

基於個案研究的珠澳社會治理融合發展探析¹

錢正榮

[內容摘要] 隨著珠澳社會經濟交流程度加深，人力資源要素流動加劇，社會治理融合的需求日漸凸顯，要推進澳門居民在珠海生活就業的新家園建設，澳門人聚居社區治理是一個重要切入點。調研發現，公共服務不足和法律政策缺失影響珠澳社會治理融合效能的發揮，澳門居民參與社區治理的內生動力有待進一步激發，澳門居民個體的社會融入的障礙需要進一步破除，仍然繼續以政府善治、多元共治、基層自治、社會法治、跨境智治的“五治”關鍵環節推進珠澳社會治理融合發展。

[關鍵字] 珠澳 社會治理 社區治理 治理融合

一、問題提出

支持香港、澳門融入國家發展大局，全面推進內地同香港、澳門互利合作，促進香港、澳門的長期繁榮穩定，是新時代推進“一國兩制”的新實踐，是推動形成全面開放格局的新戰略。珠澳兩地一衣帶水，地緣相近，人文相親，橫琴更是與澳門一河之隔，是澳門參與粵港澳大灣區建設，融入國家發展大局的前沿陣地，具備粵澳深度合作的先天優勢。《橫琴粵澳深度合作區建設總體方案》的公佈，更是落實推動澳門長期繁榮穩定和融入國家發展大局的具體舉措和實際行動。過去珠澳交流與合作以經貿為主，隨著珠澳經濟交流程度加深，人力資源要素流動加劇，澳門人到橫琴以及珠海拱北等其他地方工作和生活將成為常態，珠澳社會治理融合發展日漸重要，珠澳相關制度融通、政策銜接、服務供給和社區糾紛矛盾化解等問題亟待研究和回應。

近年來，珠澳政府相繼出臺多項社會治理政策舉措與澳門協同對接，產生了一定的成效。

1 本文系廣東省教育科學“十三五”規劃2020年度研究項目“粵港澳大灣區跨境服務合作治理的政策能力提升研究”（項目編號：2020GXJK138）的研究成果。

作者簡介：錢正榮，女，湖北松滋人，副教授，博士，碩士生導師，北京師範大學珠海校區人文和社會科學高等研究院，主要從事公共政策分析與危機管理研究。

目前學界對粵港澳大灣區的研究多集中於區域協調發展²、府際關係³調整和公共服務合作治理⁴上，有少量論文研究大灣區的社會組織跨區域協作治理⁵、糾紛解決機制⁶，較少從社區治理視角研究社會治理融合發展，實證研究更為缺乏。

本文基於澳門人在珠聚居社區的實地調研，從宏觀層面公共服務供給、中觀層面社會資本積累和微觀層面社會距離程度三個視角，瞭解珠澳社會治理融合現狀，為推進珠澳社會治理合作建設提出政策建議，對於進一步促進珠澳經濟融合、政治認同和社會融合具有現實意義。

二、珠澳社會治理融合發展實踐探索：以粵海國際花園為個案

黨的十九屆四中全會把加強基層社會治理擺在突出位置，提出構建基層社會治理新格局的重大任務，旨在進一步提升基層社會治理水準，夯實國家和諧穩定的社會基礎。要推進澳門居民在珠海生活就業的新家園建設，澳門人聚居社區治理是珠澳社會治理融合一個重要切入點。珠海市香洲區拱北街道茂盛社區與澳門的青洲社區僅有一牆之隔，在促進珠澳社會治理上具有絕佳的地理區位優勢。粵海國際花園是該社區的唯一居民社區，目前總人口 3569 人，常住人口 2736 人，其中港澳居民 1275 人，占總住戶的 36%。在社區黨委的帶領下，不斷探索社區治理融合新思路，2000 年以來，該社區先後榮獲“珠海市文明社區”、“珠海市綠色社區”、廣東省“示範住宅社區”、“全國示範住宅社區”、“全國優秀住宅社區環境金獎”等榮譽稱號。茂盛社區在珠澳融合上進行了“黨 - 政 - 社 - 企 - 民”的共建共治共用的先行探索實踐，具體的經驗做法如下：

（一）以社區黨建為引領，充分發揮黨員先鋒作用

為了充分發揮黨建的核心引領作用，不斷健全社區黨組織體系。社區黨委下設 1 個紅色業委會黨支部和 1 個退役軍人黨支部和 3 個網格黨支部，形成“社區黨委 + 網格黨支部 + 紅色業委會黨支部 / 退役軍人黨支部”三級組織架構，通過上門走訪、當面座談、電話約談等

2 毛豔華．粵港澳大灣區協調發展的體制機制創新研究[J]．南方經濟，2018(12):129-139.

3 文宏，林彬．“多工競逐”：中國地方政府間競爭激勵的整體性解釋——以粵港澳區域治理為例[J]．江蘇社會科學，2020(01):75-85.

4 肖棟文，廖了，王琳．理念認同與共生互賴：大灣區跨境公共服務中的合作治理——基於香港大學深圳醫院的分析[J]．公共行政評論，2020，13(02):142-159+198-199.

5 吳巧瑜，黃穎．協力廠商治理：粵港澳大灣區社會組織跨區域協作治理研究——以 Y 青年總會為例[J]．學術研究，2022(03):57-63.

6 江保國，趙蕾．粵港澳大灣區糾紛解決機制的設計理念與實施策略論綱[J]．理論月刊，2019(04):148-153；李克儉．創新粵港澳大灣區勞資糾紛治理機制[J]．理論視野，2020(06):45-51.

多種途徑，瞭解和處理社區糾紛、環境治理等事務，並及時公開，主動接受居民監督。在此基礎上，業委會黨支部成員還發揮先鋒引領作用，以“社區物業專項維修基金”帶動及時解決社區垃圾房、消防栓等公共問題。黨支部運用“紅管家”思維方式，引導社區內的黨員群眾參與社區管理與服務，提升居民的社區歸屬感和幸福感。退役軍人黨支部在新冠疫情期間主動開展防控工作，珠澳業主組成的社區護衛隊自發守護家園，形成了良好的黨員先鋒力量引領社區治理的氛圍和格局。

（二）以社區文化為抓手，促進多元文化交流與共融

針對三地居民各異的生活方式和共同的文化淵源特點，社區有針對性地開展大量文化活動，促進居民文化交流與共融：一是修建大型文化基礎設施，打造“党建+文化+宣傳+健身+休閒”五維一體的紅色教育陣地。通過多管道籌措資金，建成內設圖書館、書畫室等多功能區的社區黨群服務中心，免費向社區居民開放，將其打造成為集文化建設和便民服務一體的一站式、多功能綜合平臺。二是開展多元文化交流與共融，促進居民之間的情感互動與交流。在重大傳統節日期間，開展“我們的節日”系列活動，港澳居民參與逾千人次，促進了港珠澳三地居民的彼此瞭解和情感交融，提升了社區居民的凝聚力和歸屬感。三是通過義工服務組織、慈善社區和自媒體平臺的建設，塑造融入港澳文化的特色品牌。成立微笑迎賓義工服務隊伍，在拱北口岸為往來於珠港澳三地的廣大旅客提供乘車指南、旅遊簽證、出行出遊等人性化服務。組建由港澳人作為骨幹構成的拱北港澳義工服務站，為內地置業興業的港澳同胞提供有關業主權益維護諮詢、物業糾紛調解、聯誼交流等服務。以慈善社區創建作為抓手，共同打造社區慈善遊園會、社區慈善日、社區慈善文化節等公益服務專案，更好地植入融慈善理念，形成社區發展的凝聚力和內驅力。打造珠澳文化交流自媒體平臺，組建拱北茂盛社區電視通訊員義工隊，製作《芳鄰》、《講述》等拱北與澳門民間文化交流節目，並對珠澳服務灣區文化活動進行及時跟蹤報導，打造珠澳媒體服務的“今日頭條”。

（三）彙聚社區多方資源，共建共用高品質社區服務

茂盛社區牢牢把握珠港澳合作機會，通過內挖外引的方式，積極整合各方資源，促進社區共建共治。一是充分整合“內部”資源。社區以黨群服務中心為依託，通過整合職能部門、工青婦群團力量，融灣區共建、初心學堂、社區學院、睦鄰文化、志願先鋒、紅色引擎等服務於一體，為居民提供豐富的社區服務。二是大力挖掘駐地單位資源，與轄區單位開展多形式的共建活動，加強與駐區單位互聯互通，啟動轄區單位與社區共建共治機制，拓展社區建設內涵。三是積極引進“外部”資源。引進珠海市社會工作協會等多家專業社工機構，提供專業服務和社會志願服務品牌的技術支援。四是組建珠澳跨界專家智庫，為打造“一國兩制”

背景下社區治理共同體提供智力支援。此外，社區還成立了珠澳社會工作服務聯盟，與澳門街坊總會、珠海市社工協會簽署戰略合作三方協定，以茂盛社區治理問題和居民服務需求為導向，充分發揮珠澳兩地社會工作與社會治理的綜合優勢，開展全方位的合作，共同探索“一國兩制”背景下社區治理共同體建設。

（四）引導社區居民自治，促進居民自我管理與服務

通過搭建協商議事平臺，推進新時代文明實踐站建設，引導居民自治，落實社區共建共治共用。一是組建社區協商議事會機構。積極吸納轄區單位負責人、物業公司、業委會成員、在職黨員以及熱心居民和港澳居民組成社區協商議事會。議事會注重港澳居民參與社區協商議事，注重收集港澳居民訴求，以增強港澳居民的歸屬感和主人翁意識。二是探索“社區議事會”模式。社區協商議事會引入“羅伯特議事規則”，制定議事協商規則，開展有關物業管理服務等主題培訓，提高居民議事協商意識和能力。三是創建新時代文明實踐站。把居民需求作為出發點和落腳點，全面推進新時代文明實踐站工作，促使居民群眾在潛移默化中融入實踐站的創建活動，促進居民自我管理、自我服務、自我發展。四是探索“1+X+N”社區人才培育機制。為保證社區建設的可持續發展，積極探索“1+X+N”社區人才培育機制（“1”代表黨建引領下的社區居委會，“X”代表X個專業的社會服務機構，“N”代表社區自主培育起來的社區自治組織），促進社區自治組織、社會服務機構和社區居委會共建共治共用。

三、珠澳社會治理融合發展的現狀調查分析

（一）調查資料的來源和特徵

本調查通過在社區現場、微信群、上門派發等方式發放和回收問卷，總共回收有效樣本 210 份。調查樣本的人口統計主要特徵描述如下：女性居民占比 68.57%，50 歲以下的居民占比 76.67%，澳門居民占比 21.9%，珠海居民占比 46.19%，已婚居民占比 57.62%，大專以上學歷的居民占比為 66.66%，來自黨政和國有企事業單位的居民占比為 34.68%，來自外資、合資、私營和個體工商戶的居民占比為 20.95%，在珠海居住 10 年以上的居民占比為 55.24%，在珠海居住為第一代的居民占比為 60.48%，擁有自有產權住房的居民占比為 57.14%。

從澳門籍居民群體來看，女生占比 69.57%，26-50 歲之間的占比 50%，本科以上的占比 66.09%，32.61% 的人未就業，國有企事業單位、外資或合資單位、私營企業、其他的分別占比 15% 左右。在珠海居住為第一代者占比為 76.09%，54.35% 居住的是自有產權住房。

在以下分析中，將從社區居民整體和澳門居民群體兩個群體視角來呈現調研結果，如沒

有特別指明澳門群體在某個維度上的呈現結果，意味著在此維度上的社區整體情況與澳門居民群體無太大差異。

（二）資料分析與結果

1. 珠澳社會治理現狀及政策評價

社區居民對與日常生活就業緊密相關的社會政策瞭解程度一般，表示“非常瞭解”的占比 10.95%，“比較瞭解”的占比 26.67%；最希望獲得的政策支持是醫療政策、養老政策、社保政策，分別占比是 68.1%、58.1% 和 57.14%；認為最需要儘快推進珠澳社會治理的領域是社保、醫療、創業就業服務領域，分別占比 65.71%、60%、43.81%；對珠海社會治理工作領域評價上，對生態文明、綜治維穩、社會治安、文化建設方面的評分最高，食品藥品安全方面的評分最低；對珠澳社會治理融合與發展有信心，表示“非常看好”的占比 41.9%，相較于內地居民而言，澳門居民的信心要低一些，表示“非常看好”的占比 32.61%；對在珠海生活的幸福感評價高，表示“非常幸福”的占比 29.05%，“比較幸福”的占比 51.9%。同樣，澳門居民感覺“非常幸福”的占比要低些，為 13.04%。

2. 社區治理的滿意度評價

第一，居民對社區整體環境的滿意程度較高。表示“非常滿意”和“比較滿意”的占比 58.1%，澳門居民的滿意程度與此不相上下，主要是對周圍交通規劃帶來的影響、物業管理、設施老舊、信號不好等方面表示不滿意。

第二，居民對社區的依戀程度也較高。74.29% 的人表示如果重新選擇，還會選擇該社區生活。74.76% 的人表示離開這個社區，對其會有思念之情。

第三，居民對鄰里關係和彼此信任程度的評價較好。澳門居民對鄰里關係表示“非常好”、“比較好”的分別占比為 10.87%、60.87%。對於居民之間的交往程度上，表示“非常深”、“比較深”的分別占比 11.43%、25.24%。在社區居民的信任程度上，表示“非常信任”、“比較信任”的分別占比 12.86%、40%。

第四，居民對社區事務參與度較高，但年輕群體不夠活躍。居民對社區組織的存在感知較強，50 歲以上的居民參與社區事務的次數最多，年輕群體參與不足。澳門居民在此方面的評價相仿，只是在表達“非常多”的選項上占比略少，這可能與澳門居民參與的自組織和公共事務的側重面有關。

第五，居民對社區治理工作的整體認可度較高，但還有較大的提升空間。表示“非常認可”、“比較認可”的分別占比為 14.76%、39.05%。相較于其他居民，澳門居民中強烈認可社區治理工作的人較少，表示“非常認可”、“比較認可”的分別占比為 2.17%、47.83%。

3. 澳門居民和本地居民之間的社會距離的評估

社會距離用以衡量移民與本地居民之間的交留意願，是人與人之間的“內在屏障”。根據美國社會學家柏格達斯設計的社會距離考量表測量，調查顯示，澳門居民與珠海居民的交往互動意願較好，如表 1，相較而言，珠海居民對澳門居民的交留意願更為開放和積極，如表 2。

表 1 澳門居民與本地居民之間的社會距離

題目\選項	是	否
您是否願意與珠海人一起工作？	43(86%)	7(14%)
您是否願意珠海人跟您在一個小区居住？	44(88%)	6(12%)
您是否願意珠海人居住在您家隔壁住？	44(88%)	6(12%)
您是否願意邀請珠海人來您家？	36(72%)	14(28%)
您是否願意您的子女/親屬與珠海人一起談戀愛？	44(88%)	6(12%)
小計	211(84.4%)	39(15.6%)

表 2 珠海居民與港澳籍居民之間的社會距離

題目\選項	是	否
您是否願意與港澳籍的人一起工作？	135(95.07%)	7(4.93%)
您是否願意港澳籍的人居住在您的社區？	135(95.07%)	7(4.93%)
您是否願意港澳籍的人住在您家隔壁？	131(92.25%)	11(7.75%)
您是否願意邀請港澳籍的人來您家？	126(88.73%)	16(11.27%)
您是否願意您的子女/親屬與港澳籍的人談戀愛？	129(90.85%)	13(9.15%)
小計	656(92.39%)	54(7.61%)

4. 居民對公共服務的評價

公共服務供給水準影響社會治理效能。從公共服務的發展過程和階段視角，將其可分為保障性的公共服務和發展型的公共服務，前者是指為居民生存所需要滿足的公共服務，後者是指隨著時代的發展居民對美好生活追求所需要滿足的公共產品。調查以李克特五分量表進行評價，居民對保障型公共服務最滿意的是社會治安服務、民生保障服務、跨境服務，評分

依次為 3.84、3.77、3.76。于澳門居民而言，排序上略有變化，評分上也略有下降，位列最後三位的是就業、教育和交通服務，評分為 3.54、3.50、3.39。如表 3。可見，對於澳門人來珠海生活、就業與發展，還需要更好地聚焦改善就業、教育和交通等保障型公共服務。

對於發展型公共服務，社區居民最滿意的是社區服務，其次為志願服務，再其次是文化服務，弱勢群體關懷服務，最不滿意的是綠色服務。于澳門居民來說，對發展型公共服務滿意程度的排序一樣，只是在“非常滿意”選項的占比減少 7% 左右。正如我們所見，例如珠海垃圾分類等政策正在推行中，但執行力度和效果仍然有待提升，這也為珠海發展型公共服務的改善領域指明了努力方向。

表 3 澳門居民對珠海保障型公共服務的評價

題項	非常滿意	比較滿意	一般	不太滿意	非常不滿意	均分
治安服務	21.74%	41.3%	28.26%	8.7%	0%	3.76
民生服務	23.91%	32.61%	34.78%	8.7%	0%	3.72
醫療服務	21.74%	30.43%	36.96%	10.87%	0%	3.63
養老服務	15.22%	39.13%	39.13%	6.52%	0%	3.63
住房服務	17.39%	36.96%	32.61%	13.04%	0%	3.59
跨境服務	17.39%	39.13%	30.43%	10.87%	2.17%	3.59
就業服務	17.39%	34.78%	34.78%	10.87%	2.17%	3.54
教育服務	15.22%	34.78%	34.78%	15.22%	0%	3.50
交通服務	13.04%	32.61%	39.13%	10.87%	4.35%	3.39

5. 居民的政治認同程度

社會治理的目標在於“確保社會既充滿活力又和諧有序”，公眾政治認同是社會和諧有序的基本前提，社會和諧有序也是公眾政治認同的結果。政治認同可劃分為體制認同、政黨認同、政策認同、文化認同、身份認同。每個維度借助一個核心問題來衡量，“非常同意、比較同意、一般、不太同意、非常不同意”分別記為 5、4、3、2、1 分，某個維度得分越高，說明居民對這個維度的認同度越高。調研顯示，居民對其身份認同評價最高，評分為 4.38，其次是政黨認同、文化認同、體制認同和政策認同，評分分別為 4.33、4.33、4.27、4.19。對於澳門居民而言，其體制認同、文化認同和身份認同度最高，均為 4.24，其次是政黨認同，評分為 4.22，最後是政策認同，評分為 4.17。如表 4。可見，無論是本地居民還是澳門居民，

政治認同總體不錯，但如何通過具體的政策制定提高政治認同，使各方利益相關者參與其中並受益，是當下社會治理融合發展的關鍵點。

表 4 澳門居民的政治認同評價

題項	非常同意	比較同意	一般	不太同意	非常不同意	均分
中國現有的政治體制有力地推動了中國的發展（體制認同）	56.52%	17.39%	21.74%	2.17%	2.17%	4.24
堅持中國共產黨的領導必須不可動搖地長期堅持（政黨認同）	54.35%	19.57%	21.74%	2.17%	2.17%	4.22
目前我國推出的各項政策是明智的，並使我從中獲益（政策認同）	56.52%	13.04%	23.91%	4.35%	2.17%	4.17
社會主義核心價值觀、中國夢、中華民族振興對我很重要（文化認同）	56.52%	17.39%	21.74%	2.17%	2.17%	4.24
作為中國人，我感到很驕傲和自豪（身份認同）	60.87%	13.04%	19.57%	2.17%	4.35%	4.24

四、基於調研珠澳社會治理融合發展中的主要問題

（一）宏觀層面：公共服務不足和法律政策缺失影響珠澳社會治理融合效能的發揮

公共服務是珠澳社會治理的基礎保障。前述調查顯示，澳門居民認為最需要儘快推進的珠澳社會治理的領域是社會保障、衛生醫療、社會治安、就業創業方面。同時，對基礎性公共服務中就業、教育和交通服務評分較低，政策認同在政治認同中得分也是最低。雖然珠海已經面對港澳居民出臺了諸多惠民舉措，但是仍存在以下問題：政策傳播力有待提升，仍然有許多澳門居民對相關政策不瞭解、不熟悉；尚缺乏統一而便利的政策平臺和明晰的辦事流程，便於政策查詢和業務辦理；尚待理順政府、社工機構和個人之間的協作機制，以為個案提供及時有效的幫助；澳門居民作為相關政策制定中的重要利益相關者，在訴求表達、需求回應、政策設計等環節上的參與空間有待拓展；在法律對接等方面，雖然法律適用上市場主體有一定的選擇權，但珠澳在政府服務、民生保障、營商環境、權利救濟等方面的理念、措施和方法各有不同，這些制度軟環境的差異制約了珠澳合作的有序推進。另外，從我國國情出發，中央已經給予橫琴和澳門居民諸多惠民政策，但對於經濟社會已經處於較為發達狀態的港澳地區來說，現今的民生保障政策可能還處於起步階段，距離世界發達國家和地區較高的福利政策水準仍存在較大鴻溝，如果持續缺乏具有國際水準的醫療、教育等公共服務配套

資源，就很難形成與港澳趨同的生活工作環境，也就很難在促進澳門長期穩定發展格局下形成社會治理的和諧局面。

（二）中觀層面：澳門居民參與社區治理的內生動力有待進一步激發

隨著越來越多的澳門居民在珠海建設新家園，社區居民的構成將日益多元化、複雜化，澳門居民如何真正融入內地生活，這種聚居社區的治理將變成一個亟待研究的顯性問題。以粵海國際花園為例，近幾年的社區治理卓有成效，但通過調研訪談也發現一些問題，表現在：澳門居民由於生活方式、文化習俗、價值觀念等存在差異，在社區中缺乏地緣感，參與社區事務不太多，尤其年輕群體參與度低，對於棘手的社區問題，居民還是比較被動地參加，對公共事務的興趣和關懷度不高；社區中的政府主導力量明顯，專業服務較為被動化，對社區治理的自主性和能動性相對欠缺；對於這種多元異質社區，社區管理制度有待進一步規範，社區建設的法治化亟待推進，不能僅僅依靠具有“能人”色彩的社區書記激發活力和解決問題。

（三）微觀層面：澳門居民個體的社會融入的障礙需要進一步破除

社會融合是珠澳社會治理的長遠目標，社會融合也是珠澳社會治理和諧局面的終極體現。社會融合有經濟、政治、社會、制度、文化和心理融合，從本質上而言，社會融合是人的融合，心理融合是更為深層次的融合。目前珠澳社會融合障礙主要來自於三個方面，一是制度差異造成的融合壁壘。尤其是經濟領域之外的制度異質，政治、法律制度等深層次社會治理問題進一步阻礙經濟層面的系統融合，在這樣一種不確定的甚至衝突的軟環境中，也難以使個體充分自由流動，自由擇業，自由發展和自由合作；二是多元主體的協調困難，導致在某些領域推動社會融合過程中出現多頭管理、職能重疊、資源浪費、效率低下、糾紛不斷，難以進行資源分享，互補所長，融合發展，無形中增加了互動、交易和合作的成本；三是由於社會距離的存在，澳門居民的心理隔閡依然比較嚴重。雖然珠澳文化同源，但由於歷史、制度等原因，澳門居民的政治認同度總體不錯，但政黨認同和政策認同方面評價略低，尤其是政策認同，如何消解澳門居民的心牆，還需要進一步通過黨建、公共政策的精準化制定和引導，逐步提高其信任感、認同感和歸屬感。同時，還要注意的是，在珠澳社會融合發展過程中，珠海居民也存有一定的心理落差，需要進行調查，瞭解民意，力求互惠雙贏，共融發展應是雙方的共識和準繩。

五、推進珠澳社會治理融合發展的路徑思考

“治國有常，而利民為本”。珠海經濟特區自設立以來就擔負著服務“一國兩制”實踐、支援澳門發展的使命，在建設新時代中國特色社會主義現代化國際化經濟特區的新征程中，

具有時代特徵、區位特點、珠海特色地推進珠澳社會治理融合發展，是當前珠海經濟特區所承載的最大責任和擔當。我們將以打造“民生幸福樣板城市”為核心目標，以政府善治、多元共治、基層自治、社會法治、跨境智治的“五治”關鍵環節為重要抓手，不斷提升珠澳社會治理的社會化、專業化、法治化、智慧化水準，逐漸形成珠澳社會治理“人人有責、人人盡責、人人享有的社會治理共同體”。

（一）加快法律制度銜接，完善社會政策和服務，促進政府善治

在珠澳社會治理融合發展中，要加快法律制度銜接，完善社會政策和服務，關鍵在於黨建引領、官員素質、治理制度和治理工具四者的有機統一。

一是豐富新時代黨建內涵，以黨建引領珠澳社會治理持續創新。充分發揮黨建在珠澳社會治理中的政治引領和服務引領的角色，尤其是在大量港澳企業入駐的商圈，通過組織部門與屬地街道一道，政府職能部門、企業樓宇、社區聯動共建，建立“黨-政-社-企-居民”共建共用的黨群服務中心，更好地為企業商圈和港澳人員提供服務並解決難題，促進傳統領域和新興業態的黨建融合，在利益協調和共識凝結中團結人心，鞏固黨的執政基礎。

二要提高政治占位元，形塑服務澳門的共識理念，加強涉外人才的培養和交流，提升法律和政策制定能力，強化官員和部門責任意識，優化考核激勵保障制度，增強推進珠澳合作互惠共融發展的思想自覺和行動自覺。

三要提高珠澳合作相關法律制度的銜接性、科學性和可持續性，儘快建立珠澳常態化的立法計畫通報制度、協商制度和評估制度，建立執法資訊共用平臺、重大案情會商制度，加強與澳門的法務局、司法援助委員會、世界貿易仲裁中心、律師工會等的溝通互訪，建立立法工作聯繫機制，加強兩地理論界與實務界的交流與合作，推進法律銜接和服務的有效供給。

四是著力完善民眾關切的養老、醫療、教育、就業等領域的社會政策和服務，推行公眾諮詢制度，並開展定期政策評估。在民生政策制定和完善中，要著力瞭解兩地民眾的真實需求，廣泛吸納利益相關者和不同界別的澳門居民參與，推行公共政策的公眾諮詢制度，提高公共政策制定的科學性和合理化。在各領域政策銜接過程中不斷評估調查，實現“研究調查-協商對話-總結完善-政策銜接-效果評估-政策擴散和傳播”的政策鏈式閉環過程，加快各部門各領域推進政策銜接和制度優化的進度，逐漸形成穩定、可預期的制度和服務軟環境。

五要善用與理念目標相契合的多元治理工具。善用各種有效的決策工具、輿論工具和網路工具，如循證決策、清單管理、關係傳播、媒體監測、民意調查等，增強政府決策力、執行力、公信力和服務力，利用新媒體資訊傳播快速、高效、便捷與民意表達的自由、開放、交互優勢，不斷提高政府治理的民主、透明、科學、人本和責任性，增強澳門居民對其的真實獲得

感、幸福感和安全感，從而不斷提升澳門居民的政治認同和信任。

（二）著力培養社工人才，以社會組織為主要抓手，推動多元共治

澳門社會組織發達，社會工作人才專業，與政府、民眾互動協力順暢，形成了公共部門、第三部門、私營機構、專業人士不同主體多元共治的治理模式，為珠澳社會治理合作提供了可供參考的經驗借鑒。

一是基於課程合作開發與培訓加快推進社會工作人才培養和職業資格互認。由於內地社會工作人員的從業資格沒有如澳門規定的必須具有社會工作本科畢業的學歷要求，導致社工人才品質參差不齊，急需在大灣區加強與高校或服務機構合作，進行相關課程的系統開發和培訓，通過學分互認、學位互認等方式，加快內地社會工作人才培養品質的提升，為進駐社區能夠提供優質的政府購買服務創造人才條件。

二是完善社工晉升激勵和保障制度，優化社工專業人才致力於長期投身於基層社會治理和服務的政策環境，提高薪酬待遇，改善發展空間，避免人員流失，為與澳門社會組織合作發展所需要的社工人才成長與發展提供制度保障。

三是建立大灣區社會服務的灣區標準，提升大灣區整體的社會治理和社工服務能力，為港澳居民在內地長期穩定地發展提供專業化的、具有熟悉感的社工服務。

四是完善社會組織培育制度，推進社會組織品牌化建設，提升品牌服務能力和差異化服務品質，加強內地和澳門社會組織的學習交流，鼓勵社會組織建言獻策，參與政策制定。

五是優化政府、機構和社工之間的溝通協商機制，通過澳門居民熟悉的“社區座談會”等方式反映民情，吸納民意，現場辦公，制定規範、流暢的個案處理流程範本，通過諮詢協商實現最優的治理績效。

（三）鼓勵澳門居民參與，踐行合作治理和協商民主，提升社區自治

社區是培育歸屬感和認同感的良佳之地，以合作思維推行協商式民主，提升社區自治能力，是珠澳社會治理融合發展落於實處的可行之策。

一是在澳門居民聚居社區要注意適度“去行政化”，提高社區自治能力。接受西方多元文化教育的澳門居民可能無法理解也難以接受居委會的行政性工作要求，不願意參加帶有行政性命令安排的社區活動，因此要實現社區交往的話語轉變，從管理模式轉為對話模式，培養社區骨幹，挖掘社區能人，從內向外地進行社區自治。以“議題確立 - 確定主體 - 議事培訓 - 協商會議 - 介行動 - 成效評估”為路徑，引導澳門居民有效參與，與本地居民一道，共建守望相助的和諧社區，提升澳門居民的獲得感、幸福感和歸屬感。

二是社區充分賦權，以社工組織為抓手，以使用者需求評估為基礎提供優質服務。尤其

是國際化社區，不能拘泥于傳統政府管控思維，缺少使用者需求評估和社會團體能力評估，導致供需不匹配的問題。要對社會服務機構能力進行持續建設與支援，對服務使用者需求進行精確評估，健全政府支援社會服務團體的財政制度，擴展社會服務機構專業能力發展空間，並使專業社會組織和社區本土力量合作治理，充分發揮社工“助人自助”的理念，促進機構落實“專業為基”和“成效為重”的社會服務目標。

三是拓展社區持續互動平臺，著力提升協商議事技能，完善社區治理制度。要激發社區居民參與熱情，首先要暢通參與通道，著力完善社區議事協商機制，豐富社區文化平臺、社區基金、志願者組織、糾紛調解中心等多元平臺，聚焦社區事務的主要關注點，激發居民參與動力，提高社區協商議事技能，及時進行重要議題的討論並上升為政策制定，完善社區治理制度規範。

四是提升社工服務能力，提高居民參與效能。在珠澳或國際社區開展服務的社工，很難避免面臨各種因法律制度差異導致的矛盾糾紛，但其最根本的準則即要以服務物件需求為本，以利他主義為服務準則，著眼于社區事務，平等對待每位元社區居民，營造民主平等的社區氛圍，將社區居民共性利益最大化，充當溝通橋樑角色有效地與居民、居委進行協調解決問題，這是社工引導澳門居民長期社區參與、協商共治的關鍵所在。

（四）重視矛盾糾紛治理，增強法律服務協同，強化法治保障

隨著珠澳融合發展的推進，人的融合最為關鍵，人力資源要素流動對各種人員管理和權益保障問題提出了新挑戰。創新糾紛治理機制，在現有法律制度框架內解決糾紛治理銜接機制，搭建符合國際通行做法、探索社會力量共同參與的優質、高效、便捷的新時代糾紛多元治理體系，是國家治理體系和治理能力現代化的重要體現。

一是發揮“一國兩制”制度優勢，遵循尋求各類糾紛治理的最大公約數的理念和原則，利用糾紛解決規則的多樣性和解決機制的多元化相互轉化的可能性，共同致力於共同目標，維護國家主權、安全和發展利益，維護澳門長期穩定發展是共同宗旨和意志。

二是彰顯法治的化約功能，以公正和效率作為糾紛解決程式共用的基本價值，堅持分類處理的實施原則。例如，對於跨境辦公企業和勞動者而言，聘用港澳勞動者適用港澳的勞動法律法規和相關標準，通過勞動派遣建立勞動關係的，適用內地的勞動法律法規和相關標準，直接招聘內地勞動者的這種特殊勞動關係，允許企業和職工通過協商的方式選擇更符合企業管理實際和職工利益的標準。

三是推動協同治理，建立政府間合作、公私合作和社會組織合作、社區居民間的多元化糾紛化解機制。糾紛解決不僅是對權力和利益衝突的管理，更是一種社會治理方式。首先要

引導各方樹立非對抗關係新理念，即發生爭議先行調解的思維，完善訴訟、仲裁、調解有機銜接的爭端解決機制。加強與澳門法務局、澳門司法援助委員會、澳門世界貿易仲裁中心、澳門律師公會、澳門法律工作者聯合會和中國法律服務（澳門）公司等溝通合作。建立珠澳兩地金融消費調解銜接機制，推動珠澳兩地簽訂家事調解合作協定，打造“拱北街道涉港澳糾紛人民調解委員會”工作品牌，為內地置業興業的港澳同胞，提供有關業主權益維護、調解物業糾紛等法律服務。

四是完善糾紛治理公共服務與監管機制。積極推動珠海建設粵港澳大灣區優質公共法律服務體系，搭建珠港澳公共法律服務合作交流平臺，整合優化律師等服務資源，組建涉外法律服務聯盟，打造公共法律服務產品“超市”，加快完成珠海市涉外公共法律服務中心建設並投入使用。搭建糾紛監管資訊平臺，建立糾紛治理資訊查詢與共用機制。

第五，積極開展港澳法治理論研究和宣傳活動。充分發揮珠海市法學會珠澳社會治理研究會等在理論研究方面的力量，開展專門課題調查研究，推動珠港澳法治理論研究融合。用港澳居民熟悉的語言和宣傳方式，利用現代科技手段積極營造涉港澳（涉外）全景式融入式法律服務體驗氛圍，說明港澳居民、企業瞭解內地法律規定，掌握解決問題的主要法律途徑。利用涉外法治宣傳教育大講堂等平臺，組建宣講團，面向港澳居民、企業開展法治宣傳教育和法治文化活動，為赴澳務工人員、港澳籍人士提供三地法律學習培訓。

（五）推動資料共用治理，防範風險和便民服務，實行跨境智治

大資料時代的珠澳社會治理要發揮“智治”支撐作用，打造資料驅動、人機協同、跨界融合、共創分享的智慧化治理新模式。在推進資訊基礎設施聯通、網路暢通、平臺貫通、資料融通的基礎上，建立資料彙集整合、開放共用的社會治理大資料平臺，形成上下貫通、高效聯動的社會治理新體系。

一是通過對珠澳社會治理要素的重新組合和優化配置重構新的治理介面，構建基於社會治理大資料平臺的問題發現、流轉交辦、協調聯動、研判預警、督辦考核等運行機制，實現“全資料流程轉、全流程覆蓋、全業務協同、全過程監督、全方位預警”，使珠澳之間能夠有效協調、共同開展公共事務治理，推動社會治理從以部門為中心的分散化管理向以平臺為中心的整體性管理轉變。

二是發揮智慧化技術防範和化解社會矛盾和風險，共同構建安全穩定的社會環境。圍繞國家政治安全、社會治安防控、社會矛盾化解、公共安全保障等社會風險防控責任，發揮智慧化技術在識別社會風險徵兆、判斷風險走向、推演風險處置中的作用，構建基於智慧化技術的風險資訊及時傳達、治理資源高效配置、風險防控有序協同的風險防控體系，實現對違

法犯罪問題的預警預測、態勢感知、動態管控和聯合整治。

三是推進公共服務資源的數位化整合，不斷拓展線上服務模式，綜合運用各種科技手段，繼續提升“一站式”服務、全網通辦、指尖辦理等辦事管道和模式的智慧化程度，實現跨境公共服務的多管道、全天候供給，提升公共服務的便捷化。加快成立珠澳跨境數位服務聯盟，搭建數位領域兩地政產學研合作交流平臺，推進珠澳兩地跨境公共服務和社會保障等領域的數位服務合作，聯合行政機關、高校、社團、企業共同參與其中，形成從社會需求到研究支持、技術實現、行政協調的互動平臺。