

• 社会福利黄皮书 •

中国社会福利与 社会进步报告 (1998)

时正新 朱 勇 主编

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(1998)

主 编 时正新 朱 勇

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 1998/时正新, 朱勇主编. —北京: 社会科学文献出版社, 1998.9
(社会福利黄皮书)
ISBN 7-80149-055-X

I. 中… II. ①时…②朱… III. ①社会福利-中国-1998-研究报告
②社会发展-中国-1998-研究报告 IV. D668

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (98) 第 23097 号

· 社会福利黄皮书 ·

中国社会福利与社会进步报告 (1998)



主 编: 时正新 朱 勇
责任编辑: 铁 维 张 敏
封面设计: 孙元明
责任校对: 昆 鹏 郭 妍
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 65139463 邮编 100732)

经 销: 新华书店总店北京发行所
排 版: 中国人民解放军第一二〇二工厂
印 刷: 北京科技印刷厂

开 本: 889×1194 毫米 1/32 开
印 张: 10.75
字 数: 269 千字
版 次: 1998 年 9 月第 1 版 1998 年 9 月第 1 次印刷
印 数: 0001—2000

ISBN 7-80149-055-X/C·006

定价: 19.80 元

版权所有 翻印必究

前 言

1997 年是不平凡的一年。

在这一年里，中国的经济、政治、文化和社会生活发生了巨大的变化。面对这历史性的变革，民政部社会福利与社会进步研究所的科研工作者，紧紧把握时代的脉搏，以高度的历史责任感和求实的科学态度，在民政和社会保障的政策、理论研究领域辛勤耕耘，努力探索，为中国民政和社会保障事业的改革和发展作出了应有的贡献。本报告收集的正是民政部社会福利与社会进步研究所科研人员和特约研究人员在 1997 年完成的主要成果。

本报告内容涉及社会保障、基层政权和群众自治组织建设、社会行政管理等诸多领域。尽管在社会变革的大背景下，上述领域需要研究的课题十分繁杂而艰巨，决非本报告的十几篇文章所能涵盖和解答的，但是，本报告所涉及的大多是上述领域中随着时代的变迁而提出的不容回避的重点或难点问题，因而本报告具有鲜明的现实针对性。再有，本报告的提出是立足于广泛而深入的社会调查基础之上的，凡结论的得出均力求于对现实的准确把握和对资料、数据的科学分析，因而本报告具有较强的实证性。第三，本报告不仅仅满足于提出问题，而是力求提出解决问题的对策、办法乃至实施方案，尽管某些对策或办法难免有不周全之嫌，但其在一定程度上仍具有决策参考价值和实践指导意义，这既是本报告追求的最终目标，也是本报告的特色之一。

诚然，肯定本报告的理论价值和实践意义，并不能掩盖其纰

漏和瑕疵。相反，如果以针对性、实证性和指导性的标准来严格要求，本报告尚存在着很大的距离和不足，尤其是用报告书的形式出版，本书无论在内容还是形式上都有许多不规范之处。我们相信，当《中国社会福利与社会进步报告（1999）》出版时一定会有新的改进。

需要特别指出的是，本报告的完成，得到了各级民政部门的领导尤其是基层民政工作者的大力支持和帮助，社会科学文献出版社对本报告的出版也给予了很大的支持，谨在此一并表示衷心的感谢。

编 者

1998 年 4 月

多吉才让

21 世纪中国社会保障展望

(代 序)

改革开放总设计师邓小平同志提出的我国现代化建设分三步走的战略目标,从宏观上描绘了到 21 世纪中叶我国经济和社会发展的宏伟蓝图。中共十四届五中全会建议、八届人大四次会议通过的我国《国民经济和社会发展九五计划和 2010 年远景目标纲要》,也对今后 15 年我国的现代化建设作了规划和部署,其中也包括了社会保障体系建设的内容。现根据我国《国民经济和社会发展九五计划和 2010 年远景目标纲要》,结合民政部主管的社会保障工作,谈点个人的看法。

对于今后 15 年我国社会保障体系建设的目标和任务,《国民经济和社会发展九五计划和 2010 年远景目标纲要》已经作出了明确的规定,即“在‘九五’期间,要加快养老、失业和医疗保险制度改革,初步形成社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障相结合的多层次的社会保障制度,”今后 15 年,要“形成比较完善的社会保障体系”。

我认为,《九五计划和 2010 年远景目标纲要》已经清晰地画出我国社会保障体系的基本框架、基本内容和今后 15 年的奋斗目标。这是符合我国国情的,也是完全能够实现的。在 2010 年以后乃至在整个 21 世纪,随着经济和社会的发展,保障的内容将更加全面,尤其是福利性的服务保障将会有较大的发展;保障的形

式将日益趋于规范化和专业化；保障的覆盖面和水平将有极大的提高，尤其是农村的社会保障事业将取得长足的发展而趋向城乡一体化。

一、21 世纪中国社会保障体系的基本内容

根据党的十四届三中全会《决定》的界定，我国的社会保障体系的基本框架由社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障等六项制度构成，其基本内容有。

①社会保险制度，包括养老保险、失业保险、医疗保险、工伤保险、生育保险等。其中养老、失业和医疗保险是社会保险制度的核心内容，也是涉及面最广、社会需求最迫切的社会保险项目。在改革开放的进程中，我国对原有的一些社会保险制度进行了重大改革。今后 15 年，随着社会主义市场经济体制的建立和完善，现行的社会保险制度将更加健全，同时将可能增加一些新的保险项目或者在原有的保险项目中增加新的内容。

②社会救济制度，包括城乡贫困户救济和因自然灾害造成生活困难的灾民救济。社会救济制度是保障人民群众基本生活的最后一道“安全网”。我国传统的社会救济制度是在计划经济体制下形成的，虽然在当时对保障人民群众的基本生活起到了重要作用，但存在着政策不统一、管理不规范、覆盖面小、工作随意性大等缺陷，已难以适应新形势的要求。随着社会主义市场经济体制的建立，我国对传统的救济制度进行了改革。在灾民救济方面，坚持了“依靠群众，依靠集体，生产自救，互助互济，辅之以国家必要的救济和扶持”的方针，确立了生活救济和扶持生产相结合的指导思想，逐步建立了救灾工作分级负责、救灾款分级负担的新体制。在贫困户救济方面，探索建立了城乡居民最低生活保障制度，对人均收入低于当地最低生活保障线的贫困家庭实行差额补助。目前全国有 180 多个城市 and 200 多个县建立了这项制度。到

21 世纪，我国城乡的社会救济制度改革将向法制化、制度化和规范化的方向发展，城乡居民最低生活保障制度将在全国范围内普遍建立，与市场经济体制相适应的社会救济制度逐步走向成熟。

③社会福利制度，其内容主要有企事业单位提供的职工集体福利、民政部门主管的特殊福利和街道、居委会举办的社区社会福利服务。职工集体福利的项目大约可分为三类：一是以货币支付的各种福利补贴；二是为职工提供生活方便而举办的集体福利设施；三是为提高职工生活质量而开展的文化生活服务。特殊社会福利主要以无经济收入和生活无人照顾的老年人、残疾人和孤儿等特殊社会群体为对象，主要通过集中收养和分散供养相结合的方式，为他们提供生活供养、疾病康复和文化教育等福利服务。社区社会福利服务是在政府的倡导和扶持下，由街道、居委会向社区全体居民提供的福利性服务和公益性服务。21 世纪，应该我国社会福利社会化全面发展的时期。在这一时期，集体福利事业改革的步伐将加快，企业、单位办福利的功能将逐步向社区和社会转移，特殊社会福利事业将形成政府和非政府组织及个人共同举办的多元化发展格局；社区社会福利服务将由城市向农村延伸，并走上规范化、专业化的发展轨道；整个社会福利事业的发展水平将有极大的提高，将对提高人民群众的生活质量，促进社会的文明和进步起到十分重要的作用。

④优抚安置制度，是一项具有物质补偿和政治褒扬相结合的特殊社会保障制度，其保障对象是为中国革命和社会主义建设事业作出特殊贡献的现役军人、退伍军人及其家属，统称为优抚对象，具体包括：现役军人、革命伤残军人、复员退伍军人、革命烈士家属、因公牺牲军人家属、病退军人家属、现役军人家属、军队离退休干部等。保障的内容主要有国家抚恤、群众优待、就业安置、扶持生产和生活照顾等方面。我国的优抚安置制度形成于民主革命时期，建国以后，这项制度的政策法规日益健全，优待

抚恤的标准有所提高,就业安置、生产扶持和生活服务等工作也有了很大的发展,对保障优抚对象的基本生活、维护社会稳定和促进国防建设起到了重要作用。在 21 世纪,优抚安置制度将进一步走向法制化、制度化和社会化,优抚对象的物质保障和服务保障水平将随着经济和社会的发展不断得到提高,与社会主义市场经济体制相适应的退伍军人和志愿兵就业安置制度逐步形成并且不断完善。

⑤社会互助制度,是一项具有中国特色的社会保障制度,是在政府倡导和组织下,广泛发动社会各方面的力量积极开展扶贫济困、尊老爱幼、扶弱助残、邻里互助等多层次、多形式的互助互济活动,以丰富我国社会保障的内容,提高社会保障的发展水平。在现阶段,我国已经初步建立了社会捐赠接收工作体系,基本形成了以募集衣被为主要内容的社会捐赠制度;各地广泛开展了“一助一”、“一帮一”等多种形式的扶贫济困活动,取得了很好的社会效果。到 21 世纪,我国的社会互助政策、法规将臻于完善,工作机构和运作体系趋于完整,形成规范化的社会互助制度。

⑥个人储蓄积累保障。它是对社会保障制度的补充和完善。到下一世纪,我国的人口将增加至 15 亿左右。在这样一个人口众多、经济尚不发达的国度里,增强社会成员的自我保障意识,引导和鼓励人民群众通过个人储蓄积累以预防未来的生活风险,是极有必要而且也是十分迫切的。在 21 世纪,国家应逐步完善个人储蓄积累保障的政策、法规,一方面积极提倡和鼓励社会成员的个人储蓄积累,另一方面规范个人的储蓄积累行为,以减少或避免风险。

以上六方面是党的十四届三中全会明确规定的我国社会保障体系的基本内容。今后 15 年,这六项制度将在改革中不断发展和完善,同时也有可能随着 21 世纪我国社会发展的需要而建立新的社会保障项目和制度。

二、21 世纪中国社会保障的管理体制

目前我国的社会保障事业由有关政府部门和群众团体多头管理，有人形容这种情况是“九龙治水”。其实，多头管理问题主要存在于社会保险方面，而其他保障项目尤其是农村的社会保障工作，主要由民政部门管理，不存在多头管理的问题。但现行的管理体制确实存在着一些弊端，需要进行必要的改革和规范。从我国的国情看，我国是一个拥有 12 亿多人口的大国，而且，地区之间、城乡之间经济和社会发展极不平衡，即使在农村地区之间的发展水平也存在着很大的差异。与此相对应的是，我国的社会保障事业也是一项涉及面广，内容繁多，制度复杂的系统工程。从保障的对象看，涉及全国十几亿人口，是世界上任何一个国家都无法比拟的；从保障的内容看，生老病死无所不包；从制度的构成看，不仅各项制度的功能、作用和运行机制有很大的差异，而且即使是同一项制度，城乡之间也存在着很大的差别。因此，把这样一项涉及十几亿人口的庞大而复杂的事业集中到一个部门来管理和实施，则是一个十分艰巨的改革任务和相当漫长的转变过程。这恐怕是由社会保障事业的多元性、复杂性和城乡差异性以及社会分工的规律所决定的。

基于以上认识，我认为，我国社会保障管理体制改革必须从我国的国情出发，以有利于整个社会保障事业的协调发展为原则。改革的首先任务是统一社会保障的政令、政策和法规，避免由于政策的不统一、不协调或互相矛盾而影响社会保障事业的发展。要达到这一目标，则需要国家加强对社会保障工作的宏观调控，做好全国社会保障事业发展的统筹规划和统一协调工作。然后，在统一政令的基础上，认真研究社会保障管理职能的划分和管理机构的调整。今年 3 月召开的第九届全国人民代表大会通过了《国务院机构改革方案》，组建了“劳动和社会保障部”，把社会保险

的管理职能划归劳动和社会保障部。这标志着我国社会保障管理体制的改革迈出了关键性的步伐。

应该看到,我国社会保障管理体制的改革是一个相当长的循序渐进过程,从目前到下世纪初,国家对社会保障事业发展的宏观调控将逐步加强。至于是否把所有的社会保障业务都集中到一个部门管理,或者管理部门如何科学分工各负其责,则是21世纪需要在理论和实践上认真研究和探索的重大课题。

三、21世纪中国社会保障的资金来源

社会保障资金是社会保障事业发展的物质基础,是实现社会保障制度的功能和作用的前提条件。因此,社会保障资金的来源及其运行模式,决定了社会保障制度基本特征和发展水平。在计划经济时期,我国社会保障的资金主要由政府、企业(单位)和农村集体经济组织负担,被保障者个人基本上不承担交纳费用的责任,因此我国传统的社会保障制度实质上是一种国家或企业(单位)保障,而不是严格意义上的社会保障制度。经过十几年的改革,我国社会保障资金的来源构成及其运行模式发生了重大的变化,主要表现在:社会保障资金的运行模式由原来的现收现付制改为现收现付和预先积累相结合的模式;社会保障资金来源从原来的以国家和企业负担逐步过渡到国家、企业、集体、个人和社会共同负担。资金来源的社会化程度有了显著的提高。在21世纪,随着社会主义市场经济体制的建立和完善,社会保障资金筹措体制的改革将成为整个社会保障制度改革的核心内容。

我认为,我国社会保障筹资体制的改革要吸取福利国家的教训,从我国的国情出发,坚持公平与效率相统一,社会保障与家庭保障相结合的原则,在明确国家、企业、集体、个人和社会的责任的基础上,走多层次、多渠道筹集资金的路子,逐步建立起社会化的社会保障筹资体制。

从社会保障资金负担的责任划分看，国家包括地方政府的主要责任是运用税收的手段筹集社会保障资金，再通过国民收入再分配的形式，保障人民群众的基本生活和发展社会福利事业。企业（包括集体经济组织）的主要责任是按一定的比例负担本企业的职工或劳动者的社会保障费用和集体福利支出；被保障者个人的责任是按规定纳税和交纳社会保障费用，同时通过个人储蓄积累，以预防未来生活中可能遇到的风险；社会的责任是通过互助互济的形式筹集资金，帮助社会弱者改善生活和发展社区福利事业。

从社会保障资金的来源渠道看，不同的社会保障项目，其资金来源渠道也有很大的不同。如，社会救济、特殊社会福利和国家抚恤等保障项目，其资金主要由国家和各级地方政府负担；社会保险资金主要由个人和企业（集体）共同负担，国家给予一定的补贴；发展公共社会福利事业所需的资金则由全社会共同负担，等等。

从社会保障资金的筹资方式看，西方发达国家大多采用社会保障税的形式筹集资金。我认为这是一种值得借鉴的做法。在市场经济体制下，通过征税和纳税的形式，以提高社会保障资金来源的社会化水平。

总之，在 21 世纪，随着我国社会主义市场经济体制的不断完善，社会保障资金的来源渠道也逐步走向社会化的轨道，概括起来主要有：国家和地方政府的财政拨款；社会保障税或其他特种税收收入，如个人收入调节税和消费税等；企业交纳的社会保障费用；个人交纳的社会保障费用；社会、民间筹资和各种福利性募捐收入；社会福利有偿服务收入，等等。

四、21 世纪中国农村社会保障体系建设

农村社会保障体系建设，不仅是我国农村经济和社会发展的

客观需要,而且也是建立和完善全国整个社会保障体系的必然要求。建国以来,我国在农村逐步建立了社会救济、社会福利、优抚安置等项制度;“七五”期间,为适应农村经济发展的需要,民政部进行了建立农村基层社会保障制度的探索;“八五”期间,经国务院批准,民政部在农村开展了社会养老保险的试点工作,目前,全国已有近 2000 个县(市)建立了农村社会养老保险制度,有 8200 多万农民投保,保险本金积累总额达 130 多亿元,已有 40 多万人领取了养老金。近几年,民政部根据党中央、国务院的部署和《九五计划和 2010 年远景目标纲要》的要求,在农村开展建立农村社会保障体系试点的工作,目前已有近 400 个县(市)开展了这项工作,有的省已在全省范围内普遍推开;在今后几年及至 21 世纪,农村社会保障体系建设将从试点探索走向全面发展,逐步建立起与市场经济体制相适应的比较完善的社会保障体系。

根据党的十四届三中全会的界定,我认为,目前的农村社会保障体系建设应包括农村社会养老保险、社会救济、社会福利、优抚安置、社会互助、合作医疗六项制度以及与之相配套的社会保障服务网络。

在今后一个时期,我国农村社会保障体系建设的主要任务是,根据整体规划、分类指导、突出重点、分步实施的原则,使上述六项制度以及与之相配套的社会保障服务网络逐步建立起来,并走向规范化、法制化。社会救济制度改革的重点是建立农村居民最低生活保障制度,同时根据“救灾工作分级负责、救灾款分级负担”的原则,改革和完善灾民救助制度;农村社会养老保险是采取个人帐户、基金预筹的方式,在农民温饱已经解决、基层组织比较健全的地方,采取政府引导和农民资源相结合的办法稳步推进;优抚安置制度应在现行制度的基础上不断改革和完善,逐步实现制度化、法制化和社会化;社会福利制度在下个世纪将有较大的发展,当前则以老年人、残疾人和优抚对象等特殊社会群

体为主要对象，坚持社会福利社会办的方针，以基层组织和集体经济为依托，个人、集体、国家共同参与，多形式、多渠道、多层次地发展；社会互助制度建设重点是在政府的倡导、组织和资助下，引导社会团体和社会成员自愿参与社会捐赠、社会帮扶、邻里互助等社会互助活动，并使之形成经常化、制度化、规范化的制度；合作医疗是农民群众迫切需要的保障项目，根据国家的统一部署，正在农村积极进行试点，稳步推进。农村社会保障服务网络是实施社会保障制度的载体和依托，是农村社会保障的重要内容。当前，以至 21 世纪较长时间里，要重点建立和完善救灾扶贫服务、老年人服务、残疾人服务、优抚安置服务、婚丧服务等网络，建立和完善运行机制，逐步形成功能齐全、服务优良的社会保障服务网络。

农村社会保障体系是整个国家社会保障体系的重要组成部分，没有农民的社会保障，中国的社会保障体系是不完整的。我们深信，农村社会保障体系将成为 21 世纪中国社会保障建设的重点之一，一个具有中国特色的充满生机和活力的农村社会保障体系将会出现在中国的大地上。

（作者 中华人民共和国民政部部长）

目 录

21 世纪中国社会保障展望 (代序)	多吉才让 (1)
--------------------------	----------

综 合 篇

中国社会福利体制改革研究报告	朱 勇 (13)
中国社会福利服务改革研究报告	唐 钧 (28)
中国社区服务十年回顾与未来展望	阎青春 (44)
中国社区服务发展模式研究	朱 勇 (60)
中国优抚保障制度改革研究报告	周士禹 陈日发 (68)
中国农村社会养老保险的现状、问题及对策	赵殿国 (79)
中国城市居民最低生活保障制度研究报告	唐 钧 (94)
中国基层政权与基层群众自治组织建设研究报告	汤晋苏 (119)
中国小城镇社区社会管理的基层透视 ——常熟市虞山镇社区 (城区) 社会管理的实证 调查报告	李 慷 (133)
中国民间组织管理的现状、问题和对策	吴忠泽 李 勇 (146)
中国行政区划管理的现状、问题和对策	浦善新 (157)
中国边界与地名管理的现状、问题和对策	张卫星 陈根良 (170)

部 门 篇

北京市农村社会保障体系建设研究报告

- 关于顺义县的调研和方案设计 朱 勇 (187)
- “负所得税制”与我国社会救助制度改革 唐 钧 (208)
- 扶贫济困送温暖捐助活动研究报告 任振兴 (217)
- 城市最低生活保障制度的配套建设 孙 宁 (240)
- 义务兵家属优待制度改革研究 邓晓芬 (253)
- 义务兵家属优待金统筹方式研究 邓晓芬 (265)
- “社会保障”还是“社会服务”

- 社区服务发展再思考 何晓玲 (276)

天津鹤童老人院工作效果评估报告

- 唐钧 任振兴 黄晓燕 陈大红 (285)

以爱为本,发展社区精神康复事业

- “中德精神康复中心”专题研究报告 何晓玲 (296)
- 误区在哪里?

- 兼论市场经济体制下的就业观念的转变 ... 唐 钧 (313)

关于加强民政事业单位管理的几点思考

- 赵宝华 朱耀垠 (319)

附 录

- 俄罗斯社会的贫困问题 任大贵 (329)

多吉才让

21 世纪中国社会保障展望

(代 序)

改革开放总设计师邓小平同志提出的我国现代化建设分三步走的战略目标,从宏观上描绘了到 21 世纪中叶我国经济和社会发展的宏伟蓝图。中共十四届五中全会建议、八届人大四次会议通过的我国《国民经济和社会发展九五计划和 2010 年远景目标纲要》,也对今后 15 年我国的现代化建设作了规划和部署,其中也包括了社会保障体系建设的内容。现根据我国《国民经济和社会发展九五计划和 2010 年远景目标纲要》,结合民政部主管的社会保障工作,谈点个人的看法。

对于今后 15 年我国社会保障体系建设的目标和任务,《国民经济和社会发展九五计划和 2010 年远景目标纲要》已经作出了明确的规定,即“在‘九五’期间,要加快养老、失业和医疗保险制度改革,初步形成社会保险、社会救济、社会福利、优抚安置和社会互助、个人储蓄积累保障相结合的多层次的社会保障制度,”今后 15 年,要“形成比较完善的社会保障体系”。

我认为,《九五计划和 2010 年远景目标纲要》已经清晰地画出我国社会保障体系的基本框架、基本内容和今后 15 年的奋斗目标。这是符合我国国情的,也是完全能够实现的。在 2010 年以后乃至在整个 21 世纪,随着经济和社会的发展,保障的内容将更加全面,尤其是福利性的服务保障将会有较大的发展;保障的形