



社会管理蓝皮书

BLUE BOOK OF SOCIAL ADMINISTRATION

中国社会管理 创新报告

No.4

社区治理与服务创新

主编/连玉明

副主编/朱颖慧

REPORT ON INNOVATIONS OF CHINA'S
SOCIAL ADMINISTRATION No.4



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



社会管理蓝皮书

BLUE BOOK OF
SOCIAL ADMINISTRATION



中国社会管理创新报告

No. 4

REPORT ON INNOVATIONS OF CHINA'S SOCIAL
ADMINISTRATION No.4

社区治理与服务创新

主 编 / 连玉明

副主编 / 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

中国社会管理创新报告·No.4, 社区治理与服务创新 /
连玉明主编. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2016. 11

(社会管理蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 9622 - 1

I. ①中… II. ①连… III. ①社会管理 - 创新管理 -
研究 - 中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 196717 号

社会管理蓝皮书

中国社会管理创新报告 No.4

——社区治理与服务创新

主 编 / 连玉明

副 主 编 / 朱颖慧

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 郑庆寰

责任编辑 / 张 媛 桂 芳

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 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 17.25 字 数: 257 千字

版 次 / 2016 年 11 月第 1 版 2016 年 11 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 9622 - 1

定 价 / 79.00 元

皮书序列号 / B - 2012 - 273

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

北京市社会发展研究中心重点项目

北京国际城市发展研究院朝阳区社会治理研究重点项目

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

《中国社会管理创新报告 No. 4》

学术委员会

学术委员会主任 魏礼群 国务院研究室原主任

学术委员会副主任 宋贵伦 北京市委社会工作委员会书记、北京市社会建设办公室主任

学 术 委 员 (按姓氏笔画排序)

尹德挺 北京市委党校社会学教研部副主任、北京市人口研究所副所长

杨宜勇 国家发展和改革委员会社会发展研究所所长、研究员

佘 廉 国家行政学院中欧应急管理學院教授、博士生导师

张春生 国家卫生和计划生育委员会法制司司长

张耀军 中国人民大学社会与人口学院人口资源环境经济学研究室主任、副教授

陈 剑 中国经济体制改革研究会副会长、北京改革和发展研究会会长

陈光金 中国社会科学院社会学所所长

陈淑云 华中师范大学经济与工商管理学院教授

- 岳金柱 北京市委社会工作委员会研究室主任
- 赵丽江 中南财经政法大学公共管理学院教授、博士生导师
- 祝灵君 中央党校党建部教授、政党制度教研室主任
- 龚维斌 国家行政学院应急管理培训中心主任、社会治理研究中心主任
- 鲍宗豪 上海华夏社会发展研究院院长、华东理工大学人文科学研究院教授、博士生导师
- 翟振武 中国人民大学社会与人口学院院长、教授

《中国社管理创新报告 NO.4》

编 委 会

编委会主任 吴桂英 王 灏

编委会副主任 刘军胜 黄晓伟

编委会委员 张永新 胡良森 赵年生 张克斌 宝月凤

《中国社会管理创新报告 NO.4》

编 写 组

主 编 连玉明

副 主 编 朱颖慧

核心研究人员 连玉明 朱颖慧 王新江 秦坚松 张俊立
王苏阳 陈 慧 刘 全 冯 羽 张 璇
于欣然 侯嘉旭 晁代立 张 南 胡冬冬
陈淑琴 张志强 赵 兵 陈惠阳 李明环
马 可

主要编撰者简介

连玉明 著名城市专家，工学博士、教授，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

特大城市的社会治理问题是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要议题。2014年2月，习近平总书记在北京考察时强调，要积极探索研究建立特大城市可持续发展的体制机制。2014年3月，习近平总书记在参加十二届全国人大二次会议上海代表团审议时强调，要努力走出一条符合特大城市特点和规律的社会治理新路子。同时，习近平总书记强调，加强和创新社会治理，关键在体制创新，核心是人，重心在城乡社区，要尽可能把资源、服务、管理放到基层，使基层有职有权有物，更好地为群众提供精准有效的服务和管理，夯实社会治理基础。

《中国社会管理创新报告 NO.4》以“社区治理和服务创新”为主题，结合当前我国基层社会治理精细化、精准化的要求，重点对社区分类治理、社会组织精准服务、社区人才队伍体系构建、提高社区居民自治能力、推动社区减负等问题进行了理论研究和政策分析；以朝阳区为研究对象，对党政群共商共治、老旧小区准物业管理、商品房小区五方共治、保障房小区三社联动、农村社区三社一体化以及社区服务信息化等全区层面的典型经验进行了总结，对大屯街道、麦子店街道、潘家园街道、八里庄街道、安贞街道以及亚运村街道的实践探索进行了梳理。

在此基础上，本书做出了“特大城市社会治理创新的关键在于基层社会治理体系的构建与完善”的基本论断，并结合朝阳区社会治理的实践创新提出，推动特大城市基层社会治理创新，重点是要加强统筹谋划，把当前各个方面、各个领域与社会治理相关的人员统筹起来、工作联动起来、资源整合起来，探索成立社会治理中心指挥体系，并积极推动咨询体系、组织体系、党建体系、信息体系、动员体系等的互联互通，形成社会治理工作联合体，形成一个新型社会治理网络和社会治理体系。

Abstract

Social governance in oversized cities is an important subject for advancing the modernization of national governance system and governance capability. When taking an inspection tour in Beijing in February 2014, General Secretary Xi Jinping stressed that we should actively explore, study and establish systems and mechanisms for the sustainable development of oversized cities. While attending the panel discussion of Shanghai delegation at the Second Session of the Twelfth National People's Congress (NPC) in March 2014, General Secretary Xi Jinping emphasized that we should strive to find a new path of social governance that is compatible with the characteristics and laws of oversized cities. Meanwhile, Mr. Xi pointed out that the key to strengthening and innovating social governance lies in institutional innovations. With people being put at the core and focuses on urban and rural communities, we must designate resources, services and management for the grassroots, provide accurate, more effective services and management for them, and make sure that the grassroots have the authorities and resources to solidify the foundation of social governance.

Report on the Innovation of China's Social Administration No. 4 takes "community governance and service innovation" as the theme, and combines China's requirements for refined and targeted social governance at grassroots. It conducts theoretical research and policy-based analysis, focusing on such matters as categorized community governance, targeted services by social organizations, establishment of community talents team system, improvement of self-governing capability of community residents, and reduction of community burdens. Taking Chaoyang District as a study subject, it summarizes the district-wide typical experiences, including joint consultation and governance by Party organs, government departments and mass organizations, quasi property management for old communities, joint governance by three parties in commercial housing

communities, joint efforts by communities, social organizations and social workers in affordable housing communities, integrated efforts by communities, social organizations and social workers in rural communities, and IT application in community services. Moreover, it sorts the practices and explorations taken by Datun Sub-district, Maizidian Sub-district, Panjiayuan Sub-district, Balizhuang Sub-district, Anzhen Sub-district and Yayuncun Sub-district.

On this basis, the Report puts forward the basic assertion that “the key to social governance innovation for oversized cities lies in the establishment and improvement of grassroots social governance system” . In line with the practices and innovations of Chaoyang District in social governance, it points out that while driving innovation of grassroots social governance in oversized cities, the key lies in enhanced comprehensive planning, that we should coordinate social governance-related personnel from all fronts and fields to explore and establish a central command system for social governance, and that we should actively drive the connectivity among consultation system, organizational system, Party building system, information system and mobilization system to create a work consortium of social governance, as well as to form a new-type social governance network and social governance system.

导语：特大城市基层社会治理创新的十个重点

特大城市是基于城市化的持续推进及各种优势因素不断发生作用而形成的。特大城市的形成往往是城市化达到较高程度的标志，其在外形态和内部制度建设方面都代表着城市发展的高端水平。但与此同时，特大城市发展到一定阶段也会在城市交通、环境保护、人口管理、公共安全等方面积累一系列问题。目前，在我国的特大城市中就出现了所谓“城市病”的问题，这些问题与当前城市基层社会治理中出现的新形势、新要求相互交织，给特大城市的治理带来了一系列挑战。在此背景下，特大城市社会治理亟须要有新思路和新突破，突破的关键就在于基层社会治理的创新，而创新的关键则是基层社会治理体系的构建与完善。

一 建立中心化指挥系统，发挥三大核心功能

特大城市的基层社会治理工作是一项系统工程和复杂工程，涉及统一治理理念、优化治理结构、创新治理体制以及整合治理资源等，统筹处理这一系列工作，就需要探索建立一个功能复合、运转高效的中心化指挥系统来总体负责。针对当前特大城市基层社会治理面临的复杂形势，中心化指挥系统要在掌握当前社会治理最新的政策理论动态和实践探索创新的基础上，针对重大社会治理问题进行研究讨论并做出科学决策。根据这一设想，中心化指挥系统应分别建立具有研究功能、决策功能、部署功能的部门。其中，决策部门由基层党委政府牵头，组织各职能部门的建立，定期召开会议研究处置工作机构拟定的工作事项；研究部门主要围绕地区社会治理中的理



论前沿问题和重点难点问题开展调查研究，并及时将研究成果提交决策部门进行决策研究，形成决策成果；部署部门由社会工作专业部门组建专业队伍具体负责，要做好与研究部门和决策部门的对接，要加强与各个职能部门、各个行政层级的联络沟通，全面掌握地区社会治理基本情况。三个部门统筹联动、相互配合，有效发挥“大脑”作用，共同推动地区社会治理的实施。

二 搭建多元化协商平台，培育多元参与主体

中共中央印发的《关于加强社会主义协商民主建设的意见》明确指出，“要按照协商于民、协商为民的要求，建立健全基层协商民主建设协调联动机制，稳步开展基层协商，更好地解决人民群众的实际困难和问题”。从当前特大城市的发展阶段来看，特大城市已经经历了大拆大建的粗放式发展，进入一个内部治理结构优化和城市品质提升的关键时期。在此背景下，特大城市基层社会治理的一项重要工作就是搭建多元主体协商共治的平台，创新参与机制，完善议事程序，鼓励多元主体积极参与社会治理和服务供给，凝聚城市发展合力，实现城市共治共管、共建共享。目前，一些地区也逐步探索搭建多层次议事协商平台、建立议事协商程序、推选议事协商代表等，但从实际成效来看，基层协商还普遍存在着议事程序形式化、议事能力不专业等问题。在接下来的发展进程中，除了要进一步规范议事程序外，还要探索组建专业化的议事代表队伍，鼓励一批有能力、有责任、有思想、有时间的专业人士参与基层协商，帮助群众反映诉求，协助基层政府解决问题。

三 探索扁平化管理模式，实现条块无缝对接

深化街道管理体制改革，是当前特大城市基层社会治理创新的一个重要课题。街道管理体制改革的重点是进一步理顺区、街道、社区三级之间的层

级关系，厘清街道、地区办事处与职能部门之间的条块关系，探索扁平化的管理模式。在具体的改革设计中，要进一步明确街道职能，整合街道的部门设置，落实属地责任。更为重要的是，要完善三级联通的工作机制和条块联动的协作机制，逐步形成综合管理部统筹协调、分派任务，各专业服务部整合力量、提供专业服务以及社区面向居民收集需求意见的服务管理体系，实现条块、条条、块块的无缝对接，努力实施精细化的社会治理和提供精准化的社会服务。

四 健全规范化运行体系，实现社区居民自治

针对社区行政事务多、检查评比多、会议台账多、不合理证明多等问题，民政部、中央组织部印发了《关于进一步开展社区减负工作的通知》，通过依法确定社区工作事项、规范社区考核评比活动、清理社区工作机构和牌子、精简社区会议和台账、严格社区印章管理使用、整合社区信息网络、增强社区服务能力等举措推动社区减负增效。社区必须在减负基础上，才能增效。增效的关键是健全社区规范化运行体系，实际上就是要进一步加强社区自治体系建设，努力形成社区居民委员会及其下属委员会、居民小组、楼院委员会等上下贯通、左右联动的社区居民委员会组织体系，健全联系走访、居务公开、民主协商等工作制度，吸收各类利益相关方参与社区自治。根据不同类型小区的不同特点和需求，居民可以灵活地采用不同的方式进行自治，实现社区分类治理。

五 建立专业化支撑体系，发挥社会组织作用

党的十八届三中全会的报告指出，要“推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用”，“适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项，交由社会组织承担”。从社会组织的发展趋势来看，未来社会组织将会在社会治理体系中发挥不可或缺的作用，要探索建立地区社会组织服务联盟，围绕提



供服务、反映诉求、协调利益、规范行为、化解矛盾、推动就业等方面聚焦一批专业化的社会组织。地区社会组织服务联盟设立对内服务部门、对外服务部门、监督考核部门以及综合评级部门。对内服务部门整合各方面资源，为联盟内的社会组织提供专业培训、法律咨询、金融贷款、解决待办事项等各项服务；对外服务部门设立网络平台，面向社会提供社会组织的专业化服务；监督考核部门，一方面监督并规范联盟内社会组织的行为，另一方面跟踪考核社会组织提供服务的行为，并听取服务对象的服务评价；综合评级部门根据监督考核部门定期反馈的情况，采用科学的评估方式，对联盟内的社会组织进行星级评定，以此来激励社会组织完善自身运行机制、提高自身服务水平。

六 创新智能化服务体系，打造治理数据平台

随着互联网、物联网以及大数据的快速发展，未来的社会服务一定是智能化的。《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》指出，要“健全城乡社区综合服务管理平台，促进公共服务、便民利民服务、志愿服务有机衔接，实现一站式服务”。针对当前信息化、数据化快速发展的新形势，要充分整合各类服务资源，打造公共服务、便民利民服务以及志愿服务一体化的信息服务系统，并将其和手机 APP 结合起来，打造移动的信息服务平台，居民只要通过手机下载移动客户端，轻轻点击就可以第一时间获得所需要的社会服务。这一信息服务系统不仅可以通过后台的智能运行系统，主动向居民推送所需的服务，而且还可以根据居民群众的需求反馈定制专属服务。

七 深化网络化动员体系，重构社会组织模式

在未来的社会治理体系中，社会动员不仅会起到非常重要的联动作用，而且将在重大突发事件中发挥重要作用。深化网络化动员体系，一方面要

探索建立社会动员指挥中心，负责社会动员的顶层设计和统筹协调工作；另一方面要逐步构筑纵横交织的社会动员网络，充分整合党委、政府、社会、市场以及群众等方面的组织网络和资源，实现对社会的再组织化，完善重大事项社会动员机制，及时处置各类突发事件，不断提高社会动员能力和水平。

八 建立职业化工作体系，培育发展社工队伍

专业社会工作人才队伍是推动社区服务管理创新的重要支撑。针对当前社工待遇低、流动性强等问题，要积极探索建立社工岗位职级制，建立职业化的社工工作体系。具体来说，一是划分社工岗位层级，将社工分为基础级、入门级、熟练级以及专业级四个层级，每个层级的工作要求和工资待遇都有不同。二是聘请专业的培训机构，按照“分级组织、分类推进、分步实施”的原则，加强对社区工作者的教育培训。三是设立专门的考核评估机构，结合工作实践和专业考试两种形式对社工进行考核评级。

九 探索立体化约束体系，发挥法治德治作用

法治和德治，是治国理政不可或缺两种方式。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出，国家和社会治理需要法律和道德共同发挥作用，必须坚持一手抓法治、一手抓德治。从当前特大城市的基层社会治理实践来看，要积极探索建立“法治+德治”的立体化约束体系。一方面，强化严格执法、公正司法、全民守法的法治建设体系，运用法治思维和法治方式解决问题、化解矛盾，形成人人崇尚法治的良好氛围；另一方面，通过建立道德评议组织，修订村规民约、居民公约、行业守则、职业规范，规范约束居民行为，营造讲道德、遵道德、守道德的良好环境。