

【社会治理研究】

城乡统筹背景下社区居务监督委员会制度的实践考察与反思

陈荣卓,刘亚楠

(华中师范大学 全国民政政策理论研究基地,湖北 武汉 430079)

摘要:社区居务监督委员会制度是现代社区民主监督制度的重要创新。在地方制度文本的阐释中,社区居务监督委员会制度作为立足现代新型社区场域的新生事物,与传统村务监督委员会制度既存在制度意义上的共同性,又在面向对象与内容上具有差异性。通过比较社区居务监督委员会制度的实践,发现虽然这一制度在社区实践中存在不同的样态,但在发展缘起、组织关系、人员构成、运行机制等方面已形成一些共性的经验。因此,在城乡统筹背景下进一步推进社区居务监督委员会制度的发展,既需要立足城乡统筹规划的发展背景,又需要结合社区居务监督委员会制度实践发展的既有进度。要做到注重城乡社区自治的参照性成长传统,切实实现城乡社区建设的统筹性规划,充分考虑政策设计中地区的差异化发展,并在实践中高度重视盘存与整合社区既有同类资源,以期实现发展效益的最大化。

关键词:城乡社区;居务监督;社区治理;基层民主

中图分类号:C916 **文章编号:**1673-5420(2018)02-0034-09

引言

进入新时代以来,我国城乡社区建设获得了长足的发展。党的十九大进一步提出要“加强社区治理体系建设,推动社会治理中心向基层下移,发挥社会组织作用,实现政府治理与社会调节、居民自治性互动”^{[1]29}。社区治理体系是国家治理体系的组成部分,加强社区治理体系建设是实现人民当家做主的重要途径。因此,在遵循党和国家关于社区发展政策要求的基础上,我们需要进一步反思实践、总结经验、深化认识、拓展思维,以推动社区治理体系建设继续前进。其中,发

收稿日期:2018-02-25 本刊网址:<http://nysk.njupt.edu.cn>

作者简介:陈荣卓,教授,博士生导师,研究方向:基层社会治理。

刘亚楠,博士研究生,研究方向:城乡社区治理。

基金项目:湖北省高等学校马克思主义中青年理论家培育计划重大项目“湖北省城市社区网格化治理机制研究”(17ZD071);华中师范大学中央高校基本科研业务费重大培育项目“共享发展理念下我国新型城乡社区共治实践创新研究”(CCNU17Z02001)

挥基层群众性自治组织的作用,推进居民自治是健全和完善社区治理体系的一个重要内容,需要在充分保障社区居民“民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督”的基本权利的基础上进行,五者缺一不可。但中国的基层民主基本上遵循着“先村庄、后社区、后单位、后行政、后立法”^{[2]29}的发展路径,村级自治监督体系在不断创新、完善并加以立法规范,大多数社区民主监督体系却一直缺乏科学的组织载体、规范的工作渠道和统一的立法规范。特别是随着城镇化的加速推进,基层城乡社区治理的事务越来越庞杂,社区民主监督作为基层基本民主权利实现的重要保障,成为相对薄弱的环节。因社区民主监督形式化或监督无力而产生的权力滥用、作风不正等问题层出不穷,这不仅不利于贯彻落实党和国家不断强调的“健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制,保障人民享有更多更切实的民主权利”^[3],也与城乡社区统筹规划中健全和完善新时期社区治理体系不相适应。正是在这样的背景下,社区居务监督委员会制度在城乡社区治理发展中承载着基层民主监督制度体系创新及基层自治组织体系完善的双重探索价值应运而生。

纵观基层民主监督的既有研究,一些学者立足于综合性宏大视角进行梳理。如郎加主编的《监督制度创新》从政治、经济、文化、社会各个领域探讨了逐步铲除腐败的基本途径,指出创新监督制度对预防权力腐败的重要性^{[4]2}。何增科主编的《民主监督》对近年来民主监督的内容,以及从中央到地方再到乡村的民主监督制度创新和发展做了系统的梳理,认为我国民主监督制度经历了从国家政权机关逐步进入到基层,并不断推进的发展过程^{[5]3}。也有部分学者对基层民主监督的发展进行分析。如马宝成从村务公开、干部廉洁履职等方面对近年来的农村民主监督制度创新和发展进行了梳理^[6]。李秋学则认为应该从村民自治范围内的村民监督制度完善和村民自治范围外的监督保障制度引入两个方面,克服现有村民民主监督制度的缺陷,寻找创新模式^[7]。自我国第一个村务监督委员会在浙江省武义县建立以来,学术界也出现了一批直接以村务监督委员会制度为具体研究对象的基层民主监督研究,如解小平、李茂春从村务监督机制的立法构想出发,探讨其中的法理问题^[8]。另有相当一批文献以浙江省武义县村务监督委员会为案例进行研究,研究视角主要集中在村务监督委员会制度建立的作用、意义及其不足之处等。如卢福营、孙琼欢等从村务监督制度创新的角度,阐述了基层民主监督的制度创新及其绩效^[9]。在对既有的研究的梳理中,我们可以发掘到很多可供借鉴的研究成果,但同时也可以看到,相比于村级监督或村务监督的研究,目前学界对适应城乡发展新形势下的社区民主监督或居务监督的研究相对落后和迟缓,研究资料也较为欠缺。

农村社区建设是国家为了打破城乡二元结构,增强农村社区自治与服务功能,提升农村社区公共服务水平,推进城乡一体化、均衡化发展的重要举措。随着农村社区建设试点的深入发展,在式微的传统乡村社会逐步向现代农村社区过渡的过程中,国家对城乡社区发展不断进行统筹规划,先后出台了多部统筹城乡社区发展的政策文件,如2015年《关于加强城乡社区协商的意见》,2016年《城乡社区服务体系规划建设规划(2016—2020年)》,2017年《关于加强和完善城乡社区治理的意见》(以下简称《意见》)等。其中《意见》的出台更是开启了新时代城乡社区治理的新篇章。《意见》明确指出要“建立健全居务监督委员会,推进居务公开和民主管理”,以发挥基层群众性自治组织的作用。那么,在城乡社区治理起点不同、发展阶段不同、面临问题不同的情况

下^[10],在村务监督委员会先发的背景下,何为社区居务监督委员会制度?社区居务监督委员会是否是传统乡村社会村务监督委员会制度在社区治理中的直接延伸和复制?社区居务监督委员会制度在社区治理实践中的具体发展形态与特性有哪些?如何在城乡社区治理统筹规划和推进中更好地理解 and 推进社区居务监督委员会制度?都是我们亟须思考的问题。

一、社区居务监督委员会制度的文本释义

我国的民主监督经历了从国家政权机关逐步进入到基层,并不断推进的发展过程。相较于2010年村务监督委员会制度被写入《村民委员会组织法》并在实践中不断发展,社区居务监督委员会制度虽然在《意见》中被提及,但在当前关于社区治理的研究中却鲜被关注。在实践中,社区居务监督委员会制度起步较晚,具体实施意见和规章的出台还停留在个别地方层面,且差异化明显,因而从地域发展的广度和其被重视的程度来看,它仍是一个新的命题。由此,从地方对社区居务监督委员会制度的差异理解中,厘清社区空间内居务监督委员会制度的概念定位和发展内涵尤为重要。

(一) 地方文本中对于居务监督委员会制度的两种不同阐释

对社区居务监督委员会制度的不同阐释,往往能直观地反映不同地方对这一制度的概念定位和内涵的理解样态。当前,在地方政策文本中,各地对于社区居务监督委员会制度的定义主要有两种:一种是以浙江省、湖北省等地为代表,在省级层面出台相关政策文件。这些地方的居务监督委员会制度的出台往往是为了创新民主监督形式,实现社区民主监督的组织化与常态化,或是为了深化城市社区的党风廉政建设。虽然目的不同,但他们对社区居务监督委员会制度的理解却包含几个相同点:接受党组织的领导,维护社区居民整体利益,由居民(代表)大会选举产生并对其负责,是独立的社区民主监督自治机构(组织)等。另一种则将居务监督委员会制度视为村务监督委员会制度在城市社区的直接延伸。这些地方在对于建立居务监督委员会的文本阐述中,或直接将村、居务监督委员会的设立要求合为一处,或指出参照村务监督委员会制度来建立城市社区居务监督委员会。如2010年河南省印发的《全面推行村务监督委员会制度,建立健全“四议两公开一监督”工作机制方案》(豫纪发[2010]3号)中指出,到2010年9月底前“全省城市社区参照《关于全面推行村务监督委员会制度的意见》建立居务监督委员会”^[11]。

(二) 地方文本中居务监督委员会制度与村务监督委员会制度之间的关系

那么,居务监督委员会制度是否就是村务监督委员会制度的直接复制?从网络公开可获取的资料分析来看,以居务监督委员会作为搜索关键内容,搜索到的关于社区居务监督委员会的地方制度文本,一种是面向纯粹城市社区的,另一种则是混杂着村务监督委员会的内容,面向城乡社区的。美国人类学者 Robert Redfield 提出城市-农村“连续统”理论,在农村-城市的连续统中,城市和农村是两个纯粹的理想类型,它们是对现实高度理论抽象的结果。这一研究本身具有较大的包容性,能够涵盖整个现实社会,因此城市与乡村是一般理论研究中常用的划分和标记方式。但比照现实来看,这种地域的二元划分方法,并不能完全解释发生在城乡社会场域内的现象,如浙江省、湖北省在制定了《村务监督委员会实施意见》及具体规章之后,又陆续出台了城市

社区居务监督委员会运行办法等。在中国推进城乡社区建设的进程中,其实还存在乡镇社区、村改居社区等过渡性社区,这种乡镇社区、村改居社区并不是完全意义上的农村或是城市,社区居民的同质性低于周边普通农村社区,建设条件又不及城市,而是更接近普通农村。因此,从实践来看其往往更倾向于混同制定村(居)务监督委员会规章制度,这也再次解释了为什么很多村(居)务监督委员会的叫法会在县、乡镇层级的制度文本中混同出现。进一步分析,村、居务监督委员会制度的差异主要体现在现实层面,社区居务监督委员会制度与村务监督委员会制度最大的不同在于实践场域的不同,后者是立足传统乡村社会,前者是由居民聚居而成的新型社区。村务监督委员会制度与居务监督委员会制度的不同主要是地方城乡社区的具体发展阶段的不同和客观发展条件上的差异,而两者的联系或是共性则体现在更抽象的制度意义层面,主要在于都是在社区内以组织形式存在的实施社区监督权的民主监督组织,实际上是社区内进行“权力对权力监督”的探索,以及对社区民主监督的自治组织体系与制度体系的共同创新。

(三)社区居务监督委员会制度释义与理解

对地方文本的上述分析表明,目前对于社区居务监督委员会制度的理解仍处于一种混沌状态,有必要进一步厘定其概念内涵及功能定位。首先,对“社区”及“居务”的理解。“社区”的政策文本和地方实践,皆指向现代农村社区及城市社区,不同于传统的乡村社会,这在一定程度上影响了居务监督委员会制度的组织实体在社区组织架构中的关系定位,以及面对的居民主体的范围。“居务”的概念在国家层面并没有专门的法律、制度条文阐释,更多的是出现在地方制度文本中。因此,其释义主要聚焦于两个方向:一是围绕居委会性质做的界定,“居务”指居民委员会工作中涉及居民利益的事项和社区建设、社区管理中的有关事务^[12]。二是指涉及社区工作中的所有事务或是事关居民利益的所有社区事务^[13-14]。社区监督的内容部分存在是居务,还是居务兼顾部分党务的不同。例如浙江省杭州市在监督内容上强调社区党务、居务、财务三公开,但同样在浙江省的慈溪市却只明确强调居务、财务的公开,并未对党务是否包含在监督范围内作明确说明。因此,有些地方为避免名称理解上的歧义,直接称其为“社区事务监督委员会”或“社区监督委员会”等。其次,对“监督委员会”的理解。“监督委员会”与“监督机构”概念相似,在中国特色语境中,更多的是按照一定的目标、要求建立起来的集体或团体,在地方的探索中我们也可以发现其与村务监督委员会地位层次等同。最后,对“制度”的理解。“制度”在政治学中存在不同释义,青木昌彦、格雷夫等强调制度与精神密切相关;以哈耶克为代表的奥地利学派将其定义为演进而来的稳定行为与秩序;新制度主义学派则将其理解为人的行为规则。但在我国的研究语境中,制度是规程、准则(规则)、法度、章程等的总和^{[15]2454[16]15[17]1}。

综合上述讨论,社区居务监督委员会制度是社区场域内有关居务监督机构建设的规则、规范的总和,既包括国家层面的正式制度,也包括地方法规、政策文本等。从社会治理层面而言,要在农村社区不断发展的历史进程中,以及城乡社区治理统筹发展的背景下对社区居务监督委员会制度及其实践进行理解:一方面,社区居务监督委员会制度本质上是社区民主监督制度的一种具体创新形式,它发生在现代社区场域内,保护的是社区居民的整体利益,而非仅仅围绕社区居委会工作展开。另一方面,传统的以民主评议、居务公开等形式进行的社区民主监督,偏向于为社区居民开辟监督途径,保障社区居民的民主监督权利,实现以“权利制约权力”,而社区居务监督

委员会既保障了社区居民的民主权利,又在社区内形成了除社区居民权利监督之外的权力监督组织,以规范社区内部权力运行。即在为居民提供民主监督的组织化平台,拓宽居民监督权利行使渠道的同时,完善社区自治,试图在社区自治组织体系中构建起一种监督制约机制。

二、社区居务监督委员会制度的实践样态

在当前以城乡社区作为基本治理单元的社区建设和发展过程中,城乡社区治理统筹发展是必然趋势。但是社区居务监督委员会制度的出现,不能简单地以村务监督委员会制度的实践蓝本作为类推发展路径。因此有必要在城乡社区统筹发展的进程中,再次剖析社区居民监督委员会制度的具体实践样本,在反思实践、总结经验的基础上深化认识、拓展思维。

(一)发展缘起:现实倒逼与行政性建构

社区是政治、经济、社会等发展到一定阶段的必然产物。在民主政治生活中,社区完全实现自治必须有成熟的社会,如果社会自身发展还不成熟,就必须高度重视政党在社区自治中的作用和地位,没有稳定的社会和政治生活轴心,社会民主与治理就不能有序进行^[18]。从我国社区建设与发展的整体进程来看,呈现出很强的党政主导性,是政府出于自身管理的需要,自上而下不断推动的结果。城市社区居务监督委员会的探索和发展亦是如此,但同时又表现出两种不同的建构路径。一种是现实倒逼下的行政性建构。在城市化进程中,随着政府的工作向基层社区延伸,以及党委对社区工作的重视,社区权力不断扩张,社区干部的财权、物权、管理权、决策权等使用是否合理,成为社区建设中不可回避的一个重要问题。与此同时,大量的惠民资金、社区建设资金流入社区,面对庞大的社区发展资金,社区工作是否规划和实施到位、服务安排是否周全、具体项目建设规划和资金使用是否合理等关乎居民切身利益的问题日益成为居民关注的焦点、重点。正是基于此,2007年杭州市下城区成立了第一个城市社区居务监督委员会,并于2013年在全市实现了城市社区居务监督委员会全覆盖。另一种是政策先发下的行政性建构。从山东省诸城市社区事务监督委员会的建立背景来看,其实际是在地方政府的安排部署之下与村务监督委员会同步推进的,具有较强的地方“规划性变迁的色彩”。具体来看,诸城市社区事务监督委员会的建立经历了部署推动、宣传引导、取点示范、严格把关、督查指导等阶段,最终建立起城乡一体的社区事务监督委员会。湖北省等地的居务监督委员会也遵循着行政性规划先于实践需求的发展模式,2015年湖北省出台了相关政策文件并在全省推行即是政策先发、行政化推行的体现。

(二)组织关系:平行自治与辅助性监督

居务监督委员会的成立势必影响社区既有的组织关系,在社区既有组织架构中,一般存在着决策、执行、监督三大职能组织。从实践来看,居务监督制度的践行组织在社区内存在两种面向:一种是平行自治。即在社区自治权力与社区组织结构发展和完善的基础上,实现基于不同社区组织载体的社区决策权、执行权、监督权的平行运行。社区内行使公共权力的组织主要由社区党支部、社区居委会、居民(代表)大会构成,它们分别行使着社区内部事务的领导权、执行权和决策权。但大多数社区的民主监督一直缺乏科学的工作渠道、规范的组织载体和统一的立法规范。是以,围绕社区治理体系发展,长春市二道区提出通过“一个核心、四层自治体系”的组织关系定

位,即试图以社区党组织为领导核心,以居民代表会议为决策层、以居委会为执行层、以监督委员会为监督层、以公共事务服务中心为服务层来实现社区不同组织的耦合,同时社区监督委员会要向社区居民代表会议负责并报告工作。湖北省、山东省等地的探索也是社区“决策权、执行权、监督权”平行运行的重要创新范式,使社区居务监督组织成为非正式意义上的社区“第三委”。另一种是辅助性监督。基于社区既有组织架构和地方发展定位的不同,一些地方社区原本就存在如社区纪委等监督组织,居务监督组织的发展是既有监督组织的发展突破和功能辅助者。如围绕社区决策、执行、监督三大职能,杭州市下城区探索出了“一主一辅”的“六大组织”载体,其中将居务监督委员会作为社区纪委的辅助机构,执行监督职能,向社区居民(代表)会议负责并报告工作。

(三)人员构成:专职发展与社会力量吸纳

从不同实践样本的居务监督组织的监督执行主体来看,当前居务监督组织成员一般有专职工作者和兼职人员两种。如长春市二道区探索的社区监督组织成员由专职社工与社区居民共同组成。具体而言,组织成员由3人组成,其中社区监督委员会设主任1名,由除社区“两委”主要领导以外的班子成员或群众威望较高的党员担任;设成员2名,其中1名为全日制大专以上学历的专职社区干部,另外1名在驻社区单位或居民中产生;成员实行补贴制,每年有1800元的补贴。另外,在社区监督委员会的前端,面向社会选聘2467位社情民意调查员,负责及时收集和报送民情、民意,这使社区监督呈现出“广角”状态,建立起了一个开放的监督体系^[19]。这些社情民意调查员,有专职和兼职两种形式,既避免了社区办公人员的冗杂化,又有利于实现对社区内资源的有效整合,可以充分发挥广大群众的力量,拓展居民参与渠道,调动居民参与的积极性。再如,杭州市上城区的居务监督委员会成员由居民代表会议选举产生,每届任期与社区居委会任期一致,且与居委会换届同期举行,一般有5~7名成员,其中主任由社区纪委书记兼任,其他成员大多由社区居民担任,委员会成员(社工除外)报酬实行补贴制,每人每月有100元补贴。

(四)运行机制:双向沟通与制度化参与

一方面,居务监督并非单向监督,而是需要进行双向沟通、协调。既要从居民的角度监督社区居务,又要站在党委政府的立场,审视居民的监督意见是否合理、属实和可行。如杭州市下城区在收集民意确定监督事项,调查、分析、了解、核实相关情况,针对发现问题提出监督意见并督促整改,及时公布监督结果并对居民的询问质询做出解释等基本环节的基础上,实行循环往复的“螺旋式”监督,将“监”与“督”结合。长春市也强调居务监督委员会要积极协助配合社区“两委”工作,发挥“党心民意连心桥”的作用。另一方面,对居务的监督要采取制度参与的模式,规范有序地进行。与以往传统的社区民主监督制度元素化的存在形式不同,社区居务监督委员会制度作为社区民主监督制度的创新,为了保障监督的制度化、规范化、体系化,更加注重制度体系的建构和完善。在杭州市下城区,居务监督委员会建立的时间较早,其较为重视制度的规制作用,制度规范也较为成熟,除制定了社区居务监督委员会的建设实施意见、工作规定外,还制定了主任工作职责、成员工作职责、工作例会制度、学习培训制度、工作报告制度、保障奖励制度、工作考评制度和责任追究制度等一系列具体的配套性制度。吉林省长春市在成立社区监督委员会的基础上,建立了634项配套制度。山东省诸城市也根据社区事务监督委员会的工作职责,不断制定

学习培训、审计督查、民主评议干部等一系列规章制度。通过建章立制来规范社区居务监督委员会的履职行为,以保障监督效力,也是这一制度创新的主要内容。

三、社区居务监督委员会制度的发展审视

“时代是思想之母,实践是理论之源。”^{[1]39}我们必须紧跟时代步伐,才能不断认识规律,实现各个方面的创新发展。落脚到社区的发展亦应如此:一方面,城乡社区治理状况存在阶段性上的差异,在实践中对城乡社区居务监督委员会制度的理解与执行也存在差异;另一方面,不同地区社区建设情况迥异,社区居务监督委员会制度也存在不同的实践样态。因此,有必要结合城乡社区统筹规划的发展背景,重新审视社区居民监督委员会制度发展的现实逻辑。

(一)充分注重城乡社区自治的参照性成长传统

在我国基层民主发展的实践中,农村自治与城市自治作为探讨基层民主发展的两个重要维度,基本上遵循着“先村庄、后社区、后单位、后行政、后立法”的发展路径,“四个民主”正是从自20世纪80年代开始的中国基层农村村民自治实践中逐步发展起来的,因此有学者从历史的角度梳理并指出城市社区自治是在新世纪才得以广泛推行的,在时间上与村民自治存在近20年的时间差^[20]。这使得社区的自治性法律制度规范和运行机制建设在时间上落后于传统农村社会,也为城市社区从农村自治的经验中取长补短,获得参照性成长提供了发展空间。村务监督委员会及类似监督机构作为在村内建立的村务监督组织,是独立于村党支部和村委会之外的,主要负责村务公开等制度的落实,向村民代表大会和村民大会负责并定期报告工作,它的发展进一步完善了农村自治体系。村务监督委员会的建立,整合了既有的有利监督资源,克服了监督载体缺失和制约不到位等问题,有力地促进了农村基层党风廉政建设。通过观察社区居务监督委员会制度的实践样态,可以发现村务监督委员会制度的相关建设经验的确为居务监督委员会制度的建立和发展提供了参考,这是我们不可忽视的建设起点。

(二)切实实现城乡社区建设的统筹性规划

当前,我国城乡社区正随着中国特色工业化、城镇化、信息化、农业现代化等的发展而不断变化。这需要我们立足城乡社区统筹发展的新阶段,重新认识和推进社区治理中的继承、创新与发展。城乡社区作为社会服务管理的基本单元,既是政府出于自身管理的需要自上而下不断推动规划性变迁的结果,也是政治、经济、社会等发展到一定阶段的必然产物。在国家深入推进农村社区建设工作的进程中,大量的村民转变成新居民,自然村、行政村逐渐转变为新型农村社区乃至城市社区。在这场大规模的行政推动的社区转型中,为“促进城乡社区治理体系和治理能力现代化”,国家坚持高位推进,从城乡社区组织结构、公共服务供给等多个方面出发,遵循着以城带乡、以乡促城、优势互补、共同提高的发展要求,不断打造城乡社区治理协调发展的格局。而这些都是我们重新理解和认识当前城乡社区治理体系创新发展,分析研判新时代社区居务监督委员会制度的概念定位、组织关系、实践内涵、发展路径不可忽视的背景依托。

(三)充分考虑政策设计中地区的差异化发展

制度文本内容与实践并非无缝对接,而是存在一定的差异性。其原因在于我国基层社区千

差万别,社区的发展规模、地理位置、经济发展水平等各不相同。诚如前文提及,城市与农村是一个“连续统”的概念,而我国社区的实际发展情况错综复杂,如城市社区本身也可能包含城镇社区、城乡一体化新型社区等,因此,基于社区发展的区域性、多样性,对社区相关政策制度的制定和推进要有一定的灵活性和协调性。一般而言,省级层面的文件、制度、规划,更加侧重于对居务监督委员会的基本角色定位,县、乡则主要侧重于对具体实施细则的制定,而对于具体配套制度政策制定,一般落到了市这一层级。如浙江省杭州市制定的《浙江省居务监督委员会成立办法》,在给居务监督委员会定性、定位的基础上,对居务监督委员会的权利、义务、工作职责、法律保护、工作制度、误工补贴等方面加以统一规定,通过制定相关制度配套,把居务监督委员会的地位性质进行具体化阐释和明确。所以在制定政策的过程中,应尊重“属地”原则,为因地制宜的制度设计提供选择空间。

(四)高度重视盘存与整合社区既有同类资源

从各地社区居务监督委员会制度的实践发展来看,社区居务监督委员会制度作为基层民主发展和社区治理创新的重要成果,确实具有积极的实践成效,且它的发展具有一定的可推广和可复制性。但社区建设本就是复杂的问题,需要不断创新。如2014年成都市青羊区大力推动社区纪委全面介入社区工作,社区纪委的建立是对原本社区监督委员会职能的突破和完善。面对层出不穷的社区民主监督机构的创新,地方在借鉴学习的过程中,如果只是建立相同或类似的组织机构,下发相应的制度文本,置办符合标准或要求的设施等,其对于创新的植入必然是不成功的。应该将社区居务监督委员会制度创新的核心内容、主要原则和精神实质真正内化并融入到具体的发展中去。因此,各地应在摸清各自底牌的基础上不断进行探索,对社区既有监督资源进行整合再造,在全局视野中完善社区民主监督职能。

参考文献:

- [1] 党的十九大报告学习辅导百问[M].北京:党建读物出版社,学习出版社,2017.
- [2] 徐勇.基层民主发展的途径与机制:权利保障与社区建设[M].北京:北京师范大学出版社,2015.
- [3] 胡锦涛.坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进,为全面建成小康社会而奋斗[EB/OL]. [2018-01-20]. <http://cpc.people.com.cn/18/n/2012/1109/c350821-19529915.html>.
- [4] 郎加.监督制度创新[M].北京:国家行政学院出版社,2005.
- [5] 何增科.民主监督[M].北京:中央编译出版社,2013.
- [6] 马宝成.民主监督——农村基层民主的新增长点[J].国家行政学院学报,2011(6):23-27.
- [7] 李秋学.村民民主监督制度的缺陷与创新模式[J].理论月刊,2002(8):78-79.
- [8] 解小平,李茂春.村务监督机制的立法构想[J].经济研究导刊,2008(1):62-62.
- [9] 卢福营,孙琼欢.村务监督的制度创新及其绩效[J].社会科学,2006(2):98-107.
- [10] 陈荣卓.中国社区治理新篇章:城乡统筹+协调发展[N].中国社区报,2017-07-04(03).
- [11] 全面推行村务监督委员会制度,建立健全“四议两公开一监督”工作机制方案[EB/OL]. [2018-01-25]. <http://www.henan.gov.cn/jct/system/2010/02/23/010180069.shtml>.
- [12] 张锦良,何志军.居务公开,到底应该公开些啥[J].中国民政,2001(4):41.
- [13] 冯生祯,李永刚.居务也要公之于众[J].中国民政,2003(3):41.

- [14] 翁赵力,李霞.阳光居务,人人参与[N].中国纪检监察报,2012-12-28(02).
- [15] 辞海[M].上海:上海辞书出版社,2010.
- [16] 中共中央党校党建研究室课题组.党的制度建设新路[M].武汉:湖北省人民出版社,1989.
- [17] 杨世文,吴溯明,杨冠琼.党的制度[M].北京:中国展望出版社,1989.
- [18] 林尚立.社区:中国政治建设的战略新空间[J].毛泽东邓小平理论研究,2002(2):58-64.
- [19] 史继山.长春推行“监、管、控”工作模式——构建城市社区党风廉政建设新格局[N].中国纪检监察报,2012-12-20(03).
- [20] 赵秀玲.中国城市社区自治的成长与思考基于与村民自治相参照的视野[J].江苏师范大学学报(哲学社会科学版),2013(6):99-107.

(责任编辑:楼启炜)

Practice investigation and reflection of community affairs supervision committee in the background of urban-rural integration planning

CHEN Rongzhuo, LIU Yanan

(National Institute of Civil Affair Policy and Theory Research, Central China Normal University, Wuhan 430079, China)

Abstract: The community affairs supervision committee system is an important paradigm for democratic supervision system innovation within modern communities. In the interpretation of the text of the local system, the community affairs supervision committee system and the traditional village supervision committee system are institutionally common. Nevertheless, this system is a new thing based on modern communities, having difference in object orientation and content. By comparing the community affairs supervision committee practices, we find that although the system has different patterns in practice, some empirical content has been formed in the development, such as origin, organizational relationship, personnel composition and operation mechanism. Therefore, to further promote the system in the process of urban-rural integration planning, it is necessary both to take into account the development background of the integration planning and to combine the existing progress of the development of the system. Full attention needs to be paid to the reference growth traditions of urban and rural community autonomy and to the effective achievement of integrated plans for the construction of urban and rural communities. At the same time, in the design of local policies, the objective differences in development need to be fully considered and attention needs to be focused on checking and integrating existing supervisory resources in communities to maximize the benefits of the development.

Key words: urban and rural communities; community affairs supervision; community governance; grassroots democracy