

民政工作社会化及其它

论文集

浙江省民政厅
浙江省社会保障学会

民政工作社会化及其它

(论文集)

浙江省社会保障学会

一九九二年三月

目 录

民政工作与党的领导.....	李树梅 孙国平 (1)
民政工作社会化刍议.....	罗光华 (8)
民政工作社会化探讨.....	陈才良 (13)
略谈民政工作社会化对干部素质的要求.....	胡伯云 (18)
推进民政工作社会化的基本思路.....	李 任 (24)
民政工作社会化的特点.....	张言亲 (28)
论残疾人社会问题的实质及综合治理.....	钟 越 (32)
试述残疾人的人权保障与发展福利生产的关系	杜 明 (40)
五保工作必须推行社会化管理 ——苍南县五保工作的调查与思考	黄美雪 方明克 徐守明 (51)
论社区服务在城市社会福利事业体制转变中的地位和 作用.....	石奇仁 (55)
建立社区服务基金初探.....	张 璞 (61)
关于沿海经济发达地区农村社会养老保险启动问题的 思考.....	戴其武 (66)
浅谈鄞县农村养老保险.....	忻厚良 陈 伟 (71)

灾害预案研究

- 省民政厅减灾系统工程研究课题组…………… (78)
- 救灾工作应该高度透明……………俞水泉 (90)
- 加强防灾救灾工作的思考……………潘友成 (94)
- 新形势下双拥工作初探……………俞水泉 (101)
- 舟山市双拥工作实践给人们的启示……………冯迎丰 (104)
- 浅谈创造性思维在拥军优属工作中的运用……………卢继春 (109)
- 关于开发使用军地两用人才有关问题的思考……………汪圣琢 (114)
- 浅析军队离退休干部思想政治工作的几个问题
……………吴绵良 (119)

在乡镇街道建立民政机构的有益尝试

——关于部分县(市)加强基层民政组织建设情况

- 的调查……………省民政厅办公室 (124)
- 人口老化与社会保障……………朱明松 何锦浩 (131)
- 浅析村级经济现状与农村社会保障的关系……………黄吕来 (137)
- 村民代表会议制度浅析
- 余姚丈亭镇胡界村的调查与思考……………杨根茂 (144)
- 关于民政行政复议若干问题的探讨……………钱小平 (149)
- 略论弃婴案件的犯罪构成和认定……………李静强 (159)
- 论社会团体与社会团体管理的几个问题……………吴 敌 (165)
- 社会团体管理主体和客体研究……………孙国平 (173)
- 从“春节现象”看有奖募捐……………余 刚 (179)
- 1991年省社会保障学会论文存目…………… (184)
- 编者的话…………… (187)

民政工作与党的领导

李树椿 孙国平

民政工作与党的领导的关系问题，既是一个必须深入研究的理论问题，又是一个必须时刻把握的实际问题。在纪念中国共产党成立七十周年的时候，结合我国社会主义民政事业发展的实际，运用马克思主义的立场、观点和方法，对在民政事业的发展过程中坚持党领导的重要性和必要性进行历史的科学的分析和理论的概括，这对于提高民政工作的发展水平，实现第二步战略目标所规定的有关民政事业发展的总任务，使民政工作更好地为“四化”建设服务，都具有重要的意义。

党开创了民政事业的新纪元

民政，作为一种思想和一项工作，已经有几千年的历史。几千年来，无论是西周时期严密的婚丧礼仪制度，还是战国时期秦商鞅变法中奖励军功，建立县制等革新主张；无论是汉以后各封建王朝的民曹、民部、户部等管理某些民政业务的官职机构，还是清末、民国半封建半殖民地社会，由于受西方近代资产阶级民主、民权思想影响而建立的民政部、内务部、内政部等专门管理民政业务的机构，都有一个共同的特点，那就是直接为占统治地位的剥削阶级服务，是统治阶级意志和利益的体现。因为，民政无论作为一种思想还是一项具体的业务，都

属于社会上层建筑的范畴，它必然建立在相应的经济基础之上。在生产资料私有制为基础的奴隶社会、封建社会和半封建半殖民地社会，一切政治、法律、社会管理制度都是以在生产关系中占统治地位的剥削阶级的思想观念建构起来的，其根本的目的是为了维护占统治地位的剥削阶级的利益，更好地实现对人民群众的统治。当然，根据社会发展的不同特点和社会矛盾的不同表现形式，其统治的方式可以多种多样的，就历代的民政措施而言，如对领土疆域，行政区划，户籍，人口等进行管理，如调整社会关系，规范社会习俗，处理民间纠纷，如救灾赈恤，优待抚恤等，从很大程度上是统治阶级通过调整社会关系，缓解社会矛盾，避免直接冲突来实现其对人民群众的统治的。虽然在某种程度上也反映了社会的需要，但本质上还是起到了巩固剥削阶级统治的功能作用。所以，尽管历史上的统治者也有“国以民为本”之说，但是从本质上看，他们还是以民——人民群众的需求——为标，以政——剥削阶级的统治——为本的。

中国共产党是人民群众根本利益的最忠实的代表，从成立之日起，就立志以推翻人剥削人，人压迫人的制度，建立一个富强、民主、文明，昌盛的社会主义社会，实现共产主义远大理想为己任。随着中国共产党的不断发展壮大和她所领导的新民主主义的革命胜利，人民共和国的建立，社会主义改造的胜利完成，社会主义革命和社会主义建设的胜利发展，民政事业也迎来了一个新的历史时期，社会主义民政逐步形成，不断发展壮大。

中国共产党及其建立的社会主义制度，从根本上消灭了人剥削人，人压迫人的社会根源，人民大众是国家的主人，统治阶级的意志和利益，也就是社会上绝大多数人的共同意志和根

本利益。社会主义民政，是在社会主义经济基础和人民民主专政的条件下建立起来的，它与一切剥削阶级民政的根本区别在于阶级本质的不同，前者是服务人民，它的全部活动的出发点和归宿都是为民造福；后者是统治人民，其目的是为了维护剥削制度，因此，社会主义民政事业在人类社会的发展史上真正成为人民利益和国家意志紧密结合的、真正为人民服务的一项伟大事业。同时，还扩大了民政工作的范围，极大地丰富了民政工作的内容，创立了崭新的工作作风和工作方法，从而为民政事业的发展提供了广阔的舞台和恒久的保证。正是从这个意义上，我们可以说，中国共产党为民政这项古老的工作注入了全新的生命和活力，开创了新的历史纪元。

党的事业需要民政工作的发展

中国共产党领导的社会主义建设事业是伟大、光荣的事业，是广大人民群众共同利益的体现。党的事业并不是空洞的教条，党的奋斗目标也不是乌托邦般的幻想，它们是由一个个具体的目标，一项项具体的事业，一件件具体的工作支撑起来的大厦。在座宏伟的大厦里，也有社会主义民政事业这块基石。

毛泽东同志说：“民政工作就是做人的工作，不要怕麻烦”。朱德同志说：“民政部门就是人民群众的组组部”。

“人民群众有什么困难，有什么问题，就找民政部门”。陈毅同志说：“民政部门是上为中央分忧，下为群众解愁”。老一辈无产阶级革命家的这些精辟论述，深刻揭示了民政工作与实践党的全心全意为人民服务的宗旨，发扬党密切联系群众的优良作风的内在联系。这就是说，党需要我们通过民政工作实践，来表明我们党是为人民的利益而斗争的，以一件件具体工

作，来赢得群众的信任和拥护，为党的形象增添光彩。

我们党一贯重视民政工作。在新民主主义革命的艰苦岁月里，民政工作在革命武装斗争中开创起来，伴随着革命根据地和革命政权的建立而产生，伴随着革命斗争的发展而发展。无论是土地革命时期，抗日战争时期，还是解放战争时期，党领导的革命政权都建立了从事民政工作的机构，制定了一些有关民政工作的条例、条令，开展了优待抚恤、基层政权建设、社会事务管理和社会习俗改革、支前、赈灾等一系列工作，其中，“优待抗日军人家属”是我党抗日救国十大纲领的主要内容之一。民政工作为我党夺取新民主主义革命的胜利，建立人民共和国起到了积极的推动作用。建国以后，中央人民政府政务院于一九四九年十一月设立了内务部以主管民政业务，党把民主建政、优抚、复员安置、社会救济、生产救灾、困难补助、地改、户籍、行政区划、边界纠纷、社团登记、婚姻登记、老区建设等重要工作交给了民政部门。随着党的社会主义革命和建设事业的日益发展，民政部门承担的任务虽有变动，但总的趋势是越来越多，这充分说明，党十分重视和充分信任民政部门。而民政工作在调整社会关系、处理社会问题、缓解社会矛盾、保持和巩固社会安定等方面，为党分忧，为民解愁，做了大量工作，充分体现了党和人民群众的共同利益，并日益成为党联系人民群众的纽带和桥梁。

党的十三届七中全会确定了我国社会主义现代化建设第二步战略目标、基本任务和方针、政策。发展生产力，提高人民群众的物质文化水平，是党领导的社会主义现代化建设的根本目的，人民生活逐步达到小康水平，则是党在九十年代经济发展的一个重要目标。无论从长远的观点出发，还是从近期的目标着眼，都与社会主义民政事业的发展密不可分。“建立健全

养老保险和待业保险制度，逐步完善社会保障体系。这是现代化社会的一个重要标志。”“在城镇各类职工中逐步建立社会养老保障制度，”“在农村……逐步建立不同形式的老年保障制度”。“进一步完善社会福利制度，认真做好优抚工作和社会救济工作。广泛动员社会力量，积极开展扶贫工作”。这是党为实现现代化社会的几项重要工作，这些工作任务中的绝大多数，无疑地，将由民政部门承担和完成。换言之，这是党交给民政部门的十分光荣又十分艰巨的任务。从这个意义上，我们同样可以说，社会主义民政事业是党的事业不可缺少的组成部分，党需要民政事业的发展和壮大。从另一层意义上讲，社会主义现代化建设需要一个和平的国际环境和稳定的国内环境。促使国内环境的安定与稳定应该是多种因素综合作用。政治安定、经济发展固然是极重要的因素，而社会矛盾得以缓和，社会问题得以逐步解决，社会事务得以妥善处理，各种社会关系得以合理调整，同样是保证社会稳定的重要因素，所以，党需要民政事业的发展是与实现党的主要奋斗目标这个大问題有机地结合在一起的。

民政工作必须坚持党的领导

社会主义民政作为建立在社会主义公有制基础之上的上层建筑领域的一个组成部分，从根本上说，是为执政党的路线、方针、政策服务的，是执政党权力和意志的体现，所以，必须坚持党的领导。只有坚持党的领导，才能保证民政工作的社会主义性质和发展方向。坚持党的领导，从根本上说，就是要走具有中国特色的社会主义民政事业发展道路。中国是一个社会主义国家，又是一个人口多底子薄，经济技术文化水平还比较低的国家，鉴于这种情况，我们的民政事业发展道路应是既有

社会主义性质，又有中国自己的特色。

总结长期的社会主义民政实践，我们认为具有中国特色的社会主义民政的基本特点，可以作如下概括：

1•坚持马克思主义、列宁主义、毛泽东思想为理论基础。对历史上的民政遗产，西方的种种社会学说，资本主义国家的社会福利制度，不能盲目继承，全盘吸收，必须运用科学的、阶级的分析，去其糟粕，取其精华，为我社会主义民政所用，坚决走自己的路。

2•坚持为党的总路线、总任务服务的根本原则。民政部门应坚决贯彻执行党的总路线、总方针、总政策，围绕党的中心任务来开展各项民政工作。当前，主要是要服务于服从于经济建设这个中心，坚持四项基本原则，坚持改革开放，充分发挥民政工作的社会稳定机制作用，为实现第二步战略目标提供良好的社会秩序和社会环境。

3•坚持全心全意为人民服务的宗旨。人民是社会主义社会的主人翁，社会主义民政工作的目的，就是为人民群众谋利益。各级民政部门必须密切联系群众，并自觉接受人民群众的批评和监督，踏踏实实为人民服务，心甘情愿地做人民公仆。

4•坚持民政工作社会化的发展方向。社会主义民政，植根于人民群众之中，壮大于社会支持之下，具有明显的群众性，社会性。社会事情社会办，因此，积极动员，热情指导，正确引导各种社会力量关心、支持、参与社会工作，推进民政工作社会化，应当成为社会主义民政事业的发展方向。

5•坚持从实际出发，勤俭办事业的工作方针。我们国家底子薄，财力、物力有限，各地工作基础不一样，社会经济发展也很不平衡，基于这种情况，民政工作的工作部署和要求，必须从实际出发，分类指导，不搞一刀切，而发展民政事业，基

基础设施也必须本着勤俭节约，量力而行的方针，不搞互相攀比，贪大求洋。

（作者单位：浙江省民政厅）

民政工作社会化刍议

罗 光 华

社会是各种社会关系的总和，是社会交流的产物。民政工作社会化，从本质上讲，就是民政工作在国家、政府的领导、组织下，动员和依靠社会力量参与、统筹解决由民政部门一家独办和包揽不了的社会问题。推进民政工作社会化的基本目的，就是把政府的职能、社会的责任和群众的力量有机地结合起来，调动各方面的积极性，促进社会稳定和经济持续发展。在推进民政工作社会化方面，各级民政部门通过反复实践，不断探索，已创造出许多深受广大人民群众喜欢的形式。诸如：开展双拥共建、评选双拥模范城（县）活动，发展社会福利生产，安排众多的残疾人就业，城市兴办社会福利院，农村兴办敬老院，收养孤老残幼人员，城市广泛开展社区服务，开展社会福利有奖募捐、投放低息扶贫周转金，推行农村养老保险事业等活动，这些社会化的形式已经起到并将越来越起到稳定社会、凝聚民心的重大作用。民政工作社会化的理论，正是在实践中不断总结、提炼、概括的基础上产生和发展的。它是一个新生事物，自然需要更多人的关注和耕耘，探索和开拓。

一、民政工作社会化是历史发展的必然产物

民政工作社会化与其他客观事物一样，也有一个从必然到

自由，由自发到自觉的发展过程。社会是多结构、多层次、多变化的有机整体，随着经济和社会的发展，经济结构和社会结构也随之发生变化，人们的思想意识、道德标准、价值观念、生活方式等也就不断更新或转变。党的十一届三中全会以来，党的工作重心已转移到以经济建设为中心的轨道上来，实行了改革、开放的总方针，农村实行联产承包为主的责任制，城市各行各业进行了经济体制改革，城市和农村的经济得到了很大发展，特别是农村的商品经济发展很快。但是从总体上看，我国毕竟还处在社会主义初级阶段，经济还不够发达，国家还不够富裕。在这样一个特定的条件下，推行民政工作社会化，无疑是一条最适时、最正确的路子。事实表明，只有社会发展到今天，民政工作社会化才具备基本条件：一方面现在人们的思想比过去解放，观念得到更新，接受新事物的能力也比过去强，这是推行民政工作社会化的思想基础；另一方面经济发展为民政工作发展拓宽了新的领域，现在人们的经济状况比过去好得多，尤其是八亿农民的经济收入大幅度增加，生活水平明显提高，这是推行民政工作社会化的物质基础。过去对办福利院、敬老院和推行农村养老保险事业，人们缺乏经济实力，可想而不可及。同时人们的思想观念上对兴办社会福利事业也接受不了。认为“积谷防饥，养子防老”这是天经地义的伦理，而年老进福利院、敬老院乃是子女大逆不道，不忠不孝的行为。随着改革开放的不断深入，人们这种陈旧的观点亦在逐步改变，不少人已达共识。再如救灾救济工作，过去灾区群众单纯依靠国家拨款救济。但由于我国人口多、底子薄，国家尚不能全部独立补偿各种自然灾害给人们带来的一切损失，而只能解决其中的主要部分。现在全国人民的生活比过去富裕多了，社会的经济实力也得到增强。所以，我国的救灾工作还待借助

于集体的力量和社会的力量，统筹解决灾区群众迫切需要解决的生计问题。多年来的实践表明，这是一项行之有效的基本措施。纵观现实，民政工作社会化是一项最活跃、最有生命力的工作。它的发展将无限广阔，不断升华。尤其是社会服务的覆盖面和服务队伍越来越大，资金渠道、服务对象越来越广，人们对社会服务的需求越来越迫切。最后将形成社会性的工作依靠社会做，群众性的工作发动群众办的社会化管理的局面。

二、民政工作社会化是在实践中探索、发展、升华的

民政工作社会化有一个从思考、探索、发展、形成社会共识的过程。这个过程，有的时间很长，有的时间较短。以杭州城市社区服务的发展为例，大致可分为三个阶段：最早可追溯到五十年代，当时市区的街道、居委会进行了积极的探索，积累了一些经验，创造了闻名全国的天水街道灯芯巷“一条巷服务”的经验，这是最初的社区服务；第二阶段是1987年9月民政部在武汉召开的全国城市社区服务工作座谈会上，崔乃夫部长正式提出具有中国特色的“社区服务”的概念，到1989年11月全国城市社区工作经验交流会在杭州召开，这是明确指导思想，全面兴起，实现系列化、网络化的阶段；第三阶段是1989年11月在杭州召开的全国城市社区服务工作经验交流会后，这是稳步发展的阶段。从此，城市社区服务从感性上升到理论，在正确理论指导下推广，目前已开始向全方位、多元化综合服务发展。又如扶贫工作，在建国后相当长的时间里，我国的救灾救济工作大都是着眼于救急，解决贫困户、重灾户眼前的温饱问题。1987年第七次全国民政工作会议提出了“扶贫”工作的概念，使农村救灾救济工作逐步走上治标和治本相结合的轨道。以绍兴市扶贫工作为例，他们的扶贫工作大体经历了三个

阶段，即：扶持一家一户发展家庭副业生产为第一阶段；开展群帮群扶活动，帮助贫困户提高生产经营水平和进行技术辅导为第二阶段；联片重点扶持为主体，多渠道多形式扶持，并逐步转无偿扶持为有偿扶持为第三阶段。经过10年多时间的努力，绍兴市扶贫工作从无到有，由小及大，由浅入深，取得了明显的社会效益和经济效益，显示了社会化的威力。可见，一切新生事物都是在实践中试验、总结、不断升华的。民政工作社会化无论哪一种形式，都要经历由初级发展到高级，由不完善逐步加以完善，由局部试行到全面推广的过程。

三、民政工作社会化宣传至关重要

民政部门的职责是，上为中央分忧，下为群众解愁。民政工作具有群众性、社会性和多元性的特点，这就决定了需要敞开大门工作，否则将一事无成。因为是群众性的工作，所以必须向群众作宣传、解释，发动群众来办；因为是社会性的工作，所以需要得到全社会的理解、认可和支持；因为具有多元性的特点，左邻右舍，上上下下制约很多，必须调动各方面的积极性。无数的实践表明，只要我们加强对民政工作社会化进行广泛、深入的宣传，必然会得到社会的了解、理解和支持。事实是最有说服力的，1989年是嘉兴市民政局开展有奖募捐的第一年，这年该局只销售了40万元奖券。为何销售这么少，当时主要是一部分人对有奖募捐的意义不认识、不理解。后来该局利用各种场合采用各种方式进行宣传，尤其是把有奖募捐获得的钱资助乡镇办敬老院、老年活动中心，支援灾区群众，帮助福利企业解决资金周转困难等大量实事公布于众，人们对有奖募捐工作的重要意义的认识也就提高了，取得了各方面的理解和支持。1990年该市民政局奖券销售了111万元。他们又利

用取得的经济效益，办了许多社会福利事业，受到社会普遍好评，进一步扩大了影响。苍南县的五保工作也是靠宣传发展起来的，该县由于农村生产关系的变革，尤其近几年来集体经济滑坡，受到自然灾害影响，导致少数地方出现了应保未保的现象，有的甚至已名存实亡。苍南县民政局针对这种情况，采用多种宣传形式和宣传手段，广泛、深入地宣传五保政策。使五保社会赡养义务家喻户晓，人人明白，引起社会各界对这项工作的重视，使爱老扶老成为广大群众的自觉行动，人人都为五保工作奉献一份爱心和热心。全县五保老人的供养资金来源得到了保障。实践表明，宣传工作本身虽不产生价值，不创造财富，但它能够造成强大的舆论影响，产生巨大的精神力量，进而转化为巨大的物质力量。民政工作社会化要形成强大的社会舆论和社会共识，宣传工作必须紧紧跟上，万万不可忽视。

（作者单位：浙江省民政厅）

民政工作社会化探讨

陈才良

积极推进民政工作社会化是九十年代民政工作面临的重大课题；是几十年来，特别是近十年民政工作改革实践的探索与经验成果的深化和集成；是使传统的民政工作从根本上摆脱困境，打破旧的格局，冲出旧的窠臼，由低层次向高层次发展的起点；也是使民政工作适应新的形势需要，跟上经济与社会协调发展步伐的带根本性、方向性的一项重大战略措施。本文拟围绕推进民政工作社会化在指导思想和方法上作一些粗浅探讨。

一、必须以党的十年规划和“八五”计划的基本思路为依据，制订切实可行的推进民政事业社会化的目标。

十年规划和“八五”计划的基本思路：一是实现社会主义现代化建设第二步的战略目标，今后十年要在提高经济素质和经济效益，依靠科技进步的前提下，保持国民经济持续、稳定、协调的发展。二是继续执行改革开放的方针政策，而且使之更加完善，更有成效。三是坚持把科技和教育放在突出位置，把加强农业，加强能源，交通通信和重要原材料等基础工业和基础设施的建设放在重要地位，保持今后十年以至下一个十年经济发展的后劲。根据这一基本思路，本世纪末的最后十年，是我国建设具有中国特色的社会主义的关键十年，而社会