

民政教育培训教材

新编民政概论

XIN BIAN MIN ZHENG GAI LUN

李 伟 主编



目
文
出
版
社

图书在版编目(CIP)数据

新编民政概论/李伟主编. - 北京:中国
盲文出版社, 2002.12

ISBN 7-5002-1613-0

I. 新... II. 李... III. 民政工作—概论—中国
IV. D632

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 005952 号

新编民政概论

主 编:李 伟

出版发行:中国盲文出版社

地 址:北京市丰台区卢沟桥城内街 39 号

邮政编码:100072

电 话:(010)83895214 83895215

印 刷:北京华正印刷厂

经 销:新华书店

开 本:850×1168 1/32

字 数:300 千字

印 张:13.5

印 数:1-2000 册

版 次:2003 年 1 月第 1 版 2003 年 1 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 7-5002-1613-0/D·48

定 价:29.50 元

此书盲文版同时出版

盲人读者可免费借阅

版权所有 侵权必究

印装错误可随时退换

前 言

新的世纪,历史赋予民政工作者的任务很重。1998年以来,随着国家民政部的机构改革,地方各级民政部门的内设机构和职能也相继进行了较大的调整,总体上民政部门职能加强,任务加重。2001年“入世”后,我国的社会将要发生大的转折和变化,这无疑给改革发展中的民政工作带来前所未有的挑战和机遇。新的形势、新的任务、新的使命都要求广大民政工作者必须了解和掌握民政工作的系统知识,提高民政理论素养。正是为了帮助广大民政工作者更好地学习和把握机构改革后民政工作基本知识、基本理论,以及民政改革发展中的问题与对策,作者用了两年多时间,编撰了《新编民政概论》一书。

本书的编撰是在给民政部培训中心培训学员和民政部管理干部学院学生讲课稿的基础上修改成型的。其中吸收了大量的民政文献和资料,并得到民政部有关业务司局和民政部培训中心领导的指导、支持和帮助,在此表示感谢。尤其要感谢中国盲文出版社的马文莉编辑和沃淑萍主任。她们认真负责的工作态度,令我钦佩。编撰本书的分工是:李伟担任主编,李旭、赵学慧担任副主编。张仲举撰写了第一章第一节,李伟(院办)撰写了第一章

第二节,徐杰撰写了第一章第三节,柴瑞章撰写了第四章第一、二节,李旭撰写了第五章第六节,赵学慧撰写了第六章,于晓辉撰写了第七章第一节,其余章节由主编李伟撰写。

《新编民政概论》是带有探索性的教材,有些观点和提法是作者个人的见解,难免有不足之处,敬请读者提出宝贵意见,以便再版修订时完善。

编 者

2002年12月于北京

目 录

第一章 民政基本理论	(1)
第一节 什么是民政工作	(1)
一、民政的含义	(1)
二、民政工作的内涵和外延	(5)
三、民政工作的特点和对象	(12)
四、民政工作的性质、任务和作用	(15)
第二节 民政工作的管理体制	(24)
一、民政行政管理的分级管理原则	(25)
二、国家民政部的职能	(26)
三、国家民政部的机构设置及工作职责	(28)
四、民政行政分级管理的主要运作方式	(31)
五、民政社会管理	(34)
第三节 民政工作与社会工作	(35)
一、民政工作与社会工作的含义辨析	(35)
二、民政工作与社会工作的内容	(37)
三、民政工作与社会工作的工作方法	(38)
四、民政工作与社会工作的工作对象	(40)
五、民政工作与社会工作的异同	(40)
第四节 民政工作的根本任务与“三个代表”	(43)
一、新形势下确立民政工作的根本任务至关重要	(43)
二、按照“三个代表”的要求认识把握民政工作本 质和根本任务	(45)

三、努力实现和维护人民群众的基本生活权益·····	(47)
第五节“入世”对民政工作的影响和策略·····	(49)
一、“入世”对我国社会发展的利弊分析·····	(49)
二、“入世”给民政工作带来的影响·····	(50)
三、民政工作应对“入世”的基本策略·····	(54)
 第二章 民间组织管理·····	(57)
第一节 社会团体·····	(57)
一、民间组织的含义和特征·····	(57)
二、社会团体的概念、分类和作用·····	(59)
三、社会团体的产生和发展·····	(63)
四、社会团体的管理·····	(67)
五、社会团体登记的范围和条件·····	(69)
第二节 民办非企业单位·····	(73)
一、民办非企业的概念和分类·····	(73)
二、民办非企业的发展状况·····	(75)
三、民办非企业的管理·····	(77)
四、民办非企业单位成立登记的基本条件·····	(78)
五、民办非企业单位登记管理机关的监督管理职责 ·····	(80)
 第三章 优抚安置·····	(82)
第一节 优抚工作·····	(82)
一、优抚工作的性质和任务·····	(82)
二、优抚工作内容·····	(85)
三、战时与平时优抚工作的关系·····	(86)
四、加强新时期的优抚工作·····	(87)

第二节 复员退伍军人和军队离退休干部的安置	(89)
一、我国复员退伍军人安置的特点	(89)
二、建国以来复员退伍军人安置工作的成就	(91)
三、新时期退伍安置面临的问题和对策	(92)
四、军队离退休干部的安置管理	(96)
第三节 “双拥”工作	(97)
一、“双拥”工作的含义	(97)
二、“双拥”工作的历史成就	(98)
三、“双拥”工作发展的战略措施	(99)
 第四章 救灾救济	(101)
第一节 救灾工作的改革与探索	(101)
一、新中国成立以来救灾工作的改革	(101)
二、救灾保险	(107)
三、农村扶贫	(109)
第二节 现代救灾工作	(118)
一、我国灾害的分类管理	(118)
二、现代救灾工作的方针和管理体制	(121)
三、救灾工作的分级管理	(128)
四、救灾捐赠	(132)
五、灾害统计与评估	(145)
第三节 社会救济	(166)
一、社会救济的含义	(166)
二、社会救济的改革和发展	(168)
三、现行社会救济工作的方针政策	(176)
第四节 城市居民最低生活保障制度	(189)
一、建立城市居民最低生活保障制度的必要性	(189)

二、建立城市居民最低生活保障制度的基本做法	··· (193)
三、建立和完善以最低生活保障制度为核心的 社会救助体系	····· (196)
四、城市“低保”面临的问题与对策	····· (199)
第五章 基层政权和社区建设	····· (202)
第一节 基层政权建设	····· (202)
一、基层政权建设的必要性	····· (202)
二、我国基层政权建设的改革和发展	····· (205)
第二节 村民委员会建设	····· (208)
一、村民委员会的性质、任务和作用	····· (209)
二、村民委员会的设置和选举	····· (213)
三、村民会议和村民代表会议	····· (216)
四、村民自治、村规民约和村务公开	····· (220)
第三节 居民委员会建设	····· (225)
一、居民委员会的性质、职能和作用	····· (225)
二、居民委员会的设立和选举	····· (227)
三、居民会议和居民公约	····· (230)
四、居民自治	····· (233)
五、民政部门在居民委员会建设中的任务及措施	··· (234)
第四节 社区服务	····· (236)
一、社区服务的内容和意义	····· (236)
二、我国社区服务的产生和发展	····· (238)
三、新时期我国城市社区服务的主要内容	····· (242)
第五节 社区建设	····· (246)
一、社区建设的含义和特征	····· (246)
二、社区建设的原则和内容	····· (248)

三、社区建设的运行机制	(250)
四、社区建设的兴起和发展	(251)
五、社区建设面临的挑战及发展思路	(255)
第六节 婚姻管理	(263)
一、婚姻管理的任务	(263)
二、婚姻登记管理	(264)
三、涉外婚姻和涉华侨、港澳台同胞婚姻的管理	(269)
四、违法婚姻的管理	(273)
五、新《婚姻法》修改的内容	(276)
 第六章 行政区划和地名管理	(280)
第一节 行政区划	(280)
一、行政区划的含义和现状	(280)
二、我国设市标准的变化和现行规定	(284)
三、我国民族区域自治	(293)
四、我国的城市化道路	(295)
第二节 勘界工作	(298)
一、我国边界线的历史	(299)
二、勘界工作的现状	(300)
三、边界纠纷	(301)
第三节 地名管理	(304)
一、地名管理的基本内容	(305)
二、地名管理的方法	(309)
三、地名管理的问题和对策	(312)
 第七章 社会福利和社会事务	(314)
第一节 社会福利事业	(314)

一、社会福利事业和社会福利事业单位	(314)
二、老年社会福利事业	(317)
三、儿童福利事业	(327)
四、精神病人和其他残疾人的福利事业	(331)
五、社会福利社会化	(335)
第二节 社会福利生产	(337)
一、社会福利生产与社会保障	(337)
二、建国后我国社会福利生产的发展	(339)
三、国家对社会福利企业的扶持保护政策	(340)
四、社会福利生产的现状	(341)
第三节 社会事务	(343)
一、殡葬管理和改革	(343)
二、收容遣送	(353)
三、收养工作	(361)
 第八章 福利彩票管理	 (368)
第一节 什么是福利彩票	(368)
一、彩票释义	(368)
二、彩票存在的客观条件	(369)
三、由“有奖募捐券”到“福利彩票”	(372)
第二节 福利彩票的发行与销售	(374)
一、福利彩票的发行计划	(374)
二、发行计划的编制程序	(375)
三、福利彩票的批发形式	(377)
四、福利彩票的销售和成效	(379)

第九章 民政建设	(384)
第一节 民政队伍建设	(384)
一、加强民政队伍建设的必要性	(384)
二、我国民政队伍建设的现状	(386)
三、加强民政队伍建设的途径	(388)
第二节 民政法制建设	(393)
一、民政法制建设的内容、地位和作用	(393)
二、民政行政立法的程序	(395)
三、民政行政执法	(397)

第一章 民政基本理论

第一节 什么是民政工作

一、民政的含义

1. “民”字的含义

“民”，我们通常指“百姓”。但“民”与“百姓”原不是同一概念。在古代“民”与“萌”、“氓”相通，泛指被统治的平民、民众、黎民、庶民。其中，在原始社会末期和奴隶社会时，“民”指奴隶和平民；封建社会时，“民”指农民与平民。如在原始社会末期“民”，就指“黎民”。“黎”，原作“黧”，指黑色。《尚书·禹贡》中书：“厥土青黎。”“黎民”，原为战败部落的俘虏。传说，原始社会末期中原地区的部落联盟领袖黄帝，在阪泉（今河北涿鹿东南）打败炎帝，将其俘虏作为自己的奴隶，时称“黎民”。

可见，“民”字在古代本义是奴隶，或称黎民、众人、庶人等，通称为庶民。由于社会的分化，“民”字的含义也扩大为一般劳动者，现称人民或公民。“民”在不同的历史时期具有不同的内涵和外延，但“民”与“官”始终是对称的，亦即被统治的人。

2. “政”字的含义

“政”的概念是在“民”的概念产生之后出现的。先秦古籍中多见“政”字。如《周礼》、《尚书》、《论语》中常用来表达“政治”、“政务”、“政事”等意思，即管理、治理的含义。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。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,古代中西方文化关于“政”的概念中有一些共同的基本含义,是国家某一部门主管的业务。

3. 民政的含义

民政是中国特有的一个词语和概念。“民政”一词不是“民”与“政”的简单相加。远古时,“民”与“政”也不连用,但是“民”和“政”的这些含义,对后来形成“民政”的概念是有很大影响的。尽管不同历史时期“民政”的含义有所不同,但都具有为民谋利、为民施利的意思。民政的活动产生于奴隶社会,发展于封建社会,完善于社会主义社会。

从人类历史上看,在原始氏族社会初期,没有阶级分化,当然就没有“管民”、“教民”、“诰民”、“安民”等民政事务。但到了原始氏族社会末期,已经有了向资源丰富的茂林草地徙民(移民)、举办婚丧仪式等氏族社会事务工作,这可以视为孕育着的“民政”胚胎,不过这并不等于民政。

只有在原始氏族社会解体,出现阶级分化,作为奴隶身份的“民”出现,才产生了适应经济基础需要的“民政”官职。西周时期,在管理国家事务的六官之中,设置有掌管许多民政事务的“地官大司徒”,他管的具体事务很多:①领土疆域;②行政区划;③户籍人口;④基层政权;⑤救灾;⑥救济;⑦礼俗;⑧移民。由此记载可见,在西周时,虽没有形成“民政”概念,没有直称“民政”,但它已具有了民政事务、民政对象和管民政的官职,可谓已经形成了“民政”的雏形,为后来民政的发展奠定了基础。因此,说民政产生于奴隶社会是符合历史史实的。

我国民政正是沿着这样的规律发展的,即有什么样的经济基础,就有什么样的民政。由于社会生产力的发展,经济基础的变革,阶级关系的变化,使得社会进步,封建社会替代了奴隶社会。

在封建社会的经济基础上,民政有了进一步的发展,封建社会的“民政”替代了奴隶社会的“民政”。

以后在数千年的封建社会中,虽然随着各个朝代的兴衰和经济、政治、文化状况的变化,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,始终是断断续续地沿存下来的,这就形成了有历史传统性的民政事务。

我国进入半殖民地半封建社会以后,从鸦片战争到新民主主义革命胜利,在半殖民半封建的经济基础上,又形成了与之相适应的半殖民地半封建的民政,以替代封建社会的民政。也就是说,民政不仅带有封建主义的色彩,而且带有殖民地的色彩。

一直到1906年清王朝“预备仿行宪政”,才有了民政专管机构——民政部,与民政专管的职官——民政部大臣、左右丞和左右参议等出现。这就说明专管民政的独立行政机构是近代才出现的。民政专管机构与职官的出现,标志着民政管理的独立与民政事务的确立。特别是在民政专管机构与人员设置上,构成了从中央到地方以至社会基层的垂直系统。构成了系列管理以后,民政不仅形成了统一的、完善的社会活动体系,而且得以独立发展。

从旧民主主义革命到新民主主义革命,从孙中山的南京临时政府到江西瑞金的中华苏维埃工农民主政府、延安的抗日民主政府,以及各革命根据地解放区,都有过革命的民政。它们为后来的社会主义民政创建、形成,提供了条件。

据考证,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。

“民政”成为一个词组,始见南宋徐天麟编撰的《西汉会要》(七十卷)和《东汉会要》(四十卷),简称《两汉会要》。《两汉会要》书中

编目首用的“民政”词组,将户口、风俗、傅籍、更役、乡役、泛役、复徐(减免役赋)、置三老(设乡官)、尊高年、赐孝悌力田钱帛、恤鰥寡孤独、恤流民、徙豪族(贵族豪门居于指定地域)、奴婢、治豪猾、杂录、乡三老、乡亭长、民伍(社会基层组织)、劝农桑、假民田苑(无偿向贫民提供土地)、赐民爵、赐酺(贵族以外禁止聚众饮酒)、崇孝行、戒奢侈、荒政、禁厚葬、瘞遗骸(收敛遗骨)等三十多项庶民事务归入“民政”范畴。但是,官方和学者真正普遍使用民政的概念是在清代。清代民政的概念,包括有地方行政、警政治安、疆里版图、救灾救济、营缮公用、户口户籍、风教礼俗和卫生防疫等,因其涉及广大人民,除官方上下往返行文需要运用外,还须露布公众,致使“民政”成了一般词语,从官方、学者到民间都普遍地使用起来。国民党统治时期,有关地方官吏任免、选举、慈善事业、移民实边、烟毒禁政、出版登记、社团登记、劳资争议、主佃纠纷等都列入民政的概念之内。

尽管民政产生源远流长,但关于“民政”的含义,目前尚无定论。新版《辞源》和《词海》均无民政一词。清朝民政的含义,大概有两种意思:一是“为民立政”,二是“卫民施政”。“中华民国”后改为“为民施政”;《现代汉语辞典》将民政释为国内行政事务的一部分,包括选举、行政区划、地政、户政、国籍、民工动员、婚姻登记、社团登记、优抚、救济等;崔乃夫主编的《中国民政词典》释民政为:有广狭二义,广义与军政相对应,泛指国家对除军事以外的一切社会事务的管理;杨旭主编的《简明民政辞典》释民政为:国家事务中的一种社会行政管理,是民政事务、民政机构、民政对象的有机统一体。在我国主要包括基层政权建设、行政区划、救灾救济、社会福利、优抚安置、婚姻登记、殡葬管理等内容;孟昭华、陈光耀主编的《民政辞典》释民政为:泛指政府机关以人民群众为对象,与人民群众切身利益密切相关的一些社会性、政治性的国内社会行政管理

工作,即国家内政管理工作;民政部人教司编的《民政概论》中说:“民政是我国阶级社会中的一种社会行政管理,是民政事务、民政机构、民政对象的有机统一体,属上层建筑。”

民政的含义颇为广泛,在特定的历史阶段往往有特定的内容,在不同的历史时期可有不同的理解。这些界定是从不同的学科概念和基本含义作出的,都从某一侧面反映了民政工作某一方面的本质属性,对于民政理论的发展做出了一定的贡献。新中国成立后的第八次全国民政会议将民政概括为“三个一部分”,即基层政权建设的一部分,社会保障的一部分,社会行政管理的一部分。综合以上对民政含义的阐释,我们认为民政的含义是指维护和实现人民群众基本生活权益的一种社会行政管理,是民政事务、机构、对象的统一体,属上层建筑。

二、民政工作的内涵和外延

民政和民政工作是一个问题的两种表述。我们平常所讲的民政就是指民政工作。但从严格的角度讲,民政和民政工作是有区别的。民政的范畴要比民政工作大得多,民政工作只是民政概论生活系统中的一部分。民政工作理论强调的是现实的实践性,而民政则强调的是历史、现实和未来发展的综合性。这里,我们重点阐述一下民政工作。迄今为止,各种著作和论述中对民政工作的含义有多种多样的解说。从理论上讲,他们都是依据不同学科的概念含义来解释的,因而具有不同的理论基点和认识的角度。有的从管理的内容和手段来解述为“民政管理”;有的从管理机关的职能和任务来解述为“民政事务”;有的从社会的需要和功能来解述为“社会工作”。对应的大体上可区分为“社会管理学说”、“行政管理学说”、“社会行政说”、“社会工作说”。目前,我国社会各界包括民政理论界在内,对于民政工作的认识,至少有以下六种:①认

为民政工作是一种社会事务性工作。②认为民政工作是一种社会行政工作。③认为民政工作是一种社会管理工作。④认为民政工作是一种社会福利与社会保障工作。⑤认为民政工作是一种社会工作。⑥认为民政工作是具有中国特色的社会工作与社会管理的融合。

到底什么是民政工作,我们必须从理论研究的角度,认识民政工作的内涵和外延。

1. 民政工作的内涵

民政工作是随着时代的不同而发展变化的。我们所说的民政工作是当代中国民政工作,它既同历史上的中国民政有本质区别,又与早期的、传统的民政工作有所不同,它是在社会主义现代化建设进程中,与当代中国经济建设和社会发展相适应的民政工作。具有现代意义的民政工作大体上与国际社会工作相通。当然,社会工作并不是民政工作的全部,后面专门要谈二者的关系和区别。

民政工作与其他专业性工作一样,具有特定的内涵。要把握民政工作的内在本质,坚持民政工作改革和发展的正确方向,推进民政事业的健康发展,首先必须正确认识和理解民政工作的内涵,弄清楚什么是民政工作。

(1)从业务构成上看,民政工作是对社会事务实施管理的行政性工作。新中国成立半个世纪以来,民政工作业务适应历史发展不断调整变化,有些工作由于完成了不同时期的特定任务而不复存在,有些工作由于政府职能部门的调整而相应分离,有些工作随着经济和社会的发展而有所增加。纵观新中国成立初期民政部门负责的干部、人事、地方政权建设、行政区划、户政、国籍、社会福利、游民改造、禁烟禁毒、社会救济、移民安置、婚姻登记、社团管理、民工动员、礼俗改革、土地改革、土地征用、城市房地产管理、阶级成分处理、优待抚恤、烈士褒扬、退伍安置等业务工作,与现阶段