



总第1期

复旦大学国际关系与公共事务学院  
复旦大学MPA教育中心

School of International Relations and Public Affairs  
MPA Program of Fudan University

2009.11





# 本期目录

---

## 天下智慧

柏拉图的“哲学王”思想及其现代启示

伯里克利的人本主义关怀

## 治国之道

历史标杆：唐太宗与贞观之治

以党治国：孙中山的国家建设

务实改革：邓小平与国家重建

## 治理技术

官僚制：理性及其困境

美国的“钓鱼”执法

## 我思我在

上海市居委会发展历程及功能分析

---

顾问：林尚立 陈玉刚 陶东明

编辑：沈夏珠 弓联兵 黄杰 张阳

版权所有：复旦大学国际关系与公共事务学院 复旦大学 MPA 教育中心

联系我们：shenxiazhu@fudan.edu.cn

---

## 柏拉图的“哲学王”思想及其现代启示

### 一、柏拉图其人

柏拉图（Plato，约前 427 年—前 347 年），古希腊伟大的哲学家，也是全部西方哲学乃至整个西方文化最伟大的哲学家和思想家之一，他和老师苏格拉底、学生亚里士多德并称为古希腊三大哲学家。

柏拉图是西方客观唯心主义的创始人，其哲学体系博大精深，对其教学思想影响尤甚。柏拉图认为世界由“理念世界”和“现象世界”所组成。理念的世界是真实的存在，永恒不变，而人类感官所接触到的这个现实的世界，只不过是理念世界的微弱的影子，它由现象所组成，而每种现象是因时空等因素而表现出暂时变动等特征。

柏拉图一生著述颇丰，限于篇幅，本文就主要对柏拉图《理想国》中最具代表性的思想——“哲学王”统治思想进行简要地述评。

### 二、“哲学王”思想的主要内容

《理想国》的核心理念是城邦的正义，全书围绕正义问题而展开，认为“正义因素仅能在正义国家的理想条件下得以正确诠释。”<sup>1</sup>而“哲学王”统治（贤人治国）则是在伟大的城邦实现正义理想的关键。因此，为了实现正义理想，他提出哲学家作统治者，统治者必须是哲学家的理想国主张。

#### （一） 政治需要与智慧相结合

政治领域同别的领域一样，同样需要专门的知识。正义国家的建立者必须是具有关于国家善的知识的人，这些人是哲学家。哲学家天赋卓越、醉心于追求真理，并且经过长期的艰苦学习，所以只有他们才掌握善的知识。因此，柏拉图指出，除非哲学家成为国王，或者国王成为哲学家，使政治权力与智慧相结合，否则理想国就无法建立。这即是哲学家统治必要性的内在逻辑。

#### （二） 人间需要哲学家的统治

柏拉图认为，神的统治比人的统治要好，“一个共同体如果不是由神来统治，而是由人来

---

<sup>1</sup>【英】戴维·米勒、韦农·波格丹诺英文版主编：《布莱克维尔政治学百科全书》（修订版），邓正来中译本主编，中国政法大学出版社 2002 年，第 577 页。

统治，那么其成员就不可能摆脱邪恶和不幸。”<sup>2</sup>但是，尽管神关注我们的世界，但却并不直接统治我们。哲学家最接近神，“他的注意力永远放在永恒不变的事物上，……而竭力模仿它们，并且尽可能使自己像它们。”因此，“和神圣的秩序有着亲密交往的哲学家，在人力许可的范围内也会使自己变得有秩序和神圣的。”<sup>3</sup>所以，哲学家统治是可能的范围内最佳的统治。由此可见，在柏拉图看来，一个城邦中由哲学家来统治是具有内在合理性的。

### （三）哲学家成为统治者的条件

具体而言，哲学王统治得以可能就必须具备以下条件：一是城邦中能够造就出哲学家；其次，哲学家能够上升到统治阶级并成为统治者。主观方面也需要两个方面的条件，一是成为哲学家必须具备的品质，如酷爱关于实在的知识、追求真理、有节制、心胸开阔、勇敢、学习聪敏记忆力好、有分寸而文雅的心灵；二是艰苦的学习，而且学习还有一个循序渐进的过程。与哲学家的造就相比，哲学家成为统治者更是困难。但是，柏拉图还是心存希望。他将它的实现寄托在某种机缘上，“只有在某种必然性碰巧迫使当前被称为无用的那些极少数的未腐败的哲学家，出来主管城邦(无论他们出于自愿与否)，并使得公民服从他们管理时，或者，只有在当权的那些人的儿子、国王的儿子或当权者本人、国王本人，受到神的感化，真正爱上了真哲学时——只有这时，无论城市、国家还是个人才能达到完善。”<sup>4</sup>

### 三、“哲学王”思想的现代启示

柏拉图的哲学王思想是在当时社会生产力和思想文化发展都相对低下的社会背景下产生的，其思想具有一定的时代局限性。用现代的眼光去审视，我们从柏拉图的思想中，可以看出他寄予政治统治者或领导者自身品质、德行和修养的美好期望，是对完美的一种追求，也带有浓厚的理想化色彩。但是，他对哲学王的要求标准，在摒弃抽象的成分之后，对于治国者或领导者的德高望重的道德境界、应该具有的社会正义的整体价值观、协调的权力观念、锐远大的战略眼光、与时俱进的更新能力等诸方面的构想是比较到位的。这种古老的、质朴的但却深刻有力的思想，对精英或领导者自身完善和成长具有全方位的影响，也是现代社会领导者所应该具有的素质的高度概括。从这个意义上讲，柏拉图的哲学王思想对于发展、完善现代领导理论、精英理论和治国理政者的教育和培养仍然具有很大的参考和借鉴价值，这里面许多有价值的资源无疑值得我们去进一步挖掘和开发。

---

<sup>2</sup> 《柏拉图全集》，王晓朝译，人民出版社2003年，《法篇》，713页。

<sup>3</sup> 【古希腊】柏拉图：《理想国》，郭斌和、张竹明译，商务印书馆1986年，第253页。

<sup>4</sup> 同上，第251页。

## 伯里克利的人本主义关怀

伯里克利（约公元前 495—公元前 429），古希腊奴隶主民主政治的杰出的代表者，古代世界最著名的政治家之一。他在历史上的文治武功主要体现在两个方面：一是他在雅典建立的民主政体；二是他统治雅典期间建立的希腊霸权。

以他自有的言辞为据，我们可以从他对民主政治和勇敢精神的理解这两方面来感受他的人本关怀。

在他的理解中，民主政治的特征并不只是在于政治权力的下放、公共职位的开放，更重要的是这种制度给予每一个人平等的机会，一个人能够享有政治权力、能否拥有公共职位，不在于他来自哪个阶级，而是在于他本人是否具有真正的才能。他认为：“任何人，只要他能够对国家有所贡献，就绝对不会因为贫穷而在政治上湮没无闻”。这种在政治上予人以平等的参与机会，以人尽其才作为国家政治设计的初衷，充分体现了民主政治体制形式表象下的人本主义实质。

而且，伯里克利还对这种民主政治划定了不可逾越的行动边界，他认为：“在我们私人生活中，我们是自由而宽容的；但是在公家的事务中，我们遵守法律”。保护民众的私人生活不受法律的侵犯，即便这种法律是民主政治的产物，它依然要给予私人领域足够的宽容，只有这样的法律才能“令人心悦诚服”。

在他的理解中，勇敢精神的来源应该是“自愿地以轻松的情绪来应付危险的，而不是用那种艰苦的训练”；“我们的勇敢是从我们的生活方式中自然产生的，而不是因为国家法律的强迫”。他强调内源性动力才是勇敢精神的真正来源，而这种内源性动力需要“对美好的现实生活的爱”的激发。他要求他的国民日常保持轻松、愉快、幸福、优雅的生活状态，而不是以尚未到来的痛苦来令当下的生活变得痛苦，只有这样，一旦痛苦真正降临时，他们才不乏勇气去保卫属于全民，同时也为自己所分享的城邦幸福。所以，他倡导“当我们工作完毕的时候，我们可以享受各种娱乐，以提高我们的情趣”。人们可以爱好美丽，但没有因此而变得奢侈；人们可以爱好智慧，但没有因此而变得柔弱；人们可以把财富当作可以适当利用的东西，但没有把它当作可以夸耀自己的本钱；人们不必以承认自己的贫穷为耻，因为真正的耻辱是为避免贫穷而不择手段。

而且，更为难能可贵的是，他并不认为蒙昧的无畏也属于勇敢，真正的勇敢精神一方面要源自内心的爱，另一方面还要源自理性的判断。所以，他认为：“我们敢于冒险，同时又能够在进行这一冒险之前深思熟虑”，“真正算得上勇敢的人是那个最了解人生的幸福和灾患，然后勇往直前，担当起将来会发生的事变之结果的人”。并且，他对于勇敢者给予的并非仅只是精神的褒奖，更有物质上的犒劳，他承诺，那些勇敢为国捐躯的英雄们的儿女们“将由公费抚养，直到他们达到成年为止。这是国家给予死者和他们的儿女们的花冠和奖品，作为他们经得住考验的酬谢”。

伯里克利认为民主政治体制的本质意义在于给予人民人尽其才的政治环境，认为勇敢精神的来源在于内心的爱和深思熟虑的理性选择。这相对于将民主政治单纯理解为一种有效的政治形式，将勇敢精神理解为一种为正义事业而不畏死亡的勇气更具有人本主义关怀的气质。

## 治国之道

### 历史标杆：唐太宗与贞观之治

唐，曾经世界最为强盛的帝国之一，唐初时国力强盛、经济繁荣、政治修明、文化灿烂，一片繁荣盛景。作为当时世界性大都市的长安，吸引了大批国际友人前来学习定居，来唐人士无不以作为唐人而荣耀。唐时的社会“官吏多自清谨。制驭王公、妃主之家，大姓豪猾之伍，皆畏威屏迹，无敢侵欺细人。商旅野次，无复盗贼，圉圉常空，马牛布野，外户不闭。”这一切繁荣景象并非今人说梦，而是以唐太宗李世民为首的领导集体筚路蓝缕、励精图治创造的杰作，史称“贞观之治”。

今透过唐人吴兢编撰《贞观政要》一书，可管窥“贞观之治”背后唐太宗及其领导集体治理国家的韬略和努力。概其要者罗列如下：

#### （一）民贵君轻，以民为本

唐初著名谏臣魏徵曾对唐太宗说了句中国古典政治学名言：“君，舟也；人，水也；水能

载舟，亦能覆舟。”<sup>5</sup>形象而明确地指出传统国家君与民的政治关系和以民为本的指导方针。李世民自身也从隋末农民起义中看到了人民群众的巨大力量，他曾说：“‘可爱非君？可畏非民？’天子者，有道则人推而为主，无道则人弃而不用，诚可畏也。”<sup>6</sup>他深深的认识到人民群众在社会政治生活中的决定性作用，又进一步指出民众在国家治理中的根本地位，“国以民为本，人以食为命，若禾黍不登，则兆庶非国家所有”<sup>7</sup>。在这种民贵君轻思想的影响下，李世民非常关心老百姓的生活，重视农业生产，主张轻徭薄赋，不夺农时，“凡营衣食，以不失时为本”<sup>8</sup>。他采取了均田、垦荒、兴修水利等一系列发展农业和惠及农民的政策措施，在很大程度上促进了唐初农业的快速发展，保证了广大人民群众的根本利益，为国家的长期繁荣稳定奠定了坚实的基础。

## （二）君臣协同，共治国家

唐太宗结束了家国一体和贵族门阀政治的国家体制，实行了皇帝——官僚协同的政治体制，这具有重要的历史进步意义。在他的核心统治集团中，有善于谋断的房玄龄、杜如晦，精于军事的李靖、李勣，敢于谏诤的魏徵，以及长于识人的王珪等人。这是一个年龄智能合理结合的领导群体，分工明确权责统一。李世民是核心，其他大臣各司其职，君臣携手“共同治理”。李世民曾对群臣说到：“正主任邪臣，不能致理；正臣事邪主，亦不能致理。惟君臣相遇，有同鱼水，则海内可安。朕虽不明，幸诸公数相匡救，冀凭直言鲠议，致天下太平。”<sup>9</sup>他认为：“人臣必须忠良辅弼，乃得身安国宁”，并希望“君臣上下，各尽至公，共相切磋，以成治道。”<sup>10</sup>经过君臣上下协同，贞观时期出现了国泰民安，远夷率服的景象。此时他又将功劳推给群臣，认为这是群臣与他“同心协力”的结果，这种非凡气度，使他博取了丰厚的个人魅力。

## （三）从谏如流、兼听则明

雄才大略依旧从谏入流，位及人主仍然兼听纳下，这些优秀品质使唐太宗成为中国历史上非常杰出的政治家之一。他很重视大臣对自己得失的谏诤，“人欲自照，必须明镜，主欲知

---

<sup>5</sup> [唐]吴兢：《贞观政要·政体》。

<sup>6</sup> [唐]吴兢：《贞观政要·政体》。

<sup>7</sup> [唐]吴兢：《贞观政要·务农》。

<sup>8</sup> [唐]吴兢：《贞观政要·务农》。

<sup>9</sup> [唐]吴兢：《贞观政要·求谏》。

<sup>10</sup> [唐]吴兢：《贞观政要·求谏》。

过，必籍忠臣。主若自贤，臣不匡正，欲不危败，岂可得乎？”<sup>11</sup>特别反对阿谀奉承之徒，“若人主所行不当，臣下又无匡谏，苟在阿顺，事皆称美，则君为暗主，臣为谀臣，君暗臣谀，危亡不远”<sup>12</sup>。李世民明白“明主思短而益善，暗主护短而就愚”的道理，甚至通过克制自己的情绪来虚心纳谏，“所以每有谏者，纵不合朕心，朕亦不以为忤。若即嗔责，深恐人怀战懼，岂肯更言”<sup>13</sup>。所以魏徵在当谏议大夫的三年里，才敢“每犯颜切谏”<sup>14</sup>，进谏达两百多条，并屡受奖赏。当魏徵病故后，李世民非常悲痛，经常在群臣中提起他，并勉励群臣以他为榜样，学习他的谏诤精神，“‘一日万机，一人听断，虽复忧劳，安能尽善？常念魏徵随事谏正，多中朕失，如明镜鉴形，美恶必见。’因举斛赐玄龄等数人勛之”<sup>15</sup>。可以说，正是由于唐太宗勇敢倡议谏诤，才能使自己和自已领导的集体不断差失纠错，保证了统治集团的廉洁和勤政。

#### （四）典章制度、以为国器

唐太宗非常重视国家生活的规范化，很注意从政治和法制等各方面完善国家的行政管理制度。据《贞观政要》记载可见，关于“君道”“政体”“择官”“刑法”等各方面，李世民与群臣均有详细论述。同时，他也反对政令繁复，主张政令简约，不要朝令夕改，以免滋扰百姓，“国家法令，惟须简约”“不可轻出诏令，必须审定，以为永世”<sup>16</sup>。在唐太宗的推动下，唐朝各方面的典章制度较前代都有了很大的改进完善，如在经济方面实行了均田制和租赁调制，奖励垦荒；政治方面完善了科举制，改变了“上品无寒门，下品无世族”的局面，打破了世族垄断政治与官员选拔制度的局面，为唐王朝选拔出更多的优秀人才；同时，他制定了中国传统社会最成熟和完善的一部法典《唐律》。以典章制度治国，使国家在既定的规范的轨迹上有序运行，有效的减少了官僚个人意志对国家治理的负面影响。

在唐太宗及其领导集团的共同努力下，中国传统帝国达到鼎盛，被史家称道的“贞观之治”亦成为后世统治者经邦治国的历史标杆。

---

<sup>11</sup> [唐]吴兢：《贞观政要·求谏》。

<sup>12</sup> [唐]吴兢：《贞观政要·求谏》。

<sup>13</sup> [唐]吴兢：《贞观政要·求谏》。

<sup>14</sup> [唐]吴兢：《贞观政要·任贤》。

<sup>15</sup> [唐]吴兢：《贞观政要·求谏》。

<sup>16</sup> [唐]吴兢：《贞观政要·赦令》。



## 以党治国：孙中山的国家建设

孙中山先生在经历了以英美为蓝本的政党政治在中国实践的失败和革命党的重重挫折后，经过了一番政党体制的比较和选择，在苏俄的直接影响下，开始把苏俄政党体制当作落后国家治理的样板加以学习，最终“以俄为师”，提出“以党治国”的治国构想。

“二次革命”失败后孙中山总结其原因，乃“同党人心之涣散”。认为不服从、不统一，尤其是不服从一个领袖的命令是失败的主要原因。为此，孙中山开始建立绝对服从他个人的中华革命党。为了建立领袖权威，孙中山提出党员必须绝对服从党魁的命令。中华革命党总章规定：“凡进本党者，必须以牺牲一己之生命、自由、权利，而图革命之成功为条件，立约宣誓，永远遵守。”在入党的方式上还采取了每人按指模的方式。

孙中山向苏俄学习的主要内容是苏俄的建党和建军两方面的经验。孙中山之所以引进苏俄模式，是想解决中国两大问题：第一，消灭“尚留陈腐之官僚系统”；第二，通过借助苏联的党国政治模式，完成内部整合，进而实现真正的三民主义。长期追随孙中山的胡汉民，在详细阐述孙中山的“以党治国”理论内容时强调说：“以党治国”是以国民党的三民主义为取向的政治模式，“夫以党建国者，本党为民众夺取政权，创立民国一切规模之谓也。以党治国者，本党以此规模策训政之效能，使人民自身能确实用政权之谓也。于建国治国之过程中，本党始终以政权之保姆自任。其精神与目的，完全归宿于三民主义之具体的实现。不明斯义者，往往以本党训政主义，比附于一党专政与阶级专政之论，此大谬也。”

在1924年1月国民党一大改组期间，孙中山解释说：“我从前见得中国太纷乱，民智太幼稚，国民没有正确的政治思想，所以便主张‘以党治国’。”<sup>17</sup>孙中山还明确把建国程序分为军政、训政、宪政三个时期，在训政时期主张“党在国上”，孙中山说：“当俄国革命时，用独裁政治，诸事一切不顾，只求革命成功……，其能成功，即因其将党放在国上。我以为今日是一大纪念日，应重新组织，把党放在国上。”<sup>18</sup>在孙中山主张以党治国思想的影响下，从1924年改组开始，国民党就完全仿照苏俄体制自下而上建立了一整套新的党务组织系统。

仔细考察和分析，孙中山的“以党治国”的治国思想是比较系统的，其内涵包括党的理想、组织纪律、奋斗目标等丰富的内容。

<sup>17</sup> 《孙中山全集》第9卷，中华书局，1986年，第97~99页。

<sup>18</sup> 王府民：《孙中山详传》，中国广播电视出版社，1993年，第1092页。

首先，孙中山认为，“以党治国，并不是要党员都要做官然后中国才可以治，是要求党的主义实行，全国人民都遵守本党的主义，中国然后才可以治。简而言之，以党治国并不是用本党的党员治国，是用本党的主义治国。”<sup>19</sup>为此，孙中山做了这样的阐释：“如果党员的存心都以为要用党人做官，才算是以党治国，那种思想便是大错。”<sup>20</sup>“为党员者须一意办党，不可贪图做官；并当牺牲一己之自由，以谋公众之自由。”<sup>21</sup>“譬如许多党员，总是想做大官。如果是得志的，做了大官便心满意足；这些党员的心理，以为达到了做官的目的，革命事业便算了结一样。”<sup>22</sup>“要想振兴党务，讨论的事件当然是很多，照本总理看起来，最要紧的事，是应该乘此机会把那些不良的分子设法去淘汰。那些不良的分子都淘汰完了，留下来的分子自然是很优秀的，大家从此便可以振作精神，一致为主义去奋斗。”<sup>23</sup>“入党与受职，皆当宣誓，乃能振起本党精神。”<sup>24</sup>“淡然权利，一矢精诚，此为成功基础。”<sup>25</sup>

一个好的政党要有好的主义、好的理想。孙中山说：“本党党员固然不能说个个都好，但是相信本党的主义的确是适合中国国情，顺应世界潮流，建设新国家的一个最完全的主义。”<sup>26</sup>他坚信，全党若坚信此主义，并宣传到全国，使全国人都信服此主义，实行此主义，就能够“建设一个驾于欧美之上的真民国”。查阅孙中山晚年的著述，绝大多数都是反复申说三民主义的，他主张使党员都了解三民主义的精义，再通过党员的宣传，使全国人民了解三民主义的基本精神。

其次，孙中山认为“以党治国”，仅有好的主义，还不够，有了好的主义，党员必须矢志遵信，奋斗实行。这就必须有坚强的组织和严格的纪律。二次革命失败既给孙中山很大的刺激，也给孙中山很多的反思。他认为很多党员不服从他的领导，党内一盘散沙导致了失败。因此，当他在日本建立中华革命党时，就特别强调严密的组织纪律，强调服从他的命令。但矫枉过正，势必造成革命队伍的分裂。直到1919年五四运动以后，孙中山发现俄国共产党是个可以效法的榜样。他说：“从前和议不从事于有组织、有系统、有纪律的奋斗？因为未有模

---

<sup>19</sup> 《孙中山全集》第8卷，中华书局，1986年，第2824页。

<sup>20</sup> 《孙中山全集》第8卷，中华书局，1986年，第281页。

<sup>21</sup> 《孙中山全集》，第8卷，中华书局，1986年，第269页。

<sup>22</sup> 《孙中山全集》第8卷，中华书局，1986年，第280~281页。

<sup>23</sup> 《孙中山全集》第8卷，中华书局，1986年，第2281页。

<sup>24</sup> 《孙中山全集》，第7卷，中华书局，1986年，第109页。

<sup>25</sup> 《孙中山全集》，第5卷，中华书局，1986年，第354页。

<sup>26</sup> 《孙中山全集》第8卷，中华书局，1986年，第284页。

范，未有先例。”现在有了模范，有了成功的先例，就是俄国共产党。“盖俄国革命之能成功，全由于党员之奋斗。……故吾等欲革命成功，要学俄国的方法组织及训练，方有成功的希望。”

<sup>27</sup>这是他下决心改组国民党的思想基础。国民党的改组，主要是学俄国的经验，受共产党的影响。同时也是吸收前此的经验教训。孙中山强调党要能团结奋斗，要有坚强的组织力和严格的纪律性，并强调：“政党中最要紧的事是各位党员有一种精神结合。”<sup>28</sup>孙中山认为，“国民党里有中国最优秀的人，也有最卑鄙的人。最优秀的人为了党的理想与目的而参加党，最卑鄙的人为了党是生官的踏脚石而加入我们这一边。假如不能清除这些寄生虫，国民党又有什么用呢？”<sup>29</sup>

与此同时，孙中山进一步指出，党员必须牺牲个人的自由，必须贡献自己的能力。这样才能使党有自由，使党有能力。他说，从前的种种失败，皆因党员强调个人的自由，致使党涣散，无战斗力。今后要使党强大有力，完成革命，党员必须牺牲个人自由。不言而喻，孙中山强调革命党应当有严密的组织纪律，强调党员服从组织，有时为了组织的需要，革命事业的需要，牺牲个人的自由，这些虽都是革命之必需，事业成功之需要，但如果绝对化，把党员的个人自由与党的事业看成是相互对立的，不允许党员个性有任何发展的余地，各个党员都没有主动性和创造精神，完全不会独立思考，那必定使这个党缺乏生机和活力，而失去战斗力。

在孙中山的努力和推动下国民党在国家建设中发挥了关键的作用，但在国民党需要不断完善加强自身建设时，孙中山的不幸离世，使本已走上国家建设正途的国民党受到严重挫折，以至于后期出现了以党代政以及一党专政的局面。

---

<sup>27</sup> 《孙中山全集》，第8卷，中华书局，1986年，第436~437页。

<sup>28</sup> 《孙中山全集》，第9卷，中华书局，1986年，第98页。

<sup>29</sup> 《与宋庆龄的谈话》，《孙中山集外集补编》，第355页。

## 务实改革：邓小平与国家重建

中国改革开放的成功，引起世界各国的广泛关注，很多外国人都想了解中国成功的秘密。就此，邓小平反复指出，我们改革开放所取得的一切成就都是实事求是的结果。面对国内外有关他是“改革派”还是“保守派”的议论，邓小平公开申明“我是实事求是派”，<sup>30</sup>一语中的道出了他治国兴邦的理性务实精神。

在中国共产党内部，毛泽东最早对中国哲学有关“实事求是”思想加以批判地继承，使之成为中国共产党人的思想路线和工作作风。但是，50年代末以来，中国社会一度盛行的热衷于政治运动、片面强调阶级斗争，说假话大话空话套话、不干实事不求实效的做法，又恰恰从根本上背离了毛泽东所倡导的实事求是的传统和作风，导致中国社会主义建设在刚刚取得初步经验的时候，在实践上遭受了重大挫折。限于当时的条件，虽然和党中央其他重要成员一样，邓小平也还不可能完全掌握中国经济建设的客观规律，但是可贵的是，在当时狂热的政治氛围下，邓小平较早地表现出异常的冷静和对实际的注重。

20世纪60年代，个别农村实行了“包产到户”、“责任到田”等做法以克服困难，中央领导高层对这些做法有意见分歧。邓小平以巨大的政治勇气和高度的务实精神，毫不含糊地表明自己的态度，“生产关系究竟以什么形式为最好，恐怕要采取这样一种态度，就是哪种形式在哪个地方能够比较容易比较快地恢复和发展农业生产，就应该采取哪种形式，不合法的使它合法起来。”<sup>31</sup>他还借用刘伯承常讲的一句话作比：“黄猫，黑猫，只要捉住老鼠就是好猫”，他自己解释为“一切看情况，打赢算数”。<sup>32</sup>

十一届三中全会以后，邓小平把科学把握中国国情作为正确解读中国建设和改革问题的基本依据，作为制定、施行正确的治国方略的前提条件。他反复强调要实事求是地认识、对待中国国情，一切从实际国情出发，不搞主观主义，不搞唯意志论。他多次指出，要使中国实现四个现代化，至少有两个重要国情特点是必须看到的：一是底子薄；二是人口多、耕地少。据此，邓小平大胆破除对社会主义发展阶段的“左”的判断，反复指出：“中国的社会主

<sup>30</sup> 中共中央文献研究室：《邓小平年谱 1975 - 1997》（下），中央文献出版社，2004年，第1170页。

<sup>31</sup> 《邓小平文选》第一卷，人民出版社，1994年，第323页。

<sup>32</sup> 《邓小平文选》第一卷，人民出版社，1994年，第324页。

义处在一个什么阶段，就是处在初级阶段，是初级阶段的社会主义。社会主义本身是共产主义的初级阶段，而我们中国又处在社会主义的初级阶段，就是不发达阶段。”<sup>33</sup>

在治国实践上，邓小平首先注重的是坚持实事求是的思想路线，把马列主义的普遍真理同中国的实际相结合。他说，“过去搞民主革命，要适合中国情况，走毛泽东同志开辟的农村包围城市的道路。现在搞建设，也要适合中国情况，走出一条中国式的现代化道路。”<sup>34</sup>他深刻反思 1957 年下半年开始的“左”的教训，总的来说就在于“制定的政策超越了社会主义的初级阶段”，明确指出新形势下的改革发展，“一切都要从这个实际出发，根据这个来制订规划”。<sup>35</sup>

邓小平的务实治国方略，还表现在他能正视事实，坦率地承认中国与西方发达国家的差距，从而激发全国人民以奋发图强的积极心态去摆脱贫穷落后，实现民族振兴。他在各种场合多次表示，我们国家还很落后，还很贫穷，并说“承认落后，就有希望”，<sup>36</sup>“必须承认自己落后，这样才能向前迈进”。<sup>37</sup>邓小平不是从观念出发来解释当代中国的实践，而是用当代中国的实践来充实和丰富观念。面对现代化建设和改革开放中的新事物、新情况和新问题，他反复告诫全党和全国人民，绝对不能搞本本主义、教条主义和形式主义。

为了尽快地发展经济，他提出“三步走”的发展战略，并把科技和教育提高到前所未有的位置。在这之后，他反复强调社会主义的根本任务就是发展生产力。“社会主义的本质，是解放生产力，发展生产力，消灭剥削，消除两级分化，最终达到共同富裕。”<sup>38</sup>1983 年，邓小平提出要以是否有助于建设中国特色的社会主义，是否有助于国家兴旺发达，是否有助于人民富裕，作为衡量各项事业和各项工作成败得失的标准。即使在 80 年代末 90 年代初国际形势发生剧变的情况下，他也毫不动摇。在 1992 年的南方谈话中，他再一次强调，“抓住时机，发展自己，关键是发展经济”，“发展才是硬道理”。<sup>39</sup>

同时还明确指出，判断姓“资”还是姓“社”的标准，主要是看是否有利于发展社会主义社会的生产力，是否有利于增强社会主义国家的综合国力，是否有利于提高人民的生活水

---

<sup>33</sup> 《邓小平文选》第三卷，人民出版社，1993 年，第 252 页。

<sup>34</sup> 中共中央文献研究室：《邓小平年谱 1975 - 1997》（上），中央文献出版社，2004 年，第 501 页。

<sup>35</sup> 《邓小平文选》第三卷，人民出版社，1993 年，第 252 页。

<sup>36</sup> 《邓小平文选》第三卷，人民出版社，1993 年，第 183 页。

<sup>37</sup> 《邓小平文选》第三卷，人民出版社，1993 年，第 206 页。

<sup>38</sup> 中共中央文献研究室：《邓小平年谱 1975 - 1997》（下），中央文献出版社，2004 年，第 1341 页。

<sup>39</sup> 中共中央文献研究室：《邓小平年谱 1975 - 1997》（下），中央文献出版社，2004 年，第 1341 页。

平。这些思想和理论一阐明，人们对过去“左”的指导思想、对过去生产关系变革上的盲目求纯和经济建设上的急于求成等错误的困惑一下子烟消云散，对改革开放的诸多步骤和措施也顿觉豁然开朗，开始自觉自愿地实践邓小平、党中央的一系列正确决策：废除“一大二公”的人民公社体制，代之以最大限度发挥农民积极性、由农民自己创造的以“大包干”为主要形式的联产承包经营责任制；破除只承认全民、集体两种所有制，动不动就“割资本主义尾巴”的做法，代之以既坚持社会主义公有制的主体地位，又承认并在一定程度上扶持私有、个体经济和三资企业等所有制形式的发展，充分发挥它们在社会主义初级阶段发展生产力、充当公有制企业有益补充的重要作用。

如邓小平所说，中国的经验就是根据中国的实际制定方针、政策，走自己的路，实现自己的发展。短短三十年间，改革开放取得了举世瞩目的成就，使各方面都比较落后的中国达到了前所未有的新高度，这最集中、最典型、最鲜明地体现了邓小平务实治国的实效。

## 治理技术

### 官僚制：理性及其困境

1963年罗伯特·达尔在《现代社会分析》中强调了“理性说服”的原则：“人们断定，从道德上允许的唯一的影响手段就是理性说服。”<sup>40</sup>

如果把理性说服作为绝对原则，则立即自相矛盾。假定有人用操纵或强制来得到他们想要的东西，我们怎样实行理性说服的原则呢？一方面，我们只能使用理性说服来劝阻违反原则的人。但是，如果理性说服无效，我们就没有有效的方法在实践中坚持原则。另一方面，为了执行我们的原则，我们就会惩罚和威胁要惩罚那些违反原则的人。在这种情况下，我们本身也就违反了理性说服原则。

“因此某些影响力手段本质上是不合理的，但他们作为工具又是不可避免的，这两种属性之间冲突是我们作为社会人和政治人的生活中最尖锐最麻烦的问题。”<sup>41</sup>官僚制，就是这样一种“不合理”，却又“不可避免”的制度。

1964年迈克·克劳杰《官僚的现象》，他对法国的官僚机构进行调查之后指出：“官僚的

<sup>40</sup> [美] 罗伯特·达尔《现代社会分析》上海译文出版社1987年版第66页

<sup>41</sup> [美] 罗伯特·达尔《现代社会分析》上海译文出版社1987年版第66页

法规细则是妨碍信息交流的起因，官僚机构需要制定更多更细的法规来界定工作范畴和权力职责，而更多更细的规则使信息交流更加困难，如此循环，直至不可收拾，”<sup>42</sup>克劳杰的结论是“官僚组织是一种无法克服自身弊病的组织机制。”

如果从经验分析来看，即分析官僚制度的正反功能，任何组织的形成都是为了实现一定的目的。面对充斥着不确定性的外部环境，官僚制度或者说官僚组织，试图用一种可以预测的方式来进行应对，以便完成自身的职能。回到韦伯提出官僚制的时代来看，当时旧的社会结构正在迅速瓦解，新的社会结构正在成长之中：皇权统治已经崩溃，以家庭位基础的旧的体系正在解体，与此同时，新型工业化企业发展迅速，国家、军队、政党等其他社会组织也获得了巨大的发展。面对旧传统以及对经济发展的政治控制，强调以知识和技能进行管理，或者说这种对理性的重视是有其积极作用的。

只是事实上，我们完全可能用理性的方法以求达成非理性的或者愚蠢的目标。正如梅尔维尔的名著《白鲸》中阿卜船长跨越大洋追捕白鲸，他沉思道：“我所有的方法都是理性的，但我的动机和目标却是疯狂的。”<sup>43</sup>所以这里强调知识和技能进行管理的理性，应该是一种狭义上的技术或者功能理性。<sup>44</sup>

有学者对官僚制的正功能概括为：必要性、稳定性、平等性、工具性。<sup>45</sup>从协作本身来看，完成大规模活动需要一个等级制的权威结构，从控制能力来看，个人的控制跨度受到自身能力的限制。同时借助等级结构和程序规章，克服人类自身的心理不稳定因素，在依靠民主投票的政治决策中，起到平衡左右的作用。避免“个人歧视”，实现合理的一致性回应。从管理技术方面来努力，以提高工具的效益。从官僚制度的反功能来看，所谓成也萧何、败也萧何，正如迈克·克劳杰所指出的，“官僚制度的反功能正好是其自我平衡的一部分”。<sup>46</sup>他把官僚制度的反功能概括为：低效率、保守性、抵制革新、强化社会阶级差别。官僚制度带来目标置换，无力修正错误，不恰当的膨胀；运用其权力维护其地位，教条化；官僚制度并不会主动促进变迁和革新，抵制激进的改革；同时官僚岗位类型条件产生有影响的人格，强化社会的分层。

由此可见正反功能都围绕着“为了克服外部环境不确定性，增加内部行为可预测性”的

---

<sup>42</sup> [法]彼得·布劳《现代社会中的科层制》学林出版社 2001 年版第 21 页

<sup>43</sup> [美]赫尔曼·麦尔维尔《白鲸》上海译文出版社 1982 年版第 764 页

<sup>44</sup> [美]W·理查德·斯格特《组织理论》华夏出版社 2002 年版第 31 页

<sup>45</sup> [美]蓝志勇《行政官僚与现代社会》中山大学出版社 2003 年版第 124 页

<sup>46</sup> [法]彼得·布劳《现代社会中的科层制》学林出版社 2001 年版第 45 页

规则展开：在决策过程中，官僚组织遇到的相同环境越多，就越有可能针对这种环境制定出正式的规则。官僚组织职能的实质内容越是重复的或常规的，官僚组织就越可能在详尽、广泛的规则下运作。一个官僚组织执行特定职能的时间越长，其规则越详尽。如果说正功能说规则象征着牢固不破，那么反功能说规则意味着顽固不化。

所以有学者断言，<sup>47</sup>这种对于形式化、规则化的追捧，使组织的结构不依赖于任何特定个体的参与，与之相关的结果就是，重要职位上的人事更替已经变得不再重要；组织成员的更替得以规范化，以致于任何一个训练有素的人都可以代替其他人，而组织的运行不受太大影响：从这个意义上说，组织甚至可以达到不朽的境界，虽然这在事实上不大可能。而这种理论上存在、但事实上不存在的“不朽”与迈克·克劳杰所描述的“如此循环，直至不可收拾”也不谋而合。

对于这样一种困境，虽然从未得到完全的解决，但是外国学者们的态度很是坚持：有些东西恰恰不是可爱的，而是必要的。问题不在于我们能够如何从一切统治中解放出来，并想入非非地沉醉于一种田园牧歌式的牧羊人生活，而是我们如何能够驾驭统治，使得最佳的生存机会成为可能。<sup>48</sup>所以面对组织，尤其是官僚制运作中呈现出来的、令个体参与者苦恼、也使外部公众受到折磨的组织病态，无数的学者把自己定位为组织病理学的奋斗者，尽管他们的地位不同，所处的时间空间也不一样。

值得一提的是，在葛德塞尔的《为官僚制正名：一场公共行政的辩论》一书中，对于美国官僚机构运作的情况，葛德塞尔在实际调查的基础上，考察了公民对官僚制的亲身感受。调查显示人们对官僚机构的评价要比想象中的好，特别是对具有具体名称的机构的评价都要高于对整体政府的评价，对政府部门的评价与私人部门的评价相比要接近。尽管有人提出可能是问题表述的偏向性、社会压力、公民不具备足够的知识以及与对政府较低的期望值导致人们的评价偏高，但是现实的调查数据和直接的绩效衡量结果都有利于官僚制。<sup>49</sup>这也不失为在困境中重新审视官僚制的一个新角度。

---

<sup>47</sup> [美]W·理查德·斯格特《组织理论》华夏出版社2002年版第34页

<sup>48</sup> [英]拉尔夫·达仁道夫《现代社会冲突：自由政治随感》中国社会科学出版社2000年版第40页

<sup>49</sup> [美]查尔斯·T·葛德塞尔《为官僚制正名：一场公共行政的辩论》复旦大学出版社2007年版



## 美国的“钓鱼”执法

上海“钓鱼执法”事件之后，百度百科的“钩子”词条里，又多了一条令人啼笑皆非的解释：“钩子”是上海以及其他地方当地运管处为查黑车雇请的“诱饵”，他们每钓鱼成功一次，可获奖金 500 元。

其实“钓鱼执法”并非中国特有，英美等西方国家也存在“钓鱼执法”的现象，英美法系称之为entrapment，即警察圈套。它是英美刑法中最具特色的一般辩护事由，又被称为“陷阱”。它是指警察、司法人员或者他们的代理人为了获得对某人提起刑事诉讼的证据而诱使他人实施某种犯罪行为，被告人则以他的犯罪行为是在警察、司法人员或者他们的代理人的诱使下产生的为理由提出免罪辩护的情况。<sup>50</sup>在很长的时期里，美国的判例都拒绝把警察圈套作为免除刑事责任的辩护理由，从较早的涉及“钓鱼执法”情况的判例，到最终确立警察圈套作为辩护理由，中间至少经历了一百年。关于警察圈套的前前后后，在美国的《模范刑法典》中有详细的论述。<sup>51</sup>

关于为什么把警察圈套认定为免责的辩护理由，有学者做了概括，认为是出于以下三个方面的考虑<sup>52</sup>：

第一，立法意图的推定，即立法者不能为了执行刑法而滥用权力来诱使无辜的人实施犯罪行为从而对他进行逮捕。这也被称为当然例外理论，即落入圈套的被告人之所以没有罪责的理由是他是刑法的例外，这种主张为美国的多数法官所认可。

第二，社会政策的要求，揭露犯罪、同犯罪作斗争是司法官员的义务，但是他们没有诱使犯罪的权利。根据公正审判的理念，警察设圈套诱捕犯罪人是和“正当程序”原则相违背的，以非法手段取得的证据不能作为诉讼意义上的合法证据，应该予以排除。

第三，限制警察权力的需要，主要是为了限制警察对案件的侦查权，即警察不能为了获得证据而滥用职权。种对警察调查取证权的限制是为了防止警察对犯罪人人权的侵犯。

最终要判定警察圈套的成立，从法律程序上来说，还需要通过主体要件、客观要件和主

---

<sup>50</sup> 张旭《英美刑法论要》清华大学出版社 2006 年版第 196 页

<sup>51</sup> 王祎等译《美国模范法典及其评注》法律出版社 2005 年版

<sup>52</sup> 张旭《英美刑法论要》清华大学出版社 2006 年版第 197 页

观要件的判定。当然也很明显，美国的“钓鱼执法”仅仅限于在刑事诉讼取证的范围内使用。

原本出于保护行为人的辩护理由，但是在美国也闹得啼笑皆非，近年仍不时有关于“钓鱼执法”的争论。对Andrew Carlon在2007年的《维吉尼亚法律评论》中论述观点，不妨做个通俗的解读<sup>53</sup>：

不能说钩子们钓鱼都是完全出于恶意，而且在大多数事件里面，钩子对特定的鱼并没有恶意，仅仅是对现有制度环境所制造的刺激做出反应。钩子只是希望捞些钱或者其他好处，警察也只是希望提高自己的出警率，官员只是希望在下一次选举之前自己看上去好像做了些事情。这些想法并不一定错，但只是希望在追捕罪犯的过程中公私双方的利益能够达成一致。当然制度设计的初衷可能是好的，希望钓到的是十恶不赦的罪犯。

但是实际的担忧并不是多余的，钓鱼执法总归有短路的时候，因为当国家具有独一无二的惩罚权的时候，它势必会把自己变成一台惩罚机。我们赋予国家的惩罚权，既是最必要的，也是最可怕的。实际情况要求国家在更大程度上确保我们的生活，相应的就要求警察权的扩大；但是这样的扩大也带来了不确定性的扩大，我们不知道国家会不会滥用这些权力。然而我们看到国家不是为了惩罚而惩罚，甚至在为了惩罚而制造犯罪。

正如Andrew Carlon所提到的，“钓鱼执法”的制度环境下培育了利益的某种一致性，或者称为利益链，当利益相关者们决定集体行动的时候，在利益链条上，这个行动一定会被重复，那么鱼被钓就是迟早的事情了。

---

<sup>53</sup> Andrew Carlon, Entrapment, Punishment, and the Sadistic State Virginia Law Review, Vol. 93, No. 4 (Jun., 2007), pp. 1081-1134

## 上海市居委会发展历程及功能分析

作者：何志东<sup>54</sup>

内容提要：居委会作为基层群众自治组织为上海的经济社会持续繁荣稳定做出了不可或缺的贡献。本文试图在梳理上海居委会 60 年来的发展历程基础上，总结分析居委会在特大城市发展历史过程中承担的责任、体现的功能，探讨进一步推动居委会适应上海现代化发展需要的转型路径。

关键词：居委会、社区和谐、功能分析

上海是一座充满魅力的东方之珠，是中国城市和谐发展、国际化程度最高的大都市，建国 60 年来，特别是改革开放 30 年来，上海取得了举世瞩目的成就，保持了经济社会持续的繁荣稳定，居委会作为基层群众自治组织为此做出了重要的贡献。本文试图对上海居委会 60 年来的发展历程进行梳理，总结分析居委会在这个特大城市发展历史过程中承担的责任，体现的功能，从而探讨进一步推动居委会适应上海现代化发展需要的转型路径。

### 一、上海市居委会的发展历程

1、**初创自治组织阶段（1950—1954）**。上海市居委会前身为 1950 年 11 月建立的人民冬防服务队。1951 年 4 月 20 日，上海市召开街道里弄代表会，将原有的冬防队改组为街道里弄居民委员会。1952 年底，上海市共建立居委会 3891 个，委员 49854 人<sup>55</sup>。初创的居委会围绕着我党的政治和城市恢复管理开展工作，但居委会工作人员是通过选举产生的，且人员结构多元的，有资本家、小职员、国民党退伍兵、学生、无业人员等等，在居民中拥有一定声望，不领报酬，纯属义务劳动。居委会为政府服务，不是受政府指令性要求，而是由于居委会成员从国民党黑暗统治中“解放”出来，有着高涨的热情和维护社会的使命感，主动自觉自愿为共产党和新政府服务。1954 年全国人大常委会通过了《城市居民委员会组织条例》，第一次以法律的形式确定了居委会为“群众自治性的居民组织”，依据条例，居民委员会内

<sup>54</sup> 何志东：上海市杨浦区政府办公室地区科科长，复旦大学 2003 级公共管理硕士（MPA）。

<sup>55</sup> 《社区建设资料汇编》（内部资料）第 247 页，上海市民政局编 2004、9

设福利、治保、文教、卫生、调解五个工作委员会。至此，居委会作为城市基层群众自治制度初步定型。

**2、政治性组织阶段（1954—1978）。**居委会由群众自治性组织演变成为领导群众的政治性组织，具有三件标志性事件。一是1954年3月，上海市委发出《关于里弄整顿工作的决定》，经过这次整顿，把过去热心公益的资本家、旧社会余留的阔少、旧军队里当过差的人都清理出去，把失业、无业在家的媳妇，把各种无产者补充进居委会，“纯洁组织，确保工人阶级的领导”。这一年，居委会办公费用和成员补贴费由政府统一拨发，居委会人员成为了“居委干部”，领取固定报酬。二是1963年以后，里弄普遍建立党支部，原先里弄居委会的工作被统摄进里弄党支部，居委会工作实际上由里弄党支部领导，里弄党支部说了算。三是1967年居委会被改名为“里弄革命委员会”（简称“里革委”），设二组（政宣组、服务组）、三队（群众专政队、业余工宣队、民兵小分队），主要的功能是：搞阶级斗争，对地区内的“四类分子”进行监督改造；办“向阳院”，学习毛选，斗资批修；动员知识青年上山下乡和办理下乡青年病退及安排劳动；户口检查和外来人员登记、社会治安以及必要的社会救助等。由于组织结构和功能的变化，居委会一定程度上演化为基层政权性组织，成为“无产阶级对资产阶级全面专政”的一个组成部分<sup>56</sup>。

**3、法制化重建阶段（1978—1996）。**党的十一届三中全会以后，上海市“里弄革命委员会”统一改为“居民委员会”。1984年对居委会进行了分期分批的整顿和改选，居委会人员由居民民主选举产生，纠正文革期间靠政府机构任命的做法，居委会内设人民调解、治安保卫、公共卫生、民政福利、文化教育、劳动服务等6个工作委员会，全市居委会由1884个增至2831个<sup>57</sup>。从1984年起，各居委会举办各种社区劳动服务组织和第三产业，如便民利民服务设施、饮食店、烟杂店、旅馆、打包、装潢建筑、废品回收站、简易托儿所。居委会的这些经济活动在当时的条件下，收到了良好社会效益，也在一定程度上改善了居委会的工作条件。1986年上海市人民政府颁发的《上海市城市居民委员会工作条例（试行）》明确了居委会的性质、范围、组成、任务，特别强调居委会的自治组织性质，除街道办事处和镇人民政府外，任何单位不得直接向居委会布置任务。1989年《中华人民共和国城市居民委员会组织法》通过以后，居委会与三产创收彻底脱钩，居委会原有的经营项目由街道集中统一管理，从而使居委会彻底摆脱其组织生产的经济功能，回到其自治的范畴中。相继开展了“三自十

<sup>56</sup> 林尚立《上海市居委会组织建设与社区民主发展研究报告》政治学研究与方法网

<sup>57</sup> 《社区建设资料汇编》（内部资料）第249页，上海市民政局编2004、9

好”、“居民自治示范”、评选“先进里弄工作者”等活动。从此，居委会建设逐步走上制度化、规范化、法制化建设的轨道。

4、**社区自治建设阶段（1996—至今）**。上个世纪三十年代费孝通把“社区”概念引进到中国，1990年初国家民政部提出“社区建设”，1996年上海市城区工作会议提出社区建设目标，2005年市政府开展社区建设扩大试点，大力推进社区服务、社区管理、社区建设。在这个背景下，上海居委会在社区理念的指导下向自治方向发展。主要特点有：一是居委会的政治功能减弱，不是“政治控制代理人”角色，更接近“行政服务提供者”的角色<sup>58</sup>。二是发挥社会组织和民间组织的作用，调动社会力量参与社区建设的意识逐渐增强。三是随着居民的民主意识增强和私有住房产权制度不断完善，居委会处理社区公共事务的民主意识、民主工作水平不断提高。四是居委会工作出现职业化、机关化倾向。为解决当时大量从国有企业下岗人员就业，把居委会工作作为就业岗位；居委会办公条件大大改善，基本上配备了电脑，按照机关工作时间作息，以完成街镇布置的任务为主，“串百家门”的少了。

## 二、上海市居委会的功能分析

1、**有效的政治安排**。我国是一个政治化程度比较高的国家，政府对社会实行全方位管理。上海居委会自诞生之日起就作为党和政府管理社会的一种手段，作为一种组织群众的有效政治安排。

第一，上海新政权建立时期，急需对大量散在社会的游民、小业主、家庭妇女、无业人员等组织管理起来。以战争方式解放的上海当时是个烂摊子，全市在机关、公私营企业工作有组织的人口仅占三分之一，占全市总人口三分之二以上的职工家属、失学、失业青年，以及其他小生产、独立劳动者和其他无业人员，没有有形的组织加以系统管理。在冬防队的基础上建立起来的居民委员会，到1952年组织管理起了421万人口，约占全市人口的85%<sup>59</sup>，基本上将全市各行业组织之外的居民组织和管理起来了，从此上海开埠以来形成的华洋杂处、五方汇聚的移民社会也逐步被整齐、规制化的新社会所取代。

第二，在计划经济时代，社会“闲杂人员”的管理主体。长期以来，城市社会管理实行“单位制、街居制”并行的管理模式。社会由一个个企业事业单位构成，城市居民大都属于单位人，“单位”除了组织生产，还要管理生活、福利等大量非生产性事务，生老病死均被“单位”大包大揽下来。但一些没有就业的人口，没有“单位”的人口，需要进行有效的社

<sup>58</sup> 桂勇《邻里空间：城市基层的行动、组织与互动》[M]第163页，上海世纪出版集团2008、11

<sup>59</sup> 《社区建设资料汇编》（内部资料）第247页，上海市民政局编2004、9

会管理，给予一个政治上的安排，居委会当然地担当了这一重要的职责，成为管理“社会闲杂人员”的重要部门，后逐渐变成了城市微观社会管理的主要手段。

第三，改革开放之后，作为接受单位制解体出来人员的“蓄水池”。改革开放后，特别是上个世纪九十年代，上海国有企业改革改制，市场化导向促使政企、政事、政社分开，传统的单位制开始解体。大量“单位人”和大量的退休党员、流动党员需要一个安排去处，社区这时成为“蓄水池”，居委会又承担起了大量的原先由单位完成的公共事务，以及退休党员和流动党员的管理任务。到2008年年底，上海就60岁以上老人达300万，占全市户籍总人口比重21.6%<sup>60</sup>，这些人口沉淀在社区，需要居委会关照和服务。

**2、政府与社会的中介。**居委会是中国特色的民间组织，是少有的由《宪法》《居民委员会组织法》和党的文件对其性质、地位、职能做出专门界定的民间组织。长期以来，居委会承担了大量的政府行政工作，上海市民政局[2003]调查结果显示，居委会的工作70-80%来自政府，国家民政部研究中心资料表明，居委会的工作负荷主要来自政府，行政性工作分别高达88%，而社区自治事务只占12%<sup>61</sup>。尽管如此，上海居委会在这个富有“海派”文化底蕴的城市里还是一定程度充当了政府与社会的中介，“为对抗国家非正当干于个人生活提供了缓冲区。”<sup>62</sup>。

一是凡直接涉及居民利益的政府项目需通过居委会中间环节才能得以顺利实施。城市发展中的重大市政、动迁、旧改等政府项目，政府需要进行公示，借助居委会召开听证会、协调会、评议会，广泛听取居民意见，吸纳居民要求，做通居民思想工作，征得居民多数同意才予以实施。否则好事办不好，反而引起社会的广泛关注甚至不满。警察是国家暴力机关，强权的标志，上海警方对社区治理是在居委会的协助下进行的。居委会每周工作例会上，片警不是来给居委会布置任务的，而是和居委干部一起商量小区治安防范，认真听取居委会治保主任意见的。对于社区公共事务，上海市政府不以简单的刚性行政手段来处理，而是通过与公共事务相关的组织如居委会的沟通、协商、合作来实现目标，这是上海市政府现代性的重要体现之一。

二是掌握居民动态，及时传递信息。由于媒体的发达，居委会宣传国家政府政策的功能弱化了，相反，掌握并传递居民信息的功能强化了。政府“布置”的工作中，相当部分是调

---

<sup>60</sup> 《上海60岁及以上老年人口突破300万大关》，www.people.com.cn 2009、3、26

<sup>61</sup> 《社区建设资料汇编》（内部资料）第170页，上海市民政局编2004、9

<sup>62</sup> 毛寿龙《政治社会学》[M]第243页，中国社会科学出版社2001、1

查居民各种动态情况，比如政府要了解 80 岁以上独居老人的生活情况、大学生失业情况、暑期青少年无人看管情况，居委会发动楼组长，上门了解情况，汇总数据；非典期间社会疾病监控网就是以街道、居委会、楼组为单位，及时报告可疑患者的信息，这无疑是非典疫情避免了大面积爆发的最关键原因之一。当居民间的纠纷和矛盾超出了居委会调解能力，可能成为社会不安定因素时，居委会掌握情况动态，及时向街道镇反映，为政府部门第一时间作出预判、预案，防范化解社会风险起到了基础性作用。

**3、居民民主自治管理的载体。**《居委会组织法》规定了居委会办理本居住地区居民的公共事务和公益事业；调解民间纠纷；协助维护社会治安。上海居委会的民主自治管理功能不甚完善，但有一定特点。

一是民主协商社区公共事务，促进社区建设。居委会办理公共事务，处理与居民、物业公司、业主委员等各种关系时，没有可以指挥命令的行政权力，也没有可以控制的手段和资源，不得不通过民主协商的方式解决。比如，杨浦区统沙六村部分居民提出开个小区边门的要求，居委会需要与物业公司、业委会商量，并召开居民听证会，才能作出决定；在迎世博开展“清洁家园”活动，由于小区养狗遛狗的较多，为了搞好卫生，消解一些居民意见，统沙六村居委会专门召开了一次“狗家长会”，居委会书面邀请所有养了宠物狗的家长来开会，宣传迎世博知识和市区有关精神，提高居民的认识，还给每位狗家长发了一把小铲子。这一案例的意义在于，居委会处理社区公共事务的民主意识、民主精神。

二是民主调解居民纠纷，维护社区和谐。人民调解主要是调解居民之间的纠纷，化解邻里矛盾。邻里矛盾随着时代的变迁也有不同的内容，上世纪九十年代以前，因为住房异常紧张，纠纷主要是公用部位的占用矛盾，如合用灶间、合用厕所、公共楼道，现在发生纠纷的主要是邻里噪音、房屋装修、出租的矛盾、生活救助、居民下岗、小区养狗、绿化损毁、停车不便等问题。居委会做人民调解工作是根据平等、自愿、参与、自主选择的原则，以说服教育，依法办事为主，不具有法律的约束性、强制性，更没有执法权。随着上海社区邻里矛盾的复杂性和居民法制意识的增强，居委会的人民调解功能日益下降，但作为居民自我管理、平等协商的平台对维护和谐稳定仍有“减压器”的作用。

**4、传统文化温情的纽带。**上海居委会始终努力履行对居民服务的义务，始终对弱势居民给与极大的关注和热情，始终承载着“老娘舅”、“老大妈”的那种关心人温暖人的传统文化精神，这个职能在老式小区尤为突出。

第一，对弱势群体的扶持。对小区独居老人、高龄老人、残疾人、失业人员、就业困难

者等人群进行照顾，对发生意外事故的家庭进行帮扶。一是通过向街道反映情况，借用政府力量，积极争取政府的各种政策性帮助。二是动员居民开展邻里互助式援助，发动居民捐款、捐物，组织志愿者上门慰问帮助。居委会对弱势居民给予的关怀，集聚了人心，用充满中国式的温情展示了自己作为群众自治组织的“身份”。

第二，对老年居民的心理疏导。在老式里弄里，老居民需要一种亲密无间的生活方式，居委会针对老年人开展各种温馨的活动，比如重阳节，请老人聚在一起吃一碗长寿面，发一块灯芯糕。老年人还需要东家长西家短的闲谈，居委会耐心地倾听，消除老年居民的孤独感、郁抑症，也增添了居委会在居民中的“人缘”“情面”的资源效用，“增强邻里非正式权力运作的能量”<sup>63</sup>，为消解一些邻里纠纷奠定了情感认同基础。

第三，运用人情、习俗等传统道德力量调解邻里纠纷。居委会调解纠纷不仅依据法律政策，更重要是大量依据公共道德、习俗、情理等社会规范，对这些规则的适用和依赖，既有利于支撑“和为贵”及礼义伦常等传统价值观，维护公共道德和公共利益，“保护个人对抗他人的不当侵害，制约放肆的个人主义”<sup>64</sup>，也是培养社会凝聚力及健康的人际关系的一种社会力量。

### 三、上海市居委会转型的社会背景

#### 1、城市空间与生活空间的变化模糊了里弄街坊概念

随着上海大规模的市政建设和产业转移，特别是轨道交通和自驾汽车的兴起城市空间不断延伸拓展。从“十五”、“十一五”规划开展“一城九镇”、新城建设，市中心居民不断搬迁到中环和外环边更好的商品房小区，城市空间呈现出多中心都市群的发展态势，城市的空间距离进一步拓展，熟人之间的疏远进一步加剧。市民个人居住条件也发生了重大变化，2008年上海市城镇人均建筑面积达到33.4平方米，市民85%拥有自己产权的住房<sup>65</sup>。商品房小区规划建设突出各家各户的独立性、私密性，每一平方米都有产权明晰的使用权、占有权、处分权、分配权，没有了过去邻里生活起居享用共同的小院、厨卫设施等，相互之间没有什么“瓜葛”了，“里弄”街坊的概念模糊了。有调查结果显示，近七成的上海居民不认识对门的邻居<sup>66</sup>。居民对门不相识，“知根知底”熟人社会的老式里弄正在消失，某某弄某某号仅是

<sup>63</sup> 桂勇《邻里空间：城市基层的行动、组织与互动》[M]第226页，上海世纪出版集团2008、11

<sup>64</sup> 毛寿龙《政治社会学》[M]第244页，中国社会科学出版社2001、1

<sup>65</sup> 《2008年上海市国民经济和社会发展统计公报》

<sup>66</sup> 《新闻晨报》2009年5、22



一个住所，不是人际交往的场所，不是感情留恋的家园。居委会本是熟人社会的自治组织，陌生的邻里关系将颠覆居委会作为居民自己组织的心理和感情基础。

### 3、上海人口结构转型导致的社会内部变迁影响了居委会的社会认同

上海人口结构转型的突出特点是：上海人越来越老，新上海人越来越多。上海连续 15 年保持人口负增长，2008 年户籍人口的老龄化达到了 21.6%。而新上海人越来越多，且结构年轻化，以 2005 年为例，外来人口总量 581 万中 60 岁以上的老人仅占 2.2%，远低于当年上海户籍老人的 19.6%<sup>67</sup>。进入上海的外地人除了作为人才引进的人员外，还有两种情况：一是从 1994 年初开始上海执行的蓝印户口政策，一部分人进入了上海，二是在上海私营、外资企业的优秀人才，来沪经商、打工人员，这部分人没有上海户口。2004 年，全市从业人员共有 836.87 万人，全市职工人数为 335.70 万人，501.17 万人则是外省市来沪从业人员。2005 年来沪人员 581 万中有 14.7% 家庭购买了自有房产<sup>68</sup>，大量外来人口长期定居成为一个现实和趋势。移民是上海市民社会形成的基础，也是推动上海经济可持续发展的内生性因素。但新居民对居委会所持的态度是疏远的，也缺乏对其基本的信任，原因在于居委会忙碌的各种事务针对户籍人口，除了计划生育外，几乎没有什么与他们有关系。居委会漠视这一人群的存在，没有以非政府组织的温暖之手提携和帮助新上海人中需要帮助的人，他们自然也远离了居委会。

### 4、业委会的兴起和“强势”意味着居委会变革角色和方式的需要

“在市场经济条件下，财产关系开始摆脱政治国家的直接控制，包括经济生活在内的广大生活领域不再由政府直接管理，而主要通过各种市民组织来协调”<sup>69</sup>。业委会是业主对物业实施自治管理的市民组织，也是业主的“民意代表”。1995 年上海成立第一个业主委员会，至 2007 年 10 月，全市有住宅小区 8661 个，成立业主委员会的 6786 个，占 78.3%。国务院 2007 年修订了的《物业管理条例》，这是一部主张业主权利的法律，是一部写满业主“权利的纸”。《条例》规定了业委会的五条职责，规定业主享有十项权利，明确业主可以共同决定七个方面的事项，如选“举业主委员会或者更换业主委员会成员”、“选聘和解聘物业服务企业”、“筹集和使用专项维修资金”、“改建、重建建筑物及其附属设施”等。业委会有权管理涉及物业管理、维修资金使用、小区绿化、停车费用等等与业主的财产权相关事务。相反《居委会组织法》重点是关于居委会义务的法律，对居民的权利几乎是空白，而居委会的

<sup>67</sup> 卢汉龙主编《转变中的上海市民》[M]第 40 页，上海社会科学院出版社 2008、12

<sup>68</sup> 卢汉龙主编《转变中的上海市民》[M]第 41 页，上海社会科学院出版社 2008、12

<sup>69</sup> 俞可平《增量民主与善治》[M]第 180 页，社会科学文献出版社 2005、2

动员发动的事项，居民感到与自己有抽象的关系，直接关联度不大，参与的热情不高，被动参与的现象普遍。业委会的工作与业主有直接利益关系，业主参与积极，建言献策，争取维权。因此，面对业委会的“昂扬气势”，居委会需全面反思评判自身工作内容、方式等，提高领导和监督业委会的能力，探索协调指导的有效方法。

#### 5、社区“三个中心”建设与社工的出现表明社区服务专业化、规范化发展的趋势

这几年，上海进行了规模较大的社区事务受理服务中心、区文化活动中心、社区卫生服务中心的“三个中心”建设，把面向社区居民的政务性服务如劳动保障、救助、医保、计生、房管等统一纳入到社区事务服务受理中心，把群众需要的文化娱乐、体育健身、展示展览等文化活动统一放到社区文化活动中心，把居民的健康教育、身体保健等医疗卫生工作统一由卫生中心提供。社区服务更加规范、更高质量，适应社会发展需求，一定程度上减轻了居委会的工作负担，为居委会发挥自治功能创造了条件。另外上海推进社工制发展，目前获证的社工有 7992 人<sup>70</sup>，现在社工主要活跃在民政、政法、教育、卫生、人口计生、民族宗教和妇联等多领域，他们把原本居委会承担的一部事务分离出来，提高了社区服务的专业化水平。这是个趋势，是大方向，对于居委会职能回归是有重要的促进作用。

### 四、结语和建议

1、**居委会双重属性。**回顾居委会发展历程，总结分析居委会的功能，我们看到居委会具有双重属性。首先居委会姓“社”即属于“社会”，它既不是政府机构或政府的下级组织，也不是以赢利为目的的经营性企业，更不是专门化的事业性单位，它是一个非政府性的专司社区公共事务的社会领域中的自治组织。社会属性决定居委会必然要以维护和增进居民在小区里的公共福利、权益为己任。其次，居委会的属性姓“政”，是一个维护居民权益、民主管理公共事务的、具有民主政治性质的自治组织，与政府有密切的关系，但不是姓“政府”的“政”。政治属性则决定它必须以维护和增进居民参与社区建设、社区管理等方面民主权利和能力为己任。居委会的历史地位是通过它的双重功能来实现的，它协助政府进行社会管理和提供公共服务，又组织居民开展民主自治和互助服务，增强社会自治能力。但它不可以成为远离政府的自治组织，当前的任务是提高居委会的自治能力。

2、**居委会成员应双向交叉任职。**社工制适应了现代城市社区服务发展需要，它的益处在于：承接本不该由居委会承担的行政性事务，按照市场原则选拔聘用所需要的高素质人员，提高了社区服务的水准和质量。“潍坊模式”是居委会成员与社工交叉任职的典型，实践效果

<sup>70</sup> 张勇 陈晨《上海社工建设职业化专业化 7992 人获社工“上岗证”》新闻晚报 2008 年 3 月 17 日

明显。“五里桥模式”是居委会主任和成员全部由非专职的志愿者经选举产生（不拿薪），另在居委会下设社工办，承担居委会委托交办的事务性工作。这两种模式均适应上海不同层次的实际又符合发展趋势，遗憾的是推进缓慢。下一步要加大推进力度，克服居委会建设被习惯做法束缚较大的惯性，理顺街道体制。当前业委会存在的问题较多，与物业公司、居委会关系紧张。就长宁区一份调研报告显示，676 个小区中有 544 个小区已经组建了业委会，但是这其中只有 20% 的业委会运作基本正常，能起到应有的作用，另有 70% 的运作情况只能说“一般”，还有 10% 左右的业委会问题很多。解决这个问题办法之一就是居委会与业委会交叉任职，增进居委会与业主利益关系，增强居委会对业委会的了解，发挥居委会对业委会和物业公司之间的协调作用，对业主利益保障和物业公司服务监督的作用，才能有利于解决当前业委会“不作为”“乱作为”的现象，维护社区居民的合法权益，促进社区和谐稳定发展。

**3、居委会应与中产阶级双向互动。**居委会干部不仅要当小区里的“老娘舅”，还要成为社区“政治精英”。居委会关注的人群不仅要对户籍人口，还要针对小区里所有的居民，包括新上海人，尤其要针对中产阶级开展双向互动活动。要开展促成邻里“自愿结合”的活动，上海市民整体素质较高“越需要自愿结合的组织，越能够克服个人主义的局限性”<sup>71</sup>。要可能选择充满现代都市人生活情趣的交流互动，把陌生人变得熟悉些，把冷漠的人际关系变得温暖些，把硬件现代化的小区变得人情味重些，恢复传统的地缘人际关系，增进社会资本，提高社会治理水平降低治理成本。（完）

---

<sup>71</sup>毛寿龙《政治社会学》[M] 中国社会科学出版社 2001、1