



南海综合改革系列丛书·社会建设篇

总主编 邓伟根 郑杭生

南海区社会管理创新白皮书 (2012)

佛山市南海区
社会工作委员会 / 编

南海先行先试、大胆探索，
在基层社会管理领域
进行卓有成效的改革，
推动了南海社会管理
由“善政”向“善治”的转变，
探索出许多宝贵经验。



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

南海综合改革系列丛书·社会建设篇

南海区社会管理创新 白皮书(2012)

佛山市南海区社会工作委员会 编

华中科技大学出版社
中国·武汉

图书在版编目(CIP)数据

南海区社会管理创新白皮书(2012)/佛山市南海区社会工作委员会 编. —武汉:华中科技大学出版社,2013.9

ISBN 978-7-5609-9337-9

I. 南… II. 佛… III. 区(城市)-社会管理-白皮书-佛山市-2012 IV. D676.53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 193460 号

南海区社会管理创新白皮书(2012)

佛山市南海区社会工作委员会 著

策划编辑:曾 光

责任编辑:沈婷婷

封面设计:范翠璇

责任校对:封力煊

责任监印:张正林

出版发行:华中科技大学出版社(中国·武汉)

武昌喻家山 邮编:430074 电话:(027)81321915

录 排:华中科技大学惠友文印中心

印 刷:湖北新华印务有限公司

开 本:710mm×1000mm 1/16

印 张:16 插页:2

字 数:320 千字

版 次:2013 年 9 月第 1 版第 1 次印刷

定 价:48.00 元



本书若有印装质量问题,请向出版社营销中心调换
全国免费服务热线:400-6679-118 竭诚为您服务
版权所有 侵权必究

南海综合改革系列丛书·社会建设篇

主 编 邓伟根 郑杭生

副主编 郑灿儒 孔海文 向德平

编 委 (以姓氏笔画为序)

丁敬隆	邓裕章	叶迎津	申可君	田丰韶
庄少伟	刘 伟	汤建军	苏 海	李国臣
李雪萍	李雅文	杨 敏	杨鸿鑫	何享业
宋 雯	余海生	张可礼	张衍昌	张国欣
陈 琦	周崇贤	冼富兰	胡振光	俞 进
高 飞	梁柱华	程 玲	谢晓云	霍智敏

总 序

—

南海历来是改革创新的热土,特别是改革开放以来,南海敢为人先、创新创造,从一个传统农业大县发展成为一个现代化工业强区,开创了全国闻名的“南海模式”。早在1987年,南海就被国务院批准为第一批国家级农村改革试验区。多年来,南海围绕农村发展先行先试、大胆探索,在农村工业化、农村城镇化和土地股份合作制等领域进行了卓有成效的改革,为东部沿海地区乃至全国农村改革探索出了一条新路,并总结了许多宝贵经验。

现在,南海区委、区政府盛情邀请我为“南海综合改革系列丛书·社会建设篇”作总序。我该写点什么呢?我觉得还是应该以学者的眼光,从整个“中国经验”的全局来研究南海的综合改革。

我曾指出,“中国经验”由中央、地方和部门、基层社区三个层次构成。在这三个层次中,中央经验是“中国经验”的核心、灵魂和指导。地方和部门经验、基层社区经验的重要性则在于它们共同构成了“中国经验”的一个个亮点、一个个支点,共同标志着中国特色社会主义这种新型社会主义历程的一个个轨迹点、一个个成长点。在这三个层次中,我们研究的重点是后两个层次。从2006年起,我和我的学术团队在全国多个城市展开了系统的实地调查,形成了“当代中国城市社会发展实地调查研究系列丛书”和“中国特色和谐社区建设系列调查报告”。目前,“当代中国城市社会发展实地调查研究系列丛书”已经出版了杭州城市卷、郑州城市卷和北京部门卷,还有一本南海城乡卷,题为《多元利益诉求统筹兼顾与社会管理创新——来自南海的“中国经验”》,南海区委、区政府提议把本书也作为“南海综合改革系列丛书·社会建设篇”的一本,由邓伟根书记和我共同任总主编,同时按照原来的协议仍将该书作为“当代中国城市社会发展实地调查研究系列丛书”的一本;“中国特色和谐社区建设系列调查报告”已经出版了郑州社区卷,广州、深圳社区卷,上城社区卷和上城追踪卷。除了以上8卷涉及的城市外,我们团队还比较系统地调查了一些地方的城市发展或城乡社区发展。在系列

调查中,社会建设、社会管理和社区治理的内容一直是调查的核心内容。在调查中,我们也逐渐领会到了我国社会管理和社区建设中的一些规律性的东西。目前,这些调查还在继续推进当中,我们希望将来能够在这些实地调查的基础上构建有中国特色的社会管理和社区治理理论体系。我们在这些实地调查中,包括在南海的调查,特别注意当地社会出现的新问题、新趋势。

南海所在的珠江三角洲是中国现代化和社会转型的先行地区,也是与此相关的各种社会矛盾的先发地区。这也造就了包括南海在内的当地干部群众“敢为人先”的精神气质。他们敢于探索各种推进现代化和社会转型的途径、方法与措施,也敢于针对新出现的问题、矛盾和风险来加以解决。我认为南海综合改革中最有价值的是,它们的综合改革是针对新问题、新矛盾、新风险的,因而是能够代表中国社会管理和社区治理的新趋势、新特点、新举措的,这就使它们在“中国经验”中不能不占有非常重要的地位,对全国都有某种普遍的借鉴意义。

二

本丛书有多本著作:《南海潮音——一个学者官员的村居调研手记》,《捍卫基层——南海“政经分离”体制下的村居自治》,还有上面提到的《多元利益诉求统筹兼顾与社会管理创新——来自南海的“中国经验”》。这三本是第一批。接下来还会有《政务微博开启政民互动的新时代:南海的实践》、《文化引领——南海的实践》(暂定名)、《南海区社会管理创新白皮书(2012)》及《南海社会管理创新案例集锦》等书。

从这些书的内容中,我们可以明显感受到,南海综合改革具有强烈的针对性,主要是针对社会管理与社区治理中的以下四个方面的新问题、新矛盾和新风险。

1. 利益主体和利益诉求日趋多元导致社会矛盾日益复杂,如何统筹兼顾多元利益考验着政府和社会驾驭复杂局面的智慧和能力

中国社会当前正处在快速转型过程中,经济体制转轨和社会结构转型的相互交织加剧了社会分化的趋势,利益多元化格局鲜明地摆在人们面前。在这种情况下,社会矛盾几乎都涉及不同的利益关系和利益诉求。从“三失”(国有企业的改制重组破产引发的职工下岗失业,农村土地征用造成的农民失地,城市房屋拆迁导致的居民失房)引发的大量社会冲突,到流动人口、弱势群体利益维护问题引起的大量社会矛盾,再到本地人和外地人差别隐藏的诸多社会风险,情况都是如此。南海的特点是乡村比城市富。这里农村股权分红引起的激烈冲突,是过去难以想象的。南海一个区可分红的资金达到几十亿,已有分红权的那部分人要防止没有分红权的人进来,没有分红权的人要想尽各种办法进去。他们都抓住了政府的软肋——怕群众上访,没有分红的上访,已有分红的也上访。最突出的表现就是“出嫁女”及其子女问题(原来嫁出去了,现在要回来分红),还有对越自卫反击战的老

兵、农村中自理粮和农转非人员、知青及其子女、高等院校毕业生、“违计人员”等群体，他们都是因为这样或那样的原因，失去了村里的户口，被排斥在分红范围之外，他们为了讨回自己的分红权，常年上访，甚至发生暴力冲突事件。在这种多元利益格局下实现统筹兼顾，绝对不是简单的问题。这些问题正考验着政府和社会驾驭复杂局面的智慧和能力。

2. 群众的权利意识迅速崛起导致政府权威降低，如何做好新时期的群众工作考验着政府赢得群众信任的能力

自20世纪70年代末80年代初以来，福柯、利奥塔、布迪厄等一大批社会学家都意识到个体意识在全球范围内的觉醒，对个体性格、个体体验、个体权利的特别强调逐渐成为一个时代的特色。在中国，随着经济社会的发展，特别是市场机制无所不在的渗透，个体意识的崛起也是一个明显的趋势，我们把它概括为“集体化社会”日渐萎缩，“个体化社会”不断兴起。这主要表现为以下几点。第一，个体的产权意识逐渐增强，特别是在住房问题上，人们通过市场取得的房屋产权是外人不可侵犯的；同时，人们在取得房产权时也取得了要求社区提供相应服务的权利，如果这种服务没有很好地提供，就很容易产生纠纷，近年来大量出现的物业纠纷就是这样产生的。第二，人们的环境意识明显增强，甚至可以说进入了“社会环境敏感期”^①，一旦听到政府想上马可能对环境有污染的项目，就会起来维权，甚至用极端的方式强迫政府取消项目，最近的什邡事件和启东事件就是这样的案例。稍早前，还有厦门的PX事件、大连的PX事件、上海的磁悬浮事件等。第三，个体的私人空间与公共空间区分越来越清楚。人与人之间的交往越来越限于公共空间、角色行为的来往。第四，个体的民主参与意识逐渐增强。总之，随着群众权利意识的迅速崛起，他们对公权力不再无条件地服从，动不动就会与政府发生冲突。而在这一次次的冲突中，群众对政府的信任度逐渐降低了，甚至出现所谓的“塔西佗陷阱”的恶性循环。所谓“塔西佗陷阱”，通俗地讲，就是指当公权力遭遇公信力危机时，无论政府部门说真话还是假话，做好事还是坏事，都会被认为是说假话、做坏事。近年来，社会管理领域中的类似事件屡见不鲜，政府官员有意无意地不时成为舆论主角。我曾经指出：“现在我们许多干部都觉得治理社会比过去难多了。为什么难了？其中最主要的原因是老百姓的信任缺失。老百姓的信任，是一种非常可贵的社会资源。老百姓信任政府，即使社会政策考虑不周全，也能弥补，有矛盾也好解决，大矛盾化解为小矛盾，小矛盾化解为和谐相处；反之，如果老百姓不信任，再好的社会政策也难以贯彻，不大的矛盾也难化解，小矛盾甚至会被激化为大矛盾。这就是说，‘鱼水关系’好办事，‘油水关系’难办事，‘水火关系’要坏事。所以，现在重建社会信任的问题，尖锐而迫切地摆在了

^① 郝洪：“环境敏感期”的新考题》，载《人民日报》，2012年7月30日。

我们面前。”^①

3. 风险社会的特征日益凸显导致社会安全感下降,如何应对各种类型的风险考验着政府和社会应急管理的能力

对于中国社会来说,“风险社会”的内涵更为复杂:一方面,是来自“当代到处存在的不稳定性”所带来的“人类困境”^②,如 SARS、甲型 H1N1 流感那样的新型疾病,不知何时到来的恐怖威胁,全球性的认同危机等;另一方面,是来自中国自身的社会转型带来的“个体安全”问题,包括“现实困境”和“未来威胁”两个方面。“现实困境”是指个人生活中已经遇到的实际困难或问题,如贫困、失业、失房、失地,党群、干群、劳资关系的不协调或紧张,社会不公平、社会治安不好等,这些都严重地影响了社会成员的安全感。在当前,“现实困境”在很大程度上主要集中在收入分配和财富占有问题上。“未来恐惧”是指对个人生活可能造成的威胁,如个人退休后的生活质量和养老负担,特别是在丧失自理能力后的“介护”如何办。“未来恐惧”还涉及各种不稳定性 and 不确定性因素被激发所引起的个人安全问题。现在,社会成员对风险的潜在威胁很敏感。譬如,公共突发事件(公共卫生事件、生产事故、食品安全事故、水污染等)造成的恐慌,资源短缺(“电荒”、“煤荒”、“油荒”、“水荒”等)引发的各种紧张现象,公共资源或设施(如教育、银行、通信、交通、医疗等)的涨价,个人生活中可能发生的非预期性事件(如失业、意外伤害、疾病、残疾)等,这些潜在威胁都有可能降低安全指数,导致社会成员的“预期性焦虑”心态。^③

所有这些问题也是在南海这样的地区先行出现的。如何应对以上种种社会风险,缓解“人类困境”、“现实困境”、“未来恐惧”等多重压力,给人们足够的安全感,是当前社会管理与社区治理要面临的重大问题。在调查中,我们感受到当地政府和社会的应对能力是比较强的。

4. 信息化、网络化时代的来临导致的双刃剑效应,如何驾驭虚拟社会考验着政府和社会的创新能力

“数字化生存”已成为信息时代人类的生活方式和生存状态^④,网络“从根本上改变了我们出生、生活、学习、工作、生产、消费、梦想、奋斗或是死亡的方式”^⑤。因此,曼纽尔·卡斯特(Manuel Castells)将现代社会称为网络社会(network society)。信息化、网络化的发展趋势完全改变了传统上的时空内涵和形式,在地

① 郑杭生:《当前我国社会矛盾的新特点及其正确处理》,载《中国特色社会主义》,2006,(4)。

② [英]齐格蒙特·鲍曼:《流动的现代性》,第250页,上海:上海三联书店,2002。

③ 杨敏,郑杭生:《个体安全:关于风险社会的一种方式及研究对策》,载《思想战线》,2007,(7)。

④ [美]尼古拉斯·尼葛洛庞帝:《数字化生存》,胡泳,等,译,海口:海南出版社,1997。该书英文原著出版于1995年。

⑤ [美]曼纽尔·卡斯特:《网络社会的崛起》,第28页,夏铸九,译,北京:社会科学文献出版社,2006。

理限制几乎终结的同时,对时间限制的突破也达到了极致,社会事件更为频繁地从特定时空形式及组织实体中抽脱出来,社会关系日益与“面对面的互动情势”相分离。这使得当代社会生活更趋向迅速流变、动荡不定。我们在理论上将这种状况描述为“轻盈”、“灵动”、“流畅”,等等。在这种趋势下,社会现象往往是“无形无象无痕”的,一些难以察觉的迹象可以快速扩散蔓延,发展成为重大的社会事件,因而这一过程也更难以预料、捕捉和把握。其所带来的负面效果是各种“失谐因素”极易被激活,从而形成社会矛盾甚至导致社会动荡。^①我们看到,近些年来的群体性事件当中,手机、网络等新技术手段的推波助澜作用不可小觑,最近的什邡事件和启东事件,都是在网络的现场直播下发生的。

但是,网络是把双刃剑,在作为各种思潮汇集点的当今中国社会,在价值观多元开放的时代,在市场经济下的“陌生人世界”,情况更是如此。敢于用、善于用,网络就能对社会生活起到积极作用,如增强社会凝聚力、促进社会和谐;不敢用、害怕用、消极防御,不会用、不善用、用得不得法、不得体,它就可能对社会生活起到消极作用,甚至破坏作用,如恶化社会心态,为错误思潮的放大推波助澜等。网络对中国共产党的执政来说,同样是把双刃剑。我们的党员干部,特别是基层的党员干部,要是敢于用、善于用网络,就能把事实真相及时告诉群众,化解许多因为群众不了解真实情况而引起的误解、矛盾。南海区在区委书记邓伟根——一位敢于用博客、微博,善于用博客、微博的政府官员——的领导、带动下,形成了利用政务微博推动政民互动的良好局面。我们团队在进行调研时,正好碰到在他们辖区发生一件引起全国网民关注的事件。邓伟根书记在自己的博客、微博上说明事件的真实情况,说明区委、区政府对待事件的态度,以及采取的措施,这就在第一时间发布了真实消息。如果不是这样,这个事件就可能在不真实消息基础上迅速发酵,造成难以挽回的恶劣影响。

三

正是在应对以上各种时代挑战和考验的过程中,南海开展了形式多样的社会管理和社区治理实践,较为明显地呈现出以下五种新的发展趋势,可以概括为“五化”,即体制复合化、方式多元化、手段艺术化、机制科学化、城乡一体化。

1. 合作共治与复合治理:社会管理与社区治理体制的复合化

体制问题是制约社会管理和社区治理最为根本性的问题,所以各地社会管理和社区治理实践都企图寻求体制上的突破。综观南海近年来的创新实践,一个明显的趋势就是从行政力量的一元化管理或单一部门的碎片化治理转向多元主体

^① 郑杭生,杨敏:《社会实践结构性巨变的若干趋势——一种社会学分析的新视角》,《社会科学》,2006,(10)。

的合作共治与复合治理。

我国过去社会管理和社区治理体制的一个根本性缺陷就是政府一家独大,市场和社会的力量极为薄弱,甚至缺席,这导致社会管理和社区治理的过度行政化。就社会管理来说,过度行政化使得社会资源配置模式过于单一,导致整个社会的僵化和低效化,而且在社会冲突中把自身置于矛盾的焦点地位。就社区治理来说,过度行政化,不仅影响了社区资源的配置效率,而且与社区居委会自治组织的法律定位背道而驰。所谓合作共治,主要是指在社会管理和社区治理过程中,充分发挥政府、市场、社会三大主体各种组织的优势,使它们形成合力,共同管理社会和社区公共事务。所谓政府管理的“碎片化”(fragmented),是指政府部门内部各类业务间分割、一级政府各部门间分割及各地方政府间分割的状况。^① 现代政府必然是基于专业分工原则的科层制模式。但是,过细的职责分工和机构分割又必然导致了政府职责交叉、多头指挥、流程破碎、本位主义、效能低下、无人无责等弊病。第一,分工过细导致流程破碎、组织僵化。第二,部门林立导致本位主义、互相推诿、整体效率低下等现象。第三,管理驱动导致服务意识不强、服务效能不高。^② 正是基于对这些问题的反思,20世纪90年代以来西方兴起了“整体型政府”(holistic government)理念。“整体型政府”是相对于之前所流行的“碎片化政府”(fragmented government)来说的。按照克利斯托弗·波利特(Christopher Pollit)的经典概括,“整体型政府”的深刻内涵是“排除相互破坏与腐蚀的政策情境,更好地联合使用稀缺资源,促使某一政策领域中不同利益主体团结协作,为公民提供无缝隙而非分离的服务”。^③ 构建“整体型政府”,需要从机构、业务流程、信息资源、服务与沟通渠道等方面加以整合。这方面最为典型的例子是南海区的镇(街道)综治维稳信访中心。^④

2. 类型分化与分类治理:社会管理与社区治理方式的多元化

综观南海社会管理和社区治理实践,在多元主体合作共治和复合治理的总体原则之下,根据治理对象的类型差异进行分类治理是一个突出的特征。这主要表现在对不同社会组织的分类管理和对不同社区的分类治理上。

我们调查发现,在实际运作中,政府通常将社会组织划分为若干类型,对其进行分类管理。如将社会组织分为公益慈善类、社区服务类、文化体育类、促进就业

① 谭海波,蔡立辉:《论“碎片化”政府管理模式及其改革路径——“整体型政府”的分析视角》,载《社会科学》,2010,(8)。

② 谭海波,蔡立辉:《论“碎片化”政府管理模式及其改革路径——“整体型政府”的分析视角》,载《社会科学》,2010,(8)。

③ Christopher Pollit: “Joined - up Government: a Survey”, Political Studies Review, 2003, (1).

④ 郑杭生:《多元利益诉求统筹兼顾与社会管理创新——来自南海的“中国经验”》中黄家亮执笔的部分——《利益纠纷化解:情、理、法交叠的南海基层治理》。

类和维权类五种类型,前四种类型的社会组织,尤其是社区民间养老服务机构是通过制定优惠政策鼓励其发展,维权类组织的重点是规范限制其发展。

由于历史和现实的原因,我国社区的类型非常复杂,不同类型的社区之间在人口结构、人际关系、资源结构、文化积淀等方面的差异很大,很难用一种放之四海而皆准的方式来对所有的社区进行治理,因此,分类治理成为社区治理的必然选择。从大的方面,可将我国社区分为城市社区、农村社区、城中村社区、城乡结合部社区等类型。而城市社区又可分为传统式街坊社区(老居民区社区)、单一式单位社区(单位型社区)、演替式边缘社区(村居混杂社区)、新型住宅小区社区等不同类型。农村社区又可分为一村一社区、一村多社区(自然村)等不同类型。当前,社区治理的一个重要任务就是要探索针对不同类型社区的不同治理方式。

我们在调查中感受到,南海在社会管理与社区治理方式的多元化方面,也走在了前列。

3. 刚柔并济与情、理、法兼顾:社会管理与社区治理手段的艺术化

社会管理作为一种服务、协调、组织、监控的过程和活动,本来就应该是刚性管理与柔性管理相结合的。其中除了监控以刚性管理为主外,服务、协调、组织都是以柔性管理为主的。^①当前,我国社会矛盾空前尖锐,“燃点”多、“燃点”低,稍有不慎就有可能造成难以控制的局面,因此,要尤其强调刚柔并济。

矛盾纠纷化解是一门艺术。在这一过程中要防止以下两个极端。

第一,无原则地妥协。当前,由于我国自上而下的压力型体制及维稳问题一票否决制的政绩考核制度等原因,基层官员压力非常大,总是害怕“出事”,尤其害怕越级上访和群体性事件;而老百姓在掌握政府这个“软肋”之后,反而更加偏好通过“闹事”和上访来表达自己的利益诉求;基层政府为了“不出事”,往往选择“和稀泥”,甚至无原则地妥协,通过花钱来“摆平”,即“人民内部矛盾用人民币来解决”,这种行为取向反过来又鼓励了群众用“闹”的方式来解决。于是,基层治理陷入了“大闹大解决、小闹小解决、不闹不解决”的恶性循环。从长远来看,这种花钱买稳定的做法是极不可取的,它直接损害了政府的威信,也恶化了基层的秩序生态。在调查中,我们觉得南海很多干部对此是有一定认识的。

第二,粗暴机械地执法。有些地方官员不考虑老百姓的接受程度,强行推行政府的意志,即使老百姓是理亏的一方,这种方式也是不可取的,因为它造成了矛盾的激化。正确的做法应该是做到情、理、法兼顾,不仅要合法,而且要合情合理,让老百姓心服口服。一个典型的例子就是南海的“出嫁女”纠纷。按照国家法律,这些“出嫁女”可以选择把户籍保留在娘家,继续从娘家村庄分红,而且,其子女也

^① 郑杭生:《不断提高社会管理科学化水平》,载《人民日报》,2011年4月21日。

可以选择户籍随母,从而也享有娘家的分红权;但是,按照我国几千年的文化传统和认知模式,“嫁出去的姑娘泼出去的水”,女性一旦嫁出村就不再是村里的人了,其在本村所享有的权利和义务都会自动解除,所以不再享有在本村分红的权利,更毋说其外姓的子女了。对于这些传统习俗,绝大多数群众是认同的,不少“出嫁女”的家人甚至一些“出嫁女”本人也是认同的;在不少村庄,这些习俗还通过村民大会被上升为村规民约。老百姓的传统观念很难一朝一夕就改变,这时候,如果粗暴地按照现代法律来执行的话,成本会非常高,甚至可能激起群体性事件。这就要求地方政府必须采用更加艺术的手段,更多地运用群众路线的方式、民主的方式、服务的方式,以及教育、协商、疏导的方式,来化解社会矛盾,做到情、理、法兼顾。在解决“出嫁女”问题上,南海的做法是稳妥的。

4. 信息化治理与网络化治理:社会管理与社区治理机制的科学化

随着信息技术特别是互联网的迅速普及,如何在信息化、网络化时代进行社会管理和社区治理这一问题被提上议事日程。这实际上由两个相关的命题组成。

第一,如何应对信息化特别是网络化带来的挑战。对社会管理来说,互联网增加了社会管理的难度,使得社会管理不仅要面对现实世界,而且面对虚拟世界,要面对数以亿计的匿名网民。近几年来,随着博客、微博等网络社交平台的兴起,中国社会已经快速步入“自媒体时代”,每个人都拥有信息发布权和话语权,政府稍有错误就会成为网友嘲弄、责骂的对象。而且,由于网络的匿名性,使得网络上的各种信息、观点鱼龙混杂、泥沙俱下,一旦发生突发性事件,就会网络谣言满天飞。这些都增加了社会管理的难度。对于社区治理来说,英国社会学家马丁·阿尔布劳(M. Albrow)所说的“脱域的共同体”(disembodied community)问题^①,美国社会学家尼葛洛庞帝所说的“数字化生存”或通常所说的“网络化生存”带来人际关系的冷漠化,等等,都给社区共同体的治理带来了严峻的挑战。

第二,如何利用信息化特别是网络化对社会管理和社区治理所带来的机遇。通常所说的信息化使这个世界变得很小,信息化、网络化可以提高资源整合的效率和增加沟通的便捷性。如果应用得当,信息化、网络化能够大大提高社会管理和社区治理的水平。如近年来,全国各地普遍流行“政务微博”,据统计,截至2012年8月,通过新浪微博认证的各领域政府机构及官员微博已超过45 000家。党政机关和领导干部开微博是一个大趋势,这是践行阳光党务、政务及增强政府公信力的一条有效途径,而且还能促使政府问政于民、问需于民、问计于民,使执政理

^① 马丁·阿尔布劳认为,在全球时代,共同体(communitiy)是没有地方性的中心的,它已和地点脱钩,成为“脱域的共同体”。如果想描述在全球化条件下居住在统一区域中人们之间的关系的特点,最好把他们称为“互不相关的邻里”。参见[英]马丁·阿尔布劳:《全球时代:超越现代性之外的国家与社会》,第252页,高湘泽、冯玲,译,北京:商务印书馆,2001。

念向执政为民方向转变,成为“网络时代群众路线”的载体。^①正如我们已经指出的,南海在这方面是做得很不错的。

5. 城市治理与乡村治理:社会管理与社区治理的城乡一体化

长期以来,我国城市和乡村是一种二元分割的格局,两者在社会管理和社区治理体制上都有很大的差异。改革开放以后,我国城乡关系已经发生了巨大变化,总体趋势是朝着城乡一体化方向发展。在社会管理和社区治理方面,这种趋势也比较明显。南海区的农村综合体制改革^②就是这方面比较典型的例子。

由于集体经济的发达,当前,南海区面临着一种特殊的城乡结构,我们可以将其称为“倒城乡二元结构”,即农村居民比城市居民更加富裕,人们纷纷争夺农村户口——“有车有楼不如农村有一户口”。而且,大量激烈的利益纠纷,使得农村熟人社会发生了异化,出现了“熟人的陌生社会”现象;同时,又由于大量流动人口的涌入和各种利益纠纷的博弈,出现了“陌生人的无序世界”现象。面对种种激烈的利益纠纷,南海区启动了农村综合体制改革,企图探索一条“城乡互动、融合并进”的协调发展之路。近年来,南海区通过“村改居”、股权固化、“政经分离”及构建农村集体资产交易平台等一系列举措,逐渐将改革推向深入,已经取得了一定的成效。

当然,正如人无完人一样,十全十美的事物也是不存在的。可贵的是,南海敢为人先的探索精神将一直坚持下去,不可避免的缺陷将在探索中不断得到完善,但是我们也要有思想准备,新的不可避免的缺陷也会如新的优点一样同时出现!

郑杭生

2012年7月

^① 易艳刚:《政务微博——网络时代的新“群众路线”》, [http://politics. people. com. cn/GB/1026/16392692. html](http://politics.people.com.cn/GB/1026/16392692.html)。

^② 郑杭生:《多元利益诉求统筹兼顾与社会管理创新——来自南海的“中国经验”》。

目 录

第一章 主题报告 (1)

 一、社会管理的背景扫描:发展机遇与挑战 (3)

 二、社会管理的目标确立:从“善政”到“善治” (14)

 三、社会管理的理念变革:从管理到服务 (19)

 四、社会管理的主体建构:从一元到共治 (29)

 五、社会管理的内容拓展:从双轨到统筹 (43)

第二章 专题报告 (57)

 一、南海社会救助调研报告 (59)

 二、南海敬老院建设现状调研报告 (83)

 三、南海敬老院发展规划 (96)

 四、南海村(居)基层社会组织调研报告 (101)

第三章 资料数据 (123)

 一、重要文件 (125)

 二、媒体报道 (173)

 三、数据扫描 (214)

 四、研究文献 (222)

后记 (243)

DIYIZHANG

第一章

主题报告

一、社会管理的背景扫描：发展机遇与挑战

社会管理通常是指以政府为主导的包括其他社会组织和公众在内的社会管理主体,在法律、法规、政策的框架内,通过各种方式对社会领域的各个环节进行组织、协调、服务、监督和控制的过程。社会管理的基本任务包括协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会公正、应对社会风险、保持社会稳定等方面。做好社会管理工作、促进社会和谐,是全面建设小康社会、坚持和发展中国特色社会主义的基本条件。社会管理创新是指政府和社会组织依据社会运行和发展规律,把握政治、经济和社会新的发展态势,研究并运用新的社会管理理论、知识、技术和方法等,创新社会管理理念、体制机制、方式方法,以实现社会善治的过程。党的十六届四中全会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,《中国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》明确提出“标本兼治 加强和创新社会管理”。党的十八大再次将社会管理创新提到一个新的高度,要求加强和创新社会管理,提高社会管理科学化水平,加强基层社会管理和服务体系建设。可以说,社会管理创新是当今社会最为关注、最为重视、最需探讨、最需解决的重大理论问题和重大现实课题。加强和创新社会管理,是党中央科学判断国内外形势、从党和国家事业发展全局出发作出的一项重大决策,关系人民群众福祉与社会和谐稳定,关系党的执政地位巩固和国家长治久安。加强社会管理创新,是全面推进中国特色社会主义事业发展的需要,是建构社会主义和谐社会的需要。广东南海历来是改革创新的热土,特别是改革开放以来,南海敢为人先、创新创造,从一个传统农业大县发展成为一个现代化工业强区,开创了全国闻名的“南海模式”。近几年南海在社会管理领域进行了一系列卓有成效的改革,推动了南海社会管理由“善政”向“善治”的转变。南海的经济社会发展面临着重要机遇,也面临着重大挑战,这些机遇与挑战成为南海进一步推动社会管理创新的动力。

(一) 经济发展步入快车道

1. 经济总量快速增长

改革开放以来,中国经济经历了30多年持续稳定增长,目前中国已经成为仅次于美国的全球第二大经济体。中国差不多用30多年的时间走完了西方发达国家几百年的经济发展路程。经过多年的发展,中国的综合国力大大增强,国际地位显著提高,人民生活显著改善,国家财力空前提升。