

公民参与、城市社区治理与民主价值^{*}

Citizen Participation, Urban Community Governance and Democratic Value

夏晓丽

内容提要 城市基层民主发展是社会主义民主的基础性工程,社区是城市社会的基层,城市社区治理的多元结构为公民参与基层民主创新提供了制度平台,而公民参与城市社区治理的创新实践既体现了社会主义民主的基本价值,也推动着城市基层民主的实际运转,是现代民主在社区微观层面的实现。在公民参与城市社区治理的实践中,公民利益与权利得到实现,理性协商的公民精神得以培育,现代公民的主体性得到彰显,社区公民组织成长起来,民主不再抽象,不再陌生,而首先在社区范围内成为公民触手可及的真实生活。

关键词 社区治理 公民参与 公民精神 理性公民

作者单位 济南大学马克思主义学院 山东济南 250022

Xia Xiaoli

Abstract: Urban democratic development at the grassroots level is the basis of the socialist democracy in China. Community is the grassroots of the urban community. Urban community diverse governance structure provides a system platform for citizen participation in the innovation of democracy in grassroots, while the innovative practice of the citizen participating in the urban community governance not only embodies the basic value of socialist democracy, but also promotes the actual operation of the urban democracy in the grassroots, which is also the realization of modern democracy in micro-aspects of the community. Democratic development must start from the grassroots, and urban community is an effective place for democracy at the grassroots level in China. In the practice of citizen participation in urban community governance, citizens' interests and rights are realized, and the rational and deliberative civic spirit is to be cultivated. The modern citizen's subjectivity is to be highlighted, and community citizen self-government organization is growing. Democracy is no longer abstract and strange, and firstly become the real life within reach in the circle of the community citizen.

Key words: community governance, citizen participation, civic spirit, rational citizenship

城市基层民主发展是社会主义民主的基础性工程。城市基层民主必须从最基层的城市社区开始,社区为城市基层民主发展提供了生长的基础,是城市基层民主有效运转的最好空间。公民参与是现代民主的重要维度,公民参与的广度、深度和质量,是衡量现代民主发展的重要指标。现代民主不仅要有完备的国家民主制度设计,更要有公民参与的实际推动。从公民参与的视角考察我国城市社区治理的民主价值与有效运转,研究发现:社会主义民主不仅体现在“人民当家作主”抽象的民主价值中,也体现在城乡居民的真实生活里。社区是城市社会的基层,

*该标题为《重庆社会科学》编辑部改定标题,作者原标题为《城市社区治理的民主价值与有效运转——以公民参与为视角》。基金项目:国家社会科学基金项目“城市社区治理中的协商民主机制创新研究”(批准号:13BZZ004)。

城市社区治理的多元结构为公民参与基层民主创新提供了制度平台,有效吸纳公民参与社区治理是国家自上而下发展基层民主的有效制度安排;公民在不发生太大变动的社区空间里参与城市社区治理事务则是一种规则化和程序化的民主过程,体现着城市社区治理的民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的基本规则与程序,践行着社会主义民主最基本的价值,真实有效地推动着城市基层民主的发展。

一、公民参与城市社区治理的民主价值

城市社区治理是政府主导的城市基层社会管理体制的主动变革,是党和政府自上而下发展基层民主的制度创新,也是政府从基层社区治理中汲取政治合法性支持的制度安排,我国城市社区治理可以看作是一种内在的政治民主化过程。“当我们思考治理制度时,对民主价值观的关注应是极为重要的。”^[1]公民参与城市社区治理的实践,在实现自身利益的前提下也体现着社会主义民主的基本价值。

(一)“以人为本”、平等参与的民主价值

公民参与社区治理的具体行为践行着社会主义民主所欲实现的基本价值:主权在民、公平正义、自由平等。“居民是社区主人”的社区治理理念凸现出社区居民作为社区主人在社区治理过程中的权力。我国城市基层民主的公平、秩序、和谐、正义等价值目标在尊重公民个人尊严,尊重公民自由和平等参与权的前提下逐步实施。“社区是我家,建设靠大家”等“以人为本”的理念则有利于公民主动参与社区事务管理,并在实际参与活动中实现其利益诉求,体现人民当家作主的社会主义民主本质。“民主过程的本质就是参与决策。民主社会中任何成员都不能保证他在参与的争执中一定稳占上风,但可以肯定(如果是真正的民主)他能公正地享有一份决策权。他可能在表决中失败,意见还是提出来了。”^[2]社会主义民主的发展不是以某个既定的政治目标为出发点,而是从人的幸福生活与全面发展出发,以实现公民民主权利为目标。“以人为本,居民是主人”的城市社区治理理念

有助于公民平等参与社区治理。政府虽然是城市社区治理的启动者,但不再是社区治理的唯一主体。城市公民参与基层民主实践不仅仅体现在公民定期参与各种选举及投票上,更体现在参与到与之利益相关的具体事务中。公民在参与城市社区治理事务的过程中,实行“自我管理、自我服务、自我教育、自我监督”,体现了“平等”、“权利”、“选举”、“参与”和“竞争”等社会主义民主的核心价值。公民参与城市社区治理,在身边事务中感受着公平、平等、理性、和谐的民主价值及“民主是一种现代生活”的民主理念。^[3]多元主体间协商合作也有助于改善社区治理的民主环境,使公民习惯于以和平、合法、有序的方式表达其利益诉求,能够平等对待竞争对手,以理性态度处理分歧与矛盾,而不是简单的盲从。“以人为本,居民是社区主人”等社区治理的核心理念体现了社会主义的民主价值。

(二)现代公民精神的培育

公民精神也称之为公民性,是指在由公民组成的共同体中,在共同活动中形成的以维护公共利益为取向的多种理念,包含民主、平等、自由、秩序、守法、合作、公共利益和负责任等民主观念,也包括公民对公共事务的态度、看法,对共同体价值的认同和对公共规范、公共原则的维护等。社区公民基于利益诉求的参与行为有利于培育现代公民精神,并为社区治理及基层民主发展提供精神支持。我国传统政治文化仍严重制约着理性自主和自为自觉的现代公民精神的发展,传统的臣民意识、顺民意识则导致在社区公共事务中部分公民无原则的顺从与退让。而市场经济的利益导向又使得社区公民过多关注个体经济利益,缺少公益关怀和公共精神,有的公民为获取暂时私利而放弃公民权利,甚至有公民为一己私利去破坏社区公益等。社区公民精神的缺失,降低了公民参与社区事务的实际效能。因此,现代民主社会的公民精神养成不能仅仅依靠公民教育,更重要的是公民参与实践对现代公民精神的实际历练。社区公民在参与活动中逐渐养成平等、责任、理性、守法、参与、宽容、互惠互利、必要的妥协及理性公民

内心真实的同意等现代公民精神，并在具体事务中不断打破传统的臣民意识、顺民意识与私民意识等。社区公民的亲自到场和自身体验增加了社区认同与归属，加强了彼此的信任与合作，提升了公民的参与效能感。“参与的人克服了一般情况下使他们分开的那些差异，他们意识到其共同追求的目标的意义，并且有理由感到，达到这一目标或许就是自我管理要求的胜利。在这样一个共同的目标之下集中起来，对于公民和集体来说都是很令人振奋的。这是民主经验的一个重要因素。”^[4]公民在参与社区治理的事务中“习惯于履行公民义务……使他们熟悉那些超越于个人环境的即时性的利益，鼓励他们去承认，公共事务才是他们应当加以关注的。”^[5]真实地参与到社区公共事务并监督公共权力的社区公民，逐步确立了积极主动的公民角色观念，平等参与、守法理性、协商合作、宽容尊重、竞争博弈、有序表达等现代公民精神在参与行为中逐渐内化为公民内心的真实体验。有公民精神的社区公民，具有了关心他人利益和公共利益，并勇于维护自身正当利益的积极态度和精神风貌，以及相应的行为能力，一般情况下能自觉主动地参与公共事务。“参与”、“责任”、“权利”、“义务”等现代公民精神在社区日常事务中事逐渐渗透到公民的心灵深处。社区公民在公共精神的指引下，形成参与社区公共事务的良好道德准则，并深深影响着公民的参与行为。

(三) 现代理性公民的真实历练

社区公民大致可分为三类：主动参与的积极公民、“搭便车者”、消极不参与的公民。^①现实社区公民基本表现为要么顺从与服从现行体制，要么作为积极参与者，表达利益并要求有所改革。具有现代公民意识的公民，一般会主动参与社区公共事务，而参与的实际效能又反过来会激励他们成为现代“积极公民资格”的公民；“搭便车者”^②更多的是只关心与自己利益最密切的事务，大多数是指望别人出头露面，自己响应，分得利益。这更需要制度激励与外力推动，当他们发现积极公民资格的参与者的参与成本

与参与效能和收益回报成正比时，他们就有可能转向积极的参与者，反之，则会导致他们放弃参与机会，成为消极不参与者。这些公民又占了社区居民的大多数，所以怎样才能使这些人转化成现代民主的积极公民，除了进行公民教育提升公民意识及政府的适度动员外，更多的应该是促进公民的“实质性参与”及主动参与。公民参与社区治理是多元主体进行合作博弈的过程，其中有争议分歧，也有协商合作，公民在参与、合作、对话协商的过程中，学会如何参与，如何表达利益，如何实现公民权利，如何与社区其他治理主体合作与竞争。公民参与社区事务的日常行为使公民更真切地感受到参与的实际效能，并愿意为了促进社区的改善而承担责任或义务，而不是消极被动地等待政府提供完美的社区服务。在现代社会社区中“人们必须参与都市运动，并在其过程中发现彼此的利益，人们以某种方式分享彼此的生活，新意义也就有可能产生。”^[6]只有在改善自身生活状况，维护个体利益与权利，提高社区生活质量的过程中，才能建构公民的主体性及“主人翁责任感”，才能提升公民自助与互助的能力，才能促使更多的公民向权利自足的现代理性公民转化。同样，了解和熟悉了民主规则和民主精神的现代公民，在参与社区治理的实践中会更遵守民主自治、自律

①由于公民参与政府治理过程中公共利益的相关性和相容性的特点(公共利益的相关性是指增加新的受益者并不会减少原有受益者的利益,相关性是指公共利益受到损害,不仅仅是我一个人受到损害,而是同一社群的其他人也受到损害。)决定了现实中大多数公民充当着“搭便车者”与“守门员”的角色,公共利益的增加或减少不会直接使公民个人利益比别人更多或更少,所以公民个体对公共利益的态度是让别人去奉献,自己则坐享其成,积极的公民并不占多数,影响着公民参与治理的实际效果。

②奥尔森对“搭便车者”的分析认为,除非一个群体中个体的数量很少。或者除非有强制或其他的特别措施使个人根据他们的公共利益而行动,有理性的、寻求自我利益的个人不会采取行动以实现他们共同的或集团的利益。见(美)曼瑟尔·奥尔森:《集体行动的逻辑》,陈郁等译,上海三联书店,1995年,第2页。

守法、怨道妥协的原则,会以和平、合法的方式表达其利益诉求。公民参与的直接历练可以为现代民主发展培养理性公民,现代公民在真实的参与行动中不断成长。

二、城市社区治理的民主运转

我国城市社区治理是一种内在民主化的制度变迁过程,城市社区在担负着城市基层社会管理体制改革的,维护城市基层社会稳定任务的同时,还承担着保障公民基本权利和程序正义,实现基层群众自治,发展城市基层民主的任务。在城市社区的空间里,从各个层次、各个领域扩大公民有序参与,推动基层民主有效运转。

(一)城市社区的多元治理结构为基层民主创新提供了制度平台

以城市社区为平台,政府行政调控与社区自治机制相结合、政府行政功能与社区自治功能互补的制度创新为城市社区公民自愿参与、社区自组织自我管理、政府自觉依法行政等提供了制度平台。

第一,城市社区治理为公民参与社区基层民主创新提供了制度平台。城市社区大多实行了“议行分离、相互制约”的社区组织机构。这种机构安排使社区的决策机构、执行机构、议事机构和领导机构可以在较短时间内满足城市社区发展的制度需求,也可以降低城市社区治理和制度变迁中过高的信息成本、协商成本、实施成本和监督成本,以规避制度变迁中的政治风险,在寻求城市社会稳定的前提下实现城市社区的多元治理。“一主多元”的社区治理结构以政府为主导,社区自组织和公民等多元主体广泛参与,可以有效避免社区治理中出现过度的“参与爆炸”,也为国家维护城市社会稳定、城市基层政府获取合法性支持及解决基层社区治理中的实际问题提供了工具性的路径。街道办事处和以社区居委会为代表的社区自组织开始从“权力虚体”向“权力实体”转变,城市居民委员会作为基层群众性自治组织成为公民参与的主要载体。政府不再参与到具体的社区治理事务中,而是把社区的行政权力直接交给社区居民委员会

和其他社区自组织。如上海的社区管理委员会、社区事务咨询协商委员会及居民组织在城市社区治理中的发挥了重要作用。青岛的社区代表会议、社区委员会、居民小区自治组织的设置也为社区公民参与基层民主事务和社区公共事务提供了良好的制度保障。

第二,社区居委会的直接选举为公民参与基层民主创新提供了直接渠道。作为城市居民“实现自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织”的社区居委会是城市社区治理的现有制度依托。社区居委会的直接民主选举是居委会民主管理、民主决策、民主监督的前提,是公民行使民主权利的直接途径。社区居委会直接选举,说明了国家自上而下的赋权与社区公民自下而上的增权,共同创建了基层社区的民主成长空间。政府自上而下的组织动员实现了政府强力推动与社区公民自下而上的民主集体表达的呼应,从制度上吸纳了公民参与的需求,实现了政府行政管理与基层群众自治的有效衔接与良性互动。政府主动推动并动员公民参与社区选举活动,为城市基层社会整合及消除城市遇到的社会问题寻找到新的突破口。政府主动推动居委会选举不仅仅是实现社会控制,同时也可以使参与其中的公民浸染在选举的实际操作过程中及政府推动的选举氛围中,使公民的政治效能感和参与能力有了实际提高。通过选举活动让社区公民相信,社区是可以实现自身利益的地方,每个人都有机会参与社区公共事务活动。即便现在没有机会,但将来一定有机会,营造了社区治理与公民自治的社区愿景。社区居委会直接选举加深了社区公民对社区的认同感和归属感,增强了社区成员的主体意识、参与意识和民主意识。而公民在选举活动中体会公民对政治体制的信任和效能感,从而强化公民对现有体制的合法性认同。“因为真正的选举能够消除各种非正义和歧视,使社会每个成员都获得平等的政治权利和各种机会;而且因为真正的选举能将社会各种各样的意志集中起来并予以适当的反映,使社会生活能在一定程度上按大多数人的意愿进行。”^[7]各地的

社区选举办法不尽相同,但城市社区直选也是继村委会直选后,我国城市基层民主的“都市突破”。此外,城市公民参与选举区人大代表、选举自治的业主委员会成员的活动等也具有同样的效果。当然现实的城市地方政府仍然主导着城市社区的选举活动,这在相关部门对社区选举活动细节设计、成本投入、较大声势的宣传动员中都有所表现。但社区直接选举已具备集体表达公民意愿的民主功能,这也是城市基层民主有效运转的真实演练。

第三,公民通过社区居民会议等形式对社区事务进行协商,提升了社区治理的绩效。公民参与城市社区治理的事务大体包括社区整体规划改造、社区公益事业、社区财务与社区建设公益管理、社区资金筹集方案与费用摊派等,涉及到社区服务、社区保障、社区科技文化教育、社区环境和治安等方面。在涉及与社区公民利益紧密相关的社区事务的决策、管理和监督过程中,合作协商讨论成为公民参与社区事务的主要方式,而基层社区的社区居民会议(社区居民代表大会和社区协商议事会)是社区协商治理的重要组织形式。而新兴的各种社区论坛、理财会、居民论坛、民主听证等也是协商的重要组织形式。参与者之间在多次协商合作中,有竞争有差异也有共识,参与各方提出相关理由,说服他人,或者转换自身偏好,在广泛考虑公共利益的基础上,公民个体和组织既实现了自身利益,又维护了社区多方主体的公共利益,达成了社区多方接受的共识。尤其是公民个体或组织与社区居委会或街道办事处或是其他地方政府职能部门进行面对面的对话与交流,共同协商讨论社区公共事务,改变了过去社区公民简单服从的被动局面,在与政府及其职能部门的协商和讨论中,对其决策和行为构成一定的压力,推动着地方政府职能部门工作作风的转变。这样可以避免低组织化的弱势个体直接面对高度组织化的强势政府的不利地位,既可以提高社区公民参与的实际效能,也可以使社区公共事务得到完满的处置。近年出现的城市社区业主委员会同当地政府进行利益博弈的维权行动。^①有的

地方还出现了新兴的社区管理委员会、监察委员会、社团组织、企事业组织等。社区各种论坛等创新形式,体现着社区内不同利益相关者之间的协商过程,是协商民主在社区治理过程中的具体操演,创新了城市基层民主发展的途径。

(二)城市社区是基层民主有效运转的最佳场所

城市社区是中国走向现代民主的试验场所,小规模社区是现代民主发展的经典途径。在当前中国社会“参与、民主教育和民主实践必须从小的地方单位出发”。^②基层民主在社区公民参与中真实运转起来,民主并不抽象也不遥远,就在公民生活其中的社区里触手可及。

第一,城市社区是公民参与基层民主创新的最佳空间。把宏观民主放在城市公民生活的社区进行微观层面考察,城市社区就是公民参与基层民主创新,使基层民主生长起来、运作起来的最好空间。参与是民主的应有之义,但民主与参与之间又存在着现实的张力。从国家宏观层面分析,一方面,民主与公民的直接参与密不可分;但另一方面,现代国家的政治现实又使得大规模的直接参与变得不可能。而民主与参与之间的张力可以在城市社会的基层社区得到缓解,使基层民主在城市社区首先运转起来。社区居民与居民之间、居民与社区自组织之间在社区内的参与合作中结成的邻里关系和社区网络发展了城市公民社会。公民参与的实践为政治民主发展锻炼了理性自足的合格公民,他们在多元协作过程中逐渐积淀协商、互助、妥协、宽

^①2007年4月天津市河东区星河花园住宅小区业主在入住小区后,两年多拿不到房产证,原来规划建设学校的地方也由开发商改建成住宅小高层,规划的下沉式广场至今没有踪影……他们依据相关法规成立了小区业主委员会,但与开发商多次谈判并没有取得实质进展。因为该开发商负责人是区人大代表,业主委员会认为这一特殊身份导致相关部门没有重视业主的利益诉求。因此业主们根据法律程序向河东区人大提交罢免该开发商负责人河东区人大代表职务的罢免函。此事受到区人大高度重视,引发了社会舆论关于选民对人大代表行使罢免权的讨论。韦洪乾:《天津选民联名罢免人大代表事件调查》,《检查日报》2007年4月23日。

容的现代民主品格,也在多方利益博弈过程中掌握了现代民主规范和参与技巧。如沈阳市沈河区“社区人民联络员制度”、深圳市“月亮湾片区人大代表工作站”的做法,为城市基层民主创新提供了崭新的初步经验,当然各地的创新实践仍处于探索阶段,还有很多地方需要进一步改进与完善。但“没有什么力量可以疏离与割裂人们对家庭、教堂和邻里社区的精神皈依,没有什么力量能够摧毁人们回归地方家园的行动……虽然我们说尽家庭和邻里组织的所有不足之处,但是,它们永远是培养民众精神的首要组织。借助于家庭和邻里组织,公民性格得以稳步地形成,公民特有的草根思想得以逐步确立。民主必须始于公民的家园,而这个家园就是我们生活的邻里社区”。^[9]普通社区公民在社区治理中实践民主、理解民主并更进一步地相信民主、追求民主,抽象的民主在日常实践中变得真实,民主不仅是可欲的也是可求的,更是真实的。

第二,公民的主体性在城市基层民主创新实践中得到彰显。当地方政府提供了社区治理的制度平台后,公民则是城市基层民主发展的重要主体。传统社区管理中的公民是被排除在社区事务的决策之外的,而新型社区治理强调公民参与的重要性。新型城市社区治理强调多元主体共同参与治理,政府不再是社区治理的惟一的权力主体,不再包办社区的一切事务,只对社事务给以宏观的指导,并引导和帮助社区居民参与社区事务管理。社区公民自主参与社区居委会的直接选举和其他事务,体现了公民在城市社区治理中的主体地位。在与公民生活息息相关的社区各项事务中,只有公民才最了解自身的公共需要,公民在争取自己利益的过程中,必须参与到与自己利益密切相关的事务中。公民参与不仅仅是出席、在场、列席或者旁听,参与意味着社区公民或组织有资格在社区各项事务中实行管理、监督并承担主要职责。更多的社区公民自主参与社区治安、卫生和环境等事务。在具体实践中,公民的主体性体现在对社区公共事务决策的主体性、参与治理事务的主体性、社区文化建设的主体性等方面。如社区

公民创造性地自主选举产生了由党员和门栋组长等社区先进分子组成的社区院落自治管委会,开展形式多样的门栋自治和院落自治等社区自治活动,都表明社区公民在推动社区民主建设中的主动性、积极性和创造性。很多城市社区创立了“事务公开让民知,社情事务让民管,社区工作让民审,重大事务让民议”的工作机制,社区重大事宜、工作动态等都在社区公示栏中公布,提高了社区居民的自主参与程度。如深圳人大代表工作站和各地的创新案例中都突出了公民的主体性和直接参与。社区公民在社区治理中的主体性日益突出,而社区公民在参与社区治理中所表现出的主体性和创新精神在国家制度框架内给社区基层民主注入了活力。

三、城市社区治理的民主效应

民主是个好东西,但民主不能仅仅是抽象的停留在文本上的国家政治规定,必须要有制度化、规范化和程序化的具体形式,只有这样,抽象的民主才能转化成真实、具体的民主。公民在参与日常的社区事务中,积淀了对民主的感性认识:民主不是抽象的、遥远的,而是具体的、真实的,就在自己生活的社区里。公民参与社区治理的创新在各地的实践,验证了城市社区治理的民主价值和真实的民主效应。

(一)社区人大代表工作站的设置

在城市社区设立社区人大代表工作站或社区人大代表联络员等是社区公民参与城市社区治理的重要创新形式。最典型的是深圳市社区人大代表工作站和沈阳的“社区人民联络员制度”。2005年4月25日,深圳市第一个社区“人大代表工作站”在月亮湾片区正式挂牌成立。人大代表工作站在新型社区的居民、党和政府相关部门、人大代表及片区企业等利益相关主体之间构建了一个沟通意见、协商对话、协调关系的多方参与平台。这个平台既有利于人大代表履行法定职责,又有利于政府通过人大的渠道了解和反映社情民意,同时又为居民参与社区公共事务的自治管理提供了通道。沈阳的“社区人民联络员制度”则规定每个社区产生1名人

民联络员。社区人民联络员可以定期或不定期以信函、来访等方式与区人大代表、区人大常委会保持联络，可以直接向区人大常委会提出建议、批评和意见。社区人民联络员制度的建立，实际上在社区和区人民代表大会之间进行了更加直接的沟通，通过这一体制可以更通畅地反映社区居民的意见。各地的社区探索创新仍在继续，但在实践中已经产生积极的民主效应。2007年5~6月，南山区委、区政府委托深圳大学对区内8个社区进行居民满意度调查。调查结果表明，居民对社区党组织建设、党员发挥作用及其他和谐社区建设指标的满意度平均达87.07%。深圳南山区的人大代表工作站的联络员敖建南总结到“联络机制是公民有序参与的平台，既体现了基层民主，也体现了法制的规范。出了问题，市民去找政府，抱着我是纳税人、我的问题你必须解决的态度，立刻就会形成对立。而通过工作站来协调，他们一般都是商量和探讨的态度。去找政府是对位，到我们这里来是补位。我们就是一个缓冲器。”^①

(二) 社区人大代表工作站的民主效应

在城市社区设立人大代表工作站，虽然各地做法不一，但都是运用人民代表大会制度的现有制度资源（城市里的市辖区人大是人大组织在城市中的基层单位），实现城市社区组织与市辖区人大之间的对接，让人大代表来反映城市基层社区居民的意见及建议，影响政府决策、监督政府工作，从而为实现社区民主寻求制度依托。

第一，充分利用人大制度的合法性资源，实现社区基层民主与人民代表大会制度在社区范围内的对接。社区人大代表工作在推动社区基层民主发展的同时，充分利用了人大制度的合法性资源，国家与政府主动创新人大制度在城市基层社区治理的民主作用，通过已有的完善的人大代表制度为基层社区公民参与创设更完备的参与机制。通过这种机制，社区公民从传统的政治受动者向政治主动者转变，公民从过去在公共生活中经常扮演的非制度化参与者逐步改变为制度化的参与者，开始充分利用人大

制度这一合法性资源实现利益诉求。社区公民学会了如何利用现有制度资源和参与机制，更好地以理性合法的方式实现利益诉求，提高了社区公民参与的制度化水平及社区居民自我管理和自我约束的能力。自人大代表工作室（站）设立和运行以来，大大减少了社区公民以群体性冲突为典型特征的社区居民维权（尤其是住宅区业主因城市规划、公共服务供给等问题而维权）事件，如和平解决深圳市垃圾焚烧厂迁址等事件。从而把非理性参与导入为理性参与，街头政治行动正在转变为会议政治方式，社区草根民主开始慢慢生长。

第二，人大代表工作站发挥了制度组织吸纳作用。联络员协助人大代表沟通信息，使易引发较大冲突的矛盾得到较好的控制，创新了“组织（机构）吸纳”的社区治理制度。正如某些学者所言：人大代表工作站依托民意得到发展。人大代表制度将民间自发的组织机构纳入了现行体制，通过人大代表工作室（站）的制度设计，将民众利益诉求和参与冲动纳入体制内，并使其能够理性有序释放。人大代表工作室（站）的机制，既为人大代表履行职责提供了制度平台，又在居民、政府、人大代表等利益相关主体之间搭建了一座信息沟通、对话协商的桥梁，使各种民意诉求得到有序释放。有的城市社区直接吸收本选区的人大代表担任社区协商议事委员会的委员，通过社区协商议事会等组织形式，充分发挥人大代表的作用，并使其在基层的社区民主中履行职责，弥补了人大代表业余、义务、兼职化的薄弱环节，人大代表可以通过该机制深入了解民生，从制度上加强了人大代表与选民的委托代理关系，提升了人大代表在选民中的信誉，完善了人民代表大会制度。在操作层面上保证了人大代表履职的定时化、定点化、规律化、规则化，推动了人民代表大会制度的完善。社区中与公民密切相关的事务通过行政吸纳、代表辅

^① 邹树彬：《构建和谐社区——深圳市月亮湾片区：“人大代表工作站”个案研究》，重庆出版社，2007年；《深圳特区报》、《南方日报》、《瞭望东方周刊》及相关网站等。

助、公民参与三种合力得到有效解决,有助于社区基层民主的实现和健康发展。

当然这些创新也只是城市社区治理的民主创新探索的一个阶段,还需要在实践中进一步检验,有些做法还需要进一步改进与完善。如:人大代表工作站的运作绩效与人大代表个人的能力、素质及履职意愿具有重要关系,怎样保证人大代表的积极性及代表性?社区人大代表联络站如何处理好与社区居民委员会的关系,如何保证社区人大代表联络员补位不越位、真正按照代表的授权和要求开展工作并做好代表的助手;“人大代表工作站”的联络员怎样避免精英参与可能带来的各种问题;怎样调整区级人大代表结构,实现选区与社区的结合甚至统一,由社区公民直接选举部分人大代表,以更好地实现人民当家作主等。这些问题都需要在实践中进行提炼和创新。当然对于某些于“理”不通、于“法”无据的创举,我们应该在尊重和鼓励的前提下,区别对待,允许其差异化发展,因为民主本身也需要经历一个不断试错和修正的渐进过程。当社区公民的不断探索与创新在经验成熟以后,就应适时调整法律制度,以满足社区公民的民主诉求,实现由基层民主向更高层次民主的逐步过渡。

四、结论

公民参与社区治理的实践是现代民主在社区微观层面的实现,是社会主义民主的基础性工程。在我国这样一个缺乏民主传统的大国,建设现代民主是一个慢长的过程,我们不能操之过急。“群众通过基层的直接民主形式管理好一个村,将来就可管好一个乡,管好一个乡以后,将来就可管好一个县、一个省,真正体现国家是人民当家作主。”^[11]而城市基层民主的有效运转有赖于政府与公民的良好合作。城市社区治理的制度创新,为扩大公民参与和推进城市基层民主提供了制度平台。这种制度供给在城市社区治理的不同时期,也应随着公民参与实践进

行调整。如最初的“政府搭台、公众唱戏”,政府扮演更积极的角色,主导性较强。但随着公民权利自觉与参与能力的逐渐提高,公民参与对既有制度渠道有了创新与突破的需求,如前面所讲的社区各种论坛等新兴组织的兴起,就是公民自主参与对现有制度供给需求不断扩大的表现。政府就应在公民参与过程中不断改革创新原有的制度供给,并对公民参与给予积极的回应,允许社区公民在法律允许范围内的自主创新与探索,如对社区出现的新兴社区组织的认可与支持等。只有实现了自上而下的政府行政管理与自下而上的基层群众自治的有效衔接与良性互动,城市基层民主才能真实有效地运转起来。

参考文献

- [1](美)珍妮特·登哈特 罗伯特·登哈特:《新公共服务:服务而是掌舵》,丁煌译,中国人民大学出版社,2010年,译者前言第8页
- [2](美)科恩:《论民主》,聂崇信等译,商务印书馆,1994年,第219页
- [3]蔡定剑:《民主是一种现代生活》,社会科学出版社,2010年
- [4]Oldfield, Adrian. Citizenship: an Unnatural Practice. Political Quarterly. Vol1. 1990, P184.
- [5][8](德)托马斯·海贝勒 君特·舒耕德:《从群众到公民——中国的政治参与》,张文红译,中央编译出版社,2009年,第159、196页
- [6](美)曼纽尔·卡斯特:《认同的力量》,曹荣湘译,社会科学文献出版社,2003年,第69页
- [7]林尚立:《选举政治》,三联书店,1993年,第29页
- [9]孙柏瑛 李卓青:《公民参与:社会文明程度和国家治理水平的重要标识》,《上海城市管理职业技术学院学报》2006年第3期
- [10]潘多拉:《扩大基层民主大有可为》,《法律与生活》2007年第1期

(责任编辑:张晓月)