



以人为本、服务居民，提高社区文明、民主程度
促进社区政治、文化、环境持续健康发展

做最好的 社区

基层组织建设年培训首选教材

ZUO ZUIHAO DE
SHEQU

社会管理的重心在社区
改善民生的依托在社区
维护稳定的根基在社区

聂欣◎主编

东方出版社



以人为本、服务居民，提高社区文明、民主程度
促进社区政治、文化、环境持续健康发展

做最好的 社区

ZUO ZUIHAO DE
SHEQU

社会管理的重心在社区
改善民生的依托在社区
维护稳定的根基在社区

聂欣◎主编

东方出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

做最好的社区/聂欣主编. —北京: 东方出版社, 2012

ISBN 978 - 7 - 5060 - 4569 - 8

I. ①做… II. ①聂… III. ①社区建设 - 研究 - 中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 051034 号

做最好的社区

(ZUO ZUIHAO DE SHEQU)

聂 欣 主编

责任编辑: 鲁艳芳

出 版: 东方出版社

发 行: 人民东方出版传媒有限公司

地 址: 北京市东城区朝阳门内大街 166 号

邮政编码: 100706

印 刷: 北京季峰印刷有限公司

版 次: 2012 年 4 月第 1 版

印 次: 2012 年 4 月北京第 1 次印刷

开 本: 710 毫米×1000 毫米 1/16

印 张: 12

字 数: 180 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5060 - 4569 - 8

定 价: 28.00 元

发行电话: (010) 65210059 65210060 65210062 65210063

版权所有, 违者必究 本书观点并不代表本社立场

如有印装质量问题, 请拨打电话: (010) 65210012

前言

目前，我国正处于社会管理和社区管理转型的特殊时期，经济体制改革的不断深入带来了社会管理的重大变革，社区日益成为中国社会的基本单元。社区不仅是社会、经济、文化发展的空间状态和人文状态，而且是人们生活方式、生活质量的基本体现。

社区作为我国最基层的一级群众自治组织，与居民群众有着最直接的联系，在社会管理中发挥着极其重要的桥梁和纽带作用，承担着繁重的工作任务。随着我国城市化进程的加速，社区越来越成为不同群体的聚居点、各种利益的交会点、各种社会矛盾的聚集点。在这种背景下，如何坚持以人为本、服务居民，促进社区政治、文化、环境持续健康发展，不断提高社区文明、民主程度，推动人的全面发展，就成为社区建设的根本任务。我们编写此书是为帮助广大社区工作者提高思想认识、增强工作能力，希望能为社区工作者提供有益的帮助。

Contents 目 录

第一讲 和谐社区：最好社区的合理定位

出发点和落脚点：以人为本、服务群众，维护广大居民的根本利益 / 2

基本目标：建设管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体 / 4

重要方针：统筹推进城乡社区建设 / 6

根本动力：实现体制机制创新 / 9

基础保证：加强社区组织体系和社区工作者队伍建设 / 12

和谐社区：构建和谐社会的切入点 / 14

案例拓展

延吉市创新“三站统管”新模式，努力实现社会管理上水平 / 17

第二讲 管理有序：最好社区的运转保障

为社区管理把脉：角色定位不清，行政倾向严重 / 24

对症下药：权责界限清晰，实现管理有序 / 28

个性彰显特色，融合促进有序 / 32

秉承创新思维，给力社区管理 / 36

案例拓展

社区新政：湖北恩施社区“网格化”管理模式探析 / 42

第三讲 服务完善：最好社区的民生需求

均等化：城乡社区服务的价值追求 / 48

多元化：社区服务主体实现的目标指向 / 52

社区服务：养老保障的新兴载体 / 54

比较中的学习——社区卫生服务国外模式概览 / 59

案例拓展

铜陵：政府埋单服务社区居民做主 / 63

第四讲 文化繁荣：最好社区的文明之源

社区文化面面观 / 68

社区文化是社区文明的根与魂 / 70

走出都市社区文化建设的误区 / 72

绘成“彩练当空舞”的利益共同体 / 76

文化：社区建设的灵魂 / 81

案例拓展

文化民生提升市民幸福感 / 84

第五讲 环境友好：最好社区的宜居标准

社区环境连着你我他 / 88

城市，让生活更美好 / 95

人际关系和谐：社区不能成为一具缺乏生命力的空壳 / 98

公众参与：社区环境建设的中坚力量 / 103

案例拓展

倡导“低碳生活”，共建社区优美环境 / 105

第六讲 安定祥和：最好社区的不懈追求

各类组织健全，社区才能安定祥和 / 112

矛盾化解在基层，社区才能安定祥和 / 114

民意反映渠道畅通，社区才能安定祥和 / 118

治安状况良好，社区才能安定祥和 / 122

社区文明：社区安定祥和的基础 / 125

案例拓展

“张文远”调解室的品牌效应 / 128

第七讲 党建科学：最好社区的创新挑战

和谐社区，党建先行 / 134

社区党组织的合理定位与政治回归 / 136

社区党建应关注的六大问题 / 140

社区党建应把握的五个突破口 / 143

加强社区党建创新，夯实社会管理基础 / 146

社区党建应关注民生，满足居民的更高要求 / 151

案例拓展

浙江绍兴：社区党建“契约化”共建 / 154

第八讲 推动创新：最好社区的活力之源

社区转型已悄然来临 / 158

推动社区管理和服务体制的创新 / 161

发展社区民主，推动社区自治的创新 / 164

统筹城乡发展，推动社区建设的路径创新 / 168

社区党建：坚持创新永不松懈 / 174

他山之石：新加坡社区建设经验需借鉴 / 177

案例拓展

武汉“百步亭花园”探索和谐社区建设新模式 / 181



第一讲 和谐社区：最好社区的合理 定位

社区是社会的基本单元，是人们休憩的港湾、安居的乐园，社区和谐是社会和谐的基础。加强社会管理的重心在社区，改善民生的依托在社区，维护稳定的根基在社区。做最好的社区就是要建设和谐社区，就是要建设管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体。

随着工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化的深入发展，我国正处在社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化的重要时期，社区日益成为各种利益关系的交会点、各种社会矛盾的集聚点、社会建设的着力点和党在基层执政的支撑点。在这种新的形势下，做好和谐社区建设工作，使社区在提高居民生活水平和生活质量上发挥服务作用，在密切党和政府同人民群众的关系上发挥桥梁作用，在维护社会稳定、为群众创造安居乐业的良好环境上发挥促进作用，对于夯实我们党的执政基础，激发广大人民群众参与社会主义建设的积极性、主动性、创造性，为经济社会发展创造更加良好的社会环境，都具有重大意义。

出发点和落脚点：以人为本、服务群众，维护广大居民的根本利益

坚持把以人为本、服务群众，维护广大居民的根本利益作为和谐社区建设的出发点和落脚点。当前，随着经济体制改革的深化和社会结构的变动，越来越多的“单位人”和流动人口拥入城乡社区，数以千万计的城乡低保人口、下岗失业人员和残疾人、未成年人、老年人、离退休职工等困难群体生活在城乡社区，千方百计地保障他们的基本生活权益、满足普通居民群众多层次、多样化的物质文化生活需求，已经成为当前城乡基层社会管理和服务中的一项紧迫任务。因此，推进和谐社区建设，为居民群众创造安全、整洁、舒适、方便、祥和的生活环境，正是深入贯彻落实科学发展观的重要体现。

居民既是和谐社区的建设者，也是建设成果的受益者。只有坚持以人为本、服务居民，社区建设才能抓住根本，才能保持旺盛的生命力，才能实现可持续发展。当前，我国城乡社区还有不少老年人、残疾人、未成年人需要照顾，不少困难家庭、流动人口需要帮助，他们对社区的依赖越来越强。随着经济社会的发展，人民生活水平的提高，社区居民需求日益多样化，给社区建设和管理也提出了更高的要求。满足社区居民需求、建设和谐社区，要求我们始终坚持以全心全意为居民群众服务这个宗旨，坚持从群众中来到群众中去的工作路线，把居民群众满意不满意、高兴不高兴作为想事情、干工作的标准。要尊重居民群众的主体地

位，尊重居民群众的首创精神，做到谋划和谐社区建设思路向居民群众问计，查找和谐社区建设问题听取居民群众意见，改进和谐社区建设措施拜居民群众为师，落实和谐社区建设任务靠居民群众参与，衡量和谐社区建设成效由居民群众评判，使广大居民群众共享和谐社区建设的成果。真正做到以人为本、服务群众，维护广大居民的根本利益，需要坚持四个理念。

一是坚持以人为本的理念。以实现人的全面发展为立足点，以提高人的生活质量为落脚点，围绕实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益谋划发展、推进发展，力争让不同需求的人有满足感，让不同层次的人有归属感，让不同追求的人有成就感，让所有居民都有幸福感，奠定社区和谐的群众基础。

二是坚持以德为魂的理念。着力培育居民的公德意识、公益观念、慈善精神，不断丰富思想道德教育的内涵，大力弘扬以德为先、扶危济困、尊老爱幼等优良传统，形成居民共同的道德追求，奠定社区和谐的道德基础。

三是坚持以文为美的理念。积极开发人文资源，着力创造良好的人文环境，广泛开展文化、体育、科普、教育、娱乐等活动，不断丰富人们的精神内涵，提升人们的文化品位，形成独具特色的社区文化品牌，奠定社区和谐的文化基础。

四是坚持以和为贵的理念。把和谐思维、和谐精神渗透到社区建设、管理、服务的各个环节，引导居民用和谐思维看待问题，用和谐方式处理矛盾，用和谐价值取向规范行为，着力构建人与人融洽相处、人与社会和谐相处、人与自然协调相处的社区环境，使社区成为一个充满亲情、友情、邻里情的温暖大家庭。

基本目标：建设管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体

坚持把建设管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体，作为和谐社区建设的基本目标。一些城乡社区民主管理制度不健全，群众的诉求表达渠道不畅通；不少困难群众的生活状况还未明显改善，一些居民群众的生活需求不能及时有效得到满足；不少社区人居环境“脏乱差”现象严重。特别是农业基础薄弱，农村发展滞后，农民收入增长缓慢，已成为我国经济社会发展中亟待解决的突出问题，成为全面建设小康社会过程中最艰巨、最繁重的任务。我们必须深刻认识到，城乡社区是人民群众感受和认识全面小康社会的重要阵地和窗口，没有城乡社区居民的全面小康，就没有全国人民的全面小康，没有管理有序、服务完善、文明祥和的城乡和谐社区作支撑，就难以建成富强民主文明和谐的社会主义现代化国家。党的十七大要求“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”，这一要求指出了我国社区建设的方向，也是和谐社区建设的基本目标。管理有序，就是要建立健全社区组织，明确其职责，完善其机制，实现社区的有序运转；服务完善，就是要优化社区环境，完善社区设施，方便居民生活，满足居民需求；文明祥和，就是要倡导健康、科学、文明的生活方式，实现人与人的和睦相处，人与社会的和谐共生。

实现这一基本目标，在社区管理上，要更加强化政府的职责，健全

城乡基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制，充分发挥群团组织和各类社会组织的积极作用，实现政府行政管理和社区自我管理的有效衔接、政府依法行政和居民依法自治的良性互动。在社区服务上，要更加注重保障和改善民生，加快社区服务体系建设，最终实现社区公共服务广覆盖，群众性互助和志愿服务制度化，社区专业服务和商业服务兴旺发达，居民群众生活舒适方便。要整合政府部门在城市基层的办事机构，积极推进“一站式”服务，努力提高为社区居民提供公共服务的水平。在社区文明上，要更加注重把社会主义核心价值体系融入社区教育的各个方面，加强社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德建设，深入开展社区群众性精神文明创建活动，使广大居民群众牢固树立社会主义荣辱观，践行健康、科学、文明的生活方式，实现家庭和谐幸福，邻里团结互助，人际关系融洽。要建设资源节约型、环境友好型社区，不断改善社区人居环境，努力促进人与自然的和谐发展。总之，要在管理有序上动真格，在服务完善上下工夫，在文明建设上用力气，在安定祥和上出实招，常抓不懈，持之以恒，把我国城乡社区建设成为人民安居乐业的社会生活共同体、国家长治久安的基石。

重要方针：统筹推进城乡社区建设

坚持把统筹推进城乡社区建设作为和谐社区建设的重要方针。

统筹推进城乡社区建设是促进城乡基本公共服务均等化的重要途径，是加快形成城乡经济社会一体化新格局的客观要求。目前，我国总体上已进入以工促农、以城带乡的发展阶段，进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会一体化新格局的重要时期，国家经济实力的显著增强，财政收入的大幅增加，以人为本执政理念的逐步确立，社会公平公正观念的逐步强化，既对统筹城乡社区建设提出了要求，也为城乡社区均衡发展创造了条件。我们要抓住机遇，大力推进城乡社区交流与合作，构建城乡社区组织互帮互助机制，形成以城带乡、以乡促城、优势互补、共同提高的城乡社区和谐发展新格局。目前，城市社区建设已有一定基础，下一步要在提高和深化上下工夫，着力解决城中村社区、新建社区、困难群众较多社区、流动人口聚集社区的管理和服务问题。农村社区建设要在探索和普及上下工夫，着力解决公共服务设施短缺、服务资源匮乏问题。要结合社会主义新农村建设，切实解决农村社区居民饮水、行路、垃圾处理、能源供给等方面的困难，不断改善农村人居环境，推动城市基础设施向农村的延伸；要结合广播电视村村通工程、乡镇综合文化站和村文化室建设工程、文化信息资源共享工程、农村党员干部现代远程教育、农家书屋等工程，不断完善农村社区文化设施，推动城市文明向农村的辐射；要结合村级组织活动场所建设、村级

卫生室建设、农村警务建设、邮政服务建设、社会福利事业建设等，不断健全农村基本公共服务设施，推动政府公共服务向农村的覆盖；要逐步完善和推进农村最低生活保障、新型农村合作医疗、新型农村社会保险、农村五保供养、扶贫开发等制度，使党和国家的惠民利民政策落地生根，城乡社区居民共享改革发展的成果。

统筹城乡社区建设是在更高起点、更高层次、更高水平上建设和谐社区的客观要求。近年来，许多地方在探索农村社区设置形式、推进社区公共服务设施建设、培育社区服务功能、创新社区管理体制、改善社区人居环境等方面做了大量工作，给农民带来了新实惠，给农村注入了新活力，给新农村建设找到了强有力的抓手。但比起城市社区建设，我国农村社区建设起步较晚，工作基础薄弱，任务更加艰巨，因此，必须在继续做好城市社区建设的同时，更加注重推进农村社区建设，统筹城乡社区建设。

一是要在思想认识上实现统筹。要适应我国总体上已进入以工促农、以城带乡发展阶段、进入着力破除城乡二元结构、形成城乡经济社会发展一体化新格局重要时期的需要，进一步树立城乡统筹的理念，实现从仅仅注重抓城市社区建设向城乡社区建设并重的转变。

二是要在资源资金上实现统筹。统筹土地利用和城乡规划，合理安排市县域城镇建设、农田保护、产业聚集、社区分布、生态涵养等空间布局。统筹城乡社区干部培训，并引导城市人才向农村流动。统筹城乡基础设施建设和公共服务，全面提高财政保障农村公共事业水平，逐步建立城乡统一的公共服务制度。统筹城乡劳动就业，加快建立城乡统一的人力资源市场。统筹城乡社会管理，推动流动人口服务和管理体制创新。

三是要在机制方法上实现统筹。要在社区建设领域认真落实中央关

于工业反哺农业、城市支持农村的基本方针，加大以城带乡、城乡共建的力度。在这方面，这次会议表彰的和谐社区建设示范城区（市）、示范街道、示范社区要发挥好带头作用，通过组织城乡社区相互开展的社区管理、社区服务、社区文化、社区救助等一系列交流与合作，形成以城带乡、以乡促城、优势互补、共同提高的新局面。

根本动力：实现体制机制创新

坚持把体制机制创新作为和谐社区建设的根本动力。当前，我国城乡基层正在发生广泛而深刻的变革，创新体制机制，是研究新情况、解决新问题、探索新领域的重要基础和手段，是引领和谐社区建设深入持久发展的不竭动力。我们要坚持解放思想，与时俱进，保护创新热情，鼓励创新实践，宽容创新挫折，增强创新能力，把创新贯穿于和谐社区建设工作的各个环节、各个领域，努力在和谐社区建设的领导体制、工作机制和参与机制上求突破、求发展，构建党委领导、政府负责、民政部门组织协调、相关部门协同配合、社会力量广泛参与的工作格局。

要发挥党委政府在和谐社区建设中统筹全局、决策协调和指导落实作用，建立健全和谐社区建设的领导体制。各级党委政府要把和谐社区建设纳入重要议事日程，纳入当地经济社会发展规划，加大政策支持力度、财政投入力度，确保有人做事、有钱办事。和谐社区建设关键在区、在县、在市，区、县、市要把和谐社区建设作为社会建设的基础工程，建立服务型政府体系，促进社会发展和民生问题的解决。服务，是服务型政府的基本规定。作为服务的主体，政府要通过制订规则和实施监督，为经济社会发展创造良好的制度环境，为社会提供稳定而有保障的公共产品和公共服务，自觉地为执行国家意志服务，为市场主体服务，为社会发展服务。要充分发挥群团组织和各类社区社会组织在社区