

中国和谐社区建设实践与创新书系

zhongguo hexieshequ jianshe shijian yu chuangxin shuxi



ZHONGGUO HEXIE SHEQU CHAOYANG MOSHI

中国和谐社区

——朝阳模式

民政部基层政权和社区建设司◎组织编写

丛书主编◎詹成付

本书主编◎袁玉树 谢华维

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位



中国社会出版社

中国和谐社区建设实践与创新书系

zhongguo hexie

ngxin shuxi



ZHONGGUO HEXIE SHEQU CHAOYANG MOSHI

中国和谐社区

——朝阳模式

民政部基层政权和社区建设司◎组织编写

丛书主编◎詹成付

本书主编◎袁玉树 谢华维

国家一级出版社



中国社会出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国和谐社区: 朝阳模式/袁玉树, 谢华维主编. —北京: 中国社会科学出版社, 2011. 6

(中国和谐社区建设实践与创新书系/詹成付主编)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 3587 - 0

I. ①中… II. ①袁…②谢… III. ①区 (城市) —社区建设—经验—长春市 IV. ①D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 098547 号

丛 书 名: 中国和谐社区建设实践与创新书系

丛书主编: 詹成付

书 名: 中国和谐社区——朝阳模式

本书主编: 袁玉树 谢华维

选题策划: 社会管理分社

责任编辑: 邢幼弢

出版发行: 中国社会科学出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电 话: 编辑部: (010) 66060097

邮购部: (010) 66060275

销售部: (010) 66080300 传真: (010) 66051713

(010) 66051698 传真: (010) 66080880

(010) 66080360 传真: (010) 66063678

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 全国各地新华书店

印刷装订: 北京市优美印刷有限责任公司

开 本: 160mm × 230mm 1/16

印 张: 22

字 数: 350 千字

版 次: 2011 年 6 月第 1 版

印 次: 2011 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 38.00 元

丛书编委会

顾 问：姜 力

主 任：詹成付

副主任：王金华 刘 勇

成 员：（按姓氏笔画排序）

王一凡	王时浩	王金华	王绪恩	尤惠林	孙学成
吉立民	刘 勇	吕志忠	曲建华	仲 锦	李长富
连秋瑾	陈建义	陈新祥	汪天林	张永英	张作森
孟志新	杨作清	郑双梅	周大群	卓 嘎	贺更行
姜 杨	赵利民	赵增寿	高小科	聂元松	曹天刚
黄 雄	游劲明	蒋德生	董明慧	董小明	赖瑞福
虞烈东	詹成付	潘烈青			

本书编委会

主 编：袁玉树 谢华维

副主编：葛健雄 钱 伟 田毅鹏 唐天正

成 员：袁玉树 谢华维 葛健雄 钱 伟 田毅鹏 唐天正
刘建亚 徐 健 张晨晖 徐景宝 罗敏辉 刘 超
潘成学 刘丽香 杨姝霞 邢思利 刘 力 崔兴义
赵金荣 付 杰 钟 杰 王文洲 孟宪和 程 越
曹 阳 陈丽杰

专家组：（按姓氏笔画排序）

田毅鹏 刘建亚 刘 杰 芦 恒
张霁雪 唐天正 袁 泉 崔月琴

序

民政部副部长 姜 力

随着工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化的深入发展，城乡社区日益成为社会建设的着力点。把社区建设好，关系党和国家大政方针的贯彻落实和人民群众的切身利益。党的十七大提出了“把城乡社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体”的战略目标，我们要适应经济社会发展的新形势，顺应人民群众过上美好生活的新期待，积极谋划、努力实施，建设好和谐社区。

首先，要着力完善基层群众自治制度、深入推进城乡居民自治活动。党的十七大报告第一次将基层群众自治制度确立为我国社会主义政治制度之一，把坚持和完善基层群众自治制度作为中国特色社会主义政治发展道路的重要内容，这对加强和谐社区建设已经并将继续产生重大推动作用。人民群众依法行使民主权利，管理基层公共事务和公益事业，实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，是人民当家做主最有效、最广泛的途径，也是推进和谐社区建设的首要任务。社区作为基层群众自治的平台，必须进一步扩大基层群众自治范围，发展民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，完善基层民主管理制度，创新基层民主实现形式，健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制，发挥社区在协助政府加强基层社会管理、维护基层社会稳定、创造安定和谐社会环境中的作用，加快实现政府行政管理与城乡基层群众的自治有效衔接和良性互动。

其次，要大力发展社区服务、切实服务城乡居民。服务群众、造福居民始终是和谐社区建设的出发点和落脚点。需要充分发挥行政力量、发动社会力量、运用市场机制，逐步建立政府购买服务制度，推进社区专业服务与商业服务相结合，进一步形成政府公共服务、居民志愿互助服务、市场化服务相衔接的城乡社区服务体系，不断满足城乡居民多样化、多层次、多方面的服务需求。要做到软硬件建设并重，继续加强城乡社区服务

设施建设，达到合标准、多功能、全覆盖；同时，在队伍建设、制度建设、应用社会力量与市场机制等方面不断提升社区服务软实力。要更加注重保障和改善民生，着力解决社区优抚对象、老年人、残疾人、未成年人及其他困难群体的服务问题，做好农民工融入城市的社区服务工作。要有效整合政府部门在城市基层的办事机构，加快建立跨部门的社区服务综合信息平台 and “一门式” 规模化、便捷式的社区事务受理平台，努力降低行政成本，提高社区公共服务的水平。

要发挥矛盾调处功能、切实维护基层社会稳定。目前我国正处在社会转型时期和改革发展的关键阶段，影响社会稳定的利益纠葛因素有所增多，维护稳定、促进和谐的任务很重。调处矛盾、解决问题、维护稳定是各级党委、政府以及民政部门保证经济社会发展的硬任务和第一责任。城乡社区既是矛盾的汇集点，也是抓维护稳定的源头，把矛盾解决在基层，问题就不会积累成堆；城乡社区保持了和谐稳定，整个社会和谐稳定和国家长治久安就打牢了坚实基础。要发挥基层自治组织的优势和基础作用，不断充实并充分利用社区资源，维护社区居民的合法权益，探索化解社区矛盾、维护社区安定的新方法、新途径和新机制；引导社区居民以理性合法的方式表达利益诉求，努力把矛盾化解在基层社区、把问题解决在萌芽状态，切实维护好社会的和谐稳定。

2009 年，民政部命名表彰了 188 个全国和谐社区建设示范城区（市）、253 个全国和谐社区建设示范街道、500 个全国和谐社区建设示范社区，把全国和谐社区建设事业推向了新的发展阶段。在今后一段时期，为了推动和谐社区建设不断向纵深发展，各示范单位要切实发挥示范带动作用，要在率先实现和谐社区建设工作目标、工作任务上发挥示范作用，进一步做好健全社区管理体制机制、完善社区服务体系、繁荣社区文化、改善人居环境、统筹城乡社区建设、推进社区党建等工作。同时，要注意在社区服务精细化上做文章，胡锦涛总书记曾明确指出：“为民服务是社区工作的出发点和落脚点。” 因此，我们必须下工夫研究和思考如何发挥社区作用，解决人民群众最急需、最现实、最具体的服务需求问题，以满足社区居民生产生活需求、提高社区居民生活质量为目标，加快推进以政府公共服务、志愿互助服务和便民利民服务为主要内容的社区服务体系建设，建立符合实际的服务设施、服务队伍、服务标准、考评机制，不断扩大社区服务的覆盖面、困难特殊群体的受惠面和社会力量的参与面，把和

谐社区建设这项利国惠民的事业办好抓实。

他山之石，可以攻玉。这套丛书展示的是各示范单位的工作成就，既代表了当地和谐社区建设的最高水平，也反映了不同区域、不同发展阶段的基本工作面貌，既有许多独具创新的工作理念、鲜活经验值得借鉴推广，也有许多带有普遍性、规律性的问题需要深入研究。希望这套丛书的出版，在帮助大家深入了解示范单位工作情况的基础上，能给大家更多的有益的启示，进而形成互帮互学、共同提高的良好氛围，充分发挥示范单位的典型引路、辐射带动作用，推动全国和谐社区建设在范围上得到新拓展，在质量上得到新提升，在群众满意度上实现新飞跃。

是为序。

长春市朝阳区区情区貌介绍

朝阳区位于吉林省省会长春市中南部，下辖重庆、永昌、清和、红旗、桂林、湖西、南湖、南站、富锋 9 个街道、55 个社区，和永春、乐山 2 个镇、23 个行政村，以及省级开发区——长春工业经济开发区，面积 228 平方公里，人口 69.3 万人。区域面积广阔，土质肥沃，气候适宜，生态环境较好，人文景观独特，交通和通信设施完备，城区环境优美，是长春市政治经济与科技文化商贸中心。

朝阳区的建制和开发始于 20 世纪 30 年代，1948 年长春解放后，将国民党统治时期的钟华区、安民区合并，改称中华区，设立区政府，开始统一建制。1955 年正式定名朝阳区至今。长春的解放和新中国的诞生，为朝阳区的建设和发展注入了巨大的推动力。长春第一汽车制造厂等一批国家重点项目、吉林大学等几十所大专院校、中国科学院物理研究所等近百家科研院所纷纷在这里安家落户，朝阳区成为长春市乃至吉林省最具有生机和活力的“黄金地带”。

改革开放 30 多年来，这片土地经历了高歌猛进的燃情岁月，体验了产业转型阵痛的艰难洗礼，奏响过成就辉煌、无与伦比的胜利凯歌，也吹响了新一轮和谐社会建设的激昂号角。30 多年的弹指一挥间，朝阳区的几多奋斗，几多辉煌，都化作了历史书页中最精彩的篇章。目前，朝阳区商贸流通发达，全区拥有各类商贸企业 700 多户，各类餐饮企业 500 余户，长春百货大楼、欧亚商都、卓展购物中心、上海联华、沃尔玛购物广场、国贸中心、恒客隆等一大批商业名企和香格里拉大饭店、名门饭店、南湖宾馆等一大批星级酒店均坐落在区内，形成了以重庆路、红旗街为骨干的两大商贸流通圈和以建设街餐饮一条街、同志街文化商贸一条街、解放大路金融一条街、西安大路商务一条街为代表的特色街路，商贸流通业突飞猛进；朝阳区工业基础雄厚，以汽车配套及汽车零部件加工业为主体、以高新技术产业为特征的省级长春工业经济开发区迅速崛起，工业经

济发展日趋强劲，一批投资超亿元的大项目纷纷在这里开花结果。朝阳区插上了腾飞的翅膀，勤劳善良的朝阳人坚持以经济建设为中心，以加快发展和结构调整为主线，干群团结一心、务实奋进，国内生产总值每年以20%以上的速度递增，经济和各项社会事业呈大踏步跨越式发展之势，取得了令人瞩目的成就。到2009年年底，全区生产总值实现194亿元，比上年增长21.9%；规模以上工业产值实现47亿元，增长40.5%；农民人均收入实现5900元，增长10%；全口径财政收入实现32.5亿元，增长26%；本级财政收入实现5.4亿元，增长26%。

朝阳区素有科技文化强区之称，长春市80%的独立科研院所和技术开发机构分布在朝阳区；长春市32所全日制普通院校，其中以新组建的吉林大学为首的15所高校坐落在朝阳区；以“新中国电影摇篮”闻名于世的长春电影制片厂位于朝阳区。朝阳区的图书馆、体育馆数量，三级以上医院数量，文艺团体、新闻单位数量等项指标，均居吉林省和全国领先地位。朝阳区重点中小学数量多、基础教育发达，中考成绩连年居全市第一，朝阳区以高新技术产业发展迅速、科研成果丰硕而成为全国科技实力百强区。朝阳区环境优美，基础设施完善，区内有风景秀丽的南湖公园、朝阳公园、牡丹园、杏花村和大型公共休闲场所——文化广场。朝阳区自然环境、文化遗迹和人文景观相交织，形成了特有的“花园式城区”风格。朝阳区精品街路、花园小区、庭院绿化均位居全市之首。近三年来，朝阳区获得全国社区建设示范区、全国造林绿化百佳县（市）、全国科技实力百强区、全国社会治安综合治理先进单位、全国社区卫生服务示范区、全国民政工作先进区、全国科技进步城区、全国文化产业先进区、国家级社区教育示范区、全国群众体育先进单位、国家实施妇女儿童工作示范区、国家计划生育工作先进单位、全国老龄工作先进区、全国残疾人工作先进区、全国社区侨务工作先进单位等百余项国家级及省级荣誉称号。

忆征程，硕果累累，朝阳人欢欣鼓舞；望前程，高歌奋进，朝阳人重任在肩。近年来，朝阳区全面贯彻落实党的十七大和十七届三中全会精神，坚持以科学发展观为指导，按照“商贸富区、工业强区、文化兴区、诚信立区，全力构建幸福社区”的发展思路，加快主导产业提速升级，巩固推进民生保障事业，提升精品城区形象，加快新农村建设，努力开创朝阳区经济社会发展的崭新局面。

目 录

长春市朝阳区区情区貌介绍	(1)
总论：单位制变革背景下“朝阳模式”现代社区的构建	(1)
一、转型期中国的单位制转型与社区建设的背景	(2)
(一) 关于“社区认同危机”与社会基础秩序的重建	(2)
(二) 关于转型期的社区建设与公共性构造的转换	(5)
(三) 关于转型期中国社区建设的多元模式选择与实践	(6)
二、社区建设“朝阳模式”的形成及其特点	(6)
(一) 活动取向：社区运行模式的创新	(6)
(二) “幸福社区”：社区建设理念的创新	(10)
(三) 服务与自治的一体化：社区服务体制的创新	(12)
(四) “政府主推”与“居民首创精神”的结合	(13)
(五) 关于城市特殊区域社区建设和管理的探索	(14)
三、“新公共性”构建：“朝阳模式”的意义	(15)
第一章 朝阳区基层管理体制的 60 年变迁轨迹	(20)
一、改革开放前朝阳区基层体制	(20)
(一) 新中国成立初期长春的接管与内外秩序的建立	(20)
(二) 朝阳区“居民代表会”试点与“街居制”的探索	(22)
(三) 变“消费性街道”为“生产性街道”	(25)
二、改革开放后朝阳区社区建设的发端	(27)
(一) “全国社区服务示范城区”的启动	(27)

(二) 朝阳区“全国社区建设实验区”的确立	(30)
三、朝阳区的社区建设成效	(36)
(一) “六位一体”新型社区服务体系的建立	(36)
(二) “幸福社区”: “生活共同体”的理想图景	(39)
小结	(42)
第二章 基层体制创新与社区新公共性的构建	(43)
一、单位制变革与居委会发展困境	(43)
(一) 朝阳区单位制的特点	(43)
(二) 单位体制对社区发展的制约	(46)
(三) 单位体制转型背景下居委会的发展困境	(49)
二、新世纪社区居委会的整合与重构	(53)
(一) 朝阳区社区建设思路的提出和深化	(54)
(二) 朝阳区社区的定位和行政划分	(56)
三、朝阳区社区公共服务体制创新	(60)
(一) 社区公共事务服务中心成立的背景	(61)
(二) 社区公共事务服务中心运作的特点	(64)
(三) 社区公共事务服务中心对社区建设的有益探索	(68)
四、朝阳区社区新公共性的构建	(72)
(一) 积极开拓社区公共性构建主体	(73)
(二) 充分调动社区传统公共性	(75)
(三) 努力开发生产式公共性	(77)
小结	(80)
第三章 社区服务体系的确立及内涵的扩展	(82)
一、“六位一体”社区服务体系确立的背景	(82)
(一) 社区服务体系确立的现实条件	(82)

(二) 社区服务体系确立的思想基础	(85)
(三) 社区服务体系确立的社会环境	(86)
二、“六位一体”社区服务体系的内涵	(89)
(一) “六位一体”社区服务体系的建设内容	(90)
(二) “六位一体”社区服务体系的总体目标	(95)
(三) “六位一体”社区服务体系建设的保障措施	(99)
三、“六位一体”社区服务体系的理论蕴涵	(101)
(一) 社区服务内涵的丰富与扩展	(101)
(二) 多中心秩序社区服务模式的探索	(103)
(三) 社区服务分类指导原则的体现	(107)
四、“六位一体”社区服务体系的绩效体现	(108)
(一) 实现行政管理型向自治参与型的转变	(108)
(二) 实现分散服务向系列化服务的转变	(112)
(三) 实现临时性救助向经常性救助的转变	(117)
(四) 形成“人人为我，我为人人”的良好氛围	(119)
(五) 满足社区居民的精神文化需求	(121)
(六) 发挥党组织的领导核心作用	(124)
小结	(125)
 第四章 社区自治的繁茂与民间草根组织的生长	(127)
一、社区民间组织发展的背景	(127)
(一) 推动社区组织化与共同体生成	(128)
(二) 促进社区民主化与社区自治	(129)
(三) 推进社区服务内涵拓展与水平提升	(130)
二、朝阳区社区建设与民间组织的培育和发展	(132)
(一) 朝阳区社区民间组织的蓬勃发展	(132)
(二) 通过社区民间组织推动社区自治	(136)

(三) 通过社区民间组织完善社区服务	(137)
三、朝阳区社区民间组织发展的新模式	(138)
(一) 注重引领, 发挥党员和党组织的作用	(139)
(二) 以人为本, 尊重居民自主意愿	(146)
(三) 整合资源, 吸纳各种社会力量	(154)
(四) 健全制度, 加强和完善激励考评机制	(160)
小结	(164)
 第五章 新型商品小区的兴起与三方共建共治模式的形成	(166)
一、新型商品小区的兴起与社区治理的新困境	(166)
(一) 新型商品小区的特点	(167)
(二) 单位制消解背景下商品房社区治理的困境	(169)
二、三方共建: 商品房社区治理模式的新探索	(170)
(一) 同德社区“家园协会”的缘起	(171)
(二) “家园协会”的基本情况	(171)
(三) “家园协会”活动的开展	(173)
三、同德社区三方共建模式的内涵与特点	(175)
(一) 三方共建的“社区利益共同体”	(176)
(二) 引入外部资源, 打造精品服务品牌	(178)
(三) 盘活内部资源, 提升社区社会资本	(180)
(四) 开展集体活动, 增强社区认同感	(184)
(五) 发扬志愿精神, 培育社区公共意识	(187)
小结	(193)
 第六章 社区社会工作的职业化和专业化	(195)
一、朝阳区社会工作发展模式的形成背景	(196)
(一) 社会转型与社会建设的引发	(196)

(二) 政府主导的社会工作发展政策	(197)
(三) 中外经验的借鉴	(199)
二、多元一体社会工作发展模式的具体实践	(200)
(一) 朝阳区社会工作发展的基本状况	(201)
(二) 以制度建设引发社会工作发展的动力	(202)
(三) 以队伍建设打开社会工作发展的大局	(203)
(四) 以搭建平台焕发社会工作发展的活力	(207)
(五) 以服务领域促进社会工作的新发展	(212)
(六) 朝阳社工模式的运行成效	(215)
三、朝阳区社会工作发展模式的新取向	(217)
(一) 改革开放三十年以来社会工作发展的模式演变	(217)
(二) 社工建设取向的朝阳模式	(219)
(三) 朝阳社工模式的反思与展望	(224)
小结	(226)
第七章 都市扩张与城市边缘地带的社区建设	(227)
一、城市边缘地带社区的特殊社会样态	(229)
(一) 从乡村向城市过渡的社会结构	(229)
(二) 从静止走向流动的社会形态	(232)
(三) 从一元到二元的社区管理模式	(234)
(四) 从同质到异质的社会关系	(236)
二、朝阳区城市边缘地带社区治理的经验总结	(238)
(一) 城市边缘地带社区治理的指导思想	(239)
(二) 城市边缘地带社区治理的总体原则	(239)
(三) 城市边缘地带社区的发展思路	(240)
三、朝阳城市边缘地带社区治理的难题	(241)
(一) 城市规划缺位, 空间布局混乱	(241)

(二) 基础设施落后, 生活环境差	(242)
(三) 土地利用效率低, 农民利益保障不力	(245)
(四) 社会保障覆盖不全, 保障水平相对较低	(248)
(五) 居民收入来源单一, 就业选择面窄	(249)
(六) 居民休闲生活简单, 生活质量低	(251)
(七) 人口结构复杂, 利益冲突凸显	(257)
(八) 民主自治活动匮乏, 居民参与度不足	(261)
四、朝阳区城市边缘地带社区治理的新探索	(263)
(一) 行政管理体制改革的深化	(264)
(二) 集体经济组织增长方式的转变	(266)
(三) 促进本地居民市民化	(267)
(四) 改善外来人口管理机制	(269)
(五) 完善各项社会政策	(270)
小结	(271)
 第八章 幸福社区的创建与和谐社区的深化	(273)
一、幸福社区的内涵	(273)
(一) 幸福社区的界定	(273)
(二) 幸福社区建设的意义	(275)
二、幸福社区的运作模式	(279)
(一) 明晰组织构架, 创新运行机制	(280)
(二) 加强组织领导, 完善工作体系	(285)
(三) 提升服务理念, 健全服务网络	(288)
(四) 动员社会资源, 增强救助力量	(294)
(五) 关注竞争要素, 实现全面发展	(296)
三、幸福社区的创建价值: 本土化特色与未来展望	(305)
(一) 幸福社区创建特色	(305)

(二) 阶段发展与未来展望	(313)
小结	(315)
结 语	(317)
在服务群众中提升 在创新管理中增能 倾力推动和谐社区建设再上新水平 ——吉林省长春市朝阳区开展社区创先争优活动汇报	(325)
后 记	(331)