

民政专题研究报告集

MINZHENGZHUANTITYANJUBAOGAOJI

主 编◎王爱平 刘更光
副主编◎江治强



中国社会科学出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

民政专题研究报告集

MINZHENGZHUANTITYANJIUBAOGAOJI

主 编◎王爱平 刘更光
副主编◎江治强



中国社会出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

民政专题研究报告集 / 王爱平, 刘更光主编. —北京:
中国社会出版社, 2015. 2
ISBN 978 - 7 - 5087 - 4990 - 7

I. ①民… II. ①王… ②刘… III. ①民政事务—
研究报告—中国 IV. ①D632

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 025316 号

书 名: 民政专题研究报告集
主 编: 王爱平 刘更光
副 主 编: 江治强

出 版 人: 浦善新
终 审 人: 李 浩
责任编辑: 毛健生

责任校对: 张爱华

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

电 话: 编辑室: (010) 58124836

销售部: (010) 58124848

传 真: (010) 58124870

网 址: www.shcbs.com.cn



中国社会出版社官方旗舰店

社会工作类图书总代理 新华书店总店 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: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 16.5

字 数: 230 千字

版 次: 2015 年 4 月第 1 版

印 次: 2015 年 4 月第 1 次印刷

定 价: 46.00 元



目录

CONTENTS

转型时期民政工作功能定位研究 / 1

- 一、民政工作的历史沿革和特性 / 3
- 二、转型时期民政工作的社会环境 / 14
- 三、转型时期民政工作的功能作用 / 28
- 四、民政功能提升的战略框架 / 40

民政工作在保障基本民生中的地位作用研究 / 44

- 一、民生与基本民生 / 45
- 二、民政工作在保障基本民生中的作用分析 / 53
- 三、我国政府职能转变以及民政工作的地位 / 66
- 四、民政工作在保障基本民生中的功能整合与实现路径 / 78

完善民政基本公共服务研究 / 85

- 一、导论 / 87
- 二、民政基本公共服务的服务对象 / 89
- 三、民政基本公共服务的筹资机制 / 94
- 四、民政基本公共服务的提供机制 / 99
- 五、民政基本公共服务的工作队伍建设 / 105
- 六、结论与政策建议 / 108

基层社会管理创新研究 / 112

- 一、我国基层社会管理体制的现状与问题 / 113
- 二、社会管理体制创新的地方案例分析 / 127
- 三、我国基层社会管理体制创新的环境分析 / 139
- 四、基层社会管理体制创新的目标选择与推进路径 / 147

我国慈善事业发展的支持条件、政策环境和政策 创新设计 / 162

- 一、一般意义上慈善事业发展需要的支持条件分析 / 162
- 二、当前我国慈善事业发展面临的有利条件及制约因素分析 / 171
- 三、国外慈善事业发展的政策支持及可借鉴的地方
——以美国为例 / 183
- 四、为慈善事业发展创造良好条件的政策创新设计 / 199

中外社会福利制度比较研究 / 210

- 一、中西方社会福利的思想渊源与历史传统 / 210
- 二、现代各国（地区）社会福利制度及实践比较 / 219
- 三、全球金融危机背景下西方福利制度的反思 / 239
- 四、新中国的社会福利制度 / 244
- 五、中国社会福利制度的路径选择与制度构建 / 249

后 记 / 256

转型时期民政工作功能定位研究

摘 要

纵观早期民政工作的演变轨迹,民政工作与广泛存在的“民事”相对应。民政工作在由旧式向传统再向现代转变的过程中,尽管在范围、对象、运行方式等方面不断发生变化,很多业务尽管已经改头换面,但是历史的“惯性”留下来的框架和硬核仍然很多,由此也造成了民政工作作为由政府负责的一种行政管理工作其领域一直相对宽泛。当今民政工作主要集中在社会管理领域,对社会民生、社会自治事务和基础性社会秩序起着规范、引导、约束和提供服务的作用。

中国社会正处在内部结构大变动、利益格局大调整的转型过程中,实现社会进步和人的全面发展必将更加依赖更多正义的制度。从转型社会人们对生存、民主和秩序的需求来看,推动民政的制度创新是社会发展的必然趋势。这一趋势正显现在民政日益涵盖社会困难群体和非困难群体(对象的广泛性),涵盖社会个体和部分社会组织 and 单位(对象的复杂性),涵盖帮助与扶持、管理与构建、指导与自治等功能和形式(功能与作用的多样性)上。面对人们对公平的资源 and 机会配置、体面和有尊严的生活以及对免于剥夺、排斥的期盼和诉求,不仅国家将在新的条件和环境下作出新的制度安排,也意味着民政工作原有的制度结构也应适时优化、调整和创新。有充分的理由可以认为,面对该由民政负责解决的社会问题,不进行或延缓相关制度创新,不但不能与总体社会制度相协调,更无法解决眼前问题以及未来的问题。当然,制度与社会需求的协调绝非简单易成,首先必须解决制度变迁的滞后问题,这就需要将汇聚民意并不断完善政治决策程序作为制度创新的基本原则,使多元社会

主体在扩展秩序中达成的博弈均衡通过有效途径向制度转化。按照国外对“中等收入陷阱”的经验研究,我国目前正遇到前所未有的转型问题,不少社会问题甚至已经逼近社会所能承受的“红线”,不从制度上妥善解决这些问题势必对经济社会发展构成深远的危害。民政与保障和改善民生以及社会管理密切相关,直接关系社会的良性运行,在解决民政领域的社会问题方面面临很大压力。在社会快速转型背景下,民政面临着需要重新审视自身功能作用的问题。那么,维系转型社会和谐稳定态势最需要的是什么?民政应该做什么?这是重新认识和定位民政功能的基本前提。本文对此进行了一定深度的探讨。

定位转型时期民政工作功能,应当遵从历史演进的原则,既要考虑延续历史的沉淀,又要体现时代性要求。在提升民政制度功能的永恒追求与适应制度环境变迁和应对现实问题相结合的逻辑下,民政的功能可以归纳为四个方面:社会保护的兜底功能、民生福祉的基础功能、社会秩序的规范功能、公共服务的供给功能。这四个方面内在统一于民政维护社会和谐稳定的总体功能之中。提升民政功能需要从长远着眼,切实将民政文化战略、民政创新战略、民政品牌战略、民政资源整合战略和民政人才战略放到重要位置。

当今中国正在经历广泛而深刻的社会变革,急剧变化的时空环境呼唤民政发挥更加重要的作用,因此研究民政职能定位的问题,应当提上重要议程。尽管对民政功能(职能)定位的探讨由来已久,其中围绕民政工作的特点、职能及其作用的研究而形成的观点、见解不乏创见性和指导性,然而囿于民政工作缺乏一条贯穿全部业务之主线等诸多原因,造成对民政功能作出一定高度概括的观点均难以取得普遍的共识。在社会快速转型时期,如何适应形势变化定位民政工作功能,并使其应有的功能得到进一步提升和发挥,仍然是一个迫切需要研究的现实课题。

研究民政工作功能定位这样宏大的课题,科学的思路应当是从一定视角展开。新制度经济学在解释制度变迁问题上形成了一套行之有效的分析框架,可依其假设和理论来对转型社会的制度变迁的基本逻辑进行观察,对民政的外部制度环境进行刻画,并在解决某些问题上提供有益

的思路。本文采用新制度经济学的某些观点和方法,尝试对社会转型中的民政制度功能和制度环境进行分析,在此基础上,探讨民政的功能定位及其实现战略。由于受篇幅所限,本文的探讨特别是对民政制度体系和发展战略部分的探讨主要还是框架式的,意在抛砖引玉,引起理论界和实务部门对这些问题给予更大关注和更深入的思考,从而形成科学的认识,为民政工作的改革发展和转型开拓新的思路。

一、民政工作的历史沿革和特性

(一) 民政工作历史沿革

以制度经济学视角探讨民政工作的产生和演变,首先应当做两个假设:一是民政工作可归为作为规则的“制度”范畴;二是民政工作的演变遵从“建构”与“演化”的逻辑。

1. 旧式民政工作的生成

考察现行制度的生成,需要追踪制度的构建过程。民政工作并非一开始就存在于政府职能之内。从词源上看,“民”与“政”是两个相互独立的词,民者“众萌也”^①,“政”乃众人之事。“民”与“政”两个词组合而成“民政”一词始于唐宋时期。唐代初有“安民立政”之说,北宋继有“修治民政”之论,但当时之民政与“君政”、“官政”、“吏政”等诸多之政相对应^②,其外延非常广泛,但已进入当时政府职能范围。宋代由于确立了文官治政的传统,多以文官任知州,以防止武职专权割据,按照《宋史》中的解释,这里的州指的就是“民政”,泛指除了军队工作或军事工作以外的工作,基本上涵盖了全部内政方面的政权工作或全部地方政权工作。^③从唐宋时代开始,“民政”便带有处理与民

① 萌,同古氓,意为“田民”。参见:孟昭华等编著,《中国民政通史》,北京:中国社会科学出版社,2006年10月第一版。

② 乔耀章.关于“民政”问题的理论探微.上海行政学院学报,2012.

③ 孟昭华等编著.中国民政通史.北京:中国社会科学出版社,2006.

有关的公共事务的含义。从南宋开始,政府提出了具有确切内涵的民政工作。徐天麟编纂的《两汉会要》专设民政门类,将户口、风俗、附籍、更役、乡役、泛役、复除、置三老、尊高年、恤鳏寡孤独、恤流民等项政府工作列入民政部门,标志着作为正式制度的民政工作的初步形成。

明清以降,学者和官方已经普遍使用民政一词。明代政府将辕田、常太平仓、殉葬等工作作为民政工作内容。在清朝末年的立宪改革中,中央政府设立了民政部,这是中国历史上首次在中央政府中设置民政部门,主要管理地方行政、地方自治、行政区划、警务治安、户口管理、风尚习俗、灾荒政务、移民事务、宗教寺庙、丧葬等社会事务。从辛亥革命直到国民党统治时期,民政工作的内容一如清朝末年,内容十分庞杂,凡有关地方官吏任免、地方行政经费、地方行政区划、地方自治、国土疆界、图志、选举、赈灾扶贫、慈善事业、国籍、户籍、土地行政、水利、建筑、公共卫生、褒扬恤典、礼制宗教、移民、烟毒禁政、出版登记、社团管理、劳资争议均属于民政事项。这种大民政的印记对后代民政工作的本质定性产生了深远的影响。^①

纵观早期民政工作的演变轨迹,可以看到作为制度的民政工作,它与广泛存在的“民事”相对应,它的功能主要是为统治者推行全面的社会控制提供“规则”。因此,在制度意义上,民政工作的本质首先表现为一种社会规则,也就是统治者进行社会控制的规则。规则的构成除了规则的构建者、接受者之外,还包括规则统治集团的代理人,即执行者(各层级政权组织及其相关机构),否则没有执行的规则便无法起到约束、引导人们的行为的作用。其次,作为制度的民政工作是协调国家与社会关系的一种博弈均衡机制。在历史的变迁中,统治者与选民之间总存在一种紧张关系,统治者具有垄断暴力的权力,选民则在超出压迫极限的条件下拥有推倒政权的“可信威胁”,千百年来中国历史就在这样充满对立的两大集团之间的博弈中演进,实现博弈的均衡状态是理想目标。由此观之,民政工作从其产生之日起,统治者依靠国家权力机构的强力实

^① 常宗虎.论民政工作与人民群众社会化权益的保障.民政论坛,1997(6).

施,通过民政工作为选民提供“保护”和“公正”,一方面确立了政府在民事领域合法使用强制性手段的垄断权;另一方面也通过民政工作寻求统治者“租金”最大化目的。以救灾为例,我国从东汉时期,政府就已认识到按照“如律”、“故事”、“如科”进行救灾的重要性,通过推行“荒政”,既缓解了百姓生活困难,又防止了自然灾害引发的社会冲突影响政权稳固事件的发生。在对社会的管理方面,历朝历代更是重视制度的作用。西汉始建户籍制、唐朝首推府兵制、明朝推行保甲制等,通过这些制度,建立了国家与社会以及人们互动的稳定结构,从而减少社会稳定的不确定性。相反地,那些因没有减轻对农民的经济掠夺,没有推行有效社会管理的政权往往葬身于农民起义的汪洋大海。因此,正是在历史演进中这种以阶级对抗和农民起义方式体现出来的选民与统治者之间的博弈冲突,使统治者与选民之间形成了某种交换关系,重复博弈的结果是统治者为选民提供“安全”、合理的规则和一定程度的“公平”,以降低政权更迭的风险,以及换取统治者“租金”的最大化。可以说,民政工作实质上就是这种博弈均衡的协调保障机制,是统治者追求和保障自身统治利益的产物。

上述对民政工作的生成及其功能的分析,是抽象掉政治因素的模型化分析。实际上,旧式民政工作始终带有阶级统治的烙印,具有鲜明的阶级性。民政工作这种本质性并不因为它包含有利于缓解民生问题的救荒、抚恤、仓储等休养、教化政策而改变。只不过这种阶级性是隐藏在社会性的外表之下。因为任何一个阶级的统治都是以实现某种社会职能为前提,也就是以实现国家权力的某种程度的社会性为基础。尽管统治者完全可以凭借国家暴力机器,强力推行资源的占有、掠夺和各种形式的政治动员,但是很多王朝却采取从意识形态到国家政治制度安排的办法,运用各种政治技术和手段来掩盖阶级统治的本质,使阶级统治的真相隐藏于社会的表面之下,寻求所谓的政治合法性。正如恩格斯曾指出的:“政治统治到处都是以执行某种社会职能为基础,而且政治统治只有在它

执行了它的这种社会职能时才能持续下去。”^① 在阶级社会中，民政工作便充当了政治统治的有力工具。因此，旧式民政工作，阶级性是其根本属性，它在本质上是一种调节社会矛盾的有组织的权力机器和实现形式，它在功能上虽然有助于社会进步，但在本质上却是服务于统治集团稳固统治的根本目的。

2. 传统民政工作的演变

从新中国成立之初到“文化大革命”结束的近30年里，是传统民政工作形成和演变的阶段。传统民政工作是与传统的中国社会结构相对应的一种制度形态。新中国成立之初，虽然国家实现了政治体制上的根本变革，但仍然没有完全改变中国以自然经济为支柱、以单位制为基础、以“强国家—弱社会”为主要特征、法治化程度不高的传统社会特性。嵌入在这种传统社会结构中的民政工作，便与理念上的落后性、对象上的特定性、运行上的封闭性相联系。故而从发展的角度看，这个时期的民政工作即为传统民政工作。

新中国成立之初的民政工作以民主建政和帮助恢复国民经济为主要任务。1949年11月7日，中央人民政府内务部宣告成立，开启了民政工作发展的新篇章。由内务部主管的民政工作的内容延续了革命根据地时期的主要工作，除了民主建政之外，主要还包括优抚、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、社团管理、婚姻登记、民工动员、移民安置、游民改造、老区建设以及宗教、侨务等十多项工作，范围仍然十分广泛。在新生的社会主义政权刚刚成立，国内外敌对势力尚未完全消灭、国家建设百废待兴的形势下，民政工作在政权建设、土地改革、安置战俘和散兵游勇、组织收容救助和生产自救、改造慈善团体、处理旧中国遗留社会问题等方面，开展了大量具体工作，为巩固新生政权和快速恢复国民经济发挥了重要作用。

从1953年开始至1956年，我国进入社会主义改造时期。这段时期，由于民政工作中与改造旧社会相关的工作已经完成了它的历史使命，因

^① 参见：马克思恩格斯选集·第2版第3卷。

而民政工作的重点和作用方向得到了适时调整。因此在1953年10月召开的第二次全国民政会议上,民政工作确定的指导思想调整为“围绕过渡时期总路线和第一个五年建设计划的基本任务,继续做好建政、优抚和救灾工作,以保证总路线的实现有广大的民主基础”。1954年又确定了“以优抚、复员、救灾、社会救济为主要业务,并相应地做好其他民政工作”的方针。^①在以优抚、复员安置、救灾和社会救济为主要业务工作的同时,民政工作仍承担着行政区划、收容遣送、婚姻登记,以及民族、宗教、民工动员、殡葬改革等工作,通过这些工作,民政在社会主义经济改造和促进社会稳定方面发挥了积极的作用,也为支持抗美援朝战争作出了贡献。但是,从1957年反右运动和1958年“大跃进”开始,受极“左”思潮影响,民政工作中出现了“冒进”做法,确定了一些不切实际的工作目标,特别是十年“文化大革命”时期,内务部被撤销,从中央到地方民政组织机构普遍遭到破坏,民政工作有的被迫陷入中断,有的则被分割并入其他部门,一度陷入低迷,在演变过程中再次出现“刻点”。尽管如此,民政工作在双拥优抚、群众解困方面仍然发挥了不可替代的重要作用。

综合上述考察,这段时期尽管民政工作的演变总体上保持连贯性,但在工作重心和主要任务上呈现明显的阶段性。从功能来看,民政工作功能的发挥与党和国家中心任务的转移紧密相连,主要的功能核心是服务于社会秩序的重构:一是发挥了政治上的秩序功能。当时民政工作具有很高的政治性,在涤荡封建余孽、解决旧社会遗留问题,遣散国民党散兵游勇、妥善安置战俘,改造烟民、妓女等方面,始终体现着“政治挂帅”的根本原则,通过民政工作的执行,使得旧社会中不良和丑恶现象得以改造与消除,促进了新社会秩序的创建。二是组织上的秩序功能。朱德同志曾指出“民政部门是人民群众的组织部”,这是对当时民政部门在政权建设、地政、救灾、民工动员、殡葬等方面组织群众、动员群众等方面工作的生动概括。通过这些工作,社会运行的基本秩序得到确立。

^① 窦玉沛:《民政工作发展历史、发展现状、特点规律和发展趋势》(内部材料)。

三是社会管理上的秩序功能。通过行政区划、户籍、国籍等工作，确立了国家的基本行政管理秩序，通过收容遣送、婚姻登记、殡葬等工作建立了社会运行秩序。同时，从社会的角度看，民政工作的功能主要有三个方面：其一，是为社会成员之间的彼此合作创造条件。比如婚姻登记、生产救灾、政权建设等政策的执行，规范了人与人之间的合作关系。其二是提供了公共服务。民政事务在很大程度上属于面向社会的公共服务。通过民政工作，社会成员在优抚、灾害救助等方面的需求得到了保证。其三是明确了特定的权利。享有民政提供的救济、抚恤者，实际上获得了享有有限资源提供的排他性权益，但是对城乡分割的户籍制度的执行，直接影响了后来与福利待遇有关的社会保障资源的公平分配。

3. 现代民政工作的演变

伴随着改革开放，民政工作开启了现代化转型进程。1978年5月召开的五届全国人大一次会议决定设立民政部，同年9月民政部召开第七次全国民政会议，标志着民政工作重新走上历史舞台。重获新生后的民政工作范围包括优抚、复员安置、生产救灾、社会救济、社会福利、行政区划、婚姻登记、殡葬改革和政府机关人事工作等。党的十一届三中全会以后，从1979年下半年起又负责县社两级人民代表直接选举的具体事务；1983年第八次全国民政会议确定的民政工作主要任务概括为“有关社会保障的一部分、有关政权建设的一部分、有关行政管理的一部分”；其中1988年将社团管理工作明确列为民政工作。党的十四大以后，国务院将赋予民政部的工作任务概括为部分社会保障工作、部分社会行政事务和基层政权建设工作；1998年3月，国家实施国务院机构改革，民政工作中的养老保险任务转交劳动和社会保障部，老龄工作、民办非企业单位的登记管理工作、原国家经贸委承担的抗灾救灾组织协调工作由民政部承担。2002年召开的第十一次全国民政会议又把民政部门管理的各项业务概括为四个方面的工作，即社会救助和社会福利方面的工作、基层民主政治建设方面的工作、优抚安置方面的工作以及社会行政事务管理方面的工作，其中前两项概括进一步丰富和完善了“保障人民群众基本生活权益和民主政治权利”的职责定位。

进入新世纪以来,适应改革开放各项事业的发展,民政工作的内涵和外延不断发生变化,原有业务不断拓展,新的业务有所增加,但归结起来仍在“保障基本民生、发展基层民主、提供社会服务”范畴内,具体包括以解决特殊人群生活困难为目标的社会救助工作,以促进公民社会发育为目标的基层民主和社区建设、社会组织管理工作,以满足社会成员公共服务需求为目标的社会福利、社工以及婚姻、殡葬、地名等工作,以褒扬特殊贡献群体为目标的优抚安置、烈士褒扬工作,以及以实施行政管理、促进区域协调发展为目标的区划、边界工作。

改革开放 30 多年间,中国从传统计划经济体制逐步向社会主义市场经济体制过渡,从传统农业社会向现代社会转型,从宗法社会逐步向法治社会转变,民政工作在这一时期的执行所产生的功能仍然与传统民政工作有很大的相同性,所不同的是所处的环境发生了重大改变。传统民政工作的功能生发于计划经济时代的特定环境中,而当前的体制环境则是市场经济体制。具体来看,改革开放以来的前 15 年(1978 年到 1992 年)是我国农村经济体制改革和社会主义市场经济体制改革的探索阶段,民政工作通过重点抓社会保障、扶贫救济、优抚等政策的落实等工作,为经济体制的改革创造了良好社会条件;通过抓社会团体清理整顿和复查登记和婚丧习俗改革,促进了社会秩序稳定和统一观念的形成;通过重点抓农村基层自治、基层政权建设,为基层社会提供了运行的规则和秩序。从 1992 年以来的 20 余年是我国社会主义市场经济体制逐步走向完善的阶段,民政工作继续按照发挥社会稳定机制作用的定位,以社会保障为重点,以维护和保障群众基本生活权益、维护社会稳定为目标,推动发展民政经济和民政事业社会化,为市场经济体制的运行提供了基本的制度保障和社会秩序。特别是从 2002 年党的十六大以来,党中央提出了构建和谐社会的战略任务,并将以改善民生为重点的社会建设提到前所未有的高度,民政工作在建立新型社会救助体系、拓展社区建设和社区服务、改革社会组织登记管理体制、推动普惠型社会福利事业和慈善事业发展等方面进行了大量探索和实践,使民政工作在社会建设中的基础性作用的功能定位更加巩固。

（二）民政工作的特性

民政工作的特性是指能使民政工作区别于其他行政工作的专有属性。在民政工作演变的历史长河中，随着其内涵和内容的继承和发展，民政工作逐渐形成了独立的传统、机制和边界，从而形成了鲜明的特性。

新中国成立之前的民政工作尽管阶级性是其根本特性，然而所蕴含的思想，进而形成的“传统”对后世民政工作特性的塑造产生了深远影响。按照制度分析的逻辑，早期民政工作的出现无异于创设了民政“元制度”，而这些“元制度”在执行中逐渐产生“吸同效应”，^①以至于在长期的演化中趋于稳定，并进而形成了相对固定的制度框架。这种演化的稳定性在具有历时性和共时性关系的制度之间的关联、互补所导致的“路径依赖”中得以强化，这决定了民政工作在历史长河中大体沿着相同的方向演化。根据上述制度经济学的分析，可以作出这样的推论：民政工作与生俱来的“特点”在历史演化中得到了继承和发展。这是构成民政工作特性的基础性“硬核”。“传统”民政工作对现代民政工作的形成所产生的影响，主要体现在以下方面：

其一，民政工作领域相对宽泛。民政工作在由旧式向传统再向现代转变的过程中，尽管在范围、对象、运行方式等方面不断发生变化，很多业务尽管已经改头换面，但是历史的“惯性”留下来的框架和“硬核”仍然很多。民政工作自古至今作为由政府负责的一种行政管理工作其领域一直相对宽泛。特别是从清朝设立专司民政事务的中央机关以来，还没有哪个政府部门的工作既直接涉及政权建设，又关乎民生保障和社会事务管理。从现代政府职能的分类看，民政工作主要集中于社会管理领域，是国家与社会互动关系中加强对社会管理而采取的专门工具。虽然社会管理的概念在中国形成于20世纪80年代初，但在此概念提出之前的中国社会确有社会管理之事实。因为社会管理概念在本质上是对国家

^① 参见卢现祥：新制度经济学。吸同效应，主要是遵守制度和惯例的人越来越多，时间足够长，从而产生制度的稳定性。

与社会互动关系的理论描述,是对社会管理实践和模式而提出的形而上的抽象概念。事实上,在广义社会管理范畴内,民政工作属于对包括政治、经济、思想文化和社会四个子系统在内的整个社会系统的管理工作的重要组成部分。在狭义社会管理范畴内,民政工作是对社会自治事务的规范、引导和基础性社会秩序的引导与管理。实际上对社会事务的管理、控制、调控、引导和约束,这一传统一直影响着历史上的民政工作的开展,并延续至今。显而易见,当今民政工作的作用领域集中在社会管理领域。区划、婚姻登记、基层政权建设、社会组织登记管理工作属于引导社会,创造社会秩序的工作,而且这种社会秩序是政府进行社会管理的基本条件;社会组织培育管理、基层民主政治建设是倡导、培育多元社会管理主体、引导社会参与必不可少的工作;城乡低保、殡葬、儿童收养、养老服务等方面的工作是提供社会服务以实现社会管理职能的重要方面;防灾、减灾、救灾工作属于应急管理的重要内容。

其二,民政工作内容具有多元性。在历史演变中,民政工作不仅曾与政治统治事务相交融,而且随着现代政府机构职能分工的发展,也曾与民族宗教、社会保障、政权建设、军队建设互相交融,呈现出鲜明的多元性或多样性。目前已经形成的共识是:从微观的视角看,在民政工作的业务构成系统内,十几个方面的业务之间彼此缺少内部关联,且自成体系、自有相应的活动范围和工作机制。同样是承担政府职责,诸如公安、卫生、教育等部门的工作,均以解决单一矛盾为工作目标,围绕目标的实现,各项业务之间的内在关联度较高,而民政的各项工作不同,它设定的目标更加多样,与之相适应的便是业务的多元化,很难用统一的价值和功能来定位与串联各项具体业务。从业务构成上来讲,民政实际上是政府相关社会管理工作的“综合体”,正如有人所指出的那样,民政部是“不管部”,归不到其他部门的业务便归民政部主管。业务体系的多元性虽然大大降低了相关业务整合的可能和效果,但丝毫掩盖不了民政工作的整体功能作用。因为在历史变迁中存续下来的每一种制度,都是为了解决社会中存在的特定问题,如果这些问题持续存在,就足以说明这些制度的必要性。

其三,民政工作功能具有复合性和基础性。在整体上,民政工作主要发挥着维护和提供社会秩序的功能作用,这是“制度”所具有的一般功能。但是对现行民政工作中那些性质、功能、机制相近的业务进行整合后会发现,与民政工作多元性相对应的是民政工作在功能上的复合性。正如前面所述,社会问题的演化使每一类社会问题客观上都需要相应的制度予以应对。针对社会管理和公共服务领域中的问题,民政工作中的不同板块的业务工作具备的功能也不尽相同。社会救助和社会福利工作是政府为解决家庭与社会保障机制的失灵问题,而向社会成员提供的基本社会保障服务,功能在于保障社会有需要群体的基本生存权;基层民主政治建设、社区建设、社会组织登记管理工作主要是培育社会治理参与主体,引导社会公众有序参与社会管理活动,功能在于构造基层社会治理秩序;区划调整以及婚姻、殡葬等社会事务工作,主要是对社会行政性事务的管理,功能在于促进基础社会秩序的构建。优抚安置、双拥工作主要是支持国防和军队建设,体现国家对特殊群体的褒扬。民政业务工作的功能最终归宿在于创造社会稳定秩序,但在更微观的角度上讲,不同业务各自发挥的功能仍然存在较大的差别,而相同之处在于功能上的基础性。民政工作保障的是社会成员的基本生存权,属于“底线”保障;所调整的社会关系和构造的社会秩序属于社会基础秩序,社会成员之间的交往要依据这些基础社会关系进而形成扩展性社会秩序;民政工作提供的社会服务是基本社会服务(比如殡葬服务、婚姻登记),属于非竞争性和非排他性很强的典型的公共服务,直接体现政府的公共职能。

民政工作的上述特点尽管有利于使民政工作在政治、经济和社会发展等多个方面发挥作用,但是从民政工作发展的系统性、专业化来看却带有与生俱来的不利性。

首先,民政工作业务的多元性,同时意味着民政缺乏体系上的结构功能整合。通俗讲,民政是由多项互不关联的行政事项“混搭”而成,单独将某一项业务(比如宗教事务、养老保险)分离出来划归其他部门或增加新的业务(比如慈善事业),从理论上讲是完全可行的,基本不存在新增业务与原有业务在政策体系上的衔接和整合问题。这一点不像社