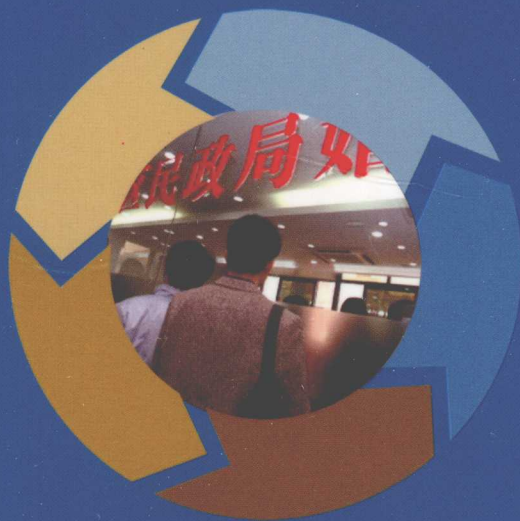


60 新中国民政事业丛书

丛书主编 李学举 副主编 李立国

社会事务管理

张明亮 ◎主编



中国社会出版社



社会事务工作是政府社会行政管理和公共服务职能的重要组成部分，代表了社会管理和公共服务水平，也是社会文明程度的重要标志之一。

婚姻登记服务进一步规范，实现了由婚姻登记管理到婚姻登记服务的转变。殡葬管理的深化，推动了绿色殡葬，促进了人与自然的和谐相处。强制性的收容遣送改为关爱性的救助管理，建立了以“自愿受助、无偿救助”为原则的新型社会救助制度。儿童收养工作坚持“一切为了孩子”的工作宗旨，努力促进孤残儿童回归家庭、获得妥善安置。

上架建议 社会管理

ISBN 978-7-5087-2973-2



9 787508 729732 >

定价：62.00元

中国行政管理 2014年第12期 总第396期

社会事务管理

（第12期）



60 新中国民政事业丛书

丛书主编 李学举 副主编 李立国

社会事务管理

张明亮 ◎主编



中国社会出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会事务管理/张明亮主编. —北京: 中国社会出版社, 2009. 12
(新中国民政事业丛书/李学举主编)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 2973 - 2

I. ①社… II. ①张… III. ①社会工作—社会管理—中国
IV. ①D632②D669

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 214486 号

丛 书 名: 新中国民政事业丛书

书 名: 社会事务管理

主 编: 张明亮

责任编辑: 刁锦江

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话: (010) 66080300 (010) 66083600

(010) 66085300 (010) 66063678

邮购部: (010) 66060275 电传: (010) 66051713

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 23.75

字 数: 340 千字

版 次: 2009 年 12 月第 1 版

印 次: 2009 年 12 月第 1 次印刷

定 价: 62.00 元

《新中国民政事业》丛书

编委会

主任：李学举

副主任：李立国 罗平飞 姜力 窦玉沛 孙绍骋
曲淑辉 陈传书

委员：（按姓氏笔画为序）

王振耀 米勇生 孙伟林 孙建春 张明亮
邹铭 董华中 詹成付 鲍学全 戴均良

主编：李学举

副主编：李立国

丛书编委会办公室

主任：王来柱

副主任：戚学森 米有录 王爱平 浦善新 宋珊萍

成员：李威海 尤永弘

《社会事务管理》编委会

主 编：张明亮

副 主 编：陈光耀 李 波 左永仁

成 员：张明亮 陈光耀 李 波 左永仁
赵 海 杨文涛 高月玲 王宏丽

编辑办公室：社会事务司综合处（代）

参加编写人员：赵 海 杨文涛 高月玲 王宏丽 倪春霞
朱 勇 李伯森 杨根来 吴越富 肖成龙
甘薇薇 冀 刚 张有为 王翠萍 何振锋
高 峰 谢小卫 侯玉玺 饶 兰 孙钰林
章 林 翟媛媛 李紫薇 白 刚 周吉祥
陈婉玲

总 序

李学举

民政乃国政，连着国计、系着民生，是我国政府社会管理与公共服务的重要组成部分，也是一项古老而常新的工作。60年来，伴随着新中国的诞生、成长与壮大，我国民政事业走过了不平凡的发展历程，取得了令人瞩目的巨大成就，发挥了不同时期的历史作用，受到了党和政府的高度肯定和人民群众的普遍赞誉。

知往鉴今。在新中国成立60周年之际，编辑出版《新中国民政事业》丛书，全面总结60年来民政工作取得的成就与经验，深入分析当前和今后一个时期民政工作面临的形势、主要任务与推进思路，对于不断深化对民政工作的规律性认识，切实加强对民政工作的前瞻性部署，团结和鼓舞各级民政部门 and 民政干部在新起点上奋发进取、扎实工作、开拓创新，继续开创民政事业发展新局面具有十分重要的意义。

回顾60年民政事业发展历程，最大的成就是构建了解决基本民生的网络体系，从制度上破解了困扰中国数千年之久的百姓温饱难题。

——社会救助逐步实现了全覆盖。以最低生活保障制度为基础、专项救助制度相配套、临时救助为补充、覆盖城乡全体居民的新型社会救助体系基本建成，社会保障体系的最后一道安全网编织成形，困难群众温饱问题基本解决。

——自然灾害应急救援体系日趋完善。各级救灾应急预案和应急物资储备系统普遍建立，自然灾害应急响应制度规范实施，救灾标准大幅提高，减灾救灾科技支撑和应急保障能力切实增强，受灾群众基本生活得到有效保障。

回顾60年民政事业发展历程，最大的变化是落实了城乡居民民主权益，实现了人民群众民主、有序参与基层公共事务和公益事业管理。

——城乡基层群众自治制度日臻完备。城市社区居委会进一步健全、自治能力不断提升；农村村民委员会选举工作更加规范，村务公开和民主管理工作扎实开展，人民群众参与基层公共事务和公益事业管理的民主权利切实得到保障。

——城乡社区建设蓬勃开展。城市社区建设在全面推进的基础上不断向纵深发展，农村社区建设实验已在全国铺开，越来越多的城乡社区正在建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体。

回顾 60 年民政事业发展历程，最大的发展是拓展了民政服务社会的领域和范围，有效地满足了人民群众不断增长、日益多样化的社会服务需求。

——多元参与的社会福利服务新格局加快建立。以居家为基础、社区为依托、机构为补充、养老服务为重点，多元化投资、多层次发展、专业化服务、适度普惠的新型社会福利服务新格局正在加快构建，受惠人群不断增多。

——社会组织服务社会的功能显著增强。社会团体、基金会、民办非企业单位的登记管理步入了依法规范轨道，布局合理、结构优化、门类齐全、覆盖广泛、层次有别、发展有序、服务到位的社会组织体系正在形成。

——专项社会行政事务的服务水平全面提高。行政区划设置和管理模式不断完善，行政区域界线全面勘定，地名公共服务不断加强，现代城镇体系基本建立；婚姻登记服务更加规范化和人性化，殡葬改革成效明显，国内儿童收养和儿童涉外收养有序发展。

——中国特色慈善事业快速发展。经常性社会捐助体系正在形成，慈善组织数量不断增长，管理更加规范、项目更加多样，越来越多的困难群众得到社会关爱。

回顾 60 年民政事业发展历程，最大的功绩是推动了拥军优抚安置工作改革创新，支持了国防和军队现代化建设，巩固和发展了军政军民团结。

——优抚安置对象保障水平不断提高。重点优抚对象抚恤补助标准自然增长机制普遍建立，优抚对象的生活、住房、医疗保障问题较好解决，带病回乡退伍军人、两参（参战、参试）人员认定及待遇问题初步解决。

——安置改革稳步推进。经济补偿、扶持就业、重点安置、城乡一体的退役士兵安置政策新体系加快建立。军休干部“两个待遇”较好落实，交接安置多样化、保障制度法制化、服务管理社会化和工作组织网络化格局基本形成。

——双拥活动创新开展。国防教育和双拥宣传活动广泛开展，以创建

“双拥模范城（县）”、争当双拥模范单位和个人活动为主要载体的军地交流与相互支持更加有力，双拥工作的群众基础不断扩大。

回顾 60 年民政事业发展历程，最大的提升是民政部门自身能力基础显著增强，为各项民政工作任务的圆满完成提供了有力保证。

——民政队伍能力素质持续提高。民政系统先进模范人物不断涌现，“孺子牛”精神深入人心，社会工作人才和志愿者队伍建设扎实推进，民政干部职业能力建设切实加强，民政队伍的为民形象不断塑造。

——民政基础设施建设切实加强。民政法规制度不断健全，理论研究更加扎实，新闻宣传影响不断扩大，公共服务设施持续改进，科技和信息化成果广泛应用，标准化体系框架基本建立，福利彩票发行和彩票公益金筹集连年创出新高。

60 年民政事业的每一个进步，都离不开党中央国务院、各级党委政府的高度重视和有关方面、社会各界的大力支持与热情参与。党的三代中央领导集体和以胡锦涛同志为总书记的党中央都十分关心民政工作，国务院先后召开了 12 次全国民政会议，对民政事业发展作出重大决策部署。地方各级党委政府切实加强对民政工作的领导，及时研究解决制约民政事业发展的困难和问题。各有关部门、社会各界和人民群众以多种形式支持和参与民政工作。这些工作，为民政事业发展创造了有利环境、注入了强大动力、提供了坚强后盾。

60 年民政工作的每一次推进，都离不开一代又一代民政人的团结拼搏。多年来，民政人恪守“以民为本、为民解困、为民服务”宗旨，切实履行“维护民利、解决民生、落实民权”职责，发扬艰苦奋斗、无私奉献、淡泊名利的“孺子牛”精神，走百家门、知百家情、解百家难、暖百家心，竭尽全力为群众办实事、做好事、解难事，把党的温暖撒向人民群众，把政府的关怀送进千家万户，在平凡的岗位上创造了不平凡的业绩，为民政事业发展作出了不可磨灭的历史性贡献。他们的功勋，将永远载人民政史册！

60 年不懈探索和奋斗，为我们积累了进一步推进民政工作的宝贵经验：

——必须把“为民”作为民政工作的根本追求。民政乃为民之政，民政之要在于为民。“以民为本、为民解困、为民服务”是民政工作的永恒主题，是民政部门核心理念，是民政干部的职业追求。

——必须把围绕中心、服务大局作为民政工作的总体要求。紧紧围绕党和国家不同时期的中心任务履行职责，始终紧密结合党和国家各个阶段的重大发展战略推进工作，始终坚持在全局中谋划，在大局下行动。

——必须把立足实际、与时俱进作为民政工作的首要前提。深刻把握民政工作的时代特征和发展趋势，以与时俱进的精神科学谋划、积极推进工作，使民政工作始终体现时代性、把握规律性、富于创造性。

——必须把改革开放、开拓创新作为民政事业发展的不竭动力。主动适应不断发展变化的新形势、新情况，坚持用改革的办法、创新的思维解决民政事业发展中的困难和问题。

——必须把加强制度建设、推进依法行政作为民政工作的重要基点。加快建立健全民政法律法规、业务管理规范和工作规程，深入推进依法行政，完善民政标准体系，加强制度的配套衔接。

——必须把政府主导和社会参与相结合作为民政工作的长效机制。加快推进民政领域政府职能转变，正确引导、多方发动社会组织和社会公众以各种形式参与到民政事业发展中来，壮大民政的社会资源。

——必须把重点突破、统筹协调、整体推进作为民政工作的基本方法。坚持重点突破、领域先行，加强对城乡、区域民政事业发展的统筹协调，加强和改进分类指导，加强与相关部门的协调配合，科学布局、合力推动民政事业发展。

——必须把固本强基、提升能力作为民政工作的必要保证。加强民政队伍建设，加强民政科技应用，完善民政服务设施，改进民政工作的装备条件和手段，着力强化基层、夯实基础，不断提高民政事业发展的支撑能力。

经过 60 年团结奋斗和艰苦努力，民政事业实现了一系列重大历史性跨越，不断发展壮大；民政工作正在成为党中央国务院和各级党委政府更加重视、社会各界更加关切、人民群众更加期待的工作，具备了更加良好的发展环境和更加坚实的发展基础。在新的历史起点上继续推进民政事业改革发展，民政部门责任重大，使命光荣，前景广阔。

回首过去，令人自豪；展望未来，催人奋进。让我们更加紧密地团结在以胡锦涛同志为总书记的党中央周围，抓住机遇、把握规律，团结奋斗、开拓创新，努力创造民政事业的新辉煌，为落实全面建设小康社会的新要求、加快推进社会主义现代化和实现中华民族的伟大复兴作出新的更大贡献！

前 言

社会事务工作是政府社会行政管理和公共服务职能的重要组成部分，代表了社会管理和公共服务水平，也是社会文明程度的重要标志之一。自 1978 年第五届全国人民代表大会第一次会议决定设立民政部以来，社会事务管理工作就是民政部的重要职能之一。经过 30 多年的社会事务工作实践，特别是围绕政府中心工作，在服务大局、关注民生、维护社会稳定、构建社会和谐等方面都发挥了重要作用。

2008 年，根据国务院机构改革方案的规定，民政部调整了内设机构，设立了社会事务司，明确了社会事务管理工作的主要职责是：拟定婚姻、儿童收养和殡葬管理政策，推进婚俗和殡葬改革；指导涉外和涉港澳台居民、华侨、边民婚姻管理；承办政府间儿童收养政策协调事宜；协调省际生活无着人员救助工作；指导各地民政部门做好婚姻、殡葬、收养、救助服务机构的管理工作等。

殡葬管理工作主要由各级政府民政部门负责，运用行政、法律等手段，对公众殡葬行为进行指导、规范和监督。通过加强城乡殡葬服务设施建设，为公众提供优质殡葬服务，实施有步骤地推行火葬、改革土葬，达到节约殡葬用地、革除丧葬陋俗、促进殡葬改革的目的。

生活无着人员救助管理工作主要是对自身无力解决食宿、依靠流浪乞讨度日的人员实施临时性的生活救助服务，也是城乡社会救助体系的组成部分。目前在部分大中城市设有救助管理站、流浪未成年人救助保护中心等，通过“自愿受助、无偿救助”的方式，有效地保障了救助对象的基本生活权益。

婚姻收养管理工作主要是拟定婚姻登记、收养登记的法律规章、方针政策，指导地方做好婚姻服务、收养服务的机构建设和管理工作。婚姻收养管理工作坚持依法行政，努力维护婚姻当事人的合法权益，促进孤残儿童回归



家庭、获得妥善安置。

据 2008 年《中国民政统计年鉴》资料统计，全国殡葬服务机构 3754 个，从业职工 7.5 万人，火化遗体 453.4 万具，火化率达到 48.5%；全国救助管理机构 1422 个，救助流浪未成年人、生活无着人员约计 157 万人次；全国结婚登记 1098.3 万对，离婚登记 226.9 万对，儿童收养 13.3 万人。

目 录

第一章 婚姻管理概述	1
第一节 婚姻管理的历史和现状	1
一、婚姻和婚姻管理	1
二、新中国成立前的婚姻制度	1
三、社会主义婚姻制度的确立和发展	3
四、婚姻管理的现状	7
第二节 婚姻登记管理任务	11
一、依法婚姻登记	11
二、出具(无)婚姻登记记录证明	11
三、加强法制宣传,普及婚姻法律法规	12
四、倡导文明婚姻习俗	12
五、建立婚姻登记档案	12
第三节 婚姻管理机构	13
一、苏区婚姻登记机关	13
二、新中国婚姻登记管理机关及其变迁	13
第四节 婚姻管理队伍	14
一、婚姻管理人员的基本素质	15
二、婚姻管理人员的业务素质	15
三、婚姻管理人员的行为规范	16
四、婚姻管理人员的职业道德	16
五、婚姻管理人员思想修养	16
六、婚姻管理人员的培训	17
七、婚姻管理人员的考核	17

第二章 婚姻登记	19
第一节 婚姻登记概述	19
一、婚姻登记	19
二、婚姻登记的意义	19
三、婚姻登记制度沿革	20
第二节 结婚登记	24
一、1949—1979 年的结婚登记	24
二、1978—2001 年的结婚登记	26
三、2001—2009 年的结婚登记	29
第三节 离婚登记	31
一、1949—1979 年的离婚登记	32
二、1980—2001 年的离婚登记	33
三、2001—2009 年的离婚登记	34
第四节 特殊人员和少数民族的婚姻登记	35
一、军人婚姻	35
二、大学生、运动员的结婚登记	37
三、劳教服刑人员的结婚登记	38
四、民族婚姻	38
第三章 涉外婚姻登记	41
第一节 涉外婚姻	41
一、什么是涉外婚姻	41
二、历史上的涉外婚姻	41
三、涉外婚姻的发展趋势	42
第二节 中国的涉外、涉华侨、涉港澳台婚姻	43
一、涉外、涉华侨、涉港澳台婚姻历史	43
二、禁锢的年代	44
三、火树银花合 星桥铁锁开	45
四、涉外、涉华侨、涉港澳婚姻登记的变化	46
五、观念的转变,法律的支持	51
六、甜蜜的事业带来甜蜜的果实	53
第三节 涉外婚姻登记	55

一、什么是涉外婚姻登记	55
二、涉外婚姻登记所需证件	55
三、婚姻登记机关	56
第四节 涉华侨、涉港澳居民婚姻登记	57
一、什么是涉华侨、涉港澳居民婚姻登记	57
二、涉华侨、涉港澳居民婚姻登记所需证件、材料	57
第五节 涉台婚姻登记	59
一、什么是涉台婚姻登记	59
二、涉台婚姻情况	59
三、涉台婚姻登记所需证件、材料	59
第四章 违法婚姻的处理	61
第一节 违法婚姻行为概述	61
第二节 婚姻法意义上的违法的婚姻行为	63
一、1950 年《婚姻法》关于违法婚姻的规定	63
二、1980 年《婚姻法》关于违法婚姻的规定	64
三、2001 年《婚姻法》(修正案)关于违法婚姻的规定	66
第三节 登记过程中违法婚姻行为的类型及处理原则	66
一、违反结婚条件的行为类型及处理原则	66
二、未办理登记的违法婚姻行为的类型和处理原则	69
三、违反离婚条件的行为类型及处理原则	70
四、违反婚姻登记程序行为的类型和处理原则	70
第四节 治理违法的婚姻行为	71
一、对违法婚姻现象的治理	71
二、对违法婚姻行为的处理	72
三、对违法婚姻当事人的处理	73
四、对受害婚姻当事人救济	73
第五章 新时期的婚姻工作	75
第一节 新时期的婚姻工作面临的任务	75
一、婚姻登记工作的重大变革	75
二、婚姻登记工作的主要任务	78
三、婚姻登记工作的基本原则	79

第二节 新时期婚姻工作的规划和措施	80
一、婚姻登记规范化建设活动的指导思想	81
二、婚姻登记规范化建设的主要措施	85
三、婚姻登记规范化建设取得的成果	90
第三节 新时期婚姻工作的展望	92
一、“以人为本”是核心,着力实现群众不断增长的利益需求	93
二、以依法行政为保障,切实维护当事人的合法权益	94
三、以构建服务型政府为宗旨,实现婚姻工作全面协调可持续发展	96
第六章 收养管理工作概述	99
第一节 收养制度的历史沿革	99
第二节 国内收养管理工作	100
一、国内收养概况	101
二、国内收养的发展历程	101
三、工作成就	105
第三节 涉外收养管理工作	106
一、发展概况	106
二、发展历程	107
三、工作成就	110
第七章 收养管理的法制建设	112
第一节 我国收养法律法规的分类	112
第二节 收养法的主要内容	113
第三节 收养法的修改	114
一、放宽收养社会福利机构抚养的查找不到生父母的弃婴和儿童的条件	115
二、降低收养人的年龄下限	115
三、收养关系统一由民政部门登记成立	115
四、完善了涉外收养的规定	116
五、增加和补充了有关保护收养关系当事人的内容	116
第四节 收养制度的完善	117