

从行政管理性社区到公民自治性社区

——论中国城市社区民主治理体系的转型

张丽曼 方 涛

〔摘要〕 随着20世纪70年代末以来中国改革开放的推进,中国城市社会发生了巨大的变化,原来的城市行政管理性社区治理体系已不再适应形势发展,崭新的公民自治性社区正在兴起,从而改变传统的社区制度的供给与创新模式,形成政府管理与公民自治互动的新的城市社区民主治理体系。当前,中国正在着力构建崭新的公民自治性的城市社区治理体系。

〔关键词〕 中国城市社区;行政性社区;公民自治性社区

〔中图分类号〕 D523;C912.81 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000-4769(2008)05-0029-04

(一)

当前,中国正处于社会大变革时期。这种变革在城市社区治理方面主要表现为从计划经济体制条件下的行政性社区管理模式向市场经济条件下的公民自治性社区治理模式的转变。

在计划经济体制下,中国实行的是高度集权的政治经济体制和社会管理体制。在这种体制下,国家对基层社会进行管理的基本模式,是以“单位管理”为主,并辅之以“街居管理”。所谓“单位管理”,是依托“单位”,凭借“单位”的行政权力体系,对隶属于“单位”的基层社会成员实行的全方位管理。“单位”是中国城镇居民对自己隶属于其中的国营、集体性质的社会组织——工厂、商店、学校、医院、党政机关等的统

称。在计划经济时期,“单位”不仅是社会生产组织,也是社会生活和进行社会分配及管理的组织单元。任何一个单位,都被赋予了不同的行政级别,归属于某个特定的“条”(中央政府主管部门)、“块”(地方政府主管部门)行政组织,成为社会行政管理组织的延伸和载体。按照“条”、“块”行政组织进行的国家权力和社会资源的分配被最终落实到各个企事业单位,企事业单位的级别越高,权力就越大,拥有的资源、利益和机会也就越多。单位对其内部职工个人及家属发挥着保障就业、劳保福利、分配住房、解决子女入托入学,甚至出具结婚登记证明等多方面功能;而且单位职工通过接受福利分房的方式居住在一起,家庭邻里矛盾通常通过工作单位来解决。由于单位垄断了社区的政治、经济、文化、社会等资源,从而导致了单位成员对单位的全面

〔基金项目〕 2005年度国家社科基金重大项目“马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想论社会主义社会建设”(05&ZD039)

〔作者简介〕 张丽曼,中国人民大学马克思主义学院副教授,博士;

方涛,中国人民大学马克思主义学院硕士研究生,北京 100871。

依赖关系和单位对单位成员的全面支配关系，因此，“单位管理”在计划经济时期就成为实现城市社会基层管理的主要途径。所谓“单位管理”，实质上就是国家行政权力以“单位”为中介而实行的城市社区行政性管理。

“单位管理”的对象，是所有隶属于特定单位的城市市民。而对于那些不隶属于单位的城市市民，则难以依托单位进行管理。为了解决这一问题，就产生了“街居管理”的方式。所谓“街居管理”，是指通过街道办事处及其所指导的居民委员会组织，对特定区域内的基层社会成员实施的管理。根据1954年第一届全国人大第四次会议通过的《城市街道办事处组织条例》和《城市居民委员会条例》，街道办事处的任务是：办理市、市辖区人民委员会有关居民工作的交办事项，指导居民委员会的工作，反映居民的意见和要求。居民委员会的任务是：办理有关居民的公共福利事项，反映居民的意见和要求，动员居民响应政府号召并遵守法律，领导群众性的治安保卫工作，调节居民间的纠纷等。因此，所谓“街居管理”实际上就是政府通过街道办事处和居委会对基层社区行使行政权力的管理体制。

无论是“单位管理”还是“街居管理”，都表现出“行政全能主义”的特征。所谓“行政全能主义”，实际上是一种以行政权力为唯一主体的社会管理模式。这种管理模式，信奉行政权力的至高无上性和绝对支配性，以行政权力为组织与管理经济生活、政治生活和社会生活等的唯一主体，强调行政权力体系在经济与社会发展中资源配置的绝对支配地位，并且排斥非政府组织或民间组织在经济、政治、文化与社会发展等各方面的应有地位和作用。通过“单位管理”和“街居管理”，政府在社会基层管理中实际上扮演了无所不在、无所不能的角色，是计划经济时期城市社区管理的唯一主体。

计划经济时期以“单位管理”为主并辅之以“街居管理”的城市社区管理模式，是当时历史条件的必然产物。通过这样的管理模式，政府实现了对城市基层社会的控制和整合，从而达到了社会稳定和巩固政权的目的。然而，这样的模式在发挥历史作用的同时，也不可避免地造成了一些负面影响。这种影响主要是：政府行政权力与职能的急剧膨胀；公民社会难以生成和发育；自治性民间组织极为匮乏；城市居民形成强烈的依赖性人格。由于政府统揽所有社会资源的配置，置身于庞大的行政网络中的居民只能把政府视为

唯一可求助的对象，从而在客观上形成对政府的强烈依附关系，在主观上造就强烈的依赖性人格。而居民的依赖性人格，又使得居民缺乏社会参与的积极性和主动性，社区民主自治也因此失去了前提和基础。

(二)

20世纪70年代末至今，改革开放使整个社会发生了深刻的变化，学术界通常把这种变化称作社会转型。一般而言，社会转型是指社会的动力机制、结构形态、发展模式与体制由传统向现代的转变。中国社会转型的基本内容是实现计划经济体制向市场经济体制的转型，传统农业社会向现代工业社会和信息社会的转型，传统封闭的单一行政化社会向现代开放的公民社会的转型。在这样的转型过程中，毫无疑问，计划经济时期形成的城市社区行政性管理模式必然受到强烈的冲击。随着市场经济体制的日臻完善，现代企业制度的建立，计划经济时期政府通过国有企事业单位“单位”这一中介实现对城市社区的全面管理的体制正在逐渐消失。这主要是因为：企事业单位“单位”不再是政府的工具和附庸；“单位”过去所承载的生产职能与社会福利职能实现了分离；以私人住宅为基础的商品房小区取代了以公有住房为基础的单位职工生活区。社会转型期“单位管理”所遭遇的上述变故，使得计划经济时期曾经行之有效的“单位管理”不可避免地走向了终结。

社会转型期发生的社会结构与社会管理体制的变化也使得计划经济时期作为“单位管理”体制补充的“街居管理”体制遇到严峻的挑战。“街居管理”体制的困境主要表现在以下几个方面：一是在社会转型过程中，大量新型生活小区在短期内大量涌现，社区公共事务急剧增加，而且公共配套设施尚不健全，使得街道办事处和居民委员会的管理领域急剧扩展，造成其不堪重负的状态；二是在改革过程中出现的下岗失业人员、个体户和私营企业主，以及其他无单位归属的人员同处一个生活小区，形成复杂的“陌生人”社会，加重了街道办事处和居民委员会的工作难度；三是随着农村劳动力人口向非农产业的转移，城乡人员社会流动愈益频繁，城市街区涌入不少没有当地户口的外来人口，这使得街道办事处和居民委员会不仅要管理本社区的“正式”居民，还要管理居住在本社区的许多“非正式”居民，而

这些“非正式居民”的流动性又很大，难以纳入制度化、规范化、程序化管理；四是社区的居民委员会不仅承袭计划经济时期已有的工作，还要接受街道办事处以及其他上级政府机构交办的各种市场经济条件下出现的大量新任务，几乎没有精力顾及居民自治事务；五是新型的商品房物业小区的大量出现，改变了房产的所有权关系，出现了传统街居管理主体在社区治理中的边界限制，许多街道办事处和居民委员会难以适应新社区的财产所有权环境。

面对转型期城市社区发生的重大变化，原有的街道办事处和居民委员会在性质和功能上都表现出一定程度的不适应。从性质上看，居民委员会虽然在《城市居民委员会组织法》中被规定为“群众自治性的居民组织”，但实际上成了行政化、官方化的社会基层动员性的组织。而原有的街道办事处作为市或市属区政府的派出机构，其单一的行政特性，则使得其只能依政府的指令对社区实施管理，难以贴近基层、充分满足居民自主管理社区的意愿。从功能上看，无论是街道办事处还是居民委员会，作为实现行政目标的工具，更难以与住房私有化商品化的新型商品房物业管理相衔接。特别是《物权法》颁布以后，商品房小区业主共同所有的建筑物区分所有权的保护问题提上了社区治理的议事日程，业主所拥有的物权具有“对世性”的特征。这一特征决定了任何行政组织或者非业主自治组织都不具有对该物权的干预权。这就更使原有的街道办事处和居民委员会难以适应当前中国城市社区发展的新情况和新要求。

随着中国社会主义市场经济的不断完善，崭新的公民自治性社区取代传统的行政管理性社区已经成为历史的必然。社区行政性功能的逐渐弱化，业主和居民对社区的自主管理性功能不断增强，已经成为当前中国社区发展的大势所趋。为了适应城市社区变革的需要，1986年，民政部在推进城市社会福利工作改革会议上，提出了“争取社会力量参与兴办社会福利事业”，由此产生了社会力量参与社区建设的观念。以2000年中共中央办公厅、国务院办公厅转发《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》为标志，在中国出现了大规模推进社区建设的热潮。2003年6月，国务院颁布了《物业管理条例》，2007年3月，全国人民代表大会通过了《物权法》，规定由公民购买的私人住房组成的商品房小区可以依法组织业主大会和业主委员会对业主的公共财产

进行自主管理，为中国城市社区公民自治的发展提供了法律依据，奠定了政治基础。中国政府开展社区民主自治建设，一方面希望通过实现社区自治达到社会稳定和社区发展的目的；另一方面希望通过居委会和业主大会等基层社会自治组织来实现对城市社区的有效治理。而随着城市社区公民自治模式的日益成熟，必然改变政府主导的社区管理模式，使政府直接控制社区组织的行政管理模式逐渐淡出社区治理领域，城市社区公民自治的空间将会越来越广泛，从而形成新型的“居委会+业主大会（业主委员会）”的社区民主自治体系。

当前中国城市社区类型呈现出多样性，除了残留的少数单位社区和传统的街坊社区以外，中国还出现了城乡演进式社区、公有住房和私有住房混合社区、廉租公房社区、经济适用房社区、新兴商品房住宅小区等类型。而且随着单位制的解体，住房制度改革的深入，单位福利分房已不复存在，个人购房日益增多，单位社区已不再占据社区治理的主导地位，另外传统的街坊社区随着城市的更新改造也正在逐步消失，过去政府主导的所谓“社区自治”已经丧失了存在的物质基础。私人住房的增多必然使新兴商品房住宅小区成为当前中国城市社区的主导类型。当前，新兴商品房住宅小区的业主和居民对社区的环境安全以及公共财产维护等公共事务的关注十分重视，在对社区公共事务的处理上，越来越多地通过召开业主大会和组织业主委员会来进行集体行动。新型的以业主为主体的城市公民自治性社区的兴起，标志政府与社会及公民个人之间的关系发生了根本性的深刻变化，社区公民不再是被动的依附民，而是自主意识空前提高，参与意识明显增强，在社区维权实践中发挥极大积极性和创造性的新公民。

公民自治性社区治理模式实现的是一种自下而上的民主，为民众提供了参与社区事务的多种途径。但是民主不是“单行道”，而是双向性的，如果自上而下的民主和自下而上的民主没有达成合作，则可能消解民主自治的力量。因此，除了发展社区公民自治性民主之外，还必须构建政府和公民协商合作的民主机制，使二者联合起来共同治理社区，形成社区的善治模式，突破行政管理性社区和公民自治性社区单一发展的困境。这是社区公民自治发展的必然趋势，也是达到“小政府大社会”的城市社区民主治理体系的必由之路。

(三)

中国城市社区由行政管理性社区向公民自治性社区转化是必然的。但当前新型社区公民自治性治理模式刚刚起步，正处于新旧体制转换的过渡阶段，社区自治组织和制度发育尚不健全。要建构公民自治性社区主要应当从以下方面入手：

首先，要转变社区治理观念，提倡社区治理的善治模式，即把政府推动和社区公民自治结合起来，建立双方的密切合作关系。建立这种合作关系，第一是重新规划社区治理体系，把社区作为一个具有合法法律地位的私权利的利益共同体，确定公权力和私权利的合理边界；第二是大力发展社区自治组织，社区自治组织的构建应该按照非政府组织的模式进行，强调它的民间性；第三，加快建立官民协商合作机制，改变过去那种命令与服从的关系，使社区公民自治组织在社区治理中发挥主体作用；第四，发挥社区公民所拥有的社会资本存量优势，建立社区公民参与的动力机制。

其次，为社区公民制度创新活动提供良好的环境和条件，促进社区公民社团组织活动的蓬勃开展，保护公民自我管理自我约束的积极性。公民自治性社区自下而上的民主的成熟是一种渐进的曲折的过程，在一个缺乏民主传统的国度发展公民自治不能操之过急，需要政府有关部门和社区工作者有足够的耐心和热心，开展包括骨干培训、典型引导、专题研讨、专家咨询、媒体宣传等大量艰苦细致的工作。政府应当积极支持社区公民自治组织的活动，为其健康成长提供必要的公共制度供给，改变政府在社区工作中错位、越位和缺位等现象。

再次，着力培育和谐的社区公民文化。社区作为社区居民的共同生活场所，要通过各种社区居民自治活动促使他们尽快相互熟识、相互了解、增加信任，由陌生人社会向熟人社会转化。目前在新型的城市社区中，人们往往只是把住宅小区看作是私人空间所在地，更多地是关注个人和家庭的私密性，对邻居常常还有戒备心理，更不

解业主们在“建筑物区分所有权”方面所具有的公共财产和共同利益，不仅人们之间互不来往，而且对社区自治组织的认知度也不高，一些社区成员对社区公共事务不关心，对社区组织的各种活动不积极参与，形成一种“陌生人”困境。这说明社区文化发育尚不健全不成熟。作为一个成熟的城市社区，不仅需要硬件设施的配套，而且更需要软件条件的支持。因此培育社区居民对社区的归属感和认同感是培育社区文化的关键。

最后，要重构社区自治组织，按照物权原则实现社区公民对公共财产的自主管理。社区的业主自治组织具有其他社区自治组织不可替代的依法管理业主所拥有的社区公共财产的功能，所以业主自治组织成为参与社区建设的重要组织载体，也是在社区维护各项公共财产权利的唯一组织形式。现阶段城市社区自治组织有居民委员会、业主委员会、志愿者团体和文化体育类团体等多种形式。业主大会和业主委员会以及居委会在本质上都属于非政府组织，作为非政府组织它们都应该具备的基本特征是：组织性、民间性、非营利性、自治性、志愿性。但居民自治组织和业主自治二者具有功能上的区别，居民委员会侧重于维护居民的居住权，业主大会和业主委员会侧重于维护业主的共同财产权。居民的居住权和业主的财产权在物业小区中相互重合，是紧密联系不可分割的。所以，应当按照非政府组织的原则建立业主大会制度，重塑居委会制度，淡化社区管理的行政性，增强社区公民的自治性，保持城市社区私人领域的相对独立性和自主性，在城市社区造成一个各种公民自治组织既分工又合作的治理机制，创造条件提高社区公民对社区事务的参与率，建立和完善社区的民意表达与整合机制，提升社区公民的自治能力，为实现社区公民的自主管理，建立新型的城市社区民主治理体系提供良好的开端。

我们欣喜地看到，中国正在蓬勃兴起的社区公民自治制度从改革中获得了巨大的动力，并日益走向成熟，对促进中国城市社区和谐发展发挥着越来越重要的积极作用。

(责任编辑：石本惠)