

社区自治:自主性空间的缺失与居民参与的困境

——以上海市J居委会“议行分设”的实践过程为个案

姚 华

摘要: 本文运用实地调查获取的第一手资料,对上海市J居委会“议行分设”的实践过程进行了描述性分析,发现居委会“议行分设”的运行机制并没有给居民在社区内实行“民主决策、民主管理、民主监督”提供自主性空间。从表面上看,是由于街道对相关政策的选择性执行,深层原因则在于改革措施不配套。因此,仅仅依靠改革居委会的运作模式来恢复居委会的社会属性,使其能够在社区自治中发挥“主体组织”的作用,是难以实现的。

20世纪90年代,随着中国经济体制改革的不断深入,“单位制”趋于解体,城市社会结构发生了重大变化,原有的城市基层管理模式失灵,“社区建设”作为一种新的城市基层社会管理模式进入政府管理过程,并逐渐成为城市基层管理改革的核心内容。然而,社区建设具有明显的“基层政权建设”取向,居民对这种行政性社区缺乏认同,也缺乏参与热情。为了改变城市居民对社区建设的冷漠态度,1999年,“社区自治、议行分设”原则第一次被写入政府文件,即民政部《全国社区建设实验区工作方案》,成为城市社区建设的一项重要内容。该方案强调,要“逐步完成城市基层管理体制由行政化管理体制向法制保障下的社区自治体制的转变”;并进一步提出,要“按照‘社区自治、议行分设’的原则,以社区居委会或社区委员会作为社区内的主体组织,探索社区内议事层与执行层分开的社区建设组织形式。社区议事层由社区成员直接选举组成,实行兼职制,作为社区成员代表大会闭会期间常设的义务的工作机构,行使社区民主议事、民主管理的职能;执行层由议事层按相应标准和程序聘任,人员实行专职制,负责社区事务的管理”。这表明,根据制度设计,“社区自治”作为城市基层管理体制改革的方向,是与居委会的直接选举及“议行分设”的运作模式分不开的;而“议行分设”的目的,是试图通过将行政职能从居委会剥离出来的方法,改造传统居委会,恢复其《中华人民共和国宪法》与《中华人民共和国城市居民委员会组织法》(以下简称《组织法》)赋予的“基层群众性自治组织”的社会属性,以使居委会能够在社区自治中发挥“主体组织”的作用。同年,包含了“社区自治、议行分设”要求的全国社区建设实验工作先后在上海、沈阳、南京、武汉等城市的26个城区开始启动。

近年来,时有媒体报道称“议行分设”是“破”居委会之“困”的有效良方^①,而且也不断有

^① 如:《“议行分设”有效破困局,社区新的管理模式》,《羊城晚报》2006年3月30日;《“议行分设”推动居民自治》,《南方日报》2005年3月17日;《“议行分设”解放居委会》,网易新闻中心(2007年3月29日),<http://news.163.com/07/0329/10/3A0BTCSL000120GU.html>。

一些省市开始进行居委会“议行分设”的改革试点^①。然而,在那些已经实行“议行分设”并运作满一届的直选居委会,其运作过程究竟如何?在这一过程中,居民在多大程度上能够参与到社区内“民主决策、民主管理、民主监督”的实践中来?居民自主参与社区自治的空间究竟有多大?“议行分设”的实践对居民的参与热情有何影响?本文以上海市J居委会“议行分设”的实践过程为个案,探究这些问题。

一、个案基本情况介绍

上海是国内率先进行社区建设的城市之一,在探索社区建设道路的过程中,逐步形成了以“两级政府、三级管理、四级网络”为主要特点的城市行政构架^②。1999年以前,居委会作为“三级管理”(街道办事处,以下简称街道)之下的“四级网络”,成员全部由街道任命或选聘。2003年第七届居委会换届选举前,上海市委、市政府为了“加大推进基层民主建设的力度”,提出了“全市居委会直选比例不低于20%”的要求^③,并在直选居委会推行“议行分设”的运作模式。然而,现行的城市基层管理体制并未随之而进行相应的改革^④。

J居委会是上海市2003年试行直选的766个居委会之一^⑤,位于老城区相对繁华的地段,辖区内的10幢高层建筑建成于20世纪90年代初。该居民区的人户分离现象十分严重,据其所属的H街道居委会统计(2003年9月),J居民区的“实有户数”为1214户,其中,有户籍的“户数”414户,“无户籍居民户数”800户。该居民区的居民文化层次普遍较高,据J居委会2003年的统计显示,在18岁以上的“实际居住人数”中,大专以上学历的达59%,户均电脑拥有率为102%,下岗、失业、残疾等弱势群体所占的比例微乎其微。因此,极少有人需要借助居委会的资源解决诸如“低保”、就业、救济等问题。

2000年上海市第六届居委会换届时,J居委会第一次采用居民代表选举的方式,由六十多位居民代表选举产生的7位清一色的女性、非属地^⑥的居委会成员,其中有5位事业编制的专职干部、2位聘用干部^⑦。她们的主要任务是完成街道布置下来的各项工作。因此,尽管她们通过辛勤努力,使J居委会获得了市级文明小区、市模范居委会、示范居委会等多项荣誉,但居民们却普遍难以将居委会与“基层群众性自治组织”的社会属性相联系。

2003年第七届居委会换届选举,J居委会第一次以选民一人一票的直选方式,产生了7位属地化的居委会“议事层”干部,并由此开始了“议行分设”的运作实践。

本文的调查始于2003年8月第七届J居委会换届选举工作启动,止于2006年9月第八届居委会选举工作完成,历时三年多,运用半参与性观察、深度访谈、文献收集等方法,获得了

① 如:据中国经济网2007年12月23日报道,安徽成为又一个启动城市社区“议行分设”改革试点的省份。

② 费孝通:《居民自治:中国城市社区建设的新目标》,《江海学刊》2002年第3期。

③ 见沪委办[2003]13号文件。

④ 因为,在上海市委、市政府看来,现行的城市管理体制是“经过多年探索和实践形成的、具有上海特点的”,“是我们的组织优势,是行之有效的”,“也是我们掌握工作主动权的基本条件”。见《上海市居委会换届选举工作资料汇编》(之二),第17-18页。

⑤ 当年,上海市共有3880个居委会,其中的2441个参与了2003年的换届选举。

⑥ 即家不住在J居委会所辖范围之内。

⑦ 《中共上海市委、市人民政府关于加强街道、居委会建设和社区管理的政策意见》(沪委[1996]5号)规定:“每个居委会一般配备3至5名专职干部,专职干部在职期间享受事业编制待遇;同时,可聘用部分工作人员。……居委会工作人员的收入,应大致相当于全市职工人均月收入水平。”

大量的第一手资料。本文结合调查所得的具体资料,重点分析经过“议行分设”改造之后的居委会,是否能够真正担当得起社区自治“主体组织”的作用。

二、居委会“议事层”与“执行层”的实践关系

根据民政部《全国社区建设实验区工作方案》的相关规定,居委会的“议事层”由社区成员直选组成,实行兼职制,作为社区成员代表大会闭会期间常设的义务的工作机构,行使社区“民主议事、民主管理、民主监督”的职能。2003年J居委会直选产生的“议事层”干部的基本情况如下(见表1):

表1 第七届J居委会“议事层”干部的基本情况

职务	成员	出生年月	政治面貌	文化程度	备注
主任	F女士	1952/11	群众	中专	在职,事业编制的居委会专职干部
副主任	T女士	1942/12	中共党员	本科	退休,原正处级国家干部
委员	L先生	1941/10	中共党员	中专	退休,原某国企中层干部
委员	M先生	1962/10	中共党员	本科	在职,某州政府驻上海联络处主任
委员	Q女士	1942/04	中共党员	大专	退休,原某合资企业中方经理
委员	W先生	1945/01	群众	中专	退休,原某国企技术工人
委员	Y女士	1936/	中共党员	高中	退休,原某研究所中层干部

其中,F女士是作为街道的“指定人选”通过“民主程序”当选的^①,其余6位都是真正由选民选举出来的社区精英。不仅如此,F女士还以其“在事业编制居委会专职干部”的身份,被街道聘为第七届J居委会“执行层”的“社工站长”(或曰“干事长”)^②,成为居委会中唯一具有双重身份的成员。因此,她既需要坐班又有工资收入。其余成员则都是不需要在居委会坐班的义务工作者。

在第七届J居委会成立后,经居民区党支部书记提议,决定“议事层”干部都要参加每周一上午9点在居委会召开的工作例会,并在周一至周五“执行层”社工下班后,轮流到居委会值夜班。^③同时,还对他们的工作做了如下分工(见表2):

访谈显示,上任之初,他们对参与“社区自治”都充满了热情。然而,在居委会“议行分设”的运作实践中,他们很快发现,“议”与“行”严重脱节,甚至出现关系倒置现象。

^① F女士,自1991年起开始在H街道下属的居委会任主任,从1992年起,一直在J居委会的辖区之内居住。2003年9月,H街道将其从C居委会调到J居委会,作为“拟担任主任”人选,参加第七届居委会的换届直选,并依靠种种策略手段最终当选。其具体过程详见——姚华:《政策执行与行动者的策略——上海市居民委员会直接选举的个案研究》,上海大学博士学位论文,2006年。

^② 这一时期,各街道对居委会“执行层”成员的称谓不统一,或称之为“干事”,或称之为“社工”。“执行层”又被称为“社工站”。

^③ J居委会对居民承诺的工作时间为8:00—21:00。但J居委会的专职工作人员为法定8小时工作制,其余时间由“议事层”干部轮流值班。

表 2

J 居委会“议事层”干部的责任分工

成员	职务	分工	备注
T 女士	副主任	信息化小区,群众教育	
L 先生	委员	综合治理	
M 先生	委员	文明小区建设	因在职,分管工作由书记代理
Q 女士	委员	文体,团队	
W 先生	委员	民政福利	
Y 女士	委员	老龄协会	因病,分管工作由主任代理
F 女士	主任	负责全面工作	

《全国社区建设实验区工作方案》规定,“执行层由议事层按相应标准和程序聘任,人员实行专职制,负责社区事务的管理”。但是,聘用所需的资金实际上要由街道下拨,而街道认为,在上海现行的城市管理体制之下,街道需要依托居委会来实现工作的落实,“社工如果由居委会聘用、考核,社工在展开街镇交办工作时如果遇到与居委会意见相悖时,将难以开展工作”。因此,街道决定,“社工由街镇直接聘用,分到居民区工作”。^①在实际的操作过程中,街道为居委会选聘的“执行层”社工主要由三部分人组成:一是已被选入居委会“议事层”的在职居委会专职干部;二是未能当选的在职居委会专职干部;三是聘用人员。而且,街道也没有下放对他们的考核权。

第七届居委会换届选举之后,H 街道为 J 居委会选聘了 4 位社工,其基本情况及责任分工如下(见表 3):

表 3

J 居委会“执行层”社工的基本情况及其责任分工

职务	成员	年龄	政治面貌	分工	备注
社工	C 女士	52	群众	计划生育	原 S 居委会专职干部,非属地
社工	W 女士 ^②	35	群众	民政福利	原 J 居委会专职干部,非属地
社工	H 女士	40	群众	群众团队、治保	原 J 居委会聘用干部,非属地
社工站长	F 女士	51	群众	负责全面工作	现任 J 居委会主任,双重身份

与“议事层”不同,由街道聘任的居委会“执行层”是专职的,必须坐班。她们不仅岗位、收入来源于街道,还必须接受街道一年一度的考核。因此,街道对她们拥有绝对的权力。相比之下,居委会“议事层”却对她们没有任何有效的制约手段。

在街道看来,直选产生的居委会回归成自治组织后,其主要职责“只是议事,承接不了目前居委会所承担的工作,目前居委会中较大部分工作势必要剥离出来,由其他人员来做”;在

^① 上海市 C 区民政局《2003 年本区居委会换届选举有关情况的调研分析及初步意见》(内部文件)。

^② 2004 年,H 街道为了给居委会减负,又在居委会层面之上成立了网格化的社工站,即为相邻的 4-5 个居委会成立一个。W 女士随即被调往网格社工站工作,其所负责的民政福利工作改由 F 女士兼任。

居委会层面建立的社工站,是“政府购买服务的公益性组织”,“主要承担政府或其派出机构交办的社区中的各项任务”^①。换言之,居委会的社工是政府行政事务性工作的执行层,而非“议事层”的执行层。因此,街道认为,“社工组织与居委会是平行协作关系”,而“不应是领导与被领导的关系”^②。在这种思想的指导下,街道一方面紧紧抓住对居委会“执行层”的指挥棒不放,另一方面,又疏于对居委会“议事层”协助政府开展工作的积极性的有效调动。

根据《组织法》的规定,居委会应承担以下六项任务:(1)宣传宪法、法律、法规和国家的政策,维护居民的合法权益,教育居民履行依法应尽的义务,爱护公共财产,开展多种形式的社会主义精神文明建设活动;(2)办理本居住地区居民的公共事务和公益事业;(3)调解民间纠纷;(4)协助维护社会治安;(5)协助人民政府或者它的派出机关做好与居民利益有关的公共卫生、计划生育、优抚救济、青少年教育等项工作;(6)向人民政府或者它的派出机关反映居民的意见、要求和提出建议。然而,无论直选前还是直选后,居委会实际承担的任务都主要是“完成”政府的行政事务性工作,而非仅仅是“协助”。

调查发现,街道在给居委会下达各项任务时,与会者总是“执行层”社工,而“议事层”干部(双重身份者除外)则从未收到过与会通知,并由此引发出许多问题。例如,2003年,H街道开始创建信息化特色小区,换届选举后,J居委会由副主任T女士^③分管该项工作。T女士是一位计算机应用技术领域的专家,曾多次荣获电子工业部及上海市科技成果奖。然而,每次街道召开有关信息化小区建设方面的会议,都对对计算机一窍不通的社工去参加,回来后再将任务交给T女士:“街道里有这么一个东西,你看看,你做做”。对此,她曾这样感慨道:“街道什么意图?我不知道;什么要求?我不知道。你说我做什么?……不跟她们计较……我能做就做,不能做我就到街道去问呗。”^④类似的情况一再出现之后,她的工作热情被逐渐蚕食。又如:W先生作为“议事层”中唯一没有领导经历的干部,分管民政福利工作,该项工作是居委会各条线中政策性最强的,为了加强相关政策的学习,他曾主动要求去参加街道的民政工作会议,却发现与会者基本上都是女性社工,于是他决定知难而退,“甘当绿叶”^⑤。而书记、主任也认为“他只能做好一个楼组长的工作”,因此,实际上“仍然把他作为楼组长来使用”^⑥。

上述两个典型事例表明,在“议行分设”的运作模式下,居委会“协助”政府做好各项工作,具体地体现为居委会“议事层”协助“执行层”做好各项工作。显然,“执行层”以街道的行政力量为依托,成为发号施令的一方,而“议事层”则成了配角或“摆设”^⑦。

此外,《组织法》所规定的居委会“协助维护社会治安”的任务,在上海已更名为“综合治理”工作。在J居委会,该项工作的具体任务由街道布置、社工执行,只有在社工认为必要时才会邀请“议事层”分管干部配合。然而,需要常抓不懈的治安工作,在法定工作时间之外,却不是社工职责范围之内的事情。此时,L先生作为居委会“议事层”分管综合治理的干部主动站了出来,每天晚上不管刮风下雨、酷暑严寒,都坚持义务性地在小区巡夜,曾多次发现治安隐患

①② 上海市C区民政局《2003年本区居委会换届选举有关情况的调研分析及初步意见》(内部文件)。

③ 根据2003年J居民选举委员会发布的“正式候选人情况介绍”,T女士“在职时就利用业余时间参加社区工作,自退休后更加热心社区工作,协助居委会做好各项工作,组织、指导群众团队开展各项活动”。

④ 见访谈资料:TY(060915)。

⑤ 见访谈资料:WWN(071229)。

⑥ 见访谈资料:WWN(071229),SJF(071220—1)。

⑦ J居委会的T副主任在谈及拒不参与2006年居委会干部竞选的原因时称:“没办法去发挥什么作用,坐那儿像个摆设一样的,不要再做了。”见访谈资料:TY(060915)。

并及时予以解决。例如,在一次例行巡夜时,他发现一幢24层的居民楼内的一部电梯里不断有水从顶部滴落,已无法使用,便一层又一层地爬上去查看,得知是19层的一处水管爆裂所致,于是马上联系相关人员前来维修……正是由于他的及时发现与处理,不仅使该楼的另一部电梯幸免于难,也避免了因电路漏电而导致的人员伤亡。访谈时,许多居民都十分感慨地说:只有居民直选出来的属地的居委会干部才会这样尽心尽职。在L先生的行为感召下,又有几位热心居民站了出来,加入了义务巡夜的行列。

由此可见,在居委会承担“协助维护社会治安”的任务时,“议事层”与“执行层”的实践关系是:在法定工作时间内,以“执行层”为主导方;在法定工作时间之外,两者关系脱节,“议事层”获得了一定的自主性空间。但是,这一空间能否被利用,完全取决于相关个体的责任心及奉献精神,缺乏相应的体制保障。

除了以上两项“协助”性任务外,居委会依法承担的其他四项任务^①都是自主性的,也是属于“社区自治”范畴内的主要任务。在J居委会“议行分设”的运作模式下,其自主性任务的执行情况又如何呢?

首先,对于第1、2项任务,“议事层”缺乏相应资源无力承担,“执行层”没有街道的具体要求无责任承担,导致该两项任务基本上处于悬置状态。其次,对于第3项任务“调解民间纠纷”,具体工作由身兼“议事层”与“执行层”双重身份的F主任负责,尽管她在负责全面工作的同时还兼管民政、老龄、残疾人等条线工作,难以投入大量的时间与精力在该项工作之中,但其他的“议事层”干部仍被排除在该项工作之外。最后,对于第6项任务,由于“议事层”缺乏“向人民政府或者它的派出机关反映居民的意见、要求和提出建议”的相应渠道,只能将其反映给“执行层”以及居民区党支部书记,再由他们做二传手。然而,二传手总是有选择性地反映,街道也总是有选择性地行动^②。显然,在居委会依法应承担的自主性任务方面,“议事层”与“执行层”都少有作为,居委会在法律上的主要任务在现实中沦为次要任务。

在J居民区,“自治”活动主要体现在社区文体团队方面。在居委会“议事层”分管该项工作的是Q女士。在她的组织下,一些有文体爱好的退休居民先后成立起了合唱队、腰鼓队、扇子舞队、踢踏舞队、木兰拳队等,活动曾一度开展得红红火火,并在街道组织的各项比赛中连获大奖。之后,H街道先后将其中的合唱队、腰鼓队、踢踏舞队提升为街道层面的群众团队,并另外指派专人负责。对于许多队员而言,街道层面的团队活动多了一些政治性,少了一些娱乐性,于是纷纷选择退出。不仅如此,由于社区志愿者与文体团队成员高度重叠,每当街道下达需要社区居民参与的任务时,居民区党支部书记与居委会主任就会将团队成员拉去做志愿者。当遇到志愿者活动与团队活动冲突时,书记、主任经常不给Q女士打招呼就把人给拉走了。为此,Q女士与书记、主任的矛盾与日俱增,最终导致了J居民区文体团队整体水平的下滑。这一事例表明,虽然居委会“议事层”分管干部在社区文体团队方面拥有一定的自主权,但行政力量的强势干预依然无法避免。

总之,无论是在居委会“协助”性任务方面,还是在其自主性任务方面,“执行层”都力压“议事层”,表现得十分强势。这种喧宾夺主的状况,不仅极大地压缩了“议事层”干部自主行

^① 即《居委会组织法》规定的第1、2、3、6项任务。详见前文。

^② 例如,当时“议事层”反映了居民要求最强烈的几个问题:1、居委会将小区停车场的收费据为己有损害业主权益的问题。该问题被“执行层”压了下来。2、引发居民高度担忧的小区内小灵通发射站的辐射问题。该问题被反映上去后,在居民群访的巨大压力下,基站最终被拆除。3、居民住宅的自来水管严重锈蚀问题,由于维修基金告罄,要求街道通过“实事工程”加以解决。该问题虽也被反映上去,但如泥牛入海。

使“民主决策、民主管理、民主监督”职能的空间,沉重打击了他们的参与热情,还直接导致了许多曾积极参与居委会直选的居民们的不满,他们纷纷抱怨:既然将大家投入了很大热情选举出来的居委会干部晾在一边另用一套人马,为什么当初还要让大家选?

J居委会“议行分设”的运作实践表明,“执行层”在经济上与街道有着实际上的雇佣关系,在工作上与街道有着实际上的领导与被领导关系,其扮演的角色俨然就是第三级政府(街道)下的第四级行政网络,强化了其“行政”色彩,弱化了其“社会”属性。“执行层”在居委会的强势地位,反映出行政权力向社区的强力延伸。因此,“执行层”与“议事层”的实践关系,在实质上是“国家与社会”的关系。政府习惯性的“越俎代庖”行为,不仅挤压了“社区自治”的空间,也影响了居民参与的热情。

三、居委会“议事层”与居民区党支部书记的实践关系

居民区党支部与居委会,是街道党政机构在居民区层面关系最为直接、密切的两个重要组织。根据相关文件的规定,居民区党支部与居委会的应然关系是:在政治方面,党支部居于领导地位;在社区自治方面,党支部应支持和保证居委会依法履行职责^①。

在上海,居民区党支部书记由街道党工委选派或聘用,实行专职制;而支部委员则由支部书记在居委会干部、社区其他组织以及退休后组织关系已转入社区的党员中提名产生,实行兼职制。因此,一般而言,直选居委会与居民区党支部的关系,具体地表现为“议事层”与支部书记之间的关系。

在第七届J居委会“议行分设”的实践过程中,居民区党支部与居委会的工作内容大致重叠。由于党支部书记S女士^②的个人能力远在居委会主任之上,因此,居委会的日常工作由S书记主持^③。直选产生的“议事层”曾认为:居委会在周一上午召开的工作例会,是他们行使“民主议事、民主管理、民主监督”职能的平台,他们的意见、建议应该能够在会上提出来,并得到书记与“执行层”的有效回应。然而,很快他们便发现,在S书记的主持下,例会的主要内容是传达街道的相关信息与会议精神,而他们的意见、建议虽然可以在例会上提出来,但却难以得到有效的回应。例如,T女士作为直选产生的居委会副主任,曾多次给S书记提议:“例会不应仅仅是讲讲街道有什么信息、开了什么会、有什么精神需要传达,应该利用例会的时间多学习一些与工作相关的国家政策,尤其是《组织法》。”^④为此,她还特地上网下载了《组织法》、《组织法修改草案》以及专家的相关评论,将其交给书记。尽管书记对她的提议每次都表示认可,却从来没有真正落实过。

作为街道的聘用人员,S书记无可选择地把主要精力放在了领导、协助“执行层”完成街道

① 如《全国社区建设实验区工作方案》规定:“社区党组织是社区的政治领导核心,对其他各类社区组织和社区总体工作实施政治领导”;中办发[2000]23号文件规定:“社区党组织是社区组织的领导核心,在街道党组织的领导下开展工作。其主要职责是:宣传贯彻党的路线、方针、政策和国家的法律法规,团结、组织党支部成员和居民群众完成本社区所担负的各项任务;支持和保证社区居民委员会依法自治,履行职责;加强党组织的自身建设,做好思想政治工作,发挥党员在社区建设中的先锋模范作用。”

② S女士,1949年生人,大专学历,1997年在某国企工会主席任上提前病退,1998年被H街道党工委聘任为J居民区党支部书记至今。

③ 在上海,居民区党支部书记与居委会主任之间的关系并不总是表现为书记占主导地位。在主任的个人能力强于书记的居委会,书记往往是主任的配角。

④ 访谈资料:TY(060915)。

布置的各项任务上,而把支持和保证“议事层”依法自治的职责轻置一旁。她坦言:

“实在没有时间、精力顾及“自治”方面的事情。……03年居委会换届后,坐班的人员从以前的7人减少到了4人,工作量却并没有相应减少,感到更吃力。现在,民政、老龄、残疾人什么都放在她(F主任)那里,她还有其他的精力去考虑其他的工作吗?像我书记,还兼着文教,其他的工作也都一起做,你要叫我定下心来做社区党建,我可能还会做得好一点呢……”^①

当被问及为何不充分发挥居委会“议事层”的作用时,S书记十分无奈地答道:

“选出来的人没报酬,完全是出于一种党性、一种责任在工作。他(她)来,我们欢迎;他(她)不来,你用什么制约他(她)?因为他们不是坐班的,而且没有工资,好像是来客串一下的,所以,对他们身上暴露出来的问题也不好说,‘我能出来做已经不错了,你还横加指责’,怕人家这样想……”^②

显然,在J居民区,党支部对居委会的领导是全方位的,并非局限于政治方面,但在支持和保证居委会依法履行自治职责方面却鲜有作为。党支部书记,作为居委会各项工作的领导核心,以街道分派的各项任务为居委会工作的重心,视行政化的“执行层”为居委会的“主人”,而视社会化的“议事层”为居委会的“客人”^③,不仅极大地挤占了“议事层”依法履行自治职责的空间,也悄然改变了直选居委会的社会属性。这从一个侧面表明,居民区党支部书记与居委会“议事层”的实践关系,在本质上依然是“国家与社会”的关系。

四、结论

当前中国城市基层管理体制改革的目標,是要“逐步完成城市基层管理体制由行政化管理体制向法制保障下的社区自治体制的转变”。作为改革的组成部分,“社区自治、议行分设”的社区建设原则的提出,具有制度创新的性质。从制度设计的角度来看,“议行分设”的目的,是试图通过将行政职能从居委会剥离出去的方法,改造传统居委会,恢复其基层群众性自治组织的社会属性,以使其在社区自治中发挥主体组织的作用。然而,本文的实证分析表明,在居委会“议行分设”的实践过程中,并未能给居民在社区内实行“民主决策、民主管理、民主监督”提供自主性空间,严重影响了居民的参与热情。

导致这一结果的原因,从表面上看,是由于街道通过控制居委会“执行层”的聘用权与考核权,使其在实际上成为街道下达的行政事务的执行层,加之居委会的负担依然很重,使“执行层”始终陷于各种行政性事务中,没有时间与精力将有关“社区自治”性事务纳入日常工作范畴,直接导致了居委会“议事层”与“执行层”的脱节,直选产生的“议事层”的民主决策权被悬置,而普通居民则更加缺乏参与“民主决策、民主管理、民主监督”社区事务的渠道与权力。

深层原因是改革措施不配套。城市基层社会管理改革是一个系统工程,要真正做到恢复居委会“基层群众性自治组织”的社会属性,使其能够在社区自治中发挥主体组织的作用,就必须通过政府自上而下的管理体制、工作机制改革来实现。在当前的体制与机制之下,市区两级政府不同部门的大量工作任务都集中下放到街道,街道只能借助于行政化的居委会来加以落实。因此,如果政府各部门不自上而下地采取相应的配套改革措施,而是仅仅依靠改革居委会的运作模式,要想恢复居委会的社会属性、使其能够在社区自治中发挥“主体组织”的作用,事实证明是难以实现的。

^{①②} 访谈资料:SJF(060425)。

^③ 在2005年12月2日的访谈中,S书记也曾说:“选出来的人我总觉得他们是客人,不是主人……”