

浅析城市社区管理体制中存在的问题与改革措施

作者：浙江省湖州师范学院法商学院 刘月平

[摘要]我国城市社区管理由于受计划经济体制的影响,社区管理的矛盾和问题与城市社会转轨变型的趋势以及城市社区管理体制改革的的要求格格不入。本文对我国城市管理存在的问题进行分析,提出我国城市社区管理体制的改革措施。

[关键词]城市社区管理; 体制; 改革

计划经济体制下形成的社会管理方式政企不分、政社不分与自上而下的行政推动是我国传统社会管理的主要方式,并形成了所谓的“单位办社会”的格局,即职工及其家属的生老病死、衣食住行等各种生活问题都需要依靠所在单位解决。尽管随着国企改革的深入和现代企业制度的逐步建立,近年来全国各地城市先后对社区管理体制和管理方式进行了有益的探索,取得了明显的成效,但从社区管理的现状和客观需要来看,还存在着不少矛盾和问题。

一、当前我国城市社区管理体制存在的问题

1、社区管理体制存在着较浓的行政化色彩

尽管这些年各地城市在改革以政府为主导的社区管理体制方面已经做出了不少努力,但社区管理的行政色彩仍然很浓,缺乏公众参与机制。

一方面,街道办事处政社不分的状况并没有大的改观,它仍然承担着过多的行政管理职能,工作量过大,经常处于疲于应付状态,其后果是既未能够明显减轻政府的社会管理负担,也没有能够很好地发挥自己应有的社会管理职能,致使社区成员越来越高的物质文化生活要求难以得到满足,同时也没有从更深层次上提高广大居民民主参与社会管理的意识。

另一方面,作为居民群众自治组织的居委会的工作方式也带有较浓厚的行政色彩,居民没有发言权和选择权,只是被动的接受管理。因为事实上居民委员会受街道办事处的领导,所以其日常工作不得不服从街道的安排,进而也陷入了繁杂的具体事务之中。这不但造成基层社区管理的超负荷运转,减低了管理效能,而且有悖于居委会成立的初衷。

2、社区的组织机构设置不科学

旧经济体制下,城市基层社区的组织构架由相互联系的区、街、居三级组织构成。其中区政府是我国城市的基层政权机关,街道办事处是区政府的派出机构,居民委员会是街道办事处指导下的基层群众自治组织。这种形成于20世纪50年代前期的组织体制是我国城市基层社区组织建设的一大创举。然而,这种组织结构具有明显的不科学性。

一是街、居组织机构过多而缺乏应有的权威性。在市、区、街道三级管理层次上,机构设置与权限呈“倒金字塔”型,“上面千条线,下面一根针”。一个街道办事处设立的各种委员会、领导小组及类似的临时机构可达30多个,一个办事处主任可兼20多个职务,一个科要应付20多个职能部门,这就大大降低了街道办事处的工作效率,使街道辖区内的不少单位对街道办事处布置的社区性工作推脱、敷衍,相当一部分居民群众明显轻视街道、居委会组织。

二是社会团体和中介性社会组织发育不足。在我国城市基层社区除了街道办事处和居委会以外,其他社会团体和中介性社会组织不仅数量有限,而且缺乏独立性。比如,在许多居民小区,像社区服务志愿者协会、计划生育协会、老年人协会等组织的主要工作,大多由居委会干部兼任。即使是居民委员会这样的自治组织,也往往成为街道办事处的“腿”。

3、社区组织职能错位

街道办事处在社区管理中的职能不明确。街道办事处原本只履行一部分行政职能,但在社



区管理中，行政、执法、街道经济发展等各项任务都下放到街道办事处，使它从一级基层政权的派出机构逐步演变为一个集行政管理、社区管理与服务的综合性机构。市、区的各专业管理部门也存在职能相互混淆的情况，他们还往往各自为政，工作布置繁杂和重复交叉，使街道难于应付。街道在难以承受如此之多的社会管理事务的情况下，往往把自己的部分职能转移到受其“指导”的居民委员会身上，久而久之，原本作为一种群众自治性组织的居民委员会，在承担了一部分行政职能后，与街道办事处之间实际上形成了领导与指导兼有的双重关系，而其原本的自治管理功能却日益萎缩。

这一方面使街道应当发挥的综合管理功能得不到很好发挥，加大了管理成本，降低了管理效能；另一方面，使社区其他组织的职能错位和扭曲，社会性组织作为一个相对独立的实体丧失了独立意识和活动能力。

4、社区管理制度不规范

良好的社区要发挥合力功能，必须有一系列的规范、制度、秩序和管理。既要确定组织及其成员相互交往和解决问题的正确方式，又要规范对越轨者宽容的限度。传统社区管理制度的缺陷在于：一是街道办事处作为政府行政机构，对自身行政服务和管理的范围没有制定明确的制度规范，造成无权管理或越权管理；二是社区内的市、区属机关和企事业单位，分别受各自条条的领导，按条条的指令行事，与街道办事处之间的关系缺乏有效的政策和法律依据，往往造成社区事务相互推诿扯皮；三是社区内的社会团体等组织没有形成有效的行为规范，让社区成员来共同遵守。对于社区行为越轨者，社区组织也缺乏行政上或法律上适当而有效的惩罚；四是社区管理运行尚未形成条块结合的监督机制，有关专业管理部门权力过于集中，对它们的工作质量和一些不正之风难以进行监督和制约。

二、我国现阶段城市社区管理体制的改革措施

旧有城市社区管理体制模式存在的上述缺陷，与城市社会转轨变型的趋势以及社区管理体制改革的要求格格不入，必须要进行改革。

1、构建社区自治组织体系

有效的组织是培育社区自治能力和提升社区自治功能的基础。因此，城市社区管理体制改革的重要内容和第一步就是重新构建社区自治组织体系，以替代原有体制下的居委会。笔者建议建立“一个大会，两个机构”体制：社区成员代表大会、社区协商议事委员会和社区居民委员会。

(1) 社区成员代表大会是社区最高权力机构。主要职责是选举产生社区议事协商委员会和社区居民委员会，审议和决定社区社会发展的重大事项。社区成员代表大会是社区成员表达自己意愿的渠道，它行使民主职能，具有自治组织的控制权，是社区成员切身利益的忠实代表。

(2) 社区协商议事委员会是社区成员代表大会闭会期间的代行常设机构，在居民代表大会闭会期间，代表居民代表大会行使议事、决策和监督职能，负责对社区建设与管理的重大问题提出意见和建议。社区协商议事会同社区成员代表大会一样，一般均为社会职务，不拿薪金和补贴。议事会成员由社区成员代表大会推选产生，对居民代表大会负责。

(3) 社区居民委员会是社区成员代表大会的常设执行机构，在社区成员代表大会和社区协商议事委员会的授权和监督下，组织实施社区的管理、服务等事项。落实社区成员代表大会和社区协商议事委员会的决议，协助政府完成规定的任务，行使社区自我管理、自我服务、自我教育和自我监督的职能。

2、大力发展社区非营利组织与志愿组织

社区非营利组织和志愿组织不仅是社区服务可资利用的资源，也是培育社区文化、促进社区整合的力量。如果将居住于某一地域的居民比喻成一个个独立的棋子的话，社区非营利组织和志愿组织就是棋盘上的网线，赋予了每个棋子以特定的意义，并将它们连结成一盘完



整的棋。同时，它们还为市民的自治管理提供了有效的组织方式。培育和发展社区非营利组织和志愿组织，充分发挥它们在社区建设过程中的作用，我们有必要借鉴发达国家对这些组织的支持方式，逐步增加政府对它们的投入。这种投入不应以“事业费”或“人头费”的方式下拨，而应以“项目经费”的方式拨付，并把竞争机制引入经费分配过程，运用“项目经费”这个杠杆来有效地控制社区非营利组织的服务内容和质量。同时，对非营利组织从其他渠道获得的收入，只要能够再投入社会公益事业，政府应该采取适当的减免税政策。此外，政府也还应在全社会大力提倡社区志愿活动，成立社区志愿组织，促成各方积极参与社区服务与社区管理的良好风气。

3、创新与社会需求相适应政府管理方式

城市社区管理体制的改革应由单一行政管理模式转变为政府与社区互动的治理模式。体制转换的实质，是政府权力与公民权利相互依赖着的转型，是构筑政府依法行政与社区依法自治相结合的管理体制模式，这也是与架构“小政府、大社会”的现代城市治理结构相适应的。措施如下：

(1) 明确居委会与各职能部门及其它社区组织各自所担负的职责。第一，明确街道、职能部门必须独立承担的行政管理职责，政府部门把该由自己管理的事情管好，不推给社区；第二，界定社区自治管理的职责，诸如社区中介组织的发育和管理、邻里关照等社区公益事业建设等；第三，界定部门承担、但需要社区协助的职责，如社区保障、群众文化等社会性服务工作从行政职能中分离出来，按“权随责走、费随事转”的原则移交给社区去办。

(2) 建立社区评议街道和政府职能部门的考核监督机制。政府职能部门普遍在社区建立公示制、承诺制，主动接受社区成员的监督。凡社区成员意见较大，评议结果排位靠后的工作人员将被取消评优资格，下岗学习等待处理，连续排位靠后的调离岗位。

4、建立健全社区组织法律法规体系

从1989年《中华人民共和国城市居民委员会组织法》颁布实施至今，已有将近十九年的时间，而这十九年恰恰是中国发生翻天覆地变化的时期，当年制定《居民委员会组织法》时所依赖的各种内外部环境已经改变或不复存在。笔者认为，新法规迫切需要解决的问题主要有以下两方面：

(1) 进一步明确基层社区组织的性质和地位，制定出操作性强的法律条文。我国宪法和现有法律都规定居委会是“群众性的自治组织”，要确保基层社区组织的“自治”，就必须以法律形式明晰政府、社区内其他组织与基层社区组织各方的权责关系，使各方各司其责、各尽其能，信守自己的权力和职责边界，既不越位，也不缺位。

(2) 明确规定国家对基层社区组织所负有的财政义务。基层社区组织分担了此前由政府和企业事业单位包揽的社会服务和社会管理工作，甚至成了部分公共物品的提供者，从而为政府改革和提高工作效率奠定了基础。因此，基层社区组织理应从国家财政得到适当的补偿，国家亦有义务提供基层社区组织开展工作所需的必要经费，如人员工资、办公经费、特别项目费用等等。

参考文献

- [1]常铁威.新社区论[M].中国社会科学出版社，2005年版。
- [2]熊琴.城市社区管理问题研究综述[J].社区管理，2006年第8期。
- [3]吕强民.应积极培育社区非营利组织[J].中国民政，2006年第4期。

