

社区建设与基层群众自治制度

唐 淮

(乐山师范学院,四川 乐山 614004)

【摘 要】城乡社区是我国社会结构中重要的活的基层细胞,是城乡居民的社会生活共同体。基层群众自治制度是我国的一项基本政治制度。社区建设是基层群众自治制度的重要实现方式。搞好社区建设,对于坚持中国特色社会主义政治发展道路,坚持中国特色政治制度,发展我国基层民主,有着重要意义。社区建设有其基本目标和具体目标。搞好社区建设是深入贯彻落实科学发展观,积极构建社会主义和谐社会的要求。

【关键词】社区建设;基层群众自治制度;实现方式

【中图分类号】D638 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-1883(2009)01-0072-04

在改革开放30周年之际,进一步加强社区建设与基层群众自治制度的研究,对于深入贯彻落实科学发展观,坚持中国特色政治制度,坚持中国特色社会主义政治发展道路,完善中国特色社会主义政治理论,指导社区建设与基层群众自治制度建设的实践,构建社会主义和谐社会,都有很重要的理论和实践的意义。

一 社区建设属于基层群众自治制度建设的范畴

社区的发展和建设是搞好基层群众自治制度建设的重要组成部分。在我国社会结构中,城乡社区是重要的活的基层细胞。在中国共产党章程中,“社区”与企业、农村、机关、学校、科研院所、社会组织、人民解放军连队等并列被列为基层单位之一,并多次提到社区。

基层群众自治制度是我国的一项基本政治制度。长期以来,我国的基本政治制度指的是三大制度,即人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度。党的十七大报告首次把“基层群众自治制度”^[1]纳入中国特色政治制度范畴,成为我国四大基本政治制度之一。这是对基层群众自治制度地位的重大提升,为社区建设指明了方向,是我们党与时俱进,不断推进社会主义政治制度自我完善和发展的生动体现。

基层群众自治制度是扩大人民民主,保证人民当家作主的重要制度。发扬民主、扩大民主,是基层群众自治制度的生命所系、本质所在。“要健全民主制度,丰富民主形式,拓宽民主渠道,依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权。”^[2]应当不断扩大基层群众自治范围,切实保障群众应当享有的民

主权利。

我国的基层群众自治制度,主要包括城市的居民自治制度和农村的村民自治制度。此外,还包括以职工代表大会为基本形式的企事业单位民主管理制度以及各社会团体的自我管理。我国基层群众自治制度是在新中国成立后的民主实践中逐步形成发展起来的,并在改革开放30年的实践中不断壮大。1954年12月,全国人大常务委员会通过《城市居民委员会组织条例》。1989年,七届全国人大常委会第11次会议通过《中华人民共和国城市居民委员会组织法》(下称《居民委员会组织法》)。1998年,九届全国人大常委会通过《中华人民共和国村民委员会组织法》(下称《村民委员会组织法》)。截至2007年底,全国城市共有8万多个社区居民委员会,居民小组122.3万个;村委会61.3万个,村民小组466.9万个。我国基层群众自治组织蓬勃发展,表现出强大的生命力。^[3]

城乡社区是城市居民自治制度和农村村民自治制度的基本载体,是居民委员会或村民委员会管辖的空间区域。在较大的社区中,也包括了政治、经济、文化和社会各种组织或单位。

城乡社区作为我国最基层的社会单元,是城乡居民的社会生活共同体。社区是我们多数人的真实生活圈子。当人们从其工作的社会政治、经济、社会和文化的专门机构组织或单位走出来,回到自己的家的时候,回到他们生活的社区的时候,也就从工作的“单位人”回到生活的“社区人”,也就回到他们社会生活的共同体。人们大多数时候是依赖其生活的共同体,依赖其他他们生活的社区,这是大多数人在外拼命工作后避风的生活港湾,属于他们真实的生活目的追求。因此,搞好社区建设,对于社区人民的幸福安康,对于社会的和谐稳定,对于

坚持基层群众自治制度这项社会主义基本政治制度,都有重要的意义和作用。

社区建设属于基层群众自治制度建设的范畴。实行社区基层群众自治、发展基层民主,能够维护基层社会的稳定,促进基层社会的发展。搞好社区建设,对于坚持中国特色社会主义政治发展道路,坚持中国特色政治制度,有着重要意义。

二 社区建设是基层群众自治制度建设的重要实现方式

基层群众自治制度是我国基层社会建设的重要制度形式,社区建设是基层群众自治制度建设的重要实现方式。

搞好社区建设是发展基层民主的要求。“要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制,扩大基层群众自治范围,完善民主管理制度,把城乡社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体。”^[4]一个充满生机和活力的和谐社会,离不开城乡和谐社区的建设,离不开基层民主的发展。搞好社区建设,推进社区基层群众自治,发展基层民主,不仅有利于社会主义民主政治建设,而且有利于整个社会的稳定与和谐发展。

居民委员会和村民委员会是居民和村民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,是基层群众自治制度的重要载体。为了加强城市居民委员会的建设,我国颁布了《居民委员会组织法》。为了保障村民自治,由村民群众依法办理自己的事情,发展农村基层民主,全国人大又颁布了《村民委员会组织法》。从这两个法律制定的目的看,就是为了健全社区基层群众自治机制。

社区建设已经成为基层群众自治制度建设的重要实现方式。目前,城市和谐社区建设示范活动扎实推进;全国农村社区建设论证工作逐步深化,农村社区建设实验工作开局良好,农村村务公开民主管理成效明显,和谐社区不断向农村拓展,截止2007年底,确定全国农村社区建设实验县(市、区)296个。^[5]当前,城乡社区建设要根据社会结构的新变化、出现的新问题,要在城乡社区居民的参与和认同中推进基层自治。经过长期的发展,我国基层群众自治制度体系已基本确立,组织载体日益健全,内容不断丰富,形式更加多样,城乡基层群众自治正在社会主义民主政治建设中发挥着越来越大的作用,农村社区建设也已经成为我国新农村建设的重要内容。

今后,要以改革创新的精神推动群众自治向多样性领域发展,加强社区群众自治的多功能组织培

育以及社区群众自治与共治的制度环境建设。要加强社区建设,不断扩大基层群众自治范围,做到哪里有群众的利益,民主就应该延伸到哪里;哪里有公共决策,民主就应该延伸到哪里,进一步做好基层群众自治制度建设的统筹协调工作。通过社区建设和发展,真正实现基层群众自治,巩固我国的基本政治制度。

三 从坚持和完善基层群众自治制度的高度搞好社区建设

搞好社区建设是深入贯彻落实科学发展观,积极构建社会主义和谐社会的要求。社区建设要坚持以人为本,其基本目标是“管理有序、服务完善、文明祥和”。其具体目标如下:

1 加强社区党组织建设

党的基层组织是党执政的组织基础。社区建设,首先要求健全中国共产党在社区的基层党组织,充分发挥基层党组织的领导核心作用和党员的先锋模范作用。党章规定:凡是有正式党员三人以上的,都应当成立党的基层组织;在大的社区,符合条件的可以成立党委。《村民委员会组织法》规定:中国共产党在农村的基层组织,按照党章进行工作,发挥领导核心作用;依照宪法和法律,支持和保障村民开展自治活动、直接行使民主权利。^[6]

社区是发展基层民主、实行基层群众自治的重要空间。社区的政治功能要求加强社区党组织建设。这是加强对社区党的领导,贯彻党的方针政策的重要组织保障。搞好社区建设,需要落实党建工作责任制,全面推进城乡社区的基层党组织建设,优化组织设置,扩大组织覆盖,创新活动方式,充分发挥基层党组织推动发展、服务群众、凝聚人心、促进和谐的作用;以党的基层党组织建设带动其他各类基层组织建设;建立健全城乡党的基层组织互帮互助机制。^[7]

2 健全社区基层群众依法自治机制

建立健全社区充满活力的基层群众自治机制,扩大基层群众自治范围,完善民主管理制度,是城乡社区建设的重要内容。

依法自治,是开展基层群众自治的基本要求。必须按照《居民委员会组织法》和《村民委员会组织法》,健全城市居民委员会和村民委员会。要在立法层面上,不断健全村(居)委会组织法实施办法、村(居)委会选举办法、村(居)务公开办法、村(居)务管理条例。要加强和实现政府行政管理与基层群众自治有机结合有效衔接和良性互动,研究制定基层政府指导村(居)委会工作办法,形成有利于

发展基层群众自治的法制环境。健全社区社会治安防控体系,加强社区社会治安综合治理,深入开展平安创建活动,改革和加强城乡社区警务工作,依法防范和打击违法犯罪活动,保障人民生命财产安全。

要加强对基层干部群众的民主法制宣传教育,推进社区政务公开、村务公开等制度,支持社区居民参与管理,维护社区居民合法权益。要发挥社会组织在扩大群众参与、反映群众诉求方面的积极作用,增强社区社会自治功能。要抓紧制定和完善保障人民群众在基层行使民主权利的法律法规。要以保证人民当家作主为根本目标,不断制定、完善、创新、落实各项基层群众自治的具体制度。

要完善居民会议和村民会议的各项民主管理制度。按照《居民委员会组织法》规定:居民会议由十八周岁以上的居民组成。居民委员会要向居民会议负责并报告工作。居民会议由居民委员会召集和主持。有五分之一以上的十八周岁以上的居民、五分之一以上的户或者三分之一以上的居民小组提议,应当召集居民会议。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。[8]《村民委员会组织法》规定:村民会议由本村十八周岁以上的村民组成;村民会议每年审议村民委员会的工作报告,并评议村民委员会成员的工作;村民会议由村民委员会召集。有十分之一以上的村民提议,应当召集村民会议。涉及村民利益的如乡统筹的收缴方法,村提留的收缴及使用、本村享受误工补贴的人数及补贴标准、从村集体经济所得收益的使用、村办学校、村建道路等村公益事业的经费筹集方案,村集体经济项目的立项、承包方案及村公益事业的建设承包方案,村民的承包经营方案,宅基地的使用方案,等事项,村民委员会必须提请村民会议讨论决定,方可办理。^[9]

自《村民委员会组织法》和《居民委员会组织法》实施以来,全国绝大多数农村和城市已进行了6次以上的村(居)民委员会换届选举。85%的农村建立了实施民主决策的村民大会或村民代表大会,90%以上的农村建立了保障民主监督的村民理财小组、村务公开监督小组等组织,村务公开、民主评议等活动普遍开展。89%的城市社区建立了居民(成员)代表大会,64%的社区建立了协商议事委员会,22%的社区建立了业主委员会,居民评议会、社区听证会等城市基层民主形式普遍推行,收到了很好效果。

3 加强社区经济建设

社区本身就有其无形的经济价值。当人们购买属于自己居住的房地产时,也就是在选择居住地的“环境”因素,即包括所居住地的社区安全环境、自然环境、社区服务、社区文化建设和和谐的人际交往氛围等因素。加强社区的环境治理,包括依照《物权法》等法律加强城乡“社区的法治化环境和民主管理机制的建立完善……维护业主利益免受侵害,同时制定相应政策,协调居民小区内物业管理与业主之间的关系”,^[10]就是在提升社区的经济价值。

按照《居民委员会组织法》规定:居委会管理本居民委员会的财产,任何部门和单位不得侵犯居委会的财产所有权;办理本居住地区公益事业所需的费用,经居民会议讨论决定,可以根据自愿原则向居民筹集,也可以向本居住地区的受益单位筹集,但是必须经受益单位同意;收支帐目应当及时公布,接受居民监督。^[12]《村民委员会组织法》要求:村委会应当支持和组织村民依法发展各种形式的合作经济和其他经济,承担本村生产的服务和协调工作,促进农村生产建设和社会主义市场经济的发展。^[13]

发展才是硬道理。加强社区经济建设,提高社区的经济实力,有利于社区和谐发展。对社区营利性商业服务要积极引导向产业化、市场化发展。“要赋予农民更加充分而有保障的土地承包经营权。同时,要根据农民的意愿,允许农民以多种形式流转土地承包经营权,发展适度规模经营。”^[14]积极推进适宜产业化经营的社区服务实体的股份制改造;鼓励大型服务企业兼并、控股国有或集体所有的社区服务单位,支持个体私营经济参股或兴办社区服务企业。

4 完善社区的社会服务功能

完善社区的社会服务功能,有利于夯实城乡社区的民生基础。十七大提出:“必须在经济发展的基础上,更加注重社会建设,着力保障和改善民生,推进社会体制改革,扩大公共服务,完善社会管理,促进社会公平正义,努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,推动建设和谐社会。”^[15]

《居民委员会组织法》规定:居委会办理本居住地区居民的公共事务的公益事业;应当开展便民利民的社区服务活动,可以兴办有关的服务事业;协助人民政府或者它的派出机关做好与社区居民利益有关的公共卫生、计划生育、优抚救济、青少年教

育等工作。^[16]《村民委员会组织法》规定:村委会办理本村的公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安,向人民政府反映村民的意见、要求和提出建议。^[17]

应当充分发挥行政机制、市场机制、志愿机制在社区服务中的作用,对社区组织开展的互助性服务、志愿服务和社会力量兴办的微利性商业服务给予政策和资金扶持,加强农村三级卫生服务网络和城市社区卫生服务体系建设。截至2007年底,全国城镇社区服务设施17.2万处,比上年增长7.5%,其中:街道社区服务中心10222个,居委会社区服务站50116个。社区从业人员242.2万人,其中:安置下岗失业人员52万人;社区服务志愿者组织47.6万个,比上年增长75.6%。综合性的社区服务中心9319个,比上年增长7.5%;城市便民、利民服务网点93.7万个,比上年增长104.6%。^[18]

5 搞好社区文化建设

社区本身是一种文化。搞得好的城乡社区具有丰富的精神和文化价值。在社区文化建设方面,

居委会、村委会的任务之一是宣传宪法、法律、法规和国家的政策,维护居民的合法权益,教育居民履行依法应尽的义务,爱护公共财产;发展文化教育,普及科技知识,开展多种形式的社会主义精神文明建设活动。要发展城乡社区继续教育,建立健全社区各种文化社会组织,发展高雅的社区休闲娱乐和体育活动和其他多样性文化活动。

我们要从深入贯彻落实科学发展观,提高国家文化软实力的战略高度,充分认识社区文化建设的重要性和紧迫性,充分发挥社区的文化功能,切实把社会主义核心价值体系融入社区文化建设和精神文明建设的全过程。建设和谐文化,培育文明风尚;推进文化创新,“坚持把发展公益性文化事业作为保障人民基本文化权益的主要途径,加大投入力度,加强社区和乡村文化设施建设”^[19],增强社区文化发展活力。

总之,要从深入实践科学发展观的高度,从坚持中国特色基本政治制度和构建社会主义和谐社会的高度,去加强社区发展研究,搞好社区建设。

注释及参考文献:

- [1][2][4][7][15][19]胡锦涛.在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2007/10/15.
- [3][5][10][18]中国民政事业发展报告(2007-2008) [OL](2008-07-08) http://www.china.com.cn/aboutchina/data/08mzsy/2008-07/08/content_15970956.htm
- [9][13][17]中华人民共和国村民委员会组织法 [OL]<http://baike.baidu.com/view/1319840.htm>
- [6][8][12][16]中华人民共和国城市居民委员会组织法[OL](2007-6-13)<http://zhidao.baidu.com/question/28458681.html>
- [11]龚世俊 李宁.城市新型社区的人际交往与和谐社会构建 [J] 新华文摘,2007,24,(原载《南京社会科学》2007年第9期)
- [14]胡锦涛.江淮金秋话农事——胡锦涛总书记在安徽农村考察纪实[N].人民日报,2008/10/1.

On the Building of Community and the Self-governance System of the Primary Society Layers

TANG Huai

(Leshan Teachers College, Leshan, Sichuan 614004)

Abstract: The community in both urban and rural areas plays the important role in our state configuration of society, shared by both the urban and rural citizens. The self-governance at the primary society layers formulates the basic political system of our state. The building of community leads to the way of realization of such a self-governance system at the primary society layers. Therefore, the building of community plays an important part in adhering to the political development of socialism with Chinese characteristics, the development of socialist democracy and the continuous self-improvement and development of the socialist political system. The building of community consists of its basic and detailed goals. The building of community meets the request to carry on the Scientific Outlook on Development and the building of the harmonious socialist society.

Key words: Building of Community; Self-governance System of the Primary Society Layer; Way of Realization