

中国 社会 出版 社

民政
—MIN ZHENG—
业务培训
—YE WU PEI XUN—
教材
—JIAO CAI—

福建省民政厅 编



民政业务培训教材

福建省民政厅 编

中国出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

民政业务培训教材/福建省民政厅编, —北京: 中国社会出版社,
2003.3

ISBN 7 - 80146 - 550 - 4

I . 民 ... II . 福 ... III . 民政事务—中国—干部教育—教材
IV . D632

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 011412 号

书 名: 民政业务培训教材

编 者: 福建省民政厅 编

责任编辑: 王 前

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: 66051698 电传: 66051713

欢迎读者拨打免费热线 8008108114 或登录 www.bj114.com.cn 查询相关信息

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 福建青年印刷厂

开 本: 850 × 1168 1/32

印 张: 16.625

字 数: 400 千字

版 次: 2003 年 3 月第 1 版

印 次: 2003 年 3 月第 1 次印刷

印 数: 1 - 8000 册

书 号: ISBN 7 - 80146 - 550 - 4/D·77

定 价: 29.80 元

(凡中国社会版图书有缺漏页、残破等质量问题,本社负责调换)

序

福建省民政厅厅长 黄炳泰

编印一本比较规范、实用的民政干部培训教材，是进行干部培训的前提和基础，也是全省民政战线的同志多年来的一大心愿。经过厅机关各处室及部分退休老同志近一年的共同努力，《民政业务培训教材》现在正式出版了。这是我省民政干部队伍建设中的一件喜事，标志着我省民政干部培训将走上更加规范的轨道，对于推动全省民政人才的培养和民政事业的发展，都有着重要的现实意义。

民政工作是党和政府的重要工作。民政部门是有关社会行政事务管理的职能部门，担负着促进社会公平，维护社会稳定，推动社会进步，依法维护和保障人民群众基本生活权益和民主政治权利的重大责任。江泽民同志在接见第十一次全国民政会议代表时，明确提出“民政工作要更好地为人民服务，为最需要帮助的困难群众服务，为改革发展稳定的大局服务”。民政部门能不能切实履行好自己的职能，民政工作能不能适应全面建设小康社会，加快实现社会主义现代化的新形势，关键在于能否建设一支思想政治过硬、工作作风过硬、业务能力过硬，真正“深怀爱民之心，恪守为民之责”的民政干部队伍。要达到这一目标，就必须加强队伍的教育和培训，努力造就一大批能全面贯彻、忠实实践“三个代表”要求，与时俱进，勇于开拓进取的民政工作人才。

多年来，我省民政系统的广大干部职工发扬党的优良传统，弘扬“孺子牛”精神，为推进福建民政事业的发展，为维护福建的社会稳定，为促进福建的改革开放和经济繁荣，作出了重要贡献。但在全省民政系统中，精通民政业务的高素质、高水平的人才为数不多，特别是在民政企业、事业单位中，领导人才、管理人才、经营人才、技术人才还比较紧缺。我们必须确立“科教兴业”的战略眼光和人才资源开发的时代观念，切实把培养和造就民政人才摆上重要议程，切实抓紧抓好，为发展我省的民政事业提供坚实的人才保证。

这本《民政业务培训教材》既对民政业务基本常识进行详尽阐述，又对民政工作实践经验加以总结，同时对民政业务涉及的一些相关法律法规也一并作介绍了，具有较强的理论性、针对性、指导性和实用性。可以说，这本教材具有较高的权威性，是全省民政干部培训的十分重要的教科书，也是民政干部平时学习、掌握民政业务的极好读本。各级民政部门 and 广大民政干部要切实学好、用好这本教材，以培养更多高素质的民政人才，推进民政事业的发展。

二〇〇二年十二月于福州

目 录

第一章 民政职业道德建设	(1)
第一节 民政职业道德的内涵、特点与作用.....	(1)
第二节 民政职业道德的基本范畴和基本要求.....	(3)
第三节 民政干部职业道德的主要规范.....	(6)
第四节 切实加强民政职业道德建设.....	(8)
第二章 救灾救济与社会捐赠	(12)
第一节 救灾工作	(12)
第二节 社会救济工作	(30)
第三节 农村五保供养工作	(32)
第四节 救灾捐赠	(43)
第三章 城乡居民最低生活保障工作	(58)
第一节 城市居民最低生活保障 制度概述、原则和方针	(58)
第二节 城市居民最低生活保障工作的主要内容	(60)
第三节 城市居民最低生活保障的管理 体制和运行机制	(72)
第四节 建立农村居民最低生活保障 制度的基本要求	(77)
第五节 农村居民最低生活保障工作的基本内容	(80)
第四章 优待抚恤	(83)
第一节 拥军优属	(85)

第二节	优待补助	(88)
第三节	伤残抚恤	(91)
第四节	死亡抚恤	(98)
第五节	烈士褒扬	(105)
第六节	光荣院	(108)
第五章	村民自治	(112)
第一节	村民自治概述	(112)
第二节	民主选举	(118)
第三节	民主决策	(126)
第四节	民主管理	(134)
第五节	民主监督	(139)
第六章	社区建设	(145)
第一节	概 述	(145)
第二节	社区居民自治	(154)
第三节	社区服务	(160)
第四节	社区卫生	(165)
第五节	社区文化	(166)
第六节	社区环境	(168)
第七节	社区治安	(169)
第七章	婚姻管理和登记	(171)
第一节	婚姻与家庭的基本概念	(171)
第二节	婚姻法及其基本原则	(174)
第三节	婚姻登记与管理	(178)
第四节	婚姻服务及违法婚姻的治理	(195)
第八章	社会福利事业管理	(200)
第一节	社会福利事业的概念、特点及作用	(200)
第二节	社会福利事业管理的基本任务	(203)

第三节	社会福利事业单位管理	(204)
第四节	社会福利机构审批办法	(208)
第五节	社会福利事业管理的改革和发展	(210)
第九章	社会福利企业管理	(213)
第一节	社会福利企业的概念、特性和社会福利生产的 目的意义	(213)
第二节	残疾人就业工作的方针和主要任务	(215)
第三节	社会福利企业管理体系、审批与行政监督	(216)
第四节	社会福利企业的税收优惠政策	(220)
第十章	殡葬管理	(225)
第一节	概 述	(225)
第二节	殡葬管理法规	(228)
第三节	殡葬改革	(231)
第四节	殡葬设施建设与管理	(233)
第五节	殡仪服务管理	(238)
第十一章	收容遣送工作	(240)
第一节	概 述	(240)
第二节	收容遣送存在的问题与对策	(244)
第三节	收容遣送站及其工作任务	(248)
第十二章	收养管理	(251)
第一节	收养的概念和特征	(251)
第二节	收养的原则	(253)
第三节	《收养法》的适用范围	(255)
第四节	收养关系的成立	(256)
第五节	收养关系的解除	(259)
第六节	法律责任	(261)
第七节	收养登记管理	(262)

第十三章	社团登记管理	(269)
第一节	社团管理体制	(269)
第二节	社团登记	(277)
第三节	社团日常管理	(284)
第四节	社团监督管理	(288)
第十四章	民办非企业单位登记管理	(298)
第一节	民办非企业的概念及特征	(298)
第二节	民办非企业单位登记管理的法律依据	(301)
第三节	民办非企业单位登记管理的方针和原则	(303)
第四节	民办非企业单位登记	(308)
第五节	监督管理和行政处罚	(316)
第十五章	行政区划与边界管理	(318)
第一节	行政区划概述	(318)
第二节	行政区划管理	(322)
第三节	当前我省行政区划的主要任务	(331)
第四节	边界管理	(337)
第十六章	地名管理	(346)
第一节	地名及地名管理的概念和范围	(346)
第二节	地名管理工作的主要内容	(349)
第十七章	复退军人与军队离退休	
	干部安置及军供工作	(362)
第一节	复退军人安置工作	(362)
第二节	军队离退休干部安置	(370)
第三节	军供站工作	(376)
第十八章	双拥工作	(379)
第一节	双拥工作概述	(379)
第二节	双拥工作组织机构及其职责	(386)

第三节	双拥模范城(县)评选活动	(390)
第十九章	福利彩票发行与管理	(397)
第一节	彩票概述	(397)
第二节	彩票的种类	(399)
第三节	福利彩票实务	(403)
第四节	公益金的管理与使用	(421)
第二十章	老龄工作	(425)
第一节	人口老龄化	(425)
第二节	老龄工作的提出与实践	(433)
第三节	老龄工作的指导思想、方针、原则和目标	(438)
第四节	老龄工作的基本任务	(440)
第二十一章	民政计划财务管理	(452)
第一节	民政计财工作的基本职责和任务	(452)
第二节	民政经费预算管理	(454)
第三节	民政资金管理	(457)
第四节	民政统计管理	(465)
第二十二章	民政法制建设	(469)
第一节	民政法制建设的作用和意义	(469)
第二节	民政法律规范与渊源	(471)
第三节	民政行政立法	(474)
第四节	民政行政执法	(478)
第五节	民政行政执法的监督检查	(484)
第六节	民政行政复议与民政行政诉讼	(488)
第七节	民政法制建设的基础工作	(491)
第二十三章	民政信息工作	(495)
第一节	民政信息化建设	(495)
第二节	民政政务信息	(502)

第一章 民政职业道德建设

民政职业道德建设是民政部门思想政治建设的一个重要组成部分，是一项需要常抓不懈的基础性教育工程。加强民政职业道德建设是贯彻党的根本宗旨，落实十六大精神，实践“三个代表”重要思想，完成党和人民赋予民政部门的重大任务的迫切需要。在改革开放不断深入，国际交往日益增多的新形势下，更需要把民政职业道德建设切实抓紧抓好。职业道德建设的总体要求是：切实解决民政工作者在自身职业活动中怎样做人、怎样为人民服务的根本问题，努力继承和弘扬民政部门一贯倡导的“孺子牛”精神，树立“人民公仆”的良好形象。

第一节 民政职业道德的 内涵、特点与作用

一、民政职业道德的内涵

职业道德是指从事一定职业的人们在其职业活动中所应遵循的道德原则、行为规范的总和。它是在职业活动实践基础上产生的维护正常职业利益和职业程序的道德。

民政职业道德是指民政工作者在其职业活动（即民政工作）中，从思想到行为所应遵循的与民政工作职业特点相适应的道德原则和行为规范。它是我国社会主义职业道德的组成部分，是社会主义职业道德在民政系统、民政行业的具体化。它既包涵社会主义职业道德的具体要求，又体现民政部门的行业特色，是评价

民政工作者在职业活动中言行善恶的标准。

二、民政职业道德的特点

1. 充分反映了民政工作者与工作对象之间密不可分的关系。民政工作既为特定对象（如最可爱的人、最困难的人）服务，也面向全社会，为全体人民群众服务。与服务对象之间的关系是建立在利益一致、目标一致的基础上的，是一种互相尊重、互相帮助、互相爱护、完全平等的同志式关系，是最能体现社会主义特征的崭新的人际关系。

2. 具体体现了人类社会最高道德水准。民政职业道德不仅继承了中华民族的优秀道德遗产（如敬老爱幼、扶贫济困等），而且体现出共产主义精神风貌和道德品格（如毫不利己，专门利人，廉洁奉公，无私奉献）。

3. 必须通过不懈的培育与追求才能形成。民政职业道德集理想、信念、意志、行为于一身。热爱民政工作，献身民政事业，真诚为民政工作对象服务，是民政职业道德的核心内容。树立、完善、弘扬民政职业道德，不能一蹴而就。

三、民政职业道德建设的作用

民政职业道德建设的作用体现在很多方面，其中最直接的有：

1. 促进民政工作者个人道德素质的提高。江泽民同志提出要“努力建设高素质的干部队伍”。职业道德的树立与完善，可以培养人的职业感情，训练人的职业意志，规范人的职业行为，激励人们扬善祛恶，是一种催人奋进的无形的动力。因此它对个人总体素质的提高无疑是一个极大的促进。

2. 调整民政系统内部的职业关系，提高行业的整体效力。民政工作的社会性、群众性和多元性的特点，决定了民政系统有比其它行业复杂得多的内部结构和内部关系。各部门之间，单位

之间，乃至单位、部门与从业人员之间，从业人员相互之间难免有矛盾的存在与发生。但全系统从上到下都用民政职业道德来统一规范，就可以增强沟通，加深理解，协调关系，化解矛盾，相互支持，使全系统、全行业形成整体合力。

3. 防止和纠正行业不正之风，树立民政干部良好形象。行业不正之风的滋长蔓延是职业道德水准低下的突出表现。通过加强职业道德建设，把民政行业的各个岗位都建成文明服务的窗口，不仅可以提高民政服务质量，优化民政干部形象，而且对净化社会环境，促进整个社会风气的好转也将起到巨大的作用。

第二节 民政职业道德的 基本范畴和基本要求

一、民政职业道德的基本范畴

民政职业道德既具有各种职业道德共性的要求，又有独具民政内涵的职业理想、职业责任、职业纪律、职业良心、职业荣誉和职业技能，它们构成民政职业道德的基本范畴。

1. 职业理想。职业理想是指人们从事某一职业后对达到何种成就与目标的向往与追求。每个民政工作者都应当把献身民政事业，为建设社会主义现代化强国而奋斗作为自己的职业理想，正确处理个人兴趣与社会需要、个人发展与奉献社会的关系，热爱本职工作，努力做好本职工作，急社会之所急，解人民之所难，尽心尽职，积极进取，艰苦奋斗，多作贡献。

2. 职业责任。职业责任是指从事某种职业的个人对社会和服务对象所应承担的责任和义务。每个民政工作者都应自觉地对社会、集体和服务对象竭尽义务，履行责任。其责任主要包括：通过自身的工作，推进政务公开，促进社会主义民主政治建设；

实施社会救助，改善灾民、优抚对象、救济对象的生活；促进社会福利生产、福利事业的发展；开展拥军优属活动，加强军民军政团结；弘扬团结友爱精神，促进社会主义新型人际关系的建立等等。

3. 职业纪律。职业纪律是指人们在职业活动中应共同遵守一定的行为准则、行业规范。职业纪律是职业道德的基本要求、具体体现，也是维护职业道德的可靠保证。每个民政工作者都要做到坚决贯彻执行党的路线方针政策，坚持民政工作为党的中心任务服务，牢记民政工作的规章守则，坚决维护民政对象和广大人民群众的基本权益，严格自律，并敢于同违法违纪、营私腐败等行为作坚决斗争。

4. 职业良心。职业良心是指人们在开展职业活动、履行职业责任时沉积于人们心灵深处的“自律”精神。每个民政工作者都应主动审视自己的职业动机，努力增强识别善恶是非的理性能力，自觉培养道德责任感，为履行了道德义务而感到欣慰，为没有尽心尽职出现过失而感到愧疚，使自己的工作符合党和人民的利益。

5. 职业荣誉。职业荣誉是指对职业工作者履行职业义务中的道德行为的肯定性评价。每个民政工作者都要把自己的尊严、人格与岗位劳动结合起来，通过自己的辛勤工作去体现自身的价值。要把为人民服务当作自己的天职，经常鞭策自己多洒汗水，多做工作，以甘当“孺子牛”为荣，以多作贡献为荣。

6. 职业技能。职业技能是指人们从事某种职业必备的素质（如技术驾驭能力、实际操作能力、业务处理能力等）。之所以把职业技能列入职业道德的基本范畴，是因为人们的道德觉悟可以通过职业技能得到体现；而掌握、提高职业技能的过程又可以磨练意志，陶冶情操，提高人们的思想觉悟和道德水准。每个民政

工作者至少应具备四个方面的职业技能：一是运用马克思主义基本理论，掌握民政工作的基本规律、工作方法的能力；二是做群众工作特别是做民政对象思想工作的能力；三是准确把握和运用党的各项政策，通晓各类民政法规并依法行政的能力；四是掌握和运用现代科技和现代管理知识的能力。

二、民政职业道德规范的基本要求

1. 热爱民政，忠于职守。这是民政工作者最基本的职业道德规范。具体要求是：对民政工作的地位作用有深刻的认识，懂得本职工作的意义和价值；热爱本职工作，有远大的职业理想和抱负；有“菩萨心肠”，对民政对象感情深厚，主动关心爱护，把爱心倾注到他们身上；工作勤恳，任劳任怨，以苦为荣，以苦为乐。

2. 清正廉洁，无私奉献。这是民政工作者必备的道德品质。具体要求是：为政清廉，两袖清风，在任何情况下都能自觉拒腐防变；艰苦奋斗，不图索取，甘为他人奉献自己的一切；品行端正，办事公道，坚持原则，依法办事，不谋私利，不徇私情。

3. 心系群众，作风深入。具体要求是：始终代表最广大人民群众的利益，时刻把群众的疾苦挂记在心，能从思想感情上与群众打成一片；深入基层，深入群众，调查研究，及时发现和解决群众中出现的问题；有甘当小学生的精神，善于走群众路线，遇事同群众商量；热情为群众办实事、办好事，力戒官僚主义，不搞形式主义。

4. 尊老助残，扶贫抚优。具体要求是：对民政工作对象特别是重点对象关怀备至，体贴入微；坚决维护人民群众的合法权益，认真落实抚恤、定补、低保等政策规定，敢于同歧视、排斥民政工作对象的社会现象作斗争；真心诚意为“最可爱的人”、“最困难的人”服务，不图报答，只作奉献；把为民政对象服务

视为己任，不辞劳苦，不怕麻烦，一丝不苟。

5. 友爱互助，文明服务。具体要求是：民政工作者之间互相学习，互相支持，取长补短，共同提高；民政部门内部各单位之间互相沟通，密切配合，扬长避短，真诚协作；每个民政工作者诚恳待人，热情服务，文明执法，积极主动为服务对象排忧解难。

6. 移风易俗，勇于改革。具体要求是：做精神文明建设的带头人，积极推进婚丧习俗改革；勇于冲破一切陈旧的思想观念，敢于同旧习惯势力作斗争；运用多种方式和手段，积极倡导社会主义新风尚。

7. 与时俱进，锐意创新。具体要求是：始终保持与时俱进的精神状态，坚持解放思想、实事求是的思想路线；善于思考，勇于实践，注重研究新情况，解决新问题；工作中能把握规律性，富于创造性。

第三节 民政干部职业道德的主要规范

一、民政机关公务员职业道德的主要规范

根据民政工作的性质和民政机关工作的特点，民政机关一般公务员除要适应民政职业道德的基本要求外，还应遵守以下道德规范：

1. 勤奋敬业。具体要求是：热爱民政机关工作，恪尽职守，忠实履行岗位职责；树立正确的苦乐观、幸福观，有为民政事业献身的责任感；刻苦钻研业务，工作认真负责，圆满完成各项任务。

2. 求真务实。具体要求是：正确处理对上与对下的关系，有全心全意为基层、为群众服务的观念；深入基层调查研究，体

察民情，了解民意，设身处地为基层排忧解难；坚持一切从实际出发，不唯上，不唯书，力戒形式主义，不搞文山会海。

3. 依法行使职权。具体要求是：淡泊名利，一心为公，不利用职位方便和工作条件，谋取特权，捞取好处；品行端正，忠诚守信，不越权，不假冒领导人名义批文件、发指示或为个人办私事；严格执行上级指示，不自作主张，擅自改变领导人的意图或随意按自己的想法回答问题；秉公办事，依法行政，不畏权势，敢于同贪污腐败现象作斗争。

4. 讲求效率。具体要求是：讲求工作方法，注重效能建设，力求做一事成一事，不做或少做无效劳动；与时俱进，锐意进取，反对拖拉散漫、官僚衙门作风；讲求办事效率，雷厉风行，不推诿扯皮。

二、基层民政干部职业道德的主要规范

基层民政工作的群众性、多元性、复杂性和艰巨性，决定了基层民政干部不仅要符合民政职业道德的基本要求，还应遵守下列职业道德规范：

1. 安心基层。具体要求是：有强烈的事业心、责任感，熟悉基层民政工作业务；安心基层，扎根基层，坚守工作岗位；腿勤、手勤、嘴勤，不辞劳苦，尽心尽职。

2. 不谋私利。具体要求是：不图索取，诚心诚意为群众服务；不徇私情，不搞优亲厚友；关心群众疾苦，坚决维护、保障民政工作对象的基本生活权益。

3. 求真求实。具体要求是：经常走门串户，调查研究，收集、掌握第一手材料；倾听群众呼声，如实反映、汇报基层情况；坚决反对弄虚作假、虚报浮夸、“数字出政绩”、“统计加估计”的错误做法。