

## 发展社区居民自治 推进基层政治文明

黄晓军

(厦门大学政治与行政学系, 福建厦门 361021)

[摘要] 居民自治是新时期社区建设的必然要求, 发展社区居民自治可以有力地推进基层政治文明建设。当前我国城市社区居民自治的发展普遍存在着居委会角色错位、参与不足、资源匮乏、法制滞后等瓶颈问题。未来城市社区居民自治的发展应该针对这些问题探索新的发展思路。

[关键词] 居民自治; 政治文明; 瓶颈; 思路

[中图分类号] D 621 [文献标识码] C [文章编号] 1672- 2345(2004) 04- 0070- 04

### 1 居民自治是新时期社区建设的必然要求

在中国大陆, 社区建设的概念是民政部于1991年5月首次提出来的。改革开放以来, 民政部在城市广泛开展社区服务, 但它又难以包含政府希望的城市基层社区组织所要承担的职能, 于是民政部提出了社区建设的概念, 并力图以此去开拓民政工作。随着我国城市改革的进一步深入, 城市的社会问题及服务、管理体制中的问题日益暴露出来。在这种情况下, 社区建设作为民政部门的一项工作被纳入议事日程<sup>[1]</sup>。

江泽民同志在党的十六大报告指出, 我国全面建设小康社会的奋斗目标之一是进一步完善社会主义民主建设, 而“扩大基层民主, 是发展社会主义民主的基础性工作”。扩大基层民主的一条重要途径就是要“完善城市居民自治, 建设管理有序、文明祥和的新型社区”。

城市居民自治是在社区建设改革实验中出现的—种社会整合导向。它不同于社区建设中的强化基层政府功能“行政导向”, 而是强化基层社区的功能, 主要通过政府下放权力, 建立社区自治组织, 并通过这一组织动员社会参与进行社会整合, 并形成“社区制”社会。从理论上讲, 所谓

“自治”, 是指“民族、团体、地区、基层组织等除了受所隶属的国家、政府或上级单位的领导或指导外, 对自己所辖区域的事务行使一定的权力”。具体到“居民自治”中, 自治性是指居民委员会在党和政府的领导下, 在国家法律规定的范围内拥有一定的自主权和自决权<sup>[2]</sup>。发展社区居民自治是由我国当前的国情决定的, 对于推进我国城市社区建设具有十分重大的意义。

首先, 社区居民自治是适应我国的经济状况的选择。行政导向型社区建设的前提是政府具有强有力的财力作为依托, 能够通过强有力的基层政府整合社会。在一些经济发达地区, 例如上海浦东新区该模式取得了一定的效果。然而, 从全国来看, 城市社区普遍存在财力资源不足, 人力资源富余的特点, 这就决定了我国不可能在全国范围内推向类似上海的行政导向型社区建设, 而是只能通过社区居民自治, 构建“社区制”社会, 充分开发富足的人力资源, 为社区建设提供可持续发展的源泉。

其次, 社区居民自治是社区建设的内在要求。社区建设的宗旨是以人为本, 服务居民, 即通过开发和动员社区资源, 将社区建设成为安全、文明、和谐的家园, 以满足社会成员不断增长和日益丰富的生活需要。只有直接生活在社会之中并能对满足社会成员需求负有责任的社区居民

[收稿日期] 2003- 06- 25

[作者简介] 黄晓军(1978- ), 男, 福建泉州人, 2001级研究生, 主要从事公共管理与政策分析研究。

自治组织能够最及时最准确地反映和表达社会需求。因此,以社区居民自治为导向,通过自治组织,让居民进行自我管理、自我教育和自我服务,满足政府和市场难以满足的社会需要,参与解决社区发展问题,创造自己的幸福生活,恰恰体现了社区建设的内在要求。

再次,社区居民自治可以有效地推进基层政治文明。民主是社会主义现代化建设的目标之一,政治民主化意味着扩大公民的政治参与,保证实现公民享受参与管理国家和社会事务的民主权利。政治民主化必须从基层做起。现阶段,随着“单位制”的解体和“社区制”社会的构建,人民与社区的关系日益紧密,越来越需要依靠社区力量解决日常生活中的问题,对社区公共事务也越来越关心。因此,通过社区居民自治,为社会成员提供参与与他们日常生活密切相关的公共事务的管理,是扩大公民政治参与的重要渠道,是推进基层政治文明的有力保障<sup>[3]</sup>。

## 2 社区居民自治的发展瓶颈分析

经过十余年的探索,我国的城市社区建设呈现出良好的发展势头,为构建新型政府——社会关系,推进基层政治文明建设作出了巨大的贡献。但是,当前的城市社区居民自治还远未走向成熟,还存在着诸多发展瓶颈。

2.1 居民委员会角色错位 我国的城市社区居民自治也是在计划经济体制时代形成和发展起来的,它一开始就打上了强烈的计划经济时代的烙印,不可避免地蒙上了一层浓厚的行政色彩。这主要表现在,居民委员会承担了政府及其行政部门下派的各种工作,成为政府派出机构的“派出机构”,从而由自治性的群众组织变成行政性组织。在很多地区,街道、公安、司法、市容管理、妇联等单位都在不断地向居民委员会下派任务。据统计,在居委会承担的大小 100 多项工作中,80% 是政府的行政职能<sup>[4]</sup>。有的单位和部门不仅下达任务,而且还规定了明确的指标和考核方法。这就使居民委员会的角色发生了严重的错位,偏离了自治的轨道。

2.2 居民参与不足 社区居民的参与情况是社区居民自治程度高低的重要参照标准,可是当前我国社区居民的参与情况却不容乐观。首先,居民志愿精神缺乏。上海社科院社会调查中心 2000 年 6 月的一次大型调查结果显示,只有 25% 的居民表示“乐于参与”或“愿意经常参与”社区内的各种事务和活动<sup>[5]</sup>。而将这种意愿付诸行动的居民数目可能还要再打折扣;其次,居民参与率不高且分布不均匀。根据浙江大学 2002 年一项针对四个地区实地调查,有 50% 左右的社区居民一年来没有参与所在社区的任何市区,有近 24% 的社区居民一年来偶尔参与所在社区事务,只有近 26% 的社区居民经常参与所在社区事务。而且在参与社区事务的居民中有 42% 左右是在街道、居委会的硬性要求或单位的组织下才形成行为,自主、自愿的参与率更低。从参与的年龄层次上看,离退休老年人占了大约 74%, 中小学生占了近 16%, 而在职的中青年仅占 10% 左右<sup>[6]</sup>。由此可见参与分布的不均匀。

2.3 社区资源供给匮乏 社区资源包括物力资源与人力资源。从物业资源看,当前社区建设尚未正式列入政府的社会经济发展规划,预算中没有用于社区建设的专项资金,政府投入缺乏计划性和经常性。除了北京、上海、广州、深圳等经济发达的城市外,全国大多数大中城市的财政部门每年给每个居委会的拨款仅 800~ 1200 元左右(居委会主任工资包括在内)。各地社区建设普遍面临着资金缺乏的困境,许多居民委员会没有办公场所,有的则办公条件极为简陋。物力资源的匮乏导致社区居民自治组织难以吸引和挽留高素质的人才,难以对工作人员的技能培训做过多的经济投入。目前在街道社区第一线工作的干部职工,多数没有经过社区工作的专门培训。居民委员会层面的工作人员,普遍存在年龄偏大,学历、能力和工作效率偏低的不足。据北京市 1997 年的统计,居委会干部的平均年龄为 54 岁,具有初中文化以上程度的仅占干部总数的 8.7%<sup>[7]</sup>。

2.4 居民自治的法制建设滞后 法律制度是各种制度中最强硬的一种,城市社区居民自治的加强与完善离不开法律法规的规范。但是当前我国的社区居民自治实践中还存在着比较严重的法制建设不配套的问题。这一方面表现为无法可依。在我国,《城市居民委员会组织法》是居民自治所依据的唯一法律,但是该法从 1989 年修改颁布后至今已经经历了十多个年头。在这十几年里我国的政治、经济、社会生活领域都发生了翻天覆地的变化,该法的许多内容已经难以适应形势的变化。另一方面表现为有法不依。比方说政府部门在处理与社区居民委员会关系上往往依然以管理或政策代替法律,即使是试图推动城市社区居民自治发展的行为,也往往缺乏法律依据,而是直接出自主观设计,很少听取社区居民的意见。例如有的居民区为了协调与物业管理的关系,将物业公司的代表纳入社区居民委员会,担任副主任,这明显违反了居民委员会组织法规定的企事业单位不得参加居民委员会的原则。

### 3 社区居民自治的未来发展思路

21 世纪将是一个人的全面发展、全面参与发展的时代。社区居民自治的发展直接关系到我国城市管理体制的改革进程,也关系到我国基层政治文明的全面推进。针对目前存在的发展瓶颈,我们认为社区居民自治的未来发展应该在以下几个方面加以完善。

3.1 政府与居民委员会关系的重构 在我国,社区建设是在全能政府“失效”与“单位制”解体的背景下发生的,社区建设体制变迁的过程是在政府主导下有目的有意识地进行。具有“规划性变迁”的特点。政府在城市居民自治中的主导作用表现为:培育社区、强化社区服务、鼓励社区参与、重建社区组织与加强社区规划等<sup>[8]</sup>。当然,在培育和引导自治的过程中,政府本身必须进行必要的“重塑”,以适应社区建设的需要,为居民自治提供一个广阔的空间。总的看来,政府一方面要下放权力,重新配置城市管理的公代权力,逐渐减弱对社会的直接控制和干预,并适当地从

社会中退出,努力培育社区居民自治的土壤。另一方面要转变职能,将政府的工作重心下移,改变“全能政府”对资源分配的绝对控制,逐渐弱化以往对社会事务的全面包揽。政府“条”上的职能要一统到底,从而使本应由职能部门承担的工作由职能部门自身完成,不要转嫁给居民委员会<sup>[9]</sup>。此外,还要重视社会中介组织的培育和发展,使社区中的一些公益性事务转由专门的中介组织或公益性服务组织来承担。让居民委员会卸下不必要的“重负”,淡化其行政色彩,切实发挥好自治的功能。

3.2 社区自治参与的制度创新 社区的演进与变革能否在一个积极健康的轨道上运行,关键在于社区居民能否广泛参与自治,因此社区自治参与的制度创新是至关重要的。就目前来看,首先要大力倡导志愿精神,培养社区居民的参与意识。只有居民以志愿精神和志愿性参与社区建设的习惯,才能彻底走出计划体制下居民被动参与的窠臼,改变社区自治参与不足的现状。政府必须扮演好社区自治参与的“导演”角色,加强宣传教育,从引导社区居民参与与其切身利益相关的事务开始做起,不断提高居民自治参与的意识、能力与经验,逐渐将居民自治参与推向纵深发展。其次要从我国的国情出发,强化共产党员的参与和党的动员作用。可资借鉴的做法有动员党员并由此带动群众参与社区选举和民主管理;组织各城市中的离退休人员、下岗职工、暂住人口和其它人员中的党员,参加居民委员会党支部组织的活动,学习党的方针、政策,开展党日活动、结对帮扶活动,充分发挥党员在社区建设中的先锋模范作用。最后要通过制度创新,保证市民参与社区共建的可持续发展。应该从法律上明确社区成员参与社区活动的地位,规定每个社区成员应从事志愿服务的时间与内容,并规定一定时限及次数的社区服务志愿者可以优先升学、就业等鼓励性政策,以进一步推动社区服务志愿者活动持久地开展下去。还应该进一步完善基层民主制度,改革街道、居委会的居民参与决策机制,探索

街区政务公开、民主管理以及居委会规范管理的新形式<sup>[10]</sup>。

3.3 社区居民自治的资源开发 在我国,居民委员会作为城市居民自治组织基本上是靠国家的财政支持才能得以生存和发展的。但是由于形势的变化,当前资金匮乏已经成为困扰社区自治的一大难题。因此,在新世纪我国逐步完成城市化的进程中,考虑到居委会组织特殊的地位和作用,当前政府有必要有计划逐步地把改善居委会的工作条件,提高居委会成员的工资待遇问题纳入国家财政计划,增加财政拨款,并逐步地使居委会主要成员成为民选的职业社会活动家,以免除他们的后顾之忧<sup>[11]</sup>。这样才能吸引更多的人才积极地投身于社区建设中来。此外,还要努力拓宽社区居民的资金来源渠道。在这方面,国外的做法为我们提供了宝贵的经验。在西方国家,社区服务工作基本实现了社会化、实体化和规范化,对于社区志愿者资源开发尤其注重志愿者的劳力、智力和财力(如物质捐赠)开发等,对于企业、社团的捐赠资源开发也形成了制度化的运行机制。因此,我们也可以适应市场经营性的要求,在政府提供政策保障和少量初始资金的前提下,大力发展社区经济和税源经济,加快社区服务的产业化进程。大力提倡和开展共助和公益事业募捐活动,建立各种社会捐助专项基金,培育非营利部门树立起市场运作的机制。同时还要允许部分领域、部分项目进入经营运作范围,使福利保障、社区服务与市场供给结合起来,促进社区建设的多元化投入机制的形成。

3.4 相关法律制度的进一步规范 社区居民自治的正常运转首先在于工作有序,按章办事,法治是社区民主建设的内在要求,也是实现社区居民自治的根本保障。应根据现阶段社区居民自治的实际情况,逐步健全系统的、配套的法律法规体系,使社区居民自治步入法制化轨道,从根本

上改变当前无法可依和有法不依的局面。首先,要制定《居民群众自治法》,作为群众自治的基本法,通过居民自治章程把居民民主管理通过制度固定下来。其次,应尽快修改《城市居民委员会组织法》,填补旧法中的缺漏,例如应当增加关于设立全国统一居民委员会选举日等方面的规定,提高人们对居委会选举的重视程度,以适应当前形势的需要。再次,要填补社区居民自治的法律空白地带,制定《社区成员代表大会制度》、《社区政务公开制度》、《社区服务法》、《社区保障法》,以及对行政部门的监督制度等,以此来保证社区自治,推进基层民主政治建设<sup>[12]</sup>。最后,广大基层干部要注意掌握法律知识,依法开展工作,按法律程序办事,用制度管人管事,注意讲究工作方法,坚决克服官僚主义、形式主义,避免挫伤社区居民自治的积极性。

### [参考文献]

- [1] 王思斌. 体制改革中的城市社区建设的理论分析[J]. 北京大学学报, 2000, (5): 6.
- [2] 谢立中. 城市居民自治: 实际涵义、分析模式与历史轨迹[J]. 江苏行政学院学报, 2002, (3): 65.
- [3][8] 徐勇. 论城市社区建设中的社区居民自治[J]. 华中师范大学学报, 2001, (5): 7-8.
- [6][9] 张俊芳. 中国城市社区居民自治议[J]. 天津师范大学学报, 2001, (5): 31.
- [4][12] 商蕴. 城市社区居民自治存在的问题与对策[J]. 社会科学论坛, 2001, (12): 78.
- [5] 吴巍. 中国城市社区居民自治参与不足的原因及对策[J]. 福建行政学院学报, 2002, (3): 34.
- [7][10] 叶南客. 中国城市居民社区参与的历程与体制创新[J]. 江海学刊, 2001, (5): 34.
- [11] 张纪, 高巨云. 居民自治: 21世纪城市基层民主建设的开创性课题[J]. 长春市委党校学报, 2000, (3): 14.