

社会福利黄皮书

中国社会福利与 社会进步报告(2001)

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(2001)

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(2001)/时正新主编.
-北京:社会科学文献出版社,2001.11
(社会福利黄皮书)
ISBN 7-80149-591-8

I. 中… II. 时… III. 社会福利-中国-2001-
研究报告 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 060275 号

·社会福利黄皮书·

中国社会福利与社会进步报告 (2001)



主 编: 时正新

责任编辑: 范广伟 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: 12.25

字 数: 300 千字

版 次: 2001 年 11 月第 1 版 2001 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 7-80149-591-8/F·180

定价: 29.80 元

版权所有 翻印必究

关注贫富分化问题

(代序)

在经济转轨、社会转型时期，我国贫富差距集中地体现在地区差别、城乡差别和个人收入差别拉大上，是影响社会稳定和社会发展的的重要因素，应当引起高度重视，并着力于解决由此而产生的社会矛盾和社会问题。

地区差别不仅体现在 GDP 总量及人均量、财政收入及可支配财力等经济指标上，而且还表现在人口总量和人口自然增长率、城镇失业率、城乡居民收入差距及其变动率，教育水平、环境状况、社会保障等社会发展指标上。这种差别突出地表现在东部发达地区与西部边远地区、少数民族地区和革命老区之间上述指标的差距还在拉大的趋势上。

城乡差别拉大的状况仍未得到有效遏制。其表现不仅在城市经济发展的各项指标都明显高于农村，农村的政策效应明显减弱，还表现在农村社会发展的各项指标也明显低于城市，农村现代化的进程明显慢于城市，而且作为弥合城乡差别的城镇化速度和规模远远不能抵消和减慢城乡差别拉大的势头。城乡差别扩大的状况集中地体现在城乡居民收入差距拉大上。统计资料显示，

我国城乡居民收入差距 90 年代中期为 2.71:1, 到 2000 年则扩大到 2.79:1, 同时城乡居民生活消费支出和差距相应地由 2.70:1 扩大到 2.99:1。另据统计, 1993 年~1999 年间, 我国 GDP 增长 3.5 个百分点, 而人均纯收入年均增长率则低于 GDP 增长率 5 个百分点。在全社会 6 万亿居民储蓄存款中, 占 80% 人口的农民占 40%, 而总人口 20% 的城镇占 60% 左右, 城镇居民人均储蓄是农村居民人均储蓄的 3.8 倍。

个人收入差别拉大的趋势也很明显。基尼系数是国际通用的衡量国民个人收入差距的指标, 超过 0.45 属于收入极不平等。我国居民收入差距的基尼系数已达到 0.45 左右。一项统计显示, 在城镇居民中高收入户与低收入户每月收入的比较中, 前者为后者的 8 倍。

应当承认, 上述三大差别的相对存在是任何社会制度在其历史进程中难以避免的, 但是, 地区、城乡和个人之间在现代化过程中的差距拉大却是一个不容回避的现实, 而这种拉大所造成的两极化现象会给中国的现代化带来一系列严重后果, 这更是不能回避的现实。

三大差别的两极化必然出现“马太效应”, 使差别加剧并形成恶性循环, 造成富的更富, 穷的更穷。

三大差别的两极分化必然出现“连锁效应”, 使经济领域的问题向社会领域以至政治领域延伸, 引爆系列性“雷区”和“震区”。

三大差别的两极化必然出现“减法效应”, 使任何一项差别拉大所引发的矛盾产生的负效应, 都会抵消改革和发展的成功, 造成某种或几种形式的“后退”。

正因为此，邓小平同志认为贫穷不是社会主义，而少数人、部分地区富裕，部分人贫穷、部分地区贫穷也不是社会主义。他多次告诫我们：“社会主义的目的就是要全国人民共同富裕，不是两极分化。如果我们的政策导致两极分化，我们就失败了；如果产生了什么新的资产阶级，那我们就真是走了邪路了。”他强调：“决不能导致贫富两极分化。如果导致两极分化，改革就算失败了”。^①

按照小平同志的思想，重视和关注贫富差距两极化问题，缩小两极化趋势，逐步实现共同富裕，是社会主义本质要求，也是党的根本宗旨和根本任务的要求和体现。

缩小贫富差距首先要遏制贫富极化的势头。最根本的就是要发展生产力。“发展是硬道理”。发展才能提高效率，增加就业，增加收入；经济发展才能为社会发展和进步提供物质基础和条件。其次要有一个好政策，其中包括调节收入分配的税收政策，维护社会公平的社会保障政策，鼓励人才、资金、技术流向贫困落后地区的优惠政策等等。再次要有强力综合的措施，包括对个人收入的系统监控体系，解决地区发展不平衡的行政和法律手段，推动城镇化，加快小城镇建设的措施，增加农民收入的经济和技术措施等等。总之，各级政府要把遏制贫富差距拉大问题列上工作日程，认识其重要性紧迫性，采取措施，加大力度，把这件事关经济社会协调发展、事关社会政治稳定、事关党的任务和宗旨的事情切实解决好。

（作者单位：民政部政策研究中心）

^① 《邓小平理论全书》，上册，第110页，中央党校出版社，1998。

目 录

关注贫富分化问题（代序） 时正新（ I ）

2000 年中国社会政策 王齐彦（ 1 ）

2000 年民政事业发展报告 廖 鸿（ 29 ）

2001 年民政事业发展趋势 朱 勇（ 60 ）

社会救助篇

2000 年中国城市居民最低生活保障工作报告 高华俊（ 75 ）

2000 年中国灾情和救灾工作报告 民政部救灾救济司（ 87 ）

2000 年中国救灾体制改革试点工作报告
..... 民政部专题联合调研组（ 95 ）

2000 年中国减灾工作报告 方志勇（ 104 ）

社会福利篇

- 2000 年中国社会福利事业发展报告 贾晓九 孟志强 (119)
- 2000 年社会福利理论与政策研究报告 常宗虎 (132)
- 2000 年中国慈善事业研究报告
..... 于学廉 吴凤华 倪凯林 (157)
- 2000 年中国老年工作报告 中国老龄协会调研部 (179)
- 2000 年中国优抚工作报告 戴爱娇 (194)
- 2000 年中国退役士兵安置工作报告 董天夫 李树峰 (205)
- 2000 年关于退役士兵安置工作中难点问题
..... 民政部优抚安置局退伍处调查组 (214)

社区建设篇

- 2000 年中国农村村民自治发展报告 詹成付 (225)
- 2000 年中国城市社区建设工作报告 于燕燕 (243)

行政管理篇

- 2000 年社会团体管理工作报告 刘忠祥 (263)

2000 年民办非企业单位管理工作报告	
.....	孙伟林 李耀东 (274)
2000 年中国科技社团工作报告	 孙公民 (297)
2000 年中国勘界工作报告	 陈克相 (306)
2000 年中国区划工作报告	
.....	民政部区划地名司区划管理处 (330)
2000 年中国婚姻登记管理专题报告	 肖登峰 (356)
2000 年中国殡葬管理工作报告	 张洪昌 李 健 (366)
编后记	 (375)

2000 年中国社会政策

世纪之交，中国的社会政策既要能够规范引导 20 世纪社会事务管理工作顺利跨入新世纪，又必须展望、预测 21 世纪经济和社会发展特别是社会事务管理工作的改革与发展趋势。2000 年，社会政策的制定、调整和完善方面都体现着这一历史要求。

一、社会福利

2000 年，为了适应我国经济发展和社会进步的要求，根据社会福利事业发展的实际情况，对有关社会福利的政策法规作了进一步的调整完善，从社会福利社会化思路、社会福利机构设置、老年人福利、残疾人福利、福利彩票发行管理等方面，分别制定和颁发了《中共中央国务院关于加强老龄工作的决定》、《国务院办公厅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》等一系列政策法规。

1. 《关于加快实现社会福利社会化意见的通知》（国办发〔2000〕19 号）

为推进我国社会福利工作的改革与发展，建立适应社会主义市场经济要求的社会福利服务体系，加快实现社会福利社会化，

2000年2月，由民政部牵头，协商国家计委、国家经贸委、教育部、财政部、劳动保障部、国土资源部、建设部、外经贸部、卫生部、税务总局共同拟定“关于加快实现社会福利社会化的意见”，报国务院批准，2000年2月27日，由国务院转发全国贯彻执行。其要点有：

第一，新时期必须加快推进社会福利社会化。我国社会福利工作主要以老年人、残疾人、孤儿等社会特殊困难群体为对象。目前，虽然残疾人、孤儿占人口比例有所下降，但老龄人口的比例增长，到20世纪末，我国老龄人口数量12.6亿，超过总人口的10%，进入老龄社会；特别是我国老龄人口基数大，社会养老需求增长迅速，加上数量很大的残疾人孤儿的养护、康复需求，社会福利工作任务十分繁重。在社会主义市场经济逐步发展完善的条件下，继续由政府 and 集体包办社会福利事业，将难以解决资金不足、福利服务机构少、设备陈旧、服务水平较低等问题，无法满足人民群众快速增长的社会福利服务需求。因此，必须发动、引导、组织社会力量投入社会福利事业，加快实现社会福利社会化。

第二，提出21世纪头五年社会福利社会化目标和总体要求。目标是：到2005年，在我国基本建成以国家兴办的社会福利机构为示范、其他多种所有制形式的社会福利机构为骨干、社区福利服务为依托、居家供养为基础的社会福利服务网络。各类福利机构的数量和收养人数每年增长10%；城市养老机构的床位数达到每千名老人10张，社区普遍建立福利服务设施和家庭护理服务等系列项目；农村90%以上的乡镇建立以五保老人为主要对象的福利机构。总体要求：一是投资主体多元化，二是服务对象公

众化，三是服务方式多样化，四是服务队伍专业化。

第三，给予社会力量创办的社会福利机构政策扶持和优惠。

①将社会福利机构和床位数作为社会发展的指导性指标纳入当地国民经济和社会发展规划，在基本建设计划中统筹安排社会福利设施建设。

②社会福利机构建设用地，按照法律法规规定，应当采用划拨方式供地的，要划拨供地；应当采用有偿方式供地的，地价要适当优惠；属出让土地的，土地出让金标准要适当降低。

③城市居住区建设，按照国家技术监督局、建设部颁布的《城市居住区规划设计规范》（GB50180-93）的有关规定，将社会福利设施特别是老年人服务设施纳入公共设施统一规划。不足6万人的社区要设立一处老年人综合服务设施和一个可容纳30人的养老院；6万人以上的要考虑增设老年人综合服务设施。

④对社会福利机构及其提供的福利性服务和兴办的第三产业，安置残疾人的福利企业，以及单位和个人捐赠支持社会福利事业的，国家给予税收优惠政策，按照现行国家税法规定执行。

⑤获得民政部门批准设置社会福利机构的，按规定有关部门应当优先办理法人注册登记；未获民政部门批准而设置社会福利机构的，有关部门不办理法人注册登记。

⑥对于社会福利机构的用电、用水以及电话电信等收费应给予优惠优先照顾。

⑦对社会福利机构所办的医疗机构已取得执业许可证并申请城镇职工基本养老保险定点医疗机构的，可根据劳动保障部下发的《关于印发城镇职工基本养老保险定点医疗机构管理暂行办法的通知》（劳社部发〔1999〕14号）规定，经审查合格后纳入城

镇职工基本养老保险定点范围。

⑧对社会福利机构中收养（包括分散寄养）的孤儿，义务教育阶段，按有关规定免收杂费、书本费；高中以上教育阶段免收学费、住宿费。

⑨对各类社会福利机构中具有劳动能力的孤残人员，优先推荐就业，免费岗前培训，依据国家有关规定，参加社会保险。

第四，社会福利事业要统筹规划、规范管理、有序发展。要求各级政府和有关部门合理确定社会福利事业的发展目标，对社会福利机构的数量、布局、规模档次以及资金、用地等统筹安排，防止盲目发展、重复建设。要求按照社会主义市场经济规律，研究制定社会福利机构分类管理的政策措施，促使社会福利机构逐步按照产业化方向建立起适应市场经济要求的运行机制。

2.《关于开展区域社会福利机构设置规划工作的指导意见》 (民办函〔2000〕54号)

在推进社会福利社会化过程中，仍然存在一些问题急需政策规定，主要是一方面社会福利机构数量少，结构不合理，严重滞后于经济和社会发展水平；另一方面一些地方福利机构过于集中，布局不合理，造成福利资源的浪费。为此，配合《社会福利机构管理暂行办法》的实施，民政部制定了“关于开展区域社会福利机构设置规划工作的指导意见”。其要点有：

第一，由各级民政部门负责制定和实施区域社会福利机构设置规划，将区域内各部门、各行业和农村的社会福利资源全部纳入规划范围。规划以县、区、和市、地两级行政区域为基本单位，规划以5年为一个周期。

第二，规划的基本内容包括：分析当地经济社会发展水平、

居民福利服务需求和现有福利机构的状况，按千人指标统一规划不同类型、功能、档次、形式的老年人、残疾人和孤儿社会福利机构配置数量或床位数，并提出实施方法、步骤和保证措施。

3. 《中共中央、国务院关于加强老龄工作的决定》（中发〔2000〕13号）

20世纪末，我国人口年龄结构已经开始进入老龄化阶段，今后一个时期，我国老年人口还将以较快速度增长，加强老龄工作，解决人口老龄化过程中出现的各种矛盾和问题，切实保障老年人的合法权益，直接关系到我国经济和社会的健康发展，是新时期的一项重要战略任务。为此，中共中央、国务院于2000年8月19日发布《关于加强老龄工作的决定》，主要内容有：

第一，老龄工作是党和政府工作的重要组成部分。各级党委和人民政府要统一思想，提高认识，加强领导，把老龄工作列入日常工作议程，及时研究解决工作中出现的新情况和新问题。要充分发挥各有关部门和工会、共青团、妇联等群众团体及老龄组织的作用，共同做好老龄工作。

第二，全社会都要依据《中华人民共和国宪法》和《中华人民共和国老年人权益保障法》等法律法规，切实维护和保障老年人的合法权益。依法处理和打击侵犯老年人合法权益的不法行为；依法取缔伤害老年人身心健康、宣传迷信邪说、侵害老年人合法权益的非法组织；健全法律援助制度，加强老年人法律服务工作；把敬老、养老、助老教育与文明社区、文明村镇、文明家庭创建活动结合起来，在全社会树立尊重、关心、帮助老年人的社会风尚。

第三，完善社会保障制度，逐步建立国家、社会、家庭和个

人相结合的养老保障机制，确保老年人生活、医疗等方面的基本需求。在城镇，要建立起以基本养老保险、基本医疗保险、商业保险、社会救济、社会福利和社会互助为主要内容的比较完善的养老保障体系。在农村，要坚持以家庭养老为主，进一步完善社会救济和以保吃、保穿、保住、保医、保葬为内容的“五保”供养制度，倡导村民互助。

第四，老年人有受赡养的权利，赡养人特别是子女要依法履行赡养义务。要维护老年人婚姻自由的权利。要重视发挥老年人的作用，坚持自愿和量力、社会需求同个人志趣相结合的原则，鼓励老年人从事关心教育下一代、传授科学文化知识、开展咨询服务、参与社会公益事业和社区精神文明建设等活动。

第五，加强社区建设，依托社区发展老年服务业，进一步完善社区为老年人服务的功能。兴办不同形式、不同档次的老年福利院、老年护理院、老年公寓、托老所等，为老年人提供生活照料、文化、护理、健身等多方面的服务；建立起完善的社区卫生服务机构，健全老年医疗保健服务网络；加强老年文化体育工作，发展老年文化体育事业。建立社区老年活动中心或活动站，兴办各类老年学校，满足老年人的精神文化需求，丰富老年人的精神文化生活。培育和发展老年消费市场，引导老年人合理消费。

第六，各级人民政府要把老龄事业纳入国民经济和社会发展中长期规划和年度计划。要高度重视社区建设，认真做好“十五”期间社区建设规划。要坚决贯彻落实党中央、国务院有关方针政策，确保城市居民最低生活保障金和离退休人员基本养老金按时足额发放，不得拖欠，并随着经济发展合理增长。要进一步

完善农村“五保”供养制度，提高供养水平，扩大农村敬老院的服务范围。要鼓励社会力量兴办老年福利服务设施。

第七，要进一步加强和改进老年思想政治工作，认真研究解决老年群体中的各种思想问题。研究和探索新形势下加强和改进老年思想政治工作的新形式、新办法，使广大老年人以丰富健康文明的生活方式安享晚年；重视和发挥老年党员的政治优势和先锋模范作用，所有老年党员都要编入党的基层组织，参加党组织的活动。

4. 《关于进行“风采系列”电脑福利彩票筹备工作的通知》 (民发〔2000〕64号)

福利彩票筹集的资金是发展社会福利事业的重要经济支柱，新时期社会福利事业的发展离不开福利彩票事业的发展。随着计算机网络技术的发展和在社会生活各领域的运用，电脑福利彩票的形式应运而生。到2000年初，已有15个省、自治区、直辖市陆续开通电脑福利彩票，用电脑联网的方式发行“风采系列”福利彩票，其他地区都积极准备开通“风采系列”电脑福利彩票。为了促进电脑福利彩票筹备工作的健康发展，进一步规范福利彩票发行工作，民政部发出“关于进行‘风采系列’电脑福利彩票筹备工作的通知”，做出三条规定：

①规定“风采系列”电脑福利彩票的发行销售必须实行“五统一”，即统一玩法规则、统一硬件标准、统一运行软件、统一管理模式、统一实施监控。

②规定各地“风采系列”电脑福利彩票销售细则必须符合中国福利彩票发行中心颁发的《“风采系列”电脑福利彩票试行规则》，筹备工作必须按中国福利彩票发行中心的规定，履行报批、

备案手续。

③要求中国福利彩票发行中心通盘规划，根据筹备工作进展情况分期分批开通，保证电脑福利彩票发行工作有条不紊地进行。

5. 《关于福利企业有关税收政策问题的通知》（民办函〔2000〕66号）、《关于加强福利企业安全生产工作有关问题的紧急通知》（民办函〔2000〕134号）

办福利企业是为了集中安置有劳动能力的残疾人就业，维护残疾人劳动权益，国家对福利企业一直采取减免税的优惠政策，并由国务院一年一度批准。2000年，财政部、国家税务总局“关于福利企业有关税收政策问题的通知”要点是：继续实行财政部、国家税务总局《关于福利企业、校办企业征税问题的通知》（〔94〕财税字003号）和《关于民政福利企业征收流转税的通知》（国税发〔94〕155号）中规定的对福利企业的税收优惠政策。

为了贯彻落实“国务院办公厅关于切实加强安全生产工作有关问题的紧急通知”精神，防止重大、突发事故在福利企业发生，民政部办公厅2000年7月28日发出《关于加强福利企业安全生产工作有关问题的紧急通知》，要求在福利企业开展一次安全生产大检查，要点如下：

①安全生产大检查要全面、深入、彻底，要查清事故隐患，落实整改措施。

②检查的重点：主要是生产、运输、经营和存放烟花爆竹等易燃易爆物品，以及有毒有害等危险物品的企业，其次是生产煤炭、石油、化工、建筑材料以及压力容器等企业。