

doi: 10.13582/j.cnki.1672-7835.2020.02.013

街道人民公社“单位制” 治理及其当代启示

刘洋^{1 2} 李端祥¹

(1.湖南科技大学 马克思主义学院,湖南 湘潭 411201;

2.广西职业院校 思想政治理论教研部,广西 南宁 530007)

摘要:作为城市基层治理基本单元的街道人民公社是以原“街居制”为基础,在当时党中央强有力的政策指导下,通过城市人民公社化运动形成确立起来的。治理方面采用“政社合一”“工农商学兵五位一体”的单位管理体制,具有“治理主体一元化、治理方式行政化、资源配置计划化”等特点。反思其治理中的得失利弊,吸取其经验教训,期冀为当下改革创新城市社区治理提供有益启示。

关键词:街道人民公社;单位制;治理特点;启示

中图分类号: D232 文献标志码: A 文章编号: 1672-7835(2020)02-0080-07

一 街道人民公社“单位制”格局的形成确立

街道人民公社“单位制”^①管理体制,是以新中国成立后城市基层“街居制”^②为基础,并在党中央强有力的政策指导下,通过城市人民公社化运动确立起来的。

(一) 街道人民公社“单位制”形成的历史背景

其一,新中国初期有相当多的居民处于“散漫无组织”的状态。新中国成立前夕,毛泽东在《中国人民大团结万岁》一文中提出“我们应当将全中国绝大多数人组织在政治、军事、经济、文化及其他各种组织里,克服旧中国散漫无组织的状态,用伟大的人民群众的集体力量……建设独立民主和平统一富强的新中国。”毛泽东的论断为新政权探索如何将人民群众组织起来进行单位化管理,集中一切力量建设新中国提供了根本遵

循。事实上,新中国建立之初,国家已通过单位把工厂、商店、机关、学校等有组织的居民,实行了“单位制”管理。尽管如此,仍有很多无组织的街道居民,主要包括家庭妇女、无业游民、个体商贩、自由职业者等,没有参加各种单位集体组织活动。比如福州市南街共有“五千七百七十七户,二万六千三百八十七人,除机关干部、工厂企业职工、中小学师生共一万四千多人外,居民有一万一千多人”^③。因此说,街道社会还有相当多的居民在建国后处于“散漫无组织”的状况中,这些居民仍然游离于“单位”管理之外。将这类地区、这类人员纳入到国家的统一管理体系内,是新中国建立后党和政府一直努力的目标。

其二,“街居制”为街道人民公社“单位制”提供了组织区划参考。为了加强城市政权和城市管理工作,新中国建立伊始,全国很多城市尝试建立街道一级组织和居民委员会组织。1950年3月,

收稿日期: 2019-09-10

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: 刘洋(1981—),男,湖南邵阳人,博士生,讲师,主要从事马克思主义理论与中国近现代史基本问题研究。

①“单位制”是新中国成立后社会管理的产物,单位是适应计划经济体制而设立的一种特殊的组织形式,具有政治、经济与社会三位一体的功能。参见何海兵《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》,《管理世界》2003年第6期。

②“街居制”指的是街道管理主要通过街道办事处和居民委员会这两个行政建制的组织开展工作。参见何海兵《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》,《管理世界》2003年第6期。

③李端祥《城市人民公社研究资料选编(第5卷)》,人民出版社2019年版,第5页。

天津市按照街道区划建立的居民委员会,开启了我国城市居民委员会组织的序幕。随后,全国70多个城市陆续建立了居民委员会。1952年国庆以后,彭真根据毛泽东“还是把市民组织起来好”^①的指示,开始负责研究如何把工厂、商店、机关、学校等单位组织以外的街道居民组织起来的问题。1953年6月,彭真向毛泽东和中共中央递交了《城市应建立街道办事处和居民委员会》的报告。1954年12月第一届全国人大常委会第四次会议通过并颁发了《城市街道办事处组织条例》和《城市居民委员会组织条例》。两个“条例”第一次以法律条文的形式对街道办事处和居民委员会组织的性质、任务、组织结构等作了明确规定。“条例”规定街道办事处是市、区人民委员会的派出机关,居民委员会也不是一级政权组织,而是群众自治性的居民组织;规定街道办事处的任务是:交办上级人民委员会有关居民工作事项,指导居民委员会工作,反映居民的意见和要求。居民委员会的任务是:办理有关居民的公共福利事项,反映居民的意见和要求,动员居民遵纪守法,调节居民间的纠纷等;居民委员会的组织结构是:居民委员会下设居民小组。街道办事处和居民委员会条例的颁布,极大地推动了城市居民委员会建设工作的全面展开,到1956年,全国绝大多数城市的居民委员会已经建立。同时“条例”也表明,我国城市基层“街居制”管理体制,成为国家力量渗入到城市基层社会方方面面的重要“组织依托”,也为之后街道人民公社“单位制”的确立提供了组织区划参考。

(二) 街道人民公社“单位制”形成的政策依据

由“街居制”到街道人民公社“单位制”的转变,是城市社会生产关系上的一次重大变革,而中共中央、毛泽东为变革提供了强有力的政策指引。

1958年7月16日,陈伯达发表在《红旗》杂志上《在毛泽东同志的旗帜下》一文,传达了毛泽东关于一种新的社会基层组织的构想,即“我们的方向,应该逐步地有次序地把‘工(工业)、农(农业)、商(商业)、学(文化教育)、兵(民兵,即

全民武装)’组成一个大公社,从而成为我国社会的基本单位”^②。这为人民公社作为我国城乡社会的基本单位,实行“单位制”管理指明了方向。

1958年8月上旬,毛泽东到河北、河南、山东等地视察,与当地负责人谈到“小社”并“大社”的问题,对陪同视察的山东省委书记处书记谭启龙说“不要搞农场,还是办人民公社好,和政府合一了,它的好处是,可以把工、农、商、学、兵合在一起,便于领导。”^③毛泽东对陪同视察的河南省委书记吴芝圃肯定地说“看来,‘人民公社’是一个好名字,包括工农兵学商,管理生产,管理生活,管理政权。”显然,毛泽东对谭、吴两书记的讲话进一步强调了城乡社会基本单位——人民公社建立的必要性及优越性。

1958年12月19日,中共八届六中全会通过的《关于人民公社若干问题的决议》明确规定:“城市中的人民公社,将来也会以适应城市特点的形式,成为改造旧城市和建设社会主义新城市的工具,成为生产、交换、分配和人民生活福利的统一组织者,成为工农商学兵相结合和政社合一的社会组织。”^④此论断描绘了城市社会基层组织——城市人民公社的近期目标与远景规划。

1960年3月9日,中共中央下发了《关于城市人民公社问题的批示》(下称《批示》),《批示》指出“城市人民公社实际上是以职工家属及其他劳动人民为主体,吸收其他一切自愿参加的人,在党委领导和职工群众的积极赞助下组织起来的。它是以组织生产为中心内容,同时组织各种集体生活福利事业和服务事业。它能够大大改变城市特别是广大家庭妇女的面貌。”^⑤从《批示》中不难看出,党中央对城市人民公社的适用范围(街道)、领导主体(党委)、组织对象(职工家属、闲散人员,其中主要指家庭妇女)、公社职能(行政与经济)、主要任务(集体生产、集体生活福利事业及集体服务事业)等都作了明确具体的规定。这就为街道的人民公社化及其治理明确了行动指南。

(三) 街道人民公社化标志着“单位制”治理格局的确立

《批示》的下发,特别是毛泽东3月24日“天

①转引自何海兵《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》,《管理世界》2003年第6期。

②陈伯达《在毛泽东同志的旗帜下》,《红旗》1958年第4期。

③金冲及、逢先知《毛泽东传(1949-1976)(上册)》,中央文献出版社2003年版,第836页。

④中共中央文献研究室《建国以来重要文献选编(第11册)》,中央文献出版社1994年版,第600页。

⑤《中共中央关于城市人民公社问题的批示》,湖南省档案馆馆藏档案:全宗号141,目录号1,案卷号1708。

津讲话”后,全国(大陆除西藏自治区)城市掀起了人民公社化运动高潮,到1960年7月,在全国190个大中城市里建立了1076个城市人民公社,其中以街道居民为主体的城市人民公社525个^①。一个公社等同于一个单位,从这个意义上说,街道人民公社化也就是街道社会的单位化。

为了加强街道人民公社“单位制”治理,各城市在中央决策的引导下制定了针对本地区情况的公社章程。以天津市的“章程”为例(值此说明的是,天津市在新中国成立后不久,率先建立了街道居民委员会。在城市人民公社化运动中,对于街道人民公社的构建与治理方面独树一帜,颇具典型意义)。“章程”是组织、社团经特定的程序制定的关于组织规程和办事规则的法规文书,是一种根本性的规章制度。《天津市街道人民公社示范章程(草案)》不仅阐明了天津市街道人民公社的组织规程,而且规定了其办事规则(治理规则)。(1)公社性质:街道人民公社是在中国共产党和人民政府领导和组织起来的工农商学兵相结合、政社合一的社会基层组织,是改造旧城市和建设社会主义新城市的工具,并将逐渐成为生产、交换、分配和生活福利的统一组织者。(2)公社的组织机构:公社是社会主义社会结构和将来的共产主义社会结构的基层单位;按照基层行政区划(即按街道办事处管辖范围)建立,一街一社。按地区设立若干个分社,分社是公社派出的管理机构,不为一级政权组织。(3)公社经济:公社目前是全民所有制、公社集体所有制和分社集体所有制并存。收益实行按劳分配,并积极创造条件,逐步过渡为公社所有制,实行计划管理。在国家经济计划指导下,根据公社的具体情况,制定长期的建设规划和年度计划。各项计划都必须经过国家计划及有关部门审核平衡,然后付诸实现。(4)公社的任务:公社应以组织生产为中心,大办公社工业,组织全民劳动,奠定经济基础。同时组织各种集体生活福利服务和文教卫生事业,把街道闲散劳动力在自愿的基础上组织起来参加力所能及的社会劳动,把街道居民按照社会主义原则组织起来,并逐步实现生活集体化,家务劳动社会化。(5)公社的管理体制:公社实行集中领导、分级管理。根据有利于生产和便于管理的原则,公社管

理委员会是公社的执行机关。公社管理委员会设社主任一人,副主任若干人,主持社务。并根据工作需要设立日常办事机构:办公室、工业部、财贸部、财务计划部、社会福利部、文教卫生部、武装保卫部等,协助社长分掌有关事务^②。

二 街道人民公社“单位制”治理的特点

根据中共中央及毛泽东的指示与上述章程中的规定,街道人民公社“单位制”治理,主要有三大显著特点。

(一) 治理主体的一元化

“治理主体的一元化”是指治理主体在实践社会治理过程中将社会所有组织与成员纳入自身的控制体系中,使之成为社会治理中唯一的权力主体。具体到街道人民公社,这个单一的权力主体即为公社党委。中国共产党通过建立党的基层组织,使自己的管理渗透到基层社会的方方面面,实现对城市基层社会的全面掌控。具体说来,街道人民公社从两个方面实施对城市基层社会的全面管控。一是从组织结构上看,街道人民公社“单位制”取代了原街居管理体制中的“街居制”。街道人民公社成立时均设立公社管理委员会(实际上的常委会)且管理委员会主任任社长。公社实行“政社合一”,实际上是“党、政、社”高度合一。公社管理委员会下设1室8部:包括办公室、工业部、农业部、财贸部、文教卫生部、治安保卫部、福利部(如北京市还设立了监察部),以及街道妇女联合会、共青团委员会。这些部门和组织均在公社党委的统一领导下工作,公社党委成为基层权力的唯一拥有者;二是从权力运行的逻辑来看,街道人民公社党委不仅对公社实行全面绝对的领导,而且包办代替公社的行政工作,凡属行政上的日常业务工作,由公社管理委员会和所属相关职能部门处理,概括起来就是“党委决策,部门实施”。事实上也是如此,据笔者所掌握的城市人民公社档案资料记载显示,自上而下的发文机关都是中共中央、中共某省(直辖市)、市(地)、区(县)委,或是相应各级城市人民公社领导小组(或办公室),公社本身召开的各种会议以及自下而上的各种文献,落款署名都是中共某某人民公

^①李端祥《城市人民公社研究资料选编(第2卷)》,人民出版社2019年版,第275页。

^②《天津市街道人民公社示范章程(草案)》(1960年3月),上海市档案馆馆藏档案:A20-1-64。

社党委。而以政府(人民委员会,下同)名义颁发的关于城市人民公社的文献基本没有。这充分说明城市人民公社是一种“以党代政,包揽一切”的权力运行模式。正是由于公社“党政合一”的集权体制,保证了中国共产党对城市基层社会形成自上而下的一元化管理和控制。

(二) 治理方式的行政化

治理方式的行政化是指国家政权组织在社会治理过程中发挥决定性的主导作用,并主要运用国家政权力量推动社会治理有效运行的方式。街道人民公社既是城市基层政权的组织者,又是城市居民经济生活的统一组织者,这种“政社合一”政权体制,促使了街道居民的生产、生活资源直接纳入代表国家权力的公社单位体制中,接受行政权力直接管理。在某种程度上,街道人民公社组织居民的生产生活更多的不是经济性、服务性的,而是政治性的。

其一,在组织生产方面,作为街道人民公社中心工作的街道工业,是靠“白手起家、因陋就简”办起来的。“没有资金大家凑,没有房子大家让,没有设备大家找,没有技术刻苦学。”^①这是当时街道工业的真实写照。由于街道工业的生产设备简单、原料主要来源于大厂的边角废料、生产人员基本是一些没有文化的家庭妇女和部分闲散劳动力,所以,社办工业不仅劳动生产效率低,而且产品质量也很难达标。在这样的环境下,相当部分街办工业如果没有行政权力的强力支撑,随时都有散伙的可能。

其二,在组织生活方面,作为街道人民公社集体生活福利事业重要组成部分的公共食堂,尽管它在解放妇女劳动力、促进生产发展方面起到了一定的积极效果,但它在组织街道居民参加集体活动中逐步暴露出了种种弊端:一方面,一些干部中饱私囊,利用职权搞贪污、搞特殊化,造成公共财产的流失和浪费;另一方面,参加食堂的居民又普遍存在吃不好、吃不饱、饭菜贵等现象。即便如此,各地公社领导仍把公共食堂当成“必须固守的社会主义阵地”^②加以

推广,采取强有力的行政手段,限制居民购粮自由。比如四川省自贡市粮食局规定居民只能到街道食堂购买粮食,不在食堂搭伙的不得直接到粮店购粮^③。郑州市红旗街道公社通过没收购粮本的方式,限制居民购粮自由^④。这样,城市居民的生产生活被牢牢地限制在公社单位体制中,他们只有全面的依附所在的单位——街道人民公社,才能维持基本生计。

(三) 资源配置的计划化

“资源配置的计划化”是指在社会经济活动中所需的资源按照国家的计划进行配置,服从国家的计划管理。街道人民公社资源配置的计划化,就是将城市街道社会中的人、财、物资源纳入到国家高度集中的计划经济管理体系,然后在计划经济大政方针指导下,针对公社的实际情况,统筹安排人、财、物,用以发展公社的各种生产,组织改善街道居民的集体生活以及集体服务性事业。1958年12月,中国共产党八届六中全会通过的《关于人民公社若干问题的决议》指出“人民公社的生产、交换、消费和积累,都必须有计划。人民公社的计划应当纳入国家的计划,服从国家的管理。”^⑤这为街道人民公社必须在国家计划体制下配置资源提供根本政策与实践依据。天津市鸿顺里人民公社是街道人民公社的旗帜之一,建立于1958年9月。该社在《天津市河北区鸿顺里人民公社章程试行(草案)》(下称《章程》)中的规定更能反映计划资源配置的特征。《章程》规定:公社实行计划管理生产,在国家经济领导下,根据社内具体情况,制订长期的建设规划,建立生产责任制;公社商店在国营商业的领导下,按照上级规定价格公社办理日用品零售业务,供应本社需要,其中代销部分根据国家商业规定提取手续费;经营代销资金由上级国营部门拨付,工作人员工资由社统一分配;公社所有收入由社统一分配。为了贯彻勤俭办社、勤俭办企业的精神,加速社会主义建设,收益分配的原则是要保证扩大再生产的高速度发展,并随着生产的发展,逐步改善社员生活;公社按社员劳动力收入多少每月提取5~10%

①李端祥《城市人民公社研究资料选编(第6卷)》,人民出版社2019年版,第53页。

②中共中央文献研究室《建国以来重要文献选编(第13册)》,中央文献出版社2011年版,第41页。

③《关于整顿城市街道食堂情况报告》,四川省档案馆藏档案:1-11-4035。

④《中共郑州市红旗人民公社委员会关于当前公社工作几个问题的调查(草稿)》,郑州市管城区档案馆藏档案:全宗号1,目录号5,案卷号228。

⑤中共中央文献研究室《建国以来重要文献选编(第11册)》,中央文献出版社1994年版,第608页。

的积累,其分配比例是:公积金65%,公益金35%,用于文化教育、卫生、福利以及奖励金等;社员工资目前仍以按劳取酬的原则,采取标准劳动日记分工资办法,评定等级,实行工资制^①。

随着街道人民公社的建立与普及,计划配置资源范畴在扩大,内容也不断细化。比如在积累分配方面,武汉市利济街道分社规定了“三三两两”利润分配制度,即上交手工业局30%,用于企业扩大再生产30%;上交税20%,用于企业集体福利20%^②。在食品供应方面,由于街道人民公社公共食堂的大量举办,过去一家一户起伙,单独购买的粮油、猪肉、牛羊肉、水产品等,转由公共食堂集体购买。由商业部门统一分配供应,供应方式也变为凭(证)票供应、定量供应、特需供应等。在社办工业的产供销方面,将其完全纳入了国家计划的轨道。

三 街道人民公社“单位制”治理的利与弊

就街道人民公社“单位制”治理的积极方面而言,主要如下:一是实现了党对城市基层社会的全面领导。街道人民公社作为国家政权组织的基层单位,而这个单位中的政治、经济、文化以及社会生活的方方面面一律处在公社党委的统一领导下,从而实现了基层党组织对城市基层社会的一元化管理,确保了党和国家意志及方针政策,通过自己的组织系统畅通无阻地、有效地贯彻到社会底层。二是彰显了社会主义集中资源办大事的优势。党和国家通过集人、财、物大权于一身的街道人民公社,实现了对城市基层社会资源的全面控制。这在我国社会主义建设初期,要尽快实现国家工业化,而社会资源总量又严重不足的情况下,为国家集中城市社会人、财、物资源,进行工业现代化建设发挥了积极作用。三是社办工业对国家经济发展起到了一定的积极作用。(1)充分利用国营工厂边角废料和社会上的废旧物资进行加工生产,修旧利废,变废为宝,不仅节约了资源,而且增加了社会产品;(2)“大跃进”期间各地工业原料和商品供应渠道被割断的情况下,为国营工业

服务、支援农业和供应市场方面起了一定积极作用;(3)也有一些企业改进了管理,提高了技术水平,生产了一些质量较好的产品;(4)组织家庭妇女与“闲散劳力”参加社办工业以及各项集体生活服务事业,既解决了他们的就业问题,又是对当时国家大规模工业建设劳动力严重短缺的有力补充,尤其是极大地推动了妇女解放运动的进程。

尽管街道人民公社“单位制”在治理中发挥了一定的历史作用,但也有其弊端,主要如下:一是党委过多的包揽城市基层经济社会事务。街道人民公社基层治理主体的一元化,党委成为公社权力的唯一拥有者,由此形成党、政、社高度合一的街道人民公社集权体制。这种一元化的集权体制,使街道人民公社代表国家垄断了城市基层社会的一切权力和资源,城市基层社会各领域完全被国家权力吞没,公社单位体制外相对独立于国家权力的经济组织和社会组织难以产生,居民更没有自主选择的空间,所有社会需要和社会问题都集中于公社单位体制中,并直接依赖代表国家基层政权的公社来解决,居民平等参与社会治理的权利更是无从谈起。二是忽视经济发展中市场机制与价值规律的作用。街道人民公社单位制管理体制,确保了国家对城市基层社会生产生活资源的计划管理与配置,但却忽视了市场机制和价值规律的作用。比如社办工业的产供销都在国家计划管理下进行,由于国家对社会经济统得太死,作为街道人民公社经济主体的社办企业缺乏生产经营自主权,不能根据市场需求的变化调整生产计划,导致生产的产品要么不对路,要么积压严重。即便是生产对路,能出售的产品也只能在国家计划指导下,由归口管理部门统一收购、销售。在积累分配方面,参加公社劳动人员的工资绝大部分是实行计时工资和低工资制度。如北京市城区街道公社,参加公社劳动的人,多半是公社按月发工资,实行计件工资的只是极少数^③。这种分配方式实际上带有浓郁的平均主义色彩,为个人吃企业、企业吃国家的大锅饭埋下了隐患,也助长了“工作人员的依赖思想,不关心经济核算,许多单位赔钱”^④的不良局面,更严重的是遏制了社会经济的发展与居民积极性主动性的发

①《天津市河北区鸿顺里人民公社章程试行(草案)》,天津市河北区档案馆馆藏档案:全宗号55,目录号1,案卷号1。

②李端祥《城市人民公社研究资料选编(第2卷)》,人民出版社2019年版,第340页。

③李端祥《城市人民公社研究资料选编(第2卷)》,人民出版社2019年版,第6页。

④中共中央文献研究室《建国以来重要文献选编(第15册)》,中央文献出版社1995年版,第464-465页。

挥。三是强迫命令式的工作方法降低了社会治理的效果。强迫命令是街道人民公社采取行政手段调节和管理社会生产和集体生活福利事业的主要方式。这种简单粗暴的工作方式,不仅不能形成良好的基层治理,反而会激发矛盾,有时甚至会导致社会失序。比如在生产方面,街办工业生产与其说是靠“白手起家”与共产主义协作精神,不如说是在行政命令的压力下,企业共群众、国家之产。以上海市延西街道为例,街道和里弄中有的干部认为“里弄工厂是一家了”“反正拿来也是给公家的,多拿一些,好一些”,因此不管是否合乎手续制度,见物就要,见物就拿,有的甚至还不择手段,明拿暗偷^①。在集体生活福利事业方面,作为集体生活福利事业“重头戏”的公共食堂,违背自愿原则,采取没收购粮本、限制居民购粮自由等强迫手段要求社员参加公共食堂,并用同样的方法要求社员去坚守公共食堂这块“社会主义阵地”。由此可见,街道人民公社采取强迫命令调节与管理集体生产与生活福利事业的方法,必然引起居民对人民公社这座走向“共产主义金桥”的忧虑和抵触情绪,干群关系紧张,社会矛盾激化也就在所难免。

四 街道人民公社“单位制”治理的当代启示

(一) 完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的城市社区治理新格局

街道人民公社治理主体的一元化,公社党委,特别是公社党委书记拥有绝对的权力,整个城市基层社会形成了以基层党组织为核心的党政社高度合一的治理格局。实践证明,街道人民公社事无巨细包揽城市基层所有经济社会事务的集权体制,不但没法将城市基层社会不同利益组织或群体的利益诉求全部“包下来”,反而由于公社党组织一元化治理体制而产生了诸如影响政府机关职能发挥、影响调动城市居民行使民主权力的积极性、抑制社会组织功能失效等弊端。进入改革开放新时期,为适应日趋复杂的社会局势,在总结历史经验的基础上,中国共产党不断改善自身领导,消除以党代政、党政社高度合一的管理体制弊病,并构筑社会组织、居民自主参与社会管理的

平台。新时代国家要构筑一个怎样的城市社区治理格局呢?习近平关于“要坚持系统治理,加强党委领导,发挥政府主导作用,鼓励和支持社会各方面参与,实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动”^②的论断为其指明了方向。具体说,在城市社区治理中,必须实现从过去党委拥有绝对领导权力的一元化治理体制,向党委领导、政府主导下多元主体参与的社区治理体制的转变;加强和改进街道、社区党组织对社区各类组织和各项工作的领导,确保党的路线方针政策在城市社区全面贯彻落实,推动管理和服务力量下沉,引导基层党组织强化政治和服务功能;要使基层政府在制定社会政策法规,管理和调节社会事务等职能方面发挥主导作用;积极培育社会组织发展,让各类组织积极参与到城市社区治理中来,充分发挥社会组织自我管理、自我调节的作用,使居民在城市社区治理中的主体地位和主人翁精神得到充分体现。从而确保多头发力,优势互补,形成合力,共同管理好经济社会事务,构建共建共治共享的城市社区共治新格局。

(二) 构建法治与协商民主相结合的城市社区有效治理体制

街道人民公社资源配置的行政化,国家试图通过强有力的行政手段最大化的组织城市居民参加集体生产与生活,以达到城市基层治理有效运行之目的。实践证明,街道人民公社高度行政化治理机制,不但没能促进城市基层社会治理的有效运转,反而由于强迫命令导致社会民主权利丧失,居民切身利益受损,增加了社会不和谐、不稳定因素,从而加剧了社会治理的风险。

法治是规则之治,是最优的治理模式,协商民主是完善新时代城市基层社会治理的有效路径。通过协商民主的模式,可以充分调动社区各类行为主体积极性,以对话与协商为平台,开展理性的交流沟通,化解矛盾、激发活力、凝聚智慧、寻求共识,从而达到治理的有效性。加强社区治理,目的是实现人民对美好生活的向往,维护社会的和谐与稳定。在城市社区治理过程中,要改变过去过度依靠行政手段解决社会问题的做法,把社会问题和社会矛盾纳入法治轨道,“坚持依法治理,加

^①李端祥《城市人民公社研究资料选编(第3卷)》,人民出版社2019年版,第313页。

^②习近平《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,《人民日报》2013年11月18日。

强法治保障,运用法治思维和法治方式化解社会矛盾”^①。同时,要充分尊重社区居民的主体地位和民主权利,切实维护居民最关心、最直接、最现实的利益问题,实现居民享有平等的参与社区治理的权利与机会,通过平等协商,调节公共利益与居民个人利益之间的关系,化解社会矛盾,维护城市社区的和谐稳定。

(三)完善城市社区基本公共服务均等化治理体制

街道人民公社资源配置的计划化,国家试图通过街道人民公社单位管理体制,使城市基层生产生活资源不断纳入单位体制中,接受国家权力集中调配。实践证明,街道人民公社这种高度集中的资源配置体制,不但没能促进社会经济的发展与城市居民生活的改善,反而因忽视市场机制与价值规律的作用严重阻碍了社会经济的发展。一方面国家对经济管得太死,公社单位体制外几乎没有流动的资源,整个社会经济没有活力;另一方面个人吃公社,公社吃国家大锅饭现象严重,整

个社会生产效率普遍很低。改革开放以来,随着市场经济体制的建立与发展,打破了长期以来政府对资源配置的垄断,越来越多的单位体制内的资源流向城市社区,社会组织、经济组织、个人以市场为依托,在政府的主导下有了占有和利用资源的空间,社会创造力和发展活力明显增强,居民所创造的价值越来越得到充分合理的体现,社会经济持续健康增长。正反两方面的历史经验教训昭示我们,实现社会善治,构建适应社会治理所需的多样与合理的资源配置机制是非常关键的。习近平在党的十八届三中全会中指出:要“使市场在资源配置中起决定性作用和更好发挥政府作用”^②。因此,在新时代的社区治理中,要实现由过去国家统一计划配置资源向政府主导下发挥市场机制在资源配置中的决定性作用的转变,完善政府购买基本公共服务制度,充分释放市场活力,构建政府与市场的合作网络,促进城市社区治理现代化,以满足城市社区治理中居民多样化的需求,推动经济社会健康发展。

On Governance of “Unit System” in Street People’s Commune and Its Contemporary Enlightenments

LIU Yang^{1 2} & LI Duan-xiang¹

(1. School of Marxism Studies, Hunan University of Science and Technology, Xiangtan 411201, China;

2. Ideological and Political Theory Teaching and Research Department, Guangxi Vocational Normal University, Nanning 530007, China)

Abstract: As the basic unit of urban grass-roots governance, the street people’s commune was based on the original “street system”. Under the strong policy guidance at that time, it was established through the formation of the urban people’s commune movement. The governance adopted the unit management system that “integrated politics and society”, and “workers, peasants, businessmen, students and soldiers were five-in-one”. It has the characteristics of “unification of governance subjects, administration of governance methods, and planning of resource allocation”. It is necessary to reflect on the gains and losses in its governance process, and draw lessons from their experiences, which can bring beneficial enlightenments for the current reform and innovation of the system and mechanism of urban community governance.

Key words: street people’s commune; unit system; grass-roots governance; enlightenment

(责任校对 王小飞)

^①中共中央宣传部《习近平新时代中国特色社会主义思想三十讲》学习出版社2018年版,第225页。

^②习近平《在中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议上的讲话》,《人民日报》2013年11月13日。