法律进社区的理论与实践研究

崔文华◎著

吉林人民出版社

前 言

经济的发展离不开法律的保障，经济越发达，民众对法律的需求越旺盛，这是市场经济发展的普遍规律。作为政府管理和服务的末梢，社区是居民生活居住的基本空间，是基层治理体系的基本主体，是社会治理的基本单位。法治是人类社会文明进步的重大成果，是全面建成小康社会不可缺少的重要机制和重要目标之一。在法治建设进程中，政府权力一定会受到制约，而居民权利也有赖于由国家制定的法律来保障，社会的自治只能借助于法治国家的法治环境和法治秩序才能得以运行。而法治国家的建设也决然离不开对公众民主意识、权利观念的培育。中国在建设法治国家的进程中，已经意识到了公民形成法治人格的必要性，这也是法治建设最坚实的基础。在社区，居民逐步从“单位人”向“社会人”过渡。在这一过渡过程中，各种矛盾纠纷日益增多，涉法问题大幅增加，社区居民渴望利用法律武器解决矛盾纠纷的需求与日俱增，也急需让法律真正进入到社区，送到社区居民手中。法律进社区不仅能减少不必要的成本开支、人力消耗、重复建设以及资源浪费，还能满足广大居民对法律的需求，推动社区法治环境持续、健康、稳定发展。而在法律进社区的过程中，存在着一些阻力和亟待解决的问题。所以，目前以法治社区创建为契机，通过法律进社区，解决社区的法制供给，满足广大居民对法律的需求，提高社区居民的法律意识，巩固创建法治社区既有的

成果，推动法治社区创建的进一步深化，真正建立起保障和促进改革、发展与稳定的法律进社区机制，是我国创建社区法治必须面对和解决的重大课题。

本书的研究对象就是一直以来作为社区法律的重要供给方式之一的法律进社区，以期让法律进社区真正达到引导和促进公民学习法律知识、增强公民法制观念、推动社区依法治理的目的，在全社会掀起学法、懂法、用法的新高潮。

山东省淄博市委党校　崔文华

2020 年 8 月

目　录

绪　论……1

第一节　社区备受关注……1

第二节　社会转型与社会治理……5

第三节　社会转型期需要法律进社区……8

第四节　法治建设需要法律进社区……14

第五节　法律进社区的多元化参与模式……17

第一章　法律进社区的相关理论……25

第一节　马克思主义人权理论……25

第二节　服务型政府理论……27

第三节　行政管理与新公共管理理论……29

第四节　社区治理与自治理论……32

第五节　公民社会理论……38

第二章　法律进社区的功能评价……43

第一节　法律进社区的社会整合功能……43

第二节　法律进社区的政治功能……45

第三节　法律进社区的自治功能……47

第四节　法律进社区的服务功能……48
第五节　法律进社区的社会保障功能……49
第六节　法律进社区的学习功能……50
第七节　法律进社区的文化功能……51
第八节　法律进社区的经济功能……53

第三章　法律进社区的内容与举措……54
第一节　法官进社区……54
第二节　律师进社区……59
第三节　人民调解进社区……62
第四节　法制宣传教育进社区……68
第五节　法律援助进社区……77

第四章　法律进社区的方向与建议……84
第一节　法官进社区……84
第二节　律师进社区……90
第三节　人民调解进社区……95
第四节　法制宣传教育进社区……102
第五节　法律援助进社区……111

参考文献……118

绪 论

法治是人类社会文明进步的重大成果，是确保社会稳定有序发展不可缺少的重要机制和重要目标之一。在当前，中国的物质文明、政治文明、精神文明、社会文明和生态文明的建设都离不开法治。法律进社区是“法律六进”的重要组成部分，是普法规划确定的重要任务，也是全面推进依法治国战略布局的一项基础性工作。随着我国改革开放的深入和社会主义市场经济的发展，社会经济成分、组织形式、利益关系和矛盾纠纷日益多样化，新事物、新问题层出不穷，社区居民对法律知识的需求日益增大。因此，社区建设呼唤法治，社区管理需要法治。法律进社区，不仅能使社区居民的法律意识普遍增强，法律知识水平普遍提高，还可以给社区带来看得见、摸得着的效益。如何抓住机遇，以深化法律进社区为契机，推进社区依法治理工作，推进依法治国进程，实现法律进社区新的跨越，需要认真加以研究与思考。

第一节 社区备受关注

近年来，无论西方还是东方，无论是政府的管理与变革还是社会的保护与治理，以及公民伦理观念与变化，人们几乎无一例外地把注意力指向了“社区”这一社会实体。高速扩张的城镇化已经使得社区获得了前所未有的发展空间。在我国，社区正在成为社会的基本单位，是党和政府联系居民群众桥梁和纽带的终端。社区建设关系到党和国家方针政策、法律法规能否落到实处，社区的稳定直接关系到城市基层政权的巩固，是社会稳定的基础，是国家稳定的关键。随着城市改革步伐的加快，社区建设进入了飞速发展的新阶段。社区发展作为

提高人们生活质量、推进社会全面进步的重要途径，已经成为当今社会所关注的焦点。

在计划经济时期，我国90%的城镇人口属于“单位人”，其余10%的城镇人口则工作和生活在街道居委会。在“单位”里，城镇人口居住场所与工作场所往往高度合一，同一个单位的领导和职工居住在一个单位大院或者同一栋楼里，住户之间一般彼此熟悉，是一个熟人社会。由于大家工作在同一个单位，工作和利益上有很多联系，具有社区共同体的性质。单位大院或楼宇的公共设施和公共服务由单位负责，这些服务和管理是单位管理的延伸。当时，人们赖以生存和发展的最基本的生产和生活资源牢牢掌握在“单位”手里，使得每一个“单位人”必须高度依附于“单位”。因此，“社区”对“单位人”的控制力极强，“社区人”就是“单位人”。在街道居委会工作和生活的城市人口虽然不像“单位人”那样具有高度的利益交汇点和对组织的高度依附性，在计划经济时期，“街居”体制下的城镇居民也具有较高的同质性：一是职业和生活状况相似，二是生活和发展的资源、机会同样被牢牢掌握在街道和居委会手里。街道和居委会对所辖居民具有较强的控制力，而居民对所属居委会同样具有较高的依附性和认同感。

改革开放以后，在市场化、工业化和城镇化过程中，城镇“单位制”的主导地位逐步被“街居制”所取代。一方面，人们自主择业空间逐渐加大，就业的市场化程度提高、流动性增强，不再是一业定终身，个人的工作和生活不再高度依赖于一个特定的单位，单位的功能也在从“大而全”走向“专业化”，逐步向社区放手，向人们工作的场所这一单向功能转变。从20世纪90年代末开始，城市住房市场化步伐加快，人们开始“职住分离”，工作场所和家庭住所分开的情况越来越普遍。另一方面，大量农村人口或进城务工或进城经商，进入城镇居民工作和生活的场所。职住分离、农村人口进城以及旧城改造使得居住在同一小区的住户之间差异性越来越大，不同单位、不同职业、不同身份、不同地域、不同文化的人居住在同一个楼宇和小区之内。社区居民相互之间缺乏较为明显的共同利益和兴趣爱好，使得社区的异质性大大增加，内在联系越来越少、互动交流越来越难，原来的“单位制”和传统的“街居制”治理模式已经不能适应变化了的新形势。在工业化、市场化、城镇化、国际化特别是住房市场化过程中，由于购房能力和生活习俗的差异，住房呈现出的社会分层特性越来越明显，城市社区类型越来越多样化。以大城市为例，既有老旧小区、单位大院、普通商品房小区、高档住宅小区、经济适用房社区、廉租房社区、棚户区改造社区、回迁及安置房小区、城中村社区，还有失地农民集中居住区、外来务工经商人员聚居小区、少数民族聚居区、大学生聚居区、外国人社区。

这表明，现代城市正在由单一社区向多元化社区转变，对社区治理提出了新的更高要求。

从现实的角度看，学校、工作单位、社会团体、家庭、娱乐场所、广播电视、报纸杂志、通信工具等都是人的社会化的重要载体和渠道，但是它们并不能取代社区在人的社会发展化过程中的地位和作用，如社区幼儿园、学校、各种社区组织等，都是自然人向社会人早期转化的基础环境，儿童和青少年就是从社区环境中开始理解和接受社会普遍要求的道德规范、价值观念、行为方式以及其他知识与技能，并内化为自己的人格行为准则等。社区同样也是人的再社会化过程中不可或缺的重要场所。

“社区”的概念出自德国的社会学家 F·滕尼斯于 1887 年发表的《社区和社会》一书，他认为社区是“由同质人口所组成的具有共同习俗、价值观与认同感等社会心理特征，本社区成员建立亲密关系、守望相助、富有人情味但与世隔绝和排外的社会关系的团体”。从滕尼斯的定义中可以看出社区有两层含义：一是相似性，社区成员在习俗、价值观、认同感等方面是高度相似的，基于这些共同特征，社区成员相互之间存在着感情依附，彼此能够通过情感的交流达到相互协作、相互依存的目的；二是排他性，社区是一个由同质成员组建而成的团体，拥有不符合社区的习俗、价值观、认同感的社会成员，是不能够融入这一团体之中的。从他对社区的定义之中可以看到社区的维系是以一定的社会关系作为支撑，社会关系是社区存在的必要条件。关于社区与社会整体之间的关系，他还进一步指出：“如果社区的运行与发展和谐而稳定，就会对社会大机体的发展进步产生良性推动；反之，如果作为细胞社会的社区运行失调，管理混乱，就会对整个社会机体的和谐发展产生不良影响。”社区是构成整个社会结构的细胞，虽然每一个社区对于整个社会来说是一个微不足道的部分，但是牵一发而动全身，整个社会的和谐稳定是无数个社区良好运行的结果。

在社会学上，社区是一个地域性社会生活的共同体，是指在一定地域范围内由社会群体和社会组织聚集而成的社会实体，这些群体和组织根据一定的规范和制度结合而成。从社会学角度来看，社区的主要特点集中在两个方面：一是制度化，制度是社区的行为准则和道德规范，只有符合社区要求、遵守社区制度、接受社区约束的社会成员才能够在同一社区范围内生活；二是共同体，一个单个的人无法形成社区，社区是由许多人共同组建的群体组织，社区活动是群体成员相互支持、相互协作的结果。社区主要由以下几个要件构成：

第一，人口。一定数量的社区人口是构成社区的首要因素。以一定社会关系为基础组织起来进行共同生活的人群是社区产生、存在的前提。在社区，社区人口是社区生活的创造者，是社区物质财富的创造者和使用者，是社区社会

关系的承担者。社区人口数量的多少、密度的大小、素质的高低等，决定着社区的规模。

第二，空间。社区是具有多重功能的地域性社会生活共同体，社区存在于一定的地域范围之内，并且这一地域是相互连接的，空间距离非常近。因此，一定范围的地域空间是社区各种自然地理条件的综合，是社区存在和发展的基本自然环境条件。一定范围的地域空间可以为社区成员提供活动的场所，提供生产、生活的一部分资源，其大小还在很大程度上影响着社区的发展。

第三，设施。一定规模的社区设施是构成社区的重要因素。人的活动总是依赖于一定规模的设施进行的。社区是人们参与社会生活的基本场所之一。因此，社区设施的数量、规模和完善程度，是衡量社区发展水平和发展层次的重要标准。对于城市社区，社区设施主要包括生活设施、生产设施、交通设施、通信设施、文化体育设施、医疗卫生设施等。

第四，文化。文化是社区居民在长期的共同生活中积淀而形成的。文化是一个非常广泛的概念，是人与人之间进行交流的、普遍认可的、一种能够传承的意识形态。一定特征的文化也是构成社区的必不可少的因素。各具特色的社区文化，是社区居民在长期的共同生活中积淀而形成的，是许多社区相对独立、相互区别的一个重要标志。社区文化包括一定的行为规范、价值观念、传统习俗、生活方式、社区意识、语言等，它融合、渗透到社区生活的各个方面。社区文化是社区认同感、归属感和社区凝聚力、影响力的重要基础。而随着经济发展带来的成果，社区内的文化硬件设施、设备日趋完善，文化活动层出不穷，文化队伍日益壮大，文化内容日渐丰富，文化影响力逐年扩大。文化已经与社区的发展息息相关，逐步成为社区的重要组成部分。而一些社区依托当地深厚的文化底蕴，形成了以文化为核心的社区治理模式。这说明文化在社区构成要件中所占比重越来越大，所起作用越来越重要，社区文化作为社区独特的名片已经成为一些典型社区形象的代表符号。

第五，组织。每个社区都要由相对独立的组织机构、社会实体有秩序地管理社区的公共事务，调解人际关系和民间纠纷，维护社区的共同利益，保证社区生活的正常运行。目前城市社区的范围，一般是指经过社区体制改革后做了规模调整的居民委员会辖区。对于城市社区来说，一定类型的社区组织主要有：属于政党组织的街道党（工）委、社区党委、党总支、党支部，属于政权组织的街道办事处等，属于基层群众性自治组织的社区居民委员会、业主委员会等。这些社区组织优势互补，协调配合，在社区建设中有组织、有秩序地承担着各自的职能，发挥着不可替代的作用，共同促进社区的发展。

在国家与社会同构的状态下，社区是国家性的，被笼罩在国家行政现象之

中。国家与社会分离之后，社区作为社会空间中最普遍、最基础的社会体系，其社会自主性会增强，国家在社会领域的权力变得有限，政府开始转变职能，社会管理职能逐步从社区领域淡出，并逐步由管理向监督服务转化，社区相对独立的空间在不断增大，社区的功能越发不可小视，其独特功能有：其一，社区是城市的基石，是一定地域范围内的人们所组成的共同体；其二，社区是生活的场所，从事任何职业的人都生活在社区；其三，社区是文化的阵地，有实践和传播社会主义核心价值体系的作用；其四，社区是信息的窗口，各行各业的人会把诸多领域的社情民意带到社区。在推进中国法治建设的进程中，在建立健全法律制度体系、深化司法体制改革、培育公民法律意识、探寻法治本土资源的同时，对公民社会的构建作用更是不可或缺。而社区是市民社会的基本构成，是社会发展和稳定的基础，关注社区是实现依法治国目标的逻辑起点，在构建和谐社会和现代化建设中具有十分重要的地位和作用。可以说，社区法治的发展在一定程度上影响着社会民主法治的进程。由此可见，要使社区发挥应有的功能，离不开“法律”这一利器。

第二节 社会转型与社会治理

社会转型（Social Transformation）就是构成社会的诸要素，如政治、经济、文化、价值体系等在不同的社会形态之间发生的质变或同一社会形态内部发生的部分质变或量变过程。在我国，当前的社会转型是社会经济、政治、文化结构分化重组、递进跃迁的历史运动，是整个社会走向变革、走向开放、走向文明的现代化过程。在这一转型时期，传统性与现代性此消彼长、利益格局调整加快、矛盾冲突甚至激烈冲突增多，成为这一时期的一个重要特征。

20 世纪 90 年代以来，中国的社会结构和社会体制类型发生了足以引起公共政策选择及社会治理模式发生转变的诸多深刻变化：一是社会资源主体日益多元化和分散化。改革开放之前，中国的经济资源、政治资源、文化资源皆由国家控制并纳入严格的计划运作。政府职能无限，样样都管，垄断市场，包办社会。二是社会性问题产生的原因及表现形式日益复杂化、多样化。三是政府开始转变职能，还权于民，还权于社会，努力实现由计划经济条件下无所不包的“全能政府”向市场经济条件下有限政府、责任政府转变，由对宏观经济的

“控制者”“计划者”向“指导者”“引导者”转变。在这一背景下，社会结构由政府“一元”变为政府、市场营利组织、第三部门等“多元”并立。因此，现有的社会治理模式必须建立在“多元”基础之上，在政府、企业与第三部门的互动中寻求公共资源的合理配置，而社会矛盾也需多方力量通过不断地调整、磨合，达到最终的消解。

分而治之、共管共治，自下而上与自上而下的互动，这些都是政府管理、研究和实践的宝贵经验。就当下中国的情况而言，要形成一种上下互动、共管共治的良好管理模式，就需要解决两大问题：第一，从政府的角度看，就是怎么摆正位置，回归公共服务的核心职能；第二，从社会的角度看，就是社会组织和个人如何独立自主，并积极参与管理过程，甚至分担原来由政府包揽的管理和服务任务，尽可能实现社会自治化。目前，转变政府职能，构建服务型政府已成为共识，但第三部门以及市场主体如何发挥作用仍在探讨中。这种探讨为运用社会化治理的新思路，探索预防、化解社会矛盾，维护社会稳定，提供了新的思路。转型社会对社会治理提出了新的要求，要求运用社会化的思路，合理分配公共资源，加强政府、第三部门与企业在化解社会矛盾中的作用，构建现代化的社会治理模式。

在传统的“国家—单位—个人”的城市治理模式中，所有的资源和权力都掌握在国家手中，并通过单位实现社会整合和社会控制。随着单位制的逐渐消失，越来越多的城市居民成为社区人、社会人，城市社区一方面承接了日益繁重的政府职能，另一方面又面临着权利意识逐渐增强的居民进行利益表达和参与的压力和要求。这促使国家调整了对城市基层社会的控制方式，国家对基层社会的控制方式由单位制向社区制过渡。社区逐渐成为国家在城市中实现社会整合和社会控制的新机制。

一、推进社区建设，是改革开放和社会主义现代化建设的迫切要求

在新的形势下，社会成员固定地从属于一定社会组织的管理体制已被打破，大量“单位人”转为“社会人”，同时大量农村人口涌入城市，社会流动人口增加，加上教育、管理工作存在一些薄弱环节，致使城市社会人口的管理滞后，迫切需要建立一种新的社区式管理模式。随着我国城市数量的不断增加和城市化进程的加快，基层设施日趋完善，与现有城市的管理和服务不相配套，尤其是城市基层社会管理比较薄弱，大力加强和完善城市管理水平，提高居民素质和文明程度显得十分紧迫。加之国有企业深化改革、转换经营机制和政府

机构改革、转变职能，企业剥离的社会职能和政府转移出来的服务职能，大部分要由城市社区来承接。建立一个独立于企事业之外的社会保障体系和社会化服务网络，也需要城市社区发挥作用。同时，随着人民群众生活水平的不断提高和住房、医疗、养老、就业等各项制度改革的深入，城市居民与所在社区的关系愈来愈密切。他们不仅关注社区的发展，参与社区的活动，还对社区的服务和管理、居住环境、文化娱乐、医疗卫生等方面提出了多层次、多样化的要求。推动社区建设，拓展社区服务，提高生活质量，已成为广大城市居民的迫切要求。

二、推进社区建设，是繁荣基层文化生活，加强社会主义精神文明建设的有效措施

改革开放以来，以社区建设为载体，活跃基层文化生活和加强社会主义精神文明建设的工作呈现出扎实推进、持续发展的良好态势。随着创建文明社区活动的深入开展，社区面貌明显改观，社区风气逐步好转，文明楼院、文明小区数量不断增多，对促进改革、发展、稳定发挥了积极作用。经济的发展离不开法律的保障，经济越发达，对法律的需求越旺盛，这是市场经济发展的普遍规律，对传统的普法制度和普法方式也提出了严峻的挑战。实践证明，大力开展社区教育，科学引导社区居民爱祖国、爱城市、爱社区，可以形成崇尚先进、团结互助、扶正祛邪、积极向上的社区道德风尚；经常组织具有社区特色的群众性文体活动，丰富居民文化生活，可以增强社区的凝聚力，形成科学文明健康的生活方式；紧紧抓住社区居民关心的热点、难点问题，可以有针对性地开展思想政治工作，并坚持把解决思想问题结合起来，加强社区服务与管理，从而进一步密切党同人民群众的联系，广泛调动社区居民讲文明、树新风，共建美好家园的积极性。

三、推进社区建设，是巩固城市基层政权和加强社会主义民主政治建设的重要途径

长期以来，受计划经济体制的影响，城市居民委员会不同程度地存在行政化管理的现象，居民参与社区建设的程度还不太高。随着改革的深化和居民对社区事务的日益关注，城市居民委员会原有管理方式很难适应形势发展的需要。我国现阶段发展的一个重要特点就是，经济和社会结构正在从二元结构逐步向一元结构转型。社会转型的一个重要特征是社会同质性的消解，经济、政

治、文化、社会之间的同质整合关系遭到破坏，社会处于剧烈变动和多元重组的状态。在转型的过程中，新生事物层出不穷，各种矛盾和纠纷复杂而频发，迫切要求法律更好地发挥对经济社会发展的引导、规范、保障作用和对各种矛盾纠纷的预防、化解、处置作用。保障和改善民生是社会管理创新的出发点和落脚点。社区发展关系到经济发展、改革开放和社会稳定大局，面对流动人口、下岗职工、老龄工作、社会治安、计划生育等各种问题，给地区的管理带来了更大难度，城市居民委员会在管理和服务上力不从心，存在着责权利不统一、职责任务不明确、管辖范围过小、人员老化、工作条件差等问题。法治社会的基础，是由具有权利意识的公民形成的。因为只有当绝大多数公民具有了权利意识，才能够自觉的守法，才能够通过维护自己的权利对执法者进行监督。推进社区建设，保证社区居民依法管理自己的事情，是解决上述问题的有效办法。

第三节　社会转型期需要法律进社区

社区是城市人生活居住的基本空间。改革开放后，我国的城市社区发生了许多变化，国家也在不断调整对社区的定位。作为基层组织，社区和居民委员会不是一个概念。居民委员会承担的更多的是政府职能或政府职能的延伸。作为生活共同体的社区是我们未来生活的公共空间。

随着治理理论的兴起，社区治理的概念也逐渐被人们提了出来。要想确切了解社区治理的含义，首先要了解作为其基础的治理以及治理理论。在不同的学科背景下，治理也被赋予了不同的含义。众所周知，治理需要权威和核心，但这个权威或核心未必就是政府机关。同时，治理与统治在管理过程中的权力运行向度不同，政府凭借政治权威，对社会公共事务进行单一向度的、自上而下的统治，而治理则是一个上下互动的合作管理的过程。

从我国的实践看，随着时代的变化，社区职能也在不断发生转变。过去传统的社区管理体制已经不适合现代社区的发展需要。在社区建设过程中，除了政府强制性的行政管理、居民自我管理之外，其他社区管理主体也以多种多样的方式参与到社区建设中来，社区也不再是政治行政区属，更多反映的是生活的空间，但也区别于传统农业社会中的城市街坊。如费孝通先生所言：“社区是以地区为范围，人们在地缘基础上结成的互助合作的群体，用以区别于在血

缘基础上形成的互助合作的亲属群体。”在当今的社区中，政府职能已经逐步减少，社区自身的主体地位开始凸显。社区中的自治组织、政府和市场三者在社区建设中都发挥着重要作用，而且它们之间更多的是以协商、合作等非强制性的方式进行。社区治理就是在多元主体的参与下，形成一种合作、协作、伙伴的关系，共同管理社区居民的公共生活，这种管理模式就是现代的社区治理。离开了居民和他们的生活，社区治理其实就是空而又空的概念游戏。而能在社区治理中起作用的法律制度又不能仅仅是单向管制的制度，而是基于社区居民生活的期望和愿景的表达，也是争议处理的规则，更是公序良俗树立的规范。这样看来，国家的城市社区在改革开放以前是政府职能的延伸，在新时期的主要功能定位要向居民自治生活共同体转换。因此，寻找一种符合中国文化特色、适合中国民众习惯的社区治理模式变得尤为重要。在这样的背景下，探讨法律进社区的问题变得尤为重要。

而在法律进社区的过程中，存在着一些阻力和亟待解决的问题。改革开放以来法制建设的不断推进对传统的法律普及制度和法律普及方式提出了严峻的挑战。所以，目前如何以法治社区创建为契机，通过法律进社区，解决社区的法制供给，满足广大居民对法律的需求，提高社区居民的法律意识，巩固创建法治社区既有的成果，推动法治社区创建的进一步深化，真正建立起保障和促进改革、发展与稳定的法律进社区机制，成为我国法律进社区必须面对和解决的重大课题。而一直以来研究作为社区法律的重要供给方式之一——法律进社区，让法律进社区真正达到引导和促进公民学习法律知识、增强公民法制观念、推动社区依法治理的目的，在全社会掀起学法、懂法、用法新高潮，显然具有重要意义。

一、社区居民法律意识有待增强

法律是陌生人世界的产物，社会对法律的需求和法律服务发展的层次，都依赖于由传统的熟人社会向流动的现代社会转化的程度。要让人知道有法律这回事，更要让人意识到办事靠法律，维权也要靠法律，一切都要在法治的轨道上运行，法律是自己合法权益的护身符和保护神。遇到纠纷或者争议时，心里能够清楚既不能提出超出法律范围的要求，更不能用非法的手段和方式来维护自己的权益，以非法对抗非法是绝不可取的行为方式。这种法律意识或法治观念在某种意义上比法律知识更重要，因为一个人如果缺乏法律知识，可以通过市场或公益性的法律援助寻求帮助，而如果缺乏法律意识或法治观念，就根本想不到要依法办事。随着社会结构的调整和社区普法工作的深入，广大社区开

始向开放社会转化，居民的视野逐渐扩大，权利意识逐渐树立，依法维权的自觉性和主动性也随之增强。自全面依法治国方略提出以来，我国在全社会开展普法教育的工作更进一步，并且取得了一定的成绩。与以往相比，人们的法律意识有很大的提高，掌握了一些法律知识，有了依法治理、依法办事的觉悟，人们的法制观念初步形成，但是与全面依法治国，建设社会主义法治国家的要求，还有相当的差距，人们的法律意识不够高，当自身的权益被侵害时，仍然有人要么置法律于不顾，采用不正当的手段解决；要么选择屈服、忍气吞声。

（一）社区居民法律信仰有待提升

法律信仰是一个社会中，人们对法律和法治超越个人功利的信守与坚持。有法治信仰的人相信，法律是体现公平正义的权威性规则体系，是约束公共权力行为从而保护公民权利与自由的最可靠保障。相信法治是现实世界相对最优的政治治理模式，是实现人际关系和谐、促进经济社会发展繁荣之最有效的制度框架。在对待法律的态度上，有法律信仰的人对一项法律的信守不以其对自己是否有特定的好处为转移，只要该项法律有利于整个社会的稳定与发展，就应该恪守不渝。在遵守法律的行为选择上，有法律信仰的人会向自己周围的所有人提供合作性的行为选择，并期待着他人的合作。他们在面对法律的禁止性规定时能够果断地停住自己的脚步，不为眼前的超规则利益而越过法律的禁止线。而公平正义的法律规则一旦得到所有人的合作遵守，就能够最大化地发挥规则的作用，从而给所有的人带来非特定的最大化利益。法律信仰也是建设社会主义法治国家的精神内核，建立法治国家，除了要有一套反映社会关系及其发展规律的法制体系外，还要有社会公众对法律秩序所内含的伦理价值的信仰，即社会公众对法律忠诚的信仰，对法律的高度认同感。正如亚里士多德所讲，“法律能见成效，全靠民众的服从”，“邦国虽有良法，要是人民不能全部遵循，仍然不能法治”。居民对法律有高度的认同感和信任感，才能够促进对法律的学习，提高居民对法律的需求。

（二）社区居民的法律知识有待普及

法律知识是法律意识形成的基础。预先确定的、广为公布的、也为众所周知的法律规则是法治的一个核心要件，法治就是要用这套规则来约束人们，尤其是公共权力的行为，从而更好地保护公民的权利与自由。一个欲图秩序良善的社会，对于法律知识的普及学习是当务之急要做的工作。掌握了法律知识才

能够形成理性的法律意识。在社会主义法治化进程中，人们对法律知识的掌握多少，影响着对自己权利的维护，又影响着对违法行为的预防与制止。城市社区居民对法律知识的不熟悉，造成不能够正确的维护权利，不能够通过正确的途径解决纠纷。然而，目前还有很多法律不为人们所知，或者人们对它知之甚少，以至于无意之中违背有关的法律规定，造成“无犯意的违法”。由此可见，如果社区居民对于生活相关的法律知识知之甚少，那么在发生房产、物业、离婚等纠纷的时候，就不清楚自己拥有的权利，就会导致纠纷难以解决。

（三）社区居民运用法律维权的能力有待提高

社会中的人们尽管对具体的行为或事情是否公平正义会有很不相同的判断，但他们心中依然会有一些关于公平正义的共识，比如人人都认为公平正义是好的，是值得追求的社会价值，也认为基于双方同意的契约应该得到履行，不得侵犯他人有权利占有的财产，孤弱者应该得到帮助，等等。这种公平正义的信念是法律规则得到有效遵守的心理基础，也是激励着人们探寻更好规则的精神动力。有了这种信念，那些公平正义的法律规则一经发现或者制定颁布，就会得到人们的认可和遵守；有了这种信念，在那些暂时没有法律规则的领域，人们的行为也会受到这种信念的引导而变得理性自制。在社区，大部分的人不清楚当合法权益受到侵害时应该选择怎样的法律解决方式，仅有很少的居民清楚地知道如何正确运用法律武器维护自己的合法权益，说明社区大部分居民还未形成运用法律维护权益的意识；遇到纠纷时，也很少运用法律武器来维护自身的权益，居民很少寻求相关部门的帮助，往往选择自己解决，有时候起不到维护自己合法权益的效果。总体上看，人们运用法律的能力较弱，没有采用正确合法的法律武器维护自身权益，甚至对不合法的行为表示无奈和妥协。因此，法律进社区非常必要，以提高社区居民的法律意识。

二、利益主体多元化的新形势需要法律发挥社会整合功能

目前，随着我国利益分化的加剧，利益主体日趋多元化，贫富差距也日益严重。利益主体是指在一定的社会关系中从事生产活动和其他社会活动，以直接或间接的方式追求和满足自身社会需要的人。利益主体可以分为个人和群体两个方面。个人是利益主体的基本单元，而群体既是社会结构的主干，又是群体利益的主体。改革开放前，我国是一个大一统的一元化社会，社会利益主体单一，社会阶层结构简单，可简单概括为“两个阶级、一个阶层”，即工人阶

级、农民阶级和知识分子阶层。随着市场经济的推进，利益关系从统一走向分解，利益平均化的态势被逐步打破，利益主体呈现出多元化趋势。主要包括两种情况：一是原有的利益主体不断分化，工人阶级、农民阶级和知识分子阶层不断地从同质向异质性转化，形成了掌握着数量各异的社会财富、利益诉求程度各异、层次不同的利益群体；二是新的利益主体的产生，一些社会成员从原阶层中分离出来，产生了不同于原阶层的新兴阶层或利益群体，我国的社会阶层构成发生了新的变化，并且这种变化还会继续下去。

这种利益主体多元化的趋势是与我国经济体制改革不断深化的进程相联系的，体现了社会主义市场经济的根本要求，是我国经济社会发展的必然趋势。市场机制的核心是竞争，竞争必然是在具有不同利益追求的利益主体之间全面展开的，全体社会成员都共同参与到整个现代化建设的进程中，这种全面参与的局面为中国经济的腾飞注入了新活力，有利于中国的民主化进程，有利于政治稳定，也促进了人们思想观念的积极转化。但同时，人们的经济利益矛盾更加普遍和明显，各利益主体的收入差距也呈现明显扩大之势。利益主体多元化，增加了协调社会共同利益的难度，出现了为追逐利益而不择手段的问题。

经济体制改革，多种所有制成分的共同存在，使人们可以通过多种途径和方式谋取自己的合法权益和利益，收入分配上的不同带来的一定程度的贫富差距是经济转型期的必然现象，也是绝大多数国家经济增长中一个带有普遍性、规律性的现象。但这种必然现象的背后又存在着一些不合理因素。城乡之间、行业之间、行业内部和区域之间存在着普遍的贫富差距过大现象。

利益主体多元化和贫富悬殊增加了社会整合的广度，单一的利益整合方式已满足不了多元利益主体的需要，多元的利益主体的存在呼唤多元社会整合方式的出现；贫富差距悬殊现象使得我国的社会结构呈现出“两头大、中间小”的局面，这也需要发挥法律进社区的社会整合功能。

三、价值观多元化格局下需要法律来弘扬积极向上的公正和价值观

人的价值观念大都来源于他所生活的社会，特别是来源于他所属的群体，是社会环境、文化传统、风俗习惯、社会舆论等因素濡染和教化的结果。价值观念一旦形成，就会成为主体头脑中一种相对稳定的观念模式，左右着人们的思想和行为。

在社会文化系统中，一定社会的价值观念经过长期的历史传递和文化心理积淀，形成了一定的文化传统，长期占据人们的头脑，不会随着社会的变化而