

# 现阶段城市社区治理中的居民角色定位

崔永红

(湖南科技大学 马克思主义学院, 湖南 湘潭 411201)

**摘 要:**在现阶段城市社区治理中,居民本来是社区生活的主体,但其参与社区治理的积极性并不高,其原因:一是居民大多根据个人的需求来决定自己所扮演的角色,对社区治理缺乏自觉意识;二是政府包办,社区组织行政化,抑制了居民自觉参与治理社区的积极性。这就需要政府、社区组织和居民从社区长远发展的总体目标出发,各司其职并共同努力,给予社区居民角色一个正确的定位。

**关键词:**城市社区;社区治理;居民;社区参与;角色定位

**中图分类号:**C912.81

**文献标志码:**A

**文章编号:**1674-2494(2013)03-0031-04

在社会学中,“角色”指“与社会地位相一致的社会限度的特征和期望的集合体”。在社区治理中,居民角色指居民在社区中所处的地位、履行的职责及享有的权利和义务。居民角色是无法准确定义的,然而居民在社区中的主体地位越来越明显。民主必须始于公民的家园,而这个家园就是我们生活的邻里社区<sup>[1]</sup>。只有在社区治理的实践中总结经验,在社区治理中协调好居民、政府及社区组织之间的关系,听之于民、服务于民,给社区居民一个准确的定位,才能保证社区的长远发展。

## 一、居民是社区各项事务的参与者

### 1. 社区居民对社区事务参与度不高

没有居民参与的社区治理是毫无意义的。然而,近年来我国居民对社区治理的参与度并不高,这主要有两方面原因。一方面是居民自身对社区治理缺乏自觉意识。美国学者理查德·C·博克斯将公民划分为搭便车者、看门人(watchdog)和积极的公民(activist)这三种角色,其中作为“搭便车者”和“看门人”的公民只是把社区看作一种提供“服务套餐”的场所,而不是当作个人认同的归属<sup>[2]</sup>。“搭便车者”和“看门人”都指消极的公民,积极的公民是主动参与到社会建设上来并积极行使权利和履行义务的公民。马克思主义认为:“人们奋斗所争取的一切,都同他们的利益有关。”<sup>[3]</sup>积极的公民希望成为参与者、决策者,关心社区的发展前景,热心社区的公共事业。消极的公民在社区需要居民发表自己的意见或者参与某种决策时,他们会保持一种事不关己高高挂起的态度,使社区民主机制无法正常运行。

另一方面,由于“政府包办”的影响,居民参与机制并不完善,在居民参与的制度、政策等方面都没有明确落实。在社区治理中,居委会是社区最基本的非政府组织机构,与人民参与社区事务密切相关,然而,在政府的管理下,居委会行政化趋势愈演愈烈,名义上居委会是脱离政府机关的社区服务机构,实际上,居委会已然成为社区政府的代言人,没有自身的话语权,似乎政府也已习惯处于这种领导地位。由此可见,政府职能的转变已经迫在眉睫,政府应该由对社区事务的全面管理转为以社区服务和协助为主,鼓励指导居民参与到社区事务中来。《国家人权行动计划(2012—2015年)》指出,“继续把保障人民的生存权和发展权放在首位”,继续推进政务信息

收稿日期:2013-04-02

基金项目:湖南省研究生科研创新项目“城市社区治理中的居民民主参与机制研究——基于长株潭城市和谐社区建设的思考”(CX2012B396)

作者简介:崔永红(1988-),女,天津人,硕士研究生,主要从事马克思主义中国化研究。

公开,进一步健全民主制度,丰富民主形式,拓宽民主渠道,扩大公民有序政治参与。保障公民的政治权利,促进社会组织有序参与社会建设<sup>[4]</sup>。

## 2. 居民参与社区事务的主要表现

(1)居民参与社区各项制度的制定。制度一般指要求大家共同遵守的规章、法令、行为准则,制度的产生需要建立在广泛听取民意的基础上并根据客观需要来确立。社区是居民活动的主要场所,居民是社区生活的主体,社区制度的确立需要居民的共同参与才能得到有效实施。政府应不断拓宽居民的参与渠道,尤其要照顾下岗失业人员、低保人员、孤寡老人、残疾人等社会困难群体的利益,积极组织社区活动,调动居民的参与热情,充分发挥每一位居民的政治权利。

(2)居民参与社区各项制度的实施。社区制度的有效实施离不开居民的支持与配合。各项制度的实施只依靠政府会产生落实不到位、不及时的隐患,政府应给予居民更多的自治权,及时更新、完善、公开政务信息。社区生活具有长期性、多样性、多变性,一项政策从制定到长期落实需要居民的支持与自觉,培养塑造积极公民精神,“积极的公民精神实质是建立在公民资格基础上的公民主动参与公共事务管理,分担治理责任的现代意识,其核心是公共精神与公民责任”<sup>[5]</sup>。

(3)居民参与社区各项制度的维护。没有规矩,不成方圆。制度的设定是为了规范人们的行为,确保社区的长治久安,在社区治理中,制度是政府、居民、各种社会组织的行为准则,这就要求全体居民提高现代公民意识,培养公共责任感,实现社区的居民自治。党的十八大报告中明确指出:“要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制,以扩大有序参与、推进信息公开、加强议事协商、强化权力监督为重点,拓宽范围和途径,丰富内容和形式,保障人民享有更多更切实的民主权利。”只有在居民和政府的共同努力下才能确保社区工作的成功展开。

## 二、居民是社区事务实施的监督者

### 1. 社区的服务监督机制不够完善

监督机制是为了确保社区各项事务的实施而设立的组织和制度。在社区治理中,居民当然也是社区的监督主体,监督的对象包括社区党委、居民委员会、各种社区组织以及社区的资源环境等一切与社区生活相关的事务。由于当前政府角色的错位,对社区管理的行政化不断加深。在社区治理的各项环节中“政治”味道浓厚,从居委会到各种形式的社区自治组织无不在政府权力的庇佑之下,一方面社区事务的管理形成了一定规范,另一方面也在一定程度上成为了居民自治的障碍。

社区应该在社区党组织的领导下以纪检部门的监督为主,最主要的是社区居民的积极配合,摒弃少管闲事、怕事、事不关己的态度,监督形式可以具体为听取居民意见、电话访问、实地抽查监督、入户访谈、设置意见信箱、设置社区意见收集网站、对工作人员进行考核,监督内容包括政府工作人员的作风问题、工作效率以及社区组织的工作内容、态度和能力。

### 2. 居民对社区事务监督的主要表现

(1)居民对政府行为进行监督:居民对政府的监督行为是居民自治的重要体现,建立和完善社区居民监督体系是社区居民和非政府组织发挥其自治功能的重要保障,是当前社区建设面临的重点问题,随着政府职能的转变,居民的监督职能得到更好的体现,在监督方式、监督内容、监督程度上都有了很大改善,民主监督机制的完善正是中国特色自治机制的体现。居民委员会是民间自发组织起来的为居民服务的非政府组织,居委会的工作不应受到政府部门的干预,我国《城市居民委员会组织法》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。”处理好政府与居民自治组织的关系是充分发挥居民自治权、实现居民对政府监督的基本前提。

(2)居民对非政府组织的有效监督:非政府组织是公民自发形成的非盈利的民间组织,具有很强的独立性、自治性和服务性。居民对非政府组织的监督需要居民有很强的自律性、公民意识和社会责任感,实现居民的自我调节、自我管理和自我监督。我国的社区监督机制正趋于完善,根据《2011年社会服务发展统计报告》数据显示,截至2011年底,全国共有社会组织46.2万个,基层群众自治组织共计67.9万个,其中居委会89480个,增

长了2.8%,居民小组134.0万个,居委会成员45.4万人。全年共有35.8万个村(居)委会完成选举,参与选举的村(居)民登记数为4.5亿人,参与投票人数为3.6亿人<sup>①</sup>。

(3)居民对社区环境的维护和监督:全面建设小康社会以来,我国城市化进程不断加快,社区环境面临新的挑战,需要进一步改善社区发展与环境保护的关系。1995年张家港市开展文明城市实验得到中央领导的充分肯定。1996年党的十四届六中全会上通过《中共中央关于加强社会主义精神文明建设的决议》(简称《决议》),第一次把文明城市与文明村镇、文明行业并称为“三大”群众性精神文明建设创建活动,写进《决议》,全国掀起以创建文明城市为龙头的群众性精神文明建设活动热潮<sup>②</sup>。只有居民的共同维护和监督才能确保文明城市的创建。

### 三、居民是美好社区生活的受益者

自古以来就有“民惟邦本,本固邦宁”的古训,人民生活安居乐业是一个国家稳定的根本,人民的生活质量、人民的心理情感直接关系到一个国家的安定、团结和富强。与人民生活息息相关的问题即是民生问题,关系到人民群众的根本利益。本固所以邦宁,民生问题是党和国家一直关注的问题,“为人民服务”是党和国家的一切政策、措施制定和落实的出发点和落脚点。社会主义建设的成果应是全民共享,人民才是国家的主人,社区居民有权分享社区建设的成果。

#### 1. 居民享有社区公共设施

社区是全民共建的成果,居民享有社区基础设施,截至2011年底,我国共有各类社区服务基础设施16.0万个,社区服务设施覆盖率为23.6%;其中:14391个社区服务中心,比上年增加了1671个;56156个社区服务站,比上年增加了11919个;其他社区服务设施9.0万个,比上年减少了0.6万个。城镇便民、利民服务网点45.3万个,社区志愿服务组织15.9万个,社区共吸纳从业人员108.9万人<sup>③</sup>。城市社区基础设施的完善为居民日常生活提供了便利,真正做到了情为民所系,权为民所用,利为民所谋。

#### 2. 居民享有社区文化生活

我国是一个文化大国,有着五千多年的历史文明,在不同地区形成了不同的文化特色。文化是由陌生到熟悉的纽带,文化是通向文明的桥梁。在社区中开展文化生活是现代社区建设的需要。随着人们生活节奏的加快,邻里间已逐渐失去以前的种种欢愉,文化水平、收入水平、职业的差异性等原因致使邻里间少了往来,由社区居委会带头组织开展社区文化生活,为居民创造互相沟通和展示自己才艺的机会,为老年人、儿童成立相应的组织并定期组织活动,加深社区居民的了解,为居民正确履行居民权利和义务创造条件。

#### 3. 居民享有社区公共服务

社区服务是指在政府的支持下展开的公益性的、服务性的社会活动。随着我国社会的全面转型,越来越多的“单位人”变为社会人,人们的生活单元由单位变成社区,社区服务的内容和对象都在不断扩展。新的环境要求居民有很强的社会责任感、公民意识以及社区归属感。社区是居民长期生活的场所,居民有权享有社区公共服务成果。社会福利、社会救助为社区特殊苦难群体给予资助,卫生、环境、文化、治安、就业等各项事业的发展都是为居民服务的,是以民为本的具体体现。

### 四、促进居民参与社区治理的几点建议

社区居民参与机制的完善,最主要的是政府角色的转型和居民角色的正确定位,这就要求政府工作的全面协调和居民各项素质的全面提高:第一,培养社区居民的集体荣誉感。由于多年来家庭观念的影响,人们更注意对家庭的关爱而忽视了家庭在社区这个集体中的地位。培养居民的集体荣誉感是符合和谐社区建设要求的,是社区各项事务得到完美处理的必要条件。培养社区居民的集体荣誉感的一个重要渠道是开展各种形式的活动。第二,提升个人的道德素养。道德是任何社会和国家建设的必要的意识形态。由于集体荣誉感的逐渐缺失,居民的公德越来越淡化,关注的仍是自己的小集体,这就导致公共事务无人管的局面,从而使非政府组织、物业、居

<sup>①</sup>数据来源参考中华人民共和国民政部《2011年社会服务发展统计报告》<http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/201210/20121000362598.shtml>。

<sup>②</sup>参考人民网《评选全国文明城市的由来》<http://unn.people.com.cn/GB/22220/53455/53460/3717881.html>。

<sup>③</sup>同<sup>①</sup>。

委会的相关权利无法正确、及时有效行使,提升个人道德素养的一个重要渠道是开展好社区居民活动。第三,强化政府的鼓励机制。由于居民长时间处于被管理、被安排状态,已经适应了“老百姓”的角色,缺乏参与意识,因此,政府应该创造更多的条件帮助居民参与到社区生活中来,建立政府与居民间的良好互信;组织各种形式的文娱活动,加深邻里之间的交流,增进彼此的感情,夯实社区全民共治的感情基础。第四,明晰社区权利。目前居委会成为政府的派出机构的现象特别严重,居委会实际上成了政府的下属机构,社区权利不明确,这容易导致居民对社区治理失去信心,更容易养成居民惯性的“被管”心理,不利于社区的民主化进程,明晰社区权利的关键是将社区自治落到实处。

任何一个角色都有其职责和使命,社区是社会的细胞,居民是社会生活的主体,居民角色的正确定位正是社会主义现代化建设的需要。政府应明确:社区居民是社区治理的参与者、是社区环境的保护者和监督者、是社区各项规章制度的出谋划策者、是美好社区生活的受益者。我国政府职能正在由管制型政府向服务型政府转变,政府的角色也不再只是管理者,更多的是服务者、护航者,指引社区治理朝着正确的方向发展,赋予公民更多的权利,充分发挥人民群众的主动性和创造性。社区治理只有最终实现居民自治才能达到可持续发展的目的。居民应加强公民意识的培养,脱离“老百姓”的角色,真正成为国家的主人。

#### 参考文献:

- [1]孙柏瑛,李卓青.公民参与:社会文明程度和国家治理水平的重要标识[J].城市管理职业技术学院学报,2006(3):A5-A9.
- [2]理查德·C·博克斯.公民治理:引领21世纪的美国社区[M].孙柏瑛,译.北京:中国人民大学出版社,2005:62-63.
- [3]马克思,恩格斯.马克思恩格斯全集:第1卷[M].北京:人民出版社,1995:187.
- [4]国务院新闻办公室.国家人权行动计划(2012—2015年)[EB/OL].(2012-06-11)[2013-01-22].[http://www.gov.cn/jrzq/2012-06/11/content\\_2158166.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2012-06/11/content_2158166.htm).
- [5]姜晓萍.构建服务型政府进程中的公民参与[J].社会科学研究,2007(4):1-7.

## The Residents Role in the Urban Community Governance at the Present Stage

Cui Yonghong

(College of Marxism, Hunan University of Science and Technology, Xiangtan 411201, China)

**Abstract:** The resident is the main part of the community life. However, the residents are mostly based on their individual demand to determine the role. And the enthusiasm of residents participate in community governance is not high. These phenomena indicate that the residents should position their role correctly in community life. Only the community residents' wide support and participation is coincident with the long-term development benefit of community. In this paper, starting from the actual needs of the community development, we pointed out the roles of the urban community residents in community democratic governance, which may provide a reference for the community democratic governance.

**Key words:** urban community; community governance; residents; community involvement; roles orientation

(责任编辑 陈 静)