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

上海浦东新区卷

1978年—2008年

王家桢 主编











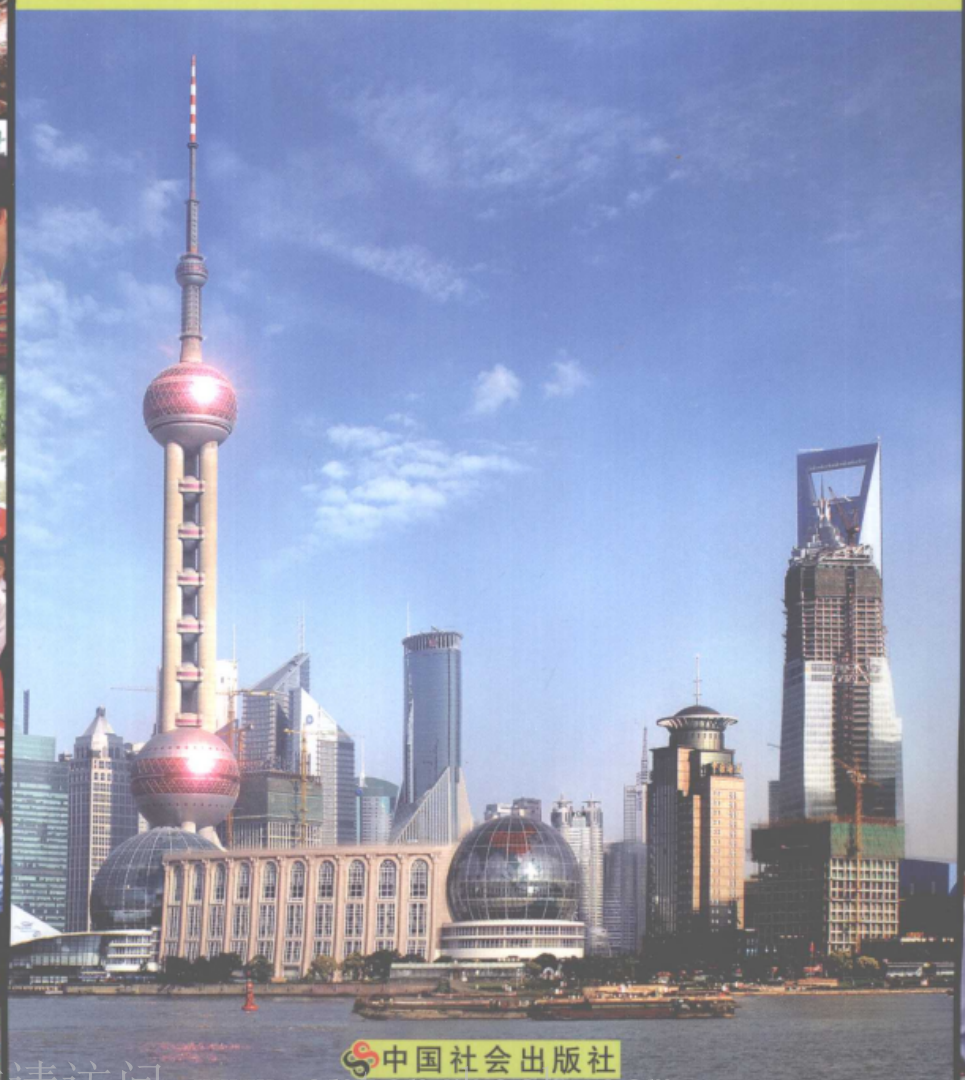










中国社会出版社

需要全套请访问 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 978-7-5087-2356-3

9 787508 723563 >

责任编辑：薛丽仙
封面设计：冯　蓓
内文版式：杨　鹏　张　磊

定价：680.00元（全16册）

丛书主编 李学举

民政30年

上海浦东新区卷

SHANGHAIPUDONGXINQUJUAN

1978年—2008年

王家桢 主编

中国社会出版社

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

编纂者

本卷编委会

主　任：王家桢

副主任：谢钰寿　王德宝　姚　琼　张国明　熊茂胜

委　员：（以姓氏笔画为序）

卫云清　万其刚　冯　霞　华才元　李　杰　吴成舫　吴丽梅
杜　瑾　杨一明　苑学武　杨国荣　周根兆　赵　颖　徐华妹
顾祝琦　戚观土　蔡林元　蔡　敏　樊政红　臧　萧

本卷主编

主　编：王家桢

副主编：谢钰寿　姚　琼

本卷编辑部

主　任：赵　颖

副主任：苑学武

成　员：（以姓氏笔画为序）

王　艳　孙　义　汤文建　李小双　朱靓娴　宋伟平　陈建平
林凤珺　赵晓丹　赵　瑾　陶慧娥　谢春来　赖菲菲　楼国芳
瞿洁平

需要全本请访问 www.ertongbook.com

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！

总　论

浦东新区民政30年，是服务和参与浦东开发开放伟大进程的30年，是不断加强民政自身建设、逐步深化社会建设、积极解决民生需求的30年。回顾历史，浦东民政紧紧围绕改革、发展、稳定的大局，以改革精神推进各项民政工作快速发展，社会保障“安全网”逐步加强，社会救助“稳定阀”不断健全，社区建设和管理“服务器”逐渐完善，在保障改善民生、调节社会利益、化解社会矛盾、促进社会和谐等方面发挥了重要作用。面向未来，浦东民政工作将迎难而上，按照党的十七大精神，认真贯彻科学发展观，努力构建社会主义和谐社会，落实“保障改善民生，扩大公共服务，完善社会管理”的新要求，进一步加强改革创新、职能转变、效能提升，积极探索构建以创新民政、服务民政、法治民政和普惠民政为特点的现代民政体系。

需要全本请访问 www.ertongbook.com



志愿者与残疾人运动员。

总 论

以改革精神引领民政事业发展

——改革开放30年来浦东新区民政工作的回顾和展望

浦东新区民政局

民政工作是党和政府解决民生、落实民权、保障民利的一项重要工作，民政事业是社会建设和发展事业的一个重要部分，与人民群众的利益密切相连，与国家和社会的改革发展息息相关。浦东民政30年，是服务和参与浦东开发开放伟大进程的30年，是不断加强民政自身建设、逐步深化社会建设、积极解决民生需求的30年。

30年来，浦东民政事业总体上经历了三个标志性的发展阶段：一是1978年党的十一届三中全会召开，浦东民政伴随着中国改革发展的新历程，进入了新的历史起点和发展阶段，各项民政工作从百废待兴到逐步规范；二是1990年4月18日，党中央、国务院作出开发开放浦东的重大决策，随着浦东走上大开发、大发展的快车道，浦东民政也实现了飞跃式的发展；三是2005年6月21日，国务院批准浦东新区率先进行综合配套改革试点，要求浦东更好发挥改革开放示范带动的作用，通过先行先试、攻坚克难，为建设中国特色社会主义提供实践载体，为建立更为完善的社会主义市场经济运行机制提供经验借鉴。紧紧围绕综合配套改革的要求，浦东民政顺势而为，在社会和民生领域开展了一系列改革，民政工作在和谐社会建设中发挥了综合性、基础性的作用。

30年来，特别是浦东开发开放以来，浦东民政工作在民政部和上海市民政局的指导支持下，在浦东区委、区政府的领导下，坚持以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，以“以民为本、为民解困、为民服务”为核心理念，以“解决民生、维护民利、落实民权”为主要职责，以“扩大公共服务、完善社会管理、加强基层基础”为基本方法，积极适应经济转轨和社会转型期的挑战，按照构建现代民政体系的工作要求，积极转变政府职能，努力开创改革新局面，不断探索与社会主义市场经济体制发展和浦东开发开放相适应的民政工作新模式。

30年来，浦东民政工作继承和发扬民政“孺子牛”精神和传统，注重改善民生，重点围绕“三类群体”，解决社会救助、社会福利、优抚安置保障中人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。注重能力建设，重点围绕“三社联动”，充分发挥社区基层组织的自治能力、社会组织提供公共服务的能力以及社工队伍的专业能力。注重平台建设，重点围绕民政工作“五大平台”，在救助帮困、社区建设、双拥工作、老龄工作、社会组织管

理方面强化服务功能，各项工作得到了前所未有的发展，逐步构建了民政政策体系、民政业务工作体系、民政基础设施体系和民政信息化管理体系。民政工作的管理半径、服务对象和作用范围不断拓展，初步形成了创新民政、服务民政、法治民政和普惠民政为特点的现代民政格局，为推进浦东开发开放、经济建设和社会发展作出了重要贡献。

经济社会背景

浦东作为“中国改革开放的窗口”和“上海现代化建设的缩影”，30年来发生了翻天覆地的变化。经济结构从上海市郊的农业经济和工业配套加工经济转向了以金融、贸易、高新技术产业为主导的新兴产业经济，城市基础设施建设实现了向外向型、枢纽型的跨越，开发阶段从基础开发为主转向了基础开发和功能开发并举，一个外向型、多功能、现代化新城区已经在黄浦江东岸形成。综合经济实力持续快速增长，经济产业结构深度调整，综合配套改革不断深入，城市化进程超常规推进，社会事业全面发展，人民生活质量大幅提高，这一方面为浦东民政事业的发展提供了良好机遇，另一方面对浦东民政工作的改革创新提出了更高的要求。

综合经济实力的持续快速增长，群众对社会服务的需求日益增长

浦东经济的大发展对民政工作的改革提出了新要求。开发开放18年来，浦东生产总值从1990年的60.2亿元上升到2007年的2750.8亿元，增长了近50倍，年均增长18.2%，占上海市比重由不足1/10跃升到近1/4，实现了跨越式发展。城乡居民收入快速增长，生活质量显著提高，2007年浦东城镇居民家庭人均可支配收入为24273元，是1990年的13.9倍，年均增长16.8%；农村居民家庭人均可支配收入12246元，是1990年的7倍，年均增长12.1%。居民消费水平不断提高，消费结构日益多元，食品、衣着等反映基本生活消费的支出比例大幅下降，交通通信、居住、教育文化娱乐及其他商品和服务等发展和享受方面的支出比重越来越大。突出反映居民精神文化消费的城镇居民文化娱乐消费支出2007年达到1809元，是1990年的18.5倍。在浦东民政事业发展历程中，不断面临着新的发展环境和改革要求，以低水平的社会救济、弄堂里小修小补式的社区服务为代表的传统民政工作方式和内容，已经被适应市民不断增长服务需求的多元化、多领域、多层次的大民政体系所取代。在新的社会经济发展条件下，正确定位民政部门的职能、工作范围和工作方式，以科学发展观指导民政事业改革，以社会主义和谐社会的目标引领民政事业发展，提高工作层次，扩大服务内涵，切实履行民政部门社会管理和公共服务的职能，密切党和人民群众的联系，真正做到“服务人民，奉献社会”，成为新时期民政工作发展的重要任务。

经济体制和产业结构大幅调整，建立和完善救助体系事关改革发展大局

构筑最低生活保障网，保障所有市民特别是社会弱势群体的基本生活权益，使其共享经济社会发展成果，是民政部门必须面对的新情况、新问题，也是民政事业拓展的新空间。随着浦东开发开放的深入，浦东民政工作面临着经济体制和产业结构大调整所产生的剧烈变化。1990年以来，在上海经济结构调整和城市建设过程中，百万职工下岗，百万居民动迁，整个上海还面临着近50万救助帮困对象，50万残疾弱势群体，以及200多万老龄化群体。浦东在上述群体中都占有相当的比例，还有大量“洗脚上田”的征地人员，其中部分人员的生活也比较困难。及时为

这些下岗职工、困难人员提供救助，缓解他们的家庭生活困难，是民政部门义不容辞的重要责任。为此，浦东民政部门从自身的职能出发，通过建立社会托底保障和帮困救助的机制，为下岗职工及其家庭撑起最后一道“安全网”，为维护社会稳定、推进产业结构调整和社会经济转型发挥了保驾护航的历史作用。

城市化加速发展，探索城市管理和社区管理的要求更加迫切

浦东新区朝着外向型、多功能、现代化新城区目标大踏步迈进的过程中，浦东民政肩负着加强基层政权和社区建设，促进社会和谐稳定，保障改善人们生活质量的重要责任。1990年以来，浦东城市化快速发展，农村人口城市化和大规模旧城改造、市区居民向郊区迁移、外省市人口大量迁入、境外人口日益集聚等进程交织，据统计，浦东开发以来共拆迁各类房屋约3400万平方米，动迁居(农)民约20万户、60万人，形成大量的多元化、多层次的小区类型。这对基层政权建设、公共设施配套建设、基层群众自治和外来人口管理服务都提出了更高的要求，和谐社区建设的任务也异常繁重，迫切需要转变政府职能，加强城市管理体制创新，实施管理重心下移，为高起点协同推进社区建设提供有力的体制保障。

政府职能转变逐步深入，培育并规范社会组织发展面临新机遇

促进社会发展是民政部门的重要职责。在浦东从计划经济走向市场经济，从封闭走向开放的过程中，社会结构转型发展的要求日益明显，人们的收入水平开始分化，思想观念发生改变，创新意识、开放意识、自我意识不断增强。在政企分开、政事分开、政社分开的目标指引下，传统“单位制”的社会管理方式发生重大变化，“单位人”逐步转变为“社会人”，传统计划经济体制下的“全能政府”逐步向“有限政府”“责任政府”“法治政府”等转变。在此背景下，20世纪90年代初，浦东新区就按照“小政府、大社会、大服务”要求深化行政管理体制的改革。2005年浦东率先进行综合配套改革试点后，转变政府职能，深化行政管理体制改革成为重要的聚焦点，为社会发育和社会组织发展提供了难得的机遇。社会组织作为承接政府转移职能和公共服务的有效载体，作为参与社区建设，发展社区服务、社会福利的重要力量，已经在浦东形成快速发展的良好态势。

户籍人口年龄结构快速老化，全面推进老龄事业任重道远

改革开放以来，浦东民政工作发展面临的一个重要社会背景是户籍人口年龄结构快速老化和家庭的小型化和核心化。随着经济社会事业快速发展，浦东户籍人口老龄化、高龄化程度不断提高，老龄人群和高龄人群数量迅速膨胀。1990年—2007年，浦东新区60岁及以上老人从18.5万人增加到38.3万人，占总人口的比重从13.3%提高到20.04%；80岁以上高龄老人从1.7万人增加到7.3万人，增长了3.3倍。同时，浦东的家庭结构正趋于小型化和核心化，人们的生活节奏也明显加快，中青年夫妇越来越缺乏时间和精力照顾老人。保障近40万老年人的生活权益，关系到浦东经济社会的协调发展和人民群众生活质量的提高。实现老龄事业与经济社会协调发展，成为推动浦东新区综合配套改革和社会主义现代化建设的一项重要而紧迫的任务。严峻的老龄化趋势要求进一步强化政府主导和社会参与，以“老有所养、老有所学、老有所教、老有所为、老有所医、老有所乐”为目标，加快老人福利设施建设，大力发展社区老年人服务的各种项目，综合统筹和全面系统推进浦东老龄事业发展。

民政工作的主要经验

30年来，浦东民政作为全国和上海市民政事业的一部分，在民政部和上海市民政局的指导支持下，在浦东历届党委、政府的领导下，紧紧围绕改革、发展、稳定的大局，解放思想，抓住机遇，开拓创新，以改革精神推进各项民政工作快速发展；社会保障“安全网”逐步加强，基本形成了资金来源多元化、保障制度规范化、管理服务社会化的社会保障体系；社会救助“稳定阀”不断健全，建立了应保尽保、应帮尽帮的社会福利体系，救助帮困、社会福利、慈善公益联动的政策效应逐渐显现；社区建设和管理“服务器”逐步完善，构建了政府主导、社会参与的公共服务体系和社会化、专业化的社会组织体系；在调节社会利益、化解社会矛盾、促进社会和谐等方面发挥了重要作用，取得了不少经验。

牢固树立服从服务于国民经济社会发展全局的理念，民政工作才能充分发挥作用

这是做好民政工作的关键。只有服从服务于党和国家发展大局，紧紧围绕全面建设小康社会的宏伟目标，紧密结合构建社会主义和谐社会等重大发展战略，紧紧围绕浦东经济与社会发展重点，从维护改革、发展、稳定的大局出发，找准结合点、切入点，贯彻“上为党和政府分忧，下为群众解愁”的工作宗旨，积极地把民政工作上升为党委的决策和要求，主动地把民政工作纳入政府的安排和部署，自觉地把民政工作融入经济社会发展全局之中，着力解决中央和各级党委高度重视、社会普遍关注的突出问题，民政工作才能充分发挥作用，取得应有的地位。

始终坚持走政府主导和社会参与相结合的发展道路，民政事业才能不断发展壮大

民政是政府实施社会管理和公共服务的重要方面，是一项涉及民生、社会、国防等多领域的公益性事业，必须始终坚持以政府为主导，积极争取党委政府的重视和支持，加强与有关部门的协调和协作，确保编制发展规划、制定法规政策、落实资金投入、进行监督检查等政府责任到位，才能确保工作的正常开展和事业的持续发展。同时，民政工作又具有很强的群众性、社会性，必须扩大社会力量参与。社会参与是推动社会管理和公共服务的重要力量，它既是方式方法，又是推进工作的动力。社会参与的深度和广度，与政府的社会动员、社会组织能力密切相关。要进行科学的调研、论证、决策和策划，采取“政策驱动、项目带动、上下发动、内外互动”等四动并举的方式，通过社区建设、社会组织、社会福利、社会慈善、社工队伍等五社互联的途径，有效聚合全社会的人力、物力和财力资源，进一步实现行政力量与社会力量互动，行政资源与社会资源互融，政府工作与社会工作互补，才能不断壮大民政事业发展力量。

紧紧围绕保障和改善民生的发展主题，民政工作才能让党放心、让人民满意

民政工作业务多元、头绪复杂，突出主题至关重要。保障民生、改善民生，是党和政府重点关注、感情所系，也是民政工作职责所在、使命所系。改革开放，尤其是近年来，在“大民政”战略思想的指导下，浦东民政部门着眼于社会管理发展，积极争取并借助市政府、区政府的为民实事项目推动社会救济、社区建设和老龄事业等不断拓展，以扎实的工作业绩赢得了各级党委和政府

表 1 历年浦东新区民政事业投入资金

年 份	资金额(万元)	年 份	资金额(万元)
1993	743.10	2000	3532.20
1994	1385.92	2001	4989.71
1995	2033.12	2002	5610.40
1996	1895.30	2003	6320.66
1997	2440.02	2004	5992.60
1998	2964.30	2005	6746.50
1999	3494.90	2006	8487.40
–	–	2007	13235.30

领导的高度重视,进一步激发了广大民政干部职工的积极性、主动性、创造性,使民政工作发展步入了良性发展的轨道。只有始终坚持“以民为本、为民解困、为民服务”的核心理念,认真履行“解决民生、落实民权、维护民利”的基本职责,优先安排民生工作,着力解决民生问题,切实把困难群体、特殊群体、优抚群体的基本生活保障好,民政工作才能得到社会的认可、人民的满意。

始终坚持与时俱进的改革创新方向,民政工作才能形成浦东特色、体现时代特征

改革是民政事业发展的动力。面对工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展的新形势新任务,随着浦东新区综合配套改革的深入推进,只有坚持解放思想,与时俱进,大胆冲破传统体制束缚,用改革的办法解决深层次的矛盾和问题,创新各项制度,调整政策办法,完善推进思路,改进工作方式,健全落实措施,形成充满活力富有效率、更加开放、有利于科学发展的长效机制,才能保证民政工作紧跟时代前进步伐,步入工作体系不断完善、各项事业有序发展、体制机制与时俱进的快车道。

加强调查研究、规划引领和政策引导,民政事业发展才能科学有序推进

改革开放,特别是浦东开发开放以来,经济社会和城市建设超常规快速发展,民政事业发展不断面临着许多新形势、新情况。浦东民政部门始终坚持调研先行,开拓思路,每年开展一批重点课题研究,不少课题获得了上级有关部门决策咨询研究成果奖,为各项民政工作改革思路的制定和措施的出台提供了思想理论准备和社会实践依据。同时,浦东民政高度重视规划引领,先后研究制定了“浦东新区 20 世纪 90 年代社会保障发展规划”、浦东新区民政事业发展“十五”计划与 2010 年远景目标、浦东新区民政事业发展“十一五”规划等综合规划和老龄事业、双拥工作、社会工作、和谐社区建设等专项规划,前瞻性地确定工作方向、工作重点、改革突破口以及具体措施,把握整体推进,突出重点进展,使各项工作从容不迫,有序展开。此外,浦东民政坚持“政策聚焦、部门协同”的理念,立足“大民政”的发展格局,整合各政府职能部门的政策资源,在转变政府职能、加快行政管理体制改革、推动政府和社会组织互动合作方面,在促进社会事业发展、扶持民间组织发展、购买公共服务方面,在发展养老服务业、推进社区建设和

需要全本请访问 www.ertongbook.com