

# 我国城市社区管理体制改革的最新探索

范耀登\*

1999年初,国家民政部宣布在全国城市中选择北京西城区、石景山区、杭州下城区、青岛市南区和四方区、石家庄长安区、重庆江北区、海口振东区、沈阳沈河区8城市的9个区为试验区,探索城市社区建设的内容与形式及其在实践中的运行机制和模式的工作已经全面展开。随后南京、深圳等城市也积极探索城市社区管理体制改革的改革问题。值得人们关注的是,近几年来新涌现出几个管理体制创新性的社区,<sup>①</sup>它预示着中国城市社区治理改革的深刻变动与发展方向。

## 一、南京淮海路社区管理新体制<sup>②</sup>:改革的街道级社区

南京白下区淮海路街道位于南京市新街口商业中心,面积0.55平方公里,人口1.8万,辖区3个社区居委会,是全区经济发达、人口整体素质较好,面积较小的街道。从2002年3月开始,在国务院、省、市民政部门的指导下,白下区从“改革街道管理体制,强化社区自治功能”入手,对该街道管理体制实行了首创性改革试点。此次改革试点受到民政部、省、市有关部门及社会各界的广泛关注。其做法如下:

(1)建立淮海路社区党工委。作为区委的派出机构,起加强党对社区基层组织的领导和指导、监督政务活动实施、支持和保障社区自治、维护地区稳定巩固执政基础的作用。社区党工委对所在辖区的党的工作负全面责任。党工委下设“两办一部”。即党工委办公室,负责组织、宣传、纪检、群团及有关行政性工作的综合协调;社区治安综合治理办公室,主要负责辖区内信访和社会稳定工作;武装部,主要负责本地区的人民武装工作。编制由原先26人,减少为12人。

(2)成立淮海路社区行政事务受理中心,撤销街道办事处。第一步,为保证改革过程中遗留的行政工作的顺利衔接,作为过渡时期的一项措施,建立淮海路社区行政事务受理中心。“中心”是区政府有关职能部门在辖区政务服务的平台,由劳动、民政、计生、城建、市容、司法等6个与居民生活密切相关的职能部门派出人员组成,按职能要求受理和处理行政事务。第二步,对街道行政职能进行全面移交。根据区委、区政府出台的《关于淮海路街道行政管理职能移交的实施意见》,对原街道办事处承担的行政职能进行了梳理和职能的剥离,按照“费随事转,权随责走”的原则,把属于行政管理和行政执法的57项职能,全部移交给13个职能部门;属于社会性、群众性的工作,由社区全面承接。第三步,撤销街道办事处。原街道办事处涉及行政职能的各个科室全部摘牌。

(3)重构基层管理体系,建立淮海路社会工作站和淮海路社区服务中心,强化社区自治功能。社会工作站是具有独立法人资格的专业社区工作者构成,社区工作志愿者参与。享有社区事务自治权、协管权、财务自主权利。社会工作站与社区居委会实行议行分离的工作

\* 作者简介:范耀登,汕头大学法学院。

① 2001年4月6日青岛市市北区建立街道级浮山后社区,参见潘小娟:《中国基层社会重构:社区治理研究》,中国法制出版社,2004年版,第84-91页。

② 参见南京市白下区民政局:《南京市白下区淮海路街道管理体制改革的改革》, <http://www.chinainnovations.org>; 章杰芹(淮海路街道工委):《关于淮海路街道管理体制改革的试点工作的回顾与思考》,

<http://www.njbxdi.gov.cn>; 何晓玲主编:《社区建设模式与个案》,中国社出版社,2004年版。

机制，拥有自己的财产、帐户，可以接受委托，处理社区事务。社会工作站以“项目取向”带动公众参与，在调查分析社区服务需求的基础上，确定服务项目和服务目标。同时根据其民间组织的属性，整合社区资源，协调、培育、指导各类中介组织，承接政府企业剥离的各项社会服务职能，以有偿、低偿服务的形式，开展便民利民服务。其经费来源于政府投入、社会资助、非盈利性的服务收费。社区服务中心作为一个民办非企业单位，一方面发挥社会服务单位与社区中介作用，开展各类便民利民和形式多样的志愿者服务活动，走网络化、产业化、社会化的发展之路；另一方面，顺应市场经济发展的需要，按市场化的运作方式，将环卫保洁等适合市场运作的社会事务采取公开招标的方式交给社会承担。与此同时，按照“议行分离”的原则，扩大社区规模，整合社区资源，重新构建社区组织机构，建立社区党总支和党支部，建立居民代表会议，依法选举社区居委会，将原先5个社区居委会合并为3个，各社区设专职主任1名、副主任2名，兼职5—10名，社区居委会主任由社区党支部书记兼任。每个社区居委会根据工作需要，自主招聘3—5名专业化和职业化的社区工作者，培育社区自治功能，充分发挥社区居委会的主体作用，确保改革稳步推进。

（4）建立起有效的运行机制，理顺了三个关系：

①社区党工委与社区基层党组织的关系。明确了社区党工委是该地区党的工作的领导核心，社区基层党组织负责和协调社区党务和群团工作，社区党工委领导和指导社区基层党组织，社区党工委与辖区内其他系统的基层党组织是指导、协调关系；与辖区内无上级主管部门的经济组织、民间组织是政治领导关系。

②社区党工委与社区行政事务受理中心的关系。明确了社区党工委领导和指导社区行政事务受理中心党支部，协助和督促“窗口”部门行使职能，为社区单位和居民搞好服务。成立社区行政事务受理中心党支部，社区行政事务受理中心代行办事处部分职能的过渡期间，由社区党工委一位副书记担任主任，并逐步向物业管理过渡，各“窗口”有关业务工作由政府各职能部门负责。

③社区行政事务受理中心与社区居委会的关系。即：双方是“指导与服务，协调与监督”的关系，充分尊重社区居委会的自治地位，主动接受社区居委会的监督与评议。对阶段性、突击性工作的安排，在征得社区有关组织同意的前提下，按照“费随事转，权随责走”的原则，给予社区有关组织相应的工作经费或补贴。对涉及13个职能部门的57项职能，全部调整到位，党工委不再承接有关的行政职能。

## 二、北京鲁谷社区管理体制<sup>③</sup>：新设街道级社区

鲁谷社区是“全国社区建设示范区”北京石景山区的“试点”社区，因此格外引起有关学者的关注。它是石景山区八宝山街道办事处离析出来的街道级社区，辖区面积近7平方公里，目前整个社区各类人口近10万人，19个居委会，社会单位300余家，其中中央部属及市属单位20家。这是于2003年7月新成立的街道级社区。

鲁谷社区管理体制改革的 basic 框架：

（1）设立“中共石景山区鲁谷社区工作委员会”（简称社区党工委）。作为区委的派出机构，在新社区管理体制中处于核心领导地位，对地区性、社会性、群众性工作负总责。内设办公室（工委和中心合设一个综合办公室）和党群工作部，履行原街道党工委职能，负责社区相关党务工作，下辖19个居民党组织。

（2）设立“北京市石景山区鲁谷社区行政事务管理中心”（简称社区行政事务管理中

<sup>③</sup> 参见《区县动态》，载综合人民网，2003年07月18日；《人民日报》，2003年11月14日。

心)。作为区政府的派出机构,对辖区城市管理、社区建设及有关社会事务进行管理、协调、指导、监督和服务。内设社区事务部和城市管理部及办公室,其中社区事务部主要承担原街道办的民政、计生职能及劳动、文教体卫的行政协调职能;城市管理部主要承担原街道办城建科和综合治理办公室的职能;综合办公室,承担原街道工委办、行政办、财政科、监察科职能。下辖19个居民委员会。

社区党工委、社区行政事务管理中心内设机构“三部一室”,共设行政编制39人。下设3个全额拨款事业单位(社区委员会办公室、社会保障事务所、企业服务办公室)、1个自收自支事业单位(社区服务中心),共设事业编制17人。另设机关工勤编制3人。

(3) 选举设立鲁谷社区代表会议及鲁谷社区委员会。根据《鲁谷社区代表大会章程》选举产生的鲁谷社区代表会议及其委员会,是代表社区居民和社会单位利益的群众性自治组织。作为这次体制改革和创新的重点,鲁谷社区委员会是社区各居委会、驻社区单位和社区居民推选代表,通过召开社区代表会议选举产生的社区自治组织,是社区代表会议的常设理事机构。下设社区服务、人民调解、文教体卫、环境卫生、计划生育、共驻共建六个专业工作组和办公室。办公室是社区委员会的常设办事机构,承担社区代表会议闭会期间有关地区性、群众性的日常自治事务。社区委员会指导社区各居民委员会和各中介组织工作,代表社区内广大居民和社会单位利益,发动和引导群众及社会单位参与社区建设,指导培育社区居民进行自我管理、自我教育和自我服务的能力。同时,该委员会还对社区内各政府行政工作机构实施有效监督。社区委员会与社区内19个居委会、各中介组织和群众团体,构成一套比较完善的社区群众自治工作体系。

鲁谷社区管理体制的改革模式已经在石景山区其它8个街道得到了推广,并且被国内部分省市街道管理体制的改革所借鉴。

### 三、深圳盐田区:“一会两站”的社区治理体制

从2002年开始,深圳市盐田区委区政府针对政府职能部门进社区和社区居委会功能混乱的问题,围绕理顺政府与社区关系,以增强政府管理水平和社区自治功能为目标,对城市基层社会的治理结构和治理方式进行系列变革:

(1) 创新社区组织机构。于2002年出台了《中共盐田区委、盐田区人民政府关于推进我区社区建设的工作意见》,按照“议行分设”理念,构建“一会两站”的社区管理模式,即由民主选举产生社区居委会,作为一个对社区公共事务进行议事、决策、监督机构,不从事具体的社区工作,下面设立社区工作站和社区服务站两个专门的办事机构,共同执行社区居委会的决策:社区工作站主要承担政府交办的大量行政性工作;社区服务站主要完成群众需办的社会公共服务。使社区居委会的两种角色、两种责任通过两个组织进行初步分化和规范。

(2) 创新社区管理体制。随后,盐田区又出台了《关于明确社区居委会、社区工作站和社区服务站权责关系的意见》和《盐田区政府职能部门向社区居委会实行“费随事转”暂行办法》等一系列政策措施,明确了社区居委会、社区工作站、社区服务站的各自职责及与政府机构的权责关系,推行“费随事转”,规定政府有关部门的事务、经费等通过与社区居委会协商下达到社区居委会,一定程度上保障了社区居委会的合法权益。使社区居委会在兼作政府工作的同时,得以逐步独立自主地开展为居民办事、服务的各项工作。2005年4月盐田区委、区政府制定出台了《关于加强社区建设的工作意见》,盐田区又将承担政府工作的社区工作站从社区居委会中剥离出来,作为街道办事处派出机构,归入政府条条管理,社区工作站人员公开招考,实行雇员管理。主要承担政府目前已经进到社区的有关社区组织、

社区卫生、社区环境、社区治安、社区文化和社区计生等主要政府职能。这样就承接、落实了政府管理重心的下移，增强了政府执行力。

(3) 创新社区选举制度。在全区范围内实行所有社区居委会换届直选。新的社区居委会由社区居民依照《中华人民共和国居民委员会组织法》，明确规定民主选举产生，是实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的社区居民自治组织，是居民权利的表达和维护者，属于居民权益维护性机构。全区所有社区居委会成员全部采取由选民无记名投票直接选举，选举过程中，不指定、不推荐候选人，创造条件进行公开、公平竞选活动，通过现代化、新颖的选举工具和各种方式，保证选举过程理性、积极、合法、公正。

(4) 创新社区服务体系。各社区居委会成立社区服务站，各街道办成立了社区服务中心，区也在社会福利中心建成了区一级社区服务中心，初步形成了区、街道、社区居委会的三级社区服务网络。并对社区服务站进行“民办非企业”单位登记，使其按照产业化、实体化模式运作，出台《盐田区推进社区服务市场化若干政策的规定》等配套措施，成立社区服务专项资金，规定政府按照购买服务项目的方式，对社区服务站从事为居民提供社会福利、社会保障、社区残疾人服务、社区老人服务等无偿服务进行评估、补贴，并鼓励社区服务站低偿运营，享受税收减免政策，实现社区服务的社会化。使政府提供了品种多样的福利和服务等新公共产品。

深圳盐田区“一会两站”的社区治理体制被自誉为新的“盐田模式”。这种体制已在深圳全市、广州市部分区以及广西、重庆等地区推广。

#### 四、新探索的意义

我个人认为，“盐田模式”主要还是由“两级政府、三级管理、四级落实”的“上海模式”衍生发展来的。它继承了上海“四级落实”的实质，剥离了社区居委会的行政职能，但另设社区工作站成为区政府派出机构—街道办事处派出机构，政府的“手”“腿”伸得更长了。它还原了社区居委会“居民自治”的法律地位。但其政府的“有限”程度和“居民自治”的内容与程度以及两者的相关性如何，尚待进一步观察。比较值得总结的是南京淮海路社区管理新体制、北京鲁谷社区管理体制的成功经验：

(1) 政府职能得到较好转变。就是理顺了政府、社会、市场与社区的关系；做到政府依法行政，社区依法自治。把街道办事处涉及的行政执法、行政管理工作归位给政府职能部门，把街道办事处承担的社会化职能归位给社区、服务工作交给专业化的社区工作者承担。如政府职能部门对鲁谷社区的管理职能进行了调整：①社区的劳动监察职能归位于区劳动和社会保障局；②居民私房翻建审批工作，在居委会初审的基础上由区规划局直接审批；③社区内文教体卫部分社会事务由社区自治组织和有关中介组织承担；④辖区殡葬管理的行政执法工作归位于区民政局；⑤社区城市管理监察分队改为由区城市管理监察执法大队垂直领导；同时接受社区工委的领导和“中心”的指导和监督；⑥设立鲁谷社区统计所，归区统计局垂直领导；⑦社区原承担的社会人员高考报名、咨询、体检等专业事务转归教育招生考试中心负责。

(2) 精简了政府机构与人员。原南京淮海路街道正式编制 26 人，另外还聘用了各类人员近百名。现在淮海路社区行政事务受理中心 6 人，加上社区党工委 12 人，总共 18 人，工作人员大大精简。北京鲁谷社区将原来街道的 17 个科室压缩为“三部二室一厅”，机构减少了 73%；人员编制由同等街道规模的 90 名公务员减少到 39 名公务员，减少了 57%。每年降低行政管理成本 260 余万元。

(3) 减少行政层级、提高了行政效率。取消街道办事处，区政府职能部门直接面向群

众，处理群众事务，建立了快捷、高效的运作模式，提高了行政效率。以前在“街道办”很多事办不了、办不好，要政府职能部门办，可群众办事又非要经这个“二传手”的把关。改革后，区政府职能部门直接面对群众，减少了管理层次，提高了工作效率，大大方便了群众。

(4) 进一步培育了社区居民民主自治意识，强化社区自治功能。撤销街道办事处后，阻断了政府部门将自身职能流向社区居委会的“漏斗”，改变了社区居委会依赖街道工作的格局，强化了居委会作为居民民主自治组织的主体地位和自治功能，有力地保证了“四个民主”真正落到实处。社区居委会、社区代表的产生过程采用直选方式，很多候选人发表了公开演讲，并接受选民质询。民主选举过程符合公开、公正的原则，代表构成满足了广泛性、典型性要求，民主选举的目的，就是要动员和组织居民实行自我管理、自我教育、自我服务、自我监督，强化社区自治功能。

北京鲁谷社区代表会议每年对社区内的政府职能部门、社区管理机构进行评议。社区代表以及居民可以通过各种方式表达意见，为社区发展提供建议。社区代表会议在一定程度上起到了监督社区行政事务的作用。政府部门和人员的工作考核压力不仅来自于上级、还需要社区民众的认可。这有利于提升政府工作人员的服务意识。2004年石景山区网上评议政府，鲁谷社区获第一名。同时，社区公民也通过社区代表会议选举、民意征询会等形式熟悉了民主程序，培养了公民意识。

(5) 有效整合了社区资源。过去将社区划定在居民委员会区域内，地域、人员、规模都过小，难以整合规模资源开展活动。俗话说“长袖善舞”，街道级的北京鲁谷社区代表会议和社区党员代表会议中有来自辖区内重要机关、企事业单位的代表，为协调社区与辖区内各单位的关系，充分调动各种社会资源支持社区发展提供了正式的平台；同时还通过建立“义工协会”、社区艺术团等社团组织和开展“护花使者”、“市民大课堂”、“爱心超市”等志愿者活动、慈善活动活跃了一些中、老年人的晚年生活，让他们找到了归属感，还对社会弱势群体的保护起到了积极作用。

南京淮海路社区管理体制、北京鲁谷社区管理体制改革一举打破了多年来形成的“两级政府、三级管理、四级网络”的城市管理模式。据悉，这在全国大中城市中尚属首创，在全国城区工作界产生了不小的震动，也引起了省、市民政部门和民政部的高度关注。有专家称“淮海路的这一创举，其影响不亚于当年凤阳小岗村的改革！”著名学者杜钢建教授称淮海路街道管理体制改革“撬动了我国城市基层改革深层次的‘门槛’”。当然，南京淮海路社区管理新体制、北京鲁谷社区体制是否具有普遍意义，是否代表了城市基层管理体制改革的方 向，有待进一步的观察与研究。社区内组织名称也有待规范、统一。但它在转变政府职能、精简政府机构与人员、减少行政层级、培养社区居民政治参与能力、发展社区自治、整合社区资源等方面的意义是不容低估的。2008年中央启动的“大部制”改革，某种程度上汲取了过去微型政府-街道社区管理体制改革的一些经验。这是值得人们关注的。