

职业院校专业系列教材

民政工作教程

高灵芝
万桂兰
崔恒展

主编

學苑出版社

民政工作教程

主 编：高灵芝 万桂兰 崔恒展

副主编：杨根来

撰稿人：高灵芝 万桂兰 崔恒展

郑宗升 胡旭昌 庄秀峰

乔世东 王亚南 周建霞

张伟丽 杨洪斌 杨根来

巩 正 丁苏红 张 银

學苑出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

职业院校专业教材/陆现柱 主编 - 北京:学苑出版社, 1999.9

ISBN - 5077 - 0128 - X

I. 职… II. …职业教育 - 各类型职业院校 - 教材 - 民政工作教程 IV. G718

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 25962 号

学苑出版社出版发行

北京市万寿路西街 11 号 100036

山东费县方正印刷厂印刷

*

850×1168 开本 160 印张 3680 千字

1999 年 9 月北京第一版, 1999 年 9 月山东第一次印刷

全套总定价: 178.00 元 本册: 14.00

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 民政的历史沿革	(1)
一、民政的起源与发展	(1)
二、新中国民政工作的发展	(2)
第二节 民政工作的内容和特点	(6)
一、民政工作的内容	(6)
二、民政工作的特点	(7)
第三节 民政工作的任务和社会功能	(9)
一、民政工作的任务	(9)
二、民政工作的社会功能	(11)
第四节 民政工作的管理体制	(12)
一、民政行政管理体制	(12)
二、民政社会管理	(15)
第二章 基层政权建设和基层群众自治组织建设	(18)
第一节 基层政权建设	(18)
一、基层政权建设概述	(18)
二、基层人民代表大会	(18)
三、基层人民政府	(20)
第二节 基层群众自治组织概述	(22)
一、基层群众自治组织的产生、发展和设立	(22)
二、基层群众自治组织的性质和任务	(24)
第三节 基层群众自治组织的制度建设	(26)

一、村(居)委会的民主选举制度	(26)
二、村(居)民会议及村民代表会议制度	(28)
第四节 民政部门在基层政权和基层群众自治组织 建设中的职责	(31)
一、调查了解基层政权和基层群众自治组织的现状和存在的问 题,提出改进和加强基层“两建”工作的意见	(31)
二、总结交流经验	(32)
三、组织先进乡、镇和先进村(居)委会的 评比、表彰活动	(32)
四、培训乡、镇长和村(居)委会主任	(32)
五、指导村(居)委会的组织建设和制度建设	(32)
六、拟订和修改有关的条例和规章制度	(33)
第三章 行政区划与地名管理	(34)
第一节 行政区划概述	(34)
一、行政区划的特征及现状	(34)
二、行政区划管理的原则	(36)
第二节 行政区划管理的内容	(37)
一、行政区划变更管理	(37)
二、行政区域界线管理	(38)
三、市镇的设置	(41)
第三节 地名管理	(43)
一、地名的特性	(43)
二、地名管理的范围和内容	(44)
三、地名的命名与更名	(45)
四、地名管理的意义	(48)
第四章 优抚工作	(50)
第一节 优抚工作概述	(50)
一、优抚工作的涵义	(50)

二、优抚工作方针	(50)
三、做好优抚工作应遵循的基本原则	(51)
第二节 拥军优属和烈士褒扬工作	(53)
一、拥军优属的主要内容	(53)
二、烈士褒扬工作的主要内容	(55)
第三节 抚恤工作	(57)
一、死亡抚恤	(57)
二、伤残抚恤	(58)
第四节 优抚事业单位	(61)
一、优抚医院	(61)
二、光荣院	(62)
三、军供站	(62)
第五章 复员退伍军人和军队离退休干部的安置	(64)
第一节 复员退伍军人安置	(64)
一、新中国复员退伍军人安置工作的发展	(64)
二、复员退伍军人安置的方针与原则	(66)
三、退伍义务兵安置政策	(66)
四、伤残军人安置	(70)
五、军地两用人才的培养使用	(70)
第二节 军队离退休人员接收安置	(72)
一、军队离退休人员安置工作的发展	(72)
二、军队离退休干部接收安置	(73)
三、军队离退休干部的住房建设	(74)
四、军队无军籍退休退职职工的安置	(74)
五、干休所建设	(75)
第六章 救灾工作	(77)
第一节 救灾工作概述	(77)
一、我国自然灾害的特点	(77)

二、我国历史上的救灾措施	(79)
三、新中国救灾工作体系和救灾工作方针	(82)
四、新中国救灾工作的管理体制	(83)
第二节 民政部门在救灾工作中的职责	(85)
一、及时准确地掌握和报告灾情	(85)
二、管理和发放灾款	(86)
三、接收分发救灾捐赠款物	(87)
四、检查救灾方针政策执行情况	(87)
五、总结交流救灾工作经验	(88)
第三节 救灾工作的改革与发展	(88)
一、实行分级负责的救灾工作体制	(88)
二、强化社会各界及个人的灾害救助功能	(89)
三、引入保险机制, 建立农村救灾合作保险	(90)
四、建立以现代科学技术为基础的救灾工作管理模式	(91)
五、建立完备的法规体系	(92)
六、提高对重大自然灾害的紧急救助能力	(92)
七、加强国际交流与合作	(93)
第七章 社会救济与扶贫	(95)
第一节 社会救济概述	(95)
一、新中国社会救济发展概况	(95)
二、社会救济的方针和原则	(96)
三、社会救济的主要内容	(98)
第二节 最低生活保障制度	(99)
一、城市居民最低生活保障制度的产生	(99)
二、建立城市居民最低生活保障制度的意义	(100)
三、建立城市居民最低生活保障制度的原则	(102)
四、建立城市居民最低生活保障制度的主要内容	(102)
五、农村最低生活保障制度发展状况	(104)

第三节 扶贫工作·····	(105)
一、扶贫工作概述·····	(105)
二、救灾扶贫周转金·····	(107)
三、救灾扶贫经济实体和救灾扶贫互助会·····	(109)
第八章 社会福利事业·····	(112)
第一节 社会福利事业概述·····	(112)
一、社会福利事业的发展·····	(112)
二、社会福利事业机构的类型·····	(115)
三、社会福利事业社会化的必然性及其内容·····	(116)
第二节 五保供养·····	(118)
一、五保供养制度·····	(118)
二、敬老院工作·····	(120)
第三节 社会福利生产·····	(122)
一、社会福利生产的概述·····	(122)
二、社会福利企业的特点和作用·····	(124)
三、社会福利企业的扶持保护政策·····	(126)
第四节 社会福利彩票·····	(127)
一、发行社会福利彩票的意义·····	(127)
二、社会福利彩票的类别及管理机构·····	(128)
三、社会福利彩票的发行与销售·····	(129)
四、社会福利彩票资金的管理·····	(131)
第九章 社会服务与社区建设·····	(133)
第一节 社区服务·····	(133)
一、社区的涵义及其类型·····	(133)
二、社区服务的涵义·····	(135)
三、社区服务的内容·····	(136)
四、社区服务的特点·····	(137)
五、开展社区服务的意义·····	(138)

六、我国社区服务的发展	(139)
第二节 社区建设	(141)
一、社区建设的涵义和内容	(141)
二、开展社区建设的必要性	(143)
三、社区建设的基本原则	(144)
四、社区建设的运行机制	(146)
第十章 婚姻管理	(155)
第一节 婚姻管理概述	(155)
一、婚姻与婚姻管理的涵义	(155)
二、婚姻管理制度发展	(156)
三、婚俗改革	(157)
四、婚姻服务	(158)
第二节 婚姻登记管理	(160)
一、婚姻登记的涵义	(160)
二、婚姻登记机关和婚姻登记管理人员	(160)
三、结婚登记的条件和程序	(161)
四、离婚登记的条件和程序	(163)
五、涉外及涉港、澳、台、华侨的婚姻登记管理	(165)
第三节 违法婚姻的治理	(166)
一、违法婚姻的表现形式	(166)
二、违法婚姻的危害及治理对策	(167)
第十一章 收养管理	(171)
第一节 收养的特征和基本原则	(171)
一、收养的概念和特征	(171)
二、收养的基本原则	(172)
第二节 收养关系的成立	(174)
一、收养关系当事人的条件	(174)
二、收养登记的主管机关和登记程序	(176)

三、涉外收养	(178)
第三节 收养的效力和收养关系的解除	(179)
一、收养的效力	(179)
二、收养关系的解除	(180)
第十二章 民间组织管理	(184)
第一节 民间组织管理概述	(184)
一、民间组织的概念与特点	(184)
二、民间组织的作用	(185)
三、民间组织的管理体制	(187)
第二节 民间组织的登记	(188)
一、社会团体的登记	(188)
二、民办非企业单位的登记	(192)
第三节 民间组织的监督与管理	(194)
一、登记管理机关的职责	(195)
二、业务主管单位的职责	(195)
三、对民间组织处罚的规定	(195)
第十三章 殡葬管理	(198)
第一节 殡葬管理概述	(198)
一、殡葬制度的历史沿革	(198)
二、殡葬管理的方针	(199)
三、民政部门在殡葬行政管理中的职责权限	(200)
四、殡葬改革	(201)
第二节 殡葬事业单位的管理	(203)
一、殡葬事业单位管理概述	(203)
二、殡仪馆管理	(204)
三、公墓的建立与管理	(206)
第三节 殡仪服务管理	(209)
一、殡仪服务的特殊性	(209)

二、殡仪服务项目	(209)
三、殡仪设备及用品管理	(210)
第十四章 收容遣送工作	(213)
第一节 收容遣送工作概述	(213)
一、收容遣送工作的由来和发展	(213)
二、收容遣送工作面临的新问题	(214)
三、解决收容遣送问题的对策	(216)
第二节 收容遣送站和安置农场	(220)
一、收容遣送站	(220)
二、安置农场	(222)

第一章 绪 论

第一节 民政的历史沿革

自古至今，在不同的社会发展阶段，民政的含义不尽相同。民政的基本涵义，概括地说，是国家对部分社会事务进行行政管理的工作。在不同的社会形态下，民政的本质属性不同，其社会功能因此也大相径庭。在剥削阶级占统治地位的社会，民政是一种阶级统治工具。在社会主义新中国，民政是依法维护和保障人民群众的基本生活权益，是为人民谋利益的。本节通过勾划民政发展的历史脉络，帮助大家了解什么是民政。

一、民政的起源与发展

“民政”一词始见于南宋徐天麟撰写的《西汉会要》与《东汉会要》，民政作为一种思想及其某些社会事务的历史则源远流长。早在原始公社时期，“鳏寡孤独废疾者皆有所养”的事务中，就已经孕育着未来的民政事务雏形。西周时期，开始形成了较为具体的民政事务。据《周礼》的记载，西周（公元前 11 世纪～公元前 771 年）的中枢机构按天地四时分天、地、春、夏、秋、冬六大官员。其中地官大司徒辅佐天子治理国家，管理领土疆域、区划、户籍、基层政权、荒政、保息养民（社会救济）、礼俗和移民等。

在漫长的封建社会里，逐步形成了完整的民政体系。春秋战国之后，尤其是自汉唐以来，历代王朝从中央到地方都设有兼管

民政的职官与衙署机构，如中央机构由掌管人口、财政的户部或度支部兼理民政；地方则是府州县各级地方长官亲自兼理民政。这种兼顾管理的局面，几乎贯穿于整个封建社会。

专管民政的独立行政机构是近代才出现的。1906年，清王朝搞“君主立宪”，改革官制，才设立民政部作为民政专管机构，同时配备民政部大臣、副大臣，左、右丞与左、右参议等专管民政的职官。清末民政部主管的工作主要是地方行政、地方自治、编审户口、整饬风俗礼教、荒政、移民、侨民、警政、丈量土地、审定图志、管理文物和官办土木工程以及医药卫生等。

辛亥革命后成立的南京临时政府设置内务部，管理民政事务。1928年，国民党政府改内务部为内政部，管理全国内务行政事务。经过几次调整，至1938年，内政部下设总务司、民政司、地政司、警政司、礼俗司、卫生署、禁烟委员会和统计处。中央内政部所管理的业务，在各省由民政厅、民政局管理，内政部与民政厅（局）是中央与地方的对口单位。国民政府内务部和清末民政部的主管内容基本一致，几乎囊括了现在除教育、财政之外的所有内务。

1921年中国共产党成立后，领导中国人民经过艰苦奋斗，于1931年建立了中华苏维埃共和国，设立了主管民政工作的内务部，此后，各个革命根据地和解放区的各级人民政权也都设立了民政机构。革命根据地和解放区的民政工作对保障人民生活供给，巩固革命根据地和解放区，发展革命武装，支援革命战争，建立新的社会制度起了重要作用。

二、新中国民政工作的发展

（一）创建调整时期（1949～1965年）

1949年至1953年是新中国民政工作的创建时期。

1949年10月21日成立的中央人民政府政务院，设立内务

部管理全国的民政工作。各大行政区人民政府设民政部，各省、自治区行署设民政厅，城市设立民政局，专署设民政处，县设民政科，区乡设民政助理员，从中央到地方各级人民政府形成了完整的民政管理组织体系。1950年7月，中央人民政府内务部召开第一次全国民政会议，确定的民政工作任务有：民主建政、优抚、复员安置、社会救济、生产救灾、困难补助、地政、户籍、国籍、行政区划、边界纠纷、社团登记、婚姻登记、民工动员、移民安置、游民改造、老区建设等。当时，宗教和侨务也是民政工作的内容之一。这是新中国民政工作体系的最初形态。创建时期的民政工作围绕着改造旧中国，医治战争创伤，建设新中国这一党的中心工作展开。其内容有：一是全力组织生产救灾，建立新中国救灾工作体系。二是为巩固新生政权做好地方政权建设工作。三是资遣安置战争俘虏和国民党散兵游勇；遣送流入城市的灾民和难民回乡生产；组织城镇失业人口生产自救；收容流浪街头、无依无靠的老年人、残疾人和儿童；改造旧的慈善社团；处理接受外资津贴的救济机关；禁烟禁毒，封闭妓院，收容改造妓女、乞丐和游民。四是党和国家颁布了一系列有关优抚、复员安置、救灾和社会救济方面的法令条例，制定了有关方针政策；各级民政部门加强了优抚、复员安置、救灾和社会救济方面的管理工作，建立了一系列规章制度；初步形成了全国统一的优抚安置和社会救济福利工作体系。此外，民政部门还承担了行政区划、收容遣送、婚姻登记、殡葬改革等工作。

1953年底，我国进入了大规模的社会主义经济建设时期，为了配合党和国家的中心工作，民政工作职能和工作重点也相应地进行大调整。民政部门的主要业务调整为：优抚安置、农村救灾、社会救济、老根据地建设、游民改造、戒烟戒毒、婚姻登记、行政区划、公墓管理、承办地方选举和基层政权建设的具体事务等。1954年底召开的第三次全国民政会议将民政工作的重

点确定为：“优抚、复员安置、救灾和社会救济”。

（二）遭受挫折时期（1966～1976年）

在文化大革命期间，民政工作遭受了严重的挫折和损失。1969年内务部被撤销，地方各级民政行政管理机构和基层民政组织或被撤销，或与其他部门合并，民政工作组织体系遭到严重破坏；民政干部队伍遭遣散；民政政策法规被搞乱。因此，民政工作陷入停滞、混乱状态：社会福利生产和社会福利单位被撤销、移交；优抚政策得不到落实，造成优抚对象生活困难，甚至有的优抚对象遭受诬陷、打击、迫害；数万名伤残战士长期滞留部队，等等。但是，由于人民群众需要民政，党和国家需要民政，即使在文化大革命期间，优抚安置、救灾救济等一部分民政工作仍坚持进行，如对优抚对象的优待抚恤、春节及“八一”等节日期间的拥军优属活动，城乡贫困户救济等工作从未间断过。

（三）恢复重建与改革创新时期（1977年～）

粉碎“四人帮”以后，特别是党的十一届三中全会以后，民政工作得到了党和政府的高度重视，各方面的工作得到了迅速恢复和发展。1978年召开的第五届全国人民代表大会第一次会议通过新宪法，并决定设置民政部，作为国务院的一个职能部门，指导全国的民政工作。重建后的民政部管理的业务有：优抚安置、救灾救济、社会福利、行政区划、婚姻登记、殡葬改革、政府机关人事工作（1980年划出）。以后又陆续承担了基层政权建设、军队离退休干部安置、印支难民救济安置、地名管理、社团管理等项工作。

1983年召开的第八次全国民政工作会议，进一步明确规定了新时期民政工作的内容，并将其概括为“三个一部分”，即政权建设的一部分，社会保障的一部分，行政管理的一部分。第八次全国民政会议后，民政工作进入改革和开创新局面的阶段，基层政权建设、行政区划、优抚安置、救灾救济、社会福利、婚姻

与殡葬管理取得了开创性成果，同时还开拓了农村基层社会保障、城市社区服务、农村救灾合作保险以及社会福利有奖募捐等新的工作领域。1997年召开的党的十五大，绘制了我国国民经济和社会发展的跨世纪宏伟蓝图，也为民政工作提供了前所未有的发展机遇；二是社会主义现代化建设的全面推进，为民政工作的发展提供了坚实的经济基础和社会支持，为民政工作的改革和发展创造了良好的社会环境；三是随着改革的深入，民政工作的内容已经越来越成为党政领导的关注重点、社会公众的关注热点和政府工作的聚集点；四是对外开放的扩大，为民政工作赢来许多有利的外部条件。在新的形势下，民政工作全面开拓性地向前发展，主要表现在以下几方面：

1. 民政政策法规建设有了重大进展。1998年全国人大常委会修订通过了《中华人民共和国村民委员会组织法》，《中华人民共和国收养法》，国务院修订了《社会团体登记管理条例》、《殡葬管理条例》，制定了《民办非企业单位登记管理暂行条例》。党中央、国务院还相继就村民自治、优抚安置工作、民间组织管理、减灾救灾、社会捐赠、公墓管理等民政业务下发了一系列文件。

2. 大胆探索、积极试点，全面推进民政事业社会化。民政事业社会化，是适应建立社会主义市场经济体制的客观需求，是转变政府职能的必然要求，也是民政事业摆脱困境的有效途径。同时，人民群众对民政事业尤其是对社会福利服务的需求日益增长，民间组织日渐发育，社会办民政事业的物质基础日趋雄厚。民政事业社会化的大格局正在形成，其基本特征是：兴办主体社会化，民政事业已从国家单一包办，逐步向国家、集体、社团、民间、个体一起兴办的方向发展；资金筹集社会化，民政事业的资金来源已从过去专靠政府拨款，转向财政拨款、社会各界捐款、销售福利彩票筹款等多渠道的筹集方式；国家和集体办的社

会福利事业单位实行院长负责制、用工合同制，管理机制走向市场化；积极吸收社会中中介组织和其他各种社会力量参与民政工作，建立与民政工作相关的社会化组织网络。

3. 城乡居民最低生活保障制度全面推进。截止到 1999 年初，全国已有 577 个城市、914 个县镇和 600 多个县的农村建立最低生活保障制度。

4. 农村基层民主政治建设卓有成效，民主选举、村务公开、民主管理制度不断完善。截止到 1999 年初，全国 60% 的农村初步建立了村民自治制度，有力地促进了农村的改革与发展。

第二节 民政工作的内容和特点

一、民政工作的内容

民政工作的内容是呈动态变化的，这里讲的是 1998 年国务院机构改革后所确定的民政工作内容，共 20 多项，可归纳为以下四个方面：

（一）行政区划管理、边界争议调解处理、地名管理、社团管理、民办非企业单位管理、婚姻管理、殡葬管理、收养管理、收容遣送管理等九项社会行政管理方面的工作。

（二）以乡镇、街道政权规范化建设，村民委员会、居民委员会群众性自治组织建设，扩大基层民主为主要内容的基层民主建设方面的工作。

（三）以拥军爱民、优待抚恤、烈士褒扬、退伍安置、军队离退休干部安置和服务管理、军队无军籍退休退职职工安置为主要内容的，为军队和国防建设服务方面的工作。

（四）以救灾救济、社会福利事业、社会福利生产、假肢科