

和谐 社会建设中的 民政事业发展研究

HeXieSheHui JianSheZhong De
MinZhengShiYe FaZhan YanJiu

吴桂英 主编

和谐

社会建设中的 民政事业发展研究

HeXieSheHui JianSheZhong De
MinZhengShiYe FaZhan YanJiu

吴桂英 主编

图书在版编目 (CIP) 数据

和谐社会建设中的民政事业发展研究 / 吴桂英主编. —北京:
中国社会出版社, 2007. 1

ISBN 978 - 7 - 5087 - 1643 - 5

I. 和… II. 吴… III. 民政工作—研究—中国 IV. D632
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 010429 号

书 名: 和谐社会建设中的民政事业发展研究

主 编: 吴桂英

责任编辑: 魏光洁

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) 66060257

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 保定市恒艺印务公司

开 本: 140mm × 203mm 1/32

印 张: 7

字 数: 173 千字

版 次: 2007 年 1 月第 1 版

印 次: 2007 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 12.00 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)

编 委 会

主 编：吴桂英

副主编：俞志壮 甘良俊

成 员：李振华 时侠术 陈金伟 陈建义

班茂盛 黄元龙 陶澄滨 戴晓青



序

党的十六届六中全会作出了《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，深刻阐明了构建和谐社会的重大意义、科学内涵、基本特征、重要原则和主要任务，描绘了社会主义和谐社会的壮美前景。这是今后一个时期全党全国推进社会主义和谐社会建设的纲领性文件。认真学习、坚决贯彻中央的部署，切实履行社会建设和管理职责，努力促进和谐社会建设，是民政部门一项十分重要的任务。

和谐社会建设是一项系统工程。我们要构建的社会主义和谐社会，是在中国特色的社会主义道路上，中国共产党领导全体人民共同建设、共同享有的和谐社会。在这一伟大的历史进程中，民政部门要有所作为，发挥重要基础作用，需要认真学习、深刻领会中央《决定》和胡锦涛总书记的重要讲话精神，需要深入研究新时期新阶段经济社会发展过程中出现的新情况新问题，按照国务院第十二次民政会议的部署，高扬“以人为本，为民解困”的旗帜，学以致用，脚踏实地，勤勉工作。这里面，理论学习、调查研究的任务是很重的。要通过学习、讨论、研究，弄清民政工作在和谐社会建设中的职责任务、工作重点和需要采取的政策措施，弄清社会建设和管理中存在的矛盾和问题，从而在实践中不断创新





体制机制，消除有碍发展、有碍和谐的各种障碍。

吴桂英同志主编的《和谐社会建设中的民政事业发展研究》，即是对此进行的努力。这本书立足于丰富的工作实践，运用理论联系实际的科学方法，从牢固树立科学发展观、构建社会主义和谐社会的高度，认真分析现阶段民政工作面临的形势和任务，提出了推进民政事业发展的目标思路、工作重点和政策措施。其中不少观点富有创意，给人以启发。更为可喜的是，该项研究成果已经转化为浙江省民政事业发展“十一五”规划。我们有理由相信，在全面而深入的研究论证基础上所描绘出的浙江省民政事业宏伟蓝图，是令人振奋和期盼的。

浙江省的民政事业整体水平比较高，走在全国前列。相信随着“十一五”规划的实施，浙江的民政事业一定会更上一层楼。

李以学

2006年12月18日



目 录

新时期新阶段民政事业发展研究	1
健全社会组织 完善社会管理 促进社会和谐	50
和谐社会建设和民政的职责任务	58
浙江省民政事业发展“十一五”规划若干问题研究	81
2001—2005 年浙江省民政事业发展关键词	108
浙江省民政事业发展第十一个五年规划	156
关于浙江省民政事业发展第十一个五年规划的说明	179
《浙江省民政事业发展第十一个五年规划》评审意见	187
《浙江省民政事业发展第十一个五年规划》评审委员会 成员名单	189
浙江省社会福利发展规划（2006—2010 年）	190
主要参考文献	206
后 记	213



新时期新阶段民政事业 发展研究

党的十六大以后,我国国民经济和社会发展进入了一个新的历史时期。在新时期新阶段,如何根据中央和省委、省政府、民政部的战略部署,积极回应经济社会发展客观要求,进一步找准民政事业发展方位,加快改革创新步伐,确保民政工作在服从服务于党和政府工作大局中有所作为,促进和谐社会建设,需要广大民政工作者认真分析,深入研究探索。

一、新时期新阶段民政工作大环境发生新的重大变化

党的十六届三中全会、四中全会相继就完善社会主义市场经济体制、党的执政能力建设作出决定,明确提出“坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观,促进经济社会和人的全面发展”,强调“按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求”,推进改革和发展;按照推动社会主义物质文明、政治文明、精神文明协调发展的要求,不断提高党驾驭社会主义市场经济的能力、发展社会主义民主政治的能力、建设社会主义先进文化的能力、构建社会主义和谐社会的能力、应对国际局势和处理国际事务的能力。特别是社会主义和谐社会的提出,把中国特色社会主义事业的总体布局由经济、政治、文化建设三位一体,发展为经济、政治、文化、社会建设四位一体,具有十分重要的意





义。根据中央的部署,浙江省委相继作出了深入实施“八八战略”、全面建设“平安浙江”,加快建设文化大省和积极建设“法治浙江”等决定。这些战略决策的提出和实施,进一步加快了我国、我省的现代化建设步伐,同时对民政工作也提出了新的更高的要求。

(一) 社会主义市场经济体制进一步完善

经过 20 多年的改革开放,我国社会主义市场经济体制初步建立,以公有制为主体、多种所有制经济共同发展的基本经济制度已经确立,全方位、宽领域、多层次的对外开放格局基本形成。综合国力不断提高,人民生活总体达到了小康水平。但是,这一体制还不够完善,存在诸多体制性障碍,难以适应经济全球化和科技进步快速发展的国际环境,难以适应全面建设小康社会的要求。为此,党的十六届三中全会作出了《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》,明确按照“五个统筹”的要求,更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用,增强企业活力和竞争力,健全国家宏观调控,完善政府社会管理和公共服务职能。《决定》的发布,标志着社会主义市场经济建设已经从原来的制度初创,进入了以市场为社会资源配置根本途径的定型阶段。可以预见,今后几年,随着《决定》内容的落实,加之我国进入 WTO 后过渡期,市场配置资源的基础性作用将进一步得到发挥,将在包括民政事业在内的社会事业领域发挥重大作用;政府主动或被迫从微观经济领域“低位退出”,着眼“规范、统一、效能、透明”,逐步理顺、重构其职能,转向经济调节、市场监管、社会管理和公共服务;市场、居民、企业、政府之间的基本关系和地位趋于明朗和确定,形成市场配置资源、人民创造财富、企业自主经营、政府搞好服务的格局。经济基础决定上层建筑。社会主义市场经济体制的健全完善,决定政府执政理念、施

政方式的调整 and 变化,也决定作为上层建筑组成部分的民政职能的走向。基本从属社会管理和公共服务职能的民政工作必定在社会主义市场经济体制的不断完善中得到持续加强。

与此同时,历经改革开放 20 多年来的快速发展,容易解决、可以解决的体制性障碍基本消除,要进一步发展必须深入推进改革开放。改革进入攻坚阶段后,以往不少被发展暂时掩盖或忽视的矛盾和问题将更加明显地暴露出来,并进入矛盾爆发的“凸显期”。

党的十六大报告列举了我国目前存在的矛盾和问题:“农民和城镇部分居民收入增长缓慢,失业人员增多,有些群众的生活还很困难;收入关系尚未理顺;市场经济秩序有待继续整顿和规范;有些地方社会治安状况不好;一些党员干部的形式主义、官僚主义和弄虚作假、铺张浪费行为严重,有些腐败现象仍然突出;党的领导方式和执政方式与新形势、新任务要求还不相适应,有的党组织软弱涣散。”一些专家学者提得更尖锐:胡鞍钢认为,当前中国社会形势极其严峻,再次进入社会不稳定时期,其突出表现为,世界上最大规模的经济结构调整、世界上最大规模的“下岗洪水”和“失业洪水”、世界上最显著的城乡差距和地区差异、世界上基尼系数增长最快的国家之一、世界最大范围的生态环境破坏(胡鞍钢《国家制度建设》第4页)。虽说是盛世危言,但居安思危,谨记“社会大动荡往往不是发生在经济长期停滞的地方,而是发生在经历了经济增长的地方”的历史教训,对我们更充分认识目前局势,有益无害。北京大学丁元竹教授主持的课题组,通过对 98 名学者的访问调查,判断 2010 年前后是我国“危机多发期”,最受关注的三类问题有社会危机,如城乡贫困问题、失业问题、农民工问题、缺乏基本生活保障问题、教育危机等;经济危机,尤其是金融危机;环境危机。最可能出现危机的领域是社会,占 21.25%;金融,占 18.75%;经



济,占12.25%;就业,占10%。“腐败问题如果近期还不能得到有效控制,在2010年前成为社会动荡的根源可能性是很大的,它可能是危机的‘导火索’,与失业下岗、贫困等问题交织在一起,其危险性大增。”

另据有关部门调查,当前我国社会分配差距继续扩大,一是总体收入差距继续扩大。2003年全国居民收入的基尼系数为0.448,比上年扩大1.3个百分点,城镇居民收入最高,20%人口的收入份额为37.8%,同比上升4.3个百分点,40%收入最低人口的收入份额为22.2%,同比降低3个百分点。二是城乡收入差距继续扩大。2005年城镇居民人均可支配收入10493元,是农村居民人均纯收入3255元的3.22倍,创历史新高,若再考虑城乡居民间福利方面的差距,实际将扩大到6倍左右,另外我国仍有3000万人口低于绝对贫困标准,6000万人口没有实现稳定脱贫。三是地区之间收入继续扩大,2005年,城镇居民年收入最高的上海(18645元)与最低的新疆(7990元)高低比率为2.33,而2002年是2.23;农村居民年收入最高的上海(8248元),是最低的贵州(1876元)的4.40倍,比2002年的4.18倍又增了0.22。城镇居民人均可支配收入的东、中、西部地区分别为13374元、8808元和8783元;农村人均纯收入则分别为4720元、2956元和2378元。四是行业收入差距明显扩大,尤其是垄断性行业与传统行业间的收入差距继续呈扩大之势。2005年全国在岗职工平均工资为18364元,最高收入行业的平均工资是最低收入行业的7.51倍,其中,证券、航空、烟草职工平均工资分别为56418元、49610元和42772元,而同期制造业、建筑业和住宿餐饮业职工的平均工资分别为15757元、14338元和13857元。五是城乡居民财富总量增加,但分布差距较大。2005年城乡居民储蓄存款增加21497亿元,存款余额连续三年突破10万亿元。城市居民户均金融资产最多的20%家庭拥有城市金融资产总值的比率约66%。





六是国有单位分配秩序混乱、垄断行业不合理高收入的现象仍然存在。一些垄断性较强的行业依靠多年国家投入形成的雄厚基础和垄断优势，将超额利润以各种形式转化为工资或工资外收入，但缺乏真正的分配激励和约束机制。

矛盾和问题的成因多种多样，其中最重要的是经济转轨、社会转型带来的。健全完善社会主义市场经济体制，形成多种所有制格局，必然导致原有单位制社会管理模式的解体，相对单一的阶级划分，逐步为更多样化的社会阶层所代替，“原子化”社会群体和相应的价值追求，对创新社会管理模式，营造和谐社会及继续原有意识形态同样提出了新的挑战。市场经济是效率经济，也是风险经济，它要经过“惊险一跃”，但摔坏的不是商品，而是商品生产者和弱势群体。经济社会的深刻变迁，要求对社会管理体制进行变革。而各类社会组织数量的剧增，关注政治民间研究机构活动的日趋活跃，则进一步表明了各阶层参与社会及政治事务的兴趣。如何在确保社会稳定的前提下，解决社会矛盾和问题，有赖于经济的持续发展，有赖于社会管理模式的创新。通过经济社会的协调发展，吸纳各领域优秀人才，畅通社会表达通道，兼顾各方利益，形成协调利益整合机制，促进社会公平和谐发展，是摆在各级党委、政府面前的紧迫任务。

（二）科学发展观的提出和确立

科学发展观是我们党对社会主义现代化建设指导思想的新发展。2003年8月，胡锦涛总书记在江西考察工作时指出：“要牢固树立协调发展、全面发展、可持续发展的科学发展观，积极探索符合实际的发展新路子，进一步完善社会主义市场经济体制。”温家宝总理在省部级主要领导干部“树立和落实科学发展观”专题研究班结业式上的讲话中对其作了完整的阐述。科学发展观由两个部分构成，一是“坚持以人为本，树立全面、科学、协调、





可持续发展的科学发展观，促进经济社会和人的全面发展”。二是“五个统筹”的要求。其第一要义是发展，用新的发展思路实现更快更好的发展；核心是以人为本，发展的最终目的是实现最广大人民的根本利益；实现途径是做到“五个统筹”，并树立正确的政绩观；发展模式可持续，处理好经济建设、人口增长与资源利用、生态环境保护的关系，推动整个社会走上生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路。这是我们党执政理念的重大变化，是我们党根据马克思主义基本原理，总结国内外在发展问题上的经验教训，吸取人类文明进步的新成果，站在历史和时代的高度提出的。更重要的是，科学发展观是着眼我国当前环境和面临发展形势作出的前瞻性判断。这些年，虽然我国经济快速发展，但也积累了不少矛盾和问题，特别是社会事业发展滞后，城乡差距、地区差距、居民收入差距持续扩大，人口增长、经济发展同生态环境、自然资源矛盾加剧，被称为“瘸脚发展”。同时，我国人均国内生产总值已达 1000 美元，按现在的发展速度，到 2020 年将达到 3000 美元。在这一阶段，经济社会结构将发生深刻变化，累积的矛盾和问题以及新产生的矛盾、问题随时出现，如处理得好，我们将顺利实现工业化、现代化。如处理得不好，可能出现经济社会的徘徊不前或社会动荡、倒退，陷入“拉美陷阱”。要解决这些矛盾和问题，必须牢固树立科学发展观，以此指导、推动各项工作。作为解决这些矛盾和问题的重要手段，民政工作是科学发展观的有机组成部分，必将得到进一步强化和发展。

（三）党的执政能力建设

党的十六届四中全会第一次作出了加强党的执政能力建设的决定。明确这是“关系中国社会主义事业兴衰成败、关系中华民族前途命运、关系党的生死存亡和国家长治久安的重大战略课题”。江泽民同志曾在庆祝中国共产党成立八十周年大会的讲话





中指出,“经过八十年的发展,党所处的地位和环境,党所肩负的任务,都发生了重大变化。我们党已经从一个领导人民为夺取全国政权而奋斗的党,成了一个领导全国政权并长期执政的党”。从革命党到执政党的认识,是巨大的历史性飞跃。意味着必须树立执政意识,深刻认识执政环境,研究确立执政理念,改进完善执政方式。一是牢固执掌政权是政党建设的首要命题。政党执政作为现代政治的普遍形式,是代议制政治制度的产物。政党的目的是为了获得永久性的支持基础,及全部政治权力的获得、行使和维持(冈泽宪夫《政党》第7页)。政党在政治过程中的作用,不仅取决于政党某一时期所处的历史地位,而且还取决于它在现实政治体系中的政治法律地位和政党的组织规模、纪律。与资本主义政党有着本质不同,共产党从其成立之时起,正如马克思在《共产党宣言》中明示的,它“不是同其他工人政党相对立的特殊政党。他们没有任何同整个无产阶级的利益不同的利益”。最近的目的是“使无产阶级成为阶级,推翻资产阶级的统治,由无产阶级夺取政权”。在夺取政权之后,在资本主义和共产主义社会之间,“有一个政治上的过渡时期,这个时期的国家只能是无产阶级的革命专政”(《哥达纲领批判》)。中国共产党经过28年的浴血奋斗,终于在1949年成为执政党,并成为执掌政权50多年的世界第一大党。二是不断巩固执政基础是确保政党长期执政的根本。脱胎于半封建半殖民地、经济文化落后基础上的新中国,随着和平年代日久,特别是改革开放以来,个人利益的觉醒、视野的扩大和思想意识的活跃,与建国初期相比,我党历史地位确立的执政合法性资源不可避免地弱化。在新的历史条件下,党面临着合法性资源再聚的任务。只有最广泛地调动人民群众参与、投身党的远大社会理想,才能始终保持党在社会主义建设中的领导核心地位,巩固党的执政基础。当前,党的最大政治,就是通过制定符合国情的发展纲领,推行成功的公共政策,





采取有序表达的民主方式,不断满足人民群众日益增长的物质和精神需求,赢得人民群众的广泛支持。三是与时俱进、更新执政理念是永葆党的活力的关键。这一关键就是科学发展观中的以人为本,以人民的根本利益为本。四是依法执政是法治时代对党执政方式的根本要求。法治的根本是限制政党及政府对公共权力的滥用。市场经济是法治经济,依法治国,强化法治精神,是举国上下的共识。四中全会指出:“党的执政能力,就是党提出和运用正确的理论、路线、方针、政策和策略,领导制定和实施宪法和法律,采取科学的领导制度和领导方式,动员和组织人民依法管理国家和社会事务、经济和文化事业,有效治党治国治军,建设社会主义现代化国家的本领。”近年来,从《行政许可法》的颁布实施,地方党政“第一把手”兼任人大常委会主任,到《党员权利保障条例》的出台,党内干部任命民主化程度的提高,以及《国家公务员法》,党代表常任制探讨,等等,无一不表明我党推行依法治国的决心。特别是《行政许可法》的颁布实施,从原则、实体到程序,对各级政府全面履行职能作出了明确而具体的规定。借助行政审批事项扩张行政权力的“全能政府”在法治的框架内得到了约束,纠正了政府的“越位”弊病;“有限政府”在列举式的“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”四方面职能中逐渐清晰,应对突发性公共事件能力的提高,明确国家在社会保障领域的法律职责,有效避免了政府的“缺位”;起始于“非典”防范的领导干部责任追究制度,将“找市场的市长”逐步拉回到了关注制度建设和社会公平的宏观调控位置上来,防止了政府的“失位”。

(四) 构建社会主义和谐社会

党的十六届四中全会提出,“要适应我国社会的深刻变化,把和谐社会建设摆上重要位置”,强调要深入研究社会管理规律,



创新社会管理体制，完善社会管理体系和政策法规，整合社会管理资源，建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局。社会主义和谐社会这一概念第一次进入党的文献，会同党的经济、政治、文化、外交政策，组成了党的执政能力建设的完整体系。党的十六届五中全会又作出了《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，进一步阐明和谐社会建设的指导思想、原则、目标、意义。这是一项事关经济社会协调发展的重大决策，对全面改革创新社会管理体制，健全完善社会管理政策体系，具有十分重要和深远的意义。目前我们的社会管理体制和具体政策制定，总体上还是沿袭计划经济体制下中央集权、条条分割的管理模式，采取针对不同社会群体划定相关部门职能，制定管理政策的办法。在此体制下，一方面，社会政策分别由政府多个部门制定，常表现为分散性和不统一性。具体而言，如涉及民族、宗教、侨届等群体的政策由民宗委、统战等部门制定；涉及青年、妇女、老年人、残疾人、社会困难群众等群体的政策分别由青、妇和民政、老龄、残联等部门制定；人口政策则由计生委制定，教、卫、住房等公共福利政策则分散在主要职能不属福利范畴的教育、卫生、建设部门制定，公共救助的一部分和一些特殊人群的社会福利政策由民政部门制定；社会治安方面的政策由公安部门制定。另一方面，迫切的富国强民心理的驱动，以及经济发展效率优先的价值取向，使得社会管理和社会建设明显滞后于经济发展，社会政策制度缺乏相对独立性，表现为明显的从属性。特别是改革开放以来，在强调各项社会政策服务经济建设中心的同时，社会发展的相对独立性，社会管理的复杂性，以及社会政策整体性等特点没有得到充分的重视。这些情况对新阶段有机协调各项社会政策，全面改革创新社会管理体制，统筹社会协调发展提出了客观要求。构建社会主义和谐社会目标的提出和明确，为进一步高效整合各项社会政策，综合提高





党的执政能力提供了科学载体。其要义是,通过实施人口、社会救助、社会保险、户籍、教育、卫生、民间组织管理、民族宗教等一系列社会政策,使社会主义基本矛盾不断得到调整、相互适应;以人为本思想牢固确立、经济社会全面协调可持续发展;社会的创造活力、财富的创造源泉充分涌流、各尽其能;体现社会公平和正义,各种社会关系协调、各得其所;民族凝聚力不断增强、和睦融洽;社会各阶层团结友爱、扶贫济困;法治意识普遍增强、社会管理有序、稳定发展、人民安居乐业。民政部门因其业务特点,将成为社会管理和建设的主要职能部门。可以预见的是,随着社会主义和谐社会建设的推进,民政工作天地广阔,大有作为。

(五) 浙江省经济社会的新发展

2005年浙江省生产总值13340亿元,人均GDP超过3400美元。预期到2010年,可以达到4500美元。根据国际发展经验,人均3000美元是经济社会发展的一个标志性数字,是初步实现现代化的一个门槛。当步入这一台阶时,一个国家或地区的经济将进入“复利增长”阶段,即经济增长将会按照几何级数进行,人均GDP水平加快提高,经济增长稳定性明显增强,技术创新日趋活跃,高新技术产业快速发展,劳动生产率迅速提高。同时,居民的消费也开始进入一个以耐用品和服务业为主的大众消费阶段。此外,根据国家统计局提出的一项有10项指标(包括人均GDP、城镇居民人均可支配收入、农村居民家庭人均纯收入、恩格尔系数、城镇人均住房建筑面积、城镇化率、居民家庭计算机普及率、大学入学率、每千人医生数、城镇居民最低生活保障率)构成的全面小康社会基本经济标准衡量,我省2004年全面小康的实现程度已达到80%。而参照英格尔现代化指标体系,其中的10项指标,除每千人拥有医生数、第三产业占GDP比重、