

● 主编 陆卫其

TAICANG ZHENGSHI HUDONG 100 LI

# 太仓『政社互动』100例



苏州大学出版社  
Soochow University Press

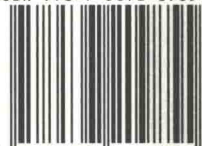


NLIC2971039761

太仓『政社互动』  
200例

TAICANG ZHENG SHE HUI DONG 100 LI

ISBN 978-7-5672-0985-5



9 787567 120985 >

定价：35.00元

● 主编 陆卫其

TAICANG ZHENGSHI HUdong 100 LI

# 太仓『政社互动』100例

 苏州大学出版社  
Soochow University Press



## 图书在版编目(CIP)数据

太仓“政社互动”100例 / 陆卫其主编. —苏州:  
苏州大学出版社, 2014. 7  
ISBN 978-7-5672-0985-5

I. ①太… II. ①陆… III. ①社会管理—经验—太仓  
市 IV. ①D675.34

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 154964 号

书 名: 太仓“政社互动”100例

主 编: 陆卫其

责任编辑: 盛 莉

装帧设计: 吴 钰

出版发行: 苏州大学出版社(Soochow University Press)

出 版 人: 张建初

社 址: 苏州市十梓街1号 邮编: 215006

印 刷: 苏州工业园区美柯乐制版印务有限责任公司

E-mail : Shengli@suda.edu.cn

邮购热线: 0512-67480030

销售热线: 0512-65225020

开 本: 700 mm×1 000 mm 1/16 印张: 14.5 插页: 16 字数: 255 千

版 次: 2014 年 7 月第 1 版

印 次: 2014 年 7 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5672-0985-5

定 价: 35.00 元

凡购本社图书发现印装错误, 请与本社联系调换。

服务热线: 0512-65225020

# 《太仓“政社互动”100 例》编委会

主 编：陆卫其

副主编：龚金明      徐卫岗      顾技峰

编 委：(以姓氏笔画为序)

|     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|
| 王 洁 | 毛树兵 | 印春平 | 李春秀 |
| 吴 俏 | 张 杨 | 张伟林 | 张明康 |
| 张曼娜 | 陈 强 | 陈丽芳 | 施晓英 |
| 黄嘉聪 | 管海峰 |     |     |

# 序 一

市 委 书 记

完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化,是党的十八届三中全会提出的全面深化改革的总目标。加强和创新社会治理,是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容和必要保障。社会治理关键在体制创新,重心必须落到城乡社区,社区服务和管理能力强了,社会治理的基础就实了。改进基层社会治理方式,关键是创新社区治理,充分发挥群众参与的基础作用,发挥基层各类组织的协同作用,实现政府治理和社会自我调节、居民自治的有机结合和良性互动。创新城乡社区治理,需要各地结合实际因地制宜地开展探索,形成各具特色、可资借鉴的思路和办法。

2008年以来,江苏省太仓市以贯彻落实《国务院关于加强市县政府依法行政的决定》(国发〔2008〕17号)为契机,不断推进“政社互动”探索实践,其基本做法主要体现在三个方面:一是制定《基层群众自治组织依法履行职责事项》和《基层群众自治组织协助政府工作事项》两份清单,基本划清了基层政府和社区自治组织责权边界。“两份清单”,实现“政社分开”。二是废止乡镇政府和街道给村(居)委会下达的“行政责任书”,签订《基层群众自治组织协助政府管理协议书》,明确基层政府委托自治组织事务的项目内容、经费保障和违约责任,建立“政社合作”新机制。三是建立基层政府与基层群众自治组织工作绩效的“双向评估”机制。2013年太仓市出台《关于进一步深化“政社互动”工作的意见》,提出了深化“政社互动”工作的措施:在进一步转变政府职能、规范政府行为方面,主要是积极推进政府购买服务,改进政府对村(居)工作的指导,切实减轻村(居)工作负担;在进一步巩固基层民主、提升自治能力方面,主要是全面强化自治制度执行,全面提升自治组织主体地位;在进一步扩大社会参与、增强社会活力方面,主要是积极推进“三社联动”,促进社区、

社会组织、社会工作人才队伍“三社”之间的资源共享、优势互补,逐步形成以群众需求为导向,以社区为平台,以社会组织为实施主体,以专业社工为引领,以项目化管理为主要方式,社区居民志愿者广泛参与的“三社联动”社区服务新机制,共同营造“包容、参与、互助、共享”的良好氛围,全面提升基层服务管理水平;同时,引导企业参与社会管理创新,进一步强化新闻媒体舆论导向、社会监督的功能和责任。

“政社互动”的实践探索已取得明显成效,实现了基层政府归位、基层自治功能增强、居民群众受益等多方共赢的成效。一是变“领导关系”为“指导关系”,创新了行政管理方式。扭转了基层政府将自治组织作为延伸机构的行政理念和行政模式,建立了行政主体和自治主体间的平等地位和伙伴关系,推动了基层政府转变职能、提高效能。二是变“行政责任书”为“服务协议书”,健全了群众自治机制。依法剥离了本来不属于自治组织的行政负担,减少了自治组织的行政依赖,强化了自治组织对基层公共事务和公益事业的责任意识和能力。三是变“单向管控”为“多元共治”,扩大了居民和社会力量参与。形成了服务和管理的合力,有效满足了居民的多样化服务需求,成功化解了大量基层社会矛盾,提高了居民的满意度。

太仓的“政社互动”探索,为深化行政体制改革开辟了新途径,为健全党组织领导的基层群众自治机制打开了新视野,为创新社区治理、健全基层社会治理体系提供了样板,为践行党的群众路线、推动基层党风廉政建设提供了新抓手,闯出了一条有效规范政府行政行为、切实提升居民自治能力、推进基层社会治理的新路,这一经验具有重要的推广价值:提供了社区多元治理的理念思路,提供了基层合作共治的制度范本,提供了简便易学的操作方法。中央书记处书记、中纪委副书记赵洪祝批示:太仓“政社互动”突出“确权、服务、效率”,理念新,措施实,效果比较好,希望继续探索实践,积累更多经验。

目前,太仓的“政社互动”经验已在江苏全省逐步推开,全国其他地区也在陆续推行。推广“政社互动”经验,既需要从理论上深化研究、概括提升,也需要从操作层面挖掘案例、方便借鉴。太仓市组织力量编写《太仓“政社互动”100例》,以真实、鲜活、灵动的事例诠释了“政社互动”的实质、路径、方法和效果。全书以讲故事的形式生动展示发生在基层的“政社互动”实例,展示了日新月异的基层社会治理创新实践;又辅之以专家寥寥数语、画龙点睛的点评,揭示了案例所蕴含的创新意义和理论价值,便于人们把握“政社互动”个案中蕴含的推广价值和操作办

法,为各地学习、借鉴“政社互动”经验提供了有益向导。

改革风来春满园。我深信,太仓市乃至江苏省一定能坚持不懈地以党的十八大和十八届三中全会精神为引领,不断丰富、完善“政社互动”的改革实践;我深信,全国各地在学习、借鉴江苏太仓“政社互动”经验的基础上,一定能有许多新的创造,创新基层社会治理的实践探索一定会出现万马奔腾、百舸争流,万紫千红、竞相争艳的喜人局面。我们期待着这种局面的尽快到来。

是为序。

(蒋昆生:民政部基层政权和社区建设司司长)



## 序 二

史卫民

太仓市的“政社互动”是近年来最值得注意的基层社会治理创新,尤其是在党的十八届三中全会提出深化改革的全面设想后,重新审视“政社互动”,可以看到全面推广“政社互动”,至少能够带来社会进步所需要的六种机制:一是由“权力清单”及相应的权力运作程序构成的权力约束机制,这样的机制既适用于政府部门,也适用于基层群众自治组织。二是由“委托管理”和“契约式合作”构成的新型管理机制,以及因此而出现的基层政府与基层群众自治组织、社会组织等的良性互动关系。三是由“广泛吸纳民众意见”“创意公投”“鼓励志愿服务”等构成的系统性的公共服务机制,并且使这样的机制在新形势下的社会建设和社区治理中发挥重要的作用。四是由具有实效的“政策听证会”和“双向评估”等构成的开放性政策机制,使基层政府的政策制定过程真正具有了“政策民主”的内涵。五是带有“问题导向”特征的基层群众自治机制,重点解决影响村民自治、居民自治的难点问题,使“自治”实化而不是虚化。六是以“相信群众、依靠群众”为基点的公民参与机制,使民众的管理参与、服务参与、政策参与、自治参与等具有广泛性和真实性。

太仓市编写的这本《太仓“政社互动”100例》,就是通过具体、生动的事例,说明“政社互动”带来的各种新机制如何运作并产生了什么样的效果。这些事例把我们带入了一个更广阔的空间,从中我们不仅能够看到“政社互动”如何改变政府的管理行为和公共服务,如何使基层群众自治和社区治理更具有实际内容,如何建立新型的政企关系,如何使社会组织、志愿服务、公民参与更能发挥作用,还可以看到“政社互动”在基层党组织建设、生态建设、文化建设、法治建设等方面所起的重要作用。

尽管“政社互动”实践的时间不是很长,但是已经能够辑出100个较

具典型意义的事例,实属不易,当然可能还有一些更好的例证有待挖掘。随着“政社互动”的深入开展,还会出现更多的典型事例。恰是有了这些事例,使我们增强了信心,明白这样的改革是社会需要的,也是群众能够理解和支持的,只要坚持,就能获得比今天更为显著的效果。

(史卫民:中国社会科学院政治学研究所研究员)

# 太仓的“政社互动”创新实践

陆卫其

为创新社会治理,深化基层民主建设,探索建立党领导下的充满活力的基层群众自治机制,自2008年起,太仓市开展了政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动(以下简称“政社互动”)创新实践。历经课题研究、制度设计、乡镇试点和全面推广等阶段,互动理念深入人心,互动实践充满活力。

2013年,“政社互动”被写入全国村务公开协调小组1号文件;中央书记处书记赵洪祝作出批示:太仓“政社互动”的做法,突出“确权、服务、效率”,理念新,措施实,效果比较好,希望继续探索实践,积累更多经验;民政部部长李立国批示:太仓“政社互动”经验可总结完善、宣传推广。中国社会科学院社会学所和政治学所的专家学者誉称太仓的“政社互动”是我国行政改革的“第二次革命”,是我国基层民主建设的“第二个里程碑”。人民日报社、新华通讯社等全国主流媒体多次聚焦“政社互动”,宣传太仓实践经验。2014年,“政社互动”创新实践获得第七届中国地方政府创新奖提名奖。

## 一、“政社互动”的基本动因

1. 基层民主扎实。1997年,太仓市第六届村民委员会换届选举工作创新采取“两个直接”的办法,得到民政部的高度肯定。“两个直接”选举办法,写进了1998年颁布的《村民委员会组织法》。2004年12月,全国村务公开民主管理经验交流会在太仓召开。2007年,太仓市首创的“村民小组代表会议制度”荣获全国村务公开民主管理制度创新奖。1992年以来,太仓市先后三次获评“全国村民自治模范市”,三次获评“全国村务公开民主管理示范单位”。

2. 和谐氛围浓厚。近年来,太仓市围绕“率先基本实现现代化”的目标,充分发挥沿江沿沪优势,优化放大自身资源禀赋,经济发展量质齐升,城乡面貌显著改善,社会保持和谐稳定,民生福祉持续提升,初步形成现代田园城市形态格局,探索实践出了一条独具太仓特色的现代化之路,先

后荣获国家卫生城市、中国人居环境奖、全国和谐社区建设示范单位等称号,成为全省首获“长安杯”的县级市,连续四年获评中国最具幸福感城市。

3. 顺应时代召唤。2008年,党的十七大报告将基层群众自治制度纳入了中国特色政治制度的范畴,提出“加强基层政权建设,完善政务公开、村务公开等制度,实现政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动”。国务院《关于加强市县政府依法行政的决定》中又提出,要增强社会自治功能,建立政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动的机制,扩大基层群众自治范围。充分保障基层群众的各项民主权利,严禁干预基层群众自治范围内的事情,不得要求群众自治组织承担依法应当由政府及其部门履行的职责。

## 二、“政社互动”的基本做法

1. 明确“政社分开”,出台互动纲领。“政社互动”的首要问题是要“政社分开”。2008年,太仓市成立“政社互动”研究工作领导小组,组织专门力量进行破题攻关,在理论上把握制高点。同时,职能部门在全市范围内进行广泛宣传,破除“三大阻力”,形成“三大共识”:一是破除基层政府习惯行政包揽、对自治组织“还权不忍心、放权不放心”的思想阻力,在推动依法行政、建设法治型服务型政府方面形成共识;二是破除自治组织习惯“行政依赖”、一旦离开行政“指挥棒”就变得束手无策的运行阻力,在发展基层自治、提高自治能力方面形成共识;三是破除政府部门与自治组织行政隶属关系根深蒂固、行政责任无限延伸的社会阻力,在规范政府权力、发展基层民主方面形成共识。在此基础上,2009年5月出台纲领性文件《关于建立政府行政管理与基层群众自治互动衔接机制的意见》,2013年9月出台了《关于进一步深化“政社互动”工作的意见》。

2. 明确权责边界,制定“两份清单”。“政社分开”的核心是政社之间权责的明确。依据法律规定,通过部门清理、专家审核、村(居)讨论、社会公示,历时5个月梳理出《基层群众自治组织依法履行职责事项》和《基层群众自治组织协助政府工作事项》“两份清单”,并于2010年3月以市政府名义予以公布。前者为自治组织履职清单事项10项,目前经再次梳理、完善形成了村居各自依法履职清单各8项。后者为行政权力限制清单,对政府权力进行确权勘界,法无授权的全部取消,需自治组织协助办理事项由原先的72项最终确定为28项,目前经再次梳理、完善形成了协助事项29项。“两份清单”划清了“行政权力”与“自治权利”的界限,为推进“政社互动”奠定了坚实基础。

3. 剥离行政责任,签订委托协议。在明晰权责的基础上,将废止村(居)行政责任书作为推进“政社互动”的突破口。2010年4月,在城厢镇、双凤镇先行试点,“政社”双方平等协商签订《协助管理协议书》,明确协助管理的项目和要求,明确政府必须提供的行政指导和财政支付,明确双方的履约评估和违约责任。协议书的签订,正确处理了“三个关系”,使“政社互动”从探索走向实践。一是正确处理基层政府与自治组织的关系。以往的行政责任书具有行政隶属色彩,而协助管理协议书坚持社会主体的平等法律地位,体现了相互间的尊重和互动。二是正确处理自治组织履行法定职责与协助政府管理的关系。凡属法定义务,自治组织依法履职;凡依法需自治组织协助管理事项,政府实行“支付协助”;凡法律未赋予自治组织责任和义务的事项,政府实行“购买服务”。三是正确处理村(居)民民主管理与村(居)委干部自行管理的关系。以前行政责任书是村(居)干部一签了之,群众只知结果而不知过程。协助管理协议书则需经村(居)民代表会议表决通过,从机制上防止了“村官自治”替代“村民自治”。政府管理“委托制”的试行,为推进太仓市法治政府建设、基层民主建设和社会治理创新开辟了一条新通途。基层群众自治组织与基层政府签订《委托管理协议》被评为江苏省首届十大法治事件之一。

4. 弱化行政考核,实行双向评估。2011年,为弱化行政考核,确保自治组织的行政剥离,更好地体现镇(区)政府与基层群众自治组织之间的主体公平和义务平等,出台了《“政社互动”双向履约评估指导意见》,建立起政、社双方履约和责任机制,促进了协助政府工作事项的全面落实和完成。2013年,为进一步规避多头考核、重复考核现象,在双向评估基础上,进一步完善“政社互动”履职履约考评办法,出台了《关于“政社互动”履职履约考评指导意见》。通过完善双方民主协商程序,采用民主决策形式,强调考评结果,要求村(居)协议个性化,强调考评结果运用等,有效提升政、社双方履职履约能力水平。

### 三、“政社互动”的价值体现

1. “政社互动”为创新基层社会治理探索了有效途径。一是改变了政府把自治组织作为行政延伸的思维定式,社会主体间的尊重得以实现,建立了平等协商的“伙伴”关系;二是改变了政府对自治组织发号施令的传统做法,促进了政府自律、权力约束和基层减负;三是改变了自治组织习惯的“行政依赖”,增强了其自治能力和信心,促进了政府治理与群众自治的衔接互动,对完善基层社会治理格局作出了有益探索,意义深远。

2. “政社互动”为政府转变职能创造了契机。善治的根本在于政府

权力向社会的回归。政府通过“政社互动”，向社会表达了“尊重自治权利、建设有限政府”的法治思想和“共同参与、和谐善治”的治理理念。通过厘清“两份清单”，放手让群众自我管理，政府将职责范围内的事项履行到位，这不仅解决了政府职能“越位”“错位”问题，还倒逼了政府职能转变。同时，基层自治组织将“依法协助”和“依法履职”的事项履行到位，这不仅解决了“行政干预”和“行政依赖”问题，还明确了自治组织的职能定位。

3. “政社互动”为推进基层依法自治开辟了广阔空间。基层群众自治制度是我国社会主义民主制度的重要组成部分。长期以来，基层政府行政管理与群众自治二元结构碰撞，成为制约群众自治深入发展的体制原因，“政社互动”激活了群众自治的原动力。村（居）党组织为了加强对依法自治的领导，不断提升新理念、探索新方式、实践新方法、挖掘新内容，通过党员议事小组、党员志愿行动等方式，让基层党的领导更加适应基层依法自治的新要求；村（居）民代表大会行使决策权力，通过每年1月10日和7月10日两个固定的“民主决策日”活动，把党的主张、政府的指导、法律的规定以及群众的需求以大会决议的形式上升为集体意志；村（居）委会根据决议的内容和要求组织实施，并将履职和履约的情况向村（居）“监委会”、全体村民代表进行“述职”并接受考评。村（居）组织自我管理、自我教育、自我服务、自我监督的基础得到夯实。

4. “政社互动”为促进基层社会和谐奠定了坚实基础。“政社互动”使公共权力得到规范，群众自治权利得到保障，增强了政府公信力，促进了基层群众自治组织功能回归，村（居）干部主动走近群众，了解群众诉求，解决实际问题，最大限度地把矛盾化解在基层。太仓市于2010年作出了“农民居住向新型社区集中、农村工业企业向工业园区集中、农村土地向适度规模经营集中”的“三集中”战略部署，在实施过程中，成千上万的个私企业、农户拆迁转移，农村矛盾和社会风险相互叠加，政府面临新的挑战。然而，“政社互动”、依法自治形成的社会主体意识、社会自治意识，让村（居）组织自觉抵御了大量社会风险，通过“自我教育”，大量矛盾实现了“自我消解”。

（陆卫其：中共太仓市委副书记、党校校长）

[TAI CANG ZHENG SHE] 太仓“政社互动”  
HU DONG 100 LI 100 例

## 目 录

### 一 “政社互动”与政府管理 / 1

- 1 动迁安置工作的“放手还权” / 3
- 2 民生事务委托村(社区)来办 / 5
- 3 用脚丈量民意 / 7
- 4 “跨境”调解 / 9
- 5 “缩水”的楼房 / 11
- 6 禽流感防控一线通 / 13
- 7 区村联动严防禽流感 / 15

### 二 “政社互动”与公共服务 / 17

- 8 高效运行的“云服务” / 19
- 9 浏河镇 313 路公交线路的开通 / 21
- 10 “特服窗口”的特殊服务 / 23
- 11 “小统筹”退休人员养老金问题的解决 / 25
- 12 社保协理员助推村民上岗 / 27
- 13 东郊社区搭建的一条再就业通道 / 29
- 14 母子安置补偿问题的峰回路转 / 31
- 15 一条“生命通道”的打开 / 33
- 16 岳南村的“临时养老院” / 35

### 三 “政社互动”与基层党建 / 37

- 17 东林村的党员议事小组 / 39
- 18 村民上岗记 / 41
- 19 东林佳苑的“百管部长” / 43
- 20 小载体发挥了大作用 / 45
- 21 “娘家人”支起了心灵的脚手架 / 47
- 22 一位老党员的关爱 / 49

### 四 “政社互动”与基层群众自治 / 51

- 23 一次全民参选的居委会选举 / 53
- 24 一个“明星村”的由来 / 55
- 25 17 亩土地的权属 / 58
- 26 移走的土山 / 60
- 27 令人心服口服的一位村民小组长 / 62
- 28 庆丰村的“公德评议团” / 64
- 29 助残增收项目化 / 67

### 五 “政社互动”与社区治理 / 69

- 30 桃园新村的物业管理变样了 / 71
- 31 自己管理就是比别人管理好 / 73
- 32 综艺花苑业委会的产生 / 75
- 33 居民自我管理的样板小区是这样产生的 / 77
- 34 民生大巡访 / 79
- 35 废旧煤气站的华丽转身 / 81
- 36 完善农民集中居住区“附件” / 83
- 37 一道围墙的重建 / 85
- 38 一个未能竣工的浴场 / 87
- 39 变压器的移位 / 89
- 40 渔村社区的房修组 / 91
- 41 冯阿福享受的居家养老服务 / 93
- 42 和平社区便民菜场诞生记 / 95



- 43 网格员张培养的特殊服务 / 97
- 44 华盛园社区的违章建筑是这么拆除的 / 99

## 六 “政社互动”与生态建设 / 101

- 45 香花桥又变“香”了 / 103
- 46 “臭河浜”成了“景观河” / 105
- 47 花墙地区环境的巨变 / 107
- 48 农村环境卫生变迁记 / 109
- 49 双凤老街的提档改造 / 111
- 50 鱼儿回来了 / 113
- 51 “飘香”公厕 / 115
- 52 天然气安装消除了居民对小区环境的怨气 / 117
- 53 一场治理泔脚猪污染的攻坚战 / 119
- 54 “垃圾猪”污染源的根治 / 121

## 七 “政社互动”与文化建设 / 123

- 55 闸北村的文艺宣传岗 / 125
- 56 “泥腿子”上墙扬乡风文明 / 127
- 57 红梅讲堂的“前世今生” / 129
- 58 活跃在双凤社区的“金凤凰”艺术团 / 131
- 59 民间艺术团体的升级 / 133
- 60 社区文艺团走出社区舞台 / 136
- 61 新华小学的“四点半班” / 138
- 62 特殊学生有了实习锻炼的基地 / 140

## 八 “政社互动”与法治建设 / 143

- 63 法律援助消解底层冲突 / 145
- 64 一场听证会调和了邻里矛盾 / 147
- 65 一个自己动手拆除的鸭棚 / 149
- 66 一面承重墙的复原 / 151