

中图分类号：D63 文献标识码：A 文章编号：1009-3176 (2021) 03-058- (14)

新中国成立初期我国城市管理体制的建立及其层级结构研究*

郭圣莉 张 良 刘晓亮

(华东理工大学, 上海 200237)

摘 要：当代中国城市管理体制呈现出层级多、基层负担重等特征。目前主流观点认为这与中国城市管辖范围大、人口多、传统官僚制等有关。但回溯这一体制建立之初可以发现，中国共产党是在 1949 年前后接管城市过程中，面对同一城市，放弃了之前的一级政府体制，建立了二级政府加街居的“四级”管理新体制，当时已然呈现出机构多、人员多，基层不堪重负等形态。本文应用档案等史料，聚焦于这一城市新管理体制建立的实际过程，并应用国家政权建设理论，从政府角色、职能与结构角度解释了新管理体制的特征及其构建的合理性。中国共产党在国家政权建设过程中，把改造和重组社会作为自身的使命，带来了城市政府职能的扩张。而伴随旧的社会组织的清除，城市政府只能依靠自身的组织体系来实现职能，同时面对广大群众，工作不得不深入推行下去，进而选择不断地下设组织层级，形成了多层级的城市管理体制。

关键词：国家政权建设；城市管理体制；层级结构；政府职能；国家治理

一、引言

我国大城市实行的是市、区二级政府加街道办事处、居委会的管理体制。如此多层级的城市管理体制非常罕见，“综观世界上的各大城市，最多也只有两级政府，许多大城市只有一级政府也照样管理得井井有条”^[1]。但在世界范围内不断强调扁平化管理的趋势下，中国城市管理体制中的纵向层级却不减反增。如始于上海的“两级政府三级管理四级网络”，将街道、社区（居委

*本文系教育部人文社会科学研究规划基金项目“组织再造与网络互动：城乡社区治理组织体系建设研究”（20YJA840008）的阶段性成果。

收稿日期：2020—10—23

作者简介：郭圣莉 女（1964—）华东理工大学社会与公共管理学院教授 博士生导师

张 良 男（1989—）华东理工大学社会与公共管理学院博士研究生

刘晓亮 男（1980—）华东理工大学社会与公共管理学院副教授

会) 纳入城市管理正式层级中, 正式与非正式管理人员不断增加。因为管辖范围大、人口多, 这一特征通常被认为是可以理解而且必要的。如以上海和台北比较, 台北市实行“市政府加区公所”一级政府管理体制, 但其管辖范围、人口无法与上海相提并论。台北下辖 12 个区, 行政区划面积为 271.8 平方公里, 截至 2014 年人口总数为 270.1571 万人, 平均每个区 22.51 万人。上海行政区划面积为 6340.50 平方公里, 截至 2017 年, 常住人口 2418.33 万人, 下辖 16 个区, 平均每个区 151.15 万人^[2]。甚至上海有些街道规模比台北的区还要大。但是, 如果回到历史, 我们可以发现, 城市规模和人口并不是这两个体制形成的关键。台北与上海不同的城市管理体制早在 1949 年就形成了。当时国民党将其在大陆的市政体系架构带到了台湾, 形成了台湾现有的“实市虚街”市制模式^[3]。而上海在解放伊始建构了“二级政府加街居管理”的新体制, 彼时, 单位体制尚未建立。这说明影响中国城市管理体制架构的主要因素不是规模、人口等外在因素, 而是政权的性质。与此相关, 有学者认为中国城市管理体制是学习苏联的结果。但下文对这一管理体制具体构建过程的分析可以说明, 城市管理体制并非来自对苏联的主观模仿。相反, 当时中央曾撤销过老解放区的城市四级管理体制, 要求建立类似于国民党时期的一级市政府组织。但城市政府在实行一级体制的过程中, 却面临着管理难以下沉的难题, 不得不再向下分设层级。在地方的统一实践与要求下, 中央最终同意在大城市设立二级政府, 随后通过了《城市街道办事处组织条例》和《城市居民委员会组织条例》(以下简称“二条例”), 建立了街道办事处和居委会。可见, 这一体制与其说是中央有意为之的设计, 毋宁说反映了城市管理者的实际需要, 是地方政府自下而上“倒逼”的结果。那么, 对于一个个具体城市来说, 在 1949 年前后, 面对同一个城市, 同样的人群, 同样的文化与经济条件, 为什么一级城市管理体制不再适用? 这一体制变化与新政权的性质与运作方式有何关系? 解放后的城市政府职能、职能执行方式与角色发生了怎样的变化, 从而导致城市管理新体制的形成? 对这些问题的回答, 不仅可以看到具体的城市管理体制是如何形成的, 更重要的是, 通过对新中国国家政权建设逻辑及其与城市管理体制关联的历史分析, 可以对当下中国国家治理的文献进行历史层面的补充与回应。

二、文献回顾与分析框架

1. 文献回顾

目前, 学界针对新中国成立初期城市管理体制形成原因有如下解释。

第一, 国情论。新中国成立之时, 满目疮痍, 资源稀缺, 人口众多。要尽快摆脱落后的局面, 要在尽可能短的时期内建立自己的工业化体系, 快速发展赶上并超过发达国家的水平, 必须建构多层次单位的行政体制, 实行强动员与强资源配置^[4]。第二, 苏联经验的影响。苏联行政区划可分为五级: 联盟中央; 加盟共和国; 自治共和国、边疆区、州、自治州; 区以及村镇苏维埃^[5]。新中国在建设和社会管理方面没有现成的经验可以借鉴, 当时采取“一边倒”的战略, 向苏联学习建设社会主义的经验, 全面模仿高度集权的苏联模式, 中央垂直管理体制的出现和传统的属地管理模式一起形成了中国条块管理的新格局^{[6][7]}。第三, 计划经济的要求。计划经济体制下中央既要集中掌握社会资源, 又要支持地方自主发展来限制部门集权^[8]。最终不得不通过编制单位隶属关系网络实现工作任务, 调拨、分配人力、物力、财力等资源^[9]。第四, 传统帝国治理的路径依赖。这些学者认为新中国的管理体制与自秦朝以来形成的中央集权传统有关, 是单一制国家结构形式的制度安排强化的结果^[10]。在中央集权制前期(唐代以前), 中国以三级制政府为主(包含虚四级制政府); 在中央集权制中、后期, 则以四级制政府为主^[11]。新中国成立后, 政府层级逐步过渡到五级。

这些解释主要是针对国家行政管理体制的,各有其合理性,但总体来说解释力不足。第一,如果说这一管理体制是来源于传统和国情,那么,解放前国民党城市管理体制应当带有同样特征。但国民政府时期一直是市一级管理体制。第二,新中国市政体制的具体构建是有一个反复过程的。中央在1950年有意建立一级政府管理体制,撤销了老解放区的“市、区、街、闾”四级政府体制^[12]。最后的市、区、街道、居委会体制的建构是来自于地方的实践并传导到中央的结果。很难说这种行为是各个地方统一对苏联模仿的行为。第三,全面的计划经济建立于1956年后,以“单位制”为特征,而四级城市管理组织架构建立于1950年前后,当时全面的“单位制”尚未建立。可见,这一起始于新中国成立初期的城市管理体制另有奥秘,需要回到这一制度建立之初去发现制度发生、运行的逻辑。

2. 分析框架

既往文献从总体上重静态结构层面的宏观描述分析,实证研究则以中央、地方上行政改革实践为主要研究对象,缺乏对城市管理体制形成的具体历史过程分析。结构与功能主义的研究固然重要,但是一个体制的结构、功能并不是凭空出现的,其背后是受到更为关键的宏观因素影响。从历史研究的角度分析,这些因素可以视为历史情境。从历史制度主义的角度分析,制度选择拥有路径依赖特征,当代中国从时间上承接国民政府,但却形成了结构和功能上都别具特性的新体制。因此,我们需要回到当时的具体情境去发现影响新体制形成的关键因素。1949年前后的这一段历史时间为研究这一体制形成的关键因素提供了一个历史窗口。因此,本文尝试回到历史进行具体情境的制度分析,通过对1949年前后中国共产党接管城市,形成新管理体制过程的回溯,对新体制的特征及影响其形成的关键因素进行分析。

本文从国家政权建设及国家治理的理论视角切入,探寻新中国成立初期城市管理体制的创建过程及其层级结构调试的内在逻辑。这不仅是对城市管理体制实践情境的考证,也是从理论上对国家治理整体逻辑进行探讨。当代中国国家治理的特征有许多归纳和解释,如财政联邦制、运动式治理、分权化威权主义、压力型体制与“政治锦标赛”等。这些文献均强调了中国国家治理具有不同于西方国家的特殊性,但文献主要建立在改革开放后的现实上,基本的出发点一是回应中国经济发展的中国模式,二是回应中国体制的独特矛盾与问题。也有学者回溯历史,认为当代中国国家治理的独特性是建立在传统之上的,如周黎安的“行政发包制”^[13]和周雪光概括的“权威体制与有效治理之间矛盾”^[14]等都追溯到中国大传统,但对中国共产党在新中国成立初期的国家政权建设方式对这一体制形成的关键性作用研究着墨不多。中国共产党革命成功后进行全新的国家建设,具有强烈的意识形态色彩和明确的执政方略。研究者多注意到当时不断发起的各种政治运动,强调国家采取政治运动的方式来实现改造社会的抱负及其影响^[15],却忽略了这一国家政权建设方式对具体治理体制形成的关键作用。新中国成立初期,伴随一波又一波的政治运动,新政权对经济与社会进行了全方位重组,在保证新政权建设稳定展开的同时,也囊括了越来越广泛的社会事务。政治运动、社会管理、经济发展等均需要通过各级党政体制推行下去。何况,随着各种中间组织的清除,国家直接面对民众,这更要求一个新的管理体制。本文以新中国成立初期城市管理体制的建构为研究对象,试图通过城市管理体制的建构过程及其特征研究,解释当代中国城市政府职能与管理体制的关系,进而透视国家治理体制特征的历史逻辑。

本文具体框架如下:第一部分介绍解放前后城市新旧管理体制的差异,总结新的城市管理体制特征;第二部分通过史料展现新管理体制形成的具体过程;第三部分重点分析为什么需要一个新管理体制,是什么导致了城市管理者“弃‘旧’立新”。全文围绕两个核心展开,一是新的城市管理体制形成的具体过程,以及在这一过程中中央与城市地方的互动,二是这一多层级城市管理体制形成的内在驱动力。

3. 研究方法与资料来源

从时间上看, 全国主要城市在 1949 年前后解放, 在 1950 年前后就抛弃了国民政府的一级政府体制, 建立了正式的二级政府加事实上的街居体制。因此, 本文将 1949 年解放前后这一时期视为一个研究断点。^① 1949 年前后的中国经济、社会等方面都处在巨变之中, 但是具体到一个个城市, 在解放后短暂时空范围内, 无论是人口、文化、经济还是社会格局等, 均与解放前同一城市差别不大。其时, 新经济体制、单位制等都未建立, 社会格局也未发生大的变化, 如新文化未建立、教育等体制变革未展开, 人们的生活方式也基本延续。关键的变化是政权的更迭以及与此相关的重大举措, 如买办资本的没收, 打击敌特等。也就是说, 对于新城市管理来说, 在政权更迭之时, 面临的管理人群、范围以及社会经济等背景均未发生大的变化。从路径依赖和文化历史角度, 新管理者完全可以应用接管下来的旧体制形式, 当时也接纳了很多旧体制的留用人员协助接管, 甚至当时中央还明令要求建立类似旧体制的一级政府体制。然而, 最终形成的却是一个新的体制。这说明, 旧体制不适应的是新政权的要求, 政治、经济与社会的变化都是在新政权随后的展开过程中发生变化的。从时间上说, 人口、政治、经济与社会等等的变化都发生在新体制之后, 不可能是新体制之因。为研究新政权与城市新体制之间的关系, 本文主要依据档案等相关资料, 追踪城市新管理体制形成的具体过程, 分析这一管理体制的特征与功能, 进而寻找其形成的关键因素。本文选取 1949 年前后北京、上海为主要研究对象, 辅之以一些其它城市, 如天津、武汉、济南等。资料主要来自于历史档案和部分二手文献。档案资料主要来源于上海档案馆、上海民政局档案、武汉档案馆的部分史料。资料的时限从 1945 年至 1957 年, 但主要集中在 1949—1950 年前后, 类别主要集中在解放后的民政档案即解放前的社会局档案。北京和天津的部分史料则来自于当时的《解放日报》《东北日报》以及《北平的和平解放》等档案资料。

三、纵向层级结构差异: 解放前后城市管理体制特征比较

比较解放前后的城市, 国民党控制时期与中国共产党接管后城市管理体制最突出的区别是同一城市, 后者层级多, 机构多, 管理人员数量大。下面是新中国成立前后北京、上海各层级城市管理组织的机构、人员比较。^②

1. 市级层面: 机构与人员增加

以上海为例。1949 年 5 月 28 日上海解放, 军管会开始接收“伪上海市政府”, 到 6 月 10 日, 计接收了“伪府”9 个局(民政、警察、社会、财政、教育、卫生、公用、工务、地政)、10 个处室(秘书、人事、总务、会计、新闻、调查、统计、参事、机要、外事)暨各种附属机关和委员会等合计四十余单位, 所属员工共 45280 人^[16]。“迄 9 月间, 各单位都先后由军管会名义改为迳属市府而正式成立, 计共辖 1 厅、9 处、11 局、1 院。即: 办公厅、秘书处、人事处、行政处、交际处、新闻处、外侨事务处、高等教育处、房地产管理处、市郊行政办事处、民政局、公安局、财政局、教育局、卫生局、公用局、工务局、劳动局、工商局、地政局、直接税务局和人民法院。对比之下, 新增 1 处, 扩大了 3 处。^③ 1950 年, 在对接管上海 1 年以来的工作进行检讨后, 上海市遵照 1950 年 1 月中央所颁布的市人民政府组织通则及 3 月间的整编指示, 决定对已形成的市府机构进行调整和改造, 以文管会文艺处为基础, 增设市文化局。此外, 计划要增设的机构尚有合作局、港务局、保育院及财政经济委员会、人民监察委员会、人民检察署等, 以适应需要”^[17]。从组织机构上看, 呈现出不断增加机构设置, 向上对应的趋势。从人员上看, 到 1952 年, 市政府工作人员达到了 49321 人, 较解放前多出了 4000 余人。这只是市一级层面。

2. 区级层面: 区级政府的正式建立与人员规模扩大

解放前城市没有区政府，只在区层面设立区公所。区公所是保甲的领导机构，形式上为“自治机关”，设民政、户政、警卫、经济等股，办理保甲的领导、户籍的登记和执行征兵征实命令，上承市民政局领导，下控制若干保办公处和甲长。比如，北平市^④在国民党的统治下共编为20个区，每区设区公所，其中设区长、秘书各1名，股长4名，助理8名，雇员、区丁各4名。根据表1可见，国民党控制时期北平市下辖的区公所机构少，人员数量为21人。而到1950年北京正式建立区级政府后，其组织机构科层化，人员规模54~84人。区层级的政府人员规模即翻了一倍多。

表1 新中国成立前后北京区建制的政府组织编制比较

1949年国民党北平区公所职工数目		VS	1950年区级政府的组织编制 ^⑤	
职别	人数		名称	编制数
区长	1		区长	2
秘书	1		秘书室	9—12
股长	4		财务室	2—3
助理	8		民政科	7—11
雇员	4		工商科	6—13
区丁	4		文教科	5—11
共计	22		卫生科	5—11
备考	共有职工21人 内系秘书兼 股长1人		地政科	14—15
			农林科	4—6
			共计	54—84

资料来源：中共北京市委党史研究室，北京档案馆．北平的和平解放 [M]．北京：北京出版社，1993：517；郭圣莉，刘晓亮．转型社会的制度变革：上海城市管理与社区体制构建 [M]．上海：华东理工大学出版社，2013：32—33。

3. 基层层面：由保甲到街居

仍以北京为例。国民党控制时期，北平基层实行保甲制度，“国民党反动政府以10户至30户为1甲，以10甲至30甲为1保”。据国民党1948年11月的统计，“北平市旧有338个保，9955个甲”^[18]，保设保办公处，其中设保长、副保长各1名。1949年3月开始，中共北平市委在基层政权建设中以街道工作组为班底，吸收群众中的积极分子，建立了街政府并废除保甲制度^[19]。北京当时的街政府设正、副街长各1人，各部门业务设委员3~5人及文书1人，委员有民政委员、户政委员、财政委员、文教委员、调解委员等，其中副街长兼民政委员^[20]。取消街政府之后，建立起了街道办事处和居委会。1952年10月，北京市委提出建立统一的街道居民组织，即居民委员会的意见。1954年6月，开始在城区全面建立居民委员会。当时街道居委会

由委员 7~17 人组成, 其中主任 1 人、副主任 1~3 人, 设立 5~7 个工作委员会分工负责各项工作; 居民委员会一般管辖“一百至六百户居民”; 居民委员会下设居民小组, 居民小组管辖“十五户至四十户居民”^[21]。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”^[22]。可见, 基层是变化最大的。国民党的保号称是自治机构, 保长是选举产生, 其组织由保长、副保长(几个保共有个保干事)组成。解放后则变成了正式政府层级, 从形式上更像国民党时期的区公所。其人员从数人增长至十数人甚至数十人, 机构则正式化。

可见, 中国共产党接管后的城市管理层级多, 形成了事实上的四级政府, 即法理上的二级政府加街居组织, 且管理人员的规模较国民党控制时期有了显著的增长。无论是上海还是北京, 其时, 人口管理范围都未发生变化, 这说明, 城市规模、人口等环境因素并非新旧管理体制差异的原因。那么, 是否会是因人设事? 革命胜利后进城人员过多加上旧体制留用人员需要安置导致必须设置更多的组织机构? 但历史文献说明事实正好相反。中国共产党进城初期极度缺乏城市管理人员而不得不留用部分旧政府人员, 并大量地从部队就地转业干部(南下干部), 招募青年学生。可见, 新管理体制的形成与管理规模、人口等关系不大, 也非因人设事。

四、迈向多层级结构的过程: 任务压力下地方政府的一致选择

考察当时城市管理体制的形成过程, 中国城市管理体制的建构存在一个反复的过程。1948 年中国共产党在东北、华北诸城市建立的“市—区—街—间”四级城市管理体制。1949 年 5 月, 刘少奇批评这种政权形式造成了政出多门和低效率, 与此同时, 中央要求建立一级政府管理体制, 全国开始取消四级政府, 建立一级政府制。但是, 到 1950 年 7 月, 全国民政工作会议又重新确定大城市设区政权。1954 年正式确立城市二级政府及街居管理体制。可见, 从层级上来看, 城市管理中的多层级体制并非自上而下设计的产物。

1. 多层级结构建构的过程

从历史过程看, 当代中国城市管理体制的路径依赖体现在早期的解放区城市建立的四级体制, 其延续的是农村根据地体制, 而不是国民政府时期的城市管理体制。东北、华北等地在 1948 年前后解放, 并根据边区的结构建立了“市—区—街—间”的四级管理体制。当时北京、天津均是这一模式。这种仿照农村的四级管理体制实行不久, 就出现了叠床架屋、效率不高的问题。为此, 刘少奇在北平建政后不久就指出, 北平是个大城市, 它的重要特点是集中, 人口集中, 政治、经济、文化集中, 交通便利, 这同农村人口分散、经济分散, 交通不便的情况不同。农村分散的特点, 政权组织形式是多级。北平的政权组织形式不宜多级, 宜集中于市政府。因此不应当建立街政府, 区也不应设立区政府, 而应设立区公所, 一切工作应该集中于市人民政府来统一布置, 以避免政出多门和低效率^[23]。据此, 北平市军管会 1949 年 6 月 30 日作出《关于改革区街政权组织及公安局派出所的决定》(简称《决定》), 并于 7 月 14 日发布实施。《决定》将区人民政府改为区公所, 作为市人民政府的派出机关。取消街政府, 改造和加强公安局派出所, 将原有的街干部分配到派出所工作, 在公安局派出所设一至二名民政干事, 专门负责居民工作, 称为“警政合一”。接着各地都进行了撤区、街的改革。但是, 这一决策在实行中遇到了一定的阻力。1950 年 1 月 7 日的《东北日报》发表社论《坚决改变城市旧的组织形式与工作方法》, 表述了把城市群众组织在以市为统一单位的职业团体中进行集中领导的思路, 并对东北的一些城市提出批评。东北作为老解放区, 城市四级政府实施时间较长, 对于取消区街政府有一定的阻力, 主要的担心是取消区街, “市级政权就没有了‘腿’, 就没有了‘抓手’”。因此, 有的不愿意变,

有的则拖,“‘准备’‘过渡’了半年,仍然原封不动。”“有的则换汤不换药,把区街改成区公所、街公所,仅仅是换了一个牌子”^[24]。这一批评说明改制不符合城市管理者的需要。虽然遭到了中央批评,但也正是在这一普遍“阻力”下,中共中央市一级政府管理体制的设计最后以失败告终,替而代之的是二级政府加街居制管理体制,这是四级管理体制的改良版,且经历了一个过程。

首先,区政府的恢复与建立。这一做法最早来自于上海。1949年5月上海解放,10月民政部门开始研究上海市区域行政工作问题,按照当时中央的要求拟定《上海市人民政府关于建立市内区公所的指示》。然而,1949年12月13日,时任上海市民政局局长的屠基远在报告中说:上海人口高度集中,市政府要把政令推行到每一个角落,一定要和广大市民进行经常的接触,全部工作都由市局来办理是办不到的。报告建议要“建立市人民政府区工作委员会,作为市人民政府的行政代表执行机关”,“作为市人民政府联系下层、联系群众的机构”^[25]。可能是考虑到中央政策,此时未提建立区政府。但1950年6月28日上海市区人民政府经批准正式成立。1950年11月13日,中央政务院颁布《大城市人民政府组织通则》,正式确认大城市在市人民政府的集中领导下,需要设立区一级政权机关,从而将实行不久的区公所改回区政府。

其次,街居组织的探索与建立。街道办事处并不是随着区政府建立而自然而然建立的。上海军管会在1949年6月接管上海时,按照原有的行政区域成立了30个区接管委员会,并在区下建立接管专员办事处接管保甲。在此期间,接管专员办事处作为区一层级的下属工作机关。1950年7月1日,上海市军事管制委员会宣布:“一年来,接管会任务基本完成;保甲机构,亦经废除;正式成立区人民政府的条件已经成熟,上海市人民政府决定成立区人民政府,故即日起撤销区接管委员会”^[26]。上海在区接管委员会的基础上建立区政府,却撤销接管专员办事处,显然是为了符合中央“防止出现区下政权的倾向”的要求。但与撤销了区政府却不得不再恢复起来类似,撤销了接管办事处,但事还要有人办。在区下不设政权组织的约束下,各城市政权为了解决工作“下基层”的问题,采取了各种不同的替代方案。在街道办事处获得法定地位以前,全国大致有“四种模式”:以北京为代表的“警政合一”模式;以上海为代表的街道办事处;以天津为代表的街公所(镇)公所;武汉等地则走得更远,直接设立街政府作为城市的基层政权^[27]。

街道以下的居民组织则更加形式多样,名目繁多,如居民委员会、居民大组等。以华东区为例,1951年12月12日,华东军政委员会民政部民政处副处长刘克牧在上海市第二届第三次各界代表会议的报告中提到,“为了解决居民的若干生产、居住和生活福利上的问题,各地均先后进行了居民的组织工作,由于缺乏集中的经验和统一的领导,因此,组织形式极为繁杂不一,集中起来有如下三种形式:第一,上海、南京以派出所范围为主,结合自然条件如弄堂、街道,成立居民委员会;第二,济南市以派出所为范围成立各种专门委员会,如优抚、治安、卫生等,直接受各种专门委员会的领导;第三,将居民按区成立居民小组,由派出所民政干事直接领导”^[28]。最终,1954年12月31日,全国人大常委会通过了关于街道与居委会的二条例,统一了各地街道一级的组织形式,并规定街道办事处下设居民委员会,为群众自治组织。

2. 任务压力下的地方政府选择

可见,“由市而区、而街,而居委会”并非中央规划设计的产物,而是地方出于实际需要“倒逼”中央的结果。但地方并未置中央的要求于不顾,而是在大框架下进行了“变通”式创新,最终形成了二级政府管理体制而非四级政府管理体制,在街道设立区级办事处,居委会则规定为群众自治组织。实践过程中,并不存在区、街、居委会先后设立的次序,这些繁多的组织是同时成立的。只是在正式体制设置上,存在一个先后获得中央政府承认和统一的过程。从时间上看,

区政府较早获得中央的认可, 设立区公所后, 只有不足一年的时间就恢复了区政府。但区下组织的摸索期较长, 最终发布街道与居委会二条例, 最主要的目的是为统一各地杂乱的、名目繁多的组织形式。为什么面对同样的人口和区域, 中国共产党城市管理者需要更多的层级, 更多的组织, 更多的工作人员呢? 考之以当时的文献, 主要的说法有二: 一是“联系群众的需要”, 如上海认为“由市一级政府来联系群众是办不到的”; 二是组织居民工作和解决居民生活的需要, 如前述刘克牧在报告中讲到的, 各地建立居民组织是“为了解决居民的若干生产、居住和生活福利上的问题”。郭圣莉对居委会成立的研究说明, 对城市管理者来说, 建立居民组织的实质是政府部门对“腿”的需要, 生产与生活福利不过是组织居民的方式而已^[29]。那么, 为什么新政权管理城市必须要有“腿”? 且需要层层装“腿”, 这些“腿”的职能是什么? 即表面上看是地方政府“倒逼”中央进行城市管理体制改革, 选择层层装“腿”, 深层动因是什么? 是官僚体制的内在自我扩张冲动还是别有它因?

五、多层级结构选择的内在动因: 城市政府职能与执行方式的改变

任何一个组织均需要借助相应的组织形态完成其职能。为什么在国民政府时期的一级政府加区公所体制可以胜任其职能, 而同样的城市, 在新政权下一级政府就难以展开工作? 中央要求建立一级政府体制的目的无非有二, 一是减少成本, 二是提高效率。任何官僚组织均具有自我扩张的冲动。从理论上说, 所谓无法开展工作也可能是地方政府组织扩张行为的反映。然而, 需要注意的是, 城市正式二级政府在 1950 年即完成, 事实上的街居组织也始于新中国成立初期。官僚组织的这种自我扩张性尚缺乏时间, 而且对多层级的要求是各地方的一致行动, 很难认为是共谋的结果。新中国成立初期, 新政权还带有鲜明的革命政权特征, “地方服从中央”“下级服从上级”, 地方并无抗拒中央的主观意图。因此, 对地方来说, 问题是客观上依赖这种简洁体制无法推进工作, 而不得不向下分设层级。要分析这一选择的必要性, 需要从新的城市政府的职能和可资利用的组织资源着手。从职能来看, 当时城市政府面临着旧政府完全不能比拟的众多事务。从组织资源上看, 伴随着社会结构的改造, 旧社会团体等中间组织不仅不是可以依赖的对象, 而且构成了职能的一部分(清除整顿社会组织)。这就导致了新政府不得不完全依赖“自己的组织”履行职能。职能的扩张和社会结构的变化, 使城市政府不得不依赖多层级结构。

1. 城市政府职能的扩大

相比旧市政管理体制, 这一新管理体制纵向上更多层级, 基层任务更加繁重。从理论上说, 伴随层级机构、人员增加, 工作应更为轻松。但实际情况是, 事情不仅没有减少, 反而从上而下都忙乱不停, 特别是基层。中央政务院政法委员会办公厅在 1953 年派出建政组到沈阳、大连、上海、南京四城市进行调查, 发现基层普遍存在: 领导多头、工作繁重、组织庞杂, 称为六多: 头多、组织多、兼职多、会议多、任务多(运动多)、报表多^[30]。当时, “上有千条线, 下面一根针”的说法已经出现^[31]。从事务上看, 解放初期, 战乱初平, 确实比平时有着更多的事务需要处理。然而, 随着秩序的建立, 这一现象不减反增。那么, 同样的人口和管辖规模, 为什么会多出这么多的事务? 多出的是哪些事务? 以基层为对象, 对比解放前后, 可以发现, 这些多出的公共事务主要分为以下几类。

首先, 国家发起的政治运动类公共事务。政治运动是中国共产党治国理政的一个主要特征。中国共产党是典型的马克思主义使命型政党, 以人民至上为价值宗旨, 以实现自身民族、国家的解放或发展为自觉使命, 具有强烈的历史主体意识^[32]。冯仕政以“国家运动”的概念统称 1949 年新中国成立以来的全国性、地方性和部门性的政治运动, 并提出了“革命教化政体”, 认为这

种政体对社会改造具有强烈的使命感，将拥有与社会改造相适应的超凡禀赋作为自己的执政合法性基础^[33]。笔者在此处就1949—1950年、1951—1954年时段的政治动员事项进行简单的归纳整理（见表2）。这些运动包括动员、组织、改造等主题，反映了中国共产党在打击敌人、改造旧社会，组织群众、构建新社会秩序的意图。这些运动由国家发起，限时完成，且要落实到每一个人，这就必须依靠自上而下层层推进的方式进行，也就导致了“腿”的需要。

表2 1949—1954年国内政治动员事项

时间段	政治动员事项
1949—1950	抗美援朝爱国运动、检查纪律运动、整风运动、爱国卫生运动、剿匪运动等
1951—1954	镇压反革命运动、内部肃反运动、清理队伍运动、三反运动、五反运动等

其次，增量社会管制类事务。所谓增量社会管制事务，是相对于国民党时期市政管理范围而言的事务，这主要是旧政府认为不需要管理或者无法管理的事务，多属于管制类的。这由几个部分组成。一是旧社会组织的清理整顿。社会改造的主要事项之一，就是对旧社会组织的清理整顿。解放初期，各地都对解放前留下来的各类社会组织进行了分门别类的处理。如取消旧的职业团体，派出工作组重建自己的组织，将工会、工商联、行业工会等纳入到国家正式管理体系中。同时对宗教组织、旧式团体进行了全面的整顿清理^[34]。二是对边缘群体的管制。在加大对黑社会等刑事犯罪行为处理力度的同时，新政权将国民政府无心或无力管辖的一些社会过错行为也纳入政府范围。如流动人员带来流浪乞讨，卖淫嫖娼，欺行霸市等。三是对城市社会事务的拓展和秩序的规制。以摊贩为例，过去摊贩主要是自我管理，北平解放后，政府认为“由于散兵游勇、流亡地主及伪机关人员家属等大量转入商场，摊贩剧增，达43000余户，拥塞于前门大街、朝阳门大街、东单、西单大街等主要繁华地区，影响交通安全”，北京市公安局将整理摊贩作为全市6月的中心工作之一……将43000多户摊贩迁移于指定的13个摊贩市场^[35]。全国各地对摊贩的管理开始时都遭遇到一定的抵制，说明新中国成立初期民众对新管制方式的不适。这一案例不仅显示了新政府管理社会的新内容，也展现了后来一再出现的“中心任务”的工作方式。四是审批事项的扩展。一些原属于民间的事项被纳入管理的同时，审批事项也在增加，伴随着计划经济达到顶峰。如居委会一项主要的事务就是开证明。“从生到死，从吃到用，从办婚事到办丧事，从申报户口到减免医疗费用，从调换房屋到购车船票，从处理一只死猪到购买猪药，差不多涉及人民日常生活的问题都要里弄出证明”^[36]。

最后，清除社会组织后政府接管的公共事务。解放前，很多社会事务是由社会组织承接的。如一些福利救济、文化等社会事务。民间组织的大范围清除，使原社会组织行使的职责转移到政府。以上海为例。浦东同乡会是上海较大的同乡会，创办于1932年1月，下设浦东医院、中西医诊疗所，浦东第一、二儿童教养院。另外还办有清寒子弟助学金和灾害救济、流浪街头收容、筹款支持抗日及难民、扶助同乡等临时性救济工作^[37]。这些团体取消后，一部分功能转移到体制内的社会团体，如工商联、行业协会、工会、妇联等；一部分功能被取消，如当时同乡会主要功能之一资助同乡、一些社会团体的休闲文化等；主要部分就转移到行政部门、如解放前主要由慈善团体负责的冬令救济、防火等，解放后随着各类社会团体的式微而不得不由政府承担。

总之，新国家的建政方式使城市政府负担起前所未有的任务，形成了“大政府”。

2. 城市政府职能执行方式的改变

多事务给城市政权带来了超负荷压力。但是公共事务的拥挤, 并不能充分解释必须采取多层次城市管理体制, 其结构的变化还与职能的性质和社会结构的变化有关。伴随社会的全面改造, 各类旧社会组织被清除, 这意味着城市政府必须完全通过自己的新组织体系履行职能。清除旧组织, 建立新组织是一体两面, 其目的是为了建构新国家的社会基础, 同时也是新体制赖以运行的组织基础。另一方面, 新政权的职能性质也发生很大变化。无论是来自中央的任务, 还是地方自我管理的事务, 背后都反映了国家政权建设的要求, 有强烈的政治性, 体现为运动性和群众性。以当时的文件语言来说, 即要通过群众组织将工作落实到群众中去。面对庞大民众, 要完成诸多任务, 且只能通过单一组织形态, 过宽的管理幅度显然力有不逮, 唯一的方法就是建构纵向多层级的组织, 将管理幅度变窄, 把工作推行下去。

首先, 新职能及其执行方式要求新体制。分析当时城市政府承担职能的性质, 会发现当时城市政府的职能来自中央统一要求的占比相当高。如政治运动、宣传教育、处理社会组织等。新政府为完成这种日后称为“中心工作”的任务, 倾向于延续革命实践中形成的“发动群众”的行动逻辑, 以至于看上去属于城市内部的管理事务也具有国家建构特征。如1950年前后, 全国扫盲就成为一种办识字班的运动, 市容卫生变成了全市群众卫生运动^[38]。甚至专业性很强的事务, 比如, 税务也采取了群众运动的方式。王绍光曾详细描述了武汉新政府成功地通过发动群众, 展开税务大检查, 大大强化了新政权的财税汲取能力^[39]。再如收容审查、加强管制, 甚至清洁卫生、防火防盗及管理摊贩等均是在中央统一精神要求下, 以各个城市为主体展开的。运动式治理由自上而下的指令启动, 但其开展却需要依托科层制的组织结构来实现^[40]。当一项任务必须在全市范围内快速展开时, 需要在短时期内集中投入大量的人力、物力等资源, 就需要增加层级, 构建适当的管理幅度。

其次, 新社会结构“倒逼”多层次组织结构。国民党时期的城市, 除了正式体制外, 尚有大量的社会组织, 可以充当政府与民众之间的中介。市级政府除了利用区公所、保甲等正式组织, 可以经由这些社会团体与民众之间的非正式关系网络来获得民众对权威的认同和服从, 进而实现其职能。新中国改造社会包含着清除旧组织, 建立“自己的群众组织”两个方面。其意在构建新政权运行新的社会基础。中央曾主张市级政府管理体制, 并非不想要组织群众, 撤销四级政府管理体制的基础, 是因为中央认为城市的条件便于建立群众组织, 故不需要建立多层次的正式组织。当时的设想是通过党组织, 以及工会、青联、妇联等团体进行集中领导。这是一种分门别类地将城市居民全面组织到市一级条线体系之中的高度统合的管理方式, 希望“以有组织的群众带动无组织群众”^[41]。但是结果证明这种设想过于理想化, 工会等社团也已经体制化, 类似于职能部门。武汉市在1954年前后建立过街政府, 谈到组织动员困境原因时说: “当时领导上的意见, 以有组织的群众带动无组织的群众。但在执行中发生困难, 全区共二十几万人, 因没‘脚’, 很多工作无法贯彻推动, 所谓以‘有组织群众带动无组织群众’在街道中是空的”^[42]。因此, 正如前文所述, 上级政府和各职能部门为完成工作不得不在基层建立大量临时性群众组织, 反而造成了混乱, 街道办事处和居委会的设立恰是以正式化的组织方式统一名目繁多基层组织的结果^[43]。

最后, “深入群众”“落实到人”的职能执行方式需要多层次的组织结构。相对于旧城市管理, 新政府管理城市方式的一个突出变化是对人的全面管理: 一方面, 无论是上级的任务, 还是具体的城市事务都要求落实到每一个具体的人。所谓落实到人, 即每项政策方针, 每一项具体事务都需要老百姓知晓、配合, 以保证政策的全面有效落实; 另一方面, 社会信息, 包括民众的个人信息需要被了解掌握, 逐级上达。街道、居委会的主要职能之一即成为“上情下达的桥梁”。

这个桥梁上接上级政府和职能部门，下覆一个个具体的人。这一细密化管理方式的转化，在单位制尚未建立之时，只能通过建立多层级的科层体系来完成。这就是“上有千条线，下面一根针”，基层负担重的结构性来源。事实上，真正起到全面管理职能的是后来建立起来的单位制。单位逐步替代了街居过重的负担。而改革开放后单位制瓦解，以社区制为形式，再次将街道和居委会作为基层组织推向了前台^[44]。

3. 新国家与城市政府的新角色

新中国国家政权建设是一个国家高度统合化的过程，在“央地关系”层面来看，是在党统一领导下的管理体制。在国家与社会关系上，则是通过对社会的全面改造逐步将社会纳入国家。“央地关系”的变化，自上而下统一布置、统一行为的制度安排，对地方政府管理具有决定性的影响，使地方（城市）政府角色发生了改变，即主要不是面对地方社会的管理者，而是向中央负责的地方单位，这使得完成中央下达的任务成为地方政府的首要职能，形成了中央决策、地方执行的管理体制。以城市来说，市级政府的角色是根据中央政策和上级要求，全面组织管理城市生活，而不是回应地方民众的需求。而随着社会结构的变化，民众也不再有多渠道的利益表达和政治参与方式。可见，新体制表面上看来是地方“倒逼”中央的结果，其实质则是地方的角色变化。中国共产党作为马克思主义政党，其最高理想和最终目标是实现共产主义，近期目标是将中国建设成为社会主义强国。这一目标的实现不仅要求计划经济和公有制等制度建构，还要求对社会的全面改造与重组。新中国成立初期整合社会秩序，巩固国家政权建设，改造与重组社会就成为当时的主要任务。这一理念的实现与各项政策的实施，建立在中央的统一领导下。它需要严密的组织体系、严格的层级机构、合格的干部队伍、可追责的执行体制等要素配置与组合。因此，在中央理念落实的广泛性与深入性内在要求下，各级地方政府面临着新职能和社会结构的约束，不得不选择组织体制的复制逻辑，不断向下增设层级，并使任务层层向下传导，使基层成为真正的落实者。

六、结论与讨论：新政权与新体制

对于城市基层管理体制的研究，一般会与单位制相联，认为街居为主的社区制是适应改革后“单位”体制改革的结果。这固然是事实，但普遍被忽视的是街道—居委会体制是在单位制之前建立的，如若没有已经存在的街居组织，社区又怎么能被轻易地构建出来承担“单位”瓦解后溢出的功能呢？“单位为主、街居为辅”被想象成从解放初就建立起来的城市组织管理形式，而未注意到“社会主义改造时期”尚没有单位制与计划经济。新国家的政权建设在城市管理上表现为多层级正式体制的建构和对社会的全面接管。随着计划经济和单位制的建立，单位替代街居承担大量事务，并使其边缘化。改革开放后单位制瓦解，社区体制的建构不过是这一过程的“回归”。与之不同的是，社会组织不再一刀切地被“禁止”，而是以“分类控制”^[45]的方式参与到城市社会事务管理当中。因此，离开了中国共产党国家政权建设的历史视角，难以全面解读当代中国国家治理的体制特征。

从本文的分析时空来看，历史给新政权提供一个城市管理体制的选择窗口。对新政权来说，它既可以承接旧的管理体制框架，也可以构建新体制。管理框架本身是技术性的，并无意识形态之分。虽然两党的意识形态、政纲等旨趣大异，但是这并不意味着新政权不能使用旧的管理体系框架，可以“旧瓶装新酒”，这正是中央当时设计市一级城市政府管理体制的依据。但历史选择了另外一条路径，在地方政府的一致选择压力下，一个新体制被构建出来。这种地方（城市）政府不约而同的选择，说明这一体制不仅不是建立在管理规模、人口、文化、传统等影响之上，而

且也不受地方性影响。它反映的是旧管理体制的技术特性无法满足城市新管理者的要求, 必须代之以一个新技术特性的体制。这一新技术特性符合了新国家政权建设需求, 其最主要的特征在于, 地方依据中央的意图确定管理职能, 并在新社会结构下依中央统一要求履行其职能。这是全国各地城市不论大小、区位、地方经济、文化等差别, 均采取了多层级组织结构的内在动因。它反映了中国共产党国家政权的内在属性及其执政理念。这一属性延续至今, 因而管理体制的层级结构特征也承继如一。黄道炫对抗战时期中国共产党权力下探的研究认为, 抗战时期中国共产党通过严密的组织, 将政治力大力楔入社会的努力, 已经初步在根据地搭建了新中国成立后新社会的雏形^[46]。中国共产党在革命时期就形成娴熟的治国理政艺术, 其突出的特征是权力体系向下植根。这个下探过程不是单纯的权力强制植入, 而是伴随着政治、社会、文化的全面一体化过程。在抗战时期, “中共权力的下探, 既有政治组织的严密推进, 也有文化权力的重新阐释, 还有群众路线的全力配合”^[47]。这正说明中国共产党革命与国家政权建设方式的传承性。建设社会主义强国是中国共产党的理想, 如何将党的理念转化为指导全社会的方针政策, 如何让党的方针政策能够有效落实, 从而逐步实现建设社会主义新中国理想蓝图? 为此, 必须建构一套与之相配合的组织管理体制, 城市多层级管理体制就是在这个过程中形成的。它的形成、特征既与城市人口、规模、文化素质等关联不大, 也与农村或是城市无关, 而是中国共产党国家政权建设的要求。这种不断地向下, 全面组织、全面管理反映的是国家对社会进行改造与重组的意图。它是政治运动、宣传教育以及社会秩序和福利的一体化过程。无论是抗战时期中国共产党根据地与国统区的比较, 还是解放前后新旧城市的比较, 都可以发现中国共产党主政后这种层级组织结构的变化。可以说, 中国共产党领导的革命与国家政权建设成功的奥秘之一, 就是具体组织制度高度契合国家政权特性的要求。这种传统根植于中国共产党的组织逻辑, 保证中央决策有效地全面执行, 是独具中国特色的体制因素。但是, 这一体制也有其代价, 因为高效率不一定是高效益。层级过多、人员过多、形式化以及基层的高负荷运转等等, 都是这一体制运转的必然成本。且国家治理的整体效益, 高度依赖从中央到地方的决策层正确决策的能力。

注释:

①从时间上看, 1950年7月中央已正式批准大城市建立二级政府体制, 而四级管理体制及其组织架构是在1954年正式确立的。但从城市实际管理来看, 这一体制伴随着接管展开, 各城市名目不同, 因为解放时间有先后, 但均在接管城市期间就基本建立。为方便起见, 本文称之为1949年前后。

②国民党和共产党的管理体制均有党的序列, 对于这一研究, 为了便利起见, 本文主要比较解放前后市政管理机构的政府序列。

③高等教育处是接管了旧教育部所辖的专科以上学校, 为新设机构, 交际处由旧交际科扩组, 外事处是旧外事室的扩大, 新闻处并合了新闻处和社会局新闻杂志的管理。

④1949年9月21日中国人民政治协商会议第一届全体会议在北平中南海怀仁堂隆重开幕。会议通过了中华人民共和国首都设于北平市, 同时将北平市改名为北京市, 在此之前统称为北平市。

⑤根据上海市、北京市、广州市等大城市的经验, 1950年7月, 全国第一次民政工作会议确定, 大城市区为一级政权, 表格该处呈现的是当时北京的区级政府组织编制, 北京区级政府组织编制数与之一致。

参考文献:

[1] 上海市社科联, 上海市民政局, 上海市社区发展研究会. 上海社区发展报告(1996—2000) [R]. 上海: 上海大学出版社, 2000: 137.

- [2] 2018 上海统计年鉴 [DB/OL]. 2018 [2019-05-04]. <http://tj.sh.gov.cn/tjnj/nj18.htm?dl=2018tjnj/C0201.htm>.
- [3] 吴晓林, 罗丹. 分类确权: 台湾地区的城市纵向职责体系研究 [J]. 社会科学, 2018 (7): 32-42.
- [4] [9] 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] 何李. 我国政府层级改革的动因探析 [J]. 法制与社会, 2012 (30): 148-149.
- [6] 周黎安. 转型中的地方政府: 官员激励与治理 [M]. 上海: 格致出版社上海人民出版社, 2008: 72-73.
- [7] 卢汉龙, 等. 新中国社会管理体制研究 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2009: 31-32.
- [8] 朱光磊, 张志红. “职责同构”批判 [J]. 北京大学学报 (哲学社会科学版), 2005 (1): 101-112.
- [10] 赫广义. 中国纵向问政府“职责同构”模式解析 [J]. 河南师范大学学报 (社会科学版), 2005 (2): 39-43.
- [11] 孙关龙. 试论我国古代行政区划变化的规律及启示 [J]. 广东社会科学, 1990 (1): 74-80.
- [12] 郭圣莉. 居民委员会的创建与变革: 上海市个案研究 [M]. 北京: 中国社会出版社, 2006: 51.
- [13] 周黎安. 行政发包制 [J]. 社会, 2014 (6): 1-38.
- [14] 周雪光. 权威体制与有效治理: 当代中国国家治理的制度逻辑 [J]. 开放时代, 2011 (10): 67-85.
- [15] [33] 冯仕政. 中国国家运动的形成与变异: 基于政体的整体性解释 [J]. 开放时代, 2011 (1): 73-97.
- [16] 旧人员处理工作总结 (1949年12月) [A]. 上海档案馆藏, 卷宗号: B23-1-73.
- [17] 张辰. 上海市人民政府工作总结 (1949年5月27日至1950年4月) [EB/OL]. 2015 [2019-05-06]. http://www.archives.sh.cn/slyj/dahb/201504/t20150415_42115.html
- [18] 北京市档案馆. 北京市民政局接管工作综合报告 (1949年3月31日) [M] //北平解放: 上册, 北京: 中国档案出版社, 2009: 470.
- [19] 黄利新. 新中国成立初期北京市城区基层政权建设 [J]. 当代中国史研究, 2018 (1): 99-111.
- [20] 北京市档案馆, 中共北京市委党史研究室. 北京市重要文献选编 (1948.12~1949) [G]. 北京: 中国档案出版社, 2001: 328.
- [21] 城市居民委员会组织通则 (草案修改稿 1954年10月18日) [A]. 北京市档案馆, 卷宗号: 038-002-00112.
- [22] 北京市区人民政府组织条例 [A]. 原北京市宣武区档案馆, 卷宗号: 2-1-314.
- [23] 北京市档案馆. 北平和平解放前后 [M]. 北京: 北京出版社, 1988: 250.
- [24] 郭圣莉. 城市社会重构与新生国家政权建设——建国初期上海国家政权建设分析 [D]. 上海: 复旦大学, 2005: 152.
- [25] 建立上海市市区分区行政机构的初步研究 [A]. 上海市民政局档案, 卷宗号: 2-34.
- [26] 上海市军管会撤销区接管委员会 [N]. 解放日报, 1950-07-02.
- [27] 郭圣莉. 社会变迁与城市基层群众性自治组织的构建——武汉市居民委员会创建的历史考察 [J]. 二十一世纪 (香港中文大学), 2005 (4): 58-66.
- [28] 刘克牧. 认真开好城市区各界人民代表会议并加强对城市居民组织的领导 [N]. 解放日报, 1951-12-13.
- [29] 郭圣莉. 居民委员会的创建与变革: 上海市个案研究 [M]. 北京: 中国社会出版社, 2006: 48-75.
- [30] 政务院政法委员会办公厅建政组. 关于几个大城区以下居民组织问题的调查报告 [A]. 上海民政局档案, 卷宗号: 2-696.
- [31] 郭圣莉, 高民政. 建国初期上海市居民委员会创建的历史考察 [J]. 上海行政学院学报, 2001 (4): 68-76.
- [32] 李海青. 使命型政党的治党逻辑——十九大全面从严治党的内在理路 [J]. 经济社会体制比较, 2018 (2): 1-11.
- [34] [37] 郭圣莉. 革命与国家的双重逻辑: 城市社会空间的嬗变——解放初期上海社会团体的湮灭考察 [J]. 华东理工大学学报 (社会科学版), 2010 (1): 66-74.
- [35] 北京市档案馆. 北平和平解放前后 [M]. 北京: 北京出版社, 1988: 311.
- [36] 关于里弄目前情况和存在问题 [A]. 上海市档案馆, 卷宗号: A20-1-49.
- [38] 街道里弄居民组织情况 [A]. 上海市民政局档案, 卷宗号: 34-30.
- [39] 王绍光. 国家汲取能力的建设——中华人民共和国成立初期的经验 [J]. 中国社会科学, 2002 (1): 77-93.
- [40] 周雪光. 运动型治理机制: 中国国家治理的制度逻辑再思考 [J]. 开放时代, 2012 (9): 105-125.
- [41] 郭圣莉, 刘晓亮. 转型社会的制度变革: 上海城市管理与社会治理体制建构 [M]. 上海: 华东理工大学出版社, 2013: 40-41.
- [42] 关于建立街以下各种组织的意见 [A]. 武汉市档案馆, 卷宗号: 29-1-83.
- [43] 高民政, 郭圣莉. 居民自治与城市治理——建国初期城市居民委员会的创建 [J]. 政治学研究, 2003 (1): 96-103.

- [44] 郭圣莉, 张良. 改革开放以来中国城市社区制的形成及其推进机制研究 [J]. 理论探讨, 2020 (1): 161-169.
[45] 康晓光, 韩恒. 分类控制: 当前中国大陆国家与社会关系研究 [J]. 社会学研究, 2005 (6): 73-89.
[46] [47] 黄道炫. 抗战时期中共的权力下探与社会形塑 [J]. 抗日战争研究, 2018 (4): 4-25.

Establishment of China's Urban Management System and Its Hierarchical Structure in the Early Years of People's Republic of China

Guo Shengli / Zhang Liang / Liu Xiaoliang

Abstract: The contemporary Chinese urban management system shows the characteristics of many levels and the grassroots government is heavily burdened. At present, the mainstream view believes that this is related to the large jurisdiction, large population, and traditional bureaucracy of Chinese cities. But when we return to the establishment of this system, we can find, during the process the Communist Party of China took over city around 1949, it abandoned the “first-level” government system before liberation, and established a “four-level” management system, including two-level government plus street office and residents committee. The New System has already shown that there are many institutions, many managers, and the grassroots are overwhelmed. This paper uses historical materials such as archives, focus on the actual process of establishing a new management system in this city, and explains the characteristics of the new management system and the rationality of its construction from the perspective of state power construction and the role of government, functions and structures. In the process of state power construction, the Chinese Communist Party has taken the transformation and reorganization of society as its mission, which has brought about the expansion of the functions of city governments. With the removal of the old social organization, the city government can only rely on its own organizational system to achieve its functions, at the same time, facing the masses, the work has to be carried out in depth, and then choose to continue to set down the organizational level, resulting in a multilevel City management system.

Keywords: State Power Construction; Urban Management System; Hierarchical Structure; Government Function; State Governance

(责任编辑 方 卿)