

城市社区管理体制改革： 实践、反思与前瞻^{*}

许小玲 马贵侠

[提 要]当前，创新城市社区管理体制已经成为现实发展的迫切需求。它是政府自上而下的外源性推进和社会自下而上的内生性驱动共同作用的结果，已有改革构想和实践模式变革的焦点在于街道层级的调整和社区组织原则的改变。为保证行政管理职能、公共服务职能和自治职能在区政府——街道办——社区三级之间形成最优定位，必须对政府参与与社区自治的关系等三个核心问题进行厘清。在未来优化社区管理体制改革的路径中，应重点关注两方面建设：在街道层面，建设的重点是服务流程科学化；在社区层面，建设的核心是为社区居民搭建畅通广泛的参与渠道和平台。

[关键词] 城市社区 社区管理体制改革 动因 实践 前瞻

[中图分类号] C912.83 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1000-114X(2013)04-0189-07

社区是城市的细胞，是国家和社会的接口，也是政府加强和创新社会管理的基本立足点和最终落脚点。随着城市化进程的加快和社会管理创新改革的不断深入，作为城市管理最基层组织的社区，其重要性越来越凸现，所承载的功能越来越广泛。在此背景下，原有的社会管理体制已不能适应新形势的要求。2011年2月19日，在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班上胡锦涛总书记在“如何搞好社会管理中”明确指出，要“进一步加强和完善基层社会管理和服务体系，把人力、财力、物力更多投到基层，努力夯实基层组织、壮大基层力量、整合基层资源、强化基础工作，强化城乡社区自治和服务功能，健全新型社区管理和服务体制。”因此，深

* 教育部哲学社会科学重大攻关项目“中国适度普惠型社会福利理论和制度构建研究”（项目号10JZD0033）的子课题“适度普惠型社会福利中社会工作机构发展与创新研究”（项目号2012JYzs0015）、国家社科青年基金项目“群体性弱势心态蔓延归因及社会矫治研究”（项目号11CSH041）、安徽高校人文社会科学重点研究基地项目“安徽民生为本的社会建设与社会管理战略、体系与政策研究”（项目号sk2012B544）的阶段性成果。

化社区管理体制改革，创新社区管理体制，加强基层民主政治建设，提高社区居民委员会的自治能力，是社会建设在现实层面上的具体体现，也是基层治理模式和建设服务型政府的必然要求。

一、城市社区管理体制改革动因解析

从根本上说，我国城市社区管理体制改革源于两种力量的推动：一是政府自上而下的外源性推进；二是社会自下而上的内生性驱动。政府自上而下的外源性推动是中央从宏观层面对社会管理创新的政治要求，也是政府实现公共事务的高效管理，防止机构膨胀的应然之举，而社会自下而上的内生性推动源于公民多层次的服务需求和公民意识的增强。

1. 打破管理体制困境

20世纪90年代中期，在上海形成的“两级政府、三级管理”的城市管理体制逐步向全国推广。这种管理体制把“街道办事处”作为第三层级的管理单位，试图通过强化行政能力来应对越来越多的社区问题。实践证明，这种体制在当时的确维系了城市的正常运转，也快速推进了城市社区建设，但随着城市化进程的加快和社区建设的不断深化，其局限性日益显。体现在以下两个方面：

一方面，街道办事处权利责任不统一，功能错位。街道办事处作为城市治理的“神经末梢”，名义上在很多工作上拥有协调权、监督权，但实际上则有事权而无职权。因为从法律地位上来讲，街道办事处作为区政府的派出机关，本身不具有完全的行政管理权、执法权和许可权。加之，区政府和街道办事处的职能关系比较模糊，区政府各职能部门在强调“工作向基层延伸”的口号下，把大量工作“下放”到街道办事处一级，街道办事处在没有相应的法定地位和权力来承接的情况下，只能按照各职能部门的委托办事或充当信息集中和发送的平台，久而久之，其“二传手”的角色定位日益明确。此外，街道办事处的工作涉及民政福利、社会救助、社会保障、计划生育、人民调解、社会治安、城市建设管理、招商引资、协税护税、拆迁安置等十几个大的方面。既在履行政府的行政功能，也有组织经济活动的盈利功能，还践行社区的社会服务功能。在实际工作中，政社不分的现象突出。另一方面，居委会行政化色彩浓厚，自治功能难以实现。表面上看，“两级政府、三级管理”的机制强化了街道的管理职能，但是与掌握的管理资源相比，明显负担过重。街道办事处将大量事务下移到社区，使社区变成了整个行政网络中的“第四级”，成为政府办事的另一条“腿”。这种过度的行政化必然导致它对城市基层社会的代表性不足，自治功能难以实现，也使居民对其认同感的下降。

2. 提升政府管理服务功能

在“两级政府、三级管理”的城市管理体制中，街道办事处在处理许多行政事务时必须“上传”给区政府职能部门办理，扮演着“二传手”的角色，致使管理层次增加、管理成本加大、行政效率降低、信息有效传递受阻。因此，随着政府机构改革目标向“小政府、大社会”格局的推进，提升政府管理效能和公共服务功能被推到了政府面前，成为亟待解决的问题。此外，在国家——社会关系的转型中，政府也要从无所不包、无处不在的全能型逐渐向有限型转型，把一部分权力还与民众和社会，进行职能调整与重新配置。从这种意义上来说，社区管理体制改革是宏观层面中央对社会管理创新的政治要求，是外部强力推动的结果，也是政府从一元管理到政府、社会组织、公民共同治理、构建和谐社会的模式的大胆尝试与探索。

3. 回应公民多层次服务需求

随着社会转型、企业转制和政府职能转变等变革，社区的人口结构发生了深刻的变化，“单位中国”趋于瓦解，数以千万计的“单位人”变成了“社会人”，社区成为城市最重要的社会组织方式。外在环境的变化导致居委会工作内容的深刻变化。不同阶级、阶层的人汇聚于城市社区，使得社区人口结构变得多样和复杂，原来只存在于地理意义上的社区变成了有紧密联系按一定规范和制度结合而成的人们生活的社会实体。城市化进程造成人口数量和人口密度骤然增加。据统计，全国 8.7 万个城市社区平均每个社区的居民人数均超过 1 万人^①。此外，社区居民因文化层次、经济水平、健康状况、年龄性别、兴趣爱好等不同，服务需求有所差异。家庭结构小型化和人口老龄化的同时出现，也导致社区居民福利需求呈现出多层次化的特点^②。面对人口结构的多样化、居民价值观念的多元化和居民需求的多层次性，迫切要求居民委员会提升处理公共事务和提供公共服务的能力，进一步优化社区功能，来适应不同类型居民的利益诉求和多层次的服务需求，才能从根本上体现其自我管理、自我服务的组织属性。

二、城市社区管理体制改革实践比较

面对“两级政府，三级管理，四级网络”管理体制的困境和社会的现实要求，自 20 世纪 90 年代中后期开始，我国大中城市掀起了一股社区建设的热潮。1999 年，民政部“社区建设实验区”项目试点启动，全国 10 个城市的 11 个城区成为首批“社区建设实验区”，经过几年的探索，各地结合地域情况，发展出各具特色的社区管理模式，包括北京九道湾模式、上海卢湾模式、武汉百步亭模式、沈阳模式、江汉模式、深圳盐田模式等等。这些探索对于社区组织自治性功能的回归、社区组织结构的改革和完善、社区建设乃至社会建设的进一步推进、城市社会结构的调整，都具有深远的历史意义与实践价值，也成为各地社区建设的样板和示范。

社区管理的核心就是“管理社区”，那由谁来管理，即管理的主体有哪些？管理什么，即管理的内容是什么？如何管理，即管理的性质怎样？各管理主体间如何分工和相互关系怎样等构成了社区管理体制。既有的诸多模式虽然都是针对地域情境的有效探索，特点与优势各不相同，但主要都围绕着优化社区组织结构和重构社区组织体系这个目标进行，核心问题也是街道和社区两个行动主体如何更好发挥其应然角色。

（一）理论构想的梳理

1. 街道办的“保留”与“撤消”

为了摒弃街道办事处权责不统一，功能错位的弊端，实现社区自治的应然角色，诸多学者对此进行了探索，焦点集中于“街道办的结构职能调整”。理论界对“街道办”的改革构想主要有三种：

第一种主张保留“街道办”，为“街道办”正名，即：将“街道办”变成名副其实的一级政府。因为从法律上来讲，“街道办”不是一级政府，但是它在日常运行中却承担了一级政府应该做的工作，做其事而无其名。因此，许多学者建议，应从法律的角度明确其身份，从而解决现实运行中“街道办”之行政于法无据的难题。第二种主张取消“街道办”的建制。理由是目前“两级政府，三级管理”体制导致管理的纵向层次太多，不符合城市政府管理职能转变和效率要求。而“两级政府，两级管理”的模式不仅管理幅度与管理层级更加科学，而且其合理化设置符合现代城市管理高效率的要求，同时也符合“大社区”的构想。第三种主张是维持现状，但要对街道办进行一定的改造，主要集中于结构重组和职能重配。一方面，按照“政社分开”的

原则，将属于社会管理的职能交给社区管理；另一方面，街道办事处要在剥离专业管理职责的前提下，根据自身承担的职能，进行内部机构的调整，减少与专业管理部门对应的科室，实行“大科制”，加强综合管理和组织公共服务的部门^③。

2. 社区组织原则的“议行合一”与“议行分设”

在批判居委会行政化色彩过浓、自治性较弱的同时，大部分城市在对居委会层面的改革中将原来“议行合一”的组织原则变为“议行分设”，其核心就是议事权、决策权和执行权分离。所谓“议行分设”就是在原先社区居委会的基础上，分别设立新的居委会和社区工作站，也就是“居站分设”，议事权和决策权在居委会。居委会由社区居民按照法定程序选举产生，大部分成员是兼职和义务的，实行属地化管理，其性质是“非官方”的自治机构。而执行权在社区工作站，它是专门的执行机构，也是政府在社区的公共服务平台，负责各项行政事务。社区工作站的运作方式参照事业单位和政府部门的工作模式，但是各地根据资源条件可以实行聘任制等多种方式。而社区中对居民的社会化服务则由政府通过购买服务项目或其它方式引入社会组织来承担。

（二）实践演练的比较分析

在上述构想基础上，中国社区管理体制的实践展现的是从无到有、从零星的东部少数发达地区向中西部地区不断拓展的图景。当众多研究者倾心于阐述不同模式的积极作用时，我们不禁要问各地实践中产生的模式在中国大多数的土壤中是否适应？它的成长、壮大及推广是否需要时间的验证和实践的不断演练？

作为理论构想第一种为“街道办”正名在短期内很难实现。因为这既不符合国际惯例，也需要从顶层制度设计层面着手，就是要从立法层面修改宪法和地方组织法。难度比较大，需要一个较长的过程。因此，这种理论设想在实践中并未得到实验和演练。而理论构想的第二种即撤销“街道办”建制的设想先后在很多地方进行了实践，包括2001年4月在青岛市市北区浮山后社区的实践、2002年3月在南京市白下区淮海路社区的实践、2003年4月在北京市石景山区鲁谷社区的实践、2011年1月安徽铜陵铜官山区的试点等，原来“两级政府三级管理四级网络”强政府式管理方式已经开始被“两级政府服务、一级社区自治”模式所取代，实现了“区直管社区”。不可否认，撤销街道办在政府层面减少了管理层级，实现了扁平化管理，达到了人员精简和效率提高的目标，使区政府各职能部门直接与社区互动，可谓“一竿子插到底”，方便了群众办事，也降低了管理过程中的信息失真，为构建“小政府大社会、小机构大服务”的管理体制奠定了基础。在社区层面按照“政事分离、政社分离”的原则，各职能部门把原先交给街道办事处的职能向上收回，将政府行政职能从社区中剥离出来，而把社会性、群众性的事务剥离出来向下交予社区和市场。为社区自治角色的实现提供了条件和可能。但是，撤销街道办事处建制的做法，不仅需要根据实际对原有的行政区划进行调整，而且还改变了区政府权利运作模式及各职能部门归口工作的重新分配，属于大刀阔斧式的改革，风险较大。本着积极稳妥，逐步推进的原则，这一模式在短期内可能难以推广。比较而言，理论构想第三种即对街道办的结构进行重组并对职能进行重配，进一步理顺条块关系，难度较小，大部分地区在实践中多采用这种模式。各地在实践中强化了街道办事处在社区的综合管理职能，从行政考核角度取消了城区街道办事处的很多不恰当的职能，如招商引资、协税护税的功能，使街道办有更多的精力和人力放到社会管理和居民公共服务上来。不可否认街道办重组和功能重配发挥了积极的效果，但传统的街道管理模式和新的管理模式在磨合过程中也会存在各种各样的问题，包括：街道办工作的动力和积极性来源

于哪里？弱化了街道办的经济职能是不是会影响街道办工作的积极性和能动性？没有独立的经济获取权限，如何在区级层面建立专门的社区公共财政体系？这些问题都需要在实践中进一步探索、演练和解决。

在社区组织原则上，深圳的盐田模式成了各地学习的样本。为了让居委会的自治功能得以实现，1999年开始，深圳盐田区先后通过三次改革创新，逐步从原来“议行合一”的旧体制向以“议行分设”新理念构建的社区治理体制过渡，淡化了政府管理色彩，让居委会变成真正的居民自治组织。在前两次改革成果之上，2004年12月开始推行了“居站分设”。也就是成立社区工作站作为行政代理机构，专门承担原先由居委会承担的行政事务，这样居委会承担的行政事务就可以剥离出来，从而可以专门发挥自治功能^④。不可否认，社区管理体制中“议行分设”的探索是治疗居委会行政化色彩浓重的一剂良药，但是，必须注意的是理论构想的效果与实践中的差距，也就是应然与实然的差距。任何理论构想都需要在完善的制度环境下才能发挥其理想的效果，在中国现有制度环境下，需要何种具体措施完善制度环境从而保证“议行分设”的运行效果是核心问题。理论上，采取“议行分设”的做法，从形式上来看的确削弱了居委会行政化色彩，但在中国这样一个长期缺乏民主传统的国度里，在权威主义政府占优势和社会组织处于相对弱势的环境中，各地居民的参与意识参差不齐，总体态势不是很强。在实践中难免出现居委会只有“行”而没有“议”的尴尬局面，有可能导致居委会地位的边缘化和空心化。

以上分析向我们昭示：当前社区管理体制现状仍不容乐观，仍有许多值得深思和反思的问题。本文认为，社区管理体制在街道层面不应在管理层级多少这个层面做文章，而应在服务流程科学化，即强化功能、提高服务这个层面花心思；在居委会层面关键不在于按照“议行分设”或“议行合一”的原则来设置其组织框架，而是怎样保证社区居民有畅通广泛的参与渠道和平台、怎样使居委会成为表达居民整体意志的载体、怎样使居委会真正成为联系政府和社区居民的桥梁。

三、城市社区管理体制改革创新与前瞻

如前文所述，社区管理体制是区、街道、社区三个行动主体构成的系统整体，他们是社区管理的主体，而社区管理体制的关键在于如何使行政管理职能、公共服务职能和自治职能在区政府——街道办——社区三者互动中形成和谐高效关系，从而充分发挥各自的优势，达到资源配置的最优与管理绩效最佳。未来社区管理体制应在借鉴原有实践优势基础之上，扬弃其不足，结合各地现实，大胆创新。在未来城市社区管理体制中应进一步厘清几个核心问题和几种关系，才能避免走进误区，降低改革带来的社会不稳定的风险。

1. 社区自治与政府参与：是互斥还是合作关系？

综观全球，社区自治是世界的经验，也是中国社会发展的必然趋势。社区是居民自己的家园，因此，无论从本质还是从实践来看，社区管理体制的大方向都应指向社区自治。但是是否因为要避免社区行政化状况的出现就一定不能有政府的参与呢？有政府的参与社区就不能实现其自治的功能呢？实际上，这两者之间并非是绝对的互斥关系。政府的参与并不一定有碍于社区自治的实现，而社区的自治也不意味完全排斥政府的参与，二者之间应是一种合作关系而非互斥关系。所谓合作关系就是按照“行政自治明确”的原则，分工协作，相互配合，共同实现“善治和良治”的目标，由原来的政府“替民做主”变为政府指导下居民的“自己做主”。既使在社区

自治下，政府依然要发挥起“舵手”的职能，对社区工作进行指导，拨款支持社区自治，为社会自治组织的成长创造条件。在社会组织能力较弱、社区居民参与意识薄弱的当下，社区还不具备较强自治能力和条件的情况下，政府应当承担更多责任，这并非越俎代庖，而是政府对社会公共事务负责的一种表现；当社区在实践锻炼中逐步成熟，具备了独立的治理能力时，国家权力应自然退出。所以，政府参与的程度并非一成不变，而应随着经济社会发展和社区自治能力的强弱动态变化，同时，也应根据社区资源结构的不同动态调整。

2. 社区自治：是接纳还是排斥政府的拨款？

按照法律规定，街道和社区之间应是一种“指导”与“被指导”的关系。但是，长期以来，城市街道办事处凭借其对社区居委会人、财、物的控制，将政府很多职能延伸到社区，“上面千条线，下面一根针”就是这种状态的真实描述。街道办事处与居委会之间“指导”与“被指导”的关系往往只停留在字面意义上，而实际呈现出“领导”与“被领导”的关系，一种“上级”与“下级”的关系。这也导致大部分社会成员，甚至包括相当部分的政府官员将“社区”等同于“街道”，认为两者只是名称上的不同，本质上没有根本区别，社区管理不过就是“街道办”或居委会管理的范围扩大、内容扩展和权限增大^⑤。在未来改革和路径选择中应走出这种误区，不能因为政府拨款给居委会，居委会就理所当然地接受政府的领导。居委会是社区居民自发组成的一种自治性组织，而不是基层政权组织形式，这一点毋庸置疑。虽然自我管理、自我服务、自我发展是居委会自治的充分体现，但也不意味政府对社区撒手不管。政府在经费上给予居委会工作一定支持是国家支持和协助社区建设的责任体现，不应成为政府干涉居委会工作的合理借口。目前，在政府资源占优势，而居委会和社区社会组织自筹能力较差且缺乏专门的公共资源配置下，各级政府应按照恰当的经费配置比例，把社区公共服务的支出纳入财政预算，通过专项财政支出或一定量的拨款来支持社区自治发展。这种方式为社会组织和社区居民更好地参与社区公共事务创造了条件，也使居委会代表当地居民利益，在辖区范围内行使管理各项社会事务的权力成为可能。政府和社会认为社会组织运转所需资源大多是靠自己筹集，这一思想本身就是错误的，即便在西方国家，社会组织运作所需的资源大多也是政府让渡出来的，靠的是一种制度性安排^⑥。需要谨记的是，主张政府给予社区社会组织资金支持并非主张政府权力的渗透，而意味着二者伙伴关系良好态势的发展。

3. 社区居委会与社区社会组织：是指导还是互惠关系？

在社区建设中，诸多研究都表明社区社会组织在社会管理体制改革创新中具有利益表达与意志聚合、社会整合、公共服务、自主治理、社会稳定、舆情疏导等多重功能，发展社区社会组织将为社会管理体制改革创新提供组织基础与推动力量^⑦。对于社区社会组织的作用和功能学界基本达成了共识，社区社会组织在社区管理体制改革创新中如此重要，各地在培育社区社会组织方面都在简化办理或实行备案制，加强指导和立法规范并在组织运作、活动场地等方面努力，这无疑对社区社会组织的成长起了重要作用。社区社会组织生存和成长的土壤是社区，那它与社区自治主体的居委会应是一种什么样的互动关系呢？2006年4月，《国务院关于加强和改进社区服务工作的意见》也明确规定：“积极支持民间组织开展社区服务活动，加强引导和管理，使其在政府和社区居委会的指导、监督下有序开展服务。”从意见中不难看出，社区社会组织与社区居委会之间虽然有协作关系，但主要还是指导与被指导、监督与被监督的关系。但在社区参与意识相对薄弱的情境下，社区居委会和社区社会组织应是一种互惠合作的关系，因为这种关系有利于培育居民与居委

会之间的信任，也有利于社区居民之间互助合作精神与互惠规范的形成。目前社区社会组织主要以娱乐活动型和志愿帮困型为主，他们的组织目标及开展的活动与居委会的社区事务相一致，与居委会工作内容也存在高度的重叠，因此，实践中如果居委会能和这些社区社会组织达成共识，合理确定职能范围和服务领域，则有利于社区事务的管理，更好激发居民参与社区的热情，并在参与的过程中增强居民对社区满意度和归属感，提高社区的活力与生机，强化社区社会资本。某种意义上说，互惠合作关系与社区社会资本形成之间是一个相互积累、相互促进的过程。

四、结语

自 20 世纪 90 年代以来，中国社会的有识之士便开始了社区管理体制革新的诸多探索。无可否认，中国城市社区管理体制革新的诸多模式均具有优势，他们成为中国社区管理体制革新的参照体。但由于社区管理体制革新的复杂性，新体制的建立和旧体制的转化必然会产生碰撞和摩擦，因而，社区管理体制革新的一个长期渐进的过程。当前，宏观层面社会结构的转型仍在继续，转型过程的过渡性特点决定了微观层面社区管理体制的过渡性。随着政府社会管理创新的进一步深化，基层社区管理体制也将随之变化。对于更多地方的探索来说，在借鉴已有模式优势基础上，结合地方特点，大胆创新，从制度上保证社区体制改革有效率地运行并在实践中不断演练与完善，使之茁壮成长必将成为中国学者思索的重要议题。

①陈圣龙 《加强创新社会管理应从社区起步》，武汉 《学习月刊》，2011 年第 15 期，第 25~26 页；

②许小玲、傅琦 《适度普惠性社会福利的实现路径——基于社区层面的探讨》，西安 《理论导刊》，2012 年第 3 期，第 4~8 页。

③汪波 《城市社区管理体制创新探索——行政、统筹、自治之三元复合体制》，北京 《新视野》，2010 年第 2 期，第 40~43 页。

④侯伊莎 《透视盐田模式——社区从管理到治理体制》，重庆：重庆出版社，2006 年，第 122 页。

⑤何海兵 《城市社区建设与街道管理体制改革刍议》，成都 《天府新论》，2007 年第 3 期，第 84~87 页；

⑥许小玲 《政府购买服务：现状、问题及前景——基于内地社会组织的实证研究》，昆明 《思想战线》，

2012 年第 2 期，第 75~78 页。

⑦张凯兰 《社会管理体制革中社区民间组织的功能及实现》，长沙 《湖南社会科学》，2010 年第 3 期，第 100~102 页；于家琦 《论社区社会组织在居委会舆情疏导机制中的功能定位》，武汉 《理论月刊》，2010 年第 3 期，第 33~35 页。

作者简介：许小玲，合肥工业大学马克思主义学院应用社会学研究所讲师，南京大学社会学院博士生；马贵侠，合肥工业大学马克思主义学院应用社会学研究所讲师，中国科学技术大学公共事务学院博士生。合肥 230009

[责任编辑 左晓斯]