

SHEQU JIANSHE
YU MINZHU FAZHI
WENTI YANJIU

社区建设与民主 法制问题研究

主 编 周兴福

甘肃人民出版社

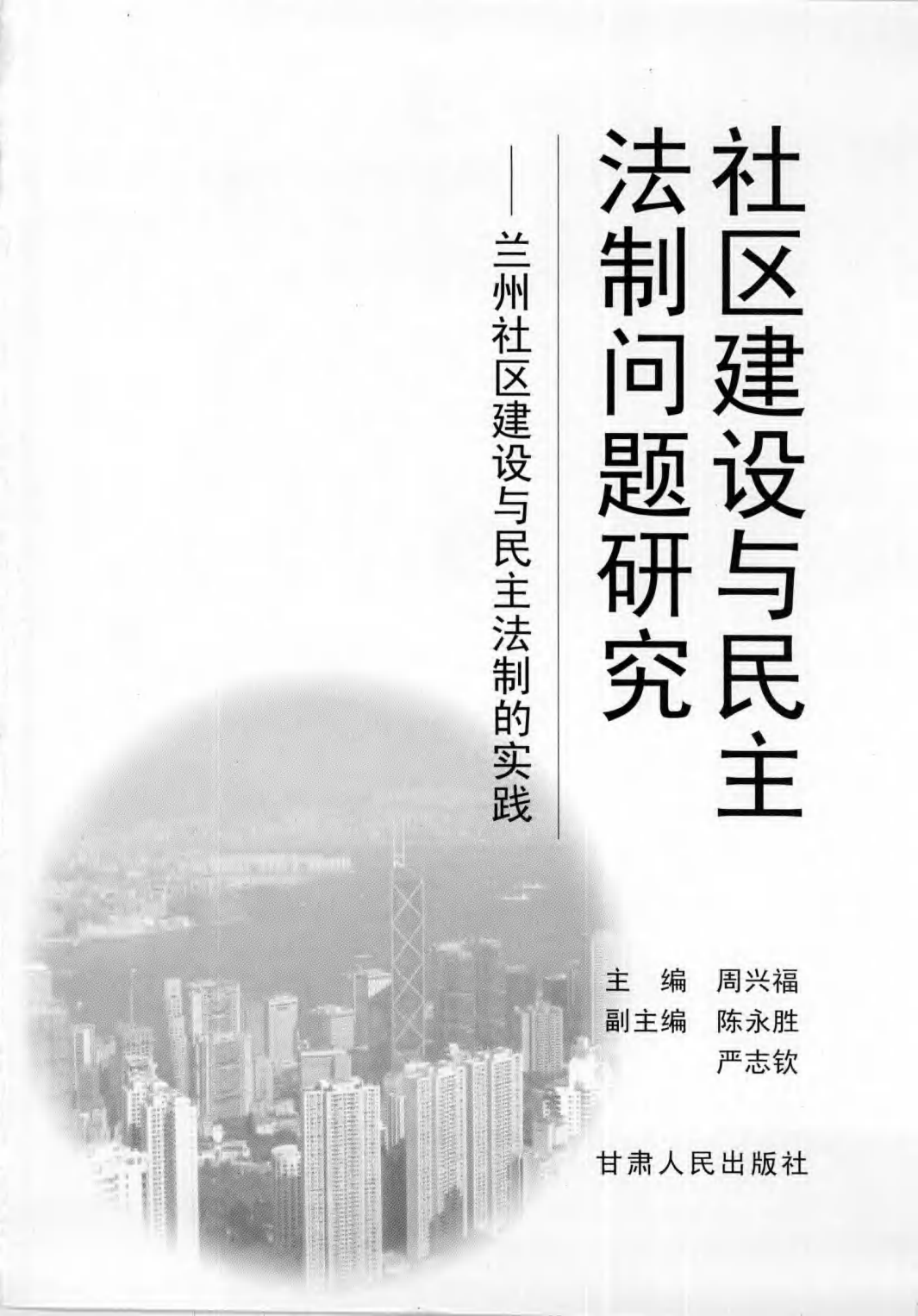


社区建设与民主 法制问题研究

——兰州社区建设与民主法制的实践

主 编 周兴福
副主编 陈永胜
严志钦

甘肃人民出版社



图书在版编目 (CIP) 数据

社区建设与民主法制问题研究/周兴福主编. —兰州:
甘肃人民出版社, 2003
ISBN 7-226-02979-0

I. 社... II. 周... III. ①社区—社会主义民主—建设—研
究—兰州市②社区—社会主义法制—建设—研
究—兰州市 IV. ①D669.3②D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 123186 号

责任编辑: 肖林霞

封面设计: 宋武征

社区建设与民主法制问题研究

周兴福 主编

甘肃人民出版社出版发行

(730000 兰州市南滨河东路 520 号)

甘肃天河印刷有限责任公司印刷

开本 850×1168 毫米 1/32 印张 6.625 插页 1 字数 163 千

2004 年 5 月第 1 版 2004 年 5 月第 1 次印刷

印数: 1-5,000

ISBN 7-226-02979-0 定价: 12.80 元

序 言

我们身处急剧变动的时代。

从计划经济向市场经济过渡包括社会经济、政治、文化等方面深刻变迁的整体性过程，它的内涵之深刻、影响之广泛、意义之深远是人们始料未及的。我国向社会主义市场经济转型最重要的特征在于，它把市场化、现代化和社会主义制度的完善浓缩在一个时代。尤其引人瞩目的是，这样的历史巨变发生在具有广袤的土地、众多的人口、悠久的历史并处在发展中的社会主义大国里，因而，我国的改革道路既显得无比复杂，又充满了与众不同的魅力。这是人类历史上前所未有的一次伟大的社会试验，完成这一试验绝非易事，况且这一伟大社会试验必须是成功的。

基于这一时代背景，我们选择了《社区建设与民主法制问题研究》这一课题，力图通过这一研究为我国新时期的社区建设有所贡献。这一课题既适应了我国传统社区转型重构的需要，也是贯彻实施依法治国方略、建设社会主义法治国家的客观要求。20世纪50年代以后，我国传统城市社区治理结构发生了急剧变化，在很短时间内，传统社区由国家街居制代替，街道、居委会依靠行政资源管理社区事务。之后国家依靠行政权力垄断所有资源，“单位”成为所有资源的载体，个人完全依附单位。80年代以后，随着改革开放的进一步深入和社会主义市场经济体制的初步建立，社会日益复杂和多样化，单位逐渐萎缩，其社区的功能也逐渐淡化，而政府行政机构、市场、非营利组织逐渐成为部分资源的主体，这使得社区治理结构再次发生变化。一方面，国家权力重心下移，街

道、居委会、党组织成为基层社区的部分政策制定者,指导并干预具体的社区建设;另一方面,政府通过事业化、市场化、社会化改革,将部分政府不愿意或不能承担的职能交给具有中介性质的事业单位负责。这些广泛的实践活动为我们研究和思考社区建设与民主法制问题研究这一课题提供了深厚的实践基础。

呈现在大家面前的这一研究成果是集体智慧的结晶。全部内容分为十个部分:兰州社区建设与法制建设、兰州社区民主法制建设与民族关系、兰州社区民主法制建设与政治文明、兰州社区民主法制建设与社会稳定、兰州社区民主法制建设与党的建设、兰州社区民主法制建设与社区行政管理、兰州社区民主法制建设与精神文明建设、兰州社区民主法制建设与社区文化教育、兰州社区民主法制建设与经济发展、兰州社区民主法制建设与社区居民自治。撰写分工为周兴福:第一、二部分;陈永胜、叶茜:第五、七部分;严志钦:第六、八部分;马继明:第四、六部分;马晓燕:第十部分;刘亚军:第三部分;黄晓峰:第四、七、九部分。全书由主编统稿。

本课题在调研过程中,得到了兰州市委组织部、兰州市民委、兰州市人事局、兰州市民政局、七里河区委政法委、城关区委政法委、西固区委政法委、安宁区委政法委、永登县委政法委、榆中县委政法委等有关部门的大力支持,特此感谢。

限于作者水平,不妥之处在所难免,恳望读者惠予批评、指正。

周兴福

2003年11月18日

目 录

兰州社区建设与法制建设	(1)
一、社区建设概念的提出及其背景	(2)
二、社会主义法制与法制建设	(6)
三、法制是社区建设的重要特征	(8)
四、法制建设贯穿于社区建设的全过程	(21)
五、法治社区的基本模式	(23)
兰州社区民主法制建设与民族关系	(28)
一、民族关系与民族法制	(28)
二、民族法制是民族文化的独立性在法律上的反映	(35)
三、加强兰州社区民主法制建设,构建兰州现代化进程中 处理民族关系的新模式	(38)
兰州社区民主法制建设与政治文明	(51)
一、社区民主法制建设是政治文明建设的基础工程	(52)
二、加强社区民主法制建设是建设有中国特色政治文明的 重要途径	(55)
三、兰州社区民主法制建设的主要内容及对策构想	(59)
兰州社区民主法制建设与社会稳定	(70)
一、兰州社会稳定现状分析	(70)
二、影响兰州社会稳定的因素	(74)

三、维护兰州社会稳定的对策	(84)
兰州社区民主法制建设与党的建设	(87)
一、兰州社区党的建设基本情况分析	(87)
二、进一步加强兰州社区党建工作的重要性及紧迫性	(91)
三、兰州加强街道社区党建工作的措施	(95)
四、做好社区党建工作的几点启示	(103)
兰州社区民主法制建设与社区行政管理	(107)
一、社区行政管理的概念与特征	(107)
二、兰州社区行政管理发展历程	(112)
三、兰州社区人事行政管理	(121)
兰州社区民主法制建设与精神文明建设	(128)
一、我国精神文明建设的现状	(128)
二、加强城市社区精神文明建设	(131)
三、社会主义精神文明建设和法制建设的关系	(142)
兰州社区民主法制建设与文化教育	(153)
一、兰州新时期的社区文化建设	(153)
二、兰州新时期的社区文化教育	(158)
三、兰州社区教育的建构	(165)
兰州社区民主法制建设与经济发展	(169)
一、社区与社区经济	(169)
二、兰州社区经济结构	(176)
三、兰州社区经济发展	(179)

兰州社区民主法制建设与社区居民自治	(184)
一、兰州市社区居民自治现状	(185)
二、社区居民自治的必要性	(187)
三、社区居民自治中政府与社会的关系	(191)
四、推进社区居民自治需要进一步研究的问题	(199)

兰州社区建设与法制建设

我国的社区建设经过了十多年的酝酿,两年多的实践,现已达到它的全面启动阶段。2000年,中共中央办公厅、国务院办公厅转发《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》23号文件,标志着由国家和社会共同促成的这一历史进程在新世纪将会有有一个更深更广的发展。十多年的社区建设实践在各地形成了不同的经验和模式,如上海模式、青岛模式、沈阳模式和江汉模式等,在组织体制、功能结构、社区自治等方面具有各自的特色。从具体实践上看,社区建设当然应该因地制宜,强调与当地的经济水平、社区现状和文化底蕴相适应,但从总体理论上来看,我国社区建设的共同特征是什么,目标导向是什么,功能定位是什么,本文从社区法制关系这一视角出发,结合兰州市城市基层社会结构历史与现状,运用法学、社会学的有关理论,对发掘我国社区建设的深层意义做一尝试。

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。目前城市社区的范围,一般是指经过社区体制改革后做了规模调整的居民委员会辖区。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,解决社区问题,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。社区建设是一项新的工作。大力推进社区建设,是我国城市经济和社会发展到一定阶段的必然要求,是面向新世纪我国城市现代化建设的重要途径。1999年底,

我国有 667 个城市, 749 个市辖区, 5904 个街道办事处, 11.5 万个居民委员会。其中兰州市有 5 个市辖区, 1018 个居民委员会。

随着改革开放的不断深入, 特别是社会主义市场经济体制的初步确定, 兰州市基层社区组织的结构、功能及运行方式发生了具有重要意义变化。同时, 在“依法治国, 建设社会主义法治国家”方略的实施过程中, 街道办事处、居民委员会所面对的新情况、新问题层出不穷。政府已把城市社会组织和管理方式的转变置于重要地位, 城市社区策略的提出和推动就是这一转变的重要表征。为了进一步探索法治国家中或者说社会转型中城市基层社区运行的规律, 有必要对城市社区建设进行理论分析。

一、社区建设概念的提出及其背景

(一) 社区建设的概念及其提出

在西方社会, 社区建设即建设社区, 它指的是政府和社会机构强化社区要素, 发展社区组织, 增强社区活力, 提高社区居民生活的活动。

第二次世界大战以后, 面对新独立国家的经济和社会发展问题, 联合国倡导了社区发展运动。在一些发达国家, 面对城市失业、贫困和社会秩序的恶化, 这些国家的政府和社会工作者提出用社区规划、社区建设的思路去应对问题, 社区建设的概念即出现于政府和社会工作的文献中。20 世纪 70 年代, 随着香港的工业化起飞, 城市的快速发展, 高楼大厦的兴建, 人们之间的阻隔日益严重, 于是港英政府提出社区建设计划, 要建立“互相关怀和负责的社区”, 并把社区建设具体化为三方面的工作: 社区发展、社区参与和提高居民的社区意识。社区建设是基于社区力量薄弱、社区居民生活遇到严重问题而提出的。80 年代以来, 美国等一些发达国家又泛起社区主义的浪花, 被认为是后自由主义的一种表现。尽管这一思潮可能有更加复杂的国际、国内、经济和政治背景, 但是

加强社区居民之间的交往以实现互相关怀是其直接目标。虽然这些国家并不一定使用社区建设的概念,但是其实质却是一样的。另外,在西方社会工作界,社区建设也是一个重要的实务领域,它涉及贫困地区发展、城市社区重建等多项内容。由此可以看出,在国际范围内社区发展和社区建设是摆脱贫困、克服人际关系疏离、发展社区共同体的运动。

无论其表现形式如何,社区建设都表现为强化社区要素、增进社区机能的过程和活动,它是人们有意识地建设社区的过程。社区建设就是建设社区,即按社区的理想模式去构建它、发展它。因此,在某种意义上,社区建设与社区发展有共同之处。它一般表现为政府的社区规划(项目)和社会工作者介入的社区发展活动。

(二)我国政府提出社区建设的背景及其意义

在我国内地,社区建设这一概念由民政部于1991年5月首次提出。按照民政部负责人的解释,社区建设是从我国国情出发并借鉴了国外先进经验提出的。所谓国情,是党的十一届三中全会以后我国农村改革取得了显著成绩,农村基层政权建设也走上法制轨道。但相比之下城市的改革却迫切需要一个强有力的社区去配合。然而长期以来我国城市的街道办事处、居民委员会属于“剩余体制”,力量薄弱。改革以来,在城市广泛开展的社区服务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。在这种情况下,民政部提出社区建设的概念并力图以此去开拓民政工作。在社区建设这一概念提出后的几年时间里,它并没有变为民政部门有计划的、大规模的行动,民政部依然只注重社区服务,1993年民政部等14部委联合发布《关于加快发展社区服务业的意义》就是证明。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,中央将城市社区建设提上议事日程,江泽民同志也于1996年指出要大力加强城市社区建设,充分发挥街道办事处、居委会的作用。在这之后,

社区建设作为民政部门的一项工作被纳入议事日程。1998年,国务院的政府体制改革方案确定民政部在原基层政权建设司的基础上设立基层政权和社区建设司,进一步推动了社区建设在全国的发展。

(三)兰州市社区建设现状及相关法律问题

兰州市的社区建设是从2001年初在城关区试点的基础上逐步在全市推开的。经过近两年的持续工作,社区建设已呈现出良好的发展势头,主要体现在以下几个方面。

一是完成了社区的整合重构。按地域、单位、小区的居住状况,以每个社区管辖1500户以上居民为基准,对五区的1018个居(家)委员进行了整合,重新构建了343个社区。

二是配齐了社区领导班子。通过推荐、自荐和公开招选等方式,全市已从党政机关干部和社区居民中选配了1440名社区干部。新当选的社区领导平均33岁,大专以上的占81%。社区主任享受副科级待遇,从社区居民和下岗职工中民主选举的居委会副主任,生产补贴由原来的每人每月180元提高到了350元以上。对离任的原居委会主任,生活补贴也提高到了100~120元。

三是加强了社区基础设施建设。以国家实施的“星光计划”为契机,结合我市社区办公用房、社区警务、社区低保、社区就业、社区卫生等基础设施建设,构建大社区。目前,省市民政及劳动部门已投入1800万元,市财政投入500万元,建成了平均面积在220平方米以上的社区办公用房142处,占社区总数的41%。安宁、红古两区已基本建起了设计、标识、名称、功能四统一的二到三层小楼,有效地改变了社区工作环境。

四是出台了加强社区建设的新举措。市委、市政府在2002年出台了《加强城市社区建设的意见》之后,2003年又制定颁布了《社区建设五年规划》、《市级有关部门在社区建设中的职能职责》等文件,使社区建设逐步走上规范化。

五是开展了社区各项创建活动。各区都开展了以老年服务、低保救助、治安防范、繁荣社区文化、发展社区卫生、就业服务等为主要社区工作内容和示范街道、示范社区的创建活动,使社区居民已经初步认识到了社区建设在城市管理和市民生活中的作用。城关区还被民政部命名为全国社区建设示范区。

目前兰州社区建设中存在着各种各样的问题,如设施、经费、观念等问题。但从法制的角度考察,主要存在着以下两个方面的问题。

首先,是法律与制度的问题。现代的生活社区应该是完全自治的,由居民自己组织、共同管理。由于对社区是“自我管理、自我教育、自我服务”的自治组织这一法定的特征缺少了解,加之对社区的职能职责没有以法规的形式确定下来,有的部门便借口“重心下移”,将难办的事、不属于社区职责范围内的事加派到社区,造成社区负责过重;有的部门借口重视社区工作,不是将自己的工作做到社区,而是在社区建机构、挂牌子、占房子,又不实行费随事转;有的还将社区作为政府的“腿”,与社区签订工作责任书,搞检查、搞评比,使社区工作日益膨胀,行政化倾向日益明显,影响社区功能的发挥。虽然我们不能完全按照国外的社区经验来建设自己的社区,但社区管理的自主性是不可否认的。目前,兰州的居民社区中大多设有居委会,这些居委会按照《居委会组织法》建立并对居民社区进行管理,居委会可以说是中国社区的一大特色。而我国社区的另一特点就是在居委会之上还设有街道,它作为政府的一个行政机构直接管理着下属的各个居委会。街道从事的是行政工作,他们对下属各社区中居民的具体情况和详细资料不十分了解,但领导和管理着下属社区。这就与现代社区理念中的居民自治产生了冲突,从而形成了一种法律与制度之间的不对称。

其次,现在的社区中居民的法制和道德观念不强。一个社会的存在与法是分不开的,社区也是如此。一个社区要能存在、稳定

和发展,社区的管理就必须系统化、法制化。社区中的居民很多,事务也很繁多,要想把社区管理得有条不紊就应该有好的体系和规章制度。我国社区发展才刚刚起步,很多有关社区的法律一时间无法完善。但是,这并不是说可以对此置之不理,因为新的管理方式的实施也要有法律的支持。因此,我们要重视有关社区法律的建设,依据法律来实现科学管理。

近几年来,社区建设已在全国城市中轰轰烈烈地开展起来,政府部门也在广泛发动的过程中总结经验,以实现中央和社会所企盼的目标。但是,就目前的实际情况来看,各地对社区建设内涵的理解有一些差异(比如有的对社区建设做过泛的理解),实现策略也有不同。另外,学界(社会学、政治学、社会工作等)对社区建设也有不同的解释。我们认为,社区建设不是权宜之计,社区建设的社会发展目标不仅包括社区治安、物业管理等操作管理层面内容,而且应当包含民主与法制建设等体制层面的内容,社区建设是一个在法制轨道上的复杂的经济、政治和社会过程。为了对社区建设有更加清楚的认识,依法推动社区建设事业的可持续发展,我们有必要从法制及其相关要素的角度对社区建设进行理论分析。

二、社会主义法制与法制建设

“法制”一词在我国古代就已经出现。“命有司,修法制,缮图圉”(《礼记·月令》)。近20年来,它成为社会主义法制建设理论与实践经常使用的一个概念。但是,人们对这一概念的理解很不一致。目前,“法制”一词主要在以下两种意义上被使用:第一,法律制度的统称。凡是有法律的社会,便有法制。第二,民主的制度化、法制化。

与“法制”一词相联系的还有另外一词,即“法治”。在法律思想史上,对“法治”曾经有过两种不同的解释:第一种解释将法治理解为维护君主专制制度的一种统治方式,第二种解释将法治理解

为与君主专制根本对立的一种政治制度。

党的十一届三中全会不仅第一次明确提出“社会主义法制”的概念,而且从民主制度化、法律化的角度,科学地界定了社会主义法制的含义,指出:为了保障人民民主,必须加强社会主义法制,使民主制度化、法制化,使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威,做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。这段话全面地概括了社会主义法制的含义和基本要求。

首先,社会主义法制包括社会主义法律制度。

其次,社会主义法制并不简单等同于社会主义法律制度。其重点在于突出社会主义民主的制度化、法制化。由于社会主义法制本身具有不同的含义,为了突出强调其第二方面的含义,人们有时使用“社会主义法治”的概念。如党的十五大报告中提出,要“进一步扩大社会主义民主,健全社会主义法制,依法治国,建设社会主义法治国家”。本文即在这一层面上使用法制或法治概念。

“法制建设”与“法制”并不是同一概念。如果说社会主义法制是体现民主政治要求的一种特殊形态的法律制度,那么,社会主义法制建设可以说是建立、改革并逐步完备这一法律制度的过程和活动。在社会主义法制建设过程中,我国将逐步完成法律制度的形态转换,实现民主的制度化、法制化和法律制度的民主化,或者说,实现法律制度的现代化。

社会主义法制建设是一项巨大而复杂的社会系统工程。为了达到法制的目标,社会主义国家对涉及法律运行的各个环节都要进行建设。因此,社会主义法制建设的内容比法制更丰富,外延比法制更广泛。一般来说,社会主义法制建设的基本内容包括以下几个方面。

(1)社会主义法律体系建设。我国加入WTO以来,兰州市清理地方性法规、规章的时间跨度是从1984年至2002年,内容包括由兰州市人民代表大会常务委员会制定并经甘肃省人民代表大会

常务委员会批准公布实施的法规 23 部,兰州市人民代表大会常务委员会相关决定、决议 10 部,兰州市人民政府行政规章及规范性文件 120 部,以上法规、决定、规章及规范性文件均按公布或发布时间排序。社区建设的地方性法规有:《兰州市城市市容和环境卫生管理办法》、《兰州市保护城市重点公共绿地的规定》、《兰州市城市住宅小区物业管理办法》、《兰州市城市重点区域规划管理暂行办法》。同时,兰州市委、市政府先后制定出台了《加强城市社区建设的意见》、《兰州市社区建设五年规划》、《市级各部门在社区建设中的职能职责》、《2003 年全市社区建设安排意见》等规范性文件,明确了社区建设的意义、目标、内容政策和方法步骤以及各部门在社区建设者中的职责,使社区建设工作建立在可靠的组织、政策、制度保证之上。

(2)社会主义法律体制建设。包括立法体制、执法体制、司法体制、法律监督体制的建设。

(3)社会主义法律职业建设。

(4)社会主义法律文化建设。

(5)社会主义法律手段建设。

(6)社会主义法律秩序建设。

三、法制是社区建设的重要特征

(一)法制建设与社区建设的共同基础是社会主义市场经济

1. 市场经济的一般特征

人类社会在其漫长的发展进程中,走过了共同占有生产资料、共同劳动、共同消费的原始社会经济,从一家一户、一村一庄为主,自给自足的封建自然经济,最后才发展到以市场为纽带的市场经济。市场经济的出现和形成是自然演进的结果,其基于生产力的发展、变化,从而导致生产关系的演进和变迁。市场经济具有以下特征:

(1)市场经济是交换经济。市场经济的核心是交换,交换不仅仅表现为两人之间的讨价还价、谈判、缔约,更重要的是通过交换形成了一整套市场交换规则,形成了一种交换秩序、合作秩序,把更多的从而所有的个体经济连接起来,纳入市场范围,接受市场规则。所以说市场经济的实质是一种人类合作的扩展秩序,它把分工合作从家庭范围拓展到家庭之间和村庄之间,再进一步拓展到地区之间和国家之间。与此相对,计划经济的核心是计划,计划不仅仅表现为分钱(分配贷款、投资)、分物(分配原材料、能源)、分收入(分配劳动报酬、企业收入),还表现为通过行政命令、指令性和指导性计划、事无巨细的审批来干预经济运行,从而形成与计划经济体制相配套的计划秩序,即一种命令—服从关系。因此,我们把计划经济称之为命令经济、审批经济、政府管制经济。

(2)市场经济是权利经济。市场经济是交换经济,不仅仅是指生产者之间、生产者与消费者之间产品、服务、技术和信息的交换,而且是指交换内容的实质是权利,是利益的让渡与获得,交换只是方式和手段。因此,交换是权利的交流,权利在交换中实现。而计划经济则是权力经济、政权经济、“调拨”经济。

(3)市场经济是政治、经济分立的经济。市场经济中,公域和私域是按照经济效率原则、分工合作原则来组织的。政治作用表现为经济动作的外生变量,如调整货币的供应量,调整利率与汇率,从而影响经济关系。政治作用的另一个表现是对市场动作结果的调节,即通过征收累进性的所得税来减少社会成员收入分配差距,并建立社会保障体系。在这里,政治作用主要表现为对收入分配的调节,体现出政府的分配意图,在效率优先的前提下确保公平。计划经济中,公域和私域是不分的,经济的动力来自政治动力和政治压力,经济的目标是由政治任务确定,政治原则、政治标准代替经济原则和经济标准,整个经济是在政治框架内运行,政治作用成为经济发展的内生变量。