镇管社区建设的模式、问题及其对策
——基于上海市 9 个镇的调研

周健

(中共上海市闵行区委党校，上海，201199；华东师范大学政治学系，上海，200241)

摘要：镇管社区建设是社区建设的新领域。基于上海市 9 个镇的调研，上海镇管社区建设主要有镇与居委会之间增加社区中心建制、镇与社区管理中心之间增加街道办事处或社区办事处、镇与居委会之间建立社区管理工作机构、镇与社区管理工作机构之间建立镇社会建设工作领导小组的四种模式。上海镇管社区建设主要在政府管理体制和运行机制、社区公共服务、社区居民融合、社区配套支持等方面还存在不足和问题。需健全完善镇管社区管理体制和运行机制、在镇层面创新共治的机制、在居委层面创新自治的机制、构建社区公共服务体系、培育发展社区社会组织，推进镇管社区建设。

关键词：镇管社区；社区管理模式；城镇化；政府管理；公共服务

中图分类号：C916 **文献标识码**：A **文章编号**：1672-3104(2013)01−74−07

针对镇属社区数目越来越多，同时镇属社区社会问题较多的状况，各地地方政府对镇管社区的体制机制进行了探索实践，形成了“撤镇建街”和“强镇扩权”两种主要管理模式。“撤镇建街”模式的主要做法是镇政府变为街道办事处，村委会变为社区居民委员会，村民转变为市民，实行社区化管理，居民享受与市民一样的养老保险、医疗保险、就业等社会保障。“撤镇建街”模式的优势在于有利于精简机构和转变政府职能。但是从各地的实践看，撤镇建街对社区的综合管理能级不但没有得到提升，反而一定程度有所削弱，并且易引发集体资产处理中的矛盾。近年在我国浙江、广东、山东、湖北等省,一批经济发达的市县下辖镇启动了“强镇扩权”[1]，通过纵向权力结构的扁平化和权力重心的下移，提高镇行政级别，赋予镇更多的自主权。通过“强镇扩权”，可以进一步推动经济强镇的发展。“强镇扩权”会引发一些问题，比如加大了协调区域经济发展的难度，被扩大的权力没有法律支撑和制约机制等。“镇管社区”是城市化进程中为解决普遍存在的体制滞后于功能的困境应运而生的基层政府治理模式，也是基层社会变迁过程中完善社区治理结构的必然要求[2]。本文基于对上海市 9 个镇的调研，力图对上海的镇管社区模式进行总结，对镇管社区建设中的问题进行分析，进而提出进一步推进镇管社区建设的对策建议。

一、上海镇管社区的四种模式

上海的镇管社区建设走了一条不同于“撤镇建街”“强镇扩权”的模式，从调研的情况看，上海的镇管社区主要有以下四种模式：

1. *在镇与居委会之间增加社区中心建制的模式*

在镇与居委会之间增加社区中心建制的模式以浦东新区 S 镇为代表。S 镇镇域面积为 34.19 平方公里，下辖 16 个村，41 个居委。其中城市化地区为 20 平方公里。S 镇在城市化功能形态比较成熟的 20 平方公里，探索实践了在镇与居委会之间增加社区中心建制的“镇管社区”模式，从而形成公共管理和公共服务有效下沉、社区自治共治逐步发育的一种社区管理模式。按照区域相对独立、社区居委会数量相对合适、人缘地缘相近的原则划分为 4 个社区管理区域，包括世博家园社区、永泰社区、杨思社区、三林社区，在每个区域分别建立社区中心。社区中心是集党务、政务、服务为一体的综合性组织，对镇政府的社区管理职能起到承上启下的作用。社区中心按照镇政府的各工作条线，设置社区党建、社区服务、社区文体等综合管

收稿日期：2012−10−03；**修回日期**：2012−12−02

基金项目：国家社科基金资助项目“‘共治’框架下社区治理新路径研究”(12CSH036)

作者简介：周健(1981−)，男，江苏南通人，中共上海市闵行区委党校讲师，华东师范大学政治学系 2012 级法学博士，主要研究方向：公共管理与社区建设.

理办公室，参见图 1。

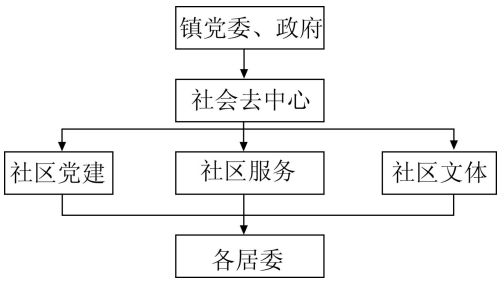

图 1　镇与居委会之间增加社区中心建制模式

2. 镇与社区管理中心之间增加街道办事处或社区办事处的模式

镇与社区管理中心之间增加街道办事处或社区办事处的模式以奉贤区 N 镇为代表。N 镇镇域面积 114.68 平方公里，辖有 17 个行政村，4 个社区(街道)，下辖 47 个居委会。目前城市化率达到 40%。经历 3 次乡镇机构改革，N 镇社区管理在镇与社区管理中心(社区居委会)之间设立“街道办事处”或社区办事处来管理社区的建设与管理。具体来说，“街道办事处”不是镇政府的事业单位，只是片区化管理社区居委会的枢纽型机构，没有内设科室，主要职责是信息收集和上传下达，配备工作人员 9 名。西渡社区办事处是 N 镇镇政府的“半派出机构”，级别是副处级，有一定财权和事权，但无人事权。社区党工委、办事处下设“一办四室”，领导班子有“一正四副”，共有工作人员 39 名。“社区管理中心”(社区居委会)因居民区规模小，将社区管理中心和社区居委会合署办公，参见图 2。

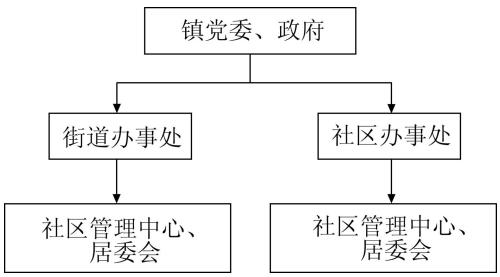

图 2　镇与社区管理中心之间增加街道办事处或社区办事处的模式

3. 在镇与居委会之间建立社区管理工作机构的模式

镇与居委会之间建立社区管理工作机构的模式以闵行区 P 镇、M 镇、X 镇和 H 镇为代表。镇与居委会之间建立社区管理工作机构的模式由于在组织架构上存在一定差异形成了两种亚模式，分别是“P-M”模式和“X-H”模式。

“P-M”镇管社区模式机构设置方面，在镇党委、政府与社区居委会之间设立社区管理工作机构，负责统筹社区建设与管理工作。社区管理工作机构实行居民区党委、社区管理办公室、社区事务管理服务中心“三块牌子、一套班子、合署办公”，一般内设行政、业委会指导、党建、精神文明创建、综合、物业等职能科室。工作职能方面，社区管理工作机构作为一个枢纽型组织，共同承担社区党建、社区建设、社区管理、社区服务、社区稳定、社区干部管理及社区精神文明建设等方面的综合协调、综合管理职能。镇各职能部门涉及社区的相关工作均由该机构进行统筹后落实到社区。人员配置方面，P 镇居民区党委书记由镇党委副书记兼任，下设两位副书记，其中一位为专职副书记(副处级干部)、一位由社区办主任兼任；M 镇居民区党委书记由镇党委组织委员兼任，社区事务管理服务中心副主任担任常务副书记(副处级干部)，社区管理办公室主任兼任副书记。两个镇社区管理工作机构的人员配备在 25 人左右，参见图 3。

“X-H”镇管社区模式机构设置方面与“P-M”模式相同，对居民区党委、社区管理办公室和社区管理服务中心人力资源进行整合，实行“三块牌子、一套班子”，内设党建、综合、物业等职能科室。工作职责方面，相比“P-M”模式，该模式下的社区管理工作机构负责的社区管理权限相对较窄，主要负责社区党建、社区居委会组建、社区服务、业委会指导、综合治理等工作，而镇各职能部门涉及社区的有关事务则“一插到底”，直接布置到社区居委会。人员配置方面，居民区党委书记由党委组织委员兼任，社区办主任担任居民区党委专职副书记。社区管理办公室配备工作人员 10-14 人，参见图 4。

4. 在镇与社区管理工作机构之间建立镇社会建设工作领导小组的模式

镇与社区管理工作机构之间建立镇社会建设工作领导小组的模式以闵行区 Q 镇为代表。这一模式和其他三种模式的一个重要不同是这一模式把村委会也纳入镇管社区的范围。机构设置方面，成立镇社会建设工作领导小组，组织领导辖区内的社会建设工作，领导小组下设办公室，设在镇社区管理办公室。同时，参照闵行区社会建设工作机构改革模式，成立镇社会建设工作党委，增挂居民区党委、综合党委牌子。镇社会建设工作党委为镇党委下属二级党委，与镇社区管理办公室合署办公。工作职责方面，该镇社区管理工作机构不仅承担统筹协调指导全镇社区党建、社区管理、社区服务等工作职能，还负责指导、协调“两

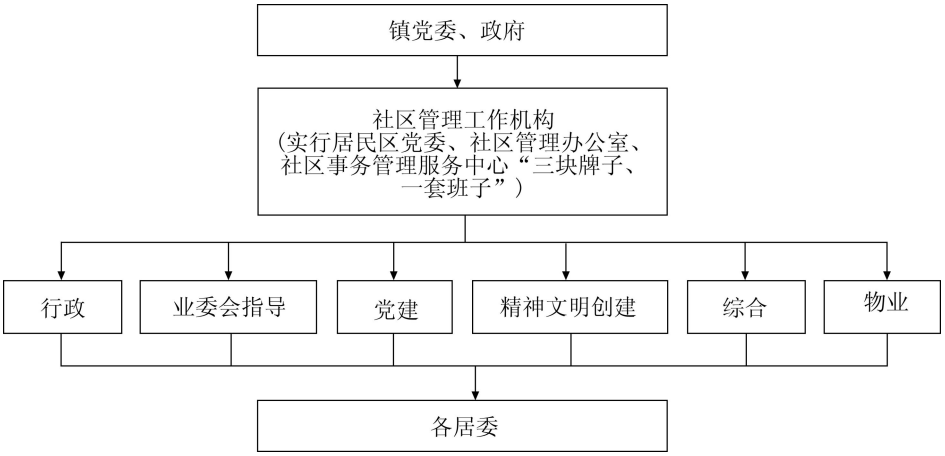

图 3 “P-M”镇管社区模式组织架构图

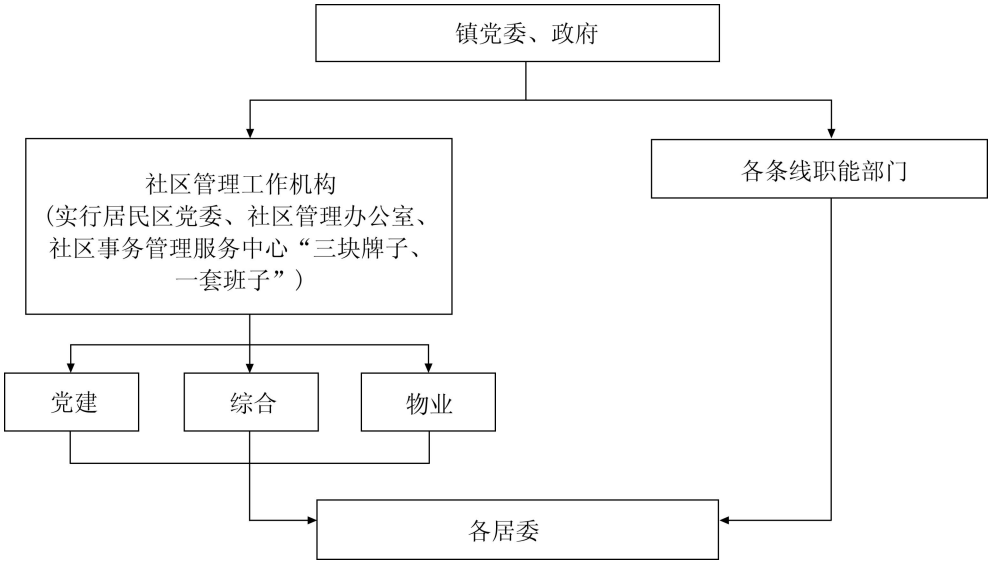

图 4 “X-H”镇管社区模式组织架构图

新”组织党建、村居基层政权建设、社区社会组织培育、社区商业、“村居共建”等工作。人员配置方面，按照机构改革“人随事走”的原则，将镇居民区党委、综合党委、社会保障事务中心民政救助办公室相关人员划入新成立的镇社会建设工作党委、镇社区管理办公室。镇社会建设工作党委、社区管理办公室核定人员编制总数为 20 名，其中班子成员 8 名，除书记 1 名(由镇党委分管领导兼任)外，副书记 3 名、主任 1 名、副主任 3 名均为全职，办公室工作人员 13 名，参见图 5。

二、镇管社区建设中的问题

当前，根据调研的情况，镇管社区工作组织架构已基本形成，镇管社区管理范围正日益扩大，镇管社区管理任务日趋繁重。镇管社区工作还存在四方面的不足和问题：

1. 政府管理体制和运行机制问题

当前各镇“镇管社区”工作机构设置、人员配备和职责定位都不尽相同；干部配置多样，工作人员来源广泛；社区管理职能界定不够清晰，部门间分工不明确，条块之间缺乏协调机制。作为居民区管理主体，社区居委会在社区管理中原本应发挥着至关重要的作用。访谈中，95%的居委会干部坦言，他们完成镇政府交办、协办的各种工作任务占其日常全部工作的80%以上。除此之外，上级政府职能部门还会经常以“进社区”为名，给社区布置各种检查、评比、创建、调研等工作任务。这样一来，居委会在日常工作中大多疲于应付，很难有精力和心思做好自己的本职工

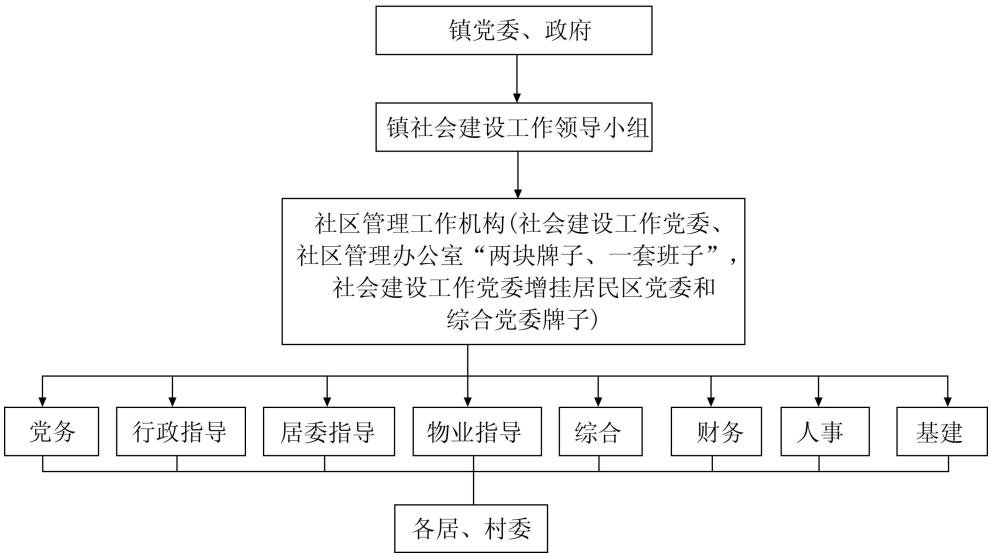

图 5　镇与社区管理工作机构之间建立镇社会建设工作领导小组的模式

作——自治。当前，镇对社区的职能方式“刚性”太强，而非“治理”。出于稳定的考虑，存在一定程度的“以政代社”的管理。处理社群矛盾方面，缺乏政府与社区居民理性沟通的多种渠道，一些涉及城郊结合部居民切身利益的公共决策群众参与度不高。

2. 社区公共服务不足问题

本次调研的 9 镇大多都位于城郊结合部，随着市中心城区人口大量导入，户籍人口的老龄化程度已日益加深，对为老服务需求较大，在社区建设过程中，开展形式多样的为老服务，满足老年人的各种保障需求，推动老年群体的积极老龄化，成为社区建设的重要任务[3]。同时对教育、医疗等公共服务的需求较大。大批本地农村居民变成城市居民，从制度上被划分到了市民群体，已完成身份的制度转变，但是失地农民因文化水平不高，没有技术经验，尽管得到动迁补偿，但是从社会融合来看还处于城市中的特殊群体，对社区公共服务的需求较大。由于城郊结合部房租相对中心城区低廉，这些镇迅速增加的主要是来沪流动人口，这部分人群的流动性较大，难以及时提供人口健康、计划生育、社会保障、社会福利等方面的公共服务。据调研，目前居民所享受的服务项目大多是私人性质的便民小商品服务，且层次较低，大多在于满足居民的基本生活需求，如介绍保姆、送报纸、理发、水电维修。相比较而言，与绝大多数居民需求相关的为提高生活质量的公共服务项目，如社区环境整治、社区公共娱乐设施建设及活动开展、社区公共秩序的维护、营养保健咨询、法律咨询救济、优质物业服务、社区医疗救助等欠缺而同时日益为居民所关注。

3. 社区居民融合问题

所谓社会融合，是指新移民在居住、就业、价值观念和生活方式等各个方面融入城市社会、向城市居民转变的过程，这个过程的进展程度可以用新移民与城市居民的同质化水平来衡量[4]。镇管社区辖区内的居民主要由原住民、动迁居民、商品房居民和来沪人员等四类人员构成，由于文化程度、生活习惯、收入水平、兴趣爱好等方面存在较大异质性，他们对社区有不同的需求。群体之间的这种心理疏离导致生活中的交往互动不足，容易形成群体间的隔离和矛盾。大多数居民参与社区公共活动的热情不高，缺乏居民自治的民主意识。同时，来沪人员融入城市的问题比较突出，他们面临着城市其他社会阶层无法比拟的生存压力，极易产生挫折感，容易滋生社会治安问题。

4. 社区配套支持问题

大部分城市化社区工作干部配备明显不足，专职居委干部偏少，聘用干部年龄过大，60 岁以上的居委干部仍有一定数量，比如 M 镇 20 位，Q 镇 33 位。个别镇 50 岁以上居委干部所占比较高，如 M 镇 252 位，占镇居委干部总数的 65.6%，Q 镇 135 位，占镇居委干部总数的 46.6%，导致社区工作缺乏专业性和创新性。社区居委会信息化程度不高，社区信息化发展明显滞后于中心城区的社区居委会，影响到当地的人口管理、治安维稳、社区服务等工作。社区居委会可以利用的公共服务资源不够，尤其是从事社区管理和服务的公益性社会组织偏少，造成镇共治主体缺乏，社区居委会自治能力相对弱化。公共管理成本在镇级财政支出中的比重逐年上升，导致镇级财政压力较大。

同时，基层政权的绝大部分社会管理资源配置仍然以户籍人口为基数，客观上造成同一地区居住的城乡居民社会福利和保障水平不均等现象。公共服务设施配套滞后，物业管理队伍资质参差不齐，直接影响到镇管社区管理水平，也无法满足当前居民群众对社区建设“你呼我应”的需求。流动人口比例过高，“人户分离”的人口逐年增多，使得社区公共资源很难做到准确、合理的配置。

三、进一步推进镇管社区建设的对策建议

社区是社会的基本单元，加强社会管理的重心在社区，改善民生的依托在社区，维护社会稳定的根基在社区。社区已经成为加强社会建设创新社会管理的重点区域，为进一步推进镇管社区建设，提出以下对策建议：

1. 健全完善镇管社区管理体制和运行机制

在当前各镇不同的镇管社区体制下，逐渐建立起机构相对统一、职能相对固定、机制相对健全、人员相对专业的“镇管社区”管理体系，在社区管理机构名称和职能定位、组织架构等方面做出明确的政策规定，以便更好加强社区建设和管理工作。对于政府社区管理的派出机构或委托机构要给予合理赋权，依法实施对社区社会事务、社会组织、社会生活的管理。重点做好两方面工作：一是理顺镇与社区管理工作机构的职能。进一步明确基层政府在社区建设和管理上的职责，规范“镇管社区”管理模式中间层社区管理工作机构的功能定位、机构设置、人员编制以及运行机制，赋予镇社区管理工作机构在社区党建、社区建设、社区管理、社区服务、社区干部管理及社区精神文明建设等方面的综合协调、综合管理职能，充分发挥其职能主体作用。二是加强小区综合管理。深化拓展“四位一体”社区管理机制，构建居民区党组织、居委会、物业公司、业委会与房管办、城管中心、派出所分工协作、互联互动的“4+3”工作机制，共同促进社区综合治理。区分各类小区的不同特点，健全管理组织和工作机制，注重加强城郊结合部地区、“城中村”和撤村队后的社区管理工作，消除社区管理“空白点”。

2. 在镇层面创新共治的机制

目前，社区共治没有权威性的定义，根据现有研究，一个比较合适的定义是：社区共治是政府、社区组织、辖区单位及居民、企业组织等基于市场原则、公共利益和社区认同，协调合作有效供给公共物品，满足社区需求，优化社区秩序的过程和机制。从而明确了社区共治的主体、原则和目的。镇管社区建设有必要在镇层面创新共治的机制。包括三个方面：一是建立镇共治的决策机制。公共管理领域的治理以善治为目标，善治是一个还权于民、还权于社会的过程。镇党委致力于畅通民意通道建设，通过三联四会制度、组团式联系服务、网络舆情沙龙等民意收集载体，鼓励多元主体为社区建设和管理建言献策，以需求为导向决策公共事务。二是搭建镇共治的议事平台。社区公共管理具有公共属性，因此治理过程必须变“行政控制”为“民主协商”，保障社区居民的议政权、建议权和监督权。以党员议事会、居民公共客厅、居民(代表)议事会等载体，建立社区居民议事、协商、听证、监督的平台，实现共治的常态化。三是完善镇共治的实施载体。在镇公共事务的执行层面，在镇党委的领导下，政府、社会和市场各司其职、合作互动。依托社区公共管理服务信息化平台，实现内外联动、条块联动。成立镇社会组织服务(孵化)中心(园)，让社会组织承接溢出政府职能的公共服务项目。成立社区房屋托管中心，构建租赁管理和群租整治的社会化、市场化、专业化平台。

3. 在居委层面创新自治的机制

社区居民对公共事务的参与构成了社区治理的重要方面，社区参与是“共同体”意识的表现，也是推动社区自治的关键所在[5]。以自治能力建设为核心，全面加强社区居委会建设。通过剥离不属于社区居委会职责范围的事项或专业性较强的工作，切实为社区居委会减负，推动其职能归位。同时，成立相应的社区行政职能代理机构和社区专业服务机构，推动形成以社区党组织为核心、社区自治组织为基础、社区服务平台为依托、其它社会组织为补充的“多元共治、共建共享”的新型社区治理结构。重点做好三方面工作：一是推进“自治家园”建设。积极推行居民民主评议居民区干部工作，落实民主选举、民主决策、民主管理、民主监督等各项措施，保障居民依法行使民主权利。完善居民自治机制，深入推广听证会、协调会、评议会“三会”制度，建设网上居委会，提高居民参与社区事务管理和公共服务的能力。二是建立枢纽型的居民区自治理事会。现在很多小区都有群众自发组织或居委会组织的各种文体团队、健身团队、旅游团队、敬老帮困团队和志愿者团队，居民参与社区活动的积极性也越来越高，但条线过多，反而减弱了这些团队的影响力和作用发挥。因此，积极发挥居民区党组织的力量，将这些群众团队整合起来，设立居民区自治理事会，理事会将社区中的各类群众团体整

合起来，根据这些团队的内容分为综治、调解、民政、卫生、老龄、青保、文艺等专业委员会，由居民区党组织成员或热心社区工作的居民担任各专业委员会的负责人，专人专管，内容集中，目的明确，居民区党组织与居民区自治理事会负责监督和辅助各专业委员会工作的展开，并定期召开负责人联席会议，交流工作开展情况，实现信息沟通和资源共享，实现全方位多元化的居民自治。三是加快社区服务站建设。为解决居委会任务繁重这一问题，应将居委会的一部分工作转移到社区服务站，由镇向社会公开招聘专职社会工作者，然后派到每个居委会，其主要职能是承接镇及上级其他政府部门下沉到基层的社会性和行政性事务，以及居委会剥离出来的社会性事务、社区公益性服务等，从而为居民委员会减负，使其回归到基层群众性自治组织的法律定位，积极推进基层民主建设。

4. 构建社区公共服务体系

把不断满足社区成员的物质文化需求作为社区服务的出发点和归宿，把解决社区居民尤其是困难人群的基本物质文化需求作为社区服务的首要任务，把满足绝大多数社区成员普遍而又迫切的需要作为拓展社区服务的工作重点，把促进社区成员的全面发展作为社区服务的重要目标，把社区群众的受益率、参与率和满意率作为衡量社区服务发展水平的重要指标[6]。灵活运用行政机制、准市场机制、市场机制、志愿机制等，提高社区公共产品与公共服务的供给效率。配足配强社区管理力量，加大社区公共事业的投入，保证各项社区基本服务落实到位。进一步改进镇公共财政管理机制，将市场运作机制和项目推进模式引入社区公共服务领域，逐步形成项目申报、项目管理、项目跟踪、项目考评为一体的“项目制”管理体系。重点做好三方面工作：一是加快社区服务载体建设。推进社区事务受理服务中心标准化建设，健全前台“一口受理”、后台协同办理的工作机制。完善社区卫生服务中心运作机制，提高社区卫生服务质量，方便群众就医。加强社区文化活动中心建设，通过创新专业化、社会化运作模式，完善公共文化服务资源体系。积极推进社区生活服务中心建设，整合各类社区资源，提供就近就便的社区生活服务。努力促进公共服务的便捷度和可及性，提高居民满意度。二是完善社区综合帮扶网络。探索既体现居家养老特点，又适应老龄化进程，多层次、多样化的养老助老服务模式，逐步完善老年人就医、康复、学习、家政等服务，努力提高老年人生活品质。完善残疾人服务设施，提供多种方便生活和康复的服务帮助残疾人改善生活质量。以创造条件使来沪人员融入城市发展为导向，设计好与国家社会保险、农民工养老保险、新型农村合作医疗保险相衔接的政策，逐步解决农民工及同住子女在教育培训、住房、文化生活等方面的实际问题。探索建立低保边缘群体预警机制、特困群体帮困托底机制，发挥慈善事业作用，完善社区综合帮扶网络。三是创新社区公共服务供给方式。改变政府单一供给主体的传统模式，积极发挥居委会、企业和社会组织在社区公共服务供给中的作用，在明确政府供给责任的前提下，努力实现社区公共服务生产主体的多元化，即社区公共服务的供给主体是政府，但是社区公共服务的生产可以是企业和社会组织，政府和居委会做好沟通工作，同时对社区公共服务的质量和价格水平进行监管和监督。

5. 培育发展社区社会组织

社区社会组织根据居民不同需求，在社区居民意愿集结、邻里互助、纠纷调解、专业性服务等社区公共事务上发挥积极的协同作用，对政府管理形成必要而有益的补充[7]。在镇管社区建设中应积极发挥社区社会组织在社区治理中的作用。努力培育各类民间团队，使之成为连接居民，反映居民诉求，满足居民需求的重要载体。按照社会需要、群众需求的原则，统筹发展利益表达类、公共服务类、矛盾调处类、群团文娱类社会组织，优先发展和重点扶持一批以贴近群众、类型齐全、各具特色、公信力高的公益性社会组织。一方面，政府应进一步加大政策扶持和资金扶持力度，通过制定政策、设立社会组织发展专项资金、降低门槛等方式来推动社会组织的发展。另一方面，通过政府引导、定向委托、合同管理、评估兑现运作机制的建立，将原来由政府部门承担的一批事务性、服务性工作交由社会组织来承担，推动新型政社合作关系的建立。尤其是在社会组织发展初始阶段，政府部门要积极做好政策引导，使其在培育发展过程中具备更好的生存根基，并在资金和业务等方面给予必要的支持和指导，使社会组织能够扎实立足，并逐渐实现稳步较快发展。鼓励社会力量创办文体保健、养老助残、社区救助、社区维权、社区服务、教育培训等公益性社会组织，使社区居民群众享受到优质、专业、多样的社区公益服务。另外，加强对社会组织的服务和管理。推动镇社会组织服务中心建设，探索社会组织自我管理、自我服务、自律自治的工作机制。在房屋租赁、场地使用、设施设备等方面扶持初创期社会组织。探索枢纽式组团式服务管理模式，充分发挥工青妇等社会组织的骨干作用。健全政府购买社会组织服务运作机制，开展社会组织公益项目招投标工作，弥补政府和居委会管理和服务力量的不足，不断满足

多样化、个性化的社区服务需求。

参考文献：

[1] 孙柏瑛.强镇扩权中的两个问题探讨[J]. 中国行政管理, 2011, (2): 43−46.

[2] 俞晓波. 快速城市化进程中的“镇管社区”模式研究——基于浦东的实践[J]. 中国行政管理, 2012, (8): 124−126.

[3] 杨发祥, 施丹. 镇管社区: 社区管理模式的一种新探索——以上海浦东 S 镇为例[J]. 福建论坛•人文社会科学版, 2012, (7): 150−155.

[4] 童星, 马西恒.“敦睦他者”与“化整为零”——城市新移民的社区融合[J]. 社会科学研究, 2008, (1): 77−83.

[5] 肖林.“‘社区’研究”与“社区研究”——近年来我国城市社区研究述评[J]. 社会学研究, 2011, (4): 18−246.

[6] 郑杭生. 社会公平正义与和谐社区建设——对社区建设的一种社会学分析[J]. 中国特色社会主义研究, 2007, (6): 36−42.

[7] 郁建兴, 金蕾. 社区社会组织在社会管理中的协同作用——以杭州市为例[J]. 经济社会体制比较, 2012, (4): 157−168.

The models, problems and countermeasures in town managing community building: a survey of nine towns in Shanghai

ZHOU Jian

(Party School of Minhang District Committee of C.P.C, Shanghai 201199, China;
East China Normal University, Department of Political Science, Shanghai 200241, China)

Abstract: Town managing community construction is a new area in community construction. Based on the research of nine towns in Shanghai, we found that there are four main models in Shanghai town managing community building, which includes: building community management center between town and neighborhood committees, building street office between town and community management center, building community management agency between town and community management center, building town social construction leading group between town and community management agency. The problems of the town managing community in Shanghai show in government management system and work system, community public service, community residents assimilation, community related support system. To promote town managing community building, and perfect managing and working system of town managing community, it is essential to set up a new co-government system in urban and self-government in community committees, establish community public service system and develop community social organization.

Key Words: Town managing community; community management model; urbanization; government management; public service

[编辑：颜关明]