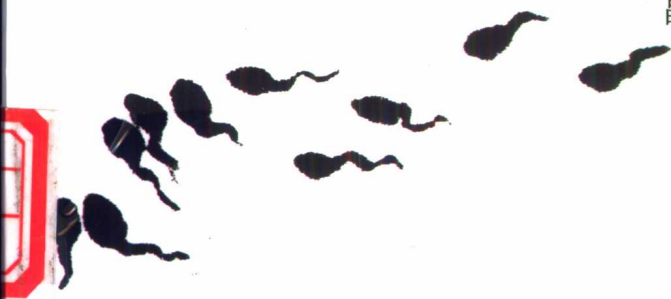


讨论弱势群体的
保护及其
对社会福利的要求
为各级政府和
民政部门制定相关福利政策
提供了
理论依据和参考

社会福利与 弱势群体

主 编 ● 阎青春
副主编 ● 王素英 尚晓援



社会福利与 弱势群体



主 编 ● 阎青春

副主编 ● 王素英 尚晓媛

图书在版编目 (CIP) 数据

社会福利与弱势群体/阎青春主编. —北京: 中国社会科学出版社, 2002.11

ISBN 7-5004-3604-1

I. 弱… II. 阎… III. ①社会福利—研究—中国—文集②边缘群体—研究—中国—文集 IV. D632.1-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 084632 号

责任编辑 郭沂纹
特约编辑 孙兴民
美术编辑 毛国宣
责任校对 林福国
技术编辑 张汉林

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

电 话 010—84029453

传 真 010—64030272

网 址 <http://www.csspw.com.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂

装 订 河北广增装订厂

版 次 2002 年 11 月第 1 版

印 次 2002 年 11 月第 1 次印刷

开 本 850 × 1168 毫米 1/32

印 张 16

插 页 2

字 数 410 千字

印 数 1—2000 册

定 价 32.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

序 言

2001年12月，民政部社会福利和社会事务司、北京师范大学社会发展与公共政策研究所、中国社会科学院社会学研究所、中国社会科学杂志社在武汉共同举办了第二届全国社会福利理论与政策研讨会。会上，来自全国各地从事社会福利行政管理、理论与政策研究和实际工作的同志们、朋友们聚集一堂，研究社会福利的现状与发展，探讨社会福利体制如何深化改革和实现制度创新，共商在建立社会主义市场经济体制的进程中怎样建立和完善对社会弱势群体的保护体系。会议开得十分成功，取得了丰硕的成果。这对于新时期社会福利宏观战略和基本政策的研究制定，对于为社会福利实际工作的深入开展提供正确的理论指导和思想武装，具有十分重要的意义。

近20年来，国际社会已经和正在经历着深刻变革，经济制度市场化、经济发展全球化、政治格局多极化、社会生活民主化、社会管理法制化、理论思潮多元化和人口老龄化等不断冲击既定的社会秩序。作为最大的发展中国家，改革开放使我国在经济和社会发展的各个领域都取得了巨大的成功。但是，毋庸讳言，近些年来，我国在加快建立社会主义市场经济体制的过程中，生活节奏日益加速，社会生活中竞争因素、紧张因素、应激因素不断增加，传统的生活方式和价值观念受到强烈的冲击并发生改变，这些更替和变迁打破了以往社会生活中所固有的平静，它迫使每一个自然人都要从社会人的角度去积极适应，从而使老年人、残疾人、孤儿和弃婴以及在某一阶段处于贫困状态的人群可能会处于更加困难的境地。尽管我国社会福利传统的服务对象

无论是相对量还是绝对量都随着经济和社会的发展在不断减少，但整个社会其他需要救助的相对弱势群体数量却较以往有大幅度的增长，他们需要社会更多的支持和救助。形势的发展需要我们加大对社会政策，特别是社会福利政策的理论研究和实践交流。我国的老龄化是在物质积累还不丰富的前提下到来的，与西方发达国家相比，我国“未富先老”的特征十分明显。同时，随着人们的精神、心理压力增大，精神疾病的发病率已由 20 世纪 50 年代的 2.7‰ 上升到 13.47‰，精神病患者已达 1600 多万人，精神卫生问题已经成为摆在我们面前的一个日趋严重的社会问题。在国家经济结构、产业结构的调整重建中，必然有更多的人群失去原有的职业，进入失业或再就业的队伍。这些都使整个社会弱势群体的数量较以往扩大了许多，他们需要更多的支持和关注。形势的发展需要我们重新审视以往的社会政策，特别是社会福利政策。

在刚刚闭幕的第十一次全国民政会议上，江泽民总书记提出，民政工作要更好地为人民服务，为最需要帮助的困难群众服务，为改革发展稳定的大局服务。社会福利是民政工作的重要组成部分，尤其在为最需要帮助的困难群众服务方面承担了大量工作。积极推进社会福利事业的发展，是今后几年各级民政部门应当集中精力切实做好的重点工作之一。民政部门是政府主管有关社会行政事务的职能部门，通过积极发展社会福利事业，切实保障老年人、残疾人、孤儿等特殊困难群体的基本生活，对于促进社会公平，推动社会进步，维护社会稳定，保障社会主义物质文明和精神文明协调发展，无不具有巨大的现实影响和深远的历史意义。这也是民政部门义不容辞的光荣职责。在我国，社会保险、社会救助、社会福利共同为社会群体特别是弱势群体构筑了一个社会安全保障体系，目前，社会保险随着国有企业改革的深化，受到了极大的重视，覆盖面也在迅速扩大；社会救助通过近

几年的努力，已经建立起了比较规范、覆盖所有城镇社会救助对象的城镇居民最低生活保障制度；而社会福利，从整体上看还没有得到全社会普遍、高度的重视。但是，经济和社会的发展和进步，人民群众生活水平的不断提高，老龄化程度的日益加深等等，都在呼唤着社会福利事业的大发展。可以预言，在未来十几年内，我国的以特殊困难群体为工作对象的社会福利事业必将迎来一个快速发展的新时期，作用会越来越大。这种趋势对于我们加强社会福利理论与政策的研究，积极推进社会福利事业的发展，同样提出了十分迫切的要求。

我们高兴地看到，这次全国第二届社会福利理论与政策研讨会，许多专家、学者和社会福利实际工作者撰写了大量文章，关注社会弱势群体，倡导通过国家政策的引导，动员社会多方面资源加强对弱势群体的帮助，使他们能够分享社会进步和经济发展的成果。通过遴选，这些文章现在结集出版。我们应该认识到，社会福利服务不只是为了特殊困难群体“做善事”，同时也是一项专业性很强的工作，不仅需要技巧，在技巧之后还有一系列的理论和理论基础；应该认识到，为了保证社会福利服务能够更有效地实现其助人的目标，就必须不但具有助人的热情，还要具有助人的本领，就必须不断总结、积累和交流工作经验，同时努力研究自然科学和社会科学中与社会福利相关的各种知识和技能。我们希望大家尤其是民政实际工作者结合自身工作，重视和加强理论政策研究，积极探索新形势下发展社会福利事业的新思路、新途径、新办法，更好地开展社会福利工作。我们也恳请理论界、学术界的同志在社会福利领域多帮我们出主意，想办法，并在会后继续关心民政工作，不断地提供你们的真知灼见。

最后，我代表民政部感谢北京师范大学社会发展与公共政策研究所、中国社会科学院社会学研究所、中国社会科学杂志社为这次研讨会所做的工作。我还要特别感谢联合国儿童基金会对中

国社会福利事业的一贯支持和对本次研讨会的大力资助。让我们共同努力，为繁荣社会福利理论事业，为在 21 世纪建设好有中国特色社会主义社会福利事业，做出积极的贡献。

民政部副部长 李宝库

目 录

序言	(1)
试论社会福利机构的民办公助	阎青春(1)
从欧美国家社会福利政策变化趋势谈我国社会福利 的政策取向	张秀兰(14)
弱势群体与弱势群体:中国社会福利服务对象的 政策研究	刘继同(24)
政府—社会—公民 ——我国家庭寄养政策与实践的演变	尚晓援(52)
社区公共服务社:消除边缘性的社会政策 研究与应用	杨 团 葛道顺(81)
关于开展孤儿、弃婴家庭寄养的基本构想	王素英(104)
社会福利社会化管理体制分析	甄炳亮(115)
转型期养老保险制度设计及其执行中的问题 必须引起足够警示 ——深圳和部分地区社保改革中“老人”问题引发 的思考	易 全(127)
以社会学的“社会支持”理论构建弱势群体 的社区支援综合网络	金双秋(141)
老龄政策与老年脆弱群体 ——我国部分城市老年贫困人口状况及对策 ...	陶立群(150)
加入 WTO 的经济社会化与残疾人· 事业社会化	陈三定(163)

社会福利与弱势群体

残疾人弱势群体的现状研究与社会福利需求探讨	王长征(180)
老年人受虐待问题研究	张敏杰(191)
美国对社会福利工作的管理方法	窦红(207)
社会政策的中国民间再现	
——广州市外省民工弱势群体的社会福利	
.....	陈式龙(212)
儿童福利院规章制度建设若干问题探讨	朱勋克(220)
家庭寄养如何做到高起步	冯立伟 张克林(230)
孤残儿童家庭寄养的社会工作	
.....	鲁容芳 曾凡林 顾东辉(236)
老年弱势群体呼唤完善社会福利服务体系	陈德君(249)
对我国弱势群体现状的探讨	何苏平(262)
发展农村的弱势群体社会福利事业	方金祥(271)
关注贫困地区妇女儿童健康,提高健康公平程度	
.....	程建鹏(288)
健全、完善中国的监护制度	佟丽华(298)
各国社会保障制度的特点和地位的	
比较研究	张伟 王立松 郑凯波(312)
加速农村弱势群体社会福利事业的发展	王继英(320)
民政部门扶助弱势群体的又一有效途径	
——对上海市癌症康复俱乐部的思考	
.....	李正明 沈彦桥 汪芳(328)
浅谈在市场经济条件下解决农村弱势群体	
生活困难及提高福利待遇的对策	孙其勇(337)
浅议农村社会福利与弱势群体的发展战略	尹华刚(344)
安得广厦千万间	
——论设立专门机构收养成年智残人之必需	
.....	韩林(349)

谈弱势群体需求与社会福利机构改革	曹晓彪(353)
伤残军人抚恤制度:历史、现状及其对策	黄代银(360)
县域弱势群体社会福利事业发展战略探讨	张华云(372)
中国弱势群体的现状研究	刘云丹(382)
英、日弱势群体福利政策与服务模式	
——状况、评论、启示、建议	江书中(389)
社会主义初级阶段中国社会弱势群体保护问题研究	
.....	张 谦(398)
略论改革中的“弱势群体”	答剑森 程新征(408)
社会转型中弱势群体的社区服务:社会支援	
网络的构建	梅志罡(419)
英国单亲父母的福利“新契约”	丰 萍(427)
社区居家养老模式的理论与实践探讨	
——以青岛市市南区为例	孙兆军 李 景(439)
构建丰台区基层社区互助支持网的探索	周焕龙(449)
关于临汾市复员军人生活状况的调查	
.....	夏改芬 王 军 李晓燕(463)
改革大潮中的“弱势群体”与社会福利政策的回应	
——“第二届全国社会福利理论与政策研讨会”	
综述	刘继同(476)
后记	(498)

试论社会福利机构的 民办公助

在当前的社会主义市场经济条件下，面对着人口老龄化、家庭小型化、农村城市化发展趋势以及由此带来的社会对养老等社会福利服务需求日益增长的严峻挑战，我国社会福利事业发展明显滞后，社会福利服务供给特别是为老人服务供给严重不足的问题日益突显出来。要迅速有效地解决社会福利服务供求严重失衡的矛盾，就必须从根本上打破过去单纯依靠国家包办社会福利的旧体制，按照社会主义市场经济的客观要求，走出一条适合中国国情的可以发展我国社会福利事业的社会化的新路子。推进社会福利社会化，很重要的一条就是要广泛发动全社会各方面的力量都来积极地投入、支持和兴办多种形式的社会福利服务机构和设施。社会力量发动起来了，群众兴办社会福利机构的积极性高涨了，国家和地方各级政府，就必须在社会福利事业管理体制、投入机制和运行机制上实行彻底的改革，体现在政策的制定和实施上就必须来一个根本性的转变。那么，“民办公助”的问题就成为摆在我们面前一个不容忽视和亟待解决的关键性问题。

一、民办公助是发展我国社会福利 事业客观的必然选择

所谓民办公助，是指我国现阶段在发展社会福利事业的过程中，对国家以外的多种社会力量投资举办社会福利机构、设施、场所和服务项目的行为，由各级政府根据多方面情况和有关规定

社会福利与弱势群体

办法给予多种形式的鼓励性或引导性的资助。国务院办公厅在2000年《转发民政部等部门关于加快实现社会福利社会化意见的通知》中明确指出：“各级政府应根据经济和社会发展的需要，逐年增加对社会福利事业的投入，重点用在一些基础性、示范性社会福利机构的建设上，同时采取民办公助的办法，将一部分资金用于鼓励、支持和资助各种社会力量兴办社会福利机构。”这实际上是我们国家顺应了经济和社会发展的客观要求，第一次将社会福利机构的“民办公助”写进了政府的政策性文件中，也说明民办公助已成为今后我国加快发展社会福利事业、推进社会福利社会化的一个重要途径。

1. 民办公助是由我国社会主义初级阶段的基本国情决定的。我国目前处在社会主义初级阶段，基础薄弱、人口众多、生产力不很发达、财力物力不足是不争的事实。在这样的国情下面要实现对全社会劳动群众基本生活权益的保障，特别是对特殊困难群体的福利保障和福利服务，单靠国家的投入是远远不够的。经济要发展，社会要进步，人民生活要改善，国家一下子还拿出那么多的钱来办福利，但对社会日益增长、日益迫切的福利需求又不能置之不顾，这样就在客观上逼迫我们必须打破常规，另辟新路，改变过去单纯依靠国家举办社会福利事业的传统做法，动员全社会一切可以利用的资源，投入和发展我国的社会福利事业。但国家的动员和鼓励不能只停留在口头上，必须要把精神鼓励、政策扶持和物质资助结合起来才行。因而民办公助也就成为我国社会主义初级阶段发展社会福利事业的客观必然选择。

2. 民办公助是我国社会主义市场经济条件下发展社会福利事业的客观必然要求。我国现在实行的是社会主义市场经济，而市场经济最基本的要求是通过市场调节来配置资源，这就要求必须实现政府职能和企业经营机制的转变，让价值规律和市场竞争的法则起决定作用。按照这个要求，过去计划经济年代形成的国

家包办包管社会福利的做法要调整，企事业单位作为独立的商品生产者或经济法人也要对过去企业办社会、单位办社会的非生产性职能进行剥离，将大量的养老、医疗卫生、入学入托、澡堂、食堂等福利保障和后勤保障功能归还给社会，企业和单位也不再包办包管。由此就导致了新的问题出现，即这些剥离出来的福利保障和服务功能由谁来承当，谁来经办？我们想更多的应该是由各种社会力量顺应市场的需求来经办。但办福利本身与办企业是不同的，它是一个投资多、周期长、回报低、见效慢的事情，需要政府相应的政策扶持和物质资助才能办成。社会力量兴办福利事业，保障和服务了一部分政府应该保障的诸如老年人、残疾人、孤儿等对象，实际上是为政府分担了责任，所以政府给予必要的政策扶持和物质资助也是应该的。

3. 民办公助是应对人口老龄化严峻挑战的必然抉择。人口老龄化目前已成为全球人口结构发展变化的共同趋势，由此带来的养老问题也日益引起国际社会的广泛关注。我国也已开始步入人口老龄化社会，且是在经济尚不发达的情况下进入老龄化社会的，又具有老年人口基数大、增长速度快、高龄人口多的特点，这就迫使我们必须要对全社会日益增长的养老问题想出一个应对的万全之策。为适应人口老龄化对社会福利事业提出的新的要求与挑战，作为全国社会福利事业主管部门的民政部提出了推进社会福利社会化的总体思路，旨在建成以居家养老为基础、社区照顾为依托、院舍住养为补充的老年人福利服务网络。社会福利社会化的核心就是各级政府要广泛动员、积极鼓励和支持社会上各方面的力量大力捐助、兴办或参与社会福利事业。而政府的鼓励和支持无非是政策优惠扶持、物质资助及精神激励几个方面，这其中物质资助又占有重要的位置。因此，要想迅速缓解并从根本上解决人口老龄化带来的日益增长的养老福利服务需求与社会福利事业发展滞后的尖锐矛盾，对老年人福利事业实行民办公助是

一项国家花钱少、见效快、最节约财政开支又立竿见影的好办法。

4. 民办公助是铲除旧弊、革故鼎新的明智之举。我国的社会福利制度长期以来是在计划经济体制下产生和发展起来的，因此它在管理体制、运行机制等方面带有明显的僵化、呆板、缺少生机与活力等计划经济的弊端。国办的福利机构躺在国家财政身上，不思进取，不愿改革，内部的工作人员顶着事业编制，端着铁饭碗，吃着大锅饭，不想在服务上多下工夫多出力，由此造成服务对象应该享受的服务享受不到，国家有限资源应该发挥的效益发挥不出来。革除这些旧弊，从根本上改变国家财政对社会福利事业的拨付机制，以资助方式鼓励多种社会力量兴办社会福利机构，并最终从国家资助办机构过渡到资助应该享受服务的服务对象上，将国办、集体办、其他多种社会力量办的福利机构都放在同一个起跑线上，平等地参与福利服务的市场竞争，这样就可以给国办福利机构及其内部工作人员形成一种内在的发展动力和外在的竞争压力，在改革创新和改善服务上下工夫，花力气，从而实现革故鼎新。

5. 民办公助是社会福利事业发展过程中实现与国际社会接轨的重要途径。纵观当今国际社会，各国在发展本国的社会福利事业中，基本上都是政府积极鼓励各种民间社会服务组织和服务团体去直接经办和管理各种各样的服务机构，开展各种各样的福利服务活动。他们的管理模式基本上是采取政府出资、社团经办、机构直接运作的方式。在不同的国家，政府资助虽然具有不完全相同的方式，但大体上是采取资助民间团体进行社会福利机构的基本建设、资助服务机构部分运营费用和资助服务对象花钱买位几种形式。我国长期以来基本采取政府办政府管的模式，造成了福利机构内部动力不足，外部压力不够，用人机制和运营机制不活，管理体制僵化，也造成了服务对象与政府部门之间的直

接矛盾现象。要顺应社会主义市场经济的要求和经济全球化的趋势，我国的社会福利事业就必须要与国际社会接轨，因此，从根本上改变国家包办包管的旧体制，实行福利机构的民办公助，正是实现我国社会福利事业与国际社会接轨的重要途径。

总之，对社会福利机构的发展实行民办公助，是我国社会福利发展历史过程中不以人的意志为转移的客观必然选择，是社会主义市场经济条件下发展具有中国特色的社会福利事业，应对人口老龄化和经济全球化挑战的明智之举。

二、民办公助的重要意义和作用

社会福利机构的民办公助，既具有客观必然性，从其已经进行的实践探索和预期预测来看，也具有非常重要的作用。

1. 民办公助可以迅速增加社会福利服务的供给，缓解供求矛盾。根据有关统计分析，我国目前有国家举办的社会福利机构 2816 家，床位数 221152 张，收养了 171685 人；有集体举办的福利机构 37295 家，床位数 878315 张，收养了 663168 人。两相合计共有公办福利机构 40111 家，床位 1099467 张，收养了 834853 人。这与我国数以亿计的福利服务对象（老年人口 1.3 亿多，还有数百万的孤残儿童和“三无”残疾人）相比，集中收养的床位数只占 0.7% 多一点，而集中收养的人数则不足 0.6%。这与国际社会一般集中收养人数占 5% ~ 7% 的比例相差甚远，与我国抽样调查有 10% 的城市老年人有集中收养的潜在需求、有 4% 左右的老年人有集中收养的现实需求相比，其供给严重不足的状况也非常明显。为改变这种状况，最近几年我们发动其他社会力量大力举办多种形式的福利机构，收到了明显成效。到目前为止，没用国家投资就已建成民办社会福利机构 1100 多家，收养了 3 万多人，有效地增加了福利服务的供给，在一定程度上缓解了十分尖锐的供求矛盾。如果国家再将政策扶持和资金资助落实好，

那么，要在“十五”期间在全社会新建 20 万~30 万张床位、几千家民办福利机构是可能的。这样不仅社会福利事业“十五”计划提出的福利床位达到全部服务对象总人数 1% 的目标能够顺利实现，大大缓解福利服务的供求矛盾，而且可为国家节省数以百亿计的资金，只用一点小钱就办成大事，使有限的资源充分发挥出最大的效益。

2. 民办公助可以从根本上革除国家包办福利的弊端。对社会福利机构实行民办公助，实际上是创造了一种适应市场经济发展要求的新的社会福利事业发展机制和管理体制。它必然会从根本上触动和瓦解旧的社会福利投资、管理、用人用工、分配等项制度，既可以使新建的福利机构按照全新的体制运作，充满生机和活力，也会将市场竞争规则、效率准则以及按效益按劳动分配的原则等引入原来公办的福利机构当中，促使这些公办福利机构开阔视野，深化改革，摆脱羁绊，开拓创新，在推进“三项制度”改革的基础上积极探索和推动政府财政资金拨付机制的根本性转变，并真正贯彻以人为本的宗旨，去不断提高服务水平，改进服务质量。这样就会从根本上革除国家包办包管福利而形成的体制僵化、机制不灵、分配不公、服务不周、机构臃肿、作风懒散、人浮于事等种种弊端，使其在优胜劣汰的市场经济规律作用下苦练内功、强健体魄，重新调动和发展起来。

3. 民办公助可以为福利收入和服务保障的分离创造条件，促进服务市场的规范化管理。对社会福利机构的兴办实行民办公助，就是想从最初对各类福利机构基本建设的引导性资助逐步向政府最终资助需要帮助的服务对象方向过渡，促使福利收入和福利服务逐步分离，变国家由现在的养对象、养机构、养工作人员为将来的只养服务对象，实行政府为服务对象花钱买位的财政支付办法，以此逐步引导各类福利服务机构都走向服务市场，去参与平等竞争，想方设法靠自己的服务去赢得服务对象的进驻和认

可，去获得相应的收入来实现价值的自我补偿和机构的自我发展。也就是说，现在我们靠民办公助先资助多种社会力量把社会福利机构更多地建设起来，就会为将来更多的福利机构参与服务市场竞争奠定物质基础，进而把民办公助推向财政拨付机制转变的更高层次，为实现福利收入和福利服务的分离创造条件。到那时，需要救助的福利服务对象和不需要救助的服务对象都可以有相应的经济来源到服务市场去购买自己所需要的各种服务，福利服务真正实现了市场化的经营运作，依法对其实行规范化的管理也就更容易做好。

4. 民办公助可以促进社会福利社会化进程，走出一条具有中国特色的发展社会福利事业的新路子。社会福利社会化，是我国在市场经济条件下发展社会福利事业的根本途径。而社会福利社会化的一个重要内容就是投资主体多元化，即国家动员和鼓励多种社会力量投资兴办各种形式的社会福利服务机构。民办公助正是国家鼓励和支持的具体体现。政府对民间力量兴办社会福利机构的资助，可以有效地帮扶那些资金不是很充足、实力不是很强，但却是特别热衷于社会福利事业的团体和个人，解决一些实际困难，把要办的社会福利机构办好。同时政府资助还是一种巨大的精神鼓励，可充分地证实政府是实实在在地支持民办社会福利事业的，政府的动员和鼓励不是做样子，而是通过民办公助的办法让兴办福利事业的社会团体和个人经济上得实惠，政治上有地位，社会上有影响。由此民办公助就转化成了推动社会福利社会化迅速向前发展的巨大能量。

5. 民办公助可以在国家各级政府和服务对象之间架起一座桥梁，改善宏观管理。民办公助的做法，实际上是政府转变职能，实现政企分离、政事分离的具体体现。适应市场经济的发展要求，政府对社会福利事业的管理职能也要相应发生变化，由对福利机构的直办直管改变为政策规划方面的宏观调控和管理，通