

转型期民政的功能定位 及发展问题研究



ZHUANXINGQI MINZHENG DE
GONGNENG DINGWEI
JI FAZHANWENTI YANJIU



王杰秀 主编



中国社会科学出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

转型期民政的功能定位及发展问题研究

王杰秀 主编



 中国社会出版社

图书在版编目(CIP)数据

转型期民政的功能定位及发展问题研究/王杰秀主编. —北京:
中国社会科学出版社, 2014. 4
ISBN 978 - 7 - 5087 - 4683 - 8

I. ①转… II. ①王… III. ①民政工作—研究—中国
IV. ①D632

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 054018 号

书 名: 转型期民政的功能定位及发展问题研究
主 编: 王杰秀

出 版 人: 浦善新
终 审 人: 李 浩
责任编辑: 秦 健
助理编辑: 黄 贞

责任校对: 曹丽婷

出版发行: 中国社会科学出版社 邮政编码: 100032
通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦
电 话: 编辑部: (010) 58124825
邮购部: (010) 58124848
销售部: (010) 58124845
传 真: (010) 58124856

网 址: www.shcbs.com.cn
经 销: 各地新华书店



中国社会科学出版社天猫旗舰店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂
开 本: 170mm × 240mm 1/16
印 张: 19.25
字 数: 300 千字
版 次: 2015 年 5 月第 1 版
印 次: 2015 年 5 月第 1 次印刷
定 价: 48.00 元



中国社会科学出版社微信公众号

编委会

主 编：王杰秀

副 主 编：刘更光 付长良

课题组成员：王杰秀 刘更光 付长良 王有华 玄相花
曹京山 赵 兰 宋伊明 柴一凡 李 慷
任振兴 许亚敏 王立标 首一苇 丁 朋
江治强 刘丽娟 姚传明 闫晓英 张 希
谈志林 张 静 朱巍巍 孙玉琴 张 锐

转型期民政的功能定位及 发展问题研究编委会成员名单

- | | | | |
|-----|-----|-----|---------|
| 第一章 | 江治强 | 刘丽娟 | 姚传明 |
| 第二章 | 闫晓英 | 张 希 | |
| 第三章 | 许亚敏 | 王立标 | 首一苇 丁 朋 |
| 第四章 | 王有华 | 柴一凡 | 曹京山 |
| 第五章 | 李 慷 | 任振兴 | |
| 第六章 | 谈志林 | 张 静 | |
| 第七章 | 赵 兰 | 玄相花 | 宋伊明 |
| 第八章 | 朱巍巍 | 孙玉琴 | 张 锐 |

目 录

第一章 新型城镇化战略中的民政功能研究	(1)
第一节 正确认识和把握新型城镇化的科学内涵	(2)
第二节 民政工作在城镇化建设中发挥的作用及存在的主要问题	(6)
第三节 新型城镇化对民政工作提出的新任务新要求	(18)
第四节 以加快新型城镇化为目标的民政工作改革思路	(24)
第五节 促进民政工作有效发挥作用的保障机制与措施	(28)
第二章 收入分配制度改革中的民政事业发展研究	(32)
第一节 我国收入分配制度的现状	(34)
第二节 民政事业投入现状分析	(42)
第三节 民政事业分配现状分析	(48)
第四节 民政事业收入分配制度面临的挑战及政策建议	(53)
专题一 民政事业经费分配支出结构分析	(58)
专题二 民政事业经费覆盖人群和补助标准分析	(61)
第三章 民政在发动社会力量参与社会管理和服务中的作用研究	(71)
第一节 社会力量参与社会管理和服务的理论基础	(71)
第二节 民政在发动社会力量参与社会管理和服务中的作用	(84)
第三节 民政发动社会力量参与社会管理和服务的实证研究	(92)
第四节 进一步发挥民政在发动社会力量参与社会管理和服务中作用的 政策建议	(101)

第四章 中国社会福利体制机制研究	(114)
第一节 中国社会福利体制机制的相关理论	(114)
第二节 中国社会福利体制机制的演变	(121)
第三节 现行中国社会福利体制机制的评估	(130)
第四节 完善中国社会福利体制机制的政策建议	(139)
第五章 适度普惠型社会福利制度的发展路径与现实思考	(143)
第一节 我国适度普惠型社会福利发展的背景	(143)
第二节 我国适度普惠型社会福利制度的现状	(154)
第三节 适度普惠型社会福利体制的建构	(178)
第四节 推进我国适度普惠型社会福利制度快速发展的再思考	(196)
第六章 社区管理体制创新研究	(216)
第一节 社区管理体制的现状	(217)
第二节 现阶段我国社区管理体制存在的主要问题	(225)
第三节 地方社区管理体制改革创新案例	(228)
第四节 我国社区管理体制创新的目标选择与推进路径	(236)
第七章 转型期的民政事业经费支出问题研究	(242)
第一节 民政事业经费的概念界定及研究内容	(242)
第二节 民政事业经费投入变动趋势分析	(245)
第三节 民政事业经费支出结构分析	(252)
第四节 民政事业经费支出效果分析	(269)
第五节 研究结论和政策建议	(276)
第八章 民政舆情对策研究	(278)
第一节 新传播格局下舆情的普遍特点与民政舆情的个性特征	(279)
第二节 应对舆情的原则	(288)
第三节 应对民政舆情的机制设计	(291)

第一章 新型城镇化战略中的民政功能研究

2012年12月召开的中央经济工作会议提出要“积极稳妥推进城镇化,着力提高城镇化质量”。新型城镇化的提出,立即引起了社会各界的高度关注。中央重新将新型城镇化放在重要战略位置,这是加快缩小城乡发展差距和地区发展差距,增强经济社会发展的平衡性、协调性和可持续性的重大战略布局,也是正视和解决我国过去长时期城镇化过程中出现的偏差和问题的客观需要。李克强总理指出,新型城镇化是以人为核心的城镇化。^①这是对城镇化发展的核心理念的高度概括。以人为核心的城镇化战略的稳步实施,客观上需要对农业转移人口的市民化、福利保障,以及城镇基层社会管理和服务等方面的政策和制度进行相应的调整、转换与改革,这是新型城镇化建设的核心任务,也是新型城镇化推进的配套性措施,有利于消除新型城镇化发展过程中的阻碍因素,提高新型城镇化发展的质量。但是,如何实现以物为中心的城镇化向以人为核心的城镇化的转变,却是一项艰巨而复杂的系统工程。尤其是对地方政府而言,新型城镇化意味着不以产值为衡量标准,甚至不增加产值,反而增大了社会管理和公共服务的职责,在分级财政体制下也必将加大地方财政支出的压力。

地方政府能否放弃产出增加的好处,而愿意在承担更多职责中推进新型城镇化?对这个问题的解答,既是避免重走以往城镇化老路的关键,也是开辟新型城镇化新路径的必然要求。这个问题与民政工作紧密相关。众所周知,

^① 李克强.以人为本来推进新型城镇化.21世纪经济报道,2013-03-19.

民政工作属于政府公共服务和社会管理范畴,不直接创造 GDP,但却是经济发展的“稳定器”、社会发展的“缓冲器”,在统筹经济与社会协调发展方面,民政工作的作用举足轻重。民政工作中的区划调整、社会救助、社会福利、社区建设和基层民主等多项业务是构成城镇化战略的重要方面,在政府主导城镇化过程中承担着基础性行政管理和公共服务职能。要使新型城镇化走出一条新路、朝着新的方向发展,就必须转变政府的职能,避免走过去的老路,使政府的工作更多转向对城镇化的管理和服务上来、转向对体制机制的改革上来。

这些正是民政工作的优势。在新型城镇化建设的大幕已然拉开的形势下,民政工作应当适应以人为核心的新型城镇化要求,明确当前面临的形势、政策定位和改革方向,从而使民政工作在新型城镇化战略实施中的职责、优势和作用得以充分发挥。

本研究主要是分析新型城镇化对民政工作提出的新任务新要求,探讨民政重点领域和关键环节的改革思路,并对如何推动民政工作发展和作用发挥提出对策建议。

第一节 正确认识和把握新型城镇化建设的科学内涵

一、新型城镇化建设的科学内涵

发达国家的成功经验表明,城镇化的健康发展对于一国实现现代化至关重要。我国自改革开放以来,城镇化随着经济的持续快速增长而迅速发展,取得了巨大成就。尤其是党的十八大以来,“城镇化”逐渐成为我国全民关注的热词。“新型城镇化”的表述也出现在一系列不同的会议和研究报告中。然而,对于城镇化的具体内涵,各方从各自不同的视角有着不同的认识和理解。无论对城镇化的定义如何阐释,最终都是要解决一个最根本的问题:即农村人口向城镇的转移,以及转移人口的真正市民化。

城镇化的一般含义。城镇化是一个历史范畴,同时也是一个发展中的概念。中共第十五届四中全会通过的《关于制定国民经济和社会发展第十个五年计划的建议》正式采用了“城镇化”一词。这是近 50 年来中国首次在最高官

方文件中使用“城镇化”。

所谓城镇化^①,就是人类生产和生活活动在区域空间上的聚集,是人类现代化过程的重要表现形式。城镇化带来了生产方式的转变,同时又是生产方式变化的结果。城镇化的过程,就是劳动力等生产要素从生产率较低的传统农业向生产率较高的现代非农产业转移的过程,就是居民从农村分散居住向城市集中居住、获得更好的生活条件的过程,就是生产方式转变、人口素质提高和人类生活条件改善的过程,是现代化过程的主要表现形式和内容。据此,本文认为城镇化就是指农村人口不断向城镇转移,第二、三产业不断向城镇聚集,从而使城镇数量增加,城镇规模扩大的一种历史过程。城镇化是一种社会历史现象,既是物质文明进步的体现,也是精神文明前进的动力。

新型城镇化建设的科学内涵。所谓新型城镇化,就是以科学发展观为指导,以城乡统筹、城乡一体、产城互动、节约集约、生态宜居、和谐发展为基础特征的城镇化。新型城镇化主要内容涉及八个要素和四个层次。八个要素:人口、土地、户籍、就业、住房、产业、资金及公共服务。四个层次:城镇规模扩大、城镇人口增加;工业化、城镇化、信息化和农业现代化同步协调发展;城乡统筹协调发展;经济建设、政治建设、社会建设、文化建设和生态文明建设五位一体的总体布局。其中,科学规划是前提,中小城市是重点,产业发展是基础,政策引导是关键,实现人的城镇化是根本归宿。

二、我国城镇化发展的主要历程和特点

我国的城镇化发展大致可以分为三个阶段:第一阶段是从1953年到1958年第一个五年计划时期,国家开始进行工业化。在计划经济体制下,大规模的工业建设吸收大批农民进入工厂,城镇人口有计划的增长,是城镇化稳步进行的时期。全国城镇化率从10.6%提高到16.3%,年均提高0.63个百分点。第二个阶段从1958年到1978年是城镇化徘徊、停滞的阶段,由于“大跃进”、“文化大革命”的干扰,指导思想摇摆和一度曾试图走“非城市化的工业化道路”,城镇化率20年只提高1.6个百分点,年均增长0.08个百分点,还有几年是负

^① 国务院发展研究中心课题组. 中国城镇化:前景、战略与政策[M]. 北京:中国发展出版社, 2010:134.

增长。第三个阶段从1978年至今,是城镇化快速发展阶段,城镇化率由1978年的17.9%上升至2008年的45.7%,年均提高0.93个百分点,不仅快于改革开放前的速度,也快于同时期世界城镇化水平年均提高约0.39个百分点的速度。

主要特点:一是城镇化发展迅速,城镇化水平大幅提高。但与工业化水平相比较,明显滞后于工业化且质量不高,内容不完整。1953—2008年我国城镇化率从最初的10.6%提高到45.7%,并初步形成若干规模较大、联系较紧密、功能互补性较强的城市群。同时,城市建成区面积扩大,住房条件改善,城市交通、供水、供热、绿化、环境、卫生、电信等基础设施体系不断完善,扩大了城镇人口容量,提高了城镇现代化水平。但与工业化相比较还明显滞后。如2008年我国的第二、三产业就业人员在全国总就业人员中的比例为60.4%,远远高于同年45.7%的城镇化率水平。二是城镇布局日趋合理,逐渐形成“大分散、小集中”的格局。但与国际普遍规律相比较,我国大中城市特别是大型城市集中的人口比例明显偏低,2005年我国大城市人口的比重不仅低于美国、英国和法国等发达国家水平,而且还低于巴西、墨西哥等国家水平。三是城镇化的成果越来越多地惠及农民,城乡一体化取得一定进展。但同时,城乡二元结构矛盾依然突出,农业基础薄弱、农村发展滞后、城乡发展差距不断拉大的势头仍然没有得到遏制。另外,基本公共服务和社会保障没有普遍地、均等地惠及城乡人口。在征地、拆迁、旧城改造等方面也存在一些执法不严、工作方法简单粗暴等问题。

三、现阶段我国推进新型城镇化的必要性

第一,提高我国综合实力和竞争力的战略需要。城镇化的进程就是人类走向现代社会的进程,是人类由传统社会向现代化转变的重要标志。无论从联合国的标准,还是从经合组织的标准看,现代化都是以城镇人口或非农业人口比例作为区分发达国家与发展中国家的一个重要划分点。而我国2010年的城镇化率只有50.1%,远远低于目前发达国家的城镇化率一般在75%—80%甚至更高的水平。另外,我国目前已是世界第二经济大国,但城镇化水平严重落后于工业化水平,如果以城镇人口占总人口比例为衡量国家发达程度

指标的话,与1920年9月13日美国城市人口首次超过农村人口相比,我国比美国晚了90多年,发达程度只相当美国1920年左右的水平;如果从GDP指标看,2011年我国人均GDP突破5000美元,但城镇化率刚刚超过50%,远远低于美国在5000美元发展阶段的城市化水平。可见,我国城镇化水平远远低于工业化水平,现代化水平还非常低,城镇化水平成为严重制约我国综合实力提高和国家竞争力增强的重要因素。

第二,当前我国经济结构调整,实现资源优化配置的需要。当前我国经济发展面临的一个重大课题是加快经济结构调整,实现资源的优化配置。虽然目前我国经济结构战略性调整已经取得一定的成效,但历史上长期积累下来的结构性问题仍然比较突出。要保持经济社会的平稳较快发展,必须进一步加大经济结构的调整力度。2012年11月28日,时任国务院副总理李克强会见世界银行官员时说:“未来几十年最大的发展潜力在城镇化。”12月5日,会见美国前财政部长鲍尔森时又指出:“未来中国会越来越开放,我们扩大内需、激发城镇化潜力乃至发展各项事业。”另外,就世界各国发展的一般规律也表明,城镇化是一些国家和地区的经济结构得到调整和优化的重要推动力量。这一规律也同样适用于我国经济结构的调整。充分发挥城镇的聚集效应和辐射作用,可以带动经济资源重组整合,引导生产要素合理流动。城镇化的发展促进了人口在城镇的集聚,从而能够创造出新的消费需求,促进二三产业发展。这样,就可以带动产业结构、产品结构和就业结构的调整,实现资源的优化配置。

第三,优化城乡结构,推进城乡一体化的需要。我国的城镇化进程与城乡一体化是直接相关联的,并将直接推动城乡一体化新格局的形成。在城镇化进程中,改变城乡有别的户籍管理、劳动用工和社会福利制度,将形成城乡居民在就业机会和社会福利范围及水平上的公平,城乡的户籍制度、就业制度和社会保障制度将逐渐统一。同时,我们坚持“工业反哺农业,城市支持农村”,完善提升农村基础设施,积极构建农村服务体系,加快了城市基础设施向农村的延伸、城市公共服务向农村的覆盖,使城乡公共资源配置一体化逐步得以实现。我们还将通过打破城乡分离的工业化模式和城乡分割的市场机制,逐步实现城乡产业规划布局一体化和城乡市场的统一。这样,就会出现城乡交流

日益频繁、城乡经济日益融合、城乡社会日益渗透的趋势,使得城乡一体化逐渐变为现实。

第四,我国实现“四化同步”,减少农民、富裕农民,解决“三农”问题的根本途径和现实需要。十八大报告强调“重中之重”的战略定位,提出“四化同步”、城乡一体化的发展思路,是对解决“三农”问题路径的顶层设计,也是我们党关于建立新型城镇化的科学思考,完全符合中国实际。城乡一体化不仅是实现“四化”同步的重要载体和重要抓手,同时也是解决“三农”问题的根本途径。

第五,我国城市文明普及率加速发展的需要。新型城镇化的核心是人的城镇化,强调居民生活质量,基本公共服务均等化、标准化和普及化要及时跟上。从世界各国城镇化发展的历史来看,城镇化率 50% 是一条值得关注的社会动荡警戒线。我国在经历几十年与经济高速增长相伴随的城镇化之后,城镇化率 50% 危险警戒线问题初步显现,出现诸如交通拥堵、住房紧张、环境污染、公共服务设施不完善等问题,亟须规范和完善城镇化水平。此外,我国还有 2.6 亿长期生活在城镇之中的“半市民化”农民工,依据城市文明普及率加速发展定律理论,他们迫切要求共享城市文明成果,要求加速推进城镇化。

第二节 民政工作在城镇化建设中 发挥的作用及存在的主要问题

中国城镇化自改革开放以来取得了巨大成就。据统计,1978 年中国的城镇化率是 17.9%,2012 年达到 52.6%。这意味着,在过去 34 年中,中国的城镇化率提高了 34.7 个百分点,平均每年要达到 1 个百分点以上。快速发展的城镇化,将发达国家曾经用上百年甚至数百年时间经历的工业化和城镇化过程,压缩在短短的几十年内进行,很多发展问题如农民工的社会融合、覆盖城乡的社会保障、公共服务城乡均等化、城乡社区信息化的社会管理、公共资源

配置的公平公正等集中凸显。因此,进一步加快城镇化步伐,尤其是要实现“以人民为中心”的新型城镇化,就必须同步推进社会建设。

一、民政工作在城镇化过程中的不可替代性作用

民政工作是社会服务管理的重要组成部分,在保障和改善民生、加强和创新社会管理中扮演重要角色,在社会建设中发挥着骨干作用。民政的这一功能定位意味着民政在城镇化过程中所具有的不可替代的作用,具体表现在:

第一,民政在城镇化规划布局中发挥了“合理区划”的重要先导作用。行政区划是国家行政管理的基本手段,是政权建设的重要组成部分,是关系到国家长治久安的一项根本大政,行政区划合理与否,对城镇化影响甚大。民政在新型城镇化规划布局中发挥了“合理区划”的重要先导作用。

一是加强宏观指导,合理调整全国各城市内部的行政区划。以城市总体规划和城镇体系规划为依据,构建新的行政区划空间结构模式。重点是以城市规划为依据、交通轴线为主干,确立具有放射状特征的空间结构模式,使行政区划的空间结构与城市规划、建设及城市化推进的空间地域结构相协调。

二是统筹城乡协调发展,科学开展撤县(市)设区工作。一方面,对市县同驻一地、按传统切块设市模式设置的地级市,及时撤县改区,解决一城数府、有县无城、城乡分割的问题,为中心城市的发展松绑。例如,2012年,经国务院批准,民政部撤销县级姜堰市,设立泰州市姜堰区,以原县级姜堰市的行政区域为姜堰区的行政区域。另一方面,参照新型城市群管理模式,慎重推进具有独立性县(市)改区工作,建立双层政府机构体制。

三是及时调整乡、村两级行政区划。撤区并乡建镇合村,减少乡、村两级的建制数量,扩大乡、村两级特别是中心镇、村的区域规模,一方面,精简乡、村两级机构,减轻农民负担;另一方面,更为重要的是充分发挥小城镇的规模优势,带动区域经济社会的全面发展,为切块设市和县下设市创造条件。

四是加强区划地名公共服务水平。建立了“民政区划地名公共服务系统”,突出了地名与区划信息服务特色,增加了社区服务、福利慈善、救灾救助等其他民政信息服务,有助于提升民政工作公共服务水平。有机集成了地名的位置与文字、图片、影像等多媒体属性信息,为公众提供了全方位的地名信

息,有效地传播了地名文化。为各级民政部门提供了地名管理、维护与服务平台,构建了中央与地方各级民政部门管理体系,用户权限清晰,系统安全可靠。

第二,民政在新型城镇化建设中发挥了“创新社会管理”的重要基础作用。民政部门作为政府的重要职能部门,其最基本、最重要的内容之一就是创新社会管理。当前,我国既处于发展的重要战略机遇期,又处于社会矛盾凸显期,民政部门在新型城镇化建设中发挥了“创新社会管理”的重要基础作用。

其一,提升民生保障水平,发挥社会救助、社会福利在创新社会管理中的基础作用。加快推进以保障和改善民生为重点的社会建设,必须大力完善社会保障体系,关注社会困难群体,以提高社会救助保障能力为抓手,不断发挥民政工作在构建和谐社会中的“稳定器”作用。近年来,我国初步探索建立了以最低生活保障、灾民救济和五保供养制度为基础,以临时救助和医疗、教育、住房等专项救助为辅助,以政策优惠和社会互助为补充的社会救助制度体系,有效夯实了社会和谐稳定的基础。

其二,提升社会组织管理水平,发挥社会组织在创新社会管理中的协同作用。贯彻落实十八大提出的“要围绕构建中国特色社会主义社会管理体系,加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制、加快形成政府主导、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系,加快形成政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制”的要求,民政部门通过加强登记体制改革、推进政府购买服务、深化社会组织党建活动,加快建立与经济社会发展水平相适应,布局合理、结构优化、功能到位、作用明显的社会组织体系和制度健全、管理规范、职责明确的社会组织发展机制,充分发挥了社会组织参与经济社会事务和加强社会建设、创新社会管理的作用。按照社会化、专业化的要求,推进政社分开,积极探索社会组织管理体制改革和登记管理方式创新,逐步建立登记管理、备案管理与分类管理相结合的社会组织管理方式。注重发挥社会公益组织的作用,健全对社会组织的管理监督机制,完善相关优惠政策,建立政府向社会组织购买公共服务机制,支持社会组织承担社会事务、参与社会管理。

其三,提升社会工作人才队伍建设水平,发挥专业社会工作在创新社会管理中的支持作用。社会工作是社会管理的重要内容。社会工作人才以助人为

宗旨、以提高专业知识和才能为手段,所开展的困难救助、矛盾调处、权益维护、心理疏导、行为矫正、关系调适等社会服务工作,在协调社会关系、预防和解决社会问题、促进社会公正等方面发挥着独特作用。由于我国社工人才队伍建设起步较晚,专业社会工作基础还很薄弱,远远滞后于经济社会发展,迫切需要加快推进步伐。近些年以来,民政部门以《国家中长期人才发展规划(2010—2020)》的颁布实施为契机,把社工人才建设真正摆上议事日程,精心编制好发展规划,完善好各项政策,开发好一批社工岗位,有效解决当前面临的社会工作人才队伍建设起步较晚、数量不足、推进较难等突出问题,把我国的社会工作提高到一个新的水平。

其四,提升城乡基层社会管理水平,发挥城乡社区在创新社会管理中的平台作用。社会管理的重心在基层,社会稳定的根基也在基层。十八大以来,中央反复强调要健全基层管理和服务体系,发挥基层群众组织的作用,提高城乡社区自治和服务功能,形成社会管理和服务的合力。民政部门贯彻落实这些重要精神,顺应时代发展的新要求和人民群众的新期待,一方面,健全基层民主制度,深入推进基层群众民主选举、民主决策、民主管理和民主监督活动,实现村居社区的自我管理、自我服务和自我教育,保障基层群众依法直接行使民主权利,有序参与社会公共事务和公益事业。另一方面,以服务居民群众为宗旨,着力加强和改进城乡社区自治组织建设、制度建设和设施建设,扎实推进和谐社区建设,使城乡社区成为管理有序、服务完善、文明和谐的社会生活共同体,切实发挥基层群众组织的自治功能,夯实社会管理的基础。

第三,民政在城镇化建设中发挥了“保障民生”的重要兜底作用

城镇化是农村人口向城镇转移和集聚的一个过程,在这一过程中,必须及时推进特困救助、城市低保、社会福利服务等基本民生保障。因此,中国的城镇化进程,在某种程度上也是民政建立和完善基本民生保障的过程。民政在新型城镇化建设中发挥了“保障民生”的重要兜底作用,表现在社会救助体系的基本建立。

其一,救助制度的改革创新加快推进。最低生活保障制度实现城乡全覆盖。农村五保供养实现由农村集体互助共济向以财政保障为主的历史转型。城乡医疗救助制度全面建立,重特大疾病医疗救助开始试点。废除强制性收

容遣送制度,建立自愿受助、无偿救助的流浪乞讨人员救助制度,尤其是对流浪未成年人采取救助保护、教育矫治、回归家庭等措施。临时救助制度在 30 个省份推开。社会救助标准与物价上涨挂钩联动机制普遍建立。

其二,各项救助制度的配套衔接切实加强。先后两批在全国 143 个县(市、区)开展救助申请家庭经济状况核对试点工作,探索建立了跨部门、多层次、分类别的救助申请家庭经济状况核对机制。加强了城乡低保与扶贫开发、新农保、城居保和城镇廉租住房、农村危旧房改造、教育救助、医疗救助、司法援助、再就业扶持等救助帮扶政策及困难家庭用水、用电、取暖、交通、通信等各种优惠政策的衔接,以城乡低保、农村五保为基础,专项救助为支撑,临时救助为补充,覆盖城乡、项目多样、功能衔接的社会救助制度框架基本形成。

其三,各项救助标准和补助水平大幅提高。从 2003 年到 2012 年,城市低保对象月平均保障标准由 149 元提高到 330 元;农村低保对象年平均保障标准由 2007 年年底建制时的 840 元提高到 2012 年的 2068 元;农村五保对象集中供养标准由 2006 年的 1608 元提高到 2012 年的 4061 元,年分散供养标准由 1224.5 元提高到 3008 元;城市低保对象稳定在 2200 万人左右,农村低保对象由建制前的 1593 万人上升到 2012 年年底的 5340.9 万人,农村五保供养对象由建制前的 300 万人增长至目前的 545.9 万人,城乡医疗救助人次从 2004 年的 640 万人次增加到 2012 年的 9134 万人次,支出资金从 4.4 亿元增加到 2012 年的 221 亿元,累计救助城市生活无着的流浪乞讨人员 1287.2 万人次、流浪未成年人 121 万人次,2012 年分别为 240 万人次和 16 万人次;常年得到救助的人数达 8100 万人左右,约占全国总人口的 5.9%。2009 年到 2013 年,中央财政四次向城乡低保、五保等困难群众发放春节一次性生活补贴,累计支出 617 亿元。2012 年,各级财政共支出城乡低保、医疗救助资金 1547.3 亿元。

其四,慈善组织快速发展、捐赠规模不断扩大。基金会数量从 2003 年的 954 个增加到 2012 年年底的 2961 个,基金会总资产已超过 800 亿元;专业慈善组织发展到数十万个。社会捐赠总额 2002 年为 20.8 亿元,2008 年和 2010 年均突破 1000 亿元,2011 年为 845 亿元,对困难群体的帮扶力度不断加大。慈善活动由扶老、助残、救孤、济困、救灾发展到教育、科技、文化、卫生、环保、