



街道蓝皮书

BLUE BOOK OF SUB-DISTRICT OFFICE

北京街道发展报告

No.1

白纸坊篇

主编/连玉明

执行主编/朱颖慧

THE DEVELOPMENT OF BEIJING'S SUB-DISTRICT OFFICES

No.1: BAIZHIFANG CHAPTER



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* 白纸坊篇

THE DEVELOPMENT OF BEIJING'S SUB-DISTRICT OFFICES No.1:
BAIZHIFANG 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. 白纸坊篇 / 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 - 9200 - 1

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 119027 号

街道蓝皮书

北京街道发展报告 No. 1 白纸坊篇

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 / 宋 静

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

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: 18.5 字 数: 247 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 - 9200 - 1

定 价 / 98.00 元

皮书序列号 / B - 2016 - 507

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	王旭	王志忠	王奇	王其志
王效农	田静	田巨德	田静	皮强
史锋	李华	李德彬	张丁	李华
李会增	李丽京	李勇	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 白纸坊篇》

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 赵 昆 金 锋 高继龙

核心研究人员 连玉明 朱颖慧 焦 扬 金 锋 高继龙
张 涛 赵 昆 孟芳芳 朱永明 丁玉丰
梁楠楠 田 润 朱盼盼 陈盈瑾 龙荣远
吴 佳 姜思宇

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改革的，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 白纸坊篇》以创新地区治理需要重点研究的20个问题为切入点，坚持理论探索与实践研究相结合，重点对城市老旧小区物业管理、城市基层的信访困境与治理、智能政务系统在街道社区的应用等主题展开理论研究。同时，立足白纸坊区域发展实际，对工作人口、社区居民对区域公共服务情况的评价进行问卷调查，对城市管理精细化、社工队伍建设、就业援助网络构建、居家养老服务等重点问题进行深入调查研究，梳理和总结以服务型党组织建设引领基层党建创新、现代城市治理方式创新、住房保障规范化管理创新、行政服务标准化建设创新等先进经验和做法。

在此基础上，本书认为，近年来白纸坊街道地区治理经历了从管理到治理、从精细化治理到精准化服务的发展历程，基于地区治理实际，围绕提升街道执行力、加强城市建设管理、构建公共服务体系、



挖掘地区文化资源价值、激发城市治理的社会活力五大主题，提出基层治理创新需要在条块职责进一步理顺、政府公信力进一步强化、加强街道工作机制和干部队伍建设、切实破除社区“机关化”现象、进一步提高社区规范化水平等方面有所突破。

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: Baizhifang Chapter combining theoretic exploration with practical study undertakes research on old residential neighborhood property management, predicament and remedy of grassroots petition, and application of E-government system in the street neighborhood, digging into from 20 key topics about governance innovation. At the same time, based on development condition of the street, it conducts public service questionnaire survey on working



population and residents followed by in-depth research on refined urban management, construction of social worker force, forging of employment assistance network and home-based elderly care. It generalizes advanced experience and practices in grassroots Party construction innovation led by service-oriented Party organization, urban governance method innovation, housing security regulated management innovation, and government service standardization construction innovation.

On the basis, the report concludes that in the past few years Baizhifang sub-district has experienced the development process from management to governance and from refined governance to refined services; in light of local governance reality, it should focus on enhancing street's enforcing power, strengthening urban construction management, forging public service system, exploring street neighborhood's cultural resources value and leveraging social energy for urban governance, further streamline power and responsibility distribution, enhance government credibility, bolster the construction of sub-district's work mechanism and cadre force, put an end to "government department" phenomenon in the community, and seek breakthrough in enhancing regulation of the community.

代前言

提升基层治理能力的核心是 做实街道、做强社区

田巨德*

一 街道是城市基层治理的倡导者、 组织者和推动者

党的十八大和十八届三中全会着眼于维护最广大人民根本利益、最大限度增加和谐因素、增强社会发展活力，提出了创新社会治理体制的要求，这就要求政府在社会治理中承担主导作用。街道是城市治理的重要基础和依托，也是党和政府联系群众的桥梁。做好街道工作是国家治理体系与治理能力现代化的基础性工程，是推进首都城市治理现代化的重要内容。但据我们了解，街道作为区政府的派出机构，在实际工作中的职责边界并不清晰，责、权、利并不匹配，特别是在十八大以后面临“城市管理”向“城市治理”转型的新形势下，如何找准街道的工作定位，是一个非常迫切的现实问题。“治理”和“管理”一字之差，其意义发生了很大的变化。城市管理更多的是强调政府管理，行政部门和专业力量的管理；而城市治理主要是强调多元化的参与，把多种力量整合起来，共同参与城市的建设。从街道这个层次来看，从“管理”向“治理”转型，最核心的是街道的工作

* 田巨德，时任中共北京市西城区委白纸坊街道工作委员会书记。



应该更多地从“负责”向“主导”转型，在推动城市治理的过程中街道工委办事处主要应该起到一个倡导者、组织者和推动者的作用。倡导者，街道工委作为最基层的党组织，要广泛宣传十八届三中全会的战略部署，并把这一理论贯彻到最下面，贯彻到每一个单位、每一个群众中间去。组织者，城市治理从根本上还是要政府来主导和组织的，包括自治及各项工作都由政府来组织。推动者，在推动城市治理的过程中，会碰到各种问题和一些体制上的障碍，街道要发挥好综合协调的作用，推动这些问题的解决。而从社会治理的角度出发，社会治理的主体应该是社区，把社区做大、做实，社区这一基础强了，我们的网格做实了，社区的服务能力、资源整合能力和调动社会参与能力就增强了，实际上就是社会治理能力的提升。

因此，在城市治理中，我个人觉得社区是要做大、做强，而街道则应该是做精、做实。做实街道，关键是要推进街道的体制机制改革，“重心下移、职能下沉”，不断剥离不适合街道承担的专业管理职能，不断强化街道办事处的统筹协调职能，完善监督评价职能，根据精简、统一、效能、便民的原则，以及辖区面积和人口规模，调整内部机构设置，合理归并职能相近的科室，强化街道在综合管理和公共服务方面的执行力，把为老百姓服务作为工作的出发点和落脚点，贴近老百姓，从细节入手，真正关注老百姓所忧、所思、所想、所困的事情，解决实事，解决难题。比如，我们坚持以问题为导向，征求民众的意见，街道修建了四个市民中心，为老百姓提供了活动交流的场所。另外，美化街巷胡同，通过开展拆违、绿化、整治牌匾等工作优化南菜园街的“硬环境”，并同步推进“软环境”建设，打造了樱桃二条、樱桃三条精品胡同，挖掘樱桃二条、樱桃三条胡同的历史文化价值，展示樱桃园历史渊源及有关樱桃的诗画作品，营造浓郁独特的文化氛围。创建南菜园1号院精品小区，坚持“小区如何改，居民说了算”的原则，让群众成为管理的主体，完善“管建合一”的



长效管理机制。我们抓住这些小事，从小事上推进工作，改进我们的工作做法，从小节上抓起，贴近百姓生活。

当然，我们仅仅是做了一些尝试。就管理体制而言，街道作为政府的派出机构，现在的科室越来越多，人也越来越多，职能也越来越多，一些职能是错位的，甚至是越位的。社区普遍存在服务能力弱、不接地气的问题，越来越办公化、行政化、机关化。如何解决职能部门越位的问题，怎么增强街道对区域的统筹协调能力和治理能力，把社区做强了，把网格做实了，是需要深入研究探索的重点。

二 区域化党建是强化街道治理能力的突破口

做实街道从行政管理体制改革方面有许多文章可做。强化党委领导职能，街道工委也有创新空间。党的领导是核心。强化街道基层的治理能力，首先要强化街道工委的治理能力。从我们的实践来看，街道工委工作最大的创新空间是区域化党建。随着社会流动性和开放性的日益增强，体制外的组织、人越来越多，我们党传统的组织体系、工作方式和保障机制与新时期基层党建形势不相适应的矛盾越来越突出，亟待通过区域化党建工作，把党的组织优势转化为社会治理服务的优势，让社区范围内的单位、个体等方方面面的代表都参与党的组织，以此为抓手，形成一个网状结构的党建工作体系，以区域化党建带动辖区各类单位、人群实现相互间的信息交换、资源共享，从而产生一种新的力量，让党的声音、党的领导体现在街道工作的方方面面，提高社会治理的效率。

区域化党建是一种格局、一种方法，也是一种力量。以区域化党建工作的创新打破传统的条块分割格局，提升街道资源整合和统筹协调能力，是发挥我们的政治优势推进基础治理体制改革的一个重要突破口。白纸坊街道提出，要实现区域化党建全覆盖，把街道的18个



社区、两个非公组织和 5000 多名党员的作用发挥出来。我们的体会是区域化党建要做好“化”“型”“理”三个字的文章。要实现区域化的这个“化”，需要切实解决有机融入、有机互动的问题，这方面我们在实践中还缺少有力的抓手，有很多进不去，即使进去了，积极性也不高，党员的作用、党员的意识还有很多提升的空间，“化”上还有差距。“型”更多的是体现一种系统、稳定、长效化的运行机制。我们的服务型党组织建设，除了“服务”两个字，还有一个“型”的问题。在这方面，我们感到也有很大的空间需要提升，载体和新提法有很多，大多数是一时的，必须建立长效的机制推进区域化党建。第三个是“理”，我们一直讲的社会治理，核心应该是对社会中的人的治理，说到底是对人的管理和服务。这个“理”就是以人为本，依法治理。只有这样才能激发大家参与的积极性，这方面我们做了不少探索，但还有提升的空间。

三 社区自治的关键是政府放权

社区治理是行政管理服务和群众性自治的有机结合，具有明显的“共治”属性，是我国社区建设的重要方式和最终目标。目前，社区治理体系正在逐步完善，社区居委会的主体地位得到进一步明确，逐渐剥离社区居委会的行政事务，使其集中精力组织居民自治。我认为目前提的自治主要有两方面的问题，一个是顶层设计，另一个就是体系的问题。自治在基层应该如何来实施，如何在街道、社区、楼道形成一个体系，需要在顶层设计时就把这个问题的规划好。如何把社区自治做实做细，把民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的实践贯穿于社区建设的全过程和各方面？如何正确处理行政管理和社区自治的关系，解决好政社不分的问题？如何建立和形成呼应民生、体察民意、激发民智、凝聚民力的政治参与和诉求表达的运行机制，推进社

区居民自治的机制化、法制化建设？如何在制度设计上防止政府的行政负担下移和管理权力上收，不断扩大和保障社区居民的基本权利？这些问题都需要做好顶层设计。

从我们基层来说，白纸坊街道社区自治工作的思路是自下而上建体系，从群众需求出发，以问题为导向，从楼院协定、小区自管到社区自治再到行业自律，从以事而聚的“停车协会”到以人而兴的“窗帘约定”，从小范围、具体事到大规模、制度化，从临时、随机到长期、有序，不断确立“众人之事众人办、社区事务大家管”的理念，不断完善制度、拓展内容、创新形式和深化细节，逐步形成纵横交错、上下结合的多层次、立体化、网络式自治格局，通过社区自治的制度创新和公众参与的民主锻炼，增强居民参与社区事务的积极性和主动性，夯实社会治理的基础。

社区自治是当前城市治理、社会治理的重大突破口，我们的实践是一种尝试，这个体系还要进一步地完善和健全。实际上，社区居民解决问题的过程就是一个自治的过程，就是自我教育、自我管理、自我自治的过程，也就是居民自治。要创新社区自治模式，我们的体会是关键要解决好“自”的问题，政府要放手、放权、放心，切实把解决问题的权力、资源交给社区，交给群众，让群众自己解决自己的问题，很多事情才能化解在社区，解决在社区。

现在，社区自治在实践中也有固定的模式，关于这方面的探讨很多，精细化管理就是其中的一个抓手。例如，我们这里的菜园街社区，就是一个用项目化活动来推动社区自治的典型案例。菜园街社区利用居民在自家阳台养花作为引导，从而培育出了多种不同的品种。之后推行第二个种蔬菜的项目，居民经过一段时间的精心照料，结出了黄瓜、柿子椒、西红柿等。居民通过养花和培育蔬菜不仅促进了交流、增进了情感、提高了生活质量，也增加了对美好生活的向往，这是一种社区自豪感。我们要提高的就是这种生活品质和社区文化，能



够真正将党的领导惠及社区的每一个百姓，让他们积极地参与进来。我们街道还提出“一年整改一个胡同，一年整改一个老旧小区”，打造精品街道，不仅是对街道进行表面的装修维护，更是让街上的单位履行好自己的责任，让两侧居民的阳台美化起来，让老百姓自己爱护这条街，提高整个街道的生活品质。这些项目真正让百姓得到了实惠，同时也激发起他们的自治活力。

四 市民生活质量体现基层治理能力

把居民自治融入精细化管理，居民群众通过项目化的运作方式实现了有机参与，切实改变了社区的生活环境，让居民切实感受到生活品质的提升。这说明，“好”的城市治理，是真正能够给市民带来实惠、切实提高居民生活质量的治理；反过来，凡是城市环境品质高、社会秩序好、居民生活质量高的社区，社区治理能力也高。

城市环境品质、社会秩序关系市民生活质量，体现基层治理能力。白纸坊是西城区的南大门。南大门的责任是要让相邻区域居民和外地居民进入西城区眼前一亮，感觉到西城区的秩序良好，绿化环保工作到位，百姓精神面貌较好，街道房屋整齐干净，真正从细节体现西城的首善之区定位。

目前，白纸坊街道最大的难题是老旧小区的管理问题，也是街道的领导和老百姓最关心的问题。白纸坊地区老旧小区 138 个，其中 20 世纪五六十年代的大屋脊建筑有 60 栋左右，小区产权复杂，公共设施不配套，环境差，生活不方便，同时还存在很大的消防安全隐患，物业管理成为最大的难题。针对老旧小区难题，我们坚持“按需求、分类别”推进的思路，“就地改造、适当疏解、逐步改善”，探索通过“街道投一点、产权单位掏一点、居民出一点”的方式，启动老旧小区改造，引入物业管理公司，提升老旧小区物业管理水平。