

— 中国社会治理创新丛书 —

ZHONGGUO SHEHUI GUANLI CHUANGXIN DIANXING ANLI JICUI

# 中国社会管理创新 典型案例集萃

周红云 ◎ 主编



中国人事出版社

013032663

D63  
220

中国政府治理创新丛书

# 中国社会管理创新典型案例集萃

周红云 主编



D63/220

中国人事出版社



北航

C1640192



# 序 言

从2000年开始,中央编译局比较政治与经济研究中心与中央党校世界政党研究中心、北京大学中国政府创新研究中心就联合发起了“中国地方政府创新奖”,至今已经举办6届,共有近1800个地方政府创新项目申报了这个奖项,产生了133个入围奖和60个优胜奖。课题组依据这些地方政府创新的申报项目和获奖项目建立了迄今国内最大的中国政府改革数据库和案例库,内容包括政治改革、行政改革、公共服务和社会管理四大类别。如何使用这些难得的案例和数据,让这些成功的改革创新经验能够为更多地方政府分享,是课题组的重要任务。因此,每当看到有专家学者使用这些数据案例,无论从学术研究的角度,还是从推广创新经验的角度,我都感到特别的高兴。

《中国地方政府创新典型案例集萃》和《中国社会管理创新典型案例集萃》这两本书均由周红云教授主持选编。周教授是“中国地方政府改革创新研究与奖励计划”的骨干成员,在过去12年中全程参与了第一届到第六届“中国地方政府创新奖”的所有主体工作,并且专门负责候选项目的实地调研和获奖项目的案例研究。这种得天独厚的优势,使得本书具有许多明显的特色。它选材精当,不仅所选案例均为获奖项目,而且多是其中的经典创新案例。两本书共收录了“基层民主”、“行政管理”、“公共服务”、“社会管理”、“基层管理与社区治理”、“社会组织管理体制创新”、“弱势群体保护与群众权益维护”、“流动人口管理与特殊人群服务”、“公共安全体系”、“信息网络管理”等10个类别共21个专题的创新案例,内容涵盖了改革开放以来最重要的地方政府创新和社会管理创新,从中可以窥见中国政府创新和社会管理创新,乃至中国政治发展的主要历程和最新进展。本书的编排方式也颇有新意,除了案例内容外,还有概述、政策背景和拓展阅读等,这有助于读者更加全面地了解地方政府创新和社会管理创新的背景和意义。

毫无疑问，本书是同类书籍中的佼佼者，无论是对从事中国政府创新和社会管理创新研究的学者来说，还是对广大的党政干部来说，都是不可多得的基础读物。

俞可平

2012年12月

# 目 录

## 第一篇 基层管理与社区治理

|                            |        |
|----------------------------|--------|
| 专题一 社区治理改革 .....           | ( 7 )  |
| 典型案例 嵌入与吸纳：基层社区建设的双向互动——深圳 |        |
| “南山模式” .....               | ( 8 )  |
| 专栏文章 和谐社区建设看“南山模式” .....   | ( 21 ) |
| 专题二 街道管理体制变革 .....         | ( 24 ) |
| 典型案例 从街居到社区：北京市石景山区鲁谷社区街道  |        |
| 管理体制创新 .....               | ( 26 ) |
| 专栏文章 从街道管理走向社区治理：鲁谷社区管理体制  |        |
| 改革的启示 .....                | ( 38 ) |

## 第二篇 社会组织管理体制创新

|                                 |        |
|---------------------------------|--------|
| 专题三 社区社会组织发展 .....              | ( 48 ) |
| 典型案例 社会管理创新视角下社区社会组织发展的         |        |
| “北仑模式” .....                    | ( 50 ) |
| 专栏文章 进一步促进北仑区社会组织发展的对策建议 .....  | ( 62 ) |
| 专题四 政府与社会组织的伙伴关系 .....          | ( 70 ) |
| 典型案例 政府与公民社会合作：上海“长寿模式” .....   | ( 71 ) |
| 专栏文章 长寿模式：“民间组织服务中心”的社区创新 ..... | ( 82 ) |

### 第三篇 弱势群体保护与群众权益维护

|                                                     |        |
|-----------------------------------------------------|--------|
| <b>专题五 弱势群体保护</b> .....                             | ( 90 ) |
| 典型案例一 慈溪市和谐促进会：基层组织与社会组织协同治理 .....                  | ( 90 ) |
| 专栏文章 和谐促进会：促新老市民幸福融合 .....                          | (102)  |
| 典型案例二 温岭市工会：行业工资集体协商制度 .....                        | (105)  |
| 专栏文章 浅谈行业工资集体协商的难点和关键 .....                         | (110)  |
| <b>专题六 群众权益维护</b> .....                             | (113)  |
| 典型案例一 北京市大兴区妇联：“巾帼维权岗” .....                        | (114)  |
| 专栏文章 大兴：续写新篇章 再创新辉煌 .....                           | (116)  |
| 典型案例二 福建省泉州市总工会：“外来工维权新模式” .....                    | (118)  |
| 专栏文章 六十年演绎华彩篇章，新时期续写工会辉煌<br>——记泉州市总工会成立 60 周年 ..... | (121)  |

### 第四篇 流动人口管理与特殊人群服务

|                                         |       |
|-----------------------------------------|-------|
| <b>专题七 户籍制度改革</b> .....                 | (131) |
| 典型案例 成都统筹城乡户籍制度改革研究 .....               | (132) |
| 专栏文章 国办时隔一年公布户籍改革通知 地级市落户<br>首次放开 ..... | (139) |
| <b>专题八 特殊人群服务</b> .....                 | (142) |
| 典型案例 上海社区矫正的实践与思考 .....                 | (143) |
| 专栏文章 规范建立禁毒社工队伍 探索构建和谐社会新路 .....        | (149) |

### 第五篇 公共安全体系

|                                            |       |
|--------------------------------------------|-------|
| <b>专题九 食品安全</b> .....                      | (160) |
| 典型案例 食品安全导向下的都市农业发展模式——以北京<br>蔬菜生产为例 ..... | (162) |

|                          |       |
|--------------------------|-------|
| 专栏文章 国外保障食品安全的五大招数 ..... | (169) |
|--------------------------|-------|

## 第六篇 信息网络管理

|                      |       |
|----------------------|-------|
| 专题十 创新信息网络管理方式 ..... | (179) |
|----------------------|-------|

|                 |       |
|-----------------|-------|
| 典型案例 民生博客 ..... | (179) |
|-----------------|-------|

|                        |       |
|------------------------|-------|
| 专栏文章 用博客倾听民意服务民生 ..... | (183) |
|------------------------|-------|

|          |       |
|----------|-------|
| 后记 ..... | (188) |
|----------|-------|



# 第一篇

## 基层管理与社区治理

专题一 社区治理改革

专题二 街道管理体制改革



## 概述

新中国成立后,我国基层社会管理体制虽然经历了长期的演变,但目前确实存在比较突出的问题,亟须改革和创新。但是,中国的改革实际上是一个包括了政治体制改革、行政管理体制改革和社会管理体制改革的综合性改革。本篇主要探讨基层社会管理体制改革的改革问题,但也不可避免地会涉及一些诸如基层选举等政治体制的问题,以及街道和乡镇机构调整等行政管理体制改革的问题。

我国基层社会管理体制改革的改革呈现两大特点:

体制分割与复合治理。目前,我国基层社会管理体制的一个明显特征是“体制分割”,即作为基层政府或派出机构的城市街道办事处和农村乡镇政权实施的是行政管理,而城市社区居委会和农村村委会实行的是社区自治,这种状况可以分别用“街居自治”和“乡政村治”来概括。基层政府的行政管理与公民社会的自治是相互分割的。<sup>①</sup>

首先,我国城市基层社会管理体制可以概括为“街政自治”。

学者普遍认为,中国城市基层管理体制经历了单位制、街居制和社区制三个阶段。新中国成立后,我国在城市基层社会逐步建立了以“单位制”为主、以基层地区管理(“街居制”)为辅的管理体制。国家通过单位这一组织形式管理职工,通过街居体系管理社会闲散人员、民政救济和社会优抚对象等,从而实现了对城市全体社会成员的控制和整合,达到了社会稳定和巩固政权的目的。但是,在我国经济转轨和社会转型之后,单位制逐渐被打破,单位管理模式趋于失效。街居制也由于基层社会的巨大变化而面临很多的现实难题,在管理上陷入困境。社区制作为一种新的组织形态和管理体制而出现,社区制改变了传统的城市基层社会管理的理念和方法,对我国城市社会的发展起到重大的作用。<sup>②</sup>

但是,从某种意义上说,单位制、街居制和社区制并不能算作城市基层社会管理体制发展的三个阶段,而仅仅是三种体制类型。目前,单位制虽然已经基本瓦解,但是仍然有一些具有单位性质的“社区”存在。街居制虽然暴露出

① 刘铎. 复合治理与统筹城乡——基层社会管理体制改革的改革与创新.

② 何海兵. 我国城市基层社会管理体制的变迁: 从单位制、街居制到社区制. 管理世界, 2003 (6): 52~62; 周红云. 治理单位的重构与社区改革. 中共宁波市委党校学报, 2009 (1): 15~22; 夏建中. 从街居制到社区制: 我国城市社区 30 年的变迁. 黑龙江社会科学, 2008 (5): 14~19.

越来越多的问题,但街道—居委会仍然是最广泛采用的基层社会管理体制,不过现在的居委会已经被称为“社区居委会”,居委会的辖区从以前相对较小的居民小区变为经过较为科学划定的社区。社区制虽然取得了长足发展,但是除了上海等少数地区把街道辖区定义为社区之外,大多数地方的社区,仍然是街道指导下的居委会层次上的社区。因此,目前在中国城市基层社会,最具有普遍意义的管理模式,应该是“街道—社区”管理体制。这个体制也就是被称为“两级政府、三级管理、四级延伸”的“市—区—街道—社区”四级管理模式中最基层的部分。

“街道—社区”管理体制的改革是当今中国城市管理体制改革中一个变化最快、最多的领域。在城市基层管理体制中,街道作为市辖区的派出机构,虽然不是一级政府,但是承担着一级政府的职能,是转变政府职能的试验场;社区居委会属于城市基层自治组织,是基层民主选举的试验场。<sup>①</sup>现阶段,街道主要以行政管理的方式提供社会管理和公共服务,而社区主要体现为自治,因此,我们把现在城市基层管理体制称为“街政居治”。

其次,农村的基层社会管理体制可以概括为“乡政村治”。

新中国成立至今,伴随着我国农村基层行政区划的多次调整,乡村组织制度也经历了多种变化。这个历史过程大致可分为三个阶段:1949年至1958年建立的是乡(行政村)的政权体制,1958年至1983年实行的是政社合一的人民公社体制,1984年以后至今实行的是以村民自治为基础的乡政村治体制。<sup>②</sup>乡政村治体制是由乡镇政权的行政管理和村民委员会的自治两个部分构成。

最后,城乡体制分割的基层社会管理体制要求必须建立基层复合治理体制。

不论是城市基层的“街政居治”,还是农村基层的“乡政村治”,实际上都是一种体制分割的结构,基层政府和公民社会依然是一种“统治”的关系。而现代治理理论要求用一种政府和公民社会的“合作治理”来取代政府对公民社会的统治。<sup>③</sup>统治是指国家及其执行机构基于社会统治和管理需要而实施的具有权威性的专门的公共管理活动。治理是各种公共的和私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和,既是一个使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程,又是既包括有权迫使人服从的正式制度和规

① 刘铎.“绩效型”社区管理模式的一项探索.中国民政,2008(4):33~34.

② 关翠霞.50年来中国村治模式研究.石家庄师范专科学校学报,2004(4):46~50.

③ 魏娜.我国城市社区治理模式:发展演变与制度创新.中国人民大学学报,2003(1):135~

则,也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排。<sup>①</sup> 统治传统公共行政的同义语,治理是新公共行政的代名词。统治与治理的区别在于:(1)统治的主体是一元的,而治理的主体是多元的。(2)在统治模式下,行政权力在资源配置中居于主导地位,市场处于从属地位;在治理模式下,市场在资源配置中具有优先地位,行政权力处于从属地位。(3)统治的权力运行是单向的,而治理的权力运行是双向的。(4)统治的逻辑预设是政府具有充分理性、官员都是道德人;而治理的逻辑预设是政府理性有限、官员都是经济人。<sup>②</sup>

基层社会管理体制不应该是分割的,基层政府和公民社会不应该是统治关系,而应该是合作治理。基层社会管理体制应该是一个党委、政府、社会组织和公众共同参与的复合治理结构。

目前,在城市基层社会管理体制中,这种复合治理体制已经初步显现;而农村地区由于社区没有充分发展,还没有显现。在城市基层,这种复合治理结构有三种基本模式,代表了街道—社区体制改革的三个基本方向。方向之一是“组织下沉”,即街道在社区设立服务站或工作站,承接街道的公共服务和社会管理职能,把社区解放出来从事社区自治;方向之二是“组织分化”,即街道把事务性工作从街道分离出去,成立和原街道并立的“街道社区服务管理中心”;方向之三是“组织上收”,即在街道层面设立了“社区”,进行机构改革。<sup>③</sup>

城乡分割与统筹城乡。目前,我国基层社会管理体制的另外一个明显特征,突出表现为城乡分割。城乡二元结构是我国的基本国情。在城乡二元结构中,城乡的基层社会管理体制也是分割的,城市和农村有着不同的基层社会管理体制,即我们前面谈到的城市基层的“街政居治”和农村基层的“乡政村治”。同时,基于不同的基层社会管理体制,实际上是城乡基层提供着不同的社会管理和公共服务,城市和农村存在不同的公民社会组织,城市和农村居民享受不同的社会经济政治权利。

当前,农村社区公共产品供给相对不足对加强农村社会建设和管理提出了迫切要求。我国全面建设小康社会的伟大事业取得了重要进展,但也面临着城乡发展仍然不平衡的问题。全面建设小康社会、推进现代化建设,最艰巨、最繁重的任务仍然在农村。相比于城市社区,农村社区基础设施、公共服务、生

① 俞可平. 治理与善治. 北京:社会科学文献出版社,2000:4.

② 张宝锋. 城市基层社会管理体制创新的理念、原则和措施. 学术论坛,2006(5):59~61.

③ 刘铎. 北京社区管理模式解析. 2007年;北京社区发展报告. 北京:社会科学文献出版社,2007:63~87.

活环境等公共产品的供给严重不足，农村居民在公共产品和公共服务方面，还无法享受与城市居民平等的“国民待遇”。突出表现在四个方面：一是农村社区基础设施的规划与建设十分薄弱；二是农村社区服务体系不健全、功能不完善；三是农村社区治理机制建设滞后；四是农村社区文化建设亟待加强。<sup>①</sup>

进入新世纪新阶段，中央提出科学发展观，把统筹城乡发展作为各项统筹之首。我国“进入了着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局的重要时期”<sup>②</sup>。这也就明确提出了城乡经济社会发展一体化的重要目标。在基层社会管理体制改革的进程中，面对城乡分割的局面，也要求我们以统筹城乡的思路开展基层社会管理体制改革的改革，把城乡一体化作为基层社会管理体制改革的改革目标。

---

① 吴桂英. 探索农村社区建设，推进社会管理体制创新. 中国民政，2008（9）：26~28.

② 中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题的决定. 北京：人民出版社，2008：7.

## 专题一 社区治理改革

### 政策要点

与所有事物的发展一样，中国社区建设和发展也遵循“路径依赖”的原理，和谐社区的未來必然取决于社区发展的历史背景和社区发展的现实条件。因此，在中国国情下，社区建设和发展必然源于两种结构性力量，一种是政府的行政力量，另一种则是基层社会自治的力量，这两种力量的相互补充和博弈构成了不同模式的社区治理实践。总体上看，大多数学者赞成自治性社区治理实践的取向，而否定行政性社区建设模式，认为社区居民自治应该是我国社区建设和改革的未来。

笔者认为，在我国社区发展的历史背景和现实条件下，我国和谐社区的未來应该遵循以下几条基本原则：

第一，政府和社会共治。我国随着市场经济体制的建立，社会出现不同利益群体和多元化利益诉求，对于社会的整合和再造，以前依靠政府力量包揽一切的做法已经失灵，仅靠政府单方面的力量既不能满足市场和社会发展的需要，也不能抑制市场和社会自发发展中失灵。因此，从整合多元化社会的角度来说，社区作为社会整合的细胞单位，其建设和发展离不开政府和社区自组织力量的共同治理。为满足社区不同利益群体的利益诉求，社区共同治理必须发挥政府、社区自治组织和社区居民等多元主体的力量。首先，政府在社区培育、社区服务以及提高社区自治能力等方面发挥重要作用。其次，在政府放权和转变职能的前提下，鼓励社区居民自我组织、自我管理和自我服务，支持社区居民自治组织的发展和社区居民的自治。

第二，政府在社区建设和发展中起着主导作用。有学者提出，未来和谐社区的建设模式应该是政府主导型自治。笔者赞成这一看法。所谓政府主导型自治，一方面，坚持社区建设和发展中的自治导向，并不否认和弱化政府的作用，相反，对政府的要求更高；另一方面，政府主导也并不表示政府行政权力的无限扩大，相反，政府要下放权力，培育社区自治组织和社区自组织的发展，形成社区与政府对社区的合作管理，并通过社区自治实现政府对社区的管理和民主治理。

第三，培育社区层面的自组织发展。社区居民自治和公民社会的成长应该是政府在社区建设和发展中要达到的终极目标。因为只有社区居民自治和公民社会成长才能实现政府对社区的管理和民主治理。而要培育社区居民自治和公民社会成长需要培育社区层面的自治组织和各种民间组织。

## 典型案例

### 嵌入与吸纳：基层社区建设的双向互动——深圳“南山模式”

#### ● [案例导入]

发达的市场经济，既促进了公民社会的出现，也带来了大量新的社会矛盾，需要进行系统的社会建设。如何依据新的历史条件，发挥我国的政治优势，将社会建设与政治建设有机结合起来，通过完善执政党的领导方式和工作机制，改进人大代表工作方式，促进社会建设并落实于城市和谐社区建设过程中，是我国社会面临的一个重大挑战。深圳市南山区和谐社区建设的经验，较为系统地回答了这一重大的历史性课题。

2008年以来，在全面推进和谐社区建设过程中，南山区委、区政府致力于全方位的制度创新，尤其是在两方面开展了有益的探索：一是在社区内实现党对社会的领导方式的创新，“将体制内传统政治资源嵌入体制外去代表民意，整合利益，引领社会”；二是在社区内实现人大代表履职机制的创新，“将体制外民间政治参与的诉求纳入到体制内来有序释放”。这种以和谐社区建设为平台，创新执政党的领导方式和人大代表工作方式的做法，为现行体制下的政治和谐、制度和谐、社会和谐探索出了一条“双向互动”的有效途径。

在党对社会的领导方式创新方面，具体采取了如下制度措施：实行党员属地化管理；党员和公职人员挂点社区；实行社区党建“三个全覆盖”，即社区党组织的全覆盖、社区党员管理和服务的全覆盖、党员在社区建设中作用发挥的全覆盖；构建党员“四个负责”机制，即在社区实行“党员责任区”制度，做到党员负责家庭，党小组长负责楼栋，党委（总支）委员负责小区，社区党委（总支）书记负责社区，以增强社区党组织及其党员的凝聚力和渗透力；实行携手共建和谐社区“十百千万行动”，即培植、树立和推广十类社区组织典型，动员上百名党员和国家公职人员竞选业委会委员，动员上千名党员和国家公职人员担任楼栋长，发挥上万名义工在社区中的作用，其中，最重要的是让党员站



出来代表社区人的利益。

在社区内人大代表履职机制创新方面：创建了招商街道人大代表工作室（并在全区街道推广）和南山街道月亮湾片区人大代表工作站。前一个试点由区人大和街道党工委安排区人大代表深入社区，定期接待群众来访，及时将群众反映的问题转办，及时反馈处理结果。后一个试点采取聘用人大代表联络员的机制，由人大代表联络员负责联系人大代表和居民，定期到社区与居民交流，搜集民情民意；受人大代表委托对社区内一些公共问题进行研究分析，通过人大代表形成提案，提交政府职能部门解决，并跟踪办理进度；对片区内的环保、治安等公共事务进行监督和协调，针对热点问题、重大问题，协助人大代表以及有关组织、政府有关职能部门、公共舆论部门与居民进行讨论协商，促使问题妥善解决。两个制度创新试点均在居民与人大代表之间建立起较为畅通的联系交流渠道，为市民与政府之间搭建起一座“连心桥”。

深圳市南山区通过近十年的社区建设探索和制度创新，已经确立了“一个模式”“两大创新”。一个模式就是“党委统筹、政府主导、双向互动、多元共治”的治理模式。所谓党委统筹，是指社区建设是在区委的统一规划、统一部署下展开的，体现了党对基层社会秩序的政治整合功能和策略。所谓政府主导，就是发挥政府的行政主导作用，加强政府的行政执行力。所谓双向互动，就是政府与社区居民之间的自上而下和自下而上的沟通、协商。所谓多元共治，即多种主体相互依存、公平竞争，创新多种方法在多种社区中共同发挥作用。两大创新是指：第一，在社区内实现党对社会的领导方式创新。自2001年以来，具体采取了如下新的制度举措：实行党员属地化管理，党员和公职人员挂点社区，实行社区党建“三个全覆盖”，构建党员“四个负责”机制，实行携手共建和谐社区的“十百千万”行动。在这些制度创新中，最重要的就是让党员站出来代表社区居民的利益。第二，在社区内实现人大代表履职机制的创新。南山区于2002年创建了南山街道月亮湾片区人大代表工作联络站，2003年创建了招商街道人大代表工作室。联络站聘用热心公益的业主担任人大代表联络员，搜集社情民意，受代表委托对社区内的一些公共问题进行调研，通过代表形成提案，提交政府职能部门，并跟踪办理进度。工作室由区人大和街道党工委安排人大代表定点定时接访、走访社区居民，及时转办居民反映的问题。人大代表工作室和联络工作站，已成为南山区居民利益表达的一项基础性制度。

在上述制度创新的推动下，近年来，南山区的城区面貌、环境质量和公共