

铜仁地区志

民政志

贵州人民出版社

铜仁地区志

民政志

铜仁地区地方志编纂委员会 编

贵州人民出版社

以史为鉴 安民立政

——铜仁地区民政志序

铜仁地区民政局党组书记、局长 张强胜

(一)

一部有着浓厚地方色彩的《铜仁地区志·民政志》，在前两届局领导班子的重视和编纂人员的艰辛耕耘下，在地区主管部门的指导下，在省出版部门的支持下，历时四年有余，几易其稿，并经省、地专家评审通过，终于在近期排版付印。

(二)

1992至2005年，我在铜仁行署机关工作曾几次联系过民政工作，但真正意义上对民政工作直接全面认识和了解，还是在2005年6月来民政部门之后。提起民政，在普通老百姓的眼里，多数人以为就是慈善机构，给钱给物、救灾救济，至于民政到底还管些什么工作，做好民政工作到底有什么重大意义，以及它在党和政府整体工作中的地位如何，却很少有人去理会。

民政，顾名思义就是“民之政事”。中国民政的由来和发展是国家政治、经济和社会发展到一定阶段的产物。它的历史悠久，源远流长。唐代初有“安民立政”之说，北宋继有“修治民政”之论，从而“民政”之词逐渐为官府和民间使用，继而成为历朝历代皇宫的内务机构。新中国成立之后，民政成为各级人民政府的重要部门，社会管理事务越来越多且都在民政。一般来说，政府不便直接管理和其他部门管不着的社会事务都归入到民政，因而人们俗称民政是“小政府”，外国人叫它“不管部”。

干民政这项工作，责任重大，十分具体，用“废寝忘食、夜以继日”来形容一点也不过分，用“爬涉千山万水、走进千家万户、说尽千言万语、历经千难万险、吃尽千辛万苦、工作千头万绪”来表达更形象更贴切。有人曾这样比喻：民政是老百姓的“组织部”，由民政部门指导并依法选举产生的村（居）委会干部成为基层群众性自治组织的领导者；民政是部队在地方的“后勤部”，部队过往地方需要民政部门提供食宿

服务，对现役军人、伤残军人、复退军人、军烈属的物质照顾、精神抚慰、安置管理和双拥工作是民政部门的应尽之责；民政是困难群众解决生计的“财政部”，救灾救济、城乡低保、流浪乞讨人员救助和慈善捐赠资金的筹集、发放和管理，归口到民政；民政是社会弱势群体的“福利部”，老年人、残疾人、孤儿的生活起居需要民政部门去精心护理，福利企业的审批、年检、管理职能需要民政部门去履行；民政是为社会公众服务的“事务部”，婚姻登记、区划地名、边界勘定、殡葬改革等都由民政部门来办理；民政是各级民间组织的“人事部”，社会团体、民办非企业、基金会及其法定代表的审批登记由民政部门负责；民政亦是社会特殊病人和困难病人的“卫生部”，精神病患者和优抚对象患者需要惠民医院或光荣医院的精心救治，对患大病农村五保户和城乡贫困家庭实行医疗救助的制度通过民政部门实施等等。这些比喻，虽然有些失之偏颇，不一定恰当，但却形象地反映和表述了民政部门的一些重要职责。

民政在社会中所起的作用主要有四个，一是“助威”，服务部队建设，助国家威严；二是“保底”，建立城乡社会救助体系，保民生底线；三是“固基”，参与社会管理，固民主基石；四是“理事”，“理”社会专项事务管理之“事”，办理社会公共服务。从民政的产生和发展历程可以看出，它除了为各级政府承担大量的与老百姓切身利益相联系的社会行政工作以外，更是一种依法维护和保障人民群众的基本生活权益的重要政府工作。以民为本、为民解困、为民服务始终是民政部门的核心理念，保障民生、落实民权、维护民利、促进稳定、构建和谐始终是民政部门一以贯之的工作主线。

我总是在思索这样一个简单朴素的道理：牢记核心理念，遵循工作主线，把各项民政工作做到位了，各级党委、政府就放心了，就能集中更多的精力去抓发展，去谋划经济社会发展历史性跨越的重大思路；老百姓就能在实现社会底线公平的基础上去奔小康奔富裕，实现安居乐业。

上述，就是我通过民政实践，通过阅读《铜仁地区志·民政志》之后得到的一些启示。

（三）

铜仁，是一片物产丰富、人杰地灵的热土，是一个多民族聚居的革命老区，也是一个民政工作有着优良传统和较大发展潜力的地区。回顾历史，历朝历府都直接或间接设有“民政”管理机构，曾出现过一些忧国忧民的进步官吏。“先天下之忧而忧，后天下之乐而乐”这一千古名句就反映了古代良民善官们的高尚情操。新中国成立后，广大民政干部更是为千千万万人民群众的生计而呕心沥血、辛勤耕耘，深受人民爱戴。解放初期，铜仁专署和各县均设立民政科，以民主建政、社会救济为主的民政工作由此推开。党的十一届三中全会以来，各级政府民政机构逐步得到理顺、充实和发展，民政工作进入恢复发展的新时期。由于历史和自然的原因，铜仁地区的经济发展在全

省还属欠发达、欠开发地区，贫困面大，发展基础薄弱，民政任务繁重。到目前为止，全区包括“三类群体”在内的各种民政服务对象达到160万人左右，约占全区总人口的40%。近几年来，承蒙地委、行署的正确领导和倍加关注，承蒙省民政厅的热情指导和扶持倾斜，承蒙社会各界的鼎力相助，历届局领导班子和诸多民政同仁一心为民，兢兢业业，一届接一届地辛勤工作，才使各项民政工作成绩斐然，一年上一个台阶，民政事业呈现出又好又快的发展态势。

——在城乡社会救助方面，社会救助体系框架基本建立，城乡困难群众基本生活得到切实保障。城市低保工作取得长足发展，初步形成相对健全的法规政策制度体系和完善的运行机制。全区用于城市低保的资金由2000年的211万增加到2006年的5725万元，享受到城市低保待遇的人数由6414人增加到58992人，基本做到动态管理下的应保尽保和分类施保。农村社会救助制度改革取得显著成效，从2005年起提前两年在全区全面建立实施了农村特困群众救助制度，为保障全区农村149720人因病因残丧失劳动能力的特困群众基本生活建立了一条重要的制度防线。农村五保供养由农村集体互助互济改为财政转移支付，使供养资金落实有了稳定渠道。通过建立省地县和部分多灾乡镇上下衔接的救灾应急预案，建立以30多个部门共同参与的抗灾救灾联席会议和灾情会商、应急联动为核心的综合协调机制，制定冬令春荒灾民救助制度等一系列管理制度，建成以全省示范点——江口官和胡家屯灾民新村为代表的5个民政安居工程，加大散居灾民建房力度，自然灾害应急救助能力显著增强，保障了灾民基本生活，维护了灾区社会稳定。困难群众医疗救助机制初步建立，农村医疗救助在全区全面开展，城市医疗救助在铜仁、石阡试点，累计施救10多万人次。自2003年8月1日起建立以“自愿受助、无偿救助”为原则的城市生活无着流浪乞讨人员救助制度以来，累计解决2.17万人次城市生活无着流浪乞讨人员的临时食宿和返家困难。教育、卫生、住房、司法等部门专项救助逐步展开，救助资源进一步整合，增强了综合救助效果。

——在基层政权建设方面，广大城乡基层群众的民主选举、民主决策、民主管理、民主监督权得到切实维护，进一步调动和激发了他们当家作主的积极性、主动性和创造性。通过在各村普遍设置“两会两组”（即村民会议、村民代表会议、村务公开监督小组、民主理财小组）、普遍设置固定公开栏和基层组织“三级联创”等方式，进一步推动了全区的村务公开、民主管理。玉屏自治县2002至2003年被民政部命名为“全国村民自治模范县”，2006年被全国村务公开协调领导小组命名为“全国村务公开民主管理示范单位”。依法组织开展全区第一届至第六届村（居）委会换届选举，并对历届村（居）委会班子进行培训。采取建立联席会议制度和推行成员单位定点联系社区等措施，有效推动了各部门服务社区，通过调整整合社区、优化社区结构以及一些地方所采取的提高居干待遇、解决社区办公用房和多渠道修建社区公益服务设施等措施，进一步打造社区工作平台，使社区在为群众协调利益、化解矛盾、排忧解难、提供服务中发挥了积极作用。铜仁市锦江广场社区荣获“全国学习型创建示范社区”称号。

——在服务部队建设方面，建立了在国家新的《军人抚恤优待条例》及配套政策框架下的新型优抚保障制度体系，加强了对重点优抚对象的优抚保障。在中央多次大幅提高优抚标准基础上，进一步采取在县市区全面建立重点优抚对象抚恤补助标准自然增长机制、整合政府部门和社会力量深入实施“爱心献功臣行动”、帮助重点优抚对象“解三难”等措施，较大改善了重点优抚对象的生活状况。到2006年，全区优抚事业费投入达3103万元，比2000年增加三倍多，在乡老复员军人年人均定补标准提高1.7倍。制订出台退役士兵安置改革办法，鼓励扶持自谋职业优惠政策，建立一次性补偿经费和技能培训经费长效保障机制，大力支持、积极稳妥推进安置改革，普遍推行“双考”制，全区2006年安置改革自谋职业率达60%，退役士兵、复员干部、军休干部、无军籍退职职工接收安置任务按政策得到落实。积极支持军队的现代化建设，加强了军供站维修改造和正规化管理，确保了每年新老兵接待转运的完成。调整军休服务机构、推进服务管理社会化，确保了军休干部政治待遇和生活待遇落实。广泛深入开展拥军优属活动，巩固发展军政军民团结，双拥传统发扬光大，思南县连续三次被命名为“全国双拥模范城（县）”，有6个县市被命名为“全省双拥模范城（县）”。

——在社会福利事业方面，社会福利、慈善与社会救助相衔接的保障体系格局初步形成，老龄事业实现较快发展。慈善事业进入有组织、有载体、加快发展的新阶段，继地区成立慈善总会之后，全省第一个县级慈善机构——思南县慈善总会成立，搭建了组织动员社会力量参与为民解困的新平台，发动全社会献爱心，在偏远贫困山区进行了一系列造福社会的慈善活动，取得了很好的社会效益。加大为孤儿、老年人、残疾人服务力度，被列为地委、行署“十件实事”之一的新建10所城市中心敬老院顺利完成，83所农村敬老院床位利用率达71%，部分敬老院完成了新建、改修和整合；通过三年集中实施社区老年人福利服务设施建设“星光计划”24个，投入资金460万元，初步建成覆盖全区社区的老年福利服务网络；通过三年集中实施孤残儿童手术康复“明天计划”，全区组织宣传活动共25次，实施手术康复218人，帮助孤残儿童改善了生理病残状况，使这些孤残儿童受益终身；通过实施福利彩票“温暖贵州”走进铜仁系列公益行动，帮助受助对象解决不少实际困难；通过巩固发展社会福利企业，为不少有劳动能力的残疾人提供了就业机会。社会福利彩票发行，取得优异成绩。通过建立以电脑发行系统为载体、国际标准化质量管理体系为核心的发行销售网络，以及采取综合措施，促进了销量逐年倍增，2006年突破4000万大关，为支持社会福利事业面向社会筹集了大量的公益金。通过在地县全面设立老龄工作机构、理顺工作关系、出台老年人优待办法、扩大老年人优待范围、加强老年人权益维护，有力推动了全区老龄事业的新发展。

——在专项事务管理方面，社会公众服务和依法行政的水平有较大提高。通过积极稳妥调整行政区划，增设铜仁市灯塔办事处，全区现有乡镇办事处169个，撤并减少300多个建制村，在铜仁市和部分建制镇设置标准地名标志，启动实施地名公共服

务工程，为社会生产生活提供了较好的服务。贯彻实施国务院《行政区域界线管理条例》，全面完成接边省界、区界、县界的勘界和首轮联检，妥善调处发生的边界纠纷，促进了依法治界、以德治界和长效管界机制的形成，备受媒体关注的湘黔边界友好纪念碑顺利建成。贯彻实施国家和省《殡葬管理条例》，完善经营性公墓管理和年检机制。多渠道建设殡葬服务设施，拥有火化炉的县从2个扩大到6个。加大力度推行殡葬改革，围绕破除封建迷信、引导丧俗新风、治理乱埋乱葬，做了大量基础性工作并且取得明显成效，全区殡葬改革工作报告历经人大三次审议终于获全票通过，并在《贵州日报》头版报道。经省人民政府批复，全区火化范围扩大到10个县市特区，火化率有一定提高。婚姻和收养登记，由管理向服务转变，顺应了时代文明进步要求，每年办理婚姻、收养登记3万（对）人次，较好地服务了人民群众。民间组织建设全面加强，培育发展与监督管理并重的方针得到较好坚持和落实，重点培育发展了一批行业协会、农村专业经济协会以及公益类民间组织，指导健全完善内部章程和财务管理制度，开展形式多样的培训和诚信自律建设活动，引导民间组织面向社会提供服务，及时查处打击非法民间组织和民间组织违法活动，促进了全区民间组织健康有序的发展和积极作用的发挥。全区现有的370多个民间组织，成为我区经济社会建设中一支作用积极、富有活力的生力军。德江县钱家乡蔬菜协会被科技部等评为“全国农民合作经济组织先进单位”。

——在民政自身建设方面，民政工作按照健全“政府主导、部门协作、社会参与”的机制，在推动法制化、社会化、信息化和服务组织网络化方面取得进展。全区民政事业费投入由2000年的0.35亿增加到2006年的1.67亿，累计增幅近五倍。综合协调机制逐步健全。地区成立的党委政府统一领导、有关部门共同参与的民政工作综合协调机构增加到10多个，基本覆盖民政工作领域。社会参与有效扩大，社会化进程不断加快。召开全区民政系统党风廉政建设工作会议，出台《铜仁地区民政系统干部职工行为规则》（即“十不准”），党风廉政建设得到有效落实。2006年在第十二次全国民政会议上石阡县民政局被评为“全国民政工作先进县”；该年在行风政风测评活动中，地区民政局在地直单位位居前列，6个县（市）民政局在县直单位名列第一。地区民政局在2005年、2006年全省民政综合目标考核中分别荣获第三名、第二名；连续两年荣获地直综合目标考核一等奖。全区民政系统两年多来受到国家、省和地区表彰的奖项多达160余项。

《铜仁地区志·民政志》忠实、全面、系统地记录了全区民政事业发展的轨迹。这部专业志书上溯自我区民政事业的发端，下限至“十五”期末的2005年，适当延伸到2006年，再现了一些民政战线鲜为人知的人文事件，揭示了民政工作发生、发展的一般规律，翔实记述了新中国成立特别是十一届三中全会以来所取得的丰硕成果，凝聚了广大民政人的宝贵经验。该书的出版面世，对于每一个民政工作者来说，是一部生动和富有说服力的民政业务教材，一部真实动人的资料读本。对于各级民政干部充

分发挥民政部门的职能作用，搞好新时期的民政工作，可以提供有益的借鉴和参考，必将起到资政、存史、教化的作用。

(四)

《铜仁地区志·民政志》尽管由于编辑人员水平有限，经验不足，疏漏、错误之处在所难免；但该书的编纂完成，毕竟是铜仁民政发展史上的一件大事，也是全区社会事业发展史上的一件要事，值得可喜可贺。值此志书出版之际，特向为修志而辛勤劳动、精心著述的全体纂修人员表示感谢！向积极提供资料的部门和单位表示感谢！向热心指导修志的各位专家、学者表示感谢！向大力支持和精心指导修志工作的各级各部门领导表示感谢！

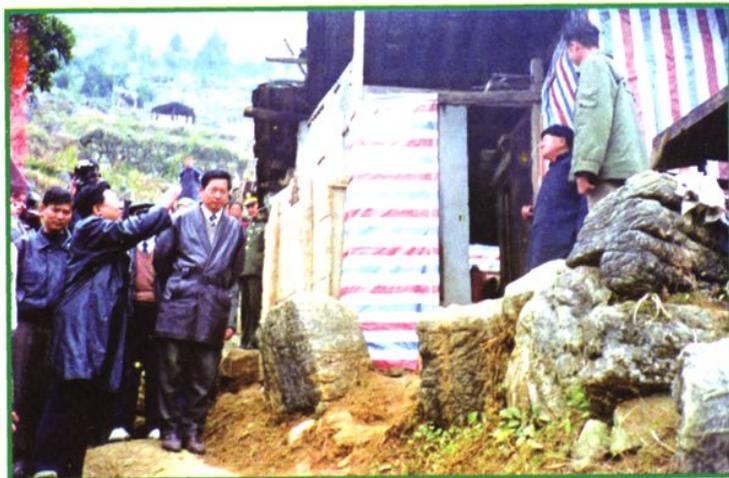
(五)

遵编委之嘱，撰此拙文，权当作序；谨言数语，以志纪念。

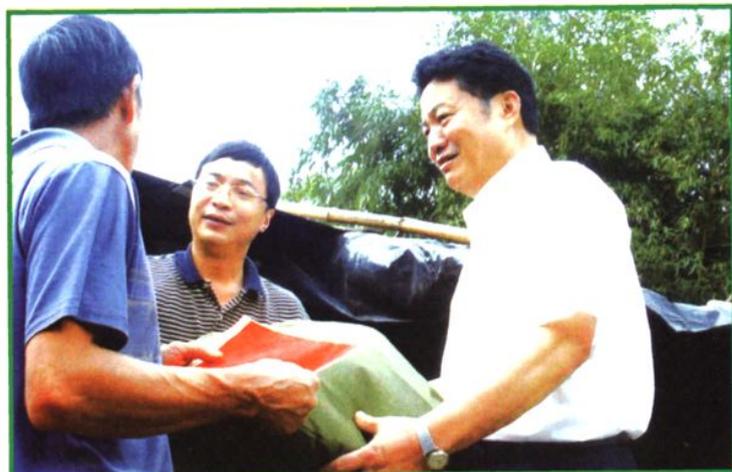
公元二〇〇七年七月一日



2003年元月，时任中共中央政治局常委、国务院副总理温家宝到铜仁地区铜仁市川桐镇坞坨村调研时，深入农户，看望慰问困难群众。



1996年，代省长吴亦侠(左一)在行署专员郑荣华(左二)陪同下视察印江自治县朗溪镇灾区



省委常委、省纪委书记王正福在铜仁慰问受灾群众



2000年，副省长龙超云(左一)在行署副专员肖继辉(左二)的陪同下到铜仁河西慰问贫困户



1999年，省民政厅厅长郭猛(右一)在地区民政局局长顾明杰(左一)的陪同下，到铜仁地区思南县进行低保工作调查。



2003年，铜仁地委书记肖永安(右三)，常务副专员代振华(右二)深入灾情，检查指导救灾工作



2004年底，地委书记杨玉学(右三)，深入农村慰问贫困群众



2006年，地委副书记、行署专员谌贻岑(中)慰问印江城市中心敬老院老人



2006年，刘邦华副厅长(右二)和青岛市民政局局长王凯(右一)给江口县太平乡梵净山村灾民发放救灾衣被



2005年，铜仁地区行署副专员游明进(右一)在铜仁地区民政局局长张强胜(左一)的陪同下到江口县太平乡江溪屯村察看民政安居工程

救灾救济



2005年,中共铜仁地委书记杨玉学带头捐赠



2005年,地区四大班子领导带头捐赠



1996年,青岛为我区捐赠衣被



1999年,成都军区为我区受灾人民捐赠物资



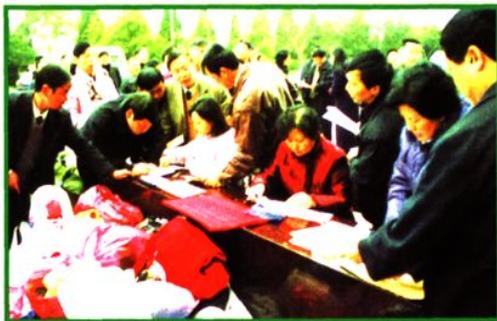
1999年,香港沙田赈灾筹募委员会贵州省访问团对松桃马鞍山山体滑坡受灾群众访问捐助



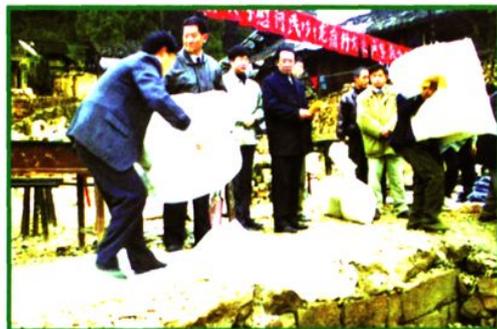
2005年,天津海关为思南县捐助物资



2005年,地区民政系统组织捐款捐物仪式



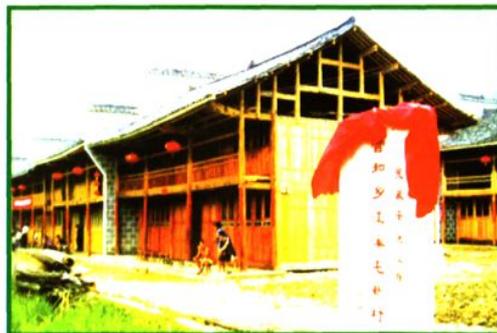
1999年,铜仁地区党政机关及社会各界踊跃捐赠



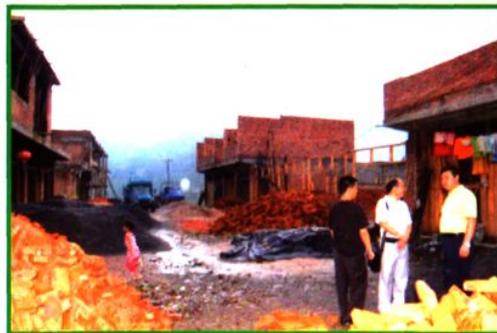
1999年,省政厅纪检组长王丕坤(左二)、行署副专员杨安民(右四)深入灾区发放救灾物资、慰问受灾村民



灾民领取救灾物资



江口县官和乡民政局安居工程一角



地局领导了解灾民新村建设



地委书记杨玉学慰问农村贫困群众



行署专员谌贻琴（左一）慰问福利院老人



贵州省民政厅厅长郭猛看望松桃大兴敬老院老人



2004年，地区民政局局长顾明杰（右一）看望慰问农村孤寡老人



地区民政局局长张强胜（右一）一行看望贫困村民



地、县民政局领导慰问困难群众



地局领导慰问困难群众