

1949—1976年中國城市 居民委員會的考察

• 陳 輝

以居民委員會為組織形式的中國城市基層社會組織模式，肇始於建國初年。它是中國基層社會國家化、國家政黨化、政黨集權化演變的縮影，被視為中國社會機器的齒輪。天下之治，始於里胥。梳理與剖析1949至1976年城市居民委員會的結構與運作，為了解當代中國社會的發展所不可或缺。本文的研究方法主要採用文獻搜集和口述訪談來獲取所需資料。文獻搜集的範圍涉及政府有關部門的政策法規、工作報告、期刊雜誌等出版物，被調查街道和居委會的街志、規章制度以及工作檔案(決議、報告、契約、人物事迹、大事記等)。訪談對象則包括居委會的老主任、老工作人員和部分社區居民。

1949年前後，中共征服了以城市為主的國民黨統治地區，但缺乏足夠力量對城市基層進行社會動員、社會改造和社會監控。當時各地基本執行了中央的指示：暫時正確地利用保甲人員推行工作。一般是進行嚴格教育或者舉辦短期培訓，讓保甲人員認識到過去罪行。並實行政府領導群眾監督的辦法來督促他們開展工作，使接收幹部逐漸學會一套戶籍工作的實際業務。

一 1949—1957年：形成

1949年前後，隨着一連串的軍事勝利，中共征服了以城市為主的國民黨統治地區。由於基層社區民眾開始還未發動起來，黨和政府缺乏足夠力量對城市基層進行社會動員、社會改造和社會監控。當時各地基本執行了中央的有關指示：暫時正確地利用保甲人員推行工作。一般是以區為單位召開保甲人員會議，進行嚴格教育或者舉辦短期培訓，讓其認識到過去罪行，樹立立功贖罪思想。並實行政府領導群眾監督的辦法來督促他們開展工作，如暫時辦理戶籍工作，使接收幹部逐漸學會一套戶籍工作的實際業務；利用保甲人員在社會上的地位和影響，令其報告隱蔽匪特和物資，檢舉散兵游勇，看管設在該保的一切公共房產、機關、學校、工廠及其他公共財產不受損失等。但在此期間，有的保甲長繼續貪污訛詐，亂攤派、亂收費，欺壓百姓。以長辛店解放之初保甲人員的行為為例：「九保蔣某賣給解放軍六十三斤柴，部隊付了八萬八千元，保長只拿出六萬三千元，從中貪污了二萬五千元」；一保戶籍員周文明結婚時，要求

* 本文寫作得到香港中文大學中國研究服務中心、江蘇省教育廳人文社科基金的支持，謹致謝忱。

各戶攤款六萬元作為「禮洋」；「十四保梁家賣木柴一百斤」給解放軍，「部隊付錢八萬元，可是保長只給七萬元，貪污了一萬元。」^①其實民國時期，保甲組織由於土豪劣紳棲身於其間，從編組保甲開始，就不斷有保甲長利用職權虛報戶籍以自肥，以不予申報戶口勒索、刁難居民，與房東勾結敲詐房客以分贓，扣發居民購貨證、購糧證、戶口單，亂收徵兵費，憑籍保甲組織大發國難財以及挪用保甲經費入私囊者不在少數。國民黨上海市政府通過1,193個保辦公處和28,552個甲長來控制上海市區民眾，保長一般由地方豪紳或有地方幫會勢力為後盾者充任，主要任務為：管理戶口、抽壯丁、攤派捐款等^②，但收效不大。究其原因，國民黨人士分析說：「一般公正人士多不願擔任保甲長，一般不肖之徒又多以保甲長有利可圖，百般鑽營」，「正人不出，自然只有壞人的世界……因此民眾怨聲載道」^③。美國學者孔飛力(Philip Kuhn)亦認為，科舉制度廢除、民國成立以後，中央政府權力式微，地方豪紳有惡質化的長期趨勢。

各地通過群眾運動，發現與培養了大批積極份子，其成分主要為：工人、店員、城市貧民等。經過不斷教育，這些人的認識水平有所提高，這為改造城市基層社會、廢除保甲打下了思想與組織基礎，創設了必要的條件。如：北平解放之初，工作組進駐十九區二保，要求保甲長調查救濟對象，結果真正貧苦市民沒登記上，而富有戶保長常德海等卻被寫上了。工作組隨即撇開他們，發動忠實可靠的貧苦市民，成立救濟調查委員會，討論救濟者名單和等級。對於老弱無勞力的貧苦民眾，則把救濟的小米扛到他們家裏去，而救濟調查委員會的委員、組長自己則堅決不要救濟糧。該保群眾滿意地稱道：「現在我們是自己人辦自己的事」，「和舊保長辦事不一樣」^④。

當城市的接收工作已大體完畢，社會秩序安定，條件已經成熟時，各地就召開群眾大會，組織群眾起來鬥爭，「揭露保甲制度的反動性」^⑤，控訴保甲長的橫徵暴斂，迅速打破而後全面廢除了保甲組織。所有保甲人員，均按各人情況分別處理^⑥：

各地通過群眾運動，發現與培養了大批積極份子，為改造城市基層社會、廢除保甲打下了思想與組織基礎，創設了必要的條件。當城市的接收工作已大體完畢，各地就召開群眾大會，「揭露保甲制度的反動性」，迅速打破而後全面廢除了保甲組織。所有保甲人員，均按各人情況分別處理：有的交法庭判處；有的撤銷其工作；有的繼續留用。



傷害人命的犯罪份子及特務份子，現在又不悔過自新者，逮捕法辦。犯有嚴重貪污勒索罪行，使人妻離子散，家敗人亡，為人民所痛恨的份子，搜集確實證據後，允許人民清算，然後將被控告者交人民法庭判處。對一般作惡不多，貪污不大，群眾痛恨不嚴重的份子，撤銷其工作，讓其向人民承認錯誤，給以戴罪圖功的機會。對保甲長(特別是甲長)比較正派，無貪污勒索行為，人民尚能諒解者，仍將繼續留用，在工作中加強改造。

城市基層社會建立起街閭兩級行政組織，將原來的保改為街，甲改為閭，街設正副街長，閭設正副閭長。1950年各城市成立了居民組織以取代閭組織，但其名稱不一，天津、常熟叫居民小組、武漢是治安保衛委員會、上海是冬防隊，有的直接取名為居民委員會，但與現在的居委會不一樣的是：其主要領導人直接由上級公安派出所所長或其指定專職國家幹部擔任。這些居民組織在市政府的領導下，開展與居民日常生活密切相關的各項社會活動，從事扶貧救災，疏散難民，愛國衛生，禁煙禁毒，收容無業遊民，宣傳黨的政策，消除群眾疑慮，配合公安民政部門維護社會治安，清查戶口，調查本區域登記人口情況，從中得出市民生活、成分、職業、技能等統計資料，以便市政府制定生產、教育、衛生和市政管理上的政策方針。這對於徹底摧毀保甲制度，恢復工商業，維護正常的社會秩序，促進國家政權對基層社會的滲透調控，完成新舊政權的更迭，建立了共產黨領導下新的城市結構起了重要作用。此時的居民組織則為後來居民委員會的雛形。

1950年代初期，城市主要由兩部分人組成，即有單位的(「有組織的」)和無單位的(「無組織的」)。「有組織的人」，主要由軍隊、機關工作人員、工人、教員、學生等，「他們的利害關係主要在其所參加的單位裏實現；國家的政策法令也主要在他們所參加的單位內與他們見面。」^⑦比較棘手的是散落在街巷的民眾，他們主要由自由職業者、商人、攤販、失業者、家庭婦女等組成。據武漢市武昌1951年8月的一份統計材料顯示，這部分佔人口總數的50%強^⑧。上海1952年對該市七個居民委員會的調查報告則統計為60.8%^⑨。漢口交通街1954年1月則報告說，「無固定職業者佔70%強」^⑩。1954年在上海市這一人口仍分別為60%左右^⑪。這些散落在街巷里弄的居民猶如「城市中的大海」。1952年前後，全國各城市開展了一場民主建政運動。這次運動的一項重要內容就是廣泛發動組織群眾，通過鎮壓反革命，肅清舊政權的影響，在提高廣大居民政治覺悟的基礎上進行建立基層民眾組織的試點工作。在這一活動中，天津在街道建立街公所，武漢在街道設立街政府，然後在街政府或街公所的領導下設立居民委員會。其組織成員(包括主任、副主任)均從當地居民中產生；其組織結構是「委員制」，即正副主任和委員都是專職居民幹部，居委會設主任、副主任、治保委員、調解委員、衛生委員等；其組織的主要任務是：宣傳黨和政府的各項政策和法規，收集和反映居民群眾的意見和要求，開展治安保衛、民事調解、公共衛生、戶口登記調查、文化娛樂、優撫救濟、貫徹婚姻法、設立託兒所及消防等工作。例如，上海市常德路749號三輪車失業工人劉振國之妻劉四寶，懷孕十月，患病嚴重，里弄居委會組織得悉後，即將其送紅十字醫院治療，因劉振國

1950年代初，城市主要由兩類人組成，即有單位的(「有組織的」)和無單位的(「無組織的」)。「有組織的人」主要是軍隊、機關工作人員、工人、教員、學生等，「他們的利害關係主要在其所參加的單位裏實現；國家的政策法令也主要在他們所參加的單位內與他們見面。」至於那些散落在街巷的民眾，則猶如「城市中的大海」，他們包括自由職業者、商人、攤販、失業者、家庭婦女等。

失業在家無法承擔費用，由里弄組織湊齊錢款支付住院醫藥之開支。該市滬太路滬北第一新村因一部分婦女進被服廠做工，家中幼孩無人照顧，居委會組織召開會議決定設立託兒所，由不去做工的婦女主持^②。

在此期間，基層居民組織還先後發生了兩次變化。第一次變化發生在1952年下半年，經政務院批准，1952年8月11日公安部公布了《治安保衛委員會暫行條例》，各城市根據這一條例的規定，都在街道政府和派出所下設立了治安保衛委員會。治保會在基層政府和公安機關領導下負責進行工作，在尚未建立城市居委會的街道，治保會受派出所的具體領導。在已經建立居委會的街道，治保會受派出所和居民委員會的雙重領導。治保會由三至十一人組成，設主任二人，副主任一至二人，根據具體情況可下設治安小組，由群眾積極份子三至五人組成，內設組長一人。治保會在當時的主要任務是發動群眾，協助政府防諜、防奸、防火，具體任務有進行治保教育、開展治保活動以及制定並執行治保公約等四個方面。第二次變化是發生在1954年上半年。1954年3月22日政務院頒布了《人民調解委員會暫行組織條例》，各城市根據這一條例在街道政府下設立人民調解委員會。人民調解委員會在基層人民政府和人民法院指導下進行工作。在已經設立居委會的街道，調解委員會受居委會的領導。調解委員會由三至十一人組成，並由居民代表推選主任一人，副主任一至二人。調解委員的主要任務是調解一般民事糾紛和輕微刑事案件，並通過調解進行政策法令的宣傳教育。由此可見，這兩次變化使業已建立的居委會的組織結構更加複雜，組織機能得到增強。居委會組織內部不僅有專職委員，而且有了專門的工作委員會，居委會組織的外部聯繫擴展到：基層政府、公安部門和人民法院。同時，上述情況也表明，在一些街道，治安保衛委員會和人民調解委員會是先於居委會而建立的。

1953年彭真鑑於當時「在城市居民群眾組織方面，有些城市成立了大型居民委員會，有些城市並在居民小組之上還設有中心小組。此外，各種固定的或臨時的工作委員會很多，領導既不統一，工作也很混亂」的狀況，向毛澤東並中共中央遞交了《城市應建立街道辦事處和居民委員會》的報告，建議：「居民委員會的組織是需要建立的。它的性質是群眾自治組織不是政權組織。它的任務，主要是把工廠、商店和機關、學校以外的街道居民組織起來，在居民自願原則下，辦理有關居民的共同福利事項，宣傳政府的政策法令，發動居民響應政府的號召和向基層政權反映居民意見。居民委員會應由居民小組選舉產生，在城市基層政權或其派出機關的統一指導下進行工作，但它在組織上並不是基層政權的『腿』，不應交付很多事情給它辦」，「由於我們現在的工業還很不發達，同時還處在向社會主義過渡的新民主主義社會階段，即使在現代工業較發達的城市中，仍有很多不屬工廠、企業、學校、機關的無組織的街道居民，這種人口在有的城市中，甚至多至百分之六十以上。」建立城市居委會「是為了把街道居民逐步加以組織並逐漸使之就業或轉業，為了減輕在區政府和公安派出所的負擔」^③。

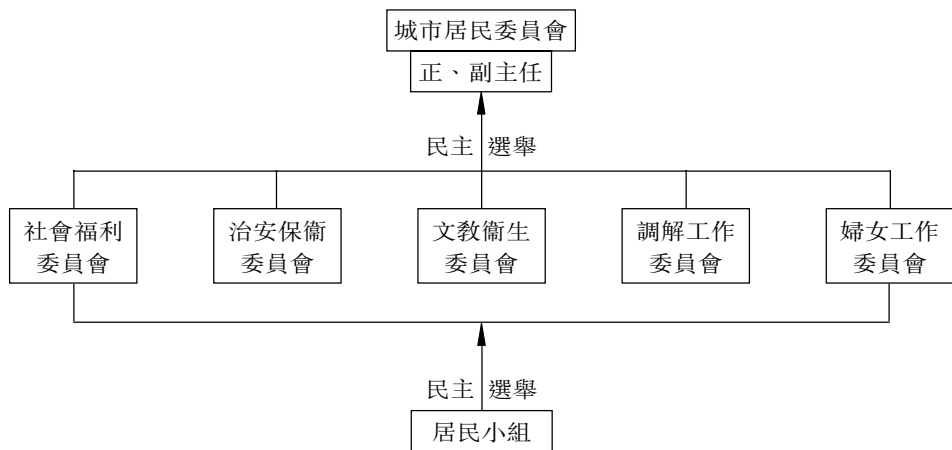
1954年12月31日第一屆全國人大四次會議通過了《城市居民委員會組織條例》（以下簡稱《條例》），以法律的形式確認了城市居民委員會的名稱和性質：其名稱正式定為「城市居民委員會」；其性質是「群眾自治性居民組織」，「居民委

1953年彭真向毛澤東及中共中央遞交了《城市應建立街道辦事處和居民委員會》的報告，建議建立居民委員會的組織。1954年12月第一屆全國人大四次會議通過了《城市居民委員會組織條例》，以法律的形式確認了城市居民委員會的名稱和性質：其名稱正式定為「城市居民委員會」；其性質是「群眾自治性居民組織」。《條例》同時確立了居民委員會的主要任務和組織結構。

員會由居民小組各選委員一人組成，並且由委員互推主任一人、副主任一人至三人。「居委會進行工作時，根據民主集中制和群眾自願的原則充分發揚民主。」

《條例》同時確立了居民委員會的主要任務和組織結構。其任務是辦理居民的公共福利事項；向當地人民委員會或者它的派出機關反映居民的意見和要求；動員居民響應政府號召並遵守法律；領導群眾性的治安保衛工作；調解居民間的糾紛。居民委員會按照居住地區設立，一般規模為一百至六百戶，其主任、副主任、工作委員會委員均由居民直接推選產生，每屆任期一年，對因故不能擔任職務的，可以隨時改選或者補選。居委會成員以勞動人民及其家屬為骨幹，吸納的多為：在群眾中享有威信，熱心於社會工作的工人、轉業軍人、烈軍屬等。其組織結構如圖1所示：

圖1 居民委員會組織結構圖



居民委員會對改善城市社會的經濟狀態、政治和精神風貌起着重要作用。幾位1950年代老居委會主任都認為1954至57年是居民工作的「黃金時期」。但57年後居民委員會的體制大受破壞和削弱，伴隨國家對社會事務的強烈滲入，政策機制成為社會政治經濟關係的主要調控手段，居民自治很快被政社合一的城市人民公社化浪潮捲為歷史的陳迹。

1954年的《條例》確立了中國基層政治制度的運作原則，有利於基層民主生活的制度化、規範化。它表明：中國基層社區控制的主體，由以往傳統社會中的士紳階層轉化為現代社會中的平民階層。據統計，許多城市80%以上市民參加了居民委員會的選舉工作。當時尚未建立居委會的城市依據《條例》的規定建立居委會，已經建立居委會的城市依據《條例》的規定調整其居委會。如武漢市根據《條例》對全市的居民委會進行改造和整頓，全市設有居委會891個，居民幹部皆為義務職。政府每月撥給每個居委會十二元，補助居委會正副主任。居委會規模控制在四百戶左右，並設治保、調解、福利、衛生、婦女等五方面的工作系統。其具體工作涉及五個方面：一、居民工作：宣傳擁軍優屬和對烈軍屬物資補助；組織貧民、失業人員社會救濟工作；居民福利事項的申請；調解民事糾紛。二、治安保衛：天天防火、夜夜防盜。三、財糧工作：辦理居民的計劃供應工作(糧、布、油等)。四、文教衛生：開展社區文娛活動和清潔衛生；組織衛生防疫部門定期免費為嬰幼兒檢查身體，打免疫預防針。五、婦女工作：宣傳貫徹新婚姻法等。居委會在改善環境、掃盲、移風易俗、反映居民意見和要求、開展本社區的公共福利事業等社會、經濟、政治、文化方面做了大量實際工作。居民委員會的情況是整個社會的縮影。這對改善城市社會的經濟面

貌、政治面貌和精神面貌起着重要作用。居民群眾也以主人翁態度積極支持參與居委會的組織建設，把居委會當作保護自己利益的社會組織以及聯繫政府的橋樑。可見，此時的居委會已具有自治性、社會性和基層性的雛形，還有待於進一步民主化、法治化。筆者曾訪談南京鼓樓、下關、玄武三區六位1950年代老居委會主任，他們都認為1954至1957年是居民工作的「黃金時期」。

但1957年以後，居民委員會民主與自治的運作機制不僅沒有健全和完善起來，而且原有的體制亦受到很大的破壞和削弱，在生產資料私有制的社會主義改造完成後，社會主義基本制度在中國確立的同時，也逐步形成了高度集權的黨化國家 (party-state)，法律調整在國家和社會生活中的權威地位無法確立和持久，伴隨國家對社會事務的強烈滲入，政策機制成為社會政治經濟關係的主要調控手段，居民自治很快被政社合一的城市人民公社化浪潮捲為歷史的陳迹。

二 1958—1965年：嬗變

大躍進和人民公社化高潮的掀起，階級鬥爭和政治掛帥成為社會基調。基層政權逐漸被「黨政合一」、「政社合一」、「工農商學兵五位一體」的「城市人民公社」所取代。居委會是作為人民公社網絡上的紐結而存在。1958年前後，各地居民區黨支部(上海稱「里弄黨支部」)普遍成立，居委會工作實際上是由居民區黨支部領導，居民區黨支部定期向人民公社匯報工作、接受任務。居委會人員在人民公社掌控之下，其主任、副主任皆由上級任命。選舉即使其形式已不復存在，一切以「革命」的名義，奉命行事。其政治職能佔據主導地位，從事由黨政行政指令所攤派的各項任務：發動居民大煉鋼鐵；除「四害」；監督階級異己份子，教育反革命家屬，防特、管制反革命；協助政府管理戶口，發現情況，及時報告；家裏來了親戚朋友需留宿者皆須到居委會備案等。居民幹部回憶說：「大煉鋼鐵時期，耗費了大量人力和物力。當時事無巨細，人民公社統攬無遺，黨委書記說了算數。」一元化的黨國體制，在城市基層社會可見一斑。

人民公社設黨委，黨委下設組織、宣傳、群工、辦公室等機構，分社設黨支部，黨支部下設組織、宣傳等委員或幹事。行政上公社和分社都設正副社長，正副社長在黨委領導下開展工作。毛澤東指出人民公社的特點是：一曰大，二曰公，管理生產，管理生活，管理政權。政社合一體制下的集體化造成了完整的自上而下的行政控制和經濟制約網絡，也締造了一個龐大的官員集團。公社內部實行高度集中統一管理，龐大的政治系統承擔了社會分配和社會調節的主要功能。居委會是人民公社行政體系中的一個組成部分，其自治功能被政治控制所取代。以貧富拉平、平均分配、長官意志盛行、違背經濟規律、命令風、「共產風」、浮誇風為主要標誌的「左」傾錯誤在城市基層社會嚴重地泛濫起來，損害了民主也犧牲了效率。城市基層人民公社的建立，在中國城市基層政權組織的建設中則開始了全面的以黨代政。

城市人民公社同時也是「政企合一」的組織，公社及分社的正副社長主要抓經濟工作，兼管一些街道社會工作。在全社會都急於大躍進的情況下，街區經

隨着街道人民公社所屬的企業、醫院、學校等社會組織各自成為相對獨立的經濟實體和社會單位，其人員都不願兼做街道社會工作。愈來愈多居委會幹部(男性)因大躍進參加生產，而居民生活愈來愈無人管理。因此，一部分家庭婦女成為了居民幹部。以上海市打浦路五三弄居民委員會為例，1959年選舉第五屆居民委員會時，七個委員中有六個都是家庭婦女，唯一的男同志是個在家養病的半病號。

隨着國家「調整、鞏固、充實、提高」八字方針的貫徹實施，在1962年有的城市逐步恢復人民公社化前的街道辦事處和居民委員會組織來負責服務和管理居民生活，興辦街道公益事業等工作。但文化大革命的「急風暴雨」席捲了城市基層社會，使得經過恢復和調整而逐步健全的居民委員會組織和剛剛趨向正軌的居委會工作遭到嚴重破壞。

濟作為填補勞動力就業和城市居民生活缺口的集體保障體系迅速發展起來。家庭婦女、社會閒散人員、兩勞釋放人員被組織起來參與辦廠，這是後來居委會所屬企業或廠組的濫觴。

隨着街道人民公社所屬的工廠、企業、醫院、學校、幼兒園及託兒所等社會組織定型化，即：這些組織各自成為相對獨立的經濟實體和社會單位，其人員都不願兼做街道社會工作。原先的居委會幹部(男性)也因大躍進，不斷走上新的工作崗位，於是導致了愈來愈多的人參加生產，而居民生活愈來愈無人管理服務的矛盾現象。這一矛盾的加劇則使一部分無固定職業而熱心社會服務的家庭婦女成為居民幹部，以避免居委會幹部今後大量流動。以上海市打浦路五三弄居民委員會為例，因原先的居委會幹部不斷出去就業，為此，不得不改選了五次居委會成員班子。1959年「選舉第五屆居民委員會的時候，男人都有工作了，七個委員中有六個都是家庭婦女，唯一的一位男同志還是個在家養病的半病號」^⑨。

由於街道人民公社權力過於集中，管得過嚴，統得過死，單憑行政命令管理社會事務，給城市基層管理和居民生活帶來諸多不便。毛澤東在〈十年總結〉一文中，也提到了大躍進、人民公社化的某些教訓，認為「對於社會主義時期的革命和建設，還有一個很大的盲目性，還有一個很大的未被認識的必然王國，要求領導幹部認真調查研究，糾正錯誤，調整政策」。隨着國家「調整、鞏固、充實、提高」八字方針的貫徹實施，在1962年有的城市又逐步實行有限度的政社分開，恢復人民公社化前的街道辦事處和居民委員會組織來負責服務和管理居民生活，興辦街道公益事業等工作。大約在1964至1965年，原先由公社所領導的一些定型企業或單位開始交給區政府的相關職能部門管理。

隨着城市街道辦事處和居民委員會的逐步恢復，為了適應社會發展和居民生活的需要，各城市先後分別對居委會進行了調整。如武漢按照市人大常委會起草的《武漢市居民委員會工作綱要(草案)》，根據便利群眾、便利工作、規模不宜過大、結構不宜複雜的原則，調整了居委會的組織規模和組織結構。經過調整，武漢市的居民委員會普遍實行「四大主任制」，即設居委會主任、治保主任、調解主任和婦聯主任，與此相應地設立治保工作委員會、調解工作委員會和婦女工作委員會，有的居委會還另外設立了文教衛生、社會救濟和福利方面

表1 武漢市居民委員會幹部情況表(1959-1960年)

區	項目 人數	性別		年齡					政治面貌			
		合計	男	女	30歲以下	32-40歲	41-50歲	51-60歲	61歲以上	中共	共青團員	民主黨派
總計	31,128	1,174	29,956	5,838	8,717	10,304	5,314	955	769	469	16	29,894
武昌	6,954	431	6,523	1,238	1,767	2,258	1,453	238	181	140	1	6,632
礄口	7,769	267	7,502	1,221	2,122	2,846	1,291	289	104	51		7,614
江岸	7,282	194	7,088	1,303	1,925	2,581	1,210	263	223	65	3	6,991
江漢	4,741	124	4,617	821	1,454	1,591	823	52	100	49	11	4,581
漢陽	2,065	109	1,956	363	600	650	351	101	87	99		1,872
青山	2,317	47	2,270	892	849	378	186	12	114	125	1	2,077

資料來源：《武漢民政志》編纂辦公室編：《武漢民政(志稿)1840-1985》(1987)，頁102。

的專職委員，有的居委會則是由「四大主任」兼做這些工作。武漢市設有821個居委會，居民群眾幹部31,128人，政府撥給每個居委會每月經費為二十一元（辦公費三元，居委會幹部生活補助費十八元）。表1為1960年代初期武漢市居民委員會情況統計表。

三 1966—1976年：工具

毛澤東說，文化大革命「形勢大好的重要標誌，是人民群眾充分發動起來了。從來的群眾運動都沒有像這次發動得這麼廣泛，這麼深入」^⑤。街道里弄胡同的文化大革命必須搞深、搞透、搞徹底。文化大革命的「急風暴雨」不但破壞了城市的黨政組織，而且席捲了城市基層社會。它猶如大海的怒濤，猛烈地沖刷着這些普通的居民里弄，使得經過恢復和調整而逐步健全的居民委員會組織和剛剛趨向正軌的居委會工作遭到嚴重破壞。

居委會處於核心地位的居民社區被視為階級鬥爭的前哨，無產階級專政的末梢。文化大革命初期，在「政治建街」的口號下，有些城市的街道組織實行軍事編制，下設連、排、班。連設正副連長，代替居委會主任，其規模相當於原來一至兩個居民委員會管轄的範圍；排設正副排長，但它不是一級居民組織，而是由一些「居民積極份子」組成的直接聽從連長指揮的基本骨幹隊伍，因此有「基幹排」之稱；班設班長一人，它是由原來的居民小組改變而來。隨着基層居民組織結構的變化，其組織行為與功能也有所不同。一些從「居民積極份子」（實際是革命造反派）中新選拔出來的連、排、班幹部不是考慮如何去為居民生活服務，而是挑動群眾鬥爭居委會幹部，把原先的居委會幹部視為執行「資產階級反動路線」的保守派而加以圍攻、批判和抄家，不少里弄幹部在台上掛黑牌子、低頭、罰跪、持續幾個小時。甚至封掉了居委會的辦公室，以實行革命群眾專政。從表面上看，「文革」的政治手段，是「階級鬥爭」的口號和造反的行動。然而，在社區內部，「文革」的階級鬥爭則具體為派性的爭鬥。社區內部的劇烈爭鬥，嚴重影響了社區和睦互助的鄰里關係，並且使基層居民工作完全陷入癱瘓狀態。

1968年以後，隨着國家政治形勢的變化，文化大革命的重點從破壞舊秩序轉移到創建新秩序上來——由「『鬥、批』階段轉到『批、改』階段。重建政治體制包括兩個主要方面：成立革命委員會機構和整頓黨組織自身」^⑥。1968至1969年全國各地區（市）先後普遍成立了由幹部代表、軍隊代表、群眾代表參加的「三結合」革命委員會，以街道革命委員會取代了原先的街道辦事處，城市基層居民組織也隨之發生了變化。街道下設連、排、班的軍事編制被取消，組織名稱「革命化」了，改名為「革命居民委員會」，簡稱「革居會」，實際賦予了一級政權機關的性質，承擔了大量行政事務，以利把中央政府的經濟、社會、文化改造目標，嵌入基層社會，把基層社會完全改造成國家一體化的成分，執行國家功能。政治力量席捲整個基層社會。通過信息（毛澤東語錄、形形色色的革命小報）的廣泛傳播和黨政網絡（各級革命委員會和革居會）的操作，對民眾加以組織和驅

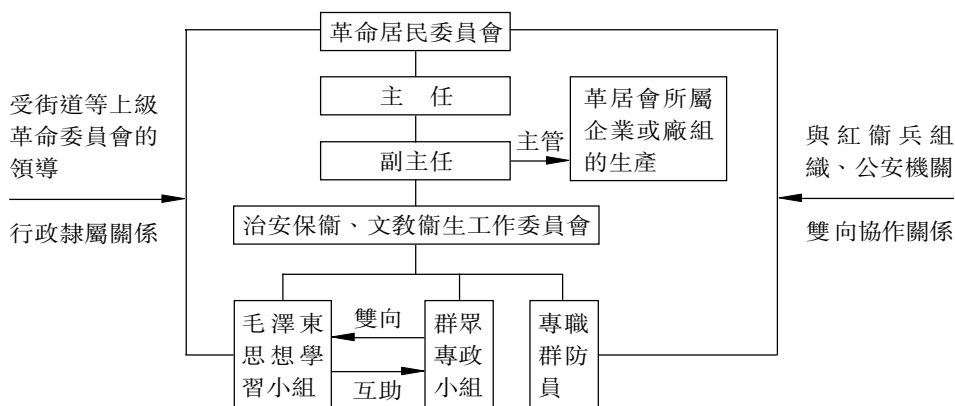
文革初期，在「政治建街」的口號下，有些城市的街道組織實行軍事編制，下設連、排、班。一些從「居民積極份子」（實際是革命造反派）中新選拔出來的連、排、班幹部不是考慮如何去為居民生活服務，而是挑動群眾鬥爭居委會幹部，把原先的居委會幹部視為執行「資產階級反動路線」的保守派加以圍攻、批判和抄家。社區的內部鬥爭使基層居民工作完全癱瘓。

動。這種一元化的黨國體制和超強的政治約束幾乎完全佔領社會領域。例如，由革居會負責在街道設立語錄牌，家家戶戶要掛毛主席像，甚至打掃衛生，衣著穿戴等個人生活領域的問題都被納入政治範疇，意味着深刻的政治含義。

在這種制度下國家職能可以擴展到社會生活的任何領域。國家權力聚合於領袖、統帥手中。只有最高領導人可以限制這種擴展並隨時改變它^⑩。被譽為「當代文化高原上的一座峻峰」的大收藏家張伯駒先生及其夫人，「文化大革命」中返京過冬，當地革居會主任會同管片民警不顧他們在此居住了幾十年及年老體弱的實際狀況，首先命其清掃後海南沿的街道，而後又勒令其返回東北。除夕之夜，就在革命居民委員會要採強硬措施將其交遣送站時，中央辦公廳派員將聘請張伯駒為文史研究館館員的聘書送到他家，原來毛澤東參加陳毅的追悼會時，對張伯駒所寫的輓聯極為讚賞，認為應當安排其在文史館工作，隨後周恩來親自過問此事。這樣才使得張伯駒夫婦擺脫困境，留居北京。

根據毛澤東要把醫療衛生工作重點放到基層去的號召，革命居民委員會挑選了一批所謂「苗紅根正」出身好的積極份子，經過短期醫學培訓，擔任專職群防員，這雖然為居民就近看病提供了方便，但是在「教育革命、反對白專」的環境下，由於缺乏系統的專業培訓，其業務水平低劣，貽誤病情的醫療事故層出不窮也就不足為怪了。革命居民委員會組織結構如圖2所示：

圖2 革命居民委員會組織結構圖



革命居民委員會利用其對社區群眾較為熟悉的有利條件，協助紅衛兵組織或公安機關，在一系列政治運動中成了前沿陣地和專政工具。革命居民委員會經常開展「革命大批判」，直接針對居住在所轄區域的所謂「地主，富農，反革命份子，壞份子，右派」等五類份子，把街道里弄辦成毛澤東思想大學校。

革命居民委員會利用其處在居民區，對社區群眾較為熟悉的有利條件，協助紅衛兵組織或公安機關，在清隊、鬥私批修、抄家、遣返、疏散人口、動員城市知青上山下鄉、「批林批孔」、反擊「右傾翻案風」等一系列政治運動中，成了前沿陣地和專政工具。例如：革居會成員挨家挨戶動員本街巷里弄知識青年上山下鄉，支援邊疆。革命居民委員會經常開展「革命大批判」，直接針對居住在所轄區域的所謂「地主，富農，反革命份子，壞份子，右派」等五類份子，其鬥爭形式往往採取多種方式，如「一定罪狀，二剝畫皮，三論危害，四挖根上綱，五今昔對比，六控訴聲討」，以激發基層民眾對「敵」鬥爭的熱情，確立無產階級專政，把街道里弄辦成毛澤東思想大學校。

由於革命居民委員會的職能行政化，作風官僚化，組織衙門化、工作性質被扭曲，往往導致其與居民群眾之間的關係日益疏遠，甚至對立，造成人際關

係的惡性化與病態化。所有這些都為後來的居委會工作和聲譽以及人們對居委會幹部的看法造成了嚴重不利的影響。

四 結 語

1949年前後國家通過不斷向下延伸的中共黨組織和政權組織打破了與宗法家族同構的保甲組織，建立一種社會主義權力結構——街居體系，並逐步形成了結構完整、功能齊全，介於家庭與基層政權之間的城市居民委員會。1950年代中期，在人民政府的倡導和支持下，基層社區民主選舉產生了自身的居委會成員，營造了有利於現代化發展的社會空間，從而建立了人民政府的合法性基礎。

然而，1957年以後的實踐亦證明：黨政組織過度擴張，只會帶來相反的結果。隨着大躍進和人民公社化運動的興起，以政治掛帥為核心的政治全能主義思潮的泛濫，政社合一，政企合一，國家權力滲入到社會各個角落，擴大控制面，使社會喪失自身的活動空間和組織能力。只有國家，沒有獨立於國家權力之外的市民社會(civil society)。無論是基層社區「自治性」組織——居委會，還是社會的基本成員——工農商學兵，都變成國家控制下的一體化成分，成了統一機器上的固定點，每一成分都缺少活力和創造性，猶如缺乏自由和自由生長能力的螺絲釘。居委會實為執政黨整合城市基層社會的工具以及國家權力在社會底層延伸的意志形式和載體。社會自主性、積極性和創造性嚴重闕失，其結果最終只能是社會的停滯不前，黨政質量的貧困化。

註釋

- ①④⑤⑥⑬⑮ 《人民日報》，1949年2月23日；3月13日；3月22日；4月12日；1959年9月21日；1968年1月12日。
- ② 范靜思主編：《上海民政志》(上海：上海社會科學院出版社，2000)，頁39。
- ③ 徐矛：《中華民國政治制度史》(上海：上海人民出版社，1992)，頁425。
- ⑦ 《上海市居民委員會調查綜合報告》，上海市檔案館B168-1-773。
- ⑧ 《武昌區新河地區街道民主改革工作結束報告》，武漢市檔案館35-1-813。
- ⑨ 《本市區以下基層組織調查材料彙編》，上海市民政局檔案，2-558，頁1。
- ⑩ 《關於球場街建立居委會工作情況和意見》，武漢市檔案館83-1-508，頁43。
- ⑪ 《上海里弄工作情況綜合報告》(初稿)，上海市民政局檔案，2-980。
- ⑫ 《街道里弄居民生活手冊》(上海：新聞日報館，1951)，頁95。
- ⑬ 彭真：《彭真文選：1941-1990年》(北京：人民出版社，1991)，頁240、241。
- ⑭ 麥克法夸爾(Roderick MacFarquhar)、費正清(John K. Fairbank)主編：《劍橋中華人民共和國史(1966-1982)》(海口：海南出版社，1992)，頁199。
- ⑰ 鄒讜：《二十世紀中國政治：從宏觀歷史與微觀行動的角度看》(香港：牛津大學出版社，1994)，頁142。

陳輝男，1971年生，南京大學歷史系博士生，南京師範大學公共管理學院行政管理系講師。