

社会福利黄皮书

# 中国社会福利与 社会进步报告(2003)

民政部政策研究中心 编  
社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES DOCUMENTATION PUBLISHING HOUSE

社会福利黄皮书

# 中国社会福利与 社会进步报告 (2003)

---

民政部政策研究中心 编

主 编:王齐彦

副主编:朱 勇 李 慷(常务)

成 员:朱耀垠 陈日发 任振兴 杨 刚

---

社会科学文献出版社

·社会福利黄皮书·

## 中国社会福利与社会进步报告 (2003)

---

编 者 / 民政部政策研究中心

---

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssdph.com.cn>

责任部门 / 皮书事业部

(010) 85117872

项目经理 / 范广伟

责任编辑 / 邓泳红 田玉荣

责任印制 / 同 非

---

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 客户服务中心

(010) 65285539

法律顾问 / 北京建元律师事务所

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 北京增富印刷有限责任公司

---

开 本 / 889×1194 毫米 1/32 开

印 张 / 10

字 数 / 235 千字

版 次 / 2003 年 9 月第 1 版

印 次 / 2003 年 9 月第 1 次印刷

---

书 号 / ISBN 7-80149-954-9/F·036

定 价 / 29.80 元

---

本书如有破损、缺页、装订错误，  
请与本社客户服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

**图书在版编目(CIP)数据**

中国社会福利与社会进步报告(2003)/民政部政策  
研究中心编. - 北京:社会科学文献出版社,2003.9

(社会福利黄皮书)

ISBN 7-80149-954-9

I. 中… II. 民… III. ①社会福利-白皮书-中  
国-2003 ②社会发展-白皮书-中国-2003

IV. D632.1②D668

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 061417 号

## 承前启后、继往开来的一年 （代序）

2002年，是总结过去、谋划未来、承前启后、继往开来的一年；是民政工作整体推进，重点工作取得重要突破的一年。回顾总结一年来的工作，主要在以下四个方面取得了显著成绩。

一是成功召开了第十一次全国民政会议，总结了过去，谋划了未来。一年来，我们围绕筹备、召开、贯彻、落实第十一次全国民政会议开展工作，总结了民政工作的经验，宣传了民政工作的成就，规划了民政事业的发展，为开创民政工作新局面打下了基础。会议期间，江泽民总书记、朱镕基总理、司马义·艾买提国务委员做了重要指示和讲话，全面总结了八年民政工作的基本经验和理论成果，深刻分析了民政工作面临的新形势、新任务，明确提出了今后一个时期民政工作的总体思路、奋斗目标、主要任务、政策措施，为新时期民政工作的改革与发展指明了方向。会议之后，全国民政系统从上到下认真地组织传达学习，扎扎实实地抓贯彻落实。截至目前，全国已有28个省区市召开了民政会议，还没有召开会议的省份也基本做好了准备工作。可以说，绝大多数省区市的民政会议党政领导之重视、解决问题之多、社会影响之广，是普遍公认的。这对于推动新世纪民政事业的发展不仅具有重要的现实意义，而且必将产生深远的历史影响。

二是重点工作取得了显著成效,在改革发展稳定的大局中发挥了重要作用。一年来,我们按照党中央、国务院的部署,集中主要精力,抽调业务骨干,加强督查指导,突出抓了四项重点工作,取得了明显成绩。通过上下配合,统一行动,集中组织普查与抽查活动,有力地促进了低保工作的落实,基本实现了应保尽保的目标,截至2002年底,全国城市低保人数达到2053.6万人,发放保障资金112.6亿元,有效地保障了困难群众的基本生活,维护了社会稳定,受到了党中央、国务院和各级党政领导、社会各界的充分肯定,也赢得了广大人民群众衷心拥护。通过深入开展社区建设示范活动,总结推广四平经验,命名表彰社区建设示范市、区,不仅在全国范围内掀起了争创社区建设示范的高潮,推动了社区建设工作的持续快速发展,而且有效推动了城市基层管理、为民服务和民政工作这三个平台的建设。通过“星光计划”的全面实施,使社区老龄的福利服务工作迈出了新步伐。截至2002年年底,首批“星光计划”6821个项目已经建成并投入使用,第二批11163个项目已开始实施,进展顺利,有效地促进了“老有所养、老有所医、老有所教、老有所学、老有所为、老有所乐”的工作目标在基层的落实。通过统一规划、统一技术、统一标准、统一验收的方法,大力推进信息化建设,实现了民政信息化建设的跨越式发展,集数字、语音、视频功能为一体的民政广域网圆满建成,民政公用政务平台建设即将投入使用,城市低保、婚姻登记、社区居委会管理、优抚安置等业务管理软件的开发和推广成效显著,省界管理信息系统建设一期工程已经完成。上海、北京、大连、广州、杭州等大城市的“便民工程”建设取得初步成效。这对于民政部门改进工作手段、转变工作方式、降低行政成本、规范管理服务、提高工作效率、完善决策机制,必将起到十分重要的作用。上述重点工作的长足进步,有力地带动和促进了相关民政工作的开展,起到了纲举目张

的作用。

三是改革创新取得丰硕成果，为民政事业的长远发展奠定了坚实基础。一年来，我们紧紧抓住国务院召开第十一次全国民政会议的良好机遇，坚持与时俱进、开拓创新、深入调研、多方协调，努力加大改革力度，在一系列重大问题上取得了重要突破。在政策理论研究方面，我们采取课题招标等措施，加强了民政政策理论的研究工作，在最低生活保障、社会福利、基层民主政治建设、退役士兵安置、行政区划和殡葬管理等方面，形成了一批新的研究成果，为民政工作的改革与发展理清了思路，奠定了基础。在村民自治工作方面，通过研究，代中央起草了《关于进一步做好村委会换届选举工作的通知》（中办发〔2002〕14号文件），把实践证明是行之有效的工作思路、操作规程等上升成为中央文件，全面规范了村民委员会选举工作，对于切实推进村委会依法选举、完善村民自治制度、建设农村社会主义政治文明，必将产生深远影响。到目前为止，全国已有18个省、区、市完成了村委会的换届选举工作。在优抚安置方面，继续推进改革试点，及时总结试点经验，首次在国务院的文件中肯定了就业与自谋职业相结合的安置办法，实行了《优待安置证》制度，加快了优抚经费自然增长机制的建立，提高了在乡老复员军人的定期生活补助标准，解决了在职伤残军人改领伤残抚恤金的问题，为进一步改革和规范优抚安置工作打下了良好的基础。在民间组织管理方面，重点加快了行业协会的培育发展，在2002年民政部批准登记的全国性社团中，行业性社团占到了70%；上海、重庆、辽宁等地也出台了行业协会的管理规定。在自身建设方面，各地充分利用学习贯彻十六大、贯彻落实第十一次全国民政会议精神的契机，一抓政治理论学习，提高了广大干部职工的思想理论水平；二抓组织建设，充实加强了城市低保、信息化建设、民间组织登记的力量和管理机构；三抓作风转变，行风建设取得良好效

果。所有这些,为推动民政工作再上新台阶打下了坚实的基础。

四是各项工作全面推进,民政工作的整体水平逐步提高。一年来,我们在围绕中心、服务大局、突出重点、改革创新的同时,也充分注意了统筹兼顾、以点带面,各项民政工作都取得了新的成绩、新的进步。福利彩票发行再创年度最高记录;社会捐赠活动广泛开展,全年接收捐赠款7.8亿元,衣被物品1.99亿件,其他捐助物资折款1.93亿元,1300万人次的困难群众受益;下拨各级财政安排的救灾款25亿元,救助灾民近6000万人次;《行政区域界线管理条例》出台,第一张法定行政区划图出版,地名设标工作取得新的进展,勘界总结表彰大会即将召开;行政审批制度改革稳步推进;立法工作取得新进展;撤乡并镇、收容遣送、儿童收养、婚姻登记、民间组织登记管理、老龄工作、减灾工作、纪检监察、对外交流、民政宣传和信访接待等也都取得了新的进步。

这些成绩的取得,是党中央、国务院和各级党委、政府高度重视、正确领导,各有关部门和社会各界密切配合、大力支持,广大民政干部职工辛勤努力、扎实工作的结果。

当然,我们也要清醒地看到,当前民政工作的任务十分繁重,2003年的民政工作还面临一些突出的矛盾和问题。主要是城市低保的效率与效果有待进一步提高,社会救助体系亟待建立和完善;行业协会的培育和发展面临新的任务;民政法律、法规还不够健全,有关业务工作的操作程序还不够规范;三个转变还没有完全到位,特别是进一步转变职能的任务还很艰巨;我们的思想观念、创新意识、精神状态还需要进一步适应新形势新任务的要求。这些都需要在新的一年里着力研究解决。

# 目 录

承前启后、继往开来的一年（代序） ..... 多吉才让 / 1

## 综 合 篇

2002 年的中国社会政策 ..... 李 慷 / 1

2002 年民政信息化建设工作报告

..... 陈 倚 贺庆勋 / 26

## 社会救助篇

2002 年中国城市居民最低生活保障工作报告

..... 高华俊 / 37

2002 年中国农村社会救济工作报告 ..... 陈坝吹 / 45

2002 年中国灾情和救灾工作报告 ..... 孙浩全 / 52

2002 年中国经常性社会捐助工作报告 ..... 孙浩全 / 59

关于中国城乡社会救助研究报告 ..... 杨 刚 / 66

## 社会福利篇

2002 年中国老龄工作报告

..... 全国老龄工作委员会办公室政研部 / 77

|                          |                                  |
|--------------------------|----------------------------------|
| 2002 年中国老年福利服务“星光计划”工作报告 | 孟志强 / 85                         |
| 2002 年中国优抚工作报告           | 李桂广 / 92                         |
| 关于中国社会福利事业发展的报告          | 陈日发 / 104                        |
| 关于社会福利社会化的专题研究报告         | 阎青春 / 123                        |
| 关于中国精神卫生福利事业的研究报告        | 王 萍 / 131                        |
| 关于城镇退役士兵安置改革的研究报告        | 王建军 董天夫 李云鹏 / 143                |
| 关于退役军人安置改革与发展的研究报告       | 吴桂英 黄新华 施之湘<br>吴德甫 龚益民 沈国权 / 152 |

## 社区建设篇

|                        |           |
|------------------------|-----------|
| 中国农村村民自治研究报告           | 詹成付 / 174 |
| 中国城市社区建设工作报告           | 汤晋苏 / 190 |
| 关于修订《城市街道办事处组织条例》的研究报告 | 庞森权 / 209 |

## 行政管理篇

|                    |               |
|--------------------|---------------|
| 2002 年中国民间组织管理工作报告 | 李本公 / 217     |
| 关于行业协会的专题研究报告      | 刘忠祥 / 228     |
| 关于民办非企业单位长效管理的工作报告 | 赵 泳 / 236     |
| 关于民办非企业单位数量的分析报告   | 赵 泳 刘宁宁 / 242 |
| 关于收容遣送的研究报告        | 陈日发 / 246     |

|                         |   |
|-------------------------|---|
| 关于大城市郊县（市）改区的研究报告       | 3 |
| ..... 戴均良 杭 觉 岳昆仑 / 258 | 目 |
| 关于逐步撤销市领导县体制的研究报告       |   |
| ..... 戴均良 / 273         | 录 |

## 附 录

|                              |       |
|------------------------------|-------|
| 统计资料一：2002 年民政事业发展统计报告 ..... | / 287 |
| 统计资料二：2002 年民政事业发展每月进度统计     |       |
| 资料 .....                     | / 297 |
| 编后记 .....                    | / 304 |

## 综合篇

李 慷

# 2002 年的中国社会政策

2002年,江泽民总书记在第十一次全国民政会议上关于民政工作要“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”的论述,是对民政工作基本职能和时代使命的高度概括,也是制定、完善、实施民政工作有关的各项社会政策的指导思想。2002年,民政部门出台的各项社会政策法规也正是突出了这“三个服务”的基本思想。

根据一般定义,“社会政策”既是为全体人民实现公民权利提供的通道,也是为理性政府实现有效行政提供的工具。2002年,民政部门出台的关于救灾救济、社会福利和基层民主政治建设等一系列社会政策法规,维护了最广大人民群众的基本生活权益和民主政治权利,充分体现了“为广大人民群众服务,为最需要帮助的困难群众服务”的社会政策宗旨;民政部门出台的关于社会救助、社区建设、村民自治、优抚安置、双拥工作、民间组织管理、行政区划等一系列社会政策法规,又为城乡居民的安居乐业、国家经济的快速发展、社会事业的协调进步创造了良好的社

会环境,也充分体现了“为改革发展稳定的大局服务”的社会政策宗旨。

### 一 明确的方针政策:第十一次 全国民政会议精神

2002年5月,国务院召开了第十一次全国民政会议。江泽民总书记亲切接见会议全体代表并做了重要指示。朱镕基总理与全体代表座谈并做重要讲话。司马义·艾买提国务委员代表国务院做了工作报告。

民政部于2002年5月31日发出了《关于贯彻第十一次全国民政会议精神的通知》(民电〔2002〕147号)。通知指出,第十一次全国民政会议对于今后五年乃至更长时期的民政工作的改革与发展,对于进一步开创民政工作的新局面,必将起到巨大的作用,产生重要而深远的影响。通知指出,各地要认真组织民政战线广大干部职工认真学习江泽民总书记的重要指示,学习朱镕基总理的重要讲话,学习司马义·艾买提国务委员的工作报告。

司马义·艾买提国务委员代表国务院做的《工作报告》,在社会政策层面明确提出了当前和今后一个时期民政部门的主要任务:

——在社会救助和社会福利方面,要建立和完善“四个体系”。一是建立以救灾工作分级负责、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。二是建立以城市居民最低生活保障和农村“五保”供养制度为基础,临时社会救济为补充,各项政策优惠相配套的社会救济体系。三是建立以经常性社会捐助制度为基础,临时帮困和送温暖活动为补充,社区服务相配套的社会互助体系。四是建立以老年人福利服务为重点,社会福利服务机构为骨干,基层福利服务网络为依托的社会福利服务体系。

——在基层民主政治建设方面，要大力推进城市社区建设、扎实做好农村村民自治工作。在城市，要逐步建立与社会主义市场经济体制相适应的社区管理体制、运行机制和服务体系。在农村，要加强配套政策法规的建设，建立健全村民委员会民主选举、村民议事和村务公开3项制度，规范村级重大事务的决策、管理和监督程序。

——在服务军队和国防建设方面，要进一步完善拥军优属制度，建立社会化的优抚安置服务网络。要把落实优抚安置政策同双拥模范城（县）创建活动结合起来，进一步落实抚恤优待制度。要积极稳妥地推进退役士兵安置改革。要做好军休干部接收安置工作。

——在管理专项社会事务方面，要切实做到依法行政、规范管理、文明服务。要加强民间组织管理，坚持培育发展与管理监督并重的方针，建立健全民间组织行政管理体制、社会监督机制和自律机制。要做好行政区域界线管理工作。要大力整顿和加强收容遣送工作。同时，要加强婚姻登记、儿童收养和殡葬改革工作，依法办事，为人民群众提供优质服务。

国务委员代表国务院所做的《工作报告》，为新时期民政工作的改革明确了具体目标，为新时期民政事业的发展明确了具体任务，为民政战线开创中国社会福利与社会进步的新局面明确了基本的工作方针和社会政策。

## 二 社会救助

2002年，社会救助事业法制化、规范化建设得到进一步加强和完善。

### 1. 救灾工作

2002年民政部等部门在救灾款管理方面，建立健全了救灾资金的管理分配机制；在备灾工作方面，制定完善了中央救灾储备物资管理办法和各级救灾应急预案，各地的

紧急救援能力显著提高。

①民政部、财政部《关于规范特大自然灾害救济补助费分配管理有关问题的通知》(民发〔2002〕127号)。为规范特大自然灾害救济补助费(以下简称中央救灾资金)分配管理,切实保障灾民基本生活,维护灾区社会稳定,民政部、财政部2002年8月5日发出《关于规范特大自然灾害救济补助费分配管理有关问题的通知》(简称《通知》)。其要点有:

——《通知》关于灾情的报告、评估和核定的要求。自然灾害发生后,省级民政部门应及时调查、了解、掌握全省灾情。民政部组织有关部门和专家组成“灾情评估小组”,采取抽样核定、典型核定和专项核定等办法核实灾情,并对灾区的灾害损失情况、灾区自救能力以及灾区需求做出全面评估。

——《通知》关于中央救灾资金的使用原则和范围的规定。确定的使用范围包括:一是救灾救济资金,用于特大自然灾害灾民紧急抢救、转移安置,解决灾民无力克服的临时吃、穿、住、医等生活困难,以及因灾倒塌房屋的恢复重建和损坏房屋的修缮补助;二是春荒、冬令灾民生活救济资金,用于补助灾民口粮以及衣被和治病救济;三是采购和管理中央救灾储备物资资金。

——《通知》关于中央救灾资金的申请、办理和拨付的具体规定。

——《通知》关于中央救灾资金的使用和监督的规定。救灾应急资金应在10日内下达到县级,县级应在5日内落实到灾民手中;救灾救济资金和春荒、冬令灾民生活救济资金应在30日内下达到县级,县级要在15日内落实到灾民手中。

②民政部《关于制定救灾应急预案的通知》(民函〔2002〕63号)。救灾应急预案是应对突发灾害的工作制度和行动方案。科学合理的救灾应急预案能够优化救灾资源

配置,提高救灾行动效率,最大限度减轻灾害损失。为进一步推进救灾应急预案制定工作,民政部2002年4月19日发出《关于制定救灾应急预案的通知》。通知要求注重救灾应急预案的科学性和可操作性。制定预案要广泛听取各方面意见,使预案科学合理,便于操作。通知要求注重救灾应急预案的宣传、演练和修订。通知要求加强对制定救灾应急预案工作的组织和领导。民政部门是制定救灾应急预案的牵头单位。各级民政部门要向当地政府领导及时汇报,争取重视,要积极协调,加强部门间合作。

③民政部财政部印发《中央级救灾储备物资管理办法》(民发〔2002〕193号)。为了提高紧急救灾能力,保障灾民基本生活,规范中央级救灾储备物资及其经费管理,民政部财政部2002年12月20日印发了《中央级救灾储备物资管理办法》(简称《办法》)。其要点有:

——《办法》明确了中央级救灾储备物资是指中央财政安排资金,由民政部购置、储备和管理,专项用于紧急抢救转移安置灾民和安排灾民生活的各类物资;中央级救灾储备物资实行定点储存、专项管理、无偿使用的原则,不得挪作他用,不得向灾民收取任何费用;担负中央级救灾储备物资储备任务的省级人民政府民政部门为代储单位。

——《办法》明确规定了购置和储备管理的办法。代储单位应对救灾储备物资实行封闭式管理,专库存储,专人负责。管理经费按照上年实际储备物资金额的3%核定上年度的管理经费。

——《办法》明确规定了调拨管理的办法。代储单位接到民政部调拨通知后,应在48小时内完成储备物资发运工作,代垫长途运输费用(长途运费由使用省负担)。

——《办法》明确规定了使用和回收的办法。发放使用应做到账目清楚,手续完备,并以适当方式向社会公布。

## 2. 城市居民最低生活保障

2002年,民政部等部门为落实国务院《城市居民最低

生活保障条例》和有关指示,采取超常规措施,对全国城市低保工作进行全面督导检查,确保了年内实现应保尽保的目标。

国务院办公厅《关于开展社会保障政策落实情况大检查的通知》和民政部等部门“关于低保资金的落实和管理情况大检查”的连续通知。为推动“两个确保”和城市居民最低生活保障政策的贯彻落实,国务院办公厅于9月份下达了《关于开展社会保障政策落实情况大检查的通知》。根据通知,检查的主要内容包括:“两个确保”及城市居民最低生活保障工作是否达到要求;各项社会保障金是否按照中央及地方的有关规定标准及时足额发放;各项社会保障金是否及时足额筹集到位,特别是社会保险费是否及时足额征缴,是否按照规定的列支渠道及时足额拨付;社会保险覆盖面和社会保险费收缴率是否达到规定要求。检查采取各地自查和国务院有关部门抽查相结合的方式进行。根据通知,由民政、劳动保障、财政、经贸委和全国总工会等部委组成的8个联合检查组从9月10~20日,分别对全国18个省区市进行了社会保障政策落实情况大检查。

另外,民政部等部门为落实城市居民最低生活保障的具体工作,年内多次发出“关于低保资金的落实和管理情况大检查”的通知,包括:

1月份,民政部发出对春节期间低保资金落实情况的检查通知;

4月份,民政部、监察部等四部门联合发出关于对包括低保资金在内的社会保障资金管理使用情况进行专项检查的通知;

6月份,民政部财政部联合下发了对省级低保资金情况进行全面检查的通知;

9月份,民政部财政部等五部门根据上述国务院办公厅《通知》发出落实大检查的工作通知。

国务院办公厅的《通知》以及民政部等部门的工作通