

纪晓岚 戚振国 主 编
罗建平 周公乔 副主编

城市化进程中社会管理 若干问题研究

——上海市徐汇区华泾镇研究报告

● 李文静 吴强玲 刘燕 陈丰 等著



纪晓岚 戚振国 主 编

罗建平 周公乔 副主编

城市化进程中社会管理 若干问题研究

——上海市徐汇区华泾镇研究报告

● 李文静 吴强玲 刘 燕 陈 丰 等著

图书在版编目 (CIP) 数据

城市化进程中社会管理若干问题研究:上海市徐汇
区华泾镇研究报告/李文静等著;纪晓岚,戚振国主编.
上海:上海人民出版社,2011
ISBN 978-7-208-10518-8

I. ①城… II. ①李…②纪…③戚… III. ①乡镇—
社会管理—研究报告—徐汇区 IV. ①D675.13

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 001547 号

责任编辑 苏贻鸣

封面装帧 甘晓培

城市化进程中社会管理若干问题研究

——上海市徐汇区华泾镇研究报告

纪晓岚 戚振国 主编

李文静 吴强玲 刘燕 陈丰 等著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 890×1240 1/32 印张 9 插页 2 字数 213,000

2012 年 3 月第 1 版 2012 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-10518-8/D·2036

定价 30.00 元

序 言

目前我国已进入经济、社会快速发展和改革攻坚的关键时期。随着改革开放的深入和社会主义市场经济的发展,我国经济、社会正在发生复杂而深刻的变革,迫切需要我们在构建社会主义和谐社会的历史进程中,把加强和改进社会管理置于更加突出的位置。对政府解决职能转变问题的要求更为迫切,一是解决“越位”问题,即从过多干预微观经济活动中解脱出来,转变包揽一切的工作方式;二是解决“缺位”问题,即更加重视社会管理和公共服务,加快建立覆盖全民的公共服务体系,全面增强公共服务能力,推进社会管理体制改革创新,合理调节社会利益关系。

华泾镇前身为龙华乡,1992年龙华乡由原上海县划入徐汇区,1998年撤龙华乡建华泾镇。原有行政村20个(在镇区范围内有5个村,其他15个村分布在6个街道范围内,行政管辖权移交至相关街道),居委会12个,居民小组446个。至2010年11月,华泾镇实有人口58855人,其中户籍人口为31475人,外来流动人口27380人(境外人口有440人)。华泾镇现有24个镇、村级公司。

在华泾镇城市化进程中,进行了产业结构调整和生产方式的转变,实现由第一产业向第二、第三产业转化。全镇农业户籍人口已经在2004年完成了农转非,基本上搬进了城镇的新居,开始了城市新生活。2000年以来华泾镇积极稳妥地推进撤制村队工作,2006年开始对原有20个村级公司和4个镇级公司实施“地域相

邻、产业相近、组织合并、自主经营”为原则的横向重组合并方案，体现了加速撤村改制进程并完善资产运作机制的新思路。采取租赁、股份合作和联营扩股结合的方式盘活存量集体资产，积极发展六大高科技产业园区，不断壮大集体经济，建立和完善失地村民增收长效机制。

随着城市化进程步伐的加快，华泾镇坚持走可持续发展道路，生活方式也发生了转变。镇政府着力实施了农民老宅基改造，使老百姓得到了实惠，使镇区环境面貌焕然一新。镇政府按照“都市工业区、绿色生态区、舒适居住区”的功能定位和“土地集约、人口集聚、产业集中”的镇区总体建设发展思路，加快农村老宅基改造，积极开展市政工程建设，盘活有限的土地资源，逐步形成镇区建设新格局。

当前，影响华泾镇社会稳定的矛盾主要体现在：一是土地收益的矛盾。农村土地制度的框架是土地集体所有、农户使用的双层所有制结构。正是由于这种在产权形态上两级构造的存在，就为各级政府以“所有者”的名义侵犯农民的土地使用权及分享土地的收益权留下了制度空间。还有一个是动拆迁户的矛盾。当前居民对居住环境的环保要求提高了，一些为世博项目服务的工程在施工过程中有扰民的情况存在，经过镇政府的努力，基本解决了部分矛盾。

随着撤村改制进程的推进，各种形式的集体所有制、股份所有制企业的管理、规范、分配等问题成为当前工作的重点问题，这个问题的解决有利于推进村转居工作，有利于加快城镇化进程步伐。

至2010年底，华泾镇60岁以上户籍老年人口6945人，占户籍总人口的22.5%，华泾镇也已经步入老龄化社会阶段。人口老龄化将使老年人的社会保障费用大幅增加，给政府带来比较沉重的财政负担；人口老龄化客观上要求调整现有的产业结构，以满足老年人口对物质和精神文化特殊的需要；人口老龄化也必然引起家庭规模和家庭结构的变化，使家庭的养老功能不断削弱。这就

向政府、社会各方提出了养老方式的创新要求。同时,随着镇区经济的发展,外来人口与日俱增,对于这个人群的综合管理也是一个新的课题。

华泾镇政府针对城市化过程中面临的社会管理诸多问题,委托华东理工大学社会与公共管理学院开展《华泾镇社会管理机制》课题研究,其中包括四个方面的研究项目:华泾镇村级集体经济组织产权制度改革研究;华泾镇社会组织培育与发展研究;华泾镇信访工作创新机制研究;华泾镇文化活动中心管理体制研究。

课题研究的现实意义主要表现为:首先,通过该课题的研究,对于探索解决华泾镇社会管理中面临的困境、难题,找出适合华泾镇经济社会发展现状的社会管理模式,营造安定团结的社会氛围,具有重要的现实意义。其次,通过该课题的研究,为华泾镇的经济与社会的协调发展,加快社会转型,探索社会发展管理与运行机制,找出一个突破口。再次,通过该课题的研究,能够为上海市乃至全国其他经济发达地区面临的类似基层社会管理过程类似的难题,提供重要参考价值和借鉴意义,为和谐社会的构建、科学发展观的具体落实作出贡献。最后,通过该课题的研究,能够促进政府和高校的战略合作,为高校教师和学生提供社会实践的机会,促进高校教学与科研的全面发展,提升政府管理水平。

华东理工大学社会与公共管理学院课题组由多位教授、副教授、博士、硕士组成,团队成员具有公共管理学、社会学、政治学等多学科背景,有效发挥团队多学科交叉的优势,课题组工作扎实规范,最终研究成果具有可操作性和针对性。借此机会对华东理工大学课题组全体成员的辛勤工作表示感谢,并期待双方继续合作,能有更高水平成果问世。

华泾镇镇长 戚振国

2011年10月

序言..... 1

导论..... 1

四、按有限责任公司进行注册登记后带来的影响	33
第五章 华泾镇村级集体经济组织治理结构面临的挑战	37
一、华泾镇村级集体经济组织目前的治理结构	37
二、现有的监管机制及个人股股东的满意度分析	39
三、发展中的制约因素	42
第六章 华泾镇村级集体经济组织发展不平衡	48
一、村级集体经济组织发展不平衡的现状影响	48
二、村级集体经济组织发展不平衡的原因	48
第七章 集体经济组织面临的经营风险	50
一、发展渠道单一,缺乏长远发展规划	50
二、财务制度不完善,缺乏有效的信息披露机制	51
三、高素质经营管理人才匮乏	51
第八章 华泾镇村级集体经济组织产权制度改革的完善	53
一、关于确立村级集体经济组织法人地位的对策	53
二、关于村级集体经济组织的治理结构的对策	63
三、关于村级集体经济组织的红利分配税收的对策	67
四、关于集体经济组织发展不平衡和股权转让的对策	72
五、关于村级集体经济组织经营风险的对策	79
附录一	82

第二部分 华泾镇社会组织培育与发展研究

第九章 华泾镇社会组织的研究背景与意义	87
第十章 社会组织概述	89
一、社会组织的含义及其主要类型	89
二、社会组织的基本属性	90

第十一章 社会组织参与华泾镇社会治理的理论分析	92
一、社会组织参与社会治理的理论依据	92
二、社会组织参与社会治理的主要功能	96
第十二章 华泾镇社会组织培育与发展的现实考察	98
一、华泾镇社会组织培育与发展现状	98
二、社会组织培育与发展中取得的主要成绩	101
三、华泾镇社会组织培育与发展中面临的困境	104
四、制约华泾镇社会组织发展的外部因素	106
第十三章 推进华泾镇社会组织健康发展的创新路径与 具体对策	110
一、社会组织健康发展创新路径	110
二、华泾镇社会组织当前的具体发展对策	112
第十四章 华泾镇社会组织发展的典型分析:以老年社会 服务组织为例	116
一、华泾镇人口老龄化发展状况及老年社会服务组织 现状	116
二、华泾镇老年社会服务组织发展中取得的主要成绩	118
三、华泾镇老年社会服务组织发展中存在的问题分析	119
四、进一步发展和完善华泾镇老年社会服务组织的对策 建议	122
 第三部分 华泾镇文化活动中管理体制机制研究	
第十五章 文化活动中管理体制机制研究背景与现实意义	133
一、研究背景	133
二、研究任务	138

三、研究目的	139
四、已有研究成果	140
五、经验借鉴	142
第十六章 文化活动中心服务的供求分析	145
一、文化活动中心的服务宗旨与发展目标	145
二、文化活动中心服务供给分析	148
三、社区居民文化需求调查分析	152
四、文化活动中心服务项目供需状况总结	161
第十七章 文化活动中心管理体系设计	163
一、文化活动中心组织管理模式探究	163
二、文化活动中心项目运营管理模式	173
三、文化活动中心的团队建设与制度完善	191
四、文化活动中心服务质量管理体系	193
第十八章 文化活动中心发展战略展望	199
一、构建“绿色华泾”理念	200
二、打造“文化品牌”战略	203
三、社区文化多元化与一体化平衡	204
附录二	206

第四部分 华泾镇信访工作创新机制研究

第十九章 华泾镇信访工作的历史与现状	211
一、华泾镇信访工作的历史发展	211
二、当前华泾镇信访的聚焦问题	213
第二十章 华泾镇信访工作经验总结	216
一、综治工作中心建设典型经验	216
二、信访工作综合经验总结	217

第二十一章 华泾镇信访工作的主要困难及其原因分析	222
一、华泾镇信访工作的主要困难	222
二、主要原因分析	225
第二十二章 华泾镇创新信访工作机制的目标、思路和路径	228
一、创新信访工作机制的总体目标	228
二、创新信访工作机制的基本思路	228
三、创新信访工作机制主要路径	229
附录三	243
一、国内外信访工作先进经验及其借鉴	243
二、重大政策项目信访风险评估机制的国内模式	249
三、“创新信访工作机制,推进突出矛盾化解”调查问卷 (群众卷)	251
四、“创新信访工作机制,推进突出矛盾化解”调查问卷 (工作人员卷)	254
参考文献	258
后记	261

华泾镇村级集体经济组织
产权制度改革研究

第一章 华泾镇村级集体经济组织产权制度改革背景

一、全国农村集体经济组织产权制度改革背景

在农村工业化加快发展和城镇化持续推进的新形势下,城乡统筹格局的基本框架形成,许多村(队)经过撤村,村民转变为城市居民,融入城市,农村集体经济实力不断增强,为农村基层组织建设发挥了积极作用。随着农村集体经济的快速发展,农村集体资产的保值、增值问题,尤其是沿海经济发达地区和城市郊区的土地资源的非农化转移以及如何重新配置等新问题越来越受关注。农村集体经济组织作为集体资产特别是土地的所有者,在面对原有的农村集体经济组织已经无法承担起工业化、城镇化过程中组织载体的重担,集体资产产权制度无法适应工业化、城镇化后的市场经济发展需要,对此,各地区农村积极进行农村集体经济组织产权制度改革,探索农村集体经济有效实现形式,巩固和发展农村集体经济,增加村民收入,推进农村城镇化进程。

(一) 农村集体经济组织产权制度改革必要性

农村集体经济组织产权制度改革,是城市化和工业化发展新形势下,迅速发展的生产力对生产关系调整提出的要求,其改革必要性和意义主要表现在以下几个方面:

1. 农村集体经济组织产权制度改革是解决集体经济组织城镇化过程中面临的问题的必然选择。

随着农村工业化、城镇化进程的加快,农村工业化城市化水平进一步提高,发达地区和城市近郊的农村集体经济组织资产及其成员都出现了新的变化,农村集体经济组织面临着利益格局的重大调整和资源的重新配置问题,直接关系到农村社会的稳定。由于开发建设的需要,每年都有大量农田被征用,大批农户被拆迁,许多村、队被撤销,农田成了建设用地,农民变成了居民,农村变成了城市化地区。由于绝大部分地方对农村集体资产的处置办法是“一撤就分,一分就光”,所以村民用几十年血汗创造的集体资产化整为零,造成了农村集体资产的急剧下降。再加上目前我国在征地补偿制度上的不完善,补偿标准过低,在一些地方出现了一批“无土地、无工作、无保障”的三无村民,他们不但在开发建设中没有得益,实际生活水平反而比原来还有所下降,这种情况的出现是与我们改革开放目标背道而驰的。

同时,随着城市边界的扩大和机构改革的深化,许多相邻的村庄进行撤乡合并,成立新的集体经济组织,许多原集体组织的社区成员流出,也有新的移民进入社区,造成组织内成员及其产权关系错综复杂,原集体经济组织征地补偿费分配、集体资产的收益及份额的分配、集体经济组织成员内部权益关系等问题日益凸显。此外,对于一些城乡结合部的地方实行“村改居”,村委会变成居委会,农村集体经济组织成员转为城镇居民,在这一过程中,原集体经济组织成员和村组集体资产的关系被变更,大量的集体资产被平调或流失,严重损害了集体经济组织及其成员的利益。因此,积极改革农村集体集体经济组织产权制度,才能够化解在组织成员中出现的对土地补偿费、集体不动产收益分配方面出现的冲突和不协调,加快推进农村工业化、城镇化步伐。

2. 农村集体经济组织产权制度改革是培育农村市场经济体制的迫切需要。

党的十六届三中全会通过的《中共中央关于完善社会主义市

场经济体制若干问题的决定》提出:要积极探索公有制的多种有效实现形式,适应经济市场化不断发展的趋势,进一步增强公有制经济的活力,以明晰产权为重点,发展多种形式的集体经济。党的十七大报告中提出:要健全土地承包经营权流转市场,有条件的地方可以发展多种形式的适度规模经营,积极探索集体经济有效实现形式。农村集体经济是我国公有制经济的重要组成部分,农村集体经济产权制度改革与其他形式的经济体制改革是紧密联系的,对于坚持基本经济制度,增强集体经济的活力,发展和壮大集体经济,发展社会生产力,具有现实意义。

此外,产权经济学认为“产权是所有制的核心和主要内容”。产权对于市场经济的意义在于为市场构建了具有排他性和流动性产权的、有效率的市场主体,没有这样的市场主体,市场经济就不能真正确立。即产权明晰的市场主体才有利于市场经济的发展,没有产权明晰的市场主体也就没有市场经济。目前,我国农村社区集体经济组织多达近 70 多万个,拥有近 15 000 亿元资产。面对如此庞大的集体资产,如果集体经济组织产权不明晰,那么构成农村经济重要组成部分的集体经济组织不能成为有效率的市场主体,农村市场经济体制也会因此而不完整。因此,农村集体经济组织产权制度改革,有助于明晰农村集体经济组织的产权,完善农村市场经济体制,从而有助于进一步完善我国的市场经济体制。

3. 农村集体经济组织产权制度改革是保护集体经济维护村民合法权益的有效手段。

传统的农村集体经济在产权制度上存在严重弊端,在集体所有制下,财产所有权归集体,而集体只是社区成员的集合,只要是集体的成员,就拥有这份权利。但对于单个集体内的成员来讲,他所拥有的权利是虚置的,他无权对集体经济组织内的财产进行处分,大家都拥有,实质是大家都没有。由此带来的是基层政权机构或者自治组织管理者很容易成为集体资产的直接代表,并实际拥

有集体财产的产权,村民也只是名义上的农村集体资产的所有者。由于村民实际拥有的权利很有限,村民无权对集体财产进行处理,村民作为农村集体资产所有者的地位不能充分体现。其结果是,一方面降低了集体经济组织对社区成员的凝聚力,村民对集体经济运行质量关切度不高,民主议事、民主管理和民主监督流于形式,集体资产无法保值和增值,甚至导致集体资产的流失。另一方面,农村集体资产受损,村民的权益无法得到保障。一是村民土地权益极易受到侵害,一些地方政府往往为了“公共利益”的需要征收、征用村民的土地,政府这种权利的无限扩大,导致村民的耕地也被大量征用,权益受到极大侵害。二是集体经济组织的产权制度激励机制不足和监管不到位,为滋生腐败提供了条件,导致集体资产被低价承包、挪用、变卖或挥霍浪费等。农村集体经济组织的产权制度缺陷,阻碍了农村社会生产力水平的提高,限制了集体经济的发展壮大,因此,迫切需要通过农村集体经济组织产权制度改革,根除社区集体经济产权模糊、产权主体缺失、管理混乱、监督不力等制度性缺陷问题,建立村民能持续增收,带来实惠的长效机制,促进农村集体经济健康持续发展。

4. 农村集体经济组织产权制度改革是建设社会主义新农村的根本要求。

农村党支部和村委会是建设社会主义新农村最直接、最有力的领导主体,农村集体经济组织是建设社会主义新农村最可靠的投资主体和实施主体。党的十六届三中全会提出了要求,积极推进农村集体经济组织的制度创新,探索新的发展道路。党的十七大提出了多渠道增加农民收入的任务,这是衡量社会主义新农村和小康社会是否真正建成的重要标志之一。为了达到这一目标,除了千方百计增加农民的生产性收入、工资性收入、转移性收入外,还必须大力增加村民的财产性收入,其中最有效的办法就是通过传统的农村集体经济组织的改造,使村民在集体经济组织中