

# 城乡社区社会管理 成果要报

2013 年第 7 期  
(总第 8 期)

---

本期摘要:

## 依托社区工作网络，直接惠及民生的 27 件实事 幸福湖北进入快车道

赵曼

- 立足于幸福湖北建设，坚持工作重心下沉、工作方式人性化、工作内容亲民化的原则。
- 总结归纳国内外社区社会管理和公共服务的典型经验。
- 依托并利用社区工作网络，梳理出惠及民生、切实可行、行之有效的社区社会管理和公共服务的工作项目及实施办法。

---

城乡社区社会管理湖北省协同创新中心

2013 年 7 月 10 日

# 依托社区工作网络，直接惠及民生的 27 件实事

## 幸福湖北进入快车道

赵曼

### 一、引言

#### 1. 什么是幸福？

幸福是一种主观感受，亦称幸福感。它是一种情绪状态，是满意感、快乐感和价值感的有机统一。

将“幸福”两个字拆开看，“幸”是由“土”和“钱”构成；“福”是由“衣”、“口”和“田”构成。由此，幸福是指：有安身立命之地，有钱花；有衣穿，有饭吃，有田种，人丁兴旺。

#### 2. 幸福指数与幸福感是什么关系？

幸福指数是指人们在某一时期内幸福感与其在另一时期内的幸福感的比值。

幸福指数是对幸福感的量化，或者说幸福感是幸福指数的主观评价。

#### 3. 如何衡量和评价幸福指数？

衡量和评价幸福指数需要做两套指标体系：

一是主观的幸福感指标体系，类似于满意度调查，以大样本的电话访谈或问卷调查为支持。

需要描述和分析：不同评价维度的幸福感指标；居民中不同类型

群体（性别、城乡、职业）的幸福指标；居民的总体幸福指标。

二是以统计数据为支持的客观指标体系。衡量和评价的过程中，涉及到权重设置、标准值选取、运用结构方程分析影响因子等。

#### 4. “幸福指数”在国际、国内发展态势如何？

20世纪70年代，不丹国王旺楚克首次提出“国民幸福指数”，涵盖九个领域：生活水平，健康、教育与生态体系的多样性和弹性，文化的活力和多样性，时间的利用与平衡，政府善治，社区活力及心理良好等。每个领域都有各自相应的权重和标准值标准。

2009年，法国总统萨科齐邀请诺贝尔经济学奖获得者约瑟夫·斯蒂格利茨和阿马蒂亚·森设计幸福指数，引入法国社会经济统计指标体系。

2010年，英国首相卡梅伦宣布建立衡量国民福祉的指标体系。

美国、荷兰、日本等发达国家已开始构建本国的幸福指数。

2007年，江苏省江阴市首次将幸福指数纳入政绩考核体系。

深圳、广州、西安、杭州、上海、北京、石家庄等地政府均将幸福指数纳入发展目标。

## 二、幸福湖北之路：长效机制着眼，实在快捷处入手

怎样的政策举措，花钱不多，却可以快速提升城乡居民幸福感？

路径是有的：

契合社会管理的“大盘子”，依托城乡社区现成的工作网络；知民情、纳民意、解民忧、化民怨、暖民心、惠民生；切实解决群众最关心、最直接、最现实的利益问题和困难；走完“最后一公里”。

此举如同十层楼上加盖两层，实在、快捷，居民感同身受，和“幸福”手拉手。

### 三、建议依托社区工作网络，惠及民生的 27 件实事

#### 1. “一刻钟社区服务圈”

社区居民步行 15 分钟能够享受到社区就业、社会保障、社会救助、医疗卫生、社区安全、社区文化体育教育、环境美化以及购物、餐饮、日常修理等方面的便利服务和特色服务。

基本实现“大需求不远离社区、小需求不出社区”。

#### 2. 体育生活化，“健康社区人”

社区健身全民化：建立社区全民健身协会，把所有能参加健身活动的人纳入其中开展活动，倡导市民做“健康社区人”。

健身器材家庭化：建设公共体育场地设施，挖掘适合家庭、门院使用的健身器材，实现体育走进千家万户。

健身活动多元化：天天有锻炼，周周有活动，月月有比赛，季季有交流，年年有展示，实现人人在组织中、组织在活动、活动有特色。

健身服务科学化：开展体质测定，举办健身大讲堂，培训体育骨干，让居民掌握科学健身方法。

健身环境开放化：推进学校、机构的体育场地设施向社会开放。

#### 3. “大民政”理念，构建“职工+居民”的社会保障体系

树立“大民政”理念，以养老、助残、救孤、济困为重点，完善政策，整合资源，建立财政投入、社会投资和慈善捐赠等多元保

障机制。

建立养老金、最低工资、城乡低保、失业保险金等正常增长机制，不断提高低收入者的收入。

建立“兜底”机制，对因患大病造成个人负担过重的参保职工，实施医疗费用二次报销政策；出台新生儿参保前发生的医疗费用报销问题。

将城镇居民、灵活就业人员以及参加大病医疗保险的外地农民工生育费用纳入基本医疗保险支付范围。

建立廉租住房、经济适用住房、公共租赁住房 and 动迁安置房“四位一体”的住房保障体系建设。

#### **4. 养老（助残），打造“无围墙”敬老院**

构建以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为支撑的社区养老服务体系。

##### **“九养”政策：**

80 岁以上老人（助残）服务券制度（每人每月发 100 元服务券，可拉动建立上千家养老服务商）；

80 岁以上老人医疗补助制度；

城乡社区（村）养老（助残）餐桌；

城乡社区（村）托老（残）所（日间照料床位）；

招聘居家服务养老（助残）上门服务的护理员；

配备养老（助残）无障碍服务车；

开展养老（助残）精神关怀服务；

实施家庭无障碍设施改造；

为老年人（残疾人）配备“小帮手”电子服务器。

## **5. 特殊人群柔性管理，创新社会矛盾调处方式**

对有不良行为青少年的社区矫正和安置帮教，对社会闲散人员、刑释解教和社区服刑人员、精神病患者、流浪乞讨人员的服务管理，均应寓管理于服务之中，使每个人获得有尊严的生活环境。

创新灵活有效的社会矛盾调处方式，如“青少年污点记录封存制度”、“微罪不诉与社区帮教衔接”、“多元化纠纷解决”、“诉调对接制度”、“民事公益诉讼制度”等等。

## **6. 构建志愿者服务长效机制**

建立社会志愿者公益储蓄中心网站，统一编号并建立档案，实施服务计时制度，打造品牌社会志愿服务队伍。

愿意提供志愿服务的志愿者和需要被提供志愿服务的市民只要在网站上的受助申请和志愿服务栏里登记信息，供需服务就能无缝对接。

例如，2011年，北京市朝阳区20万志愿者已经认领了百万小时的志愿服务。

## **7. 网格化社会服务管理体系，管理重心下沉**

运用网络地图技术和现代信息通讯技术，把每个街道所辖区域科学划分成若干个网格状单元。以网格单元为基本单位把人、地、物、事、组织全部纳入其中，合理配备力量，明确责任管护主体，实行分层、分级的全区域管理、全时段监控和全方位服务，发现问

题实时反馈到城市信息监控指挥平台并及时有效解决。

依托网格化管理开展社区综合执法，快速处置社区各类事务和违章违规行为。小到社区环境卫生、居民矛盾化解，大到社区党建、社会治安维护等，都可以做到网格内就地办理。

网格化社会服务+管理，将原来浮在上面的各级干部都下拉到了网格中，凡是网格里发生的各类事件，网格工作人员都有责任及时发现、上报和处理。如，易于实现零火情、零火灾、零伤亡的“三零”目标。

## 8. “实有人口”、“实有房屋”管理

城市人户分离比例高达三分之一。

人口管理从以户籍人口为对象向以实有人口为对象转变。

实现以“业”控人、以“房”管人、以“证”管人。

加强实有人口管理的动态化，实施居住证制度，所有具有稳定职业和稳定住所的外来人员都可以申办居住证。

全面采集全市实有人口、实有房屋的信息，建立全市联网、共享的实有人口信息系统。

完善人口服务管理区域协作机制，实行流动人口双向服务管理，来有登记、走有核销。

## 9. 打、防、管、控结合，构建立体化社会治安防控体系

以指挥中心为龙头，以警务信息大平台为支撑；依托城市公共视频监控系統、流动人口“一证通”制度，构建打、防、管、控结合的立体化社会治安防控体系。

点、线、面结合；网上、网下结合；人防、物防和技防结合；专群结合。例如，推行交巡警合一、组建校园民警等警务工作机制改革。

## 10. 城乡结合部村庄的社区化管理

以基础设施建设为突破口，社区规范化建设向老旧小区、新建小区、城乡结合部社区和农村社区延伸，逐步实现城乡社区建设一体化。

村庄建围墙、安街门，封闭不常用的路口，村口设有门禁系统，人员、车辆进入须出示证件。

## 11. 政社分开、管办分离，社会组织“枢纽型”工作体系

新型社会组织包括：服务民生的公益组织、符合产业导向的行业组织、参与基层社会建设的社区社会组织等。

绝大部分社会组织不再由行政部门作业务主管单位，“枢纽型”社会组织负责日常管理和服务，“以社管社”，自我发展、自我管理。

“枢纽型”社会组织是对同类别、同性质、同领域的社会组织进行联系、管理和服务的联合型社会组织。具体职能包括：

政治上的“桥梁”作用，承担有关社会的政治领导责任；业务上的“龙头”作用，引领本领域的社会组织扩大交流；日常管理中的“平台”作用，承担相关社会的业务主管单位职责。

2009年，北京市团市委成为第一批市级“枢纽型”社会组织的一员，立即与以年轻人为主的各个车友会联系，组建北京车友协会，制定协会章程，定期举办会议。目前，该协会已经拥有超过200家民间车友协会成员。北京车友协会总是积极响应团市委号召，给贫



困子女送温暖，给农民工子女送关爱，培养文明驾驶观念。像车友会这样的青年社会团体组织，团市委联系、服务的有 5000 余家。

## 12. 政府购买社会服务：公益事业有人买单

杠杆效应：“以一当十”撬动了更多的社会组织资金服务民生。

例如，一家名为“寸草春晖”的公益组织为老人提供了 10 年的志愿者心理关怀服务。去年，政府拿出 40 万元对其进行资助。这让他们服务的老人一下子多了十倍，并计划为空巢老人提供新的“管家”服务、心理咨询等。

再如，一家名为“爱心传递”公益组织老年心理咨询热线，通过政府购买服务，一下子从热线电话，变成了进入近 300 个社区开展老年心理关怀服务项目。

## 13. 社会组织参与协同社会管理；“两手抓”

一手抓培育扶持。建立政府购买服务机制，引导社会组织参与社会管理和服 务；探索开展公益创投和公益招投标，鼓励社会组织针对社会需求，开发民生服务和公益项目；建立社会创新孵化园，以孵化公益项目的形式，培训公益创业者和社会组织从业人员。

一手抓规范引导。探索相近行业相互融合的枢纽式联合管理，将业务主管单位的职能授权给枢纽组织，由枢纽组织按行业、区域管理和服 务其他社会组织。

推进专业社工队伍建设，将专业社工组织引入青少年社区纠正、禁毒帮教等领域，发挥专业社工在社会管理中的作用。

#### **14. 网络问政与服务，实施社区工作者上网服务工程**

鼓励街道、社区开辟服务型网站，一个城市可以有数千家社区网站。

城市政府利用博客、微博、论坛等开办功能实用、服务便捷的专业频道，丰富网上文化内容，提供优质信息服务。

推进社区工作者上网服务工程，加大投入力度，推进公益性上网向社区和农村延伸，采取政府购买、项目资助等方式，鼓励和引导网络文化单位开展网上公共服务。

贴近居民的服务、及时的信息发布、良好的互动性，社区网站成为居民参与社区自治与管理的重要渠道。找吃饭的饭馆、约人打球、出售家中二手物品都可以通过社区网完成。

#### **15. 网络实名制，建立网上舆情引导机制**

互联网、新媒体普及面广，城市生活网上网下一体化的特征明显。网上论坛、博客微博、网上购物等迅速发展，在虚拟社会与现实社会之间，信息流、商品流、资金流已融为一体。

建立网上网下一体化管理体系，完善网上舆情引导机制，第一时间回应社会关切。

一是，建立网上“虚拟社会管理服务”阵地。利用各种新技术、新手段，“上线”和“触网”。北京警方“平安北京”微博，是最早开通微博的政府微博。

二是，建立全市网络发言人工作制度。以此为契机，完善网上舆论引导机制。提高领导干部运用新媒体与公众沟通的能力，准确

掌握网上舆情，正确引导网上舆论，有效掌握主动权。

三是，开展网上公共服务，打造网上公共服务品牌。

例如，“阳光警务查询监督系统”建设和推广。

再如，“知心姐姐”、“爱心妈妈”、青少年法律与心理咨询等。

## 16. 依法管网，落实四道“防火门”责任制

谁经营谁负责、谁接入谁负责、谁主管谁负责、谁审批谁监管。

推进网站实名制、手机实名制，维护网络信息安全流动。目前，世界上一些国家已实行网络实名制。

例如，深入整治手机淫秽色情要抓住业务推广渠道、手机网站内容接入、服务器层层转租、手机代收费和涉黄网站域名变换等五个关键环节。

## 17. 健全食品、药品安全监管机制

完善食品药品安全标准，严格市场准入。

建立健全食品药品质量追溯制度，形成来源可追溯、去向可查证、责任可追究的安全责任链。

建立食品安全的科学评估、市场准入、监测与监督检查、突发事件应急处理、信息归集发布和日常监督协调等六项食品安全长效机制。

大中型农产品批发市场、零售市场、商场、连锁超市和社区菜市场建设具有法定资质的检测站或快速检测室；设立食品安全公示栏。

## 18. 重大事项社会稳定风险评估机制和责任制

征地拆迁、企事业改制、社会保障、公共服务与管理、涉农等领域，涉及群众切身利益、影响面广、可能引发社会不稳定。

此类在重大事项及相关政策出台前，从合法性、合理性、可控性等方面进行社会稳定风险评估，根据评估结果采取有针对性应对措施，从源头上预防和减少各种不稳定因素。

按照属地管理、谁决策谁负责的原则，落实社会稳定风险评估责任，未经风险评估并确定风险可控的，不得作出决策。

出台重大行政决策程序性规定，科学界定重大决策事项范围，完善重大决策听证制度，科学合理地遴选听证代表，及时公布听证意见及采纳情况和理由。

## 19. 社区应急防灾管理机制

应急联动机制：社区基层组织、志愿者往往在事发第一线，与各级政府、有关职能部门、企事业单位、社会团体和应急联动；推行灾害信息员国家职业资格证书制度，每个社区（村）都配备一名以上的灾害信息员，实现即时预警、传达等目标。

社区普及应急管理、防灾减灾、预防避险等知识；社区培训公共突发事件处置、应急救灾流程；社区群众性应急演练；社区建立应急避险场所，少量救灾物资储备。

## 20. “连民心—恳谈室”工作机制

社区“连民心恳谈室”是以社区干部和社区内老党员、老干部、老教师为主体的恳谈工作机构，制订了接待、预约、值班等一系列

工作制度和“谈、读、答、约”四字恳谈方针。是一种人性化的基层矛盾化解方式，可以及时发现和解决居民中的矛盾纠纷和困难问题。许多人是怒气冲冲而来，心平气和离开。该工作模式2006年由北京市门头沟区试点创建，在北京市全市推广。

## 21. 变“上访”为“下访”，“源头”预防矛盾纠纷

按照属地管理、分级负责，谁主管、谁负责的原则，落实信访责任，推进领导干部接访、走访和包案督导，化解突出信访问题。

开展以“化解积案、纾解民怨”为目的的干部大下访。

领导干部的定期接访、下访举措的制度化。

强化源头预防矛盾纠纷，充分发挥基层社会矛盾调处中心作用，构建矛盾纠纷排查网络，把绝大部分矛盾纠纷化解在基层。

## 22. “大调解”工作机制

人民调解、行政调解、司法调解相结合的“大调解”工作机制。健全工会、人力社保、司法行政、信访、法院和企业联合组织“六方联动”机制，有效调解、仲裁。

推广人民调解进派出所、人民调解进立案庭、社会组织参与商事纠纷调解等。

## 23. 社区公共文明引导行动、遴选公共文明引导员，编制公共文明行为指数

加强社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德建设，引导人们自觉履行法定义务、社会责任、家庭责任，提高本社区的公共文明行为指数。

开展公共交通文明、会议（赛事）公共文明、垃圾减量垃圾分类环境文明、学雷锋服务文明、观赏文明与网络文明等六大引导行动。

遴选公共文明引导员，发挥“八大员”作用——精神文明宣传员、文明礼仪示范员、排队乘车引导员、交通文明协管员、治安防范信息员、站台环境维护员、群众困难排解员、公共文明观察员。

#### **24. 营造学法、遵法、守法、用法的社会氛围**

开展“法律进社区、进乡村、进学校、进企业、进单位”主题实践活动。

加大守信激励、失信惩戒力度，打击制假贩假、造谣诈骗等危害群众生命健康和财产安全、扰乱市场秩序、损害社会诚信的违法行为。

社会信用管理制度，企业信用体系建设和构建市场监管的长效机制。实现信用信息内容统一规范、归集顺畅便捷，信用信息公开透明，信用修复严格规范。

#### **25. 高危人群的心理危机干预机制**

倡导奋发进取、理性平和、开放包容的社会心态；及时发现、积极疏导社会不良心态，防范和降低社会风险；加强人文关怀，开展社会关爱行动；发展专业心理服务机构，健全心理服务机制，完善心理援助服务；加强精神卫生防治体系建设；建立高危人群的心理危机干预机制，预防和减少极端行为。

当事人突然遭受严重灾难、重大生活事件或精神压力时，常伴

有绝望、麻木不仁、焦虑，以及植物神经症状和行为障碍，极易酿成极端行为，及时干预可有效预防。

## 26. 界定社区内三个组织的职能边界

社区党组织的领导核心职能；社区居委会的民主自治职能；社区服务站承接政府公共服务的职能。

形成以社区党组织为领导核心、以社区居委会为主体、以社区服务站为依托、以社区社会组织为补充、驻社区单位和组织协同配合、社区居民广泛参与的现代社区治理结构和新型社区服务管理体系，社区建设实体化。

### （1）社区党工委职能转换

社区（街道）党工委是社区各种组织的领导核心，从繁琐事物中“脱身”后的党工委对社会性、群众性、公益性的工作负全面责任。

按照行政机关、居民区、驻区单位三条线设立党组织，重点推动在非公有制经济组织建立健全党组织。

### （2）社区居委会转型

居委会应从行政色彩较浓的基层组织向居民自治组织转变。

一是修订《住宅物业管理规定》，规范居委会、业委会、物业公司的关系，明确业委会在居委会监督指导下开展活动，居委会要在业委会人选把关、维修资金使用监管、物业公司选聘等方面加强管理。

二是增强居委会自治能力。对居委会主任进行集中培训。

三是落实“三会”制度。居委会建立听证会、协调会、评议会制

度。

## 27. 打造公益服务类社会组织

例如，遍布北京市的16个区县，带动几十万下岗（残疾）妇女弹性就业的“巧娘工作室”已有270个。“巧娘”们生产的全部是手工作品，主要为政府或一些企事业单位采购，用于庆典、活动展示或外事赠送。

注：本文系湖北省人民政府智力成果采购项目《建设“幸福湖北”若干重大问题研究》的成果之一

作者简介：赵 曼，中南财经政法大学公共管理学院 教授 博导  
城乡社区社会管理湖北省协同创新中心 主任



## 城乡社区社会管理

---

**主送：**省委、省人大、省政府、省政协、省教育厅、省委政策研究室、省政府研究室  
**报送：**校领导、城乡社区社会管理湖北省协同创新中心理事会成员、学术委员会委员  
**发送：**各协同高校和单位、相关学院及职能部门

---

**主管：**湖北省教育厅 中南财经政法大学

**主办：**城乡社区社会管理湖北省协同创新中心

**主编：**赵 曼

**通讯地址：**中南财经政法大学 城乡社区社会管理湖北省协同创新中心

（湖北省武汉市东湖高新技术开发区南湖大道 182 号 邮政编码：430073）

**电话、传真：**（027）88387207

**网址：**<http://www.socialmanagement2011.com>

**E-mail：**[shgl@znufe.edu.cn](mailto:shgl@znufe.edu.cn)