



街道蓝皮书

BLUE BOOK OF SUB-DISTRICT OFFICE

北京街道发展报告

No.1

广安门外篇

主编/连玉明

执行主编/朱颖慧

THE DEVELOPMENT OF BEIJING'S SUB-DISTRICT OFFICES

No.1: GUANG'ANMENWAI CHAPTER

图书馆

3



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2016
版

北京国际城市发展研究院社会建设研究重点项目
北京市社会发展研究中心西城区街道发展研究重点项目
北京国际城市文化交流基金会智库工程出版基金资助项目

街道蓝皮书

BLUE BOOK OF
SUB-DISTRICT OFFICE



北京街道发展报告 No.1 广安门外篇

THE DEVELOPMENT OF BEIJING'S SUB-DISTRICT OFFICES No.1:
GUANG'ANMENWAI CHAPTER

主 编 / 连玉明

执行主编 / 朱颖慧



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

北京街道发展报告. No. 1. 广安门外篇 / 连玉明主
编. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2016. 8
(街道蓝皮书)
ISBN 978 - 7 - 5097 - 9208 - 7

I. ①北… II. ①连… III. ①城市道路 - 城市建设 -
研究报告 - 西城区 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 119036 号

街道蓝皮书

北京街道发展报告 No. 1 广安门外篇

主 编 / 连玉明
执行主编 / 朱颖慧

出 版 人 / 谢寿光
项目统筹 / 邓泳红 郑庆寰
责任编辑 / 吴 敏

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127
地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029
网址: [www. ssap. com. cn](http://www.ssap.com.cn)

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16
印 张: 17.75 字 数: 267 千字

版 次 / 2016 年 8 月第 1 版 2016 年 8 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 9208 - 7

定 价 / 98.00 元

皮书序列号 / B - 2016 - 510

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究



权威·前沿·原创

皮书系列为

“十二五”“十三五”国家重点图书出版规划项目

街道蓝皮书编委会

编委会主任 卢映川 王少峰

编委会副主任 王力军 王旭 孙硕 陈宁 杜黎彬

编委 (按姓氏笔画排名)

马业珠	马红萍	马光明	王丹	王立华
王申恒			王奇	王其志
王效农			田静	皮强
史锋			张丁	李华
李会增			李剑波	沙秀华
岑运东	苏昊	陈振海	陈新	岳立
孟红伟	周沫	庞成立	侯林	赵巍
袁利	袁世良	高兴春	徐利	徐斌
高翔	桑礪飞	黄立新	焦扬	彭秀颖
魏建明				

《北京街道发展报告 No.1 广安门外篇》

编写组

总 策 划 艾 丽 连玉明 朱颖慧

主 编 连玉明

执 行 主 编 朱颖慧

副 主 编 焦 扬 吴 佳 武建忠 高继龙

核心研究人员 连玉明 朱颖慧 焦 扬 武建忠 高继龙
吴 佳 张 涛 朱永明 姜思宇 黄婉秋
陈盈瑾 陈 曦 刘 岩 吕小林 赵 昆
孟芳芳

主编简介

连玉明 著名城市专家，教授、博士，北京国际城市发展研究院院长，北京市人民政府专家咨询委员会委员，北京市社会科学界联合会副主席，北京市哲学社会科学京津冀协同发展研究基地理事长、首席专家，基于大数据的城市科学研究北京市重点实验室主任，大数据战略重点实验室主任，北京市社会发展研究中心理事长。

研究领域为城市学、决策学和社会学。近年来致力于大数据战略和生态文明理论及实践研究。主编《社会管理蓝皮书：中国社会管理创新报告》(2012/2013/2014)、《贵阳蓝皮书：贵阳城市创新发展报告》等专著 60 余部。主持编制了北京市西城区、朝阳区、门头沟区和贵州省贵阳市“十三五”社会治理专项规划。

摘 要

基层治则国家治。街道在城市和国家治理体系中处于基础性的地位。在北京市落实首都新定位、建设国际一流的和谐宜居之都的历史进程中，西城区任务艰巨，使命光荣。近年来，西城区围绕做好“四个服务”，坚持“抓街道、街道抓”，深入推进区域发展转型和管理转型，不断深化街道社区管理体制变革，落实街道加强区域党建、统筹辖区治理、组织综合执法、指导社区建设等职能；15个街道立足自身优势，融入发展大局，积极探索首都基层治理体系和治理能力现代化之路，其丰富实践为首都城市治理创新提供了鲜活的经验，具有重要的借鉴意义和理论价值。

《北京街道发展报告 No. 1 广安门外篇》在全面梳理广外地区近年来发展和治理成绩的基础上，以破解发展难题、创新发展思路为导向，对广安门外街道推进城市精细化管理、引导马连道街区发展转型、流动人口服务管理、老旧小区物业管理、社区规范化建设、社区自治体制机制改革等方面进行了综合分析，总结了“网格化社会服务管理体系”“联合党支部‘四联工作法’”“社区公益项目申请制”“五星级和谐社区创建模式”等典型经验。

在此基础上，本书认为，作为“中国茶叶第一街”所在地的广外地区应按照“国际一流的和谐宜居之都”的建设标准，坚持精细化管理、人性化服务、多元化参与、信息化支撑、持续性改善的“精益治理”理念，以疏解非首都功能、提升地区治理效能、提升城市管理和品质、提升社会文明程度为发展维度，着力构建与首都城市战略定位要求相适应的基层治理体系，共同创造城市美好生活。

Abstract

Well-governed localities give rise to a well-governed country Sub-district holds a foundational position in a city and country's governance system. In the historical process of implementing Beijing's new positioning as the nation's capital and building a world-class harmonious and livable city, Xicheng District takes on monumental tasks and glorious mission. In recent years, Xicheng District centering on the principles of "Four Services" and "Governing street, self-governance," has pressed ahead with regional development and management transformation, deepened reform on sub-district community management system, implemented Party construction and coordinated governance at the sub-district level, organized comprehensive law enforcement, and provided guidance to community construction. 15 sub-districts based on their own advantages have integrated into the grand development framework, proactively exploring the path of achieving the modernization of grassroots governance system and governance capacity, as its rich practice has provided fresh experience in urban governance innovation for Beijing. These experiences carry great value of reference and theoretic significance.

The Development of Beijing's Sub-district Offices No. 1: Guang'anmenwai Chapter, on the basis of sifting through achievements of development and governance in recent years, and led by the motives of overcoming development challenges and charting innovative development course, conducts inclusive analysis encompassing advancing refined urban management of , guiding the development transition of Maliandao neighborhood community, migrant population service management, old residential neighborhood management, construction of regulated community and reform of community self-governance system. It generalizes typical experience in networked social service system, "four-liaison" working method under joint Party branch organ, application system of community public-interest projects, and pilot model of "Five-star harmonious community. "

On the basis, the report concludes that as place where the premier street of tea in China is located, Guang'anmenwai sub-district should in accordance with construction standard for world-class harmonious and livable city adhere to refined management, humanized service, diverse participation, and streamlined governance concept in quest for continuous improvement with the support of informatization to relief non-capital functions, enhance governance effectiveness and service quality, raise social civilization as development dimension, forge grassroots governance system in tandem with Beijing's strategic positioning, and create beautiful city life together.

代前言

服务型政府建设需要创新思路和模式

王其志*

一 建设服务型政府要有明确的职责边界

党的十八大报告提出了推进政府职能转变的工作目标，即“建设职能科学的全新人民满意型政府”。建设服务型政府是体现党执政为民、构建和谐社会的必然要求。这项工程系统而又艰巨，必须创新政府理念，坚持深化改革，转变治理模式。其中，一个核心的问题，就是厘清政府与市场、政府与社会的边界，将社会和市场能办的事交给社会和市场办，加快转变政府职能。总的思路是，进一步明确市场与政府边界、理顺部门职责关系，“加快形成权界清晰、分工合理、权责一致、运转高效、法治保障的政府职能体系”。^①

举一个例子，广安门外街道跟丰台区交界的地方，有一个卖活物的市场，2015年广外街道组织了四五次联合执法，都没能彻底清除。工商、城管、卫监、食药四家，谁都管不了。其中，工商部门说，工商只能管到有正式房屋产权的房子里，没有营业执照的，工商来管，没有正式产权的，违建或者是私搭乱建的，工商就管不了。城管部门说，店外的城管可以管，对于活物，城管是管不了的。食药部门说，这个事也不归食药部门管，因为是活物，如果是蔬菜，或者是猪肉，检疫食药部门就可以管。卫监部门说，卫监

* 王其志，时任中共北京市西城区委广安门外街道工作委员会书记。

① 2013年3月20日召开的国务院第一次全体会议通过的《国务院工作规则》。



也管不了，要想管，必须把动物送到卫监部门进行有没有禽流感之类的鉴定。而作为牵头的综治部门则说，都有法可依，但最后的结果实际上就是谁都不归谁管，各自的职责很不明确。

由此看来，行政边界不清晰的时候会造成两种结果：第一种结果，政府做了政府不该做的事；第二种结果，政府觉得这个事该做，但是不知道该怎么做。实际情况是，要么没人管，要么管得太多，边界模糊，在基层常常会遇到这种尴尬的事情。有鉴于此，广外街道不再采取联合执法的办法，而是采取分段执法。对于城管部门来说，只要认定经营者的房子是不是违章建筑，别的不用管；如果认定是正式房，工商部门再去查验证照，没照按无照处理，别的不用管；如果认定是违章建筑，城管部门负责启动程序拆除；同时，通过公安部门检查经营者的身份。在基层，只能采取这样的办法来解决问题。

同时，政府服务体系也要有一个边界。什么是好服务？一对一贴身服务，那是最好的，但是政府能做到吗？实际运作中很难做到，所以要有一个边界。否则的话，政府只能无限制地增加人员。以前，街道办事处有7~10人，管现在这么多事。现在事情确实比以前多了，政府的事越管越多，因此造成了政府人员（配备）越来越不够，大家还都觉得挺累、挺忙且事还挺多，但老百姓仍然感到不太满意。所以，政府的服务一定要有边界。否则，服务的边界会越来越延伸，老百姓的满意度会越来越低，同时政府人员也会越来越多。如果划清了边界，政府会在边界之内把服务做到极致，这也是建设服务型政府的一个十分明确的方向和准则。

二 理顺基层服务管理中条和块的关系

工作就是开会、协调就是吵架、管理就是收费”，这是对街道工作的形容，其背后凸显的是基层条块关系紊乱的弊端，使得街道常常陷入“小马拉大车”的困境。特别是职责划分不清晰、条块之间相互扯皮的现象时有发生，“三个和尚没水吃”的问题困扰着基层干部。

社会治理，必须从基层工作抓起。作为最贴近群众的政府派出机构，街道负有基层管理和服务的兜底责任。但是街道的行政资源和管理权限与街道自身的职责不匹配、不协调，应该赋予街道更大的权力、更多的资源，以适应当前社会治理的需求，重构条块关系，重设游戏规则。

事实上，“条”和“块”属于行政专业术语，就街道辖区来说，街道办事处是“块”，而街道辖区的城管、派出所、交警等是上级职能部门派驻的机构，属于“条”。对于居民而言，“条”“块”都是政府机构。但从行政运行的基本层面来说，两者之间存在很大的差异。许多的行政执法与专业管理的资源和权力被“条”拥有，“块”并不掌握。考核“条”的“指挥棒”握在谁的手中，自然就听谁的话。“条”由上级垂直部门来考核，属于“块”的街道没有权力考核“条”。当“块”指挥不动“条”、“条”不能融进“块”时，居民找不到解决问题的管理部门、政府部门间相互推卸责任的情况就会出现。

实际上，政府的权力都在“条”上。广外 5.49 平方公里内发生的任何一件事情，在“条”上都能找到管理部门。比如，广外的草坪秃了是园林的事，电线杆倒了、井盖丢了是市政的事，店外经营是城管的事，店内卖东西卖错了是工商的事。按照规定，这种行政设置应该是由街道办事处来监督它们，给它们下单子。比如，街道垃圾没人扫，就可以把单子直接下到环卫部门。但是，由于各种各样的原因，属地管理这个词总被提及。也就是说，在街道地面上发生的事，办事处就必须管好，但目前街道没有被赋予这个权力，就造成了这样一种尴尬的局面。因此，在现阶段，有必要把街道做大做强，其实这也是无奈之举，因为解决不好“条”上的事，只能从“块”上来解决。关键是要把责和权都下放到街道，要给街道授权。其实，这个授权就是要理顺“条”“块”关系，清楚“条”和“块”各自承担哪些职责。借鉴简政放权的运行模式，尽快清理区级机关、街道的行政“权力清单”和“责任清单”。在制订街道机构改革方案时，梳理出条线职能部门与街道“条”“块”协同的职责事项，并建立“条”“块”管理的清单制度。



三 百姓“点菜”下单，政府“端菜”服务

建设服务型政府，出发点和落脚点都是让人民群众有更多的获得感。从这个角度看，街道的服务工作理应做到“人民有所呼，改革有所应”，着力推进街道基层重点领域和关键环节改革，消除影响群众权益的固化障碍，让百姓享有看得见、摸得着、获得到的红利。

政府的行政行为和老百姓的意愿能够达到完美统一，这是最好的，政府的行为要征求老百姓的意见。这就要求，基层街道做好服务，不能只考虑数量，而不注重质量，要研究分析居民需求，增强百姓点菜、政府服务的意识，通过制度化安排解决基层服务动力不足的问题。在实践中，街道应定制“菜单服务”，广泛听取群众的需求，建立“以需定供、从下到上”的交互式、菜单式服务方式，促进公共服务供给与人民群众现实需求有效对接，破解需求与供给之间相互脱节的症结，将选择权交给民众，通过调研问卷、网络选购等方式让群众自主选择公共服务产品，推动政府进一步以民意化的方式科学合理地配置公共服务资源。

当前，街道办事处要从我要怎么样转变为老百姓想怎么样，这样政府的工作才好做。但过去政府的服务总是一厢情愿，老百姓家缺酱油了，政府却送一桶醋，老百姓说我家有酱油，没有醋了，政府却送一桶酱油，老百姓当然不愿意了。比如，广外大街有3栋简易楼，共计144户，老百姓反复找街道办事处反映，地铁7号线施工把小区的楼弄坏了，希望政府管一下。街道办事处拟定了两种方案：第一种方案，居民搬出去，政府进行抗震加固，修好后居民再回来；第二种方案，居民搬走，按照拆迁政策处理。后来，居民选择搬走。于是，街道办向区政府打报告，目前这个问题基本已解决，居民也比较满意。总之，政府的决策如果是未经过老百姓同意的决策，最后的结果就是老百姓不见得满意，这是建设服务型政府的关键所在。

四 依法治理提升公信力，让百姓信任政府

党的十八届四中全会将“深入推进依法行政，加快建设法治政府”作为全面推进依法治国的重大任务之一，被视为政府行政行为的整体规范，突出了中国共产党用法制保障改革的决心。实践证明，在政府行政工作中，依法行政是依法治国基本方略的具体落实和关键所在，直接关系到人民群众的切身利益，以及党和政府的公信力。习近平总书记指出，“各级领导干部要提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力，努力推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境，在法治轨道上推动各项工作”。^① 同样，依法行政也对基层街道提出了比较高的要求，必须在实践中加以体现，以此充分获得群众的赞同。

一个依法行政、廉洁高效的政府是群众所期盼的，做到这些，群众才会拥护。但与依法治国的目标和要求相比，目前依法行政还存在一些问题，诸如“轻作为”“不作为”“乱作为”等现象。因此，进一步推进依法行政，建设法治政府，必须加快转变政府职能，推进行政职权配置法治化。建立健全严密规范的行政责任制、过错追究制，切实提高政府公信力。

政府的公信力是通过什么建立起来的，是通过一点一滴积累起来的，政府是绝对不能说假话的，这个事错了，就要承认，对了就不要被舆论所左右，让人觉得政府是言出必行的，一定要兑现政府的承诺，只要是正式场合说的，都应该兑现承诺，也就是说政府的公信力就是在一点一滴的行政行为当中。

实际上，解决基层矛盾的时候，作为政府来讲，是一定要有智慧的，不能采取简单的办法，应该建立法治型政府。依法行政的前提有两个：一个是政府要依法行政，另一个是老百姓要有法律意识。有了守法这种意识，老百

^① 2012年12月4日习近平在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的讲话。



姓除了用法律维护自身的合法权益以外，也不会跳出自己的权利边界做一些违法或者是违规的事，这是双方面的。政府依法行政，除了要限制自己的权力以外，也一定要做到把权力用足。不该政府做的不要做，该政府做的必须做。依法行政有一个相对面，政府的相对人也要守法，但是现在社会在发展，老百姓的法治观念这几年极其淡薄。其实主要原因是违法成本低，政府执法的成本很高。比如，老百姓花一万元建违章建筑，政府拆违章建筑需要花两万元，路面上的违章建筑好拆，楼顶上那种违章建筑，拆不了，成本太高。

五 社会组织的服务是对政府服务的必要补充

长期以来，政府以“主角”身份提供公共服务，对提高公共资源配置水平起着重要作用。但是随着经济的快速发展，人们不断加大对公共服务的需求，提高对公共服务供给质量和效率的要求，政府完全提供公共服务就会产生“失灵”现象。

服务型政府，对老百姓应该是有求必应，但要划一个边界，行政以外的给老百姓提供的服务就应通过社会组织，这是对政府行政行为必要的补充。从大的范围来讲，政府购买社会组织的服 务，并提供给老百姓，这也是服务型政府的体现，但是行政一定要有边界，边界以外的就交给社会组织来做。所以，做好服务型政府很重要的一点，就是一定要培育和发展社会组织，让社会组织协助政府一起给老百姓提供服务。因此，社会组织在政府转型的过程中，应该扮演一个很重要的角色，并且是一个趋势。2015 年，要把广外地区的服务型组织都培养起来，做一个社会组织的孵化器。目前，社会组织更多的是限于提供文化类服务，即唱歌跳舞、写字画画这种，真正提供服务的太少了。社会组织趋同，服务类别很单一，下一步应使其更加丰富，各方面都要有，能够解决更多的事情，如养老、咨询、法律援助等都应该有，一个地区社会组织的门类越丰富，提供给老百姓的服务就越好。

今后，在管理体制 改革方面，应探索“小政府、大社会、大服务”，将政府部分职能转移给社会组织，并坚持公开、公正、公平的原则，采取竞争



性方式选择合适的社会组织来承接政府购买服务，实现“多中选优、选最佳”。一是明确购买的服务项目。公共服务性质不同，要从本质上认清自己的职责，明确具体服务项目必须由政府直接提供或购买提供，并拿出一些能转给社会组织做且能做好的公共服务项目，纳入政府采购范围，交给社会组织去做。目前，政府可以逐步从社会组织购买一些直接面对困难群体、社会需求量大、公益性强的服务项目，包括教育服务、公共卫生服务、公共文化体育服务、社区养老服务、法律服务、公共就业服务等。二是培育更多的经得起市场考验的社会化服务组织，发挥社会组织服务中心的基地作用，以购买服务重点领域为导向，培育劳务类、技术类、公益类社会组织。同时要建立社会组织遴选淘汰机制，通过监督管理和评估对社会组织进行动态管理，优胜劣汰。三是建立健全监管机制。政府向社会组织购买服务并不意味着政府放弃管理责任。负有管理责任的政府部门要在购买服务后履行监督职责，由专门的部门对购买服务项目进行统一管理，加强对质量、效果的监督和指导，形成协调配合、职责到位、违法必究的监督和管理机制。四是建立和完善考核评估机制。针对政府转移委托服务项目的社会组织，需要组织力量对完成的服务项目进行质量和效果的检查评估，形成考核评估报告，并依据考核评估的结果来处置履约保证金和支付项目余额。要由审计、财政、人事、监察、采购中心等部门及相关专家组成的项目评估委员会对主要项目实施情况进行考核、评估。

六 政府服务既要面对面，也要背对背

做老百姓的工作也应该随着时代的变化而变化，原先政府做工作是面对面的做，现在可以背对背的做了。

互联网正在深刻地改变着政府的治理模式和服务方式，促进政府不断创新公共服务机制。互联网的繁荣发展，使得政府所提供的公共服务手段更加多样、内容更加丰富，公众所获得的公共服务实效更强、质量更优，大大拓展了公众参与政府治理的渠道。现在，都讲互联网思维下经济向哪个方向发