

社区管理体制创新的典型模式点评与启示

蔡玉胜

摘要:社区管理是基层社会管理的核心,国内外对社区管理体制进行过各种类型的实践和探索,形成了各具特点的管理模式。从这些经验出发,创新社区管理体制需要因地制宜,理顺政府、街道、居委会、社团等组织的关系,尊重社区各类主体作用,提高基层行政管理效率和公共管理与服务水平,推进公共服务的社会化。

关键词:社区管理 街道 居委会

[中图分类号] C916 [文献标识码] A [文章编号] 1672-4828(2013)02-0024-05

DOI: 10.3969/j.issn.1672-4828.2013.03.003

基金项目:天津市2012年度哲学社会科学重点规划项目:功能区的城市化演进与创新研究(项目编号:TJYY12-089)。

蔡玉胜,天津社会科学院城市经济研究所所长,研究员,经济学博士(天津 300122)。

社区是社会的组成单元,社区建设和管理是构建和谐社会的一项基础工程。世界各国对社区管理都采取了与本国社会制度相适应的不同类型管理模式。我国从单位制管理向社区管理转型之后,许多地区也都结合区域特点,对社区管理进行了各种探索,总结这些不同区域的社区管理经验和特点,有助于创新社区管理,提升社会管理效能和水平。

一、国外社区管理模式

(一)美国模式:居民高度自治的社区管理体制

美国的社区管理和社会制度高度一体化,属于非常典型的社区自治管理体制。城市是美国地方政府的重要分治区,大多数城市的管理体制采用的是“议行合一”或“议行分设”的地方高度自主管理制度,实行民主自治,城市社区更是有诸多类型的自治组织来行使管理职能。地方政府的主要职能就是宏观管理和制度保障,通过制定各种法规协调和引导社区利益主体间关系并为市民平等参与社区管理提供制度保障。政府和社区没有直接隶属关系,也不向社区派驻组织或机构。居民自治的各种社会团体分别行使社区管理职能,社区管理体制总体上就是政府规划、指导、资助,

社团具体实施、运作，居民高度自治和参与的模式。

(二)新加坡模式：政府高度参与的社区管理体制

作为政府主导色彩浓厚的亚洲国家，新加坡的社区管理体制也承袭了政府主导的固有特点。社区管理的对口政府机构是国家住宅发展局，该机构负责社区工作的具体指导，主要包括为社区提供设施、与居委会沟通、发起社区活动、对社区和社团领导人的培训以及对社区相关活动的资金支持。政府对社区的管理参与度较高，对社区管理相关内容会进行直接和具体的干预，相对北美国家而言，新加坡社区居民参与社区管理的意识较弱，社区内设有公民咨询委员会、社区中心管理委员会和居民委员会等组织，在政府的管理和支持下，组织和开展社区有关活动。

(三)日本模式：双重主导的社区管理体制

日本的社区管理既有明显的政府参与特点，也有较强的社区自治特点，属于双重混合的社区管理体制。政府负责社区规划、指导和经费支持。市政府设立社会部全面负责社区工作，基层政府设立地域中心，由政府拨款运行，和我国的街道办事处类似，是政府的基层行政管理机构，也是社区事务的具体执行者。社区管理一方面会在政府的指导监督下进行，另一方面随着日本社会民主化进程的加快，社区自治的趋势也越来越明显，呈现出政府参与和居民参与双重主导的特点。

表一：三种类型社区管理体制比较

类型	政府主导型	双强混合型	自治主导型
代表国家	新加坡	日本	美国
产生背景	经济社会发展中行政力量比较强大	经济社会发展过程中有明显的政府主导特点，同时民主化进程也在加快	具有悠久的公民社会传统，公民社会比较发达，公民参与意识强，政府能力相对弱小
政府角色	政府社区不分，政府对社区的干预较为直接和具体	政府与社区相结合，政府对社区的干预较为间接	政府和社区相对分离，以间接介入为主
社区治理主体	政府设置专门的社区管理机构，社区组织由政府自上而下管理，居民在政府指导下自治	地域中心与住区协议会相互制衡	社区中各种社会组织十分活跃，对政府有一定影响能力
运行机制	政府主导，居民响应参与，自上而下推行	政府-居民双重主导、自上而下及自下而上两种实施方式并行	社区主导，居民主动参与，自下而上实施

二、国内典型社区管理模式及特点

(一)上海模式：政府主导、权力下沉

上海是探索社区管理体制较早的地区，它强调市、区两级的部分管理职能分离，重心向街道聚集，引导社区内企事业单位、社会团体、社区居民等主体发挥自身作用，构建社会参与、民主自治、社区服务市场化的社区管理体制。新体制的重点是强化街道层面(第三级)的行政权力和行政职能，实现城市基层社会有效管理。通过推动市、区两级政府及职能部门的权力下放和分权，实现管理重心下移。为此，逐步扩大街道管理权限，配套下放人、财、物的支配权，重组“街道办”所设机构，建立“街道办”综合执法管理队伍，强化“街道办”的行政管理职能，上海模式通过在街道建立

“大部制”，加快了区街的角色定位，理顺了居委会与街道的关系，打造了一支专业化、职业化的社会工作者队伍，但在推进社区建设过程中也面临社区建设与管理过分倚重政府力量，难以形成条块结合、以块为主的管理格局，基层机构与社区自治组织之间的关系尚未理顺，街居一体也模糊了行政组织与自治组织的行为边界。

（二）铜陵模式：取消街道

铜陵模式是指通过撤销合并基层社会管理层级，将相应社会管理和服务职能下放到基层社区的管理模式。2010年铜陵市在全国率先启动社区综合体制改革，撤销街道办事处，将小社区整合成大社区，原有街道工作人员充实到基层社区任职。基层经济发展、城管执法等行政职能上收区级部门，而民政社保、计划生育、综合治理等社会管理和服务等下放到基层社区。整合后的新社区，党工委承担指导、协调职责，居委会负责社区自治，社区服务中心负责基层社会服务。铜陵模式的优点是减少了社区管理的层级，节省了行政成本，通过将社会管理和服务下沉，便利了居民生活，政府与社区之间的沟通渠道更加快捷。但铜陵模式是建立在有限规模的区域内，这种模式下，社区规模、人口不大，原有的管理关系简单，改革的难度相对较小，但它对于大城市社区的借鉴作用有限，一旦社区规模、边界超过一定规模，行政关系复杂，辖区政府就不可能直接与社区建立相对应的管理关系，容易出现社区管理的死角和真空地带。

（三）武昌模式：大部制

武昌区的“大部制”改革，调整设置街道内设机构和职能，将街道科室整合为“一室、两部、两中心、一队”，社区职能优化为“一中心、两站”。全区13条街道整体推进改革，将原有十几个科室，分别整合成立党政办公室、党群工作部、经济发展部、社区服务中心、综治维稳中心、城市管理综合执法队6个部室。社区职能整合成党员群众服务中心、社区服务站、综治工作站等3大工作平台。区直各部门不得在街道增设机构，若工作需要，只挂牌，职能合并相关部室。同时，区直各部门探索将任务相近、职能交叉的科室合署办公，提高工作效率。街道“大部室制”改革，基本实现“一类工作一个部门负责”，突出街道、社区的社会管理和公共服务职能，有利于集中力量开展工作，提高执行力，有利于更便捷地服务企业、服务居民。但大部制改革从根本上说，还是属于体制内创新，属于既有权力框架内的再分配和再调整。基层社会组织的基本职能、定位等并没做根本性调整，从未来基层社会管理的改革方向看，仍需随着社会实践的推进不断调整。

（四）鲁谷模式：建立街道级社区

鲁谷社区是北京第一个称之为“社区”的街道。其特点体现在：一是街道办事处名称取消，街道改名“社区”，将街道的政府机构属性解构，依据社区发展需要，优化重组城市基层管理机构，实行灵活的用人机制；二是在基层社会管理组织体系上建立社区党工委、社区行政事务管理中心和社区代表会议（社区委员会）制度。作为社区自治组织的代表会议（社区委员会）的设立是其特色所在。通过实施社区代表巡视制度、议政听政制度、建议议案制度等，保障居民参与社区管理、决策和监督。三是实施“三部二室一厅”的工作体系和工作机制。党群工作部、城市管理部、社会事务部、综合办公室、社区委员会办公室、居民服务大厅各司其职。鲁谷模式强调社区管理从行政管理到服务和自治的转型。即：由管理型组织向服务型组织转变、由行政管理向社会服务转变、从政府管理到社会多元合作转变。它强化了基层组织的服务和民主意识，降低了基层社区管理成本，但在改革实践中也暴露出政府职能转变不彻底、社区自治新体系定位不明确、社区工作者素质有

待提高等问题。

(五)浦东新区模式:重心转向公共服务和社会管理

2006年,上海市浦东新区开展了转变街道管理职能和加快和谐社区建设方面的改革试点。一是重新调整街道管理职能。街道主要承担社区公共服务和社会管理职能,协助专业部门做好规范市场秩序和综合执法工作。二是改革街道财政管理体制。实行“部门预算管理、功能区域统筹”的财政保障体制。街道用于社区建设和管理的支出由区政府与功能区按1:1定向补贴,预算编制由“量入为出”转为“费随事转”。同时建立财政预算管理制度,在年度预算编制、资金使用、内部管理等环节加强管理,提高街道财政管理水平。三是改革街道社区管理体制。整合各种驻区单位组织,加强民办非企业组织和非公有制企业的社区管理,实现社会组织全覆盖管理。浦东新区模式实现了街道作为政府一级派出机构的基本职能,将过去主要承担行政管理职能逐步向公共服务和社会管理转型,这代表着我国基层组织未来的职能调整方向,但是,如何推动街道全面实现社会职能,需要在权利边界、经费制度等方面做出更多探索,尤其是街道面向基层社会服务和管理后,如何保证财政能力与服务能力的匹配,是值得关注的重大问题。

(六)成都锦江模式:调整街道的经济职能

成都市锦江区基层社会管理体制改革的点在于:第一,剥离街道经济职能,实现职能归位。将招商引资、协税护税等经济管理职能剥离,街道主要负责基层党建、城市管理、公共服务、社区建设、安全监督、应急管理、社会稳定、社会治安综合治理等八方面职责。调整街道办事处内设机构,取消经济科室,成立社会事业科、社区管理科、社会组织科,确保公共服务和社会管理。第二,组建功能区强化经济管理服务职能。打破现行街道区划界限,依照产业分工设置五个功能区。各功能区管委会主要负责区域内发展战略、产业规划、招商引资、企业服务等经济活动,实现经济活动与社会管理职能的分离。第三,完善配套制度强化职能保障。将各街道办事处的预算管理体制由“一级财政管理体制”调整为“部门预算管理体制”,按照调整后的事权,安排公共服务和社会管理专项资金,取消对街道办事处的经济目标考核,增加对街道办事处履行社会管理和公共服务职能情况的绩效评估。锦江区街道职能的调整,推动了街道办事处从管理经济向服务社会转变,政府公共服务和社会管理水平明显提升,街道公共服务财力得到确切保障。但锦江社区通过设置功能区来解决街道经济管理职能的做法,未必能从根本上解决辖区经济职能和社会管理职能的分离。街道是否应该彻底剥离经济发展职能,在目前仍需要根据地区情况深入探讨。

三、社区管理体制创新的启示与借鉴

(一)改革方案设计需要因地制宜

基层社会管理体制的设计和改革方案,离不开当地经济社会发展状况,更离不开当地的社区规模、人口机构、传统管理等基本因素。从各地实践案例情况看,都是根据自身经济社会发展实践和社会管理中突出的问题采取针对性措施,没有一套固化的标准。辖区规模和人口等基数小的地区可以在区划和层级设计上采取更大的改革措施;辖区面积和人口规模较大的地区可以探索街道和社区的融合发展问题;经济发展基础和条件好的社区,可以率先探索服务转型和专业化服务等问题;经济发展任务重的地区,可以探索经济发展职能和社会管理职能的结合。改革的目的是在

确保社会稳定、人民受益的基础上,确保以较小的改革成本取得较大的发展绩效。

(二)提高行政效率,增强社区服务和管理

各地社区管理体制改革的一个共同原因就在于行政结构弊端,表现为行政层次过多、机构臃肿、人浮于事、职能交叉严重、基层缺少灵活性和创造性。纵观各种成功的管理模式,都体现为行政层次少、结构扁平化,这大大降低了行政成本,提高了行政效能。国内各种改革模式虽然做法各不相同,但在管理层级上都注重尽可能减少行政层次、精简人员、减少行政运行成本,促进政府职能逐步由单一的行政管理向公共服务和社会管理转型。把更多的人力、财力、物力和精力投入基层,提高基层组织服务人民的效率。

(三)理顺政社关系,分清行政管理与居民自治

街道和居委会的关系是社区管理体制改革的重点与难点。居委会不是行政层级,街道办事处也没有独立的行政地位,但总体上看,“行政化”倾向明显,其社会功能、自治功能相对薄弱。根源在于基层政社关系不清晰,行政管理和社区自治交叉混乱。实践证明,社区行政管理职能过强,就会弱化居民自治管理,造成街道与居委会关系不顺、居委会工作“行政化”和社区自治弱化等。改革的重要目标就是把行政管理和社区自治分开:居委会不再承担行政事务,向依法自治回归;街道不再把居委会当成附属,而是采取规范方式处理职责范围内的行政事务。

(四)明确机构职能,实现条块协调

政府与街道办、街道办与居委会、政府与居委会以及驻区部门与社区等各种条块关系错综复杂。机构、职能划分不明确,条块关系不畅,就容易导致社区工作错位越位等问题。从改革案例看,这些改革都探索了职能的分工,重新构造了组织机构和职能分工体系。在改革中尤其需要注意理顺几个关系:一是街道、社区党组织的隶属关系和权限,明确工作领导核心;二是党组织和社区公共管理和服务组织的关系,确保各司其职,服务便捷;三是社区公共管理和服务组织与居民自治组织的关系,确保居民自治权利,尊重居委会的地位。

(五)推进公共服务社会化和市场化

各地实践证明,由于居委会人力有限,社区服务社会化和市场化是优化社区社会服务质量和效率的基本途径。积极培育和发展社区服务实体,培育各种社会中介组织和专业性社会工作机构,按照市场化运作方式,将环卫保洁等适合市场运作的社会事务交给专业社会组织承担,可以借助专业化分工,有效提高服务效率,节约服务成本。按照社区自治原则,完善社会服务体系建设,在改革中推社区工作社会化,促进社区自治,是未来社区发展的趋势。

[参考文献]

- [1] 范耀登,2011,《中国城市社区管理体制改革的样本研究》,《广东社会科学》第3期。
- [2] 金佩璇,2010,《国外城市社区管理体制对我国的借鉴意义》,《改革与开放》第10期。
- [3] 李慧凤,2011,《社区治理与社会管理体制创新——基于宁波市社区案例研究》,《公共管理学报》第1期。
- [4] 彭潇,2010,《街道办事处改革与社区建设的路径选择》,《人民论坛》第4期。
- [5] 饶常林,常健,2011,《我国城市街道办事处管理体制变迁与制度完善》,《中国行政管理》第2期。
- [6] 周宇宏,2010,《社区管理体制改革的创新与启示——以北京鲁谷社区为例》,《江西社会科学》第12期。