

社会治理精细化背景下 “撤村建居”社区治理的法治化路径探析

王鹏程 周雨婕

(浙江万里学院, 浙江宁波 315100)

摘要: 社区治理法治化是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要基础。“撤村建居”社区作为一种新型的“过渡型”城市社区,在治理进程中面临立法体系不健全、专项立法缺失、居委会依法自治能力不足等“棘手性问题”和“碎片化现象”。在社会治理精细化背景下,“撤村建居”社区治理法治化应立足于进一步完善社区治理法律体系、厘清治理主体职责权限、加强社区社会资本积累,促进社区治理法治资源、法治力量走向整合。

关键词: 精细化治理;“撤村建居”社区;法治化治理

在社会治理方式不断完善的背景下,社区治理法治化模式影响力越来越大。社区治理法治化使社区治理更有法治保障,使社区更和谐。在当前社区治理朝着治理主体多元化、治理方式法治化、精细化方向发展的环境下,研究社区治理法治化具有重要意义。

一、“撤村建居”社区治理法治化内涵

“撤村建居”现象是城镇化发展的必然产物。在城市区域不断扩大,城市和农村结构发生变化的背景下,“撤村建居”现象产生。“撤村建居”使农村人口享受城市的生活待遇,在经济发展、社会保障、教育医疗等方面都有进步。

但由于“撤村建居”社区大多地处城乡结合部地区,社会问题和矛盾比较聚集。根据党中央关于加强和创新社会管理和社会治理的一系列要求,借鉴国际治理理论,我们将社区治理定义为:多元社区治理主体依据相关法律法规、社会规范共同治理社区公共事务,维持社区有效运转的过程。

在此基础上将社区治理法治化定义为:多元社区治理主体在法治规范下,通过不同形式参与社区治理。其主要内容包括:完善社区相关的法律法规及条例;推进社区居委会依法自治;加强社区法治化队伍假设;增强居民法治观念和民主意识等,其突出特征是法治的普遍约束力遍布于社区的治理过程。

二、“撤村建居”社区法治化治理存在的问题

(一)居委会依法自治能力不足,治理主体职能错位

社区居委会作为一种社区自治组织,其自治功能没有得到有效发挥。关于社区的治理模式方面,政府具有远超其他主体的影响力。

从政府权力下放的角度看,社区自治是构建“小政府、大社会”的必然要求,也是我国行政管理体制改革的重要方向。当前,在政府职能下放,管理“进社区”理念指导下,政府权力向基层转移,这是一个自我管理不断扩张的良好态势。但由于在“进社区”活动中,政府职能和社区治理交叉地带的权责没有明确,所以治理主体职能错位的问题并不能得到根本解决,在这一过程中可能出现“只放责,不授权”的现象。

(二)社区治理法律制度不完善,权责利不明确

“撤村建居”社区是一种新型社区,其治理模式必然有别于传统社区。目前我国社区治理的法律制度,如《中华人民共和国村民委员会组织法》《中华人民共和国城市居民委员会组织法》对其适配程度低,专门对其进行管理的法律尚不存在。

由于“撤村建居”社区多处城乡接合部,政府各部门的管理边界不清晰,权责界定不明确,如街道办事处治理职能和政府管理职能划分不明确,两者处于平等沟通协商的状态。这种不固定的管理模式使得法治治理无法有效推进,一方面街道办事处承担社区执法的职能,但不具备执法权;另一方面政府职能部门具备执法权,但无法加入社区执法队伍。

(三)社区治理专项立法缺位,法律服务机制不健全

当前国家层面就社区建设出台了包括《关于进一步推进和谐社区建设的意见》《城市居民委员会组织法》等法律规定,但由于制定时间较早,缺乏对实际问题的专项规定,约束性不强。我国社区法律服务机制专业化程度低、形式单一。

在法律服务形式上,法治宣传、法律咨询服务、人民调解等法律公共服务建设仍然不足。另外,“撤村建居”社区群众基础薄弱,加之社区法律服务机制不健全,使得社区居民产生纠纷时,往往倾向于向权威的机构寻求帮助。

三、“撤村建居”社区治理法治化问题的原因分析

(一)职能交叉,定位不清

首先,立法缺失。《居民委员会组织法》对社区与政府的关系进行了界定,但可操作性不强。

其次,政府部门对居委会的职能界定不明确。在社区治理过程中将居委会视为其下级组织或派出机构,不定期地将大量行政性工作委派给社区居委会。

再次,政府对社区工作过多“指导”。由于“撤村建居”社区的过渡性,政府对社区治理主体参与治理的能力存在怀疑,进而将其视为“派出”机构,行政化色彩逐渐浓厚,最终导致居委会的依法自治能力无法实现。

(二)资金短缺,基础薄弱

“撤村建居”社区资金来源渠道狭窄,尚未建立多元化资金投入机制,在实际的运行过程中,仅靠少量的财政经费。居委会自身的筹资渠道狭窄,筹资能力不强,居委会缺乏可自主运转的资金,也不能将日常的运行费用摊派到社区治理的其他项目上,在缺乏固定经济来源且自身资金不足的情况下,社区居民委员会难以向上级争取足够的权利,只能按照政府部门的要求完成繁杂冗重的行政性任务。

(三)社区社会组织培育、发展缓慢

社会自我管理组织的法制制度建设缓慢。当下,我国没有专门的社会组织法。关于社区组织的管理约束建设主要通过行政部门的规章条例、地方性法规来实现。法律制度相对滞后导致社区社会组织难以规范发展。《社会团体登记管理条例》也尚未明确撤村建居社区社会组织规范建设的实施细则。

四、“撤村建居”社区治理法治化的发展策略

(一) 完善社区治理的法律法规体系

传统社区的治理主要依靠宗族、血缘、情感等社会性因素,现代社区治理在保留以上优质要素的同时,要树立法治理念,保障社区治理的专业性和法治化,重点将社区治理的事项纳入到法治建设轨道。

完善社区治理的法律法规体系。首先,应加紧对《居民委员会组织法》的立法工作,使“撤村建居”社区管理和建设有法可依;其次,要加紧对政府职能和社区自治组织职能的划分工作,明确权责界限,使社区自治组织真正发挥自治效力。发挥村规民约、居民公约等社区自治规约的积极作用。

加强社区立法工作的社会参与建设。在立法工作中广泛听取社区群众的意见,完善法律制度,培养社区居民参与自治的意识和能力。可通过民主协商制定社区公约,让社区居民有效参与进来。

通过社区普法推动全体公民树立法治意识。普法宣传是提高社区自治能力的关键。将普法工作常态化,培养社区居民的法律意识和法治素养,令其具备履行法律权利,遵守法律义务的能力。在“撤村建居”社区进行常态化的普法教育动作,开展群众化、多元化的法治宣传活动,推动居民树立法治意识。

完善社区法律服务体系。法律服务体系的建设是保障法治建设的关键环节。在“撤村建居”社区成立“法律工作室”,创新社区法律服务工作,可以邀请政府参与、鼓励律师参与法律服务公益活动,提高社区的法律服务体系建设水平,也可以组建专业化的社区法律志愿者宣传队伍,将具有较强志愿服务精神和具备一定法律业务能力的人员引导到志愿者队伍中,为维护群众权益、化解社会矛盾提供智力支持。

(二) 理顺政府和社区的关系

“撤村建居”社区居委会的重要权力都有街道决定,如财政权、人事任免权等,忽视了社区居委会独立的自治地位,同时直接管理的影响下,在实际治理过程中,政府时常将社区居委会作为自己的“派出机构”。

首先,在立法层面明确社区自治组织的权力;

其次,明确界定政府管理和社区自治的权责;

再次,理顺政社关系,街道等政府职能部门要赋予社区居委会合法的自治地位;

最后,实行政事分离,政府只对基层自治组织进行政策上的指导。

(三) 整合社区资源参与社区治理

一是建立市场化机制提供社区服务。当下,城市地区社区管理主要通过社区居委会进行管理,但是在行政部门的影响下,社区居委会自治偏管理,轻服务。社区自治不仅要实现有序管理,

更要提升管理的高品质,使社区自治组织为社区群众服务。因此,我们应加强社区自治组织的服务能力建设,不断创新新型管理服务模式,完善社区法制建设。在这一过程中可将市场机制引入社区管理,进行服务购买,实现社区居民差异化、多元化的管理和需求,变社区被动管理为主动。

二是建设资源共享机制。社区自治组织主要通过社区群众,而政府机关和事业单位的管理模式和管理人才都更专业,因此,建设资源共享机制,让社区自治组织学习新的管理和模式,引入专业人才,这对于强化社区自治组织建设具有重要意义。

三是健全社区志愿者服务机制。在社区弘扬志愿精神,健全志愿者管理和服务队伍。发挥党员示范作用来带动社区群众参与志愿者服务。

(四) 完善社会组织参与治理机制

我国社会组织的发展相对于发达国家而言仍然比较滞后,相关法律法规和制度规范还不健全,管理体制机制的创新有待加强。

第一,为社区社会组织的发展提供“土壤”,提高社会组织参与社区治理的效能。加大资金的扶持和投入力度,以积极的财政政策和税收优惠政策,让其积极地投入到社区的治理过程中,鼓励、引导、支持非营利性组织投入到社区建设中。

第二,建设公益投入和政府购买服务模式,扩大社区自治的社会主体参与范围,引入新力量完善社区的公共服务,提高管理和服务的专业化程度。同时赋予这些社会组织更多参与社区建设的自主权,不断提高其参与社区治理和提供社区服务的能力;另外,增加政府购买社区公共服务目录。

第三,完善政府购买服务模式,发挥社会组织的创新能力和活力,提高公共服务水平。如在降低准入门槛的同时制定精细化的公共服务提供标准,促使社会组织改进服务质量,提升社区居民的满意度。

参考文献:

- [1] 费孝通. 乡土中国 [M]. 上海: 上海人民出版社, 2006.
- [2] 俞可平. 治理与善治 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000.
- [3] 陈晓枫. 中国传统行政与自治关系辨析 [J]. 武汉大学学报, 2013 (4): 7-8.
- [4] 秦强. 转型中国的法律意识变迁 [J]. 黑龙江社会科学, 2014 (6): 21-23.
- [5] 胡业询. 城市社区治理法治化的理论偏误及体系改进 [J]. 中国行政管理, 2020 (3): 150-152.

本文系 2020 年度创意产业与城市发展研究中心课题(社会治理精细化背景下宁波市“撤村建居”社区微治理模式研究)。

作者简介:

王鹏程, 男, 浙江宁波人, 浙江万里学院教师, 研究方向为社会治理、公共政策。

周雨婕, 女, 浙江台州人, 浙江万里学院商学院学生。