



刘建军 著

# 居民自治 指导手册

A Guide to Residential  
Self-governance

格致出版社  上海人民出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

居民自治指导手册/刘建军著. —上海:格致出版社,2016  
ISBN 978-7-5432-2623-4

I. ①居… II. ①刘… III. ①市民-群众自治-中国-手册 IV. ①D638-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 080346 号

责任编辑 裴乾坤  
美术编辑 路 静

## 居民自治指导手册

刘建军 著

出版 世纪出版股份有限公司 格致出版社  
世纪出版集团 上海人民出版社  
(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)



编辑部热线 021-63914988  
市场部热线 021-63914081  
www.hibooks.cn

发行 上海世纪出版股份有限公司发行中心

印刷 苏州望电印刷有限公司  
开本 850×1168 1/32  
印张 10.25  
插页 1  
字数 202,000  
版次 2016年6月第1版  
印次 2016年6月第1次印刷

ISBN 978-7-5432-2623-4/C·149

定价:42.00元

# 前 言

开宗明义，本手册是为城市社区党组织成员、城市基层政府管理人员、社区管理者、居委会干部、社工以及社区领袖而撰写的。其目的在于为他们开展和推动居民自治提供理论和实践上的指导。本手册力求成为社区治理中的一个航标，为您呈现居民自治的理念、原理、坐标、框架、路径与工具等诸多丰富多彩的内容。我们相信，本手册一定会成为您理想的帮手。

我们郑重声明：为了落实《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国城市居民委员会组织法》关于加强和巩固基层群众自治制度的有关规定，巩固中国共产党的执政基础，构筑国家治理的社会基础，探索中国基层民主的基本走向和基本形态，加强社区治理的创新与实践，明确居民在社区治理中的义务与责任，保障和规范居民参与社区公共事务的权利，特编写本手册。

社区治理者与社区研究者任重而道远。本手册的使命在于提高社区党组织、居委会、社区管理者以及基层政府推动和引导居民自治的能力，帮助居委会干部和基层管理者，明

确居民自治依据，理解居民自治原理，开拓居民自治空间，构建居民自治框架，培养居民自治人才，拓展居民自治路径，开发居民自治工具，巩固居民自治成果，总结居民自治经验，提升居民自治绩效。

本手册利用第一手资料，历时四年撰写而成。包括如下八个部分：导言，背景篇，原理篇，要素篇，框架篇，行动篇，评价篇，结语。作者扎根城市社区，融入百姓生活，发掘社区宏旨，提炼治理要义。承载民生关怀、彰显国家责任的社区，是中国道路自信、理论自信、制度自信的凝结与汇聚。社区建设、社区服务和社区治理，与百姓生活紧紧相连，与城市生命环环相扣，与国家命运息息相关。

总之，社区工作有其亘古不变的始发原点与回归底线，那就是：恢复社会关系，缔造社会联结，培育社会资本，提高精神密度，催升社区温度。

展示中国社区魅力，探索中国社区治道，巩固国家治理之基，是本手册的终极关怀。

# 目 录

前 言	001
导 言：什么是居民自治？	001
一、居民自治成长的背景及其定位	008
二、居民自治的依据	011
三、居民自治的内涵	015
四、居民自治的重要地位	016
五、通过社区拯救城市	019
<b>背景篇</b>	<hr/>
第一章 居委会的三重尴尬境地	026
一、居委会行政化	028
二、居委会边缘化	029
三、居委会被动托底化	030
第二章 居民自治的类型	032
一、群团型自治	033
二、物权型自治	037
三、契约型自治	041

四、议行分立型自治	042
五、整合型自治	043
六、区域化自治	044
七、院落型自治	050
八、文化认同型自治	058

## 原理篇

---

第三章 居民自治的基础是什么?	062
一、人的社群性	064
二、社会资本	066
三、关联物权	072
四、内生权利和积极义务	076
第四章 居民自治的原则是什么?	080
一、平等	080
二、责任	081
三、信任	082
四、公开	083
五、民主	084
第五章 居民自治的运行原理是什么?	085
一、过程优先原理	085
二、多元协同原理	086
三、参与治理原理	088

## 要素篇

---

第六章	居民自治的要素是什么?	094
	一、核心	094
	二、主体	095
	三、制度	096
	四、资源	106
	五、载体	115

## 框架篇

---

第七章	居民自治的框架是什么?	124
	一、居民自治理论框架	124
	二、居民自治部件	126
	三、居民自治环节	135
	四、居民自治议题	138
	五、居民自治形态	142
	六、居民自治进阶	154
	七、居民自治提升路径	174

## 行动篇

---

第八章	行动者的智慧：如何选择有效的治理工具?	178
	一、社区调查	181
	二、居民自治的“听诊器”：SWOTs 分析法	191
	三、选择自治支点	195

四、社区议事会	202
五、开放空间会议	209
六、创造志愿者	216
七、寻找联结点	224
八、冲突调解	228
九、居民自治+互联网	232
十、扩充社区自组织能量	244

## 评价篇

---

第九章 如何评价居民自治?	248
一、评价居民自治的五个基本标准	248
二、测量指标	263
三、居民自治的指向：构建三种形态的共同体	266
四、迈向系统治理时代	269
结语	271

## 附录

---

附录一：中华人民共和国城市居民委员会组织法	274
附录二：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	278
附录三：中共中央办公厅转发《中共中央组织部关于 进一步加强和改进街道社区党的建设工作的 意见》的通知	286



附录四：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》	294
附录五：《十八届三中全会关于全面深化改革若干重大问题的决定》(节录)	306
附录六：中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强城乡社区协商的意见》的通知	309
后记	314

## 图目录

图 0.1 居民自治定位图	011
图 1.1 居委会的三重尴尬境地	028
图 2.1 群团型自治示意图	033
图 2.2 物权型自治示意图	037
图 2.3 契约型自治示意图	041
图 2.4 议行分立型自治示意图	042
图 2.5 整合型自治示意图	043
图 2.6 区域化自治示意图	044
图 2.7 院落型自治示意图	051
图 5.1 “控制—管理—治理”示意图	087
图 5.2 参与式治理工具示意图	091
图 7.1 居民自治理论框架图	125

图 7.2	居民自治部件图	127
图 7.3	居民自治环节图	136
图 7.4	居民自治议题图	139
图 7.5	居民自治形态图	142
图 7.6	居民自治进阶图	154
图 7.7	居民自治提升路径图	174
图 8.1	基于 SWOTs 分析法的居民自治方案	195
图 9.1	居民自治效能的提升	249
图 9.2	居民自治指向的三种共同体	268

## 表目录

表 8.1	社区治理和居民自治内外要素分析	192
表 8.2	社区治理和居民自治四要素矩阵分析	194
表 8.3	社区议事会会议流程	205
表 8.4	开放空间会议流程	210

# 导言：什么是居民自治？

亲爱的读者朋友们，当你打开本手册之前，你一定会想到如下的问题：

为什么要开展居民自治？居民自治如何开展？居民自治会释放出怎样的能量？为什么十八届三中全会要提出“实现政府治理和社会自我调节、居民自治的良性互动”？中国共产党和中国政府为什么要把居民自治作为国家治理的重要部件？

在回答大家的问题之前，让我们先看案例 0.1。

## 案例0.1

### 自治联盟的能量

上海市嘉定区福海路商业街是嘉定工业区境内一条知名的示范商业街，聚集了各类商铺，尤以餐饮业居多，南苑五村和南苑七村紧邻福海路商业街。这条商业街在带给居民便利的同时，沿街商铺违章搭建、占道经营等扰民事件时有发生

生，废渣废油导致管道堵塞污水外溢，甚至蔓延至周边道路路面，造成路面损坏，散发恶臭，居民怨声载道。这个持续多年的老大难问题，街道解决不了，区政府也解决不了。行政手段面对这样的问题竟然无能为力。

行政手段走不通，那么是否可以另辟蹊径，通过自治来解决呢？

通过前期与店铺商家沟通交流，凤池社区决定以“彩虹志愿者联盟商会暨责任区自律联盟”（以下简称“彩虹联盟”）项目为切入点，将沿街商铺纳入社团化管理，发挥各自的优势，让他们共同参与到社区建设，由“被动”走向“主动”，从“要我做”转向“我要做”，凝聚骨干力量，用创新思维和办法解决沿街商铺存在的扰民问题。

### 自治项目的启动

商铺作为社区内不同于居民区的另一个组成部分，具有流动大、变化快、从业人员成分复杂等特点。社区通过走访，对辖区内商铺经营类型、商铺房东、商铺负责人、内部就业人员等资料进行详细排查并整理造册，及时了解商铺经营变化情况和人员流动情况，同时根据实际情况将商铺分为不同类型，分侧重点进行管理，在前期调研排摸的基础上，确立了“彩虹联盟”项目。

通过居民调研和商铺座谈，社区完善项目执行内容，向小区内150名志愿者和186位居民代表发放1.3万多元的现金券。商家对持有现金券的社区志愿者提供消费，并对持有

志愿者积分卡的居民提供对外营业价9折以下的优惠力度。目前，已有乡巴佬水果、双汇冷鲜肉等15家耳熟能详的商户率先加入联盟商会。

## 自治项目的运转

为进一步完善门前责任制度，社区联动工业区相关执法部门、环卫部门共同参与“彩虹联盟”项目，挑选部分代表组成考核队，对负有门前责任的单位和业主进行管理实效考核。检查内容主要包括是否道路整洁、门前有序、立面美观、垃圾规范处置，以及是否存在违章搭建、安全隐患、食品卫生安全隐患，等等。

以《上海市市容环境卫生管理办法》等法规为依据，“彩虹联盟”志愿服务队每月15日定期巡查，专业考核队不定期抽查，结合上级主管部门评定和社会市民反馈意见，按季度对沿街商铺进行综合评定。根据季度综合评定分值，对考核良好和优秀的责任单位、责任人予以奖励。

## 自治项目的成效

由于福海路周边商铺多以家庭小作坊形式存在，社区利用此项目，开展每月一次的商铺沙龙活动，详细了解每个商铺内从业人员生活和工作中存在的难题，积极帮助他们解决困难。例如，对于外来从业人员，社区主动帮忙联系出租房并协助其办理居住证；对于购买商铺并以店为家的店主，社区为其建立居民信息册，保障其能享受到社区居民应有权利。

利。截至目前，社区通过项目协助 20 多名商铺从业人员解决社区生活相关问题，真正让他们体会社区不仅是他们工作的地方，也是他们温暖的家。

“彩虹联盟”项目为社区商铺管理模式打开了新局面。社区和商铺的互动互助正悄然发生转变，从“被动管理”变为“主动参与”，双方发挥各自优势，通过项目反哺计划鼓励商铺为社区志愿者提供更多的优惠和服务，达到互惠共赢的目的。

通过“彩虹联盟”项目架起了社区和店家沟通的桥梁，一方面商铺能配合社区做好周边的环境整治工作，进行文明小区的创建和迎接文明指数的测评等；另一方面社区举办的各类活动，也时常邀请商铺老板和员工共同参加。有些老板甚至主动提出要参与社区公益事业，两季烧烤鼓励员工参与社区的无偿献血活动，麦威烘焙赞助社区耄耋老人齐贺寿活动等。

随着经济社会转型步伐加快，城市居民区社会管理中一些长期积累的社会矛盾逐渐凸显，如不能积极有效解决，将对社会健康稳定发展带来不利影响。门面房管理一直是社区管理中的一大难题，这表明城市社会治理的法制保障、制度安排、工作方式等方面还存在不足，社区治理结构有待完善、基层自治能力有待加强，需要引起高度重视，着力加以解决。

对于凤池社区来说，“彩虹联盟”项目是一个良好的开端，此项目将福海路沿街的优质商家纳入社区进行社团化管理，通过约定双方的共建责任与义务，发挥各自的优势，鼓

励和支持社会各方更积极、更有效地参与社会治理，发挥各种社会力量在社会治理中的协同、自治、自律、互律作用，形成推动社会和谐发展、保障社会安定有序的合力，达到互惠共赢的目的，为破解门面房管理的难题进行了积极有益的探索。

这就是自治的奇迹！这就是自治的能量！行政体系解决不了的难题，最终通过自治解决了。上述案例的自治主体不仅仅是居民，它还包括了社区中的企业组织。这是升级版的自治。无论是升级版的自治，还是居民区内部的居民自治，它们都有着相互贯通的原理和方法。把居民自治乃至社区自治的基本原理和方法呈现出来，使其贯通到社区治理者的实践之中，成为我撰写《居民自治指导手册》的原动力。

居民自治的目的在于构建地理意义的社区共同体。这一社区共同体的基础就是居民自治。这一社区共同体不是凭空产生的，它是从中国的文化基因、历史传统、社会属性、生命关怀、国家战略中抽取、孕育出来的。

一是中国共产党执政体系与居民自治有着天然的亲人性。中国共产党是为人民谋幸福的政党，中国共产党把居民自治作为国家治理体系的重要部件，把“民主选举、民主决策、民主管理和民主监督”作为基层治理的基本内容，并把国家层面的民生政策与百姓层面的生活紧密联系在一起，是了不起的成就。在世界范围内，把基层民主、居民自治与整个国家建设、国家治理联系起来，这在很多国家都是不可想



象的。通过有效的社区建设和社区治理是可以拯救一个国家的，也是可以繁荣一个国家的；与之相反，日渐衰败的社区建设和乱象丛生的社区治理，是可以毁灭一个国家的。因此，我们可以说，对社区源源不断的资源投入和日益健全有效的社区治理结构是中国政治发展、社会稳定、经济增长这些“大局”的终极密码之一。这就是民政部关于进一步推进和谐社区建设工作的意见中所说的：“加强社会管理的重心在社区，改善民生的依托在社区，维护稳定的根基在社区。”无怪乎世博会期间，无论是来自发达国家还是发展中国家的友人，在参观上海社区中体现居民治理智慧、展现基层民主成果的“自治家园”时，对中国的社区建设和社区治理建设赞不绝口。他们在这里找到了中国道路和中国模式的秘密。

二是居民自治符合现代国家治理的一般原理。因为它是对政府和居民权利和义务的双重约束。居民自治越发达，对政府的被动依赖度就越低；政府与居民之间的互动和衔接程度越高，基层社会也就日益充满活力，我们党的执政体系和国家治理体系就越稳固。

三是居民自治与社区教育是一体两面的。居民自治越发达，居民投身于社区公共事务的热情就越高。通过自来来实践社区教育，不正是对居民的重新塑造吗？一个健全的国家教育系统会有效消解一个人在18岁之前遇到的很多问题，从而切断各种问题在他离开学校之后向社会的传递与蔓延，降低社会治理的风险和成本；同样，一个健全的社区教育体系也可以将各种问题限制在社区之内，并通过各种有效的机



制加以化解。国家治理和城市治理的压力和风险也随之减弱。居民自治之花在中国基层社会的绽放，是中国城市治理体系一道绚丽的风景线。

四是居民自治与城市居民的个人生活息息相关。从一定意义上来说，居民自治是化解城市居民生活问题、提供社区公共产品和强化社区公共服务的一种制度保障。我们知道，展现“人之社群性”的社区有好多种，但本手册讲的社区就是以居民自治为载体的地理单元。这种从居住结构中生长出来的共同体对于普通居民来说特别重要。因为大多数人的交往还是发生在地理单元之内的，只有依靠这一地理单元才能形成真正的守望相助。其次，若大多数人生活于温暖的社区和熟悉的人际环境之中，可以最大限度地降低社会治理的成本。尤其是对老年人来说，依靠市场逻辑构建的养老体系无疑是对老年生活的摧残。他们是离不开容纳着熟悉社会关系和良好人际交往的区域共同体的。这也是社区养老和家庭养老在中国占主导地位的缘由所在。况且，退一步讲，尽管有极少一部分人可以通过购买市场资源或调动社会资源来满足自身的需求，但对于百分之九十的人来说，他们是难以冲破地理阻隔而调动更为丰富的社会资源的。区域层面的社区共同体就是他们身心的归宿。因此，大多数人是依靠区域层面的社区共同体来满足其情感需求、交往需求和日常生活需求的。这就是我们一直呼吁多向社区投放资源、提高社区温度的缘由所在。如果地理和区域层面的社区能够成为大多人的身心归宿，国家治理的社会基础也就固若磐石了！