

■ 社区发展理论与实践丛书

丛书主编 詹成付

QUANGUO HEXIE SHEQU JIANSHE LILUN YU SHIJIAN
SHEQU JUMIN ZIZHI YU SHEHUI ZUZHI CHUANGXIN

全国和谐社区建设理论与实践 社区居民自治与社会组织创新

民政部基层政权和社区建设司 组织编写

■ 社区发展理论与实践丛书

丛书主编 詹成付

QUANGUO HEXIE SHEQU JIANSHE LILUN YU SHIJIAN
SHEQU JUMIN ZIZHI YU SHEHUI ZUZHI CHUANGXIN

全国和谐社区建设理论与实践 社区居民自治与社会组织创新

 中国社会出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

全国和谐社区建设理论与实践:社区居民自治与社会组织创新/民政部基层政权和社区建设司组织编写. —北京: 中国社会出版社, 2009. 4

(社区发展理论与实践丛书/詹成付主编)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 2553 - 6

I. 全… II. 民… III. 社区—城市建设—研究—中国
IV. D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 046956 号

丛 书 名: 社区发展理论与实践丛书

丛书主编: 詹成付

书 名: 全国和谐社区建设理论与实践:社区居民自治与社会组织创新

编 者: 民政部基层政权和社区建设司

策 划: 社区图书编辑室

责任编辑: 孙 研

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电 话: (010) 66080300 (010) 66083600

(010) 66085300 (010) 66063678

邮购部: (010) 66060275 电 传: (010) 66051713

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 160mm × 230mm 1/16

印 张: 16. 25

字 数: 270 千字

版 次: 2009 年 5 月第 1 版

印 次: 2009 年 5 月第 1 次印刷

定 价: 26. 00 元

大力加强理论研究工作， 把和谐社区建设事业推向前进

(代序)

全面推进城市社区建设，已走过了8年多的历程。8年多来，各地从实际出发，积极推进社区建设，创新基层社会管理体制，提升社区管理和 service 功能，走出了一条具有中国特色的令人瞩目的社区发展之路。新型社区管理和 service 体制初步建立，民主管理制度逐步健全，政府公共服务逐步向社区覆盖，社区社会组织和志愿服务组织大量涌现，居民群众参与社区建设的渠道和途径越来越多，对社区的认同感、归属感越来越强，“社区是我家，建设靠大家”的理念愈益深入人心。社区建设之所以取得这样骄人的成绩，一个重要原因是由于我们始终坚持一手抓实践推进、一手抓理论研究，以理论引领实践，不断推进社会建设深入发展。

一、坚持正确的理论研究方向，增强和谐社区建设理论研究的责任感和紧迫感

应该看到，当前，社区建设工作已进入新的发展阶段。随着工业化、信息化、城镇化的加快发展和城乡社会结构、利益关系的深刻变化，社区作为社会建设和管理的基础平台，承担的社会管理事务越来越繁重，居民群众需要其提供的公共服务越来越多，协调利益、化解矛盾、维护社会稳

定的任务会越来越艰巨,社区工作水平与日趋繁重的社会管理任务的矛盾、社区服务功能与居民群众日益增长的物质文化生活需求的矛盾会越来越突出。社区建设面临新的发展机遇和社会挑战。在当前纷繁复杂的社会现实中推进和谐社区建设,尤其需要一手抓实践推进,一手抓理论研究,在理论研究中坚持正确的方向,以科学的思想、理论、方法看待和研究和谐社区建设。

(一) 坚持正确的理论研究方向,就是要坚持中国特色社会主义理论体系

中国特色社会主义理论体系是全国各族人民团结奋斗的共同思想基础,也是推进和谐社区建设的行动指南。它包括邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观等一系列战略思想,是全党全国人民实践智慧的科学总结,也是马克思主义理论中国化的最新成果。我们开展和谐社区建设研究,必须用这一理论体系作指导,增强以中国特色社会主义理论分析问题、研究问题和解决问题的能力。不断探索和研究如何使社区更好地满足人民群众的实际需求、如何调动人民群众广泛参与和谐社区建设、和谐社区最有效和有活力的体制机制如何建立等诸多理论问题。要善于把和谐社区建设理论研究同我国发展实际相结合,使理论研究工作与经济社会发展相适应,真正发挥理论先导、舆论先声的作用。要不断解放思想、开拓创新,丰富和发展和谐社区建设理论,推动建立新型的中国特色和谐社区建设理论体系,为和谐社区建设提供不竭的思想动力。

(二) 坚持正确的理论研究方向,就是要坚持深入贯彻落实科学发展观

科学发展观是发展中国特色社会主义必须坚持和贯彻的重大战略思想,也是推动和谐社区建设的根本指导方针。科学发展观总结了我国改革开放和现代化建设的成功经验,揭示了经济社会发展的客观规律,反映了我们党对发展问题的最新认识。我们开展和谐社区建设研究,必须以科学发展观统揽各项研究工作,把科学发展观的要求转化为理论研究的正确思路 and 实际能力。按照以人为本的核心理念,把和谐社区建设理论研究,立足于人民群众最关心、最直接、最现实的利益之中,研究解决涉及民生、民利、民权的热点、难点问题。要按照统筹兼顾的方法,研究解决和谐社区建设中城乡、区域发展不平衡的问题。把和谐社区建设放在改革发展稳定大局和构建社会主义和谐社会大背景下进行研究,着眼当前,立足长远,真正实现和谐社区建设对推动经济、政治、文化、社会协调发展的促

进作用。

(三) 坚持正确的理论研究方向,就是要坚持理论和实际相结合

理论联系实际是唯物史观的精髓,也是和谐社区建设理论研究工作必须遵循的基本原则。人的认识是否具有真理性,并不是一个理论问题,而是一个实践问题。我们要善于从深入细致的调查研究中总结经验,将理论放在实践中进行检验,用实际工作效果和人民群众的满意程度检验理论研究成果。要善于研究分析形势,着眼新形势下和谐社区建设工作改革创新的实际需要,科学把握和谐社区建设的趋势和发展规律,有针对性提出推进和谐社区建设的对策建议,努力把理论研究成果运用于实践,进一步增强指导推进和谐社区建设工作的科学性、预见性,把和谐社区建设事业不断推向前进。

二、抓住重点问题和关键环节,扎实开展社区建设理论研究和创新工作

建设和谐社区,是社区建设的要求,加强和谐社区建设理论研究工作,要把握重点,突破难点,力争在观念上有创新,政策上有推进,体制机制上有突破,工作上有创造。当前及今后一个时期要重点研究以下问题:

(一) 要紧紧抓住基层社会管理体制、运行机制问题进行研究

适应经济社会发展的新形势,健全和完善以社区为主导的基层社会管理体制和运行机制,是和谐社区建设的核心。要进一步研究推动形成以社区党组织为领导核心、以社区自治组织为主体、以社区社会组织和志愿者组织为基础,职责明确、协作互助的社区组织网络,调动各种社会力量的积极性,共同建设社区。要进一步研究基层政府与社区互动机制问题,按照政府调控机制同社会协调机制互联、政府行政功能同社会自治功能互补、政府管理力量同社会调节力量互动的要求,进一步明确基层政府、社区组织在社区公共管理和服务中的功能、权责及相互关系,保证基层政府和社区组织职能归位,各司其职、各负其责,协同合作。要进一步研究基层社会管理与服务资源整合问题,按照条块结合、以块为主的原则,以社

区为平台,整合各部门延伸到基层的社会管理与服务职能和资源,形成统一、有效、务实的基层社会管理与服务机制。要研究探索如何建立健全社区矛盾纠纷化解机制问题,探索建立社区党组织和居委会主导的维权机制,切实维护好居民的合法权益和社区的良好秩序。

(二) 要紧紧抓住完善居民自治、推进基层民主政治建设问题进行研究

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,是基层民主政治建设的重要内容,也是和谐社区建设的重要任务。要进一步研究基层民主制度的建立和完善问题,建立健全社区居务公开、民主管理和民主评议制度,社区内与人民群众切身利益密切相关的重要事项,居民群众关注的热点难点问题,都要纳入民主自治的范围,按照民主程序进行民主决策,保障居民对社区公共事务和公益事业有足够的知情权、决策权和监督权。要研究扩大基层群众自治范围问题,加强社区居委会和居民代表对政府公共服务的监督和评估,建立监督制度,相关部门制定关系群众利益的政策和重要民生项目的决策要向社区群众公开,听取意见,接受评议,居民满意程度要作为基层政府部门和干部职工评比表彰的重要依据。要进一步研究社区慈善组织、群众性文体组织、科普组织和为老年人、未成年人、困难群众提供生活服务的社会组织参与社区事务的新途径,发挥社区社会组织的自治功能。要进一步研究创新基层民主的实现形式,畅通社情民意表达渠道。要进一步研究业主自治与居民自治的有效衔接问题,规范业主、业主委员会、物业公司行为,发挥社区居委会指导和监督物业服务机构的作用,切实维护好业主合法权益和社区良好秩序。

(三) 要紧紧抓住社区服务中的热点、难点问题进行研究

充分发挥行政机制、互助机制、志愿机制、市场机制的作用,逐步建立覆盖城乡社区居民的社区服务体系,满足居民群众多样化、多层次、多方面的服务需求,是和谐社区建设的出发点和落脚点。要进一步研究政府社会建设和管理重心下移,探索劳动就业、社会救助、社会治安、医疗卫生、社会保障、计划生育、文化、教育、体育等政府公共服务职能覆盖到社区,政府工作人员进驻社区,政府电子政务延伸到社区,政府公共财政提供到社区的有效方式和途径,促进“就业难”、“上学难”、“看病难”等群众最关心、最需要、最迫切的问题的解决。要进一步研究社区服务规

范化和细致化、个性化,提升社区服务水平问题。制定标准,规范程序,加强监督检查,加大财政资金资助,将社区卫生、家政服务、社区保安、养老托幼、餐饮配送、修理服务和废旧物品回收等服务标准化和规范化,使社区群众享受到方便、快捷、优质、价廉的社区公益服务。要进一步研究共驻共建政策机制问题,鼓励和支持驻城乡社区的机关、部队、学校和企业事业单位向社区居民开放其服务设施,实行多种形式的资源共享。要进一步研究社区志愿服务发展机制问题,推行志愿者注册登记制度,建立志愿服务激励机制,使以低收入人群、老年人、残疾人、优抚对象、未成年人、流动人口、流浪儿童为重点的社区志愿服务更加普遍,社区志愿服务活动常态化。要进一步研究社区服务扶持政策问题,鼓励各类组织、企业和个人兴办社区服务,鼓励专业社会工作者参与社区服务,或举办社区服务机构,为有困难和问题的家庭和个人提供专业化的帮助。

(四) 要紧紧抓住和谐社区建设的基础保障问题进行研究

加强社区基础建设,增强社区的组织力、凝聚力和号召力,是推进和谐社区建设的基本保证。要研究社区工作者职业化、专职化问题,研究加强社区工作者队伍管理、培训、教育、奖惩等办法,加快建立适应社区建设发展需要的社区工作者队伍。要进一步研究如何建立选配优秀大学毕业生和新录用公务员到社区锻炼的制度,鼓励年轻干部和高等院校毕业生到城乡社区建功立业。要进一步研究社区工作经费的长效保障机制,确保社区党组织和居委会正常开展工作,社区党组织和居委会专职工作人员生活福利待遇标准不低于当地社会平均工资水平。要进一步研究社区服务设施建设问题,重点研究社区办公场所、服务设施和居民公共活动场所的建设标准、功能和资金来源等问题,形成能满足社区办公需要、专门服务设施齐全、居民公共活动场所够规模的社区居民中心,使社区成为社区群众解生活之需、寻精神之乐、交邻里之友的幸福家园。要进一步研究社区信息化如何为社区管理和服务提供技术支撑的问题,加快建设以居民基本信息为基础数据库、涵盖社区各项业务、能实现数据交换和信息共享的社区管理和服务综合信息平台。

总之,和谐社区建设理论研究的课题不胜枚举,和谐社区建设理论研究领域宽阔、立意深远,需要广大民政工作者,社区工作者,理论研究人员,各级党政干部、专家学者倾注心血,认真研究,快出成果。

三、加强领导、强化措施，确保社区建设理论研究工作顺利进行

加强理论研究，用理论创新成果指导实践，是推进和谐社区建设的重要措施。各地要不断强化相应措施，形成开展社区建设理论研究工作的浓厚氛围，保证社区建设理论研究工作的深入进行，取得丰硕成果。

（一）要把和谐社区建设理论研究工作纳入重要议事日程

各级民政部门和各城区要继续坚持一手抓推进、一手抓研究的成功经验，高度重视社区建设理论研究工作，把它作为深入学习实践科学发展观的重要内容，纳入议事日程，认真组织。领导同志要亲自挂帅，参与重大问题的调研，落实好课题研究的必要经费，为社区建设理论研究工作创造条件，提供保障。要拟订研究计划和研究课题，每年确定一批重点研究课题，面向民政系统和社会公开招标，实行合同化管理，给予相应的经费资助。有条件的地方要组建社区建设理论研究队伍，建立课题研究基地，支持、鼓励基层边实践边探索，解决社区建设中遇到的急需问题。

（二）要广泛吸收动员社会力量参与和谐社区建设理论研究工作

和谐社区建设理论研究，是一项厚重的社会科学研究，必须广开门路、广开思路、广开言路，吸收、动员社会各方面力量共同参与。博采众家之所长，吸收社会各界的研究成果，借智借力，使和谐社区建设理论研究更具指导性、前瞻性。要通过定期举办和谐社区论坛、和谐社区建设理论研讨会等，为和谐社区建设理论研究成果提供展示、沟通与交流的平台和载体，优秀理论研究成果要给予奖励，鼓励实践探索 and 理论创新。要促进做好理论研究新成果及时转化为和谐社区建设的具体实践和政策决策。

（三）要团结凝聚和培养造就一支高素质的和谐社区建设理论研究队伍

各级民政部门和各城区要把那些理论功底较强、善于研究问题、思考问题的同志，选配到基层政权和社区建设工作岗位，并保持相对的稳定性。要通过成立专家组、顾问咨询团等形式，把一批专家学者组织起来，借助他们的智慧和力量，发挥他们在政策咨询、拟定思路、科学决策中的作用。要通过持续开展和谐社区建设理论研究，培养和塑造一批理论研究人才，发展壮大研究队伍，提高研究水平。要制定相关政策，吸引更多的

社会科研力量关注和谐社区建设工作，要依托一些大专院校、科研院所开展理论研究工作，为推进和谐社区建设献力献策。

（四）要研究人类社会文明成果，借鉴其他国家和地区推进和谐社区建设的有益经验

如同不能关起门来搞经济建设一样，我们也不能关起门来搞和谐社区建设。应面向世界，着眼未来，科学谋划和谐社区建设。扩大社区建设领域的学术交流和国际合作，加强与国外学术界的交流和对话。要注意引进国外以及港澳台地区一些优秀研究成果和成功做法，吸收国外一些先进研究理念、方式方法和管理经验。要选择翻译介绍一批优秀成果和选拔一些政治思想素质好、有一定学术造诣的中青年专家学者、干部出国交流。在研究借鉴中，要从国情出发，防止照抄照搬，真正建立起一套符合我国国情、具有自身特色的社区建设模式，科学指导社区建设实践。

同志们，推进和谐社区建设既是一项光荣而艰巨的任务，又是一项惠及人民的德政工程。希望大家一如既往地关注和谐社区建设，积极参与和谐社区建设的理论研究和实践创新，努力开创我国和谐社区建设工作的新局面，为构建社会主义和谐社会作出新的更大的贡献！

（节选自民政部副部长姜力 2008 年 10 月 13 日在全国和谐社区建设理论研讨会暨首届城区论坛上的讲话）

目 录

大力加强理论研究工作，把和谐社区建设事业推向前进（代序）

..... 姜 力（I）

城市社区自治制约性因素研究

——基于长三角地区 SH、HZ 和 NB 三城市的调查..... 巢小丽（1）

城市居委会体制创新发展研究

——以“杭州经验”为例的实证研究报告

..... 杭州市民政局课题组（41）

社区委员会：完善基层群众自治制度的机制探索

——浦东川沙社区共商共治平台运作情况调研报告 王家桢（93）

城市社区居委会的现状、问题及对策研究

——从青岛市市南区社区居委会建设谈起 蒋延灿 等（109）

科学发展 整体推进 全面加强和谐社区建设

——马鞍山市社区居委会建设的现状、存在的问题及对策研究

..... 张国华 等（122）

城市社区居委会建设的现状、存在的问题及对策研究 王 曼（135）

居委会与业主委员会的关系研究

——以深圳为视角 夏志有 等 (153)

治理视域下我国城市社区自治与政府管理的边界研究 韦朋余 (162)

社区社会组织参与和谐社区建设的途径和方式研究

..... 邹文开 等 (167)

社区社会组织参与和谐社区建设的途径和方式

——以长春市社区社会组织发展为例 杜文革 等 (177)

社区治理视野下的社会组织研究 戴志伟 等 (188)

社区社会组织参与和谐社区建设的途径与方式

——以北京市朝阳区为例 杨清英 张连民 (204)

基于政党管理视角的安徽城市社区党建问题分析 赵守飞 等 (217)

增权与融合：农民工组织在社区和谐建设中的作用

——来自珠三角地区的报告 黄 岩 (228)

附录一 (235)

附录二 (238)

编后语 (244)

城市社区自治制约性因素研究

——基于长三角地区 SH、HZ 和 NB 三城市的调查

巢小丽

胡锦涛总书记指出“扩大基层民主是发展社会主义民主的基础性工作，健全基层自治组织和民主管理制度，完善公开办事制度，保证人民群众依法直接行使民主权利，管理基层公共事务和公益事业，对干部实行民主监督、完善城市居民自治，建设管理有序、文明祥和的新型社区”^①。这表明社区民主是我国基层民主的重要组成部分，大力推进社区民主建设既是社会主义民主政治建设的重要内容，也是新形势下巩固城市基层政权的现实需要，更是当前城市新型社区建设的客观需要。实践证明，实现社区自治是推动社区民主建设的最佳途径。城市社区自治是城市居民在党和政府的领导下，在国家法律规定的范围内，自己管理自己、自己决定自己的事情，它主要通过社区居委会的工作来实现。本课题所指“城市社区”是指已经经过体制改革，规模和管理权利都发生变化的城市基层区域。

我国城市社区自治始于 1998 年青岛市的居委会直选实践，随着 2000 年中办、国办发〔23〕号文件的颁布，全国各地陆续进行了以居委会直选为开端的城市基础民主的实践与探索，取得了一系列成功。2003 年，宁波市海曙区率先实行全区 59 个社区居委会的直选，在全国引起较大反响。这次城市基层民主实践受到各级政府和国内外学者的关注，被认为是“国内直选规模最大、程序最规范”的社区直选，并基本达到预期目标：增强了

^① 胡锦涛：《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面》，人民出版社 2002 年版。

市民的民主参与意识、提高了社区居委会的工作透明度、密切了市民与社区居委会之间的联系。宁波市海曙区社区居委会直选的成功还带来明显的辐射效应,至2008年,宁波市全市235个社区实现直选,成为全国首个城市社区居委会全部实现直选的城市。

居委会直选是社区民主选举的重要内容,是社区自治的重要发展和突破,是社区自治成熟度的重要衡量指标。居委会直选改变了传统由政府充当社区主角的模式,将社区居民作为社区的参与主体,政府进行引导和支持,通过直接选举的方式产生出符合社区全体成员意愿的社区领导者。居委会直选既促进了社区居民的主动参与,也扩展了市民在城市基层的民主权利,还提高了市民治理社区的能力和水平。现实问题是,社区居委会直选的成功并没有带来政府与学者所预想的城市基层民主的稳步前进和社区自治的自然成熟。由于各种原因,选举出来的社区居委会并没有发挥过多的自治功能。鉴于此,本课题以社区居委会直选为微观视点,深入调查长三角地区的SH、HZ、NB三城市的社区自治和基层民主状况,进行概括与客观评价,并据此分析我国城市社区自治中存在的制约性因素。

一、我国城市社区自治的特殊性

(一) 我国城市社区自治不同于国外城市社区自治

从政治学角度看,自治是相对于他治而言的,它描述的是国家治理之外的社会组织内成员按法律规定对组织内部事务的自我管理权利。自治是现代国家制度的重要组成部分,一般认为自治包括自治区域、自治组织、自治成员、自治权和自治制度五个基本要素。^①我国城市社区自治具有自身特色,不同于国外城市社区自治,具体体现在以下几方面:

首先,我国城市社区形成由政府主导,规划性很强。社区是社会学的—个基本概念,它进入学科领域源于德国社会学家斐迪南·滕尼斯。滕尼斯认为社区是由具有共同价值取向的同质人口组成的关系密切、守望相助、疾病相抚、富有人情味的社会共同体。人们加入这样的团体不是自己主观选择的结果,而是血缘和地源自然形成的。西方城市社区的出现更是顺乎自然的,是哈耶克所说的“自有秩序”的产物,不因计划或设计而形成。我国城市社区的产生和形成,具有自身特点,主要是政府自上而下有

^① 徐勇、陈伟东:《中国城市社区自治》,武汉出版社2002年版,第4页。

计划的推动的,其设立服从于我国社会发展的整体设计和城市基层行政管理的现实需求。因此我国城市社区带有明显的规划性和行政色彩,不同于藤尼斯所述的“自然形成”和哈耶克所说的“自有秩序”产物。

其次,我国城市社区划定以地域为第一标准,地域性特征明显。在藤尼斯最初的社区概念里,社区强调的是一种人际关系的融洽与友善。之后随着社区实践和研究的深入,国外社会学界对社区的理解发生时代性变化,社区的涵义复杂化、多元化:从“社会类型”扩展到“地域社会”,在今天则更多指“社会组织”或“社会网络”。同时随着大城市和大都市的发展,在现代有相同历史、文化和价值理念的街区被认为是同一个社区,国外城市社区的地域性明显削弱。而我国城市社区在具体的划定过程中政府考虑的第一标准是地域界限,对居民之间的人际关系和社区认同感、归属感的强弱则相对考虑较少,主要将在同一行政管理区域中临近的几个小区进行整合,并冠名为“社区居委会”。这样,客观上使我国城市社区具有非常明显的区域界限,地域性特征明显。

第三,我国城市社区自治的权利是由法律所赋予的。我国《宪法》和相关法律明确规定,区是城市基层政府机构,街道是区政府的派出机构,居委会是群众自治性组织,经政府授权承担一定的社会管理职能。以法律的形式明确了我国街道办事处和居民委员会的性质,这样“我国城市社区的基本组织——街道办事处和居民委员会从此正式地、全面地形成,成为我国城市社会管理体制的有机组成部分”^①。而在西方,自治被认为是社区的本质属性和固有属性。如在美国和加拿大,通常他们所说的社区具有“人群共有、共享、相同、认同或共同参与;社区具有地方性自治、自决的功能”^②等特征。从这个意义上来说,美加社区天然具有自治、自决的特性,美加的社区自治在实际上相当于地方政府的自治。显然,这与我国城市社区法律规定下的基层群众自治是有区别的。

第四,我国城市社区自治强调中国共产党的领导和中央以及各级政府的指导。《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》明确提出,“社区建设是指在党和政府的领导下,依靠社区力量,利用社区资源,强化社区功能,解决社会问题,促进社区政治、经济、文化、环境协调和健康发展,不断提高社区成员生活水平和生活质量的过程”。《中华人民共和国城

① 李秀琴、王金华:《当代中国基层政权建设》,中国社会科学出版社1995年版,第245页。

② 丁元竹:《美加社区在推动就业和环保中的作用及其对我国的启示》,《宏观经济研究》2002年第3期。

市居民委员会组织法》第2条指出:“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。不设区的市、市辖区的人民政府或者它的派出机关对居民委员会工作给予指导、支持和帮助。居民委员会协助不设区的市、市辖区的人民政府或者它的派出机关开展工作。”可见,我国城市社区自治必须坚持党的领导,同时接受中央以及各级政府的指导。这与国外城市社区的独立性和民间性有所区别,从这点上来说,我国城市社区自治具有半国家半社会的性质。

(二) 我国城市社区自治不同于农村村民自治

在我国,根据法律规定,城市社区自治与农村村民自治是我国基层民主的重要组成部分,都属于基层群众性自治,但二者有所区别。正如有关学者所说的,“在中国,与市场导向的经济体制改革一样,民主导向的政治体制改革有以下特点:从层级关系结构上看,是从基层社会开始的;从城乡关系上看,是从农村启动再向城市扩展;从变革力量上看,是自下而上和自上而下的互动过程。正是在这一进程中,随着农村村民自治的率先崛起,城市社区自治又迅速突破,成为中国政治体制改革与民主化进程中最有活力的基础性部分。城市社区自治与农村村民自治处于不同的背景和生态之下,有着各自的特点”^①。

首先,城市是一定区域政治经济文化中心,它的经济社会结构比农村要复杂得多。这样就意味着与农村社区相比,城市社区在经济、人口、社会组织以及生活方式等方面亦有明显差异。从经济特征上看,城市的经济社会结构比农村复杂、城市居民的主要谋生方式和主要职业是从事工商服务业或二、三产业。从人口特征上看,城市人群相对集中于生产和生活区域,因此人口密度高、人口聚居规模大;城市社区居民的异质化程度比较高。从社会组织特征上看,科层制组织普遍,社会组织复杂(存在部门行业组织系统、区域性管理组织系统以及跨行业跨区域的企业组织和社会中介组织),并交叉形成复杂的组织结构。从生活方式特征上看,城市居民的生活质量和生活水平相对较高。从历史和现实上看,无论是发达国家还是发展中国家,城市居民的生活质量和生活水平都明显高于农村居民。^②同时新型城市社区是随着经济社会发展,政府对城市社会管理体制进行改革,便于社会控制与城市管理应运而生的,因此它是政体内的产物,具有

^① 徐勇:《村民自治的深化:权利保障与社区重建》,《新华文摘》2002年(12)。

^② 多吉才让:《城市社区建设读本》,中国社会科学出版社2001年版,第27-32页。

更多的目的性、法定性和行政性。^①上述这些情况,在一定程度上说明了我国城市社区建设、社区整合任务的复杂性和艰巨性,也决定了城市社区自治在自治方式、自治内容等相关操作层面上的具体情况都与农村村民自治有所区别。

其次,从自治的基本要素上来看,与农村村民自治相比城市社区自治也与其有所不同。城市社区自治是以城市社区为自治区域,社区居民通过社区自治组织对所在区域公共事务进行管理的一种制度。根据《中华人民共和国宪法》和城市居民委员会组织法,城市社区自治具有以下特点:(1)自治区域是城市社区居委会的辖区;(2)自治组织的成员主要是城市社区居民,社区范围内的企事业单位成员也通过一定方式参与社区自治活动,而在农村村民自治中自治主体主要以村民为主;(3)自治事务主要是与本社区成员利益密切相关的非经济的社区公共事务,而农村村民自治中经济发展规划也是其中的一项重要内容;(4)社区居委会作为基层群众自治组织,它不属于政权机关,是党和政府连接城市居民的桥梁和纽带;(5)社区自治组织的领导人不属于国家公职人员,由本社区居民直接选举产生;(6)按法律程序产生的社区自治组织是国家法定的地域权威性自治组织,具有唯一性,它不同于城市中其他自治性社会团体。^②

综上所述,我国城市社区自治具有自身特点,它既不同于西方发达国家的城市社区自治(地方自治),亦与我国农村村民自治有所区别。我国城市社区自治是在党和政府领导下,城市社区居民依照法律,通过民主选举、民主决策、民主管理、民主监督形式,对所在社区的各项公共事务进行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的制度。它是城市居民参与基层社会管理,依法行使管理国家和社会事务的民主权利的一种具体表现,是有序民主化^③的过程。

二、社区居委会直选的动力因素分析

动力学是理论力学的一个分支学科,它主要研究作用于物体的力与物

① 于燕燕:《社区自治与政府职能转变》,中国社会科学出版社2005年版,第21页。

② 徐勇、陈伟东:《中国城市社区自治》,武汉出版社2002年版,第27页。

③ 有序民主化是一种在中国共产党领导下,在政治、经济、社会、文化协调发展基础上开展的,以民主的制度化、法律化为现实任务,以实现人民民主为根本目标的持续推进的民主发展。参见林尚立:《有序民主化:论党在中国政治发展中的重要作用》,《毛泽东邓小平理论研究》2005年第3期。