意志,不纯粹是居民的自发的组织形式,而且也要承担一定的政治功能,甚至是履行一定的政府或国家职能,能够连接国家与社会,特别是能够实现国家对居民的连接与动员。王邦佐研究指出,作为法律定位上的群众性自治组织,居委会的建立并不是自发性的。严格意义上讲,“作为基层群众性自治性组织居委会不是从社会内部生发出来的,而是国家政权建设和制度设计主动建构的结果”^[9]⁹²,这一主动建构的过程,也可以从上述关于居委会的工作内容、^①性质以及组织架构设置上得到验证。第二,居委会工作的开展充分考虑到居民的利益需求,实现国家政治动员与居民福利需求的有机结合,而这也是居委会成功运转、发挥作用的关键。里弄居民社会福利需求满足是居民参与和认同居委会工作的初始动力。因此,人民政府在充分把握居民利益需求的基础上,积极行动不失时机地把这种需求转化为政治动员和任务开展的内在驱动力,在凸显居委会“解决居民的公共福利问题”宗旨的同时,又强化了它的政治职能^[10]。居委会基本上是由里弄的各类居民小组转化而来,而这些不同类型(按照展开活动的类型而划分)的居民小组的组织方式都是在“解决居民公共困扰”的基础上组织而成,比如说卫生环境清洁、防火防盗,防寒等。

此时的国家对人们而言,是一种高度政治化的存在,由于在打破旧政权建立新政权上的权威,国家被赋予了一种前所未有的合法性和认同性。政府从里弄居民共同面临的影响其生活、居住的公共议

^①比如上文中《上海市居民委员会组织暂行条例》规定,居民委员会要“发动居民响应人民政府号召,协助人民政府政策法规之宣教”及“协助政府监督管制分子,协助户籍警调查户口”等。“上海市居民委员会组织暂行条例(草案)”,1953年10月,上档资料,A6—2—66。

题出发,同时又将这些生活中的议题与国家的建设、实现共产主义的努力等政治性话语相结合而建构的居委会,无疑对居民具有较强的吸引力,比较容易获得居民的认同。这样,居委会就不仅满足了里弄群众的生活福利需求,也承载了国家对居民(这里主要指城市单位之外的居民)的政治整合与社会动员,涵容了国家和社会的双向需求,开始发挥政治功能与治理作用。

其二,从居委会的属性来看,居民委员会兼具“行政性”和“自治性”。从居委会建立的历史脉络中看,居委会的出现存在两个重要的功能预设。第一,将群众“组织起来”。要将根据地时期以及农村解放区的这种民主经验在城市加以复制,也就是说居委会的建立要按照“从群众中来到群众中去”的原则,实现群众的“自我管理、自我教育、自我服务”;第二,国家建设的基层载体。居委会要充当国家与社会之间的“中介”与“桥梁”,其运转不仅要实现新政权对社会、对人进行改造的政治任务与行政事务,又要能将党和政府的政策法令贯彻到最基层,落实在群众实践中。这就赋予了群众性自我服务与管理的“自治属性”。这一属性保证了党和国家在里弄公共议题的挖掘、社区活动的方向、居委会主任与副主任的委派以及委员和热心人的“政治筛选”等方面,在里弄居民组织过程中的影响。因为虽然是居民自己的事务,但又不完全是居民个人的事情,党和政府通过其高度的合法性赋予了群众自治性事务的“意识形态”色彩和进步意义,国家在居民心目中被塑造成了高度抽象的同质化的国家,这样居民的积极参与过程就被有机地嵌入到了国家的建设过程中,国家实现了对居民的有效组织。另一方面则是国家政令上传与下达中所呈现“行政属性”。这主要是说,居委会作为国家与社会之间的中介,首先要实现国家对基层社会的管理与引领,完成特定时期国家对社会、对人进行政治改造与行政动员的任务。而且政府各项福利的传送、具体任务的落实都要体现在人的行动中,因此国家或政府与基层的个人之间就需要一定的组织化载体来实现这一传送。无疑居委会就扮演了这一角色。

其三,就居委会的日常工作内容来看,兼有行政性事务和福利性事务,但以行政性的事务为主。这是由其行政性属性的主导性所决定的。居委会建立过程中政府发挥了主导的作用,而且居委会工作的开展也是在政府的领导下展开的,这就不可避免地使居委会的日常工作烙刻有行政性的印记。比如,郭圣莉、高民政通过对上海市档案馆久安里弄居委会工作资料的梳理后发现,“1952年的居民委员会开展的各类工作中,运动类活动占80%,而日常性工作内容仅占20%。比如,群众运动就包括1950年为预防轰炸而搞的防空演练以及冬防,1951年为抗美援朝而开展的捐献活动,1952年的‘三反、五反’运动、司法改革,以及劳动就业登记等。而日常工作则主要指的是福利优抚、文教文卫,以及调解治安等几大类的常规性事务。”^[11]实际上,即使是日常工作也是围绕行政性事务而展开的。

经由对居委会产生历史的爬梳,我们发现,在居委会的建立、运转与发挥作用的过程中,国家和政府都发挥了至关重要的作用;居委会自产生起就存在双重属性——行政性与自治性,并且行政性具有压倒性的优势地位;居委会的日常工作也是以政府的行政性事务为主导的,而居民的自治性、福利性事务则是嵌入在行政性中进行的,处于从属地位。居民委员会的建立过程清晰地勾勒出了一幅新政权向城市基层社会深入的进阶图谱,本质上是国家对社会逐步加强整合的过程。这是居委会在实践中“上有千条线,下面一针穿”的感叹一唱六十年的内在根源,也是居委会行政化与去行政化困局始终改而不成、攻而不破的初始根源。

三、革命的逻辑:从居民委员会到革命委员会

(一) 整顿与发展(1954—1958):居委会发展的黄金时期

1954年中国共产党决定在全社会进行一场规模宏大的街道里弄居委清理整顿运动,以纯洁居委人员构成,规范居委的日常管理,完善基层社会管理。此次整顿为居委会的发展扫清了障碍,进而迎来

了居委会发展史上的“黄金时期”。

其一,通过“阶级净化”^[12],整顿清理了残余反革命分子,纯洁了居委组织,培育选拔了骨干力量,进而为居委工作的开展提供了组织保障。其二,通过将阶级路线和性别路线的完美结合,将大量工人阶级的家属推向了居委工作的“前台”。这一方面解决了居委成员的成分问题,实现了组织纯化,另一方面也是对前一阶段整理中过分强调“工人阶级领导”所造成的组织残缺(工人阶级不可能作为居委会的全职人员)的纠偏,成功地成为居委会工作的持续推进提供了人员保障,由此也开启了居委工作中妇女占多数的历史。屠基远的研究指出,1953年在上海市居委会的工作人员构成中妇女占比37.3%。而此次整顿之后妇女的比例占到了54.6%,工人阶级及其家属占到了75.8%,成为了居委会的主体,进而有效地保障了工人阶级的领导地位^{[13]34}。其三,通过制度建设与政策法规的出台,实现了居委会工作经费的国家化和规范化。1954年底,中央人民政府内务部颁布实施了《城市居民委员会组织条例》,该《条例》对居委会的办公费和居委会委员的生活补助费及其来源等议题作了原则规定,实际上是将居委会的经费开支纳入到了地方政府的财政体系中。这些政策和办法规定有效地规避了居委会前期工作中的“贪污腐败”现象,居委会委员也实现了由“义务制”的“兼职”到领取国家薪水的“半科层制”的“专职人员”的转变。

显然,经过这一时期的全面整顿与改造,居委会从人员构成、经费保障到工作内容与绩效考核等都实现了国家化,成为了国家在城市基层社会的代理人,发挥着整合基层社会和动员民众的政治性使命。里弄社区也从一个社会生活空间转换成了国家在基层社会的管理单元,实现了政治化,有效地完成了城市基层社会从属于国家的整合任务^{[12]175}。

(二) 置换与恢复(1958—1965):居委会探索中的曲折与前行

随着社会主义改造的基本完成,高度集权的一元化体制也逐渐确立。但是由于新中国缺乏建设社会的经验,又存在急切的“赶超英美”心态,国家的政治动员与政策调控便顺理成章地主导了社会运行与发展。以1958年开始的“大跃进”为界,居委会的常规运行被打破,发展的黄金时期宣告终结,在“政社合一”的人民公社化浪潮中开始了职能的全面扩张与机构的结构异化。

首先,人民公社对居委会的置换与改革。随着城市人民公社化运动以及大跃进高潮的到来,“街道-居委”的基层政权体制逐渐被“党政合一、政企合一、工农商学兵五位一体”的城市人民公社体制所取代。居委会开始作为人民公社体制中的一个纽结而“存在”,名存实亡。从组织结构来看,作为“党政合一”的人民公社存在两级序列。公社设党委,党委下设组织、宣传、群工、办公室等机构,其管辖范围相当于原来街道办事处;街道公社下设多个分社,分社设党支部,党支部下设组织、宣传等委员或干事若干,其管辖范围相当于原来的4~5个居委会不等。公社和分社都设正副社长,在党委领导下开展工作,也由此开启了基层政权组织中党政不分,以党代政的历史先河。^①

其次,大跃进中居委会的功能扩展与异化。居委会的功能扩展是以大量居办经济^②的出现为标志的。由于人民公社是“政企合一”“工农商学兵五位一体”的组织,那么居委会作为其分社开展经济活动就成为顺理成章之事,尤其“大跃进”的推波助澜,一时间大量的“居办经济形式”纷纷涌现。需要注意的是,这些居办经济形式主要的目的并不是经济性的考量,而是出于政治性的目的,是为实现共产主义而做的努力。其中上海市民政局档案中一里弄关于其工作任务的表述鲜明地体现了这一点,具体如下:“以钢铁为中心,积极地为建立人民公社做好一切准备。为此,必须加强共产主义教育,发动群

^①而此以历史的制度资源也在第四章分析本文的案例——宜城街道居委会的内部结构时出现了惊人的“历史重演”,居委会建设中的“变”与“不变”或者说历史中的制度资源一再成为当前社区制改革与创新中复制与模仿的“传统”,而这一历史资源在当前的制度设置中就变成了“活着的当下”。

^②居办经济,是居委会开办的经济形式的简称。

众,有计划有步骤地把里弄组织起来,逐步解放妇女生产力,为钢铁生产服务。大闹文化革命,加强社会清理和改造工作,大办服务福利,使人人有事做,事事有人管,个个爱劳动,家务劳动社会化,进一步改变里弄政治思想,加速社会主义建设,朝共产主义方向迈进。”^[14]

但是随着这些居办经济发展成为相对独立的经济实体和企业单位后,居委的工作人员不愿兼做街道居委工作或者说重心已经偏向于“创收”,特别是不同居委之间展开的竞争,同样的工作性质,但彼此的收入不同(主要与居办经济的情况高度相关),于是就出现了愈来愈多的人参加生产经营,而社区居民生活愈来愈无人管的现象。

再次,1962年以后中央政府短暂的调整,居委会也进行了功能正常化的努力,开始逐步实行有限度的政社分开,以解决人民公社体制“政社不分”“政企合一”所带来的弊端。这样人民公社被叫停,街居体制也得到了渐次恢复。这就在一定程度上实现了居委功能的正常化,街道里弄工作再次走向正规。

(三) 破坏与畸形(1966—1976):“革命”进程中的居委会异化

1962年的短暂调整,本已使居委会的工作向着正常化和规范化的方向迈进,但是这一趋势被随之而来的“四清”运动及其扩大化再次阻断,继之而来的“文化大革命”则彻底颠覆了城市居民委员会的理性回归之路,城市里弄一度失控、再次陷入无序化。特别是随着“文化大革命”的持续发酵,整个中国社会都被卷入到了这场政治文化运动中,居民委员会也被改造成为“革命委员会”。由此,城市里弄就沦为群众之间以及里弄干部之间的政治斗争的“场域”,而“革命”的逻辑也成为整个社会的主导性“惯习”。

文革时期居委会被视为阶级斗争的最前线,是无产阶级专政的组织末梢,因而具有特别重要的意义。为配合文化大革命的开展,中央提出了“政治建街”的号召,这样城市原有的街道组织逐渐被革命委员会所取代。随着基层居民组织结构的“革命性”演化,其组织的功能也发生了相应的调整。在文化大革命的非理性浪潮的裹挟下,里弄革命委员会的主要工作是配合“革命”形势的发展而进行的政治动员与运动,比如,动员城市居民到农村以及边远地区去安家落户,动员知识青年上山下乡接受贫下中农再教育等。工作方式主要就是斗批改、大批斗等,可以看出其行政功能和自治功能都极大扭曲。此时城市基层里弄工作已陷入全面瘫痪。

1968年为恢复基层的居民工作,政府采取了两个方面的措施。其一,取消了街道的军事编制,即将街道下面的连、排、班的编制取消,保留街道革命委员会;其二,恢复“文革”前居民委员会的组织结构与设置,同时将组织名称“革命化”,即将原来的“居民委员会”改为“革命居民委员会”,简称“革居会”。

此时期“革居会”(居委会)的工作职能,大致可以分为“革命专政事务”和“居民自治事务”两大类。就前者而言,由于“革居会”是“革命”的居民委员会,其组织目标已经异化为“革命”服务,而不是为居民服务,其中心工作是开展阶级斗争和文化大革命,进而导致其沦为革命造反派开展基层专政的工具。这鲜明地体现在此一时期“革居会”所开展的如“清队、一批三查、遣返、疏散人口、抄家、‘批林批孔’、搞‘群众专政’,以及反击‘右倾翻案风’等各种政治运动中。”^[15]¹¹⁷就其后者来说,革命居委会,却依然还是居委会的定位。特别是它的组织构成仍然是常规的居委会形式,因而也在一定程度上发挥着部分居委会的职能,当然也有一定的拓展。比如在城市革居会内新设的专职“群防员”,无疑为社区居民就近看病提供了方便。

70年代的社区工作者朱阿姨^①告诉笔者,“1978年之前的(和平)居委会还不叫居委会,当时生产街。居委会是什么事情(居民的事情)都管,主要管理城市老百姓(城市居民中没工作的人),是全能居

^①朱阿姨简介,1933年生,原来的中学老师。70年代就开始参与与接触社区方面的工作(她的母亲就是社区的核心人物之一,据朱阿姨讲她之所以投身社区也是深受她母亲的影响)。1991年退休之后进入社区居委会开始居委会委员的工作,主要负责宣传、关工委以及老年协会的工作。2012因为年龄的原因,从社区居委会中退出来,但还在从事着社区老年团队的歌唱工作。信息来自访谈资料:20150606ZQZ。

委。一是,涉及人们的吃穿住行方方面面的工作都要管理,派发各种票据(粮票、烟票等);二是,文化大革命的时候,就业也要居委会来管(参军、上山下乡)。实际上居委会也是一个单位,属于镇政府管理(原来是街,后来是居委会)。政府行为要到群众中间去落实就要通过居委会。什么事情都通过居委会,包括你的就业、家庭纠纷、邻里关系等,它是最基层的。你像安全、四类分子(到那里去扫大街)、以及劳改侯释放的人都属于居委会管理,带高帽子等都是居委会。”

(四) 国家统合社会:革命的传统与治理的失序

时代的发展,始终作为一个外在的“结构性变项”影响和约制着基层社会治理体制的治道变革。处于国家与基层社会结构空间中的城市居民委会,经过初期的整顿与黄金发展之后,被接续而来的人民公社和大跃进所裹挟,并在“文化大革命”的十年动乱中被扭曲与破坏,不断地被国家力量与时代变迁所改造与形塑,从组织结构、人员构成、功能业务以及活动开展等都鲜明地嵌入在“时代”中。

其一,从居委会的组织变迁来看,居委会是国家形塑与时代制约下的产物。第一,阶级斗争逻辑下的政治性整顿。此次整顿是基于政治性的考虑,以纯化组织为核心,较少涉及居民福利性的事项;通过“阶级净化机制”肃清了居委会的人员构成,而且通过制度建设与政策法规,实现了居委会工作经费的国家化和规范化。第二,政治性浪潮中居委会的机构异化与功能扩张。一方面是“党政合一”的城市人民公社对街-居体制的置换与替代,政治性建制开始进入基层社会空间与治理平台,并发挥主导作用,“事无巨细,党委书记说了算数”。另一方面则是“政企合一”“工农商学兵五位一体”的人民公社领导下所造成的居委会的功能扩张,特别是在“大跃进”浪潮中出于政治性考量而开展的“居办经济”,致使居委会的功能异化与重心偏移。第三,政策调整中的居委会短暂正常化。这鲜明地就体现了夹杂着政治逻辑的政策调整与行政干预作为重要的“结构性变项”在居委会变革中的决定性影响。第四,“革命”进程中居委会紊乱与失序。1966年,以“摧枯拉朽之势”和“排山倒海之力”而来的文化大革命,作为时代变迁中的一个重要结构性事件,将“阶级斗争的逻辑”嵌入到了中国社会的方方面面,居委会的人员构成、结构设置、中心工作以及功能定位等都发生了“革命”性的变化,革命的逻辑主导了一切。

由此可见,城市居民委会,在1958年到1976年的一系列变迁都体现了与国家力量与时代情景的“谐变”,国家通过刚性的权威,将其自身的逻辑成功地植入(嵌入)居委会的内部,实现了对居委会的有效统合。

其二,从居委会的属性来看,居委会因应时代的结构制约与形塑也表现了“政治性”与“革命性”的面相。就其“政治性”而言,主要体现在居委会人员选拔与任用上的“政治”标准,居委会配合政治运动的工作实践等;而对于居委会的“革命性”来说,则指涉了“文化大革命”时代中基层社区空间与组织的无可幸免,革命逻辑成为社会中的通行逻辑与行动惯习,也指居委会组织变革中的军事布排与职位设定,也涵括了居委会工作内容中的“革命专政事务”(这一部分事务构成了居委会此一时期的主要业务内容)。无可否认,这两重面向实际上是居委会变迁中国家力量与时代情景形塑中的“客观映像”。

其三,就居委会的日常工作内容来看,基本可以概括为“革命专政事务”和“居民自治事务”两大类。而且“革命专政事务”在此一时期居委会工作中的优先性、日常性和主导性。“文化大革命”作为此一时期国家的一项重要和中心的政治运动,其开展的范围、涉及的领域以及动员的空间等都已经渗透到基层社区居委会,那么居委会的日常工作中为配合这项政治运动而出现的“革命专政事务”对“居民自治事务”的优先权就成为了必然。

对居委会此一时期的变迁考察,我们发现,在居委会的整顿与发展、置换与恢复以及破坏与畸形等演化过程中国家力量时刻“在场”。特定时代的情势又将“政治性”和“革命性”烙刻于居委会的历史记忆中,赋予了居委会更为丰富的“国家性”。国家的力量(过程),作为居委会所镶嵌于其中的背景一样,加之计划经济体制所形塑的时空场域,时刻参与居委会的内在变迁与演化,成为居委会“生命历

程”中挥之不去、改之不去的内在规定性。这也是居委会“去行政化”改革与创新始终难以破局的“路径依赖”与“制度源泉”。

四、改革的逻辑:从街居制到社区制

(一) 调整与复兴(1978—1990):单位社会与街居制的形成

1978年,党的十一届三中全会召开,历史进入了转折的新时期。宏观层面上“以经济建设为中心”全面取代“以阶级斗争为纲”,开启了结构调整与体制改革的新时代,国家各项建设与发展步入正轨。从基层来看,随着大规模群众运动与政治斗争的终结,也开始了进入制度建设与机制完善的常态建设与发展阶段。从1979年到1990年,居委会的发展经历了一个恢复、调整与健全的过程,既有存量的改革,更为增量上的发展,涉及到组织建设、功能定位、法律属性以及制度规章等方方面面的内容,这些基本上奠定了单位制与街居制相并行,单位为主、街居为辅的基层社会管理格局。

首先,居委会的组织恢复。1978年以后,为快速稳定社会,推进改革开放,中央决定取消城市中的人民公社,街道革委会与革命居民委员会,恢复50年代中期建立的街道办事处与居民委员会组织架构,实行党政分开、政社分开的基层社会管理体制。居民委员会作为基层的群众性自治组织,要严格履行1954年《城市居民委员会组织条例》中规定的五项基本职责。^①这样,作为基层社会管理体制中的重要环节的居委会的不断恢复为实现城市社会的稳定,推进经济体制的改革发挥了重要的稳定器作用。

其次,居委会的功能调整。随着经济体制改革的深入,单位之外的“无(非)单位人”的增加,特别是文化大革命时期1500万“上山下乡”知识青年的返城,无疑给城市管理提出了严峻的考验。这些因素都作为“前置变项”进入居委会恢复与新建的过程,这就意味着简单的组织恢复势必难以有效回应这些新的情况。为此,居委会的改革进入功能调整阶段。主要涉及到了居委会组织规模和管辖范围的调整,居委会内部的组织结构与部门设置,以离退休人员为主体的居委会干部队伍改选与调整,对居委会干部的工作报酬的统筹与调整,逐渐实现生活费补贴工资化^[16]。经过上述的调整,实现了居委会组织与改革进程的相协调,也充分调动了居委会干部的工作积极性,从而为居委会在基层社区空间中的复兴奠定了重要基础。

再次,居委会的制度化建设。一方面,对以往条例法规的选择性恢复。1980年国家重新颁布了有关居民委员会的4个法律性文件,^②从条例的角度有效地规范了改革初期居委会工作的开展。另一方面,为适应新形势发展而进行的制度法律建构。比如,1989年第七届全国人大十一次会议通过的《中华人民共和国城市居民委员会组织法》规定,“居民委员会对居民会议负责并报告工作,居民会议由18周岁以上的居民组成,凡涉及全体居民利益的主要问题,都要经过居民会议讨论决定,居民会议是城市基层群众自治组织的最高权力决策机构。”这些法律上的规定进一步明确了居委会的“自治属性”,形成了居委会工作组织的“三自原则”和“治理架构”,这是国家通过法律的形式实现居委会“社会属性”的自觉努力与尝试,也构成了后续居委会一系列改革指向“自治性”的法律依据,居委会的工作开始走向了法治化、制度化的轨道。

^①1954年《城市居民委员会组织条例》规定的五项基本职责是,“第一,办理有关居民的公共福利事项;第二,向当地人民委员会及其派出机关反映居民的意见和诉求;第三,宣传政府的相关政策及动员居民;第四,领导并开展群众性的治安保卫工作;第五,调解居民之间的纠纷。”

^②这四个法律文件分别是,《治安保卫委员会暂行条例》(1952)、《城市居民委员会组织条例》(1954)、《城市街道办事处组织条例》(1954)、《人民调解委员会暂行组织条例》(1954)。

(二) 改革与创新(1990年以来):单位制的解体与社区建设的兴起

单位制的解体与市场经济体制的建立,引发的体制外空间的成长、原子化个人的出现以及新的弱势群体的结构化再生产,都对基层社会管理提出了严峻的挑战。为应对这一挑战,作为基层群众性自治组织的“社区居委会”再度进入政府的视野,并在稳定社会与实现社会再组织化的过程中被寄予了厚望,居民委员会再次被政府置于社会管理与控制体系的网结位置,成为国家整合基层社会的重要载体。换句话说,“单位制”的解体重新突出了“街居制”在城市基层的管理功能,街道办事处作为基层政府的派出机构在城市管理重心下移的过程中被赋予了更多的责任和任务,而作为其伸入基层社会触角的居委会也开始了再度的行政化。这就是说城市管理重心的下移、街居地位的提升以及任务量的增加与居委会行政化程度的提高是同步的、并行的。这一过程始于90年代的一系列基层社会管理体制的改革与创新。

1991年民政部首次在工作中提出“城市社区建设”的概念,社区建设开始出现在政治话语实践中。体现在社区治理实践中就是基层社区在社会管理重心不断下移的过程中成为重要的改革创新“实验区”。由于“社区建设”运动是自上而下开展的,虽不同于文化大革命时期的政治运动,但这一展开“路径”就预设了“政府”的主体地位,以及按照政府的意图进行建设的目标图式,这就难以摆脱改革过程中政府权力的深入。这样基层社区作为国家治理单元,通过治理体系的建构以及横向部门间的联合将社区完全“政治化”。同时,居委会作为这一架构中的“第四级网络”^①本身也成为了政府最基层的“脚”,成为了政府的一部分。

改革之后的居民委员会,已经实现了高度的行政化,其自治属性仅存于法律文本和官样宣传中。其行政化的标志主要体现在,其一,工作内容的高度行政化。主要指的是居委工作来源的政府下派性,从居委会所承担的十大类近百项的工作台账中可以发现,绝大多数的工作内容是由上级政府及其条线职能部门布排和下达的,而且除了这些常规性的工作之外,居委会还要随时转向来自于政府的阶段性的“中心工作”的落实与应付上。其二,业务绩效考核由政府主导性。居委会的工作目标的确定、检查考核的标准的制定以及具体的考核的进行等都由街道政府所决定,这也就决定了居委会工作“对上负责”的取向,也是其工作行政化的主要原因。其三,人员配备以及经费统筹上的政府决定性。居委会书记、主任等“干部”角色的选择、确定以及居委委员的选举等过程中政府都或多或少地参与并起到了重要的作用。更为重要的是居委会的经费开支、人员津贴等基本上主要依靠政府的财政拨款,这都造成了居委会对政府的高度依赖性以及自身的不断行政化。

由此可见,随着社会管理重心的下移,政府在一系列压力的挑战面前,通过体系吸纳和行政改革的逻辑,建构了与居民委员会之间的上下级关系,重新塑造、强化了居委会的基层政权属性。这就是说,由市场经济体制改革而引发的社会管理创新实践中,居委会再度走向了自我的异化,它不是居民与政府之间的链接中介,而是幻变为政府本身,成为了基层政府的代理人,在上级政府的领导下实行着对城市基层的行政管理权。此后,以街道-居委会为中心,开始了一系列的基层“治理循环”与创新实践。其核心议题是居委会的行政化以及居委会的去行政化改革。法律定位上的自治性逐渐演化成为居委会发展历史中的一层“紧箍咒”,而居委会所处的场域位置以及国家力量的若即若离成为居委会现实实践中挥之不去的“内在构成”。

进入新时期以来,宏观层面上,国家推进的国家治理体系与治理能力的现代化,微观层面中,基层多元治理主体的呈现,社会组织的渐次发育等,使居委会面临了再度边缘化和回归自治的理论与实践努力。似乎,居委会去行政化改革是解决基层一切治理问题的关键,只要居委会实现了“自治化”回归,

^①典型地体现在“上海模式”的“两级政府、三级管理、四级网络”。

社区才能实现良性运行。但问题远非这么简单,不仅居委会的上述历史沿革中没有完全独立自治的历史图景和制度资源,而且居委会的改革完善中行政力量是作为背景因素和构成要件嵌入并参与其中的。居委会的去行政化问题在多大程度上可以成为一个命题,或者说居委会的去行政化改革在多大程度上可以取得成功是尚需要进一步思考与研究的议题^{[1]110-116}。

(三) 国家的建设与社会成长:国家与社会治理空间的转换与变迁

1979年以来,居委会作为基层社会管理的一个重要环节与设置,先后经历了一个组织恢复、功能调整以及制度健全的过程,并在体制转轨与社会深度转型的过程中进行新一轮的改革与创新。其背后鲜明地体现了国家与社会关系的变迁与互动。社会的转型与体制的转轨对中国社会特别是社会管理体制产生了具有深远意义的影响,但是这一影响在已有的学术研究中是被严重忽视的。^①

第一,社会管理体制实现了由“单位制”到“社区制”的转变。单位制作为一套健全的社会管理体制,通过对资源的行政化配置以及对单位人身份的管理而实现了对社会的刚性控制,其本质是国家政权的全能空间。在这一空间中社会的复杂性被建构的单位的同质性所掩盖,社会主义的国家将单位化的社会空间成功地转换为行政空间,进而通过对单位的溶解与深入实现了对结构化社会的管理。相反社区制则是为了应对单位制解体后城市基层社会出现的服务与管理真空或漏洞而由中央自上而下设计并推行的整合基层社会的制度安排,是国家与社会合作治理的场域。虽然也是国家的一种制度安排,但是社会的复杂性以及国家的有限性意味着国家或社会的单方面作用都无法成功实现对基层社会的管理。可以说,从单位制到社区制,国家对基层社会的整合已经发生了根本性的转变。

第二,资源配置方式经由“计划经济体制”过渡到“市场经济体制”。作为自上而下的一套国家管理经济的体制,其成功的运转是以一系列的配套制度来执行和贯彻的,具体到城市社会则是依托单位制和街居制来实现。单位管有单位之人,街居负责无单位之人,城市社会空间被高度挤压与刚性整合,社会被高度结构化于国家序列中,国家与社会叠合。而社会主义市场经济体制则打破了这一刚性体制,效率与理性开始成为基层空间中的主导性逻辑。与计划经济相配套的单位制与街居制在市场经济体制中走向解体,体制外的空间不断成长,社会逐渐从国家中孕育出来,国家与社会开始分离。

第三,从性质上来讲“国家”也经历由“整体性国家”到“层级化国家”的转变。改革开放之前,国家的存在是一个整体性的存在,而且表现为“政党国家”的形式。其显著的特征就是政治运动、阶级斗争以及党的意志等即代表了国家,也时刻保持了对社会的深入与引领。而改革开放以后,国家的呈现更多地是以具体的、层化的形象存在的,表现为“层级化国家”的形式。90年代以来的改革与创新实践,说明国家的现代化过程,必然也是国家转变形式与方式融入社会的过程,并在这一融入的过程中进行自我的建构,在国家话语下的社区建设中实现对社会空间的吸纳与管理,这是与以往的一体化国家形象不同的。

第四,功能边界上由“全域国家”到“有限国家”的转变。政企分开与政社分开意味着承认政府的有限性,国家有着自己的边界,不仅仅是物理区域上的,也是功能场域中的。1991年以来中央政府积极地推动“社区建设”,尝试通过加强街道与居委会的治理能力来弥补由于单位制的弱化与解体而导致的国家对城市社区深入和管理能力的下降的努力,本身就意味着对有限国家的承认,实际上也实现着对社会力量的承认与吸纳。随着国家管理重心下移,社区再次进入国家的视域,与之前不同的是,有限国家采取了更为柔性或者说是更为隐蔽的方式,一方面承认社区之社会属性的法律定位,另一方面通

^①比如对1990年以来随着“单位制”的解体以及城市社会管理重心的下移,政府在加强街道、居委会的治理势位与能力以弥补由于单位制的解体而导致的国家对城市社区控制和影响能力下降的努力中居委会再次被行政化过程中所体现的国家与社会各自内部构成的变化以及彼此间关系性质的微妙变化等。

通过各种形式的渗透^[17]重建其自身在基层的控制权。

五、国家政权建设与居委会行政化的制度过程

通过对新中国成立以来居委会产生、发展、改革与完善过程的历史检视,发现这一过程与现代国家政权建设过程是“同频共振”的,在居民委员会发展的不同阶段国家通过政权建设的逻辑、革命的逻辑以及改革的逻辑实现了对居委会的不断深入管理。

新中国成立初期新政权采取国家改造和城市邻里重构的政治策略,运用“阶级净化机制”来清除里弄旧组织以纯化里弄空间,甄别政治“不洁分子”以改造里弄群众,并借助街居制将国家权力和意志植入邻里空间,实现了国家权力对基层社会的有效管理。1957年以后国家通过以“单位制为主,街居制为辅”的社会管理体制,以及计划经济的调配体制,建构了一种“总体性社会(国家)”,实现了对社会的统合。“文化大革命”更是将里弄空间政治化,居民委员会在“革命”逻辑的操控下被改造为“革命委员会”,居委会全面异化,城市邻里空间陷入失控和无序化。1979年改革开放以来,居委会先后经历了组织恢复、功能调整以及制度健全的改革与创新,1990年以来随着“单位制”的解体以及城市社会管理重心的下移,国家权力结构与治理方式开始了主动地调整,消失已久的“社会”获得了重新发育生长的空间与机会。但是由于国家政权建设逻辑的始终存在以及计划经济的体制惯性,在国家对城市社区管理和深入能力下降的努力中居委会再次被行政化。

由上观之,居委会作为历史的产物,其前后沿革与发展昭示两个关键性的变量始终是居委会的建构性力量和型构性因素。其一,居委会作为组织的产生与存在是对居民(居委会范围内的)需求的满足与对接。这也是居委会自治属性的现实来源与法律依据。主要指涉两个方面的内容,一是居委会属性定位与组织原则中的群众性。居委会的法律定位与属性归属最早可以追溯到1982年的《中华人民共和国宪法》。该法第111条规定,作为基层群众性自治组织,居民委员会的主要任务是“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,并向人民政府反映群众的意见、要求和提出建议”^[18]。居委会作为基层群众性的自治组织,意味着其存在与功能发挥必然指向群众的需求和利益,这是其作为组织存在的价值和意义。从法律规定的居委会的主要任务来看,无不涉及到居民利益与需求的标准,居民的各项公共需求应该成为居委会行事的根本出发点与最终归宿。此外,1989年《中华人民共和国城市居民委员会组织法》进一步界定了居委会的组织原则——三自原则,即“城市居民委员会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织”。这一原则性的规定无疑是对居委会群众性的最佳注释。这些法律上的定位与规定奠定了居委会“自治”属性的基本判准,也构成了其合法性的最终来源,成为一系列改革与完善不得不考虑、不得不回归的“本真属性”,某种意义上说也构成了居委会“徘徊于行政与自治之间”或“国家与社会之间”张力的法律渊源。二是居委会组织结构与部门设置的群众性。作为基层群众性自治性组织,居委会的内部结构与功能部门的设置是因应居民公共需求的满足与提供而立。即居民有什么样的公共需求,居委会就会存在什么样的部门来实现对居民利益的满足。比如,居委会的福利委员会主要是为了满足居民的社会福利而设,治保委员会则是为了满足居民对社区安全的需要而立,调解委员会则主要是为解决居民之间交往可能产生的矛盾与纠纷而设等等。从另外一个角度看,正是居委会组织设置的群众性特征,才使得居委会能够随着不同时期、不同阶段居民利益的变化中进行动态的调整与完善。在笔者看来,这在某种程度上也是居委会存在时间之久,难以被其他社会组织所替代的根本原因之所在。其存在固然具有合理性,但容易被忽略的则是,随着居民异质性的提高,随着居民需求的多元化,居委会自身功能调整与机构变迁的客观必然性,进而导致了居委会“边缘化”或是“存与废”的争论。因此我们在进行居委会改革与创新时必须对此保持足够的敏感与关注。

其二,居委会作为制度设置的发展与变迁时刻受到来自国家力量的形塑与制约。而这则是居委会行政属性(行政化)的根本原因所在。这其实指的是国家对居委会的建构与影响能力。从上述居委会的历史沿革与变迁可以看出,国家力量对居委会的关键性影响与制约。无论是作为脱胎于维护封建剥削制度,巩固封建专制统治秩序的封建政权的保甲制,还是出于巩固新生政权的现实考虑,或是特定时期(比如文化大革命时期)居委会的功能调整与架构变革,抑或是社区建设中的改革与创新,国家都以各种不同的形式(政治的、行政的、革命的、符号象征性的等),采取不同的手段(从“威权控制”到“体制吸纳”,从“专断性权力”到“基础性权力”,柔性化的手段等)进行着对基层社会的管理与深入,基层社会中(特别是居民委员会的组织载体)到处是“看得见”与“看不见”的国家。虽然进入21世纪以来,治理理念的引入以及国家治理体系与治理能力现代化的推进,使得基层社区场域中不再是国家政权建设“单兵突进”的图景,也开始有了暂且称之为国家社会建设^①“后来居上”的景观。但是,国家因素在邻里空间,行政性力量在居委会载体中的存在与展演是不可否认的客观现实。事实上正是这两种因素的交织与互动,才有了居委会的治乱兴衰、行政与自治的论辩以及行政化与去行政化改革的论争^[18]。由此论之,在可以预见的未来,居委会在国家与社会之间的存在,在行政与自治之间的徘徊始终是存在的。

参考文献:

- [1]侯利文.去行政化的悖论:被围困的居委会及其解困的路径[J].社会主义研究,2018(2):110-116.
- [2]罗远道.试论保甲制的演变及其作用[J].中国历史博物馆馆刊,1994(6):62-97.
- [3]朱宇.19世纪中叶至20世纪中叶中国乡村治理结构的历史考察[J].政治学研究,2005(1):68-77.
- [4]从翰香.近代冀鲁豫乡村[M].北京:中国社会科学出版社,1995:57-58.
- [5]伍乾.南京国民政府的保甲制度与地方自治[J].法商研究,2001(6):118-125.
- [6]李伟中.南京国民政府的保甲制新探——20世纪三四十年代中国乡村制度的变迁[J].社会科学研究,2002(4):119-123.
- [7]陈辉,谢世诚.建国初期城市居民委员会研究[J].当代中国史研究,2002(4):43-48.
- [8]文史资料研究委员会.北京的黎明[M].北京:北京出版社,1988:183-184.
- [9]王邦佐.居委会与社区治理:城市社区居委会组织研究[M].上海:上海人民出版社,2003:92.
- [10]张济顺.上海里弄:基层政治动员与国家社会一体化走向(1950—1955)[J].中国社会科学,2004(2):178-188.
- [11]郭圣莉,高民政.建国初期上海市居民委员会创建的历史考察[J].上海行政学院学报,2001(4):68-76.
- [12]郭圣莉.阶级净化机制:国家政权的城市基层社会组织构建[J].甘肃社会科学,2007(4):172-176.
- [13]屠基远.城市居民委员会工作[M].上海:上海人民出版社,1995:34.
- [14]郭圣莉,高民政.1958—1966:居民委员会功能的变异与恢复[J].上海社会科学院学术季刊,2002(3):183-192.
- [15]国云丹.从威权控制到体制吸纳:国家与上海邻里空间,1949—2008[D].上海:复旦大学社会发展与公共政策学院,2009.
- [16]刘祖云.中国都市居民委员会的历史沿革及其特点[J].社会学研究,1987(6):64-72.
- [17]肖林.国家渗透能力建设:社区治理挑战下的国家应对策略[J].哈尔滨工业大学学报(社会科学版),2013(6):11-17.
- [18]郭伟和.基层社会治理的双重背离现象及对其探源[J].浙江工商大学学报,2018(1):97-106.



(责任编辑 彭何芬)

^①国家社会建设,指的是相对于“国家政权建设”过程中国家权力对社会的不断渗透与控制的对立面而言的,更多地指的是国家与社会双向互动中相互形塑与改变的实践。