

---

# 城市基层社会的整体性治理模式探析

## ——基于贵阳市基层社会改革的经验观察<sup>\*1</sup>

殷秀珍

（贵州大学 公共管理学院，贵州 贵阳 550025）

**【摘要】**:社会治理理念的转变和治理环境的变化对城市基层社会治理提出了新的要求与挑战。在推进国家治理现代化理念的推动下，贵阳市通过精简管理层级，构建“一委一会一中心”“一社多居”的治理格局等一系列基层社会改革探索出了一条“一核多元、五力共治”的基层社会治理模式。这些实践探索在治理的理念、目标策略和手段方面框塑了基层社会整体性治理模式。在今后城市基层社会治理模式优化过程中，可以从公众需求的回应力、多元化的治理主体、治理层级、功能和部门的整合以及基层政府信息政务建设等几个方面考虑。

**【关键词】**:城市基层；社会治理；一核多元；整体性治理

**【中图分类号】**:D632      **【文献标识码】**:A

### 1 引言

推进国家治理体系与治理能力现代化，落实到基层，就是要创新基层社会治理体系，提升基层社会治理能力。改革开放以来，我国城市基层社会治理取得了一定的成绩，如体制安排、治理路径等方面经验的积累。随着我国经济社会的快速转型与城镇化进程的加快，城市面临着诸多更为复杂、尖锐的社会矛盾与冲突，而基层作为这些矛盾与冲突的沉淀区，正承接着重大的治理任务。推进国家治理体系与治理能力现代化的新趋向与城市基层社会治理形势的日益严峻揭示了新时期城市基层社会治理不能再简单地延续过去的方式方法，必须进行改革，构建更加适应新形势、新理念的治理体系，提升治理能力。

贵阳作为后发赶超型城市，面临着追赶经济与创新社会治理的双重压力，不断增加的公共服务需求、繁重的加强社会管理和维护社会稳定的任务向城市基层延伸，日益积累的社会矛盾与冲突向基层沉淀，这些对贵阳市基层社会治理工作提出了更高的要求。然而，贵阳市目前的基层社会治理基础工作很薄弱，根本无法满足贵阳市提升基层社会治理水平的需要。基于此，贵阳市顺应形势发展，进行了一系列基层社区管理体制改革的实践，探索出了“一核多元”的城市基层社会治理体系，形成了“五力共治”的良好格局，夯实了基层社会治理的基础。

### 2 贵阳市探索“一核多元、五力共治”良好格局的实践

---

<sup>1</sup> 收稿日期:2017-04-24

**基金项目**:贵州大学研究生创新基金“社会组织参与超大城市社区综合体的治理研究——以贵阳市花果园为例”（编号：研人文2016038）。

**作者简介**:殷秀珍（1991—），女，江西赣州人，贵州大学公共管理学院行政管理专业硕士研究生，研究方向：地方治理与公共服务。

---

贵阳市缩减工作层级、转变工作职能、强化社区基础工作、提高社区工作队伍素质，增强了社区的服务功能，提升了基层社会治理水平，促进了基层社会的和谐稳定发展。

### 2.1 撤销街道办事处，建立新型社区

自 2010 年以来，贵阳市先后在小河、金阳等地区进行了撤销街道办事处，建立新型社区的基层社会管理体制变革。到目前为止，贵阳市共撤销了 49 个街道办事处，建立了 94 个新型社区。撤销了街道办事处一级，原来的“市-区-街道办事处-居委会”四级管理体制变为“市-区-社区”三级管理体制，达到了精简管理层级，实现领导体制扁平化的目的。精简层级和扁平化管理减少了公共管理和服务的中间步骤，社区能够更好地整合人力、物力、财力，将服务落实到群众中。新社区不再承担经济任务，只需以社区居民为导向，提供优质公共服务，维护社区稳定。

### 2.2 组建“一委一会一中心”格局，增强社区功能

在新成立的社区实行“一委一会一中心”治理结构：“一委”，即社区党委，是社区各项事务的领导核心，发挥总揽全局、协调各方的政治领导与决策作用；“一会”，即居民议事会，是社区议事协商机构，代表居民群众和驻区单位对社区内的各项事务进行民主决策、民主管理、民主监督；“一中心”，即社区服务中心，是政府在社区开展公共服务和管理的平台，是在党委领导下直接面对群众服务的工作机构，提供党务、政务等服务。“一委一会一中心”的治理结构形成了社区党委领导下的社区服务中心、居民议事会二者以“相互分立、相互制约”的运行机制实施执行与监督事务，有效地解决了贵阳市原来街道办事处“错位”、居委会“越位”、公共服务“缺位”的问题。

### 2.3 实行“一社多居”，整合社区公共服务资源

将原来“一社一居”模式改革为在一个社区服务中心管辖范围内合理设置多个居委会的“一社多居”模式。居委会建立“一居两站”，即：“群众服务站”和“综治工作站”，且推行“居政分离”，居委会不再承担行政管理性事务，只协助社区服务中心开展工作，推动社区志愿服务，开展调解社区纠纷、群防群治等自治活动，促使居民自治回归。

“一社多居”将原来的小社区变为大社区，整合了社区的公共服务资源，提高了资源利用率，减少了社会管理成本；居委会较之以前也拥有更多的资源和更强的统筹能力，有财政投入，有专业工作者队伍，有办公场所和服务平台，可以专注于便民利民。

### 2.4 成立社区社会建设党委，动员机关、企事业单位，培育社会组织

为确保基层社会治理方向正确，贵阳市在新型社区成立社会建设党委，同时建立健全社会建设党委运行机制，动员辖区内机关、企事业单位共同参与社区自治。社会建设党委运行机制的建立健全，整合了社区党建资源，构建了不同隶属关系的党组织协商决策的沟通平台，搭建了社区内党组织进行社区建设的共治平台，实现了社区党建工作的统筹推进，整体上完善了社区服务功能，提升了服务水平，巩固了贵阳市基层社会治理基础。部分事务，社区通过转让、购买等手段将其下放给社会组织来解决，同时针对辖区社会组织难组织等问题，坚持“宽审批、严监管”的指导方针，建立健全社会组织培育管理机制，扶持各类社会组织的发展。

新型社区“一委一会一中心”的治理格局、“一社多居”的治理结构，加上社区企事业单位与社会组织的参与，贵阳市基层社会形成了以社区党委为核心，社区服务中心、居民议事会、居委会、机关企事业单位、社会组织、社区居民等多元主体共同参与的“一核多元”治理体系。在新的基层社会治理体系的基础上，贵阳市全面启动了“社会和云”大数据平台，建立了市、区（市、县）、社区社会治理块数据，确保各级各部门、各个治理主体之间信息互通、资源共享，提高社会治理的信息化水平。

---

同时相继出台了《干部联系群众实施细则》等社会治理方面的规范性文件，进一步健全和完善了社会治理领域的法制体系，为创新社会治理、加强社会建设提供了强有力的法制保障。至此，贵阳市政府真正实现了党委全力、政府主力、社会协力、群众得力、制度给力的基层社会治理格局。

### 3 整体性治理：“一核多元、五力共治”的内核

整体性治理是以公民需求为治理导向，以信息技术为治理手段，以公共治理碎片化为治理目标，以协调、整合为治理机制，不断从分散走向集中、从部分走向整体、从破碎走向整合，为公民提供无缝隙且非分离的整体型服务的政府治理图式。这与贵阳市“一核多元、五力共治”的实践探索在治理理念、治理目标、治理策略、治理手段等方面具有很高的契合度。

#### 3.1 治理理念的契合

整体性治理理论主张以民众需求为核心，以协调、整合为机制来提高治理效率，实现公共利益。贵阳市经过精简层级、完善结构等改革形成了各主体共同参与的新治理格局，各治理主体相互之间视为合作伙伴，且都以为新型社区居民提供优质服务为目标，在行动上达成一致，共同满足社区居民的需求。贵阳市精简管理层级、构建“一委一会一中心”的治理格局和“一社多居”的治理结构为的就是要整合社区资源，增强社区服务公众的功能，其所体现出的理念与整体性治理理论的通过组织间协调整合以满足公民需要的治理理念一致，都主张公民需求导向和服务导向。

#### 3.2 治理目标的契合

整体性治理理论的治理目标是解决管理碎片化和服务裂解性，实行政府的整体性运作。贵阳市基层旧社会管理体系主要由区、街道办事处、居委会构成，三大治理主体都以完成经济任务为工作重心，相互间沟通较少，造成贵阳市基层治理碎片化，公共服务断裂。“一核多元、五力共治”的改革实践改变了区、街道办事处、居委会公共产品和服务供给的部门化、破碎化，各主体相互交流沟通，资源共享，信息互换，共同为社区居民提供服务，解决了治理碎片化和服务断裂的问题。

#### 3.3 治理策略的契合

整体性治理理论的核心内容就是以协调与整合为基础政府整体性运作，且政府整体性运作主要以治理层级整合、治理功能整合和公私部门整合为主。贵阳市撤销街道办事处，将原来四级管理体制变为三级管理体制，精简了管理层级；以社区大党委为核心的社会建设党委运行机制的建立健全，整合了社区党委与辖区内机关、企事业单位、社会组织的治理功能；以社区党委为核心，企事业单位、社会组织、社区居民等各个主体共同参与的新治理体制则实现了公私部门的整合。新型社区管理层次的精简、治理功能的整合以及公私部门的合作契合了整体性治理理论的核心内容。

#### 3.4 治理手段的契合

整体性治理理论是在新信息技术发展背景下产生的，主张有效利用信息技术，以信息、网络技术为支撑达到治理主体的资源共享与信息互换，从而实现政府的整体性运作。贵阳市全面启动“社会和云”大数据平台建设，一方面，打通社区与公安、交通、民政等部门的数据通道，促进社会治理综合数据的“块上”聚集，另一方面，按照“互联网+社区”的思路，搭建了公共管理系统、社区服务系统、社会动员系统、决策支持系统，构建了政府与社会、与民众的沟通平台，以信息化手段整合各方面资源和力量。

### 4 城市基层社会整体性治理的优化路径

#### 4.1 提高对民众需求的整体回应力，增强政府服务能力

改变旧体制以解决政府问题为核心的理念，将满足公民需求作为政府治理的核心。一方面，基层政府要将公民需求导向和服务导向作为政府的精神内核，不断提高基层政府提供优质服务的能力与水平，对公民需求给予整体性回应。另一方面，基层政府要不断整合公共权力与社会资源，整合各主体的功能，构建多元主体共同参与的治理格局，提高政府提供服务的能力。

#### 4.2 实现治理主体的多元融合

加强党在基层社会治理中的政治领导与统筹协调作用；政府加大财政投入，社会资源向基层倾斜，提高公共管理与服务能力；培育与发展基层社会组织，通过委托等方式把部分公共服务交给有能力的社会组织，让社会组织成为基层社会治理的有益补充；引导居民开展各种活动，强化居民的主人翁意识，增强居民的认同感，提高居民的凝聚力与参与基层社会治理的积极性。整合党、政府、社会组织、公民共同参与到基层社会治理中，实现治理主体的多元化融合。

#### 4.3 整合治理层级、功能和部门，构建整体性治理模式

第一，精简治理层级，实现基层政府组织结构的扁平化，将公共服务直接落实到基层群众，同时扩大治理幅度，合理配置资源，降低治理成本，提高治理效率。第二，加强各部门之间的协调与合作，健全各组织间的整体性运作机制，突破治理碎片化与服务裂解性。第三，整合公私部门，建立公私合作伙伴关系。

#### 4.4 有效运用信息技术，实现基层政府的电子化

信息技术赋予政府及其合作伙伴各种工具，以跨越组织界限进行有效的合作。一方面，充分运用现代信息技术，将各主体的网站进行整合，实行“一站式”服务，提高基层政府治理与服务的效率。另一方面，整合不同层级政府、企事业单位、社会组织的互动机制，建立各主体间的沟通网络，形成良性互动机制，提高基层政府与社会组织、公民的回应能力。

## 5 结语

贵阳市“一核多元、五力共治”的实践与整体性治理在治理理念、目标、策略、手段等方面的契合表明整体性治理理论对我国城市基层社会治理有重要的指导意义。基层政府可以通过注重民众需求的整体回应、实现治理主体多元化、整合治理层级、治理功能和公私部门、运用信息技术等构建基层社会的整体性治理模式，提高公共管理与服务能力。虽然“一核多元、五力共治”与整体性治理理论具有很深的契合度，但整体性治理是针对西方新公共管理过程中治理碎片化提出的，且“一核多元、五力共治”是根据贵阳本地实际探索出来的，整体性治理理念用于城市基层社会治理是否具有普适性还有待商榷。在社会治理形势日益严峻的环境下，城市基层社会治理一定要结合中国特殊的治理场域与实际情况，灵活地借鉴与运用贵阳模式和整体性治理理论，不可照搬照抄。

#### 参考文献：

- [1] 贵阳市编办. 减少层级下沉职能——贵阳市基层管理体制改革的纪实[J]. 中国机构改革与管理, 2013 (01).
- [2] 许亚敏, 王自兴. 对部分中小城市撤销街道办模式的基层社会治理创新的思考[J]. 中国民政, 2015 (03).
- [3] 蒋楠. 贵阳市城市社区社会管理创新研究[D]. 云南大学, 2012.

---

[4] 李培志. 城市基层社会协同: 社会治理创新的视角[J]. 东岳论丛, 2015 (09).

[5] [美] 斯蒂芬·戈德史密斯, 威廉·D. 埃格斯. 网络化治理: 公共部门的新形态[M]. 北京: 北京大学出版社, 2008.