

试论社区行政指导

费长山

(上海师范大学 法政学院, 上海 200234)

摘要: 社区行政指导是基层行政的重要方式,体现了行政管理模式的一种转换。本文通过对社区行政指导的释义、社区行政指导的对象、功能、特点、种类和具体方式的论述,旨在为行政指导在我国社区建设中的深入运用作理论上和实践上的粗浅探索。

关键词: 社区;社区行政;社区行政指导

一、社区行政指导是社区行政的一种新模式

社区是以一定地域为基础,由具有相互联系、共同交往、共同利益的社会群体、社会组织所构成的一个社会实体。^{[1](P6)}推进城市社区建设是党中央、国务院为加强城市工作作出的重大决策,是城市经济和社会发展到一定阶段的必然要求。社区是城市的细胞,是城市工作的基础,也是城市行政管理的不可或缺的组成部分。

行政指导是现代行政管理的一项重要行为方式,它的出现和发展实为一种新的行政模式,在很多国家已渗入到行政管理的各个部门和领域。行政指导一般界定为:是行政机关在其所管辖事务的范围内,对于特定的相对人,运用非强制性手段,获得相对人的同意和协助,指导行政相对人采取和不采取某种行为,以实现行政目的的行为。与一般行政行为不同,行政指导是行政机关的能动作用,它不具有强制性,通常不产生行政法上的权利义务关系。社区行政指导则是运用一般行政指导的原则,针对社区的性质和具体特点,对社区

的发展和各项行政工作进行规划、建议、劝告、诱导、鼓励、帮助、发布信息和各种行为指南等方式,向社区居民和组织说明理由,求得配合和支持,从而实现行政管理目的的活动。实践表明,社区行政指导体现社区行政管理模式的转换,比之以往行政管理方式,更容易为社区成员所乐于接受,对社区发展的作用更为明显。

所谓社区发展,按照联合国的解释,是指“一种过程,即由人民自己的努力与政府当局的配合一致来改善社区的经济、社会和文化环境。在此过程中,包括两个基本的要素:一是由人民自己参加、自己创造、以努力改善其生活水准;二是由政府以技术协助或其他服务,帮助其发挥更有效的自觉、自助、自动、自发与自治。”^{[2](P249)}其中所说的两个基本要素即“人民自己参加”与“政府的协助或服务”的有机结合过程其实就是典型意义上的行政指导。行政指导将成为社区管理主要模式从而受到更多的重视有其必然性。

第一,社区行政是新的市场经济条件下的行政,它几乎遍及社区所有领域。但是目前我国在社区建设中的立法滞后,难于满足社区行政管理

收稿日期:2003-08-10

作者简介:费长山(1950-),男,江苏东台人,上海师范大学法政学院副教授。

的实际需要。一方面社区建设需要以行政机关为主导,另一方面社区立法未及时跟上,社区行政缺乏相应依据。因而,采用行政指导的方式进行管理是对法律不完备或法律空白的必要补充;第二,市场经济条件下的社区主体结构 and 社区行政内容发生了变化,社区的事务都是关系社区成员自己的事,原先社区管理沿用计划经济的管理模式,采取较为强硬的措施,往往会产生负面效应。行政指导则是一种温和柔性的行为方式,较易为社区成员所接受,也比较容易达到满意的行政效果。第三,经济民主化的倾向必然导致行政民主化。社区行政指导是在获得社区成员的协助、同意、配合下发生作用的,是尊重社区成员意愿的具体体现,无疑,社区行政指导比起其他行政行为来更具有民主性,其持续发生作用的时间比较长,效果也比较稳定。

二、社区行政指导的法律依据、理论与实践

行政指导是行政机关一种重要的行权手段和模式,其法律依据可以从很多法律文件如宪法、法律、行政法规以及行政规章中得出。《中华人民共和国宪法》第8条第3款规定:“国家……鼓励、指导和帮助集体经济的发展。”第11条第2款规定:“国家通过行政管理,指导、帮助和监督个体经济”。国务院《中外合资经营企业实施条例》第6条第2款规定:“企业主管部门对合营企业负指导、帮助和监督的责任。”国家计委与经贸部的《指导外商投资方向暂行规定》更是明确规定了行政指导。^{[3](P250-251)}

直接规定社区行政指导的法律法规也有很多。早在1954年全国人大常委会制定通过的《城市街道办事处组织条例》第四条第二项就规定街道办事处的任务是:“指导居民委员会的工作。”1989年七届全国人大常委会制定通过的《中华人民共和国居民委员会组织法》第二条规定:“不设区的市、市辖区的人民政府或者它的派出机关对居民委员会的工作给予指导、支持和帮助。”2002年由中共中央办公厅、国务院办公厅转发的《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》中要求:要“坚持政府指导和社会共同参与相结合”,“各级党委和政府要高度重视社区建设。在推进

社区建设的工作中……经常给予指导……帮助解决社区建设中的困难和问题”等等。

社区行政指导的存在和发展离不开一定理论基础的支撑。行政指导的理论基础是多方面的,择其要有:

第一,自由理念。自由是公认的最传统最持久最基本的价值,是人类追求的目标之一。但自由不是没有限制的自由。在现代社会条件下,只有确认全体社会成员的公共利益及平等的基本自由并以此为前提把个人利益和自由与社会秩序统一起来,才能最大限度地促进社会进步,从而真正实现个人自由。孟德斯鸠认为,“自由是做法律许可的一切事情的权利。”^{[4](P154)}可是,仅此还不够。自由应是在法律范围中的能够得以选择的自由。法律范围中的无选择的自由是单向的被动的自由,法律范围中的有选择的自由是双向的主动的自由,从某一角度说,有选择的自由才是真正的自由。社区行政指导用非强制方法去说服、引导人们的行为,使社区行政相对人有听从或拒绝听从的自由选择权,并且无须担心任一选择的不利法律后果。通过选择,实现自己的意愿的同时实现自己的自由。因而,行政指导不仅保护相对人的自由,而且有利于培养全社会深层次的自由观。

第二,政府与市场经济关系理论。政府职能转变的核心是理顺政府与市场、政府与社会的关系。一般认为,行政指导是理解政府的公共政策如何作用于经济发展过程、政府在市场经济中扮演什么角色的重要参照系统。16世纪后的欧洲在重商主义影响下,普遍认为强有力的政府市场中扮演不可或缺的角色,只有如此才能实现最大公共利益,甚至为此不惜以战争来达到目的。^{[5](P36)}18世纪末,经济自由主义崛起,认为国家不应干预经济,只应成为“守夜人”,亚当·斯密提出著名的“看不见的手”,并认为在市场经济中政府应当尽到三种职能,即保护国家,维持公正与秩序,以及建设、维持一定的公共设施。^{[6](P27)}在以后一段相当长时间里,“有限政府”理论占了上风。直到20世纪30年代才被凯恩斯学说所替代。凯恩斯强调政府干预经济,用相机抉择的财经政策解决宏观经济问题。^[7]20世纪70年代西方国家的“滞胀”使凯恩斯主义走到了尽头,取而代之的是新自由主义。其主张给私人经济充分自

由,反对国家干预经济。考察理论兴替的历史,我们可以认为,片面强调政府作用或片面强调市场绝对自由都是有欠缺的,二者兼而顾之才可能是出路。而行政指导则糅合了市场与政府的作用,并取其各自优势,成为许多国家的施政中心,这是再自然不过的事情了。政府要大力发展社区经济,提高社区成员的生活质量,行政指导是必不可少的重要手段,这在理论上已成为共识。

第三,政府与公民关系理论。早期,政府与公民关系有两种代表性理论,即自由主义理论和国家主义理论。发轫于启蒙运动时期的自由主义理论认为个人是独立自主的,个人的自由和权利是国家存在的目的,因而国家应当服务于个人。洛克说,政府的唯一目的就是为了人民的和平、安全和公众福利。^{[8](P91)}尊重个人权利既是人民同意政府统治的条件,又是政府合法性的基础。^{[9](P108)}而国家主义理论则认为,国家高于社会。在此前提下,政府关心公共福利,保障个体的私有财产。只有在国家的庇护和帮助下,公民才有可能获取真正的自由和发展。政府必须“力图使自己成为人们幸福的惟一代理者和惟一的裁决者……为人们提供安全,能够预见并使人们获得生活的必需品……”^{[10](P1)}前者强调“有限政府”,后者宣扬“政府万能”,历史证明,二者在面临现实社会危机时却都无力解决问题。近现代兴起的新个人主义和国家干预主义则吸收了各自思想,各取所长,逐渐有协调融和的趋向。现阶段,政府在社会、社区发展进程中处于不可替代的主导地位,但政府又不是“万能的政府”,不能“承包”社区一切事务,更无能力“承包”社区成员的幸福。社区行政指导兼顾国家权力和公民权利,在实现行政目标的同时为社区全体成员提供利益表达和协调的平台,提供公平获取幸福的机制与机会,帮助其获得真正的自由与发展。

近年来,社区行政指导实践已在我国许多地区广泛开展。上海市的“二级政府,三级管理”的社区行政管理模式中,把社区建设与改革完善行政管理体制相结合,注重行政管理中心的下移,街道成立社区管理委员会等组织,对社区事务进行商议、协调、指导、监督和咨询;哈尔滨市南岗区成立社区建设指导委员会,下设社区建设指导中心,由相关的职能部门组成若干个工作指导部,对社

区工作进行指导;沈阳市春河社区具有法定地位,社区管委会取代了传统的居委会,有较强的自主性,直接管理社区事务。政府在社区建设中,只是“导演”,起间接作用,主要运用法律和经济手段来调解、引导,用法律和制度来规范社区运行机制。吉林省四平市采用政府主导、部门配合、生活参与、调动各方面积极性的方法,民政部门承担指导社区建设的任务。各地社区行政指导的实践,创造了很多很好的经验,虽然刚刚迈出很小一步,但对行政管理模式的转换、对社区民主建设来说却是历史性的跨越。

三、社区行政指导的基本功能

从社区行政指导的基本性质和对象特征中我们不难分析其特定的功能:(1)服务功能。服务于社区,提高社区生活质量,通过服务打造一个舒适文明的生活环境和投资经营环境是社区行政指导的出发点和归宿点。随着社区社会化程度的不断提高,社区成员就业形式的多样化,以及社区成员在物质文明、精神文明和政治文明越来越高的需求,行政指导的服务功能愈来愈明显;(2)保障功能。在向市场经济体制转轨过程中,多元化的社区经济组织和成员之间的利益矛盾和冲突在所难免,在解决矛盾和冲突的途径或手段中,行政指导是最为灵活实用的协调、疏导的手段。通过化解社区各类利益主体的矛盾,以充分保障社区经济的发展,保障社区成员的和谐相处。(3)稳定功能。社区经济的迅猛发展,一方面使得社区主体比例结构同时发生急遽变化,有的社区外来人口已占据社区总人口的二分之一以上;另一方面也使得下岗工人、残疾人、特困人员的就业、再就业矛盾十分尖锐。社区行政指导通过引导社会团体和各类经济组织进驻社区,能够比较好地舒缓这些问题,减轻政府和社会的压力,再通过大力发展社区经济以彻底解决问题。社区行政指导有助于缓解、控制社区潜在的或现实的非稳定因素,从而实现社区的稳定。(4)促进功能。社区存在着较为广泛的社会资源,这些社会资源是某一社区全体成员共同的财富,包括物质资源和精神资源。而社区成员个体对这些资源的占有是极不对称、极不平衡的。这会造成社区社会资源的极大浪

费。社区行政指导可以利用掌握的资源信息对资源进行合理配置,动员社会资源向那些资源短缺者援助,制定指导性政策向其倾斜,同时鼓励资源短缺的社区成员充分挖掘自己的潜能,从而促进社区每个成员不但在物质而且在精神上的全面发展。(5)抑制功能。在社区生活中,有部分社区成员总会存在自私的倾向,即为了增进自己的利益而不惜损害社区其他成员或社会的利益。对于这种未然的倾向,最适合行政指导发挥作用。社区行政指导以告诫、提示、警示等非强制性的积极行为方式主动对之施加影响,对于可能危及社会的行为、危害他人权益的行为起到防微杜渐的抑制作用。

四、社区行政指导的特征

由于社区行政指导的功能定位,其与政府部门的其他一般行政指导相比,具有以下特征:

第一、亲和性。社区事务的目的归根结底是增进民众福祉,提高居民生活质量。政府把自己想要社区成员做的事,也即自己的行政目的,通过建议、诱导等方式,转化为社区成员自己想做的事。社区成员如果想做而有困难,政府就为他们创造条件,帮助他们做,使得他们成功。在这里,政府与社区成员在同一个平台上博弈,而且是一个非零和博弈,相互沟通,相互加深理解,达到双赢。通过社区行政指导,表明政府对社区成员的尊重和关怀;同时,在接受行政指导的过程中,社区成员加深了对政府的信任度,必然会认为社区行政指导是亲民行为,从而政府的亲民形象就会在人们心目中树立起来。

第二、说理性。社区行政指导的对象是“社区人”,社区行政工作离开了社区人的支持和配合,就不可能顺利实现行政目标。整个社区行政指导的过程,实际就是一个说理的过程。政府要向社区成员说明政府想要做什么,为什么要这样做,怎样做,让社区成员明白,以理明义,以理服人,力求社区成员接受。同时,说明理由的过程,也是行政公开透明的过程,社区成员可以表达自己的意愿,了解行政指导的全过程,了解行政指导的全部信息,了解利益的诱导机制及救济途径,从而自主选择,决定是否接受指导。社区行政指导

的说理性,有利于社区成员知情权的充分保障和行使,也有利于社区行政管理模式的改革和不断创新发展。

第三、操作性。社区行政大都是社区具体事务,是社区成员身边的事,社区行政指导所提出的建议、规导、说服、劝告等也必须是具体的、可操作的,才能为社区成员所接受,行政指导也才会发挥作用。即便是宏观的行政指导,也必须是现实的,对社区成员来说是看得见摸得着能够付诸于行动的。如果社区行政指导不具有操作性,也就不成为行政指导了。

第四、参与性。力促社区成员参与行政管理和社区事务是社区行政指导的一个特点。社区的事务是社区全体成员的事务,社区行政工作的开展离不开社区每一个人的共同努力。社区行政指导与一般部门等行政指导尤其不同的一点是,社区行政指导积极拓宽社区成员参与社区管理的渠道和途径,把社区成员既看作是社区行政管理的对象,又看作是参与行政管理的主体。在民主行政的氛围中,社区成员的权利受到尊重,其参与社区建设的积极性也调动起来,真正以社区主人翁的姿态参与到社区建设中去。

第五、服务性。现阶段,政府在社区发展中发挥着主导作用。社区行政指导应当并且也能够充分利用政府掌握的大量的资源,包括行政资源、财力资源以及政策优惠的经济资源来服务于社区,服务于社区成员,并不断拓展服务内容,促使社区服务网络化和产业化。

第六、引导自治性。社区事务实际主要是社区成员的事,要逐步做到由社区和社区成员说了算。社区行政指导的重要目标就是政府依法行政,社区依法自治,理顺政府与社区的关系,还权于社区,通过积极引导,使社区居委会等成为名副其实的群众自治组织。

五、社区行政指导种类和方式

关于社区行政指导类型,可有不同角度的划分。如根据指导对象的特定与否,可分为抽象行政指导和具体行政指导;根据指导的层次,可分为宏观行政指导和个别行政指导等等。但对社区来说,更有意义的则是根据行政指导的作用划分的

助成性行政指导、调整性行政指导和规制性行政指导。

助成性行政指导是为社区成员出主意,以帮助或促进社区成员自身的利益和事业的发展为基本目的的行政指导。助成性行政指导在社区建设中尤为重要。如社区职业指导、就业再就业指导、保健指导、疾病防治指导、家庭文明指导、弱势群体权益保障指导、交通安全指导、防范小区盗窃指导、青少年教育指导、参与社区民主建设指导等等,它大都直接关系到社区居民的切身利益,关系到社区物质文明、精神文明、政治文明建设,关系到社区乃至社会的稳定。这类行政指导可以由行政机关在其职权范围中主动进行,也可依社区成员申请进行。一旦任何一位社区成员提出申请请求指导,行政机关没有正当理由不应拒绝,也不应区别对待。

调整性行政指导是以协调利益对立的社区成员间关系,化解其矛盾为目的的指导。社区是一个小型社会,社区成员基于各自利益关系,相互之间不可避免地会产生冲突和矛盾。比如业主委员会与物业公司的矛盾、商业网点增删与居民需要的矛盾等,而这些冲突和矛盾不是行政命令所能解决的。调整性行政指导有利于社区经济利益的分配,有利于生产、生活资源的合理配置,有利于社区成员互谅互让、和睦共处,共同推进社区文明建设。

规制性行政指导是为了维持和增进公共利益,对违反社区公共利益的行为加以规范和制约的指导。如中小学收费指导、社区服务物价指导、对违章建筑的抑制与防止、社区矫正违法行为指导等,规制性行政指导基本都有明确的法律依据,一般在特定相对人可能会出现不利于社区建设、危及其他社区成员权益的行为时进行,因而,规制性行政指导可以防患于未然,杜绝可能的违法行为,保障社区健康有序发展。

根据社区建设的目标及社区成员的特点,笔者以为,社区行政指导应形成以助成性行政指导为主,调整性行政指导和规制性行政指导为辅的基本格局。毕竟,帮助社区成员在物质文明和精神文明得到全面发展并取得成功是行政管理的首要任务。

社区行政指导的具体方式非常丰富,通常可

以有:

1. 通过制定社区规划的方式进行指导。比如制定社区发展的总体规划、社区公共投资规划、社区各类社会事业发展规划等等。没有规划,社区的前景不明,社区成员的认同感不强,同时,社区发展会处于失序状态,造成社区资源的极大浪费,也使行政成本巨大。

2. 通过制定相应规划的配套政策进行指导。如为社区解决人、财、物方面的补贴性政策、协调利益主体关系方面的补偿性政策、共驻共建社区方面的优惠性政策等,为社区建设提供较为充分的政策支持。

3. 通过加强制度建设进行指导。如制定关于听证会制度的指导意见,明确凡是有关部门在社区实施的涉及群众性、社会性、公益性的重大行为,在作出决策前,必须召开社区成员听证会,广泛听取各方面意见。

4. 通过对社区公共资源经营的方式和购买服务的方式进行指导。如引导社会资本投资社区,培育和利用社会团体进驻社区,增强社区对经济社会快速发展的支撑力。再如以优惠政策诱导(也即购买)服务行业进入社区,实现政府在实现公共服务方面“角色”的转变,从公共服务的直接提供者变成公共服务的“监督人”。

5. 过开展社区具体事务进行指导。如就业指导、职业培训指导、卫生健康指导、青少年教育指导、家庭关系指导、亏损经济组织扭亏指导等等。这种指导除一般宏观面指导外,更应注重采用个别指导的方式。个别指导虽然加大了工作量,但更有针对性,更具体,效果也更好,社区组织和个人也更欢迎个别行政指导。

6. 过建立社区服务志愿者队伍进行指导。加大社区人力资源开发的力度,提升居民的公益精神和奉献精神。

参考文献:

- [1] 周沛. 社区社会工作[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2002.
- [2] 徐震,林万亿. 当代社会工作[M]. 台北:台湾五南图书出版有限公司,1999.
- [3] 罗豪才. 行政法学[M]. 北京:北京大学出版社,2000.
- [4] 孟德斯鸠. 论法的精神·上[M]. 北京:商务印书馆, 1961.

- [5] 阿尼金. 马克思以前的思想家和经济学家[M]. 武汉:湖北人民出版社,1986.
- [6] 亚当·斯密. 国民财富的性质和原因研究·下[M]. 北京:商务印书馆,1974.
- [7] 凯恩斯. 就业利息和货币通论[M]. 北京:商务印书馆,1963.
- [8] 洛克. 政府论·下[M]. 叶启芳,瞿菊农译. 北京:商务印书馆,1993.
- [9] L·亨金. 权利的时代[M]. 信春燕等译. 北京:北京知识出版社,1997.
- [10] 哈耶克. 自由秩序原理·下[M]. 邓正来译. 北京:北京三联书店,1997.

Towards Guidance to Administrative Work in Community

FEI Changshan

(College of Law and Politics, Shanghai Normal University, Shanghai, 200234, China)

Abstract: Community administrative guidance, an important mode of administrative work at the grass-roots level, embodies a transfer of administrative management models. By exploring the definitions, subjects, functions, characteristics, classification, and specific methods of community administrative guidance, this paper is intended to probe into the theory and practice concerning the effective application of administrative guidance to China's community construction.

Key words: community, community administration, guidance for community administration

(责任编辑:苏建军)

《邓小平经济思想原旨与概貌研究》评介

上海师范大学商学院李治国教授的新作《邓小平经济思想原旨与概貌研究》(以下简称《概貌研究》),已于近日由人民出版社出版了。与已有研究相比,《概貌研究》具有明显的特色。主要是:

一、研究目的是表现邓小平经济思想的原旨与概貌。现已出版发表的许多同类论著,其写作目的一般有两个:一是宣传和教育;二是发掘《邓小平文选》中一些不为人们所注意的思想亮点。《概貌研究》虽然也有这两方面的意义,但主要的目的是实事求是地、原原本本地表达出邓小平经济思想的原旨与概貌。该书绝不追求标新立异,也不进行过于宽泛的理论发挥,而是严格地遵从邓小平经济思想的原创含义,着力研究邓小平经济思想的概貌。

二、研究对象是狭义的邓小平经济思想。邓小平经济思想有广义和狭义之分。广义的邓小平经济思想包括邓小平个人的经济观点、政策主张和在邓小平个人经济观点、政策主张指导下所形成的党的路线、方针、政策和社会主义经济理论;狭义的邓小平经济思想只限于邓小平个人的经济观点、经济理论和政策主张。此前人们研究较多的是广义的邓小平经济思想,从狭义方面进行的研究并不多。《概貌研究》对狭义的邓小平经济思想进行的研究,有弥补薄弱的意义。

三、研究方法科学。《概貌研究》最基本的方法是辩

证唯物主义和历史唯物主义。该书用发展、变化、联系的观点分析了邓小平经济思想的发展阶段,以及邓小平与毛泽东等第一代领导人的内在思想联系;贯彻全书的红线是解放和发展生产力。该书的另一个重要方法是比较和抽象。所谓“比较”,是把邓小平经济思想与马克思主义创始人和列宁、斯大林、毛泽东进行比较;所谓“抽象”,是把邓小平对一些具体问题的论述上升到普遍、上升到一般去认识,避免了就事论事。

四、资料翔实、脉络清晰。邓小平没有为我们留下专门的经济著作,就连经济类文章也很少,他的经济思想全都散见于他作为政治家、军事家在各个时期的讲话、报告、指示的字里行间。由于历史的原因,有些年代甚至没有他的文字记载(如“文革”十年中),或者只有极少的记载(如20世纪三四十年代和五六十年代)。《概貌研究》克服困难,深入细致地发掘整理资料,做到了资料翔实、脉络清晰、立论有据,引用的邓小平个人资料达1000余条,有近600个注释。

当然,该书也有进一步完善的必要。比如由于资料缺乏,对“文化大革命”十年间邓小平经济思想的研究还不够透彻和准确;运用比较法也还可以更全面深刻一些。

(秋 月)