

“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

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

郭金云 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



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

郭金云 主编

主 编：郭金云
副主编：李光亮、陈朝共



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

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 / 郭金云主编. —北京：中国社会科学出版社，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 978-7-5087-5803-9

I. ①基… II. ①郭… III. ①社区管理—案例—成都

IV. ①D669.3

中国版本图书馆CIP数据(2017)第247495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：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

主 编：郭金云

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：中国社会科学出版社

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

中国社会科学出版社天猫旗舰店

印刷装订：中国电影出版社印刷厂

开 本：160mm×230mm 1/16

印 张：12

字 数：166千字

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



中国社会科学出版社微信公众号

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：郭金云

副主编：李光亮 陈朝兵

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“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》《街道管理体制改革与社区服务模式创新——成都市锦江区莲新街道的实践探索》《社会组织发展与社区协同共治——成都市锦江区水井坊街道的实践探索》《社区



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

第一章 案例主体 / 1

- 一、锦江区开坝坝会 / 1
- 二、社区工作的三大“法宝” / 3
- 三、江东民居工程的试点 / 4
- 四、双核驱动促进实践发展 / 7
- 五、总结与思考 / 13
- 六、思考题 / 14

第二章 案例故事 / 15

- 一、五福茶馆 / 15
- 二、福安岁月 / 22
- 三、党群服务中心 / 27
- 四、物业纠纷中的“QJ”群 / 34

第三章 教学设计 / 43

- 一、教学目标 / 43
- 二、分析框架 / 44
- 三、要点解析 / 48
- 四、文献综述 / 56

目录

CONTENTS

第一章 案例主体 / 1

- 一、院落召开坝坝会 / 1
- 二、社区工作的三大“通病” / 3
- 三、江东民居二区的试点 / 4
- 四、双桂路街道的实践发展 / 7
- 五、启示与思考 / 13
- 六、思考题 / 14

第二章 典型故事 / 15

- 一、五福茶馆 / 15
- 二、镏金岁月 / 22
- 三、党群服务中心 / 27
- 四、物业纠纷中的 QQ 群 / 34

第三章 教学设计 / 43

- 一、教学目标 / 43
- 二、分析框架 / 44
- 三、要点解析 / 48
- 四、文献综述 / 55

第四章 教学实践 / 66

- 一、案例教学 / 66
- 二、课堂教学 / 71
- 三、现场教学 / 73
- 四、社区剧场 / 87

第五章 核心议题 / 90

- 一、党员如何亮身份 / 90
- 二、基层党建阵地如何打造 / 92
- 三、基层党建项目如何创新 / 100

第六章 经验借鉴 / 104

- 一、社区党建模式创新 / 104
- 二、基层党建平台构建 / 109
- 三、党员队伍打造 / 114
- 四、党群服务创新 / 118

第七章 背景资料 / 124

- 一、关键词汇 / 124
- 二、政策文件 / 139
- 三、数据汇总 / 158
- 四、学术链接 / 164

附录 / 166

- 关于加强基层服务型党组织建设的意见 / 166
- 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》 / 174

后记 / 178



第一章 案例主体

社区治理与社区党建是构成中国基层社会治理体系的两个重要组成部分，其中，社区党建又是构成社区治理的基石和保障。在新时期基层社会治理结构变迁与治理环境发生巨大变化下，基层党组织如何回应社区治理诉求并最终实现对社区治理的引领，成为当前基层党建面临的重大现实课题。2008年以来，以成都市锦江区布局街道管理体制、社区治理体制、社会组织管理体制三大改革为背景，锦江区双桂路街道基层党组织围绕引领社区治理这一主题，针对“社区结构复杂化、群众需求多样化、邻里关系陌生化”的社区治理“通病”，展开了一场富有成效的实践探索。

一、院落召开坝坝会

一段时间以来，家住成都市锦江区双桂路街道龙舟路60号院新五栋1单元3楼的苏显奎始终为一件烦心事显得闷闷不乐，住委会希望每户居民交100元，为楼顶安装隔热板，“隔热板又不能给我家隔热，为啥子要交钱”。然而，没过多久，牛沙路社区就在苏显奎所在院落召开了坝坝



会，商议如何解决院落居民楼顶隔热问题。

据负责召开此次坝坝会的牛沙路社区居委会主任介绍说，龙舟路60号院新五栋是老院落，楼顶经常漏水，社区在今年6月安排施工队将房顶漏雨的问题解决了。进入夏季后，家住楼顶6楼的居民又反映楼顶没有隔热板，导致夏季热得让人无法入睡。牛沙路社区了解到情况后，通过多方努力为该院落筹集资金加盖隔热板，但还是缺5000元钱，于是希望居民能够筹钱完成隔热板的安装。但是家住其他楼层的居民认为盖隔热板不能给自己隔热，不愿出钱。社区工作人员给居民们解释，大家都是一个院落的居民，小区夏天修下水道时，整个大楼42户居民都给了钱，整个大楼环境需要大家共同维护。经过社区工作人员的耐心解释和真诚沟通，院落42户居民最后同意共同出钱给院落安装隔热板。

以上这样的居民坝坝会经常都会在锦江区双桂路街道下辖各个院落和小区召开，议事的内容包括物业管理费上调、邻里纠纷调解、地面停车管理、院落绿化等。这种召开坝坝会的方式，通过社区党组织发挥核心作用和积极引导，搭建沟通与交流的平台，让居民对院落和小区的大小事务充分做主，是新时期开展群众工作的有益实践。运用这样的方法和理念，群众满意度大幅提高，干部作风更加扎实，工作推动愈加顺畅，辖区治理驶入正轨。

其实，召开坝坝会是双桂路街道开展社区治理工作的一个小缩影。自2008年以来，锦江区在成都全市率先拉开了社会管理创新的帷幕，提出并实施了以街道管理体制、社区治理体制、社会组织管理体制三大改革为核心的社会管理创新。正是在此背景下，双桂路街道按照锦江区委2008年第55号文件《关于完善城乡社区治理机制进一步推进基层民主政治建设的意见（试行）》的精神，充分发挥社区党组织的领导核心作用，不断构建起以基层党组织为核心、社区群众性自治组织为主体、各方共同参与的社区治理新机制，逐步探索出了一条基层党建与社区治理融合式发展的新路子。



二、社区工作的三大“通病”

双桂路街道是锦江区所辖 16 个街道之一，位于成都二环路东四段，其辖区面积 2.38 平方公里，常住人口 3 万人，流动人口 1.2 万余人，目前设有牛沙路、五福桥、通慧 3 个社区和双桂路、汇泉路 2 个筹备社区。早在 2001 年 12 月，经由区委、区政府行政区划调整而来的双桂路街道，一开始属于典型的老东郊工业生活区，原攀成钢公司生产厂区占辖区总面积的 63%，居民大部分居住房屋陈旧，生活配套设施落后，面临拆迁大开发。2006 年开始，攀成钢公司启动搬迁。2007 年 12 月攀成钢周边危旧房改造拆迁项目启动。2009 年，辖区正式进入大开发阶段，先后引进香港置地、新加坡仁恒置地、新加坡吉宝、韩国乐天、内蒙古伊泰、上海绿地等数十个大型项目。正是在这种大破大立、大拆大建的税收和招商引资丰收年，双桂路街道迎来了锦江区以“三大改革”为基础、以“四大基础工程”为抓手的街道体制大改革。这一改，街道不搞招商引资了，不考核经济工作了，双桂路街道的积存优势荡然无存；这一改，熟悉的工作方法不再管用，干部职工必须从招商引资、协税护税转变向公共服务和社会管理。改革的骤然降临，在街道每个人面前，摆了一串大大的问号：应该如何适应新的体制和形势？如何转变干部的思维方式和工作方式？如何为辖区群众提供更好的服务？

实际上，从双桂路街道当时面临的情况来看，是迫切需要经历这场改革的。首先，街道各社区结构越来越呈现复杂化，增大了社区治理的难度。最为典型的就是社区治理主体格局不再是传统的单一党政组织，而是包括自治组织、社会组织、辖区单位、社区居民、社区志愿者等多元主体。这种多元化的治理主体结构往往包含着各自不同的治理诉求，甚至存在一定冲突，因而给社区治理增添了不少难度。“面对社区不同的治理主体，如何把各种利益诉求调和，是摆在每一个街道干部面前的一

道难题”，前双桂路街道党工委书记伍华在访谈中这样说道。其次，居民群众需求越来越多样化，对街道社区提供公共服务的方式提出了新挑战。随着辖区新建商品房陆续交房入住，双桂路街道常住人口急剧增多，原有服务平台、服务方式已不能满足居民需求。尤其是频频出现了一些高档商品小区对街道提供的公共服务依附性不强的现象：“遇到教育问题，群众更多地考虑校外民办教育机构；遇到养老问题，群众更多考虑直接送养老院；对于文化活动，群众似乎更愿意购票观看专业演出。”最后，街道社区邻里关系陌生化，不利于和谐社区的构建。传统的老旧院落，虽然基础设施陈旧，居住条件简陋，但大多为单位的工作集群，居民间彼此还算熟悉，加之共同居住多年，基本也可以算作熟人社会。但是，随着时间的推移，社区出租房增多，原住户大量减少，新住户不断进入，老旧院落也就逐步沦为新小区一样的陌生人集群。这样，由于缺乏基本的熟悉度，新旧居民之间往往形同陌路，甚至几乎没有往来，使得邻里关系越来越趋于陌生化。

“社区结构复杂化、群众需求多样化、邻里关系陌生化”，这正是对双桂路街道开展社区工作面临难题的集中概括，也称得上当今城市社区存在的“通病”。那么，双桂路街道是如何医治这一“通病”的呢？

三、江东民居二区的试点

要改革就必须先探路，再稳妥推进，于是双桂路街道选取了一个体量较小、问题集中的典型院落——江东民居二区。这里“脏、乱、差”，问题成堆，由这个院落入手，可以检验思路，总结经验，锻炼干部，并且真正回应群众所想、所盼、所需。

江东民居二区是修建于20世纪90年代初的单位宿舍，有4个单元，86家住户。小区位于美丽的沙河边，原本应该是幸福安居的所在，但是，随着单位破产撤出小区管理，加之住户公共意识淡漠，院落无人管



理，“破窗效应”逐步凸显：公共设施破损严重，整个院落“脏乱差”，稍微有点办法的居民，纷纷搬离，将房子出租或贱卖。因此，住户情况日趋复杂，居民怨声载道，这里已逐渐沦为“不稳定”因素的集中区域。

街道制定了“1234”工作思路，就是“搭建一个平台、做到两个清楚、实行三级联动、推行四步走”，找准问题，攻坚克难。

搭建一个平台，就是搭建沟通交流的平台。把工作延伸到院落，设立群众接待工作站，把工作地点搬到院落，轮流接待居民群众，主动延长工作时间，周末也不休息、不间断，当面收集群众的意见建议。

做到两个清楚，就是家底清楚、诉求清楚。街道和社区工作人员通过普查，把小区里的各项家底彻底搞清楚，包括住户的基本情况、院落的公共资产、基础设施、绿化、机动车和非机动车管理等。通过入户走访、公布热线电话、设立信箱等方式，对群众诉求进行收集，经过归纳整理，居然有十大类、100余条，有涉及院落管理的，有涉及硬件设施的，有涉及邻里纠纷的，有公共资源被侵占的……可以看出，居民对于院落整治是有内在动力的。

实行三级联动，街道、社区、院落都行动起来。街道干部、社区“两委”干部和热心居民共同做工作，多次召开民情恳谈会、通气会、坝坝会，院落里的6名党员主动亮出身份，大家协同合作，出谋划策，对86户居民一一上门走访，并共同制定了《院落管理制度》《院落门卫制度》和《机动车和非机动车停放管理制度》等。

推行四步走，逐步破解院落治理难题。第一步是建组织。双桂路街道积极推进了院落党支部的建立，并构架起“党支部引领、议事会决策、住委会执行、社区指导、居民监督”的院落居民自治体系。然后，依靠这个体系来议事和决策（通过事前征求居民意见建议，在院落议事会上抛出议题，引导居民讨论）。最后，院落决策的结果是：先做环境治安，改观大，见效快，群众认同感强。

第二步是添硬件。方案议定以后，双桂路街道发动党员志愿者和居



民，共同出力，清除建筑垃圾，修建了文化墙，设置了专门的衣物晾晒点，对楼道、墙面进行了粉刷，整修了车库，还在小区外设立了居民之家，提供活动、议事的场所，并安装了监控摄像头。群众亲眼看到了实实在在的改变，看到自己的建议变成现实，打心眼里认同了街道、社区的工作，也更加信任院落党支部和小区的党员。院落硬件条件改善了，那么，应该如何管理呢？

第三步，定公约。那就是自己管理自己，发动居民共同参与院落管理。大家共同制定了居民公约，经常组织开展各类活动，吸引群众参与，培养居民骨干，引导居民自我管理，共同化解矛盾纠纷，组织开展了“和谐家庭”“道德模范”“最美阳台”等各类评选表彰活动，增强了居民的归属感和荣誉感，促进了院落的团结、和谐。

第四步，强服务。将文化娱乐、医疗卫生、慈善救助、居家养老等公共服务项目，延伸进居民院落，满足人民群众的多方需求。

经过两年时间的共同努力，江东民居二区发生了翻天覆地的变化，这个远近闻名的“脏乱差”院落，旧貌换新颜，成为锦江区四星级文明院落。

如今，小区大门口公示着每个月的物业费、路灯费、垃圾费、用水量、车辆停放及电动车充电费用，事无巨细，“让住户一眼就可以看明白，自己的钱花在哪儿了”。这个老旧居民院落物管费收缴率达100%，不仅实现“以院养院”，每月还有结余，用于组织居民开展活动。逢年过节，住委会还会在院坝里开“坝坝宴”，让全体住户共享干净整洁的环境，共享其乐融融的和谐氛围。江东民居二区老旧院落实现了华丽转身，成为锦江区打造“五有”院落的有益探索和“最初原型”。

这个过程，让双桂路街道尝到了三个甜头：一是在思想上深刻体会到，党的优良传统和法宝，在新时期，一样能够使工作迸发出新的活力，加深了对党的热爱。二是干部队伍得到锤炼，使他们的工作重心从与企业、工商、税务打交道，变为与居民群众打交道；从无所适从，满腹委屈，到得心应手，游刃有余；从抓经济指标的好手，转变为做群众工作