

“当代中国社会发展与基层治理创新”
案例教材系列丛书

成都社会组织学院
四川大学全国干部教育培训基地 编

共建共享与社区 可持续发展

——成都市锦江区三圣街道的实践探索

唐海燕 主编

“当代中国社会发展与基层治理创新”
案例教材系列丛书

成都社会组织学院
四川大学全国干部教育培训基地 编

共建共享与社区 可持续发展

——成都市锦江区三圣街道的实践探索

唐海燕 主编

 中国社会出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

共建共享与社区可持续发展: 成都市锦江区三圣街道的实践探索 / 唐海燕主编. ——北京: 中国社会出版社, 2017.11

(“当代中国社会发展与基层治理创新”案例教材系列丛书)

ISBN 978-7-5087-5801-5

I. ①共… II. ①唐… III. ①社区管理—案例—成都
IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 247493 号

丛 书 名: “当代中国社会发展与基层治理创新”案例教材系列丛书

编 者: 成都社会组织学院 四川大学全国干部教育培训基地

书 名: 共建共享与社区可持续发展
——成都市锦江区三圣街道的实践探索

主 编: 唐海燕

出 版 人: 浦善新

终 审 人: 张铁纲

责任编辑: 杨春岩 朱永玲

责任校对: 陈贵红

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方式: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电 话: 编辑部: (010) 58124829

邮购部: (010) 58124829

销售部: (010) 58124845

传 真: (010) 58124826

网 址: www.shcbs.com.cn

shcbs.mca.gov.cn

经 销: 各地新华书店



中国社会出版社天猫旗舰店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 160mm × 230mm 1/16

印 张: 11.75

字 数: 160 千字

版 次: 2017 年 12 月第 1 版

印 次: 2017 年 12 月第 1 次印刷

定 价: 30.00 元



中国社会出版社微信公众号

本书编辑委员会

主 任：罗文川

副主任：郭金云

委 员：李凌云 张骁勇 赵 雷 唐海燕 杨小明

张红星 伍 华 兰华娟 李小松 雷伟春

主 编：唐海燕

副主编：张艳玲 周 斌

前言

PREFACE

当今中国，社会变革日新月异，社会活力蓬勃迸发，社会转型犹未完成，社会问题不断出现。对此，中央早在 2011 年就提出了加强和创新社会管理，并出台了《中共中央国务院关于加强社会创新管理的意见》；2012 年，党的十八大提出加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制；2013 年，党的十八届三中全会提出，要推进国家治理体系和治理能力现代化，创新社会治理体制，改进社会治理方式，激发社会组织活力，促进社会组织发挥作用。鼓励和支持社会组织参与社会治理，有利于发挥社会组织作为党和政府联系人民群众与市场经济的桥梁和纽带作用，有利于承接政府职能转移，以更好地满足人民群众日益增长的社会服务需求，有利于预防和化解社会矛盾，促进社会自我管理、自我服务、自我教育和自我监督。

社会治理，说到底就是对人的服务和对公共事务的有效管理，并协调关系、规范行为、化解矛盾的过程。随着我国计划经济体制向社会主义市场经济体制的转型，大量的“单位人”变成“社会人”“社区人”，原本由单位承担的大量行政管理事务和社会服务事务等多种职能分化到社区，导致社区行政化色彩渐浓、行政负担渐重，社区服务居民、开展自治的本职功能被弱化，传统社会管理模式和策略遇到严重挑战，迫切需要创新社会治理体制，充分调动社会组织等社会力量共同完成社会管理与服务任务。城市基层治理，就是以社区为基础，以街道为单元范围，通过党委领导、政府主导并整合多种社会资源在城市社区有效地服务基层群众、有效地管理好基层公共事务的过程。在这个过程中，增强基层



群众的获得感，对社区的归属感和社区生活的幸福感，进而最大限度增加和谐因素、最大限度减少不和谐因素、最大限度激发社会活力，实现基层社会既充满活力又和谐有序。

基层社会治理要坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理。首先，在基层系统治理过程中，充分发挥基层党组织政治引领、协调各方的领导作用；发挥基层自治组织联系党和群众的桥梁作用；发挥政府派出机构提供居民满意的公共服务作用；发挥好社区社会组织满足社区居民多元化服务和参与社区公共事务的作用；发挥好社区商业经济组织便民服务的作用。在党组织领导下，在上级政府主导和支持下，调动各种社会力量形成合力，做好基层群众的服务和管理工作。其次，在基层治理的方式方法上，要坚持依法治理和综合治理。全面依法治国是国家治理现代化的重要保障也是基层社会治理取得突破进展的重要前提。基层是各利益群体集中的地方，人与人之间的各种摩擦和矛盾都最先在这里出现，解决基层矛盾最终的办法靠法治，这需要群众懂法、知法、守法，基层干部需要用法治思维和法治方式化解矛盾；在基层治理方式方法上，还要加强道德规范对人们行为的规范作用，如深入学习社会主义核心价值观，并指导人们的行动；建立和完善基层的社区公约、村民公约等等，这些都是基层社会治理的有效方式。法治和德治在基层社会治理中同等重要，缺一不可。最后，在基层社会治理过程中要坚持源头治理，即标本兼治，重在治本。要完善基层社区的网格化管理和社会化的服务。网格化的管理主要是运用数字化、信息化手段，对基层社区治理信息进行及时收集和分析，来实现对基层社区的精细化、科学化、规范化和高效化的治理；社会化的服务就是以政府公共服务为主导，调动社会各种力量来共同为社区居民提供多元化、多层次和专业化的服务。当前正在全国推广的社区、社会组织和社会工作“三社联动”正是基层社会化服务创新的新形式。另外，在基层治理中，还要提高应对突发事件的能力。

城市犹如一个生命的有机体，也经历着成长、成熟、衰落、更新的



过程。当前，我国城镇化、工业化进入了中后期发展阶段，截至2016年，中国的城镇化率达到57.3%，城镇生活工作的人口已超过半数，中国以农业人口为主体的基本国情正在发生改变。在经济社会发展新常态下，全国各大中城市正在进行经济社会等方面的转型升级。成都市是我国西南地区相对发达的副省级城市，作为国家级城乡一体化综合配套改革试点城市，成都市在城镇化、城乡一体化发展方面走在全国的前列，并取得显著的成绩。但是，发展到现在，成都市面临着城市更新问题，即面临着城市转型升级的问题。无论是城市现代化还是城市的转型升级，城市经济的转型升级、城市基础设施的完善和城市治理公共服务的提升都是城市现代化、国际化的重要内容。2016年4月，中央实施的《成渝城市群发展规划》提出成都要“以建设国家中心城市为目标”，这是党中央国务院赋予成都的新使命。围绕“怎样建设国家中心城市”，成都市第十三次党代会从城市空间、城市动力、城市经济、城市文化、城市民生、城市治理及党的建设7个方面，进行了有针对性的具体部署。从成都当前发展的阶段性特征看，城市定位正从区域中心城市向国家中心城市迈进，发展动力正从要素驱动向创新驱动转换，产业体系正从传统产业主导向新兴产业引领转型，城市治理正从传统管理向现代治理转变。锦江区根据成都市的战略部署，结合自身的特点和发展条件，提出将锦江区建设为“新经济高地、国际化城区”的目标，通过城市空间、城市动力、城市经济、城市文化、城市生态、城市民生、城市治理“七大行动”，实现锦江区经济社会平稳健康较快发展。其中，城市社会治理改革创新，是锦江区实现“新经济高地和国际化城区”的有力保障。

党的十八大报告指出：“鼓励有条件的地方在现代化建设中继续走在前列，为全国改革发展作出更大贡献。”2008年以来，按照中央和省委关于构建和谐社会和加强社会管理的要求，成都市率先在锦江区开始了社会体制的改革。锦江区结合中心城区的特点，以街道管理体制、社区治理机制、社会组织管理体制等“三大体制”改革为突破口，以基层党组织建设工程、社区民生服务工程、小区院落自治工程、社工队伍建设工程



程“四大工程”为重点，从理念思路、体制机制、措施方法上，积极探索加强和创新城区社会治理，推进社会治理工作法治、自治、共治、德治以及信息化、系统化和网格化，形成了城市社会治理创新的“锦江样本”，在社会治理创新方面走在了全国大城市中心城区的前列。2009年以来，成都锦江区获得“全国和谐社会示范城区”“全国社区管理和服务创新实验区”“全国社会组织建设创新示范区”“全国首批社会工作服务标准化建设示范区”“全国平安建设先进区”“全国法治宣传教育先进区”等殊荣，取得了值得借鉴的社会治理创新的经验。

当前，成都正以增强“五中心一枢纽”功能（西部经济中心功能、西部科技中心功能、西部金融中心功能、西部文创中心功能、西部对外交往中心功能和综合交通通信枢纽功能）为支撑，加快建设全面体现新发展理念的国家中心城市，形成了建强区域中心城市、站稳国家中心城市、冲刺世界城市的“三步走”战略路径，将大力实施人才优先、开放引领、创新驱动、共建共享“四大战略”。2017年8月，成都市在全国范围内率先设立中共成都市委城乡社区发展治理委员会（简称市委社治委），作为市委职能部门，统筹推进城乡社区发展治理改革工作。2017年9月，成都市召开全市“城乡社区发展治理大会”，提出要加快转变特大城市发展治理方式，探索构建国家中心城市治理体系，努力建设高品质和谐宜居生活社区。其中，要完善扶持社会组织发展机制，大力发展社区社会组织、社工组织和居民自组织，拓展社会组织参与社区发展治理空间；支持党组织健全、公益性质明确、管理规范有效的社会组织优先获取公共服务项目，促进其在基层党组织的引领下健康发展、服务社区。成都市委市政府顺应全市社会治理实践的发展需要，进一步创新社会治理的体制和机制，把成都市的基层社会治理实践推向新的境界。

本套有关成都市锦江区基层治理的案例丛书（《基层党组织建设与社区多元治理——成都市锦江区双桂路街道的实践探索》《街道管理体制改



教育创新与社区参与式治理——成都市锦江区东光街道的实践探索》《共建共享与社区可持续发展——成都市锦江区三圣街道的实践探索》)正是基于当前基层社会治理理论创新和实践发展的需要,对基层治理理论进行初步探讨,对成都市锦江区基层社会治理实践的有效经验进行总结和提炼,旨在给正在进行基层治理实践的其他地区以借鉴;并以案例的形式帮助读者更加深刻地理解基层治理创新的思路、内容和方式方法,为城市基层治理创新实践提供参考。

向春玲

2017年9月22日

目 录

CONTENTS

第一章 案例主体 / 1

- 一、“五朵金花”竞相开放 / 1
- 二、创新打造阶段 (2003—2006 年) / 3
- 三、完善提升阶段 (2007—2011 年) / 6
- 四、优化提升阶段 (2012 年至今) / 8
- 五、思考与启示 / 11
- 六、思考题 / 12

第二章 典型故事 / 13

- 一、幸福社区刘书记 / 13
- 二、大安桥社区服务的变革 / 16
- 三、清源际的提档升级 / 19
- 四、白鹭湾湿地旅游度假区 / 20

第三章 教学设计 / 28

- 一、教学目标 / 28
- 二、分析框架 / 29
- 三、要点解析 / 31
- 四、文献综述 / 36

第四章 教学实践 / 49

- 一、案例教学 / 49



二、课堂教学 / 54

三、现场教学 / 56

四、社区剧场 / 68

第五章 核心议题 / 80

一、如何增强社区发展的内生动力 / 80

二、如何构建社区多元治理格局 / 82

三、如何形成社区发展共享机制 / 87

四、如何推进社区治理创新 / 90

第六章 经验借鉴 / 92

一、增强社区发展的内生动力 / 92

二、构建社区多元治理格局 / 97

三、形成社区发展共享机制 / 103

四、实现社区可持续发展 / 107

第七章 背景资料 / 111

一、关键词汇 / 111

二、政策文件 / 126

三、数据汇总 / 145

四、学术链接 / 151

附 录 / 153

中共中央国务院关于加快推进生态文明建设的意见 / 153

民政部《关于加强全国社区管理和服务创新实验区工作的意见》/ 169

后 记 / 173



第一章

案例主体

近些年以来，成都市锦江区三圣街道围绕城乡统筹发展工作取得了一定的成就，城乡社区面貌发生了巨大改变，在新形势、新环境中，既要巩固三圣街道既有的发展成果，更需要进一步满足居民的公共需求，实现和维护居民的公共权利。三圣街道所探索出的社区“共建共享”多元治理路径，将“内涵发展”与“外在支撑”有机统一了起来，最大化地挖掘了社会资源、整合了社会力量，进而推动了社区的可持续发展。

一、“五朵金花”竞相开放

古有诗云“江南可采莲，莲叶何田田”，一片片硕大清圆的荷叶铺陈在清波绿水上，弥望过去，茫茫没有边际。荷叶青翠欲滴，荷茎中通外直挺拔出水面，宛如亭亭玉立的妙龄少女。层叠交错的荷叶间点缀着粉嫩、乳白的少许花朵，由于尚未到荷花全盛的月份，大部分还都只是羞涩的花骨朵儿。荷池中错落三处大小不一的凉亭，由蜿蜒曲折的木质浮桥连接其间，“接天莲叶无穷碧，映日荷花别样红”的诗情画意一览无余，游人们打着遮阳伞徜徉在碧海绿波之中，真真切切的“如在画中游”，更



是有宋词大家李清照那句“兴尽晚回舟，误入藕花深处。争渡，争渡，惊起一滩鸥鹭”的意境。此般如画美景并不在别处，就在成都市三圣花乡的万福村“荷塘月色”景区。

“荷塘月色”始建于2005年，通过政府的引导和规划，经过不断发展最终形成了一个把农业资源开发与特色文化旅游景区建设紧密结合起来的特色产业。每逢盛夏，“荷塘月色”景区便成了市民们消夏避暑娱乐休闲的好去处。“荷塘月色”景区借助了人们爱莲、赏莲的喜好，依托数百亩荷塘形成的优美风景，利用自然的田园风光打造人文环境，在景区内道路两边设立姿态各异的艺术雕塑，吸引了中国著名油画家、国画家等入驻从事艺术创作，逐步形成了万福春光画意村，使荷塘月色散发出自己独有的艺术气息。景区内风景秀丽、环境幽静、空气清新，富含氧离子和荷花的芬芳。

如今，说起包含“荷塘月色”在内的三圣花乡，成都人恐怕没有不知道的。三圣花乡以“五朵金花”闻名遐迩，更是以“四季花不断，八节好休闲”的农家旅游特色吸引着络绎不绝的游客。今天的三圣花乡按照“一村一景，试点先行”的原则，除了“荷塘月色”外，还有依托红砂村花卉种植销售，发展旅游、观光、休闲、娱乐等相关产业，进一步带动了“三圣花乡”核心区及其周边的发展，首先打造了观光农业特色主题景区“花乡农居”；依托幸福村梅花种植传统，以梅为主题，围绕梅花文化和梅花产业链，发展旅游观光，打造了全国规模最大、品种最齐、数量最多的四大梅花基地“幸福梅林”；依托江家堰村绿色蔬菜品牌，通过城市居民与菜地农户认种代种结对方式，发展具有浓郁乡土气息的体验式观光农业，打造了新型农业产业化发展模式“江家菜地”；依托驸马村菊花种植，形成四季菊园景观，以菊造景，形成“采菊东篱下，悠然见南山”的意境，打造了“环境、人文、菊韵、花海”相互交融的“东篱菊园”。通过准确定位，错位发展，三圣花乡五个主题景区——“五朵金花”竞相开放。

三圣街道办事处位于成都市东南部，东与龙泉驿区接壤，南与双流



县交接，西连柳江街道办事处，北邻成龙路街道办事处。三圣街道办事处辖区面积 16.31 平方公里，辖 8 个社区，67 个居民小组，总人口 48077 人。近年来，三圣街道按照成都市、锦江区两级政府的战略部署，以建设“幸福三圣、文化三圣、生态三圣”为目标，在国家 4A 级风景旅游区——“三圣花乡·五朵金花”的基础上，坚持优化业态、完善形态、塑造文态、保护生态的“四态合一”提升理念，先后建设了白鹭湾生态湿地、锦江 198LOHAS 绿道、蓝顶艺术中心、许燎源创意设计博物馆、高威公园、三圣花卉产业园、“七彩田野”农业博览园等为代表的农业、旅游、文化、休闲产业化项目，成功创建“全国安全社区”“四川省卫生单位”“成都市首批低碳示范区”，并成为中西部省会城市中心城区首个“国家级生态乡镇”。与此同时，还在成都首个“198”农民新型集中居住小区——“锦水花乡”大力探索了以社区卫生服务站、社区公共服务站、社区养老助残关爱站、社区体育文化活动中心，即以“三站一中心”为核心的社区管理体制改革创新举措，有力促进了三圣城乡社区全面现代化、可持续发展的纵深推进。

从 2003 年到现在，三圣花乡的发展主要经历了三个阶段：创新打造阶段（2003—2006 年）、完善提升阶段（2007—2011 年）和优化提升阶段（2012 年至今）。三圣街道已经逐步树立起了现代治理理念，也正在向现代治理的方向靠拢，尤其是在社区治理上提出了“政府引导、社会参与、多元投入、市场运作”的多元参与机制，着眼于社区可持续发展，通过构建社区“共建共享”多元协同治理格局，逐步走出了一条可持续发展之路。

二、创新打造阶段（2003—2006 年）

三圣街道在这一阶段秉持“城市反哺农村，工业反哺农业”的发展理念，通过因地制宜，错位发展，进一步提升了农业产业，带动了农民



增收。

1. 强化基层党组织建设及作用发挥。一是加强村级班子建设。按照“两荐一选”的工作方式，即通过党员自荐、群众推荐产生候选人，再通过党员大会直接选举产生，然后由书记提名选委员，选出让组织、让党员、让群众满意的村干部和致富的带头人；二是推行“科室包村、干部包户”工作推进制度。在农家乐的发展之初，采取科室包村、干部包户的做法，一个科室对口联系一个村、一个干部对口联系一户农家，挨家挨户帮助农户共同搞好农房改造为农家乐；三是建立村干部考核激励机制。为进一步促进区域乡村旅游发展，倡导真抓实干的农村基层工作作风，建立规范高效的农村工作运行机制，在各村推行村干部创业承诺制，村两委将本村旅游发展和社会事业各项目标向广大村民作出书面或口头的承诺，并经街道和村民考核小组进行考察、核实和评价，作为村“两委”工作业绩评价和对村“两委”干部管理、任用、奖励等的依据，形成了“不干不行，不好好干不行，干不好不行”的竞争氛围。

2. 景观化打造，城市化建设。三圣花乡的打造一直坚持“规划先行，突出生态”，按照城市建设标准加快完善农村基础设施，适度进行景观打造，保持良好生态环境。一是基础设施城市化。按照整体规划，以城市道路、污水处理、天然气等生活设施为标准，完善乡村基础设施建设，让农民共享城市文明成果。二是农房改造景观化。按照“宜散则散、宜聚则聚”的原则改造农房，采取“农户出资、政府补贴”的方式进行改造。三是配套设施现代化。新增农村有线电视，实现户户通光纤。按照社区卫生服务中心建设标准，建成村级卫生服务中心。四是景观打造生态化。打造新建绿地，保护原生态植被，建成微水治旱工程，营造优美的生态环境。五是土地开发集约化。对土地整理、农房置换、农民集中居住土地规模使用，充分利用荒山、沟渠等闲置土地，使有限的土地资源发挥最大的效益。

3. 政策配套，探索规范化管理促进景区发展。一是为确保农民在推进城乡一体化进程中不失地、不失利、不失权，锦江区制定了《关于促



进统筹城乡经济社会发展的实施意见》《关于加快我区农村劳动土地流转的意见》《三圣花乡招商引资办法》等文件，鼓励企业招收农村劳动力和发展特色农业，因地制宜给予相关的鼓励补助政策支持农家乐的发展，吸引外来资金，扶持农家乐的发展。二是对农家乐进行规范化管理，促进了农家乐健康发展。严格按照《成都市农家乐星级评定标准》，评出了五等次星级的农家乐。聘请有关专家对农家乐进行现场指导，对服务员进行业务培训，转变经营理念，提高服务水平。三是在农家乐的数量和规模发展到一程度时，利用“激情红砂之夜”“花卉时节”、梅花节、菊花节和荷花节等大型活动，广泛宣传景区，吸引游客聚集人气。四是组建景区管理办公室和景区管理公司，负责景区日常接待和物业管理、旅游产业开发，帮助农家乐进行市场化运作，规范其经营活动，确定行业从业、服务标准，对从事经营的农家、公司从店招到价格、从设施到厨卫进行统一规范，既提升了景区农家乐的经营水平，又保证了农家乐的可持续发展。

4. 政府引导，市场化运作促进传统产业升级换代。一是以品质打造品牌。采取政府制定统一标准并给予适当补贴，引导景区内的经营者对厨房、厕所等基础设施进行统一改造，对景区内的经营场所进行全面系统的规范，使其与景区的自然环境、文化特色相协调。二是以文化提升产业。通过打造“荷塘月色画意村”、引进蓝顶艺术中心、“许燎源设计艺术博物馆”等项目，吸引绘画、摄影、雕刻等艺术家扎根乡村，使“三圣花乡”成为艺术家的聚集区和文化艺术加工厂、艺术大卖场，带动农民融入文化产业链。三是以项目促进发展。通过引进成都传化、三圣花卉产业园等花卉企业，围绕高店子花卉市场的改造提升，积极发展种苗组培室、设施化栽培和“飞地农业”，实现区域土地集约高效利用，促进新型村集体经济发展和农民增收，为农民增收致富搭建产业发展平台。四是以旅游致富农民。鼓励支持观光道路两侧的农户，依托改造后的农房，发展乡村旅游，推出赏花、休闲、体验等旅游项目，完善“食、住、行、游、购、娱”功能，满足了不同游客的消费需求。五是以市场配置



资源。充分发挥市场配置资源的基础性作用，充分调动企业和农户的积极性、创造性，鼓励各类资本广泛参与“三圣花乡”的打造和提升，形成了“政府引导、社会参与、多元投入、市场运作”的机制。打造“三圣花乡”的资金来源主要是政府引导投入、吸引社会资金介入和集体资产参与三个渠道。

三、完善提升阶段（2007—2011年）

这一阶段三圣街道改变了打造初期单纯由政府主导的模式，开始探索采取市场化运作方式，发挥市场配置资源的基础性作用，充分调动企业和农户的积极性、创造性，鼓励各类资本广泛参与“三圣花乡”的打造和提升，形成了“政府引导、社会参与、多元投入、市场运作”的机制。

1. 完善基层治理机制。采取“一撤、两分离、三强化”方式，进一步完善基层组织治理机制，改革过去农村基层组织职责不清，职能错位、越位、缺位的状况，全面提升社区管理和服务水平。“一撤”即撤村建居。撤销涉农社区10个村组建制，成立6个新型集体经济组织和6个新型社区居委会，剥离原村委会经济管理职能，科学合理厘清了社区党支部、居委会和集体经济组织的职责，推动村级管理向社区管理转变。“两分离”即政企分离、政社分离。剥离原村委会行使的经营管理职能，对传统集体经济进行股份制改造，发挥集体经济组织的自主经营作用；剥离原村委会的行政管理职能，建立社区公共服务站，承担政府延伸到社区的行政管理和公共服务，强化社区居委会的自我管理、自我教育、自我服务功能，进一步扩大基层群众自治范围，保障群众依法行使各项民主权利实现原村委会的社会管理职能与经济发展职能分离。“三强化”即强化基层党组织的领导核心作用，强化社区居委会的自治作用，强化社会组织的自我服务作用。