

不强，造成多数社区工作者疲于应付街道办下达的硬性任务，参与社区其他服务与建设的积极性较低。

3、居民自治能力整体较弱

居民参与社区自治的意识薄弱。社会经济的发展促使居民思想多元化，民主权利意识日益增强，但是并未改变小农经济造成的“门前各扫自家雪”等意识惯性，这影响和制约着居民积极有效参与社区自治。其中，不少居民缺乏公民的主体意识、权利与社会责任意识，参与社区自治的意识淡薄，一旦在社区生活中遇到问题主要依靠居委会、街道办解决，这使得社区居民对业委会的参与不足，成为一种“在场的缺席”。

城市社区自治法治化的优化路径

（一）理顺各社区自治主体间的法律关系

社区工作站与社区居民委员会的法律关系。建议在《宪法》以及《城市社区居民委员会组织法》关于社区居委会的法律定位的基础上，以立法或者修正案的方式理顺上述三者之间的法律关系。探索建立“居站分设”的模式，把社区工作站作为街道办在社区的服务机构，明确社区工作站行政机构的属性，强化社区工作站承担行政工作职权；同时社区居民不得同时兼任社区居委会以及社区工作站等其他行政机构的工作人员，增强社区居委会的自治属性。

社区工作站、小区业委会、物业公司间的法律关系。建议通过相关法律法规，进一步完善小区业委会与小区物业公司的法律关系，强化社区对小区业委会、物业公司的指导和监督法定职能。^[6]明确社区工作站承担协助住建局和街道办对于小区物业公司的监管职能；规范社区居委会对业委会的指导、监督方式，明确业委会权力行使决议化。

（二）理清居委会与政府部门的权责边界

明确社区居委会的职责。社区居委会的定位为“议事机构”而非“执行机构”。明确政府部门在社区自治中的职责。社区自治与政府的管理行为并非是相互排斥的关系，而是在明确国家、市场和社会三者基本界限后，三者社区自治中相互协调、相互合作的关系。政府各部门应当继续深化“放管服”改革，政府与社区的关系应从管理、领导向指导、服务转变，从以行政命令为主向以提供资金、法律、政策支持为主，加快修改或出台有利于社区自治的政策和法规，同时应通过法律赋予社区组织实质性的管理权利。^[7]此外，政府各职能部门应独立承担其行政管理责任，杜绝将其职能内的事务转移给社区居委会；通过社区网格化把执法力量下沉到社区，实现综合执法进社区，


避免社区工作者出现越位行使政府职能问题。

（三）发挥法治在社区自治中的保障作用

明确业主委员会的法律地位。我国法律规定的民事活动主体包括自然人、法人和非法人组织。法人能独立承担民事责任，非法人组织则不能，成员必须承担最终责任。业委会不具有独立的意思能力，通常依据业主大会的授权负责处理日常事务。尚未有法律规范明确规定业委会的法人资格，因此业委会虽依法成立但不构成法人。在实践中业委会通常被视为非法人组织，但从法律责任的角度来看，业委会或业主都不能成为业委会行为或决定的最终责任承担者。^[8]因此，在现有法律规范下业委会既不是法人，也不是非法人组织，其并不属于法律明确规定的民事活动主体。我国目前有关业委会的立法存在空缺，基于业委会在社区自治中的重要地位，制定一部组织法，明确其性质、地位、作用、产生程序等，同时也要明确业委会的组织形式、权利与义务，唯有如此业委会才能在找准自身定位的基础上更好地为全体业主服务，更好地发挥其在社区自治中的作用。

加强城市社区法治文化建设。城市社区自治法治化需坚决摒弃“人治”观念。城市社区自治实践中存在法治手段化、形式化以及部门化等问题，其根源在于法治观念不够深入。树立法治观念应当培育社区居民的法治信仰，要求全体基层社区服务者本身要尊重法律权威，树立法治社区建设的自信心，严格将法治思想统一到基层社区依法自治上来。基层社会的主要服务对象是居民群众，其教育背景、生活阅历、就职行业、认知基础等存在巨大差异。因此，在法治背景下发展社区自治，培育基层社区法治文化，应当采取喜闻乐见的形式，以常态化的方式开展，敢抓落实、勤抓实效。

结语

我国的历史和国情决定了城市基层治理应采取社区自治，囿于法治保障不足、自治机构人员设置不顺、居民自治能力整体较弱，造成了当前社区居委会自治效果不明显、业主自治发展受限的困境。在深入推进全面依法治国的大背景下，解决上述问题需要厘清基层法治建设与城市社区自治的关系，即法治规范自治行为、保障居民权利，社区自治是社区治理法治化的目标。在此基础上，应当确立小区联合自治的社区自治模式、理顺社区自治各主体间的法律关系、健全社区自治制约监督机制、加强城市社区自治法治文化建设，唯有如此法治之风才能推动社区自治让社区治理之舟行稳致远。

（下转第150页）