

社会福利黄皮书

中国社会福利与 社会进步报告(2002)

主 编/时正新

副主编/廖 鸿 朱 勇 王齐彦

社 会 科 学 文 献 出 版 社

SOCIAL SCIENCES DOCUMENTATION PUBLISHING HOUSE

社会福利黄皮书

中国社会福利与 社会进步报告

(2002)

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(2002)/时正新主编.
北京:社会科学文献出版社,2002.12
(社会福利黄皮书)
ISBN 7-80149-806-2

I. 中... II. 时... III. ①社会福利-白皮书-中国-2002 ②社会发展-白皮书-中国-2002
IV. D632.1 ②D668

中国版本图书馆CIP数据核字(2002)第085718号

·社会福利黄皮书·

中国社会福利与社会进步报告(2002)



主 编:时正新
责任编辑:邓泳红 田玉荣
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:14
字 数:398千字
版 次:2002年12月第1版 2002年12月第1次印刷

ISBN 7-80149-806-2/F·277 定价:30.00元

版权所有 翻印必究

“皮书系列”主要编辑出版发行人

出 版 人 谢曙光

项目负责人 范广伟

发 行 人 王 菲

编 辑 主 任 张大伟

编 辑 （按姓氏笔画为序）

古 箴 邓泳红 汤 兮 张大伟

陈斗仁 宋月华 杨 群 范广伟

封 面 设 计 孙元明

内 文 设 计 范 迎

责 任 印 制 盖永东

编 务 李 敏 何 萍

目 录

2001 年的中国社会政策	王齐彦 朱巍巍 (1)
2001 年民政事业发展报告	廖 鸿 (18)
2002 年民政工作的走势	朱 勇 (59)
2001 年民政系统信息化建设工作报告	李 慷 (67)

社会救助篇

2001 年城市居民最低生活保障工作报告	高华俊 (86)
关于中国城镇贫困与反贫困研究报告	民政部城镇贫困与反贫困课题组 (94)
关于城市低保几个问题的思考	王治坤 (122)
2001 年农村最低生活保障制度建设工作报告	王继航 (128)
2001 年中国减灾工作报告	方志勇 (136)
2001 年经常性社会捐助工作报告	李 波 (145)
关于经常性社会捐助的研究报告	李宝俊 (149)
关于中国医疗救助及其发展对策	时正新 (160)

社会福利篇

2001 年中国老龄工作报告	全国老龄工作委员会办公室政研部 (175)
-------------------------	-----------------------

2	关于中国老年社会福利事业的现状与发展思路	贾晓九 (186)
	关于中国养老服务体系发展基本思路的浅思	孟志强 (199)
	关于中国儿童福利事业中的家庭寄养工作	王素英 (216)
	关于中国慈善组织能力建设的研究报告	范宝俊 于学廉 (223)
	关于中国社会福利研究的概述	刘继同 (241)
	2001 年中国优抚工作报告	戴爱娇 (256)
	2001 年军队离退休干部移交政府安置管理工作报告	李敬先 (266)
	2001 年中国退役士兵安置工作报告	民政部退役士兵安置课题组 (278)

社区建设篇

2001 年中国农村村民自治发展报告	詹成付 (288)
2001 年中国城市社区建设工作报告	于燕燕 (308)
2001 年城市社区服务工作报告	李 慷 (323)

行政管理篇

2001 年社会团体管理工作报告	刘忠祥 罗 军 (344)
2001 年民办非企业单位管理工作报告	赵 泳 吴起英 (351)
关于“异地商会”的思考	王世刚 (362)
全国勘界及管理工作报告	陈克相 (368)

附录：专题调研

关于我国城市老年贫困人口状况及对策的调研报告	张志鑫 洪国栋 陶立群 吴秋风 (380)
------------------------	-----------------------

关于户籍制度改革对优抚安置工作的影响和应当采取之 对策的调研报告	3
..... 民政部优抚安置局专题调研组 (389)	目
关于军队离休退休干部移交政府安置管理 工作的调研报告	录
王建军 金 钊 赵洪涛 (397)	
适应加入 WTO 新形势 加快行业协会发展	
朱耀垠 (410)	
关于农村经济技术协会的调研报告	
..... 孙伟林 刘忠祥 李露寒 (421)	
编后记.....	(431)

2001 年的中国社会政策

王齐彦 朱巍巍

进入 2001 年，民政部门为推动社会事业的较快发展，加大了有关社会政策的制订和发布力度。主要在社区建设和社区福利服务、社会福利机构的管理、社会救助、民间组织管理与发展、信息化建设等方面发布了一系列部门规章和政策性文件，对于社会福利、社会救助等社会事务管理工作的发展完善起到了重要的推动作用。

一 社会福利

中国传统社会福利的救助性质很明显，有关社会福利的政策规定基本上是救助性的。2001 年的社会福利政策，在这方面有较大变化，随着社会福利社会化的推进，社会救助色彩有所减弱。这一特点，在《社会福利机构基本规范》和《社区老年福利服务“星光计划”实施方案》等政策规定中有比较突出的表现。

1. 《社会福利机构基本规范》（民发〔2001〕24 号）

为加强对社会福利机构的规范化管理，建立健全社会福利事业的政策法规体系，必须改变现行的民政部门直属直管福利事业的做法，对社会福利事业单位实行标准化行业管理，根据市场经济和社会发展的要求，参照国际先进水准制订福利机构的基本规范，为此，2001 年 2 月 13 日，民政部颁布了《社会福利机构基本规范》（以下简称《规范》），于 2001 年 3 月 1 日起在全国实施。

《规范》由《老年人社会福利机构基本规范》、《残疾人社会

福利机构基本规范》和《儿童社会福利机构基本规范》三个文件构成。其中,《老年人社会福利机构基本规范》105条,《残疾人社会福利机构基本规范》126条,《儿童社会福利机构基本规范》151条,合计382条。

《规范》主要内容包括服务、管理和设施设备几个部分。在框架设计上,体现了“以服务对象为主线,以服务对象所需要的服务项目和服务水平为主要内容,同时兼顾管理、设施设备、生活环境、人员配备、后勤、机制效益等需要由政府管理的内容”的原则;在具体要求上,体现了坚持最低标准和以结果监控为主、过程监控为辅的原则;在服务项目的设置上,体现了社会化服务的内涵,较好地处理了现实性与科学性、长远性的关系。

《规范》明确了社会福利机构的职能定位,明确了社会工作是社会福利服务的专业基础,特别强调了康复和心理服务在社会福利服务中不可缺少的重要地位,集中反映了近年来社会福利领域实践经验、理论与政策研究的成果。

《社会福利机构基本规范》对迅速发展中的我国社会福利机构服务提出了基本标准,是规范各类、各种所有制形式的为老年人、残疾人和孤残儿童提供养护、康复、托管等服务的社会福利服务机构的强制性行业标准。这一强制性行业标准的出台,标志着我国社会福利事业的科学化管理水平有了新的提高,为占民政事业单位总数86.6%的福利事业单位和行业管理提供了依据,为全面提高我国社会福利服务行业整体水平奠定了基础,是中国社会福利事业迈向专业化的一个新的里程碑。

2.《民政部关于加强管理扩大发行福利彩票的通知》(民发[2001]105号)

为落实国务院第84次总理办公会议对彩票工作提出的“加强监管、整顿机构、改进工作、降低发行费用,适度扩大发行,提高筹资比例,新增加的资金收入主要用于补充社会保障资金”的要求,2001年4月25日,民政部印发了《关于加强管理扩大发行福利彩票的通知》(以下简称《通知》)。《通知》从职能分工、销售管理、彩票资金分割比例、福利金留成比例、发行机构和运行机制改革等方面,对福利彩票管理体制和发行工作的改革创新做了明确规定,并提出了力争在“十五”期间发行1000亿

元福利彩票的奋斗目标。

①明确职责，强化管理。《通知》明确规定：民政部是国务院批准在全国发行中国福利彩票的惟一政府职能部门，对全国福利彩票工作负全责，其他任何部门和地方无权擅自发行福利彩票；中国福利彩票发行管理中心是民政部直属事业单位，经民政部授权，对全国福利彩票发行和销售业务负全责，实行业务领导；各省、自治区、直辖市民政厅（局）受民政部委托，对本行政区域福利彩票工作实施行政管理，发挥保证监督作用；对省级发行管理机构主要负责人实行任前审核制；对福利金和发行费实行专户管理；对福利彩票工作实行一把手总负责；严格遵守国家彩票法规和制度，严肃福利彩票发行纪律，确保安全运行。

②强化发行销售系统的业务管理。《通知》要求：中国福彩中心要在销售业绩、运行安全、操作规范、资金结算等四个方面对省级发行管理机构实行考核；要尽快建立以中国福彩中心为核心的全国统一软件的电脑网络系统，强化中国福彩中心对全国电脑福利彩票发行销售工作的全面监控。

③调整福利彩票资金分割比例和福利金留成比例。《通知》要求：从2001年起，将彩票资金分割比例调整为：奖金不低于50%，福利金不低于35%，发行费用不高于15%。同时，对彩票公益金留成比例也进行了相应调整。

④减少发行管理层次，降低发行成本。《通知》要求：从2001年起，电脑彩票实行中央和省级两级核算，以省级为基本核算单位，并实行玩法规则、硬件标准、运行软件、管理模式、监测控制“五统一”；福利彩票发行销售的所有层次，都要压缩发行费用，所有具体的销售环节都要尽可能地降低成本。

⑤开拓福利彩票市场。《通知》强调：要在福利彩票的销售环节中引入市场机制；要广泛发动社会力量参与网点销售；要加强市场营销工作；要在挖掘现有潜力的基础上，有计划地推出新票种、新玩法。

⑥加快发行管理机构内部运行机制改革步伐。《通知》明确指出：要改革现有的劳动用工制度，建立全员聘用合同制；要变现行的身份管理为岗位管理，建立符合社会主义市场经济要求的岗位目标管理责任制；要实行工资总额与发行业绩挂钩的分配办

法；发行管理机构内部运行机制的改革要做到公开、公平、公正，接受主管部门和财政、税务、监察、审计等部门的监督。

3. 《国务院关于进一步规范彩票管理的通知》（国发〔2001〕35号）

发行彩票是国家筹集公益资金的一种重要手段。近年来，福利彩票和体育彩票的发行方式不断更新，发行规模不断扩大，促进了社会福利事业和体育事业的发展。但是，彩票管理中仍存在一些问題，为进一歩加强对彩票市场的监督管理，规范彩票发行和销售行为，适当扩大彩票发行规模，支持社会保障事业，国务院颁发了《关于进一步规范彩票管理的通知》，对彩票发行的审批权，财政部、民政部、国家体育总局在彩票发行中的职能，以及彩票发行额度、公益金分配比例、彩票资金构成比例及其管理等做出了明确规定。

①彩票发行的审批权集中在国务院，任何地方和部门均无权批准发行彩票。

②财政部负责起草、制定国家有关彩票管理的法规、政策；管理彩票市场，监督彩票的发行和销售活动；会同民政部和国家体育总局研究制定彩票资金使用的政策，监督彩票资金的解缴、分配和使用。

民政部、国家体育总局根据国家有关法规、政策和制度，分别研究制定福利彩票和体育彩票的发行、销售和资金管理的具体办法并组织实施；负责研究制定本系统彩票发展规划；研究提出发行额度并经审核批准后组织实施；确保及时足额向财政专户解缴彩票公益金；加强对彩票发行与销售机构的管理，努力降低成本，扩大发行规模。

③国务院对年度发行规模仍实行额度管理。民政部、国家体育总局发行彩票要向财政部提出额度申请，财政部审核汇总后报国务院，经国务院批准后由财政部将发行额度分别下达给民政部和国家体育总局，由民政部和国家体育总局据此制定具体分配方案并组织实施。

④从2001年起，适当扩大彩票发行规模，并对彩票公益金的分配比例进行调整。基数以内的公益金继续按规定的范围使用；超过基数的彩票公益金，20%由民政部和体育部门分别使

用,80%上交财政部,纳入全国社会保障基金,统一管理和使用。

⑤从2002年1月1日起,彩票发行资金构成比例调整为:返奖比例不得低于50%,发行费用比例不得高于15%,彩票公益金比例不得低于35%。

⑥按照“收支两条线”的原则,对彩票发行收入实行专户管理。国家审计机关要加强对彩票发行以及彩票公益金筹集、分配和使用情况的审计,年度结果向社会公布。

⑦财政部要会同有关部门尽快起草《彩票管理条例》,报国务院审批后公布执行。

《关于进一步规范彩票管理的通知》的出台,有利于各级民政部门进一步端正认识、明确职责、理顺关系,促进中国福利彩票的发展。

4.《“社区老年福利服务星光计划”实施方案》(民发〔2001〕145号)

世纪之交,我国人口结构开始进入老年化阶段,老年福利服务需求问题日益突出。为应对人口老龄化的挑战,中共中央、国务院在2000年颁布《关于加强老龄工作的决定》并召开全国老年工作会议以后,2001年初又召开的全国老龄工作委员会第三次会议,国务院副总理、国务院老龄工作委员会主任李岚清在会上指出:老龄工作的重点在社区、在基层,要争取在较短的时间内,办几件广大老年人看得见、摸得着、有影响的好事实事。为此,民政部经过深入调研和反复论证,决定在全国启动“社区老年福利服务星光计划”,于2001年5月31日发布了《“社区老年福利服务星光计划”实施方案》。决定在今后2~3年内,中央和地方通过发行福利彩票筹集的福利金,绝大部分(约40亿~50亿元)用于资助城市社区的老年人福利服务设施、活动场所和农村乡镇敬老院的建设。

《方案》对“社区老年福利服务星光计划”的执行时间、资金来源、目的、命名做了阐述,对“星光计划”的总体要求、实施原则、实施办法、组织领导做了明确规定。

总体要求:立足我国社会主义初级阶段的基本国情,以江泽民总书记关于“三个代表”的重要思想为指导,以满足社区老年

人的需求为出发点,以福利金的资助为手段,充分依靠区、县政府的组织领导,广泛动员社会参与,大力挖掘社区资源,建立和完善社区老年福利服务网络,为居家养老提供支持,为社区照料提供载体,为老年人活动提供场所。

——在城市,以社区居委会为重点,新建和改扩建一大批社区老年人福利服务设施和活动场所,逐步形成社区居委会会有站点、街道有服务中心的社区老年人福利服务设施网络。

——在农村,以乡镇敬老院为重点,新建和改扩建一批乡镇老年人福利服务设施和活动场地,逐步形成县(市)有中心、乡镇有敬老院的老年人福利服务设施网络。

——在确有需要的地方有控制地建设少量示范性、综合性的老年人社会福利机构。

实施原则:“星光计划”必须坚持方便适用、小型多样、功能配套的原则。

实施办法:统筹规划,突出重点。要侧重于大中城市,二三年内,在主要城市的所有街道办事处建设一所功能完善的老年人服务中心,所有社区居委会建设一处老年人服务站;要积极推进中小城市的老年人社区福利服务设施和活动场所建设;同时要兼顾农村乡镇敬老院建设,着力在综合性、多功能性上下功夫。典型引路,以点带面。要把实施“星光计划”与开展社区建设示范活动紧密结合起来,同时及时发现不同类型的典型,总结经验,明确责任,狠抓落实。民政部主要负责宏观指导,组织协调,督促落实和检查监督等工作,各省、自治区、直辖市民政厅(局)具体负责资助项目的组织实施,落实资金,保证投入。在福利金部、省两级核算的前提下,必须保证民政部和省级民政部门掌握的福利金的绝大部分(即80%)集中使用于“星光计划”,这要作为一条纪律,不能保证这一比例的省、自治区、直辖市,部里将不予资助。

组织领导:《方案》指出,实施“星光计划”,是贯彻江泽民总书记“三个代表”重要思想的实际行动,是应对老龄化挑战和做好老龄工作的重大举措,各级民政部门一定要高度重视,要转变观念、加强领导、加大宣传力度、落实相关的政策法规,要统一思想、提高认识,把这项利国利民的好事办好。

“星光计划”的实施，缓解了当前老年人福利服务设施不足与中央和地方财力有限的矛盾，对于越来越多的老年人来讲无疑是“雪中送炭”，对于推进老龄事业的发展将起到重要作用。

二 社会救助

随着我国加入 WTO 和市场经济的进一步发展，城市困难群众和弱势群体的规模有所扩大，在原有困难人口的基础上，又新增加下岗失业人员。面对这种形势，必须加大社会救助工作力度。特别是要提高各级党政领导的认识，扩大低保覆盖面，规范工作程序，加大资金投入，解决疑难问题。为此，国务院办公厅颁布了《关于进一步加强城市居民最低生活保障工作的通知》；同时，对社会捐助工作的经常化、制度化做出规定，以进一步规范社会捐助活动。

1. 《国务院办公厅关于进一步加强城市居民最低生活保障工作的通知》（国办发〔2001〕87号）

自 1997 年国务院决定在全国建立城市居民最低生活保障制度以来，在各级政府的高度重视和有关部门的积极努力下，我国城市居民最低生活保障工作取得了较大进展。但是，这项工作发展不平衡，一些地方存在着财政投入不足、属地管理原则没有完全落实，管理工作不够规范、基层日常管理、服务工作不适应以及最低生活保障与其他保障措施衔接不够紧密等问题。为切实做好城市居民最低生活保障工作，进一步完善社会保障体系，尽快使符合条件的城市贫困人口都能享受最低生活保障，2001 年 11 月 12 日，国务院办公厅颁发了《关于进一步加强城市居民最低生活保障工作的通知》，其要点有：

① 进一步提高认识，认真抓好城市居民最低生活保障工作。《通知》要求各地区、各部门要从实践“三个代表”重要思想的高度，以对人民高度负责的态度，采取有力措施，大力推进城市低保工作，尽快把所有符合条件的城市贫困人口纳入低保范围。

② 认真贯彻属地管理原则，全面落实城市居民最低生活保障制度。《通知》要求各地区要全面贯彻执行《城市居民最低生活保障条例》，按照属地管理的原则，将中央、省属企业，尤其是

远离城镇的军工、矿山等企业符合条件的贫困职工家庭纳入最低生活保障范围，不得以任何理由将他们排斥在外。

③加大财政投入力度，管好用好城市居民最低生活保障资金。地方各级人民政府必须加大最低生活保障资金投入；中央财政将根据各地财政状况、最低生活保障任务和地方财政努力程度，加大对财政困难地区城市居民最低生活保障资金的专项转移支付的力度；要把各级财政预算安排的城市居民最低生活保障资金纳入财政社会保障补助资金专户，实行专项管理，专款专用，确保资金不被挪用和挤占。

④建立健全法规制度，推进城市居民最低生活保障工作的规范化管理。要尽快制订和完善与《城市居民最低生活保障条例》相配套的最低生活保障申请人家庭财产收入申报制度和审核办法，规范城市居民最低生活保障金申请、审批、发放和监督的程序。要大力推进最低生活保障工作的信息化和社会化管理进程，加快城市居民最低生活保障信息网络建设，逐步实现通过银行、邮局等机构发放最低生活保障金，努力提高最低生活保障工作管理水平。

⑤加强组织领导，确保城市居民最低生活保障制度落到实处。各地区、各有关部门要以江泽民同志“七一”重要讲话和党的十五届六中全会精神为指导，改进工作作风，从改革、发展、稳定的大局出发，将城市居民最低生活保障制度落到实处。

《通知》下发后，民政部迅速对全国低保工作做出紧急部署，各级政府及民政部门坚决贯彻中央的决定和民政部的部署，全力以赴地推进城市“低保”工作，使我国城市居民最低生活保障工作进入了一个迅速发展的新阶段。

2. 《中共中央办公厅、国务院办公厅关于转发〈民政部关于进一步开展经常性社会捐助活动的意见〉的通知》（厅字〔2001〕33号）

为进一步在全国开展经常性社会捐助活动，并切实加强对这项工作的规范和管理，将社会捐助工作提高到一个新水平，使之深入、持久、健康发展，2001年8月31日，民政部发布《关于进一步开展经常性社会捐助活动的意见》。《意见》对社会捐助工作的管理体制、运行机制、服务网络和工作制度建设以及经费来

源和优惠政策等问题，提出了建设性的意见，并要求切实加强组织领导，形成整体合力，做好社会捐助工作。2001年9月11日，中共中央办公厅、国务院办公厅转发了《意见》，要求各地区、各部门认真贯彻执行，并就进一步开展经常性社会捐助活动提出了6点要求：

①充分认识开展经常性社会捐助活动的重要意义。各级党委、政府要从战略和全局的高度，深刻认识开展经常性社会捐助活动的重要意义，进一步明确政策、健全网络、严格管理、规范操作，把经常性社会捐助工作纳入规范化、制度化的轨道，推动这项工作深入、持久、健康发展。

②进一步完善经常性社会捐助工作的管理体制和运行机制。经常性社会捐助工作由民政部门负责管理。慈善组织等公益性社会团体或公益性民办非企业单位受民政部门委托，可承担经常性社会捐助有关工作。

③努力建立健全经常性社会捐助活动服务网络。各大中城市和有条件的小城市都要设立经常性社会捐助接收工作站；各城市社区居民委员会设立经常性社会捐助接收点；各机关、团体、企事业单位内部的捐助款物，以组织名义送到所在城市的经常性社会捐助接收工作站。经常性社会捐助接收工作站要向社会公布其名称、地址、电话、银行账号等，以方便群众随时捐助。

④严格规范捐助款物的接收、管理、发放制度。捐助应当是自愿和无偿的，禁止强行摊派或变相摊派。开展社会捐助活动要坚持经常性捐助为主、集中性捐助为辅的原则。对捐助款物的发放，乡镇政府和村（居）民委员会要合理确定救助对象，切实把捐款物发放到贫困户和灾民手中，分配情况要及时张榜公布，做到公开、公正、公平。各级民政部门要会同监察、审计等部门对捐助款物的使用和发放情况进行监督检查。

⑤明确经常性社会捐助工作的经费来源和优惠政策。各级财政要为开展经常性社会捐助活动提供必要的经费。民政部门设立的经常性社会捐助接收工作站点工作所需经费由地方各级财政负担。经常性社会捐助接收工作站点和仓储设施所需经费由地方政府筹措解决。对工作量大的居民委员会，地方财政要提供必要的经费补助。捐助物资的运输等费用，各地要给予减免或

⑥切实加强组织领导，形成推进经常性社会捐助活动的整体合力。各级党政领导要高度重视，各有关部门和单位要各司其职，各新闻媒体要主动做好宣传报道。

而后，民政部在北京召开了各地民政厅局长会议，对全国经常性社会捐助工作做了统一部署。2001年10月份，全国掀起了一场声势浩大的捐助活动，取得了显著成效。随着捐助规模的不断扩大和捐助活动领域的不断拓宽，经常性社会捐助已逐步成为我国社会互助体系的重要组成部分。

三 社区建设

为了贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅《关于转发〈民政部关于在全国推进城市社区建设的意见〉的通知》和《国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》精神，社区建设在经过两年实验的基础上将进入示范阶段。2001年7月30日，民政部发布了《全国城市社区建设示范活动指导纲要》（民发〔2001〕198号）（以下简称《纲要》），基本内容如下。

1. 社区建设示范活动的目标

从2001年开始，各省、自治区、直辖市要选择有一定工作基础的大中城市和市辖区作为示范单位，有组织、有计划、有步骤地开展社区建设示范活动。2001~2002年重点是抓好大中城市尤其是直辖市、省会城市和计划单列市的示范活动，逐步向中小城市和城镇发展，力争创建一批社区建设示范城、示范街道和一大批示范社区，并发挥其示范作用。到2005年，全国直辖市、省会城市和计划单列市的社区建设都能达到中办发〔2000〕23号文件的要求。

2. 社区建设示范活动的原则和要求

①突出重点，注重实效。社区建设示范活动重点在城市，工作基础是社区，必须把工作重点放在大中城市，放在城市基层。②大胆探索，勇于创新。社区建设是一项综合性的改革工程。各示范单位在工作中要坚持解放思想、转变观念，以改革创新的精神，大胆探索和实践。③以点带面，分步推进。各地要注意总结