

谭仕龙
禹规娥

崔旭明
杨世华

王基国 / 策划
张翼鹏 / 著

探路

中国首部记载镇街社会管理创新图书



南方日报出版社
NANFANG DAILY PRESS

探路

中国首部记载镇街社会管理创新图书

谭仕龙 崔旭明 王基国 / 策划
禹规娥 杨世华 张翼鹏 / 著

南方日报出版社
NANFANG DAILY PRESS



中国·广州

图书在版编目 (CIP) 数据

探路 / 禹规娥, 杨世华, 张翼鹏编著. -- 广州 : 南方日报出版社, 2011. 12

ISBN 978-7-5491-0338-6

I. ①探… II. ①禹… ②杨… ③张… III. ①街道办事处—行政管理—政治体制改革—研究—佛山市 IV. ①D625.653

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 262389 号

探路

禹规娥 杨世华 张翼鹏 编著

出版发行: 南方日报出版社

地 址: 广州市广州大道中 289 号

电 话: (020) 83000502

经 销: 全国新华书店

印 刷: 广州市怡升印刷有限公司

开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 16.25 彩插: 0.5

字 数: 260 千字

版 次: 2011 年 12 月第 1 版

印 次: 2011 年 12 月第 1 次印刷

定 价: 32.00 元

投稿热线: (020) 83000503 读者热线: (020) 83000502

网址: <http://nf.nfdaily.cn/press/>

发现印装质量问题, 影响阅读, 请与承印厂联系调换



容桂城景



德胜河畔



华灯初夜



中国科学院广州技术转移中心顺德基地



广东国科创业投资有限公司创立大会
暨首届董事会第一次会议



德胜创意园动漫表演

开展“你好，我是社工”社工宣传周启动仪式。



容桂成立家暴防护中心照片



容桂举行社会组织参与幼儿园非牟利模式运行暨试点启动仪式，这是街道深化“简政强镇”事权改革的标志性举措。



容桂商会通过举办篮球赛，筹集扶贫助学基金。





顺德乃至珠三角首个校务咨询和监督委员会在容桂街道成立



丰富多彩的社区活动



表彰“新荣桂人”



容桂星愿自闭症康复中心是一间民办特殊儿童教育中心，图为老师和家长在指导学生绘画。

中国改革的容桂样本

□ 郑永年

很多年里，容桂就是改革明星。如今，这颗明星更加璀璨夺目。这本中国首部记载镇街社会管理创新的书籍就是明证。

我从邓小平南方讲话之后开始就密切关注珠江三角洲地区产业发展。最近几年对顺德的一系列改革产生了浓厚兴趣。这两年，我多次到顺德调研，在容桂街道，我看到他们正在推进社会管理体制改革的。在很大程度上说，我是第一次见到基层政府用这么大的力度培育社会力量参与社会管理。

容桂的很多做法让人耳目一新，《探路》对此作了详细介绍。我觉得这对即将推进社会管理体制改革的地区而言，具有很强的启示意义。

和一些地方上级驱动的改革不一样，容桂改革的驱动力更多的来自民间，走的是一条“藏富于民”的道路。容桂是中国罕见的工业大镇，这块仅80平方公里的弹丸之地，竟拥有5000多家企业，年产值超亿元的企业近90家，一年的工业产值逾1000亿元，2010年创造的GDP近400亿元。大量财富藏于民间，社会力量变得强大，形成一股源源不竭的动力推着政府去改革。改革让民间获利后，来自民间的力量就会再次推着政府改革，这是一条良性的改革道路，是可深入和可持续的道路。从这个角度看，顺德1992年的经济体制改革与今天的社会管理体制改革的改革一脉相承，前者释放出的民间活力，必然召唤更有效的社会管理体制。改革，也由此内化为容桂的基因。

搞简政强镇改革、设决策咨询委员会、培育NGO……容桂的一系列做法，很有可能把社会管理带到最理想的格局——强政府、强社

会。

在学术界，几十年来，人们对国家和社会、政府和人民之间的关系一直有很多争论。两者之间的关系基本上可以归纳为四种情况：一、强政府、弱社会；二、强社会、弱政府；三、弱政府、弱社会；四、强政府、强社会。很显然，最差的情况是弱政府和弱社会，而第四种情形即强政府、强社会是最理想的。国家和社会、政府和人民不是一场零和游戏，可以是双赢游戏。中国需要的是一个具有自我组织化能力的社会。没有社会，政权就没有基础。如果社会是脆弱的，政府必然是脆弱的。

那么，如何实现“强政府、强社会”的目标？经验地看，这样一个社会必须是以下三种秩序的共存：

第一个也是最重要层面的社会秩序是社会的自我管理。社会如果没有自我管理的能力，什么都必须依赖政府。政府什么都管的话，必然超出政府的能力，管理也必然无效。要社会形成自我管理，必须赋予社会足够的空间。这就要求政府必须放权给社会。政府必须把那些社会可以自我管理的领域开放给社会本身。此外，政府也应当把那些自己管理不好的领域让渡给社会。不过，应当强调的，社会的自我管理并不是社会的放任自由，政府要对涉及到公共利益的社会领域进行规制。

第二个层面是政府和社会的伙伴关系。在一些政府必须参与管理的领域，也不见得政府要亲自管理，而是可以委托给社会组织来进行管理。就是说，政府和社会可以是伙伴关系。委托给社会管理可以减少管理的成本，使得管理更加可以持续。

第三个层面才是政府管理的社会秩序。尽管近现代国家最大的特征就是垄断暴力，使用暴力机器来维持社会秩序，但从大多数先进国家的经验看，政府在社会管理方面的作用主要体现在制度建设上，包括法制、社会制度(社会保障、医疗、教育、住房)等。使用暴力是维持社会秩序的最后一种也是不得不的方式，政府应当把重点放在制度建设上。制度就是社会个体和群体活动的舞台。

容桂所做的一切，恰恰是要让这三种秩序共存。比如容桂大力培育

商会、慈善会、村居福利会、文体协会等社会组织，在培育这些组织时，政府还拿出物业供其免费使用，这就为社会的自我管理创造了条件。政府对社会事务不再大包大揽，而是用“购买服务”的形式向市场和中介组织购买服务，让社会力量在各领域充分发挥作用，这就实现了政府和社会的伙伴关系。如此一来，容桂政府也有条件从琐碎的事务中解放出来，把重点用于制度建设，吸纳社会精英组成决策咨询委员会更是一个了不起的创举。

当今中国的区域竞争愈发激烈，各地群雄并起。如果说改革开放之初的容桂在镇域经济中是一枝独秀、一马当先，那么今天则是百花齐放、并驾齐驱。容桂如何在区域竞争中再度脱颖而出，独领风骚？全方位的社会管理体制的改革将是惟一的选择，它将进一步释放巨大的社会生产力，为继续做大蛋糕打下制度基础。容桂应对这一局面有清醒的认识，不论遇到多大困难，也不可以走回头路。一旦强政府、强社会的格局真正形成，容桂不但能在新一轮的区域竞争中胜出，也将成为中国镇域社会管理体制改革的样本。

目 录

序 中国改革的容桂样本 / 001

第一章 经济强镇的困惑 / 001

第一节 城市，还是乡村 / 003

第二节 顶头遭遇天花板 / 009

第三节 连“创二代”都不愿回来，还能留住谁 / 017

001

第二章 容桂探索为什么 / 021

第一节 一位长者的发言 / 023

第二节 省委书记的蹲点 / 026

第三节 顺德式大部制 / 029

第四节 容桂试点启动 / 035

第三章 容桂加减法 / 037

第一节 给大部制接上地气 / 040

第二节 “搬不动的村主任”：政社分离，各归各位 / 049

第三节 一条社会管理的新路子 / 061

第四节 给政府雇员一个“职业生涯” / 081

第四章 民本下的创举 / 089

第一节 容桂有个“决咨委” / 092

第二节 谁来监督政府 / 100

第三节 维稳中心的角色 / 104

第四节 “咨监会”下的教育 / 109

第五章 服务型政府的经济理想 / 113

第一节 “容桂人经济” / 115

第二节 创新型社会的基本建设 / 121

第三节 民间商会：政府的合作者 / 129

第六章 一石激起千层浪 / 135

第一节 容桂改革是个动态的过程 / 137

第二节 先行者的“烦恼” / 140

第三节 容桂模式示范全省 / 142

附录 媒体眼中的新政 / 145

让社会公平释放生产力 / 146

“老乡管老乡”是有益的尝试 / 152

容桂试行“老乡管老乡” / 155

容桂试点：NGO接管公办幼儿园 / 159

德胜创意园今开园 精品容桂文化先行 / 162

佛山首家自闭症儿童康复中心开课 / 169

- 打工妹的街道干部生活 / 173
- 按规定停车也“抄牌”？原来是奖励 / 178
- 决策集中民智 凝聚党心民意 / 180
- 院地合作“尝到甜头” / 188
- 容桂试水积分制 圆外来工子女入学梦 / 197
- 公共决策“咨监会”向校园延伸 / 200
- 政府放权 商会试接 / 204
- 容桂：全力推进德胜河南岸建设 / 208

附 录 容桂改革文件一览 / 217

- 《佛山市顺德区容桂街道“简政强镇”事权改革试点工作方案》 / 218
- 《进一步厘清政社关系深化社区（村）
公共事务管理体制改革的试行办法》 / 222
- 《容桂街道推进社会工作发展实施办法（试行）》 / 227
- 《容桂街道社会工作服务项目管理办法（试行）》 / 232
- 《容桂街道公共决策和事务咨询委员会暂行规定》 / 236
- 《容桂街道公共事务服务中心聘用人员管理》试行办法 / 239
- 《容桂街道公共服务质量督查制度》 / 244
- 《容桂街道办事处特约监察员工作办法》 / 246



第一章

经济强镇的困惑

- ◆ 第一节 城市，还是乡村
- ◆ 第二节 顶头遭遇天花板
- ◆ 第三节 连“创二代”都不愿回家，还能留住谁

官方文件中的容桂叫街道办。私底下，顺德人还是习惯地叫它“容桂镇”。这不是一个普普通通的“容桂镇”——诞生于新千年之始，如今工业产值过千亿。

或许你早已熟悉顺德，但对容桂这个名字还有点陌生，但你肯定知道科龙，知道格兰仕，知道万和……这些早已扬名海内外的名企名牌就生长在容桂。

自然地理意义上的容桂，其实是一个岛，面积80平方公里。我们知道，珠江三角洲河网密布，水道交织，其间分布着一个一个岛。容桂是其中的一个。

在顺德版图上，容桂地处南端，与广州、中山相接。一条河川流而过，将容桂与顺德主城区隔开。这条河叫德胜河，系西江支脉。在最新的规划中，容桂已纳入到顺德的中心城区。

容桂无疑是经济发达的代名词。它的经济规模甚至超过内地很多城市，是走向富裕的榜样。当初合并时，媒体报道这是中国工业产值最高的镇。《南方日报》称其为“华夏第一镇”。

如果不是走进容桂，如果不是坐下来和容桂人攀谈一番，你肯定想象不到，外人看来已经发达富裕的容桂，却纠缠在很多困惑与迷茫之中。

容桂，在困惑什么呢？

第一节 城市，还是乡村

“为什么到现在还没有人把容桂称为城市？”

2010年，在珠三角镇域经济发展论坛上，时任顺德区常委、容桂街道党工委书记列海坚一开场就掷出的问题，停在了半空中。这是一个盘桓在容桂人心头太久的问題，也是论坛内外的经济学家、城市学者头脑中尚无答案的问题。

对容桂人而言，这是一个“我是谁”的问题。若不经一番清醒而冷静的自我审视，容桂经济社会的长足发展就失去了前提。

对于研究珠三角区域发展、研究中国沿海经济成长模式的学者而言，回答这个问题则意味着要厘清中国正在演进的经济转型、社会重建、城市化历程等等。这一切，绝非一两句话能够说得清楚。

那就先换一个维度，让我们在另一种历史时空中认识容桂。在那里，容桂的“属性”有着清晰的标记。

1. 写进经济史的“105国道容桂段”

捋一捋中国当代企业发展史，有一段路你绕不过去，它的名称是105国道容桂段。

这段路不长，约4公里，自容奇大桥至细滘大桥。就是这短短的4公里，依次分布着“科龙”、“容声”、“格兰仕”、“万和”等众多响彻海内外的企业明星。驾车走在这条路上，两侧巨大的企业品牌广告接踵而至。不仅品牌名称的熟悉度让你脱口而出，就连广告中的形象代言人也几乎汇集了国内最一线的影视明星。因此，这段路还有另一个名称：“名牌大道”。

“名牌大道”并非城市规划的成果，而是20世纪90年代以来自发形成的。如今，这条“名牌大道”已经演变成“名牌大区”，完成了片状扩容——从105国道两旁延伸开去，在两公里的辐射半径内，聚集了德美化工、爱德电器、华润涂料、顾地塑胶、松本电工、环球制药、伊之密机械、万喜燃气具等等一大批知名企业。

很多人知道容桂，都是从企业品牌开始的，像科龙、格兰仕……几乎每一个品牌都标志着国内这一行业的起点或龙头，站在市场的最前端。容桂企业所创造的名词，直接丰富了国人对市场经济、企业博弈、全球化竞争的感性认识。

20世纪80年代，这里是乡镇企业的代言人，全国“十大乡镇企业”中这里占了三席：裕华、科龙、万家乐。在20世纪90年代，闻名全国的顺德产权改革在这里风起云涌，“卖企业”、“国退民进”在这里发轫。2000年之后，制造业转型升级，新能源、信息化、创意产业带来持续的动力。

在珠江东岸，外资拉动、融入跨国企业供应链是最为熟悉的发展模式，而在珠江西岸的这一侧，容桂诠释了草根经济蓬勃的生命力，吸引着一波又一波经济观察家的眼球。

2008年，容桂被授予全国唯一的“中国品牌名镇”。评委说，容桂树立了一个标杆，以后谁能够接近或超越容桂的水平，才能发出第二张牌。

为什么是容桂？

看看一组数据：4个中国驰名商标，11项中国名牌产品，广东省著名商标27个，广东省名牌产品25个。

容桂已经是高度密集的名牌群落，放眼全国，无出其右。

弹丸之地集聚了这么多著名品牌，因为容桂有着强大的企业军团。截至2009年，容桂共有工业企业5000多家，其中超亿元工业企业59家。产业布局涵盖了智能家电、信息电子、医药保健、化工涂料、汽车配件、机械装备等。

容桂的企业军团中，既有超百亿元级的大企业，也有增长势头强劲的中型企业，还有众多实现产业链配套的小企业，健全的企业梯队组成了一个实力强大的镇级经济巨人。2010年，容桂实现规模以上工业产值1376.4