

广东地方治理创新研究丛书

肖滨 朱亚鹏 主编

迈向共建 共享新格局

——广东探索社会治理创新

陈天祥 郑佳斯 等著



中山大学出版社
SUN YAT-SEN UNIVERSITY PRESS

广东地方治理创新研究丛书

肖滨 朱亚鹏 主编

迈向共建 共享新格局

——广东探索社会治理创新

陈天祥 郑佳斯 等著



中山大学出版社
SUN YAT-SEN UNIVERSITY PRESS

· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

迈向共建共享新格局：广东探索社会治理创新/陈天祥，郑佳斯等著. —广州：中山大学出版社，2017.5

(广东地方治理创新研究丛书/肖滨，朱亚鹏主编)

ISBN 978 - 7 - 306 - 06036 - 5

I. ①迈… II. ①陈… ②郑… III. ①社会管理—研究—广东
IV. ①D676.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 081974 号

出 版 人：徐 劲

策划编辑：嵇春霞

责任编辑：刘学谦

封面设计：曾 斌

责任校对：李艳清

责任技编：何雅涛

出版发行：中山大学出版社

电 话：编辑部 020 - 84110771, 84113349, 84111997, 84110779

发行部 020 - 84111998, 84111981, 84111160

地 址：广州市新港西路 135 号

邮 编：510275 传 真：020 - 84036565

网 址：<http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者：佛山市浩文彩色印刷有限公司

规 格：787mm × 1092mm 1/16 13.375 印张 186 千字

版次印次：2017 年 5 月第 1 版 2017 年 5 月第 1 次印刷

定 价：46.00 元

如发现本书因印装质量影响阅读，请与出版社发行部联系调换

教育部人文社会科学重点研究基地
中山大学中国公共管理研究中心重大项目“中国
特色的治理理论构建（16JJD630012）”研究成果

总 序

20 世纪八九十年代以来，经济全球化和以信息技术为导向的新技术革命浪潮席卷世界各国；它们不但深刻地改变了国际经济、政治格局，也快速重塑着全球治理体系。全球化在带来了重大红利的同时，也给不同经济体之间以及各经济体内部带来了一系列分化与冲突，并由此引发了全球性的治理危机。不同国家回应危机的方式大相径庭，乃至直接催生出全球化与逆全球化之间角力的局面。作为全球化的参与者、受益者和积极推动者，近年来，中国积极谋划顶层设计，在规范公共权力运行、营造公平市场环境和维护公共秩序等方面进行了大胆改革与创新，力图通过创新和善治解决国内发展中遇到的新问题，并努力为推动世界经济发展和全球善治贡献中国智慧，体现了引领全球化发展的大国担当。

面对全球化带来的机遇和挑战，改革与发展成为当代中国的必然选择。党的十八届三中全会进一步将“推进国家治理体系和治理能力现代化”确定为全面深化改革的总目标，力争在 2020 年形成系统完备、科学规范、运行有效的现代制度体系。我们有理由认为，这不仅是一个事关中国国内治理的战略布局，它也为增强中国参与全球治理的能力、为全球治理提供“中国方案”创造了契机。在近 40 年中，中国融入了全球化浪潮，不但保持着经济高速增长，而且社会总体稳定并充满活力。因此，越来越多的人从直接关注中

国的经济奇迹，开始转向探究这种经济奇迹背后的政治动力和社会诱因。事实上，近年来，中国的治理经验已开始被越来越多的国家所认可和借鉴。

然而，作为一个发展中的大国，积极的地方探索是中国改革开放得以成功的一条重要经验。为应对现代化和全球化进程中的各种挑战，中国涌现了大量的地方治理创新典型案例，其直接动力根植于地方社会不同类型行动者的持续互动之中。换言之，在特定的结构和制度情景中，不同的行动者通过互动，逐步消弭利益冲突并达成政策共识，进而让公共问题最终得到解决。虽然随着改革进入深水区，中央顶层设计的必要性日益凸显，但保持地方自主探索的活力依然是中国治理现代化不可或缺的一环。在此意义上，为了更好地总结中国的治理经验，并准确揭示它们背后的动力及其作用机制，我们需要将研究触角进一步下沉到纷繁复杂的地方治理实践过程之中，以便为下一步对全球治理之“中国方案”的学理表达提供切实的地方性经验的支撑。

作为改革开放的前沿地带，广东地方治理创新始终保持着热度，甚至在全国都起到了引领示范的作用。改革开放以来，广东一直秉持“敢为天下先”的精神，在诸多领域积极进行探索创新，无论是在经济发展、法治民主建设方面，还是在社会建设等方面，都大胆突破，涌现出一大批治理创新的典型案例。它们在地方实践的意义上构成了推进国家治理体系和治理能力现代化最直接的注脚，堪称理解中国治理经验的“广东样本”。

2012年年末，习近平总书记在广东考察时强调指出，“广东要努力成为发展中国特色社会主义的排头兵、深化改革开放的先行地、探索科学发展的试验区，为率先全面建成小康社会、率先基本实现社会主义现代化而奋斗”。这成为广东进一步推进治理体系和治理能力现代化建设的新起点和动力源。5年来，广东积极响应中

央号召，在改革行政审批制度、优化基层自治、扩大公民有序参与、创新社会治理模式等方面继续着力，探索出了许多治理创新的新经验。立足于这些鲜活的广东治理创新案例，从实践出发提炼具有解释力和穿透力的理论体系，参与全球治理理论对话，进而提升中国国家治理的绩效和品质，将是一件兼具学术价值和现实意义的研究工程。

在此背景下，中山大学政治与公共事务管理学院、中山大学中国公共管理研究中心、中山大学当代中国政治研究中心本着“问人间政治之道以善政天下，求公共管理之理为良治中国”的一贯宗旨，推出《广东地方治理创新研究丛书》，试图对广东治理体系和治理能力现代化建设的理论基础、实践经验和未来走向进行一次系统地总结和探讨，内容涵盖政府内部纵横双向权力配置改革，国家、市场、社会与群众四者之间的协同共治关系变革，以及基层自治与社会治理革新等多个方面，为深入理解广东地方治理创新实践提供有益的理论解释，为广东破解发展难题、增强发展动力、厚植发展优势奠定坚实基础。

在中国改革开放 40 周年即将到来之际，我们也希望以出版本套丛书为契机，抛砖引玉，激发新一轮关注国家治理体系与治理能力现代化建设的 research 潮流。一方面，除广东外，国内还有浙江、贵州等许多地区在不同公共领域中大胆尝试，形成了一大批集国家、社会与市场力量智慧于一体的治理创新模式。这些具体的治理实践内容丰富、成绩亮眼，不但值得深入剖析和总结，而且是进行不同地区治理创新比较研究的珍贵素材。我们希望学术界和实务界有更多人能投身于中国治理创新的研究及实践之中，为“中国经验”的提炼提供助益。另一方面，如何解决公共领域中的治理问题，进而建构善治良序的局面是世界性的难题。以中国治理经验为基础，通过实践分析、理论建构参与全球治理理论对话和治理实践质量优化



也正当其时。我们愿与学界同仁一道，在做好充分的中国地方治理研究的基础上，基于国际比较的宽广视野，进一步推进更具普遍适用性的治理理论创新，真正彰显中国治理经验对于推动现代政治文明更新和治理理念发展的作用。



目 录

CONTENTS

第一章 迈向共建共享新格局：广东社会治理创新总论

- 一、广东社会治理创新的背景：四大挑战 3
- 二、广东社会治理创新的探索：三社联动 7
- 三、广东社会治理创新的经验启示 16

第二章 顺德社会创新中心：一个社会体制综合改革独特案例

- 一、顺德社会创新的困境、实践模式与效果 27
- 二、顺德社会创新的路径选择 43

第三章 需求导向、多元参与、信息技术与治理结构

——来自东莞市大朗镇长富社区“微自治”的经验

- 一、东莞市社会治理创新的背景 53
- 二、大朗长富社区明上居小区“微自治”模式 56
- 三、需求导向、多元参与和信息技术：楼盘小区治理
模式要义 72

第四章 集众成墙，以爱筑城：“关爱桂城”社会治理创新模式

- 一、“关爱桂城”社会治理创新模式产生的背景 85
- 二、“关爱桂城”社会治理创新模式的主要内容 88

第五章 嵌入社区与协同治理

——广州市政府购买家庭综合服务案例分析

一、类型化、标准化、规范化、常态化的广州家庭

综合服务模式 115

二、政府购买家庭综合服务项目的成效：五大转变 120

三、家庭综合服务项目面临的挑战 128

四、总结与建议 136

第六章 基本公共服务均等化与社会善治

——中山市流动人员积分制的启示

一、中山市积分制管理的主要内容 145

二、积分制实施的效果 161

三、进一步完善积分制的思路 171

附录1 中共广州市委广州市人民政府《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》（穗字〔2009〕13号）

..... 175

附录2 《关于进一步做好街道家庭综合服务中心建设工作的函》 （穗民函〔2012〕263号） 191

附录3 中山市流动人员积分制管理计分标准（2014） 196

后 记 203

第一章

迈向共建共享新格局： 广东社会治理创新总论

中共十八届三中全会审议通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“创新社会治理体制”的重大战略任务，强调要增强社会发展活力，提高社会治理水平。这也是继2004年中共十六届四中全会首次提出“社会建设”“社会管理体制创新”之后，首次引入“社会治理”的概念，至此实现了从“管理”到“治理”的政治话语转变。虽一字之差，但背后体现的是对旧有的以政府为单一管理主体、以公权力为手段的社会管理思维的超越，是对新的治理主体、理念和方式的倡导。社会管理强调的是对社会的管控，是“维稳”的思维；而社会治理更加关注“社会”，强调多元主体的参与和平等关系的构建，

倾向于更加灵活和综合的治理手段和方式。在社会治理中，建设、服务、治理三者有机统一，致力于以社会建设为基础、以基本公共服务均等化为保障、以社会治理体制创新为路径，形成合理的社会结构。^①

改革开放以来，广东省因其问题先发特征和改革先行先试一直被视作中国社会发展的缩影，从中可以折射出中国未来的社会治理问题与可能的政策变迁。2009年1月，国务院通过的《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》），明确珠江三角洲（简称“珠三角”），继续先行先试为全国“探路”，赋予了广东探索建立一套适应新时期新要求社会管理体制机制的期许和动力；同年，广东省政府便与民政部签订了《共同推进珠江三角洲地区民政工作改革发展协议》，拉开了社会治理改革创新序幕。2011年7月，广东出台加强社会建设的“1+7”文件，为整体布局社会建设、创新社会管理指明了方向。近年来，广东坚持“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的社会治理体制改革方向，着力转变政府职能，深化行政管理体制改革，大力培育和促进社会组织发展，鼓励公民参与社会管理，不断推陈出新，致力于构建政府、社会组织和公民合作共治的新治理模式，出现众多的社会治理创新实践探索，彰显了“广东活力”。

^① 参见胡颖廉《社会治理创新：更关注“社会”》，广东省社会工作委员会网站，2014年10月13日。



一、广东社会治理创新的背景：四大挑战

（一）从单位制到社区制的治理空间的转换

在传统的计划经济体制下，城市的社会管理是通过单位制、街居制来实现的。国家通过单位制管理职工，将其吸纳进无所不包的政治体系当中；再通过街居制管理没有单位的人，包括社会闲散人员、民政救济和社会优抚对象等。借助这种单位制为主、街居制为辅的管理体系，实现对城市全体社会成员的全面控制和整合，以此维系社会稳定。城市社会被高度结构化于国家体系，国家与城市社会几乎是重合的，城市自主性及城市居民自治的空间十分狭小。^①

随着市场化改革的深入，中国社会从传统的封闭社会向现代的开放社会转型，单位制因失去其基础土壤而逐渐解体，导致单位职能的外移，受单位制管理的原有广大社会成员涌入街居，街居制无法适应这种变迁而在管理上陷入困境。在这种背景下，社区制成为国家重新整合基层社会的新治理形式。

社区制是对单位制、街居制的一种超越和调整，也意味着社区微观权力结构的变化，原有的单位与国家之间形成的依附与庇护关系被打破。在社区制下，国家需要直面社会非结构性的复杂性，需

^① 参见倡传振《从单位制到社区制：国家与社会治理空间的转换》，《北京科技大学学报》2007年第3期。

要重新整合社会，也挑战了传统的社会治理方式。在管理理念上，强调对人的关怀，关注与居民生活息息相关的日常事务，变管理为服务；在管理形式上，强调居民参与；在管理目标上，强调改变政府作为唯一主体的格局，加强政府与社区的合作，达至善治。^① 因而，从单位制到社区制的治理空间的转换，要求政府进一步创新社会治理方式和手段。

（二）城市二元体制结构突出

随着工业化和城镇化的发展，社会流动性加剧，外地人和本地人如何融合，成为社会治理的新挑战。改革开放后，广东成为最早的外来人口流入重地。根据第六次全国人口普查的数据，2010 年广东省流动人口达到了 3128 万人，居全国各省市之首，占全国流动人口总数的 12%，占广东省常住人口的 30%；在流动人口中，属于省外户籍的占 68.7%，省内户籍的占 31.3%。^② 尽管这几年流动人口的增速有所放缓，但根据 2015 年的最新统计，在跨省流入人口分布中，广东省的比例依然最高，达 29.45%。个别区域甚至出现人口“倒挂”现象，外来常住人口数量超过了本地户籍人口。例如，东莞 2012 年常住人口 831.66 万人，非本地户籍人口占 77%；深圳 2013 年常住人口 1062.89 万人，非本地户籍人口占 70%。^③ 此外，广东共有“人口倒挂村”1708 个，涉及流动人口 1584 万，占在册流动人口的 57.1%；有“同乡村”（来自同一县市

① 参见何海兵《我国城市基层社会管理体制的变迁：从单位制、街居制到社区制》，《中国公共管理论坛》2003 年第 6 期。

② 参见广东省统计局《广东省 2010 年第六次全国人口普查主要数据公报》（第 1 号），2010 年。

③ 《流动人口调查：安徽流出人口最多，广东流入最多》，《21 世纪经济报道》2015 年 4 月 11 日。

的外来人口超过当地人口) 294 个, 涉及流动人口 243 万, 占在册流动人口的 8.8%。^①

目前的户籍制度主要是根据地域和家庭成员关系将户籍属性划分为农业户口和非农业户口, 户口直接与就业、教育、住房、医疗和其他社会福利等挂钩, 使流动人口无法与本地居民享受相同的权益, 产生“户籍歧视”, 容易使流动人员对所在城市产生疏离感甚至是怨恨感, 激化外地人口与本地人口之间的矛盾。此外, 由于缺乏制度性政治参与权益的明确规定, 使得流动人口只能处在政治生活的边缘, 制度性参与渠道缺乏, 诱发非制度性政治参与, 包括群体性突发事件、集体抗议游行等, 2011 年增城大敦村“6·11 事件”就是一个典型。

(三) 社会转型期矛盾和问题多发

改革开放 30 多年来, 广东的经济发展迅猛。然而, 社会建设却相对滞后, 经济建设与社会建设存在“一条腿长, 一条腿短”的不平衡现象。2011 年, 中共广东省委、省政府颁布的《关于加强社会建设的决定》指出, “社会事业发展相对滞后, 社会结构不尽合理, 公共服务供给不足, 重管理轻服务以及发展中不平衡、不协调、不可持续问题依然突出”。快速发展的经济使得社会转型速度也在加快, 社会利益主体高速分化, 社会矛盾触点多、燃点低, 各种社会问题层出不穷: 侵财型犯罪、暴力型的经济型犯罪案居高不下, 刑释解教人员重新犯罪问题严峻; 各种经济纠纷、劳资纠纷和冲突不断; 失业、无业和低收入群体的就业问题 and 经济困难没有得

^① 参见国务院发展研究中心“流动人口服务管理政策总体研究”课题组《创新社会管理, 促进社会融合——广东省创新流动人口服务管理体制调查》, 《调查研究报告》2012 年第 115 号。

到有效的解决；等等。《2014 年中国法治发展报告》的统计数据显示，最近 14 年全国发生了 871 起百人以上群体性事件，其中广东省群体性事件达 267 起，占全国总数的 30.7%。^①

与此同时，随着市场经济的深入和信息的开放而导致的各种思潮的涌入，我国传统的国家与个人关系模式发生了明显的变化。与以往被动接受“管理”的“消极公民”不同，随着公民权利意识的觉醒，公民也开始转变为主动参与社会事务治理的“积极公民”，对公共事务治理提出更高的要求。在这种背景下，传统计划经济下政府包办一切、全面控制的社会管理模式已难以为继，社会治理创新越来越迫切。

（四）社会结构呈“强政府弱社会”的格局

随着市场经济的发展，个体权利意识日益高涨，社会力量不断增长，一个相对独立于政府和市场的公民社会正在悄然出现。^②但是，在长期的强政府弱社会的格局下，社会组织的发育存在诸多缺陷：一是规模较小，统计数据显示，截至 2012 年年底，我国依法登记的社会组织有 49.2 万个，每万人拥有社会组织数量为 3.7 个，数量较过去有所增多，但与国外相比仍有很大差距。早在 2010 年，法国每万人拥有社会组织 110 个，日本拥有 97 个，美国拥有 57 个，新加坡拥有 14.5 个，巴西拥有 13 个。^③二是社会组织分布不均，珠三角的大城市占有压倒性多数，其他中小城市和农村地区的社会组织数量稀少。三是社会组织的类型较单一，以行业型社团、

① 参见中国社会科学院法学研究所《2014 年中国法治发展报告》，《新京报》2014 年 2 月 24 日。

② 参见何增科《中国社会管理体制改革的路线图》，国家行政学院出版社 2009 年版。

③ 参见刘昆《政府买服务，怎么买才值（政策解读）》，《人民日报》2014 年 1 月 19 日。

学术型社团、专业型社团居多，联合型社团、权利协助型社团少，弱势群体缺少社会组织的关注。四是社会组织对政府的依赖较强，政策呼吁功能不足。五是社会组织的自我管理能力较差，部分社会组织内部治理结构较为混乱，专业性不足，难以动员各种社会资源，社会影响力有限。^①

二、广东社会治理创新的探索：三社联动

创新社会治理的关键在基层，重心在社区。吉登斯指出：“社区这一主题是新型政治的根本所在，社区建设不但意味着重新找回已经失去的地方团结形式，它还是一种促进街道、城镇乃至更大范围的区域复苏的可行办法。”^②

2011年7月，中共广东省委、省政府颁发了《关于加强社会建设的决定》；同年9月，中共广东省委办公厅、省政府办公厅印发了7个配套文件^③，与上述决定一起构成广东省加强社会建设的

① 参见邓智平、饶怡《从强政府、弱社会到强政府、强社会——转型期广东社会组织发展的战略定位与模式选择》，《岭南学刊》2012年第2期。

② [英] 安东尼·吉登斯：《第三条道路：社会民主主义的复兴》，郑戈译，北京大学出版社2000年版，第83页。

③ 7个配套文件分别是《关于加快推进社会体制改革建设服务型政府的实施意见》《关于加强社会组织管理的实施意见》《关于加强我省人口服务和管理的实施意见》《关于加强社会工作人才队伍建设的实施意见》《关于加强社会建设信息化的实施意见》《关于加强城市社区居民委员会规范化建设的实施意见》和《关于加强和改进村民委员会建设的实施意见》。