

# 民政情缘

祖玉琴 著



深圳报业集团出版社  
SHENZHEN PRESS GROUP PUBLISHING HOUSE

D632  
18

# 民政情缘

祖玉琴 著



深圳报业集团出版社  
SHENZHEN PRESS GROUP PUBLISHING HOUSE

责任编辑：李彦姝

装帧设计：周 诚

---

图书在版编目 ( CIP ) 数据

民政情缘 / 祖玉琴著. —深圳：深圳报业集团出版社，  
2009. 7

ISBN 978-7-80709-272-8

I. 民… II. 祖… III. 民政工作—中国—文集  
IV. D632-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 121552 号

---

## 民政情缘

祖玉琴 著

深圳报业集团出版社出版发行

(518009 深圳市深南大道 6008 号)

深圳德信美印刷有限公司印制 新华书店经销

2009 年 7 月第 1 版 2009 年 7 月第 1 次印刷

开本：787mm×1092mm 1/32

字数：120 千字 印张：6

ISBN 978-7-80709-272-8 定价：28.00 元

深报版图书版权所有，侵权必究。

深报版图书凡是有印装质量问题，请随时向承印厂调换。

光阴似箭，不知不觉从事民政工作已经20余年。当初，偶然的選擇孕育了必然的结果：因为从事而投入，因为投入而执着，因为执着而热爱，因为热爱而求索，因为求索而收获。这些论文，正是笔者在民政领域从事不同岗位、不同业务的工作所留下的思考和感想，也见证了深圳民政事业的创新与发展。本文集收录的主要是笔者发表过的或是获过奖的论文。由于时间跨度较长，有些论文中的观点难免留下以前时代的烙印，笔者只对与现代观点有明显矛盾的地方略作修改，其余让它保持原汁原味，因为它记录了一个民政工作者的成长轨迹。在此，首先要感谢深圳市民政局，为笔者提供了工作、学习与探索的舞台；其次，要感谢深圳民政人，对笔者成长过程所给予的支持与帮助。为此，谨以此文集表达笔者的感恩之心！

2009年5月

## 序

玉琴同志要出书了，欣喜有加。我不揣浅陋为之序，是希望深圳民政人在埋头干事之余，也能像玉琴同志一样勤于思考，善于总结，勇于创新。

《民政情缘》诠释了玉琴同志的民政情怀。她从事民政工作20余年，先后任职民政部和深圳市民政局多个不同的职位，可以说是老民政。书中的每一篇文章都凝聚了她浓浓的民政情，掩卷之余，感慨系之。

《民政情缘》体现了玉琴同志的学习态度。赴美国学习，写下《美国社会救助制度的探析与启示》和《他山之石可以攻玉》；到香港访问，写成《借鉴香港经验 发展我市养老事业》；挂职锻炼，写出《在信访工

作中提高自身综合素质》……有类似经历者众，用心将体会写成文字者寡。玉琴同志以行动告诉我们，只要用心思考，每个人都能从身边的点点滴滴中学到知识，持之以恒，必将学有所成。

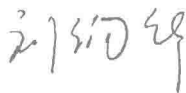
《民政情缘》记录了玉琴同志的前瞻思考。早在1995年，她就在《深圳市社会团体及其管理概述》一文中提出：“社会团体一般都实行自我管理，人员自聘、经费自筹、工作自主……”正是由于深圳民政人有了这样超前的思考和探索，才有我市社会组织登记管理体制的一系列改革：2004年，在全国率先启动行业协会民间化，其内容包括“四无”（无行政编制、无行政级别、无行政主管部门和无党政机关事业单位工作人员兼职）和“五自”（自愿发起、自选会长、自聘人员、自筹经费和自主会务）；2008年，深圳市委市政府颁发《关于进一步发展和规范我市社会组织的意见》，将这一改革成果扩展到工商经济类、社会福利类和公益慈善类社会组织，相关社会组织都由民政部门直接登记，体现了深圳先行先试的特区精神。

《民政情缘》彰显了玉琴同志的创新精神。在《创新社区管理体制 构建和谐社会基础》一文，她对社区体制进行了比较全面的探讨。玉琴同志是思想者更是实践者，全程参与起草《深圳市社区建设工作试行办法》和《深圳市社区建设发展规划纲要（2005-2010年）》，她与其他

同志一道，共同设计了深圳新的社区体制。这一体制的核心是设立社区工作站，承接从居委会剥离出来的行政性工作。此举同时达到三个目的：一是有了专责机构负责行政事务，社区的管理得到加强；二是剥离了行政性工作之后，居委会作为群众性自治组织的本质职能得以回归；三是由于居委会成员不再直接参与社区的具体管理，因而深圳实现了居委会直接选举率的跨越式提升：从2002年的1.7%跃升到2005年的47%，2008年更提升为92.82%。

《民政情缘》再现了玉琴同志的成长路程。有些文章成文较早，在这样一个瞬息万变的大时代，某些具体论述可能需要重新斟酌，但书中保留了当年那些并非“完美”的论述，从中，我们可以看到当年的她。这是一种实事求是的态度，回首过去，不是要把自己塑造成为先知先觉的智者，而是要真实地再现我们曾经的思考与尝试，付出与收获，苦恼与快乐。

改革开放以来，在无先例可循的情况下，包括玉琴同志在内的全体深圳民政人摸着石头趟过了不少河沟，有成功的经验，也有探索的代价。如是观之，《民政情缘》可以说是深圳民政工作的一个缩影。



（刘润华 现任深圳市民政局党组书记、局长）

# 目录

- 001** 美国社会救助制度的探析与启示
- 013** 借鉴香港经验 发展我市养老事业  
——香港安老福利事业的发展与思考
- 025** 加快“六社”建设 构建和谐深圳
- 031** 强化自治功能 推进基层民主  
——新体制下加强居委会建设的若干思考
- 043** 创新社区管理体制 构建和谐社会基础  
——浅论深圳市社区管理体制的改革与发展
- 056** 建设社区基础设施 夯实和谐社区根基
- 066** 关于推进社区服务的思考
- 080** 弘扬义工精神 构建和谐深圳
- 088** 关于加强民政法治建设的思考
- 098** 坚持依法行政 推进民政工作法制化



- 103** 略论结社自由的辩证法  
——学习《矛盾论》的一点体会
- 108** 略论深圳市社会团体的地位、作用和发展战略
- 130** 关于加强社会团体党建工作的思考
- 138** 深圳市社会团体及其管理概述
- 160** 在信访工作中提高自身的综合素质
- 164** 他山之石 可以攻玉  
——赴美国学习的收获与体会
- 174** 民政情缘
- 178** 让生命与使命同行
- 181** 任职讲话

# 美国社会救助制度的探析与启示

(2008年11月)

社会救助制度，作为政府设立的最后一道安全网，在调节社会分配、化解社会矛盾、促进社会公平、维护社会稳定、增进社会和谐等方面具有重要意义，是政府社会保障体系的重要组成部分。美国建立社会救助制度的历史较长，在这方面的经验和做法值得我们去研究和借鉴。

## 一、美国社会救助制度的历史沿革

美国的社会救助制度，又称作公共救助或福利补助，始建于20世纪30年代。综观美国社会救助制度的建立和发展，其历史演变过程可划分为三个阶段：

第一是美国社会救助制度的建立阶段。时间从20世纪30年

代至60年代。1929年10月，美国爆发了特大经济危机，失业率超过20%，社会矛盾非常尖锐，人们强烈要求政府承担起社会责任。1933年，罗斯福总统推行“新政”，并于当年5月，签署了《联邦紧急救助法》，建立起第一个全国性的救助机构“联邦紧急救助署”，开辟了社会救助的新纪元。1935年，美国国会通过了《社会保障法》。其主要内容之一就是公共救助，将妇女、儿童、退休老人、残疾人与失业者纳入了公共援助体系，形成了不同类别的援助计划。《社会保障法》的颁布，使联邦政府第一次参与到解决失业和贫困的问题中来，是美国现代社会救助制度的开端。

第二是美国社会救助制度的发展阶段。时间从20世纪60年代至80年代。上世纪60年代，伴随着经济的成长、国力的雄厚以及民权运动的兴起，美国的各项社会福利制度不断完善。肯尼迪总统执政期间（1961-1963年），颁布实施了《公共福利修正案》，治理贫困的重点开始转向提高贫民的能力，从资助穷人实物、金钱开始演变为提供服务和技能培训，即由“输血”转向“造血”。1964年，约翰逊总统发起了著名的“向贫困宣战”与“伟大社会”等运动，颁布了《经济机会法》，旨在最大限度地增加穷人、尤其是那些受到歧视的黑人获得救济与福利项目的机会。到1973年，美国的贫困人口从1960年的4000万锐减到了2300万。

第三是美国社会救助制度的改革阶段。时间从20世纪80年代

至今。随着福利开支的日益庞大，迫于公共舆论及财政负担的压力，自20世纪80年代开始，美国对社会救助制度进行了一系列重大改革，其中影响比较深远的是克林顿时代通过的《个人责任与就业机会调整法案》。该法案注重“工作”价值和“自立”精神，一方面对福利救济金领取者采取了严格的时间和工  
作小时等限制；另一方面，大幅减少用于直接资助贫困家庭的资金补助的比例，而增加鼓励和帮助人们参加工作、自谋生路的资金比例。2002年，布什政府又提出了第二阶段深化福利改革的方案，出台了《为自立而工作法案》，在倡导通过就业自食其力地取得“工作福利”、减少对国家的福利依赖的基础上，着力强调改善家庭结构、强化健康的婚姻关系、减少非婚生子女等。

## 二、美国社会救助制度的主要内容

### （一）设定贫困标准

1965年，美国依据家庭规模和家庭总收入两个因素制定了一条贫困线标准，随后每年都重新测算、核定。2005年美国家庭贫困线是：单身年收入9570美元，两口之家12830美元，三口之家16090美元，四口之家19350美元，五口之家22610美元，六口之家25870美元，七口之家29130美元，八口之家32390美元，八口以上家庭，每多一人增加3260美元。如果一个家庭的年收入

低于当年联邦政府划定的标准线，就被认定为贫困家庭，有权获得政府资助。全国统一贫困标准的设定，保障了最低收入家庭都被纳入到社会救助体系之中，维护了社会救助制度的公平与公正。

## （二）实施项目救助

美国社会救助制度主要采取项目救助方式。项目救助可以分为现金救助和非现金救助两大类。

1. 现金救助。主要包括贫困家庭临时救助和补充性保障收入两个项目。

① 贫困家庭临时援助（TANF）。TANF项目是一个现金救助项目，由未成年儿童家庭援助项目发展而来，其费用由联邦政府与州政府共同承担。TANF项目受益的家庭多数是单亲或父母中有一人无劳动能力或长期失业者，这类家庭的户主多为女性。一般三口之家的补助金额在200美元到700美元之间。同时，TANF项目还对受益者采取了严格的受助时间和工作小时等限制，并将重点放在督促和帮助失业者再就业方面，旨在通过提高受助人的工作愿望和增加他们的个人责任来减低他们对福利救济的依赖，使他们树立“以工作求自立”的理念。

② 补充性保障收入（SSI）。SSI是由联邦政府社会保障局管理、监督、执行的一种收入援助计划。它向低收入或无收入的65岁以上老人、盲人、伤残者提供现金帮助，以满足他们吃、穿、住等方面的基本需求。SSI所需费用由联邦政府承担，并实

行全国统一的资格认定标准，但项目的执行则由州政府和地方政府负责实施。申请SSI救济的人必须符合收入低、财产少的基本条件，并接受严格的资格审查。

2.非现金救助。主要由食品券、医疗补助、住房补助、儿童营养、就业与培训、贫困家庭子女教育等项目组成。这里，简单地介绍三个主要项目：

①食品券（FOOD STAMP）。食品券计划是由联邦政府与地方政府向无收入或低收入的老人、残疾人、失业者发放的一种购买食品的票券，在指定的食品零售商店使用。按规定食品券不得用于购买酒精饮料、香烟、维生素、药品和宠物食品，也不得用于购买现场加工的食品。除少数无家可归者之外，食品券也不得用于购买餐馆或快餐店的食物。其目的是确保贫困者能获得基本的食物需求。该项目由联邦政府农业部食品营养局通过州与地方机构管理实施，并依据家庭人口数量和收入水平按月进行发放。目前，该项目为了照顾被救助者的自尊，已经改为发放等值现金卡。

②医疗援助（MEDICAID）。该项目于1965年设立，目的是为部分低收入个人、家庭提供医疗服务支持，帮助无力支付医疗保健费用者享受基本的医疗卫生服务，费用由联邦政府与州政府共同承担。一般而言，医疗援助的受益者有两大类：一是绝对性救助群体，即联邦政府规定各州政府必须救助的绝对贫困人群；二是选择性救助群体，即各州政府可以自主决策选择救

助的贫困人群。医疗援助项目包括住院服务、门诊服务、产前保健、儿童免疫、医师服务、专业护理、家庭护理和X光服务及早期、定期检查、诊断和治疗服务等。

③住房补助（HOUSE RELIEF）。这是联邦政府为解决低收入阶层住房短缺和居住条件低下的问题而建立的救助计划。20世纪70年代以前，美国主要采用政府资助建造公共住房并提供租金补贴的办法，从1974年开始，美国政府把住房补助项目的主要方式转变为向私人房产主提供租金补贴，即低收入家庭只需向房主缴纳其收入中的固定比例的房租，其余部分由政府补贴。2000年时，低收入家庭支付的固定比例租金为家庭收入的30%，约有100万户低收入家庭从该项目中获益。

### （三）个案申请，分类救助

在美国，社会救助项目的实施，一般需要低收入家庭向政府社会福利与救助主管部门或其办事机构提出书面申请，经审查批准，符合条件的才能给予救助；且美国政府采取限制需求与增加供给双管齐下政策，对社会救助项目在条件限制方面采取比较严格的资格审查制度，尽可能采用非现金开支形式，避免社会资源的浪费。如申请食品券项目者须达到家庭资产价值不足2000美元、家庭月总收入不足联邦贫困线的130%或月纯收入不足联邦贫困线的100%等条件。同时，美国社会救助制度更加强调“针对性”，将受助对象分门别类，针对需要救助的弱势群体进行救助，以保证社会低层次人员最基本的生活需求。

### 三、美国社会救助制度的特点

美国社会救助制度自20世纪30年代建立以来，经过一系列重大改革，已逐步趋于完善，并取得了卓越的成效。考察其发展历程，感到有如下特点：

#### （一）救助内容和项目的法定化

美国社会救助制度建立的70多年间，其法律制度共经历了四次立法高潮，社会保障法案经过了几十次的修改和扩充，社会保障的单行立法有上百部，各州自己的立法更是不计其数。可以说，美国社会救助制度的每一次改革与调整，都有与其相适应的新法案作为支撑。在不断修改旧法和创立新法的过程中，美国的社会救助项目逐步增加并日益完善。

#### （二）救助资金和载体的多元化

从资金来源上看，美国多数救助项目都由联邦政府和州政府共同承担资金，辅之以社会捐助，但以联邦政府为主导。从救助项目管理上看，联邦政府在救助项目的设计和改革方面拥有决定性的权力，并通过设计项目和管理预算在社会救助制度中发挥行政领导作用；州政府和地方政府则在项目执行和预算分配方面拥有很大程度的自主权，并允许运用地方税收来补充社会救助开支，有针对性地解决当地面临的特殊问题。从救助制度的运作机制上看，美国实行国家与私人并举、公办与民营并



重的运作方式，实现运作载体的多元化。1996年的福利改革更是提出由联邦向各州、由政府向私人分权，允许州通过与慈善组织、宗教团体或私人组织签定契约的方式来实施救助项目。如今，美国政府与相关的非政府组织、慈善机构、志愿组织及营利性社会福利机构已经形成了比较成熟的伙伴关系，共同编织救助网，承担社会救助责任。

### （三）救助补贴和时效的有限化

美国的社会救助属于典型的“补救型”福利，其目标被定为为弱者服务。主要体现在两个方面：一是低标准、广覆盖。美国的社会救助制度设计考虑到了贫困群体的种种需要，救助项目包括了收入保障、住房保障、医疗救助、食品救助等100多项，内容涉及生老病残、衣食住行、学习工作等各个方面。但设计的项目多为低水平的救助，只满足受助对象最基本的生活需求。二是救助项目的有限救助性、临时性。1996年美国的福利改革，用“贫困家庭临时救助”计划代替了原来的“未成年儿童家庭援助”，使救济从原先的无限制终身福利转变为一种有限制的临时福利，并且在一定时期后要重新申请。

### （四）权利义务与责任的一体化

20世纪80年代美国社会救助制度进行的一系列改革，其目标就是帮助每一个家庭达到最高程度的自立和自足，变“输血”为“造血”，以减少福利依赖。1996年颁布的《个人责任与就业机会调整法案》，一方面对救济金领取者严格规定每周