



城市基层管理体制改革的路径与模式选择——以北京市为例

王维国

2009-11-10

【内容摘要】改革开放以来，国内很多城市都确定了转变政府职能、培育社会服务组织的城市基层管理体制改革的**路径**。文章以北京为例，回顾和梳理了北京市基层管理体制改革的历程，总结了其成功经验，并指出北京市的改革之所以取得了预期的效果，是因为不仅发展了群众自治组织和培育了社会服务组织，而且通过制度输入、资源输入、委托授权等方式使这些组织获得了适度的社会管理权力和社会服务职能。

【关键词】 管理体制 改革 路径 模式

一、城市基层管理体制改革的**路径**

1980年代中期，虽然工商企业实行了广泛的承包制，但随着“价格双轨制”的出现，这种做法的局限性日益暴露出来。拥有某些自主权的企业并不处在市场公平竞争的环境之中。不断崛起的乡镇企业也对国有企业形成了强有力的挑战。一些国有企业通过承包和借助“价格双轨制”所获得的直接经济利益也并未转化为资本积累，而是被用于提高职工的奖金福利，从而造成了国有企业的富余人员越积越多，削弱了企业的竞争力。部分国有企业的财务状况日益恶化，各单位因此逐渐将其所承担的对职工的社会福利、公共服务推向社会。而在城市基层，除居委会外，其他社会组织无论从数量上，还是能力上，都还难以承接这些外移的社会职能。因此，像对孤寡老人、残疾人、下岗失业人员、退休职工等人群的照顾、帮助等问题逐渐凸显。以单位制为主，街道——居委会制为辅的传统的城市基层管理体制面临困境。整个城市的社会管理和公共服务体系中出现了一个很大的制度性的功能空缺。这就要求政府必须在基层依托和培育社会组织来承接部分管理和服务性职能。为此，从1985年开始，民政部门从民政工作社会化、社会福利社会化和强化街道、居民委员会社会服务功能的角度，倡导在城市基层开展“社区服务”，要求通过利用社会力量来解决城市居民的社会福利和生活服务问题。社区服务主要有社区福利服务和便民利民服务组成，其主要内容有：面向老年人、残疾人、优抚对象提供社会福利服务；面向社会居民提供便民利民服务；面向社区企事业单位和机关团体，开展双向服务。培育、选择和利用社会力量或组织承接由企事业单位外移的社会性职能和政府转变职能后复归社会的社会职能，就成为城市基层管理体制改革的初始路径。正是有了这一初始路径，从而决定了如何看待和发挥社会组织在城市基层管理体制中的作用，最终实现社会管理社会化，就一直是城市基层管理体制**改革模式选择**中的关键因素。

随着首都各单位将其所承担的对职工的社会福利、公共服务逐渐推向社会，按照民政部的要求，1986年北京市开始举办社区服务业，依托街道和居委会，发动社区居民，开展以扶助社区特殊困难群体的福利服务及满足全体居民群众多种生活需求的便民利民服务。当年建立起街道级社区服务中心95个，居委会便民服务网点3万多个，初步形成了以社区服务中心为骨干，以居委会便民服务网点为主体，以居民志愿互助服务为基础，纵分层次，横结网络，功能比较齐全的服务格局。街道级社区服务中心虽然起初大多隶属于街道办事处，但已具备了社会服务组织的一些基本要素。而居民委员会从法理意义上来说，是完全意义上的社会性组

织，北京市政府一直比较重视居民委员会在担负社会性职能方面所发挥的作用。

随着社区服务项目的不断增多，社区服务的概念已难以包含各方面的社区工作，因而民政部于1991年首次提出了社区建设的理念和任务，倡导城市基层建设应以社区建设为切入点，推动城市基层管理体制的改革。民政部提出社区工作除了以往的社区服务外，还有社区文化、社区医疗、社区康复、社区教育等内容。这些社区事务基本上属于社区公共事务和公益事业，为社会服务组织的发展壮大提供了广阔的空间，但社区建设的步伐在1990年代初较为缓慢。

因此，民政部于1999年制定了《全国社区建设试验区工作方案》，该方案强调城市基层管理体制要由行政化管理体制向法制保障下的社区自治体制转变（徐勇、陈伟，2002），以加快社区建设步伐。为实施此方案，民政部正式启动了“全国社区建设实验区”工程，在全国26个城市的部分辖区开展了社区建设的试点和实验。首先确定了北京市西城区、上海市卢湾区、重庆市江北区、南京市鼓楼区等11个城区为全国城市社区建设实验区。同年10月至12月间，民政部又增加南京市玄武区、沈阳市和平区、合肥市西市区、天津市和平区等15个城区为全国城市社区建设实验区。同时，有20多个省、自治区、直辖市确定了近100个省（市）级社区建设实验区（白钢，2006）。这些实验区为全国城市社区建设的全面展开提供的经验之一就是：要建立与社会主义市场经济体制相适应的城市基层管理体制，必须不断培育、支持和规范社会服务组织或中介组织。

北京市同全国其他城市一样，随着经济体制改革的深入，传统的城市基层管理体制越来越不适应社会发展的需要。以往“街道职能定位不明确、管理体制不健全、责任权利不统一、利益机制不合理、机构人员不适应”，使得一些困扰城市基层管理的难点长期得不到解决。因此，1998年12月，北京市召开第一次城市管理工作会议，重点推进街道管理体制的改革。通过停止办企业，转变经济管理职能，把街道办事处抓经营转变为城市管理，使其成为责权统一、行为规范、能够有效履行辖区综合管理职能的行政主体，建立“两级政府、三级管理”的城市管理体制。

为了进一步推进城市管理体制改革，1999年12月，北京市召开了第二次城市管理工作会议，这次会议主要针对“城市管理重心偏高，市级管理部门直接承担了大量日常管理作业任务，区、街两级在城市管理中的作用没有充分发挥”等问题，重点抓住完善城市管理体制中“两级政府、三级管理”的改革思路，完善街道“条专块统”的管理格局，即：强化街道对辖区统一领导的综合管理职能，建立、健全街道管理委员会制度、社区会议制度，加强居委会等社区组织建设。

2000年11月，党中央、国务院批准了民政部关于在全国推进社区建设的意见（中办发[2000]23号文件）。意见强调要“以改革创新精神加强城市社区组织和队伍建设”。这不仅标志着我国社区建设进入到全面推进阶段，而且社会服务组织建设问题成了创新城市基层管理体制中的重点环节。

北京市根据该意见精神，结合以往城市管理体制改革的实践经验，形成了社区是“两级政府、三级管理”体制的社会基础与服务对象的重要认识，把街道与社会组织的关系问题作为寻求城市基层管理体制突破的重点、难点。2001年6月，北京市召开了第三次城市管理工作会议。这次会议的主要任务，就是要在进一步落实前两次城管会精神的基础上，进一步明确城市管理体制中街道层面的管理体制。按照政企分开、政事分开、政社分开、责权一致的原则，对政府职能部门、街道办事处和社会组织的职能进行认真清理和划分。凡是不应该交给居委会的职能都应由政府职能部门和街道来承担；凡是属于企业的行为，要坚决分离出去，不再保留专业经济管理部门；凡是属于具体的技术性、服务性事务，都要交给事业单位承担；凡是属于社会和居民自我管理、自我调解的事情，都要交给社会和居民组织承担，更好地发挥各类组织在社区建设和管理中的作用。

第三次城管会后，北京市在社区规模调整的基础上，普遍建立了社区自治组织和社区服务组织。政府部门进一步转变职能，把社区居民生活中的大量事务交给社区自治组织去做，把大量社区服务事务交给社会服务组织去做，政府部门自己处于指导和支持社会组织的地位。从政府部门直接推动社区事业建设，转到政府指导和支持建立健全社区自治组织和培育社会服务组织，由社区自治组织和社会服务组织自主推动社区事业建设。

2002年8月，北京市第四次城市管理工作会议召开，重点研究解决社区建设面临的一些深层次的问题，特别是深化街道管理体制的改革和创新问题。会议强调，政府要着眼于转变职能，从实际出发，做到简政放权，善于从大量社会事务中解脱出来，将一些服务性职能交给或归还社会，由社会服务组织去承担，政府要

集中精力做好政府应该做的事情，认真履行职能，尽职尽责地保证管理到位。凡是涉及居民生活的一些服务项目，能由市场提供的，应尽量交由市场提供；政府必须参与的社区内公共事务，也要尽可能采用招标、承包、委托等市场化办法来解决；社区保洁、社区绿化、物业管理、保安等工作，也要企业化运作，形成专业服务公司，以提高服务的质量与效益。

二、城市基层管理体制改革模式的选择

随着第三次、四次城市工作会议的召开，北京市确定了城市基层管理体制改革的途径，那就是通过推进政社分开、政事分开的政府职能转变，将社会公共服务的生产功能从政府职能剥离给社会服务组织，明确政府在公共服务中的供给角色。按照这一路径，在实践中开始探索一些具体的实现模式。2002年11月，北京市社区建设工作领导小组办公室制定了街道社区管理体制改革的试点方案，并通过区县和街道自荐，在全市范围内确定了22个街道进行试点。目前，形成了鲁谷社区管理模式、朝阳八里庄街道管理模式与和平里街道管理模式三种典型的城市基层管理运行机制。

2003年4月，北京市石景山区鲁谷地区围绕转变政府职能进行了重大的街道体制改革，在全国率先提出并建立由社区委员会、社区各居委会、社区各中介社团组织共同构成的街道层面的社区民主自治组织体系，并确立了“理顺一个关系、坚持两个依法、构建三个体系、实现两个归位”的改革思路。

这一模式的主要特征是街道和社区虽然在范围上属于同一区域，但社区（街道）行政事务管理中心侧重于本区域的管理，而社区自治组织和各社会服务组织侧重于区内居民的认同、归属和社会事务，行政力量和社会力量双方积极互动，共同维护社会秩序，解决公共问题，从而提高了区域的整体效能。

北京市朝阳区八里庄街道为了把城市管理工作在基层做实做细，通过组织下沉在社区设立了社区政务工作站，协调各类政府部门派驻社区的协管员，承担街道在社区的各种行政性工作。社区政务工作站下设行政事务、社会治安、环境管理三个工作组。通过社区政务工作站制度实现了政府及其职能部门工作的“纵向到底、横向到边”，使社区居委会的负担大大减轻，可以更好地开展社区服务工作，从而推动了社区居委会真正成为群众性自治组织，而不是街道的附属或派出机构。八里庄街道管理体制的改革，开创了社区街道化的城市基层管理体制新模式。

这一模式的主要特征是以社区为平台，建立一种行政功能与自治功能互补、行政资源与社会资源互补、行政管理力量与社会调解力量互动的城市基层管理新机制，从而使“以民为本的全面绩效得到加强。”（于燕燕，2007）北京市东城区和平里街道围绕建立社会服务组织进行了改革。和平里街道把社区服务、社区卫生、社区文体、社区教育等社会公共服务事务，交给社区服务管理中心，建立了社会公共事务服务与管理的新运行机制。社区服务管理中心是非政府、非营利性的具有独立法人地位的事业单位。社区服务管理中心既有管理职能又有服务职能。

具体运行机制主要是以“项目经费”为核心的契约式运作。街道办事处与社区服务管理中心签订委托责任书，明确责、权、利。社区服务管理中心承接街道办事处剥离出来的社会公共服务事务。社区服务管理中心在承接办事处委托授权的项目后，依据不同项目的目标、要求、经费情况，对其再分解，确定分解后的具体实施目标、要求，定出“经费”保障基数，采取公开招、投标方式以选定承包对象，并与其签订目标责任书。街道办事处有关科室依据“管理中心”开展的项目，按照“费随事转”的原则，划拨相应经费。街道办事处提供经费的公益性服务实行无偿服务。社区服务管理中心兴办的经营性服务项目实行有偿服务，由中心自筹经营，并按归口管理的原则，报请有关行政管理部门批准。和平里街道管理机制的创立，开创了街道半社区化的城市基层管理体制新模式。

这一模式的主要特征是街道不再直接组织和管理社区服务组织，通过委托授权，确立了以社会效益为主，兼顾经济效益的培育社会服务组织的新机制和政府提供社会服务的新途径。

如果没有自主发展的社会组织，只是社会管理权力在政府不同层级下放与上收的改革，街道管理体制的改革不可能取得预期的效果。以上我们所介绍的由北京市所开创的城市基层管理体制改革的三种模式，就是要在平衡“政府—市场—社会”的关系中，实现政府和社会的双赢。我们可以看出，无论是街道社区化和社区街道化，还是街道半社区化，都是一种行政力量、市场力量和社会力量有统有分、统分结合的新探索。街道社区化和街道半社区化是在街道层面实现统分结合，社区街道化是在社区层面实现统分结合。无论是在哪一个层面的统分结合，关键是要有自主发展的社会组织。由北京市所开创的城市基层管理体制的三种模式之所

以取得了预期的效果，就是因为不仅发展了群众自治组织和培育了社会服务组织，而且通过制度输入、资源输入、委托授权等方式使其获得了适度的社会管理权力和社会服务职能。

三、城市基层管理体制改革的再认识

为了进一步加大城市基层管理改革的政策措施力度，2004年9月14日，北京市召开了第五次城市管理工作会议。会议全面系统地总结了前四次城市管理工作会议的各项改革措施和主要成果，在一些重大问题上有了新的认识和突破。一是对街道办事处职责定位的认识有了新突破。会议明确了街道办事处是区政府的派出机构，不是一级政府，不具有行政执法主体的资格。但街道又是城市管理的一个重要层面，是政府社会管理和公共服务的基础环节。强调既不能把街道办事处作为一级政府，使其成为取代甚至是推诿政府专业管理部门职责的一个“筐”，也不能削弱政府在这一层面上的综合管理。这样的定位，有利于街道办事处的性质与职责相统一，地位与功能相一致，在划清城市专业管理与综合管理界限的同时，将有效解决街道办事处工作“越位”、“错位”和“缺位”的问题。按照新的功能定位，街道办事处的主要职责是，“统筹辖区发展、监督专业管理、组织公共服务、指导社区建设”。二是对转变政府职能，加快城市社会管理和公共服务工作的认识有了新突破。1998年以来，北京市的城市管理体制先后进行了四次改革。在建立现代化的城市管理体制方面，进行了不断的探索，取得了重要进展，但职责不清、条块不顺、部门分割、上下脱节等深层次问题尚未得到彻底解决。究其原因，主要是社会管理相对滞后，公共服务供给不足，市场机制和社会组织发育不充分；群众参与程度不高。解决这些问题，必须从转变政府职能入手。所以，这次会议强调指出，“政府行政管理体制改革和职能转变，具有统领和决定作用。”会议从依法规范政府的行政行为入手，对进一步理顺政府内部街道办事处与专业管理部门的职责，理顺政府社会管理和公共服务与社区民主自治的关系，实现政府职能到位、市场作用入位、社会功能归位等工作进行了全面部署。这次会议突出了城市基层管理体制改革的重点，就是不同的组织，在社区建设与管理中应发挥不同的职能作用，且尽力避免相互越位、错位和缺位。

2006年6月8日，北京市委、市政府召开了推进和谐社区建设座谈会。此次会议提出应当建立的体制为：在党的领导下，坚持以政府的社会管理和公共服务职能为主导，以社区民主自治组织为基础，充分发挥社会组织和市场机制的作用，政府调控机制同社会协调机制互联、政府行政功能同社会自治功能互补、政府管理力量同社会调节力量互动，对全社会进行有效覆盖和全面管理的管理体制。基于上述理念，目前，北京市基层城市管理体制基本上实现了基层组织结构圈层化（社区党组织为核心、自治组织和驻区单位为第一圈层、民间和群众性自愿组织为第二圈层、企业化服务组织为第三圈层），街道行政管理项目化、企业单位运行市场化、事业单位运行公共化、社会（民间）组织运行准（半）市场化、群众性组织运行志愿化。

参考文献：

- 白钢，2006：《城市基层权力重组》，北京：中国社会科学出版社。
- 徐勇、陈伟，2002：《中国城市社区自治》，武汉：武汉出版社。
- 于燕燕，2007：《2007年：北京社区发展报告》，北京：社会科学文献出版社。

（来源：《经济社会体制比较》2009年第5期）（作者单位：北京联合大学）
（网络编辑：胡毅）

上一条 地方政府绩效评估创新：主题、特征与障碍
下一条 城市户籍制度改革中的利益关系调整及其渐进式特征——博弈论的视角

网络链接 | 联系我们

版权所有：中央编译局

地址：北京市西城区西斜街36号 邮编：100032

设计制作：文献信息部信息技术处

