

Social Construction
Studies No.1

社会建设研究

(第一辑)

本期焦点:

- ◎ 从控制到治理: 广东社会管理创新与探索 文小勇
- ◎ 治理要素视阈下的东莞社会治理体系创新 王学敏
- ◎ 东莞利用异地商会优化异地务工人员服务管理

东莞社会建设研究院课题组

- ◎ 广东社会发展水平在全国的位置研究报告 吴翰
- ◎ 东莞打造创新社会管理引领区 不断推进
社会治理能力现代化

东莞市社科联课题组



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

Social Construction
Studies No.1

社会建设研究

(第一辑)



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

图书在版编目(CIP)数据

社会建设研究. 第1辑/陈健秋主编. — 北京: 社会科学文献出版社, 2014.6
ISBN 978-7-5097-6050-5

I. ①社… II. ①陈… III. 社会发展-研究-中国
IV. ①D668

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第106655号

社会建设研究(第一辑)

主 编 / 陈健秋

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 / 王 绯

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

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 单远举 关晶焱

责任校对 / 岳书云

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

版 次 / 2014年6月第1版

印 次 / 2014年6月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-6050-5

定 价 / 58.00元

印 张 / 14.25

字 数 / 231千字

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 翻印必究

主办：东莞社会建设研究院

《社会建设研究》编辑委员会名单

顾 问：徐建华 刘润华

主 任：姚 康

副主任：卢寿维 邵宏武 陈健秋

委 员：赵 胤 杨石光 张小聪 孙霄汉

主 编：陈健秋

副主编：杨石光 孙霄汉

编委会办公室主任：蒙巧聪

编辑部主任：杨家宁

编 辑：王 薇 何 清 袁凌云 谭汪洋 王增益 孟祥斐

工作人员：张锡铃 孔建忠 方志操

序

党的十八大明确把社会建设纳入“五位一体”的总体布局，十八届三中全会提出创新社会治理体制，推进国家治理体系和治理能力现代化。加强社会建设，创新社会治理，事关巩固党的执政地位，事关国家长治久安，事关社会和谐稳定，事关人民群众福祉。

改革开放 30 多年来，东莞经济快速发展，从一个传统农业县蝶变成成为新兴工业城市。但是，由于特殊的地理位置、行政架构、产业结构和人口结构，与其他城市相比，东莞更早也更多面对新的社会发展问题，社会建设与治理的任务更为复杂、艰巨。近年来，市委、市政府围绕“加快转型升级、建设幸福东莞、实现高水平崛起”的核心任务，明确了在社会复杂多元基础上实现和谐崛起的思路，提出了创建全省创新社会管理引领区、争当全省社会建设排头兵的目标。省委、省政府对我市的社会建设工作给予大力支持，省社工委与我市签订协议，共同推进全省创新社会管理引领区创建工作。在省委、省政府和省社工委的指导支持下，全市上下积极探索具有时代特征、广东特色、东莞特点的社会建设新路子，在推进政府职能转变优化、深化社会组织改革、开展村级体制改革、创新异地务工人员服务管理、推进平安东莞建设、开展社会建设理论研究等方面做了大量工作，取得了明显成效。东莞先后获得全国文明城市、全国社会治安综合治理优秀市、中国十佳宜居城市等荣誉称号。

加强社会建设，创新社会治理，不仅要敢于担当、勇于实践，也需要理论上的创新和指引。东莞依托市委党校成立东莞社会建设研究院，就是要集聚各方资源，加强社会建设的理论研究、实践探索和人才培养，为新形势下的社会建设提供更有力的理论指导和实践支撑。研究院成立以来，坚持以体制创新为前提、以机制激励为动力、以项目带动为引领、以成果转化为目的，围绕东莞社会建设组织开展了多项课题研究，在理论研究、决策咨询、指导实践等方面取得了重要成果，有力地推进了我市社会建设

各项工作的开展。

为更好地凸显和发挥社会建设理论阵地的作用，东莞社会建设研究院经过精心策划和筹备，创办了院刊《社会建设研究》，旨在为社会建设理论研究者搭建学术成果交流平台，为社会建设顶层设计构筑探索阵地，为相关机构和人士了解掌握有关参考文献提供便利捷径。我相信，该刊物的创办，对于汇聚市内外社会建设智慧力量，指导促进东莞社会建设实践，宣传推介东莞社会建设成果，必将产生十分积极的影响。

长风破浪会有时。东莞社会建设的创新实践，为社会建设研究院和《社会建设研究》发挥作用提供了深厚沃土和广阔空间。希望《社会建设研究》立足东莞，面向全国，不断丰富刊物内涵，提升刊物水平，多出精品力作，努力打造成具有一流水准和重要影响力的学术集刊。希望东莞社会建设研究院以此为契机，充分发挥聚力、聚才、聚心、聚智的独特优势，力争成为东莞社会建设领域的重要参谋智库，为我市全面深化改革、加快转型升级、建设幸福东莞、实现高水平崛起作出应有的贡献。

徐建军

中共东莞市委书记、市人大常委会主任

2014年5月

目 录

CONTENTS

理论探讨

从控制到治理：广东社会管理创新与探索	文小勇 / 3
治理要素视阈下的东莞社会治理体系创新	王学敏 / 16
城镇化进程中经济去“房地产化”的思考	王世杰 刘洪波 / 28
社会质量与社会建设的比较研究	
——基于深圳、厦门和杭州的实证调查	徐延辉 王 燕 / 38
社会治理视野下群众工作的挑战及其应对	段华明 / 53
农民性别偏好探析	
——对布迪厄实践理论的现实阐释	刘晋飞 / 65
中国的科层制激励与地方经济转型：以东莞为例	方志操 / 78

案例分析

东莞利用异地商会优化异地务工人员服务管理	
..... 东莞社会建设研究院课题组 / 97	
基层社会管理创新的成功探索	
——东莞市虎门镇集体资产交易平台	
改革分析	东莞社会建设研究院课题组 / 107

研究报告

广东社会发展水平在全国的位置研究报告 吴 翰/131

三边建构：城市农民工市民化新路径研究

——以东莞市为例 张锡铃/157

论东莞社会建设中的社区文化 刘建中 刘丽莎/173

实践动态

东莞打造创新社会管理引领区 不断推进社会治理

能力现代化 东莞市社科联课题组/191

理论探讨



从控制到治理：广东社会管理创新与探索

文小勇^{*}

摘要：作为改革开放先行先试区的广东，近年来在加强和推进社会管理创新的探索过程中，实现了从传统的社会控制型管理惯性向现代社会治理型管理理念的重大转变，不仅涌现出许多富有特色的社会管理模式，而且在推进社会管理的制度化规范化、创立三级社会管理综治平台与整合资源、完善流动人口管理服务体制与社会救助工作机制、推进社会管理工作信息化、建立常态化的社会稳定风险评估制度以及推进社会组织规范化发展与政府职能向社会组织转移等方面进行了大胆探索。

关键词：社会控制 社会治理 广东探索 经验启示

经过新中国 60 多年的建设，特别是 30 多年的改革开放，中国人从吃不饱肚子发展到总体小康，中国从一穷二白、受人欺凌的国家跃升为世界第二大经济体，成绩举世瞩目。然而，随着经济的发展，各种社会矛盾也随之出现。因此，我们必须认清形势——经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化，中央和广东省委、省政府提出加强和创新社会管理“十分及时、十分重要、十分必要”。为此，作为正处于经济社会发展的战略机遇期和矛盾凸显期的国度，特别是作为改革开放先行先试区的广东，加强和创新社会管理，对实现全面建设小康社会的宏伟目标，实现党和国家长治久安有着重大战略意义。

一 从控制到治理：广东推进社会管理理念创新的必然性

从我国政府职能定位的角度看，社会管理创新并不是个新鲜词。20 世

^{*} 文小勇，广东省委党校科社部、广东行政学院政治系。

纪90年代初，我国将政府职能定位为经济协调、社会管理、公共服务，到十六大又将政府职能定位为经济协调、市场监管、社会管理、公共服务，党的十六届四中全会就提出要“加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新”；党的十七大提出要“健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”，“十二五”规划建议中更是提出要“加强社会管理能力建设”，“创新社会管理机制”；党的十八大又把“法治保障”纳入社会治理格局的基本内容。客观地说，我国政府历来都非常重视社会管理问题，只不过，在过去经济增长至上主义的逻辑下，社会管理职能并没有得到有效发挥，甚至一定程度上削弱了政府的社会管理职能。自20世纪90年代起，随着改革的全面推进，城乡结构、就业结构、社会阶层结构也发生了重大变化，越来越多的“单位人”变成了“社会人”，而在城市就业总人口中，“单位人”已由过去占95%以上下降到现在的25%左右，原有的单位管理网络弱化，而新的社会管理网络还不够健全，地区之间、城乡之间发展差距及社会成员之间的收入差距也呈不断拉大的趋势。在此情况下，农村土地征用、城镇房屋拆迁等领域的社会矛盾易发高发，因劳资关系、医患纠纷、环境污染、城市公共服务管理等问题引发的社会矛盾明显增多，人们的公平意识、民主意识、权利意识不断增强，预防和处置矛盾的难度明显加大。因此，加强新形势下社会管理与创新就成为各级党委、政府亟待破解的难题。广东在破解这一难题过程中，无疑作出了一些有益的尝试、探索和实践。

广东省委十届九次全会上审议通过了《中共广东省委 广东省人民政府关于加强社会建设的决定》（以下简称《决定》），其核心任务是认真贯彻落实省委、省政府关于加强社会建设、创新社会管理的决策部署，深入分析当前社会管理工作中出现的新情况、新问题，全面安排部署当前和今后一个时期广东省加强社会建设、创新社会管理工作，为实现跨越式发展和长治久安创造良好的社会环境。《决定》中特别提出要大力培育社会组织，鼓励社会组织参与社会管理，提高社会管理科学化水平，这些举措无疑为广东社会组织发展及参与社会管理提供了前所未有的机遇。

作为中国改革开放的先行者，广东经历了30多年的快速发展，“当前总体上完成了从小康型社会到宽裕型社会（中等收入）的过渡，实现了从农业社会向工业社会、计划经济社会向市场经济社会的转变，步入经济转型、社会转轨的重要转折阶段”，但转型期的广东在社会矛盾集中凸显过程

中表现出的阵痛更加强烈，广东当前面临的发展环境比以往任何时候都更加复杂多变，广东在社会建设方面面临着越来越严峻的挑战。为应对挑战，早在2008年，广东省委就要求广州、深圳、珠海在加强和创新社会管理方面先行先试，探索经验。紧接着《珠江三角洲地区改革发展规划纲要》赋予珠江三角洲地区“完善社会管理制度，创新社会管理方式”的使命和任务。为此，珠三角地区的各市先行一步，在“社会管理创新”领域都摸索出一套自己独特的方法。在中共广东省委十届八次全会上，汪洋提出广东省要加快转型升级，建设幸福广东，就必须深入扎实地做好新形势下的群众工作。围绕这一中心工作，广东各界深入探索加强社会建设、创新社会管理的“粤式之路”。广东省委十届九次全会围绕加强社会建设、创新社会管理的主题，专门研究社会建设工作，尤其提出要大力培育社会组织，将政府职能向社会组织转移。这些开创性决策，正是集合了高层调研、珠三角各市实践、民众积极献计的诸多良策，为广东全面创新社会建设工作指引方向。^①从某种程度上说，它反映的是广东乃至全国范围内社会管理转型的历史必然性。从现实看，社会管理转型也是势所必然。笔者以为，20世纪90年代以来，我国关于社会管理理论与实践的探讨发生了以下几个方面的转变：在社会管理理念上，从社会控制转向社会服务；在社会管理内容上，从内容泛化结构转向专业分化结构；在社会管理模式上，从应急模式转向制度化模式。^②

以社会管理内容上的变化为例，从内容泛化结构转向专业分化结构。计划经济体制下与市场经济体制下的政府社会管理运作模式比较如图1、图2所示。^③



图1 计划经济体制下政府社会管理运作模式：权力 - 社会

① 参见《中共广东省委召开全会 探索加强社会建设新路》，广东新闻网，2011年7月11日。

② 由厦门大学公共事务学院院长陈振明教授领导的课题组在“新时期政府社会管理创新理论与实践”的课题报告中提出了我国社会管理模式和思路20世纪90年代以来发生的变化，并进行了全面的总结。参见厦门大学公共事务学院“新时期政府社会管理创新理论与实践”课题组研究报告，2005。

③ 参见厦门大学公共事务学院“新时期政府社会管理创新理论与实践”课题组研究报告，2005。

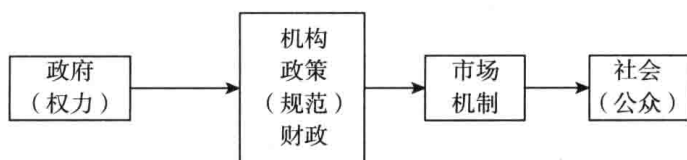


图2 市场经济体制下的政府社会管理运作模式：权力-市场-社会

从社会管理模式上看，已经从过去的应急模式转向了制度化的管理模式。经历了相对较长时间的实践和经验的积累，西方国家的社会管理模式明显在规范化、科学化、高效化等方面取得了很大成就。当然这些经验和成就的取得也不是一蹴而就的。西方社会管理模式的形成，从社会福利制度的成功过程看，曾经经历了以家庭和慈善功能为主要援助手段的应急残补概念演进到国家提供广泛社会经济保护和法律保障的制度概念的艰难历程。^①从上述比较来看，经历过成熟的市场化过程形成的社会管理模式，即市场经济体制下政府社会管理运作的“权力-市场-社会”模式比计划经济体制下的“权力-社会”模式大大提高了社会管理的可预期性、参与性、规范性与服务性。

换言之，当前广东社会管理的转型与创新，有其特定的社会历史与现实的背景，这是由传统的全能主义的社会控制管理模式向科学高效的现代吸纳主义的社会治理模式转变的一个必然的历史过程。

二 社会管理创新：广东的探索与实践

按照中央有关精神，特别是《中共中央国务院关于加强和创新社会管理的意见》的精神，广东省委、省政府于2011年7月14日审议通过了《中共广东省委 广东省人民政府关于加强社会建设的决定》，不断探索具有广东特色的社会管理创新与实践，涌现出了许多具有广东地方特色、效果明显的社会管理创新与实践的新经验等，下面举例说明。

（一）广州市越秀区：“三个一”社会管理模式

广州市越秀区的社区公共服务采用“三个一”模式，即搭建一个平台、打造一个基地、创建一种机制。“一个平台”是指越秀区政府购买公共服务

^① 陈振明：《什么是政府的社会管理职能》，《新华文摘》2006年第3期。

部。这个服务部利用社区服务中心的场地和人力资源，负责对全区政府购买服务工作的统筹、组织、协调、评估和监督。越秀区还成立了由一些具有丰富经验的专业人员组成的专项工作小组进行学习调研，并将一部分用于专职社区工作者的经费转而用来向社会购买服务。“一个基地”指越秀区社会工作人才孵化基地。通过由社工带义工、义工带基层干部的帮带方式提升居委会干部和义工队伍的专业素质，并为高校社工专业的学生提供实习基地。“一个机制”指政府主导、基层支持、社会组织参与的合作机制。政府、街道、社会组织从各自的职能和专业出发进行调研，再针对发现的问题三方共同协商解决。

越秀区的“三个一”模式重在培养社会组织的发展。它提高了现有资源的使用效率，使政府提供的公共服务具有针对性、科学性和可行性，也能避免承接公共服务的社会组织由于信息不对称造成有心承接而无力做好的尴尬局面。另外，越秀区的人才链全面提升了参与到公共服务中人员的专业素质，一些社工专业的高校学生在实习基地价值观得到提升，大学生们在这里既开阔了专业眼界又丰富了实践经验，为未来社区公共服务工作的发展储备了大量人才。

（二）深圳龙岗：“大综管”社会管理模式

为适应复杂多变的社会管理形势，深圳龙岗区坚持以改革创新精神破解社会管理难题，改变以往单纯依靠增加行政资源和行政经费提升社会管理的做法，通过整合传统的条块分割的社会管理力量，创建了龙岗独特的“大综管”社会管理新格局，促进了龙岗区社会治理的常态化、规范化、精细化。

具体而言，所谓“大综管”，就是集“综合治理、综合管理、综合服务”为一体的社会管理模式，以区、街、社区三级“大综管”工作中心为平台，以推进数字化城管为支撑，以建立网格化的责任机制为基础，以建立“纠纷联调、治安联防、工作联勤、问题联治、平安联创、人口联管”的协调联动机制为内容，通过整合条块管理力量，形成“指挥是一个系统，防范是一个网络，打击是一个拳头，执法是一个整体，服务是一个平台，管理是一个机制，应急是一支力量”的“七个一”社会工作新格局。

从实践来看，这一社会管理工作平台的构建，极大地提高了社会管理的效率。

第一，重塑了社会管理架构，健全了社会管理组织网络。在区一级，形成一个大网。依托区公安分局、应急指挥中心等6个职能部门，分别成立6个中心，即矛盾纠纷排查化解中心、平安建设中心、治安防控中心、社会矛盾人民调解中心、应急协调中心、维稳综治信息中心，强化部门间的协调联动。各街道的架构也相应调整，形成街道一级的中网。社区小网由“五室一厅一队”构成，分别是调解室、法制宣传室、信息采集室、档案室、社区矫正室、社会事务综合服务大厅、社区维稳综治队伍。

第二，整合条块力量，实行网格化管理。以居民小组或小区为单位划分网格，将原有公安、城管、计生等各部门网格进行有效整合，统一到新划分的网格中，形成覆盖各项工作内容的新网格（见图3）。

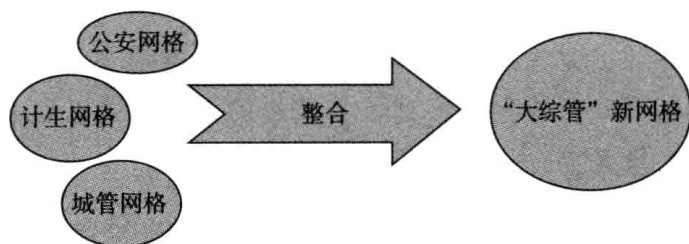


图3 龙岗“大综管”网格整合示意图

它以维稳综治工作为主线，将16类64项基层社会管理职能有机整合，建立事权一致、责权对应的工作体系。在保持街道各部门基本职能不变的前提下，整合分属各部门的编外辅助和协管力量，将这些辅助力量和协管力量统一分配到各社区和网格中，并由社区统一调度，形成“一员多能、一人多责”“同网同责、同奖同惩”“平时为掌，战时为拳”的工作格局。

第三，完善制度保障，规范运作流程。建立一系列制度，包括社会管理的联席会议制度、信息汇总分析制度、情况报告制度、交办督办制度、责任倒查制度、治安评估制度、考核激励制度等。在各组成部门职责不变的情况下，建立统一受理、归口管理、中心督办、限期反馈的工作模式，形成党政领导、以块为主、条块结合、上下联动的工作体系，保证了各项工作任务有效开展。其社会管理事件处理流程如图4所示。