

● 新世纪高等院校民政教育系列丛书 ●

民政与社会工作

MINZHENG YU SHEHUIGONGZUO

曾岗 刘志红 主编

国防科技大学出版社

内容简介

本书内容包括:民政工作性质、特点、任务、功能,民政职业道德,基层政权建设与社区建设,民政行政管理,优抚安置,救灾救济,社会福利事业,社会工作等。可供民政及社会工作院校作为专业教材,亦可作为民政工作者和社会工作者的参考书。

图书在版编目(CIP)数据

民政与社会工作/曾岗,刘志红编著. —长沙:国防科技大学出版社,2006.8
ISBN 7-81099-368-2

I. 民… II. ①曾…②刘… III. ①民政工作—高等学校—教材②社会工作——高等学校——教材 IV. D035②C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 093501 号

国防科技大学出版社出版发行

电话:(0731)4572640 邮政编码:410073

<http://www.gfkdcbs.com>

责任编辑:潘生 责任校对:肖滨

新华书店总店北京发行所经销

国防科技大学印刷厂印装

*

开本:850×1168 1/32 印张:8 字数:215 千
2006 年 7 月第 1 版第 1 次印刷 印数:1-11500 册

*

ISBN 7-81099-368-2/D·3

定价:15.00 元

前 言

民政部门的主线是“为民”，其灵魂和精髓是“解决民生、维护民利、落实民权”，在新的发展时期，民政工作已经成为政府关注民生、执政为民的重要基点。民政工作内涵不断拓展，传统民政工作业务不断调整，民政工作职能不断强化，社会化程度不断深入，与国际社会的交往不断加强，民政工作与社会工作不断融合，迫切需要一部深刻把握民政工作发展变化的新趋势、新特点和基本规律的新教材。基于此，我们编著了这部教材，一是作为非民政专业的学生了解民政与社会工作的一个快捷途径；二是便于民政工作者更新业务知识、掌握社会工作方法并运用于民政日常工作之中；三是为社会工作者提供一个了解新时期民政工作的窗口。因此，我们在编著本教材的过程中，广泛涉猎了民政工作与社会工作方面的著作和资料，采撷了当前最新的民政工作和社会工作理论的观点，运用了当前有关民政工作的最新最权威的法规、文件、数据，编写力求全面深入、精炼通俗。

本书由曾岗副教授和刘志红副教授主编。全书正文共十三章，张苏辉副教授编写第一、三、六章；苏学愚副教授编写第二、四、五章；曾岗副教授编写第七、八、九章；刘志红副教授编写第十、十一、十二；戴香智老师编写第十三章；第一至九章由曾岗副教授统稿，第十至十三章由刘志红副教授统稿，全书由曾岗副教授审校。

本书是在长沙民政职业技术学院的各级领导和同行的关心和支持下完成的。在编写过程中，我们参考了许多专家和同行的著作，聂中山、李蓓等同志作了许多文字处理工作，在此一并致谢。《民政与社会工作》的编著是一次新尝试，由于编者自身理论水平和实践经验的局限，加之编写时间仓促，难免存在不足和疏漏之处，欢迎广大读者批评和指正。

编者

2006年6月于长沙

目 录

第一章 民政导论

第一节	民政概述	(1)
第二节	民政的由来和发展	(7)
第三节	民政工作的功能	(12)

第二章 民政职业道德

第一节	道德、职业道德和民政职业道德	(15)
第二节	民政职业道德的基本范畴	(19)
第三节	民政职业道德规范的基本要求	(22)
第四节	民政职业道德修养	(25)

第三章 基层政权建设与社区建设

第一节	基层政权建设	(28)
第二节	街道办事处组织建设	(34)
第三节	基层群众自治组织建设	(37)
第四节	社区建设	(42)

第四章 民政社会事务行政管理(一)

第一节	行政区划管理	(50)
第二节	地名管理	(56)
第三节	民间组织管理	(60)

第五章 民政社会事务行政管理(二)

第一节	婚姻管理·····	(65)
第二节	收养管理·····	(71)
第三节	殡葬管理·····	(78)

第六章 优抚安置

第一节	优抚工作·····	(82)
第二节	军人退出现役安置·····	(91)

第七章 救灾救济

第一节	救灾工作·····	(106)
第二节	社会救济·····	(119)

第八章 社会福利事业

第一节	社会福利事业概述·····	(136)
第二节	老年人社会福利事业·····	(139)
第三节	儿童福利事业·····	(144)
第四节	残疾人福利事业·····	(150)

第九章 社会福利生产和福利彩票

第一节	社会福利生产·····	(157)
第二节	福利彩票·····	(166)

第十章 社会工作概述

第一节	社会工作的涵义和性质·····	(175)
第二节	社会工作的对象与领域·····	(183)
第三节	社会工作的功能·····	(185)
第四节	社会工作的价值观·····	(188)

第十一章 个案工作

第一节	个案工作的涵义与特征·····	(194)
第二节	社会个案工作的理论与模式·····	(198)
第三节	个案社会工作的专业关系·····	(203)
第四节	社会个案工作实施原则与程序·····	(206)

第十二章 小组工作

第一节	小组工作概述·····	(212)
第二节	小组工作的基本理论·····	(219)
第三节	小组工作的过程与技巧·····	(224)

第十三章 社区工作

第一节	社区工作概述·····	(229)
第二节	社区工作的基本理论·····	(234)
第三节	社区工作的过程与技巧·····	(238)
参考文献·····		(247)

第一章 民政导论

第一节 民政概述

一、民政的概念

唐以前,中国历史上尚未出现民政一词。在古汉语中,“民”字,泛指奴隶和普通老百姓,是人民、庶民、黎民、平民等意思。“政”字,除了表政治、统治和走正道的意思外,通常用来表示政务、政事,有管理国家和社会事务的涵义,如“不在其位,不谋其政”(《论语·泰伯》)。

唐以前虽然没有民政一词,却出现大量与民政有渊源关系的民事之说。《尚书》和《礼记》中有“无轻民事”、“以便民事”的记载,这里的民事是同神事相对,泛指民间诸事。《旧唐书·姚南仲传》中出现“民政”一词,时间为唐德宗贞元 16 年。民政的涵义随着时代的不同而发生变化。

我们可从三个方面来理解民政这一概念:

(一)民政的常用定义

1. 民政是国内行政事务的一部分(《现代汉语辞典》)。
2. 民政有广义和狭义之分。广义的民政与军政对应,泛指国家对除军事以外的一切社会事务的管理(崔乃夫主编《中国民政辞典》)。
3. 民政为国家事务中的一种社会行政管理,是民政事务、民政机构和民政对象的有机统一体。在我国主要包括基政建设、行政区划、救灾救济、社会福利、优抚安置、婚姻登记、殡葬管理等内容(杨旭编《简明民政辞典》)。
4. 民政泛指政府机关以人民群众为对象,与人民群众切身利益

密切相关的一些社会性、政治性国内社会行政管理工作,即国家内政管理工作(孟昭华、陈光耀主编《民政辞典》)。

5. 民政是我国阶级社会中的一种社会行政管理,是民政事务、民政机构、民政对象的有机统一体,属上层建筑(民政部人教司编的《民政概论》)。

以上几种对民政概念的界定,是从行政管理学、社会学、政治学、社会行政工作等不同学科的角度作出的。这些解释和观点,都从某一侧面反映了民政工作的属性,发展了民政工作的理论。尽管到目前为止,民政还没有一个为人们普遍接受的定义。但透过这些不同的界定,我们可以找到一些共性的东西。比如,民政大部分工作是行政管理工作;民政经常的工作对象是广大群众,特别是丧失或缺乏社会生活能力而陷入生活困境的人。

(二)革命领袖对民政的解释

毛泽东同志说:“民政工作就是做人的工作。”

朱德同志说:“民政部门是人民群众的组织部。”

陈毅同志说:“民政工作上为中央分忧,下为群众解愁。”

崔乃夫部长将民政工作概括为“三个一部分”,即政权建设的一部分、社会保障的一部分、行政管理的一部分。

多吉才让部长说,民政工作分为四个方面:一是社会行政管理方面的工作,即行政区划管理、地名管理、社团管理、民办非企业单位管理、婚姻管理、殡葬管理、收养管理、收容遣送管理等为主要内容的工作;二是基层民主政治建设方面的工作,即以乡镇政权的规范化建设,村委会、居委会群众性自治组织建设,社区建设及扩大基层民主等为主要内容的工作;三是为军队和国防建设服务方面的工作,即以拥军优属、优待抚恤、烈士褒扬、退伍安置、军队离退休干部安置和服务管理、军队无军籍退休退职职工安置等为主要内容的工作;四是维护和保障困难群体的基本生活权益方面的工作,即以城乡贫困户、鳏寡孤独、老弱病残、灾民难民、流浪乞讨人员实施救助等为主要内容的工作。

(三)从民政的标志来了解其内涵

中国民政标志的基本形式和内容是:总体轮廓为圆形,正面由双手、人像(“民政”汉语拼音第一个大写字母 M 和代表太阳的圆点)、太阳和光线组成。双手象征民政部门“俯首甘为孺子牛”的奉献精神;人像象征广大人民群众;太阳象征光明和温暖;太阳两侧的十二道短线,既象征太阳的光芒,又代表一年十二个月份。总的意思是,民政部门时刻为人民奉献,代表党和政府给人民群众送温暖。

综上所述,我们给民政作出综合性的定义:民政是指以基层社会为中心,以广大人民群众为对象,以基层社会保障和社会行政事务为主要内容,以稳定社会为目的的一种行政管理工作。

二、民政工作的性质

1. 民政工作是一种行政管理工作

民政古已有之,在我国称内政也好,内务也好,民政也罢,都是代表政府行使某些方面的职权,是政府的重要行政工作之一。中华人民共和国诞生后,从中央到地方都设置了民政机构,形成了系统的民政管理主体;中央政府和地方政府制订和颁布了民政工作的政策法规,并在社会实践中不断地加以充实、完善、补充,形成了较完备的行政法规体系。由此可见,民政工作是社会行政管理的一部分,具有社会行政管理的属性。

2. 民政工作是一种行政性的社会工作

我国民政部门所承担的许多工作,大多与国际上社会工作内容一致,比如社会救助、社会保障等。不同的是,民政部门作为政府行政管理部门之一,主要采用行政手段来落实相关社会服务或社会管理。而社会工作,主要是非政府组织运用专业手法来开展。我国的民政工作类似于国际上的社会工作行政。因此,我国的民政工作是具有行政性的社会工作。

3. 民政工作是一种社会性的管理工作

在我国一部分民政工作中,人民群众既是工作对象,又是工作主体,如救灾救济、优抚安置、社会福利和“两委建设”等都是人民政府

与人民群众紧密结合,充分发挥人民群众民主自治作用的一种社会管理工作。江泽民同志在第十一次全国民政会议作出了“政府主导,部门协作,社会参与的民政工作机制”的决定,也说明了民政工作的社会属性。这是民政工作有别于其他行政管理工作的本质属性。

三、民政工作的特点

民政工作的特点概括起来,主要有三个:多元性、社会性、群众性。

1. 多元性,主要指民政工作的内容繁多。民政工作相对独立的“三个一部分”,每部分都包括数项、十几项甚至几十项任务。可以说,民政工作既牵涉到人民群众的吃、穿、住、医各方面,也牵涉到人从生到老、至死的方方面面。

2. 社会性,主要指参与主体的社会化。民政工作是个系统性的工程,许多民政工作,牵涉的部门多,需要其他部门的大力支持和配合才能完成,体现了其社会性的特点,如军队离退休人员的安置工作,往往涉及到计划、公安、卫生、房管、教育、劳动等等许多部门。再如“两委建设”,既涉及到村民、居民,又需要驻社区政府机关、企事业单位和社会团体的支持与参与。

3. 群众性,主要指工作对象的广泛性。据中国民政统计年鉴(2005):2004年,我国60岁以上的老年人1.32亿,受灾人口1亿多,城市低保对象2205万,农村低保对象和传统救济对象1402万,优抚对象462万,结婚登记的867万对,到民政部门登记离婚的104.6万对,火化遗体436.9万具,就这几项事务民政提供管理服务的人口近3亿,群众性的特点非常明显。

四、民政工作的对象和任务

(一)民政工作的对象

民政工作对象是指民政工作活动领域内,一切民政工作作用所及的人、财、物、事的统称。

民政工作的主体对象是人,在此我们就谈谈人。

有人说,民政工作的对象是指民政工作服务的客体,用 12 个字可概括,即盲聋哑、孤独寡、老弱残、痴呆傻。其实,这种说法十分片面、偏激,民政工作的对象远远不止这些,归纳起来有五种类型:一是全体社会成员,如社区建设、社区服务、社会保障等工作基本是对所有社会成员开展的;二是最困难的人,如灾民、困难户、残疾人、失业者;三是最可敬的人,即老年人;四是最可爱的人,即军人;五是社会功能失调者,如吸毒者、卖淫者、流浪乞讨人员、精神病人等。民政工作的这些对象又可具体划分为以下三种类型:

1. 直接与间接的对象

直接的对象,即指民政工作中的直接当事人,如结婚登记的男女婚姻当事人、退伍安置的退伍军人、享受五保的老人与孤儿等。间接的对象,即指与直接对象关系极其密切的相关家属、亲属等人员。

2. 比较稳定、定型的对象与不稳定、不定型的对象

比较稳定、定型的对象,指长期相对稳定的优待抚恤、优待补助的烈军属、伤残军人与社会给予保障的五保户、城乡定期救济户等。不稳定、不定型的对象,主要指灾民,临时补助、救济、扶持的等。

3. 普遍性、全民性的对象与局部性、专项性的对象

民政工作的普遍性、全民性对象,主要指城乡基层政权与“两委”建设中的城乡居民、村民和移风易俗、殡葬改革、社区建设等全社会性改革活动的全民参与。局部性、专项性的对象,主要是指优抚对象、救济对象、扶贫对象、五保对象、社会救助对象、安置对象等等。

(二)民政工作的任务

崔乃夫部长提出的“三个一部分”,既是工作内容,又是工作任务。它们之间既相互独立,又相互联系,构成完整的民政工作整体。有人把“三个一部分”的系列构成,比作正三角形,基层政权建设部分为三角形的底边线,很有道理。它可以反映出基层政权建设部分为民政工作的基础部分,也是国家政权的基础工程;社会保障与行政管理为民政工作的中心部分,乃国家政权的辅助工程。

民政工作任务,首先指民政工作的整体任务(也可称为根本任

务),概括为“两个服务”:一是为巩固人民民主专政服务,一是为社会主义的两个文明建设服务。

为巩固人民民主专政服务,是指民政工作在基层社会广泛发动群众,宣传群众,组织群众,为发展社会主义民主,强化群众民主自治,巩固人民政权和人民民主专政服务。为社会主义的两个文明建设服务,是指民政工作在基层社会积极支持群众,帮助群众,鼓舞群众,充分调动群众的积极性,为发展社会生产力,提高人民的伦理道德水平和物质文化生活水平服务。

然而,民政工作的任务也包括具体任务。民政工作的具体任务是不断变化的。在早些年,民政部门做的工作多为一些细碎、繁琐的“小事”,被人看做是国家的一种“补充性”工作,故有人说:“民政工作就是发发钱、拜拜年,做些鸡毛蒜皮,人家都不屑也不管的事。”随着社会的发展,特别是在改革开放和现代化建设的新形势下,民政工作对象越来越广泛,民政工作的内容越来越多,民政部门的任务越来越繁琐和重要,民政工作越来越显现其重要性。每年需要民政部门帮助的对象就高达全国人口的五分之一乃至四分之一。近些年,民政工作的平台在不断拓展。可以说,改革开放后的民政工作发生了质的飞跃,由原来的“补充性”工作,真正变成了国家政治、经济、社会发展的“基础性”工作,成为事关人民群众根本利益、事关社会发展全局、事关党的执政基础的一大国政、德政、善政。

当前,民政工作还有一个非常重要、亟待加强的任务——大力发展民政教育。

(三)民政工作的对象、任务的可变性

民政工作对象、任务具有可变性。民政工作对象的可变性,包括三层涵义:一为个体变化。如原来优抚对象的义务兵提升为军官后,其家属不再享受优待金;义务兵退伍后,其家属不再是优抚对象。又如原为受扶持、救济的贫困户脱贫致富后,转而帮助其他贫困户,由被帮助的扶贫对象,变成了承担扶贫任务、帮助别人的工作者。二为群体变化。例如,某村某年因自然灾害造成整个村重灾,全村几百口

人、上百户人家都成了当年民政工作的对象——灾民群体,积极采取生产自救、群众互助和国家救济的救灾措施后,这个村摘掉了灾民群体的帽子,也就不再是民政工作对象。三是指社会性变化。例如,中华人民共和国成立初期,改造妓女曾是民政工作的内容,妓女已被改造成自食其力的新人后,这些民政工作对象也不复存在了;又如随着单位体制的解体,单位人变为社会人,原来由单位承担的社会责任自然逐步过渡到社区,民政工作中出现了社区建设这一新事务。

民政工作任务的可变性,主要是指民政工作的某些具体任务可能发生变化。在一定的历史时期,民政工作的具体任务受党和人民政府的总任务或中心工作任务的制约与支配,若总任务或中心任务发生变化,民政工作的某些任务必然随之发生变化。如抗美援朝和边境自卫反击战期间,民政工作增加了组织和动员民工、群众支援前线的任务,停战后出现了安置革命伤残军人的任务,这些任务随着战争的胜利和安置任务的完成,自然发生变化,有的消失了,有的转化了。再如,为适应社会主义现代化建设的需要,民政工作开展了建立农村社会保障制度探索、区域扶贫、社区建设等,都是民政工作任务可变性的反映。

尽管在一定条件下,民政工作的具体工作任务具有可变性,但总的来说,民政工作的根本任务或总任务是相对稳定的。

第二节 民政的由来和发展

中国民政产生很早,历久不衰,不断充实发展,形成独具中国特色的专门工作体系。关于中国民政的历史发展,具体地说,起源于唐宋;多见于北宋;演变于南宋;广用于清末、民国;深化于新中国。

一、起源于唐末

唐以前,中国历史上尚未出现民政一词,但大量出现了与民政有渊源关系的民事之说。《尚书·商书·方甲下》和《礼记·月令》中有“无轻民事”、“以便民事”的记载,这里的民事是同神事、祭祀相对而言

的,泛指民间诸事。为什么在唐朝出现“民政”一词呢?据史书记载,唐朝政务分为军民两政,在地方,以都督或节度使管军事,以刺史或观察使管民政。唐德宗贞元 16 年(公元 800 年)出现“军政”一词,但因避李世民讳,而没有出现民政。唐末,藩镇强,唐主弱,才出现“民政”一词。史籍《资治通鉴》卷 257 载:唐僖宗光启三年(公元 887 年),朱全忠重用敬翔,“凡军机、民政悉以资之。”

二、多见于北宋

宋初,在政治上建立了绝对专制的体制,除了消除藩镇集中兵权以外,在地方政权方面,也采取了重要的措施,即在原有的州刺史或者太守之上设以判通官职加以限制监督,复于其旁又设一知州以分其权,后则罢刺史,专用知州为经常的州官。州官之选概用文人,以防武人专权割据,从而高度集中了民政权限。元代脱脱等所撰《宋史》于《职官七·府州军监》中将民政相对于军政而作了广义的解释:“宋初革五季之患,召诸镇节度会于京帅,赐弟以留之,分命朝臣守列郡,号权知军州事,军谓兵,州谓军政焉。”根据《宋史》解释:“权知军州事”中的军即兵,即有关军队的工作;州是民政,即除了军队工作以外都是民政工作。如是,则民政的涵义极为广泛,它基本上囊括了全部地方政权工作。

三、演变于南宋

南宋徐天麟撰写的《西汉会要》和《东汉会要》,首次将民政单列一门,民政为《两汉会要》中 15 门之一。列入民政门内的有 20 多项事务,其中大部分是两汉朝廷体恤民间疾苦,救济灾荒贫困,提倡尊老敬贤,奖励勤劳生产,禁戒骄奢淫逸和抑制豪强霸权的诏令和事例。具体可分为:救灾、荒政、劝农桑、救济(恤鳏寡孤独、恤流民);基层组织民伍、乡三老、乡亭长;户政(户口、户籍);社会福利(尊高年、赐民爵);殡葬(禁厚葬)等等。两汉会要首次较为系统地列举了民政事务,从而初步形成了民政概念。

四、广用于清末、民国

清代开始,学者和官方普遍使用民政一词,孙楷著《秦会要》,龙文彬纂《明会要》和杨晨著《三国会要》等,皆单列民政门,所列事项也多同于《两汉会要》相近,概念相通。清末设民政部后,民政涉及对象广泛,业务内容复杂,官署行文公诸于众,民政一词遂为官方、学者、民间与社会所使用和传播。辛亥革命后,无论是北洋政府还是国民政府,都在中央和地方设置专门机构管理民政,民政内容较晚清时期又进一步扩大,其涵义大体相似,如有关地方官吏任免、地方行政、地方自治、行政区划、选举、慈善事业等等。

五、深化于新中国

在新民主主义时期,随着代表生产力和新的生产关系的无产阶级登上政治舞台,共产党领导下的革命运动蓬勃发展,出现了一种新型的前所未有的民政,从而使中国古老的民政脱胎换骨。新中国建立后,在中国共产党领导下,我国民政工作经历了创建、调整、挫折、恢复、创新五个发展过程。

1. 创建期(1949.11~1953.10)

1949年11月1日,中央人民政府内务部正式成立,下设办公厅、干部司、民政司、社会司、地政司、优抚司等单位。尔后,地方各级人民政府相应地设立了管理民政的职能机构。在东北、华北、华东、中南、西南、西北六大行政区人民政府内均设有民政部,各省、自治区设民政厅,城市设民政局、专署设立民政处,县设民政科,区、乡设民政助理员。从中央到地方各级人民政府形成了完整的民政管理体系,为顺利开展工作提供了组织保证。

1950年7月,中央人民政府内务部召开第一次全国民政会议,确定民政工作的任务有:民主建设、优抚、复员安置、社会救济、生产救灾、困难补助、地政、户籍、国籍、行政区划、边界纠纷、社团登记、婚姻登记、民工动员、移民安置、游民改造、老区建设、宗教、侨办等。这一时期民政的主要内容是:①承担地方政权建设的具体事务,废除保

甲制度,建立新的基层政权;②改造旧中国,医治战争创伤,资遣战俘和国民党散兵游勇,疏遣灾民和贫苦农民回乡生产,改造旧的慈善团体,禁烟禁毒,封闭妓院,收容改造妓女、吸毒者、乞丐和游民;③开展生产救灾,一是战争灾害,二是当时(49-52年)连续发生全国性的水、旱灾害;④初步形成了全国统一的优抚安置和社会福利工作体系。

1953年10月,内务部在京召开第二次全国民政会议。这次会议标志着民政工作创建时期基本结束,孕育着民政工作重点调整时期的到来。

2. 调整期(1953.11~1965)

1954年2月,政务院发出《关于民政部门与各有关部门的业务划分问题的通知》,确定将许多民政事务移交出来。比如将麻风病、精神病转交卫生部门,聋哑学校、文化古迹、儿童保育转给文教部门,房屋管理交房管部门,民事调解交司法,民族事务给民委,华侨事务移交侨办。1956年将户政、国籍移交公安部门,1958年将移民工作移交农垦部。

1954年11月,内务部在京召开第三次全国民政工作会议。1955年12月,内务部在北京召开城市残老教养、烈军属、贫民生产工作座谈会,首次提出了“社会福利生产”的概念。

从1957年起民政工作受当时“左”倾思想的冲击影响,出现了一些偏差,主要反映在内务部于1958、1959、1960年分别召开的第四、五、六次全国民政会议精神当中:第一,提出了一系列超越现实可能的民政工作方针政策;第二,脱离经济基础,大搞福利生产和福利事业;第三,对政权建设中的错误思想批判扩大化。1961——1965年全国经济全面好转,民政工作在此期间也进行了整顿。

3. 挫折期(1966~1976年)

1966年5月至1976年10月的“文化大革命”,民政工作遭受了严重的挫折和损失。1968年12月11日,国家高检、高法院、内务部的军代表和公安部领导小组联名向中央和中央文革写了《关于撤消