

LIAONINGSHENG

ZHONGQINGNIANZHEXUESHEHUIKEXUERENCAIPEIYANGGONGCHENGWENKU

D638
35

◇邓泉国 著

中国城市 社区居民自治

ZHONGGUO
CHENGSHISHEQU
JUMINZIZHI

辽宁省中青年哲学社会科学人才培养工程文库

辽宁人民出版社

辽宁省中青年哲学社会科学人才培养工程文库

中国城市社区居民自治

邓泉国 著



辽宁人民出版社

· 沈阳 ·

©邓泉国 2004

图书在版编目(CIP)数据

中国城市社区居民自治/邓泉国著.—沈阳:辽宁人民出版社, 2004.12

(辽宁省中青年哲学社会科学人才培养工程文库)

ISBN 7-205-05762-0

I. 中... II. 邓... III. 社区-群众自治-研究-中国 IV. D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 069619 号

出版发行: 辽宁人民出版社

(地址: 沈阳市和平区十一纬路 25 号 邮编: 110003)

印刷: 沈阳航空发动机研究所印刷厂

幅面尺寸: 140mm×203mm

印 张: 8 $\frac{1}{2}$

字 数: 200 千字

印 数: 1~1000

出版时间: 2004 年 12 月第 1 版

印刷时间: 2004 年 12 月第 1 次印刷

责任编辑: 安丽君

封面设计: 杨 勇

版式设计: 王珏菲

责任校对: 刘再升

定 价: 15.00 元

序 言

中共辽宁省委副书记 王万宾

《“辽宁省中青年哲学社会科学人才培养工程”文库》与广大读者见面了。

“辽宁省中青年哲学社会科学人才培养工程”，是省委于2001年建立并一直予以关心和 support 的人才培养项目。入选工程的中青年学者始终坚持以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，以高度的历史使命感和时代感，适应新形势、新任务的需要，努力学习，不断更新和充实新知识，从自身学科和专业优势出发，深入开展基础理论研究，取得了一大批研究成果，思想政治素质、学术研究水平、运用科学理论解决实际问题的能力显著提高，在加快全省哲学社会科学事业发展、推动学习贯彻“三个代表”重要思想新高潮、为各级党委和政府科学决策提供服务等方面发挥了重要作用。

组织出版《文库》，是“辽宁省中青年哲学社会科学人才培养工程”的重要组成部分。《文库》收入的著作，是这一工程的中青年学者的优秀研究成果，涵盖了哲学社会科学的许多学科和专业，既有基础理论研究，又有应用对策性研究。这些成果是他们近年来勤奋耕耘、苦心研究的结晶。这些专著坚持正确的政治立场，体现了理论创新精神，反映了我省哲学社会科学的最新研究成果，具有较高的学术价值，对辽宁老工业基地振兴具有

较强的借鉴意义。《文库》的出版对于展示辽宁省中青年哲学社会科学人才培养工程的阶段性成果,扩大我省中青年哲学社会科学人才的社会影响,将产生良好的示范和引导作用。

以胡锦涛同志为总书记的党中央从全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的全局出发,高度重视哲学社会科学。2004年年初,中共中央下发了《关于进一步繁荣发展哲学科学的意见》,深刻阐明了哲学社会科学的重要地位和作用,明确了繁荣发展哲学社会科学的指导思想和方针原则,提出了繁荣发展哲学社会科学的总体目标和主要任务。这个意见是指导新世纪新阶段我国哲学社会科学繁荣发展的纲领性文件,是我们党在思想理论建设上作出的重大决策部署,必将对开创我国哲学社会科学事业的新局面产生重大而深远的影响。省委对贯彻落实中央关于繁荣发展哲学社会科学的意见高度重视,在充分调查研究的基础上,制定下发了进一步繁荣发展我省哲学社会科学的意见,从实现推动振兴辽宁老工业基地、全面建设小康社会的战略目标出发,作出了全面的部署。一个深入贯彻中央精神,落实省委部署,大力繁荣发展哲学社会科学的热潮正在全省兴起。

国以才立,政以才治,业以才兴。繁荣发展我省的哲学社会科学事业,需要大批高素质的哲学社会科学人才。中青年哲学社会科学人才队伍建设不仅关系着辽宁省哲学社会科学当前发展,而且决定着我省哲学社会科学事业发展的前途和未来。我们要以“三个代表”重要思想为指导,进一步解放思想,坚持人才强省战略,坚持以人为本,树立科学发展观和科学人才观,全面创新人才工作机制,积极营造尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造的良好社会环境,着力培养出一批在学术上有重要贡献的哲学社会科学家,一批理论功底扎实、勇于开拓创新的学科带头人,一批年富力强、政治和业务素质良好、锐意进取的青年理论骨干,使我省的哲学社会科学事业后继有人,兴旺发达,在

实现老工业基地振兴的伟大实践中全面振兴哲学社会科学事业。

衷心希望广大中青年哲学社会科学工作者,树立正确的世界观、人生观和价值观,严谨治学、潜心钻研、深思熟虑、厚积薄发,为国家、为民族、为人民多出学术精品,多出优秀成果。坚信新一代的哲学社会科学工作者一定能够创造出无愧于时代、无愧于人民的新业绩,为振兴辽宁老工业基地、全面建设小康社会,实现中华民族伟大复兴作出新的更大的贡献。

2004年6月30日

内 容 提 要

社区居民自治是城市居民群众依法直接管理社会基层公共事务的一种民主形式,是社会主义基层民主在城市的广泛实践。

社区居民自治是在上个世纪 90 年代伴随着城市社区建设的发展而兴起的。社区居民自治作为城市基层民主的实现形式,其前身是计划经济时期的单位制与街居制相结合的城市基层治理体制下的居民自治。城市社区居民自治之所以兴起在 20 世纪 90 年代,有其深刻的历史背景和社会基础。它是城市经济体制改革不断向纵深推进的逻辑结果,是国家民主化进程及城市基层治理方式转变的必然产物。

社区居民自治属于基层群众自治,自治的主体是居民。居民以各种组织为依托进行自治活动,行使自治权。实行社区居民自治,就是要改变原来单一的居委会组织体制,进行组织形式与体系的创新,通过建立社区居民会议、社区协调议事委员会和社区居民委员会等机构,形成新型的社区自治组织的主体系统。同时还要处理社区自治组织与社区党组织、业主委员会、物业管理公司和社区中介组织等组织的关系,形成良好的、互动的社区自治组织的生态系统。

社区居民自治作为广大城市居民参与基层社会事务管理的一种直接民主形式,其活动内容主要有民主选举、民主决策、民主管理和民主监督。社区居民自治在推进“四个民主”特别是在民主选举方面进行了积极而有意义的探索,这些探索大大丰

富了社区居民自治的实践,体现出了一种规则化、程序化的民主治理过程。

社区自治组织无论是在职能上还是角色定位上都联系着两头:政府与社区居民。社区自治组织是联系政府与居民的桥梁。如何处理这两者的关系,成为社区居民自治的两大难题:一是理顺政府与社区的关系,二是调动社区居民的积极性。

社区居民自治的初步实践,不仅对城市社会的稳定、居民素质的提高和精神文明建设的发展产生了直接的效果,而且对我国的社会主义民主政治建设已经并将继续产生非常深远的影响。城市社区居民自治作为一项新生事物,目前总体上处于初始阶段,还有许多课题要解决。但是随着中国社会经济的发展和民主化进程的推进,社区居民自治必将会显示出强大的生命力。

Abstract

Community residents' self-governance is kind of democratic form, by which the urban residents can directly manage the social basic-level public affairs according to the law. And it is also the broad practice of socialist basic-level democracy in cities.

With the development of urban community, community residents' self-governance originated from 1990s. As the realization form of urban basic-level democracy, it grew out of the residents' self-governance in the city basic-level governance systems that integrated the unit system and the system of sub-district offices and residents' committees. The origination of community residents' self-governance in 1990s is with the deep history background and social base, which is the logic result of urban economic system developing constantly and vertically, and which is the inevitable outcome of the changes in state democratic process and urban basic-level governance style.

Community residents' self-governance is the basic-level mass self-governance and its subjects are the residents. They exercise the self-governing activities, execute the self-governing rights depending on all kinds of organizations. Carrying out community residents' self-governance means to change the former single residents' committees system, bring forth new ideas in organization forms and sys-

tems, and form new subject system of community self-governing organization according to establishing the organs such as community residents' conference, community coordination committees and community committees. And it also means to deal with the relationship between the community self-governing organizations and other organizations such as community party organizations, proprietors' committees, property management companies and community intermediary organizations, so that establish a well and mutually beneficial ecological system of community self-governing organizations.

As the direct democracy for the city residents to participate the social affairs management at the grassroots level, community residents' self-governance mainly includes democratic election, democratic decision-making, democratic management and democratic supervision. In the process of promoting the 'four democracies' especially the democratic election, it makes an active and helpful explorations which greatly enrich the community residents self-governing practices, and embody a kind of regulationized and procedurized democratic governing process.

Community self-governing organizations link government and community residents both functionally and in staff structures, which are the bridges linking government and residents. So, how to deal with the relationships between them just becomes the two hardest problems: 1) how to straighten out relationships between government and community; 2) how to arouse the enthusiasm of the community residents.

The initial practice of community residents' self-governance not only produces direct effect on stabilizing urban society, promoting residents' qualities and developing spiritual civilization but also greatly influences the socialist democratic and politic developments

in our country and will influence them deeply. As a newborn thing, urban community residents' self-governance is still in the initial stage. Along with the process of the development of the economic and democratization, the community residents' self-governance will take on a look of vigor.

目 录

序言	王万宾
内容提要	1
Abstract	1
 引 论 关于主题的简要审视	1
一、主题的由来	1
二、对研究方法的思考	2
三、分析思路与基本框架	3
 第一章 社会主义民主政治建设的新探索	7
一、民主的本质与社会主义民主	7
(一) 民主的本质	7
(二) 社会主义民主体现了民主的真髓	9
(三) 发展社会主义民主是中国共产党始终 不渝的奋斗目标	12
二、民主的形式与中国社会主义民主的发展道路	15
(一) 民主的形式	15
(二) 中国社会主义民主的发展道路	17
三、社区居民自治:城市基层民主的新突破	24
(一) 中国民主政治建设的新跨越	24
(二) 城市社区居民自治的概念与内涵	27

第二章 城市社区建设中社区居民自治的兴起与发展	30
一、中国城市基层治理方式的历史演变	30
(一)新中国成立前的城市社会治理	
方式:保甲制	31
(二)社会主义计划经济时期的城市基层治理	
方式:单位制与街居制主辅结合	33
(三)街居制中的城市居民自治	37
二、城市社区建设中社区居民自治的兴起	40
(一)社区居民自治的酝酿阶段(1978—1991年)	40
(二)社区居民自治的探索和实验阶段(1991—2000年)	42
(三)社区居民自治的全面推进阶段(2000年—)	48
三、社区居民自治兴起的必然性	50
(一)经济体制的转型与传统“单位制”的 趋于解体	50
(二)社区居民自治:城市基层治理方式的 新选择	52
第三章 社区居民自治的组织形式与体系创新	56
一、路径与模式:社区居民自治组织重构	56
(一)社区居民自治组织重构的初始路径	56
(二)社区居民自治组织体系的重构与实践 模式	61
二、分析与设想:社区居民自治组织的主体系统	69
(一)权力机构:社区居民会议	69
(二)权力机构的常设机构:社区协商议事 委员会	76
(三)工作机构:社区居民委员会	81
(四)结构与关系:社区居民自治组织体系	86

三、分析与设想:社区居民自治组织的外生态系统	87
(一)社区居民自治组织与社区党组织	87
(二)社区居民委员会与业主委员会、物业管理公司	94
(三)社区居民自治组织与社区中介组织	99
第四章 社区居民自治的内容及其运行机制	103
一、民主选举	103
(一)民主选举坚持的基本原则	104
(二)民主选举在程序、形式上的创新	107
(三)问题探讨:社区直接选举的条件与时机是否成熟	116
二、民主决策	121
(一)社区民主决策的主体	122
(二)社区民主决策的内容、方式与程序	124
三、民主管理	127
(一)社区民主管理的主要内容	128
(二)社区管理方式的民主化、法制化	131
四、民主监督	135
(一)社区内民主监督	136
(二)社区民主监督的深度延伸	140
第五章 社区居民自治的两大难题与对策	146
一、政府管理与社区自治关系的理顺	146
(一)政府管理与社区自治的博弈	146
(二)政府在社区居民自治中的地位和作用	148
(三)政府“自我革命”	154
(四)重塑政府与社区关系	160

二、社区居民参与意识与能力的提高	169
(一) 社区自治发展的生命力	169
(二) 制约社区自治发展的瓶颈	171
(三) 难题的破解	179
第六章 社区居民自治的绩效与展望	189
一、社区居民自治的实践绩效与深远影响	189
(一) 社区居民自治的实践绩效	189
(二) 社区居民自治的深远影响	200
二、社区居民自治的现状评估与前景展望	208
(一) 社区居民自治的现状评估	208
(二) 社区居民自治的前景展望	214
附录一：中华人民共和国城市居民委员会组织法	218
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	222
主要参考文献	230
后 记	242

引 论 关于主题的简要审视

一、主题的由来

社会主义民主政治建设的新课题。发展社会主义民主,是我们始终不渝的奋斗目标。但社会主义民主政治建设如何推进,又需要从理论与实践两个角度加以认真探讨。中国逐步明确了一条国家民主与基层社会民主相结合、直接民主与间接民主相统一的民主发展战略。“万丈高楼平地起”。我国广大农村村民自治的伟大创造,找到了一条农村基层民主建设的道路。那么“农村工作已经有了一个说法,城市怎么办?”城市的基层民主政治建设该如何推进,这是摆在理论和实践工作者面前的一项重大课题。

城市社区居民自治的丰富实践。在 20 世纪 90 年代开始的社区建设中,一些城市在以往实践的基础上,抓住居委会改革的契机,以改革基层管理体制为突破口,走出了一条城市社区建设和基层民主政治建设的新路子,进行了社区居民自治实践的探索。如辽宁省沈阳市从实际情况出发,在社区体制改革的实践中形成了独具特色的模式——社区自治沈阳模式。从居民委员会辖区的划分到社区自治体的重构,从社区居委会改名到社区居民自治组织的重构,从社区直接选举社区居委会、“海选”进城到民主管理、民主决策再到居务公开、社区监督政府及社区与人大制度的对接,从社区居民自治到适应新情况政府转变职能

变革自身管理方式的“双重革命”，展示了一幅城市基层民主实践的生动画卷。这一实践已引起国内外有关方面的关注。^①城市社区居民自治的实践被认为是中国民主进程的又一次历史跨越，对中国整个民主建设和政治民主化进程都将产生深远的影响。

社区居民自治实践对理论的强烈呼唤。近年来，村民自治和农村基层民主建设是学术界研究的热点，出版了相当数量的专著，但对城市基层民主建设则缺乏深入系统的研究。随着城市社区建设的逐步展开，从社会学的角度研究城市社区建设或从政治学的角度研究基层管理体制改革的，出了一些成果，但从社区体制改革的本质的，即基层民主建设的角度系统研究社区建设，目前还只是一些零星的文章。这种情况远远不能适应实践的需要。目前，这一探索还主要由实践工作者来承担，尚没有学术理论界的全面介入。作者到基层实地调查研究的一个切身感受是：无论是社区建设的主管部门还是社区自治中的具体实践者，对理论指导的强烈渴求，其程度让人备受感动。

二、对研究方法的思考

本书运用调查研究和比较研究相结合，个别研究与普遍研究相结合，典型调查与理论抽象相结合的研究方法，从基层民主政治建设角度，研究城市社区基层管理体制改革的和社区建设的实践，总结社区居民自治的基本做法和经验，探索城市民主政治建设的基本规律，提出加强城市基层民主政治建设的政策性建议。在写作过程中作者感到，对于总体上来说还处于探索阶

^① 《中国青年报》发表长篇报道，认为从某种意义上说，它是中国民主进程的一次历史跨越，对中国整个民主建设和政治民主化进程有很大的促进作用。美国《华盛顿邮报》2000年2月20日进行了专题报道。1999年11月，国家民政部专门在沈阳召开了沈阳社区自治模式论证会，要求在全国推广其经验。