

上集

中外社会治理 研究报告

宋贵伦 主编

The Report on Social Governance
in China and Other Nations

中外社会治理 研究报告

宋贵伦 主编

The Report on Social Governance
in China and Other Nations

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中外社会治理研究报告·上集/宋贵伦主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2015. 5
ISBN 978-7-300-21183-1

I. ①中… II. ①宋… III. ①社会管理-研究报告-世界 IV. ①D523

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 085242 号

中外社会治理研究报告 (上集)

宋贵伦 主编

Zhongwai Shehui Zhili Yanjiu Baogao (Shangji)

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511770 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京中印联印务有限公司		
规 格	170 mm×240 mm 16 开本	版 次	2015 年 5 月第 1 版
印 张	17.5 插页 1	印 次	2015 年 5 月第 1 次印刷
字 数	310 000	定 价	68.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

关于社会治理现代化的 理论思考与实践探索*

宋贵伦

党的十八届三中全会明确指出：“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。”这是一个历史性的理论新概括和实践新命题。十八届三中全会以来，习近平总书记发表了一系列重要讲话，特别是在中央党校省部级主要领导干部专题研讨班上，在考察北京工作时，在3月5日全国人大上海代表团全体会议上，不久前在兰考察县委常委扩大会议上，围绕这个重大问题发表了一系列重要讲话，提出了许多重要指导思想和论述，这具有非同寻常的意义。然而，对此重大问题和重要举措，就总体而言，在学习中，重视不够、领会不深、把握不准的问题还比较突出；在工作中，思想认识不适应、体制机制不适应、能力水平不适应的问题还比较普遍。下面，我就推进社会治理体系和治理能力现代化问题，谈三点学习心得和工作体会。

一、以理论为指导，加快推进社会治理体系和治理能力现代化

加快推进社会治理体系和治理能力现代化，首先要认真学习领会党的十八届三中全会和习近平总书记一系列重要讲话精神。这毕竟是一个新论断，离开全面深化改革总目标谈社会体制改革，离开国家治理体系和治理能力现

* 作者为北京市委社会工委书记、市社会办主任。本文系作者2014年5月18日在第四届“中国社会治理论坛”上的主旨演讲。经作者同意，作为本书代序。

代化谈社会治理体系和治理能力现代化，出发点和落脚点都会产生问题。对于这个问题认识，我的深刻体会有三点：一是有新视角。党的十八届三中全会，将全面深化改革的总目标，锁定在完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化，站位高远、落点精准。从完善和发展国家制度、推进国家治理现代化高度，明确了体系建设和能力建设两个重点，而不是就事论事说当前。二是有新视野。习近平总书记在一系列重要讲话中，系统论述了国家治理体系和治理能力现代化的深刻内涵、重大意义，以及国家治理与大城市治理、社会治理以及县域治理的关系。我们应当从国家治理现代化是系统工程、社会治理现代化是基础工程的大视野，来思考和研究解决社会治理创新问题，而不仅仅是办实事、保稳定。三是有新境界。用社会治理代替社会管理，虽然一字之差，但境界大不相同，从工作理念、工作方式、工作体制、工作机制、工作效果都将发生巨大变化。从字面上说，治理=自治+管理。从本义上说，“治”是河流的名称，引申为河流治理。毛泽东同志就曾经号召全国一定要治理海河、治理黄河。河流治理的特点是疏堵结合，源头治理、系统治理、有序治理。因而，治理也有秩序的含义在里面。从天下大乱到天下大治，大概就是这个意思。“管”的一个本义是乐器，泛指管乐；另一个本义是门锁，拿钥匙管锁的人就是当官的人，其特点就是强制、管制。从本质上说，就是习近平总书记参加上海代表团审议所指出的那样，社会治理强调的是系统治理、依法治理、源头治理、综合施策。我们应当迅速适应并加快推进从政府一元管理到政府、市场、社会多元共治的转变，加快推进社会治理体系和治理能力现代化建设。

二、以问题为导向，加快推进社会治理体系和治理能力现代化

现在可以说社会建设、治理与改革面临许多社会问题，复杂、交叉而又重叠。强调加快推进社会体制改革，加快推进社会治理体系和治理能力现代化，是强调通过改革创新解决问题，是强调通过加强顶层设计系统解决实际问题，通过夯实基础、提高能力有效解决具体问题。概括问题的角度有很多，我不再展开，想推荐两个材料，供大家参考。

第一个材料：前几天到北京国际城市发展研究院调研时，在连玉明院长

单位墙报上发现的，抄了下来，叫做《社会管理创新需破哪些题》：1. 流动人口如何融入城市？2. 特殊人群如何融入社会？3. “两新”组织如何发挥作用？4. 矛盾化解如何提升能力？5. 虚拟社会如何有效管理？6. 突发事件如何及时应对？7. 民意诉求如何畅通渠道？8. 社区自治公众如何参与？9. 政府公信力如何重新塑造？10. 公民社会如何依法治理？

第二个材料：据有关部门统计，2013年全国信访前十位的突出问题依次为：1. 房屋拆迁问题；2. 劳动社保问题；3. 农村土地征用、权属纠纷、承包经营问题；4. 涉法涉诉问题；5. 出租车停运等交通运输问题；6. 民办代课教师、国企教职工待遇和异地高考等教育问题；7. 医疗纠纷、“失独”家庭等卫生计生问题；8. 复退转业军人问题；9. 环保问题；10. 涉众型经济案件引发的问题。

前一个材料侧重体系和体制机制问题，后一个材料侧重矛盾纠纷。两个材料概括未必全面、表述未必准确，但说明一定问题，给人不少启发，都是需要迫切解决的问题。离开问题谈理论，特别是谈社会治理体系和治理能力现代化，没有多大意义！

三、以实践为基础，加快推进社会治理体系和治理能力现代化

加快推进社会治理体系和治理能力现代化，要以现实为基础，特别是要以实践经验为基础。不是从头再来，不是“另起炉灶”，不是搞“两张皮”，而是完善和发展，站在新的历史起点上推进社会治理体制创新。这种判断不是保守，不是路径性依赖，而是在基层实践中确已探索形成了许多好经验。特别是北京、上海、广东等地已积极主动探索了多年。总结我国基层已有的成功经验、借鉴国外的好做法、探索发展的新路子，都是不可或缺的。

拿北京市来说，近些年来，特别是党的十七大以来，市委市政府把社会建设、改革、治理坚持当作大事，坚持“两手抓”，取得了初步成效：

一是坚持当作大事抓。市委市政府每年召开一次大会，每年出台一系列重要文件，每年推出一系列重要举措，大力度、高起点地推动社会建设改革治理不断向纵深方向发展。这无论是在北京市各领域工作中，还是在各省市工作中，如此重视程度都是少有的。社会建设、改革、治理是一把手工程，

没有党政主要领导的重视，没有党委政府的重视，是不可能大力开展并取得成效的。2014年2月26日，习近平总书记在考察北京工作的讲话中，对近几年来北京市大力加强社会建设给予了充分肯定。

二是坚持一手抓顶层设计，不断完善社会治理体系。第一，创新体制机制，初步形成了三层体制构架。即：上有党政主要领导挂帅的社会建设工作领导小组抓统筹，中有社会工委、社会办牵头抓协调，下有纵向到社区、横向到“两新”组织的工作网络抓落实。第二，抓工作体系创新。明确了完善社会服务、科学社会管理、广泛社会动员、文明社会环境、和谐社会关系和社会领域党建“六大体系建设”目标任务。第三，创新政策体系。形成了“1+4+X”政策文件体系。第四，创新方式方法。在城市推广社会服务管理网格化，在农村推广村庄社会服务管理社区化。第五，创新基层社会治理模式。在社区推广“三位一体”的治理模式，社区党委、社区居委会、社区服务站“三驾马车”既明确分工又相互配合，来推动社区党建、社区服务、社区自治“三位一体”有机结合；在社会组织，构建“1+2+3”工作机制：所谓“1”，就是构建“枢纽型”社会组织工作体系，让联合会来服务管理同类别、同性质、同业务的社会组织，实现社会组织自我管理和自我发展；所谓“2”，就是完善依法监管和购买服务两项政府职能；所谓“3”，就是健全社会组织党建工作委员会、社会组织党组织、社会组织工作例会三项制度；在非公经济组织治理模式中，推广商务楼宇“五站”建设，实现党建工作站，社会工作站和工、青、妇工作站全覆盖，把党务、政务、社务延伸到商务楼宇。社会建设是改革创新工程。中国特色社会治理体系现代化和社会治理体制创新，就是要在党的领导下，推动政府、市场、社会良性互动，有机结合，多元共治。说到底，就是把党的领导、人民当家作主和依法治国相统一的治国理政理念，落实在社会建设的实践当中。实践证明，北京工作是符合这个方向和十八届三中全会精神要求的，因而总体上也是科学有效的。

三是坚持一手抓夯实基层基础，不断提高社会治理能力。比如，经过近几年的努力，北京社区工作基本实现了规范化，全市社区办公服务用房达到350平方米标准的由18%上升到81%；全市社区工作者具有大专以上学历的由26%上升到80%、平均年龄41岁；市级“枢纽型”社会组织已联系覆盖87%的社会组织，五年增长了五倍多；实名注册志愿者224万人，为全国最高比例；商务楼宇五站建设实现了全覆盖，网格化覆盖70%以上的街道和社

区；政府购买社会组织服务已经实现制度化、规范化。总之，按照 2009 年确定的基本工作思路，即抓住党建这个龙头、夯实社区和社会组织建设这两个基础、建设好社工与志工两支队伍、推动政府市场社会三维互动、实现党的建设和社会服务管理全面覆盖，坚持一件接着一件办、一年连着一年干，全市社会建设工作的能力不断提高，全市社会建设工作基础不断夯实，全市社会建设工作成效不断增强。

当然，这些工作还是很初步的，无论在治理体系还是治理能力方面都还有很大差距。下一步，按照党的十八届三中全会和习近平总书记到北京视察工作重要讲话的要求，进一步抓好工作落实。按照党中央要求、结合首都实际，北京市成立了全面深化改革领导小组，并下设 14 个专项组，许多专项组的工作都与社会治理有关。特别是成立了社会事业与社会治理体制改革专项组和城市管理体制改革专项组，具体研究、全面推进社会治理体制改革工作。北京市全面深化社会体制改革、推进社会治理体制创新等文件即将出台，将围绕社会服务体系创新、街道社会服务管理体制改革、社会组织服务管理体制改革、城市精细化管理、社会领域党建创新等，推出一系列举措，全面深化社会体制改革，加快推进社会治理体系和治理能力现代化建设迈出新步伐、取得新成效。

目 录

1. 深化社会体制改革的实践探索与思考	北京市委社会工委、市社会办	1
2. 基本公共服务体系构建的实践探索与思考	上海市社会工作党委、市社建办	24
3. 建设现代社会组织体制：问题、实践与改革方案	广东省社工委	44
4. 加强非公有制经济组织服务管理的实践探索与思考	重庆市委两新工委	73
5. 关于深化首都“护城河”工程实现区域社会治理模式对接的探索与思考	河北省综治办	92
6. 社区建设与治理的实践探索与思考	南京市委社建工委	113
7. 城乡社区治理机制的实践探索与思考	成都市委政法委、综治办	133
8. 关于基层社会建设和社会治理的实践探索与思考	贵阳市委群工委、市综治委	164
9. 关于专业社工队伍建设的实践探索与思考	深圳市社工委	179
10. 以民生为主线推进群众工作	大庆市委社工委	191
11. 突出“常”“长”二字 大力推进志愿服务制度化建设	无锡市文明办	210
12. 社区组织及其职能设置的实践探索与思考	温州市民政局、市社工办	217
13. 推进“三社”建设与互动发展的实践探索与思考	嘉兴市委社工委	241
14. 少数民族地区社会治理的实践探索与思考	鄂尔多斯市委政法委、综治办	256
后 记		270

深化社会体制改革的实践探索与思考

北京市委社会工委、市社会办

社会建设是中国特色社会主义事业“五位一体”总布局的重要组成部分。社会体制改革是社会建设的重要内容。党的十八大强调，加强社会建设，必须加快推进社会体制改革。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，对推进“五位一体”全面改革，加快社会体制改革，创新社会治理作出了新的部署，对进一步深化社会领域改革、增强社会发展活力、促进社会繁荣稳定具有重大战略意义。因此，总结梳理近年来北京社会体制改革创新实践，研究思考今后工作思路与重点，十分必要和重要。

一、国内外经验与借鉴

改革开放三十多年来，中国社会已经发生了深刻的变革，但相比较于经济体制，社会体制的改革还是滞后的。加强社会建设、推进社会体制改革，必须像市场经济改革那样，进一步处理好政府、社会两者之间的关系，在实践与探索中进一步借鉴和吸收国外先进经验，对全面加强社会建设、推进社会体制改革、创新社会治理模式具重要参考意义。

（一）国外社会体制的主要运行模式

受不同国家和地区历史、文化传统等国情因素影响，各个国家和地区的社会运行体制机制都有其特点，包括社会服务与管理模式存在诸多差异。其中，以美国为代表的新兴移民国家，突出强调以市场机制为核心的市场取向型模式；以英国、瑞典为代表，包括法、德等国在内的西欧和北欧国家，形成了以中央政府福利干预为核心的福利国家取向型模式；东亚国家受转型前威权国家特征的影响而形成了目前的国家支配型模式，并试图在市场机制和福利国家的不同取向中实现

平衡。这三种模式是在结合各地区历史文化等国情因素和现实实践特征的基础上形成的，尽管其实现方式的取向存在差异，但这并不影响各自国家中政府、市场和第三部门等社会力量的发展和协调。这几种模式是不同国家和地区的特征概括，作为社会服务与管理基础的政府、市场和社会则普遍存在，只不过由于三者间的关系差异形成了各自不同的模式特征。国外的模式对我们加强社会建设、深化社会体制改革以及创新社会治理结构都具有重要借鉴和参考意义。

不论是上述三种模式还是具体到相关国家，其社会服务和管理具有以下共同特点：重视制度建设，改善社会治理；强调人文关怀，突出公民参与；提倡政府与民间的合作互动；坚持法律与道德的并重，注重效率与公平的平衡；强调政府投入和社会参与相结合，注重发挥社区和社会组织的作用；重视专业社会工作，提升社会服务管理专业化和精细化；广泛运用现代科技手段推动社会服务和管理；等等。这些都需要我们在社会建设与管理创新中认真加以借鉴和参考。

（二）国内社会体制改革的实践经验

近年来，按照中央的统一部署，全国各地从成立工作机构、明确职能定位入手，在社会建设与社会管理体制机制创新方面进行了许多探索和实践，最具代表性的是北京、上海和广东。从各地实践来看，都有以下三个方面共识：一是加强社会建设必须有一个统筹协调机制。二是抓社会建设必须有一个综合协调部门来抓。三是必须把社会建设作为“五位一体”总布局中的一个相对独立的重要领域和系统来抓。这其中，各地大都设立了社会建设（或社会管理）工作领导小组（或委员会），一般由党委书记或专职副书记挂帅统筹协调社会建设或社会管理工作，具体运行模式又各具特色，有的是由专门工作部门牵头，如北京、上海、广东、南京、大庆等地由社工委牵头抓总；有的是由综治办牵头，目前大多省市采用这种模式；还有的如嘉兴、温州等地，由民政部门牵头，这种模式比较少。但从上海、广东、南京、大庆等社会建设成效显著的省市来看，这些省市社会建设与社会管理体制创新的经验和模式，与北京有异曲同工、殊途同归之处，都是成立社会建设综合协调机构，像经济建设领域的发展改革委员会那样，在社会建设领域发挥统筹协调、宏观指导、检查督导等作用，形成综合部门统筹抓协调、职能部门各负其责抓落实的工作格局和体制机制。在总结地方实践经验基础上，为进一步整体推进全国社会建设工作，加快推进社会体制改革，搞好顶层设计，中央层面应建立社会建设统筹协调机构和综合工作部门。

二、北京实践与探索

近年来，特别是党的十七大以来，北京市委市政府高度重视社会建设工作，在理论层面，科学构建社会建设体系，提出社会服务更加完善、社会管理更加科学、社会动员更加广泛、社会环境更加文明、社会关系更加和谐、社会领域党建工作全覆盖的“五个更加、一个全覆盖”目标体系；在实践层面，着力从体制机制创新入手，坚持一手抓顶层设计、深化社会体制改革，一手抓夯实基础、推动社会服务管理创新，初步形成具有时代特征、中国特色、首都特点的社会建设体系机制和科学体系，推动了首都科学发展、社会和谐稳定。

（一）加强理论创新，完善政策法规体系

近年来，北京着力加强社会建设理论体系创新，结合北京实际，深入研究探讨社会建设、社会体制改革及社会治理的重大现实问题，具有首都特点的社会建设理论体系逐步完善，并向法治化方向拓展延伸。2008年，召开北京市社会建设大会，出台《北京市加强社会建设实施纲要》等“1+4”文件。2009年，召开北京市志愿者工作大会，出台加强志愿者工作的文件。2010年，召开北京市社会服务管理创新推进大会，出台《北京市社会服务管理创新行动方案》。2011年，召开中共北京市委十届九次全会，审议通过《关于加强和创新社会管理 全面推进社会建设的意见》；同年底，北京市人民政府发布全国首个省级社会建设五年规划——《北京市“十二五”时期社会建设规划纲要》。2012年，召开北京市网格化社会服务管理体系建设推进大会，印发《关于推进网格化社会服务管理体系建设的意见》；同年，北京市十一次党代会明确提出了“社会环境更加和谐、市民福祉明显改善”等奋斗目标和“全面推进社会建设和服务管理创新”等重要任务。五年多来，在北京市委市政府的领导下，全市社会建设理论与实践不断探索、创新发展和丰富完善，从加强社会建设“1+4”文件首次提出社会公共服务、社区管理、社会组织管理、社会工作运行、社会领域党建等“五大体系”，到《关于加强和创新社会管理 全面推进社会建设的意见》、《北京市“十二五”时期社会建设规划纲要》明确提出社会服务更加完善、社会管理更加科学、社会动员更加广泛、社会环境更加文明、社会关系更加和谐、社会领域党建工作全覆盖的目标，标志着以社会服务、社会管理、社会动员、社会环境、社会关系和社会领域党建等“六大体系”为框架的具有时代特征、中国特色、首都特点的北京

社会建设体系基本形成。

2014 年以来，按照党的十八大、十八届三中全会关于加快推进社会体制改革的要求和市委市政府部署，在深入开展调查研究的基础上，组织起草《北京市关于深化社会体制改革实施纲要（征求意见稿）》，目前正广泛征求意见，拟报市委常委会通过后在全市实施。围绕深化社会体制改革与创新，召开社会服务管理精细化座谈会，全面推进社会服务管理网格化体系建设，制定《北京市社会建设评价指标体系》、《北京市社会服务管理精细化测评指标体系》。开展北京市“十二五”时期社会建设规划实施中期评估，全面掌握规划实施以来的进展情况、存在问题，提出改进措施，明确工作思路，为全面深化社会体制改革奠定工作基础。

在加强自主创新的同时，充分运用和发挥首都高校科研单位人才智力优势，聘请 22 位知名专家学者组成北京市社会建设专家顾问团，先后与清华大学、中国人民大学、中国青年政治学院、首都师范大学、北京交通大学、北京工业大学、北京师范大学、国家行政学院、北京社科院研究院、北京联合大学、中央财经大学、北京国际城市发展研究院等单位合作共建 13 家社会建设研究基地，加强对重大理论和现实问题的研究和创新。今年 4 月，北京、上海、广东等省市社会建设工作部门与国家创新与发展战略研究会共建社会建设与社会治理研究中心，共同开展社会建设、改革与治理重大课题调研。与北京师范大学中国社会管理研究院、中国社会工作协会共同举办以“贯彻十八大精神 加快社会体制改革”为主题的中国社会管理论坛，深入推动社会体制改革理论和现实问题研讨交流，目前已连续举办三届。召开北京社会建设研究基地成立五周年座谈会，总结经验、交流成果，进一步推动社会建设与社会体制改革理论研究和实践创新。与此同时，认真学习借鉴兄弟省市先进经验，多次组织有关部门和部分区（县）负责人到上海、广东、南京、大庆等地学习考察，广泛深入交流社会建设与社会体制改革经验。

（二）加强顶层设计，深化体制改革创新

2007 年，党的十七大闭幕不久，报经中央批准，北京市成立市委社会工作委员会、市社会建设工作办公室。社会工委为市委派出机构，市社会办为政府工作部门，合署办公，一方面，在宏观上协助市委、市政府抓好整体规划、政策研究、工作协调等重大问题，在工作层面上，加强社区、社会组织、“两新”组织党建以及社会人才队伍建设等薄弱环节的服务管理；另一方面，既有利于市委发

挥“总揽全局、协调各方”作用，又能使政府更好地转变职能，有效履行社会管理和公共服务职能。

为加强全市社会建设与管理工作的统筹协调和综合指导，北京市于2008年下半年成立社会建设工作领导小组，市委书记任组长，市长任第一副组长，相关领导同志任副组长，包括市委市政府部委办局和市级人民团体等46个成员单位。领导小组办公室设在市委社会工委、市社会办，办公室有8个成员单位，即市委组织部、市委社会工委、市发展改革委、市人力社保局、市财政局、市民政局、市社会办、团市委。同时，以该平台为基础建立市社会建设工作领导小组全体会议和专题协调会议制度，社会建设重大事项由领导小组统筹研究、统一部署，日常工作由领导小组办公室综合协调、督促检查，各项任务由各部门分工负责、各尽其责。综合来看，北京市社会建设工作领导小组办公室即市委社会工委、市社会办的职能可以概括为“2+6”，即8条职能，其中“2”是：（1）党委、政府社会建设长远规划制定、宏观政策研究部门；（2）党委、政府社会建设工作统筹协调、宏观指导部门。“6”是：（1）综合协调社区建设；（2）综合协调社会组织建设；（3）综合协调社会队伍建设；（4）综合协调志愿者工作；（5）协调推动社会服务；（6）负责社会领域党的建设。社会建设工作领导小组及其办公室的成立，加强了全市社会建设的组织领导、宏观指导，以及社会建设工作发展规划、相关政策、年度计划以及重大工作和活动的协调统筹。

2009年底，北京市各区（县）社会工作机构和社会建设工作领导小组及其办公室全部成立，并在街道（乡镇）建立社会工作党委，初步形成全市社会建设和社会管理统筹协调新格局。通过多年的实践和探索，我们认为北京社会建设工作领导小组及其办公室和党委社会工委、政府社会办这一创新体制，是行之有效的，是切合北京社会建设实际的，是符合中央一系列指示精神的，是代表社会管理体制改革创新方向的。这一创新体制，切实加强了党的领导，强化了政府职责，促进了社会协同，扩大了公众参与，推动了法治保障，进一步健全和完善了党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会建设与管理体制；进一步完善了社会建设工作统筹协调机制，充分发挥了市、区（县）社会建设工作领导小组及其办公室的职能作用，加强了对全市社会建设总体规划、重大方案、重要决策的研究，以及全市社会建设工作的宏观指导、统筹协调和督促检查。

（三）统筹城乡发展，完善服务体系

多年来，北京市委市政府坚持“以人为本、关注民生、构建和谐、服务社

会”的理念，以保障和改善民生为体制机制创新的根本出发点和落脚点，加快完善社会服务体系。

一是健全和完善城乡一体的社会保障体系。着力推进城乡基本公共服务全覆盖和均等化。整合“一老一小”、“新农合”、无业居民大病医疗保险，提高了职工和居民医保待遇，调整增补了109项医保诊疗项目，实现了医疗保险制度的城乡一体化。落实养老（助残）“九养”政策，完善基本养老参保政策，实现了城乡居民养老保险的制度统一、缴费标准统一、保险待遇统一、衔接办法统一、基金管理统一，在全国率先实现养老保障制度的城乡一体化。积极帮助城乡困难人员实现就业，实现了城乡“无零就业家庭”目标。两次调整城乡低保待遇，率先实现了城乡低收入家庭认定标准的统一。推动社会保障制度整合衔接，制定跨省流动就业人员基本养老保险和基本医疗保险关系的转移接续办法，实现市级公费医疗制度与职工医保制度并轨。

二是不断完善社区基本公共服务体系。制定并实施《北京市社区基本公共服务指导目录》，明确10大类、60项基本公共服务项目进社区，健全覆盖各类人群的城乡社区公共服务体系。市社会建设领导小组各成员单位按照市委市政府要求和“十二五”社会建设规划折子工程，认真落实服务民生各项任务，在社会保障、就业、就学、就医、保障房建设、老旧小区综合改造等方面办了许多实事好事。坚持服务为先，协调市社会建设工作领导小组30多个成员单位完成2774个社区基本公共服务全覆盖任务，覆盖率近90%。“一刻钟社区服务圈”示范点总量达到822个，覆盖近50%的社区。

三是不断创新社会公共服务方式。设立社会建设专项资金，制定《北京市社会建设专项资金管理办法（暂行）》和《政府购买社会组织服务项目指南》，规范专项资金的使用办法和投入方向，形成了以社会需求为导向、以改善民生为重点的项目申报、评估、立项的制度体系。2010年以来，围绕社会基本公共服务、社会公益服务、社区便民服务、社会管理服务、社会建设决策研究和信息咨询服务5个方面、40类，投入2.53多亿元，购买1544个服务项目。探索建立利用福彩公益金购买社会公益服务项目制度，进一步激发了社会组织服务社会的创造活力。

（四）推进政社分开，创新社会组织体制

近年来，北京市委市政府把深化社会组织服务管理体制改革、构建现代社会组织体制作为社会体制改革的重要突破口，按照“推进政社分开、管办分离，把

各级各类社会组织纳入党和政府主导的社会组织工作体系”的总体思路，加快推进社会组织管理体制改革，大力构建“枢纽型”社会组织体系，加快培育和发展社会组织，充分发挥各类社会组织作用，初步形成了政社分开、责权明确、依法自治的现代社会组织体制。

构建“枢纽型”社会组织工作体系是北京市在深化社会组织管理体制改革、创新现代社会组织体制方面所做的重大探索。“枢纽型”社会组织，是指对同类别、同性质、同领域社会组织进行联系、服务和管理的联合型组织。“枢纽型”社会组织由北京市社会建设工作领导小组认定并承担以下三个方面的职能：一是政治上发挥桥梁纽带作用，负责引导本领域社会组织贯彻执行党的路线方针政策，开展党的工作；二是业务上发挥引领聚合作用，动员协调联合本领域社会组织共同参与首都经济社会建设；三是日常服务管理上发挥平台作用，负责承担相关社会组织的业务主管（业务指导）单位，提供日常联系和服务管理，促进本领域社会组织健康有序发展。通过认定一批大型联合性组织并授权其对本领域社会组织进行联系、服务和管理的，逐步做到对各级各类社会组织服务管理的全覆盖。从2009年起北京市社会建设工作领导小组先后分三批，共认定了27家市级“枢纽型”社会组织。到目前为止，这27家市级“枢纽型”社会组织共管理和联系各级各类社会组织26236家，比认定之前的4367家增加了21869家，增长了5倍多，覆盖面由原来的14.5%增长到87.4%。另外，区（县）级“枢纽型”社会组织已认定208家，街道（乡镇）级已认定68家。全市“枢纽型”社会组织市、区、街三级网络体系框架基本形成。

与此同时，北京市不断完善“枢纽型”社会组织工作运行机制，加强和改进社会组织管理，建立健全统一登记、各司其职、协调配合、分级负责、依法监管的社会组织管理体制。总结完善中关村社会组织管理改革试点经验，积极稳妥地推进工商经济类、公益慈善类、社会福利类、社会服务类社会组织直接登记。全面推动政府购买社会组织服务规范化，建立和完善社会建设专项资金管理使用制度和购买社会组织服务机制，制定《关于使用市社会建设专项资金购买社会组织管理岗位的暂行办法（试行）》，广泛拓宽了社会组织服务管理的方式方法。加大社会组织培育和扶持力度，启动加强社会组织孵化服务网络建设，市级社会组织孵化中心不断完善机制，东城、西城、朝阳、怀柔建立区级社会组织服务中心，月坛、朝外等街道设立社会组织服务基地，“一中心、多基地”的社会组织培育服务格局初步形成。

从北京的实践看，通过“枢纽型”社会组织体系建设，党和政府对社会组织

的服务管理作用得到充分发挥，各类社会组织活动平台和空间大大扩展。一是人民团体服务联系作用发挥显著。人民团体的传统优势与社会发展的新形势、新任务有机结合，摸索了新经验、开创了新局面，人民团体作为“枢纽型”社会组织，桥梁纽带作用得到充分发挥，扩大了工作联系面，拓展了工作渠道，创新了服务管理模式。如，团市委通过建立 350 个“社区青年汇”，培育了联系服务广大基层青年的新兴载体。市残联将全市 233 家残疾人社会组织联合带动起来，提供统一业务指导和支持，使其成为残疾人就业、培训、维权、康复的重要渠道。市总工会建立“劳动争议调解六方联动机制”，构建矛盾纠纷“大调解”工作格局。二是社会组织聚合能力得到明显加强。“枢纽型”社会组织以服务、活动、项目等多种形式把 26 000 多家社会组织凝聚在周围，特别是把若干民间社会组织、外省市驻京商会、驻京国际社会组织聚合起来，打造社会组织“联合体”，聚合效应不断增强。三是社会组织创造活力得到有效激发。在“枢纽型”社会组织的引导和带动下，各类社会组织“化零为整”、“抱团发展”，在联合联动中迸发出新活力，呈现出社会组织开展公益服务趋于常态、活动特色更鲜明、服务品牌更响亮、项目运作更科学的特点。2013 年社会组织公益行活动，27 家市级“枢纽型”社会组织和 16 个区（县）启动 1 200 多个公益服务项目，近 1.2 万家各级各类社会组织参与。

（五）整合力量资源，创新社区治理模式

按照中央提出的总体要求，北京市委市政府着力创新社区体制机制，构建社区党建、社区自治、社区服务“三位一体”工作模式，搭建社区综合服务管理平台，推动形成以社区党组织为核心、以社区自治组织为基础、以社区服务站为依托、以社区社会组织为补充、驻区单位密切配合、社区居民广泛参与的现代社区治理结构，从而建立健全党委政府领导、部门密切配合、社区依法自治、社会积极协同、公众广泛参与的社区建设管理新格局。

为了规范社区管理、完善社区服务、加强社区自治，建立健全社区治理机制，2009 年北京市开展社区规范化建设试点工作，围绕社区服务站建设、社区工作职能、社区运行机制、社区志愿服务、社区工作者管理、社区基础设施配置、社区经费投入等七个方面，加快推进社区规范化建设，经过三年多的努力，全市所有城市社区基本达到规范化要求，初步形成了社区党建、社区自治、社区服务“三位一体”的工作格局。在基本实现社区规范化建设的基础上，目前已完成 309 个社区规范化示范点建设任务。社区规范化建设的基本要求是实现“一