

◎ 赵顺盘

著

民生

和谐社会的根基

“强势民政”在江苏的探索与实践

民生

和谐社会的根基

“强势民政”在江苏的探索与实践



图书在版编目 (CIP) 数据

民生：和谐社会的根基/赵顺盘著. —北京：中国社会出版社，2007. 6

ISBN 978 - 7 - 5087 - 1754 - 8

I. 民… II. 赵… III. 民政工作—中国—文集 IV. D632 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 097299 号

书 名：民生：和谐社会的根基

著 者：赵顺盘

责任编辑：孙晓青

出版发行：中国社会出版社 **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：(010) 66051698 **电 传：**(010) 66051713

邮 购 部：(010) 66060275

经 销：各地新华书店

印刷装订：中国电影出版社印刷厂

开 本：170mm × 240mm 1/16

印 张：23

字 数：420 千字

版 次：2007 年 7 月第 1 版

印 次：2007 年 7 月第 1 次印刷

定 价：42.00 元

(凡中国社会出版社图书有缺漏页、残破等质量问题，本社负责调换)

序

民政工作是一项既传统古老，又与时俱进的工作。讲传统古老，是因历朝历代共有之；讲与时俱进，是指据经济社会发展趋势不断调整。今天的民政工作，必须站在新的历史起点上，承接传统民政，创新当代民政。

承接传统民政，创新当代民政，需要新的理论指导，需要新的理念支撑。理论的形成，要靠对实践经验的总结，对客观规律的把握，不断升华提高；理念的树立，要靠对工作宗旨的理解，对工作职能的认识，不断概括提升。理论、理念不是少数人的思想和“专利”，应是广大群众的智慧和创造，但广大群众的智慧和创造需要有人去发现、总结和升华，结晶为理论、理念。因此，不可能人人都成为理论工作者，社会需要专门的理论工作者。民政工作的特殊性，民政事业的性质和任务、发展和机遇，对民政工作者提出了不同于众的要求，这就是既要成为实践工作的行家里手，又要成为理论研究的创新者。

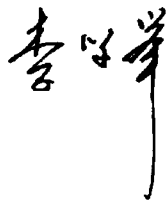
我国区域经济发展不平衡，民政工作状况虽不能简单地用区域经济的发展水平来衡量，但不同经济发展区域对民政工作的要求应有所不同，因为民政工作要适应经济社会发展需要。从我国实际看，经济发达地区，往往是改革开放较先，思想观念更新较早，公共财力投入较大，社会事业发展较快。“先”，积累了解决社会问题的先进经验；“早”，摆脱了束缚推进民政事业的陈旧思想；“大”，奠定了发展民政事业的财政基础；“快”，提供了推进社会福利事业发展的条件。因此，在经济发达地区，民政工作要率先发展，民政干部

要率先创新。

江苏是我国经济发达地区，率先发展，江苏民政部门做到了；率先创新，江苏民政干部做到了。这里值得着重提出的是本书的作者、江苏省民政厅厅长赵顺盘同志，他从事民政工作的时间并不是很长，但是，他丰富的基层和机关工作经验、对民生问题的深切关注，直面困难的创新精神，使他很快地融入并驾驭自己担任的角色，使江苏民政工作呈现出蓬勃发展的良好态势，某些方面走在了全国的前头。赵顺盘同志在从事民政工作的实践中，从不同角度认识民政、理解民政、提升民政。他从“唯有强势才能更好保障弱势”思考，提出“强势民政”；从激活民政部门内部活力思考，提出“活力民政”；从保证权力安全运行思考，提出“阳光民政”；从优化资源配置思考，提出“经营民政”；等等。这些新理念的形成，既是对民政工作实践经验的总结，也是对民政工作理性认识的提升。正是这些新理念，转变着民政干部的思维和工作方式，扩大着民政工作在社会上的影响，促进着民政事业的发展，形成了江苏民政制度安排、政策保障、工作规范的完整运行体系，结出了城乡社区服务、民间组织管理、慈善事业发展、社会救助普惠、福利机构建设等硕果。

序

翻阅此书，我们可以得出如下认识：民政事业发展亟待创新，创新能使传统民政工作有声有色，能使拓展的民政工作铸成亮点。创新需要实践，更需要新的理念。民政干部是创新的实践者，更应是创新的带头人。作为民政厅长，赵顺盘同志的工作实践和理论研究成果体现了这种要求，这也是我为此书作序的原因。



2007年5月21日

Contents

第一篇 理念与创新

1

强势民政：彰显以人为本思想的新理念 / 3

以强势保障弱势，以高效推进公平

——民政自身素质的剖析与重构 / 7

经营民政是承载强势民政的基石 / 10

活力民政是江苏民政快速发展的源泉 / 14

民政部门在构建和谐社会中大有作为 / 17

三大群体：构建和谐社会的重要基础 / 21

略论民政在构建和谐社会中的基础性作用 / 28

打造强势民政，为构建和谐社会夯实基础 / 34

发挥党的统领作用，和谐处理四大关系 / 41

第二篇 民生与保障

47

关注困难群众，解决民生问题 / 49

江苏省贫困状况调研报告 / 58

- 我国社会福利事业的基本架构及其发展趋势 / 72
- 推进城乡新型社会救助体系建设,保障困难群众基本生活 / 85
- 完善社会救助体系,维护困难群众基本权益 / 91
- 4 + X:较为完善的社会救助体系相关问题研究 / 99
- 我国灾害应急响应机制存在的问题及对策建议 / 102
- 创新救助效能,促进社会和谐 / 110
- 发展老龄事业,促进代际和谐 / 112
- 履行民政职能,推动民生进步 / 119

第三篇 建设与管理

131

- 深化社区服务,推进和谐社区建设 / 133
- 推进农村社区建设,统筹城乡发展 / 142
- 织牢“草根组织”,建设“新型农村” / 152
- 五大创新:新农村建设背景下的民政工作创新机制探索 / 157
- 开拓创新,提升能力,全面提高民间组织管理水平 / 162
- 培育发展社区民间组织,打造江苏社区建设新特色 / 167
- 民办非企业单位诚信监管方式研究 / 172
- 健全婚姻登记制度,开创婚姻工作新局面 / 182
- 总结经验,创新思路,提高婚姻登记规范化建设水平 / 184
- 突破医疗难瓶颈,不断提高优抚对象医疗保障水平 / 190
- 筑牢人才根基,推进民政事业不断发展 / 193
- 着力构建有江苏民政特色的惩防体系 / 199
- 扎实开展先进性教育活动,为打造强势民政提供动力支撑 / 210
- 建设和谐机关,不断提升民政形象 / 223

第四篇 资源与经营

227

- 整合资源,经营民政 / 229
- 政府购买服务:提高民政工作效能和形象的前瞻选择 / 236
- 打造强势福彩,民政责无旁贷 / 239

- 福彩工作是“一把手工程” / 245
- 正确处理三大关系，全力推进福彩发展 / 250
- 利用资源优势推进福彩事业发展 / 258
- 慈善事业——构建和谐社会的重要基础 / 264
- 慈善：亟待厘清的几个问题 / 272
- 发挥典型示范作用，加快慈善事业发展 / 278
- 支持福利企业发展，维护残疾职工合法权益 / 284

第五篇 前瞻与探索

289

- 把握机遇，准确定位，开创民政工作新局面 / 291
- 强基蓄势，谋求突破，合力做优做强江苏民政 / 296
- 提高效率，做优民政，争做构建和谐社会的先行军 / 301
- 解放思想，务实创新，为打造强势民政增添新活力 / 315
- 把握机遇，乘势而上，推进江苏民政事业大发展 / 327
- 与时俱进，求真务实，不断提升民政新形象 / 339
- 江苏省民政事业发展在“十一五”时期的战略构想 / 346

第一篇

LI NIAN YU CHUANG XIN

理念与创新

强势民政：彰显以人为本思想的新理念

党的十六大和十六届三中全会提出了以人为本的科学发展观，这对做好新形势下的民政工作提出了新的更高的要求，同时也提供了难得的发展机遇。当前民政工作面临的主要矛盾是社会日益增长的对民政工作的需求与民政部门解决问题的能力不足之间的矛盾、日益增多加重的民政工作任务与滞后的民政队伍素质和工作条件不相适应之间的矛盾。产生这一矛盾的原因是多方面的，但矛盾的根源或其最终导致的结果是民政还没有处于强势地位。因此，顺应形势发展要求，打造强势民政，已成为新时期民政工作的新理念、新追求、新目标。

所谓强势民政是相对于传统民政而言的，它是一个相对概念，表示一种发展状态；但同时它又是一个绝对的概念，具有明确的发展目标。从本质上看，是相对性和绝对性的统一。说其相对性，主要是和前后左右相比较而言的，同过去比，前进了、发展了；与同行、同序列的相关部门比，地位上升了、位次更高了，这就形成了强势。说其绝对性，主要是具有一定量的要求，必须做到5个有，即党委政府大局中有地位、群众心目中有形象、部门协调中有威信、推进工作有魄力、系统内部有自信。因此，强势民政既是一个工作的理念，同时又是发展的方向、奋进的旗帜。民政只有形成强势了，才能全面落实党和政府爱民亲民的各项举措，才能逐步满足社会对民政工作不同层次的需求，才能建立与经济、文化发展相适应的民政事业发展新格局。

一、打造强势民政需要明确的三点基础

强势民政理念的提出并不是主观臆想，它是基于当前民政所面临的形势、任务和自身发展的要求，是内因和外因共同推动的结果。

首先，打造强势民政是经济社会发展的需要。随着改革的深化、经济的发展、利益格局的调整和政府职能的转变，民政工作的内容越来越丰富，任务越来越繁重，作用越来越重要。社会主义市场经济条件下，政府的职能主要体现在4个方面，即经济调节、市场监管、社会管理、公共服务。而民政部门的许多工作诸如社会救助、社会福利、社会事务管理等都属于社会管理和公共服务

的范畴。民政在政府工作大局中的地位会不断凸显。面对新的形势和任务，传统的民政力量已无法全面履行党和政府所赋予的职责，无法为社会提供多层次的、高质量的服务，必须打造一个强势民政，才能顺应形势发展的需要，才能更好地为广大人民群众服务，为最需要帮助的困难群众服务，为改革发展稳定的大局服务。

其次，打造强势民政是保障广大弱势群体的需要。随着经济社会的发展，区域之间、人群之间的收入差距在一定时期内呈逐步拉大的趋势，社会弱势群体不论是范围还是数量都在不断扩大。民政部门作为社会救助的职能部门，其职责已从传统的社会救济向较为宽泛的、面向社会的社会救助转变，从保障弱势群体的生存权，向维护他们的生存权、民主权、发展权转变。民政部门只有强势了，才能更好地服务弱势群体，才能实实在在地落实以人为本的科学发展观。

第三，打造强势民政是民政部门自身建设的需要。民政历史悠久，过去是统治阶级的“惠民之政”、“治民之要”。新中国成立后，民政“上为中央分忧，下为百姓解愁”，成为“为民之政”，是一大国政、德政、善政，是各级党委、政府的管理之基、施政之要。民政部门的地位十分重要。但是在过去一段时间，由于注重经济建设、民政部门自身不强等多方面的原因，民政部门在党委政府工作大局中的地位并不突出，可以说和民政部门的职能并不相称。这在某种程度上制约了民政事业的发展。党的十六届三中全会确立了以人为本的科学发展观，这对民政部门来说是一次极为难得的机遇。我们要充分利用这一有利契机，高举以人为本、为民解困的旗帜，打造强势民政，以为争位，不断提高民政在党委、政府工作大局中的位置。只有民政形成强势了，民政部门的地位才能提高，与此同时，民政部门的地位提高了，就更能巩固和发展民政部门的强势态势。这样民政就可以进入到一个良性发展的进程之中，就一定能更好、更快地发展。

二、打造强势民政需要把握的四个关键环节

打造强势民政是一个长期的、艰苦的过程，也是一个复杂的系统工程。这主要体现在以下四个环节。

一是打造强势理念。民政部门的服务对象有很大一部分是弱势群体，但是，民政部门自身不能成为弱势部门。长期以来，民政人默默无闻、甘于奉献，成功地塑造了“孺子牛”的形象，为社会各界所称颂，但民政人不能以此为满足。顺应形势发展的需要，打造强势民政，展示民政人“拓荒牛”的形象，更应成为新时期民政人的诉求。民政人要重新审视自己所肩负的历史重

任，解放思想、振奋精神、抢抓机遇、勇于探索，要敢为天下先，在精神上要胜人一筹，在谋划上要高人一招，在运作上要快人一拍，在竞争上要先人一步。有了这种精神状态，有了这种思想理念，民政工作就一定能够有所突破。

二是创新强势思路。新形势、新任务，必须要有新的思维、新的思路。传统思维模式面对新的形势必须要重新审视，适应形势发展需要的，要继续保持并逐步发扬光大；部分不合时宜的，要强化改革，使之适应形势发展的要求；不合时宜的，要坚决地予以摒弃。民政工作面广量大，要全面推进民政工作，需要对其进行必要的梳理。目前民政工作大致可以分为三类：一是传统的、相对规范的民政工作，如区划、婚姻登记等，这类工作下一步的目标是完善制度，强化管理；二是形势已经发生变化，需要做出适应性调整的工作，如退役士兵安置、福利事业单位管理等，需要进行改革，使之适应形势发展的需要；三是发展前景广阔，社会需求较高的工作，如老年工作、民间组织管理、社区建设等，这类工作下一步的工作目标就是大胆开拓，不断创新。要区分民政工作的不同类别，确定不同的工作目标，因事制宜，全面推进，整体发展。

三是完善强势措施。从纵向层面看，民政历史悠久；从横向层面看，民政业务面很宽，涉及面很广。民政发展格局表明，推进民政工作的手段很多，措施也很全面。要打造强势民政，必须采取有利于民政事业发展的一切合法手段，充分依靠政府和社会两个积极性，充分利用财政投入和社会投入两种资源，充分借助行政和市场两个推力，充分把握社区和信息化两个平台。要各种方法、各种措施一起上，整合民政资源，形成综合推力。在工作措施上，要因地制宜、因事制宜、因时制宜，尤其是要结合实际，突出工作重点，以重点工作的突破，来带动全面工作的推进。

四是锻造强势队伍。强势民政的载体和实践者是民政队伍，因此，要建立健全为弱势群体服务的专门工作机构，充分发挥基层工作力量。要全面实施人才兴业战略，通过引进和培训人才，优化队伍结构，提高人员素质。要注重加强队伍的教育，增强群众观念，深怀爱民之心，恪守为民之责，真正做到民有所想，我有所为；民有所呼，我有所应；民有所盼，我有所办，及时把党和政府的温暖送到弱势群体手中，以实际行动维护党和政府在人民群众心目中的形象。

三、打造强势民政需要坚持的五个观念

一是强化以人为本观念。民政工作的对象是广大人民群众，无论是社区建设、村民自治、救灾救济、社会福利、优抚安置、老龄工作，还是婚姻登记、殡葬改革、儿童收养，都与人民群众的利益密切相关，其中不少工作还直接为

孤寡老人、残疾人、孤残儿童、下岗失业人员、灾民等困难群众和社会弱势群体服务。就一个部门的工作看，还没有哪一个部门的工作像民政工作这样广泛覆盖全体社会成员，这样直接面对基层群众；还没有哪一个部门的工作对象像民政部门这样集中了这么多困难群众；也没有哪一项工作像民政工作这样与这么多困难群众的切身利益紧密联系在一起。在实践以人为本思想上，民政工作体现得更为集中广泛，最为直接具体。因此，我们心中要装着老百姓，时刻想着老百姓，在制定政策、安排工作、思考问题时，要把人民群众的利益放在第一位。我们要根据时代发展的要求，及时调整我们的工作思路。我们要把工作重点放到民权、民生、民利上来，以促进社会全面进步和人的全面发展。

二是强化改革观念。随着农村税费改革、户籍制度改革、经济结构调整的深化和城市化进程的加快，传统的民政工作正面临前所未有的挑战。创新民政工作机制，推动民政工作的深层次改革，建立与江苏经济社会文化发展相适应的民政事业发展新格局，是各级民政部门的当务之急。当前重点要推进社会福利事业、民政福利事业单位、行业协会、退役士兵安置、社区管理体制等改革，着力解决当前民政工作中的突出矛盾和问题，为民政事业注入新的活力。

三是强化统筹观念。民政事业的发展证明，没有统筹就缺乏活力，就不能形成强势。按照统筹兼顾、协调发展的原则，各地要紧密结合实际，统筹城乡民政事业规划发展、统筹民政体制机制改革，统筹民政工作资源和力量，统筹民政工作方法手段，从多方面整合民政力量，不断提升民政工作整体水平。

四是强化经营观念。要运用经济手段经营民政事业。一方面要对民政各类资源进行有效整合。要继续争取财政加大对民政事业的投入，逐步建立投入与经济发展速度同步增长的自然增长机制。同时还要多渠道开拓民政资金来源，如大力发展慈善事业，吸纳国内国际资源；加大福利彩票发行力度，募集更多的社会福利资金；鼓励和吸引外资、民资积极参与社会福利事业和社会福利企业的兴办与改组、改制、改造。另一方面，对民政资源实现科学运营，使其发挥最大的效能，为打造强势民政提供有力的物质保证。

五是强化法制观念。依法行政是打造强势民政的保障，《行政许可法》实施后，对民政工作提出了更高的要求。各地要按照全面推进依法行政、建设法制政府的要求，切实做到职权法定、依法行政、有效监督、便民高效，促进民政事业健康发展。

（此文发表在《中国民政》2004年第9期）

以强势保障弱势，以高效推进公平

——民政自身素质的剖析与重构

从单极的角度，历史地、理性地分析民政事业的发展和民政部门自身建设的现状，透过繁杂的表面，就会清晰地发现两对矛盾：一是民政部门是保障社会弱势群体的重要职能部门，长期地与弱势群体接触，其自身也逐渐产生了融合性，表现为一种弱势的态势，即所谓“近墨者黑”；而民政事业的发展和弱势群体更好保障的实现必须要有强势的民政作为发展的基础，这种弱势态势和强势要求之间形成了鲜明的反差。二是民政部门很重要的一项工作就是代表党和政府从事社会慈善事业，促进社会公平，维护社会稳定。这种慈善行为对慈善对象来说，要求更为注重慈善性和公益性，即不以追求效率和效益为目标。但是，在实际工作中，这种工作对象的慈善性被运用到了工作过程之中，从而导致并没有将工作的效率和资源利用的效益置于特别重要的位置，即所谓的“近朱者赤”。这种缺乏高效的运作过程，从本质上讲，影响了实现工作对象权利保障的最大化。慈善的工作对象和对非慈善的工作过程要求也构成了一对矛盾。

分析这两对矛盾，既存在共同点，也存在不同之处。强势和弱势的矛盾主要体现在民政部门的外部，是外部所展示的综合性的问题，主要是外因；而慈善和效率的不和谐主要体现在民政部门的内部，是属于自身建设方面的问题，是内因。这两个矛盾的存在，究其民政部门自身的根源，在于将工作对象过程化，或者说，把对工作对象的要求转化为对自身工作过程的要求。这种思维方式和行为，是民政之所以成为弱势的主要症结之一，它们的存在，在很大程度上制约了民政事业的发展。对这两对矛盾必须高度重视，要研究对策，在当前形势下，我认为要在科学剖析民政自身素质基础上，加强民政自身素质的重构，用强势理念和高效运作来内塑精神、外树形象。

所谓强势民政是相对于弱势民政而言的，它是一个相对概念，表示一种发展状态；但同时它又是一个绝对的概念，具有明确的发展目标。从本质上看，是相对性和绝对性的统一。强势民政它既是一个工作理念，又是一个工作目标，同时也是一个工作手段。民政部门如何才能形成强势，我曾做过一些分

析，认为主要体现在4个方面，即塑造强势的工作理念、创新强势的工作思路、完善强势的工作措施和锻造强势的工作队伍。通过打造强势民政，展示民政人“拓荒牛”的形象，应成为新时期民政人的诉求。民政人要重新审视自己所肩负的历史重任，解放思想、振奋精神、抢抓机遇、勇于探索，要敢为天下先，在精神上要胜人一筹，在谋划上要高人一招，在运作上要快人一拍，在竞争上要先人一步。有了这种精神状态，有了这种思想理念，民政工作才能有所突破。在这种强势民政工作理念的影响下，今年江苏民政工作有了更大的作为：民政事业发展的环境有了前所未有的优化，省政府召开了全省民政工作会议，下发了《关于进一步加强民政工作的意见》等一系列文件，江苏民政事业迎来了快速发展的“新春天”。重点民政工作有了前所未有的突破，新型社会救助体系基本建立，困难群众的生活得到了比较妥善的安排；第二轮乡镇行政区划调整为江苏沿江经济开发提供了新动力；第七届村委会换届选举，在民主程度和规范程度上又有了新提高；以创新和民主为旗帜的太仓村务公开，为全国树立了新榜样；以社区体制改革为重点的社区建设，又结出了新硕果；老龄工作在探索养老方式上有了新进步；优抚安置在推进改革和城乡一体化进程中，有了新突破；市场和行政双重推力作用下的江苏福彩，取得了历史最好成绩等。与此同时，民政自身建设也有了前所未有的提高。强势民政给江苏民政事业的发展带来了前所未有的信心和激情。

效率问题是民政部门长期以来较为忽视的问题，这种效率的缺失主要体现在两个方面：一是工作效率不高。导致这种问题的形成，主观上是由于民政部门的同志还缺乏效率意识，默默无闻、甘当“孺子牛”，开拓和创新精神不够，有时一件工作已经形成决策，但是真正落到实处，还需要相当长的一个过程，有些甚至没有得到落实，客观上是由于民政工作现代科技手段运用不多，工作条件与工作需求不匹配。二是运营的效益不高。这里的效益包含经济效益和社会效益两个方面。民政人经济观念还不强，缺乏经营民政的理念。一项工作，对做和不做十分重视，而对做的效果和对做这件事的成本关注意识不够。因此，在民政部门存在一种现象，对经费的分配十分重视，而对每一笔经费的使用及其使用效果还重视不够。另一方面，民政现有的资源还没有得到很好地运用，重复建设、配置重叠，影响了资源效能的发挥，没有形成资源效益的最大化，民政现有资源有待进一步整合。

针对民政目前效能不高的问题，江苏在认真调研的基础上提出要着力解决效率和效益两大问题，明确2005年为江苏民政效率年，以抓工作效率为突破口，解决工作及时到位的问题，这也是加强机关作风建设，提升民政形象的重要组成部分，工作效率提高了，才能为民政对象提供更多的优质服务，才能有

更多的作为。同时，我们也提出要大胆经营民政，把民政事业真正当作一项事业来经营，树立成本和效益概念，重新估价民政现有的资源，优化组合，使每一个资源都发挥出最大的效益。每一项工作的实施，要考虑它最终所形成的实际效益，尽可能实现这一效益的最大化。对经费的下拨不再是一拨了之，要进行跟踪督查，确保正确到位、及时到位。要重新估价民政现有的资源，按照市场经济的法则，使每一个资源都发挥出最大的效益。为此我们提出了4个字的经营原则，即“争”、“挣”、“整”、“增”。“争”就是对上争取，争取财政的支持和民政部的帮助。“挣”，就是利用现有的政策多挣钱。福利企业和福利彩票工作，是党和政府在特定时期赋予民政部门的金饭碗，作为民政事业发展的一项重要资金来源，其地位被提到了十分重要的位置。2004年，我省福利企业达到6000多家，年减免税收达59亿多元，福彩也有了较大幅度的提升，省级慈善总会也即将呼之欲出。“整”，就是整合民政现有的资源，使其发挥最大效益。“增”，就是通过优质的经营和服务，增加收入。如公墓、殡仪馆、对外营业的福利服务设施等，通过经营提升民政部门的管理水平，从而进一步提升民政部门的社会形象。

民政部门的自身素质，从单极看来，由于多方面的外因作用，在其内部表现出了一些缺失之处，这些问题，在其他部门也许会同样存在，但是从有利于事业发展的角度看，我们必须下大力气，将这些存在于自身素质建设上的问题解决好，吐故纳新，在扬弃中实现民政自身素质的重构。唯有如此，民政部门在建设社会主义和谐社会中才能更有作为。

（此文2006年发表在民政部政策理论研究中心内部刊物上）

以
强
势
保
障
弱
势
，
以
高
效
推
进
公
平