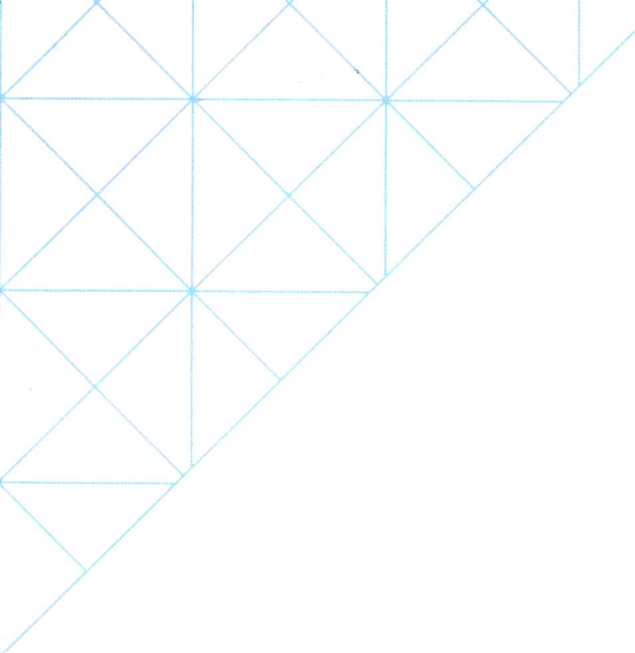


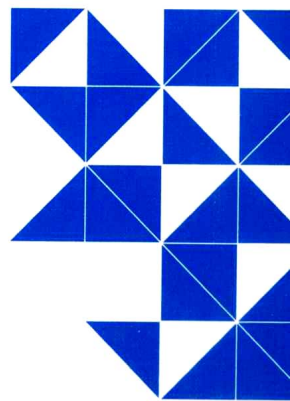


“创新社会管理^的 珠海经验”

CHUANGXINSHEHUIGUANLIDE
ZHUHAIJINGYAN

本书编写组 编著

 广东省出版集团
广东人民出版社



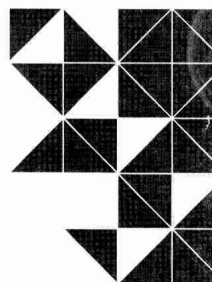
创新社会管理的 “珠海经验”

CHUANGXINSHEHUIGUANLIDE
ZHUHAIJINGYAN

本书编写组 编著

广东省出版集团
广东人民出版社

· 广州 ·



图书在版编目 (CIP) 数据

创新社会管理的“珠海经验” / 本书编写组编著. — 广州:
广东人民出版社, 2011. 7

ISBN 978 - 7 - 218 - 07210 - 4

I. ①创… II. ①本… III. ①社会管理—经验—珠海市
IV. ①D676. 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 124434 号

本书总策划: 顾作义 王桂科

创新社会管理的“珠海经验”

 版权所有 翻印必究

出 版 人: 金炳亮

责任编辑: 谢海宁 徐 清

装帧设计: 张竹媛

责任技编: 周 杰 黎碧霞

出版发行: 广东人民出版社

地 址: 广州市大沙头四马路 10 号 (邮政编码: 510102)

印 刷: 广州佳达彩印有限公司

书 号: ISBN 978 - 7 - 218 - 07210 - 4

开 本: 787 mm × 1092 mm 1/16

印 张: 14. 125

字 数: 270 千字

版 次: 2011 年 7 月第 1 版 2011 年 7 月第 1 次印刷

定 价: 35.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与出版社 (020-83795749) 联系调换。

售书热线: (020) 83790604 83791487 邮 购: (020) 83781421

网 址: <http://www.gdpph.com>

■ 珠海先行先试推进社会管理改革(代前言)

先行先试推进社会管理改革，是中央和广东省赋予珠海的重大政治任务和新历史使命。

2008年5月，中共中央政治局委员、广东省委书记汪洋，广东省委副书记、省长黄华华作出重要批示，要求珠海借鉴香港先进经验，有选择地做好社会管理体制改革的先行先试工作。对此，珠海市委、市政府高度重视，迅速行动。市委书记、市人大常委会主任甘霖，市委副书记、市长钟世坚统筹协调、周密部署、强力推进。在2008年年底全省经济特区工作会议上，汪洋同志肯定珠海探索的同时，要求珠海“抓紧试验，积累经验，为全省提供借鉴”。

2008年年底，国务院颁布的《珠江三角洲地区改革发展规划纲要(2008—2020)》(以下简称《规划纲要》)和省委、省政府《关于经济特区和沿海开放城市继续深化改革开放率先实现科学发展的决定》，明确要求珠海开展社会管理综合改革试点工作，推动社会管理体制改革的先行先试。

2009年12月，胡锦涛总书记在视察珠海时强调要“扎实推进社会管理体制建设，确保社会和谐稳定”。

2011年2月19日，胡锦涛总书记在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发表重要讲话，提出“要紧紧围绕全面建设小康社会的总目标，牢牢把握最大限度激发社会活力、最大限度增加和谐因

素、最大限度减少不和谐因素的总要求，以解决影响社会和谐稳定突出问题为突破口，提高社会管理科学化水平，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局，加强社会管理法律、体制、能力建设，维护人民群众权益，促进社会公平正义，保持社会良好秩序，建设中国特色社会主义社会管理体系，确保社会既充满活力又和谐稳定”。胡锦涛总书记的重要讲话，深刻阐述了加强和创新社会管理的重要性和紧迫性，明确提出了新形势下加强和创新社会管理、做好群众工作的总体思路和重点任务。

2009年12月16日，汪洋同志在全省深化体制改革工作会议上指出：珠海市学习借鉴香港等先进城市社会管理经验，以城乡社区民主自治、社会组织规范发展和构建政府咨询委员会三大试点为突破口，探索形成共建共管共享的多元化治理新格局，为全省积累了经验，提供了示范。2011年4月6—7日，汪洋同志莅临珠海进行专题调研，在调研珠海创新社会管理的思路和举措时，充分肯定了珠海社会管理改革取得的成绩，并强调：珠海要走一条不一样的发展路子，必须进一步总结推广社会管理创新的试点经验，积极推动社会组织“自立、自主、自律”发展，引导各类社会组织加强自身建设，增强服务社会能力，强化基层工作力量。

2011年3月18日，黄华华同志在广东省实施珠三角《规划纲要》领导小组会议上指出：广州市、珠海市和顺德区社会管理体制改革创新示范区建设扎实推进，珠海市社区管理体制改革创新试点取得积极成效。广州、珠海、深圳、东莞等市现代社工制度不断完善。在社会管理体制改革创新方面，大力支持广州、深圳、珠海市和顺德区继续先行先试，建设社会体制改革示范区。

2011年3月8日，广东省委副书记、省纪委书记朱明国率省委十届九次全会文件起草小组到珠海围绕推进社会建设特别是社会管理及其创新进行专题调研，充分肯定了珠海社会管理体制改革创新先行先试取得的成绩，勉励珠海要为全省推进社会建设创造更多经验，作出更大贡献。

中央和广东省领导的重要讲话，国家和广东省的战略部署，对珠海先行先试推进社会管理改革提出了明确要求，也为珠海加强和创新社会管理

指明了前进方向。

先行先试推进社会管理改革,是珠海在新的历史起点上发扬经济特区改革创新精神,建设珠江口西岸核心城市重要的体制支撑和新的发展动力。

改革创新是经济特区的生命线和灵魂。改革开放30年来,改革主要是在经济领域进行,并在政企分开、政事分开、政资分开等方面取得重大进展。政府逐步改变一统天下的局面,将不该管、管不了、管不好的事情转移给国有企业、事业单位和民营企业承接,市场配置资源的基础性作用得到有效发挥,社会主义市场经济体制改革迈出了坚实的步伐。相比之下,社会领域的改革较为缓慢,面对新时期日益繁杂的社会事务、日益多样的社会诉求、日益凸显的社会矛盾和日益加重的维稳任务,各级行政组织对社会事务包揽过多,并对主要运用行政权力进行管理的方式仍然有着很强的惯性,政社分开问题尚未得到很好解决。因而,今后30年或相当长的一段时期内,社会管理改革将是改革攻坚的主要阵地,重点是解决政社分开问题并在此基础构建新型政社合作治理社会格局,尽快转变传统的政府一元化的社会管理模式,逐步实现由官本位向社会本位、一元管理向多元治理的根本性转变,使社会管理体制改革成为推动科学发展,促进社会和谐的新动力。这既是应对当前矛盾凸显期的必要之举,也是推动社会长治久安的治本之策。

在新的历史起点上,经济特区正面临着政策从特殊性到普遍性,改革从灵活性到规范性的历史性转变。根据中央和广东省的战略部署,珠海顺应城市发展生态化、对外联系国际化、社会管理法制化、政治生活民主化的时代潮流,勇挑重担,进一步发挥特区人敢想善干和敢于攻坚克难的创新精神,积极稳妥、扎实有序地推进社会管理体制改革的先行先试。珠海始终以完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局为目标,以理顺政社关系为主线,以城乡社区民主自治和社会组织“自立、自主、自律”发展为两大着力点,加强社会管理法律、体制、能力三大建设,不断提高社会管理科学化、民主化、法治化水平。

经过三年的探索实践,珠海正在探索构建“党委政府主导、社会组织

主体、人民群众主人”的社会治理新机制，对推进社会管理改革先行先试，达成了共识，取得了实效，得到了各方关注和肯定。在 2010 年度珠江三角洲地区转变经济发展方式创新工作考核评估中，珠海“先行先试推进社会管理改革”荣获重点创新工作单项奖，并在 2011 年全国综合配套改革试点工作会议上作了大会交流发言。

社会管理改革创新作为一项新生事物和长期性的系统工程，复杂而艰巨，任重而道远。为深入探索和推进社会管理创新，我们对珠海近几年先行先试推进社会管理改革的探索和实践，进行初步总结和思考，编写了这本《创新社会管理的“珠海经验”》，以期对社会管理改革创新的范畴内涵、目标任务、路径选择等，有一个全面的认识和把握。希望本书对有志于推动社会管理改革创新的实际工作者，以及关心支持社会管理改革创新的各界人士，能够有所启发和借鉴。

本书编写组

2011 年 7 月

contents 目录

珠海先行先试推进社会管理改革(代前言) /1



一 创新社会管理领导体制 /3

背景 /4

珠海做法 /5

主要启示 /8

[典型案例] 中共珠海市委体制改革办公室：统筹、指导、协调社会
管理体制改革先行先试 /10

二 推进城乡社区民主自治 /15

(一) 城市社区民主自治建设 /16

背景 /16

重要意义 /18

珠海做法 /18

主要启示 /22

[典型案例] 康宁社区：香柠南区民主自治实践 /26

康宁社区：自己的梦自己圆 /28

(二) 农村社区民主自治建设 /39

背景 /39

重要意义 /41

珠海做法 /42

主要启示 /46

[典型案例] 网山村：“十户联保”打造农村社区民主自治新模式 /48

三 规范社会组织发展 /57

(一) 民间社会组织（NGO）的规范发展 /58

背景 /58

重要意义 /59

珠海做法 /61

主要启示 /63

[典型案例] 珠海市软件行业协会“三自”发展新路径 /69

借鉴香港好经验 邻里互助促和谐 /78

(二) 人民团体的“转型升级” /81

背景 /81

重要意义 /82

珠海做法 /83

主要启示 /85

[典型案例] 特区巾帼多奇志，社会管理再争先 /86

珠海团市委以专业化推动持续化，创新服务方式 /91

(三) 政府咨询委员会的率先构建 /94

背景 /94

重要意义 /95

珠海做法 /96

继续深化 /97

- [典型案例] 珠海市促进就业咨询委员会出谋划策促就业 /99
珠海市应急管理咨询委员会“六个一”提升应急管理
管理水平 /104

四 创建“社工+义工”联动模式 /107

背景 /108

重要意义 /110

珠海做法 /112

[典型案例] 没有围墙的养老院 /117

“娃娃楼长”：社区民主自治的种子 /120

校社互动育新苗 和谐社区筑好家 /124

[他山之石] 香港模式 /128

五 推动镇街职能转型 /135

背景 /136

重要意义 /137

珠海做法 /138

主要启示 /145

[典型案例] 乾务镇：明确目标 着力转型 完善社会管理格局 /146

翠香街道：社会管理先行先试 实现街道职能科学
转型 /152



六 珠海加强和创新社会管理的工作经验 /159

- (一) 谋定后动，周密部署 /160
- (二) 试点先行，典型引路 /161
- (三) 集中力量，重点突破 /162
- (四) 规范运作，夯实基础 /164
- (五) 组织保障，层层落实 /165
- (六) 经费到位，保障有力 /165
- (七) 社会协同，公众参与 /166

七 珠海加强和创新社会管理的文件精选 /169

中共珠海市委 珠海市人民政府关于推进社会管理体制改革的先行先试的意见 /170

中共珠海市委 珠海市人民政府关于加强和改进城市基层社会治理与服务体系的意见 /181

中共珠海市委 珠海市人民政府关于加快社会工作发展的意见 /189

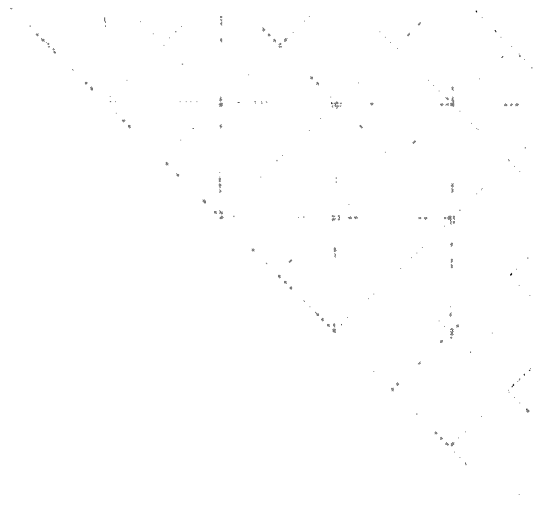
中共珠海市委关于创新社会管理领导体制的意见 /197

中共珠海市委 珠海市人民政府关于进一步发展和规范我市社会组织的意见 /201

后 记 /212

上

编



一 创新社会管理领导体制

创新与经验

- 从改革领导体制入手抓社会管理。
- 突出社会管理体制改革的“党政主导”地位。
- 创设社会管理统筹机构和专职部门。

——【背景】—— BEIJING

加强和创新社会管理是一项复杂的、庞大的系统工程，是一场深刻的社会变革。目前，我国已经进入改革发展的关键时期，经济体制深刻变革，社会结构深刻变动，利益格局深刻调整，思想观念深刻变化，传统的社会管理体制、高度一元化模式已难以适应这种空前的社会变革，必须进行社会管理体制变革。然而，目前在社会管理领域存在一些突出问题，尤其是对社会管理的领导统筹尚未完全到位，存在主体模糊、资源分散、职能交叉、权责分离等体制机制问题，与新形势新变化不相适应。因此，创新社会管理的领导体制机制势在必行。

创新领导体制是完善社会管理格局的根本。只有建立健全完善的领导体制，才能从根本上开创加强和创新社会管理的新局面。创新社会管理领导体制是加强和创新社会管理的前提，具有根本性、基础性、决定性、全局性作用。通过创新社会管理领导体制，加强社会管理体制建设，才能把“党委领导、政府负责”落到实处，使社会管理法律建设、能力建设获得体制保障与组织保障。加强和创新社会管理关键在于建立相应的体制机制，优化不同社会组织和社会成员的权利、利益的博弈。因此，必须按照统筹兼顾、动态协调的原则，设置专门机构来指导和推动改革，推进社会管理体制创新，抓好统筹协调，进一步完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局。

创新社会管理领导体制是坚持党委政府主导的关键和有力体现。抓住了社会管理领导体制创新，就是抓住了加强和创新社会管理的“牛鼻子”。从一定意义上讲，好的体制机制是十分珍贵的稀缺资源，通过创新领导体制，为加强和创新社会管理打好体制基础，营造良好的制度环境，充分发挥党委的领导核心作用和政府的主导作用，强化社会管理和公共服务职能，深入开展社会管理创新综合试点，坚持条块协同，加强基层管理和公共服务资源整合联动，发挥基层群众性自治组织、各类社会组织和企事业单位的协同作用，最广泛地动员和组织公民依法参与社会管理，形成权责一致、条块结合、各司其职的社会管理新体制，从而实现党委政府对社会管理各项工作的统筹和指导。

——【珠海做法】—— ZHUHAIZUOFA

1. 成立珠海市社会管理体制改革创新先行先试领导小组。

珠海市专门成立由市委书记、市人大常委会主任甘霖任组长，市委副书记、市长钟世坚任常务副组长，市领导钱芳莉、杨金华、何宁卡、邓群芳同志任副组长，各区党政一把手和相关职能部门主要负责人为成员的社会管理体制改革创新先行先试工作领导小组，领导小组办公室设在中共珠海市委体制改革办公室。同步在区、镇街、村居成立由党政一把手牵头负责的推进试点工作领导小组，形成了市、区、镇街、村居四级上下有效互动的社会管理纵向领导体系和多部门联合协同作战的横向工作网络，使社会管理体制改革创新先行先试工作得到有力推动。

2. 成立中共珠海市委体制改革办公室。

为加强对全市体制改革工作的统筹指导和协调，更好地履行经济特区新使命，积极推进体制机制建设，2008年8月8日，中共珠海市委常委会决定设立市委体制改革办公室（简称“市委改革办”）。市委改革办内设综合调研科、统筹规划科、改革协调科三个科室，配备11名编制人员。作为市委负责统筹、指导全市体制改革的工作部门，市委改革办主要承担了五方面的工作：①开展重大体制改革理论和政策研究，跟踪国内外经济、政治、社会和文化等领

域体制改革和发展动态；②按照中央和广东省的部署，谋划改革全局，对珠海市政治、经济、文化和社会领域的重大体制改革进行总体统筹规划；③组织编制综合性改革计划和重大体制改革方案，循序推进，监督实施；④指导、推进全市性体制改革工作计划和重大体制改革方案的实施；⑤发现改革亮点，总结推广改革经验。通过履行这五大方面的工作职责，切实发挥好统筹、指导、协调全市改革，特别是社会管理体制改革的先行先试的作用。

3. 成立中共珠海市委社会工作委员会和市社会工作促进局。

结合新一轮机构改革，珠海成立市委社会工作委员会和市社会工作促进局，与市民政局合署办公，承担社会管理体制改革的和新社会组织、社区的党建工作。市委社会工作委员会配备5名编制人员，具体工作职责包括：①主要负责研究提出加强社区党建、新社会组织党建工作的总体规划和政策措施，并组织实施这些措施，确保贯彻落实；②统筹指导社会志愿者队伍和社会工作者队伍的党建工作，积极探索新时期加强和改进社区、新社会组织党建工作的有效途径；③指导和监督社区、社会组织的党组织和党员的思想政治建设、组织建设、作风建设和制度建设；④负责社区与新社会组织的党代会、人代会代表选举有关工作；⑤承担社区党建、新社会组织党建的日常工作，为社区、新社会组织党建工作的有效推进提供了组织保障。

市社会工作促进局内设办公室、政策法规科、基层政权和社区建设科、社会工作科、民间组织管理科、社会事务与社会福利科、社会救助科、优抚安置科、双拥科等9个科室，配备38名编制人员。具体工作职责包括：①主要负责贯彻执行国家和省有关民政事业和社会工作的方针、政策和法律、法规，制定全市民政事业和社会工作政策、法规及发展规划并组织实施；②负责社团和民办非企业单位的登记、管理、监督工作；③查处社团组织和民办非企业的违法行为和以社团名义开展活动的非法组织、未经登记的民办非企业单位；④推动城乡基层政权建设和基层民主政治建设，指导基层群众自治组织建设，拟订基层自治组织活动的指导意见和培育、支持、资助、表彰社区组织及个人的具体措施；⑤负责社区建设、社会组织建设、社会工作的总体规划、改革方案、宏观政策并组织实施，会同有关部门加强相关立法工作；⑥负责社会工作人才队伍建设有关工作，统筹落实社会工作人才队伍的建设