

城市居民自治：实际涵义、分析模式与历史轨迹

谢立中

(北京大学 中国社会与发展研究中心, 北京 100871)

摘要:“居民自治”涉及“自治权”和“自治主体”两方面的内容。前者在很大程度上取决于居民组织自定职权与代理职权之间的比值,后者则在很大程度上取决于居民参与社区事务的积极性。本文以此为基础构造了一个用来考察城市居民自治状况的理论模型,并运用这个模型对我国城市居民自治的当前状况和建国以来的历史轨迹进行了简略的描述和分析。

关键词:居民自治;理论模型;理念类型;历史轨迹

中图分类号:C916 **文献标识码:**A **文章编号:**1009-8860(2002)03-0065-08

一、“居民自治”的概念

所谓“居民自治”,是基层社会治理的一种形式。正如这个词组的结构本身所指示的那样,对“居民自治”这种基层社会治理形式的讨论,主要涉及到两方面的基本问题。第一,什么是“自治”?或者说在什么意义上我们才可以真正把基层社会治理的某种形式称之为“自治”?第二,谁在自治?或者说在什么意义上我们才可以真正把基层社会治理的某种形式称之为“居民自治”?前一个问题可以称之为“自治权”的问题,后一个问题则可以称之为“自治主体”的问题。对居民自治问题的全部考察实际上主要是围绕着这两个基本问题展开的。

从表面上看,这两个问题似乎十分简单。所谓的“自治”,按照白益华、马学理主编的《居民委

员会工作手册》中的解释就是“民族、团体、地区、基层组织等除了受所隶辖的国家、政府或上级单位的领导或指导外,对自己所辖区域内的事务行使一定权力”的意思。^{[1](P15)}具体到“居民自治”中的“自治”,李秀琴、王金华著的《当代中国基层政权建设》一书在解释城市居民委员会的“自治性”特征时则指出:“自治性是指居民委员会在党和政府的领导下,在国家法律规定的范围内拥有一定的自主权和自决权。所谓自主权和自决权,就是依据法律和政策,自己能管理自己,自己能决定自己的事情……在这些法律、法规赋予的职权范围内以及国家有关政策允许的范围内,对本居住区的公共事务和公益事业拥有自治权。居民们通过居民委员会这一组织形式,对关系到自己切身利益的公共事务和公益事业,行使自己当家作主的民主权利,实行自我管理、自我教育、自我服务,积

收稿日期:2002-05-17

作者简介:谢立中(1957-),男,江西赣州人,北京大学中国社会与发展研究中心研究员,社会学系教授、博士生导师、哲学博士,研究方向主要为社会学理论、社会发展与现代化。

极参与本居住区各项事务的管理和建设。”^{[12](P247)}因此,似乎可以说“居民自治”一词中的“自治”,指的就是居民可以“在党和政府的领导下,在国家法律规定的范围内……自己能管理自己,自己能决定自己的事情”。只要某个区域内的居民们确实拥有“对关系到自己切身利益的公共事务和公益事业”进行自主和自决的权力,我们就可以说他们是在进行“自治”。

至于居民自治的主体,似乎更不必当作一个问题来加以讨论。“居民自治”一词本身似乎就已经给出了明确的答案:“居民自治”的主体当然就是“居民”;在城市里当然就是城市居民。《中华人民共和国城市居民委员会组织法》明确规定:“居民委员会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织”;居委会干部必须“由本居住地区全体有选举权的居民或者由每户派代表选举产生”(“根据居民意见,也可以由每个居民小组选举代表二至三人选举产生”);居委会必须定期举行“居民会议”;“居民会议由十八岁以上的居民组成”,它“可以由全体十八岁以上的居民或者每户派代表参加,也可以由每个居民小组选举代表二至三人参加”;居民委员会必须由“居民会议负责并报告工作”;“涉及全体居民利益的重要问题,居民委员会必须提请居民会议讨论决定”;“居民会议有权撤换和补选居民委员会成员”;居民会议可以在不违反“宪法、法律、法规和国家的政策”的前提下制定本区域的“居民公约”,等等。这些都意味着“居民自治”的法定主体只应该是居住在各个基层社区内的全体“居民”,而不是其他的什么人。

然而,实际生活却并没有概念这么简单。正如众所周知的那样,在实际生活中,无论是“自治权”还是“自治主体”的问题都远比上述概念性的解说要复杂得多、灵活得多。

二、居民自治的实际涵义

首先,从“自治权”来说,一个城市基层社区内的居民名义上可以拥有的“自治权”与他们实际上能够拥有的“自治权”事实上是完全不同的两个东西。从名义上说,所有的城市居民对他们所“定居”的区域(居民委员会)范围内的“公共事务和公

益事业”都拥有一定的“自治权”。然而,城市居民对他们所“定居”的区域(居民委员会)范围内各种自治性“公共事务和公益事业”事实上所拥有的实际权利却取决于这些“公共事务和公益事业”本身的存在及其数量状况。只有当这些名义上可以由一个城市基层社区内的居民自我管理、自主决策的事务确实存在的时候,法律赋予城市居民的那些“自治权利”才有实际的意义;否则,无论法律条文赋予城市居民的“自治权利”有多少、有多明确,也都不过是瞎子点灯——摆设而已。同样,实际上能够由居民自我管理、自主决策的事务数量越多,在居民日常生活中所占比重越大,居民实际享有的“自治权利”也就越大;反之,就越少。因此,对于一个地方的城市居民事实上是否享有真正的自治权,以及事实上享有多大的自治权,难以单纯地从法律条文上来加以判断,必须对这个社区内的居民生活本身进行仔细地观察后才能够得出答案。

在我国,城市居民自治主要是通过居民委员会这个组织来实施的。作为城市居民“自我管理、自我教育、自我服务”的一种“基层群众性自治组织”,法律赋予城市居民委员会在财产、财务、人事、社区公共事业的举办以及社区公共事务的决策处理等方面都拥有较大的自主权。但另一方面,《中华人民共和国城市居民委员会组织法》也规定:“居民委员会的设立、撤消、规模调整,由不设区的市、市辖区的人民政府决定”;“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。居民委员会协助不设区的市、市辖区的人民政府或者它的派出机关开展工作。”因此,接受政府及其派出机关的指导,并协助它们开展工作,完成它们所委托承办的某些政府事务,也是居民委员会的法定职责。

这样,作为城市居民“基层群众性自治组织”的居民委员会实际上承担着双重角色:“一方面要办理群众自己的一些事情,另一方面又要办理当地人民政府及其派出机关交办的一些事情。既要

对居民负责,为本居住区居民搞好服务,又要对上级人民政府派出机关负责,办理好一些交办事宜。”^{[13](P249)}这种双重性质实际上体现在居委会工作的许多方面。如在财务上,一方面居委会为了

兴办公共事业或处理公共事务而在法律允许范围内有权自筹活动所需的资金,另一方面也由于承担了大量政府委办事务而可以从政府及其派出机关那里得到一定的经费;在人事上,一方面居委会干部必须通过居民或居民代表会议选举产生,另一方面又必须得到政府及其派出机关的认可,等等。而从居委会拥有的职权方面来看,实际上也包含着两种性质有所不同的职权,即代理职权和自定职权。

所谓代理职权,即是接受政府及其派出机关的委托来对本区域内部那些属于国家统一规范和治理范围内的事务进行管理和处置的权力。这些国家统一规范和治理的事务本属于“政府(或国家)事务”,但由于种种原因(如政府的直接管理能力有限等)需要由居民委员会之类的基层社区组织来协助加以完成,如治安保卫、计划生育、青少年教育等等。居委会承担的这些事务被称为“委办事务”。其主要特点是:1. 虽然它们多与该区域的人民有直接的利害关系,但在政策上必须由中央或上级政府来统一规定;2. 事务的决定权或决策权在中央或上级政府那里,居委会组织只有执行权;3. 执行事务所需经费及其他资源,可以请求上级政府予以补助,等等。^{[21](P251)}居委会组织在处理这些事务时所行使的权力,事实上是直接或间接地来自于政府的授予,其合法性主要是来源于国家政策以及政府或派出机关的认可或委托。没有国家的政策支持以及政府的认可或委托,居委会组织是难以处理这样一些事务的。

所谓自定职权,则是由居委会组织自行确定、用来对本区域内部那些不属于国家统一规范和治理的纯内部事务进行管理和处置的权力。这些居委会辖区内的“纯内部事务”通常被称为“自治事务”。其特点主要是:1. 中央或上级政府没有对这些事务的处理在政策上作出统一的规定,在不违反国家法律、法规及一些相关政策的前提下,居委会可以自行制定相关规则;2. 事务的决策权与执行权都由居委会组织掌握;3. 执行事务所需的经费及其他资源原则上都要由居委会组织自身来加以筹集,等等。这些权力事实上是来自于居委会组织自身的授予而不是政府的授予,其合法性也主要是来源于居委会组织本身的认可而不是政府机关的委托。

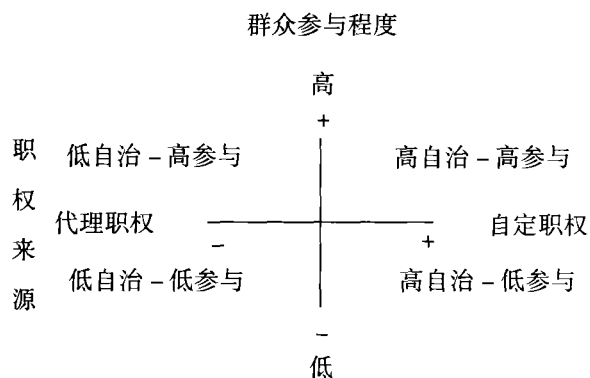
居民委员会的自治权状况实际上是由居委会日常工作中所包含的上述这两种事务及相关权力之间的比重所决定的:当一个居委会日常工作中所包含的事务主要是各种“委办事务”,因而所行使的权力主要是“代理权力”,几乎没有机会来行使法律本来赋予给它的各种自治权力时,该居委会在其日常工作中真正能够享有的自治权实际上就是非常有限的;反之,当一个居委会日常工作中所包含的事务主要是各种“自治事务”,因而所行使的权力也相应地主要是“自定权力”时,该居委会在其日常工作中才能够真正享有较大的自治权。在理论上,我们可以把各种城市居民委员会在自治权方面的状况比作是由两个极点联结而成的一条连续谱。在这个连续谱的一极,是自治权最小的那种居委会(日常工作中所包含的事务几乎完全是“委办事务”,所行使的权力也几乎完全是“代理权力”),在另一极则是自治权最大的那种居委会(日常工作中所包含的事务几乎都是“自治事务”,所行使的权力则几乎完全是“自定权力”),现实生活中的各个居委会则多是处于这条连续谱线的某一点上。由此可见,虽然从法律上说所有的居委会都拥有几乎相同的自治权力,但它们各自在现实生活中实际能够享有的自治权力确实是可以非常不同的。

再从“自治主体”方面来看,情况也是一样的复杂。从名义上说,“居民自治”的主体当然就是“定居”于各个居委会辖区内的全体“居民”。然而,一个居委会内部自治事务的真正主体与其名义上的主体事实上也是两个完全不同的东西。从名义上说,似乎每个居民“不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限”都拥有直接或通过其选举出来的代表参加居民会议、选举居委会干部、制定居民公约、讨论决定与全体居民利益相关的重要问题的同等权利,但在实际生活中,这些权利的真正落实却受到许多因素的制约。其中最重要的因素之一就是各个居民本人参与各种自治事务、行使自治权力的积极性或主观意愿。法律条文赋予居民的各种“自治权利”能否转化成现实生活中真正为居民所用的权利,在很大程度上取决于居民们是否有积极参与自治事务、行使这些权利的主观意愿。只有当居民们具有这种主观意愿,真正能够积极地

参与本社区的事务、充分行使法律赋予自己的各种权利时，这些条文上的权利才能转化为现实的权利，该居住区的“自治”才能够真正称之为“居民自治”；反之则不然。从理论上说，我们也可以把各个基层社区内居民积极参与与本社区自治事务之主观意愿的分布看作是由一高一低两个极点联结而成的一条连续谱，现实生活中各基层社区居民积极参与本区域自治事务的主观意愿也多是处于这条连续谱线的某一点上。因此，也只有居民积极参与自治事务的主观意愿处于较高一端的那些基层社区，才能够看作真正是由“居民”在实行“自治”的社区；反之则否。

三、居民自治状况的理论分析模型

根据上面对居民自治两个基本方面的分析，我们可以提出一个用于描述和分析居民自治状况的理论模型。可用下图式来表示这个模型：



这个理论模型由居民组织的职权来源和群众参与程度两个维度构成，这两个维度相对独立、互不相关（职权来源或职权成分结构上的差别与群众参与程度上的差别各自独立变化）。图中+、-号表示基层社区“自治”的实际程度或居民参与之实际程度的高低。在职权来源这个维度上，越趋近于带正号的一端表示基层社区自治的实际程度越高，越趋近于带负号的一端则表示基层社区自治的实际程度越低。其依据就是：一个基层社区

的居民组织所拥有的职权中自定职权的比重大，它所拥有的自治权也就越大，“自治”的实际程度也就越高；反之则越低。在群众参与^①这个维度上，越趋近于带正号的一端表示该社区自治属于“居民自治”的实际程度越高，越趋近于带负号的一端则表示该社区自治属于“居民自治”的实际程度越低。其依据就是：一个基层社区居民积极参与该社区自治事务的主观意愿或程度越高，其“居民自治”的实际程度同样也就越高；反之则越低。因此，一个基层社区居民自治实际程度的高低，既取决于他们所拥有的基层治权的内容及比例，又取决于他们本身积极参与社区自治事务之主观意愿的高低。

这样，我们就可以从两个维度上来描述一个基层社区居民自治的实际状况。首先可以从他们所在的居委会拥有的不同职权种类（代理职权和自定职权）各自在其职权总体中所占的比重大小来对它进行描述。代理职权和自定职权各自在职权总体中所占的比例不同，居民自治的实际程度就不同。其次，可以从他们积极参与社区自治事务的主观意愿方面来对它进行描述。居民积极参与社区自治事务之主观意愿的高低程度不同，居民自治的实际程度也就不同。用这两个方面的指标，我们就可以对不同城市基层社区居民的自治状况做经验性的描述（甚至可将它们直观地用上述图式表达出来），并对居民自治的实际程度进行直观的判断。

四、居民自治状态的四种理念类型

从理论上说，运用上述分析模型，我们首先可以区分出四种极端的居民自治状态或类型。

第一种状态或类型，可以称之为“低自治 - 低参与型”。在这种状态或类型中，虽然从形式上看也存在着“居民委员会”，并且从名义上说它也是该区域内全体居民的“基层群众性自治组织”，从名义上说组成它的全体居民也拥有直接或通过其选举出来的代表参加居民会议、选举居委会干部、

^①基层社区中的“群众参与”是一个含义广泛的概念，它包括了居民群众对社区经济生活过程的参与、对社区文化生活的参与、对社区服务事业的参与、对社区政治生活过程的参与等多方面的内容。本文中所述居民参与主要指的是居民群众对社区政治和管理过程（居委会干部的选举、居民会议的出席、有关社区活动规则的制定以及对重要社区事务的决策等过程）的参与。

制定居民公约、讨论决定与全体居民利益相关的重要问题等各种权利,但实际上,在这种状态或类型的基层社区内部,属于由居民或居民组织自我管理、自主决策的事务却几乎不存在。居委会组织的日常管理工作基本上都是围绕着各种“委办事务”来展开,且主要都是由居委会干部遵照上级政府的相关政策或指示来完成,行使的权力基本上是“代理权力”;居民们参与讨论和决策的机会很少,参与的主观意愿也很低;居委会干部从名义上说也是通过“居民”选举产生出来的,但这种“选举”事实上往往都是走过场,选举程序既不严格,参与选举的人也不具有真正的代表性。

第二种状态或类型,可以称之为“低自治-高参与型”。在这种状态或类型的基层社区中,属于由居民或居民组织自我管理、自主决策的事务也几乎不存在;居委会组织的日常管理工作基本上也都是围绕着各种“委办事务”来展开,且也主要都是遵照上级政府的相关政策或指示而不是遵照本区居民的公意及相关决定来完成,行使的权力基本上也是“代理权力”。但与上述第一种状态或类型有所不同的是,在这种状态或类型的基层社区里,居民们参与社区事务(尽管大多是一些“委办事务”)的积极性或热情却很高。居民们不仅积极参加各种居民会议,参加居委会干部的选举,而且还热心参与或协助完成居委会的各项工作。

第三种状态或类型,可以称之为“高自治-低参与型”。在这种状态或类型的基层社区中,尽管居委会组织依然要承担一定的“委办事务”,但属于由居民或居民组织自我管理、自主决策的各种自治事务却也同时大量存在,并且在居委会组织的工作中占据着很高的比重,居委会组织的日常工作在很大程度上都是围绕着这些自治事务来展开的。与这些自治事务相关的各项决策要由居委会组织自己来作出,相关的规则要由居委会组织自己来制定,完成这些任务所需的各种人力、财力与物力资源也都要由居委会组织自己来筹集。居委会组织事实上享有很高的自治权。然而,与此同时,居民们参与社区各项自治事务的积极性却很低。居民们不仅缺乏参与讨论和制定与各项自治事务有关的决策与规则的热情,而且对居委会组织的日常工作也疏于配合,甚至对居委会干部的选举大多也漠不关

心。居委会的各项工作基本上都得靠居委会干部的极力推动才能够完成。

第四种状态或类型,可以称之为“高自治-高参与型”。在这种状态或类型中,不仅存在着大量属于由居民或居民组织自我管理、自主决策的各种自治事务,因而需要居民组织来为它们自主地作出相关决策、制定相关规则、筹集相关资源,使居民组织的日常工作在很大的程度上都是要围绕着这些自治事务来展开,而且,居民们参与社区各项自治事务的积极性也很高。无论是与社区内各项自治事务有关的决策、规则的讨论和制定,还是居委会日常工作的执行、完成,或者是居民会议和居委会干部选举之类的活动,都能够得到广大居民的热情参与、支持和配合。在这里,不仅居民组织享有较高的自治权利,而且居民组织的各项事务也被看作是全体居民的共同事务,居民组织的各项自治权利切切实实地属于组成它的全体居民。这是最名副其实的“居民自治”。

毋庸置疑,上述类型划分会具有过于简单或粗略之嫌。将社区自治和居民参与都简单地只划分为“高”和“低”两种状态,有可能抹杀被归入到“高”或“低”一组内部各个不同居委会组织之间的差别(有时候这种组内差别可能会相当大)。为了避免这种情况,在实际的经验研究过程中,我们可以根据研究的需要对社区自治和居民参与的程度做更细的区分,从而对“居民自治”的状况作出更细致的分类。例如,我们可以将社区自治和居民参与的程度分别划分为“高”、“中”、“低”三个等级,从而便可以在理论上将“居民自治”的状况更仔细地地区分为“高自治-高参与”、“高自治-中参与”、“高自治-低参与”、“中自治-高参与”、“中自治-中参与”、“中自治-低参与”、“低自治-高参与”、“低自治-中参与”和“低自治-低参与”等九种类型。当然,无论是对“居民自治”的状况作出怎样的划分,这些居民自治的状态或类型都只是韦伯所说的一些理想类型。现实生活中居民自治的状态或类型当然会比这样一些理论上的类型区分要更复杂得多。但大体上我们可以用这样的一些理想类型来辨析和理解它们,将它们视为这些理想类型的变体或亚

类型，根据它们与这些理想类型相吻合或相偏离的程度来对它们做更细的描述和分析。

五、我国城市居民自治的历史轨迹

我们可以首先运用上述理论模型来对我国城市居民自治的历史演变状况做一个简要的描述。^①

在我国，城市居民的自治是在政府的统一指导下、以城市居民委员会这种组织形式来实施的。因此，一部新中国城市居民的自治史，在很大程度上也就是城市居民委员会这种“基层群众性自治组织”形成和发展的历史。我国的城市居民委员会产生于建国初期，正式定型于1956年左右。根据现有的资料，我们大体上可以以20世纪80年代初期为界，把1956年以后我国城市居民委员会的历史演变过程划分为前后两个大的阶段：

前一个阶段，始于50年代中后期迄于70年代末期。这个时期居民委员会的总体情况是：

(一)日常工作主要是围绕着各种“委办事务”展开，属于居委会完全自主决策的“自治事务”在居委会的工作内容中所占比重较小。我国的城市居民委员会组织一开始就是作为单位管理体制的一种辅助物而逐步形成和发展起来的，它的主要功能是“拾单位之遗，补单位之缺”。具体工作任务主要是协助政府对“工厂、商店、机关和学校”等单位组织之外的那些城市居民进行管理，以及办理上述单位组织所不能或未能承接的一些公共福利事项。受制于这样一种功能定位，随着我国社会主义改造的逐步完成，以及单位管理体制的日益发展，纳入单位组织的社会成员及社会管理事务比重日益增长，一方面由居委会组织直接管理的单位外城市居民比重日趋缩小，另一方面城市居民需要通过居民委员会组织来完成的各种公共福利事项也日趋减少。在这种情况下，居委会组织的日常工作主要就是在城市基层政府及派出机关的“指导”下，遵照各级政府

的相关政策与指令，办理后者委托办理的、数量有限的一些“准政府事务”，如动员居民响应政府号召和遵守法律、协助维护本区域的社会治安、协助政府及派出机关做好公共卫生、优抚救济、监督被管制人员和向政府或派出机关反映居民的意见与要求等等。完全由居委会组织自主决策的“自治事务”即使尚存也数目甚少。居委会组织工作所需的经费等资源也基本上都由政府统一提供。

(二)居民参与社区事务的积极性总体来说普遍处于比较低的水平。无论是居委会干部的选举活动，还是例行的居民会议等，大多数城市居民都缺乏积极参与的兴趣；居委会的各种活动或事务基本上都被视为居委会干部们的事务，主要靠居委会干部们的大力推动才能得以完成。惟一的例外是“文化大革命”时期，尤其是1970年左右。“文革”时期的“大民主”的浪潮，不能不波及到居委会工作领域，从而在短时期内以一种特异的方式“激发”或“提升”了城市居民参与基层社区活动(实际上主要是一些政治活动或带有强烈政治色彩的文化活动)的积极性。

因此，总的来说，50年代中后期至70年代末期这二十余年的时间里，我国城市居民的自治状况基本上处于一种“低自治-低参与”的状态(除了“文革”中期有一段时间的短暂例外，那一时期我国城市居民的自治状况大概可以归于我们上面所说的“低自治-高参与”这一状态或类型之列)。

改革开放以来，随着计划经济体制向市场经济体制的逐渐转型，以及社会结构各个方面的逐渐变迁，我国城市居民委员会组织的发展也进入了一个新时期，我国城市居民的自治状况也逐渐有了较大的变化。改革开放以来我国城市居委会组织发展的一般趋势是：

(一)尽管仍然存在着大量的“委办事务”，但属于居委会完全自主决策的各种“自治事务”在居委会的工作内容中所占比重日益增大，在某些城市居

^①本节内容参考了以下研究文献：李秀琴、王金华著，《当代中国基层政权建设》，中国出版社1995年版；郭崇德编著，《中国城市社区服务发展道路》，中国出版社1993年版；侯玉兰、冯晓英主编，《城市社区发展国际比较研究》，北京出版社2000年版；张昭，《街居制在城市社会生活中的地位变迁》，北京大学社会学系硕士论文(1996，未出版)；夏学奎，《中国社区服务发展报告》(1996，内部交流稿)；白益华著，《中国基层政权的改革与探索》，中国出版社1995年版；北京社区发展促进会、北京市社会科学院国家大中城市社区研究中心编，《中国社区建设》，北京社会科学增刊(1999)；王思斌，《转型期我国社会福利服务的参与》，《社会科学研究》1997年第3期；雷洁琼主编，《转型中的城市基层社区组织：北京市基层社区组织和社区发展研究》，北京大学出版社2001年版。

委会组织中甚至逐渐成为日常工作的主要内容。改革开放以来,随着计划经济体制向市场经济体制的过渡,“工厂、商店、学校、机关”等单位组织在功能上的重新分化,原来由单位承担的许多社会管理职能逐渐外移,其中相当大的一部分如职工子女教育、文体活动、日常生活服务、离退休人员管理等都转移到了街道和居民委员会一类的城市基层社区组织手中。多种经济成分的出现,尤其是个体、私营经济的发展,以及新的待业和失业人员的产生等,也使单位外人员的数量急剧上升。这部分人口日常社会生活的许多方面,主要要依靠居委会之类的城市基层社区组织来加以管理。在这种情况下,自80年代中后期以来,在国家民政部等相关部门的组织领导和推动下,我国城市各级基层社区组织先后展开了以“社区服务”和“社区建设”等为名目的社区发展工作,促使包括居委会等在内的我国城市基层社区组织的职能逐渐发生了重大的变化,从原来以承担各种“委办事务”为主逐渐转变为要承担越来越多的“社区服务”或“社区建设”职能。据有关研究文献,至80年代末和90年代初期,我国城市基层社区所承办的各种“社区服务”项目已达到数十项之多,举凡各种老年人服务、儿童服务、青少年服务、优抚服务、残疾人服务、中介服务、家政服务以及各种综合便民服务等都在街道和居委会的日常

工作之列。90年代初以来,“社区服务”进一步扩展为“社区建设”,居委会组织的日常工作范围进一步扩大,涵盖了社区经济、社区服务、社区文化、社区教育、社区卫生、社区治安等多方面的内容,其中很大一部分都属于由居委会组织自主决策、自主管理的“自治事务”。除了必要的政策引导与法律约束以及少量的经费支持之外,政府既不为其制定统一的要求或标准,也不为其提供主要的经费或其他资源,干什么、怎么干等问题,基本上都由居委会组织自行决定。居委会组织的“自治”程度与以往相比有了很大的提高。

(二)居民参与社区事务的积极性与以往相比有了一定程度的提高,但总的说来提高的幅度还不够。一方面由于日常生活与基层社区有着密切关联的无单位人员的数量大量增加,另一方面也由于单位体制的变革,一般居民日常生活对基层社区依赖性的提高,居民们对基层社区有关居民生活的各种“自治事务”的兴趣和关心度普遍有所增长,参与这些事务的积极性也有所提高。但总的来讲城市居民参与社区事务的积极性依然低于理想的水平,热心参与者的比例比应有的比例仍然要小。下表提供了北京市近年来城市基层社区调查中与居民参与有关的部分数据^①:

北京市城市居民参与意愿

1995年的抽样调查数据			
问 题	答项之一 及人数比(%)	答项之二 及人数比(%)	二者合计 人数比(%)
您对居委会干部选举是否关心	非常关心 13.7	比较关心 38.3	52.0
您是否经常向居委会提些合理化建议	经常 11.0	有时 39.5	50.4
1998年的抽样调查数据			
问 题	答项之一 及人数比(%)	答项之二 及人数比(%)	二者合计 人数比(%)
您对居委会干部选举是否关注	很关注 21.7	比较关注 38.2	59.9
您是否愿意就居民区公共事务向居委会或有关部门提出建议	很愿意 26.7	比较愿意 40.1	66.8

上表的抽样调查数据表明,90年代中期以来北京市城市居民参与自治事务的主观意愿或积

极性确实已经达到一定的水平(关注居委会干部选举或愿意向居委会提供建议的人数比例均在

^①数据分别来自北京大学社会学系和北京市社会科学院的两份未完全发表的问卷调查资料。

50%以上),而且还有逐渐提高的趋势(1998年关注居委会干部选举的人数比例比1995年增加了约10个百分点,愿意提出建议的人数比例比1995年增加了16.4个百分点;且二者的变化都是来源于“很关注”或“很愿意”参与相关事务的居民人数比例的增长)。但总的来看,它也表明即使在当前北京市也还有近1/2的居民对本社区的自治事务不怎么关心和乐于参与,居民的参与意愿仍有待于进一步的提高。

因此,从总体上来看,可以说改革开放以来我国城市居民的自治状况基本上是在向一种“高自治-高参与”的方向转变。当然,这里说的只是一般的情况。事实上,改革开放以来,由于居委会组织日常工作中完全由居委会自主决定、自主筹集相关资源的各种“自治事务”的比重日益增大,而各个居委会组织之间在资源筹集能力方面实际上又存在着比较大的差别,使得不同地区或同一地区不同居委会之间在社区建设或社区发展水平和速度上的差别与改革开放前相比也日趋增大。基层社区建设或发展方面的不平衡也正在成为我国城市基层社区发展过程中一个重要问题。与城市

基层社区发展方面的这种不平衡状况相联系,城市基层社区之间在“居民自治”方面的变化状况也就有了比较大的差异。虽然总的来说我国城市居民的自治状况是在向“高自治-高参与”的方向转变,但就不同地区或同一地区不同的居委会组织来说,“自治”水平提高的程度和居民“参与”意愿变化的程度都有很大的差异:有的居委会组织“自治”水平提高的幅度比较大一些,有的则提高的相对小一些;有的居委会组织中居民参与社区事务的积极性依旧处于一种比较低的水平,与以往相比没有太大变化,有的则有比较明显的变化。如何来推动城市居民自治活动的均衡发展,已经成为我国城市社区建设过程当中的一个重要问题。

参考文献:

- [1]白益华,马学理.居民委员会工作手册[Z].北京:中国出版社,1990.
- [2]李秀琴,王金华著.当代中国基层政权建设[M].北京:中国出版社,1995.

责任编辑 怀 双