
行政权力重构与城市基层治理

——面向黄石市街道办事处改革的探索^{*1}

王焱 李琦

(湖北师范大学政法学院, 湖北黄石 432005)

【摘要】: 随着服务型政府建设的深化, 街道办事处的改革引起了学界关注. 在梳理街道办事处改革争论的基础上, 以黄石市街道办事处改革为个案, 采用问卷与访谈收集数据, 结合文献资料, 全景展示黄石街道办事处改革的历程, 最大程度还原改革的特定场景, 从行政权力重构与基层治理的视角探讨街道办事处的改革出路。研究表明: 转变职能是街道办事处改革的逻辑起点, 基层权力配置从管理取向到服务取向的变化是改革的基本脉络, 行政与自治的有效结合才能实现政府治理能力的提升。

【关键词】: 街道办事处; 服务型政府; 职能转变; 基层治理

【中图分类号】: D630.1 **【文献标识码】**: A **【文章编号】**: 2096-3130(2017)03-0078-04

doi:10.3969/j.issn.2096-3130.2017.03.017

一、问题的提出

在建设服务型政府背景下, 政府职能转变不断深化, 国家正着力提升治理体系与治理能力的现代化。2004年修订通过的《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定, “市辖区、不设区的市的人民政府, 经上一级人民政府批准, 可以设立若干街道办事处, 作为它的派出机关”, 街道办事处作为市辖区人民政府或功能区管委会派出机关成为一种可选择设置的行政机构。而早在2003年北京石景山区就开始探索以区政府直管大社区的“鲁谷模式”, 而在2009年《城市街道办事处组织条例》被废止后, 国内部分城市相继开始基层行政组织的改革试点, 其中以安徽省铜陵市最为典型。铜陵市在2010-2011年间撤销了所有市区的街道办事处, 并合并了相应的社区, 减少管理层级, 加强城市基层的自治。此举得到了国家民政部和安徽省的肯定, 铜陵铜官山区被民政部确定全国社区管理和服务创新试验区。一个存在了五十多年的行政组织退出历史舞台, 是基于城市基层治理的权力重构改革, 然而街道办事处的撤销并未得到社会的一致认同, 反而引发了较大争论, 真正撤销街道办事处的城市也寥寥可数。

那么街道办事处是否已经完成了它的历史使命, 撤销街道办事处后城市基层治理是否真能得到改进, 未来城市中基层行政权力应该如何配置? 本研究试图以黄石市街道办事处改革的调查研究来回答上述问题。湖北省黄石市于2009年即展开街道办事处改革试点, 到2012年除保留了花湖街道办以外, 撤销了全部市区街道办事处, 并合并了原街道办事处下辖的社区, 后续又组建了相应的片区管委会。黄石市的改革有一个探索阶段, 在撤销街道办事处的过程中作了部分保留, 可以认为黄石市的改革正

¹ 收稿日期: 2017-01-26

作者简介: 王焱, 男, 湖北师范大学政法学院讲师, 主要研究方向基层治理、绩效评估。

是中国城市基层治理变迁的一个缩影，具有个案研究的典型性。

二、街道办事处改革探索

中国的城市基层治理主要依赖于街道一居委会体制，作为政府的非必设派出机关的街道办事处，承接了大量区政府或不设区的市政府职能，很长时期内在城市治理中发挥了重要作用。但随着基层自治的兴起，街道办事处何去何从的问题却引发了较大争论，结合已有的街道办改革实践和学理上的分析，街道办可能的发展方向可以划分为以下四类：

一是街道政府论。这种观点认为，街道办事处相当于乡镇一级政府，应该明确其职权，在法律层面上确定其属性和具体职能，而非在原本的模糊定位中越权错位。李荣娟等认为，将街道建成一级政府构建“三级政府，三级管理”模式，有利于强化街道对社区的管理，精简街道机构，加强社区管理，解决法律滞后的问题^[1]。但此做法只是一种大胆的假设，实践中并无个案可循，在法律层面的构想也与实践相背离，行政化的倾向也会削弱城市居民自治的效用。

二是街道扩权论。该观点认为街道办事处的权责配置不合理，要理清街道办事处与市、区政府职能部门的关系，强化其管理职能，调动多元力量提升社区治理水平，使之成为政府与居民之间的交接点。这种扩权是相对的，实际上是一种职能的调整与转变，实行“一剥离、三强化”，即剥离经济发展职能，强化城市管理、社会管理和社区指导职能^[2]。高城以大庆市红岗区的实践为例，总结了“强街扩权”改革以来的成效，优化了资源配置，降低行政成本，促进了经济发展^[3]。类似于“强镇扩权”的改革逻辑，让街道的职能权限提高，一定程度上可以缓解其职能与资源的错位压力，但如何厘清街道与社区的关系还是个实践难题。

三是派出机关论。这种观点承自我国长期以来的法律定位，即街道是区政府或不设区市的派出机关，但学者们也意识到必须重构街道的职能，主张合并现有街道，减少数量，精简管理机构和缩小范围。早在1998年，浦兴祖就提出，遵循“小政府、大社会”的思路，遵从现行法规，将现有的区政府改为市政府的派出机关，实行“虚区实街”，构筑新的“两级政府”体制^[4]。学者王庆明认为街道办的改革可以分为强化街道办的“赋权”模式，和弱化街道办的“削权”模式，前者以深圳为代表，后者以安徽铜陵为代表，但他认为沈阳设置的具有行政审批权的经济社会管理功能区的新型派出机构能更有效实现治理目标^[5]。

四是撤销街道论。这种观点主张直接取消街道办事处，缩小区的管理范围和管理幅度，把权力下放区委会，减少管理层级，扩大基层自治，实行“二级政府、二级行政”体制，由区政府直接面向社区提供公共服务。杨宏山认为，撤销街道办能够推进城市治理结构扁平化，提升公共服务效率，但也要以大部门体制、调整行政区划、完善社区治理结构、培育公益性社区组织等前置性制度建设为条件^[6]。基于铜陵等地撤销街道办的实践，不少学者对此展开了研究^[7-9]，但最早撤销街道办的北京石景山区却没有更多动作，官方甚至直接表态不会撤销街道办^[10]。

通过梳理街道办改革的实践与争论我们可以发现，街道办改革不是一个简单的去留问题。街道政府化，从法理上不可行，也与基层自治理念相背离；街道扩权实际上与街道政府化理念相近，只是在现行框架下的一种权宜之计；派出机关的定位则沿承历史，作为可设机构由地方政府视具体情况选择；撤销街道则是基于街道在我国事实普遍存在的情况下，若不设则要撤销，相对而言是改革的可行选择。已有的研究，学者们倾向于从应然的角度解析街道办改革，理论研究滞后于实践的进程，街道办改革的成效并没有得到充分的证据支持。基于此，本文以黄石市街道办改革为个案，从实然和应然两个角度来分析以撤销街道为方向的改革实践，以期为我国城市的基层治理提供有益的借鉴。

三、个案呈现：黄石市街道办事处的改革实践

湖北省黄石市地处鄂东南，位于长江南岸，是湖北省设立的第二个省辖市，为武汉城市圈副中心城市，也是国务院批准的沿江开放城市。截止2016年，黄石市国土总面积4583平方公里，辖黄石港区、西塞山区、下陆区、铁山区四个城区、阳新县、国家级黄石经济技术开发区，代管县级大冶市，其中城区面积233平方公里，常住人口约77万人。

2009年6月，全国人大宣布废除1954年制定的《城市街道办事处组织条例》街道办事处成为非必设机构，消除了撤销街道办的法律障碍。但实际上，黄石市于2009年3月即撤销了铁山和鹿獐山两个街道办，开始了街道办改革试点。2011年5月下陆区撤销了新下陆、老下陆和东方山三个街道办，期间黄石市还组织考察团赴安徽省铜陵市考察学习其街道办改革的经验。2012年3月，黄石港区撤销了沈家营、黄石港、红渠桥、胜阳港4个街道办，同年4月西塞山区撤销了临江、陈家湾、黄思湾等6个街道，至此黄石城区的街道办事处全部被撤销，只保留了属于黄石经济技术开发区的团城山街道和花湖街道。与撤销街道办同时进行的是社区的整合，属原街道办管辖的社区数量由132个整合为81个，缩减比例达到38.6%，其中铁山区减少7个，下陆区减少13个，黄石港区减少12个，西塞山区减少19个，社区平均居民数达到了3000户。至此，黄石市城区形成了市政府-区政府-社区的三级管理模式，社区工作由区直部门直接指导，同时组建社区事务管理委员会，与区民政局合署办公，由组织部对接管理，负责社区的日常事务及社区干部的培训与考核等工作。在社区的基础上，黄石市还探索网络化管理，以300户为基数，配备一名网格员，同时为了强化社区的管理，各社区由区政府派驻第一书记，主持社区工作，与原社区书记配合实现行政管理与社区自治相融合。至此第一阶段的改革已经完成，舆论认为此次改革卓有成效，“办事环节减少了，办事效率自然就提高了”，黄石的社区大部制改革交了一份满意成绩单[11]。

但黄石的街道办改革并没有就此结束，撤销街道办固然是减少了行政层次，但办事效率却并不必然提高，在一些部门、社区职责不清，社区行政化倾向较重、经济社会发展资源整合不足等问题在改革后开始慢慢显现。2014年5月，黄石港区设立了黄石港片区管理委员会、环磁湖片区管理委员会、胜阳港片区管理委员会等三个片区管委会，随后西塞山区、下陆区等也陆续设立了片区管委会。以黄石港区为例，此次设立片区管委会是区政府的派出机关，对社区对接，与原来的街道办事处性质相同，但数量减少，设立的出发点则以构建与黄石港花湖物流商贸圈、环磁湖都市休闲旅游圈、胜阳港核心商贸圈，以及黄石港工业园“三圈一园”发展格局相适应的管理体制。2016年下陆区设立商务新区、旅游新区、工业新区、生态新区、幸福新区五个功能新区管委会，同样作为区政府的派出机关，但相对于之前街道办的数量增加了两个，与社区相对接，着眼于下陆区建设商务、旅游、工业、生态、幸福“五个功能区”的战略发展目标。显然，黄石市街道办事处改革的第二阶段仍未完成，但相对于第一阶段强调“减少管理层次，实现扁平化”的大部制理念，第二阶段的改革更符合地方发展实际。

四、评估与反思：街道办事处何去何从

上文所述，黄石市街道办改革基本可以划分为两个阶段，第一阶段的主要特征是撤销街道办事处，合并小社区，以行政扁平化管理为导向；第二阶段则是重新设立派出机构，对接社区，以服务地方建设为导向。从实践来看，不论是第一阶段明显的社区行政化，还是第二阶段行政权力的再分配，政府始终是改革的主导者。不可否认，政府推动街道办改革的出发点是为了提高行政效率，更好服务于民，但改革的进程却表明街道办并不是可以“一撤了之”的，作为政府的组成部分，其职能总需要有机机构来承担。撤销街道办事处后，由区政府直接对接社区，原有街道办的职能就得向区政府和社区分解，出于各种原因，职能的厘清极为复杂，在实践中则更多向社区转移，造成了社区的行政化。以黄石港区为例，撤销街道办以后，社区需要承接的区直部门下达的任务多达60余项，这与社区作为居民自治组织的属性相去甚远，也直接削弱了社区的服务功能。因此，黄石开始了街道办改革第二阶段，以服务地方建设为导向，设立片区管委会或新区管委会，实际上相当程度的承接了原来街道办的职能。政府是否实现了其应有之职能是其获取“社会租金”的基础，也是民众最关心的问题，即一般意义上的政府绩效问题[12]。政府以一个“善治”的目的推行一项改革，固然是政府有效履行其应有职能的前提，但若以结果为导向，改革的路径则需要更为审慎，因为改革的成本都是“社会租金”。

为此，笔者在2016年11月面向黄石港区政府、相关片区管委会、社区和民众展开了调查和访谈，其中对区政府、片区管委会、社区采用非结构化访谈，对民众采用问卷调查，试图从满意度测评的角度来考察黄石街道办改革的效果。对于区政府公务员、片区管委会和社区的管理人员，他们是街道办改革的直接参与者，虽然我们访谈的对象有15人，但出于各种原因，并不愿意对此发表过多评论。一位官员如是说，“追求管理的扁平化是正确的，但基层的工作总要有机构来完成，理想与现实是有差距的”，这也基本代表着我们访谈对象的基本态度：街道办撤销的出发点是好的，但撤销后的权责如何划分是个难题，当前的改革成败参半，继续改革还在路上。需要指出的是，社区管理人员对于工作任务重、人力不够、可支配的资源少等问题都有提及，显示出改革

后社区明显的行政化倾向。本次对民众发放问卷 200 份，调查显示：对于改革后的社区工作满意度达到了 75%，但对区政府的工作满意度只有 48%；认为社区服务更方便高效的占比 55%，高达 30%的民众表示没感觉。这种不对称的评价，表明民众对于社区本身缺乏正确认识，事实是认为社区是民众自治组织的占比 52%，认为社区是政府的延伸占比 25%，还有 23%的民众表示对社区的属性不了解。另一方面，民众对于片区管委会和街道办事处的差异几乎没有感知，高达 83%的民众认为二者其实是一回事。对从调查结果来看，黄石市街道办事处的改革的效果并不乐观，不论是区政府、片区管委会、社区还是民众，对于改革都有不少困惑，那么改革继续，街道办事处应该何去何从？

根据 2004 年通过的《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》规定，街道办事处是市辖区、不设区的市的人民政府的派出机关，行使市辖区或不设区的市人民政府赋予的职权，实践中涉及文化建设、人民调解、治安保卫、人口管理、普法宣传、计划生育、社会救济、卫生防疫等多个方面，基本涵盖了基层政府的职责范围。街道办事处另一个重要职责是指导居委会工作，帮助居民委员会加强思想、组织、制度建设，向上级人民政府和有关部门及时反映居民的意见、建议和要求，充当基层自治组织和政府之间的桥梁。基于此，若撤销街道办事处就必须处理好两个方面的问题：其一，其作为派出机构履行的基层政府的职责应该如何分解？其二，其作为基层自治组织和政府之间桥梁的角色由谁扮演？前文的分析表明，黄石市的改革并没有很好的处理这两个问题，以致出现社区行政化倾向，服务功能弱化，自治属性缺失。从黄石市第二阶段的改革来看，政府已然意识到改革并未达到预期目标，进而重新设置了派出机关，不再突出强调扁平化管理，而着眼于服务区域的经济社会发展需要。从民众的认识来看，片区管委会和街道办事处更多只是名称上的差异，在职能上并无二致，但实际上二者存在明显不同的价值取向。可以推论街道办事处又回到了改革的逻辑起点，即真正要改革的是基层行政权力和职能的配置，而非简单的机构调整或名称的变换，行政与自治的有效结合才能实现政府治理能力的提升。

回到关于街道办事处改革的学界争论，不论是街道政府论、街道扩权论，还是政府派出论、撤销街道论，如果能处理好街道职能的分解和基层政府与自治组织的关系两个问题，那么在逻辑上都是一致的，即以行政权力的重构来实现基层治理的有效性。因此，未来街道办事处何去何从并不是说这个机构的存废与否，而是其承担的职能如何有效履行，只要是能够提升政府的治理绩效的改革都值得审慎尝试，而具体采用何种组织形式，推行何种运行机制则需要因地制宜的研究探索。

五、结语

本研究在梳理街道办事处实践与改革争论的基础上，以黄石市街道办改革为个案，还原了其改革的历程，并从满意度测评的角度评估改革的绩效，反思了街道办改革的成败得失。以片区管委会的设立为标志，黄石市街道办事处改革可以划分为两个阶段，前者以扁平化管理为取向，以撤销街道办，整合社区为主要内容，后者则以服务区域发展为取向，以设立片区管委会和新区管委会为主要内容。从形式上看，片区管委会和新区管委会承接了街道办事处的职责，但实际上二者还是存在较大区别，反映了基层权力配置从管理取向到服务取向的变化。正如上文所述，改革还在继续，街道办的存废只是个形式，真正核心的是解决好政府职能的履行问题，处理好政府与自治组织的关系问题。任重道远，街道办的改革需要各方通力合作，审慎探索更为可行的组织形式和更为有效的运作机制。

参考文献：

- [1] 李荣娟, 朱光喜. 将街道建成一级政府的依据和构想[J]. 江汉学术, 2004, (3).
- [2] 王叶臣. 街道办事处改革的行政法分析[N]. 中国社会科学报, 2013-6-14.
- [3] 高 城. 强街扩权: 大庆市红岗区街道管理体制体制改革研究[D]. 长春: 吉林大学, 2012.
- [4] 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[J]. 政治学研究, 1998, (3).

-
- [5] 王庆明. 城市治理转型与基层权力重组——以沈阳街道办改革为例[J]. 人文杂志, 2015, (8).
- [6] 杨宏山. 街道办事处改革:问题、路向及制度条件[J]. 南京社会科学, 2012, (4).
- [7] 梁莹. 街道乡镇政府信任与居民的社区志愿精神——基于南京市若干城乡社区的实证调查[J]. 南京师大学报(社会科学版), 2011, (7).
- [8] 刘玉东. 街道职能改革与社区治理模式建构比较研究[J]. 北京行政学院学报, 2015, (6).
- [9] 陈洁娟. 街道办事处职能重构研究——以上海市徐汇区斜土街道为例[D]. 上海:上海交通大学, 2012.
- [10] 北京晨报. 北京社会办主任:不会撤销街道办[EB/OL]. <http://news.163.com/12/0311/02/7S9I33220001124J.html>.
- [11] 荆楚网. 3年撤销15个街道办事处,黄石社区大部制改革交满意成绩单[EB/OL].
http://www.hb.xinhuanet.com/2012-10/10/c_113328585.htm.
- [12] 何文盛, 王焱. 政府绩效评估结果偏差:基于一种三维视角[J]. 中国行政管理, 2013, (6).