



全国社区治理和服务创新实验区

社区治理与服务创新的 “天宁模式”

本书编委会 编

SHEQU ZHILI YU FUWU CHUANGXIN DE
TIANNING MOSHI



人民出版社

SHEQU ZHILI YU FUWU CHUANGXIN DE
TIANNING MOSHI

社区治理与服务创新的 “天宁模式”

《社区治理与服务创新的“天宁模式”》编委会 编



人 民 教 育 出 版 社

责任编辑:夏 青

图书在版编目(CIP)数据

社区治理与服务创新的“天宁模式”/《社区治理与服务创新的“天宁模式”》编委会 编. —北京:人民出版社,2016.7

ISBN 978-7-01-016351-2

I. ①社… II. ①社… III. ①社区管理-研究报告-常州市②社区服务-研究报告-常州市 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 137923 号

社区治理与服务创新的“天宁模式”

SHEQU ZHILI YU FUWU CHUANGXIN DE TIANNING MOSHI

《社区治理与服务创新的“天宁模式”》编委会 编

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京汇林印务有限公司印刷 新华书店经销

2016 年 7 月第 1 版 2016 年 7 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:17.25

字数:300 千字

ISBN 978-7-01-016351-2 定价:42.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

本书编委会

主 编 宋建伟

副主编 许小波 韦东生 蔡 旭 舒 文 沈月芬
管黎芳 林闽钢

编 务 尤维萍 陈一峰 潘 馨 田耀芬 刘惠萍

序

侯学元

翻开《社区治理和服务创新的“天宁模式”》书稿，亲切感油然而生。我曾长期分管社区建设工作，心里装着一本江苏社区建设的“大事记”，对社区治理一直很关注，也有很深的感情。关于社区重要性的阐述很多，如“社区是群众安居乐业的家园”、“社区是巩固党的执政基础的重要基石”，等等。对于我而言，这些不仅仅是一句论述、一句口号，更是发自内心的感受和体会。常州市天宁区专门就社区治理工作进行研究，总结提炼“天宁模式”，很有意义，很有价值。

自从滕尼斯使用“社区”一词以来，社会学界对社区的定义有很多争论，有的强调文化共同，有的强调地域共同。按照我的理解，现阶段我们所讲的社区，地域共同是外在表象，文化共同是内在本质，两者缺一不可。大家在同一地域共同生活，共建共享，是社区的本质。天宁区在设计社区治理和服务创新的总思路时，准确地抓住了社区这一本质，从社会治理、整体性服务、业务流程再造等理论中汲取养分，对接国家治理体系和治理能力现代化的总体要求，把服务居民、多元共治、自治管理、互助分享等纳入社区治理的基本框架，抓住了社区治理的核心要素。

在明确社区治理基本思路的基础上，天宁区成立区委社区工作委员会，形成区委统筹谋划、各部门协同参与、街道具体实施的社区治理体制，着力构建群众需求导向的社会服务体系和灵活高效的“三社联

动”机制，有效增强了社区服务能力，提高了群众满意度，走出了一条具有天宁特点的社区发展道路。由于工作的原因，我曾多次调研天宁的社区建设，感觉“天宁模式”确实有独到的地方，让我感受最深的有两个方面：一是在做实服务上有很多值得借鉴的地方，如需求导向的定位机制、即时响应的干预机制、全方位的评估机制等，都是直接指向群众满意度，这就抓住了社区治理的根本。二是把融合、联动的思维引入社区治理，如在社区党建中推动网格互融、服务联做、教育联动、制度联建、问题联议；又如深化拓展社区、社会组织、社会工作人才“三社联动”内涵和外延，探索打造“社区+”平台，整合优化“三社”及社区养老、社区救助、防灾减灾、文体教育、医疗卫生等资源，促进社区服务提质增效。这些做法，都是融合发展思维在社区治理领域的生动实践。

社区治理，其内涵是如此的丰富，其创新的天地是如此的广阔。抓社区建设，千头万绪，到底从哪里入手呢？“天宁模式”给我们的深刻启示就是以项目推进。天宁区实施社工队伍发展行动计划、社会组织培育行动计划、社区服务数字化行动计划、社区和谐促进行动计划和社区治理效能提升行动计划，使社区治理找到了抓手。深思这“五大行动计划”，再一次体现了融合发展的思维，每一项行动都是环环相扣、互相联系、整体推进，如在实施社工队伍发展行动计划时，着力推进社工服务与网格化相结合、与联动指挥平台相结合、与志愿者队伍相结合；在实施社区服务数字化行动计划时，着力打造民生联动平台，将公共服务、社会保障、经济建设、矛盾调处等事项整合到一个信息平台。这些举措，使“融合”从思维层次落实到操作层次，值得总结推广。

社区遍布城乡，数量庞大，打造盆景容易，整体推进则需要下一番苦功夫，还要有相当的智慧和能力。“天宁模式”向我们展示了一幅每个街道、每个乡镇乃至每个城乡社区统筹发展、百花齐放的画面。天宁街道的“树根型”自治、社区文化建设，茶山街道的社区服务平台建设、社工队伍建设，红梅街道的“三社联动”服务圈，兰陵街道的精

细化社工服务和公益项目，雕庄街道的“益团队”、“益基金”、“益帮站”、“益服务”，青龙街道由居民组建“和谐促进会”，郑陆镇“减负强自治”，等等，在共同体现参与、共治、分享等社区治理的基本因子的同时，真是“各有各的精彩”。天宁区呈现的社区治理整体提升、全面推进的现实模样，其背后体现的是区委、区政府真正把社区治理摆在重要位置，抓得紧、抓得细、抓得实。

通读书卷，深深地体会到，天宁区作为“全国社区治理和服务创新实验区”，紧紧围绕“提高群众满意度”的实验目标，做了很多的“实验”，也有不少收获。把这些体会和收获记录下来，供学习研究，供实践参考，是一件很有意义的事情。

社区虽小，但社区治理的学问很深，有太多的东西值得寻味、值得深思、值得探讨。这里从自己的工作实践出发，谈谈对“天宁模式”的思考，仅作“掩卷杂谈”。

(江苏省民政厅厅长)

2016年4月8日

前 言

宋建伟

常州，别称“龙城”，是长江文明和吴文化发源地之一。天宁区位居常州市中心区域，因一千三百多年历史的“东南第一丛林”天宁禅寺坐落其间而得名。区内人文雅士荟萃、风景名胜汇聚，有建于南齐建元年间的文笔塔，苏东坡终老地藤花旧馆，“江南名人第一巷”青果巷等。天宁区交通便捷，资源丰厚，集聚了全市优质的教育卫生、金融商务、现代通信等公共资源。2015年，新一轮行政区划调整后，全区总面积154平方公里，辖1个省级经济开发区、1个中心镇和6个街道，常住人口69万。

改革开放以来，天宁经济社会取得跨越式发展，成为常州市对外门户和城市核心区。到“十二五”期末，全区生产总值635亿元，一般公共预算收入44.8亿元；产业结构调整实现新跨越，服务业占比达68%；城乡居民收入大幅增长，人均GDP超过1.6万美元。“十三五”期间，天宁区将紧紧围绕“迈上新台阶、建设新天宁”总目标，深入践行创新、协调、绿色、开放、共享五大发展理念，全力建设“经济强、百姓富、环境美、社会文明程度高”的“品质新天宁”。

对建设“品质新天宁”这一目标的认识，我们也经历了一个发展过程。伴随着三十多年的经济高速增长，天宁区的老百姓获得了实实在在的好处，生活水平得到提高，生活质量有了改善。但天宁作为中心区，又是老城区，经济结构转型比较早，城市化进程也较快，经济和社

2 社区治理与服务创新的“天宁模式”

会发展中的各种问题也较早地集中暴露出来，如何协调经济和社会发展的问題摆在我们面前，特别是如何把经济发展转化为社会发展，同时进一步用社会发展来推动经济发展再上新台阶，全面提高全区老百姓的获得感，成为天宁区委区政府的核心议题。

我们认为，社区是社会发展和治理的基础平台，已日益成为各项政策的落实点、各种利益的交汇点、各类组织的落脚点和各方矛盾的集聚点，成为创新社会治理、满足“人的需求”的重要突破口。建设“品质新天宁”，我们选择把社区治理和服务创新作为重要抓手、有效载体来统筹推动，常抓不懈。

社区建设和发展没有现成的规律可循，需要创新办法来破解，天宁区申报创建国家“社区治理和服务创新实验区”，正是“摸着石头过河”的最好选择。2013年12月9日，我带队参加了民政部第二批“全国社区治理和服务创新实验区”的申报会，结合区情，我们提出了“构建以群众需求为导向和高效灵活适用的三社联动机制，增强社区服务力，提高群众满意度”的实验主题。专家评审组对天宁区申报的实验主题、目标、路径予以肯定，并对天宁在社区治理体制机制改革、管理服务创新举措、社会组织公益创投等方面已取得的成效给予了高度评价。申报过程中，其他地区好的思路和做法，也让我们更坚定了信心、明确了方向。

在创建实验区的起步阶段，天宁区委区政府深刻地认识到：提升社会建设水平，关键在基层，落脚点在社区。社区是社会领域各项改革的突破口，需要全面推进改革，深入研究重点难点问题，用新的理念、思路和办法化解新问题；要坚持问题导向，既加快经济转型发展，又毫不松懈地推进社区治理，切实把社区治理和服务创新作为根本性、全局性和战略性任务来抓。

实验区工作推进近三年来，天宁区委区政府谋共识、聚合力，取得了令人欣喜的成效。概括起来具备“五个一”特征：一是有一个统筹协调的管理体制（社区工作委员会）；二是有一个整体的规划（“五大行

动计划”：社工队伍发展行动计划、社会组织培育行动计划、社区服务数字化行动计划、社区和谐促进行动计划和社区治理效能提升行动计划）；三是有一个领先的信息化平台（社会治理联动指挥平台）；四是有一支规模大、专业化的社工队伍；五是我们把老百姓的满意度作为社区治理和服务创新的出发点和落脚点，形成了一个“力往基层使、人往基层走、服务向基层延伸、资源向基层集中”的良好格局，社区服务能力大幅度提升，社区居民满意度大大提高，社会和谐、社区善治的景象不断呈现。

通过三年来的努力，我们强烈感受到：社会建设是一个长期的过程，创新社区治理和服务是时代赋予我们的使命，探索天宁区社区治理和服务的发展模式只有起点没有终点。在今后的发展中，必须始终坚持以人为本、民生为上的理念和追求，把解决人民群众最现实、最直接、最关心的问题作为天宁区发展的核心理念，把人民群众的新期待作为我们下一步的工作目标，蹄疾而步稳地建设“强富美高”品质新天宁。

（常州市天宁区委书记）

2016年4月6日

目 录

序.....	侯学元 1
前 言.....	宋建伟 1

第一部分 求索之阔·路径创新篇

一、改革发展思路.....	3
(一) 社区治理和服务创新的理论定位	3
(二) 社区治理和服务创新的现实定位	17
(三) 社区治理和服务创新的模式比较	26
(四) 天宁区社区治理和服务创新的体制机制	52
(五) 天宁区社区治理和服务创新的主要特点	60
二、改革发展举措.....	64
(一) 统筹谋划,形成治理合力	天宁区委社区工作委员会 64
(二) 党建筑基,强化组织引领	天宁区委组织部 69
(三) 成风化人,积淀文化品牌	天宁区委宣传部 75
(四) 多元协调,共建平安家园	天宁区社会治安综合治理委员会办公室 79
(五) 谋局布子,夯实基础建设	天宁区发展和改革局 83
(六) 深处扎根,持续启智聚力	天宁区教育文体局 87
(七) 资金保障,助力社区建设	天宁区财政局 91
(八) 三化同步,打造惠民平台	天宁区人力资源与社会保障局 94

- (九) 建网兜底, 护航百姓健康天宁区卫生和计划生育局 98
- (十) 三位一体, 促进物业为民天宁区房产管理局 102

第二部分 扬帆之远·“五大行动”篇

一、社工队伍发展.....	107
(一) 创新模式, 推“成长型”社工发展	107
(二) 提升服务, 促“全科型”社工成长	111
(三) 整合资源, 谋“全治理”服务嬗变	114
二、社会组织培育.....	117
(一) 凸显服务功能, 全面融入社区发展	117
(二) 打造多级平台, 强化持续升级动力	119
(三) 优化资源配置, 建构大枢纽大服务	122
三、社区服务数字化.....	124
(一) 创建联动平台, 实现信息有效沟通	124
(二) 完善传导机制, 对接民生热点难点	126
(三) 坚持问题导向, 升级服务管理 4.0	128
(四) 锁定分级目标, 形成立体管理格局	130
四、社区和谐促进.....	133
(一) 警社互动无缝隙, 法律服务全覆盖	133
(二) 协调平台多层次, 利益冲突早干预	136
(三) 民主协商谋共识, 社区自治常态化	140
(四) 精细服务铸品质, 多元供给提效率	144
五、社区治理效能提升.....	149
(一) 激发三社新活力, 引领社区新常态	149
(二) 紧扣民生新需求, 倒逼服务上台阶	153
(三) 瞄准治理大跨越, 走向善治新格局	157

第三部分 和谐之美·实践亮点篇

一、七彩·板块	163
(一) 郑陆镇:减负增效村村“气象新”	163
(二) 雕庄街道:紧扣幸福共创“宜居城”	169
(三) 青龙街道:产城融合提升“获得感”	175
(四) 茶山街道:夯基提质激发“新活力”	180
(五) 红梅街道:还权赋能培育“家文化”	184
(六) 天宁街道:攥指成拳自治“树根型”	189
(七) 兰陵街道:资源共享区域“共建化”	194
二、缤纷·社区	200
(一) 牟家村:法治文化风,小村大气象	200
(二) 采菱社区:服务“邻”距离,幸福来“安”居	205
(三) 青竹苑社区:多元来共治,提升获得感	209
(四) 丽华一村社区:党员先锋岗,小区一家亲	214
(五) 同济桥社区:服务更专业,社群心连心	218
(六) 金百花园社区:构建“家文化”,弘扬正能量	223
(七) 虹景社区:“管家”不下班,矛盾不出门	229
(八) 怡康花园社区:问题做导向,破解“急难烦”	232
(九) 浦北新村社区:幸福融“三浦”,邻里结对亲	236

附 录

(一) 天宁区社区治理和服务创新大事记	245
(二) 天宁区社区治理和服务创新相关报道	253
参考文献	257

第一部分

求索之阔·路径创新篇



一、改革发展思路

社区安则天下安，社区和则天下和。社区是社会的基本构成单元，社区治理是社会治理的基础工程，也是国家治理的基础工程，社区治理体系和治理能力现代化是国家治理体系和治理能力现代化的实现前提。因此，社区治理和服务的创新具有重大的理论价值和现实意义。

近年来，全国各地社区治理和服务创新实验区，围绕创新社区治理体制、丰富社区自治形式、完善社区服务制度、优化社区服务手段等主题，开展多层次的社区治理和服务创新实践活动，全面探索我国现代社区治理和服务体系，着力构建社区共治共享的良性社会生态，增强人民群众的获得感。

（一）社区治理和服务创新的理论定位

1. 治理理论

1989年，世界银行首次使用“治理危机”（crisis in governance）一词，之后“治理”就被广泛地应用。时逢福利国家危机，西方国家在经历了市场失灵和政府失灵后，开始把目光转向治理理论，力图用治理来克服政府和市场的失灵。

20世纪90年代以来，治理理论成了国际学术界前沿热门的研究主题，并被广泛应用于各个领域，用以分析经济、政治和社会等领域的各种公共事务的管理。人们逐渐发现，治理这一概念无论作为分析工具，

还是作为价值取向，都有着丰富而深刻的理论内涵和学术价值。

治理理论的主要创始人之一美国学者詹姆斯·N. 罗西瑙 (J. N. Rosenau), 将治理概括为一系列活动领域里的或隐或显的规则, 更依赖于主体间重要性的程度, 而不仅是正式颁布的宪法和宪章, 并且认为治理是指一系列活动领域里的管理机制, 是一种由共同的目标支持的活动, 这些活动的管理主体不一定是政府, 也不需要依靠国家的强制力来实现。它强调政府与社会各种组织的合作, 各种社会的、私人的机构只要得到市民的认可, 就可以在不同的层面和范围成为公共事务的权力中心, 它既包括那些正式的、官方的机制, 同时也包括非正式的、非官方的机制。^①

在关于治理的各种定义中, 全球治理委员会于 1995 年发表的一份题为《我们的全球伙伴关系》的研究报告, 对治理作出的定义具有代表性和权威性: 治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。这既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则, 也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排。它有四个特征: 治理不是一整套规则, 也不是一种活动, 而是一个过程; 治理过程的基础不是控制, 而是协调; 治理既涉及公共部门, 也包括私人部门; 治理不是一种正式的制度, 而是持续的互动。^②

英国政治学者格里·斯托克 (G. Stoker) 在对流行的各种治理概念做了一番梳理后认为: 到目前为止, 各国学者们对作为一种理论的治理已经提出了五种主要的观点, 这五种观点分别是: 一是治理意味着一系列来自政府但又限于政府的社会公共机构和行为者; 二是治理意味着在为社会和经济问题寻求解决方案的过程中存在着界限和责任方面的模

① 参见 [美] 詹姆斯·N. 罗西瑙:《没有政府统治的治理: 世界政治中的秩序与变革》, 张胜军、刘小林等译, 江西人民出版社 2001 年版, 第 9 页。

② 参见俞可平:《治理和善治引论》,《马克思主义与现实》1999 年第 5 期。