

民政纪事

李进国 著

中国社会出版社

民政纪事

李进国 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

民政纪事/李进国著. —北京: 中国社会出版社, 2005. 12

ISBN 7-5087-0878-4

I. 民... II. 李... III. 民政工作—中国—文集

IV. D632-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 157409 号

书 名: 民政纪事

著 者: 李进国

责任编辑: 姜婷婷

出版发行: 中国社会出版社 **邮政编码:** 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话: 66051698 **传真:** 66051713 **邮购:** 66060275

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京市宇海印刷厂

开 本: 850mm × 1168mm 1/32

印 张: 4.625

字 数: 63 千字

版 次: 2006 年 1 月第 1 版

印 次: 2006 年 1 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-5087-0878-4/D·313

定 价: 18.00 元

(凡中国社会版图书有缺漏页、残破等质量问题,本社负责调换)

此生注定默默忙碌

(代序)

素恶说教。闻视一些高级别传媒又将精神复归的努力演变成一轮低级的说教，不由心痛。从事民政这一行，渴望在人类精神家园中，有越来越多无污染的“公共绿地”，同时再留有一块自我完善、自我超越、孤芳自赏、自我愉悦的“私密地带”。当下人们所关注的问题越来越趋于多元，从太阳黑子、基因排序到北京申奥，从任贤齐演唱会、米卢的雕虫小技到油价；同时，对许多人尤其是年轻一代来说，多元的追求往往又可以化简为一元——money。作为一个群体、一种职业和一个行当，民政这一群人无可比拟地拥有并必须拥有更多一点的崇高，一种非英雄主义的崇高。毫不夸张地说，

一旦连这样一种群体都放弃了坚守，“崇高”这个珍贵的词汇，必将如同一滴水珠，在人类自己造就的精神荒漠上迅速消失。

与哲学和道德思考不同，我们这一群人寻找支撑，是为了更好地行动。或者反过来说，正是由于我们的行为过于繁忙、具体、琐细，显得那样的无足轻重，我们才更加迫切地需要精神支撑。

计量统计学家无法为人们的职业行为密度划分等级，但我们心知，选择了我们这一行，就注定此生忙碌。我在农村插队时，村支书说过一句世界名言：天底下什么最贱——力气；什么人最傻——惜力的人。这个概括忽略了一系列复杂的换算过程，而在现代社会生活中，人们恰恰最工于这样的换算，结果竟然能得出与那位村支书截然相反的结论。就我们所知，从事民政工作的这一群人，绝大多数都把这份工作视为终身职业，他们肆意挥霍着在今天看来弥足珍贵的自身资源，日复一日地忙碌着。对身患重症肝炎的苏州市金阊区民政局长张琴琴等许多民政干部来说，这样的忙碌，意味着对于生命的严重透支。

当然，我们也常常能见到这样一些人，他们热衷于并刻意地显示所谓的“忙”。但凡这样，都绝对不会在

为别人，或者即使是为别人、也是对自己绝对有用的人而忙。我们姑且把这类人称为“两个绝对”——请相信我的这种个人经验。

民政这一群人似乎更长于在不动声色之中心力交瘁。我为这种“不动声色”作一下注解：一是如果张扬自己“不惜力”，无异于公开宣称自己是天下最傻的人——与村支书说的恰恰相反；二是如果刻意显示自己的忙碌，又易于使自己等同于“两个绝对”。

由此，我忠告：请把你的崇高，深深埋藏在你最隐蔽的“私密地带”。

让我用与我同龄的意大利盲人歌唱家波塞利的名言结束这篇短文：不是我选择了歌手这一职业，而是这个职业找到了我。

目 录

代序 此生注定默默忙碌	(1)
-------------------	-----

加强社会建设和管理的几点感慨	(1)
----------------------	-----

我对“民政”的几点基本认识	(4)
---------------------	-----

契合——社会管理的至境(八年断想之一)	(14)
---------------------------	------

1994：记略与述评(八年断想之二)	(20)
--------------------------	------

“是非经过不知难”(八年断想之三)	(24)
-------------------------	------

村或农村社区——社会实践的沃土	(28)
-----------------------	------

世纪初记	(33)
------------	------

世纪初析	(37)
------------	------

世纪初赞	(41)
------------	------

世纪初叙	(44)
好人一生平安	(48)
你能够为你的居住地而自豪吗?	(51)
抨击“真情”	(55)
一部书与一项基本社会政策	(59)
一月纪事	(63)
二月揽要	(68)
三月话题	(71)
四月言说	(75)
五月时评	(80)
六月记述	(85)
七月快报	(90)
八月咀华	(93)
九月撷英	(97)
十月拾贝	(101)
岁末纪事	(105)
致××书	(108)
民政不为民办事不如回家抱孩子	(112)
读书杂感	(119)

漫谈社会工作的三点借鉴	(122)
脱口而出 (小说)	(129)
后记	(135)

加强社会建设和管理的几点感慨

我们这个部门，恐怕是加强社会管理、促进社会和谐的最不遗余力的鼓吹者和实践者之一了。一直以来，我本人也暗暗自诩为社会矛盾的洞察者和社会改革的吹鼓手——有数量尚可的文章为证。直到今天，我们由衷地认识到，领导者站在比我们这个部门高得多的全局地位，远远地走在我们这个时代的最前列，让我们望尘莫及、心悦诚服！倒退到两年半前，就在我刻苦地研读并试图全面领会十六大报告时，我确实也曾使劲地想过，社会更加和谐，到底会是个啥模样。但是，就算把我们劈了，取出脑仁来转一回基因，也万万不会料到，建设小康社会“六个更加”目标中的这一个“更加”，有如此丰富而深刻的内涵，有如此系统而严密的理论支撑，有

如此广泛而深厚的群众基础，有如此众多的部门和阶层关心和参与，有如此周密的分工和部署。这种情形，如同初习作文的小学生读到一部鸿篇巨制，如同在沙漠中埋头跋涉的旅行者蓦然抬头面对一幢雄伟华丽的宫殿，整个傻眼。

我说不准是九四还是九五年，联合国召开了世界社会发展大会。我们一千人关在屋子里摩拳擦掌，认为是全社会关注社会发展和社会公平的时候了，是柏拉图在《理想国》翻过来覆过去推论的正义，和孔仲尼在《礼运篇》微言大义地揭示的大同和小康，在我们这些人手中认认真真 push 它一 push 的时候了，也是我们这个部门从后卫助攻到前沿、施展拳脚“炫技”的时候了。但诚如人们所能够猜想到的，联合国该开会则开它的会，我们这一拨人该攥拳就攥拳，上边该咋样还咋样。现在回过头来细琢磨，仍然是那时的领导者比咱们高明得多，“引而不发，跃如也”。试想，如果在十年前扯起构建和谐社会的旗子，不啻攒足气力去扑空，基础不够，时机不到，着急也白着急。

感奋、激赏之余，需要唱一点反调、泼一点凉水的是，构建和谐社会，也会一哄而起，一拥而上。本来就像到老式影院对号入座一样，你经济也好，政治也罢，

文化也行，自己原来的位置不爱坐了，偏偏要到我们“和谐社会”里挤。再有，那雨后春笋一样冒出来的非营利组织和基金组织当然直接参与并贡献着和谐社会建设，但很难说没有一些各怀鬼胎、各打算盘的。咱们这个国家，有些事情就是这么怪。

所以，要引导、建设和管理。我个人认为，由我们这个部门的主要领导，走到一个高端讲坛上，去阐述构建和谐社会的一个重要方面的立场和观点，是我们这个行当中一个具有划时代意义的事件；同样是这样一位领导，在机关全面推介关于社会和谐的国内外最新理论动态，在我们这个机关中也是一个具有非凡意义的事件；而有关秘书行政机构及其主要负责人将上述事件勾连起来、阐释开来、生发上来，并编撰成册，也是我们这个机关乃至整个行业的理论和“案头”建设中一个具有重要意义的事件。

我对“民政”的几点 基本认识

——兼论民政“部门利益” 与群众利益的“天然联系”

作为一名从事民政工作十四年的民政机关中层干部，理一理我本人对民政机关、民政部门、民政系统、民政事业、民政工作的理解和认识，无论于人抑或于己，都不无益处。

民政机关——所谓“衙门”是也。但是，此衙门非彼衙门，这是一个专司“群众事务”的“衙门”，听起来有一点矛盾。民者，普通群众也，中国古代还特指下层群众（群氓）；官者，治民之所也。民与官，自古就

是一对矛盾。民政机关把这一对矛盾统一起来，是管辖有关群众事务的机关，是“群众”与“衙门”、“民间”与“政府”、“民”与“官”这一矛盾的对立统一体。所以，尽管民政机关具有与一切行政机关相同之处，比如都实行行政首长负责制，内部都有金字塔科层结构和清规戒律，都具备一定的行政权力，但民政机关又具有其他许多行政机关所并不具备的独特之处。可以说，民政机关是最不像衙门的一个衙门，是最具“民间”性的一个“官府”。之所以如此说，既有道理，也有实例。第一，民政机关行使的权力，都不是自身的权力，而是政府权力，或是由政府临时赋予的权力。这一点如果不举例说明则很费解。比如，民政机关划拨救灾款，并不是机关有钱要给灾区花（捐款除外），而是拿了政府的钱去花，是代表政府花钱。民政机关的领导到灾区，并不是民政机关关心灾民，而是代表政府首脑关心灾民，全国这么大，灾区又挺多，政府首脑不可能跑那么多地方，民政机关领导是代政府首脑跑一趟。再如审批民办非企业单位、收养登记等权力，就是国家临时决定交给民政机关的，只要有道理，交给其他机关也不可，民政机关并不固有这些权力。第二，民政机关的清规戒律比其他许多行政机关要严格许多，“动辄得

咎”，几乎所有的经费项目都是“高压电”。这个道理很容易体会。比如一般机关的公款，这个“公”字很抽象，用途很宽泛，甚至还包括公款吃喝——深究下去，“公款”本身就不是用于老百姓的，而是供那些具有“公”的身份的人来消费的——如果被贪污了一把，其损失中，还包括少消费一点或少吃喝一点，与老百姓干系不大，不致引起多大的民愤。而民政机关掌管的公款，则可以具体落到实实在在的群众的人头上，贪污一笔，老百姓中就会有人少得到一笔，就会饿肚子，弄不好还要死人，不严行吗？第三，从管理对象上说，民政机关既不像财政那样，仅以机关法人为对象，又不像工商那样，仅以企业法人为对象。民政机关既以各种不同类型的法人，又直接以大量的“自然人”为行政管理相对人，自然人自然就是指的老百姓。既然是负责老百姓的事，离群众就不能远，对群众的态度就不能生硬。所以县一级民政机关如果还在政府院内，一般是第一幢楼的第一层，左边是信访办，右边是民政局；所以济南市民政局搞的为民解难服务，一时引得全国去学；所以民政部强调了许多年的“管理与服务相结合”和“转变作风”。如此说来，说民政机关最不像衙门，一点也不奇怪。想发财的千万别到民政机关来；想当官的来则来

焉，纵使当上了官，也没有什么权力。但是，真想为老百姓做一点事的，又有一点拼命精神的，到了民政机关就往往难以自拔，能忙死你，累死你，“崇高”死你。

民政部门——政府机关加上其直属的所有准政府机构，从整体上构成政府部门，民政部门既不例外，但也不雷同。民政部门的概念可以从两个方面去理解：第一，强调整体与局部的关系，是政府的一部分，其法律用语是“人民政府民政部门”，不存在独立于政府的别个什么民政部门。对群众而言，民政就是政府，诚如公安、财政、税务、监狱也是政府一样；对一级政府而言，民政就是部门，只能管民政这一摊事，需要由政府头头脑脑操心的事，民政绝不“代庖”，但需要民政跑腿的事，民政也绝不躲懒。对自身来说，民政部门又是一个整体，有点“一损俱损、一荣俱荣”的味道，机关也好，事业单位也好，出了岔子，整个民政部门都得兜着，又由于民政部门本身就是政府的局部，弄不好一级政府也脸上无光。第二，民政部门的概念还可以从我们国家独特的体制去理解。在原来国家办社会事业和“全能政府”的体制下，政府举办社会事业，并不是由一级政府直接办，而是建立相应的准政府机构来代政府办，并由政府交相应的行政机关对其进行管理。其中涉及群

众事务的社会事业，能够交由专业部门管理的都交给了专业部门，而对那些专业性不甚强、或者专业性倒是足够强但又不足以构成一个大的门类的社会事业机构，统统交由民政部门管理。加上民政部门自身为了事业发展的需要所举办的新闻、教育、培训机构等，这些都使民政部门形成了蔚为大观的准政府机构的体系，事业单位的种类达二三十种之多。这一体制也有道理可讲，社会主义计划经济体制是一种公有、国有的大一统体制，政府代表国家，通过行政手段，配置本身就是国有的资源，来举办社会事业。到了国家不再包揽社会事业的时候，原来交由专业部门管理的那些社会事业机构，已经或正将推向社会，举办社会事业的主体越来越呈现多元化，除了政府外（政府就是干这个吃的），各种社会组织和社会成员也纷纷参与其中，特别是那些有赚头、可以实行产业化的社会事业门类（恕不举例），就不能光叫政府赚钱，也得允许其他社会组织赚钱。民政部门管理的社会事业机构由于与群众特别是困难群众利益密切相关，且大多无利可图，因而难以“市场化”或推向社会。因此，民政部门是未来社会管理体制中的少数几个仍然直接管理着社会事业机构的部门之一。而在社会组织中，民政部门主管着社会救助、社会福利类社会组织