

转型时期城市社区自治:理念、问题及建议

胡 慧

(江汉大学 政法学院, 湖北 武汉 430023)

[作者简介] 胡 慧 (1971-), 女, 湖北武汉人, 江汉大学政法学院讲师, 主要从事中国政治研究。

[摘 要] 社区是社会经济发展的必然产物, 随着社会主义市场经济体制的逐步完善, 社区在社会管理中的地位将不断增强。然而, 我国长期受以国家为权威来源和以单位传统形式的高度组织化的社会经济体制的影响, 缺乏社区自治基础。在社会转型时期, 如何改善社区自治, 加强社区管理, 是摆在我们面前的一个重大课题。

[关键词] 转型时期; 城市社区; 居民自治

[中图分类号] D035 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2006)04-0565-05

随着近年来社区管理体制改革的不断推进, “街道”、“居委会”这样的词汇渐渐被“社区”、“社区居委会”、“物业”所淘汰, 这不仅是一个新旧词汇的更替, 更是基层民主建设的一场深刻变革。社区是社会经济发展的必然产物, 随着社会主义市场经济体制的逐步完善, 社区在社会管理中的地位将不断增强。在全面推进小康社会建设中, 必须要加强社区建设, 而社区建设的核心则是促进社区民主政治建设, 推进社区自治。然而, 我国长期受以国家为权威来源和以单位传统形式的高度组织化的社会经济体制的影响, 缺乏社区自治基础。自 1991 年来, 全国各地广泛开展了社区建设活动, 社区管理和社区自治工作积累和摸索了一些经验和做法, 可由于社区自治属于新生事物, 至今对社区自治的性质地位、管理方式和运作程序没有明确规范, 在实践中产生了各种模糊认识。因此, 社区自治建设的健康发展必须依托于一整套规范化的制度规则, 必须打破原有的城市管理体制, 建立一套适合新时期新形势的制度规范。

近年来, 随着经济转轨、社会转型和城市社会管理体制改革的不断深入, 社区除了原有的工作对象外, 单位人逐渐演变成了社会人、社区人, 流动人口已开始大量进入社区, 社区人口总量大大增加, 结构也越来越复杂。再加上大量的社会管理、社会服务、社会保障的功能从政府和单位中不断剥离出来, 让社区来承担。这些变化除了有力地提升社区的功能、丰富社区工作内容外, 还使社区从微观的层面担当起了造就大社会的重任, 社区成了协调和凝聚方方面面的中心, 成了功能比较齐全的“小社会”。在这种情况下, 原来固有的社区自治工作面临越来越多的困境。在社会转型时期, 如何改善社区自治, 加强社区管理, 是摆在我们面前的一个重大课题。2006 年是城市社区居民委员会的换届之年, 研究和探讨新形势下的社区自治, 有着更深刻的现实意义。

一、城市社区自治的基本理念

社区自治是指社区居民有自我决定社区公共事务的权利以及权利行使的方式。社区自治是依靠社区内的自治性组织居民委员会来实现的。其自治权主要体现在财产自治、选举自治、组织与管理自治、教育自治和服务自治。社区自治体现了以人为本的民主思想, 其基本理念体现在以下方面:

第一, 社区自治的民主思想是指导社区发展的理论和思想基础。其一, 社区自治是社会权力运作的重要形式。根据《布莱克维尔政治学百科全书》的解释, “自治是指某个人或集体管理其自身事务, 并且单独对其行为和命运负责的一种状态”, 其主体既包括个人也包括集体。社区自治属于集体自治。在社会自治理论下, 自治权力是社会固有的权力运作

方式,政府机关的权力是社会权力主体委托的产物,社会权力高于政府权力,政府权力是社会权力的委托和让渡。因此,社区自治权力来源于社会权力运作本身,而不是政府权力的让渡或“恩赐”。社区自治是建立在具有共同意志能力的社区居民对公共利益的追求上。公共事务是否存在,取决于人们对公共利益的需求程度,人们对共同关心的利益需求大,其所需要集体处理的公共事务就多,自治的基础就巩固,反之,自治的基础就不巩固。其二,社区自治是人民民主思想的重要表现。人民自治是马克思主义学说的重要组成部分。马克思认为,无产阶级取得政权后,应当“通过人民自己实现的人民管理制,即自治制,来实现人民的当家作主”。其三,社区自治是“三个代表”重要思想的具体体现。“三个代表”从根本上是代表广大人民群众的根本利益,让人民群众在一定范围内自我管理、自我服务和自我教育,从根本上体现了人民的意志和要求,更有利于广大人民根本利益的实现。

第二,社区自治是政府与社会协调发展并实现“双赢”的重要途径。其一,城市社区发展是两种力量互动的结果。我国城市社区发展的力量一方面来源于经济发展带来的社会公共权力的转移以及治理方式的转变(政府从包揽一切经济与社会事务的“全域政府”向承担必要的社会公共事务职能的“有限政府”转变,这一过程中基层民众的参与意识和民主意识逐步加强),另一方面是政府在社区建设中不可忽视的推动作用。这两种力量形成一种合力,使政府和社会的发展达到“共治”与“双赢”。其二,社区自治是政府与社会协调发展达到“共治”的有效途径。其三,社区公共事务的基层性、复杂性、直接性、务实性和社会公共权力运用的特殊性,决定了政府管理与社会管理的差别性,导致社区自治具有合理性。其四,在社区公共事务的处理上,社区组织的非营利性、志愿性,社区组织者的亲和力、志愿精神和独到的解决与调节社区矛盾及问题的方式,有着与政府组织的权威性不同的力量。因此,社区自治有效地运用了社会公共权力。

第三,社区自治是公民社会发展的基石。其一,社区公民资格的认定,是社区公民享有公民权利的基础。公民在平等的制度下,自愿民主管理和社区的公共服务是社区公民权利与义务的重要体现。其二,社区民主选举的过程,也是一个公民教育的过程。只有公民真正认识到自身权利并负责地行使其权利,选举才是民主的。有责任的社区公民会负责地选出社区自治组织的管理者。其三,社区民主决策、民主监督是对社区公民民主权利行使的不断锻炼过程,也是自治能力不断培养和提高的过程。

二、当前城市社区自治发展中面临的主要问题

(一) 社区自治法律缺位

社区自治的依据是自治法,它是政府权限与自治组织自治权利的划分依据,界定自治组织全体成员权利义务,也是自治组织职能设置和职能定位的基本依据。尽管我国宪法和《居民委员会组织法》都对居委会的性质作了明确界定:居委会是基层群众实施自我教育、自我管理、自我服务的群众性自治组织。在实践中,两部法律的规定对促进城市居民民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,推动城市居民的自治活动起了很大作用,但总体上规定过于原则,而且随着市场经济体制逐步完善,有许多规定与实际工作不相适应,特别是“社区建设”这一新生事物在法律上无法体现。总之,对社区自治的性质、地位、管理方式和运作程序进行明确规范的《社区法》的缺位,使社区自治缺乏有效的法制保障。

另外,与社区居民自治相配套的立法工作相对滞后。随着社区建设的大力发展,特别是城区基层民主政治建设进程不断加快,1989年颁布实施的《居民委员会组织法》已不能适应社区建设的新要求:一是该法规定:“居民委员会根据居民居住状况,按照居民自治的原则,一般在100户至700户的范围内设立。”但随着城市现代化步伐加快,住宅楼群大量增多以及住宅小区规模的扩大,这一规定已不符合现实情况。二是该法规定,居委会主任、副主任和委员的选举人必须为本居住地区居民,这也不利于向社会公开招聘居委会干部,不利于广纳人才。三是该法规定:“机关、团体、部队、企业事业组织,不参加所在地的居民委员会……”,这也与中央关于社区资源共享、社区成员共驻共建的要求相矛盾。

(二) 社区自治体制障碍

尽管法律规定社区居委会是群众性自治组织,但在实际操作过程中,仍然存在较浓的行政色彩,社区居委会实际上是政府的准下属机构,它在职能上和街道办事处是对应设置,在经济上和管理上依附于街道办事处,种种因素使社区难以有效地依法履行其民主自治职能。本来街道办事处、政府职能部门与社区居委会的关系是指导与协助、服务与监督的关系,而不是领导与被领导、命令与服从的行政隶属关系,但是许多地方政府把对居委会的指导责任变成领导责任,且直接任命居委会的有关工作人员,直接管理居委会的日常活动,在社区自治中造成体制性障碍。

同时,由于中国城市社区自治制度建设是一种自上而下的强制性变迁,城市政权力量在这场制度变革中无可奈何地承担起了发动者的角色,尽管在改革初期,政府主导的制度变革能够依赖权威资源而得以迅速实施,但随着改革的深入,这种类型的改革普遍缺乏后续动力,或由于行政滥用而使制度变形。

(三) 社区自治意识欠缺和社区居民参与普遍较低

随着近几年城市社区建设的快速推进,社区自治工作也取得了较大发展,各地已探索出一些可借鉴的经验和做法。但从实质上看,社区自治还停留在表面形式上,真正实现社区自治还有很长的路要走。这除了法律法规尚不完善、社区自治制度尚欠健全、社区自治体制和机制尚未理顺外,还有一个重要的问题是社区和社区居民委员会成员的自治意识欠缺。

在社区自治中,浓厚的社区意识至关重要。这种社区意识包括居民的自治观念、社区归属感与参与意识等。社区之所以区别于社会,就在于其成员拥有较强的共同的社区意识,同一社区的居民由于共同的社区意识而被凝聚在一起,出于对本社区的强烈关注而积极参与社区事务的管理。但这种强烈的社区关怀意识在我国城市居民当中并不明显。在我国长期计划经济体制下,居民的社区意识比较淡薄,社区建设又是靠政府自上而下地推动,社会参与程度不高;人们的“单位人”属性并未获得根本性的转变,对于社区的归属感和参与度都还很弱,单位制的建立,使单位部分替代了家庭的功能成为个人生活和交往的首要选择。当出现家庭和社会不能解决的问题与事务时,人们倾向于诉诸行政权力。总之,我国社区居民的自治意识与社区归属感没有得到很好的培育。

另外,从社区居委会成员层面上看,居委会组成人员作为居民选举产生的、代表社区利益与意志的代表者,本应向居民负责,但却在相当大的程度上将自身视为基层政府的工作人员,认为自己应当向基层政府负责报告工作,甚至有的居委会成员认为社区居委会是基层政府的派出机构。因此,社区居委会成员在工作中惟基层政府之命是从,而很少把维护居民自身利益和自治意识作为工作的出发点。

(四) 社区社团自治作用弱小

社区社团民主意识与自治管理能力需在实践当中获得。对于公民来讲,参加各种各样的志愿型社团是一种很好的再社会化途径。通过社团活动,公民不仅能够培养平等主义的精神,而且能够形成相互合作的契约主义原则,增强公民自主治理的能力。志愿型社团还是公民参与社区治理的有效途径。我国在建国后的很长时间内,由于受政治全能主义的影响,城市居民生活的各个方面均由行政化的单位所控制、包容,国家与社会高度重合,个人发展空间极为有限,社团发育极不充分。而且,已有的社团,如工会、妇联、共青团、文联等,由于过于行政化,在现代社区治理网络中不能很好地发挥群众自我治理的作用。社区生活中缺少志愿型社团,使得居民参与社区各项事务决策的机会与能力大大降低。许多居民并非不关心自己所在的社区,也希望参与社区的管理,但都苦于没有很好的途径,或感觉自己“人微言轻”。这种状况已成为制约我国社区自治建设的桎梏。

(五) 社区自治的经济基础薄弱

社区居委会的工作重点是社区管理和社区服务,抓好这两项工作都必须要有了一定的人、财、物作为保证,否则社区自治工作很难开展。目前,各地社区普遍存在经费短缺的问题。随着社区建设不断深入,社区居委会承担的社会管理职能越来越多,使用的经费仍维持在社区体制改革前的水平,吃饭都难以保障。加之现在居委会不允许新办经济实体,原有的实体也已脱钩,居委会自身可筹措的资金越来越少。由于没有经济实力,有的居委会想为社区居民开展一些相应的服务工作,也是力不从心,无从谈起。长期以来,城市社区居委会既无财力,又无财务自主权,其收入要交到街道办事处,支出均由街道办事处结合年度评议结果酌情拨给。这种状况直接影响到居委会独立地行使自治权力,也直接影响居委会开展便民利民的社区服务活动。1999年社区体制改革后,各地基层政府虽然加大了对居委会的经费投入,但由于居委会没有独立的财务,经费不足、不到位的情况时有发生,居委会在社区建设和管理中难以发挥主体作用。

三、改善城市社区自治的几点建议

社区是基层民主政治建设的练兵场。居民自治,是在基层实行直接民主的一种最好形式。城市社区自治发展中出现的种种问题,有的是历史遗留问题,有的是发展中出现的新问题,这些问题制约着社区自治的深入开展和自治水平的提高,也制约着我国城市社区管理向公众化、社会化、制度化和规范化的迈进。要解决好这些问题,根本的途径还是要通过社区居民自治本身的发展来加以解决。

(一) 加强社区党的建设,为社区自治提供坚强思想和组织保障

社区党组织的存在和发展,是基层群众自治存在和发展的重要前提和保障。实行党领导下的社区自治并不意味着党对社区具体事务的干预,而是要为社区建设导航,来保证居民自我管理、自我教育、自我服务和自我监督不偏离社会主义发展方向。因此,社区居民自治组织的发展必须与社区党建紧密结合起来。一是要在新划定的社区,全部建立社区党组织,将流动人员中的党员、下岗失业人员中的党员、离退休人员中的党员和社会中介组织、小型民营企业中的党员交由社区党组织直接管理。二是要把在职党员的作用延伸到社区,可以以街道党工委为核心,社区单位党组织参加,建立社

区党建工作联席会、党员活动站和党员联系卡制度。三是要正确处理党的领导和社区自治的关系,明确社区党组织是社区各种组织和各项工作的领导核心,社区自治不能脱离党的领导,社区党组织依法支持和保障社区开展自治活动。从这个意义来讲,加强社区党的建设,是发展基层群众自治的内在要求。

(二) 转变职能,还权于民

转变政府职能,就是要按照市场经济发展和社会管理的要求,重新调整政府机构设置和权力分配,建立起顺应社会管理要求的行政管理体制,做到把政府职能该强化的强化,该弱化的弱化,该转化的转化。所谓强化,就是要强化政府对经济的宏观调控、市场监管和公共服务职能;所谓弱化,就是要弱化政府对微观经济的直接管理和行政干预,使市场在配置经济社会资源中起基础性作用;所谓转化,就是要把政府承担的协调性、技术性和服务性事务从政府职能中分离出来,转化给社会公共服务组织、行业协会等。换言之,就是将行政与服务分开,将单位办社会的职能剥离出来,用专业化的社会组织进行管理。有专家提出,当前社区体制改革可以分三步走:一是可先以居委会为主培育民间的社区自治组织;二是随着体制改革的逐步推进,民间自治组织与政府进行合作,实现良性互动,逐步发展壮大;三是随着社区自治组织的健全、资金来源的稳定和公民参与意识的增强等,政府逐步退出,实现社区管理的真正自治。

当前,要坚持“政府依法行政、社区依法自治”的原则,进一步明晰政府职能部门、街道与社区三者各自的职责,并采取相应措施,真正做到政府的职能由相关部门独立履行,不随意转嫁到社区;确实需要社区协助办理的工作和任务,落实好相应的人员和经费,减轻社区工作负担,保障社区各项自治权利的落实。

(三) 充分发挥社区居民代表会议的作用,努力开拓民意表达渠道

社区居民有权决定社区内重大事宜,是社区居民自治的重要标志。目前,我国城市社区普遍改变了传统居会议事层和执事层合为一体的做法,而实行居民代表大会议事、居委会执事的做法。居民代表会议被赋予审议各类规章制度、居委会工作报告以及讨论、决定社区的重要公共事务等职能,这一制度创新不仅有利于居民群众对社区居委会的监督,也有利于民主决策。此外,居民代表会议、社区居委会都应有吸纳民意、积聚民智的渠道,使更多的居民群众参与民主决策,如可实行走访居民制度、临时扩大会议制度及居民报名列席旁听居民代表会议制度等。

(四) 民主选举社区自治组织,为社区居民提供参与监督的渠道

依据居委会组织法和居民选举的意愿,严格按照选举办法确定的法定程序进行选举社区自治组织。社区自治组织包括,社区居民代表大会、社区居民委员会。前者是决策机构,后者是办事机构,实行“议行”分离。有的地方还成立社区协商议事会。三者之间承担工作的职责也不同,社区居民代表大会每年定期召开会议,讨论、决定社区重大事项;社区协商议事会,由社区居民代表、社区单位代表、社区居委会成员组成,在社区居民代表大会闭幕之后,行使协商议事监督的职能。社区居民代表大会与社区协商议事会是合在一起好,还是分开好?各地做法不一。笔者认为,代表大会与社区协商议事会分比合好,这样便于科学管理、科学决策和加强监督。在社区居委会成员候选人的来源上,可采取向社会公开招聘和社区居民推荐相结合的方式。在一定程度上要突破组织法规定的居委会成员仅限于本居住地的做法。在推荐候选人时,应充分考虑参选者的政治素质、思想品德、文化素养、年龄条件、职业经历、管理经验、奉献精神以及对社区工作的热爱程度,要注意从现职干部、大中专毕业生、军队转业干部、下岗职工、待业青年中选聘优秀人才充实到居委会干部中去,以改善干部队伍结构。通过职业道德和专业技能培训,提高居委会干部的整体素质。还要努力创造条件,逐步建立岗位补助和养老、工伤、失业、医疗保险制度,解除居委会干部的后顾之忧。在选举的方式上,可由社区自主决定采用代表选举、户代表选举或者居民直选,进一步扩大居民民主选举的直接性、广泛性和公开性。

此外,还要实行社区居民自治工作与事务性工作的分离,可以在社区设立社区事务所。其任务主要是为居民群众和社区单位提供有偿服务,这是理顺城市基层管理体制、减轻社区负担的有效途径。今后可规定,政府部门和街道办事处布置的工作,凡属自治范围的任务,社区居委会依法办理,义不容辞;不属自治范围的事项,如报刊信件投递、社会调查等,则可分流由社区事务所承办。

(五) 营造良好自治环境,培育公民自治意识

社区自治的核心是社区民主自治,没有居民真正意义上参与社区的民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,社区自治就是一句空话,也不可能实现社区自治。从各地城市社区建设看,即使是一些搞得较好的城市,社区居民参与的积极性也不高。从参与的主体看,绝大多数以社区里的离退休老同志、妇女为主。从参与的内容看,是一些社区的公共事务或基层政府部门下达的工作任务,没有涉及社区自治的实质性管理事务,比如社区居委会成员的民主选举、社区里的重大事务决策权等,这些情况严重影响了社区公共权力的行使,也挫伤了社区居民参与社区自治的积极性。要改善这种状况,除了政府部门改进工作方法外,社区组织也要从实际出发,改进工作方法,加大工作力度。首先,要加强对社区居民的教育,增强居民的权利意识、责任意识。其次,要加大宣传力度,大力发展志愿者队伍,充分利用社区资源优势,组织

各种各样有利于社区建设的志愿者队伍,把每个人的潜力充分挖掘出来,增强社区的凝聚力。再次,要拓宽居民参与管理渠道,逐步建立健全与居民的联系、服务、沟通、监督等机制,使更多居民能积极参与社区建设,努力形成“社区是个家,建设靠大家”的良好自治氛围。

(六) 建立社区居委会独立的财务制度,多渠道筹集社区建设资金

社区居委会要增强“三自”功能,必须有经济实力作为物质保障,这样才能更好地开展社区服务、社区活动。因此,必须建立社区居委会独立的财务制度。这看似简单,只不过是把过去由街道掌握控制的居委会财务权交还给了社区,然而,正是这一归还,彻底改变了建国几十年来居委会无财务支配权的不合理状况,使社区居委会在城市社区建设和管理中的主体地位得到了实质性的提升。其意义在于:社区居委会财务独立是社区依法实行民主自治的首要条件;可以逐步转变居委会“拿了政府的钱,就要替政府办事”的错误观念;有助于居委会针对社区群众的需要开展社区活动,有利于提高社区居民对社区的认同感;还有利于疏通社会捐赠的渠道。

社区在经费来源上应采取“财政支持、费随事转、社会赞助、社区自筹”等多个渠道筹集建设经费。政府、街道办事处在资金上应给予积极扶持,每年要随着财政的增长适当增加对社区建设的投入,同时也要调动社区内单位的积极性,争取多渠道筹集社区建设管理资金。市、区两级政府财政要较大幅度地提高社区居民委员会办公经费和居委会成员生活补贴标准,为他们办理养老保险,解决好他们的后顾之忧。上述几个方面都做到了,社区自治才会奠定起牢固的基础。

[参 考 文 献]

- [1] 美国德鲁克基金会. 未来的社区——德鲁克纪念版 [M]. 北京:中国人民大学出版社, 2006.
- [2] 汪大海,等. 社区管理 [M]. 北京:中国人民大学出版社, 2005.
- [3] 邓泉国. 中国城市社区居民自治 [M]. 沈阳:辽宁人民出版社, 2004.
- [4] 戴晶斌. 社区转型的特点及其任务 [N]. 解放日报, 2005-09-26.
- [5] 中国社会工作协会城区工作委员会和谐社区建设课题组. 关于和谐社区建设的理论与实践 [DB/OL]. 人民网, 2005-07-21.
- [6] 丁 健. 深化体制改革是社区建设内在动力 [N]. 人民日报, 2005-06-16.
- [7] 马西恒. 社区治理框架中的居民参与问题:一项反思性的考察 [J]. 上海行政学院学报, 2005 (2): 62.
- [8] 马仲良. 城市社区自治是社会主义新型民主的生长点 [J]. 北京行政学院学报, 2001, (1).

(责任编辑 叶娟丽)

Urban Community Self governance in Social Transformation: Concept Problem & Proposal

HU Hui

(School of Politics & Law Jiangnan University Wuhan 430023 Hubei China)

Biography: HU Hui (1971-), female, Lecturer, School of Politics & Law, Jiangnan University, majoring in politics of China.

Abstract: Community is an inevitable consequence of the development of social economy. In company with the perfection of the Socialist market economy system, status of the community will be improved continuously in the social administration. nevertheless, for a long term, our country has been affected by the government as the authority origin and by the unit as the tradition form of the highly-organized social economic systems, lack of the basis of community autonomy. During the social transformation, the essay aims to analyze how to improving the community autonomy, how to strengthen the manage of community.

Key words: in the social transformation, urban community, residents self governance