



宁夏改革开放史研究丛书

Ningxia Minzheng Gaige Yu Fazhan Shi Yanjiu



宁夏

民政改革与发展史研究

中共宁夏回族自治区委员会党史研究室
宁夏回族自治区民政厅 编著
宁夏中共党史学会



黄河出版传媒集团
阳光出版社



宁夏改革开放史研究丛书

宁夏民政改革与发展史研究

中共宁夏回族自治区委员会党史研究室
宁夏回族自治区民政厅 编著
宁夏中共党史学会



黄河出版传媒集团
阳光出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

宁夏民政改革与发展史研究 / 中共宁夏回族自治区
委员会党史研究室, 宁夏回族自治区民政厅, 宁夏中共
党史学会编著. — 银川: 阳光出版社, 2017.6

(宁夏改革开放史研究丛书)

ISBN 978-7-5525-3826-7

I. ①宁… II. ①中… ②宁… ③宁… III. ①民政工作
— 体制改革 — 研究 — 宁夏②民政工作 — 历史 — 研究 — 宁
夏 IV. ①D632

中国版本图书馆CIP数据核字 (2017) 第196649号

宁夏民政改革与发展史研究
(宁夏改革开放史研究丛书)

中共宁夏回族自治区委员会党史研究室
宁夏回族自治区民政厅 编著
宁夏中共党史学会

责任编辑 李少敏

封面设计 狄多强

责任印制 肖 艳



黄河出版传媒集团 出版发行
阳光出版社

出版人 王杨宝

地 址 银川市北京东路139号出版大厦 (750001)

网 址 <http://www.ygchbs.com>

网上书店 <http://shop129132959.taobao.com>

电子信箱 yangguangchubanshe@163.com

邮购电话 0951-5014139

经 销 全国新华书店

印刷装订 宁夏捷诚印务有限公司

印刷委托书号 (宁) 0006023

开 本 787 mm × 1092 mm 1/16

印 张 40.5 字数 540千字

版 次 2017年8月第1版

印 次 2017年8月第1次印刷

书 号 ISBN 978-7-5525-3826-0

定 价 88.00元

版权所有 侵权必究

《宁夏民政改革与发展史研究》编委会

主任 宋建钢 杜正彬
副主任 饶彦久 陈红缨 李治贵
成员 胡伟东 郭吉飞 岳秀霞 张磊
彭荣军 马希林 宋海涛 高丽
方仲权 周学雷 吴朝 李炎炜
杨超 马玲 李波 马卫中
尤峰 刘兰芳 杨桂琴 王晓明
杨宏伟

主编 饶彦久 李治贵
副主编 胡伟东 郭吉飞



总 序

习近平总书记指出，改革开放是我党历史上一次伟大觉醒，是决定当代中国命运的关键一招，也是实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的关键一招。回顾 39 年改革开放的历程，在中国共产党的坚强领导下，中国社会的面貌、中国人民的面貌发生了翻天覆地的历史巨变，社会主义现代化建设事业取得了伟大成就，谱写了中华儿女自强不息、顽强奋进的新的壮丽史诗，迎来了实现中华民族伟大复兴中国梦的曙光。

改革开放是当代中国最鲜明的特色，是我们党在新的历史时期最鲜明的旗帜。宁夏虽然地处西北内陆，但在党中央、国务院的亲切关怀和全国人民的大力支持下，在自治区党委、政府的坚强领导下，坚定不移地高举中国特色社会主义伟大旗帜，解放思想、实事求是、与时俱进、求真务实，坚持以经济建设为中心，坚持把发展作为第一要务，坚持改革开放，全区经济、政治、文化、社会、生态文明五大建设和党的建设扎实推进、跨越发展，社会主义现代化建设取得了辉煌成就。新的起点上，宁夏人民大力弘扬“不到长城非好汉”的宁夏精神，奋力推进建设开放、富裕、和谐、美丽的新宁夏，新的长征永远在路上。

重视对历史的学习和对历史经验的总结与运用，善于从不断认识和把握历史规律中找到前进的正确方向和正确道路，是我们党 90 多年来之所以能够领导中国革命、建设、改革不断取得胜利的一个重要原因。波澜壮阔的改革开放实践，积累了极为丰富的改革经验，回顾改革开放的历史进

程，系统总结改革开放的历史经验，无论是对中国的全面深入改革开放和现代化建设事业，还是对世界社会主义的命运和前途，都有着极为重要的意义。

党的十八大以来，以习近平为总书记的党中央作出了全面深化改革的战略部署，把深化改革开放作为推动党和国家事业发展的强大动力摆在更加突出的位置。2014年，党中央就全国党史工作特别是党史研究工作明确提出了“一突出”、“两跟进”的战略要求（突出开创和发展中国特色社会主义时间段历史研究；即时跟进十八大以来党中央的理论发展，即时跟进以习近平为总书记的党中央的理论发展），中央党史研究室下发了《关于开展〈改革开放实录〉课题研究编写工作的通知》，要求各省、区、市党史部门将党史研究的重心向改革开放时间段历史研究转变，全面加强改革开放时间段的党史研究工作。自治区党委书记李建华，自治区党委副书记崔波，自治区省委常委、组织部部长傅兴国也先后作出明确批示，要求全区党史部门加大对宁夏改革开放史的研究力度。为了积极贯彻落实党中央的要求、中央党史研究室的决策部署和自治区党委领导的批示精神，2014年以来，自治区党委党史研究室决定在统筹谋划、深入调研、科学组织的基础上，正式启动宁夏改革开放史系列专题和专著的研究与编写工作，进一步突出重点、深化研究，并于当年出版了《宁夏农业产业化发展史研究》《宁夏扶贫开发史研究》《宁夏城镇化建设与发展史研究》《宁夏生态文明建设与发展史研究》四部专著，获得一致好评，取得了阶段性的成果。2015年，在进一步研究的基础上，自治区党委党史研究室又出版了《宁夏财税改革与发展史研究》《宁夏医疗卫生和计生改革与发展史研究》《宁夏工业经济改革与发展史研究》《宁夏交通运输业改革与发展史研究》《宁夏教育改革与发展史研究》五部专著。自治区党委主要领导和分管领导对此给予了高度评价，充分肯定了党史研究工作对服务党委中心工作、推动宁夏改革发展稳定所发挥的

积极作用。

2016年，自治区党委党史研究室不忘初心、继续前进！在室主任宋建钢的带领下，室委会组织骨干人员精心选取宁夏商务改革与发展、宁夏民政改革与发展、宁夏科技改革与发展、宁夏文化改革与发展、宁夏旅游改革与发展五个事关宁夏改革发展大局的专题作为研究重点，采取横向与自治区相关厅局联合、纵向与全区各市党史部门联动的方式，深入开展宁夏改革开放史系列专题的研究和编写，在时间紧、任务重的情况下，集中力量深入研究、认真编写完成了《宁夏商务改革与发展史研究》《宁夏民政改革与发展史研究》《宁夏科技改革与发展史研究》《宁夏文化改革与发展史研究》《宁夏旅游改革与发展史研究》五部专著，更好地展现了自治区党委带领全区各族人民进行改革开放的创造性实践，总结了宁夏党和人民所创造的宝贵的历史经验和鲜活经验，不断探索和把握宁夏经济社会发展的规律、宁夏改革开放的规律，为协调推进“四个全面”战略布局提供资政服务，为加快推进“四个宁夏”建设提供历史借鉴和经验启示。

“宁夏改革开放史研究丛书”均分为综述篇、专题篇、地方篇和文献篇四部分，以图文并茂的形式对相关领域改革开放进程进行了历史性梳理和全景式展现，并总结出了重要的经验启示，形成了进一步深化改革、加快发展的思路和措施。在研究编写过程中，自治区党委党史研究室始终坚持党性原则与科学精神相统一的指导思想，坚持正确的世界观和方法论，力求全方位、多层次、广视角地反映、展示和总结改革开放新时期，全区各地，各级党委、政府贯彻执行党的理论路线方针政策和中央重大决策部署，在推进这些领域改革开放与发展进程中所形成的重要发展历程、重要决策和举措、重要事件和活动、重要成就、重要经验与启示、重要文献史料以及今后进一步深入推动其改革与发展的对策建议。

习近平总书记指出，历史是最好的教科书，也是最好的清醒剂。本系

列丛书的出版，凸显了存史与修史、资政与服务、育人与引领的作用，是党史部门更好地服务于统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，实现经济繁荣、民族团结、环境优美、人民富裕，与全国同步建成全面小康社会目标的重要行动和举措，是将爱国主义教育、改革开放教育、理想信念教育、区情教育有机结合，着力强化中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，进一步弘扬“不到长城非好汉”精神的一本好教材，更填补了宁夏改革开放史相关研究的空白。全区广大干部群众应以此书为鉴，以更加开放的思想观念、更加执着的奋斗精神、更加扎实的工作作风，团结一心、开拓创新、负重拼搏、务实苦干，深入贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，进一步增强改革的使命感和紧迫感，牢固树立和贯彻落实治国理政新观念、新思路、新战略，全面贯彻落实“十三五”规划，统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局，实现经济繁荣、民族团结、环境优美、人民富裕，与全国同步建成全面小康社会目标而凝心聚力、努力奋斗，在新的征程上创造新的辉煌！

前 言

民政工作是指以国家行政权力为后盾，由政府主管部门以维护和实现人民群众的基本权益为目的，以解决社会问题为主要职责的社会行政工作。在数千年中国历史演进的过程中，虽有诸多朝代兴替、政权更迭，但“民政”绵延承续的“民本”特质始终一以贯之。

新中国成立后，民政工作成为国家行政事务和社会公共管理中的重要内容，民政部门主要负责国家行政事务和社会公共管理中的专项社会行政事务管理，包括基层民主政治建设、社会救助与社会福利、服务军队和国防建设等方面的工作。民政部门担负着调节社会利益、化解社会矛盾、促进社会公平、维护社会稳定、推动经济发展和社会文明进步的重要职责。无论是在社会主义改造时期还是社会主义建设时期，民政工作始终起到了维护社会稳定“减压器”、促进经济社会发展“助推器”的作用。

1978年12月，党的十一届三中全会胜利召开，拉开了中国改革开放的帷幕，一场波澜壮阔的改革开放大潮席卷神州大地，一幕幕改革大剧在华夏上演，一阵阵清新之风掠过大江南北、长城内外、黄河两岸。39年的实践证明，改革开放是决定当代中国命运的伟大抉择，是谱写中华民族自强不息、开拓奋进壮丽诗篇的华彩乐章，是调动亿万人民群众积极性、创造性，实现中华民族伟大复兴中国梦的历史壮举。

39年来，在自治区党委、政府的领导和国家民政部的大力支持下，自治区民政厅伴随着改革开放的步伐，沐浴着神州大地的惠风，坚持围

绕中心、服务大局的理念，不断解放思想、更新观念、锐意进取、开拓创新，各项民政事业全面推进，有的工作创新发展，成为全国的典范。

社会救助体系全面建立，有效保障了城乡困难群众的基本生活，特别是城乡低保、医疗救助、临时救助、孤儿救助、流浪乞讨人员救助、灾害应急救助等制度的建立，从根本上保障了困难群众的基本生活。优抚安置改革不断深化，优抚对象的合法权益得到保障。加强烈士褒扬工作，逐年调整提高抚恤补助标准，健全完善退役士兵职业技能培训、就业创业等优惠政策，建立以扶持就业为主，自主就业、安排工作、退休、供养等多种方式相结合，城乡一体化的退役士兵安置制度体系，服务军休人员的基础设施不断改善，管理服务水平不断提高；双拥活动深入广泛开展，军（警）寺共建的模式成为全国的典范。社会福利社会化进程加快，老年人、儿童、残疾人福利事业长足发展。高龄老人津贴制度的建立成为推动社会福利由补缺型向适度普惠型转变的里程碑；孤儿津贴制度在全国率先建立，为全国建立这项制度探索了经验；残疾人困难生活补贴和重度残疾人护理补贴制度全面建立，体现了自治区党委、政府执政为民、关注民生的责任担当；特别是以居家为基础、社区为依托、机构为补充的社会养老服务体系建设成效显著，老年人多层次、多样化、个性化的服务需求得以满足。城乡基层民主政治建设全面推进，村（居）民自治制度日益完善，有效保障了基层群众依法行使民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的政治权利。全面加强城乡社区建设，以深化和谐社区创建为抓手，不断加强社区基础设施建设，拓展社区服务内容，强化社区服务功能，社区治理水平得到进一步提升。社会组织健康有序发展，服务社会的功能明显增强。坚持分类引导社会组织发展，重点培育经济社会发展急需的行业协会、商会、农村专业经济协会和公益慈善类社会组织，加强社工专业队伍建设与管理，社会组织成为宁夏经济社会发展的有生力量。社会行政事务管理不断规范，服务范围不断扩

大，服务水平不断提高。适应经济和社会发展的需要，不断优化行政区划层级和布局，开展了政社分开、撤并乡镇工作，进行了吴忠、固原地改市和设立地级中卫市、红寺堡区工作，完成了省、县、乡三级行政区域界线勘定工作。实施了地名公共服务工程，开展了全区地名普查录入工作，初步形成了以地名标准化为基础、信息化为载体、地名文化为支撑、城乡系列地名标志设置为抓手的地名公共服务体系。殡葬改革不断深化，综合服务水平和服务能力显著提升，绿色环保、节地生态的丧葬方式得以推行。流浪乞讨人员救助管理机制不断完善，未成年人社会保护取得积极进展。婚姻和收养登记管理不断规范，实现了婚姻登记信息全区联网，并与全国网络对接。慈善事业全面推进，“黄河善谷”的打造助推全区经济社会发展；福利彩票发行持续、健康、安全、平稳运行，发行额逐年攀升，“扶老、助残、救孤、济困”宗旨得以彰显。

改革开放 39 年来，宁夏民政工作取得了显著成效。以史为鉴、彰显业绩，探索研究、激励后人，是编辑《宁夏民政改革与发展史研究》的目的。为此，自治区党委党史研究室、自治区民政厅、宁夏中共党史学会组织人员编写了《宁夏民政改革与发展史研究》。该书以图文并茂的形式，反映了宁夏民政改革开放 39 年来的发展历程、取得的重大成就、得到的经验启示、存在的问题及进一步推动改革发展的对策建议，旨在放眼未来，激发我们的创新热情，启迪我们的聪明才智，鼓励我们以“不到长城非好汉”的精神，在民政园地辛勤耕耘、无私奉献，为实现经济繁荣、民族团结、环境优美、人民富裕，与全国同步建成全面小康社会目标而努力奋斗！

杜正彬

2017 年 8 月

目 录

综 述 篇

全面深化民政改革 助推四个宁夏建设	3
一、改革发展历程	3
（一）恢复和调整阶段（1978—1983年）	3
（二）民政改革稳步推进阶段（1984—1991年）	5
（三）民政改革快速推进阶段（1992—2001年）	7
（四）民政改革协调推进阶段（2002—2011年）	8
（五）民政改革全面深化阶段（2012年至今）	11
二、主要成就	13
（一）防灾减灾能力不断提升	13
（二）城乡社会救助工作迈上了新台阶	14
（三）养老服务体系建设取得新突破	15
（四）城乡社区治理和服务迈出新步伐	16
（五）社会组织培育监管彰显新活力	16
（六）双拥优抚安置工作取得新成效	17
（七）社会福利慈善事业呈现新态势	18
（八）专项社会事务管理取得新发展	19
（九）社会工作和志愿服务开创新局面	20
（十）民政公共服务集聚新合力	20

三、经验启示	21
(一) 坚持服务自治区发展大局是做好民政工作的关键所在	21
(二) 切实维护广大群众根本利益是做好民政工作的核心理念 ...	21
(三) 充分调动各方力量参与是做好民政工作的有力保证	22
(四) 始终坚持改革创新是做好民政工作的强力引擎	23
(五) 高度重视提升民政工作能力是做好民政工作的重要基础 ...	24
四、存在问题与对策建议	24
(一) 着力完善城乡救助体系, 进一步提高困难群众基本生活保障水平	25
(二) 健全防灾减灾救灾体制机制, 进一步提升抗灾能力	26
(三) 加快社会养老服务体系的建设进程, 进一步提升养老服务水平	27
(四) 发展社会福利和慈善公益事业, 进一步提高特殊群体保障服务水平	27
(五) 提高社会治理水平, 进一步拓宽创新工作模式	28
(六) 服务国防和军队现代化建设, 进一步完善双拥优抚安置保障体系	29
(七) 加强专项社会事务管理, 进一步完善服务管理体系	29
(八) 强化民政自身能力建设, 进一步夯实服务基础	30

专 题 篇

宁夏社会组织管理改革与发展	35
一、改革发展历程	35
(一) 起步探索, 艰难发展 (1985—1987 年)	35
(二) 恢复登记, 稳步发展 (1988—1995 年)	35

(三) 清理整顿, 规范发展(1996—2001年)	36
(四) 大力培育, 快速发展(2002—2012年10月)	37
(五) 顺应改革, 创新发展(2012年11月至今)	40
二、主要成就	43
(一) 顶层设计, 加快形成宁夏现代社会组织体制	43
(二) 简政放权, 全面推进社会组织登记管理改革	44
(三) 激发活力, 努力营造社会组织发展新环境	44
(四) 固本强基, 着力加强社会工作专业人才培养	45
(五) 多措并举, 扎实推进社会工作和志愿服务事业发展	45
(六) 政治引领, 积极探索社会组织党建工作新模式	45
(七) 创新载体, 扎实开展社会组织服务型党组织建设	46
三、经验启示	47
(一) 监督管理是社会组织发展的关键核心	47
(二) 孵化培育是社会组织发展的主要动力	48
(三) 服务社会是社会组织发展的根本目标	48
(四) 专业社工是社会组织发展的重要力量	49
(五) 党的建设是社会组织发展的有力保障	50
四、存在问题与对策建议	51
(一) 逐步完善社会组织登记管理体系	51
(二) 着力强化社会组织自治自律功能	52
(三) 加快推进社会组织信息化管理建设进程	52
(四) 扎实推进社会工作和志愿服务全面发展	53
(五) 全面加强社会组织党建工作	53
宁夏优抚安置和双拥改革与发展	55
一、改革发展历程	55

(一) 拨乱反正, 恢复发展 (1978—1983 年)	55
(二) 健全体制, 规范发展 (1984—1991 年)	56
(三) 调整提高, 完善发展 (1992—2001 年)	57
(四) 与时俱进, 全面发展 (2002—2010 年)	59
(五) 深化改革, 创新发展 (2011 年至今)	60
二、主要成就	62
(一) 优抚对象生活得到保障	62
(二) 烈士褒扬工作取得重大进展	63
(三) 退役士兵安置工作稳步推进	64
(四) 军休各项工作取得长足进步	65
(五) 双拥共建活动不断引向深入	65
三、经验启示	66
(一) 始终坚持服从党的中心工作、服务国防和军队建设, 做到适 应“市场”与兼顾“战场”相统一	66
(二) 始终坚持解放思想、深化改革, 做到“继承”与“发展”相统一	67
(三) 始终坚持注重保障对象需求、兼顾财政实力, 做到“需要” 与“可能”相统一	67
(四) 始终坚持优先优惠、统筹兼顾, 做到“优待”与“平衡”相统一	68
四、存在问题与对策建议	68
(一) 进一步创新工作理念	68
(二) 不断深化工作改革	69
(三) 建立完善服务保障体系	69
(四) 形成高效科学的运行机制	69

宁夏减灾救灾事业改革与发展	70
一、改革发展历程	70
（一）救灾救济工作持续进行（1978—1983年）	70
（二）救灾救济工作不断规范（1984—1990年）	71
（三）救灾救济事业全面发展，减灾工作开始起步（1991—2001年）	73
（四）健全完善制度，促进减灾救灾事业快速发展（2002—2010年）	74
（五）适应新常态，减灾救灾工作创新发展（2011年至今）	77
二、主要成就	80
（一）减灾救灾工作管理体制和协调机制逐步健全	80
（二）减灾救灾法规和政策体系不断完善	80
（三）危窑危房改造工程成效显著	81
（四）自然灾害应急处置和救灾水平显著提升	82
（五）救灾物资储备体系逐步建立	82
（六）防灾减灾社会参与不断扩大	83
三、经验启示	84
（一）党委、政府重视是减灾救灾事业发展的前提	84
（二）完善机制是减灾救灾事业发展的关键	84
（三）积极调动社会参与度是减灾救灾事业发展的不竭动力	85
（四）人才队伍建设是减灾救灾事业发展的有力保证	86
（五）加大资金投入是减灾救灾事业发展的重要保障	86
四、存在问题与对策建议	86
（一）健全防灾减灾救灾体制机制	87
（二）加强防灾减灾救灾信息化建设	87
（三）加强自然灾害监测预警与风险管理能力	87

(四) 加强自然灾害应急处置能力	88
(五) 提升基层防灾减灾能力	88
(六) 推动社会力量参与防灾减灾救灾工作	89
宁夏社会救助改革与发展	90
一、改革发展历程	90
(一) 城市低保制度探索建立阶段(1997—2002年)	90
(二) 救助制度逐步健全阶段(2003—2012年9月)	92
(三) 社会救助体系健全完善阶段(2012年10月至今)	98
二、主要成就	100
(一) 救助体系全面建立	100
(二) 救助水平不断提高	101
(三) 资金投入不断加大	102
(四) 管理工作不断规范	102
三、经验启示	103
(一) 政策引导是救助工作持续推进的前提	103
(二) 机制完善是救助工作健康发展的关键	104
(三) 加大投入是救助工作顺利开展的保证	104
(四) 队伍建设是救助工作有效开展的基础	105
(五) 规范管理是救助工作实施的最高追求	105
四、存在问题与对策建议	106
(一) 完善配套政策措施,健全完善救助工作体制机制	106
(二) 加大财政投入力度,推进社会救助工作顺利开展	107
(三) 加强队伍能力建设,提升救助工作管理服务水平	108