

## 论城市社区治理中的公民自治

蔡放波

中南財經政法大學公共管理學院教授

### 摘要

实现治理的过程是国家权力向社会回归的过程，是社会公共权力重新配置的过程，也是政府与公民关系再调整的过程。而社区治理则是让社区成为一个公民自治的空间。目前我国社区治理中公民自治中存在着一些问题：包括强行政与弱社区的错位，社区选举制度的不完善，公民参与不足，社区治理制度缺乏，以及公民自治组织发展不充分等。本文针对以上问题提出对策性思考。

【关键词】社区治理 公民自治

“社区”一词最初来源于德国著名社会学家滕尼斯的著作，他认为，社区与社会是两种不同的人类群体，社区应当是居住在一定的区域内，具有共同的归属感、共同的价值观和风俗习惯的人群所构成的一个社会实体。以美国芝加哥大学著名功能学派帕克教授为代表的学者，使社区研究得到了长足发展，社区的概念逐步从制度、要素、内部结构、地域等角度进一步加以明确。帕克认为，社区应当具备三个方面的基本特点，从而使社区的概念更具体也更具操作性。这三个基本特点主要是：“（1）它有按地域组织起来的人群；（2）这些人口不同地深深扎根在他们所生息的那块土地上；（3）社区中的每一个人都生活在一种相互依赖的关系之中 [1]（P3）。

社区治理则是运用 20 世纪 90 年代后的治理理论对社区的管理进行探索、解释和建构，在一定区域范围内实现政府与社区组织、社区公民共同管理社区公共事务的合作互动过程。

公民自治这一概念，目前最早见诸文献的是维新志士康有为 1902 年发表于《新民丛报》上的系列文章《公民自治篇》，在这篇文章中康有为从“学理”和“形势”两个方面，分析了中国实行公民制度的合理性与必然性，明确提出：“今中国变法，宜先立公民。”康有为在主张建立公民制度的同时，更把地方自治作为公民制度的政治基础。康氏指出，中国救亡之道，在于地方自治 [2]（P100）。公民自治在当代的政治语境中，指的是现代政治文明的核心理念是民主，强调公民是自己的主人，同时也是社会的主人。现代民主是公民自主，而不是为民作主，其基本含义就是公民自治，公民参与管理。

## 一、社会转型与公民自治

在中国改革开放之前，中国的社会结构可以称为政治社会，即政治控制着社会的管理体制。在 20 世纪 70 年代末，中国的社会结构开始出现由政治社会向公民社会的转型。这一转型的历史条件是：首先，中国共产党在 1978 年 12 月十一届三中全会上所做的政策改变：实事求是，解放思想；把党的工作重点从以阶级斗争为纲转移到经济建设为中心上；发扬社会主义民主、健全社会主义法制，等等。执政党的这些政策变化，为人们追求自身利益、社会多样化发展开启了正当

[1] 袁秉达，孟临. 社区论[M]. 北京：中国纺织出版社，2000.

[2] 转引自马小泉. 公民自治：一个百年未尽的话题——读康有为《公民自治篇》[J]. 学术研究 2003（10）.

化的大門，從而也就為公民社會的發展奠定了思想的基礎。其次，由於改革開放的深入和 20 世紀 90 年代初以來市場經濟的發展，為公民社會的發展提供了經濟基礎。市場經濟改革引發了公民個體成長問題的出現，根本標誌是公民人格凸顯並開始由依附型向獨立型轉變，這一轉變必然對政治社會構成挑戰，從而引發社會結構的變遷。因為公民的民主訴求、利益訴求、表達訴求覺醒和增強了，公民就必然與現行政治宰制社會的管理體制發生衝突，就必然產生出與現行秩序不一致的力量，迫使政府轉變職能，從而使政治社會後撤、公民社會出場。從微观角度看，人們既脫離了原來單位的束縛也失去了原來單位的呵護，而不得不為自身利益而奮鬥，同時也逐漸地擁有一定的經濟資源。這就使得人們不再像在計劃經濟時代那樣依賴國家；他們開始依賴法律並且有能力要求政府依法辦事，從而構成公民社會的重要社會基礎。再次，改革開放以後，中國政府開始強調法制和法治，把法制和法治定為基本的國策，並且採取實際措施保證依法治國。公民結社自由的權利得到了相當程度的實現，根據中國憲法，公民有結社的自由，這是公民社會最根本的法律依據。

公民社會的特點是，首先，公民社會是以人為本的社会。公民社會尊重公民個人的尊嚴，並且以人為本，而不是以某個政治目標為本，所有的政治目標都應當是從人的幸福生活與全面發展出發，服務於全體人民的。其次，公民社會是以公民自治和保護私權為基礎的公共社會。公民社會是一個建立在公共參與基礎之上、公共空間充斥其中的社會，而公共參與和公共空間又是以公民自治和個體權利為基礎的。只有每個公民的私人自由得以保障，他們才有條件、有能力參與到公共生活之中。第三，公民社會是民間社會組織在其中扮演重要角色的社會。在計劃經濟的時代，政府對社會生活大包大攬並不能實現對社會的有效管理，全能政府的結果是低效政府。在公民社會，民間社團積極參加到社會生活和政治生活之中，承擔社會自治、社會服務的功能，並以積極參與的方式分擔社會管理的任務。所以，它們既是廣大公民參與各種社會生活的一個重要方式、一所培養良好公民素質、公民性的學校，同時又是緩解民眾與政府可能發生的矛盾的一個重要機制。第四，公民社會是均衡發展的和谐社会。在公民社會，由於以人為本、以民為本，所有人都受到尊重。因此，人們與他人和諧相處的意識得到發揚，使和

谐社会得以建立 [3] (P59)。

按照公民社会的理论，一方面，“公民社会需要一个既强大又自制的国家。它必须是自制的，亦即它能够保障结社自由和自主权，使一种有活力的公共生活也必须强大，亦即它不垄断社会的权力，把所有关键的人事、服务和事业都集于一身。但是一个公民社会也必须强大，亦即它能够保障结社自由和自主权，使一种有活力的公共生活有所依靠”[4] (P225)；另一方面，“一个强大的、活跃的、参与式的公民社会将使国家更加负责地行动并对公民的需要更快地做出反应，因此，公民社会的成长壮大已经成为民主化的一个重要动力。同时，公民社会组织广泛参与到发展项目之中，可以极大地弥补国家能力的不足，并促进以官民合作为特征的治理和善治[5] (P15)。

而治理理论告诉我们，实现治理的过程就是国家权力向社会回归的过程，就是社会公共权力重新配置的过程，也就是政府与公民关系再调整的过程。维护一个强大的、活跃的、参与式的公民社会，以便使国家对公民更加负责任，弥补国家能力小足和市场缺陷，进而促进官民合作为特征的治理和善治，这是公民社会和治理理论最基本的价值所在。治理就是企图通过构建政治国家与公民社会合作、政府与非政府合作、公共机构与私人机构合作、强制与自愿合作的社会管理机制，弥补政府缺陷和市场缺陷，达到对社会的“善治”。

所谓社区治理，不是在完成政府职能之后的自我治理，也不是由居委会或者民间组织来“承接”政府在社区的政务，社区治理的含义是让社区成为一个公民自治的空间，而不是一个政治功能作用范围。公民自治在社区治理中的价值主要体现在：第一，它能较好地解决国家或政府难以实现的对社会的有效管理。第二，能在较大程度上成为政府与市场之间有弹性的缓冲层，从而确保社会平稳有序地发展，国家因考虑到治理的成本，无法包揽一切社会问题。市场经济部门因为追逐利润的本性，也不可能直接去做那些没有经济回报的事情。公民社会中的非营利组织(或称第三域)具有规模小、灵活机动和能够利用基层活力等优点因而较为理想地适合于填补由国家行政的不足所带来的空白区并发挥积极的作用。第三，由于公民自治，从而能更有效地协调与整合国家意志和社会利益多元化之间的矛

---

[3] 张骥. 当代中国公民社会：词语、理想与现实[J]. 理论参考 2006 (2) .

[4] [美]罗伯特·W·赫夫纳. 公民社会：一种现代理想的文化前景. 李朝晖译，载何增科主编. 公民社会与第三部门[M]. 北京：社会科学文献出版社，2000.

[5] 何增科主编. 公民社会与第三部门[M]. 北京：社会科学文献出版社，2000.

盾，增强民众对现有社会的价值认同与制度认同。

## 二、社区治理中公民自治中存在的若干问题

在中国，1986 年国家民政部首次把“社区”的概念引入城市管理，提出在城市中开展社区服务工作。1989 年社区服务的概念被第一次引入法律条文，2000 年 12 月中国共产党中央委员会办公厅和中华人民共和国国务院办公厅转发了国家民政部《关于在全国推进城市社区建设的意见》，要求全国各地区、各部门结合实际情况，共同来推动中国城市社区建设工作的发展。这标志着中国城市的社区治理进入了一个新的历史时期，中国的基层社会面临着结构重组的一种发展新趋势。

如前所述，公民自治在社区治理中具有重要的价值意义。美国地方治理的专家傅克斯教授，概括美国兴起的社区治理的新趋势有三点核心价值：更活跃公民参与下的地方控制，小而富有回应性的政府，作为专业咨询家而不是领导中心的公共管理者。概言之，社区治理的意义在于：确立公民资格为中心的地方自治，削弱政府在社区的主导性，发展参与式的“公民治理”[6] (P34)。但是，毋庸讳言，在中国社区治理中，仍然存在着一些障碍。

一是强行政与弱社区的错位。现代社区最主要的功能应该是社区公民的塑造和社区草根性的民主自治，而从当前各地社区建设的实践来看，这两项功能依然是不够的。在我国大多数城市的社区治理中，政府的纵向管理力量依然强大，基层居委会很难成为真正的居民自治组织，无法代表社区居民的利益或带领居民处理社区内部的公共事务，缺乏足够的自治程度：社区居民仍然缺乏正常表达利益需求的渠道、途径及机制，极大地制约了社区治理；大多数城市社区对居委会、业主委员会、物业管理公司缺乏明确的职能定位，社区内部职能部门之间各自为政现象较为严重，社区资源难以实现整合与共享，无法满足居民多样化、专业化的公共服务需求，不符合社会发展的总体趋势，而且还存在许多侵害社区居民利益的现象。强行政与弱社区的错位表现为社区治理的失灵现象，即社区治理的缺位，该管的没管着或者无能为力；社区治理的越位，社区管理触角超出了有效范围，不该管的却介入了；社区治理的成本过高，社区治理的投入与产出的比例失衡，造成社区治理效率的低下和社区资源的浪费。社区治理的失灵挫伤了社区居

[6] 贾西津. “社区治理”与“在社区的治理”[J]. 社区 2006 (9 上).

民的参与热情，缺乏社区意识和参与意识，使社区参与处于低迷状态，而缺乏居民参与的社区治理是难以想象的。

二是社区选举制度的不完善。目前，我国城市社区的选举制度多为选聘结合的双轨体制模式，在实际运行中不适应性越来越明显，民主选举出的社区居委会既要每个选民负责，又要服从和听命于街道办事处，承担街道下派的任务，当街道办事处赋予的任务与社区居民利益发生冲突时，居委会干部碍于上下级的制约关系，往往不能真正代表社区居民的利益，因此出现了原有的政府包办变成社区包办的倾向。这种选举和任命制度直接导致了社区工作中决策、管理的民主性缺失，法制化和规范化的不利又使得对社区治理中程序和结果的监督薄弱。同时社区民主制度建设与社区居民民主意识之间存在联动关系，民主制度的不完善也是造成居民民主意识有待增强的原因之一。选举制度的不完善还表现在社区选民资格的认定上。一些地方的社区将没有本地户籍的居民排除在选民范围之外，引发出对社区治理合法性问题的思考。一个典型案例是 2005 年 5 月深圳市罗湖区东晓街道独树社区碧岭华庭小区居民江山诉独树社区业主委员会的选民资格案<sup>①</sup>。当前社会流动加速、城市外来人口不断增多的背景下，江山选民资格案直接触及社区居民委员会的选举制度性问题，如地方性选举法规的合宪性，选举权的平等待遇与无歧视，社区选举委员会的权利和义务，以及对居民自治权的侵犯。

三是公民参与不足的问题。公民参与指社区居民参与社区公共事务和社区公共活动，影响社区公共事务的决策、管理和权力运作，分享社区建设成果的行为和过程。在公民参与方面，总体情况是参与率较低，而且参与不平衡。首先，从居民的基本特征上看，在年龄上，老人、青少年参与多，中青年参与少。据有关资料统计，参与社区活动的人员中将近 70% 的人是离退休人员，中小学生占了 10% 左右，中青年仅占 20%，而且如果没有单位强制性组织参与，中青年的比例将会更低。在职业上，不在职居民(包括离退休者、下岗者、个体户、无业者等)社区参与多，而单位在职人员参与少。在性别上，女性居民和男性居民相比，社

---

<sup>①</sup>江山户籍所在地是湖北省武汉市区，他移居深圳 9 年并已经购置房产，2005 年 4 月深圳市进行社区居委会换届选举，江山进行选民登记时，独树社区选举委员会认为他不具备选民资格，不予登记。2005 年 5 月 11 日，江山前往罗湖区人民法院状告独树社区居委会选举委员会，要求法院依法裁定选举委员会确认其选民资格，并发放选民证。罗湖区人民法院几经庭审，最终判决江山不具有罗湖区东晓街道办事处独树社区居民委员会本届选民资格。(资料来源：唐娟：《城市社区民主治理模式与政治发展——“城市社区公共治理国际学术研讨会”会议综述》，载《中国行政管理》2005 年 12 期)

区参与较多[7] (P189-190)。在调查中也发现,目前居民的社区意识不强,在居民中并未形成对社区的依赖感和认同感,这在很大程度上影响了社区居民参与社区活动的积极性,影响了社区的健康发展。其次,事务性参与多而政治性参与少,我国城市居民的政治参与在居民的整个社区参与活动中只占 14% 左右的比例,而其他活动(如社区文体活动、社区公益活动、社区学校活动等)则占 86% 之多,事务性参与在居民的社区参与中占有绝对优势[8] (P 217-218)。

社区居民参与不足是一个全国性问题。其主要原因在于政府、社区、居民三者对社区治理的理解和要求不同:政府基于为整个城市发展服务的目的及政绩考虑,希望推进社区治理,但这与社区居民的具体要求并不能总是完全吻合;社区机构由于并不是真正的居民自治组织,因而很难保证切实为居民着想,社区治理的推进往往在很大程度上是基于上级压力、干部政绩及自身利益的考虑;居民接受社区治理的直接动力在于“发展经济、促进民主参与、改善社区居民生活、提高居民生活水平是社区发展的核心”[9] (P126)。这一点与政府和社区的目标之间有一定距离。这种状况的存在使得三种力量中最弱的一方——居民常常处于被动位置上,出现居民参与不足现象也就不足为奇了。

四是社区治理制度缺乏的问题。社区建设比较成功的国家,主要是通过各项法律法规调整社区中不同利益主体之间的各种关系。社区成员行为受到法律的约束和保护,社区内的工作严格按照法律法规运行。我国涉及城市基层社区的法律存在明显的供给不足,目前作为法律层面的只有《城市街道办事处组织条例》和《城市居委会组织法》这两部法律。《城市街道办事处组织条例》制定于 1954 年,而且条例内容比较简单,已经不能完全适应现阶段街道办事处的工作需要,使其依法行政失去法律支撑。《城市居委会组织法》于 1990 年颁布实施。居委会作为群众自治组织的自治功能在社区治理中的作用虽然日益得到强调和重视,但是由于制定的时间较早,法律规定已经明显不适应居委会的工作需要。法制创制滞后造成的权力界限模糊、责权不明,使公民自治的合理性、合法性受到质疑。法律的滞后性除了表现为法律的陈旧性以外,还表现在存在许多与社区治理有关的立法空白。比如,在社区服务方面,到目前为止,还没有建立起统一的、适合于全国范围内的社区服务的法律制度;社区管理的综合立法也相当欠缺,许多工作只

[7] 雷洁琼. 转型中的城市基层社区组织[M]. 北京: 北京大学出版社, 2001.

[8] 林尚立. 社区民主与治理: 案例研究[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2003.

[9] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000.

能靠政策规定和行政手段强制推行；社区社会工作立法更是一片空白，使专业社区工作机构与工作者的培育与发展无所适从。

五是公民自治组织发展不充分。公民自治组织是否发达，是一个国家文明程度的标志，也是公民社会成熟的标志。公民自治组织包括各种 NGO（非政府组织）、各种 NPO（非营利组织）、各种公益团体、慈善团体等等。公民自治组织体现了现代文明的精神，体现了一种民主、公平、正义的精神。公民自治组织的实质就是透过人们的自愿、自律，实现公民的合作和民主的参与，追求公共、公益的精神，弘扬人们的责任意识。公民自治组织不帶有任何官方色彩，所以又叫它民间组织。作为社会分化的产物，作为弥补政府和市场缺陷的第三板块，公民自治组织在社区治理中发挥着不可替代的效用，它与社区善治之间有很强的相关性：它是社区民主化的活力因子，是居民自治的载体。目前在我国真正意义上的民间组织是非常弱的，而且数量严重不足。大量的是政府办的“政府组织”和以追求利润为目标的“非营利组织”，真正的民间组织发展缓慢，更谈不上发挥它的实然作用。究其原因，法律制度安排缺位，制度体制和法制不健全给民间组织的发展带来很大的制度漏洞；支持性的后备力量不足；民间组织本身缺乏自治，资源动员能力有限等。社区自治，社区治理本身就要求社区内权力主体的多元化，发展民间组织、第三部门也是实现社区治理的内在逻辑。所以，应该积极培育、发展第三部门，使它的作用实现从应然到实然的转变。

### 三、社区治理中公民自治的路径选择

现在各级城市政府都普遍认识到城市社区建设是我国城市政治体制改革的重要组成部分，搞好城市社区的治理与建设对于发展社会主义市场经济，提高城市现代化管理水平，发展基层社会主义民主都有十分重要的意义。社区治理无法离开公民自治，要进一步推动和发展公民自治，以下几个方面是努力的方向：

#### 第一，积极提高社区居民的参与意识

居民参与意识的强弱取决于社区意识，这种社区意识包括居民的自治观念和社区归属感。共同的社区意识是社区强大的凝聚力，社区居民出于对本社区的强烈关注而积极参与社区事务的管理。长期以来社区行政化的管理导致社区建设主要依靠政府自上而下的推动，因此居民的社区意识比较淡薄，产生了对政府权力和资源的强烈依赖。另外，在现阶段人们“单位人”的角色定位也并没有得到根本



转变，对社区的归属感很弱、社会参与程度不高，对社区的发展表现出一种观望态度甚至漠不关心。

提高社区居民参与意识，首先要激发和培育社区居民的公共精神。公共精神也称之为公民性或公民精神，是指在由公民组成的共同体中，公民对共同体公共事务的积极参与，对共同体价值的认同和对公共规范、公共原则的维护。公共精神不是一朝一夕就可以养成的，它必须在社区居民日常生活中各个方而加以贯彻，逐渐获得训练，积久成习，公共精神就成了自然而然的思维、态度和行为方式，这些过程包括参与社区公共事务的讨论、决策；以实际行动投身公共活动，以合作方式解决社区公共事务集体行动中的困境等。其次，要使每个社区居民的切身利益与社区治理密切相关，即凡是与社区居民有关的事务，如房屋的权属关系、社会福利关系、社会保障关系等等，社区居民都有权参与并能够实际参与，才能激发和调动社区居民的积极性和创造性，社区治理才有不竭之源泉，才能走上“内源性发展”<sup>[10]</sup>（P2）的良性轨道。为此，应注重促进居民与社区关系的密切化。

## 第二，尽快健全社区居民参与的制度

现代社区生活中包含着社会生活中的方方面面，法制化、规范化是社区治理体制正常运行的基础。要搞好社区治理，必须以法律为准绳，明确有关各方的权、责、利，保证社区工作的规范性、权威性，保持社区治理工作的协调发展。国家、地方政府等社区组织管理系统通过建立社区治理的法律、法规，依法对社会自治系统和生活服务系统实行宏观指导和监督，同时社区组织和居民也可以依法向上级政府提出建议和要求。在法治化的前提下，社会自治系统和生活服务系统做到有章可循、有法可依，社区居民的合法权利得到有效保障，社区居民的应尽义务得到切实履行。所以，法治化应该成为新型社区治理体制中政府行政组织对社区治理活动进行指导监督的重要手段，是社区治理有序化的根本保证。

目前，一方面应尽快修改《城市街道办事处组织条例》和《城市居委会组织法》这两部法律，使之适应当前社区治理和公民自治的需求，另一方面，各地政府也应该出台相关实施细则，而对于各个社区而言，则应当在全体居民参与的情况下，制定《社区自治章程》、《居民公约》，使社区治理有章可循。

<sup>[10]</sup> 联合国教科文组织. 内源发展战略[M]. 北京：社会科学文献出版社，1988.

### 第三，大力搭建社区居民参与的平台

完善社区自治治理结构，发挥居民自治机制的组织、协调功能，这是当前城市社区治理中最为关键，也是难度最大的一环。公民社会组织被誉为 20 世纪“最伟大的社会创新”[11]（P257）。多年来政府统管全控的格局，造成了国人善于管人和甘于甚至乐于被人管，却不善于甚至不乐于自己管自己的现状。治理理论认为，公共事物的困境可以通过自治治理的结构来解决，尤其在政府权力难以渗透到的基层，更蕴藏着大量的自治治理资源，从我国城市社区的现实出发，首先要大力培育和发展非营利的自治组织。过去的基层民主只把眼光盯在社区居委会和街、居体制的变迁和改革上，没能从根本上摆脱行政管理上决策单一中心的困惑。非营利组织是社区的延伸，是居民社会化、公民化以及自我管理、自我教育、自我服务的重要平台，通过彼此交往可以增加居民的归属感和社区认同感，学会与他人合作、协作的技术与艺术，实现诉求表达、政治参与、完善人格和满足需要，能使社区成员相处得更加和谐融洽；其次，从操作层而上要创造条件让居民从自己关心的细小事务上做起并学会如何自治，包括自治理念的接受，自治和自律价值观的培育，对公共福利和公共目标的信奉，以及对自治规则的熟悉和掌握，并具备相应的行为能力和习惯。再次，要积极构建密集的社区居民参与网络，因为“在一个共同体中，此类网络越密，其公民就越有可能进行为了共同利益的合作。”[12]（P203）

社区自治组织(即社区成员代表大会、社区居委会和社区协商议事会)在激发社区成员积极参与的热情，增强社区民众凝聚力和自治力方面有着重要的作用。在我国城市社区中，社区居民委员会是最重要的法定群众性自治组织，它不是政府机构和政府的附属机构，不是以营利为目的的经营性机构，也不是专业化的事业单位。社区居委会是居民通过民主选举的方式产生，是代表居民利益管理社区公共事务的群众性自治组织，是我国城市居民参与社区治理的最重要组织，也是协助政府部门开展工作的重要组织。目前居委会所承担的大部分工作都是与其角色不相符的，影响了社区居民参与社区事务的积极性，极大地抑制了其自身作用的发挥。为此，必须合理界定社区居委会的功能和职责，正确发挥居委会的作用。一是居委会要真正成为联系社区居民和政府及其他社会组织的桥梁和纽带，是居

[11] 何增科. 公民社会与第三部门[M]. 北京：社会科学文献出版社，2000.

[12] [美]罗伯特·帕特南. 使民主运转起来[M]. 南昌：江西人民出版社，2001.

民的代言人,也能协助政府在社区的相关工作。二是居委会还应是社区的协调人,担负起协调邻里之间、社区组织之间、居民与社区各类组织之间的关系,整合社区资源,维护社区的公共秩序和社会稳定。最重要的是,作为自治组织居委会应对涉及本社区的重大事项召集和组织居民进行讨论并作出决定,通过社区居民的民主选举、民主决策、民主管理和民主监督逐步实行居民的自我管理、自我教育和自我服务。

#### 第四,灵活运用社区居民参与的方式

社区居民自治的方式主要是民主选举、民主决策、民主管理和民主监督,这四个方面的成熟度,是居民自治程度的重要标志。加强居民在这四个方面的训练,同时使其更为灵活、更有创新性和更有效率,对于培育居民自治的能力,有着重要的作用。在民主选举中,应当引入竞选机制。由于城市居民生活习性的特殊性,生活在同一社区的居民熟知度低,因此在社区居委会选举中开展竞选是十分必要的。在社区选举委员会的组织下,候选人自己在规定场所或选举大会上自我介绍,发表竞选演讲和当选后的承诺,并就选民提问进行答辩。在选举制度中的另一个问题是,如果居民对选举出来的社区居委会成员不满意,如何实施罢免,缺乏相应的法律依据。因此,在完善社区居委会选举办法过程中,完善罢免程序十分必要。在民主决策中,应当充分发挥社区成员代表大会和社区协商议事委员会的作用。以武汉市江汉区的社区建设为例,其社区成员代表大会一般每年召开两次,是一个相对松散的决策机构;而社区协商议事委员会作为其常设机构,集决策与议事为一体。议事会的成员一般包括社区党支部书记、居委会主任、单位代表、社区知名人士、部分居民代表等。与社区居委会不同,协商议事会的成员绝大多数是兼职的,不领取政府的生活补贴。经济上自立,更有利于行为自主,因而这一组织更能体现自治功能<sup>[13]</sup> (P99)。在社区管理中,居委会认真履行决策机构的决议,公开社区财务,接受社区居民的民主监督。但是,居民自治又不应该局限于这四个方面,它应该还包括居民之间的民主协商和合作互助。即社区居民应该善于运用民主协商的方式来处理社区公共事务、公共问题,以及各种纠纷;合作互助是指社区成员相互信任、相互尊重、认同规则、互助共赢,实现一种“完美形态”的社区自治<sup>[14]</sup> (P171)。

<sup>[13]</sup> 尹维真. 中国城市基层管理体制创新[M]. 北京: 中国社会科学出版社 2003.

<sup>[14]</sup> 陈伟东. 社区自治[M]. 北京: 中国社会科学出版社 2004.

#### 第五，逐步实现公民自治的目标

在社区治理中的公民自治，其目标应该是扩大基层社会民主，逐步实现居民组织自我管理、自我教育、自我服务。但是目前我国城市社区“三自”实现的水平还比较低，主要原因是“三自”的生态环境还远远不尽如人意。主要表现为：传统体制的束缚，居委会职能行政化，法律制度不健全，居民社区意识淡薄，社区服务保障体系发展滞后，社区财政匮乏。这些问题的存在给“三自”发展带来不少困难，但是这些问题的解决需要政府和社区居民的双方努力。由于居委会实际上是政府行政组织在基层社区的延伸和代表，政府把它作为贯彻执行上级政策的行政层级和在基层代表的赋权，实际上增加了社区自治组织对上级政府的依赖心理，这除了使其作为居民自治作用的作用大打折扣外，还使居民的自治能力处在羸弱状态。要实现政府政务不进社区，居委会不再成为政府的“一条腿”，真正发挥法律规定的居民“自我管理、自我教育、自我服务”的自治组织的作用。当然，社区治理中的公民自治不会一蹴而就，一个早晨就实现的。政府与社区的关系在一段时间之内，依然是十分密切的。这首先是城市社区居民的“三自”能力相对较弱，在社区公共品和准公共品的供给上，政府需要投入更多。其次，政府还应该对社区发展工作给予必要的行政指导和监督，既要增强对社区自治组织进行组织和制度建设的指导，促其建立和完善运行机制，实行规范化管理。同时又要对社区自治组织实行有效的监督，对可能出现的偏差行为予以预防，发现问题及时纠正，促进社区自治有序协调健康发展。

城市社区治理的未来发展，是一个客观的过程。社区公民自治逐步融入部分政治关系，出现质的变化，从而自下而上地推动我国城市地方民主政治的发展。这可以视为中国城市民主政治的萌芽——一个非常具有生命力的、终将成为参天大树的萌芽。

## 参考文献

- [1] 徐勇、陈伟东等著：《中国城市社区自治》，武汉出版社 2002 年 11 月版。
- [2] 窦泽秀著：《社区行政》，山东人民出版社 2003 年 8 月版。
- [3] 谢健等著：《城市社区建设研究》，浙江大学出版社 2004 年 4 月版。
- [4] 刘君德等编著：《中国社区地理》，科学出版社 2004 年 9 月版。
- [5] 尹维真著：《中国城市基层管理体制创新》，中国社会科学出版社 2003 年 12 月版。
- [6] 陈伟东著：《社区自治》，中国社会科学出版社 2004 年 1 月版。
- [7] 于燕燕著：《社区自治与政府职能转变》，中国社会出版社 2005 年 1 月版。
- [8] 王青山、刘继同编著：《中国社区建设模式研究》，中国社会科学出版社 2004 年 8 月版。
- [9] 胡宗山编著：《社区自治实务》，武汉出版社 2004 年 5 月版。
- [10] 韦克难著：《社区管理》，四川人民出版社 2004 年 8 月第二版。
- [11] 袁曙宏、萧义舜主编：《依法治国概论》，法律出版社 2003 年 12 月版。
- [12] 王圣诵著：《中国自治法研究》，中国法制出版社 2003 年 5 月版。