



民政文化与实务丛书

创新与思考

陆连仑 主编



MINZHENG WENHUA YU SHIWU CONGSHU



南京师范大学出版社
NANJING NORMAL UNIVERSITY PRESS



民政文化与实务丛书

创新与思考

江苏工业学院图书馆 藏书章

主 编：陆连全

副主编：李月林 李文久 周德乾



南京师范大学出版社
NANJING NORMAL UNIVERSITY PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

民政文化与实务 / 陆连仑主编. —南京: 南京师范大学出版社,
2007.7

ISBN 978-7-81101-617-8/D·85

I. 民... II. 陆... III. 民政工作—研究—中国 IV. D632

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 098358 号

书 名	民政文化与实务·创新与思考
主 编	陆连仑
责任编辑	雷 鸣 庞 宏
出版发行	南京师范大学出版社
地 址	江苏省南京市宁海路 122 号(邮编:210097)
电 话	(025)83598077(传真) 83598412(营销部) 83598297(邮购部)
网 址	http://press.njnu.edu.cn
E-mail	nspzbb@njnu.edu.cn
照 排	江苏兰斯印务发展有限公司
印 刷	江苏竺桥印务有限公司
开 本	880×1230 1/32
印 张	7
字 数	174 千
版 次	2007 年 7 月第 1 版 2007 年 7 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-81101-617-8/D·85
定 价	88.00 元(全四册)

出 版 人 闻玉银

南京师大版图书若有印装问题请与销售商调换

版权所有 侵权必究

《民政文化与实务》丛书编委会

主 任：陆连仑

副主任：李月林 李文久 王 飞 喻 超

周德乾 王道荣 张晓梅

委 员：尤为虎 徐 昊 董海洋 蔡永友

胡 兵 周立慧 周德标 曹征芳

王家富 施 芹 王 蓉 张正农

赵玉龙

序

由陆连仑同志主编的《民政文化与实务》丛书即将付梓。作为县级民政部门,在认真做好各项民政工作的同时,注重理论研究、勤于思考实践,编写出这套集指导性、可读性、趣味性于一体的基层民政工作实用书籍,填补了省内同类书籍的空白,可谓是一项建设性、也是极具价值的工作,难能可贵。

丛书涵盖《创新与思考》、《基层民政工作实务》、《民政文化荟萃》、《福彩文化拾贝》四部分,近60万字,集中集体智慧,历时一年多编写完成。尤其是《基层民政工作实务》一书,将繁杂的民政工作系统分类,从定义、内容到具体做法、实施步骤、方法要求、效果跟踪等方面详细阐释,实为基层民政工作者不可多得的实用工具书。

挖深井方能得甘泉。丛书内容大部分来自基层、来源于实践。长期以来,射阳县乡民政工作人员经常就自身工作实际中遇到的热点、难点问题进行调研思考,从循序渐进的探索到较为系统的理性认识,成就了这套丛书,这是智者的远见和智慧。实践证明,只要善于思考,勇于开拓,就能在关键时刻迎来机遇;相反,如果耽于现状,甘于平庸,就易致智慧之泉干涸、创造之井枯竭。

敢创新才能有突破。民政工作千头万绪,新情况、新现象层出不穷,对于基层工作者来说,要想有番作为和建树,就要战胜基层工作繁重、精力分散、研究氛围缺乏等实际困难。《民政

序





文化与实务》丛书的出版,正是射阳民政工作者瞄准目标,逐个问题逐个环节逐个步骤地进行创新的鲜活成果。实践证明,民政工作者只要有不畏艰难、知难而进的胆略,只要有敢为人先、敢开先河的勇气,就能达到理念升华,与时代发展同频共振。

我省民政政策理论研究尤其是基层的理论研究工作尚处于起步阶段。射阳县民政局结集出版《民政文化与实务》丛书,为全省基层民政工作者开了个好头,这种勇于创新、善于总结的举措,也是我们要大力推崇的。为这套丛书写序,初衷是希望可以引导广大民政工作者,通过阅读、思考和讨论,将其融会贯通于民政工作实际,从而造福于广大民政对象。希望这种示范效应能带动全省民政战线的同志们携手共进,让创新的火花竞相迸发。

成功就是比别人多走一步路。

江苏省民政厅党组书记、厅长

2007年7月

目 录

研 究 篇

民政部门担当“三种角色”投入到新农村建设	陆连仑(1)
着力加强基层党建 积极构建和谐民政	李月林(6)
加快发展农村养老服务的调查与建议	喻 超(11)
发展慈善事业 构建和谐社会	王道荣(14)
乡镇民政办建设亟待加强	董海洋(17)
试论民政部门在振兴鹤乡中的作用	周士萍(22)
浅论村务公开、民主管理与维护农民合法权益	蔡 彬(26)
会计集中核算后强化财务监管的对策	施 芹(35)
浅析射阳县农村专业经济协会的作用	曹征芳(39)
射阳县农村敬老院管理问题与对策探析	尤为虎(42)
如何认识福彩投注站形象与福彩品牌的关系	蔡永友 胡 兵(47)
救助城市流浪乞讨人员需多策并举	路海东(51)
关于射阳县离婚态势和原因分析	李 昕(54)
射阳县村民自治工作存在的主要问题及解决对策	季学连(61)
浅论农村基层民主政治建设	蔡安忠(68)
关于黄沙港镇农村低保工作的情况调查	周素芹(74)

实 践 篇

践行“三个代表” 建设和谐社区	李月林(77)
大力促进农村专业经济协会的快速发展	王 飞(85)





坚持与时俱进 做实民政信访	周德乾(93)
切实加强村民自治 积极构建和谐社会	张晓梅(97)
创建新型老年公寓 完善养老服务机构	赵玉龙(104)
贯彻六中全会精神 做好优抚保障工作	周德标(108)
贯彻科学发展观 树立殡葬新形象	周立慧(114)
加强领导班子建设是振兴殡葬事业的关键	董海宇(119)
关于加强殡仪服务设施建设的几点体会	于广秀(122)
改革与发展相结合是提高公墓管理水平的关键	朱育政(125)
着眼老人需求 提升服务水平	王 忠(130)
强化“以人为本”理念 提升“优质服务”效能	陈志宏(133)
立足优质服务 构建“人间天堂”	周玉佐 陈中伊(136)
坚持以人为本 构建和谐民政	葛步军(140)
履行民政职责 服务农村建设	丁正高(144)
用“心”做好民政工作	吴朝军(149)

探 索 篇

关于当前射阳民政工作发展的思考	陆连仑(152)
苏北农村社区建设与运行机制探索	李文久(161)
关于社会福利企业改制与管理的思考	王家富(165)
关于射阳县村务公开、民主管理的调查与思考	王 蓉(171)
关于破解新时期优抚对象医疗难的几点思考	徐 昊(178)
关于做好城市低保工作的几点思考	张正农(182)
关于加强老干部晚年教育的思考	孙万楼(186)
关于射阳县殡葬改革的思考	赵海洋(190)
浅析丧户消费心理	徐 琴(195)
浅谈老年服务工作中的三项技巧	吴海涛(199)
关于千秋镇农村五保供养问题的探索	支习玉(205)
关于城镇居民最低生活保障工作的思考	姜晓琴(208)

民政部门担当“三种角色” 投入到新农村建设

陆连仑

党的十六届五中全会明确提出了建设社会主义新农村的宏伟目标,作为承载“以民为本、为民解困”的民政部门,应充分发挥职能作用,定准位置,把握方向,担当好“三种角色”,在全面推进社会主义新农村建设的伟大实践中有所作为。

一、以“主人翁”的姿态,积极将民政工作融入到新农村建设中来

1. 强化主动融入意识。新农村建设是我们党当前及今后一段时期的中心工作,民政部门所肩负的工作是新农村建设的重要组成部分,无论从工作的内容,还是从服务的对象都与新农村建设有着密切的关系,没有民政工作的顺利开展,就没有完全意识上的新农村建设。因此,民政部门必须主动出击,主动介入,起好头、做好示范工作。尽最大努力,出谋划策、出资、出力,通过工作展示民政部门和民政人的思想、姿态和作用,让党委和政府感受到民政部门是一个放得了心的部门,让协同单位感受到民政部门是一个信得过的部门,让农民群众感受到民政部门是一个靠得住的部门。

2. 强化统筹发展意识。把民政部门作为新农村建设的主要成员部门来对待,各级党委、政府要切实将民政工作纳入到新农村建设工作总体规划中,确保民政工作在新农村建设中有地





位、有作用。明确民政工作在新农村建设中的职责和任务,健全完善“政府主导、民政牵头、部门协作、社会参与”的大民政运作机制,以此来集聚民政系统的力量,积极支持、参与和服务新农村建设,民政工作必须紧紧围绕党委、政府建设新农村的中心任务,形成民政事业改革与发展的新思路,管理运行的新机制、新举措,培育民政工作的新的立足点、结合点和增长点,真正实现新农村建设一盘棋,实现统筹发展的目标。

3. 强化求真务实意识。做好民政工作,提高新农村建设内在质量、真抓实干,务求实效是关键,在指导思想上要做到不能应付,在职业感情上要做到情为民所系,在工作要求上要做到权为民所用,在行为规范上要做到利为民所谋,在工作作风上要实而又实,要不断加强调查研究,深入基层,加强联络,通过开放式工作,学习借鉴好的做法,组织社会力量广泛参与,促进民政工作内部和外部的和谐。务求实效,还需要创造性地开展工作,不断培植工作新亮点、新特色,谋求民政工作新突破。

二、以创新人的风范,积极将民政工作结合到新农村建设中来

1. 大力发展农村专业经济协会,把民政工作与新农村“生产发展”相结合。在新农村建设中,民政部门在农村专业经济协会培育发展和规范化管理上更应发挥职能优势,把培育发展农村专业经济协会作为直接参与新农村建设的主渠道,带动农村产业结构的调整,提高农民进入市场的组织化程度和参与市场的竞争能力。一是要加强扶持引导。民政部门可在不违背登记政策基本精神的前提下,简化程序,降低门槛,采取能人带头创办、集体农户联办、龙头企业兴办等多种形式,鼓励农民打破地域和行业限制,向宽领域、多层次拓展,促进农村经济发展,实现农民的长效增收致富。同时,对兴办起来的农村专业经济协会,要积极引导和组织协会开展多种多样的活动,进一步提升协会组织的凝聚力。二是加强指导服务。协会的职能是服务,要彻底改变重年检轻服务、重登记轻规范、重管理轻



培育的倾向,指导协会完善各项制度,建立健全组织机构,完善各项服务措施。同时,协会自身要谋求发展壮大,更好地服务农民,就必须有自己的实体,没有实体,不解决经费问题,协会就难以生存,也就不能发挥应有的作用。三是加强协调发展。要在协调好企业、基地、农户,生产、流通、加工,政府、企业、农户之间的关系上下工夫,以此规范协会的发展。

2. 全方位落实民政对象各项政策,把民政工作与新农村建设“生活富裕”相结合。要进一步建立和完善农村五保供养、城乡低保制度、医疗救助、自然灾害应急救援、社会支助等内容相衔接的社会救助体系,健全各项救助制度,规范操作程序,积极争取加大各级对社会救助的投入,形成政府主导、社会辅助、部门协作、规范管理、上下联动的工作机制,切实保障农村困难群众的生产生活。一是要进一步健全和完善农村特困救助制度。射阳是一个城乡二元格局突出,农村区域面积大,农村人口占全县总人口的80%以上的县级城市,是一个人口密度高、农民人均收入较低、困难群众人口比例日渐明显的地区。要重点抓好农村特困“扩面”工作,争取各级党委政府和有关部门的支持,加大对农村救助资金的投入,实现农村特困救助全覆盖的目标。二是要进一步推进农村五保供养长效机制。目前,全县有农村五保户 2063 人,农村敬老院 20 个,集中供养五保老人 1052 人,集中供养率为 51%。要结合新农村建设,进一步巩固“关爱工程”建设的成果,积极整合社会资源,加大资金投入和政策扶持力度,切实提高五保供养标准,加快农村敬老院改造扩建步伐。三是要进一步健全和完善自然灾害救助体系。射阳是一个水灾和旱灾易发地区,要加强和完善农村自然灾害和群众临时生活困难应急救助措施,建立广泛的社会救灾援助体系,不断完善灾害预案,确保及时有效地防灾、抗灾和救灾,提高农村抵御风险的能力。同时,要严格落实医疗救助措施,扩大大病救助范围,提高救助资金的比例,全面落实优抚对象



的各项政策,足额及时地将各种经费发放到优抚对象手中。四是要进一步落实各项优抚安置政策。加大优抚政策落实力度,在维护优抚对象合法权益上有新的加强,进一步完善并落实重点优抚对象抚恤补助标准增长机制。要加强重点优抚对象“四位一体”的医疗保障,提高重点优抚对象大病住院的参保率。

3. 深层次推进农村基层民主政治建设,把民政工作与新农村建设“管理民主”相结合。要把依法指导村民自治工作作为一项重要工程来抓,切实加强和完善党组织领导的、充满活力的村民自治机制,充分发挥基层自治组织协调利益、化解矛盾、排忧解难的作用,保障人民群众的民主权利,为新农村建设创造良好的政治环境。一是要严格执行村务公开,保障群众的知情权。把村务是否公开、决策是否民主、管理是否规范、监督是否有效作为检验村务公开的重要标准。要坚持“五统一”,即统一公开的形式、内容、时间、程序、监督。要实行“八公开”,即集体资产管理的公开、农村政策落实的公开、公益事业建设的公开、社会救助的公开、计划生育的公开、工作安排的公开、干部管理的公开、其他涉及本村利益的公开、村民要求公开的事项的公开。二是重大事项召开村民会议与村民代表会议,使群众行使决策权。要健全“六项制度(章程、公约)”,即村务公开制度、村民会议或村民代表会议制度、村民主评议村干部制度、村民主理财制度、村民自治章程、村民公约。三是依法推进村民自治,保障群众的参与权。进一步推行民主选举、民主管理、民主决策和民主监督,让广大村民在党的领导下实行自我管理、自我教育和自我服务,依法制订完善村民自治章程和村民公约,全面提升村务公开和民主管理的水平。四是坚持村民主评议村干部,保障群众的监督权。积极探索群众评议村干部的新途径、新办法,直至制定罢免村干部的条例等等。

三、以组织者的身份,积极将民政工作落实到新农村建设中来

1. 在指导思想上要勇于争先。发扬与时俱进的改革创新精



神,不断推动民政工作理论和实践创新,是民政工作在新农村建设中履行好职责的首要前提。要克服因循守旧思想,增强不进则退的危机感和加快发展的责任感,始终保持蓬勃朝气、昂扬锐气,不断解放思想,更新观念,开阔视野,破解难题,打造强势民政。把握时代性、增强超前性、研究规律性,不断探索解决新农村建设中的新问题、新矛盾。要积极深化各项改革和探索,注重培植、打造“精品”、“亮点”,切实用创新精神培育新优势,不断推动民政工作在新农村建设中创造出一流业绩。

2. 在工作作风上要长于实干。要增强大局意识,着重找准民政工作在新农村建设中的结合点、切入点,在融入和服务大局中理思路、定规划、抓落实、求发展。要健全组织,明确责任,层层分解任务,考核监督,确保工作任务落到实处。要积极争取各级党委、政府对民政工作的重视和支持,争取全社会对民政工作的关心和参与。要挖掘社会资源,激活民政能量,加强与各有关部门的互动,强化各级民政部门的上下联动,大力推进民政工作社会化,营造全社会认同民政、参与民政、发展民政的浓厚氛围,努力形成政府主导、部门协调、上下联动、社会参与的有效运行机制,以此来实现民政工作在新农村建设中的实干效应。

3. 在自身建设上要乐于奉献。组织参与新农村建设关键靠人。加强队伍建设,打造一支乐于奉献的民政干部队伍,是民政工作在新农村建设中发挥作用的根本保证。要不断加强各级民政部门领导班子和干部队伍建设,讲政治、讲团结、讲大局、讲奉献,提高凝聚力和战斗力。深入开展“干事型、服务型、奉献型”机关创建活动,不断提高民政干部调查研究、科学决策等方面的本领,努力造就高素质民政干部队伍。弘扬埋头苦干、乐于奉献的工作作风,在全社会树立好民政部门干部队伍在新农村建设中组织者的良好形象。

(作者系射阳县民政局局长)

着力加强基层党建 积极构建和谐民政

——关于当前射阳民政党建工作的调查与思考

李月林

党的十六届六中全会明确指出：“构建社会主义和谐社会，关键在党”。同时，要求我们“必须充分发挥党的领导核心作用，坚持立党为公、执政为民，以党的执政能力建设和先进性建设推动社会主义和谐社会建设，为构建社会主义和谐社会提供坚强有力的政治保证”。六中全会还要求我们加强基层工作，把工作重心放在基层，发挥基层党组织凝聚人心、推动发展、促进和谐的作用。因此，作为民政系统的基层党组织，应当认真回顾总结工作中所取得的成绩，全面细致排查工作中的不足和问题，通过采取扎实有效措施，加强和改进民政党建工作，重视和推进和谐民政建设，为实现民政工作的新突破和民政事业的新发展提供坚实的思想政治保证和有利的组织纪律支撑。

一、目前射阳民政党建工作的基本状况

近年来，射阳县民政系统两级党组织紧紧围绕民政工作中心，全力服务民政工作大局，牢牢把握党组织集体和党员个人的先进性建设这个主题，紧紧抓住“以人为本、优质服务”主题实践活动这根主线，解放思想，开拓创新，求真务实，埋头苦干，全力实施党建工作基础工程，着力加强基层组织的思想建设、政治建设、组织建设和作风建设，巩固和扩大了先进性教育活动的成果，探索 and 建立了保持先进性的长效机制，党组织的吸引力、凝聚力、战斗力显著增强，党员的带头作用、示范作用、先进作用得到充分发挥，开创了射阳民政系统党建工作的崭新局面。





射阳民政系统的党建工作在取得成绩的同时,也不可避免地存在许多不足和问题。这些不足和问题主要表现在:

在党组织集体方面,一是日常党建工作与民政中心工作的结合度仍然偏低,虽然主观思想上十分注意克服“两张皮”的现象,但是在客观实践中现实存在着这两个方面结合不紧的实际问题,没有真正找到民政党建工作与民政中心工作有机结合的有效路径;二是思想政治工作的力度有待加强、广度有待拓展、深度有待挖掘,缺少做好广大职工群众的细致的一人一事的思想政治工作的有效途径和有效办法,系统内部少数单位“人民来信满天飞”的现象未能得到根本解决,构建真正意义上的和谐民政的任务艰巨、路程遥远;三是学习教育活动缺乏应有的特色和足够的吸引力,每月一次的党日活动和“五一”、“七一”、“十一”等重大节日的活动,内容不够丰富,形式不够活跃,创特创新明显不足,其知识性、趣味性和群众性都不能完全适应广大党员和入党积极分子及党外群众的要求,实际形成的影响和收到的效果都显得不足;四是民政党建的对外宣传和信息报送工作的工作目标不明确、工作责任未落实,对外投稿数量明显不足,几乎没有向上级党组织及工作部门报送信息,导致在县内县直党委乃至全市县级民政系统党组织中处于落后状态;五是在落实保持先进性长效机制措施的过程中存有时冷时热现象,执行保持先进性长效机制制度的力度不足、措施欠实,在有些支部和党员身上,明显存在着闲时重视、忙时忽略的不良状况,切实有效地保持先进性长效机制还没有完全建立。

在党员个体方面,有少数党员把自己混同于普通老百姓,发挥不了党员先进作用,损害了党组织的先进形象;有少数党员自我要求不严,时常参与一些赌博或相卜活动;有少数党员自由主义严重,当面不说,背后乱说,不负责地议论他人,对单位集体的重大决策评头论足;有少数党员自以为是,对己自由主义,对人马



列主义,看自己“一枝花”,看别人“豆腐渣”,“严于律人、宽以待己”,放松自我要求,岗位职责不能很好履行,劳动纪律不能很好遵守,工作任务不能很好完成;有个别党员组织观念淡薄,只要组织照顾,无视组织纪律,工作调动上不服从组织安排;有个别党员吹毛求疵,无中生有,唯恐“天下不乱”,经常参与写“人民来信”,闹得单位“鸡犬不宁”,搞得人与人关系较为紧张;有少数离退休党员和离岗党员不能正常参加组织生活,不能按规定足额交纳党费。这些问题的存在,已经引起了我们的警觉和重视,正在采取措施,逐步加以解决。

二、今后加强射阳民政党建工作的基本措施

面对射阳民政党建工作所取得的成绩,针对射阳民政党建工作所存在的问题,我们必须全面贯彻落实党的十六届六中全会精神,切实着力加强基层党建工作,努力把民政系统党组织建成坚强有力的战斗堡垒,充分发挥民政系统共产党员的先进模范作用。

第一,明确指导思想,确立工作目标。

射阳民政党建的指导思想是:坚持以毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,全面贯彻落实科学发展观和党的十六届六中全会精神,紧紧围绕民政工作与民政事业的中心和重点,紧紧扣住“以人为本、优质服务”的主题和要求,解放思想,开拓创新,求真务实,埋头苦干,亲民爱民,为民益民,全力实施基层党建工作的“基础工程”,不断加强基层支部和全体党员的先进性建设,全面发挥基层支部的战斗堡垒作用和全体党员的先进带头作用,不断开创射阳民政党建工作的新局面,不断夺取射阳民政党建工作的新成绩。

射阳民政党建的工作目标是:在围绕民政工作中心、服务民政工作大局,着力巩固和扩大先进性教育活动成果,切实全面贯彻执行《射阳民政党建文化建设实施纲要(试行稿)》的基础上,两级党组



织在思想建设上保持先进性、政治建设上保持先进性、组织建设上保持先进性、作风建设上保持先进性,从而增强吸引力、增加凝聚力、提高战斗力;全体党员在意识观念上保持先进性、思想作风上保持先进性、实践过程上保持先进性、工作结果上保持先进性,从而发挥带头作用、起到示范作用、显现先进作用。

第二,明确工作精神,确立工作理念。

射阳民政党建的工作精神为:求真求精埋头实干争先进,开拓创新奋力拼搏创一流。

射阳民政党建的工作理念为:围绕民政工作中心,服务民政工作大局;夯实民政党建基础,发挥民政党建作用。

第三,明确工作定位,确立共同愿景。

射阳民政党建的工作定位为:发挥政治核心作用,行使监督保证作用;施行组织堡垒作用,实践党员先进作用。

射阳民政党建的共同愿景为:基础工作抓真抓实,重点工作创新创特;单项工作做细做精,整体工作争先争优。

第四,明确工作方法,确立行为准则。

射阳民政党建的工作方法为:集体领导,分工负责;真抓实干,务求实效。

射阳民政党建的行为准则为:政治坚定,业务精通,爱岗敬业;团结协作,埋头实干,勇创一流。

第五,明确基础工程,确立创优目标。

射阳民政党建的基础工程有:一是“优质服务”保持先进性创新工程;二是“率先垂范”保持先进性形象工程;三是“建强组织”保持先进性基本工程;四是“思想教育”保持先进性和谐工程;五是“清正廉洁”保持先进性自律工程;六是“人才培育”保持先进性学习工程;七是“文明创建”保持先进性突破工程;八是“亲民爱民”保持先进性联动工程;九是“结对竞赛”保持先进性创优工程;十是“群团建设”保持先进性拓展工程。