

# 创新与发展： 上海社会建设的理论与实践

李 煜 · 主编



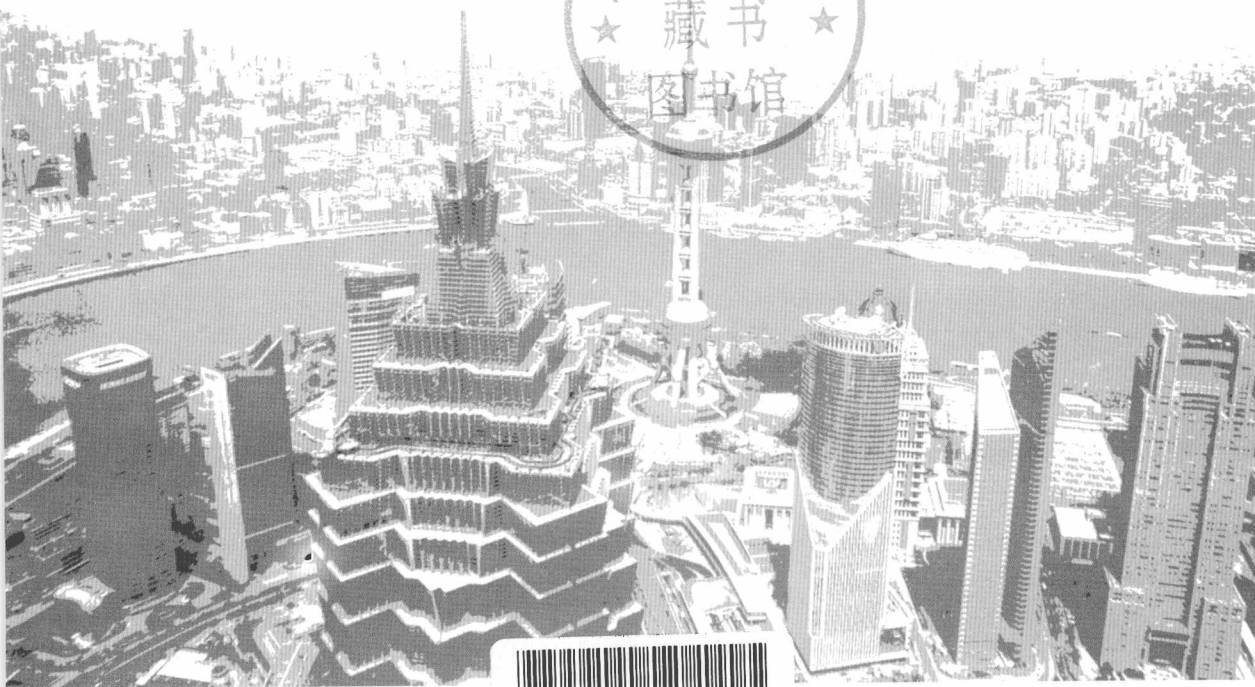
上海社会科学院出版社

D675. 1-53  
01

013046510

# 创新与发展： 上海社会建设的理论与实践

李 煜 · 主编



北航

C1654365



上海社会科学院出版社

D675.1-53  
01

### 图书在版编目(CIP)数据

创新与发展：上海社会建设的理论与实践/李煜编.  
—上海：上海社会科学院出版社,2013  
ISBN 978-7-5520-0252-2

I. ①创… II. ①李… III. ①发展社会学—上海市—  
文集 IV. ①C91-52

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 063876 号

### 创新与发展：上海社会建设的理论与实践

---

主 编：李 煜

责任编辑：徐祝浩

封面设计：闵 敏

出版发行：上海社会科学院出版社

上海淮海中路 622 弄 7 号 电话 63875741 邮编 200020

<http://www.sassp.org.cn> E-mail:sassp@sass.org.cn

经 销：新华书店

排 版：南京展望文化发展有限公司

印 刷：上海信老印刷厂

开 本：787×1092 毫米 1/16 开

印 张：17.5

插 页：2

字 数：287 千字

版 次：2013 年 5 月第 1 版 2013 年 5 月第 1 次印刷

---

ISBN 978-7-5520-0252-2/C·057

定价：49.80 元

版权所有 翻印必究

# 代序 上海创新社会管理的 若干经验与建议

周建明

改革开放以来,上海的经济体制、结构、体量、城市化的广度和深度都发生了巨大的变化,相应的人口总量、社会结构也发生了巨大的变化。按照科学发展观五位一体的总体部署,在经济建设、政治建设、文化建设的同时,如何综合、协调地进行以保障和改善民生与社会管理为重点的社会建设,是“十二五”、“十三五”期间上海面临的重大课题。本文围绕加强和完善社会管理,着重探讨完善社会管理格局、创新社会管理体制、机制和工作等问题。

## 一、上海社会管理进入了一个新的历史阶段 ——上海社会管理体制的沿革与现状

改革开放发展的过程,从客观上提出了对社会管理体制进行创新 and 改革的要求,历届上海市委、市政府对社会管理问题高度重视,在实践中不断探索具有时代特征、中国特色、上海特点的社会管理体制,在实践中创造出许多好的做法和经验。

1982年上海正式启动农村经济体制改革,郊区人民公社体制逐步解体。1985年上海城市经济体制改革正式揭开序幕,以单位制为主、以街居制为辅的体制已不适应社会管理的需要。为此,上海在实践中探索改革和完善社会管理体制,下放管理权限、下沉管理工作重心、下移服务管理资源,在探索中形成了与社会主义市场经济和与特大型城市基本相适应的“二级政府(郊区是市、区县、乡镇三级政府)、三级管理、四级网络”体制。

### (一) 改革开放以来上海社会管理体制的沿革脉络

#### 1. 启动市区管理体制改革(1985~1993年)

1985年上海以简政放权为核心,按“成熟一项下放一项”的原则,通过

建立和完善区一级财政、调整区级机构设置和干部编制,在加强区县经济发展职能的同时逐步向区县下放城市建设和管理、社会事业发展和管理方面的权责。从1992年起,对原来的“一级半政府、一级半管理”体制进行改革,至1993年基本实现了向“两级政府、两级管理”体制的转变<sup>①</sup>。

## 2. 建立社会管理体制的基本架构(1994~1999年)

1994年上海市委、市政府召开街道工作会议,提出赋予街道城市管理、社会治安综合治理、社区服务、精神文明建设、基层干部队伍建设等城市和社会管理职能,在街道层面逐步建立“统一领导、分级负责、条块结合、以块为主”的管理体制<sup>②</sup>,经过试点,1996年城区工作会议正式提出建立“两级政府、三级管理”城区管理体制<sup>③</sup>,明确街道对辖区内的社区建设和街道经济发展行使组织领导、综合协调、执法监督检查等行政管理职能,对地区性、社会性、群众性的工作负全面责任。同时,理顺条块关系,强化街道辖区内区级职能部门派出机构的双重管理制度,扩充街道行政编制,明确区为辖区社会管理保障财力,进一步增加街道财力和居委会工作经费,提高街道履行职能的能力,使作为区派出机构的街道,成为负有公共服务和社会管理责任的行政体制的最基层架构,基本确立了市区“二级政府、三级管理”体制。按照这个体制,市负责对全市社会管理领导、组织、统筹;区负责对辖区社会管理的领导、组织与督导,街道为落实社会管理的责任单位。

## 3. 社会管理体制的进一步完善(2000~2011年)

2000年上海市政府出台相关政策,进一步完善市、区县、街镇三级权责划分和财税体制。按照民政部《关于在全国推进社区建设的意见》所提出的

① 改革前计划经济体制下,上海城区管理以条为主,同时由于片面强调城区管理的集中性、整体性、统一性,地区管理权力大都集中在市政府及其各职能部门,区政府很少拥有实际的事权、人权、财权,连盖一个厕所也要上面批,因而无法充分发挥作为城区一级政府的功能,被研究界称为“半级政府”。参见浦兴祖:《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》,《政治学研究》1998年第3期,第52页;姚俭建等:《长效管理的公共政策保障:上海市“两级政府,三级管理”体制中公共政策体系的协调性研究》,《学术季刊》1998年第2期,第138页。

② 《中共上海市委、上海市人民政府关于加强街道工作的意见》,〔沪委(1994)3号文件〕。

③ 《中共上海市委、上海市人民政府关于加强街道、居委会建设和社区管理的政策意见》,〔沪委(1996)5号文件〕。

社区服务、社区管理、社区共治、社区自治的四项任务,上海的街道管理体制正式向社区管理体制转变。2004年,市委制定《关于加强社区党建和社区建设工作的意见》,将社区明确定位在街道范围,使街道的党政机构向负有社区建设与社会管理的体制转变,探索形成党委领导统筹,政府负责公共服务和社会管理,驻区单位协同社区建设,基层群众自治组织积极参与的具有上海特点的社区发展模式。

按照这个模式,街道党组织以社区行政组织、居民区、驻区单位三条线,形成社区(街道)党工委领导下的行政组织党组、居民区党委、综合党委实现区域化与工作范围全覆盖的体系。街道在行政职能上强化区域综合管理、监督专业管理、组织公共服务、指导自治组织的功能,促使街道工作重心向社会管理和公共服务转移。区行政管理职能部门将工作重心和服务管理资源下沉社区,在社区普遍建立居民公共事务受理中心、社区医疗服务中心、社区文体中心,实现公共服务的普及化和便利化。以后,通过出台实施了一系列法规、政策和工作措施,街镇、村居层面的公共服务和社会管理服务功能不断充实强化,提升了“社区党建全覆盖、社区建设实体化、社区管理网格化”的水平。在逐步优化政府行政管理与基层群众自治衔接互动的基础上,“二级政府、三级管理”的体制进一步巩固完善。

2011年11月,上海市委、市政府召开社区工作会议,就新形势下强化街道综合管理功能、针对城市化地区探索推进“镇管社区”体制改革、推进社区居委会自治能力和社区工作队伍建设、推进农村社区建设和管理、提高社区党建实效、加强社区建设的领导体制和财力保障等方面提出了新思路、新任务。

## (二) 上海社会管理体制构架的特点

上海社会管理体制的基本构架包括以下五方面的基本特点。

### 1. 分级承担管理职能,责任明确

市委、市政府主要根据国家的方针政策,对全市社会管理工作进行领导决策,统筹管理,协调各区县之间关系;区(县)委、区(县)政府根据市委、市政府决策对区域内社会管理工作进行决策和统筹协调;乡镇和街道办事处对辖区内的社会管理工作负全面责任,主要行使强化综合管理、监督专业管理、指导居民自治职能;村委会、居委会作为基层群众自治组织主要承担开

展村民、居民自治功能,同时协助政府开展相关行政工作。

## 2. 统一领导、分级负责、条块结合、以块为主的社会管理体制

市分别成立社会建设委员会和社会管理委员会,区县成立社会建设工作领导小组负责统一领导全市、各区县范围内的社会建设和管理工作。乡镇和街道设立社区管理办公室或社区管理科等机构,与其他相关职能机构共同负责辖区内的社会管理工作,形成党委统一领导、分级负责、条块结合、以块为主的社会建设和社会管理工作推进体制。

## 3. 形成以专职、专业化为主,社会协同参与的社会管理队伍

上海社会管理的队伍包括党政职能部门及其所属事业单位专职人员、居委会村委会工作人员、社会工作者、社会管理协管员、社会组织和志愿者队伍等五支队伍,形成党政专职、社会专业化力量为主、社会力量协同参与的社会管理工作队伍体系。

## 4. 城乡二元的财力保障和行政编制体制

按照“二级政府、三级管理”的体制,除个别区之外,目前中心城区街道所承担的公共管理和社会管理职能由区级财政保障,市财政对财力薄弱区提供适当转移支付。按照“三级政府、三级管理”的体制,镇为一级独立财政,在负担区统筹事项的财力之外,须自行负责所承担的公共服务和社会管理职能的财力保障。按照城区和郊区设立不同的行政编制标准,以所管理的人口和地域计,郊区的行政和管理力量配备标准大大低于城区,特别从2000年起,为有利于城镇化和经济发展,郊区的212个乡镇合并为109个镇,到2011年,那里集聚了695万来沪人员,所承担公共服务和社会管理的力量严重不足。

## 5. 建立社区公共服务和社会管理平台

按照社区建设的要求,上海在街镇层面已建立了如下社会建设工作平台:社会治安综合治理工作中心、社区党员服务中心(社区党群服务中心)、社区社会(民间)组织服务中心、社区事务(市民公共服务)受理服务中心、社区医疗服务中心等,部分区还建立了区县—街镇—村居或块区的四级社会综合管理与应急处置联动网络,形成了“二级政府、四级管理”的社会管理体系。

## 二、上海“十二五”时期社会管理 基本态势判断

在科学发展观的指导下,按照建设“四个中心”、实现“四个率先”的目标,上海的社会管理已进入一个新的历史阶段。它的基本特点是:

### (一) 中心城区、城乡接合部、远郊三元化的经济社会结构

在全国工业化、城镇化、信息化、农业现代化的大背景下,上海城市化建设和由经济发展带动的社会变迁不断深化。过去10年是上海进入改革开放以来人口流动和机械增长最快的时期,随着城市的发展和群众居住条件的改善,大量市民从中心区导入城乡接合部或郊区居住,来沪常住人口增长迅速,从2000年的306万增长到2012年6月的965万,在延缓了上海人口老龄化的同时,也使人口社会结构发生了深刻的变化。

随着上海的发展,中心城市的人口、制造业外移,城乡接合部迅速发展,成为新的城市化地区,形成了以第二、三产业的经济结构为基础,以原来农民被征地后转为城镇居民、中心区导入的居民、来沪务工经商人口大量集聚的人口社会结构。上海人口密度和社会结构因城市化程度的不同而呈三元结构:市中心深度城市化地区(黄浦、徐汇、长宁、静安、普陀、闸北、虹口、杨浦)平均人口密度高达27288人/平方公里,其中黄浦、静安、虹口每平方公里人口密度超过3万人,虹口最高为每平方公里高达36306人;城乡接合部和近郊浅度城市化地区(闵行、宝山、嘉定、浦东新区、松江、青浦、奉贤)人口密度为3817人/平方公里;远郊(金山、崇明)属有限城镇化地区,人口密度为922人/平方公里。在“十二五”时期,以经济结构、人口结构和社会结构为基础,上海这三种不同特点的城市化地区居民对公共服务和社会管理提出了不同的要求:

——原来的中心区和次中心区的经济结构正在完成由制造业向服务业转型的过程,其人口结构中来沪人员占常住人口的20%左右,主要从事各类服务业,老龄化程度明显高于其他区域。人民群众对公共服务的需求高于公民享有的基本公共服务标准,对社会管理要求精细化。其中,围绕着公共服务和社会管理资源的合理配置与运用,有效地提供公共服务和社会管理,并与基层群众自治实现有效衔接的社区建设成为核心问题。从社会管

理来看,这些地区主要矛盾是对社会管理的新要求和对社区建设不适应的方面进一步突出,党委在引领、组织社会方面的能力有待加强,二级政府、三级管理的体制在社会管理资源配置和基层架构设置上有待进一步完善。

——城乡接合部和郊区正在进行快速工业化和承接中心城区城市功能的转型,其特征表现为在城镇形态迅速扩大的同时,因耕地保护还将保留部分农业和农村形态,城乡二元结构在许多地方将长期存在。那里来沪人员集中,通常占常住人口的40%~60%之间,甚至出现来沪人员数量倒挂的情况。那里社会建设的主要矛盾是:随着城镇化、大型居住区中城区人口的大量导入,居民对公共服务的要求提高,对城乡一体化建设的要求突出;来沪人员要求享有均等的基本公共服务;户籍农民与失地征地农民要求实现与城市居民接近或同等的社会保障和公共服务;已城市化和正在城市化地区需要从原来农村的社会管理制度转变为实现城市化地区规范的、精细化的社会管理;在城镇化进程中,镇域内按照区域规划最佳、设施配置最优、服务效率最高、资源效益最大的要求,来建立管理有序、服务完善、环境优美、文明祥和的城镇社区与农村社区在实践中还有待解决。

——崇明和金山以及松江、青浦、奉贤、浦东部分地区由于受耕地保护红线的限制,仍保留着一定范围的农村和农业形态,在工业化相对较少和浅度城市化地区,来沪人员在常住人口中占有一定比例。那里社会建设的主要矛盾是要求按照城乡一体化缩小城乡居民在基本公共服务和社会保障方面的差距,在城市化地区实现规范的社会管理,在农村地区按照新农村建设的要求进行社会管理,对来沪人员提供均等的基本公共服务。在这些地区按照三级政府、三级管理体制在提供公共服务和社会管理方面因资源有限、能力不足和社区如何定位的问题同样存在,但其矛盾尖锐的程度要低于城乡接合部和近郊地区。

总的来看,上海实际上已形成经济上、地域上和人口社会结构上的三元结构,它加快了社会阶层的分化,价值的多元、多样、多变的特征更为明显,人们主观的期待、认知、评价与政府推进出台的政策之间的落差逐渐增大,社会关系的调整和社会矛盾更为复杂,群体性事件、信访总量和非正常信访事件居高不下。这种态势与原来按照城乡二元结构所建立的“二级政府、三级管理”和“三级政府、三级管理”的体制在公共服务和社会管理上都已不同程度地出现了不适应:一方面,在不同的区域因人口社会结构的变迁对社会管理和公共服务都提出了新的要求;另一方面,原来的体制设置对满足这

种社会管理和公共服务新的要求出现公共资源配置不足或不均衡所造成能力不足,以及体制架构设置不合理所造成的效率不高的问题;对新出现的、在社会管理中须予以特别关注的群体、事件、问题还缺乏有效的响应问题;在社会管理的理念、体制、机制和做法上还不适应新的态势的问题,都需要在加强和完善社会管理的过程中,创新理念、体制、机制和做法,进一步提高社会管理的能力和水平。

在这个历史阶段,从中央所要求的最大限度的激发和保持社会活力的要求来看,笔者认为,从党的组织部门要求驻区单位参与社区建设和单位党员在居住地党组织报到,形成组团式服务的方式,以及政府部门按照培育、扶持、引导、监管的方针鼓励社会组织和公众的参与社会管理来看,上海虽已取得一定的经验,但改革社会管理体制仍是加强和改善社会管理的突出问题。

## (二) 上海社会管理面临的主要问题

“十二五”期间,如何进一步维护公共安全、维护社会稳定、维护正常的经济社会生活秩序和充分发挥社会活力,是上海社会管理面临的主要问题。

——在公共安全方面,上海面临的主要挑战是如何保持良好的社会治安、食品安全、安全生产和城市运行的安全。这些问题在中心城区和城乡接合部最为突出。

——从维护社会稳定来看,上海社会稳定总体可控,但不稳定因素较多,由各种因素造成的、以群众负面社会心态积累为主要特征的群体性事件构成影响社会稳定的主要因素。这些不稳定因素造成“十二五”乃至更长时期内上海的社会稳定态势都面临着巨大的压力。从地域来看,维稳的压力主要也集中在中心城区和城乡接合部。

——在维护正常的经济和社会秩序方面,目前法律、法规还不够健全,相对经济快速发展、社会巨大变动和对社会管理更高的要求,行政执法、司法、法律服务的能力发展滞后;社会的诚信体系尚有很大缺失;人们的法治意识淡薄的因素将长期存在,维护正常的经济和社会秩序面临着巨大的挑战。

从现在到2020年,是我国建成全面小康社会和构建社会主义和谐社会的重要战略机遇期,能否维护好社会安全、稳定、秩序,是能否抓住战略机遇期的关键之一。

在科学发展观关于经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设五位一体的总体布局中,保障和改善民生以及加强和改善社会管理的重要性进一步凸显。能否搞好社会管理成为上海能否成功地实现转型发展,形成具有时代特征、中国特色、上海特点的社会建设体系,能否抓住战略机遇期,实现建成“四个中心”、“四个率先”战略目标的重要环节。

上海社会管理所面临的上述问题也同时表明,社会管理已进入一个新的历史阶段,不仅需要改变观念,转变作风,创新机制和做法,而且首先需要进一步改革社会体制,构建具有中国特色、上海特点的社会管理体系,来提升社会管理的能力。

### 三、构建社会管理体系的核心是 加强党的领导

党的十八大提出了加快推进社会体制改革,构建中国特色社会主义管理体系的任务。“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的社会管理体制在上海已基本形成,但还有待进一步完善。在这一体制中,核心是党委领导。党委的领导作用主要体现在四个能力上,即:引领社会的能力、组织社会的能力、服务社会的能力、管理社会的能力。在日常工作中,党委服务社会和管理社会的功能主要通过政府部门来实现,而引领社会和组织社会不仅是党委的功能,而且直接影响对社会的服务与管理,它也是在今后需要进一步加强重点环节。

#### (一) 加强引领社会的能力

所谓引领社会,就是要在经济全球化和境外敌对势力不断渗透的国际背景下,在经济转型发展以及全面建成小康社会的大发展、大变动、大流动、不断分化的过程中,构建不同社会阶层、不同利益群体和广大人民群众在社会建设方面的共同需求和共同利益,形成对发展的共识,对社会发展的共同目标。这个共同目标体现了党对整个社会共同利益的综合,反映了能指导、包容、协调各种利益的长远方向,使不同的阶层、群体、个人都能对这个社会发展的方向产生归属感、认同感。这样,才能使各个阶层、各个群体和不同个人找到一个既是共同的,又是自己愿意参与建设的“社会”。没有这样的共同目标,不仅政府部门不容易统一思想,形成合力,也很容易脱离群众,在

提供服务和社会管理过程中与群众产生出新的矛盾,而且利益诉求和价值追求多元多样的社会各个阶层、群体、个体也难以形成共同的社会发展方向,无法在一个大的共同目标下得到整合,形成社会的团结。社会的利益冲突也不容易在共同所接受的大方向和规范下得到化解。没有这样的共识,即使想依靠群众,也不容易找到能动员群众的口号和抓手。在社会管理中,如果政府与群众只是管理与被管理的关系,只靠依法行政,那么社会管理的成本将非常高,而且政府和人民群众的矛盾不可避免地会成为一个突出的矛盾。

在这个意义上,上海还缺乏一个能在社会建设方面凝聚人民群众共识的明确目标。建设“四个中心”主要反映了上海经济发展的目标,上海要实现“四个率先”是中央对上海工作的总体要求,市委、市政府2009年17号文件提出在5~10年内建成具有时代特征、中国特色、上海特点的社会建设体系的目标,这是市委、市政府对社会建设的要求,但这些目标和要求都没有反映出在社会发展中上海应有什么具体的目标来体现上海人民的期盼与愿望,因此,它们并不能自动转化为反映和凝聚人民群众对社会发展共同利益的共识。缺乏上海社会建设的目标,就不容易凝聚社会的共识,起到引领社会的作用。同样,区委、街镇党委、村居党支部、企事业单位也存在着是否能提出凝聚共识的目标,起到引领社会作用的问题。这是上海从整体上在引领社会方面亟待解决的问题。

在新的历史条件下,党委如何引领社会,在实践中出现了一些好的经验。

——2010年上海成功举办世博会的经验反映出“引领社会”的重要性。市委提出关于举办一场成功、精彩、难忘世博会的号召,市人大按照市委的要求提出关于“当好东道主,办好世博会”的倡议,迅速转化为全体上海人民的共识,使爱国主义、爱我上海、爱我家园在办好世博的目标上得到统一,成为引领社会的巨大精神力量和世博会能够成功举办的重要保障。

——长宁区作为全国综合创新社会管理试点区,也认识到创新社会管理必须以建立共识为前提。在“十二五”规划中,长宁区所提出的发展目标是“精品虹桥,国际商都,智慧高地,活力城区”,它所反映的是长宁区在经济发展中的目标。在接到作为全国创新社会管理试点区的任务后,区委重新研究了社会管理所需要的目标,提出了“安全、稳定、秩序、活力”,作为加强和创新社会管理的目标。有了这样的目标才能统一党政部门的思想,广泛

动员企事业单位和人民群众参与到社会管理的工作中来,起到了引领社会的功能。

——在街道层面,静安区静安寺街道党委根据中央、市委、区委关于党建和社会建设的要求,在2007年提出建立“同心家园”的目标,既作为区域化党建的目标,也作为社区建设的目标。“同心家园”中的“心”是指以党组织为核心,“家园”是指社区共同体,通过党委引领,区域化党建保障,在社区提倡社会主义主流的社会理想、价值取向、精神风貌和行为准则,使社区成员增强对社区的认同感、归属感和荣誉感;通过强化社区党组织建设,增强党组织在社区工作中的亲和力、传承力、示范力、导向力,强化社区的共识意识,提升社区建设的内在动力和活力,建设有共同追求、共同愿景、共驻共治、共建共治的和谐社区。“同心家园”对静安寺街道在社区建设和社会管理起到了共识、方向和目标的作用。

无论是上海成功举办世博会的经验,还是长宁区在创新社会管理、静安寺街道在建设“同心家园”方面的经验都表明,在社会建设和社会管理中党委能否提出来自人民群众、凝聚民意的社会发展目标对实现社会的引领至关重要。

## (二) 加强组织社会的能力

在提高引领社会能力的同时,提高组织社会的能力同样重要。

所谓组织社会,就是要在发展市场经济的背景下,通过党组织的工作,把来自五湖四海的价值多样、多元、多变,分属不同社会阶层,利益多元的人民群众通过不同的方式,联系起来,组织起来,形成经济建设、政治建设、社会建设、文化建设、生态文明建设的秩序和规范,为建设具有共同目标的社会而共同努力。在社会管理中,发展和发挥行业协会、商会和参与社会管理的其他社会组织的作用,是党委组织社会很重要的一个方面,但并不是全部。组织社会更重要的是通过党的组织系统进行社会化党建、区域化党建来引领企事业单位承担应有的社会责任,参与社会管理;发挥党的爱国统一战线功能,广泛团结两新企业和新阶层参与社会管理;通过党领导下的工会、共青团、妇联等人民团体发挥枢纽型组织的功能,引领和带动社会组织的发展;通过加强基层党组织的建设来充分发挥居委会、村委会、业委会等基层群众自治组织的作用,把企事业单位、社会组织和在社区生活的人民群众组织起来,团结和争取不同阶层和利益集团实现社会协同和公众参与,成

为社会建设和社会管理的重要力量。上海的各级党委在组织社会方面已建立了较为完善的工作机制,今后需要进一步提升能力。

通过提升引领和组织社会的能力,党委才具有不断提高服务社会、管理社会能力的前提。引领社会、组织社会、服务社会、管理社会这四个方面体现了在社会管理领域党的领导能力,还有待进一步加强。

## 四、改革和完善社会管理体制

改革开放以来,为适应公共服务和社会管理的需要,上海的社会管理体制不断改革完善,构成了目前上海社会管理体系的基本架构。

2004年,中共上海市委在关于加强社区党建和社区建设工作的意见(沪委[2004]17号文件)中,对中心城区以街道为单位的社区建设从党的建设和行政体制建设两个角度提出了改革的要求。其中,对党组织提出了调整组织设置、创新工作方法,不断扩大党建工作覆盖面的要求,按照社区行政组织、居民区、驻区单位三条线理顺党的组织关系,形成全覆盖的组织、工作体系,增强党组织凝聚党员、凝聚群众、凝聚社会的能力。对社区的行政体制改革,提出了按照区域规划最佳、设施配置最优、服务效率最高、资源效益最大的要求来建立管理有序、服务完善、环境优美、文明祥和的现代化社区。以社区为基本网格,合理配置和整合行政、社会资源,实现网格内各类资源共享、工作协同,构建反应灵敏、处置有方、管理高效、服务优质、保障有力的工作机制,形成“二级政府,三级管理,四级网格”的管理体制。这个改革设想,在党的组织系统方面已基本实现,在行政和管理体系方面并没有完全实现。目前所需要解决的问题可以从改革指导思想上的不足、改革实践中的不足和现实中出现新的挑战三个方面来认识。

### (一) 党的基层组织系统未能统一

统一基层党组织的领导系统是夯实基层的重要环节。从指导思想和整体思路来看,在街道形成以区域化党建为基础的街道党工委和下属的居民区党委、社会综合党委、行政党组的组织架构后,街道党组织在驻区单位和两新组织的全覆盖和加强居民区党委上前进了一大步。但街道党委的区域化党建和居民区党建工作与两新组织的社会化党建不仅工作要求不同,而且分属组织部和社会工作党委两个系统领导,未能统一,工作中不容易步调

一致。这个问题在镇一级党委也同样存在。

## （二）社会管理基层架构有待完善

在改革的实施层面,提出的目标是按照“区域规划最佳、设施配置最优、服务效率最高、资源效益最大”的要求建设社区,建立一口上下的社区公共服务受理中心和在街道直辖建立四级管理网格,并以这种功能性的改革来带动街道机构设置的行政体制改革。在实践中一口上下的社区公共服务事务受理中心、社区文化服务中心、卫生服务中心都已普遍建立起来,特别是推行了社会管理的“大联动”机制后,街道提供公共服务的能力大为加强。但在社会管理方面并未按照建立纵向到边、横向到底,渗透到社会末梢的网格化管理推进,实践中不得不把社会管理的大量行政职能压到居委会。在这个意义上,上海的社会管理体制在社区层面上的改革,在建立社会管理的基层架构上还有待进一步解决。

近年来,街道承担的服务和管理职能越来越多,按照长宁区的统计已达230个(其中公共服务类123个,公共安全类56个,行政执法和专业管理类42个,基层自治和社会参与类9个)。这些职能涉及区级层面24个条线(分别为区府办、商务委、人社局、民政局、社团局、科委、人口计生委、统计局、建交委、绿化市容局、规土局、房管局、环保局、教育局、卫生局、文化局、体育局、综治办、公安分局、信访办、司法局、安监局、国防办、残联),在街道涉及12个科室及6个中心(分别为党办、行政办、综合党委和党员服务中心、经济科、综治办、信访办、司法所和综治中心,社保科和社区事务受理中心、社发科和文化活动中心、市容科、计生办和卫生服务中心、武装部)。这样,随着社会建设的推进,街道实际上在向完全承担一级政府的服务和管理功能机构的方向发展,机构设置在向科层式体制发展,责重而事琐,影响了社会服务与管理职能的发挥。而街道在无法自行承担这些职能的状况下,不得不把这些公共服务和社会管理的职能下沉到居委会。按照长宁区新华居委会2010年的统计,共承担工作111项,其中由各条线下沉的公共服务和社会管理类达75%,严重挤压了作为群众自治组织功能的发挥,居委会干部负担过重难以避免。这种情况在村委会也同样存在。由于基层政府行政体制中对承担社会职能缺乏合理的设计,城市社区和农村社区的社会管理体制存在着缺陷。在社会管理中,以网格为基本单元,使网格成为落

实社会管理责任的载体,街道发挥统筹和指导功能,应是上海城区社区建设和带动街道体制改革的关键环节。

### (三) 现实中新的问题对社会管理体制提出了改革的要求

#### 1. 建立合理配置公共服务和社会管理资源的机制

按照现行体制,行政管理的人力资源配置基本按街镇的级别来确定,与实际服务和管理的区域大小、人口多少、社会结构变动和任务状况无关。其结果是除上级政府能控制的公务员编制数外,街镇的各个条线都得靠自行招聘各类明目的工作人员来协助完成工作,队伍庞杂,管理困难,效果不彰。

表 1 长宁区各街镇管辖面积、人口与行政编制和财力配置状况

| 街 镇 | 区域面积<br>(平方公里) | 实有人口<br>(人) | 户籍人口<br>(人) | 公务员编制数 | 2010 年部门<br>预算(万元) |
|-----|----------------|-------------|-------------|--------|--------------------|
| 华 阳 | 2.05           | 102 045     | 99 164      | 61     | 6 276.63           |
| 江 苏 | 1.50           | 53 231      | 50 419      | 56     | 5 172.65           |
| 新 华 | 2.20           | 102 045     | 99 164      | 56     | 5 701.93           |
| 周 桥 | 1.92           | 65 713      | 43 217      | 56     | 5 210.32           |
| 天 山 | 1.91           | 83 999      | 87 405      | 61     | 5 861.17           |
| 仙 霞 | 2.27           | 88 239      | 71 524      | 56     | 5 120.55           |
| 北新泾 | 1.41           | 52 109      | 39 922      | 53     | 4 757.21           |
| 虹 桥 | 4.05           | 80 771      | 46 567      | 56     | 5 275.50           |
| 程 桥 | 7.79           | 26 712      | 19 931      | 50     | 4 179.52           |
| 新泾镇 | 12.09          | 140 055     | 87 498      | 50     |                    |

二级政府、三级管理和三级政府、三级管理的体制缺乏规范的财力统筹、保障机制和随公共服务、社会管理任务变化而可调整的行政力量配置机制。近年来除个别区外,城区街道一般已取消了招商引税的做法,改由区级财政统一保障。在各街道面临社会管理任务不平衡的条件下,仍缺乏对财政资源根据管理任务不同的统筹协调机制,因此必然造成在不同的区、街镇之间,甚至在同一区内街镇之间出现相对事权而言财力资源的不平衡。近年来市一级财政针对经济不发达地区,特别是郊区的公共服务有一定的转移支付,但并没

有从根本上确立以城乡一体化、公民享有均等的公共服务,以社会管理不同的任务和责任为基础建立行政资源、财政资源统筹安排、动态调整的机制。

按照 20 世纪 90 年代以来所确立的城区和郊区采取不同的管理体制,行政管理力量也相应按照不同的标准配置,城区按照人口比例行政管理力量配置远高于郊区。随着郊区城市化和人口规模的巨大变化、社会结构的变动,公共服务和社会管理的任务大幅增加,但基于管理体制和公务员编制的刚性,以警力、城管、食药监、环境、司法、劳动与社会保障等行政管理力量不足日益突出。公共行政管理资源配置方式的刚性,使资源的配置远滞后于城镇化、经济和社会结构的变动,成为社会管理能力不足的一个突出瓶颈。

## 2. 乡镇合并和新城市化地区对社会管理体制提出的挑战

自 2000 年以来,为加快郊区域镇化进程,科学合理配置区域资源,优化城镇体系,上海市按城市总体规划,对乡镇行政区划进行了调整。根据市委 2006 年 1 号文件,到 2020 年,上海将形成“1 个中心城、9 个新城、60 个左右新市镇、600 个左右中心村”的格局。目前,全市乡镇已从 212 个调整到目前的 109 个,调整减幅为 47.17%。调整后的郊区镇面积、人口规模分别增加,并出现了一些规模较大的镇(面积超过 100 平方公里的有 9 个,超过 50 平方公里的 35 个)。从城市化和经济发展的角度来看,行政区划调整使乡镇布局趋向合理,经济资源配置得到优化,加快了郊区域镇化的发展,但这项调整并没有充分考虑公共服务和社会管理的要求,相反,因镇的规模过大,造成资源不足,人民群众办事不便,基层政府履行公共服务和社会管理能力严重不足。它反映出乡镇区划调整的指导思想中对经济建设一手考虑硬,对社会建设一手考虑软的问题。乡镇合并后三级政府、三级管理的体制缺乏社区这一层级作为落实公共服务和社会管理功能的设计,也缺乏配备必要的行政编制来保障公共服务和社会管理的落实。结果,镇把大量的行政管理职能下压到村,村在实际上成为行政职能的末梢单位,在相当程度上背离了作为群众自治组织的功能。2011 年,市委、市政府提出镇管社区的改革,在范围较大、城镇化程度较高的镇内设居民区,负责城镇化的社区事务和指导居委会。但是,在非大型镇和农村地区,同样也存在着类似行政体制的基层架构的合理设置和理顺群众自治组织的关系的问题。在三级政府、三级管理体制下探索保障公共服务和社会管理的基层行政架构和社区建设的路径,确保公共行政资源的配置,是完善社会管理体制的重要环节。