

民政部试用教材

民政部教材建设领导小组编

中国民政职业道德通论

许启贤 主编



中国矿业大学出版社

中国民政职业道德通论

许启贤 主编

中国矿业大学出版社

民政部教材建设领导小组编

中国民政职业道德通论

许启贤 主编

中国矿业大学出版社

内 容 提 要

该书是在民政部教材建设领导小组领导下组织编写的我国第一部民政职业道德教材。该书用马克思主义的观点对我国民政职业道德的历史、现状和理论进行了系统分析和总结,提出了民政系统民政领导、民政行政管理、民政事业管理、福利企业管理干部的职业道德;提出了民政系统科技、医务、教育、财务工作者的职业道德;提出了优抚、扶贫、救灾、残疾人、鳏寡孤独和特殊岗位工作者的职业道德。同时还论述了民政工作者的职业道德范畴、职业道德评价、职业道德教育和修养等问题。

该书资料丰富、观点鲜明、结构新颖、可读性强。不仅可作为民政系统各级院校的教材,也适合各个层次、各种岗位的广大民政工作者和社会工作者阅读。

中国民政职业道德通论

民政部教材建设领导小组编

主 编 许启贤 副主编 李宝库 刘伟能

责任编辑 王景华

中国矿业大学出版社出版

新华书店经销 中国矿业大学印刷厂印刷

开本 850×1168毫米 1/32 印张 10.75 字数 270千字

1991年7月第一版 1991年7月第一次印刷

印数:1~16000册

ISBN 7-81021-544-2

D·34

定价:4.35元

《中国民政职业道德通论》编审委员会

主 任 连 尹

副主任 李宝库 刘伟能

委 员 (按姓氏笔画为序)

王德意 卢谋华 刘伟能 江亦曼

连 尹 李宝库 李宪周 李舒珊

杨建昌 陈 虹 陈玉亭 郑一民

《中国民政职业道德通论》编写组

主 编 许启贤

副主编 李宝库 刘伟能

撰稿人 (按姓氏笔画为序)

王青山 石 磊 许启贤 刘伟能

邢叶金 李宝库 陈 勇 吴潜涛

徐尚勤 黄河清

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 民政工作在社会发展中的地位和作用.....	(1)
第二节 做好民政工作,必须加强民政职业道德建设 ...	(7)
第三节 怎样加强民政职业道德建设	(11)
第二章 道德与职业道德	(15)
第一节 道德的本质及其基本特点	(15)
第二节 道德的社会功能及其作用	(20)
第三节 道德的形成及其历史发展	(25)
第四节 职业与职业道德	(34)
第三章 民政职业道德的形成与发展	(48)
第一节 对剥削阶级民政职业道德的辨析	(48)
第二节 新民主主义民政职业道德的形成与发展	(56)
第三节 社会主义民政职业道德的建立与发展	(71)
第四章 民政职业道德的基本原则和主要规范	(82)
第一节 民政职业道德的含义、特点和作用.....	(82)
第二节 民政职业道德的基本原则	(89)
第三节 民政职业道德的主要规范	(96)

第五章 民政系统管理干部的职业道德	(111)
第一节 民政领导干部的职业道德.....	(111)
第二节 民政行政管理干部的职业道德.....	(119)
第三节 民政事业管理干部的职业道德.....	(124)
第四节 福利企业管理干部的职业道德.....	(131)
第六章 民政系统科技、医务、教育、财务工作者的职业道德	(137)
第一节 民政科技工作者的职业道德.....	(137)
第二节 民政医务工作者的职业道德.....	(142)
第三节 民政教育工作者的职业道德.....	(147)
第四节 民政财务工作者的职业道德.....	(155)
第七章 民政工作者对待优抚对象的职业道德	(161)
第一节 优抚对象的分类和特点.....	(161)
第二节 优抚工作的地位和作用.....	(168)
第三节 优抚工作者的职业道德要求.....	(174)
第八章 民政工作者对待贫困户和灾民的职业道德	(184)
第一节 贫困户、灾民的分类和特点.....	(184)
第二节 扶贫、救灾的社会意义与道德关系.....	(190)
第三节 扶贫、救灾工作者的职业道德要求.....	(199)
第九章 民政工作者对待残疾人的职业道德	(203)
第一节 我国残疾人概述.....	(203)
第二节 新旧社会对待残疾人的不同态度.....	(213)
第三节 残疾人工作者的职业道德要求.....	(220)

第十章 民政工作者对待鳏寡孤独的职业道德	(229)
第一节 鳏寡孤独是社会的不幸者	(229)
第二节 我国尊老爱幼的传统美德	(234)
第三节 鳏寡孤独工作者的职业道德要求	(239)
第十一章 民政系统特殊岗位工作者的职业道德	(244)
第一节 婚姻管理工作者的职业道德	(244)
第二节 殡葬管理工作者的职业道德	(254)
第三节 收容遣送工作者的职业道德	(262)
第十二章 民政工作者的职业道德范畴	(269)
第一节 职业道德和职业责任	(270)
第二节 职业技能和职业纪律	(279)
第三节 职业良心和职业荣誉	(287)
第十三章 民政工作者的职业道德评价	(294)
第一节 民政工作者职业道德评价的意义	(294)
第二节 民政工作者职业道德评价的标准	(300)
第三节 怎样看待行为的动机和效果	(304)
第四节 民政工作者职业道德评价的形式	(309)
第十四章 民政工作者的职业道德教育和修养	(314)
第一节 民政工作者的职业道德品质	(314)
第二节 民政工作者的职业道德教育	(322)
第三节 民政工作者的职业道德修养	(327)

第一章 绪 论

第一节 民政工作在社会发展中的地位和作用

一 民政工作是政府部门的一项重要工作

1988年12月17日,李鹏总理在接见第九次全国民政会议代表时说过,“民政工作在我们整个政府工作中是一项很重要的工作”,“这项工作关系到群众的利益,关系到国家的安定”。李鹏总理这段讲话阐明了民政工作的性质和任务,明确了民政工作在政府工作中的地位和作用。

为了进一步认识民政工作的重要性,我们应当简要地追溯一下历史,了解一些民政工作的发展状况。

民政工作在我国有着悠久的历史。

据《周礼》记载,早在西周时期,地官司徒就提出并实行“以保息六养万民”,“一曰慈幼,二曰养老,三曰赈穷,四曰恤贫,五曰宽疾,六曰安富”的社会救济政策。我国是一个自然灾害比较频繁的国家。水、旱、风、虫、地震等自然灾害,长期以来对人民生活常造成严重危害。救灾赈济工作在我国古代就已有开展,《晏子春秋》上就有这方面的记载。可见,在几千年的封建社会中,救灾赈济、慈幼养老等工作比较早就已开展了。

民政工作作为掌管政府一部分行政工作的部门,则是近代社

会的事情。我国最早成立民政部,是清光绪三十二年(公元1906年)。当时,清政府改革自隋唐以来形成的吏、户、礼、兵、刑、工六部,而成立外务、吏、民政等十几个部门。民政部在我国历史上第一次出现。

辛亥革命后成立的临时政府也设有内务部,掌管民政。

在国内革命战争时期,在中国共产党领导的革命根据地江西苏区,苏维埃政府设立的是内务人民委员会,主管内务工作,也就是今天的民政工作。抗日战争时期,在各抗日革命根据地建立的民主政权中,都设置了民政厅、处、科,负责支前、优抚和救灾救济等民政工作。

1950年我国成立内务部,下设干部、民政、社会、地政、优抚五个司。1955年后,随着社会的发展,民政部门的工作又有了新的增加。1978年,我国恢复了民政部。它的工作范围由三部分组成,即政权建设、社会保障和行政管理。1988年,国务院在机构改革、确定民政部的职责时,规定其大的工作包括以下17项:城乡基层政权建设,村民委员会和居民委员会建设,优待抚恤和烈士褒扬,退伍军人和军队离退休干部接收安置,农村救灾,社会救济,社会福利事业,社区服务工作,社会福利生产,假肢科研与生产,农村基层社会保障探索,行政区划,边界争议调处,社团登记管理,婚姻登记管理,殡葬管理,地名管理,印支难民接收安置,流浪乞讨人员收容遣送,指导中国残疾人联合会工作等。

实践表明,民政工作在政府工作中的地位日益突出,它的作用亦越来越大。特别是党的十一届三中全会以来,随着我国改革开放的深化,社会生活不断变化,民政工作的作用显得更加重要。作为政府的一个行政事务管理部门,它的社会功能主要表现在以下诸方面:通过做好基层政权建设和村民委员会、居民委员会建设工作,促进了城乡经济的发展,推进了基层民主生活的制度化;通过管理社会行政事务、调整人际关系、缓解社会矛盾,推进了社会

行政管理的法制化；通过发展社会福利与社会保障事业，推进了公共福利事业的社会化；通过做好优抚安置工作、加强军政军民团结，促进了国防建设现代化。实践证明，民政工作在整个社会发展过程中，有着别的部门不可代替的重要作用。

二 民政部门是加强党和政府与人民群众联系的重要部门

毛泽东曾指出：“民政工作是做人的工作。”朱德称民政部门是“人民群众的组织部”，指出，“人民群众有什么困难，有什么问题，就找民政部门。”陈毅把民政工作的主要任务概括为两句话：“上为国家分忧，下为群众解愁。”从老一辈无产阶级革命家这些论述中，不难理解民政工作同人民群众的关系。

民政部门作为加强党和政府与人民群众联系的重要工作部门，是由其工作性质和特点决定的。民政工作的基本特点是它的多元性、群众性和社会性。

（一）多元性

民政工作内容相当繁杂。前已提到，在机构改革时确定民政部门的主要任务为 17 大项，具体任务有 200 多项。不但有社会行政管理，还有社会福利、社会保障、基层政权建设等内容。这些工作，形成了互不联系的多元化的局面，这是与其它政府部门不同的。其它政府部门有的工作比较专一，如教育部门就是抓教育，交通部门就是抓交通，卫生部门就是管防病治病等，而民政部门则不可能用一种主要工作来包括其全部内容。

民政工作的多元性，还表现在它的工作与人民群众以及整个社会生活都有着密切联系。可以说，人们的生老病死、婚丧嫁娶都与民政工作有关。国外有些国家甚至实行一种“从摇篮到坟墓”的社会福利政策。我们国家虽不实行这种福利政策，但我国民政部门所要管的事情也不比其他国家少，甚至还要多。民政工作这种多元化的情况是国内其它政府部门少见的。

(二)群众性

民政工作是以群众为对象的。民政部门是人民群众的组织部门。民政工作主要有两大类,一类是为全民服务的工作,如婚姻登记管理,社团登记管理,殡葬改革,行政区划,基层政权建设等等;另一类是为民政对象服务的工作,如优抚安置、救灾救济、社会福利等等。有人曾做过简单的统计,我国民政工作的直接服务对象大约有2亿多人,而间接的服务对象那就更多了。

民政工作的群众性,不仅表现在其服务对象多,更重要的是它直接面向人民群众。它要去关心、帮助和解决群众中出现的一些困难和其它问题,要把党和政府的关怀直接送到人民群众中。这种工作性质,就要求每个民政工作者要经常深入群众、深入基层,关心群众疾苦,帮助群众排忧解难。一切高高在上、脱离群众、当官做老爷的作风,都是与民政工作格格不入的。

民政工作的群众性,还表现在它坚持和贯彻“群众的事情群众办”的原则上。要依靠群众并组织 and 发动群众,让他们自己来解决问题的。

(三)社会性

民政工作除了依靠群众来做以外,还要调动、依靠有关社会力量来办。走社会化的道路,这是今后民政工作发展的方向。所谓社会化,就是不能一切工作都由政府、国家出面来办,而要依靠大家来办、依靠社会来解决。例如,社会保障问题,政府自然要承担组织领导和资助的责任,但不能全部包下来,实际上也包不下来。特别是在我国这样一个人口众多、物资还不是十分丰富的情况下,更不可能把一切工作都包下来,而主要是依靠社会力量,多层次、多渠道来解决社会保障问题。又如社区服务问题、养老问题、残疾人康复和就业问题等,这些都需要社会各方面的关注,依靠全社会的力量来共同解决。

正是由于民政工作的多元性、群众性、社会性的特点,才使它

成为加强党和政府与人民群众联系的重要纽带、成为名符其实的“人民群众的组织部”。

三 民政工作的社会功能是发挥社会稳定机制作用

民政部门不仅是加强党和政府与人民群众联系的重要工作部门,而且通过它的各项具体工作,还可发挥社会稳定机制作用。

当前,我国正处在社会主义初级阶段,党和国家面临的重大任务是推进社会主义四个现代化建设,把国民经济尽快搞上去,使人民生活水平不断提高;在加强物质文明建设的同时,加强社会主义精神文明建设;在坚持四项基本原则的同时,坚持改革开放。要实现上述目标,在外部需要一个和平的国际环境,在国内需要有一个安定团结的局面。社会稳定是做好一切工作的根本条件,没有一个安定团结的局面,社会主义四个现代化就难以实现。

民政工作的功能,主要体现在它对社会有困难的人的救助、对社会需要帮助的人提供的服务、对社会行政事务的管理和基层政权的建设及巩固。这些工作,都涉及到人,涉及到基层的群众,涉及到全社会。这些工作做好了,一些社会问题得到了及时解决,社会矛盾得到了缓解,有困难的人得到了社会的帮助,整个社会就会安定,各项事业就能稳定、协调地发展。

任何一个社会的发展,都要有各种各样的条件,其中,包括政治的、经济的、文化的以及思想意识等方面的条件。忽视任何一个方面或者孤立地去解决某一局部问题,社会就会失去协调和平衡。只有全社会协调均衡地发展,才能促进社会的进步。同样,社会的工作有各种机制,有生产发展的机制,也有社会稳定的机制,各种机制要互相配合、互相促进。民政工作就属于社会稳定机制。说它是社会稳定机制,是就整个社会发展而言的。稳定机制在整个社会发展过程中不可缺少,尤其在当前就更有着特殊的意义。

正是由于上述民政工作在整个社会发展中的重要作用,党和

国家对民政工作一贯予以高度重视，各项民政事业不断加强。特别是党的十一届三中全会以后，随着改革开放的深入，民政工作在改革的道路上不断前进，一个具有中国特色的社会行政事务管理和社会保障体系正在逐步形成。

在基层政权建设方面，在党和政府的领导下，经过民政部门的长期努力，我们已经逐步建立健全地方人民代表会议和人民代表大会制度；恢复和完善选举制度；组织县级直接选举；实行政社分开、建立乡政府；加强村（居）委员会建设。现在，全国共建乡、镇人民政府 9 万多个，城市居民委员会 96700 个，农村村民委员会 883600 个。

在社会保障方面，我们已建立安置残疾人的社会福利企业 4 万多个，安置残疾职工 70 多万人。全国举办社会福利院、儿童福利院、精神病院、敬老院等各种社会福利单位 4 万个，共收养 60 多万人。此外，社区服务工作正在蓬勃开展，一个多层次多渠道的社区服务网络正在形成。

我国自然灾害频繁，建国以来国家直接用于解决灾民生活的救灾救济费累计达 170 多亿元，调拨救灾口粮 2000 多亿公斤。

我们在优抚安置这一特殊社会保障工作方面，也取得了很大成绩。

在社会行政管理方面，我们的行政区划工作迈出了新的步伐。婚姻管理方面正向法制化方向发展。殡葬改革事业取得了新的成绩，一个群众性移风易俗的“红白理事会”正在各地兴起。社团管理工作正逐步健全。全国有收容遣送站 600 多个，为做好城市流浪乞讨人员的收容遣送和安置工作在积极努力。

在“七五”计划中，我国提出要建立中国农村社会保障的雏形，目前这项工作正在不断探索之中。

随着我国社会的发展、改革开放的不断深入，民政工作面临越来越繁重的任务。中国的民政工作，正处在新的历史发展时期。我

们正在迎接新的历史挑战，我们正在开拓民政工作的新局面。

第二节 做好民政工作，必须加强民政职业道德建设

一 加强职业道德建设是由民政工作的性质和任务决定的

加强职业道德建设，是社会各行各业都面临的共同性问题。做商业工作的同志，就要树立商业职业道德；做医务工作的同志，就要树立医务职业道德；每一项工作都有与之相适应的职业道德。这样，各项工作才能做好。与其它任何一个工作部门一样，民政工作也要有自己的职业道德，这是毫无疑义的。但是，仅仅看到这一点还不够，还要从民政工作的性质和任务来进行分析，从中深刻理解加强民政职业道德建设的必要性和重要性。

如前所述，民政工作是政府部门一项很重要的工作，同时又是一项十分辛苦、十分繁重的工作。从民政工作的职责来讲，它要“上为国家分忧，下为群众解愁”，为社会发展起稳定机制作用；从民政工作的对象来看，它的直接服务对象就有2亿多人，这些服务对象大多数是在社会上处于比较困难地位的人，特别是残疾人、五保户、孤寡老人和残疾儿童，他们的社会地位不高、生活比较困难，他们殷切期待的是政府和社会的救济与帮助。为这些人提供服务，比对社会上其他任何人提供服务更需要有一种崇高的思想和完全彻底为人民服务的精神，否则，就不能做好这一工作。

工作十分辛苦，社会地位不太高，工作任务非常繁重，这是民政工作本身的特点。这种工作特点，就要求民政工作者有更高的职业道德水准。

在外国的一些社会工作者，他们对待孤寡老人和残疾人的服务诚然也是热心的，但他们多是出于一种人道的精神。有不少人是受宗教意识支配的，很多社会服务机构是由宗教组织来筹办的。我

国情况却不相同。做好民政工作，我们既提倡发扬革命的人道主义精神，但更多的是要靠树立共产主义的精神、全心全意为人民服务的思想。这是社会主义制度同资本主义制度在对待有困难人的问题上的根本区别。

那么，完全彻底为人民服务的精神和无私奉献的崇高品质从哪里来呢？一方面是进行思想教育，提高民政工作者的社会主义和共产主义思想觉悟，另一方面要加强职业道德建设，帮助广大民政工作者树立民政职业理想、职业良心、职业荣誉、职业纪律、职业责任和职业技能。通过职业道德教育，把民政工作者的服务思想、工作态度集中到职业道德的规范上面来，形成一种固有的工作作风，进一步把民政工作做好。

所以，加强民政职业道德建设，不仅仅是一种职业的需要，更重要的是民政工作本身所担负的特殊任务的需要，是社会主义民政工作本质的体现。

二 加强民政职业道德建设，促进民政工作制度化和规范化

道德是人们共同遵守的一种行为规范。道德的社会功能主要体现于它的规范性和约束性。它的主要作用就是调节人与人之间、人与社会之间的相互利益关系，维护社会的稳定与发展。民政工作的多元性、社会性和群众性的特点，民政工作者队伍的庞大和层次的不同，都决定了加强民政职业道德的必要性。过去，我们虽然做了大量的工作，但对民政职业道德没有进行过系统的研究。例如，民政行政工作的道德规范是什么，优抚安置工作的道德规范是什么，救灾救济工作的道德规范是什么，如何对待孤寡老人，怎样对待残疾人，从思想上如何提高对民政工作的认识，在道德上应树立一些什么观念，在实际工作中应按照什么标准去做，等等，对这些，都缺乏系统的研究和统一认识。这样，使民政工作者在工作中就难以进一步发挥他的积极性、主动性和全心全意为人民服务的精神，

有时甚至出现一些不该出现的事故和问题。

加强民政职业道德建设,统一民政工作者的行为标准,无论是对从事民政工作多年的老同志、还是对刚刚走上民政岗位的年轻同志,都有十分重要的意义。如果我们民政工作者都用统一的民政职业道德来约束自己,按照民政职业道德的要求开展各项工作,这不仅可以使我们的各项工作逐步走向制度化、规范化,而且对我们今后开展民政教育和干部岗位培训、使民政工作进一步走向专业化,也有重要的作用。

三 加强职业道德教育,建设一支又红又专的民政干部队伍

目前,我国民政系统共有干部 50~60 万人、职工 100 多万人。这支队伍总的看是比较好的,坚持四项基本原则,坚持改革开放,在各个岗位上埋头苦干、无私奉献,为我国社会主义事业做出了自己的贡献。在这支队伍中,涌现出了不少学雷锋的积极分子以及为民政工作做出突出贡献的劳动模范。其中,还有民政系统最高荣誉——“孺子牛奖”的获得者。他们的先进事迹受到了全国人民的高度称赞。

但是,不可否认,前几年由于思想政治工作受到削弱,在民政系统的职工干部思想中也出现了不少问题。有的人工作不认真、不负责任,一切向钱看;有的人缺乏全心全意为人民服务的思想,不安心民政工作;有的人服务态度不热情,工作推着干;有的人工作纪律松懈,得过且过;等等。这些问题不解决,必将直接影响到民政工作今后的发展。

加强马列主义理论学习,坚定广大干部职工的社会主义信念,这是民政干部队伍建设的根本任务,今后要进一步加强。除此之外,我们还要通过民政职业道德的教育,启发广大民政工作者的思想觉悟和职业意识,纠正工作中存在的各种问题,提高服务质量。

榜样的力量是无穷的。多年来,在我们民政战线上,涌现出不