

我国城市社区管理中的权力协调问题

The problem of the power's coordination about our city's community management

杜晓燕/ DU Xiaoyan 李景平/ LI Jingping 尚虎平/ SHANG Huping

(西安交通大学公共政策与管理学院, 陕西西安, 710049)

【摘要】对社区管理主体权力的协调研究实质是在城市社区空间中对执政党权力、行政权力和社会权力之间的协调, 实现国家和社会的权力的互强, 推动三者的良性互动。

【关键词】城市社区管理体制; 城市社区管理主体; 权力协调

【Abstract】 Nowadays, Chinese society is experiencing an unpretending constructive change, the management of community has become a great component of the management of city. Whether the urban community management system is proper to the requirement of development, which relation to the urban society's stability and the resident's benefits. Community management isn't short of management host, the development of politics and economic demand that the management actors become plural, and coordinating the relationship between the management actors is an important component of the urban community management system. Essentially this paper is researching the coordination between Party's power, administration's power, society's power, the purpose is to promote the relationship between the country and society.

【Keywords】 Urban community management system; Urban community management actors; Coordination between actors

基金项目: 陕西省哲学社会科学基金项目, 批准号: 05F005Z。

【中图分类号】 C91281

【文献标识码】 A

改革开放二十多年来, 我国的政治、经济和社会等各个领域都发生了深刻的变化。目前, 我国社会处在重要转型时期。主要表现在: 现代市场经济体制已经基本建立; 过去的“全能”政府向“有限能力”政府转变; 过去的“单位办社会”向现代企业转变。从总体格局来看, 我国城市社会正在由单位制向社区制转变。社区权力是社区管理的核心。目前城市社区管理主体之间权力相互冲突比较严重、权力结构不合理, 这是城市社区管理体制不顺的一个重要方面。这就需要我们要着力于社区管理主体权力的协调。权力协调的过程同时也是对社区权力结构重新构建的过程。实现社区管理主体权力的协调, 有利于理顺城市社区管理主体的关系, 推动国家和社会关系的良好互动。

1 基本概念界定

1.1 城市社区

城市社区, 是指在一定区域内由从事非农业劳动的密集人口所组成的共同体。

1.2 社区管理主体

社区管理主体是指在一定环境中产生的以社区党政组织为核心, 由社区党政组织、社区自治组织、业主委员会和社区中介机构共同构成的社区管理组织系统。本文界定的城市社区管理主体是: 党政组织、社区自治组织、业主委员会、社区中介组织和社区居民。

1.3 权力相关概念界定

(1) 权力结构是指因权力分配而形成的各权种之间及各权种与人民权力整体之间的相互关系及依赖这种相互关系所形成的权力体系。社区权力结构是指代表国家、社会等性质权力在社区空间内相互作用形成的一种结构形态。

(2) 权力的协调是指赋予权力主体适度的合理权力。本文所指的是在城市社区空间赋予各个社区管理主体适度的合理权力。

2 城市社区管理主体权力的不协调及原因分析

目前我国城市社区管理主体的权力处在一种不协调状况——权力结构不合理。对权力结构的研究实际上是考察社区空间中的各种权力、权力的性质和来源、不同权力之间关系如何、不同权力强弱程度如何等问题。

2.1 目前城市社区管理主体权力的不协调

2.1.1 城市社区自身权力不足

目前,虽然有多元社区管理主体产生,但是仍然没有改变政府主控的局面,权力多集中于国家组织。城市社区自身权力不足,主要体现在社区居委会上,当前我国居民委员会权能不足,对社区重大事务并没有决定权和影响力,许多重要的权限都被街道办事处所控制。

就目前来看,全国大多数居委会的主任还要由街道办事处分派,被分派下来的居委会主任不是面向居民而是面向政府的;财力主权被街道办事处所控制,居委会不能够控制财权,导致我国绝大多数居委会财力不足,开展工作困难;在日常办公过程中,居民委员会行使的不是社区自治权,而是政府摊派下来的任务,多数居委会一年从头到尾忙得都是街道办事处分派下来的行政事务,没有多余能力进行社区自治事务的处理。

2.1.2 管理主体之间的权力冲突比较严重

- 政府组织和社区居委会之间的权力冲突。具体体现在街道办事处与社区居委会之间权力冲突,其实质是政府行政权与社会权的冲突。街道办事处把社区权力(包括人事权、财权、管理权等)集中在自己手中,将社区居委会纳入到自己管理体系中,视为其下属部门,通过对社区居委会下达行政命令的方式,让居委会做大量的行政工作。居委会手中没有社会权力,只能事事依赖于街道办事处。这导致居委会不是面向居民而是政府,居民对居委会没有信赖感,居委会地位尴尬。

- 社区居委会和社区党组织之间的权力冲突。社区党支部工作范围的模糊性,使得社区党支部的权力有很大的弹性。有的党支部权力很大,甚至代替居委会行使自治权进行社区具体事务管理和决策;有的党支部权力很小,在社区中是可有可无。无论哪种情况,都使居委会和社区党组织的权力冲突经常发生。

- 社区居民委员会和业主委员会之间的权力冲突。“业主”和“业主委员会”是我国城市住宅分配制度变革后出现的新概念。业主委员会与居民委员会都属于自治管理组织,都需要动员居民广泛参与才能实现自治管理目的,所以难免会有权力上的相互冲突。

2.2 城市社区管理主体权力不协调的原因分析

2.2.1 城市社区管理主体权力界定不清晰

我国城市社区从产生之日起,就处在国家权力的控制之下,城市社区管理模式大多是政府主导型,社区中行政权力不断膨胀,社会权力空间狭小。但目前,我国城市社会正由单位制向社区制转变,这就要求单位制下的政治精英让渡出大部分权力。在这种情况下,城市社区各种性质的权力界定又十分不清晰,执政党权力、行政权力和社会权力的边界没有厘清,行政组织不断进行越权管理,使得行政权力不断膨胀,其他性质的权力得不到发育。

2.2.2 城市社区管理主体权力的制度化不彻底

权力的制度化是指权力得到制度资源的支持从而获得制度保障的过程。当前,我国城市社区权力的制度化并不彻底,突出表现为缺乏对城市社区权力的法律支持。

《中华人民共和国居民委员会组织法》第六条规定:居民委员会根据居民居住状况,按照便于居民自治的原则,一般在一百户至七百户的范围内设立。居民委员会的设立、撤销、规模调整,由不设区的市、辖区的人民政府决定。这个权威的制度缩小了社区自治权力的范围。首先,居民委员会的管理范围是一百户到七万户之间,以这个范围为标准,居民委员会的自治管理范围太小,并不是一个完全意义上的社区,而是行政权力对城市的一个强行分割。其次,居民委员会的设立、撤销、规模调整的权力控制在政府手中。这从一定程度上削弱了社区组织权力的自治性。

另外,关于政府和社区的权力边限在现有法律中没有得到反映,权力界限就失去了法律保障,自然会有越权等现象产生。

3 实现城市社区管理主体权力的有效协调

3.1 城市社区管理主体权力协调的原则

3.1.1 政党主导的原则

中国共产党是我国社会主义事业的领导核心,在城市社区管理中也要发挥其领导核心作用。这是进行城市社区管理主体权力协调首要坚持的原则。

3.1.2 社区自治的原则

社区自治是我国未来社会的发展方向,是社区管理的重要内容。没有社区自治,社区管理也就失去了意义,所以进行城市社区管理主体权力协调应该遵循此原则,才能真正符合社区发展要求。

3.1.3 以人为本的原则

社区基本上是一个属于个人的私密空间,尊重社区居民的个人权利和个人意愿是社区管理本身的要求,不同管理主体权力的协调也是要在“以人为本”原则下进行的。

3.1.4 效率的原则

进行城市社区管理主体权力协调的时候,一定要重视效率问题,如何让权力在城市社区空间内发挥出最大的效率是非常重要的。

3.2 城市社区管理主体权力协调的目标

在社会转型时期,城市社区管理模式要随时代发展要求而改革,社区自治是未来社会的发展方向。但是目前我国实现完全社区自治的条件并不成熟,所以笔者认为政府主导和社区自治二者结合起来的过渡管理模式是比较可行的。那么,这反映在城市社区管理主体权力上就是:形成一种多元化开放型的社区权力结构,限制行政权力在社区中的无限渗透,让渡给社会权力更大的发展空间。这也是城市社区管理主体权力协调所要达到的目标。

3.3 实现城市社区管理主体权力的有效协调

3.3.1 还权于社区居委会

居民委员会作为社区自治组织,是社区管理的一个核心组织。长期以来居委会权力缺失,自治功能弱化。还权于居委会是实现权力协调首先要做到的,同时也可以解决城市社区自身权力不足的问题。

• 自治权:包括人事权、财务权、事务管理权、摊派拒绝权等。

人事权:街道办事处没有权力任命居委会主任。应该积极倡导居委会直选,只有居民选出来的居委会主任才能真正代表居民利益。

财务权:没有财务权,居委会难以开展工作,只能唯办事处马首是瞻。所以,一定要把财务权还于居委会手中。具体措施为:建立社区一级财务,给居委会开设独立银行帐号,政府划拨的用于居委会的办公经费和社区建设专项资金等应由居委会自主掌握并使用,减少其他权利主体干涉。居委会应定期对居民公开帐务收支状况,接受居民监督。

事务管理权:社区居委会负责执行居民会议的决议,对本社区公共事务进行日常管理,做好社区服务、社区保障、社区治安、社区环境、社区卫生、社区计划生育、社区文化教育等工作。

摊派拒绝权:对街道办事处下派的任务,居委会不一定必须要全盘接纳。居委会虽然有协助政府及

其派出机关工作的责任,但是不能混淆了协助事务和自治事务之间的界限。对其他单位或者部门进行的不合理摊派,社区居委会可以拒绝。

• 协管权:主要是对公安、环保、卫生、建设等行政部门在社区的工作行使协管权。按照“谁办事,谁用钱,谁负责,谁有权,权跟责走、费随事转”的原则,由相关部门补贴给社区一定的协管工作经费。

• 监督权:就是赋予社区对外监督的权力。居委会作为社区重要的自治组织,这种对外监督权力是不能被忽视或蔑视的。一是对政府有关部门、街道办事处及其人员的工作情况进行监督,提出意见;二是对供水、供电、供气等公用事业单位的服务工作进行监督,提出批评和意见;三是对物业公司的服务工作进行监督,组织产权人和使用人对物业公司进行评议,对不称职的提出解雇意见;四是对社区内党员干部的社会表现、道德行为进行监督,并向上级部门提出意见。

3.4 规范城市社区各管理主体的权力

正是由于社区各管理主体的权力配置不规范,导致越权管理现象出现,使得管理主体之间权力的相互冲突时有发生,影响到社区管理效率。规范社区各管理主体的权力才能缓解权力的相互冲突也减少了冲突成本。规范社区各管理主体的权力是通过对各管理主体的权力界定来实现的。

3.4.1 政府组织的权力界定

一直以来,政府把行政权力过多地渗透到社区中,这是街道办事处和居委会权力相互冲突的根本原因。政府在社区管理中应该逐渐从主导角色转变为服务者、监督者、指导者的角色,比如提供公共服务社区、培育社区自治组织、提供法律保障等。

3.4.2 党组织的权力界定

在社区中,党的权力是一种政治领导权,即政治原则、政治方向和政治导向等。社区党组织可以动员社区力量和资源推动社区建设,进行跨社区协调,为社区自治创造一个良好的环境。但它没有参与社区具体事务处理的权力。

3.4.2 社区组织的权力界定

业主委员会指的是由该社区在一定区域范围内建立的组织,该组织代表这个区域内全体业主对物业实施自治管理。业主委员会的权力来源是基于业主的物权,它是业主参与民主管理的组织形式。

社区中介组织,是指以社区居民为成员、以社区

地域为活动范围、以满足社区居民的不同需求为目的、由居民自主成立或参加、介于社区主体组织(社区党组织和社区居民委员会)和居民个体之间的组织。如老年协会、读书会、秧歌队、书法协会、钓鱼协会等。

业主委员会和社区中介组织的发展不但能锻炼居民的自我管理能力和促进居民自治的发展,同时也将改变传统社会结构中社会成员和各种社会组织无权、无力、无法制约政府的局面,促进基层民主建设的进程。

3.4.4 城市社区居民的权力界定

城市社区居民的权力体现在两个方面:

一是寓居民权力于社区居委会和业主委员会之中。这两个组织都是居民自治组织,他们权力的行使就是居民参与社区事务的一种方式,体现了居民的自我管理权。

二是对管理主体权力进行有效监督。如果社区居民有足够的权力对社区其他的管理主体的权力进行监督,社区管理主体权力的运行就会更加的规范化。

3.5 构建新的城市社区权力结构

通过对城市社区管理主体权力的协调,我们可以构建出一个基本平衡与合理的社区权力结构。当然,这还只是个构想,仍然需要接受实践的检验并在实践中继续完善。

这种城市社区权力结构可以这样描述为图1。这是一种多元化开放型的城市社区权力结构。

首先,在社区管理中必须坚持党组织的领导核心地位,行使其政治领导权,发挥好领导作用。

其次,政府的行政权力在城市社区要适度收缩,给社会权力更多成长和发展的空间。

第三,赋予城市社区居委会、业主委员会、社区中介组织和居民获得更多的社会权力,来实现社区的自我管理。

这种权力结构有利于整合各个管理主体的力量,让权力真正置于高效的多元治理之下;有利于理顺管理主体关系,降低摩擦成本,提高社区管理效率,推动社区自治,最大程度的实现社区居民利益。

3.6 确保城市社区管理主体权力的法律制度支持

修改相关的法律法规和条例,为城市社区管理主体权力边界提供法律制度的支持和保障。我们倡导“依法治国”,那么也要“依法治社区”,有了法律制度支持,就会减少越权现象,有利于实现城市社区管

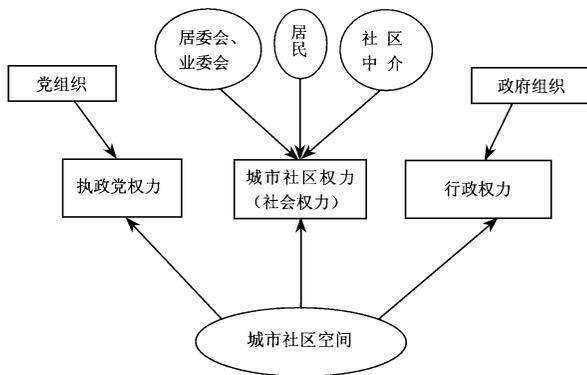


图1 城市社区权力结构图

理主体权力的协调。

3.6.1 加快修订《城市居民委员会组织法》

《组织法》规定了社区自治的权力,但是同时又在一定程度上限定了权力范围。首先我们要扩大居民委员会的管辖范围,这也同时扩大社区自治权力;其次,政府要尊重地域传统文化和居民认同感,赋予居民选择权,而不是把对居委会设立、撤消、规模调整等权力完全控制在政府手中;第三,也是最为关键的一点就是把居委会与政府部门以及其他社会组织的关系进行重新定位,把居委会自治事务和协助完成的行政事务之间界定清楚。这也就是明晰行政权力和社区权力的各自边界,把属于社区的自治权限归还给社区。

3.6.2 修改《物业管理条例》

《物业管理条例》是2003年制定并执行的。条例只是明确了业主大会和业主委员会的权利和职责,但是忽略了一点,就是业主委员会到底拥有多大的权力。条例没有明确业主委员会的法律地位,也就无法行使其权力。所以,需要对《物业管理条例》进行适当修改。

各地也可以在法律法规范围内,结合当地情况,制定相应的规章制度来规范城市社区管理主体的权力。

4 结束语

城市社区管理体制的改革包括很多方面,本文试图通过实现城市社区管理主体权力的协调来理顺社区管理体制,推进社区管理工作的开展。本文的创新点也正在于此:研究目前城市社区管理主体权力状况,实现管理主体权力的协调,以此推动城市社区管理体制的改革。△

(下转 106 页)

来的公平感受不可能依靠政府的规定而被赋予,而只能通过征地补偿的自由谈判而获得。

4.2 保障差异化

这个观点包括两层含义,第一,保障,即所有失地农民必须被纳入社会保障体系;第二,差异,这里面又包括两层含义,一方面,我们必须承认城乡二元结构所引起的城乡生活水平的差异,因此在目前阶段,建立有异于城市居民的失地农民社会保障体系更为切合实际;另一方面,部分失地农民成功转岗就业后,企业或政府为其交纳一定社保资金,其社会保障水平也会高于不能实现再就业的失地农民。

4.3 就业公平化

必须认识和承认失地农民在知识、技术、资金上的相对劣势地位,因此需要政府给予失地农民一定的就业帮助才公平,也就是实现所谓的“矫正的公平”。具体而言,政府应该建立培训制度,对失地农民进行免费培训,以帮助他们掌握一到两项实用技术,增强就业竞争力。除此之外,政府还应该确立扶助制度,一方面,政府可以通过减免雇佣一定数量的失地农民的企业的税收来推动企业雇佣失地农民,另一方面,通过政府代缴企业所雇佣的失地农民的“三金”,既减轻企业负担,也可以增强失地农民的就业竞争力。

4.4 程序效率化

目前,各试点城市在程序方面的改革主要集中

于政府对农民的公告、登记的次序和次数上,但据笔者调查,这固然是影响效率的重要方面,但政府内部即上下级政府的文件传送上也占用了大量时间,这也应该进入改革范畴。这方面的改革可以在两个方面展开:修改有关规定,变下一级国土部门向上级国土部门、下一级政府向上级政府双向同时报送改为单一的上下级国土部门之间的文件传送;另外,在条件具备的时候,改审批为备案制,上级部门只要控制用地总量即可,没必要、实际上也无能力对每宗用地的可行性进行审查。△

【参考文献】

- [1] 蒋江敏、张曙光. 猛轰土地政策. 现行拆迁制度是部“恶法”[EB/OL]. <http://house.focus.cn/new/2003-11-17/54324.html>.
- [2] 搜狐财经. 中国经济转轨进程中的“转型与失衡”[EB/OL]. <http://business.sohu.com/55/85/article21320855.shtml>.
- [3] 任波. 开发区泛滥之后——“新圈地运动”末路[EB/OL]. <http://column.bokee.com/12655.html>.
- [4] 赵松. 征地制度改革——逡巡中的探索[EB/OL]. <http://www.land.org.cn/pub/cls/journal/P020050415671494619240.doc>.
- [5] 严金明. 具体征地制度应该结合中国基本国情和现实进行选择[EB/OL]. <http://www.land.org.cn/pub/cls/journal/P020050415671494619240.doc>

作者简介:江华(1955-),男,汉族,重庆市人,现为华南农业大学经济管理学院教授,博士生导师,主要从事农业经济、土地制度教学科研工作。

收稿日期:2005-12-20

(上接 75 页)

【参考文献】

- [1] 蔡晶晶. 城市社区建设中权力转换的价值取向和目标模式[J]. 中共南京市委党校南京市行政学院学报, 2004(2).
- [2] 徐晓军. 城市社区自治中的权力整合——以武汉 X 社区为个案[J]. 城市管理, 2003(5).
- [3] 施骏. 论居委重组——城市社区自治组织建设路向探究[J]. 社会科学, 2001(4).
- [4] 华伟. 单位制向社区制回归——中国基层管理体制 50 年变迁[J]. 战略与管理, 2000(1).
- [5] 唐亚林、陈先书. 社区自治:城市社会基层民主的复归与张扬[J]. 学术界, 2003(6).

- [6] 李友梅. 城市基层社会的深层权力秩序[J]. 江苏社会科学, 2003(6).
- [7] 马西恒. 社区建设:理论的分立与实践的贯通[J]. 浙江社会科学, 2001(6).
- [8] 陈雅丽. 城市社区的组织建设与权力协调[J]. 社会, 2000(8).
- [9] 李雪萍、陈伟东. 社区管理:多元互动网络——以宁波市海曙区静庵社区为例[J]. 社会主义研究, 2002(3).

作者简介:杜晓燕,女,陕西礼泉人.西安交通大学公共政策与管理学院研究生,研究方向:公共部门人力资源管理。

收稿日期:2006-01-04