

从社区行政化到社区自治

——社区居委会功能角色的重新定位

陈捷¹, 薛元²

(1. 厦门大学政治学与行政学系, 福建 厦门 361005; 2. 复旦大学国际关系与公共事务学院, 上海 200433)

[摘要] 随着中国经济体制转轨和社会结构转型, 城市基层社会组织体制也经历着历史性变迁。本文试图通过对宪政保障的社区自治体制与社区行政化的对比分析, 反思社区行政化发展困境及社区居委会功能角色, 寻求中国社区良性发展的目标选择与途径, 以实现政府与社区的良性互动。

[关键词] 社区; 居委会; 地方政府

[中图分类号] D 669.3 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1008 - 3804 (2003) 02 - 0006 - 04

近年来, 社区建设成为社会学和公共管理学研究的热门课题之一, 社区建设与管理也成为各国政府行政管理的新课题。“一般而言, 社区是指聚集在一定区域范围内的社会群体, 按照一定的规范和制度结合而成的社会共同体。构成社区的要素包括以下五个方面: 有较稳定和独立的地域界限; 有以一定社会关系组成的社会群体; 有维护该地区公共利益的管理机构; 有维护群体生存和发展的生活服务设施; 群体成员具有地缘上的归属感、参与感和认同感。”^[1]在我国, 社区大致指城市中居民委员会辖区及农村中的村委会辖区 (由于篇幅所限, 本文仅讨论城市中的社区建设), 居民、居委会及其他自治性组织也就成为社区建设的主体力量。

中国目前正处于深刻而广泛的社会转型时期, 这种社会转型由两个深刻的转变构成: 一是体制的转轨, 即从计划经济体制向市场经济体制转轨; 二是结构的转型, 即从农业的、乡村的、封闭的传统社会向工业的、城镇的、开放的现代社会转变。这种变动也体现在城市的基层组织方面。面对城市基层的控制和管理, 居民政治参与意识和能力的提高及其对自己生活社区提出的更高要求, 社区建设由此在中国广泛开展, 这就决定社区居委会工作要适应社会发展新形势的变化要求。但在这转变过程中, 社区居委会越来越明显表现出行政化的特征, 与宪法规定和保障的基层群众自治、民主参与等目标产生了偏差。因此, 对社区行政化的发展背景与后果进行分析, 重新确定居委会这一社区建设的重要载体的功能角色, 寻求中国社区发展的良性发展道路, 无疑具有重大的理论意义与现实意义。

一、居委会的地位与功能: 规范与保障

城市居委会这一群众性自治组织, 是随着新中国的诞生而产生的。解放初期, 在一些城市中出现了由群众自己组织起来的防护队、防盗队和居民组等名称各异的群众性自治组织。后来, 为了确立居委会的法律地位, 使居委会的建设和工作进行顺利, 1954年召开的第一届全国人民代表大会常务委员会第四次会议制定并颁布了《城市居民委员会组织条例》, 明确了居委会的性质是群众自治组织, 不是政权组织。它的任务主要是把工厂、商店、机关、学校以外的街道居民组织起来, 在居民自愿的原则下, 办理有关居民的公共福利事项, 宣传政府的政策法规, 发动居民响应政府的号召和向基层政权反映居民的意见。居民委员会由居民小组选举产生, 但它在组织上并不是基层政权。当时在“大家的事情大家办”的原则下, 各地居委

[收稿日期] 2003 - 01 - 06

[作者简介] 陈捷 (1980 -), 男, 福建福清人, 在读研究生, 从事行政管理方向的研究。

会发动群众，开展生产，生活服务，改善环境卫生，调解纠纷，加强治安管理，发展基层民主。当选的居民干部不计时间，不计报酬，勤勤恳恳，热心为居民服务。居民群众把居委会当做保护自己利益、反映自己要求的组织，并以主人翁的态度积极参与支持居委会的工作。

大跃进和文革时期，居委会的工作和建设受到了极大的干扰和破坏。经过拨乱反正，1982年重新修订的新宪法中，首次以根本大法的形式明确了居民委员会的性质、任务和作用。宪法第111条明确规定：“城市和农村按居民居住地区上建设的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。”随后的《城市居民委员会组织法》也规定“居民委员会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织”，享有广泛的自治权利，包括财务、财产、人事、管理、教育、服务自治的权利。可见，居民委员会的地位与功能应是：第一，居委会是实现基层民主的重要组织形式。根据宪法规定，在我们国家，广大人民群众拥有依照法律规定，通过各种途径和形式，管理国家事务，管理经济和文化事业，管理社会事务的权利，而居委会则是城市居民实现民主权利的重要形式。第二，它是联系政府与居民的中介与桥梁。它可以接受政府的委托进行社会事务管理与社会服务工作，但政府必须保证其自治地位，它们之间是指导、协作、协商的关系。居民通过自治组织向政府提出意见与要求，参与政府决策，监督政府，维护自身的合法权益。第三，它是居民进行自我管理、自我教育、自我服务的自治组织。它承担着进行社区自我管理、维护社区稳定与秩序的功能，开展社区服务、满足社区居民物质文化生活需要的功能，及社区教育、互助、社会化的功能。但是，随着社会转轨造成的客观环境的压力及政府做出的适应性行动，社区居委会的发展逐渐偏离了宪法的规范和要求，在现实中呈现出明显的行政化特征。

二、社区行政化的发展及后果：困境与反思

社区行政化，反映了这样的事实：当前中国城市社区在地理范围上与行政区划基本重合，社区建设的一切项目、活动和事业，都离不开基层政府的策划、组织、资助乃至操办。社区居委会成为继“两级政府，三级管理”之后的第四级网络，成为政府基层控制与管理的延伸，表现出行政组织的某些特征。首先，从选举与人事来看，政府基本控制着居委会干部的产生和任免。其次，从经济来源看，居委会在很大程度上依赖于政府的财政拨款。居委会的办公经费、居委会专职和聘用干部的工资，由区政府公共财政支出。最后，从居委会所承担的任务的来源看，主要来自政府部门的指令。据调查，目前居委会所承担的工作有十大类近百项，其内容包括小区环境卫生、小区社会治安、物业管理、民政帮困、计划生育、宣传教育、迎接考核评比、收款、人口普查等方面。而且，这些工作任务主要来源于政府。对居委会干部的抽样调查结果表明，有93.3%居委会干部认为各项事务主要来自于街道办事处，相比之下，只有6.7%的人认为来自于社区居民^[2]。

从宪政角度上说，居委会作为群众性的自治组织，代表着城市的基层社会与政府进行互动。但是，社区居委会行政化的结果，却是居委会——街道办事处关系结构性质上的变化：从原来的国家——社会关系，转变为上级政府——下级政府的关系。居委会不再是民众与政府之间的中介层，而是政府本身，它在上级政府的领导下代表政府对城市基层行使行政管理权。社区行政化也由此带来一系列风险与困难。

首先，导致基层民主建设迟滞，有悖宪法规定的社区自治组织原则。社区居委会作为城市居民的自治性组织，担负着发扬基层民主的功能，是实现宪政保障的人民民主的重要组织形式，而居委会行政化则有悖于这一功能的发挥，也与宪法规定的居委会的性质、地位不符。基层社会民主选举、民主管理、政治参与也因此受到影响，背离社会主义民主建设目标。历史也证明，“扩大社会自主权是社会主义民主政治的重要内容，社会权力萎缩必然带来人民权利的被剥夺和政府的畸形发展，最终导致两者的双重灾难”^[3]。

其次，政府行政管理成本上升，而社区资源却无法利用。社区居委会行政化，相当于增加了政府行政管理的层次，公共财政支出规模越来越庞大。“于是，本意为减轻政府负担的城市社区建设，因为行政的包揽反而使社区成为政府的又一包袱。”^[4]这也同行政体制改革所要实现的“小政府、大社

会”的目标相冲突。一方面社区居民对政府资源的依赖和服务的要求日渐为甚，另一方面社区资源却未得到有效的动员和整合，因为在行政事务和社区事务混淆不清的地方，居民不知道该不该把资源投入其中，投向何处，也不知道其合理性何在。

最后，致使社区自治理念匮乏、公民自信心降低，政府与社区关系扭曲。社区行政化过于强调政府对社区的控制和主导作用，必然忽略社区自我治理，导致政府所呼吁的居民参与始终处于低水平，代表社区主流价值和要求的自治组织无法形成。宏观上看，社区缺乏自治理念和自主精神，依附于政府，致使社区缺乏自我管理和自我发展能力，最终影响了社区的协调、快速、健康发展；微观上看，公民的自信心降低，很少意识到自己的责任，包括对自己和社会的责任，没有形成对社区的认同感和责任感。居民对居委会的态度是冷漠的，主要把它当做一级政府而不是自己的自治组织。正如《改革政府》一书所言：“我们这样做就损害了我们的公民和社区的信心和能力。我们造成了依赖性……庇护对象是那些依赖于救助者和领导者又被他们控制的那些人。好的庇护对象是糟糕的公民”^{[5](P28)}。

三、走向社区自治的必然性：目标与途径

通过对社区行政化发展状况及困境的反思，说明通过行政化造就真正成熟的社区是不可能的。虽然政府力图采取各种措施发掘居委会的民主功能，但本质上相冲突的两类功能（基层控制和基层民主）融合于同一组织形式之中，却是非常困难的。因此，我们必须对社区建设的目标选择与途径进行重新思考。要建设成熟、稳定的社区，形成政府与社区的良性互动关系，其目标选择应是多元的，应包括：第一，社区服务的完善，包括政府对社区提供的服务，社区居民自助、互助形式提供的服务以及各种市场主体在社区范围内的服务性活动，其中主要应完善社区自我服务的功能；第二，社区居民政治参与程度的提高，这是社区走向成熟的主要标志。如果只强调社区服务的一面，那还没有超越公共管理理论所提倡的行政改革的范畴。只有在社区中政治参与广泛而深入发展起来，才会形成人们对社区高度的认同，才能对政府形成有效的社会监督制约机制。第三，社区居民的自我教育目标，它致力提升居民的精神文化价值与伦理道德水平，使居民接受自治的基本理念，包括自治和自律的价值观，以及对公共福利和公共目标的宗奉，还要使之熟悉和掌握自治的规则，并具备相应的行为能力和习惯，体现以人的发展为中心的人本主义精神。

为达到城市社区建设的三个目标，我们应该做到以下几点：

第一，宏观上，综合协调政府、市场、社区自治机制的关系。现代社区的存在和运作是以市场为基础、行政为支持、自治为基本方式。因此，要走出社区行政化的困境，并不要求社区完全排除行政因素，而是协调利用各种机制，并做好整合工作。这就要求在居民生活的社区内，政府“掌舵”与“划桨”功能分离，处于一个相对超脱的状态，它主要制定社区发展的政策和运作法规，采取财政支持和投入，并对社会中介组织进行管理与考核，将大量可以通过市场化、企业化运作或由中介组织承担的事务分离出去，既可以减少行政作业量，转变政府职能，又可以减少居民对政府福利性来源的依赖。政府要改变政社合一的社会管理模式，充分发挥社区自治机制的作用，利用社区的自组织、自协调的功能，转变社区居委会目前的功能角色。

第二，加强社区自治组织——居民委员会的建设。首先要健全组织，以居民委员会为城市社区自治的主体组织，以社区居民会议作为社区自治的监督组织，并按照“社区自治，议行分设”的原则探索社区内议事层与执行层分开的城市社区自治组织形式：社区居民会议由社区成员选举产生，实行兼职制，行使社区居民民主议事与民主监督职能；社区居委会工作人员，通过公开招聘，交由社区成员代表大会通过，实行专职制，负责社区具体事务的管理。自治是城市社区组织的特质。其次是健全居委会的功能，它应担负起社区服务、政治参与、社区化教育的功能。社区提供的公共服务设施越完善，社区的政治参与充分开展起来，越能使居民依赖于社区，增强对社区的认同感和归属感。

第三，理顺社区中的几种关系。一是街道办与居委会的关系，即政府组织与自治组织的关系。政

府应转变职能，改变工作方式和工作作风，切实尊重和保障宪政规定的居委会的自治地位，变管理社区为服务社区。街道办与居委会是合作与协商的关系，而不是命令与服从的关系。二是居委会与物业管理单位的关系，即社区自治组织与企业组织的关系。社区自治组织是社区居民利益的代表，有权行使对物业单位的综合协调与监督。同时，居委会也要支持物业单位搞好物业管理与服务。三是社区居委会与社区居民的关系要始终体现共治、共享、共有的特征。

第四，行政推动与社区整体互动。政府不应包办社区服务，但政府仍然担负社会管理和社会服务的责任，承担提供公共物品、建立社会保障体系及解决市场与社会无法解决的社会问题的职能，以行政力量推动社区建设，向社区自治过渡。“当政府把所有权和控制交给社区时，它们的责任并不由此而结束。政府也许不再直接提供服务，但是仍然对保证满足居民需要负有责任。”^{[5](P51)}从我国的实情看，社区的主体力量尚未得到应有的强化，需要政府积极培育和推动；政府还应加快政治社会化进程，塑造居民新型的政治参与和社区自治理念，为社区自治创造条件，在城市社区建设中起催化剂作用。但社区建设与发展是一项社会系统工程，需要包括政府、企业、社会中介组织、居民自治组织、公民的共同参与和互动。

第五，社区自治的制度创新，即加强社区自治的法制化与规范化建设。现代社区自治运行是以法律为基本框架。既包括政府在社会管理方面的法制建设、依法行政，也包括健全居委会自治工作的制度化、规范化运行机制，如居委会制度化、规范化的导向机制，奖优罚劣的激励机制，整体调控与社会协商机制及民主监督的制约机制等。政府应发挥在转轨时期的制度创新功能，做到政府依法管理，社会依法自治，共同实现宪法保障的人民民主权利和社区自治权利。

党的十五大报告指出，“扩大基层民主，保证人民群众直接行使民主权利，依法管理自己的事情，创造自己的幸福生活，是社会主义民主最广泛的实践。”^[6]加强社区建设，实现社区自治，在政府与社会之间构架宽厚的隔离带，是加强社会自我管理、自主管理的新途径，也是建设有中国特色的社会主义民主政府、扩大基层民主的新创举。从社区行政化到社区自治，历史发展之必然也。

[参考文献]

- [1] 李大琨. 中国社会行政管理 [M]. 北京: 中国国际广播出版社, 1998. 146.
- [2] 桂勇, 崔之余. 行政化进程中的城市居委会体制变迁 [J]. 华中理工大学学报 (社科版), 2001, (3): 1-5.
- [3] 陈振明. 公共管理学 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1999. 322.
- [4] 顾骏. “行政社区”的困境及其突破 [J]. 北京行政学院学报, 2001, (1): 12-14.
- [5] [美] 戴维·奥斯本, 特德·盖布勒. 改革政府 [M]. 上海: 上海译文出版社, 1996.
- [6] 江泽民. 高举邓小平理论伟大旗帜, 把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪 [N]. 人民日报, 1997-09-22 (1).

Community: from Administration to Autonomy

CHEN Jie¹, XUE Yuan²

(1. Politics and Administration Department, Xiamen University, Xiamen 361005, China;

2. School of International Relations and Public Affairs, Fudan University, Shanghai 200433, China)

Abstract: Accompanying the changing of economics institution and social structure, the institution of grass-root level community organizations has also experienced historical changes. Based on a comparison between the constitution-guaranteed autonomous community and the present administrative community, this paper analyzed the possible causes for the difficulties in the administrative community's development and the functions of the neighborhood committees, and searched for alternatives in approach to the community's healthy development.

Key Words: community; neighborhood committee; local government