

社会管理创新案例选编

(下册)

主 编 魏礼群

副主编 何家成 窦玉沛

梁 伟 赵 勇



人 民 出 版 社

社会管理创新案例选编

(下册)

主 编 魏礼群

副主编 何家成 窦玉沛

梁 伟 赵 勇

统 筹:辛广伟

责任编辑:张振明 张伟珍 张连仲 阮宏波 刘彦青

陈光耀 吴继平 郑牧野 忽晓萌

责任校对:周 昕

图书在版编目(CIP)数据

社会管理创新案例选编/魏礼群 主编;何家成 窦玉沛 梁伟 赵勇 副主编.

-北京:人民出版社,2011.8(2011.10 重印)

ISBN 978-7-01-010117-0

I. ①社… II. ①魏…②何…③窦…④梁…⑤赵… III. ①社会管理-案例
-汇编-中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 154770 号

社会管理创新案例选编

SHEHUI GUANLI CHUANGXIN ANLI XUANBIAN

魏礼群 主编

何家成 窦玉沛 梁伟 赵勇 副主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京朝阳门内大街 166 号)

北京市文林印务有限公司印刷 新华书店经销

2011 年 8 月第 1 版 2011 年 10 月北京第 2 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:76.25

字数:1120 千字 印数:3,001-6,000

ISBN 978-7-01-010117-0 定价:148.00 元

邮购地址 100706 北京朝阳门内大街 166 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

本书编委会

主 任：魏礼群

副主任：何家成 窦玉沛 梁 伟 赵 勇

成 员：慕海平 刘 峰 乔仁毅 龚维斌

丁茂战 丁元竹 陆学艺 郑杭生

俞可平 李培林 李 强 何增科

办公室主任：丁元竹

办公室成员：张春晓 陈安国 袁金辉 蒲 实

王君琦 龚绍岳 胡琳琳 房光宇

目 录

胡锦涛强调 扎扎实实提高社会管理科学化水平	
建设中国特色社会主义社会管理体系	1
努力加强和创新社会管理(代序言)	马 凯 5

上 册

一、探索适合本地实际的城乡社区治理模式	1
北京市健全新型社区管理和服务体制	2
北京市朝阳区“全模式”基层社会管理	14
天津市经济技术开发区社区建设的“泰达模式”	25
江苏省南京市建邺区社区管理体制改革的“建邺模式”	35
湖南省长沙市开福区社区管理社会化的探索	49
安徽省宁国市基层综治工作中心建设的实践	58
福建省龙岩市新罗区创建“五全”新型社区	68
河南省焦作市解放区的“社区复合共治”模式	78
浙江省武义县的“村务监督委员会”	89
江西省九江市彭泽县“中心+村落”农村社区建设模式	99
山东省泰安市宁阳县着力实施“强基工程”	105

河南省邓州市农村基层组织开展“四议两公开”	114
广东省广州市越秀区北京街改革基层社会管理服务	121
二、从实际出发探索和完善社会管理格局	133
北京市社会组织“枢纽型”管理模式	134
广东省深圳市改革社会组织登记管理体制	144
四川省成都市以“还权赋能”构建基层民主治理机制	159
广东省珠海市“一主一体三化”模式	170
广东省珠海市探索镇街职能转型	175
黑龙江省大庆市创新社会管理的实践探索	186
山东省青岛市李沧区探索社区组织有效联动	199
广东省揭阳市总工会“民间社团建工会”	207
山东省章丘市创新五项机制	215
浙江省宁波市海曙区建立社会组织服务中心	221
云南省普洱市孟连县扭转艰难被动局面	237
西藏自治区拉萨市尼木县创新寺庙管理机制的做法	248
广东省广州市荔湾区逢源街社区“三中心一队伍”模式	256
三、在服务项目开发中引导社会创新	263
北京市大兴区清源街道参与式社区服务项目	264
上海市发展公益组织孵化器	274
上海市公益创投与招投标	287
浙江省杭州市“援通”参与居家养老服务	295
浙江省温岭市新河镇参与式财政预算改革	302
山东省临沂市平邑县九间棚村的“九间棚样板”	310
湖北省恩施土家族苗族自治州建始县河水坪建立新农村综合 发展协会的尝试	320
四、探索人口管理的新办法	333
四川省成都市彻底破除城乡居民身份差异	334

上海市浦东新区潍坊街道来沪务工人员“新家园”	344
浙江省慈溪市流动人口的管理与服务	350
五、以互助关爱促进社会融合	361
共青团关爱农民工子女志愿服务行动	362
北京市志愿服务项目体系管理创新	374
江苏省无锡市推动志愿服务“1+4”模式	384
河南省荥阳市积极探索全民慈善模式	397
重庆市渝中区开展“人生关怀”	407
福建省厦门市志愿者的关爱活动	419
广东省佛山市南海区桂城街道建设“关爱桂城”	435
中 册	
六、完善群众利益协调机制	449
宁夏回族自治区积极构建基层调解平台	450
四川省成都市将矛盾纠纷化解在基层	461
河北省唐山市实施社会矛盾综合调控	471
浙江省宁波市医疗纠纷的“宁波解法”	480
湖南省长沙市公众参与行政决策管理的“长沙模式”	487
重庆市北碚区静观镇以群众工作统揽农村社会管理	499
辽宁省鞍山市“民有所呼,我有所应”整合机构新模式	509
重庆市巫溪县“包容式治理”模式	525
浙江省诸暨市枫桥镇“枫桥经验”:基层社会治安综合治理	536
湖北省武汉市江汉区“江汉模式”:激发基层社会活力	547
河南省许昌市襄城县“难点村”治理	555
河北省石家庄市裕华区:“细致工作,和谐拆迁”	563
七、畅通民意表达渠道	577
江苏省淮安市“阳光信访”的生动实践	578

江苏省南通市崇川区“百千万连心行动”	589
浙江省台州市公安“警民恳谈”	598
浙江省金华市浦江县构建信访大格局	608
安徽省芜湖市“网上纳民意,网下解民忧”	617
安徽省芜湖市社会管理信息化平台建设	624
安徽省滁州市“三民”工程大走访	634
江西省九江市政府“民声直通车”	653
湖南红网《百姓呼声》	661
贵州省遵义市湄潭县的“村民集中诉求会议制度”	669
八、整合“维权”与“维稳”	677
四川省成都市建立城际间维护农民工权益联动机制	678
浙江省义乌市总工会建立社会化维权体系	686
山东省新泰市“平安协会”社会组织维稳机制创新	696
九、建立社会风险评估机制	709
重庆市九龙坡区强化信访稳定风险评估	710
河南省开封市开展社会稳定风险评估工作	719
四川省遂宁市创新和实施社会稳定风险评估机制	728
贵州省社会稳定风险评估的“铜仁模式”	737
十、提升突发事件处置能力	745
上海市世博会园区的应急管理创新	746
贵州省推进自然灾害管理体系建设	755
广东省广州市亚运会的城市应急管理创新	764
青海省玉树地震的应急处置	773
浙江省金华市构建社会应急管理体系	784
山东省济南市槐荫区青年公园街道创建安全社区	793
甘肃省应对舟曲特大泥石流灾害中的卫生应急工作经验	802
甘肃省甘南藏族自治州舟曲县特大山洪泥石流的应急管理	813

下 册

十一、夯实社会秩序的民生基础	823
北京市完善殡葬惠民体系	824
河北省唐山市“健康唐山,幸福人民”行动	831
黑龙江省“突破瓶颈强基层,优化服务惠民生”	841
四川省成都市为残疾人提供个性化服务	846
湖南省长沙市创新食品安全监管体制机制	857
四川省都江堰市灾后安居房阳光分配	868
山西省广灵县以人为本推进社会管理创新	877
浙江省宁波市鄞州区突出惠民富民目标	887
十二、寓管理于服务之中	895
上海市鼓励社会组织吸纳大学生就业	896
重庆市推进村级公共服务中心建设	902
青海省实施农村困难群众危房改造工程	910
上海市浦东新区打造公共服务的“生态园”	919
十三、不断完善社会服务体系	927
江西省刑释解教人员必接必送和安置机制	928
山东省创新刑释解教人员的社会管理	939
上海市浦东新区预防和减少犯罪的管理格局	953
湖南省长沙市创新流浪未成年人保护教育	964
湖南省长沙市心翼精神康复会所加强精神疾病的康复工作	971
十四、探索应对老龄化挑战的社会模式	981
北京市实施居家养老服务的“九养政策”	982
广西孤寡老人社会福利新模式	989

山东省青岛市“1+9”文件助力养老服务事业	996
江苏省苏州市沧浪区虚拟养老院的探索	1005
河南省焦作市解放区社会化养老服务	1015
十五、加强社会管理专业人才培养建设	1029
上海市社会工作发展的探索	1030
江西省探索欠发达地区现代社会工作制度	1042
广东省深圳市“政府推动、民间运作”社工模式	1047
上海市浦东新区政社合作推动社会工作	1059
十六、努力提高社会管理效率	1067
上海市完善居民经济状况核对体系	1068
上海市“一门式”社区事务受理模式	1076
江西省南昌市群众满意度短信测评服务平台	1086
辽宁省沈阳市和平区“数字和平”建设	1094
浙江省杭州市余杭区法治指数的实践和研究	1106
浙江省舟山市的“网格化管理、组团式服务”	1121
安徽省宿州市推动政府问政信息化	1133
福建省南安市农村信息化建设的“兰田模式”	1141
湖北省宜昌市构建社区网格化综合服务机制	1147
广东省湛江市创建“村务e路通”信息公开平台	1153
北京市东城区东直门街道以网格化管理激活基层活力	1163
后 记	1173

A grayscale landscape photograph showing a range of mountains in the distance, partially obscured by mist or fog. The foreground is a flat, light-colored area, possibly a field or a road, which fades into the mist. The overall tone is serene and atmospheric.

十一、夯实社会秩序的民生基础

北京市完善殡葬惠民体系

【内容提要】

北京市通过出台多项殡葬惠民政策,合理规划,加快殡葬设施建设,提升殡葬规范化管理水平,完善便民利民服务措施,建立健全有首都特色的殡葬惠民体系,切实减轻了人民群众的经济负担,提升了殡葬服务水平,有力推动了殡葬改革的进程,有效地促进了社会公平。北京市殡葬惠民体系取得了很好的实际效果,受到了各级领导的充分肯定和群众的普遍赞扬。

近年来,在“大民政”理念的引领下,北京市坚持社会效益优先的原则,形成了以殡葬惠民政策为先导,以促进殡葬改革为主要目标,以发展公益性公墓、节地葬法为重要手段的殡葬惠民服务体系,有效满足群众多样化的殡葬服务需求。

一、主要做法

第一,出台多项殡葬惠民政策。一是出台《北京市城乡无丧葬补助居民丧葬补贴办法》,城乡居民同等享受5000元丧葬补贴,在全国率先实现城乡同标准、全覆盖,惠及519万人。二是出台《长青园骨灰林基地公益性立体骨灰安葬业务补贴办法》,对重点优抚对象和低保对象实行免费,其他市民每个格位由市政财政补贴1000元。三是出台《北京市骨灰撒海补贴管理办法》,采取

政府购买服务的方式,实行骨灰撒海免费,鼓励市民积极采用环保、绿色的殡葬方式。四是推行“零百千万”工程。即实行零付费骨灰撒海、百元骨灰盒、千元殡仪服务和万元骨灰安置。零付费骨灰撒海是指政府通过购买服务的方式鼓励骨灰撒海。百元骨灰盒是指殡仪馆为市民提供多样式、多材质、环保型、低成本的100元左右的骨灰盒。千元殡仪服务是指殡仪馆为市民提供至少一套千元以内包括遗体接运(30公里以内)、存放(三天以内)、整容、告别(一般告别室)、火化(普通炉)、骨灰寄存(一年期)等项目的殡仪服务。万元骨灰安置是指全市各经营性公墓均提供万元以下骨灰安置设施。

第二,合理规划,加快殡葬设施建设。一是统筹规划殡葬设施。与北京市城市规划设计院共同研究制定《北京市殡葬设施空间布局规划(2010—2020)》,根据人口分布、区域特点,从火化、安葬、祭扫等方面对全市殡葬设施的布局进行科学规划,合理布局。二是深入推进城乡公益性公墓建设。建成首个市级公益性公墓,并加快殡葬基础设施向农村延伸,在平谷、顺义、通州、朝阳、房山、大兴等区县建成农村公益性公墓试点约70处。其中顺义区在全国率先建设农村公益性林葬公墓,建设墓穴1万余个,供村民免费使用,受惠群众达15万人,同时规划新建3000平方米城镇居民公益性骨灰堂,在全市率先形成了覆盖面广、服务功能全的公益性骨灰安置系统;平谷区投入1个多亿,清理整治全区境内10万余座散坟,建成了18处农村公益性公墓。

第三,提升殡葬规范化管理水平。一是制定了《北京市公益性公墓建设标准》、《北京市经营性公墓建设标准》、《北京市骨灰撒海服务标准》等规章制度,以规范管理促进殡葬改革。二是加强太平间殡仪服务管理。目前,由市民政局牵头制订的地方标准《医疗机构太平间建设与殡仪服务技术规范》征求意见已基本完成,即将出台。通过“六个统一”(即统一限价、统一服务标准、统一行风标准、统一服务场所设备设施技术标准、统一服务标识、统一服务人员职业资质),规范全市太平间殡仪服务,优化服务流程、规范服务标准、改进服务质量,大力提升服务优质化水平。

第四,完善便民利民服务措施。一是开通“首都殡葬公益服务热线”:96156,实现殡葬服务、殡葬机构与社区对接,为市民即时办理殡仪服务和骨灰安葬业务,提供政策咨询、信息查询、服务渠道、网络墓园等“一线式”、“一网式”、“一条龙”全方位殡葬服务。二是推出“一线二免三公祭,百万丝带寄真

情”等一系列便民利民举措。“一线”即“一条热线能办事”:依托 96156 殡葬热线,为居民提供零距离、一站式殡葬服务。“二免”即“两个免费送心意”:清明期间,免费为丧者家属提供优质胸花和黑纱。“三公祭”即红色、绿色、蓝色三大公祭:清明期间,在李大钊烈士陵园组织开展了“缅怀革命先烈,励志奋发有为”红色公祭活动;在长青园骨灰林基地,召集骨灰撒海家属开展骨灰撒海公祭暨骨灰撒海纪念碑奠基仪式,即绿色公祭活动;在八宝山殡仪馆举办了以“清明春祠,爱乡公祭”为主题的蓝色公祭活动,组织无法返乡的外地来京人员遥祭故土和先人。“百万丝带寄真情”:全市各扫墓点免费提供给市民约 150 万条黄丝带。

二、实施效果

北京市殡葬惠民体系取得了很好的实际效果,受到了各级领导的充分肯定和群众的普遍赞扬。

一是切实减轻了人民群众的经济负担。丧葬补贴等惠民政策解决了群众的实际困难,“零百千万”工程从降低价格入手,推出面向特定群体的免费安放方式,满足了广大群众不同的消费需求,使人民群众切实得到了实惠。

二是有力推动了殡葬改革的进程。提倡厚养薄葬、丧事简办,树立了文明节俭办丧事的殡仪新风;少占土地的新型立体葬式引领了少占地、不占地、不保留骨灰的绿色殡葬方向;引导市民积极参与文明殡葬,逐步扭转了乱埋乱葬的局面;引导人们的丧葬观念直接向不保留骨灰转变,使绿色殡葬、公益殡葬观念深入人心。

三是有效促进了社会公平。通过实施殡葬新政,北京市将殡葬公共服务纳入全市公共服务建设的大盘子,加大了公共财政对殡葬公共服务的倾斜和投入,为群众提供了城乡均等、贫富均等、人人均等的现代殡葬公共服务,彰显了殡葬管理和服务的公共产品属性,充分体现了社会公平。

四是增值殡葬服务性收入,实现了社会效益和经济效益的双赢。殡葬服务单位通过抓管理促服务、抓服务促发展,经营结构得到进一步调整,增加了服务性收入在经营收入中的比重,走出了一条靠服务树立形象、提高收入的新路子。

五是提升了殡葬服务水平。“零百千万”工程等惠民政策的实施,有效平抑了对殡葬暴利的社会偏见,树立了殡葬行业的良好形象。同时,形成了墓地凭吊、网络祭奠、社区公祭、祭文追思四位一体的祭扫方式,并开发增设了一批选择性殡葬服务项目,有效满足了群众多样化的服务需求。

截至2010年12月,全市共发放城乡丧葬补贴49742份,补贴金额24871万元;共有238人办理了公益性骨灰安置业务,补贴金额38万元;播撒骨灰数量达1252份,补贴金额达214.2万元。市民政局推出的“零百千万”工程,荣获了2010年北京市政府“创新项目奖”。实行“零百千万”工程以来,共组织骨灰撒海30次,撒放骨灰1158份,较实行零付费前一年相比,增长率为300%。全市12家殡仪馆共销售百元以下骨灰盒1236个,占骨灰盒销售总量的6%以上,充分满足了低收入市民的消费需求。全市共办理千元以下殡仪服务15426件,占全市全年业务总量的21.7%。全市共办理万元以下墓地(含立体安葬)4228个,占安葬总量的26.4%。

三、主要经验

一是以人为本,创新理念,坚持殡葬事业的公益性。体现“大民政”理念的要求,立足于解决人民群众办理丧事的各种问题,既实现了殡葬公共服务的多元化、均等化发展,又保障了基础性的殡葬需求。

二是以科学管理促进殡葬改革。在制定政策过程中,把握殡葬改革的正确方向,通过积极推动和倡导,转变群众观念,降低安葬占地比例,同时改善殡葬设施,合理规划,依法管理,提高公共服务能力,推动殡葬改革向纵深发展。

三是转变职能、理顺体制机制。2006年年底,北京市民政局殡葬管理处、市社会福利事务管理中心、市民政综合执法监察大队的成立,标志着北京市打破了殡葬管理和经营相交叉的传统模式,形成政事分开、管办分离的新局面。政府职能的归位,理顺了殡葬管理体制机制,促进了殡葬管理监督的公开公正,保障了人民群众的殡葬权益。

四是坚持统筹协调,综合指导,创新殡葬公共服务体系。协调人力社保、财政、公安等多个部门,拓展街道办、社保所、派出所等基层部门的业务范围,将殡葬公共服务平台前移至全市各社保所,深入社区,贴近群众、就地服务,使

殡葬公共服务融入全市公共服务系统,激发出更大的社会服务潜力。

四、下一步工作思路及措施

北京市殡葬惠民体系还有待在实践中进一步完善,殡葬公共服务的质量和水平还需要进一步提高。下一步,基本殡葬服务要实现从适度普惠向全面普惠转型,还需要从以下几个方面继续深化殡葬惠民工作。

一是建立法制监管体系。贯彻落实民政部《关于进一步深化殡葬改革促进殡葬事业科学发展的指导意见》,结合本市实际,明确殡葬公益服务体系的

5000 块补贴为困难家庭救了急

2011 年 2 月,顺义区南彩镇九王庄村民金世明的老父亲因病去世。“5000 块钱在我们这儿能把一场丧事办得挺体面。对于我们这样的普通农民来说,5000 块钱可是一笔不小的数目。要是没有这笔补贴,老家儿的丧事肯定办不成这样。”金世明告诉记者,“先到派出所注销户口,然后再到镇社保所办理相关手续,二十天不到就领到了钱。”除了得到切实的实惠,对于领取丧葬补贴的工作效率,金世明也颇为满意。

骨灰撒海零付费 贴心服务慰家属

为了满足弟弟的遗愿,林先生一家人选择了骨灰撒海的安葬方式。“我弟弟生前说过,他很喜欢大海,但遗憾的是一辈子也没见过大海。选择撒海是弟弟的遗愿,作为家人我们尊重他的选择,并且愿意帮他完成心愿。”林先生还告诉记者,办理骨灰撒海的过程非常简便,而且工作人员的服务特别周到。“连随同骨灰一同撒入大海的花瓣都是工作人员提前精心准备好的,让我们家属感到特别贴心和安慰。”

(北京社区报记者)

基本内容,并针对目前殡葬公益性存在的各种问题,制定更加明确具体、切实可行的管理办法和解决措施,确保公益性管理、监督有法可依。同时,推进《北京市殡葬管理条例》立法工作,提高殡葬管理水平。

二是建立资金保障体系。强化殡葬事业单位的公益属性,加大政府对殡葬事业的投入,建立以财政投入、设立殡葬公益金为主渠道的资金投入长效机制。继续落实丧葬补贴等惠民政策,保障群众基本丧葬权利。

三是完善殡葬公益设施体系。建立城乡公益性殡葬设施体系,完善相应的管理措施。尤其在现有农村公益性骨灰安置设施建设方面,在制度、法规建设以及财政投入保障上取得突破性进展,加快推进城乡基本殡葬公共服务均等化,逐步完善基本殡葬公共服务设施。

四是建立殡葬救助保障制度。建立以公益体系绿色通道等为主的殡葬救助保障制度,打破户籍人口的局限性,使惠民殡葬覆盖全体公民,实现从适度普惠转向全民普惠转变。同时对享受城市低保的困难群众给予丧葬费用上的二次减免,切实减轻群众负担。

专家点评

北京市从贴近人民群众最现实、最直接、最关心的问题入手解决社会发展中的问题,给了我们很多启示。

启示一:基本公共服务是实现保持社会稳定的社会管理手段。

“不平等和社会反抗之间的联系确实十分紧密,它们之间的关系是双向的。当一个社会发生叛乱或反叛时,其中必然存在可觉察到的不平等感,这一点显而易见;但是意识到下面这点同样很重要,即,对不平等的觉察及对这个难以名状的概念内容的确定大大倚赖于实际反叛的可能性”。所以,平等和稳定从来就不是分开的,社会管理包含了既促进社会公平,也保证社会稳定。基本公共服务是政府实现社会公平,保持社会稳定的社会管理手段。

启示二:要通过实现平等和公平,促进社会稳定有序。

公共服务是政府为促进社会公平而采取的社会管理措施。公平意味着更合理地分配财富、收入和资源。在市场经济的社会中,经济聚集会导致极度的