

30
years

JINAN MINZHENG GAIGE FAZHAN
SANSHINIAN

济南民政改革发展
三十年



30
years



济南出版社

30
years

JINAN MINZHENG GAIGE FAZHAN
SANSHI NIAN

济南民政改革发展
三十年



图书在版编目(CIP)数据

济南民政改革发展三十年/张苏华主编.- 济南:济南出版社, 2008.8

ISBN 978-7-80710-630-2

I.济… II.张… III.民政工作—体制改革—济南市—1978~2008 IV.D632

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第120723号

出 版: 济南出版社

地 址: 济南市经七路251号

邮 编: 250001

印 刷: 济南龙玺印刷有限公司

版 次: 2008年8月第1版

印 次: 2008年8月第1次印刷

开 本: 16开 889×1194mm

印 张: 15.25

字 数: 200千字

定 价: 80.00元

(如有印装质量问题, 请与承印厂联系调换)

济南民政改革发展三十年

(1978—2007)

编纂委员会

主 任：张苏华

副 主 任：苏福生 张太高 冯兆荣 翟旭东 张 雷 赵湘尧 杨忠礼
于祥林 杨连坤 刘贵福 姜玉民 孟兆平

委 员：夏连涛 侯登凡 田 克 仲 涛 赵学友 王守营 董永光
王敬祥 孟宪国 张廷茂 朱增利 杜红波 曹百林 张维东
张少琳 谢 健 成文元 王春升 赛绪芬 王守瑚 陈淑毅
王清志 李越千 刘田刚 贾英丽 孙一心 甄亚丽 魏晓生
张建尧 李乃芳 鲍 玮

主 编：张苏华

副 主 编：苏福生

执行主编：杜红波

责任编辑：李晓文 陈吉彬

编 审：吴俊旭 董广坤 李 澎 代月凤 柳 鹏 焦文静 陈尚军
王 磊

目录 MULU

20
year

综 述 / 2

第一篇 政务公开 / 23

第一章 政务公开：贴近群众 打造阳光民政 / 24

第二章 法制建设：依法行政 规范公共服务 / 28

第二篇 基层民主政治建设 / 31

第三章 村（居）民自治：在实践中稳步推进 / 32

第四章 社 区 建 设：在创新中不断发展 / 36

第三篇 城乡社会救助 / 45

第五章 城乡低保救助：实现全面覆盖 / 46

第六章 农村五保供养：纳入财政保障 / 50

第七章 救灾应急管理：健全预警机制 / 54

第八章 城乡医疗救助：惠及困难群众 / 58

第九章 三峡移民安置：形成安居乐业 / 62

第十章 慈善公益事业：完善捐助体系 / 66

第四篇 拥军优抚安置 / 73

第十一章 双拥共建：军民携手 共铸辉煌 / 74

第十二章 优待抚恤：自然增长 落实到位 / 82

第十三章 烈士褒扬：规范管理 彰显精神 / 86

第十四章 退伍安置：拓宽渠道 探索新路 / 92

第十五章 军休服务：亲情服务 温馨管理 / 96

第五篇 社会福利 / 103

第十六章 福利事业：保障孤老生存权利 / 104

第十七章 老年福利：创新养老服务模式 / 110

第十八章 救助管理：维护公民合法权益 / 114

第十九章 福利彩票：坚持发行工作宗旨 / 118

第六篇 专项社会事务管理 / 125

第二十章 社团管理：推动规范发展 / 126

第二十一章 民非管理：强化诚信建设 / 130

第二十二章 勘界管理：维护和谐稳定 / 134

第二十三章 区划管理：服务经济建设 / 138

第二十四章 地名管理：弘扬泉城文化 / 140

第二十五章 婚姻管理：推进规范服务 / 146

第二十六章 收养管理：体现人文关怀 / 152

第二十七章 葬管理：倡导绿色文明 / 154

第七篇 县（市）区 / 159

第二十八章 历下区：奏响时代和谐曲 / 160

第二十九章 市中区：改革创新铸丰碑 / 166

第三十章 槐荫区：勇于开拓急奋进 / 172

第三十一章 天桥区：为民服务创一流 / 178

第三十二章 历城区：与时俱进奏华章 / 184

第三十三章 长清区：稳步推进建新功 / 190

第三十四章 章丘市：突出特色敢争先 / 194

第三十五章 平阴县：全面提升大发展 / 200

第三十六章 济阳县：打造为民新亮点 / 206

第三十七章 商河县：改革发展结硕果 / 212

第八篇 支援四川抗震救灾 / 219

第三十八章 铁肩担大任 救灾显本色 / 220

综 述

30年

站在新的历史起点上，我们迎来了改革开放30年。

改革开放30年，是我国经历历史性变革、取得历史性成就的30年，也是济南民政理清发展思路、加快发展步伐、转变发展方式、提升发展质量、破解发展难题的30年。

30年来，济南民政系统在各级党委、政府的亲切关怀和坚强领导下，高举邓小平理论伟大旗帜，以“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，沐浴着国家改革开放的春风，依托于经济发展和综合国力增强的巨大推动，抓创新、搞突破、求发展，上台阶、树形象、创一流，实现了难点工作有突破、重点工作有创新、整体工作上水平、民政事业迅速发展的良好格局，逐步建立完善了以“满意在民政”为总揽的基层民主政治建设、城乡社会救助、双拥优抚安置、社会福利服务、专项社会事务管理等五大工作体系，坚持“以人为本、为民解困，以人为本、为民服务”的核心理念，履行“解决民生、维护民利、落实民权”的核心职责，围绕“灾有所救、贫有所济、弱有所扶、困有所帮、残有所助、老有所养”的核心任务，许多工作走在了全省、全国的前列，为实现省会科学发展、和谐发展、率先发展作出了积极贡献。

解放思想，拨乱反正，济南民政吹响改革的号角（1978—1982）

1978年12月，党的十一届三中全会的胜利召开，是建国以来我党历史上具有深远意义的伟大转折，吹响了中

邓小平同志（右）、陈云同志（左）在党的十一届三中全会上



改革开放的号角，中国历史从此掀开了崭新的一页。

1978年5月，国家恢复成立民政部，民政工作迎来了历史性的转机。全国民政系统拨乱反正，全面恢复和贯彻执行党中央、国务院关于民政工作的方针和政策，各级民政组织机构得到恢复和健全，为改革发展新时期民政工作奠定了坚实基础，各项民政工作呈现出良好的发展势头。

——基层政权建设全面起步。在城市，1980年，取消了街道办事处分社的名称，将“文化大革命”期间的街道革命委员会改为街道办事处。同时，城市居民婚姻登记在街道办事处办理。

——拥军优属优待抚恤逐步实施。1979年以后，拥军优属工作由节日慰问活动进一步制度化，每年组成慰问团携带慰问品到驻济部队慰问，召开军政军民座谈会、联欢会，表达政府和人民群众对子弟兵的亲切关怀。1981年，农村普遍实行联产承包责任制后，优待办法由优待劳动日改为粮款定额优待。到1982年底，全市学校、街道、企事业单位共有优抚小组1200个、拥军优属服务站830个。

——退伍军人安置开始改革。1980年开始，复员退伍军人安置实行“按系统分配任务，包干安置”的办法。明确安置退伍军人可不受劳动指标的限制，先安置、后结算，保证了城镇退伍军人安置工作的顺利进行。1980—1989年，全市农村共接收病残孤退退伍军人2109人，安排学有专长退退伍军人6984人。1980年，根据部队精简整编后将大批离退休干部到地方安置的情况，济南市开始修建集中休养点，到1981年，建成集中休养点住房及附属设施总计23144平方米。1981—1985年，济南市两次安排接收安置军队离休、退休干部共计702名。

——烈士褒扬全面开展。自解放以来，济南市注重加强烈士褒扬工作，结合筹建烈士陵园，广泛搜集革命文物，开展烈士普查，征集烈士事迹史料。至1981年底，为全市6513名烈士编辑成烈士英名录，并分别整理出济南“五四”烈士英名录、济南“八一九”烈士名录、洛口“九烈士”名录和济南战役纪念馆烈士名录。济南革命烈士陵园通过走访革命前辈、烈士遗属、生前战友、专家学者、民间收藏人士等，积极抢救、征集文物史料，整理出不同革命时期著名烈士史料和济南战役战史资料共840卷（约200万字），征得各类文物479件，（其中，国家一级文物13件），印发烈士事迹宣传册15万册，编辑出版《齐鲁英烈》、《文图并说济南战役》及宣传画册。各烈士陵园普遍进行了文物史料征集工作，有条件的还制作展板、举办陈列等。

——五保供养得以恢复。在农村，1977年，五保户供养开始恢复改善，到1982年，历城、章丘、长清3县共有五保户2941户、3326人，实行达标供养的2506户、2772人。新办敬老院23处，集中供养老人123人。

——救济救灾扶贫帮扶得到加强。1978—1981年，济南市历城、章丘、长清3县多次发生大雨积涝、风暴等灾害，成灾18760公顷，绝产9466公顷，倒塌房屋77100间，成灾人口334478人。市政府先后拨款225.3215万元，拨发统销粮





邓小平同志（左五）视察深圳

3037.15万公斤，帮助灾民渡过难关，恢复生产。

1980年，全市共有农村贫困户19228户、82842人，其中严重困难户3219户、14523人，当年政府拨扶贫款284827元，集体补助工日221340个，减免677户欠款11747元，占总欠款的15.2%，扶持资金66394元。1981年开始，扶贫帮扶由单纯解决温饱问题转变为扶持其发展生产致富，采取由国家 and 集体从资金、科技等方面共同扶持的办法，帮助贫困户发展家庭副业，增加收入，脱贫致富。1982年，改扶贫款无偿使用为有偿使用，以扶持家庭副业为主变为以扶持种好责任田为主，当年发放扶贫贷款162.81万元，扶持3457户、13979人，脱贫1516户、7643人。

——社会福利开始兴办。1978年以后，全市城乡出现了国家、集体、个人采用多渠道、多层次、多形式举办社会福利生产的局面。自1980年开始，在市区选择经济效益好、适合残疾人、便于安置盲聋哑残的街道生产厂（组）转办社会福利厂。到1982年底，全市有市属福利工厂3处、街道福利工厂18处、农村福利工厂28处。



时任济南市民政局局长张华（右一）、赵耀山（右三）在检查工作

1980年11月18日，为适应全党工作着重点转移的新形势，济南市认真贯彻“全国城市社会救济福利工作”会议精神，制定了新的收容标准，对本市无家可归、无生活来源、无依无靠人员，孤老残幼和收容遣送站内因长期查不清住址、无法遣送的人员进行收容。1980年5月6日，经济南市编制委员会（济编发〔1980〕30）批复，济南市社会救济院复名为济南市社会福利院。

——区划调整稳步实施。1978年11月，经国务院批准，章丘、长清两县划归济南市。1980年3月，重建济南市郊区。调整后，济南市共辖历下、市中、天桥、槐荫、郊区5区，历城、章丘、

长清3县，总面积4875平方公里。1981年，全面对公社、街道办事处地名进行普查，均符合国家要求。同年，完成了地名普查成果（图、表、卡、文）上报国家、省、市的任务，全市共复制地名图510张、地名表、地名索引表48册，地名卡片23000张，各种文字材料250份。

1978年底，章丘、长清、平阴、历城4县都建立了火化场。1980年5月，市成立回民殡葬服务站。此后，火葬形式日益为群众所接受，火化率逐年提高。

解放思想，积极推进，济南民政在改革中不断创新（1982—1992）

如果说党的十一届三中全会吹响了我国改革开放的号角，那么，1982年召开的党的十二大则标志着中国的改革开放进入全面推进的新阶段。

党的十二大以来，围绕党的中心工作的战略转移，济南民政系统积极发展社会主义民主，维护社会主义法制，改善优抚、救济对象的生活，促进社会福利事业发展，加强军政军民团结，建设新型的人与人之间的关系，充分发挥了民政工作完善社会组织结构、调整社会关系、缓解社会矛盾、实施社会服务、解决社会问题的重要作用。

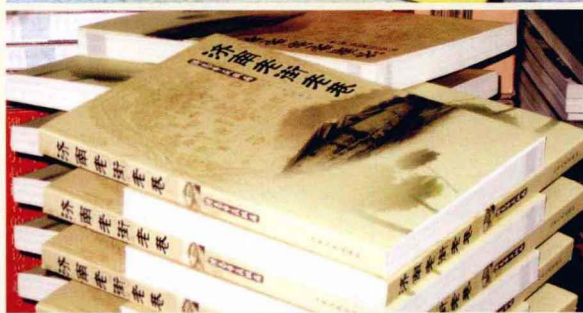
——基层政权建设逐步实施。在农村，根据中央《关于实行政社分开，建立乡政府的通知》，于1984年2月撤销人民公社，建立区公所和乡、镇人民政府。在建乡的同时，根据《宪法》规定建立了村民委员会，在乡镇政府的指导下，直接管理本村的自治事务。1985年9月，撤销县辖区公所和郊区办事处，原有的209个乡、镇调整为42个乡、25个镇，建有2779个村民委员会。1987年6月，根据中发《关于加强农村基层政权建设工作的通知》和省委1987年3号文件精神，经济南市委、市政府批准，济南市民政局增设“基层政权建设处”。同年，民政部门参与指导全市各乡镇政府依法进行换届选举，全市2796个村委会进行了改选，选出正、副乡镇长255人。

1990年，全市组织进行第三届村民委员会换届选举工作。同年，深入开展《村委会组织法》学习，加强了村级组织建设。同时，开展了模范乡镇、模范村（居）委会评选表彰活动，评选出模范乡镇9个，模范村居38个。1991年，在全市开展县、乡镇、村自治示范活动，评选出章丘、平阴两个自治示范县，17个自治示范乡镇和556个自治示范村。同年，章丘县埠村镇埠西村制定了《村民自治章程》，这是全国第一部村民自治章程，章丘县村级“三位一体”规范化管理经验在全市得到推广。

——社区服务、居委会建设取得成果。1990年，济南市召开城市社区服务工作座谈会，研究探讨了在新形势下深化社区服务的途径和方法。全年共筹集资金217.6万元，新建社区服务设施197处，新增服务项目304个。认真组织了《居委会组织法》试点工作。槐荫区振兴街第三居委会、第八居委会，市中区杆石桥新市区居委会，历下区泉城路安乐街居委会先后成为济南市首批民主选举产生的居委会。到1991年，全市649个居（家）委会，经居民直接民主选举换届的已有336个，占总数的51.77%。同年，全省贯彻实施《居委会组织法》试点工作座谈会在



时任民政部部长崔乃夫（右一）视察济南民政工作



慈善事业与和谐社会

CISHANSHIYUYUHEXIESHEHUI

杜红波 高鉴国 主编



济南市召开，总结推广了槐荫区的试点经验。

——优抚安置改革顺利进行。1984年开始，优待抚恤从过去对优抚对象的单纯生活补助，改为补助生活和扶持生产劳动致富相结合。1985年，全市扶持优抚对象22146户，其中7699户发展为“两户一体”（专业户、个体户、经济联合体），占当年扶持户数的35%。1980年6月起，抚恤种类改为烈士、因公牺牲和病故3类，并于1985年9月，把对烈士家属、因公牺牲和病故军人家属的定期补助改为定期抚恤。1985年12月，市政府下发《关于改进义务兵家属优待工作的通知》，对农村义务兵优待作出专门规定，并对城镇义务兵家属实行优待，在分配住房、供应煤炭、就医及子女入托入学、兄弟姐妹就业等方面给予优先照顾。自1986年9月市政府下发《关于进一步做好义务兵优待工作的通知》开始，城镇非农业户口待业青年入伍实行“征兵—安置—优待”一条龙。1989年4月，民政部颁发《关于贯彻执行军人抚恤优待条例若干具体问题的解释》，全市各级民政部门进一步完善国家、社会、群众三结合优抚体制，为22459户义务兵（含城镇义务兵家属3072户）家属发放优待款950万元，户均422元左右。1990年，市政府先后发出《关于城镇非农业人口义务兵家属优待金问题的通知》、《关于城镇非农业人口义务兵家属优待金筹集和发放办法的意见》，进一步规范了义务兵优待金筹集和发放工作。1987年，《退伍义务兵安置条例》和山东省《退伍义务兵安置条例实施细则》颁布。当年，济南市政府对接收安置条件作了重新规定。全市对在对越防御作战中荣立三等功的农村籍退役士兵分期分批地安排到全民所有制或县以上集体所有制单位为合同制工人，农业户口转为非农业户口。

从1986年起，全市相继在燕子山小区、英雄山路、土屋路、建设路成立了七个军队离退休干部休养所，建筑面积总计为23144平方米。1996年12月25日，第四休养所荣获全国军队离退休干部安置工作先进单位称号。

——双拥工作掀起热潮。1983年6月，中央军委主席邓小平在济南市视察时欣然题词：“发扬我军拥政爱民的光荣传统，军民共建社会主义精神文明。”1985年，以山东大学郭琳等6名女大学生心系云南自卫还击战官兵为起点，济南市掀起了“祖国在我心中，战士在我心中”的双拥热潮。天桥区北园镇洋渭村村民秦秀珍，坚持深入部队营区为广大官兵做好事、办实事，被官兵称为“兵妈妈”。1988年，秦秀珍被民政部和解放军总政治部表彰为“拥军优属先进个人”。

——五保供养成果显著。1992年，全市五保户7784户，五保老人8945人，全部由乡镇实行统筹供养。当年内，新建乡镇敬老院9处、扩建10处、新建村敬老院53处。五保户集中供养率由1991年的29.9%增至39.6%。在全省争创“五保工作先进单位、文明敬老院和敬老院优秀工作人员”活动中，长清、平阴两县被山东省民政厅评为敬老院建设先进单位，有20处乡镇敬老院和1处村敬老院被评为文明敬老院，14个乡镇办敬老院和1个村办敬老院，被山东省老龄委员会和省民政厅授予“文明敬老院”称号。

——婚姻登记管理逐渐规范。全国五届人大通过的《婚姻法》于1981年实施后，全市各级民政部门利用多种形式广泛宣传，使群众及时了解新《婚姻法》。1983年11月，市政府成立涉外婚姻登记处。1984年，农村人民公社实行政社分开后，婚姻登记机构设在乡、镇人民政府。1986年，济南市的婚姻登记工作开始收归民政部门管理，1997年，在市区和农村乡镇先后建立了婚姻登记处73个，配备婚姻登记员89名、婚姻登记代办员86名。1988年，提倡晚婚晚育和优生优育，全年婚前咨询服务13844人次，举办新婚业校56期，参加学习的达7238人次，建立婚姻档案2631册，全市婚姻登记工作逐步走向规范化、信息化轨道。1992年，为加强婚姻管理体制改革的，章丘市、商河县、长清县建立了县级婚姻登记处；槐荫区婚姻登记处适应改革开放要求，率先在全省开设了第一家婚姻家庭咨询服务热线电话。



时任济南市民政局局长曹守恭（左一）在检查工作

——殡葬改革初见成效。1985年7月，市政府发布《关于执行国务院殡葬管理暂行规定的实施办法》，明确规定济南市全面实行火葬，废除土葬，当年全市火化率达到85%左右，市区达到96.7%。1991年5月，《济南市殡葬管理办法》出台。1996年2月，市政府决定对历城火化场进行扩建，新建济南市殡仪馆。这项工程被市政府第57次常务会议列为市长工程。8月份，济南市殡仪馆顺利地通过了山东省民政厅的检查验收，达到了国家三级馆标准，填补了济南市无等级馆的空白。

——行政区划日趋合理。1984年到1992年，济南市区划先后经过了5次调整。1984年2月，根据党中央、国务院《关于实行行政分设建立乡政府的通知》，济南市对3县和郊区行政区划进行调整。调整后，3县设31个区，郊区设立6个办事处、共57个乡、23个镇。1985年3月，国务院批准原属泰安地区的平阴县、德州地区的济阳、商河两县划归济南市，撤销郊区、历城县、章丘县建制，设立历城区、章丘市（县级）。调整后，济南总面积为8227平方公里，市区面积为2119平方公里。

1982年以来，通过地名普查积累的资料，依照《山东省市、县地名编辑提纲》的要求，济南市完成了《（五区）地名志》和《中国地名大辞典济南市部分》。1991年，完成国家、省、市和县区存档4套复制地名成果（地名统计表、地名成果表、标准地名图）8613条，地名成果表1894份，约300万字；到1992年底，全市命名57条街路，审核896条街路巷、居民小区的标准名称，纠正不标准地名73处。

1982—1992年，济南市每年都发生干旱、洪灾、风雹等自然灾害，全市共发放救灾款2481多万元，使37.1904万户、150.24万人受到及时救助。

解放思想，不断深化，济南民政在创新中不断发展（1992—2002）

1992年10月，肩负着加快改革开放和现代化建设步伐重大历史使命的党的十四大胜利召开，明确提出了我国建立社会主义市场经济体制的改革目标，这是我们党和国家历史上又一个重要的里程碑，国家政治、经济、文化和社会生活等等都发生了重大变化。

建立社会主义市场经济体制对民政事业的发展提出了新挑战，党和国家赋予了民政部门新的任务，对民政工作提出了新要求，民政部门的业务范围、职能任务和工作重点也发生了新的变化。济南民政系统顺应国家民政事业的发展，在很多方面实现了突破，取得了可喜的成绩。

——社会保障体系建设日臻完善。济南市初步形成了以县、乡、村和农村社会养老保险制度建设两个层次互为补充、共同发展的农村社会养老保障服务体系，为全省提供了经验。1994年，全市民政工作会议的召开为农村社会保障带来了新的发展机遇，平阴县被山东省民政厅确定为全省农村社会保障示范县。1996年4月，全市农村社会保障工作会议召开，济南市分别下发了《关于加快全市农村社会保障体系建设的通知》和《济南市农村社会养老保险实施意见》，这是全省第一个对农村社会保障内容确认和规范的市地级政府文件，被山东省民政厅批转全省各市



江泽民同志（右一）慰问困难群众

（地）。1992年开始，按照民政部和山东省政府的部署，济南市农村社会养老保险由点到面逐步展开，探索出一条以农民自我保障为主、集体补助为辅、国家予以政策扶持的“储备积累式”农村社会养老保险路子。到1997年底，全市累计收取保费9272.72万元，基金积累总额10200万元，领取养老金人数达4800人，每月领取养老金最多的达600元。

——最低生活保障工作不断规范。到1997年底，全市基本形成了市区、城镇、农村三位一体的最低生活保障格局。1998年，济南市政府下发《关于加快建立和完善我市城乡居民最低生活保障制度的通知》，对城乡居民最低生活保障的范围和标准、资金落实、配套政策等作了明确规定。同时，济南市民政局印发《城乡居民最低生活保障实施细则》，明确了具体操作程序和规则。当年，全市共计发放最低生活保障金2126.48万元，保障113235户次、306677人次。2001年7月1日，《济南市城镇居民最低生活保障实施办法》施行，全市城乡居民最低生活保障工作实现了属地管理。

——救灾救济工作成效显著。紧紧依靠社会力量，采取群众捐助、对口支援、借粮于民、互助互济、生产自救等方式，较好地完成了救灾救济任务。自1990年以来，共下拨自然灾害救济款3186.56万元，接受社会各界捐赠款物总价值4383.55万元，安排灾民口粮13471.7万公斤，累计救济灾民281.42万人次。同时，把救灾和扶贫紧密结合起来，扶持灾民贫困户55038户，脱贫39435户，脱贫率达70%。乡镇、村两级救灾扶贫互助储金会达3534个，储金总额达4404.9万元。



时任济南市民政局局长陈有光（右二）视察工作

1997年4月18日，山东省第一家慈善组织——济南慈善总会成立，当年募集款物总价值289.13万元，其中捐款196.4万元。到2002年，已形成了在社会上广有影响的“慈心一日捐”、“情暖万家——帮助特困家庭过好年”、“慈善助学”等一系列慈善救助项目。

——基层政权和群众自治组织建设取得突破性进展。认真贯彻《村委会组织法》和《居委会组织法》，全面推广了章丘市依法治村、民主管理、开展村

民自治示范活动的经验，有力地推动了全市农村民主政治建设。1995年，章丘市被评为“全国村民自治模范市”，天桥区北园镇、历下区东关街道分别被命名为“中国乡镇之星”和“中国街道之星”，槐荫区振兴街八居被命名为“全国模范居委会”，全市有45个乡镇、1600多个村达到村民自治示范标准。1997年，对居委会进行了合并调整，将市内619个居委会合并为502个，全市居委会干部平均年龄48岁，比调整前降低2岁。深入贯彻《山东省实施村委会组织法办法》、《全国人大内务司法委员会贯彻村民委员会组织法研讨会会议纪要》，全市80%的乡镇、100%的村建立了政务公开栏和规范制度，开展了“争创村民自治先进乡镇、先进村委会和模范村委会主任”活动，有力地促进了基层民主政治制度的规范和落实。22个单位、22名个人被山东省民政厅表彰为山东省基层政权建设先进集体、先进个人。章丘市、平阴县、历城区在全省村民自治经验交流会上介绍了经验。2002年，进行了全市第七届村委会换届选举，4520个村委会完成了换届选举任务，参选率达到97%。

——社区服务体系不断健全。全市形成了以市为龙头，以区、街为骨干，以居委会为基础的社区服务体系，并建立健全了拥军优属、老年人、残疾人、精神病人、青少年、婚丧改革、便民利民、社会综合治理8个服务网络。1993年，在全国率先出台了地方性社区服务法规《济南市发展社区服务的若干规定》。1994年，又出台了《实施细则》，实行社区服务认证制度，成立全市社区服务工作协调领导小组，推动了社区服务的规范化和制度化，历下区被确定为全省第一个经济示范区。1997年，天桥区被评为全省社区服务示范区。全市共建起优抚对象服务站（点）300多个，残疾人服务设施近600处、便民服务网点6600多处、社区服务志愿者组织276个。7500名下岗职工通过居委会安排就业。2002年，济南市民政局被民政部、建设部、工商行政管理总局和团中央评为“全国青年文明社区创建活动”先进组织单位。9月，济南市被命名为首批全国社区建设示范市，历下、市中、槐荫、天桥四区被命名为首批全国社区建设示范区。

——优抚安置工作开创了新局面。市和各县（市）区制定了《军人抚恤优待条例》的配套规章，乡镇制定了实施细则，一些大中型企业也制定了优待办法，使优抚安置工作步入法制化、规范化轨道。1998年，农村义务兵优待标准从1988年的户均460元增至1500元左右，1995年城镇义务兵优待标准从1993年的600元增至900元。开展了扶持优抚对象“解三难、奔



时任民政部部长多吉才让（左三）视察济南民政工作

小康”活动，加强了乡镇优抚安置“四个一”实体化建设，优抚对象“住房难、生活难、治病难”得到明显缓解。全市176个拥军优属服务网络、12900多个拥军优属小组、近20万人为帮助部队和优抚对象排忧解难。1990年以来，为部队和优抚对象做好事12万件，为部队赠送慰问品价值590万元；帮助优抚对象解决难题10.3万个，修建住房910处，解决困难补助款159万元，减免提留款420万元，报销医疗费770万元。2002年，积极推进全市优抚医疗保障三级网络建设，济南市民政局、卫生局联合在市立四院建立起全省首家市级优抚医院，各县（市）区和乡镇（办事处）建立起优抚医院、优抚医疗保健站。

——退伍军人安置改革稳步进行。采取“按比例包干安置”与“供需见面、双向选择、政府包底安置”相结合的办法，积极开拓安置渠道。1996年，在全省率先实行了市区城镇退伍义务兵由市集中接收、统一安置的办法。



1990年以来，全市共接收安置退伍义务兵22148人、转业志愿兵4060人，开发使用退伍军人两用人才8099人，开发使用率达97%。军休干部安置工作继续走在全省前列，有4个军休所达到省、市先进军休所条件。1996年，市属军休四所被评为全国先进军队离退休干部安置先进单位。2000年，在军休干部中开展了“理论学习系统工程”。新华社《国内动态清样》专门介绍济南市军休系统实施“理论学习系统工程”，肯定、稳定军休干部思想的做法。

——烈士陵园建设和军供管理得到进一步加强。1995年，济南革命烈士陵园投资100万元新建了3处大门修建了围墙，形成了封闭式管理。同年，被评为“全国烈士纪念建筑物管理先进单位”。军供站正规化建设再上新台阶，1994年，济南军供站被山东、河南两省民政厅和济南军区后勤部运输部评为“过军供应样板站”。

——双拥共建工作成绩显著。90年代初期，经国务院和中央军委批准，由民政部和解放军总政治部具体组织实施的争创全国双拥模范城活动，将双拥工作推向新的高潮。济南市在争创全国双拥模范城活动中，连创佳绩，始终走在全国的前列。1991年，推广了章丘县建立县、乡、村三级国防教育阵地的经验，受到解放军总政治部的肯定；推广了槐荫区开办少年军校的经验，普及了青少年国防教育。先后出台了《拥军公约》、《关于加强军政军民团结支持济南驻军建设的若干规定》、《驻军拥军爱民守则》等8个政策法规文件，使双拥工作走上了法制化、经常化、制度化轨道，济南市在1992年、1994年、1997年、2002年，连续荣获“全国双拥模范城”称号。

——婚姻登记管理体制改革全面实施。城市婚姻登记经历了由街道办事处到区再到市实行集中登记的过程，农村婚姻登记由过去在乡镇改为在县（市）区统一办理。1994年以来，先后对全市婚姻介绍机构进行了清理整顿；加大了管理力度，开展了纠正借婚姻登记搭车收费专项执法检查 and 制止用公车办理婚嫁的检查，在社会上产生了很大反响。2000年，济南市民政局制定了《婚姻行政执法过错责任追究制》，大大提高了婚姻登记质量，合格率达100%。2000年，全市10个婚姻登记处有7个被评为济南市“行风建设示范窗口”、3个被评为“人民满意的政法单位”。

——殡葬管理稳步开展。重点抓了推行火葬、骨灰多样化处理，认真清理整顿丧葬用品市场，坚决反对封建迷信和大操大办。全市火化率由1990年的99.1%上升到1997年的99.9%。开展了平坟还耕活动，平坟头3万余个，恢复耕地576.6亩。推广使用丧事标志，为取消花圈奠定了基础。1999年9月21日，《济南市殡葬管理办法》出台，全

市共建有7处殡仪馆、9处经营性公墓和一个殡葬服务公司等机构。2002年，开展了殡葬工作信息化管理工作，在市殡仪馆、玉函山公墓进行了殡葬软件的试点，市殡葬系统初步形成“一条龙”网络。

——行政区划科学进行。根据经济建设和社会发展的需要，完成了全市设镇预测与规划工作。1993年以来，济南市长清县撤县设区，划归泰安市东平县1个乡，撤销乡镇18个，新设街道办事处9个，撤销街道办事处10个。

——勘界工作围绕稳定大局逐步实施。全市先后两次举办了勘界工作培训班，制发了《济南市勘界工作程序》和《济南市勘界成果整理汇总上报工作程序》，为勘界工作奠定了重要基础。到



时任济南市民政局局长褚玉颜（右一）在看望困难群众



2002年5月，4年内市政府三次召开全市勘界工作会议，共勘定了43条边界线，34个三县交会点，总长度为1627.5公里，其中牵头线29条，牵头三交点22个，先后解决了平阴东阿线黄河段、章丘莱城线齐长城段以及槐荫、市中、历城三交点等73处边界争议，总长度为25.5公里；期间共整理勘界文书档案348卷、边界线地图档案348卷，在上报的18条成果线中有12条获奖，其中一等奖3条，二等奖9条，获奖总数和获一等奖数在全省各市中名列第一。市和天桥区、长清县、平阴县、济阳县、商河县勘界工作领导小组办公室被山东省人事厅、民政厅授予全省勘界工作先进集体；市勘界办李晓力被人事部、民政部授予“全国勘界工作先进个人”称号，并记一等功；冯兆荣等3名同志被山东省人事厅、民政厅分别记二等功、三等功。

——地名管理与服务不断强化。1990年以来，完成地名成果17项8696条，命名更名202条，注销地名36条，设置村碑4806处；建立了全市地名档案，编写了《济南市标准街巷录》。1996年出版了《济南市地名图》，获省级地名成果一等奖。2000年，根据国家民政部、交通部、工商局、质监总局《关于在全国城市设置标准地名标志的通知》，济南市政府转发了市民政局等10个部门提出的《关于在全市设置标准地名标志的报告》，按照国家发布实施的“GB17733.1-1999《地名标牌城乡》强制性国家产品标准”，在泺源大街等8条主要道路设置了104块不锈钢灯箱式标准地名街牌。2001年9月20日，全省标准地名标志设置工作现场会在济南长清县召开，推广长清县标准地名标志设置试点的经验。济南市民政局会同市公安局对全市居民区使用非标准名称进行了集中清理整顿，共清查非标准地名212处，对其中不具备命名条件的69处居民区名称责令停止使用。2002年12月，《济南市城区地名图》出版发行。

——社团管理工作逐步理顺。社团管理由过去的“多头审批”变为社团管理机关统一审批、登记、管理。1992年3月，开展了全市社团清理整顿复查登记工作，正式登记发证的市级社团316家（其中法人社团261家，非法人社团55家），县、区级社团276家（其中法人社团57家，非法人社团219家），合计592家。另外，还有没办理登记注册、但事实上存在业务活动的社团300多家。全市社团共有团体会员2678个，个人会员764074名。至1998年底，全市撤销社团326家，整改38家，207家非法社团被撤销，全市登记注册社团总数548家，乡镇、街道级社团126个，村（居）级备案社团3818个。2001年12月，济南市民间组织管理局正式挂牌成立，民间组织发展迈入规范化的发展轨道。

1994年11月24日，济南市第十次民政会议召开，这是济南市人民政府召开的一次重要会议，也是济南市民政史上承前启后、继往开来的一次盛会。会议全面贯彻第十次全国民政会议和第二十次全省民政会议精神，总结全市前五年的工作，确定今后五年的任务，为加快全市民政工作改革和发展步伐，更好地为改革、发展、稳定大局服务，实现济南市第二步战略目标做出新贡献。

——开展为民解难服务，进一步提高了民政工作整体水平。1996年8月，济南市民政局在《济南日报》以两个整版篇幅郑重向社会公开推出“为民解难十项服务”。其内容包括城市最低生活保障服务、农村五保供养、优待抚恤服务、退伍安置服务、婚姻服务、殡葬服务、收养登记服务、农村社会养老保险服务、“三无对象”残疾人、未成年人收养服务以及“三无对象”精神病人收养治疗服务等十个方面的内容，同时向社会公开了十项服务的政策法规依据、服务标准、服务程序、时限要求、承办单位及联系人、监督手续等62条规定。“为民解难十项服务”举措一出台，引起了社会各界的普遍关注，在全国





中共中央总书记、国家主席、中央军委主席胡锦涛（右一）在山东视察工作

产生了广泛影响，得到了各级领导的充分肯定和高度评价。1996年12月23日，山东省民政厅作出《关于全省民政系统学习推广济南经验，开展为民解难服务的决定》；1997年1月21日至24日，在济南召开全省民政系统为民解难服务现场会，对“为民解难服务”做法进行总结和推广。1997年1月6日，济南市民政局在长沙召开的全国民政局长会议上作典型发言，“为民解难服务”的做法列入了全国《1997年民政工作要点》。1997年3月7日，济南市委、市政府办公厅向全市下发《关于转发中共济南市民政局委员会、济南市民政局〈关于全市民政系统开展为民解难服务情况的报告〉的通知》，要求在全市学习推广民政系统“为民解难服务”的经验。1997年6月，在全国民政厅局长会议上，多吉才让部长在工作报告中充分肯定了济南市开展“为民解难服务”的重大意义，并把推广济南经验列入1997年民政工作要点。1997年7月10日，中共中央政治局委员、中央军委副主席、国务委员兼国防部长迟浩田专门题词：“为民解难 公仆本色”。中央人民广播电台、新华社《内部参考》、《人民日报》等中央级新闻单位刊播了济南市“为民解难服务”的做法，省、市新闻单位多次在显要位置和黄金时间刊播介绍“为民解难服务”的事迹和典型。上海、广东、河北、安徽、湖北、重庆等省、市和省内各市地近5000人次来济南学习考察。1998年2月，济南市民政局再次向社会公开了巩固、完善、深化“为民解难”的新举措。1999年4月，山东省委副书记、省长李春亭题词：“高举为民解难服务旗帜，全心全意地为人民服务”。

解放思想，勇于创新，济南民政在科学发展中不断完善（2002—2007）

跨入新世纪，以胡锦涛同志为总书记的党中央，坚持以人为本，求真务实，开拓创新，推动科学发展，促进社会和谐，聚精会神搞建设，一心一意谋发展，把改革开放和现代化建设事业继续推向前进。和谐社会建设赋予了民政工作新任务，对民政工作提出了新要求。党的十六大以来，济南民政系统干部职工解放思想、与时俱进，改革创新，不断研究新情况，解决新问题，以改善民生作为政务公开的突破点，从“为民解难”到“满意在民政”，“以民为本、为民解困，以人为本、为民服务”，努力加强和谐社区、和谐村镇、和谐家庭建设，推动了民政事业的创新发展。

（一）从“为民解难”到“满意在民政”，政务公开不断得到深化

1996年8月，济南市民政系统在开展“为民解难”服务活动中，将民政工作与人民群众关系最为密切的十项服务内容向社会公开。2002年4月，面对新世纪新任务对民政工作提出的新要求，济南市民政系统与时俱进，开拓创新，深入开展“满意在民政”活动，实施以政务内容全公开、办事效率全提速、服务方式全创新、队伍素质全升

级、监督约束全方位为主要内容的“五全服务”，在活动中向社会郑重承诺了“三个完全公开”：凡是民政部门负责的审核、审批和服务事项完全公开；凡是群众关注的热点、焦点事项完全公开；凡是政策法规允许的事项完全公开。应该说，从“为民解难”服务到“满意在民政”活动，济南市民政系统政务公开已经从萌芽、初始阶段逐渐发展到成熟、规范阶段，不断向着更高要求、更高层次、更高水平迈进，政务公开更加全面规范，更加主动自觉，更加突出以人为本。

——立足实际，政务公开工作的形式内容不断丰富。2002年7月，开通了以全方位公开、打造开放透明型民政为目的的“济南民政”网站；2003年6月，开通了以零距离接触、打造参与型民政为目的的“民政局长”网站。另外，还通过路牌标志、电子显示屏、触摸屏等形式，多方位、立体化地进行政务公开，有效地保障了广大人民群众特别是民政服务对象的知情权、监督权和评判权，从“为民解难”服务到“满意在民政”活动，政务公开的内容逐渐覆盖到整个民政业务，民政工作的社会透明度大大增强。2008年，“济南民政”网站定期举办的“民政局长在线答疑”活动，被评为市政府网站创新奖。

——建章立制，政务公开工作的运行机制不断完善。济南市民政系统在实践中不断探索建立结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的政务公开运行机制，使政务公开工作常做常新，保持了旺盛的生命力。在全市率先推行了新闻发言人制度，成立了民政事务审批服务中心，将民政部门的工作职能、职责和有关办事项目、办事程序、办事标准以及政策的制定、决策、执行过程等全部实行公开。聘请了193位民政工作义务监督员，发放效能监督卡，邀请义务监督员做客“民政局长”网站，与市民在线直接交流，将民政部门主动置身于社会的广泛监督之下。10年来，济南民政对人大代表建议和政协提案的办结率、面复率、满意率都达到100%；制定并实施了《专家论证咨询办法》、《重大事项听证办法》、《重大信息化项目论证制度》，邀请16位专家学者成立了民政工作专家咨询委员会，借助外力加强对民政政策理论、民政管理体制、民政政务公开等内容进行研讨，为政务公开工作的探索、总结、创新以及科学化、制度化、规范化提供了智力保证。2004年9月，济南市民政局被命名为首批全国民政政策理论研究基地；11月11日，全国民政政策理论研究基地第一次会议在济南市召开。

“满意在民政”活动的开展得到民政部、山东省民政厅和济南市委、市政府的高度重视。李学举部长多次进行批示，2005年12月，亲自视察济南民政并对济南民政的做法给予肯定；2004年，罗平飞副部长受李学举部长委托，专程出席济南市“满意在民政”活动经验交流会，民政部、山东省民政厅分别推广了“满意在民政”活动的做法。《求是》、《瞭望》、新华社《内部参考》等都对“满意在民政”活动作了专题报道。2007年，济南市民政局被全国政务公开领导小组评为全国民政系统唯一一个“政务公开先进单位”。

（二）以构建和谐社区为重点，不断完善城乡基层民主政治建设工作体系

——社区建设强力推进。社区基础设施建设不断完善，社区资源配置趋于合理。全市社区由2001年的670个调整并为现在的395个，全市80%的社区居委会办公用房和服务用房分别达到80平方米和150平方米。五年累计投资115万元，共开展了三批社区图书室援建工作，为200个社区图书室提供了6.5万余套优秀图书，丰富了社区居民的精神生活。社区居委会干部补贴标准由2001年的500元提高到2007年的1586

民政部部长李学举（右三）视察济南民政工作

