

中国和谐社区： 太仓模式

太仓市“政社互动”调研报告

AN INVESTIGATION REPORT ON
GOVERNMENT-SOCIETY INTERACTION OF TAICANG

陆留生 王剑锋 史卫民◎主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

013028566

D669.3

162

中国和谐社区： 太仓模式

太仓市“政社互动”调研报告

AN INVESTIGATION REPORT ON
GOVERNMENT-SOCIETY INTERACTION OF TAICANG

陆留生 王剑锋 史卫民◎主编



北航

C1637889



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

D669.3
162

图书在版编目(CIP)数据

中国和谐社区：太仓模式：太仓市“政社互动”调研报告/陆留生，王剑锋，史卫民主编. —北京：社会科学文献出版社，2012. 12

ISBN 978 - 7 - 5097 - 4035 - 4

I. ①中… II. ①陆… ②王… ③史… III. ①社区 - 城市建设 - 研究报告 - 太仓市 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 283168 号

中国和谐社区：太仓模式

——太仓市“政社互动”调研报告

主 编 / 陆留生 王剑锋 史卫民

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 社会政法分社 (010) 59367156

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

项目统筹 / 郑茵中

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 孙燕生 郑茵中

责任校对 / 牛立明

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 北京季峰印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

版 次 / 2012 年 12 月第 1 版

印 次 / 2012 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 4035 - 4

定 价 / 58.00 元

印 张 / 18.75

字 数 / 287 千字

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

版权所有 侵权必究



北航

C1637889

前言

太仓市是江苏省苏州市下辖的县级市，位于苏州市东部，东濒长江，南临上海市宝山区、嘉定区，西连昆山市，北接常熟市，总面积 823 平方公里，户籍人口 46.89 万人（2011 年）。太仓市原辖城厢、沙溪、浏河、浮桥、璜泾、双凤、陆渡 7 个镇和新区、港区、科教新城区 3 个开发区，2011 年区划调整，撤销陆渡镇，建立娄东街道办事处，使太仓市现辖 6 镇和 1 个街道办事处、88 个村民委员会、68 个社区居民委员会。

为落实《国务院关于加强市县政府依法行政的决定》，太仓市从 2008 年开始尝试建立政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动的机制，逐步开展“政社互动”改革试点工作，努力打造中国和谐社区建设的“太仓模式”。尽管“政社互动”还有待进一步发展和完善，但是将四年来的改革试点情况写出来，既可以作为以往工作的阶段性总结，也可以提供必要的素材和案例等，供关心此类改革的实践者和研究者评判。

本书由太仓市委、市政府和中国社会科学院政治学研究所的研究人员共同编写，采用调研报告的体例，先以一章介绍太仓市“政社互动”改革试点的总体情况，继以六章说明不同镇、村民委员会、社区居民委员会的具体试点情况，最后以两章分析“政社互动”问卷调查的数据，以期对“政社互动”的进程和效果有较全面的认识。

太仓市的“政社互动”改革试点涉及不少文件，其中的几个关键性文件，将列入本书的附录，其他文件则在本书正文中说明主要内容并注明发文

时间和文号，以备检索。

太仓市的“政社互动”改革试点，不仅得到了国务院法制办、民政部、江苏省法治办、江苏省民政局、苏州市法制办、苏州市民政局的大力支持和帮助，亦得到了苏州大学、中国社会科学院社会学研究所等学术单位的支持和帮助，特借此机会表示衷心的感谢！

社会科学文献出版社网站

www.ssap.com.cn

1. 查询最新图书
2. 分类查询各学科图书
3. 查询新闻发布会、学术研讨会的相关消息
4. 注册会员，网上购书，分享交流



本社网站是一个分享、互动交流的平台，“读者服务”、“作者服务”、“经销商专区”、“图书馆服务”和“网上直播”等为广大读者、作者、经销商、馆配商和媒体提供了最充分的互动交流空间。

“读者俱乐部”实行会员制管理，不同级别会员享受不同的购书优惠（最低7.5折），会员购书同时还享受积分赠送、购书免邮费等待遇。“读者俱乐部”将不定期从注册的会员或者反馈信息的读者中抽出一部分幸运读者，免费赠送我社出版的新书或者数字出版物等产品。

“网上书城”拥有纸书、电子书、光盘和数据库等多种形式的产品，为受众提供最权威、最全面的产品出版信息。书城不定期推出部分特惠产品。

咨询 / 邮购电话：010-59367028 邮箱：duzhe@ssap.cn

网站支持（销售）联系电话：010-59367070

QQ：1265056568

邮箱：service@ssap.cn

邮购地址：北京市西城区北三环中路甲29号院3号楼华龙大厦 社科文献出版社 学术传播中心 邮编：100029

银行户名：社会科学文献出版社发行部

开户银行：中国工商银行北京北太平庄支行

账号：0200010009200367306

目 录

第一章 太仓市的“政社互动”改革试点	1
一 确定改革的基本方向	1
二 出台两份“清单”	4
三 城厢镇、双凤镇的先行试点	7
四 太仓市全面推进“政社互动”	11
五 苏州市推广“政社互动”试点	29
六 “政社互动”的创新意义	32
第二章 太仓市城厢镇“政社互动”的先行试点情况	36
一 城厢镇的基本情况	36
二 “政社互动”先行试点的组织机构	38
三 制定“政社互动”先行试点实施方案	40
四 召开“政社互动”试点工作动员会议	42
五 集中签订委托管理协议书	45
六 “政社互动”试点的双向评估	50
七 城厢镇“政社互动”试点中的重要案例	56
八 城厢镇“政社互动”先行试点的特点	60

第三章 太仓市双凤镇“政社互动”的先行试点情况	63
一 双凤镇实施“政社互动”的过程和内容	64
二 双凤镇“政社互动”试点中的特色做法	75
三 双凤镇“政社互动”试点中的几个案例	76
四 双凤镇“政社互动”试点的基本评估	79
第四章 太仓市沙溪镇“政社互动”推进情况	82
一 沙溪镇的基本情况	82
二 沙溪镇“政社互动”的组织机构	84
三 沙溪镇的“政社互动”实施方案	86
四 沙溪镇“政社互动”的运行过程	87
五 沙溪镇“政社互动”案例一：居家养老服务体系	97
六 沙溪镇“政社互动”案例二：环境卫生整治	107
第五章 城厢镇中区社区“政社互动”试点情况	119
一 中区社区“政社互动”基本情况	120
二 中区社区的特色做法	123
三 中区社区“政社互动”效果评估	126
第六章 双凤镇凤中村“政社互动”实施情况	129
一 凤中村概况	129
二 凤中村“政社互动”的实施	130
三 凤中村的“政社互动联络员”做法	135
四 凤中村“政社互动”工作的积极评价	138
五 进一步深化“政社互动”的意义	141
第七章 城厢镇东林村的“党员议事小组”	143
一 东林村的基本情况	143
二 东林村党员议事小组的成立	144

三 东林村党员议事小组的规章制度·····	145
四 东林村党员议事小组活动的重要案例·····	147
五 党员议事小组功能分析·····	152
 第八章 太仓市“政社互动”问卷调查总体情况 ·····	155
一 问卷样本基本情况·····	155
二 “政社互动”的客观评价 ·····	156
三 “政社互动”参与的客观状况 ·····	171
四 “政社互动”参与的主观状况 ·····	188
五 “政社互动”参与客观状况与主观状况之间的相关分析 ·····	190
六 “政社互动”的信息传播途径和面临的问题 ·····	192
七 问卷调查的基本结论·····	207
 第九章 “政社互动”中不同类别民众的参与情况 ·····	210
一 不同性别民众的“政社互动”参与 ·····	210
二 不同年龄民众的“政社互动”参与 ·····	214
三 不同政治面貌民众的“政社互动”参与 ·····	222
四 不同户籍民众的“政社互动”参与 ·····	228
五 不同身份人员的“政社互动”参与 ·····	232
六 不同收入人员的“政社互动”参与 ·····	240
七 不同类别民众“政社互动”参与状况的特征与启示 ·····	251
 附录一 太仓市人民政府《关于建立政府行政管理与基层群众自治 互动衔接机制的意见》 ·····	255
 附录二 太仓市人民政府关于公布《基层群众自治组织协助政府工 作事项》和《基层群众自治组织依法履行职责事项》的 通知·····	262

附录三	中共太仓市委、太仓市人民政府《关于全面推进“政社互动”实践的实施意见》	268
附录四	中共苏州市委办公室、苏州市人民政府办公室转发《关于在全市开展“政社互动”试点工作的指导意见》的通知	275
附录五	苏州市民政局《关于印发〈镇（街道）开展“政社互动”试点工作操作指导办法〉和〈村（居）民委员会、社会组织开展“政社互动”试点工作操作指导办法〉的通知》	284

第一章

太仓市的“政社互动”改革试点^{*}

2008~2012年，江苏省太仓市进行了由点到面的“政社互动”改革试点。根据相关文献资料和实地调查情况，可将“政社互动”改革试点的总体情况概述于下。

一 确定改革的基本方向

2008年5月12日，国务院发出《国务院关于加强市县政府依法行政的决定》，要求建立政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动的机制，“市县政府及其部门要全面正确实施村民委员会组织法和城市居民委员会组织法，扩大基层群众自治范围，充分保障基层群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的各项权利。严禁干预基层群众自治组织自治范围内的事情，不得要求群众自治组织承担依法应当由政府及其部门履行的职责”。^①《国务院关于加强市县政府依法行政的决定》颁布后，太仓市政府法制办和民政局即开始研究建立政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动机制涉及的三个主要问题：一是如何提高村民自治组织的自治功能；二是如何合理有效地整合农村资源；三是如何改变市、乡政府的行政管理模

^{*} 本章由史卫民执笔。

^① 《中华人民共和国国务院公报》2008年第18号（2008年6月30日）。

式，并聘请苏州大学的金太军教授带领研究团队参与相关问题的研究。

借《村民委员会组织法》颁布十周年纪念活动的机会（2008年11月4日，苏州市在太仓市沙溪镇太星村召开了“苏州市纪念《村民委员会组织法》颁布实施十周年大会暨太仓市村民自治现场会”），^①太仓市人民政府于2008年11月4日召开了“政府行政管理与基层群众自治”主题研讨会，国务院法制办政法司司长李建、民政部基层政权司副司长王金华、^②江苏省民政厅副厅长刘广忠、江苏省政府法制办副主任张耀东、苏州市政府法治办主任胡伟华、苏州市民政局局长林超、太仓市委副书记宋建军、太仓市副市长盛蕾等出席了会议。这次主题研讨会，标志着太仓市的“政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动”（后来简称为“政社互动”）的课题研究正式开题。^③

太仓市还于2008年11月正式成立了“政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动课题研究领导小组”（领导小组成员名单见表1-1），课题研究领导小组办公室设在市政府法制办。

表 1-1 太仓市政府行政管理与基层群众自治有效衔接
和良性互动课题研究领导小组成员表^{*}

组内职务	姓 名	党政机关职务
组 长	盛 蕾	市委常委、常务副市长
副 组 长	顾瀚军 王大明	市政府副秘书长、市政府法制办主任 市民政局局长
成 员	周鸿斌 蒋建平 郑思东 黄建平 周红亚 纪祖宏	市委组织部副部长 市委农工办副主任 市编委办副主任 市监察局副局长 市民政局副局长（兼领导小组办公室副主任） 市政府法制办副主任（兼领导小组办公室主任）
研究顾问	林 超 胡伟华	苏州市民政局局长 苏州市政府法制办主任

^{*} 领导小组成员名单引自太仓市依法治市领导小组办公室、市民政局、市政府法制编《政社互动材料汇编》（2011年6月），第35页。

① 《太仓民政》（载“太仓民政局网站”，下同）第68期（2008年12月2日）载文《苏州市在我市太星村召开纪念〈村民委员会组织法〉颁布实施十周年大会暨太仓市村民自治现场会》。

② 王金华于2008年4月15日带领调研组在太仓市进行了农村基层政权和基层组织建设调研，《太仓民政》第59期（2008年6月29日）。

③ 《太仓民政》第68期（2008年12月2日）载文《我市召开主题研讨会推进政府行政管理
与基层群众自治衔接互动》。

课题研究领导小组邀请金太军教授为课题组长，带领研究团队在太仓市开展问卷调查、入户访谈等。2009年3月9日，课题研究领导小组在市民政局召开“政府行政管理与基础群众自治有效衔接和良性互动的机制”课题论证会，市委常委、常务副市长王剑锋及副市长周文彬等出席会议，金太军教授对课题的调研情况及调查报告的内容作了介绍，并就课题研究过程中的一些问题作了补充说明。^①苏州大学课题组的《夯实和谐（共治）太仓基础，创新城乡治理模式——基于政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动视角的调查报告》分为三大部分：一是太仓市的主要做法及其成效，二是群众自治与政府行政的衔接和互动存在的问题和不足，三是进一步推进行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动的对策建议。课题组建议太仓市在经济发展与民主自治方面以重构政府经济职能为基本对策，以规范政府行为为配套对策；在利益结合与民主自治方面重点进行群众自治组织的独立性培育和相关制度创新，培育基层群众的民主素质，并明确列出了村民委员会和社区居民委员会的主要职能；在管理体制创新方面应逐步弱化街道办事处、建立社区服务站，在农村建立社区工作站并逐步撤并乡镇；在绩效考核制度创新方面应建立360度的政府绩效考核评估体系，并建立多元考核主体的基层群众自治组织绩效考核制度。

在苏州大学调查报告的基础上，2009年5月12日太仓市人民政府发出《关于建立政府行政管理与基层群众自治互动衔接机制的意见》（太政发〔2009〕42号）。^②《意见》就增强基层群众自治组织的自治功能提出了七条要求：一是强化自治组织建设；二是增强群众自治意识；三是扩大群众自治范围，积极承接政府转移出来的部分行政管理和服务职能；四是完善群众自治制度；五是促进社区组织发展；六是支持村级经济建设；七是加快新农村建设。《意见》对规范政府行为、保障基层群众自治权利提出了五条要求：一是积极转变政府职能，加快市级机构、乡镇机构改革；二是完善工作指导方式；三是规范协助管理行为，对需要基层自治组织协

^① 《太仓民政》第73期（2009年4月1日）载文《政府行政管理与基层群众自治课题召开论证会》。

^② 文件全文，见本书附录一；参见《太仓民政》第79期（2009年7月2日）载文《我市建立政府行政管理与基层群众自治衔接机制》。

助政府办理的行政事务，实行项目准入制度，要组织对基层群众自治组织协助政府办理的具体行政事务进行全面清理；四是实行委托购买服务；五是加强行政行为监督。《关于建立政府行政管理与基层群众自治互动衔接机制的意见》的出台，表明改革的基本方向和所涉及的改革内容已经明确，但是必须先有一个“理清”阶段，即理清基层群众自治组织的职能和理清基层群众自治组织协助政府的工作事项，才能在基层展开具体的试点工作。

二 出台两份“清单”

2009年5月~2010年3月，太仓市政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动课题研究领导小组的重点工作是厘清政府行政管理权力和村民委员会、居民委员会自治权利两份“清单”，并且明确提出了将“行政责任书”改为“服务协议书”的设想。这样的改革设想尽管已经引起有关部门和新闻媒体的关注，^①但是厘清“清单”的工作开展得并不顺利。太仓市为此专门成立了“清理办公室”，并于2009年10月发出通知要求市政府各局、委、办上报延伸到村民委员会、居民委员会的工作清单，但是至11月下旬列出清单的单位只有四成，不得不再次发出通知要求各单位加紧清理工作。^②根据清理的结果，于2012年2月底前完成了两份“清单”，并形成了《关于清理基层群众自治组织协助政府工作事项有关情况的说明》。2012年

① 《江苏政府法制简报·全面推进依法行政工作专刊》第31期（2009年7月20日）载文《江苏省太仓市大力创新，积极推进政府行政管理与基层群众自治的有效衔接和良性互动》；《法制日报》2009年10月19日载文《行政管理与基层自治“有效衔接”尚无成熟机制，江苏太仓试水“委托管理”和“放权于民”新模式——基层群众自治新路径调查》；《苏州日报》2009年10月23日载文《打造“和谐善治”新平台——太仓有效推进“政府行政管理与基层群众自治衔接互动机制”》；《江苏法制报》2009年11月4日载文《太仓模式：“和谐善治”描绘基层民主新路径》；《内部参阅》第46期（2009年11月27日）载文《政府管理与群众自治如何有效衔接与互动——江苏省太仓市推进法治政府建设的探索与实践》；《全国贯彻落实〈全面推进依法行政实施纲要〉工作简报》第66期（2009年12月21日）载文《江苏省太仓市推进法治政府的探索与实践》。

② 《人民日报》2009年12月9日载文《如何实现政府行政管理与基层群众自治衔接互动——“放手还权”的太仓探索》。

3月1日召开的太仓市政府第十七次常务会议讨论并通过了两份清单,^①并于2010年3月19日由太仓市人民政府正式发出了《关于公布基层群众自治组织协助政府工作事项和基层群众自治组织依法履行职责事项的通知》(太政发〔2010〕19号),以两份“清单”作为该《通知》的附件。^②

太仓市清理基层自治组织协助政府工作事项的结果共涉及78项工作,参照法律、法规和中央、省和苏州市的规范性文件,对这78项工作进行梳理,保留有法律和文件依据近40项,取消了30余项。经过与各政府部门协商后,将近40项项目合并为27大项,涉及18个政府部门,冠名为“基层群众组织协助政府工作事项”,作为第一份“清单”(见表1-2)。如按照“大项”(27项)计算,基层群众自治组织协助政府工作事项减少了65.4%;但是按照“保留项目”(38项)计算,基层群众自治组织协助政府工作事项减少了51.3%。

表 1-2 江苏省苏州市太仓市确定的基层群众自治组织协助政府工作事项表*

政府部门	序号	基层群众自治组织协助工作事项
(一)公安	1	(1)协助维护社会治安;(2)未成年人保护;(3)禁毒防范和社区戒毒;(4)协助查处赌博;(5)暂住人口管理;(6)租赁房屋安全防范和治安管理
	2	(7)养犬管理
	3	(8)开展消防宣传教育、群众性消防工作
(二)交通运输	4	(9)农村公路建设、养护和管理
	5	(10)建立健全行政村和船主的船舶安全责任制
(三)人口与计划生育	6	(11)计划生育工作和流动人口婚育登记、查验等
	7	(12)社会抚养费征收
(四)民政	8	(13)优抚救济;(14)农村五保户供养;(15)居民最低生活保障;(16)城乡社会救助工作
	9	(17)出具收养证明
(五)国土资源	10	(18)基本农田保护;(19)土地调查
(六)人力资源和社会保障	11	(20)建立劳动保障服务站,做好农村基本保障工作
	12	(21)建立劳动争议调解组织
(七)物价	13	(22)建立价格监督服务点

① 《太仓法治政府网》2010年3月9日载文《太仓市政府常务会议研究讨论依法行政工作》。

② 文件全文,见本书附录二。

续表

政府部门	序号	基层群众自治组织协助工作事项
(八)司法	14	(23)对依法被剥夺政治权利的村民、居民进行监督、教育、管理
(九)文化广电	15	(24)古村落资源保护
	16	(25)辖区内卫星地面接收设施管理
(十)卫生(食品药品监督)	17	(26)公共卫生和传染病预防与控制;(27)艾滋病防治;(28)组织居(村)民受种疫苗
	18	(29)药品质量监督
(十一)统计	19	(30)农业、经济、污染源普查
(十二)地方税收	20	(31)代征房屋出租及提供家庭装修劳务税收
(十三)教育	21	(32)青少年教育,督促适龄儿童、少年入学
	22	(33)扫除文盲工作
(十四)安全生产	23	(34)设立安全生产工作小组,开展安全生产活动,落实安全生产措施
(十五)水利	24	(35)做好抗旱措施落实
(十六)农业	25	(36)动物疫情应急处理
(十七)征兵	26	(37)兵役登记及政审
(十八)气象	27	(38)气象灾害防御知识宣传和应急演练

* 据太仓市人民政府《关于公布基层群众自治组织协助政府工作事项和基层群众自治组织依法履行职责事项的通知》(太政发〔2010〕19号)附件1整理。

根据《村民委员会组织法》、《城市居民委员会组织法》及其他法律法规等，太仓市将基层群众自治组织依法履行职责的事项归纳为 10 个大项（涉及 21 项具体职责），作为第二份“清单”（见表 1-3）。需要说明的是，在太仓市制定这份“清单”时，《村民委员会组织法》还没有修改，但是 2010 年 10 月 28 日即正式公布了新修订的《村民委员会组织法》。^①

在《关于公布基层群众自治组织协助政府工作事项和基层群众自治组织依法履行职责事项的通知》中，以“政社互动”作为以往文件中的“政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动”的简称，明确要求切实减轻基层群众自治组织工作负担，形成“政社互动”的行政管理格局；各镇（区）、政府各部门要对照已公布的《基层群众自治组织协助政府工作事项》，明确本单位延伸至基层群众自治组织工作事项的具体内容、工作目标，按照“费随事转、权随责走”的原则，基层群众自治组织协助政府工

① “中华人民共和国中央人民政府网站” 2010 年 10 月 28 日载法律全文。

表 1-3 江苏省苏州市太仓市确定的基层群众自治组织依法履行职责事项表*

序号	主要工作事项
1	(1)管理集体土地、财产
2	(2)发展农村经济 (3)维护村民的合法权利和利益
3	(4)办理本地区的公共事务和公益事业 (5)开展突发事件应急演练,组织群众开展自救和互救 (6)动员和组织适龄公民献血
4	(7)宣传法律、法规和国家政策
5	(8)发展文化教育,普及科学知识,开展社会主义精神文明建设活动 (9)推动、帮助村农业技术推广服务组织和农民技术人员开展工作 (10)组织开展全民健身活动
6	(11)调解民间纠纷 (12)家庭暴力、遗弃家庭成员调解工作 (13)调解土地承包经营纠纷
7	(14)保护和改善生态环境
8	(15)开展社区服务
9	(16)组织召开村(居)民会议并向村(居)民会议报告工作 (17)督促村民遵守自治章程、村规民约
10	(18)预防未成年人犯罪 (19)妇女、老年人权益保护 (20)残疾人工作 (21)担任未成年人、无民事行为能力或限制民事行为能力的精神病人的监护人

* 据太仓市人民政府《关于公布基层群众自治组织协助政府工作事项和基层群众自治组织依法履行职责事项的通知》(太政发〔2010〕19号)附件2整理。

作事项试行委托管理,除法定要求外,不再签订行政责任书。未列入公布事项的,不得以行政命令要求群众自治组织予以协助,基层群众自治组织也有权拒绝协助工作。《通知》还要求在城厢镇、双凤镇先行试点,在总结经验的基础上在全市逐步推广。

三 城厢镇、双凤镇的先行试点

2010年4月30日,太仓市召开“政社互动”试点工作会议,太仓市政