



街道蓝皮书

BLUE BOOK OF SUB-DISTRICT OFFICE

北京街道发展报告

No.1

月坛篇

主编/连玉明

执行主编/朱颖慧

THE DEVELOPMENT OF BEIJING'S SUB-DISTRICT OFFICES

No.1: YUETAN CHAPTER

 社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



北京国际城市发展研究院社会建设研究重点项目
北京市社会发展研究中心西城区街道发展研究重点项目
北京国际城市文化交流基金会智库工程出版基金资助项目

街道蓝皮书

BLUE BOOK OF
SUB-DISTRICT OFFICE



北京街道发展报告 *No.1* 月坛篇

THE DEVELOPMENT OF BEIJING'S SUB-DISTRICT OFFICES No.1:
YUETAN CHAPTER

主 编 / 连玉明
执行主编 / 朱颖慧



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

北京街道发展报告. No. 1. 月坛篇 / 连玉明主编
-- 北京: 社会科学文献出版社, 2016. 8
(街道蓝皮书)
ISBN 978-7-5097-9315-2

I. ①北… II. ①连… III. ①城市道路-城市建设-
研究报告-西城区 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 135147 号

街道蓝皮书

北京街道发展报告 No. 1 月坛篇

主 编 / 连玉明

执行主编 / 朱颖慧

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 邓泳红 郑庆寰

责任编辑 / 郑庆寰

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 18 字 数: 269 千字

版 次 / 2016 年 8 月第 1 版 2016 年 8 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-9315-2

定 价 / 98.00 元

皮书序列号 / B-2016-502

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

街道蓝皮书编委会

编委会主任 卢映川 王少峰

编委会副主任 王力军 王旭 孙硕 陈宁 杜黎彬

编委 (按姓氏笔画排名)

马业珠	马红萍	马光明	王丹	王立华
王申恒	王旭	王志忠	王奇	王其志
王效农	艾丽	田巨德	田静	皮强
史锋	刘振华	许德彬	张丁	李华
李会增	李丽京	李勇	李剑波	沙秀华
岑运东	苏昊	陈振海	陈新	岳立
孟红伟	周沫	庞成立	侯林	赵巍
袁利	袁世良	高兴春	徐利	徐斌
高翔	桑礪飞	黄立新	焦扬	彭秀颖
魏建明				

《北京街道发展报告 No. 1 月坛篇》

编 写 组

总 策 划 艾 丽 连玉明 朱颖慧

主 编 连玉明

执 行 主 编 朱颖慧

副 主 编 焦 扬 吴 佳 高继龙 秦坚松

核心研究人员 连玉明 朱颖慧 焦 扬 高继龙 秦坚松
吴 佳 朱永明 李 帅 张 涛 朱盼盼
黄 亮 梅 杰 姚 林 侯竣耀 龙荣远
赵 昆 孟芳芳 姜思宇

主编简介

连玉明 著名城市专家，教授、博士，北京国际城市发展研究院院长，北京市人民政府专家咨询委员会委员，北京市社会科学界联合会副主席，北京市哲学社会科学京津冀协同发展研究基地理事长、首席专家，基于大数据的城市科学研究北京市重点实验室主任，大数据战略重点实验室主任，北京市社会发展研究中心理事长。

研究领域为城市学、决策学和社会学。近年来致力于大数据战略和生态文明理论及实践研究。主编《社会管理蓝皮书：中国社会管理创新报告》(2012/2013/2014)、《贵阳蓝皮书：贵阳城市创新发展报告》等专著 60 余部。主持编制了北京市西城区、朝阳区、门头沟区和贵州省贵阳市“十三五”社会治理专项规划。

摘 要

基层治则国家治。街道在城市和国家治理体系中处于基础性的地位。在北京市落实首都新定位、建设国际一流和谐宜居之都的历史进程中，西城区任务艰巨，使命光荣。近年来，西城区围绕做好“四个服务”，坚持“抓街道、街道抓”，深入推进区域发展转型和管理转型，不断深化街道社区管理体制变革，落实街道加强区域党建、统筹辖区治理、组织综合执法、指导社区建设等职能；15个街道立足自身优势，融入发展大局，积极探索首都基层治理体系和治理能力现代化之路，其丰富实践为首都城市治理创新提供了鲜活的经验，具有重要的借鉴意义和理论价值。

《北京街道发展报告 No.1 月坛篇》以“四型月坛”“四个服务”为主题，坚持理论探索与实践研究相结合，重点围绕和谐社区建设、数字化学习型社区建设等内容展开理论研究。同时，立足月坛区域发展实际，针对工作人口、社区居民进行公共服务情况问卷调查，对月坛街道的社区自治体系、社会治理体系、社会服务体系等重点领域进行深入调查研究，梳理和总结了“大部制”工作法、“无围墙”养老模式、三维数字流动人口管理系统、区域协同共建等先进经验和做法。

在此基础上，本书提出，月坛街道要以“四型月坛”为统领构筑新形势下“四个服务”工作新体系，即继续深化“学习月坛”建设，构架“四个服务”的执行力体系；继续深化“服务月坛”建设，构架首都基层国际一流和谐宜居环境体系；继续深化“数字月坛”建设，构架大数据背景下“智慧社区”的技术支撑体系；继续深化“人文月坛”建设，构架与中央办公区功能相符的公共文化体系。

Abstract

Well-governed localities give rise to a well-governed country. Sub-district holds a foundational position in a city and country's governance system. In the historical process of implementing Beijing's new positioning as the nation's capital and building a world-class harmonious and livable city, Xicheng District takes on monumental tasks and glorious mission. In recent years, Xicheng District centering on the principles of "Four Services" and "Governing street, self-governance," has pressed ahead with regional development and management transformation, deepened reform on sub-district community management system, implemented Party construction and coordinated governance at the sub-district level, organized comprehensive law enforcement, and provided guidance to community construction. 15 sub-districts based on their own advantages have integrated into the grand development framework, proactively exploring the path of achieving the modernization of grassroots governance system and governance capacity, as its rich practice has provided fresh experience in urban governance innovation for Beijing. These experiences carry great value of reference and theoretic significance.

The Development of Beijing's Sub-district Offices No. 1: Yuetan Chapter undertakes theoretic research on harmonious community and digital learning community construction, led by the themes of "four-type Yuetan" and "Four Services" combining theoretical exploration with real-life practice. At the same time, in light of local development condition, it conducts public service questionnaire survey on working population and residents accompanied by in-depth research on the key areas of community self-governance system, social governance system, and social service system, and sums up such advanced experience and practices as "super ministry" working method, "wall-free" elderly care model, 3D digital migrant population management system and regional coordination joint construction.

On the basis, the report concludes that Yuetan Sub-district should forge

“four-service” work system under the framework of “four-type Yuetan”, i. e. deepening the construction of “learning Yuetan”, forging system that implements “four services” and deepening the construction of “Service Yuetan” developing world-class harmonious and livable environment system at the grassroots level; deepening the construction of “digital Yuetan” and forging technical support system for “smart community” under the context of Big Data; deepening the construction of “cultural Yuetan” and forging the public cultural system commensurate with functions of Central Government Administrative Zone.

目 录

代前言 街道治理需要顶层设计·····	001
---------------------	-----

I 总报告

B.1 以“四型月坛”为统领构筑新形势下“四个服务”工作新体系 ·····	001
一 月坛街道历史沿革·····	002
二 月坛街道地区治理新进展·····	004
三 地区治理形势的“SWOT”分析·····	025
四 以落实首都新定位的要求打造“四型月坛”建设新体系 ·····	032

II 数据报告

B.2 月坛街道基于工作人口的地区公共服务问卷调查报告·····	054
B.3 月坛街道基于社区居民的地区公共服务问卷调查报告·····	072

III 理论报告

B.4 破题“和谐”要从“人”字着手 ——西城区月坛街道和谐社区建设的理论与实践·····	087
B.5 月坛街道数字化学习型社区建设的实践与探索·····	104



IV 调研报告

- B.6** 创新民主自治形式 引导居民有序参与
——月坛街道构建与完善社区自治体系的探索与思考…………… 119
- B.7** 完善社会动员网络 增强社会治理合力
——月坛街道提高社会动员能力的实践与思考…………… 131
- B.8** 月坛街道构建地区社会治理体系的探索与思考…………… 143
- B.9** 创新社会服务方式 完善社会服务网络
——月坛街道完善社会服务体系的实践与探索…………… 156
- B.10** “精神慰藉+休闲娱乐” 构建普惠式文化养老新模式
——月坛街道完善社区养老服务体系的实践与探索…………… 166

V 案例报告

- B.11** 月坛街道“大部制”解决部门间职能交叉困境的
实践…………… 181
- B.12** 社会组织培育的“月坛经验”…………… 191
- B.13** 月坛街道“无围墙敬老院”破解都市养老难题…………… 201
- B.14** 月坛街道“三维数字流管系统”提升流动人口服务
管理效率…………… 212
- B.15** 月坛街道组建社会调查队 实现政府职能向社会转移…………… 220
- B.16** 月坛街道：成立发展服务办公室 构建地区单位协同共建的
组织平台…………… 232
- B.17** 月坛街道关于社区文化建设的探索与实践…………… 242
- B.18** 月坛街道关于非公企业党建的探索与实践…………… 252

CONTENTS

Foreword Sub-district Governance Needs Top Design / 001

I General Report

- B.1** Building a New “Four Services” Working System under the
Guidance of “Four-type Yuetan” in New Situation / 001
- 1. Historical Evolution of Yuetan Sub-district* / 002
 - 2. New Governance Progress of Yuetan Sub-district* / 004
 - 3. “SWOT” Analysis of Governance Situation* / 025
 - 4. Establishing a New “Four-type Yuetan” Building System
according to the Requirement of Implementing New Positioning
of the Capital* / 032

II Data Reports

- B.2** Regional Public Service Questionnaire Survey Report for
Yuetan Sub-district on the Basis of Working Population / 054
- B.3** Regional Public Service Questionnaire Survey Report for
Yuetan Sub-district on the Basis of Community Residents / 072



III Theory Reports

- B.4** Solution of the “Harmony” Problem Starts with “People”
—*Theory and Practice of Yuetan Sub-district, Xicheng District in
Harmonious Community Building* /087
- B.5** Practice and Exploration of Yuetan Sub-district in Digital and
Learning-based Community Building /104

IV Survey Reports

- B.6** Exploring Innovative and Democratic Self-governance Mode
Guiding Residents to Participate in an Orderly way
—*Exploration and Reflection of Building and Improving the
Community Self-governance System by Yuetan Sub-district* /119
- B.7** Improving Social Mobilization Network and Strengthening
Concerted Efforts of Social Governance
—*Practice and Reflection of Improving Social Mobilization
Capacity by Yuetan Sub-district* /131
- B.8** Exploration and Reflection of Building the Regional Social
Governance System by Yuetan Sub-district /143
- B.9** Exploring Innovative Social Service Mode and Improving
Social Service Network
—*Practice and Exploration of Improving the Social Service System by
Yuetan Sub-district* /156
- B.10** Building a New Inclusive-culture Senior Care Mode Featuring
“Spiritual Consolation + Leisure & Entertainment”
—*Practice and Exploration of Improving the Community’s Senior
Service system by Yuetan Sub-district* /166

V Case Reports

- B.11** Practice of Yuetan Sub-district in Overcoming Dilemma of Inter-departmental Function Crossing through “Super Ministry” / 181
- B.12** “Yuetan Experience” in Social Organization Cultivation / 191
- B.13** Yuetan Sub-district: Solving Urban Senior Care Difficulties Through “Wall-free” Gerocomium / 201
- B.14** Yuetan Sub-district: Improving Floating Population Service Management Efficiency through “3D Digital Floating Population Management System” / 212
- B.15** Yuetan Sub-district: Setting up Social Investigation Teams Realization of Governmental Function Transfer to the Society / 220
- B.16** Yuetan Sub-district: Setting up Development Service Office Establishing the Organization Platform for Regional Collaborative and Joint Building / 232
- B.17** Exploration and Practice of Community Culture Building by Yuetan Sub-district / 242
- B.18** Exploration and Practice of Party Building of Non-public-ownership Enterprises in Yuetan Sub-district / 252

代前言 街道治理需要顶层设计

王 奇*

一 基层探索与顶层设计相融合 实现“四型月坛”建设目标

地区发展方向的确立基于地区的功能特点，基于服务对象的现实需求。月坛街道地处北京市中心城区，辖区内大部分社区属于建成区，与其他街道相比，区域特点鲜明。首先是首都功能集中。月坛街道是中央党政机关的集中区域，有副部级以上中央单位 23 个，政治文化活动频繁，月坛街道在社会治理中具有特殊的资源优势和政治优势。同时，这也意味着月坛使命光荣，责任重大，必须以更高的标准履行首都“四个服务”的职责，区域发展要体现首都“四个中心”的定位。其次是人口素质高，社会结构复杂。由于月坛街道是中央政务办公的聚集区域，区域内人口受教育程度普遍较高，接受过大专以上学历的人口占街道总人口的 49.7%；辖区还居住有 36 个少数民族 8999 人，占总人口的 6%。与此同时，由于地处北京市的老城区，月坛同样面临老龄化时代到来带来的巨大挑战。月坛地区社会结构具有人口结构老龄化、就业结构高层化、社会阶层差异化等鲜明的特点。这些特点导致月坛街道的社会需求不仅具有养老服务这类普遍性需求，而且更加显现了个性化特征。这主要体现在，高层次人群在满足了衣食住行等生活需求后，也开始更加关注自身的发展，重视自身权利的表达和民主权利的保障。

在空间资源有限前提下，月坛如何满足普遍性的需求和个性化的需求，

* 王奇，中共北京市西城区委月坛街道工作委员会书记。



协调达成不同利益需求间的平衡点，维护区域的稳定并推动社会不断发展，这对月坛街道领导来说是一个高难度的命题。正是基于这样一些特点，月坛街道确立了“四型月坛”这一发展目标，即“打造人文型月坛、发展数字型月坛、构筑学习型月坛、创建服务型月坛”。从现在来看，月坛街道当初制定“四型月坛”的发展目标既符合过去的现实需求，同时也适应了未来的发展要求。

“打造人文型月坛”是挖掘地区软实力和加强精神文明建设的根本需要。近年来，街道不断挖掘地区的传承文化，编辑了《穿越幸福时差》系列书籍，以月坛地区的优秀党员、居委会工作者和志愿者等为题材，展现身边平凡人中不平凡的事迹，发挥情感的亲和力和凝聚力，提炼社区居民的共同价值取向，建立共同的生活理想和信念，打造月坛文化，奠定月坛街道精神文明基础，推动地区和谐发展。

“发展数字型月坛”解决为民服务的手段问题。信息化建设是基础，也是科技发展的必然趋势，利用信息化的科技手段，能够进一步促进政府职能的转变，优化和提升政府的服务效能。随着大数据应用技术的不断成熟和深化，月坛地区信息资源的不断整合和开发利用，管理服务和需求之间将更加贴近。

“构筑学习型月坛”是提升区域发展的核心驱动力。基于人的发展的需要，通过打造学习型机关、学习型社区、学习型家庭，运用数字化建设打造的学习平台，提供持续且丰富的学习资源，优化地区人民的综合素质，更新组织的发展理念，满足个人和组织发展的需要，使不论是街道还是个人在发展中都能汲取不竭动力。

“创建服务型月坛”是月坛街道的一个永恒追求。为民服务是党和政府的本质体现，建设人民满意的服务型政府是一条永在探索中前进的道路。街道办事处在力求为居民和驻区单位做好服务的同时，还重视营造“人人为我，我为人人”的氛围，形成政府、企业、社会组织、公民全员参与服务和管理的局面。

街道工作直接面对老百姓，发展方向决定着群众实现利益的多与少、地区发展的快与慢、综合品质的高与低。街道工作的重点基本是固化的，工作

只有延续和提升，不需要太多的创新口号，否则会冲淡工作的重心和思路。因此，“四型月坛”这一目标从来没有改变或者弱化。

二 提高基层治理水平要“双轮驱动”

街道办事处是区政府的派出机关，充当城市政府与城市居民之间的桥梁，但随着社会的发展，新时期、新环境，社会事务的日益复杂以及居民对于公共服务需求的不断升级，都使得街道办事处必须承担大量的综合社会职能，街道虽然不是一级政府，但实际上承担着一级政府的职能和责任。街道办事处作为城市基层政府的“末梢神经”，是政府治理和服务的“最后一公里”。治理和服务是街道工作的两大重心。治理是否到位、服务是否满意，是衡量街道工作好坏的标准，治理到位和服务满意是社会和谐稳定发展、城市高效运行的基础和必要条件。做好街道工作，必须处理好治理和服务的关系，治理和服务这两者相辅相成，其中服务是关键，社会治理的核心是治“人”，关键是得“人心”，要以服务得民心。必须扭住“治理”和“服务”这两个轮子，街道工作和地区发展才会加速驶入快车道，朝着“四型月坛”的目标顺利前行。当前我国的很多社会矛盾都是因为民生服务没有做到位，百姓的需求没有得到解决，城市治理亦是如此：环境优美了，没有人愿意去破坏；住房条件改善了，没有人愿意去私搭乱建。治理是寓于服务当中的，这也是服务型政府建设的本质要求。街道工作的服务到位，才能得到百姓和单位的认同，从而更加支持党和政府的管理工作。月坛街道抓住社会治理体制改革的机遇，针对当前街道治理体制上下不顺畅的现实，以管理服务机制创新推进体制改革，在“大部制”改革等方面做出了不少有益的探索。

在街道管理体制机制方面，自2004年起月坛街道就进行“大部制”改革探索。改革一开始，月坛街道办事处成立了“七部二室一厅”^①，通过分

^① “七部二室一厅”，即党群工作部、组织人事部、统筹发展工作部、城市管理 work 部、公共安全 work 部、社区事务 work 部、社会保障 work 部、街道办公室、纪检监察 work 办公室、公共服务大厅。