



## 形式化与合法性——城市社区基层制度结构的变动及功能解释

发布时间: 2010/1/15 22:55:51

于显洋

(中国人民大学 社会学系, 北京 100872)

摘要: 随着城市规模的迅速扩张, 国家行政干预力量也在逐渐减弱, 社区自治有了新的可能。但是, 我国各地的民主自治基本还处于“形式化”的初级阶段, 社区成员的社区自治意识淡薄, 参与能力欠缺, 这是影响和阻碍基层民主建设的重要因素; 社区民主自治发展程度取决于城市财政支持力度、居民参与积极性和热情, 以及行政执行力和社区干部的工作能力。总体来看, 社区民主自治是一场由政府推动的民主化运动, 因此它的合法性也就来自于政府。

关键词: 社区治理; 社区服务; 后单位现象; 民主自治

中图分类号: C912181 文献标识码: A 文章编号: 1009 - 8860 (2008) 01 - 0061 - 06

### 一、社区建设的发展过程及困境

#### (一) 社区建设过程

这里谈到的社区建设与社区服务工作是从1985年开始的。该年, 民政部从民政工作社会化、社会福利社会化的角度大力倡导社会服务工作。

1986年初, 为了配合城市经济体制改革和社会保障制度建设, 国家民政部就倡导在城市基层开展以民政对象为服务主体的“社区服务”, 首次将“社区”这一概念引入了城市管理。

1987年开始社区服务在全国普及。20世纪90年代以来, 我国城市基层管理体制开始了由单位主导型向街居社区主导型的转变, 其标志就是城市社区建设。

1989年12月26日全国人大通过的《中华人民共和国居民委员会组织法》又明确规定: 居民委员会应当开展便民利民的社区服务活动, 第一次将“社区服务”引入法律条文。

1989年3月, 天津市和平区新兴街道在我国内地最先开始社区志愿者服务活动, 首创志愿者协会。

1989年10月, 全国首次城市街道工作理论研讨会在北京举行, 会议着重讨论了城市街道政权建设、经济工作和社区服务三个问题。1991年, 国家民政部又提出了“社区建设”这一概念。当时的民政部部长崔乃夫在听取基层政权建设司“关于城市基层组织建设工作情况和今后工作设想”的汇报后, 提出了基层组织要抓好“社区建设”的新思路。此后, 民政部下发了《关于听取对社区建设思路的意见的通知》, 征求意见, 并在全国各个城市中广泛地开展了社区建设活动。1991年至1992年先后三次举办全国性社区建设理论研讨会。直到1993年月, 中央和国务院14个部委联合下发了《关于加快社区服务的意见》之后, 民政部制定了《全国社区服务示范城区标准》(1995年12月)。

1998年机构改革中, 国务院明确赋予民政部“指导社区服务管理工作, 推进社区建设”的职能, 民政部基层政权建设司也因此正式改名为民政部基层政权和社区建设司。在社区建设方面, 上海市起到带头作用。之后是石家庄的社区建设, 在借鉴上海市经验的基础上, 提出了二级政府、三级管理、四级

