丛书主编　李学举

MINZHENG 30 NIAN

JINIAN GAIGE KAIFANG 30 ZHOUNIAN BAIZHONG ZHONGDIAN TUSHU

纪念改革开放30周年百种重点图书

民政30年

广东卷

1978年—2008年

刘　洪　主编























中国社会出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com



纪念改革开放30周年百种重点图书

30年

1978-2008

以民为本
为民解困
为民服务
解决民生
维护民利
落实民权

ISBN 978-7-5087-2357-0

9 787508 723570 >

责任编辑：刁锦江
封面设计：冯　蓓
内文版式：杨　鹏　张　磊

定价：1680.00 元（全 31 册）

丛书主编 李学举

民政30年

广东卷

GUANGDONGJUAN

1978年—2008年

MINZHENG
30 NIAN

刘 洪 主编

中国社会出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

民政30年·广东卷/李学举主编；刘洪分册主编.—北京：中国社会出版社，2008.11
ISBN 978-7-5087-2357-0
Ⅰ.民… Ⅱ.①李…②刘… Ⅲ.民政工作—成就—广东省 Ⅳ.D632

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第164684号

丛 书 名：民政30年
丛书主编：李学举
书　　名：民政30年·广东卷
主　　编：刘　洪
责任编辑：刁锦江

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)66080300　　(010)66083600
(010)66085300　　(010)66063678
邮购部：(010)66060275　　电　传：(010)66051713
网　　址：www.shcbs.com.cn
经　　销：各地新华书店

印刷装订：中国电影出版社印刷厂
开　　本：210mm×285mm　1/16
印　　张：17.5
字　　数：400千字
版　　次：2008年11月第1版
印　　次：2008年11月第1次印刷
定　　价：1680.00元(全31册)

编纂者

丛书编委会

主　任：李学举

副主任：李立国　罗平飞　姜　力　窦玉沛　刘光和　曲淑辉　李本公　陈传书

委　员：（以姓氏笔画为序）

丁治学　于志宏　马伊里　马廷礼　马跃征　马景龙　王齐彦　王来柱
王建军　王喜太　王树芬　王振耀　丹增卓扎　田宝忠　冯晓丽
古怀璞　米有录　米勇生　孙伟林　孙建春　孙绍骋　边志伟　刘　洪
刘　涛　刘　健　刘良玉　刘保全　朱朝英　宋志强　吴世民　吴金亮
吴洪彪　吴桂英　张　晶　张中华　张国琛　张明亮　余长明　更　阳
李耀东　陈利丹　邹　铭　吾买尔江·米孜艾合买提　杨　云　杨喜军
苗建中　陆　颖　余学友　俞建良　徐　毅　徐铁南　莫　涓　黄明全
康　鹏　戚学森　曹莉莉　谢松保　谭云高　詹成付　鲍学全　廖　鸿
潘继生　戴均良

丛书主编

主　编：李学举

副主编：李立国　罗平飞　姜　力　窦玉沛　刘光和　曲淑辉　李本公　陈传书

丛书编委会办公室

主　任：王来柱

副主任：米有录　王齐彦　王爱平　李进国　俞建良　浦善新　宋珊萍

丛书编辑部

主　任：米有录　王爱平

副主任：李进国　浦善新　宋珊萍

成　员：程　伟　吴贵民　李威海　尤永弘　毛健生　孙俊亭　蒙　萱

需要全本请访问 www.ertongbook.com

编纂者

本卷编委会

主　任：刘　洪

副主任：叶秀仁　骆招群　陈桂光　高党生

委　员：李顺芳　范伦亮　方向文　聂元松　王先胜　詹欣锥　饶美奕　陈瑞峰
陈　奇　吴平发　郭付合　刘平波　唐耿章　刘子鹏　凌炳坚　周惠明
黄祖金　张汝文　黄严冰

本卷主编

主　编：刘　洪

副主编：叶秀仁

本卷编委会办公室

主　任：聂元松

副主任：王先胜　金　艳

总 序

回良玉

2008年，是我国改革开放30周年，也是民政部恢复组建30周年。30年来，我国改革开放走过了波澜壮阔的伟大历程，中国特色社会主义建设取得了辉煌成就，民政工作也坚持“以民为本、为民解困、为民服务”，实现了跨越式发展，全国民政事业的面貌发生了历史性变化。

这些年来，我和民政工作结下了不解之缘。在地方和中央部门工作时，我对民政工作就有不少接触和了解，2003年到国务院工作后，又一直分管民政工作。我深深感到，民政工作是党和政府的重要工作，民政事业是中国特色社会主义事业的重要组成部分。民政工作直接面向社会公众，救助困难群众、抚恤优抚对象、造福老弱病残，事关广大人民群众的切身利益；民政部门肩负基层政权建设、社会组织管理和其他专项社会事务管理的重任，事关社会和谐稳定大局。党和政府的爱民之情、亲民之义、为民之举，在一定程度上是通过民政工作来体现的；我们转变政府职能、加强社会建设、改善公共服务，很多决策是通过民政工作来落实的。可以说，民政工作是为改革发展稳定提供服务、营造环境、打好基础的重要工作，对改善民生、深化改革、推动发展、维护稳定、促进和谐具有重要意义。

30年来，党中央、国务院对加强民政工作作出了一系列重大决策部署，指明了民政事业前进的方向。全国民政系统以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，认真贯彻落实科学发展观，紧紧围绕党和国家的中心工作，履职尽责、与时俱进、求真务实，主动适应形势、迎接挑战，不断取得新突破、新发展，开创了全国民政工作的新局面。自然灾害应急救助有力、有序、有效，城乡最低生活保障制度全面建立，城市生活无着的流浪乞讨人员救助实现了由强制性向关爱性的转变，覆盖全体人口的社会救助体系基本形成；老年人、残疾人和儿童社会福利服务事业快速发展，特殊群体基本生活权益得到保障；优抚安置政策不断完善、落实，军政军民团结的大好局面进一步巩固；村民自治和社区建设全面推进，基层民主建设不断加强；社会组织布局日益合理，整体质量

明显提高；省县两级行政区域界线全面勘定，界线管理纳入法治化轨道；婚姻、殡葬改革不断推进，“携手慈善、共创和谐”的时代旋律进一步弘扬。可以说，改革开放30年来的民政工作，是我国民政发展史上浓墨重彩的一页。民政部门在调节社会利益、化解社会矛盾、实现社会公平、维护社会稳定、促进社会和谐等方面，发挥了重要作用，为改革开放和社会主义现代化建设作出了积极贡献。

回顾历史，能够激发人们继续前进的力量；总结经验，能够提供人们研究和解决新问题的智慧。《民政30年》系统记录了民政工作改革发展的历史，以丰富翔实的资料和生动真实的记载，全面回顾了民政系统取得的重大成就，深刻总结了民政事业发展的成功经验，给我们展现了改革开放以来民政工作走过的不平凡历程。她的编纂和出版，必将推动全国民政系统进一步振奋精神、明确目标、创造未来，是一件非常有意义的事。

潮平两岸阔，风正一帆悬。党的十七大描绘了继续全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化的宏伟蓝图。在新的发展阶段，民政事业的空间更加广阔，挑战更加艰巨，任务更加繁重。我深切希望，全国民政系统从新的历史起点出发，以更高的标准、更实的作风，开拓创新、奋发有为，努力谱写民政事业发展的新篇章，为全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会作出新的更大贡献！

前 言

李学举

1978年，是我们党和国家历史上具有重大意义的一年，也是新中国民政史上具有特殊意义的一年。这一年，党的十一届三中全会的召开拉开了改革开放的序幕，开辟了中国特色社会主义的道路。从那时起，我们党领导全国人民锐意改革，扩大开放，披艰克难，顽强奋进，社会主义中国的面貌发生了历史性变化。这一年，第五届全国人民代表大会第一次会议决定设立民政部。从那时起，全国民政系统在党和政府领导下，服务大局，恪尽职守，扎实工作，团结奋斗，为社会主义现代化建设作出了重要贡献。

2008年，我们迎来了改革开放30周年，也迎来了民政工作恢复建制30周年。在这一具有重大意义的年份，民政部组织编纂了《民政30年》大型书系，其时间跨度之长，编写规模之大，涉及范围之广，涵盖内容之多，在民政史上是少有的。从中，我们得以重温党中央、国务院对民政工作的亲切关怀和殷切期望，得以回顾民政人自强不息和努力拼搏的奋斗历程，得以展示民政事业开拓创新和不断跨越的发展成就，得以总结民政工作的有益经验和内在规律。这是对过去的陈述和传承，更是对未来的展望和规划，也将鞭策和激励全国民政系统再接再厉，更创辉煌。

中国社会新闻出版总社请我做《民政30年》书系的编委会主任，并要我为之写下前言，我欣然应允，并引起了自己对往事的回顾。我是1988年到民政部工作的，其间除到重庆市工作几年外，从事民政工作已经十多年了，也算是一名老民政工作者了。作为一名共和国公民，一名共产党员，我目睹了中国改革开放30年来发生的翻天覆地的变化，看到了发展取得的巨大成就和惠及人民的丰硕成果，亲历了时代进步的潮流和社会变革的脉搏，使我为之骄傲和自豪。作为一名民政工作者，我能够亲身参与民政工作改革发展的实践，从中感受了民政工作进步的坚实步伐、民政事业发展的勃勃生机、民政人全心全意为人民服务的火热情怀，同样使我为之骄傲和自豪。

改革开放30年来，全国民政系统以邓小平理论、“三个代表”重要思想为指导，认真贯彻落实科学发展观，紧紧围绕党和国家各个阶段中心任务履行职责、开展工作，把民政工作融入经济社会发展重大战略中去谋划，把民政工作纳入全面建设小康社会中去部署，把民政工作纳入社会主义现代化建设总体布局中去推进，开辟了中国特色社会主义旗帜下民政事业广阔的发展道路。

改革开放30年来，全国民政系统把握机遇，迎难而上，开拓进取，勇于创新，推动民政工作不断突破、快速推进，全面进步、持续发展。民政工作的职能不断拓展，理论实践不断深化，法规政策不断完善，体制机制不断健全。民政工作的影响日益广泛，作用日益显著，在构建社会主

义和谐社会中发挥着重要的基础性作用。

改革开放30年来，全国民政系统秉持为广大人民群众服务，为最需要帮助的困难群众服务，为改革发展稳定服务，大力弘扬“孺子牛”精神，把“以人为本，为民服务，为民解困”作为民政工作的核心理念，紧紧围绕解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，着眼于解决民生、落实民权、维护民利，努力铸造平衡机制，维护稳定，促进和谐，尽心尽责做好为民工作，落实为民措施，打造为民队伍，为人民群众和困难群众办好事、办实事、解难事，把党和政府的温暖送到了千家万户。

民政工作业务多元，纷繁复杂。因此，30年民政事业发展的斐然成果和累累收获，犹如珍珠遍地，我们只能珞珈撷英，择其要者著录一二：

——以最低生活保障制度为基础，以灾民救助、五保供养、医疗救助、流浪乞讨人员救助为主要内容，以临时救助为补充，与住房、教育、司法等专项救助制度衔接配套，覆盖城乡全体居民的社会救助体系基本建立，实现了传统社会救济向现代社会救助的历史性跨越。救助资金投入逐年增加，保障范围逐步扩大，服务网络日趋完善，整体合力逐渐增强，救助水平不断提高，有效保障了绝大多数城乡困难群众的基本生活，有力促进了社会公平和全体人民共享改革发展的成果。

——建立健全救灾工作分级负责、救灾经费分级承担的灾害管理体制，初步建成了以灾害应急响应、灾民生活救助、灾后恢复重建、备灾减灾、社会动员为基本内容的灾害应急体系，有效实施了历年的自然灾害应急救助，切实保障了受灾群众的基本生活，有力维护了灾区人心安定、社会稳定。

——充分发挥政府主导作用，积极引导社会力量参与，大力推进社会福利社会化尤其是养老服务社会化，在切实保障孤老孤儿孤残基本生活的基础上，适度扩大社会福利惠及范围。面向公众、多元化投资、多层次发展、专业化服务的社会福利事业发展格局初步形成，显著改善了老年人、孤儿和残疾人等特殊群体的福利服务待遇。

——高举爱国拥军旗帜，积极适应形势发展变化的要求，不断加大改革创新力度，协调有关部门调整、完善和落实政策。形成了以政策法规为保障、双拥共建为带动、深化安置改革为动力、国家抚恤与社会优待相结合的优抚安置工作格局，有力保障了广大优抚对象和军队退役人员的合法权益，进一步巩固和发展了军政军民团结的大好政治局面。

——创造性地全面推进城乡村（居）民自治和社区建设，有序发展城乡基层民主，着力完善城乡基层服务和管理网络。掀开了中国基层民主政治建设的崭新篇章，党领导下的充满活力的城乡基层自治机制基本形成，民主选举、民主决策、民主管理、民主监督为主要内容的群众自治制度基本建立，依法保障了基层群众的选举权、参与权、管理权、知情权、监督权。社区建设由城市向农村推进，一大批环境优美、生活便利、文明祥和的社区展现在世人面前。

——建立健全民政部门统一归口登记、业务主管部门和民政部门双重管理、中央和地方分级负责的社会组织管理体制，初步形成了以培育发展为基础、提升能力为核心、管理监督为手段、作用有效发挥的社会组织建设格局，和门类齐全、层次不同、覆盖广泛的社会组织体系。社会组织布局得到调整、结构不断优化、质量有所提高，在经济社会发展中的作用日益显现，已成为社会主义现代化建设的一支重要力量。

——着力推进区划、地名、界线管理、婚姻、收养、殡葬等工作方式朝着“服务型”的方向转变，寓管理于服务之中，不断拓展服务领

域，逐步规范管理标准，专项社会行政事务管理和服务水平不断提升。省、县两级行政区域界线的勘定任务顺利完成，彻底结束了我国陆地省、县两级行政区域界线不清的历史，并转入了依法管界的轨道。以地名标准化为基础、地名信息化为载体、地名文化为支撑、城乡系列地名标志为抓手的地名公共服务体系初步形成。

——以慈善文化、慈善组织、慈善政策、慈善募捐为基本架构，政府支持、社会举办、公众参与的慈善事业发展格局初步形成。朝着建立以经常性社会捐助制度为基础、临时帮困送温暖活动为补充、社区服务相配套的社会扶助体系迈出了重要步伐。

——中国福利彩票的发行，成功开启了新中国公益彩票的先河。20年来，福利彩票事业实现了发行方式电脑化、发行组织集约化、发行管理规范化、彩票品种多样化、彩票销售规模化和资金运作制度化的不断跨越，有力支持了社会福利、社会慈善和社会公益事业的发展。

回顾30年民政工作的实践历程，倍感民政事业发展的成就来之不易，它是一代又一代民政人在党和政府的领导下共同奋斗的结果。饮水思源，我们心中充满了诚挚的谢意和崇高的敬意。

此时，我们要衷心感谢为民政事业的发展作出重要贡献的民政系统老领导和老同志。30年来，以程子华、崔乃夫、多吉才让等老部长为首的历届部党组呕心沥血、殚精竭虑，率领全国民政系统艰苦奋斗、励精图治，以自己的智慧和努力，为民政工作的进步作出了历史性贡献，为民政事业发展不断开创新局面打下了坚实基础。

此时，我们要衷心感谢为民政事业的发展提供根本动力的广大民政干部职工。可以说，这套书系记录的既是民政工作史，也是民政人的光荣历史。翻开书页，从字里行间浮入我们脑海的就是全国民政系统干部职工爱岗敬业的忙碌身影、甘于奉献的高尚品德和爱民利民的为民情怀。从中还可以看到许许多多的先进人物，周国知、谭竹青、金正一、王洪发、曹道云等就是他们的模范代表。广大民政干部职工是民政事业发展的脊梁，以自己的汗水和双手造就了民政事业今天的辉煌。

此时，我们要衷心感谢为民政事业的发展给予极大支持的社会各界和人民群众。长期以来，民政工作坚持政府主导、部门协作、社会参与的工作机制，在业务开展、政策制定、经费物资、基础建设和人才培养等各个方面，都得到了有关部门的配合、社会各界的支持和人民群众的参与。民政工作发展历程中取得的每一点进步，应该说，都离不开方方面面的关心和帮助。今天民政事业发展的成果和水平，本身就承载着党和政府的重托、社会各界的关爱和人民群众的厚望。

雄关漫道真如铁，而今迈步从头越。回首过去，成绩来之不易，应当倍加珍惜。面向未来，机遇与挑战并存，应当倍加努力。我们要紧密地团结在以胡锦涛同志为总书记的党中央周围，切实落实科学发展观，同心同德、群策群力，开拓创新，乘势而上，挥笔绘就新世纪民政工作的发展蓝图，为全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会作出新的更大的贡献！

需要全本请访问 www.ertongbook.com

序

广东省副省长 李容根

民政部门是政府的重要组成部门，民政工作是履行政府职能的一项重要工作。高度重视并认真做好民政工作，是解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题的重要举措，是强化政府社会管理和公共服务职能的重要体现，也是增强社会创造活力的基础、实现社会安定有序的基石。随着形势的变化，时代的进步、社会的发展，民政的内涵不断拓展、实践不断丰富。改革开放以来，广东各级民政部门在民政部的关心、指导下，在广东省委、省政府的直接领导下，紧紧围绕改革、发展、稳定的大局，坚持“以人为本，为民解困，为民服务”的民政核心理念，充分发挥社会平衡机制的作用，锐意进取，在改革中创新，在创新中发展，体察民意，改善民生，保障民权，发展民利，促进社会公平、维护社会稳定、推动社会进步，用勤劳和智慧谱写了一曲民政为民、民政爱民的乐章，为全面建设小康社会，构建和谐广东作出了重要贡献。

回顾30年广东民政工作，成就辉煌；总结30年广东民政成效，作用巨大。30年来，广东民政围绕中心，服务大局，充分发挥了民政工作平衡稳定机制作用。围绕维护社会发展稳定的大局，着力做好城乡困难群众生活医疗救助、自然灾害救助、优抚安置等，较好地发挥了“最后一道安全网”的作用；围绕建设社会主义新农村的大局，大力培育发展农村专业经济协会，着力提高村务公开民主管理水平，认真解决“一保五难”问题；围绕构建和谐广东的大局，大力开展平安和谐社区建设，不断深化村民自治，积极引导各类民间组织健康有序发展，进一步夯实了社会和谐的基础。围绕政府主导，社会参与，进一步完善了民政工作体制机制。广东各级党委、政府高度重视民政工作，把民政工作放在重要议事日程，纳入工作的总体规划，有力推动了民政事业的发展。同时，充分发挥民政工作的群众性、社会性强的特点，坚持政府主导与社会参与相结合，加大社会开放度，增强社会透明度，扩大社会参与度，走民政工作社会化的路子，广泛吸纳社会资源，引导、凝聚和整合全社会的力量参与到社会福利、公益慈善和社会管理中来，不断壮大民政事业发展的力量。围绕以民为本、为民解困、为民服务，忠实地履行了民政工作职责。坚持把工作的重点放在解决民生、落实民权、维护民利上，突出抓住事关人民群众切身利益的问题，坚持为人民群众服务，为最需要帮助的困难群众服务，促进了社会公平，维护了社会稳定，推动了社会文明进步，赢得了党委政府的肯定、人民群众的认同和社会各界的广泛支持。围绕依法行政，规范管理，提升了民政工作依法行政能力和规范化管理水平。30年来，广东先后出台了一系列民政政策法规，涉及民政工作的方方面面，为民政依法行政提供了法律依据。通过广泛开展普法教育，大力推行政务公开，加大行政执法监督力度，改革行政审批制度，极大地促进了民政依法行政工作，提高了民政规范化管理水平。围绕求真务实，开拓创新，拓展了民政工作领域，丰富了民政工作服务内容。近年来，围绕争当全国民政工作排头兵的目标，不断创新工作思路和体制机制，建立城乡社会救助体系，大力开展“六好”平安和谐社区建设，实施城乡退役士兵免费职业技能培训促进就业，推进行业协

会管理体制改革，探索“类学校”流浪儿童救助模式，推广“二合一”、“三合一”村委会选举方式和选举观察员制度，深化殡葬改革，极大地推动了民政事业的发展。围绕干净干事，廉洁勤政，树立了党和政府的良好形象。长期以来，广东始终把民政勤政廉政，抓好行风建设放在首位，从群众关心的热点难点问题入手，广泛开展行风评议活动，转变工作方式，改进工作作风。坚持深入基层，努力为群众解难事、做好事、办实事。通过降低殡葬收费标准，规范婚姻和收养服务，拓展民间组织网上受理登记，开展“三个一百”活动和情系功臣送医送药活动，切实做好民政信访工作等，树立了党和政府为民、爱民、利民的良好形象。

在纪念改革开放30周年之际，民政部主持编写《民政30年》大型丛书，对30年来的民政工作进行系统回顾和总结，集中展示和宣传，是一件大好事。作为丛书的一部分，广东卷全面展示了过去30年广东民政工作的辉煌成就。该书形式活泼、生动，既有翔实的文字材料，又有直观的图表和真实的照片，可以说是对广东30年来的民政工作进行了一次全景式的勾勒和回放，是一部珍贵的史料，必将为今后广东民政事业的发展提供宝贵的借鉴，鼓励和鞭策广东民政人不懈努力，在新的历史条件下，再上新台阶，再创新辉煌。

新的历史时期，党和政府赋予了民政部门更加艰巨而光荣的任务，我希望广东各级民政部门要继续发扬“孺子牛”精神，奋发努力，大胆创新，勇于实践，为广东经济社会的发展做出新的更大的贡献。

总　论

改革开放以来，广东省民政求发展、谋开拓、争一流，牢牢把握改革开放的时代脉搏，始终坚持与经济社会发展水平相协调，与人民群众基本需求相适应，各项民政事业取得了辉煌的成就，为维护广东省社会稳定，促进社会和谐，确保改革开放和各项事业的顺利发展发挥了重要作用。广东省各级民政部门上下同心、奋发努力、开拓创新、扎实进取；适应市场经济发展，适应改革开放先行一步，为广东省经济社会全面发展提供基础支持；不断夯实“为民”理念，努力解决民生、落实民权、维护民利；抓能力、强基础、求规范，促进民政事业全面发展、整体提高



空运救灾物资。

总 论

广东省民政厅厅长 刘 洪

广东是一块不断创造奇迹的神奇热土。改革开放以来，广东以“杀出一条血路”的精神，一马当先，创造了令世人瞩目的辉煌业绩。30年来，广东民政求发展、谋开拓、争一流，牢牢把握改革开放的时代脉搏，始终坚持与经济社会发展水平相协调，与人民群众基本需求相适应，各项民政事业取得了辉煌的成就，为维护广东社会稳定，促进社会和谐，确保改革开放和各项事业的顺利发展发挥了重要作用。这30年，是广东各级民政部门上下同心、奋发努力、开拓创新、扎实进取的30年；是适应市场经济发展，适应改革开放先行一步，为广东经济社会全面发展提供基础支持的30年；是不断夯实“为民”理念，努力解决民生、落实民权、维护民利的30年；是抓能力、强基础、求规范，促进民政事业全面发展、整体提高的30年。

30年广东民政事业的发展历程

广东民政事业30年的改革发展，大体可分为四个阶段：



朱镕基深入广东灾区查看灾情。

第一阶段，推进拨乱反正，民政工作全面恢复时期(1978年—1982年)

这一阶段，广东省各级民政部门紧紧围绕“四个现代化”建设这个中心，认真贯彻党的十一届三中全会精神和新宪法，按照第七次全国民政会议和广东省第十二次民政会议的部署，全面开展拨乱反正，清除“左”的错误影响，及时把民政工作重点转移到为经济建设服务的轨道上来，各项民政工作处于全面恢复之中。在思想上，努力从形而上学、“两个凡是”和“宁左勿右”的精神枷锁中解放出来，坚持一切从实际出发，实事求是，在实践中检验真理和发展真理的思想路线；在组织上，逐步恢复健全各级民政机构，调整加强领导班子，充实培训干部队伍；在业务工作上，认真落实党的各项民政工作方针政策，抓住广东改革开放先行一步的机遇，注重调查研究，开始探索对民政部分业务进行调整和改革。恢复“文化大革命”期间中断多年的县、社直接选举，到1980年10月基本完成选举工作，重建基层民主政权。针对农村实行家庭联产承包责任制后出现的新情况，开展优抚对象和农村五保户普查，落实五保供给和补助优待政策，对义务兵家属实行普遍优待，改变了过去家庭生活困难才优待的做法。针对“文化大革命”结束不久，群众生活十分困难，抗灾自救能力弱的情况，加强了救灾救济工作。积极开展对越自卫还击战拥军支前工作，做好烈属抚慰和伤病残战士的安置工作。对福利企、事业单位进行整顿，发动社会力量举办乡镇、街道社会福利企业，社会福利生产得到恢复并走上发展之路；在婚姻登记工作中消除“左”的影响，正确对待海外关系，认真执行婚姻登记办法；殡葬改革工作中提出推行火葬为中心的殡葬改革方针，要求逐步限制土葬，提高火化率；配合反偷渡斗争，维护改革开放初期广东的治安秩序和社会稳定为目标，做好收容遣送工作；开展全省性财务清理工作，整顿民政财经纪律。

这一时期，是我国改革开放的起步阶段，广东民政工作在拨乱反正中逐步走上了正轨，民政系统的组织建设、思想建设、业务建设得到加强，有效地配合了党和国家中心工作的转移，为改革开放新时期民政工作的发展奠定了坚实基础。

第二阶段，大力推进改革，开创民政工作新局面时期(1983年—1991年)

这一阶段，随着党的十二大提出全面开创社会主义现代化建设新局面的宏伟纲领，我国经济社会发展进入一个新的历史时期。广东作为改革开放的前沿阵地，经济建设取得了巨大成就，社会生活的各个方面发生了深刻变化。广东各级民政部门认真贯彻党的十二大、十三大精神，按照第八次全国民政会议对民政工作“三个一部分”的概括(即政权建设一部分、社会保障一部分、社会行政管理一部分)和第九次全国民政会议关于继续深化改革，把民政工作推向一个新的发展阶段的精神，及时调整工作思路，拓宽改革范围，深化改革内容，广东民政工作呈现出生机勃勃的新局面。在基层政权建设方面，配合农村经济体制改革和政治体制改革，先后进行了政社分开建立乡政权和撤区建乡(镇)、乡镇政府派设管理区办事处三次大调整，在基层政权建设上进行探索，并以贯彻实施《中华人民共和国居民委员会组织法》和开展基层政权建设工作评比表彰活动、村民自治示范活动为契机，推进基层政权和群众自治组织建设。在救灾救济工作方面，改革自然灾害救灾款发放使用方法，推行救灾款无偿发放与有偿使用相结合、救灾救济与扶贫扶优相结合、救灾与家庭财产保险相结合，支持和引导发展“三个一”(即一个敬老院、一个扶贫经济实体、一个扶贫救济互助储金会)，用多种方法扶持灾民和贫困户发展生产，变“输血”为“造血”，帮助灾民开展生产自救。在社会福利工作方面，提出由救济型向福利型、由供养型向供养与康复结合转变的目标和“社会福利社会办”的工作思路，发动社会力量发展“双福”事业，试办民政第三产业，缓解国家财政投入的不足。区、街兴建社会福利中心，社会福利机构向社会开放，民办社会福利机构开始出现，提出开展社区服务并逐步拓展服务范围。1987年开始发行社会福利有奖募捐奖券，发行销量稳步增长，为广东社会福利事业发展开辟了稳定的资金来源。在双拥优抚安置工作方面，对义务兵家属改为普遍优待，对

需要全本请访问 www.ertongbook.com

烈属和在乡复退军人改为定恤定补，优待补助金筹集改为乡镇统筹；拥军活动转为为部队办实事、办好事，开展军警民共建活动，启动创建双拥模范城(县)活动；开办退役军人劳务市场和就业服务中心，鼓励自谋职业，扶持农村退伍军人劳动致富，加快军休干部住房建设和接收安置工作。在社会行政事务管理工作方面，行政区划稳妥进行，完成了撤地建市的调整，并全面实行市领导县的体制，海南行政区于1988年从广东省划出，设立海南省。社会团体由分散管理走向由民政部门归口统一登记管理，建立年度计划、总结、重大活动报告等制度，社团登记管理走向了规范化、法制化的轨道；收容遣送参与戒毒工作，维护了社会稳定；宣传贯彻婚姻法，清理违法婚姻，加强涉外婚姻登记；对殡葬事业单位进行整顿，继续推进葬法葬礼改革。

这一时期，是我国改革开放深入推进，国家面貌发生深刻变化的时期。广东民政部门适应新形势，解放思想，大胆创新，开展了建立农村基层社会保障制度、农村救灾合作保险的探索，启动了城市社区服务和社会福利有奖募捐工作，实行了社团归口登记管理；出台了规范五保、殡葬管理、收容遣送、婚姻登记、福利企业管理、社会团体登记管理、退伍安置等民政业务的法规和政府规章；发展民政教育，创办了省民政学校，成立了广东省民政学会，创办了《广东民政》杂志。这一时期，各级民政部门围绕发挥社会稳定机制作用，推进民政工作深化改革，巩固已取得的成果，开拓新的工作领域，民政工作焕发出新的生机和活力。

第三阶段，适应建立市场经济体制的新要求，全面推进民政工作改革时期
(1992年—2002年)

这一阶段，广东各地认真学习贯彻邓小平视察南方讲话和党的十四、十五大精神，以建立社会主义市场经济体制和赶超亚洲“四小龙”、率先实现现代化为目标，掀起新一轮改革开放的热潮。广东各级民政部门紧紧围绕建立与社会主义市场经济体制相适应的民政工作管理体制和运行机制这个大课题，继续解放思想，全面深化改革，民政工作进入全面推进、快速发展的新阶段。在社会救助



回良玉、张德江指导抗灾救灾工作。



2008年中共中央政治局委员、广东省委书记汪洋视察潮州市颐养中心。

工作方面，对传统的社会救济制度进行改革，逐步从临时救济、定期定量救济改为实行最低生活保障制度，是全国最早同步建立起城乡一体的低保制度的省份。建立起救灾工作分层管理、救灾款分级负担的体制，成功应对1994年和1998年两次特大洪涝灾害。从1996年开始开展“扶贫济困送温暖”捐助活动，逐步形成经常性的社会捐助动员机制，有力支援了广西、贵州等省区民政事业发展。继续大力推进“三个一”建设，全省基本实现乡乡镇镇都有敬老院。在社会福利工作方面，社会福利社会化的思路日渐明晰并迅速发展，1998年省政府颁发了《广东省民办社会福利机构管理办法》，广东率先形成投资主体多元化、服务对象社会化、管理形式多样化、服务队伍专业化和社会化的发展格局。社会福利机构服务日趋完善，社区福利服务也有较大发展。通过“三改一加强”（改组、改制和改造，加强管理）工作，增强了福利企事业单位自我发展的能力，逐步融入市场。改革福利彩票发行办法、发行方式，将委托省工商银行发行改为直接发行，将传统型福利彩票改为由电脑发行福利彩票，并实现全省联网，不断创新票种、玩法，拓展销售渠道和市场，发行销量稳步增长，连续多年位居全国第一。在拥军优抚安置工作方面，双拥工作向更高层次发展，军民共建从过去的节日慰问、单一走访发展到多层次多形式共建，从做好事、办实事发展到科技共建、智力拥军，从小范围、一对一共建发展到全社会参与。双拥模范城（县）创建活动不断深入，制定了量化评比标准，规范了评比命名工作。通过多渠道建立拥军优属保障基金，增强了优抚保障实力；改革优待统筹方式，逐步从乡镇统筹发展到县（市）统筹，由单一向农民统筹发展到向全社会统筹。探索建立抚恤补助标准自然增长机制，初步实现优抚对象抚恤补助标准与当地财政收入同步增长；深入开展“爱心献功臣”行动，解决重点优抚对象“三难”问题成效显著。大胆改革退役士兵安置办法，城镇退役士兵安置渠道由单一的国有企事业单位扩大到不分所有制性质和组织形式，安置形式由指令性分配发展为市场选择和实行安置任务有偿转移，并大力推广顺德首创的发放一次性就业补助金自谋职业的办法和开发使用农村军地两用人才的经验。在基层政权和社区建设方面，大力开展乡镇政务改革和规范化建设，对乡镇简政放权，强化乡镇管理经济和社会的职能，乡镇财政实力不断增强，并先后开展创“乡镇之星”“模范街道”活动，广泛开展以财务公开为重点的乡镇政务公开工作，乡镇政权建设跨上一个新台阶。农村基层管理体制全面理顺，1998年广东撤销管理区办事处，成立村委会，全面推行民主公开选举，加强村委会组织建设和各项制度建设，农村基层民主政治建设步入法制化、规范化

轨道，快速跨进全国先进行列。在社区服务蓬勃发展的基础上，城市社区建设随着改革开放的深入和城市的快速发展被提上了议事日程。2001年，广东省委办公厅、省政府办公厅转发了省民政厅《关于在全省推进城市社区建设的意见》，以城市基层管理体制改革为突破口，调整街道、社区的设置，实行社区居委会选举制度，广泛开展社区建设示范活动，全面启动了城市社区建设工作并初见成效。在专项社会事务管理工作方面，落实登记管理机关与业务主管单位的双重负责的民间组织管理体制，按照培育发展与监督管理并重的思路，全面清理整顿社团，在全国率先完成了民办非企业单位的复查登记工作；探索建立社会组织的自律机制，不断规范完善社团管理；查处一批非法社会团体，坚决不受理法轮功组织办理社团登记的申请，有效遏制了法轮功组织在广东的蔓延。积极开展撤县设市工作，大力推进城市化进程。全面完成勘界工作，行政区域界线管理进入依法治界新阶段，地名管理体制基本理顺。通过设定“殡葬改革宣传月”、将全省划为火葬区、省市县政府层层签订殡葬管理目标责任书等，大力推进殡葬改革，顺利实现“三年三个飞跃”的目标，殡葬管理工作一举扭转落后状况，跻身全国先进行列。婚姻登记逐步改为区、县集中或部分集中登记，婚姻服务业加快发展。儿童收养工作依法稳步开展。收容遣送配合严打、追逃、取缔法轮功、打击非法传销等社会治安综合治理专项工作，为香港、澳门顺利回归、保证重大节日活动作出了积极贡献。

这一时期，广东民政部门“对内提高素质，对外树立形象”，围绕中心，突出重点，破解难点，以“积极创新，加速发展，强化管理，争创一流”为目标，基本建立起与社会主义市场经济体制相适应的民政工作体系，有力地维护了改革发展稳定的大局，广东民政工作进入加速发展时期。

第四阶段，围绕构建和谐社会，民政工作发挥重要基础作用时期（2003年至今）

这一阶段，我国进入全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化建设的关键期，党中央提出树立和落实科学发展观，构建社会主义和谐社会的重大战略任务，采取了一系列保障和改善民生的重大举措，对民政工作的改革发展产生了深远的影响。广东民政系统认真贯彻党的十六大、十七大精神和第十一次、十二次全国民政会议精神，抢抓机遇，应对挑战，奋力开拓，各项民政工作与时俱进，发生了重大而深刻的变化。社会救助体系基本建立。围绕省委省政府“十项民心工程”的实施，进一步完善城乡最低生活保障制度，实现了动态管理下的应保尽保，保障面不断扩大，保障标准逐步提高，低保金管理日益规范。城乡基本医疗救助和大病救助制度建立并逐步完善。进一步规范自然灾害应急救助工作程序，建立健全各级自然灾害救灾应急预案，自然灾害应急救助能力、备灾防灾能力不断增强，灾害应急体系基本建成。成立省减灾委员会，打造了良好的防灾减灾工作平台。五保供养实现了由乡镇统筹供养向财政供养的转变，“千间敬老福星工程”的实施使敬老院面貌焕然一新。2003年发生在广东的“孙志刚事件”促使收容遣送制度实现了由强制性收容遣送向自愿受助、无偿救助的历史性变革，人性化关爱的救助管理模式基本形成。与此同时，优化整合资源，加大对低保边缘群体和低收入群体生活困难的帮扶力度，各项社会救助制度之间的配套衔接明显增强，基本形成了以低保制度、五保制度、灾民生活救助制度为基础、其他专项救助为补充的社会救助体系框架，有效保障了困难群众的基本生活。社会福利事业从补缺型向适度普惠型转变。积极推进居家养老服务和孤残儿童家庭寄养工作，“星光计划”“孤残儿童手术康复明天计划”“儿童福利机构建设蓝天计划”的实施，显著改善了老年人、孤儿和残疾人等特殊群体的福利服务待遇。在切实保障孤老孤儿孤残人员基本生活的基础上，积极引导社会力量参与，大力推进社会福利社会化尤其是养老服务社会化，建立起以居家为主体、社区为依托、机构为补充的社会福利服务体系；与有关部门联合制定了《广东省孤儿救助工作实施意见》，实现了孤儿救助从养教到全面健康发展的重大制度性转变；对艾滋病致孤儿童、流浪儿童和困境儿童开展救助保护，拓展了儿童福利的惠及范围。成功举办“广东省首届养老福利机构香港合作交流



民政部部长李学举检查广东省民间组织登记服务大厅。

会”，不断推进实施CEPA《补充协议四》《补充协议五》，有效促进了粤港社会福利事业合作。狠抓福利彩票规范管理，推动专营化建设，发行总量不断创历史新高。慈善事业开创新局面，成功召开了广东省首次慈善大会，制定了慈善事业五年规划，各级慈善组织机构日益完善，经常性社会捐助活动深入开展，公众慈善意识明显增强，涌现了以丛飞为代表的一大批慈善人物，政府支持、社会举办、公众参与的慈善事业发展格局基本形成。城乡基层自治机制进一步完善。积极探索“二合一”选举方式，首创选举观察制度，高质量完成了村（居）委会换届选举。通过规范村务公开栏模板样式，建立村务公开通报、考核、考评制度和各级村务公开联系点，积极推动村务公开机制创新。大力推动解决村委会办公场所困难问题，并对村集体经济年收入低于3万元的村委会给予补贴。全面推动“六好”平安和谐社区建设，积极推行“议行分设”的社区工作运行机制，社区服务向广度和深度发展，初步形成党委政府领导、民政部门牵头协调、职能部门分工协作、社区居民有效参与的工作机制。社会组织服务社会功能明显增强。重点培育发展行业协会（商会）、农村专业经济协会、社区社会组织和公益慈善类社会组织的发展，社会组织向布局合理、结构优化、管理规范的方向有序发展，成为促进经济社会发展的一支重要力量。推进行业协会管理体制改革，广东行业协会率先基本实现政会分开和民间化。在全国最早完成民办非企业单位和社团分支（代表）机构复查登记工作，圆满完成基金会清理整顿工作。开展社会组织自律与诚信建设活动，探索建立社会组织评估机制，社会组织提供服务、反映诉求、规范行为的作用得到进一步发挥。双拥优抚安置政策全面落实。军民共建工作不断向深度和广度发展，以创建双拥模范城（县）活动为载体，双拥工作再上新台阶。初步建立抚恤补助标准自然增长机制，抚恤事业经费年均增幅19%，实现了各类重点优抚对象抚恤补助标准与当地人均生活水平同步提高。通过纳入公费医疗、发放医疗补助、参加合作医疗保险等措施，开展“情系功臣送医送药”活动，有效缓解了重点优抚对象看病难问题。义务兵家属优待金由财政全额保障，优待标准逐年提高，优待政策全面落实。深化退役士兵安置改革，城镇退役士兵自谋职业率位居全国前列。并率先对城乡退役士兵实行免费职业技能培训促进就业，探索出了一条退役士兵安置改革的新路子。全面落实军休干部两个待遇，顺利完成军队离退休干部、无军籍职工接收安置

任务。军供站、光荣院、革命烈士纪念建筑物等优抚事业单位建设进一步加强。认真做好复退军人稳定工作，有效维护了社会稳定。专项社会行政事务工作向服务型方向转变。稳妥开展县级以上行政区划调整和乡镇撤并工作，推动符合条件的县(市、区)政府驻地镇改设为街道办事处。开展平安边界创建活动，建立行政区域界线联检制度，稳步推进依法治界。全面启动实施广东省“地名公共服务工程”，出台了《广东省地名管理条例》，完成了城市地名标牌设置工作。稳步推进殡葬改革，及时调整殡葬管理十五规划，规范火化率计算办法，积极推进绿色殡葬和生态公墓建设，在全国率先设立村级殡葬管理信息联络员，健全了殡葬管理监督制度。大力推进婚姻登记规范化建设，实现了婚姻登记管理向婚姻登记与服务并重的转变。此外，大力促进社会工作人才队伍建设，社会工作人才队伍建设迈出实质性步伐。

这一时期，广东民政工作以科学发展观统领全局，以争当全国民政工作排头兵、争当落实科学发展观排头兵为目标，牢固树立“以民为本、为民解困、为民服务”的核心理念，坚持“为民、务实、效率、廉洁”，努力当好人民群众的热心人、贴心人、代言人、维护人，充分发挥民政在构建和谐广东中的基础作用，现代民政格局基本形成。

30年广东民政事业的主要成就

改革开放以来，广东民政部门认真贯彻落实党中央、国务院和省委、省政府关于民政工作的各项决策部署，改革创新，锐意进取，各项民政工作取得了显著成绩，为维护社会稳定、促进社会公平、服务经济社会发展作出了积极贡献。

社会救助体系日益完善，实现南粤大地无饥寒

救灾救济工作实现规范化、制度化。广东省冷害、干旱、洪涝、台风等自然灾害频繁。20世纪80年代，广东各级党委政府认真贯彻依靠群众，依靠集体，生产自救，互助互济，辅之以国家必要的救济和扶持的自然灾害救济工作方针，推行生活救济与扶持发展生产相结合，救灾款无偿发放与有偿使用相结合的救灾体制。90年代，实行救灾工作分级管理，救济款分级负担的救济管理新体制，明确各级政府的救灾责任，增强了救灾工作实力。2002年，省政府制定颁发了《广东省自然灾害救济工作规定》和《广东省特大自然灾害救灾应急预案》，自



广东省省长黄华华（左）在“大灾大难见真情—2006南粤抗洪赈灾晚会”上接受捐款。

然灾害救济管理进入法制轨道，形成了以救灾工作分级负责、救灾经费分级承担制度为基础，社会动员机制为补充、灾害应急响应、灾民生活救助、灾后恢复重建、备灾减灾等措施相配套的灾害应急救援体制，切实保障了受灾群众基本生活。1979年至2007年，全省共下拨自然灾害救济费51.57亿元，共为6143.15多万人(次)解决了因灾缺粮的困难；帮助55.97万户灾民重建家园，其中建灾民新村近400个，重建住房291.8万间，恢复维修住房673.8万间；为1160.08万人(次)提供衣物3180.31万套(件)；为217.7万人(次)治愈了因灾引起的疾病，基本保证了灾民吃、穿、住、医等基本生活。

城乡最低生活保障制度日趋完善。改革开放至90年代中期，国家和集体对各种特殊对象和城乡临时困难群众一直采取定期定量救济和临时救济等形式。1995年，广东省开始城市居民最低生活保障制度试点，至1997年底，全省143个县(市、区)全部建立城乡居民最低生活保障制度。20世纪末，《广东省社会救济条例》和《广东省城乡居(村)民最低生活保障制度实施办法》的实施，标志着广东省最低生活保障制度进入法制化、规范化管理轨道。2003年以后，各地积极落实省委、省政府“十项民心工程”，加大资金投入，逐步提高低保补助标准，积极推进分类施保，完善各项配套救助政策，实现了动态管理下的“应保尽保”。2005年全省将农村人均年纯收入低于1000元的困难家庭全部纳入低保救助，2008年将农村人均年纯收入低于1200元的困难家庭全部纳入低保范围，全省享受低保的对象达76.9万户、196.8万人。11年来，全省共支出低保金56.05亿元，省级财政对欠发达地区的补助从1997年的3000万元增加到2008年的7亿元。低保标准逐步提高，全省城镇低保标准为人月130—400元，农村人月100—400元，并根据物价上涨情况对低保对象进行临时补贴，确保低保群众不因物价上涨而影响生活。同时，大力推动低保工作规范化、信息化建设，不断完善低保金发放制度、低保金管理制度、低保工作考核制度。为缓解特殊困难群众的看病难问题，广东省从2000年起开始探索在城镇低保对象中推行基本医疗救助，逐步建立起城乡一体化的医疗救助制度。2000年至2007年底，全省为793.8万人次的城乡低保对象发放医疗救助资金66131.6万元，其中，为434.77万人次的城乡特殊困难群众发放基本医疗救助金42334万元，为74207人次的特殊困难群众发放大病救助金15207万元，出资6725万元资助农村低保对象343万人参加农村合作医疗，出资165.7万元资助86089人参加医疗保险，在一定程度上缓解了困难群众看病难问题。省民政厅、省慈善总会和广州军区陆军总医院联合开展了救治困难低保对象家庭18岁以下先天性心脏病患儿670多例。

五保供养水平不断提高。1978年以来，广东省共进行了四次较大规模的农村五保工作普查，农村五保供养体制实现了从生产队供养、乡镇统筹为主的集体经济供养向国家财政供养的重大变革。至2006年底，符合条件的五保对象基本纳入了国家财政供养，五保供养工作实现了供养经费统一列入财政预算，供养标准统一制定，五保金统一社会化发放，统一办理合作医疗。到2007年底，全省已保五保对象249834人，其中分散供养211789人，供养资金3.36亿元，人均年供养标准1588元；集中供养38045人，供养资金1.19亿元，人均年供养标准3600元。大力推进农村“三个一”建设，敬老院建设加快发展，到90年代末，全省实现乡乡镇镇都有敬老院的目标。2005年开始实施“千间敬老福星工程”，分批对全省敬老院进行改扩建，截至2008年上半年，共投入资金3.6亿元改扩建敬老院716所，极大地改善了敬老院供养环境，提高了敬老院的供养能力。目前全省有镇级敬老院1363所（其中省一级敬老院207所，二级敬老院317所）。近两年，广东省还按民政部“霞光计划”部署，对分散供养五保户的住房进行修缮，改善了分散供养五保对象的居住条件。

人性化关爱的社会救助模式基本形成。改革开放以来，广东一直是全国流动人口的聚集地之一。为适应社会治安综合治理工作的需要，收容遣送工作逐步从社会救济为主转为维护治安秩序和社会稳定为主，收容遣送对象从流浪乞讨人员和灾难民扩大到偷渡外流人员、违反特区边防管理规定人员、“三无”人员、流窜犯罪嫌疑分子、解救出来的被拐卖妇女儿童、涉及卖淫嫖娼活动人员、强制戒毒人员等，收容遣送成为一项维护社会治

安的强制性措施。2003年“孙志刚事件”后，国务院及时对收容遣送制度进行重大改革，广东率先出台了《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理规定》，实现了从强制性收容遣送到自愿受助、无偿救助的重大变革。切实做好流浪未成年人救助保护工作，全省地级以上市均批准设立了流浪未成年人救助保护机构，广东创新的“类学校教育”模式成为全国流浪未成年人救助保护工作的基本模式之一。加强救助站规范化建设，全省设有救助站64个，床位7522张，基本形成了以跨省救助管理接送站为主要出入口、以地级市救助管理站为枢钮、以各县(区)级救助管理站和不设站民政局为网点的救助工作网络。各地救助站还根据需要延伸救助范围，为困难群众避暑、防寒提供临时庇护场所。开通全国联网的救助管理信息系统，加强了对求助人员的甄别。

社会福利事业发展迅速，老年人、残疾人、孤儿权益得到较好保障

*老年福利事业长足进步。*改革开放以来，广东以社会福利社会办为主题，大胆改革办院模式，鼓励国有福利机构向社会开放，倡导社会力量举办社会福利机构，积极探索多渠道、多层次、多形式发展老年社会福利的路子。1998年，省政府发布《广东省民办社会福利机构管理办法》，标志着广东民办社会福利机构走上法制化、规范化发展的轨道。经过30年的发展，至2007年底，广东拥有国有养老福利机构135所，床位1.7万张，收养各类人员18336人，其中自费托养人员6524人。民办养老福利机构112所，床位17329张，收养12903人。大力实施“星光计划”，2001年以来，广东共投入资金10亿多元建设“星光老年之家”4055个，为居家老年人参与社区活动提供服务和帮助。2005年初，广东省启动社区居家养老服务工作，目前全省各地有3万多居家老人享受到到户服务，基本形成了以居家养老为基础、以社区为依托、以机构养老为补充的老年福利事业发展的新格局。与此同时，1983年广东在全国率先成立了省老龄问题委员会，1991年省人大颁布实施《广东省维护老年人合法权益条例》，加强对老龄工作的领导，依法保护老年人生活权益。老年社团组织不断发展，相继成立17015个老年协会、723个老年基金会、1074个各类老年社团，全省有老年医院118个、床位5154张，建立老年活动站13061个，老年学校812所。

*残疾人福利事业不断发展。*改革开放以来，广东各级民政部门积极发挥职能作用，切实保障残疾人基本生活权益。到2007年底，全省各类福利机构收养安置残疾人9287人，其中残疾孤儿5338名；设有为残疾人治疗康复服务的民政医疗机构10家，收治各类精神病人、肢残人士2370人。全省累计有33万多贫困残疾人享受了临时社会救济和定期定量救济，有13万贫困残疾人被纳入最低生活



广东省民政厅厅长刘洪率团慰问部队。

保障。广泛开展“爱心助行惠万家”活动，免费为低保家庭残疾人安装假肢，提高他们的生活质量。认真落实社会福利企业扶持保护政策，通过外引内联，大力开展技术改造，提高社会福利企业的规模、档次；转换经营机制，提高社会福利企业的经营管理水平；加大资金投入，帮助一批经过改造、改组后前景好的福利企业做大做强，广东社会福利企业开始走上以高新技术为依托、市场化为导向的良性发展之路。至2007年底，全省有社会福利企业218家，集中安置残疾人就业6547人。

*孤残儿童权益得到保障。*改革开放以来，广东大力加强儿童福利机构建设，不断提高儿童福利机构的服务和管理水平。到2007年底，全省有儿童福利机构85个，设有儿童床位9500张，供养孤儿8295人，供养标准为人均每月382元。从1998年开始，探索开展家庭寄养工作，2001年在全国率先制定了《广东省福利院家庭寄养暂行规定》，至2007年全省有1173名孤残儿童进入家庭寄养，享受家庭的温暖。2004年全省实施“残疾孤儿手术康复明天计划”，至2008年3月已为2503名残疾孤儿进行了手术康复。对散居社会孤残儿童，通过建立和完善最低生活保障制度和五保制度、特困户救助制度和教育、医疗、住房、司法救助制度，不断扩大保障范围，提高保障标准，切实保障孤残儿童基本生活权益。2008年7月出台了《广东省孤儿救助工作实施意见》，对孤儿成长过程中的生活、医疗、康复、教育、就业、住房等方面作出了较为完善的制度安排，全面建立了以政府为主导，以家庭为主体，以制度为保障，全社会广泛参与，覆盖城乡的孤儿救助长效机制。

*慈善事业蓬勃发展。*随着改革开放和经济社会的发展，20世纪80年代中期广东开始接受外援，向社会公开募捐。90年代开始广泛开展“扶贫济困送温暖”捐助活动，并实现经常化、制度化，1994年至2007年，广东共募捐衣物9444.16件，捐款38889.9万元，有力支援了广西、贵州等省(区)民政事业的发展，并较好地完成了对口支援巫山县民政部门的援建任务。创新社会互助模式，大力推广建立“慈善超市”，全省建有“慈善超市”41所，为有需要的困难群众提供及时有效的帮助。慈善组织日益健全，至2007年，全省有67个市、县、区成立了慈善会，注册登记公益慈善类民间组织547个，其中非公募基金会25个。建立经常性社会捐赠站168个，捐助接收点2950个。各级慈善组织大力开展扶贫、济困、助学、赈灾、赠医施药等慈善活动，仅2003年—2007年，全省各级慈善组织投入救灾善款约13亿元，735万人次群众受益。在1994年、1998年重大水灾、2004年印度洋海啸、2008年冰冻雨雪灾害和四川汶川大地震时，广东省都开展了大型的救灾捐赠活动，分别接收救灾捐款和捐物折款3.1亿元、6.23亿元、7223万元、1.028亿元和44.37亿元。广泛开展社会自愿活动，全省有注册志愿者300多万人，20年来累计为社会提供超过4.6亿小时的志愿服务，受益人数达到5000万人次。

*福利彩票发行成绩显著。*广东从1987年12月开始发行社会福利彩票(奖券)，福利彩票发行规模连续多年实现快速增长，年销量从1988年的8854万元增加到2007年的57.2亿元。中国福利彩票发行20年，广东有15年销售总量名列全国第一。到2007年，广东共发行福利彩票348亿元，筹集社会福利公益金114亿多元，累计资助各类福利事业项目2万多个，福利彩票发行销售额、福利资金投放使用额和资助的福利项目数均居全国之首。在20年的发展历程中，中国第一张即开型福利彩票在广东诞生，第一张电脑福利彩票在广东首发，“刮刮乐”即开型福利彩票独立热线销售系统率先在广东省推出，第一个电脑福利彩票百万大奖在广东中出，第一个省、市二级福彩发行中心同时获得ISO9001质量认证，第一个建立电脑福利彩票异地灾难备份系统。经过20年的发展，广东省福利彩票拥有21个地级发行机构，7980多个投注站，83个“中福在线”销售厅，1.3万多名从业人员。

优抚安置政策落实，服务军队和国防建设成效明显

*双拥热潮经久不衰。*广东军民继承和发扬光荣传统，开放不忘国防，富裕更重拥军。20世纪80年代开展军警民共建两个文明活动，形式、内容不断创新，成效显著。1991年成立广东省双拥工作领导小组，广泛开展创建双拥模范城(县)活动，双拥

工作进入新阶段。1997年，省政府颁布实施《广东省拥军优属若干规定》，使双拥工作逐步走向制度化、规范化的发展轨道。1991年以来，全省先后有56个(次)市、县被命名为全国双拥模范城(县)，有375个(次)市、县被命名为全省双拥模范城(县)，涌现了全国爱国拥军模范姚慈贤、方庭旺、韩素云等爱国拥军群体和拥军优属模范个人林秋来等重大典型。全省有军民共建点6500多个，其中非公经济组织共建点1800多个。30年来，全省用于支持部队建设、补贴部队官兵生活的资金达60多亿元，并较好地解决了转业复退军人安置、随军家属就业、军人子女入学入托等重点难点问题。驻粤部队积极参加和支援地方各项建设，特别是在历次抗灾救灾中，驻粤部队官兵为保护人民群众生命财产安全和广东改革开放的成果作出了重大贡献。

*优抚工作有效开展。*改革开放以来，广东各地在坚持开展慰问、走访、座谈活动等传统做法的同时，着力制度创新，落实优抚安置政策，以适应新时期军队和国防建设的需要。先后多次开展优抚对象普查工作，范围不断扩大，人数不断增加，目前全省共有各类优抚对象230多万人，其中重点优抚对象29万多人。随着经济社会的发展，广东多次提高抚恤补助标准，并全面建立起抚恤补助标准自然增长机制，全省各级抚恤事业费从1978年的2159万元增加到2007年的8.85亿元，增长近41倍，较好地解决了优抚对象的生活难问题。1981年，广东在全国率先实行城乡义务兵家属和烈属普遍优待，优待金逐步由乡镇统筹发展为县统筹、单一向农民统筹发展为向全社会统筹，1996年起开始建立拥军优属保障金制度，2003年建立优待金财政保障机制，并基本实现了优待金社会化发放，保证了优待金及时、足额兑现。2007年，全省享受优待的义务兵家属和重点优抚对象共有10.1万户，兑现优待金4.04亿多元，义务兵家属户均优待金4400元，极大地激发了适龄青年参军人伍的热情。1992年广东率先对孤老烈属、孤老复员军人实行公费医疗，2002年将在乡二等乙级以上伤残军人的医疗问题纳入全省医疗保障体系，2007年将优抚对象全部纳入城镇医疗保险和新型农村合作医疗，并建立优抚对象医疗补助专项资金，初步建立起以城乡医保为依托、大病救助为重点、优惠补助为补充的优抚对象医疗保障体系框架。在全省广泛开展爱心献功臣活动和送医送药活动，全省共筹集资金2.3亿元，帮助20万人(次)优抚对象解决“三难”问题。加快优抚事业单位建设和改造，2007年底，全省光荣院有77所，床位3100张，收养优抚对象2336人；优抚医院13所，床位3000多张，收治优抚对象病员4200多人；登记在册的烈士纪念建筑物354处，列为国家级、省级、县级重点保护单位的分别有4处、31处、127处。

*安置工作不断创新。*改革开放以来，广东省退役士兵安置工作紧紧围绕党和国家的中心任务，适应市场经济体制建立和发展的要求，坚持与时俱进，不断开拓创新。1982年，广东省推广恩平县通过发放补助款贷款，补息贷款解决资金困难等方法，扶持农村复员退役士兵发展生产，勤劳致富的经验，大力培养和开发使用退役士兵两用人才，率先探索出农村退役士兵安置改革的新路子。针对市场经济条件下城镇退役士兵安置难问题，1995年，广东总结推广顺德经验，对城镇退役士兵安置实行政府安排工作与政府一次性发放就业补助金自谋职业相结合的办法，2003年全部改为领取一次性安置补助金自谋职业，建立了以领取一次性安置补助金自谋职业为核心，短期职业技能培训、推荐就业、优惠政策扶持为配套的安置新制度，成为全国城镇退役士兵安置改革的基本模式。在此基础上，2006年，广东再次改革退役士兵安置制度，率先对退役士兵实行城乡一体的免费职业技能培训促进就业，2006年冬季退役士兵有1.5万人报名参训，在全国探索出一条从根本上解决退役士兵安置就业难问题的新路子。军休干部安置政策落实到位，到2007年底，广东有军休服务管理机构89个，共接收安置军休人员11717人，圆满完成接收安置任务，有力地促进了军队现代化建设和广东和谐社会发展。

基层民主政治建设稳步推进，基层政权建设进入新阶段

1979年来，广东省农村基层行政管理体制和政权组织设置，通过5次大的调整，实现了党政分

开、政社分开。至2000年，广东省乡镇政权和基层群众性自治组织设置全部统一，与全国一致，农村为乡、镇政府指导下的村民委员会，城镇为街道办事处管理下的居民委员会（社区居委会）。

村民自治逐步落实。1998年，广东改革农村基层管理体制，撤消管理区办事处20318个，设立村委会20427个，并统一实行村民直选村委会成员及村民小组长，参选村民3102万人，参选率达96.4%。全省大部分地区采取“海选”的做法提名产生候选人，首开先河。在第二、三、四届村委会换届选举中，广东积极探索“二合一”选举方式，首创选举观察员制度，总结推广了德庆县依托农村党风廉政信息公开平台推行村务公开、云浮市“活力民主，阳光村务”工程、佛山市“引入第三方管理村级财务”等具有全国影响的制度创新典型经验。通过努力，民主选举稳步推进，民主决策明显规范，民主管理扎实有效，民主监督得到强化，人民群众的选举权、参与权、管理权、知情权、监督权依法得到保证。同时，加强村级组织基础设施建设，解决了5160个村委会办公场所困难问题，并对村集体经济年收入低于3万元的村委会给予补贴。适当调整村委会规模，全省村委会总数由原来的21382个减少到19555个。农村社区建设工作启动，迈出了坚实步伐。

社区建设迅速发展。20世纪80年代中期，广东开始兴起以“敬老、助残、便民”为重点的城市社区服务。1996年下发《关于加快发展广东省社区服务业的意见》，开展创建社区服务示范城区活动，总结了“四设施、六服务”的社区服务发展模式。20世纪90年代末，广东在珠三角大中城市进行深化城市基层管理体制改革试点，2001年全面铺开，科学调整划分社区，将居委会改成社区居委会，社区建设由此进入了面向社区全体居民，内容涵盖构建新型社区组织体系、拓展社区服务、加强社区管理、发展社区事业各个方面，以社区建设为中心、社区管理为重点，服务居民为宗旨、社区文明为目的的新阶段。积极推行“议行分设”的社区居委会运行机制，理顺政府与社区、社区与集体经济、社区与业主委员会的关系，建立属地化的居民自治，圆满完成了三届社区居委会换届选举工作。广东省财政投入2亿元帮助欠发达地区兴建社区办公用房，全省80%的社区办公用房面积达到80平方米以上，兴建了一大批社区公共服务设施。社区工作队伍进一步优化，到2007年底，全省社区专职工作人员约4.2万人，兼职人员约8000人，较好地落实了社区工作人员工资补贴和服务、活动经费问题。积极创新社区服务理念和服务方式，鼓励以项目管理和政府购买服务的方式举办社区公益性、福利性服务，并在全省铺开社区“一站式”服务，社区服务呈现出蓬勃发展态势。积极开展创建“六好”平安和谐社区活动，全省有1816个社区基本达到广东省“六好”平安和谐社区标准，促进了和谐广东建设。至2007年底，全省拥有社区服务中心710个，各类便民利民服务网点20391个，社区服务志愿者28万人。

社会事务管理全面加强，社会管理职能明显增强

现代社会组织制度基本形成。1987年，《广东省社会团体登记管理规定》颁布实施，在全国率先开展社团登记管理工作。20年来，广东坚持培育发展与监督管理并重，积极完善扶持政策，初步形成了以培育发展为基础、提升能力为核心、管理监督为手段、发挥作用为目的的社会组织建设格局。在全国率先出台行业协会条例，改革行业协会管理体制，促进社会组织民间化，与省编办等部门联手推动政府向社会中介组织转移职能，促进社会管理体制改革。实行分类培育引导社会组织发展，重点发展行业协会、商会、农村专业经济协会和公益慈善类社会组织；鼓励社会力量在教育、科技、文化、卫生、体育、社会福利等领域兴办民办非企业单位；着力扶持与人民群众生活密切相关的社区基层社会组织，社会组织得到有序发展。通过严把登记关、规范年检等途径强化对社会组织的日常管理，进一步完善政府监管和社会监督方式，确保社会组织在法律法规范围内自主开展活动。着力增强社会组织服务社会的功能，完善社会组织法人治理结构，指导社会组织健全以章程为核心的各项内部管理制度。深入开展“社会组织自律与诚信建设”活动，加大行政执法检查力度，依法查处

了社会组织违法违规行为和非法社会组织，有力维护了社会安定团结。到2007年底，全省登记注册的民间组织有22997个，其中社会团体10818个、民办非企业单位12027个、基金会152个，初步形成了门类齐全、层次不同、覆盖广泛的社会组织体系，成为促进经济社会发展的一支重要力量。

区划地名工作稳妥推进。改革开放以来，适应改革开放和城镇化发展要求，广东科学稳妥地进行了一系列行政区划调整。1983年，广东省改革地区管理体制，开始实行市领导县体制，到1988年，撤销了全部7个地区建制，全面实行市领导县体制，中央决定海南行政区从广东省划出，设立海南省。同时，大力推进城市化进程，1980年至1996年间，广东撤销了37个县，设立县级市。2000年以后，根据城市发展的需要，对部分市行政区划进行调整，撤销10个县级市2个县，设立12个市辖区。到2007年底，全省共设置21个地级市，23个县级市、41个县、3个自治县、54个市辖区。高度重视乡镇行政区划调整工作，先后两次改革基层政权体制，全省共设立建制镇1454个、建制乡483个。20世纪90年代后，开展了撤乡改镇工作，加快城镇化进程。2001年开始乡镇撤并工作，至2007年底，全省共撤并乡镇445个，占全省乡镇总数的28.02%，合理调整了乡镇布局，降低了行政成本。开展县（市、区）政府驻地镇改设街道办事处工作，全省有78个县（市、区）政府驻地镇改街道办事处。大力开展陆地地名、沿海海域地名普查，加强地名标志管理，全面启动地名公共服务工程。至2007年，全省有89个县（市）完成了县（市）城区的地名设标任务，城市设标工作推向乡镇，已设路牌、巷牌和门牌的乡镇分别为273个、309个和750个。有16个市建立了地名数据库，并以地名数据库为依托，建立起地名查询服务电话热线、地名网站、电子触摸屏等地名查询服务，地名导向服务能力大大提高。全面完成省、市、县、镇四级陆地行政区域界线勘定任务，共勘定省界4条2856公里，地级界线39条5706公里，县级界线179条8966公里，形成了一整套统一、规范、完整、详尽且具有法律效力的勘界成果档案。同时，建立了界线联合检查工作制度、界线管理责任制、区划变更后的勘界工作制度，广泛开展平安边界创建活动，妥善调处了边界地区纠纷争议。

殡葬改革取得明显成效。从20世纪90年代将每年4月设定为“殡葬改革宣传月”。在90年代初划定土葬区和火葬区的基础上，1998年将广东省划为火葬区，提出“三年三个飞跃”的目标，从省到市、县（市区）、乡（镇）政府，层层签定责任书，实行殡改目标责任制。1998年至2000年三年间，全省共清理“三道二区”坟墓43.8万穴，全省火化率由23.9%上升为80.2%，殡葬工作一举跃居全国前列。2004年来，广东调整殡葬管理“十五”规划，设置土葬改革区，使殡葬改革政策更切合实际，更具有人性化。各地加大投入，完善殡葬设施建设，夯实殡葬事业发展基础，全省建成殡仪馆90家，年均遗体火化量达40多万具，火化率保持在95%以上。大力推动骨灰处理多样化、生态化，积极倡导鲜花拜祭、网上祭奠等文明祭奠方式。全省建成经营性公墓87家，镇、村公益性骨灰楼（堂）810座，公益性公墓523座（其中已建成公益性生态墓地178座），较好地满足了群众的办丧需要。在全省设立23908名村级殡葬管理信息联络员，在及时掌握农村殡葬信息、宣传殡葬改革政策、协助丧属依法办丧方面发挥了重要作用。加强殡葬行业行风建设，强化内部管理，广泛开展殡仪服务优质年活动，进一步树立了广东殡葬行业的良好形象。

此外，广东省婚姻登记管理和服务水平较高，结婚登记率、登记合格率稳步上升，30年来共办理结婚登记15999667对，离婚登记463122对。民政信息化建设有重大突破，民政业务统一软件普遍启用，在全国率先实现民政业务软件的广覆盖。民政法规建设有新成果，民政工作依法行政水平明显提高。民政事业费投入进一步加大，从1978年的5435万元增长到2007年的72亿元。民政自身建设进一步加强，领导班子坚强有力、民政队伍整体素质提高、民政基本设施建设进一步完善。

30年来民政工作的基本经验和体会

回望30年广东民政工作改革开放的历程，总结30年广东民政事业的光辉成就，我们的经验和

体会是：

围绕中心，服务大局，是做好民政工作的关键所在。改革开放30年来，广东民政工作始终坚持与党委、政府的中心工作紧密联系在一起，服从和服务于大局。改革开放初期，广东民政工作重在为优抚对象平反、使救灾与扶贫相结合、加强基层政权建设等，适应党和政府工作重心的转移；在出现政治风波、整顿经济秩序时期，民政部门不失时机地提出加强基层政权建设，加强社会保障工作，加强社会行政管理，加强民政部门自身建设，充分发挥民政工作社会稳定机制作用；在进入全面建设小康社会的新阶段，广东民政部门鲜明地提出当好“四种人”，立足解决民生、落实民权、维护民利，大力推动“十项民心工程”的实施，深入推进“六好”平安和谐社区建设，促进社会组织有序发展，在构建和谐社会中发挥重要基础性作用。30年来，民政工作的重心虽几经转移，但始终围绕着党和国家的发展全局来谋划，自觉融入广东改革开放的重大战略中去思考，主动放到社会主义现代化建设的总体布局中去落实，积极主动地寻找民政工作与党委、政府全局工作的结合点、切入点，准确把握民政工作的职能定位，服务大局，融入大局，抓住机遇，奋发有为，不断开拓新的工作领域，得到了各级党委、政府的高度重视和支持，得到了有关部门的密切配合，使得民政工作的舞台越来越宽广，作用越来越明显，地位越来越重要。

务实为民，突出惠民，是做好民政工作的根本所在。民政工作虽然业务多元，但其本质集中到一点就是为民。抓住“为民”，就抓住了民政工作的灵魂。30年来，面对不断变化发展的形势和人民群众日益增长的各种需要，广东民政工作始终坚持把“为民”作为民政工作的出发点和落脚点，将“为民”的理念作为引领各项民政工作的基本原则，不断丰富民政工作的内容和形式，让人民群众得到实惠和利益。从“上为中央分忧，下为百姓解愁”，到“以民为本、为民解困、为民服务”；从当好群众的“热心人、贴心人、代言人、维护人”，到“为民、务实、效率、廉洁”，广东各级民政部门始终坚持把群众利益放在首位，重点谋划，优先安排。正是因为我们建立健全城乡社会救助体系，切实保障困难群体的基本生活；建立和完善抚恤补助标准自然增长机制，深入开展爱心献功臣行动，切实保障优抚对象的基本生活权益；大力推进社会福利社会化，实施“千间敬老福星工程”，努力提高社会福利水平；推广“二合一”“三合一”村委会选举方式和选举观察员制度，推进村务公开民主管理，保障人民群众依法享有民主政治权利等，使更广大的人民群众享受到了改革发展的成果，得到了人民群众的广泛赞誉，民政工作也因此获得了不竭的发展动力。

政府主导，凝聚合力，是做好民政工作的重要保证。民政工作涵盖社会管理和公共服务的诸多领域，是政府工作的重要组成部分，各级党委、政府的重视支持是做好民政工作的根本保证。多年来，广东各级党委、政府高度重视民政工作，将民政工作纳入经济社会发展总体规划，不断加大对民政事业的投入，加快民政工作的立法进程。省委、省政府多次召开专题会议研究低保、救灾、区划、村委会换届选举、社区建设等工作，党政主要领导亲自参加民政会议，对有关工作作出重要指示，协调有关部门支持民政工作。在抗洪救灾的一线，在慈善捐赠的现场，在村委会选举的基层，到处都有各级党政领导的身影。各级民政部门主动协调相关部门积极配合，并充分发挥民政工作群众性、社会性强的特点，广泛吸纳社会资源，引导、凝聚和整合全社会的力量参与到社区建设、社会福利、社会慈善等民政事业中来，拓宽了民政事业经费来源渠道，壮大了民政工作力量，基本形成了政府领导、民政主管、社会参与的民政工作运行机制。实践证明，只有在党委的统一领导下，强化政府对民政工作的主体责任和主导作用，坚持以公共财政为主渠道的民政资金投入机制，民政事业发展才有基本的保障；只有组织、动员和引导社会力量广泛参与，聚集和整合各种社会资源，把民政事业办成全社会共建、共享的事业，才能推动民政事业更好更快地发展。

大胆实践，勇于创新，是做好民政工作的动力源泉。改革创新是民政事业发展的动力，真抓实干才能出实绩、显实效。注重实践，大胆创新是广东民政工作30年充满生机和活力的成功经验。多年

来，广东各级民政部门始终坚持积极创新，真抓实干，在实践中研究新情况，解决新问题，创造出了许多新鲜经验。如在全国率先出台了行业协会条例，改革行业协会管理体制，推进行业协会“五自三无”，基本实现政会分开和民间化；推广先安置后入伍、发放一次性经济补助金自谋职业、探索城乡退役士兵免费职业技能培训促进就业等形式，不断探索退役士兵安置改革新路子，使这项工作一直保持全国领先位置；不断规范完善低保工作机制，创新了财政按比例支付体制，并率先实行低保金社会化发放，促进了低保制度的落实；坚持探索社会福利社会办的路子，创新了家庭寄养、扶持民办福利机构发展等方式；大力推广“海选”“二合一”“三合一”的村委会选举方式和选举观察员制度，不断创新村务公开民主管理方式，有效促进了基层民主政治建设，等等。只有紧跟不断发展变化的新形势，大胆实践，勇于探索，用改革的办法消除制约民政事业发展的深层次矛盾和体制性障碍，把创新机制、创新模式、创新举措、创新载体作为推进民政工作的有效途径，民政工作才能紧跟时代前进步伐，开辟出更广阔的天地。

依法行政，规范管理，是做好民政工作的根本手段。依法行政是履行民政职责的基本准则，制度建设是做好民政工作的保障。30年来，广东民政的法制建设发展迅速，出台了一系列民政政策法规，涉及民政工作的方方面面，各项民政业务的规章制度不断建立健全，基本实现了民政工作有法可依，有章可循，为民政依法行政提供了法律依据。各级民政系统广泛开展法制宣传和普法教育，提高民政干部的法律知识水平，增强依法行政意识，并使民政对象和广大人民群众知法守法，支持依法行政。大力推行政务公开，建立健全民政执法责任制和民政执法过错追究制度，加大行政执法监督力度，改革行政审批制度，努力建设建立在法定权责基础上的责任民政，建立在职能转变到位基础上的服务民政，建立在依法行政基础上的阳光民政，建立在依法解决好人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题上的效能民政，建立在惩防并举体系基础上的清廉民政，极大地促进了民政依法行政工作，提高了民政干部队伍的整体素质和规范化管理水平。实践证明，只有坚持依法行政，树立法律权威，严格履行法律赋予的民政职责，才能建立良好的民政工作运行机制，规范民政行政行为，提高民政行政效能，使民政工作适应建设法治政府的要求。

带好队伍，抓好行风，是做好民政工作的基础保障。民政面向基层、面对群众，民政干部队伍的素质和作风直接影响民政工作的成效，影响党和政府在人民群众心中的形象。长期以来，广东民政部门始终把带好队伍、抓好行风建设放在重要位置，坚持“对内提高素质，对外树立形象”，以思想作风教育为主线，以强化素质和能力建设为核心，以领导班子建设为重点，以行风建设为突破口，坚持用科学发展观武装干部，在重视做好各级民政干部培训工作的同时，通过开展“三讲”“三个代表”教育活动、行风建设年活动、保持共产党员先进性教育活动、“三服务一促进”“三创建三促进”活动、排头兵主题实践活动，以及继续解放思想学习讨论活动，有效提高了广大民政干部的素质，增强了凝聚力、战斗力。特别是在民政行风建设方面，围绕“以民为本，干净干事，文明执法，规范管理，优质服务”的总要求，坚持上下联动，齐抓共管，从群众关心的热点难点问题入手，抓督查整改、抓行业规范体系的构建、抓行风评议长效机制的建立完善，真正做到“民有所呼，我有所应；民有所需，我有所为；民有所难，我有所助”，树立了民政部门的良好形象。实践证明，只有建立一支高素质的民政干部队伍，切实抓民政行风建设，才能保持与人民群众的血肉联系，才能真正实践和体现民政为民的宗旨。

目 录

序
总 论

第1篇
灾害与救济

第1章 灾害概述 …… (3)
灾害概况 …… (3)
灾害发生的特点 …… (6)
第2章 灾害管理与灾害救助 …… (7)
灾害应急管理体制的建立 …… (7)
灾害救助的概况 …… (9)
灾害救助的成效、作用及影响 …… (10)
重大灾害救助个案 …… (12)
第3章 防灾减灾 …… (14)
防灾减灾概况 …… (14)
防灾减灾的途径、成效和作用 …… (14)
第4章 1998年抗洪救灾 …… (15)
省委、省政府紧急部署救援工作 …… (16)
两次通宵达旦的紧急大行动 …… (16)
第5章 支援四川地震灾区抗震救灾 …… (17)
广东全力以赴支援四川抗震救灾 …… (17)
广东民政系统支援汶川灾区 …… (19)
第6章 抗击冰雪灾害 …… (22)
总体情况 …… (22)

主要做法 …… (22)
几点体会 …… (24)

第2篇 城乡社会救助

第7章 **城乡居(村)民最低生活保障** …… **(29)**

城乡居(村)民最低生活保障概述 …… (29)
推进城乡居(村)民最低生活保障的途径、措施及制度创新 …… (30)
城乡居(村)民最低生活保障的作用和影响 …… (34)

第8章 **农村五保供养工作** …… **(35)**

农村五保供养工作概述 …… (36)
推进落实五保供养工作的措施 …… (37)
农村五保供养政策的社会影响 …… (41)

第9章 **城乡医疗救助** …… **(42)**

城乡医疗救助概述 …… (42)
推进城乡医疗救助的途径、措施及制度创新 …… (42)
城乡医疗救助工作的成绩 …… (44)

第3篇 基层民主政治建设

第10章 **村民自治** …… **(49)**

村民自治的概况 …… (49)
推进村民自治工作的途径、措施及制度创新 …… (49)
村民自治工作的主要成效、作用和影响 …… (53)
农村社区建设 …… (54)

第11章 **城市社区建设** …… **(55)**

城市社区建设概况 …… (55)
城市社区建设的途径、措施及制度创新 …… (57)
城市社区建设的成效、作用及影响 …… (60)

第4篇 社会组织管理

第12章 **社团管理** …… **(65)**

社团组织的概况 …… (65)
社团管理的重大举措和创新 …… (66)
社团组织在社会经济发展中的作用及影响 …… (70)

第13章 **基金会管理** …… **(71)**

基金会概况 …… (71)
基金会管理的重大举措和创新 …… (71)
基金会在社会经济发展中的作用及影响 …… (74)

第14章 **民办非企业单位管理** …… **(75)**

民办非企业单位概况 …… (75)
民办非企业单位管理的重大举措和创新 …… (75)
民办非企业单位在社会经济发展中的作用及影响 …… (79)

第 5 篇
拥军优抚安置

第15章 **双拥工作** …… **(85)**

双拥工作的发展概况 …… (85)
双拥工作的举措 …… (85)
双拥工作的成就 …… (90)

第16章 **优待抚恤工作** …… **(92)**

优待抚恤工作的发展概况 …… (92)
优待抚恤工作的举措 …… (93)
优待抚恤工作的成就 …… (97)

第17章 **烈士褒扬工作和优抚事业单位管理** …… **(98)**

烈士褒扬工作和优抚事业单位的发展概况 …… (98)
烈士褒扬和优抚事业单位工作的举措 …… (98)
烈士褒扬和优抚事业单位建设工作的成就 …… (103)

第18章 **退役士兵安置工作** …… **(106)**

退役士兵安置工作的概况 …… (106)
退役士兵安置工作的举措 …… (106)
退役士兵安置工作的创新 …… (108)

第19章 **军休工作** …… **(110)**

军休工作的发展概况 …… (110)
军休工作的举措 …… (111)
军休工作的成就 …… (114)

第 6 篇
社会福利

第20章 **老年人社会福利事业** …… **(117)**

老年人社会福利事业的概况 …… (117)
老年人社会福利事业的举措和创新 …… (119)
老年人社会福利事业的成效、作用和影响 …… (121)
老年人优待工作 …… (122)

第21章 **残疾人社会福利事业** …… **(129)**

社会福利企业发展概况 …… (129)
残疾人社会福利事业的举措和成效 …… (131)

第22章 **孤残儿童福利事业** …… **(132)**

孤残儿童福利事业的概况 …… (133)
孤残儿童福利事业的举措和创新 …… (134)
孤残儿童福利事业的成效、作用和影响 …… (137)

第23章 **慈善事业** …… **(138)**

慈善事业的概述 …… (138)
慈善事业发展历程 …… (139)
广东慈善事业的成效、作用及影响 …… (142)

第24章 **经常性社会捐助** …… **(144)**

经常性社会捐助的概况 …… (144)
经常性社会捐助的发展历程:政府推动和社会参与 …… (145)
开展经常性社会捐助活动的举措 …… (146)
经常性社会捐助的成效、作用及影响 …… (149)

第25章 **福利彩票发行事业** …… **(149)**

广东福利彩票概况 …… (149)
广东省福利彩票发行的历程 …… (150)
广东福利彩票发行的举措 …… (153)
广东福利彩票为社会所作的贡献 …… (154)

第7篇
社会事务

第26章 **婚姻管理** …… **(161)**

婚姻管理概况 …… (161)
婚姻登记管理的举措和创新 …… (163)
婚姻登记管理的成效、作用和影响 …… (165)

第27章 **殡葬管理** …… **(168)**

殡葬管理的概况 …… (168)
殡葬管理的举措和创新 …… (170)
殡葬管理的成效、作用和影响 …… (173)

第28章 **流浪乞讨人员救助** …… **(175)**

流浪乞讨人员救助的概述 …… (175)
流浪乞讨人员救助工作的举措 …… (175)
流浪乞讨人员救助工作的社会作用和影响 …… (180)

第29章 **儿童收养** …… **(181)**

儿童收养的概况 …… (181)

儿童收养的举措和创新 …… (182)
儿童收养的成效、作用和影响 …… (184)

第8篇 行政区划与地名管理

第30章 **行政区划管理** …… **(189)**
行政区划管理概况 …… (189)
积极稳妥地调整行政区划,适应经济社会发展要求 …… (189)
加强理论研究,为行政区划管理工作提供理论基础 …… (191)
第31章 **地名管理** …… **(192)**
地名管理的概况 …… (192)
地名管理的主要措施 …… (193)
地名管理的重要作用 …… (196)
第32章 **勘界工作** …… **(196)**
勘界工作的发展概况 …… (197)
勘界工作的举措 …… (198)
勘界的成果及作用 …… (199)
第33章 **行政区域界线管理** …… **(201)**
行政区域界线管理的发展概况 …… (201)
行政区域界线管理的举措 …… (202)
行政区域界线管理的成效及作用 …… (204)

第9篇 社会工作

第34章 **社会工作人才队伍建设** …… **(207)**
社会工作概况 …… (207)
推进社会工作的举措 …… (209)
社会工作的成效及作用 …… (211)

第10篇 民政政务公开和行风建设

第35章 **民政政务公开** …… **(215)**
民政政务公开的概况 …… (215)
民政政务公开的举措 …… (216)
民政政务公开的成效 …… (219)
第36章 **民政行风建设** …… **(220)**
民政行风建设概况 …… (220)
民政行风建设的举措 …… (222)
民政行风建设的成效 …… (224)

第11篇 民政信息化建设

第37章 **民政信息化建设** …… **(229)**

民政信息化建设发展概况 …… (229)
民政信息化的举措 …… (235)
民政信息化的成效 …… (236)

第12篇 政策法规建设

第38章 **民政法制建设** …… **(239)**

民政法制建设概况 …… (239)
民政法制建设的举措 …… (239)
民政法制建设的成效 …… (242)

后 记

第1篇

灾害与救济

改革开放以来，广东省自然灾害频繁发生，对人民生产和生活造成了严重影响。在多年的救灾救济工作中，广东省救灾工作逐步从以荒情救助和重建家园为主转为了防灾减灾、应急救助、重建家园、荒情救助和救灾捐赠等全方面发展，救灾工作的指导思想、工作体制、救灾范围和要求有了根本性的转变，为构建和谐社会发挥了积极作用



抗击冰雪灾害。

第1章 灾害概述

广东省地理环境和气候条件复杂，洪涝、台风、干旱、风雹、雷电、高温、地质灾害等每年都有发生。面对每次灾害，在党中央、国务院亲切关怀下，在民政部的正确指导和有力帮助下，广东省各级民政部门按照省委、省政府的部署和要求，不畏困难，不辱使命，确保受灾群众有饭吃、有水喝、有衣穿、有地方住、有病得到及时医治。在多年的救灾救济工作中，广东省救灾工作逐步从以荒情救助和重建家园为主转为了防灾减灾、应急救助、重建家园、荒情救助和救灾捐赠等全方面发展，救灾工作的指导思想、工作体制、救灾范围和要求有了根本性的转变，为构建和谐社会发挥了积极作用。

灾害概况

广东省是自然灾害多发区。每年春夏的强对流天气以及前汛期暴雨洪涝灾害和7月至9月后汛期的台风灾害，是最常见的灾害，低温冷害、干旱、生物灾害等也常有发生。在频繁的自然灾害中，台风灾害尤为突出。广东是台风登陆我国东南沿海最多的省，台风不但频繁，且强度大。如：8007号强台风在徐闻县登陆，最大风力12级，台风暴雨持续3—4个小时，雷州半岛及湛江市沿海海潮水位比平时高出2.3米，湛江海堤全面漫顶崩溃。5万吨“大连号”轮和2万吨级货轮被风浪推上浅滩搁浅。湛江、佛山、肇庆、广州均受灾。1993年9月14日至26日，在12天内，广东省连续遭受9315、9316、9318号3次强台风袭击，分别在惠来县、斗门县、台山市登陆，因灾受伤1613人，倒塌民房7.27万间，受灾农作物86.2万公顷。9509号台风，在汕尾登陆时中心附近最大风速达59.7米/秒；9615号台风，在粤西吴川登陆时中心附近最大风速达61米/秒。9713号台风，在雷州市东部沿海地区登陆，中心附近最大风力12级。2001年，在广东登陆的台风或强热带风暴有“榴莲”“尤特”“玉兔”“菲特”“百合”等5个，其中强度最强、损失最大的是正面袭击湛江市和粤西等地的“榴莲”台风，登陆时中心风力12级，风速35米/秒，阵风最大风速达46米/秒。台风是自然灾害的“首恶”，约占每年自然灾害总损失的50%—60%以上，严重的单个台风造成100亿元以上的直接经济损失。如9615号台风，损失达175亿元。暴雨洪水灾害同样严重。如，1994年6月，珠江流域遭受近百年一遇的特大暴雨洪水袭击，过程总雨量大于200毫米的雨区面积超过15万平方公里，大于500毫米的达5万平方公里，最大雨量1000毫米以上。1997年5月8日清远市源潭镇实测最大24小时降雨939.3毫米，突破全省最高记录。

此外，每年11月下旬至翌年3月有多次程度不等的低温冷害天气。如1996年春节期间寒潮，广东省淡水养殖受灾面积240万亩，冻死成鱼17.5万吨和过冬鱼种鱼苗4亿尾。直接经济损失14.8亿元。干旱，每年不同程度发生，有些年份部分地区特别严重。如，1997年10月至1998年4月，粤西的湛江、茂名、云浮等市降雨明显偏少，雷州半岛未下过一场透雨，给春耕生产带来严重影响。生物灾害对广东水产影响也很大，如：1997年11月至1998年3月发生于粤东和珠江口的赤潮，共死鱼虾6298吨，经济损失1.2亿元。广东省地处东南沿海地震带，历史上多次发生强烈破坏性地震，但近20年未曾发生大的地震灾害。

据全国重大自然灾害调查统计，在44种主要自然灾害中，广东省占有40种，尤以台风、暴雨、洪涝、暴潮和干旱等灾害发生较为频繁，且具有发生频率高、受灾范围广、时间长、成灾强度大等特点，因灾经济损失比较严重。1979年—2008年，平均每年因灾经济损失100亿元以上，平均每年受灾人口2000多万人(次)，平均每年紧急转移安置灾民50万人(次)，其中缺乏自救能力需要救济的困难灾民近300万人(次)。

台风灾害

广东省地处东南沿海，世界最大台风源的影响首当其冲。登陆广东省的台风数量多，强度大。



洪涝灾害。

平均每年登陆广东省的台风有3.54个，占全国登陆数的37%，多的年份高达7个。90%以上发生在6月—10月，风力10级以上的强热带风暴占58.9%，广东省沿海的重大台风灾害一般都是在一两天内形成，甚至在几小时内发生，破坏性极大。台风平均每年给广东省造成约80亿元的直接经济损失。

暴雨洪涝灾害

受北高南低地势、西风带和热带气旋的影响，广东省的暴雨强度大，季节长。1985年8月25日增城金坑水库最大10分钟暴雨量84.8毫米，是迄今为止我国（除台湾省）实测暴雨强度的最高记录；1979年6月11日粤东沿海东溪口站最大60分钟暴雨量245.1毫米，位居目前我国（除台湾省）实测记录的第二位；全省24小时雨量超过700毫米的特大暴雨多达13场。暴雨主要出现在前汛期（4月—6月）和后汛期（7月—10月）。暴雨引起山洪暴发、江河猛涨、田地淹浸、房屋倒塌、交通瘫痪以及崩塌、滑坡、泥石流等地质灾害，平均每年给广东省造成的直接经济损失约35亿元。如，1994年6月8日—17日，西、北江流域连降暴雨，洪水猛涨，西、北江同时并发50年一遇的特大洪水，造成102亿元的直接经济损失。

低温冷冻灾害

冬春季受冷空气的影响，广东省常会出现寒潮、春季低温阴雨、秋季寒露风等低温冷害，对农作物、果树、花卉、蔬菜、水产养殖等造成毁灭性打击。春季低温阴雨平均每年出现1—3次，常造成早稻大面积烂秧死苗；秋季寒露风年均出现2—3次，严重影响晚稻的抽穗开花和灌浆结实；粤中、粤北地区，十年有八年出现寒潮。20世纪90年代的四次寒害，给广东省果树、水产养殖等造成的直接经济损失超过213亿元。2008年1月，广东省部分地区遭受了80年一遇的低温雨雪冰冻灾害，给广大群众的生产生活造成了严重影响。据统计，全省受灾人口744万人，紧急转移安置人口23.2万人，因灾伤病人口1.9万人，损坏房屋8616间，倒塌房屋15961间，其中居民住房14501间、6013户，其中全倒户3785户，因灾死亡大牲畜11.26万头（只），农作物受灾面积44.2万公顷，直接经济损失104.9亿元。

干旱灾害

广东省虽然年降水比较充沛，但时间、空间分布极不均匀，年际之间变化大，因此区域性、季节性干旱十分突出，粤西南的春旱十年六遇，年均春旱天数19—26天，最长冬春连旱天数192天。粤北的秋旱十年五遇，年均秋旱天数25天，最长秋旱天数达76天。全省每年受旱面积一般在十几万至几十万公顷，20世纪80年代以来，受灾面积超过80万公顷的大旱就有11年。特别是从2001年以来，全省遭遇了罕见的连年干旱，直接农业经济损失30多亿元。

冰雹和龙卷风灾害

受暖湿气流、海陆交互、地形等的影响，广东省经常出现冰雹和龙卷风等强对流天气。年平均降雹9.4次，76%集中于3月—4月份；龙卷风年平均出现3次以上，多出现在6月—8月份。冰雹和龙卷风突发性强，破坏性大，平均每年造成的直接经济损失超过1.5亿元以上。1992年4月上旬，茂名市出现罕见的冰雹，降雹时间长达40分钟，受灾人口近300万人，受损房屋40多万间，受灾农作物5.8万多公顷，全市直接经济损失3.79亿元。2003年4月20日，一场罕见的龙卷风袭击雷州市调风镇，造成793间房屋被毁，29人受伤，一批香蕉、甘蔗、菠萝等农作物和通信、供电设施严重受损，直接经济损失达2836万元。

雷电灾害

广东省是雷电活动高发区，全省平均每年雷电日约70天，主要集中在4月—9月，尤以8月份最多。雷电电压高、电流强、能量释放时间短，危害性极大，不仅威胁人类的生命安全，而且可造成供电系统停电、森林火灾、建筑物毁坏、油库爆炸起火、通信系统瘫痪以及电子设备损坏等。雷电灾害平均每年给广东省造成的直接经济损失高达1亿元以上。2004年广东省发生雷电灾害2179宗，死亡人数100人，伤114人，造成直接经济损失1.8亿元，间接经济损失1.5亿元。

地震灾害

广东省位于东南沿海地震带较活跃地段，是华南地区地震相对多发的省份。近10多年来，先后发生5次地震灾害：1994年，台湾海峡7.3级地震，广东省死亡3人，伤600多人；1994年，北部湾6.1级地震；1995年，北部湾6.2级地震，广东省死亡1人，伤600多人；1997年，三水4.4级地震，造成直接经济损失7500万元；2004年，阳江4.9级地震，造成经济损失2300万元。

地质灾害

广东省地质构造复杂，山地面积比例大，降雨量大且空间分布不均匀，崩塌、滑坡、泥石流和地面塌陷等突发性灾害时有发生，是东南沿海地质灾害最严重的省份之一。如："十五"期间，地质灾害每年约占重大自然灾害损失的8%—12%，造成重大人员伤亡。据不完全统计，"十五"期间广东省共发生较大地质灾害217宗，受伤597人，直接经济损失17.43亿元。



低温冷冻灾害。

农业生物灾害

广东省常发的农业生物灾害有300多种，一些次要病虫发生和危害明显上升；草害发生种类多、面积大，鼠害为害猖獗，蝗虫对农作物构成严重威胁，黄龙病、橘小实蝇、香蕉烂根病、香蕉黄叶病等疫情也较常见，且尚未得到根治。

灾害发生的特点

发生频率高、强度大

资料显示，洪涝灾害的范围与暴雨时空尺度相关，广东省雨区大致可分为3个高值区，分布在粤东、粤西沿海和东北江中下游，年最大24小时点雨量均值的高值中心最高为300毫米，沿海一般在220—240毫米，东北江中下游最高为200毫米。全省范围为90—300毫米，表明正常年份全省都会出现大暴雨至特大暴雨。

广东沿海处于台风登陆的主要路径上，平均每年登陆广东的台风居全国首位。且登陆时强度大，如：9509号台风在汕尾登陆时中心附近最大风速达59.7米/秒；9615号台风在粤西吴川登陆时中心附近最大风速达61米/秒；8007号台风使粤西南渡站暴潮增水5.9米，是全国最高记录，居世界第三位。

1979年以来，广东省每年受旱面积一般在十几万至几十万公顷，受旱面积在100万公顷的年份有6年。如：1991年是广东省建国以来干旱最严重的一年，从1990年秋至1991年6月，全省性受旱10个月以上，全省受旱面积达223.81万公顷。

广东省地处东南沿海地震带较为活跃地段，是华南地震相对多发的省份。

农作物病虫种类多，发生面积大，为害、损失严重。据统计，2003年全省农作物病虫草鼠螺害发生面积20923.19万亩次、蔬菜病虫发生面积3586.55万亩次、柑橘病虫发生面积972.51万亩次、田鼠发生面积1465.17万亩次、草害发生面积3735.91万亩次、植物种子产地检疫面积10402亩。2003年水稻、蔬菜、柑橘等大宗农作物生物灾害虽经防治后，仍损失分别达15.73万吨、16.98万吨、1.67万吨。

灾季长、灾种多

广东省的汛期一般为每年的4月—10月，长达7个月，但有的年份，3月份甚至更早就可以发生较大洪水。后汛期的8月—10月，往往由于台风影响，发生当年最大的超均值洪峰。

登陆广东的台风，多发生在6月—10月，占全年93%，7月—9月为其盛期，占全年72%，台风登陆最早为5月，最迟为12月。

渐进性的干旱灾害，一年四季均可发生，主要发生在每年11月至次年6月。旱年出现具有连续性，重春旱往往与上一年的冬旱，甚至秋冬连旱相连接，严重时延续到次年的春夏。其中尤以春旱旱情最为严重。

灾种多。全年各月都有灾害发生。1月—3月有寒潮、低温阴雨等冷害。4月—9月为暴雨、洪水、台风季节。9月下旬开始冷空气南下形成寒露风、寒潮等低温天气。2月—5月常有强对流天气，时有龙卷风、冰雹、雷雨大风袭击。此外，还有地震灾害、地质灾害、海洋灾害、生物灾害等，几乎无灾不有。

群发性显著

通常一年内水、旱、风灾害交替肆虐，多灾并发，有时洪涝和干旱都很突出，或出现规模不同的此旱彼涝，或干旱之后再并发台风暴雨和风暴潮。

突发性强

台风、风暴潮灾害突发性强。往往在几小时内就酿成巨大灾害。广东沿海的重大台风灾害一般都是在一两天内形成，甚至在几小时内发生。在广东省沿海，尤其是近海突然加强、迅速登陆的台风，这类台风范围虽小，但强度大、发展猛、移动快、破坏性大，很难预防。

地震是一种突发性强、破坏性大的严重自然灾害。广东省陆地面积的70%位于地震基本烈度Ⅴ—Ⅵ度，25%位于地震基本烈度Ⅶ度，担杆列岛、粤东部分地区地震基本烈度为Ⅷ度；闽粤赣交

界地区、珠江三角洲地区和粤桂琼交界地区又是全国地震重点监视防御区。研究分析表明:广东省及其附近海域每隔100年—300年会发生一次7级左右地震、10年—15年会发生一次6级左右地震、5年—7年会发生一次5级左右地震。根据专家的强震活动轮回特征判断，我国大陆主要地震带可能已进入一个新的地震活跃时段，广东省的地震活动亦会进入相对活跃期。

突发性地质灾害主要有崩塌、滑坡、泥石流、地面塌陷、地面沉降、地裂缝等,占全省发灾总数的80%左右。主要分布在粤北、粤东和粤西低山丘陵区,约占全省陆地面积的60.2%。粤北是中低山崩滑流、地面塌陷为主的地质灾害区,粤东是低山丘陵水土流失、水库诱发地震、煤矿突水为主的地质灾害区,粤西是低山丘陵崩塌、滑坡、地面塌陷、泥石流为主的地质灾害区，沿海平原是台地风暴潮、地震、水土流失为主的地质灾害区。

第2章 灾害管理与灾害救助

灾害应急管理体制的建立

改革开放以来,广东省自然灾害频繁发生,对人民生产和生活造成了严重影响。抗灾救灾工作反映出广东省突发性灾害应急管理体制和救助体系存在诸多问题。为构建和谐社会,实现可持续发展，广东省不断建立健全突发性灾害应急管理体制和救助体系，建立专门的突发性灾害应急管理机构;制定自然灾害救济工作规定,特大自然灾害救灾应急预案和应对自然灾害操作规程；提高突发性灾害的社会应对和救助能力；建立全省性统一的灾害管理信息系统；落实有关应急管理体制和救助体系的具体举措。

建立救灾与扶贫相结合的救灾工作体制

1983年，为贯彻落实全国民政工作会议提出改革救灾经费管理使用办法的精神，广东省实行救灾与扶贫相结合的办法改革救灾工作。在保障灾民基本生活的同时,抽出部分救灾款,作为扶贫基金，实行有偿无息发放，大力开展扶贫工作。1983年—1987年,广东省办扶贫经济实体4831个,扶持贫困户301986户。1984年广东省民政厅发出《关于对连灾和贫困地区的贫困户进行重点扶持的意见》,决定每年从救灾经费中拨出一定数量的资金用于扶贫，并把重点放在连灾地区、贫瘠山区,对贫困县进行分期分批扶持。到1987年底,全省建立扶贫基金会602个，筹集基金4000万元,扶持贫困户55万多户。省民政厅与财政厅、省农行联合颁发了《关于改革自然灾害救济款发放使用办法的试行方案》,改变了过去自然灾害救济款只搞生活救济和无偿发放的办法。1987年广东省发放了3453万元,除帮助困难户度过春夏荒外,在保证灾民基本生活的前提下,发放了“有偿无息”救济款489万元,加上扶贫基金和其他贷款,共扶持了10万多户灾民生产自救。1986年,广东省各地发动农户参加财产保险，民政部门对交纳保险费有困难的贫困户给予补助。1987年确定化州、惠东、广宁为试点县,进行自办救灾社会保险试点。打破了传统的救灾工作观念和方法，体现了国家财政体制改革和农村经济体制改革的特点和要求，在一定历史条件下发挥了主要作用。

建立救灾工作分级管理,救济费分级负担管理体制

1994年第十次全国民政会议将自然灾害救济工作分级管理作为“建立与经济发展水平相适应的社会保障制度”的重要措施提出,推行自然灾害救济工作分级管理,救济费分级负担的体制改革。广东紧紧抓住自然灾害救济工作分级管理，救济费分级负担这一体制改革的核心问题，积极推动地方各级政府列支自然灾害救济费。

1998年5月,根据民政部办公厅《关于救灾体制改革试点工作的指导意见》,广东省采取点面结合的办法,在广州、深圳、汕头、中山、惠州、梅州等市开展试点,深化救灾体制改革工作。通过改革,划分了灾害等级。把灾害成因、受灾人口、倒塌损

坏房屋、农作物受灾面积、损失粮食、通信及供电损失、交通及卫生损坏情况、灾害影响程度、直接经济损失等作为划分灾害等级的主要要素，与省三防办共同制定了水灾、旱灾和台风灾害的等级划分标准，将灾害划分为特大灾害、大灾害、中等灾害和小灾害，规范了灾情统计工作。建立了评估机制。坚持普查与典型调查相结合，三防、民政、农业等部门相结合，形成三防牵头，民政、农业等多部门共同评估灾害等级的做法。明确了救灾责任。根据灾害等级，明确地方政府的救灾责任，即特大灾害由省组织协助救灾，大灾害和中等灾害由市为主组织救灾，小灾害由县(市、区)组织救灾。落实了救灾资金。广东省重点落实“地方自然灾害救济事业费”和“救灾粮差价补贴款”，各市、县(区)、乡镇均建立自然灾害救济事业费预算科目，编制好本级每年的救灾款预算，并随经济水平的提高逐年增加；当年救灾款预算有结余的，结转下一年度使用，或请示本级政府同意后用于帮助多灾贫困地区困难群众改造土坯房，提高防灾抗灾能力。1998年全省落实1.49亿元，2000年达1.59亿元，地方财政列支救灾款预算基本形成了制度。建立了救济档案。各级民政部门在核实灾情过程中，坚持做到认真、全面地核实灾情，特别对因灾死亡人员、粮食绝收户、倒房户、倒房间数、无家可归人口、缺粮人口，需救济人口等进行重点核查，然后按灾民自救能力分类排队，登记造册，建立档案，做到底数清楚，工作到户。2000年11月，民政部救灾救济司在广东召开了救灾体制改革试点工作会议，对广东省自然灾害救济体制改革的成绩给予肯定。

为推行分级管理、分级负担的新体制，广东省财政厅与广东省民政厅先后两次联合下发文件，要求各级财政编列自然灾害救济款预算。各级党委、政府和有关部门越来越重视自然灾害救济工作，逐年加大投入。省、市、县和珠江三角洲乡镇都编制了自然灾害救济费预算。但也有的地方存在编列预算数量少，或只列不支、列而少支的突出问题，并普遍认为编制预算缺乏量化标准和操作办法。为此，从1998年开始，尝试向各级提出按当地人口人均1元以上做自然灾害救济费预算(市级范围广、人口多的，为减轻负担，以人均0.5元预算)，并随经济水平提高逐年增加。这一要求虽然没有形成或出台正式文件，但各地积极争取政府和财政等有关部门的重视和支持，也取得了一定的效果。经过多年努力，广东各级财政列支自然灾害救济费一年一个台阶，从1994年2700万元起，至2001年已达1.5亿元以上，2008年达2亿元以上。分级管理，分级负担有力促进了自然灾害救济工作的发展，救济资金来源渠道增多，灾民生活救济水平有了提高，扭转了以往“救灾靠政府，下级靠上级”的依赖心理和被动局面，增强了地方政府的救灾责任，各级政府投入自然灾害救济的资金比例也逐步趋向合理，广东省救灾工作逐步走向制度化、规范化，建立起了救灾工作分级管理，救灾资金分级负担管理体制。

建立“五个一”，强化和规范灾害救济工作

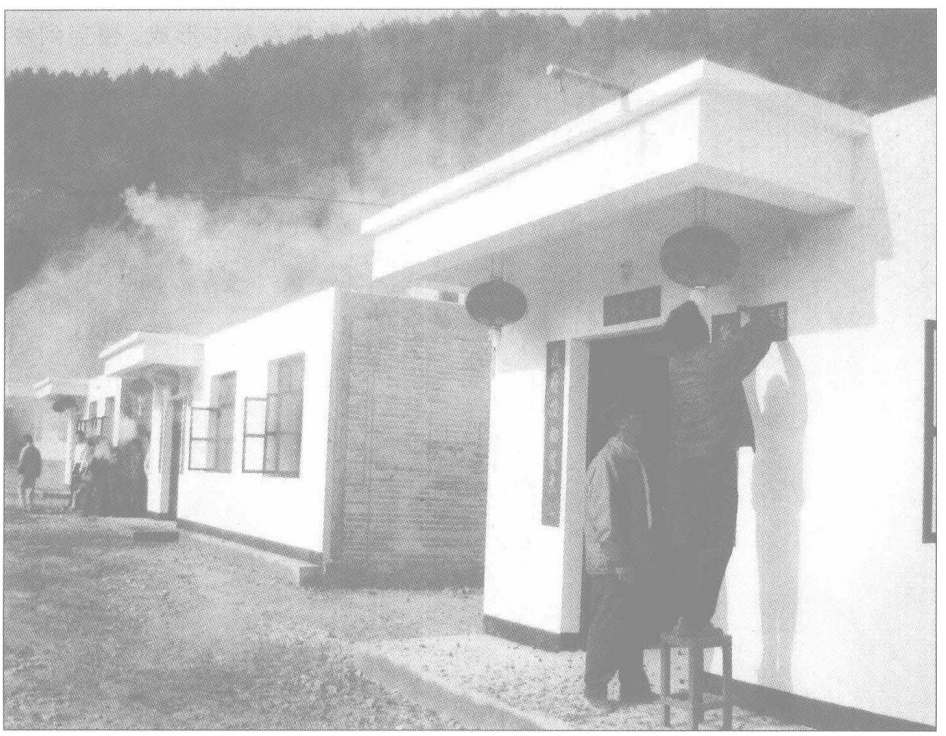
随着改革的不断深入，自然灾害救济工作遇到的问题也越来越突出。一是虽然明确了救灾分级管理、自然灾害救济款分级负担的办法，但由于尚未出台自然灾害救济法规，依法行政水平不高，救灾责任落实不到位；二是查灾、核灾、报灾工作不同程度存在人为因素，有的有灾不报或报不及时，有的少灾多报，夸大灾情，影响了上级领导科学决策；三是自然灾害救济款预算缺乏科学测算依据，由于分级负责制落实不到位，不少地方或多或少存在着“等、靠、要”的依赖思想，造成自然灾害救济款预算可做可不做，可多可少，缺乏稳定及自然增长的财政预算机制；四是自然灾害救济对象、救济标准、救济水平缺乏规范，随意性大，有的甚至“看菜吃饭”，有多少钱就办多少事，未能及时有效地保障困难灾民的基本生活。为了克服灾害救济工作中存在的问题，强化灾害救济责任，规范灾害救济工作，做到依法救济，切实有效保障困难灾民生活，同时为解决依法行政、灾害等级划分、救济标准和水平不规范等难点问题，广东省民政厅在推行自然灾害救济工作分级管理体制改革过程中，通过深入调研，并在中山、惠州、梅州开展试点工作，探索自然灾害救济工作改革的难点问题，



(镇)的救灾信息网络平台,建立了高速快捷的信息管理体系,及时准确的预警预报和精确全面的灾情核查体系,实现了救灾工作信息化、指挥手段现代化、灾害管理规范化,广东省应急救灾的反应能力大大提高。省、市、县民政部门都制定了自然灾害救灾应急预案,并根据灾情适时启动预案,按照预案实施救灾工作。省、市、县救灾物资储备制度逐步建立健全。特别是加大对常见、易发自然灾害事件灾民救助所需的应急物资储备和投入,达到具备有效及时救助的能力。各级民政部门严格按照救灾款物管理使用的各项规定和办法,进一步规范救灾款物的发放标准和发放程序,严格遵循"一卡一账两公开四程序"的原则确定救助对象,受灾群众凭《灾民救助卡》领取救灾款物,县、乡建立健全救灾工作台账,救助人员名单和救助款物数额实行公开,救助对象严格按照"户报、村评、乡审、县定"四个程序确定,保证救灾款物发放的公开、公正和公平,确保专款专用,重点使用,坚决杜绝挤占、挪用和贪污等违法违规现象。经过不断改革发展,各级民政部门坚持"以民为本,为民解困"的宗旨,灾害救助工作逐步形成了一整套行之有效的工作方法。一是紧急转移安置灾民,确保灾民"五有";二是落实口粮、衣被和伤病救济;三是认真组织开展查灾核灾工作,增强救灾工作的针对性;四是帮助灾民重建家园。灾害救助工作不但制度逐步完善,还在实践中得到规范,确保了灾民的基本生活,维护了社会稳定。

灾害救助的成效、作用及影响

广东各级党委、政府极为重视自然灾害救济工作,把它作为关心群众疾苦、保障国民经济稳步发展的大事来抓。每遇大灾,党政领导亲临灾区指挥抢险救灾,及时派出工作组,深入灾区,视察灾情,慰问灾民,协助地方开展抗灾救灾工作。各级民政部门认真贯彻"依靠群众,依靠集体,生产自救,互助互济,辅之以国家必要的救济和扶持"的自然灾害救济方针,不管哪个地区、遭受什么灾害,确保灾民能得到及时救助,灾区人民安居乐业。在自然灾害频繁的广东,自然灾害救济工作及时有效,成绩卓著,影响巨大。为保障灾民基本生活,维护社会稳定,促进国民经济健康、稳定、持续发展发挥了重要的作用,充分体现了社会主义制度的优越和广东各级党委、政府领导的坚强有力,政令畅通。自然灾害救济工作的成就主要表现在



灾民喜迁新居。

以下几个方面：

及时保护和抢救人民群众的生命财产

在抗灾救灾工作中，紧急转移安置、抢救人民群众的生命财产是首要任务，是抢险救灾能否取得胜利的关键。党委、政府直接领导，有关部门密切配合，军警官兵大力支援，群众积极参与的紧急转移安置机制在防大洪抗大灾中逐步形成，不断完善。1979年—2008年，参加抢险救灾的干部群众、解放军指战员约有1亿多人(次)，共转移安置灾民800多万人(次)，抢救财物数十亿件，最大限度保护了人民群众的生命财产安全，把灾害的损失减小到了最低程度。平均每年全省有近50万受灾害威胁的群众得到安全转移和妥善安置。

实施灾后救济，保障灾民的基本生活

广东省委、省政府极为重视灾民生活安排，要求各地切实做好自然灾害救济工作，绝不允许饿死人、冻死人和出现灾民大批外流的现象。广东省平均每年有近2000万受灾人口，其中有50万—60万人需临时转移安置，约有300万人因灾造成吃、穿、住、医等不同程度的困难。对此，各级民政部门在调查核实灾情后，及时下拨自然灾害救济款物，帮助灾民解决吃、穿、住、医等生活困难。在实施灾后救济的工作中，特别是遇到大灾后，为加强救济工作的组织领导，各级民政部门特别是重灾区民政部门的领导，把安排灾民生活作为中心工作来抓，成立临时领导机构，由主要领导负责，分片包干，责任到人，层层建立救灾责任制，一级抓一级。坚持“说实话、办实事、讲实效”的工作原则，组织力量，认真全面地核实灾情。对粮食绝收户、倒房户、倒房间数、无家可归人口、缺粮人口，需救济人口等进行重点核查，然后按灾民自救能力分类排队，登记造册，做到底数清楚，工作到户。对重灾区和易出问题的地区，定期派出工作组，面对面指导工作，狠抓薄弱环节，加强具体指导，保证不留死角。同时加强救济款物的管理，按照专款专用、重点使用的原则，采取有效措施督促救济款物迅速下拨到位，保证款物用到重灾区、重灾民身上。据统计，1979年—2007年，全省共下拨自然灾害救济费51.57亿元，共为6143.15多万人(次)解决了因灾缺粮的困难，发放粮食58.86万吨；帮助灾民重建住房291.8万间，恢复维修住房673.8万间；为1160.08万人(次)提供衣物3180.31万套(件)；为217.7万人(次)治愈了因灾引起的疾病，基本保证了灾民吃、穿、住、医等基本生活。

在国家和集体有效的救济和扶持下，全省每年受灾的灾民吃饭、穿衣、住房、治病等基本生活得到了切实有效的保障。特别是鳏、寡、孤、独和残疾人等困难群众，优先得到了政府的救济和安置。自然灾害救济工作在社会保障工作中发挥了积极的作用。

及时有效地帮助灾民重建家园

在自然灾害救济工作中，帮助灾民重建家园是一项非常重要的工作。广东历次遭受大灾后帮助灾民重建家园非常及时，措施相当有力，成效十分显著。这是各级党委、政府重视，有关部门密切配合，社会大力支持，灾民自力更生的结果，一般遭受大灾后，省委、省政府对重建家园工作都作统一部署。省市县及时组织人力、物力投入重建家园工作。重建或修复住房以农户自力更生为主，政府救济、银行贷款、群众相帮等多管齐下。灾情重、倒房多的市县专门成立工作领导小组，制定重建家园方案和实施办法，出台优惠减免政策，做到政府统一领导，部门分工合作，措施及时扎实，任务落实到人。民政部门对住房倒塌损坏情况和灾民生活困难程度进行认真调查核实，并经过群众民主评议、严格把关后张榜公布救济方案，确保将有限的救济款用在最困难最需要的人身上。为改造农村泥砖房，提高防灾抗灾能力，在重建家园工作中，广东各级民政部门积极推行救灾与防灾相结合的方针，特别是在多灾贫困地区，受灾倒房以后，指导和帮助灾民建混凝土结构的住房，提高防灾抗灾能力。连片倒塌的村庄，具备条件的，鼓励和指导灾民在当地政府和有关部门的统一领导下，有组织有计划地建设以钢筋水泥或红砖结构的灾民新村，做到统一规划，统一设计，统一施工，保质保量。1979年以来比较大规模的重建家园行动有：1994年6月8日起至7月初，韶关、湛江、茂名、

阳江、清远、肇庆、云浮等7个重灾市遭受百年一遇特大洪灾后的住房重建；1996年9月9日，湛江、茂名、阳江三市遭受9615号台风后的家园重建；1998年6月底7月初，江门、阳江、肇庆、云浮、佛山、茂名、清远、韶关等部分地方出现20年、50年、100年一遇洪灾的住房重建；以及2001年6月—8月，阳江、云浮、茂名、湛江、河源等市遭受特大暴雨洪涝灾害后的重建家园。2005年起，为帮助灾民重建家园，充分体现党和政府的关怀，经省委、省政府研究决定，每户因灾全倒户省级补助5000元，地市补助1000元—3000元，县级补助1000元—2000元。这项政策一直延续至今，有效地解决了灾民建房的困难，极大的调动了灾民建房的积极性，促进了重建家园工作的开展。

据统计，1979年—2007年，全省共帮助灾民55.97万户重建家园，其中建灾民新村近400个，帮助灾民恢复维修住房数百万间。重建家园工作不但让灾民及时住上新房，还大大增强了农民住房的防灾抗灾能力，有的灾民新村规划合理，配套设施齐全，大大改变了当地的村容村貌，成了农村改造住房的样板，得到社会各界的好评。

重大灾害救助个案

改革开放以来，广东省先后遭受了多次重大自然灾害，灾情严重，损失惨重。在党中央、国务院的亲切关怀和民政部的指导帮助下，省委、省政府的高度重视、及时部署、上下联动，全力以赴做好抗洪抢险救灾工作，保障了灾民的基本生活。30年来，广东一些重大灾害救助个案不但在当时产生很大的社会影响，也为灾害救助留下了宝贵的工作经验。

1979年，在8号和13号台风影响下，全省56个县150万人受灾，倒塌住房9.5万间，256万亩水田受浸，其中19个县受灾严重。各级党委政府深入发动，组织力量把30多万受灾群众从洪水围困中解救出来。驻广东省的人民解放军大力支援灾区，出动了舰艇、飞机抢救灾民，把营房腾出让灾民住，口粮分给灾民吃，捐献军服给灾民穿。驻广州的机关单位捐献了30多万件衣物，帮助灾民渡过难关。1979年的生产救灾落实农村政策，大搞生产自救，及时安排返销粮、救济款，较好地解决了灾荒地区的社员生活问题。首先，落实粮食政策，不购过头粮。其次农林牧副渔各业生产迅速恢复和发展，集体经济和家庭副业一齐上。再次，开放农贸粮食市场，方便社员余缺调剂。在发动群众，依靠集体力量，生产自救方面。一是抓粮。全省种下番薯、小麦等冬种粮食作物107万亩，解决一个多月的口粮，借冬闲地给社员约100万亩种什粮和瓜菜，增加了度荒的物质力量。二是抓钱。各地积极组织多种经营和工副业生产，鼓励和帮助社员发展家庭副业，增加集体和个人的经济收入。各地还大力开展互帮互借、余缺调剂活动。各地安排返销粮和救济粮款的情况如下。中央拨给广东省粮食4亿斤，春夏荒救灾款2000万元，新灾救济款2100万元和一批救灾物资，夏收前，省下达各地返销粮4.7亿斤，退库粮5685万斤，春夏荒救灾款1950万元。省革委会对春夏荒救济款的发放，规定这笔款主要用于解决夏收前农村社员吃饭问题，专款专用，重点使用，充分发动群众民主评议，大队审查，公社批准。张榜公布，一次落实到户，分月发放。各地普遍实行款随粮走的办法，评发救济款。据统计共救济150万户次、790万人次。

1994年6月8日起至7月初，广东连续遭受强热带风暴、龙卷风、暴雨洪涝灾害，西江、北江出现百年一遇的特大洪灾，韶关、湛江、茂名、阳江、清远、肇庆、云浮等10个市69个县（市、区）813个乡镇受灾，有265.8万人一度被洪水围困，倒塌房屋52.2万间、损坏房屋194万间，有69895户303149人房屋全部倒塌无家可归。工农业、交通、通信、供电、学校遭受严重破坏。因灾直接经济损失226.14亿元。当狂风暴雨、洪水肆虐时，广东军民在党中央、国务院的关怀和省委、省政府的领导下，万众一心，众志成城，省市县领导干部、军警官兵和广大群众舍生忘死日夜奋战在抢险救灾第一线，大批抢险救灾物资从四面八方水陆兼程紧急调拨灾区。出动人力170多万人，投入编织袋900多万条，抢险石方45万立方米，沙76万立方米，杉桩22万条，干粮200

多吨，矿泉水30多万瓶。军警和预备役部队出动官兵5万多人、车辆700多辆、冲锋舟139艘、救生器材1万多件、飞机19架次。省民政厅紧急购买8万件衣服，还有雨衣、编织布、油毡纸、食品等大批救灾物资，连同社会捐赠的1650多万件衣被及时运到灾区。经过多方努力，被困群众全部安全转移，保卫着佛山、广州的北江大堤安然无恙。在抗灾救灾工作中，中共中央总书记江泽民、国务院总理李鹏致电慰问广东灾区人民，国务院副总理朱镕基、国务委员兼国家体改委主任李铁映、国务委员陈俊生、民政部副部长阎明复等领导亲临广东灾区视察。

2001年6月上旬，广东出现了持续性降雨，西南部和珠江三角洲局部地方降了特大暴雨，造成部分地区山洪暴发，山体滑坡，村庄受浸，农田被淹，房屋倒塌损坏，人员伤亡失踪。全省有阳江、云浮、茂名、梅州、湛江、河源、惠州、清远、汕尾等9个地级市，26个县（市区），159个乡镇，198.94万人受灾，因灾失踪7人，倒塌房屋1.13万间，损坏房屋4.5万间，8662人无家可归，农作物、水产养殖、公路交通、供电和水利设施等受灾损失严重，直接经济损失5.344亿元。云浮市郁南县，阳江市阳西、阳东县灾情严重。省委、省政府高度重视抗灾救灾工作，要求各地把群众的生命财产和灾民生活安排摆在第一位。中共中央政治局委员、省委书记李长春、常务副省长欧广源、副省长李容根和省军区司令员刘国裕分别带领有关部门负责同志组成的工作组分赴云浮、阳江等灾区指导救灾，转移安置灾民，慰问受灾群众。为抢救被洪水围困群众，省领导亲自从江门等地紧急调遣10多艘冲锋舟赶赴阳江抢救遇险灾民。据不完全统计，全省共紧急转移安置29.58万人，发放大米237.3万公斤，油毡纸、编织布11.3万平方米，以及面包、矿泉水、食油、饼干、快食面和衣服、棉被、蜡烛、煤油等生活用品一大批。对无家可归的灾民，采取投亲靠友、借住村委会、学校和搭建临时房等办法进行安置。及时安排受伤人员治疗；慰问死者家属，发给1000元—3000元不等的慰问金，做好善后工作。保证了灾民有饭吃、有水喝、有衣穿、无家可归灾民有临时住所，受伤群众得到及时治疗。

2005年，全省21个市的大部分县区遭受不同程度的自然灾害，全省受灾人口1503.6万人，因灾死亡人口113人，因灾伤病人口4448人，农作物受灾面积725.4千公顷，其中绝收面积134.3千公顷，损坏房屋28.6万间，倒塌房屋9.66万间，其中，倒塌居民住房8.43万间，直接经济损失82.06亿元，其中农业经济损失39.35亿元。在省委、省政府领导下，努力践行“三个代表”重要思想，扎实开展救灾救济工作，采取有力措施，指导和帮助各地救灾复产、重建家园，千方百计保障好困难群众的基本生活。一是重建家园。至2005年底，全省各级政府累计投入建房资金3.1亿元，新建住房23200户，元旦前，灾民倒房户已全部搬进新居。二是落实口粮、衣被和伤病救济。各级已投入救灾资金2.05亿元。其中，安排口粮救济款8330.9万元、救济了184.1万人；已安排衣被救济款2705万元、救济了49.7万人；已安排治病救济款870万元、救济了5.43万人。灾民生活基本得到保障。

2006年，广东省连续遭受台风暴雨袭击，特别是第4号、5号、6号台风先后袭击，大部分地区遭遇超百年一遇的洪涝灾害，汛情十分严重，灾情十分严重，损失十分严重。据统计，全省2652.3万人次受灾，死亡223人，伤病17886人，紧急转移群众196万人。农田受灾1267.5千公顷，其中185千公顷绝收；倒塌住房7.49万户，19万间，直接经济损失316亿元，其中农业损失110.1亿元。多项灾害损失指标是2005年的2倍—3倍，常年的4倍—5倍。人民群众生命财产遭受重大损失，生产生活受到严重影响。灾情发生后，在党中央、国务院正确领导和民政部的关怀支持下，各级党委、政府高度重视救灾救济工作，把解决困难灾民生产生活问题作为践行“三个代表”重要思想和构建和谐社会的具体体现，本着“以人为本”的工作理念，及时开展救灾复产和重建家园工作，切实安排好困难灾民的生活，一是紧急转移安置灾民，投入应急救灾资金5550万元。二是落实口粮、衣被和伤病救济。至2006年12月底，各级已投入生活救济资金1.76亿元，已救济了418.3万人，其中，安排口粮救济款1.47亿元、发放救济粮8.76万吨，救济334.8万人，已安排衣被救济款2048.2万元、发放衣被140.7万件，救济了78.2万人，已安排治病救济款855.3万元、救济了5.3万人。

三是帮助灾民重建家园。各级政府和职能部门千方百计多方筹集资金，采取有力措施切实帮助困难灾民重建家园。截至2006年底，各级政府累计投入建房资金11亿元，恢复居民住房7.18万户，19.93万间。灾民生活基本得到保障。

第3章　防灾减灾

防灾减灾概况

广东自然灾害频繁，不但造成严重经济损失，还严重破坏自然生态和人们的生活环境，危及人民生命财产安全，影响经济建设、社会发展和人民生活。随着经济发展，社会财富越来越多，防灾减灾工作显得越来越重要，越来越紧迫。多年来，在各级党委、政府的领导下，广东人民逐步增强忧患意识和防灾减灾意识，勇于开展和善于开展防灾减灾斗争，特别是兴修水利，造林绿化以及建设大批各类防灾减灾工程，效益显著，大大提高了抗御各种自然灾害的综合能力。为进一步做好防灾减灾工作，促进社会经济稳定发展，总结以往减灾工作的经验和教训，明确今后减灾工作的指导方针、主要目标、任务和措施，根据《中华人民共和国减灾规划(1998年—2010年)》，结合本省实际，广东省人民政府于1999年初，委托广东省民政厅牵头，组织省三防、水利、气象、地震、农业、林业、建委等部门制定全省中长期减灾规划。2000年2月17日，经省人民政府同意，省政府办公厅向各市、县、自治县人民政府以及省府直属有关单位印发了《广东省减灾规划(2000年—2010年)》，概括和总结了全省自然灾害及减灾工作基本情况，确定了各级政府和有关部门的10年减灾行动计划。

防灾减灾的途径、成效和作用

广东省各级党委、政府十分重视减灾工作，有关部门密切配合，采取有力措施，把防灾减灾工作作为一项长期的工作来抓，努力推动减灾工作，取得了可喜成效。

“三防”减灾工作

经过多年的努力，广东已初步建立了三防(防汛、防旱、防风)工程体系，目前全省已兴建的水利防洪工程设施固定资产超过350亿元。已建立起防治水旱风灾害的许多非工程措施。如以行政首长负责制为核心的各种责任制，在防汛工作中起了关键性的作用；部分地区流域已建立了水文遥测遥报自动化系统，实时收集雨情、水情；各大江河有较完善的洪水预报方案；制定了各大堤围和大型水库的防洪风险图；在重要的防台风市县共安装了77套静止卫星云图接收系统；有较先进的气象监测、预报系统；在通信方面，各级防汛部门至主要的防洪工程之间建立了防汛无线电通信系统，省至各地级市之间建立了计算机广域网，实现信息共享。这些措施在防灾减灾工作中发挥了重要的作用。

气象减灾工作

针对广东的气候特点，广东气象减灾工作有了长足发展，具有气象现代化的基础。“七五”期间建成了广州区域气象中心；“八五”期间开始建设卫星通信综合应用业务系统(简称“9210工程”)，全省所有地级市气象局完成了VSAT小站的安装调试工作。目前，全省已建成省、市、县三级计算机网络，实现了业务一体化流程。1997年新立项建设的“广东省中尺度灾害性天气监测预警系统”，首期工程已在粤东南和珠江三角洲地区全面铺开，至1998年第一季度，已建成多要素自动站100个。25个农业气象站开展了省、市、县农业气象情报预报，使全省气象预报技术水平不断提高，寒潮暴发、台风路径等预报水平已达到国内先进水平。同时，全省已具有一支居国内前列的、综合素质良好的技术队伍，获得多项国家、省部级科技成果奖。

防震减灾工作

经过多年的努力，广东初步建立了政府领导、

统一管理、分级分部门负责的防震减灾工作体系，进一步发挥了政府在减轻地震灾害工作中的职能作用。《中华人民共和国防震减灾法》《广东省工程建设场地地震安全性评价工作管理规定》《广东省地震重点监视防御区防震减灾工作管理办法》等法规逐步得到落实。广东省还制定了省级破坏性地震应急反应预案，初步形成科学实用的防震抗震救灾工作方法与程序。广州、佛山、汕头、江门、潮州、深圳、珠海、茂名、梅州、河源、清远、中山等13个主要城市已完成城区的部分或全部地震小区划工作，其他市的城区地震小区划工作正在抓紧完成。

水土保持和造林绿化工作

1979年以来，广东省共完成初步治理面积115176平方公里，营造水保林8682万亩，经济林409万亩，梯田114万亩，种草426万亩。1986年以后，广东将流失区划分成533域，采取修筑谷坊、拦沙坝、沟洫工程与植树造林、农业耕作相结合等措施，形成复层植被，控制水土流失，并以科技为先导，推广先进技术，搞好综合开发利用，取得了显著成效。1980年以来，广东大搞造林绿化，在建或计划兴建沿海防护林工程，沿海滩涂红树林工程，东江、北江、西江、韩江生态林公益骨干工程，平原绿化工程，森林防火工程，森林病虫害综合治理工程等各种防护林体系，全省森林覆盖率有了明显提高，对保持水土和生态平衡起到了积极作用。

改造农村泥砖房，提高防灾抗灾能力

在救灾救济工作中，广东各级民政部门积极推行救灾与防灾相结合的方针，特别是在多灾贫困地区，受灾倒房以后，指导和帮助灾民建混凝土结构的住房，提高防灾抗灾能力；连片倒塌的村庄，具备条件的，鼓励和指导灾民在当地政府和有关部门的统一领导下，有组织有计划地建设以钢筋水泥或红砖结构的灾民新村，做到统一规划，统一设计，统一施工，保质保量。1979年以来，受灾倒房较多的韶关、河源、梅州、湛江、清远、阳江、肇庆、潮州等市共建灾民新村400多个，大大增强了农民住房的防灾抗灾能力。广东省委、省政府从2003年起开始实施《十项民心工程》，其中农村安居工程建设摆在首位。据统计，全省共投入资金35.2亿元实施农村危房改造工程，户均投入约2.6万元。省、市、县、镇各级政府共投入扶持补助资金6.93亿元，向社会募捐资金1.66亿元，两项合计8.59亿元。平均每户获得补助资金6114元，约占投入的23.5%。截至2007年底，全省完成了15万户危房改造任务。大大提高了农村住房的防灾抗灾能力。

加强灾害管理，综合效益显著

广东各级政府均设有由政府主要领导主管，有关部门主要负责人参加的各种防灾抗灾领导机构。坚持以防为主，抗灾、救灾相结合的制度和措施，执行灾害监测预警、紧急决策、指挥、调度、组织实施救灾工作。各级地方政府增加投入，防灾基础设施有了较大改善；科学技术在减灾工作中得到了广泛的应用；全民减灾意识有了较大增强；军警部队支援地方救灾工作，军民关系密切；防灾减灾综合协调能力有所增强，灾害监测、预警水平、防范能力有了较大提高，防灾减灾取得了一定的效益。群众受灾基本能得到政府的及时救助，生活有保障。

第4章 1998年抗洪救灾

1998年夏，长江、松花江、嫩江相继发生特大洪灾，其间，广东人民与全国人民一道经历了一场艰苦卓绝的抗洪斗争，向灾区人民伸出了热情的援助之手。据统计，广东省各级民政部门接收捐赠款物共计62375.6万元，其中捐款34911.6万元、捐赠物资折款27464万多元。各级民政部门建立了严格的接收捐赠管理制度，实行专人负责，专账管理，捐赠款物按规定全部汇往、运往灾区或民政部。全省群众性的救灾捐赠有力地支援了兄弟省抗洪救灾工作，得到省内外一致的好评，充分体现了广东省各级党委、政府和全省人民高度的政治责任感和使命感，以及社会各界团结、友好、互助

的民族精神和凝聚力。

省委、省政府紧急部署救援工作

1998年8月8日23时，中共政治局委员、广东省委书记李长春连夜召集省委、省政府在家领导开会，决定以省委、省政府名义向受长江洪水袭击损失严重的湖北、湖南、江西发出慰问电，并向湖南、江西省各捐赠人民币100万元，向湖北省捐赠人民币400万元。同时，连夜紧急调集灾区急需的救灾物资，急运湖南、湖北。8月14日，以广东省委、省政府名义向吉林、黑龙江省发出慰问电，并分别捐赠救灾款人民币100万元。8月15日，长江抗洪抢险部队副食品供应困难，省委、省政府领导亲自部署，组织广州市各大菜市场和蔬菜基地，精心挑选、包装了48吨优质鲜菜空运湖北灾区。8月16日，根据江泽民总书记关于“一定要加强卫生防疫工作”“绝不能使疫情蔓延”的批示精神，广东省委立即从广州、深圳等10个市以及部、省属医疗部门抽调50支医疗队，自带救护车、常用药品和医疗器械，赶赴湖北、江西灾区。8月17日上午，省委宣传部、省民政厅、省文化厅、省电视台、电台等单位联合召开新闻发布会：省委、省政府号召全省人民有钱出钱，有力出力，踊跃捐赠，支援灾区。并决定8月20日晚举行广东省大型赈灾义演晚会。8月18日，根据国家防总通知，省委、省政府组织了救生衣、救生圈、橡皮艇、救生床、压缩泵等价值100万元的抗洪救灾物资，当日紧急空运支援湖北。8月19日下午，根据国家防总的紧急调令，省委、省政府又调拨100万条抢险编织袋和400万平方米编织布，支援湖北、江西的长江干堤抗洪抢险。20日凌晨，抢险物资及时发往九江和汉口。8月20日下午，省委、省政府召开全省贯彻落实江总书记重要讲话精神电视电话会议，对全省继续支援灾区和下一阶段经济工作进行具体部署。广东民政部门把做好救灾捐赠工作作为头等大事来抓，省民政厅成立了许道生厅长任总指挥的救灾工作指挥部，统一指挥全省救灾捐赠工作。各市、县和乡镇民政部门也相应成立了救灾捐赠工作机构。全省民政干部职工全力以赴支援兄弟省的抗洪救灾。

两次通宵达旦的紧急大行动

8月8日21时，广东省委、省政府向受灾各省区发出慰问电，同时决定：广州、珠海、江门、佛山、东莞、惠州6个市，连夜调集灾区最急需的救灾物资，务必在9日12时前，运到广州天河体育中心。时间紧、任务重，压力大。但是，6个市以极大的政治热情和高度的责任感，开展了一场争时间、抢速度的特殊战斗。8月9日8时，大家担心救灾物资能不能按时送达的时候，广州、东莞、佛山、江门、珠海、惠州运送救灾物资的车队开来了。一共募集了编织袋95万个、编织布12万平方米、救生衣8787件、救生筏19艘、快食面16709箱、饼干3296箱、矿泉水5.47万瓶、药品161箱、漂白粉1吨、帐篷5424顶、衣物一批，价值人民币538.48万元，是省委原定任务的5倍！下午4时正，募集的救灾物资用82辆军车装载完毕，在体育中心排列成大方阵，军车两边都挂上了“广东向湖北人民慰问！”“广东支援灾区物资！”等醒目标语，由省委常委、省委秘书长蔡东士带队，装载着广东7000万人民对灾区人民深情厚谊的车队，日夜兼程，向湖南、湖北灾区进发。这支广东历史上最为庞大的运送救灾物资的车队，延绵6公里，场景壮观，令人感奋。

8月17日下午，长江出现了第6次洪峰，抗洪战斗到了最后决战的时刻。国家防总要求广东火速运送5万件救生衣、救生圈和30艘橡皮艇。经过广东省领导的精心策划，当晚21时把任务下达到省有关单位和广州、深圳、珠海、佛山、江门、中山、惠州、东莞、阳江、肇庆等10个市，并规定18日10时前运到白云机场。为了灾区人民，各单位又展开了一场通宵达旦的寻找行动。深圳市接受筹集1万个救生圈和3艘冲锋舟的任务后，当晚22时就立即召集民政局、三防办等单位领导紧急部署，动员2000多名干部职工在大街小巷、港口、海滨浴场、游泳场馆，甚至市民家中地毯式地寻找，结果共募集了15



空运救灾物资。

艘冲锋舟，19494个救生圈（救生衣）。珠海市九洲、濠江、江南旅行社和湾仔旅游公司，将救生器材全部捐出，结果停业了5天，各自损失近10万元。18日上午10时，全省共筹集了救生衣、救生圈5.8万件、橡皮艇70艘，价值100多万元，大大超出了国家防总下达的任务。所有物资用大型军用飞机空运湖北灾区。

第5章 支援四川地震灾区抗震救灾

广东全力以赴支援四川抗震救灾

5月12日四川省汶川县8.0级特大地震发生后，在党中央、国务院的坚强领导下，广东省委、省政府迅速把支援灾区抗震救灾作为各项工作的重中之重来抓，第一时间对支援抗震救灾工作作出紧急动员部署。中共中央政治局委员、省委书记汪洋同志在汶川地震发生后立即作出重要指示，要求全省各地、各有关单位坚决贯彻落实党中央、国务院关于抗震救灾的统一部署和胡锦涛总书记、温家宝总理的重要指示精神，动员组织全省人民全力以赴支援灾区抗震救灾。在抗震救灾非常危急的关头，汪洋同志明确指示：灾区人民要人派人，要物给物，要血献血。广东省专门成立了支援四川灾区抗震救灾工作领导小组。各地、各有关单位和社会各界迅速行动，全力支援抗震救灾工作。经过全省上下特别是广大前线救援人员的顽强努力，广东各项援助工作有力有序有效推进，全力以赴，极大地支援了四川抗震救灾工作。

紧急调集精兵强将组成专业队迅速赶赴灾区

广东省按照“灾区需要什么，我们就支援什么”的原则，公安、边防、消防、武警、医疗、宣传、教育、民政、经贸、建设、水利、国土、地震、团省委等各条战线都抽调精兵强将，组成各类专业救援队，火速赶赴灾区，全力投入抗震救灾。全省派驻四川灾区的各类专业队伍达6108人，主要分布在德阳、阿坝、成都、绵阳等地，其中临时住所建设人员3374人、医疗防疫队802人、公安特警和武警官兵1480人、地震救援专业队伍118人，成为广东省支援四川灾区抗震救灾工作的先锋队。

迅速筹集调运灾区急需物资

根据灾区的实际需要，民政、卫生、经贸等各有关部门紧急动员，多方筹集了大量帐篷、食品、棉被、药品、血浆、工程机械、设备器材等各类救援物资，并采用专机、专列等特殊方式分期分批送往灾区。

医疗防疫工作成绩显著

广东省医疗队是全国最早赶赴灾区的医疗队之一。医疗防疫队先后救治、转送伤病员7000多名，消杀面积533万平方米，对15万多名灾区群众进行了健康教育，援建映秀镇的1500平方米活动板房简易医院顺利完工并投入使用。省卫生厅、华南师大、深圳市团委等单位专门派出心理辅导志愿服务队，深入灾区对7400多名灾区群众实施了心理干预，帮助灾民尽快从灾难的阴影中解脱出来。特别是驻汶川县映秀镇医疗队在最艰苦的条件下出色地完成各项工作，得到吴邦国委员长、温家宝总理、贾庆林主席、李长春常委、回良玉副总理等领导和当地群众的充分肯定和高度评价，称赞广东医疗队最有战斗力。与此同时，广东省自愿接受949名灾区伤员，省内有关医院紧急动员，提前腾出床位，调集最好的医生、最好的设备和药品全力救治四川转运病员。

对口支援四川灾区临时住所工作进展顺利

根据国家关于对口援建过渡安置房的要求，广东省专门成立了对口支援四川灾区临时住所建设工作前方指挥部，坐镇现场指挥，有援建任务的广州、深圳、佛山、东莞等市派出专人到四川灾区现场组织协调过渡安置房建设工作。全省各有关企业加班加点加快生产，建设、质监等部门按照防风、防雨、防热、防寒、防火等要求，认真把好活动板房生产质量关。经贸、交通、铁路等部门千方百计协调运力将板房运至灾区。广大前线安装人员不辞劳苦、连续作战，完成了1.8万套、36.87万平方米过渡安置房生产任务。

抢险救援和秩序维护工作扎实有效

广大公安干警、武警官兵作为广东省第一批赶赴灾区的救援力量，充分发挥了先锋模范作用，公安干警、武警官兵高峰时超过1150人，共承担抗震救灾勤务点279个，清理倒塌现场172个，救出生还者222人，发现并清理遗体656具，转移群众2700多人，保卫护送救援物资3256车次、7142吨，治安巡逻面积达25平方公里。

川籍在粤人员得到安抚

各级政府及劳动保障、教育等部门指派专人深入在广东省川籍人员较集中的企业、学校，及时发布有关灾情和救援工作进展情况，避免引起恐慌。组织开展多形式的慰问安抚活动，及时帮助他们解决生活、就业和学习中的困难，稳定了他们的情绪。

社会各界踊跃捐献

广东省领导率先垂范、带头捐款，广大党员积极缴纳特殊党费，各地、各部门迅速组织形式多样的捐赠活动，社会各界广泛开展“伸援手、献爱心”等活动。截至8月底，全省共捐款51.17亿元，捐赠物资折款4.23亿元；拨出捐款7.95亿元，救援物资折4.4亿元。其中，民政系统捐款40.82亿元，红十字会捐款8.32亿元。

新闻报道及时准确

灾情发生后，广东省各大媒体都在第一时间派出记者深入灾区现场，广大新闻工作者奔波在抗震救灾的最前线，及时、准确、深入地宣传报道灾情和救援情况，大力宣传广东省支援灾区抗震救灾工作的情况，大力宣传社会各界踊跃捐款捐物的感人事迹，营造了“一方有难、八方支援”和“万众一心、同舟共济”的良好氛围，为抗震救灾工作提供了精神动力、思想保证和舆论支持。

在地震灾区，广大前线救援人员在条件极其艰苦、任务极其繁重的情况下，想灾区之所想、急灾区之所急、解灾区之所难，发挥不怕疲劳、连续作战的精神，争分夺秒，始终坚持奋战在抗震救灾的最前线，全力拯救生命、医伤救残、抢险维稳、重建家园，确保了广东支援四川抗震救灾工作的顺利推进，涌现出一大批英雄人物和感人事迹，树立

了广东作为先富地区和全国发展排头兵的良好形象，弘扬了中华民族的伟大精神和新时期广东人精神，得到了中央领导的充分肯定和灾区人民的高度赞扬。

广东民政系统支援汶川灾区

根据党中央、国务院，广东省委、省政府的统一部署，广东省民政厅动员全省民政部门，以对灾区人民高度负责的精神，切实履行民政部门在救灾救济中的职责，加班加点，日夜奋战，全力以赴做好支援地震灾区抗震救灾和灾后恢复重建有关工作，得到省委、省政府的充分肯定，广东省民政厅因此被评为广东省抗震救灾先进集体。

成立救灾工作领导小组，迅速启动救灾应急机制

灾情发生后，广东省民政厅立即启动救灾应急机制，迅速成立省民政厅支援四川抗震救灾工作领导小组，由刘洪厅长任组长，骆招群副厅长任副组长，成员由办公室主任、救灾救济处处长、低保处处长、机关服务中心主任、省救灾物资储备中心主任、慈善总会秘书长组成，下设1个办公室、8个工作组：抗震救灾领导小组办公室、捐款接收组、捐物接收组、捐赠物资运输组、物资采购组、采购物资验收组、物资铁路发运组、宣传报道组、后勤保障组。

广东省民政厅抗震救灾工作领导小组坚持每晚8时召开碰头会，汇总当天救灾工作情况，研究解决工作中存在的困难和问题，传达省委、省政府和民政部领导对抗震救灾工作的最新指示，部署下一步工作任务，加强抗震救灾工作的组织领导，确保救灾工作有条不紊进行。

快速反应，及时调拨救灾物资支援抗震救灾

5月12日晚，广东省民政厅刘洪厅长接到省委常委、秘书长肖志恒电话，传达了汪洋书记、黄华华省长关于紧急调集救灾物资支持四川地震灾区的指示，并在当晚立即行动，连夜组织救灾物资。从5月13日起，广东省民政厅物资组织发运组日夜坚守在广州火车东站，主动与四川省民政厅热线联系，根据灾区救灾工作的需要，抢运救灾物资，保持每天一个以上专列救灾物资发往灾区，急灾区人民所急。至8月底，广东省民政部门共发送抗震救灾物资35批，其中火车专列34列321车皮、空运1架次，物资折价3.55亿元，其中，省紧急采购救灾物资折款5921.1万元，捐赠物资折款2.69亿元。是全国最早运抵四川灾区的救灾物资。同时，积极做



广东省民政厅连夜组织抢运救灾物资。

好广东省赴四川灾区前线救援人员后勤保障工作，先后拨付社会捐款450万元支援省公安消防总队和边防总队官兵赴灾区抢险救灾、购买抢险器材，拨付200顶帐篷支援省公安厅赴灾区抢险急用。

迅速组织开展声势浩大的救灾捐赠工作

广东省民政厅积极响应党中央、国务院和省委、省政府的号召，5月13日晚向全省地级以上市民政部门下发紧急通知，在全省范围内发动社会各界广泛开展捐赠活动，积极为灾区捐款捐物。要求各地级以上市民政部门接收的捐款如数划转省慈善总会，由省慈善总会统一汇往地震灾区，对接收的物资暂由各市存放，由省民政厅统一调往地震灾区。同时，省慈善总会在各大报刊、电视、广播等新闻媒体向社会各界发出《关于开展向地震灾区捐赠活动的公告》，全面开展捐赠接收工作。同时，积极组织省民政厅机关和厅直属事业单位开展救灾捐赠和缴纳特殊党费活动，共募集捐款52.36万元。

截至8月31日，广东省各级民政部门共接收社会各界抗震救灾捐款40.82亿元，捐赠物资折款3.55亿元。其中，省慈善总会接收社会捐款4.26亿元，到账4.26亿元；各级民政部门接收社会捐款36.56亿元，到账36.56亿元，已上划省慈善总会账户11.92亿元。目前省慈善总会已接受社会和各市上划资金到账16.18亿元。

广东省民政系统共划出救灾捐款12.07亿元，其中省慈善总会划拨4.0129亿元，广州市1.3472亿元（捐赠四川省和成都市政府各100万元、定向捐赠四川卧龙大熊猫自然保护区200万元、东方电气集团东方汽轮机有限公司235万元、广汽集团定向捐赠1500万元划入民政部专户、购置过渡板房7019.69万元），深圳市3.6371亿元（其中1亿元划往四川灾区、1.4亿元划转民政部专户、1亿元购买过渡板房、123万元用于购买消毒药水及慰问灾区伤员），珠海408万元定向划拨中国妇女发展基金会，佛山1.0101亿元用于建设过渡板房，东莞1.9802亿元用于建设过渡板房，湛江市300万元、汕头市50万元、茂名市5万元、云浮新兴县定向捐赠160万元到四川德阳。同时，民政部门积极配合有关部门，及时划拨简易过渡采购、运输等费用5.3亿元。

及时向社会发布抗震救灾捐赠信息

为使民政部和广东省委、省政府及社会各界及时了解广东省支援抗震救灾工作情况，广东省民政厅实行24小时值班制度，在做好本厅捐赠款物接收工作的同时，及时统计各级民政部门接收



广东省慈善总会会长刘洪（左一）接收中国移动广东公司1亿元捐款。



广东省民政厅直属机关广大党员干部冒雨前来交纳“特殊党费”支援四川灾区抗震救灾。

社会捐赠情况，每天向省委、省政府和民政部报送救灾捐赠信息，通过新闻媒体向社会发布民政部门抗震救灾捐赠接收、救灾款调拨和救灾物资发送情况。

从5月17日起，经省政府授权，广东省民政厅每天向社会权威发布全省抗震救灾捐赠情况，增加救灾捐赠工作的透明度，接受社会监督，并引导新闻媒体把握正确的舆论导向，动员和鼓励社会各界继续广泛开展社会捐赠活动。截至8月31日，省民政厅共发布救灾捐赠接收、救灾款调拨和救灾物资发送信息134期。

积极引导社会有序开展受灾孤儿收养、助养工作

5月16日下午，广东省民政厅及时召开新闻发布会，就广东省热心人士收养四川灾区孤儿的有关问题通过新闻媒体向社会各界进行通报，进一步阐明国家收养孤儿的有关政策规定，以及民政部关于四川地震灾区孤儿收养的工作安排，引导社会有序开展受灾孤儿收养、助养工作。同时，各级民政部门认真做好有意收养四川灾区孤儿的预约登记工作，并与预约登记者保持联系。

切实做好在粤地震灾区籍群众救助工作

广东省各级民政部门救助管理站认真履行职责，24小时安排工作人员值班，及时接收在粤地震灾区籍群众求助。对入站地震灾区籍受助人员，安排专门人员对其进行心理安抚工作，在生活为他们排忧解难，并安排专人24小时通过电话帮助他们与家人联系，了解家乡救灾情况。同时，积极与火车站售票点联系，帮助要求返乡的地震灾区籍群众购买返乡车票，帮助他们迅速返回家乡。截至8月31日，各级民政部门救助站共为847名四川灾区籍受助人员购票返乡。

及时派出民政干部支援四川地震灾区

广东省民政厅密切关注地震灾区抗震救灾工作动态，在积极开展声势浩大的救灾捐赠活动，及时向灾区调拨救灾款物的同时，根据四川省民政干部受损严重，精通业务、熟悉基层民政工作的干部极为缺乏的实际，5月20日，广东省民政厅派出郭付合、王奎军两名处级干部随省政府工作组奔赴四川灾区支援抗震救灾。6月3日，根据四川省民政厅的请求，省民政厅再次在本省民政系统抽调3名业务骨干（广州市民政局1名熟悉殡葬业务的人员、深圳市民政局1名熟悉民政信息宣传的人员、

佛山市民政局1名熟悉灾情统计工作的人员)赶赴四川省汶川县,支援该县抗震救灾工作。6月30日再次派出郑章树副处长赴汶川第一线参加对口支援汶川重建工作。8月6日省民政厅选派庄侃处长参加广东省对口支援汶川重建工作组,到汶川工作3年,支援汶川的重建工作。

第6章 抗击冰雪灾害

总体情况

2008年1月中下旬,广东省遭受了80年一遇的持续大范围低温、雨雪和冰冻极端天气,经济社会发展和人民群众生产生活受到严重威胁。公路、铁路、民航运输严重受阻,大量车辆被堵、人员被困,电力基础设施受损,农作物和森林被冻,部分水产品受冻死亡,煤电油运供应极其紧张。特别是临近年关,上百万返乡旅客被迫滞留在车站、机场,上百万人民群众面临缺电、缺水、缺粮危机。形势十分严峻。京珠高速公路韶关北段滞留车辆和旅客最多时达1.15万辆、3.5万人。广州火车站滞留旅客最多时达27万多人,深圳站和深圳西站最多时达近6万人,东莞东站最多时超过5万人。白云机场滞留旅客最多时达3万人,深圳机场1.2万人。据统计,全省受灾人口744万人,紧急转移安置人口23.2万人,因灾伤病人口1.9万人,损坏房屋8616间,倒塌房屋15961间,其中居民住房14501间、6013户,其中全倒户3785户,因灾死亡大牲畜11.26万头(只),农作物受灾面积44.2万公顷,直接经济损失104.9亿元。面对突如其来的灾害,全省人民在党中央、国务院和省委、省政府的正确领导下,奋起抗灾救灾,众志成城、攻坚克难,团结互助、勇闯难关,经过一个多月的艰苦奋战,赢得了抗击雨雪冰冻灾害的决定性胜利。人民群众的生命财产安全得到有效保障,生产生活秩序得到迅速恢复,灾后重建有序开展。滞留的上百万旅客有序疏散转移,阻滞在京珠高速公路韶关北段的上万车辆有序引导疏通,受灾群众和受阻旅客有饭吃、有水喝、能保暖、有病及时得到治疗,超过1300万外来务工人员留粤过年。没有发生群死群伤事件,没有冻、饿、病死人,没有发生重大交通事故,没有发生重大治安刑事案件。经济有序运转,社会保持稳定,人民群众过上了一个欢乐祥和的新春佳节。

主要做法

深入一线,靠前指挥

广东省委、省政府高度重视抗击雨雪冰冻灾害工作,省主要领导多次到广州火车站、京珠高速公路粤北段等重点地区检查指导抗灾救灾工作。在广州火车站滞留旅客达到最高峰时,汪洋书记,黄华华省长等省领导和有关单位负责人到广州火车站,召开现场会,及时调整春运方案,有效解决了旅客滞留问题。2月2日晚,汪洋书记和黄华华省长亲赴京珠北云岩服务区抗灾指挥部,召开专门会议研究部署破冰保畅通有关措施。佟星副省长带领省政府工作组从1月26日晚连续10天坐镇韶关指挥协调破冰工作。省四套班子领导带队深入灾区慰问并指导抗灾救灾工作;各有关市主要领导也身先士卒、靠前指挥,全力做好救灾工作。广东省民政厅立即派出4个工作组由厅领导带队,赶赴广州、韶关、清远市及福利救助机构指导抗灾救灾工作。厅长杨华维,党组书记刘洪,副厅长叶秀仁、骆招群深入广州、韶关、清远等灾区第一线,指导抗灾救灾工作。慰问战斗在第一线的部队、武警官兵,灾情稳定后,省民政厅迅速开展查灾核灾工作,重点了解各地受灾情况、房屋倒塌情况、救灾资金和口粮、衣被等发放情况以及各地救灾工作进展情况,指导灾区开展灾后重建工作。

加强预测预警,做好事前防范工作

1月23日,广东省民政厅从气象预报获悉,受北方冷空气影响,广东将会发生较严重的雨雪冰冻灾害后,厅党组高度重视,立即召开党组会议,研究部署抗灾救灾工作,启动救灾应急预案,成立



冰雪灾害。

以杨华维厅长为总指挥的民政厅救灾应急指挥部，把救灾工作作为压倒一切的中心工作来抓。同时，要求省救灾物资储备中心紧急采购储备了大批的棉被、棉衣等救灾应急物资，及早做好救灾应急准备工作。为应对可能发生的灾害，省民政厅先后四次向各级民政部门发出紧急通知，要求对困难群众的生活安排情况进行一次全面检查，采取一切措施，为受灾群众及时提供基本生活救助，力争把灾害的损失减少到最低程度。

加强值守应急，做好信息报送工作

信息报送是成功应对灾害的重要环节。从1月中旬开始，广东省政府要求广东省民政厅等有关单位每日定期两次上报信息，重大信息不受时间限制，随时上报，确保第一时间掌握第一手信息。如1月25日凌晨两点，韶关市政府告急，京珠高速公路粤北段因路面结冰造成交通中断，滞留车辆和旅客多达1.15万辆、3.5万人。黄华华省长连夜作出重要批示，指派省政府副秘书长林英带领省政府工作组赶赴韶关市指导抗灾救灾工作。在抗灾期间，各级民政部门加强值班力量，24小时值班，每天编制两期灾情信息，及时向民政部，省委、省政府，各有关单位通报最新灾情，为领导科学决策、果断决策提供了依据。

及时下拨款物，救济灾民

1月29日，广东省民政厅会同省财政厅，紧急下拨省级救灾资金1500万元，给韶关、广州、清远、河源等市作为解决低温冷冻灾害的应急资金。同时，广东省民政厅及时向民政部报告受灾情况，积极争取民政部、财政部支持，2月2日民政部、财政部下拨资金2700万元，帮助广东省受灾地区解决受灾群众和受阻旅客吃、穿、住、医等问题。2月5日，省民政厅紧急下拨省慈善总会接收的社会捐款780万元，给韶关、清远等受灾较严重的市解决应急救济资金。3月17日，省民政厅联合省财政厅下拨灾民口粮救济资金3067.2万元(其中中央补助资金840万元、省级资金2227.2万元)，重建家园第一批省级补助资金477.5万元。同时，4月21日，下拨重建家园第二批省级补助资金1415万元。省民政厅认真贯彻落实《中共广东省委办公厅、广东省人民政府办公厅关于开展“送温暖、献爱心”社会捐助活动的通知》精神，发动全社会向灾区捐赠急需款物。截至2月29日，全省共接收社会各界捐款1.028亿元；捐赠物资一批，其中棉被(褥)103565床、棉衣556640件、大米607.7吨、食品122589箱、手

电5771支、电池50832块、蜡烛202287根。收到社会各界的捐赠款物后，省民政厅及时组织人力把物资送到灾区，保障了受灾群众的基本生活，帮助解决受阻旅客御寒、饮食等问题。

加强协调，做好灾后重建工作

做好灾后重建工作，是成功应对灾害的必备措施。广东省一手抓抗灾，一手抓救灾，在抗灾工作紧张进行的同时，全力做好对重灾区韶关市的扶持工作。根据汪洋书记，黄华华省长，李容根副省长的重要批示精神，在全面分析韶关市受灾情况，充分考虑韶关市的自救互救能力基础上，省政府应急办协调了省发展改革委、经贸委、教育厅、公安厅、民政厅、财政厅、劳动保障厅、建设厅、交通厅、农业厅、卫生厅、林业局、通信管理局，广东电网公司等14个单位，对支援韶关市灾后重建工作提出了一揽子方案，经黄华华省长批示同意后立即转有关单位办理，逐一落实。2月16日—17日，李容根副省长带领省有关单位到韶关的乐昌、乳源等重灾区检查指导救灾复产工作。为认真贯彻落实省领导的批示精神，确保按时保质完成重建家园工作任务，使全倒户灾民早日搬进新居，省民政厅积极协调广东省财政厅及时下拨重建家园省级补助资金，每户全倒户省级补助5000元，同时，指导市、县民政部门加强重建工作的组织领导，早做谋划，早做安排，坚持科学规划，规范设计，规避灾害，制定科学合理、切实可行的恢复重建实施方案，切实提高重建民房的防灾抗灾减灾能力和水平。

切实做好救灾款物的管理使用工作

此次灾害应急救助涉及救灾资金数额较大，救灾物资数量较多。广东省民政厅严格按照救灾款物管理使用的各项规定和办法，进一步规范救灾款物的发放标准和发放程序，严格遵循“一卡一账两公开四程序”的原则，确定救助对象后，受灾群众凭《灾民救助卡》领取救灾款物，县、乡要有救灾工作台账，救助人员名单和救助款物数额要公开，救助对象要严格按照“户报、村评、乡审、县定”四个程序确定，保证救灾款物发放的公开、公正和公平，确保专款专用，重点使用，坚决杜绝挤占、挪用和贪污等违法违规现象。

几点体会

通过这次抗击低温雨雪冰冻灾害工作，得到如下几点体会：



抗击冰雪灾害。

社会主义制度，是取得抗灾救灾决定性胜利的保障

抗击80年一遇冻灾取得决定性胜利，是广东人民创造的又一个奇迹，只有在中国共产党的领导下，在社会主义的中国，在改革开放的今天，才能创造出来。实践证明，中国共产党是中国人民的主心骨，社会主义制度是人民幸福安康的根本保证，改革开放才能为抵御风险提供强大的物质保障。这充分证明了社会主义制度是取得抗灾救灾决定性胜利的保障。

领导重视，是取得抗灾救灾决定性胜利的关键

汪洋书记、黄华华省长分别专门主持召开广东省委常委会、省政府常务会议研究部署抗灾工作，并多次到广州火车站、京珠高速公路粤北段等重点地区检查指导抗灾救灾工作。正是因为党中央、国务院，省委、省政府的高度重视，广东抗灾救灾工作方能有序进行。这充分证明了领导重视是取得抗灾救灾决定性胜利的关键。

应急预案，是取得抗灾救灾决定性胜利的根本

抗击80年一遇的冻灾，为确保抗灾救灾工作有序进行，广东省民政厅及时启动了应对低温雨雪冰冻灾害的应急预案，根据情况的变化，及时予以修订，并以此指导抗击冻灾各项工作，取得显著成效。这充分证明了应急预案是取得抗灾救灾决定性胜利的根本。

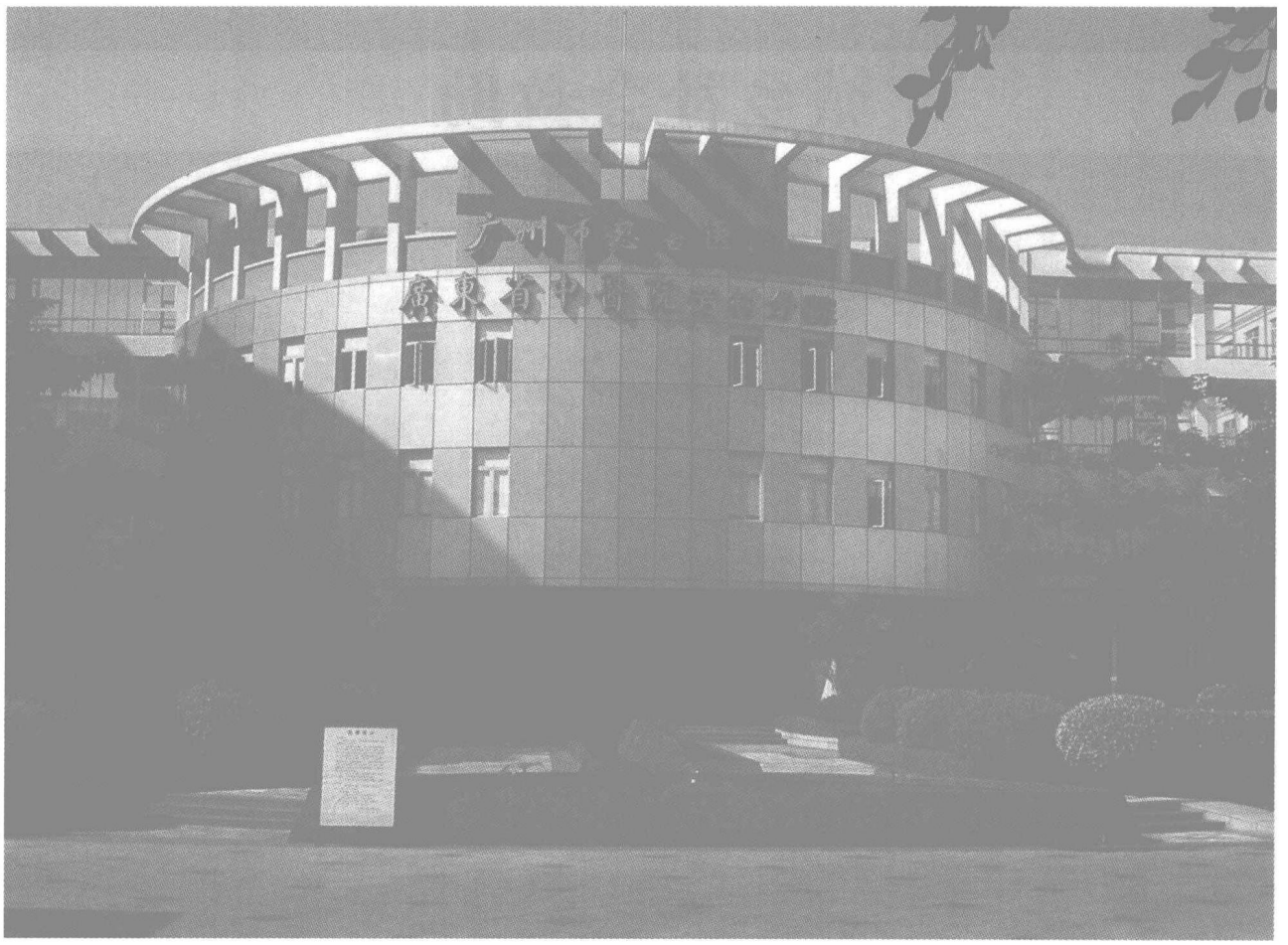
各方联动，是取得抗灾救灾决定性胜利的核心

面对严重的雨雪冰冻灾害，驻粤人民解放军、武警部队、公安干警在抢修疏导交通、救援被困旅客和车辆等抗灾救援工作中发挥了中流砥柱作用。国家发改委、公安部、民政部、铁道部、交通部、民航总局、国家电监会等中央部委，南方电网、广铁、中石化、中石油、中国海运等中央企业，香港、澳门特别行政区，湖南、江西、山东、西藏等兄弟省区，对广东抗灾救灾给予了大力支持，为抗灾救灾提供了大量帮助和便利条件。受灾群众和广大外来务工人员理解、支持、配合党和政府的抗灾救灾工作，为化解危机争取了宝贵的时间和空间，也为我们夺取抗灾救灾胜利增添了无穷的力量。这充分证明了各方联动是取得抗灾救灾决定性胜利的核心。

第2篇

城乡社会救助

1997年广东省在全国率先建立城乡一体化的最低生活保障制度，并逐步完善，低保保障面不断扩大，低保人员不断增加，低保标准不断提高，资金投入不断加大，管理不断规范，解困配套措施不断落实，有效地维护了城乡困难群体的基本生活权益。农村五保供养政策逐步落实，人数不断增加，供养水平不断提高，各项服务措施不断完善，保障了农村孤寡人员的生活。城乡医疗救助在一定程度上缓解了城乡困难群众"看病难、看病贵"的问题，促进了社会公平，维护了社会稳定。



广州市慈善医院。

第7章 城乡居（村）民最低生活保障

最低生活保障作为“最后一道社会安全网”，在我国的社会救助体系中占据着最重要的地位，是整个社会保障体系中的重要组成项目。从1997年广东省在全国率先建立城乡一体化的最低生活保障制度以来，经过10多年的探索和实践，广东的低保制度从无到有，从探索试点到不断完善，低保保障面不断扩大，低保人员不断增加，低保标准不断提高，资金投入不断加大，管理不断规范，解困配套措施不断落实，有效地维护了城乡困难群体的基本生活权益，为维护社会稳定，促进改革和经济发展发挥了重要作用。

城乡居（村）民最低生活保障概述

城乡居(村)民最低生活保障制度，是指对家庭人均月收入低于当地最低生活保障标准的城乡居(村)民实行差额救助的社会救济制度。

从1995年广东省开始低保工作试点到2007年，广东省城乡低保制度经历了三个阶段：以国务院的《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》(国发[1997]29号)为界限，1997年9月之前为探索试点阶段，之后为全面推广阶段；1999年7月《广东省城乡居(村)民最低生活保障制度实施办法》的颁布至今为提高完善阶段。

探索试点阶段（1995年—1997年9月）

1994年4月，第十次全国民政会议提出，要在全国范围内逐步建立城市居民最低生活保障制度。1994年12月，广东省民政厅在全省民政局长会议上提出，社会救济要逐步向最低生活保障制度方向发展。1995年初，根据民政部的要求，广东省民政厅在全省范围进行城市居民最低生活保障制度专题调研，并在广州、顺德等市开展试点工作。顺德市在全省率先实行城乡低保制度，确定居民低保标准为每人每月150元，农村居民为每人每月100元。同年7月28日，广州市人民政府发出《关于广州市实行最低生活保障线的通知》(穗府[1995]87号)，确定了保障对象范围、申请审批手续及当年城乡居民低保标准，即广州市区居民低保标准为人月200元，县级市城镇居民为170元至200元(具体标准由各县级市自行确定)，同时决定今后每年根据居民生活水平和经济发展情况调整最低生活保障线，由市民政局负责公布。

1995年8月23日，广东省民政厅发出《关于在广东省广州、深圳和地级市所在地城市开展居民最低生活保障线调查的通知》(粤民救[1995]35号)，要求各地研究制定符合当地实际的低保标准，逐步做到按低保标准进行救济，进而建立适应社会主义市场经济体制要求的、具有广东特色的城镇居民低保制度。1997年5月28日，广东省政府发出《批转省民政厅、财政厅关于建立城乡居(村)民最低生活保障制度意见的通知》(粤府[1997]45号)，广东省在全国率先建立城乡一体化的最低生活保障制度。

全面推广阶段（1997年9月—1999年7月）

1997年9月2日，国务院《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》(国发[1997]29号)(以下简称《通知》)下发和全国电视电话会议召开后，广东省城乡低保制度工作从探索阶段进入全面推广阶段。一是全面建立低保制度。国务院的《通知》和国务院领导同志的重要讲话，明确提出了在1999年底以前，全国所有的城市和县政府所在地的城镇都要建立起这项制度，规定了城市居民低保制度保障对象的范围、保障标准、保障资金的来源等政策。全省各级政府和民政部门认真领会和贯彻文件精神，研究并采取了具体的措施。全省21个市成立了由主管市长负责的低保工作领导或协调小组，有的地方还组建了专门工作机构，安排了编制和办公经费。1997年10月，民政部部长多吉才让在陪同国务委员李贵鲜同志考察广东民政工作时，对广东提出了要抓好城乡居民低保制

度的规范化建设和完善工作的要求。全省各级党政领导和民政部门对这项工作高度重视，不仅逢会必讲，而且专门发文、检查督促，有效地保证了这一工作的提前完成。1997年11月，全省143个市区县建立了低保制度。民政部于当年11月在广东省肇庆市召开了“全国城市居民最低生活保障工作汇报和经验交流会”。会上，广东省介绍了开展这项工作的经验。1998年开始，广东省低保对象已覆盖了全社会成员。并按照属地管理的原则，落实资金，实施救济。二是全面推进法制化建设。1998年12月31日，广东省第九届人民代表大会常务委员会第七次会议通过《广东省社会救济条例》，1999年3月1日起施行，把最低生活保障纳入法制化管理轨道。为贯彻实施《广东省社会救济条例》，进一步做好低保工作，1999年8月2日，广东省人民政府正式发布《广东省城乡居(村)民最低生活保障制度实施办法》，自1999年7月1日起施行。该实施办法比全国《城市居民最低生活保障条例》早了1个多月颁布，实施时间早了3个月。这些法规的相继出台，标志着广东省的城乡低保工作正式走上了法制化轨道，也标志着这项工作取得了突破性的重大进展。

提高完善阶段（1999年7月至今）

《广东省城乡居(村)民最低生活保障制度实施办法》实施以来，广东省不断完善低保制度，加大资金投入，扩大低保保障范围，逐步提高低保补助标准，积极推进分类施保，完善各项配套救助政策，实现了动态管理下的“应保尽保”。特别是2003年以来，各地积极落实省委、省政府“十项民心工程”，加大力度推进应保尽保工作，2005年全省将农村人均年纯收入低于1000元的困难家庭全部纳入低保救助，2007年又逐步将农村人均年纯收入低于1200元的困难家庭纳入低保范围。同时，大力推动基层低保工作规范化、信息化建设，低保金发放制度、低保金管理制度、低保工作考核制度不断完善。2005年，广东省民政厅成立了最低生活保障处，部分市和县(区)民政局成立了低保科(股)，低保工作队伍建设得到加强。

推进城乡居（村）民最低生活保障的途径、措施及制度创新

城乡居(村)民最低生活保障的主要做法

*加强宣传，争取党委政府高度重视。*为推动低保制度的建立完善，广东省民政厅十分注重宣传，及时推广总结低保工作经验，大力宣传低保制度的重要影响，争取各级党委、政府对低保工作的重视和支持。2003年广东省委、省政府把完善城乡低保制度列入“十项民心工程”的重要工作来抓，要求将家庭人均年收入1000元以下的困难群众全部纳入低保。2007年省委常委会议和省政府常务会议多次研究和部署低保工作。省政府召开常务会议，专门听取全国建立农村最低生活保障制度工作会议精神汇报，研究制定加强低保工作的措施，及时转发国务院《关于在全国建立农村最低生活保障制度的通知》，并召开了全省最低生活保障工作电视电话会议，贯彻落实党的十七大、全国建立农村最低生活保障制度工作会议精神，总结和部署全省城乡低保工作。省领导还多次对低保工作专门作批示，中共中央政治局委员、时任省委书记张德江同志批示：“广东省城乡低保水平一定要高于全国平均水平，将此项工作纳入县级党政一把手工作考核内容。转省委组织部监督。”2007年省委组织部、省民政厅、省财政厅联合下发《关于进一步加强低保工作的通知》，明确规定由组织部门按照干部管理权限，把低保工作目标任务完成情况纳入县级党政正职和班子分管成员工作实绩考核的内容，并将考核结果作为选拔任用、奖励惩戒等重要依据。有的市将考核内容进行量化，明确考核具体办法，使考核工作更具操作性，确保考核工作和低保工作真正落到实处。同年，省精神文明建设委员会《关于印发〈广东省文明县城测评体系〉(试行)的通知》要求，将县城最低生活保障工作纳入文明县城测评的内容，既促进城镇低保政

策的落实,又推动农村低保工作的发展。

从试点入手,整体设计,典型引路、逐步推进。广东处于改革开放前沿,在经济快速发展的同时,也较早地出现了许多社会问题,如城乡二元结构导致的城乡差距拉大等,因此,广东从一开始就决定在全省城乡统一开展低保工作,把城乡定期定量补助的纳入低保。根据民政部提出的工作思路,广东决定先在经济发达的市展开,然后在中等地区和欠发达地区进行试点,条件成熟后,积极引导,从全局出发,有计划、有步骤,积极稳妥地推进此项工作。广东省民政厅选择了广州、顺德、清远、河源等市作为发达地区和欠发达地区建立城乡居(村)民最低生活保障制度的试点,并加强调研,认真总结顺德、广州等试点市的做法、经验,针对存在问题研究解决办法。在取得了各地建立低保制度的经验后,再在全省普遍推广,通过分类指导、以点带面、树立典型的办法来推动低保工作的全面展开,保证了这项工作的顺利推进。

加强调研和督查,促进工作落实。广东省注重加强低保工作的调研,及时总结经验,查找差距,解决存在的问题。1994年下半年至1995年,广东省民政厅专门组织了调研队伍,及时总结各地制定低保标准的几种基本方法,并到当时已经出台政策建立和实施低保制度的十几个外省城市考察取经,使广东的这项工作一开始就在高起点上推进。1997年以来,广东省多次组织工作组对部分县市的最低生活保障工作进行专项检查和调研,对工作进度慢的地方现场督办,对已经实施的地方进行检查。2007年,省委将"加快完善广东省社会保障体系,保障困难群众的基本生活"纳入"贯彻落实十七大精神推进社会建设"的专题调研,省人大副主任游宁丰、省政府副省长李容根、省政协副主席许德立分别开展社会救助体系和城乡低保工作专题调研,检查政策落实情况,并在调研汇报会上专门研究解决困难群众生活问题。根据省委、省政府的要求,省委农办、省民政厅、省财政厅、省统计局、省扶贫办及市县相关部门上下联动,对农村家庭人均收入低于1200元的困难群众情况进行了调查,并已将其全部纳入低保。广东省民政厅、省财政厅还多次对低保资金落实不足、低保补助水平偏低的市县进行督查,促使有关市逐步提高低保补助水平。2007年11月中下旬,省委农办、省民政厅、省教育厅、省交通厅、省水利厅、省卫生厅等部门联合组织7个督查组,对全省解决农村"一保五难"(农村最低生活保障,农民饮水难、行路难、看病难、读书难、住房难)问题进行专项督查,大大地促进了农村低保制度的落实。

加强制度建设,推动低保工作规范化。为适应广东最低生活保障制度建设的步伐,1998年广东省人大颁发了《广东省社会救济条例》;1999年



广东省政府健全完善农村最低生活保障制度专题调研组赴河源调研。

省政府出台了《广东省城乡居(村)民最低生活保障制度实施办法》;2005年,广东省民政厅、省财政厅制定了《广东省最低生活保障资金管理暂行办法》,明确了低保资金的筹集和发放办法。省民政厅下发了《关于开展城乡基层低保工作规范化建设活动的通知》,部署从2007年下半年至2008年上半年开展基层低保工作规范化建设活动。为规范低保工作管理,全省统一印制低保领取证及表格,发给各市县(区)使用。全省各级政府以及民政部门根据本地实际,都制定出台了最低生活保障实施办法或细则,对低保工作的各个环节、各有关部门低保工作职责、保障对象范围和享受低保的条件、保障对象家庭收入的计算方法、保障标准、保障资金管理、保障金的申请审批、民主评议、张榜公布、家庭登记备案、低保金发放等都作了明确规定。目前,全省各级政府制定有关低保的法规、规章、规范性文件等政策文件488件,有效地推动了低保工作的规范化进程。同时大力推进低保工作信息化。2005年省民政厅开发了最低生活保障业务统一软件,从2006年起逐步在各市推广使用。2007年省民政厅下发了《关于加强全省最低生活保障信息系统建设的通知》(粤民函[2007]628号),要求全省各级民政部门应用低保软件办理低保业务,逐步推行省、市、县联网。2007年省财政投入资金900万元,为经济欠发达地区983个乡镇民政机构统一配发计算机和打印机,用于办理低保等业务,提高了基层低保工作规范化、信息化水平。

加强低保资金投入,规范资金管理。1997年以来,广东省委、省政府高度重视低保工作,保障低保资金按时落实。一是低保资金不断增加。根据低保人数增加,低保标准和补助水平的提高,全省各级财政部门也逐步增加了低保资金。全省低保资金支出从1997年的0.93亿元增加到2007年的12.74亿元,2008年前7个月全省发放低保资金10.67亿元。1997年—2007年全省共支出低保金56.05亿元,为低保制度的落实提供了可靠的资金保障。有的市、县还发挥慈善组织的作用,为低保救助筹集资金和物资。如广州市通过社会力量捐赠资助,开办爱心超市或慈善超市,为低保户提供日常生活用品和食品;汕头市通过"存心善堂"等民间慈善机构筹集慈善捐款,潮州市发动企事业单位和个人捐款,资助低保户,提高低保人员生活水平,都取得很好效果。二是省级财政对14个欠发达地区的补助不断加大。1997年—1999年每年安排3000万元,2007年增加到3.22亿元,2008年增加到7亿元。在省级加大投入的同时,按属地管理的原则,加大市县配套资金落实,税费改革后,取消了14个欠发达市的乡镇、村负担低保金的做法,实行省、市、县三级负担低保资金。三是规范资金管理。为确保符合低保条件的人员都能得到及时救助,确保地方配套资金落实,2005年,广东省出台了《广东省最低生活保障资金管理暂行办法》,(一)规定省财政与市县财政负担比例。省财政对14个经济欠发达地区低保资金按城镇30%、农村50%的比例给予补助。2007年12月,省政府常务会议决定,进一步提高对经济欠发达地区低保资金补助比例,城镇补助从30%提高到40%,农村从50%提高到60%,减轻了困难地区低保资金负担,促进了低保资金落实。(二)设立最低生活保障补助资金财政专户。全省各市、县全部在当地中国人民银行设立低保资金财政专户,市县按比例足额将本级配备的资金在每年6月30日前拨入专户,省根据拨入专户凭证将省级补助金下拨专户,确保低保资金落实到位,专款专用。(三)建立低保资金奖励制度。对及时足额安排低保资金拨入专户的市县,省财政按上年安排资金总额的10%给予奖励补助,作为当地下一年度低保资金。(四)低保金通过银行、信用社等金融机构实行社会化发放。从2001年开始,全省各市、县(区)实现了低保资金社会化发放,做到低保金及时、足额、安全地发放到低保对象手中。2006年,广东省民政厅积极与省中行、工行、建行、农行、农村信用社、邮政储汇局等6家金融机构联合下发关于免收代发最低生活保障资金费用的通知,免收账户服务费、挂失手续费等费用,每年为低保对象节省近1000万元资金。

城乡居(村)民最低生活保障的制度创新

从低保制度的探索试点到完善推广,广东省的许多工作都具有明显的地方特色,体现了一定

表 7-1　1997 年—2007 年广东省城乡最低生活保障基本情况统计表

年度	低保对象情况						发放保障金情况(单位:万元)							省级预算低保金(万元)
	户数	人数	城镇		农村		小计	省财政	市财政	县财政	镇财政	集体	单位	
			户	人	户	人								
1997 年	76010	184437	17310	45153	58700	139284	9331		2009	3484	2504	1027	307	
1998 年	111705	262318	27203	79202	84502	183116	15250	3000	1342	5703	3500	1705		3000
1999 年	133394	332831	44626	121099	88768	211732	20240	2205	3367	8167	4546	1600	355	3000
2000 年	150355	376050	55073	149365	95282	226685	24722	2504	4965	9552	5339	1979	383	6000
2001 年	182034	456859	63019	172306	119019	284559	30321	4520	6548	10486	5461	1933	1373	26636
2002 年	350954	868119	109156	303100	241798	565019	50237	14686	9165	14968	7477	3028	913	22390
2003 年	416840	1031695	129721	356404	287119	675291	53524	20008	11537	20000	997	982		20008
2004 年	461855	1159041	137298	376849	324557	782192	62165	24895	12150	23137	1032	951		20008
2005 年	652128	1719237	151740	419269	500388	1299968	73696	25000	18760	29936				29492
2006 年	679622	1727334	144853	388310	534769	1339024	93674	25008	21500	47166				25008
2007 年	709587	1767814	146706	379217	562881	1388597	127363	32170	25138	70055				32170
合计							560523	153996	116481	242654	30856	13205	3331	187712

的创新性，在全国起到了先锋带头作用。一是在全国率先开展城乡一体化的低保救助工作。二是率先规定省财政与市县财政的低保资金负担比例。三是率先设立低保资金财政专户。四是率先实现全省低保补助金通过金融机构实行社会化发放。2006年率先免收代发低保资金费等费用。五是对低保户给予电信资费优惠待遇。2007年广东省下发了《关于对低保户电信资费优惠的通知》，对低保户安装和使用固定电话、小灵通、宽带上网等电信资费实行优惠。

1999年11月底，民政部在福建省泉州市召开了旨在总结建制工作经验，部署进一步提高低保工作规范化水平的全国城市居民低保工作会议。会上，广东省介绍了全省建立低保制度的基本做法和取得的经验。

2006年，李学举部长在佛山市顺德区调研广东低保工作情况时指出“顺德区低保工作起步早、一体化、高标准、多方位、全覆盖”，对广东省低保工作给予了高度评价。

城乡居（村）民最低生活保障的作用和影响

10多年来，广东建立城乡居（村）民低保制度工作，在社会上引起了积极反响，省内各新闻媒体经常跟踪报道，政府领导称赞低保制度是社会的“稳定器”，企业领导称赞低保制度是“安全网”，广大群众特别是享受低保的困难对象，称赞人民政府是“活菩萨”，取得了很好的社会效益。低保制度的建立健全，对维护人民群众的基本生活权益，密切党和人民群众的关系，促进社会和谐稳定，推动经济体制改革，起到了极大的促进作用。

构筑了覆盖城乡的“社会安全网”，有力保障了困难群众的基本生活权益

在省委、省政府的领导下，广东省各级民政部门积极推进和实施低保制度，形成了标准合理、对象准确、手续完备、透明度高、运行有序的城乡居（村）民低保制度的完整体系，不断巩固应保尽保成果，提高保障水平，发挥了维护人民群众的基本生活权益和社会稳定的最后一道“社会安全网”的作用，使困难群众得到基本生活保障。

*保障人数大幅增加。*广东省实施低保制度以来，全省低保人数不断增加。特别是2003年以来，积极落实省委、省政府“十项民心工程”，切实抓好应保尽保工作，将符合低保条件尚未纳入低保的对象全部纳入低保，低保人数大幅增加。1997年全省低保人数18.44万人，2007年已达70.96万户、176.78万人，截至2008年7月底，全省低保已达76.9万户、196.8万人，基本实现应保尽保。

*逐步提高低保标准和补助水平。*各地根据物价指数、当地实际生活水平、经济发展水平和财政状况等，逐步提高低保标准和补助水平，使低保人员的生活水平随着广东省经济发展而逐步提高。截至2008年7月底，全省城镇低保标准为人月133—400元，农村人月100—400元。仅2008年全省就有9个市44个县（市、区）提高低保标准，城镇提高30—80元，农村提高30—100元。深圳、佛山、东莞、中山市已统一了城乡低保标准。

*增加发放临时生活补贴。*广东各地根据副食品价格上涨较快的情况，及时采取有效措施，增加临时补贴。经省政府同意，从2007年8月份开始，给全省城市37.8万低保对象发放临时生活补贴，人月不低于15元，补贴时间半年。从2007年10月起，全省城市低保对象在原补贴基础上再增加人月10元的临时生活补贴，补贴时间3个月。2008年春节向城乡低保对象发放慰问金每人15元。从2008年1月起（城镇从2月起），对全省城乡低保对象人月均增加补助15元；从2008年7月起，又对城镇低保对象人月增加补助15元，农村低保对象增加补助10元，有条件的市县还增加补助金额，确保低保对象不因物价上涨影响基本生活。

*社会救助措施不断配套。*广东省各级在低保制度的基础上，制定出台一系列社会救助配套政策，多渠道解决低保对象的实际困难。2000年，省委、省政府出台了《关于解决特困群众“四难”问题的意见》，各级教育、建设、民政、卫生、司法等有关部门根据本地和本部门实际相应制定了解决特困

群众“四难”问题的有关政策和措施，切实帮助特困群众解决子女入学、住房、医疗和法律援助难的问题。

调节了经济运行，有利于改革深入推进和农村社会发展

广东建立城乡居(村)民最低生活保障制度，对所有收入低于最低生活保障线的居民进行救济，保障了人民群众最低生活需求的实现，部分地实现对生产、分配、消费等的有效调节，有利于改革的深入推进。一是保障了现代企业制度改革的顺利进行。计划经济条件下，广东城市人口的保障方式主要是单位保障，民政部门承担的社会救济工作仅仅面对城镇“三无”人员和部分特困户，对不能维持基本生活水平的贫困人口如企业下岗人员、失业人员、离退休人员中的特殊困难人员则爱莫能助。在经济体制改革特别是企业改革中，实施低保制度，将在职、退休、下岗和失业的特困职工，纳入低保救助，既保障了特困职工基本生活，维持了劳动力再生产所需，又减轻了企业的负担，有利于企业的改革和发展。据2008年6月统计，在全省纳入城镇低保人员中，在职、退休、下岗和失业的特困人员有15.2万人，占城镇低保人数的38.6%。二是满足了农村经济改革和社会发展的迫切需要。近年来随着农村改革的深入，破产农民增多，剩余劳动力增加，农村低收入家庭增加，建立城乡最低生活保障制度，为广大农民构筑了农村社会保障的最后一道防线，消除了不安定因素，保持了农村的稳定，使农村的改革和发展有了安全保障。

提高了社会救济的整体水平，充分体现了社会主义制度的优越性

广东实施城乡居(村)民低保制度以后，明确规定了低保资金筹集渠道，形成了低保资金自然增长的机制，从制度上保障了凡是纳入保障范围的人员都能切实得到相应的救助；明确界定了居民基本生活的保障范围，保证了凡是生活水平低于当地低保标准的贫困人口都有资格从政府得到救济；统一规定了低保制度的实施程序，减少了暗箱操作的可能性，确保凡是需要救济、应该救助的人都能真正得到救济；规范了社会救济的工作机制，提高了工作效率，使低保制度的整体运作水平得到了提高；明显改善了低保工作的辅助手段，保证了国家有限的资金用得其所，使真正贫困的人口能够最大限度地获得社会救助，让广大人民群众能共享改革发展的成果和公共财政的阳光。总之，城乡居(村)民低保制度的实施，有效地解决了传统的社会救济制度的随意性，提高了社会救济的整体水平，充分体现了社会主义制度的优越性。

促进了社会和谐稳定，密切了党群干群关系

低保制度作为一种收入再分配制度，在一定程度上减轻了低收入和无收入社会成员的生活困难，缩小了贫富收入的差距，缓解了社会分化产生的矛盾，有效地协调了社会关系，促进了社会和谐稳定。实施低保制度充分体现了党和政府对人民群众的关心和爱护，是聚集民心的工程，体现了对社会公平与正义的价值追求。广东自从探索开展低保工作以来，始终将制度建设作为低保工作的核心，通过建章立制健全了基本生活保障制度的方方面面，充分体现了政府对保障人民群众生存权的重视，特别是将低保工作的有关政策上网、登报向人民群众公开，将批准的低保对象名单、保障金额等张榜公布，接受群众的监督，受到广大群众的肯定和支持，广大低保对象对党和政府深怀感激之情，密切了党群、干群关系。

第8章 农村五保供养工作

改革开放以来，广东农村五保供养工作经历了一个从恢复发展到逐步完善的过程，五保供养体制发生了根本性的变化，五保供养政策不断落实，五保供养人数不断增加，供养水平不断提高，各项服务措施不断完善，较好地保障了农村孤寡人员的生活。

农村五保供养工作概述

1956年8月，中共广东省委和省人民委员会联合发布《关于进一步做好五保工作的指示》，广东省农村五保工作被党委、政府正式提上了议事日程。但由于20世纪60年代集体经济薄弱和“文化大革命”的破坏，五保供养工作发展停滞。自1978年党的十一届三中全会以来，广东省迅速恢复了农村五保供养工作，开展了五保对象普查，并采取切实措施，帮助五保户解决实际生活困难，此后伴随着全省农村经济社会发展的变化，广东省农村五保供养体制主要经历了三个大的发展阶段。

以生产队为供养主体阶段（1978年—1983年）

这一时期广东省的五保供养政策主要处于恢复发展阶段，五保供养粮款由生产队公益金开支，或由大队、公社统筹解决，主要实行生产队为主的供养体制。为了配合计划生育政策的实施，当时五保供养政策的制定较多地考虑了农村的生产、生活传统习俗，比如五保户的粮款结合夏收、秋收，分夏秋两次分配；根据民俗，认为女儿没有赡养义务，只要家里没有儿子，老年以后都可以纳入五保供养，五保户中有相当一部分纯女户，这一习惯政策的执行，在当今五保供养工作中还有一定的影响。由于实行生产队为主体的供养体制，在农村推行生产承包责任制以后，五保户粮款来源不稳定，部分地方出现了五保供给不落实，五保对象生活缺乏保障的现象。针对这一情况，广东省开展了农村五保普查，摸清了五保对象的底数和基本生活情况，为五保供养体制改革打下了基础。

以乡镇统筹为供养主体阶段（1984年—2003年）

针对农村生产责任制实行后五保供养粮款渠道的变化，广东省政府及时调整了五保供养体制。1984年4月，省政府颁布《广东省农村五保户工作暂行规定》，规定五保户是指农村中基本上无劳动能力、无依无靠、无生活来源的老年人、残疾者和孤儿，突出了法定赡养义务；明确了供给五保户（包括敬老院）的经费和粮食等，以区为单位，或区、乡二级，或区、乡、村三级进行统筹，五保供养



茂名市茂港区羊角敬老院。

粮款的筹集渠道以生产队为主转为以乡镇统筹为主，并规范了五保户确定的程序等。广东省各级政府、民政部门积极贯彻落实《广东省农村五保户工作暂行规定》和国务院1994年颁发的《农村五保供养工作条例》，根据农村发展的新形势，改革和完善农村五保供给办法和供养形式：一是实行乡镇统筹供给，改变由原生产队或村供给的办法，纠正分责任田给五保户自耕或请人代耕的问题；二是建立五保（敬老）基金会，从集体供给或国家救济的单一经济来源，逐步发展以集体经济为主的社会筹集敬老基金；三是对散居的五保户配备护理员或实行亲属包养，使他们从单纯的经济保障转化为生活保障。20世纪90年代中期，广东大力推行乡镇“三个一”活动，敬老院、储金会、院办经济实体发展加快，到90年代末，基本实现乡乡镇镇都有敬老院，五保对象供养设施有较大改善，供养水平与当地群众生活水平基本持平。

以国家财政为供养主体阶段（2004年至今）

2003年7月，广东省税费改革工作全面展开，原有的乡镇统筹、农业附加税全部取消，面对新形势，广东省民政厅在全省范围内进行了调研，再次对全省五保对象进行全面普查，并于2004年与省财政厅、发改委《转发民政部、财政部、国家发展和改革委员会关于进一步做好农村五保供养工作的通知》，就进一步做好税费改革后的农村五保供养工作提出了明确要求：一是统一五保供养对象审批程序，确定五保对象，由县级民政部门审批并颁发《五保供养证书》；二是五保供养资金统一列入各级财政预算；三是五保供养金统一实行社会化发放；四是明确乡镇敬老院建设资金欠发达地区由县（市、区）财政负担。这标志着广东省农村五保供养体制正式从集体经济供养转为国家财政供养，是广东省五保供养工作史上的重大变革。由于供养渠道的变化，此间广东农村五保供养经历了一个人数激增、供养标准下降到逐步提高的过程，出现了一些短暂性的问题，但是五保供养体制从集体经济供养转为国家财政供养，为五保供养工作健康发展提供了可靠的体制保障。2005年，广东省五保对象全部纳入了新型农村合作医疗保障范围。2006年，国务院《农村五保供养工作条例》颁布实施后，广东省积极贯彻落实新条例的有关规定，五保供养工作实现了“五统一”，即“五保供养经费统一列入财政预算，统一制定供养标准，统一社会化发放，统一办理合作医疗，统一实施千间敬老福星工程”，五保对象的供养资金落实，保障标准逐步提高，供养环境有了明显改善。

推进落实五保供养工作的措施

加强普查，摸清五保对象底数

摸清五保对象底数是做好五保工作的前提。1978年以前，由于长期受“左”的思想影响和其他一些原因，不少地方多年没有进行过五保户的评定，五保对象底数不清，一些该保的没有给予五保；有些地方没有及时采取措施，以适应农村生产管理和分配形式的变化，致使一些五保户的生活得不到应有的保障。自改革开放以来，广东共进行了四次大规模的五保工作普查。

1981年，广东省民政厅着手对英德、阳山、清远等3县五保对象的供养情况进行调查，发现在农村实行多种形式的生产责任制后，五保供养渠道极不稳定，五保供养标准和认定不明，对五保供养工作冲击较大。从1982年11月份到1983年底，广东省对全省五保户进行了第一次普查，通过普查，重新审定了五保对象，落实了五保责任，改进了供养措施，提高了供给标准，进一步建立和健全了五保户的供给、管理制度。

从1995年至1996年5月，配合国务院《农村五保供养工作条例》（国务院令第141号）的颁布实施，广东省开展了第二次全省范围内的五保工作普查。这次普查，摸清了实施乡镇统筹供养以来全省五保供养工作的现状和存在的问题，建立健全了五保工作档案，为五保供养工作的规范管理打下了基础，促进了五保供养政策的落实。

2004年3月，为进一步掌握农村税费改革后的农村五保供养情况，广东省组织了第三次全省范围的五保工作普查，这次普查，为进一步调整广东

表 8-1 广东省部分年份五保供养统计表

年份	分散供养			集中供养		
	人数	资金(万元)	人均年供养标准	人数	资金(万元)	人均年供养标准
1980	118836	883.6	74	3164	23.4	74
1982	127828	1068.7	85.6	2962	25.3	85.6
1987	125239	4408	352	12761	449	352
1992	102106	5365	705	22265	1569	705
1993	97596	8541	875	25542	2235	875
1995	96373	10311	1048	33007	3459	1048
1998	84687	13185	1557	35000	5449	1557
1999	130000	22789	1753	40000	7012	1753
2000	147200	29440	2000	36200	9774	2700
2001	143410	46608	3250	35070	12169	3470
2002	139786	20571	1471	33530	11253	3011
2003	211698	17228.7	1024	33143	7426.7	2240
2004	181713	20761	1142	34260	12079	3525
2005	202928	26838	1456	36346	10456	3312
2006	219239	31858	1453	39852	12720	3303
2007	211789	33644	1588	38045	11954	3600

省五保供养体制，落实五保供养渠道起到了非常重要的作用，为实行五保国家财政供养体制提供了现实依据。

2006年国务院新的《农村五保供养工作条例》颁布实施后，同年3月—6月，根据民政部要求，广东省进行了第四次全省五保工作普查，建立了省级五保户台账，进一步规范了五保对象的管理。

落实供养资金，逐步提高供养标准

1978年以来，广东省农村五保供养工作围绕供养体制的变化，不断调整五保工作政策，切实落实五保供养粮款，逐步提高五保供养标准，保障五保对象基本生活。1983年，广东省民政厅首次明确提出，五保户供养标准要达到人月口粮40斤，零用钱不少于5元。1986年广东省政府办公厅《转发省民政厅关于广东省城乡基层社会保障工作报告的通知》(粤府办[1986]190号)要求进一步提高五保供给标准，年人平均收入在240元以下的，要达到240元；人均收入240—600元的，要达到人均收入水平；人均收入600—900的要达到人均收入的八成；人均收入900元以上的要达到人均收入的七成。2004年，农村五保供养体制转为国家财政供养后，广东省民政厅要求实现五保供养应保尽保，这是首次提出五保供养应保尽保的概念。经过几年的努力，至2006年底，符合五保供养条件的五保对象都纳入了国家财政供养，五保供养工作基本实现了应保尽保。至2007年底，五保对象249834人，其中分散供养211789人，供养资金3.36亿元，人均年供养标准1588元；集中供养38045人，供养资金1.19亿元，人均年供养标准3600元。

切实加强敬老院建设，改善五保供养环境

“文化大革命”期间，广东省敬老院建设基本



叶秀仁副厅长慰问敬老院老人。

处于停滞状态。党的十一届三中全会以后，随着农村集体经济的恢复和发展，敬老院逐步恢复了生机，开始出现新办的敬老院，敬老院设施也逐步完善。到1982年，全省共有敬老院494所，集中供养五保户4411人，其中新办敬老院65所，入院1207人。1984年，各地贯彻实施省政府颁布的《广东省农村五保户工作暂行规定》，积极推广区办敬老院，加速五保老人从散居供养向集中供养的过渡。当年全省新建敬老院202所，增收入院五保老人2700多名。

1985年后，广东敬老院建设加快发展。据统

表 8-2 1985 年—2004 年部分年份春节慰问统计表

年份	慰问团(万个)	慰问五保户(万人)	发放慰问金(万元)
1985		13	364
1987	1.3	12	400
1988	1.35	13.4	459
1989	1.6	14	723
1990	1.5	10	626
1992	1.65	14	1450.9
1993	1.6	14.5	1355
1994	1.6	9	1840
1995	1.7	12	3523
1999	1.7	15	7047
2002	1.5	11	3536
2003	1.4	11.6	16200
2004	1.3	11.9	9591



敬老院老人生活。

计，1985年—1987年，全省用于兴办敬老院的费用达8500万元，至1987年底，全省敬老院已从1984年的681所发展到1180所，入院供养的五保对象从7056人增加到14539人。20世纪90年代中期，各地大力推进"三个一"建设，敬老院加快发展。1994年—1998年，全省共投入敬老院建设资金3.2亿元，新建扩建敬老院981所。至1998年底，全省有乡镇办敬老院1591所，实现每个乡镇都有敬老院的目标。随着广东省乡镇撤并工作的进行，敬老院的数量有所减少，截至2008年6月底，广东省有镇级敬老院1363所。

为增强敬老院的保障能力，从1985年开始，不少敬老院开始兴办经济实体。一是建立菜园、果园、鱼塘、饲养室等副业生产基地，做到蔬菜自给有余；二是独办或与有关单位和专业户联办工业，或承接一些手工半成品给敬老院加工。敬老院经济实体的收入分配主要有两种形式。一是以管理人员为主进行生产的收入，管理人员得3—4成，其余归敬老院，用于改善老人生活和院内设施。二是以老人为主进行生产的收入，大部分发给老人，少部分归敬老院。到1987年已有355所敬老院举办经济实体362个，年纯收入125万元，当年用于完善敬老院设施的经费近100万元，有的敬老院老人每人月收入20多元，有的老人存款上千元。到2008年上半年，敬老院院办经济营业收入达到了1000多万元，其中200多万元用于改善五保对象生活。

1988年7月，经广东省人民政府同意，广东省民政厅印发了《广东省敬老院管理办法》，明确乡镇兴办的敬老院是基层集体福利事业单位，进一步规范敬老院管理。1998年，省民政厅制定下发《广东省等级敬老院评比标准和办法》，各地开展争创等级敬老院和模范敬老院活动，并有5所敬老院被评为全国模范敬老院，其中东莞樟木头敬老院被评为全国民政系统的示范窗口。2008年全省共有524所敬老院达到省一、二级敬老院（省一级敬老院207所，二级敬老院317所）标准。

2005年，根据广东省委、省政府"十项民心工程"提出的"完善农村福利设施配套建设，争取3年内实现每个乡镇有一所设施齐全的敬老院，并逐步办成农村社会福利服务中心，使老有所养、孤有所抚、残有所助"的部署，广东省民政厅开始实施"千间敬老福星工程"，分批对全省1046所敬老院进行改扩建，省级对每所敬老院补助20万元，从根本上改善敬老院供养环境，实现上等级、上水平，提高敬老院的供养能力。截至2008年上半年，共改扩建敬老院716所，投入改扩建资金3.6亿元。改建

后敬老院全部由泥砖瓦房改建为钢筋水泥楼房，功能齐全，设施配套，清洁卫生，院容美观，从根本上改善了五保供养环境。近两年，广东省还按民政部“霞光计划”部署，对分散供养五保户的住房进行修缮，改善了分散供养五保对象的居住条件。

开展多种形式的慰问活动，完善五保供养服务

为进一步体现党和政府对五保户的关怀和爱护，推动农村五保工作的落实，进一步促进社会主义精神文明建设，广东省政府《批转农委、民政厅、计划生育办公室〈关于做好农村五保户供给工作的报告〉》(粤府[1980]135号)和《关于切实做好农村五保工作的通知》(粤府[1982]238号)，要求村、镇逢年过节要对五保对象进行慰问。从1987年开始，广东省、市、县、乡镇四级政府开始开展春节慰问农村五保户的活动。慰问活动由各级党政领导带队，各有关部门负责人参加，既上门慰问集中居住在敬老院的五保老人，也走访分散居住的五保户，气氛热烈，形式多样，给敬老院、五保户赠送过节食品和礼金，帮他们解决在慰问过程中发现的问题。各地还经常组织开展尊老爱老活动，包括打扫卫生、拆洗被褥、挑水、送柴、送菜、请医、送药、取药、熬药、维修住房、护理病号、洗头理发，送衣被食品和到敬老院为老人演节目等。20世纪90年代后期，各乡镇普遍以敬老院为依托，成立各种服务组织，至2000年，全省建立五保服务中心1549个，五保服务小组2935个，志愿服务者3878人，为五保对象开展多方面、多形式的服务。

农村五保供养政策的社会影响

切实维护了五保对象的基本生活权益

五保供养水平的逐步提高，尤其是敬老院建设的不断发展，极大地丰富了五保对象的物质文化生活水平。新办的敬老院，一般投资十几万元，多的几十万元，质量都比较高。有庭院式的，有园林式的，还有别墅式的，生活文化娱乐设施齐全。院内有凉亭，有假山，有喷水池，有花草树木，环境幽美。敬老院在保障五保对象基本生活的同时，组织五保老人开展多种形式的娱乐活动，使孤寡老人享受广泛的生活乐趣。有的老人感慨道：“茶饭兼丰谁感余生寂寞，庭院共聚何愁羽弱飘零！”敬老院的老人普遍健康长寿，有许多古稀之人。有的五保老人本来体弱多病，到敬老院后很快恢复了健康，他们都高兴地说：“无依无靠有亲人，敬老院里度晚年；丰衣足食乐融融，七十人瑞今不稀。”梅县丙村敬老院的老人赞美自己的幸福晚年：“昔日鳏寡无依靠，如今有人把心操；敬老院里来欢聚，晚年生活甜如蜜。”还有的老人非常满意地说：“进了敬老院，三餐免操心，生病有人理，还有零用钱，生活越过越欢喜。”生动地反映了五保老人尤其是敬老院五保老人幸福美满的晚年生活。

有力地配合了农村计划生育政策的执行

1978年以前，由于五保对象的基本生活得不到保障，存在着生活不能自理的五保户无人照料，五保供养标准低等问题，有些社员为了老来不当五保户，无论如何都要结婚，无论如何也要生个男孩防老，有人说“我宁愿违反计划生育坐几年牢，也不愿当五保户”，还有人说“计划生育天天上门问，五保老人常年没人问”。五保供养工作的不落实严重地影响了广东计划生育工作的开展。随着五保供养体制的改革，五保供养资金纳入财政，供养条件的不断改善，五保户生活越来越有保障，农村中“养儿防老”“儿多福多”的旧传统思想逐步消除，有了五保供养，老来生活有保障，有儿无儿都一样，免除了一些单身农民的后顾之忧，促进了广东计划生育政策的落实，产生了良好的社会效益。

20世纪80年代初，一些回乡探亲的港澳同胞看见五保老人的幸福生活，都说社会主义真正好，有的还要求将自己在乡无依无靠的亲人送到敬老院养老。见到五保老人的生活有了保障，有一些老年社员不禁感叹“生的孩子没致富，到头不如五保户”。后来随着敬老院管理水平的不断提高，一些敬老院开始吸收非孤寡老人自费供养，如三水芦苞、金本等敬老院就收养自费入院老人，其中有从

新加坡、香港回来养老的，有的是退休教师、干部家属，还有的是当地农民。近年来，不少设施完备、服务完善的珠三角敬老院还向港澳同胞开放，促进了粤港澳养老福利服务业的合作交流和发展，产生了良好的经济效益和社会效益。到2002年敬老院自费收养人数1075人，全年自费收养收入485万元，到了2008年上半年敬老院自费收养人数已经达到了4981人，全年自费收养收入达2986万元。

第9章 城乡医疗救助

城乡医疗救助制度是医疗保障体系的“网底”。近年来，在各级各部门的共同努力下，广东省城乡医疗救助经历了从无到有、从局部试点到稳步推进、从具体摸索实践到不断完善制度的发展过程，在一定程度上缓解了城乡困难群众“看病难、看病贵”的问题，对促进社会公平、维护社会稳定发挥了积极作用。

城乡医疗救助概述

城乡医疗救助制度，是通过政府拨款和社会捐助等多渠道筹资建立基金，资助城乡低保对象、农村五保对象和其他特殊困难群众参加城镇居民基本医疗保险和新型农村合作医疗；对患大病的城市居民最低生活保障对象中未参加城镇职工（居民）基本医疗保险人员、已参加城镇职工（居民）基本医疗保险但个人负担仍然较重的人员，以及其他特殊困难群众给予医疗费用补助的救助制度。

改革开放以来，广东省经济建设和其他各项事业取得了巨大的成就，城乡人民生活水平普遍提高，城乡一体化的低保制度的建立基本解决了困难群众的温饱问题，但部分特殊困难群众的子女上学难、医疗难、住房难、法律援助难等“四难”问题依然比较突出，尤其是城乡低保对象的“看病难”问题尤为突出，因病致贫、因病返贫的现象严重。为缓解特殊困难群众的看病难问题，促进社会和谐稳定，广东省在逐步完善城乡低保制度的基础上，从2000年起开始探索在城镇低保对象中推行基本医疗救助制度，通过出台特殊困难群众医疗减免政策、建立医疗救助基金、资助城乡低保、五保对象参加农村合作医疗和城镇居民基本医疗保险、建立大病救助制度等措施，逐步建立起城乡一体化的医疗救助制度。2000年至2007年底，全省为793.8万人次的城乡低保对象发放医疗救助资金66131.6万元。其中，为434.77万人次的城乡特殊困难群众发放基本医疗救助金42334万元，为74207人次的特殊困难群众发放大病救助金15207万元，资助农村低保对象343万人参加农村合作医疗，资助资金6725万元，资助参加医疗保险86089人，资助资金165.7万元；省级补助经济欠发达地区医疗救助资金25592万元。城乡医疗救助制度从无到有，从试点起步到覆盖城乡，在一定程度上缓解了特殊困难群众看病难问题，有力地推动了广东省社会救助体系的建立健全。

推进城乡医疗救助的途径、措施及制度创新

广东省目前城乡医疗救助方式和途径

广东省目前城乡医疗救助方式和途径主要有以下几种：一是门诊救助。为确保基本医疗救助金真正用在低保对象身上，城乡低保对象申请基本医疗救助金，必须由户主持财政部门印发的医疗收费收据和全省统一的《最低生活保障金领取证》向街道或乡镇民政工作机构申请，经县级民政部门审批同意后，由街道或乡镇民政工作机构按月或按季度报销。低保对象每人每月基本医疗保障报销额度以当地最低生活保障标准的14%为限。二是凭证就诊。给特困群众发医疗救助证，小病凭证到指定的医疗点就近就诊，大病凭证到指定的医院治疗。三是为低保对象购买住院医疗保险。目前，深圳、东莞、佛山等市均为低保对象购买了医疗保险。四是资助城乡低保对象参加城镇居民基

本医疗保险和新型农村合作医疗。每年年底由当地民政部门统一向当地新型农村合作医疗、城镇居民基本医疗保险办公室提供正在享受城乡低保、五保和其他特殊困难群众的名单，办理相关的参保手续。五是大病救助。对患重大疾病的困难户，在农村合作医疗保障救助后仍有较大困难的，可从县一级农村合作医疗保障救助基金给予医疗救助；对特别大宗的医疗费用个人负担困难的，可向民政部门申请医疗救助，并发动社会力量予以帮扶。六是临时救助。

推进城乡医疗救助工作的主要措施

一是制定出台了一系列推动医疗救助工作的政策。近年来，广东省委、省政府把帮助低保对象解决“看病难”问题作为各级党委、政府领导的一项重要工作摆上了议事日程，出台了一系列政策措施，为城乡医疗救助制度的建立奠定了基础。1999年12月21日，经省人民政府同意，省民政厅、省财政厅、省社会保险管理局联合下发了《关于建立城镇特困人员基本医疗保障制度的紧急通知》，要求各市县区从2000年1月开始建立城镇特困人员基本医疗保障制度，明确了特困人员的救助范围，报销比例，各部门的职责等内容，规定城镇低保对象中“‘三无’人员、无业人员及在职、离退休、下岗、失业人员中家庭成员的基本医疗保障，原则上按当地最低生活保障标准人月增加14%的比例安排基本医疗救助金”。2000年11月27日，省委、省政下发了《关于解决特困群众“四难”问题的意见》（粤发[2000]21号），要求切实帮助城乡特困群众解决子女上学难、住房、医疗和法律援助难的问题。2002年7月1日，省政府下发《关于帮助困难群众解决“看病难”问题的通知》（粤府[2002]47号），决定建立城乡一体化的基本医疗救助制度，规定“基本医疗救助金由各级财政安排和向社会募集筹措解决。其中，各地财政原则上按当地城乡最低生活保障标准人月增加14%的比例增加预算安排，另外，省财政每年安排2000万元给基本医疗救助金；社会募集部分，除各种募捐所筹款项外，从2002年起，全省各级在社会福利彩票公益金的地方留成部分中提取不超过20%的比例安排作基本医疗救助金”。并设立专项危重病救助金，对低保对象患危重病、家庭无力支付医疗费的给予适当救助。2002年广东省民政厅与财政厅、劳动和社会保障厅又联合下发了《关于建立完善城乡基本医疗救助制度的紧急通知》，要求各级民政部门要在已经建立的城镇居民基本医疗救助制度的基础上，将该项制度向农村推进，建立完善城乡一体化的基本医疗制度及其基本医疗救助金。对在当地最低生活保障标准以下并没有参加职工基本医疗保险，农村合作医疗保障无力支付医疗费用，需要特别救助的城乡特殊困难群众，从基本医疗救助金中给予适当救济帮助，支付所需的部分医疗费用。2005年省政府办公厅《转发国务院办公厅转发民政部等部门关于建立城市医疗救助制度试点工作意见的通知》（粤府办[2005]51号）要求，各地在已普遍建立起城乡基本医疗救助制度的基础上，进一步健全和完善广东省城乡医疗救助制度，明确各市、县（市、区）要通过财政预算拨款、彩票公益金、社会捐助等渠道建立城乡医疗救助基金，并在全省开展城乡医疗救助制度示范工作。

二是推动形成“政府领导、民政主管、部门配合”的工作机制。广东省各级政府高度重视和支持城乡基本医疗救助制度的建立和完善，把它作为保障困难群众基本生活，促进深化改革，保持社会稳定、健全社会保障制度的重要举措，主要领导亲自抓，确保省委、省政府的决策落到实处。各级民政、卫生、劳动保障、财政等部门密切协作，相互配合，按照职责分工，共同做好城乡医疗救助工作。民政部门负责城乡医疗救助日常管理工作和救助资金的发放、使用；卫生部门负责做好农村合作医疗保障制度与医疗救助制度衔接，并加强对定点医疗服务行为的监督，引导定点医疗机构合理、节约使用救助资金；劳动保障部门负责做好医疗救助与城镇职工（居民）基本医疗保险制度的有关衔接工作，对参保困难职工和退休人员给予政策优惠，降低大病、重病患者经济负担；财政部门负责医疗救助资金预算、筹集和拨付，以及资金使用情况的监督检查。各级民政部门主动与有关部门协调，不定期地召开联席会议，联合有关部门下基层检查指导，促进了医疗救助工作的顺利推进。

三是多渠道筹措医疗救助资金。医疗救助的资金来源主要有：1.中央和省级对困难地区给予适当补助。2.按当地城乡最低生活保障标准人月增加14%的比例增加预算安排；3.在社会福利彩票公益金的地方留成部分中提取20%的比例安排基本医疗救助金；4. 通过社会各界捐助等渠道募集资金。各市、县（市、区）积极通过财政预算拨款、彩票公益金、社会捐助等渠道建立城乡医疗救助基金。在广东省各地政府加大医疗救助金投入的同时，许多县市通过开展大型文艺晚会、“慈善万人行”等形式募集资金，建立慈善医院、设立帮困资金，千方百计为特困群众排忧解难。广州市慈善会投资2.1亿元兴建了广州市慈善医院，为患大病、重病的低保对象诊疗，最高每年每人免费2万元，同时还在本市的医院设立慈善门诊，发放慈善门诊卡1200个，为低保对象免费门诊16万人次，减免530多万元；东莞市成立医疗救济基金会，向社会募集资金。各地通过发动社会力量资助、城乡医疗救助基金适当补助、医疗机构减免门诊费、检验费、治疗费等多种形式对救助对象给予医疗救助，有效解决了困难群众“看病难”问题。

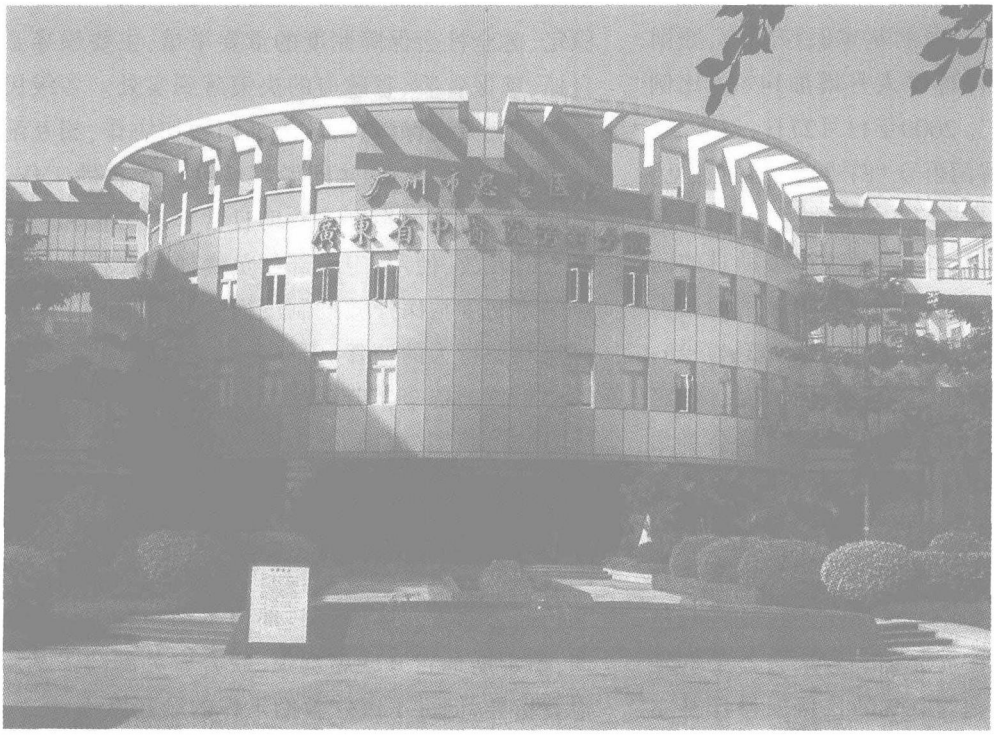
四是严格医疗救助金的管理使用。广东省县（市、区）设立了城乡医疗救助基金财政专户，实行单独核算、专项管理，专款专用，结余资金转入下年度使用；不得挤占挪用，不得提取管理费或列支其他任何费用。各市、县（市、区）民政、财政、监察、审计等部门都加强对基金使用情况的监督检查，检查情况及时向当地政府和有关部门报告，并定期向社会公布城乡医疗救助基金的筹集和使用情况，确保医疗救助金真正用到低保对象等特困群众身上，提高医疗救助的效率。

城乡医疗救助工作的成绩

城乡医疗救助工作作为一项惠民工程，得到了广东省各级党委、政府的高度重视和广大群众的普遍拥护。各地民政部门按照党中央、国务院和省委、省政府的要求，从当地实际情况出发，因地制宜，大胆探索，勇于创新，开展了卓有成效的城乡医疗救助工作。

城乡医疗救助制度逐步建立

城镇特困职工基本医疗保障制度从2000年初开始建立，到2002年底，广东省建立起了城镇医疗救助制度；从2003年起建立城乡一体化的医疗救



广州市慈善医院。

助制度，特别是从2005年在开展城乡医疗救助示范点的基础上，进一步完善了城乡医疗救助制度，到2008年8月，全省100%的县（市、区）都建立了比较完善的城乡医疗救助制度，全省12个地级以上市和53个县（市、区）以政府名义出台了医疗救助实施办法，其余的市、县区以民政部门或联合有关部门制定出台了医疗救助实施办法，进一步规范了医疗救助制度。

医疗救助资金不断增加

广东各地普遍建立了医疗救助基金，加大城乡医疗救助资金投入力度。同时，各地民政部门通过开展社会捐助、按20%提取本级福利彩票公益金地方留成部分。通过多方筹措，城乡医疗救助资金投入明显加大。城乡医疗救助资金支出从2000年的1130.4万元，增加到2007年的21841.7万元，增长19.32倍。2000年—2007年，全省累计发放医疗救助资金66131.6万元，其中，发放基本医疗救助金42334万元，大病救助金15207万元，资助参加新农合资金6725万元，资助参加医疗保险资金1865.7万元；2001年—2007年底省级补助经济欠发达地区医疗救助资金25592万元。省级补助医疗救助资金从2000年的3000万元，增加到2008年的6628万元，增长了2.2倍。

医疗救助覆盖面不断扩大

随着工作的进展和广东省各级财政投入的增加，医疗救助覆盖面逐步扩大。城乡医疗救助人次从2000年的19.7万人次，增加到2007年的287.8万人次。2000年—2007年，全省累计救助793.8万人次，其中，为434.77万人次提供基本医疗救助，为7.4207万人次的特殊困难群众提供大病救助，资助农村低保对象343万人次参加农村合作医疗，资助参加医疗保险8.6089万人次。

多层次医疗救助方式逐步成型

城乡医疗救助制度建立以来，广东省各地坚持因地制宜，着眼于困难群众的不同情况和医疗需求，不断扩大救助范围，由原来单一的大病救助，转变为实施大病医疗救助、推行门诊救助、探索定额救助、鼓励医疗机构优惠减免，建立了多方面、多层次的医疗救助方式：一是民政部门资助低保和五保等对象参加相关保障制度。在已开展新型农村合作医疗和城镇居民基本医疗保险的试点地区，资助城乡医疗救助对象参保；二是开展门诊救助。城乡低保对象凭医疗机构的正式发票每人每月可按当地低保标准的14%给予报销。三是开展二次救助。对资助参加新型农村合作医疗保险和城镇居民基本医疗保险的对象，享受有关待遇后，个人负担部分，影响家庭基本生活的，民政部门给予适当的救助。四是开展临时救助。对大宗特殊病例，在享受有关待遇后，个人负担部分难以承担并影响家庭基本生活的，再给予一定比例的临时性救助。

下一步，广东将出台城乡特困居民医疗救助办法，重点资助低保等特殊困难群众参加新型农村合作医疗和城镇居民基本医疗保险，提高门诊救助比例，实行住院押金减免，使医疗救助制度和新型农村合作医疗、城镇职工（居民）居民基本医疗保险无缝衔接，帮助低保对象等特困群众解决看病难问题。

第3篇

基层民主政治建设

改革开放30年以来，广东省从理顺农村基层管理体制入手，认真贯彻国家有关法律法规和政策，全面推进村级民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，使广东省农村面貌发生了明显的变化，有力地促进了农村三个文明建设。同时，随着改革开放的深入发展，广东的城市社区建设从无到有，走过了探索－发展－全面推进的发展历程，创建了一大批"六好"平安和谐社区，在建设和谐广东过程中发挥了越来越重要的作用。



云浮市阳光村务。

第10章 村民自治

扩大农村基层民主,实行村民自治,是我们党的主张和重大决策。改革开放30年以来,广东省各级党委、政府坚持以邓小平理论、"三个代表"重要思想、科学发展观和党的基本路线为指导,从理顺农村基层管理体制入手,认真贯彻国家有关法律法规和政策,全面推进村级民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,使广东省农村面貌发生了明显的变化,有力地促进了农村三个文明建设。

村民自治的概况

改革开放至今,广东省农村基层群众性自治组织的设置和实施村民自治,也和全国各地一样,适应对内改革和对外开放的需要,随着基层行政管理体制和政权组织的调整,经历了不断前进的过程。

改革开放之初,广东省农村基层还是"文化大革命"时期的领导体制和设置层次,即政社合一的人民公社领导下的生产大队、生产队,大队革命委员会既管政权工作又管经济工作。

1983年—1984年广东省进行政社分开建立乡政府工作,实行大区小乡制,大队层次改乡设立乡政府,乡以下按生产队(联队)或自然村设立村民委员会(当时也称生产队联防委),村民委员会方才在广东出现。1986年撤区建乡(镇)时将大队为基础的乡政府改为村民委员会,原以生产队(联队)或自然村为基础的村民委员会改设村民小组。全省村民委员会数量由原来的14万减到23163个,村民委员会组成人员、村民小组长由村民会议或村民代表会议选举产生。

1989年广东省委、省政府决定推行管理区办事处体制,除了广州、深圳等市继续实行乡镇政府下设村民委员会体制,大部分市将村民委员会(原大队一级)改设管理区办事处,有的设立村公所,为乡镇政府的派出机构,同时将原村民小组改为村民委员会,由此形成了与大部分省区有别的农村管理区体制。总体来讲,这种体制对当时广东农村经济和社会发展发挥了一定积极作用,但由于管理区办事处与村委会的关系不顺,村委会很多职能被管理区办事处代替,村民自治和基层民主政治建设难于落实,其他一些弊端也日渐凸现。

1998年9月,广东省委、省政府决定加大实施村民委员会组织法力度,在全省全面理顺农村基层管理体制,大力推进村民自治。各地很快铺开了撤销管理区改设村民委员会、民主选举村委会成员的工作。1999年7月底,全省共撤销了农村管理区办事处20295个,占管理区总数的98.8%,设立了相应数量的村委会。至此,基本理顺了广东农村基层管理体制。

自1998年以来,广东省进行了四届村委会的换届选举,出台和修订了一系列法规、政策,完善了各项村务公开民主管理制度,使全省农民享受到了实实在在的民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的权利。广东村民自治工作走上了法制化、规范化的轨道,为广东农村的长期稳定、和谐发展打下了坚实的政治基础。

推进村民自治工作的途径、措施及制度创新

推进村民自治工作的途径、措施

各级党委、政府强有力的领导,为广东省顺利推进村民自治提供了组织保障。广东省各级党委、政府把村民自治工作作为农村政治生活和改革发展的大事,摆上重要议事日程,切实抓紧抓好。党委、政府的"一把手"亲自动员和部署村民委员会选举和村民自治工作,专门成立村民自治领导和工作机构,具体领导、协调村民自治工作。如2005年和2008年,为了搞好第三、第四届村委会换届选举,省委办公厅、省政府办公厅分别下发了《关于做好2005年村党组织和村委会换届选举工



广东省村务公开民主管理制度创新经验交流会。

作的通知》(粤办发[2004]29号)和《关于做好2008年村、社区"两委"换届选举工作的通知》(粤办发[2007]20号),并以省委、省政府的名义召开全省电视电话会议,部署全省村委会的换届选举工作。

为加强指导村务公开工作,广东建立挂钩联系点的工作机制。2004年9月,广东省村务公开协调小组办公室确定广州市番禺区、高要市及电白县旦场镇、潮安县官塘镇为省的联系点。2005年上半年,将建立省联系点的做法扩大到省村务公开工作领导小组10个成员单位,各成员单位各挂点联系一个县(市、区),具体负责挂点单位的指导、督促和检查工作。各地级以上市、县(市、区)、镇也参照省的做法建立了一批工作联系点。全省地级以上市、县共建立联系点1400多个,其中县级联系点9个、乡镇级联系点794个、村级联系点410个。

*建立健全法律法规体系,为广东省村民自治工作的健康发展提供法律保证。*为贯彻落实《中华人民共和国村民委员会组织法》,广东省于1998年底率先出台了地方配套法规《广东省实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉办法》和《广东省村民委会员选举办法》。这两部地方法规吸取了兄弟省市立法成果,又结合广东实际进行了创新。2001年5月31日,广东省人大常委会通过了《广东省村务公开条例》,这是全国第二部关于村务公开工作的地方性法规。2001年底、2002年初,广东省委、省政府先后制定了《广东省村务管理办法(试行)》《〈广东省村民委员会选举办法〉实施细则(试行)》。

*逐步理顺关系,为广东省村民自治工作铺平道路。*一是逐步理顺村委会与集体经济组织的关系。明确村委会、村民小组要领导和管理包括经济联合社、经济合作社在内的集体经济组织,明确各类集体经济组织依法独立进行经济活动的同时要向村民委员会负责,对生产经营中的事项,凡是法律法规规定应当召开村民会议讨论决定的,必须召开村民会议讨论决定。二是逐步理顺乡镇政府与村民委员会的关系。明确了乡镇人民政府与村民委员会不是领导和被领导的关系,而是指导和被指导的关系。乡镇政府应当尊重村委会的法律地位,不干预依法属于村民自治范围的事项。三是理顺村委会与村民小组的关系。明确了村委会与村民小组均为农村基层村民自治组织,二者是领导与被领导的关系。村委会、村民小组都是依照国家法律而设立的,只要符合民法通则有关法人设立的条件均可以成为法人。

*落实民主决策、民主管理、民主监督,促进广东省村民自治工作的发展。*一是建立健全村民会议和村民代表会议制度,实行民主决策。广东省在建立健全村民会议制度的同时,普遍设立村民代表会议,健全了村民代表会议制度。目前,大多

数建制村的重大事项都能提交村民会议或村民代表会议议定，民主决策制度逐步得到落实。二是指导制定村民自治章程和村规民约，实行民主管理。广东省各地普遍能够从各自的实际出发，从解决当地实际问题出发，充分发动群众、依靠群众，征求广大村民的意见，指导各村通过村民会议或村民代表会议制定村规民约和村民自治章程，让村民自我管理、自我教育。三是坚持村务公开，实行民主监督。广东省要求各地严格按照《广东省村务公开条例》规定的内容、时间、形式、程序实行村务公开，做到凡是村里的重要事项和群众普遍关心的问题都要向村民公开，按月公布财务收支情况，有的还公布了财务收支流水账，一目了然，让村民明白、满意。在村一级普遍建立了村委会及其成员的民主评议活动，每半年或一年召集一次村民会议或村民代表会议进行述职评议。村民可以依照法律对违法违章或贪污腐化、蜕化变质及不称职的村委会成员行使罢免权。

加强村级基础建设，为广东省村民自治工作夯实基础。广东省把解决村委会办公用房和贫困村干部补贴作为村民自治的基础工程来抓，采取多项措施大大改善了村委会的办公条件和村干部的待遇，夯实了村级组织基础。2002年，广东省共投入6.7亿元，解决了5160个村委会办公用房困难问题。2005年，广东省委、省政府决定从2006年起连续三年投入7.1亿元，由省、市、县三级按照7.5:1.5:1.5的比例承担，对年纯收入3万元以下的7973个贫困村，通过财政转移支付给予每村每年3万元的补贴，用于解决村委会成员待遇偏低的问题，确保每人每月补贴不低于300元。2008年1月，广东省政府决定将这项政策再延续到2011年。

积极宣传发动，激发村民依法参与村民自治的热情。在村委会选举前后，广东省内各地通过横幅标语、广播电视、党报党刊、巡回车等多种载体，宣传换届选举的方针政策、法律法规、进展动态、典型事迹，教育和引导党员群众积极参与选举，让村民扫除思想顾虑，正确认识和对待选举，激发他们的参与民主选举的热情，依法依规依程序行使自己的政治权力。通过四届的村委会选举，进一步提高了广东农村群众的法律意识和参与村民自治的自觉性、主动性。此外，还通过各种方式宣传村务公开法律法规。

推进村民自治工作的制度创新

推进村民委员会换届选举创新，为广东省村民自治工作带来新气象。一是依法推行“二合一”的选举方式。广东省根据国家法律关于“两个过半”的精神，在有条件的村，大力推行将提名候选人和正式投票选举两个环节合二为一，实行无候选人的“一次直选”（海选）。在广东省第三届村委



村委会选举写票现场。

会换届选举中，已有62%的村采用了这种选举方式；第四届比例达到68.2%。这种“海选”方式，民主程度高，群众欢迎，并且降低了选举成本，减少了选举环节，提高了选举效率。二是首创实行选举观察制度。第二届村委会选举开始，广东省积极探索违法纠错机制，首创实行了选举观察制度，组建了省、市、县三级选举观察员队伍，加大对村居选举监督与纠错力度，有效地保障了村(居)委会换届选举的顺利有序推进。如在第三届村委会换届选举中，选举观察员有2900多人，对全省2100多个村进行了选举现场观察，发现违法违规选举126宗，其中推倒重来32宗，部分纠错94宗。三是鼓励引入竞争机制。第三届村委会选举开始，广东省就把引入竞争机制、完善竞选制度作为扩大村(居)民有序参与的重要途径，着力营造公平竞选环境，鼓励广大村(居)民进行“自主竞选”，有序引导自荐人竞选，并探索“组合竞选”“组阁竞选”等新形式，为有意参选者提供了舞台。四是探索引入司法公证程序。广东省在选举过程中尝试引入司法公证程序，对选举或提名选举日的全过程及选举、提名选举结果进行司法公证，保证选举的公正、公平、公开。五是进一步扩大村民选举自主权。在第四届村委会选举中，部分地方将法律法规未明确的事项交由村民自主决定，引导村选举委将法律法规未完善的事项列入村选举实施工作方案，通过村民会议或村民代表会议表决通过后实施，充分保障村民依法自治权利。六是试行了“村官”竞选承诺制度。广东省的梅州、茂名、惠州、韶关等地的部分县区在村委会换届选举中，尝试竞选承诺制，让有意参与村委会主任竞选者当众公开承诺按照政策法规规定实行村务公开，并接受乡镇的考核和村民的评议。七是同步选举村民小组长和村民代表。早前广东省村民委员会选举办法规定村民小组长和村民代表推选产生，有推，有选，比较混乱，通过修订选举办法，一律采用选举，既提高了民主程度，又规范了选举产生的办法，受到广大农民欢迎。

推进村务公开民主管理制度创新，为广东省村民自治工作提供新的动力源泉。一是云浮市推行“活力民主、阳光村务”工程，探索民主管理的新模式。云浮市为适应建设社会主义新农村的形势需要，在村民自治中形成以决策、执行、监督等环节相互制衡机制为核心内容的“活力民主、阳光村务”工程指引。该工程最突出的地方是，在村民代表会议下设立会议召集组、监督组和发展组三个独立工作小组，平衡自治权力。2006年该市做法被全国村务公开协调小组评为“全国村务公开民主管理制度创新奖”(全国仅8个)。二是佛山市委托社会中介机构代理村财务，创新农村集体财产管理体制。佛山市在坚持农村集体资产所有权、使用权、审批权、监督权不变的前提下，以村民民主表决和



村干部竞选演讲。



云浮市阳光村务。

委托的方式，以镇(街)为统一单位，面向社会公开招投标引入有资质的社会中介组织，办理完备的委托代理手续，将集体财务委托给中介组织代理。该模式解决了村账镇代理中政府既当“运动员”又当“裁判员”的体制性障碍问题。2006年该市做法被全国村务公开协调小组评为“全国村务公开民主管理制度创新提名奖”(全国仅16个)。三是德庆县依托信息平台推行村务公开，创新村务公开形式。2007年，德庆县依托农村党风廉政建设信息公开平台实行村务公开，即以电视、手机、固定电话、互联网为载体，让村民群众足不出户就可通过以上载体了解党和政府的惠农政策、农村重大事项、村务财务以及涉农收费等各方面的信息，较好地保障了农民群众的知情权、参与权、表达权和监督权。德庆县村务公开信息平台建设经验做法，得到时任广东省委书记张德江和省长黄华华同志的高度评价。2007年11月，广东省政府在德庆县召开了全省村务公开民主管理制度创新经验交流现场会，重点推广该项创新。

村民自治工作的主要成效、作用和影响

从根本上转变了农村管理体制，促进了农村基层民主政治建设

村委会领导班子由民主选举产生，这从根本上改变了广东省农村基层干部的产生方式，由过去上级任命改为村民民主选举，让广大群众按照自己的意愿选出带头人。在第四届村委会换届选举中，应换届的村委会19497个，村民积极踊跃，用选票选出自己的代言人，选民登记率98.85%，直接投票率85.64%。村委会真正成为村民实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督和自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织，为落实村民自治提供了组织保证，极大地推动了农村基层民主政治建设。

加强和改善了党对农村的领导，增强了村级组织的战斗力、号召力、凝聚力

村民自治促使各级党委加强村党支部的建设。广东省各级党委在领导村委会民主直选过程中，按

照省委的要求积极鼓励党员参选，村党支部书记和村委会主任交叉任职比例得到扩大，逐届增加，第一届交叉任职率为52.1%，第二届67.1%，第三届71.4%，第四届达到72.5%；党支部成员与村委会成员基本上实现了交叉任职，进一步树立了党在人民群众中的良好形象。各级党委深感进一步加强村党支部建设的紧迫性，采取措施对软弱涣散的村党支部加以整顿，使之真正成为战斗堡垒和领导核心；并且积极在新当选的村委会成员中发展党员，壮大党员队伍。村委会班子结构得到优化，第四届村委会选举，村委会"两委"成员平均年龄44.2岁，其中35岁以下占22.5%；拥有高中以上文化程度的占61.7%，比上一届提高5.3个百分点。

改善了党群、干群关系，维护了农村社会和谐稳定

村委会成员民主选举产生，把选择带头人的权力交给广大农民群众。一大批农民群众拥护的村委会成员，成为农村基层和谐稳定的中坚力量。通过村委会选举前后的财务审计、清理，解决了多年来村财务不清的问题，化解了一些长期积累的矛盾，为农村的稳定打下了基础。极少数作风恶劣、欺压群众、侵害群众利益的村委会成员在选举中落选，消除了不和谐、不稳定的社会隐患。通过村务公开民主管理，把村委会成员置于广大村民的监督之下，大大减少了他们以权谋私、违法乱纪事件的发生，也还他们一个清白，真正密切了党群、干群关系，维护了农村社会稳定。

促进了农村经济、文化、社会等各项事业的发展

在广大农村，一大批经济能人当上"村官"，他们带领广大农民找准经济发展路子，调整产业结构，推广新技术、新品种，发展农业经济，增加农民收入，同时因地制宜发展集体经济，增强集体经济实力。在广大村委会成员的带领下，修路架桥，举办各种公益事业，改变村容村貌，推动了农村基层经济、文化、社会事业的发展，为广东省全面建设小康社会作出了积极贡献。

农村社区建设

农村社区建设的概况

在新的历史条件下，开展农村社区建设，是城乡经济社会发展到一定阶段的必然选择，是加强城乡基层组织建设的重要举措，是统筹城乡发展、共建和谐家园的基础工程。近年来，广东省高度重视农村社区建设工作，根据党的十六大、十六届六中全会和党的十七大精神，以及民政部关于推进农村社区建设的部署，重点安排部署这项工作，把农村社区建设作为新农村建设的重要内容，以农村社区建设促进新农村建设，全面推进农村社区建设。

农村社区建设的途径、措施

开展农村社区建设试点工作。广东省民政厅于2007年1月下发了《关于开展农村社区建设试点工作的通知》(粤民函［2007］18号)，制定下发了《广东省农村社区建设试点工作方案》，按照方便工作指导和培育不同地区示范典型的原则，在广州市荔湾区冲口街罗涌社区、深圳市宝安区新安街翻身社区、东莞市东城街道立新社区（以上为"村改居"社区）、汕头市澄海区溪南镇西社村、茂名高州市石鼓镇合丫埒村、肇庆市德庆县新圩镇大同村开展农村社区建设试点工作，并成立了指导小组和临时办公室，负责统筹协调。试点地民政部门根据省民政厅的通知精神，加强组织领导，完善工作机制，制定配套措施，及时开展了农村社区建设试点工作，并取得了初步成效。

加强对农村社区建设的组织领导。2007年初召开的广东省社区建设工作领导小组第六次全体会议开始关注农村社区建设工作，专题部署开展农村社区建设试点村工作。次年，第七次全体会议进一步将农村社区建设纳入省社区建设工作领导小组职能范围，将省委农办、省农业厅纳为成员单位，并对城乡社区建设工作进行统筹安排。省委常委、组织部部长胡泽君和副省长李容根在会上对

农村社区建设作出指示。这次会议明确了广东农村社区建设的方向和内容，要求各级各部门加大投入，完善农村社区基础设施，将政府公共服务覆盖到农村社区，培育发展农村社区志愿服务，指导提高村委会组织村民开展自我管理、自我服务的能力，强化社区功能，共同将农村社区建设成为和谐社区。此次会议后，各地着手加强对农村社区建设工作的领导、指导。

指导六个“全国农村社区建设实验县（市、区）”推进实验工作。2007年底，《民政部关于同意北京市海淀区等36个县（市、区）为“全国农村社区建设实验县（市、区）”的批复》（民函[2008]5号），确定了广东省梅县、博罗县、中山市、茂名市茂南区、高州市、德庆县为“全国农村社区建设实验县（市、区）”。广东省民政厅及时转发了该件，并深入当地，指导这六个单位结合实际制订农村社区建设实验工作方案及三年规划，完善工作机制，扎实开展农村社区建设实验工作。其中，德庆县在实验中，充分利用信息资源优势，大力打造村务公开民主管理信息化新平台，打造综合治安综合治理服务平台，构建农村社区生产发展服务体系，构建农村社区生活服务体系，不断提高农村社区服务功能和水平，成为广东农村社区实验建设的突破者。

广东省农村社区建设目前还处于实验阶段，计划在未来的几年里按民政部的部署，结合本省新农村建设，把农村社区打造成为党建好、自治好、服务好、治安好、环境好、风尚好的“六好”平安和谐农村社区。

第 11 章　城市社区建设

随着改革开放的深入发展，广东的城市社区建设从无到有，走过了探索—发展—全面推进的发展历程，创建了一大批“六好”平安和谐社区，在建设和谐广东过程中发挥了越来越重要的作用。

城市社区建设概况

改革开放初期，广东省城市基层在恢复街道办事处的同时也恢复了居民委员会。1986年全省撤区建乡（镇）时增加了1000多个居民委员会，其中有不符合建制镇条件的原区辖下的乡级镇改过来的，也有在部分符合条件的乡镇政府所在地集镇新设的，到1987年全省居民委员会达到了4728个。同全国一样，这个时期的城市居民委员会不同程度地被当作一级行政机构，承担了大量政府行政工作，办公条件也差，但居委会在开展自我服务、为居民生产生活提供方便方面的作用开始显现。

20世纪80年代中期至90年代末，社区建设以社区服务形式出现，主要是按照民政部倡导的在城市开展以服务民政对象为主的福利服务和便民利民服务。1987年底，广东省先在广州市海珠区、江门市城区等市区开展社区服务试点，以“敬老、助残、便民”为重点，兴建服务设施和福利实体，组织专兼职社区服务队伍。试点工作顺利，社区服务很快在大中城市开展起来，但总体来讲服务设施比较简陋，服务项目、范围、规模有限，水平较低，处于探索阶段。1990年《中华人民共和国城市居民委员会组织法》实施，广东加强了居民委员会自身建设，为推进社区服务打下了基础。1996年广东省23个厅局（委）联合发出《关于加快发展广东省社区服务业的意见》（粤民福[1996]23号），提出了“九五”期间社区服务的指导思想、发展目标和任务。1997年广东省制定了社区服务示范街道（县城镇）标准，并开展了首批社区服务示范城区评审活动，广州市海珠区被评为国家级社区服务示范区。1999年上半年在佛山市召开的全省城市民政工作会议，总结了“四设施、六服务”的社区服务发展模式。

随着改革的深化和城市化的迅猛发展，城市基层社会管理薄弱的问题日益突出，仅仅依靠推进社区服务远远不能解决。在跨世纪的前后几年

里，广东省在继续推进社区服务的同时，开始以城市基层管理体制改革为突破口，向真正意义上的社区建设转型。

1996年《广东省实施〈中华人民共和国城市居民委员会组织法〉办法》颁布实施。随后，广州、深圳、珠海、佛山等珠江三角洲地区的大中城市进行了深化城市基层体制改革的试点，按照“重心下移、立足基层”的改革思路和“两级政府、三级管理、四级网络”的管理模式，理顺体制，加强街道和居委会建设。1999年，佛山市被确定为全国第一批26个社区建设试验区之一，在社区组织、社区服务、社区治安、社区环境、社区卫生、社区文化诸方面建设进行了探索。2000年，广东省民政厅成立基层政权和社区建设处，具体负责全省社区建设工作。同年底，省政府在佛山市召开了全省第一次社区建设工作会议，吹响了学习贯彻中共中央办公厅、国务院办公厅《关于转发〈民政部关于在全国推进城市社区建设的意见〉的通知》（中办发[2000]23号）、推进广东省城市社区建设的号角。随后，省委办公厅、省政府办公厅转发《省民政厅关于在全省推进城市社区建设的意见》（粤办发[2001]8号）的通知，成立社区建设领导机构，全面铺开城市基层管理体制改革，将居民委员会改成社区居民委员会。广东省社区建设由此进入了面向社区全体居民，内容涵盖构建新型社区组织体系、拓展社区服务、加强社区管理、发展社区事业各个方面，以新型现代化社区为目标的初步发展阶段。

2005年以来，广东社区建设抓住机遇，迎来了全面推进“六好”平安和谐社区建设的发展阶段。省委、省政府调整充实了省社区建设工作领导小组，由省委副书记担任组长。同年底，广东省社区建设工作会议在广州召开，省委、省政府《关于全面推进平安和谐社区建设的意见》（粤发[2005]19号）出台，提出了“十一五”期间社区建设规划，争取到2010年，全省珠江三角洲地区80%、其他地区60%的社区创建成为“六好”平安和谐社区。各地按照省的部署，加大社区建设投入，完善基础设施建设，确保社区“有址办公、有钱办事、有人办事”，不断健全社区服务体系。至2008年，全省已有1816个社区被命名表彰为广东省“六好”平安和谐社区。



大力推动“六好”平安和谐社区建设。

表 11-1　　2007年底广东社区办公用房建设情况

项目 / 数据 / 单位	社区居委会总数	已有办公用房的社区居委会			
		合计	80平方米以下	80平方米以上	平均面积(平方米)
广州市	1443	1443	43	1400	100
深圳市	617	600	5	595	580
珠海市	168	168	12	156	157
汕头市	504	435	59	376	140
佛山市	267	263	1	262	791.736
韶关市	200	151	37	114	159.5
河源市	154	68	5	63	110
梅州市	197	175175	158		
惠州市	196	185	7	178	169
汕尾市	141	104	13	91	
东莞市	205	205		205	
中山市	115	115	5	110	512
江门市	273	273	0	273	199.3
阳江市	109	64	19	45	310
湛江市	286	142	31	111	118.7
茂名市	248	135	23	112	95.3
肇庆市	241	205	31	174	136
清远市	175	114	21	93	
潮州市	122	122	47	75	
揭阳市	176	81	5	81	
云浮市	116	75		75	110
合 计	5953	5123	364	4764	

城市社区建设的途径、措施及制度创新

自2000年11月中共中央办公厅、国务院办公厅转发《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》，提出城市社区建设的目标和任务以来，广东各级按照中央和省委、省政府的部署，高度重视城市社区建设工作，采取切实有效的措施，全面铺开城市基层管理体制改革，探索社区运行新机制，加强社区基础设施建设和社区居委会自身建设，健全社区服务体系，引导社区居民参与共建，涌现出许多热爱社区工作的优秀社区工作者，创建了一大批“六好”平安和谐社区。

建立健全领导机构和工作机制

2001年10月，广东省成立了社区建设工作领导小组，由分管民政的副省长任组长，省委组织部省、民政厅等30个厅局委组成成员单位，日常工作由省民政厅承担。2005年8月，省社区建设工作领导小组进行调整，由省委副书记任组长，省委、省人大、省政府、省政协有关领导任副组长，同时在省民政厅设领导小组办公室，省民政厅厅长兼办公室主任。目前由省委常委、省委组织部部长胡泽君同志担任领导小组组长。至今，省社区建设工作领导小组已召开了七次全体会议。通过发挥领导小组及全体会议的作用，统筹协调和部署全省社区建设工作，审议相关议题，明确各成员单位职责分工，接受责任单位述职等，切实有效地推进了社

表 11-2　　2007 年底广东社区服务和活动场所数量情况

	社区居委会数	多功能活动室	警务室	人民调解工作室	文化站	图书室	档案室	社区卫生中心（站）	计生服务室	星光老年之家	残疾人康复场所	户外文体小广场
数量	6064	2812	4031	4474	2207	4078	4028	1779	4790	3905	1026	4059

注：表 11－1“社区居委会总数”是指全省社区数，表 11－2“社区居委会数”是指全省社区居委会数。由于深圳市实行“一社区多居委会”模式，故表 11－1 的“社区居委会总数”小于表 11－2 的“社区居委会数”。

区建设工作。各地仿照省的做法，全省形成了党委政府领导、民政牵头、部门配合、社区居委会与社会各界共同参与的社区建设工作运行机制。

制定社区建设规划，明确工作目标

为统筹协调全省社区建设，广东省委、省政府制定了各个阶段的社区建设规划。2001年，《中共广东省委办公厅、广东省人民政府办公厅转发〈省民政厅关于在全省推进城市社区建设的意见〉的通知》（粤办发[2001]8号），明确了“十五”期间广东省城市社区建设的基本任务和主要目标，部署了全面推进城市基层管理体制改革，建设新型社区，努力推进社区服务社会化的工作。2005年底，省委、省政府出台了《关于全面推进平安和谐社区建设的意见》（粤发[2005]19号），提出了社区建设的“十一五”目标，要求加强和完善社区的基本建设，保障了社区居委会的人、财、物支持；提出要改革政府公共服务方式，提高服务社区居民的水平和质量；还强调要完善以社区党组织为核心的社区组织体系建设，加强社区党的建设，推进居民自治，培育社区民间组织。

大力推进城市基层管理体制改革

广东社区建设紧紧抓住了城市基层管理体制改革这个突破口。首先是在广州市原东山区等19个城区、四会市等17个市（县）、中山市石歧街等36条街道进行改革试点，通过出台文件、举办培训班、召开分片汇报会等方式指导试点工作。2002年和2003年，全省进行了大规模的居委会规模调整，民主选举了第一届社区居委会，顺利完成了城市基层管理体制改革。在这个过程中，广东省创造性地提出了调整划分社区的原则、街道和社区同步调整的思路与程序以及“城中村”改造工作的指导意见，明确了社区居委会的选举办法，对社区居委会办公经费的落实做了有益探索。

进一步探索社区管理体制机制

珠江三角洲地区对社区管理体制机制进行了积极的探索创新。按照“议行分设”的思路，广州市原东山区在广东省率先开展了社区“两委一站”改革试点工作，在试点社区成立社区党委，选举产生社区居委会，组建社区政务工作站，工作站接受社区居委会领导。深圳市盐田区探索了社区工作站与居委会分设模式，社区工作站作为街道在社区的政务办事平台，居委会作为纯粹意义上的居民自治组织，实行直接选举和兼职化。这被称为全国四个典型的社区工作站探索模式之一的“盐田模式”，并于2006年获得非官方独立学术机构颁发的第三届“中国地方政府创新奖”。2004年底，深圳市委、市政府推广了盐田区做法，印发了《深圳市社区建设工作试行办法》，明确提出了在全市设立社区工作站。现在，除部分“村改居”社区外，深圳已全面设立社区工作站，形成了“一站一居”或“一站多居”社区管理模式。目前，珠江三角洲地区城市社区逐步推行了“社区工作站”（政务服务中心），尽管设置模式不尽相同并且还在不断探索完善，但“一站式”服务为居民带来了实实在在的便利。

在民主选举中扩大城市基层民主

与其他省市不同，广东省社区居委会选举是2002年设立新型社区后才开始实行的，至2008年共举行了三届。尽管起步晚，但一届比一届规范完

善，并结合广东省情开展了积极的探索，大力发展城市基层民主。各级党委、政府高度重视社区居委会选举工作，第三届换届选举首次明确地将各级党委书记提到了责任人的位置。在选举前，召开电视电话会议全面动员部署；编印法律法规手册；举办换届选举工作骨干培训班；选举过程中，加强对重点、难点社区督查，首创了选举观察员制度，组织观察员对部分地区的换届选举工作进行观察，加大对违法选举的纠错力度，及时纠正违法选举行为。在选民登记操作上，自第二届换届选举开始结合广东外来人口多的省情，明确提出“社区选举委员会要对年满18周岁的有本社区户口的居民以及户籍不在本社区、但在本社区有自有产权的固定居所、有固定生活来源、连续居住半年以上，并享有政治权利的居民进行选民登记”，扩大了选民范围。

扎实推进示范社区创建活动

“十五”期间，按照民政部部署，广东省开展了社区建设示范区、示范街道、示范社区的创建活动，重点抓了大中城市的创建活动。广东省民政厅制定了《广东省社区建设示范街道基本标准》。在此期间，创建了一批全国性的、省级的、市级的社区建设示范城区、示范街道和社区。

“十一五”期间，广东全面推进了“六好”（自治好、管理好、服务好、治安好、环境好、风尚好）平安和谐社区创建活动。通过发动各成员单位挂点帮扶、树立先进典型、加强经验交流等方式，在社区党建、社区自治、社区管理、社区服务、社区治安、社区环境、社区风尚等方面，取得了明显的成效。目前，全省已创建了两批“六好”平安和谐社区，计划到2010年完成省委、省政府部署的任务。

注重理论研究，研讨社区建设理论难题

作为改革开放的前沿阵地，广东社区建设面临着许多省份可能还没遇到的新情况新问题，比如社区体制机制探索、社区居委会自身建设、社区建设与物业管理关系、“村改居”社区建设、如何调动社区居民参与社区建设的积极性等。面对这些问题，广东以积极的态度应对，联合高校和科研机构，加强理论研究，寻求应对措施。2004年，省社区建设工作领导小组在鹤山市召开了广东省社区建设理论研讨会，形成了《社区建设理论研讨会论文汇编》。2007年，应省委副书记刘玉浦之邀，社会学家郑杭生教授带领专家组对广州、深圳社区建设进行调研总结。



居委会换届选举。

城市社区建设的成效、作用及影响

在各级党委、政府的高度重视下，在各级各部门支持配合和社区居民的共同努力下，广东城市社区建设工作朝着建设“自治好、管理好、服务好、治安好、环境好、风尚好”的平安和谐社区、共筑安居乐业美好家园的目标不懈努力，取得了显著的成效，有些方面走在了全国的前列。

社区划分科学合理

城市基层管理体制改革前，广东省城市居委会管辖范围过小，地域不清，管理薄弱。在改革中，各地结合实际，按照便于管理、便于服务、便于居民自治、便于资源共享的原则，结合地域性、认同性、利益性等社区构成因素，科学调整划分了社区，建立起以区域性为特征，以认同性为纽带的新型社区。调整后全省建立了5712个社区居委会，目前社区居委会发展到了6147个。

社区基本建设成效显著

社区基础设施进一步完善。改善社区办公条件一直是社区建设的基础工作。广东省各级政府加大财政投入，特别是2006年以来省级财政每年下拨5000万元，资助广东省经济欠发达的14个地市和恩平市共2000个社区建设办公用房。经过几年的努力，截至2007年底全省社区办公用房面积达到80平方米以上的社区已有4764个，占80%。其中佛山、东莞两市社区办公用房已全部达标，其余市预计2008年底可全部达标。这将彻底改变了改革开放初期居委会无房办公甚至挤在楼梯底办公的窘迫局面。各地社区服务和活动场所建设也加大了投入力度。如深圳市财政安排1.3亿元投资“固本强基”社区建设项目143项，兴建了一大批社区公共服务设施。

社区包干经费进一步落实。广东省基本按照省委、省政府提出的珠江三角洲地区每年不低于20万元，其他地区不低于10万元的标准，落实了社区工作人员工资补贴和服务、活动经费。珠江三角洲的社区基本上超过了20万元标准，其中佛山、东莞两市平均每个社区的包干经费近34万元。东西两翼和粤北山区在财政相对紧张的情况下，逐步按要求落实包干经费，其中汕头市龙湖区、惠州城市社区包干经费超过10万元。社区工作人员工资补贴得到保障，有些地区还提高了补贴标准。如汕头市级财政补助城区社区人员经费标准从2.4万元提高到4万元。中山市部分镇(街)社区工作人员月工资已接近5000元。肇庆市端州区社区居委会干部每月人均增加补贴526.19元，增长44.3%。

社区工作队伍进一步优化。到2007年底，广东省社区专职工作人员约4.2万人，兼职人员约8000人。为适应社区建设工作的需要，各地注重优化社区工作队伍。深圳市委、市政府颁布实施了《关于加强社会工作人才队伍建设推进社会工作发展的意见》等一系列文件，率先在全省建立了社会工作制度，借鉴香港经验，配备香港社工督导，确保社区服务质量。惠州市下发了《惠州市社区居委会工作人员聘用管理办法规定(试行)的通知》，通过竞争上岗、公开招聘、公开招考等方式，吸收了优秀大中专毕业生到社区工作，优化了社区工作队伍的年龄、知识结构。

城市基层民主进一步发展

广东注重省情，紧紧抓住了几个重要问题，切实推进了城市基层民主建设进程。一是理顺政府与社区的关系。社区工作站承担了政府下沉社区的行政性事务后，社区居委会回归群众性自治组织性质，可以集中精力了解社情民意，开展群众性的自我管理、自我教育、自我服务和自我监督。2005年盐田区居委会全面实行直接选举，极大地调动了居民的参与积极性，投票率高达84%。2008年，深圳市不断扩大社区直选范围，达到70%，其中宝安区共231个社区居委会实行直选，直选率达98.7%。二是理顺社区与集体经济的关系。让社区居委会与集体经济脱离，要求将“村改居”社区管理费用全部纳入财政预算，有效避免了经济因素对民主选举的干扰。三是建立属地化的居民自治。不回避外来人口多、城乡户籍人口杂居等问题，坚持以人为本，允许符合一定条件的外来人口参与

社区居委会选举，此举走在了全国的前列。四是创新了选举观察员制度，监督选举程序依法依规进行。五是社区党组织的领导核心地位得到充分体现，2008年应换届的6111个社区顺利完成换届选举，社区居委会主任为党员的占88.7%，其中与社区党组织书记“一肩挑”的比例达到69.3%。通过三届社区居委会选举，广东省城市基层民主得到进一步发展，切合了十七大提出的健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制，扩大基层群众自治范围的题中之意。

创新社区服务理念，社区公共服务覆盖到社区

广东的社区服务理念走在了全国的前列。从20世纪90年代起，广东就开始探索社会主义市场经济体制下的社区服务，逐步要求将居民生活服务交由市场提供，而不是“官”办或“居委会”办。近10年来，明确了社区服务包括政府提供的社区政务服务、社区组织开展的自助互助服务、民间组织提供的非营利性服务以及市场提供的市场化服务。创新了社区服务方式，鼓励以项目管理和政府购买服务的方式举办社区公益性、福利性服务，并在社区为老为残服务、社区卫生服务、社区环境整治、社区场所建设等方面进行了实践，取得了很好的成效。这些创新的理念，被吸纳到了国务院《关于加强和改进社区服务工作的意见》（国发[2006]14号）。

目前，广东将社区公共服务覆盖到了社区，并且逐步在全省铺开社区“一站式”服务，社区服务呈现出蓬勃发展态势。社区党建为社区建设提供了强有力的组织保障。社区安全服务加大投入，社区各类违法犯罪案件有较大幅度下降，居民普遍感到社区治安明显好转。社区老年人可以在家享受政府购买的为老服务。社区就业服务多渠道促进社区困难群体就业，创建充分就业社区工作扎实推进。社区卫生服务体系建设大力推进，初步构建了社区卫生服务网络。社区文体教育服务方面，场馆进一步改善，社区资源得到有效整合，社区文体活动十分活跃。社区物业管理全面铺开，社区居民环保意识大大增强。社区志愿队伍不断扩大，志愿服务活动促进了社区和谐。

第4篇

社会组织管理

改革开放以来，广东省人民群众的社会参与意识普遍增强，各种类型的社会组织迅速增长，呈现迅猛发展的态势。2007年底，广东省登记注册的社会组织发展已经遍布全省城乡，涉及经济社会各个领域，初步形成门类齐全、层次不同、覆盖广泛的社会组织体系。广东省各级登记管理机关切实加强社会组织管理工作，建立健全各项管理制度，规范社会组织行为，加强社会组织党的建设，营造适合社会组织发展的环境，促进社会组织健康发展，社会组织在构建和谐广东中发挥了重要作用。基金会的发展得到了政府和社会各界关心、支持，扩大了基金会的社会认知度和社会公信力。建立健全了民办非企业单位的自律与诚信建设机制，树立了民办非企业单位的良好社会形象



私立华联大学连州扶贫。

第 12 章　社团管理

社会组织，以前叫民间组织。党的十七大对民间组织这个传统的提法进行改造，提出了社会组织这个称谓。在2007年11月全国社会组织建设与管理工作经验交流会上，民政部开始正式用社会组织代替民间组织。改革开放以来，广东省人民群众的社会参与意识普遍增强，各种类型的社会组织迅速增长，呈现迅猛发展的态势。2007年底，广东省登记注册的社会组织有22997个，其中社会团体10818个、民办非企业单位12027个、基金会152个，社会组织发展已经遍布全省城乡，涉及经济社会各个领域，初步形成门类齐全、层次不同、覆盖广泛的社会组织体系。广东省各级登记管理机关切实加强社会组织管理工作，建立健全各项管理制度，规范社会组织行为，加强社会组织党的建设，营造适合社会组织发展的环境，促进社会组织健康发展，社会组织在构建和谐广东中发挥了重要作用。

社团组织的概况

改革开放以来，广东省社团组织发展有四个主要特点：一是发展快，数量多。特别是近几年来，广东省社团组织每年以10%以上的速度增长，数量已位居全国前列。二是门类齐全，覆盖广泛。社团组织已覆盖全省各地、各行各业。三是质量较高，发挥作用较好。广大社团组织在反映诉求、规范行为、提供服务等方面发挥了重要作用，为促进经济社会发展、构建和谐广东作出了重要贡献。2004年在全国行业协会成就汇报展览中，广东省行业协会成就汇报展获得国家领导人的肯定，被民政部评为优秀奖。四是健康发展。多年来，广东省社团组织未发生重大问题、重大事件，维护了国家安全和政治稳定、社会稳定。

30年来，广东省社团组织发展从“官办”到“民办”，主要经历了四个时期：

官办社团时期（1978 年—1991 年）

自1987年12月广东省人大常委会通过《广东省社会团体登记管理规定》，赋予广东省民政厅和各市、县民政局社团登记管理机关职能，到1991年底，在广东省民政部门依法登记的社会团体6479个。这个时期的社团组织一般都是由政府牵头从上而下进行组建，人员基本上是政府部门工作人员，活动决策由政府部门决定，费用开支由政府部门支付，被称为“官办”社团。

民办社团萌芽时期（1992 年—2000 年）

1992年，邓小平同志南巡讲话后，作为改革开放前沿阵地的广东，市场经济不断发展，个别行业

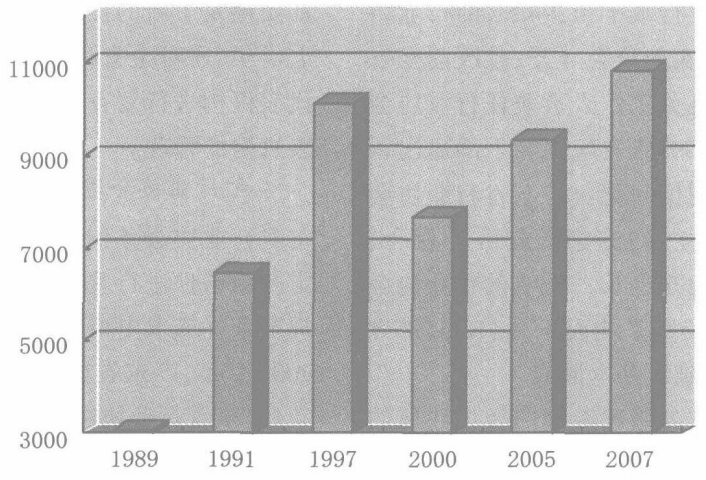


图 12.1　不同阶段社团数量(个)

协会实现由企业自发组成，主要领导职务由企业家担任，活动决策由理事会民主决定，民办社团萌芽出现，社团数量激增。到1997年底，在广东省民政部门依法登记的社会团体10124个。1998年国务院出台《社会团体登记管理条例》后，广东对社会团体进行全面清理整顿，社团数量有所回落，至2000年底，在广东省民政部门依法登记的社会团体7675个。

民办社团发展时期（2001年—2005年）

随着改革开放的深入、市场经济体制的完善、政府机构改革和职能的转变，越来越多自发成立、自主会务、自筹经费的社会团体出现。2003年，广东批准成立了全国第一个无具体指定的业务主管部门、民间发起、民间办会的完全民间化的行业协会——广东省装饰材料行业协会，这标志着民办社团进入一个崭新的发展时期。这一时期，社会团体的地位逐渐提高，作用发挥突出，得到社会的普遍认可，2004年广东省行政管理学会等24个民间组织被民政部授予全国先进民间组织称号。

民办社团主导时期（2006年至今）

2006年《中共广东省委广东省人民政府关于发挥行业协会商会作用的决定》（以下简称《决定》）的发布和《广东省行业协会条例》的正式实施，促进广东省行业协会商会完全实现民间化，极大地推动了整个社会团体民间化的进程。至2008年8月，100%的行业协会商会业务主管单位改为业务指导单位，减少了行政干预；94.5%的行业协会商会完成整改，基本实现政会分开；整改前全省共有1547名现职国家机关工作人员兼任行业协会商会领导职务，目前99%的兼职领导干部退出行业协会商会，基本实现民间化；《广东省行业协会条例》实施后，新成立的325家行业协会商会，100%自发组建，100%自选会长；75.9%的行业协会商会独立办公，办公场所平均面积达112.55平方米；现代行业协会体系雏形基本形成。

2007年底，广东省各级民政部门登记注册的社会团体共10818个，其中按地域分，全省性社会团体887个，地市级社会团体4724个，县级社会团体5207个；按行业分，科技研究类1349个、生态环境类146个、教育类654个、卫生类403个、社会服务类1035个、文化类976个、体育类716个、法律类77个、经济类1521个、宗教类197个、农业类606个、职业及从业组织类959个、其他类2179个。

社团管理的重大举措和创新

清理整顿和重新登记

对社会团体进行全面清理整顿。广东省根据《国务院办公厅转发民政部关于清理整顿社会团体意见的通知》和全国清理整顿社团工作会议精神，于1997年6月召开全省清理整顿社会团体工作会议，开始对广东省社会团体的政治方向、业务活动、财务管理、组织人事、遵纪守法等方面进行清理整顿。全省各级民政部门都认真制定并以政府名义下发了清理整顿社会团体的实施方案，成立了清理整顿工作领导小组，核拨了专项经费，确保了清理整顿工作的顺利开展。至1999年底，广东省清理整顿社会团体工作基本结束，全省依法登记10399个社会团体中，参加清理整顿的社团有10209个，占98.7%；经审定，符合条件予以保留的社团有7380个，占参加清理整顿社会团体总数的72.3%；不符合条件，予以注销的社团有2581个；作出合并决定的社团有180个，撤销社团68个；并查处了非法社团10个。对予以保留和整改后合格的社团换发了新的社会团体法人登记证书。2002年上半年，还对全省社会团体的2000多个分支机构、代表机构进行复查登记工作，加强对分支机构、代表机构的管理。

对行业协会进行整改和重新登记。按照《广东省行业协会条例》的规定，行业协会需按条例规定的新条件进行整改，重新申报登记，对于未达到规定条件或未申请重新登记的，予以撤销登记。自2006年起，广东省民政部门积极贯彻落实《决定》和《广东省行业协会条例》要求，召开动员会、座谈会共计93次，举办会长、秘书长培训班59期，培训1916人次。至2008年8月，全省行业协会商会管理

体制改革顺利完成；全省需整改的行业协会商会共计1382家，已完成整改1306家，注销65家，撤销18家，合并18家；已退出行业协会商会的国家机关工作人员1531名。经过整改，广东行业协会商会全部达到了《决定》提出的“自愿发起、自选会长、自筹经费、自聘人员、自主会务”和“无行政级别、无行政事业编制、无行政业务主管部门”的要求，真正实现民间化和自治性。

重点培育发展四类社团组织

积极打造现代行业协会。2006年以来，广东省民政厅认真贯彻落实《广东省行业协会条例》和《决定》，下发了7个配套文件和10项内部制度范本，在全国率先全面实现行业协会民间化，力争3年—5年内建立一大批行为规范、代表性强、公信力高，符合社会主义市场经济需求的，与国际接轨的新型行业协会、商会。

培育发展农村专业经济协会。2004年初，广东省民政厅下发了《关于印发〈关于加强农村专业经济协会培育发展和登记管理的工作方案〉的通知》，降低门槛，积极开展培育发展农村专业经济协会工作。经过几年的发展，广东省农村专业经济协会从无到有，不断发展壮大。据不完全统计，至2005年底，经各级民政部门登记注册的农村专业经济协会约有600多个。以梅州市为例，到2005年底全市有各类农村专业经济组织36个，协会会员14327个，共带动农户7.1万户，代购农资总量43492吨，代销产品总量371600吨，经营总收入19783万元，拥有产品注册商标8个。

规范发展社区社会组织。2006年1月，广东省民政厅下发《关于加强社区民间组织培育发展和登记管理工作的指导意见》，对社区社会组织降低门坎，简化手续，健全以市辖区、县、县级市民间组织登记管理机关为中心、县级人民政府有关部门及街道办事处为主体的管理模式，形成分工负责、条块结合、相互协调、运转高效的社区社会组织管理体制，促进社区社会组织的规范发展。自2006年1月以来，广东省社区社会组织逐渐向规范化发展，全省社区社会组织总数达到3000个左右，主要集中在广州、深圳、佛山等经济发达的珠三角城市。仅佛山市社区社会组织就有500多个，基本做到每个社区都有社会组织。

积极扶持慈善类社会组织发展。广东省民政厅于2006年初下发了《关于促进慈善类民间组织发展的通知》，不仅对慈善类社会组织降低了门槛，而且还要求各级民政部门要在慈善类社会组织成立和运作的初期给予帮助和扶持，有条件的地方，民政部门和业务主管单位可在办公场地、启



行业协会改革与发展座谈会在深圳市举行。

动资金、项目开发等方面给予必要的支持。

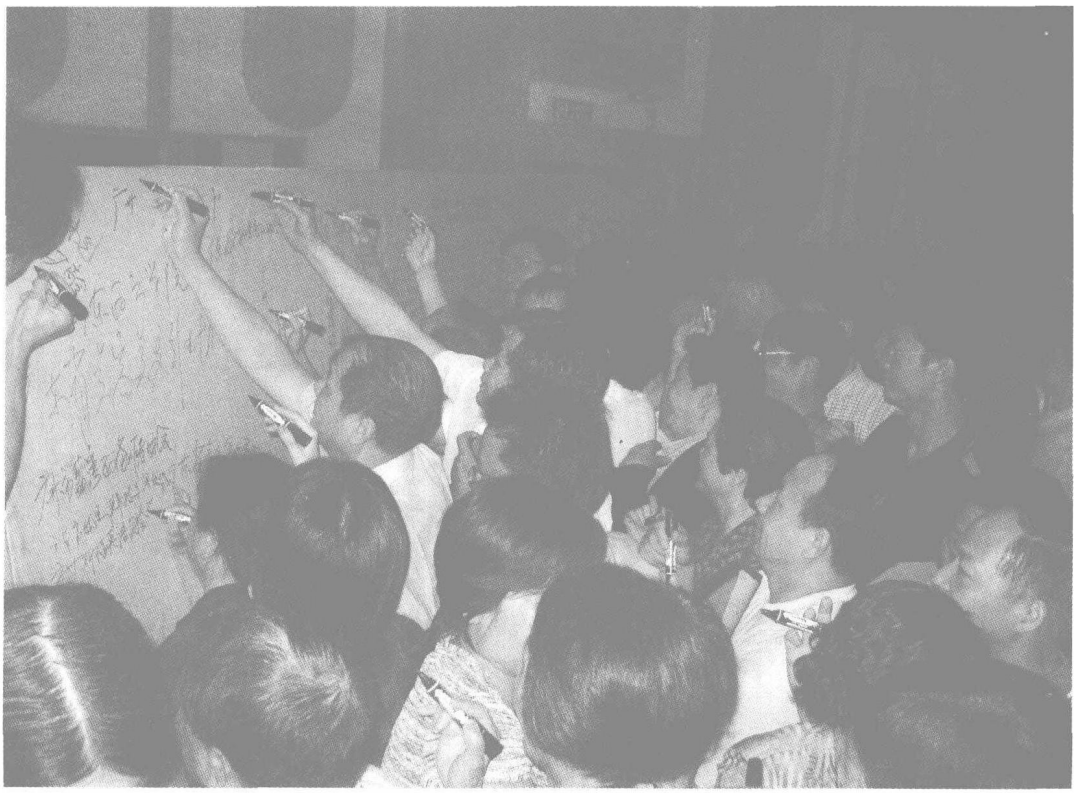
社团管理的创新经验

*率先出台行业协会地方性法规政策。*为推动行业协会的改革与发展，充分发挥行业协会的积极作用，2006年2月15日，广东省委、省政府发布了《关于发挥行业协会商会作用的决定》，这是全国第一个以省委、省政府的名义下发的关于发挥行业协会作用的政策性文件；同年3月1日，《广东省行业协会条例》正式实施，这是全国第一个关于登记管理行业协会的省级地方性法规。《决定》和《广东省行业协会条例》对行业协会、商会的登记管理体制作出了许多重大改革，如建设适应市场经济发展要求、符合国际惯例的新型行业协会；把原业务主管单位改为业务指导单位；全面推进行业协会民间化，实现"五自三无"；打破"一地一业一会"限制；建立政府职能委托和购买服务制度；建设职业化、专业化管理队伍等。

*率先提出建立现代行业协会体系的目标。*在全国还没有对现代行业协会作出全面、准确、科学的定义时，广东提出了现代行业协会起码应该具备10个基本特征：民间性、自治性、代表性、非营利性、服务性、公益性、自律性、公证性、创新性和开放性。提出广东要用10年时间，分三个阶段来设计和规划建立现代行业协会体系。

*率先在社会团体中部署开展自律与诚信建设活动。*2005年，民政部要求在民办非企业单位中开展自律与诚信建设活动，广东将范围扩大至全部社会组织，并将2005年定为"广东省民间组织诚信自律建设年"。自2005年以来，每年广东省民政厅与省监察厅、省政府纠风办联合召开社团组织行业协会自律与治理商业贿赂工作会议，抓试点、抓典型，成为广东省纠风工作的亮点，在全国纠风工作会议上作经验介绍。2008年，自律与治理商业贿赂工作将在40家社团组织行业协会自律试点的基础上，在行业协会中全面铺开。

*率先开通省级民间组织信息网站。*广东省民间组织登记管理服务手段不断创新。各级登记管理机关不断加强电子政务建设，提高登记管理的服务水平。2001年12月7日，广东省开通了全国第一家民间组织网——广东省民间组织信息网站，网站成为广东省宣传社会组织登记管理的法律法规、政策性文件及工作动态、公开广东省社会组织信息的重要宣传阵地。



民间组织自律与诚信签名仪式。



民政部部长李学举检查广东省民间组织登记服务大厅。

*率先建立民间组织服务大厅。*2004年3月底，广东省民间组织管理局启用了局登记服务大厅，这是全国首家民间组织登记服务大厅。大厅配备了电子屏幕、电子触摸屏和电脑等，为社会组织和公众提供快捷、方便、舒适的咨询服务和社会组织登记、年检等服务。

*率先开展清理社会团体举办的评比达标表彰活动。*2005年，广东率先开展清理社会团体举办的评比达标表彰活动，还出台了《广东省民政厅民间组织评比达标表彰活动审核备案管理办法》，民间组织登记管理机关负责民间组织评比、达标、表彰活动的审核备案和监督管理工作。2007年，国家监察部借鉴广东经验，在全国范围内推开，广东借此机会，进一步巩固清理成果。

加强社会团体党的建设工作

广东省历来重视加强社会团体党的建设工作，2000年2月中共广东省委组织部、广东省民政厅下发了《关于加强社会团体党建工作的几点意见》，要求切实加强社会团体党的建设工作，凡是具备条件的社会团体，都必须在2000年6月30日前建立起党的组织，以确保党对社会团体实施有效的监督管理和确保社会团体坚持正确的政治方向。社会组织党组织必须自觉接受上级党组织的领导，定期汇报工作；要发挥政治核心作用，参与社会组织重大问题的决策，制止和纠正社会组织违反党的方针、政策和国家的法律、法规的活动。到2007年底广东省已建立党组织的社会团体有366个。

社团管理机构建设不断加强

1988年4月，广东省编委办批准在广东省民政厅设立社会团体登记管理处，各市、县民政局也先后设立了社会团体登记管理机构。2000年，在广东省政府机构改革中，批准广东省民政厅设立民间组织管理局，核定公务员编制7名；另设广东省民间组织登记服务中心，核定事业编制18名。广东省实行社会团体统一归口民政部门登记管理，社会团体登记管理工作逐步走上规范化、法制化轨道。2007年，在省委、省政府的高度重视下，广东省编委办批准将省厅民间组织管理局和省民间组织登记服务中心合并设置为新的民间组织管理局，作为省民政厅的直属行政机构，对外称广东省民间组织管理局，下设3个处，核定公务员编制35名，局长可由副厅级干部担任。2006年底，深圳市民政局民间组织管理办公室和市行业协会服务署合并设立的深圳市民间组织管理局，为深圳市民政局下设的副局级行政事务机构。

社团组织在社会经济发展中的作用及影响

广东省委、省政府历来重视对社团组织的培育和发展，充分认识社团组织在经济社会发展中的重要地位和作用，努力推进社团组织全面健康发展，社团组织成为现代化建设事业中不可缺少的重要力量。

社团组织已成为促进社会主义经济建设的重要力量

改革开放以来，广东省经济迅速发展，社团组织发挥了积极作用，成为广东省经济建设的一支重要力量。截至2007年底，经广东省各级民政部门登记的社团组织总量已经达到10818个，每年经济活动总量超过200亿元。2007年全省行业协会招商引资341次；举办或组织参展1429次；协调会员与消费者纠纷1902起，应对国际贸易纠纷129起。同时，社团组织通过行业协调、行业管理、行业维权，协调经济领域的各种关系，平衡各方利益，调解贸易纠纷，加强市场交流，促进产业结构调整和升级，加快转变经济发展方式，建立良好的市场经济秩序，维护社会公平竞争，健全社会信用体系，推进经济又好又快发展。目前，广东省已有48%的社团组织建立了行规行约，对强化市场监管、维护正常的经济秩序发挥了积极作用。

社团组织已成为加强社会主义政治建设的重要基础

社团组织是党领导下发展社会主义民主政治的可靠力量和重要基础。随着人民群众的权利、民主和法律意识的普遍提高，为自身利益向政府反映诉求，参与经济、政治、文化、社会管理的愿望日趋强烈。社团组织代表着不同社会群体的共同利益，了解社会各阶层的不同需求，成为人民群众反映诉求的重要组织渠道。据统计，2007年以来，广东省行业协会向各级党委、政府、人大、政协提出意见、建议1730条，被采纳520条。随着行政管理体制改革的深化和大部门体制的出现，社团组织在承接政府转移出来的职能中将扮演重要角色。目前，全省社团组织已有11%、其中行业协会已有32%承接了政府转移的职能。

社团组织已成为推动社会主义文化建设的重要载体

社团组织是提升广东省社会文化“软实力”的有力抓手，也是推动广东建设文化大省的一支生力军。目前，在广东省文化领域活跃着976个社会团体，它们贴近实际、贴近生活、贴近群众，广泛开展公益性文化活动，为建设文化大省、构建和谐社会作出了重要贡献。

社团组织已成为构建社会主义社会建设的重要依托

加快推进以改善民生为重点的和谐社会建设，需要更大程度地依托社团组织，广泛动员社会力量，整合社会资源，扩大公共服务，促进社会和谐。社团组织具有宽容、互助、互惠、利他和公益精神，它们积极开展扶贫济困等慈善公益活动，缓解社会矛盾、促进社会公平。据初步统计，近年来，全省社团组织，特别是行业协会及其会员单位用于慈善公益支出达176亿元。“5·12”汶川大地震发生后，广东社团组织管理部门和广大社会组织迅速行动起来，发扬中华民族“一方有难、八方支援”的传统美德，全力支援灾区抗震救灾工作，向灾区人民奉献爱心，以实际行动帮助灾区人民恢复生产，重建家园。据不完全统计，全省各社会组织及其会员企业累计发出倡议2751次，召开会议2013次，举办捐赠活动3015次，参与志愿服务人数18168人，捐款和捐物折款合计38.93亿元，其中捐款25.45亿元，广东省房地产行业协会、广东省商业联合会、广东省食品行业协会、广东省企业联合会捐款捐物均超过4亿元。

社团组织已成为促进对外交流与合作的重要桥梁

改革开放30年，广东省社团组织在参与省内

外、国内外交流与合作中发挥着积极作用，成为广东走出省门、走向世界的重要桥梁。广东省毗邻港澳，是最早开放的通商口岸之一，社团组织在引进资金、技术、管理经验，开展国际合作，参与国际竞争，开展反倾销应诉，保护和发展民族产业，维护国家利益等方面发挥着不可忽视的作用。代表民间力量的社团组织在对外文化交流方面更有优势，不论是加强与国际组织交往还是与港澳台同胞的交流，方式更灵活，交往更密切，对建立人民友谊、促进祖国和平统一发挥着不可替代的作用。

第13章 基金会管理

基金会概况

1988年《基金会管理办法》出台前，广东省已经存在一定数量的基金会，全省各地还利用救灾扶贫款建立一批称为基金会的救灾扶贫基金会组织。这些基金会或者称为基金会的组织，从资金来源来看，可以分为社会捐赠、国家拨款和会员出资三种类型。救灾扶贫基金会是将政府拨付的救灾扶贫款变成群众集体所有，用来投资办实体进行营利。由会员出资建立的基金会则主要是为会员搞社会保险。这些基金会或者名曰基金会的组织名目繁多、五花八门，许多还以基金会组织的名义，搞变相摊派，因此，迫切地需要对各类基金会和名曰基金会的组织进行清理、整顿。

1988年9月27日，国务院颁布的《基金会管理办法》正式实施。《基金会管理办法》明确了业务主管单位、中国人民银行和民政部门三方负责的管理体制，即业务主管单位同意、人民银行审查批准、民政部门登记注册。广东省的基金会在《基金会管理办法》颁布实施后，管理逐步纳入了法制轨道。

1994年7月6日，广东省第八届人民代表大会常务委员会第九次会议通过《广东省基金会管理条例》。该条例明确设立基金会由所在地的市级人民银行审查批准，向同级民政部门申请核准登记注册，并报省民政厅和省人民银行备案；设立全省性或者跨市活动的基金会，报省人民银行审查批准，并向省民政厅申请核准登记注册。1997年5月31日，广东省第八届人民代表大会常务委员会第二十九次会议作出《关于修改〈广东省基金会管理条例〉的决定》。

1999年，中国人民银行、民政部联合发出《关于做好社团基金会监管职责交接工作的通知》，中国人民银行退出基金会的管理体系，将基金会的审批和监管职责移交民政部门。自此，基金会的管理开始实行登记管理机关和业务主管单位双重负责制。

2004年6月1日，国务院颁布实施《基金会管理条例》。《基金会管理条例》确立了基金会的双重管理体制，并对基金会的设立、变更、注销登记、基金会的组织机构、基金会财产的管理和使用、政府和社会对基金会的监督管理、基金会的法律责任等作了具体的规定。2004年4月5日，全国贯彻《基金会管理条例》工作会议在广东省召开，民政部李学举部长、姜力副部长到会并作了重要讲话。广东省副省长李容根在会上要求广东认真贯彻这次会议精神，进一步加强基金会的登记管理工作。

经过20多年的发展，广东省的基金会已初具规模。截至2007年底，在广东省依法登记的基金会共有152个。其中按性质分类，公募基金会115个，非公募基金会37个；按行业分类，科技与研究类23个，教育类48个，社会服务类33个，文化类26个，其他类22个。

基金会管理的重大举措和创新

开展基金会的清理整顿工作

1988年—1999年，广东省基金会在中国人民银行、业务主管单位和各级民政部门的监督管理下，为维护社会稳定，促进两个文明建设作出了积极贡献。但是，由于基金会管理法规不配套，一些基金会自律机制不健全和管理不够完善，出现了乱拉赞助、乱摊派、违规投资等违规现象，特别是

官办的基金会，大多是领导干部在基金会兼要职，长官意志浓厚，随意支配基金会的资金，把基金会当作自己单位的“小钱柜”，有的甚至未经批准登记就擅自以“基金会”名义进行高息吸纳资金，集资入股等违法、违规活动，严重影响了广东省的金融秩序和社会秩序。

针对基金会存在的问题，根据国务院、中国人民银行关于清理整顿基金会有关规定，广东省民政厅会同人民银行等有关部门先后多次对基金会进行了清理整顿。

1996年7月，根据广东省人民政府《关于清理整顿基金会联谊会等社会团体乱拉赞助的问题的通知》精神，广东省对全省基金会乱拉赞助的问题进行清理，共清理查出基金会向国有企业和个人乱要赞助的金额6.5亿多元，违规投资企业金额1.6亿多元，拆借给企业金额3.2亿多元。

1997年6月，根据中国人民银行《关于清理整顿基金会的通知》、中共中央办公厅、国务院办公厅《关于加强社会团体和民办非企业单位管理工作的通知》和国务院办公厅转发民政部《关于清理整顿社会团体意见的通知》的精神，广东省民政厅会同有关部门对全省基金会进行清理整顿。对越权批设的基金会，在进行清理和规范管理的基础上，按照审批程序报有关部门审批；对合法设立的基金会在清理整顿的基础上重新规范管理，严禁开办金融业务。清理整顿后，对非法设立基金会的，依法从严惩处；对基金会非法开办金融业务的，一经查实，坚决予以取缔。全省经地级以上市民政部门登记或经人民银行批准成立的177家基金会经过清理整顿、现场常规稽核后，对照撤、并、留的条件，经中国人民银行非银行司的批准，保留了广东省老年基金会等98家基金会，撤销了广东省美术基金会等65家基金会，对汕头市龙湖区治安基金会等14家基金会作出了合并处理。

1999年9月，中国人民银行、民政部根据国务院有关社团基金会统一由民政部门监管的决定发出《关于做好社团基金会监管职责交接工作的通知》，要求中国人民银行各分行、营业管理部、省会城市中心支行，各省、自治区、直辖市民政厅(局)要按照国务院有关社团基金会由民政部门统一管理的决定，将基金会的审批和监管职责以及档案资料全部移交各省、自治区、直辖市的民政厅(局)，人民银行今后不再承担基金会的审查批准和监管工作。为此，广东省民政厅建立一系列的管理制度来重新规范基金会的管理。一是基金会的财务制度。省民政厅会同财政厅、审计厅、地税局制定



基金会积极参与助学活动。

了《广东省社会团体财务管理办法》,对基金会收入管理、支出管理、财产物资管理、财务管理与财务监督提出了明确要求。同时,制定了基金会季度报表,要求基金会每季度向省民政厅报告经费收支情况、资产负债情况的专项基金收支明细情况。二是年度检查制度。通过年检,有效地掌握基金会的活动情况,发现问题,及时纠正,对年检不合格的限期整改,对整改不合格的,坚决予以撤销。三是常规稽核工作制度。不定期开展对基金会常规稽核工作。四是在职党政干部兼任基金会领导职务的报批制度。五是重大事项报告制度。同时,对清理整顿后合格的基金会进行重新登记换证。

2000年9月,广东省民政厅在广东迎宾馆召开了全省基金会管理工作会议。参加会议的有经过清理整顿核准保留的98家基金会负责人和有关地级以上市民政局科(处)长。在这次会议中省民政厅接收了各地级市民政局和中国人民银行广州分行移交的基金会档案,依照规定换发新证。自此,全省基金会统一归口由省级民政部门审批和登记管理,其他任何部门、任何单位都无权审批和颁发证书,对基金会的日常管理实行省级民政部门和基金会业务主管单位双重负责制。会议根据省人民政府办公厅1999年3月9日转发中国人民银行广州分行《关于做好擅自设立的社团基金会解散工作意见的通知》精神,明确了对擅自设立的基金会的债务清偿工作,按照"谁组建,谁负责"的原则进行处理,由该基金会及其组建单位妥善处理违规办理存款形成的债务问题,尤其要办理好个人债务的偿还工作。会议期间还在《南方日报》上对保留和撤销的基金会发布了公告。

2002年2月,广东省委常委会议作出了关于"对未经批准非法成立的各类基金会要抓紧清理限期取缔"的决定,全省从2002年8月开始,对327家未经批准非法成立的基金会开展了清理整顿工作。为全面落实省委决定,省纪委、省监察厅、省民政厅、省财政厅、省审计厅在完成全省未经批准非法成立基金会情况调查的工作后,由省纪委牵头,于2002年10月30日成立了广东省清理整顿未经批准非法成立基金会领导小组。在省领导小组的有力领导下,经过一年十个月的努力,全省清理整顿基金会工作圆满完成。全省327家未经登记的基金会中,除65家基金会(基金)组织经查清不属清理整顿范围外,有37家基金会依法重新办理了登记手续,有5家基金会进行了合并,有220家基金会被撤销。通过清理整顿,500多名未经批准在基金会兼任领导职务的在职领导干部退出了基金会的领导职务,因特殊原因确需担任基金会领导职务的也按规定办理有关审批手续。全省共清理出基金会违规投资和发放贷款1.3亿元,收回违法违规投放资金2000多万元。通过清理整顿,进一步建立完善了基金会内部民主议事、民主决策机制,从源头上遏制了基金会领导个人决策导致失误、个人牟取私利等违法违纪行为的发生。

做好已登记基金会换发证书工作

2004年6月国务院《基金会管理条例》(以下简称《条例》)颁布,广东省已登记的各类基金会有133个,约占全国已登记的基金会总数1/9,总资产达20多亿元,是全国基金会数量最多的省份。但广东省基金会存在着不少问题,如内部自律机制及管理机制不完善,挪用资金,乱拉赞助、搞摊派等。针对这些问题,广东省采取了一系列措施开展整顿规范工作。广东省民政厅规定,《条例》实施前广东省已经成立的133家基金会,应当自《条例》施行之日起6个月内,按照《条例》的规定申请换发登记证书,并全部要按照《条例》的要求进行规范,于2005年5月30日前完成规范工作。对达到规范条件的地方性基金会,省民政厅将给予换发新的《基金会法人登记证书》。经省民政厅、业务主管单位以及各基金会的共同努力,截至2007年底,全省已有75个基金会按照《基金会管理条例》要求换发了基金会法人登记证书,另外49个列为整改对象,等待进一步的处理。

主动承担业务主管单位角色,促进非公募基金会的发展

《基金会管理条例》规定基金会实行的是业务主管单位和登记管理机关双重管理体制,而非公募基金会由于种种原因比较难找到合适的业务主管单位。对找不到业务主管单位但其宗旨和业务

范围中含有扶贫济困、社会福利等内容的非公募基金会，广东省民政厅主动担当其业务主管单位，履行业务主管单位和登记管理机关的双重职能。截至2007年底，由省民政厅担当业务主管单位的非公募基金会数量达7个，原始基金达2500万元，有力地促进社会力量参与社会公益事业。

基金会在社会经济发展中的作用及影响

20多年来，广东省经济社会取得飞跃发展，基金会也呈现出不断发展的状态。基金会从事公益事业的范围涉及教育科技、医药卫生、文化艺术、赈灾扶贫、环境保护、社会救助等领域，在吸纳社会资源、募集社会资金、满足公益需要、培养慈善意识、推动社会力量参与公益、促进社会协调发展等方面，发挥着不可忽视的作用，成为全省社会组织中最具活力和能动性的部分。

有效吸纳社会资源，募集社会资金，满足公益需要

随着广东省经济快速发展，人民群众的生活水平稳步提高。中产阶层逐步扩大，富人群体的数量和获得的财富增多，富裕起来的群体有条件也有能力把一部分资产捐赠出来，回报社会，奉献社会公益事业，为公益事业的发展提供了物质基础。基金会引导个人和组织的财产流向社会，特点是流向弱势群体，有效地实现社会财富的再分配，最大限度地调动企业和个人的捐赠积极性，吸引更多的社会资源从事公益事业，使公益事业的资金来源更加多渠道。据统计，广东省基金会年筹集资金3.61亿元，用于扶贫济困、救灾防害、安老抚幼、扶弱助孤、助学助医等活动开支1.96亿元，占总支出的91.59%，有力地支持了公益慈善事业的发展。

有效解决社会问题，缓解社会矛盾，促进社会和谐

广东省各项社会事业取得巨大进步的同时，出现了很多新的矛盾和问题，如城乡差距、区域差别扩大、就业和社会保障压力增加，教育、卫生、文化事业发展相对滞后，经济发展同生态环境、自然资源的矛盾加剧等。在政府致力解决这些问题的同时，基金会也通过自身努力积极参与，广泛地开展赈灾扶贫、助残育孤、社会救助、文化教育、环境保护等公益活动，在不同程度上解决社会问题，缓解社会矛盾。如广州市交通建设管理基金会自1993年7月成立以来，积极筹集社会资金支持广州的交通建设。基金会为发展广州现代化交通和改善广州交通基础设施，先后举办两次大型的募捐活动，筹集超过2亿元人民币的捐款，拨出其中的1.06亿元用于资助8个项目。包括拨款3067万元购置100辆公共汽车、20辆双层巴士捐赠公交部门缓解公交运力不足问题，为整治东风路交通状况拨款1900万元在东风路沿线兴建4座行人天桥等。这些项目的开展极大地加快了广州市的交通设施建设，有效地改善了全市紧张的交通状况。广东儿童艺术教育基金会从2004年开始在全国首个创立“未成年人剧场”，每年组织全国精品儿童剧目包括广东省优秀儿童剧目为广东省少年儿童免费演出1000场。基金会对演出经费每场补贴2000元，演员在30人以上的另外补助路费3万元。

培养慈善意识，推动社会力量参与公益事业，促进社会协调发展

随着广东省经济和社会的发展，公众特别是企业家的慈善观念逐步增强，进行慈善活动的自觉性也逐步提高。全省各级民政部门通过各种方式广泛深入地宣传了基金会的积极作用，宣传先进基金会的成功范例，大力弘扬慈善精神，营造出了政府和社会各界关心、支持基金会发展的浓郁氛围，扩大基金会的社会认知度和社会公信力。基金会成为了引导公众热心参与慈善公益事业发展的重要途径和平台，也为富裕起来的个人和企业回报社会、奉献爱心提供了渠道。据统计，2007年全省基金会共接受社会捐赠6.05亿元，有力地推动了社会力量参与公益事业，促进了社会的协调发展。

第14章 民办非企业单位管理

民办非企业单位概况

民办非企业单位是改革开放的产物，其前身称为民办事业单位，由国家机关或职能部门在进行业务管理中自行审批设立，将其作为一种行政职能或企业生产经营职能的延伸。1996年8月，中共中央办公厅、国务院办公厅下发《关于加强社会团体和民办非企业单位管理工作的通知》，将民办事业单位改称为民办非企业单位。

据调查摸底，在国务院《民办非企业单位登记管理暂行条例》出台前，广东共有各类民办非营利性机构3万多个。这些机构有的是由有关部门自行审批，有的是未经任何部门审批擅自成立并开展活动的。由于没有建立统一的登记管理制度，致使这些机构的法律地位不明确，一度盲目发展，在其发展和管理中还存在着许多亟待解决的问题，如违法牟取暴利，搞非法活动等。这些情况严重干扰了正常的社会和经济秩序，并给社会稳定带来了不利的影响和隐患。

1998年10月，国务院发布《民办非企业单位登记管理暂行条例》。规定了对民办非企业单位实行登记管理机关与业务主管单位双重管理体制和分级登记管理体制，明确了登记管理机关与业务主管单位各自的职责。

2000年1月，广东省委办公厅、广东省政府办公厅下发《关于加强民间组织管理工作的意见》（粤办发[2000]1号），提出开展民办非企业单位复查登记工作，民办非企业单位由民政部门统一登记管理。广东启动复查登记工作后，在各级党委、政府的领导下，自始至终做到有领导、有组织、有计划、有步骤地开展复查登记工作。至2000年6月底已基本完成了复查登记工作任务。全省经业务主管单位审查同意、列入复查登记范围的有6133个，经各级民政部门受理的5333个，依法核准登记的5252个，登记数分别占列入范围数和受理数的85.64%和98.48%。其中按行（事）业分，教育4348个、卫生41个、文化36个、科技35个、体育94个、劳动538个、民政112个、中介13个、其他类35个；按登记管辖范围分，省级102个、市级1383个，县区3767个；按组织形式分，法人1963个，合伙271个，个体3018个。

广东省完成民办非企业单位复查登记工作以后，民办非企业单位开始走上了法制化、规范化管理的轨道。2002年广东在全国率先对依法登记的民办非企业单位进行了首次年检工作，加强了登记管理机关对民办非企业单位的规范管理，促进了民办非企业单位健康发展。根据民政部部署，2005年及2006年，广东在全省范围内开展民办非企业单位自律和诚信建设活动，增强了民办非企业单位诚信自律的自觉性，建立健全了民办非企业单位的自律与诚信建设机制，树立了民办非企业单位的良好社会形象。

据广东省各级民间组织登记管理机关统计，至2007年底，全省共有各类民办非企业单位12027个。按行（事）业分，工商服务业35个、农村及农村发展19个、科学研究330个、教育8734个、卫生143个、文化304个、体育212个、生态环境5个、社会服务1566个、法律8个、宗教6个、职业及从业者组织100个、其他565个；按登记管辖范围分，省级257个、市级3573个、县区级8197个；按组织形式分，法人9938个、合伙162个、个体1927个。这些民办非企业单位在配合政府机构改革、国有企业改革、行业结构和社会结构调整，缓解社会矛盾，促进社会进步等方面发挥了积极作用。

民办非企业单位管理的重大举措和创新

率先开展民办非企业单位复查登记

1997年6月，广东省委办公厅、省政府办公厅下发《关于加强社会团体和民办非企业单位管理

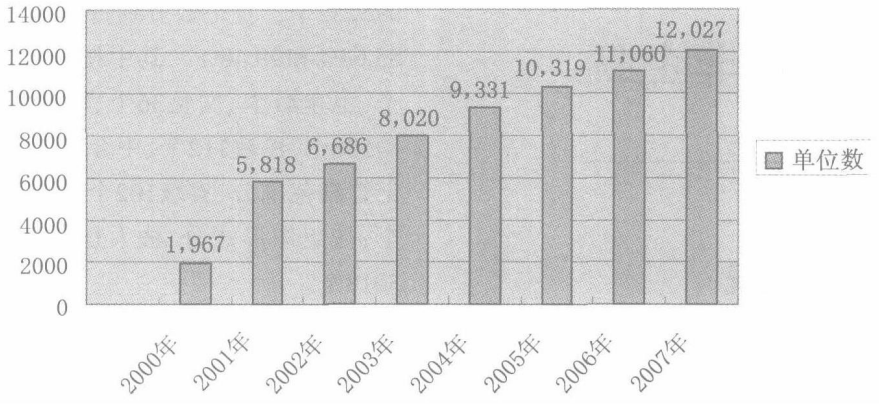


图 14.1 2000 年—2007 年全省民办非企业单位登记数

工作的通知》,明确县级以上地方人民政府民政部门为民办非企业单位的登记管理机关,负责广东各级各类民办非企业单位的登记管理工作。

1998年10月国务院颁布实施《民办非企业单位登记管理暂行条例》、1999年12月民政部颁布实施《民办非企业单位登记暂行办法》后,广东民办非企业单位开始走上依法登记的轨道。1999年12月,广东省委、省政府在广州召开全省加强民间组织管理工作会议,贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅《关于进一步加强民间组织管理工作的通知》的精神。省委常委、副省长欧广源在会议上对全省民办非企业单位复查登记工作进行了部署。

2000年1月,广东省委办公厅、省政府办公厅以粤办发[2000]1号文下发了《关于加强民间组织管理工作的意见》。其后,广东省民政厅在南海市召开民办非企业单位复查登记启动工作会议,启动全省的民办非企业单位复查登记工作。同时,根据省委、省政府的部署,省民政厅下发了《关于开展民办非企业单位复查登记试点工作的通知》(以下简称《通知》),指导各地开展复查登记试点工作,要求各地在全面铺开复查登记工作之前,选择一个县(区)、一个行(事)业先行搞试点,通过试点积累经验,规范程序,解决实际问题。《通知》还确定深圳市和肇庆市为省的试点。

广东各级党委、政府高度重视复查登记工作。各市、县(区)均成立复查登记领导小组及复查登记工作办公室,从有关部门抽调人员集中在民政局办公。全省各级民政部门在当地党委、政府的领导下,积极实践,大胆探索,认真履行登记管理机关的职责,在各业务主管单位的密切配合下,坚持以依法登记和规范管理为目标,以建立双重管理体制为核心,制订切实可行的工作方案,提出了每个阶段的工作任务、标准和完成时间,确定了工作重点和工作责任,并根据不同阶段的任务及时部署,不断加大工作力度,积极稳妥地推进复查登记工作的开展。

广东省民政厅先后召开了8次专题会议,及时掌握情况,总结、检查、部署复查登记每一个阶段的工作。省民政厅还编印了《民办非企业单位登记指南》和复查登记有关内容的规范性文本,举办了两期培训班,对市、县(区)民政局业务骨干和省直联络员进行了重点培训,极大地提高了各级登记管理机关工作人员的依法登记能力,为搞好复查登记工作打下了良好的基础。据统计,全省各级民政部门配备复查登记工作专职人员420人,共举办各类培训班220期,培训各级民政业务骨干和联络员6350人次;全省各级财政共拨出复查登记专项经费960多万元,为复查登记工作提供了人员力量和物质的保证。

2000年7月,广东省民政厅在肇庆市召开全省民办非企业单位复查登记工作现场会,重点总结推广深圳、肇庆两市的经验。此后还通过汇报会、工作通报、派出工作组等各种形式对试点工作进

展较慢、工作局面打不开的后进市、县(区)进行检查、督促,千方百计地促使后进单位迎头赶上。

复查登记基本结束后,为巩固各地复查登记的成果,纠正复查登记的错漏。广东省民政厅及时下发了《关于开展民办非企业单位复查登记检查工作的通知》,并制定了检查验收的内容及标准。要求各市采取抽查和自查相结合,逐级检查和交叉检查相结合的方法,对全省民办非企业单位复查登记工作进行全面的验收。省民政厅还组织了5个工作组,组织各市分管副局长参加对各市进行了交叉检查评比。各地对检查验收工作十分重视,把检查验收当作对本地区复查登记,加强民间组织管理工作的一次检阅,按照复查登记的验收标准,对当地复查登记工作进行了全面的认真自查,对存在问题和不足及时予以纠错补漏,使这次民办非企业单位复查登记基本达到了不错、不重、不漏的目标。

2000年12月,民政部在肇庆市召开了全国民间组织管理经验交流会,推广广东民办非企业单位复查登记的经验。会上,国务委员司马义·艾买提高度赞扬了广东民办非企业单位登记管理工作,认为"广东省委、省政府高度重视民间组织管理工作,广东民间组织管理工作走在全国前列。广东民间组织数量比较多,尤以民办非企业单位最多,中央提出对民办非企业单位由民政部门统一进行登记管理,广东很快就在肇庆市开展试点,在试点取得经验的基础上全面铺开。全省民办非企业单位登记管理工作纳入了有序的正常轨道,在经济和社会发展中发挥了应有的作用"。

率先开展民办非企业单位年度检查工作

2002年2月,广东在全国率先开展民办非企业单位年检工作。为确保首次年度检查工作顺利进行,在民政部没有制定统一的年检报告书和年检办法之前,广东在认真总结社团年检经验的基础上,根据民办非企业单位的特点,着重抓好三个环节:第一,广泛发动,提高民办非企业单位自觉接受年检的参与度。各级民政部门通过各种渠道大力宣传国务院《民办非企业单位登记管理暂行条例》(以下简称《条例》),使民办非企业单位认识到接受登记管理机关年检是应当承担的法律责任。其次是通过各地报刊、电视和广东民间组织网站宣传年检的重要性,公告年检事项及年检办法,以扩大民办非企业单位年检的影响力。由于发动充分,登记管理机关、业务主管单位在年检工作上达成共识,加强了合作,民办非企业单位提高了认识,大大提高了民办非企业单位的参检率。第二,科学制定年检方案和年检报告书,使民办非企业单位的年检与有关业务主管单位的年检相衔接。一是年检时间的衔接。如教育部门是1月—4月进行《社会力量办学许可证》年检,广东各级登记管理机关则要求民办非企业单位于4月30日前报送年检材料。二是年检内容的衔接。根据《条例》对业务主管单位和登记管理机关管理职责的规定,广东省民政厅经过认真的研究,制定出较为科学且有利于登记管理机关监督管理的年度检查报告书,力求年检内容既与业务主管单位资格年检相衔接、又不重复,重点突出民办非企业单位依照章程开展活动的情况,年度经济状况,年度变更、注销登记事项及党建工作情况等。三是年检程序、方法的衔接。为提高年检工作效率,在年检报告书业务主管单位审查意见上,省民政厅听取了业务主管单位的意见,采取简化手续的办法,只要求提供业务主管单位资格年检合格的许可证复印件,没有许可证的民办非企业单位,则要求业务主管单位的主管部门出具意见,大大减少了中间环节,提高了年检工作效率。第三,及早部署,争取主动。广东年检工作从3月1日开始至6月30日基本结束,为在法定的时间里顺利地完成年检任务,2002年2月5日,省民政厅就下发了《关于开展民办非企业单位年度检查工作的通知》及工作方案,明确了年检的对象范围、填报材料要求、年检时间安排,要求各地要按照省厅的统一部署,并根据当地的实际制定好本市、县(区)的年检工作方案,按各阶段、时限的工作任务有序地开展年检工作。各地通过召开登记管理机关、业务主管单位、民办非企业单位有关会议以及下发年检通知和电话通知等形式部署年检工作,使年检工作形成了一级抓一级、层层抓落实的局面。

广东省各级登记管理机关以“科学指导、完善制度、依法行政、培育发展”为指导思想，发扬积极探索、锐意进取、与时俱进的精神，在业务主管单位的密切配合下，顺利完成首次年检任务。据统计，全省应参加2001年度年检的民办非企业单位有5038个，实际参检单位4939个，占应检数的98%。年检合格的4850个(含整改后合格的)，合格率为98.2%；年检不合格的89个，占参检数的1.8%。

此后，广东省民政厅将民办非企业单位的年检制度化、常规化。经省民政厅登记的民办非企业单位2003年度—2006年度参检率分别为88.37%、74%、77.43%、79.08%，年检合格率分别为97.37%、88.60%、98.51%、94.84%。

开展民办非企业单位自律与诚信建设活动

2005年初，民政部部署在全国范围内开展民办非企业单位自律和诚信建设活动。广东省民政厅领导高度重视，结合广东省委关于开展“爱国、守法、诚信、知礼”现代公民教育活动的号召，将2005年定为“广东省民间组织自律与诚信建设年”，活动对象由民办非企业单位延伸至全省社会组织，在全省范围内开展社会组织自律与诚信建设活动。4月底，省民政厅向各市民政部门发出《关于在全省范围内开展民间组织自律与诚信建设活动的通知》，同时下发活动实施方案，对开展这次活动的目的和意义、活动的重点内容、时间安排、组织领导、部门协调、宣传报道等作出了明确规定。5月12日，省民政厅在广州市召开全省动员大会，叶秀仁副厅长出席会议并作动员讲话，民政部民间组织管理局局长孙伟林专程到会指导。各地级以上市民政局主管局长、民间组织管理部门负责人、省级业务主管单位代表、社会组织代表共330人参加了会议。5月13日，省民政厅以年初评选出的300家全省先进民间组织的名义，在《南方日报》整版刊登了“维护公众利益、构建和谐广东自律与诚信倡议书”，向全省18000多家社会组织发出自律与诚信倡议，并向社会公众作出五项郑重承诺。省民政厅还积极与省纪委、财政、司法等有关部门沟通协调，培育了4个社会组织自律与诚信建设活动典型试点，通过培育典型，树立榜样，较好地发挥了社会组织的骨干示范作用，带动了一大批省级社会组织积极参与和开展这项活动，有效推动活动向纵深方向开展。由于全省民政部门



私立华联大学连州扶贫。

认真部署、精心组织，各级社会组织积极响应、热心参与，有力推动了此项工作的开展，取得显著的成效。据统计，2005年全省民办非企业单位开展以“助学、奖学、扶贫帮困”“优质服务、回报社会”“义务咨询、维修家电”等内容为主题的活动4743次，参加活动的民办非企业单位数8889个，接受服务人数约518万人次，产生的直接社会效益约1.67亿元。在民政部组织开展的民办非企业单位自律与诚信建设活动年表彰活动中，广东省民政厅、广州市民政局、深圳市民政局被评为活动组织奖单位，广东白云学院等20个单位被评为先进单位。

2006年，根据民政部《关于进一步深入开展民办非企业单位自律与诚信建设活动的通知》(民函[2006]1号)精神，广东省在全省社会组织范围内进一步深入开展自律与诚信建设活动。2月，广东省民政厅以民政部召开自律与诚信建设活动年表彰会为契机，向各地民政部门和省级登记民间组织下发了《关于在全省范围内进一步深入开展民间组织自律与诚信建设活动的通知》，要求各级民政部门借鉴表彰会上先进单位介绍的经验和做法，继续深入开展自律与诚信建设活动，在全社会掀起新的活动高潮；要求社会组织要以获奖单位为榜样，继续开展提供优质服务、真情回报社会等各种形式的主题公益活动，全面推行服务承诺制，进一步提升社会组织诚信的良好社会形象。5月—6月，省民政厅专门派出工作组到部分市、县(区)检查当地开展社会组织自律与诚信建设活动的情况，并对活动中存在的问题和仍需加强的工作进行了指导。各级民政部门认真按照部和省的通知精神，督促、检查和帮助民办非企业单位建立健全内部管理机制，逐步完善信息披露制度，开展服务承诺制，从制度上促进社会组织依法开展活动。各级社会组织根据自身的业务范围和能力，积极为社会弱势群体及广大群众免费（或以成本为最高收费标准)提供形式多样、内容丰富的服务活动，如以“服务社会”为主题的大型服务活动、以“助学奖学”等为主题的专项活动，树立了社会组织的公益形象。据统计，2006年全省民办非企业单位开展以“助学、奖学、扶贫帮困”“优质服务、回报社会”“义务咨询、维修家电”等为主题的活动4993次，参加活动的民办非企业单位数9209个，接受服务人数约549万人次，产生的直接社会效益约1.7亿元。广东省经各级民间组织登记管理机关登记注册的民办非企业单位10928个，在开展自律与诚信建设活动中，已规范章程的9552个、信息披露的8058个、已健全财务制度的9433个、已承诺服务的9957个，分别占登记总数的87%、73%、86%、91%。

在开展自律与诚信建设活动中，广东省注意奖惩结合，在以正面宣传为主的同时，对不讲诚信、有违法违纪行为的民办非企业单位加强整治，对未经登记擅自以民办非企业单位名义开展活动的非法组织加大打击力度。如珠海广大专修学院因登发虚假广告招生、财务核算混乱等违反国家法律、法规有关规定，被广东省民政厅在年度检查中审定为年检不合格单位，予以警告，责令3个月内完成整改。东莞市结合民办非企业单位2005年度检查，对全市的民办非企业单位进行全面清查，撤销了136个累计三年不年检的单位和对累计一年和两年不年检的单位作了警告，并在东莞日报上刊登公告。同时结合自律与诚信检查和日常执法，查处了社会组织和非法社会组织违法行为6宗，罚款23000元，查扣电脑300多台，并取缔了其中2个非法社会组织。通过一系列的执法，维护了民办非企业单位的合法权益，提高了登记管理机关的权威，为民办非企业单位健康发展提供了良好的社会环境。

通过在广东省范围内开展民办非企业单位自律和诚信建设活动，极大地增强了民办非企业单位诚信自律的自觉性，建立健全了民办非企业单位自律与诚信建设机制，树立了民办非企业单位的良好社会形象，推动了社会其他行业的自律与诚信建设。

民办非企业单位在社会经济发展中的作用及影响

改革开放以来，广东省充分发挥改革开放先走一步和特殊地理位置的优势，使民办非企业单

位得到较快的发展。全省民办非企业单位已覆盖了工商服务业、农村及农村发展、科学研究、教育、卫生、文化、体育、生态环境、社会服务、法律、宗教、职业及从业者组织等领域。随着全省政治、经济体制改革的不断深化，作为社会组织重要组成部分的民办非企业单位，在配合政府机构改革转变职能、国有企业改革、行业结构和社会结构调整，缓解社会矛盾，促进社会进步等方面发挥日益重要的作用。

促进了政府机构和企事业单位改革

在政府机构改革转变职能、政事分开和国有企业改革中，广东民办非企业单位发挥了三大职能作用：一是承担了一部分政府重要职能，减轻了政府负担。如民办教育、民办社会福利、民办医疗保健机构等，这几类民办非企业单位已经从发展初期作为政府职能的补充，提升到成为政府职能的重要组成部分。如广东的民办教育，特别是基础教育，不论是在规模上还是在质量上，都可与公办学校相媲美，更重要的是民办教育找到了教育与市场经济规律的最佳结合点，使民办教育成为现代教育改革的前沿阵地之一。截至2007年底，全省有民办普通高校28所，独立学院17所，在校生25.7万人；民办中等职业学校155所，在校生14.4万人；民办普通高中117所，在校生8.2万人；民办初中595所，在校生45.4万人；民办小学871所，在校生130.7万人；民办幼儿园7241所，在园幼儿114.9万人。广东省民办教育的发展，促进了办学主体的多元化和办学形式的多样化，改变了政府包揽教育的传统格局，初步形成了政府办学为主、社会各界共同参与办学的体制，在一定程度上满足了社会多样化的教育需求，扩大了学位供给，缓解了学位紧缺状况；促进了投资主体的多元化和资金来源的多样化，吸纳了社会资金投入教育，拓宽了经费来源渠道，弥补了政府教育经费投入的不足；深化了教育内部管理体制改革，促进了教育成本核算方式和人事制度的变革，逐步形成了同级不同类型学校相互竞争的氛围。二是承担了一部分社会管理和服务职能。如民办家政服务、民办文化、民办体育、民办中介服务、民办咨询机构等，这类民办非企业单位填补了国家事业单位为社会服务的空档，推动了社会服务社会化的发展。三是承担了行政机关、事业单位、企业一部分分流、下岗人员的再就业职能。据统计，全省民办非企业单位现有从业人员约20.8万人，相当一部分是从机关、事业单位、企业分流或下岗接纳过来的人员，为政府机构改革、为企事业单位改革提供了新的就业渠道。

民办非企业单位的发展，加快了社会福利社会化进程

广东是社会福利社会化程度较高的省份，最明显的特点就是社会福利引入了社会的多元化投入机制，且占有相当成分。近年来，全省民办福利机构、社区服务机构、婚姻中介机构等民政类民办非企业单位迅速兴起。据统计，目前全省民办福利机构105家，占全省福利机构总数的42.9%；床位12113张，占全省福利机构总床数的36.8%；服务对象8284人，占全省福利机构服务对象总数的31.6%。如个人投资举办的中山华宇乐颐养院，投资6000多万元，建筑面积约25000平方米，设有700张床位，开业8年来共收入住老人1000余人。民办非企业单位的发展，打破了社会福利以往只有国有一家独办的局面，引入了竞争机制，在很大程度上，激活了公办社会福利机构，促使公办社会福利机构在运作机制、内部管理、服务上进行一系列的改革，实行社会化管理，从而提高了整个行业的社会化进程。

促进了全民素质提高和社会进步

民办非企业单位与行政机关、事业单位、企业、社会团体共同筑成了社会组织的一个有机整体，不仅在教育、科技、文化、体育、劳动技能等领域里，集结了大批高素质人才，而且还积极适应市场经济需要，培养了各种发展社会主义市场经济所急需的各类人才，在实施“科技兴国”战略、全面推进社会进步中发挥了积极作用。全省在各级登记的劳动职业技能培训机构有500多家，年培训能力近50万人，承担了全省劳动职业技术培训任务的80%。如广州珠江管理学院，率先在国内开设了物业管理专业，自编的教材被许多院校列为相关

课程的首选教材，先后培养了9500多名学生，为广东的物业管理界、房地产界培养了一大批急需的人才。又如广东现代管理培训中心，自1999年开办以来，开设了MBA研修、总裁（总经理）、财务总监、人力资源总监、营销管理研究生研修等10多个课程，深受企业欢迎，先后培养了包括广东科龙集团、广东电视企业管理中心、广州珠江实业集团、上海西门子移动通信公司、索尼（中国）有限公司等一大批知名企业在内的2200多名企业高级管理人员，更新、提升了企业经营者的经营理念，为这些企业的发展创造了巨大的价值。

第5篇

拥军优抚安置

改革开放30年来，广东省的双拥工作在改革中发展，在开放中提高，为促进广东经济发展、和谐社会建设和驻粤部队的全面建设发挥了重要的作用。抚恤优待工作逐步迈上了法制化、规范化、社会化的轨道。优抚对象生活水平与经济发展和人民生活水平同步提高，优抚保障水平位居全国前列。烈士褒扬和优抚事业单位建设取得了长足发展，加大了对在抗击重大灾害中牺牲的烈士褒扬，弘扬了时代精神；加大了对烈士纪念建筑物、优抚医院和光荣院的资金投入。确保年度退役士兵安置任务完成的同时，积极主动从计划经济体制的安置模式向市场经济体制模式过渡，较好地维护退役士兵的合法权益。军休工作始终与改革同行，创新发展。军休人员各项政策落实到位，军休所建设投入逐步加大，休养环境得到改善。



驻粤武警某部官兵在抗冰救灾一线。

第15章 双拥工作

改革开放30年来，广东省的双拥工作在党中央、国务院和省委、省政府、省军区的正确领导下，全省军民坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，紧紧围绕国防军队建设和地方经济建设大局，大胆创新工作思路，积极开拓工作领域，不断丰富工作内容，使国防观念与开放意识同步增强，双拥工作与社会生产力、部队战斗力同步发展。双拥工作在改革中发展，在开放中提高，为促进广东经济发展、和谐社会建设和驻粤部队的全面建设发挥了重要的作用，军政军民“同呼吸、共命运、心连心”的大好局面得到进一步巩固和发展。

双拥工作的发展概况

中共十一届三中全会以后，广东省双拥工作随着改革开放和社会主义现代化建设的发展而不断发展。

20世纪70年代末80年代初，率先改革开放的广东人民，认真做好参加对越自卫反击战部队及牺牲、伤残人员家属的慰问抚恤工作，80年代初在全国开始兴起军民共建以后，广东省军民广泛开展以培育“四有”新人为核心的军民共建社会主义精神文明活动。1982年，广州市率先与驻穗部队开展了军警民共建一路（中山路）一江（珠江）一站（火车站）活动，与中越边境值班部队开展的“摊位连哨位”“法卡山与摩天楼”在全国产生了积极的影响。1983年12月6日至10日，广东省人民政府、广州军区联合召开拥军优属、拥政爱民先进代表大会，掀起了党、政、军、民共建社会主义精神文明的热潮。1990年9月25日—27日，中共广东省委、省政府和广州军区在广州召开了“广东省第二次拥军优属拥政爱民先进代表大会”。会议命名珠海市为广东省“双拥共建模范城”、东莞市为“拥军优属模范市”、揭阳县和台山县为“拥军优属模范县”。这次会议以后，全省军（警）民共建活动不断向深度和广度发展，共建形式更加活跃，共建内容更加丰富，共建范围更加广阔，广大军民热情高涨，共建工作长盛不衰。

1991年1月，民政部、总政治部在福州召开第一次全国双拥工作会议，联合命名了第一批全国双拥模范城（县），珠海市首次获得全国“双拥模范城（县）”荣誉称号。创建双拥模范城（县）是双拥工作在新的历史时期的伟大创举，是军政军民团结的重要标志。自此，全省各地军民积极投入到以创建双拥模范城（县）为核心的双拥工作中，坚持开展富有时代特色和广东地域特色的群众性双拥活动，揭开了广东省双拥工作新的篇章。

进入21世纪以来，广东省各地、各部门、各部队坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，以创建双拥模范城（县）为龙头，全面推进双拥工作创新发展。在支持部队现代化建设，军（警）民共建，双拥组织机构、运行机制建设，双拥宣传和国防教育等各项双拥工作中谋求新突破、寻求新发展，努力争当双拥工作实践科学发展观的排头兵。

长期以来，驻粤部队认真贯彻服从国家建设大局的方针，支持地方经济建设，积极参加兴学助教、扶贫帮困、植树造林、兴修水利等社会公益活动，主动承担抢险救灾等急难险重任务，参与维护社会稳定行动，为广东经济社会发展、社会政治稳定作出了巨大贡献。当前，广东省双拥工作在继承优良传统的基础上不断改革创新，呈现出整体推进、科学发展、全面提高的新格局。

双拥工作的举措

改革开放以来，广东省各地各部队适应发展社会主义市场经济、构建社会主义和谐社会的新形势，紧密联系广东实际，继承发扬光荣传统，创造性地开展双拥工作。在紧紧围绕增强军政军民

团结、促进经济社会发展稳定和军队现代化建设中，做了大量卓有成效的工作。

加强组织领导

广东省各级党政军领导对双拥工作高度重视，从讲政治、讲大局的高度，从现代化建设和国防建设的需要来看双拥、抓双拥，“双拥就是政治，双拥就是大局”成为党政军领导的共识。改革开放30年来的历任省委书记习仲勋、任仲夷、林若、谢非、李长春、张德江同志十分重视双拥工作，坚持到部队走访，与部队领导共商加强军政军民团结、促进广东三个文明建设和部队建设的大事，做双拥工作的“带头人”。中共中央政治局委员、现任省委书记汪洋同志在为广州军区领导干部理论轮训班作辅导报告时表示：广东省委、省政府一定认真贯彻落实党的十七大精神，大力弘扬军政军民团结的优良传统，一如既往地支持驻粤部队建设，一如既往地推进双拥工作，一如既往地开展军(警)民共建，为促进国防和军队现代化建设作出新的更大贡献。1991年6月省委、省政府成立了广东省双拥工作领导小组，组长由省委副书记、省长亲自担任，随即全省各地级以上市都成立了双拥工作领导小组，加强了对双拥工作的组织领导。各地在工作中坚持做到“三不忘”和“三带头”，即部署工作时不忘双拥工作，安排财政预算时不忘拥军优属经费，改善群众生活时不忘驻军官兵；带头参加重大双拥活动，带头为部队解决实际困难，带头解决军民纠纷。广州军区首长、省军区领导经常过问双拥工作，检查驻军开展拥政爱民工作情况，处理影响军政军民团结的问题。各级党政军领导身先士卒、率先垂范，影响和带动了广大军民开展双拥活动，不断巩固和发展了广东省军政军民的大团结。

建立健全组织机构和运行机制

为适应双拥工作向高层次、社会化发展的要求，广东省各级党委、政府和驻粤部队按照高规格、高效率、多功能的原则，不断建立健全双拥工作的组织机构和运行机制。一是构建了高效、顺畅的省、市、县三级双拥运行机制。2007年底，全省21个地级以上市已有20个单独成立了双拥处（科），落实了双拥办人员编制，实行了军地合署办公，有专项办公经费保障。二是发挥了双拥领导小组成员单位的作用。省双拥办制定了《广东省双拥领导小组成员单位职责》，对各成员单位职责进行了明



广东省军民共建社会主义精神文明经验交流暨援建军营图书室活动表彰大会现场。

确。各级双拥领导小组根据军地领导班子的变化，每年至少进行一次调整，始终保持领导机构人员落实、组织健全。三是建立了基层双拥组织网络。广东省各地各部队按照“组织健全、制度落实、活动经常、关系融洽”的要求，在街道、社区、乡镇村和基层连队建立了拥军优属服务站、工作小组和拥政爱民小组。这些基层双拥组织经常为部队和广大优抚对象办实事好事，为广东省的双拥工作发挥了积极的作用。

不断开拓创新

只有开拓才有发展，只有创新才有生命力。广东省双拥工作始终紧跟社会形势的发展，不断开拓和创新。一是进行了前瞻性的双拥理论研究。广东省始终把双拥工作的理论建设摆在双拥工作的基础地位，不断从理论上对出现的新问题、新形势、新任务进行研究、探讨，形成了一批富有实践指导意义的理论成果。2002年8月，省双拥办撰写了《对在非公有制经济组织中开展军(警)民共建工作的思考》，在全国率先用论文形式探讨双拥共建工作。二是适应非公经济组织迅速发展的新形势，积极推进非公经济组织中的双拥共建工作。改革开放以来，珠江三角洲地区的非公经济组织发展迅速，出现了新的社会阶层。广东省紧紧把握这一特定的社会力量，坚持以非公经济组织党建工作和企业文化建设为依托，积极组织发动非公经济组织参加拥军活动，探索出了在非公经济组织中开展双拥工作的新路子，拓展了拥军优属新领域。2005年5月，在深圳召开了广东省非公经济组织和社会组织双拥共建工作理论研讨会。三是适应城市管理模式和农村建设的新情况，积极把双拥共建工作领域向社区、农村拓展。20世纪末期以来，城市社区建设发展较快，广东省积极把双拥共建工作领域向社区拓展，军民携手开展爱国拥军教育，组织举办广场文化、社区文化活动，建立拥军优属服务站等多种形式的城市社区双拥共建活

表15-1 1991年—2008年广东省国家级双拥模范城（县）动态变化表

命名时间	数量(个)	其中		单位
		地级以上市	县(市、区)	
1991	1	1		珠海市
1992	1	1		东莞市
1993	3	2	1	广州市、佛山市、曲江县
1994	5	4	1	佛山市、广州市、珠海市、东莞市、曲江县
1997	8	7	1	广州市、佛山市、江门市、东莞市、珠海市、汕头市、深圳市、曲江县
2000	10	9	1	深圳市、佛山市、汕头市、东莞市、江门市、曲江县、惠州市、湛江市、珠海市、广州市
2003	13	11	2	广州市、深圳市、佛山市、惠州市、东莞市、江门市、曲江县、中山市、珠海市、汕头市、湛江市、阳江市、高州市
2008	15	13	2	东莞市、惠州市、佛山市、广州市、深圳市、江门市、中山市、珠海市、汕头市、博罗县、河源市、南澳县、湛江市、阳江市、韶关市

表 15-2　1994 年—2008 年广东省省级双拥模范城（县）动态变化表

命名时间	数量（个）	其中		单位
		地级以上市	县（市、区）	
1994	32	9	23	佛山、广州、珠海、东莞、茂名、江门、汕头、潮州、深圳市；曲江、电白、连平县，台山、南海、顺德、开平、英德、吴川市，广州市白云、越秀区，深圳市宝安区，汕头市升平、龙湖区，揭阳市榕城区，汕尾市城区，惠州市惠城区，梅州市梅江区，韶关市浈江区，肇庆市端州区，清远市清城区，阳江市江城区
1996	50	13	37	广州市、佛山市、江门市、东莞市、珠海市、汕头市、深圳市、茂名市、中山市、阳江市、惠州市、肇庆市、潮州市；曲江县、电白县、连平县、斗门县、揭西县、五华县、广宁县，台山市、南海市、顺德市、开平市、兴宁市、新会市、英德市、四会市、吴川市、罗定市、番禺市、阳春市、高州市，广州市海珠区、越秀区、白云区、东山区、荔湾区，深圳市罗湖区、福田区，汕头市龙湖区、升平区、达濠区，揭阳市榕城区，汕尾市城区，惠州市惠城区，梅州市梅江区，韶关市浈江区，清远市清城区，阳江市江城区
1998	60	15	45	广州市、深圳市、江门市、佛山市、东莞市、汕头市、茂名市、中山市、珠海市、肇庆市、河源市、阳江市、湛江市、惠州市、潮州市；连平县、曲江县、南澳县、五华县、电白县、广宁县，揭西县、阳西县，花都市、潮阳市、台山市、开平市、新会市、鹤山市、南海市、顺德市、三水市、吴川市、廉江市、高州市、信宜市、四会市、英德市、普宁市、罗定市、兴宁市，广州市天河区、荔湾区、越秀区、东山区、白云区、海珠区，深圳市福田区、宝安区、龙岗区，珠海市香洲区，汕头市升平区、金园区，韶关市浈江区，梅州市梅江区，惠州市惠城区，汕尾市城区，阳江市江城区，肇庆市端州区，清远市清城区
2001	64	16	48	广州市、深圳市、佛山市、东莞市、汕头市、江门市、惠州市、珠海市、中山市、湛江市、梅州市、河源市、阳江市、潮州市、肇庆市、韶关市；广州荔湾区、番禺区、天河区、海珠区、花都区、白云区，深圳市盐田区、南山区、罗湖区、龙岗区，佛山顺德市、南海市、三水市、高明市，汕头南澳县、升平区、澄海市、金园区，江门开平市、台山市、新会市，惠州惠城区、博罗县、惠东县，珠海香洲区，湛江廉江市、遂溪县，梅州兴宁市、梅江区、丰顺县，河源连平县，阳江市江城区、阳西县，肇庆德庆县、四会市、广宁县，韶关曲江县、仁化县、乐昌市，茂名高州市、信宜市、电白县，揭阳揭西县，云浮罗定市、新兴县，清远市清城区、英德市，汕尾市城区
2004	79	18	61	广州市、深圳市、佛山市、惠州市、东莞市、江门市、中山市、珠海市、汕头市、湛江市、阳江市、梅州市、韶关市、河源市、潮州市、肇庆市、茂名市、清远市；广州市天河区、白云区、荔湾区、东山区、黄埔区、越秀区、番禺区、花都区，深圳市福田区、宝安区、罗湖区、龙岗区、南山区，珠海市香洲区、斗门区，汕头市南澳县、金平区、龙湖区、澄海区，佛山市南海区、顺德区、三水区、高明区，韶关市曲江县、仁化县、乐昌市、始兴县，河源市连平县、和平县，梅州市丰顺县、梅县、兴宁市、梅江区，惠州市博罗县、惠东县、惠城区、惠阳区，汕尾市海丰县、城区，江门市开平市、台山市、新会区、蓬江区，阳江市阳西县、阳春市、江城区，湛江市遂溪县、廉江市、徐闻县，茂名市高州市、电白县、信宜市，肇庆市广宁县、高要市、德庆县、四会市，清远市清城区、英德市，揭阳市揭西县，云浮市新兴县、罗定市
2008	90	21	69	东莞市、惠州市、广州市 、深圳市 、佛山市 、珠海市 、江门市、中山市、汕头市、河源市、阳江市、湛江市、韶关市、梅州市、肇庆市、茂名市、清远市 、潮州市、云浮市、汕尾市、揭阳市；广州市荔湾区、越秀区、黄埔区、海珠区、白云区、番禺区、花都区、天河区，深圳市宝安区、福田区、龙岗区、盐田区、罗湖区、南山区，珠海市香洲区 、金湾区，汕头市南澳县、金平区、澄海区、龙湖区，佛山市禅城区、南海区、顺德区、三水区，韶关市曲江区、乳源瑶族自治县、乐昌市、仁化县，河源市连平县、和平县、源城区，梅州市梅江区、兴宁市、梅 县、丰顺县、五华县，惠州市博罗县、惠城区、惠阳区、惠东县，汕尾市城 区、海丰县、陆河县，江门市台山市、新会区 、开平市、蓬江区、鹤山市，阳江市阳春市、阳西县、阳东县，湛江市遂溪县、徐闻县、廉江市，茂名市高州市、电白县、信宜市，肇庆市德庆县、端州区、广宁县、高要市、四会市，清远市清城区、阳山县、英德市，揭阳市揭西县，云浮市新兴县、云城区、罗定市



驻粤武警某部官兵在抗冰救灾一线。

动。党的十七大提出了社会主义新农村建设，广东省双拥工作及时调整思路，顺应时代的要求，把双拥共建融入新农村建设。这些大大增强了人民群众的国防意识和爱国拥军意识，推动了城市社区和农村的精神文明建设，使广东省双拥工作在改革开放的新形势下保持了强大生命力。

广泛开展双拥宣传和国防教育

广东省各地各部队坚持把国防教育和双拥宣传纳入国防教育体系和部队政治教育计划，以贯彻《中华人民共和国国防法》《中华人民共和国国防教育法》《爱国主义教育实施纲要》为重点，以宣传教育为先导，做到了街头有双拥标语，报刊有双拥文章，电台有双拥声音，电视有双拥形象，学校、党校有双拥课，提高了广大军民的双拥意识和国防观念。结合纪念红军长征胜利、“八一”建军节等重大活动，广泛深入开展了以爱国主义为核心的伟大民族精神、长征精神和双拥光荣传统宣传教育；结合宣传全国爱国拥军模范方庭旺、“爱国拥军好母亲”姚慈贤、全国拥军优属模范林秋来、全军优秀干部妻子杨玉秀、烈士好妻子练锦群、见义勇为女战士邱玲、韩素云爱国拥军群体以及模范退伍军人霍建敏等一批重大典型，激发了广大军民的双拥热情；结合改革开放的实际，教育群众充分认识人民军队在新的历史时期的地位和作用；结合落实“国防教育从娃娃抓起”的要求，在大中专学校和中小学创办青少年军校，对青少年进行爱国拥军教育。举办了两届“岭南杯”双拥书画艺术作品展，在军民中产生了广泛影响。2008年，完成了首部反映广东省军民鱼水情的四集双拥电视专题片《红棉红长城长》的摄制工作，下发到军地各基层单位，掀起新一轮双拥宣传的高潮。通过各种行之有效的宣传教育，在全社会形成了浓厚的双拥氛围。

深入开展创建和共建活动

创建双拥模范城(县)和军(警)民共建社会主义精神文明活动是新时期群众性双拥活动的重要表现形式。活动自开展以来，广东省军民积极探索创建和共建规律，不断采取有效措施，推动了各项双拥工作任务的完成。一是深入开展创建双拥模范城(县)活动。1991年1月全国首次双拥工作会议召开之后，广东省各地、各部队就把“双拥模范城(县)”当作很高的政治荣誉，当作本地区政治稳定、经济发展和社会进步的重要标志，不断加大工作力度，改进创建措施。特别是依据全国双拥工作

领导小组颁发的《双拥模范城(县)创建命名管理办法》和省里制定的《广东省创建双拥模范城、县(区)的标准》及修订的《广东省双拥模范城(县)评比命名管理规定》，认真研究制定创建规划和措施，使创建活动立足基层，重在实效，带动了全社会参与双拥工作。二是深入开展军(警)民共建社会主义精神文明活动。在全国开始兴起军(警)民共建活动后，广东省委、省政府高度重视，强调要广泛深入地开展双拥共建活动，不断加强军政军民团结。20多年来，广东省坚持统筹规划，齐抓共管，形成合力。把制定长远规划和阶段性目标相结合，组织、调动各方面的力量和积极性，形成了军地共管、全民参与的工作格局。坚持因地制宜，科学组织，扎实推进。在共建方式上，紧贴实际，紧贴军民，突出特色；在共建内容上，突出思想道德、科学文化建设，倡导和谐理念，培育和谐精神；在共建点的选择上，本着就地就近、慎重稳妥的原则，组织部队基层单位与驻地单位开展共建，使共建活动保持深厚的群众基础。坚持培养典型，抓好宣传，营造氛围。先后挖掘、培养、树立、宣传了一批军(警)民共建的先进典型，特别是突出广东特色，培养、宣传了非公经济组织和社会组织、城市社区共建的先进典型，不断扩大社会影响，推动了共建活动的广泛、深入、持久开展。这些富有时代特色的群众性双拥活动，把物质文明和精神文明结合起来，把解放、发展社会生产力和提高部队战斗力结合起来，把领导的积极性和群众的积极性结合起来，有力地提升了广东省双拥工作的水平。

双拥工作的成就

30年来，广东省军地历史遗留问题得到妥善解决，军政军民关系进一步融洽，双拥先进典型不断涌现，形成了双拥工作与改革开放和经济建设互相促进、同步发展的大好局面。

军地互办实事，成效显著

不断促进地方经济社会发展和不断提高部队现代化建设水平是双拥工作的两大根本任务，改革开放以来，广东省军地双方坚持互办实事、好事，成效显著。一是地方支持部队建设力度不断加大。广东省各级党委、政府和广大人民群众把支持部队军事斗争准备作为双拥工作的重点，积极为部队办实事、解难题，解决了战备用地、征地补偿、营区环境污染等实际困难。全省用于支持部队建设、补贴部队官兵生活的资金达60多亿元。拥军优属政策全面落实，转业复退军人安置、随军家属就



广东省双拥模范城(县)命名暨双拥模范单位和个人表彰大会会场。

业、军人子女入学入托等重点难点问题较好解决。积极为演习部队做好各项保障工作，再现了战争年代拥军支前的动人场面。科技、文化、智力、法律拥军活动深入开展，为军事斗争准备培养了一批高素质新型军事人才。仅在2006年“援建军营图书室，共建学习型军营”活动中，向驻粤部队赠送各类图书1321套66.05万册，学习资料光盘1000多张，改(扩)建图书室130多间，提供援建资金260多万元。二是驻粤部队积极参加和支援地方各项建设。30年来，驻粤部队出动官兵1000多万人次，车辆、机械100多万台次。其中，支持京九广光缆施工、广州地铁工程、东莞虎门大桥和广州新白云国际机场等重点项目的建设，在社会上产生了广泛影响。特别是在1994年抗击粤西地区特大洪水灾害，1996年南海市丹灶荷村水闸决堤抢险斗争，1998年抗击长江流域特大洪水灾害，2003年抗击“非典”疫情，2008年抗冰救灾、抗震救灾、抗洪救灾中，驻粤部队官兵冲锋陷阵、不怕牺牲、不怕疲劳、连续作战，谱写了新时期感人至深的拥政爱民新篇章。驻粤部队还积极参加扶贫帮困、捐资助学等工作。近年来，捐款3000余万元，援建希望小学17所，资助4000余名失学儿童重返校园。

军(警)民共建活动向多层次发展

军(警)民共建活动开展以来，广东省各地各部队积极适应改革开放、发展社会主义市场经济和推进中国特色军事变革的新形势，紧紧围绕建设社会主义精神文明的根本目标，大力加强思想、道德、科技、教育、文化等领域的交流与合作，军(警)民共建社会主义精神文明活动有了很大发展，取得了明显成效。一是共建形式更加活跃。军地双方从过去的节日活动发展到平时有组织的、经常性的活动；从单一的互相走访发展到围绕军地双方建设开展多形式、多层次共建。二是共建内容更加丰富。从过去一般的做好事发展到以加强政治思想建设为主要内容的素质共建，以培育“四有”新人为出发点的人才共建，以提高生产力和战斗力为目的的科技共建。三是共建范围更加广泛。从过去小范围、一对一共建发展到全社会参与，从共建文明对子发展到共建文明单位、文明行业、文明小区和文明村镇。许多地方还建立了共建网点，形成了布局严密的共建网络。四是共建效果更加明显。省双拥办组织的与南沙岛礁远程共建和广州市总结推广的“四方共建”“六进军营”“六联六共”等不同类型的军(警)民共建模式在全国都有一定的影响。到2007年底，全省共有军(警)民共建点6500多个，其中，非公经济组织共建点1800多个，有80%以上的共建点被各级评为先进单位。2004年，有14个单位和6名个人，被评为全国军(警)民共建社会主义精神文明先进单位和先进个人。

军政军民关系融洽

广东省各级党委、政府和人民群众尊重部队官兵，支持、关心部队建设；驻粤部队尊重地方党委、政府和人民群众，支持、参与地方各项建设，军政军民关系亲如一家。各级政府把解决军地历史遗留问题、加强军政军民团结作为双拥工作的重中之重，集中力量，狠打攻坚战。1991年，广东省开展了全面清理解决军地历史遗留问题活动，共清理出遗留问题261宗，至1992年底，全省军地历史遗留问题基本得到解决，为巩固和发展广东省军政军民团结扫除了障碍。各级党委、政府和驻粤各部队加强国防和双拥宣传教育，使广大军民的国防观念和双拥意识、自控能力和预防纠纷能力得到进一步增强，全省一般性军警民纠纷逐年大幅减少，避免了大的军警民纠纷的发生。对发生的个别和一般性的军警民纠纷能做到及时妥善地解决，军政军民关系融洽、和谐。

双拥工作整体水平明显提高

经过30年的发展，广东省双拥工作整体水平明显提高，处于全国领先地位。一是广大军民国防观念和双拥意识日益增强。各地各部队通过开展双拥宣传教育和国防教育活动，有效地增强了广大军民的国防观念和双拥意识。涌现出了一批以“全国爱国拥军模范单位”广州中国大酒店、广东旭飞集团有限公司、珠海东方外语试验学校、广东电白汉山锁业有限公司，“全国爱国拥军模范”范俊龙、李天增、谢仲馀、江淦钊和“韩素云爱国拥军群体”等为代表的双拥典型。全省还建起了一大批

永久性双拥宣传标语牌，双拥氛围日益浓厚。二是创建双拥模范城(县)活动硕果累累。2008年1月，广东省有15个市（县）被命名为全国双拥模范城(县)，7个单位、4名个人分别被授予全国爱国拥军模范单位和全国爱国拥军模范荣誉称号；7月，有90个市、县(市、区)被命名为省双拥模范城(县)，60个单位、60名个人分别被授予省爱国拥军模范单位、省拥政爱民模范单位和省爱国拥军模范、省拥政爱民荣誉称号。三是双拥政策法规及工作制度逐步完善。双拥法规从无到有、从零散到系统、从粗放到完善。1991年以来，广东省委、省政府、省军区制定颁发了《广东省创建双拥模范城、县(区)的标准》《关于建立拥军优属保障基金的通知》《广东省关于免收军车通行费和加强军车管理的若干规定》《广东省拥军优属若干规定》《驻粤部队拥政爱民若干规定》等双拥政策法规近20个；省双拥工作领导小组、省双拥办制定完善了《双拥工作领导小组成员单位职责》《广东省双拥办日常工作制度》《广东省双拥模范城(县)评比命名管理规定》等，使双拥工作走上了有法可依、有章可循，依法双拥、依法管理的道路。各市(县)也都制定了一系列拥军优属规定；各地军分区(警备区)、人武部和驻军单位制定了拥政爱民规定或公约。广东省逐步构建了与市场经济相衔接、与国防建设相适应、与法律法规相协调、与优良传统相承接的双拥法规体系，双拥工作的法制化、规范化程度得到进一步提高。

第16章　优待抚恤工作

党和政府历来重视抚恤优待工作。30年来，广东省抚恤优待工作在各级党委、政府的领导下，不断开拓创新，完善政策法规，逐步迈上了法制化、规范化、社会化的轨道。特别是最近10年，随着改革开放的不断深入和社会经济的全面发展，各级政府每年大幅度增拨抚恤事业费，优抚对象生活水平与经济发展和人民生活水平同步提高，使广东省优抚保障水平位居全国前列。

优待抚恤工作的发展概况

1978年后，广东省优抚工作经历了调查清理阶段、保障基本生活阶段和提高生活质量阶段。一是调查清理阶段。1978年—1993年，广东省对优抚对象进行普查、登记和建立档案，摸清底数，纠正了1978年以前优抚对象混乱的状况，同时根据国家经济的发展，不断扩大抚恤补助范围，将许多人员都纳入到优抚对象范围之中，体现党和政府对在各个时期为革命事业作过贡献的老同志的关怀。二是保障基本生活阶段。1994年—2001年，随着经济和财政形势的好转，广东省连续多年均安排调整提高抚恤补助标准，年平均增幅达20%以上，切实保障了优抚对象的基本生活。三是提高生活质量阶段。党的十六大召开以后，抚恤补助经费增速逐步加快，进一步完善了义务兵家属和部分重点优抚对象优待金的财政保障机制，逐步建立完善了优抚对象医疗保障制度，使优抚对象生活、医疗难问题进一步得到缓解。

广东省在继承传统的基础上，创新发展了优抚工作，推出了一些新的举措，多次受到民政部和省委、省政府的表扬和表彰。一是建立了抚恤补助加优待的保障模式，多渠道保障优抚对象生活；二是在全国率先建立了抚恤补助标准自然增长机制，确保优抚对象生活水平与人民群众生活水平同步提高；三是开展了为优抚对象张挂光荣门牌活动，促进了“物质优抚”和“精神优抚”相结合，丰富了新时期优抚工作内容；四是开展了对港澳烈属和抗战老战士的抚恤工作，为保持港澳地区的繁荣和稳定发挥了积极的作用；五是将在农村中的老堡垒户、老游击队员、老交通员、老党员、老苏区干部纳入到参照优抚对象管理范畴中来，较好地解决他们的生产生活困难；六是在全国率先开展了“情系功臣”送医送药活动，在南粤大地掀起了拥军优属的热潮。

优待抚恤工作的举措

扩大优抚对象的范围

1979年，广东省共抽调了10.4万多人开展了大规模的优抚对象普查，对优抚对象逐个调查登记核实，普遍建立了档案，平反昭雪了2390多宗冤、假、错案，许多地方在普查中还帮助优抚对象解决住房、治疗等实际困难。许多优抚对象激动地说："这次普查，虽然是登记了一个名字，但说明经过粉碎'四人帮'，党和政府更加关心我们，我们要更好地发扬革命传统，搞好四化建设。"此次普查还首次将部分在乡老复员军人纳入到优抚对象范围中，使全省享受定补的优抚对象从1978年的3.85万多户，增加到5.24万多户。

在1987年和2000年，广东省将第二次国内革命战争时期参加中国工农红军或中国共产党领导的地方区以上武装部队失散人员以及"五老人员"纳入到优抚对象范畴中或参照优抚对象管理，享受定期定量生活补助。先后共审核认定红军失散人员8000多人，主要分布在海丰县、汕头市、梅州市等革命老区。"五老人员"3万多人，其中老游击队员16835人，老交通员5460人，老堡垒户6847人，老党员1053人，老苏区干部800人。

2007年，在纪念中国人民解放军建军80周年之际，针对当前优抚对象和部分军队退役人员存在的实际困难，党中央、国务院批准，民政部统筹研究出台了给予1954年11月1日以后入伍并参战且居住在农村和城镇无工作单位、生活困难的军队退役人员生活补助等方面的政策措施，并将他们纳入到优抚对象的管理范畴。广东省先后共认定了符合享受补助标准的人员共计十万余人，生活补助和各项政策全部落实到位。

逐年提高抚恤补助标准

1978年到20世纪90年代中期，国家和广东省在财政条件尚不宽裕的情况下，仍然坚持提高抚恤补助标准。1981年，在广东经济刚起步、省级财政仍极度困难的情况下，省财政拨出180万元，用于扩大定补面和提高补助标准。从1985年起，为解决残疾军人生活难问题，广东省在全国率先为在乡残疾军人发放生活补贴，当年是每人每年50元。



慰问荣军。

1998年，珠海市在全国率先实行了抚恤补助标准随当地经济发展水平和人民生活水平提高而提高的自然增长机制。此后，广东省民政厅将珠海的经验推广到全省，逐步在全省范围内建立定期抚恤金和定期补助费的标准与人民生活水平同步提高的自然增长机制。至2001年底，全省21个地级以上市已全部建立了抚恤补助标准自然增长机制。实行这项机制后，各市抚恤补助标准均得到较快提高。如广州市1998年在乡特、一等伤残军人抚恤金、生活补助、护理费三项合计最高才每人820元/月，自然增长机制建立后，到2000年已达每人1520元/月。

进入21世纪后，中央和广东省委、省政府高度重视民生问题，重视解决优抚对象面临的生活难、住房难、医疗难"三难"问题，中央财政和省财政多次拨出专款，大幅增加优抚事业费的投入，各市、县财政也逐年增加配套资金。全省用于抚恤补助的经费从1998年到2007年增长了4倍多。其中，2006年，各级财政投入重点优抚对象的抚恤补助经费使各类重点优抚对象的抚恤补助标准普遍每人每月提高50元至129元，比上年提高30%左右。2007年，省级财政再次增加了优抚经费预算，市、县财政也增加投入。这是广东省级财政历史上增加抚恤资金最多的一年。各类优抚对象的抚恤补助标准普遍提高了50元—100元，平均比2006年提高22%。

加快优待工作改革步伐

1979年，广东省各地区根据农村落实生产责任制后出现的新情况，改进群众优待的形式和方法，部分县市除继续实行优待劳动日制度外，还采取了许多新的优待形式。在已经实行包产或包干到户的社队，有的采取给军属多分一份责任田，对劳力弱的军属组织代耕；有的采取给军属评定优待款物，由社队统筹，社员分担；或采取由社队企业抽出一定资金兑现等形式进行优待。

1981年广东在全国率先对城乡义务兵家属和广大烈属实行普遍优待。1986年广东省基本上实现了城乡义务兵家属普遍优待。当年全省实行乡(区)镇统筹的有1849个乡镇，农村义务兵家属优待面达到99.6%，城镇义务兵家属优待面达到96.7%，为战士解除了后顾之忧，促进了征兵工作。20世纪90年代后，广东省优待金发放工作由部门行为上升为政府行为，由单一向农民筹集发展为向全社会筹集，由乡镇筹集发展到以县筹集为主体的多层次全方位筹集。

1994年，广东省普遍实现了农村义务兵家属按当地上年收入七成以上的标准发放优待金，全面实现了乡镇以上单位优待统筹，并按服役年限计发，每增加服役一年增发100元/年。对在服役期间获得大军区以上荣誉称号或立功的，增发一定数额的优待金。当年全省城乡义务兵家属百分之百受到群众优待。

为增加优抚保障资金，广东省自1996年起开始建立拥军优属保障金制度，并通过各地政府拨款、社会捐助、自然减员人头费和优待金结转等各种渠道建立拥军优属保障资金。2000年底前普遍建立了拥军优属保障资金制度。仅1996年—1999年间，广东省各级拥军优属资金共支出1830万元，为420名立功受奖士兵颁发了奖金，为1700户优抚对象和军属解决了生活难、住房难、医疗难问题，缓解了由于国家和政府投入经费不足而引发的困难。

2003年，广东省全面实行农村税费改革，取消优待金群众统筹，给广东省传统优待工作带来了很大的冲击和压力。广东省出台了应对措施，逐步建立和完善了义务兵家属等重点优抚对象优待金财政保障机制：即经济发达地区通过列入县级财政预算解决，经济欠发达地区通过省财政的转移支付解决。到2008年，各项优待金支出基本实现了由县级财政预算支付。同时基本实行了社会化发放，保证了优待金及时、足额兑现。

此外，广东省还对传统优待工作进行了改革创新，促进了"物质优抚"与"精神优抚"相结合。2007年"八一"节前夕，为全省13万户烈军属张挂了光荣门牌，省、市、县、镇均举行了隆重的张挂仪式，各级党政领导亲手为烈军属家庭张挂光荣门牌，并以此为契机，深入做好拥军优属和走访慰问工作，新闻媒体也对张挂工作进行了大篇幅的报道，产生了良好的反响。



广东省领导为烈军属张挂光荣门牌。

突破优抚对象医疗难问题

2002年，广东省将在乡二等乙级以上伤残军人的医疗纳入全省医疗保障的总体规划，并从2003年1月1日起在经济欠发达地区建立在乡二等乙级以上革命伤残军人、孤老复员军人、孤老烈属医疗保障补助资金，在县级财政部门设立了医疗保障补助资金专门账户，由民政部门和财政部门共同管理。在医疗保障资金中，按在乡特等伤残军人每人每月300元、一等每人每月250元、二等甲级每人每月200元、二等乙级每人每月150元、孤老烈属和孤老复员军人每人每月130元标准直接发给个人，其余部分用于患危重疾病及伤口复发优抚对象的医疗救助，大大提高了他们的医疗保障水平。广州、深圳、珠海、佛山、东莞、中山等珠三角地区，还将烈属、在乡老复员军人、带病回乡退伍军人、在乡三等以下伤残军人等其他优抚对象纳入医疗保障范围，并每人每月给予100—200元的医疗补助。河源、梅州等市还组织不享受公费医疗的重点优抚对象参加城乡合作医疗保险，由民政部门为重点优抚对象每人每年交纳10元至20元保险费，可享受住院报销3000元的待遇，较好地解决了贫困地区重点优抚对象医疗难的问题。

2007年6月，广东省出台了一至六级残疾军人医疗保障办法，明确了一至六级残疾军人按照属地参加城镇职工基本医疗保险，并在此基础上每人每月享受150—300元的门诊医疗补助，因病住院个人医保目录内的自负费用可减免60%—90%的规定，省财政补助广东省欠发达地区一至六级残疾军人医疗补贴经费共3743万元，平均每人每年门诊医疗补助标准达2400元。同年下半年，结合贯彻中央五个文件，广东省出台了操作性更强、覆盖面更广的优抚对象医疗保障办法，明确了其他优抚对象按照属地参加城镇医疗保险和新型农村合作医疗，并按每人每年不低于220元的标准，在县（市、区）统一建立优抚对象医疗补助专项资金。

形成港澳烈属和抗战老战士抚恤工作制度

1978年，经广东省人民政府批准，由宝安县给沙头角（英界）几十户年老体弱、生活困难的烈属每月发给30斤大米和少量猪肉等副食品，并在沙头角镇内建起招待所，接待过往的香港烈军属和抗日老战士，还给他们报销在沙头角镇医院看病的医药费等。

1985年，国家民政部和财政部联合下发《民政部、财政部关于对家居香港新界的烈属实行定期抚恤的复函》（民[1985]优38号），同意广东省对家

居香港新界的烈属实行定期抚恤，明确表示对家居港澳烈属应同居住内地的烈属一样给予换发、补发革命烈士证书。

1984年10月，广东省第一次组织香港地区烈属代表参观团到省内参观游览，时任副省长刘俊杰接见并宴请参观团。1985年春节，广东省第一次组织人员赴深圳沙头角慰问新界烈属，并给100多户烈属发放了抚恤金。同年6月，广东省首次组织香港地区烈属代表到北京等地游览观光，受到民政部、解放军总政治部及国务院港澳办公室领导的接见。此后至1999年，广东省对港澳烈属、老战士的抚恤工作逐步制度化、经常化，宣传了党的方针政策，激发了烈属和老战士爱国爱港爱澳的热情，这批烈属和老战士也为香港和澳门的顺利回归作出了重要贡献。

1999年后，随着香港、澳门的顺利回归，对港澳两地的烈属和抗日老战士的抚恤慰问工作也走进了新的时期。2000年，广东省对这项工作作出调整：一是对东江纵队港九大队及其他革命武装部队的烈属和抗日老战士均给予同等对待；二是春节期间慰问活动改为民政部、广东省民政厅和港澳特别行政区政府共同组团慰问；三是中央人民政府和特区政府对居住香港和澳门的烈士家属给予抚恤，其抚恤标准由特区政府确定、抚恤金由特区政府负责发放，中央给予补贴。同年，香港特区政府组织为曾参加抗日战争期间保卫香港的原东江纵队港九独立大队战士及烈士家属颁发纪念状，标志着香港特区政府正式参与到香港烈属、抗日老战士的抚恤慰问工作中来。

2001年，广东省民政厅受国家民政部和香港特区政府的委托，组织香港新界社团联会和广州地区老游击战士联谊会港九独立大队分会的工作人员对原东江纵队港九独立大队老战士进行了普查。2005年后，广东省每年还组织部分港澳烈属和老战士到省内参观游览，并到省西樵山复退军人医院体检疗养，使他们能够健康地安度晚年。

开展“情系功臣”活动

1998年—2000年，广东省民政部门根据民政部的部署，在全省范围内广泛开展了“爱心献功臣”行动，为优抚对象和革命功臣解决生活难、住房难、医疗难等“三难”问题。在这两年中，广东各级财政和社会各界共筹集资金1.7亿元，解决22258户(人)的“三难”问题。其中通过提高抚恤补助标准、社会各界帮扶、城乡最低生活保障和五保供养等办法解决生活难优抚对象9938户；投入资金7982万元，通过买房、建房、维修、扩建旧房等办法解决住房难4430户；通过医疗减免、合作医疗、医疗保障基金、购买医疗保险、临时补助和单位帮扶等办法解决医疗难7890户(人)，在社会各阶层引起了较大反响，取得了较好的社会效果。

此后几年，广东省继续开展“爱心献功臣”行动回头看活动，对各类优抚对象的“三难”情况进行了再排查，各级财政又追加了3900多万元经费，同时为748户优抚对象解决了住房难问题，通过建立159个医疗补助基金、1500多个优抚门诊等办法，有效缓解了7300多名优抚对象的医疗难问题。

进入21世纪以后，随着优抚对象和革命功臣逐渐步入老龄，其医疗难问题逐渐凸显出来。广东省民政部门开展了以“传递政府关爱声音，营造尊重功臣氛围，展示民政为民形象，擦亮优抚医院招牌”为目标的“情系功臣”送医送药活动。活动得到了广东省委、省政府的充分肯定和高度评价，切实营造了不忘功臣、关心功臣、帮扶功臣的社会氛围，受到了广大优抚对象的好评，引起了社会各界的强烈反响。

2006年6月中旬，广东省民政系统以纪念红军长征胜利70周年为契机，正式启动第一次“情系功臣”送医送药活动。活动历时近4个月，共组织50支医疗队和医护人员600多人次，为1.7万多名重点优抚对象送医送药和建立健康档案，发放各类药品350多万元；为1230多名残疾军人等免费更换价值130多万元的假肢、轮椅、拐杖等辅助器具；医疗队队员还现场捐款超过10万多元，资助了100多名重点优抚对象，临时救助102名急重病优抚对象，将113户重点优抚对象家庭纳入了当地“泥砖房改造工程”。

2007年，广东省根据民政部、全国双拥办的部署，结合纪念建军80周年，开展了“关爱功臣”活动，并进行了创新。一是继续开展“情系功臣送医



"情系功臣"巡回医疗队为革命功臣送医送药。

送药"活动。共组织医疗队85支和医护人员1100多人次，为3.1万多名重点优抚对象送医送药和建立健康档案，发放各类药品460多万元，临时救助213名患急重病优抚对象。二是开展"功臣康复行动"。联合省慈善总会和广州军区广州总医院，为5700多人(次)优抚对象进行了义诊，对其中33人施行了心脏病手术，各项费用全免。三是开展"残疾军人康复训练计划"。分批组织100多名一至四级残疾军人免费到广东省假肢康复中心进行疗养、康复训练等，更换价值超过30万元的假肢和生活辅助用具一批。

优待抚恤工作的成就

30年间，广东省优待抚恤工作取得了显著的成就。

一是享受抚恤补助的优抚对象扩大了9倍多。截至2008年，广东省共将伤残人员、"三属"、享受定补对象、"五老人员"等军队退役人员等五大类人员纳入重点优抚对象范畴，使重点优抚对象从1978年的3.85万人增加到2008年的29万多人，充分体现了党和政府对在各个时期为革命和国防事业作出过贡献的优抚对象的关怀，切实调动了他们的积极性，加强了军政军民团结。

二是优待抚恤资金增长速度快，各类优抚对象抚恤补助标准增长幅度大。广东省各级财政和社会资助的抚恤事业费从1978年到2007年增长近41倍。较好地解决了优抚对象的生活难问题。截至到2007年底，广东省烈属抚恤标准城镇最高的达到了每人每月1415元，农村最高达到了每人每月1125元，平均每人每月接近600元；在乡复员军人生活补助标准最高达到了每人每月973元，平均达到了每人每月473元；以上所列抚恤补助标准均高于国家标准。

三是优待制度改革成效显著，义务兵家属和重点优抚对象优待标准成倍增长，切实保障了优抚对象的合法权益。2007年，广东省享受优待的义务兵家属和重点优抚对象共有10.1万户，兑现优待金4.04亿多元。义务兵家属户均优待近4400元，比2003年优待工作改革前增长了近3倍。其中，义务兵家属优待金城镇最高为每户每年11538元，农村最高为每户每年11171元，有力保障了义务兵家属等重点优抚对象的合法权益。

四是"情系功臣"活动惠及大批优抚对象和革命功臣。截至2008年12月，"情系功臣"活动累计筹集使用资金超过2.3亿元，其中仅2006年—2008年就送出药品和假肢等辅助器具1500多万元，惠及优抚对象和老战士等超过20万人次。1999年，广东省人民政府和深圳市人民政府分别荣获全国"爱心献功臣行动"组织工作先进单位称号。2007年，

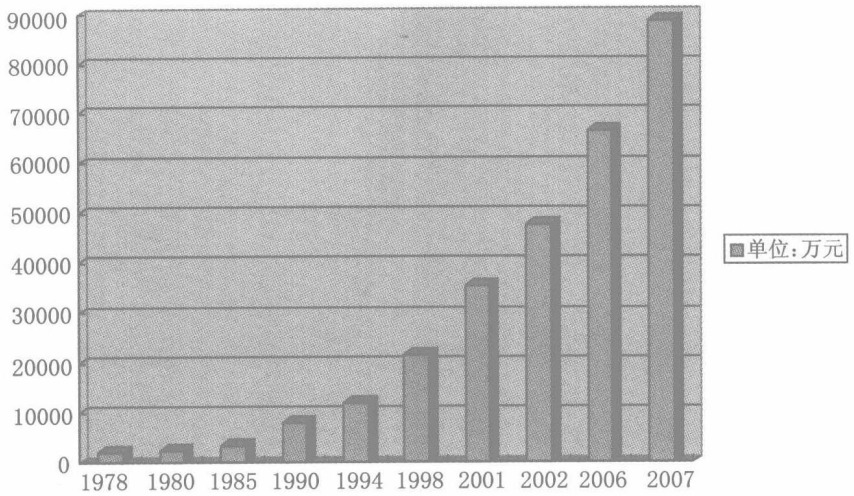


图 16.1 1978年—2007年广东省抚恤补助经费增长图

广东省民政厅在全国优抚工作会议上介绍关于开展“情系功臣”活动的经验，当年“八一”前夕，民政部还将广东省开展这项活动的经验推广至全国，启动了全国性的“关爱功臣”活动。

第17章 烈士褒扬工作和优抚事业单位管理

30年来，广东省烈士褒扬和优抚事业单位建设取得了长足发展，加大了对在抗击重大灾害中牺牲的烈士褒扬，弘扬了时代精神，极大地鼓舞了广东人民战胜重大灾害的斗志；加大了对烈士纪念建筑物、优抚医院和光荣院的资金投入，优抚事业单位面貌焕然一新。

烈士褒扬工作和优抚事业单位的发展概况

1978年后，广东烈士褒扬工作拨乱反正，走上正轨，掀开了烈士褒扬工作的新篇章。逐步恢复“文革”中受冲击的烈士名誉，统一换发了新的烈士证明书；做好评定(补评)烈士工作，尤其是纠正了“左”的错误，为许多参加抗日战争壮烈牺牲的国民党官兵补评为烈士；组织编纂革命烈士英名录、英烈传等，使烈士名垂千古；在清明等重要节日组织广大干部群众开展瞻仰烈士墓、碑的活动，并形成制度。

改革开放后，广东省先后投入大量资金，对各个历史时期、各次革命斗争和爱国运动、各个历史事件的革命烈士纪念建筑物均进行维修扩建，不断加强了群众爱国主义教育和国防教育。同时，加强了各级优抚医院和光荣院的建设，为对越自卫反击战大批伤残人员提供了治疗和供养条件。进入21世纪后，随着经济社会的发展，国家和省级财政不断增加对优抚事业单位的投入，更使其得到了长足的发展。

截至2007年底，广东省共有优抚医院13所，光荣院77所，登记在册的烈士纪念建筑物354处，其中全国重点保护单位4处，省级重点保护单位31处，127处县级以上烈士纪念建筑物管理单位中有98处被列为当地的爱国主义教育基地。

烈士褒扬和优抚事业单位工作的举措

认真做好烈士评定(补评)工作

1978年，广东省着手开展烈士评定的拨乱反正工作和“文革”时期中断的烈士追认工作。1982年，对全省烈士家属进行换发、补发证件工作。主

要是对新中国成立前人民军队颁发的各种烈属证，新中国成立后中央人民政府、人民解放军、内务部、省和县人民政府(包括人民委员会、革命委员会)颁发的各种革命烈士证件等，统一换发由民政部制定的《革命烈士证明书》。至1985年，经省人民政府批准追认为烈士的有711名，其中包括“文革”结束前无法列入评烈范围的因抗日阵亡的15名国民党部队官兵，以及其他在抗战中壮烈殉国的民主人士，并为大批在“文革”期间被“打倒”的烈士恢复名誉；共为21581名烈士家属换发、补发了《革命烈士证明书》。

2003年春节后，广东省各地出现了严峻的“非典”疫情，涌现了邓练贤等以身殉职、英勇事迹特别突出的医务人员。为弘扬这些英雄人物的事迹，省民政厅及时办理了中山大学附属第三医院医生邓练贤、省中医院护士长叶欣、中山大学附属第二医院司机范信德、广州市胸科医院陈洪光等4位追认为革命烈士工作。同时以省政府名义举行了追认邓练贤等同志为革命烈士的仪式，省民政厅领导把《革命烈士证明书》和慰问金送到了烈属手中，给正在抗击“非典”第一线战斗的广大医务工作者以极大的激励，并通过各种新闻媒体的大力宣传，在全社会引起了非常积极的反响。

2006年，广东军民在抗击“珍珠”“派比安”“碧利斯”等强台风引起的洪涝灾害中，涌现出多名为保护人民生命财产安全而壮烈牺牲的抗洪英雄。广东省民政厅特事特办，在最短的时间内完成李大为、林建强、吴楚镇、刘练修、王继贤和马红梅等6位抗洪英雄的革命烈士评定，有力地配合了抗灾斗争的宣传，为夺取抗灾斗争的胜利作了贡献，受到了省有关领导的肯定。

在2008年初抗击雨雪冰冻灾害的斗争中，广东省民政部门以最快的速度为在恢复电力供应中英勇牺牲的电力职工刘焕松、黄伟明等办理追认烈士手续，并及时作了大量宣传报道，有力地鼓舞了前线广大军民的士气。

积极开展烈士褒扬和祭奠工作

广东省在1979年后逐步恢复了烈士褒扬工作。根据国务院1980年6月颁布施行《革命烈士褒扬条例》，广东省于1980年12月编纂出版了《广东省革命烈士英名录》10卷19册，编入烈士53674名，其中第一、二次国内革命战争时期的烈士18968名，抗日战争时期的烈士11036名，解放战争时期的烈士13045名，新中国成立后至1982年5月的烈士10568名，还有香港、九龙烈士57名。

1983年，中共广东省委党史研究委员会办公室，广东省中共党史人物研究会，广东省民政厅等单位共同编撰出版《南粤英烈传》，共7辑，其中收集了新民主主义革命时期广东籍和曾在广东参加过革命斗争的82位烈士的传略；150位社会主义建设时期牺牲(逝世)的广东籍或在广东工作过的著名烈士，以及在对越自卫反击战中的英雄、功臣的传略；以及30名为了抢救国家财产、维护社会秩序和人民群众的安全、打击犯罪分子而壮烈牺牲的广东省公安武警系统指战员等共262名烈士的传略。

1992年—1993年，广东省还参与了民政部编撰《中华英烈大辞典》工作，共收录辛亥革命至1990年广东籍革命烈士159人，进一步加强了广东的烈士褒扬和事迹记录工作。

1978年后，每逢清明节，越来越多的人民群众自觉前往烈士陵园、烈士纪念堂(馆)等地参观凭吊，寄思明志。特别是随着烈士陵园环境的逐步改善，清明来祭奠英烈的人越来越多。为进一步激发广大军民的爱国热情，规范清明祭奠烈士行为，从2005年4月5日清明节开始，广东省每年举行一次清明祭奠革命先烈大会，以表达对革命先烈的缅怀和崇敬之情。主会场设在广州起义烈士陵园，广东省、广州市党政军领导及公务员、教师、学生、工人、新经济代表、部队指战员和优抚对象、老战士代表等各界群众代表2000多人隆重集会祭奠革命烈士。由省委、省政府，广州市委、市政府主要负责人向广州起义烈士纪念碑敬献花圈。全省21个地级以上市同时举行隆重的清明祭奠先烈大会。截至2008年，广东省共举行4次清明祭奠先烈大会，共有10万多人次参加了大会。

着力加强优抚事业单位建设

*烈士纪念建筑物。*1978年后，广东省民政部门加强对烈士纪念建筑物的管理工作，把占据在陵

园内建房居住、耕作的居民清理出园，重新垒上围墙，办理了土地使用红线图。同时开展烈士陵园的修缮工作，将“文革”期间被涂抹、破坏的烈士纪念碑重新恢复，收集失散的烈士资料，并开展“以副补园”，多种经营，积极创收，加快发展。

1988年4月，经省政府审核，批准“八一起义军三河坝战役烈士纪念碑”等23个单位列为广东省第一批重点烈士纪念建筑物保护单位。这是广东第一次大规模评比命名重点烈士纪念建筑物。

从1994年开始，广东省开展了县级以上管理的烈士纪念建筑物单位争创先进活动。这一阶段，广东革命烈士纪念建筑物普遍得到较好维护和修缮，其中有不少还建成公园，成为集纪念、教育、宣传、游览和休闲等多功能于一体的社会主义文化精品。广州、开平等一些侨乡，利用海外侨胞的捐赠，建设了一批小巧玲珑、环境优美、具有当地特色的烈士纪念建筑物。

进入21世纪以后，广东省各地普遍将烈士纪念建筑物作为新时期爱国主义教育、国防教育的重点工程来抓，投入2000多万元资金，修缮了300多处烈士纪念建筑物，使全省127处县级以上烈士纪念建筑物中的98处被评为当地的爱国主义教育基地。

2003年，广东省批准广州市银河烈士陵园、南澳县烈士陵园、湛江市寸金桥革命烈士纪念碑、揭阳市汾水战役烈士纪念碑、翁源县革命烈士陵园等11处为第二批全省重点烈士纪念建筑物保护单位。这11处烈士纪念建筑物均获得了所在地市、县、区政府授予的“爱国主义教育基地”“国防教育基地”和“中小学生德育基地”等称号。

2005年，广东省民政部门结合党员先进性教育活动和纪念抗日战争胜利60周年，开展“百座革命烈士纪念建筑物”维修保护行动，共筹集资金630多万元，选定100座重点保护和其他有较大影响的烈士纪念建筑物进行维修整治。各地也加大了资金投入力度，累计投入1800多万元，相当于2004年全省资金投入总额的8倍多。通过此次维修保护行动，对一批烈士纪念建筑物进行了大规模维修整治，特别是大埔三河坝战役烈士纪念碑、海丰烈士陵园、广州十九路军抗日烈士陵园等国家级的建筑物，面貌焕然一新。

2006年，广东省批准江门市英雄山烈士陵园为全省重点烈士纪念建筑物保护单位。

优抚医院。1979年，为做好在部队医院长期治疗的病残军人和对越自卫还击作战中因伤致残、致病军人的安置疗养工作，广东省民政部门对优抚医院职能进行重新划定，划定后的医院主要分为三种类型：第一类是革命伤残军人休养院，主要



革命烈士证明书。

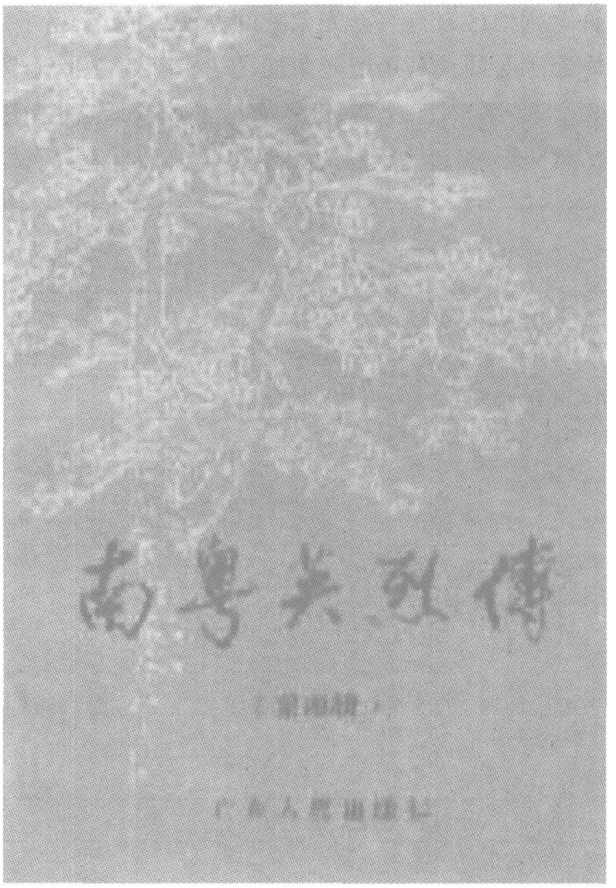
收治对象是部队退役的特、一等伤残军人，以及负责分散回乡安置的特、一等伤残军人临时治疗；第二类是复员退伍军人慢性病疗养院，目的是为了妥善解决历年来以及1979年对越自卫反击战后退出现役的伤残军人和带病回乡退伍军人而先后建立的，主要担负接受二等以下伤残军人和带病回乡的复退军人疗养治病的任务；第三类是复退军人精神病院，主要接收患有严重精神病回乡的退役士兵。

1980年，广东省民政系统在全省优抚医院普遍开展了拨乱反正和“达标创优”活动。制订岗位目标责任制，将工作任务、质量、指标分解到各个科室，落实到人，直接与工资奖金挂钩，打破了以往的“大锅饭”现象，充分调动干部职工的积极性、主动性和创造性，促进了优抚医院的发展。同时，改革了优抚医院单纯供养的办法，实行供养与康复相结合，收养“三无”对象与自养相结合，逐步形成烈属、残废军人以国家抚恤为主，复员军人和带病回乡退伍军人以地方财政补助为主，义务兵家属以群众优待为主的保障制度。

1986年9月1日—7日，民政部在广州召开全国革命残废军人休养院改革工作广东现场经验会议，这是民政部30年来唯一一次在广东省召开全国优抚医院建设会议。民政部杨琛副部长等领导以及全国各地民政厅(局)长、优抚处长、荣军休养院长参加了会议。广东省在会上作了典型经验发言。

1994年前后，广东省优抚医院的发展速度逐步加快。至2000年，全省共投入资金7042万元，新建病房1.1万平方米，增加病床400张，购置10万元以上的设备29部，1万元以上的设备129部，改善了医院的医疗条件，提高了医院的医疗水平。各家医院还在保证优抚对象病员医疗的前提下，通过增加床位、添置设备、增加服务项目，吸引社会病员，利用空地旧房与外单位合作办厂办商店等方式积极参与市场竞争，扩大为社会服务范围。7年间广东省优抚医院对外开放收入4130万元，弥补了正常经费的不足，减轻了财政负担，促进了医院的发展。

2000年以后，随着广东省经济快速发展，优抚医院也进入了新的发展时期。各级财政加大了扶持的力度，投入1亿多元资金对优抚医院进行了大规模更新改造，基础设施建设和医疗技术水平大幅提高，优抚医院的软件和硬件大幅度改善，涌现了一批特色专科和医护专家。8年来共收治优抚对象病员5000多人，还集中供养了部分生活不能自理的四级以上残疾军人。



《南粤英烈传》丛书封面。

2006年—2008年，广东省优抚医院连续3年作为骨干力量参加“情系功臣”送医送药活动，累计组织医护人员2800多人，为优抚对象和革命功臣诊体治病10万多人次，救助了1000多名急重病患者，送出药品及残疾人员辅助器械2700多万元。尤其是对一些行动不便的优抚对象，优抚医院医护人员专程登门，提供周到细致的诊疗服务，进一步树立了优抚医院为荣军服务的良好形象，扩大了优抚医院的社会影响力，广受优抚对象的好评。

光荣院。通过1979年优抚对象普查登记，广东省民政部门发现参加抗日战争、解放战争的在乡复员军人中有近万名孤老对象，以及数千名老烈属，他们普遍年老体弱，部分人员生活无法自理，亟需政府关心和照顾。广东省民政部门出台了允

许个别地区自行兴办光荣院的办法。同年，恩平、海康等县陆续利用旧光荣院院舍重新建立了光荣院，将当地的孤老烈属和孤老复员军人集中供养。

1985年—1988年，广东省共投入资金2800多

表 17-1 广东省部分烈士纪念建筑物名单表

单位名称	修建时间	保护级别
广州市起义烈士陵园	1958 年	全国
海丰县烈士陵园	1962 年	全国
大埔八一起义军三河坝战役烈士纪念碑	1963 年	全国
广州十九路军淞沪抗日阵亡将士陵园	1933 年	全国
广州市银河烈士陵园	1956 年	全省
深圳市革命烈士纪念碑	1983 年	全省
珠海市烈士陵园	1962 年	全省
中山市革命烈士陵园	1960 年	全省
韶关市烈士陵园	1954 年	全省
南雄市革命烈士陵园	1953 年	全省
翁源县革命烈士陵园	1958 年	全省
河源市阮啸仙烈士陵园	1958 年	全省
和平县革命烈士陵园	1957 年	全省
开平市周文雍陈铁军烈士纪念碑	1957 年	全省
新会市黄云山烈士纪念碑	1959 年	全省
云浮市烈士陵园	1953 年	全省
罗定市烈士陵园	1957 年	全省
顺德西海抗日烈士陵园	1952 年	全省
惠州市东江人民烈士陵园	1984 年	全省
广宁县烈士陵园	1958 年	全省
怀集县革命烈士陵园	1957 年	全省
五华县烈士纪念碑	1958 年	全省
潮阳红场革命烈士纪念碑	1964 年	全省
南澳县烈士陵园	1957 年	全省
普宁市革命烈士陵园	1958 年	全省
惠来县革命烈士陵园	1961 年	全省
揭东县汾水战役烈士陵园	1999 年	全省
陆丰市革命烈士陵园	1962 年	全省
阳江市北山革命烈士陵园	1957 年	全省
高州市革命烈士陵园	1957 年	全省
雷州市烈士陵园	1961 年	全省
遂溪县烈士陵园	1980 年	全省
湛江市寸金桥革命烈士纪念碑	1958 年	全省
英德市烈士陵园	1961 年	全省
阳山县革命烈士陵园	1974 年	全省
江门市英雄山烈士陵园	1964 年	全省

万元，集中新建光荣院10所，扩建、改建、修缮光荣院17所。20世纪90年代开始，随着民政经济的发展和壮大，各地光荣院的建设开始得到重视，发展较快，不少地方还采取在敬老院、福利院附设光荣间、光荣楼的办法，扩大收养孤老优抚对象范围。如珠海市斗门县在斗门镇敬老院附设了光荣间，安置了6户孤老烈属和孤老复员军人，使他们既享受了五保老人福利待遇，又享受了国家的抚恤补助和群众优待，较好地保障了晚年的生活。后又将斗门镇光荣间扩建为斗门县光荣院，共安置烈属和老复员军人13人。

1992年，广东省民政厅根据民政部的要求，在全省光荣院开展创建“文明光荣院”活动，共评出25家“文明光荣院”，其中12家光荣院等还被推荐参加全国“文明光荣院”评比活动，高要县光荣院等3家光荣院获得“全国文明光荣院”称号。1995年，番禺市光荣院等6家光荣院被命名为“全国文明光荣院”（详见表17-2）。先进光荣院的评比活动，对广东省光荣院的建设和管理是一个极大的促进。此后，各地形成了光荣院建设和孤老优抚对象供养工作你争我赶的良好态势。

2000年后，随着经济发展的加速和财政收入的增加，广东省各地的光荣院建设呈现良好的发展势头。通过7年不断加强建设和修缮，广东省光荣院基本建设有了发展，配套设施得到完善，供养人员生活标准有了大幅度提高。许多光荣院都达到了一人一房标准，有独立卫生间，配备洗衣机、电视机、热水器等基本生活设施，有的还装上了空调机。

烈士褒扬和优抚事业单位建设工作的成就

1978年至2008年，广东省新评（补评）烈士2311人。在抗击“非典”、台风和雨雪冰冻灾害斗争中评定烈士12人，刊登各类报道、纪实超过300篇，



广东省党政领导及群众为广州起义烈士纪念碑敬献花圈。

表 17-2 广东省评为“全国文明光荣院”名单

名称	命名批次
高要县光荣院	第一批
广宁县光荣院	第一批
斗门县光荣院	第一批
番禺市光荣院	第二批
徐闻县光荣院	第二批
中山市光荣院	第二批
梅县光荣院	第二批
揭西县光荣院	第二批
东莞市光荣院	第二批

有力配合了斗争宣传工作的开展。

30年间，新建的主要烈士纪念建筑物有：遂溪县烈士陵园（1980年、湛江），田乾合作军墓（1981年、汕尾），深圳革命烈士纪念碑（1983年、深圳），东征革命烈士纪念碑（1984年、惠州），谢晋元纪念亭（1984年、梅州），邓演达烈士纪念亭（1987年、惠州），揭东县汾水战役烈士陵园（1999年、揭东县），大安革命烈士纪念碑（1999年、陆丰市）。修缮、扩建烈士纪念建筑物300多处，先后安排资金超过3亿元。

至2008年，广东省登记在册的革命烈士纪念建筑物共有354座，其中烈士陵园37座、烈士纪念



修葺一新的三河坝战役烈士纪念碑。



窗明几净的优抚医院病房。

表 17-3 广东省优抚医院一览表

名称	地址	业务性质
广东省荣誉军人康复医院	广州市海珠区新港西路	荣誉军人康复医院
广东省西樵山复退军人医院	佛山市南海区西樵镇	复退军人慢性病疗养院
广东省杨村复退军人精神病医院	惠州市博罗县杨村镇	复退军人精神病医院
广州市烈军属疗养院	广州市从化市新温泉度假区	复退军人慢性病疗养院
韶关市复退军人医院	韶关市乐昌市河南石子坑	复退军人精神病医院
梅州市复退军人医院	梅州市丰顺县馈城乡茨草村	复退军人精神病医院
惠州市复退军人医院	惠州市惠城区古堂坳	复退军人精神病医院
阳江市复退军人医院	阳江市江城区波陵园 12 号	复退军人精神病医院
肇庆市复退军人医院	肇庆市东郊水基镇	复退军人精神病医院
揭阳市复退军人医院	揭阳市揭东县新亨镇	复退军人精神病医院
信宜市健民优抚医院	茂名市信宜市人民路	复退军人医疗康复医院
吴川济民优抚医院	湛江市吴川市长寿路	复退军人医疗康复医院
怀集县优抚医院	肇庆市怀集县城向群路	复退军人医疗康复医院

碑241座，纪念亭46座，烈士公墓30处。县级以上（含县级）单位管理的有127处，列为全国重点烈士纪念建筑物保护单位的有广州起义烈士陵园、十九路军淞沪抗日阵亡将士陵园、海丰烈士陵园和“八一”起义军三河坝战役烈士纪念碑共4处，全省重点烈士纪念建筑物保护单位31处，共安葬革命烈士10008名。全省每年前往烈士陵园和纪念碑前缅怀革命先烈的干部群众和青年学生达1200多万人次。

30年来，广东省13所优抚医院为广大优抚对象提供了较好的医疗康复服务，也为社会提供了力所能及的医疗卫生服务，为构建社会主义和谐

社会贡献了一份力量。至2008年底，广东省共有13所优抚医院，占地面积151万平方米，建筑面积9.9万平方米，固定资产达5.6亿元，从业人员1046人，其中高级职称人员52人，中级职称人员208人，初级职称人员416人，收治床位3000多张。

30年来，广东省光荣院较好地执行了对孤老优抚对象实行特殊社会保障的任务，先后集中供养孤老优抚对象超过2万人次，为国防建设、社会稳定和社会和谐作出了重要贡献。从1978年的不到10所100余个床位，仅供养12人发展到2008年底的77所3100多个床位，供养2336人，占地面积超过50万平方米，建筑面积7.6万平方米，涌现了一大批服务到位、管理规范、设施完善，具有园林配套、别墅构造的宾馆式光荣院，为孤老革命功臣和烈属等优抚对象安度晚年提供了有利场所。

第18章 退役士兵安置工作

退役士兵安置工作是为军队建设服务的，是国防建设的一个组成部分，直接关系到国家的政治稳定、经济建设和社会发展。改革开放后，广东省退役士兵安置工作紧紧围绕党和国家的中心任务，确保年度退役士兵安置任务完成的同时，还适应市场经济体制建立和发展的要求，与时俱进，改革创新，积极主动从计划经济体制的安置模式向市场经济体制模式过渡，较好地维护退役士兵的合法权益。

退役士兵安置工作的概况

退役士兵安置工作的对象是退伍义务兵、转业(复员)士官(原转业志愿兵)和复员军官。退役士兵安置工作，贯彻从“哪里来，回哪里去”的原则和“妥善安置，各得其所”的方针，由原征集的县、自治县、市、市辖区的人民政府接收安置：城镇入伍的退伍义务兵、转业(复员)士官和农村入伍的转业士官，由入伍所在地人民政府安排工作或领取一次性经济补助金自谋职业；农村入伍的退伍义务兵和复员士官，由入伍地实行两用人才开发使用；复员军官自主择业。

改革开放以来，广东省退役士兵安置工作紧紧围绕党和国家的中心任务，千方百计采取有力措施，确保基本完成了各年度的退役士兵接收安置任务。

退役士兵安置工作的举措

针对退役士兵工作存在的问题，广东省采取了行之有效的措施，确保了退役士兵安置工作顺利进行，较好地维护了退役士兵的合法权益。

提高认识，营造良好的社会氛围

随着经济发展和人民生活水平不断提高，全面落实退役士兵安置政策，已成为各级党政领导的共识。广东省广大人民群众富了不忘国防、不忘军队建设，牢固树立没有人民军队就没有人民的一切的观念，积极支持退役士兵安置工作，形成领导重视、社会关心、群众支持的良好社会氛围。从省委书记、省长到各市、县(区)领导和乡镇基层干部，都把退役士兵安置工作作为做好双拥工作的具体体现，列入议事日程，健全完善安置工作领导机制，研究解决实际问题。广州市在退役士兵返乡后，每年都举办盛大的欢迎会，广州市委、市政府、市人大、市政协领导班子出席欢迎会，退役士兵深受鼓舞。各地利用各种媒介，宣传安置政策和退役士兵建功立业的事迹，帮助退役士兵转变安置观念，积极投入到当地经济建设中去。

加强法制建设，提高依法行政水平

根据《中华人民共和国兵役法》《退伍义务兵安置条例》《志愿兵安置暂行办法》的精神，广东省制定了《广东省退役士兵安置实施细则》。同时，广东省各地积极探索，勇于创新，不断总结经验，不断完善地方性法规和政策。广东省人民政府根据退役士兵安置工作的实际情况，每年都出台文件



退役士兵到企业学习技能。

提出具体要求。各地也制定具体操作、运行程序和办法等配套措施。为了使广东省城镇退役士兵安置改革工作逐渐走向制度化、规范化、法制化轨道，2003年，广东省人民政府出台了《关于全面推进广东省安置改革工作的通知》(粤府[2003]89号)，文件明确规定了城镇退役士兵安置改革的目标任务，实施对象、基本原则和实施保障措施。从2005年开始，广东省民政厅每年以广东省人民政府的名义通报各地完成年度安置任务情况，加快了城镇退役士兵安置工作的改革进程，促进了城镇退役士兵安置政策的落实。

纳入双拥工作的内容，确保安置政策的落实

退役士兵安置工作事关退役士兵的切身利益，是一项军心、稳军心的系统工程，是拥军工作的重要组成部分。2000年，广东省双拥工作领导小组制定的《广东省双拥模范城(县)检查评比命名暂行办法》规定，各地在开展双拥活动，对退役士兵安置工作要统一部署、统一要求、统一检查、统一总结，采取有效措施，把完成退役士兵安置任务作为双拥工作的难点热点问题逐一解决。要求把退役士兵安置工作纳入双拥工作内容，作为评比的硬指标，对安置政策不落实，安置工作问题较多的单位，不得评为双拥模范城(县)。

积极发挥部门职能作用，不断创新退役士兵安置工作机制

对新时期退役士兵安置工作出现的新情况、新问题，广东省各级民政部门不畏难，不等待观望，积极探索，不断创新具有广东特色的退役士兵安置工作机制，有效推进退役士兵安置工作的发展。一是探索总结退役士兵安置工作新路子。无论是1981年恩平县开始探索农村退役士兵两用人才开发，还是顺德市实施城镇退役士兵安置实行以领取一次性安置补助金自谋职业的改革办法，都得到了民政部的肯定，并在全国推广。在改革开放30年中，广东省先后总结推广了关于强化行政调控力度、拓宽安置路子、均衡分配安置任务，特区安置工作的改革、开展农村退役士兵两用人才等不同类型的经验。其中，广东省民政厅总结的《拓宽路子采取多渠道多形式安置退役士兵》和佛山

市总结的《积极做好保障服务工作鼓舞退役士兵自谋职业》的做法，在全国安置会议上作了介绍。在第十二次全国民政会议上，广东省人民政府李容根副省长作了《以退役士兵职业技能培训为突破口进一步深化退役士兵安置改革》的发言。二是当好政府参谋助手。各级民政部门及时了解掌握情况，对一些热点难点问题，及时报请政府解决。广东省民政厅针对城镇退伍人数逐年增多，安置任务越来越重的情况，及时向省政府建议，征兵工作应严格按照国务院、中央军委规定，控制城镇适龄青年征集比例，减少安置压力，使征兵与安置协调发展。三是积极转变职能，为退役士兵提供服务。各地采取多种形式，教育退役士兵更新就业观念，引导他们参与市场竞争；有的地方组织退役士兵技术培训，提高就业能力，提供信息，介绍推荐他们就业等。密切配合工商、税务、金融等部门，对自谋职业的退役士兵，在办证照、税收、场地、资金、技术、产品购销等方面给予优惠。这些做法，有力地推进退役士兵安置政策的落实。

退役士兵安置工作的创新

改革开放后，随着市场经济体制的逐步建立和发展，广东省退役士兵安置工作出现了许多新情况新问题，其政策体系、运行机制的保障方式越来越不适应新形势的发展要求，主要体现在：一是行政指令性分配任务与市场经济条件下的用工单位自主选择的矛盾；二是安置任务重与安置渠道狭窄的矛盾；三是安置对象的知识结构与就业市场要求的矛盾，使安置工作越来越难。广东省正确处理传统与改革、继承与发展的关系，解放思想，与时俱进，对不符合新形势要求的观念、制度和做法进行了大胆改革创新。主要体现三个方面：

改革农村退役士兵安置办法，实行两用人才开发使用

改革开放后，广东省农村退役士兵安置工作出现了新情况，一方面是部队精简整编，农村退役士兵人数激增；另一方面是随着国民经济的调整，城市企业从农村招工数量大量减少，因此，靠城市企业招工安置农村退役士兵的办法已经行不通。1981年，恩平县改革农村退役士兵安置办法，通过发放补助款贷款，补息贷款解决资金困难等方法，扶持农村复员退役士兵发展生产，勤劳致富入手，充分发挥他们在农业生产中的作用。1982年12月，广东省人民政府推广恩平县的经验，并委托广东省民政厅在该县召开全省复员退役士兵工作经验交流会。会议认为，扶持农村军人发展生产、劳动致富，是农村退役士兵安置工作的主要途径。1983年2月，国务院退役士兵和军队退休干部安置领导小组充分肯定了恩平县扶持农村退役士兵劳动致富的经验，指出："扶持退役士兵劳动致富，不仅有利于从根本上使他们安心农村，有利于鼓舞部队、巩固国防，而且也有利于巩固和发展农村的大好形势。"要求各地有计划有步骤地予以推广。1986年，广东省人民政府和广东省军区联合召开了全省培养和开发使用退役士兵两用人才经验交流会，要求各地认真贯彻国务院、中央军委的指示，按照民政部的要求，把军地两用人才开发使用工作抓紧抓好，为振兴农村经济服务。各地从实际出发，因地制宜，成立退役士兵两用人才服务机构，制订开发使用计划，多渠道、多形式、多层次地开展这项工作。两用人才的开发使用，改变了过去农村退役士兵回乡后，落实责任田，帮助解决住房、生活、治病困难，使他们安心农村发展生产的传统做法，是农村退役士兵安置的重大改革措施，体现了妥善安置原则。

改革城镇退役士兵由政府指令性安置的办法，全面实行以领取一次性安置补助金自谋职业为主要内容的安置办法

为改变城镇退役士兵安置难的状况，广东省各地积极探索适应市场经济体制要求的安置制度和办法。1994年，顺德市出台了《顺德市退伍义务兵安置暂行办法》，实行退役士兵由政府安排就业与政府一次性发放就业补助金自谋职业相结合的办法。这是城镇退役士兵安置工作的重要改革，为国家调整城镇退役士兵安置政策提供了依据和经验。1995



退役士兵招聘会。

年广东省人民政府要求各地试行改革。广东省民政厅召开了全省退役士兵工作改革研讨会，认为以自谋职业为主要内容的安置改革是新时期解决城镇退役士兵安置难的有效途径和安置工作的突破口，应逐步在全省推广。据1999年不完全统计，全省有10个市、33个县(区)实行领取一次性安置补助金自谋职业的做法。2001年11月，广东省民政厅召开了全省退役士兵安置改革会议，提出了除广州、深圳、珠海、江门、佛山、中山、顺德要继续深化改革，提高城镇退役士兵自谋职业率外，东莞、肇庆、惠州、湛江、梅州、潮州、清远要进行试点工作。其他各地级市也要抓好2—3个县(市、区)的试点工作，积极探索，总结经验。2003年，广东省人民政府出台了《关于全面推进广东省安置改革工作的通知》(粤府[2003]89号)，决定全省全面推进以领取一次性安置补助金自谋职业为主要内容的城镇退役士兵安置改革。当年全省城镇退役士兵自谋职业率为65.5%，2007年达到了97.7%，居全国先进行列。

不分退役士兵城乡户籍，全面实行两年以上免费职业技能培训工作

2006年，中共中央政治局委员、广东省委书记张德江率先提出了对退役士兵实行两年以上免费职业技能培训，促进就业的思路。广东省先后出台了《中共广东省委广东省人民政府关于深化退役士兵安置改革实行职业技能培训促进就业的实施意见》(粤办发[2006]20号)和省委办公厅、省政府办公厅《关于深化退役士兵安置改革实行职业技能培训促进就业有关问题的补充通知》(粤委办[2006]136号)以及广东省人民政府办公厅《转发劳动保障厅等部门关于加强退役士兵职业技能培训教育管理工作若干意见的通知》(粤府办[2007]86号)等文件，从2006年冬季开始，广东省不分退役士兵的城乡户籍，全面实行两年以上免费职业技能培训促进就业工作。截至2007年3月1日，全省共有万余名2006年冬季退役士兵在技工学校、中等职业技术学校学习现代模具精细雕刻、电工与制冷、汽车驾驶与维修、数控加工技术、现代营销、烹饪与酒店管理、会计、电气自动化、物业管理等131个专业。通过开展两年以上免费职业技能培训工作，广大退役士兵转变了择业观念，增强参与市场竞争的能力。

第19章　军休工作

在改革开放的30年中，广东的军休工作始终受到各级党委、政府的重视，始终与改革同行，创新发展。接收安置任务每年按计划完成，军休人员各项政策落实到位，军休所建设投入逐步加大，休养环境得到改善。广东省自接收安置军休人员以来，截至2007年底，共接收安置军休人员11717人，其中：军队离休干部1193人，退休干部7138人，无军籍退休退职职工3386人，成立军休服务管理机构89个，圆满完成接收安置任务，有力地促进了军队现代化建设和广东和谐社会发展。

军休工作的发展概况

根据军休安置政策、建房方式和服务管理等特点，广东省军休工作大致经历了三个发展阶段：

分散安置阶段

20世纪80年代初期，军休工作处于探索阶段，主要是接收分散安置的军休人员。在安置政策上，按照“从哪里来，回哪里去”的原则，严格控制军休人员进入大、中城市。该时期，大部分军休人员受国家安置政策的限制，加之有“落叶归根”的思想，同时考虑在大城市生活费用较高等因素，因此，军休干部安置主要分布在县城、乡镇，个别的回到农村。其住房采取自建的方式解决。由于当时的住房简陋，设施不配套，安置较为分散，服务管理工作重点在基层，服务管理水平相对较低。

集中安置为主阶段

20世纪80年代中期以后，随着国家对军休人员移交政府接收安置政策的逐步调整，在接收安置政策操作上具有较大的灵活性，突出军休人员需求，彰显以人为本，军休干部可以就地安置、回本人或配偶原籍安置、到双方父母所在地安置、到子女一方户口所在地安置。这时期，广东省接收安置军休干部数量逐渐增多，特别是改革开放的大中城市，广州、深圳、珠海等城市，成为军休干部安



广州市军休所。

置的首选城市，小部分选择在县城，因此，批次安置军休干部成为主要的接收方式。

从1981年开始，广东省各地遵照中央有关规定，建房实行统一规划，统一建设，统一安排，统一管理，把军休干部的各项生活设施和服务管理设施列入整体规划，自成一体，集中安置成批次的军休干部，按编制设立军队离退休干部休养所（以下简称军休所），相对集中安置在军休所居住，由军休所负责他们的服务管理工作。

多形式安置阶段

进入20世纪90年代，广东政治经济和社会快速发展，城市化水平逐步提高，在认真总结第一、二、三批军休干部安置工作经验的基础上，广东针对存在的问题，锐意创新，使广东省军休工作进入一个新的发展时期。住房建设方面，在大中城市由于受地域条件的限制，选择地域条件好、交通方便、生活便利的地点十分困难。因此各地在集中建设军休干部住房的同时，采取多渠道、多种方式，鼓励军休干部解决住房问题，如统建、自建、搭建、换建、自购，随子女、父母居住和购买经济适用住房等，有效地加快了军队离退休干部的建房进度，住房条件得到较大的改善。于是，军休干部住房建设形成了第四、五批集中与分散相结合的格局，军休干部的接收安置也逐步过渡到集中与分散相结合的阶段。在第五批以后，军休干部的住房主要是购买部队经济适用房、自购、自建为主，接收安置又进入以分散安置为主阶段。在服务管理方面，各级民政部门以军休服务管理机构为依托，积极协调，主动工作，依靠政府的大力支持，加大建设投入，强化服务管理，突出和谐创建，保证军休人员“两个待遇”的落实。

军休工作的举措

广东省是接收安置军休人员较多的省份。随着改革开放的深入和社会主义市场经济体制的确立，广东省的军休工作出现许多新情况、新问题，特别是一直困扰军休工作的建房难、接收难、管理难和医疗难等问题日益突出。各级党委、政府正视存在的问题，重视存在的问题，各级民政部门作为职责部门，以高度的政治责任感和对军休干部高度负责的精神，以全心全意为军休干部服务为宗旨，以解决问题为目的，以管理促效益，以和谐促稳定，以服务换真情，迎难而上，大胆创新，使广东省军休工作与时俱进，与改革开放同步发展。

改进建房方式，确保建房任务完成

按质、按量、按时完成军休干部的建房任务是做好军休干部接收安置工作的首要条件。20世纪80年代中期以前，军休干部的住房主要由部队负责安排，地方不安排建房。1987年前，第一、二批军休干部的住房建设由当地城建部门承建，建好后再移交民政部门管理。1987年后，广东省军休干部的建房方式有三次改进。第一次：从第三批开始，军休干部住房建设由当地民政部门统一规划、统一承建，解决了过去建、管、用脱节的问题。同时，允许军休干部自建、自购、维修扩建私房、军民共建、换建等多种方式解决军休干部建房、用房的渠道和方式，确保建房任务的完成。第二次：从第四批起，建房方式采取就地安置的由军队承建住房，异地安置的由地方政府承建住房的办法，并继续采取多种形式建房。第三次：2000年以后，第五批军休干部住房尚未动工建设的，可由军休干部提出申请，报请大军区和省级民政部门自购经济适用住房，大大加快了建房进度。

在抓好建房方式改革的同时，各地民政部门重点抓好地方承建军休干部住房的建设工作。一是加大财政投入，确保建房资金落实。多年来，广东省各级政府补贴建房经费9700多万元，其中深圳、佛山、珠海等市的补贴均超过2000多万元，确保了建房经费。二是统一规划，争取主动。地方民政部门承建住房任务较重的市，在征集第四批建房用地时，把第四、五批建房计划捆绑在一起，通盘考虑，总体规划，保证了第五批建房如期动工。三是把好“三关”，加强监督管理。广东省民政厅与各市、县签订住房建设责任书，要求各地切实把好“选点关、设计关、质量关”，确保建房任务按质、按量、按时完成，达到“三满意”：军休干部满意、上级



举办军休干部门球赛。

满意、承建单位满意。截至2007年底，广东省已完成中央下达的第四批地方承建军休干部住房380套，建筑面积30555平方米；完成第五批军休干部地方承建军休干部住房254套，建筑面积24170平方米。第四、五批集中建设的军休干部住房质量好，面积大，环境优美，并建有门球场，活动室等一系列配套服务设施，全部为花园式居住小区，深受军休人员称赞。广东省第四、五批军休干部住房建设，受到民政部优抚安置局领导的好评。

改进创新接收办法，加快移交安置进度

为使移交接受安置工作顺利进行，广东省结合改革开放和经济发展的实际，不断研究探索，改进创新接收安置办法，取得了很好的成效。

采取集中与分散相结合的办法，加快交接进度。多年来，广东省认真执行中央的交接安置政策，结合实际，不断研究新形势下加快接收安置的办法，特别是民政部、财政部、总参谋部等6个部门下发《关于做好第四批军队离退休干部退休志愿兵交接工作的通知》（国安[1994]第3号）以来，广东省根据通知精神，从第四批开始，对军休人员安置采取集中与分散相结合交接办法，把过去零星、分散的接收安置方式改为成批接收安置，成熟一批、交接一批。在军地双方交接过程中，按照部队、接受单位、军休人员三见面的交接原则，对异地分散安置的，先达成共识，力争做到随到随办；对问题较多的，军地双方积极主动做工作，讲政策，由部队向地方进行组织移交，加快了交接进度。

落实军休人员经费，确保交接工作顺利完成。为了保证交接工作顺利，广东省各地在接受军休人员时，按照政策向部队收取离退休干部当年剩余月份的个人经费（含医疗费）和离休干部的部分公用经费，切实做到接受对象与安置经费同步，消除了过去由于经费不落实所引起的扯皮现象，确保了交接工作顺利完成。

成立联合工作组，解决重点交接问题。从2000年起，广东军地交接双方密切配合，成立由地方和部队分管领导参加的联合工作组，协调军地双方交接工作，重点解决交接工作中出现的难点问题。对交接难度大的部队，一个问题一个问题地解决。广东省民政厅根据一些部队移交人数多，工作难度大的情况，组织军地现场办公，协商解决交接中存在的问题，保证了交接任务按期完成。对已具备交接条件而本人不愿意移交的军休干部，民政部门主动配合部队做好思想工作，共同研究交接措施和办法，既坚持原则，按政策办事，又从实际出发，灵活处理地方、部队、军休干部三者关系，切实帮助部队解决难点问题。

加强军地协商，解决建房难点问题。广东各地针对部队一些单位建房进度缓慢，军建住房产权移交及附属建筑不落实等问题，及时与部队联系沟通，妥善处理军队承建住房的交接工作。全省对第四批军休干部住房组织清理检查，对个别未完工的，督促加紧施工，加快进度。对空余住房需要维修刷新的及早动工，属于住房问题的要尽快帮助解决。对军建住房，地方及早介入，与部队一起设计、建设，有问题的及时采取补救措施，保证竣工后部队、地方、军休干部"三满意"，为军休人员交接工作创造良好条件。

落实军休人员待遇，保障军休人员的切身利益

落实好军休干部"两个待遇"，是做好服务管理工作的重要内容。在政治待遇方面，各市、县(区)把军休干部的政治生活列入党委、政府议事日程，统一安排，享受与当地党政干部和离退休干部同等待遇。定期组织他们参加政治学习，加强理想信念教育，使广大军休干部在思想上和行动上始终与党中央保持一致。每逢重大节日，党、政、军领导亲自上门慰问，充分体现党和政府对他们的关爱。在生活待遇方面，突出解决军休干部最关切的问题：一是解决好军休干部的医疗问题。各级政府都十分重视军休干部的医疗保障工作，为军休干部办理医疗证、速诊证，落实医疗经费，离休干部医疗费实报实销，退休干部医疗纳入当地的公费医疗，享受地方同等待遇，保证了军休干部老有所医。全省为了解决军休人员医疗经费欠缺问题，经过调研，省政府出台政策，从2005年开始，按照中央医疗经费补助标准，省财政每年对14个经济欠发达地区军休人员医疗费给予补助，有效缓解了军休人员医疗费长期欠缺的问题。二是积极为军休干部排忧解难，各级民政部门在做好军休干部接收安置工作的同时，积极主动地帮助军休干部解决家属落户、工作调动、就业和子女入学等问题。三是认真落实军休干部房改政策。多年来，各级政府认真落实军休干部住房政策，想方设法解决军休干部住房困难，消除他们的后顾之忧，从根本上解决军休干部住房存在的问题。

加强军休所规范化建设，提高服务管理水平

广东省已建立军休所76个、军休服务站11个、军休服务管理中心2个，配备管理工作人员1247人，配备生活、工作用车365台。从1994年以来，全省把军休所、服务站、中心作为加强军休人员服务和管理工作的载体和平台，着重抓好军休所基本建设、制度建设，规范管理，不断提高服务水平。

加强设施建设，提高服务水平。广东省及各地积极主动争取地方财政投入，发动社会赞助，逐步完善军休所的设施建设。2008年，省财政安排1682万元对全省2000年以前建设的军休所基础设施进行维修改造，改善了所容所貌，全省军休所基本实现了所容所貌园林化，娱乐活动经常化，服务功能多样化，医疗设施配套化，办公设备现代化。

加强制度建设，提高管理水平。各军休所成立了基层党组织和军休干部管理委员会，充分发挥军休人员自我管理、自我教育、自我服务的作用，有效提高军休所管理水平和服务质量。为使干休所工作规范运作，广东省民政厅制定了《广东省军队离休退休干部休养所暂行规定办法》，各军休所根据有关规定，结合实际，在服务、财务、车辆、生产经营管理等方面制定了各项规章制度，促进军休所制度化管理和规范化建设。

加强人员培训，提高队伍素质。面对第四、五批繁重的接收安置、服务保障任务，培养一批高素质的服务管理队伍尤为重要。广东省及各级政府通过举办军休所所长、财务人员、其他工作人员培训班，学习安置工作的方针、政策规定、任务、性质、对象和军休所服务、财务、车辆等方面内容，提高他们的业务素质和服务水平。

加强服务管理，提高生活质量。在服务管理中，首先，全体工作人员树立全心全意为军休人员服务思想，想他们所想，急他们所急，切实帮助他们解决生活中的困难；坚持工作职责、服务标准、服务时限三公开，增强了服务工作的透明度，强化相互监督，提高了服务质量和工作效率。其次，充分发挥军休人员管理委员会的作用，提高自我管理的能动性，增强自我管理的能力。再次，广东省

市各级部门结合民政部开展的活动和每年的重大纪念活动，积极组织军休人员开展形式多样的文化活动，营造浓厚、健康向上的文化氛围，活跃他们的文体活动。

军休工作的成就

落实了中央决策，促进了军队的现代化建设

随着国际形式复杂多变的发展，走精兵之路，实现部队跨越式发展是我国强军的重要举措。然而，大批军休人员长期滞留在军队，直接影响军队的现代化建设。30年间，广东认真贯彻落实中央的决策，把军休工作作为一项严肃的政治任务来完成，安置了大批军休人员，有效减轻部队的压力，促进部队重大的军事变革和战斗力的快速提升。

落实了军休人员待遇，密切了军政军民关系

军休干部是国家的有功之臣，是国家的宝贵财富，他们为民族解放事业、为国家安全、为人民军队的建设立下汗马功劳，军队无军籍退休退职职工为部队的保障和建设作出应有的贡献。安置好、服务好、落实好他们的各项待遇，是地方、部队的应尽职责。广东省各级党委、政府及有关部门，特别是民政部门把他们视为亲人，想方设法解决他们政治、生活待遇上存在的问题，积极主动、从点滴做好服务保障工作，使全省军休干部“老有所养、老有所医、老有所学、老有所教、老有所为、老有所乐”，安度晚年，充分享受到改革开放的伟大成果带来的实惠，充分体现党和国家对他们的关心和人民群众对他们的爱戴。同时，解除了部队的后顾之忧，增进了军政军民关系，促进了部队的稳定。

余热生辉，促进了两个文明和社会和谐发展

军队离退休人员是国家的宝贵财富，他们政治素质高，具有较好的技术专长。多年来，各地根据他们的特长和条件，认真组织，积极协调，充分发挥了他们的余热，为广东的政治、经济发展和社会文明作出了重要贡献。有的为地方搞工程设计；有的热心公益事业，为群众看病治病，参加治安保卫；有的关心教育下一代，全省有65位军休人员加入了“关心下一代”协会，在85所中小学当校外辅导员，长期为中小学讲课，受教育达8.5万人次；有的积极钻研，刻苦研究，创办企业，填补了国家多项空白。军休人员的崇高品德和积极贡献，得到地方领导和人民群众的尊敬和赞扬，有力地促进了广东两个文明和社会和谐发展。1997年9月，全省有56名优秀军队离退休干部受到省民政厅、省军区政治部的联合表彰；2001年7月，广州市荔湾区军休二所和广州市白云区军休一所参加全军军休系统开展的“与新世纪同行，再展老兵风采”文艺活动中，荣获三等奖，受到民政部、总政治部的通报表彰；2004年2月广州市白云区第一军休所、广州市荔湾区民政局、珠海市唐家军休所、江门市军休所、湛江市开发区军休所被民政部、总政治部、总后勤部评为服务管理先进单位；2007年，在民政部组织的“双和谐”创建活动中，全省有4所军休所、4个军休家庭被民政部评为“和谐军休家园”和“和谐军休家庭”。

第6篇

社会福利

改革开放以来，广东省各级民政部门积极适应社会主义市场经济发展新形势，解放思想，转变观念，与时俱进，努力开拓社会福利社会办的新路子，促进了广东社会福利事业的全面发展和进步。大力推进社会福利社会化，通过各种制度安排，保障残疾人的合法权益，不断开辟残疾人服务的新领域、新内容、新形式。孤残儿童福利事业得到迅速发展。全省各级民政部门通过各种救助措施和福利安排，想方设法解决孤残儿童在生活、医疗和服务保障方面的困难，同时发挥了慈善事业和福利彩票事业的重要补充作用，积极开展经常性社会捐助，让全体人民都充分享受到改革发展的成果，有了基本的物质生活保障，才能万众一心，共同推动社会主义和谐社会建设



福利彩票。

第 20 章　老年人社会福利事业

社会福利是国家保障人民生活、促进社会公平和进步的一项重要制度。社会福利的发展水平，是经济发展和人民生活质量的重要标志，也是现代化建设的重要标志。民政部门负责的社会福利主要是指对生活能力较弱的儿童、老人、残疾人等提供的社会照顾和社会服务。改革开放以来，广东省各级民政部门积极适应社会主义市场经济发展新形势，解放思想，转变观念，与时俱进，努力开拓社会福利社会办的新路子，促进了广东社会福利事业的全面发展和进步。

老年人社会福利事业的概况

改革开放前，广东省国有养老福利机构为数不多，大部分规模小、档次低、设施陈旧、管理落后，服务单一，仅能为收养的“三无”孤老提供基本的生存保障。1978年，广东省民政部门办的国有养老福利机构只有25家，床位数3877张，收养老人2280人。改革开放后，随着经济社会持续快速发展，广东省各级民政部门在党委、政府的领导下，紧紧围绕“社会福利社会办”的方针，积极探索创新多渠道、多层次、多种形式发展老年福利事业，逐步实现了城市老年社会福利由救济型、补缺型向福利型、普惠型的转变。从改革开放至今，广东的老年福利事业历经了三个阶段：

第一阶段，1978年—1991年，这是广东老年福利事业发展的起步时期。改革开放初期，社会福利工作重新得到各级政府、民政部门和社会各界的重视。1982年，广东各地贯彻省民政厅转发民政部《城市社会福利事业单位管理工作试行办法》，对城市社会福利事业单位进行整顿，养老福利机构开始出现新的生机。1983年广东省召开第十三次全省民政工作会议，提出依靠基层，动员和组织社会力量，举办集体所有制的社会福利事业。80年代中期以后，随着广东改革开放深入和经济持续快速发展，全省各级政府不断加大投入，港澳台同胞以及华侨热情捐助，社会各界大力支持，各级民政部门和养老福利机构自办经济实体，自我发展能力不断增强。1984年开始，广州老人院等国有养老福利机构率先向社会开放，接收职工家庭中的残



2008 年中共中央政治局委员、广东省委书记汪洋视察潮州市颐养中心。

疾人员和退休孤老职工自费托养。1985年全省开展自费收养的国有养老福利机构达20多家。同期，广东省民办养老机构逐步出现。1986年，广州岭海颐老会办起本省第一间由社会组织兴办的老人公寓，设置32张床位。1987年，广东省民政厅颁发《社会福利事业单位自费收养和收费标准的规定》，全省各地国有养老福利机构积极创造条件，加快向社会开放。至1991年，全省一些企事业单位、社会团体和社会组织及个人兴办的养老福利机构开始出现并逐步发展，接收社会老人入住养老。

第二阶段，1992年—1999年，这是广东老年福利事业快速发展时期。1992年邓小平同志南巡讲话发表后，发展成为第一要务，广东养老福利事业伴随着改革开放的深入得到快速发展。1993年，全省国有养老福利机构开展自费托养业务的达32家，大部分养老福利机构内部设有医疗、康复、特教部门，有的还开展对外门诊服务。一些福利机构开始探索开展新的服务项目，住院老人的生活质量有所提高。社区服务在一些大中城市逐步推开，众多的敬老包户组、精神病人看护组、家务劳动服务组、志愿者协会、敬老楼、社区服务中心、工疗站等社区服务组织，向居家的老人和残疾人员提供各种无偿或有偿服务。民办养老机构快速增加，至1995年，广州市已有广州岭海颐老会老人公寓、金色晚年养老院、越秀侨颐园等12家民办社会福利机构开业服务。1999年，全省国有养老福利机构89家，床位7758张，入住老人4670人；民办养老机构37家，床位5578张，入住老人1800人。民办养老机构以自筹资金、自收自支、自负盈亏的方式为有需求的社会老年人提供居住、生活照顾、医疗护理、康复训练等服务。民办养老机构的兴起，成为城市老年福利事业的重要补充。与此同时，广东十分注重解决好入住社会福利事业单位的城镇孤老生活标准问题。广东省人民政府以及有关部门多次发文，规定入住社会福利事业单位的城镇孤老人员的生活标准是相当或不低于当地城镇居民的平均生活水平。如1994年广东省城镇户口的孤老年人均生活费为870元，1997年提高到3192元。

第三阶段，2000年以来至今，这是广东推进老年福利事业社会化、飞跃发展时期。面对老龄化社会的加速到来，2000年初，广东省民政厅会同省直16个部门共同制定了扶持广东省社会福利事业发展，促进社会福利机构公平竞争，加快民办社会福利机构发展的政策措施。全省各地认真贯彻实施，极大地调动了企事业单位、社会团体和社会组织及个人兴办社会福利机构的积极性，各种形式公办、民办福利机构迅速增加。政府、集体、社会组织和个人兴办的老人院、老年公寓、敬老楼等各类养



广州市老人院。



粤港福利事业合作交流活动。

老福利机构增加8.7倍，总床位数增加8.8倍。一批新办或经过改造的养老福利机构，规模大、档次高、设施新、环境美、服务功能齐全、两个效益俱佳，被评为国家级、省级福利事业单位。各类养老福利机构面向社会开放，机构养老方式已被社会接受，向往入住的老年人不断增多，到2007年，全省入住城市各类福利机构的老人共2.2万人。养老机构不断拓展服务项目，供养水平不断提高，入住的“三无”老人和社会老人、特殊困难老人，享受着食宿、医疗、康复、娱乐等福利服务。“三无”老人供养标准几经调整，到2007年人均达到4770元/年，是1979年的31.8倍。社区服务已遍及大中城市和部分城镇，为居家的孤老和社会所有需要帮助的困难老人提供多方面无偿或有偿服务。在这一时期，广东省各级民政部门充分发挥广东独特的政治、经济、地缘等优势，努力开拓养老服务社会化的新路子，积极推行“公建民营”“民办公助”“政府购买服务”的做法，形成了以居家养老为基础、以社区为依托，以机构养老为补充的老年福利事业发展的新格局。

老年人社会福利事业的举措和创新

改革开放以来，广东省城市老年人福利工作始终围绕着构建投资主体多元化、服务领域社会化、服务对象公众化、服务内容系统化、服务队伍专业化、管理形式多样化的养老服务网络体系进行探索、改革，机构养老、社区养老、居家养老同步发展，享受各种养老服务的对象由传统的“三无”老人拓展到社会普通老人，服务内容由过去单纯提供简单食宿、生活照料向提供食宿、生活服务、医疗保健、康复护理、娱乐休闲等综合性服务转变，服务水平和质量明显提高。

推进投资主体多元化，创新养老机构举办形式

广东省各级民政部门通过发行福利彩票、发动社会和港澳同胞、海外侨胞捐助等广泛筹集资金和政策扶持，掀起建设社会福利机构的热潮，不仅改造和新建了一批国有养老福利机构，而且引导企业、社团、个人采取独资或合作方式兴办民办社会福利机构，形成了多形式、多渠道发展社会福利事业的局面。从1978年至今，全省142个市（县、区）中有110个市（县、区）新建了养老福利机构，国有社会福利机构的覆盖率达到了95%。民办养老福利机构从无到有，发展迅速，成为发展老年福利事业的一支重要力量。改革开放以后，广东省充分利用毗邻港澳的地缘区位优势，不断加强与港澳社会福利界的合作交流，鼓励港澳民间团体和个人采取合作合资或独资等多种形式在广东投资兴

办养老机构。如广州市社会福利中心与香港圣雅各福群会合作的老人日间护理院；香港邻舍辅导会和广州市荔湾区文昌街合办的“文昌邻舍康龄老人中心”；香港复康会在深圳市独资举办的“深圳复康会颐康院”，设有400张床位；香港伸手助人协会在肇庆市独资举办的“肇庆伸手助人护老颐养院”，设有300张床位。正在筹建中的开平市三埠美仙养老院和清远市新涛颐养院，设置床位分别为200张、3500张。2008年初，根据民政部《关于在广东省试点开展港澳服务提供者以独资民办非企业单位形式举办养老机构工作的通知》精神，省民政厅制定了“申请须知”并向社会公布，引导和鼓励港澳组织和个人在广东兴办养老机构，为港澳热心人士提供方便。至2007年底，全省拥有各类城市养老福利机构247家、床位3.43万张。其中：国有养老福利机构135家、床位1.7万张，民办养老福利机构112家、床位17329张。

推进养老服务社会化，创新服务领域

2001年至今，根据民政部的统一部署和省委、省政府“十项民心工程”关于“城市要重点发展以‘星光老年之家’为主要形式的社区福利服务场所”的要求，广东省制定了《广东省“社区老年福利服务星光计划”实施方案》，全省各地在街道、社区建设了一大批老年服务设施和活动场所。至2007年底，广东省建设“星光老年之家”有4055个，总投入资金10亿多元。同时，全省各地大力推进社区居家养老服务社会化。一是依托社区，搭建养老服务平台。全省各地在推进社区建设和社区服务的同时，充分利用社区服务中心和“星光老年之家”作为载体，为居家养老服务搭建平台，为社区居家老人提供动静相宜、方便多样的服务。如广州市越秀区依托一所“星光老年之家”设立了社区居家养老服务总部，依托4个社区，分别设立了4个服务分部。二是积极探索，推动居家养老服务开展。2005年初，广东省启动开展了社区居家养老服务工作，采取政府出资购买服务、福利彩票公益金资助、社会慈善捐助等方法，发挥养老福利机构的骨干作用。利用社区卫生服务资源、社区就业功能，建立和培训一支为老年人服务的专业队伍，面向社区为有需求的居家老人提供到户服务。确定了广州市越秀区、梅州市梅江区为社区居家养老服务试点工作单位，为“三无”孤老、低保老人、低收入孤老、优抚孤老、一等以上伤残军人、市级以上劳模、百岁老人等七类老人提供免费服务；为低收入困难户老人，提供政府补贴服务；为有需要且有经济来源的老人提供计时收费服务。2005年9月，根据民政部的统一部署，广东全面开展养老服务社会化示范活动，将社区居家养老服务作为养老服务社会化示范活动的切入点，确定了全省37个开展养老服务社会化示范活动试点单位。2007年底，广州、深圳、汕头、佛山等市已全面铺开社区居家养老服务工作。广州市出台了《关于推进我市社区居家养老服务工作的意见》政策指导性文件。广州市民政部门设置了应急呼援服务系统，为社区居家老人提供了信息化、个性化的养老服务。深圳市每年投入5000万元福利彩票公益金，用于109个社区开展居家养老服务工作，出台了《深圳市社区居家养老服务实施方案》及《深圳市社区居家养老服务操作指南》，采取政府购买服务的方式，为社区居家老人养老提供补助，让老年人自己选择养老服务方式和项目。汕头市金平区发挥街道作用，设立了居家养老服务中心，社区居委会设立了居家养老服务站，对开展居家养老服务工作进行广泛宣传，在社会上引起较大反响。佛山市各级财政将养老服务社会化工作经费列入预算，并发挥社会志愿者服务队伍的作用，开展为老服务工作。揭阳市各级财政将居家养老服务经费纳入预算，制定了《社区居家养老服务实施方案(细则)》。三是精心培育社区民间机构，鼓励社会参与居家养老服务。广东各地积极采取民办公助的办法，鼓励和支持社会力量参与养老福利事业，对养老服务社会化起到了有效的推动作用。如深圳市每年安排2000万元，资助1000个从事社区居家养老服务的社区民间组织，鼓励民间资本投资兴办社区居家养老服务机构，形成了一个公平竞争、充满活力的养老服务环境。至2007年底，广东省各地有5万多名居家老人享受到户服务。

推进服务对象公众化，创新服务内容

广东省国有养老福利机构全面开放，在服务对象上，保证供养“三无”人员的同时，为需要托养

的社会老人提供服务。在服务功能上，从单纯的收养已发展为集托养、保健、康复、治疗、文化娱乐于一体的多功能福利服务。在服务方式上，提供了长托、短托、日托等多种养老方式，以满足不同层次不同对象的服务要求。在服务理念上，通过加强与港澳养老机构的交流与合作，吸取了许多养老服务的护理流程和服务方式，服务水平得到极大提升。实现了国有社会福利机构由封闭型向开放型、单纯供养型向供养康复型、传统的救济型向福利经营型的转变。

推进管理形式多样化，创新管理方法和管理体制

根据市场经济体制和政府机构改革及转变职能的要求，广东省积极推进社会化管理，培育和发展中介组织，在管理方法和管理体制上寻求突破。如广州市民政局通过中介组织实施行业管理，专门成立了广州社会福利服务协会，将民政部门负责的八项行政职能和事务性工作交由协会承担；佛山市民政局对企事业单位的退休老职工入住福利机构养老，采取由政府补贴的方式提供服务，实行统一管理。全省各地福利机构积极引进先进的科学管理理念，由经验型管理向科学化、系统化管理转变，如广州市老人院2002年通过了ISO9001:2000国际质量管理体系认证，佛山市南海区福利中心通过了ISO9001、1SO14001、OHSAS18001质量、环境、健康安全管理三体系认证，深圳市宝安区福利中心2005年导入了ISO9001:2000国际质量认证体系，有效地提升了社会福利机构的管理水平和效能。为促进全省福利机构内部建设，改善环境设施，健全规章制度，规范运作和管理，提高服务水平和质量。1993年，广东省民政厅印发了《省级福利院评定标准和评定细则》，开展等级福利院评选工作。2003年，广东省民政厅重新修订了《广东省省级社会福利机构评定标准、评定细则和考核评分办法》，坚持每两年开展福利机构等级评审活动。至2007年，广东省省级福利机构有41家，其中省一级19家、省二级22家，有效地提升了全省福利机构管理和服务的整体水平，促进了广东省养老福利事业的健康发展。2008年初，为进一步加强社会福利机构建设，倡导关爱服务，为服务对象提供良好的服务和安全保障，广东省开展了福利机构“关爱服务、安全设施建设年”活动，城市各类福利机构纷纷安装视频监控设备，实行24小时观察服务，进一步建立健全内部管理制度，增强服务理念，为服务对象提供人性化、亲情化照料的关爱服务。此项活动得到了民政部的肯定。

推进服务专业化，创新服务队伍建设

广东省在推进养老服务社会化过程中，十分重视福利机构服务队伍的建设，不断加强人员培训，多渠道引进各类专业人才。各级民政部门定期或不定期地与教育、卫生、财政等部门联合举办专业人员培训班，为社会福利机构培训医务、特教、康复、财务、行政管理和社会工作的业务骨干。各类福利机构面向全国及各高等院校，千方百计引进各类专业技术人员，积极与香港社会福利团体合作，经常性地举办福利机构专业人员培训班，邀请香港的专家、学者进行授课，有效地提升了养老福利机构员工队伍的业务水平。香港的一些服务团体还与多个福利机构签订合作培训计划，专家定期到福利院上课，或福利机构选派人员赴香港实习。至2007年，全省社会福利机构具有中、初级职称以上的专业技术人员分别占25%、35%以上。

老年人社会福利事业的成效、作用和影响

改革开放以来，广东省老年福利事业的发展和成果，对广东社会经济生活、政治生活和人们的精神文化生活等产生了非常积极的作用。

老年福利事业的发展使社会主义制度优越性得到更好的体现

社会主义最大的优越性就是共同富裕。孤寡老人和其他的社会老人是社会特殊困难群体，积极提高和改善他们的生活待遇，党和政府责无旁贷。改革开放以来，广东省各级民政部门坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指

导，通过大力推进社会福利社会化，提高广东的养老福利服务水平，促使孤寡老人和其他社会老人的生活条件不断改善，生活水平不断提高，一些地方的孤寡老人和社会老人已经过上了小康生活，绝大部分地方也大大缩小了他们与社会居民之间的生活差距。

老年福利事业的发展对构建和谐广东发挥了重要作用

随着社会主义市场经济体制的不断发展，建立健全社会保障体系，加快老年福利事业发展，关系到改革、发展、稳定的大局。广东通过大力推进社会福利社会化，不断完善和配套各类老年福利服务机构和设施，提高管理和服务水平，一方面，使孤寡老人这一特殊困难群体的基本生活得到保障和照料，共同分享改革开放和经济发展带来的成果；另一方面，使政府职能转变、企业转换经营机制引起的“单位人”向“社会人”转变，单位老年人福利服务向社会大量转移导致社会福利服务需求迅速增长的矛盾得到极大的缓解，因而减少了对社会的冲击，维护了社会稳定，促进了经济和社会的协调发展。

老年福利事业的发展促进了社会保障体系的建立和城市化建设进程

广东从1996年开始步入老龄化社会，而且老年人口的增长速度逐年加快。随着广东经济社会的持续发展，城市化建设进程明显加快，人们的思想观念、生活方式也发生了很大变化，生活节奏不断加快，家庭规模逐步缩小，“四二一”（两个中年人、赡养四个老人、抚育一个孩子）家庭结构的服务需求急剧增长。为此，在发挥政府主渠道作用的同时，通过广泛动员社会力量参与发展以老年人福利服务为重点的社会福利服务，在设施数量、服务内容和服务质量上不断适应和满足老年人的需求，既有效促进了广东老年人福利服务网络和体系的建立和应对人口老龄化的挑战，又为广东推进城市化建设进程提供了形式多样、内容广泛的社会化服务，从而为广东社会经济实现可持续发展创造了良好环境，为率先基本实现现代化发挥了重要作用。

老年福利事业的发展促进了广东社会主义精神文明建设和社会进步

广东各级民政部门在推进社会福利社会化，提高社会福利服务水平的过程中，积极倡导社会力量参与发展社会福利事业，激发了社会各界给予老年人更多的关爱，弘扬了社会互助的道德风尚和中华民族尊老爱幼、扶孤助残的传统美德，成为广东社会主义精神文明建设的亮点。在深入持久、形式多样的群众性为老服务活动当中，通过加强对广大群众的思想道德宣传与教育，提高了他们对老年福利事业的认识，增强了服务社会、奉献爱心的自觉性，促进了社会的文明和进步。

老年人优待工作

广东省老年人优待工作已经有10多年的发展历史。自20世纪90年代以来，全省各地陆续出台了老年人优待政策，在参观、游览、乘坐公共交通工具等方面，对老年人给予优待和照顾，体现了党和政府对老年人的尊重和关怀，弘扬了敬老养老的传统美德，树立了尊老爱老的社会风尚，受到广大老年人的欢迎，产生了积极的社会效果。

广东省老年人优待工作的发展历程

起步阶段（1990年—1999年）。1990年，湛江市老龄委、市劳动局、市总工会等6个涉老部门联合了27家单位、公司发出《关于开展尊老“一条龙”社会服务活动的倡议书》，号召对市直属单位和市辖两个区范围内的老年人进行尊老服务活动，服务范围包括凭优待证免费进入公园、博物馆；优先就医；乘坐汽车优先购票及照顾就座；组织人员定期为孤寡、高龄、残疾老年人打扫卫生、理发等10项内容，开创了全省老年优待工作之先河。1991年，广东省颁布实施了《广东省维护老年人合法权益条例》，标志着广东的老年人权益保障工作初步走上了法制化的轨道。该条例对老年人优待工作作出了原则性规定，提倡医疗卫生单位、公共交通



广东省民政厅党组成员、副巡视员看望老人。

部门、文化馆(站、室)、体育场(馆)、公园等为老年人提供方便和优惠服务。同年11月，广东省劳动局、省总工会在湛江召开了“全省为老年人服务一条龙工作现场会”，推广湛江市的做法。此后，全省各市陆续制定和实施以“三优一免”(优先、优待、优惠和减免费)为主要内容的老年人优待政策。

实施阶段（2000年—2004年）。2000年8月，广东省委、省政府下发了《关于进一步加强老龄工作的通知》，要求“各地要结合实际，扎扎实实地为老年人办实事、好事，尽快落实优先、优惠、优待和减免费政策，特别在参观、游览、乘坐公共交通工具等方面，对老年人给予优待和照顾”。至2001年底，包括经济欠发达的粤北山区各市也都出台了适合本地实际情况的各项优待政策，经济发达的珠江三角洲地区的优待力度更大一些，优待面更广一些。2003年11月，广东省政府办公厅下发了《关于进一步做好老年人优待工作有关问题的通知》，要求各地要高度重视做好老年人优待工作，同时建立健全老年人社会保障制度，并根据本地实际制定、完善老年人优待办法。

全面落实阶段（2005年至今）。2005年8月，广东省人大颁布实施了《广东省老年人权益保障条例》，对老年人优待工作作了详细规定，要求“各级人民政府应当根据本地实际情况，制定老年人乘坐市内公共交通工具，进入公园，使用文化、体育公共设施等的优惠办法”。2006年，省老龄办等21个部门联合下发了《关于进一步加强老年人优待工作的意见》，明确了优待服务的对象为60周岁及以上的老年人，提倡把优待对象的范围扩展至外埠老年人，要求各地优待服务的内容要兼顾老年人的物资生活、精神文化生活、医疗保健以及住房、财产、继承维护权益等多方面的需要，并注意照顾贫困、高龄、鳏寡孤独老年人以及病残老年人等特殊群体的需求。在此基础上，全省21个地级以上市根据当地经济社会发展水平及时修改完善了老年人优待政策，提高了优待标准，增加了优待项目。2008年3月，广东省政府办公厅下发了《关于进一步加强广东省农村老龄工作的实施意见》，提出了“要全面贯彻落实老年人优待政策，将农村老年人享受优待的落实情况纳入政府目标管理体系，加大督促检查力度，保证农村老年人各项优待措施落到实处”。目前，广东省各地加快了对老年人优待政策的落实，21个地级以上市中有20个以市政府名义出台了《老年人优待办法》，在养老、医疗保健、生活服务、文体休闲、维权服务等方面对老年人实行了优待。

老年人优待工作的主要举措

广东省各级党委、政府历来关心和重视老年人社会福利事业。多年来，广东省大力弘扬中华民

族敬老养老的文化传统，采取切实有效措施，不断推动老年人优待工作的发展。

切实加强对老年人优待工作的领导。自2000年6月，老龄工作职能划入民政部门后，广东省各级民政部门积极发挥组织领导作用，加大对老龄办的支持力度，重视和支持各项老龄工作的开展。各级党委和政府不断提高对老龄问题的认识，把对老年人实行优待作为贯彻落实“三个代表”重要思想和科学发展观的具体措施，全面建设小康社会和社会主义和谐社会的重要内容，把落实优待办法作为坚持以人为本的一项重要民心工程来抓，加强对老年人优待工作的领导，把老年人优待工作纳入议事日程。各级人大、政府及有关部门的主要领导经常当面听取汇报，亲自批示要求做好老年人优待工作，并在每年春节、“老人节”等重大节日期间，亲自带队慰问百岁老人和贫困老年人。如广州、深圳、东莞、阳江等市主要领导对所有涉及老年人优待的重大问题，都亲自过问、亲自研究、亲自协调、亲自解决。佛山市主要领导多次就老年优待工作开展专题调研并召开会议，强调要落实优待办法的各项内容。随着经济的发展，各地逐步增加了对老年人优待的经费支持，同时，充分调动了社会各方面的积极性，建立多元化的投入机制。各级老龄工作委员会办公室在民政部门的领导下，本着统揽全局，协调各方，整体推进的原则，建立健全政府主导、老龄工作机构组织协调、相关部门各司其职、企事业单位和社会团体以及志愿者积极参与的工作体制和运行机制。

加强协调，开展老年人优待工作。广东省各级老龄委在同级政府的领导和支持下，建立了有关涉老优待职能部门的联席会议制度，由老龄工作委员会办公室承担日常工作，负责老年人优待工作的具体组织、指导、协调和本地老年人优待证的制作发放工作。各级涉老优待职能部门按照老年人优待政策法规的要求，结合部门职能和所负责管理行业的特点，制定具体的实施办法，规范服务，加强管理；督促各优待服务场所、设施和窗口设置优待标识，公布优待内容，并通过设立服务和监督热线，建立健全信息反馈和监督机制，及时受理，依法解决好举报和投诉问题。对于优待工作中老年人反映强烈的突出问题，广东省加强了督办解决的力度。近几年，各级人大、政府及相关涉老部门多次组成工作组开展老年人优待工作检查。2004年以来，广东省老龄办每年都在全省范围内开展老龄工作目标责任考核，并将老年人优待政策的制定和落实情况列入考核内容，推动各地老年人优待工作的开展。

因地制宜，制定老年人优待政策。目前，广东省21个地级以上市中有20个以市政府名义出台了《老年人优待办法》。经济发达的地区对老年人优待项目多达14项，经济欠发达地区也有9项。所有地级以上市对老年人看病挂号、就诊，进入博物馆、美术馆、科技馆、纪念馆、文化馆等公益性文化场所，进入公园、旅游景点等，给予半价或全免的优待。18个地级以上市对老年人乘坐公用交通工具给予减免费用的优待。其中，珠海、东莞、阳江等市的老年人乘车全免费，广州、深圳、佛山、河源、惠州、中山、江门、肇庆等市65岁以上老年人乘车(包括地铁)免费。深圳、珠海、惠州、江门、阳江、茂名、肇庆等市还把部分优待项目范围扩大到了外地老年人。东莞市将女性老年人的优待年龄提前至55周岁。全省21个地级以上市对百岁以上老年人每人每月发放50元—500元不等的长寿补贴，惠州市、珠海市在此基础上，把优待补贴范围分别扩大至90岁以上和95岁以上的老年人。

营造尊重、关心和照顾老年人的社会氛围。广东不失时机抓住老龄工作重点，通过各种形式做好老龄宣传工作。一是把尊老敬老宣传教育制度化。广东省将《中华人民共和国老年人权益保障法》和《广东省老年人权益保障条例》纳入“五五”普法和“法律六进”的重要内容，不断增强全社会依法维护老年人权益的意识。各地采取挂横幅、印发宣传资料、答记者问、设立法律咨询台、聘请法律专家和律师现场答疑等形式，大力宣传老年法规政策，使敬老优待政策深入人心、家喻户晓。二是组织开展大型宣传教育活动。特别是在春节、“老人节”等重大节日，开展“广东十大敬老之星”评选表彰、老年人文艺调演、老年人运动会等大型宣传活动，进行广泛深入的宣传，营造助老爱老的社会氛围。各地积极组织开展为老优待服务先进

表 20-1　各市老年人优待措施汇总表

地市	乘坐公用交通工具优待	医疗优待	文体优待	长寿补贴	其他优待	备注
广州	65 岁以下半价;65 岁及以上免费	免收普通门诊挂号费	1.65 岁以下半价进入定点公园、文化馆等,65 岁及以上免费 2. 半价进入影剧院及体育场所	百岁长寿金:200 元	1. 免收部分协议公证费 2. 免费使用公厕 3. 孤寡老人、符合条件的特困老人免费租用公产房	
深圳	65 岁及以上免费	门诊挂号费半价	1. 免费进入旅游景区、公园、文化馆等 2. 免费使用公共体育场所设施	百岁长寿金:300 元	1. 免费使用公厕 2. 优先给予符合条件的困难老人免费法律援助	非户籍老人可享受公共交通优待
珠海	60 岁及以上免费	享受优先服务	1. 免费进入旅游景区、公园、文化馆等 2. 半价进入体育场所 3. 免费在图书馆借书刊	百岁长寿金:300 元;95 岁以上 100 元	1. 免费使用公厕 2. 在指定摄影冲印中心享受半价优惠	非户籍老人乘坐公共交通享受半价优惠
汕头	70 岁及以上半价	1. 免收门诊挂号费 2. 享受优先服务	1. 免费进入旅游景区、公园、文化馆等 2. 半价进入体育场所及影剧院	百岁长寿金:200 元	1. 部分种类公证费减免 2. 免费使用公厕 3. 孤寡老人免费租用公产房	
佛山	65 岁以下半价乘车;65 岁及以上免费	1. 免收普通门诊挂号费 2. 专家挂号费半价 3. 享受优先服务 4. 为百岁老人定期提供免费体检服务	1.65 岁以下半价进入旅游景区、公园等,65 岁及以上免费进入 2. 半价进入影剧院及体育场所	百岁长寿金:200 元	1. 免收部分种类公证费 2. 免费使用公厕 3. 孤寡老人免费租用公产房,特困老人半价优惠	

续表

地市	乘坐公用交通工具优待	医疗优待	文体优待	长寿补贴	其他优待	备注
韶关	60岁及以上半价	1. 免收普通门诊挂号费 2. 在指定医院住院，享受床位费半价及检查费免收20%优惠	1. 免费进入公园，博物馆等，半价进入指定旅游景点 2. 半价进入影剧院，免费办理公共图书馆借书证	百岁长寿金：100元	1. 免费使用公厕 2. 对享受低保老人报装住宅用电、用水，减半或优惠收取工程费用	
河源	65岁以下半价；65岁及以上免费	免收普通门诊挂号费	1. 65岁以下半价进入公园等，65岁及以上免费 2. 半价进入影剧院及体育场所	百岁长寿金：200元	1. 免收部分种类公证费 2. 免费使用公厕 3. 孤寡老人和符合条件的困难老人免费租用公产房	
梅州	暂无优待	1. 县级以上医院免收普通门诊挂号费 2. 70岁及以上享受优先服务	1. 免费进入公园、文化馆等 2. 半价进入体育健身场所	百岁长寿金：200元	1. 部分种类公证费减免 2. 免费使用公厕 3. 特困老人免费租用公产房	
惠州	65岁及以上免费乘坐市区专营线路公车		免费进入旅游景区、公园等	百岁长寿金：200元；95—99岁：100元；90—94岁：50元		非户籍老人可免费进入旅游景区、公园等
汕尾	暂无优待	享受优先服务	1. 免费进入公园，半价进入各景区 2. 半价进入影剧院和体育场所	百岁长寿金：100元	1. 免费使用公厕 2. 从事老年福利事业经营活动的，优先办理注册登记手续	

续表

地市	乘坐公用交通工具优待	医疗优待	文体优待	长寿补贴	其他优待	备注
东莞	男性年满60岁及以上；女性年满55岁及以上免费	1. 免收普通门诊挂号费及贫困老年人家庭病床出诊费 2. 享受优先服务 3. 为百岁老人定期提供免费体检服务	1. 免费进入旅游景区、公园等及各类公共文化设施； 2. 看电影半价优惠 3. 贫困老年人进入老年大学(学校)学费减免	百岁长寿金:200元	1. 免费使用公厕 2. 贫困纯老年人户优先纳入廉租房保障范围，公产房享受租金半价或更大的优惠 3. 城乡贫困家庭老人去世，免收火化费 4. 免收部分种类公证费	优待年龄男性为60岁及以上；女性55岁及以上
中山	65岁以下半价；65岁及以上、独身和无儿女的老年人及离休干部免费	1. 享受优先服务 2. 独身和无儿女的老年人免收挂号费和诊金	1. 免费进入旅游景区、公园等 2. 半价进入影剧院及体育场所	百岁长寿金:300元	1. 法律援助优先 2. 免收部分种类公证费 3. 免费使用公厕 4. 对独身和无儿女的老人，每人每户减免4吨水费，免费维修，免费租用公产房 5. 从事老年福利事业经营活动的，可优先登记	
江门	65岁以下半价；65岁及以上免费	1. 免收普通门诊挂号费 2. 享受优先服务 3. 为百岁老人每年提供免费体检服务	1. 免费进入定点旅游景区、公园等 2. 半价进入健身场所及影剧院	百岁长寿金:200元	1. 免收部分种类公证费 2. 免费使用公厕 3. 孤寡、特困老人免费租用公产房；贫困老人入读老年大学免费 4. 城乡贫困老年人殡葬费用半价	非户籍老人享受部分优待项目
阳江	60岁及以上免费乘坐城区公交汽车	1. 65岁及以上免收门诊挂号费，急诊、专家挂号费享受半价优惠 2. 65岁及以上享受优先服务	1. 60岁及以上免费进入公园等公益性活动场所 2. 65岁及以上免费进入指定旅游景点 3. 65岁及以上白天半价进入影剧院	百岁长寿金:200元	1. 免收部分种类公证费 2. 免费使用公厕	非户籍老人可享受相应优待
湛江	70岁以下半价；70岁及以上及孤寡老人免费	1. 免收普通门诊挂号费，专家门诊挂号费半价 2. 享受优先服务 3. 90岁及以上老人每年一次免费体检；为百岁老人定期提供免费体检	1. 免费进入旅游景区、公园等 2. 半价进入体育场所及影剧院	百岁长寿金:200元	1. 免收部分种类公证费 2. 免费使用公厕 3. 孤寡、五保老人免收有线电视维护费，每人每月免收5吨水费 4. 孤寡老人免费租用公产房，特困老人半价优惠	只可在湛江市市区范围内享受优惠待遇

续表

地市	乘坐公用交通工具优待	医疗优待	文体优待	长寿补贴	其他优待	备注
茂名	70岁及以上免费乘坐城区范围的公交车	1. 免收普通门诊挂号费，急诊、专家门诊挂号费半价优惠 2. 享受优先服务 3. 为百岁老人每年提供免费体检服务	1. 免费进入公园、文化馆等 2. 进入旅游景点半价优惠 3. 半价进入影剧院及部分体育场所	百岁长寿金：300元	1. 免费使用公厕 2. 减免部分公证费	非户籍老人可享受相应优待
肇庆	端州区户籍年满65周岁及以上免费在在端州城区范围内乘车	1. 免收普通门诊挂号费 2. 享受优先服务 3. 为百岁老人每年提供免费体检服务	1. 65岁以下半价进入公园、文化馆等，65岁及以上免费 2. 70岁以下半价进入指定景点，70岁及以上免费进入 3. 半价进入体育馆、影剧院	百岁长寿金：150元	1. 免费使用公厕 2. 在各类停车场停放汽车、摩托车、电动车、自行车免收保管费 3. 低保、五保老人去世，减免丧葬费 4. 免收部分种类公证费 5. 孤寡老人租用公产房免交租金，特困老年人享受半价优惠	外地70岁及以上老年人免费进入各类旅游景区、景点优惠；70岁以下给予半价优惠
清远	60岁及以上乘坐市区公交半价	县级以上公立医院免收普通门诊挂号费	1. 免费进入公园等公益性场所，半价进入景点 2. 免费办理公共图书馆借书证，半价进入体育场所及影剧院	百岁长寿金：100元	1. 免费使用公厕 2. 低保老人报装住宅用电、用水，优惠收取工程费用	
潮州	暂无优待	1. 在指定医院就诊，免收挂号费 2. 享受优先服务	免费进入旅游景区、公园、文化馆等	百岁长寿金：100元	免费使用公厕	
揭阳	60岁及以上优惠乘坐公车	免收普通门诊挂号费	1. 免费进入旅游景区、公园等 2. 进入影剧院给予优惠	百岁长寿金：50元	1. 免费使用公厕 2. 低保老人报装住宅用电、用水，优惠收取工程费用	
云浮	60岁及以上半价乘坐城区公车	1. 在指定医院免收普通门诊和急诊挂号费 2. 享受优先服务	1. 65岁以下半价进入旅游景区、公园、文化馆等，65岁及以上免费 2. 半价进入影剧院及体育场所	百岁长寿金：150元	1. 免收部分种类公证费 2. 免费使用公厕 3. 孤寡老人和符合条件的困难老人免费租用公产房	

单位和个人评选表彰活动等，加大老龄宣传工作的力度，营造有利于老年优待工作实施的社会环境。三是发挥媒体宣传老龄工作的主渠道作用。各级老龄工作机构充分利用电台、电视台、报纸、杂志及网络等主流媒体，报道贯彻落实老年政策法规的情况和典型，发挥舆论导向作用，动员社会各界共同参与老龄事业的发展。四是及时对侵害老年人合法权益的行为给予曝光。增强社会成员依法维护老年人权益的自觉性，提高老年人自我维权的意识和能力，共同推动优待工作的落实。

老年人优待工作的成效

广东省开展老年人优待工作取得了明显成效。

*让广大老年人享受改革开放的成果。*老年人是社会的重要组成部分，是社会财富的创造者，他们为民族解放、国家富强和改革开放贡献了青春和力量，创造了光辉的业绩。制定落实老年人优待政策，为老年人提供各种形式的经济补贴、照顾和优先优惠服务，使广大老年人共享经济社会发展的成果，体现了党和政府对老年人的关心和照顾。

*提高了老年人的生活水平。*老年人优待属社会福利范畴，是一项社会公共事业。老年人优待工作在内容上涉及老年人生活的多个方面，特别是老年人在乘坐市内公共交通工具，进入公园，使用文化、体育公共设施等方面的优惠，对老年人提供各种类型的经济补贴，更好地保障了老年人在生存、生活、健康等方面的基本权益，改善老年人的生活质量，提高老年群体的福利水平。

*有利于构建社会主义和谐社会。*老年人是人民群众的重要组成部分，他们分布在社会的各个阶层、分散在社会的各个领域。没有他们的支持，就不会有改革的顺利进行；没有他们的小康，就不会有全社会的小康；没有他们的安居，就不会有全社会的稳定。开展老年人优待工作，关心和帮助解决老年人生活方面的实际问题，营造社会尊老敬老的良好风尚，提高了全体公民的道德素养，调节了人际关系，促进了社会发展和文明进步，促进了老龄社会的和谐发展，在构建和谐社会方面发挥了积极的作用。

第21章 残疾人社会福利事业

残疾人福利事业是社会福利事业的重要组成部分。改革开放以来，特别是《中华人民共和国残疾人保障法》颁布实施以来，广东省各级民政部门以扶持社会福利企业安置残疾人就业为主要内容，把贯彻落实中央和省委、省政府关于大力推进社会福利社会化，作为贯彻残疾人保障法、促进包括残疾人福利在内的社会福利事业发展的一项重要举措，通过各种制度安排，保障残疾人的合法权益，不断开辟残疾人服务的新领域、新内容、新形式。

社会福利企业发展概况

广东社会福利企业发展经过了三个阶段：

第一阶段，1979年—1990年，这是社会福利企业发展的复苏时期。改革开放之前，广东省社会福利企业规模小，设备技术落后，主要是手工操作的简单生产。1978年年底，全省只有社会福利企业70家，安置残疾人就业2000多人，年总产值60多万元。改革开放初，为增加残疾人就业，使残疾人的生活随着改革开放得到改善和提高，广东省先后出台了多个保护和扶持社会福利生产的文件。全省各地按照省的要求，把社会福利企业的产、供、销纳入了地方计划，归口管理，派出人员对福利生产单位进行整顿。社会福利生产得到复苏并开始走上发展之路。1983年年底，全省社会福利企业总数达到214家，安排残疾职工5207人，生产总值8508万元，利润762万元。1984年后，广东省进一步加大对福利企业扶持力度，对社会福利生产企业贷款给予优惠利率和减免税收，有效地调动各地兴办社会福利企业的积极性。各级民政部门加大改革力度，对企业实行简政放权，推行承包经营责

任制，改变内部吃大锅饭现象，增强企业的活力。多渠道、多层次发展社会福利事业，鼓励街道、乡镇办福利生产厂，使更多的残疾人得到就业安置。1988年9月，广东省民政系统贯彻中央提出的“坚持在调整整顿中提高”的治理整顿工作方针，在全省范围全面开展社会福利企业审查登记发证工作，通过这一工作解决在治理整顿经济环境中遇到的新问题，促进企业活力和两个效益的提高，1989年初福利生产下滑的现象迅速有效化解。同时，广东省坚持通过改革和发展去解决问题的思路，全省各地依靠社会力量，多层次、多渠道筹资办“双福”（福利事业、福利企业）。1990年年底，全省福利生产企业1497家，安置残疾职工1.3万多人，年生产总值11.2亿多元，利润1.25亿元。

第二阶段，1991年—1993年，这是社会福利企业发展的鼎盛时期。1991年，广东省各地贯彻省社会福利生产工作会议精神，确立依靠科学技术和加强管理推动福利企业发展的思想。当年新办福利企业103间，残疾人就业增加500人。同时，社会福利企业增加资金投入1500万元，实施技术改造项目40个，提高企业素质和市场竞争力，当年生产总值14.67亿元，实现利润1.55亿元。分别比上年增加3.4亿元和3000万元。1992年邓小平视察南方后，广东社会福利生产遇到了前所未有的良好发展环境和机遇。同年11月广东省民政厅召开全省社会福利生产现场经验交流会，传达贯彻全国部分省市福利生产改革现场经验交流会精神，研究制定在建立社会主义市场经济体制条件下，加快改革开放、加速发展本省福利生产的措施，下发《关于加快发展民政经济的意见》。全省民政系统对搞好社会福利生产、发展民政经济的认识不断深化，把发展民政经济作为民政工作重点之一来抓。全省各地按照广东省民政厅颁布的《广东省福利企业管理暂行办法实施细则》，针对福利企业普遍基础差，技术和产品档次低，在市场经济条件下缺乏竞争力的问题，帮助企业转换经营机制，全面推行经济目标责任制，规范内部管理。这一年，全省福利企业增加790家，其中民政部门自办780家。茂名市化州县民政福利总厂与港商联营，引进意大利马赛克生产线，年产值达1500万元。1993年，广东省民政部门贯彻全国民政厅局长会议精神，明确把发展第三产业、壮大民政经济作为搞好民政工作的突破口。全省各地大力引进资金和人才，继续加快福利企业设备更新和技术改造，帮助企业转换经营机制和规范管理。这一年，原没有福利企业的县（区），都办起了福利企业，全省消灭福利企业空白县。当年全省新增加福利企业1429家，总数已达4228家，年生产总值36.5亿元，税利3.04亿元，出口创汇2000万美元。

第三阶段，1994年以来至今，这是社会福利企业管理体制调整、改革时期。1994年开始，广东省各级民政部门在政府机构和经济管理体制改革中，积极转变职能，管理工作逐步从过去事无巨细、包揽一切的事务性管理摆脱出来，转移到制定发展规划、监督办企方向、协调部门关系、提供服务上，加大福利企业改革力度，全省民政部门直属福利企业绝大部分实行承包经营、任期目标责任管理或风险抵押承包，打破企业吃“大锅饭”、职工捧“铁饭碗”的局面，全省福利企业普遍实行残疾职工最低工资标准、残疾职工参加社会养老保险和医疗保险等制度，对残疾职工实行与正常人同工同酬，同工从优，使残疾人在养老、医疗、失业、工伤和生育等方面得到保障，解决残疾人及其家属的后顾之忧。一些福利企业还建立残疾人风险基金，有条件的福利企业还对残疾职工家属实行优惠。这一系列措施，进一步增强企业内部活力。1994年，全省福利生产总值达56.7亿元，利税4.4亿元。与此同时，随着社会主义市场经济体制的逐步完善和有关配套改革措施的相继出台，福利生产企业面临的困难和问题也逐年增多。国家税制改革政策出台，开始收紧对社会福利企业的优惠扶持政策，不允许中外合资企业和个人举办福利企业，投资新办福利企业须报省级民政、税务部门审核、批准，企业享受有关税收优惠实行先征后返还。这一年，广东省民政厅、省国家税务局、地方税务总局等转发民政部等《关于进一步加强福利企业行政监督严格检查清理假冒福利企业的通知》，对福利企业资格的确认规定了更加严格的条件。同年，广东省开始实行福利企业年检制度和新办福利企业省级确认的审批制度，通过年检，全省先后对一批不符合条件的社会福利企业予以清除，

之后开始实行政企分开，一批行政性公司脱离民政部门，转为经济实体。各级政府开始对预算外资金进行检查清理，加强管理。早期兴办的一批福利企业，先天不足，起步低，基础差，在激烈的市场竞争中亏损日趋严重。90年代后期，为适应市场经济的需要，全省各地民政部门认真贯彻省政府关于企业转制改组措施，积极对社会福利企业开展以改革、改组、改造和加强管理为内容的“三改一加强”工作，引导社会福利企业通过承包、兼并、托管、股份制改造、租赁、拍卖等方式实行技术改造、减员增效，实现所有制形式和经营方式的多样化，鼓励发展个体私人经济。一些地方的福利企业抓住有利时机，积极参加当地政府组织的企业改制工作。据统计，广东省共有118家社会福利企业通过兼并、股份制、租赁、拍卖等形式进行改制、改组。通过“三改一加强”，广东省尤其是珠江三角洲地区，出现一批符合国家产业政策、技术设备较先进、生产和经营管理规范、两个效益好、年生产销售额千万元以上甚至上亿元的社会福利企业。佛山市按照多兼并、少破产、以股份为主的原则，对全市大部分社会福利企业实行改制，取得了较好的经济效益和社会效益，顺德市大良镇16家福利企业转制后，镇政府不仅甩掉了1300多万元的经济包袱，还全部回收了出售福利企业的转让金，福利企业的经济效益每年递增25%，原有的6家亏损福利企业也全部扭亏为盈。2000年以后，广东省各地继续做好福利企业改制、改组工作，通过统一换发社会福利企业证书，加大对社会福利企业的管理。同时，认真贯彻国家对社会福利企业的扶持政策，加大资金投入，帮助一批经过改造、改组后前景好的福利企业做大做强。广东省社会福利企业开始走社会化、规范化，以高新技术为依托的良性发展之路。2000年4月12日至15日，民政部在广东省召开全国社会福利社会化工作会议，介绍推广了广东省顺德市社会福利企业转制的经验，民政部领导和来自全国各省、自治区、直辖市和计划单列市的代表参观了广州、深圳、中山和顺德等市的社会福利企业示范单位。至2007年年底，全省共有社会福利企业218家，集中安置残疾人就业6547人，企业年利润额8718万元。

残疾人社会福利事业的举措和成效

改革开放以来，广东省在保障残疾人合法权益方面，主要采取以下措施，取得了明显成效。

建立残疾人生活保障机制，保障困难残疾人基本生活

广东省各级民政部门通过举办各类社会福利机构，及时安排无劳动能力、无法定扶养人、无生活来源的残疾人入住各类社会福利机构，由政府负责供养。至2007年底，全省共建立了综合性社会福利院、儿童福利院、精神病人福利院、敬老院1950所，收养安置残疾人9287人，其中：残疾孤儿5338名，青壮年残疾人3949人；设有为残疾人治疗康复服务的荣军医院、复退军人疗养院、复退军人精神病医院等医疗机构10家，收养的各类精神病人、肢残人士有2370人。同时，全省各地积极对生活困难的残疾人实施救济，累计有33万多名贫困残疾人享受了临时社会救济和定期定量救济；1997年建立最低生活保障制度后，各地把生活困难、符合最低生活保障条件的残疾人家庭纳入最低生活保障范围，截至2007年，全省有13万贫困残疾人被纳入最低生活保障。2004年1月，根据广东的实际，研究制定具体的救助措施，以省政府名义印发了《广东省城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理规定》，对流浪乞讨的残疾人、精神病人救助作出了具体明确的规定。据不完全统计，自该规定开始实施至2007年，全省共救助残疾人、精神病人10854人次。

推进残疾人康复事业，提高残疾人生活质量

残疾人康复工作是残疾人福利事业的一项重要内容。改革开放以来，广东省各地福利机构积极开展残疾人康复工作，对智障残疾人进行语言训练、感观训练、行为引导和物理治疗等康复训练，对肢体残疾人进行物理矫治、运动训练、装配辅助器具，对视盲残疾人进行触觉训练、味觉训练等，

对精神病人采取治疗为主，养治结合的方式，通过药物治疗和适当参加劳动和文娱、教育活动，进行综合治疗和开放式管理。2007年底，全省有90%以上的福利院建立有残疾人康复训练室，开展残疾人康复工作。从1998年起，全省开展“爱心献功臣”行动，筹集资金280多万元，为280多名革命伤残人员免费安装假肢和配置生活辅助用具。2004年至2005年，投入资金260多万元，为550多名伤残军人安装或更换假肢和生活辅助用具，为他们的生活提供了极大的便利，解决了他们生活中的困难。同时，全省各地大力开展社区康复与家庭康复，通过推动社区建设，将残疾人社区康复工作作为发展社区服务的一项重要内容，拓展残疾人参与社会的空间，提高残疾人参与社会生活的能力。为支持残疾人康复事业的发展，2003年广东省民政厅会同省财政厅、省残疾人联合会共同制定了《广东省福利彩票公益金残疾人事业专项资金管理办法》，规定从福利彩票公益金中按20%的比例提取用作残疾人事业专项资金，并明确进行收支管理，确保资金落实到位，有力地支持了残疾人康复事业的发展。

规范社会福利企业管理，拓宽残疾人就业渠道

改革开放以来，随着社会主义市场经济的不断完善，市场化运作不断深化和规范，尤其是税制改革后，广东省实行了福利企业年检制度和新办福利企业省级确认的审批制度。通过年检，广东省先后对不符合国家产业政策、经营管理不善、经济效益差或不符合社会福利企业条件的福利企业进行了清理，进一步端正了社会福利企业的办企方向，改变了以往一些地方福利企业鱼龙混杂的状况，规范了社会福利企业的管理。目前全省福利企业残疾职工都与企业签订了劳动合同，参加了社会养老保险和医疗保险，实行了残疾职工最低工资标准，使残疾人在养老、医疗、失业、工伤和生育等方面得到保障，解决了残疾人及其家属的后顾之忧。全省各地坚持办社会福利企业的宗旨，积极发挥稳定机制作用，做到“安置一人，解放一家，稳定一大片”。

推进福利企业实现从“量”到“质”的转变，增强残疾人社会福利发展的后劲

为使社会福利企业能够适应日益激烈的市场竞争，创造较好的生产效益和经济效益，维持企业的良好运营，达到稳定企业残疾职工队伍和保证残疾职工就业的合法权益。近年来，广东省各级民政部门注重新办社会福利企业的质量，新办了一批规模较大、技术含量较高、自动化和机械化程度高、税率高、有竞争力、发展前景好的社会福利企业。比如，广州市的福利企业在生产电缆、通信设备、建材、电器、环保设备等方面，利用高科技手段，引进先进的技术设施设备和管理经验，使福利企业生产效益得到显著的提高。社会福利企业的发展，促进了地方福利事业的发展。不少经济效益好的福利企业，在做好本企业残疾职工权益保障的同时，还积极支持社会福利事业建设。每年全省福利企业支持福利院、敬老院建设、补助残疾人、五保户、孤老户和医疗费用等的资金近1000万元。

第22章 孤残儿童福利事业

改革开放以来，广东省的孤残儿童福利事业得到迅速发展。全省各级民政部门通过各种救助措施和福利安排，想方设法解决孤残儿童在生活、医疗和服务保障方面的困难，对在福利机构中养育的孤残儿童，不断探索多种科学养育方式，形成了具有广东特色的“养、治、教、娱、康复”为一体的多种养育模式；对散居社会孤残儿童，通过建立和完善最低生活保障制度和五保制度、特困户救助制度和教育、医疗、住房、司法救助制度，不断扩大保障范围，提高保障标准，切实保障了孤残儿童的基本生活需要和合法权益，对促进社会公平和社会稳定发挥了重要作用。

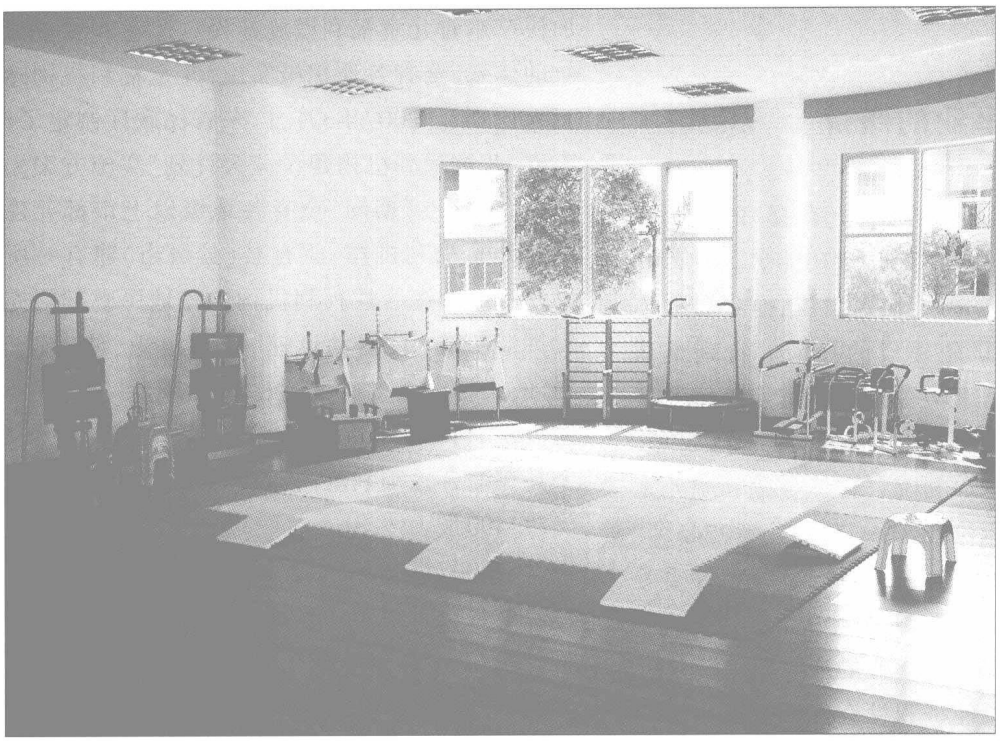
孤残儿童福利事业的概况

1978年，广东省有收养孤儿（弃婴）的福利院18所，儿童床位1342张，在院儿童1058名。改革开放后，随着广东经济的持续快速发展，全省各地不断加大对儿童福利设施建设的投入。特别是从1989年开始社会福利有奖募捐资金重点扶持儿童福利事业建设，全省儿童福利机构数量显著增加。至1996年，全省儿童福利院（含综合福利院儿童部）共有33所，儿童床位2640张，在院儿童2245名。1997年后，全省各地贯彻落实省民政厅、省计委等7个部门联合转发民政部、国家计委等部门《关于进一步发展孤残儿童福利事业的通知》，将孤残儿童福利事业列入国民经济和社会发展计划，使之与当地国民经济和社会发展水平相适应。各地的社会福利院普遍增设儿童部，已有儿童部的则加强基础设施建设，增加儿童活动、娱乐、教育、康复训练、医疗矫正场所与器材。至2000年，全省儿童福利院（含综合福利院儿童部）共有49所、床位3290张，在院孤残儿童3062名。2007年，为进一步加快广东省儿童福利设施建设，建立和完善孤儿救助体系，全省各地积极实施“儿童福利机构建设蓝天计划”。2007年3月，广东省民政厅制定了《广东省“儿童福利机构建设蓝天计划”实施方案》，要求在“十一五”期间，全省各地级以上市都要建有一所儿童福利机构；所有县（县级市）建有一所内设儿童部的综合性福利机构。各地民政部门充分发挥职能作用，行动迅速，认真组织，使“蓝天计划”的实施取得了初步成效。2007年底，全省有8个地级市、11个县（县级市）新建儿童福利机构，有5个县在综合性福利院内新设儿童部，新设儿童床位共2400张。

至2007年底，广东省孤儿共有49324人，其中：社会福利机构集中供养有8295人，散居社会孤儿有41029人。全省有儿童福利机构85家，设有儿童床位9500张；福利机构的孤残儿童供养标准为人均每月382元，其中供养生活费标准较高的城市为：深圳每月人均919元、东莞每月人均640元、佛山每月人均700元、中山每月人均605元、广州每月人均543元、珠海每月人均487元、江门每月人均458元。



南海福利中心。



南海福利中心康复治疗区一角。

孤残儿童福利事业的举措和创新

在大力建设儿童福利机构的同时，广东省各级民政部门不断建立和完善孤残儿童福利制度，改善儿童福利机构供养条件，努力探索多种养育模式，积极探索社会散居孤儿救助途径。

建立生活保障制度，认真落实孤儿救助政策

改革开放以来，广东省各级民政部门从实际出发，积极探索社会散居孤儿救助途径。2000年，省民政厅与15个部门制定了《关于扶持广东省社会福利事业发展的通知》，2001年制定了《广东省社会福利事业“十五”发展计划和二〇一五年远景规划》等一系列儿童福利政策，要求各地将孤残儿童福利事业列入国民经济和社会发展规划，建立和完善广东省供养孤儿救助体系，提出孤儿都享受义务教育阶段免收学杂费、书本费及其他费用，对就读于高中（职业高中）、技校、中专、高等院校的孤儿免收学费、住宿费，对具备劳动能力的成年孤残人员优先推荐就业等措施意见。全省各地认真落实各项孤儿救助政策。在解决孤儿的基本生活问题上，全省各地对分散在农村亲属家庭监护抚养的孤儿纳入农村最低生活保障救济范围和五保供养，对散居城镇的孤儿纳入城市最低生活保障救济范围。在解决适龄孤儿就学问题上，为农村适龄孤儿提供免费义务教育。如湛江市有6663名散居适龄孤儿全部免费入学读书，茂名市有7333名适龄孤儿免费读书。在解决孤儿住房问题上，各地采取将孤儿住房纳入当地农村贫困户危房（茅草房、泥砖房）改造范围的办法，逐步解决和改善孤儿住房问题。在解决孤儿就医问题上，对散居在农村的孤儿纳入新型农村医疗范畴，对散居城镇的非农孤儿列入城市医疗补助。在解决成年孤儿的培训就业问题上，对孤儿成年后进行了就业帮扶，对成年有能力的孤儿推荐进入技工或职业学校，免费提供技术培训，推荐就业。全省各地在开展孤儿救助工作中，始终坚持四个原则：一是坚持生活保障和服务保障并重。在生活保障的标准上，坚持不低于当地居民平均生活水平的原则，充分考虑到孤儿在教育、医疗、康复以及成年后就业、住房等方面的实际需要。二是坚持家庭、社区和福利机构的有机结合。强化孤儿寄养家庭的责任，坚持家庭养育的基础地位，强化亲属监护孤儿的能力。同时，发挥

社区的支持作用，依托社区加强对家庭养育的监督，创造条件在孤儿较多的社区(村委)建立相应的保障机制。三是坚持政府主导与社会参与相结合。对孤儿养育给予经济保障，保持应有的标准，建立自然增长机制。同时，广泛动员社会力量参与关爱帮扶孤儿的各种公益活动，不断壮大儿童福利事业的资源。四是坚持城乡统筹与因地制宜相结合。将农村孤儿与城镇及福利机构集中供养的孤儿统一纳入孤儿保障制度之中。2008年7月，经省政府同意，省民政厅等18个部门联合制定了《广东省孤儿救助工作实施意见》，再次对如何解决孤儿成长过程中遇到的生活、医疗、康复、教育、就业、住房等方面的困难和问题，较为全面地完善了制度。这一政策措施的出台，为广东省加强孤儿救助工作、推进孤残儿童福利事业发展，提供了有力保障。广东省已建立了以政府为主导，以家庭为主体，以制度为保障，全社会广泛参与，全覆盖的孤儿救助长效机制，并取得了明显效果。

采取多渠道筹集资金，不断提高孤残儿童集中供养水平

在政府投入有限，经费紧缺的情况下，广东各级民政部门采取“两条腿”走路的方针，多形式多渠道地筹集社会资金，改变福利院设施设备简陋的局面，使儿童福利机构成为布局合理、环境美化、居室干净卫生的福利机构，为福利机构的孤残儿童和婴幼儿创造了一个舒适的生活环境。在广州、深圳、珠海、汕头、佛山、韶关、梅州、东莞、中山、江门、湛江、茂名、清远市等福利机构，孤残儿童(弃婴)居住和活动场所的面积都在3000平方米至3万平方米以上。院内根据儿童(弃婴)的年龄阶段，设有观察室、康复治疗室、儿童生活区、婴儿生活区、文化教学区、娱乐活动区，每个区域均配套有基本生活设施及安全设施，做到冬暖夏凉，空气流通无臭味。每个婴儿房间都有休息区、活动区、浴房(配套厕所)、空调、暖气灯、空气消毒器、衣柜等设备。文化教学区除基本的学习、生活设施，还配套有电视、电脑和图书室等设备。

与此同时，广东省各地儿童福利机构严格按照国家《儿童社会福利机构基本规范》要求，悉心尽力地照料供养的孤残儿童，不断提高儿童福利机构的服务和管理水平，为孤残儿童提供了日常生活、医疗康复和教育的基本保障。在孤残儿童养育方面，各地福利机构采取科学养育方法，根据孤残儿童的年龄及身体发育情况制定食谱，在保证主食喂养的同时均衡营养，添加菜泥、果汁、肉汁、维生素(A、B、D)蛋黄等各种辅食，加强营养搭配，实行科学喂养；对先天性不足、病后体弱的婴幼儿另开小灶，强化饮食护理，保证每个婴儿都在不同的成长时期得到合理科学的膳食。在护理方面，根据孤残儿童不同的年龄和身体健康状况，定期对孤残儿童的身体发育情况进行评估，并制定出不同等级的标准，对孤残儿童实施个案护理方法。在教育方面，对于3岁以前的儿童，侧重早期“听”的教育，通过给3岁以前儿童各个阶段的早期教育音乐，促进婴幼儿的脑发育，针对福利机构1岁以上儿童智力发育普遍缓慢的情况，增加护理人员，加强对孩子肢能、语言等各方面的教育；在福利院设立幼儿班，加强对学龄前儿童的教育，送适龄儿童到幼儿园免费全托就学，使孤残儿童与正常家庭孩子一样接受良好的教育；设立特殊教育班，使部分智障儿童接受康复教育。

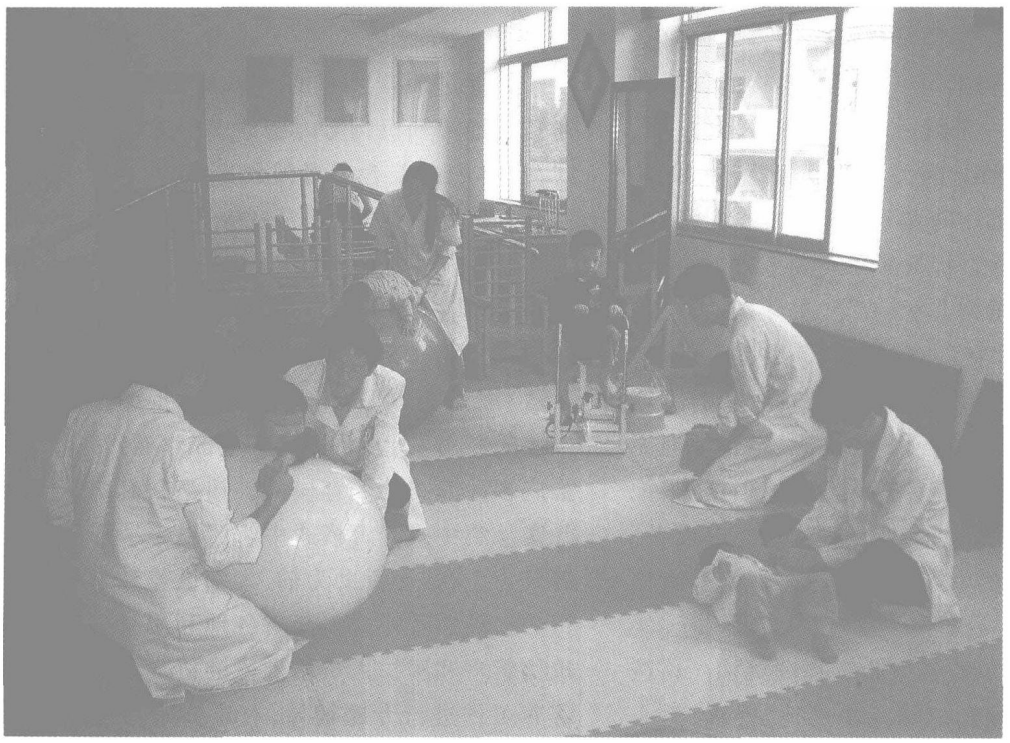
努力探索多种养育模式，着力推行家庭寄养

为促进孤残儿童的人格发育和健康成长，广东省各地福利机构努力探索多种孤残儿童养育模式，从单纯的院舍养育发展到家庭寄养、助养、类家庭养育等多种模式。从1998年开始，广东省逐步开展家庭寄养工作。2001年，广东在全国率先制定了《广东省福利院家庭寄养暂行规定》，全省各级民政部门及福利机构，根据规定要求，积极探索，本着“以人为本”的精神，从维护儿童权益和提高生活质量出发，大力开展家庭寄养孤残儿童工作，推广多种形式的养育模式，使福利机构中的孤残儿童从集中式养育模式中解脱出来，形成以政府养育为主、社会资助为辅、集中供养和家庭寄养并行的多种养育模式。全省各地利用举办儿童福利机构管理和医护人员培训班的机会，对开展家庭寄养工作进行专题辅导，对寄养家庭评估、培训、

监督、管理等方面，并建立健全各项规章制度。据统计，2007年全省有1173名孤残儿童进入家庭寄养，其中残疾儿童有694名。

积极开展矫治康复工作，帮助残疾孤儿健康成长

生活在福利机构的孤儿有80%以上患有残疾，对这些残疾儿童进行手术矫治和康复，帮助他们早日实现回归家庭、走向社会的愿望，是儿童福利工作的重要内容。改革开放以来，广东省各级民政部门十分注重加强残疾孤儿矫治康复工作。1984年，广东省举办了3期儿童福利院医务人员培训班，指导广州、佛山、湛江、韶关、肇庆等市福利院为220名在院残疾儿童开展康复治疗和功能训练，有效率平均达60%以上。2000年，全省大部分福利机构内部设有医疗、康复部门，对230名患有脑瘫、肢残的孤残儿童进行了不同程度的矫治和康复，有效率达70%以上。同年，广州市儿童福利院在全国率先开展残疾儿童康复培训工作，成立广州市残疾儿童康复中心，并被列为华南地区残疾儿童康复培训中心，先后开设体育、作业、语言、物理、针灸、按摩、肢具矫正等康复治疗项目，开办早期教育、学前教育、聋儿语训、引导式教育、智障教育和职业训练等12个特殊教育班，从医疗康复、职业康复、教育康复、社会康复等方面对残疾儿童进行全面康复治疗，使残疾儿童消除残疾或减轻残疾程度，逐步恢复身体功能，达到生活自理及恢复劳动能力。2002年开始，广东全面开展孤残儿童康复工作，各级民政部门组织福利机构医护康复培训班达30次，培训了1000多名医护人员和矫治康复治疗士(师)，使全省福利机构对孤残儿童矫治康复护理工作质量和水平得到了不断提高，为残疾孤儿功能矫治和康复护理提供了技术保障。与此同时，各地福利机构十分重视专业人才队伍建设，向社会招聘，引进医疗、康复、心理辅导等专业技术人才和教师，根据在院残疾儿童的不同情况，开设各种专门教育，进行身体和心理矫正，残疾儿童康复治疗。2004年开始，全省实施“残疾孤儿手术康复明天计划”，为城乡各类社会福利机构中具有手术适应症的残疾孤儿进行手术矫治和康复。省民政厅制定了《广东省民政厅“残疾孤儿手术康复明天计划”实施方案》《广东省残疾孤儿手术康复“明天计划”捐款接收及管理办法》等一系列相关的政策和指导性文件，与省卫生厅联合下发《关于省内福利机构残疾孤儿实施手术康复治疗有关规定及定点医院的通知》，提出定点医院在



积极开展孤残儿童矫治康复。

医疗收费方面给予优惠，并建立了长效机制。截至2008年3月，全省已为2503名残疾孤儿进行了手术康复，投入各级福利彩票公益金共2604万元，有560名经手术康复的残疾孤儿被家庭收养。同时，各级民政部门还积极争取当地财政支持，大力开展社会捐赠活动，确保残疾孤儿的手术及康复经费。如中山市市委、市政府大力支持，由市财政负担该市福利机构全部残疾孤儿的手术费用；汕头市将工作机构经费列入财政年度预算。在“明天计划”实施过程中，各级民政部门通过各种宣传报道工作，使“明天计划”家喻户晓，深入人心。省民政厅下发了《关于进一步做好“明天计划”宣传工作的通知》，发放广东省福利彩票中心印制的“明天计划”宣传海报和宣传页5.2万张，在城市街道和社区及全省6500个福彩销售点进行张贴宣传，扩大“明天计划”的影响。广东省民政厅信息中心建立了“明天计划”专栏，积极配合宣传“明天计划”的实施情况。《南方日报》《广州日报》等多家新闻媒体不定期追踪报道“明天计划”实施情况。2008年初，由民政部和李嘉诚基金会合作的“重生行动——全国贫困家庭唇腭裂儿童手术康复计划”在广东省各地开展，对具有手术适应症的贫困家庭唇腭裂儿童送往汕头大学医学院第二附属医院，给予免费进行手术。据统计，广东省第一批有534名贫困家庭的唇腭裂儿童接受手术治疗。

妥善安置艾滋病致孤儿童，及时实施救助

艾滋病致孤儿童是社会上最脆弱、最困难、最弱小的特殊群体。一直以来，广东省各级民政部门积极采取各种措施，帮助艾滋病致孤儿童解决生活、学习、医疗护理等方面各种困难，促进他们身心健康成长。主要做法：一是对无经济来源、无劳动能力、无法定抚养人的艾滋病致孤儿童送福利机构集中供养，对携带有艾滋病毒的孤儿，单独设立房间，并配备专门的护理人员。如广州增城市社会福利院为艾滋病感染婴儿单独设置婴幼儿休息室6间，儿童休息室4间，艾滋病特护室2间，观察室1间，工作人员休息室2间，避免感染其他在院孤儿。中山市儿童福利院对艾滋病感染婴儿给予单房隔离、全日制婴儿护理，保持隔离室清洁整齐通风，将婴儿的血液（体液）和大小便污染过的衣物、床上用品用沸水加消毒剂浸泡过再清洗，医护人员定时查看患儿，观察其临床变化及生长发育情况，使这些艾滋病孤儿在福利机构中得到妥善的照顾。二是将分散供养且有监护人的艾滋病致孤儿童列入城乡低保或农村五保对象实施救助，定期发放救济金，并在低保标准基础上增加20%的生活经费，提高他们的供养标准，保证他们的基本生活。三是采取福利彩票公益金资助办法，下拨专项资金用于资助艾滋病致孤儿童的生活和学习，为他们生活、就学、就医提供帮助。如江门市民政局将福利彩票公益金专项资助资金拨给江门市社会福利院，该院将专项资助资金用于一名疑似HIV阳性弃婴身上，市疾病预防控制中心专家对这名弃婴进行了长达一年的跟踪检查，对其按儿童计划免疫程序补种疫苗以及帮助改善营养状况。阳江市福利院在市疾病预防控制中心的指导下，将福利彩票公益金专项资助资金用于维修一间隔离护理室，购置消毒药品和医疗器械等，以便于发现传染病例，及时采取措施。据统计，广东省现有艾滋病致孤儿童15名（包括艾滋病感染儿童3名），其中广州市2名，河源市2名，中山市1名，云浮市10名。截至2007年，全省用于艾滋病致孤儿救助安置经费共190万元。

孤残儿童福利事业的成效、作用和影响

孤残儿童福利事业作为民生问题的一个重要组成部分，做好孤儿救助工作，发展儿童福利事业，对维护社会稳定、构建和谐社会、促进社会进步发挥了重要的积极作用。

孤残儿童的基本生活切实得到保障

儿童福利机构是政府举办的集中收养孤儿、弃婴的设施，是发展儿童福利事业的重要载体。通过推动儿童福利机构的建设和发展，使广东的孤儿救助服务体系得到不断完善，使儿童福利机构

实现由封闭型向开放型、救济型向福利型、单纯供养型向供养、康复及教育型的转变，更好地保障集中供养的孤残儿童在生活、医疗、康复、教育等方面的基本权益。广东省的孤残儿童福利事业始终围绕着社会经济的发展，不断实现全省儿童福利事业发展的整体推进，逐步实现了全省社会福利由补缺型向适度普惠型转变，使孤残儿童在同一片蓝天下，共享改革开放和经济社会发展的成果。

促进了孤残儿童身心健康和全面成长

开展家庭寄养等多种养育模式，使福利机构的孤残儿童得到亲情化的照料，促进了孤残儿童的人格发育和身心的健康成长，为孤残儿童回归家庭，融入社会提供了有利的条件，具有机构集中供养所无法比拟的优越性。

为残疾孤儿回归家庭和社会创造了有利的条件

改革开放以来，广东省各级民政部门通过政策引导、资金资助等方式，使残疾孤儿的康复医疗得到保证，一些适应手术的残疾孤儿及时得到手术康复，为他们今后回归家庭、走向社会、平等参与社会活动，成为自食其力的劳动者打下基础。一些地方民政部门还对资助贫困家庭残疾儿童手术矫治进行了探索，使“明天计划”受益对象得到扩展，产生了良好的社会效益。

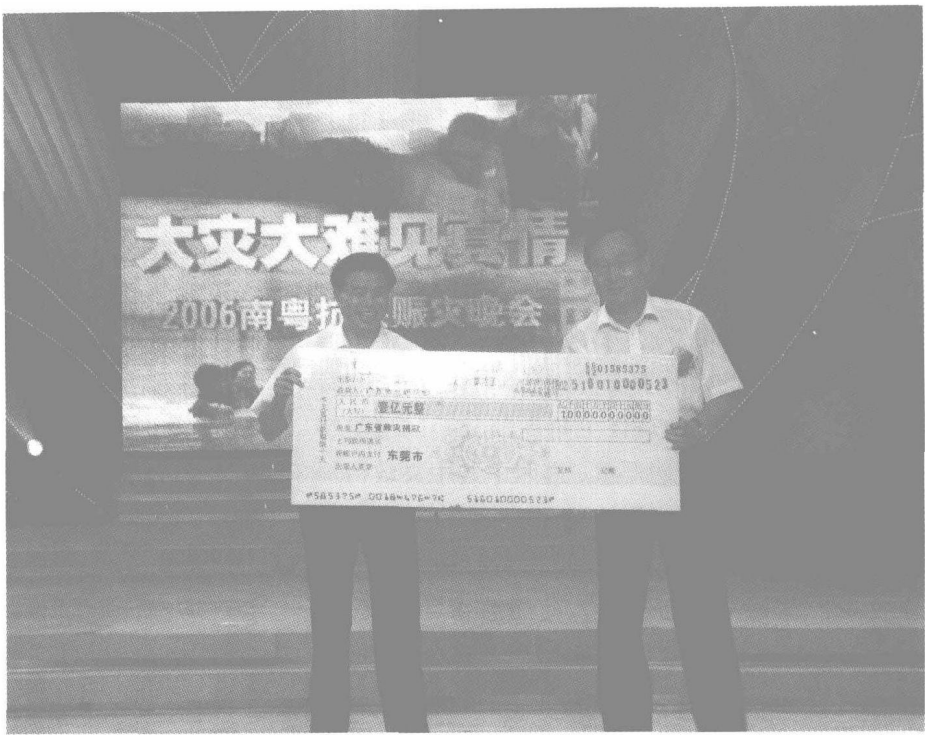
第23章　慈善事业

当今中国社会以扶贫济困、奉献爱心为宗旨的现代慈善事业，承载着一个国家的历史责任和社会担当，衡量着一个民族的胸襟气度和文明程度，维系着一个社会的人间道义和精神认同，成为社会主义精神文明建设的重要内容。发展慈善事业是社会财富第三次分配的重要内容。国际上形象地把政府、企业和慈善组织比喻为“板凳的三条腿”，只有三足鼎立，均衡发展，社会这个大舞台才会平稳，才能和谐。慈善事业作为“第三次分配”的主要形式，在改善贫苦和困难群体的生存状况，缩小贫富差距，缓解社会矛盾，促进社会和谐方面发挥着不可替代的重要作用。

以人为本，关注民生，保障民生，是我们党的执政理念，是科学发展观的核心，也是中国现代慈善事业肩负的光荣任务。民生问题就是群众的利益，百姓的生活。民生大如天。老百姓的问题解决了，科学发展、社会和谐才是实实在在的。只有在政府做好救助工作，发挥主体作用的同时，发挥好慈善事业的重要补充作用，让全体人民都充分享受到改革发展的成果，有了基本的物质生活保障，才能万众一心，共同推动社会主义和谐社会建设。

慈善事业的概述

乐善好施、帮困济贫是中华民族的优良传统。千百年来，无数善长仁翁慈心为人、善举济世，为我们留下了光辉灿烂而又感人至深的慈善文化遗产。改革开放以来，特别是1994年以来，在各级党委和政府的领导下，动员全社会力量共同开展慈善活动，倡导和发展各种慈善事业，无论是在政治意义上、组织形式上，服务内容和服务对象上都与传统的慈善观念和慈善事业有着本质的差别。全国人大九届四次会议批准的“十五”计划纲要，把发展慈善事业作为完善社会保障制度的一个重要内容而列入其中。党的十七大提出“要以社会保险、社会救助、社会福利为基础，以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点，以慈善事业、商业保险为补充，加快完善社会保障体系。”广东省第十次党代会也明确要求“健全社会福利服务体系，大力发展残疾人事业、老龄事业和慈善事业”。这为广东省慈善事业发展指明了方向，也提出了新的任务和要求。以“弘扬中华民族扶危济困的传统美德，发动社会各界共同参与救助困难的人和群体，促进社会公平和进步，以实现共同富裕的目的”为宗旨的新型慈善春风吹遍南粤大地。广东省慈善事业蓬勃发展，充满生机和活力，无论是慈善



广东省省长黄华华（左）在“大灾大难见真情—2006南粤抗洪赈灾晚会”上接受捐款。

组织的发展，还是慈善氛围的培育；无论是捐赠款物的募集，还是慈善项目的拓展，都取得了优异的成绩，成为中国慈善事业发展最快的地区之一，覆盖城乡的慈善组织及其工作网络逐步形成，筹款累计700亿元，用于开展扶贫济困、安老助孤、帮残助医、支教助学等活动，帮助2500万人次解决生活困难，慈善事业的成就在全国名列前茅。

慈善事业发展历程

1994年以来，在各级党委、政府的领导下，在各级民政部门的指导和各界社会热心人士的大力支持下，广东省慈善事业得到可喜的发展。各慈善会大力宣传慈善事业，举办各种文艺晚会，慈善义卖活动，采用多种形式筹集善款，并积极践诺宗旨，大力开展了扶贫、济困、助学、赈灾、赠医施药等慈善活动，使慈善义举深入人心，受到了广大群众的关注和支持。

赈灾援助

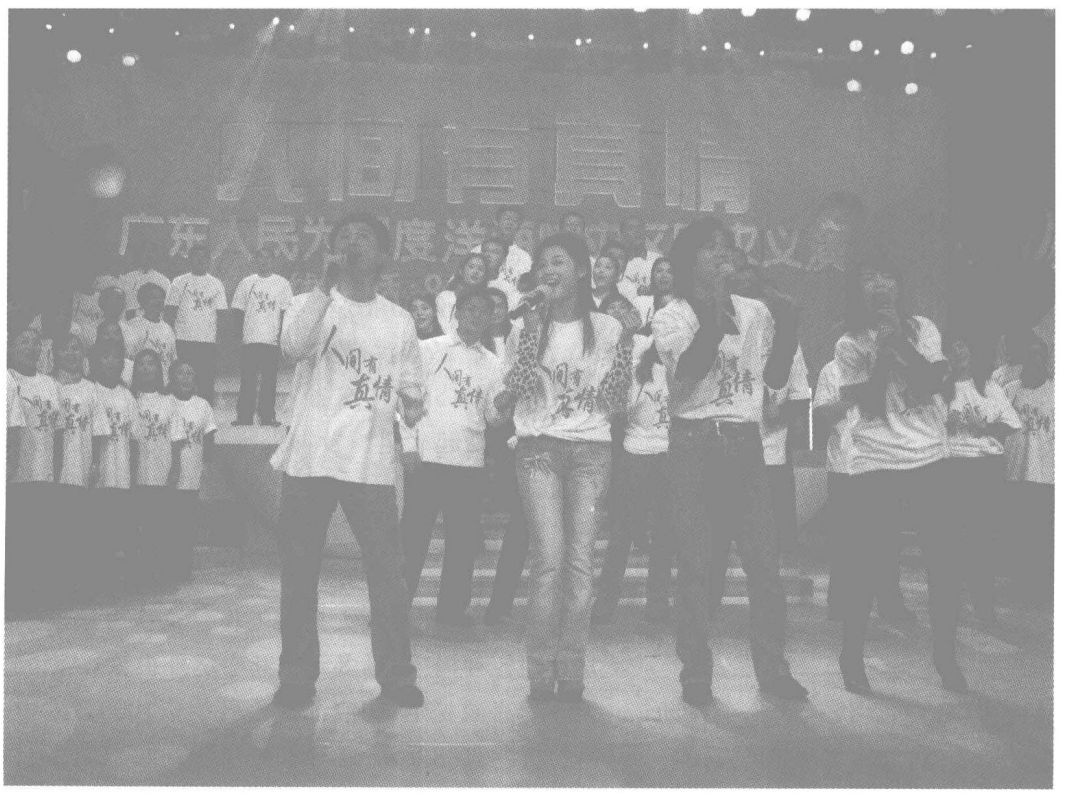
每逢发生大的灾害，广东各级政府都会发动捐赠款物，救助灾区群众。改革开放初期，人民群众还不富裕，捐赠活动多数限于城镇机关企事业内部，动员干部职工捐献衣被、粮票和钱。捐赠活动多数是灾区市、县政府决定，发动本地干部职工群众捐献，特别大的灾害则由省政府决定，发动非灾区捐献，支援灾区。随着改革开放和经济社会的发展，20世纪80年代中期开始接受外援，90年代初开始，大灾之年以广东省人民政府名义向社会公开募捐，捐赠的人越来越多，数额越来越大，单笔几百万元、上千万元并不少见，年捐赠总额达几亿元，除了救济省内灾民，还支援省外，有效地补充了救灾经费的不足，促进了精神文明建设。

1994年6月至7月中旬，为了支援粤西地区和西江、北江沿岸10市69个县（市、区）遭受强热带风暴、龙卷风、暴雨洪涝灾害袭击的灾区群众，中共广东省委办公厅、广东省人民政府办公厅发出《关于迅速行动起来组织救灾捐赠物资支援灾区的紧急通知》，广东省民政厅发出《关于做好接收救灾捐赠款物的紧急通知》和《关于接收申报境外救灾捐赠物资有关事项的紧急通知》，成立了捐款捐物接收办公室，开展救灾捐赠工作。这次募捐，全省共收到各种捐款3亿多元，其中境外捐款1.4亿元，香港李嘉诚先生、胡应湘先生各捐资1000万港币；捐物折款3288万元，还有衣被1650万件。6月23日，

广东省民政厅与广东电视台联合举办《风雨无情人有情》抗洪救灾义演直播，筹得善款2241万元、港币2324万元。10月份全省又募集988.35万件衣被，支援湖南省湘西等地和广东省的清远、韶关、肇庆、湛江、茂名、阳江、梅州、揭阳、汕尾、潮州、惠州、河源等12个灾区和贫困地区群众。

1998年，为了救助广东省灾民和支援“三江”（长江、松花江、嫩江）灾区，广东省开展了新中国成立以来规模最大的救灾捐赠活动。6月底至7月初，广东西部、北部和珠江三角洲部分地区遭受特大暴雨洪涝灾害，灾情严重。遵照中共中央政治局委员、省委书记李长春同志指示，在省直单位开展救灾捐赠，共捐款近1800万元、衣被46万多件、柴油800吨、尿素360吨及食品、药品等物资一批，支援灾区。8月，长江、松花江、嫩江“三江”流域又发生特大洪涝灾害。按照国家防总、民政部的部署和指挥，广东省全力以赴开展募捐工作。中共广东省委、广东省人民政府向全省人民发出捐款捐物支援灾区的号召。广东省民政厅成立捐赠工作指挥部，下设6个工作小组，先后三次发出紧急通知，部署募捐工作。全省各级民政部门迅速成立机构和1000多个接收捐赠点，投入募捐工作，在全省掀起群众性的赈灾热潮。8月20日晚，广东省民政厅、中共广东省委宣传部、广东省电视台联合举行广东人民与灾区人民心连心大型文艺晚会，晚会特设的20多部捐款热线电话应接不暇，收到捐款和捐物折款达3亿元。广州个体户李先生和他的妻子、孩子提着20万元的现金赶到赈灾晚会现场，在此之前他已经捐了10万元；南海市桂洲镇何桂芳老阿婆生活不富裕，平时很节省，在给本省灾区捐赠1万元后，听到“三江”遭受重灾的消息，又捐赠了1万元；全国劳动模范、揭阳市交警支队林坤荣同志几年来一直义务照顾一位年迈多病的孤寡老人，家庭并不宽裕，但他捐出4000元；普宁市双目失明的一等伤残军人陈瑶洪，在儿子搀扶下也来到晚会现场，捐1000元。支援三江流域捐赠活动持续两个多月，全省捐款共2.6亿多元，捐赠物资折款2.9亿多元，居全国首位。

2005年1月1日根据民政部《关于开展对印度洋海啸灾区民间捐赠活动的紧急通知》的要求，经广东省人民政府批准，成立了广东省民间援助印度洋海啸灾区协调办公室，统一负责全省捐赠活动的组织协调、宣传报道、信息发布工作，并公布捐赠热线、银行账号和接收地点。全省民政部门和



为印度洋海啸灾区赈灾义演。

慈善会接收各界的捐款总额超过7223万元，在全国排名第一，得到了民政部的通报表扬。

扶贫济困

慈善会建立以来，积极扶贫济困，为民政部门拾遗补阙。中山市投入慈善资金2900多万元，为贫困户办实事好事1万多宗(件)。开平市慈善基金帮助困难群众3512人，支出达155多万元。广州市荔湾区和各街道慈善会积极组织社会热心人士开展献爱心助养活动。荔湾区文昌街道慈善会，本着取之于社会，用之于社会的原则，集社会之力，扬乐善之风，5400名社会热心人士和480多个单位慈善捐款200多万元，先后助养、认养了292名孤寡老人、孤儿、残疾人，慈善会为12名生活不能自理的老人提供了家庭式护理服务，为106名独居老人安装应急电铃；向辖区内孤老和特困户核发了6380个有价慈善卡，并组织了一支2753人的志愿队伍，长期为孤老、残疾人、特困人士和有需要的人提供生活照顾和精神、文化、康复等方面的服务。

广东省慈善总会扶贫建房和“千间敬老福星工程”投入1亿多元。划拨“十项民心安居工程”扶贫建房募捐活动捐款8500万元给广东省扶贫办用于支持山区、贫困地区“百村安居工程”，受益贫困农户近2万户。截至2007年底，广东省慈善总会先后投入2000多万元人民币用于扶持经济欠发达地区“千间敬老福星工程”，以及河源、清远、肇庆等地乡镇敬老院建设项目，资助广州市老人院临终关怀大楼建设，资助东源县孤儿院等，为广东省养老事业、孤儿的安置问题作出了积极的贡献。

助学兴教

由广州市慈善会和《广州日报》报业集团联合发起的“一帮一爱心助学”活动，得到社会各界的支持。通过《广州日报》定期刊登贫困地区失学儿童的资料，向社会寻求热心助学者，社会反响十分热烈。该项活动受到中共广东省委副书记、省长黄华华同志的肯定和赞扬。通过广州市慈善会资助的共有3000多人次的学生接受了总额180万元的助学金。

截至2007年底，广东省慈善总会先后在助学兴教方面投入了670多万元：一是资助了500多名贫困学子完成学业；二是在贫困地区的中小学兴建了4座慈善教学楼；三是开展了“送书献爱心，建设新农村”大型社会公益活动。2006年下半年通过各种方式向社会各界筹集资金430多万元，购置567500册图书和668个书架，为广东省贫困地区的126所农村中小学建立了图书室，解决了这些贫困山区中小学生看书难的问题，改善了学校的教学环境。

医疗救助

为解决弱势人群的医疗难题，1996年广州市慈善会成立了“广州市慈善医院”。通过政府和社会捐赠，投资上亿元，将慈善医院建成具有200张病床的综合医院，为特困人士提供优质的医疗、康复、保健等全方位的服务。广州市慈善会与由香港慈善家何耀光先生共同出资112.8万元，在市民政局精神病院兴建了“何耀光康复院”(即市慈善医院特困病人临终关怀病区)。海珠区慈善会成立5年来，资助了127户患重病的困难户，帮他们渡过难关。该区赤岗街救济户潘嘉辉小朋友，因患“再生障碍性贫血”，动手术要10多万元。潘嘉辉是单亲家庭，其父二级伤残，靠政府救济生活，小嘉辉的病使家庭雪上加霜陷入了困境。海珠区慈善会向社会呼吁大家伸出援手，救救小潘的生命。通过各方面的共同努力，共收到11万元社会捐款，慈善会又捐赠2万元，合计13万元，使小潘获得了第二次生命。

中山市共投入善款1.8亿元，先后参与创办了启智学校、博爱医院、中山市人民医院120急救中心、中山市一中高中部、养老院颐乐楼、红十字中心血站、红十字医疗门诊部等30多个福利公益机构。中山人用爱心与热情铸起一座博爱的丰碑。

截至到2007年底，广东省慈善总会共投入600多万元用于贫困家庭重大疾病医疗救助。其中，投入300多万元用于120多名家庭特殊困难的重大疾病患者；投入300万元用于广东省民政厅、广东省慈善总会和广州军区广州总医院自2007年4月起在全省范围内联合开展的“低保困难家庭心脏病患者以及重点优抚对象心脏病和白内障患者医疗

救治活动”。广州军区广州总医院通过义诊筛选出具备手术适应症患者609人。患者的医疗费用采取“医院每例减免1万—1.5万元，患者所在县(市、区)民政局从医疗救助金中每例资助5000元，城镇患者自负3000元，农村患者自负1000元，其余部分由省慈善总会负责”的方式解决。截至2007年12月，已完成手术366例，手术成功率达98.6%。

国际慈善合作

慈善组织充分发挥广东省的地域优势，积极开展对外交流合作，拓宽募捐渠道，开展国际慈善合作项目。广东省慈善总会先后与美国“微笑列车”项目、瑞士诺华医药公司“格列卫”慈善援助项目、英国阿斯利康公司“易瑞沙”项目、德国拜耳公司“多吉美”项目以及“美泰儿童基金会”等进行合作。截至2007年底，全省已有1200多名唇腭裂患者、数百名残病儿童和300多名癌症患者获得了药物、医疗等方面的援助，累计金额达到5000多万元人民币；此外，与广东省外事办、加拿大领事馆连续3年共同开展“泰瑞·福克斯”慈善慢跑活动，筹集善款共100多万元人民币用于广州市慈善医院肿瘤专项研究。

广东慈善事业的成效、作用及影响

改革开放以来，在各级党委、政府的高度重视和社会各界的鼎力支持下，广东慈善事业在创新中蓬勃发展，在完善社会保障体系，维护社会稳定，促进社会公平，推动和谐社会建设中发挥了重要的作用。

慈善理念深入人心

在经济发展和社会进步的同时，广东大力弘扬慈善文化，广泛开展慈善文化进社区、进机关、进企业、进学校的活动，通过群众喜闻乐见的专题活动，宣传为慈善事业作出贡献的个人和集体，传播慈善文化，弘扬慈善精神，增强公众慈善意识，提高企业参与慈善活动、回报社会的自觉性，使以扶贫济困、诚信友爱、互帮互助、奉献社会为主要内容的慈善文化得到进一步发扬光大，以人为本、慈善为怀，人人为我、我为人人的互助精神和携手慈善、共创和谐，奉献爱心、回报社会，人人可慈善的理念已深深扎根于南粤大地，成为新的社会风尚。

慈善组织不断壮大

广州市的慈善事业发展很快，继1994年市慈善会成立后，该市的荔湾区、海珠区、东山区、天河区、越秀区等也相继成立了慈善会，荔湾区的慈善事业遍及各个街道，有文昌、逢源、岭南、昌华、龙津、沙面、南源等10条街道相继成立慈善会。1997年6月广东省慈善总会注册登记，并于2004年7月正式运作。汕头、揭阳、清远、梅州、汕尾、佛山、中山等地级市相继成立了慈善会，还有开平、丰顺等县(市、区)也成立了慈善会。截至2007年，全省21个地级以上市和46个县(市、区)建立了慈善机构，全省注册登记547个公益慈善类民间组织，其中141个基金会。2006年，香江集团率先在全国成立非公募慈善基金会。2008年全省已有25个非公募基金会。同时，在各市、县(市、区)、各街道和部分社区建立了168个经常性社会捐赠站，2950个捐助接收点，初步建立了经常性慈善捐赠接收网络。全省各地还建立了41家“慈善超市”，募集、发放困难群众急需的日常生活用品，创新了社会捐助工作模式，深受慈善人士和困难群众的欢迎。

志愿服务蓬勃发展

广东是我国最早开展志愿服务的省份之一。全国第一条志愿服务热线电话“手拉手中学生心声热线”、中国第一个义工组织“深圳市义工联合会”在广东成立；1999年8月，广东出台了全国第一部省级地方性志愿服务法规《广东省青年志愿服务条例》；2007年6月，全国第一个省级志愿者公募基金会“广东省志愿者事业发展基金会”成立。2008年，全省注册志愿者共有300多万人，20年来为社会提供志愿服务累计超过4.6亿小时，服务范围涵盖了社区服务、交通管理、慈善帮困、就业指导、国际交流等方面，受益人数达到5000万人次。其中，180个各级青年志愿者协会，64708支青年志愿服务队，参与青年志愿服务的人数累计达100万



广东省
慈善大会。

人(次)。20年来,广东创造了充满活力的志愿组织、灵活多样的志愿项目、富有魅力的志愿文化,“赠人玫瑰,手留余香”成为影响最广泛的志愿服务口号,志愿服务成为构建和谐广东的一支重要力量,也为全省慈善公益事业发展提供了强大的人员和组织保障。

慈善法规、政策不断完善

1991年,广东省民政厅根据民政部的有关文件精神,下发关于做好国际救灾款物接收、管理使用工作的通知,对国际救援的申请、款物的接收、管理和使用等事项作出明确规定。1998年后,广东省人民政府转发了国务院办公厅《关于加强救灾捐赠管理工作的通知》,民政部《救灾捐赠管理暂行办法》和《关于救灾募捐义演等有关问题的通知》等多个文件,并提出具体的贯彻意见。针对一些诸如未经请示擅自跨区域调拨救灾款物,义演、义卖、义诊等救灾募捐活动不规范等问题和以救灾为名进行非法募捐活动等现象,广东省从救灾捐赠活动的申请审批、组织实施,款物的接收、管理、使用范围、安排调拨、具体分发等各个环节,都依法进行了规范,逐步把救灾捐赠工作纳入法制化、规范化轨道。

广东省结合本省实际,出台了《广东省华侨捐赠兴办公益事业管理条例》《广东省华侨捐赠兴办公益事业项目监督管理办法》《广东省青年志愿服务条例》《广东省青年志愿者注册管理办法(试行)》《深圳市义工服务条例》等地方性法规,使全省慈善事业的发展环境不断得到优化。2004年,广东省地方税务局和广东省国家税务局联合发出《关于纳税人向广东省慈善总会捐赠所得税税前扣除问题的通知》,制定了个人和企业向省慈善总会捐赠可税前扣除的优惠政策;2007年6月,广东省财政厅、省国税局、省地税局下发了《关于公益救济性捐赠税前扣除政策相关管理问题的通知》,将捐赠前扣除的范围从原来的个别慈善组织扩大到经民政部门登记、有关部门认定的非营利性的公益性社会团体和基金会。广东省民政厅遵循政府扶持、降低门槛、简化手续、促进发展的原则,对业务范围涉及扶贫济困、社会福利,找不到业务主管单位的非公募基金会,明确由广东省民政厅担当业务主管单位,以鼓励和培育慈善类民间组织的发展。2007年初,按照中共广东省委、广东省人民政府的统一部署,广东省民政厅、省监察厅、省

审计厅、省侨办、省侨联5部门联合有关14个单位制定了《鼓励企事业单位和社会各界捐助社会福利和公益事业，加强捐赠财物监督管理工作实施方案》，从加强慈善组织能力建设，落实慈善减免税政策，完善相关法律法规，建立激励机制等十个方面，制定了鼓励政策，并将相关责任落实到单位，以实际行动为慈善事业的发展保驾护航。

慈善活动硕果累累

围绕着扶贫、救灾、助老、助残、助孤、助学、助医等领域，广东社会各界通过专题筹款、慈善晚会、慈善义演、慈善义拍、明星慈善夜、慈善笔会、慈善画展等丰富多彩的形式，开展了各种层次和规模的募捐活动，创造性地组织实施了希望工程、星光计划、明天计划、千间敬老福星工程、志愿者扶贫接力计划、健康直通车、南粤助残工程、福彩爱心助学子、爱心献功臣送医送药活动、春蕾计划、微笑列车等一系列具有重大影响的活动，取得了良好的社会效果。2003年—2007年，全省各级慈善组织投入救灾善款约13亿元，735万人次群众受益；扶贫资金5750万元，设立440个扶贫项目，188万名群众受益；设立950个助医项目，投入1.5亿元，为16.7万名群众解除了病患痛苦；投入助学资金6843万元，设立1420个助学项目，帮助4.5万名来自贫困家庭的学子完成学业；投入2670万元，设立312个敬老恤孤项目，对5.1万名五保对象进行救助。

慈善人物灿若星河

改革开放以来，广东涌现了一大批慷慨捐资、造福乡梓的慈善家和慈善集体。海外侨胞、港澳同胞在广东省内捐赠兴办的公益福利事业折款达400亿元，捐款超过1亿元的海外侨胞、港澳同胞有20余人，超过1000万元的近200人。2005年，民政部对116个个人、机构、慈善项目授予“中华慈善奖”，其中广东省深圳义工丛飞、香江集团的刘志强及翟美卿夫妇、广州富力地产的李思廉4人和TCL集团公司、广东公益恤孤助学促进会获奖。除了直接捐款之外，各界慈善人士还以直接奉献志愿服务的形式，在社会救助、社会福利、敬老扶幼、优抚助残、环境保护、社区矫正、治安巡逻和法律援助等领域参加志愿服务奉献爱心。广州赵广军同志把业余时间全部用于志愿服务，10年来，服务对象1万多人次，设立“生命热线”，帮助孤寡老人、帮教边缘青少年，劝解和引导200多名轻生者走上正确的人生道路。2007年12月18日，广东省召开第一次慈善大会，表彰了120名为广东省慈善事业作出突出贡献的慈善人士和慈善集体，并分别授予“南粤慈善家”“南粤慈善之星”“南粤慈善奖”称号。

第24章 经常性社会捐助

改革开放以来，随着经济的发展，广东省城市居民生活水平有很大提高，大中城市居民的生活用品更新换代很快，不少家庭都积存了一些更新剩余的衣被，用不着的家具，过了时的家电，而且质量都不错。把这些捐出来，帮助贫困地区，分配给贫困户就能解决一些实际问题，同时个体企业、合资企业、独资企业等都有积压和过时物资，这些老板和广大市民一样都能够积极响应，帮助解决灾区和贫困地区群众的燃眉之急，因此，开展经常性社会捐助活动，是一件得人心、顺民意的好事。只要不搞摊派，不规定募集件数，就不会增加城市居民的负担。一般的城市家庭出几件衣物，包括旧家具、旧电器、积少成多，一个城市就能集中几十万、甚至几百万件，送给灾区和贫困地区就能解决很大问题。

经常性社会捐助的概况

经常性社会捐助活动是在江泽民同志亲自提议和倡导下开展起来的。根据中央办公厅、国务院办公厅和民政部的统一部署，广东从1996年开始开展“扶贫济困送温暖”对口支援广西壮族自治区贫困地区（深圳市对口支援贵州省）的捐助活动。经多年发展，逐渐形成了经常性的社会捐助活动。实践证明，通过开展社会捐助活动，募捐了大量群

众闲置的衣被等物品，既帮助灾民和贫困群众解决了生活困难，又密切了党群、干群关系，进一步弘扬了中华民族扶贫济困、团结友爱的传统美德。1996年至2007年，广东共募捐衣物9444.16万件，捐款38889.9万元（含1998年支援长江、松花江、嫩江抗洪救灾的捐款），有力地支援了贫困地区和灾区的建设，维护了贫困地区和灾区的社会稳定，具有重要的政治意义和现实意义。

经常性社会捐助的发展历程：政府推动和社会参与

广东开展社会捐助活动历史悠久，特别是20世纪90年代以来，每年都开展捐助活动，有些年份开展的捐助活动规模大，影响深远。如1991年为华东水灾开展“血浓于水，风雨同舟”的捐助活动，1992年12月为革命老区、山区贫困户开展“献真情，送温暖”为主题的捐助活动，1993年为广东扶贫开展的“同在蓝天下”的捐助系列活动，1994年为广东粤西、粤北重灾区捐款捐物的活动，1998年为广东省灾区和支援长江、松花江、嫩江流域兄弟省区抗洪救灾的捐赠大行动，2008年支援四川、甘肃灾区抗震救灾的捐赠活动等。这些捐助活动有力地支援了贫困地区、灾区的建设，充分展现了广东人民热爱祖国，热爱人民，团结友爱，乐善好施的精神风貌。随着社会经济的发展和社会主义精神文明建设的大力推进，扶贫济困捐助活动已成为广东广大干部群众的自觉行动。

1996年1月21日，中共中央办公厅、国务院办公厅下发了《关于转发〈民政部、国务院扶贫开发领导小组关于在大中城市开展经常性捐助活动支援灾区、贫困地区的意见〉的通知》。当年，根据中央和民政部的统一部署，广东组织了两轮声势浩大的捐助活动。第一轮是1月下旬至2月上旬在广州、深圳、珠海、佛山、江门、中山、东莞等7个城市开展，支援贵州贫困地区，共募集衣被718.23万件，捐款178万元，于春节前运送到贵州省黔南布依族自治州、黔东南苗族侗族自治区、安顺地区、六盘水地区。第二轮是当年11月份，在广州、佛山、东莞、肇庆、惠州、汕头、潮州等7市开展募集衣被活动，共募集衣被404万件，对口支援广西南宁、百色、河池、柳州地区。

为做好社会捐助工作，把这项活动深入开展下去，1996年2月26日，民政部、国务院扶贫开发领导小组等9部委下发了《关于开展“扶贫济困送温暖”捐赠活动的通知》（民救发[1996]7号）；9月26日，中宣部、民政部、国务院扶贫开发领导小组等



开展“送温暖、献爱心”社会捐助活动。

12部委下发了《关于做好开展“扶贫济困送温暖捐助活动”宣传工作的通知》(民救发[1996]21号);1997年7月18日,中宣部、民政部、广电部下发了《关于开展扶贫济困送温暖捐赠活动“宣传周”的通知》。根据上述文件精神,广东省结合实际,提出了贯彻意见,制定了开展捐助活动的规定:一是每年的4月和10月定为“扶贫济困送温暖捐助月”,对口支援广西受援地区。4月份的第一周和10月份的第三周为开展扶贫济困送温暖宣传活动周。二是4月在广州、佛山、珠海、江门、中山、湛江等市进行第一轮捐助活动;10月份,在汕头、东莞、惠州、肇庆、茂名、阳江、潮州等市进行第二轮捐助活动,深圳市对口支援贵州省贫困地区。三是经济欠发达的韶关、梅州、汕尾、河源、清远、揭阳、云浮等市根据实际情况需要在每年4月或10月份自行开展捐助活动,支援本市贫困地区。四是各地路桥收费站,对持有省、市交通厅、局(委)与省、市民政部门联合出具证明的运送募集衣物的车辆,免收过桥路费。五是各地级市民政部门尽快建立起常年开放的接收捐赠工作站、接收点。按照中央和省部署,在各级党委、政府的领导下,有关部门密切配合,广大干部群众踊跃参加,经常性社会捐助活动在广东主要大中城市逐渐开展,并不断深入发展。

1998年7月至8月在广东省部分地区遭受洪涝灾害的同时,长江、松花江、嫩江发生了特大洪涝灾害。根据民政部的部署,各省暂停10月份的对口支援活动,改为开展支援“三江”抗洪救灾的捐赠行动。从8月8日起,在中共广东省委、广东省人民政府的统一领导下,广东展开了长达两个多月的支援本省灾区和“三江”的紧急救援大型支援活动。全省人民倾力倾情,共向灾区捐款2.6亿多元,捐赠物资折款2.9亿多元;还向灾区空运了5.8万件救生衣、救生圈,70艘橡皮艇,支援灾区的款物数量居全国首位。在捐赠大行动中,全省各地涌现了许许多多可歌可泣、感人肺腑的动人事迹。

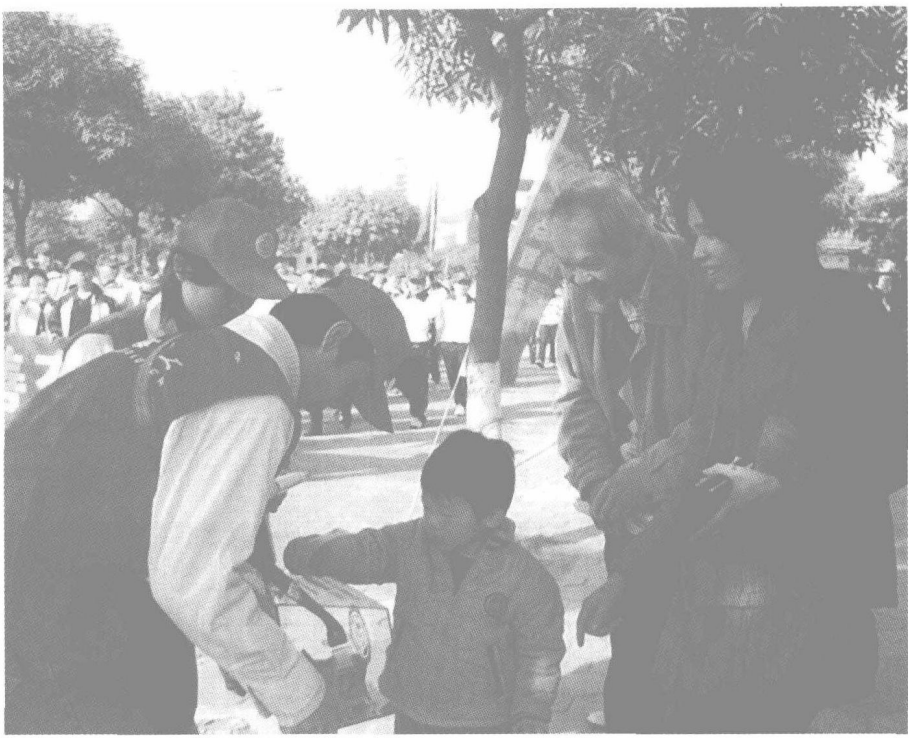
为进一步在全国开展经常性活动,并切实加强对这项工作的规范和管理,2001年9月11日,中共中央办公厅、国务院办公厅下发了《关于转发〈民政部关于进一步开展经常性社会捐助活动意见〉的通知》(厅字[2001]33号)。为认真贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅的通知精神,进一步推动社会捐助工作的经常化、制度化和规范化,结合广东实际,11月28日,中共广东省委办公厅、广东省人民政府办公厅转发了《省民政厅关于切实做好经常性社会捐助工作的实施意见》(粤委办[2001]96号)。要求各级党委、政府要高度重视,充分认识做好经常性社会捐助工作的重要性和紧迫性,增强责任感和使命感,切实做好经常性社会捐助工作,并抓紧建立健全经常性社会捐助服务网络设施,进一步推动社会捐助工作的经常化、制度化、社会化。随着规范性文件的出台和各地捐助工作经验的日益丰富,广东经常性捐助工作服务站点的建设,以及管理水平都将走向一个新的发展阶段。

开展经常性社会捐助活动的举措

广东各级党委、政府和民政部门高度重视经常性社会捐助活动,精心组织,广泛动员,广大人民群众参与,使经常性社会捐助活动不仅成为一项具有一定规模和影响力的活动,同时也成为一项非常重要的精神文明建设活动。

建立健全捐助服务网络,推动捐赠工作社会化

广东把建立经常性社会捐助设施作为发展社会保障事业、推进城市社区建设的一项重要任务,纳入城建规划,县级以上城市设立了经常性捐助接收站,城市的街道和社区居民委员会也设立经常性捐助接收点。各捐助接收站(点)挂上全国统一规格的标志性牌匾,并采用多种形式向社会公布站(点)名称、地址、电话和银行账号等,以方便群众随时就近捐助。据统计,全省县以上城市建立经常性捐助站168个,街道和社区居民委员会及党政机关、团体、企事业单位等设立经常性捐助点2950个。建立多层次经常性社会捐助接收站点,形成了覆盖全省的活动网络,推动经常性社会捐助工作社会化,保证经常性捐助活动稳定有序地发展。



佛山市南海区慈善会每月都进行街头募捐活动，使区内的慈善捐助氛围日益浓厚。

创新捐赠模式，推广建立“慈善超市”

“慈善超市”是广东省创新社会互助的新模式。通过开展“捐助月”活动，把调整、扩充社会捐助接收站点与推广建立“慈善超市”结合起来，调剂部分募集物品，配合慈善超市的开办。目前广东省已有广州、深圳、汕头、东莞、中山等市共建立了41家“慈善超市”。为使“慈善超市”确实发挥帮助困难人群的长期、持续作用，各市都积极探索“慈善超市”的运作筹资的方式，以免使“慈善超市”陷入困境。中山市慈善超市的救助对象为低保、五保人员，每人每月救助价值5—20元不等的物品，对每个试点超市拨款9万元，其余镇区每个5万元作为启动资金，目前该市已建成11家慈善超市。除了靠募捐和财政拨款，各地还不断地探索解决资金来源问题。广州市海珠区民政局与中山大学义工协会联合组建海珠慈善超市，在民政局和区政府拨款、社会捐助的基础上，采取“前店后厂”的形式，让富有爱心的市民根据需要和捐助意愿购买商品，困难群众凭券换领物资，维持日常运作。捐赠者可凭财政部门统一印制的接收社会捐赠款物收据享受税收优惠。这种经营模式，改革了经常性社会捐赠的方式，借助了市场化的手段，改变了“慈善超市”的经营模式。

宣传形式多样化，营造和谐的社会氛围

为营造良好的捐助活动氛围，动员全社会关心、支持和参与捐助活动，各地都坚持开展形式多样、内容生动、声势浩大的宣传活动。重点宣传、介绍开展经常性社会捐助活动以来所取得的良好社会效果以及在社会捐助活动中涌现出来的先进单位和个人。把宣传活动推进到社区、机关、企事业单位、学校、农村，深入到千家万户。积极做好宣传工作，采取多种形式营造宣传舆论声势。广州市邀请南方日报等多家新闻单位的记者前往对口帮扶的广西百色市、梅州市、广州增城、从化市开展帮扶情况采访，进行全方位的报道。广州电视台还专门制作了一期《政务之窗》介绍该市开展捐赠帮扶情况，在社会反响较大。中山市组织有关媒体对捐赠活动进行宣传，报道捐赠动态，并通过手机短信方式动员全社会积极参与，使社会各界充分了解和认识这次捐赠活动的内容和意义，奠定良好的群众基础。佛山市把广西来宾市受灾情况的DVD专题片通过电视台转播，并与佛山日报、珠江时报、电台、电视台互动，把宣传工作推进到社区、机关、部队、企事业单位、社会团体，深入到千家万

户，营造良好的社会舆论氛围。

健全制度，规范运作

为做好扶贫济困送温暖捐赠活动，广东积极与对口支援地区联系协调，确定对口支援方案，并对捐赠活动统一部署，提出具体要求。各地接收捐助款物时，向捐助者出具财政部门监制、核发或认可的有效票据，并及时做好捐助公示工作。严格与对口支援市的款物交接手续。认真负责地完成了大量捐助衣物的接收、整理、消毒、包装和发运等工作。深圳市在活动开始前，各区均专门下达通知，指定活动责任人，定制专用接收捐赠物资包装袋，准备物资调配车辆，真正做到方案落实、人员落实、措施落实。江门市在塑料编织厂定做统一规格的编织袋，发给有关部门和单位，对于参与人员多、捐赠衣物数量大的单位，组织人员进行检查，分类包装，注明物资的名称和数量，统一送到接收点。为了让捐赠群众更加放心满意，广州市民政局召开“全市开展扶持百色市、梅州市以及从化、增城等贫困山区捐助活动”新闻通报会。深圳市在火车站举行了隆重的交接仪式，并向新闻媒体公布了该市社会捐赠的情况。

表 24-1　　广东省 1994 年—2007 年接收捐助款、物及发放情况表

序号	时间		衣物(万件)	人民币(万元)	接受援助地区
1	1994 年		973.6		本省清远、韶关等 12 市和湖南湘西和临江
2	1996 年	2 月	718.23	178	贵州安顺地区、六盘水地区、黔南布依族自治州
		11 月	404		广西(南宁、百色、柳州、河池地区)
3	1997 年	5 月	150	0.84	广西南宁、百色、柳州、河池地区
		10 月	288.5	49.96	广西南宁、百色、柳州、河池地区
4	1998 年	4 月	266.84		广西南宁、百色、柳州、河池地区
		9 月	915.47	34912	湖北、湖南、江西、黑龙江、吉林、安徽、广西、内蒙古、福建
5	1999 年		602.94		广西南宁、百色、柳州、河池地区
6	2000 年 4 月		373.24	143	广西南宁、百色、柳州、河池地区
7	2001 年	4 月	168.61	105.89	广西南宁、百色、柳州、河池地区
		10 月	374	179.27	广西南宁、百色、柳州、河池地区
8	2002 年	4 月	279	101.66	广西
		10 月	559.3314	867.7601	广西
9	2003 年	4 月	189.2	207.3	广西百色、湖南、贵州
		10 月	366.57	746.62	
10	2004 年	4 月	404.4779	210.7968	广西，贵州
		10 月	333.81	224.75	广西百色、河池地区，贵州
11	2005 年	4 月	761.44	480.75	广西百色、贺州、来宾、崇左、河池，贵州
		10 月			广西百色、贺州、河池地区，贵州
12	2006 年		469.5	245.5	广西
13	2007 年		845.4	235.84	广西
	合计		9444.16	38889.94	

经常性社会捐助的成效、作用及影响

经常性社会捐助对灾区和救灾工作的作用，已随着经常性社会捐助规模的扩大而变得举足轻重，对社会的影响和作用也日益明显。

社会各界捐赠热情高涨

扶贫济困是中华民族的传统美德，是构建和谐社会的客观要求，在广东省已成为广大民众自觉自愿的行为。东莞市公路局从局机关到基层养护所，层层动员。深圳市一位家境不宽裕的10岁小学生，毅然拿出平时省下的100元零花钱，买来新的笔和笔记本，捐了出来；一位82岁高龄的东江纵队老战士拄着拐杖将家中几十件衣服送到社区居委会；百余人次的深圳南山区义工每天从早上9点一直工作到晚上6点，不计报酬，毫无怨言。通过捐助活动密切了党群、干群关系，体现党和政府对人民群众的关怀，弘扬中华民族扶危济困的优良传统。广东省许多参加捐助的市民表示，这些年我们生活水平提高了，是因为党的政策好。我们捐助几件衣服，捐一些款物，献一片爱心，是义不容辞的事。

社会凝聚力增强

给灾区和贫困地区群众送衣送被，在生活、生产上给予极大帮助，使困难群众深深感受到了党和政府对人民群众的关怀，增强了战胜灾害和贫困的信心。同时，大大地弥补了单靠国家财政拨款救济灾民，救灾经费不足的缺陷。捐助活动的结果和捐助过程中的感人事迹，表明这项活动有深厚的群众基础，顺乎民心，合乎民意，是深受群众欢迎的文明之举。深入开展经常性社会捐助活动不仅帮助灾区、贫困地区群众解决了生产、生活困难，而且弘扬了中华民族扶贫济困、团结友爱的传统美德，增强了社会凝聚力，促进了社会主义精神文明建设，是实践“三个代表”重要思想的生动体现。

社会保障制度的内容丰富了

经常性捐助活动本身是群众性互助互济的一项内容，而互助互济本身就是社会保障制度的重要组成部分。以前这项活动仅限于政府号召和群众自发，基本处于无序状态。通过经常性捐助活动的开展，以政府的行政行为和具体政策制度有组织、有计划地推行这项工作，从根本上实现了规范化管理，使之同社会保障制度的其他方面相适应，进一步促进了社会保障工作的改革与发展。

第25章 福利彩票发行事业

1987年12月18日，福利彩票在广东开始发行，到2007年，广东福利彩票已整整走过20年。广东作为中国改革开放的前沿，随着改革开放的不断深化，福利彩票事业也取得了长足发展。20年来，在民政部、中国福利彩票发行管理中心的指导下，在省民政厅的领导下，在社会各界的支持下，在众多社会爱心人士的参与下，广东省福利彩票发行系统高举社会福利的旗帜，坚持“扶老、助残、救孤、济困”的发行宗旨和“公平、公正、公开”的发行原则，坚持“安全运行，健康发展”的工作方针，福利彩票发行销售工作在不断探索中规范管理，在安全运行中健康发展，谱写出福利彩票事业由小到大，由弱到强的壮丽篇章，走出了一条具有广东特色的福利彩票发展之路，为社会福利和社会公益事业的发展作出了重大贡献。

广东福利彩票概况

在20年的发展过程中，广东福利彩票经历了三个重要阶段：

第一阶段：中国社会福利奖券发行阶段（1987年—1995年）。本阶段特点：一是名称为“中国社会福利奖券”，为胶版纸质印制，每张由0.5元到1元。1987年12月18日传统型中国社会福利奖券在广州市首发，时任民政部部长崔乃夫出席首卖仪式，

1988年5月1日，即开型中国社会福利奖券在广东发行。二是发行机构为广东省社会福利有奖募捐委员会，下设办公室。三是销售网点少、设施简陋，1994年4月13日前委托工商银行广东省分行代理发行，之后由募委会自主发行。

第二阶段：全省联网发行阶段(1995年—2004年)。本阶段特点：一是名称改为“中国福利彩票”。二是发行电脑型福利彩票，并实现全省联网发行。三是广东省社会福利有奖募捐委员会办公室更名为广东省福利彩票发行中心，负责彩票发行工作。四是即开票“大奖组”销售模式效果突出。

第三阶段：全国联网发行阶段(2004年至今)。本阶段特点：一是参与全国联合销售中国福利彩票“双色球”、中国福利彩票3D。二是票种实现多样化，即开型福利彩票、乐透型、数字型及快速开奖的电脑福利彩票、中福在线实现了共同发展。三是开奖期次增加，每天都有福利彩票开奖。四是通过高端培训、投注站专营化建设等措施使发行队伍走向正规化、专业化。

在20年中，广东福利彩票销售总量有15年名列全国第一，至2007年，广东省共发行福利彩票348亿元，居全国之冠，占全国福利彩票销售总量的12%，筹集社会福利公益金114亿元。同时，广东省福利彩票还解决了1.3万多人的就业，为下岗职工提供了再就业机会，减轻了社会就业压力。近年来，全省每年为地方代缴中奖者个人所得税上亿元。

广东省福利彩票发行中心多次受到民政部、中国福利彩票发行管理中心的表彰，并被评为先进单位，1998年还被省直工委授予“文明单位”称号。2003年，广东省福利彩票发行中心获得了民政部颁发的“爱心捐助奖”，是获奖单位中唯一一家彩票发行单位。2007年1月被广东省人事厅、广东省民政厅授予“全省民政工作先进集体”称号。2007年12月18日在省政府召开的广东省慈善大会上荣获“南粤慈善奖”。

20年来，福利彩票积累了十分宝贵的经验，如“扶老、助残、救孤、济困”的发行宗旨；“安全运行，健康发展”的工作方针；融“公益性、伦理性、群众性、娱乐性”为一体的思想理念；“多人少买、量力而行、理智投注”的公益运营方式；“取之于民、用之于民”的社会承诺；“公平、公正、公开、公信”的诚信体系建设等，这些已成为福利彩票十分宝贵的无形资产。

广东省福利彩票发行的历程

广东省福利彩票发行与全国一样，随着社会的发展而发展，彩票品种随着社会经济、科技的进步而不断丰富。彩票最初的形式很原始，全用手工操作，后来计算机介入，提高了彩票销售效率，减少了工作失误，维护了彩票的信誉，而且使销售和检验速度大大加快。广东省福利彩票从最初发行单一的传统型福利彩票发展成以电脑彩票为主多票种共存的模式。

传统型福利彩票

1987年12月18日，在广州市府前路，广东省第一张传统型“中国社会福利奖券”正式发行(1995年6月18日更名为中国福利彩票)，这标志着广东省福利彩票的诞生，也标志着广东省社会福利事业进入新的发展阶段。但在那时，广东省的福利彩票事业与全国一样，步履蹒跚，一张桌、一把椅，一条横幅卖彩票，福利彩票的发展经历了艰辛的历程。广东省开始发行销售传统型福利彩票，刚开始是每月发行一期，彩票面值每张5角，每期发行1000万张500万元(编号0000000—9999999)，多数是摆在街边销售，1993年10月改为每月开奖两次，即每月13日和28日开奖，彩票面值每张1元。1995年6月14日，传统型福利奖券停止发行，全省共发行146期，销售2.88亿元。广东是全国销售传统型福利彩票时间最长的省份。

即开型福利彩票

1988年5月1日，中国第一张即开型福利彩票——即开型中国社会福利奖券在广东正式发行。即开型福利彩票从发行模式上大致可分为“小奖组”和“大奖组”。1988年—1995年在广东省发行销售的即开型社会福利奖券属于小奖组，其特点是奖组一般在100万张以下，采用现金固定设奖，

面值为1—2元，以1万、2万、5万、10万、20万、50万张为一个计奖单位。6年共发行销售即开型社会福利奖券5.23亿元。1996年—2004年在广东省发行销售的即开型福利彩票一般采用大奖组销售模式。“大奖组”是中国独有的即开型彩票集中式销售方法的简称，其基本特点是“奖组大、场面大、声势大、集中销售”；其基本形式是在一定时间内，在同一地点或同一区域内，集中销售彩票。它起步于实物设奖，开始销售时规模虽小，但集中的实物奖品达到了吸引公众购买的目的。由于效果较好，设奖奖组从几万元逐渐加大到几十万元、几百万元、几千万元，甚至上亿元；场面也从单点百十人到成千上万以至多点数十万人参与；声势也从销售点现场宣传到提前一个月的传单、彩车巡游、报纸、广播、电视以及演出现场等多种形式宣传；销售时间也从开始时的一个奖组销几十天，缩短到几天甚至几个小时。

广东省积极学习借鉴兄弟省市的先进经验，通过大奖组集中销售方式，使广东福利彩票的销售迈入了新阶段。1998年9月下旬至10月上旬，在佛山市南海大沥镇和佛山市区7天时间分别销售8000万元；1998年11月，东莞市在虎门广场用3天半的时间销售福利彩票4400万元；2001年12月初，深圳市开展福利彩票大奖组多点联销，9天在10个销售点累计销售1.9亿元，创全国即开票大奖组销售量之最。广州、珠海等市的即开票大奖组销售也取得巨大成功。即开型福利彩票大奖组销售模式为福利彩票事业的快速发展打下了坚实的基础。

即开票的主要玩法有灵活设奖和固定设奖两种，票种有刮开式和揭开式。主要品种有：同心曲、心心相印、生活天地、十二生肖、趣味扑克、现代兵器、卡通摩托车、卡通火车、马到成功、趣味麻将、喜洋洋以及1998年抗洪赈灾图案等。

2005年9月23日，“刮刮乐”即开型福利彩票独立热线销售系统率先在广东推出。“刮刮乐”是采用计算机、无线通信和二维条码等技术手段发行的即开型福利彩票。2005年9月23日，广东省福利彩票发行中心在珠海市率先推出“刮刮乐”独立热线销售系统，形成了“广东模式”，这种销售模式现已成为全国“刮刮乐”的主要销售模式。

电脑福利彩票

伴随着改革开放的步伐，中国福利彩票开始融入世界，广泛地吸纳世界各国在彩票领域里的最新科技和管理成果。1995年，利用计算机技术发行彩票的方式引入了我国，因运用计算机网络系统进行彩票销售管理，故业内把这种彩票称为“电脑彩票”。在这方面，广东走在全国前列。在中国福利彩票发行管理中心选定的浙江、湖南、广东、广州、深圳、沈阳等6省市电脑福利彩票试点中，广东就有3个。1995年4月28日，深圳市在全国率先采用计算机管理方式销售福利彩票，销售出了第一张国家批准的电脑彩票，拉开了电脑彩票以合法身份登上中国彩票市场的序幕。1995年6月18日，广东全省计算机联网销售传统型福利彩票（排列号码：0000000—9999999）正式在全省发行。2000年9月之前发行的电脑票为传统型电脑福利彩票，2000年9月8日“南粤风采”电脑福利彩票45选6（2001年1月开始改为36选7）正式在全省发行，这是广东省按照中国福利彩票发行管理中心“统一玩法规则、统一硬件标准、统一运行软件、统一管理模式、统一实时监控”的原则开发的“风采系列”乐透型福利彩票玩法。

在此之后，一系列新的电脑彩票玩法陆续发行：2002年4月30日“南粤风采”26选5发行，2003年10月8日推出了“南粤风采”小组合玩法“好彩36”和“好彩26”。2004年3月8日，全国联合发行销售的中国福利彩票“双色球”在广东上市，并迅速成为广东电脑福利彩票的主力玩法，2005年1月1日，广东正式加入全国联合销售的中国福利彩票3D。2007年11月1日，快速开奖的彩票游戏广东电脑福利彩票“快乐十分”正式发行，“快乐十分”采用专用投注机，通过电子摇奖方式开奖，每10分钟开奖一期。

中福在线即开票

中福在线即开票是运用计算机网络、通信、视频技术等高科技手段发行的视频彩票，具有低成本、趣味性强、无纸化等特点，是国际彩票中流行票种之一。彩票购买者通过办理专用投注卡或办理受托银行借记卡后，通过销售厅投注终端便可



福利彩票。

完成投注、开奖和兑奖以及现场查询等一系列活动。它一方面解决了纸质即开票发行成本高、管理难度大、防伪难、不够安全等问题，另一方面引入先进的网络和视频技术，突出了彩票娱乐功能，同时，使彩票购买更方便、快捷，投注过程更及时、合理，有利于扩大发行，对丰富我国彩票市场品种，提高彩票发行管理水平，促进彩票市场繁荣具有重要意义。2003年4月，财政部正式批准中国福利彩票发行管理中心在广东省试点发行中福在线即开票。2003年6月28日，全国首个“中福在线”即开型福利彩票销售厅在广州建成并投入使用，这标志着国际先进的无纸化彩票——“中福在线票”在全国正式进入试点发行阶段，随后，试点工作全面推进，到2007年底全省共建成并开始销售的“中福在线”销售厅83个。经过5年多的试点发行，在系统建设、销售厅管理、市场营销等方面积累了一定的经验，取得了一定的效果。

经过20年的发展，福利彩票发行技术显著提高，电脑福利彩票热线销售系统覆盖全省，投注站点遍布城乡，电话投注、自助投注等销售渠道相继开通。当前彩票品种逐步完善，电脑票、网点即开票、中福在线即开票三大票种实现了协调发展，“南粤风采”“双色球”、3D、“快乐十分”四大电脑票游戏交相辉映。全省福利彩票发行规模连续多年实现快速增长，年发行量从1988年的8854万元，增长到2007年的57.2亿元。

在20年的发展过程中，广东为中国福利彩票的发展作出了重要贡献，成为多个新票种的试验田，也创造了多项全国第一：全国第一张即开型福利彩票在广东诞生；全国第一张电脑福利彩票在广东首发；全国第一个“中福在线”销售厅在广东建成并投入使用；“刮刮乐”即开型福利彩票独立热线销售系统率先在广东推出；全国第一个电脑福利彩票百万元大奖在广东中出；全国首个省、市二级福利彩票发行中心同时获得ISO9001质量认证的省份；全国第一个建立电脑福利彩票异地灾难备份系统的省份。

广东福利彩票发行的举措

加强机构建设

广东作为中国改革开放的前沿，经济取得了突飞猛进的发展。但与全国一样，社会福利事业由于历史欠账太多，财政投入远远不能满足社会福利事业发展的需要，急需解决新的资金来源。在1987年6月3日中国社会福利有奖募捐委员会成立后，根据国家有关部门的要求，经广东省委、省政府批准，1987年8月15日，广东省社会福利有奖募捐委员会正式成立，并下设办公室。1988年3月前，广东省各地级市、县(市、区)相继成立了社会福利有奖募捐委员会或领导小组(筹备委员会)，下设社会福利有奖募捐委员会办公室(简称募委办，归本级民政部门管理)。1987年12月2日，省募委在广州召开第一次全体会议。1998年12月21日(粤办函[1998]798号) 设立广东省福利彩票发行中心，与省社会福利有奖募捐委员会合署办公；2000年6月7日(粤机编办[2000]111号)广东省社会福利有奖募捐委员会办公室更名为广东省社会福利彩票发行中心，属广东省民政厅直属正处级事业单位，业务受中国福利彩票发行管理中心领导；2002年1月16日(粤机编办[2002]10号)将广东省社会福利彩票发行中心更名为广东省福利彩票发行中心，作为广东省福利彩票唯一发行销售管理机构，具体负责全省福利彩票的统一销售管理工作。目前，全省共有21个地级福利彩票销售管理机构。在福利彩票发行过程中，全省各级民政部门始终把福利彩票作为“一把手工程”放在民政工作的重要地位。目前全省各级福利彩票发行机构在机构建设、人员配备、硬件设施等方面都得到了长足发展。

加强制度建设

为实现福利彩票事业安全运行，实现健康发展，广东省各级福利彩票发行系统严格遵守国务院、民政部、财政部、广东省民政厅、广东省财政厅等有关部门的相关规章制度，同时逐步完善、改进了本省福利彩票发行管理制度。1987年12月2日，在广东正式发行福利彩票之初，广东省社会福利有奖募捐委员会就制定了《广东省发行社会福利奖券试行办法》。1993年，中国工商银行广东分行制定了《代理发行传统型社会福利奖券试行办法》，广东省社会福利有奖募捐委员会还于1993年5月27日下发了《广东省有奖募捐社会福利资金管理使用办法》。1993年8月14日下发了《广东省社会福利奖券发行财务管理试行规定》。2005年9月出台了《广东省电脑福利彩票投注站管理办法》《广东省电脑福利彩票销售员工作守则》，2006年制定了《广东省“南粤风采”电脑福利彩票开奖应急预案》。2006年9月，省、市福利彩票发行中心全部通过ISO9001质量体系认证，成为全国首个省、市二级福利彩票发行中心，同时获得ISO9001质量认证的省份，形成了制度化、规范化、程序化、标准化的运行机制，使福利彩票管理工作更加科学规范。

加强销售渠道建设

广东省福利彩票的销售渠道经历了由少到多、由简陋到亮丽、由兼营到专营、由单一到多渠道并行的发展过程。2004年通过投注站形象建设，统一了全省福利彩票投注站形象，突出了福利彩票品牌。2005年开始至2007年的投注站专营化建设，实现了销售网点的专业化、专营化，目前全省福利彩票有投注站7980个。同时，福利彩票开发了新的销售渠道，2003年开通“好易”自助投注，2005年开通电话投注，2007年在“交通银行自助通”系统开通购买福利彩票功能。

加强营销宣传

一是建立宣传队伍，实现组织保障。为做好福利彩票全省营销宣传工作的上下联动，省福利彩票发行中心组建了全省福利彩票宣传队伍，每个市福利彩票发行中心都有专人负责营销宣传工作，省福利彩票发行中心统筹、指导全省宣传工作。二是打造了媒体平台，开拓了宣传渠道。广东省福利彩票发行中心与羊城晚报等省内主要媒体建立了长期合作关系，开辟了福利彩票专版，合作媒体成立了专门彩票部门、有专职记者负责福利

彩票稿件撰写，各市福利彩票发行中心也与当地主要媒体建立了长期合作关系，开设福利彩票专栏。三是宣传重点突出了福利彩票的公益宗旨和彩票游戏品牌。全省各级福利彩票发行系统都十分注重福利彩票“扶老、助残、救孤、济困”公益宗旨的宣传，大力宣传福利彩票公益金对社会福利和社会公益事业所作的贡献，并通过开展“福彩爱心洒南粤”“福彩爱心送温暖”“福彩爱心助学子”等活动提升福利彩票的公益形象。在彩票游戏的宣传方面，通过开展促销、玩法市场推广等活动提升彩票游戏的影响力，增强社会认同。

加强诚信建设

诚信是构建和谐社会的必然要求，更是福利彩票事业的立业之本。20年来，诚信是福利彩票始终坚持的原则，诚信建设是全省各级福利彩票发行机构常抓不懈的重要工作，致力于营造寓募于乐、多人少买、重玩轻博、安定有序的彩票市场氛围，重点完善公平、公正、公开、公信的彩票运营机制。20年来，全省各级福利彩票发行机构始终把诚信建设放在重要位置，确立并坚持机构公信、游戏公平、程序公正、操作公开的工作准则。

为让更多社会公众真正了解福利彩票公开、公平、公正的发行原则，从2005年开始，省、市福利彩票发行中心共同组织开展了“走近南粤风采”“走近双色球”两项突出诚信主题的大型宣传活动，共邀请全省各地2000多名社会公众代表及媒体代表走进福利彩票的开奖现场，亲身参与福利彩票开奖的全过程，增强了社会公众对福利彩票的认同感和信心，这两项活动成为全省福利彩票宣传的平台，诚信的窗口。

近年来，全省福利彩票销售队伍涌现出一批诚信经营的典范，福利彩票诚信建设也得到了社会的广泛认可。汕头市44040222福利彩票投注站负责人王燕丹以不昧500万元大奖的事迹感动广东，荣膺2006年度广东省“爱国、守法、诚信、知礼”十大杰出人物，评委给她的评语是：她心中有一架天平，诚信是最重的砝码。2007年在由中央文明办、全国总工会、共青团中央、全国妇联联合进行的“全国道德模范”评选活动中，王燕丹以“诚实守信模范”获得“全国道德模范提名奖”，并受到胡锦涛总书记的亲切接见。

加强队伍建设

福利彩票事业的长远发展需要先进的管理队伍来实现。2004年、2005年两年时间，广东省福利彩票发行中心先后与中山大学岭南学院合作举办了4期福彩中心高级管理人员MBA培训班，采取封闭教学的形式，对省、市福利彩票发行中心近200名负责人及业务骨干进行了营销宣传、市场分析、危机管理等课程的培训。通过培训，提高了管理水平，增强了处理危机的能力，也为提高福利彩票销量和竞争力提供了新思路。

为提高投注站的营销和服务水平，2006年、2007年两年，广东省福利彩票发行中心再度与中山大学岭南学院合作举办了12期MBA课程培训，对全省600名优秀投注站业主进行了市场营销、店面管理、客户管理等课程培训。通过培训，有效地提高了全省福利彩票管理人员和投注站人员的综合素质，提高了服务水平，增强了福利彩票系统开拓市场、服务彩民的能力。

广东福利彩票为社会所作的贡献

全省各级民政部门和福利彩票发系统严格执行国家和上级的有关规定，忠实履行“扶老、助残、救孤、济困”的发行宗旨，充分体现“以民为本、为民解困”的核心理念和“取之于民，用之于民”的科学内涵，怀着强烈的社会责任感，将福利彩票公益金重点投入社会福利和社会公益事业。

截至2007年，全省共筹集福利彩票公益金114亿元，其中上缴中央50亿元，用于支持社会保障基金、社会福利事业、城乡医疗救助及青少年课外活动设施建设等公益事业等。省以下留成64亿元，主要用于农村敬老院、社会福利院、光荣院、精神病院、荣军医院、流浪乞讨人员救助设施、残疾人事业、特殊教育学校、慈善医院、社区服务中心、殡葬设施等福利服务设施的兴建、改建、扩建，发展社会福利公益事业。省级福利彩票公益金以资助粤

东、粤西、粤北山区14个经济欠发达地区福利公益项目为重点，扶持欠发达地区社会福利公益事业的发展。全省累计资助兴办各类福利事业项目2万多个。在1988年—2005年间，全省(除深圳市)各级福利彩票公益金投放于社会福利公益事业的项目资金共29.8亿多元，其中：资助设施类项目26.9亿元，资助项目数16080个，新增床位33014个，新增建筑面积83.06万平方米，目前广东共有城市社会福利机构、敬老院、光荣院、复退军人医院共1993所，床位12.3万多个；资助非设施项目2.94亿元，资助对象29.2万多人。近年来，福利彩票公益金重点用于开展了“社区老年福利服务星光计划”“残疾孤儿手术康复明天计划”“千间敬老福星工程”等重点项目。福利彩票公益金还安排一定的比例用于残疾人事业、城乡基本医疗救助等。

促进老年人事业的发展

为增强社区为老年人服务的能力，根据民政部的统一部署，广东省自2001年启动了“社区老年服务星光计划”，从各级可支配福利彩票公益金中拿出80%在街道和社区居委会建设老年人福利服务设施和活动场所。目前全省共建设“社区星光老年之家”4055个，全省各级福利彩票公益金共投入3.9亿多元。“星光老年之家”的建设为社区老年人提供了便利的休闲娱乐场所，初步形成了社区老年福利服务体系。从2007年开始，用3年时间，使全省所有社区都建有“星光老年之家”。

开展“千间敬老福星工程”，计划改建、扩建900多所条件较差的乡镇敬老院，目前，全省已投入福利彩票公益金1亿多元，完成了520所改扩建。改建后敬老院房屋全部由泥砖瓦房改建为钢筋水泥楼房，功能齐全，设施配套，清洁卫生，院容美观，从根本上改善了供养环境，提高了五保老人的生活水平。目前，结合民政部的“霞光计划”，实施第三批“千间敬老福星工程”，改善分散供养五保对象的居住条件。

从2005年开始，广东省采取以福利彩票公益金资助的方法，积极开展社区居家养老服务试点工作和养老服务社会化示范活动，2005年—2006年，全省各级投入福利彩票公益金6000多万元，资助社区居家养老服务项目。目前全省各地有3万多居家老人享受到户服务。

推动孤残儿童救助、救治工作

福利彩票公益金为孤儿(弃婴)提供了救助资金。截至2006年底，全省民政部门举办的儿童福利



星光老年之家。

院和设有儿童部(区)的综合性福利院共有50所，设有孤残儿童床位8300张，收养孤残儿童(弃婴)7362人。为使福利机构里的孤残儿童能得到康复治疗，从2004年6月起，按照民政部的统一部署，广东省全面启动“残疾孤儿手术康复明天计划”(简称“明天计划”)。

“明天计划”以福利彩票公益金投入为主，同时充分发挥地方的积极性，广泛动员社会参与，争取各种资源，多渠道筹集资金，保证资金到位，力争为每一位残疾孤儿有效实施手术矫治和康复。2004年“明天计划”实施以来，截至2008年3月，全省共为2503名残疾孤儿进行了手术与矫治康复，各级福利彩票公益金共投入2604万元，共有560名残疾孤儿通过手术和矫治康复后回归家庭。在2006年底，对福利机构中具有手术适应症的残疾孤儿已全部进行了手术和矫治康复，比计划提前半年完成“明天计划”工作任务，成效显著，得到社会各界的广泛好评。

近年来，广东省低保家庭残疾儿童也受益“明天计划”。在加快实施“明天计划”工作进度的同时，广东省发挥部分地区经济条件较好的优势，开展了对贫困家庭残疾儿童的手术康复，扩大“明天计划”受益面。

福利彩票公益金对广东省的残疾人事业也给予了大力资助。2003年起，根据广东省财政厅、民政厅、残疾人联合会共同制定的《广东省福利彩票公益金残疾人事业专项资金管理办法》，全省各级留成的福利彩票公益金，每年提取20%作为残疾人事业专项资金。

全面帮扶生活困难群众

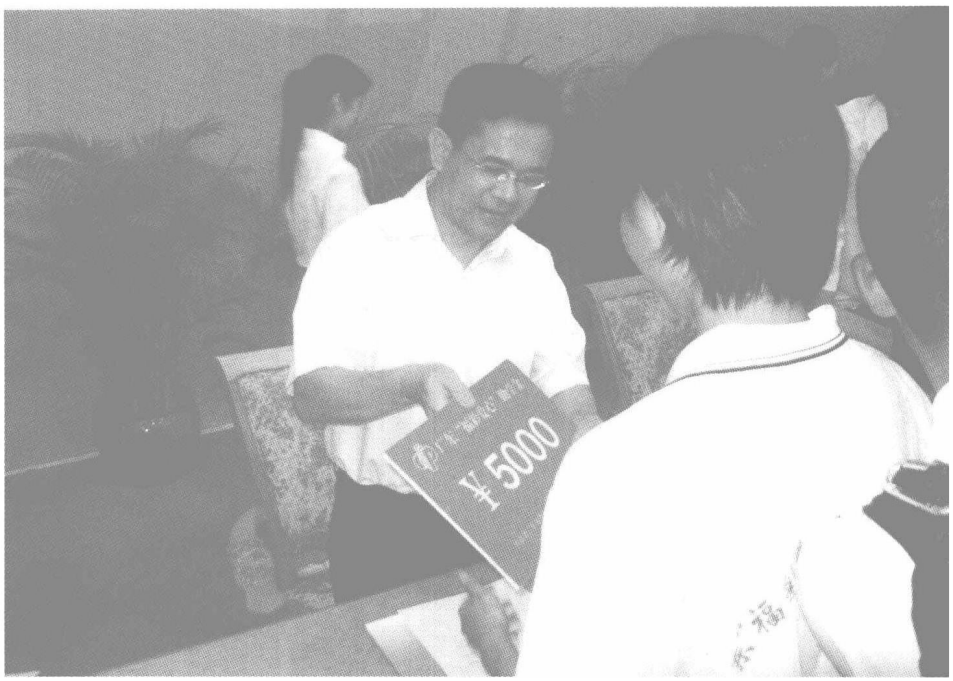
福利彩票公益金实实在在地帮助了广大弱势群体，让他们走出困境，享受到务工、医疗、保险等社会基本保障。广东省从2000年起开始探索在城镇低保对象中推行基本医疗救助，逐步建立起城乡一体化的医疗救助制度。2002年，根据省政府《关于帮助困难群众解决“看病难”问题的通知》的规定要求，广东省建立了城乡医疗救助制度，规定全省各级留成的福利彩票公益金中，提取20%用于基本医疗救助金。至2007年，全省共为793.8万人次城乡低保对象提供了基本医疗救助，为434.77万人次的城乡特殊困难群众发放基本医疗救助金，为74207人次困难群众发放大病救助金，有效缓解了困难群众看病难问题。

根据财政部规定，从2005年开始，中央留成部分的60%用于社会保障基金，2005年—2007年3年期间，广东省上缴中央福利彩票公益金中就有14亿多元用于社会保障基金。

广东福利彩票多方位对社会困难群体予以资助。2000年—2002年，中央向广东省返拨彩票公益金1.2669亿元，广东省可支配资金共1.0909亿元，全部用于山区县青少年宫的建设，3年时间共建立了35所少年宫。2004年，为贯彻落实民政部、中央文明办、国家新闻出版总署、国家广播电影电视总局有关援建社区图书室及社区读书活动的通知要求，广东省共投入福利彩票公益金70.41万元，资助11个经济欠发达市建设社区图书室891个。2003年“五一”前，民政部门从福利彩票公益金中安排了30万元的专项资金，用于慰问当年奋战在生产一线的劳动模范。

2004年3月份，广东省福利彩票发行中心向建会100周年的广州市红十字会捐款，用于支持广州市红十字会开展的“帮助广州市特困家庭”和“孤寡老人白内障康复手术”活动。2004年7月，向广东省慈善总会捐款400万元用于社会慈善事业。

广东省福利彩票对教育扶贫工作也给予了大力支持。广东省福利彩票发行中心从2004年开始至2007年，连续4年开展了“福彩爱心助学子——帮扶生活困难大学生行动”，对生活困难的大学生进行资助，4年共安排了1900万元专项资金，资助了3800名生活困难大学生上大学，每人一次性资助5000元。广州、深圳、东莞、汕头、汕尾、揭阳、中山、湛江、茂名等市福利彩票发行中心也安排专项资金开展了助学活动。近两年，省福利彩票发行中心还安排130多万元帮助贫困山区建设了3所福彩小学，大大改善了当地的教学环境。2007年4月，省福利彩票发行中心与揭市民政局、市福利彩票发行中心、团市委联合开展了“福彩爱心洒南粤，春苗行动暖揭邑”助学活动，资助400名特困家庭的中小学生。2007年10月—11月，省福利彩票发行中



骆招群副厅长在“2006年广东福彩爱心助学子——帮扶生活困难大学生”助学金发放仪式上为困难学生发放助学金。

心与湛江市民政局、市福利彩票发行中心、团市委联合开展了“福彩献爱心，携手助孤儿”行动，安排50多万元救助资金，资助了湛江市1000名福利机构以外的16岁以下生活困难孤儿。深圳市福利彩票中心与深圳市慈善会合作建立了“劳务工关爱基金”和用于支持低保技能培训的专项基金。2007年茂名市民政局、市福彩中心安排70万元福利彩票公益金，资助了1000名来自贫困单亲家庭和孤儿的中小学生。

积极开展救灾工作

在大灾大难面前，广东省福利彩票系统积极发扬福利彩票公益慈善宗旨，为民解愁，为国分忧。1998年长江流域遭遇特大洪涝灾害期间，国家增发了50亿专项福利彩票用于赈灾，广东省共销售赈灾福利彩票11.74亿元，筹集赈灾专项募集资金3.5亿元，全部用于灾区建设。在2003年抗击“非典”疫情斗争中，全省福利彩票公益金共资助抗“非典”斗争820万元。2005年、2006年连续两年广东省遭受了特大洪涝灾害，为帮助受灾群众恢复生产重建家园，仅省福利彩票发行中心两年就捐款800万元。2008年1月26日，深圳市福彩中心安排120万元公益金免费送2118名外来劳务工人员返乡，省委副书记、深圳市委书记刘玉浦等领导亲自到车站为他们送行。在南方省份遭遇冰雪灾害特殊的春运情况下，这项活动显得意义重大、影响深远。四川汶川5·12大地震后，全省福利彩票系统踊跃捐款355万多元。按照民政部、财政部要求，从2008年7月1日起至2010年12月31日开展筹集“福彩赈灾公益金”的专项彩票销售活动，广东省内销售的“中福在线”和“刮刮乐”即开型福利彩票所筹集的公益金将全部用于四川大地震灾后重建，力争筹集赈灾公益金4亿元。此外，广东省福利彩票发行中心还厉行节约，压缩开支，从发行工作经费中挤出900万元，捐到中国福利彩票发行管理中心建立的“汶川大地震‘三孤’救助基金”中。

广东省福利彩票20年的发展历程和辉煌成就证明：福利彩票具有广泛的群众基础和强劲的生命力，是具有巨大发展潜力和前景光明的朝阳事业；发行福利彩票是动员人民群众投身慈善事业最广泛、最经常的慈善活动，是推动社会福利事业和社会公益事业发展的重要支撑，购买福利彩票已成为广大人民群众参与公益、慈善事业的重要形式。

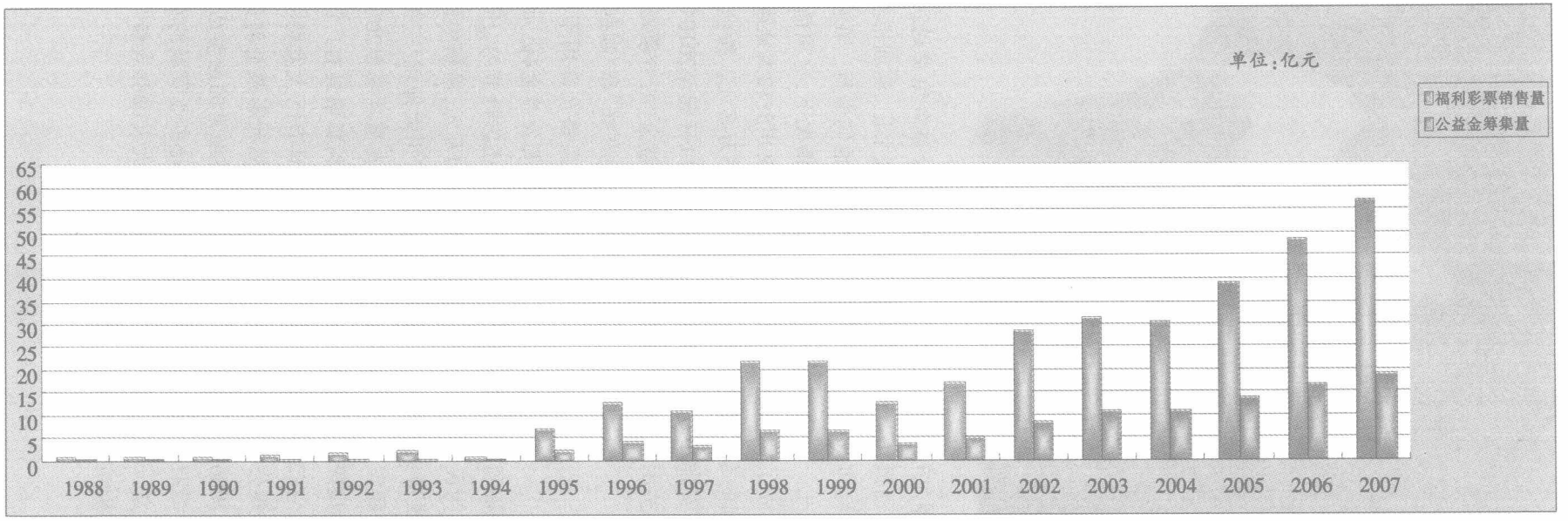
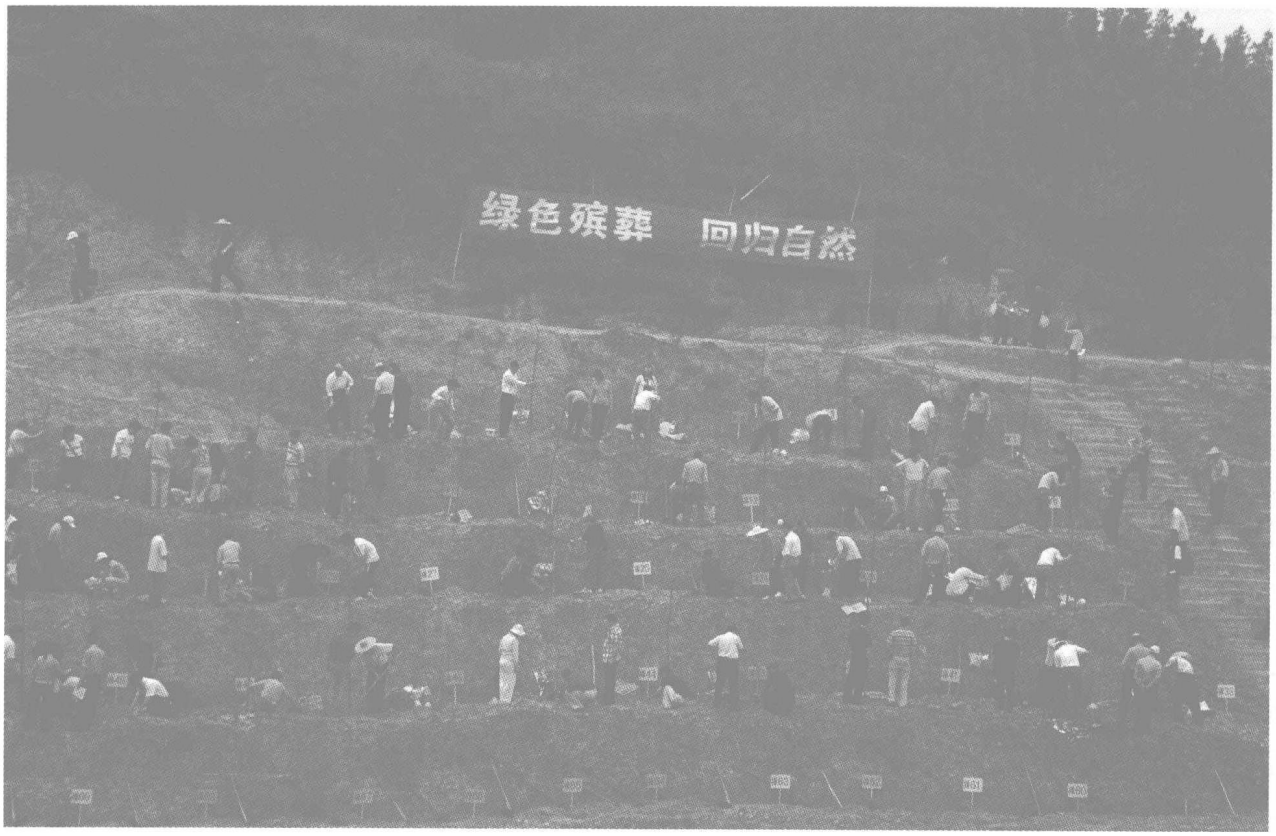


图 25.1 1988 年—2007 年广东福利彩票销售及公益金筹集情况

第7篇

社会事务

改革开放30年来，广东省婚姻登记管理有很大的变化，主要表现在严格依法行政，逐步地推进婚姻登记机关规范化建设，使婚姻登记管理水平不断上新台阶。以推行火葬为核心的广东殡葬工作取得了长足进步，火化率大幅提高，土葬改革稳步推进，殡葬设施建设不断完善，殡葬管理更加规范，丧俗改革深入人心，切实维护了人民群众的丧葬权益和正常的社会秩序。流浪乞讨人员救助工作在参与社会治安综合治理、维护城市秩序、打击偷渡外逃、强化特区边防管理、接济灾区难民、救助流浪乞讨人员、帮助临时困难群众等方面都做了大量富有成效的工作，为广东省的社会和经济发展发挥了重要的作用。不断加强收养登记机构建设，提高收养登记队伍素质，严格依法把好收养关，使愿意而又符合收养条件的公民收养到子女，建立了法律拟制的养父母子女关系，同时使一大批失去父母的孤残儿童和弃婴回归家庭，为孤残儿童开辟了一条崭新的人生道路。



大力倡导骨灰植树回归自然。

第26章 婚姻管理

婚姻登记是我国一项重要的基础性的民事登记制度，是政府对公民婚姻关系的建立和解除进行确认。婚姻登记管理是政府部门的职能工作，也是民政部门的传统业务。婚姻登记机关的其职责是依照《中华人民共和国婚姻法》和《婚姻登记条例》的规定，为符合结婚或离婚条件的当事人办理婚姻登记，补发婚姻证，出具婚姻登记记录证明，撤销受胁迫的婚姻，宣传婚姻法律法规，倡导文明婚俗。改革开放30年来，广东省婚姻登记管理有很大的变化，主要表现在严格依法行政，逐步地推进婚姻登记机关规范化建设，使婚姻登记管理水平不断上新台阶。为促进和谐广东、和谐社会、和谐家庭作出了贡献。

婚姻管理概况

改革开放30年来(1978年—2007年)，广东省共办理结婚登记15620964对，其中涉外、涉华侨、涉港澳台婚姻登记344585对，办理离婚登记559516对，其中涉外、涉华侨、涉港澳台离婚登记9117对。据统计，近几年来，广东省的婚姻登记量居全国首位。至2007年，广东省共有婚姻登记机关522个（包括县级以上的涉外婚姻登记机关70个，涉华侨、港澳台婚姻登记机关80个），其中地级市婚姻登记机关12个，县(区)级婚姻登记机关126个，镇级婚姻登记机关384个。全省共有婚姻登记员1348名，其中属行政编制的704名，财政补助事业编的323名，自筹54名，自收自支的15名，其他聘用人员252名。

改革开放30年来，广东省各级民政部门依法行使婚姻登记管理机关的职能，深入贯彻执行婚姻法律、法规；认真做好婚姻法律、法规的宣传；积极探索婚姻登记管理体制改革；实行量化目标管理制度；加强婚姻登记管理队伍和婚姻登记业务基础建设；加大婚姻登记执法管理力度；拓展和规范婚姻服务；婚姻登记管理水平得到了明显的提高，取得了一定的成绩。特别是2003年8月国务院颁布的《婚姻登记条例》和2005年4月民政部发出的《关于开展婚姻登记工作规范化建设活动的通知》(民函[2005]70号)以来，广东省更积极推进婚姻登记规范化建设，以为民服务为宗旨，以规范管理为手段，不断提高婚姻登记和服务水平，充分体现了婚姻登记以人为本，执政为民的理念。全省的婚姻登记管理工作取得了明显效果。2006年12月，全国婚姻登记规范化建设活动总结暨命名表彰大会在广东省召开，其中广东省共有17个婚姻登记机关被民政部命名为“全国婚姻登记规范化建设窗口单位”，为全国之冠。改革开放30年来，婚姻登记工作大体可分为三个阶段：

第一阶段，1978年—1990年，宣传贯彻执行第二部婚姻法。1980年9月国家颁布了第二部婚姻法，同年10月经国务院批准、11月由民政部发布了《婚姻登记办法》。《婚姻登记办法》的施行，对保证婚姻法的贯彻，维护公民婚姻自由的合法权益，巩固社会主义婚姻家庭关系，起了重要作用。广东各地在各级党委、政府领导下，组织200多万干部、800多万职工学习《中华人民共和国婚姻法》和《婚姻登记办法》，并在广大农村开展普法教育，全省3000多间中学将《婚姻法》列入教学计划。

1985年12月31日，国务院批准了新的《婚姻登记办法》，民政部于1986年3月15日发布施行。为贯彻执行新的《婚姻登记办法》，做好广东省的婚姻登记工作，广东省人民政府在1987年3月19日批准，1987年4月10日由广东省民政厅发布了《广东省婚姻登记办法实施细则》。为进一步做好《中华人民共和国婚姻法》《婚姻登记办法》和《广东省婚姻登记办法实施细则》的宣传工作，1987年8月，广东省普法领导小组等成员单位在信宜县召开宣传婚姻法，破除婚姻陋俗现场会议，部署婚姻法的宣传教育工作，使广大干部群众增强了道德和法制观念，越来越多的人懂得用婚姻法处理婚姻家庭关系并与违法犯罪行为作斗争。各级人民政府的婚姻登记机关对违法婚姻进行了清理，纠正早婚

5722对，补办结婚登记88800多对，处理重婚纳妾1235宗，包办婚姻3201宗，骗婚1823宗、换婚842宗。1987年《南方日报》还就如何对待婚姻大事展开讨论。讨论期间，信宜县27位未婚女青年发出破除婚姻陋俗、树立文明新风的倡议书，9月8日在该报发表后，得到全省各地男女青年的响应。与此同时，各地基层政府积极引导青年破除婚礼陋习，提倡移风易俗婚事新办，提倡晚婚晚育，提倡一对夫妇只生一个孩子、生男生女都一样等新观念。1989年，广东省民政厅与广东电视台联合拍摄婚姻法系列宣传活动电视片共10集，在“公民与法制”栏目中播出。使全省大多公民受到婚姻法律教育。

1990年，广东省在广州市召开了我国第一部婚姻法颁布40周年，第二部婚姻法颁布10周年纪念大会，副省长凌伯棠在大会上作了讲话。会议总结了广东省从第二部婚姻法开始实施以来，全省各级民政部门对婚姻登记管理情况和人民法院建立婚姻纠纷案件调解审判制度的情况。经过宣传贯彻婚姻法和有关婚姻登记法规，广东省的婚姻家庭发生了重大的变革：废止了一夫多妻、重婚、纳妾、破除了父母包办、男尊女卑的封建婚姻制度，建立了婚姻自由、一夫一妻、男女平等、保护妇女儿童合法权益的社会主义婚姻家庭制度。人们的婚姻道德观念、生育观念也发生了深刻的变化。越来越多的人勇于同旧传统、旧思想、旧风俗决裂。在城市和经济发达地区，婚姻自由、自由恋爱结婚、男女平等已成为风尚。平等、自愿、自主，以感情为基础结合，依法办理登记手续的婚姻，已占主导地位。寡妇再嫁，老年人再婚，不但不再被人们以旧观念取笑，而且还得到社会的关爱和支持。晚婚晚育、计划生育、优生优育已经成为许多民众的自觉行动。改革旧的婚嫁陋俗，实行婚事新办、嫁女不收彩礼，在许多地方已形成风气。新式的文明健康婚礼仪式已受到广大男女青年的欢迎。社会主义婚姻制度、婚姻道德观念得到了建立和巩固，有力地促进了社会的安定团结、促进了社会物质文明和精神文明建设。

第二阶段，1991年—2002年，广东省婚姻登记管理体制开始逐步进行改革。长期以来，广东省婚姻登记基本上分三级管理，即国内婚姻登记在乡（镇）人民政府办理婚姻登记，县、区级办理华侨、港澳台同胞婚姻登记。地级市以上市办理外国人、外籍华人婚姻登记。1992年广东省民政厅下发了《关于大中城市实行以区为单位集中办理婚姻登记的通知》，要求全省的大中城市实行以区为单位办理婚姻登记。至2000年，全省21个大中城市的54



2006年全国婚姻登记规范化建设活动表彰会议在广东中山市召开。



婚姻登记规范化建设成效显著。

个城区中，有48个城区实行了以区为单位集中办理婚姻登记，占总区数近90%。全省68个县及县级市中也有部分县市集中办理婚姻登记（阳东、阳西、梅县、大埔、恩平、廉江、四会等县市已实行县市集中办理婚姻登记）。湛江、惠州等两市也全面实行由县民政局集中办理婚姻登记。

1994年1月12日国务院批准了新的《婚姻登记管理条例》，并在1994年2月1日由民政部发布，条例颁布后，广东省民政厅在1994年5月2日发出了《广东省民政厅关于认真宣传贯彻〈婚姻登记管理条例〉的通知》（粤民民[1994]10号），要求各级民政部门认真做好宣传贯彻新的《婚姻登记管理条例》，做好全省的婚姻登记管理工作。为进一步认真贯彻《婚姻登记管理条例》，广东省人民政府于1995年8月颁布了《广东省婚姻登记管理实施细则》，使全省婚姻登记管理工作更加规范。

第三阶段，2003年以来至今，广东省婚姻登记工作取得的显著成绩，主要表现在：做好婚姻法律的宣传，加强公民的婚姻法律意识；积极稳妥地推进婚姻登记体制改革，建立健全婚姻登记工作体制；依法办理婚姻登记，不断提高执法水平；狠抓婚姻登记员队伍建设，提高婚姻登记员队伍业务素质；加强婚姻登记机关行风建设和婚姻登记文明窗口建设，建立全省婚姻登记信息网络管理体系等。至今，全省大部分县（市）、区已改革了婚姻登记体制，有条件的地方积极推进集中办理婚姻登记；广东省民政厅也在积极全面推动全省婚姻登记信息化建设，全省内地居民和涉外、涉港澳台华侨婚姻登记工作系统软件已于2005年开发完成并应用。目前广东省已有20个地级以上市，109个县（区）使用婚姻登记业务软件办理婚姻登记业务，全省使用婚姻登记软件办理婚姻登记业务以来，婚姻登记和婚姻登记档案信息化管理更加规范。

婚姻登记管理的举措和创新

通过婚姻法律法规的宣传，增强婚姻当事人的法制观念

广东省有2000多万个家庭，如何稳定全省的婚姻家庭，促进全省的社会主义精神文明和物质文明建设，是民政部的重要责任。为达到更好的宣传效果，广东省民政厅先后印制了包括《中华人民共和国婚姻法》《婚姻登记管理条例》《广东省婚姻登记管理实施细则》《中华人民共和国收养法》《中华人民共和国继承法》《中华人民共和国妇女权益保障法》《广东省计划生育条例》等内容的《新婚家

庭手册》,供新婚夫妇学习。不少新婚夫妇反映,一本《新婚家庭手册》在手,很多有关婚姻家庭的问题就迎刃而解了。1994年以来,全省印发上述资料达40多册,接受上述法律法规教育的新婚夫妇600多万人,对稳定全省的婚姻家庭起到了积极的作用。为提高新婚夫妇的生活质素,和睦地处理好婚姻家庭关系的问题,广东省民政厅有关人员还专门编写了有关如何处理好婚姻家庭问题的宣传资料,内容包括"性生活中要相互尊重和体贴""要培养共同的兴趣和爱好""丈夫要善于关怀体贴妻子""妻子要善于关怀体贴丈夫""夫妻关系七戒""美满婚姻的八条奥秘""夫妻和睦十诀"等,供新婚夫妇阅读。此外,广东省民政厅还与广东音像出版社联合制作发行了40多万盒《新婚夜话》录音带,共发行了40多万盒。1999年,广东省民政厅还与中国人口音像出版社、广东精典文化有限公司研制了质量较高的VCD《爱的倾诉》婚前教育片,提供给新婚夫妇使用,据新婚夫妇反映,上述录音带及VCD的内容,对提高新婚夫妇的生活质量很有帮助(其中VCD片《爱的倾诉》在全国同类科教片评比中获得银质奖)。2003年还与广东新人家商业资源有限公司制作了《新婚协奏曲》,宣传婚姻法律和优生优育,得到新婚夫妇的好评。通过上述多种形式的宣传,对全省婚姻家庭的稳定起到一定作用。

改革婚姻登记管理体制,提高了婚姻登记管理水平

1992年以来,民政部将以城区为单位集中办理婚姻登记作为婚姻登记管理体制改革的重要内容大力推广,广东省也积极探索婚姻登记制度改革,推行城市以区为单位集中办理婚姻登记。1998年全省有30个城区集中办理婚姻登记,约占全省城区总数的70%,另有2个县部分集中办理婚姻登记业务。梅州市的蕉岭县在全省属比较贫穷的山区县之一,但他们能打破旧俗,敢于第一个吃螃蟹,率先在全县实行集中办理婚姻登记。该市的大埔县在全省来说也是比较贫穷的山区县,从1998年6月开始逐步实行全县城集中登记。上述两县,在县一级推行集中登记工作中均探索出一条新的路子。实践证明,广东省的婚姻登记管理体制改革,强化了婚姻登记的法制化、规范化管理,提高了婚姻登记管理水平,减轻了基层民政干部的负担,规范了婚姻登记,受到群众的普遍欢迎。



姜力副部长视察中山市婚姻登记中心。

加大婚姻登记执法力度,提高执法水平

30年来，广东省各级婚姻登记机关注重婚姻登记的执法工作,积极采取各种有效措施,不断提高婚姻登记执法水平。一是认真开展婚姻登记管理执法检查工作。2000年,广东省按照民政部《关于开展婚姻登记管理行政执法检查的通知》精神，认真做好部署，开展全省婚姻登记管理执法大检查,对发现存在的问题,及时采取措施进行整改，收到较好的效果。二是加强婚姻登记员的培训工作,提高婚姻登记员的执法水平。现在,各市、县民政局十分注重抓好婚姻登记管理队伍的建设,积极做好婚姻登记员的培训工作，使全省婚姻登记员素质有了明显的提高。

制定相关法规,逐步规范婚介市场

自1995年国务院下发了《关于加强涉外婚姻介绍机构管理的通知》和广东省民政厅下发《关于对现有经营性国内婚姻介绍机构进行备案登记和继续营业资格审查有关事项的通知》后,广东省各地组织力量对辖区内的经营性婚姻介绍机构进行调查摸底，采取有效措施开展了清理整顿工作。2000年以来,广州、深圳等市多次对本市的婚姻介绍机构进行清理整顿。如广州市民政局与市工商局联合下发了《关于对我市婚姻介绍机构进行清理整顿实行归口管理的通知》,于7月—8月份对全市40多家由工商部门或区民政部门批准成立的婚姻介绍机构进行一次全面的清理整顿，并进行备案登记;对无证经营的,群众投诉多、情节严重的进行了取缔。

制定特殊政策,解决外省流入妇女的结婚登记问题

1978年以来，外省市流入广东成婚的妇女不断增多,其中有相当部分妇女已生儿育女,并愿意在成婚地安家。但是,由于种种原因,约有50%左右的妇女无法取到原籍婚姻状况证明，不能办理结婚登记,以致广东省结婚不登记的现象增多,不利于家庭和社会的稳定。针对这种情况,广东省民政厅进行了一年多的调查研究，制定了对上述人员补办结婚登记的方案，经过半年试点，获得成功,最后制定了《广东省居民与外省妇女同居后补办结婚登记的办法》。此办法颁布后,受到基层党政干部和群众特别是婚姻当事人的欢迎，一致认为民政部门做了一件大好事。

加强对外国流入妇女婚姻的管理

自1987年以来，非法流入广东省各市的外国妇女约有3万多人,分布在21个市,特别是湛江、茂名、阳江、肇庆等市流入的外国妇女数量比较多。其中越南妇女最多,还有部分缅甸、泰国、柬埔寨妇女。这些非法入境的外国妇女大多已与广东省的公民非法结为夫妻,并已生儿育女,由于没有明确的法律规定,无法办理结婚登记,给这些家庭及其子女带来不良后果。不少流入地的基层组织和群众以及当事人都呼吁政府或有关部门制定可行政策,解决他们的实际问题。对这一问题,由于国家没有相关的法规出台,因而一直没有得到解决。为准确掌握外国妇女流入广东省的基本情况,以便更有针对性地解决问题,2000年8月份民政部和广东省民政厅组成联合工作组对阳江、茂名、湛江等市进行了调查,并下发了《关于调查非法流入广东省的外国妇女婚姻状况的通知》,深入细致地对当地流入外国妇女的情况进行调查，并针对当地的情况进行详细的分析和探讨,提出处理意见,为上级有关部门制定相关的法规提供了依据。

婚姻登记管理的成效、作用和影响

按法定程序调整和设置了婚姻登记机关

按照《婚姻登记条例》及《婚姻登记暂行规范》,调整和设置广东省婚姻登记机关。从2003年10月开始,广东省民政厅与各市、县、区民政局反复协商，将婚姻登记机关设置的方案上报省政府批准,正式下文各地执行,并按规定在省报公告,使全省婚姻登记机关的设置合法化。广东省婚姻登记机关的设置,充分听取基层的意见,根据不同

的地区，采取集中与分散相结合办理婚姻登记，避免“一刀切”引起不良后果。2004年以来，随着广东省经济的发展，广东省有的市、(区)由于行政区域的调整和变动，婚姻登记机关也进行了调整和变动，省民政厅都按规定的程序及时报广东省政府批准调整设置并进行公告。

制定了规范婚姻登记和婚姻服务的文件

为提高婚姻登记服务水平，规范广东省婚姻登记和婚姻服务工作。2005年5月，广东省民政厅制定了《关于规范广东省婚姻登记和婚姻服务工作的意见(暂行)》下发各市县(区)婚姻登记机关贯彻执行，取得了明显效果。主要表现在：一是规范了婚姻登记。主要从婚姻登记机关的设置、办公场所的内部环境、登记证件、人员编制及经费、信息化管理、登记的程序、登记员的行为、婚姻服务等方面作了统一的规范。开展婚姻登记工作规范化建设活动以来，广东省已有126个集中或相对集中的婚姻登记机关(占县、区集中办理婚姻登记机关的95%以上)，彻底改变了过去那种登记场所简陋、登记工作不规范的现状。目前广东省最大的婚姻登记机关面积达1800平方米，面积达300—500平方米的为数也不少。为体现婚姻登记机关人性化服务，广东省还要求婚姻登记机关设立私密空间，即在办理婚姻登记时，每对婚姻登记当事人之间相对独立，互不干扰，进而保护了婚姻登记当事人的隐私权，得到当事人的普遍欢迎和好评，广东省不少婚姻登记机关还成了当地政府引以为荣的为民服务的文明办事示范窗口。二是规范了婚姻服务。广东省民政厅要求婚姻登记机关必须严格区分婚姻登记与婚姻服务的界限。凡开展婚姻服务的，必须做到婚姻登记机关与婚姻服务机构的人员、场地、收费三分开，禁止人员混用、场地交叉、收费混合的现象；并要求婚姻登记机关提供的婚姻家庭法律、法规、婚姻家庭手册及相关的物品，婚姻登记机关不得强行搭售；同时要求婚姻服务机构在开展证照、颁证、出具无婚姻记录证明、查找婚姻登记档案及复印等婚姻服务时，必须坚持当事人自愿的原则。所有收费项目和收费标准必须经当地物价部门核定，在服务处明显地方公示收费项目、收费标准及价格管理部门批准收费的文号等；收费标准严格执行定价，不得擅自提高收费标准；收费服务必须使用正式发票，严禁搞强制性服务和任何形式的搭车收费。省民政厅还要求各婚姻服务机构与结婚当事人先签婚姻服务协议书后再提供婚姻服务。

努力争取解决婚姻登记机关编制和经费

新的《婚姻登记条例》颁布实施后，广东省各地一直都在积极努力并想方设法去解决婚姻登记机关编制问题。广州市各区(市)级以上民政局婚姻登记处共解决了56名婚姻登记员编制，其中行政编制3名、事业编制的53名；越秀区、从化县民政局把婚姻登记员编制纳入依照公务员管理序列。茂名市积极争取上级部门和当地市委、市政府领导的支持，通过市编委发文，为每个县(市、区)落实婚姻登记员编制3名，现在，全市共有婚姻登记员43名，其中行政编制7名、事业编制的36名。阳江阳春市、梅州市丰顺县民政局积极争取编委的支持，从镇(街)具有婚姻登记员资格的在职人员中竞岗，择优选调了8名婚姻登记员到市婚姻登记处办理婚姻登记，全部解决了婚姻登记的人员编制和经费问题。乳源瑶族自治县，是一个老、少、穷的边远山区，当地在编制十分紧张的情况下，仍解决了2名婚姻登记机关事业编制。至今，广东省共有婚姻登记员1348名，其中属行政编制的704名，财政补助事业编的323名，经费自筹54名、自收自支的15名，其他聘用人员252名。广东省的中山、广州、深圳等市的部分婚姻登记机关，政府每年都有固定的财政拨款。如中山市婚姻登记处，从2005年开始，市财政一般按登记处业务所需下拨经费，每年各项婚姻登记经费约100万元，广州市有的婚姻登记机关每年婚姻登记工作经费也已超过100万元。

实现人性化窗口服务

2004年7月，广东省在婚姻登记中倡导人性化服务，特别是在公众节假日提供婚姻登记服务。广东省先在外来人口很多的深圳市宝安区进行试



陈桂光副厅长为新人颁发结婚证书。

点，实行星期六上午对外办公，受到群众的欢迎，也得到了该区人事、财政、监察部门的大力支持，特别批准了节假日加班补助。广东省民政厅大力推广深圳市宝安区的这一做法，各地婚姻登记机关积极响应，开展文明窗口服务活动，有条件的婚姻登记机关，都及时地改进婚姻登记窗口服务时间，适当在双休日、重大节日和传统佳节等结婚登记高峰期增加办公时间和增加服务工作人员，以满足婚姻登记当事人的婚姻登记需要，为群众提供更文明更优质的服务。目前，全省约有3/4的婚姻登记机关实行了节假日办理婚姻登记；95%以上的婚姻登记机关实行节假日预约服务。

抓婚姻登记信息化建设

2003年以来，广东省民政厅先后投资近2000万元，开发了全省民政业务统一软件，建设了民政业务统一软件省级运行平台，由广东省民政厅负责业务数据的统一存储、统一管理。并把婚姻登记业务软件作为全省民政业务统一软件实施应用的突破口，2005年还制定了《全省民政业务统一软件婚姻登记子系统应急预案》，解决在网络中断情况下办理婚姻登记问题。2006年8月，又开发了婚姻登记离线系统，彻底解决了在离线情况下办理婚姻登记数据录入问题。目前已有20个地级以上市，106个县（区）使用婚姻登记业务软件办理婚姻登记业务，截至2007年，全省使用婚姻登记软件办理婚姻登记2809276对，其中国内结婚登记2636334对，离婚登记124077对；涉外、涉华侨、港澳台同胞结婚47260对，离婚登记1650对。全省使用婚姻登记软件办理婚姻登记业务以来，婚姻登记及管理更加规范。

建立全省婚姻登记机关和婚姻登记员资料信息库

为掌握广东省婚姻登记机关和婚姻登记员的基本情况，加强全省婚姻登记机关和婚姻登记员队伍建设，广东省民政厅在2006年开始建立全省婚姻登记机关和婚姻登记员个人信息资料，并在民政统一软件中建立全省婚姻登记机关和婚姻登记员信息资料库。主要内容包括：婚姻登记机关名称、机关性质、地址、负责人、登记项目、所在地人口、办公场地所有权、面积、婚姻服务场地及项目、服务收费标准等。婚姻登记员个人信息资料库主要内容包括：登记员基本情况、编制属性、登记业务、专职或兼职、工资收入、本人照片及亲笔签名等。目前全省522个婚姻登记机关的情况和1348名婚姻登记员个人资料包括婚姻登记员的签名笔迹都已录入了信息库，各级婚姻登记机关（处）和婚

姻登记员的变动资料都可以及时在民政统一软件中更新备案。建立信息资料库后，各地不仅可以查询所辖范围内所有的婚姻登记机关(处)的资料，主管部门还可随时掌握各婚姻登记机关和登记员的动态，方便了对婚姻登记机关和婚姻登记员的管理。

大力推广网上预约办理婚姻登记

针对广东省部分大中城市婚姻登记量大，婚姻登记员不足的情况，为方便当事人办理婚姻登记，2006年，广东省在大中城市积极推广网上预约办理婚姻登记，其中广州、深圳、中山等市已走在全省前列，目前全省已有2/3的大中城市实行网上预约办理婚姻登记，受到群众的欢迎和好评。广州市越秀区2007年起试行婚姻登记"四喜"便民举措。一喜是提前预约早验证，心水吉日喜颁证；二喜是佳节若逢双休日，加时服务喜登记；三喜是婚事心事细细诉，悄悄话室喜咨询；四喜是温馨卡片喜相告。面对很多群众关于如何出具无婚姻登记记录证明及其用途的困扰，印制"温馨提示"的小卡片提示，以便群众方便快捷地办理各项婚姻业务。

全省统一制作发放婚姻登记员佩戴标志

为进一步树立广东省婚姻登记员的良好形象和增强婚姻登记员的工作责任感，全省规范了婚姻登记员的着装及佩戴的工作标志。2006年，广东省民政厅统一设计制作"广东省婚姻登记员胸章"发放各地，并要求全省各地婚姻登记员从2006年9月1日起必须统一佩戴标志上岗。佩戴标志上岗，不仅增强婚姻登记员的工作责任感，而且还能让群众将婚姻登记员和婚姻服务人员区分开来，避免婚姻登记人员与婚姻服务人员混淆。广东省对"广东省婚姻登记员胸章"的制作，采取以广东省的地级以上市为单位设特别标识，每一婚姻登记员再单独编号，并将婚姻登记员的编号载入婚姻登记员资料信息库，加强了对婚姻登记员的管理，且便于群众监督。

编纂出版《二十世纪广东婚俗大观》

广东省不仅积极认真做好婚姻登记管理，而且还注重对民间婚姻习俗进行调查研究，特别是对历史婚俗的调查和研究。2003年广东省民政厅专门拨出近40万元经费，组织全省以民政部门为主编纂20世纪广东婚俗史料。经过努力，于2005年底全面完成。并出版了《二十世纪广东婚俗大观》一书。这部图文并茂的百万言巨著，全景式地详细记述了20世纪广东省各市、县(区)在清朝末期、民国时期、新中国成立初期、"文化大革命"期间和改革开放以后的婚俗演变过程，以及婚姻制度、婚姻观的变迁，同时也反映出百年来广东省婚俗文化形成的历史渊源及传承变异，对研究近代和现代婚姻家庭史甚至近代社会制度都具有重要的史料价值。编纂《二十世纪广东婚俗大观》，是广东省民政厅对上世纪广东婚俗历史文化遗产资料保存的一个重要贡献。

第27章 殡葬管理

殡葬管理是民政部门的一项传统业务，是社会事务行政管理的重要组成部分。改革开放30年来，以推行火葬为核心的广东殡葬工作经历了缓慢发展、突破飞跃和规范管理的过程，取得了长足进步，火化率大幅提高，土葬改革稳步推进，殡葬设施建设不断完善，殡葬管理更加规范，丧俗改革深入人心，切实维护了人民群众的丧葬权益和正常的社会秩序。

殡葬管理的概况

广东对殡葬事务的管理，一直围绕着"殡葬改革"这一国家战略决策进行。从20世纪50年代末期广东省开始倡导推行火葬，到70年代中后期，广东省每年火化量逐年增加，由1万多具增加到1977年的近6万具，这是以火葬为核心的殡葬改革的起步



广东省政府召开全省殡葬管理工作会议。

时期。改革开放以来，广东的殡葬管理大致经过了三个阶段：

第一阶段，1978年—1997年，这是广东殡葬管理缓慢发展的时期。从70年代末开始，广东省一些地方尤其是农村，封建迷信抬头，加上基层管理不力，火葬下滑，乱埋滥葬相当严重，传统土葬习俗衍生封建迷信活动、丧事大操大办相当普遍。改革开放初，广东就提出以推行火葬为中心的殡葬改革方针，要求逐步限制土葬，提高火化率。80年代广东初步划定了火葬区，1986年省政府颁布《广东省殡葬管理实施办法》，重申推行火葬，改革土葬，提倡文明节俭的殡葬新风尚。1991年，中共广东省委办公厅、广东省政府办公厅转发广东省民政厅《关于加强广东省殡葬改革工作的意见》，重申中央和省有关推行火葬的规定，要求各地切实落实各项措施，坚决推行殡葬改革。1992年9月，省政府在珠海召开全省殡葬工作会议，印发了《关于进一步加强殡葬改革工作有关问题的通知》。从1993年开始省政府将每年4月定为殡葬改革宣传月，广泛开展宣传教育活动。1994年9月15日，省政府颁布《广东省殡葬管理办法》。这一时期，广东省从倡导火葬到要求火葬区全面推行火化，坚决推行殡葬改革，国务院、省政府相继出台了法规规章，召开了多次殡改工作会议，也采取了一些措施积极推进火葬，但由于广东传统的入土为安的丧葬观念没有根本转变，殡葬改革难以深入推进，到1997年，全省火化率一直徘徊在23%左右，殡葬设施陈旧、老化，建设缓慢，数量缺乏，骨灰装棺二重葬现象比较普遍，丧事大操大办、乱埋滥葬相当严重，死人与活人争地，恶化了投资环境，不利于社会文明进步。这一时期，广东殡葬管理工作在全国处于落后状态，越来越不适应广东改革开放的形势要求，越来越不适应经济社会发展的要求。

第二阶段，1998年—2000年，这是广东殡葬管理三年三个飞跃、迅速扭转落后局面的时期。1997年11月，广东省委、省政府召开了全省殡葬工作会议，贯彻国务院《殡葬管理条例》和第三次全国殡葬工作会议精神，强调把推进殡葬改革，破除丧葬旧俗和封建迷信，移风易俗，树立科学文明健康的生活方式，促进党风和社会风气的好转，作为社会主义两个文明建设的一项重要内容来抓，作出了在全省城乡推进殡葬改革，全面推行遗体火化，加快殡葬设施建设，强化殡葬管理的重大决策，并确定了1998年—2000年全省殡葬管理三年三个飞跃的目标（即全省火化率1998年为30%，1999年为45%，2000年为60%），把殡葬改革作为一项硬任务来抓。各级党委、政府认真贯彻落实省政府的决定，逐级落实目标责任制和奖惩制度，采取强有力措施，全面推行火化工作，到2000年，全省顺利实现省政府提出的三年三个飞跃的目标，火化率达80.2%，比

1997年的23.9%提高了56.3个百分点，殡葬设施建设有了较快发展，彻底改变了落后局面。

第三阶段，2001年以来至今，这是广东殡葬工作加强整体规划、全面规范管理、注重以人为本稳妥推进的时期。广东省根据新时期、新形势对殡葬改革提出的新要求，从全省地域差异及社会经济发展水平不同的实际出发，先后制定出台了《广东省殡葬管理“十五”计划》《广东省殡葬管理工作“十一五”规划》及一系列规范性文件，并坚持以人为本、实事求是、分类指导、分步实施的原则，切实加强对殡葬管理的整体规划，层层落实殡葬管理目标责任制，采取有效措施，确保“火化率不掉下来，新坟不冒出来”，巩固了殡葬改革的成果。这一时期在巩固和提高火化率的基础上，殡葬配套设施建设、骨灰的妥善处理和清理“三道两区”历史旧坟工作有了突破性的进展，殡葬政策深入人心，殡葬管理日渐规范，殡仪服务水平明显提高，殡葬工作跻身于全国先进行列，有力地促进了两个文明建设和“和谐广东”“绿色广东”建设。

殡葬管理的举措和创新

广东省坚定不移地推进和深化殡葬改革，为广东省的可持续发展作出了应有的贡献。主要采取了以下措施：

切实加强对殡葬管理工作的领导

广东各地在推进殡葬改革工作中，紧紧服务于各级党委、政府中心工作的大局，把殡葬改革工作与构建和谐社会、促进经济发展以及创建文明城市、旅游城市、生态城市等各项创建活动紧密结合起来，积极争取各级党委、政府的重视和支持，争取把推行殡葬改革列入各级党委、政府议事日程，切实加强对殡葬管理工作的领导。各地成立了殡葬改革工作领导小组，下设办公室，初步建立起“政府领导，民政部门统一管理，各相关职能部门紧密配合”的领导体制和工作机制，形成各职能部门各司其职、各负其责、密切配合的工作局面，确保殡葬管理工作形成合力，整体推进。

层层落实目标责任制和奖惩制度

1998年，广东省政府发出《关于加强广东省殡葬管理工作的通知》，要求“逐级建立殡葬管理目标责任制，切实加强对殡葬管理工作的领导。今后省政府将对各地完成专项殡葬改革指标的情况，每年进行验收考核”。省精神文明建设委员会也印发了《关于将殡葬改革列为评先进文明单位重要条件的通知》。自1998年起，各市政府与省政府签



环境优美的经营性公墓。



清理历史旧坟成效显著。

订了殡葬管理目标责任书，全省自上而下层层建立了殡葬管理目标责任制，每年由广东省民政厅牵头，会同省财政厅、公安厅、国土资源厅、卫生厅、人事厅、工商行政管理局、林业局、法制办、文明办等省直部门对各市政府完成殡葬管理工作目标任务情况进行考核，考核情况由省政府进行通报。各级政府根据省政府的总体部署，对不同的地区确定不同的目标任务、落实不同的责任，并认真实施考核奖惩制度，表扬先进，鞭策后进。部分地区对殡葬管理工作不力的市、县、乡镇，落实“一票否决”制度或重点管理单位制度。不少市、县(市、区)还把殡葬改革工作是否落实与单位、乡镇领导的评优、评先、提升晋级相挂钩。全省形成了层层签订责任书，一级抓一级，逐级负责的良好工作运行机制。

求真务实，分类指导，稳步推进

在推进殡葬改革过程中，广东根据各地经济、交通、设施条件等实际情况，坚持分类指导、分步实施、稳步推进的原则。一是在遗体火化方面，按年度提出不同的目标要求，梯次推进。即1998年为30%，1999年为45%，2000年为60%以上；2001、2002年全省火化率分别实现90%、95%，2003年—2005年达到100%。2002年，省政府根据殡葬改革实际，提出按照“分类指导、分段实施”的原则，稳步推进殡葬改革，全省实行巩固大、中城市火化率，普及小城镇和提高农村边远贫困山区火化率的方针，山区人口多的云浮等7个市，年度火化率指标可按全省“十五”计划的总目标相应调低5个百分点。并提出对地处交通不便的极少数山区边缘村庄的遗体，可以采取指定公共墓地深埋土葬，地面上植树的方式作为过渡性的措施。2004年，又对“十五”计划中部分目标任务进行了调整，提出了调整火葬区范围，对交通不便的边远山区、大型水库库区和海岛等暂不具备火葬条件的村、镇，设置土葬改革区。二是在工作内容上，把推行火葬作为殡葬改革的第一战役，把清理历史旧坟、解决骨灰安放问题作为第二战役，不同时期突出不同的工作重点，做到层次推进、逐步深入。三是在工作方法上，采取先大中城市、后小城镇，先平原、后山区，先试点、后普及等做法，要求各地先易后难，逐步推进。多年来的实践证明，实行分类指导，按不同类别区域确定不同的任务和指标，分阶段有步骤地推进城乡殡葬改革，是广东殡葬管理工作开创新局面的一条成功经验，也是深化殡葬改革必须始终坚定不移地把握的一条重要原则。

着力推动殡葬设施建设

殡葬设施作为殡葬改革的重要载体，对推动殡葬改革深入发展有着重要作用。广东采取切实

措施，加强殡葬设施建设步伐，不断改善和优化群众办丧条件和环境。在殡仪馆建设方面，1998年，省政府要求未建殡仪馆（火葬场）的市、县要在“九五”期间建立殡仪馆（火葬场）。并提出殡仪馆、火葬场、骨灰堂（楼）的建设，主要由各地政府投入。《广东省殡葬管理“十五”计划》提出要加快殡仪馆建设，完善配套设施建设，2002年底前全省消灭殡仪馆（火葬场）空白点，并将其作为对各市政府殡葬管理工作考核的重要内容。通过政府大力推动、各级财政投入和合理利用社会资金，全省殡仪馆基本形成布局合理、设施配套、覆盖城乡地区死亡人口的火化服务体系，夯实了殡葬事业发展的基础，为全面推行火葬提供了重要保障。在公益性骨灰安放设施建设方面，坚持因地制宜的原则，要求各地从经济、人口、地理、民俗等实际出发，科学、合理规划，大力推动公益性骨灰安放设施建设，以配合清坟、遗体火化和骨灰安放管理工作的开展。珠江三角洲和平原地区，因土地资源紧缺，以建设公益性骨灰楼等安放设施为主；而经济欠发达地区山地多、财力有限，适宜大力推动公益性生态墓地。2006年以来，广东着力推动镇、村级公益性生态墓地建设。在经营性公墓建设方面，1999年，广东省民政厅根据“既不滥又不缺”的原则，研究制定了《广东省公墓建设总体规划（1999年—2010年）》并报经省政府批准。统筹规划公墓建设布局，既缓解了各地殡仪馆、火葬场的骨灰楼寄存量过大的压力，较好地解决了遗体火化后骨灰安放的出路问题，又促进了清理乱埋滥葬工作的顺利进行，净化了环境。

坚持不懈地开展殡葬行业行风建设

广东各级民政部门在推进殡葬改革的具体过程中，始终把殡葬行业行风建设作为突破口，下决心，动真格，抓热点，重整改，采取一系列有效措施，加强殡葬行业行风建设，规范殡仪服务。一是开展全省清理整顿专项治理工作，纠正了损害群众利益的行业不正之风，维护了群众正当利益。二是规范殡葬服务价格管理，取消不合理收费项目，降低收费标准，对困难群体办丧费用实行减免，减轻了群众负担，使广大群众共享改革成果。全省约有70%的殡仪馆降低收费标准，降幅达20%—40%。三是不断增强殡葬从业人员服务意识，改进工作作风，规范内部管理，提高殡仪服务水平。多数殡仪馆制定《殡葬行业服务承诺》，接受社会监督。通过不懈努力，广东省殡葬行业的行风建设取得明显成效，依法办事明显强化，服务水平明显提高，树立起殡葬行业的新形象。

不断促进殡葬管理规范化、制度化

在全面实行殡葬改革初期，各地普遍采取了政府强势发动、强力推进、强行入轨的做法，这种做法对短期内推动殡葬改革、改变落后面貌起了极大的促进作用。但随着殡葬改革的不断深入，各地逐步认识到，殡葬管理要适应依法行政的要求，适应社会发展和殡葬事业发展的需要，就必须纳入法制化管理轨道，因此把依法行政，规范管理作为加强殡葬管理的重要内容来抓。一是制定出台了一系列殡葬管理政策、法规。近年来，省政府办公厅转发了省民政厅《关于稳步推进殡葬改革进一步加强殡葬管理的意见》《关于处理涉及华侨祖坟和保护重点侨务对象祖墓工作有关问题的意见》和《关于调整火葬区范围等有关问题的意见》等。广东省还在公益性公墓（骨灰楼、堂）的管理、华侨、港澳台同胞遗体（骸骨、骨灰）入粤安葬管理、殡葬服务收费、殡仪服务、遗体接运、遗体火化和骨灰安放管理等方面制定了一系列规范性文件，进一步规范了全省殡葬管理工作。二是依法对殡葬违规行为进行处置。对遗体违规土葬的行为，各地按照有关法律法规，由民政部门下达整改通知书责令限期改正；对拒不改正的，在做深入细致思想工作的前提下，采取强制执行措施，既维护了法规的严肃性，又对群众起到了警示作用。为了加强事前监督，把违规殡葬行为消灭在萌芽阶段，尽量避免、减少采用强制性的“起棺火化”措施，广东及时总结和推广村级殡葬管理信息联络员制度，把关口前移，建立起农村基层殡葬管理监督机制。针对个别乡镇收费默许土葬、乱罚款等违法违规行为，省政府办公厅印发《关于进一步加强殡葬管理有关问题的通知》，要求各级政府切实加强对殡葬改革工作

的领导，调整规范殡葬管理机构的设置和管理。省纪委印发《关于严肃纪律进一步巩固和深化广东省殡葬改革工作的通知》，对党员、国家工作人员在深化殡葬改革工作中发挥模范带头作用提出了明确要求。广东省民政厅积极配合有关部门，加大殡葬改革工作监督检查力度和案件查处力度，确保殡葬改革健康、顺利发展。

广泛深入开展殡葬改革宣传教育活动

1993年1月，广东省政府决定将每年4月份确定为殡葬改革宣传月。多年来，全省各地始终坚持把每年4月份的殡葬改革宣传月活动与平时的教育引导相结合，根据不同的时期，不同的任务，确定不同的宣传主题，采取不同的形式广泛深入地宣传殡葬管理法规、规章，宣传殡葬改革先进典型。省民政厅与省文明办每年联合下发《全省殡葬改革宣传活动指导方案》，及时指导各地开展殡改宣传活动。各地通过报告会、图片展览、政策服务咨询，设置永久性的殡葬改革宣传标语、口号，利用新闻媒体、网络、墙报、标语、巡回宣传车等阵地和形式，不断提高广大干部群众积极参与殡葬改革的自觉性，使实行火葬、推进殡葬改革的有关政策逐渐深入人心，形成了有利于推进殡葬改革的社会氛围和工作氛围。

殡葬管理的成效、作用和影响

广东省从开始推行殡葬改革至今近50年，但真正改变殡葬工作的落后面貌是从1997年开始的。这10年间，在各级党委、政府的正确领导下，通过全省上下共同努力，广东省殡葬改革突飞猛进，成效显著，为广东“两个文明”建设作出了应有的贡献。

广东省已基本普及火化，以遗体火化为重点的葬法改革得到全面推进

10年间，广东共火化遗体345.81万具，年平均火化量近35万具，特别是自2001年以来，全省实施殡葬管理工作“十五”计划、“十一五”规划，殡葬管理工作得到进一步巩固和深化，年均遗体火化量达40多万具，遗体火化率保持在95%以上，火化率逐年上升。2007年火化量、火化率分别为43.48万具和99.2%，分别比1997年增长4.19倍和75.3个百分点。

清理历史旧坟专项治理工作取得明显成效，节约了土地资源，美化了环境

为适应经济建设、城市发展、旅游开发的需



大力倡导骨灰植树回归自然。

要，从1998年开始，广东省政府根据国务院《殡葬管理条例》，把专项治理乱埋滥葬坟墓作为殡葬改革三年三个飞跃重要考核目标之一，要求对全省“三道二区”（即铁道、国道、省道两侧以及风景名胜区、城市周边区域）乱埋滥葬坟岗进行全面清理。1998年—2000年三年间，全省共清理“三道二区”坟墓43.8万穴。深圳、佛山、珠海、广州、汕头、湛江、顺德、南海等市城区清坟工作走在全省前列。“十五”计划期间，广东省继续开展乱埋滥葬坟墓专项治理工作，累计清理历史旧坟666.6万穴，其中“三道两区”坟墓260.1万穴。各地在完成历史旧坟清理工作的同时，狠抓后续管理和绿化工作，进一步巩固了清坟成果。通过开展清理乱埋滥葬坟墓专项治理工作，腾出土地6000多公顷，大大节约了土地资源，保护了生态环境，改善了生活和生产投资环境，促进了经济可持续发展。不少地方将清坟腾出的土地用于绿化美化，兴建公园、运动场所等公益事业，或恢复为耕地、林地，有效地改善了生活居住环境，深得民心。如深圳市坚持将美化绿化城市、节约土地资源与尊重历史，维护群众切身利益相结合，采用平毁坟头不留痕迹并进行植树种草的做法，还青山绿地于民。自1999年以来，累计治理旧坟36.97万座，腾出可利用土地1379.6万平方米，建起一批厂房、商住房和城市生态公园。

殡葬设施建设明显加快，促进殡葬事业的发展

自1998年以来，广东省各级加大殡葬配套设施建设力度，殡葬设施建设有了较大的发展。省级财政每年安排殡葬事业建设资金，重点解决了部分经济欠发达地区的殡葬设施建设缓慢、资金筹措困难等问题，为推动全省殡葬事业的发展以及贫困地区殡葬设施的建设发挥了积极作用。一是殡仪馆建设。据统计，广东省殡仪馆建设总投资额达18.3亿元，其中政府投资约5.9亿元，民政部门出资（含殡仪馆自行累积资金）7.3亿元，引入社会资金1.6亿元，贷款3.5亿元。到2007年底，全省已建成殡仪馆90家，其中由政府投资兴建的78家，约占87%；民营资本投资兴建的12家，约占13%。全省相当部分市县新建的殡仪馆建设起点高、规模大；大多数市县老殡仪馆经改建、扩建后馆容馆貌大为改观，群众办丧环境有了明显改善。全省90家殡仪馆中，已上国家一级馆3家、国家二级馆1家、国家三级馆1家。二是经营性公墓（骨灰陵塔园）建设。全省已开业的经营性公墓87家，其中：中外合资兴建的公墓5家，约占6%；由政府或民政部门兴建的公墓25家，约占30%；以合作方式兴建的公墓57家，占64%。经营性公墓的经营模式正逐步向市场化方面转变，呈现出多层次发展的局面。三是公益性骨灰安放设施建设。全省共建成投入使用的镇、村公益性骨灰楼（堂）810座，公益性公墓523座（其中已建成公益性生态墓地178座）。

群众办丧费用大幅减少，减轻了群众的经济负担

据统计，10年间广东省通过大力推行火葬，实行不占或少占土地的骨灰处理方式，共节约殡葬用地3450多公顷，节约木材103.5万立方米。由于火葬费用低，并免除不少传统丧葬习俗，群众满意地说：推行火葬省事、省心、省钱。按以往办一宗土葬，一般花费上万元甚至三五万元，现火化一具遗体1000多元，按1具最少节省一万元计，共节约办丧费用达345多亿元，群众将这些节省下来的资金，用于投资生产和改善生活，加快人民群众致富奔小康的步伐。

改变了群众丧葬观念，净化了社会风气

经过10年的殡葬改革，广东各地群众殡葬改革意识逐渐增强，现代殡葬理念和实行遗体火化逐渐为群众所接受，群众在办理丧事中大操大办、铺张浪费、搞封建迷信活动的现象已得到遏止，不占或少占地的葬法和文明祭拜方式逐渐被群众接受。一些地方骨灰撒海、植树蔚然成风，如广州、深圳、佛山等市每年都组织骨灰植树活动，广州、汕头等市每年还与相关部门联合举办“让先人回归自然，愿亲情溶存大海”的骨灰集体撒海活动，特别是汕头市澄海区自2002年实行骨灰统一管理以来，全区骨灰撒海量占火化总数的70%以上，节俭、文明的丧葬新风逐渐形成。进一步净化了社会风气，促进了城乡“两个文明”建设。

第28章 流浪乞讨人员救助

流浪乞讨人员救助是国家一项依法帮助城市生活无着的流浪乞讨人员解决基本生活困难的临时性社会救助措施。改革开放30年来，广东省的流浪乞讨人员救助工作在参与社会治安综合治理、维护城市秩序、打击偷渡外逃、强化特区边防管理、接济灾区难民、救助流浪乞讨人员、帮助临时困难群众等方面都做了大量富有成效的工作，为广东省的社会和经济发展发挥了重要的作用。

流浪乞讨人员救助的概述

广东省的流浪乞讨人员救助工作分为收容遣送和救助管理两个时期。从新中国成立后到2003年7月为执行收容遣送制度时期，2003年8月1日至今为实施新型救助管理制度时期。收容遣送制度是对城市流浪乞讨人员进行收容、救济、教育、遣送、安置等具有救济性质的社会行政管理工作，带有强制性。收容工作主要由公安部门负责，遣送工作由民政部门负责，公安部门对流浪乞讨人员收容后，统一交到民政部门管理的收容遣送站进行遣送。收容遣送的对象主要是流浪乞讨人员和灾难民，进入20世纪80年代后，根据治安形势的需要，收容遣送的对象逐步扩展到偷渡外流人员、违反特区边防管理规定人员、“三无”人员(无合法证件、无固定住所、无正当生活来源)、流窜犯罪嫌疑分子、解救出来的被拐卖妇女儿童、涉及卖淫嫖娼活动人员、强制戒毒人员等。收容遣送制度是在特定历史条件下形成的，对救助流浪乞讨人员和维护城市社会秩序都发挥了积极作用。但是在实施这一制度过程中，出现了不少问题，有的相当严重。90年代后期，由于过分强调搞好城市社会秩序和维护治安稳定的需要，忽视了流动人员的权益，收容遣送制度发生了功能的异化，个别地方通过加强收容遣送惩罚力度，扩大收容范围来维护社会治安。收容遣送制度由于剥夺公民人身自由的随意性，加之法律对其监管的缺失，容易使其成为伤害流动人员的工具。随着经济社会的发展和社会环境的变迁，原有的收容遣送管理模式和运行机制已与新的形势不相适应。

2003年3月，湖北籍在广州市务工的青年孙志刚因证件不全被公安部门收容，后被转送广州市收容遣送中转站，由于生病又被送往卫生部门的救治医院，最后在救治医院内被其他被收容人员殴打致死。孙志刚事件引发了社会各界的极大关注，造成了严重的社会影响，法律界人士甚至提出对收容遣送制度进行违宪审查的质疑。孙志刚事件突出反映了收容遣送在执行过程中出现的扩大收容范围、侵犯公民人身权利和合法权益等问题。收容遣送制度限制人身自由和人口的自由流动，缺乏严格司法审查，已不适应我国经济社会发展和人口流动状况的变化，不符合社会主义社会所奉行的人权保障理念和法治理念。为从根本上解决城市生活无着的流浪乞讨人员的救助问题，完善社会救助制度和相关法规，党中央、国务院审时度势，英明决策，于2003年6月20日正式颁布《城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理办法》，并于同年8月1起施行，同时废止1982年5月国务院发布的《城市流浪乞讨人员收容遣送办法》。新救助管理办法的实施，标志着国家对流浪乞讨人员管理制度的变革，表明我国对城市流浪乞讨人员的管理已从强制性的收容遣送改为关爱性的救助管理，建立起以自愿受助、无偿救助为原则的新型社会救助制度。贯彻落实新办法，开展救助管理工作，既是体现责任政府、服务政府、法治政府的良好形象，也是强化政府社会管理和公共服务职能的重要方面。

流浪乞讨人员救助工作的举措

收容遣送的主要措施

收容遣送时期，广东省各级民政部门、收容遣

送站与公安部门密切配合、分工协作，在救助灾民、参与流动人口管理和配合社会治安综合治理方面发挥了积极作用。至2003年，广东省共有民政部门管理的收容遣送站53个，流浪少年儿童救助保护中心5个。

*参与社会治安综合治理。*1979年以来，为适应改革、发展、稳定的需要，广东省政府认真贯彻国家收容遣送政策，收容遣送性质逐步从社会救济为主转为维护治安秩序和社会稳定为主。收容遣送对象随之变化，从流浪乞讨人员和灾难民，到逐步包括偷渡外流人员、违反特区边防管理规定人员、"三无"人员、流窜犯罪嫌疑分子、解救出来的被拐卖妇女儿童、涉及卖淫嫖娼活动人员、强制戒毒人员等。广东省各级政府不断完善收容遣送法规，投入大量资金新建和改造收容遣送站，增添和更新车辆等设备设施，民政、公安、边防、城管、卫生、交通等部门通力合作，各级收容遣送站不断创新工作机制和方法，积极参与流动人员管理、配合公安机关的各种严打整治行动，为广东省经济发展和社会稳定保驾护航。

*完善了收容遣送网络体系。*1979年以来，广东省根据经济和社会发展带来的行政区划的调整变更、各地交通状况的改善、流动人员状况变化等对收容遣送工作的需要，对收容遣送站的布建、任务分工和遣送路线等进行了多次的整合。全省实行县(区)、市、省三级收容遣送管理运行体制。收容遣送专用车152辆。逐步建立和完善了以县级收容遣送站和不设站的县级民政部门为网点、以清远、佛山、海丰、惠州、江门、揭阳、坪石、樟木头等8个收容遣送中转站为枢纽、以广州、韶关、兴宁、湛江、肇庆、汕头6个经民政部批准为省际对口收容遣送接收站为出入口的全省收容遣送网络体系。

*健全了收容遣送法律法规。*广东省是全国沿海经济较发达地区，也是全国流动人口的主要流入地，收容遣送对象数量逐年激增。有关法规已远远不能适应工作需要。为了规范收容遣送行为，严格依法行政、文明管理，树立民政部门的良好形象，根据国家有关规定和全省的实际情况，积极研究制定地方性法规和政策。一是加强收容遣送地方性立法。2002年1月，省人大常委会审定并通过《广东省收容遣送管理规定》，4月1日起实施。明确了收容遣送机构不得向被收容人员收取或变相收取费用，细化了收容遣送对象的范围，进一步规范收容遣送工作。二是积极制定和完善收容遣送内



广东省杨村救助安置站。



劝导救助。

部规章制度,强化内部管理。省民政厅出台了《广东省收容遣送站内部管理规定》,对强化全省收容遣送站内部管理起到重要作用。三是重新确定各收容遣送站的任务分工。2002年广东省民政厅下发了《关于重新确定收容遣送(中转)站遣送路线和任务分工的通知》,理顺收容遣送站之间的关系,减少遣送过程的中间环节,避免倒送,缩短遣送的时间。省民政厅与省维护稳定及社会治安综合治理委员会、省公安厅联合下发了《关于加强收容遣送工作的若干意见》,对收容遣送工作开展有实质性推动作用。

*实施救助保障措施。*广东省各级民政局、收容遣送站积极发挥收容遣送的救济、救助职能,一是对困难家庭,无经济能力返乡的人员,根据其本人提出的申请和路途的长短,发给一定的路费,帮助他们重返家园。二是对灾民实施救助。1998年我国长江、松花江、嫩江发生洪灾,广东省及时下发了《关于做好灾区外流人员收容遣送工作的通知》,明确要求对灾区被收容人员不准收取任何费用。同时,省民政厅还从救灾捐款中划拨1000万元到各收容遣送站,作为灾区被收容人员的收容、教育和遣送经费。三是对老人、妇女、儿童实行特殊照顾,除了为他们发放路费,还给予安排专用住房和对有特殊情况的安排专人照顾。

*加强危重病人救治。*广东省各收容遣送站都有定点医院,70%的收容遣送站设有医疗室或配有专职医师、护士,并配备了各种日常药品。医务人员定期对收容仓进行消毒,防止流行疾病的发生。1979年以来,累计为被收容人员看病164.8万多人次,发现病情严重者,送附近医院进行治疗,累计送院治疗29.37万人次,开支医疗费约3945万元。广东省对危重病人的救治一是收容时发现其患重病的由公安机关送指定医院医治,待治疗终结再送收容遣送站实施遣送;二是收容进站后发病的由收容遣送站将其送医院救治,等治疗终结再返回收容遣送站处理。对危重病人,收容遣送站均派人看护。对痴呆傻人员,由公安部门直接送精神病医院医治,病情稳定后再由民政收容遣送站负责遣送原籍。

救助管理的主要措施

国务院《救助管理办法》颁布后,广东省各地民政部门、救助管理站针对从收容遣送到救助管理转型的新要求,依照社会保障的救助模式,积极转变思想观念,完善工作机制,大力加强救助管理站配套设施改造。自2003年8月1日起,广东省按照国家新的政策开展流浪乞讨人员救助管理工作。全省救助管理站的设施完成了从收容遣送到救助管理工作的基本改造,目前民政部门管辖的救助管理站(所)64个,其中广东省民政厅直属救助机

构3个(即省少年儿童救助保护中心、省救助安置中心、省杨村救助安置站),地级以上市救助机构21个(每个地级以上市都设有1个),县、区级救助管理机构40个。

制定完善规章制度,不断规范救助工作。广东省在开展救助管理工作中特别注重建立完善制度和抓好规范管理,及时出台相关办法和措施。一是及时出台省一级的规定。2004年省政府颁发了《广东省城市生活无着的流浪乞讨人员救助管理规定》,对流浪乞讨人员的救助管理工作、各职能部门分工做了进一步明确,细化了有关规定。广东省民政厅还与财政厅、编办就保障救助管理工作经费、落实机构人员编制、受助人员食宿标准、流浪乞讨人员中特殊困难救助对象跨省返乡工作、确定跨省救助管理站及任务分工、建立健全跨省接送安全责任制等问题发文进行了明确。二是针对救助工作中难点制定对策。2007年省民政厅等8个部门出台了《关于进一步加强流浪未成年人救助保护工作的通知》,省民政厅、公安厅联合下发了《关于加强防范和打击救助工作中骗取救助行为的通知》两个文件,对打击操控流浪未成年人进行乞讨、打击不法人员跑站骗助和扰乱救助管理工作秩序、加快受助流浪未成年人返乡等问题提出具体处理意见,并形成制度。三是大中城市出台救助管理工作措施。如广州市出台了《关于加强对流浪乞讨人员救助管理的通告》(以下简称《通告》),详细规定了对流浪乞讨人员中未成年人、危重病人、精神病人和传染病人等特殊群体的救助管理措施,加大了对流浪乞讨人员违法行为的处罚力度,《通告》实施后取得了较好的社会效果,广州市社会面及主要街道的流浪乞讨人员已大幅度减少。各地救助管理站也建立和健全受助人员进站管理、救助工作程序、工作岗位职责等各项规章制度,完善工作机制,促进救助管理工作依法文明有序地开展。

成立领导协调机构,明确部门职责分工。流浪乞讨人员的救助管理工作是一个系统工程,民政部门是主要职能部门,公安、卫生、财政、城管、交通也有各自职责。为加强部门协调,积极发挥各职能部门的作用、形成合力,广东省认真研究采取措施:一是成立救助管理工作协调领导小组。如广州、深圳、佛山等市成立了救助管理专项工作领导小组,作为救助工作的领导协调机构,并建立联席会议制度,切实加强流浪乞讨人员救助管理工作的领导。二是进一步明确各部门职责。省政府《救助管理规定》除强调民政部门在救助管理工作中的主要职责外,进一步把公安、卫生、财政、城管、交通等部门的职责进行细化。2006年广东省民政



广东省少年儿童救助保护中心的受助少年儿童正在举行庆六一联欢晚会。

厅《转发民政部等六部门关于进一步做好城市流浪乞讨人员中危重病人、精神病人救治工作指导意见的通知》时，结合广东省的实际，明确规定了各职能部门在流浪乞讨人员中危重病人、精神病人和传染病人救治问题的责任和责任追究等问题。根据全省对以上规定执行情况看，效果非常好，救助工作运行日趋有序。

落实救助管理经费，抓好站改造和建设。彻底清除收容遣送痕迹，按照自愿、无偿的救助原则完成设施改造和建设是开展救助管理工作的基础。广东省根据救助管理站数量多、分布广和部分经济欠发达地区经费保障困难的实际情况，在救助管理站设施改造和建设中紧紧抓住落实救助经费、完成基本改造、逐步进行规范化建设等三项工作。一是落实经费，省级财政5年拨出救助专项经费8500万元用于经济欠发达地区救助管理站改造和建设。二是完成基本设施改造，全省原有的53个收容遣送站，已按时全部完成改造为救助管理站并挂牌运作开展业务。三是进行规范化建设。现全省救助管理站都按照民政部救助管理站规范化标准进行完善。目前，全省有受助人员床位7472个，形成以跨省救助管理接送站为主要出入口、以地级市救助管理站为枢纽、以各县(区)级救助管理站和不设站民政局为网点的救助工作网络。四是开通了全国联网的广东省救助管理信息系统。全省各级救助管理站和少年儿童救助保护机构全部运用该系统开展救助业务。救助管理信息系统在求助人员的甄别、联系和实施跨省接送、查询和寻找受助人员家庭、救助管理站之间的信息沟通、以及为救助管理工作科学化和规范化的开展等方面发挥了越来越大的作用。

加强主动救助服务，维持城市管理秩序。为了有效解决一度出现的广东省部分城市街头流浪乞讨人员数量增多，影响市容和治安秩序的现象，广东省各级政府积极开展调查研究，采取有效措施加以解决。一是成立救助工作服务队。各地救助管理站相继成立救助服务队，派出人员和车辆以流动巡逻的方式对市区主要路段街头流浪乞讨人员进行积极救助，主动对困难群众提供临时性服务，把关怀送到困难群众身边。二是开展流浪乞讨情况调研，研究对策和把握流动救助服务的切入点。广州、深圳等大城市开展了对城区主干道流浪乞讨人员调查，了解流浪乞讨人员分布概况、活动规律、人员特点，通过数据统计、个案分析等方式，逐步掌握了街头流浪乞讨人员的特点，有针对性地采取工作措施。三是引入社会力量参与。各地救助管理站联合志愿者组织上街劝导、指引流浪乞讨人员接受救助，组织义工到站内对受助人员进行心理辅导，取得了较好的宣传效果和社会效益。多种措施并举，使街面流浪乞讨人员大幅减少，城市的市容市貌得到有效改善，得到了广大市民的赞同。

加强干部职工队伍建设，提高工作人员素质。广东省始终把抓好队伍建设放到重要位置。一是组织培训，提高干部职工业务水平。2003年8月以来，全省共组织各类培训(其中有组织参加民政部举办救助管理培训；广东省民政厅组织的业务培训；各地级市组织的培训等)67次，通过多层次

表28-2 广东省2003年8月—2007年12月救助人数一览表

序号	年份	接待人次	救助人次
01	2003年8月—12月	14242	12185
02	2004	67702	62126
03	2005	98875	91474
04	2006	94160	88900
05	2007	101771	96914
06	总计	376750	351599

的培训，使广大干部职工提高了认识、更新了观念、开阔了视野、掌握了救助管理的政策规定，增强了干部职工的实际工作水平和能力，真正把约束型的管理理念转换到了关爱型的服务观念，为广东省救助管理工作的顺利开展打下基础。二是抓好救助管理站的内部管理。各级救助管理站都建立了救助工作标准和责任机制、奖惩机制、考核制度等内部管理制度。为使救助管理工作落到实处，各级民政部门加大了对救助管理工作的监督检查力度，通过加强检查、及时整改、协调解决存在问题，促进了救助管理单位管理水平的提高。三是推广好的经验。2004年广东省确定佛山市为实施新救助管理政策的试点单位。省民政厅多次组织工作组，帮助和指导佛山市抓好试点。在佛山市政府的支持下，救助管理工作的试点取得了较好成果和经验。省民政厅及时召开现场会进行推广，有效指导了全省救助工作顺利开展。

流浪乞讨人员救助工作的社会作用和影响

无论是强制性的收容遣送还是关爱性的救助管理，对流浪乞讨人员救助的目的都是一致的，一方面是为了保障其基本生存权益，恢复其基本生活的能力，避免再次流落街头，另一方面，让在城市缺乏生存能力的人员及时返回家庭，得到家庭或者政府的安置，维护城市的秩序。

形成了社会保障网的功能补充和延伸

广东省通过积极开展救助管理工作，为流浪乞讨人员提供临时帮助，满足他们最基本的生存需求，解决他们的临时困难，这既是大多数人民群众根本利益的反映，也体现了党和政府对困难群众的关怀，使他们感受互助社会价值观的同时，能够对政府，对社会成员充满认同和信任，融合到社会主流环境之内。一是弥补了社会保障制度的空白带。流浪乞讨人员救助是连接城乡生活保障制度的重要一环，让处于城市最低生活保障制度之外的人员也能得到临时性的生活帮助，摆脱暂时的困境，恢复到正常的生活状态。救助管理工作提供暂时食宿、通信联系、疾病救治、乘车凭证、安置等服务，成为偶遇生活困难人员的临时庇护场所。二是对无家可归流浪乞讨人员的临时安置。广东省建立了省级救助安置机构，按地域划定分片负责全省无法查清家庭和住址的受助人员安置任务，有效解决了流浪乞讨人员中一部分老、幼、病、残者短期内说不清自己的家庭情况和住址无法处理这个救助管理工作难题，避免和减少了因重复救助，多次流浪给城市社会环境和秩序造成的不良影响。三是发挥了突发灾害时的临时庇护功能。救助与救灾都是社会救助的组成部分。在1998年的抗洪救灾、2008年春节期间南方地区出现罕见的雨雪冰冻灾害、2008年5月汶川大地震和历年的严寒等突发性的灾害来临时，广东省各级救助管理站又担负起救灾物资运送发放、灾民临时安置的任务。通过给受灾群众进站避寒、走上街头给露宿者发衣被、食品，开辟绿色救助通道等多种形式的服务，发挥了为受灾群众解决临时困难的功能。

充分发挥社会稳定机制作用

收容遣送时期，广东省各级民政局和收容遣送站认真参与到治安综合整治工作中，积极参与公安部门组织的“严打”“追逃”“禁毒”“扫黄”“打拐”“打击非法传销”“取缔法轮功”等专项斗争中，收容遣送工作有效地维护了社会安全、稳定，净化了社会空气，改善了城市环境，配合了公安机关严打统一行动。在保证1997年香港回归、1999年澳门回归、1999年国庆50周年、2001年第九届全运会等重大历史事件和每年的“春运”“春交会”“秋交会”工作中，收容遣送工作发挥了积极的卓有成效的作用。救助管理时期，参与公安部门对组织操纵乞讨、强讨恶要等扰乱社会秩序的违法行为专项整治行动，配合公安部门“打击操纵和利用未成年人进行违法活动的犯罪行为”专项行动。联合城管部门，在2008年奥运会期间、在元旦、春节和“五一”“十一”节日期间进行市容整治，在重点部位、重点路段和重要时段对流浪乞讨人员进行劝导。对愿意接受救助的及时给予救助，对不愿意救助的劝其离开限制乞讨区域。参与上访人员临时安置工作，根据信访部门的

要求，对部分生活无着的上访人员进行暂时安置，帮助其解决临时食宿和返乡困难，并有针对性地向他们做好解释、说服工作，教育其使用合法的途径进行上访或复议，维护了社会的稳定。

促进社会主义精神文明建设

构筑流浪乞讨人员救助工作体系，完善临时救助特殊困难群体的各项措施，彰显了政府以人为本，注重民生的责任，能进一步弘扬人道主义精神和慈善意识，培养全社会的爱心，提高社会公德水平。广东省流浪乞讨人员的救助管理工作坚持政府主导，积极引导社会力量参与的策略，如广州市救助保护流浪少年儿童中心，积极拓宽与外界的联系渠道，联合广州市义工联、慈善会、中山大学、广州市公益老年体育发展中心等举办各类关爱受助儿童活动，与中山大学社会工作系学生开展了爱心献给流浪儿童的“萤光计划”，邀请大学生每周两次为儿童上课，对流浪儿童进行心理辅导和行为矫治，深受儿童喜爱，丰富了流浪儿童的教育途径和爱心资源。广东省各地民政局和救助管理站，联合团组织、青年志愿者协会等，组织青年志愿者开展救助管理工作宣传活动，倡议广大群众不要对职业乞讨人员直接施舍金钱，从而避免不劳而获的懒汉思想。通过各种措施，调动全社会道德关怀关爱的积极性，促进团结友爱、平等互助道德风尚和价值观念的形成。

第29章 儿童收养

收养是根据法定的条件和程序领养他人子女为自己子女的一种重要民事行为。收养登记是建立收养关系的重要法定程序，是一项严肃的执法工作。1992年收养法实施后，广东省民政部门不断加强收养登记机构建设，提高收养登记队伍素质，严格依法把好收养关，使愿意而又符合收养条件的公民收养到子女，建立了法律拟制的养父母子女关系，同时使一大批失去父母的孤残儿童和弃婴回归家庭，为孤残儿童开辟了一条崭新的人生道路。

儿童收养的概况

改革开放的30年，广东的儿童收养登记工作经历了从无法可依民间收养到严格依法收养登记的过程。

1978年—1991年，这一时期国家没有儿童收养方面的法律法规，广东省国内公民（含港澳台同胞和华侨）收养子女由公安、司法等部门根据国家的有关政策规定审批和办理。收养关系和有关各方权责、义务不明确，收养人、被收养人、送养人之间因赡养、财产问题引起矛盾和纠纷的事时有发生。同时，社会上私下抱养、过继的现象比较普遍，甚至出现某些不法分子以收养为名进行贩卖幼婴、儿童的现象，损害儿童的基本权益，危害儿童的健康成长。

1992年—1998年，这一时期广东民政部门开始负责儿童收养登记管理工作，收养登记工作进入启动阶段。1991年12月29日，第七届全国人民代表大会常务委员会第23次会议审议通过《中华人民共和国收养法》，收养登记工作有法可依。为贯彻实施收养法，1992年广东省民政厅下发了《关于办理收养登记有关问题的通知》等多个规范性文件，对国内公民办理收养登记和撤销登记的登记机关、对象、条件、相关各方的权责义务、程序、手续，做了明确规定。全省各级民政部门与有关部门密切配合，开展宣传贯彻收养法活动，争取社会各界的理解和支持，增强依法收养的意识，为开展收养工作营造良好的氛围。同时，组建收养登记员队伍，开展业务培训，制定规章制度，印制表格证书，做好开展收养登记的准备工作。1992年4月1日，全省各市县民政部门全面启动收养登记工作。但是这一时期，收养法对收养条件规定得过严，确立收养关系的程序不统一，特别是协议成立收养关系，随意性大，在实践中带来一些问题。

1999年至今，这一时期民政部门作为法定确立收养关系的唯一收养登记机关开始全面负责收

养登记管理工作，收养登记工作进入规范化、法制化阶段。1998年11月4日，第九届全国人民代表大会常务委员会第五次会议通过了新修订的《中华人民共和国收养法》。1999年，广东省民政厅单独或与其他厅委联合，先后下发《关于贯彻实施〈中国公民收养子女登记办法〉有关问题的通知》《关于加强收养登记管理工作的通知》等6个操作性很强的文件。全省各地再次开展声势浩大、广泛深入的宣传活动，有效提高广大群众的法律意识，增强依法收养的自觉性，防止违法收养行为的发生。2000年6月7日，经广东省编制委员会办公室批准广东省收养登记中心成立，中心属民政厅直属的正处级事业单位，配备相应的领导班子和工作人员。中心制定了严格的规章制度，规范工作内容、要求、程序，实行岗位责任制，工作效率和质量在国内同行中领先。

儿童收养的举措和创新

为促进收养登记工作依法、有序、健康地发展，广东省各级民政部门主要采取了以下工作措施：

抓好收养法律法规的学习和宣传

一是抓民政部门的学法执法。1992年3月民政部《关于认真贯彻〈中华人民共和国收养法〉的通知》下发后，广东省民政厅及时召开了全省收养工作会议，对学习和贯彻实施收养法进行了全面部署。同时，印发了学习辅导材料，对各市、县(区)民政局收养登记员进行分期分批培训和考核，考试合格者才能上岗；1999年8月，根据收养法修改，民政部门收养登记任务加大、职责加重的情况，广东省民政厅及时编写了收养登记辅导材料，并通过以会代训的方式，组织各市、县(区)主管收养登记工作的业务科长和登记人员共230多人进行了培训，确保了收养登记业务的顺利开展。二是抓社会宣传教育。1991年收养法颁布后，各级民政部门积极行动，把宣传贯彻收养法与贯彻依法治国方略结合起来，把规范公民收养行为与提倡健康、文明的生活方式、维护家庭关系和社会秩序稳定相结合，把收养法的宣传教育与当地精神文明建设和普法教育相结合，通过举办咨询宣传日活动和充分运用报刊、广播、电视、橱窗等新闻媒体，开展有组织、有声势的学习宣传活动。广州、深圳、佛山、江门等市民政局与电台、电视台合作制作专题节目，宣传收养法及有关规定，并编辑、印制了收养



外国收养家庭联谊聚会。



家庭寻根回访。

法规的宣传资料发给乡、镇和村、居委会的干部。1999年收养法修改后，广东省民政厅在广东电台专题介绍收养法修改情况，并召开新闻单位座谈会，介绍广东贯彻实施修改后的收养法的具体做法。此外，各级民政部门普遍编写了《收养登记须知》等宣传小册子，无偿提供给广大群众使用。通过广泛、深入宣传，提高广大群众的法律意识，增强依法收养的自觉性，有效地防止违法收养行为。

加强收养登记的规范化管理

广东的儿童收养工作在各级政府领导下，各级民政部门与有关部门密切配合，扎实工作，不断加强队伍建设，使收养工作逐步走上规范化。一是加强政策配套和建章立制。16年来，广东省民政厅先后下发了23个关于加强收养管理，特别是涉外收养管理工作的专门文件，为各地依法开展收养登记工作提供政策依据。全省各地收养登记机关也都制定工作程序，实行“政务公开”“持证上岗”等一整套工作制度，完善了审批、监督机制，树立了收养登记机关方便群众、办事高效、严格执法的良好形象。二是完善程序，依法登记。各地收养登记机关普遍建立了收养登记员严格初审，处(股)长把关复审，局领导审定签发的三级审批程序，有效地减少了弄虚作假等违法登记行为的发生。改革开放以来，全省没有发现一起由于收养登记机关自身工作失误引起的收养登记错案。

积极处理收养历史遗留问题

在贯彻实施《中华人民共和国收养法》的过程中，广东各地民政部门还同有关部门紧密合作，对“事实收养”等历史遗留问题进行探索和研究，本着以人为本的宗旨，坚持实事求是，一切为儿童健康成长着想，制定解决办法。1997年4月，广州市民政局在调查研究的基础上，联合公安、计生、教委、司法等部门制定关于解决广州市私下抱养弃婴问题的处理意见，报经市政府批准执行。广东省民政厅与有关部门制定下发的文件，总结了广州等地的成功做法，对公民私下抱养非社会福利机构抚养的查找不到生父母的弃婴和儿童等已经形成的“事实”收养问题，提出明确的解决办法。全省各地处理历史遗留的事实收养等问题，为弃婴儿童办理收养登记或收养公证，解决了入户问题，维护了收养当事人的合法权益，减少了社会不稳定因素，得到了群众的广泛称赞。

切实把好收养登记关

广东省民政厅等部门先后发出多个文件，要求各福利机构要坚持以一切为了孩子为宗旨，正确处理好四种关系：一是处理好国内送养与国外送养的关系，坚持国内公民收养为主，涉外送养为

辅;二是处理好局部利益与整体利益的关系,自觉维护国家的形象和声誉,坚决不把不能送养和不该送养的孩子送养出去;三是处理好数量与质量的关系,做到重质量轻数量;四是处理好涉外送养与发展社会福利事业的关系,坚持以政府投入为主渠道发展社会福利事业。在送养过程中,切实把好三关:一是把好孩子来源关。严格弃婴、儿童入院手续,建立健全抚养记录和档案,有效防止假收养真生育。二是把好送养关。严格送养程序,专人负责,落实责任,确保上报的预送养儿童材料必须完整、真实、准确、可靠,防止被拐卖儿童和走失儿童被送养。三是把好自我约束关。严格按程序办事,不徇私情,不搞弄虚作假。

重视涉外收养工作

广东省是全国较早开展涉外收养工作的省份之一,广东各级民政部门非常重视做好这项工作,外国公民提出到广东领养小孩的逐年增多。《中华人民共和国收养法》颁布实施前,涉外收养一般限于长期在华工作或居住的外国官员、专家、友好人士和其他外国公民,收养社会福利机构抚养的儿童,由福利机构作送养人,收养申请经当地公证机关审查并办理收养公证后,其收养关系即成立。对临时来华者,一般不予办理。

1992年实施收养法,涉外收养政策放宽,广东省由省民政厅民政处统一办理全省涉外收养登记。省民政厅民政处配备专职登记人员,加强与中国收养中心的联系,认真选择适合送养的儿童福利机构,严格按照有关规定,做好接待、收养人资格审查、物色儿童、整理儿童档案资料、发布公告、订立协议和公证等各个环节的工作,广东省涉外收养工作稳步开展。至1996年底,全省共有23所福利院开展涉外送养。

1997年后,广东省民政厅发出关于加强广东省涉外收养工作管理的通知和有关涉外送养抚养费管理使用、涉外送养弃婴材料报送问题等多个文件,全省各级民政部门采取一系列的工作措施,包括对涉外送养儿童资料实行定点公告,建立涉外送养指标分配、涉外送养联络员、对涉外送养福利院实行资格认定等制度,2000年,选定33家二级甲等以上医院作为涉外送养定点体检医院,保证涉外收养工作健康、稳步地发展。这些做法,在全国范围内推广。

儿童收养的成效、作用和影响

收养法的颁布实施和收养登记工作的顺利开展,使收养子女有法可依,这不仅保护了收养当事人的权利,维护了合法的收养关系,而且对促进家庭和睦和社会稳定具有重要的作用。

收养使大批孤残儿童、弃婴走进家庭,回归社会

改革开放以来,广东省各地福利院收养了大量的孤儿、残疾人和弃婴。社会福利机构作为家庭的替代形式,对妥善安置孤残儿童起到了重要作用,但由于机构供养的局限性,会严重影响他们健康人格、感情流露、智力潜能和融入主流社会等方面的发展。实践证明,开展儿童收养工作,使这些失去父母和家庭的孤儿、弃婴回归到家庭,融入社会,在正常的家庭环境中得到抚育,促进了他们的健康成长。

收养促进了社会福利院的建设

随着收养工作的不断开展,社会福利院在收养工作中的地位和作用更加突出,在社会上的影响也越来越大,越来越多的社会人士关注福利院的建设,关心在院孤残儿童的生活和成长情况,自觉向福利院捐赠款物,奉献爱心。涉外收养捐赠费的收取,在一定程度上减轻了国家财政负担,对改善在院孤残儿童的生活、医疗、康复、娱乐、教育设施和条件发挥了积极作用,促进了福利院的建设和发展。

收养促进了社会主义精神文明建设和对外交往

收养登记工作在帮助孤儿、残疾人、弃婴和特困儿童找到新生活的同时,也使一些不能生育和

没有子女的人们通过收养子女使家庭生活更加完美，使一些愿意为孤残儿童奉献爱心的家庭通过领养实现他们的良好愿望，在收养过程中弘扬中华民族“尊老、扶弱、助残、爱幼”的传统美德，促进社会主义精神文明建设。涉外收养工作的开展，为国家妥善安置、抚育孤残儿童和弃婴开辟了新的渠道，也使越来越多的外国家庭有更多的机会了解中国改革开放给广东带来的巨大变化，加深了我们与收养国人民的交流和了解，增进了中外民间交往，为发展我国与收养国人民的友好关系发挥了积极的作用。广东的涉外收养工作多年来，一直走在全国的前列，送养量占全国的30%。同时，通过开展外国收养家庭来粤“寻根回访”活动，使他们感受到中国文化的博大精深，中国人民的热情好客，为进一步发展中外民间友好交往搭建了桥梁。据统计，2007年广东省共接待了126个寻根回访家庭。目前，广东开展跨国儿童收养业务的国家有美国、加拿大、法国、英国、爱尔兰、荷兰、西班牙、葡萄牙、比利时、挪威、瑞典、丹麦、澳大利亚、新西兰、新加坡、冰岛，意大利等17个国家。

第8篇

行政区划与地名管理

改革开放以来广东省行政区划取得了显著的成就，获得了较好的行政管理效果，为促进广东省经济社会协调发展发挥了积极作用。随着科学技术的迅速发展，国际交往的日益扩大，改革开放的不断深入，地名管理已经成为国家行政管理的重要组成部分。广东省全部勘定了省、地级市、县级陆地行政区域界线，基本勘定了镇级陆地行政区域界线，实现了广东行政区域界线管理方式由无序、被动、粗放型管理向法治、科学、规范型管理的转变。积极探索行政区域界线管理的有效形式，界线管理工作取得了显著的成绩，为促进边界地区经济发展、维护边界地区社会稳定发挥了重要作用。



勘界工作。

第30章 行政区划管理

行政区划是国家机器正常运转的重要组成部分，也是国家政权建设的有效手段。行政区划管理工作关系着社会稳定、经济发展、文化进步。改革开放以来广东省行政区划管理取得了显著的成就，获得了较好的行政管理效果，为促进广东省经济社会协调发展发挥了积极作用。

行政区划管理概况

行政区划是国家对行政区域的划分，包括行政区域单位的设立、撤销、更名，行政机关驻地的迁移、隶属关系变更和行政区域界线的变更等。省级行政区划管理的主要职责是，管理乡镇级行政区划的调整变更；承办县以上行政区划的调整变更的审核报批；组织开展行政区划理论研究，构思行政区划宏观设想，组织制定行政区划宏观设想的实施方案；宣传行政区划政策法规，监督检查行政区划政策法规的执行情况；收集整理行政区划资料，定期发布行政区划变动情况等。

改革开放以来，广东省行政区划管理适应形势发展的要求，适时调整工作规划、突出工作重点，在不同阶段适应不同要求，通过改革地区和人民公社体制，撤县设市、撤县(市)改区、撤乡建镇、撤乡镇设街、乡镇撤并等一系列行政区划调整，理顺行政管理体制、促进大中小城市协调发展、提高城镇化水平，获得了较好的行政管理效果，为促进广东省经济社会协调发展发挥了积极作用。截至2008年8月底，全省共设置了21个地级市，23县级市、41个县、3个自治县、54个市辖区，11个乡(其中7个民族乡)、1139个镇、434个街道办事处。

积极稳妥地调整行政区划，适应经济社会发展要求

设置深圳、珠海市，分设海南省，推动了经济特区发展

1979年3月5日，国务院批准撤销宝安县和珠海县，分别设置深圳市(地级)和珠海市(地级)。次年，国务院批准在深圳、珠海市分别建立深圳经济特区和珠海经济特区。1988年4月13日，第七届全国人民代表大会第一次会议审议通过，将海南行政区从广东省划出，撤销海南行政区建制，设立海南省，由中央直接领导，同时建立海南经济特区。设置深圳、珠海市，分设海南省，使这些地区的发展进入了一个崭新的历史时期，为推动经济特区发展发挥了积极的作用。

改革地区和人民公社体制，理顺行政区域管理体制

改革地区体制，实行市管县体制。1982年广东省共有汕头、佛山、韶关、肇庆、湛江、惠阳、梅县7个地区。地区体制(地区行政公署)存在许多弊端，主要是：地区是省的派出机关，其机构设置不够科学、合理，管理权限受到一定程度的制约，导致管理体制不顺，对依法管理地方事务产生越来越多的不利影响。1982年中共中央下发了《关于改革地区体制、实行市领导县体制的通知》(中共中央[1982]51号)，在全国推行地市合并、市领导县体制。按照中央的部署，1983年广东省开始改革地区体制，实行市领导县体制。1983年，广东省撤销了韶关、佛山、汕头、湛江4个地区；1988年，撤销了梅县、惠阳、肇庆3个地区。截至1988年底，全省设置了广州、深圳、珠海、汕头、韶关、河源、梅州、惠州、汕尾、东莞、中山、江门、佛山、阳江、湛江、茂名、肇庆、清远18个地级市，在全省全面实行市领导县体制。

改革地区建制实行市管县体制，打破了市县之间的行政壁垒和城乡分割、工业农业分离的封

闭式的自然经济格局；发挥了中心城市对农村发展的带动作用，实现了城市和农村的优势互补；增加了市域规模和经济总量，提高了城市知名度；加强了对县的行政管理。

改革人民公社体制，建立完善乡镇管理体制。在1983年—1987年期间，广东省基层政权经历了政社分开建立乡政权、撤销区公所改设乡(镇)建制两次行政管理体制改革。

1978年，中共十一届三中全会以后，随着农村家庭联产承包责任制的推行和农村经济发展，农民迫切要求改革农村基层管理体制。根据中共中央、国务院《关于实行政社分开建立乡政府的通知》(中发[1983]35号)精神，1983年8月，中共广东省委、广东省人民政府发出了《关于政社分开建立乡政权的通知》(粤发[1983]55号)，改革人民公社体制，实行大区小乡的体制。这项工作于1984年6月完成。全省1892个人民公社改建成1836个区公所，26553个生产大队改建成19955个乡人民政府。

1986年5月，中共广东省委、广东省人民政府发出了《关于撤区建乡(镇)完善农村基层政权的通知》(粤发[1986]28号)，要求撤销区公所，改建为乡或镇。并根据本省改革开放的实际情况，制定了卫星城镇的优惠政策。全省将区公所改建制镇1454个，乡483个。充分利用政策加强对小城镇的扶持发展，对广东省经济建设的影响举世瞩目。从粤东地区的峡山、炮台、东里、碣石到粤西地区的安铺、海安，以及珠江三角洲地区的陈村、小榄、石龙、常平、虎门、新塘等，大批生机勃勃的现代化小城镇脱颖而出。

撤县设市、撤县（市）改区，提高城市化水平

撤县设市。1978年底，广东省只有11个市。随着国民经济和各项事业的迅速发展，促进了广东城市化的进程，逐步形成了珠江三角洲、韩江三角洲城市群，行政区划工作适应了形势的发展，加强了设市工作。1980年—1996年，广东省共撤销37个县，分别改为县级市；新设立1个县级市。实践证明，有针对性地开展设市工作，对贯彻落实城市发展方针，加快城市化步伐，建立大、中、小相协调的城市网络体系，促进区域经济的快速发展，发挥了显著作用。

撤县(市)改区。1990年后，广东城市建设高速发展，城市化水平提高很快，珠江三角洲和潮汕平原形成城市高度密集分布的城市群。随着城市的快速发展和数量的增多，部分中心城市空间扩展受到周边城市的限制，相邻城市之间的空间拓展、基础设施建设、生态环境保护等问题也逐渐增多，城市之间的协调发展问题变得日益突出。为了解决这些问题，广东实行了以“撤县(市)设区”为主要内容的行政区划调整。2000年以来，广东省广州、珠海、汕头、佛山、韶关、惠州、江门等7个地级市开展了“撤县(市)设区”的行政区划调整，共撤销10个县级市、2个县，设立12个市辖区。在实施过程中，注意把撤县(市)设区与扩大市区规模、调整市辖区结构结合起来，对大中城市的规模及其内部结构进行了必要的调整，扩大了中心城市的市区范围，并在充分考虑布局的基础上，培育一些条件较好的中等城市。这项工作极大地推动了当地的城市化进程，促进了资源的合理配置，强化了中心城市的辐射功能，提高了这些城市的规模效益，加大了它们的带动力度，对广东经济发展起到了重大的拉动作用。

调整乡镇行政区划、促进乡镇合理布局，加快城镇化进程

撤乡建镇。为适应城乡经济发展的需要，20世纪90年代，广东省按照《国务院批转民政部〈关于调整建镇标准的报告〉的通知》(国发[1984]165号)的标准，开展了撤乡改镇工作。1994年—2000年，全省撤乡改镇123个。撤乡改镇加快了广东省小城镇的建设和发展。

县城镇改街。为加快广东省县级政府驻地的城市化进程，2004年8月，广东省民政厅专题向民政部作了开展了县政府驻地镇改设街道办事处试点工作的请示，得到了民政部的支持。中共广东省委九届五次会议也提出“有条件的县撤销政府驻地镇设立街道办事处”。广东省选取惠州市龙门县、肇庆市德庆县、湛江市徐闻县进行了试点。截至2007年，全省共有8个符合条件的县政府驻地镇

改设为街道办事处。

乡镇撤并。根据广东省一些地区乡镇规模偏小、数量偏多、布局不合理的实际，2001年9月，中共广东省委、广东省人民政府下发了《关于开展广东省乡镇行政区划调整工作的通知》(粤发[2001]9号)，决定结合乡镇机构改革，调整部分乡镇行政区划。截至2007年底，全省撤并乡镇共445个，占全省乡镇总数的28.02%。通过乡镇撤并，有效地促进了资源的科学配置和中心镇的合理布局；精简了机构和人员，降低了乡镇行政成本；推进了区域经济社会发展，增强了农村基层活力。广东省的做法得到了民政部的充分肯定，在2005年全国民政会议上，广东作了题为《因地制宜，科学决策，积极稳妥地做好撤并乡镇工作》的经验介绍。

加强理论研究，为行政区划管理工作提供理论基础

广东省重视行政区划管理的理论研究，成立了广东省行政区划研究会，开展了理论探讨和专题研究，取得了一批重要成果，为实施行政区划的科学管理奠定了坚实的基础。

完成两项重大研究课题

编制了《广东省设市预测与规划》。改革开放以来，广东省国民经济和各项事业迅速发展，加快了全省城市化进程。为了加强对行政区划的战略研究，使设市工作逐步法制化、科学化、规范化，根据民政部的统一部署，1991年广东省民政厅组织省行政区划研究会专家教授对广东省设市工作进行预测，编制了《广东省设市预测与规划》。该规划对广东省城市发展的历史及现状作了比较全面的分析，并系统地总结了广东省设市工作的经验与教训；从人口、工业、农业、交通、矿产资源、水资源、城镇建设基础、财政收入等多方面入手，选取36个指标，对广东省76个市县分三个规划期进行了设市条件的综合评价与排序，为设市规划提供了可行的依据；还紧密结合广东省生产力布局现状，采用非农业人口和工农业总产值占全省的比重两个指标，参照其他设市因素，详细规划了珠江三角洲、粤东沿海、粤西沿海、粤东北、粤西北和东江等七个经济区的设市数量，大体确定了未来广东省城市空间布局的基本框架，有利于实现广东省城市空间分布的合理化。1995年4月，民政部组织专家评审，评审委员会对该项成果给予了很高的评价，认为是一项达到国内先进水平的研究成果。

编制了《行政区划调整设想(2004年—2020年)》。为增强广东省未来行政区划调整的科学性，根据民政部的部署，2004年—2006年，广东省民政厅与中山大学编制了《行政区划调整设想(2004年—2020年)》。该设想总结了新中国成立以来特别是改革开放以来广东省行政区划工作的经验，科学分析了广东省经济社会发展、城镇化发展情况和行政区划设置的现状、存在问题和未来趋势，在深入调研、充分论证的基础上，研究制定了解决市、县、乡规模过大、过小问题的调整规划，市、镇设置规划以及理顺政府派出机构体制等特殊问题的行政区划调整规划。为避免广东省未来行政区划调整的随意性、更好地发挥行政区划对广东省经济社会发展的促进作用具有十分重要的意义。

编写出版理论专著

编纂了《世纪之交的珠江三角洲的行政区划》。改革开放以来，珠江三角洲的行政区划进行了一系列的变更、改革和调整，促进了经济建设和社会事业的发展。但是，随着形势的发展变化，行政区划的问题不断产生，例如，设市的模式问题，部分地级市要求扩大城市发展空间的问题，一些经济发达的县级市要求升格扩权的问题，开发区的行政区划与建政问题等。1995年，广东省民政厅组织专家教授编辑出版了《世纪之交的珠江三角洲的行政区划》，一方面总结过去的发展历史，从总结过去的演变历史中分析、比较、鉴别，找出发展变化的总趋势；另一方面是学习发达国家的先进经验，取其精华，借鉴其可用的办法，结合我国的实际，提出一些政策性的建议，为研究珠江三角洲地区行政区划提供借鉴。

编辑了《沿海地带行政区划研究》。1992年，民政部和广东省民政厅联合在广东省召开了首次全国经济特区和沿海开放地带行政区划研讨会，出版了《沿海地带行政区划研究》论文集。分析了全国经济特区和沿海开放地带行政区划现状和存在的问题，研究了行政区划与经济区划的关系问题，探讨了经济特区和沿海开放地带行政区划工作的规律性和发展趋势，为逐步建立适应经济特区和沿海开放地带发展的行政区划格局和运行机制打下了理论基础。

第31章 地名管理

地名管理是一项政治性、政策性和科学性很强的工作，涉及国家的政治、经济、军事、文化等方面，在国家社会生活中占有重要地位，是社会主义经济建设中不可缺少的一项基础工作。随着科学技术的迅速发展，国际交往的日益扩大，改革开放的不断深入，地名管理已经成为国家行政管理的重要组成部分。

地名管理的概况

地名是指用作标示方位、地域范围的地理实体名称，即人们赋予个体地理实体或个体地域的称号。地名管理是指地名机构以地名为对象，以地名工作法规和技术规范为依据，运用行政手段并辅之技术措施，对社会一切组织和个人使用地名的行为进行规范、协调的过程，为推行和实现地名标准化而开展的各项活动。根据国务院《地名管理条例》(1986年1月23日国发11号)和《广东省地名管理条例》(2007年9月30日广东省第十届人民代表大会常务委员会第三十四次会议通过)的规定，地名管理的主要职责是：统一管理地名的命名、更名，对各类地名进行标准化、规范化处理，监督地名的使用，编制地名规划、组织路、街、楼、门牌等地名标牌的设置，审查、编辑地名资料、图书，管理地名档案，开展地名学研究。

改革开放30年，随着经济快速发展，广东省社会结构和意识形态发生了深刻变革。广东城镇区域旧城改造成燎原之势，新城市开发区不断涌现，大量旧地名消亡，新的地名不断产生。这一时期的地名管理顺应社会主义市场经济有序化和规范化的要求，由过去的无序和自发治理状态逐步向有序化和规范化方向发展。大致分为三个发展阶段。

地名调查工作阶段(1978年—1996年)

这一时期的工作主要是进行陆地地名普查、沿海海域地名普查、地名补查与资料更新，查清地名的数量，确定每一个地名的标准书写形式、标准读音，对部分地名进行标准化处理。并通过地名调查工作，掌握地名资料，建立地名档案，出版发行地名工具图书，及时准确地为社会使用地名提供信息，以满足社会经济建设和人们日常交往对地名使用的需要，为做好地名管理工作打下基础。

地名管理发展阶段(1996年—1999年)

以1996年对建筑物名称的管理为标志，地名工作逐步走向以地名管理为主，并由粗放管理走向细化管理。广东省地名委员会单独或者联合有关部门，在地名命名、地名档案、地名标准化、地名用字和拼写、地名标志等管理方面制定了配套性的文件，主要有《关于商住大楼和住宅区名称标准化的通知》(粤国土(测地)字[1996]69号)、《关于加强商住大楼和住宅区名称管理并清理非标准化地名的通知》(粤国土(测地)字[1996]118号)、《关于加强地名档案管理的通知》(粤国土办[1997]18号)。

依法管理阶段(1999年—2008年)

1999年12月，广东省人民政府重新颁布了《广东省地名管理规定》(广东省人民政府令第56号)，标志着广东省地名管理进入了依法管理的阶段。各级地名管理部门运用地名法律规范、协调社会组织与个人使用地名的行为，地名管理已经成为国家行政管理不可缺少的一部分。2007年9月30日，广东省人大常委会审议通过了《广东省地名管理条例》，标

志着广东省地名规范管理进入新阶段。

地名管理的主要措施

开展地名普查工作

陆地地名普查。1979年3月，全国地名工作会议决定在全国范围内开展地名普查。1979年8月，省地名领导小组在佛山市和南海县进行地名普查试点，随后制定《广东省地名普查若干规定（试行）》((80)中地字第09号)。全省大部分地区以1:5万地形图、城市区以1:1万地形图为基础资料。普查范围：(1)大队以上行政区划名称和自然村、片村、城市街道、居民区名称；(2)重要的台、站、港、场和工厂、矿山等企事业单位名称；(3)纪念地、名胜古迹和其他重要的人工建筑物名称；(4)各类自然地理实体名称。1982年6月，陆地地名普查完成，全省普查地名共320613条。

沿海海域地名普查。1983年10月8日，国务院、中央军委批转中国地名委员会等部门《关于加速进行我国沿海岛礁地名普查及地名标准化工作报告》。同年11月，广东省召开第二次全省地名工作会议，部署海域地名普查工作。以惠阳县为先行点，陆续铺开。1985年11月，全省40个沿海市、县结束普查。普查以中国出版的1:5万海图为基础资料。普查对象是沿海的群岛、列岛、群礁、岛、礁、沙、滩、岬角、海湾、港湾、海峡、水道、河口。普查内容是这些实体的位置、类别、名称及其来历、含义、沿革，较大的实体还调查其自然、经济及社会概况。共查得5153个海域地名。

地名补查与资料更新。根据民政部、中国地名委员会《关于开展地名补查和资料更新工作的通知》(中地发[1988]第15号)，1993年，经广东省人民政府同意，由广东省国土厅、省民政厅、省地名委员会联合发文，在全省范围内开展地名补查。地名补查与资料更新工作历时5年，把全省1:1万地图上的所有地名重新查一遍，图上正确的确认，错误的改正，没有的新地名补充标注，彻底查清了全省地名，为地名管理工作打下坚实的基础。

推行地名标准化

广东境内山峦起伏，河流广布，岛礁众多，使用频率高。但存在一些山名、河名、岛名在测绘、地理、林业、交通、航海等不同部门及当地群众称呼不一，还有一名多写和大量重名的现象，对社会交往极为不利。为此，广东省地名办公室对重要山名、河名、岛名进行标准化处理。收集各部门使用地名的资料，对名称、名称来历、含义及沿革以及其他相关要素，进行综合的考证、研究、实地考察，本着名从主人、尊重历史、照顾习惯和科学性的原则，提出命名方案。并广泛征求所在地市、县意见，经过有关部门、专家的评审会，最后确定省内主要标准山名345条、河名130条、岛名293条，于1986年、1989年、1995年分批报经广东省人民政府批准公布启用，非标准名称同时废止。

实行建筑物名称管理

在20世纪90年代中期，广东省房地产市场飞速发展，出现一批大厦不大、花园没花的名不副实的建筑物，甚至还出现了“商业帝国大厦”“蒙地卡罗山庄”等含义不健康的名称。针对这些现象，1996年4月，广东省地名管理部门发出了《关于商住大楼和住宅区名称标准化的通知》(粤国土（测地）字[1996]69号)，明确各种建筑物命名的标准。规定凡不符合标准的一律不办理用地手续、不发房屋预售证，有效地控制了建筑物名称的命名和使用。1996年7月，广东省地名管理部门发出了《关于加强商住大楼和住宅区名称管理并清理非标准化地名的通知》(粤国土(测地)字[1996)118号)，对广东境内所有的商住大楼和住宅区名称进行一次清理。凡是名称未申报审批的补办手续，不符合标准化的要求更名，纠正地名使用中的不良倾向，净化了社会空气。这些的做法得到国家的肯定。民政部推广广东经验，其他省、市借鉴广东做法，把建筑物名称管理纳入地名管理工作的内容。

统一设置地名标志牌

设置国道、省道公路两侧地名标志。1997年2月，广东省国土厅、省建委、省民政厅、省交通厅、省公安厅联合转发民政部等单位《关于在国道两

侧设置地名标志的通知》(民行发[1995]31号),要求国道、省道公路两侧500米以内的村镇都在公路边设置地名标牌,一个地级市范围内的村镇地名标牌式样统一。通过3年努力,国道、省道公路两侧地名标志设置工作全面完成。经过验收,95%以上达到优秀标准。其中广东省国土厅、广州市国土局、惠州市国土局、东莞市国土局、中山市交警支队被评为全国国道两侧设置地名标志工作先进单位。

设置城市地名标牌。2000年5月,广东省民政厅、省交通厅、省工商局、省技监局转发民政部等四单位《关于在全国城市设置标准地名标志的通知》(民发[2000]67号),在全省城市推行《地名标牌城乡》(GB17733.1-1999)国家标准。2008年全省地级以上市在城市路、街道设置了一批符合国家标准的新路牌和楼牌。据不完全统计,全省投入1.8亿元,设置了85366个路牌,设置了313万多块其他各类地名标牌,提高了城市地名的导向服务能力。广州、中山、佛山市被评为全国地名设标先进城市。

编辑出版地名工具书、地名图

为了使地名资料能为社会服务,使地名命名的标准名称为社会了解、推行,从20世纪80年代开始,广东各市陆续编写《广州市地名志》《中山市地名志》《珠海市地名志》《湛江市地名志》《江门市地名志》《佛山市地名志》《阳江市地名志》《清远市地名志》《韶关市地名志》《茂名市地名志》《汕头市地名志》《深圳市地名志》《惠阳地区地名志》《梅州市地名志》等14部市(地区)地名志书。对各个地名的起源、读音、书写作出订正,抛弃一些与现行法规有抵触或不雅地名,使之规范化、标准化。1986年,编辑出版了《广东地名探源》,对全省各市、县和城镇地名沿革作了研究。1989年,编辑出版了《广东省海域地名志》,记述广东沿海岛礁、水域名称4120个,并附有地图和地名录,对各实体的自然地理及有关人文历史作了介绍。1992年编辑出版了《广东省今古地名词典》,是收集了11000条地名、



路牌。



电子触摸屏。

200万字的大型的地名工具书。1994年编辑出版了《中华人民共和国地名词典·广东卷》和1999年编辑出版《广东省志·地名志》以及2005年编辑出版《中国古今地名大词典》广东部分，包含了广东村镇以上所有居民点，重要自然地理名称、主要企事业单位名称，成为人们日常生活常备的工具书。

制定地名法规

1986年12月，广东省人民政府颁布了《广东省地名管理规定》；是广东省第一个比较系统的地名管理法规文件。广东省地名委员会单独或者联合有关部门，在地名档案、地名标准化、地名用字和拼写、地名标志等管理方面制定了《关于商住大楼和住宅区名称标准化的通知》(粤国土（测地）字[1996]69号)、《关于加强商住大楼和住宅区名称管理并清理非标准化地名的通知》(粤国土(测地)字[1996)118号)、《关于加强地名档案管理的通知》(粤国土办[1997]18号)等配套性的文件。1999年，广东省人民政府重新颁布了《广东省地名管理规定》(广东省人民政府令第56号)。全省所有地级以上市和大部分县都出台了本地的地名管理实施办法。2007年9月30日，广东省人大常委会审议通过了《广东省地名管理条例》。

实施地名公共服务工程

2005年5月12日，民政部召开了全国地名公共服务工程视频会议，启动实施全国地名公共服务工程。同年10月8日，广东省人民政府召开全省实施地名公共服务工程电视电话会议，贯彻全国地名公共服务工程会议精神，全面启动了广东省地名公共服务工程各项工作。一是把城市设标工作推向县城镇和乡镇，截至2007年全省设标县(市、区)共89个，已设路牌、巷牌和门牌的乡镇数分别为273个、309个和750个，其中广州、东莞和中山市镇级设标已全面完成，大大提高了城市地名的导向服务能力。二是开展修编地名规划。全省有10个市开展这项工作，其中深圳、东莞、中山市城市地名规划编制工作已通过了专家组的评审，报市人民政府批准实施。通过科学规划，将先建设后命名的滞后状态改为先命名后建设的超前管理，使城镇的地名命名更名更规范、更有序。三是建立了地名数据库。2008年7月，广东省地名数据库系统建设项目正式启动。各地以地名数据库为依托，建立起地名查询服务电话热线、地名网站、电子触摸屏等地名查询服务。广州市于2005年与广州电信合作开通“广州市查询地名、出行问路服务热线960166”。2007年11月，广东省民政厅与广东广信通信服务有限公司合作建立全省统一的960166查询地名、出行问路电话热线，开通了广州、深圳、珠海、汕头、佛山、韶关、江门、阳江、湛江、肇庆、清远、潮州、揭阳、云浮等14个市的地名查询问路服务；东莞市在市内设置了地名查询电子触摸屏；广

州、深圳、珠海、汕头、佛山、东莞、中山、江门、潮州和开平、鹤山市建立了地名网站。

地名管理的重要作用

地名在人们生活交往中必不可少。地名管理水平直接影响到人们生活和经济建设。经过多年来的努力，广东省地名管理取得了显著成绩，为广东省的改革开放和经济建设作出了重要贡献。

消除了一地多名、一名多写的现象，为社会提供标准的、法定的地名

广东省地名工作者通过地名标准化工作，地名补查和资料更新工作和日常的地名命名、更名，消除了一批含义不健康、重名的地名，使每一个地方有一个法定的地名及地名的标准书写形式和语音。在同一城市内的道路名称；同一县(区)内的乡镇名称；省内重要的山脉、河流、岛屿、海湾；省内的县政府驻地名称不重名、不同音。彻底消除了地名使用的混乱现象，极大地方便了人们群众的日常交往，受到了社会各界的高度赞扬。

促进了城乡交流和经济建设发展

国道、省道两侧分布的村、镇，由于交通便利，一般经济较发达，工商业较活跃，有些还是集贸中心，这些村、镇名称的使用频率也较高。在国道、省道两侧设置规范、醒目、美观、实用的村镇地名标志，对土地管理、集市贸易、交通运输、信息传播十分有利，是为城市交通和市场经济的运作做一件实事；是为提高村、镇知名度、方便社会交往做了一件好事；是为村镇物质文明和精神文明做了一件扎实的基础性工作。

城市地名设标工作，推行国家地名标牌标准，使城市的路、街、楼、门牌更美观、规范、统一。新路牌美化了城市，赢得了社会各界的赞扬。现在全省城市新设数以万计的地名标牌，清晰的标志，靓丽的外观，准确的指示功能，为广大人民群众和社会各界的交流交往提供了方便，提高了效率，节约了时间，赢得了社会各界的交口称赞。

普及了地名管理信息知识

编辑出版地名工具书是地名工作者传播传统地名文化，为社会服务的重要途径之一。《广东省海域地名志》《广东省今古地名词典》《中华人民共和国地名词典·广东卷》《广东省志·地名志》《中国古今地名大词典》和地名图册含有大量的经过法定程序和标准化处理的地名。它们的出版发行向社会提供全面、系统、丰富、准确的地名及其有关信息。人们通过地名工具书学习传统文化、研究有广东特色的地名文化，提高保护传统地名文化的能力和创造符合时代要求的新的地名文化。

提供了优质的公共服务

各级民政部门以地名数据库为依托，结合搜集各类图册、公交线路、单位地址电话等资料，开通查询服务电话热线、地名网站、电子触摸屏等地名、交通等综合查询服务。通过不断搜集完善各类数据资料，保持与电信部门的沟通合作，动态更新资料，保证查询信息的“新、准、全”，极大地满足社会经济交往和群众出行问路的需要。广州市与电信部门合作，由民政提供地名数据库，电信部门提供硬件、网络、场地、工作人员，合作开通了960166电话问路专线服务项目。每天有13000人次通过这条专线问路，通话时间合计24000分钟，取得了很好的社会效益。

第32章 勘界工作

行政区域界线是毗邻行政区域之间的分界线，是国家实施有效行政管理必不可少的依据。从20世纪80年代开始到2001年，广东省全部勘定了省、地级市、县级陆地行政区域界线，基本勘定了镇级陆地行政区域界线，实现了广东行政区域界线管理方式由无序、被动、粗放型管理向法治、科学、规范型管理的转变，掀开了广东行政区域界线管理新的一页，具有重大的现实意义和深远的历史意义。



勘界工作。

勘界工作的发展概况

“勘界”是“勘定行政区域界线”的简称，是指毗邻行政区人民政府在上级人民政府的指导下，根据有关的法律和政策规定，实地明确划定相互间的行政区域界线，并采取一定的技术措施，如竖立界桩、标绘边界线地形图、签订边界线协议书等，将行政区域界线固定下来，以达到稳定边界和便于边界管理的目的。

在1989年以前，广东省各级行政区域界线与全国各地一样，从未正式全面勘定过，各级界线的基本状况是习惯线、争议线、法定线并存，习惯线占绝大多数，争议线占相当一部分，法定线仅占少数，导致边界纠纷经常发生，资源遭到严重破坏，群体械斗时有发生，造成人员伤亡和财产损失，严重地影响了边界地区的社会安定和经济发展。为了从根本上解决边界争议，1989年广东在全国率先开展海涂行政区域界线划定工作，拉开了全面勘界工作的序幕。到2001年底，全部勘定了县级以上各级陆地行政区域界线，基本勘定了镇级陆地行政区域界线。广东省全面勘界工作经历了两个阶段：

海涂划界阶段(1989年6月—1991年10月)

随着改革开放，广东省各地开发利用海洋资源的纠纷日益增多。为了更好地开发和综合利用海洋资源，1988年，广东省人民政府同意省民政厅、省国土厅的意见，决定开展海涂行政区域界线划定工作。这次海涂划界是划定地级市、县两级从岸边延伸至水深3米处的海涂行政区域界线；水深3米以上的江河出海口，其界线划在主航道上；水深3米以下大陆与岛屿之间或岛屿与岛屿之间的海涂界线可划在最深处，划界成果由广东省人民政府审批。1989年6月在湛江茂名线进行试点，同年7月向全省地级市界线铺开。截至1991年10月，全省11条地级市海涂界线划定了9条。因1991年12月汕头市分设潮州、揭阳两个地级市以及1996年8月国务院决定海域勘界待陆地勘界完成后另行组织，海涂划界工作暂停。

陆地勘界阶段

试点阶段(1991年11月—1993年10月)。1989年11月，根据国务院领导的指示精神，民政部要求全国开展陆地行政区域界线勘定工作。1990年，广东省人民政府决定开展陆地勘界试点工作。从1991年11月起，在信宜县与周边县之间的界线上进行试点，1993年试点范围扩大到12个地级市及其

所辖的54个县(市、区)。截至1993年10月,划定地级市、县两级陆地行政区域界线共1461公里,约占全省县级以上陆地行政区域界线总长的10%。这次陆地勘界试点工作,由于国家勘界政策尚在制定阶段,没有统一的规范性操作文件,除茂名阳江线的阳春信宜段完成了走向划定、竖桩、测绘外,其他界线仅划定了走向。

全面铺开阶段(1996年8月—2001年底)。1995年11月,国务院勘界工作领导小组在北京召开全国勘界工作会议,并下发了《国务院关于开展勘定省县两级行政区域界线工作有关问题的通知》(国发[1996]32号),要求从1996年起,用5年时间,完成省、县两级陆地行政区域界线的勘定任务。同年8月13日,广东省人民政府召开全省勘界工作会议,部署全面铺开勘界工作任务,要求用5年时间,全面完成省、地级市、县、镇四级陆地行政区域界线勘定任务。这次勘界是以行政区域管辖的现状为基础,依照有关规定明确界线走向的位置,即核定法定线、勘定习惯线、解决争议线,并在实地竖立界桩(镇级界可不竖桩),形成准确反映实际边界线走向的文件、资料和地形图,并按规定履行报批手续。省级界线勘界协议书由国务院审批,地级市、县级界线由省政府审批,镇级界线由地级以上市政府审批。截至2001年底,除广州市部分镇级行政区域界线未勘定外,全省各级陆地行政区域界线全部勘定。

勘界工作的举措

领导重视,成立机构

广东省各级政府十分重视勘界工作,将其纳入重要议事日程。广东省人民政府分管副省长亲自担任省勘界工作领导小组组长,亲自召集会议解决重点、难点问题。在海涂勘界阶段,省人民政府成立了省海涂划界办公室;在陆地勘界阶段,先后成立了以分管副省长为组长,省民政厅、省国土厅、省财政厅、省公安厅、省水利厅、省农业厅、省林业厅、省地矿局、省水产局、珠江水利委员会、珠江航务管理局等部门负责人参加的省勘界工作领导小组,下设办公室(设在省民政厅)。在陆地勘界铺开阶段,省级财政5年安排专项勘界经费共1140万元。各地政府也成立了勘界工作领导小组及其办公室,切实解决经费等问题,为勘界工作的顺利进行提供了保障。

分级负责,明确职责

广东省各级行政区域界线的勘定原则上实行分级负责制。省级界线的勘定由全国勘界办组织、毗邻双方具体实施;省内各级界线由毗邻双方的上一级勘界部门组织、毗邻双方具体实施。但对重



湘粤两省行政区域界线协议书签字仪式。

点、难点问题，毗邻双方解决不了的，由上一级勘界部门或联合有关部门协调解决；上一级勘界部门或联合有关部门协调解决不了的，由上一级政府裁决。这样做，既坚持了尽量把问题解决在基层的原则，又避免了双方因难于决策而使问题久拖不决，从而加快了勘界工作进度。

制定政策，培训骨干

1988年10月广东省人民政府批转了广东省民政厅、省国土厅《关于划定海涂行政区域界线的意见》（粤府［1988］174号），1989年9月广东省民政厅、省国土厅制定了《关于海涂行政区域界线划定的实施办法》（［1989］粤民海字第09号），1997年广东省勘界工作领导小组制定了《广东省行政区域界线勘界测绘技术规定》（粤勘［1997］7号）。广东各地也结合实际，制定了勘界政策文件。在勘界期间，各级勘界部门举办了形式多样的培训班，组织学习勘界政策。通过培训，广大勘界工作者熟悉、掌握了勘界工作的操作规程和标准，保证了勘界方针政策的有效实施。

突出重点，解决争议

勘界工作的重点和难点，在于解决边界争议。陆地勘界工作进入全面铺开阶段后，广东省勘界办公室每年都安排在当年8月—9月份开展勘界突击月活动，采取集中时间、集中力量打“歼灭战”的办法，针对存在的边界争议点，制定调处计划，集中突破解决问题。由省勘界部门负责协调的地级市边界争议，凡是经边界双方反复协商后仍难以达成协议的，广东省勘界部门提出建议线，要求双方市、县（市、区）顾全大局、签字认可；如果县（市、区）不签字的，地级市勘界办也要服从勘界纪律，签字认可。各地参照省的做法协调解决边界争议，县级以及县级以下边界争议除个别由上一级政府裁决外，其余的均由本级勘界部门解决。

督查指导，促进落实

陆地勘界全面铺开阶段，广东省勘界工作领导小组每年召开1—2次全省勘界工作会议或勘界办主任会议，总结上一阶段工作、部署下一阶段工作任务。广东省勘界办公室采取编发勘界简报、召开座谈会、下派工作组等形式，对各地工作进行督查和指导，对按时完成任务的地方进行通报表扬；对提前完成任务者给予适当奖励；对个别地方领导不力、工作进展缓慢的进行通报批评；对未能按时完成任务的实施扣发部分年度勘界经费。各级勘界部门也采取各种形式通报情况、交流经验、指导工作、鼓励先进、鞭策后进，取得了较好的效果。

勘界的成果及作用

广东省从1989年—2001年，历时13年完成了历史上第一次全面勘界工作，取得了辉煌的成绩，对广东经济社会的发展发挥了重要作用。

勘界成果

广东省全面勘界共勘定省级陆地行政区域界线4条2856公里，地级市陆地界线39条5706公里（部分含海涂界线）、县级陆地界线179条8966公里（部分含海涂界线），各级界线上的法定线全部核定，习惯线全部勘定，争议线全部解决（详见广东省勘定行政区域界线一览表）。同时，勘定三省交会点3个、三市交会点20个、三县（市、区）交会点85个。县级以上界线和部分镇级界线完成了竖桩测绘，竖立省级界桩113颗，地级市、县级界桩1600多颗。每条界线都形成了一整套统一、规范、完整、详尽且具有法律效力的勘界成果档案，其内容包括协议书批复、实施方案、勘界技术成果、界桩登记表、协议书附图、勘界工作用图等资料。全面勘界完成后，各地开发利用勘界成果，广东省民政厅编制了《广东省行政区划图》，各地相继编制出版本地的行政区划图，探索建立界线信息化管理系统。

勘界的作用

创造了历史，填补了行政区域界线管理空白。全面勘界创造了历史：第一次由中央政府和省政府组织勘定省、地级市、县、镇四级行政区域界线；第一次由界线双方人民政府签订了联合勘定的行

表 32-1 广东省勘定行政区域界线一览表

界线类型		条数	勘定长度(公里)
省界		4	2856.45
地级市界		39	5705.72
地级市内县界	广州市	26	437.54
	深圳市	9	148.76
	珠海市	1	58.39
	汕头市	11	126.45
	佛山市	8	275.86
	韶关市	18	1018.44
	河源市	8	595.91
	梅州市	13	903.98
	惠州市	5	464.94
	汕尾市	4	197.85
	江门市	10	690.59
	阳江市	5	242.82
	湛江市	16	816.34
	茂名市	6	494.71
	肇庆市	13	743.22
	清远市	11	911.68
	潮州市	3	157.37
	揭阳市	6	268.38
	云浮市	6	412.52
	小计	179	8965.73
全省合计		222	17527.90

政区域界线协议书，并按规定权限、程序报中央、省、地级以上市三级政府批复；第一次在实地竖立了署名国务院、省政府的省、地级市、县、镇四级标准界桩；第一次形成了一整套省、地级市、县、镇四级行政区域界线勘界成果档案，填补了广东行政区域界线管理空白。

法定了行政区域界线，为依法管界奠定了基础。法定的行政区域界线是依法管界的前提。全面勘界前，由于没有法定的行政区域界线，界线管理是对已发生的边界争议进行处理，是一种被动、无序、粗放的管理方式。全面勘界后，行政区域界线成为法定线，进入了依法管界的阶段。惠州与东莞市之间的行政区域界线勘定后，1999年11月，东莞市企石镇深巷村与惠州市博罗县龙溪镇白莲湖村因河沙归属引发纠纷，双方各级政府按照勘界协议书的要求统一了认识，明确了河沙的归属，纠纷最终得到了妥善解决。

全面解决了边界争议，从根本上消除了争议隐患。全面勘界前，由于缺少法定的行政区域界线，广东省边界争议的调处和裁决十分困难，虽然各级政府通过调处和裁决解决了一批边界争议，但仍有不少“老大难”的边界争议一直无法彻底解

决。全面勘界不仅全面解决了历史遗留的边界争议，而且全面法定了各级行政区域界线，从根本上铲除了引发边界争议的根源。全面勘界后，基本上没有发生新的边界争议，边民和睦相处，安居乐业。凌霄岩是广东省著名的旅游风景区，在20世纪60年代，阳春与云浮两县曾因凌霄岩旅游资源及其附近土地、山林权属问题发生过多次纠纷。1979年以后，阳春县与云浮县又多次发生规模较大的冲突，比较严重的是1993年1月26日发生的凌霄岩爆炸事件，岩洞进口设施遭破坏，在国内和港澳地区引起震动。直到全面勘界期间，广东省政府召集云浮、阳江两市进行协商，达成协议，将凌霄岩全部划归阳春市管辖，界线两则的插花土地、山林权属维持现状不变，纠纷才完全平息。

第33章 行政区域界线管理

行政区域界线管理事关边界地区经济发展、社会稳定。改革开放以来，广东省积极探索行政区域界线管理的有效形式，界线管理工作取得了显著的成绩，为促进边界地区经济发展、维护边界地区社会稳定发挥了重要作用。

行政区域界线管理的发展概况

行政区域界线管理是指各级政府及有关部门勘定行政区域界线、处理发生在行政区域界线附近地区的纠纷及开展行政区域界线其他日常管理活动。

改革开放以来，广东行政区域界线管理工作自觉服从服务于党和政府的工作大局，根据客观形势要求适时调整工作规划、突出工作重点，在不同阶段适应不同要求，较好地发挥了促进经济社会发展、维护边界地区稳定的作用。根据不同的历史条件下界线管理工作的主要任务不同，广东省行政区域界线管理的发展大体可分为三个阶段：

调处边界争议阶段(1978年—1988年)

在这一阶段，由于广东省各级行政区域界线从未全面勘定，界线不清的问题普遍存在，经常引发边界矛盾，引发边界冲突和械斗，因此，界线管理工作主要是解决边界争议，以及为解决边界争议划定了部分地段的行政区域界线。1981年5月之前，由于没有统一的处理办法，边界争议调处属于自发调处，即边界争议发生后，一般由边界双方或其上级人民政府组织民政等有关部门按照有关的部门规定进行协商和调处，双方各执一词，边界争议问题很难解决；1981年5月《行政区域边界争议处理办法》颁布施行后，边界争议由自发调处转入依法调处，即边界争议发生后，边界双方或其上级人民政府组织民政等有关部门依照上述办法的规定进行协商、调处，解决了部分边界争议，划定了部分行政区域界线。

全面勘界阶段(1989年—2001年)

随着改革开放，利用资源的纠纷日益增多。为了从根本上解决边界争议，1988年广东省人民政府同意广东省民政厅、省国土厅的意见，决定开展海涂行政区域界线划定工作，广东省界线管理工作的重点由此转入全面勘界阶段。1989年6月至1991年10月开展海涂划界，1991年11月起进行陆地勘界，至2001年底，除少量镇级界线外，全省其他各级陆地行政区域界线全部勘定，并勘定了部分地级市、县级海涂行政区域界线，彻底结束了广东省没有法定行政区域界线的历史。

为进一步提高行政区域界线争议调处工作的法制化水平，1991年6月26日广东省人民政府颁布了《广东省调处行政区域边界争议的若干规定》(粤府［1991］82号)，对处理边界争议的原则、依据、程序和法律责任等问题做了比较系统的规定。

依法管界阶段(2002年—2008年)

随着各级陆地行政区域界线的勘定和2002年5月《行政区域界线管理条例》(国务院第353号令，以下简称《条例》)的颁布施行，行政区域界线管理工作转入依法管界的轨道。广东省以依法管理为重点，逐步建立健全依法管界的长效机制和工作

制度，逐步实现法制化规范化管理。

行政区域界线管理的举措

加强机构建设，提供组织保证

为适应不同阶段界线管理工作的要求，1990年4月广东省人民政府成立了调处边界争议领导小组及其办公室（办公室设在省民政厅）；全面勘界期间，广东省人民政府成立了广东省勘界工作领导小组及其办公室（办公室设在省民政厅）；2000年，广东省人民政府批准广东省民政厅设置区划地名处，成立广东省区划地名档案馆，彻底结束了广东省级区划地名管理无独立专门机构的历史，强化了管理行政区域界线的职能。各地也适应不同阶段工作的要求，成立相应的专项工作机构。2001年—2002年间，全省有19个地级市设置了区划地名科（处），其余未设区划地名专门机构的，也安排专人负责界线管理工作。

制定政策规章，规范界线管理

按照依法管界的思路，大力加强界线管理法制建设。广东省民政厅陆续印发了国务院、民政部有关界线管理方面的法规文件。同时，制定一系列符合本省情况的界线管理政策规章，主要有：1997年6月省勘界工作领导小组制定了《广东省行政区域界线勘界测绘技术规定》（粤勘[1997]7号）；1991年6月广东省人民政府颁布了《广东省调处行政区域边界争议的若干规定》；2004年9月广东省民政厅制定了《广东省行政区域界线联合检查实施办法（暂行）》（粤民区[2004]70号）；2005年12月广东省人民政府办公厅《转发国务院办公厅转发民政部等部门关于加强行政区域界线管理工作意见的通知》（粤府办[2005]100号）；2006年11月广东省民政厅《转发民政部关于做好行政区划变更后勘界工作的通知》（粤民区[2006]48号）。

广东省各地也积极开展界线管理的建章立制工作，出台了必要的规章制度。如东莞市出台了《东莞市行政区域界线联合检查及经常性管理实施办法》，云浮、揭阳、韶关等市民政局制定了边界纠纷事件应急处理预案、工作规范。

开展全面勘界，开发利用成果

开展全面勘界，是广东省行政区划管理史上前无古人的壮举。为了从根本上解决边界争议，广东省从1989年开始开展全面勘界工作，到2001年底，除广州市部分镇级行政区域界线未勘定外，全省其他各级陆地行政区域界线全部勘定，到2008年9月，全省各级陆地行政区域界线全部勘定。全面勘界彻底结束了广东省没有法定行政区域界线的历史，为依法管界奠定了基础和条件，具有重大的现实意义和深远的历史意义。全面勘界完成后，广东省民政厅建立完善行政区划变更后的勘界工作制度，及时对因行政区划变更引起变化的界线进行勘界，保持了全面勘界成果的完整性。

广东省各级民政部门重视界线成果的管理和开发利用，充分发挥界线成果的综合效益。一是认真做好界线成果的管理。按照国家和省的有关规定，做好界线勘定、维护、检查、变更等管理过程中形成的成果资料的立卷、归档、保管工作，确保界线管理成果安全。二是将界线管理成果转化为满足社会各界需要的产品。广东省民政厅编制了《广东省行政区划图》、出版了《广东省政区图册》。全省有12个地级市和部分县（市、区）完成了本地行政区划图编制。三是抓好界线管理信息化建设。东莞、佛山、中山等市结合地名管理信息化工程，初步实现了界线成果的信息化管理。

落实联合检查，消除纠纷隐患

联合检查是指毗邻的人民政府联合组织对已勘定的行政区域界线管理情况进行检查，并对发现的问题进行处理的一项法定工作制度。广东省民政厅按照《条例》和民政部的要求，从2003年起，分期分批，与毗邻省（区）对省界实施每5年一次的联合检查。2003年6月，广东省民政厅《转发民政部全国勘界工作办公室关于开展省级行政区域界线联合检查加强行政区域界线管理工作的通知》（粤民区[2003]66号），明确全省建立各级界线联合检查制度，规定从2004年起，采取分级负责的原则，

对省内各级界线实施每5年一次的联合检查；遇有影响界线实地位置走向的自然灾害、河流改道等特殊情况的，随时安排联合检查。各级民政部门认真落实联合检查制度，按照联合检查计划开展联合检查工作。各级界线首轮联合检查于2007年全面完成，2008年进入第二轮联合检查。

实行委托管理，强化管理责任

广东省普遍落实了各级界线管理分工。在此基础上，对各级界线实行签约委托管理制度。2007年9月，省民政厅下发《关于建立界线签约委托管理制度的通知》（粤民区[2007]8号），明确全省各级界线实行签约委托管理制度，由分工负责管理的一方通过签约委托的形式，将所管理的边界线经有关各级民政部门逐级委托到管护人，形成有关各级民政部门和管护人分工共同管理的新格局。这一做法解决了边界日常管护责任不落实、管理不到位的问题，为加强边界日常管理发挥了积极的作用，得到了民政部的充分肯定。全省部分界线已签订了委托管理协议并按协议规定履行管理职责；没有签订协议的正在抓紧签订协议，全省可望在2008年底全面完成。

加强部门配合，建立协作机制

2005年12月广东省人民政府办公厅《转发国务院办公厅转发民政部等部门关于加强行政区域界线管理工作意见的通知》（粤府办[2005]100号），明确了各有关部门在维护界线附近地区稳定工作中的职责。各级民政部门以调处边界纠纷争议和全面勘界期间相关部门的良好配合为基础，加强与各部门的沟通，通报情况、研究解决问题。初步建立了以民政为主、部门配合、齐抓共管、相互支持的界线管理工作机制。

创建平安边界，打造管理平台

2007年7月广东省综治办、省民政厅等10部门《转发中央综治办等十部门〈关于开展平安边界建设的意见〉的通知》（粤综治办[2007]22号），就广东开展平安边界建设进行了部署。广东省民政厅贯彻落实中央和省的要求，于2007年率先联合毗邻省（区）启动平安省界创建活动。2008年又将平安边界创建活动范围扩展到全省县级以上行政区域界线，成立了以厅长为组长，分管副厅长为副组长，主管业务处负责人为成员的平安边界创建工作领导小组，并于2008年4月下发《关于在全省县级以上行政区域界线中开展平安边界创建活动的通知》（粤民区[2008]10号），明确创建活动的考核验收标准、办法以及奖惩措施。2007年中央综治办和全国勘界工作办公室对全国平安边界创建工作进行了考核，广东省获得了满分的优秀成绩。



赣粤线联合检查工作第二次联席会议。

调处防止争议，维护边界稳定

广东省高度重视边界纠纷争议调处工作，主要领导亲自出面解决纠纷争议的重点、难点问题。各级民政部门或会同有关部门，妥善解决了大量边界纠纷争议。

在妥善解决边界纠纷争议的同时，积极采取措施防止产生新的边界纠纷争议。广东省民政厅把解决勘界后行政区域界线与资源权属界线相分离的问题作为一项长期的经常性工作来抓。2002年5月广东省民政厅《转发民政部关于调整变更行政区划时审核行政区域界线问题的通知》（粤民区[2002]69号），规定凡办理行政区域调整变更，须划清边界线，由相邻区域政府签字确认。广东省各级民政部门配合林业部门，选择行政区域界线营造防火林带，保证了行政区域界线实地位置清晰易认。

行政区域界线管理的成效及作用

广东行政区域界线管理工作为巩固勘界成果、维护边界地区稳定、促进经济发展、推进依法行政进程发挥了重要作用。

巩固了勘界成果，维护了边界地区稳定

行政区域界线勘定后，随着经济发展、资源开发利用程度的加深，一些界桩及涉及界线的地物地貌遭到破坏，界桩及界线安全受到威胁。广东省各级民政部门认真落实界线管理制度，修复损毁界桩（仅首轮界线联合检查就修复损毁界桩351颗），修测变化的地物地貌，消除危及界桩及界线安全的隐患，巩固了勘界成果，维护了法定行政区域界线的严肃性、权威性。

在界线管理过程中，妥善解决了大量边界纠纷争议，加深了边界双方基层政府和群众的了解，消除了隔阂，增进了友谊，建立了和谐互信的边界关系，有力地维护了边界地区的稳定。

保护了自然资源，促进了经济发展

合理开发利用自然资源对促进经济发展具有重要作用。长期以来，特别是全面勘定之前，由于很多地方的行政区域界线不清、资源权属不明，导致边界争议经常发生，自然资源遭破坏，也影响了政府对边界地带自然资源的科学规划和合理利用。实施界线管理，划定了争议区内的行政区域界线，明确了资源的权属，既保护了自然资源，也为各级政府合理开发利用资源自然、促进经济发展创造了条件。东莞市东城街道办同沙林场与寮步镇交界的“佛岭”一带旅游资源丰富，但全面勘界前，由于界线不清，双方纠纷不断，谁也不敢投资开发旅游项目。通过勘界，双方划清了界线，明确了资源管理使用范围，寮步镇在该地规划开辟旅游景点，建起了“大佛寺”，取得了良好的经济效益。

维护了群众利益，密切了党群干群关系

界线管理与群众的根本利益密切相关，而边界争议的存在及其带来的严重后果，直接影响了当地群众的生产、生活，甚至威胁其生命财产安全，群众对解决边界争议的要求十分强烈。加强界线管理，积极预防和妥善解决纠纷争议问题，顺应了民意，保障了界线附近地区人民群众正常的生产生活秩序，维护了群众的根本利益，为老百姓带来了和平、安定、发展和富裕，受到边界地区老百姓的欢迎和拥护，密切了党群、干群关系。

推进了广东依法行政、建设法治社会的进程

界线管理工作对推进广东依法行政、建设法治社会的目标起到了极大的推动作用。首先，界线管理本身就是建立法治社会的组成部分。其次，界线管理为有关法律法规的有效实施提供了保障。不少法律法规都有按照行政区域予以实施的规定，全面勘界勘定了各级行政区域界线，为这些法律法规的实施创造了条件。再次，推动了各级政府和有关部门依法行政。潮安县与潮州市湘桥区交界处，在勘界前，由于行政区域界线不清，曾出现了同一企业被两地征税的现象，群众意见很大。通过全面勘界，双方划清了界线，明确了自己所管辖的行政区域范围，重复征税的现象由此不复存在。

第9篇

社会工作

社会工作是以利他主义为指导，以科学的知识为基础，运用科学的方法进行的助人服务活动。19世纪末20世纪初，随着工业化进程的加快，社会工作在发达国家产生并逐渐成形。20世纪上半叶，社会工作开始传入我国，一个世纪以来，专业社会工作在我国曲折发展，直至改革开放以后，社会工作才作为一个专业的要求被提上日程。2006年，党的十六届六中全会提出建设一支规模宏大的社会工作人才队伍，为社会工作的快速发展提供了良好契机。广东积极抓住这一发展机遇，以深圳市为代表，从培育社会工作人才，建立社会工作人才管理制度入手，大胆探索并初步形成了具有广东特点的社会工作人才队伍制度体系。



全省民政系统社会工作人才队伍建设工作会议。

第34章 社会工作人才队伍建设

社会工作是以利他主义为指导，以科学的知识为基础，运用科学的方法进行的助人服务活动。19世纪末20世纪初，随着工业化进程的加快，社会工作在发达国家产生并逐渐成形。20世纪上半叶，社会工作开始传入我国，一个世纪以来，专业社会工作在我国曲折发展，直至改革开放以后，社会工作才作为一个专业的要求被提上日程。2006年，党的十六届六中全会提出建设一支规模宏大的社会工作人才队伍，为社会工作的快速发展提供了良好契机。广东积极抓住这一发展机遇，以深圳市为代表，从培育社会工作人才，建立社会工作人才管理制度入手，大胆探索并初步形成了具有广东特点的社会工作人才队伍制度体系。

社会工作概况

改革开放以来，广东省民政系统社会工作的发展大致可分为三个阶段。

传统社会工作阶段

改革开放至20世纪90年代初期，广东各级民政部门运用行政手段及传统工作方法，结合广东省实际，在救灾救济、社会福利、社会救助、优抚安置、殡葬服务、残障康复、社区服务等工作实践中创造了许多成功的工作方法、技巧，积累了丰富的、具有本土特色的社会工作实践经验。一是初步建立了覆盖面较广的社会救助体系。改革开放前10年，广东经济开始加速发展，但人民群众生活还不富裕，为配合经济发展浪潮，广东省陆续出台了五保供养、救灾救济、抚恤优待、社会福利、社区服务等工作办法及政策、法规，初步建立了覆盖困难群体、特殊群体、优抚群体等服务对象的社会保障体系，及覆盖社区群众的社区服务体系，为后来专业社会工作的出现及发展打下了良好基础。二是根据改革开放初期广东省人民群众生活贫穷的实际，广泛开展了社会救济工作实践，对残疾人、孤寡及五保老人、孤儿、麻风病人等特殊群体，对退役士兵等优抚群体，对困难户、困难职工、受灾人口等困难群体实施了广泛的救助与帮扶，丰富了社会工作实践。三是创造了多种行之有效的民政工作方法，丰富、积累了社会工作手段。如在救灾救济工作中，采取国家扶持、依靠集体、生产自救、互助互济的工作方针，扶持灾民兴办实业、发展生产；在社会救助工作中采取敬老包户小组、五保服务小组、发动志愿者服务等形式动员社会力量参与民政工作，这些行政化的工作方法大大丰富了民政工作手段，并具备了专业社会工作方法小组工作、个案服务的某些特征，为民政系统发展专业社会工作，提升服务质量打下了良好基础。

专业社会工作酝酿探索阶段

20世纪90年代中期至21世纪初，广东省市场经济深入、快速发展，社会经济体制及行政管理体制改革不断深入，但同时社会贫富差距开始拉大，各类社会矛盾开始凸显，为专业社会工作的萌芽发展提供了社会需求基础。这一时期的民政工作着力建立健全社会保障网络，社会救助、社会福利制度进一步健全，为专业社会工作的出现及发展进一步奠定了政策法规基础。在客观需要及提升服务质量内在需求的双重动力推动下，广东专业社会工作开始在直接服务于社会弱势群体的民政事业单位及民间公益性社会团体中出现。

一是吸收专业社会工作理念，创新了社会服务模式。为更好地服务于改革、发展、稳定大局，发挥社会保障作用，20世纪90年代中期起，广东社会福利事业开始改变政府包办的模式，大力推进社会福利社会化工作，鼓励社会兴办多种所有制形式的社会福利机构，广东民办社会服务机构发展迅速，至2000年全省共有民办社会福利机构37家，床位5578张。此外，广东部分民政服务类事业单位发挥毗邻港澳的优势，在工作中开始引入专业社会工作理念来创新服务模式、拓展服务范围、提高

服务质量。如广州市民政局借鉴香港运作模式创办了“平安钟”长者服务项目，政府出钱为在册救济三无孤老、低保户等七类长者购买“平安钟”服务；深圳市构建“一会两站”的社区治理新体制，创新了多元社区治理理念，“政社分开”的社区治理模式解决了政府包办的问题；佛山市顺德区、东莞市莞城北隅社区和石龙中山东社区试行政府出钱组织居家养老服务；广州市老人院从1994年起就开始与香港圣公会合作，由圣公会社工定期到院内进行指导。各级民政部门在社会服务领域借鉴港澳地区社会工作运作模式的这些探索，改变了过去以行政手段为主的社会管理方式，为广东省社会工作专业化发展积累了经验。

二是部分民政事业单位及社区开始使用社会工作专业人才。随着20世纪90年代广东高校陆续开办社会工作专业，广东省开始出现一批具有社会工作知识背景的专业人才，民政部门根据工作需要开始吸纳这些人员进入民政队伍或聘用他们为民政服务对象服务。广州市民政局在2001年明确提出了广州市的养老机构、儿童福利院、精神病院等社会福利机构以及社区工作机构、社会救助机构等事业单位要按一定比例配置社会工作者，到2005年底该市民政部门有社会工作专业知识背景的人员已超过1000人。广州市一些区、街还在社区服务中心开始尝试设置一些社会工作岗位，如2005年广州天河区石牌街社区服务中心招收了10多名社会工作专业毕业生，广州市老人院于2003年设置了社工部，配备了社会工作人员。佛山市南海区福利中心也招收了社会工作专业毕业生。这些社会工作专业人才在各类民政服务单位运用专业知识，开展专业化服务，成为广东民政系统开展专业社会工作服务先期探索的典型代表。

三是广东社会组织积极开展社会工作实践。20世纪90年代中期起，广东社会公益类社会组织利用毗邻港澳的地缘优势，借鉴港澳地区社会工作的先进经验来开展服务。如广东省汉达康福协会、广州市慧灵智障人士社区服务机构、广州市仁爱社会服务中心等自发形成的社会组织在开展残障儿童、老年人及社区服务时，已开始应用社工理念，并聘请社工专业大学毕业生，开展专业社会工作服务，成为广东省开展专业社会工作的民间探索代表。这一时期，各级民政部门在大力规范扶持社会组织发展的同时，也开始有意识地推动社会工作类社会组织发展，深圳市于1992年成立社会工作者协会，并于1996年—2006年10年间开展了家庭服务调研、社区建设理论研讨等多项活动。

专业社会工作积极推进发展时期

2006年10月党的十六届六中全会提出建设一支结构合理、素质优良、规模宏大的社会工作人才



民政部副部长李立国为专家颁发聘书。

队伍；随后，12月12日—14日，民政部在深圳召开全国民政系统社会工作人才队伍建设推进会。省委九届九次会议关于贯彻《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》的实施意见明确提出大力加强社会工作人才队伍建设，建立健全以培养、评价、使用、激励为重要内容的政策措施和制度保障，建立职业规范和行业标准，加强专业培训，加强社会工作人才培养，造就一支结构合理、素质优良的社会工作人才队伍，充实公共服务和社会管理部门，完善社工岗位设置，广泛吸纳社会工作人才，逐步实行面向职业社会工作者和社会福利机构购买服务制度，全面提高专业化社会服务水平。广东省民政厅将社会工作人才队伍建设纳入全省民政重点、亮点工作之一，大力推进。以此为标志，广东省社会工作发展与全国一样进入崭新的发展时期，一个“党委、政府主导、各部门协调、社会广泛参与”的发展新格局正在形成并继续发展。

这一时期，各级民政部门对专业社会工作的认识迅速提高。为推动社会工作发展，广东省民政厅通过工作部署、组织培训、加强领导等方式，迅速提高了各级民政部门对专业社会工作的认知程度。民政工作领域是推进专业社会工作的主要领域，在民政服务领域培养专业社会工作人才成为全省各级民政部门的共识。

这一时期，政府向社工机构购买社工服务的社会工作推进及发展模式基本确立。为顺应新时期转变政府职能的要求，在借鉴港澳地区社会工作的发展模式，总结试点工作的基础上，广东省确定推进社会工作的主要方式为：培育社会组织，推进政府购买服务。即，在条件具备的地区大力培育社会工作类社会组织，民政部门通过推进购买社工机构服务的办法转变服务方式，提高服务质量，推进社会工作发展。广州、深圳两市在政府购买服务方面首先走在前面，广州市荔湾区8个街道按需向民办社会工作服务机构购买服务，为基层居民提供就业服务工作。广州市海珠区一年出资200万元向民办社工机构购买服务，为辖区内中学提供驻校社工，引导、帮助青少年健康成长。深圳市已有民政、残联、司法、妇联等部门向14个民办社工机构购买专业社工服务。

这一时期，社会工作类社会组织快速发展。在广东省民政部门大力培育社会组织发展的政策指引和鼓励下，民办社工机构开始快速发展，至2008年8月，深圳已成立14家社会工作机构，广州市成立广州市大同社会工作服务中心等多家民办社工机构。

这一时期，广东省各级民政部门的专业社会工作岗位逐步开发设置。深圳市通过政府购买民办社工机构服务的形式，在民政、残联、司法、妇联等部门开发社工岗位。广州市老人院、广东省少年儿童救助保护中心等少数事业单位设置了社工部，招聘和使用了一定数量的社工人才。至2008年8月，全省已开发社会工作岗位600多个。

这一时期，广东省对社会工作人才管理体制进行了探索。为确保社会工作人才队伍建设规范发展，广东省一开始就重视研究社工人才管理体制问题，要求各地试点工作中逐步建立健全人才评价、使用、培训等管理机制，随着全国社会工作者职业水平评价制度的推出，深圳市首先出台了社会工作人才的教育培训方案、薪酬待遇方案等一系列实施办法，为建立广东省社会工作人才管理体制进行了积极探索。

推进社会工作的举措

党的十六届六中全会以后，广东省民政系统社工人才队伍建设工作迅速启动，各级民政部门为推动这项全新业务的顺利发展做了大量工作。

加强组织机构建设

2007年3月，广东省民政厅成立社会工作人才队伍建设领导小组，厅长任组长，领导小组下设办公室，并抽调两名同志作为专职工作人员。之后，各市民政局陆续成立相应领导机构，加强对当地民政系统社会工作人才队伍建设工作的领导。2008年4月，深圳市民政局增设社会工作处，核定人员编制5名。东莞市民政局设立社工办，核定3名人员编制。

广泛调研

2007年4月至6月，在中组部的统一部署下，广东省各级民政部门在各级组织部门的牵头组织下对民政系统社会工作人才队伍状况进行了大调研，形成了《全省民政系统社会工作人才队伍建设情况调研报告》，摸清了全省民政部门社会工作开展情况、队伍力量及面临的发展困难。广东省民政系统社会工作人才队伍建设的基本状况是：长期的民政工作实践为社会工作及其人才队伍建设的发展奠定了良好的基础，积累了丰富的实际社会工作经验，但专业社会工作发展水平仍处于起步阶段，至2006年底，广东省民政系统实际从事社会工作的人员15.8万人，其中有社会工作专业知识背景的（社工专业及相关专业）人员不足5000人，社会认同度不高、社工人才队伍力量不足、社会工作发展水平低、社会工作管理体制尚未建立是广东省社会工作发展面临的主要问题及困难。

推进试点

2007年3月起，按民政部在全国民政系统开展社会工作人才队伍建设试点工作的要求，广东省开始开展社会工作人才队伍建设试点工作。要求珠江三角洲地区选择一个市辖区在民政服务领域全面开展试点工作，其他地级市结合当地实际有选择性地开展试点。同年8月，民政部确定广州市荔湾区、深圳市南山区、龙岗区、盐田区、广东省少年儿童救助保护中心、广州市老人院六个区和单位为民政部试点区和单位。经过一年多的试点，社会工作推进成效明显，广州市逢源街、华林街及市老人院聘用专业社工开展工作，大大提高了服务质量。广东省少年儿童救助保护中心引进专业社工人才开展流浪儿童救助工作，大大提高了流浪儿童送返回归率。深圳市由市委、市政府统一组织，推进力度最大，出台了《关于加强社会工作人才队伍建设推进社会工作发展的意见》和7个配套实施文件，从体制机制上加大社会工作推进力度，经过一年多的探索，全市已经形成了“组织部门牵头抓总、民政部门具体负责、各有关部门积极配合”的管理体制，建立了以“政府购买”社会工作服务为主要形式的财政支持机制和政府资助社会工作的制度，全市开发社会工作岗位500多个，有542名“准社工”上岗，培育社会工作类社会组织14个。社会组织自主运作，政府购买社会组织的社工服务，初步形成了具有中国特色、深圳特点的社会工作运行机制。

组织培训及考试

从2007年初开始，广东省各级民政部门组织了多层次、多形式的社会工作知识培训。一是针对民政部门领导干部的专业知识培训。邀请民政部人事教育司副司长王建军同志、中山大学社会工作专业副教授贺立平同志为各地级以上市民政局长及厅机关公务员讲课。二是加强广东省民政系统社会工作师资培训。选派民政职业技术学校教师参加民政部社工知识师资培训班，加强师资力量建设。三是举办考前培训。2008年初开始，为配合全国首次社会工作职业水平考试，由省民政职业技术学校为全省民政干部组织培训班15次，培训人数达1500多人次。四是各地民政部门根据自身实际组织多种形式培训。深圳市大力开展社工知识培训，培训总量达2000多人次，还聘请香港专业社工督导，提高“准社工”的业务能力及专业水平。广州市与中山大学等高校合作，为全市民政系统干部提供专业培训。通过一系列的培训工作，大大提高了全省民政系统干部职工对社会工作专业知识的了解及掌握程度。

2008年6月28日—29日，全国首次社会工作职业水平考试开考，广东省精心组织了这次考试的宣传及报名工作，全省共有1.5万人报名参加考试，居全国首位，其中民政部门参考人数占80%以上。

注重机制创新，培育社会组织

广东社会工作在推进发展之初，就立足走体制创新的路子，民间化运作机制是广东社会工作的显著特点。以深圳为例，政府积极培育民间社工机构作为向社会提供专业社工服务的载体，政府在扶持民间社工机构发展过程中不与民间机构发生利益关联，避免社工机构成为变相的政府机构。政府向社工机构购买社工服务，政府不直接与社



全省民政系统社会工作人才队伍建设工作会议。

工个人签订服务合约，避免社工成为变相的政府雇员。在政府购买服务时通过公开招投标进行，确保公平公开，避免出现个别机构垄断服务。为了推动这一民间运作机制的运行，深圳、广州两市民政局大力培育社会组织，截至2008年8月，深圳市已有社会工作机构14家，其中较有代表性的鹏星社工服务社、社联社工服务中心、东西方社工服务社等，广州成立了大同社会工作服务中心等多家民间社工机构。

社会工作的成效及作用

在提升民政服务质量方面开始显现作用

社会工作作为一项新业务，尚处于推动发展初期，人才队伍力量仍然十分薄弱，按照人才培养、使用的规律，发挥专业社会工作在民政服务领域的重要作用尚需时日，但从推进初期的成效看，社会工作在提高服务质量、解决特殊群体实际困难、促进社会和谐等方面所具有的作用已有所显现。深圳市全面推进社会工作后，先后推出了“阳光妈妈”“心灵驿站”等项目，开展了家庭暴力、亲子关系、青少年心理疏导、残障康复辅导、困难家庭、社区矫正等各种类型个案辅导，成功阻止了数起高危行为的发生。完成了残障儿童康复小组、“成长心连心”——阳光服务活动、成年人减压小组、小学生沟通小组、中学生成长小组、老年社交康乐小组等多种活动，有效地促进了社区和谐。广东省少年儿童救助保护中心于2007年聘请3名社工人才开展流浪少儿辅导工作，一年来，流浪儿童送返回归率得到大幅提高。广州市老人院在设立社工部后，聘用4名社工人才应用社工理念为老人服务，使广州市老人院的服务方式更符合老年人需求，更加人性化。

在抗震救灾工作中发挥了作用

2008年5月12日四川汶川县发生8.0级特大地震，灾情发生后，以广州、深圳社工为代表的广东社会工作界迅速反应，首先深入灾区，利用专业优势，参与抗震救灾，广东社工在灾害救助方面开始发挥专业作用。

5月21日，在广州市民政局的组织和支持下，广州市5所高校教师、社会组织的专业社工以及民政干部、义工等首先进入都江堰、绵阳、绵竹、北川等地进行了灾民需求评估，开展了受灾老人、儿童的心理慰藉工作。随后，广州市社工界在映秀镇设立了首个社会工作站，先后分6批共有34人次在映秀工作站开展社会工作。他们先后在映秀镇、水磨镇、漩口镇等地进行了灾后评估、灾后生活重建、社区、家庭、学校师生关系重组、心理重塑等个案、

小组社会工作，在帮助学校复课、了解灾民需求、做好灾后生计期望调查等方面发挥了专业社会工作者整合资源、加强灾民与政府沟通等作用，得到映秀、水磨、漩口三镇地方政府及受灾群众的欢迎。同时，为顺利完成四川受伤灾民在广州的救治工作，广州市民政局组织社工人才深入医院开展心理慰藉等一系列活动，同样取得了良好效果。

6月11日，深圳市民政局派出一支由社工处、市社工协会、市慈善会共8人组成的先遣队到达甘肃文县灾区，在文县碧口镇设立了“深圳社工文县工作站”。在1个多月的工作中，深圳社工充分发挥了资源整合的优势，推出了“家园重建援助计划”“贫困学生援助计划”等援建灾区的实施计划，完成深圳企业、社会组织与灾区的援建速配；通过开展个案服务、小组工作及社区工作，开展了心理慰藉、灾民自助、灾区社区功能重建等专业服务。

5·12大地震发生后，刚刚脱离襁褓的广东社工界首先举起社工大旗，深入灾区，在援建行动中实践了社工理念，大大历练了广东社工队伍，积累了经验。他们以抗震救灾中的实际行动，在广东社工的发展历史中写下了浓重一笔。

第10篇

民政政务公开和行风建设

广东民政系统积极推行政务公开工作，既是“以民为本、为民解困、为民服务”民政工作宗旨的有力体现，也是增强民政部门工作人员公仆意识，发扬民政系统全心全意为人民服务“孺子牛”精神的有效手段。同时把行风建设作为作风建设的一项重要内容。实践证明，抓行风建设，不仅树形象、也出效益。行风好，人心齐、士气旺、事业兴；行风好，亲民心、便民利、解民困；行风好，服务优、环境美、促和谐。



刘洪厅长在“民声热线”节目中热情、细致地解答群众的问题。

第35章 民政政务公开

政务公开是我国在扩大改革开放和加强对外交流与合作的进程中催生出的一项新生事物。它通过向社会公开公职人员的岗位职责、工作要求以及办事依据、办事程序、办事规则和办事结果，自觉接受广大群众的监督。

政务公开作为一件为民、便民、利民的好事、实事，对于民政工作具有十分现实的意义。民政部门承担着大量以行政管理为主的社会工作，既是直接为广大人民群众服务的部门，也是依法维护和保障人民群众基本生活权益的部门，是政府与人民群众之间的桥梁与纽带。因此，广东民政系统积极推行政务公开工作，既是“以民为本、为民解困、为民服务”民政工作宗旨的有力体现，也是增强民政部门工作人员公仆意识，发扬民政系统全心全意为人民服务“孺子牛”精神的有效手段，更有利于争当民政工作实践科学发展观的排头兵，促进广东民政事业又好又快发展，为保障民生，建设和谐广东作出更突出的贡献。

民政政务公开的概况

从1997年至今，广东民政系统的政务公开工作经历了三个阶段：

第一阶段，1997年—1998年，为动员起步阶段，主要是建立制度，扩大宣传，转变观念，强化政务公开、阳光行政意识。1997年1月，民政部在全国民政厅(局)长会议的工作要点中提出要提倡为民解难服务。广东省民政厅迅速作出反应，5月27日至29日，广东省民政厅在山东省济南市召开广东省民政系统政务公开为民解难济南现场工作会议，会议决定全省民政系统在7月底前全面推行政务公开、为民解难服务，并把这项活动列为民政工作的“头号工程”。7月，广东省民政厅制发了《广东省民政厅关于在全省民政系统推行政务公开为民解难服务的决定》，并在南方日报、羊城晚报、省电台等新闻媒体上刊播了《关于在全省民政系统推行政务公开为民解难服务的公告》，制定了《广东省民政厅政务公开为民解难服务管理规定》，正式启动了全省民政系统政务公开工作。全省县(市、区)级以上民政部门和乡镇、街道民政办统一时间全面铺开，各级民政部门都制定了政务公开为民解难服务项目、实施细则和管理规定，将服务内容、服务标准、服务程序、服务时限向社会公布，方便群众办事和接受监督，广泛开展社会宣传和政务公开咨询活动，营造良好的政务公开氛围，受到各级党政领导和人民群众的高度赞扬。

第二阶段，1999年—2001年，为稳步发展阶段，主要是抓好落实，打牢基础，巩固和扩大政务公开成果。经过第一阶段的工作，政务公开为民解难的观念逐步深入人心，政务公开、遵章办事成为广大民政干部职工的自觉行动。为进一步打牢推行政务公开工作的基础，规范机关运作，促进各项工作的发展，根据推行政务公开过程中暴露出来的问题，广东省民政厅在制定和完善规章制度上下工夫，2000年，省民政厅对政务公开制度进行了一次全面梳理，先后制定和完善各项规章制度70多项，内容涉及机构编制、文秘信访外事、综合法规调研、行政财务、党务人事、机关后勤服务等厅机关工作的方方面面，并狠抓各项规章制度的落实，真正做到以制度管人，按制度办事。并决定，从2000年开始，每月将厅产生的规范性文件、资料及应公开文件及时移交省档案馆，扩大了广大群众的知情权，便于接受社会各界监督。各地市民政局根据省民政厅的部署和要求，加大工作力度，建立健全各项规章制度，明确责任，狠抓落实。

第三阶段，2002年至今，为深化推进阶段，主要是创新形式，拓展内容，注重实效，为民解难。这一阶段的重点是将推行政务公开与大力发展电子政务结合起来，充分利用广东省民政系统信息化建设的成果，将政务公开的内容在网上公开；广东省民政厅启用了省民间组织登记大厅，设置触摸屏，实行“一站式”服务，提高政务公开水平；各地将推行政务公开与实施行政许可法结合起来，对

行政审批事项和许可事项进行认真清理，省民政厅和部分市率先启用了行政审批电子监察系统，严格依法行政，切实做到有权必有责，用权受监督；各级民政部门将推行政务公开与机关行风建设活动结合，大力开展行风建设年活动，广泛征求群众和社会各界意见，对群众反映强烈的热点难点问题，认真整改，切实把政务公开落实到为民服务、为民解难上，提高政务公开的成效。

民政政务公开的举措

全面推行政务公开工作是推进依法行政、建设法制政府、构建社会主义和谐社会的一项重要举措。广东民政系统牢固树立和落实科学发展观，按照省委、省政府的部署，把推行机关政务公开作为贯彻落实“三个代表”重要思想的具体行动和改进行政管理和服务方式，规范和监督权力运行，促进反腐倡廉工作的重要措施，并把政务公开与政风行风建设、领导干部作风建设以及先进性教育活动、争当排头兵实践活动、“三服务一促进”活动（服务基层、服务群众、服务大局、促进和谐）结合起来，不断强化对政务公开工作的领导，建立健全政务公开制度，充实公开内容，丰富公开形式，加强监督考核，取得了较好的效果。

提高认识，切实加强政务公开的组织保证

广东民政系统切实加强政务公开的组织保证，充分体现“党政主要领导齐抓共管、办公室组织实施、相关部门密切配合、依靠群众积极参与”的领导体制和工作机制，将政务公开与民政业务工作同部署、同检查、同考核，力求“三个明确”，即工作分工明确、工作标准明确、责任要求明确。广东省民政厅党组历来高度重视政务公开工作，把政务公开工作列入议事日程，成立了一把手任组长，各位副厅长任副组长，各处室主要领导任成员的厅政务公开工作领导小组，领导小组下设办公室，内分设综合组、监督组、考核组，综合组设在厅办公室，负责执行、宣传、协调等工作，监督组设在厅党办监察室，负责检查、监督，接受群众投诉等工作，考核组设在人事教育处，负责考评干部职工在为民解难服务中的情况，落实奖惩事项。

厅政务公开工作领导小组经常检查厅政务公开情况，指导、协调政务公开的各项工作，研究、解决政务公开工作中出现的重要问题。特别是对群众投诉的问题，厅领导高度重视，严格要求在规定的时限办结，一般在10个工作日内答复投诉人，最长不超过20个工作日。每件答复，厅领导都亲自审阅签发。各市民政局也成立了相关机构，配齐人员，积极开展本单位的政务公开工作。

完善制度，建立政务公开工作长效机制

建立健全规章制度，是确保政务公开工作深入持久、规范有序开展的重要保证。广东民政系统一开始就在制定和完善规章制度上狠下工夫。1997年7月，广东省民政厅结合民政工作实际，制定了《广东省民政厅政务公开为民解难服务管理规定》，并要求全省各级民政部门结合当地实际，强化规章制度建设，并将有关制度和政务公开的内容在媒体和机关办公场所显著位置公布，接受群众监督。省民政厅还根据推行政务公开过程中暴露出来的问题，对政务公开制度进行了多次梳理，先后制定和完善各项规章制度70多项，并狠抓各项规章制度的落实，真正做到以制度管人，按制度办事。2007年，省民政厅还制定下发了《广东省民政厅直属机关进一步加强事务公开的意见》，对促进厅直机关健康有序发展，加强和谐单位建设起到了积极的作用。

在制定和完善规章制度的基础上，广东省民政厅建立健全了政务公开评议制度，将推行政务公开与机关行风建设活动结合，广泛征求群众和社会各界意见，对群众反映强烈的热点难点问题，认真整改。2004年以来，根据行政许可法要求，结合民政系统行风建设年活动，广东省民政厅再次对有关规章制度进行了清理，制定完善了《广东省民政厅行政执法责任制》《广东省民政厅行政执法过错责任追究制度》《广东省民政厅行政复议和行政应诉制度》，建立了《广东省民政系统行政复议

和行政应诉案件报告制度》和《广东省民政系统行政复议和行政应诉案件定期通报制度》。

广东各地民政局根据广东省民政厅的要求，也纷纷出台制定了有关制度。如东莞市先后制定并完善了《东莞市民政局机关工作规则》《东莞市民政局行政执法责任制》《东莞市民政局行政执法过错责任追究制度》和《首问责任制》《办事时限制》《服务承诺制》，制定了各窗口部门的《服务规范》，推行“两有”（有投诉箱、有投诉电话）等。深圳、汕头等市还将规章制度编印成册，使每个民政干部职工人手一册，促进了机关规范管理和运作。

与时俱进，及时拓展、深化政务公开的范围和内容

广东民政系统结合民政中心工作，始终围绕人民群众关心的热点、难点问题，把应该公开、可以公开的民政政务最大限度地向社会公开。同时，根据民政事业发展，及时拓展、深化政务公开的范围和内容，更贴近基层、贴近群众。1997年刚开始推行政务公开时，公开的内容主要是城乡居民最低生活保障服务、城市“三无”人员供养服务、农村五保供养服务、抚恤优待服务、退伍安置服务、军队离退休干部服务、婚姻登记服务、收养登记服务、社会团体登记管理服务、殡仪服务等10项。随着民政业务的不断拓展，近年来又新增了城市生活无着的流浪乞讨人员社会救助、军队无军籍退休退职职工、双拥工作、申办社会福利机构、假肢和矫形器装配企业资格认定、假肢和矫形器制作师资格认定、民办非企业单位登记管理、基金会登记管理、救灾和慈善捐赠、地名管理服务等10项民政业务。2002年广东省民政厅公众网站开通后，公开的内容更加广泛，共有“政务公开”“便民服务”“民政资料”“民政专题”四大部分，包括20多个栏目，4500多个页面。2007年，广东省民政厅认真贯彻落实全国、全省政务公开工作会议精神，按照《政府信息公开条例》和政务公开的要求，编制了《广东省民政厅政务公开内容目录》，并及时调整了公众网站内容设置，在“热点关注”栏目中先后报道了十项民心工程、民政行风和廉政建设、广东老龄事业发展、“蓝天计划”、社工队伍建设等专题内容，在社会上引起强烈反响。各市民政局也都结合本地实际，制定了本地区民政政务公开目录，明确政务公开的范围和内容。

开拓创新，不断丰富政务公开的形式

根据不同民政业务的不同需要和形势发展的要求，广东民政系统积极开拓创新，不断丰富政务公开的形式。一是广泛推行政务公开栏或公开办事指南。为方便群众办事，凡是广东省民政厅或市民政局制定的规范性文件、规章制度、办事程序都以各种不同的方式向社会公开发布。有的还印发了便民服务指南，供前来办事的人员随时取阅。有的将服务细则、收费标准悬挂上墙，既提高了民政工作的透明度和执法的透明度，又方便了群众。二是充分利用新闻媒体。只要有重大决策、重要活动，广东省民政厅都通过召开新闻发布会的形式向社会公布。对人民群众关心、社会媒体关注的热点问题，各级民政部门积极与新闻媒体配合，让社会及时了解事情的真相和民政部门的态度及应对措施。如城市流浪乞讨人员救助管理办法出台后，广东省民政厅先后举办了近10次新闻发布会，由厅长亲自答记者问，对社会稳定发挥了重要作用。特别是每年4月的殡葬改革宣传月活动，省民政厅都和省内各大新闻媒体合作，开设“殡葬改革”专题和专栏，及时报道全省各地殡葬改革工作动态，引导全社会树立文明丧葬风气，在社会上反响良好。1997年—2004年，省民政厅连续7年和省电台合作，开办了“民政之声”专栏节目，及时报道民政工作动态，在社会上反响热烈。2006年7月和2008年7月，广东省民政厅参加了两届由省政府纠风办和省电台联合主办的“政风行风热线”节目——《民声热线》，上线直播期间，全省民政系统实行“三级联动”，即采取省、市、县的民政部门电话解答、查核问题联合行动，及时、有效解决群众反映的问题。三是积极采用电子政务方式。目前，信息网站是广东民政系统政务公开的主要平台。省民政厅公众网站涵盖了民政部门可以向社会公开的内容，大大方便了群众。另外，还根据不同民政业务的特点，单独开通了民间组织网、福利彩票网、社区建设网、地名网、婚姻登记网。各市民政局都

开通了自身民政信息网站，按照政务公开工作的要求和内容，将所有民政业务涉及的政策法规以及相应的办事指南等进行公布，为市民了解和办理民政业务提供了方便。四是启用行政审批电子监察系统。广东民政系统大力推进政务信息化，积极开展行政审批电子监察系统试点工作。2005年中山市开通了“中山市行政服务在线”，有关民政业务实现网上办理，并于6月在全国地级市中率先开通网上婚姻登记业务，2006年9月还出台了《中山市行政许可电子监察预警纠错暂行办法》，启动了行政服务在线电子监察系统，对超过办理时限的办件予以黄牌警告、红牌警告。在2006年10月30日和2007年6月30日，广东省民政厅先后两次将9项行政审批事项和14项非行政审批事项中的9项（安置业务5项因涉密暂未纳入）纳入省行政审批电子监察系统监察，有关业务处室局严格执行规范业务办理程序，按照业务办理的受理、承办、审核、批准、办结5个环节，将需要公开的行政审批事项逐个环节落实到具体工作岗位和人员，分工负责，严格规范办事程序。五是开设服务大厅。根据民间组织发展的需要，为进一步推进政务公开工作，深化行政审批制度改革，省民政厅还开设了民间组织登记服务大厅，实行“一站式”服务，并设立了电子触摸屏和大型电子屏幕，公开服务内容程序和时限要求，大大提高了办事效率。六是实行重大决策咨询制度。根据民政面向基层、面向群众的特点，广东民政系统对关系民生和社会公众利益的重大事项实行事前公示制度，实行听证制度，充分听取群众意见。2006年8月，省民政厅针对地名类图（册）的出版和地名管理举行了两场听证会，广泛听取社会各界意见，取得了很好的效果。

强化监督，增强政务公开工作的针对性、时效性

广东民政系统在开展政务公开工作中注重强化政务公开监督机制。一是注重经常督促检查。广东省民政厅根据不同业务处室工作的实际，坚持实行政务公开工作定期通报，并通过召开联席会议，工作检查，及时总结经验，查找薄弱环节，促进工作落实。2007年9月，省民政厅结合行政审批制度改革工作检查对全厅政务公开的情况进行了检查，要求各业务处室在自查的基础上进行整改，促进了全厅政务公开工作的进一步开展。二是注重舆论监督。2006年7月，省民政厅领导在省电台“民声热线”节目中向广大市民公布了本单位职责和服务承诺。2007年更是加大舆论监督力度，多次通过报刊、电视、电台刊登播放地名管理、民间组织登记等需要向社会公开的项目，主动接受新闻媒体监督。三是注重专门监督。自1996年开始，广东省民政厅对全省经营性公墓实行年检制度，每年与国土资源、工商行政管理部门联合开展年检工作，年检结果向社会公布，以此来加强经营性公墓管理，规范公墓经营行为。对群众反映的个别经营性公墓违规经营行为，省民政厅立即责成当地民政部门严肃处理，依法予以纠正。四是注重群众监督。广东省民政厅专门设置了意见箱，在党办监察室设立了专门的监督电话，在省民政厅公众网站开设了“民政信箱”“监督投诉”栏目，广泛接受群众监督，收集群众的意见和建议。除认真听取人民群众的意见和建议外，广东省民政厅还聘请单位代表、民政对象、社会人士和干部群众担任特约监督员，对省厅政务公开工作进行监督检查。例如在民间组织管理方面，广东省民政厅率先在全国实行了民间组织管理工作社会监督员制度，分别由来自省委、省人大、省政府、省政协及新闻媒体、大专院校、省级民间组织等不同层面的15位人士担任监督员，他们社会联系广泛，具有较强的社会代表性，在民间组织管理工作方面享有充分的监督权和协查权，可以随时查阅或索取省民政厅关于民间组织登记管理的有关记录和资料，可直接向工作人员质询有关问题，可参加省民政厅组织的有关座谈交流会和协助对民间组织的执法检查行动，可随时向省民政厅提出整改建议等权利。社会监督员制度对民间组织登记管理工作坚持依法行政、热情服务起到了很好的监督和促进作用。

通过各种外部监督，广东民政系统与有关部门一起，对群众反映的民政法规不落实或难执行的问题进行督办，对群众反映线索清楚、情节详实、性质恶劣的问题，立案监察，特案处理，逐一解决群众反映的热点、难点问题，从而提高了民政政

务公开的针对性、有效性。

在加强外部监督的同时，广东民政系统把政务公开工作作为党风廉政建设责任制和干部制度考核的一项重要内容，对干部职工在为民解难服务中的情况进行考评，并将考核结果作为干部职工奖惩的主要依据。广东省民政厅认真落实《政务公开考核办法及责任追究办法》等一系列文件，将政务公开工作纳入厅党风廉政建设的重要内容，建立了季度通报制度，要求各有关处室局要进一步完善内部层级监督管理制度，建立处长（主任、局长）负总责，相关人员分工负责工作制度，明确受理、承办、审核、批准、办结5个环节工作人员的义务和责任，严格按照各项业务规定的办事时限，在规定时间内办结行政审批事项，不得拖延超时。对行政审批和非行政审批过程中出现超期审批、违规审批或漏报、错报、瞒报等现象，以及厅季度核查中两次被通报批评的单位及责任人，省民政厅将予以黄牌红牌警告；一旦被省电子监察系统“黄牌”或“红牌”警告的，或被省电子监察系统查出行政和非行政审批业务不在电子监察系统办理的，要追究有关处室局和相关工作人员违反政务公开工作的责任；造成不良影响的，实行“一票否决”，当年度不得评优评先。

民政政务公开的成效

政务公开活动作为一项为民、便民、利民的实事、好事，其出发点和落脚点都是方便群众，服务百姓，是实践“三个代表”的最好体现。通过10年来的探索和实践，广东民政系统政务公开工作取得了显著成效。各级民政部门通过建立社会承诺制度，实行政务公开，增强了工作透明度，扩大了社会参与度，提高了整体服务水平，树立了广东民政系统“为民、务实、效率、廉洁”的新形象。

密切了党群关系，贴近了政府与百姓的距离

开展政务公开活动以来，广东省各级民政部门从便民、利民、为民的根本出发，将服务项目、办事程序、法律依据等内容予以相对统一和规范后进行了公开，并将公开的范围延伸至乡镇（街道）、村（居）委会，极大地方便了群众办事。同时，在为民服务的过程中，坚持高标准、严要求、做到该办的事坚决办、能办的事主动办、难办的事想法办。针对婚姻登记中存在的问题，广东省民政厅要求婚姻登记与婚姻服务分开，服务项目和收费标准公开，有效制止了借婚姻登记搭车收费、配售的现象，有条件的地方还在婚姻登记高峰期间增加办公时间和工作人员，为群众提供更方便更优质的婚姻登记服务。许多市民群众来电来信表示，民政系统开展政务公开活动是一件大好事，有些群众由此说：“政府与我们的距离贴近了，办事透明了。”

强化了依法行政观念，提高了政府的行政水平和行政效率

政务公开活动开展以来，广东各级民政部门以维护和保障民政对象的合法权益为中心，坚持依法办事、文明执法，进一步规范了各项民政工作。尤其是对社会救助、社团管理、婚姻登记等工作通过专门培训，使上岗人员知法、懂法，并做到了持证上岗，业务水平、执法能力，服务质量、办事效率和效果都有了明显提高。

推进了政风行风建设，提升了政府在人民群众中的良好形象

自1997年开展政务公开活动以来，广东民政系统一方面建立、健全了一整套的制度、规定，从有形的工作方面对民政各级机构、各个办事窗口提出了明确的要求；另一方面通过积极开展规范服务、优质服务、依法行政、创建文明行业等系列活动，不断提高民政系统工作人员的文明素质和职业道德，推进了行业风气的根本好转，“吃、拿、卡、要、报”等现象得到基本根治，形成了良好的政风行风。针对有的地方片面追求部门利益、小团体利益，个别地方殡葬服务不够规范，收费项目不够公开透明，工作人员收受红包，公益性公墓违规经营等现象，广东省民政厅严格按照国务院《殡葬管理条例》，结合行风建设、殡改检查考核工作，在全

省殡葬行业部署开展全面地清查整顿，严格规范和公开收费项目和收费标准，并通过制定严厉的处罚措施，从制度上、管理上有效地遏制收受“红包”及违规收费等行业不正之风。全省殡葬行业服务收费项目大幅削减，服务价格普遍降低，最大降幅达34%，各地的殡改执法队伍也得到整顿和规范。

在2006年7月广东省民政厅参加“政风行风热线”《民声热线》直播期间，省民政厅共接到群众电话、来信及短信投诉、咨询192件，涉及最低生活保障、救灾救济、五保供养、拥军优抚安置、殡葬改革、收养登记、基层政权、社区建设、婚姻登记、行政区划地名、老龄和福利彩票等方面的问题。全省民政系统实行省市县三级联动，总回复率100%，取得了很好的社会效益。

增加了权力运行的透明度，促进了党风廉政建设

广东民政系统通过开展政务公开，使各项业务工作的运行过程成为阳光下的作业过程，通过增加部门办事的透明度，让广大群众了解办事的依据、办事的程序、办事的纪律和办事的结果，一方面方便社会监督，有效地防止权力滥用，杜绝暗箱操作；另一方面健全制约机制，明确职责权限，遏制权力的无限扩展，大大地减小了权力寻租的空间，从源头上遏制了腐败的发生。

从1997年至今，广东民政系统政务公开工作经过各个阶段、不同侧重的发展，得到了科学有序地推进，取得了丰硕的成果。展望将来，广东民政系统将以良好的势头，最饱满的精神，努力争当民政工作实践科学发展观的排头兵，进一步推动广东民政事业又好又快发展！

第36章　民政行风建设

行风是党风的具体表现，是衡量一个部门、一个单位整体素质水平的重要标志。党中央历来重视加强和改进党的作风建设，把行风建设作为作风建设的一项重要内容。实践证明，抓行风建设，不仅树形象、也出效益。行风好，人心齐、士气旺、事业兴；行风好，亲民心、便民利、解民困；行风好，服务优、环境美、促和谐。

民政行风建设概况

2000年以来，广东省民政系统按照民政部和省的有关部署，每年在不同类型的基层窗口单位开展民主评议行风活动，逐步建立了由党组织统一领导，纪检监察配合协调，业务部门各司其职的民主评议行风领导体制和运行机制。广东省民政系统行风建设工作大体分为三个阶段：

起步发展阶段（2000年—2003年）。从2000年开始，广东省各级民政业务主管部门在抓业务的同时，加强对所管业务和窗口单位的行风建设工作。2002年—2003年，为加强民政部门的作风建设，促进民政工作的改革发展，广东省把列入评议的单位从基层窗口单位逐渐扩大到所有民政机关和民政事业单位，评议形式从内部评议逐渐转为内部评议与社会评议相结合，不断充实、规范评议的内容和程序。2003年，除了在全省民政系统统一开展了为期两个月的基层窗口单位民主评议行风活动外，广东省民政厅机关还开展了机关作风建设年活动。

全面推进阶段（2004年—2005年）。2004年，根据广东省纪委、省监察厅、省府纠风办关于在全省民政系统开展民主评议行风活动的决定，广东省把当年确定为全省民政系统行风建设年。同年3月5日，广东省民政厅召开了有99个分会场、4000多人参加的全省民政系统民主评议行风工作电视电话动员大会，对行风评议工作进行了全面动员和统一部署。全省各级民政部门按照省厅的统一部署，紧紧围绕切实纠正损害群众利益的不正之风，树立“以民为本、文明执法、干净干事、规范管理、优质服务”的民政行业新风，全面、深入、广泛地开展了行风评议和行风建设活动。同年3月，按照民政部《关于对殡葬服务机构、救助管理站、乡镇民

政办(所)进行民主评议行风的通知》要求,全省各地级以上市民政局、厅直属有关单位将部的通知精神与全省民政系统行风建设年活动紧密结合起来,在抓好全省民政系统民主评议行风活动的同时,严格按照部里制订的内容、标准、步骤,认真做好对基层窗口单位尤其是殡葬服务机构、救助管理站、乡镇民政办(所)的民主评议行风工作。4月—5月,在全省民政系统自下而上举办了以"以民为本、为民解困"为主题的演讲比赛,最后在广东卫视台举行演讲决赛。7月中下旬,省民政厅分别在广州、汕头、湛江召开了地级市民政局行风办主任会议,听取各市行评工作的汇报,掌握各地开展行评工作的情况,及时总结推广各地好的经验。2004年9月中旬,中纪委驻民政部纪检组组长张印忠同志到广东考察时,对广东民政行风建设取得的成绩给予了高度的评价。

2005年年初召开广东省民政局长会议,重点部署在全省民政系统开展行风评议"回头查"工作。同年5月31日,全省民政系统召开行风建设总结表彰电视电话会议,动员部署行风评议"回头查"工作,并印发了《省民政厅直属机关民主评议行风"回头查"工作方案》。各级民政部门按照当地纠风部门的要求,结合保持共产党员先进性教育活动,在2004年整改工作的基础上,组织力量重点检查对行评团(办)提出的意见和建议的整改情况,重点抓好去年尚未解决或出现反弹和回潮的热点难点问题的落实。广东省民政厅机关各处室局、直属单位把"回头查"工作与保持共产党员先进性教育活动结合起来,坚持抓学习,抓整改,抓巩固,抓提高。7月召开的全省民政工作年中分析会,对上半年全省民政系统开展行风评议"回头查"活动作了总结,并部署下一阶段的工作。同年7月25日至8月5日,省民政厅组织四个工作组,深入市、县、区、乡镇及殡葬服务单位,督促检查行风评议"回头查"活动的开展情况,特别是对群众关注的救灾款物接受管理使用情况和殡葬行业价格管理情况进行认真检查。8月15日—16日,省民政厅召开各处室局、直属单位行风评议"回头查"活动汇报会,推动了行风评议"回头查"活动的深入开展。9月—10月,厅领导带领工作组,分别对厅直机关直属单位的党建工作、党风廉政建设和行风评议"回头查"活动进行专项检查。10月17日—21日,省民政厅行风建设领导小组办公室组成4个考评小组,对各处室局、直属单位的行风评议"回头查"活动进行综合考评。

规范化建设阶段(2006年—2007年)。2004年



刘洪厅长在"民声热线"节目中热情、细致地解答群众的问题。

的民主评议行风和2005年的民主评议行风“回头查”活动，为全省民政系统行风建设工作打下了较为坚实的基础。2006年4月，省民政厅直机关召开行风建设工作会议，建立行风评议长效机制，每年选几个厅直属单位开展民主评议行风活动。从2006年开始，全省民政系统行风建设由专项评议转入规范化建设轨道，对评议内容、对象、程序作了进一步规范和细化，并着手研究制定《广东省民政系统民主评议行风实施办法》，行风建设作为一项制度得到了很好的贯彻执行。2006年，结合排头兵实践活动和医院建设年活动，部署全省民政优抚单位开展行风评议工作，并对厅直属四家医院进行行风评议。2005年参加广东省政府纠风办、省监察厅、省文明办联合举办的行业“窗口之星”评选及“闪亮岗位”故事演讲比赛。2007年，结合“三服务一促进活动”主题实践活动，在全省救助安置系统部署开展行风评议的同时，在省民政厅直属三家救助单位开展行风评议。针对行风评议中发现的突出问题，责成有关单位整改，并对责任人进行了党纪政纪处分。

民政行风建设的举措

抓组织领导

一是健全机构。广东省各级民政部门都成立了由“一把手”任组长，分管纪检监察的领导为副组长，相关处、科、股(室)负责人为成员的行风评议领导小组；都建立了专门的工作机构，负责对评议工作的组织协调和检查督促，及时解决工作中出现的问题。全省民政系统初步形成了党组织统一领导，纪检监察组织协调、业务部门各司其职的行风建设领导体制和工作机制。二是明确责任。各级民政业务部门按“管行业必须管行风”“谁主管、谁负责”的原则，普遍建立完善了行风建设责任制，签订行风建设责任书，落实责任追究制度，对在评议中不认真、发现问题不整改的给予严肃处理，从组织上、纪律上保证评议工作的落实。三是领导督查。在开展基层民政窗口单位行风评议工作中，各级民政部门领导既挂帅又出征，下基层调查研究和检查工作时，坚持业务工作与行风建设同检查，把行风建设的情况列入检查和调研的重点，作为衡量基层民政工作实绩的一项重要内容，加强检查指导，及时帮助解决工作中存在的问题。

抓上下联动

2004年召开广东省民政系统民主评议行风工作电视电话动员大会；向各地级以上市印发了《全省民政系统深入开展行风建设的意见》和每个阶段转段的工作方案；统一印发了《行风建设教育读本》供全系统开展宣传教育；在全省民政系统自下而上举办了以“以民为本、为民解困”为主题的演讲比赛；编印《广东省民政系统行风建设简报》共37期，及时报道省、市、县民政机关及基层窗口单位行风建设的动态，指导各级民政部门开展行风评议工作。各市、县相继召开民主评议行风工作动员大会，制定了实施方案，每一阶段工作结束后，都把本地区、本部门工作的开展情况上报广东省民政厅，形成了上下沟通、良性互动的良好工作局面。2006年7月，省民政厅参加省政府纠风办和广东人民广播电台联合主办的“政风行风热线”《民声热线》节目，全省民政系统实行“三级联动”，即采取省、市、县的民政部门电话解答、查核问题联合行动。据统计，上线直播期间共接到群众来电、来信及短信投诉、咨询192件，现场解决答复80件，占42%，事后处理答复112件，占58%，总回复率100%。此外，各级民政部门在开展行风评议活动中，既严格按照民政部和省民政厅每年工作部署要求，突出重点，抓好落实，又自觉在当地党委、政府和纪检、纠风部门的统一领导下，有条不紊地开展工作，并主动邀请当地人大、政协、纪委、监察、宣传、媒体等部门参与评议，做到上下联动，条块结合。

抓问题查找

在行风建设中，广东省紧紧围绕机关依法行政、转变职能、改进作风。针对殡葬服务机构收受红包、接受礼品、利用公墓发死人财；婚姻登记单位婚姻登记和服务不分、搭车收费；社会救助单位

设施不完善、态度简单粗暴等群众关注的热点难点问题，通过内部自查、问卷调查、座谈走访、信访查找等形式，认真查找存在的问题。2000年至2007年，各级民政部门共发出问卷调查表、征求意见函6500多份，广泛征求社会各界对民政行风建设的意见建议，社会各界对民政行业作风基本满意和满意率达98%。

抓难点破解

广东省根据民政部部署，把行风评议的重心放在容易发生不正之风的基层窗口单位，花大力气抓好基层，紧紧抓好那些被社会所关注、与群众利益紧密相关、问题较多的或容易产生不正之风的部门和单位的行风评议，并在工作中做到“四不放过”，即：对群众反映的问题没有澄清不放过；重要问题没有结果不放过；违纪案件不处理不放过；整改措施不到位不放过，切实解决行风建设中存在的难点问题。一是专项整治，取信于民。适时建议省政府调整了部分殡葬政策，认真查处并坚决遏止了个别地方出现殡改工作弄虚作假的行为。同时，在全省开展对殡仪馆、公墓单位、各级殡葬管理执法队的专项清理整顿工作，加大源头预防和治理力度，进一步规范完善殡葬执法机构和殡葬服务单位的内部运作和管理。二是降低收费，让利于民。对全省殡葬服务收费进行了较大幅度的调整，对五保、低保、特困户等困难群体实行减免收费的政策；规范殡葬服务收费，实行丧葬用品价格差率管理，限定最高利润空间；在各殡仪馆推行不同档次的全套殡仪服务收费标准，以减轻群众负担，维护群众利益。据统计，全省89家殡仪馆绝大多数都不同程度削减了收费项目、降低了收费价格，平均降幅为20%，最大降幅达到34%，最低的也下降了15%。特别是广州市殡仪馆收费项目由原来400多项缩减为200多项，平均每宗办丧业务降低收费500元，五保户、特困户可申请免费火化。汕头市殡仪馆的全套殡葬服务收费也从原来的1160元降为760元，并对市中心区的五保、低保、特困户等困难群体实行减免收费。江门市殡仪馆收费下调后，最低只需365元，深受群众好评。三是完善制度，服务于民。制定下发了《广东省民政厅殡仪服务管理工作暂行规定》《广东省民政厅遗体接运管理工作暂行规定》《广东省民政厅遗体火化管理工作暂行规定》《广东省民政厅骨灰安放管理工作暂行规定》等四个规定，进一步加强殡葬行业行风建设，规范服务行为，完善服务机制，提升服务质量。不少地方殡仪服务单位向社会公布《殡葬行业服务承诺》，明确作出拒收丧属“红包”、馈赠等承诺。针对群众反映部分婚姻登记单位搭车配售、捆绑服务的问题，广东省民政厅专门下发了《关于规范广东省婚姻服务工作的通知》，严格区分婚姻登记与婚姻服务的界限，要求在婚姻登记处开设经营婚姻服务的，一律尽快撤离。同时要求有条件的地方增加节日办公时间，方便群众办事。会同省监察厅、省政府纠风办、省治贿办联合开展食品、药品等领域社团组织行业协会的自律和治理商业贿赂工作试点，初步建立了社团组织行业协会自律机制。

抓督导检查

在行风建设工作中，广东省注重对行评工作的督促检查和指导，注重行评的实效，做到每年、每一阶段都有动员、有汇报、有检查、有总结，及时掌握工作动态，分析存在问题，提出解决办法和具体要求，不定期派出工作组深入基层窗口单位进行实地检查督促，对查找问题没有结合实际、没有真正找出、找准问题，或者对存在问题没有认真整改的单位，立即研究，责令其严格按要求补课或作出整改，确保行风建设工作不偏向、不走样。广东省民政厅行评领导小组，分别两次由6位厅领导带队分赴21个地级市以及18个直属单位，进行行风建设工作大检查活动，重点督查各地贯彻落实民政部78号文和全省民政系统民主评议行风工作动员大会的工作部署，征求各方对民政部门特别是对省民政厅机关行评工作的意见及建议，及时掌握了解各地开展行风建设的动态，研究解决行风建设中存在的问题。省民政厅行评办公室也多次派检查组到广州、深圳、肇庆、东莞、梅州、湛江等地级市开展督查活动。广东省民政厅还召开地市民政局行风办主任分片会议，听取各市行评工作的汇报，掌握各地开展行评工作的情况，及时总结

推广各地好的经验，推动全省民政系统民主评议行风工作的深入健康发展。

民政行风建设的成效

通过深入开展行风评议活动，广东省民政行业风气明显好转，民政队伍的素质明显增强，民政窗口服务水平明显提高。一大批民政基层窗口单位和个人被中央、省、市、县各级党委和政府及有关部门授予先进、文明的光荣称号，为民政系统争得了荣誉，树立了良好的社会形象。

一是民本思想明显增强。随着广东省行风建设的深入，民政职业道德建设的不断加强，民政基层窗口单位干部职工的群众观念、宗旨意识进一步强化；“以人为本、为民解困”的思想在工作实践中得到认真落实；爱岗敬业、忠于职守、廉洁自律、为民服务的民政良好风尚进一步树立；察民情，听民声，解民困，当好人民群众的热心人、贴心人、代言人、维护人，越来越成为大家的自觉行动。2004年，广州市东山区民政局被中组部、中宣部、中央文明办、人事部联合授予“全国人民满意公务员集体”；大埔县殡仪馆“五朵金花”被全国妇联授予“三八红旗班组”；阳江市殡仪馆马兰被全国总工会授予“全国劳动模范”称号。惠东县殡仪馆馆长陈伟东、广州市老人院院长洪佩贤和省少年儿童救助保护中心、中山市婚姻登记中心在2005年和2007年先后被省监察厅、省政府纠风、省文明办评为全省行业“窗口之星”。广东民政人在百姓心目中的形象，得到进一步的提升。

二是依法办事明显强化。通过加强教育，规范管理，广东省基层民政窗口单位的依法办事观念和勤政为民意识有了明显增强。多数基层窗口单位都坚持佩证上岗，挂牌办公，职责上墙，依法办事，自觉接受群众监督；广大干部职工想群众之所想，急群众之所急，解群众之所难，办群众之所需，受到了群众的广泛称赞。过去群众反映比较强烈的殡葬管理、婚姻登记等窗口单位存在的与民争利，侵害群众利益的问题在行风评议中得到重点整治，取得了明显成效。

三是服务水平明显提高。通过行风建设，广东省民政基层窗口单位服务水平和质量不断提高，服务态度明显转变。广东省民间组织管理局建立了民间组织管理服务大厅，实行服务内容、服务程序、服务时限三公开，“咨询、申请、办理”一条龙服务。各地救助管理站通过制作“名片式救助指引



行风建设表彰大会。

卡";在城市中心区的主要车站、码头及流浪乞讨人员较多的公共场所,设置救助示意图标志牌;在市区中心设咨询点,为流浪乞讨人员救助提供方便。各地殡葬服务窗口单位以行风评议为契机,把优质服务贯穿于每一个工作环节,完善"一站式"的服务窗口,建立了24小时全天候服务制,方便群众办丧;还制定了岗位职责和工作规范,工作人员的照片和工号、各项服务项目和收费标准、殡葬服务承诺、廉洁自律公约等都向群众公示,印制服务指南派发给群众,想方设法为群众办丧提供便利;不少殡葬服务单位还向丧属发放《服务质量征询意见表》,征询丧属对服务质量的满意程度,以此作为对职工服务质量量化考核的依据。优抚医院、福利院、敬老院、光荣院等服务单位,进一步强化了责任落实,有效地促进了服务优质化、管理规范化。

四是行业风气明显好转。近年广东省民政系统窗口单位通过以评促建,以评促纠,纠建并举,行业风气呈现出良好的发展势头。广大民政基层窗口单位干部职工以为民服务为己任,把服务对象当亲人,扎扎实实地为群众办实事、解困难,过去一些地方存在的"门难进,脸难看、事难办"的现象,以及"吃、拿、卡、要"的不正之风基本得到遏制。各地殡葬服务单位实行"阳光"操作,接受社会群众监督,把各项规章制度和经物价部门审批的收费项目、标准公开上墙,明码标价,增加透明度,还制定了严厉的处罚措施,从制度上、管理上有效地遏制了收受"红包"的行业不正之风,受到群众的高度赞扬。不少市、县婚姻登记机关实行婚姻登记与婚姻服务分开,有效地防止婚姻登记搭车收费、搭车配售、捆绑服务的问题。各级民政救助管理机构牢固树立为受助人员服务的观念,实施人性化、关爱性的救助管理,大力建设"真情救助"工程,使受助人员真正感受到了党和政府的温暖,树立了救助管理工作为民服务的良好形象。

五是业务发展明显加快。广东省行风建设的不断推进,有力地推动了民政基层窗口单位的改革发展,基础设施建设明显加快,市场竞争能力大为增强。全省许多福利院、敬老院已从单纯收养服务逐步向收养、治疗、保健、康复等多元化服务转变。近几年来许多市、县以创建文明窗口单位为目标,以开展行风评议活动为契机,以高标准的规划和大手笔的投入,加强殡仪馆、救助站、福利院、敬老院、光荣院等基础设施的建设,改善窗口单位的条件和环境,配套完善了设施,优化了服务环境,使这些窗口单位基本实现了环境园林化,设施现代化,管理规范化,成为当地精神文明建设重要标志之一,为群众提供更加快捷、便利的服务。

第11篇

民政信息化建设

广东省民政厅高度重视民政信息化建设，把民政信息化建设作为一件事关民政事业兴衰成败、争当全国民政工作排头兵的大事来抓，按照建设“数字民政”和“便民工程”的目标，全面推进信息化建设。2001年以来，广东民政信息化一年一大步向前迈进，一年一台阶向上提升，走在了全国民政系统信息化建设的先进行列



广东省民政厅厅长刘洪在珠海检查最低生活保障业务软件应用情况。

第37章 民政信息化建设

广东省民政信息化起步于20世纪90年代，发展于2000年之后。

长期以来，广东省民政厅高度重视民政信息化建设，特别是2001年全国民政信息化建设工作会议召开以后，省民政厅把民政信息化建设作为一件事关民政事业兴衰成败、争当全国民政工作排头兵的大事来抓，按照建设“数字民政”和“便民工程”的目标，全面推进信息化建设。8年来，省级信息化建设投资达4300多万元。2001年，建成了广东省民政厅机关局域网，开发使用了办公自动化系统；2002年，开通了广东省民政厅公众信息网；2004年，在全国率先开发了涵盖全部民政业务的统一软件；2005年，完成了全省民政业务统一软件运行平台建设；2006年，被国务院信息化领导小组办公室确定为电子政务安全等级保护试点单位，在全国率先实现了电子政务安全等级保护，并被广东省信息产业厅确定为“信息化试点示范单位”；2007年被全国信息协会评为优秀电子政务平台，被民政部确定为“信息目录编制试点单位”，广东省民政厅公众信息网在2007年度省政府部门网站评比中获得第五名。广东民政信息化一年一大步向前迈进，一年一台阶向上提升，走在了全国民政系统信息化建设的先进行列。

民政信息化建设发展概况

建设办公自动化系统，促进办公手段的新变革

1985年广东省民政厅购置了第一台计算机，1993年全厅各处都配备了计算机，1997年厅机关公文起草全部通过计算机处理。2000年厅机关全体干部都配备了计算机，做到“人手一机”。2000年上半年，厅办公大楼进行了结构化布线，布置信息点120多个。2001年8月，厅信息中心机房进行装修，对原布线进行完善，新增信息点80多个，使厅机关大院的信息点达230多个，并投资400万元，购买了一批网络设备、小型机服务器和PC服务器，开发了办公自动化系统。广东省民政厅办公自动化系统采用自由流程的模式，集公文处理系统、行政事务管理系统、政策法规查询系统、档案管理系统、督查督办系统、工作量统计系统、公共信息系统、个人事务管理系统和电子论坛等功能模块于一体，界面直观，操作方便，符合机关日常办公习惯，同时又优化了部分工作流程，有利于规范机关日常办公程序，有利于干部日常工作的交流和配合。2001年9月，民政部在广东召开了全国民政系统信息化建设工作座谈会，现场推广广东民政信息化建设的经验。几年来，省民政厅局域网不断扩大，从厅机关向直属单位延伸，办公自动化应用全面推进，厅机关和部分直属单位大部分文件实现了网上办理，办公自动化系统成为厅机关日常办公的主要工具。

开发应用民政业务统一软件，打造现代化的新民政

开发和实施全省民政业务统一软件，是广东省民政厅根据民政工作创新发展的实际需要做出的重要决策。2003年4月，全省民政业务统一软件开发项目进行了公开招标，7月与中标公司签订了开发合同。在软件开发中，广东省民政厅坚持以业务为驱动，以业务需求为主导，为业务工作开展提供及时有效的技术支持，做到：

规范数据标准。严格按照“标准先行”的原则，制定了《民政统一软件数据交换标准》，梳理确定了各项业务处理规范，确保全省民政业务办理的统一性和民政业务数据的有效共享。

认真组织开发。全省民政业务统一软件是省、市、县、乡镇(街道)、村(居)民政机构统一使用的业务软件，包括优抚安置、救灾救济、社会福利、民间组织管理、社区建设、基层政权、社会事务、区划地名、老龄工作、民政事业费管理和信访工作等11个大模块40余项业务，基本涵盖了民政所有业务。

省民政厅按照先进实用、普遍适用、质量可靠的要求，坚持省、市、县、乡镇(街道)、村(居)互动，先后在省民政厅、佛山、汕头、东莞、中山、惠州、梅州、韶关、清远等市进行充分的业务需求调研和反复多次的软件演示测试，吸取全省具有代表性的业务办理程序，规范业务办理流程。至2004年底，全省民政业务统一软件基本完成开发工作，并在省民政厅和东莞、佛山两市进行试运行。2005年12月28日，广东省民政业务统一软件通过专家组验收。

积极推广应用。省民政厅始终把推广应用作为信息化建设的重中之重，下大力气抓紧抓好，使业务软件发挥应有的效益。

培训先行。加强培训，提高业务工作人员的计算机操作水平和软件使用水平，是信息化应用的前提。从2005年以来，省民政厅信息中心与开发公司一道，分赴全省各地对业务人员进行培训，先后培训市、县(区)、乡镇(街道)、村(居)民政干部和民政工作人员4200多人次，为全省民政业务统一软件的普及使用打下了坚实基础。

以点带面推进。省民政厅从婚姻登记业务入手，以婚姻登记信息化应用为示范，以点带面推进业务软件的全面应用。2005年10月婚姻登记软件开始实施，2006年全面启用，至2008年已在20个地级以上市491个婚姻登记处使用。截至2008年8月31日，全省已联网办理婚姻登记240多万对，成为广东省婚姻登记规范化建设的一项重要指标，得到了民政部、兄弟省市、业务办理人员和人民群众的一致好评。2008年8月8日，是第29届奥运会在北京隆重开幕的日子，三"8"相聚，也是不少群众"喜结良缘"的好日子，全省各婚姻登记机关空前火爆，全天共办理婚姻登记达30141对，婚姻登记量创历史最高峰，全省婚姻登记系统运行正常，未发生网络拥堵、中断等现象。

在婚姻登记软件成功应用的基础上，广东省民政厅着重抓全省最低生活保障、社会组织管理、退役士兵职业培训、评残评烈和信访等业务软件的普遍应用，其他各业务模块也有不同程度的应用。

支持基层信息化基础建设。2007年，省政府拨出专款700多万元，为14个经济欠发达地区的800多个乡镇民政机构各配置一台电脑和一台激光打印机。省民政厅专门发文，要求珠江三角洲的7个地市，要落实经费，支持基层民政部门的信息化建设。省厅还专门组织检查乡镇(街道)计算机和打印机配置落实情况，确保上述设备配置到民政工作岗位，用于民政业务工作。

推进数据共享工作。为保证系统的互联互通和数据的完整性，省民政厅积极主动地与民政部、省信息中心协调软件接口，反复多次与东莞、广州、珠海等已自行开发使用软件的市协调软件接



民政部部长李学举等参观广东省民政厅信息中心机房。

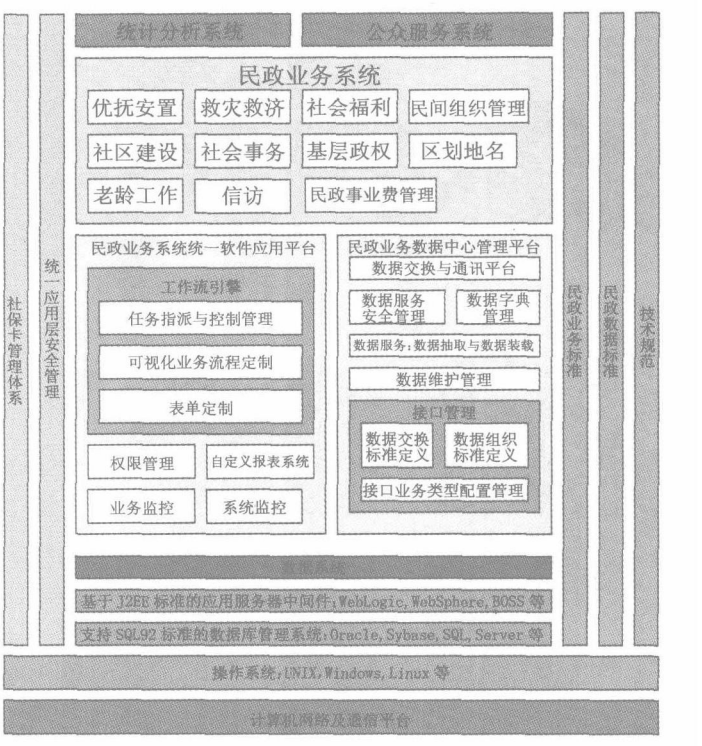


图 37.1 广东省民政信息系统逻辑结构图

口和数据导入等问题。目前，已完成了民政部软件与省民政业务统一软件接口开发工作，完成了厅数据中心与省社保系统数据中心的数据交换，完成广州、珠海等地软件接口建设和数据汇交，较好地实现了数据的统一和资源的共享，提高了信息化建设的整体效益。

建设公共服务系统，谱写为民服务的新乐章

2006年7月，广东省民政公共服务系统启动招标工作。2007年8月9日，广东省民政公共服务系统完成建设并正式启用。民政公共服务系统的建设，把先进的信息技术应用于民政工作，建成了以广东民政门户网站为入口、以民政业务管理系统为依托、面向社会公众的信息化应用系统，实现民政业务网上申请、网上办理、网上查询，并通过开展网上调查、网上信访、网上监督，开辟网上论坛，实现政务公开、政民互动、便民利民。目前，在网上开通的业务申请有社会团体业务、民办非企业业务、基金会业务、社会福利机构业务、假肢网上申报业务、婚姻登记预约业务、婚姻登记证件查询业务、退役士兵安置业务和信访业务。公共服务系统开通一年来，接收网上群众信访达1300多件，群众反映的问题得到了及时回复，成为广东省民政厅了解民情、汇集民意、为民解困的一条重要渠道。2008年，退役士兵免费职业技能培训全部实行了网上报名、网上录取，与教育、劳动部门实现数据资源的交换与共享，实现退役士兵教育与就业的全程跟踪管理。

建设公众网站，展示信息时代的新形象

广东省民政厅把信息网站建设作为民政部门的门户，作为宣传民政的窗口和阵地，作为联系社会的桥梁和纽带，加强信息网站的开发工作。2000年3月，厅信息中心(筹备组)就开发建立了广东省民政厅内部信息网，并与省政府内部信息网相联，向省领导和省直部门提供民政动态、统计资料等信息。2002年5月起，为满足社会对了解民政工作的要求，按照政务信息化的要求，开发建立了广东省民政厅公众信息网，为社会公众提供民政信息服务。2007年，广东省民政厅按照门户网站建设的标准，对厅公众信息网进行了改版升级，增加了栏目，丰富了服务内容，提高了后台管理水平，做到可读性、实用性和有效性的统一。网站一级栏目达



谢强华副省长考察社会保障信息系统民政业务系统建设情况。

30多个，年信息更新量达4800多条，为民办事项目20余项，广东省民政厅公众信息网成为联系群众、为群众提供及时、优质服务的重要窗口。在2007年度广东省政府网站评比中，广东省民政厅网站名列第五，网站建设质量指标名列第二，受到省政府有关部门的表扬。

建设统计分析系统，探索决策管理的新途径

2007年11月，广东省民政厅启动了数据中心和统计分析系统建设，这是广东省民政系统在几年来信息化应用的基础上，对信息资源进行挖掘利用，是对广东省民政信息化建设的总结和提高。数据中心和统计分析系统使广东省民政系统实现了统一的数据存储和管理，为各级领导及时准确的调控、监测、决策提供可靠的依据，发挥数据的作用，实现数据的增值利用。一是综合查询。数据中心汇总了从各个业务系统采集过来的基础数据，是广东省民政行业最为全面的数据中心，基于该平台，实现对民政业务的综合查询。二是统计报表。基于数据中心，建立统计报表平台，向各级民政用户提供直接服务。同时，向民政部提供台账接口服务。并可实现一定程度的报表自定义，满足不同层级的工作管理需要。三是智能分析。在共享数据库和综合资源库的基础上构建数据仓库体系，构建面向业务主题的数据分析模型，利用分析工具基础数据进行科学化的智能分析，为领导决策提供辅助。四是数据共享。提供多种数据共享方式，如中间数据库表、XML方件、Web Service接口等，使数据得到有效利用。

建设地名数据库系统，开辟便民服务的新领域

建立地名数据库系统，开展地名公共服务是社会公共服务体系建设的重要组成部分，也是民政工作“以民为本、为民解困、为民服务”核心理念的重要体现。2008年2月，广东省地名数据库系统建设正式启动。广东省地名数据库系统，一是制定既具有广东地方特色又符合国家要求的地名数据汇交标准。保证全省各市县已建立的异构地名数据库都能通过该标准实现无缝导出、快速传输和汇交，为地名数据的畅通共享提供数据标准的保障。二是搭建高效、可靠和安全的软硬件及网络平台，实现地名数据和地理数据的集中存放、统一管理和有效备份。三是建设以地名地理空间信息发布和查询为核心的省级地名网站，实现全省地名空间和属性数据的快速查询、浏览和定位，全面推进省级地名数据库面向社会公众的应用能力，进一

步提高其服务水平，满足人们对地名信息日益增长的需要。四是建立省级地名信息共享机制试点，实现地名实体空间和属性数据的自动和无损转入及转出，完成数据纵向和横向共享。广东省地名数据库系统的建设，成为广东省民政部门服务经济社会建设、服务人民群众的又一重要工程。

推进行政审批电子监察系统，推动“阳光民政”建设的新突破

建设行政审批电子监察系统，是广东省纪委、省监察厅部署的、实施“阳光行政审批”的一项全新工作。广东省民政厅对这项工作非常重视，专门成立了行政审批电子监察系统建设工作领导小组，叶秀仁副厅长担任组长。厅党组决定，把电子监察工作纳入党风廉政建设的重要内容，建立了责任追究制度，明确规定：凡在审批过程中出现超期审批、违规审批或漏报、错报、瞒报现象的，被系统出示“黄牌”或“红牌”警告的，回避在电子监察系统办理业务的，严肃追究处（局）长第一责任人的责任，实行“一票否决”，当年不得评优评先。厅监察室、信息中心认真负责，精心筹划，狠抓落实。至2008年8月，广东省民政厅共有23项行政审批和非行政审批纳入电子监察目录，实时监察的有9项行政审批项目，9项非行政审批项目，有5项非行政审批项目因涉密暂未纳入监察。从2007年10月启用至2008年8月，广东省民政厅利用业务系统办理行政和非行政审批事项共1600多宗，100%在规定时限内办结，实现了民政业务统一软件与省电子监察系统的无缝链接和在线实时监察。

推进社区信息化，搭建居民管理服务的新平台

社区信息化，是提升社区服务能力和水平的重要手段。广东省民政厅把社区信息化建设作为“便民工程”建设的一项重要内容，以社区服务为切入点，结合“数字民政”工程，大力推进社区服务信息平台和综合社区管理信息平台建设。广州市在街道推广了社区综合应用平台，建立了自然人、法人、房屋基础数据库，以及失业人员、退管人员、老年人、育龄妇女等业务数据库，开展失业管理、退休管理、计划生育、侨务管理、出租屋管理等23项业务综合受理和一站式服务，并开通了96909社区服务网和服务热线，为群众提供多方面的贴心服务。东莞市石龙镇是国家信息化试点城镇，石龙

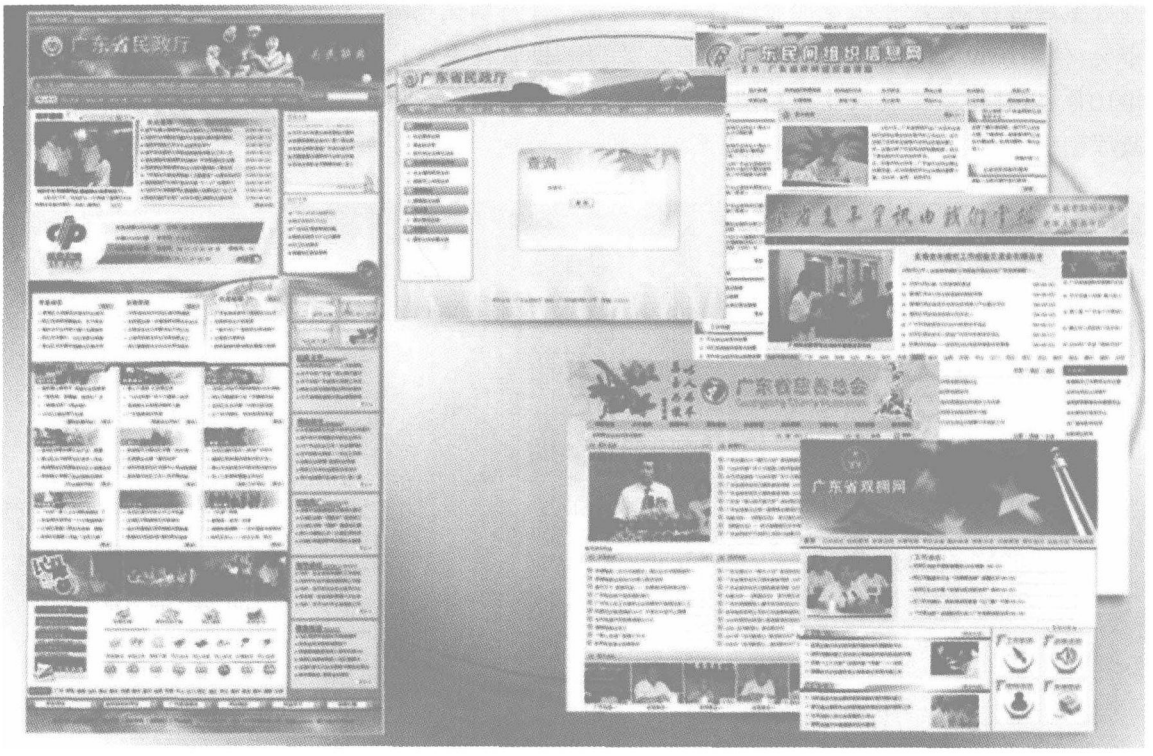


图 37.2 广东省民政厅为社会公众服务的部分网站

数字社区系统应用广泛，全镇各家庭在“数字社区系统”登记上网，居民的衣食住行服务和参与政务商务活动均可在本镇的网络上互联互通。此外，深圳社区服务与综合管理信息平台、惠州市便民信息服务站等成为广东省社区信息化建设的亮点，信息化走进了寻常百姓的日常生活。

参与社会保障信息系统建设，构建网络化服务的新体系

广东省社会保障信息系统是由广东省政府牵头建设的信息工程，涉及民政、劳动和社会保障、公安、卫生、税务、工商等部门。1998年6月省体改委、省计委、省民政厅等9个部门和单位向省政府提出了《关于建设全省统一的社会保障信息系统的建议》，同年8月省政府批复同意建设，并开始论证筹划，2000年下半年开始进行总体设计。省民政厅是省社会保障信息系统的三大核心业务部门之一，广东省民政厅始终把社保系统建设当作全省民政信息化建设的一件大事来抓。在社会保障信息系统简易开通工作中，积极采集、编写有关信息，建设了民政内部信息网；在总体设计阶段，认真配合总体设计单位进行业务调研，反复多次组织业务处室局进行修改，积极参加业务咨询会、专家评审会，使系统设计更加符合民政工作的需要。2001年10月，省社保系统进入业务系统建设阶段，省民政厅制定了《广东省社会保障信息系统民政业务系统总体规划》，在整体上对全省民政业务在系统建设中的目标、任务和步骤作了全面的规划。同时，信息中心与省社会保障信息系统建设项目管理办公室就民政系统建设的具体任务、职责和义务进行了反复多次的磋商，明确承担民政业务管理系统、宏观决策系统、数据中心、公共服务中心建设和全省统一软件开发等工作。目前，“大社保”项目下达广东省民政厅的各项建设任务已基本完成，民政数据中心与省社会保障信息系统数据中心定时进行数据交换，与省社保系统的14个部门按照数据交换机制共享数据资源，构建了网络化的社会保障服务体系。

落实等级保护，建立信息系统安全的新机制

2006年，广东省民政厅经省信息产业厅推荐，被国务院信息化领导小组办公室确定为电子政务等级保护试点单位。广东省民政厅与建设公司深入到深圳、东莞市民政局及其所辖区、街道（乡镇）、村（居）委会民政办事机构、救助站、婚姻登记处进行了全面、细致的技术分析和测试。通过一系列卓有成效的工作，全省民政业务管理系统、厅办公自动化系统、民政业务公共服务系统和全国救助管理系统广东子系统按时完成了安全等级评估和定级，确定了安全等级保护的远景规划和近期目标，形成了极具参考价值的等级保护模板。同



广东省民政厅厅长刘洪在珠海检查最低生活保障业务软件应用情况。

时，省民政厅根据安全专家的建议和安全解决方案，解决了信息系统中急需解决的一些问题，使广东省民政厅计算机系统安全工作迈上了规范、持续、健康发展的轨道，受到了省政府领导的表扬。2007年11月22日，省民政厅安全等级保护工作在佛山市南海区顺利通过由国信办和省信息产业厅组织的联合验收。国务院信息化领导小组办公室专家委员会委员曲成义率队到广东省民政厅考察电子政务等级保护试点工作情况，对广东省民政厅安全试点工作的成效给予了高度评价。

此外，广东省民政厅还完成了省国库集中支付系统专网连接、党政内网的布网和连接、电子政务移动平台建设以及全国民政广域网、全国民政卫星网络系统建设等工作。

民政信息化的举措

加强组织领导

广东省民政厅高度重视民政信息化建设工作，厅主要领导经常参加信息化建设的重要活动，部署信息化建设任务，解决信息化建设中的各种问题。从2000年以来，全省民政工作的每次重大会议，都对信息化建设作出部署、提出要求。省民政厅先后多次调整充实了广东省民政系统信息化建设工作领导小组和厅计算机安全工作领导小组，厅领导担任组长，有关处室局领导任成员，并落实了具体责任人。在社会保障信息系统建设、民政业务统一软件开发、电子监察系统建设、最低生活保障信息系统建设、民政卫星网络系统建设等工程项目中，都分别成立了领导小组，由相关的厅领导担任组长，有关处室局领导任成员，切实加强对项目的领导、管理和协调工作。2000年6月7日，经广东省机构编制委员会办公室批准，成立广东省民政厅信息中心，中心事业编制10人，在组织机构和技术力量上保障信息化建设任务的落实。厅信息中心负责厅机关局域网的建设、维护以及办公自动化工作；负责民政系统业务应用软件的研究、开发、推广和业务培训工作；负责民政广域网的有关工作；负责省社会保障信息系统民政业务系统的建设、管理和维护工作；管理和维护广东省民政厅公众信息网、广东省民政厅内部信息网，编辑和发布上网信息；负责网络信息传递工作；负责指导各市、县民政信息化建设工作；负责民政部门信息化的其他有关工作。

纳入全省经济社会发展总体规划

广东省委、省政府十分重视民政信息化建设，把全部民政业务都纳入了广东省社会保障信息系统建设项目的内容，并安排专项经费2300万元，保证了建设任务的落实。先后把民政公共服务、救灾应急指挥、社区信息化、村务公开、地名数据库等建设纳入了《广东省经济社会信息化“十五”规划》《广东省经济社会信息化“十一五”规划》《广东(2005年—2020年)信息化发展纲要》。

注重顶层建设

注重顶层规划和建设，实现信息化建设的统一规划、统一管理，是广东省民政信息化建设的一个重要特点。广东民政系统的信息化建设起步比较晚，广东省民政厅充分利用后发优势，总结和应用其他地区和单位信息化建设的成功经验，更加注重顶层设计，更加注重对信息化建设进行全面、系统的规划与设计，使信息化建设从小区域向大范围转变，从单点建设向全面建设转变。省厅先后制定了《广东省民政系统信息化发展“九五”计划和2010年规划》《广东省民政系统信息化建设2001年—2005年规划纲要》《广东省社会保障信息系统民政业务系统总体规划》《广东省民政信息化建设“十一五”规划》，信息化建设做到目标明确、任务明确、步骤明确、良性发展。同时，省民政厅通过开发统一的业务软件、建设统一的运行平台、搭建统一的网络环境，使广东省民政信息化应用在一开始就走上了大集中、集约化的道路，高起点、高标准，更加有利于信息化应用的普及和健康发展。

完善规章制度

完善规章制度，是信息化建设健康发展的重要保证。几年来，广东省民政厅先后制定了《广东

省民政业务信息系统运行管理规定》《广东省婚姻登记系统应急指南》《广东省民政厅局域网络安全管理办法》《广东省民政厅上网信息发布管理规定》《广东省民政厅移动政务服务平台运行管理规定》《广东省民政厅计算机保密管理规定》《婚姻登记离线系统应用安全责任书》《民政厅机关计算机及相关设备维护管理办法》《广东省民政厅信息中心机房管理制度》《广东省民政厅信息中心工程招标程序》《广东省民政厅信息中心工程合同签订程序》等一系列管理规定。同时,还建立了计算机机房每日巡查制度,办公计算机例行检查制度、项目建设周例会制度等,信息系统的建设与管理规范有序、快捷高效、运行正常。

加强业务指导

广东省民政厅按照立足本厅,面向全省的原则,在搞好厅机关信息化建设和管理的同时,加强了对全省各市、县民政信息化建设工作的指导。一是专题会议部署。2001年12月5日—6日,厅召开了全省民政信息化建设工作会议。会议分析了广东民政信息化建设的现状和面临的形势,明确了目标和任务,确定了工作原则和措施。2002年5月22日,省民政厅在清远市召开全省民政信息化建设工作座谈会,对信息建设进行阶段的总结、部署和推动。2005年5月25日,召开全省民政业务统一软件研讨会,部署全省民政业务统一软件实施工作。二是调研检查督促。省民政厅先后多次组织调研组、检查组,到各地调研信息化建设情况,检查督促信息化建设任务的落实,及时指导各地信息化建设,帮助解决遇到的各种难题,有效地推动了各地信息化建设的发展。三是强化技术培训。着力培养信息化建设的专业人才队伍和业务应用人才队伍。1993年省民政厅就组织各处室部分工作人员进行计算机操作培训,1995年对全厅干部进行计算机知识的普遍培训,2002年对全厅公务员进行了办公自动化系统应用培训。近年来,省民政厅还多次举办了全省民政业务信息系统管理员培训班,各地级以上市和部分县(市、区)民政局业务系统管理员、办公室负责人参加了培训,省有关计算机应用和网络安全方面的专家应邀到培训班授课,提高各级管理人员的专业技术水平。在业务人员培训方面,省民政厅多次举办计算机使用培训班、业务软件使用辅导班,帮助业务人员提高计算机的操作技能。

民政信息化的成效

民政信息化建设,有效地规范了行政管理,提高了工作效率,更好地实现了为民、便民、利民的工作宗旨。主要体现在以下几个方面:

一是广东省民政业务统一软件的应用,使民政业务流程进一步优化,基础数据采集和汇总准确迅速,监测调控能力大大加强,民政工作实现了业务处理网络化,管理操作规范化,宏观决策科学化,监督考核智能化,公共服务电子化。

二是"大社保"信息系统的建设,促进了各级政府业务部门之间和上下级之间的信息交换,形成统一的网络政务环境,社会保障体系的相关部门,可以实现数据交换和信息共享,提高了信息的使用效率,有效利用行政资源,充分发挥社会保障体系的整体合力。

三是民政业务运行平台的建设,各级民政部门通过互联网络利用省级平台办理民政业务,减少了建设投入,降低了运行成本和管理成本,促进了民政业务高效、低耗的良好运行,具有明显的经济效益。

四是民政公共服务系统和地名数据库等系统的建设,面向社会、面向群众,为公众提供多元化的社会服务,是民政工作"以民为本,为民解困,为民服务"的核心理念在信息化建设工作中的具体体现,具有重要的社会价值和经济价值。

五是办公自动化系统的建设应用,变革了传统的办公方式,强化了电子化办公、自动化管理、信息化服务,形成了办公资源数据库,使信息交流更加方便快捷,工作效率得到提高。同时,办公自动化系统是广东省民政厅的第一个信息化应用工程,为省民政系统信息化建设探明了道路、积累了人才、推动了业务工作信息化的应用。

第12篇

政策法规建设

民政法制建设包括立法、指导和监督行政执法活动、法制宣传教育以及行政复议与参与行政诉讼等内容，其目的是促进民政部门各项业务工作有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。搞好民政法制建设，可以使民政工作从单纯靠政策指导转向靠法律维护的轨道，推动民政事业的改革和发展。



广东纪念“一法两办法”颁布实施十周年座谈会。

第38章 民政法制建设

民政法制建设包括立法、指导和监督行政执法活动、法制宣传教育以及行政复议与参与行政诉讼等内容，其目的是促进民政部门各项业务工作有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。搞好民政法制建设，可以使民政工作从单纯靠政策指导转向靠法律维护的轨道，推动民政事业的改革和发展。

民政法制建设概况

改革开放以来，广东省各级民政部门认真贯彻依法治国方略，立足于当地民政事业改革和发展的需要，从民政地方立法到行政执法、普法教育、法制监督等多方面大力推进民政系统法制建设。立法工作进程大大加快，民政各业务领域基本做到了有法可依；规章制度不断完善，各级民政部门依法行政的能力和水平显著提高；法制宣传教育取得较大成绩，民政干部队伍的法律意识和法律素质明显增强。

1978年12月，中共十一届三中全会提出了发展社会主义民主，加强社会主义法制的基本方针，广东省民政机构相继恢复和逐步健全，民政法制建设得到加强，逐步走上法制化、制度化的轨道。1990年，广东省民政厅增设政策法规处，随后，各市、县民政局也陆续成立法制机构或落实专人负责法制工作，广东民政法制建设进入了一个新的历史时期。1991年8月，省民政厅召开全省首次民政法制工作会议，成为全省民政工作法制化建设的一个新起点。9月，省民政厅与省民政学会召开首次全省民政法制建设研讨会，推动了民政法制建设和民政法制理论学术活动的开展。

2000年12月，广东省民政厅组织召开全省民政法制工作会议，传达贯彻全省依法治省工作交流会的精神，总结全省民政法制工作的成绩，研究部署全省民政系统法制工作任务。一是进一步改进民政立法工作，本着“立、改、废相结合”精神，制定了相关法规规章，对不适应形势发展需要的法规规定，酌情作了修改或适当废止。二是根据国务院《纲要》切实全面推进依法行政。加大推行行政执法责任制力度，强化执法检查，规范了行政许可、行政处罚、行政强制、行政征收、行政给付、行政确认、行政裁决、行政监管、行政调解、行政指导等10种行政执法行为。三是健全行政执法听证、行政复议等制度。四是按照民政部民政系统普法教育的规划部署普法宣传教育，组织全省民政机关进行知识竞赛和普法宣传活动，举行民政干部法律知识考试，开展专项依法治理和年度普法评比表彰。五是结合民政实际拓展和规范法律服务，对诉求行政争议、信访事项的公民提供相应法律咨询服务。各级民政部门认真贯彻全省民政法制工作会议精神，根据省民政厅统一部署，认真完成民政法制建设的各项任务，使民政法制建设取得较大进步。

民政法制建设的举措

改革开放以来，广东省民政厅和全省各级民政部门不断加强民政法制建设，在立法、制定规范性文件、执法检查监督，以及法制宣传教育等方面取得了突出成绩，形成了有法可依、有法必依、执法必严、违法必究的新局面，全省民政工作逐步走上了规范化、法制化的轨道，有力地促进了全省民政事业的改革和发展。

规范立法，定期清理，不断完善民政法制体系

民政立法是民政法制建设的重要环节，也是实现法治民政的基础。广东省在实施国家有关的法律法规的同时，结合本省实际，颁布和施行了一批与民政事务相关的地方性法规、政府规章和规范性文件，为广东民政法制工作创造了基本的条件。1979年—2007年间，省级先后制定和修改地方性民政法规和规章40多件，规范性文件220多件；

市级制定了民政地方规章共80多件，部门规章50多件；县级也相应制定了一批民政规章，逐步建立起省、市、县三个层次，各项主要民政工作法规、规章基本配套的民政法规体系，在民政工作方面实现了有法可依，有章可循，为依法行政、严格执法提供了制度保障。

对有关的法规规章和规范性文件定期进行清理，以适应社会政治、经济形势发生的变化，是推进民政系统依法行政进程的重要保证。1985年，广东省民政厅按照省政府和民政部的部署，对新中国成立以来到1984年的民政法规、规章及规范性文件进行了全面清理。随后，省民政厅以贯彻实施行政诉讼法、行政处罚法、行政复议法、行政许可法等重要行政法律法规为契机，定期对民政法规、规章、规范性文件进行全面清理，使民政行政管理活动和行政管理手段有了可靠的法规规章依据并逐步规范。

法规汇编是法规清理的重点工作。1982年10月，广东省民政厅编印《民政工作手册》，汇编了当时民政工作现行有效的政策法规。从1987年开始，省民政厅每年编印一本《民政工作政策法规文件汇编》，将当年国家和省制定下发的民政工作法律法规和规范性文件汇编成书，作为各级民政部门在行政执法过程中随时查阅的工具书。厅各处室局还根据自身业务发展情况及时编印各业务的政策法规汇编。1992年，省民政厅还编辑发行了《民政工作文件汇编》和《民政系统专业法学习资料》，为方便学习，省民政厅每5年编印一次《普法教育文件汇编》，先后编印了《“二五”普法教育文件汇编》《“三五”普法教育文件汇编》《“四五”普法教育文件汇编》《“五五”普法教育文件汇编》，收编国家基本法律法规和民政专业法律法规及规章，发全省民政系统干部职工人手一册，作为普法学习的基本材料和行政执法的依据。

明确责任，强化监督，提升民政执法工作水平

建章立制、明确职责是依法行政的前提。1994年8月，广东省民政厅成立了执法领导小组，并向全省各市民政局发出通知，要求县以上民政部门要确定一位主要领导负责分管法制工作，带头学法、执法，保证各项法律、法规在本系统实施。1998年，省民政厅制定《广东省民政厅行政执法责任制》，明确了各行政执法单位开展工作的法律依据和职责，建立了行政执法保障机制、监督机制、错案追究机制、考核奖励机制等配套制度，将行政执法责任落实到具体执法岗位和个人。1999年，省民政厅又下发了《广东省民政厅行政执法过错责任追究制度》，进一步健全了执法监督机制。全省各级民政部门把行风建设与建章立制、依法行政结合起来，形成了办文



广东纪念“一法两办法”颁布实施十周年座谈会。

依规则，办事有依据，工作讲规范，部门重协调的工作运行机制。2004年，省民政厅按照《行政许可法》要求，认真做好行政审批清理工作；切实贯彻《基金会管理条例》，全面清理整顿了基金会，并重新修订了《广东省省级社会福利基金资助项目实施办法》；下发《关于进一步加强公益性公墓管理的通知》等。民政工作的各项管理制度、措施不断完善，全面提高了民政部门依法行政的水平。

为了推动民政法律、法规的实施，1987年—1990年，广东省民政厅先后开展了全省性的优待抚恤、退伍军休安置、五保供养、城镇救济、收容遣送、婚姻登记、殡葬改革、社团登记管理，以及清理“三乱”等10多次执法和落实业务政策情况大检查。自1994年开始，省民政厅和县级以上民政部门逐步形成执法检查监督制度。省民政厅结合业务工作，每年至少组织两次检查，一次由厅领导带队分片检查，一次由处长带队，对落实法规政策比较薄弱的地方进行重点检查，及时发现和解决落实政策法规中存在的问题，纠正违法和执法不当行为，并提出改进意见。2000年，省民政厅组成6个检查组分赴各地，对全省民政系统普法教育和落实行政执法责任制情况进行了检查。检查组深入全省18个地级以上市、72个市、县（区）、116个乡镇，召开座谈会89个，访问村委会96个，走访民政对象72户。检查组还对各市民政部门执法人员进行了书面考试，检查情况通报全省民政系统。

组织学习，加强教育，提高民政队伍法制水平

提高民政队伍的整体法律素养，是做好民政依法行政工作的重要保障。1986年—1990年为法制宣传教育第一个五年规划，广东省各级民政部门积极开展普法教育，组织民政干部系统学习了部分基础性法律法规。自1991年法制宣传教育第二个五年规划开始，广东省民政厅先后编印了民政系统“二五”“三五”“四五”“五五”普法教育文件汇编，作为民政干部普法学习的基本材料和行政执法手册。普法期间，民政厅制定下发了普法教育计划和学习考核通知，专门成立了普法工作领导小组，并建立了法制宣传教育工作责任制，全省各地民政部门都成立了相应的法制宣传教育工作机构，指定专人承担普法教育的具体工作。省民政厅定期组织全省民政系统干部职工进行主要民政法律、法规学习考核，在全省民政系统开展民政法制知识有奖竞赛活动，多次被评为广东省普法先进集体，受到省委、省政府的通报表彰。为做好民政系统“五五”普法工作，针对近年来新颁布的民政法规规章较多的情况，各级民政部门及时制定学习计划，组织培训学习。如《广东省行业协会条例》公布实施后，全省民政部门共举办行业协会培训班59期，省民政厅4个调研组分赴12个地市进行讲解宣传，督促落实该条例。2007年，广东省民政系统干部职工分6个专题，先后组织学习了《中华人民共和国公务员法》等10个法律法规和规章，近万名干部职工参加了普法学习考核。

公开政务，扩大宣传，营造依法行政氛围

民政部门是政府的重要组成部门，应当做好民政行政的信息公开工作。1997年5月，广东省民政厅召开广东省民政系统政务公开为民解难现场工作会议，全省民政系统在8月1日前全面推行政务公开、为民解难服务，并在《南方日报》刊登公告，向社会公开与群众关系密切的各项民政业务法规、政策、工作内容、办事程序、监督电话等。省民政厅及各市民政局都召开了新闻发布会，制定了政务公开为民解难服务项目、实施细则和管理规定，并多次举办大型的政务公开为民解难服务咨询活动，现场解答群众关于民政工作法律法规的咨询，还向群众赠阅有关民政工作法律法规知识资料。仅1997年—1998年间，全省共接听群众咨询电话4万多个，接待群众上门咨询3000多人次，为群众办实事几十万件次。1998年5月，佛山市民政局还将政务公开为民服务的内容输入168电信咨询台，把政务公开为民服务活动推向一个新的高度。

为了增强工作的有效性，广东省各级民政部门十分注重结合民政工作热点精心组织宣传活动。针对推行殡葬改革这一社会热点，全省各级民政部门结合清明节在每年4月份开展殡葬改革普法宣传，通过政府领导电视讲话、组织宣传车巡回宣传、挂横幅标语、印发宣传画报和手册、排练节

目下乡演出等形式，突出宣传殡葬改革给社会经济发展带来的效益，倡导文明祭祀新风。1989年，广东省民政厅与广东电视台联合拍摄婚姻法系列宣传活动电视片在电视栏目开播。1991年至1995年，《广东民政》杂志特设了“法制窗”栏目，专题宣传民政法律法规知识，报道执法先进单位经验，解答民政助理员和人民群众有关民政法律法规的咨询。1992年，为加强法制教育宣传，省民政厅通过《广东民政》杂志刊登民政法制知识有奖竞赛试题，在全省民政系统开展了民政法制知识有奖竞赛活动，评出并奖励表彰一等奖1名，二等奖5名，三等奖50名，纪念奖100名。1997年，省民政厅又在《广东民政》杂志上开展民政法规知识竞赛活动，全省各地读者积极参与，共收到答卷1387份，遍及全省18个地级市、35个县市区。从1998年开始，省民政厅与广东电台合办“民政之声”节目，向社会各界宣传民政法律法规，解答群众在工作、生活中遇到的法律难题，成为民政部门一个重要的宣传窗口。让社会各界和人民群众更好地了解民政法律法规，支持和监督民政工作，积极参与民政事业的发展。

依法实行行政复议，积极参与行政诉讼

行政复议和行政应诉，是衡量民政法制建设工作做得好坏的重要标志之一。1991年，广东省民政厅制定了《广东省民政厅复议应诉工作办法》，并成立行政复议委员会，配备专兼职人员10名，负责行政复议和行政应诉案件的处理，14个市和46个县区民政局也建立了行政复议机构，有专职人员7人，兼职复议人员200余人。1993年，根据省政府法制局《关于建立行政案件统计报告制度的通知》精神，省民政厅建立了全省民政系统的行政案件统计报告制度，并指定专人负责统计汇总上报工作。

民政法制建设的成效

民政立法工作走在全国前列

广东省民政地方立法和制定政府规章方面一直走在全国前列。1982年4月，省政府颁发《广东省优待烈属、军属、残废军人试行办法》，要求对义务兵家属实行普遍优待，改变过去家庭生活有困难才优待，不困难不优待的做法，并对农村和城镇义务兵家属优待标准作出具体规定。1998年5月，省政府发布《广东省民办社会福利机构管理办法》，鼓励扶持民办社会福利机构的发展，属全国首创，得到民政部的肯定。1998年12月，省第九届人民代表大会常务委员会率先通过《广东省社会救济条例》，社会救济范围涵盖了本省常住户口无法维持基本生活的全体社会成员。1999年7月1日，广东省率先颁布实施《广东省城乡居(村)民最低生活保障制度实施办法》，标志着广东省社会救济工作已逐步走上法制化轨道。

促进了民政工作的规范化、法制化

民政地方立法步伐的加快，解决了民政业务工作的许多难题，从根本上推动了各项工作的改革和创新。通过加强指导和监督行政执法活动，既促使民政行政执法活动更加规范，又使民政法规真正得到贯彻落实。通过强化法制宣传教育工作，全面提高了民政干部队伍的法律素质，保证了民政行政执法工作的效率和效益，使民政整体执法水平上了一个新台阶。民政法制工作的加强，推进了民政工作的依法行政进程，也对依法治省作出了应有的贡献。

对构建法治社会起到了推动作用

民政行政执法的过程，也是进行法制宣传教育和法制实践，提高民政法制水平的过程。广大基层民政干部在依法行政的过程中不断学习领会有关法律、法规，同时向群众广泛宣传，在实践中应用，极大地激发了广大基层干部和群众学法、懂法、依法办事的积极性和自觉性，提高了法制意识，增强了法制观念，维护了群众的合法权益，有力地促进了民政法制建设，对构建法治社会起到了极大的推动作用。

后 记

《民政30年·广东卷》是集广东省民政厅全厅之力在短时间内完成的一本书。它以记叙为主,辅之以精选的照片、严谨的图表、适当的评论,全面系统地反映了改革开放30年来广东民政事业走过的历程和所取得的成就,反映了广东民政人30年来不懈的探索,总结了30年来广东民政工作的成功经验,是广东民政工作者向改革开放和民政部恢复30周年的献礼。

广东省领导高度重视本书的编撰工作,李容根副省长为本书作了序。为确保质量出精品,广东省民政厅召开党组扩大会议,认真研究编纂方案,全面部署广东分卷的编纂工作,并成立广东卷编委会,设立了编委会办公室,党组书记、厅长刘洪强调广东卷要力求体现广东民政的特色,突出改革开放前沿的特点,既要全面概括,也要突出亮点。叶秀仁副厅长亲自抓全书的统筹,多次听取汇报。各编撰单位高度重视,抽调精干力量,集中时间、精力完成初稿并把好质量关。办公室精心策划,做好全书的统筹工作。本书在整个编撰过程中,始终得到了厅领导的关心和支持,是厅机关各处室局和有关编撰单位共同努力的结果。

全书12篇38章,凝聚着所有编撰者、审稿者的心血和和汗水。参与本书编写的人员有:聂元松、金艳、许敏谦、吴金卫、刘志伟、徐志军、李其斌、黄静、骆泽铭、杨蕾、方华、刘卫党、夏勇、廖威锐、钟本昌、郑章树、徐建利、刘梅、门朝刚、万忠明、陈美萍、陈婉玲、刘志才、叶小燕、蔡元焕、胡永红、陈瑞光、于秀田、王德彬、杨绍海、蔡佳俊、江海鹰、王锦昌、李端莹、刘瑜峰、陈健雄等。他们在撰稿中体现出来的对广东民政历史和未来负责的态度、对本职工作的热爱让人难忘。为了确保质量,本书在初稿的基础进行了全面审改,参与审稿的人员有:黎志佼、金艳、邱智宽、陈健雄、廖威锐、吴金卫等,他们对各章节从内容到体例、从文字到图片进行了全面细致地审改,所体现出来的严谨细致的作风、精益求精的精神令人赞叹。全书由聂元松统稿,最后经广东卷编委会审定。

本书的编辑出版,得到了民政部总编纂委员会和中国社会出版社的悉心指导,在此谨致衷心的感谢!由于民政工作线长面广,本书所要反映的民政历程跨度较大,囿于编写时间和篇幅,加之水平有限,难免有所疏漏,还望读者批评指正。

广东卷编委会

二〇〇八年九月