

武漢市居民委員會 創建的歷史

• 郭聖莉

隨着國內社區建設的興起，居民委員會（居委會）也得到各方重視，並有了一些相關研究，但仍然缺少對其歷史成因的考察與分析。筆者認為就一個研究範圍來說，如果所有相關研究都建立在現實需要和理論推論的基礎上，而缺少實證的歷史支撐，不能不說其基礎是薄弱的。為此，筆者查找了大量歷史檔案資料，試圖對居委會生成的動因進行實證的探討分析。筆者有關建國後上海市居民委員會的歷史考察部分已經發表^①。雖然從總體上說，上海市居委會的建立過程有相當的代表性，但以此說明全國，仍然存在着片面與不足。鑑於武漢市是中國腹地的中心城市和著名商埠，也是全國最早建立居委會的城市之一，目前的社區建設也頗具特色，筆者將其作為第二個考察對象，以期進一步說明這一具有中國特色的群眾性自治組織的歷史及其深層社會背景。

隨着國內社區建設的興起，居委會也得到各方重視，但相關研究中仍然缺少對其歷史成因的考察與分析。為此，筆者查找了大量歷史檔案資料，以探討居委會生成的動因。筆者有關建國後上海市居委會的歷史考察部分已經發表。武漢市是全國最早建立居委會的城市之一，目前的社區建設也頗具特色，筆者將其作為第二個考察對象。

一 廢除保甲：建立居民小組和居民代表委員會

武漢三鎮地處中國腹地，為長江、漢水交匯之處，水運四通八達，乾隆時即有「九省通衢」之譽。漢口更是自明清起即為國內著名商埠，街巷縱橫，商人、手工業主沿街設店。居民多「從商從工，不事由（田）業，惟貿易是視」。各地商人穿梭往還，會館、公所雲集。1858年漢口開埠，英、德、俄、法、日先後沿江劃界，獨具特色的漢口里弄陸續興建，形成五方雜居、華洋共處之現代都市景觀。至解放時，全市共有里弄208條，市內居民之複雜程度，僅次於上海。

1949年5月24日武漢解放，時漢口、武昌、漢陽分別為特別市、省轄市和縣轄鎮，基層組織為保甲制。全市共26個區公所，468個保，7,528個甲。保甲制名為自治實為國民黨的基層組織，由區公所、保辦公處和甲長組成。區公所設民

政、戶政、警衛、經濟等股。保甲長皆「推舉」產生，主要任務為管理戶口、抽壯丁、攤派捐款和監視革命活動。

如此「自治」的保甲制自然是中共廢除的對象。但鑑於城市情況的複雜，為保證順利接管及維持社會秩序，中央於1949年1月3日發布指示，採取了「廢除保甲制，利用保甲人員」的靈活措施。各地一般都遵照執行，1949年6月14日，武漢市卻明令廢除保甲制度並停止使用保甲人員^②，但實際執行的結果卻頗有出入。

廢除保甲卻利用保甲人員是情非得已。保甲制度作為國民黨基層組織，必須廢除，但新政權尚需保甲人員協助城市接管和維護社會秩序，因此不能一下把他們踢到一邊。但在實際工作中，對保甲人員的利用很快越過了這一界限，其因在於新政權沒有自己的組織體系，政府幹部又少，許多工作不得不依靠舊組織體系人員來貫徹。這正是武漢市政府「停止使用保甲人員」的命令無法落實的原因。如武漢剛解放時的支前、防汛、救災、徵稅、宣傳匪特登記等工作，都不得不借助於原保甲人員進行部署推動，漸次地，甚至出現區公所和公安局「爭保甲長」的情況^③。這顯然不是政府希望看到的。政府利用保甲長本屬不得已，在利用之前，採取了一定的措施：「為了打擊保甲人員的威風，召開群眾大會，令公開認罪，具結悔過，使人民群眾知道是暫時利用他們，敢於監督他們。」^④這的確使保甲長大失顏面，誠惶誠恐。但實際工作中對保甲人員的依重，使前期處心積慮的防範措施幾乎前功盡棄。「許多保甲長又很神氣，變成群眾怕保甲長」^⑤。有群眾議論說：「舊保甲長是三朝元老」（日偽、國民黨、共產黨）^⑥。這不僅造成了居民與政府的疏離，更重要的是影響人民對政府和新社會性質的認識。新社會必須建立在「砸碎舊世界」的基礎上，包括清理舊的社區權威和他們代表的舊勢力及其社會基礎。因此，城市工作必須從徹底清除舊保甲制度的社會基礎開始。而徹底廢除保甲有賴於建立自己的組織，這一組織即居民代表委員會。

1950年2月，武漢市政府派出工作組，開始着手廢除保甲，建立城市基層組織——居民小組和居民代表委員會。「將基層完全交在人民的手裏，使成為人民民主專政的堡壘。」^⑦

廢除保甲程序很簡單。大約為開群眾大會，宣布廢除保甲，讓群眾檢舉揭發，保甲人員低頭認罪，根據罪行大小分別採取具結悔過或鬥爭法辦等。建立新組織則相對複雜一些。

武漢市建立居委會在全國是相當早的^⑧，當時稱居民代表委員會。其基本思路是按街道里巷自然界限劃分居民小組，將原保甲、租界的範圍和區劃打亂，三十戶至五十戶組成居民小組，四十個小組組成居民代表委員會，小組長和居民代表由居民選舉產生。居民代表委員會直接由區領導，負責本委員會的行政、公益、福利、調解糾紛等工作，形成人民民主政權基層組織的雛形。某一居民小組、代表委員會選出後同時宣布廢除保甲制^⑨。可見，居民代表會是作為保甲制的替代物出現的。

從文獻看，雖然是由政府派出工作組負責組建，但方式還是相當民主的。從當時漢口三區（公所）和五區（公所）報告得知，廢除保甲建立居民組織大致可分

中央於1949年1月發布「廢除保甲制，利用保甲人員」的指示。有群眾議論說：「舊保甲長是三朝元老」（日偽、國民黨、共產黨）。利用保甲長的措施影響了人民對政府和新社會性質的認識。新社會必須建立在「砸碎舊世界」的基礎上，包括清理舊的社區權威和他們代表的舊勢力及其社會基礎。因此，城市工作必須從徹底清除舊保甲制度的社會基礎開始。

為四步：第一，宣布保甲廢除；第二，召集各種小組會、座談會反覆宣傳，介紹居民小組長候選人條件；第三，開會票選出四名候選人，過半數者當選^⑩；第四，召開小組長聯席會議。這裏有兩點值得注意，一是由選舉產生代表時，選舉過程相當民主。如選舉小組長候選人時，如一次過半數的成員超過四人，工作組就當場徵求意見，進行再次表決或留下五至六人，自我介紹，下次召開會議再進行選舉。第二是政府的重視程度。選舉後的小組長聯席會議，兩個區都是由民政局、區公所、公安局負責人參加，使當選者有極大的光榮感^⑪。不過，這種民主選舉小組長的方式並不是唯一的。如一區採取的就是「召開各界大小型座談會，個別談話，爭取居民提名與在各種工作中掌握的積極份子相結合產生名單。根據上述名單分別選擇區裏下聘請方式」^⑫。

這一組織形式在漢口全區及武昌部分區實行後，居民小組長在武漢的防空、衛生清潔、緊急救濟登記、防疫注射、和平簽名運動、識字班等各項政府工作的展開中，發揮了相當重要的作用，使政府終於與居民建立了脫離保甲人員的聯繫。但這一組織形式卻未能進行下去。其具體原因何在，當時報告語焉不詳。從中細析，筆者推測原因有三：

一是為各種臨時「任務」所沖。武昌辦事處1950年第一季度工作計劃說：「各區公所基本任務仍是廢除保甲，建立居民代表委員會。」而第二季度、下半年工作計劃中仍說要：「徹底廢除保甲，建立居民代表會。」工作一再拖後的原因，在1950年5月的一份工作總結中露出端倪：「由於推銷公債，使原定3月底完成的任務拖到現在尚未完成。現已建立居民組織地區佔1/10。」^⑬除了這裏提到的推銷公債，後來的衛生清潔、冬防、抗美援朝等都是更重要更緊迫的任務，一定程度上影響了原定工作的落實。

二是對這一組織性質認識不清。武漢市民政局在1950年的工作報告中，將這一工作列在「建立基層行政組織，調整行政區劃」的項目下^⑭。而漢口第五區工作組報告則認為居民代表委員會是上傳下達、保證貫徹執行政府法令的橋樑，是群眾代表，不是行政機構。同時又說「居民小組在目前看來需要，因為對行政、公安有用，一旦各行各業零散群眾都有了組織後，可將其撤銷或成立各種委員會推行工作」^⑮。這有將其視為暫時手段的傾向。四區意見是：「我們認為在目前情況下還需要，根據組成後實際工作證明尚必須有一種直接聯繫群眾的組織形式，不能單純依區內幹部的力量來推行一件工作，由於居住的分散，一件工作就無法有系統的進行，因此，我們的意見還得暫時建立一種基層組織以便加強深入群眾，接近群眾，工作容易貫徹下去。」^⑯很顯然，建立居民小組和居民代表委員會多出於取消保甲和推行工作的應急考慮，政府當時很可能未有將此一組織長期化固定化的打算，對其性質更無清楚認識。在群眾和政府工作人員中都有以其為「跑腿的甲長」，認為用處不大的看法^⑰。這些認識自然影響了工作的開展。

三是受到中央政策影響。建國初期，中共曾無意在城市中建立區一級政府，在京津等地，曾一度撤銷已建立的區街政府，建立區公所，在公安派出所派駐兩三名民政幹事負責區內的居民工作，稱「警政合一」。故武漢接管後僅將原區公所合併成立新區公所。1950年7月全國第一次民政工作會議確定大城市區

居民小組長在武漢的防空、衛生清潔、緊急救濟登記、防疫注射、識字班等各項政府工作的展開中，發揮了相當重要的作用，使政府終於與居民建立了脫離保甲人員的聯繫。但這一組織形式卻未能進行下去。筆者推測原因有三：一是為各種臨時「任務」所沖。二是對這一組織性質認識不清。三是受到中央政策影響。

為一級政權後，11月，武漢市將區公所改成六個市區和六個郊區政府。由於居民小組、居民代表委員會在某種程度上是代替保甲的基層組織，因此存在着憂慮其會行政化，成為「換湯不換藥的」的新保甲制的擔心也很正常，而這顯然與中央反對城市多級政權的政策相悖。

因此，前期曾一度形成規模的建立基層組織的行為，最終未繼續下去。但這一組織確也在協助政府推動工作上發揮了一定的作用，更重要的是通過這一過程，廣泛發動了群眾，積累了組織群眾的經驗，為後來的居委會的建立打下了基礎。但總起來說，這一組織形式未能最終解決基層組織問題。1951年1月漢口一份報告總結道^⑩：

原五區的居民代表會與居民小組，在形式上建立起來了，有的工作通過這一組織形式也進行了不少，獲得一部分成績，原六區未建立，工作的貫徹執行更困難紊亂。總之，一年來，區以下組織未獲得肯定之解決，給過去與今後區政工作影響極大。

二 民主建政：建立街人民政府及居民小組

自1950年下半年到1952年9月開始民主建政期間，武漢的基層組織一直處於「模糊」狀態，大約是「警政合一」和各種臨時性的居民組織並存。「警政合一」在武漢的實踐效果不佳，原因大致有二：一是民政事務繁多，一兩個民政幹事疲於奔命，處於應付狀態；二是民政幹事與公安派出所的關係難以協調。民政工作由區府領導，而派出所受公安局領導，工作難免出現摩擦。民政幹事有事時找居民代表或小組長，派出所則抓治安防治組。其實，這些人都是同一批人，即當時所稱的「積極份子」。加之各業務部門須要將工作推行到里弄時，也會找積極份子，因此當時即出現「上面千條線，下面一口針」的抱怨^⑪。

這種模式顯然不適應工作需要，上面民政幹事「忙得團團轉，也難做好工作」，下面里弄中組織名目繁多，如鎮反學習組、捐獻武器組、青年學習組、冬防治安組、房地產評估組、中蘇友協組、抗美援朝分會、宣傳站等等。為此，政府再次感到有建立某種固定的基層組織的必要。當時報告中一再認為：「根據目前情況，市着手加強與健全基層組織的工作是極其重要而迫切的任務，否則會使工作停留在表面，脫離群眾，造成嚴重的混亂現象。」^⑫「根據幾個月工作體會，最基層的居民必須有一個組織，否則即形成有綱無綱（原文如此，引者註），不能更好地聯繫群眾，因此感覺需要以區域代表為核心，建立各個區的協商小組加強居民間的聯繫與團結，解決一些可以自行解決的問題，反映各階層的情況與要求及傳達與動員群眾響應政府號召，推動和貫徹政府的政策法令。」^⑬「我們感到轄區無基層組織始終會與群眾脫節。往往區遇群眾性工作，確無法推動熱潮。區成為空洞。」^⑭

此處提到的以區域代表為核心，指的是人民代表形式，是由街人民代表會議而來，而這又與民主建政有關。區政府成立後，各地仍感開展工作有困難，

「警政合一」在武漢的實踐效果不佳，原因大致有二：一是民政事務繁多，一兩個民政幹事疲於奔命；二是民政幹事與公安派出所的關係難以協調，工作出現摩擦。民政幹事有事時找居民代表或小組長，派出所則抓治安防治組。其實這些人都是同一批人，即所謂「積極份子」。各業務部門須要將工作推行到里弄時，也會找積極份子，因此當時即出現「上面千條線，下面一口針」的抱怨。

50年代初，城市中的居民多屬於「無組織」的人，如漢口交通街1954年1月仍報告說「無固定職業者佔70%強」。為了要將工作推行到散居在里弄的居民中，區下必需有協助性的力量。1952年後全國各地採取的形式大致有四種：第一，「警政合一」模式；第二，區下設立街道辦事處；第三，區下設街公所或鎮公所；第四，區下建立街人民政府。武漢市歷時三年多完成了基層政權及群眾組織結構建設。1953年2月，毛澤東到來視察，接見了大智街街長陳光中，肯定了武漢街道民政與民建工作。

感覺缺少「腿」向下推動。原因在於新政權的性質決定政府的工作必須貫穿到最基層。按照中共的思路，要使資源極端貧乏的超大國家迅速走向社會主義，達到工業化、現代化，唯有最大程度地調動全社會的政治資源和社會資源，集中於國家。為此，必須對社會進行政治、經濟和文化的全面改造。加之新政權面臨着迅速恢復國民經濟、鎮壓敵對殘餘份子、穩定社會秩序的現實壓力，必然要求新政權的工作是全方位的、高效率地深入到群眾中去的。這些工作的背後，都浸染着強烈的中共意識形態意圖。當時城市中的居民多屬於「無組織」的人，他們大多散居在里弄，由家庭婦女、攤販、商人、自由職業者、獨立勞動者，無業及失業者組成。武昌一份1951年8月的統計材料顯示，這部分人口佔總數的50%強^②，而漢口交通街1954年1月仍報告說「無固定職業者佔70%強」^③。他們不似在各種單位裏的有組織的人，政府可以通過各種組織方便地與他們聯繫。區政府下轄數十萬人口，以新政權的工作方式，要將工作推行到散居在里弄的居民中，區下沒有協助性的力量顯然不符合實際。為此，各地採取了不同的形式。以全國來說，1952年後大致有四種模式：第一，即「警政合一」模式，除北京外，尚有重慶、成都、南京、貴陽等市；第二，區下設立街道辦事處，如上海、長沙及江西、湖南、廣東、山西等省的一些城市；第三，區下設街公所或鎮公所，如天津、西安、旅大；第四，區下建立街人民政府，如武漢、鄭州、太原、蘭州、西寧等市^④。

如前所述，武漢對「警政合一」與里弄層面的居民代表委員會及各種臨時組織都不滿意。經過一段時間的探索，結合1952年的民主建政運動，武漢取消「警政合一」着手建立街政府，同時，結合選舉建立街政府領導下的居民小組。這一工作自1952年9月開始，方式是通過重新劃分居民小組，宣布撤銷原有各種組織，建立固定居民小組，選舉組長，以十個左右的居民小組組成中心組，正組長一人，副組長五人。同時召開街人民代表會議，成立街政府及調解、優撫、治安、文教、衛生五個工作委員會，由委員會推選正副街長、正副主任委員。這一工作大約至1953年1月完成，共建立九十四個街人民政府。如此，既保證了選舉的民主性，又一併解決了長期存在的「不統一、不固定、種類多、任務多、會議多、兼職多，起作用 and 解決問題的少」的原基層組織問題^⑤。

至此，武漢市在歷時三年多的摸索中，終於完成了自己的基層政權及群眾組織結構。1953年2月16日，毛澤東來武漢視察，接見了大智街街長陳光中，肯定了武漢街道民政與民建工作，給武漢市以極大鼓舞。但是街政府僅僅持續了不到一年就為街道辦事處所取代。

三 依法改制：街道辦事處及居民委員會的確立與規範化

雖說反應很好，但政府對此形式似乎信心不足。幾乎在街政府建立的同時，武漢市民政局就提出要進一步研究街政府的設置問題，認為：「街道組織性質任務還需進一步考慮。如以無組織的群眾為主要對象，注意大城市集中特

點，則街人民政府機構性質應該改變。」^②這裏提出的問題十分關鍵，即街一級政權的工作重心究竟何在？

當時，各地對區下應有一級組織形式已不約而同達成一致，雖然在具體方式上還存在差異。但問題的關鍵在於這一級組織形式的目的何在？以誰為工作重點？當時城市中無非由兩部分人組成，即有組織者與「無組織」者。中共歷來重視對群眾的組織工作，而新政權的性質和目標更決定了將群眾組織起來的大方向，它最終演化為後來的各種「單位」。單位的好處是政府可以通過組織極為方便地與他們聯繫，對他們進行「改造、教育」。這部分人不需要街道管理。街一級組織實際上只是區政府面對大量「無組織」居民時的「腿」，它的對象自然也就是「無組織」居民。它事實上是一座架設在政府與居民間的橋樑，上接區政府，下聯居民組織。這就決定了街一級政權的輔助性質。故1953年中央經過調查研究，認為街政府、街公所和「警政合一」模式都有不利之處，應統一設立街道辦事處^③。

1953年底，中央下發《城市街道組織通則(草案)》和《城市居民委員會組織通則(草案)》，明確了街一級為街道辦事處，街道之下為居委會。因此，成立不到一年的武漢市街人民政府及居民小組開始改制。自1953年11月底，遵守兩草案精神結合普選，武漢市將街政府全部改為街道辦事處，同時宣布原來的文教、優撫、治安、民調、衛生五個委員會和街婦聯組織撤銷。成立居委會，下設居民小組、治安委員會和婦女工作委員會，分管民政、財糧、文教衛生、治安、婦女等，構成了健全的基層組織。當時每個居委會有300-500戶，下分7-17個小組，共成立了603個居委會^④。

1954年1月，武漢市頒布《武漢市居民委員會組織暫行通則(草案)》，草案開篇道：「為加強城市居民的組織和工作，解決街道居民公共福利、政治學習等項要求，在街道辦事處指導下，以居住地區居民一般以150戶到500戶範圍自行成立群眾性自治性的居民委員會。」任務四項：辦理自己的福利；向政府反映群眾的意見；發動群眾協助政府推選政策法令；對居民進行愛國、衛生、政治、文化等教育。每個居委會設委員七至十七人，由委員互推主任委員一人，副主任委員一至三人^⑤。1954年12月中央頒布《城市居民委員會組織條例》，武漢市再次對居委會進行了調整，將原來兩個居委會合併成一個，在居委會設治保、調解、衛生、婦女等工作委員會，由於糧、棉、油實行統購統銷，武漢市保留了自己前期的對財糧問題的關注，增設了一名財糧主任或委員。

至此，武漢市的街道辦事處與居委會終於正式固定下來，與全國取得了一致。

四 殊途同歸：武漢市居民委員會建立的特色及啟示

總結之，街道辦事處與居委會實際上都是地方創設的產物。推動工作的客觀需要，使各地都建立了作用相似名稱大同小異的基層組織。武漢的特點為在居委會建立過程中，政府設計的色彩極為濃厚。從居民小組、居民代表委員會

在各種「單位」工作的人，不需要街道管理。街一級組織實際上只是區政府面對大量「無組織」居民時的「腿」，是架設在政府與居民間的橋樑，上接區政府，下聯居民組織。自1953年11月底，武漢市將街政府全部改為街道辦事處，成立居委會，下設居民小組、治安委員會和婦女工作委員會，分管民政、財糧、文教衛生、治安、婦女等，構成了健全的基層組織。當時每個居委會有300-500戶，下分7-17個小組，共成立了603個居委會。

居委會不具有西方國家與社會理論中的社會組織與國家相對抗的性質，相反，它是自覺服從黨和國家意志的社會組織。1954年武漢有四個區先後撥發了居委會公雜費。由此我們看到，當局在法律上正式規定居委會為群眾性自治組織的同時，卻將其費用正式納入財政，實際上又從制度上確認了其半行政性的性質。這正顯示出居委會自建立起就存在着的二重身份。

到街政府下的居民小組再到居委會，無不是政府設計並派出人員具體實施的。貫穿全過程的，是顯而易見政府目的性。這導致了武漢市居委會的幾個特點：一是建立得早；二是步驟整齊，比較規範；三是群眾性自治色彩不甚鮮明，有一轉變明確的過程。

當時各地對各自建立的居民組織的性質一直存在爭議，武漢市亦然，實際操作上也不無矛盾之處。這一組織幾乎由政府一手組建，但又強調採用民主選舉方式；委員都是義務制，使用時將其作為非行政性組織對待，但所執行的任務多半是政府指令性的，「積極份子」實際上也多由政府工作人員指定，其行政色彩不容置疑。據筆者所查資料，當時武漢各政府部門對這一組織最多的稱謂就是「基層組織」，如開始時的居民小組、居民代表委員會，後來民主建政中在街政府下設固定的居民小組，都是如此。實際上，武漢市對於這一組織的性質在按中央草案規定建立居委會前始終未明確界定。1954年1月的《居民委員會組織暫行通則（草案）》中才首次提到居委會是群眾性自治組織，顯然是受此前中央草案的影響。

有趣的是，武漢明確居委會為群眾性基層組織的同時，又規定：「居委會的公雜費及工作人員的生活補助費，由市人民政府統一撥發。」

居委會委員開始時都為義務制，各地皆然。這是因為這一組織雖然是政府主導下建立的，但所建立的畢竟是居民組織，依靠的是「表現好」的居民，訴求的是他們「思想覺悟」和新中國的國家主人翁感，這從根本上決定了居民組織的非政權性。但事實上，這一組織更多地是應政府需要而建，這使其不具有西方國家與社會理論中的社會組織與國家相對抗的性質，相反，它是一個與國家合作的社會組織，更準確地說，是自覺服從黨和國家意志的社會組織。自建立始，大量的政治、行政事務就是其日常的主要任務。這恐怕正是武漢及一些城市開始時未明確其為「群眾性自治組織」的原因，也是政府最終不得不承擔其辦公費用並給予委員一定的生活補助的根源。1954年6月，武漢的江漢、江岸、礄口、武昌四區（除漢陽外）就先後撥發了居委會公雜費，這一工作當時走在前列，因此得到中央的肯定與表揚^⑩。由此我們就看到了這一矛盾現象，在法律上正式規定居委會為群眾性自治組織的同時，卻將其費用正式納入財政，實際上又從制度上確認了其半行政性的性質。這極好地顯示居委會自建立起就存在着的二重身份和尷尬處境。

不過，這並不意味着否認居委會有為居民服務的一面。這一面緣於當時里弄中大量的非組織人口，而解放前的各種社會組織由於眾所周知的原因也多不再承擔社會職能，政府能力又相對不足，因此，大量里弄居民生活福利問題只能依靠居民自己解決。各地建立這一組織的目的內在地包括着此一部分，並期望經由「自己處理自己的事務」而達到居民事務的民主管理，對居民進行民主教育。從武漢市建立居委會的過程看，不能否認，政府在居民中實行民主是真誠的。從開始建立居民小組的民主選舉到後來試圖以街道居民代表會議取代居民代表委員會，莫不體現出這一努力。然而，這一組織的生長形式卻受到更深層的社會因素制約。

《劍橋中華人民共和國史》開篇道^①：

在中國共產主義者的領導下，沒有一個生活的方面，也沒有一個國內的地區不受中央當局堅決使中國革命化這一努力的影響。研究中國社會的任何方面，如果不從中國共產黨努力改造中國社會這一背景出發，那簡直毫無意義。

的確，通過對上海、武漢等城市建立居委會的歷史梳理，筆者認為，這一組織的構建是中共運動式改造社會的一個結果。新中國的建立不僅僅是政權的更迭，隨着新政權的建立是亙古未有之改天換地的大變革。中國共產黨人懷着遠大美好的理想，構建着嶄新的國家，而低水平的經濟狀況、極度的資源匱乏、落後的社會基礎、散漫無組織的居民……卻是中共面對的現實。因此，構造新的社會基礎就成為必然。這種重構包括制度組織，更重要的是重新塑造人的思想。用當時的通行語說，即通過不斷的教育、改造，提高人們的思想覺悟。新中國風起雲湧的運動浪潮背後，正是這始終如一的主線在起作用。在城市，運動是否能達到目的，關鍵在於運動是否能深入到社會基層。由於大量「無組織」居民的存在，里弄中沒有一個固定的、自覺服從國家的基層組織，政府不僅難以有效完成政治任務，連一般事務性的工作也難以推行。這是全國各地不約而同走上同一選擇的原因，也是全國範圍內加以規範的基礎。

就當時政府人員的主觀來說，建立這一組織更多是出於應急需要。如果當時不存在大量無組織的居民，換句話說，如果當時可能將絕大多數人口納入有組織的單位中，如農村的村社，那麼，這一組織是否會建立起來是大有疑問的。但隨着大量無組織人口消化到單位中，這一組織雖然一度邊緣化卻並沒有消失，即使在文革期間也還發揮着一定的作用，就不能不引起我們進一步思考其生存之根。

從某種程度說，居委會的建立實際上是對保甲的替代，但與保甲一同消失的還有各種社區舊組織以及舊權威人士。新政權對一切舊的社會組織都不信任，社區中原有的居民組織，如福利會等都是取締對象，加之各種激烈的運動，如鎮反、打擊反動會道門等，使社區原有的自組織體系徹底瓦解，居委會成為事實上唯一的社區組織，同時，一個相對有機的社會也變成了「組織社會」，經過政府挑選培養的居委會成員則取代舊權威人士成為新的權威人士，但此權威更多的是政治性而不是社會性的，更多的是政府的下屬而不是社區的「頭」。因此，居委會的產生實際上是中共改造社會的一個結果，有力地協助了這一進程，並在今後的國家建設中發揮了重要作用。就當時的發展模式來說，應當說這是一個成功的創設。

建立居委會是為了替代保甲，新政權對一切舊的社會組織都不信任，社區中原有的居民組織，都是取締對象，加之各種激烈的運動，使社區原有的自組織體系徹底瓦解，居委會成為唯一的社區組織。經過政府挑選培養的居委會成員取代舊權威人士成為新的權威人士，但此權威更多的是政治性而不是社會性的，更多的是政府的下屬而不是社區的「頭」。

註釋

① 郭聖莉、高民政：〈居民自治與城市治理〉，《政治學研究》（北京），2003年第1期；〈建國初期上海市居民委員會的歷史考察〉，《上海行政學院學報》（上海），2001年第4期；〈1958-1966：居民委員會功能的變異與恢復〉，《學術季刊》（上海），2002年

第3期；〈1952-1957：上海市居民委員會調整與完善的歷史考察〉，《上海行政學院學報》，2002年第2期。郭聖莉：〈從里委會到革委會——「文革」十年居委會研究〉，《廣州大學學報》，2004年第7期；〈社區發展中的城市基層自治組織及其制度再造——改革以來上海居委會發展研究〉，《復旦政治學評論第二輯》（上海：上海辭書出版社，2003）。

② 〈民政工作十年〉，武漢市檔案館83-1-165（以下簡稱「武檔」）。

③④⑤ 〈三月份廢除保甲工作總結〉，武檔83-1-502。

⑥ 〈武漢市四年來人民民主政權建設的報告〉，武檔83-1-192。

⑦⑧ 〈武漢市民政局工作總結報告〉（1949.5-1950.5），武檔83-1-148。

⑨ 一般認為最早建立居民委員會的是天津市，時間為1950年3月。最近網上消息說，據民政部城市基層建設司的研究，杭州才是最早建立居委會的。筆者所查資料不足以支持以上結論。就時間上說，武漢、上海、南京等城市都未必比天津、杭州晚，而當時天津的居委會受區公所領導，居委會主任由派出所所長兼任，副主任由人民政府委派，相當於一級行政組織。實際上，這一問題是個假問題。由於當時中央並未規定統一的城市基層組織形式，而工作又必須做，所以各地不約而同地採取了類似的組織形式來組織居民，推動各種運動與工作，很難明確區分先後，區分先後也沒有多少意義。

⑩ 〈武漢市民政局工作總結報告〉（1949.5-1950），武檔83-1-148；〈第五區廢除保甲報告〉（1950），武檔83-1-502。

⑪ 政府的選舉標準有四條：工人、勞動人民為主結合其他民主人士；歷史清白，無歷史問題；為人正派，有工作熱忱；在群眾中有信譽。

⑫ 〈三月份廢除保甲工作總結〉，〈第五區廢除保甲報告〉，武檔83-1-502。

⑬ 〈廢除保甲建立新組織工作計劃〉，武檔83-1-502。

⑭ 〈武昌辦事處1950年第一季工作計劃草案〉，〈武昌辦事處1950年第二季工作計劃草案〉，〈武昌辦事處1950年下半年工作計劃草案〉，〈武昌辦事處1949.5-1950.5工作總結〉，武檔35-1-5。

⑮ 〈第五區廢除保甲報告〉，武檔83-1-502。

⑯ 〈武漢市第四區人民政府一年來民政工作總結〉，武檔29-1-1。

⑰ 〈關於廢除保甲後建立基層組織辦法的意見計劃〉，武檔83-1-502。

⑱ 〈武漢市第四區人民政府二三月工作計劃〉（草案），武檔29-1-4。

⑲⑳ 〈民政科第二季度工作總結〉（武昌），武檔35-1-422。

㉑ 〈武漢市人民政府武昌辦事處民政科四個月工作總結〉，武檔35-1-422。

㉒ 〈一年工作報告〉（江漢區），武檔31-1-3。

㉓ 〈武昌區新河地區街道民主改革工作結束報告〉，武檔35-1-813。

㉔ 〈關於球場街建立居委會工作情況和意見〉，武檔83-1-508。

㉕⑳ 〈關於城市街道組織通則（草案）的幾點說明和修改意見〉，上海市檔案館B168-1-777。

㉖ 參見〈四年來工作情況簡報〉，武檔83-1-192；〈江岸區52年一年工作總結報告〉，武檔29-1-48；〈江岸區民主改革委員會第三工作隊民主鬥爭民主建政計劃〉，武檔29-1-32等。

㉗ 〈1952年武漢市民政局工作總結〉，武檔83-1-192。

㉘ 〈武漢市居委會委員生活調查〉，武檔83-1-503。

㉙ 〈武漢市居民委員會組織暫行通則（草案）〉，武檔83-1-739。

㉚ 〈武漢市居民委員會經費使用情況檢查報告〉，武檔83-1-503。

㉛ 麥克法夸爾（Roderick MacFarquhar）、費正清（John K. Fairbank）編：《劍橋中華人民共和國史（1949-1965）》（北京：中國社會科學出版社，1998），頁3。