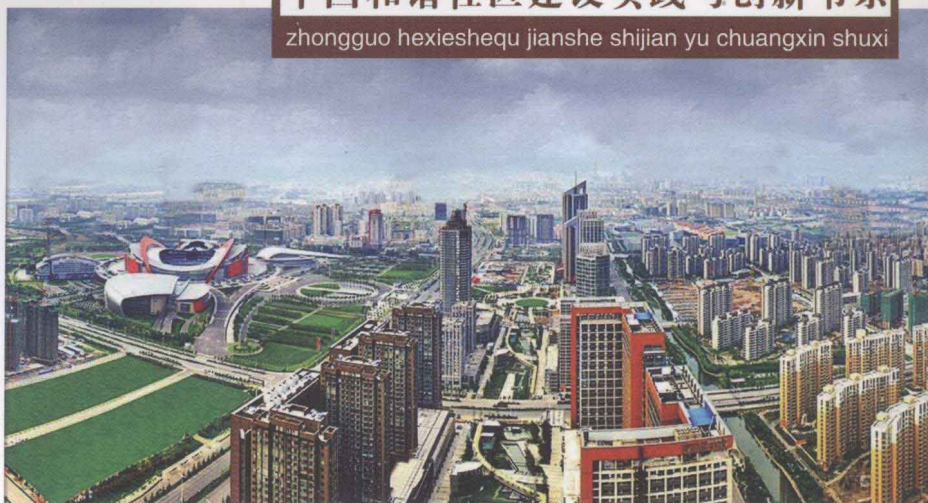


中国和谐社区建设实践与创新书系

zhongguo hexieshequ jianshe shijian yu chuangxin shuxi



ZHONGGUO HEXIE SHEQU JIANYE MOSHI

中国和谐社区

——建邺模式

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◎陆志鹏

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 hexieshequ jianshe shijian yu chuangxin shuxi



ZHONGGUO HEXIE SHEQU JIANYE MOSHI

中国和谐社区

——建邺模式

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◎陆志鹏

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：建邺模式/陆志鹏主编. —北京：中国社会出版社，
2011. 8

(中国和谐社区建设实践与创新书系/詹成付主编)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 3639 - 6

I. ①中… II. ①陆… III. ①区(城市)—社区建设—经验—南京市
IV. ①D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 159607 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——建邺模式

本书主编：陆志鹏

选题策划：社会管理分社

责任编辑：孙研

出版发行：中国社会出版社 **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. shebs. 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：17. 5

字 数：300 千字

版 次：2011 年 9 月第 1 版

印 次：2011 年 9 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：陆志鹏

副主编：张 俊 刘兆富 吴 非

成 员：陆志鹏 张 俊 刘兆富 洒荣涵 许联潮
高农生 刘 荏 潘谷平 孙 无 吴 非
曹 明 朱振国 彭 鹏 陈 谐 金 超
崔 勇

专家组：(按姓氏笔画排序)

郑杭生 唐忠新 张小劲 马仲良 周红云
叶南客 陈 颐 张鸿雁 吴亦明 刘思峰

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。

自序

“中国特色”的社区管理体制创新的地方范例

“建邺”一称，有着浓厚的历史积淀。其始于西晋。公元 229 年，三国时期的东吴孙权由武昌迁都南京，当时城名建业，为南京建都之始。公元 281 年，晋武帝司马炎平吴后以秦淮河为界，水北改称“建邺”，取司马氏原籍河南省邺城，乃不忘祖之意。自有“建邺”一称千余年后的现代化新中国，建邺成为南京市的一个区，东倚秦淮，西枕长江，傍南京老城，揽江心洲于怀，是为南京新城标志区，有“古都金陵看老城、现代化新南方看河西”之称。

建邺区在积极推进新城建设和产业发展的同时，始终高度重视社区建设和管理工作，开展了一系列探索实践，取得了一些成绩。特别是自 2009 年以来，在各级领导的关心支持和中组部、民政部以及省、市有关部门的指导下，适应新时期社区发展的形势和要求，认真落实中央和省、市委有关部署，学习借鉴境内外先进地区、城市的成功经验，从创新体制机制入手，在全区积极开展社区管理模式改革。这一改革确立“资源向下、民主向前、民心向上”的理念，致力于加强社区党建、创新社区管理、发展基层民主、保障改善民生，提升区域社会管理科学化水平，打造群众幸福感和满意度高的宜居社区，着力构建和谐建邺的固本之基。

建邺社区管理改革经历了一个认识和实践不断深化的过程：2006 年召开全区社区党建和社区建设大会，明确了“区域化党建”的工作思路；2007 年开始实施定期民意调查工作；2008 年立足区域实际，围绕科学发展，明确“功能园区是繁荣建邺的活力之源，宜居社区是和谐建邺的固本之基”的工作理念，更加重视以社区为着力点推进社会建设；2009 年起着眼加强和创新基层社会管理，深入做好新形势下的群众工作，更好地服务社区居民，选取 13 个社区开展社区管理体制改革的试点，取得初步成效；2010 年这一改革在所有社区全面推开；2011 年进一步将基层社会管

理体制改革延伸至街道层面。

改革实施两年来，取得了初步成效，基层管理体制和运行机制得到优化，群众满意度不断提升。中央和省、市领导多次视察建邺社区管理体制 reform 工作，给予了充分的肯定。中组部和民政部组成联合调研组，深入建邺区开展专题调研，《光明日报》全文刊登了有关调研报告。建邺立足城市基层，加强社会管理创新的探索实践正在受到各方的广泛关注。

2011年3月30日，由中国人民大学郑杭生教授为组长、天津社会科学院唐忠新教授为副组长，共10位专家组成的专家组，经过认真研读有关材料、实地考察和工作座谈，对南京市建邺区社区管理体制改革的实践，形成了如下意见：

建邺区确立的“资源向下、民生优先、民主向前、民心向上”的改革理念和主要做法体现了科学发展观的要求，是加强和创新社会管理的积极探索，取得了显著成绩，形成了具有中国特色的建邺模式和建邺经验，具有推广价值。

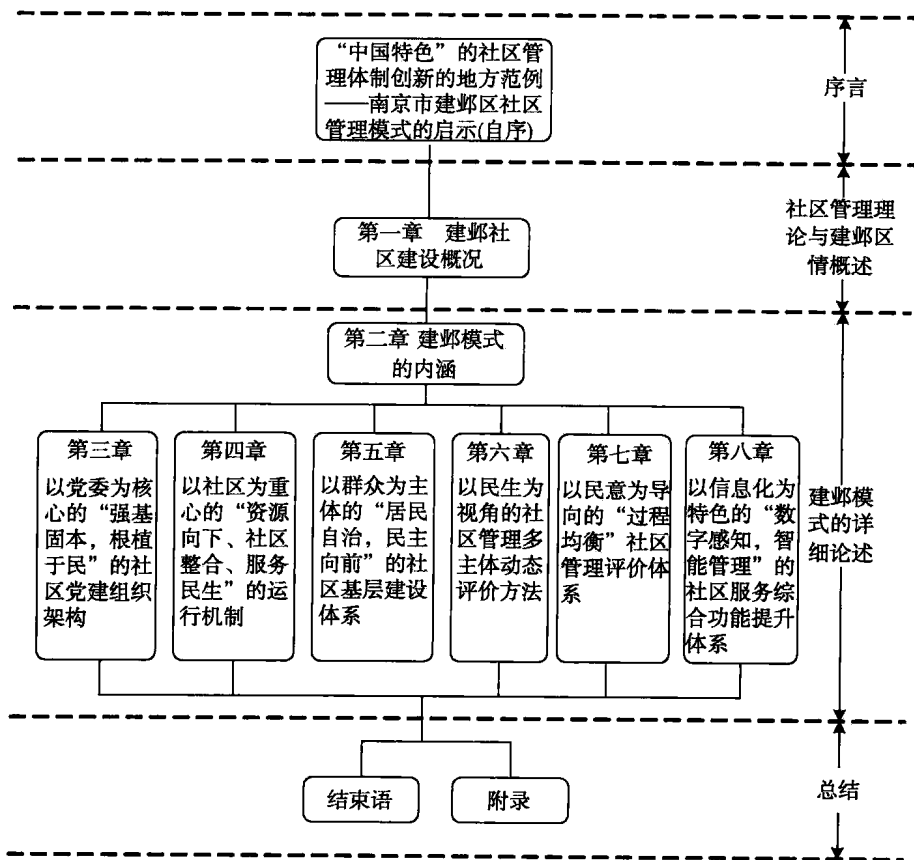
专家组希望，建邺区继续深化改革，探讨城市基层管理面对的难题，取得进一步成果。专家组建议，中央组织部和民政部在建邺区进一步完善社区管理体制的基础上，采取适当措施，推广建邺区社区管理体制改革的经验。

如同其丰厚的历史、人文氛围一样，建邺区社区管理改革模式（简称建邺模式）展示着东部经济发达地区所有的软硬件内涵，又体现着其地方经验、基层经验，具有独特风格和气质。建邺模式完美地展示了我国城市社区日新月异变革的趋势，即从政府主导的行政色彩浓厚的社区管理向多主体共存的多元化的社区管理转变；建邺模式生动地展现了如何创新党建工作，来实现以党委为核心的社区管理；建邺模式有效地诠释了如何通过资源的整合下沉，来实现政府对社区从行政管理转变为以民生为导向的社区管理；建邺模式清晰地勾画了如何通过现代化的科学技术手段进一步提升社区服务功能；建邺模式系统地描述了如何构建有效的社区管理评价体系来优化社区管理的效果。

本书就是基于以上专家组的建议，从理论上进一步整合和深化了建邺模式的特点和创新，在实践上进一步充实和加强了建邺模式的经验总结和案例分析，从而丰富了中国特色的建邺模式的探索与实践内涵。

全书系统地対从基层社会管理、社区管理机制的理论研究，到我国实

际的社区管理经验总结；从建邺区社区建设概况到建邺模式的框架与内涵；从以党委为核心的“强基固本、根植于民”的社区党建模式到以社区为重心的“资源向下、社区整合、服务民生”的运行机制；从以群众为主体的“居民自治，民主向前”的社区基层建设模式到以民生和民意视角为导向的社区管理评价方法和体系；以信息化为特色的“数字感知，智能管理”的社区服务功能提升到建邺区社区管理体制改革的制度汇编进行了详细论述。全书的结构如下图所示。



目 录

第一章 建邺社区建设概况	(1)
第一节 建邺区情综述	(1)
一、城区建设发展	(3)
二、特色风景名胜	(4)
三、文化与教育事业发展	(7)
四、区域经济与科技发展	(10)
第二节 建邺区社区现状	(15)
一、行政区划沿革	(15)
二、区辖社区概况	(17)
第三节 建邺模式的缘起	(19)
一、建邺基层管理创新的背景	(19)
二、建邺基层管理创新的内因	(21)
三、建邺基层管理创新的意义	(22)
第二章 建邺模式的内涵	(24)
第一节 建邺模式的依据	(25)
一、多维视角的理论依据	(25)
二、法律和政策依据	(26)
三、指导思想和基本原则	(28)
第二节 建邺模式的框架	(29)
一、建邺社区体制改革的总目标	(29)

二、建邺模式的基本构成	(29)
三、建邺模式的路径与内涵	(30)
第三节 建邺模式的实践内容	(33)
一、以党委为核心的“强基固本，根植于民”的社区党建 组织架构	(34)
二、以社区为重心的“资源向下，社区整合，服务民生”的 运行机制	(34)
三、以群众为主体的“居民自治，民主向前”的社区基层 建设体系	(35)
四、以民意为导向的“民生为先、群众评判”的社区管理评价 体系	(36)
五、以信息化为特色的“数字感知，智能管理”的社区服务 功能提升	(37)
第四节 建邺模式的改革历程	(38)
一、调研构建阶段	(39)
二、试点探索阶段	(39)
三、全面推进阶段	(40)
四、深化提升阶段	(40)
第五节 建邺模式的特色与创新	(41)
一、总体特色	(41)
二、主要创新点	(42)

第三章 以党委为核心的“强基固本，根植于民”的社区党建

组织架构	(44)
第一节 我国社区党建工作综述	(45)
一、我国社区党建共性问题剖析	(46)
二、我国社区党建模式分析	(48)

第二节 “强基固本，根植于民”的建邺社区党建组织构建·····	(50)
一、建邺社区党建工作现状·····	(51)
二、建邺社区党建工作改革的历程·····	(54)
三、建邺社区党建工作改革主要成效·····	(55)
第三节 建邺社区党建的实践内容·····	(58)
一、构建全覆盖的区域化党建组织体系·····	(58)
二、建立“三会一站”区域化党建运行机制·····	(60)
三、健全党组织和党员发挥作用的区域化党建工作平台·····	(63)
四、下沉优秀干部，强化社区党委整合社区资源的能力·····	(64)
第四节 实践案例——着力推动党政资源下沉，建立区委委员 “社区活动日”制度·····	(65)
一、“社区活动日”制度的主要内容·····	(66)
二、区领导参与的形式与推动力·····	(67)
三、活动效果分析·····	(68)
 第四章 以社区为重心的“资源向下、社区整合、服务民生”的 运行机制·····	(69)
第一节 建邺社区运行机制改革的意义和目标·····	(70)
一、改革的重要性和必要性·····	(70)
二、改革的指导思想、基本原则和目标·····	(71)
第二节 建邺社区运行机制改革主要内容·····	(72)
一、规范部门工作进社区，建立社区经费的区财政直拨机制 ·····	(72)
二、夯实基层管理，完善社区服务，促进社区和谐有序·····	(73)
三、推动街道职能转型，强化社会管理和公共服务功能·····	(75)
四、做实社区管理服务站，下移重心，实现政府公共管理职能 向社区的有效延伸·····	(76)

第三节 建邺社区运行机制改革的实践	(77)
一、运行机制改革的实施步骤	(77)
二、运行机制改革的保障措施	(79)
三、运行机制改革的经验总结	(81)
第四节 实践案例——南湖街道在社区管理中职能转型的实践经验	(82)
一、街道职能转型改革的必要性	(83)
二、南湖街道职能转型改革的主要做法	(84)
三、街道职能转型改革取得的初步成效	(85)

第五章 以群众为主体的“居民自治，民主向前”的社区基层建设

体系	(87)
第一节 建邺社区基层建设模式的创新	(88)
一、基层组织建设的意义	(88)
二、基层组织建设的思路和成效	(89)
第二节 建邺社区基层建设的主要实践创新内容	(92)
一、建立新型居委会组织架构、促进社区、社工、社会组织的融合联动	(92)
二、建立居民有序参与社区事务的新机制，丰富社区直接民主的形式与内涵	(94)
三、建立民意收集和整改落实机制，确保事关民生的实际问题得到及时有效解决	(96)
第三节 实践案例采撷	(97)
一、月安社区：发挥居委会“四自”作用，不断提高社区居民的参与度	(97)
二、南京爱德社会组织培育中心	(100)

第六章 以民生为视角的社区管理多主体动态评价方法	(103)
第一节 民生视角下的社区管理评价指标体系	(104)
一、评价指标的构建原则与流程	(104)
二、评价指标的选取	(108)
第二节 基于多主体的社区管理评价方法与应用	(111)
第三节 社区管理动态评价方法与应用	(111)
第七章 以民意为导向的“过程均衡”社区管理评价体系	(113)
第一节 “过程均衡”的社区管理评价指标体系	(114)
一、评价指标体系构建的目的	(114)
二、评价指标体系构建的原则	(114)
三、评价指标体系构建的内涵	(116)
第二节 “四位一体”社区管理评价方法	(117)
一、评价体系结构关系	(117)
二、指标的设定与计算	(118)
三、基于层次分析法的模型构建	(123)
四、建邺区“四位一体”社区管理评价案例	(127)
第三节 建邺社区管理评价实践	(130)
一、评价构想的提出	(130)
二、评价工作的实施	(131)
三、评价工作的成效	(132)
第四节 实践案例——沙洲街道：以民生指数反映民情落实 改革	(134)
第八章 以信息化为特色的“数字感知，智能管理”的社区服务 综合功能提升体系	(140)
第一节 数字建邺建设概况	(141)

一、数字建邺建设历程和主要内容	(141)
二、数字建邺建设成果	(143)
三、数字建邺愿景分析	(145)
第二节 基于“数字社区”的社区功能提升规划	(147)
一、社区功能提升目标	(148)
二、模块化社区功能分析	(150)
三、功能提升方案	(151)
四、功能提升项目的运作实施	(157)
第三节 社区信息化功能实践——“数字城管”	(163)
一、数字城管管理概述	(163)
二、数字城管的基本业务流程	(164)
三、数字城管系统功能简介	(166)
四、数字城管的成效总结	(167)
第四节 实践案例——长虹路社区：加强社区信息化建设提高 居民服务水平	(168)
后 记	(172)
附录一 建邺社区管理体制改革的制度体系	(176)
附录二 基于多主体的建邺区社区绩效评价案例	(244)
附录三 建邺区社区绩效动态评价案例	(250)
参考文献	(260)