

DOI:10.13253/j.cnki.ddjjgl.2015.11.008

# 城市治理导向的社会服务管理创新刍议

## ——以杭州为例

◆ 李明超

(杭州国际城市学研究中心暨浙江省城市治理研究中心, 浙江 杭州 310002)

[摘要] 城市治理主要涉及城市空间内不同的权利主体——政府、社会组织和城市居民。我国城市化的迅速发展奠定了城市治理的时代背景和外在基础, 城市社会管理体制的变革提供了城市治理的政治动因和内在动力。近年来, 杭州依托复合主体参与协商民主的机制, 通过在全市建设基层社会服务管理中心及其数字平台, 进一步整合辖区公共行政资源, 各城区深入探索服务管理体制创新, 着力提升社会服务和管理水平, 逐步实现了社会资源和公众参与渠道的优化配置, 即在参与协商民主的框架下实现了从社会复合主体到城市品牌网群再到城市治理的发展跨越。巩固深化城市治理导向的社会服务管理创新成果, 需要继续探索系统治理、依法治理、综合治理、源头治理的社会服务管理和治理体系建设的基本路径。

[关键词] 城市治理; 复合主体; 社会管理; 社会服务管理中心; 治理体系

[中图分类号] F299.2; D63

[文献标识码] A

[文章编号] 1673-0461(2015)11-0044-05

党的十八届三中全会明确把“完善和发展中国特色社会主义制度, 推进国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标, 并专章部署创新社会治理体制, 强调“创新社会治理, 必须着眼于维护最广大人民根本利益, 最大限度增加和谐因素, 增强社会发展活力, 提高社会治理水平, 全面推进平安中国建设, 维护国家安全, 确保人民安居乐业、社会安定有序”。治理是多元社会主体在平等、参与、沟通、协商、合作基础上形成的经济社会事务互动管理机制, 其实质是在利益整合基础上建立的以问题为导向、追求共同利益、解决公共物品有效供给的综合管理过程。治理可分为全球治理、国家治理、城市治理、社区治理等不同层级, 其中城市治理是国家治理的源头和基础。城市权力分配运行体制与经济社会发展之间的关系一直是现代民主实践的核心问题, 如何在城市空间内协调两者之间的关系, 是推进城市民主制度建设的关键。治理的理论前提在于, 每个主体的考量和行为模式都源自于其特定的利益需求, 从而据此构建多元主体之间相关利益的分配调节机制。在多中心治理的典型模式中, 城市事务的利益相关者是分析城市治理结构的关键变量。社区治理既是城市治理的重要节点, 也是

城市治理的基本单元。社区是户籍人口与非户籍人口、原住民与外来人口等城市市民栖息、生活、交往和互动的邻里空间, 市民通过家庭、邻居而融入社区, 社区治理是和谐社会的基础。由于生活需要彼此关联, 市民之间的和睦有赖于社区认同, 形成相互帮助、相互照应的亲密情感联系。社区成员因籍贯、职业、收入、文化程度、志趣和个性等不同, 会产生不同的利益诉求甚至矛盾, 因此需要通过制度化的城市治理进行调节。以社区治理为载体的城市治理实质上是管理与自治的复合形式。近年来, 杭州通过大力推进社会服务管理与和谐社区的体制建设, 推动城区开展多种类型的服务管理创新, 培育发展各种功能的复合型社会主体, 进而探索了城市治理导向的社会服务管理实现路径。

### 一、城市治理导向的社会服务管理理论探讨

在肇始于英国工业革命的两百多年的城市化进程中, 西方国家公共管理理论创新和改革探索卓有成效, 在城市治理理论范式方面主要出现了三次较大的理论转向: 先从传统区域主义到公共选择理论学派, 再到新区域主义。虽然不同的理论范式各有侧重和优劣之处, 但在不同学者和改革家的整合下逐渐被吸收到各类城市治理运作机

收稿日期: 2015-03-01

网络出版网址: <http://www.cnki.net/kcms/detail/13.1356.F.20151106.1006.008.html> 网络出版时间: 2015-11-6 10:06:57

基金项目: 杭州市科技计划软科学研究项目《杭州预防和治理“城市病”的对策研究》(20130834M27); 浙江省哲学社会科学重点研究基地浙江省城市治理研究中心课题(2014z07)成果。

作者简介: 李明超(1980-), 男, 山东平度人, 杭州国际城市学研究中心暨浙江省城市治理研究中心(省社科重点研究基地)副研究员, 博士, 硕士研究生导师, 研究方向: 文化规划与城市空间治理、创意经济与智慧楼宇社区。

制中，形成了各具特色的城市治理模式。我国城市管理模式的变迁受国内经济社会结构转型和西方公共管理改革的双重影响，完整经历了管制模式、经营模式和治理模式三个发展阶段。改革开放以来，我国进入快速城市化时期，尤其是1994年以后，城市逐渐成为国家经济社会发展的主要载体。如何在城市空间内形成一个合理、有效的整体发展模式，寻求建构现代社会良性治理的发展路径，成为我国城市治理中的核心议题。从国内研究情况来看，城市治理议题多集中于公共管理、城市规划、区域经济、人文地理、社会学等学科领域，研究的主题和内容主要集中于城市治理的兴起背景、基本含义、主要模式、分析框架、实践经验、绩效评估、研究述评等方面。总体来说，国内学术界有关城市治理的研究仍有待加强，现有成果多停留在介绍西方城市治理理论、具体经验和比较研究层面，对城市治理中的政府自身建设、基层经验、民间组织、企业与政府良性互动参与治理等方面，尚缺少深入的系统研究。

城市治理对政府管理提出了新的诉求，需要城市政府协调好政府自身利益和城市公共利益之间的关系，在兼顾政府自身利益的同时，坚持以城市公共利益至上的原则，大力提高城市政府的公共精神和公共意识。只有这样进行正确的利益定位，才能保证城市政府利益机制的正确性和合理性，也才能承担起在城市治理中的引导者、监督者和维护者的职责，成为城市治理的核心。从政府管理下的大包大揽向城市治理导向的社会服务管理体制转型，是城乡一体化发展背景下的市场经济体制对政府管理模式所提出的改革与创新要求。与传统的城市政府管理相比，现代的城市公共治理在参与主体、信息平台、组织制度、规范体系等方面进行了创新性的探索，主要体现在：

第一，多元治理的参与主体创新。传统城市管理模式的基本特征，就是以政府组织为单一管理主体。在公共产品和公共服务的生产与供给上，政府习惯于大包大揽或垄断经营，没有动态地反映公共服务消费者的需求结构变化，社会公共参与的渠道狭窄，公民参政议政的效能感低，导致政府不堪重负而且费力不讨好。现代公共治理模式以公众偏好或市民对公共服务的实际需求及满意程度为导向，同时结合公共资源的可支配程度，来改进城市管理和公共服务的方式。这种顾客导向的有效供给模式，尊重公共选择、注重通过NGO、CBO和VO等公民社会组织提高公众参与水平，促使公共服务的消费者参与公共服务的生产、供给、提升与维护之中。

第二，多元治理的信息平台创新。城市政府管理的基本工具是法定权力与政府管制。在公共

治理的工具体系中，政府管制、法律强制仍然是必备的手段。然而，当社会发展到要求政府淡化强制管理、突出社会服务职能的时候，政府在确保信息采集和传递畅通的情况下放松管制，充分采用分权、授权、谈判、协商、合作、自治等方式方法，被证明是必要和有效的。

第三，多元治理的组织制度创新。政府管理的组织结构是科层制度（官僚制），其长处是使政府过程像结构精密的钟表一样按部就班地运转。面对日益分化的、不确定的、动态的现代社会，这种组织制度暴露其僵化和低效的弊病。因此，城市治理导向的政府城市管理体制改革，需要建构动态合作的、网络结构的、社区自治的城市管理模式，提高治理组织的灵活性，降低城市运营成本、提高管理效率和效果。

第四，多元治理的规范体系创新。政府管理的规则体系是法律、法规和政府政策。按政策办事，依法行政是政府行政管理的基本要求。对于城市治理活动来说，法律、法规和政策是其规范体系的基础和核心。在这个基础上，还必须建构授权合同、契约、自治章程、行业规章等社会规范体系和协调机制，以弥补法律、法规和政策的不足。就城市管理来说，城市治理更加注重采取说服的、契约的、多边的、自治的方式来调整和调节复杂多变的社会关系和利益矛盾，而不是依赖压服的、强制的、单边的行政控制或命令主义的方式方法。

总之，随着城市化的推进和城市利益多元化诉求格局的形成，城市社会管理面临越来越多的挑战，一方面城市管理需要向城市治理转变，另一方面城市治理导向的社会服务管理亟须引入系统综合的治理理念。以系统科学为指引，积极构建城市治理导向的城市社会服务管理模式，对中国避开西方国家走过的弯路，走向统筹协调的精明增长之路，具有重要的借鉴意义。系统治理既是对社会系统的综合管理，更是运用系统论的观点对城市复杂系统实施的系统化管理，即遵循系统科学理念，运用系统思维方法，对服务管理对象进行全过程、全方位的立体式管理。基于系统治理的理念，城市治理可定格为由党政界、知识界、行业界、媒体界、市民界等不同社会主体，通过互动、民主方式建立复合的决策参与机制，以实现共同治理城市公共事务的管理模式。

二、城市治理导向的杭州社会服务管理实践探索

近年来，杭州以深化基层社会管理“规范一体化、管理信息化、服务高效化、协同社会化”建设为目标，积极推进城市街道、社区服务管理模式创新，着力提升社会管理和服务水平。围绕

建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的城市社会服务管理网络体系，强化城市社区组织建设，加快推进城市社区党组织、社区居委会、社区公共服务工作站“三位一体”的社区组织建设，强化健全基层服务管理力量，形成社会服务管理的合力，在城市治理导向的社会服务管理实践方面积累了宝贵的经验。

第一，探索建立复合主体的参与协商民主机制。在公共事务治理中，管理主体、管理对象具有愈发突出的开放性、复合性、协商性和灵活性特征，特别是将协商民主和社会复合主体纳入了城市治理范畴。协商民主强调在多元社会群体共处的现实背景下，通过社会团体和普通公民的积极参与，使得决策和立法达成共识。协商民主的实质，就是要实现和推进公民有序的政治参与。在党的领导下，把协商民主与选举（票决）民主结合起来纳入依法治国的体制，把“公民有序的政治参与”这一现代民主精神作为民主和法治建设的重要内容，引导群众以理性合法的形式表达利益要求、解决利益矛盾，协商治理城市，共同构建和谐社会。随着城市经济社会的全面发展，杭州市意识到单一主体的社会管理结构正在被打破，亟须构建多元社会主体协作的公共治理体系，即社会复合主体，大力培育以推进社会性项目建设、知识创业、事业发展为目的，社会效益与经营运作相统一，由党政界、知识界、行业界、媒体界、市民界等不同身份的人员共同参与、主动关联而形成的多层架构、网状联结、功能融合、优势互补的新型创业主体。培育社会复合主体，是政府引导城市治理的积极探索。例如，城市品牌网群以“让我们生活得更好”为价值共识，以“生活品质”城市发展理念和城市品牌的研究、宣传、推广为目标，构建了“研究中心+研究社团+展览、推广、制作机构”为一体的复合型社会主体，成功组织了生活品质点评活动、生活品质全国论坛、生活品质调查发布等重大活动，有效反映了社会各界对城市生活品质建设的意见建议。2006年3月，定位为杭州“智库”和“外脑”的杭州市决策咨询委员会成立，聘请在杭州的高等院校、科研机构、媒体单位、文化团体的专家学者担任委员，主要为杭州市的发展思路、发展战略和重大问题、重要政策提供决策咨询论证，进一步完善了城市治理的社会参与机制。

第二，全面推广基层“社会服务管理中心”综合平台。杭州市余杭区是乡镇综治中心的发源地。2004年，余杭区坚持和发展“枫桥经验”，在全国率先设立乡镇（街道）社会治安综合治理工作中心，取得良好成效。“余杭经验”曾被中央社会管理综合治理委员会在全国推广。2012年

初，余杭区将全区20个镇（街道）综治中心统一更名为社会服务管理中心，为基层群众提供综合性、一站式、一条龙服务。乡镇（街道）社会服务管理中心是在乡镇（街道）党（工）委、政府（办事处）组织领导下，集社会服务、社会管理、社会建设于一体的工作平台。平台主要为辖区居民群众办理行政审批、帮扶救助、社会保障、人口计生、税务稽征、城市管理、法律咨询、来信来访、矛盾调解等公共服务。基层社会服务管理平台宜设置在行政办公楼一楼或裙房，并配备必要的办公设备和通讯工具。可将平台划分为服务功能区、管理功能区和办公功能区。2012年8月，杭州市委办公厅、市政府办公厅发文要求，按照“应进尽进，资源整合，方便群众”的原则，基层综治、党建、政务、计生、社保、民政（残联）、国土、城管、税征、工会、信访、安监、消防、司法、调解、警务、禁毒、流动人口服务管理等各项工作，一并纳入基层社会服务管理平台，为辖区居民群众提供综合性、一站式、一条龙服务。目前“社会服务管理中心”模式已经在全市乡镇（街道）推广。2013年，杭州市193个镇（街道）和3015个村（社区）都已全部建立了社会服务管理中心。镇街社会服务管理中心不仅是大平台，也是指挥部，有利于多部门联动作战，提高办事效率。自全市3208个社会服务管理中心组建运行以来，已累计为人民群众办实事上百万件。同时，社会服务管理中心为基层稳定作出了突出贡献。据统计，杭州群众的安全感满意率达97.2%，居全国副省级城市前茅。杭州已连续8年蝉联全国最具幸福感城市之首。

第三，深入探索网格化社会服务管理模式。随着城市化时代的来临，老城区面临着大量的经济社会发展与居民诉求不相匹配的矛盾冲突，而“小问题”往往因被人为忽视而最终积累成为“大问题”。因此，如何快速发现、科学应对、合理解决小问题、小纠纷，满足人民群众日常生活的基本需求，是推动城市治理不应忽视的问题。为此，杭州市上城区创新了“365”网格化的社会服务管理模式。“3”是指加强社会建设、创新社会管理、提升社会文明水平“三位一体”；党委政府领导、社会组织配合、广大群众参与“三管齐下”；区、街道、社区“三级联动”。“6”是指构建“六大机制”在社会服务管理工作全程中注重建立矛盾纠纷联调机制、“平安上城”联创机制、社会问题联治机制、管理工作联动机制、社会治安联防机制、公共服务连抓机制等六项基层基础工作。“5”是促进五化联动：在社会管理工作的体制机制、方法手段上强调通过服务化、集成化、标准化、透明化、信息化实现。全区6个街道54

个社区被划成 159 个网格、593 个片组、2 500 个组，每个社区包括 4~6 个网格，每个网格内又再细分为 3~4 片，每片包括 200~300 户人家，每片继续细分为小组，一个小组通常为一个单元楼和写字楼。每个网格设置一名网格长，1~3 名协管员，1~5 名信息员，信息采集员通过街面巡查，发现问题第一时间电话告知信息平台并配发图片，全区相关部门看到信息之后会进行及时处理，并将处理结果及时反馈，做到“细分网格、无缝联结”。网格化社会平台的最大作用就是整合各部门资源，通过区、街道、社区的“三级联动”，形成“小问题自行处置，矛盾不出社区；一般问题联动处置，矛盾不出街道；难点问题及时上报区委、区政府，协调解决”的基本模式。

第四，着手建立“三全十服务”社会服务管理工作机制。早在 2009 年，杭州市西湖区就推出了以服务时间“全天候”、服务内容“全方位”、服务对象“全覆盖”为目标，以开展面向居民群众的十项服务为主要内容的“三全十服务”工作机制。近年来，西湖区又在此基础上，进一步整合区级部门、镇街和村社三级服务资源，构建了以“六网一平台”为载体的“三全十服务”社会服务管理网，形成了覆盖到户、触角灵敏、反馈有力的社区服务工作网络，通过打造综合服务平台、建立快捷服务流程、设置亲民服务项目、推行便民服务举措，向居民提供更加全面、更加便捷、更加贴心、更加高效的公共服务，受到了人民群众的普遍欢迎。“三全十服务”社会服务管理网整合了各方面的资源，依托网络向居民提供公共服务，内容涉及老百姓生活工作的方方面面，极大方便了社区居民，体现了基础扎实、功能齐全、服务到位、管理有效的特点，是在新的历史时期对“枫桥经验”的继承和发展。这一模式的主要特点是：充分认识和全面把握了当前网络时代、信息时代、法治时代的特征，把握当前各种社会矛盾相互叠加、集中呈现的特点，把公共服务与社会管理有机结合起来，研究新情况，解决新问题；把握创新导向，拓宽服务领域，提升服务效率，让更多老百姓享受到贴心、便捷的服务；强化基层导向，突出街道、社区两个阵地，努力把方便让给社区，把社会矛盾和问题解决在基层，不给基层社区增加负担；进一步研究整合了社会组织力量，发挥自我服务、自我管理、自我教育的功能，不断提升基层社会管理服务水平。

总之，面对纷繁复杂的城市社会问题和基层社区改革难题，杭州市部分城区积极建立社会的组织化与组织的社会化这样双向反馈的体制机制，经过多年的实践探索，成功推动了城市治理导向的社会服务管理创新实践。在传统城市管理向新

型城市治理转变过程中，社会正是在组织化的方式、模式、结构、制度、机制等基础上，形成了社会管理和社会治理的关键特征，实现了向城市治理导向的社会服务管理提升转化。在协商民主和社会复合主体机制的作用下，依托社会服务管理中心综合服务平台，探索网格化社会管理和“三全十服务”工作机制，是杭州城市治理导向的社会服务管理创新的成功经验和发展趋势。

### 三、城市治理导向的城市社会服务管理创新启示

随着我国城市化水平的不断提高，特别是在外来流动人口比较集中的东部沿海发达地区，城市中以市民、农民、流动人口为主体的新三元社会结构愈发明显，影响社会稳定的城市管理矛盾和压力日趋增多，杭州也不例外。在推进城市治理方面，关键是要建立起有效的社会参与机制，建立科学的考评体系和保障机制，并结合运用现代信息技术等智能手段，形成以促进治理现代化为目标的社会治理体系。在“立足社区、面向社会”的管理模式下，政府主管部门负责制定规则和标准，社区基层组织负责落实业务管理，社区居民广泛参与相关事务，逐步形成政府指导下权责统一的社会服务管理新体制。下一步，在推动城市治理和社会服务管理改革方面，应坚持以复合主体参与的协商民主机制为保障，依托社会服务管理系统和指挥平台，按照权力清单、责任清单的要求，打造联系服务型的智慧政务平台。为此要特别重视以下几点：

第一，坚持系统治理，从政府单向管理向政府主导、社会多元主体共同治理转变。根据政府权力清单和责任清单的梳理情况，进一步明确政府在城市治理中已被赋予的权力和所应担负的责任，推进政府从全能统揽型政府向有限服务型政府转变。增强非政府组织在城市治理中所担负的责任，并将其纳入社会服务管理网络体系。分类培育引导社会组织健康发展，提高社会组织化程度，增强社会组织在服务基层、改善民生中的作用。为此，要促进政府治理和社会力量参与、居民自治良性互动，大力发展基层政府面向社区的公共服务，着力保障民生，增加公共服务项目，提升公共服务水平，努力实现基本公共服务均等化。

第二，坚持依法治理，从行政管理、信访维稳、管控规制向法治保障转变。推进治理现代化，关键是要推进和实现治理体系和治理能力的法治化、民主化、科学化和信息化，核心是推进治理的法治化。城市治理改革需要完善公共法律服务覆盖，提升政府依法行政水平。例如，2012 年 6 月 1 日正式实施的《杭州市流动人口服务管理条例》和 2013 年 3 月 1 日正式实施的《南京市城市

治理条例》，都是运用地方立法的形式将城市治理改革的目标、理念、方法、模式、体制、机制等关键事项进行明确，以地方法规推动行政管理配套改革，进而推动城市治理的法治化、规范化和常态化，对探索城市管理体制改革、有效化解城市治理的难点问题起到了引领示范作用。

第三，坚持综合治理，从传统街道办、居委会向基层社会服务管理中心转变。强化社区网格化管理和综合服务平台建设，健全“智能化建设、网格化管理、组团化服务”的工作机制，实现多部门工作联动，提高办事效率。完善基层社会服务管理中心模式，充分挖掘辖区政务资源，整合人力社保、城管、交通、司法、综治、法律援助、社区服务等各方力量，依托社会服务管理中心数字平台，大力发展社区服务，在服务中实施管理，为社会管理创新提供坚实保障。

第四，坚持源头治理，从事后被动处置向事前科学预防和事中积极干预转变。公民不仅依法享有管理权、知情权、参政议政权、监督权等政治民主和政治权利，而且依法享有自我管理、社会保障、医疗养老、住房就业、教育卫生、公共服务等社会民主与社会权利。随着经济社会的结构调整和信息技术的广泛普及，公民的诉求将愈发利益多元和迅速传播。因此，必须畅通公民的利益诉求表达渠道，健全社会矛盾调解和纠纷化

解机制，调动公民参与城市治理的积极性、主动性和创造性。完善社会服务管理重心下移的工作机制，为城市社会服务管理创新提供更多的新经验。

综上所述，随着城市化的推进和人员流动的加快，城市社区的熟人社会正被陌生人社会取代，基层干部对辖区居民情况将愈发难以全面掌握。面对日益严峻的新挑战，做好城市基层社区的社会服务管理工作，仍然要坚持和发扬党的群众路线，依靠广大人民群众及时发现矛盾和就地化解矛盾，这也正是推动城市实现有效治理的目标。同时，城市治理肩负着全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国和全面从严治党在城市中贯彻落实的重任，是新时期“从群众中来，到群众中去”工作方法在城市工作中的创新性体现，代表了城市管理重心下移、社会服务管理扎根基层和城市公共事务多元参与的治理发展趋势。在城市治理的体制下，一方面要求政府依法为社会、为群众提供更加便捷、优质、高效的公共服务，逐步构建科学完善的社会服务管理体制机制；另一方面要求公民能够有更加便利、可行、有效的公共事务参与渠道，发挥非政府组织在治理体系中的独特作用，逐步形成体现群众路线和“人民城市人民建、人民城市人民管”的具有中国特色的城市治理体制机制。这些都需要通过城市治理导向的社会服务管理创新和改革来实现。

#### [参考文献]

- [1] 王国平. 城市怎么办(第2卷)[M]. 北京:人民出版社,2013.
- [2] 张红樱,张诗雨. 国外城市治理变革与经验[M]. 北京:中国言实出版社,2012.
- [3] 王志锋. 城市治理的经济学分析 [M]. 北京:北京大学出版社,2010.
- [4] 郑杭生,杨敏. 以组织创新推进社会管理创新的“杭州经验”[EB/OL].(2011-11-24) [2013-12-20]http://theory.people.com.cn/GB/40764/69100/69103/16360997.html.
- [5] 张兆曙. 城市议题与社会复合主体的联合治理——对杭州3种城市治理实践的组织分析[J]. 管理世界,2010(2).
- [6] 韩福国. 作为嵌入性治理资源的协商民主——现代城市治理中的政府与社会互动规则[J]. 复旦学报(社会科学版),2013(3).
- [7] 祝灵君. 社会管理中的群众工作: 历史经验与现实途径的选择[J]. 科学决策,2011(7).
- [8] 杨君. 中国城市治理的模式转型: 杭州和深圳的启示[J]. 西南大学学报(社会科学版),2011(2).
- [9] 陈东升. 杭州市3208个社会服务管理中心成惠民新平台[EB/OL]. (2012-12-12) [2013-12-31]http://www.legaldaily.com.cn/zt/content/2012-12/12/content\_4048765.htm?node=28938.

## Urban-governance-oriented Social Service Administration Innovation ——A Case Study of Hangzhou Li Mingchao

(Hangzhou International Urbanology Research Center, Center for Urban Governance of Zhejiang, Hangzhou 310002,China)

**Abstract:** Urban governance mainly involves different rights bodies within the urban space—governments, social organizations and urban residents. The rapid development of urbanization in China has laid an era background and extrinsic base for urban governance, and the change of the urban social administration system has provided political motivation and intrinsic motivation for urban governance. In recent years, the city of Hangzhou, through escalation administration system and operational mechanism innovation, actively promoting public governance-oriented neighborhoods and communities and other basic services management model innovation, has progressive realized the optimal allocation of social resources and public participation channels. Detailed methods include building social service administration center and digital platform at all administration levels to further integrate the public administration resources within the area; making efforts to upgrade the standards of social services and administration. To solidify and deepen the urban-governance-oriented social service management innovation, we need to explore more on finding basic routes for the construction of social service administration and governance with features of systemic governance, legalized governance, comprehensive governance, and originating governance.

**Key words:** urban governance; composite body; social administration; social services administration center; governance system

(责任编辑:李萌)