

社区社团与社会管理创新

主 编：龚维斌 吴 旭 葛玉琴
副主编：程 萍 俞汉林 黄卫锋



中国社会出版社
CHINA SOCIETY PRESS

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

社区社团与社会管理创新

主 编 龚维斌 吴 旭 葛玉琴

副主编 程 萍 俞汉林 黄卫锋



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社区社团与社会管理创新 / 龚维斌, 吴旭, 葛玉琴主编.
—北京: 中国社会出版社, 2012. 6

ISBN 978 - 7 - 5087 - 4087 - 4

I. ①社… II. ①龚…②吴…③葛… III. ①区 (城市) —社区—社会管理—研究—南通市 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 129250 号

书 名: 社区社团与社会管理创新

主 编: 龚维斌 吴 旭 葛玉琴

责任编辑: 毛健生

策划编辑: 张 磊

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话: 编辑部: (010) 66082078

邮购部: (010) 66060275

销售部: (010) 66051698 传真: (010) 66080880

(010) 66080300 传真: (010) 66051713

(010) 66080360 传真: (010) 66063678

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 145mm × 210mm 1/32

印 张: 9.75

字 数: 215 千字

版 次: 2012 年 9 月第 1 版

印 次: 2012 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 20.00 元

序

国家行政学院副院长 周文彰

《社区社团与社会管理创新》一书，记录了江苏省南通市崇川区发展培育社区社会组织，推进基层社会管理和社会服务创新的鲜活做法和生动经验，收录了国家行政学院、南通行政学院等单位专家教授实地调研和理论研究的成果，是一本理论与实践紧密结合，反映国内社会组织参与社会管理创新理论与实践最新成就的著作。

当前，我国正处于社会发展的关键时期，社会阶层分化，文化价值多元，社会风险加大，社会管理任务繁重。针对这些问题，崇川区敏于思考，勤于实践，在社会管理创新中，以促进社会和谐为目标，以转变政府职能为突破口，

不断完善“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理创新格局，全力推进社区社会组织建设，发挥社会组织在参与社会管理与服务，畅通诉求表达渠道，化解基层矛盾，维护基层稳定方面的作用，通过“政社互动、结构多元、资源整合、广泛参与”的方式，创新了我国社会组织参与社区建设的新模式。崇川区的做法，给我们多方面的借鉴与启迪。

发挥社会组织作用，有助于实现基层社会柔性管理。在崇川区，各类管理类社会组织在参与社区治理中积极作为，化解了许多棘手的矛盾。“一综多专”的大调解体系，推进了矛盾调解的专业化、职业化、社会化；一批品牌调解室、调解能手活跃在社区，得到了群众的广泛认可，做到社区矛盾纠纷的早发现、早调处、早解决，充分体现了社会组织在社区管理与服务上灵活性、包容性、柔韧性的优势，增强了社会弹性，有利于消除社会矛盾，消减对立情绪，促进不同利益群体的理解和沟通，实现党的方针政策的上情下达和社情民意的下情上达。社会组织的管理也有力地推进了政府职能的转变和管理理念的转换。

发挥社会组织作用，有助于满足群众的多样化需求。在经济社会不断发展的今天，人们对公共需求不断增多与公共服务相对不足的矛盾越来越凸显，政府往往难以满足社会成员多层次、多样化的需求，所以必须发展和培育社会服务组织，扩容公共服务和社会服务，满足社会和居民群众的多样化需求。在崇川区，各类服务性社会组织，在政府的引导和扶持下，根据群众需求，围绕与民生相关的扶贫救助、扶老助残、医疗卫生、文体科普、妇幼保护、法律援助、支教助学、生态环境、促进就业等领域，开展广泛的社会服务活动，极大地提升了群众的

满足感和幸福感，成为政府公共服务的“左膀右臂”和社会服务的主力军。

发挥社会组织作用，有助于推进社区社会治理。社区社会治理的实质是建立在市场原则、公共利益和相互认同之上的合作共治，强调政府与公民的合作与制衡，使公共行政更好地回应公众需求，使组织事务和公共政策的形成建立在公民的广泛参与上。要达到这一目标，就要强调发展社区社会组织，同时也要指导这些组织，使之符合公民社会的价值要求，形成除政府主体之外，还有居民、社区自治组织、社区民间组织、辖区单位的共同管理。崇川区在推进社区自治过程中，创造了许多令人耳目一新的做法。社区普遍建立议事园、议事厅，做到社区事群众议、大家评、公众决；广泛推进社区事务听证制度，实行社区工作准入制度，社区有权拒绝政府摊派的事务；创新社区组织架构，实行“一心两体一办三会”的新型组织架构。这些创新举措，推进了社区社会治理体系由垂直科层结构转变为横向网络结构，政府与社区社会组织由依附与庇护关系转变为彼此间相互依存与制约，建立起与政府、社区自治组织的良性互动关系。社区社会组织成为政府与社区的桥梁，成为社会交融的“黏合剂”，成为社区治理的一个重要主体。

发挥社会组织作用，有助于培育社区居民的公民意识。公民意识是社会成员对自己基本社会身份的认同，是以一定价值观为指导对公民与国家、社会及他人之间关系的认识和态度。培育公民意识是建立民主、公平与和谐社会的必要前提，是构建和谐社会的内在因素。公民精神的培育是一个长期的过程，是一个随着制度的优化、法律的健全、公民自身素质提高而不断发展的过程。公民教育、公民参与社会治理实践是

公民意识养成的主要途径。但在现实中，由于信息的不对称、公民参与意识薄弱以及长期以来政府对民众自我治理的不信任，使得公民参与社会治理的权利没有得到很好落实。公民只是被动“服从”或接受“服务”，成为被动接受“管理”的“消极公民”，而不是积极参与社会治理的“积极公民”。崇川区通过社区社会组织这一载体，积极鼓励社区居民参与社区事务，在参与中提高公民意识，提升参与能力。崇川区成立了社区社会组织培育中心，建设社会组织孵化基地，引入国内外知名公益志愿组织的建设和管理模式，提升社区社会组织的社会化水平和组织化程度；建立了覆盖全区的社区教育体系，完善社区事务公开制度，探索居民参与社区事务管理和利益表达新机制；深化“百千万连心行动”，使宣传群众说大事、服务群众办实事、引导群众来管事、带领群众做好事成为社区生活的公共行为。

作为全国七个“社会管理创新示范城市”之一的南通市主城区崇川区，以发展培育社区社会组织为抓手，紧密结合社会管理创新的热点、难点、焦点问题，进行了成功探索和实践，取得了令人瞩目的成绩，衷心祝愿崇川区在社会管理创新中继续前行，为各地提供更多的好经验。

2012年1月28日

目录

序	周文彰 (1)
基层社会管理创新的探索与思考	龚维斌 (1)
社会管理创新基础在社区	吴旭 (16)
加强社会组织建设 推进社会管理创新 ——南通市崇川区加强社会组织建设的 实践与思考	葛玉琴 (23)
优化组织 激活基层 ——探索崇川特色新型社区社会 管理创新之路	俞汉林 (30)
加强社团党建 创新社会管理	黄卫锋 (38)
大力发展社区社会组织	王克强 (44)
城市社区管理体制创新与社区 社会组织培育	孙莹 (49)
发挥社区社会组织作用化解基层社会矛盾 ——以南通市崇川区社区社会组织为例	程萍 (57)
社会组织管理中的问题及其改进	马福云 (69)

社区文化组织如何服务社区管理	
——以南通市崇川区社区社团为中心	高宏存 (79)
构建社会组织参与社区建设的新模式	王可一 (93)
政府培育社区社团的模式创新	
——来自南通市崇川区的调研	胡颖廉 (104)
社区社会组织参与公共服务提供研究	李志明 (114)
崇川区“精英型”社区社会组织分析	沈伟鹏 (125)
社区志愿服务类社会组织发展历程探讨	刘 蕾 (135)
崇川区社区管理和创新需重视解决的若干问题	
..... 崇川区社会管理研究课题组	(147)
社区工作者视野中的社区管理	
..... 崇川区社会管理研究课题组	(155)
创新社区群众工作的崇川样本	
——以南通市崇川区“百千万连心行动”为例	
..... 王 斌	(175)
探索建立公共事务多元治理模式	王 斌 (187)
社会服务的崇川模式	费 凡 (191)
建设一支高素质的社区干部队伍	
——南通市崇川区社区干部队伍	
建设情况调查	季建林 (204)
社会管理主阵地 群众工作大舞台	
——南通市崇川区加强和创新	
社区群众工作调查	季建林 (212)
创新社团管理 构建社区和谐	戚小倩 (219)
创新社区管理模式 打造“幸福崇川”	戚小倩 (227)

在实践中拓宽法院参与社会管理创新的思路	陈 勇 (234)
浅谈社区警务工作创新的	
方法和途径	南通市公安局崇川分局 (243)
借鉴国外经验 创新社会管理 加强社区建设	
.....	杜瑞山 (248)
崇川区志愿社团发展现状及对策	
.....	南通市崇川区民政局 (255)
论社会管理创新背景下的社团自治与	
法律规制	靳金桥 (261)
积极发挥社团作用 提升社会管理水平	
.....	钟秀街道党工委 钟秀街道办事处 (272)
组织引领 统筹推进 积极探索社区社团	
党建工作新路径	张小青 (280)
强化社会组织效能 推动社会管理创新	倪 俊 (286)
社区社团与社会管理创新论坛总结发言	龚维斌 (293)

基层社会管理创新的探索与思考

龚维斌

摘要：论文总结了各地在社会管理创新实践中8个方面的有益做法，提炼了7个方面的宝贵经验，对进一步推进基层社会管理创新提出了6个方面的建议。

关键词：基层 社会管理 做法 经验
思考

近年来，基层在社会管理创新中的重要性越来越受到各级领导干部的重视，人们逐渐认识到基层社会管理是社会管理的重点，基层社会社会管理的水平和效果直接关系到社会管理的好坏。

所谓基层社会管理，主要是指以乡镇（街道）和城乡社区为地域范围和载体的社会管理，包括乡镇（街道）以政府社会管理为主和城乡社区以居（村）民自治管理为主两个层次且管理模式有所差异的社会管理。各地在社会管理创新实践中

探索了很多有益的做法，积累了宝贵经验。

一、基层社会管理创新的做法

根据国家行政学院“加强和创新社会管理研究”课题组在全国各地的实地调研和各地提供的基层社会管理创新案例，目前各地基层社会管理创新的做法主要有以下 8 个方面。

（一）强化公共服务

各地在基层社会管理实践中，坚持以人为本、服务为先的理念。一是加大为社区居民服务的工作力度，着眼于方便社区群众，改进服务方式，建立社区家政服务中心、政务服务中心，开展“为老”、“为小”爱心服务；二是加大资源投入力度，在社区街道建立“爱心超市”，建设社区文化娱乐活动中心，为基层群众交流、娱乐提供公共平台。三是改善对外来人口的服务和管理，建立外来人口活动之家，为外来人口子女教育、家庭生活提供帮助和服务，一些地方还从外来农民工中选出代表参与基层社区管理；一些乡村利用群团组织、志愿组织等力量，开展对农村留守老人、留守妇女、留守儿童的帮助和服务。四是改进对社区矫正人员、吸毒人员、劳改释放人员、有不良行为的闲散青少年的帮教工作，在掌握他们的基本信息和活动轨迹，定期组织他们学习、劳动的同时，帮助他们解决工作和生活中的实际困难，开展心理咨询和心理辅导，帮助他们树立正确的人生观、价值观、世界观，培养劳动生活技能，树立生活信心。

（二）建设基层组织

基层组织包括基层党的组织、基层自治组织、社会组织等。

党的基层组织是加强和创新基层社会管理的组织保证和重要力量，基层自治组织和各类社会组织是基层社会管理创新的主要组织形态和依靠力量。河北省肃宁县近年来在全县全面加强基层组织建设，探索推行了农村社会管理“四个覆盖”工作模式，即：基层党组织全覆盖、基层民主组织全覆盖、农村经济合作组织全覆盖、农村维稳组织全覆盖，就是以基层党组织为核心，以村代会为平台，以农村经合组织和维稳组织为骨架，以服务群众和协调、整合农村各方利益为职能，打造一张覆盖整个农村和广大农民的管理服务网络。北京、上海、深圳、广州等地改进社会组织发展和管理模式，探索建立枢纽型社会组织培育模式，建立社会组织培育孵化基地，利用政府购买公共服务发展社会组织，南通市崇川区大力培育社区社会组织，开展了“百团大建”。

（三）改进工作方法

坚持以人为本、依法管理、综合施策的原则，改进工作方法。重视源头治理、多元治理，充分发挥人民调解、司法调解、行政调解等作用，发挥道德约束、村规民约、厂规厂法、乡风民俗的作用，寓管理于服务之中，实行人性化和柔性化管理。利用专业社会工作方法进行公共服务和社会矛盾调处。发挥现代科技在社会管理中的作用，积极探索信息化和网格化管理方法。江苏省海门市利用视频会议系统开设远程矛盾调处和信息反馈，每天通过网络进行社会矛盾和纠纷排查“零”报告，编写社会问题和社会矛盾情况分析报告，保证第二天早晨上班时市里主要领导能够看到。还有一些地方通过开设视频信访，方便了信访人反映问题，节约了群众反映诉求和政府行政的成本，提高了行政效率，方便了群众解决问题。

（四）创新体制机制

一些城市探索区政府直管社区居委会，以减少管理层级，推进管理扁平化。具体来说就是撤销街道办事处，由区政府直接管理社区居委会，例如，贵州省贵阳市小河区、湖北省黄石市铁山区、安徽省铜陵市铜管山区等开展了这方面的探索；也有一些城市选择一个区的一个街道开展区政府直管居委会改革试点，如北京市石景山区鲁谷社区、江苏省南京市白下区淮海路街道、山东省青岛市北区浮山后社区、上海市浦东新区潍坊街道等。这些改革取得了一定的积极效果。另有一些沿海发达地区镇街根据外来人口多、常驻人口多的实际，探索如何进一步加强镇街管理，改革基层政府机构设置，强化社会管理服务职能。在区街体制改革之外，各地都在积极探索如何进一步理顺街居关系，设立社区工作站，减少镇街对居（村）民自治组织的行政干预，减轻居委会和村委会的行政负担，强化居（村）民自治。各地社区工作站的性质和设置方式不尽相同，主要有“一站多居模式”、“合署办公模式”、“接受委托任务模式”等几种形式。

（五）整合基层资源

城市社区中分布着各种单位和组织，这些单位和组织联系和服务各种不同的人群，掌握着各种各样的资源。如何有效调动这些单位和组织的积极性，挖掘它们的潜力、整合它们的资源，共同参与社区建设和发展，是一个重要的课题。一是以行政为主导改革街道社会管理体制，整合基层管理和服务资源。例如，广州市以“业务归并、人员整合、服务前移、管理落地”为主线，对街道机构、人员、职能、业务以及服务设施进行整合，并在具体实践中进一步形成了“大民生”、“大综治”、“大

城管”的治理格局。二是培育民间组织，发挥它们联系广泛和服务便捷高效的优势。三是搭建平台，为驻区单位和组织提供参与管理和服务的平台。一些地方建立社区居民议事制度，由社区居委会主任、居委会专职社工带领，以社区片长、楼长、层长为骨干，设立“居民议事厅”，对社区事务进行协商、议事。

（六）使用专门人才

基层社会管理是一项技术和艺术性、情感性很强的工作，既有普遍的规律，也有地域人文特色。因此，既要培养和使用专业的社会工作者队伍，发挥他们服务管理基层群众的专业性和技术性优势，同时也要充分挖掘和利用乡土基层社会管理人才的特长，利用他们熟悉当地文化和风土人情，熟悉基层社会、联系群众广泛的优势。深圳市、广州市、上海市、江西省等地积极发展专业社会工作者队伍，在基层单位设置专业社工岗位，或者通过政府购买服务的方式提供公共服务管理。与此同时，不少地方注重发挥退休老干部、老劳动模范、老党员、老教师等社会贤达的作用，如江苏省江阴市不少社区成立了“夕阳红”爱心服务组织，江苏省海门市各乡镇（街道）普遍建立了“老娘舅”矛盾纠纷调解员。

（七）推进基层民主

近年来，成都市大力推进以“村民议事会”为核心的新型村级治理机制。通过成立村民议事会，使村民自治的决策权、执行权和监督权既相互分离又相互制衡，从而形成“村党支部领导、议事会决策、村委会执行、监事会监督”的治理新模式，真正实现了民事民议、民权民定，村民享受公共服务更加均衡、更加充分，有效地促进了基层矛盾化解，农村社会更加和谐稳

定。河北省肃宁县在建好村党支部和村委会的同时，设立村代会和村民监督委员会。村代会为常设性议事、决策机构，由村民代表组成，每5-15户推选1名村民代表，是村民参政、议政的主要平台。整合村务公开监督小组、村民理财小组职能，成立村民监督委员会，负责对村民管理进行监督。由此，形成了党支部领导、村代会决策、村委会执行、村民监督委员会监督的组织新架构。组织创新让改革开放以后分散的农民重新组织起来，行使当家作主的民主权利，农村工作好开展了，干群关系、村民关系更和谐了，农村社会更稳定了。

（八）重视思想文化

一是重视基层公共文化服务体系建设。各地城市社区普遍建立了图书室、阅览室、文化活动室，农村普遍建立了“农家书屋”，搞起了文化大院，开展了丰富多彩的群众文化活动，组织了形式多样的文化广场活动、歌咏比赛、秧歌排练、才艺展示、体育比赛等。如江苏省南通市崇川区近些年每年都组织开展社区文化艺术节、社区社团风采节、社区体育节。二是开展道德文明评比活动，开展精神文明创建，努力形成共同的价值追求。三是开展志愿活动，让人们在服务他人和为别人服务中体验助人的乐趣和团结的力量。四是开展心理咨询和心理辅导，不少社区建立了心理咨询室，配备了专业咨询师。

二、基层社会管理创新的经验

各地基层社会管理创新的成功经验表明，社会管理不是一项单打一的工作，需要统筹兼顾，理顺各种关系，发挥多种力量的作用，改革和完善体制机制，多方面协调利益关系，从源

头和根本上减少矛盾，减少社会冲突，增强基层活力和凝聚力，全面促进基层社会的和谐稳定。

（一）统筹管理与服务

寓管理于服务之中的理念已经深入人心，而且逐步落实到基层社会管理实践创新之中。社会管理不仅需要管理，更要做好服务，在服务中实现管理，在管理中加强服务。各地一方面加强基层社会管理力量建设，充分利用现代科技手段信息采集，加强社会治安的人防、物防、技防，创新社会矛盾化解方式，加强对重点场所和人群的管理，推行社区网格化管理和农村社区化管理方式；另一方面，把为辖区居民提供和改善基本公共服务作为创新社会管理的前提条件和重要手段。各地加大对社会服务的投入，建立基层社区居民服务中心，使基层有钱为群众办实事，有人为群众解难事，有地方方便群众办事情。加大对困难家庭、残障人士、未成年人、流动人口、农村留守老人留守妇女留守儿童等群体的服务，对基层群众和特殊人群开展专业化服务和志愿服务。

（二）统筹民生与民主

党的十七大以来，各地加快以改善民生为重点的社会建设，就业、教育、医疗卫生、住房、社会保障等问题得到前所未有的重视，民生事业得到了长足的发展和进步，群众的衣食住行水平和生活质量得到了较大的提高。但是，在民生改善的过程中，与民生有关的社会问题、社会矛盾仍旧没有大的改观。究其原因，解决民生问题需要有充足的财力作保障，但是大部分地区财力有限，因此要分清轻重缓急分步骤解决不同领域的民生问题，按照不同的优先投入顺序，有些领域的民生问题需要先解决，有些领域的民生问题只能后解决；有些人群需要先解