



街道蓝皮书

BLUE BOOK OF SUB-DISTRICT OFFICE

北京街道发展报告

No.2

德胜篇

主编/连玉明

执行主编/朱颖慧 邢旭东 张俊立

THE DEVELOPMENT OF BEIJING'S SUB-DISTRICT OFFICES

No.2: DESHENG CHAPTER



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





街道蓝皮书

BLUE BOOK OF
SUB-DISTRICT OFFICE

北京街道发展报告 *No.2* 德胜篇

THE DEVELOPMENT OF BEIJING'S SUB-DISTRICT OFFICES No.2:
DESHENG CHAPTER

主 编 / 连玉明

执行主编 / 朱颖慧 邢旭东 张俊立



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. 2. 德胜篇 / 连玉明主编
-- 北京: 社会科学文献出版社, 2018. 11
(街道蓝皮书)
ISBN 978-7-5201-3241-1

I. ①北… II. ①连… III. ①社区建设-研究报告-西城区 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 179696 号

街道蓝皮书

北京街道发展报告 No. 2 德胜篇

主 编 / 连玉明

执行主编 / 朱颖慧 邢旭东 张俊立

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 郑庆寰 邓泳红

责任编辑 / 张 媛

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 / 三河市龙林印务有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 16 字 数: 238 千字


版 次 / 2018 年 11 月第 1 版 2018 年 11 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-3241-1

定 价 / 128.00 元

皮书序列号 / PSN B-2016-550-14/15

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

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

街道蓝皮书编委会

编委会主任 卢映川 王少峰

编委会副主任 王 飞 郁 治

编 委 (按姓氏笔画排序)

马光明	王 毅	王中峰	王书广	王乐斌
王其志	尹一新	史 锋	白 杨	毕军东
刘 倩	许晓红	许德彬	孙广俊	孙晓临
苏 昊	李 婕	李 薇	李丽京	李健希
吴立军	何焕平	陈 新	陈振海	周 沫
庞成立	官 浩	贾冬梅	高 翔	高兴春
海 峰	桑礪飞	彭秀颖	彭启宝	谢 静
魏建明				

《北京街道发展报告 No.2 德胜篇》

编写组

总 策 划 李 薇 连玉明 朱颖慧

主 编 连玉明

执行主编 朱颖慧 邢旭东 张俊立

副 主 编 张 南

核心研究人员 (按姓氏笔画排序)

王 琨 王苏阳 王彬彬 邢旭东 朱永明
朱盼盼 朱颖慧 刘 征 米雅钊 李 帅
连玉明 吴 佳 张 南 张 涛 张俊立
陈 慧 陈盈瑾 陈惠阳 郎慧慧 孟芳芳
赵 昆 姜思宇 贾冬梅 高桂芳 唐 平
康晓彤 翟萌萌

主编简介

连玉明 著名城市专家，教授、工学博士，北京国际城市发展研究院院长，全国政协委员，北京市朝阳区政协副主席。兼任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，北京市社会发展研究中心理事长，北京奥运功能区首席规划师，北京新机场临空经济区发展规划首席战略顾问。2013~2017年，在贵阳市挂职市长助理，兼任贵州大学贵阳创新驱动发展战略研究院院长、大数据战略重点实验室主任。

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研究。著有《城市的觉醒》《首都战略定位》《重新认识世界城市》《块数据：大数据时代真正到来的标志》《块数据 2.0：大数据时代的范式革命》《块数据 3.0：秩序互联网与主权区块链》《块数据 4.0：人工智能时代的激活数据学》《块数据 5.0：数据社会学的理论和方法》等，主编《大数据蓝皮书：中国大数据发展报告》《社会管理蓝皮书：中国社会管理创新报告》《街道蓝皮书：北京街道发展报告》《贵阳蓝皮书：贵阳城市创新发展报告》《临空经济蓝皮书：中国临空经济发展报告》等。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

构建超大城市有效治理体系是首都发展要务。作为首都功能核心区，西城区带头以“四个意识”做好首都工作，坚持深入推进科学治理，全面提升发展品质，不断加强“四个中心”功能建设，努力提高“四个服务”水平，城市治理能力和城市发展品质取得重大突破。街道作为基层治理的排头兵和主力军，发挥着不可替代的作用。西城区15个街道立足自身发展实际，统筹区域各类资源、构建区域化党建格局、加强城市精细化管理、提升公共服务水平、完善综合执法体系、精准指导社区建设、探索基层治理创新实践，积极为超大城市基层治理创新“过险滩”“闯路子”，不断为基层治理增加新的内涵和提供可复制、易操作的鲜活经验，对于国内大城市基层治理创新具有极强的理念提升价值和路径借鉴意义。

《北京街道发展报告 No. 2 德胜篇》立足德胜人文特色和街区特点，以“德邻”治理理念推进基层社会治理创新，围绕“民生德胜”“平安德胜”“美丽德胜”“文化德胜”“聚力德胜”五个社会建设目标进行综合分析；总结熟人社区建设、福丽特街区自治管理模式、垃圾分类工作、群团改革、非公党建、德外大街东社区体制改革模式、业主委员会建设、治理“七小”业态的安全生产网格化分级管理模式、推进民族工作创新的“3+6+N”全响应社会服务管理工作模式等典型经验。

本书指出，作为北京市十三个民族工作重点街道之一和具有古都历史文化底蕴的功能街区，德胜街道应从塑造地区特色治理文化和科学制定街区规划设计入手，不断强化德胜人家园共治意识，鼓励和引导多元社会力量参与社会治理，大力推动“德邻计划”项目的有效落实，持续提升地区社会治理的智能化水平和精细化水平，探索“共建、共管、共享”的城市工作格局，最终实现地区品质全面提升。

目 录



代前言 统筹街区治理要规划先行..... 001

I 总报告

B.1 德胜：引入元治理理论探索推动“德邻计划”升级路径 001

- 一 元治理的出现与形成条件 002
- 二 新时期德胜街道治理需要升级 004
- 三 德胜街道以“德邻计划”的“五个德胜”推动基层治理的实践 006
- 四 立足“五个德胜”新要求与元治理理论对德胜治理的再思考 012

II 数据报告

B.2 德胜街道基于常住人口的地区公共服务调查报告 017

B.3 德胜街道基于工作人口的地区公共服务调查报告 038

III 理论报告

B.4 基层社区治理模式要素与类型分析 057



B.5	特大城市社区重构熟人社区机制研究 ——以差序格局为视角	070
------------	--------------------------------------	-----

IV 调研报告

B.6	关于德胜街道群团工作改革的调研报告 ——以街道总工会创新服务为例	086
B.7	关于德胜街道推进垃圾分类的调研报告	099
B.8	关于德胜街道多策并举助力非公党建从“有形覆盖”到 “有效覆盖”调研报告	113
B.9	关于德胜街道福丽特街区自治管理模式的调研报告	123
B.10	德外大街东社区推动“一委两居一站一枢纽型社会组织” 体制改革的调研报告	135
B.11	德胜街道推进业主委员会建设发展调研报告	151

V 案例报告

B.12	引入社会组织参与社会治理的德胜实践	165
B.13	以安全生产网格化分级管理模式治理“七小”业态	176
B.14	德胜街道创新新时期民族团结工作实践	188
B.15	以街区设计规划引领城市品质提升	204
	Abstract	219
	Contents	221

皮书数据库阅读 **使用指南**



代前言

统筹街区治理要规划先行*

孙广俊**

一 站在更高层面上看待街区治理问题

街区是一个基本单元，街区治理是一个基础问题，需要站在更高层面来看待、来推进。更高层面就是要从更高的公共管理理论层面看，要从首都、国家的更高行政层级上把握，要从更高的社会发展改革层级上认识。

遵循国家政策规定。街道是基层政府的派出机构，街道工作是基层工作，但是基层工作绝不能就基层说基层。正所谓“不谋全局者不足以谋一域”，为应对街道工作的复杂性、艰巨性和长期性的挑战，街道要树立法治观、大局观、人民观和文化观，具体表现是严格按照国家、地区政策执行。习近平总书记视察北京时提出“城市规划在城市发展中起着重要引领作用”，因此，在街道工作中要注重规划先行；《北京城市总体规划（2016年—2035年）》草案已公布，城市空间布局成为重点之一，因此，在街道治理上要注重空间利用。《北京市关于深化街道、社区管理体制改革的意见》提出：从街道、社区管理体制改革的改革入手，推动城市管理重心下移、职能下沉、资源下放。因此，在街道工作中要注重发挥城市管理的基础性作用。领导讲话、上级政策文件等既是街道开展工作的导向依据，也是准则要求，更是路径方法。

* 根据街道蓝皮书课题组2017年7月4日访谈内容整理。

** 孙广俊，中共北京市西城区德胜街道工作委员会书记。



遵循发展创新要求。以互联网为代表的信息技术迅速发展，推动人类进入四“V”大数据时代：Volume（容量）、Variety（种类）、Velocity（速度）和 Value（价值）。正如“摩尔定律”所提出的：集成电路上可容纳的元器件的数目，每隔 18~24 个月便会增加一倍，性能也将提升一倍。从广义上理解就是信息技术更新速度很快，且这种快速更新会带来新的价值。因此，在大数据时代，创新显得极为重要。随着经济社会发展，街道工作、基层治理已经难以按照过去传统的观念和方式方法推进，这就是时代发展提出的要求——创新。在过去的一段时间内，德胜街道的全响应网格化管理工作走在全区前列，并被树立为典型模式。近几年德胜街道虽然在继续推进网格化管理工作，但多为内容上的丰富或某一环节的改进，对整体工作的研究思考不多、创新不多。在西城区 15 个街道共同进步、共同提升背景下，德胜街道如何能保持网格化工作领先地位，继续发挥好引领作用，还需结合大数据技术的新应用，全面加强创新。

遵循现代治理要求。党的十八届三中全会提出推进国家治理体系和治理能力的现代化，明确提出要改进社会治理方式，坚持系统治理、依法治理、综合治理和源头治理。党的十八届四中全会明确提出依法治国系统性要求。党的十九大报告提出，加强社会治理制度建设，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。街道作为最基层的党委、政府派出机构，必须坚定落实从“管理”到“治理”的要求。德胜街道正从管理向治理过渡，其标志就是在延续原有工作脉络基础上，以问题为导向，补齐短板、改进不足、强化特色，推动科学治理。从 2006 年起，德胜街道的工作思路已逐渐成熟，特别是 2014 年至今，工作基本围绕“聚力德胜”“平安德胜”“民生德胜”“美丽德胜”“文化德胜”五个方面展开。从“德邻计划”到“德邻文化”，再把“德邻文化”从社区建设上升为地区治理理念，“德邻”的内容被不断丰富和提升。这种传承和延续使德胜街道工作具有治理的基础。



二 立足更长远发展 推动街区功能系统优化

统筹考虑街区功能的问题、空间的问题、文化的问题以及模式的问题，是让街区发展经得起历史考验的唯一方式，规划要从长远出发、从整体出发。首先要解决功能系统优化问题。建设国际一流和谐宜居之都，需要落实和加强首都功能。其核心就以解决“三个不”（不符合、不合理、不达标）为突破口，改进、优化街区功能。一要疏解不符合首都功能的街区功能。非首都功能疏解是首都工作、西城工作的重点，而治理“开墙打洞”是落实疏解工作的主要措施之一。自2016年7月开展“开墙打洞”治理工作以来，德胜街道治理“开墙打洞”30条街巷，规范6条街巷，封堵403处，封堵面积1885平方米，在西城区率先完成治理“开墙打洞”工作目标。二要改进不合理的街区治理方式。街道在一些涉及民生的工作中往往习惯大包大揽，虽然做了不少努力，但也存在街道与居民互不理解的问题，并且形成恶性循环。而现在，德胜街道着力构建“党委领导、政府主导、多元参与”的共建、共管、共享的工作格局，街区的大事小情由街道、居民、企业、社会组织共同参与、相互服务，居民的满意度、获得感大幅提升。三要提升不达标的街区空间环境。提升街区品质是目标，绝不能为疏解而疏解、为整治而整治。德胜街道在开展背街小巷治理活动中推出的回收废旧机动车行动，并不只是为了整治街道的空间与环境，还是为了资源回收、循环利用，推动地区治理绿色发展。

三 以功能优化为着眼点完善空间布局与利用

公共空间、便民设施布局以及功能调整等，都与空间利用有直接关系，为此，德胜街道围绕地区内空间三大特点进行规划。

一是按照“嵌入式”发展理念提升空间利用水平。覆盖整个德胜地区的中关村科技园西城园区是基本建成区。虽然，德胜地区已经没有成片开发



的任务，只有 38 片分散的边角地，但是这不等于不能发展、不能升级。对于面积小、不规则、难利用的零碎地区，德胜街道按照“嵌入式”发展理念，将其作为地区整体提升的空间，展开设计，变废为宝。此项工程并非只是为促进园区内企业发展，更是为了完善街区服务功能，把不利因素转化为有利因素，把分散的碎地变为可利用空间。

二是坚持需求导向优化空间。德胜地区是回族人口较多地区之一，北京人常说“南有牛街，北有德胜”，但是德胜地区内仅有清真寺，真正服务回族群众的便民设施较少。因此，可以利用安德路周边的空间，打造北城清真服务网点，销售清真食品，服务德胜及周边地区居民。同时，围绕民族文化，建设一条民族团结街。

三是立足优势资源开展空间规划。德胜地区高科技企业、科研院所较多，如中国工程院、建筑设计院、交通设计院、有色研究院、航空设计院等，高科技研发团队较多。空间规划充分考虑这类团队发展的需求，在符合首都功能的前提下，允许科研机构落地。总之，空间规划必须充分考虑地区特点、民生需求和企业发展，同时还要使其相辅相成。

四 “四步走”开展文化系统挖掘

“四个中心”定位明确了北京文化中心功能。北京是历史文化名城，其城市规划必须考虑文化功能、文化因素、文化品质等。而德胜地区的规划亦是如此，文化应成为其规划的重点。

一是研究地区历史。“先有德胜门，后有北京城”，德胜地区具有深厚历史文化背景，其“德胜”二字不仅有“得胜而归”的美好祝愿，更有“以德制胜”的崇高理想。德胜古迹有明代德胜门箭楼、清末的法源清真寺以及冰窖口、校场口等，胡同名也都有其特定的历史渊源。长久以来，这一地区承担着服务皇家、促进商业、交通枢纽的重要功能。丰富德胜地区的街区治理，必先掌握其历史背景。

二是植入文化元素。在 38 片地块中，特别是一些无法利用的零碎地，



街道可以在增绿的同时植入文化元素，作为城市休闲空间。而在已有的空间内，也可以考虑增加文化元素，如建立名将雕像等。另外，不仅要植入历史文化，也要植入现代文化。整个德胜地区都在中关村科技园西城园区的覆盖范围内，因此应有体现现代科技的文化标识。

三是提升文化景观。景观的提升要在整个地区文化的基础上结合每条街区的特点、居住人群的特点、工作人群的特点等，使其既符合大环境又有小特色，这样地区内的全部景观既有统一性又各有亮点。

四是打造文化特色街区。对已有的北滨河路精品街区进行文化功能升级。西起德胜门，东至北滨河公园，前有古钱币博物馆，后有德胜博物馆，德胜地区的主要道路充满文化气息，更好地服务居民和游客的文化休闲活动。

五 街区治理模式需要系统改进

在街区治理中，需要有新思路、新模式、新机制。一是社会化运行模式。停车是德胜地区难点问题，传统解决方式是聘请停车管理团队，设牌、划线等。但是，这一方式仍不能有效缓解德胜地区停车难的现状，德胜街道借鉴“共享单车”的理念，与专业机构共同研发一款“共享停车”APP，通过数据平台，使停车位的使用权和所有权分离，更好地服务有需要的人。本地区居民的停车位白天可以通过APP出租给上班族，而对于共享车位的居民则可以提供一些社区服务。这种社会化运行模式，可以广泛地运用在社区治理中。二是理顺社区治理体制。过去，业主委员会管理水平不高或缺乏管理，与物业管理公司常有对立情绪，这不利于社区发展和满足居民需求。因此，由居委会成员兼任业主委员会成员，使地区党委对业主委员会有一定影响力，从而保障为民服务水平。三是完善街道工作机制。街道在开展地区治理工作中坚持“行政工作有边界，党的工作没有边界”，按照中央对新时期加强党的建设的新要求，坚定了加强区域化党建的决心。德胜街道坚持以党建协调会和党的活动为主，凝聚人心、人气，推动地区党建工作和社会工作迈上新台阶。

总 报 告



General Report

B.1

德胜：引入元治理理论探索推动 “德邻计划”升级路径

摘 要： 2013年党的十八届三中全会提出推进国家治理体系与治理能力现代化目标后，“治理”一词受到全社会广泛关注，不仅学术界对治理的研究日益加深，基层对治理探索也逐步深入。2014年，西城区德胜街道全面启动社会治理创新，经过努力使“德邻”治理理念和“五个德胜”治理内容逐步完善。为更好推动德胜地区社会治理创新，同时应对可能出现的治理失灵风险，本文从理论研究出发，探索元治理的出现、形成和特点，梳理新时期西城区德胜街道面临的大环境，总结归纳德胜街道治理实践，并基于元治理理论对进一步完善德胜地区的以“德邻计划”为核心的治理模式提出了新的思考。

关键词： 德胜街道 元治理理论 “五个德胜” “德邻计划” 治理失灵



一 元治理的出现与形成条件

“治理”（governance）一词源于拉丁语，是一种超越传统权力运作方式的新事物，经常与管理（governance）相比较，其发展经历了“地方治理”“公司治理”“公共治理”等几个过程，早已成为西方公共管理领域重要理论。研究治理理论主要学者詹姆斯·N. 罗西瑙，对治理优越性做出了详尽阐述，如治理主体多元、治理方式协商等。但是，随着治理实践的深入，“治理失灵”问题逐渐显露，为此“元治理”概念诞生。

（一）西方治理模式的风险与困境

1. 治理存在失灵风险

一是多元主体会导致权责边界的模糊。去中心化的过程，也是鼓励非传统管理主体参与治理的过程。这一过程必会削弱传统管理主体的权威性。在新形成的治理关系中，各主体间的互动会增多，但也使各治理主体的行为界限与责任非固定化和模糊化。最关键的是，在意见不统一或产生利益矛盾时，难免会发生责任推诿与相互扯皮的情况。由于治理主体多元、治理方式协商，又缺少权威主体，责任追究也难以实现。二是多元主体协商合作的效率问题。随着治理的合法性、制度化增强，利益整合与兼顾将成为治理的关键之一，这在一定程度上会增加民主治理的成本，影响治理有效性。三是协商治理的技术有待提高。协商素养和技巧是开展协商活动的重要基础，需要培养和实践，如倾听他人观点、合理表述己方诉求、均衡集体利益等。但在实践中，协商技术较为欠缺。

2. 西方治理模式不适合中国国情

治理理论是西方国家政治、经济结构矛盾的产物，西方治理模式不适合我国国情。原因有两方面：一是经济结构差异。发展良好的市场经济有助于优化法治环境、助力非政府组织的发展，是实现治理的重要力量。我国的市场经济有别于西方市场经济，主要体现在：经济所有制性质方面，中国的市