

第一章 改革以来北京城市基层 社区组织的变迁

近几十年来,社区组织和社区发展已成为一个世界性的热门话题。发展中国家和地区在社区发展的旗帜下,力图通过社区内外力量的结合走出贫困和落后的困境,这在世界各地落后农村地区的社区发展实践中表现得十分明显。20世纪50年代,联合国关于社区发展的倡议在这些地区得到了积极响应。在发达国家和地区,社区发展也具有强大的号召力。在那些发达的大城市,人们用社区发展的理念解决着因城市化、城市重建而产生的各种问题。同时,出于对现代化的理性主义“铁笼”对人们的身心、发展带来的消极影响,人们也越来越强调社区共同体的发育和发展,以张扬人的主体意识。在我国,社区发展和社区组织是在体制改革的背景下进行的。城市的基层社区组织与社区发展是解决计划经济产生的问题和社会主义市场经济体制下重建社区的战略选择,因而具有特殊的意义。正是在这种意义上,我们对北京市基层社区组织与社区发展进行了研究。

一、问题的提出

(一) 街道办事处、居民委员会是我国城市的基层社区组织
“社区”是一个几经转译且经历了一系列含义上的变化而逐步



形成的专用概念。在其最初的使用者滕尼斯那里,“社区”与“地域”之间的关联并不明确。但在后来的演变过程中,“社区”的地域性涵义日益凸显。1955年有人对社区定义进行统计,发现94个定义中有69个都包含三方面的含义:社会交往、地域和共同约束。中国学者明确地将“社区”与“社会”、“地区”两个概念相区别,指出“社区”是“社(会)”和“(地)区”这两者的结合,认为“社区是聚居在一定的地域内的相互关联的人群形成的生活共同体,即地域性社会生活共同体”^①。作为一种地域性社会共同体,“社区”包含了以下几个基本要素:(1)以一定的社会关系为基础组织起来的、进行共同社会生活的人群;(2)一定的有界限的地域;(3)共同的社会生活;(4)独特的社区文化;(5)社区居民在情感及心理上对所属社区的归属感和认同感。从理论上说,社区的范围可大可小,大至一国,小至一村一巷,皆可称为“社区”。但从社区研究和社区发展的实践来看,通常都是将一些小型社区当作“社区”一词的具体所指,很少有人将国、省、地、市(县)界定为“社区”。本课题所讨论的城市社区,指的就是以街道和居委会为单元的基层社区。

以街道和居委会为基本组织形式的我国城市基层社区组织模式创始于建国初年,并随着我国计划经济管理体制的形成而进一步得以普及和确立。建国伊始,百废待兴,新生的人民政权在城市中面临着如何防止阶级敌人的破坏和捣乱、重建新的经济与社会生活秩序、巩固人民民主专政的国家机器、加强对城市社会的有效管理等一系列问题。为了有效地处理这些问题,也为了加强政府同广大城市居民的联系,广泛吸收他们参与城市管理,1949年底至1950年初,一些城市如天津、武汉、成都等首先在最基层一级建立了防护队、防盗队、居民组、居民委员会等名称各异的居民组织;在

^① 韩明谟、王思斌:《社会学概论》,中央广播电视大学出版社1993年版,第175页。



较高一层,则也分别建立了街道人民政府、或街公所、或街道办事处等名称、性质不一的管理组织。这些层次、名称各异的基层社区管理组织,在当时城市经济社会生活秩序的重建与维持过程中发挥了重要的作用。1951年国庆节,北京举行盛大的国庆典礼,当普通市民组织的游行队伍整整齐齐地走过天安门广场时,毛泽东得知是普通居民队伍,非常感慨地对站在身旁的彭真同志说:“还是把市民组织起来好。”并嘱彭真同志负责研究解决这一问题。彭真同志随即组织人力,搜集了各城市的材料和意见并加以研究后,于1953年6月8日专门给毛泽东主席与中央写了《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》,明确建议:(1)建立城市居民委员会,它是群众自治组织,不是政权组织,也不是政权组织在下面的腿;(2)城市街道无需再建立一级政权,但为了把很多不属于工厂、企业、机关、学校的无组织的街道居民组织起来,为了减轻区政府和公安派出所的负担,还需要设立市或区人民政府的派出机关——街道办事处。毛泽东批复同意了 this 报告,从而为我国城市街道办事处和居民委员会这两级基层社区组织模式的确立奠定了基础。同年,内政部起草了《城市街道办事处组织通则》和《城市居民委员会组织通则》。1954年12月,全国人大一届四次会议通过了《城市街道办事处组织条例》和《城市居民委员会组织条例》,第一次用法律的形式肯定了我国城市街道办事处和居民委员会的性质、地位和作用。这两个《条例》实施后,各城市依法对混乱的街、居组织进行了整顿。至1956年,全国各地相继完成了街、居两级组织的组建工作。我国城市社区的基本组织——街道办事处和居民委员会从此正式地、全面地形成,成为我国城市社会管理体制的一个有机组成部分^①。

^① 参见李秀琴、王金华:《当代中国基层政权建设》,中国社会科学出版社1995年版,第222—245页。



（二）单位体制的变化给街道办事处、居委会带来新的挑战

从 50 年代中叶到 80 年代初这二十多年的时间内，我国城市街、居组织虽然在具体的结构、职能等方面也历经曲折、屡有变动，但其基本性质总的来说却始终未发生根本变化。这里所说的（改革前）我国城市街、居组织的基本性质就是：尽管它始终是我国城市社会管理体制的一个有机组成部分，但在以“单位制”为核心的传统社会管理体制下，它也始终是“单位制”的一种附属物或补充物。在整个传统社会管理体制内，它始终带有一种边缘性制度的性质。

“单位”是我国当代社会生活中广泛流行的一个名词，它主要指人们就业于其中的社会组织或机构，如工厂、商店、学校、医院、研究所、文化团体、党政机关等。“单位制”则是对国家以每个具体“单位”为中介来对人们的社会生活进行全面管理这样一种社会管理体制的简称，它是我国传统的计划经济条件下社会管理体制的核心。在传统的计划经济条件下，我国的各个单位都程度不同地具有经济、政治、文化、社会等多重功能，是一个功能相对完整的小社会。单位不仅仅是个人的就业场所，而且不同程度上也与个人生活中的许多其他方面（住房、医疗、交通、结婚、生育、托幼、解决家庭困难及纠纷、配偶及子女就业、文体活动、政治参与、职业教育、洗澡、理发、吃饭、日常百货供应、养老送终、治安环卫等等）密切相关。在一个理想的单位中，单位将为个人提供除了部分家庭生活以外的全部生活空间。而在一个完全由此类“理想单位”所组成的“理想社会系统”中，其成员从生到死的全部生活过程都将通过这种“单位”得到组织和管理。在这种情况下，基层社区将失去其独立存在的价值，而只能成为各个单位下属的结构部分或环节之一。

这种“理想社会系统”似乎正是建国初年我们党所追求的一个基本目标。据有关研究文献介绍，50 年代我们党内占主导地位的思想之一就是“单位办社会”的思想。这种思想认为，随着三大改造的完成，我国城市居民的生产、生活将全方位纳入工厂、机关、企



业、学校的轨道,由企业和单位解决居民的一切问题,街道办事处等基层社区组织将没有存在的必要。这种思想还认为,当时之所以还要建立街道办事处等基层社区组织,主要是由于我国尚处于由新民主主义社会向社会主义社会过渡阶段,社会主义改造尚未完成,城市中尚有许多不属于工厂、机关、企业、学校等单位的无业居民,街道办事处等社区组织主要是用来管理“单位”以外的那些城市居民的,因而是一种过渡时期的组织;随着社会主义改造的深入进行和最终完成,无单位的城市居民将日益减少乃至消失,城市街、居组织也将逐渐减少乃至最终取消。

当然,事实已经证明上述想法是不切实际的。社会主义建设的发展不仅没有使城市无业居民完全消失,而且也没有能够使所有的“单位”都有能力解决其成员的一切生活问题。因而城市街、居组织也就获得了长期存在和发展的必要性与合理性。

然而,由于改革前我国经济与社会管理体制的建设始终处于上述思想的指导之下,这就使得城市街、居组织尽管一直存在并不断有所发展,但却始终属于一种与单位制相配合的辅助性的组织设置,其作用似乎始终是拾单位之遗、补单位之缺。无论是从其结构、职能、权力占有,还是从其在人们心目中的地位来看,几十年来城市街、居组织的边缘性质一直是很明显的。

以往城市街、居组织的这种辅助性和边缘性,与我国传统的计划经济管理体制和单位化社会管理体制也许是相适应的。然而,80年代以来,伴随着改革开放的逐步深化、计划经济向市场经济的逐渐转变、社会体制和社会结构的整体性变迁,我国城市居民的经济与社会生活出现了一系列重要的变化,产生了许多新的问题与现象。这些新的问题与现象对既存的城市街、居组织提出了一系列重大的挑战:

1. 城市居民中“单位”外人员增加。改革开放之前,由于对公有制经济的过分迷恋,我国城市居民的“单位化”水平总的来说



直处于上升趋势,程度最高时几乎使绝大部分城市居民都处于各种单位组织的控制和管理之下,只有极少数未就业的家庭妇女和极个别的社会闲散人员处于单位体制的控制之外。改革开放以来,随着多种经济成分的出现,尤其是个体、私营经济的发展,以及新的待业青年和失业人员的产生等,使“单位”外人员的数量急剧上升。这部分人口社会生活的许多方面,显然要依靠基层社区组织来加以管理。

2. “单位制”的改革,使许多原来由单位承担的社会职能逐渐外移。改革以前,单位普遍承担了一定的社会管理职能(尽管其分量因单位的所有制性质、规模大小等而有所不同)。改革以来,尤其是90年代以来,随着计划经济向市场经济的全方位转变,越来越多的单位在市场压力和效率原则的驱动下,开始尝试改变“单位办社会”的状况,试图逐渐放弃过去承担的许多社会职能,如职工婚育行为管理、子女教育、文体活动、日常生活服务等。单位的社会职能弱化以后,职工的相关生活需求只能到单位之外的“社会”上去获取满足,职工生活与行为的有关方面也只能通过单位外的其他机构来加以管理与控制。在这两个方面,城市街、居组织将起到什么作用?这是一个现实的问题。

3. 人口的老龄化。随着人民生活水平和健康水平的提高,我国正在迅速步入“老龄化社会”,在城市地区尤其如此。大量离、退休老人的出现,为单位和城市基层社区带来了服务与管理上的巨大压力。在单位社会功能趋于弱化的情况下,这些压力将更多地向基层社区倾斜。城市基层社区组织如何通过自己的发展来缓解这些压力?人们迫切希望得到回答。

4. 外来流动人口的增加。改革以前,户籍制及其相关制度为我国人口的地域性流动设置了严格的屏障,城乡居民的地域流动率极低。改革以来,随着户籍制等制度的弱化和变革,我国人口的地域性流动率尤其是城乡流动率大为提高,且其主要方向是从农



村流向城市、从中小城市流向大城市。城市尤其是大城市外来人口的激增已是一个人所共知的事实。大量的外来人口,从环境卫生、治安秩序、居住交通、计划生育、就业安置、人际关系、子女教育以及日常生活服务等多方面向城市基层社区组织提出了新的问题:原有的那套以城市固定居民为对象的组织结构与管理制,能否将这些新的流动人口包容在内?如果不能,它需要进行一些什么样的组织与制度创新?等等。

面对这些问题及其挑战,我国的城市基层社区组织有何反应?为了应对这些挑战,它们已经或者正在及还需作出什么样的调整与变革?换句话说,就是改革以来我国城市基层社区组织发生了一些什么样的变迁,其变迁的实际过程及存在的问题如何,未来的变迁方向是什么?这就是本课题所关注的基本问题。我们希望通过实际的调查研究,对这个基本问题作出一个初步的解答。

二、研究框架与方法

(一) 研究假设及内容

90年代初,当我们从北京市社会科学基金获得一笔资助,准备从事上述问题的研究时,我们发现,这个问题在当时尚未获得人们(尤其是学术界)的普遍关注,仅有的一些相关研究文献(参见文献附录)不仅较为零散,缺乏对上述问题的系统探索,而且也多是属于民政部门的同志从实务工作角度出发所做的对策性研究。鉴于这种情况,我们决定从科学研究的角度出发,将学术探讨和对策研究两种角度相结合,在典型调查的基础上,对改革以来我国城市基层社区组织的变迁过程及其存在的有关问题进行一次较为系统的梳理,以此增加人们(尤其是学术界,包括我们自己在内)对我国城市基层社区组织的变迁,以及这种变迁同我国社会整体结构变



迁之间关系的认识 and 了解。

我们的初始研究假设是：50年代末社会主义改造完成以来我国形成的社会结构是一种在一定层次上分化程度较低的“准总体性”结构；在这种“准总体性”结构中，经济、政治、社会与意识形态系统在结构上高度重合，“单位”这种人口覆盖面很广的多功能组织则构成了社会的基本细胞，履行着社会管理的大部分职能，城市基层社区只不过是一种辅助性的结构成分而已。随着计划经济向市场经济的过渡，一方面，“单位”的覆盖面开始缩小，“单位”外城市人口急剧增加，另一方面，在市场运行机制和效率规则的作用下，单位也开始摆脱或弱化原来承担的非专业职能（尤其是社会管理职能），向功能单一的专业化组织方向转变。为了维持社会的协调运行，使原来通过单位来加以满足的那些社会需求能继续得以满足，必须要有一些单位外的社会设置来承接原来主要由单位所承担的那些社会管理职能。无疑，城市基层社区组织（街、居组织）是最适宜承接这些社会管理职能的主要社会设置之一。这是改革向城市基层社区组织提出的新任务。然而，由于在传统体制下所处的辅助性质和边缘地位，现存的城市街、居组织在内部结构、人员配备、资源获取、权力掌握及运作机制等方面与其所面临的新任务可能会不相适应。为了满足社会转型的需要，顺利实现社会管理职能的转移，现存的城市街、居组织本身必须在上述诸方面发生变革。这些变革的恰当与否、顺利与否，对整个社会转型过程会产生重要的作用或影响。可以肯定的是，在本课题研究开始之时，我国城市街、居组织的这类变革已经发生，并处在进一步的深化过程之中；当然，从理论上说，在不同的地区以及不同类型的基层社区中，这类变革的速度、程序、方式、结果等会有所不同。

在上述研究假设的指引下，我们设计了一个粗略的调查研究大纲。其要点如下：

1. 基本情况的变化。包括街道或居委会在不同年代的名称



历史沿革、区位、面积、人口总数及年龄、性别、民族、职业、行业构成、驻街单位概况等。

2. 结构的变化。包括不同时期街道或居委会内部组织结构及人员配置方面的变化。

3. 职能的变化。包括不同时期上级政府委托给街道或居委会的各项任务以及街、居组织自办工作项目在类型、数量和侧重点上的变化,街、居内部各功能部门之间及街、居两级组织之间的协调方式及变动情况,上级机构与本地居民对街、居工作的要求,街、居干部对工作的感受、意见等等。

4. 工作资源获取状况的变化。包括人力、财力、权力三种资源在不同时期的获取途径、数量、使用状况。

5. 任务完成机制变化。包括不同时期街、居工作的工作程序、工作方式、与上下级组织及驻区单位的相互关系、干部的工作动力等方面的变化。

6. 单位制改革、财政包干、人口老化、农民进城等对街、居工作的具体影响。

7. 居民对现住社区的参与度、满意度与认同感。

不难看出,这种设计力图对街道办事处、居民委员会体制进行全面研究。

(二) 研究的方法及调查对象

我们采用文献搜集、个案访谈和问卷调查相结合的方法来获取进行上述研究所需的资料。文献搜集的范围主要包括政府有关部门的政策法规、领导讲话、工作报告、期刊、杂志等出版物,被调查街道和居民委员会的街志、规章制度以及各种工作档案(决议、报告、契约、人物事迹材料、大事记等)。访谈对象则包括调查所涉及市、区、街道有关部门及所涉及的居民委员会的各级各类干部、工作人员和部分城市居民。问卷调查则主要以城市一般居民为对象。



我们的调查范围在时间上涵盖建国以来迄今为止的四十余年,在地域上则以北京城区为限。之所以以北京城区为限,一是囿于本课题基金的数量与来源,二是由于北京作为我国的特大城市之一,以及作为我国的政治、文化中心,其本身在城市社会管理和社区发展方面已具典型意义。

为了使我们的调查能够涵盖或反映不同类型社区的变迁情况,我们在北京城区范围内选择了四个街道办事处和五个居民委员会,将它们作为不同类型基层社区的典型加以研究。这四个街道办事处是:

(1) X街道办事处^①。该街道处于西城区,街内住宅以大杂院为主,是传统商业与生活社区的典型。

(2) Y街道办事处。该街道处于西城区,街内驻有大量部、委、市局机关,是机关社区的典型。

(3) Z街道办事处。该街道处于海淀区,街内住户主要是科研机构研究人员与高校的教职员,且街道与这些单位在空间范围上重叠交叉,是文教社区的典型。

(4) H街道办事处。处于海淀区,是城区与近郊区的结合部,是城乡结合部社区的典型(需要说明的是,在深入调查的过程中由于在进入方面遇到一定的困难,该调查点最终不得被放弃)。

五个居民委员会是:

(1) X街道的新东居民委员会,是传统大杂院型社区的典型。

(2) Y街道的车河居民委员会。该居民区实际是某部委机关的宿舍区,是“单位”社区的典型。

(3) Z街道海中居民委员会。居民以某学术机构职工为主,杂以其他单位的一些职工,以及部分无单位居民和外来人口,是单

^① 出于学术道德的原因,本书中隐去所有被调查的街道办事处、居民委员会的真实名称而换之以字母代号。另外,本书涉及到的街道办事处、居民委员会干部真名也作了替换。



位—杂居交叉型社区的典型。

(4) Z街道的清南居民委员会。该居民区大部分居民原为近郊农村人口,后因城市扩建转为城市人口,另一部分居民为两个教学和研究机构的职工,是城乡结合部社区的典型。

(5) H街道的莲花居民委员会。该居民区是一个现代化的新型住宅小区,是此类社区的一个典型。

对上述五个(类)居民委员会(社区)的选择暗含了我们的本项研究的一种企图,即通过对不同类型城市社区的比较研究,发现它们在城市管理内部运行上的行为方式的异同。实际上,上述五个居民委员会在某种程度上反映着北京市城市发展的进程。

从1995年10月至1996年2月,我们先后在以上典型调查点进行了多次调查,访谈都由课题组成员承担,问卷调查则在居委会干部帮助下进行抽样,然后由北京大学社会学系学生实施。由此获取了大量的有关文字、口述与问卷资料。此后便进入了资料的整理与分析阶段。通过这些调查与分析,我们对改革以来北京市城市基层社区组织的变迁状况有了一个初步的了解,得到了一些初步的研究成果。以下,我们对这一研究的初步结果作一简要概括,而在后面各章则会对研究成果作较为详细的分析。

三、初步研究结果(一):城市基层 社区组织的变迁

依据我们通过实地调查所得的资料以及其他一些相关资料,我们可以发现,改革开放以来,面对宏观社会环境的变化所带来的挑战与机遇,北京市城市基层社区组织确实发生了许多有重要意义的变革:



（一）街道办事处和居民委员会所承担的职能有了较明显的增强

1954年公布的《城市居民委员会组织条例》规定，居民委员会的任务主要有：办理有关居民的公共福利事项，向基层政权反映居民意见和要求，动员居民响应政府号召和守法，领导群众性的治安保卫工作，调解居民纠纷等五项。1989年通过的《城市居民委员会组织法》只在上述任务基础上，增加了一项，即协助人民政府或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、青少年教育等工作。两相对照，似乎除了增加了上述这样一些“委办任务”外，居委会的任务并没有什么重要变化。然而，这只是反映了单纯从抽象概念与条文来观察现实的缺陷。实际情形远非如此简单。

实际上，上述对居委会任务的每项规定都只是对该方面工作内容的—个抽象概括，它的具体内涵、外延在不同历史时期以及不同地区是—有着很大差别的。即以“办理有关居民的公共福利事项”（1989年《组织法》写作“办理本居住地区居民的公共事务和公益事业”）—项而言，其具体内容与外延的变化就难以限制和把握。事实上，自居委会产生以来，其各方面任务的具体内容、数量就一直随社会环境的变化而变化，只不过改革后这种变化更为明显而已。首先，改革以来，居委会的具体工作内容有了大幅度的增加。其增加最明显的部分即是与居民“公共福利”或“公共事务和公益事业”有关的部分。由于单位社会管理职能的弱化，许多原来主要由单位来承担的社会性工作如处理家内纠纷、管理离退休人员的政治、文化活—动、协助待业失业人员找工作、供应廉价商品、举办职业教育与技术培—训等，现在大都落到了居委会身上。居委会目前所承担的任务，“—般都在50项至60项，有的竟达100来项”。人们普遍反映说：居委会“上管天文地理，下管鸡毛蒜皮”，居委会的具体工作



到底有多少项,大概没人能说得清^①。不仅如此,由于“单位”外人员数目的迅速增长,居委会所承担的许多任务(如治安保卫、环境卫生、民事调解、计划生育等)的实际工作量也较以前有了很大的增加。这两方面的变化合起来,使居委会在我国城市社会生活中的地位和作用日渐提高。

街道职能的变化也是明显的。创建初期,街道办事处职能比较单一,主要是指导居委会工作和承担部分民政工作。这与当时颁布的《城市街道办事处组织条例》的规定是一致的。然而,实际上,街办的职能自50年代末以来也一直在增加,增加最明显的时期也当属改革以来。由于居委会规模小、资源少,实际能力有限,许多新添或从单位中转移出来的社会管理职能只有在街道一级才能得到较好的履行,从而也就使得街办的任务迅速增加起来。迄今为止,街道办事处所承担的职责已包括指导居民工作、经济管理、市政管理、人口管理、社区服务、民政工作等许多方面,以致使许多人认为“与一级政权所承担的职能并无多大差别”。而且,在北京、上海等大城市,实际上也确实是把街道办事处当成了“准政府”。

(二) 街道办事处和居民委员会的组织结构也有了不同程度的变化

职责的变化自然要求履行职责的机构、组织在结构、规模、成员素质等方面进行调整。不过,就居委会而言,这类变化并不明显。现有的居委会组织体系一般包括居民(代表)会议、居委会、居民小组、居民四个层次;居委会一般由主任、副主任和委员共5—9人组成,由居民大会或居民代表大会选举产生。下设人民调解、治安保卫、公共卫生、社会福利、妇女工作、计划生育、青少年工作等工作委员会;居民小组设组长、副组长,由居民小组推选;居委会领导居

^① 李秀琴、王金华:《当代中国基层政权建设》,中国社会科学出版社1995年版,第260页。



民小组工作,但向居民会议负责并报告工作等等。这与改革前乃至居委会创建之初并无根本变化。改革以来居委会组织结构方面比较明显的变化主要是发生在居委会成员的素质方面。这里的素质既包括政治素质,也包括业务素质,还包括年龄因素。主要趋势表现为居委会干部的政治水平提高、业务能力增强、年龄档次有所降低。大量机关、企业、军队离退休干部汇聚基层社区,其中一部分进入到居委会中继续工作,使得居委会干部的政治素质有所提高。居委会工作任务增加且专业性、技术性有所增强,要求居委会干部有一定的文化水平和工作能力才能胜任,这就促进了居委会干部业务素质的提高和年龄档次的降低。

与居委会相比,街道办事处组织结构变动较显著。首先是机构的规模有了较大扩展。创建初期,街道办事处内部不设科室,只设主任1人和干事若干人(必要时可设副主任1人),人数一般在3—7人之间。1958年后,街办内部开始设置科室,工作人员也渐渐增加。然而只是到了80年代以后,街办内部的科室数目和人员规模才急剧增长。以北京市X街办为例:1958年前不设科室,人数仅为6—7人;1958—1978年间设有4—10个科室,人数为8—40人之间;现今设有23个科室,人数约120人。我们所调查的其他几个街道如Y街道、Z街道等情形也大体如此。

其次是科室的设置内容上更加广泛。创建之初,街办干部的分工主要只涉及民政、居民、财务工作几方面。从50年代末至改革前,新的科室陆续增加,但所涉的工作内容仍然不多。改革以后,科室设置才日渐复杂,所涉工作内容日趋广泛。以北京市Z街办为例,改革前机构最复杂时(1977年)也仅设有办事组、居民组、城管组、文教组、防空办、民兵指挥部等几个部门。1978年以来,则陆续增加了商业科、计划生育办、联社生产科、财务科、市容所、物价计量所、老龄办、司法科、工商所、绿化办等部门(其间也不断有所调整)。至1994年,已成为一个拥有行政、经济、财政、居民、民政、司



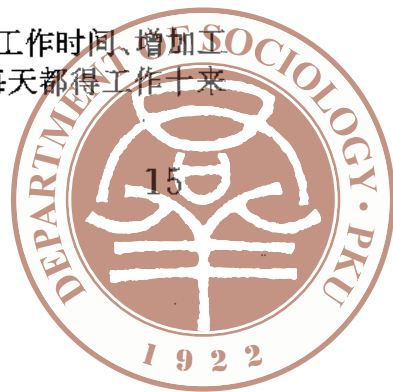
法、文教、计划生育、城管、综合治理、绿化、劳动、市容等 15 个职能科室的相当完善的“准政府型”政权组织。街办的科室设置与上级政府的部门设置已高度对称。自然,这与城市街办在职责上的变化是完全一致的。

(三) 街道办事处和居民委员会职能实现所需资源的获取途径有了较大变化

完成任何工作任务都需要一定的行动资源。其中最基本的资源是人力资源、财(物)力资源和权力资源。一般说来,在工作效率相对不变的情况下,工作任务的增加要求完成任务所需的行动资源也应有相应的增加,否则工作任务的完成过程将会受到影响。就我国城市街道办事处和居委会来说,改革之前其所需的各类行动资源基本上都是由上级政府提供。改革以后,随着工作任务的增加,上级政府对资源的供给按理也应相应增加。然而,由于种种主、客观原因,这种“理应”有的相应增加并没有发生。这就使街办和居委会陷入了一种困境:任务必须完成,资源却不能像以前那样从国家那里获得较充分的保证。面临这种困境,街道和居委会被迫从上级政府以外的渠道去寻找所需的行动资源,其结果便是导致了街办和居委会职能实现所需资源获取途径的一系列变化。

首先是人力资源的获取途径有了一定的变化。由于街、居二级组织中,机构膨胀现象主要是发生在街道层次,因此这方面的变化也以街道办事处更为明显^①。改革前,街道办事处工作人员大都是由上级政府委派,属行政编制,称为“国家干部”,拿国家工资。虽有部分“以工代干”等编外人员,但比例很小。改革以来,由于职能、任务增加,街道办事处机构大幅膨胀,但拿国家工资的行政干部编制却不能作相应增加(虽有增加,但幅度小于机构膨胀的幅度),编外

^① 至于居委会一级,其增加的工作量则主要靠居委会干部延长工作时间、增加工作强度来实现。在我们调查的地点,居委会干部大多既无休息日,且每天都得工作十来个小时,但他们似乎都还能承受。



人员比例的增长便成为势所必然。这部分人员又分成两类，一类是从集体企业抽调或聘用的工作人员，另一类是从社会上临时雇佣的工作人员。这两类人员的工资、资金、福利均由街道自己解决。据有关调查，郑州市 1985 年街道编外干部占全部街道干部的 41.4%，到 1991 年则占 75.8%。在我们所调查的北京市 X、Y、Z 等街道，编外干部的比例虽没有上升到这么高，但也已占相当份额。

其次是财力资源的获取途径有了较大变化。与人员编制一样，改革以来，上级政府向街、居两级组织提供的经费虽渐有增加，但其幅度也远小于实际需要的增长幅度。街、居两级组织也必须从其他途径获得其所必需的资金。从我们调查所得资料来看，除了少数公益事业（如修围墙、建车棚等）所需资金来自于居民及驻区单位的募集、捐赠之外，大部分政府拨款外经费都来自于街、居自办的集体经济或社区服务收益。事实上，由于支出迅速增长、政府拨款严重不足，街、居自筹资金已在许多街、居的日常支出中占据着很大份额。以北京市 Z 街道为例，1994 年该街办从上级政府得到各种拨款总计约 200 万元，但本年度的实际支出却为 400—500 万元，街道办事处从街道经济实体等途径自筹的经费已占全年支出的一半以上。至于居委会一级，由于政府除了拨给每个居委会干部每月几十元的工作补贴之外基本不给其他经费，居委会工作所需的费用基本上都靠自筹解决。

此外，权力资源的获取途径也有了少量的变化。以往，街道办事处完成任务所需的职权主要是来自上级政府的赋予，居委会履行职责所需的权力也主要是由上级政府机构——街道办事处赋予（尽管名义上不是如此）。这些权力主要都是对下的。对于各自的上级政府机构，无论是街道办事处还是居委会都是服从多于协商。改革以来，尽管总的情形大体还是如此，但也发生了少量的变化。变化主要源于街、居经济的发展。街、居经济的发展，直接增加了



街、居组织所能控制的人力、财力资源,无形中既强化了街、居干部对本区各种事务的管理权限,又提高了街、居干部对上一级政府机构的谈判能力。当然,在行政权力仍占主导地位的大背景下,这种源于经济实力的权力增长其程度仍是有限的。

(四) 街道办事处和居民委员会任务完成的机制有了一定的变化

我们从任务的确定方式、完成任务所需资源的获取方式、执行任务的动机、任务的完成方式以及任务完成的评价方式和激励方式六个方面(环节)来描述任务完成的机制。以街道办事处而言,传统的任务完成机制是:(1) 由上级(区)政府下达各项工作任务及目标;(2) 由上级政府提供各种为完成任务所需的人力、财力与权力资源;(3) 街道办事处各级各类工作人员主要出于履行职责的动机来执行这些工作任务;(4) 作为政府的一级派出机构,街道办事处主要以行政命令的方式将任务进一步下达到下设机构,或以行政“指导”的方式将有关任务下达到所辖区内的各个居民委员会,以行政或“准行政”管理的方式来推动各项任务的具体执行过程。当然,必要的时候也需要以动员、请求的方式取得驻区有关单位的支持、配合;(5) 以对上汇报、对下检查的方式对任务完成的状态进行评价,评价标准来自上级机关;(6) 主要以精神奖励(批评)和职位提升(降级)的方式来作为任务完成的激励机制。居委会的任务完成机制与此大体相同,略有差别。具体说来是:1. 工作任务目标主要来自于上级街办,部分来自于居民的要求;2. 行动资源(人力、物力等)部分来自于上级政府供给,部分来自于居民的集募、义务劳动;3. 工作人员主要出于义务感、荣誉感来执行任务;4. 居委会干部主要以动员群众参与的方式来完成具体任务,必要时也须请求驻区有关单位协助;5. 以检查、汇报方式对任务完成情况进行评价,评价标准来自上级机关;6. 主要以精神奖励(批评)方式作为任务完成的激励机制。



改革以来,街、居两级组织的任务完成机制虽然没有根本性的转变,但也有了一定的变化。变化主要体现在街、居两级组织在工作任务的确立、完成等环节上有了较多的自主性。具体说来,无论是街道办事处还是居民委员会,第一,在工作任务与目标的确立方面都有了更大的自主性,有一大部分工作任务不再是由上级政府交办而是由街、居组织自定的。但这部分工作主要是街、居经济方面和有偿性社区服务方面的;第二,如上所述,在人力、财力等行动资源的获取和运用方面有了更大的自主性,自筹资源在比重上甚至已超过了政府提供的资源;第三,工作人员的工作动力也不再是单纯的职责或义务感、荣誉感,而有了一定的个人经济收入方面的考虑;第四,任务的完成方式除了传统的行政推动或动员群众之外,也多了一些其他的手段,如法制手段(如街道综合治理工作中的罚款)和经济手段(如居委会以雇佣方式请保安人员来维护社区治安);第五,在任务完成情况的评价方面,除了传统的来自上级的行政指标外,街、居自我得到的经济效益也成了街、居组织自我评价的一个重要指标;第六,除了来自上级的精神与行政激励,通过街、居经济与社区服务而产生的经济利益构成了街、居组织新的激励来源。所有这些变化,尽管尚不足以根本改变街、居组织的任务完成机制,但其意义不可低估。

上述种种变化表明,北京市街、居组织的性质与作用正在发生重要的转变。单位外人口的增长、单位社会职能的外移,都在推动城市街、居组织去承担更多的职能,发挥更大的作用。街、居组织的作用已不再是简单地拾遗补缺,其性质也不再单纯是一种与单位制相配合的辅助性的设置。街道正在或已经转变为具有一级政府性质的机构,居民委员会则正在转变成为承载人们日常生活的主要场域。街道和居委会在社会结构中的边缘地位正在改变,日益成为社会大系统中的基本结构之一。当然,这种转变还远未完成,现有的转变也非尽如人意,但转变正在发生则是确定无疑的。



四、初步研究结果(二):变迁的 限度与存在的问题

(一) 城市基层社区组织变迁的限度

依据调查所得的资料,一方面我们发现城市基层社区组织正在发生重大的变化,另一方面我们也不得不承认,这类变化在其程度上目前还是有限的。

以街道办事处而言,尽管“街道办事处已成为城市建设和管理的重要前沿阵地。承担着行政管理、经济管理、社区服务、综合协调、指导居委会工作等多项任务……实际承担着一级政府的任务”^①,但在名义上,街道办事处迄今还依然只是政府的一个派出机关。这意味着:第一,街道办事处仍然没有区域性法规、政策的制定权,街道办事处各项行动的合法性仍然受制于上级政权制定的法规、政策或其他“红头文件”;第二,街道办事处对辖区内各驻地单位依然缺乏充分的行政监督和协调权,驻地单位很大程度上仍独立于街道办事处的“管理”范围之外;第三,在街道一级仍然不能召开人民代表会议、组建相应的议事与监督机构,城市居民对所在街道的有关要求、意见仍然缺乏充分有效的表达场所,街道办事处仍然只需要对上级、特别是对区政府负责,接受区政府的监督和检查,等等。这些情况表明,街道办事处在整个社会管理体制中的辅助性、边缘性地位仍未从根本上得到改变,它仍然具有“派出”、“单位外”等性质。1985年以来,北京、上海等大城市陆续进行了一些街道行政管理体制改革的试点工作,试图通过给街道办事处扩权

^① 李秀琴、王金华:《当代中国基层政权建设》,中国社会科学出版社1995年版,第227页。



的方式来改善街办的地位,加强街办的管理功能。但这自然没有从根本上改变上述情况。在大多数中小城市,情况就更是如此。

再以居委会而言,虽然如前所述,随着“单位”外人口的增长,以及社区服务等职能的加强,居委会组织在城市居民日常社会生活中的地位和作用已经大为提高,居委会正在转变成为承载人们日常社会生活的重要场域,但从目前的状况来看,这种提高、转变的程度自然不够。具体表现在:

第一,居委会的职能领域虽已广泛拓展,但工作效果却仍不够理想,城市居民对本社区许多方面的满意度不是很高。

第二,尽管由于居委会组织在人们社会生活中的地位与作用逐步提高,人们对居委会的关心度、参与度也有所提高,但提高的程度也还不尽如人意。

总之,无论是街道办事处还是居委会,虽然其职能、结构都正在发生重大变化,但迄今为止其变化还有一定的限度。街、居组织的辅助性、边缘性地位正在发生变化,但还未达到成为社会结构核心成分之一的程度。

(二) 街道办事处、居委会变迁中的问题

不仅如此,即使在目前已经发生的变化过程当中,也有一些问题值得我们注意。

1. 街、居组织日常工作重心向“创收”方向的偏移。由于上级政府提供的人力、财力资源的增长速度远远跟不上街、居组织职能、结构的扩展对资源需求的增长速度,自筹资金日益成为街、居财政收支的重要部分,使得街、居组织不得不花很多的精力去从事街、居经济的发展工作。凡是在有条件的街道和居委会,街办、居办产业都是其下属机构中的重要组成部分,街、居经济的管理则是日常工作的一个重要部分,而创收数量则是考核街办各科室及居委会的重要评价指标,甚至一些福利性的社区服务项目也被纳入了创收的活动范围。在不少街道和居委会,上下一致极尽所能地在赚



钱,服务、执法、各种管理都成了摇钱树,而一些无利可图的工作就被放在了次要的位置上。这些街、居组织在性质上更像一个企业,创收成了主要活动目标,其社会管理职能则不能不受到一定程度的削弱,这对于街、居组织的顺利转型乃至整个社会管理体制的顺利转型都有较大的负面影响。

2. 街、居组织的任务过多,工作负担过重。经济、社会体制改革的基本原则就是“凡适宜下面办的事情,应由下面决定和执行”。这至少包括两方面的含义:一是凡适宜于社会自办的事情,应从政府的职能中分解出来,交给社会去自行处理;二是凡适宜于下级政府等机构办理的事情,应从上级政府等机构的职能中分解出来,交给下级政府等机构去办理。然而,从现有的社会管理体制的改革过程来看,主要遵循的似乎乃是上述原则的第二方面涵义。面对着由于单位外人口增加和单位社会职能弱化而加重起来的社会管理负荷,上级政府的主要对策是将其分解转移至下级政府或准政府机构(如居委会),而很少设法将某些事务(如某些社会服务工作)交给社会自己去办。其结果是经济改革越深入,下级政府或准政府机构如街、居组织的任务就越多,负荷就越重。在政府资源供给能力有限的情况下,街、居组织等机构为了维持机构的扩张,就必然出现上述工作重心向创收偏移的倾向,从而使正常的社会管理职能受到影响。

简而言之,在改革的大背景下,上级政府趋于简政放权,将大量原有的或新出现的社会管理职能下移给街、居组织,但却又不能给街、居组织以必要的人力与财力资源上的支持,由此促使街、居组织不得不花费大量精力去搞“创收”,以满足正常履行职责的需要,结果造成街、居组织在功能重心上偏向“创收”的不恰当偏移。这是当前街、居工作转型过程中存在的最主要问题。如何恰当地解决这方面的问题,对我国城市基层社区组织的健康发展具有重大意义。

