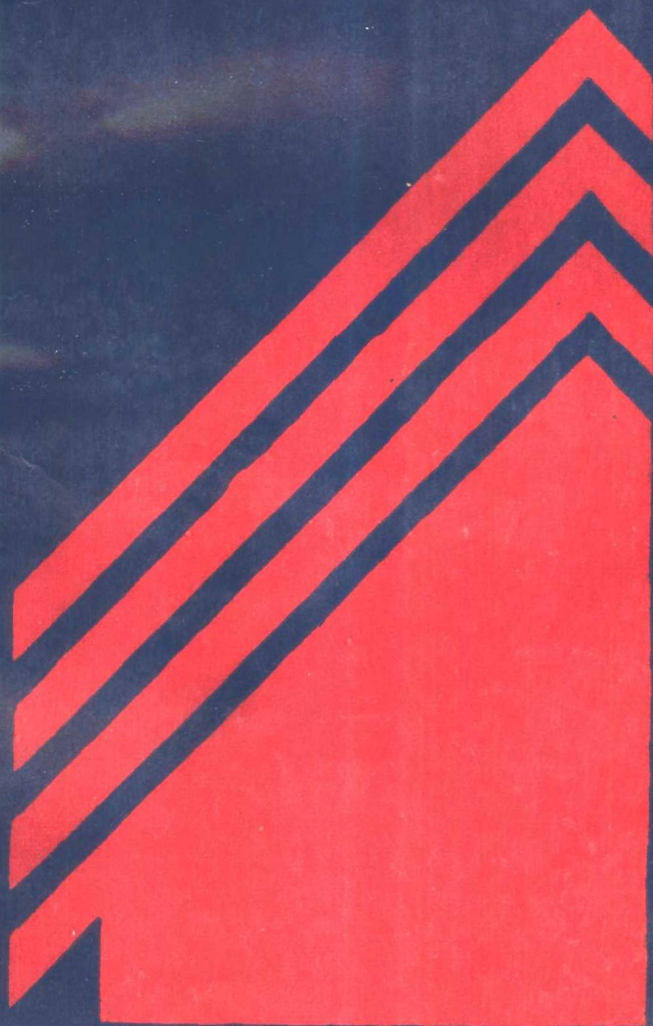


●现代行政管理●现代行政管理●现代行政管理●现

民政行政管理

●李宪周 陈金罗

●山西人民出版社



32
99

D632
L299

民政行政管理

· 李宪周 · 陈金罗 ·

山西人民出版社

民政行政管理

李宪周 陈金罗

*

山西人民出版社出版 (太原并州北路十一号)

山西省新华书店发行 山西省七二五厂印刷

*

开本: 850 × 1168 1/32 印张: 4.25 字数: 95千字

1987年8月第1版 1987年3月太原第1次印刷

印数: 1—7,600册

*

书号: 3088·457 定价: 1.30元

《现代行政管理》丛书编辑凡例

一、为适应我国四个现代化和体制改革的需要，特决定出版行政管理知识与研究丛书，并根据中宣部出版局局长许力以同志的建议，定名为《现代行政管理》丛书。

二、本丛书拟出三十种，内容包括行政管理的基本知识，基本原理，研究专著，中外历史，最新信息和成果介绍等。我国社会主义行政管理的研究，是本丛书之中心。

三、本丛书选题计划包括行政管理、人事管理、行政法以及社会主义改革学等方面，部门行政管理也占有相当之比重。

四、行政管理学，在我国还是一门年轻的学科，目前尚处在开拓阶段，更需要贯彻“百家争鸣”的方针，注意介绍国外某些经验与信息，出版一些不同学术观点的著作，以促进研究之发展。

五、本丛书得到太原钢铁公司原经理商均同志和该公司的支持与赞助，特表示感谢。

《现代行政管理》丛书编委会

总 序

许 力 以

现代管理学是一门综合性的科学。针对各行各业和各个学科的管理学，又是一门专业性的科学。这门科学探讨管理的客观规律，揭示客观规律产生和发展的因素，从而理解和掌握这个规律。现代行政管理学，研究国家的组织和管理，机构的设置和人员的调配，研究社会生产、生活的组织协调和管理，包括社会成员各方面活动的管理，如社会教育和法制的实施与管理等，方面很多，范围很广。现在由于科学技术的迅速发展，促使管理方法与技术急剧提高。如果不研究客观事物的存在和变化，不掌握现代科学管理方法，将一事无成，甚至为时代所抛弃。

如何建设具有中国特色的社会主义社会，这是我们现在探讨的重大问题。我国自一九四九年建国以来，所走过的艰辛旅程，有丰富的经验可以总结。特别是一九七八年十一届三中全会以来，党中央采取了一系列的新的政策和措施，使我国从农村到城市，发生了巨大的变化，社会的生产和人民的生活得到很大的提高，在未来的年代里，这些变化将会进一步扩展。站在理论高度，探讨这种巨变的原因，总结各方面在变革中的经验，指出新的斗争途径，这正是我们学术界理论联系实际的重要课题。

中国是文明古国，有优秀的文化传统，我们的科学发明创造原处在世界领先的地位，但是近一、二百年以来，由于封建的闭关自守，与世隔绝，我们科学技术落后了，社会生产停止不前或进展缓慢。现在我们焕发了青春，汲取世界上最先进的科学技术，改革经济体制，今天已取得了可喜的成果。马克思主义者就要研究这些问题。在现代科学管理方面，我们有些什么值得注意

的经验，如何进一步提高，这是应该探讨的。

要迅速提高我们的社会生产力，除了现在改革经济体制以外，最重要的也是最根本的，是提高人民的文化科学水平。新的科学技术都要人来掌握，而没有相当文化科学素养的人，是难以驾驭的。因此，要努力培养人才，培养有科学卓见的人才，培养有觉悟的又懂得业务的人才，培养善于管理各方面工作的行家。但是，要使大批真知灼见之士出现，必须大力发展教育事业，普遍提高人民的文化水平。人们都懂得，只有肥沃的土壤，才能培育出繁茂的和美丽的花朵。

现代管理学，要运用现代自然科学和社会科学研究的新成果，来研究管理。现代化的通讯设备和电子计算机等新技术的应用，给管理学在技术上提供了新的条件，科学管理的方法，也日益发展和臻于完善。为了研究和掌握现代科学管理方法，必须学习现代管理学。山西人民出版社的《现代行政管理》丛书，正是为了这个目的，向读者提供材料。这套丛书包括行政管理学、行政法学、人事管理学和市政管理、农业行政管理、工商行政管理、企业行政管理，还有古代和国外管理知识等，方面很广。行政管理干部和有关院校师生以及一般读者都可以选择参阅。编辑出版这套丛书的根本目的，在于研究和提高行政管理效率和社会效益，促使我国社会主义四化建设发展和人民生活水平不断提高。

现在我国在进行经济体制改革的同时，大力进行政治体制的改革。政治体制改革与经济体制改革互相依赖，互相配合。在政治体制改革过程中，必须改革行政管理，因此学习与研究现代行政管理学，实为当务之急。现在我们思想解放，人民的意志昂扬，我们的科学管理包括行政管理工作和社会主义建设事业，将会取得更大的成就。

一九八六年七月 北京

序 言

国家行政管理是国务院和地方各级人民政府，根据宪法和法律的规定，代表人民的利益和意志，按照客观规律，对整个社会生活及其各个领域的工作进行规划、决策、组织实施、控制和调节的过程。国家行政管理不仅是一门专业，而且也是社会科学领域中的一项重要学科。但是，长期以来在“左”的思想影响下，不仅不重视国家行政管理的研究，而且把它当作是一种纯粹事务性的工作排除在科学大门之外，可以说是被科学遗忘的一个重要角落。自从党的十一届三中全会以来，由于各项工作的飞跃发展，国家行政管理作为一门科学已逐步受到人们的重视。随着国家机构改革和城乡经济体制改革的深入进行，对于加强国家行政管理的研究工作必将出现美好的前景。民政工作是各级人民政府的一项重要工作，是国家行政管理的重要组成部分。民政工作虽然包含了不同性质的内容，是一个多元性的工作，但从国家行政管理的角度来考察，仍是一个有内在联系的统一体。因此加强民政行政管理的研究，对于推动民政工作的改革，提高民政工作效率和工作水平，建设具有中国特色的民政工作，无疑将具有十分重要的意义。

应山西人民出版社的要求，由李宪周、陈金罗、陈克会、阎湜、王文同志编写的《民政行政管理》一书，根据党的方针、政策和国家的宪法、法律及民政工作的实践，对各项民政工作和行

政管理进行了阐述，作者力求做到科学、准确、简明。但是，由于民政行政管理作为一门学科来说仍是一个新的课题，在国家行政管理学科中是一块尚未开垦的处女地，所以这本书对民政行政管理的论述，只是一个初步的尝试。我向大家推荐这本书，一方面它可供从事民政工作的同志研究参考，把民政工作提高到理论科学水平；另一方面也是为了引起人们对民政工作的关心和重视，共同在民政行政管理科学方面进行探索。我深信，这本书虽是初步的探索，但只要能引起社会和从事民政工作同志们广泛的关注，随着我国在农村和城市改革的深入发展，民政行政管理的研究就一定会出现欣欣向荣的局面，民政部门的行政管理这门科学，将会在实践中，呈现异彩，那么这本书就起到了抛砖引玉的作用。

希望热爱民政工作的同志们，在民政管理、改革的实践中发现新问题，总结新经验，将民政工作，提高到一个崭新的水平。

史 怀 璧

一九八六年三月

目 录

序 言	(1)
第一章 民政行政管理综述	(1)
第一节 民政行政管理的概念	(1)
第二节 民政行政管理机构的历史沿革	(2)
第三节 民政行政管理的任务和作用	(4)
第二章 基层政权行政管理	(8)
第一节 加强基层政权建设是巩固人民民主专政进行社会 主义现代化建设的需要	(8)
第二节 我国基层政权的设置是我国人民民主专政经验 的总结	(11)
第三节 政社分开建立乡政权是加强基层政权建设的一 项重大决策	(17)
第四节 行政区划管理	(20)
第三章 群众性自治组织行政管理	(25)
第一节 居民委员会和村民委员会的性质	(25)
第二节 居民委员会和村民委员会的主要任务	(29)
第三节 居民委员会、村民委员会和基层政权的关系	(32)
第四节 居民委员会和村民委员会的组织	(35)
第四章 优抚行政管理	(43)
第一节 优抚行政管理工作的性质和发展	(43)
第二节 优抚行政管理工作的方针	(47)

第三节	优抚行政管理工作的任务及管理的基本制度·····	(50)
第五章	复员退伍军人安置行政管理·····	(58)
第一节	新中国复员退伍军人安置行政管理工作的伟大成就·····	(58)
第二节	复员退伍军人安置行政管理工作的政策和原则·····	(60)
第三节	军队离休、退休干部安置行政管理工作的原则·····	(63)
第六章	农村救灾行政管理·····	(65)
第一节	中国历史上自然灾害带来的损失危害和新中国救灾工作的伟大成就·····	(65)
第二节	救灾工作的方针·····	(68)
第三节	民政部门在救灾工作中的职责·····	(70)
第四节	救灾工作管理的改革与展望·····	(72)
第七章	城乡社会救济行政管理·····	(76)
第一节	社会救济工作的性质及其历史发展·····	(76)
第二节	社会救济的主要形式和行政管理原则·····	(78)
第三节	农村扶贫工作在新中国建设中的重大作用·····	(80)
第四节	具有中国社会主义特色的五保工作·····	(84)
第五节	城市生产自救的主要途径及管理原则·····	(87)
第八章	社会福利企事业行政管理·····	(89)
第一节	社会福利生产单位的特点和现状·····	(89)
第二节	社会福利企业的整顿与改革·····	(90)
第三节	社会福利事业的任务和工作方针·····	(94)
第四节	社会福利事业的改革、整顿和发展·····	(96)
第五节	收容遣送工作·····	(98)
第九章	婚丧习俗改革行政管理·····	(103)
第一节	新中国婚姻登记制度的建立及其意义·····	(103)
第二节	婚姻登记工作的任务和婚姻登记的程序·····	(105)
第三节	涉外婚姻登记的政策原则和实施程序·····	(107)
第四节	华侨、港澳同胞同国内(内地)公民办理婚姻	

登记的原则和实施程序·····	(108)
第五节 新中国殡葬改革的成就和基本制度·····	(110)
第十章 民政行政管理监督·····	(114)
第一节 民政行政管理监督的意义·····	(114)
第二节 民政行政管理监督的主要形式·····	(116)
第三节 民政部门的自身建设·····	(122)

第一章 民政行政管理综述

第一节 民政行政管理的概念

民政行政管理是国家行政管理的重要组成部分。按照《中华人民共和国宪法》规定，我国各级人民政府都设立民政部门，对民政业务实施行政管理。民政行政管理，就是各级民政部门按照宪法和有关法律的规定，对所管辖的业务进行管理的一种活动。

民政工作历来是我们党和国家的一项重要工作，不论是在新民主主义革命时期，还是在社会主义革命和社会主义建设时期，民政部门都承担了繁重的任务。各级民政部门，在各级党政的领导下，为支援革命战争，为加强基层政权建设，为保障人民生活，为增进社会的安定团结，做了许多有益的工作，对实现党在各个历史时期的中心任务都作出了重要贡献。

我国现在民政部门所承担的民政工作有一部分是有着悠久历史的，同历史上的民政工作有一定的雷同，但是从总体上来看，它同历史上的民政工作的基本涵义又有着本质的区别。

民政一词不是自古以来就有的，上古时期没有“民政”一词，民与政两个字不连用，是两个不同的概念。古代民字是泛指被统治的庶人，也就是民众的意思。汉朝许慎《说文解字》中说，民者“众萌也”。政字通常用来表达政治、政务、政事，即管理国家和社会的意思。在我国历史上南宋以前虽然没有形成民

政这个概念，但是，作为一部分民政事务早在西周时代就开始了。例如，基层政权、救灾、社会救济、移民、礼俗、行政区域等等都是当时统治阶级行政管理活动的重要内容。

在我国历史上最早出现“民政”一词是在南宋徐天麟编撰的《西汉会要》和《东汉会要》里。民政这一概念到了清朝才开始在官方、民间和学者中间普遍使用起来。民政概念从开始形成的那一天起，就不是以一个特定矛盾为研究对象，它包含了多方面的内容。我国进入半封建半殖民地社会以后，民政工作不仅具有封建色彩，而且带有殖民主义色彩。在不同的历史时期，民政内容有增有减，范围、制度和具体做法也有所不同。但是，在剥削阶级占统治地位的社会，其民政的概念都是统治人民的意思。而在人民当家做主的社会里，人民是国家的主人，民政工作就是为人民谋福利，发扬共产主义道德风尚，促进社会主义精神文明建设的一种事业。

第二节 民政行政管理机构的历史沿革

我国是一个历史悠久的国家，我国古代国家机构的设置是和当时社会生产发展的水平和国家管理活动相适应的，并不象现在国家机构分工那样细致和庞杂。在西周以前还没有分管民政工作的机构和官员。到西周在地官大司徒的职权范围中就包含了民政事务。汉朝设置户部和尚书民曹，三国时期称为户部和民部。唐代初期，曾因避讳唐太宗李世民的“民”字，又改为户部。五代至清代一直沿用这个名称。但是，到鸦片战争以后，清政府与外强订立了许多不平等条约，门户开放改变了中国闭关自守的状况，中国沦为半封建半殖民地社会，统治阶级与广大人民之间的矛盾日益加深，清政府也感到政治改革的需要，派镇国公载泽率

五大臣考察团出国考察宪政，回国后（光绪三十二年即1906年），清政府对封建统治机构进行了历史上第一次大改组，把六部改为十一部，即外交部、吏部、度支部、民政部、农工商部、法部、邮传部、典礼部和理藩部，这就是中国历史上在中央政府中首次产生民政机构的历史。

孙中山的临时政府、北洋军阀政府和国民党政府都设立了内务部（或内政部）。

中国共产党对民政工作历来十分重视。第二次国内革命战争时期，从井冈山建立苏区红色政权起就开展了民政工作。在中央苏区，苏维埃政府成立了民政机构。1931年11月成立的中华苏维埃共和国临时中央政府中即设立了内务人民委员，分管民政工作。1932年改为内务人民委员部。1934年改为内务部。在各个苏区根据地工农政府都设立了民政管理机构。省、市、县的民政机构称内务部或内务委员会。

抗日战争和解放战争时期，在抗日根据地和解放区，在边区政府和行政委员会设立了民政厅（部），行署设立了民政（厅）处，专署和县设立民政科。

中华人民共和国成立，直到1968年，先后在中央人民政府政务院和国务院之下，设立了内务部。建国初期内务部下设办公厅、民政司、社会司、地政司、优抚司等机构。其后由于工作任务的调整，机构设置也相应进行过调整。1954年撤销大行政区前，各大行政区设立民政部（局）。各省、自治区设立民政厅，大城市设民政局，专区、市、县设民政科（局），乡、镇配备民政助理员。

民政工作和其他工作一样也受到了“左”的思想影响，1969年撤销了内务部。但是，许多民政工作还要人去管，因此，省以下的民政机构，除了个别省、市撤销以外，大部分民政机构一

直保留下来。

粉碎“四人帮”以后，五届全国人大通过的新宪法，决定在国务院下设立民政部。根据这个决定，1978年国务院又恢复了民政部的建制。根据工作需要民政部下设办公厅、政策研究室、民政司、优抚局、复员退伍军人和离退人员安置局、城市福利司、农村救济司、人事教育局，下属单位有民政管理干部学院。同时还指导中国残疾人福利基金会、中国盲人聋哑人协会、中国民政理论和社会福利研究会等社团组织工作。

自民政部成立以来，各级民政部门在党的十一届三中全会路线指引下，在各级党委和政府的领导下，经过全体民政战线上广大干部和工人的共同努力，取得了拨乱反正的伟大胜利。在政治上，清除了林彪、江青反革命集团的流毒，大力医治了十年动乱造成的创伤，开展了真理标准的讨论，清理了“左”倾错误的影响，落实了党的各项方针政策，平反了九万多起优抚对象的冤假错案，调动了各方面的积极性，及时把工作重点转移到为四个现代化建设服务的轨道上来。在组织上，恢复和加强了各级民政工作机构，调整了领导班子，充实了干部队伍，进行了干部轮训，改进了工作作风，加强了思想政治工作。在业务上，进行了一些调整和改革，使各项民政工作逐步适应新形势的要求。

第三节 民政行政管理的任务和作用

民政工作的任务在不同的历史时期，有它的共同点，但也有区别。建国以后，内务部成立时任务比较庞杂。1950年第一次全国民政会议确定的民政工作任务是：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、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、宗教和侨务等。

从1949年内务部成立到1968年内务部撤销为止，其任务有很大的变化，有一部分任务因已完成它的历史任务而自然消失。有的任务划归了其他部门。1955年以后内务部的主要任务是优抚、复员安置、救灾、社会救济。1968年撤销内务部后，国务院设有专管民政工作的机构，于是将民政工作分散到有关部门管理。1978年民政部成立以后，所管辖的业务范围仍然是1955年内务部的业务范围。1982年中央又决定把基层政权建设工作交给民政部门。

在新的历史时期，民政部门的任务是：基层政权建设、优抚安置、救灾救济、社会福利、行政区划、殡葬改革、婚姻登记等工作。第八次全国民政会议把这些工作概括为三个一部分，即政权建设一部分，社会保障一部分，行政管理一部分。把民政工作概括为三个一部分，是第一次对民政工作和任务的科学概括，是民政工作长期实践经验的总结，是群众智慧的结晶。崔乃夫同志在第八次全国民政会议总结报告中指出：“过去我们经常遇到这样一个问题：民政工作的性质是什么？这是一个必须回答，但又很难立即作出回答的问题，因为民政工作既不同于以单方面为对象的部门工作，也不同于综合部门的工作，是一种多任务多内容的工作。这些工作往往又不是某项任务的全部，只是其中的一部分。这就给确定民政工作的性质带来困难。在这次会议上，经过全体与会同志的共同探讨，取得了比较一致的认识：民政工作概括为三个一部分”。这说明：第一、民政工作的性质和任务可以概括为三个一部分。换句话，什么是民政工作，可以简单而明确地回答，民政工作就是三个一部分；第二、三个一部分的基本内容包括两个方面：（1）民政工作包括三个不同质的内容。（2）民政工作所包含的三个不同质的方面的工作，都不是某项工作的全部，而只是其中某

项工作的一部分。民政工作三个一部分，从它们的共性讲，都属于社会工作，群众工作，也就是毛泽东同志所说的做人的工作。因此，民政工作历来是党和政府工作的重要组成部分，不论在新民主主义革命时期，还是在社会主义革命和社会主义建设时期，民政部门都承担了繁重的任务，对完成党在各个时期的历史任务，都起了重要作用。民政部门在新的历史时期所承担的任务，都关系国家的建设和社会进步，关系着亿万人民的切身利益。做好这些工作，有利于发展社会主义民主，促进人民民主政权的巩固；有利于鼓舞部队士气，促进国防现代化的建设；有利于保障优抚、救济对象的生活，促进社会的安定团结；有利于发扬共产主义道德风尚，促进精神文明的建设。

民政工作自古以来就不是以单一对象为内容的工作部门，包含了许多不同质的内容。但是，这些内容又不是固定不变的，它在不同的社会、不同的历史阶段存在着不同的内容。几十年来民政部门的工作是处于一个不断分解和融合的过程。随着社会的发展和进步，随着社会矛盾的解决与产生，原承担的工作已完成了它的历史使命（如土改、禁烟禁毒、妓女改造等），一些工作独立或分了出去（如人事、测绘、土地征用、移民、国籍、户籍等）。在新的历史时期，民政工作三个一部分，是不是就固定不变？如果有变化将会发生什么变化呢？那就是民政工作发展的趋势是什么？这是我们要研究的一个新课题，因为我们只有把握事物的发展规律，高瞻远瞩，看到事物发展的方向，才能更好地掌握了解事物的本质，指导和改革这项工作，才能把这项工作做好。

我们伟大祖国已进入了一个以四化建设为中心的新时期，全国各条战线特别是经济战线正经历着一场巨大的、意义深远的变革，这将给民政工作带来许多新的机遇和问题。为适应新时期的