

民政转型发展研究

江治强◎著

MINZHENG
ZHUANXING



F A Z H A N Y A N J I U



中国社会科学出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

民政转型发展研究

江治强 著

 中国社会科学出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

民政转型发展研究 / 江治强著. —北京: 中国
社会出版社, 2017. 10

ISBN 978-7-5087-5717-9

I. ①民… II. ①江… III. ①民政工作—广西—文集

IV. ①D632-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 184252 号

书 名: 民政转型发展研究

著 者: 江治强

出 版 人: 浦善新

终 审 人: 李 浩

责任编辑: 彭先芬

责任校对: 丁 一

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方式: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电 话: 编辑室: (010) 58124828

销售部: (010) 58124848

传 真: (010) 58124870

网 址: www.shcbs.com.cn

shcbs.mca.gov.cn

经 销: 各地新华书店



中国社会出版社天猫旗舰店

印刷装订: 北京九州迅驰传媒文化有限公司

开 本: 170mm×240mm 1/16

印 张: 16.5

字 数: 264 千字

版 次: 2017 年 10 月第 1 版

印 次: 2017 年 10 月第 1 次印刷

定 价: 58.00 元



中国社会出版社微信公众号

| 前 言 |

一、研究的缘起

民政工作是历史悠久的社会管理工作。纵观民政工作的演变，我们现在所讲的民政与历史上曾经出现的民政已有很大不同，但有一点是相同的，无论过去还是现在，民政工作总是与“民事”相对应，“民事”，也就是老百姓的事务。中国社会经历了长达几千年的发展变迁，但社会成员因互动而产生的“民事”是客观存在的。因此，与处理“民事”相关的社会管理活动，随着国家和政府的产生而逐渐被固定下来，并最终被置于“民政”这一范畴之下。

民政工作在不同的历史时期有着不同的范围和特点。在由古代社会的民政向传统民政转变，再由传统民政向现代民政转变的漫长历史进程中，民政的内涵、范围、对象和运行方式等也在不断发生着变化，很多业务不断改头换面、去旧换新，甚至有些方面发生的变化还是颠覆性的。然而，历史是有惯性的，民政与生俱来的不少特性，虽然经历了漫长的历史演变，但仍然世代传递而被保留了下来。历史发展到今天，民政工作已经成为当代中国政府的基本职责之一，其范围主要包括：社会救助、社会福利、减灾救灾、优抚安置、基层民主和社区建设、社会组织管理、区划地名管理、婚姻殡葬等20多项具体业务，民政工作的作用范围主要集中在民生保障和社会管理领域。在民生保障方面，通过建立和实施托底性民生保障网，向因贫困、年老、残

疾、失去监护、自然灾害和遭遇突发事件等原因而陷入生存困境的人们提供基本生活、医疗、住房、照料等方面的救助帮扶，帮助他们获得基本生存条件；通过向老年人、残疾人、孤残儿童、留守儿童、流浪乞讨人员等社会群体提供养老、康复、照料、养育等方面的福利服务和关爱保护，改善这部分社会成员的生存和发展状况。在社会管理领域，负责指导村（居）民委员会，引导城乡居民自我治理，开展城乡和谐社区建设，打造社会管理的基础平台，将国家赋予公民的民主政治权利落实到基层；依法履行对社会团体、基金会、社会服务机构等社会组织的登记管理职责，培育参与社会治理、提供社会服务的社会主体；承担行政区划调整职能，向社会提供地名服务、婚姻登记、殡葬等基本公共服务，为加强社会的管理和服务创建基础性秩序。总之，民政工作与人民群众的基本生存和社会基础秩序的构建紧密相关，对于增进民生福祉，促进社会建设，构建和谐的社会关系，发挥着不可替代的重要基础性作用。

中国社会正在经历大变动大调整的转型过程，实现社会进步和人的全面发展，需要更加依赖民政工作发挥更大作用。在社会快速转型中，人们渴望能够分享发展成果，享有更广泛和切实的民主政治权利，期待社会和谐稳定。推动民政事业改革与发展，就是满足人民群众这些所思所盼的客观要求。面对困难群体对保障民生的期盼，面对社会对公平的资源配置、体面和有尊严的生活以及对免于剥夺、排斥的期盼和诉求，各级政府不仅将在新的历史条件和环境下作出新的民政制度安排，同时民政工作原有的制度结构也必然需要适应经济社会的发展及时进行优化、调整和创新，在嵌入社会总体变迁中，建立起新型的民政民生福利体系和社会管理体系。民政事业的改革与发展，不但应当适应解决社会问题的需要，不断增强各项制度和政策落实的力度和效果，更为重要的是，要自觉地顺应和服从经济社会发展的大局和长远目标，把民政事业的发展放到国家整体改革发展的框架下进行谋划与推动，以保持发展的适应性和协调性。

民政事业改革发展面临的困难和挑战是十分艰巨的。因为社会大环境正在快速变化，可预期和不可预期的因素越来越多，民政事业的发展要适应这种变化需要进行全方位的变革，但是，这种适应性变革不是轻而易举能完成的。中国目前的转型，一方面是社会的快速转型，整个社会已经由改革开放之初的总体统一型社会，快速转变为一个流动性更快、思想观念更加多元、

社会分化更加复杂的社会，在这样一个社会中，传统上以管控为主的社会管理模式已经逐渐失去了功效；另一方面，中国经济发展已经从高速增长的时代逐步回归到以中高速增长为外在特点的新常态。改革开放以来，中国凭借近乎具有无限供给潜力的“人口红利”“资源红利”推动了整个国民经济以超乎寻常的速度发展，使得中国的经济总量一路高歌猛进，跃上了世界第二大经济体的位置，然而，为此付出的代价是沉重的，比如环境污染问题、食品安全问题、收入分配问题、贫富分化问题等，这些社会问题伴随着经济的高速增长而来，在很大程度上对冲了经济增长带来的成果，影响了人们的获得感，使得中国的发展模式和可持续性受到了人们的质疑。为了消除这些问题，党中央国务院提出全面深化改革的重大决策，一场以解决供给侧结构性改革为定位的改革大幕已经徐徐拉开。这一改革的广度与时间跨度可能是以往历次改革所无法比拟的，其产生的影响也将异常深刻。改革能否顺利推进取决于诸多因素，尤其离不开稳定的社会环境，也不能以牺牲民生为代价。民政工作与社会稳定密切相关，改革“阵痛”的很大一部分需要民政来缓解，如果民政的改革和能力建设没有同步跟进，在这一史无前例的考验面前将很难胜任使命。

同时，经济发展迈入新常态，意味着中国的社会事业将面临新的挑战。简而言之，经济增速下降带来的必然是财政收入的下降，但是社会事业的发展往往又与宏观经济形势逆势而行，特别是中国正处在各项社会事业需要加快发展的关键阶段，民政事业发展对国家财政支出所产生的压力将不断加大。比如，如何解决日益紧迫的养老问题，如何完善公平可持续的社会保障体系以及如何使数千万农村贫困人口全部如期脱贫，等等。从近期目标看，这关系到能否在2020年全面建成小康社会目标的实现，从长远来看，其意义关乎中国社会的稳定与发展。虽然民政只是众多社会事业之一，但是，民政与保障和改善民生以及社会的稳定运行密切相关，直接关系到社会的良性运行，在解决民政领域的社会问题方面同样面临着艰巨的挑战。

在外部环境变化的条件下，如何在社会转型中同步推动民政事业转型与发展，是当前需要深入研究的重要课题。本书将重点聚焦民政相关业务工作发展遇到的突出问题，并对问题进行系统归纳和总结，着眼于前瞻性和战略性发展探讨改革的政策思路与重点，在深度分析的基础上，力图为构建更加完整、有效和可持续的民政制度体系提供改革的思路 and 对策。

二、研究背景

研究民政事业改革与发展问题，是在社会转型的背景下，由时代发展和民政自身发展提出的命题。

第一，社会呈快速转型之势，社会运行风险增多，需要我们重新审视民政工作的作用，定位民政工作的功能。民政是中国特色社会主义事业的重要组成部分，民政事业的发展与社会变迁的变化密切相关。因为社会总体制度环境发生了变化，嵌入在总体制度结构中的民政制度体系，必须随之进行相应的改革、调整与完善。对于传统民政工作，有人将其概括为“拜拜年、发发钱”，言外之意，技术含量不高、服务对象有限，在经济社会发展大局中的地位无足轻重。这样一种认识尽管是偏颇的，然而，在一定程度上反映了传统民政工作确有其天然的不足和缺陷，这种认识也与中国计划经济时代所采取的管控型社会管理的模式有关，当然还与民政的业务工作属于拾遗补阙的地位有关。

随着改革的深入，中国的社会渐趋多元化，社会运行的体制、人口的流动、就业和社会的组织形式、人的思想观念等方面，都发生了显著变化。社会的风险结构也因之发生了重大变化，一方面经济运行的风险会向社会领域扩散；另一方面，由于资源、利益、机会分配不合理会加剧社会风险的程度，人们价值观念上的分歧也会孕育潜在的社会问题。与此同时，中国的社会转型尚未定型，原有体制、利益格局逐渐被打破而新的体制和利益格局尚未稳定，由此导致风险产生的可性能提高，触发风险的燃点降低，而信息化社会的到来，也使我们对风险的管理面临更多不确定性。

在这样的背景下，中国传统社会管理的模式逐渐失灵，如何使社会既要有活力，还要有秩序，考验着我们的社会管理能力。在这样的大变局中，需要重新思考和审视民政工作的职能作用。过去很长一段时期，民政工作被定位为社会的“稳定器”“安全阀”，在和谐社会建设中具有基础性作用，这些对民政功能方面的界定，都具有现实根据，符合民政工作的特点。但是，时代在不断发展进步，社会风险类型和触发社会问题的原因发生了变化，民政工作发挥着什么样的功能，应当发挥什么样的功能，类似这样的基本问题需

要我们结合新的时代条件作深入的思考和筹划。本书要研究的就是针对社会转型出现的新特点新趋势，提出新的思路理念，引领民政工作的方向、定位民政工作的功能，使民政在新的时代条件下的作用得以充分彰显。

第二，全面深化改革的步伐正在加快，需要研究民政领域改革的举措和思路。党的十八大以来，中央提出了一系列改革发展的新举措新部署，特别是党的十八届三中全会作出了全面深化改革的总体部署。中央提出的全面深化改革，是在继承改革这一中国发展基本经验基础上的进一步拓展，全面深化改革的目标是对中国特色社会主义制度的完善和发展，是推进国家治理体系和治理能力走向现代化。全面深化改革的核心是要理顺政府与市场的关系，最终确立政府治理、市场决定、社会自治、个人自主的现代国家治理体系。全面深化改革涉及领域之多、复杂程度之高、影响广度之大将是前所未有的。可以看到的是，围绕发挥市场在资源配置中的决定性作用、发展社会事业、政府简政放权、培育自由竞争的市场体系，以及财税体制改革等诸多方面的改革正在向纵深推进。民政作为社会事业的重要内容，一方面需要根据改革的总体战略，配合总体改革的进行，加快研究制订民政各项改革方案，比如社会组织登记管理体制、退役士兵安置改革等；另一方面，民政工作要为各项改革的顺利推进创造有利条件，尤其要为改革带来的失业下岗人员或利益受损群体提供基本生活方面的兜底保障，为社会中的老年人、残疾人、孤儿等困难群体提供必要的福利服务；同时在推进国家治理能力和治理体系现代化建设中，社会组织管理、社区建设、基层民主等多项民政业务是这项改革事业的重要组成部分，这些民政工作做得好有利于助推国家治理能力的提升。这就需要研究如何定位城乡社区建设和基层民主政治建设，如何处理政府与基层社区、社会组织的关系，如何培育社区共同体来推进基层协商民主等问题。

因此，全面深化改革，对民政部门而言，既带来了新的任务，也面临着工作重点、思路 and 理念等方面的转变问题。在全面深化改革的伟大事业中，民政能否成为其中的积极推动者和参与者，取决于民政事业改革发展的举措与思路能否跟得上形势的发展变化和改革的总体要求，而实现这一新的目标，需要从理论、制度、政策上加以创新、改革和完善。

第三，民政事业发展创新富有成效，但同时仍存在制约发展的突出矛盾和问题，既需要总结经验，又需要探讨破解问题的思路与对策。近年来，民

政事业改革发展的步伐迈得很大，社会救助建立了综合性制度体系，并向法制化、规范化方向加快发展；适度普惠型社会福利服务体系加快发展，老年人福利服务覆盖对象不断拓展，启动了养老服务业综合改革和公办养老机构改制，积极支持社会力量参与养老服务业发展，儿童福利方面推动建立了孤儿基本生活保障制度和困境儿童福利制度，并增加了儿童福利服务的内容；以基层民主和社区服务为重要内容的城乡和谐社区建设有效开展，推动开展了社区减负增效、深化试验区建设等工作；社会组织管理制度改革深入推进，行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织取消了业务主管部门，可以直接向民政部门依法申请登记；慈善法治和促进发展的政策措施不断完善；社会工作者培育和专业社工服务成效明显。民政事业的经费投入、服务机构设施建设、法治建设同步获得了长足发展。这种发展本身说明，民政工作在国家整体改革中不断深化自身领域中的改革，而且这种改革与探索产生了积极的社会影响，取得了较好的社会效益。

由于受历史和现实等诸多因素的影响，民政事业的改革发展还存在不少瓶颈和制约因素，主要表现在：民政社会服务的社会化或市场化供给水平不足，一些社会服务管办一体，资源分散、缺乏效率；民政业务呈现碎片化，不少性质相似或类型相近、功能相同的业务缺乏有效的协同与整合；民政综合协调机制不够健全，不少业务工作缺乏跨部门的协调配合，工作推进的难度较大；基层民政机构不健全、工作力量薄弱、工作经费安排不足，基层服务机构工作队伍的专业化水平不高。这些问题的存在，不利于在新的形势下民政事业健康发展，尤其是在全面深化改革背景下，与民政相关的其他领域的改革在不断向前推进，民政领域的改革若裹足不前，不仅不能适应国家整体制度环境的变化，而且也将对民政事业的未来发展造成制约。在这样的条件下，需要加强对民政领域改革的总体设计，注意对趋势的分析和研究，进而提出改革的科学设计，提出既能解决眼前问题又有利于长远发展的思路与对策。我们注意到，近年来全国民政系统涌现出了不少值得进一步观察、符合改革趋势、可复制可推广的地方性试验，这些试验具有鲜明的时代特征和创新色彩，需要总结提炼，使之在更大范围得到推广和应用，从而引领民政事业的未来发展。

因此，从民政事业面临的新形势，民政创新发展对自身职能定位、发展思路的角度来看，都应当对民政工作的发展演变、民政未来改革蓝图和发展

的思路进行系统的梳理分析，为解决当下遇到的问题和谋划长远发展提供科学的对策建议。

三、研究的主要问题

根据对研究背景的分析，民政事业转型发展研究是因应实践需要而提出的一项课题。具体而言，之所以要以民政事业转型发展为主题进行研究，主要基于以下考虑：

一是在全面深化改革背景下，研究民政总体发展战略的需要。全面深化改革带来了全方位改革的深化，民政作为社会事业的重要组成部分自然需要与时俱进对相应的政策、制度作适当的改革与调整，否则就将滞后于全面深化改革的需要。随着全面深化改革的深入，推进国家治理能力和治理体系现代化，民政的工作不是减轻了，而是任务增加、要求更高，不管从配合改革深化的角度，还是从民政自身充分发挥职能作用的角度，都需要对民政的各项制度和政策进行改革和完善。

二是研究民政如何促进社会治理创新的需要。民政社会管理和公共服务的政策体系，虽然总体上与政府对社会管理的要求和社会公众的需求相适应，但是，在从社会管理向引导社会治理转变，进而促进国家治理体系和治理能力建设的不要求上看，民政所面临的改革任务异常艰巨，需要作大量前所未有的改革探索。作为政府工作的组成部分，民政在社会管理方面已经形成了依靠行政手段对公民个人、基层自治组织、社会组织进行管理的模式，而要从习惯于行政管理转向引导社会主体走向治理，这其中的差别不是在字面上的。社会治理聚焦于激发社会的活力，发挥社会力量的作用，强调鼓励和支持各方面参与，而不是政府的管控，同时社会治理更加强调制度建设，特别要用法治思维和法治方式化解社会矛盾。对政府而言，社会管理与社会治理代表着两种不同逻辑，前者可以无所不包，而后者则暗含着政府与社会的两分法，也就是在合法的边界内政府不要随意干涉社会的“自由”，要让社会自己去管理自己的事务，同时，政府作为社会治理体系中的一分子要学会与社会平等合作。这样一来，作为国家机器运行的政府能不能放低姿态、转变理念，改革工作的体制机制就成为无法回避的重要课题。民政主管社会组织、基层民

主和基层自治组织建设等工作，与基层社会治理创新可谓密切相关，更深刻地涉及理念、制度和机制等方方面面的转变和改革。因此，具体到如何进一步转换思路、完善政策体系，还需要从需求和发展的视角进行深入系统的研究探讨。

三是研究怎样更好地保障和改善基本民生的需要。从民生的战略意义上看，民生问题自古以来都是关系社会安定、政权安危的头等大事，在当今中国，保障民生更是集中体现着执政党的执政理念和施政目标的头等要事。近年来党和国家提出了社会建设的重大历史任务，并将社会建设的重点放在保障和改善民生上，而保障和改善民生必须通过相应的社会政策才能实现。目前，民政部门负责的社会救助体系建设取得了重大阶段性成就，用短短 20 年时间基本建立起国家财政能负担得起的、水平适度、覆盖广泛的托底性民生保障网。但是，初步构建起的这张民生保障网还不尽完善和健全，尤其在经济结构转型升级、打造中国经济升级版的背景下，还不能完全适应改革力度进一步加大对民生保障的需要，同时随着改革的深入，客观上也需要使经济改革与社会改革协同并进，使经济政策与社会政策协调配合，为增强全面深化改革的成效，提供良好社会基础。

本项研究也是民政理论创新的需要。从事民政工作的人大都会有这样的体会，说起民政很多人不见得了解得很全面，但提起比如救灾、社会组织管理、婚姻殡葬等民政的某些单项业务，可能比较清楚。这跟民政理论建设还比较滞后有很大关系。跟其他政府工作相比，民政工作碎片化、多元性比较明显，很难用一条贯穿全部的“线”将所有的业务串联起来，使之构成一个逻辑严密、功能整合的封闭体系。这一特点是民政工作的独特之处，但是不利于民政事业系统性发展。从理论的视角看，只有建立良好的结构才能发挥强大的功能。民政工作实践的发展对理论创新提出了新的要求，我们不仅需要从理论上回应实践中的困顿，而且需要研究如何将实践升华为理论，再用理论引领和指导实践的发展。

根据上述情况，本书专门对民政事业转型发展进行系统研究，自认为有着极其重要的意义。

——本书拟研究的问题主要有以下三个方面：

第一，探讨民政工作的功能定位及未来改革走向。近年来，我国民政领域的实践正如火如荼地进行，国家财政投入力度之大、政策出台密度之大、

群体受惠幅度之大均刷新了历史纪录。民政事业的发展与中国整体改革开放事业相同步，在中国的现代化建设事业进入“四个全面”全新布局的新阶段，本书将尝试梳理民政工作发展的历史脉络，分析民政事业改革发展面临的环境与条件，在此基础上，放眼未来回答民政在改革发展新的战略中处于怎样的地位，如何踏准改革的节奏深化民政重点领域的改革，为民政事业的改革和发展提供科学的理论基础和政策设计。

第二，分析民政重点业务工作的政策演变及其运行状况。近年来是民政工作改革步伐迈得最快、政策出台较为密集的一段时期，许多传统的业务不断焕发新的生机，不少新的领域、新的业务不断出现，也有很多新的工作方式、工作机制的创新，但是，在民政工作快速发展的过程中，遇到了不少新情况新问题，其中既有来自外部体制、社会环境的变化带来的破旧立新问题，也有原有制度不尽合理需要修补完善的问题，还有需要适应其他领域改革的推进而提出的民政政策创新的问题，这对各项业务工作的持续改进、完善和提高提出了新的要求。为此，本书将梳理各项重点业务工作的政策演变，对政策的实施进行相应评估，分析存在的突出问题，进而探讨相关政策改革和完善的方向。

第三，探讨民政事业发展的支撑保障体系建设的思路与对策。民政事业属于政府公共管理和公共服务体系的重要组成部分，其发展既离不开国家财政的保障，也需要构建政府与社会良性合作伙伴关系，与此同时，在信息化高速发展的今天，亦需要引入和运用先进的科技手段。只有建立起坚实的支撑保障体系，民政各项法规政策和制度才能最终得以落地，才能惠及民生、服务社会。为此，本研究还将关注点放在建立与民政转型升级发展相适应的民政法治建设、人力资源开发、科技手段运用等问题上，力图通过相关分析，提出建设性建议。

需要说明的是，民政工作主要有两大领域、四大板块、二十多项业务，不同板块和业务之间缺乏内在关联，为了使整个研究保持系统性，全书采用了“总—分—总”的结构设计，首先对民政工作的特点和历史演变进行了简要梳理，之后分析了民政事业转型发展面临的经济社会环境，这两章算作总论；接下来分七个专章，重点探讨社会救助、社会福利、基层社会治理、社会组织、慈善事业等重点业务工作的改革发展问题；最后一章，研究民政公共服务能力建设，探讨推动民政转型升级的支撑保障体系。

本书是笔者从事民政政策理论研究十多年来对民政工作观察和思考的阶段性成果。从收集材料到形成各章初稿，再到修改完善、出版，前后大概用了两年时间。尽管已经做了很大努力，但限于学识和水平，可能书中谬误不少。古语有云：“日日行，不怕千万里；常常做，不怕千万事。”民政政策理论研究是一项宏大的事业，愿以此为新的起点，沉下心来从点滴做起，再下一番苦功夫，争取将来能推出更好的研究成果。

目 录

前 言	(01)
第一章 民政工作的沿革、特点与功能定位	(01)
一、民政工作的历史沿革	(01)
二、民政工作的特性	(06)
三、转型时期民政工作所处的社会环境	(10)
四、转型时期民政工作的功能作用	(15)
第二章 民政事业改革发展面临的环境与条件	(18)
一、外部环境与民政事业发展的关系	(18)
二、经济环境	(20)
三、社会环境	(26)
四、政策环境	(33)
五、新科技革命	(37)
第三章 社会救助体系的建构与改革发展	(40)
一、当代中国社会救助的发展演变	(40)
二、社会救助制度变迁的特点	(52)
三、当前社会救助运行的基本分析	(57)

四、社会救助改革发展的路径	(66)
第四章 适度普惠型社会福利的探索与发展	(83)
一、改革开放以来的社会福利改革与发展	(83)
二、中国社会福利转型的驱动因素与未来形势	(86)
三、中国社会福利的发展框架与总体战略	(91)
四、老年人福利服务体系的改革与发展	(96)
五、儿童福利的改革与发展	(102)
六、残疾人福利的改革与发展	(106)
七、特殊群体福利服务的发展	(111)
第五章 民政与基层社会治理创新	(116)
一、社会治理的概念与生成逻辑	(116)
二、中国基层社会治理面临的形势	(119)
三、基层社会治理机制构建的总体构想与路径	(123)
四、村(居)民自治的完善与发展	(127)
五、加强基层社会治理平台建设	(129)
六、完善“三社”联动机制	(134)
第六章 社会组织管理制度改革	(143)
一、社会组织概念及发展变迁	(143)
二、社会组织的管理状况	(150)
三、社会组织发展和管理制度改革面临的新形势	(159)
四、社会组织管理制度改革的实施路径	(164)
第七章 军人优抚安置制度改革	(170)
一、优抚安置工作的发展演变	(170)
二、优抚安置工作的特点	(173)
三、当前优抚安置工作存在的主要问题	(175)
四、优抚安置制度改革的总体构想	(179)

第八章 慈善事业的改革与发展	(190)
一、近年来慈善事业的发展状况	(190)
二、慈善事业发展中面临的突出问题	(196)
三、新时期慈善事业发展面临的形势	(199)
四、慈善事业发展的策略与路径	(205)
第九章 民政工作在新型城镇化建设中的作用	(212)
一、新型城镇化的科学内涵	(213)
二、民政工作在城镇化过程中具有重要基础性作用	(215)
三、新型城镇化对民政工作提出的新任务新要求	(216)
四、以加快新型城镇化为目标的民政工作改革思路	(221)
第十章 民政公共服务能力建设	(225)
一、民政公共服务能力概述	(225)
二、推进民政法制建设	(232)
三、加强民政人才资源建设	(234)
四、加强民政公共服务机构设施建设	(237)
五、强化民政科技支撑力	(240)
参考文献	(243)

| 第一章 |

民政工作的沿革、特点与功能定位

当今中国正在经历广泛深刻的社会变革，社会整体的转型和发展呼唤民政工作发挥更加重要的作用。尽管对民政功能定位的探讨早由来已久，然而由于民政工作业务多元、内容繁杂，缺乏一条贯穿主线，很难对民政的功能作用作出广泛认同的概括。在社会快速转型时期，如何适应形势变化定位民政自身功能，并使其应有的功能得到进一步提升和发挥，仍然是迫切需要研究的重要课题。

一、民政工作的历史沿革

（一）近代之前的民政工作

民政工作并非开始就存在于政府职能之内。从词源上看，“民”与“政”是两个相互独立的词，民者“众萌也”^①，“政”乃众人之事。“民”与“政”两个词组合而成“民政”一词始于唐宋时期。唐代初有“安民立政”之说，北宋继有“修治民政”之论，但当时之民政与“君政”“官政”“吏政”等诸

^① 萌，同古氓，意为“田民”。参见：孟昭华等编著：《中国民政通史》，北京：中国社会科学出版社，2006年10月第1版。