

◎新疆维吾尔自治区社会科学基金一般项目“习近平法治思想与边疆民族地区基层社会治理法治化研究”（项目编号：22BFX044）

◎乌鲁木齐市法学会基金一般项目“基层治理中的重点难点问题研究”（项目编号：2023011）

## 法治化视阈下的城市社区自治

■ 潘开虎

城市社区自治是基层治理的热点与重点，社区自治实践中产生的社会热点影响居民群众对城市的认可度，诸如社区治理行政化倾向严重、社区居民参与度不高等问题事关城市基层治理能力建设。在深入推进全面依法治国的背景下，社区自治离不开法治建设，在法治化视角下探索城市社区自治的必要性、实践问题以及出路具有重要价值。

### 问题的提出

当代中国著名社会学家费孝通认为“社区是若干社会群体或社会组织聚集在某一地域形成的一个在生活上相互关联的大集体”。社区是社会概念、地理概念，在国内指城市街道、行政建制镇的分区。本文所指的社区是指城市街道、行政建制镇的分区，构成社会的基本单元。社区自治是以社区居民为主体，协同社区组织、政府合作治理公共事务的过程。20世纪下半叶以来，伴随国内政治经济形势的发展变化，城市社区治理经历了“单位制”“街居制”“社区制”的历史性变迁。城市治理是国家治理体系和治理能力现代化的重要方面，党的二十大报告提出，“提高城市规划、建设、治理水平”。随着我国城市化水平不断深入，2023年初，我国常住人口城镇化率达到65.22%。一方面，城市化发展直接关系到城市人民生活水平的质量、城市综合竞争实力以及城市环境卫生承载力；另一方面，满足人民日益增长的美好生活需要，也要求加快城市社区治理的水平和治理，不断全面推进城市社区治理体系和能力迈上新台阶。

### 城市社区自治的困境与成因

#### （一）困境归纳

##### 1、居委会自治效果不明显

社区治理过度行政化。当前我国社区治理受到街道办事处等基层政府部门的较大影响，于基层政府职能部门的工作人员而言，社区居委会构成政策的落实者；于社区居民而

言，社区居委会构成准行政机构。居民群众以及基层政府职能部门的行政化认同致使社区自治产生行政化倾向，法律赋予社区的自治性受到了观念以及实践的限制。<sup>[1]</sup>

组织设置功能行政化。社区居委会具有城市管理等多功能行政的表现形式，其中八成以上为被指派的行政任务。居民通常将社区居委会视为政府向城市基层社区延伸行政力量的行政机构。社区居委会承担基层政府指派的行政任务，服务居民显得力不从心，没有时间和精力深入群众、组织群众、服务群众，无形中损害了社区居民对于社区主人翁的认同感以及对社区的归属感。

社区居民参与不足。社区居民参与机制不完善，法律对社区民间组织保障不足。社区自治是社区居民在社区居委会等社区自治组织的组织下开展自我管理的过程。缺乏社区居民的广泛参与，社区自治将难以发挥其应有的作用与价值。有学者通过实证研究发现中国城市居民社区自治参与水平较低，只有近三成的居民一年参与社区自治活动的次数超过三次，居民对社区事务的参与不足，导致了居民归属感下降。

##### 2、业主自治发展受限

总体而言，不同类型小区的自治进程和效果差别较大，具体表现在：

业委会的管理冲突。业委会是社区自治的重要主体，业委会的管理冲突，具体而言是指业委会内部自治管理面临的冲突，即业主之间、业主与业委会、业委会内部成员及业主大会之间的冲突。主要表现在以下三个方面：一是成立业委会的社区较少，存在业委会成立难的问题。二是