

北京城市社区管理体制 改革研究

周宇宏 著



中国财政经济出版社

北京城市社区管理 体制改革研究

周宇宏 著

中国财政经济出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

北京城市社区管理体制体制改革研究/周宇宏著. —北京: 中国财政经济出版社, 2010. 12

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2645 - 3

I. ①北… II. ①周… III. ①社区 - 管理制度 - 体制改革 - 研究 - 北京市 IV. ①D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 230075 号

责任编辑: 王艳红

责任校对: 韩 淇

封面设计: 邹海东

版式设计: 苏 红

中国财政经济出版社 出版

URL: <http://www.cfeph.cn>

E-mail: cfeph@cfeph.cn

(版权所有 翻印必究)

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮政编码: 100142

营销中心电话: 010 - 88190406 北京财经书店电话: 010 - 64033436

北京中兴印刷有限公司印刷 各地新华书店经销

880 × 1230 毫米 32 开 7.875 印张 190 000 字

2010 年 12 月第 1 版 2010 年 12 月第 1 次印刷

定价: 20.00 元

ISBN 978 - 7 - 5095 - 2645 - 3/F · 2247

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

本社质量投诉电话: 010 - 88190744

前 言

社区是社会的缩影，是城市的细胞，城市的改革、发展、稳定都要依托于社区来实现。随着我国城市化进程的加快、城市综合竞争力的不断提高，以及城市管理体制改革的不断深化，社区建设在现代城市管理中的地位和作用越来越重要。城市社区在调节社会矛盾、维护社会稳定、优化投资环境、健全市场机制、加强城市管理、提升城市功能、树立良好道德风尚、创建文明城市等方面都发挥着重要作用。党的十六届四中全会提出，建设社会主义和谐社会的战略任务，理论界很快提出“和谐社区”与“和谐村镇”。党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，针对和谐社区建设作出了具体部署。创建和谐社区，不只是构建社会主义和谐社会的必然要求，也是促进经济社会全面协调可持续发展的重大战略举措。

北京市作为首都，其和谐发展对全国和谐社会建设有示范和导向作用。2009年，北京市委、市政府又提出建设世界城市的奋斗目标。社区作为人们生产、生活的“共同体”和重要活动场所，通过改革，逐步建立起适应社会主义市场经济、符合现代城市公共管理理念同时又具有北京特色的新型社区管理体制。这不仅是北京和谐社会建设的突破口和切入点，也是北京市迈向世界城市的立足点。按照《中共北京市委、北京市人民政府关于推进城市社区建设的意见》精神，北京市各区、各街道办事处结合本地实



际,对原有社区管理体制进行了调整和改革,在社区建设道路上不断探索和创新,形成了许多成功的做法和新鲜的经验。同时,在实践中也遇到了来自社会转型、经济转轨所带来的种种问题,需要新的起点上进行理论提升和实践创新。在这种背景下,加强北京社区管理体制改革研究,有积极的理论意义和现实指导意义。

本书是北京市教育委员会人文社科计划项目《北京市和谐社区建设研究》(项目编号 sm200910038004)的阶段性成果。在进行《北京市和谐社区建设研究》的调研过程中,我对北京城市社区管理体制改革的涌现的新做法、新经验甚感钦佩,认为有必要对北京城市社区管理体制进行专门、深入地研究。一方面,可以对北京城市社区管理体制已有经验进行总结和弘扬;另一方面,对今后北京城市社区管理体制深入改革、不断发展抛砖引玉,献计献策。

本书以科学发展观为指导,系统分析了北京城市社区管理体制的发展历史,阐述了北京市社区管理体制改革的必然性,提炼了北京市、国内其他城市以及发达国家社区管理体制的实践模式、主要特点和成功经验。通过实践研究和模式比较,指明北京城市社区管理体制改革的未来发展方向。全书共六章:第一章,对北京城市社区管理体制发展历史进行梳理;第二章,指出北京城市社会在改革开放后的快速发展对社区管理体制提出了新的、更高的要求,使城市社区管理体制成为必然;第三章,对北京城市社区管理体制取得的成功经验和实践模式进行分析 and 比较;第四章,对国内其他城市社区管理体制实践模式进行分析 and 比较;第五章,对发达国家社区管理体制实践模式进行分析 and 比较;第六章,借鉴国内外社区管理体制实践模式的成功经验,指出北京城市社区管理体制改革的未来发展方向,



并提出构建新型社区管理体制的基本思路。本书特点：一是在内容上，指出社区管理体制改革的实践模式的主要内容、该模式凝练的特色和功能、对具有借鉴意义的理论价值和实践经验进行分析和推介；二是在方法上，采用了理论研究与实际考察相结合、国内模式与国外模式相比较的方法，使本书的研究更具说服力。

在本书写作过程中，参考了有关专家、学者的相关著作和文章，吸收了他们的研究成果，在此表示衷心感谢！由于本人理论水平有限，时间仓促，有不当之处请各位同行批评指正。

周宇宏

2010年9月

目 录

第一章 北京城市基层管理体制的历史变迁	(1)
第一节 北京城市基层管理体制的早期形式	(1)
第二节 单位制的确立与历史终结	(6)
第三节 街居制的发展与困境	(14)
第二章 北京城市社区管理体制的产生及框架	(29)
第一节 北京城市的巨大变迁	(29)
第二节 北京城市社区管理体制的产生	(41)
第三节 北京城市社区管理体制的制度框架	(53)
第四节 北京城市社区管理体制的组织结构	(66)
第三章 北京城市社区管理体制改革实践探索	(75)
第一节 北京城市社区破旧立新、重塑社区新体制的 改革探索	(76)
第二节 北京城市社区条专块统、构建社区管理新机 制的实践探索	(87)
第三节 北京城市社区培育中介、组建社区管理新结 构的实践探索	(100)
第四节 北京城市社区管理体制改革探索的比较	(113)



目 录

第四章 国内其他城市社区管理体制改革实践	(121)
第一节 上海城市社区管理体制改革的实践	(121)
第二节 沈阳城市社区管理体制改革的实践	(131)
第三节 深圳城市社区管理体制改革的实践	(143)
第四节 国内其他城市社区管理体制改革的实践模式 比较	(156)
第五章 国外城市社区管理体制实践模式	(163)
第一节 新加坡城市社区管理体制实践模式	(163)
第二节 美国城市社区管理体制实践模式	(171)
第三节 日本城市社区管理体制实践模式	(182)
第四节 国外城市社区管理体制实践模式比较	(190)
第六章 北京城市社区管理体制创新与发展	(199)
第一节 北京城市社区管理体制改革的实践的反思	(199)
第二节 北京城市社区管理体制改革的创新	(208)
第三节 北京新型城市社区管理体制的构建	(219)
参考文献	(237)
后 记	(243)

第一章 北京城市基层管理体制的历史变迁

北京历史悠久，城市基层管理组织和管理体制有比较完整的历史沿革。新中国定都北京后，依托深厚的历史底蕴，逐步建立了与高度集中的计划经济体制相适应的、以单位制为主、以街居制为辅的城市基层管理体制，实现了政权巩固、社会稳定、人民安居乐业。正如任何事物的发展都有其历史必然性一样，通过对北京基层管理组织和管理体制历史脉络的梳理，既可以对北京基层管理组织和管理体制的历史发展进程有比较全面、透彻的了解分析，也可以为北京基层管理体制未来的发展和创新提供历史借鉴。

第一节 北京城市基层管理体制的早期形式

北京作为世界著名古都、国家历史文化名城、七大古都之一，拥有着悠久的历史 and 丰厚的政治、经济、文化内涵。但在城市发展的历史中，在相当长的时间里，北京都没有独立的行政地位。明朝定都北京后，设顺天府为北京地区的最高行政机关，管辖大兴、宛平、良乡、固安、永清、东安、香河等22个县。其中，大兴、宛平两县以城区中轴线为界，分享对北京城的管理权。满清



时期，依然由这两个县负责北京的市政管理。直到1914年京都市政公所的成立，北京才初现市政府的雏形。在北京城市发展的历史中，其城市基层管理体制也历经坊里制——保甲制——城乡分治体制的历史演变。^①

一、早期的坊里制

北京早期的基层管理体制是坊里制。所谓坊里，是将城市中的居民区划分为若干个正方形或长方形的块状区域，周围用墙围起来，设1~4个大门，定时开启或关闭。每坊以“十”字形街巷为界，一分为四，居民住宅位于街巷两侧。一般坊里设有坊正，主要职责是掌坊门管钥，督察奸非。坊之上设厢，若干坊组成一厢，设厢官。坊之下有铺，相当于现在的街道。坊里制是与乡村的乡里制相对应的一种城市基层管理体制，其首要功能是维护社会治安，严密控制居民活动，达到虽有暂劳、奸盗永止的目的。

唐代，北京坊里的建置已经非常普遍。元代改北京为大都后仍然沿用坊里制，将全城划分为50个坊，对居民进行管理，后来随人口增长坊里陆续有所增加。至明代，坊里的建置更加完善。“见行城内各坊，随居民多少，分为若干铺，每铺立铺头火夫三五人，统之以总甲”^②。

坊里制最初只是作为城市布局单位出现，但随着“市”与居民区的融合及居民活动空间的增大，坊里制也逐渐发生着变化，并最终作为基层社会管理单位。据万历年间顺天府宛平县知县沈榜记载，坊里制的总甲要协助政府监督民间房地交易，并登记契税，同时在日后交易双方发生争执时还负有出面作证的责任。由

① 杨荣：“北京城市基层管理体制的早期形式”，《北京日报》，2006年3月13日。

② 沈榜编著：《宛署杂记》，北京古籍出版社1982年版。



此看来,总甲的主要职能是协助政府管理户口、征税及维护社会治安,还要承担调处民间纠纷、传达官府政令、反映民情民意等大量公共服务工作。后来,为适应城市居民日常交往、开展社会活动和市场贸易的需要,坊的围墙逐渐被打破,由封闭转向开放状态,有些地方仅建一座坊门。从北京今天的地名上,我们也可以找到坊里制的踪迹,如白纸坊、和平里等。元明时期文献记载的坊,基本上已经只是一个基层管理单位,政府各部门大都以坊为基本单位行使社会管理权。

二、保甲制的兴起

保甲制最早出现于宋代,主要是作为维护社会治安的社会管理组织,职能比较单一,主要用于乡村。

明朝后期,保甲制逐步兴起并与坊里制融合成为新的城市基层管理组织。1621年,社会治安恶化,负责北京治安的余懋衡上书朝廷,建议朝廷于里坊之外,另设保甲组织,专职维持社会治安。这一建议被朝廷采纳,随即在京城“逐户编集,十家一甲,十甲一保,互相稽查,凡一家之中名姓何人、原籍何处、作何生理、有无父子兄弟、曾否寄寓亲朋,并载明白,具造花名清册呈报”^①。但此时的保甲制编排范围比较小,编排方式不够规范,仅作为坊里制的补充存在,城市管理的重心在坊不在甲。

清代,不仅沿用了保甲制,而且在内容和编排方式上都作了更为详细的规定,使保甲制的功能更为完善,保甲制逐渐取代坊里制成为城市基层管理组织。因清代各个时期情况不同,保甲组织行政职能的侧重点也因时制宜,有所差别。1708年康熙下诏:

^① 《明熹宗实录》,天启元年四月。



“十户立一牌头，十牌立一甲头，十甲立一保长。”^①这一诏令在组织形式、编查方法、人员配置、主要职责诸方面，奠定了清代保甲制度的基本内容。不过，这时戍守北京内城的八旗不参加保甲编查，只是由汉人及其他民族居住的外城（分十坊）全部参加保甲编查。保甲制以治安警署为主，同时兼理地方某些社会性公务。所以，在相当长时间里，保甲制没有完全取代坊里制。清朝中后期，随着社会发展和各民族的大融合，北京城区不断扩大，可分东、西、南、北、中五城，为方便城市管理，清朝进一步强化保甲制，不仅北京的旗人编查了保甲，而且保甲规制更详备，施行范围更广泛，保甲制更是成为政府统计户口和推行户籍管理的基础。当时每城有坊，坊之下，“十户为牌，立牌长，十牌为甲，立甲长，十甲为保，立保长”^②。保甲的职责非常宽泛，“其管内税粮完欠、田宅争辩、诉讼曲直、盗贼发生、命案审理，一切皆与有责”^③。这一制度推行后，由于政府各部门在管理城市时都直接与保长发生关系，坊里制事实上也就失去了城市基层管理的职能，逐渐被保甲制所取代。

从坊里制演变为保甲制，是北京城市基层管理体制的一个重大变化。它反映了政府行政管理随着机构膨胀逐步向基层延伸的趋势。因为坊里制以地域为基础，每坊里的户数和人数都较多，而保甲制则打破了区域的概念，形成以户为单位的网络化组织，相比较而言，保甲制更能适应城市发展后管理的需要。

三、北京近代的城乡分治管理体制与保甲制的“复兴”

1902年，直隶总督袁世凯批评保甲制度“防患不足，骚扰有

① 《清朝文献通考》，卷22：职役二。

② 《大清会典事例》，卷158：户部·户口·保甲。

③ 《清朝文献通考》，卷21：职役一。



余”，建议以现代巡警制度代替保甲制，维护北京的社会治安。清政府接受了这一建议，于同年设立工巡局，并将内城划分为东、中、西三城进行管理。1905年，清政府在内外交困的情况下宣布实行“新政”，撤销工巡局，成立了职责广泛的“内外城巡警总厅”，负责社会治安、人口普查、公共工程、消防、救济贫困、公众健康等；辛亥革命后改称“京师警察厅”。由于内外城巡警总厅和后来的京师警察厅都是直接面对普通市民，不再通过保甲办理城市管理事宜，保甲制失去了存在的必要性，暂时消失了。1909年清政府颁布《城镇乡地方自治章程》，第一次以法律形式确认了城、乡分治的管理体制。

随着城市人口增多，社会管理任务越来越重，北京城市基层管理体制开始朝着自治体制方向发展。1914年6月北京成立了“京都市政公所”，与京师警察厅一起负责北京的市政管理。市政公所主要负责城市的总体规划和基础设施建设；京师警察厅主要负责维护社会秩序、征收捐税、人口调查、消防和商业管理等。1921年7月北洋政府颁布《市自治制》，列北京为特别市，第一次确立了市—区两级管理网络。1928年南京国民政府成立后，于同年6月专门颁布了《特别市组织法》，以加强城市管理。该法明确了市政府的组织机构及其权限，但对城市基层管理组织未作特别规定。1929年初，国民党在第三次全国代表大会上宣布：“本党今后之主要工作，不特必须确立县以下之自治制度，而尤当扶植地方人民之自治能力”^①，并通过了《确定地方自治之方略及程序以立政治建设之基础》等议案。1930年5月，国民政府又颁布

^① 荣孟源：《中国国民党历次全国代表大会及中央全会资料》（上），光明日报出版社1985年版。



《市组织法》，废除了特别市和普通市的划分，将全国城市划分为院辖市和省辖市，确定北平（京）为院辖市。该法规定：“市划分为区、坊、闾、邻。”区、坊各设区、坊公所，办理本区、坊自治事务；闾、邻均通过居民会议选举闾长或邻长。闾长和邻长的主要职责有两项：一是办理法令规定范围内的一切自治事务；二是办理市政府、区公所及坊公所交办的事务。北平市在市政府之下设自治事务监理处，在城区内外设 15 个区公所，下层组织为坊里制。1945 年将原有的坊里制改为保甲制，隶属社会局，1947 年 2 月改归民政局管辖。

自 20 世纪初清末“新政”兴起之后，保甲制虽逐步被城乡分治管理体制所取代。然而，直到三四十年代，自治体制并未真正得到巩固，保甲制又在国民党政府的倡导下逐渐“复兴”，成为城乡社会最基本的控制制度。但这种“复兴”并不是对传统保甲的简单仿效，而是显现出与自治相对立到二者相融通的历史过程。它和历代封建王朝实行的“保甲制”相比，有明显的差别：一是进一步强化“连坐法”，实行各户相互监督和互相告发。二是进一步强化了军事职能。在“管”、“教”、“养”、“卫”四大职能中，“卫”的职能得到高度重视，使地方武装作为准军事力量，既为国家正规武装提供兵源，也维护地方治安和社会秩序。三是进一步强化法西斯统治。抗日战争后，国民党政府在保甲制度基础上，又使之进一步“军事化”、“警察化”、“特务化”，将其和警察、国民党军队结成一体，组成了严密的法西斯统治。

第二节 单位制的确立与历史终结

单位制是新中国成立后为适应高度集中的计划经济体制而建



立的中国城市社会管理的一项重要制度安排，具有政治、经济与社会三位一体的功能。单位制的形成有其特定的历史背景，并在资源配置、社会动员、满足人们的需求、实现社会的稳定等方面发挥了重要的功能。北京作为中国的首都，在传统体制下，更是强化了单位制的功能。但是随着改革开放的深入，社会转型的进一步深化，单位制的功能及地位不断弱化，最终失去了它的历史舞台。

一、单位制的产生

单位制作为计划经济体制下中国城市管理的主要组织形式，其产生、建立和推广并不是同步完成的。单位制的发生、发展大体分四个阶段。

(一) 农村根据地初步探索积累经验的阶段：农村根据地建立~1948年

在革命战争年代，中国共产党逐步形成了一套特殊的管理体制，即“公家人”管理，对以中国共产党党员为核心的公职人员，包括党群团体、军队、政治机构和国营企事业单位中的成员，一律实行供给制，范围扩展到衣、食、住、行、学、生、老、病、死、伤残等各方面，依照个人职务和资历定出不同等级的供给标准。^①这套管理体制使我们党和军队保持了强大的战斗力，取得了全国斗争的胜利，也为新中国建立后单位制的形成积累了可借鉴的组织管理模式。

(二) 农村根据地管理向城市管理转化并确立的阶段：1948~1956年

由于农村根据地的企业无论是在规模上还是在经营方式上，

^① 杨晓明等：《中国单位制度》，中国经济出版社1999年版。



第一章 北京城市基层管理体制的历史变迁

都不具备现代、大规模工业企业的性质，所以农村根据地的管理与解放后城市管理存在诸多根本性差异。随着全国陆续解放，需要总结农村根据地管理的经验，并选择适当时机将之转化为适合城市大规模建设的管理形式。从历史上看，东北作为全国最早解放的地区，又与苏联毗邻，交通便利，使得其具备学习苏联经验的条件，于是共产党人在接管企业和管理城市的过程中，借助根据地经验和苏联模式，结合东北解放初期的具体情况，逐渐概括出一套接收和管理城市及企业的模式和经验，形成了“单位制”的雏形。

（三）单位制在全国推广并成为城市管理主要形式的阶段： 1956 年～改革开放

1949 年后，全国大、中、小城市陆续解放，东北地区的单位制以其在接管城市、重组城市秩序方面取得的积极成效，迅速在全国推广。到 1956 年，随着社会主义三大改造的完成，我国建立了单一公有制结构和高度集中的计划经济体制，单位制以其高度的整合社会和资源控制的功能逐步发展为城市管理主要形式。

（四）单位制解体并退出历史的阶段：改革开放后

1978 年党的十一届三中全会，完成了思想和政治上的拨乱反正，中国拉开了改革开放的序幕。随着传统计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变，中国社会发生了巨大变化，单位制因其内在结构比较单一、封闭自足、缺乏竞争等局限，已经不能满足中国社会发展的需要，不得不退出历史舞台。

二、单位制建立的历史必然性

新中国成立以来单位体制在全国城市范围内普遍确立，堪称



是中国有史以来规模最为巨大的“空间重组”，有其深刻的历史背景和不容忽视的政治、经济及文化动因。

（一）单位制是根据地“公家人”管理经验惯性发展的结果

中国共产党在实现“从农村包围城市”夺取全国政权之后，工作重点转移到城市，但是此时我们党没有管理城市的经验。面对如何将广大的人民群众组织起来进行社会主义建设的问题，我们党只有从自己过去的军事组织经验中寻找。在战争年代，我们党形成了一套特殊的“公家人”管理体制，并借助这种体制使我们党和军队保持了强大的战斗力，取得了全国斗争的胜利。新中国成立后，虽然将实行多年的供给制逐步改成了工资制，但“公家人”管理模式的惯性作用，使其通过单位制度得到延续。不仅如此，在“大跃进”时期，我们党还将这一社会管理形式推广至全国，在城市和农村掀起人民公社运动，试图将所有的人都纳入集生产、交换、分配和人民生活福利为一体的新型社会组织——人民公社内。

（二）单位制是恢复社会秩序、巩固政权的最佳方式

从1840年英国的坚船利炮敲开中国紧闭的国门到1949年中华人民共和国成立，经过百年的屈辱和战乱，新生的中国满目疮痍。传统的社会秩序遭到严重破坏，整个社会陷入前所未有的混乱局面，民众的力量处于“一盘散沙”的状态，不能完全凝聚起来。中国共产党面临着一个从晚清时期开始整个中国政治解体与社会解体相结合的“总体性危机”。^①要结束混乱状态，恢复社会秩序，使中国经济、政治发展步入正常轨道，首要的工作是将全

^① 孙立平：“‘自由流动资源’与‘自由活动空间’”，《探索》，1993年第1期。