

Report on
SOCIAL GOVERNANCE RESEARCH
of Xicheng, Beijing



北京市西城区 社会治理研究报告

连玉明◎主编

北京市西城区 社会治理研究报告

连玉明◎主编

图书在版编目(CIP)数据

北京市西城区社会治理研究报告 / 连玉明主编. ——
北京: 当代中国出版社, 2016.9
ISBN 978-7-5154-0708-1

I. ①北… II. ①连… III. ①社会管理—研究报告—西城区 IV. ①D671.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 158793 号

出 版 人 曹宏举
责任编辑 李一梅
责任校对 康 莹
装帧设计 胡 凯
出版发行 当代中国出版社
地 址 北京市地安门西大街旌勇里 8 号
网 址 <http://www.ddzg.net> 邮箱: ddzgcbs@sina.com
邮政编码 100009
编 辑 部 (010)66572264 66572132 66572154 66572180
市 场 部 (010)66572281 或 66572155/56/57/58/59 转
印 刷 北京艺堂印刷有限公司
开 本 787 毫米 × 1092 毫米 1/16
印 张 20.5 印张 256 千字
版 次 2016 年 9 月第 1 版
印 次 2016 年 9 月第 1 次印刷
定 价 48.00 元

版权所有, 翻版必究; 如有印装质量问题, 请拨打 (010) 66572159 转出版部。

西城智库报告编委会组成名单

西城智库报告编委会

主 任	卢映川	王少峰			
副 主 任	刘跃平	杜灵欣	王力军	章冬梅	程 军
	王 旭	王都伟	孙 硕	王 鹏	陈 宁
	曹全民	郑 然	张 明	李 岩	杜黎彬
	姜立光	吴向阳	王瑞珠	蔡慧永	董常青
编 委	(按姓氏笔画顺序排列)				
	丁大伟	王乐斌	王建华	艾 丽	田 迪
	刘成东	安学军	许晓红	杨 秋	岑运东
	张小来	郁 治	周爱峰	庞成立	官 浩
	倪 锋	焦 扬	靳 真	缪剑虹	

西城智库报告编写组

总 策 划	孙 硕	连玉明	朱颖慧		
主 编	连玉明				
执 行 主 编	朱颖慧	刘俊华			
副 主 编	高继龙	邢旭东			
核心研究人员	连玉明	朱颖慧	刘俊华	高继龙	邢旭东
	秦坚松	李英才	梁 语	侯新伟	朱 华
	吴 佳	翟萌萌	姜思宇	孟芳芳	赵 昆
	王彬彬	王康骞	赵清松	黄晓洁	
特约研究员	(按姓氏笔画顺序排列)				
	王 冉	王 琪	白时嘉	朱永明	刘玉博
	宋 扬	张 悦	黄 炎		

:::目录:::

导 论 // 001

第 1 章 背景篇 // 007

“四个全面”战略布局与社会治理现代化 // 009

“四个中心”战略定位与首都社会治理新要求 // 031

“四个服务”战略要求与西城区社会治理再创新 // 042

第 2 章 实践篇 // 061

从“全响应”网格化社会服务管理模式看西城区社会治理体系
创新 // 063

从社会组织、社区建设、公共服务三大领域的重要突破看西城
区社会治理制度创新 // 084

从 5 个街道 10 个方面的 100 个亮点工作看西城区社会治理能
力提升 // 106

第3章 案例篇 // 149

德胜街道：家园共治、问题共答 // 151

什刹海街道：“四环市场”平稳“撤市”的公共治理实践 // 156

西长安街街道：“四度”营造“百姓生活服务中心” // 162

大栅栏街道：“互联互促、互补互动”社会动员新格局 // 167

天桥街道：城市管理精细化 // 176

新街口街道：“六位一体”文保区精细化管理模式 // 185

金融街街道：规划引领公共服务体系建设 // 191

椿树街道：“分级分类、分区分片”管理法 // 199

陶然亭街道：民主协商铸就社会治理长效机制 // 203

展览路街道：“三位一体”社会动员体系和能力建设 // 207

月坛街道：“四个创新”强化社会治理 // 215

广内街道：多元化体系筑牢养老工程基石 // 223

牛街街道：“四抓”促党建，服务惠民生 // 229

白纸坊街道：“五桥”共建服务型街道 // 236

广外街道：“四社联动”助推治理服务创新 // 249

第4章 经验篇 // 257

经验：“四化并联”是西城区社会治理体系的价值核心 // 259

启示：“五治并举”是西城区打造社会治理升级版的基本方向 // 269

展望：将大数据思维融入政府治理是社会治理发展的必然选择 // 293

2013 年，中国人均 GDP 突破 7000 美元，中国正式进入中等收入国家行列。中国的经济从高速增长阶段转为中高速增长阶段，中国的经济发展进入了新常态，如何避免在未来十年内陷入中等收入陷阱，成为非常重要的战略任务。伴随着经济发展的新常态，中国的社会建设领域面临着前所未有的挑战，社会结构发生了重大变化，利益格局面临着深刻调整，社会需求、社会心态等出现了新的特点，中国经济社会发展进入“新常态”，一些新矛盾、新问题逐渐浮出水面，中国社会进入了社会矛盾多发期和集中凸显期，在人口、就业、社会保障等方面面临着严峻挑战。如何协调现阶段的利益关系，维护社会的和谐稳定，是我们需要面对的挑战，对推进国家治理体系和治理能力现代化提出了新的、更高的要求。2014 年 2 月 26 日，习近平总书记在考察北京时提出“四个中心”的定位，同年，京津冀协同发展上升为国家战略，这些外部大环境对首都的社会治理工作也提出了更高的要求，过去那种单纯依靠政府的社会管理理念和手段已经不能适应，必须运用新的治理理念和治理方式解决新问题。

西城区是首都核心功能区之一，是全国政治、文化和对外交往中心等职能的主要承载地，经济发展水平高，城市环境标准高，安全稳定压力大，承担着“四个服务”的职能。2010年北京市区划调整后，西城区的区域特点和功能定位进一步明确，在建设国际一流和谐宜居之都的过程中承担着重要作用，西城区的社会治理举足轻重，任重道远。

西城区社会治理创新：一套模式、三个突破、100个亮点

面对服务管理难度不断增大的新形势、新情况，西城区委、区政府坚持问题导向，以首善的标准、创新的思维积极探索社会建设的有效途径。其创新实践突出体现在一个模式、三大突破和一系列亮点工作上。一是在全区层面上，西城区提出了一套创新模式，打造了以需求为导向、以服务为核心、以群众参与为基础、以信息化手段为支撑、以街道统筹为重点社会多元主体共同参与的“全响应”网格化社会服务管理模式。二是在部门层面上，西城区积极创新治理理念，创新工作方法，在民生保障、促进公共服务、激发社会活力、建设和谐社区领域取得了许多重要突破。三是在街道层面上，西城区坚持“抓街道、街道抓”，各街道创造性地开展工作，规定动作准确到位，自选动作亮点纷呈，社会治理能力和水平显著提高。

西城区社会治理的创新实践在治理理念、治理方式和治理格局三个方面实现了重大转变。首先，理念上从管理主导向服务主导转变。西城区的社会治理把群众满意不满意作为衡量工作的根本标准，强调以人为本，服务为先，寓管理于服务之中，由强制管理向主动服务转变，

体现了实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益的服务宗旨。其次，治理方式上由自上而下向自下而上转变。改变传统的“下级围着上级转、部门围着领导转”的工作方式，通过不断完善全响应网格化社会服务管理体系，将人、地、事、物、组织纳入网格进行统一服务和管理，加强了城市管理部门之间的联动，居民的诉求能在第一时间得到感知、传递、处理和反馈，社会多元主体的多样化服务需求得到了满足。第三，治理格局上由一元管理向多元参与转变。社会治理的主体由单一主体变为多元主体，引导社会组织服务民生，开放共享单位内部优质资源解决民生问题，有效弥补了政府公共服务资源的不足，加强居民自治、自我服务、自我管理，营造了“社会服务管理人人参与、和谐发展成果人人共享”的社会氛围。

“四化并联”推动治理体系和治理能力建设

西城区社会治理实践之所以能够取得较为成功的经验，最关键的是它构建起了一个“四化并联”的社会治理体系，“四化并联”即治理理念人性化、治理主体多元化、治理手段信息化和治理单元网格化。这一体系既符合西城发展实际，又契合了社会治理体系和治理能力现代化的发展要求，为探索超大城市基层治理体系与治理能力现代化建设做出了重要贡献。

一是以需求和服务为导向，社会治理理念人性化。多年来，西城区坚持以“四个服务”引领地区发展，强化服务意识，以创建服务型党组织、服务型政府、服务型机关、服务型社区为抓手，以改革为动力，深入推进行政管理体制改革的，政务服务更加便捷高效，公共服务社会化、专业化、市场化体系更加完善，公共服务提供机制更加多元，居

民生活更便利，“访民情、听民意、解民难”成为长效工作制度，形成了围绕问题抓整治、围绕矛盾抓预防、围绕需求抓服务的工作局面，以服务为核心的治理理念正逐步内化成为西城区社会治理工作的基本价值。

二是以党建带动社会共建，社会治理主体多元化。西城区充分发挥党的政治优势，加强党的基层组织建设，以党建带共建，进一步提高区域化党建水平，党委领导下政府、社会 and 居民多元共治的格局逐步成为社会治理的主体框架，社会治理体系日趋完善，以区域化党建为载体，构建起“一中心多基地”社会组织建设工作体系，扩大社会组织服务民生的范围和途径，促进社会组织服务民生能力不断提升。逐步构建了社区党委领导下的居民自治体系，有效调动了社区居民参与社区事务管理的积极性，大力支持居民群众通过自治解决现实问题。逐步形成以全参与、全覆盖、全响应为特点的综合治理体系，动员全社会的力量来协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会公正、应对社会风险、保持社会稳定。

三是以“全响应”系统为平台，社会治理手段信息化。西城区着力建设城市管理、社会管理、行政管理、社会服务、应急处置五位一体的“社会服务管理工作体系信息化支撑系统”，实现社会服务管理全覆盖、全感知、全时空、全参与和全联动。在社会服务管理工作体系信息化支撑系统下，管理和服务的众多资源得以整合，政府组织、社会组织、企业组织和居民群众通过“全响应”共同参与社会服务和管理，初步实现了社会治理大联动。

四是以精细化管理、精准化服务为目标，社会治理单元网格化。西城区将全区划分为1623个网格，每个网格责任区按照“基础力量一员一格，专业力量一员多格，响应力量多员一格”的要求配备人员力量，全区3573名社区工作者、2200名综合协管员、31000名楼门院长、街

道的科级以上干部及公安、防火、工商等相关执法职能部门将工作力量下沉到网格。网格成为党组织领导下政府、社会、居民共同治理社会的基本单元，实现了社会治理的“网格化”全域渗透。

“五治并举”完善社会治理格局

社会治理关键在治，这个“治”，包括共治、善治、自治、德治和法治。这五个“治”不是孤立的、零碎的，而是有机的、统一的整体。

“五治并举”是社会治理的基本方向，是城市现代化治理体系与能力建设的基本方向，是系统治理、综合治理、依法治理、源头治理的具体实现形式，也是新时期创新社会治理方式构建多元参与、良性互动的社会治理格局的创新举措。

“共治”就是共同的社会治理，这个共同体包括政府主体、市场主体和社会主体。共治的关键是整合资源、整合力量和整合利益。共治是多元社会主体通过协商民主等手段发起集体行动以实现共同利益的过程；善治强调公共利益最大化的管理过程。

“善治”的过程其实就是三个转变过程：第一，从“善政”向“善治”转变，通过政府、市场、社会的良性互动，特别是发挥市场组织和社会组织的作用，完善“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的社会治理格局；第二，从“发展型政府”向“服务型政府”转变，把政府的主要精力和主要工作放在改善民生和维护社会公平上来；第三，从“大政府”向“大社会”转变，依法限制政府权力，不断扩大公众参与，加快建设现代社会，实现社会共同治理。

基层“自治”是实现社会民主法治的基础，基层自治制度是社会治理的基本制度。基层自治的本质是基层群众自己决定自己的事情，

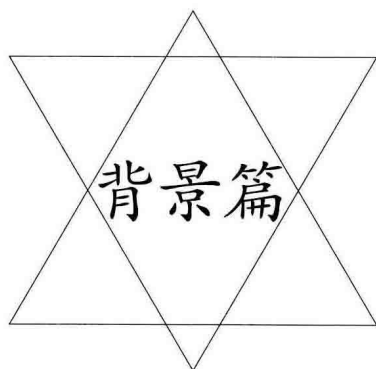
自己办理自己的事务，自己预算自己的事项，自治是基层民主的重要实现形式。

“德治”是确立有利于社会发展的社会价值观基础，以建立有利于国家强盛与人民幸福的社会隐秩序。德是一种精神、一种文化、一种价值观。社会治理的核心是公民治理，强化规则意识，倡导契约精神，弘扬公序良俗，是公民治理更是依法治理的道德底蕴所在。

“法治”思维强调以权利义务为中心，运用法治思维和法治方式创新社会治理，才能更好地统筹社会力量、平衡社会利益、调节社会关系、规范社会行为，实现维权与维稳的统一，实现社会既生机勃勃又井然有序深刻变革的。

西城区要发挥首善城区的引领、示范作用，创新社会治理方式，完善社会治理体系，提升社会治理能力，为建设国际一流和谐宜居之都做出贡献，就必须坚持“五治并举”，系统思考，科学谋划，解放思想，创新驱动，变压力为动力，主动把握社会新常态的新形势、新要求，打造全民参与的社会治理平台，充分整合党委、政府、企业、社会、公众的力量，全面推进社会治理体系和治理能力现代化建设进程，为超大城市中心城区社会治理创新走出一条可借鉴之路。

第1章



背景篇

“四个全面”战略布局与社会治理现代化

“全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党”是以习近平总书记为总书记的党中央从坚持和发展中国特色社会主义全局出发提出的战略布局，是党中央治国理政的总方略，是实现“两个一百年”奋斗目标、走向中华民族伟大复兴中国梦的“路线图”。作为实现全面建成小康社会战略目标的三大战略措施之一，全面深化改革的总目标是“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”，创新社会治理方式，提升社会治理水平，推动社会治理体系与治理能力现代化是国家治理体系与治理能力现代化的重要组成部分。

国家治理体系与治理能力现代化

2014年2月17日，在中央党校省部级主要领导干部学习贯彻十八届三中全会精神全面深化改革专题研讨班开班仪式上，中共中央

总书记、国家主席、中央军委主席习近平在开班式上发表重要讲话强调，必须适应国家现代化总进程，提高党科学执政、民主执政、依法执政水平，提高国家机构履职能力，提高人民群众依法管理国家事务、经济社会文化事务、自身事务的能力，实现党、国家、社会各项事务治理制度化、规范化、程序化，不断提高运用中国特色社会主义制度有效治理国家的能力。“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”是全面深化改革的总目标，只有实现国家治理体系和治理能力的现代化，才能为市场经济、民主政治、先进文化、和谐社会和生态文明的建设和发展提供制度保障，才能进一步完善和发展中国特色社会主义制度。

国家治理体系及治理能力现代化的提出具有深刻的历史意义，它将从根本上改变政府与社会关系，改革管理体制，并拓宽中国的发展道路。国家治理体系和治理能力是一个国家制度和制度执行能力的集中体现。国家治理体系是在党的领导下管理国家的制度体系，包括经济、政治、文化、社会、生态文明和党的建设的各领域体制机制、法律法规安排；国家治理能力则是运用国家制度管理社会各方面事务的能力，包括改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面。国家治理能力体现的是国家在改革发展稳定、内政外交国防、治党治国治军等各个方面运用国家制度管理社会各方面事务的能力，治理能力现代化有利于使之相互协调、共同发展。国家治理体系是一种纵向思考，由经济、政治、文化、社会和生态五大部分构成，是党领导人民管理国家的制度体系，是一整套紧密相连、相互协调的国家制度，包括多元的治理主体、治理手段及治理机制。

当前，全面深化改革已经到了攻坚阶段，突破利益固化藩篱，破除体制机制弊端，创新基层社会治理，需要强有力的治理体系和治理能力予以推进和保障。“治理体系”是“治理能力现代化”的前提和

基础，“治理能力现代化”是“治理体系”的目的和结果，要想实现真正的治理能力现代化，首要任务是建立健全一套完整、合法、有效的“国家治理体系”。国家治理体系和治理能力是一个相辅相成的有机整体，有了好的国家治理体系才能提高治理能力，提高国家治理能力才能充分发挥国家治理体系的效能。国家治理能力是国家治理体系在实践中的绩效彰显，是检验国家治理体系是否科学、合理的重要杠杆。国家治理体系是治理能力现代化的前提和基础，国家治理能力是治理体系现代化的目的和结果。

实现治理体系和治理能力现代化是一个长期过程

现代化的国家治理体系是一个有机的、协调的、动态的和整体的制度运行系统。它具备以下几个方面的特征：一是公共权力运行的制度化和规范化。它要求政府治理、市场治理和社会治理有完善的制度安排和规范的公共秩序，国家机制、市场机制、公民社会机制的互相支撑与平衡。二是公共政策和公共治理的民主化。公共治理和制度安排都必须保障主权在民或人民当家做主，所有公共政策要从根本上体现人民的意志和人民的主体地位，体现民主与效率的相互补充与协调，且有利于提高行政与经济效益。三是法治与德治的有机统一，即宪法和法律成为公共治理的最高权威，在法律面前人人平等，不允许任何组织和个人有超越法律的权力，宪法与法律成为公共治理的最高权威，社会契约和价值认同成为公共治理的社会土壤。四是行政效率和经济效益的协调双赢，即国家治理体系应当有效维护社会稳定和社会秩序，从中央到地方各个层级，从政府治理到社会治理，各种制度安排作为一个统一的整体相互协调，密不可分。

实现国家治理体系和治理能力两个层面的现代化，是一个复杂的长期的过程，既不可能一蹴而就，也不可能一劳永逸，需要付出长期