

中國大陸的社區體系

賴兩陽譯

中國大陸的社會福利取向，可用以下官方的說詞加以歸結：「依靠着羣衆和組織之間的互助和支持，以及政府必要的協助和扶助，經由生產的過程以克服人生災難。」從以上的陳述可以這樣說，社會福利方案中行政和財務的責任是奠基在一個分權的體系上 (Decentralised System)，政府所扮演的只是間接和補救的角色 (Indirect and Remedial Role)，此種分權福利體系的形式以二種主要的草根性結構 (Grassroots Structures) 所呈現，稱爲以社區爲基礎 (Community-Based) 和以職業爲基礎 (Occupation-Based) 的福利體系，在此種情形下，一個人的職業和居住所在地就決定了他可以接受的社會服務的型態和品質，這篇報告是試圖描述和分析以社區爲基礎的體系其基本結構，並縮小分析的焦點只以都市體系 (Urban System) 所含蓋大約百分之二十的人民爲研究對象。

一、社區結構的背景

從宋朝開始 (西元九六〇至一一二六年) 中國就開始以社區組織的方式達到行政的目的，這些組織提供查稅、課稅、人口登記及預防犯罪和偏差行爲等目的，一九四九年中共在大陸建立政權後，快速的加強社區體系，以作爲重新分配、控制都市人口與減少社會問題如失業、犯罪、乞討、貧窮、藥癮、賣淫等的機制 (Mechanism)。值得注意的是，社區體系在最初常被作爲政治動員和教育的草根性結構，所有政治活動的執行，尤其在毛澤東時代，特別的倚重社區體系去激發民衆的參與，並且改變社會型態以朝向鮮明的社會主義路線。

基本上，社區體系是由街坊辦公處 (Street Offices) 和居民委員會 (Residents' Committees) 組成，依據一九五四年都市地區街坊辦公處組織法 ("1954 Regulation Concerning the Organisation of Street Office in Urban Areas") 規定，在人口超過十萬人的地區強制設立街坊辦公處，五萬人至十萬人的地區可選擇性的設立，少於五萬人可免設立，街坊辦公處是屬於縣級政府 (District People's Government) 的機構，它的主管 (幹部) 是由縣級政府派任，縣級政府是最基層的政府，主要的官員係由縣級人代會 (District People's Congress) 選舉產生，而縣級人代會事實上是由地方的居民直接選舉出代表組成，一般的街坊辦公處管轄人口在三萬人至五萬人之間，依據一九五四年的法律，街坊辦公處有三個主要的任務：

1. 執行居民賦予的任務
 2. 給予居民委員會工作上的諮詢
 3. 反映居民的意見，並要求有關當局予以重視
- 因此，依據一九五四年的法律，街坊辦公處自始即帶有都市服務管理 (Urban Service Management) 的官方功能，並促成政府和居民之間觀念的溝通，不管如何，隨着社區特性的改變，街坊辦公處在一九八〇年也逐漸地擴張其功能的範圍。

依據中共憲法第一一一條規定：

居民委員會或鄉民委員會的建立是奠基在都市和鄉村居民所生所息的地方上，此係最基層民衆自我管理的組織，其主席、副主席和每一位居民或鄉民委員會的委員都由居民選舉產生，居民和鄉民委員會和基層政府單位的權力關係

由法律定之，居民和鄉民委員會所建立的委員組織有為民調解、公共安全、公共衛生和其他管理民衆事務的任務，並在他們的地區從事社會服務、調解民事糾紛、協助維持公共秩序，且傳達居民的意見、需求和建議給當政者。

如同羣衆組織的自我管理、自我教育、和自我服務一樣，居民委員會在發動地區資源以配合福利需求上是一個很重要的基礎，一個居民委員會經常包括一百至六百戶，居民委員會之下每一個居民小組 (Residents Group) 有五至四十戶，每個委員會由七至十七位委員組成，這些委員是由居民小組代表選舉產生，每位居民小組的代表是由住戶代表輪流選舉產生，主席和三位副主席被選出後成爲專職和兼職的支薪職員 (政府的幹部)，有責任貫徹執行居民委員會的工作，除此之外，居民委員會如果經濟狀況許可，可以雇用一些專職和兼職人員。

最近幾年來，伴隨着中國大陸快速的都市化 (Urbanisation) 過程，社區體系也戲劇性的擴張，在一九八五年，估計全大陸有五、四〇〇個街坊辦公



圖 1. 以社區爲基礎的服務體系組織圖

處和八一、〇〇〇個居民委員會，乍看之下，會發現社區體系的結構和功能顯得頗爲複雜，爲了使印象更爲深刻，社區體系基本的結構圖示如上：

二、街坊辦公處的結構與工作

街坊辦公處的工作可以區分爲七部份：

1. 都市服務管理和建設，包括公共設施、環境、衛生、刑事和監獄；
 2. 指導居民委員會，包括單位主管的派任、協調委員會的工作和任務分派；
 3. 家庭計畫和一胎化政策的執行；
 4. 與其他部門合作的工作包括市場管理、植樹、文化工作、保健、公共秩序和安全、火災預防和民政 (民政包括老人照顧、退役軍人、精神和心理障礙者、鄉村遷移至都市者等)；
 5. 集體經濟和企業的管理與促進；
 6. 待業年輕人的登記、訓練和工作安置；
 7. 公民和法律教育 (政府政策、法律和共產思想的宣導)。
- 總而言之，街坊辦公處的職責包括許多環境的、文化的、社會的、福利的和經濟的任務。在黨書記 (Party Secretary)、街坊辦公處主任和副主任的領導之下，這些工作藉由許多部門和工作委員會達成，不過，一九五四年法令却無法規範所有的街坊辦公處遵守標準化和一致的組織結構，例如，在廣州每個街坊辦公處標準的人員配置是十八人和一半的幹部，除此之外，有五十至六十位幹部受雇於街坊辦公處主管的企業之中。而在北平的海定縣平均每個街坊辦公處有二三、四位幹部。以街坊辦公處主管的福利服務而言，又沒有標準的型態，因地方的差異，服務的內涵和重點不同是有可能的，例如，依據北平的三年計畫 (Three Year Plan) 期待每個街坊辦公處基本的福利和設備包括下述的服務：

- 老人院
- 福利工廠
- 殘障兒童日托中心

——老人活動中心

——日常生活服務站

——精神病患養護所

——殉難者家屬服務站

依據報告指出，一九八八年北平九十五個行政街坊（Administrative

Streets）有七十六個達到上開的標準。而在一九八七年廣州九十個行政街坊

一、三二九個居民委員會，他們統計結果為：

七二七個福利工廠（一、一七二位殘障者）

三十六個老人院（二一五位老人）

一〇六個老人活動中心

十七個工作治療站（為精神病患設置）

六〇五個心理治療團體（八三七位病人）

一個殘障兒童的日托中心

一一五七個退役軍人和殉難者遺屬家庭服務團體

八一六個老人治療團體（一、三四七位老人）

除了形式的差異和許多由不同的街坊辦公處提供的福利設施外，福利提供的重點是分散的。有一些地方發展和改革則是在福利服務的提供上，在廣東佛山四平街（音譯）街坊辦公處，有一個復健中心的志願服務人員協助殘障者料理家務（買菜、清潔等工作），並且有一個活動室提供社交和娛樂活動。在廣州金華街（音譯）以社區為基礎為肢體殘障者設計的復健方案是與教學醫院合作，提供殘障者在社區中接受復健訓練，在廣州威強（音譯）街坊辦公處提供大規模的家庭生活教育方案，包括教授育兒常識、家庭關係和婚姻，這些服務活動的經費來源主要是從街坊辦公處經營的企業利潤所得而來。因此，實不必驚訝於街坊辦公處在發展營利事業和生意上會如此的重視，因為這些措施可以保證他們有穩定的收入提供所需的服務，並且給予幹部薪水。換言之，如依靠上級的經費補助常是不穩定的，在社區體系所提供的福利服務大部份是依賴社區自行經營企業所得的利潤來維持的。

除了來自縣政府的督導外，街坊辦公處的工作，如同其他政府組織一樣，

也由水平同級的黨委會密切監督，街坊黨委會（Street Party Committee）在提供政策指導和選派政府的人事上居重要地位，原則上，街坊辦公處是在縣政府的直接監督下。但是在運作上，他們却必須向四十個在不同領域的政府部門反映，舉例來說就可知道這種多重領導的狀況，民政局有權提供指導和協調社區的民政工作，同樣的，公共部門有責任諮詢和指導公共安全工作，婦女聯合會（Women's Federation）有責任指導的工作包括兒童、家庭和婦女。總而言之，街坊辦公處是個執行不同政府部門政策的重要機構。

三、居民委員會的結構和工作

居民委員會至少由五個工作委員會組成，工作委員會的成員不是由居民直接選舉產生，就是由居民委員會任命，他們是：

1. 社會福利（民政）：照顧老人、殘障就業輔導、幫助經濟拮据的家庭和個人、安置退休和無依無靠的退伍軍人和殉難者家屬。

2. 公共安全：預防火災、偷竊、賭博、色情、和暴力、安全巡邏組織、青少年犯罪輔導。

3. 文化和公共衛生：居民委員會有權建立公共規則（Public Regulation）以管理當地的環境狀況。例如，每戶被賦予改善衛生設施的責任，植樹和維持自己家門口的公共秩序，公共規則也規定家畜、家畜、狗和貓的飼養，違規者得由居民委員會糾正，而且，居民委員會透過公園興建、休閒地區、遊樂場所和植樹努力的美化周圍的環境，文化活動方面則提供圖書館、活動室和閱覽室，並規劃運動和娛樂方案。

4. 調解地方紛爭，對居民進行法律和道德教育，在運作上，每一個街坊辦公處是一個領導性的委員會，具有居間協調的功能。另在居民小組的層次上，則由居民選舉產生調解委員執行此項任務，在這些層次之上，調解的工作則由縣級法院監督。

5. 婦女：執行「五好」家庭活動（“Five Good” Family Campaign），經營日托中心和幼稚園，實行家庭計劃和人口控制政策。

爲了達到服務居民和增加收入來源的雙重目的，委員會經常提供廣泛的服務，包括電話、簡單修護、收取電費、水費、廁所、商店（販賣香煙、日常用品）、腳踏車店、食堂、裁縫、牛奶、煤的運送和家事清潔服務。向居民收取費用的服務是綠化周圍環境、垃圾蒐集和組成安全巡邏隊。

在廣州，每個居民委員會由一至三位專職幹部組成，薪水則由街坊辦公處支付，在一九八六年全國計有三四九、〇〇〇位幹部，受雇於八一、〇〇〇個居民委員會，除此之外，居民委員會的小型服務收費和工廠利潤可支持雇用較多的專職和兼職幹部。依據憲法，主席和委員會的主要成員是由居民小組的居民代表選舉產生，此外，某些個案，這些人員非由居民本身正式選舉產生，而是由地方黨部和街坊辦公處幹部指派，不管如何，在中國大陸雖然盛行選舉制度，但却由黨部高度控制，尤其是在候選人的提名上。

以下是廣州居民委員會的組織結構（圖2）：

居民委員會

1. 主席

2. 副主席

3. 委員會委員（從地方企業中推選）

委員會：每個委員會有五位委員

—— 公共安全

—— 調解

—— 文化和衛生

—— 婦女工作

—— 家庭計劃

—— 居民小組（三十二個居民小組）

圖2 廣州美華街光西(譯音)居民委員會組織結構

四、評 估

一般言之，因爲街坊辦公處的工作是地位低、薪水微薄，因此，工作上不

能够吸引高素質的年輕人，街坊辦公處的工作於是經常提供給退伍軍人、企業資遣的冗員和退休幹部。在天津一九八五年時（約三千人），百分之四十五的街坊辦公處幹部是退休人員，依據一九八七年另外一個統計，太原市的西市地區（音譯）一四七個街坊辦公處只有六十位（百分之四十二）工作人員在三十歲以下，四十八位街坊辦公處主任和副主任中只有十三位（百分之二十七）在四十歲以下，其中三十人（佔百分之六十三）是國中程度（Lower Middle School）。如果居民委員會的幹部由居民選舉產生，而只有微薄的薪水，那也只有老人、孱弱和低教育程度者願意擔任這個職務，在上海，一九八五年時百分之九十的居民委員會幹部是退休人員，一九八七年在杭州學前區承先街（音譯）的居民委員會有七十九位主席和副主席，主席中退休人員佔百分之九七·四（七十七位），他們之中百分之七十（五十五位）的人只有小學程度。

另一方面，以社區爲基礎的福利體系其工作是複雜和無一致的型態，此種服務早期的描述代表一種更好或更富足的社區工作。不過，也缺乏清楚的行政和政策指導以引領體系的發展，在實際操作，此體系却有過量來自上級配合執行政策的要求。有些建議希望賦予街坊辦公處更多合法的權力，俾須經由人民代表會的建立以協同政府部門合作共事，就如同政府與街坊辦公處的層級一般。總而言之，此一體系操作上的困難是缺乏具學歷和年輕的人員參與，並且需要更大的權威執行方案。

社區結構體系代表着草根的政府分工體系（Grassroots Political Organ）形式上聯結居民和政府之間，明顯的，此結構提供居民參與政府過程的機會，並且作爲改善社區狀況和符合福利需求自助和互助的機制（Self-Help And Mutual Aid Mechanism）。這些功能經常受控於來自政府主張政治控制的功能，相反的，西方的社區發展導向一般認爲是「由下而上」（Bottom-up）的過程以帶動地方基層的改變，不能也不會由菁英決策者（Elite policy Makers）預作決定。而中國大陸的社區發展是「由上而下」（Top-Down）的過程，試圖獲得最大的草根支持，和接受由高幹和黨部人員所制定最小差異的政策目標。在實務操作，此種結構被視爲「政府的工具」（Instrument of State）以鞏固思想的共識和統一。在這種體系之下，幹部如要代表羣衆利

益成爲居民的領導者，明顯的，很可能會扮演衝突的角色（Conflict Role），政府官員管理街坊鄰居並執行政府政策，黨部代表提供政治教育，社區發展工作者在組織和動員居民以改善社區生活上，提供刺激和技術的協助。中國大陸相信，在黨／政府和居民之間沒有實際存在的利益衝突，社區發展間的角色衝突不能被視爲問題，任何地方的衝突，只是單純的缺乏溝通機會或居民思想不够正確。

原則上，幹部念茲在茲的理念是「羣衆路線」（Mass Line），並關注羣衆的需求和希望，另一方面，「民主集權制」（Democratic Centralism）的意識型態，期望「少數服從多數」、「下級服從上級」可規範個人行爲。無需訝異的，這樣的體系經常形成與個人主義、地方自治、自我領導和隱私的價值高度對立，在實務運作上，社區結構無法激勵當人民利益和政府／黨不同時可相互連結，因此，不必驚訝於居民對社區體系的工作不是非常的盡心積極。大部份的社區問題像家庭破裂、貧窮、人口壓力、心理健康、生活萎靡、和青少年犯罪都可被解釋爲個人思想的問題，正確的共產主義和社會主義思想（愛國主義、自我犧牲、信仰共產主義和共產黨、爲人民服務）被認爲幾乎可解決所有的社會問題，如此，社區體系變成宣揚共產黨工作的重要基地，要人們相信黨的幹部有正確的生活方式和思想，值得仿效其領導方法，自我檢查和說服是改變居民行爲和態度最常用的方式，而且，個別住戶依靠社區體系提供服務、身分確認，街坊幹部透過核准研究，旅遊和婚姻之權強有力的控制居民生活的機會。

在一九八九年六月北京學運之後，社區體系很明顯的表現出作爲政治控制的重要機制，街坊辦公處和居民委員會立刻被動員在有組織的政治學習團體（Political Study Groups）之下擁護政府的政策，並高舉支持的大旗，協助警方追捕政治異議份子。

五、結 論

伴隨着中國大陸經濟結構的自由化，職業和居住的流動鬆弛了社區對個別行爲的控制，因此，必須更多的努力才能改善社區體系是代表地方居民利益的公共形象，並且提供必須的服務以改善居民的生活品質，隨着國有經濟事業（State Owned Economic Enterprises）福利責任逐步削弱趨勢的浮現——「鐵飯碗」生鏽了——以社區爲基礎的服務體系被期待可接管一些責任，尤其是在照顧老人、殘障、肢障、失業和有生命危險的年輕人方面。這個體系是試圖擴散其功能以超越政治教育，和對社會、福利、經濟的控制與公共服務的提供。

無論如何，社區體系的活動主要是靠開創的進取心、幹部的素質、及街坊辦公處的能力、居民委員會經營追求利潤的產業和企業，地方性收入的產生基本上可發展社會服務，並且雇用額外與有資格的幹部在體系內工作。傳統上，專業社區工作者的概念在中國大陸是不被特別強調的，以社區爲基礎的體系中其幹部很少接受有系統的職前訓練和在職訓練。一般而言，中國大陸的幹部學院高度的強調思想的訓練以激發其熱誠，糾正其政治思想被視爲比訓練其社會科學知識和解決問題的技巧更爲重要。總而言之，進一步的發展以社區爲基礎的體系有許多潛能，但是專業訓練和人員必須給予更多的重視，而且，更重要的，社區發展必須與政治教育和政治動員工作徹底分離！

（本文譯自：Leung, Joe 1990 "The Community-Based Welfare System In China", Community Development Journal Vol 25 No. 3)

（作者現爲香港大學社會工作與社會行政系講師；譯者現爲內政部社會司專員。）