



科学发展的 四川民政

2002—2012

KEXUE FAZHAN DE
SICHUAN MINZHENG

中共四川省委党史研究室 编著
四川省民政厅

中共党史出版社

科学发展的 四川民政

2002—2012

中共四川省委党史研究室
四川省民政厅 编著

中共党史出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

科学发展的四川民政 (2002~2012) / 陈荣仲, 黄明
全主编. —北京: 中共党史出版社, 2014.10

ISBN 978-7-5098-2795-6

I. ①科… II. ①陈… ②黄… III. ①民政工作—概
况—四川省—2002~2012 IV. ①D632

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 201856 号

科学发展的四川民政 (2002~2012)

出版发行: 中共党史出版社

责任编辑: 王鸽子 夏璐 (特邀)

复 审: 姚建萍

社 址: 北京市海淀区芙蓉里南街 6 号院 1 号楼

邮 编: 100080

网 址: www.dscbs.com

经 销: 新华书店

印 刷: 成都蜀通印务有限责任公司

开 本: 170mm×240mm 1/16

字 数: 405 千字

印 张: 28.75

印 数: 1-4000 册

版 次: 2014 年 10 月第 1 版

印 次: 2014 年 10 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5098-2795-6

定 价: 59.00 元

编 委 会

主 任	中共四川省委党史研究室 四川省民政厅	陈荣仲 黄明全		
副主任	中共四川省委党史研究室 四川省民政厅	李文星 宁志一 陈克福 刘家鹏 陈 伟 郭军祥	江红英 张 力 廖永康 杜小炎 王小平	郭生春 罗平恩 孙 文 苟兴元
成 员	中共四川省委党史研究室 四川省民政厅	周锐京 杨永康 赵汝鹏 李建平 冉敬军 王 奇 舒渠丰 杨明元	杨正玉 王 皓 陶明明 王绪恩 杨成文 林 舸 杨 伟	戴忠东 马善思 刘 涛 何晓明 龙 梅 张兴才 吴洲春

编 写 组

主 编	陈荣仲	黄明全			
副主编	江红英	苟兴元			
成 员	刘海燕	刘 全	王 植	戴 静	黄海莺

目 录

第一章 构建减灾、备灾、救灾、灾后重建“四位一体”的科学救灾体系	1
第一节 科学应对自然灾害	2
一、频发的自然灾害	3
二、加强组织领导，制订应急预案	5
三、做好灾前准备，及时查灾核灾	9
四、妥善安置受灾群众，扎实做好灾害救助	12
五、实施灾后农房维修加固与重建	15
第二节 汶川特大地震中的救灾	18
一、汶川特大地震的发生及其严重损失	19
二、迅速应急，指导救援	21
三、转移安置受灾群众	24
四、确保灾区群众基本生活	26
五、灾后农房修缮与重建	30
六、活动板房的回收	34
第三节 全面推进防灾减灾体系建设	36
一、建立防灾减灾应急综合协调机构	37
二、提升灾情管理水平	39
三、实施《四川省自然灾害救助应急预案》	42
四、建设防灾减灾应急指挥系统	45
五、建设应急避难场所	47
六、建设救灾物资储备系统	49
七、建设灾害救援专业队伍和防灾减灾志愿者队伍	53



八、广泛开展防灾减灾科普教育	54
第二章 建立以最低生活保障制度为基础，以农村五保供养、 医疗救助为辅助，以临时救助和社会帮扶为补充的 社会救助体系	59
第一节 建立健全城乡居民最低生活保障制度	60
一、城市居民最低生活保障制度的发展与完善	61
二、农村居民最低生活保障制度的探索与发展	65
第二节 健全完善农村五保供养制度	71
一、农村五保供养制度的建立与完善	72
二、全面推进农村五保供养服务机构建设	75
第三节 全面建立医疗救助制度	78
一、建立完善农村医疗救助制度	78
二、建立完善城市医疗救助制度	81
三、全面开展重特大疾病医疗救助	84
第四节 建立完善临时救助制度	85
一、临时救助制度的建立	86
二、临时救助制度的进一步完善	87
第五节 加大民族地区民生保障力度	90
一、开展大骨节病综合防治工作	90
二、大力实施先天性心脏病儿童救治行动	94
三、提高民族地区困难群众生活保障水平	98
第三章 健全以扶老、助残、救孤、济困为主要内容的社会福利 体系	107
第一节 逐步建立养老服务体系	108
一、加强养老服务机构建设和管理	109
二、实施一系列养老福利举措	113
三、探索和推进养老服务社会化	117
第二节 建立孤儿保障制度	121

一、加强儿童福利机构建设·····	122
二、落实孤儿保障政策·····	125
三、开展特殊困难儿童救助·····	130
第三节 发展残疾人福利事业·····	135
一、加强民政精神卫生机构建设·····	136
二、规范和发展福利企业，促进残疾人集中就业·····	139
第四节 福利彩票发行持续快速发展·····	143
一、推动福利彩票销售不断增长·····	144
二、发挥福彩公益金发展社会福利事业的支撑作用·····	147
三、加强福彩文化建设·····	150
四、严格福彩公益金的管理使用·····	154
第四章 建设以公益劝募、社会互助、慈善文化为主要内容的 社会慈善体系·····	157
第一节 培育发展慈善组织和慈善网络·····	159
一、建立各级慈善体系·····	159
二、鼓励社会力量兴办慈善机构·····	162
三、拓展慈善组织服务网络·····	165
四、创新劝募方式与提高劝募能力·····	167
第二节 组织实施慈善公益活动·····	175
一、赈灾救济·····	175
二、扶贫济困·····	177
三、安老·····	179
四、医疗救助·····	180
五、助学·····	184
第三节 规范管理慈善组织·····	186
一、健全社会捐赠管理机制·····	187
二、完善慈善信息公开制度·····	192
三、加强慈善工作队伍建设，推动慈善事业职业化·····	193
第四节 大力弘扬慈善文化·····	194



一、树立慈善典型·····	195
二、构建慈善宣传平台·····	198
三、多种形式弘扬和建设慈善文化·····	202
第五章 提高优抚安置保障能力，在服务国防和军队建设中充分 发挥支撑作用·····	207
第一节 加强优抚和烈士褒扬工作·····	208
一、规范优抚对象身份审核认定工作·····	209
二、逐步提高优抚标准·····	212
三、加大重点优抚对象解“三难”力度·····	216
四、加强优抚事业单位建设·····	219
五、申报评定烈士和宣传英烈·····	223
第二节 深入开展双拥共建·····	226
一、不断强化对双拥工作的组织领导·····	227
二、完善双拥创建评价体系和考评机制·····	231
三、深入开展多种形式的双拥活动·····	233
第三节 扎实做好退役士兵安置工作·····	237
一、深入推进退役士兵安置政策落实·····	238
二、加大退役士兵职业教育和技能培训力度·····	242
第四节 认真做好军休工作·····	244
一、健全军休服务机构，强化军休服务管理·····	244
二、妥善接收安置军休人员·····	249
第五节 不断提高军供保障能力·····	253
一、构建平战结合军供保障体系·····	253
二、完成军供保障任务·····	255
三、加强军供站自身建设·····	257
第六章 推进基层民主政治建设和社会组织发展，不断创新社会建设 与管理·····	261
第一节 加强城乡基层自治组织和社区建设·····	262



一、认真学习宣传村（居）民委员会组织法·····	262
二、扎实开展村（居）民委员会换届选举·····	266
三、深入推进村（居）务公开和民主管理·····	272
第二节 积极推进社区建设·····	279
一、统筹推进城乡社区建设·····	279
二、广泛开展和谐社区等创建活动·····	286
第三节 引导社会组织健康发展·····	291
一、坚持培育发展·····	293
二、坚持扶持发展·····	295
三、切实规范行为·····	298
四、切实加强社会组织党的建设·····	300
五、切实发挥社会组织作用·····	304
第七章 规范专项社会事务管理，提升社会公共服务水平·····	313
第一节 加强区划地名管理·····	314
一、勘稳调整行政区划·····	314
二、加强地名管理工作·····	319
三、加强行政区划界线管理·····	325
四、开展“平安边界”创建活动·····	329
第二节 不断规范婚姻与收养登记·····	333
一、婚姻登记·····	333
二、收养登记·····	342
第三节 推进殡葬改革与管理·····	346
一、规范殡葬管理·····	346
二、推进殡葬改革·····	353
三、完善殡仪服务·····	357
四、推进殡仪馆建设·····	361
五、严格公墓管理·····	364
第四节 生活无着流浪乞讨人员救助管理·····	369
一、依法救助流浪乞讨人员·····	370



二、加强流浪未成年人的救助保护	374
三、强化救助机构建设与规范管理	380
第八章 以“西部第一，全国一流”为目标，加强民政系统自身建设	387
第一节 不断加强民政干部职工队伍建设	388
一、加强民政干部与职工培训	388
二、推进社工专业人才培养	393
第二节 提升民政公共服务能力	401
一、推进民政工作“四化”建设	401
二、不断完善民政事业规划，加快建设民政公共服务设施体系	407
三、加强民政专项资金的使用和管理	409
第三节 不断加强民政系统党的建设和行风建设	412
一、加强党的基层组织和党员队伍建设	412
二、开展“四好”班子建设活动	415
三、开展党员学习教育活动	420
四、加强民政系统党风廉政建设	427
五、加强民政系统的行风建设	432
结束语：不断开创四川民政工作新局面	439
一、十年四川民政工作的巨大成就	439
二、十年四川民政工作的经验与启示	442
三、制订《四川省民政事业“十二五”发展规划》，努力争创“全国一流、西部第一”，	444
四、召开第十六次全省民政会议，再次吹响四川民政事业深化改革发展的号角	446
后记	449

第一章

构建减灾、备灾、救灾、灾后重建 “四位一体”的科学救灾体系





第一章

四川省幅员辽阔，地理、气候条件复杂，自然灾害发生频繁，是全国自然灾害严重的省份之一。如何有效应对自然灾害，是各级民政部门长期以来致力于解决的重大问题。在长期应对自然灾害的过程中，民政部门探索和总结了一系列行之有效的方法运用于救灾实践。2001年9月，依据《中华人民共和国减灾规划（1998-2010年）》所制订的《四川省减灾规划纲要（2001-2010年）》发布。该纲要是在总结全省减灾工作经验的基础上，围绕省委、省政府提出的未来10年发展战略目标，制定的第一部全省有关减灾工作的规划，是指导全省减灾工作的基本依据。此后，各级民政部门以科学发展观为指导，在党委、政府的领导下，不断制定、实施并完善本地区、本行业的减灾规划，认真开展减灾、备灾、救灾和灾后重建工作，制定了各类突发灾害事件应急预案，加大了防灾减灾重点工程投入，及时查灾核灾，落实好灾后重建，从而使全省灾害监测预警和设防水平得到有效提高，综合防灾减灾能力不断增强，并在实践中不断总结提炼完善做法与经验，逐步走出了一条科学应对自然灾害的路子。

第一节 科学应对自然灾害

从2002年至2012年，在省委、省政府的领导下，在民政部的指导和大力支持下，全省民政系统的救灾工作通过不断深化改革，开拓创新，逐步建立健全了一系列新的防灾减灾体制和机制：建立了救灾工作分级负责、救灾经费分级负担的管理体系；建立了救灾资金专户管理制度和经常性社会捐助制度；健全了抗灾救灾综合协调和快速反应启动机制。全省各级民政部门，科学应对自然灾害，忠实履行“上为政府分忧，下为百姓解愁”

的职责，认真抓好救灾救济工作，加强组织领导，及时查灾核灾，妥善安排受灾群众生活，确保了灾区人心稳定、社会稳定。

一、频发的自然灾害

四川省自然灾害是种类多、发生频繁。除了现代火山活动导致的灾害和海洋灾害外，其余自然灾害在本省境内均有发生，因此是自然灾害多发之地。2002年以来，每年均会发生包括洪涝、旱灾、风雹、低温霜冻、病虫害以及地震在内的各种自然及地质灾害。

在各种自然灾害中，最为常见的是干旱，影响范围遍及全省各地。如2002—2005年间，每年干旱影响的县（市、区）不下50个，其中2004年在冬旱和伏旱双重旱灾影响下，有64个县（市区）受灾；2005年春旱连夏旱，58个县（市、区）受灾。2006年，四川相继遭受了大风、冰雹、地震、暴雨洪涝、山体滑坡等灾害，尤其是遭遇了百年不遇的旱灾，其中20个市、州119个县（市、区）4546.97万人不同程度受灾，有近1000万人出现临时饮水困难，其中443.61万人、586.62万头牲畜因旱导致严重饮水困难，因干旱饮水困难转移安置13.71万人，因干旱致病31.22万人；农作物受旱面积206.71万公顷，绝收面积39.43万公顷，因旱粮食减产481.41万吨。特大旱灾造成直接经济损失132.02亿元，其中农业直接经济损失118.25亿元。

洪涝灾害则是影响更大的自然灾害，几乎每年发生，影响范围甚广，造成的经济损失更为严重。2002年以来，每年几乎均有2000万以上的人口遭遇洪灾。灾区房屋倒塌、农田毁坏、基础设施被破坏，经济损失惨重。与时同时，发生在山区的洪涝灾害造成的泥石流、滑坡等突发性次生灾害，加重了损失。如2005年发生在攀枝花北部的盐边、米易的山体滑坡与泥石流即造成了64020人受灾，其中12人死亡、1人失踪、14人受伤，直接经济损失7767万元；发生在泸定县的山体滑坡、泥石流使134.7公顷农作物受灾，冲毁耕地86.7公顷，损失粮食770吨，冲毁房屋249间，直接经济损失16994.78万元。2007年7月，巴中、达州、广安、南充、内江、泸州、自贡等市相继遭遇洪灾。2009年7月，发生多起损失惨重的洪灾，如7月12日达州等市洪涝灾害、7月23日的甘孜州康定县山体滑坡泥石流灾



害、7月27日攀枝花、凉山等市（州）洪涝、泥石流灾害。

此外，大风冰雹、冰雪灾害也时常发生。如2004年春季的大风冰雹，使435.89万亩农作物受灾，其中14.28万亩绝收，经济损失达2亿元；当年夏季的大风冰雹又使10.5万亩农作物受灾，其中绝收面积0.842万亩，经济损失达4406.83万元。冰雪灾害主要发生在川西高原的甘孜、阿坝两州，如2005年的雪灾涉及34个县，受灾人口41万，损毁房屋1700间，死亡大牲畜25万头，直接经济损失超过2亿元。2007年5月3日，南充市营山县遭受大风冰雹灾害袭击。2008年低温雨雪冰冻灾害延续时间长，涉及范围广，凉山、宜宾和泸州、甘孜等地受灾严重。

各种自然灾害频繁发生，给人民群众生命财产造成巨大损失。如2005年，全省因自然灾害有165个县（市、区）3140万人不同程度受灾，因灾死亡262人，紧急转移安置73.6万人，农作物受灾面积156.6万公顷，绝收面积21.6万公顷；损坏房屋44.47万间，倒塌民房10.77万间。因灾造成直接经济损失124.13亿元，其中农业直接经济损失57.15亿元^①。2006年，全省有169个县（市区）5300万人不同程度受灾，死亡129人、失踪26人、伤病48.8万人，紧急转移安置55.6万人；农作物受灾面积241.1万公顷，绝收47.9万公顷，直接经济损失167.9亿元，其中农业直接经济损失139.6亿元。

地震则是在四川境内发生频率较高、造成人民群众生命财产损失较大的地质灾害。2002年8月8日，四川省甘孜州新龙县发生里氏5.3级、裂



▲时任省委书记、省人大常委会主任刘奇葆在剑阁县城北镇民主村农民灾后重建永久性住房现场与群众交谈

^①省民政厅：《申报省级机关文明单位材料汇编（业务工作篇）》，2007年9月，第348页。

度达7度的中强地震。2008年5月12日，阿坝州汶川县发生里氏8.0级特大地震。2010年4月14日，青海省玉树藏族自治州玉树县发生里氏7.1级地震，四川省甘孜藏族自治州石渠县、德格县、白玉县、甘孜县的44个乡镇



▲省委副书记、省长蒋巨峰在灾区看望慰问基层干部群众和民兵

在此次地震中受灾严重。2011年4月10日，甘孜州炉霍县发生里氏5.3级地震。2012年6月24日，凉山州盐源县和云南省宁蒗县交界处发生里氏5.7级地震。在多次发生的地震中，2008年发生的汶川特大地震，是新中国成立以来破坏性最强、波及范围最广、灾害损失最大的一次地震灾害，造成的损失特别巨大。

总之，包括地震在内的各种自然及地质灾害从一定意义上说，既可预料也不可预料。说它可预料，是因为每年必然会发生；说它不可预料，是因为不确定每年会发生哪些种类的灾害，以及不确定这些灾害会发生在哪个时间节点和哪个具体地区。但可以明确的是，针对自然灾害组织救灾行动是各级人民政府义不容辞的责任，也是民政部门保障民生的基本职责之一。

二、加强组织领导，制订应急预案

做好灾害救助工作，是民政部门的基本任务之一。省民政厅的工作职能中，对此有专门规定：“拟订救灾工作政策，负责组织、协调救灾工作，组织自然灾害救助应急体系建设，负责组织核查并统一发布灾情，管理、分配中央和省本级救灾款物并监督使用，组织、指导救灾捐赠，承担省减灾委员会的具体工作。”民政部门的职能决定了其对救灾工作进行组织领导



是常态。然而每当发生大的突发性自然灾害时，单靠民政部门的力量来领导和组织救灾力度是不够的，还需要政府其他部门的相互配合。因此，探索和建立长效的应急性救灾组织领导体系及制度显得非常必要。

历届四川省委、省政府高度重视救灾工作。省政府设有省国际减灾委员会，负责对全省的救灾工作进行组织领导与协调。省国际减灾委员会办公室及其前身省政府救灾办公室即设在省民政厅，由厅下属的救灾处承担减灾委员会办公室功能，负责落实省国际减灾委员会的决策和省民政厅的部署，具体包括：拟订救灾工作政策并组织实施；承办救灾组织、协调工作；组织、指导自然灾害救助应急体系建设；承办灾情核查和统一发布工作以及中央和省级救灾款物管理、分配及监督使用工作；会同有关方面组织协调紧急转移安置受灾群众、农村受灾群众毁损房屋恢复重建补助和灾民生活救助工作；组织和指导救灾捐赠；拟订减灾规划并组织实施，承担四川省减灾委员会的具体工作和国际国内减灾合作事宜。

2002年5月，国务院召开了第十一次全国民政会议。会议全面总结了1994年第十次全国民政工作会议以来的民政工作，认真研究和探索新形势下民政工作的指导思想、基本思路、目标任务和主要措施，动员各地区、各部门和社会力量共同做好民政工作，更好地为改革发展稳定大局服务。会议就救灾工作提出：建立救灾工作分级负责、救灾经费分级负担制度为基础，社会动员机制为补充，应急措施相配套的灾害救助体系。四川省民政系统认真贯彻落实第十一次全国民政会议精神，逐步建立了一系列灾害救助管理制度，健全了救灾协调机制。

2003年3月，为了规范全省救灾工作，合理配置救灾资源，提高救灾工作应急反应能力，建立高效有序的救灾运行机制，提高救灾工作整体水平，切实做到有备无患，有序有效地开展救灾工作，根据民政部的要求和救灾工作需要，省民政厅在西昌召开了全省制定救灾应急预案工作会议，并以四川省人民政府救灾办公室和四川省民政厅的名义拟定了《四川省自然灾害救灾应急预案》（试行）（以下简称《救灾应急预案》）。同年9月12日以四川省人民政府办公厅的名义印发。这是四川省加强救灾组织领导工作的重要举措，为实施应急救援提供了制度基础。

《救灾应急预案》开宗明义指出：及时、高效地做好救灾工作，保护



▲2002年6月25日至26日，四川省民政工作会议在绵阳市举行，省委副书记、省长张中伟等出席会议

人民群众生命财产安全，减轻自然灾害造成的损失，是各级政府的重要职责。针对救灾的组织领导工作，《应急预案》确定了总的工作原则：统一领导，分级负责。救灾应急预案确定各级政府对救灾工作的领导作用和责任，明确政府各部门救灾职责，确保救灾工作做到紧密配合和衔接，共同完成应急任务。《应急预案》还对救灾的应急组织领导机构——应急反应机构的组成和职能作出如下规定：

（一）应急组织机构由指挥决策机构、综合协调机构和具体工作机构组成。指挥决策机构有：省抗震救灾指挥部、省防汛抗旱指挥部和省护林防火指挥部等。综合协调机构：各指挥部办公室。其他重大灾害由有关部门成立临时指挥部。

（二）救灾指挥部人员组成及职能。救灾指挥部人员组成：指挥长原