

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 SHANGCHENG MOSHI

中国和谐社区

——上城模式

共建、共治、共享的333+X社区大服务体系实证研究

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◎陈 微 马丽华

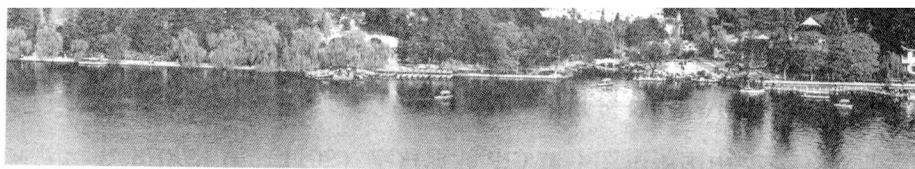
国家一级出版社
全国百佳图书出版单位



中国社会科学出版社

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 SHANGCHENG MOSHI

中国和谐社区

——上城模式

共建、共治、共享的333+X社区大服务体系实证研究

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◎陈 微 马丽华

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位



中国社会出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国和谐社区：上城模式：共建、共治、共享的 333 + X 社区大服务体系实证研究/陈微，马丽华主编. —北京：中国社会科学出版社，2011. 7

(中国和谐社区建设实践与创新书系)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 3150 - 6

I. ①中… II. ①陈…②马… III. ①区(城市)—社区—城市建设—经验—杭州市 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 129078 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

选题策划：社会管理分社

书 名：中国和谐社区：上城模式：共建、共治、共享的 333 + X
社区大服务体系实证研究

本书主编：陈微 马丽华

责任编辑：郑双梅

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)66083563 **传真：**(010)66083563

(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：中国电影出版社印刷厂

开 本：160mm × 230mm 1/16

印 张：9.75

字 数：109 千字

版 次：2011 年 8 月第 1 版

印 次：2011 年 8 月第 1 次印刷

定 价：20.00 元

总 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。

序 言

民政部基层政权和社区建设司司长 詹成付

1949年10月23日，新中国第一个居民委员会在杭州市上城区诞生，拉开了我国基层政权和居民委员会建设的序幕。经过60余年的探索和努力，基层政权和居民委员会建设取得了举世瞩目的成绩。社区规范化建设不断加强，社区服务设施显著改善，社区服务能力取得突破性进展，社区工作者服务水平明显提高，社区信息化建设得以推广，居民满意度稳步提升，新的发展理念、新的惠民政策、新的先进事迹不断涌现。实践证明，社区建设在城市社会运转中取得了无可替代的地位，社区已经成为党在基层执政之基，社会和谐稳定之根，居民群众安居之处，民生改善着力之点。

进入新时期新阶段，随着改革开放的不断深入，社会结构的深刻变化，人民群众利益需求的日益多元，社区建设进入了关键时期。一方面，社区建设要不断探索和实践，使社区建设水平与经济社会全面发展的要求相适应，与人民群众的期待和要求相符合；另一方面，社区建设离不开理论指导和实践摸索，需要不断从实践中总结创新理论成果，以先进的管理理念、专业的服务水平、深厚的理论功底，更好地提升社区建设整体水平，为社区建设的长足发展增添源源

不竭的动力。

由中国社区建设展示中心、杭州市上城区民政局和浙江树人大学联合编写的《中国和谐社区上城模式——共建、共治、共享的 333 + X 社区大服务体系 实证研究》，不仅是杭州市上城区社区建设十年以来的实践经验的回顾和总结，也是指导广大社区工作者提升为民服务水平的实用教材，具有理论性与实用性相结合的特点与优势。

新意之处在于，全书既有新颖的学术观点和理论阐述，又有前瞻性的政策研究和业务探讨，特别是能够联系当地社区建设的实际，把社区服务作为社区建设的永恒主题，创造性地构建 333 + X 社区大服务体系，全面准确地把握了国发〔2006〕14 号文件和中办发〔2010〕27 号文件的精神实质。书中阐述了 333 + X 社区大服务体系的构建框架、服务理念、管理方式等方面的最新成果，精选了实践过程中涌现的典型案例，具有创新性和成效性相结合的特点与优势。

超越之处在于，上城区作为新中国第一个居民委员会的诞生地，中国社区建设展示中心的落脚点和全国和谐社区建设示范区，始终以传承“历史第一”，争创“现实第一”，引领城市社区建设方向为使命，构建 333 + X 社区大服务体系，实现政府行政管理与社区居民自治有效衔接和良性互动，明确社区居民自治是在党组织领导下的有序自治，进一步增强社区党组织的领导核心地位，强化居委会的自治能力，形成多元化的社区服务供给体系等，这些方面不仅是当前，而且是今后相当一个时期内社区建设发展的方向，对于加强和改进社区居委会建设，推动中国社区建设再上一个新的台阶，具有重要的意义。希望更多的民政部门、社区建设的研究者能够给予关注并投身其中，以切实的行动迎接和拥抱中国社区建设大踏步前进、科学发展的新时期！

加强和创新社会管理的基础性探索

浙江省民政厅厅长 吴桂英

六十二年前，新中国第一个居民委员会在上城区诞生。六十年来，上城区勇于探索，深入开展居民自治与社区服务实践，创造出诸多经验，为我省乃至全国社区建设作出了积极贡献。在全面建设小康社会进入关键时期，经济社会发展新的五年规划起步开局，加强和创新社会管理体制的新形势下，编写出版《中国和谐社区上城模式——共建、共治、共享的 333 + X 社区大服务体系实证研究》，就构建 333 + X 社区大服务体系进行实践总结和理论阐述，这是上城区在社区建设上与时俱进的可喜探索。

当前，全国上下都在贯彻落实中央关于加强和创新社会管理的重大部署，研究创造性地做好社会管理各项工作。经过三十多年的改革开放，我省社会经济成分、组织形式、就业方式和分配方式趋于多元，社会结构由单一转向多样、由固定转向流动、由封闭转向开放，人口结构、家庭结构、就业结构、城乡结构、组织结构、阶层结构发生广泛而深刻的变化。既存在着不少“单位人”，更存在着大量“社会人”。无论是“单位人”还是“社会人”，都生活在社区，都是“社区人”，都需要通过加强社区建设，完善对“社区

人”的管理服务，做到服务到位、管理有效。正是在这一背景下，上城区提出并逐步完善了333+X社区大服务体系，通过明确政府、社区群众性自治组织、社区其他各类组织职责，既发挥政府主导作用，又鼓励和支持社会各方更加积极有效地参与社区管理服务，以充分发挥多元主体作用，使社会各方智慧竞相迸发，从而进一步提升社区自治和服务功能，这是加强和创新社会管理的基础性探索。

说它是基础性探索，原因有二。其一，社区是社会管理的基层基础。社会管理必须重心下移、夯实基础，而重心即在社区。中央多次强调，要以城乡社区为载体，以居民需求为导向，整合社会管理职能和服务资源，形成政府依法行政、社区依法自治、基层组织广泛参与的社会化管理服务格局，不断增强基层实力和活力，实现政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动。其二，社区服务是社区建设的基本内容。服务群众、方便群众、造福群众，是建设和谐社区的根本出发点和落脚点，要求我们不断拓展社区服务领域，丰富社区服务内容，改进社区服务方式。从目前看，政府在社区服务统筹规划、分类指导和政策监管中的作用，社区组织在动员组织居民参与社区自治性、公益性服务中的作用，市场机制在优化资源配置、提供优质服务中的作用，都需要找到新的载体进一步强化。上城区从构建333+X社区大服务体系入手，进一步深化社区建设，就抓住了根本和要领。

当然，上城区2009年提出并构建的333+X社区大服务体系，时间还不长，取得的成效和积累的经验都还是初步的。需要在实践中进一步加强探索创新，及时总结，把握规律，形成一套更加有效的做

法，以适应加强和创新社会管理新要求，满足人民群众不断增长的物质文化生活需要新期待。相信挖掘出新中国第一个居民委员会、筹建了中国社区建设展示中心的上城区，能够不负众望，在推进社区建设，加强和创新社会管理中为全省提供更多更好的经验。

三方联动，创新基层社会管理新模式

杭州市民政局局长 邵 胜

1949年10月23日，新中国第一个居民委员会——上羊市街居民委员会诞生在杭州，诞生在上城区。“历史第一”的荣耀为杭州的基层政权和民主建设奠定了深厚的历史底蕴，社区建设也在各级领导的关心和支持下，蓬勃发展。早在1958年毛主席就曾亲自视察我市上城区小营巷社区的爱国卫生工作。迈入新世纪，胡锦涛总书记先后于2001年和2007年两次视察我市社区建设，为我市城市社区建设实现“全省示范、全国领先”目标提供了强大的精神动力。

在“如何通过发展社区建设促进和谐社会”这一课题中，上城区在不断的实践探索中，为我们引领出了一条通过政府、社区、社区其他各类组织三方联动、分工明确、各尽其责的和谐社区建设新路子，在制度层面为我们探索寻求应对时下社会矛盾日益突出、居民需求日益增强的现代社会管理体系提供一种借鉴。

在构建和谐社会的过程中，政府、社区、社区其他各类组织三大主体密不可分、缺一不可。**政府是主导者**，没有政府的引导，其他主体根本无法有机结合、资源共享，但这种主导作用更多地体现在保障方面，即提供政策制定、落实制度保障，为推进社区自治互助服务和

社区其他各类组织的商业服务和公益性自治性服务提供坚实基础。社区是协同者，通过社区党组织、社区居委会、社区公共服务工作站“三位一体、合署办公”，承接政府的部分职能，提供公共性服务、公益性服务和居民自治服务，通过社会公共资源培育和发展社区其他各类组织，推进社区建设发展。社区其他各类组织是参与者，通过组建营利和非营利组织，合理运用市场机制，调节资源配置，提供商业服务、部分公益服务、志愿服务等，与政府和社区形成功能与服务互补。

上城区 333 + X 社区大服务体系，与其说是一种社会服务方式的转变，不如说是一种社会管理模式创新，这种创新的成果体现在三个方面：**一是政府推动与社区自治得到进一步结合**，通过明确政府、社区、社区其他各类组织职责，在社区层面整合三大主体资源，实现政府管理与社区自治的无缝对接；**二是社区自我管理能力得到进一步提高**，通过激发社区内各类成员积极性，促进社区自治，提高社区资源共享程度，实现和谐社区建设“共建、共享”；**三是社会广泛参与社区建设的格局得到进一步确立**，通过政府搭建平台，社区完善机制，引导社区其他各类组织共同参与，重点解决社区服务落地的问题，推进社会复合主体建设。

上城区 333 + X 社区大服务体系是根据《国务院加强和改进社区服务工作的意见》和《中共中央办公厅、国务院办公厅关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见》精神，结合自身实际，在实践中探索出来的一种新型管理制度和社会参与方式。它从社区服务出发，延伸拓展到基层社会管理，打破了社区服务的空间限制和主体限制，蕴涵“小政府、大社会”社会转型特征，是一种富有指导性、操作性和实践性的理论体系，值得我们进一步深入研究和探索。

333 + X：上城基层社会 管理的“发展蓝本”

中共杭州市上城区委书记 陈红英

上城区地处杭州市中心区域，东濒钱塘江，西临西子湖，南枕凤凰山，全区面积 18.1 平方公里，辖 6 个街道、54 个社区，常住人口 36 万余人，先后荣获“全国老龄工作先进区”、“全国和谐社区建设示范区”、“全国和谐邻里建设示范区”、“全国社区志愿服务活动示范区”、“全省基层低保规范化建设示范区”、“全省养老服务社会化示范区”等多项荣誉称号。

上城区是杭州社区建设的发祥地，1949 年 10 月 23 日新中国第一个居委会——上羊市街居民委员会就诞生在这里；1950 年，全面完成居民委员会的建制；1958 年 1 月 5 日，毛泽东主席亲临小营巷视察卫生工作；上世纪 80 年代，形成颇具特色的社区“十大服务网络”；1990 年，浙江省民政厅、杭州市民政局分别在小营巷居委会和皇浩巷居委会开展贯彻实施《居委会组织法》试点工作；1992 年，上城区政府命名表彰了首批示范居委会；2009 年中国社区建设展示中心又在上城区建成开馆，成为全市、全省，乃至全国又一个展示社区建设的“窗口”。

近年来，上城区秉承敢为人先的创新精神和自强不息的拼搏精

神，紧紧围绕建设“具有国际水准的高品质中心城区”这一中心目标，坚持做大、做强“小城”，做优、做精“老城”，在社会建设各项事业，特别是在社会服务和社会管理上真抓实干、开拓创新。社区建设经过60余年的探索与实践，系统性地提出了333+X社区大服务体系，通过提倡“服务民生为本”、“主体三位复合”、“发展分类推进”3大管理理念，确立政府、社区、社区的其他各类组织3大参与主体，搭建公共服务工作站、社区居委会、社区其他各类组织3大服务架构，衍生出与生活密切相关的X项服务项目，重点解决社会参与和社区服务落地两大问题。

通过构建333+X社区大服务体系，**进一步完善社会管理**，形成社区党组织、社区居委会、公共服务工作站“三位一体”、分工明确、各负其责的运作格局，搭建政府公共服务、社区自治互助服务、社区其他各类组织商业服务和公益性自治性服务平台；**进一步推进队伍建设**，设立公共服务工作站“7+1”岗位框架，推行“1211”社区工作体系，实施社会工作人才“一三五”培养计划，健全绩效考评，实现以评促进；**进一步加强规范建设**，制定实施和谐社区测评体系，健全以规范化和标准化为手段的社区工作保障体系，促进社区管理服务规范运作；**进一步深化社区自治**，传承发扬“新中国第一个居委会”精神，以壮大社区其他各类组织、实现社区居委会直选为手段，努力培育民间物改办、草根质监站、邻里值班室、湖滨晴雨等一批社区自治复合主体，推进社区多元参与；**进一步树立民生品牌**，依托“二化四网六平台”，推出“5A”社区服务模式，搭建“党员会客厅”，完善“四大银行”志愿服务模式，实施“双零”工程、“安居”民生保障工程，实现居家养老全覆盖，推进社区建设纵深

发展。

本书通过明确政府、社区、社区其他各类组织三大社会建设主体相互联系而又职责明确的分工，诠释了一种新型社会管理样本。希望对这一体系的介绍，能进一步增强读者对上城区和谐社会、和谐社区建设成果的了解，能进一步激发上城人民参与上城区各项建设的热情，为打造“南宋古都·经典上城”品牌作出历史贡献。