

民政工作概论



湖南大学出版社

民 政 工 作 概 論

編著者(按編寫章節為序)

廖益光 蘇佑明 曾 崗

劉鐵民 余衛明 蘭炳文

湖 南 大 學 出 版 社

民政工作概论

廖益光 苏佑明 曾 岗 编 著
刘铁民 余卫明 兰炳文



湖南大学出版社出版
(长沙市岳麓山)

湖南省新华书店经销 江西省修水县印刷厂印刷

787×1092毫米 32开本 11.9印张 266.76千字

1987年8月第1版 1987年8月第1次印刷

印数: 00001-9,500册

ISBN 7-314-00138-3/D·6

统一书号: 3412·6 定价: 2.50元

序

编写一本系统的民政业务读物，我认为是非常有必要的。

首先，它有助于从事民政工作的同志“知我民政，爱我民政”。就一般情况来说，置身于实际工作之中的同志，应该是最“知我民政”的。但是，他们也可能存在这样的弱点：经验性的、局部的认识较多，理论性的、总体性的认识较少。事实上，很多从事民政工作的同志往往对自己所负责的那个局部的工作很熟悉、很内行，而对于与己无关或关系不大的那些工作就不很熟悉、甚至是不熟悉的了。这种现象的存在并不奇怪。民政工作业务繁多，大家都很忙，所以也就较难于把实践工作中的大量经验加以总结和提高了。从长远的意义来说，这对于民政干部素质的提高是非常不利的：实践经验不加以提高，就很难在工作中进取开拓；大家都只有局部的经验和局部的认识，那么在工作中就很可能过于强调自己的那个局部的工作，而忽视互相协作配合，忽视大局和整体了。我们兴办民政干校，让我们的干部系统地学习民政业务和有关的理论知识，既是为了使他们能在新的高度上总结在工作中感受到的东西，也是为了使他们形成对于民政工作整体的、科学的认识。现在有了这么一本书，大家就既可以在学校里，也可以在单位的业务学习时间里，还可以在工作之余来系统地学习民政工作的理论和方针、方法。这等于我们不投入更多的人力物力就兴办了一所规模可观的民政工

作学校，这无论从哪方面说都是很有意义的。

其次，这样的读物有助于社会各界人士对民政工作的了解、研究从而给予更多的支持。新时期的民政工作，与社会各界关系越来越密切，它受到了人们的重视，对其要求也越来越高。民政工作现在面临的新课题是如何广泛地动员各种社会力量，争取社会各方面人士的理解和支持，把民政工作搞得越来越活。近年来，国内外对作为经济体制改革配套工程的城乡社会保障体系的建立及完善问题，非常关注，我们可以预计，希望了解民政工作、研究民政工作的人将越来越多。

了解民政工作有两种方式。一种是从工作实践中来具体地了解民政工作，另一种就是从书本上、课堂上概括地了解。实践当然是最生动的材料。但具体的实践活动往往较多地受着时空条件的限制。一个人要在实际工作当中对民政工作有全面的了解恐怕需要一定的时间，而且还只能了解一两个地方、一两个局部的民政工作。所以完全通过实践来了解民政工作，对于许多人（不包括民政工作者）来说既不可能也不必。有了这么一本书就方便多了。他们用三五天时间把它看一遍，就可以对民政工作形成一个大致的整体印象了。

基于上述这么两个原因，我认为《民政工作概论》的编写和出版很有意义。是为序。

马静波

一九八七年五月

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 民政工作的由来和发展.....	(1)
第二节 新中国民政工作的任务和对象.....	(7)
第三节 新中国民政工作的性质和特点.....	(11)
第四节 新中国民政工作的作用.....	(17)
第五节 学习、研究民政工作及其理论的意义 和方法.....	(22)
第二章 基层政权建设	(29)
第一节 基层政权建设概述.....	(29)
第二节 基层政权建设的基本内容.....	(34)
第三节 基层群众性自治组织建设.....	(43)
第四节 民政部门在基层政权建设中的任务	(46)
第三章 行政区划	(50)
第一节 行政区划概述.....	(50)
第二节 行政区划的变更.....	(55)
第三节 小城镇区划问题.....	(60)
第四节 边界纠纷.....	(63)
第五节 民政部门在行政区划工作中的任务	(66)
第四章 优待抚恤工作	(68)
第一节 优抚工作的涵义和作用.....	(68)

第二节	优抚工作方针·····	(74)
第三节	现阶段优抚工作的服务对象和任务 ·····	(82)
第五章	军人退出现役后的安置工作·····	(100)
第一节	安置工作的内容和作用·····	(100)
第二节	新时期的复员退伍军人安置工作·····	(107)
第三节	军队离休退休干部的安置管理·····	(121)
第六章	救灾·····	(136)
第一节	灾荒概说·····	(136)
第二节	新中国救灾工作的方针和成就·····	(146)
第三节	民政部门在救灾工作中的任务·····	(152)
第七章	社会救济·····	(163)
第一节	城乡社会救济的历史发展·····	(163)
第二节	我国城乡救济及其形式·····	(168)
第三节	生产自救·····	(185)
第八章	扶贫·····	(192)
第一节	扶贫工作概述·····	(192)
第二节	扶贫的对象和基本作法·····	(200)
第三节	扶贫的基本形式和经验·····	(204)
第九章	老年人问题和老年人福利事业·····	(213)
第一节	老年人社会问题概述·····	(213)
第二节	我国老年人社会问题·····	(220)
第三节	无依无靠老年人社会福利事业单位 ·····	(227)
第十章	残疾人社会福利事业·····	(235)
第一节	残疾人、残疾人问题和残疾人康复 ·····	(235)

第二节	残疾人的就业	(237)
第三节	社会福利生产	(242)
第十一章	儿童福利事业	(253)
第一节	儿童的地位和儿童福利事业的作用	(253)
第二节	儿童福利院	(255)
第十二章	精神病人问题	(262)
第一节	精神病及精神病人问题	(262)
第二节	民政部门在精神病人问题上的主要任务	(264)
第三节	精神病院的服务和管理	(266)
第四节	精神病的群防群治	(269)
第十三章	收容遣送	(273)
第一节	收容遣送工作概述	(273)
第二节	解放后收容遣送工作的发展及其主要方针政策	(280)
第十四章	婚姻登记	(292)
第一节	婚姻问题概述	(292)
第二节	我国婚姻登记制度的建立及其意义	(296)
第三节	婚姻登记(一)	(301)
第四节	婚姻登记(二)	(311)
第十五章	殡葬改革	(316)
第一节	殡葬与殡葬改革	(316)
第二节	殡葬改革的任务	(322)
第三节	殡葬事业单位的管理	(327)
第十六章	民政法制建设	(330)

第一节	民法法概述.....	(330)
第二节	新中国民法法制建设的成就及存在的 问题.....	(337)
第三节	加强民法法制建设.....	(343)
第十七章	民政干部.....	(352)
第一节	民政干部的作用.....	(352)
第二节	民政干部的素质.....	(354)
第三节	民政干部的职业道德.....	(358)
第四节	加强民政干部队伍建设.....	(363)
后 记		(369)

第一章 绪 论

第一节 民政工作的由来和发展

一、民政和民政工作的涵义

“民”在古代与“萌”“氓”相通。指的是平民百姓，亦即指被统治的人。“政”，我国典籍如《周礼》、《尚书》、《论语》中常用来表达“政治”、“政务”、“政事”等意思。古代思想家、教育家孔子说：“政者，正也”。意即政就是率领人民走正道。西方古希腊思想家柏拉图和亚里士多德认为“政”是实现正义，为民谋利，以达到最高的善业行为。可见，中西文化关于“政”的概念中有一些共同的基本涵义。

当然，现代和当代中国政治生活和社会生活中的“民政”概念并不是“民”和“政”含义的简单相加，但是“民”和“政”这些含义对后来形成“民政”的概念是有很大的影响的。现代中国政治语汇中的“民政”仍具有为民谋利、为民施政的意思。

我国古代典籍中最早出现完整的“民政”概念是在北宋时期。《宋史》载“军曰兵，州曰民政焉”，意思是当时地方文武分权，军即军事，用兵打仗，州即民政，总揽地方政府全部事务。

南宋历史学家徐天麟编撰的《东汉会要》和《西汉会

要》专门辟了民政门类。他将户口、风俗、傅籍、更役、乡役、泛役、复除、置三老、尊高年、赐孝悌力田钱帛、恤鳏、寡、孤独、恤流民、徙豪族、奴婢、治豪猾、杂录、乡三老、乡亭长、民伍、劝农桑、假民田苑、赐酺、崇孝行、戒奢侈、荒政、禁厚葬、瘞遗骸等二十多门工作列入了民政门类。

清朝末年，清统治者通过调整中央机构，在中央政府设立了民政部。掌管地方行政、警政治安、疆里版图、救灾救济、营缮公用、户口户籍、风教礼俗、卫生防役等社会工作。此时，不仅民政的概念已经十分明确，而且民政工作已经成为了政府工作的一个重要组成部分，民政部门亦成为了统治者加强统治，巩固政权的重要工具。

国民党统治时期，统治者一方面继承了历史上民政工作的基本内容和传统作法，另一方面，出于维护其反动统治的需要，民政工作内容进一步地明确和具体。还增加了一些新的内容，如征兵征发、地方自卫等。

新中国成立以后，在中国共产党的领导下，社会主义民政工作较以往历史上所有的民政工作均有了本质上的区别。它以新的面貌、新的工作内容和新的工作方式出现在广大劳动人民面前。毛泽东同志说：“民政工作就是做人的工作”。朱德同志指出，政府的民政部门，犹如党的组织部门一样。党的组织部门是党在组织工作上的助手，而民政部门即是政府在组织人民群众工作上的助手。

根据以上我们对民政及民政工作源与流的简要追溯，我们认为：

第一、民政概念是随着民政工作的出现和民政机构的产生而产生的。亦即是说，离开民政工作实践活动的“民政”

概念是没有意义的。

第二、从民政工作的内容来看，不论古代也好，现代也好，它都是针对社会来进行工作的，是一项以解除部分人的生活困境、协调社会关系为目的的社会工作。

第三、从民政工作的性质来看，它属于国家行政工作的一个部分，属于上层建筑范畴。它总是直接或间接地通过它特有的工作方式和工作内容来调整社会关系，解决社会问题，以达到安定社会、巩固国家政权的目的。

第四、从民政工作的历史继承性来看，虽然在不同的历史时期，任务有多有少，内容有增有减，但它的一些主要工作内容如救灾救济等，还是一直延续下来的。所以，它有其自身的特点和规律，是一项具有重要现实意义、也极有研究价值，同时还具有久远历史渊源的工作。

综上所述，我们认为：民政工作是占统治地位的阶级用来调整社会关系，处理社会矛盾，解决社会问题，以达到安定社会、巩固政权的目的的社会行政工作。

二、中国历史上民政工作的产生

任何一项社会工作都有它产生和发展的过程，都有它产生的基础。民政工作也不例外，它不是从来就有的，也不是凭空产生的。它是社会发展到一定阶段的产物。它是由一定的经济基础决定的。

关于我国民政方面的政治事务最早可以追溯到西周。史载西周中枢机构按天地四时设天、地、春、夏、秋、冬六大官员。其中地官大司徒的职权范围中有许多工作就是属于民政方面的事务。如行政区划、基层政权（保、闾、族、党）、荒政、保息（救济）、礼俗、移民等。这些工作到现在仍然是或部分地是民政业务。

在西周以后数千年的历史长河中，历经各个朝代的兴衰与更替，民政事务从来没有中断过。尽管随着社会的发展，民政事务有增有减，有不同的作法和不同的范围，但是，一些基本的内容总是沿袭下来，并得到发展的。

三、社会主义民政工作的建立与发展

我国社会主义的民政工作是在彻底打碎旧的国家机器之后逐步建立和发展起来的，是中国共产党领导的人民革命的产物。1931年，我党在江西建立了第一个革命的政权。从这时候起，就有了人民自己的民政机构。在当时的中华苏维埃工农民主政府中，作为中央执行委员会九名委员之一的内务人民委员主管内务部的工作。其后成立的各省苏维埃政府均设立了省的内务部，城市苏维埃则设立了内务科。这都是主管民政工作的职能部门。新的民政工作的产生，为中国革命的胜利，作出了积极的贡献。

抗日战争时期，为了适应战争的需要，各抗日根据地的边区政府（或执行委员会）都设立了民政厅（处）。边区政府的行署设有民政处，专署和县设民政科。在党和政府的领导下，民政部门充分发挥职能部门的作用，动员民众参军参战，组织各种“支前”活动，组织人民群众优待抗属、发展生产、救灾度荒，宣传抗日政策，鼓舞抗日军民的士气。为壮大抗日武装力量作了大量的工作。

1949年，中华人民共和国成立了。社会主义新中国的诞生，标志着我国的民政工作进入了崭新的阶段。建国伊始，中央人民政府设立了内务部，管理全国民政工作。各大行政区军政委员会设立了民政部，各省、自治区设立了民政厅，大城市设立了民政局，专署和县设立了民政处、科。民政机构遍及全国，组成了自上至下完整的民政机构体系，以

社会主义建设内容为重点的社会主义民政工作开始了。1950年，第一次全国民政会议在北京召开，确定了“民主建政、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、老区建设等为民政工作的主要任务”。同时还承担了宗教和侨务等工作任务。这些工作，为彻底完成新民主主义革命，建立和巩固新生政权，恢复和发展国民经济，稳定社会秩序，提高人民群众的生活水平等做了大量工作。

在以后社会主义建设的各个历史时期，社会主义民政工作都承担了极为重要的任务，在中国革命和社会主义建设中发挥了积极的作用。

四、新旧民政工作的联系与区别

中国民政工作具有悠久的历史，有丰富的内容和宝贵的经验。社会主义民政工作不是凭空产生的，它与历史上的民政工作之间有必然的历史联系。但是，社会主义民政工作又是一项崭新的工作，与历史上任何时期的民政事务相比，无论在工作性质、工作内容、工作方法上都有本质的区别。

如我们前面所指出的那样，民政工作是与社会的需要分不开的，也是随着社会的发展而发展的。斯大林说：“上层建筑是由经济基础产生的，但这决不是说，上层建筑只是反映基础，它是消极的、中立的，对自己基础的命运、对阶级的命运、对制度的性质是漠不关心的。相反地，上层建筑一出现，就成为极大的积极力量，积极促进自己基础的形成和巩固，采取一切办法帮助新制度去根除和消灭旧基础和旧阶级……”。（《斯大林选集》下卷，第502—503页）。

作为上层建筑一部分的民政工作，在以往的剥削阶级社

会中,它是服从于并维护反动统治的,但是,它还是反映并服务于一定时期的经济基础的。它对于保护生产力,实现社会的安定和推动社会前进还是有或多或少的积极意义的。因此,我们不可一概否定历史上的民政工作。从具体的工作实践来看,几千年来的民政事务和民政工作,也为我们今天做好社会主义民政工作提供了许多值得借鉴的经验。所以,对历史上的民政事务和民政工作,我们既要认识其反动性,又要批判地吸收、借鉴。

我国社会主义民政工作是在通过新民主主义革命,在打碎旧的国家机器的基础上建立起来的。它和一切旧的民政工作虽然也有某些历史联系,但由于社会性质不同,它们之间有着本质的区别。

第一、社会主义民政工作是建立在公有制的基础上的。社会主义公有制的生产资料为全民所有,每个公民具有相应的民主权力。社会主义社会的每个劳动者所处的经济地位是平等的,他们有劳动的权利,也有从社会获得帮助的权利。党和政府把每个公民在遇到天灾人祸,生活困难时需要的帮助等看成是他们应该享受的民主权利的一部分。千方百计地帮助这部分人解除生活困难,使他们生活稳定,安居乐业。这些工作主要是通过各级政府中的民政部门来做的。社会主义民政工作是真正为民谋利的。而封建主义、资本主义的民政工作则完全不一样,他们这项工作是建立在私有制的基础上的。他们少数人具有超越大多数人之上的经济地位。他们对部分贫困者资以某些物质上的帮助,最根本的目的,就是稳定自己的反动统治。大多带有阶级欺骗性。有些是出于对弱者的怜悯,甚至还掺和着某些因果报应思想的因素等。正因为这样,所以他们不可能真心实意地去做这些工作,也不

可能彻底地解决这些社会问题。

第二、一切旧的民政工作是以巩固少数人的反动统治，安定社会，缓和社会矛盾，延续少数人占统治地位的反动政权为出发点的，是迫不得已而为之。因此，他们做这项工作，往往只是用来装潢门面，麻痹人民，缓和矛盾。而对从根本上改善人民群众的生活是毫不关心的。社会主义民政工作则不同，它是以解决人民群众的生活困难、帮助人民群众摆脱贫困、走上共同富裕之路为基本目的，以真心实意、脚踏实地的工作为人民谋取福利。这是一切旧的民政事务与民政工作所不可比拟的。

最后还必须指出，我们的民政工作是中国共产党领导下的社会主义民政工作。中国共产党的领导是社会主义民政工作顺利开展的根本保证，也是社会主义民政工作的一大特色，是区别于一切旧的民政事务与民政工作的重要标志。因此，如果把社会主义的民政工作简单地理解为做好事，做善事，甚至与旧社会的一些所谓慈善事业等同起来，脱离社会主义、共产主义的远大目标来看具体工作，那就是对社会主义民政工作的最大曲解。

第二节 新中国民政工作的任务和对象

一、民政工作的任务

(一) 民政工作任务的延续和变化

民政工作的任务总是随着社会的发展、形势的需要而变化的。

新中国成立后的第二年，中央人民政府内务部召开了第一次全国民政工作会议。确定民政工作任务为：民主建政、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、民工动员、移民安置、游民改造、老区建设等工作。从这时候起，民政工作走上了为社会主义建设服务的轨道。根据我国社会主义民政工作内容的变化和发展，大致可以分为下面几个阶段：

(1) 建国初期。建国伊始，百废待兴，彻底完成新民主主义革命，稳定社会秩序，建立和巩固新生政权，恢复和发展国民经济是新中国的中心任务。这一时期，民政部门的许多工作居于第一线的地位：积极地协助党和政府完成土地改革，资遣安置大量的战争俘虏和国民党的散兵游勇；收容大量的无依无靠、无法生活的老、残、儿童；接受、改造、处理所有旧的慈善团体和接受原外資津贴的救济机关；禁烟禁毒，封闭妓院，收容改造妓女、乞丐、游民，以及解决一系列旧社会遗留下来的其他的大量社会问题等。同时，还需要承担抗美援朝的“支前”任务。

(2) 社会主义改造时期。民政工作任务在这一时期，发生了一些变化。首先是由于民主革命的胜利完成，一部分民政工作任务完成了它的历史使命。其次是由于社会主义建设事业的发展，民政工作重点转移到了为党的过渡时期总路线服务的阶段。所以，这一时期的民政工作任务主要是优抚、复员安置、救灾和社会救济。并承担行政区划、收容遣送、婚姻登记、殡葬改革等工作任务。

(3) 国家进入有计划的经济建设时期以后，为配合国家经济建设，发展了社会福利生产和社会福利事业。同时，为适应国家经济建设的需要，对民政工作部分任务作了调