

广东省社会建设蓝皮书

(2011年度)

广东省社会工作委员会 主编

中国社会科学出版社

广东省社会建设蓝皮书

(2011年度)

广东省社会工作委员会 主编

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

广东省社会建设蓝皮书(2011年度)/广东省社会工作委员会主编.
—北京:中国社会科学出版社,2012.11

ISBN 978-7-5161-1693-7

I. ①广… II. ①广… III. ①社会发展—白皮书—广东省—2011
IV. ①D676.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第261532号

出 版 人 赵剑英
选题策划 冯 斌
责任编辑 丁玉灵
责任校对 高 婷
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲158号(邮编100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名:中国社科网 010-64070619
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 三河市君旺印装厂
版 次 2012年11月第1版
印 次 2012年11月第1次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 18.25
插 页 2
字 数 301千字
定 价 50.00元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换
电话:010-64009791
版权所有 侵权必究

《广东省社会建设蓝皮书(2011 年度)》 编委会

主	任	朱明国			
副	主	任	林木声	梁伟发	刘 昆
执行	副	主任	刘润华	王 珺	
委	员	叶敏辉	辜东方	王光圣	王长胜
		刘小敏	方 旋	王穗明	王衍诗
		孙光辉	周天明	陈向新	叶常浓
		张远方	陈训廷	陈 央	姚 康
		邓小兵	聂党权	丘志勇	麦教猛
		吴华钦	梁志强	蔡泽辉	谢 峻
		郭汉毅	马学友	杜镜初	
编	辑	温金荣	刘白帆	金 艳	关向明
		雷锦华	邓少君	赵细康	陈建中
		杨 蕾	梁理文	左晓斯	周仲高
		邓智平	黄彦瑜	赵道静	

目 录

报 告 篇

2011 年广东社会建设报告	(3)
社会民生事业与公共服务发展报告	(16)
居民增收与收入分配制度改革报告	(25)
平安广东建设报告	(35)
创新人口服务管理报告	(45)
城乡社区建设报告	(55)
社会组织发展报告	(64)
社会工作专业人才队伍建设报告	(76)
社会救助工作报告	(85)
慈善事业发展报告	(94)

经 验 篇

广州:先行先试建设首善之区	(103)
深圳:经济社会协调发展的特色之路	(115)
珠海:打造社会建设的珠海范式	(125)
汕头:打造社会建设特区	(134)
佛山:打造民富市强的善治之城	(142)
顺德:社会改革先行者	(150)
韶关:社会建设弯道超车	(157)

河源:护航民生幸福	(165)
梅州:社会建设闯新路	(173)
惠州:群策群力建设惠民之州	(181)
汕尾:城区稳步推进社会建设	(189)
东莞:引领社会建设快速起跑	(198)
中山:二元结构率先破解	(206)
江门:创新服务管理建设幸福侨乡	(214)
阳江:快马追赶之路	(222)
湛江:经济社会齐头并进	(229)
茂名:社会建设助推滨海崛起	(237)
肇庆:社会建设亮点纷呈	(245)
清远:社会建设彰显后发优势	(253)
潮州:夯实基础打造幸福潮州	(261)
揭阳:社会建设给力幸福新揭阳	(268)
云浮:创造符合实际的社会建设地方经验	(276)
后记	(285)

报 告 篇

2011 年广东社会建设报告

导言：广东社会建设的新起点

2011 年是“十二五”开局之年，也是广东社会建设全面推进的一年。1 月，省委召开十届八次全会，将“加快转型升级、建设幸福广东”作为全省“十二五”期间发展的核心任务，将社会建设摆在与经济建设同等重要的位置，同规划、同布置。2 月 19 日，胡锦涛总书记在中共中央党校省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班开班式上，作了题为《扎扎实实提高社会管理科学化水平建设中国特色社会主义社会管理体系》的重要报告。5 月，中共中央国务院出台《关于加强和创新社会管理的意见》（中发〔2011〕11 号），对社会管理创新工作进行了全面部署。为进一步贯彻落实中央精神，7 月，省委召开十届九次全会，专门研究加强社会建设、创新社会管理问题，省委省政府颁发了《关于加强社会建设的决定》及其七个配套文件，决定在省、市、县三级成立社会工作委员会。9 月，省委常委围绕改善民生问题开展集体调研活动，形成了一系列的调研报告并转化为决策。11 月，省委省政府召开全省深化体制改革工作会议，对住房保障制度改革、城乡医疗保障体制改革及培育发展和规范管理社会组织问题进行了部署，将保障和改善民生与社会体制改革统筹推进。可以说，2011 年，从中央到地方，社会建设与社会管理创新受到前所未有的重视，迎来了空前的大好发展机遇，广东更是在民生、社会服务和社会管理等方面全面发力，某种意义上，2011 年是广东社会建设再创辉煌的新起点。

一 2011 年广东社会建设的基本情况

这一年，经过全省上下的共同努力，社会体制改革深入推进，民生事业快速发展，城乡居民收入稳步提高，城乡区域发展差距不断缩小，社会大局和谐稳定，人民群众满意度和幸福感明显提升，社会善治格局初步显现。

（一）社会体制改革稳步推进，社会建设动力不断增强

坚持社会主义市场经济的改革方向，在继续巩固“政企分开”成果的基础上，积极推进“政社分开”，不断厘清政府与社会，以及政府与社会组织的关系，有目的、有计划地清除社会体制中的计划经济痕迹，着力推进重点领域和关键环节改革攻坚，努力构建一个与社会主义市场经济体制相适应的社会体制。一是建立社会工作机构，在省、市、县三级成立社会工作委员会。二是深入推进大部门体制改革，在全省 29 个试点县（市、区）推广顺德经验深化县级行政体制改革，并将进一步扩大改革范围，重点深化社会领域大部门体制改革。三是富县强镇和简政强镇事权改革扎实推进，经济发达镇行政管理体制改革试点全面完成，选取了肇庆金利镇和大沙镇作为全省欠发达地区简政强镇事权改革重点支持联系点，统筹全省各类镇平衡发展。四是事业单位改革取得新进展，省直事业单位分类改革基本完成，市县事业单位分类改革正在有序推进。开展事业单位法人治理结构和法定机构改革试点，建立健全以理事会为主要架构的法人治理结构，配套开展事业单位人事、经费、收入分配、社会保障等体制改革，新设事业单位一律不定行政级别。出台《关于在部分省直事业单位和广州、深圳、珠海市开展法定机构改革试点工作的指导意见》，在广州、深圳、珠海和省北江流域管理局、省代建项目管理局探索法定机构试点。

（二）社会事业加快发展，民生福祉显著改善

2011 年，全省财政用于保障和改善民生支出达 4233 亿元，占支出总额的 63%，十件民生实事圆满完成，基本公共服务均等化扎实推进。一

是公共就业服务力度不断加大。全省新建成 344 个欠发达地区中心镇基层公共服务平台，城镇新增就业人员 177.1 万人，占全国的 1/7，全年城镇登记失业率 2.46%，低于全国平均水平。全省高校毕业生就业率达到 95.78%，失业人员再就业 74.3 万人，促进创业 12.8 万人。继续提高最低工资标准，平均增幅达 18.6%。二是教育强省建设加快推进。学前教育毛入园率 89.37%，小学学龄儿童入学率 101.42%，初中毛入学率 115.83%，高中阶段教育毛入学率达 90.34%，高等教育毛入学率达 28%。推广异地务工人员随迁子女凭积分免费入读义务教育公办学校，入读公办学校比例达 50.52%。中等职业教育规模居全国第一，职业教育发展水平居全国前列。三是城乡基层医疗卫生服务体系基本完善。省财政安排补助 2 亿元用于欠发达地区 200 个乡镇卫生院的改造建设，安排 4500 万元通过以奖代补用于欠发达地区 202 间社区卫生服务中心改造建设。100% 政府主办的基层医疗卫生机构实施了基本药物制度工作。四是住房保障力度明显加大。全省新开工建设保障性安居工程 330760 套，超额完成国家下达的 31 万套年度总任务。全省新竣工保障性安居工程 113553 套，对原登记在册符合廉租保障条件的家庭实施廉租住房保障 72995 户，提供实物配租、租赁补贴，全面完成了住房保障任务。五是公共文化服务体系进一步健全。广播电视“村村通”、农村电影放映等文化惠民工程深入实施，城乡社区群众文化设施扩大覆盖。六是覆盖城乡居民的社会保障体系基本建立，保障水平稳步提高。城镇居民养老保险试点扎实推进，全省 77 个县（市、区）顺利启动了新农保试点，试点范围达 75%。城镇全民医保成效突出，基本医疗保险参保率达 95.8%，城镇居民基本医保和新农合政府补助标准提高到 200 元以上。社会救助制度加快完善，各地普遍建立健全了低收入群众临时生活补贴和社会救助标准与价格上涨联动机制，城乡低保标准达到 1500 元以上。社会福利和慈善事业有新发展，社会养老服务体系加快建设加快推进。

（三）社会管理不断创新，社会大局和谐稳定

一是创新社会矛盾化解方式。建立健全县、镇、村三级综治信访维稳中心（工作站），有效整合基层综治信访维稳力量，努力将矛盾化解在基层。大力推进矛盾纠纷、治安问题、重点人员、安全隐患“四项排查整

治”工作常态化、制度化。全面实施重大决策、重大事项社会稳定风险评估机制，从源头预防和减少社会矛盾。坚持和完善领导干部接访制度，探索创新信访机构设置和工作机制，推进人民来访接待大厅和网上信访大厅建设。全省群体性事件起数近三年来逐年下降。加强警务信息化建设，全省公安机关“五个一网”建设成效日益凸显。以“六大公开”推进阳光司法，法院司法公开制度框架基本成型。推行诉前联调，让更多的民事纠纷解决在诉前、化解在庭外。二是创新公共安全管理机制。严厉打击各类刑事犯罪，治安防控体系进一步健全，影响群众安全感的暴力犯罪和“两抢”案件近年来持续下降，八类严重暴力案件（杀人、抢劫、伤害、强奸、放火、爆炸、绑架、劫持）发案率在 2010 年下降 15.9% 的基础上，2011 年再下降 12.6%；“两抢”案件在 2010 年下降 16.7% 的基础上，2011 年再下降 10.2%。广东群众安全感和对公安工作满意度连续三年提高，2011 年度公众安全感调查平均得分 90.44 分、公安工作群众满意度平均得分 89.83 分，与 2008 年相比分别提升 3.6 分和 3.3 分。食品药品安全监管工作得到加强，坚持重点治乱，层层签署食品安全责任书，加大问责和惩处力度，严厉查处食品药品安全事件，建立健全食品药品安全标准，完善安全追溯制度。加强安全生产工作，认真落实生产企业的主体责任、职能部门的监管责任、各级政府的领导责任，推进安全生产“一岗双责”，各类事故起数、死亡人数持续下降，连续第九年实现国家下达的安全生产控制指标。

（四）社会组织蓬勃发展，社会工作专业队伍不断壮大

社会组织是社会建设的重要主体。广东高度重视社会组织的培育发展和规范管理，出台了《关于加强社会组织管理的实施意见》等政策文件，推进行业协会、公益服务类社会组织、城乡基层社会组织、异地商会等社会组织登记管理体制改革，提出了一系列扶持发展措施。全省社会组织蓬勃健康发展，截至 2011 年年底，登记注册的社会组织共有 30684 个，其中社会团体 13661 家、基金会 267 家、民办非企业单位 16756 家，基层社会组织接近总量的 60%。建立健全社会组织管理制度，出台《关于基金会运营的行为指引》、《全省性行业协会商会换届选举指引》，修订完善“社会组织等级评估指标体系”。扎实推进社会组织“小金库”专项治理，

强化社会组织执法监察工作。开展非营利社会组织免税资格认定工作。社会组织党建群团工作日益完善。拓宽社会组织参政议政渠道取得新进展。各地继续制定和完善社会组织扶持政策,广州、深圳、东莞、佛山市南海区等已建立社会组织孵化基地或孵化实验基地,广州、深圳、东莞等市已设立社会组织孵育专项资金或公益创投资金。社会组织公信力不断提高,公益慈善组织募集资金总额 50 多亿元,同比增长 13%。社会工作专业人才培养队伍建设有新成绩。出台《关于加强社会工作人才队伍建设的实施意见》。广州、深圳、佛山、惠州、东莞、中山、江门等市建立、完善社工制度,加大投入,加强培训,培育机构,设置岗位,吸纳人才,社工人才队伍建设呈现出良好发展势头。粤东、粤西、粤北积极稳妥推进社工试点,部分市、县(市、区)陆续成立专业社工服务站(点),积极开展专业社会服务工作。目前,全省民办社工服务机构已达 160 多家,吸纳社工 3000 多名。探索完善“社工+义工”的服务模式,设立南粤志愿服务“红棉奖”,完善以星级认证为主要内容的志愿者激励机制,全年审核认定了 3502 名五星志愿者,全省五星志愿者达到 10000 名。

(五) 城乡社区服务管理明显改善,基层自治功能逐步强化

出台了《关于加强城市社区居民委员会规范化建设的实施意见》和《关于加强和改进村民委员会建设的实施意见》,不断深化社区服务管理体制改革的。着力厘清基层政府与社区的职责,强化基层政府的社会建设职能和社区的自治功能,加强街道社区政务服务中心和社区公共服务站建设,发挥城乡社区在基层社会建设中的平台作用。广州“一队三中心”(街道政务服务中心、家庭综合服务中心、综治信访维稳中心和综合执法队)、珠海社区职责厘清与承接、东莞村级体制改革、佛山市南海区农村综合体制改革、云安县组建乡民理事会等,取得了一定的效果。继续实施“双强双促”(强居促和谐、强村促稳定)计划,在广州市荔湾区、四会市等地试点探索村(居)委会规范化建设取得初步成效。333 个村务公开和民主管理难点村、750 个选举难点村已治理完毕。城乡社区建设取得明显成效,超额完成珠三角地区 80% 的社区、其他地区 60% 的社区达到省“六好”平安和谐社区标准的创建目标,城乡社区基础平台作用凸显。村(居)务公开民主管理示范创建活动顺利完成年度达标任务。顺利完成全

省 19348 个村委会、6391 个社区居委会换届选举。认真贯彻落实基层民主自治制度，推行社区网格化管理，推进城市技防楼院、农村技防村庄建设，不断扩大城乡智能化防控覆盖面。

（六）基本公共服务覆盖异地务工人员，流动人口社会融入加快

实施以居住证制度为核心内容的流动人口服务管理“一证通”制度，累计发放 3400 多万张。同时，不断拓展居住证的服务功能，流动人口居住证适用覆盖面扩大。2011 年，积分入户和融入城镇政策进一步完善，省人社厅会同 12 个省直部门印发《关于进一步促进农民工积分入户和融入城镇意见》，扩大了政策适用对象范围和积分使用范围，优化了积分指标和办理服务，全年 18.6 万异地务工人员通过积分制入户城镇。积分制不仅用于入户，还作为流动人口享受基本公共服务的标准，如异地务工人员子女就读公办学校也全部采取积分轮候的办法。2011 年，在“一市一策”基础上，广东首次出台《关于进城务工人员随迁子女义务教育工作的意见》（粤府办〔2011〕45 号），统筹解决 313 万异地务工人员子女接受义务教育问题。同时，异地务工人员的社会流动渠道得到拓展。继 2010 年首次从珠三角地区企业的优秀异地务工人员中选拔 50 名基层公务员后，2011 年进一步扩大选拔招考规模，从 50 名扩大到 120 名，因这次招考获益的异地务工人员达到 600 人。此外，由团省委、南方报业传媒集团等共同发起的“圆梦计划”，联系北京大学、中山大学、华南理工大学、华中科技大学和西安交通大学等著名院校，为优秀异地务工人员提供 1 万个大学学位。

（七）城乡差距有所缩小，区域协调发展扎实推进

2011 年，全省各级财政共投入 16.99 亿元建设农村安全饮水工程 510 处，解决了 322.291 万农村居民和 28 万农村学校教师的饮水安全问题。共建成新农村公路 5000 公里，农村公路和客运服务水平进一步提高。此外，启动了新一轮信息化下乡工程，逐步缩小城乡数字鸿沟。加大农村扶贫开发的力度，“规划到户、责任到人”工作成效显著，2011 年全省共落实帮扶资金 130 亿元，扶持贫困村发展经济项目 1.8 万个，平均每村投入 381.3 万多元，共有 31.5 万户贫困户，134 万贫困人口实现年人均纯收入

2500 元以上的脱贫目标。加大农村劳动力培训力度,促进非农就业,组织本省农村劳动力就业培训 85.5 万人,实现转移就业 137.6 万人,全省城镇化率达 66.5%。转移就业带动了农民收入的增长,2011 年农村居民人均纯收入 9372 元,增长 18.8%,实际增幅创 1983 年以来新高。8 年来城乡收入比首次缩小到 3 倍以内。珠三角地区率先探索城乡一体化改革,山区县农村综合改革顺利推进。深入实施“双转移”与提升珠三角带动东西北战略,东西北地区发展提速,区域发展协调性明显增强。推广深(圳)汕(尾)特别合作区、顺德清远(英德)经济合作区共建模式,扎实推进各地产业转移工业园建设,东西北园区承接产业转移能力增强。省产业转移工业园实现工业总产值 3468 亿元,增长 77.5%。编制实施东西北三个地区经济社会建设规划纲要。大力加强基础设施建设,交通设施不断完善,揭阳潮汕机场顺利建成通航。粤东能源石化产业、粤西临港重化工业、粤北资源型产业加快发展。东西北地区生产总值、工业增加值、地方财政一般预算收入、固定资产投资等增速均高于全省平均水平。县域经济加快发展。主体功能区规划试点工作和南岭山地森林及生物多样性生态功能区建设初见成效。

(八) 广泛开展区域民生合作,社会一体化进程加快

按照市场经济的原则配置资源,在推进经济一体化的同时,按照人口和劳动力自由流动的要求积极促进社会一体化。一是认真实施《珠江三角洲基本公共服务一体化规划》,广佛同城化步伐加快,实现年票互通互认,每年减轻群众负担 10 亿元以上。广佛两地有 15 家银行实现跨市行内通存通兑,深莞惠经济圈完成 17 项交通对接项目,珠中江经济圈率先实现通信资费一体化。城际轨道交通建设稳步推进。二是积极开展泛珠三角区域民生合作。湖南、海南、云南 3 个省级医疗保险经办机构,福州、南昌、长沙、广州、南宁、成都 6 个省会城市医疗保险经办机构代表签订了《泛珠三角区域部分省及省会城市社会医疗保险异地就医合作框架协议》,共同探索实施泛珠三角区域医疗保险参保人异地就医即时结算工作,为实现全国范围内医疗保险异地就医即时结算提供了经验。三是粤港澳社会领域合作全面推进。港澳公益性法定机构及其他社会组织参与省内社会公益事业增多,深圳、东莞等地积极引入香港注册社工来粤服务,粤港澳之间

的社会工作者等专业资格互认试点工作扎实推进。

二 2011 年广东社会建设的主要挑战

尽管广东加大了社会建设力度，但这些政策措施要取得成效尚需时间，与经济建设相比，全省社会建设依然滞后，经济建设与社会建设“一条腿长，一条腿短”的局面还没有根本扭转。社会矛盾依然多发，公共服务供给与老百姓的需求尚存在差距，社会贫富差距仍然较大，社会组织等社会主体发育还不够成熟。

（一）社会矛盾仍然比较尖锐

改革开放以来，广东用 30 多年走过了西方国家几百年的发展历程，发达国家在不同时期渐次出现的社会矛盾和问题，广东在一个相对较短的时间里集中地暴露出来。当前，广东社会形势依然严峻，社会矛盾点多、燃点低、领域广、强度大、形式新、难度大。究其原因，一方面，政府改革仍未到位，管了过多的事情，承担了过多的责任，容易引火烧身；另一方面，不良作风和腐败行为仍然部分存在。在很多群体事件中，一些参与者与事件没有直接的利害关系，也没有具体的利益诉求，只是为了表达不满和发泄情绪，社会心态失衡。

（二）资源分配制度身份本位

改革开放让社会各阶层普遍受益，但存在物质财富分配失衡和社会阶层之间流动性下降，不同群体共享发展成果差异较大等问题。根据人们的户籍、阶层、所有制、职业、行政级别等不同身份，享有不同的社会保障和社会福利，社会保障和社会福利制度存在身份本位现象，而不是基于均等化原则进行供给。如医疗保障领域，存在公费医疗、企业职工医疗保险、无业及灵活就业居民医疗保险、新型农村合作医疗保险等多种制度。又如教育资源分配上，在城乡之间，城市居民，尤其是大城市的居民，享有的教育资源和教育机会明显多于农村居民；在学校教育之间，如重点学校、示范学校、实验学校与一般学校之间，经费投入、师资配备、教学仪器装备等方面的差距仍比较明显。

（三）公共服务供给相对不足

近年来，针对市场化改革所带来的公共服务严重不足的情况，广东各级党和政府均加大了民生保障和公共产品供给力度。但随着广东省经济社会的进一步发展，城乡居民对公共服务、产品的需求快速增长，公共服务尤其是优质公共服务总量相对不足，供需矛盾仍较突出，公共服务的数量和质量与人民群众多样化、多层次的需求还不对称、不适应。特别是基本公共服务在城乡、区域、群体之间的配置仍不均衡，城乡之间、区域之间、群体之间享受的基本公共服务数量和质量仍有较大差距，基本公共服务均等化水平和能力有待进一步提高。

（四）社会组织能力不强

与社会主义市场经济要求相比，广东社会组织发展没有发挥应有的作用。一是规模较小，城乡、地区及不同领域之间发展不平衡。尽管全省社会组织总数超过 3 万个，但每万人只有 2.7 个社会组织。而法国平均每万人拥有社会组织数量 110 个、日本 97 个、美国 57 个、新加坡 14.5 个，巴西 13 个、印度 10 个。二是自主性较低，对政府依赖严重，独立的主体地位没有充分落实。一些社会组织负责人仍由国家机关退休人员或现职事业单位工作人员担任，社会组织在人员、经费、办公场所等基本资源方面对政府特别是对业务主管（指导）单位的依赖程度较高，表现出官办色彩浓厚，民间性、自治性特点不足。三是自我运行能力有待提高。社会组织管理重登记、轻监管，事前审批登记的门槛很高，事后却疏于监管，监管的力量和人手也相对不足。社会组织独立的法人治理结构不够完善，社会组织的工作人员在工资待遇、医疗、养老、住房、职称等方面欠缺政策性的保障。四是法律法规不健全，政策优惠难落实。涉及社会组织的法律主要以行政法规为主，且现行的法律法规由于出台年份久远，难以适应新时期社会形势发展需要。一些针对社会组织的优惠政策散落在各种法律法规和政策文件中，很多优惠措施往往难以以制度化的方式落实。

（五）基层民主自治功能较弱

不断扩大社会自治和自我管理的社会空间，既是社会建设的重要内