



民政文化与实务丛书

# 基层民政工作实务

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

# 基层民政工作实务

主 编：陆连仑

副主编：李月林

王 飞

董海洋

执 笔：王 飞

赵玉龙



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·基层民政工作实务                                                |
| 主 编    | 陆连仑                                                             |
| 责任编辑   | 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    | <a href="http://press.njnu.edu.cn">http://press.njnu.edu.cn</a> |
| E-mail | <a href="mailto:nspzbb@njnu.edu.cn">nspzbb@njnu.edu.cn</a>      |
| 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    | 9.125                                                           |
| 字 数    | 229 千                                                           |
| 版 次    | 2007 年 11 月第 1 版 2007 年 11 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

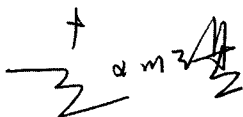


文化与实务》丛书的出版,正是射阳民政工作者瞄准目标,逐个问题逐个环节逐个步骤地进行创新的鲜活成果。实践证明,民政工作者只要有不畏艰难、知难而进的胆略,只要有敢为人先、敢开先河的勇气,就能达到理念升华,与时代发展同频共振。

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。射阳县级民政部门结集出版《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

## 社会救助篇

|                     |      |
|---------------------|------|
| 救灾救济 .....          | (1)  |
| 一、救灾救济概念 .....      | (1)  |
| 二、自然灾害种类 .....      | (1)  |
| 三、自然灾害情况统计 .....    | (1)  |
| 四、查灾、核灾、报灾 .....    | (2)  |
| 五、自然灾害应急响应 .....    | (3)  |
| 六、救灾救济款物发放和捐赠 ..... | (4)  |
| 五保供养 .....          | (8)  |
| 一、五保供养概念 .....      | (8)  |
| 二、五保对象条件和审批 .....   | (8)  |
| 三、五保对象供养内容和标准 ..... | (10) |
| 四、五保对象供养形式 .....    | (12) |
| 五、五保供养经费筹集和使用 ..... | (12) |
| 六、农村敬老院 .....       | (13) |
| 城乡低保 .....          | (20) |
| 一、城乡低保概念 .....      | (20) |
| 二、城乡低保对象申报条件 .....  | (20) |
| 三、城乡低保对象审批程序 .....  | (21) |
| 四、城乡低保资金筹集发放 .....  | (22) |
| 五、城乡低保工作动态管理 .....  | (24) |

目

录





|                         |      |
|-------------------------|------|
| 医疗救助 .....              | (28) |
| 一、医疗救助概念 .....          | (28) |
| 二、医疗救助对象和审批 .....       | (28) |
| 三、医疗救助资金筹集和使用 .....     | (29) |
| 四、医疗救助实施办法 .....        | (30) |
| 救助管理 .....              | (33) |
| 一、救助管理概念 .....          | (33) |
| 二、救助管理的对象 .....         | (34) |
| 三、救助的内容、形式和标准 .....     | (34) |
| 四、救助管理工作体制 .....        | (35) |
| 五、救助管理经费来源 .....        | (36) |
| 扶贫开发 .....              | (38) |
| 一、扶贫开发概念 .....          | (38) |
| 二、扶贫开发目标和方针 .....       | (38) |
| 三、扶贫开发对象和重点 .....       | (39) |
| 四、扶贫开发内容和途径 .....       | (40) |
| 精简退职老职工生活困难救济 .....     | (45) |
| 一、精简退职老职工生活困难救济概念 ..... | (45) |
| 二、救济对象界定 .....          | (45) |
| 三、申报条件 .....            | (46) |
| 四、审批程序 .....            | (46) |
| 五、救济标准 .....            | (47) |

## 社会事务篇

|                |      |
|----------------|------|
| 婚姻登记 .....     | (49) |
| 一、婚姻登记概念 ..... | (49) |
| 二、结婚登记办理 ..... | (49) |

|                        |             |
|------------------------|-------------|
| 三、离婚登记办理 .....         | (52)        |
| 四、无效婚姻处理 .....         | (56)        |
| 五、可撤销婚姻处理 .....        | (56)        |
| 六、婚姻证书补发 .....         | (57)        |
| 七、婚姻证明 .....           | (58)        |
| 八、婚姻档案管理 .....         | (58)        |
| 九、婚姻登记相关服务 .....       | (59)        |
| <b>收养登记 .....</b>      | <b>(62)</b> |
| 一、收养登记概念 .....         | (62)        |
| 二、收养关系成立条件 .....       | (62)        |
| 三、收养登记程序 .....         | (64)        |
| 四、无效收养 .....           | (66)        |
| 五、收养关系解除 .....         | (66)        |
| <b>殡葬管理与改革 .....</b>   | <b>(70)</b> |
| 一、殡葬管理概念 .....         | (70)        |
| 二、殡葬管理主要任务 .....       | (70)        |
| 三、殡葬改革的任务和方向 .....     | (71)        |
| 四、公墓建设规范和管理 .....      | (72)        |
| <b>行政区划与地名管理 .....</b> | <b>(74)</b> |
| 一、行政区划与地名管理概念 .....    | (74)        |
| 二、县乡行政区划变更报批程序 .....   | (74)        |
| 三、勘界工作 .....           | (75)        |
| 四、地名管理 .....           | (77)        |
| <b>移民安置 .....</b>      | <b>(82)</b> |
| 一、移民安置概念 .....         | (82)        |
| 二、移民安置类型 .....         | (82)        |
| 三、移民安置政策 .....         | (82)        |



|                        |      |
|------------------------|------|
| 四、移民安置工作中值得注意的问题 ..... | (83) |
|------------------------|------|

## 社会福利篇

|              |      |
|--------------|------|
| 福利企业管理 ..... | (86) |
|--------------|------|

|                  |      |
|------------------|------|
| 一、福利企业管理概念 ..... | (86) |
|------------------|------|

|                    |      |
|--------------------|------|
| 二、福利企业资格认定办法 ..... | (87) |
|--------------------|------|

|                  |      |
|------------------|------|
| 三、福利企业优惠政策 ..... | (88) |
|------------------|------|

|                   |      |
|-------------------|------|
| 四、福利企业服务和管理 ..... | (90) |
|-------------------|------|

|                  |      |
|------------------|------|
| 特定人群社会福利工作 ..... | (93) |
|------------------|------|

|                   |      |
|-------------------|------|
| 一、老年人社会福利工作 ..... | (93) |
|-------------------|------|

|                  |      |
|------------------|------|
| 二、儿童社会福利工作 ..... | (95) |
|------------------|------|

|                    |      |
|--------------------|------|
| 三、精神病人社会福利工作 ..... | (98) |
|--------------------|------|

|                   |      |
|-------------------|------|
| 四、残疾人社会福利工作 ..... | (99) |
|-------------------|------|

|              |       |
|--------------|-------|
| 福利彩票销售 ..... | (104) |
|--------------|-------|

|                |       |
|----------------|-------|
| 一、福利彩票概念 ..... | (104) |
|----------------|-------|

|                   |       |
|-------------------|-------|
| 二、福利彩票种类和玩法 ..... | (104) |
|-------------------|-------|

|                       |       |
|-----------------------|-------|
| 三、福利彩票电脑投注站建设要求 ..... | (109) |
|-----------------------|-------|

|            |       |
|------------|-------|
| 慈善事业 ..... | (114) |
|------------|-------|

|                |       |
|----------------|-------|
| 一、慈善事业概念 ..... | (114) |
|----------------|-------|

|                  |       |
|------------------|-------|
| 二、慈善事业基本特点 ..... | (114) |
|------------------|-------|

|                  |       |
|------------------|-------|
| 三、慈善事业基本要素 ..... | (115) |
|------------------|-------|

|                  |       |
|------------------|-------|
| 四、慈善事业推进办法 ..... | (118) |
|------------------|-------|

|            |       |
|------------|-------|
| 老龄工作 ..... | (121) |
|------------|-------|

|                |       |
|----------------|-------|
| 一、老龄工作概念 ..... | (121) |
|----------------|-------|

|                  |       |
|------------------|-------|
| 二、老龄工作主要特点 ..... | (121) |
|------------------|-------|

|                           |       |
|---------------------------|-------|
| 三、老龄工作指导思想、方针、原则和目标 ..... | (122) |
|---------------------------|-------|

|                  |       |
|------------------|-------|
| 四、老龄工作主要内容 ..... | (124) |
|------------------|-------|



## 优抚安置双拥篇

|                       |       |
|-----------------------|-------|
| 优抚 .....              | (129) |
| 一、优抚工作概念 .....        | (129) |
| 二、优抚工作主要特点 .....      | (129) |
| 三、优抚对象确定 .....        | (130) |
| 四、抚恤优待标准 .....        | (131) |
| 五、重点优抚对象申报条件和程序 ..... | (132) |
| 六、烈士褒扬 .....          | (137) |
| 安置 .....              | (142) |
| 一、安置工作概念 .....        | (142) |
| 二、安置办法种类 .....        | (142) |
| 三、军队离退休干部休养工作 .....   | (143) |
| 双拥 .....              | (148) |
| 一、双拥工作概念 .....        | (148) |
| 二、双拥工作主要内容 .....      | (148) |
| 三、双拥工作基本特点 .....      | (149) |
| 四、双拥机构职能作用 .....      | (150) |
| 五、军供站工作 .....         | (151) |

## 民间组织篇

|                  |       |
|------------------|-------|
| 社会团体登记管理 .....   | (155) |
| 一、社会团体概念 .....   | (155) |
| 二、社会团体登记 .....   | (155) |
| 三、社会团体管理 .....   | (163) |
| 四、农村专业经济协会 ..... | (173) |

目

录



|                      |       |
|----------------------|-------|
| 民办非企业单位登记管理 .....    | (178) |
| 一、民办非企业单位概述 .....    | (178) |
| 二、民办非企业单位登记 .....    | (179) |
| 三、民办非企业单位的监督管理 ..... | (186) |

## 基层政权与社区建设篇

|                           |       |
|---------------------------|-------|
| 基层政权 .....                | (193) |
| 一、基层政权概念 .....            | (193) |
| 二、村民委员会性质和任务 .....        | (193) |
| 三、村民委员会换届选举 .....         | (198) |
| 四、村民自治 .....              | (202) |
| 五、村务公开 .....              | (204) |
| 六、村务公开民主管理工作面临的主要问题 ..... | (207) |
| 社区建设 .....                | (210) |
| 一、社区建设概念 .....            | (210) |
| 二、社区建设目标 .....            | (212) |
| 三、和谐社区建设 .....            | (214) |
| 四、社区居委会 .....             | (216) |
| 五、社区服务工作 .....            | (217) |
| 六、社区文化工作 .....            | (220) |

## 综合工作篇

|                   |       |
|-------------------|-------|
| 民政行政执法 .....      | (227) |
| 一、民政行政执法概念 .....  | (227) |
| 二、民政行政执法依据 .....  | (227) |
| 三、民政行政执法类别 .....  | (231) |
| 四、民政行政执法实施 .....  | (232) |
| 五、民政行政执法责任制 ..... | (234) |



|                                  |       |
|----------------------------------|-------|
| 民政信访 .....                       | (237) |
| 一、民政信访概念 .....                   | (237) |
| 二、民政信访工作主要特点 .....               | (237) |
| 三、民政信访工作主要类型 .....               | (239) |
| 四、处理来信基本程序 .....                 | (239) |
| 五、处理来访基本程序 .....                 | (243) |
| 六、特殊上访情况处理 .....                 | (245) |
| 七、民政信访工作中值得注意的问题 .....           | (248) |
| 民政计划财务 .....                     | (251) |
| 一、民政收费管理 .....                   | (251) |
| 二、民政预算管理 .....                   | (253) |
| 三、民政资金管理 .....                   | (255) |
| 四、民政专项经费使用注意事项 .....             | (256) |
| 基层民政办建设 .....                    | (260) |
| 一、基层民政办建设的意义 .....               | (260) |
| 二、基层民政办建设的主要内容 .....             | (261) |
| 三、基层民政办队伍建设 .....                | (262) |
| 附：射阳县民政系统“以人为本、优质服务”实践活动简介 ..... | (265) |
| 一、“以人为本、优质服务”实践活动的背景和意义 .....    | (265) |
| 二、“以人为本、优质服务”的基本概念 .....         | (267) |
| 三、“以人为本、优质服务”的主要特点 .....         | (267) |
| 四、“以人为本、优质服务”的理论依据 .....         | (268) |
| 五、“以人为本、优质服务”的实践要求 .....         | (269) |
| 六、“以人为本、优质服务”的工作目标 .....         | (270) |
| 七、“以人为本、优质服务”实践活动的实际成效 .....     | (270) |
| 后记 .....                         | (278) |



# 救灾救济

### 一、救灾救济概念

救灾救济是救灾和救济的统称。救灾是指国家或社会对人民群众因遭受自然灾害而实施的救助、接济,帮助其脱离灾难和危险,减轻灾害损失,克服和战胜灾后困难,以恢复生产、生活正常秩序的活动。救济是指国家或社会对因各种原因导致无法维持最低生活水平的社会成员提供满足其最低生活需求的社会保障制度,其外延包括灾害救济、贫困救济和其他针对社会弱势群体的扶助措施。

### 二、自然灾害种类

自然灾害的种类,在我国一般可分为干旱、洪涝、风雹(包括龙卷风、飓风、沙尘暴等)、台风(包括热带风暴)、地震、低温冷冻、雪灾、山体滑坡和泥石流、病虫害等造成的灾害。

### 三、自然灾害情况统计

灾情统计的内容主要包括综合情况、农牧业损失情况、工作数据等统计指标。

#### 1. 综合情况统计指标

主要包括:灾害类型及发生时间、地点,台风编号,地震震中经纬度,受淹区域,受灾人口、成灾人口、被困人口、转移安置人口、无家可归人口、饮水困难人口、因灾死亡人口、因灾伤病人口,





倒塌房屋、损坏房屋，损失粮食，因灾造成的直接经济损失等。

## 2. 农牧业损失情况统计指标

主要包括：农作物受灾面积、成灾面积、绝收面积，毁坏耕地面积，减产粮食，饮水困难大牲畜数、因灾死亡大牲畜数，农牧业因灾直接经济损失等。

## 3. 工作数据统计指标

主要包括：缺粮人口、缺粮数量、需口粮救济人口、需救济粮数量、需衣被救济人口，已安排口粮救济款数、已安排救济粮数量、已救济口粮人口、已安排恢复住房款数、已恢复住房数、已救济伤病人口、已安排治病救济款数、已救济伤病人口、已安排衣被救济款数、已救济衣被人口、已安排转移安置款数、已救济转移安置人口，县以上各级投入救灾资金数、县以上各级接收捐赠数、参加救灾工作人次、参加救灾军队人次、地方救灾装备投入情况、军队救灾装备投入情况、灾民参加生产自救人次和收入等。

# 四、查灾、核灾、报灾

查灾、核灾、报灾总的要求是实事求是、及时准确。

## 1. 查灾

查灾是核灾、报灾工作的前提和基础。查灾就是为了及时、准确掌握灾情信息，它是灾害应急救助工作的重要组成部分。在应对自然灾害过程中，各项抗灾救灾工作能否及时开展，灾害应急救助措施能否快速到位，在很大程度上取决于查灾是否及时迅速。灾情发生后各级民政部门应迅速开展灾情的核查和评估工作，尤其是县乡两级民政部门要迅速组织人员，根据计灾标准，深入灾情一线，逐村、逐组、逐户查清因灾损失情况，分户登记受灾损失的主要数据，全面了解和掌握灾害发生情况。

## 2. 核灾

各级民政部门应当对本行政区域内发生的灾情进行核灾。当灾情稳定后民政部门要尽快组织有关技术人员对灾害造成的

各方面损失情况进行调查,可采取全面调查、抽样调查、典型调查、专项调查等形式,根据基层上报的灾情数据,选择受灾不同程度(轻、重、特重)的乡镇、村、组分点进行核灾,然后计算出报灾的准确率,同时民政部门应当会同农业、粮食、水利、气象、统计等部门进行综合分析、会商、核定出最终灾情数据。

### 3. 报灾

自然灾害发生后,民政部门必须及时准确地向同级人民政府和上级业务主管部门报告灾情。及时报送灾情信息,是做好救灾工作的关键,缓报灾情信息就有可能贻误最佳救灾时机,给救灾工作造成被动。灾害发生后,受灾地区民政部门要严格按照《自然灾害情况统计制度》中对报灾顺序进度的明确要求,严格执行灾情 2 小时内初报、重大灾情直接上报、预案启动期间 24 小时内报告制度。即使在短时间内尚未获得准确数据,也可以按照报灾要点的要求,用一些简短的语句,把已经掌握的基本信息,如有无人员伤亡、有无人员被困、有无房屋倒塌、有无紧急转移安置人口、有无农作物受灾等,及时上报,尽快让上级先知道灾情概况,然后再逐步核灾、续报和核报灾情。无论在灾害发生的哪个阶段,只要有人员死亡,就必须及时上报《因灾死亡人口台账》。

灾情报告内容主要包括:一是报灾时间:初步灾情在灾害形成 24 小时内向民政部门报告,灾害发展变化随时报告,全面灾情待灾情稳定后及时报告。具体分为三个时段:①灾情初报。②灾情续报。③灾情终报。二是报告内容:灾害发生的时间、地点、范围,受灾人口、伤亡情况、财产损失情况、致灾原因、救灾工作情况等。

## 五、自然灾害应急响应

突发性自然灾害发生后,各级民政部门要根据自然灾害发展态势和工作程序,及时启动本级自然灾害救助保障应急预案,采取应急救助措施,确保 24 小时内各项救灾措施落实到位。





### 1. 启动应急预案

根据灾情,按照本级自然灾害救助保障应急预案要求开展应急援助。

### 2. 转移安置群众

及时转移安置受灾群众,保障灾民生命安全。

### 3. 强化后勤保障

通过投亲靠友、借住公房和调运及搭建帐篷等方式确保被转移群众有临时住所;为灾民提供方便食品、粮食等,保证灾民有饭吃;为缺衣少被的灾民提供衣被,保障灾民的取暖;保证灾民有干净的饮用水;保证有伤病的灾民得到及时的医疗救助等。

### 4. 及时请示报告

在 24 小时内,县乡(镇)两级民政部门必须向同级政府和上级民政部门报告灾情、救灾工作开展情况以及请求上级支持的请示。

### 5. 分配救灾资金

县级民政部门应在 5 日内将上级拨付的救灾应急资金落实到灾民手中。

## 六、救灾救济款物发放和捐赠

### 1. 救灾救济款物发放

救灾款是指国家财政下达的特大自然灾害救济补助费、特大自然灾害灾后重建补助费、各级政府财政安排的自然灾害救济事业费。救灾款物必须严格遵循专款专用,重点使用的原则,其使用范围是解决灾民因自然灾害造成的无力克服的衣、食、住、医等生活困难;紧急抢救、转移和安置灾民;灾民倒房恢复重建;加工及储运救灾物资。

救灾款物发放的重点为重灾区、重灾户。发放救灾款物要做到政策公开、数额公开、对象公开、发放的程序公开。在发放过程中必须坚持民主评议、集体研究、登记造册、张榜公布、公开发放