

民政理论与实务

(讲 座)

刘伟能 刘国林 主编

全国民政干部岗位培训教材

MZH

全国民政干部岗位培训教材

民政理论与实务

(讲 座)

主编 刘伟能 刘国林



00216418

中共中央党校出版社

· 北 京 ·

(京)新登字100号

图书在版编目 (CIP) 数据

民政理论与实务：讲座/刘伟能，刘国林
主编—北京：中央党校出版社，1993.5
全国民政干部岗位培训教材
ISBN 7-5035-0722-5

I. 民…

II. ①刘…②刘…

III. 中国—民政事务—教材

IV. D632

中共中央党校出版社出版发行

(北京市海淀区大有庄100号)

北京顺义张镇印刷厂印刷 新华书店经销
1993年6月第1版 1993年6月第1次印刷

开本：850×1168毫米 1/32 印张：14.75

字数：380千字 印数：0—11200册

定价：8.40元

目 录

关于民政工作社会化问题（代序）·····	崔乃夫（ 1 ）
前 言·····	刘国林（ 7 ）

理 论 篇

第 一 章 民政工作与社会科学·····	黄新鲁（ 10 ）
第 二 章 发展理论与民政工作·····	刘继同（ 16 ）
第 三 章 中国民政机构和职能的演变·····	许启大（ 43 ）
第 四 章 社会管理初论·····	王思斌（ 57 ）
第 五 章 社会政策与社会行政管理·····	谢传林（ 71 ）
第 六 章 国际社会工作初论·····	刘继同（ 87 ）
第 七 章 改革和完善社会保障制度·····	陈良瑾（ 101 ）
第 八 章 社会保险的几个问题·····	谢传林（ 112 ）
第 九 章 社会工作概论·····	黄新鲁（ 128 ）
第 十 章 中国农村社区发展·····	刘继同（ 143 ）
第十一章 当代中国农村的发展问题·····	岳颂东（ 162 ）
第十二章 社会福利经济·····	王显平（ 171 ）
第十三章 社会保障指标体系及评价·····	朱庆芳（ 186 ）
第十四章 关于中国社会工作教育的 几个问题·····	刘伟能（ 201 ）

实 务 篇

第十五章 社会救济工作·····	李曾义 王克俭（ 216 ）
第十六章 建立和完善三结合的优抚体制·····	刘国林（ 230 ）

第十七章	婚姻行政管理	王德意	(256)
第十八章	收容遣送工作	柳永法	(271)
第十九章	殡葬改革与管理	廖 鸿	(286)
第二十章	基层政权建设的沿革、现状 和发展趋势	王振耀	(299)
第二十一章	民政立法的制定和当前的基本情况	刘 辉	(313)
第二十二章	农村社会养老保险	张 朴	(323)
第二十三章	行政区划概论	张文范	(338)
第二十四章	地名管理	王际桐	(368)
第二十五章	老龄工作	张洪 曹新	(382)
第二十六章	康复医学概论	吴弦光	(397)
第二十七章	残疾人社会工作	黄新鲁	(412)
第二十八章	心理咨询	郭宝忠	(420)
第二十九章	中国城镇社区服务工作的 现状与发展趋势	张仲 甄炳亮	(437)
第三十章	社会福利生产	韩京津	(442)
第三十一章	民政计划、财务和统计	李荣时	(457)

关于民政工作社会化问题（代序）

崔 乃 夫

前一段时间,《中国社会报》开辟专栏就如何推进民政工作社会化的问题进行讨论,受到了广大民政干部和社会各方面的重视。围绕这一问题,报纸发表了一批有新意、有见地的文章,这对于总结工作,提高认识、统一思想都是有益的。可以说,讨论已基本达到了预期的目的。

我读了讨论文章,受到很大启发。在这个讨论即将结束的时候,报社要我结合讨论中的问题,谈点看法,与同志们共同研究、商量。

关于民政工作社会化的含义

讨论中,同志们有一个共识:民政工作社会化是对民政工作实践的新的总结和概括。也有不少同志,从社会学、管理科学、经济学等学科的一些理论原理出发,对什么是社会化、什么是民政工作社会化做了推敲、探讨。当然,认识不尽统一。我认为,关于概念的含义,从内涵到外延怎样解释比较科学、准确可能要经过一个过程,这符合认识发展的规律。正如同志们说的,这个概念主要是对民政工作实践进行总结提出来的。我考虑它的主要含义是,在政府的指导、组织、资助下,动员群众和社会各方面的力量,去办群众生活中迫切需要解决、群众自己认为应该解决又有能力去解决的问题。简言之,即发动群众去办自己的事情。我认为提出民政工作社会化是要强调一种思想方法和工作方法。民政工作社会化是与社会工作行政化相对而言的。提出民政工作社会化,丝毫都没有推卸民政部门的责任,今后,应当由民政部

办的事仍然必须办好，应由几个部门共同办的事必须配合好，应当由群众或社会办的事要给予组织和扶助。过去工作中的一个弊端就是包了一些包不了也包不好的事。就民政工作本质讲，主要是社会工作、群众工作，因而也只有发动和依靠群众才能把事情办好。或者说民政工作社会化要突出的主体是人民群众，要倡导的是好事自为、自我管理的一种途径。

为什么要搞民政工作社会化

在讨论中，大家都谈到民政工作社会化是由民政工作的性质、特点决定的，是民政工作的发展规律决定的，是社会发展和民政工作改革的要求。它给民政事业已经带来了生机，开辟了广阔的前景。这些认识都是总结民政工作实践得出的结论。这里我还想强调三点：（1）民政工作社会化是我们寻找国家、政府的职能与人民群众自我服务、管理两者结合的一种尝试。马克思在《法兰西内战》中总结巴黎公社这种无产阶级国家社会组织结构时认为，“公社——这是社会把国家政权重新收回，把它从统治社会、压制社会的力量变成社会本身的生命力；这是人民群众把国家政权重新收回，他们组成自己的力量去代替压迫他们的有组织的力量；这是人民群众获得社会解放的政治形式……”。“这种形式很简单”，“国家的职务会只限于几项符合于普遍性、全国性目的的职务……”。^①我的理解，按照马克思经典作家的构想，无产阶级国家政权建立以后，政府对社会的管理并不是越多越繁越好。政府应该依照国家的法律，只限于办那些具有“普遍性、全国性目的”的事务。更多的、更广泛的事务则应该由人民群众自己去办理。政府包办、包揽的过多并不有利于把事情办好。群众中蕴藏着巨大的创造力，有高度的社会责任感，动员人民群众行使自己的权利，推动社会的进步与发展，是社会主义社会生活民主、

^① 见《马克思恩格斯选集》第2卷第413—415页。

进步的理当应有之义。(2) 民政工作社会化是适应社会客观形势发展的需要而作出的选择。一般地讲生产社会化的发展势必会要求社会生活向社会化发展。商品经济发展的程度越高对生活社会化的要求就越为迫切。我们的主观认识应该不断地适应客观形势的发展，我们的工作也应该随着形势的发展变化而调整。近年来，随着商品经济和社会的发展，出现了人口老龄化、家庭小型化、人们的服务需求多样化等一系列具有时代特征的新的社会问题。如果客观世界已经发生了明显的变化，而我们的主观认识和我们的工作部署、工作方法却仍然停留在过去的老一套上，就会坐失良机。同志们在讨论中认为，民政工作社会化在一定范围内已经突破了民政工作原有的对象和格局，适应了客观形势的变化要求。我同意这种看法。(3) 提出一个工作主张要考虑到时机问题。讨论中大家都谈到，民政工作社会化是民政工作的本身作为社会工作的特点决定的，民政工作社会化的实践不是现在才开始的。许多年以来，各地都在自觉或不自觉地运用社会化的办法发展民政事业；改革开放以来，各地更是广泛地运用了社会化的办法推进民政工作。同志们还谈到，从理论上对此作出总结概括，明确地提出推进民政工作社会化这个概念和主张是不久前的事。为什么现在要提出这个主张呢？我认为主要是时机问题。一是这几年社会经济有了很大的发展，民政工作社会化的条件比过去成熟了。应当看到不是因为民政部门客观条件差，遇到诸种困难，为了摆脱困境才要倡导民政工作社会化，而是经济条件越发展，民政工作的物质条件越充分，就越要推进民政工作社会化。这符合社会发展的规律。二是现在正是国家总结“七五”发展经验，确定“八五”计划的时候，我们必须使民政工作的发展与国家经济社会发展相吻合，确定民政工作在“八五”期间以至更长一个时期发展的总思路和改革的方向。不失时机地提出这个方向，就掌握了今后工作的主动权。

关于民政工作社会化的范围途径

讨论中许多同志对此都发表了自己的看法。尽管认识各有侧重，不完全统一，但普遍认为民政工作社会化在相当多的工作领域都能够探索、实践。实际上，大家已总结出了一批有说服力的经验。比如：动员社会力量发展社区服务；广开门路，多层次、多渠道地创办福利企业；依靠基层群众组织，建立和发展农村基层社会保障，创办互助储金会、乡村敬老院；组织群众性的红白事理事会；三结合发展优抚、安置事业；通过有奖募捐筹集社会福利资金；组织社会志愿者队伍等等，都是近年来民政工作社会化促进民政事业发展的可喜成果。有的同志把民政工作社会化的领域表述为，依靠基层社区力量建立民政工作社会化的组织系统；建立敬老院、福利厂和社区服务中心站等具有多功能的民政工作社会化设施系统；多渠道、多层次筹资，建立民政工作社会化的资金系统；组织志愿者队伍，建立民政工作社会化的队伍系统。我认为，总的说，民政工作具有多元性的特点，在相当多的领域都可以进行社会化的尝试；实践中总结出来的行之有效的方法和经验都可以推广。还必须说明一点，并不是说民政工作的所有项目都能够按照社会化的办法来做。比如行政管理工作，这要民政部门依法行使行政职能，不做好就是失职。加强政府的职能管理和推进民政工作社会化二者是互相促进，并行不悖的。

进一步推进民政工作社会化的几个问题

首先要做好工作，争取各级党政部门的支持。民政工作社会化涉及的面宽，关系到基层社会的稳定，关系到人民群众的切身利益。要把这项工作推开、做好，没有各级党政部门的重视、支持、领导，没有各个部门、社会各界的相互配合，只靠民政部门去做，肯定做不好。但是这绝不意味着我们可以无所作为，等、靠、要上级部门和社会各界的支持。各地许多经验表明，民政部

门积极、主动、创造性的工作，包括广泛、持久的宣传，是引起各界重视和争取上级支持的前提。我认为，这种积极的态度是应当称道和推广的。各地应当通过各种方式，及时地把民政工作社会化的规划、做法、要解决的问题、已经取得的成效向党政部门做宣传汇报，把开展这一工作的困难、需要党政部门和社会各界支持的问题，及时地向他们反映情况，通报信息、争取支持、协作和配合。

其次要重视观念转变。应当看到民政工作社会化是民政工作的改革，给我们的思想方法、工作方法都提出了新的要求。观念不转变，行动就没有自觉性；新的方法不掌握，工作就没有主动权。在转变观念问题上，我们应当改变“关门办事业”、“独家包揽”的思想，树立动员社会发展事业的思想。工作方法上，我们要转变只注重于忙具体事务，缺乏宏观规划、协调、组织的缺点，学会社会工作的各种本领。正如有的同志提出的：民政工作社会化和社会工作专业化相辅相成，民政工作者应该是一个社会工作者。

第三加强宣传。政策和舆论导向对推进我们的工作至关重要。目前，民政工作社会化在各级民政部门已经有所了解。但是在更广泛的社会领域，对此还比较陌生，需要我们通过行之有效的宣传去扩大影响。人民群众知道了这项事业与自己的切身利益有关，与社会的文明进步有关，是与己与民与国家都有好处的事业，就会投身于其中，形成合力。各地已经摸索出了诸如开展问卷调查，知识竞赛，评选民政工作大事，开辟广播电视、报刊专栏等方法，动员群众，扩大社会影响的经验，效果较好。现在重要的是做好经常性的宣传工作，并要重视推广典型、表彰先进；因地制宜、分类指导。

报社的这次讨论虽然结束了，但是工作实践仍在发展，理论研究仍在深化。我相信通过这次讨论，会有更多的同志注意总结经验，理论和实践相结合，使我们的认识不断提高，使民政工作

社会化发展得更好。

听说参与这次讨论的同志很多，但由于报纸版面和时间的限制，许多稿件没能发表出来。在此，我对关心和积极参与这次讨论的同志表示谢意。

（原载《中国社会报》1991年5月31日）

前 言

刘 国 林

民政工作是我国的一项传统工作，在长期实践中积累了宝贵的经验，一直受到党和国家的重视。老一辈民政工作者不仅在民政实践中默默地耕耘，做出了无私的奉献，而且在民政理论的创立与发展过程中也进行过不懈的努力，起到了开拓和奠基的作用。但客观地讲，由于受到历史条件和人们认识上的局限，民政理论作为一门独立的科学其发展相对滞后，正因为如此，广大民政工作者和社会科学界的一些有识之士，深深地意识到加强这门新兴科学建设的紧迫感和使命感，并为之倾注了大量心血。我们高兴地看到，党的十一届三中全会以来这十几年间，在改革开放的新形势下，民政工作十分活跃，民政理论建设也随之有了长足的发展。改革每深入一步，都向理论界发出新的呼唤，提出新的课题。民政理论在指导和服务于民政实践过程中，与其他社会科学一样发挥了重要作用，显示了很强的生命力，并在实践检验中得到了进一步丰富与发展。因此，可以说这一时期，在我国民政发展史上也是民政理论建设卓有成就的时期。

近年来，在教学与培训实践中，广大学员迫切希望在理论与实践的结合上对民政工作的深化改革与发展有一个全面深入的了解，我们感到在系统性教材尚不完善的情况下，有义务推出一部理论性与操作性兼备的著作以满足他们的要求；同时，从改革需要出发，也有必要客观地展示这一时期具有代表性的民政理论研究成果，抛砖引玉，激励人们有更多更好的作品问世，使民政理论的建设与发展再上一个新台阶；这便是我们编辑本书的初衷。

江泽民总书记在党的十四大所作的报告中指出：“应当高度重视理论建设，保障学术自由，注重理论联系实际，创造性地开展研究，繁荣哲学社会科学，坚持和发展马克思主义”。党中央的号召更加鼓舞我们有信心将这部著作及时地奉献给广大读者。众所周知，任何一种理论都有一个发展成熟的升华过程，由于我们水平有限以及其他方面的一些困难，不仅内容上不能涵盖民政理论的全部，在一些史实和立论上也难免有疏漏和不准确之处，作为一种尝试与探索，这是需要读者谅解的。

在我国，民政科学与社会学有联系又有区别，各具特点，不能相互代替。从泛社会工作意义上讲，民政工作也是一项重要的社会工作，而社会学中所规范的一些社会工作又与民政工作联系十分紧密。考虑到这样一个事实，我们在编写本书时，不仅吸收了民政理论方面的研究成果，也吸收了一部分社会学方面的研究成果，但并非试图将社会学纳入民政理论体系，这是需要声明的。

如果说本书有一些自己的特点，我想主要反映在以下几个方面：

一、注重民政应用理论研究。民政基础理论研究固然需要，而民政应用理论研究尤为迫切。从这一指导思想出发，我们在组织编写本书时，从立论到内容表述特别强调实践性。本书作者除少数专业理论工作者外，绝大多数是具有丰富实践经验的民政工作者和这一领域的业务专家，他们不仅熟谙民政法规政策，也了解民政的历史与现状，研究成果贴近生活，比较符合实际。

二、注重内容的完整性。民政工作是一项多元性的工作，本书从这一特点出发，在整体布局上几乎囊括了民政业务的全部内容。特别是“实务篇”，其中所列专题不仅分别阐述了民政工作各项专业的现行政策、状况、经验，也简要交待了历史沿革，使读者能够对其历史与现状有一个全面清晰的认识。

三、注重政策表述的准确性和连续性。民政工作是一项政策性很强的工作。本书在阐述现行政策法规时力求完整准确，不至于

使读者产生误解造成误导的后果。作者在研究中提出的一些探索性意见也注意到了政策的连续性，对读者具有借鉴意义。书中提出的某些概念，在其内涵与外延的规范上可能会有争议，我们本着求同存异的原则尊重了作者的意见，相信读者在思考比较中会作出正确判断。

四、注重改革探索。在一定意义上讲，我国正经历一场新的革命。随着改革的深化，新生事物将不断涌现出来。实践要求我们不但要改变以往的一些陈旧观念，包括一些传统的政策也需要从实际出发不断地调整与修正，实践之树是常青的，人们的认识永远不会完结。本书作者们正是本着这种精神在专题论述中不回避现实矛盾，勇于探索并提出了相应的对策，这些意见具有一定的参考价值。

本书既是一本适合于全国民政干部岗位培训的教材，又是一部理论研究著作，其适用范围较广，无论是从事民政实践与科研的实际工作者、理论工作者还是教育工作者，都会从中受到启发，有所收获。它虽不是一部政策法规汇集，但客观地反映了现行政法规概况，不失为一部重要的培训教材；它虽不是一部完整系统的综合性研究报告，但可为领导机关科学决策提供必要的依据。

组织编写本书过程中，我们认真地研读了国家民政部一些领导同志近年来的讲话、文章和报告，其中特别是崔乃夫同志1991年撰写的《关于民政工作社会化问题》，对今后民政工作深化改革与发展仍具有现实指导意义，我们将其作为本书的代序刊于卷首，这对读者深入研究民政工作会有更大的帮助。

参加本书编辑工作的同志有：谢传林、黄新鲁、刘继同、许启大。刘国林同志通审全书，最后定稿。

最后，我们还要特别提到在本书出版过程中，中共中央党校出版社的同志付出了大量辛勤劳动；民政管理干部学院的同志给予了许多帮助，对他们一并表示诚挚的谢意。

理 论 篇

第一章 民政工作与社会科学

黄 新 鲁

民政工作在理论问题上涉及的学科是很多的。从民政工作与社会科学的关系看，民政工作涉及到社会学、社会工作、政治学、经济学、行政管理学、法学、社会心理学、伦理学等多种学科；近年来在中国成为热门的公共关系与民政工作也密切相关。

一、民政工作与社会学的关系

社会学是一门通过研究人们的社会行动以揭示社会结构和过程的规律性的科学。

民政工作与社会学有极为密切的关系。首先，民政工作采用社会学的方法来从事社会调查，并运用社会学的理论，对调查得来的社会事实进行分析和概括，以期正确地了解社会现象和社会问题。其次，民政工作应用社会学的理论来处理社会问题，指导业务工作。民政工作的许多具体业务，如：婚姻管理、区划管理、“两委”建设、社区服务、老龄工作、残疾人工作、优抚安置、农村养老保险、减灾救灾、社会救济、农村扶贫、收容遣送等，都直接得到社会学理论的指导，直接运用了社会学的研究成果。至于社会保障、社会工作在民政部门能得到如此重视并热情倡导、真抓实干也得益于社会学。民政工作属于社会稳定机制的观念，在民政部门能迅速达成共识，因而全系统上下同心，自觉地为保障社会稳定而努力工作，也都是在社会学理论的指导下进行的。第三，民政工作的改革，民政工作如何能更好地适应党的十

四大以后的新的形势，更好地为贯彻落实十四大的精神，更是必须继续从社会学方面得到理论上的指导，继续运用社会学的研究成果。

但是，另一方面，民政工作对社会学也有贡献，民政工作在实际工作中所获得的丰富经验和大量的资料，可供社会学者进行学术研究，以充实、发展并验证社会学的理论。

二、民政工作与社会工作的关系

社会工作不仅是一门助人自助和解决社会问题的专业，同时还是一门独立学科。有种观点认为，社会工作作为一门学科是应用社会学。这一观点是有道理的。笔者认为，在社会工作的发展史上，它虽曾是应用社会学，但随着历史的发展，到90年代，社会工作的理论已发育成熟，从而脱离了社会学这一“母体”，而成为一门独立学科。

民政工作与社会工作在很多工作内容上是互相重迭的。例如：社会救济、减灾救灾、农村扶贫、老龄工作、残疾人工作、敬老院、儿童福利院等社会福利事业的举办与管理、社区服务、优抚安置等，就其工作性质来讲，本身就是社会工作。当然，如就其专业化水准来讲，则尚待提高。社会工作的理论、方法和技巧，可直接为我所用，以加速民政自身的专业化建设。

但是，民政工作并不能囊括全部社会工作。社会工作也不能囊括民政工作的全部。两者除有很大部分工作内容是重迭之外，又各自都有自己独立的工作内容。两者既不是等同的，也不能互相替代。

三、民政工作与政治学的关系

政治学是研究政治的独立的科学。从国家学说和政府的具体机构，到实行革命与专政的理论、策略等等，都是政治学研究的对象。它以研究国家的理论与历史，以及取得政权与维护政权的理

论和规律为其主要内容。

民政工作与政治学的关系是：民政工作是政府一个部门的工作，它体现着“国家职能”，运用国家赋予的权限，对基层政权建设的一部分、社会保障的一部分和社会行政事务的一部分进行行政管理。此外，民政工作一贯自觉地为党的路线、方针、政策服务，围绕党和政府的中心工作开展自己的业务工作，这已成了民政工作的优良传统和特色。

四、民政工作和经济学的关系

经济学是研究物质资料的生产、交换、分配和消费等经济关系和经济活动规律及其应用的科学总称。经济学包括的学科很多，如政治经济学，部门经济学，技术经济学等。

民政工作与经济学的关系是：第一，民政工作为充分发挥自己社会稳定机制的作用，需要巨额资金。在资金的来源上，除国家财政拨款这一主渠道外，需要借助经济学及其他有关学科的理论指导，以广开财路。在资金运用上，更需借助经济学理论的直接指导。总之，在聚财、生财、理财方面，民政工作离不开经济学。第二，民政工作的内容，包括举办和管理社会福利企业，为使社会福利企业在市场这个大海洋中，能战胜惊涛骇浪得以生存，并求得发展，经济学理论的指导是至关重要的。第三，今后要做好民政工作，没有市场经济头脑是不能适应新形势的。用经济学理论武装广大民政干部，特别是武装各级民政领导干部，已是刻不容缓的事情。

五、民政工作与行政管理学的关系

行政管理学亦称行政学，是研究国家行政组织对社会公共事务进行有效管理的规律的科学。行政学的研究内容包括：行政环境、行政功能、行政组织、行政领导、公务员管理、行政决策与执行、行政监督、行政管理法则、行政机关管理、行政管理技术