

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

M INZHENG GAILUN 民政概论

蒋昆生 王杰秀 主 编
陈洪涛 副主编



中国社会科学出版社

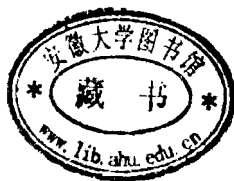
国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

普通高等教育“十一五”国家级规划教材

民政概论

蒋昆生 王杰秀 主编

陈洪涛 副主编



中国社会出版社

图书在版编目(CIP)数据

民政概论/蒋昆生,王杰秀主编. —北京:中国社会出版社,2012. 10
ISBN 978 - 7 - 5087 - 4180 - 2

I. ①民… II. ①蒋… ②王… III. ①民政工作—概论—中国—教材
IV. ①D632

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 229773 号

书 名: 民政概论

主 编: 蒋昆生 王杰秀

责任编辑: 张友华

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 号新龙大厦

编辑部电话: (010)66078402

电 话: (010)66080300 (010)66051713

(010)66051698 (010)66063678

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 保定彩虹印刷有限公司

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 21

字 数: 280 千字

版 次: 2012 年 9 月第 1 版

印 次: 2012 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 42.00 元

本教材体例说明

在中国全社会都在致力于构建和谐社会的进程中,民政工作在整个社会建设中日显重要。社会对民政工作提出了更高的要求,民政工作必须适应社会日益多元的需求。作为指导实践的理论创新,成为民政工作发展的重中之重。基于此,北京社会管理职业学院承担了教育部“十一五”规划《民政概论》教材,希望推进我国的民政事业发展及民政教育。

关于本教材进行如下说明:

本教材在借鉴已有《民政概论》基础上,在体例上进行了较大突破。考虑到阅读对象为本科大学生,教材既强调学术性也注重可读性。

除绪论外,每章共分三大部分,体例如下:

一是正文前的“引语”。“引语”部分简单介绍本章相关知识,引导读者进入正文的阅读。

二是正文。包括三部分:一是基本理论和历史考察。主要介绍相关业务如社会救助等的基本理论及其历史发展背景。二是现状介绍。这一部分主要介绍民政当前的主要业务与工作。三是当前热点问题聚焦。作为本科教材,这一部分主要是对本领域的社会关注问题进行简述,加强学生对本章的深入了解以及阅读兴趣。

第三部分是本章小结、思考题和参考文献与深度阅读材料。“本章小结”是对本章内容进行总结,帮助学生掌握全章的主要内容。思考题是提出问题引起学生的思考。最后是参考文献与深度阅读材料。参考资料教材尽量列举最新的、最权威的文献。深度阅读材料是对那些学有余力的学生或者读者,展示进一步研究的材料,助其进入深入研究。

此外,每章内容均穿插案例,通过案例帮助学生对相关问题的理解,产生更深层次的思考。

目 录

绪 论	(1)
一、民政的内涵与民政工作历史发展	(1)
二、民政工作的本质与特征	(13)
三、民政工作的规律	(16)
四、发挥民政工作在社会建设的骨干作用	(21)
 第一章 基层政权和社区建设	(26)
第一节 基本理论与历史发展	(26)
一、基本理论	(26)
二、基层政权和社区建设的历史发展	(30)
第二节 我国基层政权和社区建设概况	(44)
一、城乡基层政权	(44)
二、城乡基层群众自治	(46)
三、城乡社区建设	(54)
第三节 当前热点问题聚焦	(60)
一、城市基层政权在现代化建设中面临的问题	(60)
二、农村基层政权在新农村建设中面临的问题	(63)

三、后税费时代村民自治制度存在的问题及实践发展·····	
·····	(65)
四、社区建设面临的困难和问题 ·····	(67)
第二章 社会组织管理 ·····	(71)
第一节 社会组织基本理论与历史发展 ·····	(71)
一、社会组织的基本理论 ·····	(71)
二、社会组织的历史发展 ·····	(72)
第二节 我国社会组织概述 ·····	(74)
一、我国社会组织的定义、特征与种类 ·····	(74)
二、我国社会组织的现状 ·····	(80)
三、我国社会组织管理的基本原则和管理体制 ·····	(81)
第三节 当前热点问题聚焦 ·····	(86)
一、社会组织管理体制创新探索 ·····	(86)
二、社会组织的培育和发展 ·····	(90)
第三章 行政区划与地名管理 ·····	(97)
第一节 区划地名基本理论与历史发展 ·····	(97)
一、区划地名基本理论 ·····	(97)
二、行政区划的历史发展 ·····	(98)
第二节 行政区划和地名管理工作概况 ·····	(101)
一、行政区划管理 ·····	(101)
二、地名管理 ·····	(108)
第三节 当前热点问题聚焦 ·····	(113)
一、城市化与设市镇标准问题 ·····	(113)
二、地名公共服务工程 ·····	(115)

第四章 社会事务	(120)
第一节 社会事务基本理论与历史发展	(120)
一、社会事务相关基本理论与历史发展	(120)
二、社会事务历史发展	(124)
第二节 民政社会事务工作	(135)
一、我国婚姻登记	(136)
二、收养登记	(139)
三、殡葬管理与服务	(142)
第三节 当前热点问题聚焦	(145)
一、婚姻登记制度中的规范化问题	(145)
二、私自收养问题	(147)
三、殡葬服务中的规范化问题	(148)
第五章 社会救助	(153)
第一节 社会救助基本理论与历史发展	(153)
一、社会救助相关理论	(153)
二、社会救助历史发展	(155)
第二节 我国社会救助制度概况	(159)
一、社会救助的特征、对象与内容	(159)
二、城乡居民最低生活保障制度	(164)
三、农村五保供养制度	(171)
四、城乡医疗救助制度	(173)
五、城市生活无着流浪乞讨人员救助	(179)
六、流浪儿童救助	(182)
七、其他社会救助	(184)

第三节 当前热点问题聚焦	(186)
一、最低生活保障制度救助标准的确立与申请社会救助程序的问题	(186)
二、社会救助制度与社会保险制度的衔接问题	(190)
三、流浪儿童救助管理问题	(191)
第六章 社会福利	(196)
第一节 社会福利基本理论与历史发展	(196)
一、社会福利基本理论	(196)
二、社会福利的历史发展	(198)
第二节 我国社会福利概况	(200)
一、社会福利的概念、性质与类型	(200)
二、老年社会福利	(203)
三、儿童社会福利	(206)
四、残疾人社会福利	(210)
五、慈善事业与福利彩票	(216)
第三节 当前热点问题聚焦	(223)
一、由补缺式向普惠式转变的社会福利服务	(223)
二、福利服务形式的拓展	(226)
第七章 减灾救灾	(228)
第一节 基本理论与历史发展	(228)
一、减灾救灾相关理论	(228)
二、减灾救灾历史考察	(232)
第二节 我国减灾救灾工作概况	(237)
一、灾害种类	(237)

二、自然灾害特征	(239)
三、我国自然灾害的主要特点	(240)
四、我国减灾救灾的基本体系	(242)
第三节 当前热点问题聚焦	(258)
一、灾害风险管理能力问题	(258)
二、区域和部门应急联动系统问题	(259)
三、城市减灾与社区减灾问题	(259)
四、公民防灾减灾意识问题	(261)
 第八章 优抚安置	(264)
第一节 基本理论与历史发展	(264)
一、优抚安置相关理论	(264)
二、优抚安置历史发展	(267)
第二节 我国优抚安置工作概况	(276)
一、优抚工作的对象和内容	(276)
二、安置工作	(279)
三、优抚安置服务机构	(284)
四、双拥工作	(287)
第三节 当前热点问题聚焦	(288)
一、解读《中华人民共和国兵役法》的修订	(288)
二、财政投入不足对优抚安置工作的影响	(292)
三、退役士兵的教育问题	(293)
四、优抚安置对象心理安抚问题	(295)

第九章 民政法制与人才建设	(299)
第一节 民政法制与人才建设理论与历史发展	(299)
一、法治与人才建设理论	(299)
二、民政法制与人才建设历史发展	(300)
三、民政人才建设历史发展	(301)
第二节 民政法制与人才建设现状	(304)
一、民政法制现状	(304)
二、民政人才队伍现状	(311)
第三节 当前热点问题聚焦	(315)
一、民政法制当下面临的问题	(315)
二、社会工作人才队伍的建设问题及其解决思路	(317)
后 记	(322)

绪 论

民政是保障人的基本生存权和发展权的永久性工作,是政府职能体系中最古老、最基本的行政性工作,是构建和谐社会的基础性工作。

一、民政的内涵与民政工作历史发展

(一)民政词源考

“民政”一词的演变经历了一个历史发展的过程。在古代,“民”与“萌”、“氓”相通,本义是奴隶,泛指被统治的奴隶和普通百姓,如人民、庶民、黎民、平民等。先秦古籍中多见“政”字,除表达政治、统治和走正道的意思以外,通常用来表达政务、政事,即有治理国家、管理百姓和社会事务的含义。“民政”作为专有名词始见于唐僖宗光启三年(公元887年),此后“民政”日渐流行并成为专门术语。不过,这时“民政”一词还是泛指除兵事外的各种有关民众事务管理的全部政府职能。最早把“民政”列为政府特定职能的是南宋徐天麟,他在编纂《西汉会要》和《东汉会要》时,把民政列为国家管理社会的15类事务之一,特指户口、风俗、乡役、荒政、置三老、乡亭长、尊高老、恤鰥寡孤独、劝农桑、崇孝行、戒奢侈、禁厚葬等方面的社会事务管理工作。

(二)民政与民政工作的含义

在中国历史上,民政的含义分广义与狭义两种。广义的民政是同军

政相对应,泛指国家除军事以外的一切社会事务管理。狭义的民政是指对国家的一部分社会事务的行政管理,在不同的历史时期,具体内容和含义亦不相同。虽然随着各个朝代的兴衰和经济、政治、文化的变化,民政内容有增有减,有不同的范围、制度和做法,但是一些基本的民政事务,如行政区划、基层政权、荒政、救济等,始终存在,这就形成了历史传统性的民政事务。

当代中国,“民政工作”即民政社会活动体系的一切活动总称。是指以国家行政权力为后盾,由政府主管部门以维护和实现人民群众的基本权益为目的、解决社会问题为主要职责的社会行政工作。现实中的民政工作既包括民政部门的社会行政管理活动,也包括政府和人民群众相结合,以群众为主体的经常的大量的管理、服务等社会活动。

(三) 民政工作的历史沿革

民政工作历史悠久,源远流长。是最原始、最古老的一项社会事务管理工作。在历史的长河中,虽不断改头换面,但基本内涵生生不息。

1. 古代民政工作

早在原始社会,虽不存在国家,但存在民政现象和民政思想。在婚姻、殡葬、恤民、区划、救灾等方面的独特形式便是民政工作的历史源头,神话中的“大禹治水”、“夸父逐日”便是抗洪、抗旱救灾的生动写照。到了奴隶社会,随着生产力发展和私有财产的出现、阶级的产生,出现了国家,民政工作和机构开始出现。在西周时期就有领土疆域划分、基层行政组织设置、调解民事纠纷、救灾救济等社会行政事务管理,古称“民事”(《尚书·商书·太甲下》“无轻民事”)。西周掌管民事的机构被列为中央政府职官“六官”之一,排行第二,冠以“地官”的名称。古代有天地各半之说,由此可见西周民事机构位置的重要。

民政概念的形成是在唐宋时期。唐代有“安民立政”之说,北宋有“修治民政”之论,“民政”一词使用日渐广泛。这里的“民政”是广义的,泛指各种有关民众事务管理,囊括了除兵事外的全部地方政权职能。

“民政”一词由泛指到特指部分行政事务管理,大约始于南宋。虽然南宋时期已经开始在特定含义上使用“民政”概念,但在古代政府机构中并没有设立专门的民政部门。隋唐时期,中央政府推行三省六部制,在三省(尚书省、中书省、门下省)中的尚书省下设吏、户、礼、兵、刑、工六部,民政事务归户部管理。元以后,中央只设中书省,作为最高行政机关统领六部,民政事务也归户部管理。宋、元、明、清(1906年以前),民政事务管理基本都是这种体制。

在戊戌变法运动中,康有为在上光绪皇帝的《应召统筹全局折》中,明确提出设立民政机构。1905年清政府派贵族权臣端方、载泽等五人出国考察,考察回国后在《请改定官制以为立宪预备折》中指出,“各国官制,中央政府,各部名目虽有不同,而候括言之,不外内务、外交、财务、司法、军事五者”,“内部为民治事,职要而任繁”,“其留存于内部范围者,尚有警察、卫生、土木、振恤,并监督地方行政诸大端”。到光绪三十二年(1906年),清政府改革官制,设立民政部。民政部主要管理地方行政、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、丧葬事务等社会事务。这是中国历史上首次在中央政府中设置民政部门。

2. 近代民政工作

1840年的鸦片战争,标志着我国近代史的开端。从此之后,我国沦为半封建半殖民地社会,战争和灾荒连年不断,人民饥寒交迫。同这一时期相适应,一方面产生了资产阶级和国民政府的民政,另一方面,在革命斗争中,诞生了红色政权下的新民政。

(1)辛亥革命和民国时期的民政工作。辛亥革命以后,中国开始实行新的行政体制,行政管理机构设置更加专业化。1916年7月,黎元洪上台后,把中央派往各省的“民政”长改为省长,各省的军务长官改为督军。此时的民政工作成为相对于军事之外无所不包的工作。南京临时政府、北京临时政府和北洋政府都曾设有内务部。1928年南京国民政府将

内务部改为内政部,基本业务同于清末民政部,新增了地方选举和地方官吏任免等少量业务。民国十八年(1929年),国民党内政部召开第一期民政会议。1938年国民政府行政院下设赈济委员会,省、县两级各设赈济会,负责慈善救济事业。1939年行政院社会部成立,凡关于老幼残疾、贫民、游民之救济与教养及贫病、医疗的补助、救济机构与慈善事业的设置、奖励监督、管理等事宜,都划归其掌理。而临时灾荒的救济工作,则隶属于赈济委员会。1940年9月,为配合联合国开展战后救济工作,国民政府行政院成立临时善后救济总署,各收复区省份分别立分署,到1947年3月,善后救济工作结束。

(2)革命苏区民政工作。1931年11月,中华苏维埃共和国宣告成立,在中央政府设内务人民委员部,各个革命根据地和解放区的边区政府、行署、专署和县设立民政厅、处、科。这是中国共产党领导的红色政权中第一个完整的民政机构。管理的事务包含了行政人员任免、土地行政、选举、户籍、卫生、救灾救济、优待抚恤、社团、妇女、保育、婚姻登记、民族、宗教、战争动员、禁烟禁毒、取缔娼妓等众多领域。1945年7月,在延安还成立了以周恩来、董必武为首的中国解放区临时救济委员会(1946年改称中国解放区救济总会),负责接收和分配联合国的救济款项和物资,救济解放区的受灾群众和战争难民。这些工作为在物质条件艰苦的情况下保障人民生活供给,巩固革命根据地和解放区,支援革命战争和反侵略战争作出了不可磨灭的贡献。

3. 从新中国成立到“文革”时期的民政工作

1949年10月,中华人民共和国成立,揭开了民政历史的新篇章。改造旧社会和建立新社会的繁重任务,迫切需要新的民政工作。1949年11月7日,中央人民政府内务部正式成立,谢觉哉任部长,受中央人民政府政务院领导和政务院政治法律委员会指导,主管全国民政工作,内设办公厅、干部司、民政司、社会司、地政司、优抚司六个机构。业务工作包括地方人民政权建设、地方行政机关设置、行政区域划分调整、户籍国籍管理、

社会救济、社会福利、土地改革、游民改造、城市营建规划、社团和宗教团体登记、军工属和革命残废军人优待抚恤、复员军人安置、烈士褒扬追悼等多个关乎国计民生的重要工作。

(1) 国民经济恢复时期的民政工作。新中国成立伊始,百废待兴。长期的半殖民地统治和近半个世纪的战祸连年,致使国民经济濒临崩溃,工业破产,农业凋敝,饥民遍野;国民党残余部队负隅顽抗,特务捣乱,帝国主义封锁、禁运,妄图颠覆新生政权。新中国在艰难中起步,在医治战争创伤中重建。从1949年到1952年年底,中国共产党在建立和巩固新生的人民政权的同时,领导全国人民用3年时间对经受战争创伤处于崩溃状态的国民经济实行全面恢复。1950年7月召开的第一次全国民政工作会议,明确提出民政部门围绕国家中心任务必须着力做好的三项重点工作,即民主建政、救灾救济和复员军人安置,特别强调要以民主建政推动民政工作全面发展。这一阶段,民政部门在各级政府的领导下,把民主建政作为一项中心工作来抓,起草了省、市、县各级各界人民代表会议组织通则草案,参加了新区接管和基层政权改造工作,彻底废除保甲制度,建立起新的基层政权,确立了新中国行政区划的新构架。依法取缔了一大批反动团体,对符合社会需要的社会团体进行了登记,保护了其合法权益,保障了人民群众依法结社的自由,巩固了人民政权的社会基础。大力开展救灾救济:在农村,根据自然灾害多发、国民党长期统治下民生凋敝的状况,帮助受灾群众生产自救,互助互济,结束了旧社会每遇灾害灾民四处逃荒,“赤地千里,饿殍载道”的悲惨历史;在城镇,建立了社会救济制度,确立了救济工作的方针和措施,收容遣送流入城镇的受灾群众和贫困农民回乡生产,资遣国民党军队溃败后流落城市的散兵游勇,收容安置流浪街头、生活无着的孤老残幼人员,帮助数百万失业人口解决就业和生活中的困难问题,接收改造旧的慈善社团和各种社会福利救济机构,禁烟禁毒,取缔妓女,解决一系列旧社会遗留问题。妥善安置回乡复员军人,帮助他们解决土地、住房等生产、生活资料问题。发动各界群众以实际行动支援人民志愿军赴朝作战。民政工作对于巩固新生政权、恢复国

民经济、支援抗美援朝等都起到了重要作用。

(2) 过渡时期的民政工作。1953年至1956年,我国完成了对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造,这是从新民主主义社会向社会主义社会的过渡时期。1953年,党中央确立了过渡时期的总路线和总任务:就是要在一个相当长的时期内,逐步实现国家的社会主义工业化,并逐步实现国家对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造;同时,国家开始实施第一个五年建设计划,标志着我国已从经济恢复时期进入到大规模的有计划的建设时期。1953年10月,第二次全国民政工作会议召开。会议指出民政部门应围绕过渡时期总路线和第一个五年建设计划的基本任务,要继续做好建政、优抚和救灾工作,以保证总路线的实现有广大的群众基础。1954年11月,第三次全国民政工作会议召开,内务部原计划为贯彻全国人大通过的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法》,继续加强地方政权建设。会议后半期内务部坚决贯彻毛泽东主席、周恩来总理和陈毅副总理的指示,纠正了工作部署,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。会后,内务部根据社会主义过渡时期的总路线和第三次全国民政工作会议确定的方针,把工作重点转移到优抚、复员、救灾和社会救济上来,积极开展群众性拥军优属活动,发动、组织烈军属和革命残废军人、复员军人参加互助合作组织,让他们在各条战线发挥骨干作用;加强救灾救济工作,采取发动群众、生产自救、互助互济、及时发放救济款、救济粮等措施,帮助受灾群众和贫困户克服困难。同时,还承担了基层政权建设和基层选举的具体事务,以及民族、宗教、民工动员、婚姻登记等工作,对密切军政、军民关系,保障人民基本生活,稳定社会秩序,促进经济建设和社会主义革命顺利完成发挥了积极作用。

(3) “大跃进”时期的民政工作。从1957年开始,急于求成、急于过渡的“左”倾思想逐步发展成为占主导地位的指导思想,民政工作在这种形势下,不可避免地受到影响。1958年、1959年、1960年,内务部分别召开第四次、第五次、第六次全国民政工作会议,毛泽东主席等党和国家领

领导人接见了第四次全国民政会议的代表。这三次会议部署了民政工作跃进规划,要求民政工作要从生产入手,为生产服务,支持和促进工农业生产“大跃进”。在这一阶段,民政工作出现了脱离经济基础,大搞福利生产和福利事业的偏差。虽然兴办了一批优抚、医疗单位,发展了社会福利事业和城镇社会福利生产,贯彻了“互助互济”的救灾方针,解除了大批优抚和救济对象的后顾之忧,但在“左”的思想干扰下,以大搞群众运动的形式办社会福利事业和福利生产,大多脱离实际,不仅造成人、财、物的极大浪费,而且削弱了其他民政工作。1960年年底经过总结经验教训,内务部重申民政工作要以优抚、复员安置、救灾、社会救济为主要业务,纠正把集体福利事业作为民政工作的中心任务的做法。教育干部坚持实事求是精神,关心群众,积极参与安排群众生活的工作,对部分地区大量发生的水肿病等灾荒事故,积极进行救治、处理,做好受灾群众和外流人员的收容遣送工作,在克服经济困难、保障群众生活、安定社会秩序方面发挥了积极作用。

(4)“文革”时期民政事业遭受严重挫折。1966年5月,“文化大革命”开始,民政工作遭遇历史劫难,至1968年12月,内务部被迫撤销,从省、直辖市、自治区民政厅(局)到基层民政组织,都受到不同程度的冲击,有的被撤销,有的与其他部门合并。由于民政工作是“保国安民”的重要工作,民政业务并没有被中断,而是分别移交其他部门管理。行政区划、收容遣送由公安部管理,救灾、救济、优抚、拥军优属等由财政部管理,盲人、聋哑人、麻风病人、精神病人安置、教育和管理由卫生部管理,国家机关工作人员的待遇、退職退休和复员转业军人的安置等由国家计委管理,政府机关人事由国务院政工小组代管。这一阶段,许多地方民政工作者在艰苦的环境条件下,坚守工作岗位,仍然以满腔热情为民政工作对象排忧解难,使他们感到党和政府的关怀和温暖。尤其是优抚方面,广大人民群众不断发扬拥军优属的光荣传统,对优抚对象的优待抚恤、春节和“八一”等节日期间的拥军优属活动,一直坚持进行,这些工作为以后民政工作全面恢复和发展奠定了一定的基础。