



社区发展中城市“街道办事处”（下称“街道办”）的管理体制改革目前已经成为理论界和政府部门讨论的一个热点。在集权体制时代，中国的城市管理体制是“两级政府、一级管理”；20世纪1980年代中后期以来实行的是“两级政府、两级管理”。理论界在90年代里为了改进城市管理的效率和促进社区建设提出了“街道办”管理体制改革的3大设想：一是将“街道办”改成一级政府；二是取消“街道办”；三是维持“街道办”的派出机构性质。上海市率先提出了“两级政府、三级管理”的城市“街道办”管理体制模式，突显“街道办”基层组织的社会管理作用，这一作法被称为“上海模式”。其他城市政府也作了各种探索，出现了“江汉模式”、“青岛和南京模式”、武汉“百步亭模式”等。本文分析上海市“街道办”改革模式的特点和“两级政府、三级管理”的这一制度设计面临的问题，并对比其他城市的相关改革探索，进而讨论城市街道管理体制改革的动力、障碍和未来出路。

#### 一、城市社区管理改革何去何从？

改革开放以来，随着城市大规模的建设和快速发展，“街道办”作为城市区级政府以下的一级管理机构，其辖地面积和人口迅速扩张，有些“街道办”的辖区几乎相当于国外的一个小城市，或国内中小城市的一个区，这使得“街道办”的管理任务日益繁重。原来实行的“两级政府、两级管理”的体制存在一定程度的“条块分割”，处在城市基层管理第一线的“街道办”职权十分有限，对很多城市管理方面的问题往往是“看得见、摸得着、无权管”，而市、区政府的职能机构则“有权管、看不见”，造成了“有能力管的无权管、有权管的无能力管”的局面。于是，城市管理显现“纵向管不到底，横向管不到边”的严重弊端。

同时，伴随着经济转轨和社会转型，城市的经济社会生活发生了巨大变化，城市基层管理上出现了很多新的领域，“街道办”的任务越来越重。例如，“单位人”转变为“社会人”，增加了“街道办”管理和服务对象；中国已经进入老龄化社会，各街区的老龄人口（尤其是离退休人员）显著增多，老年人口的活动空间基本上在家庭所居住的街区，这就增加了“街道办”的工作内容；改革中出现了大量失业下岗人员，需要“街道办”的关心和帮助；随着城乡社会流动加快，城市街区的外来人口越来越多，他们既为街区的发展作出了贡献，也给街区的管理带

来了压力。面对这些新情况新问题，原有的“街道办”的职责规定显然难以应付。

不少研究者就“街道办”管理体制的改革发表了意见[1]，争论的焦点是“街道办”是否应当成为一级政权，这些观点大致可分为3种。

第一种主张将“街道办”建成一级政府，其理由是，目前“街道办”事实上已经承担了一级政府的工作，不如从法律上明确规定，从而结束现实中“街道办”之行政于法无据的现象。赞成这一观点的人比较少，他们反对的主要理由是，若“街道办”明确为一级政府，则城市的社区管理就变成“三级政府、三级管理”，政府管理的纵向层次太多，不符合城市政府管理职能转变和提高效率的要求。在传统体制下作为区政府派出机构的“街道办”不得不承担大量与其本身定位无关的工作，并不意味着“街道办”的这种存在方式就是正常的；不改变由政府包揽一切社会事务的现行体制，即使把“街道办”变为一级政府，实行市一区一“街道办”的三级管理体制，也仍然是“管不了、管不好”。因此，多数研究者认为，“街道办”没有必要改为一级政府。有学者建议，可将现有的“街道办”适当合并，减少数量，扩大辖区，然后改为一级政府；同时将现有的区政府改为市政府的派出机关，负责指导、联系、监督“街道政府”。复旦大学的浦兴祖教授将这种新的“两级政府”体制称为“虚区实街”。此方案的长处在于：既可防止城市行政管理的层次过多、行政权力过于分散，又将城市基层政府下移，使之更贴近市民、贴近社区，由于“街道政府”的数量多于区政府的数量，又少于现有的“街道办”的数量，故会有更多的基层政府来有效地分担日益繁重的城区管理任务。但将“街道办”升格为一级政府需经国家立法机关修改宪法和地方组织法，短期内难以实现。

第二种主张建议取消“街道办”的建制，希望藉此减少政府的管理层级，真正实现“二级政府、二级管理”。这种主张的方案之一是把区的管辖范围划小，由区政府直接指导“居民委员会”。目前中国的大城市里，市政府所辖之区数量较少，而每个区的面积和人口又非常大，有的甚至相当于一些国家的中等城市。要取消“街道办”，减少管理层级，最佳办法是适当增加区的数量，缩小区政府的管理范围，将其降为基层政府，面向居民直接管理。这种管理幅度与管理层级的科学化、合理化设置符合现代城市管理高效率的要求，但长期以来区政府已习惯于担当城市管理的中间层次角色，一时难以改变。另一种方案是，不改变市区两级政府的设置，直接改革“街道办”，以社区制逐渐取而代之，建立政府管理与社区自治相结合的城市管理新体制。目前全国有很多城市（如青岛、北京、南京、武汉等）开展了这方面的试点工作。

第三种主张是维持现状、稍加调整，其理由是，将“街道办”改成一级政府，不符合国际上城市管理的规律，而目前全面取消“街道办”

建制又不太现实，因此还是维持“街道办”派出机构的性质为好，但也要在职能和管理方式上作一些调整。持这种主张的人认为，可以适当扩大“街道办”的权限，适度加强“街道办”的职能，但不应该把“街道办”的权限（职能）加强到“相当于一级政府”的程度；应当克服“全能政府”、“万能政府”的传统观念，突破“在政府上下级之间放权”的思维框架，将视野拓展到政府与社会的关系上，引进“小政府、大社会”的思路；政府在承担必要的职能时，应尽可能地培植社会的自我管理能力和，让“街道办”在繁杂的社会事务中解放出来。

## 二、“上海模式”：“两级政府、三级管理”

1996年，上海市在试点的基础上首先提出了“两级政府、三级管理”的“街道办”管理体制改革的思路。其主要做法是：第一，逐步扩大“街道办”的管理权限，相应配套下放人、财、物的支配权；第二，在区县职能部门的派出机构与“街道办”机构对应设置的基础上，逐步明确区政府与“街道办”之间、“条”与“块”之间职责与事权的划分，努力做到统一规划、分级管理、条块结合、以块为主，按照权责一致的原则，由“街道办”对辖区内地区性、社会性、群众性、公益性的工作负全面责任；第三，重组“街道办”所设机构，推进“政企、政事、政社”职能三分开，更好地发挥各类组织在社区建设和管理方面的作用；第四，探索建立“街道办”综合执法管理队伍，尤其在环境卫生、园林绿化、市容市貌、社会治安、房产物业、外来人口等方面，充分发挥联合执法和综合管理的效能，强化“街道办”的行政管理职能。同时上海市政府修订颁布了“上海市街道办事处条例”，并先后出台了与之配套的12个政策文件。此后，很多城市如北京、天津、南京等也相继实行“两级政府、三级管理”体制，实现城市管理重心下移。

“两级政府、三级管理”体制建立后，在短时间内提高了城市管理效率，推动了社区发展。它改进了“街道办”管理上的“条块协调”，在“街道办”内建立了全面对应于区政府派出机构的部门设置，实行对派出机构的双重领导。这样就形成了“以块为主、条块结合”的机构组合，克服了原有的“条块分割、各自为政”的弊端，对实现政府职能转变、城市管理重心下移和提高城市管理效率都重大作用。这种“以块为主、条块结合”的新体制有机地整合了纵向联系的行政体系和横向联系的自治组织，提高了政府整合社区资源和行政资源的能力。“条块关系”初步理顺了，在一定程度上实现了政事、政企、政社的分离，建立起新的社区管理框架，有利于推动社区建设、加快社区发展。

但是，“两级政府、三级管理”体制在概念和操作中仍然面临一些难以逾越的矛盾和问题。首先是“街道办”自身派出机构的性质与职能强化之间的矛盾。从字面上看，“两级政府、三级管理”的提法只承认市、区“两级政府”，把“街道办”视为一级“管理”机构，而非一级“政府”，这一概念与现行的地方组织法没有任何相悖之处，但作为“第三级管理”的“街道办”在现实中却行使了大量的政府职能，成为

实质上的一级政府。这样就导致“街道办”的角色混乱，责、权、利不统一。更重要的是，相关法律对“街道办”本身该做什么、不该做什么缺乏明确的规定，因此“街道办”往往难以依法行政，结果不得不大量地“以行政代替法律”或越权管理。同时，职能强化后的“街道办”既承担行政职能，又承担经济和社会管理职能，其经费来自区内相关税收的返还数额，这样“街道办”势必以税收多少来考评绩效，因此其主要精力都放在经济方面，而忽视了社会管理工作。

其次，“街道办”与市、区政府职能部门之间存在着“条块关系”方面的矛盾。“两级政府、三级管理”的体制虽然初步调整了“条块关系”，但长期沿袭下来的“条条统治”依然是支配城市行政机器运转的主导思维方式，“条条”能指挥“块块”，而“块块”却监督不了“条条”，双重管理实际上发挥不了作用。按照新的制度设计，原本应该是“以块为主、条块结合、条包块管”，但在实际工作中往往是“条管块包”。市、区政府的职能部门经常把任务推给“街道办”，但“下任务不下权”、“下事情不下钱”；于是，“街道办”承担了大量工作，却吃力不讨好，“块”上工作做好了职能部门报成果，“块”上工作不到位，板子打在“街道办”身上。

再次，“街道办”与社区“居民委员会”之间存在着矛盾。“两级政府、三级管理”的体制强化了“街道办”的管理职能，在社区管理中产生了明显的行政化倾向，“街道办”成了社区管理实质上的唯一主体，而处于“街道办”的行政领导之下的“居委会”却在很大程度上缺乏自主权。再加上“街道办”的财政拨款是社区服务的主要资源，因此“居委会”的社区服务活动只能以“街道办”的指示为主，而不能按照居民的自主意愿安排社会服务。结果“街道办”与社区居民之间无法形成良好的互动，社区居民对社区发展的参与热情不高。

目前，上海的“两级政府、三级管理”体制面临的矛盾和问题十分突出，已经到了必须加以完善和改革的地步。

### 三、其他城市关于“街道”管理体制改革的探索

很多城市政府研究了“两级政府、三级管理”的“上海模式”后，发现了其中的弊端，因此从别的角度开展了探索。下面介绍一些这类案例。

#### 1. 武汉市江汉区

武汉市江汉区政府探索建立一种行政调控机制与社区自治机制结合、行政功能与自治功能互补、行政资源与社会资源整合、政府力量与社会力量互动的社区治理模式，主要是通过文件协议重新规范“街道办”、市及区政府职能部门与“居委会”之间的关系。一方面，落实

《城市居民委员会组织法》赋予“居委会”的自治权，收缩“街道办”对社区的行政控制，对“居委会”落实人事权、资金支配权和资产管理权，建立“居委会”对“街道办”的评议考核制度；另一方面，让区政府职能部门调整与社区的关系，真正做到合作协助，而不是行政部门对社区指派工作任务，区政府的职能部门如果要到社区开展工作，应作到“工作人员配置到社区、工作任务落实到社区、服务承诺到社区、考评监督到社区、工作经费划拨到社区”。[2]

## 2. 青岛市市北区浮山后社区

2001年4月，青岛市市北区浮山后社区建立了新的社区管理体制，不再设置“街道办”，这一新体制被概括为“一个核心、三套工作体系”，“一个核心”即“社区党工委”，“三套工作体系”即社区自治工作体系—“社区委员会”、行政事务工作体系—“社区事务受理中心”、社区服务工作体系—“社区服务中心”。“社区党工委”是市北区党委的派出机构，是社区里多种组织的领导核心。“社区委员会”是社区自治组织“社区代表大会”的常设理事机构，由“小区居委会”、驻社区单位和社区居民推选代表，通过召开“社区代表大会”选举产生，下设办公室和社区服务、文化教育、计划生育、人民调解、卫生环境5个委员会。“社区事务受理中心”由区政府职能部门的派出人员组成，承接社区中的行政执法、行政管理职能，负责城市管理、综合治理、计划生育、民政、财税、司法、社会保障、文教卫生等行政事务。“社区服务中心”则负责社区服务的组织、管理和协调，开展便民利民服务活动。这4套工作体系职责明确，互相支持，密切配合，各司其职，充分发挥各自的效能。[3]

## 3. 南京市白下区淮海路社区

2002年3月，南京市白下区选择了地处新街口地区、经济较为发达、人口整体素质较高、面积较小的淮海路街道作为城市社区管理体制改革的试点。改革的总体思路 and 目标是：“理顺一个关系，坚持两个依法，实现两个归位，强化社区自治功能，实现社会的有效管理”。“一个关系”就是政府、社会、市场与社区的关系：“两个依法”就是政府依法行政，社区依法自治：“两个归位”，一是政府行政管理职能的“归位”，即把行政执法、行政管理工作归位给政府职能部门，二是政府社会化职能的“归位”，即把原来由政府管理的社会化职能归位给社区，把一些社会公益性服务工作交给专业化的社区工作者承担。主要措施如下：第一，成立“淮海路社区党工委”，作为白下区区委的派出机构，领导和指导社区基层党组织的活动，监督政务活动，支持和保障社区自治，维护地区稳定；同时，明确“党工委”不再承担行政管理职能。第二，设立“淮海路地区行政事务受理中心”，作为区政府有关部门在辖区政务服务的平台。“中心”由劳动、民政、计生、城建、市容、司法等6个职能部门的派出人员构成，按职能分工受理和处理行政事务。与此同时，“街道办”不再承担经济管理职能，“街道办”原来

所属的企业按照政企分离的原则，通过产权制度改革全部推向市场。第三，按照“关于淮海路街道行政管理职能移交的实施意见”，梳理了原“街道办”承担的行政职能，根据“费随事转、权随责走”的原则，把“街道办”的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，而“街道办”的社会性、群众性工作则由社区全面承接。第四，完成以上工作后，撤销“街道办”，区政府各职能部门依据各自的职能协助完成了原“街道办”行政职能的交接。第五，建立“淮海路社会工作站”和“淮海路社区服务中心”。[4]

#### 4. 青岛市市南区江苏路社区

2004年，山东省青岛市市南区江苏路“街道办”改变了功能和地位，其新名称为“江苏路社区公共服务委员会”，这是国内首个社区公共服务委员会。它由政府派出人员、社区自治组织负责人和社区单位（企业）代表三部分人员构成，下设“党群工作部”和“社区公共服务中心”。“党群工作部”主要负责社区内党员的管理、学习，“社区公共服务中心”则在安全与司法、市容与环境、人口与健康、家政与公益、就业与保障等8个方面为社区居民提供“一站式”公共服务。“社区公共服务委员会”主要担负公共管理、组织协调和监督检查3项职能。服务管理就是接受区政府的委托，对辖区的公共设施、公共服务和公共福利项目行使管理职能，同时为各部门、单位和社区居民做好服务工作；组织协调就是协调政府部门、社会及社区各方面的利益关系，组织地区性的社会管理和公共服务领域的活动等；监督检查就是对行政部门为社区居民服务的质量进行考评。[5]

#### 5. 武汉市汉口江岸区百步亭花园社区

百步亭花园社区地处武汉市汉口江岸区，由武汉安居工程发展有限公司开发建设，是武汉市内最大的安居示范工程。在社区管理体制上百步亭花园社区作了大胆尝试和创新，采取“社区管理委员会”、“物业管理公司”、“居民委员会”三位一体的新型管理模式。此外，还设立了党委会和群众团体组织，成立了“业主委员会”以及驻区组织辅助系统。百步亭花园社区管理模式最大的创新是不设“街道办”，而改设“百步亭花园社区管理委员会”（以下简称“管委会”）。“管委会”是一个半行政半自治的组织。所谓半行政是指武汉市江岸区政府授权“管委会”直接履行基层政府的部份职能，领导、组织和协调社区组织及各项活动。所谓半自治是指“管委会”由百步亭花园社区各自治组织负责人、各管理机构负责人和业主代表组成。

“管委会”与“街道办”不同。首先，“管委会”根据江岸区政府的授权履行的行政管理职能仅是“街道办”的政府职能之一部份。其次，“管委会”不是江岸区政府的派出机构，不具有“街道办”的法律地位。再次，“管委会”的组成人员不同于“街道办”。在一个相当于

“街道”规模的现代城市社区不按照惯常的做法设立“街道办”建制，而是由一个半行政半自治的组织行使原由“街道办”行使的社区管理方面的部份职能，此举在中国无疑是一个大胆创新。[6]

以上诸种城市社区管理体制改革方案可被概括为3种模式。其一是“江汉模式”，即在不改变现有建制的基础上，明确“街道办”的职能，并明确规定“街道办”、市及区政府职能部门和社区之间的关系，这可以说是一种渐进式的改良方案。其二是“青岛和南京模式”，即撤消原有的“街道办”，在“街道”层面实现政府行政职能和社会管理职能的分离，这是一种体制上的革命，希望摆脱旧有体制的束缚，撤消“街道办”以提高社区的自治能力。其三是“百步亭模式”，这是新建社区的特有模式，它从社区建成之初就不设置“街道办”，采取了类似于开发区的管理方式，成立了“管委会”，以企业主导替代行政主导，推动社区发展。

无论是哪种模式、哪种改革方案，其根本的出发点或要解决的核心问题都是一个，那就是如何处理政府及其派出机构“街道办”与社区之间的关系。换言之，这些方案试图从不同的角度解决城市基层政权建设与社区民主自治之间的关系，按照“小政府、大社会”的思路，改革“街道”管理体制。

“江汉模式”的重点是理顺关系、界定职责、划分权限，建立行政管理功能和社区自治功能互动的运行机制，但问题是在实际中能否按照文件协议的规定执行，街道或政府职能部门若违规该如何补救？“青岛和南京模式”撤消“街道办”的做法有很大的积极意义，但能否彻底摆脱旧有体制积习的影响，令人疑虑。如果仅仅是在名义上改了体制，而实质内容未改，那就是“换汤不换药”、“新瓶装旧酒”。实际上，撤消了“街道办”的社区对上级政府和相关部门下派的任务仍然无法拒绝。

#### 四、讨论与思考

##### 1. “街道”管理体制改革的动力来自哪里？

从理论上来说，“街道”管理体制的改革来自两种力量的推动。一是社会发育，尤其是社区建设运动的发展，社区自治能力的提高应该要求打破原有的僵化的“街道”体制。二是政府自身，“两级政府、三级管理”的改革已经走到头了，政府再也无权可放，但仍然面临很多矛盾和问题；政府欲提高城市管理能力，首先应当考虑的自然是基层的“街道”改革着手。

上述“街道”管理体制改革的新探索，无一例外的都是地方政府主导的结果，甚至可以说是某些地方政府负责人主导的结果。地方官员对“街道”管理体制改革的积极性，都想创新，都想成为“示范

区”和“样板”，甚至前任负责人想出一个方案，后任负责人又提出另一个方案，而社区和居民却始终处于被动和无声的境地，因而这样的改革是单方面的，没有居民的参与。导致这种现象的根本原因是，“街道”的基层管理仍然存在着“对上不对下”的官僚主义弊端，基层干部做出“成就”即可升迁，所以往往是“表面文章”做得多，而对民众产生的实际效果却不大。因此，可以说目前“街道”管理体制的改革动力不足，没有社区自治功能的成熟，没有社区民众自发的要求和支持，再新的改革创意、再漂亮的政策思路、再大的投入，或许能影响一时、红火一阵，却不能持久。

## 2. “街道”管理体制改革的障碍在哪里？

上海的“两级政府、三级管理”的体制在短期内对城市的基层管理和社区发展发挥了很大作用，但存在着难以回避的矛盾和问题。比较实践中的探索和学者的意见，可以发现，现有的“街道”管理体制的改革都是采用比较容易实施的方案，要么完善“街道办”的功能，要么撤消“街道办”，要么不设置“街道办”，这些都是相对容易做到的，而“虚区实街”或让区级政府成为基层政府等方案，却由于涉及面大而难以做到。目前“街道”管理体制的改革只是在“街道”层面或“街道”以下层面探索，它带来的一个直接问题是，现有的改革方案都存在一个隐忧，即“街道”改革后是否真的可以摆脱原有体制的制约。实际上，“街道”管理体制的改革是一个系统工程，而不只是“街道”自身的改革；没有整体通盘的考量，必然会受到宏观体制的制约。“街道”改革面临的是向上的瓶颈制约和原有的体制障碍，眼前不可能有更多的突破。

## 3. “街道”管理体制改革的未来出路在哪里？

可以说，随着城市发展进程的不断加速，改革“街道”管理体制将成为一种必然要求。未来“街道”改革的出路在哪里？笔者认为主要在两个方面：一是政府职能的转移。目前政府管理体制的改革往往是职能下移而非外转，由于“漏斗效应”，导致“街道”不堪负担。然而，政府管理重心的下移并不等于政府职能的转变。政府职能转变是适应市场机制的要求，对政府角色、管理范围、管理权限的重新定位，而不是城市政府的职能与任务在各级政府内部的转移。二是社区自治能力的成熟。“街道”改革需要社区具有承接“街道办”职能的能力，需要社区自治功能成熟的支持，因而在“街道”体制改革过程中，必须大力培育、发展居民自治组织和民间组织，加强社会建设，促进社区自治功能的成长。

总而言之，无论是完善“街道”职能，还是取消“街道办”，或是将“街道”建成一级政府，都不可能脱离中国的宏观体制而自行其是。如何正确处理政府与社会之间的关系，是“街道”管理体制改革的成败的



关键。如果解决了“政府本位”还是“社会本位”、“全能主义”还是“专能主义”、“政府管理社会”还是“政府服务社会”等问题，采取哪种“街道”改革方案自然也就迎刃而解了。

#### 注释

[1]如万鹏飞的“中国大陆城市的街道行政管理体制”，载《当代中国研究》（美国）1994年第3期；孙立平的“理论与实践的张力”，2003年第三届“上海社区发展论坛”发言稿；魏娜的“中国城市社区治理模式创新的基本思路”，载《新华文摘》2003年第6期；浦兴祖的“特大城市城区管理体制的改革走向——兼谈‘两级政府、三级管理’之提法”，载《政治学研究》1998年第3期：“专家评说街道改革何去何从”，《中国社会报》2003年2月27日。

[2]陈伟东，“城市基层社会管理体制变迁：单位管理模式转向社区治理模式——武汉市江汉区社区建设目标模式、制度创新及可行性研究”，《理论月刊》，2000年第12期。

[3]青岛行政学院课题组，“中国城市社区治理模式选择及实现途径研究——以青岛市为例”（民政部网站：<http://www.mca.gov.cn/news/content/search/20041343807.html>）。

[4]“改革街道管理体制、强化社区自治功能——白下区探索城市基层管理新途径”（南京民政信息网：<http://smzj.nj.gov.cn/cps/site/smzj/mzlt-mb-a2004011011821.htm>）。

[5]“山东青岛一街道办事处成立国内首家社区‘公服会’”，《领导决策信息》，2004年第31期。

[6]李光、周运清等，《中国城市社区建设新探索——百步亭花园社区研究》，武汉出版社，2002年8月版。

Copyright 1994-2006, Center for Modern China, ALL RIGHTS RESERVED Email: [webmaster@chinayj.net](mailto:webmaster@chinayj.net)

何海兵/上海行政学院城市社会研究所助理研究员

原文出处：《当代中国研究》2006年 第1期（总第92期）

文章来源：<http://www.chinayj.net/StubArticle.asp?ssue=060108&total=92>

版权所有：中国社会科学院社会学研究所

E-mail:ios@cass.org.cn

欢迎转载，请注明：转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]