



社会文明建设的新探索：
“全模式+指数化”社会服务管理体系

CHAOYANG SOCIAL SERVICE MANAGEMENT
AND SOCIAL CREDIT CONSTRUCTION:
THEORY AND PRACTICE

| 朝 | 阳 | 模 | 式 |

朝阳社会服务管理与 社会信用建设的理论和实践

——章政 皮定均◎主编——



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE



社会文明建设的新探索：
“全模式+指数化”社会服务管理体系

CHAOYANG SOCIAL SERVICE MANAGEMENT
AND SOCIAL CREDIT CONSTRUCTION：
THEORY AND PRACTICE

| 朝 | 阳 | 模 | 式 |
**朝阳社会服务管理与
社会信用建设的理论和实践**

—— 章

编 ——



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

朝阳社会服务管理与社会信用建设的理论和实践/章政, 皮定均主编

北京: 中国经济出版社, 2011.9

ISBN 978-7-5136-0879-4

I. ①朝… II. ①章… ②皮… III. ①社会服务—研究—朝阳区 ②信用—研究—朝阳区
IV. ①D669.3 ②F832.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 139133 号

责任编辑 崔清北 张梦初

责任印制 石星岳

封面设计 华子图文设计公司

出版发行 中国经济出版社

印刷者 北京市昌平区新兴胶印厂

经销者 各地新华书店

开本 787mm × 1092mm 1/16

印张 20.75

字数 300 千字

版次 2011 年 9 月第 1 版

印次 2011 年 9 月第 1 次

书号 ISBN 978-7-5136-0879-4/C · 156

定价 36.00 元

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换(联系电话:010-68319116)

版权所有 盗版必究(举报电话:010-68359418 010-68319282)

国家版权局反盗版举报中心(举报电话:12390)

服务热线:010-68344225 88386794

顾 问

陆克华	陈蓁蓁	李如生	卢英方	张春贵
陈 刚	程连元	宋连娣	佟克克	谢 莹
赵全保	张春秀	张立新	刘英男	

编 委

(按姓氏笔画顺序)

尹秀峰	王冬岩	皮定均	冯玉华	安国平
吕 岚	刘 卉	刘晓玲	刘喜文	池海量
杨海英	汪 洋	吴志伟	吴熙胜	张永贵
张茂平	张树安	邹立嵩	赵晓琳	高淑华
桑宏伟	麻晓晖			

编委会

主 编：章 政 皮定均

副 主 编：吴崇宇

课题组成员：段胜辉 余 屈 李 前 王 鹏 冯伟林

严 佳 牛 雪 文令懿

序 言

改革开放 30 多年来，我国的综合国力和居民的物质文化生活水平都发生了天翻地覆的变化。2010 年底，全国经济总量（国民生产总值）首次超过日本、跃居世界第二位；人均 GDP 达到 3700 美元以上、进入中等水平的发展中国家行列。这一切都表明，我国的社会经济发展已经迈入一个崭新的阶段，今后，协调和解决广大人民群众日益增长的物质文化需求同落后的社会生产方式之间的矛盾，将是整个经济社会改革的核心和关键。

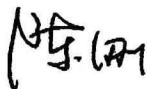
2011 年 5 月 30 日，由胡锦涛总书记主持召开的中共中央政治局会议上，提出了要充分发挥我国社会主义制度优势，总结推广我国社会管理的成功经验，借鉴国外社会管理有益成果，推动中国特色社会主义社会管理体系自我完善和发展的要求。会议指出，加强和创新社会管理，事关巩固党的执政地位，事关国家长治久安，事关人民安居乐业，对于实现全面建设小康社会宏伟目标具有重大战略意义。

作为我国最早一批开展城市社会服务管理试点的北京市朝阳区，在市委市政府指导下，从 2005 年开始，以城市管理监督指挥心为依托，抓住北京奥运会举办的战略契机，围绕我国特大型城市社会服务管理，开展了一系列富有探索性和创造性的实践，取得了巨大成功，走出了一条以社会信用建设为基础的“全模式”社会服务管理发展的道路，为我国城市开展社会管理提供了有益经验和范式。

朝阳区的成功经验证明，推动中国特色社会主义社会管理体系的自我完善和发展，要紧紧围绕全面建设小康社会的总目标，牢牢把握最大限度激发社会活力、最大限度增加和谐因素、最大限度减少不和谐因素的总要求，推进社会服务的理念、体制、机制、方法等创新。朝阳模式的经验是，在完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局下，采用多种渠道多种手段协调社会关系、规范社会行为、化解社会矛盾，从而达到维护群众权益，促进公平正义，保持社会良好秩序，有效应对各类风险，营造良好社会环境的目的。

为了帮助大家了解朝阳社会服务管理的基本经验、研究和探讨我国城市社会管理的理论和道路，同时为我国城市社会管理提供实践案例和解决方案，我们与北京大学中国信用研究中心合作，把朝阳模式的形成过程、管理实践、服务特点、理论依据和指导思想等分别进行了梳理和系统介绍。希望本书的出版能够为推动我国城市社会服务管理的发展贡献绵薄之力，欢迎广大读者批评、指正！

北京市朝阳区区委书记



2011年5月

前 言

城市社会服务管理是我国社会经济发展中的一个崭新的问题，2010 年我国城镇化水平已经达到 46%，伴随着全国城镇化进程的不断加快，为了适应现代城市发展的需要，改变传统的城市管理理念、完善城市管理制度、建立高效的城市管理体制已成为一项刻不容缓的任务。

2011 年 2 月，胡锦涛总书记在中央党校省部级干部研修班开学典礼的讲话中明确提出：要加强新形势下社会服务管理工作，提出了强化我国社会服务管理八个方面的具体工作要求，为下一步提升我国社会服务管理的理论和实践水平指明了方向。

为了探索我国城市社会服务管理的实践和理论，北京大学中国信用研究中心与北京市朝阳区城市管理监督指挥中心紧密合作，依托北京市朝阳区从 2005 年开始的数字化城市社会管理服务试点，并以 2008 年北京奥运会为契机，紧紧围绕市政府关于“促和谐建设、推进朝阳又好又快发展”的工作方针，在城市社会服务管理工作方面不断实践探索、取得了显著成就，形成了一套具有我国特色的社会服务管理的体系，有效提升了我国城市社会服务管理水平。

朝阳社会服务管理实践的主要成效体现在以下四个方面：

第一，能够迅速发现各类城市问题，在第一时间实施有效解决。比如 2009 年，朝阳区城市管理系统共处理各类城市管理问题约 130 万件，其中

97.97%的立案得到及时有效解决。第二，有效地促进了城市市容市貌和城市秩序的改善。朝阳城市社会服务管理工作实施以来，一些发生率较高的城市管理问题、道路保洁等城市环境问题，90%以上都得到了及时有效解决，得到了市民们的肯定。第三，增强了各职能部门之间的协调联动，创造性地提出并成功探索了具有中国特色的“全模式”社会服务管理的机制。朝阳区城市社会服务管理系统通过技术创新、流程改造和独立监督，将以往相互分割的城市管理部门联为一体，形成了一套多部门协调联动和联合执法的工作机制。第四，明显地提高了城市服务管理效率、为政府公共决策提供了依据和支持。由于城市管理员每天对每个管理网格进行不间断巡查，发现问题后立即上传、并按月形成指数分析报告，从而使各类城市问题防患未然提供了保障。值得一提的是，朝阳区在城市社会服务管理中取得的这些成效，还得到了国际社会的关注，赢得了社会各界的高度评价。

我们相信，随着朝阳社会服务管理体系和社会信用评价体系的建立和不断完善，必将对我国特大城市的社会服务管理体制的改革和创新，以及建立我国城市管理中“市民本位”的服务体系、重塑城市社会管理的新模式，新体制都将产生深远和积极影响。

朝阳城市社会服务管理的新探索，不仅是改革开放30多年来我国社会服务管理的一个成功范例，也是我国城市现代化进程中的一朵奇葩。

北京大学 副校长

中国信用研究中心 理事长

刘伟

序言

前言

理论篇：理论创新与突破

第一章 朝阳区城市管理的历史沿革 / 3

第一节 城市管理的内涵和功能 / 3

第二节 朝阳区城市管理概况 / 4

第三节 朝阳区城市管理成就总结 / 11

第二章 朝阳社会服务管理创新的理论依据 / 13

第一节 朝阳社会服务管理创新的基本原则 / 13

第二节 朝阳社会服务管理创新的理论依据 / 16

第三节 朝阳社会服务管理创新的理论框架 / 18

第三章 朝阳社会服务管理的工作标准 / 20

第一节 朝阳区社会服务管理系统监测评价标准 / 20

第二节 朝阳区文明城区建设监测评价标准 / 26

第四章 朝阳社会信用评价体系的创新和突破 / 33

第一节 朝阳社会信用评价体系的建立 / 33

第二节 朝阳社会信用评价体系的现实意义 / 34

第三节 政策意义和理论价值 / 38

探索篇：数字化城市服务管理

第五章 朝阳区数字化城市管理的展开过程 / 43

第一节 数字化城市市容管理阶段 / 43

第二节	数字化城市综合管理阶段 / 47
第三节	数字化文明城区建设阶段 / 50
第六章	朝阳区数字化市容管理模式 / 53
第一节	数字化市容管理概述 / 53
第二节	朝阳区数字化市容管理模式 / 58
第三节	朝阳区数字化市容管理的特征和运行成效 / 64
第七章	朝阳区数字化综合管理模式 / 73
第一节	数字化市容管理的局限性 / 73
第二节	数字化综合管理的初步阶段 / 74
第三节	数字化综合管理的高级阶段 / 79
第八章	朝阳区数字化文明管理模式 / 83
第一节	创建全国文明城区的意义 / 83
第二节	朝阳区创建全国文明城区的工作目标 / 84
第三节	朝阳区创建全国文明城区的十大行动 / 86
第四节	朝阳区创建全国文明城区的工作计划 / 94
第五节	朝阳区创建全国文明城区的保障机制 / 95
第六节	朝阳区数字化文明管理模式的形成 / 97

开拓篇：全模式社会服务管理

第九章	全模式社会服务管理的概念与内涵 / 105
第一节	全模式社会服务管理的概念 / 105
第二节	全模式社会服务管理的内涵 / 108
第三节	全模式社会服务管理的数据基础 / 110
第十章	全模式社会服务管理的特点与功能 / 114
第一节	全模式社会服务管理的基本特征 / 114

第二节	全模式社会服务管理的主要功能 / 118
第三节	全模式社会服务管理的机构设置 / 119
第十一章	全模式社会服务管理的运行和规划 / 121
第一节	全模式社会服务管理的运行流程 / 121
第二节	全模式社会服务管理的案件发现和信息原理 / 122
第三节	全模式社会服务管理的案件受理与处置 / 129
第四节	全模式社会服务管理的技术架构 / 131
第五节	全模式社会服务管理的工作规划 / 132

创新篇： 指数化社会信用评价体系

第十二章	“朝阳城市信用指数”的编制原理与总体运行 / 139
第一节	“朝阳城市信用指数”编制原理 / 139
第二节	2008 年“朝阳城市信用指数”监测分析结果 / 142
第三节	2009 年“朝阳城市信用指数”监测分析结果 / 147
第四节	2010 年“朝阳城市信用指数”监测分析结果 / 169
第十三章	八大责任主体环境状况信用评价分析 / 197
第一节	朝阳区街道办事处系统城市环境问题发案情况分析 / 197
第二节	朝阳区地区办事处系统城市环境问题发案 情况分析 / 204
第三节	区政府职能部门城市环境问题发案情况分析 / 210
第四节	朝阳区社区系统城市环境问题发案情况分析 / 216
第五节	朝阳区行政村系统城市环境问题发案情况分析 / 220
第六节	朝阳区“门前三包”单位城市环境问题发案情况分析 / 224
第七节	朝阳区物业小区城市环境问题发案情况分析 / 230
第八节	朝阳区开发建设单位城市环境问题发案情况分析 / 235
第十四章	朝阳区重点地区城市环境状况信用评价分析 / 238
第一节	奥运村地区办事处辖区城市环境状况分析 / 238

第二节 香河园街道办事处辖区城市环境状况分析 / 243

第三节 建外街道办事处辖区城市环境状况分析 / 247

第四节 呼家楼街道办事处辖区城市环境状况分析 / 251

第五节 望京街道办事处辖区城市环境状况分析 / 254

第六节 崔各庄地区办事处辖区城市环境状况分析 / 259

比较篇：不同国家和地区城市管理模式比较

第十五章 纽约：自我约束型的城市管理模式 / 269

第一节 纽约城市管理的政府行为 / 269

第二节 纽约城市管理的自我约束 / 273

第十六章 东京：寻找城市管理问题的新模式 / 277

第一节 东京的垃圾处理 / 277

第二节 日本智能交通 / 280

第十七章 巴黎：古典与现代交融的城市管理模式 / 283

第一节 古城改造 / 283

第二节 环境整治 / 284

第三节 交通管理 / 287

第十八章 伦敦：城市生态建设的探索模式 / 288

第十九章 新加坡、中国香港地区：以民为本的行政管理模式 / 291

参考文献 / 295

后 记 / 297

附件 / 299

“门前三包”责任单位立案、处置、结案标准

社会服务管理系统事件立案、处置、结案标准（略）（暴露垃圾部分）

社会服务管理系立案、处置、结案标准（略）（人口部分）

理论篇：理论创新与突破



第一章

朝阳区城市管理的历史沿革

第一节 城市管理的内涵和功能

城市管理是指以城市这个开放的复杂系统为对象，以城市基本信息流为基础，运用决策、计划、组织、指挥、协调、控制等一系列机制，采用法律、经济、行政、技术等手段，通过政府、市场与社会的互动，围绕城市运行和发展进行的决策引导、规范协调、服务和经营行为。广义的城市管理是指对城市一切活动进行管理，包括政治的、经济的、社会的和市政的管理；狭义的城市管理通常就是指市政管理，即与城市规划、建设及运行相关联的城市基础设施、公共服务设施和社会公共事务的管理。^①

现代城市管理理论认为，城市管理的职能主要包括：一是城市导引。指在认识城市发展客观规律的基础上，通过城市发展战略和城市规划的制定与主流文化的培育，对城市经济、政治、社会、文化的发展进行方向性引领的城市管理职能。城市导引的主要形式包括战略导引、规划导引和文化导引三个方面；其软件系统的主要载体有战略、规划、计划、指示等文件。二是城市规范。是指根据城市导引的要求通过成文的法规、政策、条例、规章和不成文的风俗、道德、习惯等，对城市各主体的行为进行约

^① 宋刚. 复杂性科学视野下的城市管理三维结构 [J]. 城市发展研究, 2007 (6)

束、校正、协调与预警的一项基础性管理职能。它为城市导引和城市治理职能的实施提供依据，为城市各类主体行为提供规则，对城市有序发展及其速度和质量至关重要。三是城市治理。是根据城市导引和规范的要求，采取经济的、行政的、法律的手段和方法，对城市经济、社会、环境等方面的无序现象、问题和矛盾，进行以有序化为目标的整治、矫正、调理的综合性经常性管理职能。包括城市经济运行的治理、城市社会治理、城市环境治理等。四是城市服务。指通过制度、政策调整和物质、文化条件的创造和改善，进行供给和帮扶的公益性管理职能。包括完善城市设施建设服务、加强为企事业发展的综合服务、加强对居民生活综合服务、加强城市科学文化普及教育卫生服务等。五是城市营销。是指运用现代营销理论提升城市竞争力的城市经济发展与城市形象的管理职能。^①

第二节 朝阳区城市管理概况

《北京城市总体规划（2004—2020）》对朝阳区的定位是：“朝阳区是国际交往的重要窗口，中国与世界经济联系的重要节点，对外服务业发达区，现代体育文化中心和高新技术产业基地。”上述功能定位为朝阳区城市发展确定了目标。^②朝阳区城市管理的发展经历了四个阶段。第一阶段——摸索期。从2005年7月开始，是以城市物件和案件统计、归纳、监督为中心的数字化城市管理起步阶段。第二阶段——提升期。从2007年9月开始，这一时期朝阳区以举办奥运会为契机，是将城市物件、案件、环境的数字化监督与信用评价管理相结合的阶段。第三阶段——全面发展期。始于2010年6月，在奥运会后，朝阳区在过去城市管理的基础上加入了城市精神文明建设的新内容，是数字化城市综合监督管理阶段。第四阶段——朝阳模式形成期。始于2010年10月，朝阳区为了打造现代化国际都市开始实施“全模式社会服务管理系统”，这是朝阳区城市创新管理阶段。

① 刘文俭. 现代城市管理论纲 [J]. 现代城市研究, 2008 (3)

② 杨宏山, 齐建宗. 数字化城市管理模式. 北京: 中国人民大学出版社, 2009