

2007年
无锡市经济社会
报告书

主编 王立人

经济社会 2007

中央文献出版社

2007 年
无锡市经济社会
报告书

主 编 王立人
副主编 陈尧明

中 央 文 献 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

无锡市经济社会报告书. 2007/王立人主编. —北京:
中央文献出版社, 2008. 6

ISBN 978 - 7 - 5073 - 2561 - 4

I. 无… II. 王… III. ①地区经济—经济发展—研究报
告—无锡市—2007②社会发展—研究报告—无锡市—2007
IV. F127.533

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 037500 号

书 名: 无锡市经济社会报告书

主 编: 王立人

副 主 编: 陈尧明

责任编辑: 蔡国江 张晓彤

封面设计: 吴启云

出 版: 中央文献出版社

发 行: 新华书店

地 址: 北京西四北大街前毛家湾 1 号

邮 编: 100017

印 刷: 无锡市广新印刷厂

开 本: 16K

字 数: 437 千字

印 张: 30 印张

印 数: 1000 册

印 次: 2008 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 55 元

前 言

王立人

又一个年度的《无锡市经济社会报告书》编辑完成,马上就要付印出版了,这标志着无锡市 2007 年度哲学社会科学重点课题招标取得了预期成效。自 2005 年中共无锡市委宣传部开展哲学社会科学重点课题招标工作以来,经过连续几年的不懈努力,社会各界参与热情日趋提高,理论研究成果质量不断提升,这正是我们所期望的。

2007 年,党的十七大胜利召开,我国全面小康社会建设蓬勃发展;无锡全市上下认真贯彻落实党的十七大精神,坚持科学发展观,以改革创新为动力,着力推动经济社会又好又快发展,努力当好江苏现代化建设先行军,争创科学发展先导区、和谐发展示范区、党的建设模范区。正是在这样的背景下,2007 年无锡市哲学社会科学重点课题招标工作着眼于推动科学发展观的全面落实,以无锡正在做的事情为中心,突出应用性、对策性研究。应该说,经过面向市内外公开征集、广泛调查论证、组织专家评定等多个程序,最终确定的 15 个哲学社会科学招标选题,较好地体现了这一主旨。这些课题紧紧围绕深入贯彻科学发展观,抓住影响和制约无锡经济社会发展的重点难点问题,有涉及经济发展方面的,如“无锡实现基本现代化的路径、要素研究”、“新苏南模式与无锡实践研究”、“无锡建设服务外包基地城市的路径与对策研究”等;有涉及社会建设方面的,如“无锡信用体系建设模式研究”、“无锡建设环境友好型社会问题研究”、“处置公共危机和社会突发事件公共机制研究”等;有涉及文化领域方面的,如“无锡提升人文竞争力研究”、“吴文化与和谐文化问题研究”、“无锡文化体制改革的对策研究”等。前瞻性地探讨这些课题,无疑对开展“一

当好、三争创”的伟大实践有着特殊重要的意义。

选好课题只是招标工作的开端,确保研究成果质量更为关键。为此,我们坚持实施全程管理,认真把好立项评审、立项审批、中期检查、鉴定和结项验收等各个环节,动态掌握课题研究进展情况,提高研究成果的思辨性、探索性和针对性。纵观无锡市 2007 年哲学社会科学重点招标课题的研究,绝大部分成果从理论与实践的结合上,充分吸收国内外已有的前沿知识,对现状和问题作出深入剖析,并由此提出深思熟虑的思路对策,具有较高学术价值和实践意义。拿几个例子来看,如“无锡实现基本现代化的路径、要素研究”,通过对实施基本现代化战略的背景、难点与重点等方面的动态分析,提出了无锡率先基本现代化的指标体系以及六大关键性举措,对党委政府科学决策具有启示作用;“政产学研联盟与创新型城市建设问题研究”,从总结包括无锡在内的典型政产学研联合的成功案例入手,从政府、企业、高校和科研院所等多个角度进行分析,提出了无锡政产学研战略联盟建设的模式及重点推进领域,为深化与完善无锡战略联盟建设提供了决策依据,也为其他地区推进政产学研战略联盟建设提供了有益参考;“处置公共危机和社会突发事件公共机制研究”,概述了近年来无锡发生的重大社会风险并对其进行排序,对太湖蓝藻事件处置的经验教训加以总结,提出了无锡重大突发事件的预警机制、应急决策机制和善后恢复对策,对提高公共危机的政府管理能力有着积极的指导作用;“无锡建设环境友好型社会问题研究”,通过分析比较同类城市环境友好型社会建设的做法,并结合无锡当前的产业结构、能源耗费尤其是供水危机后的环境状况,提出了无锡环境友好型社会建设的方向和重点,为无锡加强生态和环境建设拓宽了新的视野;“吴文化与和谐文化问题研究”,通过吴文化与和谐文化的关系分析,探索了具有地域特色的和谐文化推进路径,对无锡争创国家历史文化名城提供了新的思路;“全面入世与加快无锡城市国际化进程的对策研究”,在对无锡作为经济中心城市和区域中心城市的国际化水平进行比较、评估的基础

上,提出了无锡实施城市国际化战略的关键性举措,为推进无锡与世界的交融开启了新的思维之窗。总而言之,这些研究成果从理论与实践的结合上,深入考察无锡经济社会发展的轨迹,为推动新实践、加快新发展作出了积极探索,提供了理论引导。

哲学社会科学的研究成果唯有进入决策、进入实践,才能成为推动社会进步的力量。在2007年无锡市哲学社会科学重点课题招标中,我们注意把推动社科招标课题研究成果的转化应用作为重要环节。所有招标课题均在当年10月底前完成,并报送市委市政府领导参阅。由于这些课题涵盖了无锡经济社会发展的方方面面,对无锡全面贯彻党的十七大精神和科学发展观,加快无锡发展方式转变,促进和谐社会建设进程,提升文化软实力,提高党的执政能力等诸多重大现实问题,提出了一系列具有前瞻性针对性的对策建议,为市委市政府谋划新一年无锡基本现代化建设,推进全市的思想解放、创新突破、发展跨越,提供了有益参考。值得一提的是,一位参加这次招标课题研究的外地专家,因课题研究需要在对无锡经济社会发展状况作深入调研后,有感而发,坦言直抒,在有关报刊上发表了《无锡:除了少锡还少什么》的文章,对无锡改革发展过程中存在的问题作了深刻的剖析。江苏省委常委、无锡市委书记杨卫泽同志对此十分重视,立即要求在全市开展“无锡还少什么”思想解放大讨论活动。在市委的部署和各级党政组织的推动下,一场规模宏大的思想解放大讨论活动在全市迅速展开。全市上下深入对照科学发展观的要求,认真查找思想观念、发展路径、体制机制等方面存在的突出问题,形成了解放思想、创新突破的浓烈氛围,成为无锡在科学发展道路上实现新跨越的强大动力。

哲学社会科学的发展离不开经济社会的演进,经济社会的前行又需要哲学社会科学作为理论支撑。当前,无锡正处于从工业化中期向工业化后期过渡、重点发展向优化发展转型、全面小康向基本现代化跨越的崭新阶段。在这一阶段,无锡要在科学发展观的指导下,加快推进发展方式创新、产业结构调

整等一系列新的实践,必然会遇到这样那样的矛盾、困难、挑战,这既为哲学社会科学研究提供了大显身手的广阔空间,也对哲学社会科学提出了更为繁重的任务和光荣使命。希望全市哲学社会科学界要以党的十七大精神为指针,积极适应时代发展的新变化,主动投身无锡改革开放和现代化建设的生动实践,紧紧抓住无锡经济社会发展中的重大现实课题,进行深入研究和探索,作出科学的理性回答,用卓有成效的工作体现“智囊团”和“思想库”作用,为加快“一当好、三争创”步伐、勇攀基本现代化新高峰提供有力的智力支持。

2008 年 6 月

目 录

无锡创新社会基层管理体制研究·····	市委宣传部联合课题组(1)
无锡实现基本现代化的路径、要素研究·····	市委党校课题组(32)
无锡建设服务外包基地城市的路径与对策研究·····	
·····	无锡星火科技有限公司课题组(69)
政产学研联盟与创新型城市建设问题研究·····	江南大学商学院课题组(94)
无锡提升人文竞争力研究·····	市文化局课题组(114)
吴文化与和谐文化问题研究·····	市委讲师团课题组(149)
全面入世与加快无锡城市国际化进程的对策研究·····	市发改委课题组(169)
提升市民生活品质与加快富裕无锡建设的对策研究·····	
·····	市委党校课题组(220)
无锡建设环境友好型社会问题研究·····	江南大学环境学院课题组(250)
无锡信用体系建设模式研究·····	市无党派知识分子联谊会课题组(285)
无锡加快社会管理体制改革的促进社会发展的路径研究·····	
·····	江南大学商学院课题组(318)
新苏南模式与无锡实践研究·····	江南大学、市委党校联合课题组(346)
处置公共危机和社会突发事件公共机制研究·····	南京大学课题组(381)
无锡文化体制改革的对策研究·····	市委讲师团课题组(420)
构建党的建设模范区对策研究·····	江南大学法政学院课题组(430)

无锡创新社会基层管理体制研究

市委宣传部联合课题组

一、研究背景

党的十七大报告指出,社会建设与人民幸福安康息息相关,推动建设和谐社会,必须在经济发展的基础上,更加注重社会建设,着力保障和改善民生,推进社会体制改革,扩大公共服务,完善社会管理。这就需要构建党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局,转变政府管理职能,健全社会基层管理体制,最大限度激发社会创造活力,最大限度增加和谐因素。这是今后一段时期内我国社会基层管理体制创新的重要指导思想。

近年来,无锡市社会主义市场经济体制的确立和城市化的加速推进,社会基层管理领域出现了许多新情况、新要求、新矛盾。一是随着社会主义市场经济体制的建立和不断完善,政府社会管理的重心已经开始由直接行政管理转变提供公共服务,这就要求政府必须以改革创新为动力,通过加强和完善政府公共服务职能,提供更多、更丰富的社会公共服务,满足广大人民群众快速增长的社会公共服务需求,实现社会和谐。二是随着社会主义民主政治的向前推进,以非政府组织、中介组织、行业组织和社区组织等社会组织为主要载体的公民社会开始形成和发展,政府社会管理的主要性质开始由直接治理逐渐过渡到社会治理。三是随着单位改制、商品房小区成批出现,大量“单位人”变成“社区人”,政府社会管理的主要形式必须由简单的“单位管理”转向更加复杂的“社区自治”。充分发挥社区管理资源,让居民实现自我管理、自我服务,成为社会基层管理体制改革的重要内容。同时,以前未有或少有的大量新的社会事务不断涌现出来,如行业协会管理、民间组织管理、社区管理、物业管理等等,这使社会基层管理变得越来越重要,迫切需要政府转变行政职能,变革管理方式,建立和健全新的社会基层管理体制。

如何按照党的十七大提出的要求,适应社会管理形势发展的需要,转变政府行政职能,创新社会基层管理体制,提高社会管理和服务水平,提高广大人

人民群众的满意度和幸福指数,是无锡创新发展模式、实现“一当好、三争创”目标面临的重大现实问题。

围绕这一课题,课题组近期深入实际,通过召开专题座谈会、发放调查问卷、到基层单位走访等方式,重点对市级综合管理部门、市(县)区一级管理机构、基层社区等三个层面的工作情况进行了集中调研。现将情况报告如下:

二、无锡社会管理体制改革现状

(一) 社会管理改革工作取得初步成效

改革开放以来,特别是近几年来,我市在社会管理体制方面进行了一些有益的探索。以推动“政事分开、管办分离”为突破口,建立了学校、医院、文化、体育等四个管理中心,实施“管办分离”,加快从“以办为主”向“以管为主”的政府职能转变。建立了市行政服务中心,推行“两集中、三到位”,等等。

在社会基层体制管理方面,体制创新工作也已起步。近几年市委市政府先后出台了《关于进一步明确街道职能和加强社区建设的若干意见》(锡委发[2004]27号)等一系列文件,对这方面工作进行了探索和尝试。一是理顺管理体制,进行家改居、村改居工作和社区事务工作站试点;二是合理调整行政区划,全市社区规模和社区资源得到有效整全和利用,五个城区原有497个居委会,调整后现有255个,管理成本明显下降,效率提高;三是构筑社区公共服务体系,社区硬件建设水平进一步提高,到今年6月为止,城区已有139个社居委、9个街道的办公服务用房分别达到500平方米和5000平方米以上的标准,同时建成各级社区服务中心423个,使得社区服务水平大为提高。总体来讲,我市的社会基层管理改革工作取得了初步成效。

这些改革措施的成效如何?群众满意不满意?对基层干部和群众的调查问卷结果显示,关于对目前行政职能转变,重心下移的现状是否满意,认为“比较满意”及以上的占到了53%,67%的被调查者认为上级部门在帮助基层解决实际问题上做到了“好”或“较好”,68%的被调查者认为上级部门在公开办事制度、公开办事流程方面做到了“好”或“较好”,58%的被调查者认为上级部门在简化办事手续、环节和程序方面做到了“好”或“较好”。

这表明,多数干部和群众还是较为肯定我市开展的转变行政职能工作。但仍然有相当部分人对此项工作的现状还不十分满意。为此,在行政管理职

能与社会管理体制方面,还要进一步改革与创新,需要我们深入研究管理重心下移的工作思路与相应的对策措施,探索出使广大基层干部以及广大人民群众感到满意,工作效率高,管理与服务质量好的制度与体制来。

(二) 社会基层管理体制存在问题分析

虽然我市社会基层管理有了很大进展,但在构建社会主义和谐社会和建设高水平小康社会的新要求、新形势下,仍显得薄弱,仍存在许多问题,主要表现为:

1. 基层政府和社区角色与职能错位。调查中,南长区反映基层工作存在三大矛盾,一是服务与管理的矛盾,二是服务与发展的矛盾,三是服务与服从的矛盾,社会基层管理的大量事务仍由政府直接包揽承担。调查问卷也显示,超过50%的被调查者认为目前事责分离、权责分离、事财分离现象还比较突出。由于政府职能转变不到位,基层政府和社区角色与职能错位,街道—居民委员会—社区工作站—股份合作社等组织职责不明确。关于上级各职能部门下派任务是否做到了“费随事转”,认为“基本做到”只占到42%，“有时做到,有时没做到”占40%，“没有做到”占7%；“完全做到”仅占3%。经过近年的努力,上级职能部门下派任务时做事不拨财的状况已经有所好转,但基层部门责、权、利的不平衡的问题目前仍然没有得到根本改变。

2. 基层组织行政化倾向比较严重。调查问卷显示,基层部门是希望上级部门切实帮助他们解决实际问题的,然而在上级部门切实帮助基层解决实际问题的现状上,基层部门还不是太满意。在办事手续、环节和程序方面,过于繁杂的状态还没有得到根本改变,形式主义、官僚主义的现象依然存在。为此,上级部门还需要花大力气切实帮助基层解决各类实际问题,在为基层作出实实在在的服务方面,在加强基层组织建设方面,还有较大的努力空间。近年来我市推行的政务公开取得了一定成效,但在公开办事制度、公开办事流程方面还需要进一步的努力。推行政务公开化,提高办事透明度是纠正形式主义,反对官僚主义,防止官员腐败以及提高办事效率的有力措施,对此一定要加大工作力度,持之以恒地坚持下去,通过上级部门的政务公开来推进基层部门工作。另外,这需要通过深入的调查研究,在制度设计上进一步简化办事手续、环节和程序,以增强基层活力。

调查发现,关于行政职能转变,重心下移应该包括的主要内容,认为应该包括“减少上级下达任务的形式化,注重工作实效和可操作性”的占到了72%,表明大多数干部认为减少上级下达任务的形式化,注重工作实效和可操作性应该成为转变行政职能,重心下移的主要内容,他们迫切希望上级部门不要搞形式主义,要把实际效果放在首位。为此,我们在创新社会管理体制时,必须把行政职能的转变重点放在注重工作实效和可操作性上。一些行政部门有意无意把社区居委会作为自身工作机构,把“工作进社区”简单理解为到社区设机构、挂牌子,基层工作台帐多、检查评比多、调查统计多、会议活动多。北塘区反映,社区平均有各类挂牌的组织机构23个,社区工作人员处理这些机构日常事务占用时间高达70%以上,与居民群众接触的时间30%还不到。今年社区居委会的台账已增加到10大类59项70多本。调查问卷显示,被调查者认同上述“四多”者均超过40%,导致基层工作负担过重,形式主义严重,居民群众的认同感和归属感较弱。

3. 民间社团组织发展相对滞后。目前,全市社区非政府组织登记在册的仅57家,备案的585家,同发达国家甚至国内先进城市相比尚有较大差距。居委会和工作站、政府、居民的关系仍缺乏具体界定,居委会与在社区管理中作用越来越大的物业管理公司、业主委员会之间的关系也未明确和理顺,法律服务、卫生保障、慈善事业等各类非政府组织参与社会服务的功能远远没有发挥。

4. 基层事业经费普遍不足。尤其是老城区,由于经费不足,基础设施达标建设存在一定困难。社区工作者待遇不高,基层人才匮乏现象严重。按市里规定,目前社区居委会成员执行的补贴标准是:正职每月700元,副职每月650元,这对就业性人员缺乏吸引力。同时也存在着社区资源配置不合理、统筹利用不够和利用率不高等问题。

5. 相关法律法规有待进一步完善。国家的《城市街道办事处组织条例》是1954年制定并沿用至今,有的规定已明显不适应新的形势。目前许多社区工作缺乏法律法规依据,制约了依法推进社区建设的进程。如,城市街道办事处能否指导农村工作,这在法律上没有相关依据。再如,有些地方的社区工作站是由政府职能部门派员进驻,有的地方则将社区工作站定位为“由社居委主

办,当地政府资助”的民办非企业单位,缺乏统一规定。

(三) 社会基层管理体制存在问题的原因剖析

以上问题的存在,与整个社会管理的体制、机制改革滞后有密切关系,从深层次分析,大致有以下几方面原因:

1. 转变行政管理职能的根本理念还未真正树立起来。“没有革命的理论就没有革命的行动”,导致目前我市社会基层管理改革进程缓慢,还存在不少问题的根本原因就在于人们的思想上还没有真正树立起政府行政管理职能非转变不可的根本理念。

社会主义市场经济体制的建立要求政府的管理职能必须发生相应的变革,市场经济的深化造就了各类自主经济实体的广泛兴起,这就要求各级社会基层管理组织也应随之得到拓展与强化,以满足社会主义市场经济的需求,适应现代市民社会的发展。因此政府的行政管理职能必须要转变,重心要下移,要转变到加强社会基层组织建设,增强基层组织活力上来,通过社会基层管理组织的积极作用来保障整个社会的和谐发展。

2. 管理服务观念有所偏差。一些基层组织由于身陷行政事务,工作中没有牢固树立以人为本、和谐为本的理念,重事不重人,一些基层组织仍然偏重经济创收,管理的意识强,服务的理念弱。“社区自治”和“社区共同体”的意识远没有建立。

3. 条块管理关系没有完全理顺。调查问卷也显示,52%的人认为目前本单位行政管理体制中“条块结合一般”。条块结合是一个老问题,在不同的历史时期有不同的表现,本次调查中,认为管理体制中“条块结合”不好的主要原因在于“块上面”的占到了46%;“条上面”的占了45%;“自己单位的原因”的占18%。从中可以看出条块结合不好的主要原因还是在于上级部门的条块方面,上级组织的条与块不顺,下面基层部门就结合不好。

4. 管理服务体制改革较为滞后。相对经济体制改革进程和经济社会发展水平,我们的社会管理领域的改革明显滞后,许多制度设计明显带有计划经济体制的痕迹。在市场经济的大背景下,许多部门在履行职能时存在一定程度的缺位、错位以及越位等情况。5、管理服务方式手段相对落后。上级部门包办与干预过多,基层组织自主开展的创造性工作少,应付性工作多,导致工作

中行政色彩浓厚,工作方式单一。尤其是面对物业管理、外来人口管理等新生事物时,办法不多,效果不佳。

三、国内外社会基层管理典型案例及其启示

创新社会管理体制,提高社会管理水平是现代化建设的必然要求。而创新社会管理体制,最重要的就是要把社会管理的重心下移,注重社区建设和管理,注重基层组织建设,实现管理与服务并举。这方面,市场经济完善的国家和地区以及国内部分城市已作出了积极的探索,建立完善了各具特色的社会基层管理制度,值得我们思考和借鉴。

(一) 新加坡

新加坡实行“以政府为主导,法定机构组织,民众参与”的社区管理机制。政府主导,是指新加坡社会发展及体育部下属的社区发展理事会对全国社区管理总负责,建屋发展局下属的市镇理事会负责政府组屋区的物业管理工作。

法定机构组织,是指人民协会的组织参与。人民协会是执政党领导的一个法定机构,下设公民咨询委员会、民众联络(俱乐部)管理委员会、居民委员会,其职能是提高人民的生活技能和充实他们的生活方式。

人民参与,是指鼓励民众参与社区事务,积极参加志愿者活动,帮助弱势群体,建立具有归属感和社会责任感的社区生活。值得一提的是新加坡的社区中心建设,他们在城市社区规划建设中就将社会生活内容融入进去,对居民住宅区作为社会单位进行全面规划,形成了由邻里组团中心、邻里中心、新镇中心和区域中心等组成的多层次的社区公共活动中心,把这种社区中心建设成了提供商业、教育、文化体育、生活福利等服务的多功能平台,并通过政府的调控,在社区中心推行政府倡导的价值观,实现有效的社会管理。

(二) 香港

香港的社区工作既是一种基层政治工作,提供居民参与和影响政策的机会,又是一种福利工作,为一些有特殊需要的人士提供服务。其社区管理大致可以分两个系统,一个是以地区居民组织为主导机制的民政系统,包括街坊福利会、互助委员会、分区委员会、大厦业主立案法团和区议会等组织,负责基层政治和社区促进事务,维持政治秩序;一个是以社区中心及邻舍计划为机制的福利服务系统,主要是由受过专业训练的工作人员来推动各种社区服务活动,

特别是通过网络来支持身处困境的人士,与专业服务机构一起共同来解决脆弱社群的需要。

支撑这两个系统工作的,大致也分两大类,一类是政府组织,主要是民政事务局、社会福利局和区议会;另一类是民间社区组织,主要有社会服务联会(简称“社联”)、社会工作人员协会(简称“社协”)和社会工作者总工会(简称“社愿”)等三个组织。这两大类组织通力协作,共同完成香港的社区服务、社区组织、社区教育、社区照顾、社区倡导和社区规划等各种目标任务。

(三) 上海市

上海的社区建设始终遵循“两级政府、三级管理、四级网络”城市管理体制,以街道辖区为单位,在街道层面重点打造三大中心,即社区事务受理服务中心、社区卫生服务中心、社区文化活动中心。2004年,上海市提出网格化管理模式,以1万平方米左右区域为基准划分单元网格,建立城市网格化管理信息平台,实现市、区、专业工作部门和网格监督员四级联动的管理模式和信息资源共享系统。

上海市的江苏路街道比较早地进行了试点工作:(1)搭建了“社区管理和公共服务平台”,街道建立和居委会连为一体的业务系统,实现网上办公,管理沟通模式更加扁平化。(2)完善社区服务信息平台,设立受理服务中心,对社区居民办理民政、劳动、计生、医保等各类事务实行“一口受理”。(3)完善应急突发事件和日常城市管理事务处置,街道开通了社区突发事件应急群呼系统、社区事务联动处置执法管理系统。(4)开通社区服务热线,为居民提供“三全一零”的社区服务,即全方位、全天候、全覆盖、零距离。上海市近年来还在交通协管、河道保洁、绿化维护、社区养老等十多种公共管理和公益服务的岗位,由政府出资向社会机构“购买”,这种新型的政府公共服务方式,已经使10多万就业困难人群获得稳定的工作和收入。2003年11月,上海首家以全国模范人民调解员李琴命名的“人民调解李琴工作室”在上海市长宁区江苏路街道创办,街道每年向工作室提供经费12万元,工作室为街道调解40%的居民纠纷,成功率在95%以上。把绝大多数民间矛盾化解在基层,促进了社区的和谐。虽然事情不大,但意义深远。

(四) 武汉市江岸区百步亭花园社区

百步亭花园社区采取的是“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,并另外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”与“街道办”不同。“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”政府职能的一部份;“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;“管委会”的组成人员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,不同于“街道办”。所以,“管委会”是一个半行政半自治的组织。

(五) 宁波海曙区

宁波海曙区在社会基层管理体制上作了大胆尝试和创新,在社区层面展开了旨在推动基层自治、提高社工专业服务的“选聘分离”体制。社区居委会由本社区成员组成,经居民差额直选产生。社区居委会下设办公室,由街道招收专职的社区工作者,再由居委会聘用,为社区专业的服务。简单说,“选聘分离”就是选举出来的居委会成员用于议事、决策,负责“拍板”,具体工作由居委会聘请社工来完成。“社区办公室”由政府提供人力成本,主要承担居委会交办的自治性工作以及政府下达的相关公共管理和服务工作,属于政府购买服务性质。社工实行包片联户制,一年一聘,每年底他们必须向他们的“老板”——居委会述职,接受德、能、勤、绩全方位考核,由居民代表和居委合成员投票,对工作有问题的社工居委会会有权解聘或缓聘。该种模式被学者们称为“社区的公司治理结构”:居委会像公司的董事会,社工组成的居委会办公室像董事会聘用的经理层。

选聘分离所寻求的是既实行城市基层民主,在城市居民中切实实行居民自治;又尊重历史传承和现实状况,使得社区居委会在组织居民开展群众自治的同时,又恰如其分地协助政府做好本社区的有关工作,使政府的行政和社会管理等职能不致落空。通过选举产生的是自治组织,它的对象是全体社区成员;通过聘用,落实的是从事社区管理和服务的具體工作人员,它的对象是面向全社会。由此,在还原居委会自治性质本来面貌的同时,又建立了一支能进能出的职业化的社工队伍。

（六）经验总结

总结国内外一些社会基层管理工作,以下几个方面的成功经验值得我们认真学习与借鉴:

1. 必须突出基层社会管理的社会性。社会建设和管理的重心在社会、在基层,要充分发挥好城乡基层自治组织、人民团体、社会团体、行业组织、中介组织的职能作用,形成社会管理和社会服务的合力。政府社会基层管理职能主要体现,是规范和引导非政府组织的良性发展,与非政府组织一起共同管理社会事务,为公民社会的自治提供制度环境。

2. 必须坚持分工合作。按照“政社分开”原则,政府负责非行政领域的社会管理与社会服务的政策指引、法律监管,而非营利的社会工作机构则主要承担具体的社会管理和社会服务的项目,并接受政府的监管。

3. 必须建立用以购买社会服务的公共财政体系。政府根据社会管理事务和社会服务需求的实际,通过招标的形式或谈判的形式向非营利机构(主要是社会工作机构)购买服务,而社会工作机构则通过竞标或谈判的形式获得这些服务项目,即提供服务。

4. 必须走专业化、职业化的路子。要充分运用好社会协调机制、社会自治功能和社会调节的力量,使植根于民间的民间社会组织真正起到沟通政府、企业和社会的桥梁、纽带作用,就必须走社会工作专业化、职业化的路子。

四、无锡社会基层管理体制创新的目标、原则与思路

（一）根本目标

新公共行政认为,政府虽仍在整个社会中扮演非常重要的角色,特别是在调节重要公共资源的分配方向和维护公民基本权利、实现公平公正等方面,起着其他组织无可替代的作用,但是政府不再是实施社会管理的唯一权力主体和至高无上的权威,包括非政府组织、非盈利组织、社区组织、公民自助组织等在内的民间组织也加入了公共事务管理的行列,同政府一道共同承担公共事务管理特别是社会基层组织管理的责任。

我市第十一次党代会对创新社会管理体制,提出了“更加关注社会发展和民生问题,更加注重发挥非政府组织和社区组织的作用”的要求,这为无锡下一步创新社会基层管理体制指明了方向。判断社会基层管理体制改革是否成