
上海社会治理创新中街道体制改革研究^{*1}

黄晓春

(上海大学 200444)

【摘要】:上海社会治理创新中街道体制改革,应以公共服务和社会组织发展为切入口,形成区域化党建引领共治的闭环工作流程。在街镇承担的公共服务领域,探索以区域化党建引领共治机制来构建自下而上需求导向型的公共服务供给模式;以党建联建机制拓展公共服务资源;以社区党组织引导下的社会评估机制持续优化公共服务效能,从而使党建引领和多元共治贯穿于公共服务实施的所有环节。在社区社会组织发展领域,逐步改变街镇部门投入、部门决策和部门评估的碎片化购买社会组织服务模式。

【关键词】:社会治理;街道体制;改革创新

【中图分类号】:C916.2 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:**1005-1309(2017)12-0104-009

2015年以来,随着创新社会治理、加强基层建设“1+6”政策文件的颁布,上海的城市基层治理架构发生了重要转变。一种更强调以民生为导向、向下负责的基层公共服务体系以及注重激发社会活力,强调多元共治的新型治理模式正逐步取代注重服务和行政推动的传统治理模式。这次改革从多个维度对1996年以来形成的街道管理体制做出了重大调整与优化,涉及街道在城市治理体系中的职能定位、机构设置以及区域化党建的新格局等重要问题。

一、上海街道体制改革的探索与成效

(一)区域化党建正形成引领基层自治共治的多层次制度网络

各区普遍注重探索新体制格局下区域化党建引领基层自治共治的新方法。与传统工作格局相比,当前的改革探索更注重系统化、多层次的体制、机制建设,逐步在基层形成了街镇、街区、居民区3个层次、一体化衔接的区域化党建工作网络。

在街镇层次形成多元共治的制度网络。基层普遍探索以街镇“1+2”领导体系为核心,党建引领共治的基本制度框架:建立了以党(工)委为核心的街镇区域化党建联席会议制度和代表社区公共意见的社区委员会,制订了符合街镇实际的共建章程,搭建了共治活动的各类载体;形成以街镇党(工)委为核心,社区党组织、辖区单位党组织和全体党员共同参与的区域化党建工作体系。一是形成了围绕“三公”事务的多元共治制度链条,共治的制度化实现方式得到可靠保障。例如,静安区天目西路街道探索围绕社区公共事务形成了“社区委员会提议——区域化党建联系会议商议——社区代表会议评议”的“三议”社区共治协商议事工作链。二是形成了共治资源和需求的“精准”对接机制,共治内生活力得到更大释放。例如,杨浦区建成党员公益服务资源库、驻区单位资源共享信息库、在职党员信息库、居民区和驻区单位需求信息库以及“资源—需求”匹配工作机制。三是为自下而上的公共议题形成提供了制度化保障,共治的丰富内涵得到深入实践。例如,普陀区所有街道建立了社区基金会,鼓励各类社区共治载体自下而上提出公共议题,在社区基金会支持下形成共治项目。

¹ **基金项目:**上海市政府决策咨询研究重点课题(编号2016-A-045)。

作者简介:黄晓春,上海大学社会学院副教授。本文参与撰写人员:嵇欣、虞锦美、程培。

在街区层次推动“共治”与“自治”有效对接。所谓街区是街道之下,若干居民区之上组成的地理区域,在中心城区一般覆盖6000~8000户居民。2015年以来,杨浦、静安、普陀、闵行等区不约而同在街区层次探索建立党建工作网络,使街区成为公共服务供给、社会活力激发的新载体,最终实现“共治”向下沉淀、“自治”向上拓展,两者在街区交汇。例如,杨浦区延吉新村街道依托街区层次的公共服务载体“睦邻中心”,积极探索睦邻片区党建工作机制,在整合带动街区内驻区单位、“两新”组织、在职党员在开展共治活动的同时,提升居民区的自治能力。

在居民区层次实现自治活力的深度激发。基层普遍探索了依托居民区党建激发自治活力的新做法,不仅关注居民区自治的标准化制度建设,更注重激发自治的深层活力,表现为:探索稳定的公共事务形成机制,基层普遍在居民区层次形成了党组织引领下的自治金、党员服务群众经费优化使用新方法,围绕公共资金的使用提升居民参与自治的积极性。在贴近居民生活的空间开展党建引领自治工作,静安区临汾街道在离居民私人空间最近的楼组空间组建党小组,从而形成了党总支—党支部—党小组引领的多层次自治网络。

探索城市新兴领域的自治、共治新方法,实现城市管理无盲区。近年来,上海针对社会领域的形态特征,一直努力探索基层党建的组织形态和建制创新。例如,上海静安寺街道中华企业大厦、浦东潍坊街道嘉兴大厦等开展的楼宇党建,在商务楼中成立党组织,把党员管理起来。楼宇党组织为“两新”组织党组织设置、正常开展党组织活动、发展党员工作等探索了一条新路。依托基层党建网络,推动外来人口自我管理。随着上海社会流动水平的不断提升,流动人口的有效管理与服务成为上海城市治理的难点问题。

(二)以“三公”为重心的公共服务型街道体制已基本成型

随着街道招商引资职能的取消,上海的街道已将工作重心全面转向公共服务、公共管理、公共安全领域。

初步形成了自下而上的公众导向政绩评估模式。要推动基层政府眼睛“向下看”,就必须形成以公众诉求和导向为依托的自下而上新型政绩考核评估机制。而区域化党建引导下的共治体系由于更具社区代表性,可以反映出社区内不同群体、组织和单位的诉求,因此可以发挥自下而上政绩评估的重要作用。例如,长宁区实施了新版《街道满意度测评实施方案》,采用引入第三方机构以及网上测评等方式进行,把群众满意度作为重要的评价指标,权重从以往的20分提高至30分。测评对象分为四大类,即:群众代表、居委会干部代表、区域单位代表和“两代表一委员”,加大自下而上参与测评的范围,每个街道每年参与测评的各类对象原则上不低于1000人。

2. 以有效实施公共服务为着力点,推动“条块”协同。“1+6”文件实施以来,各区普遍探索了以公共服务实施为着力点,促进条块协同的新做法。杨浦区将街道“七所八所”分类,采取3种管理模式:一是“区属、街管、街用”,二是“区属、共管、共用”,三是“区属、共管、街用”。将与居民密切相关、涉及城市综合管理难点的房管、城管、市容等派出机构,划为“区属、街管、街用”,其负责人由街道提名,街道还有权提出人员招录计划,并直接实施管理和考核职能。基于此,街道实现管人、管事、管钱,这在一定程度上基层公共服务与治理的综合协调权切实交到了街道手中。这些改革举措在实质上突破了以往基层“条块协同”的约束条件,通过以公共服务为着力点的赋权机制,实现了街域范围内的整体性公共服务政府建设。

3. 强化了社区群众的“获得感”和公共服务感受度。街道职能转变后,逐步将以往在招商引资领域形成的“锦标赛”竞赛机制向公共服务领域转变。在此背景下,各区强化推动了一批增强群众“获得感”的街道治理创新品牌活动。例如,静安区以打造“美丽家园”为行动目标,推动街道办事处把主要精力集中于社区环境改造活动,从而提升公众的获得感;普陀区以“同心家园”为目标,推动街道在治理创新中始终坚持共建共享理念,在凝聚各方力量参与建设的同时,注重问题解决、注重实际效果、注重群众满意度。

(三)社区社会组织发展体系得到快速建设

上海“1+6”文件对街道体制的又一重要影响表现为街道开始改变传统的公共服务供给模式,由传统供给模式向政府、市场、社会多元供给模式转变。

形成了长期、稳定的政府购买社会组织服务制度体系。2015年以来,随着上海出台《进一步建立健全本市政府购买服务制度的实施意见》,基层普遍开始构建具有自身特色的政府购买社会组织服务制度。例如,浦东新区塘桥街道出台上海首家街道层面的政府购买服务纲领,包括《街道关于购买社会组织服务的实施意见》《街道办事处职能转变目录》《街道办事处购买社会组织服务目录》《塘桥社区社会组织承接服务资质目录》。这4个政策文件首次明确了街道转移职能以及社区社会组织承接的内容、运作方式和监管评估方法,促进了街道与社区社会组织之间的有效对接,为社区社会组织的发展指明方向,有利于社区社会组织参与服务供给进行整体性规划。

推动社会组织融入社区治理体系。在强化多元治理和激发社区自治活力的新背景下,基层政府更注重推动社会组织融入社区治理体系,从而以社会化机制、专业化力量提升基层治理的水平。一是鼓励社会组织融入街道层面的多元共治体系。从而充分发挥社会组织发现社区需求、开展社区动员的组织优势,使多元共治体系更具活力。二是鼓励社会组织运用社会机制配置公共资源,提供公共服务。突出表现为许多街道都组建了作为法人实体的社区基金会,并通过社区基金会来募集多方资源,推动社区内的公共服务有效供给。三是鼓励社会组织融入居民区治理体系。基层普遍发现,社区社会组织能有效解决居民区治理中公众参与度低、专业化力量不足等深层问题,因此注重引入社会组织提升自治活力。

促进基层社区中社会组织生态体系建设。当前,由于上海的基层政府从资金、扶持(服务)机构等多个方面为社区社会组织发展提供系统支持,因此基层社区中已出现社会组织生态体系的雏形。例如,街道层面成立的社区基金(会)成为社会组织生态系统中的重要支持性组织;各类社会组织服务中心,为社会组织发展提供专业支持和落地保障;许多街道还设立引导性的制度安排,鼓励“服务类”“支持类”“研究类”“评估类”社会组织的均衡发展。

(四)街道机构改革推动了基层政府运行方式的优化

1. 街道行政资源得到有效整合。由于“6+2”部门设置打破了依据条线设置街道行政部门的做法,推动了适度的“大部制”整合,街道的行政资源得到有效整合。

2. 基层自治的专业化支持得到有效保障。改革前,社区自治工作由民政科抓,而民政科同时还承担着极为繁重的其他治理与服务任务,因此指导自治的力量相对有限。改革后,社区自治办成为支持居民区自治体系发展的专业部门,由于工作职能聚焦,有专人负责,又有稳定的保障和支持力度,基层社区的自治工作得到了较大推进。

3. 行政体制内决策模式逐步向扁平化方向发展。改革前,街道的中层干部参与决策的水平较低,这是因为街道中层干部较多(一般近20人),且每人分管的事务有限,部门之间沟通联系也较少,因此多数中层干部不了解通盘工作,也难以实质性的参与街道决策。改革后,中层正职职数得到大大缩减,且每个部门的工作范围都有较大扩展,与其他部门工作之间的相互依赖度显著提升。在经过一个磨合期后,中层干部普遍有效地参与街道决策,这推动了行政决策模式的扁平化。

二、改革的深层意涵与理论解读

(一)探索了“三位一体”的战略性区域化党建工作格局

区域化党建是上海创新社会治理体制的重要改革战略。近年来,上海一直强调在区域化党建进程中牢固树立城市大党建理念,适应多元多样、互联共生的特大型城市基层社区特点,以党建联建为基本方法,通过机制共建、义务共担、资源共享、服务共推,实现单位党建、行业党建和区域化党建互联互动互补,推动党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理格

局加快形成。

上海探索区域化党建经历了3个重要阶段。第一阶段始于2004年,此时区域化党建主要是作为一种领导体制出现的。通过“1+3”体制格局的建设,将社区空间中最重要的三大工作领域(即居民区、行政部门、两新组织)共同纳入到社区大党建的工作范畴内,初步形成了以党的工作覆盖社区全领域工作的基层党建运行架构。这一时期区域化党建的目标主要是“组织化、凝聚力、全覆盖”,全市各街、镇围绕充分发挥社区党组织领导核心作用的体制、机制展开探索。上海社区建设的整体性体制格局有了较大优化与提升。

以迎世博会为契机,上海区域化党建迎来了快速发展的第二阶段。这一时期,区域化党建的内涵得到重要拓展,其不仅是一种领导体制,更表现为一种跨领域、跨体系资源整合的灵活务实组织体系建设。例如,杨浦区建立了“1+12+4”的区域化党建联盟(1个区级联盟、12个街镇分会、4个行业分会),充分整合区域内各方力量,推动万余名在职党员联系服务基层一线。通过这一阶段的改革探索,区域化党建成为社区建设中资源整合的重要依托,为社区公共服务体系的优化、基层政府系统治理能力的提升提供了重要支持。

2014年,上海市委“1+6”文件提出“推进区域化党建,提高社区共治水平”,并从完善组织体系、创新工作机制、形成共治合力3个方面提出区域化党建深化实践的新思路,这意味着区域化党建开始进入第三个阶段。这一阶段中,区域化党建承担着推动治理创新的重要功能,且在实质上提出了更富深远意义的工作目标,即:通过推动、引导社区公共性的发展,使个体、群体和各类社区组织走出私人领域,关注社区公共问题,在更高水平推动多元治理、共同建设。

综上所述,上海当前正在推进的区域化党建实质上是一个“三位一体”的党建工作体系,工作内涵构成了一个相互补充、自我强化的功能体系:一是如果缺乏领导体制的推进与探索,后两个层次的功能也就无法发挥;二是如果没有资源整合机制的显性运作,领导体制就显得“空乏无力”,公共性塑造也缺乏重要的依托;三是如果缺乏依托共治的公共性生产机制,领导体制就很容易变得“空转”,资源整合也缺乏长效内生动力。客观来看,这种“三位一体”的区域化党建新格局对于引领基层自治共治形成了全新的工作体系与切入点。

(二) 引入自下而上公众压力机制,探索多元共治的基础制度保障

1. 当前的街道体制改革在调整上下级政府的权力边界和分权模式方面提出了新的改革思路。30多年的中国治理改革中,政府体系常常处于“放权—收权”的历史循环中,条块关系也因此不断调整,难以找到稳定的平衡点。当前的改革和基层实践在厘清上下级政府、条块间权力配置方面引入了一个新的机制,即强化了公众、社区自下而上对基层政府的评价、考核,将自下而上和自上而下的考核有机结合,从而超越了体制内循环的传统思路。通过运用社会机制改变基层政府与上级政府间的信息不对称格局,使上级政府在向基层充分授权,使其“有权有物”的同时可以有效实现监督,使治理体系的灵活性与协调性有效兼顾。这对于许多领域的政府改革都具有借鉴意义。

2. 当前改革在塑造现代社会多元治理结构方面形成了新思路。一是多元治理结构“治”什么,怎么“治”?这实际上涉及现代社会的公共空间以及公共治理规则如何形成的问题。二是自上而下的政府治理与自下而上的社会协调如何有机衔接。由于行政体系的运行机制与社会自我协调机制间存在着许多根本的张力,因此两者的有机衔接面临深层次困境。上海的基层治理改革针对上述两个问题分别从体制、机制上形成新的探索方向,即:通过推动基层政府的职能转变,实现向社会领域的有序赋权,进而激发社会力量参与治理的积极性;通过设立社区基金(会)等制度,推动基层社会自下而上形成公共事务,从而使“共治”有稳定的依托;通过区域化党建充分发挥政党组织的组织整合优势,以推动行政管理与社会参与间的有序协同、互动。

(三) 推动公共服务外包体系发展,形成多层次公共服务体系

上海是全国最早探索公共服务外包的城市,也是最早建成全市公益性招投标、公益创投平台的城市。市委“1+6”文件实施以来,各区、委办局在转移政府职能的同时加大服务外包力度。例如,静安区成立区级政府扶持社会组织专项基金;浦东新区塘桥等街道年度购买服务的投入规模已达千万元;全市已有多个街镇成立了社区基金会以专项购买社会服务。

基层的实践表明,当前这一轮改革至少在两个方面有效探索了公共服务外包体系建设的核心问题:一是解决了基层政府公共服务外包的原动力问题。与传统的街道体制下基层政府倾向于承担所有的公共服务任务的状态相比,在这一轮改革中,由于上级政府控制了街道的扩张冲动,制定了政府职能转变的相应制度保障,因此街道愿意将社会力量可承担的公共服务职能外包。二是在基层形成了公共服务外包的支持体系推动“三社联动”。在街道层面构建了支持社会组织发展的“社会组织服务中心”,在街区(块区)层面形成了汇聚社会组织活动的平台(如“邻里中心”“睦邻中心”等),在居民区探索党组织支持社会组织活动的新机制。这些做法为社会组织提供的公共服务有效“落地”提供了重要支持。

三、街道体制改革中存在的深层次问题

上海当前的街道体制改革从治理结构和总体运行模式方面作出了重要的探索,但与改革相配套的支持机制建设仍存在滞后与缺位现象。主要表现为:

区域化党建有效运行的系统支持机制仍有待探索

区域化党建是一个跨体系的系统工程,当前基层的实践仍主要侧重于制度平台建设,区域化党建运行机制的探索还处于起步阶段,存在以下不足:

街道区域化党建工作体系亟待系统梳理和顶层设计。目前基层区域化党建推进共治的体制架构普遍存在叠床架屋、缺乏梳理。街镇层次至少存在党建联系会议、社区委员会两个党建引领共治平台,平台之间在功能区分、运行流程、合作机制上缺乏关联,难以发挥制度的总体优势。此外,这些平台覆盖相同的社区代表,势必导致参与共治的单位和居民代表疲于应付,导致共治效能受到影响。产生这种现象的深层原因在于基层的“增量改革”思路,即上级组织尽可能不对“存量”制度进行调整,导致体制和制度越来越复杂,但内部整合水平却很低,运行成本日趋高昂。

区域化党建引领共治尚未形成全流程闭环的工作体系。突出表现为区域化党建与社区治理中许多关键性领域间缺乏深度嵌合机制,党建引领基层自治共治在治理的各关键环节难以发挥实质性作用。比如:区域化党建引领社区公共服务体系建设缺乏实际的抓手,前者在公共服务需求、项目设计、落地实施、后期评估等关键环节难以发挥作用;在引领社会组织发展时缺乏全流程的介入手段,尤其是在购买社会组织服务、事中与事后评估等关键环节缺乏抓手。这些关键领域的工作大多仍由街镇的单一部门推动,导致一些公共服务具有很强的行政色彩,社会组织也成为高度依赖的“准政府组织”。基层实践中出现了区域化党建从形式上看很完备,但在实际工作中存在“碎片化”运行的现象,党建难以在关键治理任务实施的全流程始终发挥系统引领作用。

开放化、社会化、网络化的区域党建亟须形成更富社会活力的党建公共服务平台。目前正在建设的社区党建服务中心尚难以完全发挥这一功能,一方面许多街道的党建服务中心力量配置不足,难以承担党建引领共治的事务。一些街道由于编制紧张,存在调用党建服务中心编制干其他工作。另一方面,现有党建服务中心缺乏专业化的团队支持,导致区域化党建的“落地”遇到许多困难。

(二)以“三公”为重心的街道职能转变亟需深层次运行的保障机制

治理转型的过程不是制度体系的变更就能简单促成的,还有赖于那些与新型治理模式紧密匹配的运行机制。以“三公”为重心的街道职能转变仍面临一些深层次的运行机制问题。

街道“三公”绩效的评估与激励机制设置问题。“三公”与社会治理领域的绩效存在多重评估标准和价值导向,而传统的自上而下的评估无法容纳这种多样性,因此大多只能设置一些简单的评估指标,这导致评估的识别度较低。例如,在评估街道社会组织发展现状时,既要考虑发展速度,又要考虑有效引导;既要考虑全面布局,又要考虑与中心工作契合度。由于这些标准间暗含一定的张力难以操作,因此上级部门往往只能设置一些简单的指标(如是否购买服务?是否有扶持文件),由此导致了考核评估与激励的弱化。

招商引资权上收后的街道灵活性与弹性不足问题。政府的有效治理必须保持上级政府与下级政府治理模式的高度一致性。如果上级政府的治理模式具有很强的弹性,经常以“运动式”方式下发治理任务,那么下级政府的治理实施也同样也需要一定的弹性和灵活性以应对各种不确定治理问题。在传统的治理模式下,上级政府向街道办事处下发治理任务就属于前述情形,此时街道手里的弹性与灵活性主要来源于招商引资的税收返还部分以及自身在人员聘用上的自由裁量权。街道体制改革后,街道传统的财政自由裁量权等被上收,但上级政府的治理模式仍未有根本性调整,仍然存在层层下压任务的情况,此时由于街道政府弹性和灵活性不足而导致的治理难题就会出现。

(三) 社会组织发展和公共服务外包体系改革需优化现有的支持与投入机制

“1+6”文件强调“培育社会组织,动员社会力量参与基层治理”以及“加大政府购买服务力度,完善购买服务机制”。在此政策指引下,当前上海的街道纷纷以项目化方式扶持社会组织发展,探索以公共服务外包的形式提升街道治理效能。调研中也发现一些深层次问题,值得引起重视。

一是政府购买社会组织服务与社区自治、共治体制相脱节。上海市委“1+6”文件强调通过社区自治和共治自下而上提出公共问题和形成议题。但实际操作中,基层政府和职能部门往往根据自己的工作判断来设置服务外包事项。由于服务购买部门用的是自有业务经费,其在购买服务时并不需要经过公共讨论环节,服务供应者也主要是对项目发包部门负责,由此导致宝贵的公共资金使用与公众参与相脱节。其后果是公共资金使用效率偏低,公共服务外包并未带来公众满意度的显著提升,也未增进社区自治与共治的活力。

二是服务外包的机制、平台碎片化,导致市场与社会组织缺乏稳定发展预期。目前上海公共服务外包市场存在较强的“权宜性”和“碎片化”特征。所谓“权宜性”指的是:许多政府发包方并无购买服务的长期规划,而是“一事一议”式的临时性购买服务,这导致市场和社会服务者无法对公共服务外包形成长远预期。所谓“碎片化”指的是:基层政府都以己为中心购买服务,但不同部门、不同地区的政府间缺乏协调与制度整合。在此背景下,一些社会组织很容易形成短期功利主义的发展路径。

三是服务外包过程缺乏竞争机制,属地保护现象较为普遍。由于当前街道不仅承担着公共服务体系优化的责任,同时还是培育、孵化社会组织的责任主体,因此其大多乐意购买自己孵化出的社会组织服务,导致公共服务外包市场呈现出显著的属地分割特征。一项大型调查表明,85.56%的社会组织仅在本街道/镇范围内提供服务。对上海公益招投标历年数据的分析也表明,跨行政区域中标的社会组织比例一直偏低,且即使成功跨区域中标的社会组织也常常遇到属地政府不支持的情况。

(四) 街道大部制高效运行需要区级层面的保障机制予以支持

调研发现,“6+2”的街道机构设置在运行中仍存在一些深层次问题,主要表现为:

上级对口部门的支持力度有所下降。在传统治理模式下,街道内设部门都明确对口上级“条线”机构,后者往往把街道相应科室看作自己向下延伸的“腿”,因此会给予相应的支持。但改革后,由于多数街道内设部门都需对口多个上级条线,在责任模糊的情况下,后者对街道内设机构的支持力度有所下降。改革前,如果民政科遇到社区服务社工人员配置不足现象,就会向区民政局反应,后者如果觉得面上普遍存在此类现象就会努力推动相应人员结构调整;但改革后,诸如服务办、自治办等工作涉及多个上级条

线部门, 这些部门在面对街道内设部门时普遍感觉责任分散了, 因此向下的支持力度有所下降。这意味着大部制承接的自上而下任务越来越多, 但得到的上级专业支持力度反而下降。

2. 跨领域的机构设置缺乏清晰的宏观政策指导。出于部门业务整合的目标, “6+2” 机构设置中会出现一些街道内设机构承接跨领域治理任务的现象。例如: 党建办承接的“区域化党建提高社区共治水平”任务, 就同时涉及组织部的党建业务和民政局的共治业务。由于上级部门间未形成这些领域清晰的协同工作机制, 因此基层街道内设的大部制也就很难在这些领域实现深层次的业务整合, 推动“1+1>2”的效能。

街道下设中心的专业化运行能力不足。“1+6”文件明确指出, “进一步强化各中心直接为群众办事的能力, 实现机关服务窗口化、平台化”。但实际运行中, 一些中心(尤其是社区党建服务中心、社区综治中心以及一些街道自设中心)的专业化运作能力不足, 导致许多服务事项最终还是要依靠居委会等传统治理渠道来实现。

四、对策建议

(一) 形成区域化党建推进社区治理创新的系统工作体系与运行机制

区域化党建是一项系统工程, 对于提升基层系统治理能力具有重要意义, 还是新时期塑造社区公共性, 提升党组织对社会领域驾驭能力的重要制度保障。

形成定位清晰、分工明确的区域化党建工作架构。建议市有关部门从总体规划、系统布局的视角, 对基层治理体系中党口设置的社区党建联席会议(及类似组织载体)和民政部门推动设立的社区委员会进行职能和定位上的梳理, 促进两者协同、联动。将街镇层次的党建联席会议定位为区域内资源整合的主要平台以及共治决策平台, 主要承担统筹领导和资源整合的功能; 将社区委员会定位为代表社区多元利益, 自下而上提取公共需求, 开展议事协商的主要载体, 承担社区公共性的构建功能。在工作流程上可以形成社区党委和社区委员会提议、党建联席会议商议、街道党员代表会议审议、社区代表会议评议的分工明确共治模式, 推动党建办、自治办等街道内设机构与上述共治平台形成分工、协同的对接机制。

2. 以公共服务和社会组织发展为切入口形成区域化党建引领共治的闭环工作流程。在街镇承担的因地制宜公共服务领域探索以区域化党建引领共治机制来构建自下而上需求导向型的公共服务供给模式; 以党建联建机制拓展公共服务资源; 以社区党组织引导下的社会评估机制持续优化公共服务效能。从而使党建引领和多元共治贯穿于公共服务实施的所有环节。在社区社会组织发展领域, 逐步改变街镇部门投入、部门决策和部门评估的碎片化购买社会组织服务模式。

3. 推动枢纽型的区域化党建服务平台建设。建议将现有的党建服务中心扩展为区域化党建的枢纽型服务平台, 鼓励党建服务中心通过孵化党群专业服务机构、购买服务等方式, 引入一批更具社会活力和专业化能力的社会组织为区域化党建的深化拓展提供支持服务, 尤其是在活动策划、人才支持、信息支持和平台支持方面为区域化党建“落地”提供支持。

(二) 形成与街道职能转变相匹配的新型保障机制

结合调研情况和借鉴发达国家塑造公共服务型政府的经验, 本文认为下一轮治理创新中, 基层政府绩效评估体系建设要解决以下问题:

超越“大而全”“标准化”的思路, 形成针对性和侧重点的治理绩效指标体系。未来可以探索在区的层次形成多种侧重点的治理绩效指标体系, 重点强调环境治理、社区服务体系或激发社会活力的评估体系。街道基层政府可以选择相应的评估框架, 借助于更为细分、更具识别力的指标来识别出基层政府创新、实干的程度, 有助于在充分尊重基层创新意识的基础上, 形成富有区

域特色的多种治理模式。

2. 引入第三方专业机构,开展基于过程和多维度的评估。借鉴部分区政府在绿化环卫等领域引入第三方专业机构开展评估的经验,在区的层次引入专业评估方法对街道治理绩效、治理能力和治理过程开展动态评估,对基层政府持续提升治理绩效的过程进行长周期历时性比较,从而对基层政府治理改革进程进行比较客观的评估。

3. 强化对各类政府热线的数据挖掘与开发,为基层政府效能评估提供公众导向的数据支持。综合采集社区事务受理服务中心、“12345 市民热线”、网格化指挥联动中心等信息渠道动态生产的大量数据,对基层政府提供公共服务的规模、反应速度、服务态度等进行实时评估,并作为考核街道党工委、办事处的重要指标。定期就群众长期反映的焦点问题,开展专题性的分析评估。

4. 以社区共治为载体,塑造社区多元力量关注社区公共问题的新机制。对街道党工委、办事处的评估需要社会多元力量的参与和关注。今后要进一步探索以区域化党建来推动社区委员会等共治载体的实质性运转,在社区内塑造社会力量广泛关注、积极参与的公共空间。

5. 需要解决招商引资权上收后街道基层治理中的弹性与灵活性问题。从目前的情况来看,首选的改革举措是逐步转变上级政府的治理模式。一是形成上级部门向街道部署工作的把关机制。建议在市、区层面建立行政事务“下沉”街道办事处的把关机制,统一处理上级条线部门及区职能部门向街道转移职能的事务。这种做法有助于形成政府内部职能转移的工作机制。二是形成上级部门委托街道办事处事务的资源保障机制。上级政府部门委托街道办事处事务时必须提供相应的资源保障和经费支持。三是鼓励街道因地制宜建立社区基金(会)。从而在街道层次形成多元资金筹措模式,并通过共治机制来形成敏捷反应的公共服务投入机制,进而解决部门预算制下财政资金灵活性不足的问题。

(三) 优化现有基层政府公共服务外包制度体系

1. 形成市级的公共服务外包长期战略框架。建议由市发改委、财政局、编办等部门主导,结合简政放权和政府转移职能的工作要求,设置上海公共服务外包的长期框架性制度。借鉴国际先进经验,明确在教育、社会服务、文化娱乐和卫生等领域的长期购买服务思路以及投入计划。以此来鼓励市场和社会组织形成长期发展的稳定预期,为形成具有上海特色的公共服务外包新型机制提供制度支持,加快研究和形成政府购买社会服务的基本行为准则。

2. 建成统一发布招标信息的公共平台和适度整合的服务购买平台。明确规定各级政府以招标方式购买公共服务必须统一上报需求信息,并在市级层面整合、动态发布,由此形成透明的公共服务外包市场。建议可采取“分步走”战略:即首先在区层次建立统一的公共服务购买平台(可借鉴静安区的经验)。待区级平台有效运行后,由财政部门出面在市级层次建立更高层次的统筹购买服务机制。

3. 强化区域化党建、社区共治在公共服务项目外包决策中的作用。通过充分发挥区域化党建在地区性公共事务的提取、议程设置和决策引导等方面的作用,使得现有区域化党建平台不仅成为整合资源的载体,而且成为社区公共服务需求研究、讨论与决策平台;通过充分发挥社区委员会等共治平台自下而上形成社区共治议题的机制,来确定街道因地制宜购买公共服务的事项、资金规模以及购买方式。这些改革不仅有助于逐步形成需求导向型的公共服务外包机制,而且可以极大地推进上海新一轮区域化党建和社区共治体制格局建设。

4. 强化对公共服务外包的效能监督与质量评估机制。引入专业评估机构对公共服务外包的全流程进行第三方监督;引入社会机制对政府购买服务项目进行社会效益评估,使公众满意度实实在在成为服务外包的重要考察机制;建立公共服务承接者资质与服务效能数据库,引入动态评级机制,引导公共服务供给的市场与社会主体健康发展。

(四) 推动街道内设机构的支持机制建设。

1. 依据“6+2”部门设置向上梳理区级支持体系。上海当前的街道体制改革不能单方面强调街道内设部门自下而上的适应上级部门分工安排,也要同步探索区级层次的配套支持体系建设。尤其是要针对街道大部制的部门设置,形成区级层次分工明确的业务支持体系,明确梳理区级“条线”机构对街道内设部门的支持责任,落实支持的机构主体。建议参考武汉、厦门等城市的经验,在推进基层治理创新过程中强化区级配套政策与街道治理体系之间的有序对接。

2. 推动区的政策联动支持街道大部制运行。系统梳理街道“6+2”机构设置涉及的跨领域政策事务,在区层面形成多部门协同的一揽子制度安排,以指导街道下设部门的高效运行。例如,区委组织部和区民政局就未来区域化党建推动社区共治的制度执行框架、要点等形成明确指导意见,推动社区党建办有序开展区域化党建工作;区民政局和相应职能部门就自治工作如何嵌入公共管理形成指导性文件,推动社区自治办公室有效开展工作。

3. 不断强化街道下属的中心建设,提升其专业治理能力。一是通过引入社会化机制和专业团队,提升各中心服务居民、凝聚群众的专业化能力,化解各中心现有队伍力量不足的问题。二是通过资源整合,通盘运用各中心下属的资源(尤其是人力资源),实现各中心的协同治理。三是进一步引入信息技术,以网络时代的互联网工作机制构建专业服务中心的网络支持平台,进一步强化政府内部信息的整合以推动公共服务效能提升,加强政社之间依托网络机制的有效沟通。