

试论街居制对城市基层民主发展的作用

刘璐,李端祥

(湖南科技大学 马克思主义学院,湖南 湘潭 411201)

摘要:基层民主建设是我国民主政治建设的基础和重要组成部分,也是实现国家治理现代化的重要路径。街居制则是党和国家在新中国成立之后探索出来的以实现基层民主的管理制度,它改变了新中国成立初期城市基层民众一盘散沙的局面,实现了城市人民群众当家做主的意愿,凝聚了城市广大人民群众的力量,对我国城市基层民主的发展起到了重要作用。

关键词:街居制;基层民主;城市基层社会

中图分类号:D638

文献标志码:A

文章编号:1008-5092(2020)02-0026-04

新中国成立之初,我国的城市基础建设极其薄弱,城市社会形势错综复杂,基层民众组织混杂散乱,许多城市仍保有旧社会遗留下来的腐朽的基层治理模式。在这种复杂的社会环境下,中国共产党作为新生执政党,如何以现代化的方式管理基层社会、如何践行落实基层民主、建立什么样的基层组织以团结基层群众等问题都处于探索之中。街居制则是这一探索过程的产物,“街居制”即指城市建设中所设立的街道办事处和居民委员会^{[1]61},其推动了城市基层社会的发展,践行了我国的城市基层民主。

一、破旧立新,街居制扭转了旧社会城市民众一盘散沙的局面

在新中国成立之前,中国封建王朝长期延续着一种社会统治手段,即保甲制,它最本质的特征是以“户”(家庭)为社会组织的基本单位,将家族观念纳入君统关系之中,将国家关系和宗法关系合二为一,以此维系君民。保甲制起源于北宋时期,初为王安石变法期间所产生的一种军事制度,后为元明清多个朝代改制运用于国家管理的各个领域,至清朝有记载:“清朝康熙年间,以十家为一甲,甲设甲长,十甲为一保,立保正。城内按街巷分之,城外按村庄分定之,保正甲长造户籍簿,

查人民有无职业,品质善恶,迁徙,生养及死亡等,并对其管内如有盗贼、赌博或窝藏匪人,或私铸钱币等一切不良行为者,立即向地方官报告。若当报不报者,该查不查,则按例处罚。后来纲纪大乱,其法皆流于空文”^{[2]24}。

正是因为保甲制在中国封建王朝推行了数百年,所以直至中国封建制度覆灭都难以改制。在1912年清朝灭亡之后,国民党政府依旧推行保甲制,国民党统治时期,保甲制成为城乡基层组织体系的主要框架,从辛亥革命一直到新中国成立前夕,国民党政府通过在保甲制的基础上加以改动以达到加强军事政权和衔接官民关系的作用。1935年,根据国民政府行政院的统一部署,北平开保甲,“以确定地方自治之基础……以户为单位,每户设户长一人,十户为一甲,设甲长一名,十甲为一保,设保长一名”^{[2]27}。前后相较可见不同统治时期的保甲制有极大的相似之处,其主要思想即以金字塔的形式完成中央到基层的管制,然而由于国家政权性质,封建君主专制的旧中国形成了“民为官,官为君”的社会模式,导致“官噬民”的现象成为普遍的社会统治模式,各级官员剥削压制下级,在满足君主所求的过程中又投机取巧中饱私囊,导致民不聊生。因此,根深蒂固的封建统治管理模式无疑是新中国成立后基层民主

收稿日期:2019-12-26

基金项目:国家社会科学基金重点项目(12ADJ001);湖南省党建理论基地专项资助项目(17DJYJY07)。

作者简介:刘璐(1996—),女,湖南邵阳人,硕士生,研究方向:中国近现代史。

实施的巨大阻碍。

但是,深究我国封建社会错综复杂的关系,则会发现,给新中国社会基层组织体系的构建带来极大阻碍的原因并不仅是保甲制,费正清在研究中国社会的传统与变迁时曾言传统中国存在的双重统治格局:“一类是往下只到县一级的正规官僚机构的活动,另一类是由各地缙绅之家进行领导和施加影响的非正规的网状系统的活动”。^[3]从中我们可以看出我国封建专制统治中存在的问题,即当时的统治阶级其实并没有将国家意志深入基层社会,封建君主统治下的基层管理制度并没有真正延伸至基层群众,也就是所谓的“皇权不下县”,县级以下无基层政权,各级行政官员虽少然吏胥众多,人员繁杂,操作随性,致使吏治腐败,人民长期处于自生自灭的状态,又不断被剥削以供给国家所需,人民生活状态犹如一盘散沙,毫无积极性可言。

在旧社会中,基层群众作为国家统治末端,封建君主制和历朝吏治都导致基层管理散乱。在国民政府统治时期,保甲人员作为国家政权的末端,来源却逐渐偏离了国民政府保甲制正式选举培训的渠道,经过中共进城后的调查发现:“有钱的人,为了保护自己的财产而买一个保长;有势的人,为了发财,而用自己的各种关系和势力抢一个保长”^{[2]35},各种正式或非正式的特殊关系盘根错节控制着城市基层社会的运行,致使人民生活积极性极大受损。而中国共产党“农村包围城市”的方针使其在城市根基相对薄弱,大多数城市人民在水深火热之中,虽有对未来美好生活的期待,却也难以成为中国共产党天然的拥护者。

新中国成立后,我国的城市建设本就面临众多问题,传统基层治理所遗留的诟病、接连不断的政治变局使城市基层社会犹如散沙,城市基层民主实施问题成为城市建设的迫切需要,街居制的出现,扭转了旧社会一盘散沙的城市治理局面。

二、建制强基,街居制实现了城市人民群众当家做主的愿望

新中国成立初期,中国共产党认识到一盘散沙的城市亟须建立一个分工较为明确的行政机构。于是各地开始尝试建立以居民自治为主的自治组织,1949年3月,辽宁省沈阳市政府发布废除保甲制,建立民主街公所和居民小组的指示,将街道和居民组织平行置于区政府下,成为政府联

系群众的桥梁和推行基层工作的机构。1949年4月北京市废除保甲制,各保改称为“街”,各甲改称为“闾”,居民组织主要以“冬防队”和“防盗队”为主。1950年3月,天津市开始建立“街公所”,建立了居民委员会,并且居民委员会成为“当地人民民主统一战线之组织”。1952年北京市开始筹划建立城市居民委员会,同时居民委员会的制度建设也在同步进行。此外,河南、江西、武汉、湖南等地也纷纷建立自己的基层组织。

在1953年期间,彭真向毛泽东并中央的一份报告中指出:“为了把街道居民逐步加以组织并逐渐使之就业或转业,为了减轻现在区政府和公安派出所的压力,在很多城市中,除建立居民委员会外,还需建立街道办事处”^{[1]24}。1953年11月,中央发布了《关于城市街道办事处和居民委员会组织通则(草案)》,1954年下半年,北京市各区“街道办事处随各派出所管界分批建立的居民委员会而逐步建立”^{[2]124}。1954年10月,国务院全体会议讨论并通过了《城市街道办事处组织条例(草案)》,同年12月31日,全国人民代表大会常务委员会第四次会议上通过了《城市居民委员会组织条例》和《城市街道办事处组织条例》,以法律条文的形式对街道、居民委员会相关内容做了明确规定,这标志着城市居民委员会和城市街道办事处的政治法律地位在全国各城市的确立。《城市居民委员会组织条例》规定,居民委员会是群众自治性的居民组织,居民委员会在工作过程中,应当根据民主集中制和群众自愿的原则充分发扬民主,^{[2]115}群众自治性凸显了城市基层民主在制度上的落实。

城市街道办事处和居民委员会相关条例的颁布,意味着新中国成立后城乡基层组织体系逐步建立,国家通过不断的试验、改造和整顿,正式确立了街居制度,将社会基层治理纳入国家系统中,同时又利用街居制的基本职能,将城市单位以外的无组织居民纳入基层管理之中,使街居制以一个社会组织的身分成功置于国家正式体系框架之中,成为衔接国家与基层人民群众的制度,在最基层的社会生活中实现了政府与居民的沟通^[4]。

新中国成立之前,无论是在封建君主统治下还是国民政府统治时期,基层群众都是受剥削压迫的,新中国成立后明确提出我国是人民民主专政的国家,当家做主成为广大人民群众的根本意愿。1952我国基本废除了封建土地制度,摒弃了

旧社会的腐朽制度,解放了农村的生产力,实现了广大农民当家做主的意愿。而在城市,街居制的建立,将城市广大人民当家做主的民本意愿变成了具有法律保障的民主制度,调动了人民群众参与城市基层建设的积极性,极大激发了城市人民群众的主人翁意识,实现了城市人民群众当家做主的愿望。

三、贯彻实施,街居制凝聚了广大城市人民群众的力量

新中国成立之初,究竟是直接设置政权组织还是建立以居民自治为主的街居制,当时的意见是难以统一的,通过在上海、北京、天津等地纷纷建立不同形式自治组织的实践后证明,以动员为目的而建立的自治组织,无论从数量上还是创建速度上远远超过政权组织,但是这些以动员为目的的自治组织建立迅速消失也迅速,以人民群众为主体的基层民主管理组织通过福利服务等措施更有利于团结广大人民群众,凝聚人民群众的力量。任何基层组织必须与居民的生活福利、日常生活结合起来,才能获得其自主生长的、持久可靠的、互为联系的社会基础^[5]。

政府在城市基层管理的探索中开始尝试将政权组织和自治组织这两种组织结合起来,将国家意志传达至基层的同时紧密联系群众参与城市基层建设,街居制的建立则有利于国家与基层人民群众的沟通。人民群众是历史的创造者、社会物质财富和精神财富的创造者以及社会变革的决定性力量,早在 1922 年 7 月,党的二大通过的《组织章程决议案》指出,党的一切运动都必须深入到广大的群众里面去。1943 年毛泽东在为中央起草的《关于领导方法的若干问题》一文中,从辩证唯物主义认识论的高度,也对党的群众路线的工作方法进行了精辟概括,新中国成立之后,以马克思列宁主义为政党理念的中国共产党也一直秉承这一思想,党和国家十分重视人民群众的主体地位,将实现人民群众的主体地位作为一以贯之的执政理念和执着追求,并把人民群众创造历史的观点运用于革命、建设和改革的实践中。

新中国成立之前,中国共产党在城市基层基础薄弱,部分市民对中国共产党提出的“当家做主”存有一定程度的质疑和误读,街居制通过提供居民有关的公共福利、解决居民纠纷意见、动员街道居民参与到街道办事处和居民委员会的民主

自治组织当中等方式来逐步消除市民的疑虑,其中街居制所表现的社会服务职能是功不可没的。从街居制的服务职能来看,建立之初的首要服务对象是单位体制以外的“特殊群体”,主要管理和提供服务的是家庭妇女、失业人员以及各类安抚对象,街居制对于各类闲散人群和优抚对象发挥了极为重要的福利服务作用。作为基层社会管理的体制,街居制的服务具有托底福利或救济福利的民政性,尤其在计划经济时期,在街居制的组织下,兴办了较多福利性质的居办经济和各类服务组织,在单位制各类社会保障和服务的基础上,辅助治理了辖区范围内的治安、公共卫生、公共安全等问题,解决了群众最根本、最切实际、联系最为密切的生活环境等问题^[6]。

街居制的动员和组织调动了大多数城市人民群众参与社会生产服务之中,以上海市普陀区为例,至 1960 年 6 月,全区参加生产劳动的居民 502130 人,占里弄劳动力的 78.1%,其中参加生产服务的 11520 人,占 22.2%,参加文教的 15417 人,占 3.1%。^{[1]108}由此可见,街居制所带动的街居集体事业极大调动了城市广大人民的生产生活积极性,即使是经历了城市人民公社的失败,也没有使生产组、托儿所、小学等集体事业消失,足见街居制为城市基层民主设施建设的贡献。

街居制的贯彻实施,为居民提供了必要的生活服务,便利了居民生活,解决了除单位制之外的家庭妇女、自由职业者、无业人员等城市居民的服务管理问题,提升了城市居民的社会责任感和社会生产参与度,激发了城市人民群众参与城市建设的积极性,辅助推进了城市绝大部分基层民主自治的实施,为城市基层民主建设凝聚了广大人民群众的力量,为新中国城市基层治理和社会公共服务做出了不可忽视的贡献。

四、小结

在城市基层社会的基本制度框架中,街居制是以辅助性质实施的,政府或许从来没有预期街居制在发展过程中会是承担起基层社会管理与服务的绝对重要载体,但是街居制的实施确实成为城市基层民主践行的有效措施,成为落实城市基层民主的重要路径。作为一种城市基层社区治理的组织和制度安排,街居制无论是从管理功能、服务功能,还是在财政资源的汲取等方面都经历了深刻的历史变迁,在实践与历史变迁的过程中,虽

然总是在不断地随经济社会发展而变化,但是总体上保持了相对的稳定性,从践行成效来看,基本达到政府推行街居制的目的。进入 21 世纪以来,随着社区建设的推进以及城市基层社会的发展,街居制作为新中国成立初期中国城市经济社会变迁的功能适应性产物,受中国经济社会重大变革

等外部结构性动因的深刻影响,呈现出与社会变迁不相适应的地方,社区制也随之登上历史舞台。街居制被社区制逐步取代是情理之中的,但我们不能因街居制被取代而忽视其对新中国成立以来城市基层民主的推进作用和城市基层社会的变革作用。

参考文献:

[1] 张虎祥,梁波. 街居制的制度演化及其实践逻辑——基于上海经验的研究[D]. 桂林:广西师范大学,2013.
[2] 黄利新. 人民共和国初期北京市城区基层政权建设:1949—1954[M]. 合肥:安徽人民出版社,2013.
[3] 费正清. 中国:传统与变迁(节选)[M]. 北京:世界知识出版社,2001.
[4] 何海兵. 我国城市基层社会管理体制的变迁:从单位制、街居制到社区制[J]. 管理世界,2003(6):52-62.
[5] 夏建中. 从街居制到社区制:我国城市社区 30 年的变迁[J]. 黑龙江社会科学,2008(5):14-19.
[6] 吕方. 从街居制到社区制:变革过程及其深层意涵[J]. 福建论坛(人文社会科学版),2010(11):185-188.

The Role of Street System in the Development of
Urban Grassroots Democracy

LIU Lu, LI Duanxiang

(School of Marxism, Hunan University of Science and Technology, Xiangtan Hunan 411201, China)

Abstract: Grassroots democracy is the foundation and an important part of the construction of democratic politics in China, and an important path to realize the modernization of national governance. Street system is a management system explored by the party and the state to realize grass-roots democracy under the complex situation of the city after the founding of new China. It changed the situation that the grass-roots people in the city scattered together in the early days of the founding of new China, realized the will of the people in the city to be the masters of the country, gathered the strength of the people in the city, and realized the democracy of the grass-roots people in the city since the founding of new China Development has played an important role.

Keywords: street system; grassroots democracy; urban grassroots society

(责任编辑:洪 林)