

# 增强社区居委会自治性的基本路径

付 兵

(四川建筑职业技术学院 人文社科系,四川 德阳 618000)

**摘 要:**据我国《城市社区居委会组织法》的规定,社区居委会是自我教育、自我管理、自我服务的基层群众性自治组织。但事实上社区居委会成为了政府的附属机构,其行政色彩浓厚而自治性不足,这实质是社区居委会在社区管理中的缺位与错位。这种缺位与错位,不仅不能实现城市社区的良好管理,也难以实现城市社区的自治。要改变社区居委会在社区管理中缺位与错位的现状,就应该转变城市基层政府和社区居委会的职能,并加强社区居委会的能力建设,从而理顺基层政府和社区居委会的关系,增强社区居委会的自治性,回归社区居委会的应然角色。

**关键词:**社区居委会;职能转变;能力建设;自治性

**中图分类号:**C912

**文献标志码:**A

**文章编号:**1672-8580(2011)06-0024-05

## 一、问题的提出:社区居委会面临的问题与困境

### (一)居委会在社区管理中的错位与缺位

1989年12月颁布的《中华人民共和国城市社区居委会组织法》(以下简称《社区居委会组织法》)明确规定了城市社区居委会的性质、职责、以及同基层政府的关系。社区居委会的性质是自我教育、自我管理、自我服务的基层群众自治性组织。社区居委会的职责是宣传国家的法律规范、党的政策、处理社区内公共事务、调解民间纠纷等职责<sup>[1]</sup>。与基层政府的关系是基层政府对居委会的工作给予指导、支持和帮助,居委会有义务协助基层政府在社区开展工作。随着《社区居委会组织法》的颁布与实施,全国各地都希望通过加强社区居委会建设来带动城市社区的民主政治建设,实现城市社区的自治,降低社区管理与服务的成本。但是,我国特有的行政全能型社区管理体制并没有给社区居委会的自治留下多少制度空间:第一,基层政府下派了大量行政性事务给社区居委会,而这些行政性事务是基层政府的本职工作。居委会忙于应付政府下派的行政性事务,就没有足够的时间、精力来处理社区的公共性事务和自治性事务。第二,政府直接或间接地操控社区的任免权,导致居委会成员不能很好地代表社区居民的利益。第三,多年来,居委会没有独立的财权,这也是

居委会面临的困境之一<sup>[2]</sup>。居委会的办公经费、工作补贴、社区服务项目等都需要政府的财政拨款,政府对这些项目的财政投入是政府履行社区管理职责的重要途径。但是,政府负有社区管理的财政投入责任并不等于要把社区管理的财权牢牢掌握在政府手中,不下放财权只会不断增强社区居委会的行政色彩。第四,政府把社区居委会纳入基层行政系统,并用考核其他行政机构的方法与指标来考核社区居委会。这种单一的行政考核机制起到了社区居委会工作指挥棒的作用,使社区居委会把更多的时间和精力用在政府行政性事务上。

总之,社区居委会面临的问题和困境大体可以分为两大类:一是社区居委会承担了大量本该由政府承担的行政性事务,这是社区居委会在社区管理中的错位。二是因为社区居委会承担了大量的行政事务而没有更多的时间和精力来处理社区的公共事务和自治性事务,这是社区居委会在社区管理中的缺位。由于这样的错位与缺位,它不但没有成为基层群众性自治组织,反而事实上成为了准行政机构。

### (二)社区居委会错位与缺位的影响及后果

#### 1.引起社区居委会的角色冲突

社区居委会错位与越位的直接后果就是导致社区

收稿日期:2011-06-21

作者简介:付兵(1983-),男,重庆云阳人,硕士,主要研究方向为城乡社区发展、西方社会学理论。

网络出版时间:2011-10-25 网络出版地址:<http://www.cnki.net/kcms/detail/51.1676.C.20111025.1015.001.html>

居委会的角色冲突。根据《社区居委会组织法》的规定,社区居委会是基层群众性自治组织,由社区居民选举产生,对全体居民负责,受全体居民监督,这是对社区居委会的角色规定<sup>[1]</sup>。但现实的情况是社区居委会常常扮演着两种角色:一方面要承担政府下派的大量行政性事务,扮演着政府下派机构的角色。另一方面要承担社区公共事务和社区自治性事务,扮演这社区居民利益代言人的角色。根据我们党为人民服务的宗旨和政府执政为民的理念,社区居委会承担这两个角色是不会发生冲突的。但现实的情况是一些地方政府为了一时的私利或短期利益而损害社区居民的利益,当社区居委会去执行基层政府的意志的时候,就会和居民利益代表的角色发生冲突。当两个角色发生冲突的时候,如果社区居委会坚决执行政府的意志,就会和社区居民之间产生紧张关系,甚至是激烈的冲突;如果社区居委会不执行政府的意志而坚决地站在居委会利益的一边,就会和政府之间产生紧张关系。社区居委会的这种角色冲突也是很多地方基层干群关系紧张的重要原因。

### 2. 难以实现城市社区的有效治理

社区居委会错位与缺位的又一个严重后果就是政府投入了大量的人力、财力和物力却难以实现城市社区的有效治理。一方面,社区居委会没有足够的时间和精力来处理社区公共性事务和社区自治性事务,它的自治功能得不到很好发挥,很难对社区实现良好的治理。更为重要的是社区居委会一旦发生角色冲突而执行政府的意志,它在社区居民中的威信会大大下降。另一方面,社区居委会没有及时反映、收集社情民意,没有很好地发挥政府与社区居民的桥梁作用,潜在地催生很多社区管理风险。最后,把社区居委会纳入政府的行政体系,也会直接提高政府社区管理的成本。政府过多干预社区微观层面的事务,社区管理可能会在短期内有一定效果,但不利于城市社区的可持续发展,可能会积累更多的矛盾和问题,这是一种高风险和高成本的社区管理路径。

### 3. 难以实现正在的社区自治

社区自治组织有社区居委会,社区中的业主委员会、社区中的兴趣爱好团体以及其他协会等,但社区居委会无疑社区中最大、最具公共性和公信力的社区自治组织<sup>[2]</sup>。如果社区居委会没有很强的自治性,城市社区就很难实现社区自治。社区居委会自治性不足,不能

很好地代表社区居民的利益,社区居民对其认同度就会很低,这就会导致社区居民参与度很低。社区居民的有效参与是社区建设的动力,也是发展社区民主的基础和前提。另外,由于社区居委会的缺位与错位,社区居委会没有相对的独立性,它很难比较客观公正地处理社区公共事务和社区自治性事务,这不利于实现真正的社区自治,也难以加强基层民主政治建设<sup>[4]</sup>。

## 二、职能转变,增强社区居委会自治性的基石

### (一) 转变社区治理主体的职能

社区治理的主体有党政组织、社区自治组织以及社会中介组织等<sup>[5]</sup>。社区居委会是最具代表性的社区自治组织,也是十分重要的社区治理主体。要增强社区居委会的自治性,首要的工作就是要转变政府、街道办事处和社区居委会的职能,并对它们的机构设置进行相应的调整。

#### 1. 剥离街道办事处的经济治理职能

街道办事处是不设区的市或市辖区政府的派出机关,不是一级政府,所以街道办事处没有能力和责任来搞辖区的经济建设<sup>[3]</sup>。但是在多年来的社区管理实践中,街道办事处都把大量的精力花在经济建设上了,这不利于街道办事处履行辖区的社会管理和公共服务职能。要从制度上保障社区居委会的自治性,必须逐步剥离街道办事处的经济建设职能,让它专司辖区内的社会管理与公共服务职能,这是增强社区居委会自治性的制度基础。这是因为剥离街道办的经济职能能够实现街道办的权责统一,有利于增强社区居委会的自治性。在没有剥离街道办经济职能之前,街道办事处既要加强辖区的经济建设,又要承担辖区的公共服务与社会管理职能,承担着几乎与区政府相对应的职责。而街道办事处又不是一级政府,没有独立的财权与事权,所以街道办没有能力同时履行好辖区的经济建设职能和社会管理与公共服务职能。为此,街道办事处在履行经济建设职能的时候,总是把应该由它自己履行的社会管理与公共服务的相关行政性事务下派给社区居委会,社区居委会在承担街道办事处下派的这些行政性事务的同时也被削弱了其自治性。剥离街道办事处的经济职能后,街道办事处能够实现权责统一,有更多的资源与更强的权力来履行社会管理与公共服务职能,不会轻易把与辖区内相关的社会管理与公共服务的行政性事务下派给社区居委会,从而使社区居委会就有

更多的时间和精力来处理社区公共事务和自治性事务,这就逐渐理顺了街道办事处与社区居委会的关系,这有利于增强社区居委会的自治性。

### 2.建立社区工作准入制度

建立社区工作准入制度是确保社区居委会自治性的重要制度建设。社区工作准入制度分为两个方面:第一,归街道办事处和区级相关政府部门承担的行政性事务,必须由他们自己完成,不准随意下派给社区居委会。如有些行政性事务必须要社区居委会协助或承担的,或者由社区居委会承担效率更高的情况下,可以经过区级政府主管部门许可后下派给社区居委会,但是必须要按照“费随事转”的原则,根据下派工作的性质和任务量给社区居委会相应的财力补贴。

第二,区级政府也要建立社区工作准入的认定制度,能够较为合理的认定哪些工作不能下派,哪些工作可以下派。值得注意的是,根据《城市社区居委会组织法》的规定,社区居委会会有义务协助街道办事处做好与居民生活利益有关的公共卫生、计划生育、青少年教育等事务,这些事务是不能拒绝的<sup>[1]</sup>。

### 3.分化社区居委会的现实功能

虽然根据《城市社区居委会组织法》的规定,城市社区居委会只负责社区中的公共性和自治性事务。但在实现中,我国城市社区居委会长期承担了行政、自治和社区服务三种职能<sup>[2]</sup>。要增强社区居委会的自治性,就要把它的这三种职能进行分化,按照“议行分设”的原则,把社区居委会的行政职能从居委中剥离出来归还给政府,只保留自治职能和公共服务职能。

#### (二)调整社区管理主体的机构设置

##### 1.设立专门的机构承接从居委会剥离出来的行政性事务

街道办事处和区级政府部门不再下派行政性事务给社区居委会,这就需要专门的机构来承接。在我国社区管理实践中,有些地方做了很好的探索,如成都锦江区在社区建立了社区公共服务站,深圳福田区建立了社区工作站等。虽然这些机构具体的名字不一样,但其主要功能都是来承接从居委会中剥离出来的行政性事务,它们都隶属于街道办事处,其主要经费都是有政府下拨,其人员主要由政府下派或向社会公开招聘。这类机构的设立,使街道办事处职能调整真正地落到实处,为增强社区居委会的自治性提供了重要保障。

##### 2.调整区级政府部门和街道办事处的机构设置

第一,精简街道办事处的内设科室。街道办本来就不是一级政府,所其内设科室就没有必要按照区政府对口设置了。应本着适合履行社会管理与公共服务职能和降低管理成本的考虑精简内设科室,如剥离了经济建设职能,就把经济管理科剥离出去。第二,根据街道办事处的职能调整,增设与职能调整相关内设科室,如增设社会事业科,社会组织管理科等。第三,街道办事处内没有必要设置区级相关政府部门的下派机构。应该把这些下派机构从街道办分离出去,专门在街道一级设立各个区级政府职能部门的下派机构,让区级相政府职能部门切实承担其社区管理的职能,这样能在一定程度上化解社区管理中的“条块分割”的问题。

##### 3.重构社区组织体系

社区居委会既对社区中的重大事项的决策负责,也对社区公共事务和社区自治性的日常事务负责,既是社区的决策者和执行者,这会导致社区居委会把大量的时间和精力都放到社区日常性事务上。为此,社区居委会成员都把社区工作当成了自己的职业,很多社区居委会成员抱怨做的事情多,而收入低、待遇不好。这不利于发挥社区居委会的自我教育、自我管理与自我服务的功能,也不利于增强社区居委会的自治性。要增强社区居委会自治性,就要改变社区居委会即是决策机构,又是执行机构的现状,应按照“议行分设”的原则,把社区居委会分为决策层和执行层;决策层主要由本社区具有较高文化水平和社会威望,具有很强公共精神的贤达人士担任;决策层的成员不以社区工作为职业,他们可以根据工作量领取一定的补贴,但不以从事社区工作的报酬为主要收入来源,从而实现社区居委会成员的非职业化<sup>[3]</sup>。社区居委会的执行层应从社会上公开招聘文化水平高、具有专业社区工作技能的人员,让他们来处理社区的日常性事务,他们以社区工作为主要职业。实现社区居委会的决策层和执行层的分离,不仅可以提高社区居委会的决策能力和统筹、协调能力,也可以使社区事务能够得到切实有效地执行。

#### 三、能力建设,增强社区居委会自治性的必经之路

转变职能以及相应的机构调整是为增强社区居委会自治性提供制度基础,要切实地增强社区居委会的自治性,还得加强社区居委会的能力建设。

##### (一)加强社区居委会的人才队伍建设

1.要实现社区居委会成员真正的直接选举。对于社区居委会的决策层成员,要实现真正的直接选举,要保证选举过程与结果的公正性、公平性和公开性,真正选举出代表社区居民利益,有能力和责任心的人。

2.建立新的考核和激励机制。虽然社区居委会的决策层成员非职业化了,不以社区工作为主要职业,也不拿工资,但他们毕竟花了大量的时间和精力来处理社区公共事务和社区自治性事务。为激励他们积极地处理社区事务,可以建立以精神激励为主、物质激励为辅的激励机制,可以借鉴香港或新加坡等地的做法,把社区工作做得出色,具有很高威望的人授予一定的荣誉称号,并让他们在享受某些公共服务时拥有一定的优先权等。

3.加强对社区居委会成员的培训。现代城市社区面对的问题比以前更复杂,这对社区管理者的能力提出了更高的要求。为应对这种挑战,特别要加强对社区居委会决策层成员的培训。结合现代城市社区面临的问题,以及我国社区建设的要求,对他们加强现代社区工作方法、理念的培训,使得他们有先进的社区工作方法和前沿的社区工作理念,从而更有利于社区建设与管理的探索与创新。

#### (二)确保社区居委会拥有一定的财权

社区建设资金投入大体上有以下三个方面:一是社区党组织和社区自治组织(包括社区居委会)的办公经费;二是用于社区公共设施和社区服务项目的资金;三是用于社区工作人员的工资(包括社区党组织、社区居委会人员的各种补贴)。目前,以上三部分资金大部分以政府投入为主,社会组织、企业捐赠的则很少。

社区居委会要增强自治性,拥有相对独立的财权是一个重要的先决条件。但现实的情况是,政府把社区管理的全部财权都统揽在自己手中,连社区党支部(社区党委)、社区居委会人员的各种津贴以及他们的办公经费都由政府统管,更别说社区的公共服务设施和社区服务项目的财政支配权了。政府投入财政资金给社区是政府履行社区管理职责的重要方式,但并不等于政府就应该把社区管理的财权都统揽于自己手中。社区居委会没有相对独立财权的直接后果就是社区居委会为了争取必要的社区工作经费和社区服务资金,就得按照政府的意志办事,从而承担政府下派的行政性事务,间接地被政府纳入行政体系而成为政府的“腿”,

增强其自治性就无从谈起。

为此,要增强社区居委会的自治性,首先就需要政府要把相应的财权下放给社区居委会,使其拥有相对独立的财权。其次,要建立多样的社区建设资金投入渠道,如建立相应的募捐机制,接受企事业单位、社会个人和社会组织的捐赠等,弱化社区居委会对政府的资金依赖,为增强其自治性奠定基础<sup>69</sup>。

#### (三)引导社区居委会转换角色

区级政府部门和街道办事处的职能调整以后,从理论上讲社区居委会有更多的时间、精力来处理社区公共事务和社区自治性事务,但由于长期承担大量行政性事务,社区居委对政府形成了依赖,自治意识是比较淡薄的。又由于社区居委会事实上成为政府的一个附属机构,他们的工作方式、思想观念一时也难以适应社区自治的要求。这需要社区居委会转换角色,即从政府的附属机构转变为真正的社区自治组织。要顺利实现这种角色转换,就需要政府和大量的社会组织帮助社区居委会转变其思想观念和工作方法,指导社区居委会处理社区自治性事务和社区公共性事务,培育其自治意识、增强自治能力。

#### (四)培育社区居民的公共精神

简单地讲,公共精神可以理解为社区成员在公共生活中对人们共同生活及行为准则和规范的主观认可,并且体现于客观行动上的遵守、执行。公共精神维护社会整体利益,关注社会生活共同体中每一个人的权利和尊严,但也需要社会成员自觉发扬公共精神,从而促进社会的成熟与精神文明建设的进程<sup>70</sup>。由于我国长期实行政全全能型的社区管理体制,政府参与的事情过多过细,没有给社区居民参与留下必要的空间和渠道,导致社区居民对政府的依赖性很强,缺乏基本的自治意识与自治能力,也缺乏现代社区自治所必须的公共精神。社区居民缺乏公共精神也是当前我国城市社区居委会自治性弱的一个重要原因。这是因为社区居民是社区管理非常重要的主体,他们必须通过参与社区中的政治性事务(如参与投票与选举)、社区公共管理活动、社区公共政策的制定与执行来实现社区管理。如果社区居民没有必要的公共精神,他们就很难积极有效地参与社区公共事务、社区居委会的投票与选举和社区公共政策的制定与执行,同样也很难对社区居委会和其他社区管理主体进行有效的监督<sup>71</sup>。所以,

培育社区居民的公共精神是增强社区居委会自治性的重要条件。

增强社区居委会的自治性涉及到职能转变和能力建设两大方面。职能转变是基础,没有相应的职能转变,就无从谈起增强社区居委会的自治性。加强社区居委会的能力建设是必要条件,没相应的能力建设,职能转变就很难落到实处。所以,只有把转变职能和能力建设相结合,才能切实有效地增强社区居委会的自治性。

#### 参考文献:

- [1] 徐永祥.社区发展论[M].上海:华东理工大学出版社,2001.  
[2] 汪大海,魏娜,郝建立.社区管理[M].北京:中国人民大学出

版社,2005.

- [3] 潘小娟,史卫民.城市基层权力重组—社区建设探论[M].北京:中国社会科学出版社,2006.  
[4] 赵娜,于东海.基层民主与社区自治的创新与实践[J].中共乌鲁木齐市委党校学报,2007,(4):69-72.  
[5] 蔡小慎,潘加军.转型期我国城市社区管理的分权问题探讨[J].社会主义研究,2005,(2):87-90.  
[6] 袁祖社.“公共精神”:培育当代民族精神的核心理论维度[J].北京师范大学学报:哲学社会科学版,2006,(1):108-114.  
[7] 潘书宏.论业主自治的实现模式之重构[J].重庆三峡学院学报,2009,(4):137-141.  
[8] 黄俊杰,邹小华.构建和谐的城市生活空间[J].江西科技师范学院学报,2009,(1):7-10.

责任编辑:万东升

## On the Basic Path of Enhancing Community Committees' Autonomy

FU Bing

(Humanities and Social Science Department, Sichuan Construction Vocational Technology College, Deyang 618000, China)

**Abstract:** According to the requirement of China's Organic Law of Urban Residents' Committee, a Community Committee should be a grass-root massive autonomous organization with self-education, self-management, and self-service features. However, in fact, the Community Committee, as a subsidiary body of the government, its administrative function is much more than its autonomy, which is essentially an absence and dislocation of its management functions. The absence and dislocation cannot achieve a good management of urban communities and urban communities' self-government either. To change the present situation of Community Committees' management, the city's primary functions of government and Community Committees should be changed. It is suggested to strengthen the capacity of Community Committees, streamline the relationship between the grass-root government and Community Committees, and enhance the autonomy of them so that they can play their real roles.

**Key words:** community committees; transformation of functions; capacity building; autonomy