

• 社会福利黄皮书 •

# 中国社会福利与 社会进步报告(2000)

主编 时正新

社会科学文献出版社

·社会福利黄皮书·

中国社会福利与社会进步报告(2000)

主 编 时正新

副主编 廖 鸿 朱 勇 王齐彦



社会科学文献出版社

**图书在版编目(CIP)数据**

中国社会福利与社会进步报告.2000 /时正新主编. —北京:社会科学文献出版社,2000.10

(社会福利黄皮书)

ISBN 7-80149-393-1

I. 中… II. 时… III. ①社会福利—中国—2000—研究报告 ②社会发展—中国—2000—研究报告 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 43129 号

·社会福利黄皮书·

**中国社会福利与社会进步报告(2000)** 

**主 编:** 时正新

**责任编辑:** 范广伟 田玉荣

**责任校对:** 同 文

**责任印制:** 同 非

**出版发行:** 社会科学文献出版社

(北京建国门内大街5号 电话 65139963 邮编 100732)

网址: <http://www.ssdph.com.cn>

**经 销:** 新华书店总店北京发行所

**排 版:** 北京中文天地文化艺术有限公司

**印 刷:** 北京科技印刷厂

**开 本:** 889×1194 毫米 1/32 开

**印 张:** 13.125

**字 数:** 329 千字

**版 次:** 2000 年 10 月第 1 版 2000 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 7-80149-393-1/C·061

定价: 29.80 元

版权所有 翻印必究

---

时正新

## 前 言

摆在我们面前的这本《中国社会福利与社会进步报告》(1999)是20世纪最后一年中国社会发展重要领域进展状况的记录。从这份报告中,我们可以看到中国政府和全社会对社会福利、社会救济、优抚安置、社会捐助等社会发展诸问题的重视程度,为此所采取的政策措施及其产生的良好效果。

社会进步是经济发展和经济体制改革的必然结果,经济与社会协调发展是各国政府追求的治国目标。当前,我国社会进步与发展正面临着难得的机遇。宏观经济的两个大的战略性步骤,将对我国社会领域产生巨大而深远的影响。这就是加入WTO和实施西部开发。加入世贸组织在对我国的经济结构、经济体制、经济政策产生重大作用的同时,也会对我国的社会进步、社会发展和社会政策产生重大影响。国际经济环境的变化将以外力推动的方式加快我国的社会发展进程,加快我国在社会发展的共性方面与国际的接轨。西部大开发战略的实施,在改变我国经济发展的地域格局,缩小东西部差距的同时,也必将改变我国社会发展的地区不平衡状况。因此,加入世贸和西部开发是我国社会进步和发展所面临的历史良机。这主要表现在以下几个方面:

第一,加入世贸,必将提高我国的对外开放程度,使我国现有的经济成分多样化、利益主体多样化格局,因外国资本的参与而更加丰富起来,投资领域也会逐渐由传统的经济领域转到服务

贸易领域,这将有利于我们在利用外资的同时,借鉴外国社会服务、社会保障、社会管理等方面的成功经验,推动我国的社会福利社会化,社会保障服务社区化,社区服务规范化和社会管理手段现代化的实现。

第二,加入世贸,在加快我国的国民经济市场化、经济成份多样化的同时,也将推动我国的法制建设步伐,加快依法治国方略的实现,同时,我国的政治民主化,特别是基层直接民主将会有一个较大发展,国民的民主、法制意识也必将有一个较大的普及与提高。

第三,加入世贸,必将有力地推动我国宏观经济制度和微观企业制度的双重创新,以适应经济全球化走势,在实施国外资本国民待遇的同时,也使国内资本国际化速率加快,从而加速我国企业治理结构与国际惯例接轨,尽快确立现代企业制度。这种制度变更势必要彻底改变企业办社会、机关办社会、政企不分的旧体制弊端,进而从两个方面为社会进步提供契机:一是社会保障体系必须抓紧建设,与现代企业制度相配套,发挥“安全网”作用;二是加快职员身份变换,由单位人、企业人转为社会人、社区人,从而找到社会发展新的生长点。

第四,加入世贸,在拆除经济壁垒的同时,也必将打破人、财、物的地区封锁和地方保护主义,加快形成我国的资本要素市场体系,并提高地区间的资金、资源和人才的互补程度。东部和国外的资金、技术、人才等优势要素,将在政策驱动下向西部流动,在一定时段实现两个结合,一是加入世贸与开发西部相结合,二是国民经济整体素质提高与东西部协调发展相结合,从而在社会进步与发展提供宽松的政策环境的同时,也对社会发展和西部开发所需的资金、技术、人才等紧缺要素给予有力的支持。

第五,随着政府职能转变,政府从直接管理经济的领域里退出转向社会管理和社会保障领域,加入世贸势必加快这一进程,

并催动社会中介组织的兴盛，使之真正成为联系政府与社会，政府与企业、政府与民众之间的桥梁和纽带。社会中介组织的发育和发展，将使社会分工更加精细和专业化，从而有效地提高社会的自组织与有序程度。

第六，加入世贸，开发西部，必将在基础设施、环境保护等薄弱环节，增大政府的转移支付力度，加大公共财政支出，同时也会吸引国外及港澳台资本进入，这将在资本积聚效应的作用下，在改变我国传统产业结构的同时，也会提高我国城市化水平，改变我国的就业结构和社会结构。小城镇建设与管理，大中城市的管理和社区服务，农村城镇化，农业工厂化将成为我国社会发展与进步的主旋律，从而缩小社会发展方面的城乡差别、东西差别，推动我国东西协调、城乡一体发展格局的形成。

第七，加入世贸，开发西部这两大宏观战略的实施，将拓展我国高新技术人才和适用技术人才两种需求，这将有利于促使我国教育管理体系，教育方式和教学内容发生深刻的变革，推动我国应试教育向素质教育，由学制教育向终身教育转变，从而为提高国民的整体素质提供了历史性机遇。

总之，加入世贸和开发西部这两大宏观战略的实施，为我国社会发展提供了良好的政策环境和有利条件。我们应乘势而上，抓住机遇，及早规划，确立目标，制定政策，出台法规、采取有效措施，加快社会领域的变革，推动社会进步与发展。可以深信，一个经济繁荣，人民安康，与社会稳定、文明、进步相协调的、可持续发展的时代一定为期不远！

（作者单位：民政部政策研究中心）

## 目 录

|                      |            |
|----------------------|------------|
| 1999 年的中国社会政策 .....  | 王齐彦 ( 1 )  |
| 1999 年民政事业发展报告 ..... | 廖 鸿 ( 17 ) |
| 2000 年民政事业发展趋势 ..... | 朱 勇 ( 41 ) |

## 社会救助篇

|                                 |                       |
|---------------------------------|-----------------------|
| 1999 年中国城市居民最低生活保障报告 .....      | 高华俊 ( 57 )            |
| 1999 年中国减灾报告 .....              | 方志勇 ( 68 )            |
| 1999 年中国灾情和救灾报告 .....           | 民政部救灾救济司 ( 85 )       |
| 湖南、海南两省城市居民最低生活保障<br>调研报告 ..... | 民政部救灾救济司专题调查组 ( 96 )  |
| 辽宁省城市居民最低生活保障<br>调研报告 .....     | 民政部救灾救济司专题调查组 ( 103 ) |
| 四川省城市居民最低生活保障<br>调研报告 .....     | 民政部救灾救济司专题调查组 ( 110 ) |
| 关于安徽、山东、大连救灾捐赠的<br>调研报告 .....   | 民政部救灾救济司专题调查组 ( 121 ) |
| 中国农村居民最低生活保障制度建设 .....          | 王齐彦 ( 128 )           |

## 社会福利篇

### 1999 年中国社会福利事业发展

- 报告 ..... 任振兴 张世峰 孙志祥 (137)
- 1999 年中国社会福利事业发展述评 ..... 阎青春 (145)
- 1999 年中国老龄问题报告 ..... 中国老龄协会调研部 (161)
- 1999 年中国优抚工作报告：现状、  
问题与对策 ..... 戴爱娇 (181)
- 1999 年中国军队离退休人员移交政府安置  
工作报告：现状、问题与对策 ..... 邹 波 (190)
- 多渠道多形式安置退役士兵的研究  
报告 ..... 董天夫 李敬先 (201)
- 流浪儿童救助保护工作报告 ..... 张齐安 (218)
- 北京市老年人基本需求调查报告 ..... 刘宝成 (225)

## 社区建设篇

### 1999 年中国农村村民自治发展报告

- 新村委会组织法贯彻实施一年回眸  
..... 张明亮 詹成付 (239)
- 1999 年中国城市社区建设工作报告 ..... 李 慷 (250)
- 浙江省城市社区建设的调查与研究  
报告 ..... 戚锦芳 伊佩庄 王时浩 (281)
- 青岛市、上海市城市社区建设的调查与  
研究报告 ..... 张明亮 汤晋苏 王时浩等 (295)
- 南京市城市社区服务的调查与研究

报告 ..... 伊佩庄 王时浩 (311)

## 民间组织篇

1999 年中国民间组织发展报告 ..... 陈光耀 (327)

1999 年中国民间组织管理工作 ..... 朱耀垠 (335)

1999 年中国石油和化工系统的社团  
     工作报告 ..... 国家石油和化学工业局社团管理办公室 (345)

中国科技类学术团体的发展和  
     管理 ..... 中国科学技术协会学会部 (353)

中国经济鉴证类社会中介机构发展的研究报告 ... 任兴洲 (365)

中国社区非营利组织发展的研究报告 ..... 杨 团 (375)

北京市社会团体现状对比分析报告 ..... 聂志达 李明利 (391)

编后记 ..... (406)

---

王齐彦

## 1999 年的中国社会政策

政府主要通过贯彻实施有关社会政策法规实现对社会的宏观管理，社会政策法规是否切合实际，是否得到切实的贯彻实行，是否能够随社会发展变化而适时调整完善、充实提高，是社会管理能否成功的关键。只有从实际出发，实事求是，适时调整和完善社会政策法规，才能切实维护和保障人民群众的基本生活权益和民主政治权利，才能有效地调节社会矛盾、维护社会政治稳定，才能促进社会公平、推动社会不断进步和经济持续健康发展；同时，社会政策法规的完善和进步，也标志着社会文明和社会制度的进步，标志政府管理社会的高效率、高水平。1999 年，随着经济、政治和社会的发展，我国的社会政策法规在新建、健全、完善等方面都有着不少进步，这里主要就民政部门主管的有关社会事务方面的法规制度和政策措施摘要分述如下。

### 一、社会福利

社会福利，是中国社会保障的六方面基本内容之一。除了单位负责的职工福利（现正在逐步社会化）之外，主要包括老年人福利、儿童福利、残疾人福利等，作为社会行政事务，由民政部门管理。随着改革的进一步深化，特别是现代企业制度的建立，社会福利需求急剧增长，原有的国办社会福利事业单位的服务、

设施以及管理方式已经不能满足形势的要求，各种社会力量积极参与社会福利服务工作，社会化成为社会福利事业发展的潮流。面对形势，应对挑战，1999年，政府适时新建、调整、完善了部分社会福利政策，制定发布了《劳动保障部、国家计委、民政部、财政部、人事部、税务总局、工商局、中国残联关于进一步做好残疾人劳动就业工作的若干意见》、《社会福利机构管理暂行办法》、《民政部关于社会福利基金筹集、管理与使用规定》、《民政部关于中国福利彩票管理工作有关问题的通知》等政策法规，规范社会福利事业的管理，推动社会福利事业的快速发展。

### 1. 《社会福利机构管理暂行办法》（中华人民共和国民政部令第19号）

近几年，各地社会力量兴办的社会福利机构发展迅速、形式多样、档次齐全，面向全社会服务，亟需出台政策加以规范引导。1999年12月30日，民政部以“部长令”的形式发布《社会福利机构管理暂行办法》，对社会力量举办的社会福利机构在性质、宗旨、申办程序、开办条件、运行机制和监督管理等方面作出明确规定，旨在使社会福利机构有章可循、有法可依、规范管理，为社会福利机构的服务活动提供良好的环境，促进社会福利事业健康发展。其政策要点如下：

①确定了社会福利机构范畴。办法规定：社会福利机构是指国家、社会组织和个人举办的，为老年人、残疾人、孤儿和弃婴提供养护、康复、托管等服务的机构，享受国家有关优惠政策；社会福利机构必须坚持社会福利性质，遵守国家法律、法规和政策，保障服务对象的合法权益；社会福利机构由各级民政部门负责指导、管理、监督和检查。

②规定社会福利机构审批条件和报审程序。办法规定：县级以上民政部门负责制定本地区社会福利机构的设置规划，并于申报之日起30日内完成社会福利机构审批并颁发《社会福利机构设置批准证书》；香港、澳门、台湾地区的组织和个人，华侨以

及国外的申办人采取合资、合作的形式举办社会福利机构应向省级人民政府申请,并报省级外贸部门审核;申请设立社会福利机构,必须提交的材料有:申请书、可行性研究报告,申办人资格证明文件,拟办社会福利机构资金来源文件和拟办社会福利机构固定场所证明文件;申领《社会福利机构设置批准证书》须提交下列文件:申请《社会福利机构设置批准证书》的书面报告,民政部门的筹办批准书,固定服务场所的所有权证明或租用合同书,建设、消防、卫生防疫等部门的验收报告或审查意见书,验资证明及资产评估报告,机构章程和规章制度,管理人员、专业技术人员和护理人员名单、有效证件复印件、健康状况证明以及其他有关材料。

③要求社会福利机构建立健全规范的工作体制和服务机制,对社会福利机构工作如代养协议、上岗合格证、财产财务管理、年检等一系列管理问题作出了规定。

④明确了社会福利机构的法律责任和违法处罚的办法。

⑤办法规定:本办法实施前已经执业的社会福利机构,应当在本办法实施起 6 个月内,按照本办法的规定,补领《社会福利机构设置批准证书》。

## 2. 《民政部关于社会福利基金筹集、管理与使用规定》(民福发[1999] 9 号)

社会福利基金是支撑社会福利事业发展的基础,筹集、管理与使用好社会福利基金,将有力地促进社会福利事业健康顺利发展。为此,财政部、民政部在 1998 年制定了《社会福利基金使用管理暂行办法》,规定了社会福利基金筹集、管理与使用严格分开,实行收支两条线的原则。根据这一文件精神,1999 年 3 月 16 日,民政部印发了《民政部关于社会福利基金筹集、管理与使用规定》,并要求各地民政部门参照这一规定制定本级社会福利基金的使用管理规定。

规定主要将社会福利基金筹集、管理、使用的职责分开,分

别由三个相关部门负责：中国福利彩票发行中心负责中国福利彩票的发行和社会福利基金的筹集；民政部财务和机关事务司负责中央一级社会福利基金的财政专户缴款和财务管理；民政部社会福利和社会事务司负责本级社会福利基金资助项目评审的日常工作。并且规定成立中央一级社会福利基金资助项目评审委员会负责项目评审工作，评审委员会由民政部领导、各有关司局和单位的负责人组成；民政部审计、纪检和监察部门负责对中央一级社会福利基金的使用进行监督检查。

3. 《民政部关于中国福利彩票管理工作有关问题的通知》  
(民发[1999]73号)

由于中国福利彩票发行销售工作和福利基金管理方面出现的新情况、新问题，为加快改革，强化管理，推动福利彩票事业的健康发展，民政部就有关福利彩票的管理问题作出新的规定。其改革要点有：

①为了明确责任，加强领导和管理，经国务院同意，不再保留中国社会福利有奖募捐委员会及其办事机构。中国福利彩票的发行工作，在国务院领导下，由民政部主管，中国福利彩票发行中心具体组织实施。

②为了集中资金，统筹安排，解决社会福利事业发展中的重大问题，资助贫困地区福利事业，推动社会福利事业的平衡发展，从1999年7月1日起，停止实行社会福利基金“交二返一”的政策。

③由于福利彩票发行规模的扩大和发行手段现代化程度的提高，彩票市场的统一和发行网络覆盖面的扩大已成必然趋势，因此取消原来部分省会城市福利彩票发行计划单列的做法。

④由于福利彩票发行工作具有很强的行业性、技术性和连续性，中国福利彩票发行机构主要负责人的任命实行报告备案制度，各级福利彩票发行机构主要负责人的任免，必须事先征求上一级民政部门的意见，然后办理任免手续，并向上一级发行机构

备案。

4. 《关于进一步做好残疾人劳动就业工作的若干意见》(国办发[1999]84号)

目前,我国残疾人就业滞后于我国劳动就业的总体水平,在新形势下,残疾人就业既出现了新的活力和机遇,也面临不少新情况、新问题,有些问题比较突出,亟需解决。因此,劳动保障部、国家计委、民政部、财政部、人事部、税务总局、工商局、中国残联联合制定《关于进一步做好残疾人劳动就业工作的若干意见》(以下简称意见),经国务院批准,由国务院办公厅转发各地执行。意见对残疾人劳动就业的重要意义、基本方针、重要任务和有关政策和办法提出了指导性意见。

①意见指出:残疾人劳动就业不仅关系6000万残疾人劳动权利的维护和实现,而且对于解除近2亿残疾人亲属的后顾之忧,促进经济发展、社会进步和精神文明建设,具有重要作用。

②意见指出:残疾人劳动就业的方针是,集中与分散相结合,采取优惠政策和扶持保护措施,通过多渠道、多层次、多种形式,使残疾人劳动就业逐步普及、稳定、合理。

③意见指出:今后残疾人劳动就业工作的主要任务是,进一步制定完善有关法规和扶持政策,广泛开展职业培训和就业服务,全面实施按比例安排残疾人就业,大力扶持个体就业和自愿组织起来就业,稳定搞活集中就业。

——按比例安排就业。机关、团体、企业事业组织、城乡经济组织按本省(自治区、直辖市)制定的有关法规所规定的具体比例安排残疾人就业;未达到比例的,按《残疾人就业保障金管理暂行规定》(财综字[1995]5号)交纳残疾人就业保障金。用人单位要与残疾人签订劳动合同或办理录用手续;提前解除残疾职工劳动合同或人事关系,按有关法律、法规执行并报当地残疾人联合会备案。

——集中就业。扶持和稳定福利企业,进一步完善扶持保护

政策;加快福利企业的改革、改组和改造步伐,强化企业内部管理;对改制后的多种所有制形式的福利企业,给予政策上的扶持保护。

——个体就业和自愿组织起来就业。工商、税务等部门在核发营业执照、办理有关手续、减免税费和落实经营场地等方面给予优先和照顾,并制定完善有关优惠政策。

另外,意见还就开展职业培训,提高残疾人职业技能;扶持农村残疾人参加劳动;以发展盲人按摩为重点,积极帮助盲人就业;下岗残疾人职工基本生活保障和再就业;健全完善残疾人就业服务机构等问题提出了指导性意见。

## 二、社会救助

在中国,社会救助是政府组织实施的对社会困难群体进行的救济,以保障他们的基本生活。主要内容包括城乡居民最低生活保障、灾民生活救济、社会捐赠和减灾工作。以1997年9月国务院发布《关于在全国建立城市居民最低生活保障制度的通知》为标志,城镇居民最低生活保障制度开始在全国城镇普遍建立;同时,在江苏、上海、广东、浙江等十几个省市的农村进行了农村居民最低生活保障制度建设试点,取得了成功;灾民生活救济、减灾和救灾协调工作都形成了制度。1999年,中国社会救助工作的各个方面的政策都有新的进展,现分述如下。

1.《关于做好国有企业下岗职工基本生活保障失业保险和城市居民最低生活保障制度衔接工作的通知》(劳社发[1999]13号)

近年来,政府为了保障职工和城市居民的基本生活,促进改革的进一步深化,维护社会政治稳定,国务院先后出台了国有企业下岗职工基本生活保障、失业保险、城市居民最低生活保障三项制度。加强三项制度之间的相互衔接,完善保障网络,是充分发挥三项制度整体作用的当务之急。为此,劳动和社会保障部、

民政部、财政部于 1999 年 4 月 29 日联合发出《关于做好国有企业下岗职工基本生活保障失业保险和城市居民最低生活保障制度衔接工作的通知》，其政策要点如下：

第一，关于保障标准的衔接。各地在确定标准时必须结合当地的实际情况，并衔接好三个标准：城市居民最低生活保障标准要低于失业保险金标准，失业保险金标准要低于国有企业下岗职工基本生活保障标准。

第二，关于保障对象的衔接。国有企业下岗职工在再就业中心期满未实现再就业的，在与原来企业解除劳动合同后 7 日内报失业保险经办机构登记，享受失业保险金；失业人员享受失业保险金期满未实现再就业的，由失业保险机构提前一个月通报民政部门，进行专门登记后享受最低生活保障。城镇集体企业职工参照实行。下岗职工、失业人员、企业离退休人员和在职职工，在领取基本生活费、失业保险金、养老金、职工工资期间，家庭人均收入低于当地最低生活保障标准的，可以申请城市居民最低生活保障金。

第三，关于保障资金的管理。国有企业下岗职工基本生活保障资金设立财政专户，专项管理，专款专用；失业保险金实行收支两条线，纳入财政专户，专款专用；城市居民最低生活保障资金纳入财政社会救济专项资金支出科目，专帐管理，专款专用。

## 2. 《城市居民最低生活保障条例》（中华人民共和国国务院第 271 号令）

为了进一步规范城市居民最低生活保障工作，切实保障城市居民的基本生活，1999 年 9 月 28 日，国务院发布《城市居民最低生活保障条例》，其政策要点有：

第一，关于管理职责。城市居民最低生活保障制度的管理工作实行地方各级人民政府负责制，具体是：县级以上地方各级人民政府民政部门负责本行政区域内城市居民最低生活保障的管理工作；财政部门按照规定落实城市居民最低生活保障资金；统

计、物价、审计、劳动保障和人事部门分工负责,在各自的职责范围内负责城市居民最低生活保障的有关工作。

第二,关于保障对象、标准、资金。保障对象是共同生活的家庭成员人均收入低于当地城市居民最低生活保障标准并持有非农业户口的城市居民,其中国家规定优抚对象享受的优抚金、补助金不计入家庭收入。保障标准按照当地维持城市居民基本生活所必需的衣食住费用,适当考虑水电燃煤(燃气)费以及未成年人的义务教育费用来确定。保障资金由地方人民政府列入财政预算,纳入社会救济专项资金支出项目,专项管理、专款专用。

第三,关于监督检查。明确规定城市居民最低生活保障对象的审批程序,对工作过程中的监督检查和违规追究方面也作了规定,并要求各省、自治区、直辖市人民政府根据本条例制定适合当地实际情况的实施办法和步骤。

3.《劳动保障部、民政部、财政部、国家计委、国家经贸委关于做好提高三条保障线水平等有关工作的意见》(国办发[1999] 69号)

为了增加国有企业下岗职工、失业人员和城市困难群体的收入,体现党和政府对贫困人员的关怀,1999年8月7日,国务院办公厅转发了《劳动保障部、民政部、财政部、国家计委、国家经贸委关于做好提高三条保障线水平等有关工作的意见》,其要点是:从1999年7月1日起,将国营企业下岗职工基本生活费水平提高30%;将失业保险金水平提高30%;将已经实施城市居民最低生活保障制度地区的最低生活保障水平提高30%。同时就提高企业离退休人员养老金水平、企业职工工资的调整、中央补助资金下拨和制定实施方案等问题作出规定。

4.《民政部关于加强救灾款物管理使用工作的通知》(民发[1999] 55号)

1999年,全国人大内务司法委员会和民政部先后对1998年救灾款物的发放使用情况进行了检查监督,国家审计署也进行了