



温州社区建设与
管理创新丛书

从村民自治到社区自治： 基层民主的新发展

——温州村级组织转制与新型社区建设调查研究

袁方成 李爱燕 吴理财 等著



中国社会科学出版社



温州社区建设与
管理创新丛书

从村民自治到社区自治： 基层民主的新发展

——温州村级组织转制与新型社区建设调查研究

袁方成 李爱燕 吴理财 等著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

从村民自治到社区自治：基层民主的新发展：温州村级组织转制
与新型社区建设调查研究 / 袁方成，李爱燕，吴理财等著. —北京：
中国社会科学出版社，2014. 2

ISBN 978-7-5161-4075-8

I. ①从… II. ①袁…②李…③吴… III. ①农村—群众自治—
研究—温州市 IV. ①D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 056700 号

出版人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 王丽华
责任印制 王炳图



出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网址 <http://www.lib.ahu.edu.cn>
中文域名：中国社科网 010-64070619
发行部 010-84083685
门市部 010-84029450
经销 新华书店及其他书店

印刷 北京君升印刷有限公司
装订 廊坊市广阳区广增装订厂
版次 2014 年 2 月第 1 版
印次 2014 年 2 月第 1 次印刷

开本 710 × 1000 1/16
印张 20.75
插页 2
字数 350 千字
定价 59.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社联系调换

电话：010-64009791

版权所有 侵权必究

编者的话

温州是我国市场化、工业化、城镇化、信息化和全球化发展最快的地区之一，也是我国改革开放的前沿地区。近两年，国务院及有关部委先后批准温州为“全国金融综合改革试验区”（国务院，2012年）、“农村产权改革试验区”（农业部，2012年）、“农村社区建设试验区”（民政部，2012年）以及“第一批国家智慧城市试点”（住房和城乡建设部，2013年）等等，在温州地区先试先行，开展了一系列重大的改革试验，为全国改革探索和积累经验。

从形式上看，金融、产权、社区等等改革的内容是具体的，但这些改革互相关联、相互影响、相互制约、共同促进，具有很强的综合性。如金融改革直接涉及农村土地、农民的房产的抵押和担保权利，要求进一步深化农村产权改革，明晰农民及农村集体的财产权能；农村产权改革则要求对农村土地、集体资产以及村民和居民的权益进行明晰和界定，也要求进一步理顺对村民委员会及村集体的关系，妥善处理原集体村民与新居民（在此长期工作生活的外来人口）的关系。这也要求对农村集体经济组织、村委会组织以及农村教育、医疗、社保等公共服务制度进行改革和完善。正因如此，自2011年以来，温州市委市政府在国务院及有关部委的支持下，大力推进城乡统筹综合改革，在农村实施了“三分三改”、村委会“转、并、联”、新社区建设和乡镇扩权等一系列重大改革，在乡镇体制、村级组织、集体产权、户籍制度、社区重建等一些重大体制和机制上进行探索和创新，着力探索和构建适应市场经济、符合现代文明和人民群众需求的现代基层治理体系。经过两年的努力，温州通过“三分三改”破除村社不分、政经不分的体制，实现经社分开、政经分开；通过“转、并、联”推动村级组织的转型和农村社区的重建；通过“上提下放”、服务下沉、社会参与，实现政府行政管理与社区自我管理、政府公共服务与社区社会自我服务的良性互动，政府、社区和社团多元参与、合作共治；

通过破除城乡二元化的户籍、产权、组织与服务体制，着力构建城乡一体的组织、管理和服务体制，推进城乡、社区和社会的融合。这些改革适应并推动了温州市场化、城镇化、工业化和农业现代化的发展，也为我国城乡统筹综合、社区重建和社会管理创新提供了新思路和新模式。

“人民民主是社会主义的生命。发展社会主义民主政治是我们党始终不渝的奋斗目标。”基层民主建设是发展社会主义民主政治的基础性工程。党的十八大进一步强调要进一步完善基层民主制度，“在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中实行群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，是人民依法直接行使民主权利的重要方式。要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制，以扩大有序参与、推进信息公开、加强议事协商、强化权力监督为重点，拓宽范围和途径，丰富内容和形式，保障人民享有更多更切实的民主权利”。城乡社区是我国社会基层组织、管理、服务和自治单元，社区自治和民主建设也是社会主义民主建设的重点和基础。温州城乡统筹改革对城乡基层民主进行了广泛的探索，其中包括“三分三改”，理顺“村社关系”、“经社关系”和“政经关系”；推进村委会“转、并、联”，重建基层自治组织主体，推动村民自治向社区自治转型；在集体产权制度改革过程中大力推进股份合作，完善合作社的民主机制，保障农民群众的财产权利和民主权益；大力推进社区化党建，推动基层党组织从单位制向社区制转变，扩大了城乡社区基层党组织的覆盖面、组织力和号召力，促进了基层党组织的民主建设。正因如此，温州城乡统筹综合改革不仅是基层体制改革，也是基层民主的探索和发展。

为了深入研究温州城乡体制及基层民主建设，华中师范大学政治学研究院、中国农村综合改革协同创新研究中心和温州市城乡社区建设领导小组办公室、市民政局组成联合调研组，对全市城乡基层体制的转型及民主建设进行了专题调查研究。课题组对城乡新社区、村民委员会、集体经济组织及基层党组织的民主制度建设及民主选举工作进行了全面深入的调查，对新时期面临的困难和问题进行了分析，提出了相关对策建议，同时，对温州基层民主的发展和经验进行了总结。本书就是此项调查研究的成果。我们希望以此记录温州改革探索的历程，介绍温州的实践创新和制度创新，为我国进一步完善基层治理体制机制，推进社区建设，创新社会管理，发展基层民主，提供经验、样本和参考。

本书是温州市 2013 年度重大调研项目“温州村级组织转制与新型社

区建设调查研究”的成果，也是集体调查的成果。项目负责人为华中师范大学政治学研究院项继权教授、温州市任玉明副市长，温州市委社工办主任、市民政局局长李爱燕，温州市委社工办专职副主任、市民政局副局长王绍寅和温州市委社工办（民政局）基政处处长何长纓组织调查的实施。参与调查的还有吴理财教授、王敬尧教授、袁方成副教授以及郑海埃、吴素雄、丁丽燕、刘文卿、李敏杰、宋江帆、夏宁波、闫小沛、袁青、耿静、涂一荣、李舒莹、朱聪聪等。根据课题组的安排，本书由袁方成、吴理财及何长纓负责统筹编写，温州市委社工办、民政局及相关部门对调查研究给予了指导和支持，在此一并致谢！

“温州村级组织转制与新型社区建设调查研究”课题组

2013年11月11日

目 录

新社区选举：政策设计与推进策略	(1)
温州市城乡社区选举规程、创新及政策说明	(35)
温州新社区建设中村民委员会的转型与定位	(86)
温州新型村民理事会的组织设计与建设规划	(110)
温州村委会“转、并、联”中的矛盾与问题分析	(136)
温州市农村经社分开与集体经济股份制改造	(160)
温州市农村经济合作社的治理结构研究	(182)
温州市农村经济合作社选举研究报告	(203)
温州农村社区财务管理与运行制度	(230)
温州城乡社区建设的绩效评估	(258)
附录 1 现行城市居委会和村民委员会选举规程比较	(279)
附录 2 温州市城乡社区财务管理制度	(301)
附录 3 温州城乡社区建设居民满意度评估项目执行手册	(312)

新社区选举:政策设计与推进策略*

自 2011 年以来,温州市大力推进城乡统筹综合改革,着力探索和构建适应市场经济、符合现代文明和人民群众需求的现代基层治理体系。经过两年多的努力,初步完成了“三分三改”、村委会“转、并、联”工作,城乡新社区的框架基本确立。到 2013 年 1 月,温州通过村委会的“转、并、联”已经将全市 5405 个行政村、188 个居委会和 351 个城市社区组建为 789 个城乡社区。按照全市社区建设三年规划,农村社区建设已经进入推进选举、体制转换、完善机制、提升质量的新阶段。如何立足国情、因地制宜,审慎推进新社区的选举,进一步完善村委会“转、并、联”及基层自治组织单位的转换,妥善处理社区选举与村委会选举、社区自治与村民自治的关系,实现城乡社区的“有序选举”和基层自治体制“平稳过渡”,是当前新社区建设中亟待研究和解决的问题。本报告对新社区选举面临的困难和问题进行分析,对未来社区选举提出政策建议和实施策略。

一 社区选举:新社区建设的基础性工程

城乡社区是指聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体,也是我国的社会基层组织、管理、服务和自治单元。社区选举不仅是社区自治的基本内容和要求,也是我国城乡基层民主建设的重点及整个国家民主建设的基础。随着温州全市城乡社区建设的布局 and 建置的完成,下一步的重要工作就是推进新社区选举。只有通过社区选举组建新社区的组织体系,为新社区的权力运行提供民众的授权和认可,才能最终完成新社区的组织建设的任务,并为未来社区自治奠定基础。

* 执笔人:项继权、袁方成、李敏杰、闫小佩。

（一）社区选举是城乡社区自治的基本内容

早在2000年11月，《中共中央办公厅、国务院办公厅关于转发〈民政部关于在全国推进城市社区建设的意见〉的通知》中就强调：“社区是指聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体。”文件同时明确指出：“目前城市社区的范围，一般是指经过社区体制改革后作了规模调整的居民委员会辖区。”要求在社区建设中“扩大民主、居民自治。坚持按地域性、认同感等社区构成要素科学合理地划分社区；在社区内实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，逐步实现社区居民自我管理、自我教育、自我服务、自我监督”。^①根据1989年12月《中华人民共和国城市居民委员会组织法》，“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。居民委员会主任、副主任和委员，由本居住地区全体有选举权的居民或者由每户派代表选举产生”。^②城市社区自治及选举也是以居民委员会为单位进行的。正因如此，2010年11月10日中共中央办公厅、国务院办公厅《关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见》将社区组织、社区选举、社区自治与居民委员会的组织、选举和自治统一起来，明确强调：“我国城市社区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。”“社区居民委员会是社区居民自治的组织者、推动者和实践者”，要求各地“从社会主义初级阶段基本国情出发，坚持同完善社会主义市场经济体制相适应，坚持党的领导、人民当家做主、依法治国有机统一，推进社区居民依法直接行使民主权利，管理社区公共事务和公益事业，建立健全社区党组织领导的充满活力的基层群众自治机制，实现政府行政管理与基层群众自治的有效衔接和良性互动”。^③

虽然上述法律和政策主要针对城市社区建设，迄今仍缺乏对农村社区组织、选举和自治的法律性文件和规范，但是，对于现行城市社区建设的

^① 《中共中央办公厅、国务院办公厅关于转发〈民政部关于在全国推进城市社区建设的意见〉的通知》，2000年11月3日。

^② 《中华人民共和国城市居民委员会组织法》，1989年12月26日第七届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过，1989年12月26日中华人民共和国主席令第二十一号公布，自1990年1月1日起施行。

^③ 中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见》，2010年11月10日。

要求和规范无疑对农村地区的社区建设具有指导意义。尤其是，温州作为我国城乡一体化社区建设的探索者和实践者，旨在破除城乡二元化的结构，构建城乡一体新社区，上述城市社区建设的相关规范无疑对全市城乡社区建设具有适应性。不仅如此，自党的十七大以来，在社区建设中已经不再将“城市社区建设”和“农村社区建设”并列或分开，而是作为“城乡社区建设”，对城乡社区建设提出了共同的要求，强调“要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制，扩大基层群众自治范围，完善民主管理制度，把城乡社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体”。^① 城乡社区选举也是城乡社区自治及“基层群众自治”的基本内容。

（二）社区选举是社区民主和基层民主的重点

民主政治建设是一个过程，也是一个系统。在社区建设中，中央要求“在社区内实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，逐步实现社区居民自我管理、自我教育、自我服务、自我监督”。其中，“民主选举”是社区自治民主的前提和基础。事实上，早在抗日战争时期，中国共产党在艰苦的战争环境下就大力推动基层民主、民主选举及民主建政。陕甘宁边区政府就将选举作为民主建设和民主建政的首要工作，强调首要的是进行普选，把边区参议会和政府建立在民主选举的基础之上。1941年1月，《陕甘宁边区政府为改选和选举各级参议会的指示信》中说：“民主政治选举第一”，“民主的第一着，就是由老百姓来选择代表他们出来议事管事的人”。“边区各级参议会与政府，是老百姓选举的，但做了很久，做得对不对，应该向老百姓报告，请老百姓检查，看还要你不要。这叫做改选。未经过选举的地区，各级政府都是临时的，必须由老百姓选举，才能叫正式政府。”“如果有人轻视选举，或者说不要选举，那就是等于不要民主。不要民主，就等于不要革命。”^② 新中国成立以后，无论是在城市还是农村基层民主自治制度建设中，党和政府都将民主选举作为基层民主和群众自治的起点和重点。选举也是基层自治组织和政权组织的权力合法

^① 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》，2007年10月15日。

^② 刘政（全国人大法律委员会委员）：《民主政治选举第一》，《中国人大》2002年第3期。

性的重要来源。在当前城乡一体化的社区建设中，也必须致力推进社区民主选举，通过选举授权，为社区自治组织提供自治的权威和民意的认同，也为城乡社区自治和基层民主奠定基础。

（三）社区选举是社会主义民主的基础性工作

党的十六大报告指出：“扩大基层民主，是发展社会主义民主的基础性工作。”^① 党的十七大报告进一步强调：“人民民主是社会主义的生命。发展社会主义民主政治是我们党始终不渝的奋斗目标。要坚持中国特色社会主义政治发展道路，坚持党的领导、人民当家做主、依法治国有机统一，坚持和完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度，不断推进社会主义政治制度自我完善和发展。”“人民当家做主是社会主义民主政治的本质和核心。要健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权。”“发展基层民主，保障人民享有更多更切实的民主权利。人民依法直接行使民主权利，管理基层公共事务和公益事业，实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，对干部实行民主监督，是人民当家做主最有效、最广泛的途径，必须作为发展社会主义民主政治的基础性工程重点推进。”^② 由此，将城乡基层群众自治制度上升为国家基本政治制度，并作为社会主义民主政治的基础，这是我们党的一个重大决策，是对基层群众自治制度地位的重大提升。城乡社区不仅是一种社会生活共同体，也是基层群众自治组织，社区选举不仅是社区民主及基层民主的重点，也是我国社会主义民主政治建设的基础性工作。社区自治民主的建设，也为整个国家民主奠定基础。正如彭真同志所言：“十亿人民如何行使民主权利，当家做主……一方面十亿人民通过他们选出的代表组成全国人大和地方各级人大，行使管理国家的权力……另一方面，在基层实行群众自治，群众的事情由群众自己依法去办，由群众自己直接行使民主权利。”“没有群众自治，没有基层直接民主，村民、居民的公共事务和公

^① 江泽民：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》，2002年11月8日。

^② 胡锦涛：《高举中国特色社会主义伟大旗帜，为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》，2007年10月15日。

益事业不由他们直接当家做主办理，我们的社会主义民主就还缺乏一个侧面，还缺乏全面的、巩固的群众基础。”“实行村民自治，农民群众按照民主集中制的原则，实行直接民主，要办什么，不办什么，先办什么，后办什么，都由群众自己依法决定，这是最广泛的民主实践。他们把一个村的事情管好了，逐渐就会管好一个乡的事情；把一个乡的事情管好了，逐渐就会管好一个县的事情。一个县管好了，也就会管好一个省进而对国家事务进行有效的管理。八亿农民实行自治，自我管理，自我教育，自我服务，真正当家做主，不仅是农村民主的建设的历史性进步，也是国家民主的根基和实现人民当家做主必由之路。”^①

（四）社区选举是当前城乡社区建设工作的迫切要求

自2011年开始，温州市委市政府大力推进城乡统筹综合改革，通过“三分三改”破除了村社不分、政经不分的体制，初步实现了经社分开、政经分开，明晰集体产权，到2013年全市“股改、地改”分别已经达到99.11%、99.74%；通过“转、并、联”推动了村级组织的转型，重建了城乡新社区，至2013年5月，全市5405个行政村、188个居委会和351个城市社区组建为789个城乡社区；通过“上提下放”、服务下沉、社会参与，实现了政府行政管理与社区自我管理、政府公共服务与社区社会自我服务的良性互动，将287项原本由县（市、区）办理的事权调整下放到乡镇（街道）办理，80项原本由县（市、区）办理的事权调整下放到社区办理，实现了简政放权、服务下沉、充实社区的目标。可以说，经过两年多的努力，温州综合改革初步完成了全市组织重构和重建的工作，城乡新社区的框架基本确立。不过，我们必须看到，目前城乡社区仅仅是完成组织建置、平台建设的工作，社区管理委员会的组织、机构及人员主要由上级党政部门决定，从法律上讲，目前的城乡社区建置及管理委员会组织仍具有临时性和过渡性，社区组织建设的任务并没有全部完成。作为基层群众自治组织，社区组织及其管理人员应由居民群众选举产生，实行自我组织、自我管理和自我服务。也正因如此，随着社区建置工作的初步完成，必须实行城乡社区的选举工作，完成从行政性、临时性和过渡性的社区管理机构向法定的社区自治机构的转变。

^① 彭真：《通过群众自治实行基层直接民主》，1987年11月23日。

（五）社区选举是温州基层民主的转型和创新的客观要求

不断扩大和创新基层民主是我们党和政府的一贯方针。党的十七大报告提出要发展基层民主，切实保障人民的民主权利。党的十八大也明确提出，要进一步完善基层民主制度。健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制，以扩大有序参与、推进信息公开、加强议事协商、强化权力监督为重点，拓宽范围和途径，丰富内容和形式，保障人民享有更多更切实的民主权利。^①温州是我国市场经济发展最快的地区，也是我国基层民主建设的前沿地区，在基层民主自治领域做出了不少探索。2007年10月，温州市根据中央与省委统一部署，通过强化领导、深化指导，在第八届村民委员会换届选举工作中，“早抓试点、狠抓培训，严格程序、严把条件，创新办法、创优环境等措施途径”，取得了较好成效。在第九届换届选举中，探索出“两推一选”、“自荐海选”等选举形式，并全面推行“三项承诺”制度，确保了换届选举向更公平、更民主、更严格的方向前进。不过，随着“三分三改”、村委会“转、并、联”及社区重建工作的推进，如何从村民自治选举向社区居民自治选举过渡，从村民自治向社区自治转型，是当前迫切需要解决的问题。特别是根据目前的城乡基层民主自治制度，城市和农村群众自治分别依据《城市居民委员会组织法》和《村民委员会组织法》进行，如何实现从传统城乡二元化的基层群众自治体制向城乡一体化的城乡社区体制转变，如何实现农村村民委员会与社区居民委员会选举的有序衔接、平衡过渡，是亟待解决的问题。不仅如此，迄今为止，作为基层社区组织的村民委员会是以土地集体所有为基础建立起来的，具有强烈的封闭性和排他性。土地的产权关系决定着村委会的人员边界及权力范围。村民自治仅仅是拥有村集体产权的“村民”的自治，只有拥有土地产权的“村民”才可能参与村级民主选举、民主决策和民主管理，也只有本村的村民才可能享受村社区的福利，并承担相应的义务，村民自治也因此具有排他性和封闭性。然而，农村及整个国家改革开放已经打破了村社区的封闭性，尤其是随着经济和社会流动，村社区的多种所有制的发展，社区的地权关系、居民关系日益多元化和复杂化，由此

^① 胡锦涛：《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗》，2012年11月8日。

不仅提出传统的乡村集体经济组织如何维系、如何运作以及如何生存的问题，也提出了建立在集体产权或集体经济之上的乡村社区管理组织如何维系和发展的的问题。如何处理原居民与移居民的权利关系？“外来人员”是否有权参与居地村庄的自治事务？如何才能保障这些“外来人员”的经济、社会及政治权益？以及外来居民如何承担相应的义务和责任？等等。这也要求对现行的村民委员会的组织与管理体制进行改革，发展和创新社区民主，以容纳和整合社区全体居民，实现基层自治和民主的转型。毫无疑问，这些无疑是当前温州基层民主建设的难点，也是温州基层民主创新的机会。

（六）社区有序选举是实现温州社会稳定和谐和发展的保障

选举过程本身是民主参与、利益表达和权益分配的过程。民主选举及基层民主建设本身是通过民主和规范的方式消除分歧、达成共识、保障权益和实现有序治理和社会和谐的过程。特别是民主选举和民主自治是广大民众参政议政、民主管理和民主监督的途径和方式，这对于落实党和国家的各项方针政策，疏导和化解当前农村中的种种矛盾，促进农村及整个国家和社会的稳定和发展，有着极其重要的基础性作用。然而，我们也必须看到，民主选举的过程也是各种观点、权力和利益矛盾的显性化的过程，不可避免地出现冲突。温州是社会经济高度发达、群众民主法律意识较强的地区，选举竞争一直比较激烈。特别是在一些乡村宗族势力强盛、派系斗争激烈，直接影响城乡的选举及社会和谐稳定。不仅如此，作为发达地区，温州有大量的外来人口，在传统的村民自治制度下，他们被排斥在民主选举之外，不可避免出现新居民与原居民的矛盾，进而影响到社区和社会的和谐。为此，如何进一步规范基层民主选举，通过经社分开、村社分开以消除经济竞争对村社选举的影响；如何通过扩大基层民主，赋予外来新社区居民相应的民主自治的权力，将外来新居民纳入社区自治、民主及管理之中，实现社区的有序管理，是必须解决的问题。与此同时，在村委会“转、并、联”过程中，村委会制度向社区制度转型涉及原村委会干部的权益；现行的行政化的社区管理委员会向自治性的社区居民委员会的转型也涉及下派干部的权益，能否切实保障各方权益，实现基层自治体制的转型，这不仅是事关温州城乡综合改革及社区建设的成败的重大问题，也是事关温州基层政府和组织及社会政治是否稳定的重大问题。

总之，推进城乡社区选举，是城乡基层社区建设的基本内容，也是完成城乡社区组织建设、实现基层自治体制转型的迫切要求和必要步骤。能否顺利完成城乡社区选举，关系到温州城乡社区建设、村组体制转型及基层治理体系重建的成败，也是关系到温州城乡基层社会和谐的重大问题。

二 当前城乡社区选举的难点与疑虑

改革的过程是一个创新的过程，它涉及多重权力和利益的调整。特别是温州的城乡社区是建立在“政经分开、城乡一体、联村建社、合作共治”的基础之上，在诸多方面有重大的突破和创新，城乡一体化的新社区选举在全国首开先例，在法律政策及实践上仍面临不少困难和问题。人们对于城乡一体化的社区建设及社区选举本身也存在不少疑虑。从我们的调查来看，当前城乡社区选举的难点和疑虑主要集中在如下几个方面^①。

（一）城乡新社区的定位及选举的法律依据问题

1. 新社区的组织性质及法律地位问题

温州城乡社区选举的前提是必须明确城乡新社区的组织性质、法律地位及选举的法律依据。不同的组织类型有不同的组织法则及不同的权力地位。由于迄今为止我国城乡基层自治组织仍实行城乡二元体制：城市实行居民委员会制度，农村实行村民委员会制度。城市居民委员会和农村村民委员会分别依据《城市居民委员会组织法》和《村民委员会组织法》选举产生。城市社区及社区居民委员会的组织性质、法律地位及选举的法律依据是清晰的，问题的难点在于如何来看农村新社区的组织性质及其法律地位。如果将农村新社区定位为“农村基层群众自治组织”，如何处理社区自治组织与村民自治组织的关系？这是社区选举首先必须明确的问题。

^① 2013年1月中下旬，温州市城乡社区建设领导小组办公室采取“走下去”和“请上来”的办法，走访2个县4个镇（街道），召开了8个不同层面干部的座谈会，对温州市城乡社区建设现状、温州各级干部群众对城乡社区选举的认知情况及城乡社区选举法律法规法理进行了调查研究。另外，温州市城乡社区建设领导小组办公室和华中师范大学政治学研究院、中国农村综合改革协同创新研究中心在3月13—15日组成专题调研组，先后赴乐清、文成和瓯海等地展开实地调研，围绕城乡社区选举和建设的27个问题展开了具体的讨论。

从调查来看，不少乡镇干部虽然强调新社区未来的方向是“自治组织”，现行的行政化的社区管理委员会必须向自治性的社区居民委员会转型，社区选举不可避免，但是，作为长期奋战在第一线的行政工作者，乡镇干部最为关注的核心问题是城乡新社区与乡镇工作的对接问题。他们普遍倾向于将目前的城乡社区视为乡镇的“派出机构”。一是不少乡镇干部及社区管委会的成员担心社区选举后乡镇和社区的关系，认为如选举后乡镇与社区的关系变为指导，那么政府的行政工作就很难落实，管理职能可能无法实现，也无法和政府实行有效对接；二是对选举的人选比较担心，担心选上来的可能是体制外的人，可能存在不好管理的可能，同时对于选举上来的人如何和乡镇下派的工作人员关系的处理也存在一定的隐忧；三是认为当前社区建设还处在一个过渡期，之前的“三分三改”还未完全到位，村社融合仍未完全实现，村民的社区概念也有待加强，因此为了保持改革的稳定，暂时不要进行选举。不少干部表示：“改革方向是对的，但是步伐太快。”他们对新社区的选举仍有不少担忧。

2. 农村新社区选举的法律依据问题

在新社区选举的法律依据上，温州城乡社区有别于其他地方的城市社区和农村社区，不同于联村社区的选举工作。温州城乡社区是在村经济组织股份化改革、村资分离、户产分开的基础上建立起来的以区域为单位的基层群众性自治组织，在温州这样的城乡社区选举，到底采用城市社区居委会选举办法还是按照村民委员会组织法来组织选举，一时成为基层讨论焦点。在不少人看来，农村新社区及其选举没有法律依据，不能直接采用《村民委员会组织法》；如果按照村民委员会组织法组织城乡社区选举，村委会选举程序严密，工作量大、面广，选举有效性难以保障；如果按照城市社区居委会选举规程组织选举，农村社区又不是城市社区，也不是居民委员会，也没有法律依据，即使未来可能转变为城市居民委员会，但目前的条件仍不具备。因此，城乡社区选举工作既不能直接依据《中华人民共和国城市居民委员会组织法》来组织选举，也不能依据《中华人民共和国村民委员会组织法》来组织选举，无所适从。

3. 城乡社区自治组织的称谓问题

根据《中华人民共和国村民委员会组织法》规定：“第二条 村民委员会是村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。”根据《中共中央办公厅

国务院办公厅关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见》规定：“我国城市社区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。”农村和城市基层组织的名称不统一。不仅如此，目前全国各地农村社区的名称叫法也不一。有的仍延续原有的村民委员会名称，有的则在村民委员会前加上“社区”，成为“××社区村民委员会”。对于社区的管理机构有的称之为“社区管理委员会”，有的称之为“村民委员会”。目前，温州农村新社区称之为“管理委员会”。选举后城乡社区组织怎么称呼，直接叫委员会还是加村名或社区称为“社区村民委员会”或“社区居民委员会”？新社区组织的称谓涉及所适用的法律问题。

4. 村委会还要不要组织换届选举的问题

依据现行的《村民委员会组织法》，村民委员会是基层群众自治组织。如果农村新社区定位于“基层群众自治组织”，是否造成基层自治组织的重复和冲突。如果新社区作为基层自治组织选举，城乡社区组织选举以后，村民委员会还要不要再组织选举，也是基层干部关注的焦点问题之一。如果已经在社区组织了选举工作，村民还要求组织村民委员会换届选举工作，允许村委会再换届选举，将直接关系到社区有没有必要设的问题。按照村民委员会组织法，村委会有权履行社会管理和服务职责，在温州，城乡社区建设的目的是整合社会资源为社区居民提供更好、更全面的社会管理和服务工作，选举村委会和城乡社区建设目标相冲突。如果不允许村民委员会再组织换届选举，在法律层面是不是允许？这必须获得上级有关部门的政策许可和支持。

（二）城乡新社区选举的组织与规范问题

1. 社区选举工作的领导和组织问题

根据《浙江省村民委员会选举办法》第七条规定：“省、设区的市根据需要可以成立村民委员会选举工作指导机构，履行组织实施换届选举、培训选举工作人员、依法处理选举问题等职责。”根据《浙江省城市社区居民委员会选举规程（试行）》，第八条规定：“市、县、街道（镇人民政府）应当分别成立社区居民委员会选举工作指导机构。”城乡社区换届选举工作要不要成立选举机构，怎么建立机构，是按照村委会换届选举的做法还是依照城市社区换届选举的做法。