声　明

本电子书由中国农业出版社数字出版，相关权利归中国农业出版社拥有。读者、著作权人和（或）依法可以行使著作权的权利人如有疑问，请与中国农业出版社联系：

地址：北京市朝阳区麦子店街 18 号楼

邮编：100026

电话：010-64194921 010-65005894

E-mail:lishanzhao@sina.com

中国农业出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

民政部试用教材

民政部教材建设领导小组编

民政概论

石　磊　龙文西　编著

农业出版社

民政部试用教材

民政部教材建设领导小组编

民　政　概　论

石　磊　龙文西　主编

农　业　出　版　社

主　编　石　磊　龙文西

撰稿人　（按姓氏笔画为序）

石　磊　龙文西　朱天吉　金双秋

杨光民　徐代瑞　廖益光　赖伟芳

魏玉梅

前　言

原于1985年编写的民政中等专业学校试用教材《民政概论》，已用过六、七年。近几年，由于各级民政部门的同志同心同德，艰苦奋斗，更新观念，进行了多方面的改革和探索，民政工作取得了一系列前所未有的进展。基层政权建设和基层群众自治组织建设已走上了民主化、法制化的轨道；小城市和建制镇建设有了新的标准、新的加强；优抚、救灾、救济、扶贫和社会福利企事业都正在向新的社会化工作方向发展；同时，适应改革开放的需要，先后兴起了城市社区服务、农村救灾合作保险、救灾扶贫经济实体、社会福利有奖募捐以及对农村社会保障制度的探索等，不断开拓着民政工作的新领域。除此之外，在婚姻登记、殡葬改革和收容遣送等民政工作中，也有了不同于以往的新内容。这一切都说明，近几年的民政工作发生了日新月异的变化。民政工作正处于前进之中，表现出无限的生机和活力，为调节人际关系，缓解社会矛盾，发挥社会稳定机制作用，创造安定和谐的社会主义现代化建设环境作出了重要贡献。

然而，上述民政工作的新内容，原编中等专业学校试用教材《民政概论》都未曾涉及，因此重新编写一本新的《民政概论》，把1986年后民政工作的新变化增加进去，已成为民政学校广大师生的共同愿望，也是各级领导的共识，这就是编写本书的缘起和目的。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

民政工作的深入发展，对民政工作者提出了更高的要求，也就是对民政工作专业人才的培养提出了更高的要求。《民政概论》是民政学校的一门主课，广大师生要求它既能全面、深入地反映出当前民政工作的实际内容，又要具有一定的理论水平，把握住各项民政工作的发展方向，以便他们踏进民政部门的门槛以后，能够比较容易地熟悉民政业务，成为民政工作的合格人才。

但是，由于我们过去从事实际民政工作的人都是按照政策规定和上级文件精神办事，而缺少理论的指导。这种状况成为今天编写本书的难点。这次编写，主要是根据各自多年教学的经验和我们在教学实践中所积累起来的有关资料，经过综合分析、去粗取精、纳入本书篇幅之内，以期尽可能掌握各个时期，特别是当前各项民政工作的轮廓脉络和总的发展趋势。由于我们的知识水平和业务、写作能力都有限，加上教学工作比较繁忙，深入实际调查研究的时间不够，本书难免有疏漏偏颇之处，我们诚恳地希望读者不吝赐教，以便今后补充修正。

考虑到教材的种种要求，一些新的民政理论，新的尚未推广的开拓性工作项目，没有收入本书，为弥补这一缺憾，并丰富本书内容，我们另行编印了《“民政概论”参考资料精编》一书，与本书同时发行，献给读者。

目　　录

前　言

第一章　绪论 …… 1

第一节　民政的由来与发展 …… 1

一、什么是民政 …… 1

二、民政的起源与发展 …… 3

三、社会主义民政 …… 5

第二节　民政工作的性质与特点 …… 6

一、民政工作的性质 …… 6

二、民政工作的特点 …… 8

三、民政工作与社会工作 …… 11

第三节　民政工作的对象与任务 …… 12

一、民政工作的对象 …… 12

二、民政工作任务 …… 13

三、对象、任务的可变性 …… 15

第四节　民政工作的社会稳定机制作用 …… 17

一、社会的两种机制 …… 17

二、民政工作的社会稳定机制功能 …… 18

三、民政工作的社会实践效果 …… 21

第五节　民政工作的社会化 …… 23

一、民政工作社会化的涵义 …… 23

二、民政工作社会化与国情 …… 25

三、民政工作社会化的发展 …… 26

第二章　基层政权和基层群众自治组织建设……30
第一节　城乡基层政权建设……30
一、概述……30
二、基层人民代表大会建设……32
三、乡镇人民政府建设……34
四、城市基层政权建设……38
第二节　基层群众自治组织建设……41
一、建设基层群众自治组织的意义和原则……41
二、基层群众自治组织的机构设置和活动方式……43
三、村(居)民委员会的任务……46
四、加强村(居)民委员会建设……49
第三节　民政部门的职责……52
第三章　行政区划与地名管理……59
第一节　行政区划概述……59
一、行政区划的概念及其意义……59
二、行政区划与地方政权的关系……60
三、新中国建国以来行政区划简况……61
四、行政区划的战略研究……63
五、民政部门在行政区划工作中的任务……64
第二节　行政区划的变更……66
一、导致行政区划变更的主要因素……66
二、行政区划变更的基本原则……67
三、行政区划变更的审批权限……69
四、改革与区划变更……70
第三节　边界争议调处……73
一、边界争议问题的实质……73
二、我国边界争议的现状……74
三、解决边界争议问题的重要意义……74
四、调处边界争议的原则和方法……75

第四节　地名管理 …… 76
一、地名和地名管理的概念 …… 76
二、地名管理工作的意义 …… 77
三、地名的命名与更名 …… 77
四、地名的标准化管理 …… 79
五、地名标志的设置与维护 …… 80
第四章　优抚工作 …… 81
第一节　优抚工作概述 …… 81
一、优抚对象 …… 81
二、优抚工作的方针 …… 81
三、优抚工作的主要内容 …… 83
四、优抚工作的法规建设 …… 83
五、战时与平时优抚工作的关系 …… 85
六、优抚工作的指导思想 …… 86
第二节　烈士褒扬 …… 86
一、烈士褒扬的意义 …… 86
二、烈士褒扬工作的主要内容 …… 87
第三节　抚恤工作 …… 91
一、死亡抚恤 …… 91
二、伤残抚恤 …… 92
三、定期抚恤 …… 96
第四节　拥军优属 …… 97
一、拥军优属的涵义和意义 …… 97
二、拥军优属的主要内容 …… 99
第五节　优抚事业单位 …… 104
一、优抚事业单位的涵义和种类 …… 104
二、办好优抚事业单位的指导思想及意义 …… 105
三、优抚事业单位收养的对象和管理 …… 105
第五章　退伍军人和军队离休退休干部的安置 …… 109

第一节　安置工作概述……109
一、军人退出现役安置工作的由来与发展……109
二、安置工作与国防现代化建设……111
三、新时期的安置工作……112
第二节　复员退伍军人安置……113
一、复员退伍军人安置的任务……113
二、复员退伍军人安置工作的内容……114
三、军地两用人才的培养、开发、使用……119
第三节　军队离退休干部的安置……121
一、军队干部离退休制度的建立……121
二、离休退休干部的住房建设……122
三、接收安置……123
四、干休所和服务站……126
第六章　救灾工作……129
第一节　救灾工作概述……129
一、灾与荒……129
二、灾害的种类……131
三、灾荒与社会发展……132
四、灾害的长期性……134
五、灾害与灾害学……136
第二节　防灾　抗灾　救灾……137
一、防灾……137
二、抗灾……139
三、救灾……142
第三节　救灾工作的深化改革……146
一、思想观念的转变……146
二、思想观念转变的标志……147
三、救灾工作深化改革的基本内容……148
四、开展减灾活动，加强国际合作……153

第四节　民政部门的职责……154
一、掌握灾情……154
二、管理和发放救灾款物……155
三、检查救灾方针政策执行情况……156
四、协同有关部门接收和分配国际救灾援助与
国内捐赠的救灾款物……156
五、总结交流救灾工作经验……156
第七章　社会救济与扶贫……158
第一节　城乡社会救济……158
一、城乡社会救济的概念……158
二、城乡社会救济的对象……161
三、城乡社会救济的内容……162
四、城乡社会救济的方针、原则……165
第二节　五保和敬老院工作……168
一、五保工作……168
二、办好农村敬老院……173
第三节　扶贫工作……176
一、扶贫工作概述……176
二、扶贫的意义和作用……180
三、扶贫的方法步骤和基本形式……181
四、扶贫的基本经验……184
第八章　农村社会保障……192
第一节　农村社会保障概述……192
一、社会保障的由来与发展……192
二、农村社会保障制度的涵义与特点……193
三、建立农村社会保障制度的客观必然性……195
第二节　农村社会保障的基本原则……197
一、社会保障水平与社区经济发展相适应的原则……197
二、公平与效率相结合的原则……198

需要全本请访问 www.ertongbook.com

三、权利和义务相结合的原则……199
四、普遍保障和特殊保障相结合的原则……200
五、资金保障与社会服务相结合的原则……200
六、社会保障资金由集体、个人、国家合理承担的原则……201
七、社会保障和家庭保障相结合的原则……201
八、现收现付与积累储备相结合的原则……202
第三节　农村社会保障的主要内容与形式……203
一、农村社会保障的主要内容……203
二、农村社会保障的几种形式……204
第九章　社会福利事业……210
第一节　社会福利事业概述……210
一、社会福利与社会福利事业的概念……210
二、我国社会主义社会福利事业的建立与发展……211
三、我国社会福利事业的特点……213
第二节　老人和儿童福利事业……216
一、老年人福利事业……216
二、儿童福利事业……220
第三节　残疾人福利事业……224
一、残疾人与残疾人问题……224
二、残疾人福利事业……226
三、精神病人福利事业……230
第四节　社会福利有奖募捐……234
一、开展社会福利有奖募捐的重要意义……234
二、发行社会福利奖券的基本原则……235
三、社会福利资金使用的基本原则……236
第十章　社会福利生产……239
第一节　社会福利生产概述……239
一、社会福利生产的性质和特征……239
二、社会福利生产的任务和作用……241

三、社会福利生产的产生和发展……244
第二节　国家的扶持保护政策……247
一、国家对社会福利生产实行扶持保护政策的必要性……247
二、扶持保护政策的主要内容……248
第三节　民政部门的宏观管理……250
一、制定福利生产的发展战略……251
二、审批各类社会福利企业的开办……258
三、制定社会福利企业的利税分配原则，落实
和完善各项扶持保护政策……261
四、为企业的生产经营提供服务……263
第四节　假肢科研与生产……265
一、假肢生产……265
二、假肢科研……266
第十一章　社区服务……269
第一节　社区服务的意义……269
一、社区……269
二、社区服务……270
三、我国的社区服务……271
四、开展社区服务的意义……273
第二节　社区服务的内容……274
一、老年人服务……274
二、残疾人服务……275
三、心理咨询与家庭辅导服务……275
四、便民利民服务……276
五、优抚对象服务……276
六、其他系列的社区服务……277
第三节　社区服务的方法……278
一、发展城市社区服务的基本经验……278
二、发展社区服务的趋势……280

第十二章　婚姻管理……284
第一节　婚姻管理概述……284
一、我国婚姻制度的历史和现状……284
二、婚姻管理的性质和任务……286
三、加强婚姻行政管理的社会意义……288
第二节　结婚登记……291
一、婚姻登记制度……291
二、婚姻登记机关和婚姻登记员……292
三、结婚登记的条件和程序……294
四、复婚登记……298
五、涉外婚姻以及华侨同国内公民，港澳同胞同内地公民之间，台湾同胞同大陆公民之间的婚姻登记……299
六、民族自治地方的婚姻登记……302
第三节　离婚登记……302
一、离婚登记程序……302
二、子女、财产的处理……304
三、加强离婚登记管理……305
第十三章　殡葬管理……308
第一节　殡葬管理概述……308
一、殡葬管理的概念……308
二、殡葬管理的方针……309
三、民政部门在殡葬管理中的职责……309
四、建立殡葬管理社会化的新体系……310
第二节　殡葬改革……312
一、殡葬改革的涵义……312
二、历史上的丧葬变革……313
三、殡葬改革的任务……317
四、殡葬改革的政策……320
五、我国殡葬改革的成就和基本经验……321

六、坚持殡葬改革的方向，不断深化改革……323
七、修建骨灰公墓，实现骨灰处理形式多样化……326
第三节　殡葬事业单位管理……327
一、殡葬事业单位的建立与发展……327
二、殡葬事业单位的任务……328
三、殡葬事业单位的管理……329
四、殡仪馆的建立与发展……330
五、殡仪馆的经营目标……332
六、公墓的建立与发展……333
七、公墓的经营管理……334
第十四章　社会团体管理……337
第一节　社会团体管理概述……337
一、社会团体的涵义和主要特点……337
二、社团组织活动的原则……338
三、社团的分类……339
四、社团的历史发展和社会作用……340
五、社团的立法和管理……342
第二节　社会团体登记……344
一、社团登记的对象与管辖……345
二、社团登记的程序和要求……346
第三节　民政部门对社会团体的监督管理……348
一、监督管理的职责和主要内容……348
二、监督管理的基本手段和制度……349
第十五章　收容遣送……354
第一节　收容遣送工作概述……354
一、建国以来收容遣送工作的发展和变化……354
二、收容遣送工作的对象及其特点……356
三、收容遣送的新问题及其解决的途径……359
第二节　收容遣送站……362

一、收容遣送站的设置和任务……362
二、收容遣送站的工作内容……363
三、收容遣送站工作的政策……368
第三节　安置农场……371
一、安置农场的设置和任务……371
二、安置农场的工作内容……373
三、安置农场的经营管理……375
第十六章　民政建设……378
第一节　民政建设的历史必然性……378
一、加强民政建设是历史的必然……378
二、社会发展要求加强民政建设……380
第二节　民政干部队伍建设……382
一、干部队伍建设的重要性……382
二、民政干部队伍的现状……382
三、民政干部的职业道德规范……383
四、民政干部应具备的业务素质……386
五、提高干部素质的方法和途径……389
第三节　民政法规建设……389
一、民政法规建设的意义……389
二、民政法规建设的原则……391
三、民政法规建设的成就和任务……391
第四节　民政专业化建设……394
一、民政专业化的涵义……394
二、民政专业化的重要性……395
三、民政专业化的内容……396
四、民政专业化的途径……397
五、建立理论和实践相结合的民政学科……399

第一章　绪　　论

第一节　民政的由来与发展

一、什么是民政

民政，是由民政事务、民政对象、民政管理统一构成的社会活动体系。它是以基层社会为中心，以广大人民群众为对象，以稳定社会、稳定秩序、稳定政权为目的的一种社会活动体系。它在不同的社会形态，不同的历史时期，具有不同的内涵规定性与不同的社会功能和作用。封建社会有封建社会的民政，沦为半殖民地半封建社会又有半殖民地半封建社会的民政，虽然这两种社会的民政，都是剥削阶级统治下的一种阶级统治工具，而且都以国家、官府为主体，但两种社会民政的内涵并不相同。封建社会的民政，是封建统治阶级用以安民、抚民、教民，缓和阶级矛盾，维护阶级统治的一种社会行政管理。主要包括政府赈济灾民、轻徭薄赋、减免徭役、恤鳏寡、尊高年、治豪猾、徙流民、置三老、瘗遗骸等。半殖民地半封建社会的民政，是被扭曲了的趋向畸形的民政，是帝国主义、官僚买办资本主义和封建主义结成一体，施行野蛮、血腥统治，用以镇压人民、统治人民的一种蹩脚的社会行政管理（实际是警察加保甲的社会武装行政），有民政之名，无民政之实。虽然尚有属于民政的慈善救济、养老育婴、赈贷放赈等内容存在，但比起建立警察队伍、运

需要全本请访问 www.ertongbook.com