

Yantian model in
侯伊莎/主编 Perspective

透视



[盐田模式]

社区从管理到治理体制

中国地方治理和政治发展实证研究丛书

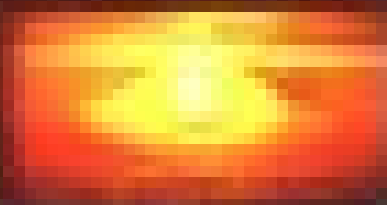
深圳大学当代中国政治研究所 黄卫平/丛书主编



重庆出版集团
重庆出版社

Yantian model in
new Perspective

透视



[盐田模式]

社区从管理到治理体制

中国城市基层治理模式与社区自治探索

中国城市基层治理模式与社区自治探索 盐田模式



中国政法大学出版社
CHINA UNIVERSITY OF
POLITICAL SCIENCE AND
LAW PRESS

Yantian model in
侯伊莎/主编 Perspective

[透视 盐田模式]

社区从管理到治理体制

中国地方治理和政治发展实证研究丛书
深圳大学当代中国政治研究所 黄卫平/丛书主编

图书在版编目 (CIP) 数据

透视“盐田模式”——社区从管理到治理体制 / 侯伊莎主编. —重庆: 重庆出版社, 2006

(中国地方治理和政治发展实证研究丛书/黄卫平主编)

ISBN 7-5366-7868-1

I. 透... II. 侯... III. 区(城市)—社区—体制改革—研究—深圳市 IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 050353 号

透视“盐田模式”

——社区从管理到治理体制

TOUSHI YANTIANMOSHI

SHEQU CONG GUANLI DAO ZHILI TIZHI

侯伊莎 主编

出版人: 罗小卫

策划: 陈 慧

责任编辑: 郑 玲

责任校对: 何建云

装帧设计: 黄俊棚



重庆出版集团 出版
重庆出版社

重庆长江二路 205 号 邮政编码: 400016 <http://www.cqph.com>

重庆出版集团艺术设计有限公司制作

自贡新华印刷厂印刷

重庆出版集团图书发行有限公司发行

E-MAIL: fxchu@cqph.com 邮购电话: 023-68809452

全国新华书店经销

开本: 890mm × 1240mm 1/32 印张: 15.375 字数: 427 千

2006 年 6 月第 1 版 2006 年 6 月第 1 次印刷

印数: 1~4 000 册

定价: 26.00 元

如有印装质量问题, 请向本集团图书发行有限公司调换: 023-68809955 转 8005

版权所有 侵权必究

Yantian model in
Perspective

[透视] [盐田模式]

社区
从管理到治理 体制]

顾问: 陈治华 刘润华

策划: 袁宝成 李小甘 李秀忠

邹渝 黄卫平

主 编: 侯伊莎

副主编: 王政华 陈新星 杨世平 饶小红

责任编辑: 唐 娟

责任副主编: 曹 筠 杨晓雄

编辑委员会: 陈蜚政 陈俊辉 袁日光

陈秋坚 王建设 谢 捷

总 序

黄卫平

改革开放以来,我国的地方治理和政治发展应该是人们理性地考察政治体制改革的重要视角之一。面对潜移默化的渐进变革,也许我们可以从三个方面去把握:首先是尽可能准确而具体地了解 and 描述正在发生的事实;其次是尝试用某一种规范理论或者分析框架去合理解释这些事实;然后才是在系统的学理探索基础上的对策研究。

从现象和事实的角度看,地方治理和政治发展所涉及的内容不但包括地方政府管理体制、机制的变革和地方政治资源配置方式的变革,如政府管理职能和管理方式的变化,基层行政领导遴选方式的改革,基层人大代表直接选举制度的变化,执政党的党内民主的发展等,也包括公民社会的成长以及地方公共权力部门与社会力量之间的博弈轨迹,如社区自治制度的发展,第三部门的兴起与成长,公民权利意识的觉醒等。

我们深圳大学当代中国政治研究所的同仁们基于地处经济改革前沿的相对地缘优势和自身的学术偏好,从当前我国纷繁复杂的地方治理和政治发展现象中选择了如下五个课题进行实证研究,这

些课题是：城市社区业主委员会的发展、农村乡（镇）党政领导遴选制度的变革、基层人大代表直接选举制度的演进、县（市、区）党代会常任制的试点、我国地方政治现代化进程和基层社区公共治理等。

城市社区治理模式的改革是城市政府和市民双向互动的过程，它的成功取决于两个条件，即政府的推动和市民的参与。社区发展的内容众多，如社区管理体制、社区服务、社区组织、社区经济等。近年来，随着城市居民住房商品化、市场化改革的深入，城市住宅状况与计划经济时代相比已经发生了深刻的变化，越来越多的居民成为私有房产的业主，房地产也越来越成为人们投资置业的重要选择，目前城市居民住房私有化比例已经达到 59.3%。住房产权私有化引起了城市社区权利结构的变化，业主、业主委员会、开发商、物业管理公司、居委会和城市行政主管部门共同构成了社区权利结构中的多元主体，基于各自的利益，这些主体之间形成了复杂的博弈关系。对于普通百姓而言，房产可能就是他们主要的私有财产和核心利益所在，因此维权意识十分强烈。最近我国各地的房产维权活动日益频繁，房地产市场发展较快的深圳、北京、上海、广州等地，成为方兴未艾的“业主维权运动”的中心，仅在深圳，这样的事件就多达数十起。2004 年前 9 个月，深圳业主或业主委员会针对物业管理的投诉高达 1 500 多起，业主们因为房屋质量、房产证书、社区内公共空间、公共环境或公共设施建设、物业管理费用、市政规划等问题，自发形成集体行动，推举产生业主委员会。由于传统社区管理体制的局限和缺陷，以及业主委员会产生时间太短，内部运作与外部制约多不规范，因此维权业主与房地产开发商、物业管理公司、地方政府主管部门之间经常陷入错综复杂的矛盾与冲突之中，相互对抗成为目前社区结构中的最大矛盾体现。

在多方面的利益纠葛中，众多而分散的业主与实力雄厚的开发商、政府主管部门相比似乎处于弱势，但组织起来的以“中等收入者”阶层为主体的业主们，在主张自己权利和争取日益市场化的媒体关注与吸引公众眼球方面，又往往拥有特定的强势。对于代表和

维护业主权益的业主委员会，至今尚无成熟的治理机制，其组织属性、法律地位、制度建设、运作程序、活动方式、公共关系等都处于争议和探索之中。鉴于我国的业主委员会早在 1991 年时就兴起于住房市场化的先行地区——深圳，因此，我们认为无论从推动城市社区建设和发展基层社会治理的角度而论，还是从我们所处的地缘优势出发，深入对业主委员会的治理机制进行微观考察和宏观分析，都是很有意义的研究课题。特别是 2003 年深圳市和北京市的区（县）级人大代表换届选举时出现了多个社区业主委员会主任或业主维权代表人物自发竞选的案例，我们通过对这些竞选当事人的调研，发现他们参加人大代表竞选的主要动机是想藉此提高政治参与的平台和放大维权的话语，即通过实现法定政治权利的途径来维护自己特定的经济权利。以后，在深圳市有关方面举行的各类听证会上，我们又多次看到一些业主委员会主任或代表业主利益的社区精英积极参与听证，试图影响地方立法和公共政策。这些事件促使我们把业主阶层的崛起、业主委员会的建设和地方政治发展联系起来。

2004 年 6 月至 12 月，由唐娟博士组织了一个课题组，从地区差异出发，选择了国内不同地区近 10 个省会城市，观察其业主委员会的发展的背景、历程、现状和地区特点，从而对全国业主委员会的总体情况有了基本的了解。2004 年 11 月 27—28 日，深圳大学当代中国政治研究所和华中师范大学城市社区建设研究中心合作举办了“城市业主委员会发展学术研讨会议”，这是国内第一次以“业主委员会发展”为议题的学术会议。从我们的研究经验和会议讨论中，我们发现，业主委员会自身存在许多问题，包括业主委员会成员的产生问题、选举问题，以及业主委员会日常运行的物质设备和资金来源问题、组织的法律属性和功能问题、组织行为的规则和程序问题，业主委员会与其他社区内组织及地方政府的公共关系问题，等等，这一切可以归纳为业主委员会的治理机制问题。因此，我们希望对业主委员会的内部治理机制进行深入的探讨，从而推动业主委员会内部治理机制的成熟和外部立法建设，使业主委员会真

正成为代表和维护业主利益的社区自治组织。

基层党政领导选举方式改革是地方政治发展的又一个重要内容。这一改革从20世纪90年代中期开始,包括公推公选、公推直选、民众普选等。深圳市大鹏镇镇长选举和四川省遂宁市步云乡乡长选举改革是最早的试验。这一制度创新进程自2003年开始加快,它在基层的推进正呈现出四个明显趋势:一是从乡镇级向县、市级推进,已经涵盖了从科级、股级到副处级和处级乃至厅局级等不同层级的干部范围;二是从农村地区向城市地区推进;三是从个别职位向整个班子所有职位推进;四是出现由零星试点向大面积推广的趋势。总之,基层党政领导选举改革所涉及的职位和层级越来越高、岗位越来越多、参与面越来越宽,尤其是在四川、江苏等省,目前已成为选拔任用各级、各类领导干部的重要方式和渠道。截至2003年底,四川省有86%的市、70%的县(市、区)、45%的乡镇开展了公选乡镇领导干部工作。2003年下半年以来,江苏省的公推公选活动更是以其被推选官员级别之高、所涉范围之广和所造声势之大吸引了社会舆论的广泛关注。从各地的经验看,选举程序也越来越规范,一般经过六至九个环节,包括公开报名、民主推荐、驻点调研、演讲答辩和现场测评、组织考察、酝酿初步人选、党委票决、人大票决、任前公示等程序,这些程序保证了干部选拔的科学决策、公开透明、民主选择、社会参与、平等竞争等原则的实施。

基层党政领导选举方式的改革是干部人事制度改革的形势使然,其积极意义首先在于它把坚持党管干部原则与民主选择机制和竞争机制有机结合起来,是提高党的执政能力的重要举措,标志着我国的干部选拔任用开始进入一个全面竞争的时代。这一创新实践是构筑执政能力建设高地的重要举措,因为加强党的执政能力建设,核心就是加强各级领导班子建设。

基层党政领导选举方式改革也反映了我党由革命党的用人方式向执政党用人方式的转变。用什么样的方式选人用人,是我们党多年来一直探索的重要内容,长期以来,在干部的选拔任用问题上,

我们党一直沿用革命党的用人方式,即为了保证队伍的安全性和用人的可靠性,主要依靠熟人推荐干部人选,用人权和决策权集中于主要负责人之手,也就是所谓的“在少数人中选人,由少数人选人”,实质上实行的是任命制,这对于保证党员干部队伍的稳定和提高决策效率具有很大的正面效应。但是“在少数人中选人,由少数人选人”实质上奉行的是“人选人”而不是“制度选人”的游戏规则,这一规则在和平环境下逐步显现出其弊端。因为“人选人”指的是只由上级少数领导来决定谁可以成为干部人选,而他们往往只是在少数下属中选择,所以选择和被选择的范围相当狭窄。更严重的是,党管干部原则和任命制在实际上演变成了书记一人管干部、书记任命干部。由于少数人甚至一个人就拥有决定干部升迁的权力,这使得干部升迁的成本在客观上逐渐降低,他们只要笼络住拥有决定权的少数人即可,“活动活动”就可能“跑成官”,用不正当手段就能获取干部职位。而这种“跑官”行为,直接导致了“买官卖官”、任人唯亲、人身依附、唯上不唯下、官场习气、派系内耗现象的形成。

选民直接选举、公推公选等新形式以公开、民主为主旋律,在实施过程中充分走群众路线,其中最引人注目的地方,就是把地方党政机关和国有企事业单位主要领导职务人选的提名和选择公开化、透明化、公正化,突破了“人选人”、任命制的局限,促进了干部队伍建设从封闭性向开放性的转变,有利于树立起“以公论识人才、靠能力定取舍、重实绩用干部”的用人导向。这既扩大了推选者的范围,“让愿干事者有机会,能干事者有舞台”;又扩大了被推选者的范围,让干部群众最大限度地参与到干部选拔任用工作中来,依靠群众选人,选群众公认的人。这不但有利于避免少数人说了算、暗箱操作、任人唯亲等弊端,而且在客观上增加了“跑官”的成本,加大了“跑官”的难度。

同时,新的选举方式的一个标准是“公论”,群众对干部的选拔任用有了知情权、参与权、选择权。更重要的是选举程序上引进了竞争机制,这也使得当选者负责任的对象不再像过去那样仅仅是顶

头上司,而是直接接受群众的监督和考评,经过民主选举诞生的干部没有了领导“提携”的依附心理,而更多的是增强了不辜负干部群众信任的责任意识,这对于进一步完善党政干部监督机制无疑具有积极的意义,是民主建设的一大进步。

基层党政领导选举方式改革虽然已经取得了初步的成效,但同时也存在着有待进一步探讨的诸多问题。

首先,就基层党政领导直接选举方式而言,其范围还是相当有限的。同时,其可持续性也遇到了现实的挑战。无论是大鹏镇还是步云乡,直接选举都遭遇了困境,其中的原因和问题都是非常值得研究和探讨的。其次,就目前正在兴起的公推公选而言,也存在着缺陷,公推公选是公开之公而非公众之公,依然是“官推官选”而非“民推民选”,是干部范围内的事情,即推选者和候选人均是干部,只不过是给发言权的官员多了一些,但在这个过程中普通民众并没有多少发言权,官员的当选依然没有诉诸选民。即使在干部范围内,公推公选的局限性也是显而易见的,这突出地表现在只有部分官员才能够进入公推公选进程,尤其是被推选人的资格都受到年龄、学历、学位、职称、任职时间等条件的严格限制。因此,在性质上,公推公选不是一般政治学意义上的民主选举,而只能说它是属于传统“体制内的技术性调整”。再次,基层党政领导选举方式的改革和创新与人民代表大会制度改革如何接轨还有待于进一步探讨。

党代表常任制试点是新的形势下地方政治发展的新体现。20世纪80年代初,随着改革的逐步深入和党内民主政治建设的不断发展,中央有关部门重新对党代表大会常任制进行了研究。1988年至1989年起,中组部先后选择了浙江省台州市椒江区、绍兴市、永嘉县、瑞安市,黑龙江省林甸县、肇东市,山西省大同市矿区、洪洞县、晋中市榆次区、和顺县,河北省辛集市,湖南省衡山县12个市、县,进行党代会常任制的试点。不过,到十六大以前,除浙江的绍兴市、瑞安、台州市椒江区、山西省晋中市榆次区、和顺县这5个市、县还在试点外,其他7个市、县已停止试点。有人作了这样的分

析：“不少试点无疾而终，都有一个共性问题，就是陷入了一种可能突破却未能突破的境地，在涉及科学分解党委权力，改革议行合一的领导体制，改变现行党内权力运行机制方面，没有实质性的进展。结果，试点的改革因失去动力而停滞不前，因缺乏方向而流于形式，从而也因党员干部群众对其失去兴趣而自行中止。”

第二轮试点最早自 2000 年始，2000 年深圳市宝安区松岗镇先行试点。十六大以后这一批试点得到扩展。党的“十六大”报告提出：“党内民主是党的生命，对人民民主具有重要的示范和带动作用。要以保障党员民主权利为基础，以完善党的代表大会制度和党的委员会制度为重点，从改革体制机制入手，建立健全充分反映党员和党组织意愿的党内民主制度。扩大在市、县进行党的代表大会常任制的试点，积极探索党的代表大会闭会期间发挥代表作用的途径和形式。”十六大之后，第二轮常任制的试点得到了有序展开，1988 年首批试点继续推行。四川省在雅安的光荣县和雨城区、眉山市、自贡市大安区等近 20 个市（县、区）进行党代会常任制试点。在全国，除了四川外，山东乳山市、山西石楼县、广西象州县、广东惠州市、阳江市阳东县、深圳宝安区、湖北宣都市和罗田县、江苏射阳县和睢宁县、陕西省咸阳市秦都区等都加入了试点的行列。浙江省的试点不但继续推广，并提高了级别，如椒江区的试验已经在整个台州市开展，此外，温岭市也开始了试点。

2005 年以来，新的试点工作在广西、重庆等地展开。如重庆于 2005 年 1 月在万州区响水镇开始试点；广西于 2005 年 3 月在东兴市江平镇、马路镇、东兴镇三个镇开始试点。

目前已有的试点经验也表明，建立党代会常任制的一项主要的工作，就是探索和建立党代会闭会期间发挥代表作用的途径和形式，即建立党代会常任制的具体机制。关键的问题在于：我们究竟要建立一种什么样的机制，这种机制的基本价值取向及衡量标准究竟是什么？目前在各级各类的党代会常任制的试点中，已经初步形成了多种具体的机制，如党代表遴选机制、党代会年会制、党内情

况通报制、党委与党代表联系制、重大决策征求意见制、党代表权利保障制、党代表提案制、党代表联系党员群众制等。如何评价和发展完善这些具体机制,如何处理党代表常任制与人大代表制度之间的联系,都是迫切需要研究的现实问题。

人大代表直接选举制度在近年来有了很大的发展。其中最引人注目的是普通公民积极参与人大代表选举的现象。2003年,深圳、北京、湖北潜江等地都发生了多宗公民参选人大代表的案例。2003年下半年,我们以“深圳竞选”为主题,在深圳市美丽的海滨胜地小梅沙召开了一次全国性学术会议,国内许多著名的政治学者都参加了这次会议。这是国内第一次讨论有关业主政治参与行为的学术会议。会后,我们出版了《2003年深圳竞选实录》一书,并产生了较大影响。2003年12月,北京有20多名公民自发竞选区人大代表,其中最著名的是社区的业主委员会主任或者是为业主维权提供法律服务的律师。我们再次跟踪了这一事件的全过程,分析业主维权与政治竞选行动之间的内在逻辑关系,2004年出版了《2003年北京市区县人大代表竞选实录》一书。

2005年上半年,深圳一市民要求参加市人大代表的故事又成为轰动一时的新闻。众多的公民参选人大代表的案例,一方面成为衡量公民社会成长的一把尺度,另一方面又成为推动人大代表直接选举制度进一步发展的原动力。追踪、记述、分析这一现实,是十分必要和有意义的。

发展民主政治,建设具有高度民主的法治国家,是我国实现现代化的重要目标。政治现代化包括两大命题:就国家方面而言,现代化意味着国家力量的增长、政治体系能力的提高;从社会方面来看,现代化意味着社会力量的增长,它对政治体系的参与影响的扩大,这主要表现为民主化。这两大命题隐含于许多相关著作之中。如阿尔蒙德明确地提出了这两个命题。他认为,政治发展指的是国家的发展和国家的民主化。他把政府的能力(或权力)与人民参政情况(民主化)这两个方面视为衡量现代化水平的四个主要变量中

的两个。前者包括政府机构从社会吸取资源的能力以及政府规定人民社会生活的能力,后者指的是社会普通成员参加政府决策的程度。政府的权力和效能,以及公众对政府影响的程度,是衡量政治发展的两大标准。一个政治和经济都较发达的国家,其政府能力、人民参政程度都是比较高的。阿尔蒙德指出了政府能力的优先性。这种国家与社会的结合一方面表现为国家权力、效能的扩大与增强,对社会控制、渗透的加剧;另一方面又表现为社会对国家控制力的上升,各社会集团对政府的参与水平和影响的提高。国家调控、管理能力和对社会动员水平的提高与政治参与水平的提高、社会利益表达渠道的制度化共同构成了政治现代化的基本内容。

问题是,在一国之内,在总体政治框架内,随着影响政治现代化进程的诸多因素的变化,如政府管理水平、经济发展、城市化、民众收入水平和教育水平的提高、民众公共参与等,这些因素在不同的地区目前呈现出不同的发展程度,那么,不同地方的政治现代化进程是否会显示出不同的特点?个别地方是否会优先于其他地方甚至国家政治现代化的总体水平?对这些问题的研究,是研究地方治理和政治发展必然要涉及的课题。

深圳大学当代中国政治研究所近年来一直关注着上述各个现实问题,并在完成广东省普通高校人文社会科学重点研究基地的重大项目——“中国特色社会主义地方政治选举制度创新与发展”的基础上,形成了这套“中国地方治理和政治发展实证研究丛书”。本丛书以追求研究问题的前沿性、研究方法的实证性、研究活动的开放性为特色。希望我们的研究能够为推动中国地方治理的进步和政治的发展做出贡献,同时为政治学科的发展尽绵薄之力。

2005年7月15日

于深圳大学当代中国政治研究所

作者系深圳大学当代中国政治研究所所长,管理学院院长、教授。

序 言

城市社区管理体制改单是近年来各级政府、学术界和基层社会共同关注的热门话题。本书研究的主要内容是观察和分析深圳市盐田区建区以来、尤其是 2005 年间进行的社区管理体制改单实践。

盐田区正式设立于 1998 年,位于深圳市东部,是个山海资源丰富的新型现代化旅游海港城区。著名的沙头角镇,中英街,盐田港和大、小梅沙海滩,梧桐山上的三洲田(庚子起义地)就坐落在盐田区。盐田区下辖 4 个街道、17 个社区居委会。辖区面积 73 平方公里,人口 20 多万人,其中户籍人口近 3 万人。由于设立时间短和梧桐山阻隔等原因,盐田区的城区城市化、现代化水平与深圳市其他几个区相比还较低。

盐田区设立伊始,就处在一个社会转型期:许多社会事务从政府和企业剥离到社区;许多“单位人”变为“社会人”;传统的行政社区逐渐向公民社区转变。对此,盐田区委、区政府在制定和实施社区发展规划时,将社区建设工作纳入重要议事日程,对辖区基层社区体制实施了改革创新。盐田区社区体制改革脉络是:从居委会的“议行合一”的旧体制向以“议行分设”理念构建的“一会(合)两站”

社区管理体制过渡,进而进一步深化到以“会站分离”为理念将行政工作从社区居委会中剥离出来归入政府条条管理为标志的“一会(分)两站”的社区治理体制新模式,从而在城市社区体制完善上实现了三次创新。

特别是盐田区 2005 年 5 月份在深圳市委、市政府领导下的第三次创新,在国内引起广泛的关注和反响,其改革过程和制度措施被誉为“盐田模式”。

2005 年盐田社区的体制改革有两个亮点:一是创建了标志政社分离的“一会两站”的社区治理新模式;二是直接选举了回归基层群众性自治组织的社区居民委员会。所谓“一会两站”,即指社区居委会、社区工作站和社区服务站组成的社区组织体系。按照盐田区的制度设计,社区居委会回归居民自治组织法律地位,做居民的“头”;社区工作站隶属于街道,其属性是政府的工作机构,工作人员实行雇员制,享有编制和财政工资,承担所有原来由居委会承担的和即时下达的政府工作,做政府的“腿”;社区服务站隶属于社区居民委员会,是为社区居民提供各种社会服务的非政府、功能性组织,做居委会的“手”,盐田区社区治理体制的创建分别被有关领导、专家和新闻记者誉为城市基层民主选举“破冰之举”、“迈向公民社会的一步创新”、“具有时代意义”、“代表今后社区管理体制改革的方

向”。荣获了第三届“中国地方政府创新奖”优胜奖,并引发了深圳等城市的全面的一轮城市基层管理体制

改革。

本书研究的目的是对盐田社区管理体制

改革所涉及的一系列问题包括政府的作用,新制度的设计

和新旧制度的稳定衔接,利害相关者的利益平衡,社区组织及其人员的产生、职责和功能,社区公共物品和公共服务的边界及其供给,社区社会资本的培育,社区居民的权利、义务和行为规范等等

问题,进行实证调查和分析。从中探讨城市社区体制改革的方向、条件、意义、模式及其对于城市社会发展的作用。

全书共分为三部分:一是过程描述篇,叙述了深圳市盐田区社

区体制改革的动态过程和初步效果；二是理论探索篇，主要内容是对包括“盐田模式”在内的城市社区管理体制进行学术分析和探讨；三是反响评述篇，内容包括深圳市盐田区有关社区管理体制改革的政策决议和社会反响。

我们希望通过本书对“盐田模式”这个较小规模的社区管理体制沿革历程的剖析，引起更多政府领导和理论界专家的关注，为我们完善新型的社区治理体制提出宝贵的意见和建议，共同探索我国社会转型期如何构建“和谐社区”进而构建“和谐社会”的大问题。

中共盐田区委书记 陈治华