

社会创新·广州案例

广州市社会工作委员会 组织编写

SHEHUI CHUANGXIN
GUANGZHOU ANLI

 中国社会科学出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位



社会创新·广州案例

广州市社会工作委员会 组织编写

 中国 社会 出版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会创新·广州案例 / 广州市社会工作委员会组织
编写. —北京: 中国社会出版社, 2016. 4

ISBN 978 - 7 - 5087 - 5318 - 8

I. ①社… II. ①广… III. ①社会管理—创新管理—
研究—广州市 IV. ①D676. 51

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 084918 号

书 名: 社会创新·广州案例
编 者: 广州市社会工作委员会

出 版 人: 浦善新
终 审 人: 李 浩
责任编辑: 李冬雁

责任校对: 张 丛

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

电 话: 编辑室: (010) 58124823

邮购部: (010) 58124848

销售部: (010) 58124845

(010) 58124846

传 真: (010) 58124856

网 址: www.shcbs.com.cn

shcbs.mca.gov.cn

经 销: 各地新华书店



中国社会出版社天猫旗舰店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 18.5

字 数: 280 千字

版 次: 2016 年 5 月第 1 版

印 次: 2016 年 5 月第 1 次印刷

定 价: 58.00 元



中国社会出版社微信公众号

编委会

主 编 邓中文

副主编 姚森隆 桑晓龙 谢俊贵

编 委 张兴杰 郭景萍 程 潮 曹平汉 张秋华
王清明 郭炳发 肖 丹 李盛祥 陈木森
余珊珊 周 颖

编写人员 孙 元 周利敏 王 亮 徐 凌 谢 颖
刘 念 胡 蓉 张庆鹏 丁魁礼 刘建义
罗 萍 陈 超 刘付杰晴 张秋君

序 一

社会治理是国家治理的基础。党的十八届三中全会提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”的改革目标，推进社会治理创新成为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容。习近平总书记指出，“社会治理是一门科学，管得太死，一潭死水不行；管得太松，波涛汹涌也不行。要讲究辩证法，处理好活力与秩序的关系”。正如中央政法委书记孟建柱同志在2016年中央政法工作会议上所强调的，社会治理的重点在基层，难点在基层，希望也在基层。加强基层基础建设是提高社会治理现代化水平的基石。法治作为社会治理的最优模式，应该回应转型发展过程中社会面临的各种问题。我们要认真学习贯彻中央政法工作会议精神，主动适应国际形势新变化和经济发展新常态，把防控风险、服务发展和破解难题、补齐短板摆在更加突出位置，进一步深化对社会治理规律的认识，积极推进系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，确保社会既充满活力又和谐有序。

广州地处改革开放前沿，在社会治理创新探索中遇到的困难和问题多，社会治理形势复杂。广州是人口流入大市，近800万来穗人员的社会融入涉及公共服务均等覆盖，考验基层治理的能力；广州经济社会快速发展过程中因城市拆迁、工人失业、农民失地等引发的利益冲突积聚在基层，考量基层治理的智慧。广州作为一座包容性很强的城市，多民族聚居，多文化并存，因民族习惯与文化价值差异引起的矛盾冲突对城市安全运行形成潜在风险。因此，推进社会治理创新，也是广州市加快实现全面建成小康社会目标，积极应对社会风险挑战的必然选择。

自2012年以来，广州市社会工作委员会为积极应对广州特大城市社会

治理风险，坚持以提升社会治理能力水平为目标，以项目带动、上下联动为主要方式，牵头推动建立了广州市社会创新项目培育体系，形成了一整套项目征集、项目实施、跟踪评价、项目考核、项目推广的工作流程，对广州城乡社会治理创新进行了有效探索。3年多来，推进有序，进展顺利，共优选培育了社会创新项目124个，其中14个项目入选省级社会创新观察项目，8个项目列入省级社会创新试点项目，越秀区城市社区治理创新、南沙区基层社会治理创新等项目被纳入“全国社区治理和服务创新实验区”试点。在理性分析的基础上，我们选取了部分案例供专家学者批评借鉴，以资推动广州社会治理创新工作迈上新台阶，为巩固广州国家中心城市地位作出更大贡献。

是为序。

邓中文

2016年1月

序 二

广州市社会工作委员会成立伊始，便将广州社会创新纳入其工作重点之中。2012年7月，广州市社会工作委员会从全市各区、各部门申报的社会创新项目中遴选出29个项目作为当年的社会创新试点项目。党的十八大以来，广州市社会工作委员会按照党中央和广东省的要求，进一步系统谋划广州社会创新，每年都会从各区、各部门申报的社会创新项目中遴选一批作为当年的社会创新试点项目。通过3年社会创新试点项目的推进和实施，不仅取得广州社会创新的良好成效，而且构建出一个广州社会创新项目较为科学、完备的体系。

广州的社会创新项目体系，可以从三个维度加以认识：一是从社会创新主体维度来看，党政职能部门、公共服务机构、社会服务组织都成为广州社会创新的主体，承担了相应的社会创新项目。二是从社会创新内容维度来看，党建工作创新、公共服务创新、基层治理创新、社区服务创新，各个方面均有涉及。三是从社会创新方式维度来看，系统治理、依法治理、综合治理、源头治理等社会治理方式都受到特别的重视。总体来讲，3年来立项的广州社会创新试点项目和观察项目，已经构成了一个相对系统、科学、完备的项目体系。

广州市社会创新项目体系的建构，并非“拍脑袋”拍出来的，而是在不断地学习、调研和实践的基础上建构出来的。首先，广州市社会创新项目体系的建构，是认真学习领会党中央精神的结果。党的十七大报告、十八大报告和十八届三中全会决议，确立了我国“着眼于维护最广大人民群众根本利益，最大限度增加和谐因素，增强社会发展活力，提高社会治理水平，全面推进平安中国建设，维护国家安全，确保人民安居乐业、社会安

定有序”的基本目标和具体要求。这些重要精神，为广州社会创新项目体系的建构提供了重要的指导思想保证。

其次，广州社会创新项目体系的建构，是深入开展社会调研的结果。广州市社会工作委员会通过多种途径、采用多种方式，对广州社会创新开展了多次深入细致的调研工作。一是依靠全市各部门、各区（市）对广州市情以及人民群众的期望进行调研；二是依靠广州市社会创新咨询委员会这一“智囊团”对广州市社会创新进行调研；三是依靠全市四个社会建设研究中心进行调研；四是与广州大学合建广州市社会工作信息中心进行调研。这些调研工作，为广州市社会创新项目体系的建构打下了扎实的信息基础。

最后，广州社会创新项目体系的建构，是广州市社会建设、社会治理、社会服务实践经验的凝结。2007年5月，市委、市政府出台《关于切实解决涉及人民群众切身利益若干问题的决定》（简称“惠民”66条），2008年8月又“补充17条”，并认真加以落实，取得了“以改善民生为重点的社会建设”的重要进展。2010年7月，市委、市政府出台《关于学习借鉴香港先进经验推进社会管理改革先行先试的意见》，这些文件的出台，更调动了全市上下社会创新实践的积极性，为广州社会创新项目体系的建构提供了实践基础。

在广州社会创新项目体系的框架内，目前已立项的社会创新项目已超百项。对这些社会创新项目，广州市社会工作委员会组织专家进行了多次检查评估。现在呈现在我们面前的《社会创新：广州案例》，正是在广州市社会工作委员会推出的社会创新试点与观察项目中精选出的一批优秀案例。这批优秀案例，具体牵涉到公共服务创新、系统治理创新、依法治理创新、综合治理创新和源头治理创新等多个方面。虽然收入本案例集的广州社会创新案例还难以全面体现广州社会创新项目的完备体系，但其基本轮廓是非常清晰的。

社会创新是社会建设、社会治理、社会服务不可或缺的动力之源。社会创新既是开展社会建设的推力，又是增强社会治理和社会服务的合力。通过社会创新项目的试点和观察，切实加强社会创新，不断丰富社会建设的内容、方式和载体，以点带面，不断形成广州社会创新的经验，是广州

市社会工作委员会的一项重要职能。希望广州市社会工作委员会继续以社会创新试点和观察项目为抓手，通过协议共建、资金扶持、专家指导、科学评估等方式，充分发挥党政职能部门、公共服务和社会组织的作用，使广州的社会创新更上一层楼。

谢俊贵

2016 年 1 月

C O N T E N T S

目录

第一编 系统治理创新

老城区基层社会治理深化研究

——以广州市越秀区为例 / 3

城市外来人口聚集社区的参与式治理创新

——基于广州市海珠区凤阳幸福平安联谊会的研究 / 13

黄埔区：构建培育孵化网络，助推社会组织蓬勃发展 / 22

培育社区组织参与社会治理

——广州市黄埔区永和街的实践 / 31

打造共创共投的社会组织公益服务平台

——广州市首届社会组织公益创投活动 / 41

附录 1 广州市社会组织公益创投项目管理办法 / 50

附录 2 广州市社会组织公益创投项目评分标准 / 56

“志愿时”综合管理系统建设案例分析 / 58

第二编 党建引领与依法治理创新

基础秩序、社会参与和党的协调

——海珠区江南中街“四轮驱动”社区治理创新 / 71

双向共管党组织建设

——白云区三元里街建立流动党员教育服务管理新机制 / 82

花都区异地务工人员党组织建设的创新

——党建引领流动人员服务管理 / 89

诉前联调机制浅析

——基于天河区的实践 / 100

附录 关于进一步推进天河区诉前联调工作的
意见（试行） / 107

荔湾区综合行政执法体制改革的实践探索 / 113

第三编 综合治理创新

越秀区推动建设城市社区治理联盟 / 131

荔湾区推行“一窗式”政务服务改革 / 146

附录 荔湾区政务改革“三集中、三到位”实施方案 / 157

首间外来工的城中村社区大学

——三元里社区大学助力外来工城市融入 / 164

依托传统历史文化加强现代社会治理

——番禺区沙湾镇北村创建农村社会治理特色平台 / 172

瓜岭：一个走向软治理的小村庄 / 180

第四编 源头治理创新

越秀区探索建立社会发布机制 / 191

广州“两代表一委员”联系社区工作机制建设

——基于海珠区赤岗街“303 工作室”平台的分析 / 201

网格化推动基层社会治理精细化

——黄埔区社区网格化服务管理实践 / 210

萝岗区：“两代表一委员”畅通社情民意 / 220

附录 关于构建两代表一委员工作室新模式探索
联系群众有效途径的工作意见 / 227

病不致贫

——南沙区万顷沙镇“万爱重大疾病医疗互助会”研究 / 232

附录 南沙区万顷沙万爱重大疾病医疗互助会 2015 年度
救助实施办法 / 249

基层民主协商和治理创新的探索与实践

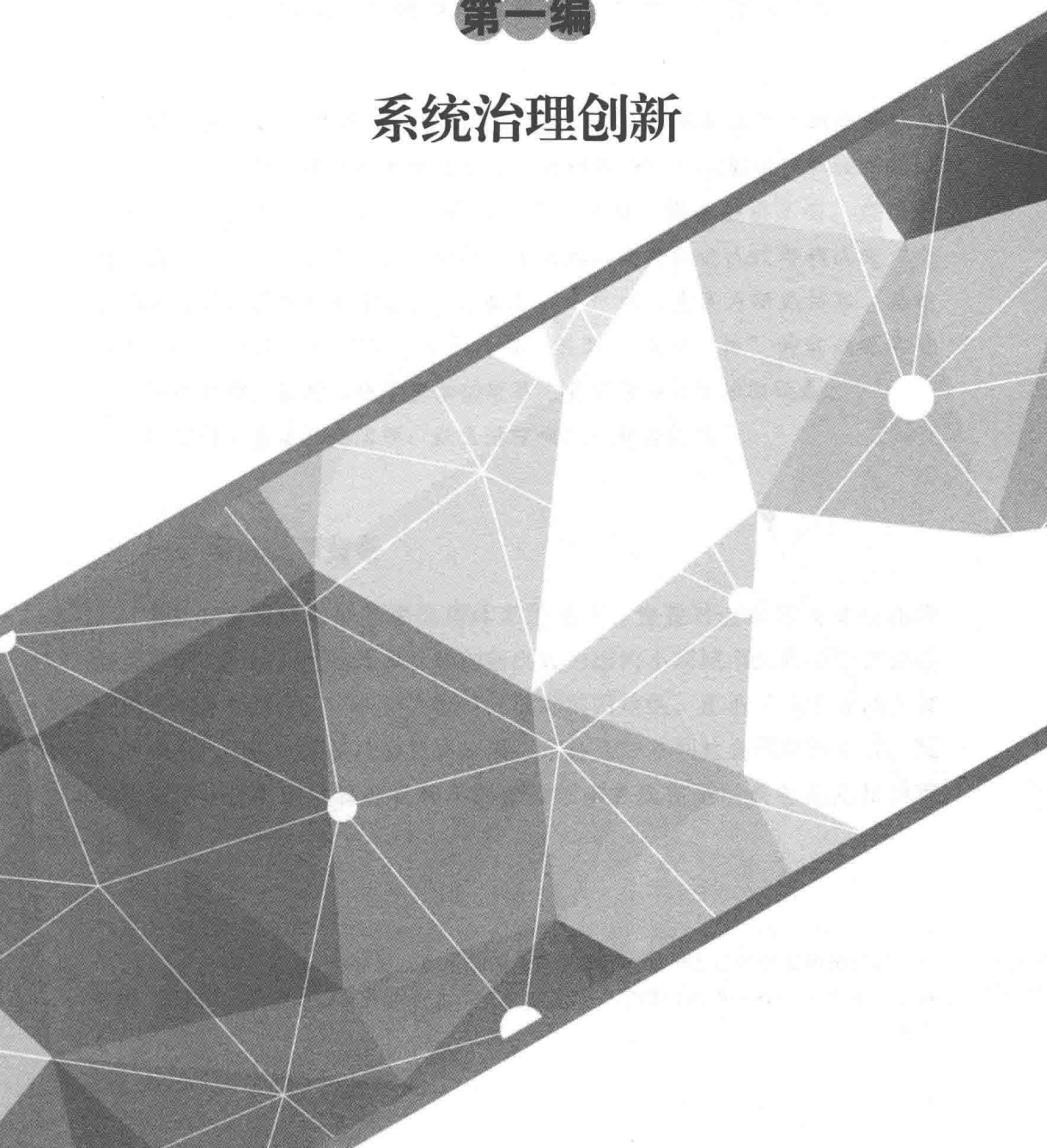
——下围村“民主商议、一事一议”机制建设的研究分析 / 259

附录 石滩镇下围村村民代表议事制度 / 278

后 记

第一编

系统治理创新



老城区基层社会治理深化研究

——以广州市越秀区为例

广东省社科院、广州市越秀区社会工作委员会课题组^[1]

摘 要：自 2013 年广东省确立“1+5+N”的基层治理体制改革方案以来，各地针对基层社会治理的重点难点问题不断开拓创新，积极深化治理体制改革，各具特色的城市基层治理的经验、模式层出不穷。广州越秀、南沙两区与深圳罗湖区、坪山新区及佛山南海区被民政部确认为“全国社区治理和服务创新实验区”。本文以广州市越秀区为研究样本，总结越秀区从“一队三中心”“三元治理”再到“五位一体”的实践探索过程；提炼越秀区基层社会管理体制改革的经验和社区治理模式。

关键词：基层社会治理；社区治理模式；越秀经验

一、项目立项背景

基层社会治理既是国家治理体系的基石，也是社会治理的重点和难点。目前，基层社会治理改革和创新已成为国内不同城市探索新型社会治理模式的重心所在。广东作为改革开放的前沿地区，正处于从中等偏上收入向高收入迈进的经济社会发展阶段，正经历一系列社会风险的挑战，其城市基层社会治理发展现状和实践经验很多方面在全国具有先兆和借鉴意义。

[1] 主要执笔人：刘梦琴。广东省社会科学院社会学与人口学研究所研究员；钟筱涵。广州市越秀区社会工作委员会科长；杨艳玲。广州市越秀区社会工作委员会科长。

自 2013 年广东省确立“1+5+N”^{〔1〕}的基层治理体制改革方案以来，各地针对基层社会治理的重点难点问题不断开拓创新，积极深化治理体制改革，各具特色的城市基层治理的经验、模式层出不穷。广州越秀、南沙两区与深圳罗湖区、坪山新区及佛山南海区被民政部确认为“全国社区治理和服务创新实验区”。

近年来，越秀区委区政府高度重视基层社会治理工作，以区社会建设“1+6”文件为抓手，以保障和改善民生为重点，不断完善基层服务管理体制机制，初步探索出党委政府、驻社区单位和居民群众共建共享共治的新型社区“三元治理”结构，以及基层党建、社区网格化、居民自治、购买服务、机团共建“五位一体”的社区治理模式。

二、项目实施进展

（一）“一队三中心”：推进分散化基层治理资源的整合

在广州市推动家庭综合服务中心建设的号角吹响之时^{〔2〕}，越秀区对分散化的基层治理行政资源进行初步整合，初步确立“一队三中心”基层综合治理模式。“一队”为综合执法队，“三中心”则分别是：政务服务中心、综治信访维稳中心和家庭综合服务中心。这是对街道办分散化的科室体制进行整合的初步尝试，目标是在不触动整体体制的前提下，对内部机构进行一定程度的规整，以提升效率，获得社会效益。但“一队三中心”并未完全打破旧有的街道办权力格局，亦未解决街道办的衙门化倾向，科

〔1〕“1+5+N”：“1”是制定1个《关于开展全省基层社会管理体制改革的试点工作方案》；“5”是选择广州、深圳、珠海、东莞、清远5个市，由各市党委、政府牵头，开展为期一年的综合改革试点；“N”是鼓励其他各地结合实际，创建有特色的基层社会管理体制。

〔2〕2011年7月，广州市委、市政府下发了《关于加快街道家庭综合服务中心建设的实施办法》的文件，要求每个街道至少成立一个“家庭综合服务中心”（家综。下同）。在该文件中，“家综”被定义为街道设置的一个服务平台，接受区（县级市）民政部门的业务指导，通过政府（区民政局）购买社会服务（每年200万元）的方式，由民办社会工作服务机构承接运营，根据区域服务需求实际情况，以家庭、青少年、长者等重点群体的服务为核心，面向全体社区居民无偿或低偿提供专业、综合、优质的社会服务。

室分割的问题并未触及。

（二）“三元治理”：明确社区共建共享共治的多元参与主体

2013年，越秀区在总结社会治理经验时，开始提出“三元治理”概念。“三元治理”是一种治理结构，是党委政府、驻社区单位和居民群众共建共享共治的新型社区“三元治理”结构。这是社会治理思路的重大转变，从街道基层的改革转变到政府社会的共治上来。找到改革的大方向，越秀区很快就进一步完善了“三元治理”理念，在“社区共治平台”中明确界定了共治的主体，即党委政府、驻社区单位和居民群众。其中，明确“社区单位”作为一个与政府、公民同等重要的治理参与主体，是越秀社区治理结构创新对都市核心区治理特点的回应。

（三）“五位一体”：建立社区治理主体共建共享的治理框架

越秀区在“三元治理”的基础上很快提出了“五位一体”的社区治理模式。通过构建“基层党建、社区网格化、居民自治、购买服务、组团共建”“五位一体”的治理框架，试图从不同层面理顺党民、政民、居民之间沟通与协商的渠道，形成多元主体共同治理的体制机制；同时，通过组建民情调查队、社会创新咨询委员会等组织，推动社会服务管理创新项目、社区服务项目对接和社区居民十大范例评选、居民自治方案社会发布和社区治理联盟等创新工作，以及从“社区—小片区—大院楼宇”三个自治层面营造“居民议题的共同讨论、社区事务的共同参与”的氛围，充分调动区内志愿者、热心人士与知识分子在治理中的深度参与。“五位一体”的社会治理模式改变了过去党委政府“单打独斗”的管理方式，是“三元治理”的深化和系统化，标志着越秀区社会治理模式的逐渐清晰、成熟，“五位一体”的社会治理模式成为凝聚全区社会建设的有力理论武器。

三、越秀区社会治理主要经验和成效

概括来讲，越秀区的经验做法是自上而下的行政管理体制改革和社区居民自治系统的增能赋权有机结合与良性互动，用阶段性基层社会治理模式凝聚社会改革共识，探索推进基层社会管理体制变革。在行政管理层面，搭建“一队三中心”的街道管理架构，全区着力推进网格化服务管