

东方法学丛书

城市社区体制改革 与法制建设研究

主编 杨鸿台 吴志华 申海平

这里是共和国法制建设领域亟待开垦的处女地！这里是重新建构城市基层行政管理体制“大厦”的广袤热土！这里是立法者们充分展示聪明睿智的宏大舞台！

上海交通大学出版社

东方法学丛书

城市社区体制改革 与法制建设研究

杨鸿台 吴志华 申海平 主编

上海交通大学出版社

内 容 提 要

全书由城市社区体制改革;城市社区法制建设和城市社区立法研究三个部分组成。作者从我国经济、政治、社会等领域正在发生的深刻变化着手,深入探讨了社会结构转型与城市社区体制重组的必然性,分析了我国城市社区法制建设研究的现状、思路和方法,阐述了加快城市社区法制建设的重要性、现实性和紧迫性,并提出了城市社区法制建设体系构建等设想。

图书在版编目(CIP)数据

城市社区体制改革与法制建设研究 /杨鸿台,吴志华,申海平主编. —上海:上海交通大学出版社,2004

(东方法学丛书) ISBN7-313-03642-6

I. 城... II. ①杨... ②吴... ③申... III. ①社区—体制改革—研究—中国 ②社区—社会主义法制—建设—研究—中国 IV. ①D669.3 ②D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 011889 号

城市社区体制改革 与法制建设研究

杨鸿台 吴志华 申海平 主编

上海交通大学出版社出版发行

(上海市番禺路 877 号 邮政编码 200030)

电话:64071208、 邮版人:张天蔚

上海锦佳装璜印刷发展公司 印刷,全国新华书店经销

开本:880mm×1230mm 1/32 印张·5.875 字数:165 千字

2004 年 4 月第 1 版 2004 年 4 月第 1 次印刷

印数:1—2050

ISBN7-313-03642-6/D·100 定价:11.00 元

版权所有 侵权必究

东方法学丛书编委名单

主 编：何勤华

副主编：顾功耘 游 伟 郑少华

编 委：(按姓氏笔画顺序排列)

王立民	王虎华	王嘉禔	叶 青	刘宪权
杨正鸣	张天蔚	张明军	张梓太	邱格屏
何勤华	岳川夫	郑少华	宣文俊	徐永康
顾功耘	殷啸虎	傅鼎生	游 伟	鲍正熙

总 序

在世纪转换的历史时刻,中华民族前所未有的地感受到了实行法治对国家发展和强盛的重要意义;在千年更替的重要关头,中国人民也更加坚定地确立了法治的目标。1999年3月,九届全国人大第二次会议通过的《宪法修正案》,把“依法治国,建设社会主义法治国家”的基本方略载入了宪法,勾画出了我国法治建设在新世纪发展的宏伟蓝图。

法治目标的实现,需要全体公民的共同努力,更需要法学研究者和法律工作者的不懈追求。法律高等院校一方面承担着培养法律专业工作后备力量的重任,同时也是法学研究的一支重要力量。华东政法学院是司法部属普通高等院校之一,拥有一支法律教学和研究的师资队伍,长期以来,许多教师在从事法律教学工作的同时,辛勤地耕耘在法学研究的园地,并取得了一批成果,不仅为立法和司法实践提供了不少卓有价值的建议,也在法学理论研究方面提出了一些富有创见的观点。这些研究反过来又促进了教学质量的提高,它证明了法学研究和法学教育相互依存、相互促进的关系。

法学理论研究应当为法制建设服务,这是不言自明的道理。我国的法制建设在最近20多年取得了令世人瞩目的巨大进步和飞速发展,丰富多彩的法律实践和法治活动为法学理论工作者提供了一展身手的宽阔舞台和任意驰骋的广袤天地,也向法学研究人员提出了大量亟待解决的课题,这些都是法学研究走向繁荣的不可缺少的原动力和必要条件。

法学理论研究应当为法制建设提供指导,这是法学理论工作者必须承担的职责。我国的法治实践是在独特的历史背景和现实条件下进行的。一方面我们拥有上千年陈陈相因、绵延不绝的中华法系的传统,这一传统在近代以来却遇到了西方法律制度的巨大冲击与严峻挑战而几近中断;另一方面我们在建设社会主义现代化强国和构建社会主义

市场经济体制的过程中,又需要形成有自己特色的法律体系,而这一法律体系又必须能积极应对当今世界的共同法律规则。这些都要求我国的法学研究具有更高的立意、更广阔的视野和更新颖的理念。

正是基于上述认识,华东政法学院和上海交通大学出版社联手推出了这套《东方法学丛书》,以期尽自己绵薄之力,推动我国法学研究的开展。丛书取“东方”之名,是因为中国处于世界之东方,而上海又位居中国之东方,华东政法学院地处上海,原司法部部长、现任最高人民法院院长的肖扬同志曾称誉华东政法学院为“法学教育的东方明珠”,以“东方”二字来命名,固可区别于其他各种法学丛书,更期望能借得风气之先的这块宝地之地利,为我们这套丛书更多地汲取来自于生活这棵常青之树的养分。

收入这套丛书的著作均为华东政法学院教师的学术专著,这些著作中的观点不一定成熟,但却凝聚了作者对有关法律问题的思考。而且我们也想借丛书出版的机会,广泛地征求各方面的意见,使作者们在此基础上,能进一步深入研究,为我们奉献出更多更优秀的学术成果。

东方法学丛书编委会

目 录

第一章 背景分析：城市社会变迁与重组	1
一、社区发展：概念和历史	1
二、城市社区体制改革与社区法制建设的社会背景分析	5
三、我国城市社区发展的特征和内容	11
四、城市社区发展呼唤法制建设	14
第二章 城市社区法制建设的研究现状、思路和方法	18
一、城市社区法制建设的研究现状	18
二、城市社区法制建设的研究思路和研究方法	19
三、主要的概念界定及一些说明	20
第三章 我国城市社区法制建设状况以及台湾地区经验	21
一、改革开放前城市社区法制建设状况	21
二、新时期城市社区法制建设的现状	22
三、我国城市社区法制建设中存在的若干问题	24
四、台湾地区城市社区发展的法制建设经验	25
第四章 城市社区法的体系建设	28
一、要重视城市社区法的研究和制定	28
二、城市社区法的概念和特征	29
三、城市社区法的体系及其构建原则	31
四、城市社区法律规范体系中存在的现实问题	35
五、根据当前城市社区发展的迫切需要，逐步构建城市	

社区法的体系	37
六、我国城市社区法体系的构成	39
第五章 城市社区管理体制改革与法制建设	42
一、调整中的城市社区行政组织体制	42
二、街道行政管理中的法制问题	50
三、城市社区管理体制改革的思路	54
四、城市社区管理法规的修订	57
第六章 城市社区自治组织立法	58
一、当前城市社区自治管理组织存在的法制问题	58
二、科学界定社区概念是划分城市社区自治地域的 必要前提	63
三、关于城市社区规模的确定	66
四、关于设置三级城市社区自治体制的设想与建议	69
五、关于居委会重组的思考	71
六、《城市社区自治委员会组织条例》的立法建议	73
七、浦东新区某街道居委会组织模式评价与分析	80
第七章 城市社区党建工作立法	82
一、当前城市社区党建工作中最为敏感突出的问题	82
二、制定法律文件必须突出党的领导地位与作用	83
三、加快制定《城市社区党建工作规定》的党内立法建议	86
四、城市社区党建工作对农村基层党建工作经验的借鉴	89
第八章 城市社区服务性经济政策法规的配套与完善	93
一、城市社区服务性经济的由来与定义	93
二、建立健全事业型城市社区服务组织体制	95
三、建立完善城市社区服务性经济运行机制	98
四、制定与健全城市社区服务性经济综合性政策法规	100

第九章 城市文明社区法治化建设	105
一、城市文明社区建设中的法治与德治	105
二、建立与完善创建城市文明社区工作的领导体制、 机制与法制	113
三、创建城市文明社区的基本内容	117
第十章 城市社区社会治安综合治理立法	123
一、城市社区社会治安综合治理法制化与法治化 提出的根据	123
二、城市社区社会治安综合治理法制化的建构	124
三、《社会秩序综合治理法》的法律性质、法律地位和 立法要求	128
四、城市社区社会治安综合治理的法治化运作	133
第十一章 拓展规范城市社区法律服务,加强城市社区 法制宣传教育机制	141
一、积极拓展和规范城市社区法律服务	141
二、用立法手段建立健全城市社区法律援助机制	142
三、城市社区法律援助法规的立法建议与构想	143
四、加强城市社区法制宣传教育	149
五、建立健全领导干部学法用法机制	154
第十二章 城市社区资源共享立法	155
一、城市社区资源共享的必要性及意义	155
二、城市社区资源共享的界定与存在的主要问题	156
三、城市社区资源共享的模式	157
四、城市社区资源共享模式的运行	160
五、实现城市社区资源共享中的若干立法问题	162

附录：民政部关于在全国推进城市社区建设的意见	166
参考文献	173
后记	175

第一章

背景分析：城市社会变迁与重组

中共十六大报告指出：“完善城市居民自治，建设管理有序、文明祥和的新型社区”。20世纪80年代后期，特别是90年代以来，随着我国经济体制改革的深入和社会体制、社会结构的变革，城市社区作为组成城市社会的基本单元，越来越受到各级政府、专家学者和人民群众的重视。全国各地形式多样的社区发展^①活动进行得如火如荼，已经取得了很大的进展，积累了一定的理论成果和实践经验。2000年12月18日，经中共中央、国务院同意，中共中央办公厅、国务院办公厅转发了《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》。2001年3月九届全国人大四次会议批准的“十五”计划纲要中，已将“推进社区建设”单列一节，认为“推进社区建设是我国经济和社会发展的主要内容”。

一、社区发展：概念和历史

社区发展这一概念是由美国社会学家F·法林顿于1915年在一本名为《社区发展：将小城镇建成更适宜生活和经营的地方》的著作中最早提出的。其后的30多年中，虽然曾有学者从不同角度使用过社区发展一词，但一直未能受到广泛关注。

1955年，联合国为帮助亚、非、拉一些国家和地区尽快解决所面临的贫困、疾病、失业、经济发展缓慢等一系列问题，在总结已开展的“社区福利中心计划”经验的基础上，发表了《通过社区发展促进社会进步》的报告，提出了立足与发展社区本身力量以改变社会贫穷落后状况的主题思想，即在一个地域里，组织和教育社区民众，从社区的共同意识、共同利益和共同需求出发，有计划地推动和引导社区居民和组织共同

^① 尽管当前社区建设的提法比较普遍，本书采用社区发展的概念，具体讨论见2.1

参与,以自身的努力与政府联合一致,合理利用社区资源和外来援助,来改善社区的经济、社会与文化状况。联合国所推行的社区发展计划,最初主要是在发展中国家,特别是在农村社区进行的,其方法是通过外部经济技术援助,以社区自助和互助力量发展生产,改善当地人民的生活状况。后来,联合国的社区发展计划逐步延伸到一些发展中国家和发达国家的城市中,试图通过社区发展解决工业化与城市化带来的一系列问题。20世纪80年代以来,随着越来越多的国家和地区将社区作为解决社会问题的出发点和归宿,社区发展运动已遍及世界上70多个国家和地区,被世界各国人士所接受和采纳。

在中国,最早倡导进行社区研究的是著名社会学家吴文藻、吴景超、费孝通等,“社区”一词从英文 community 翻译而来则是在20世纪30年代。我国的社区研究自20世纪20年代始,已在理论构建和研究方法方面逐步奠定了基础,培养出一批社区研究工作人员。20世纪20、30年代,平民教育家晏阳初在河北定县从事的乡村建设运动,被一些学者认为是我国提倡和推动社区发展的最早实践者,亦可以说晏阳初是我国社区发展的鼻祖。新中国成立之后,由于众所周知的原因,社区研究和社区发展方面的工作长期处于停顿状态,“社区”一词一度难觅其踪,谈不上开展社区服务、社区经济、社区文化、社区卫生、社区治安等各类活动,社区法制建设也就更加无从谈起了。

20世纪80年代后期,随着经济体制改革的全面推进和不断深入,社会体制逐渐变革、社会结构开始转型,长期沉寂的“社区”概念再度出现在专家、学者和政府官员的论著或言论中,并且日益受到社会的广泛重视。全国各地社区服务、社区建设等活动相继开展。1987年国家民政部在武汉召开了部分城市社区服务座谈会,初步明确了社区服务的内容和任务以及社区服务和民政部门的关系。其后,全国各地城市普遍开展了社区服务活动,并带动了其他多项社区工作的发展。在此基础上,1991年5月,国家民政部原部长崔乃夫提出了“社区建设”的工作思路,号召和要求街道办事处和居民委员会系统开展社区建设。近10年来,关于社区建设和发展的理论研讨步步深入,上海、青岛、沈阳、石家庄、南京等地的社区建设实践取得了明显成效,有力地提高了社区

居民的生活质量,促进了社区经济、政治、文化、环境等方面的协调发展。2000年12月18日,经中共中央、国务院同意,中共中央办公厅、国务院办公厅转发了《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》。《意见》指出:“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社会发展到一定阶段的必然要求,是面向新世纪我国现代化建设的重要途径。”2001年3月全国人大九届四次会议批准的“十五”国民经济和社会发展计划纲要中,专门将“推进社区建设”单列一节,认为“推进社区建设是我国经济和社会发展的主要内容”。

从当前我国对社区发展和社区建设的研究来看,在同时论及社区发展和社区建设时,对两者关系的认识大致有着三种意见。第一种意见认为,社区发展和我国的社区建设既有联系又有区别,两者并无包容关系,外国社区发展的经验值得我们借鉴。持有这种看法的主要是民政部基层政权建设司,在其领导的城市处社区建设课题组所著的《中国城市社区建设导论》一书中有此认识。另外,方明、王颖所著的《观察社会的视角——社区新论》中,将社区发展专列一章进行了介绍,认为介绍和借鉴国外有关经验,对我国社区发展、加强我国社区建设具有一定的意义。第二类意见认为,社区建设是一个总体概念,社区发展是社区建设的一部分。第三类意见虽未明确肯定社区发展应包括社区建设,但倾向于将社区建设作为社区发展的一个重要组成部分。这种意见主要反映在上海的一批专家学者的著作中,如徐中振等主编的《社区发展与现代文明——上海城市社区发展研究报告》、上海市社区发展研究会编的《社区发展的理论和实践——上海市社区研究优秀成果汇编》、上海市社联等组编的《上海社区发展报告(1996~2000年)》及其系列报告丛书等。

本书主张采用社区发展的概念,并认为当前我国开展的社区建设应是社区发展的重要组成部分。“建设”一词在汉语中是指“(国家或集体)创立新事业或增加新设施”,“发展”一词则是指:“(1)事物由小到大、由简单到复杂、由低级到高级的变化;(2)扩大(组织、规模等)”。通

过比较可以看出,“建设”比较注重外在推动和创新,而“发展”则比“建设”一词意义广泛,更注重在原有基础上的变化,而这种变化既可能有外因推动,也可能是内因发展的必然,从这个意义上说,“发展”应该包含“建设”的要义。社区概念的原创者藤尼斯认为,社区本来就是指那些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。从当前社区服务、社区建设、社区发展的实践来说,其最重要的目标就是要求人们在享受工业化、城市化文明成果的同时,能依然享有过去那种公共参与、互助互济、共同生活和共同发展的温情。无论是从社区的本义出发,还是从当前的实践出发,社区参与和共同发展是其最根本的要求。因此,本书提出以社区发展代替目前广泛使用的社区建设,具有三个方面的积极意义:

第一,有利于社区资源的挖掘和提高居民的积极参与意识,改变“建设”一词所给人们带来的片面认识(即认为社区各项工作的开展是党和政府的事,与自己无关)。

第二,社区发展一词更具普适性,具有涵盖社区各项工作和活动的全面性和综合性,有利于发挥社区各类组织的多样化功能和作用。

第三,社区发展一词现已被联合国和世界各国普遍认可和采用,以社区发展代替社区建设,既有利于借鉴其他国家和地区的经验,也便于对外交流工作的开展。

社区发展是一种经由社区全体居民积极参与并充分发挥其创造力,以促进社区经济、政治、社会和文化发展的过程。社区发展的基本精神就是“参与、分享”。以社区发展的基本精神为原则,结合当前社区建设的实践,我们把社区发展定义为:社区是指居民、政府和有关的社会组织整合社区资源和社区力量,强化社区功能,发现和解决社区问题,提高社区成员的生活质量,促进社区政治、经济、文化、环境协调和健康发展的过程。社区发展的内容包括社区服务、社区组织、社区治安、社区物业、社区保障、社区文化、社区卫生等要素。

社区发展作为一项系统工程,它涉及基层的民主建设和政治参与、经济发展、城市基础建设、生态环境质量和物质文明生活水平的提高,也事关社区每个居民、社区中各类组织和机构的发展和提高等方方面

面。推进社区发展,建立适应于进一步改革开放和社会主义现代化建设的城市社区发展的新体制、新机制和新格局,对繁荣城市基层文化生活,加快城市社会主义精神文明建设,巩固城市基层政权和加强社会主义民主政治,提高居民生活质量,促进社会全面进步等,都具有十分重要的意义。

社区的发展需要一定的环境,就其主体环境而言,以政治、经济和法制环境最为重要。稳定的政治环境是社区发展的必要前提,优越的经济环境是社区发展的基础条件,而良好完备的法制条件则是社区发展的可靠保障。目前,我国政治稳定,经济持续、高速、稳定发展,各级政府对社区发展极为重视,为社区发展提供了良好的机遇和条件。但这是不够的,还应当建立起良好的法制环境,依法保障和促进社区发展,这既是社区和谐、有序、可持续发展的需要,是提高居民生活质量和推动社会全面进步的必要举措,也是我国社会主义法制建设的神圣使命和重要内容。

二、城市社区体制改革与社区法制建设的社会背景分析

“依法治国”和“建设社会主义法制国家”,是中共十五大政治报告中提出的社会主义现代化建设的一大战略目标,也是中国共产党的基本治国方略。“依法治国”包含宽泛的内涵,即国家及社会的各个领域或方面都有一个通过依法管理而纳入法制化轨道的问题,其中包括依法管理社区。

社区是城市的基层。在城市社会结构转型及各项体制改革的大背景下,上海的“两级政府、三级管理、四级网络”的城市管理体系中,管理的重心正在逐步向基层下移,包含第三级管理和第四级网络的社区的管理功能日显突出。按照“依法治国”、“依法治市”的战略方针,社区的建设和管理同样需要纳入“依法治理”的轨道,这一点无疑已经成为共识。目前需要研究的问题是:在城市社会结构转型及各项体制改革的持续过程中,社区法制建设的现状如何?如何在调整 and 改革社区管理体制的同时进一步推进和完善以“依法治理”为目标的社区法制建设?本书的研究思路、实证分析、理论观点等,不可能是周全和无懈可击的,

但期望基于社区法制建设的这一实践需要,能够为社区法制建设的立法与决策提供一些有理论价值或有实践意义的参考。

自 20 世纪 80 年代以来,尤其是 90 年代以来,我国进入了各项体制改革、城市快速发展和社会结构加速转型的社会变革时期。在这一历史进程中,经济体制改革的步步深入,社会主义市场经济体制的逐步发育,行政管理体制、劳动人事制度、社会保障制度、文化教育体制、住房制度等各项制度或体制改革的不断推进以及以城市基础设施建设和城市旧区改造为主要内容的城市建设步伐的加快,使城市的经济、政治、社会、文化等各个领域或方面都已经发生和正在继续发生广泛、深刻的历史性变化。在上海,20 世纪 90 年代是上海浦东新区开发、城市市政建设、经济及其他各项事业飞速发展时期。浦东新区的崛起,日新月异的城市市政建设,城市各项事业深入改革与快速发展,以“一年一个样,三年大变样”的速度改变着上海大都市面貌,又使这一城市在各个领域以及包括社区在内的整个社会结构发生了巨大变革。

(一) 经济领域的变化

经济体制改革的深入发展,社会主义市场经济的逐步发育,社会主义所有制结构的调整、产业结构的调整与升级,国有企业的重组与改制以及其他相关的经济变革,使城市经济领域发生了重大变化。

(1) 社会主义所有制结构的调整与变化中出现了大量非国有经济组织,包括“三资”企业、民营企业以及目前尚难以界定的小规模的新经济组织等。截至 2000 年底,上海拥有“三资”企业 2.23 万家,民营企业 13.8 万家,各类新经济组织 13 余万家。

(2) 产业结构调整与升级、国有企业的重组与改制,提高了城市的综合竞争力,增强了国有企业活力,但又产生了下岗职工和失业人员大军,仅 1996 年至 2000 年的 5 年中,上海累计下岗及失业的总人数已达到约 100 万人。

(3) 以按劳分配为原则的分配方式的变革,以及“效率第一”的市场经济规律作用,在打破传统平均主义收入结构的同时,扩大了人们的收入差距,利益格局的重组中形成了多元化利益群体,其中出现了数目不小的低收入群体,包括下岗职工和失业人员在内的低收入群体,事实

上他们已成为城市生活中的弱势群体。

（二）政治领域的变化

随着经济体制改革的发展和社会主义民主政治建设的发展，政治体制改革以及属于政治体制改革组成部分的政府机构改革也在循序渐进地进行。

（1）自从改革开放以来，我国先后进行了4次机构改革（1982年、1988年、1993年和1998年）。尤其是20世纪90年代的机构改革的一项重要内容，就是通过转变政府职能，使全能政府成为有限政府、服务政府、责任政府、法治政府，政府在逐步建立起国民经济宏观调控体系的同时，把那些不该管、管不了、管不好的事情转交给企业和社会。由此，出现了承担部分公共事务管理职能的第三部门——即非营利组织或社会中介组织。

（2）政治体制改革的基本战略目标之一是高度的社会主义民主政治，包括以基层群众自治为主体内容的基层民主政治建设。继20世纪90年代初以来农村广泛推行村民自治后，城市从1998年开始推行以居民区为单位的居民自治，社区的管理模式正在逐步由原来的事实上的行政化管理逐步向自治化管理过渡。

（三）社会领域的变化

城市各项改革与发展以及经济、政治领域的变化，导致社会领域的结构性变化。

（1）社会组织的多样化。在经济体制为核心的各项体制改革的催化作用下，城市社会组织结构日益分化，传统的国家机构、企业、事业单位三位一体的组织结构形态已经被改变，多种多样的民间组织如同雨后春笋般地涌现。民间组织在国外通常统称为“非政府组织”（NGO）。按照我国政府及其民政部门的界定，民间组织主要包括社会团体和民办非企业单位两大类别。民办非企业单位是指“企业事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人利用非国有资产举办的、从事非营利性社会服务活动的社会组织”，包括民办的教育培训、医疗健身、社会福利、科技咨询、司法审计等机构，如民办学校、民办职业培训中心、民办医院、民办康复中心、民办福利院、民办敬老院、民办托老所、