

社 会 福 利 黄 皮 书

中国社会福利与 社会进步报告(1999)

主编 / 时正新



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:1999/时正新主编. - 北京:社会科学文献出版社,2000.1

ISBN 7-80149-232-3

I. 中… II. 时… III. 民政工作-中国-1998-概况
IV. D632

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 62146 号

·社会福利黄皮书·

中国社会福利与社会进步报告 (1999)

主 编: 时正新

副 主 编: 廖 鸿 朱 勇 王齐彦

责任编辑: 田玉荣 范广伟

责任印制: 盖永东

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: 11.125

字 数: 280 千字

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

ISBN 7-80149-232-3/C·030

定价: 25.00 元

版权所有 翻印必究

目 录

极不平凡的一九九八年 (代序)	多吉才让 (1)
-----------------------	----------

综 合 篇

中国 1998 年社会政策概述	时正新 (9)
中国 1998 年民政与社会福利保障综述	廖 鸿 (22)

部 门 篇

中国 1998 年抗灾救灾工作报告	民政部救灾救济司 (43)
中国国际减灾十年工作报告: 行动与展望 中国国际减灾十年委员会办公室	(54)
中国城市居民最低生活保障工作报告: 现状与发展	王治坤 (72)
中国农村缓解贫困工作报告: 进程与对策	刘俊文 (81)
中国民间组织管理工作报告: 进程与展望	吴忠泽 李勇 刘忠祥 (93)
中国城市居民委员会建设研究报告: 微型社区与社区建设 民政部基层政权和社区建设司课题组	(107)
中国农村村民委员会建设研究报告: 基层民主与村民自治	范瑜 刘喜堂 王金华 詹成付 (125)
中国城市化发展研究报告	靳尔刚 (139)

2 中国社会福利与社会进步报告 (1999)

- 中国老年社会福利事业发展报告 费小九 (146)
- 中国人口老龄化与老龄工作报告
..... 中国老龄协会宣传部 (154)
- 中国困境儿童福利事业发展报告
..... 王素英 张齐安 张洪昌 (172)
- 中国婚姻管理工作报告: 现状、问题与对策 许 盾 (187)
- 中国殡葬管理工作报告: 现状、问题与对策 赵 海 (202)
- 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 王建军 邹波 (219)
- 中国军队退役士兵安置工作报告:
现状、问题与对策 董华中 李敬先 (230)
- 中国优抚事业发展研究报告 李桂广 (240)
- 中国优抚工作报告: 五十年的基本经验
..... 周士禹 陈日发 (249)

专 题 篇

- 中华慈善事业发展报告: 慈心为人 善举济世
..... 中华慈善总会宣传委员会 (261)
- 广州市社区服务发展研究报告 朱 勇 (273)
- 上海市城市最低生活保障制度建设研究报告
..... 唐钧 任振兴 朱耀垠 (304)
- 福建省农村基层组织建设社区调研报告 李 慷 (320)
- 编后记 (344)

多吉才让

极不平凡的一九九八年

(代序)

1998年是贯彻党的十五大精神、落实新一届政府工作目标的第一年，也是我国历史上极不平凡的一年。我们既面临着国内外的复杂局面，又遇到了严峻的困难。在这种情况下，党中央、国务院审时度势，采取一系列果断、有力的措施，使我国的国民经济仍然保持快速增长，人民币汇率稳定，各项改革稳步推进，社会安定，城乡居民生活水平继续提高。在这一年，各级民政部门遵照党中央、国务院和各级党委、政府的部署与要求，紧紧围绕党的中心工作和改革、发展、稳定的大局，认真履行职责，同心协力，开拓进取，努力工作，在各项工作中都作出了应有的贡献。回顾和总结1998年的工作，值得我们充分肯定和认真总结的主要有以下四个方面的工作。

一是认真组织大灾之年的救灾工作，为抗洪救灾的胜利作出了重要贡献。1998年我国自然灾害极为严重，尤其是长江、松花江和嫩江流域遭遇历史罕见的特大洪涝灾害。在党中央、国务院的坚强领导和直接指挥下，全国军民同心同德、顽强拼搏，取得了抗洪救灾斗争的全面胜利。在这场举世瞩目的抗洪救灾斗争中，各级民政部门立足本职，服务大局，出色地完成了各项任务。首先是坚持“救人第一”的指导思想，会同有关部门深入一线，依靠基层组织，紧急转移安置受洪水威胁的群众，使2000多万灾民得到妥善安置，最大限度地减少了人员伤亡。其次是不

畏艰难，查灾核灾，全面掌握灾情，当好参谋，充分发挥职能作用，及时为各级党委、政府提供决策依据。再次是采取有力措施，及时调拨、发放各种救灾款物，并高效、有序地组织了建国以来规模最大的救灾捐赠活动，紧急募集价值 70 亿元的款物和超过 1 亿件的衣被，不仅帮助灾区的应急救助，妥善解决了灾民生活困难，而且支援了灾后恢复重建工作，维护了灾区社会稳定。实践证明，各级民政部门在严峻的洪灾面前经受了考验，没有辜负党和人民的重托与期望，以实际行动赢得了党中央、国务院和地方各级党委、政府的肯定，得到人民群众和社会各界的称赞。

同时，各级民政部门在抗洪救灾斗争中勇于创新，在制定救灾工作预案、发挥基层组织作用、规范救灾款物管理和分配、提高救灾工作社会化水平、建立救灾物资储备制度等方面进行积极探索，积累了许多成功的经验。这些经验同“万众一心、众志成城、不怕困难、顽强拼搏、坚韧不拔、敢于胜利”的抗洪精神一样，是我们不可多得的宝贵精神财富，不仅对今后的救灾工作具有重要的指导作用，而且对民政工作的改革与发展意义重大。

二是加快了民政法制工作的进程，政策法规建设取得重大进展。近两年尤其是 1998 年，各级民政部门深入调查研究，认真总结实践经验，在党中央、全国人大、国务院的重视和有关部门的支持下，民政政策法规建设有了重大进展。全国人大常委会修订颁布了《中华人民共和国村民委员会组织法》、《中华人民共和国收养法》，国务院修订了《社会团体登记管理条例》、《殡葬管理条例》，制定了《民办非企业单位登记管理暂行条例》。党中央、国务院还相继就村民自治、优抚工作、安置工作、民间组织管理、减灾救灾、社会捐赠、公墓管理等民政业务下发了一系列文件。尤其是党的十五届三中全会通过的《关于农业和农村工作若干重大问题的决定》，进一步明确了农村基层民主建设的发展

方向、基本内容和工作重点，这是我国农村基层民主政治建设的重要里程碑。在一年多的时间里，党中央、全国人大、国务院就民政工作出台法律、法规和重要文件近二十个，作出一系列重要指示，充分体现了党中央、国务院对民政工作的高度重视，这是我们做好工作、开创工作新局面的重要保证。同时，这些法律法规和文件的出台，为民政部门依法行政、规范管理提供了手段和依据，标志着民政工作法制化、规范化建设进入了一个新的发展阶段。

三是自身建设得到了加强，队伍素质有了明显提高。这主要表现在以下三个方面：首先是按照党中央、国务院的部署，部机关进行了机构改革。这次机构改革，是改革开放以来机构改革力度最大的一次，它涉及到干部职工的切身利益，是一项复杂而有相当难度的工作。为此，我们高度重视，周密部署，广开分流渠道，充分走群众路线，加强思想政治工作，使机构改革进展顺利。不仅按要求精简了机构和人员，更重要的是调整、明确了职能，理顺了关系，优化了结构。机构改革后，部机关运转正常，关系顺畅，效率提高，工作有了新的起色，部属事业单位和部管社团也得到充实与加强，朝建立高效、协调、规范的民政工作管理体制和高素质的公务员队伍的方向迈出了重要步伐，也为地方各级民政部门机构改革提供了经验。其次是根据中央部署，结合民政工作实际，掀起了学习邓小平理论的新高潮。通过学习，民政系统广大干部职工、特别是党员领导干部的政治素质和理论水平有了较大提高，从班子到队伍，在讲学习、讲政治、讲正气方面有了明显进步。再次是落实十五大关于在政务活动中“坚持公平、公正、公开的原则，直接涉及群众切身利益的部门要实行公开办事制度”的要求，认真推广济南经验，普遍、深入开展政务公开、规范服务活动，方便了群众，提高了效率，推动了各项政策的进一步落实，对建立高效、公开、规范的民政工作运行机制，树立务实、廉洁、全心全意为人民服务的政府

机关新形象起到了促进作用,受到群众欢迎和党政领导的高度重视。

四是大胆探索、积极试点,民政事业特别是社会福利社会化方面迈出重要步伐。实现民政事业社会化是发展社会主义市场经济的必然要求,也是发展民政事业的正确方向和有效途径。近两年,各级民政部门认真推广牡丹江经验,以人为本,积极探索社会化的思路,深化改革,强化管理,服务质量明显改善、两个效益明显提高。为满足人民群众对社会服务的需求,各地解放思想、转变观念,重点在社会福利社会化方面进行了认真探索和试点,并取得可喜成绩。广东一年之内召开三次会议,研究和部署社会福利社会化的试点工作,省政府颁布了民办福利机构管理办法;浙江召开社会福利社会化现场会,推广温州放手发展民办社会福利机构的经验,省政府下发《关于加快发展社会福利社会化事业的通知》;河南省多渠道、多层次发展社会福利事业,民政厅会同 13 个厅局联合制定《关于加快发展社会福利事业的通知》。上海、成都、长春、沈阳等地也在社会福利社会化方面进行了各具特色的探索。特别应该肯定的是,这项工作从一开始,各地就按照高起点、规范化的要求,将改革探索的成果用法规和政策的形式固定下来,并规范、指导工作。部里及时组织力量进行调研,召开有关试点工作座谈会和理论研讨会,总结试点经验,理清发展思路,并着手制定有关行业管理办法和技术规范,推动了这项工作的发展。上述这些探索、试点和研讨工作,对推进民政事业社会化进程,初步摸索了路子、提供了经验,对今后进一步推进这项工作打下了基础。

除了上述四个方面的工作之外,其他各项民政工作也作出了新的成绩,取得了全面进步:城乡居民最低生活保障制度全面推进,全国已有 577 个城市、914 个县镇和 600 多个县的农村建立了这项制度,其中上海、广东、广西、山东、河北、江苏、浙江、天津八个省(市、自治区)全面建立了标准有别、覆盖城乡

的最低生活保障制度；勘界工作进展顺利，基本完成了年度省、县两级勘界任务；农村基层民主政治建设卓有成效，大多数省（市、自治区）完成了第四轮换届选举，村务公开、民主管理制度不断完善，60%的农村初步建立了村民自治制度；经过深入调研、充分准备，国务院召开了全国拥军优抚安置工作会议，充分肯定了新时期优抚安置工作的地位作用，进一步明确了跨世纪的发展目标、基本任务和政策措施，对做好今后优抚安置工作将产生重要作用，同时全国各地以抗洪抢险为契机，在全国范围掀起了爱国拥军的新高潮，推动了优抚安置政策的全面落实；民间组织管理围绕制定、贯彻两个《条例》，做了大量调研和协调工作，国务院召开了加强民间组织管理维护社会稳定工作会议，强调了新时期加强民间组织管理工作的重要性和紧迫性，提出了培育、发展和管理民间组织的目标任务和政策措施，对充分发挥民间组织在两个文明建设中的积极作用、维护社会稳定具有重要意义。我们还成功地组织了第十一次世界民防大会，扩大了对外合作与交流。区划、地名、婚姻、殡葬、收养、社区服务、收容遣送，以及政策理论研究、计划财务、教育科技、宣传信息、监察审计等方面也做了大量工作，取得了新的成绩。

1998年民政工作尤其是重点工作取得的显著成绩，是党中央、国务院和各级党委政府正确领导以及有关方面大力支持的结果；也是各级民政部门团结奋斗、辛勤工作的结果。各级民政部门坚持“上为中央分忧，下为百姓解愁”的宗旨，兢兢业业，埋头苦干，竭尽全力，以优异成绩向党和人民交了一份满意的答卷，为保障人民群众基本生活权益，支持军队和国防现代化建设，发展社会主义民主，促进经济发展和社会全面进步，维护社会稳定做出了重要贡献。

在1998年工作基础上，全国民政战线将进一步以邓小平理论为指导，认真贯彻党的十五大和十五届三中全会精神，全面推进农村基层民主建设，完善社会救助和社会福利制度，开创优抚

安置新局面，加强民间组织、区划地名和婚丧等社会事务管理，加快民政事业社会化进程；进一步理清思路，深化改革，依法行政，提高素质，促进新时期民政工作的全面发展，并推动中国社会福利与社会进步事业的全面发展。

（本文作者：民政部部长）

·社会福利黄皮书·

综

合

篇



时正新

中国 1998 年社会政策概述

社会政策有广义狭义之分。广义的社会政策系指国家推动社会发展和进步，维护社会稳定而制定的、能产生政策效力的法律法规和规章规定的总称，作用范围涉及社会系统的各个领域和层面，通常包括政治、文化、教育、卫生和社会保障等方面。社会系统一般相对于经济系统而言。70 年代以来，环境问题日渐突出，生态环境对经济、社会发展的约束力凸显，因而，以保护环境，维护生态平衡，协调资源、人口、环境与经济、社会关系的旨在谋求可持续发展的环境政策逐年增多，在使用经济与社会两大系统的概念时，往往把环境政策也列为社会政策的范畴。狭义的社会政策即把科技、教育、卫生、环境等政策除外，以社会管理、社会民主和社会保障等为主要内容的社会政策。本文采用的是狭义的社会政策范畴。

1998 年我国经济保持了 7.8% 的增长幅度，社会发展方面也成就斐然，新出台的社会政策硕果累累。现摘其要项概括作一介绍。

一、颁布实施《中华人民共和国村民委员会组织法》，推进农村基层民主政治建设

政治民主是社会进步与发展的重要标志。推进基层民主政治建设是我们党和国家的一项基本任务。农村基层民主是我国政

治民主的重要构件,是我国政治制度的重要内涵。1984年,民政部根据1982年的《中华人民共和国宪法》中关于农村村民委员会的性质、任务的规定,着手起草《中华人民共和国村民委员会组织条例》,1986年10月条例草案经国务院讨论通过;1987年11月,六届全国人大常委会审议通过了《中华人民共和国村民委员会组织法》(试行),自1988年6月1日起试行。十年的试行实践,扩大了农村民主,保证了农民群众直接行使民主权利,增强了农民的民主意识和用法律保障自己的民主权利的认知,改善了农村干群关系,维护了农村社会稳定,同时,也验证了试行法的科学性,为进一步完善作了充分准备。1998年11月4日经九届全国人大常委会第四、五次常委会会议审议、修改并通过,自公布之日施行。

《中华人民共和国村民委员会组织法》共30条,对村委会的性质、任务、职能及其设立,村委会直接选举及其程序,村民代表会议及村民会议、村务公开、民主监督、村民自治章程和村规民约等作了明确规定。

《中华人民共和国村民委员会组织法》在经过十年实践基础上进行修订,着重在选人、议事和监督等几个基层政治民主的关键环节上加以完善。一是完善了民主选举程序,保证选人上的公开、公平和公正,真正把群众拥护,思想好作风正,有文化、懂管理,全心全意为群众办事的能人选进村委会班子,为此,作出如下规定:在选举日的二十日前公布有选举权和被选举权的村民名单,设立村民选举委员会,主持选举;候选人由村民直接提名,实行差额选举;选举实行无记名投票、公开计票,当场公布结果。二是完善了民主决策程序。明确规定对于涉及村民切身利益的乡统筹、村提留的收缴及使用,误工补贴标准,集体经济收益的使用,兴办村公益事业的经费的筹集等事项,必须由村民会议讨论决定方可办理。三是完善了民主监督程序,规定:本村五分之一以上村民联名,可要求罢免村委会成员;村民会议审议村

委会工作报告并评议村委会成员的工作；实行各项村务向村民公开的制度，其中财务须半年公布一次。如公布内容不真实，对有关人员追究责任。

《中华人民共和国村民委员会组织法》是保护近十亿农民政治民主权利的基本法律，对于发展社会主义民主，加强农村基层自治组织建设，保障农民群众行使当家作主的民主权利，改善党群、干群关系，维护农村社会稳定，促进农村经济建设，都起到巨大的推动作用。

1998 年除了象《中华人民共和国村民委员会组织法》这一以法律形式出台的社会政策之外，还有以党的代表会决定出现的社会政策。在 1998 年 10 月 14 日中共十五届三中全会通过的《中共中央关于农业和农村工作若干重大问题的决定》中，把加强农村基层民主法制建设作为决定的一个重要问题，认为扩大农村基层民主，实行村民自治，是党领导亿万农民建设有中国特色社会主义民主政治的伟大创造，是同联产承包、乡镇企业并列的三大创举。进一步扩大基层民主，必须全面推进村级民主选举，全面推进村级民主决策，全面推进村级民主管理，全面推进民主监督。进一步扩大农村基层民主，还必须实行乡镇机构改革，加强农村法制建设和党的基层组织建设，确保农村基层民主政治建设健康、有序地发展。

二、以改革为动力，推进社会保障体系建设

社会保障是社会发展和进步的重要内容。我国的社会保障体系由社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置、社会互助和个人储蓄积累六大部分组成。传统的社会救济、社会福利和优抚安置、社会互助等社会保障项目，是在计划经济体制下建立和形成的，无论是内容和形式都面临着改革和调整的任务，社会保险在我国起步较晚，其本身就是对我国传统社会保障制度的改革和完善。

（一）医疗保险政策

1998年,国务院出台了《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》(国发[1998]44号),对加快医疗制度改革的若干问题作出规定,其政策要点如下。

1. 扩大覆盖,明确缴费办法

城镇所有用人单位,包括企业(国有企业、集体企业、外商投资企业、私营企业等)、机关、事业单位、社会团体、民办非企业单位及其职工,都要参加基本医疗保险。基本医疗保险原则上以地级以上行政区为统筹单位。基本医疗保险费由用人单位和职工共同缴纳。用人单位缴费率应控制在职工工资总额的6%左右,职工缴费率一般为本人工资收入的2%。

2. 建立统筹基金和个人帐户

职工缴纳的基本医疗保险费,全部计入个人帐户,用人单位缴纳的基本医疗保险费,一部分用于建立统筹基金,一部分划入个人帐户。统筹基金的起付标准控制在当地职工年平均工资的10%左右,最高为4倍左右。

3. 健全管理和监督机制

基本医疗保险基金纳入财政专户管理,专款专用。基本医疗保险基金的银行计息办法是:当年筹集的部分,按活期存款利率计息;上年结转的本息,按3个月期整存整取利率计息;存入社会保险财政专户的沉淀资金,比照3年期零存整取储蓄利率计息。个人帐户的本金和利息归个人所有,可以结转使用和继承。

4. 有关人员的医疗待遇

离休人员、老红军的医疗待遇不变;二等乙级以上革命伤残军人的医疗待遇不变;退休人员参加基本医疗保险,个人不缴纳基本医疗保险费;国家公务员在参加基本医疗保险的基础上,享受医疗补助政策。

此外还规定:企业补交医疗保险费在工资总额4%以内的部分,从职工福利费中列支;福利费不足列支的部分,经同级财政部门核准后列入成本;下岗职工的基本医疗保险费,包括单位缴

费和个人缴费，均由再就业服务中心按当地上年度职工平均工资的 60% 为基数缴纳。

（二）养老保险政策

1998 年 8 月 6 日，国务院出台了实行企业职工基本养老保险省级统筹和行业统筹移交地方管理的政策，即国发（1998）28 号文件。国务院决定，加快实行企业职工基本养老保险省级统筹，并将铁道部、交通部、信息产业部（原邮电部部分）、水利部、民航总局、煤炭局（原煤炭部）、有色金属局（原中国有色金属工业总公司）、国家电力公司（原电力部）、中国石油天然气集团公司和中国石油化工集团公司（原石油天然气总公司部分）、银行系统，中国建筑工程总公司组织的基本养老保险行业统筹移交地方管理。其改革要点如下：

第一，1998 年底以前，各省、自治区、直辖市都要实行企业职工基本养老保险基金省级调剂。到 2000 年，在省、区、市范围内，要基本实现统一企业缴纳基本养老保险费比例，统一管理和调度使用基本养老保险基金，对社会保险经办机构实行省级垂直管理。

第二，省级统筹的范围包括：省、区、市（含计划单列市、副省级省会城市、经济特区、开发区等）内的国有企业、集体企业、外商投资企业、私营企业等城镇各类企业及其职工。城镇个体经济组织及其从业人员也应参加基本养老保险并纳入省级统筹。

第三，从 1998 年 9 月 1 日起，目前实行基本养老保险基金差额缴拨的地区，改变基金结算方式，对企业和职工个人全额征收基本养老保险费，对企业离退休人员全额支付基本养老保险金。

第四，在 1998 年 8 月 31 日以前，实行基本养老保险行业统筹企业的基本养老保险工作，按照先移交后调整的原则，全部移交省、区、市管理。

第五，行业统筹移交地方管理后，1998 年内，企业的职工