

# 门头沟区服务型街道的治理模式研究

——以街道大工委和地区管理委员会建设为例

科学的街道管理体制是实现服务型街道建设的关键,是街道能否担当服务功能的基础。因此,推进街道管理改革,构建服务型街道管理体制尤为重要。党的十八大报告强调指出,要进一步加快社会管理体制,十八届三中全会明确了创新社会治理体制的重要任务。为了贯彻落实中央和市委关于推进街道管理改革的意见要求。门头沟区于2013年开始作为全市街道体制改革的三个试点区县之一,率先启动街道改革,为全面推进街道体制改革积累了经验。本文从街道、服务型街道建设的概念及其发展过程、街道改革的背景、街道改革的方向和措施等方面进行了研究。

## 街道服务型街道建设的概念及发展过程

### (一)街道相关概念及机构设置

街道,原指建筑之间比较宽敞的道路。在我国街道又指乡镇一级的行政区。据统计,截至2014年底,我国共有街道建制5904个,北京市有街道办事处140个。门头沟区共有大峪街道、城子街道、东辛房街道和大台街道4个街道。

街道的管理机构是街道办事处。街道办事处是街道的上级政府的派出机关。街道根据工作内容,内设若干职能科室。

### (二)街道的建设和发展过程

我国的城市街道建设工作体系、发展快。各地形成了形式多样的街道管理体制。总体上经历了两个阶段。

#### 1.第一阶段:(1949年—1978年)

解放后到改革开放前,全国范围内的城市全面废除保甲制。经过改造合并,确立了区级建制为一级政府。城市里各式各样的基层群众组织并行。为了规范管理,1954年国家颁布了《城市居民委员会组织条例》,统一规定基层居民组织为居民委员会。国家通过制度化的途径将城市政权组织延伸到街道,全国各地开始建立街道,街道成为对城市社区实施管理的行政机构。

#### 2.第二阶段:(1979年—至今)

改革开放以后,街道的职权和各种资源配置明显不对称。出现了责任、权限失衡,条块分割、条块矛盾等问题,管理难的弊端很大程度上阻碍了城市的发展,街道体制改革迫在眉睫。北京市高度重视街道改革工作,并创造性地推动了第一轮改革先试先行。不断摸索确立了“一确定、两赋予、三分开”的工作模式,确立了街道对辖区管理负总责的地位。同时,明确了街道对职能部门派出机构的领导权或统筹协调权、对辖区管理机构工作的监督权和综合执法权。实现了政企、政事和政社分开。党的十八大及其三中全会以后,北京市按照会议提出的创新社会治理体制,改进城市管理方式的总体要求,启动了新一轮街道改革,构建全覆盖的街道网格化管理体系。

### (三)服务型街道与街道改革的关系

街道最大、最主要的功能之一就是服务功能。服务辖区居民、服务各类组织、服务经济社会发展稳定等。针对这个功能定位,国内很多城市很早就提出了服务型街道建设,服务型社区建设等理念,并形成了很多值得总结借鉴的经验。

服务型街道建设是街道改革发展的趋势和要求。服务型街道建设与街道改革是辩证统一的关系。搞好服务型街道建设就必须通过街道改革来实现,街道改革的重点和目的是为了更好推动服务型街道的建设。改革成功了,服务型街道建设就实现了。服务型政府的建设关键看改革的力度。两者关系密不可分。

实施街道改革,是门头沟区委、区政府根据中央、市委对地区社会治理水平提出的新要求,结合门头沟区实际情况,做出的重要决策,是发展形势倒逼出来的路径选择。

(一)街道改革是贯彻落实党的十八大精神的要求

党的十八大报告用整整一个部分的篇幅,对加强社会建设做了全面论述,将社会管理与民生并列为社会建设的重要内容,明确了“在改善民生和创新管理中加强社会建设”,强调“必须以保障和改善民生为重点”,“必须加快推进社会体制改革”,并提出了“四个加快形成”的目标任务。一是加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法制保障的社会管理体制;二

门头沟区位于北京市西部,辖区面积1450平方公里,山地面积占98.5%,全区辖9镇4街,常住人口29万人。2013年,门头沟区作为北京市街道体制改革的试点区县,率先启动了街道改革,为推动全市社会体制改革提供了很多宝贵经验,得到市委、市政府和相关部门的充分肯定。

#### (一)新规划引领街道改革

区委、区政府首先研究确定了街道改革总的方向。即按照“政社分开、权责明确、依法自治”的原则,以加大街道和地区办事处统筹协调能力为主线,以完善社区服务体系为支撑,以加强社区自治为重点,以开展社会动员为动力,进一步强化街道和地区办事处辖区负总责的主体地位,切实把街道和地区办事处工作重点转移到社会管理和公共服务上,促进街道和地区办事处职能由管理型向服务型转变,不断提升城市管理的精细化水平。

#### (二)新制度保障街道改革

制订了“1+X”系列文件。其中“1”就是一个推进全区街道改革的统领性文件,即:《关于进一步加强街

## 街道改革的工作背景

是加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系;三是加快形成政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制;四是加快形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会管理机制。

(二)街道改革是贯彻落实市委市政府工作任务的要求

北京市高度重视社会建设工作,在推进社会建设方面进行了有力的探索,推出了首都社会建设的工作思路和对策举措。比如,北京成立全国首个社会工委、社会办,虽然当时引起了很大争议,但现在这种北京模式逐步得到了认可。近年来,北京市狠抓社区建设,建立社区“三驾马车”(社区党组织、社区居委会、社区服务站)工作格局;在社会领域党建方面,抓“枢纽型”社

## 街道改革的主要做法

道和地区办事处工作的意见》;“X”就是一系列配套文件。包括:《街道地区管理委员会七个中心运行规则》、《关于进一步增强街道统筹协调功能的实施方案》、《门头沟区社会组织星火工程实施方案》等。

#### (三)新机构加强街道改革

各街道成立了“大工委”和地区管理委员会,在社区成立了“大党委”,强化街道在辖区负总责的主体地位,将辖区内的政府派出机构、驻区单位、各类社会组织等纳入区域化党建工作格局,对促进地区发展和跨部门的重大事项进行研究协商。这三个议事协调机构的构成特点和作用各不相同。

街道“大工委”书记由街道工委书记兼任,地区管理委员会主任由街道工委书记和办事处主任同时兼任,“大工委”和地管会成员均由街道提名、组织部门审核、区委任命,重点是吸纳区政府职能部门派出机构、驻区单位、有影响的企业负责人和地区人大代表、政协委员代表参与辖区服务管理。社区“大党委”书记由社区党组织书记兼任,设席位制委员,委员由社区党组织

会组织建设等等,都取得了很好的成效。但在街道问题上,没有更多地触及。在对待街道问题上,全国各地提出过很多不同的发展方向。但北京市具体要怎么抓,市委提出了明确的方向,要做实街道,要街道抓、抓街道,进一步明确和肯定街道在社会建设和社会管理中应有的地位和作用。

(三)街道改革是门头沟区发展和建设的

要求  
近年来,随着门头沟区转型发展、创新发展、跨越式发展步伐的加快,区委、区政府越来越重视社会建设工作,围绕着百姓的切身利益和实际需要对于群众需求的回应、对于十二类人群的服务管理、为民服务信息平台的建设等,做了大量的努力。

提名、街道组织部门审核、街道工委任命。重点是吸纳社区社会组织、志愿服务组织、物业公司和共建单位党组织负责人或党员代表参与社区建设。三个议事协调机构,以联席会议的形式组织成员单位对促进地区发展和跨部门的重大事项进行研究协商,整合利用辖区资源,参与社会建设和城市管理工作,成为街道发挥统筹协调功能的重要载体。

#### (四)新体系支撑街道改革

改革搭建了7个服务实体,或者说是街道层面的7个服务体系。这7个服务实体就是在地区管理委员会下设的七个服务中心,分别为:“街道事务综合管理中心”、“街道健康服务中心”、“街道文化教育服务中心”、“街道事务处理服务中心”、“街道城市建设管理服务中心”、“街道社会动员中心”、“街道综治维稳中心”。在街道综治维稳中心建立由公安、司法等执法部门人员组成的街道综合执法队,街道在相关执法部门的委托权限内,领导所属的联合执法队对辖区内的违建、违法经营、安全生产隐患等问题开展联合巡视和联合执法。

明确了7个中心的基础性任务。为推进改革举措的落实,区社会办牵头制定了《服务型街道行动计划》和重点任务分解,以7个中心为平台,确定了32项基础任务,健全服务体系,着力打造服务型街道和服务型社区。比如,街道事务综合管理中心要组织做好年度工作计划、建立辖区综合信息平台等;街道健康服务中心要建立辖区居民健康档案、要指导矽肺病人、精神病人科学用药及康复护理等;街道文化教育服务中心要组织开展文化活动和宣讲活动,要对不良青少年加强服务教育管理,开展社区青年教育、家庭教育活动等;街道事务处理服务中心要规范服务窗口管理制度和社区代办制等;街道城市建设管理服务中心要实施城市环境提升工程,做好“户分类、区收集、区运输”垃圾垃圾分类模式的推广落实等;街道社会动员中心要健全社区自治制度体系,实施社会组织“星火工程”等;街道综治维稳中心要建立综合执法联动机制,要开展司法调解、法律服务、治安巡逻等。

同时,在街道层面打破科室界限,各个职能中心的负责人由某一所组成科室主管担任,其他科室工作人员虽分属不同科室,但属于同一中心,在处置职能中心工作时弱化原有科室限制。综合四大街道情况来看,各个职能中心与组成科室情况如下:

门头沟区各街道地区管理委员会7个中心主要职能

机构名称	主要职能
1 街道事务综合管理中心	负责整合利用辖区信息、综合调处各项管理事务、履行街道机关内部管理相关职能、承担推进网格化社会服务管理协调指挥职能,负责以周例会的形式统筹协调、综合协调、整体部署社区事务
2 街道健康服务中心	负责统筹管理辖区医疗保健食品药品服务,协调指导社区卫生服务站、食品药品监督管理所工作
3 街道文化教育服务中心	负责辖区文化活动和精神文明建设的服务管理,指导“社区文化站”开展工作
4 街道事务处理服务中心	负责整合街道行政服务中心、社区服务中心和社保中心职能,统筹抓好辖区内行政服务、公益服务和志愿服务
5 街道城市建设管理服务中心	负责辖区内、街巷胡同的环境卫生、绿化美化、基础设施维护和小市政建设等工作,组织单位和居民开展爱国卫生运动,落实“门前三包”责任制
6 街道社会动员中心	承担党组织建设、干部管理、组宣、工青妇、人大等党群相关工作职责,推动区域化党建工作,组织培育、引进社会组织,统筹做好辖区购买社会组织服务工作
7 街道综治维稳中心	承担社会治安综合治理、维稳、流动人口与出租房屋管理、安全、信访、人民调解等相关职能

门头沟区各街道“七个中心”整合科室情况

机构名称	整合科室
1 街道事务综合管理中心	行政办、居民科、社区办
2 街道健康服务中心	计生办、红十字会、健康教育
3 街道文化教育服务中心	宣传部、武装部
4 街道事务处理服务中心	财务科、民政科、行政服务中心、社保所、社区服务中心
5 街道城市建设管理服务中心	卫生科、城管科
6 街道社会动员中心	工委办、组织部、工会、共青团、妇联
7 街道综治维稳中心	综治办、食药所、司法所

各街道在7个中心的基础上,结合各自实际和发展需要,可以增设相应的工作和服务平台,比如:东辛房街道就结合工作需要单独建立了石门营新区服务中心。在不改变原有建制的基础上,街道相应科室与7个中心对接。街道主管领导分别兼任中心主任,相关职能部门主管和专业管理部门派出机构负责人兼任职责对应的服务中心副主任。

#### (五)新规则规范街道改革

##### 1.建立了街道新的运行规则

街道和职能部门之间的运行规则是:通过街道大工委和地区管理委员会,推进条块结合,发挥主体作用。一是深化集体议事机制。涉及辖区发展的重大事项,需提交街道“大工委”和地区管理委员会充分协商、统一思想,形成初步意见后,提交街道工委决策。二是坚持联席会议制度。各街道“大工委”和地区管理委员会联席会议每季度要召开1次会议,成员单位向所属街道“大工委”和地区管理委员会汇报辖区工作开展情况和任务完成情况。街道“大工委”和地区管理委员会向成员单位通报辖区工作任务完成情况,对成员单位的工作安排和工作进度提出要求和建设。联席会每年要向全体成员单位通报辖区年度建设发展和重点任务完成情况。经联席会议成员单

位提请或有重大、紧急事项时,可召开专题会议。联席会以会议纪要形式部署工作。三是实行委托准入机制。职能部门未经区政府批准,不得要求街道设立各种临时机构,不得直接向街道布置工作任务。职能部门可以书面形式依法委托街道办理行政管理事项,并听取街道意见。对于职能部门的委托事项,街道主要领导、各中心负责人不得自行接受,更不能随意向各服务中心和社区摊派任务,需经街道工委研究通过,做出工作部署并提出对相应服务中心和社区的指导性意见,由街道事务综合服务中心向相关中心派单。四是强化街道对职能部门的考核评价。各职能部门履行辖区分配任务情况作为社会建设工作考核的重要依据。每年绩效考核前,街道要向区建设工作领导小组报告职能部门成员单位在街道工作的落实情况;要结合“四评一创”民主评议情况,向职能部门报告各职能部门成员的工作表现,对不认真履行职责的成员向其所任单位和区委组织部提出人事建议;要向区人大、政协和组织部门报告“两代表一委员”在街道工作中发挥作用情况。

##### 2.建立了街道7个中心内部的运行规则

地区管理委员会以街道事务综合服务中心为中心,对其他6个中心进行协调统筹。一是实行派单制。

街道事务综合管理中心是街道与职能部门联系和对接的平台,是街道综合事务的统筹协调中枢,根据街道工委会议决策,对街道全年工作要点和职能部门临时委托的任务,以派单形式向相应服务中心分配任务,实行项目化管理,明确责任人和完成时限,负责督办,并集中向区委、区政府和有关部门反馈工作完成情况。二是以中心为平台体系化运作。各街道以服务中心为平台分别建立信息资源统筹体系、健康服务体系、文化教育服务体系、社会动员体系、街道综治维稳体系、街道事务处理服务体系、城市建设管理服务体系。各中心按体系谋划和推进工作,要有年度计划和月计划,确定工作要点和创新内容,分别与相关的职能部门建立月会商制度和联动机制,把“条”上的工作在“块”上充分整合和统筹,系统、有序、部署、安排和推进工作。三是7个中心协调联动。各中心加强沟通和协作,特别是对需要在社区落实的工作,要通过例会形式,充分做好工作整合。具体的工作方法是:坚持年度务虚会议制度。每年年初,召开街道年度务虚会议,以7个中心的服务体系为单位研讨年度工作思路,确定年度工作计划,制定工作项目书,明确目标任务、参与部门、覆盖的社区和完成时限,加强工作的顶层设计和统筹协调力度。坚持月推进会议制度。每月月末召开一次推进会,通过中心汇报,集中把握各中心工作进度,协商解决工作推进过程中遇到的困难与问题,及时对下月工作进行对接和部署。坚持周例会制度。街道事务综合管理中心每周组织其他6个中心召开例会,各中心通报本周工作完成情况及下周工作计划,尤其是对需落实到社区的工作进行通报。在充分整合工作任务的基础上,集中向社区布置和指导工作。未在周例会上通过的事项不得向社区安排。

##### 3.建立了街道指导社区工作的运行规则

7个中心分别协调相关职能部门,按体系落实街道的各项服务管理任务,指导社区开展工作。首先街道干部要离岗工作。各服务中心的工作人员要分时分批地走进服务大厅、走进社区,要通过定时间、定人

员、定路线、定动作,确保工作人员的离岗时间。各中心工作人员进社区每周不少于三天,以巡查、巡访或交流座谈为主要形式,要坚持走访记录和“民情日志”制度。其次要加强进社区工作的过程指导。7个中心向社区部署和安排任务要做到“五有”,即:有目标要求、有具体内容、有推荐形式、有专门培训、有指导员联系,要在工作中有效传达中央、市委、区委的会议和文件精神,明确工作重点,结合社区实际挖掘典型和特色亮点,保障社区工作的规范有序。要摸清工作底数。各中心要摸清本领域工作的服务人员、服务资源情况和重点难点问题,掌握社区和居民的实际需求,要建立细致的数据库和台账,做到底数清、情况明。要提供支持保障。各中心要运用好街道“大工委”、地区管理委员会和社区“大党委”的统筹协调机制,将职能部门力量和各类社会力量拉到社区,帮助社区解决基础设施、绿化、卫生、停车、购物等方面的突出问题,为社区开展工作提供有效保障。要结合本中心的服务特点,对接1-2个专业社会组织或“枢纽型”社会组织,指导社区开展专业服务和志愿服务,并帮助社区培育草根社会组织,要结合实际向街道提出政府购买服务需求。区委社会工委每年下发《门头沟区政府购买公共服务项目需求》,以社区和居民服务需求调查为基础,确定了需求目录,要求各街道和社区对照需求目录,积极引进专业社会组织,并指导社区社会组织做好服务项目的策划,由社会组织更多的承接公共服务。

##### (六)调整了资金保障机制

推进了街道系统财政体制改革,按照财权与事权相结合的原则,建立权责一致的资金匹配机制,满足街道办事处任务逐渐集中和社区建设标准不断提升的需要。每年区委、区政府都要对全区社会建设项目资金进行预算,投入资金由区委社会工委统筹使用,专项资金转到各街道,为街道履行职责提供有效的财力保障。

课题组成员单位:  
中共门头沟区委党校 区委社会工委