

重构中国社会 保障体系的探索

主 编 窦玉沛

副主编 阎青春 常宗虎

中国社会科学出版社

重构中国社会 保障体系的探索

主 编 窦玉沛

副主编 阎青春 常宗虎

编委名单 (按姓氏笔画排列)

王素英 李 浩 周武光

孟志强 贾晓九 阎青春

常宗虎 窦玉沛 蔡卫义

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

重构中国社会保障体系的探索/窦玉沛主编. -北京: 中国社会科学出版社, 2001.6

ISBN 7-5004-3060-4

I. 重… II. 窦… III. 社会保障-研究-中国 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 034162 号

责任编辑 张小颐

责任校对 林福国

封面设计 章新语

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.cass.net.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京新魏印刷厂

装 订 北京广增装订厂

版 次 2001 年 6 月第 1 版

印 次 2001 年 6 月第 1 次印刷

开 本 850×1168 1/32

印 张 13

插 页 2

字 数 325 千字

印 数 1—3000 册

定 价 26.00 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 一

民政部部长 多吉才让

《重构中国社会保障体系的探索》一书就要正式出版了。这部书稿是在去年召开的全国社会福利理论与政策研讨会入选论文的基础上，选择其中的优秀论文反复修改后汇编而成的。借此机会，我就民政政策理论研究和福利事业发展谈几点看法。

一、切实加强民政政策理论研究， 是做好民政工作的重要前提

民政政策理论研究的根本任务，是以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论为指导，运用各门科学的成果，不断总结实践经验，及时从理论认识的高度研究回答民政工作改革与发展的有关重大问题，并指导民政工作实践的全过程。近几年来，民政政策理论研究的成绩是明显的，具体表现为可资利用的成果越来越多，学术界、理论界对民政工作的关注程度在逐步提高。但是，总体而言，民政政策理论研究的现状不如人意。提高认识，统一思想，加强民政政策理论研究，已经成为摆在我们面前的一项重要工作。

加强政策理论研究，是做好民政工作的前提条件。毛泽东同志曾经讲过：“共产党领导机关的基本任务，就在于了解情况和掌握政策两件大事，前一件事就是所谓认识世界，后一件事就是

1990/11

所谓改造世界。”要认识世界，单靠罗列一大堆数字和零碎、表面的现象是不行的，必须以马克思主义理论为指导，结合工作实际，找出各种现象的内在联系即规律性，使感性认识上升成为理性认识，才算认识了世界。这也就是我们通常所讲的“实事求是”。“实事求是”是一个理论联系实际的研究过程，是从客观现象出发研究其内在规律性的行为。这个认识世界的过程和行为，是我们改造世界的基础，是做好行政管理工作和领导工作的前提条件。要做好民政工作，必须切实加强民政政策理论的研究。

加强民政政策理论研究，是面向新世纪推进民政事业的迫切需要。当前，以建立社会主义市场经济体制为目标的改革，已进入攻坚阶段。我国的经济、社会已经和正在发生深刻的变化，以依法管理有关社会事务、维护和保障人民群众基本生活权益和民主政治权利、维护社会稳定、促进社会公平、推进社会进步为基本职责的民政工作，面临的任务非常艰巨，矛盾和问题错综复杂。在前进的道路上，我们还会遇到一些可以预料和难以预料的困难和问题。这一切，都需要我们在认真学习的基础上，狠下功夫，努力做好民政政策理论的研究工作。民政政策理论研究，是当前民政工作中比较突出的薄弱环节，主要问题：一是从总体上看对民政工作的理论性研究较少，致使对民政工作的一些重大问题未能从理论上加以深入研究并形成定论。二是缺乏相关基础理论研究的成果，许多课题难以进入理论工作者的视野，不少课题被误认为不具有理论价值，但现实工作中又迫切需要来自理论界的关心与支持。三是由于民政工作涉及政治学、经济学、社会学、法学等不少社会科学领域，需要运用政治的、经济的、组织的、伦理的、历史的、管理的分析方法研究问题，所以专业、综合地研究民政工作的人才十分缺乏，即使单一的民间组织管理、基层政权建设、行政区划、社会救助、社会福利方面的专家、学者，也非常难得。这种情况，已经制约了民政工作的快速发展，亟须

引起各方面的密切关注。

当前，要加强民政政策理论研究，需要从认识水平、课题组织、管理体制等各个方面研究对策，进行改革。我相信，只要学术界、理论界的同志们积极地参与进来，与我们一道，多出主意，多想办法，就一定能使民政政策理论研究的水平在尽可能短的时期内有一个明显的提高。

二、积极推进社会福利事业的发展，是今后一个时期民政工作的一项重要任务

社会福利工作是民政工作的重要组成部分。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几个重点工作之一。

积极推进社会福利事业的发展，是社会主义制度优越性和党的根本宗旨的直接、具体的体现。邓小平同志曾经指出：“社会主义最大的优越性就是共同富裕，这是体现社会主义本质的一个东西。”江泽民同志也明确指出：中国共产党代表着中国先进生产力的发展要求，代表着中国先进文化的前进方向，代表着中国最广大人民的利益。中国共产党的根本宗旨是全心全意为人民服务。积极发展社会福利事业，优先确保社会特殊困难群体与全国人民一起逐步改善生活并不断地向更高水平迈进，体现了社会主义的本质，体现了中国共产党的根本宗旨。尤其在建立社会主义市场经济体制的今天，积极发展以特殊困难群体为主要对象的社会福利事业，维护社会公平，促进社会进步，对于坚持社会主义制度、坚持中国共产党的领导有着更为重要的意义。

积极推进社会福利事业的发展，是民政工作的重点之一。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，促进社会公平，推动社会进步，维护社会稳定，是民政部门义不容辞的光荣职责。社会福利工作是民政工作的传统业务，也是民政工作中前景广阔、大有可为的业务之一，在整个民政工作中举足轻重。据统计，截至2000年底，全国民政企事业单位80067个，其中福利事业单位40000个，城镇社区服务中心12674个，福利企业40067个，其他优抚收养性单位、烈士纪念建筑物单位、军队离退休干部休养所、军供站、收容遣送站、殡葬事业等单位共计6178个，福利企、事业单位占到全部民政企、事业单位的93.8%。如此众多的福利企、事业单位，已经成为连接民政与社会的重要桥梁和展示民政部门精神风貌的重要窗口，单是对这些单位的业务管理，任务就十分繁重。因此，从恪尽民政职守、发展民政事业的角度讲，社会福利工作是民政工作始终不渝的重点之一。

积极推进社会福利事业的发展，是建立和完善社会保障体系的必然要求。按照现行的社会保障定义，社会保险、社会救助、社会福利是社会保障体系的重要内容。在我国，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市居民最低生活保障制度；唯有社会福利，在整体上至今没有得到全社会普遍、高度的重视。但是，经济和社会的发展、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，我国的社会福利事业必将迎来一个快速发展的新时期。特别是以特殊困难群体为对象的社会福利事业，在整个社会保障体系中的地位将日益提高，作用会越来越大。这种趋势对于我们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。

积极推进社会福利事业的发展，不仅是必要的，也是可能

的。经过 20 多年的改革开放，我国的经济成分、利益主体、社会组织 and 生活方式呈现出多样化的发展趋势，对我们积极地发展社会福利事业提供了必要的条件和极好的机遇；老龄人口的迅速增加，尤其是高龄人口的快速增长，对我们提出了多层次、多形式的福利服务需求，提供了发展社会福利事业的广阔市场；各项改革的不断深化，特别是“小政府、大社会”格局的形成，为社会福利事业的发展提供了良好的社会环境。

所有这一切，使社会福利工作不仅已经成为一项十分重要的工作，而且在今后一个时期必将取得较大的发展和进步。

三、继续深入开展社会福利理论与政策研究，是 确保社会福利工作发展与进步的必要条件

社会福利理论与政策的研究是一项艰巨、繁重的任务，需要做长期艰苦的努力。社会福利包含的内容十分广泛，要对社会福利工作从实践到理论、从现实到历史、从国内到国外完全吃透、搞清，还有大量的工作要做。从社会福利的外延看，福利与社会福利的关系，社会福利与社会保障的关系，福利制度与政治、经济和文化的关系，社会福利对社会公平、社会稳定、社会发展的作用与影响等课题，都还需要做大量的研究与探讨。从社会福利的内涵看，社会福利有很多不同的方面：按社会福利的形式分，可以区分为福利收入和福利服务；按社会福利的项目分，可以涉及到生活的方方面面；按服务对象分，可以区分为老年人、残疾人、儿童和其他有需求的社会群体的社会福利；按服务的提供方式分，可以区分为机构福利服务、社区福利服务和家庭福利服务；按地域分，可以区分为城市社会福利和农村社会福利；按工作内容分，可以区分为服务项目、服务体系、管理体制和政策法规等等。对于所有这些方面的情况，我们的理解还十分

有限。从社会福利工作的现实看，如何加快社会福利社会化的进程，特别是如何发动社会力量参与社会福利事业、加快国有社会福利机构的改革、推动社区福利服务的开展、巩固家庭福利服务功能、加强社会福利机构管理、引导社会福利企业健康发展等等，也都是亟待回答的问题。

最后，我代表民政部感谢中国社会科学院、北京师范大学、联合国儿童基金会、中国社会学会和中华慈善总会为本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。虽然研讨会和这部书所交流的论文中的观点只是作者们的个人看法，有很多值得商榷和很不成熟的地方，但我认为研究本身就是一件可喜可贺的事情。这也是我乐为之序的原因。希望学术界的同志们一如既往，继续关注我们的民政工作，特别是社会福利工作。更希望从事社会福利工作的同志勤于思考、善于思考，为推动我国社会福利事业的发展作出更大的贡献。

序 二

民政部副部长 杨衍银

我国的社会福利长期以来实行的是一种救助性的福利体制，主要为老年人、残疾人、孤残儿童等特殊困难群体提供基本的生活保障和服务，因此长期以来我们基本上也是把它作为一项带有明显的社会救助性质的福利事业来发展的。应该说这种社会福利体制与过去我国实行的计划经济体制是相适应的，也曾经为推动国民经济的发展和社会的进步，维护社会的安定作出了历史性的贡献。随着我国计划经济体制向市场经济体制的转变，我国的社会福利体制也在逐步发生着变革，社会福利事业在新的历史条件下获得了新的发展。截至目前，全国城乡各种福利事业单位 4 万个；床位 113 万张，比上年增长 3.9%；收养 85.4 万人，比上年增长 3.4%。其中国有社会福利单位拥有床位 22.1 万张，占总数 19.6%，与去年基本持平；集体所有制福利单位拥有床位 87.8 万张，占总数 77.7%；民办福利单位拥有床位 3.1 万张，占总数 2.7%，比上年上升 1.2 个百分点。此外，全国各地城镇社区福利服务中心 12674 个。现在全国每万人口平均拥有的福利服务床位已达到了 90 张，城镇社区中各种各样的为老年人服务和上门包户服务也比比皆是。初步形成了一个国家、集体和多种社会力量共同举办的多层次、多类别、多种服务内容和服务形式的城乡社会福利保障和服务网络。

但是，我们在充分肯定我国社会福利事业取得巨大成就的同

时，还必须看到它在体制和运作机制等方面存在的诸多弊病和问题。由于我国的社会福利事业是在计划经济体制下建立和发展起来的，其管理、运作及服务等各个方面必然带有浓厚的计划经济色彩。在当前我国经济转轨、社会转型，特别是人口老龄化程度日益加深，社会福利服务需求日益增长的情况下，这种传统的带有浓重计划经济印痕的社会福利体制和运行机制就必然会愈发暴露出其不协调和不适应的弊端，主要面向“三无”对象服务的社会福利事业就愈发暴露出其覆盖面小、整体服务水平低的缺陷。当前全社会日益增长的福利服务需求与社会福利事业供给严重不足的矛盾已成为我国社会福利事业发展过程中的主要矛盾。面对新时期纷繁复杂的新情况、新问题，社会福利体制如何深化改革和实现制度创新？社会福利工作如何丰富拓展，实现机制更新？都需要我们从事社会福利的理论工作者和实际工作者进行深入认真的调查和艰苦细致的研究工作，将社会福利发展过程中的新做法和先进经验从理论上进行总结概括和提炼升华，将国内外社会福利进行科学的比较分析和融会借鉴，这样才能为社会福利工作实践提供正确的理论指导和思想武装。正是基于这样的认识，我部才联合了中国社会科学院等几个单位，一起举办了这次社会福利理论与政策研讨会，以期通过大家共同研究探讨，互相启发借鉴，引发新的理论研究热潮，为新时期社会福利宏观战略和基本政策的研究制定，为社会福利实际工作的深入开展提供正确的理论指导。

进行社会福利理论与政策的研究，无论是对专业的理论工作者来说，还是对专门的实际工作者而言，最重要的是要有从宏观、从大局出发去观察思考的整体意识和尊重客观规律、刻苦钻研问题的科学态度。虽然我们每天可能都在进行着这样的实际工作，比如起草文件、实践某项任务，都要经过大量的思考和论证，体现一种意志或者主张，而这种思考、论证过程的本身就是

研究，只不过有时不自觉罢了。提倡理论研究，就是要求我们把这些思考、论证做得更系统、更深入、更扎实。要广泛地去查找资料、做专题调查，通过实践概括出切实可行的规律性的结论。当我们把求证的过程和结果用文字记录下来，就成为一篇有价值的理论联系实际的文章。所以，我们要学会善于发现问题和提出问题，然后结合工作需要去认真地研究问题和解决问题，把感性认识上升为理性认识。我希望从事社会福利理论研究工作的专家学者进一步深入实际，深刻地了解当前我国经济体制和社会发展巨大变革的历史背景下，社会福利发展中出现的新情况新问题，从理论的分析 and 逻辑的阐述上为我们提供认识问题和解决问题的钥匙。我尤其希望我们的社会福利实际工作者结合工作实践，重视加强理论和政策的研究，积极探索新形势下发展具有中国特色社会福利事业的新思路、新途径和新办法，努力做好社会福利工作。大家要结合工作中的实际问题进行理性的研究和思索，寻经问典，多向专家请教，这样日积月累到一定程度，即可厚积薄发，豁然开朗，使那些疑难问题迎刃而解。这次结集出版的研讨会论文集集中了一些很有启发性的见解，相信会对我国社会福利事业的发展起到积极的作用。

目 录

序一	多吉才让 (1)
序二	杨衍银 (7)
构建面向 21 世纪的中国社会福利制度	窦玉沛 (1)
“社会福利”和“社会保障”的再认识	尚晓援 (15)
中国社会福利发展论纲	
——从传统福利模式到新型福利制度	郑功成 (36)
社会福利与社会保障关系刍议	张建明 龚晓京 (53)
关于我国社会福利制度改革的几点思考	侯 岩 (61)
中国社会福利事业发展的历史、现状与社会化	
改革对策研究	张秀兰 许承琦 (72)
社会福利社会化的思索	张世峰 (84)
中国医疗保障体制改革对社会福利事业的影响	程建鹏 (98)
评国外社会福利制度改革中的政府退位倾向	常宗虎 (109)
福利制度的基本模式与中国的政策选择	陈 涛 (121)
福利国家“民营化”趋势与中国社会福利	
社会化比较分析	孙 莹 (133)
社会保障制度改革与政治稳定：西方经验的	
剖析	金太军 (148)
澳大利亚老年照顾制度的改革与启示	丰 萍 (168)

中国社会福利资源构成的

- 设想 李正明 沈彦桥 周理军 (184)
- 社区保障——社会第二安全网 陈 微 (192)
- 社区服务与社会福利社会化
- 关于我国社区福利服务的现状与相关问题
问题的思考 吴新叶 (205)
- 农村社会保障和福利体系的一项研究 郝晏荣 (218)
- 发展我国的农村社会福利事业 方金祥 (229)

人口老龄化与中国老年社会福利事业的发展

- 构想 贾晓九 (244)
- 独具特色的丰台区社区养老资源站 周焕龙 (257)
- 养老机构专业化发展中的社会工作介入
- 养老机构（上海市第三社会福利院）
社会工作介入之个案研究 景瑞凯 (276)
- 福利院老年人生活满意度的相关
研究 崔丽娟 韩海萍 程家福 (289)
- 重庆市农村五保救济事业的发展 魏长述 袁天长 (300)
- 论“到乡下养老” 张君雁 (309)

转型阶段儿童福利事业的发展 张 凡 (316)

从家庭寄养看我国儿童福利事业的发展趋势 王素英 (330)

从社会办儿童福利机构现状看完善其政策

- 法规的紧迫性 联合课题组 (337)
- 走进家庭 融入社会

——关于北京市儿童福利院孤残儿童实行

- 农村家庭寄养的调查报告 张德耀 (350)

福利企业改制过程中值得注意的问题

——来自江苏省南通市福利企业改制情况

调查与思考 曹海兵 (361)

重构中国社会保障体系的有益探索

——全国社会福利理论与政策研讨会综述 ... 常宗虎 (378)

后记..... (401)

构建面向 21 世纪的中国社会福利制度

民政部社会福利和
社会事务司司长 窦玉沛

在新世纪即将到来之际，世界很多国家和国际社会为适应经济全球化、人口老龄化和社会发展的需要，反思过去的社会福利制度，为新世纪的社会政策定位。为适应国际国内形势的发展变化，江泽民同志提出了制度创新的要求。本文试就构建我国面向 21 世纪的社会福利制度加以探索。

一、问题的提出

新中国建立以来，根据当时实行的计划经济体制，城市职工的福利主要由单位提供，农民的福利主要由集体提供，国家主要负责救灾救济、优抚安置和城市“三无”老人、残疾人及孤儿的社会福利。改革开放以后，随着经济体制改革不断深化，社会主义市场经济体制逐步建立，作为社会安全网和减震器，本义为社会福利的社会保障工作引起了广泛的重视，1996 年我国把社会保障体系的内涵界定为社会保险、救灾救济、社会福利、优抚安置、社会互助和个人储蓄积累。在此后的实际工作中，以建立“三条保障线”，实行“两个确保”为主要内容的社会保障工作，得到了强有力的加强。这对于配合经济转轨，促进社会稳定十分必要，同时也的确发挥了重要作用。但是，若从立足当前，面向

长远，建立“统一、规范、完善”的社会福利制度层面分析，目前的社会保障制度还存在一些值得研究的问题。

1. 概念定位不准确，制度体系不规范。从理论上讲，社会保障在国际社会的政策研究中有相对固定的通行含义，原意为“社会安全”（social security），通常指有国家或立法保证的旨在增加收入安全的制度安排，经常与社会保险通用。在我国学术界通常把社会保障定义为：是以立法形式出现的、以现金支付方式应付个人生活不测的社会保护措施。^①因此，社会保障包容不了社会福利。社会福利（social welfare）制度是指国家和社会为实现“社会福利状态”所做的各种制度安排，因而社会福利的含义则宽泛和含糊得多，包含着社会保障和社会救助。^②这在国外通行做法和《新大不列颠百科全书》解释，以及我国一些词典、专家论证中，都可以得到证实。^③我国则把社会福利作为社会保障的一部分，用小概念涵盖大概念，颠倒了逻辑关系，使理论界和实际工作者甚至包括一些政府文件，经常不得不把社会福利、社会保障、社会保险几个概念混用或交替使用，不仅造成了理论上的混乱，而且也使制度体系不够规范，存在着“权利错位、管理真空、转换空当、结构脱节”等现象。^④北京大学田凯博士认为：这样一个逻辑问题在理论研究和实践领域所产生的负面效应都是相当明显的。从学术研究来说，它制约了我国社会保障和社会福利研究的进程，阻碍了学科规范化的实现。因为我们很难想象，一个连最核心最基本的概念都存在逻辑问题的学科是规范的。^⑤

从实践上看，由于社会保障包容不了社会福利等项工作，在实际工作中，社会保障基本上等同于社会保险。比如，我国当前高度重视社会保障工作，提出的建立“统一、规范、完善的社会保障体系”的内容，基本上指的是社会保险。在当前的形势下，突出重点确有其必要。但问题是作为一项制度建设，既不覆盖广大的农村，也没有突出老年人、残疾人等特殊困难群体，因此很