

白钢 主编

潘小娟 史卫民 观望 贡杰 著
王时浩 单瀚清 白少飞

社
区
建
设
探
论

城市基层权力重组

选举与中国政治丛书

中国社会科学出版社

白钢 主编

潘小娟 史卫民 观望 贡杰 著
王时浩 单瀚清 白少飞

社
区
建
设
探
论

城市基层权力重组

选
举
与
中
国
政
治
丛
书

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市基层权力重组: 社区建设探论/潘小娟等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2006. 8

(选举与中国政治丛书/白钢主编)

ISBN 7-5004-5778-2

I. 城… II. 潘… 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 (2006) 第 098594 号

责任编辑 史慕鸿
责任校对 尹 力
封面设计 王 华
技术编辑 张汉林

出版发行	中国社会科学出版社		
社 址	北京鼓楼西大街甲 158 号	邮 编	100720
电 话	010—84029450 (邮购)		
网 址	http://www.csspw.cn		
经 销	新华书店		
印 刷	北京新魏印刷厂	装 订	广增装订厂
版 次	2006 年 8 月第 1 版	印 次	2006 年 8 月第 1 次印刷
开 本	710 × 980 1/16		
印 张	26.75	插 页	2
字 数	448 千字	印 数	1—3000 册
定 价	45.00 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发行部联系调换
版权所有 侵权必究

中国社会科学院“基层民主政治建设研究”课题组

研究成果之一：

《规范选举：2001—2002 年乡级人民代表大会代表选举研究》

研究成果之二：

《间接选举》上、中、下卷

研究成果之三：

《村民自治通论》

研究成果之四：

《城市基层权力重组：社区建设探论》

总 序

“选举”是一个古老而常新的话题。从辞源学上诠释，选举就是择善者而举之。它作为公共行为，属于政治活动范畴。用现代政治学的观点来分析，选举是一种具有公认规则的程序形式，其实质是人民主权的寄存过程。

“选举”这个词在中国出现很早，至少在汉代已被经常使用。《淮南子·兵略》中就有“选举足以得贤士之心”的说法；《汉书·鲍宣传》也有“龚胜为司直，郡国皆慎选举”的记载。二十四史自《旧唐书》至《明史》皆有“选举志”。不过，中国古代的所谓“选举”，如西周之宾兴，^① 汉代之举孝廉及贤良方正，无论是“选士”还是“选官”，都与现代的选举不可同日而语。严格来讲，中国古代的“选举”，实际上是一种居高临下的“选拔”，是统治阶级按照自己的意志和需要，设定程序，挑选代理人的过程。换言之，选拔的实质是统治阶级“治权”的寄存过程，其权力合法性的来源，是统治阶级的同意，而非人民同意。因此，选拔出来的人因其并非人民的代表而眼睛朝上，他们只对上级负责而不对人民负责，这是中国古代的“选举”与现代选举的根本区别所在。

在古代西方，如雅典和古罗马，有用选举形式来选择官吏、教皇甚至皇帝的传统，然而由于对选举权限制极严，而且是有组织地公开投票，所以即使平民参加选举，也改变不了贵族专政的实质，选举成为贵族阶级治权寄存的方式。不过，随着选举权的逐步放宽，民众选择的实质性要素已

^① 语出《周礼·地官大司徒》。其云：“以乡三物教万民，而宾兴之。”注：“物犹事也，兴犹举也。民三事教成，乡大夫举其贤者、能者，以饮酒之礼宾客之，既则献其书于王矣。”

在中世纪的教皇选举会议和一些国家的议会中初露端倪。

扩大选举权，在近代，是新兴的资产阶级同封建贵族势力斗争的产物；在现代，是工人阶级同资产阶级斗争的结果。19世纪法国政治思想家托克维尔说过：“每当一个国家开始规定选举资格的时候，就可以预见总有一天要全部取消已做的规定，只是到来的时间有早有晚而已。这是支配社会发展的不变规律之一。选举权的范围越扩大，人们越想把它扩大，因为在每得到一次新的让步之后，民主的力量便有所增加，而民主的要求又随其力量的增加而增加。没有选举资格的人奋起争取选举资格，其争取的劲头与有选举资格的人的多寡成正比。最后，例外终于成了常规，即接连让步，直到实行普选为止。”^①

扩大选举权，既是政府寻求民众对其合法性认可的途径，又是民众寻求选择政府的发言权的具体表现，其最佳形态便是普选权的彻底实现。普选权意味着只有公民选举产生的政府才具有合法性。这既是一种政治理念，又是一种政治原则。它向世人宣示：公民有权选择政府。因此，普选权奠定了现代民主政治的基础。普选制的功能在于，周期地通过非暴力的、有序的方式，即公民普选的方式，实现公共权力机构的产生、让渡与更迭。作为现代民主政治的一种制度保障，它对于维护政治稳定和推动政治发展起着决定性的作用。它不仅是人民主权原则、社会契约原则以及公民的平等、自由权利的实现形式，而且是公共权力机构运作过程中，参与机制、竞争机制、制衡机制、纠错机制、法治机制的制动杠杆。从这个意义上说，选举是民主纵向结构的起点。

不过在西方，取消对选举人的财产、教育程度、种族、性别等等资格的限制，差不多花费了一个多世纪的时间，直到20世纪，普选制才陆续建立：北欧各国大体上在第一次世界大战后建立起普选制；英国于1928年议会通过“国民参政（男女选举平等）法”，实现了普选制；法国于1944年、意大利于1945年实行普选制；美国则是1970年尼克松总统签署了保证黑人选举权的法案，才算是基本实现了普选制。

现代中国不存在西方国家曾经有过的对选举人的财产、教育程度、种族、性别等资格限制的问题。中国基层民主政治的发展，滥觞于农村基层自治组织的直接选举制度的确立。这种基层直接选举制度，属于规范的普

^①（法）托克维尔：《论美国的民主》上卷，商务印书馆1996年版，第61页。

选制范畴，可以与任何国家的普选制相匹畴。

一般说来，选举制度是由一些基本规则组成的，包括：（1）确定选民和候选人的资格，如国籍、年龄、条件等。确定选民和候选人的基本程序，如选民登记与候选人的产生办法等。（2）选区的划分。现代选举是以一定的单位来进行的，一般的做法是以一定的地域为基本单位，称为“地域代表制”；也有采用“行业代表制”的，即按职业或行业划分选举单位。（3）选举方式，主要有直接选举和间接选举。虽然一般认为直接选举比间接选举更具民主性，但切不可把直接选举误认为是直接民主。纯粹的直接民主是指人民自己统治自己，是人民不间断地直接参与行使权利。直接民主根本不需要选举代表，更不需要选举官员，一切事情都由全体公民大会投票解决。投票不等于选举，简单地说，选举并不制定政策，选举只决定由谁来制定政策。凡需要选举代表的民主，都是间接民主，不管是直接选举还是间接选举。（4）选票计算制度，分多数代表制（又分为相对多数代表制和绝对多数代表制）和比例代表制两种基本类型。多数代表制规定，得票最多的个人或团体得到某个选区的代表席位；比例代表制规定，根据一定的政党获得的选票总数来确定当选人数。此外，还包括选举的具体办法和程序，如候选人如何竞选，选举费用的获得与使用等等。西方国家的选举制度十分复杂，选举制度不同导致选举结果不同，里面大有文章可作。

从各国确定的选举制度来看，尽管某些基本原则是普遍适用的，但如何在制度安排中体现这些原则，并落实在现实政治生活中，却表现不一。由此可见，选举是极为复杂的现象，它涉及政治和社会生活的所有方面。因此，孤立地研究选举不可能得出正确的结论，必须把选举与政治结合起来研究。在国外，选举和公民投票的研究，已经形成一门独立的学科。1949年，牛津大学的学者弗兰克·哈迪率先在英语中创造了“选举学”这一概念，1952年便出现在印刷品中。“选举学”涵盖了法律结构、选举制度、个人行为、候选人选择、政党与舆论媒介的竞选运动、民意测验、选举结果的统计分析以及选举地理学等重要命题，成为政治学、历史学、社会学、统计学等多学科交叉的一门显学。从理论上说，选举制度能够影响一个国家政治生活的许多方面。当选举导致政府组成的交换时，新的面孔和能力便会给政治体制带来生机和灵活性，这也许是“选举学”日益引起人们关注的真正原因。

4 城市基层权力重组

以发展基层民主为目标而兴起的农村基层选举和县、乡人民代表大会代表选举，为开展以选举为切入点的中国政治研究提供了舞台。中国社会科学院的政治学家为此立项进行跟踪研究，并推出“选举与中国政治丛书”，抛砖引玉，以期加深对中国政治变迁的理解。

“选举与中国政治丛书”以中外选举和中国政治两大主题为研究宗旨，编选相关的课题研究成果（包括专著、研究报告、译著和编著），系统探索选举政治与民主建设问题，为推进中国的政治发展和现代化建设贡献绵薄之力。

“选举与中国政治丛书”计划分辑出版，渐次与读者见面。

“始生之物，其类必丑”。“选举与中国政治丛书”一定存在不少缺点甚至是错误，敬请方家先进不吝指教。

白 钢

2004年6月18日

前 言

随着改革开放的深入发展，中国的经济和政治体制发生了深刻的变化。经济和政治体制改革所导致的整体性社会结构变迁，一方面对传统的城市基层管理体制提出了严峻的挑战，另一方面也为新型居民自治制度的形成提供了前所未有的历史机遇与现实条件。在社会转型的大背景下，对城市基层社会的治理结构和治理方式进行制度创新，已经成为摆在我们面前亟待解决的一个现实问题。为适应这一历史性转变，各级政府都进行了大胆的探索和尝试，采取了许多积极有效的措施，其中最主要的就是推进社区建设、扩大基层民主和完善城市居民自治。

2000年7月，中国社会科学院将“基层民主政治建设研究”列为院重大研究课题，课题研究时间为4年（2000年7月至2004年6月），并为此建立了“基层民主政治建设研究”课题组，课题组将社区建设^①和居民自治确定为进行学术研究的重要领域之一。

社区建设对于推动国家经济与社会协调发展，加快国家的政治民主化进程，提高居民的生活质量和社会管理水平，有着重要的现实意义。1986年民政部首次将“社区”概念引入城市管理后，社区建设在全国逐渐展开，在取得一定成绩的同时，也出现了一些急需解决的问题，不但需要观察社区建设实践发展情况，对社区理论进行系统研究，还应考察和比较国内外的社区管理体制及其运行机制。课题组在对辽宁省沈阳市、山东省青岛市、江苏省南京市、上海市、河南省焦作市、浙江省杭州市及温州市等地的社区建设进行实地调研^②和广泛收集国内外研究成果及相关文献

① 按当前约定俗成的提法，本书中的“社区”即指我国的城市社区。

② 调研报告将编入课题组编辑出版的《基层民主政治建设发展调查报告》（暂名）。

2 城市基层权力重组

的基础上,就社区建设涉及的重大理论和实践问题进行了综合研究,并由课题组成员和合作者分章撰写了本书。

本书分为上、下两篇。上篇讨论社区建设的法律基础和政策依据,不仅对《中华人民共和国城市居民委员会组织法》及相关法律、法规进行了系统比较(1—2章),还重点介绍了2000年11月前后指导城市社区建设的规范性文件的异同(3—4章),并以此来说明相关政策的基本走向。下篇在理清社区建设发展状况的基础上(5章),对社区概念、社区建设的基本原则与主要内容、政府在社区建设中的作用、社区组织建设模式、社区居民委员会的角色与职能、社区居民委员会选举、社区中介组织、社区居民参与和居民自治、社区服务、制约社区建设发展的因素等10个问题进行专题研究(6—15章),既综合了学术界对这些问题的主要看法,亦提出了作者的见解。下篇还专门讨论了相关法律的修改问题(16章),同样综合的是实践者和研究者的各种意见。

本书各章成稿后,由史卫民、潘小娟统稿,进行了统一修改。各章的作者如下:

第1—4章	史卫民
第5章	潘小娟
第6章	单瀚清
第7—8章	贫杰
第9章	潘小娟
第10章	贫杰
第11章	史卫民
第12章	王时浩
第13章	白少飞
第14章	潘小娟
第15章	贫杰
第16章	史卫民、王时浩

本书侧重于反映国内理论界和社区建设实践者对我国社区建设重大问题的基本看法,以期与学术界共同构建社区建设研究的新基础。在总结与归纳中,难免有所缺漏或有失准确,欢迎来自各方面的批评教正。

目 录

前言	(1)
----------	-----

上篇 法律政策综述

第一章 社区建设的法律依据	(3)
一 城市居民委员会与居民自治	(4)
二 居民委员会与基层政权的关系	(5)
三 居民委员会的任务	(6)
四 居民委员会的组织形态	(15)
五 居民公约和经费来源	(19)
六 居民委员会与所在地单位的关系	(21)
第二章 省级《居委会组织法》实施办法的补充规定	(22)
一 居民委员会与各级政府的关系	(24)
二 居民委员会任务的细化	(29)
三 居民委员会的组织机构与人员要求	(34)
四 居民委员会选举	(38)
五 居民会议的职权	(49)
六 居民委员会的经费与补贴标准	(55)
七 居民委员会的用房和公共设施	(60)
八 家属委员会	(62)
第三章 社区建设的规范性文件(上)	(64)
一 2000年11月以前发出的规范性文件	(64)
二 社区与社区建设的定义	(73)
三 城市社区建设的目标和基本原则	(78)

2 城市基层权力重组

四	城市社区组织和队伍建设	(83)
五	城市社区建设的具体内容	(118)
六	社区建设规划与组织领导	(128)
第四章	社区建设的规范性文件(下)	(138)
一	2000年11月至2004年6月中央有关部门和各部委 发出的规范性文件	(138)
二	2000年11月至2004年6月各省、自治区、直辖市 发出的规范性文件	(142)
三	城市社区建设的宏观目标与存在的问题	(150)
四	社区建设示范标准	(154)
五	社区卫生服务的具体要求	(163)
六	社区治安的具体要求	(173)
七	促进社区文化、教育发展的具体措施	(180)
八	加强社区保障与社区服务的措施	(186)
九	加强社区组织建设的措施	(192)

下篇 探索与争鸣

第五章	社区建设的发展	(201)
一	社区建设兴起的背景	(201)
二	社区建设的发展脉络	(207)
三	社区建设的初步成效	(221)
第六章	社区概念的解读	(227)
一	社区概念的缘起	(227)
二	有关社区概念的主要理论	(229)
三	社区的构成要素	(232)
四	社区的功能	(235)
五	城市社区概念的界定	(240)
第七章	社区建设的基本原则与主要内容	(241)
一	社区发展与社区建设	(241)
二	社区建设的主要内容	(244)
三	社区建设的基本原则	(248)

第八章 政府在社区建设中的作用	(252)
一 在社区建设中强化政府的作用	(253)
二 社区建设中政府作用的逐步“弱化”与“淡出”	(256)
三 社区建设中政府的动态角色	(257)
四 行政导向与自治导向的平衡发展	(260)
第九章 社区组织建设模式	(266)
一 沈阳模式	(266)
二 上海模式	(271)
三 青岛模式	(279)
第十章 社区居委会的角色与功能	(286)
一 社区居民委员会的应然角色	(287)
二 社区居民委员会的功能定位	(292)
三 社区居民委员会与社区党组织的关系	(295)
第十一章 社区居民委员会选举	(298)
一 间接选举与直接选举	(298)
二 选举的实际效能分析	(315)
三 规范社区选举涉及的各种问题	(319)
第十二章 社区中介组织	(331)
一 社区中介组织的概念界定	(331)
二 社区中介组织的共性与特性	(333)
三 社区中介组织的分类	(334)
四 社区中介组织与社会中介组织的关系	(335)
五 社区中介组织培育与管理	(336)
第十三章 社区居民参与和社区居民自治	(339)
一 社区居民参与	(340)
二 社区居民自治	(350)
三 管理与参与、自治的关系	(360)
第十四章 社区服务	(364)
一 我国社区服务的沿革	(364)
二 社区服务概念梳理	(371)
三 社区服务再认识	(375)

第十五章 制约社区建设发展的因素	(379)
一 社区建设的思想认识误区	(379)
二 法律制度不完善的制约	(382)
三 传统体制惯性的束缚	(383)
四 行政职能泛化的影响	(385)
五 非营利组织与社区参与发育不足的限制	(387)
六 制约社区建设发展的其他因素	(389)
第十六章 建立和完善社区建设法律体系	(392)
一 现行《居委会组织法》的缺陷	(392)
二 社区建设法律的系统化要求	(396)
三 修改《居委会组织法》的具体建议	(397)
英文目录	(406)
英文提要	(412)
后记	(414)

上 篇

法律政策综述

第一章

社区建设的法律依据

中国的社区建设尽管近年来有长足发展，但是社区建设的法律依据，还仍然主要是针对城市居民委员会的各种法律规定。为研究社区建设发展涉及的重大问题，有必要先对各种法律规定作总体说明。

1954年9月20日第一届全国人民代表大会第一次会议通过的第一部《中华人民共和国宪法》，^①没有涉及城市居民委员会的规定。1954年12月31日第一届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过的《城市街道办事处组织条例》（简称《街道办事处组织条例》）^②和《城市居民委员会组织条例》（简称《居委会组织条例》），^③则就居民委员会的性质、设置方式、职能以及与街道办事处的关系等作了具体规定。

1975年1月17日第四届全国人民代表大会第一次会议通过的第二部《中华人民共和国宪法》^④和1978年3月5日第五届全国人民代表大会第一次会议通过的第三部《中华人民共和国宪法》，^⑤亦没有涉及城市居民委员会的规定。1982年12月4日第五届全国人民代表大会第五次会议通

① 法律原文见全国人大常委会办公厅研究室编《中华人民共和国人民代表大会文献资料汇编，1949—1990》（简称《人大文献资料汇编，1949—1990》），中国民主法制出版社1991年版，第66—72页。

② 条例原文引自民政部网站（www.mca.gov.cn）。

③ 条例原文引自中国人大网（www.npc.gov.cn）。

④ 法律原文见《人大文献资料汇编，1949—1990》，第86—89页。

⑤ 同上书，第89—94页。