

城市绣花针丛书

刘建军 | 主编



刘建军  
——  
著

# 居民自治 指导手册

(第二版)

格致出版社  上海人民出版社

城市绣花针丛书

丛书主编 刘建军

# 居民自治指导手册(第二版)

刘建军 著

格致出版社

上海人民出版社

## 丛书总序

习近平总书记指出：城市管理应该像绣花一样精细。城市精细化管理，必须适应城市发展。要持续用力、不断深化，提升社会治理能力，增强社会发展活力。“城市绣花针丛书”这一名称就是来源于这一精辟论断。在过去四十余年的改革开放历程中，中国城市基层治理大致经历了一个从“块区化”到“网格化”再到“精细化”的发展过程。块区化的内涵就是构建以块为主的治理结构，街道功能的强化是其主要表征。网格化主要侧重于安全管理和综治管理，为城市的公共安全提供技术保障，这是技术治理的主要指向。精细化不仅体现为设施和环境的精细化，更体现在城市人文魅力的塑造和积极行动者的培育之中。在中国城市推进精细化治理的这一关键历史节点，“城市绣花针丛书”与大家见面了。我们期待这套丛书能够为“善治之花”在中国城市的绽放贡献绵薄之力。

改革开放四十余年的最大成果之一就是社会的成长和变动。一方面，社会作为一种积极的力量介入了基层治理和生活政治场景的重新塑造之中。另一方面，社会的剧烈变动使中国的国家治理承受前所未有的压力和挑战。复杂社会、房权社会、流动社会、网络社会、风险社会的出现，是历史上从未出现的巨大变局。因此，我们有如下的判断：健康而定型的国家治理体系取决于政党领导下的政府、社会与市场的相互协作。健康而定型的社会治理和基层治理取决于政府治理、社会自我调节和居民自治的良性互动。与西方将国家与社会视为互不相容甚至相互绝缘的

两个领域不同,中国一直在探索国家与社会的交集区域和互动机制。这就直接导致了中国的国家治理和社会治理不是在国家与社会的相互决定、相互排斥的逻辑机理中展开的,而是在国家与社会相互关联、交集和合作的逻辑机理中展开的。沿着这样的逻辑通道,我们熟知的社会保障、社会救助、社会公益、社会组织就应运而生了。不仅如此,依托社区公益基金而成长起来的社会财产、依托社区公益活动而成长起来的社会劳动,也就呼之欲出了。在未来的发展进程中,我们如果把“社会”这个空间的组织、资源、治理机制和治理过程做实了,那么国家与社会的良性互动和有效衔接也就顺理成章地呈现出来了。

毫无疑问,创新社会治理是中国国家治理体系现代化的重要使命之一。我们党不仅仅是一个执政党,更是一个领导党,是一个领导和代表人民进行治国理政的政党。这样一种独特的性质,决定了我们必须拥有长远而务实的治国理政的战略。创新社会治理是摆在党和政府、所有社会组织以及每一个公民面前的紧迫任务。社会治理的原点在哪里?撬动社会治理的支点在哪里?事实告诉我们,这一原点和支点就在社区之中。故社区治理的质量是对社会治理质量最为直观的测试。社区作为一种非科层化的生活空间,它对现代社会所缔造的大多数强制性的管理机制有天然的排斥感。社区治理的体系、结构、机制和过程必须服从于社区非科层化、扁平化这一基本属性。现代国家治理的秘诀可能就在于:把居民力所能及的事情交给居民共同体,把居民力所不及的事情交给他们的代表。这是现代国家基层民主与代议民主相互耦合的一种治理结构。显然,生活政治逻辑塑造的参与性、平等性协商共治就是社区治理的基本形态。塑造这样的治理形态有时候比营造巨大宏伟的政治场景更为艰难,因为它是对所有普通人的心性、公德、能力等各种民主禀赋的直接检验。只有走出社区政治冷漠过度、共识短缺、协商贫困的治理困境,才能从根本上

为现代化国家治理体系营造成熟稳健的心理基石、人格基石和人文基石。

《大学》开篇就提出“格物、致知、诚意、正心、修身、齐家、治国、平天下”这一贯通古今的人生八条目。本来是一个由内到外、由心到形的人生线路,但是,越往后来,往往是“外”掩盖了“内”,“形”压倒了“心”。没有了“内”,丧失了“心”,国家治理和社会治理的原点和基点也就不存在了,习近平总书记所强调的源头治理的效能就无法释放出来了。所以,八条目说明中国社会生成的机理是以个体修养为原点逐渐向外扩展的。这种机理孕育出了一种关联主义的身心结构、知行结构、群己结构和社会结构。这四重结构就是我们编写“城市绣花针丛书”的学理背景。人不仅要处理行为与心智、个体与自然的关系,还要处理自我与小家、个体与社群的关系,更要处理个人与国家及其所在的群体、阶级与国家的关系。这就要求我们每个人必须拥有与他人、与社群、与国家相处的“认知工具”。认知工具的使命就在于人际关系和社会关系的人文建构。这是一个社会迈向善治的原始基础。正是在这个意义上,我们希望“城市绣花针丛书”能够为中国城市基层治理结构的完善提供知识资源、行动工具和专业方法。

我们在理解中国社会的构成时,不能陷入个人主义与集体主义的二分框架而不能自拔。关联主义的社会生成机理直接导致了中国社会注重从个体向外部的道德扩展。所以,这是一个有别于西方立体社会(即阶层社会或阶级社会)的水平社会。在这个水平社会中,个体身心的关联、个体知行的关联、个体与家庭的关联,家庭与社区的关联,社区与国家的关联,成为将不同要素串联在一起的联结机制。如果把社区置于这样的视野中来看,我们发现社区乃是“扩大的家庭”。所以,作为国家治理体系之重要组成部件的社区治理,则不能脱离恢复社会关系、缔造社会联结、培育社会资本、提高精神密度、催升社区温度、展示社区风度这一底线。换言之,社区乃是一个有温度、有温情、有温暖、有风度的情感空间与善治空

间。改革开放四十余年来,中国的社区治理一直在坚守这道底线。这是中国经济发展、社会治理的秘密所在。我们为什么要坚守这道底线?一个极为重要的原因,就是基于我们对人之属性的认识。马克思在《关于费尔巴哈的提纲》一文中提出“人的本质并不是单个人所固有的抽象物。在其现实性上,它是一切社会关系的总和”。社会关系是由多重维度的关系组合而成的。现代人的行动空间和身份认同兼具私人性、社群性和国家性三种存在状态。人的社群性原理说明人不仅是自然人、家庭人、职业人、政治人,更是社区人。社区人是对人之社群性这一属性的外在表达。社区人恰好说明了人与其生活的社区的紧密关联。如果我们把这道关联开发出来了,并且通过一系列的制度设计和资源供给把这道关联固化下来,那么我们中国社会治理的基石也就确立了。

“城市绣花针丛书”就是基于这样的理念,对中国改革开放四十余年所孕育出来的新型生活空间和新型治理空间进行了系统的解剖。因为城市不仅是国家能量的象征,也是展现生活魅力的场所。我们第一批出版的《城市基层党建指导手册》《城市物权治理和物业管理指导手册》《城市协商民主指导手册》《居民自治指导手册》,就是要为基层治理者提供行动的知识和方法。基层党组织和社区党组织所具有的引领者、整合者、联结者和超越者的四重角色,直接决定着城市基层治理的方向和使命。改革开放所孕育出来的房权社会和物权社会,直接考验着基层治理吸纳新型社会要素、包容新型社会空间的能力。社区协商民主为我们指导社区共治、居民自治、推进“德治、法治和自治”三治融合提供了可以操作的民主手段和民主技术。将来,我们还计划要出版《社区基金指导手册》《社区项目设计指导手册》《社区规划指导手册》《社区营造指导手册》《智能社区指导手册》《社区商业指导手册》等。我们试图通过我们艰辛的努力和积极的探索,为现代化国家治理体系培育一个个健康的细胞。“城市绣花针丛

书”就是推进国家治理现代化的“细胞工程”。

我们坚信,在中国绝大多数人都是要回归社区的。社区就是由一个个家庭组合而成但又超越家庭的生活共同体。社区治理的好坏,决定着国家治理体系的细胞是否健康。如果每一个中国人都生活在安全、祥和、温暖的社区中,将是中国国家治理之大幸。对于百分之九十九的人来说,如果能够把社区中温暖的社会关系视为最奢侈的财富,那么也将是人生之大幸!多年来,本丛书的所有作者都扎根城市社区,融入百姓生活,发掘社区宏旨,提炼治理要义。我们发现,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、文化自信的凝结与汇聚。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。

通过社区发现中国发展的秘密,通过社区培育国家治理和社会治理的细胞,通过社区展示中国文化的魅力,这就是“城市绣花针丛书”所承载的使命。细微之处见真知,细微之处见大义。社区细胞的价值就在于此!“城市绣花针丛书”的情怀也在于此!

是为序!

刘建军

2019年2月15日于复旦大学

## 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,展示社区风度。

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

1	导言：什么是居民自治？
7	一、居民自治成长的背景及其定位
9	二、居民自治的依据
12	三、居民自治的内涵
13	四、居民自治的重要地位
15	五、通过社区拯救城市

## 背 景 篇

23	第一章 居委会的三重尴尬境地
25	一、居委会行政化
25	二、居委会边缘化
26	三、居委会被动托底化
28	第二章 居民自治的类型
28	一、群团型自治

32	二、物权型自治
35	三、契约型自治
36	四、议行分立型自治
37	五、整合型自治
38	六、横向区域化自治
43	七、纵向联动型自治
49	八、文化认同型自治

## 原 理 篇

53	第三章 居民自治的中国逻辑什么？
53	一、党建引领
60	二、社会联动
66	三、良性互动
72	第四章 居民自治的基础是什么？
73	一、从“一分为二”到“一分为三”
74	二、人的社群性
76	三、社会资本
81	四、关联物权
86	五、内生权利和积极义务

89	第五章 居民自治的原则是什么？
89	一、平等
90	二、责任
90	三、信任
91	四、公开
92	五、民主
94	第六章 居民自治的运行原理是什么？
94	一、关系构建原理
96	二、简单事项复杂化原理
97	三、过程优先原理
98	四、多元协同原理
99	五、参与治理原理
103	六、包容性治理原理

## 要 素 篇

107	第七章 居民自治的要素是什么？
107	一、核心
108	二、主体
109	三、制度
117	四、资源

124 五、载体

## 框 架 篇

133 第八章 居民自治的框架是什么？

133 一、居民自治理论框架

135 二、居民自治部件

142 三、居民自治环节

145 四、居民自治议题

147 五、居民自治形态

157 六、居民自治进阶

173 七、居民自治提升路径

## 行 动 篇

179 第九章 行动者的智慧：如何选择有效的治理工具？

181 一、社区调查

189 二、居民自治的“听诊器”：SWOTs 分析法

193 三、选择自治支点

202 四、社区议事会

208 五、开放空间会议

213 六、创造志愿者

- 219 七、寻找联结点
- 222 八、冲突调解
- 226 九、居民自治+互联网
- 235 十、扩充社区自组织能量

## 评 价 篇

- 239 第十章 如何评价居民自治？
- 239 一、评价居民自治的五个基本标准
- 251 二、测量指标
- 254 三、居民自治的指向：构建三种形态的共同体
- 255 四、营造有温度、有风度的社区
- 258 五、迈向系统治理时代
- 260 结语
- 263 附录
- 265 附录一 中华人民共和国城市居民委员会组织法
- 269 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
- 276 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

- 284        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》
- 295        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)
- 298        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
- 303        附录七    中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见
- 
- 313        后记
- 315        第二版后记

## 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，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