



社会治理组织体系深圳样本分析

——党政体制、社区架构与社会组织

傅小随 等著

中国社会科学出版社



社会治理组织体系深圳样本分析

——党政体制、社区架构与社会组织

傅小随 等著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会治理组织体系深圳样本分析:党政体制、社区架构与
社会组织 / 傅小随等著. —北京:中国社会科学出版社,
2015.6

ISBN 978-7-5161-6395-5

I. ①社… II. ①傅… III. ①社会管理—组织体系—
研究—深圳市 IV. ①D676.53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 146947 号

出版人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 张爱华
责任印制 张雪娇

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2015 年 6 月第 1 版
印 次 2015 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 16.75
插 页 2
字 数 275 千字
定 价 65.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010-84083683
版权所有 侵权必究

目 录

绪 论 社会治理组织体系创新是社会治理创新的基础	(1)
第一章 党政核心组织体系：深圳市“织网工程”	
与社工委系统	(3)
一 深圳市“织网工程”与社工委的组织领导架构及其特点 ...	(3)
(一) 深圳市“织网工程”简介	(3)
(二) 深圳市“织网工程”的组织领导架构	(4)
(三) 深圳市社工委的职能与组织机构	(4)
(四) 深圳市社工委与政府各职能部门的工作关系	(6)
(五) 全市社工委系统基本状况与职能履行情况	(7)
(六) 深圳市“织网工程”与社工委系统 组织领导架构的特点	(10)
二 深圳市“织网工程”的主要内容构成	(11)
三 深圳市“织网工程”的建设情况与预期效果	(16)
(一) 深圳市“织网工程”的建设情况	(16)
(二) 坪山新区试点基本情况	(16)
(三) 远景预期	(18)
四 深圳市“织网工程”与社工委系统的特点分析	(18)
(一) “织网工程”中大数据理念的体现和技术运用	(18)
(二) 深圳市社工委的大部门决策机构性质及其体现	(19)
(三) 深圳市社工委大部门体制模式深入推进的新可能性 ...	(20)
第二章 统战系统发挥社会治理核心组织作用：深圳市	
宝安区统战系统	(22)
一 清醒认识统战工作在国家治理体系中的	

特殊地位	(22)
(一) 统战工作是国家治理体系和治理能力的 重要组成部分	(23)
(二) 统战工作提升治理能力是当前面临的 重大创新性现实课题	(24)
(三) 在治理能力提升中发挥统战工作特殊作用具有 理论完整性和现实紧迫性双重需要	(24)
(四) 统战工作在国家治理体系中具有特殊职能定位	(25)
(五) 从典型案例看严峻形势和相关思想误区	(26)
二 统战工作对实现国家治理体系和治理 能力现代化的独特价值	(27)
(一) 社会矛盾化解的有效渠道	(27)
(二) 国家安全稳定的协同作用	(28)
(三) 政府职能转变的合作伙伴	(28)
(四) 经济社会发展的重要力量	(29)
(五) 社会治理创新的特殊主体	(29)
(六) 民主政治发展的基本场域	(30)
三 统战系统如何发挥社会治理核心组织的构建作用	(31)
(一) 推动本地政治性国家法团发挥杠杆和枢纽功能	(32)
(二) 做好社会精英群体的组织和遴选, 培养社会 治理的协同力量	(32)
(三) 以协商民主优势扩展不同利益主体公共 决策的参与渠道	(34)
(四) 加强对区内民族、宗教人士和海外人士的联络、 团结, 维护国家安全和社会稳定	(35)
(五) 化解民族、宗教和阶层矛盾、促进宝安社会和谐	(38)
(六) 着眼基层社会问题, 提升宝安区社会治理能力	(39)
第三章 基层治理组织创新: 社区工作站的现状与未来	(42)
一 社区工作站由来	(42)
(一) 居委会的过度行政化是社区工作站产生的重要因素	(43)
(二) 深圳特区外农村的城市化也是社区工作站	

产生的原因之一	(43)
(三) 社区工作站的形成过程	(44)
二 社区工作站的定性定位	(44)
(一) 社区工作站的定性定位	(45)
(二) 社区工作站的设立与变更	(45)
三 社区工作站的组织架构	(46)
四 社区工作站的功能作用与发挥状况	(46)
五 社区工作站的运作机制及其特色	(48)
(一) 社区工作站工作人员的考试录用	(48)
(二) 社区工作人员的管理、福利待遇和退休社保等问题 ..	(48)
六 不堪重负的社区工作站及改革尝试	(49)
(一) 不堪重负的社区工作站	(49)
(二) 对社区工作站进行改革的尝试	(51)
七 社区管理的国际比较	(52)
(一) 社区管理是一种新生事物	(52)
(二) 国外社区管理的三种模式	(53)
八 社区工作站改革的案例	(56)
九 社区工作站理论解析	(63)
(一) 社区工作站产生背景的解析	(63)
(二) 关于社区工作站的思考	(65)
第四章 社区自主治理组织：深圳市龙华新区西头新村	
社区共建促进会	(81)
一 社会自组织的有关理论与实践	(81)
二 西头新村自组织的发展过程	(84)
(一) 自组织阶段	(84)
(二) 政—社互动阶段	(87)
三 西头新村自组织发生发展的特点	(92)
四 我国社区治理中自组织自主治理的特殊性	(93)
五 我国城市社区自主治理前瞻	(95)
第五章 舶来品的本土化：桃源居社区基金会	(103)
一 社区基金会的理论概述	(103)

(一) 社区基金会概念界定	(103)
(二) 社区基金会的独特优势	(105)
(三) 以美国为代表的国外社区基金会	(106)
(四) 国内社区基金会的发展	(111)
二 桃源居社区基金会	(114)
(一) 桃源居社区基金会的成立	(114)
(二) 桃源居社区基金会透视	(121)
(三) 桃源居社区基金会的影响	(128)
三 桃源居社区基金会的启示	(132)
(一) 加强社会组织自身素质能力建设, 是社会 组织的成功之道	(132)
(二) 社区基金会是破解中国社区治理困局的有效载体	(134)
(三) 着力解决桃源居基金会存在的问题	(140)
(四) 良好作用发挥的相关典型案例	(142)
第六章 官方法团的样板: 义工联及其枢纽作用	(146)
一 深圳市义工联的总体发展状况	(146)
(一) 性质与定位	(146)
(二) 历史与现状	(147)
二 深圳市义工联的组织体系与运行机制	(149)
(一) 组织架构与功能	(149)
(二) 运作机制与特点	(151)
三 比较分析	(159)
(一) 国内比较分析	(159)
(二) 国际比较分析	(166)
四 深圳市义工联的独特价值	(173)
(一) 从群团组织的角度来说	(175)
(二) 从党委政府的角度来说	(176)
(三) 从锻造城市志愿精神来说	(177)
第七章 三合一的社会企业: 深圳残友集团	(178)
一 当前社会治理中社会企业的定位	(178)
(一) 国外学者对于“社会企业”的研究	(180)

(二) 国内对社会企业的研究概况	(184)
(三) 国家治理视域下的社会企业模式创新	(187)
二 社会企业参与社会治理的具体效应分析：深圳残友集团的社会企业模式	(189)
(一) 残友集团概况	(189)
(二) 残友集团的社会企业性质分析	(190)
(三) 残友集团社会企业化的实现逻辑	(195)
(四) 残友集团社会企业化的障碍分析	(198)
三 发展社会企业，推动社会治理格局的形成	(201)
(一) 我国发展社会企业的必要性	(201)
(二) 当下发展社会企业的途径选择	(206)
第八章 独一无二的公益慈善品牌机构：全国首个民办	
募慈善基金会——壹基金	(212)
一 民间公募慈善基金会及其发展状况	(212)
二 壹基金的定性定位及其特色	(215)
三 壹基金的组织架构、历史演变及其组织特色	(217)
四 壹基金的三大基本职能及作用发挥情况	(220)
五 壹基金的运作机制与工作方式及其特色	(223)
(一) 壹基金公益善款的募集机制	(223)
(二) 壹基金慈善项目的运作机制	(225)
(三) 外围组织：壹基金的伙伴关系与项目推动	(228)
(四) 壹基金的透明公开	(230)
(五) 壹基金的内部管理	(233)
六 壹基金慈善事业典型案例	(234)
七 壹基金对我国社会慈善事业体制改革的意义及在全国和深圳社会治理创新中的独特价值分析	(243)
(一) 从“壹基金风波”看我国民间慈善基金会的发展	(243)
(二) 壹基金是对我国慈善事业体制改革的一大突破	(245)
(三) 壹基金对深圳和我国社会治理创新的意义	(247)
结 语 推动社会治理组织体系不断走向成熟和健全	(259)
后 记	(261)

绪论 社会治理组织体系创新 是社会治理创新的基础

十八届三中全会提出了社会治理创新的命题，为社会实践开辟了广阔的新空间，也指出了创新的明确方向。在目前社会治理体系不健全、不发达的情况下，创新的基础任务之一是社会治理载体和主体即社会治理组织体系的创新。任何活动的开展和任务的完成都需要与其匹配的组织系统来承担和推动。所谓社会治理组织体系主要是指社会治理大体系中具备比较专门的社会管理、公共服务、社会矛盾纠纷化解等相关职能，拥有处理和参与社会事务的能力，将社会治理某一方面任务作为组织主要使命的各类官方、民间组织机构构成的具有一定专业性质的组织合作体系。其他各类企业事业单位以及法定团体等虽然也在一定程度上参与社会治理并发挥一定作用，但由于其并非以社会治理为其基本使命，并且并不具备社会治理事务中的专门能力，不算作社会治理组织体系之列。

作为全新事业的我国社会治理及其创新从行动上说也是从组织体系的建设上入手的。只有探索出一套适合中国国情，也与国际先进治理体系有较高一致性的社会治理组织体系，社会治理的各项预期目标才有实现的保障。实际上，十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》已经给这个创新任务确定了一个基本框架，那就是要“坚持系统治理，加强党委领导，发挥政府主导作用，鼓励和支持社会各方面参与，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动”。^①其中，《决定》对加快实施政社分开，充分发挥社会组织在社会治理中的积极作用作了专门部署。

^① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，人民出版社2013年版，第49页。

这个基本框架描述了社会治理组织体系的三个主要构成部分，一个是党委和政府社会治理的核心组织体系，包括已有的工作机构和新设立的工作机构；另一个是以社会组织为代表的公众参与、社会协同组织体系，包括作为国家法团的官办社会组织和草根型、民办社会组织等；再一个是社区基层群众自治的组织体系，包括政府的基层治理组织、法定的基层群众自治组织和各种社区社会组织等。三者共同组成完整的社会治理组织体系，体现着社会治理政社分开、权责明确、多元主体、协同共治的重要特点。但是，目前社会治理组织体系的三个主要构成部分都还处在初步发展阶段，还没有普遍适用、成熟完善的模式，三者的互动合作方式也还没有形成可共同遵循的路径，因此探索创新的任务非常艰巨。这是社会治理实践的紧迫需求，也是一个大有可为的改革领域。它既需要学术理论界在借鉴发达国家和地区成功经验的基础上研究适合本土化生长的模式，也需要各地区、社会各界在参与社会治理的实践中自主摸索和积极创新。分散的成功经验和失败教训汇聚起来，都可以为形成有效社会治理组织体系提供参照和支撑。我们高度关注这个问题，特别将它提上研究日程并作为一个重大课题展开自己的观察和梳理，从眼前的个案展示和分析入手，正是为了给这个课题的深入探讨提供一些启示；有助于广开思路，循不同途径向目标迈进。

在这方面，深圳是全国最早开始改革试验的地区之一，较为有利的环境条件促使深圳党政系统和社会领域、基层群众多年前就开始从现实需要出发积极思考和大胆尝试，从而产生了一些具有一定领先性质和地方特色的组织模式，也在实践中取得了一定的社会治理效果，甚至在某种程度上产生了比较广泛的影响，成为学界和媒体关注的对象。我们从三大领域各选择几个代表性的组织类型，把它们展示出来并进行一些初步解剖，以此作为我们向理论和实践两个方向展开深入探索的垫脚石，希望能够发挥一些积极作用，也希望引起学界更广泛关注，有更多研究力量介入这一研究领域，繁荣发展这一问题的研究，以为社会治理组织体系的发展作出积极贡献。

第一章 党政核心组织体系：深圳市 “织网工程”与社工委系统^①

现代城市社会治理必须要由一个具有全覆盖性、综合性、高灵敏反应性的组织体系来支撑。这个体系首先需要具备强大领导能力的核心，掌握社会治理的基本方向，进行宏观战略性决策，并向它的执行部门和外围性部门传达治理的动力。这个核心组织既需要在新层面上对各种部门性相关工作任务进行整合和推动，又需要进行体系内外的有效沟通和协调，因此它必须是一个集战略管理、高效能运行以及形势应对能力于一身的权威机构。传统模式是把这个权威机构设计为以适应具体事务的操作执行为主或浮在事务部门的面上以协调议事为主要职能的组织模式，但显然已经不适合现代城市社会治理的需要。只有以大数据理念和大部门运行模式来构建的组织体制，才能够承担起运筹城市社会治理的完整使命。深圳市以市委和市政府的社会工作委员会作为核心部门、以“织网工程”作为整合其他相关部门工作任务具体途径的社会治理组织体系正是按照这种思路设计的，具有鲜明的深圳特色，成为整个社会治理体系运转的中枢，发挥着关键性的作用。

一 深圳市“织网工程”与社工委的 组织领导架构及其特点

（一）深圳市“织网工程”简介

深圳为深入推进社会建设而设计的“织网工程”是以“惠民生、保民安、稳民心、聚民智、借民力、修民德”的社会建设“十八字方针”

^① 本篇部分内容取自深圳市社工委“织网工程”介绍资料和有关区社工委官方网站。

为总原则，将各部门服务、管理的数据与眼见为实的信息采集数据进行比对核实，以政务信息交换平台进行共享交换，以大数据管理平台进行数据分析挖掘，实现数据的动态管理、互联互通、共建共享，通过再造工作流程，转变政府职能、改变工作作风、提升公共服务效能，提高城市管理精细化程度的一种尝试和探索。它在完全掌握以人口信息为主的全市社会建设详细现实数据的基础上，把不同党政部门、社会组织和基层群众自治组织的力量整合起来、调动起来，在一个共同的大数据平台上推进各项社会治理的政府管理、公共服务、群众参与、趋势分析和事件处置等，将社会建设和社会治理编织成一张通上下、联内外的互动式动态网络。

（二）深圳市“织网工程”的组织领导架构

2012年，深圳市委市政府成立以市委书记王荣为组长，市长许勤为副组长，市委副书记、社工委主任戴北方（原为王穗明）为执行副组长的市最高规格社会建设“织网工程”工作领导小组，由市社工委牵头抓总，市委政法委、市经贸信息委、民政局等28个部门和10个区（新区）作为成员单位，分工合作，形成合力予以推动。深圳市“织网工程”的组织领导架构如图1所示。

从图1可见，深圳市“织网工程”是以领导小组为最高领导机构，包括了党政各相关职能部门、各区和枢纽型群团组织在内的组织体系，在整个深圳市的社会建设、社会治理中居于核心位置，是深圳市社会治理组织体系的骨干结构。市社工委作为市委和市政府的专职部门，承担着领导小组办公室的职能，是“织网工程”运转的中轴。

（三）深圳市社工委的职能与组织机构

1. 深圳市社工委的主要职能

根据深圳社工委工作章程，其职能主要包含以下八个方面：

（1）贯彻执行党和国家、省、市关于社会建设的法律、法规、规章和政策；牵头研究拟定并组织实施全市社会工作规划，协调相关部门起草社会工作方面的规范性文件，研究社会工作重大问题并提出建议。

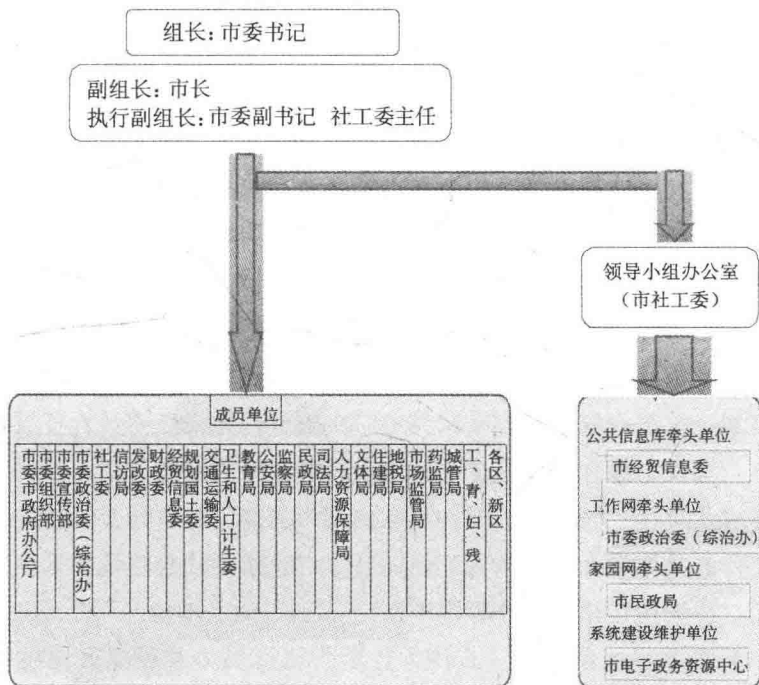


图1 深圳市“织网工程”的组织领导架构^①

(2) 统筹指导和综合协调全市开展社会工作，督促检查社会工作规划、政策和重点任务落实情况，建立健全社会建设和管理绩效评估体系。

(3) 参与拟定本市教育、民政、司法、劳动就业、社会保障、住房和建设、文化体育、卫生、人口和计划生育等政策，统筹推进扩大公共服务、保障和改善民生工作，协调构建综合性社会救助体系。

(4) 统筹落实市委市政府关于加强联系基层群众的有关工作；负责推进和创新群众工作，协调建立健全群众利益协调、诉求表达、矛盾调处、权益保障机制。

(5) 配合推进社会领域党建、“两新”组织党建工作。

(6) 研究推动社会建设和管理体制改革创新，参与拟定社区治理、

^① 此结构图来源为深圳市社工委制作的“织网工程”展示幻灯片。

社会组织培育和发展、社会工作队伍建设等政策并协调实施；协调构建社会治安防控、流动人口和特殊人群管理服务、虚拟社会管理等体系。

(7) 履行法律、法规、规章及市以上规范性文件规定的其他职责。

(8) 承办市委、市政府交办的其他事项。

2. 深圳市社会工作委员会组织机构

深圳市社会工作委员会作为全市社会治理规格最高的职能机构，其工作的开展需要专门的部门来协调，具体说来，深圳市社工委主要是依靠秘书处和公共服务促进处两个下设处室来开展工作：

(1) 秘书处（社会建设指导处）：具体负责组织开展本市社会形势分析，研究本市社会工作重大问题并提出政策建议；具体组织拟定本区社会工作规划、重大方案和宏观政策并组织实施；具体指导委员会各成员单位开展社会建设工作，建立健全社会建设和管理绩效评估体系，督促检查和考核各成员单位社会工作情况；具体协调相关部门起草社会工作方面的规范性文件；具体配合推进党建工作；具体组织推动社会建设和管理体制改革创新，协调构建相关社会管理体系。

(2) 公共服务促进处：具体负责牵头研究提出改善本市民生和社会公共服务发展的重大方案和重点目标，宏观指导、统筹协调社会公共服务体系建设工作；具体研究拟定服务群众、联系群众的制度和办法，协调建立健全群众利益协调、诉求表达、矛盾调处、权益保障机制。

从职能的设置情况来看，深圳市社工委在职能方面展现更多的是决策支持和部门协调职能，协调目前现有的部门之间工作的职能，通过协调的方式来促进社会建设工作的开展。其职能在指挥、促进和推动方面的设置目前还是较为缺乏的。

（四）深圳市社工委与政府各职能部门的工作关系

深圳市社工委与政府各职能部门之间的关系是协作关系。目前市社工委实行委员制。根据 2013 年 7 月 3 日（深办字〔2013〕24 号）文件的规定，目前共有市委、市政府工作部门、群众团体等 28 个部门为社工委的委员单位。委员单位各派出 1 名副局级以上领导作为委员。市社工委建立决策、执行既相对分离又相互协调的社会工作运行机制，市社工委负责研究和统筹处理全市社会工作重大问题，委员单位按照委员会决策和部门职

责分工做好贯彻落实工作。

具体说来，深圳市社会工作委员会的委员单位主要有：市委办公厅、市委组织部、市委宣传部、市委政法委、市综治办、市委政研室、市改革办、市政府办公厅、市委市政府信访局（委）、市发展改革委机关、市经贸信息委、市财政委、市规划国土委、市人居环境委、市交通运输委、市委卫生工委、市委教育工委、纪工委、市公安局、市民政局、市司法局、市人力资源保障局、机关党委、市文体旅游局、市国资委、市住房建设局、市市场监管局、市药品监管局、市统计局、市应急办、市总工会、团市委、市妇联、市残联、市科协。

（五）全市社工委系统基本状况与职能履行情况

从2011年12月至今，深圳市社工委成立已有几年时间。之后，在市委市政府的推动之下，深圳6个行政区和4个新区也都建立了区级社会工作委员会，并且已经相继在组织机构、人员定编、领导设置等诸多方面完善了区级社工委的组织体系。

1. 全市社工委系统基本状况

目前全市在福田、南山、罗湖、盐田、宝安、龙岗、龙华新区、光明新区、坪山新区、大鹏新区10个区内都成立了社工委。但是各区的社工委的地位安排有所区别。有些区是将社工委独立设置，政法委书记不同时兼任社工委书记，例如福田区；也有一些区虽然是将社工委独立，但是其社工委主任同时由区政法委书记来兼任，例如南山区、罗湖区、盐田区、宝安区和龙岗区等是如此。

由于深圳的经济发展历史的缘故，各区的经济发展水平不一，新区和行政区在社工委的设置方面也不一致。福田区、南山区、罗湖区、盐田区、宝安区和龙岗区在政府机构设置中没有设置社会建设局。但是龙华新区、光明新区、坪山新区、大鹏新区4个新区都在建立社工委的同时设有社会建设局。社工委是党委的社会建设工作机构，社会建设局则综合性承担民政、社保、科教文卫体等社会事业发展方面的政府具体工作职能。而且，在4个新区内，社工委与社会建设局的关系并不完全相同，作为深圳市社工委“织网工程”的试点区域，坪山新区社工委在规格的制定上是所有新区中最高的，由坪山新区党工委书记兼任社工委

主任，社工委和社会建设局是完全分离的两个组织。另外，光明新区和大鹏新区则是直接将社会建设局与社工委进行合并。各区域社工委机构设置具体情况见表1。

表1 深圳市各个区域社工委机构设置具体情况表

区域名称	内设机构情况	社工委主任同时兼任的职务类型	备注
福田	秘书科、社会建设指导科、公共服务促进科、社会组织发展科	区委常委	无社会建设局
南山	办公室、社会发展中心、社会建设指导科、公共服务促进科	政法委书记	无社会建设局
罗湖	秘书科（社会建设指导科）、公共服务促进科	政法委书记	无社会建设局
盐田	公共服务促进科（群众工作科）、综合科（社会建设指导科）	政法委书记	无社会建设局
宝安	社会建设指导科、公共服务促进科	政法委书记	无社会建设局
龙岗	办公室（社会建设指导科）、公共服务促进科	政法委书记	无社会建设局
龙华新区	社会建设指导科（办公室）	新区党工委副书记、 管委会副主任	有社会建设局

续表

区域名称	内设机构情况	社工委主任同时兼任的职务类型	备注
光明新区	公共服务促进科、秘书科（社会建设指导科）	无其他兼任领导职务，专职副主任	有社会建设局和社工委进行合并
坪山新区	综合科（社会建设指导科）、公共服务促进科（群众工作科）	新区党工委书记	有社会建设局
大鹏新区	劳动争议仲裁院、社会建设科、统侨科、民政科、综合科、劳动管理科	社会建设局局长	有社会建设局和社工委进行合并

2. 全市社工委职能履行情况

目前，深圳市社工委职能的顺利履行，是通过 28 个部门和 10 个区（新区）共计 38 个部门成员单位协作展开，社会建设、社会治理活动在各个领域得到全面开展。各个行政区和新区由于设置的时间、建立的经验以及本区的经济情况的差异，各区社工委工作的开展都各有不同，差异较大。

在福田区，由于经济的发展程度较高，社会建设和社会治理的步伐相对较快。例如，最近，福田社工委就在深圳市社会组织总部基地（福田）开园活动上举行了 2013 年度福田区社会组织系列评选活动荣誉授予活动。这次活动呈现几个特点：其一，奖项设置全面。为树立社会组织典型，调动全区社会组织和人才的积极性与创造性，本次评选主要面向福田区级社会组织，涵盖项目、组织、个人类别，共评选认定“年度突出贡献社会组织”5 家、“社会组织领军人才”5 人、“年度优秀社会服务项目”10 个。其二，宣传渠道多样。通过福田政府在线、报刊、微博、QQ 群、邮箱推送等方式发布评选公告，并通过与委员单位、社会组织联合发动的形式，进行了广泛宣传发动；活动受到媒体和社会各界广泛关注，深圳特区报对评选活动进行了专题报道。其三，评选方式科学。评选采取网络在线填报，实现了电子化、无纸化申报，项目类评选增加邀请服务对象/合作