

# 国家与社会分权视角下的城市社区自治探讨

黄瑞瑞

(宁波大学 法学院, 浙江 宁波 315211)

**摘要:**从国家与社会互动角度看,如何把城市社区自治建成一种理论上有效、实践中可行,既能被公民认同又能获得党和政府支持的基层民主制度,是关系中国民主政治发展的大问题。在国家与社会分权的全新视角下对城市社区自治进行研究,认为城市社区自治是国家与社会分权的有效体现。在社区居委会自治实践中,城市社区和居委会应有合理的定位和复位。新型社区自治建设需要政府和基层党组织积极发挥作用,促进社区自治目标的实现。

**关键词:**国家与社会分权;社区自治;居委会

**中图分类号:** C916

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1001-5124(2010)01-0118-05

自从国家产生后,政治体系就一分为二:一是国家权力体系,二是基层政治社会。民主亦可分为两个层面:一是国家层面,即通常所说的国家形态民主;二是基层社会层面,即通常所说的非国家形态民主。<sup>[1]</sup>我国基层民主发展是一个社会民主依赖国家力量不断提升和推进的过程。在这一过程中,基层群众自治的启动依赖国家力量深入介入,但它所激发出的民众对自治的需求,则最终引致基层治理的制度变革。城市社区居民自治属于基层社会层面民主,实行该制度有利于充分调动广大群众政治积极性和主动精神,有利于在民主实践中提高全民民主素质,有利于在社会主义民主化进程中逐步实现国家权力归还社会的远大目标。如何既通过国家力量提升城市社区自治能力,又在这一进程中优化和调整党和国家与社会的关系,最终促进国家与社会双强互动,是我国城市社区居民自治的一个目标设定。

## 一、城市社区自治是国家与社会分权在政治体制中的有效体现

(一) 国家与社会适度分权是转型期政治进步的必然要求

中国政治经济体制改革的一个核心内容是实现国家权力转移。“中国社会转型,就是国家权力从社会领域内有序退出,就是还权于民、还

权于社会。中国经济、社会、政治领域各项改革,实际上是经济、社会、政治领域权力格局的变动和调适”。<sup>[2]</sup>在这个重要转型时期,国家与社会呈现出“牵连与互动”的关系,而不是以前那种以政治活动为中心将其他各领域统合为一体的社会结构形式。这必然要求政府将社会的权力归还于社会,充分发挥社会的自治作用。

市场经济发展使社会自由空间加大,资源流动加速,一定程度上消解了传统集权体制在经济、政治、思想等方面的基础,整体性、同质性社会开始解体。传统意义上“强政府、弱社会”,以及“全能政府”单独主治难以解决日益复杂的经济、政治、社会问题。权力过分集中的社会管理模式容易导致权力运行成本增加和效率低下,为权力滥用和腐化提供了可能性空间,直接影响政府的权威。因此,政府体制改革的重要举措是调整政府权力的运行范围及方式,将原来高度集中的政府权力转移一部分给社会。

我国的市民社会日益成熟,全民民主意识得到有效普及。民主政治发展并不意味着要扩大国家权力来管理更大的社会,而是要求国家给社会让出空间。国家权力萎缩和社会力量增长,不是否认国家的作用,而是尽可能有效发挥国家为社会服务的能力。政府职能转变是促进社会自治的

重要前提,而社会自治能力的提高会成为进一步推动社会向前发展的动力资源。国家和社会应该相互依赖,相互制约,共同发展。因此,国家与社会的适度分权是转型期的必然选择,它符合权力自身发展规律,是人类政治文明的表现。

## (二)党在国家和社会分权中扮演特别角色

### 1. 党超越并促进国家组织充分行使职权

必须持一种辩证态度来认识中国共产党在我国政治体制中的特殊地位和与此相应的党政机构设置。作为执政党,中共占据国家机构的核心地位,党的高层组织实际上是作为广义国家机器的组成部分而运作。中共组织已把国家机关的权力统一于自身,掌握着军事力量,决定利益表达、综合、决策和执行的全过程。无论是结构上还是功能上,它已经不同于世界政治现象中一般意义的政党,而是构成一种事实上的社会公共权力,它相当于国家组织而又超越国家组织。<sup>[1]</sup>

尽管中共组织与国家机器之间有紧密联系,但两者不是一回事。中国共产党是社会主义事业领导核心,既是执政力量,也是领导力量。作为执政力量,党是政治制度的实际操作者,作为领导力量,党可以不依赖政治制度,而拥有实际的政治力量。党的权力与国家权力之间虽有重叠,但两者还是相对独立的。<sup>[4]</sup>中共并未完全取代国家组织,而是有助于国家组织更有效地发挥自身功能。这既有社会主义国家的一般特征,更有中国自己的特点。<sup>[3]</sup>

### 2. 党渗透并支持社会力量有效发挥功能

党与社会的表现关系为中共党组织在政府系统之外存在着广大党员以及渗透于整个社会的党基层组织。党的章程明确规定:企业、农村、机关、学校、科研院所、街道社区、社会组织、人民解放军连队和其他基层单位,凡是有正式党员三人以上的,都应当成立党的基层组织。各级党和国家机关中党的基层组织,协助行政负责人完成任务,改进工作,对包括行政负责人在内的每个党员进行监督,不领导本单位业务工作。但是,在基层群众自治制度中,街道、乡、镇党的基层委员会和村、社区党组织,要领导本地区工作,支持和保证行政组织、经济组织和群众自治组织充分行使职权。

可见,党作为一种组织力量,与社会有密切

的关系。这意味着我国国家与社会的权力关系与一般国家有很大差别。也说明在研究国家与社会分权问题上,必须充分考虑党作为一种特殊政治力量在国家生活、社会生活以及国家与社会关系中的重要作用。所以,国家与社会两者的分权应该用党、国家和社会三角关系来丰富。

### (三)城市社区自治是国家与社会分权的实践经验总结

实行国家与社会分权实质是加大政府职能转变和强化社会自治,社会自治是国家与社会分权的关键。在新中国成立后民主实践中逐步形成的基层群众自治制度是国家与社会分权在政治制度中的体现。经过探索和总结,以村民自治、居民自治为主要形式的基层群众自治逐渐成熟。基层群众自治制度是我国向社会本位回归,将政府权力向政府外转移的尝试。它顺应转型时期政府角色转变要求,是政府干预范围的又一次收缩。

社区居民自治是我国基层群众自治制度的重要组成部分,也是扩大基层民主的有效途径,即社区居委会在党领导下,在政府指导下,依照法律规定实行社区公共事务和社区公共空间的自我管理、自我教育、自我服务、自我监督。<sup>[5]</sup>根据宪法规定,社区居委会是基层群众自治组织,是社区自治主体,它在本质上属于社会。但是,居委会的地位和功能超越了社会,它已经成为代表社会并且与政府沟通的社会性政治组织。居委会实际是处于政府与社会之间,是政府与社会的“中介体”。对于政府,它是政府调控社会的重要“末梢”;对于社会,它是社会自治组织,维护社会公益,提供公共服务,表达公众利益。居委会的存在空间,很大程度上取决于政府和社会这两个力量对它的作用和影响。<sup>[6]〔9〕</sup>

可见,政府给社会自主空间大小以及社会自身成熟程度,直接决定了居委会的实际地位和功能,也决定了居委会自治的实现程度。居委会的特殊地位使我们有必要在国家与社会分权视角下,对其自治程度进行研究,思考政府以及党在城市社区自治中应该扮演的角色和承担的责任。

## 二、当前城市社区自治的可能性探讨

(一)居委会所辖区域是我国城市社区的应然定位要求

城市社区具体定位不仅涉及社区性质,更牵

涉到社区建设与服务的主体,从而影响城市社区治理的路径选择乃至决定最终成败。长期以来,人们习惯于将城市社区定位于街道办事处所辖区域,由街道社区承接因政府职能转变和单位制解体而还原给社会的社会管理职能,逐步达到“小政府、大社会”的体制改革目标。在具体实践中,我国城市社区建设是在城市政府领导下,依托街道和居委会这两级组织进行。这种由上而下层层推进社区建设呈现出明显行政主导型特征,也使基层政治组织与社区管理组织在地域空间上模糊不清,造成“社区”与“行政区”的同一性局面。

随着社会转型的加剧,简单地将“社区”等同于“行政区”,用行政管理代替社区自治,严重影响城市社区自治进程,不利于扩大基层民主。一方面,街道办事处与居委会形成一种互相依赖的行政隶属关系,街道办事处任何事情都需要通过居委会落实。城市社区组织建设模仿或复制上级政府组织,导致社区组织“次行政化”,即政府将社区组织纳入行政序列,直接或间接对社区居民进行管理。<sup>[7]</sup>另一方面,居委会工作也需要街道办事处为其撑腰。政府各职能部门以工作“进社区”为名,布置各种检查、评比、创建活动,使社区疲于应付。社区工作的评价标准是“上评下”而不是“下评上”。社区工作围绕政府指挥棒转,单纯追求“政绩”而不顾“社情”,为政府分忧多,替居民着想少。

要解决城市社区自治过程中政社不分引起的种种问题,必须在国家和社会分权的视角下,重新审视城市社区的定位。社区是聚居在一定地域的人群生活共同体,是自下而上形成的,经济利益、社区凝聚力与归属感、社区专业分工、共同的文化与制度、公共服务设施等与人们生活密切相关的要素,才是社区发展的重要方面。基层政区管理与社区管理不能随意代替,如果以社区管理完全代替行政管理,就会影响基层政权建设,如果以政区管理代替社区管理,则会损害居民的某些利益,不利于提供有效地社区服务,满足居民需要。<sup>[8]</sup>

基于此,应该将我国城市社区定位于居委会所辖区域,这是符合社区性质的定位。我国宪法明确规定,街道是政府的一级派出机构,居民委

员会是城市基层群众性自治组织。居委会在理论上是居民普遍参与的自治组织,居民由于日常生活聚居的原因,对所生活的居民区有某种自发的认同感,居民间也有一种相互的情感依赖。将城市社区定位为居委会所辖区域就使居委会成为理所当然的社区建设主体,而居委会本来就是法定的自治组织,刚好契合。<sup>[9]</sup>

(二)实现居委会本身自治成长是社区居委会的应然复位需要

居民委员会是城市基层群众性自治组织,它区别于政府组织、市场组织和非盈利公益组织。所谓复位就是让其回复应有位置,扮演本应扮演的角色。社区居委会复位是行政权力退出社区自治领域的过程,也是社区自治本身的成长过程。

1. 街道办事处应还权、转权、赋权于社区,推进居委会恢复自治地位和权威。

确立居委会的自治地位和权威是实现社区自治的前提。突出居委会的自治性,使它真正成为社区治理主体。首先,按照“自我教育、自我管理、自我服务”原则对居委会运作机制进行改革。形成以社区党支部为领导核心、社区居民代表会议决策、社区委员会议事和社区工作者办事的新型居民自治组织。在社区议事层与工作层分离基础上,逐步实现居委会成员均民主选举产生。其次,充分发挥居民代表作用,定期召开居民代表会议,就居委会重大事情进行民主协商、民主决策,自觉接受群众监督。再次,居委会的“协助”功能必须限制在一定范围内。政府下达协助任务以确有必要为前提,居委会承担协助工作以确与居民生活紧密相关为条件。否则,居委会性质将由自治组织再次成为政府不愿放下的“帮手”。<sup>[6] (141)</sup>第四,居委会可以以社区自治组织的法定身份和权威,以协商和民主的方式来规范和协调本社区内部利益冲突,还可以作为社区利益的代表,与各级行政部门协调解决涉及政府与社区的利益冲突和矛盾,以更为积极主动的态度维持社区稳定。

在居委会恢复其自治地位和权威过程中,街道办事处应发挥推进主体作用。一方面要转变观念,在工作方式、方法上进行改革,找准自身位置;另一方面要理顺关系,见之于行动,还权、转权、赋权于社区,明晰街道的权责,要指导

社区、适应社区、服务社区，使自己的工作到位。<sup>[10]</sup>只有彻底改善居委会形象，充分开发居委会的自治地位和职能，才能真正改变居委会运作的被动局面。只有通过居委会自身的运作将社区资源充分整合，才能缓解街道办事处的压力，摆脱居委会所面临的困境。因此，必须淡化社区行政性，增强社区自治性，使街道和居委会之间领导与被领导关系应在自治原则下发展为指导与被指导关系，为构建社会主义新型社区奠定基础。

2. 基层党组织应引导、调控、以党建促参与，实现对社区居委会自治有效整合。

我国历史和现实表明，离开党作为推动社区发育和发展的主导力量和主要政治资源，就谈不上中国特色社区建设。在社区自治进程中，基层党组织是社区治理的领导核心，它发挥着服务群众、凝聚人心的作用。基层党组织的有效性和战斗力，是党全面领导社会和执掌国家政权的重要保证。

在城市社区中，社区党支部是党的基层组织，它承担着社区自治的领导责任。居委会工作在社区党支部的领导下进行。街道办事处党政都希望通过强有力的社区党组织来保证街道党政对社区工作的指挥和领导。街道办事处往往从社区党支部建设入手，通过保证居委会的干部队伍和工作机制来抓社区工作。居委会主要干部通常是党支部成员，甚至居委会主任本身就是党支部书记。社区党支部及党员是居委会工作的重要组织力量。这种“支部建在居委会上”的党政合一体制，确保了党组织对社区治理的政治领导和全面控制。党组织介入社区治理既作为对社区群众自治功能不足而进行功能替代的产物，也构成了党组织在社区汲取合法性资源，巩固其执政地位的社会基础。

但是，如果基层党组织在社区治理中习惯采用直接介入方式，容易造成基层党政不分，这与我国政治体制改革目标相矛盾。为了适应基层群众自治发展趋势，使基层党组织在社区治理中承担的角色由“直接介入”转向“动员参与”，就必须在新的历史条件下加强基层党组织建设。街道党委要转变工作观念和工作方式，改变社区内党组织与居委会完全同构职责不分的状况。社区

党支部要自觉支持居委会开展自治工作，而不是一味“配合”街道党政机关对居委会分配行政性任务。社区党组织还应动员党员力量，主动开展社区公共服务，在调解居民利益冲突中发挥积极作用，共同维护本社区稳定。

随着社区自治进程加速，正确处理和解决党领导权与基层群众自治权之间的关系显得尤为重要。社区党组织要确立服务大于权力的主导思想，其工作立足点和出发点是通过周到服务实现政治领导目的。党的组织功能定位应从全面介入社区治理转变为以党建促参与，应借助执政党的组织资源，对社区治理加以引导和调控，为基层群众自治创造条件，实现对社区自治的有效整合。这些不仅体现为加强党组织自身建设，强化党对基层社会领导，更体现为党在推进基层群众自治的同时，确立起自己牢固而广泛的社会基础。如果党组织能通过对社区自治的支持获取社区组织及居民的高度认同，就相当于在转型期又找到一条加强执政合法性的渠道。

### 三、展望我国城市社区自治前景

城市居民自治在改革开放浪潮中展现出美好前景。党的十七大把基层群众自治确立为我国民主政治制度之一，把坚持和完善基层群众自治作为坚持中国特色社会主义政治发展道路的重要内容。社区居民自治是基层民主建设的直接体现。市场经济发展和单位体制改革打破原有的党、国家和社会“三位一体”格局，国家与社会在新的历史条件下实现重构，党整合社会的组织基础从单位制转向社区制，城市社区日渐成为民主政治建设的战略性空间，社区民主成为中国民主发展的新增长点。<sup>[11]</sup>作为一种直接参与制度，城市基层群众自治已成为中国民主政治发展不可逆转的潮流。为适应民众对自治本身的需求，必须在现有制度构架下协调关系、完善体制、开发功能，探讨城市基层社会居民自治的新模式，建成城市居民依法自治的新型社区。

我国新型国家与社会关系必将超越“强国家、弱社会”与“弱国家、强社会”两极选择，而形成“强国家、强社会”的新局面。中国社会对“强国家、强社会”的内在要求，决定了城市基层群众自治的长远目标是：把城市基层群众自治发展成为以法律为保障，以自治为取向，以政

党主导为基础,以广泛参与为动力,以协调国家与社会关系为功能的基层群众自治。<sup>[6] (31)</sup>在目标实现过程中,政府和社区党组织应积极发挥对社区资源的整合作用,从战略高度推动社区自治走向善治。一方面,政府应该理性的审视社区发展潮流,主导社区建设大局,以高效的初始制度变迁,推动社区沿自治轨道顺利前行。既要负起责任,又不能越位,这是在体制转轨、社会转型条件下对政府的角色意识和角色能力的考验。另一方面,基层党组织要通过自身建设实现与社区治理相结合,借助党的组织资源,促进城市社区居民自治目标实现。社区党支部要在整合社区、管理社区和服务社区方面发挥积极作用。

总之,城市社区居民自治是一种管理成本较低的体制创新,是城市社区建设的直接目标,也是实现基层民主的关键。由于转型时期复杂的社会、政治、经济状况,城市社区自治的实现和普遍推广仍是一项艰巨任务。但是,积极探索并理顺党、国家和社会三者关系,确定其权力界限,为最终达到社区自治目标创造理论和实践条件是必要的。我们有理由相信,在政府加快职能转变的有力感召下,一个自主自强的负责任社会一定会形成,它必将始终与党和政府携手共进,为

推动基层群众自治作出应有的贡献。

#### 参考文献

- [1] 乔治·霍兰·萨拜因. 政治学说史:上册[M]. 北京: 商务印书馆, 1986: 2.
- [2] 吴锦良. 政府改革与第三部门发展[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2001: 26.
- [3] 胡伟. 政府过程[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 1998: 98.
- [4] 景跃进. 党、国家与社会: 三者维度的关系——从基层实践看中国政治的特点[J]. 华中师范大学学报:人文社会科学版, 2005(3): 9-13.
- [5] 王青山. 社区建设与发展读本[M]. 北京: 中共中央党校出版社, 2001: 109.
- [6] 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.
- [7] 刘为民. 转型期我国城市社区建设的政治学分析[J]. 求实, 2004(1): 34-36.
- [8] 张玉枝. 转型中的社区发展——政府与社会分析视角[M]. 上海: 上海社会科学出版社, 2003: 119-120.
- [9] 王利锋. 我国城市社区建设的路径选择[EB/OL]. 中国社会学网, (2009-02-11) [2008-01-13]. <http://www.sociologyol.org/yanyubankuai/tuijianyuedu/tuijianyueduliebiao/2008-01-13/4381.html>.
- [10] 周文健, 宁丰. 城市社区建设概论[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2001: 118.
- [11] 周剑. 社区民主——中国民主发展的新生长点[J]. 理论与改革, 2004(1): 17-19.

## On the Self-Government of Urban Communities from the Perspective of Separation of Powers between Government and Society

HUANG Rui-rui

(School of Law, Ningbo University, Ningbo 315211, China)

**Abstract:** From the view-point of the interaction between government and society, an important issue that concerns the democratic politics of China is the self-government of urban communities, as a grass-root democratic system which is not only effective in theory and operational in practice, but also acceptable for the citizenship, the party and government. This article studies the self-government in urban communities under the new perspective of separation of powers between government and society, viewing the self-government of urban communities as an effective reflection of separation of powers between government and society. The position of the urban communities and residents committee should be reasonably recognized and reset in practice. The government and grass-roots party organizations should play an active role in building a new type of community self-government, for the achievement of the goal of community self-government.

**Key Words:** The separation powers between government and social; Community self-government; Residents committee

(责任编辑 李亮伟)