



教育部高职高专公共事业类专业教学指导委员会推荐教材

# 民政工作

## Civil Affairs Work

主 编 周良才 副主编 赵淑兰  
何 静

 天津大学出版社  
TIANJIN UNIVERSITY PRESS

教育部高职高专公共事业类专业教学指导委员会推荐教材

# 民政工作

Civil Affairs Work

主 编 周良才  
副主编 赵淑兰 何 静  
参 编 吕华菊 蒋新红 卢 霞 李飞虎  
胡耀友 魏加登 齐 芳 马新民

 天津大学出版社  
TIANJIN UNIVERSITY PRESS

## 内 容 简 介

本书是为适应我国民政事业发展和民政及社会工作类专业教育的需要,组织教学一线的教师共同编写而成的。主要内容包括六篇:第一篇为民政工作导论,对民政工作的基础知识,如民政工作的概念、特点、任务以及民政工作与社会工作的区别和联系进行了介绍;第二篇为社会福利体系,介绍了社会福利事业、最低生活保障、救助管理、福利彩票的销售与管理的相关理论与操作;第三篇为灾害救助体系,介绍灾害、灾害评估及灾害救助等知识;第四篇为优抚安置体系,阐述优抚工作和安置工作的相关内容;第五篇为公共事务管理体系,介绍了婚姻管理、殡葬管理和地名管理的相关知识;第六篇为社会组织管理体系,介绍了民间组织管理、基层政权组织建设、社区建设、行政区划管理方面的知识。

本书适合作为民政管理、社会工作等相关专业的学生用教材,也可作为民政部门各类人员的学习参考书或培训用教材。

### 图书在版编目(CIP)数据

民政工作/周良才主编. —天津:天津大学出版社,2010.1  
教育部高职高专公共事业类专业教学指导委员会推荐教材  
ISBN 978-7-5618-3290-5

I. ①民… II. ①周… III. ①民政工作—研究—中国  
IV. ①D632

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第215904号

出版发行 天津大学出版社  
出 版 人 杨欢  
地 址 天津市卫津路92号天津大学内(邮编:300072)  
电 话 发行部:022-27403647 邮购部:022-27402742  
网 址 www.tjup.com  
印 刷 天津泰宇印务有限公司  
经 销 全国各地新华书店  
开 本 169mm×239mm  
印 张 26.25  
字 数 560千  
版 次 2010年1月第1版  
印 次 2010年1月第1次  
印 数 1—3000  
定 价 49.00元

---

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页等质量问题,烦请向我社发行部门联系调换

版权所有 侵权必究

# 教育部高职高专公共事业类专业教学指导委员会推荐教材

## 编审委员会

主任：王处辉 南开大学高等教育研究所 教授/博士生导师

副主任：陈庆云 北京大学政府管理学院 教授/博士生导师

杨欢 天津大学出版社 社长

唐永泽 南京工业职业技术学院 教授/书记

邹文开 北京社会管理职业学院 教授/副院长

委员(以下按姓氏音序排列)：

丛建阁 山东财政学院 教授/处长

杜创国 山西大学政治与公共管理学院 副教授/副院长

林闽钢 南京大学公共管理学院 教授/博士生导师

刘清华 南开大学高等教育研究所 副教授/博士

陆建洪 苏州经贸职业技术学院 教授/博士生导师

聂荣华 湖南省教育厅 教授

宋琦如 宁夏医学院公共卫生学院 教授/院长

孙迎光 南京师范大学公共管理学院 教授/副院长

张晓华 北京青年政治学院 教授/副院长

赵宏志 天津大学出版社 副编审

赵栓亮 石家庄邮电职业技术学院 教授/主任

周良才 重庆城市管理职业学院 教授

周绿林 江苏大学工商管理学院 教授/书记

周跃红 广东科学技术职业学院 教授



## 总序

高等职业教育是我国高等教育体系的重要组成部分,也是职业教育体系的重要组成部分。近几年,高等职业教育呈现出前所未有的发展势头,高等职业院校数量、在校生和毕业生人数持续增长。1996年,我国高等教育的毛入学率仅为6%,2002年达到高等教育大众化阶段的15%,到2007年上升至22%,这其中,高职高专教育的快速发展起到了不可或缺的作用。

20世纪80年代以来,世界许多国家和地区都把职业教育确立为教育发展战略重点。伴随着经济一体化的要求,把发展职业教育作为提高国家竞争力的战略措施,成为世界各国教育政策调整的普遍做法。

我国从20世纪80年代初期建立职业大学至今,高职教育走过20多年的发展历程。随着我国社会经济体制的转型以及高等教育大众化的发展,高等职业教育得到快速发展,其中一个重要原因是国家政策的促进。1996年,全国人大通过并颁布了《中华人民共和国职业教育法》,从法律上确定了高职教育在我国教育体系中的地位,由此我国的高职教育发展驶入了快车道。1999年全国教育工作会议召开,中央提出“大力发展高等职业教育”的工作要求,我国高职教育进入了蓬勃发展的历史新阶段。2005年,国务院印发《关于大力发展职业教育的决定》,召开全国职业教育工作会议,明确提出,推进我国走新型工业化道路,解决“三农”问题,促进就业和再就业,必须大力发展职业教育。2005年成为我国职业教育史上具有里程碑意义的一年。与此同时,各地纷纷出台新举措,加强对职业教育的统筹领导,加大财政投入,鼓励和支持民间资本举办职业教育,完善职业教育的管理体制和保障机制。

从目前我国高等教育发展的总体情况看,存在着由于各层次高等教育不协调所造成的人才类型结构失衡现象。面对这一问题,中国人民大学校长纪宝成曾在2005年高等教育国际论坛上呼吁:“(高等教育)结构

调整的关键是发展高等职业技术教育。”<sup>①</sup>当前存在的社会需求与学校教育的供求矛盾,对高职高专院校而言无疑是一次发展的机遇。

截至2005年底,高职高专教育取得了规模性增长,基本形成了每个市(地)至少设置一所高职高专院校的格局。全国共设有高职高专院校1091所,占普通高等学校总数的60.9%。从招生情况看,2005年全国高职高专招生人数达到268.1万人,占全国本专科招生总数的53.1%。从在校生规模看,2005年全国高职高专在校生人数为713万,占本专科在校生总数的45.7%。根据国家职业教育发展的规划,到2010年,高职高专招生规模将占高等教育招生规模的一半以上<sup>②</sup>。高职高专已经占据了高等教育的半壁江山。

2004年10月26日,教育部首次颁发了《普通高等学校高职高专教育指导性专业目录(试行)》(教高[2004]3号)(简称《目录》)、《普通高等学校高职高专教育专业设置管理办法(试行)》(教高[2004]4号),并印发《普通高等学校高职高专教育专业简介》,从2005年开始实施。这是我国第一次在专科层次颁布全面系统的专业目录,填补了我国缺少高职高专教育专业目录的空白。《目录》按职业门类分设包括公共事业大类在内的19大类,下设二级子类77个,专业556个。公共事业大类下设公共事业类、公共管理类、公共服务类3个二级子类,共设有24个专业。2005年12月,教育部发布《教育部关于成立2006—2010年教育部高等学校有关科类教学指导委员会的通知》(教高函[2005]25号),2006年,全国高职高专各专业类教学指导委员会相继成立。教育部高职高专公共事业类专业教学指导委员会于2006年6月在南开大学召开成立大会暨第一次工作会议,会议讨论并通过了《教育部高职高专公共事业类专业教学指导委员会工作章程》《教育部高职高专公共事业类专业教学指导委员会2006—2010年工作规划》以及2006年的工作计划,明确了该教学指导委员会2006年及其今后四年的总体工作目标与任务。

教材建设是专业建设的重要组成部分。高职高专公共事业类专业教学指导委员会成立以来,就把教材建设作为一项重要的工程来抓。为此,我们制定了针对高职高专公共事业类专业特点的人才培养目标,按教育部确定的必修课和专业课课程设置,动员和组织全国相关院校的专业教

① 沈祖芸,计琳:《一个统率高教发展的重要命题》,载《中国教育报》,2005-11-25(5)。

② 教育部发展规划司:《2005年教育事业统计主要结果及分析》,见《教育统计报告》,2006(1),1页。

师和研究人员,编写一套高水平教材的计划。

我们组织编写这套教材的总体构想是:严格按照教育部高职高专公共事业类专业建设的基本要求,根据专业教学内容、教学发展要求、人才培养方案以及学生的基本素质情况,以职业岗位核心技能培养为目标,紧密结合学生未来工作实际,充分体现职业岗位核心技能要求和工学结合特点。同时,积极探索“专业标准”建设,并尝试建设“标准化”教材,力争对全国高职高专院校公共事业类专业的教材建设起到示范、引领和辐射的作用,鼓励高职高专双师型专业教师参与编写并积极推广使用,从而提高公共事业类专业的教学质量,面向行业,培养出更多高质量的应用型高级专业人才,为我国的社会主义建设服务。

我们期望这套教材应具有以下特点。

1. 教材以职业岗位核心能力需求为主线,按照职业岗位核心技能的要求制定教材编写大纲,设计教材体例和内容。教材中的知识点与职业岗位核心技能紧密对应,使理论知识学习、实践能力培养和可持续能力发展紧密结合起来,形成教材内容的三位一体,强化教材体系的职业性。

2. 教材内容突出对学生职业岗位能力的培养,把专业和职业结合起来,将核心技能的培养贯穿于教材全部内容。

3. 教材内容体现“基础理论适度、突出应用重点、强化实训内容、形式立体多元”的思想原则,教材内容设计以岗位技能需求为导向,以素质教育、创新教育为基础,以学生能力培养、技能训练为本位,使其真正成为为高职高专学生“量身定做”的教材。

4. 教材融入职业资格标准,体现职业素质培养。将双证书教育融入教材内容,使职业资格认证内容和教材教学内容有机衔接起来,让学生学习相关课程教材后可直接参加职业资格证书考试。

5. 将行业或国家的技术标准融入教材内容中,让学生在在校期间接受“标准”教育,增强“标准”意识。

6. 将人才培养方案、专业标准、实训条件等放入教材内容中,在强化教材职业针对性的同时,体现教材实用性、创新性和前瞻性的特点。

7. 扩大教材的使用范围,使教材的功能多元化。既可以作为高职高专院校学生的教材,也可以作为一般本科院校相关专业的教学参考用书及行业的培训参考读物,还可以作为相关人员普及提高相关知识的应用性图书。

8. 教材的形式力争立体化,除纸质的主教材外,另辅以电子教案、教

学计划、CAI 课件、IP 课件(流媒体课件)、电子习题库、电子试卷库、影音资料等辅助教学资源,最终为学校专业建设、教师教学备课、学生自主学习提供完整的教学解决方案,最大限度地做好全方位的资源供给服务,从而提高教材选用的竞争力。

在确定教材编写目标和要求的基础上,我们教学指导委员会与天津大学出版社合作,按教育部规定的高职高专公共事业类专业的课程目标,选定一批主干课及专业必修课程,采取在全国范围内公开招标的方式,在编著者自愿申报的前提下,由本教学指导委员会成员组成的教材编审委员会从中遴选最优秀的教师担任既定教材的主编,并鼓励高职高专公共事业类专业有经验的一线教师与研究型大学的相关教师合作,由我们牵线搭桥,优化组合成一部教材的编写团队,共同完成一部教材的编写工作,以求达到理论与教学实践的有机结合。

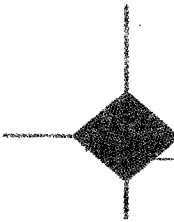
然而,编写高水平的专业教材谈何容易。虽然参与编写这套课程教材的都是既有丰富教学经验,也有较高研究水平的教育工作者,但毕竟我国公共事业类专业开办的时间尚短,所以,这套教材肯定会有一些不尽如人意之处,敬请大家提出批评、改进的建议,使这套教材臻于完善,为我国公共事业类专业的发展做出应有的贡献。

教育部高等教育司高职高专处、教育部高职高专教学指导委员会协办、天津大学出版社对出版这套教材给予了大力支持。在研讨设计和组织审定这套教材的过程中,天津大学出版社给予了部分经费支持,并对这套教材的编写方针提出了参考意见,为本教材的出版做了大量推动和建设性工作。在此表示衷心的感谢。

教育部高职高专公共事业类  
专业教学指导委员会主任 王处辉

2008年6月于南开大学





# 前 言

民政工作是社会事业的重要内容和组成部分,是政府的基本职能,也是衡量社会发展水平的重要标志。民政工作承担着社会管理和公共服务领域的大量基础性工作,历来是党和政府的一项重要工作。随着我国经济体制的深刻变化、社会结构的深刻变动、利益格局的深刻调整,特别是全面落实科学发展观和构建和谐社会的战略目标,为新时期民政工作提出了新的更高的要求,这也将对民政工作和民政事业发展产生重大而深刻的影响。

在建设和谐社会的背景下,民政工作引起了各行各业人士的关注,为了满足民政行业从业人员以及高校民政与社会工作类专业师生的需要,我们编写了本书,希望能给大家提供一些参考和帮助。

全书共六篇,分别对民政工作基础知识和民政工作的五大体系进行了详细、系统的介绍,并在重要知识点后面增添了相应的小资料,增加了阅读本书的趣味性。本书第一篇为民政工作导论,对民政工作的基础知识,如民政工作的概念、特点、任务以及民政工作与社会工作的区别和联系进行了介绍;第二篇为社会福利体系,介绍了社会福利事业、最低生活保障、救助管理、福利彩票的销售与管理的相关理论与操作;第三篇为灾害救助体系,对灾害、灾害评估及灾害救助等知识进行了介绍;第四篇为优抚安置体系,对优抚工作和安置工作的相关内容进行了阐述;第五篇为公共事务管理体系,介绍了婚姻管理、殡葬管理和地名管理的相关知识;第六篇为社会组织管理体系,介绍了民间组织管理、基层政权组织建设、社区建设、行政区划管理方面的知识。

本书由重庆城市管理职业学院社会工作学院院长周良才教授担任主编,参编人员均系社会工作学院教学科研经验丰富的一线教师。主编周良才教授负责全书总体框架及编写提纲的设计,并对各参编人员的初稿在文字和内容上进行了适当修改。编写工作的具体分工为:周良才,第1、12、17单元及第16单元的村民自治部分;赵淑兰,第2、3单元;吕华菊,第4单元;何静,第5、14单元;李飞虎,第6、15单元;蒋新红,第7、11单元;马新民,第8单元;卢霞,第9、18单元;胡耀友,第10单元;魏加登,第13单元;齐芳,第16单元的第1、2节。

在编写过程中,我们参考与引用了众多专家学者及高校同行的研究成果与观点,我们列出的只是其中的部分主要参考文献,在此对所有的专家和学者表示衷心的感谢。同时,我们也要感谢教育部高职高专公共事业类专业教学指导委员会与天津大学出版社的领导和工作人员,特别要感谢教育部高职高专公共事业类专业教学指导委员会主任王处辉教授与天津大学出版社赵宏志老师的关心与支持,是他们的热情支持激励着我们在工作之余夜以继日地坚持撰写工作。在统稿过程中,重庆工商大学政治与社会发展学院思想政治教育专业硕士研究生陈利燕对本书的文字作了校对工作,在此,也向她表示衷心的感谢。由于水平有限,加上时间仓促,书中难免出现疏漏,敬请读者批评指正!

编 者

2010年1月

# 目 录

## 第一篇 民政工作导论

- 1 民政工作概述 ..... (3)
  - 1.1 什么是民政工作 ..... (4)
  - 1.2 民政工作的定位 ..... (16)
  - 1.3 民政工作与和谐社会的构建 ..... (20)
- 2 民政工作与社会工作 ..... (32)
  - 2.1 民政工作与社会工作的联系 ..... (32)
  - 2.2 民政工作与社会工作的区别 ..... (34)
  - 2.3 民政工作与社会工作的相互借鉴 ..... (35)
- 3 民政工作的改革与发展 ..... (38)
  - 3.1 新时期民政工作面临的挑战 ..... (38)
  - 3.2 新时期民政工作的改革与发展 ..... (41)

## 第二篇 社会福利体系

- 4 社会福利事业 ..... (51)
  - 4.1 老年人福利事业 ..... (52)
  - 4.2 儿童福利事业 ..... (64)
  - 4.3 残疾人福利事业 ..... (73)
- 5 最低生活保障制度 ..... (88)
  - 5.1 城市居民最低生活保障制度概述 ..... (89)
  - 5.2 城市居民最低生活保障的标准和对象——《城市居民最低生活保障条例》解读 ..... (95)
  - 5.3 城市居民最低生活保障的办理程序 ..... (99)
  - 5.4 农村最低生活保障制度 ..... (104)
  - 5.5 消除城乡壁垒,实现城乡低保一体化 ..... (109)
- 6 救助管理 ..... (112)
  - 6.1 救助管理的意义、功能和原则 ..... (113)
  - 6.2 救助管理的对象 ..... (114)
  - 6.3 救助管理的内容、形式和标准 ..... (115)
  - 6.4 救助管理的程序 ..... (116)
  - 6.5 救助管理的工作体制 ..... (117)

6.6	救助管理的经费来源	(118)
6.7	新型救助管理制度的实施情况	(118)
7	福利彩票的销售与管理	(124)
7.1	中国福利彩票发行和销售的原则	(125)
7.2	中国福利彩票的发行和销售管理	(131)
7.3	中国福利彩票的资金管理	(135)

### 第三篇 灾害救助体系

8	灾害与灾害评估	(139)
8.1	灾害及其分类	(140)
8.2	灾害评估	(146)
8.3	灾害与社会发展	(156)
9	灾害救助	(166)
9.1	灾害救助概述	(166)
9.2	中国灾害救助体系概述	(169)
9.3	中国突发公共事件应急体制	(177)
9.4	灾害救助管理	(186)

### 第四篇 优抚安置体系

10	优抚	(193)
10.1	优抚工作概述	(193)
10.2	烈士褒扬	(200)
10.3	抚恤	(201)
10.4	拥军优属	(206)
10.5	优抚事业单位指导	(208)
11	安置	(212)
11.1	安置工作概述	(212)
11.2	退役士兵的安置	(214)
11.3	军队离退休干部的安置	(218)

### 第五篇 公共事务管理体系

12	婚姻登记	(227)
12.1	婚姻与婚姻家庭制度	(228)
12.2	婚姻立法与婚姻登记制度	(230)
12.3	结婚登记	(239)
12.4	离婚登记	(244)

12.5	撤销婚姻登记 .....	(248)
12.6	补领婚姻登记证 .....	(248)
13	殡葬管理 .....	(250)
13.1	殡葬管理概述 .....	(251)
13.2	殡葬事业单位管理 .....	(260)
13.3	殡仪馆管理 .....	(263)
13.4	公墓管理 .....	(271)
14	地名管理 .....	(275)
14.1	地名管理概述 .....	(275)
14.2	地名的命名与更名 .....	(279)
14.3	地名的标准化管理 .....	(289)
14.4	地名的现代化管理 .....	(291)
14.5	地名的信息化建设 .....	(299)
<b>第六篇 社会组织管理体系</b>		
15	民间组织管理 .....	(309)
15.1	民间组织管理概述 .....	(310)
15.2	社会团体登记管理 .....	(316)
15.3	民办非企业单位登记管理 .....	(319)
15.4	基金会登记管理 .....	(322)
16	基层政权组织建设 .....	(325)
16.1	街道办事处组织建设 .....	(325)
16.2	居民委员会组织建设 .....	(328)
16.3	村民委员会组织建设 .....	(333)
17	社区建设 .....	(351)
17.1	社区建设概述 .....	(352)
17.2	社区建设实务 .....	(363)
18	行政区划管理 .....	(376)
18.1	行政区划管理概述 .....	(376)
18.2	行政区划的变更 .....	(387)
参考文献	.....	(403)

# 第一篇

## 民政工作导论



## 民政工作概述

### 引言

民政工作是一项以民为本、为民解困、为民服务的工作。它面向全体社会成员,服务于广大人民群众。保障“困难群体、特殊群体、优抚群体”的切身利益,是民政工作的重要职责。新时期,民政工作的核心地位和作用是铸造社会平衡稳定机制,发挥维护稳定、促进和谐的基础性作用。在社会转型期,我们一定要深入贯彻落实党的十七大精神,进一步树立“以民为本、为民解困、为民服务”的核心理念,进一步强化“解决民生、落实民权、维护民利”的核心职责,把为民解困和服务的各项工作做细、做实、做好。

### 学习目标

- (1) 掌握民政的概念与由来。
- (2) 了解民政工作的概念及其历史发展。
- (3) 掌握民政工作的特点与对象。
- (4) 掌握民政工作的整合思路及其意义。
- (5) 掌握民政工作的科学定位及其社会功能。
- (6) 掌握民政工作在构建和谐社会中的作用。



## 1.1 什么是民政工作

### 1.1.1 民政与民政工作

#### 1. 民政的概念

什么是民政？在不少人的眼里，民政就是慈善机构，就是给钱给物、救灾救济。这种认识是不全面的。那么民政到底是什么？做好民政工作有什么重大意义？它在党和政府的整体工作中有什么地位与作用？让我们首先讨论一下“民政”一词的含义。

在《民政词典》中，对“民政”条目阐释为：民政一词，最早见于北宋时期（公元960—1127年）。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。广义地说，民政是泛指政府机关以人民群众为对象，与人民群众切身权益有关的一些社会性、政治性的国内社会行政管理工作。

唐以前，中国历史上尚未出现民政一词。《尚书·盘庚篇》有“民”字，金文民字像一棵体人足上挂上器械的形状。陆次云《峒溪纤志》说，苗人捕获汉人当奴隶，给他着上木靴再加木锁，一辈子不得逃走。“民”字形体显示这一种人是衣不掩体、足上挂器械的，很像陆次云所说的奴隶。“民”字在古汉语中，泛指奴隶和普通百姓，是人民、庶民、黎民、平民等意思。“政”字在《论语·颜渊》中有“政者，正也，子率以正，孰敢不正”。《论语·泰伯》中有“不在其位，不谋其政”，这里“政”字除表达政治、统治和走正道的意思以外，通常用来表达政务、政事，有管理国家和社会事务的含义。孙中山认为：“政就是众人之事，治就是管理，管理众人之事就是政治。”

唐以前虽没有民政一词，却大量出现了与民政有渊源关系的民事之说。《尚书·商书·太甲下》和《礼记·月令》中有“无轻民事”、“以便民事”的记载，这里的民事是同神事（祭祀）相对而言的，泛指民间诸事。《国语·鲁语下》说，“子弗闻乎，天子及诸侯，合民事于外朝，合神事于内朝”，民事即政事。《孟子·滕文公上》说：“滕文公问为国，孟子曰：‘民事不可缓也。’”显然指农事而言。《资治通鉴》卷35载，“汉哀帝元寿二年（公元前1年）正三分公职”大司马掌兵事，大司徒掌人民事，大司空掌水土事；该书卷69有，魏文帝黄初元年（公元220年），曹丕以贾逵为豫州刺史，“外修军旅，内治民事”。《旧唐书·卷153·姚南仲传》中出现了民政一词，时间为唐德宗贞元16年（公元800年）。《资治通鉴》卷257载，唐僖宗光启三年（公元887年），朱全忠重用敬翔，“凡军机、民政悉以咨之”。

北宋时期，民政是与军政相对而言的。《资治通鉴长编》卷41载：“张齐贤颇留意民政。”《宋史纪事本末》卷37载：神宗说，“陈升之有才智晓民政”。南宋徐天麟撰写的《西汉会要》和《东汉会要》，首次将民政单列一门，民政为《两汉会要》中15门之一。列入民政门内的有20多种事务，其中大部分是两汉朝廷体恤民间疾苦、救济灾荒贫困、倡导尊老敬贤、奖励勤劳生产、禁戒骄奢淫逸和抑制豪强霸权的诏令和事例。