

Selections  
**民政工作  
文选**  
Of Civil Affairs Writings

**1204**  
王来柱 米有录 主编

## 国务院调整低保对象认定条件

深入贯彻落实和不断完善基层群众自治制度  
着力破解难题，不断提升民政事业的科学发展水平

我国灾害应急能力建设的基本思考  
浙江民政工作城乡一体化的目标与策略

M INZHENG GONGZUO 民政工作 文选 1204  
WENYUAN

王来柱 米有录 主编



中国社会科学出版社

# 民政工作文选

---

## 编委会成员

(按姓氏笔画为序)

王来柱 王建军 王爱平 米有录  
闫志壮 朱耀垠 胡晓春 程 伟

## 编委会主任

王来柱

---

## 主 编

王来柱 米有录

编辑部:中国社会出版社·民政综合分社

编辑部主任:尤永弘 副主任:刁锦江

责任编辑:张友华 李冬雁

联系电话:010-66078402 010-66026804(传真)

E-mail: minzhengfenshe@126.com

地址:北京市西城区二龙路甲 33 号

---

## 图书在版编目(CIP)数据

民政工作文选1204/王来柱,米有录主编.—北京:中国社会出版社,2012.9

ISBN 978-7-5087-4172-7

I.①民... II.①王... ②米... III.①民政工作—中国—文集 IV.①D632-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第215847号

经销:各地新华书店 印刷装订:河北天普润印刷厂

开本:185mm×255mm 1/16 印张:12.75 字数:179千字

版次:2012年9月第1版 印次:2012年9月第1次印刷

定价:32.00元

## 书讯

### “十一五”国家级规划教材

#### 《民政概论》

近日由中国社会出版社出版

《民政概论》一书为“十一五”国家级规划教材,虽为普通高等学校教学编写,它的读者对象既有社会学、社会管理等民政相关专业的在校大学生,又有民政系统的干部及职工。参与本书编写的不仅有具有较高理论水平的研究和教学人员,同时还包括具有多年民政工作经验的资深专家,因此本书无论在内容上还是在编写体例方面都有不同于其他教材的大胆尝试和创新。

在章节的编撰体例上,每章分为“基本理论与历史考察”、“现状介绍”以及“当前热点问题聚焦”三部分。采取这一体例是想突破以往《民政概论》多以介绍国内民政业务为主的固有模式,尝试增加有关理论的内容和国际比较的元素。以往教材的主体内容(现行制度)被置于各章的第二部分。第一部分着重梳理现行制度的思想渊源与历史发展,试图从中发现民政具体业务发展的深层理论与未来趋势。在第三部分“当前热点问题聚焦”中,教材采取了以民政工作者视角为主、兼顾专家与社会大众的立场。在素材选取方面,写作者特别注重参考新近的科研成果和政策文件,同时尽量择取权威机构发布的民政工作最新数据。

《民政概论》是一本最新的全面了解和掌握民政基本理论、民政工作发展历史的普及读物。

该书为小 16 开,330 多页,定价 42.00 元。

中国社会出版社致力于民政史志类图书的编辑出版

## 现面向全国征稿



党的十七届六中全会提倡文化的大发展大繁荣,民政文化是我国文化事业的一个重要组成部分,民政人也在不遗余力地塑造民政文化,民政文化的丰碑已奠定了坚实的基础。各地民政部门不仅在探索有地方特色的民政政策、民政理论和民政文化,也在民政史志编纂方面取得了很大的成就。这些通过很多民政人的心血完成的著作,需要向世人展示,需要融入历史,也需要纳入民政文化的整体序列,以接受全社会的欣赏和检阅。

中国社会出版社作为国家一级出版社、全国百佳图书出版单位,也作为民政部所属的唯一出版社,一直致力于开发民政出版资源,倾力打造民政文化,不仅立足于当前的民政理论前沿,也着眼于我国基层民政的源与流,大量和系统地出版民政史志类图书,包括政区大典、市县级民政志、地名志、地名故事等,目前已初具规模。中国社会出版社竭诚为全国民政系统提供出版服务,总结各地民政史志编纂的经验,在编纂体例等方面与大家密切沟通,以期完成民政史志这一具有独特历史价值的书系的出版工作,为民政文化建设贡献力量。

编辑部电话:010-66078402 010-66051720

联系编辑:张友华 李冬雁

地址:北京市西城区二龙路甲33号新龙大厦中国社会出版社

邮编:100032

# 目 录

## CONTENTS

### 政策动态

国务院转发七部委关于加强见义勇为人员权益保护的意见 **3**/ 国务院调整低保对象认定条件 **6**/ 民政部颁布《社会组织登记管理机关行政处罚程序规定》(节录) **7**/ 民政部印发《关于规范基金会行为的若干规定(试行)》(节录) **12**/ 民政部关于开展收养评估试点工作的通知 **15**/ 民政部发布“中国社区”标识使用管理办法 **17**/ 民政部关于加快殡葬科技成果转化和推广应用的指导意见 **18**/《西部城乡社区服务人才队伍能力建设项目申报与资金管理办法》公布 **21**/ 广东鼓励政府多范围向社会组织购买服务 **23**/ 海南明确见义勇为人员奖励保障标准 **24**

### 高端解读

- 李立国 深入落实和不断完善基层群众自治制度 **27**  
奚玉沛 规范管理 安全运行 推动福利彩票实现新发展 **33**

### 省市强音

- 刘奇葆 充分认识民政工作重要性  
切实加强民政工作的领导 **41**  
王宪魁 进一步做好民政工作的六点意见 **44**  
姜 平 完善基本民生保障 创新社会管理服务 **50**  
胡幼桃 民政重点抓好“六件大事” **58**  
云南出台:进一步加强和创新新时期民政工作的意见 **64**

## 创新探索

|     |                       |     |
|-----|-----------------------|-----|
| 李 璐 | 利益分化时代的城市社区管理体制创新研究   | 73  |
| 张 翔 | 林 腾 补“砖头”补“床头”还是补“人头” | 81  |
| 余 廉 | 曹兴信 我国灾害应急能力建设的基本思考   | 96  |
| 朱胜进 | 陈维国 陈 利 中国殡葬改革的浙江案例   | 101 |
| 课题组 | 浙江民政工作城乡一体化的目标与策略     | 108 |

## 业务纵览

|     |                      |     |
|-----|----------------------|-----|
| 张国琛 | 山东民政政策创制和制度建设        | 119 |
| 刘 洪 | 广东社会工作专业人才不足及解决措施    | 128 |
| 吴洪彪 | 江苏农村社会养老服务体系建设的瓶颈和突破 | 141 |

## 学者观点

农村基层社会管理战略调整的四个必然 151/ 四项举措力推农村社会组织平稳发展 155/ 区划地名档案工作要诀 157/ 社会工作介入农村养老社会福利体系的调适策略 159/ 流浪儿童救助须借力社会工作 162/ 军人抚恤优待纠纷的解决 166/ 枢纽型社会组织建设在推进过程中需重点把握三个问题 169/ 未来城市化进程中行政区划调整的方向 172/ 完善我国军人优抚制度的对策思考 174

## 国际视野

|     |                              |     |
|-----|------------------------------|-----|
| 褚 莹 | 英美社会福利模式的选择及启示               | 179 |
| 徐林实 | 俄罗斯的退休养老体制改革及其借鉴意义           | 182 |
| 金世斌 | 公共服务供给机制创新：<br>北欧的改革实践及其经验借鉴 | 190 |

# 政策动态





## 国务院转发七部委关于加强见义勇为人员权益保护的意见

见义勇为是中华民族的传统美德,然而,见义勇为英雄却一直缺乏系统有效的权益保障。让见义勇为人员既得到精神褒奖,又能享受应有的保护和优待,已经成为社会正义的强烈呼声。近日,国务院办公厅转发了民政部等七部委《关于加强见义勇为人员权益保护的意见》,对见义勇为人员的基本生活、医疗、入学、就业、住房等方面作了具体规定,尤其是明确了见义勇为死亡人员抚恤补助政策。这是我国首次从国家层面出台文件对见义勇为人员的权益保护作出规定。

近年来,各地区、各部门在鼓励见义勇为行为、保护和表彰见义勇为人员方面做了大量工作,陆续出台法规政策,同时利用优待抚恤政策和社会救助体系对符合条件的见义勇为人员及其家庭给予了一定程度的保障。但在实践中,见义勇为权益保护工作仍存在政策措施不统一、补偿标准不明晰、保护措施操作性不强等亟待解决的突出问题。解决见义勇为人员及其家庭实际困难,加强见义勇为人员权益保护,对于大力弘扬社会主义核心价值体系、倡导良好社会风尚,维护社会和谐稳定,具有十分重要的现实意义。因此要从基本生活、医疗、就业、教育、住房等方面,切实保障好见义勇为人员的合法权益。

为了更好地保障见义勇为人员的利益,就要积极完善见义勇为人员权益保护的政策措施,从生活、医疗、就业、教育、住房等方面给予帮助。

保障低收入见义勇为人员及其家庭的基本生活。对符合城乡低保条件的见义勇为人员及其家庭,应按有关规定纳入低保范围,做到应保尽保;符合相关条件的还可申请相应的专项救助和临时救助。按照国家规定享受的抚恤金、补助金不计入家庭收入,见义勇为人员所得奖金或者奖品按照现行税收政策的有

关规定免征个人所得税。对致孤人员,属于城市社会福利机构供养范围的优先安排到福利机构供养,符合农村五保供养条件的纳入农村五保供养范围;对致孤儿童,纳入孤儿保障体系,按照相关标准发放孤儿基本生活费。

提高见义勇为负伤人员医疗保障水平。对见义勇为负伤人员,医疗机构要建立绿色通道,坚持“先救治、后收费”的原则,采取积极措施进行救治。对急危重症的,要优先救治。因紧急救治发生的医疗费用,有加害人或责任人的,由加害人或责任人承担;无加害人或责任人以及加害人或责任人逃逸或者无力承担的,按规定通过基本医疗保障制度解决;因负伤造成长期医疗费用个人负担较重的人员,可通过适当医疗费用减免、城乡医疗救助等方式帮助其解决实际困难;致孤儿童的医疗保障,纳入城镇居民基本医疗保险、新型农村合作医疗、城乡医疗救助等制度覆盖范围,符合条件的优先给予救助,参保(合)费用可通过城乡医疗救助制度解决。

扶持就业困难的见义勇为人员就业。对就业困难的见义勇为人员,只要其有就业能力和就业愿望,优先纳入就业援助,予以重点支持,帮助他们就业、再就业。地方政府开发的公益性岗位,要优先安排符合就业困难人员条件的见义勇为人员。见义勇为人员申请从事个体经营的,工商、税务、技术监督等有关部门应优先依法办理证照,有关费用依法给予减免。

加大对适龄的见义勇为人员或其子女受教育的保障力度。见义勇为死亡或致残人员子女入公办幼儿园,在同等条件下优先接收。义务教育阶段,要将见义勇为死亡或致残人员适龄子女按照就近入学的原则安排在公办学校就读。对见义勇为人员以及因见义勇为死亡或致残人员子女中考、高考给予一定优待,各省、自治区、直辖市人民政府可结合国家有关政策和当地实际研究制定具体办法。对因见义勇为死亡或致残以及经济困难的家庭,教育部门要根据有关规定优先落实教育资助政策。

解决见义勇为人员家庭住房困难。各级政府要积极解决中低收入见义勇为人员家庭的住房困难。对符合廉租住房、公共租赁住房和经济适用住房保障条件的城市见义勇为人员家庭,优先纳入住房保障体系,优先配租、配售保障性住房或发放住房租赁补贴。对符合农村危房改造条件的见义勇为人员

员家庭要给予优先安排。

对见义勇为伤亡人员要认真落实抚恤补助政策。

对见义勇为死亡人员,凡符合烈士评定条件的,依法评定为烈士,其家属按照《烈士褒扬条例》享受相关待遇。不符合烈士评定条件,属于因公牺牲情形的,按照《军人抚恤优待条例》有关规定予以抚恤;属于视同工伤情形的,享受一次性工亡补助金以及相当于本人40个月工资的遗属特别补助金,其中一次性工亡补助金由工伤保险基金按有关规定支付,遗属特别补助金由当地财政部门安排,民政部门发放。不属于上述情形的,按照上一年度全国城镇居民人均可支配收入的20倍加40个月的中国人民解放军排职少尉军官工资标准发放一次性补助金,有工作单位的由所在单位落实待遇;无工作单位的由民政部门会同见义勇为基金会负责发放,所需资金通过见义勇为专项基金统筹解决;尚未建立见义勇为专项基金的,由当地财政部门安排,民政部门发放。

对见义勇为致残人员,凡符合享受工伤保险待遇条件的,依据《工伤保险条例》落实相应待遇;不符合享受工伤保险待遇条件的,按照《伤残抚恤管理办法》及有关规定,由民政部门评定伤残等级并落实相应待遇。

意见要求切实加强见义勇为人员权益保护工作的组织领导工作,确保见义勇为伤亡人员抚恤补助政策落到实处。公安部门要加大对见义勇为人员的保护力度,防止见义勇为人员受打击、报复或陷害。各有关部门要加强协调配合,建立联动机制,形成工作合力,及时落实见义勇为人员的相关待遇,研究解决见义勇为人员权益保护工作中遇到的各种问题。

同时要大力宣扬见义勇为人员的先进事迹,倡导科学合理实施见义勇为行为,充分展现党和政府对见义勇为人员的关爱、广大人民群众对见义勇为行为的支持与肯定,给予见义勇为人员及其家庭更多的精神关怀和鼓舞,努力在全社会营造人人关爱见义勇为人员的浓厚氛围。

意见要求各级政府要积极培育、扶持见义勇为人员权益保护等各类社会组织的发展,引导他们不断加强自身能力建设,建立健全管理制度,依法自我管理,科学运行,拓展筹款渠道,增强筹款能力,进一步提高管理和服务水平。

## 国务院调整低保对象认定条件

2012年7月25日召开的国务院常务会议对进一步加强和改进最低生活保障工作进行了部署。调整了低保对象的认定条件,增加家庭财产状况。

(一)完善低保对象认定条件。除户籍状况和家庭收入外,增加家庭财产作为认定低保对象的基本条件。

(二)规范审核审批程序。凡认为符合条件的城乡居民都有权直接向乡镇政府(街道办事处)提出低保申请。乡镇政府(街道办事处)负责组织入户调查和民主评议。县级政府民政部门负责审批。严格执行低保审核审批公示制度,规范公示的内容、形式和时限。全面推行低保金社会化发放。

(三)建立核对机制,加强动态管理,确保准确、高效、公正认定低保等社会救助对象,将不再符合低保条件的及时退出保障范围。

(四)健全监管机制。鼓励社会组织参与、评估、监督低保工作。公开低保监督咨询电话,畅通投诉举报渠道。会议要求加强低保工作能力建设,充实基层力量,强化业务培训,不断提高管理服务水平。

## 民政部颁布《社会组织登记管理机关行政处罚程序规定》 (节录)

为保障社会组织登记管理机关依法行使职权,根据《行政处罚法》、《行政强制法》和社会组织登记管理有关法规,民政部日前制定颁布了《社会组织登记管理机关行政处罚程序规定》。《规定》对社会组织行政处罚的立案、调查取证、决定、执行、送达、结案、归档等方面作出了详尽规定。《规定》的出台将对登记管理机关严格履行行政处罚程序,依法正确实施行政处罚,保护行政相对人的合法权益起到积极的促进作用。规定将于2012年10月1日起施行。

### 第二章 立案、调查取证

第六条 登记管理机关对同时符合以下条件的社会组织的违法行为,应当立案:

- (一)有违反社会组织登记管理规定的违法事实;
- (二)属于登记管理机关行政处罚的范围;
- (三)属于本机关管辖。

第七条 立案应当填写立案审批表,报登记管理机关负责人审批,登记管理机关应当指定两名以上办案人员负责调查处理。

第八条 立案后,办案人员应当及时调查和收集证据。

办案人员调查和收集证据时,不得少于两人,应当主动出示执法证件。

当事人或者有关人员应当协助办案人员调查,不得拒绝、阻碍、隐瞒或者提供虚假情况。

第九条 办案人员调查和收集证据应当遵循全面、客观、公正原则。

办案人员对案件进行调查,应当收集以下证据:

- (一)书证;
- (二)物证;
- (三)证人证言;
- (四)视听资料、电子数据;
- (五)当事人陈述;
- (六)鉴定意见;
- (七)勘验笔录和现场笔录。

上述证据,必须查证属实,才能作为认定事实的依据。

第十条 办案人员与当事人有直接利害关系的,应当回避。当事人有权申请办案人员回避,办案人员也可以自行提出回避。是否回避,由登记管理机关负责人决定。

第十一条 办案人员向当事人、证人或者其他有关人员调查了解情况时,应当进行单独询问,并制作询问笔录。

询问笔录应当交被询问人核对。询问笔录如有错误、遗漏的,应当允许被询问人更正或者补充。经核对无误后,由被询问人在询问笔录上签名或者盖章。被询问人没有阅读能力的,办案人员应当向其宣读。

办案人员应当在询问笔录上签名。

第十二条 办案人员可以要求当事人、证人或者其他有关人员提供证明材料,并要求其在提供的材料上签名或者盖章。

第十三条 办案人员应当收集、调取与案件有关的原件、原物作为书证、物证。收集、调取原件、原物确有困难的,应当收集与原件、原物核对无误的复印件、照片,标明“经核对与原件无误”和出处,并由出具人签名或者盖章。

第十四条 办案人员收集视听资料,应当注明制作方法、制作时间、制作人和证明对象等。

第十五条 登记管理机关在收集证据时,在证据可能灭失或者以后难以取得的情况下,经登记管理机关负责人批准,可以采取先行登记保存措施。

第十六条 先行登记保存有关证据,办案人员应当通知当事人到场,送达先行登记保存通知书,当场告知当事人采取行政强制措施的理由、依据以及当

事人依法享有的权利、救济途径,听取当事人的陈述和申辩,并制作现场笔录。

现场笔录由当事人和办案人员签名或者盖章,当事人拒绝的,在笔录中予以注明。当事人不到场的,邀请见证人到场,由见证人和办案人员在现场笔录上签名或者盖章。

办案人员应当当场清点证据,加封登记管理机关先行登记保存封条,并开具证据清单,由当事人和办案人员签名或者盖章,交当事人留存一份,归档一份。

登记保存证据期间,当事人或者有关人员不得损坏、销毁或者转移证据。

第十七条 先行登记保存证据后,登记管理机关应当在7日内作出以下处理决定:

- (一)对依法应予没收的物品,依照法定程序处理;
- (二)对依法应当由有关部门处理的,移交有关部门;
- (三)不需要继续登记保存的,解除登记保存,并根据情况及时对解除登记保存的证据采取记录、复制、拍照、录像等措施。

第十八条 办案人员应当围绕证据的关联性、合法性和真实性,针对有无证明效力对证据进行核实。

第十九条 对收集到的证据材料,办案人员应当制作证据目录,并对证据材料的来源、证明对象和内容作简要说明。

### 第三章 行政处罚的决定

第二十条 案件调查终结,办案人员应当制作案件调查终结报告。

案件调查终结报告的内容包括:社会组织的基本情况、调查过程、案件事实、法律依据、处理建议等。

办案人员应当将案卷交登记管理机关法制工作机构或者法制工作负责人进行书面审核。审核后,由办案人员将案卷及审核意见报登记管理机关负责人审批。

第二十一条 登记管理机关在作出行政处罚决定之前,应当制作行政处罚事先告知书,告知当事人拟作出行政处罚的事实、理由及依据,并告知当事

人依法享有陈述、申辩的权利和其他权利。

当事人可以自收到行政处罚事先告知书之日起3个工作日内提出陈述和申辩。陈述和申辩可以书面或者口头形式提出。当事人口头提出的,办案人员应当制作陈述笔录,交由当事人核对无误后签字或者盖章。

第二十二条 登记管理机关作出限期停止活动、撤销登记以及较大数额罚款处罚的决定前,应当告知当事人有要求举行听证的权利。当事人要求听证的,应当在登记管理机关告知后3个工作日内提出。登记管理机关应当在听证的7日前,通知当事人举行听证的时间、地点。

第二十三条 当事人逾期未提出陈述、申辩或者要求组织听证的,视为放弃上述权利。

登记管理机关应当充分听取当事人的意见,对当事人提出的事实、理由和证据,应当进行复核。

第二十四条 登记管理机关负责人应当对案件调查结果进行审查,根据不同情况分别作出如下决定:

(一)确有应受行政处罚的违法行为的,根据情节轻重及具体情况,作出行政处罚决定;

(二)违法行为轻微,依法可以不予行政处罚的,不予行政处罚;

(三)违法事实不能成立的,不得给予行政处罚;

(四)违法行为涉嫌构成犯罪的,移送司法机关。

对案件情节复杂或者重大违法行为给予限期停止活动、撤销登记以及较大数额罚款等较重处罚的,登记管理机关的负责人应当集体讨论决定。

第二十五条 登记管理机关决定对社会组织给予行政处罚的,应当制作行政处罚决定书。行政处罚决定书应当载明下列事项:

(一)当事人的姓名或者名称、地址;

(二)违反法律、法规或者规章的事实和证据;

(三)行政处罚的种类和依据;

(四)行政处罚的履行方式和期限;

(五)不服行政处罚决定,申请行政复议或者提起行政诉讼的途径和