

改革開放中的中國社會福利 ——廣東省專輯



香港社會工作人員協會 合編
廣東省民政學會

改革開放中的中國社會福利 ——廣東省專輯

香港社會工作人員協會 合編
廣東省民政學會

香港社會工作人員協會出版

書名：改革開放中的中國社會福利——廣東省專輯

編輯：廣東民政學會：

孫克杰、李純昆

香港社會工作人員協會：

梁魏懋賢、陳麗雲、吳水麗、李啓宇

出版：香港社會工作人員協會

香港灣仔軒尼詩道十五號溫沙公爵社會服務大廈703室

電話：5-281802

承印：礮法印刷設計公司

定價：港幣三十元

1989年4月初版

版權所有，請勿翻印

目 錄

	頁 數
前言	梁魏懋賢 4—5
序	孫克杰 6
第一章 中國社會福利的概況	周明理 7—21
第二章 廣東社會保障事業的現狀和面 臨的挑戰	王 文 23—31
第三章 城市社會福利	黃獻清 33—48
第四章 農村救災合作保險	李禮章 49—56
第五章 殘疾人服務	董淼章 57—72
第六章 老年保障與老年服務	王先勝 73—98
第七章 居(村)民委員會與社會福利	黎志佼 99—108
第八章 優撫安置工作	張汝文 109—130
第九章 農村救濟扶貧	葉敏輝 131—146
第十章 社會福利資金的籌集	黃獻清 147—152
作者、編者簡介	153

前言

隨着中英聯合聲明的簽署，中港兩地的關係日形密切，接觸也愈來愈多，彼此在社會、經濟、文化、生活方面的相互認識和了解，成為雙方所渴求的活動；而各個專業團體的交流也相應地不斷增加。一般來說，這些交流活動通常是透過彼此的互訪、交談及資料分享，然後再進一步謀求共同的合作。

香港社會工作人員協會是香港專業社會工作人員的組織，旨在推動社會工作專業的發展；培養優秀的專業道德和操守；及審查與社會操守工作人員專業地位、福利有關事項，從而向有關方面提供意見。作為一個專業團體，我們非常關心社會的轉變和需要、社會福利工作的發展、社會工作從業員在提供服務方面的投身和成長。

面對香港社會的轉變、中港的關係問題，這幾年來，香港社會工作人員協會一直很積極開展及推動中港在社會福利服務方面的交流，並先後嘗試透過各類型的探訪、參觀、考察團、會議等，與內地若干地方的有關團體，進行一些交流的活動，以期促進香港社會工作從業員對中國社會福利服務的認識和了解，並且向國內有關團體，介紹香港的社會服務情況。

今年七月初，香港社會工作人員協會與廣東省民政學會議訂了一項合作計劃，希望透過較有系統及全面的計劃，進一步推展中港在社會福利服務方面的交流、聯繫和合作。首先，我們嘗試將現有的資料整理、編輯和出版，讓彼此對現行的狀況有較具體的印象；所以第一項工作便是編印出版這本《改革開放中的中國社會福利事業——廣東省專輯》，將這些現有

非常充實及寶貴的資料彙集，更完整及廣泛擴散，俾更多有興趣在這方面探討及鑽研的機構與人士，較全面了解這方面的情況，作為進一步交流合作的基礎。

這本書的編印和出版工作得以順利進行，我們十分感激廣東省民政學會的熱心支持和協助，並在提供資料稿件及編寫方面；不遺餘力。我們衷心期望在彼此的合作下，中港社會福利工作的交流得以奠定良好的基礎，而兩地在這方面工作的推動亦不斷進步。

香港社會工作人員協會會長
梁魏懋賢
一九八八年十二月

序

中國共產黨第十一屆三中全會以來，中國的體制改革和經濟建設迅速發展，人民生活水平顯著提高，同時賦予社會福利事業以新的生機和活力。廣東省的社會福利事業也在改革中不斷發展，為人民謀得了許多實惠和保障，為社會安定和現代化建設創造了有利條件。

目前，全國都在建設社會主義商品經濟新秩序，廣東省要起實行沿海經濟發展戰略和實行綜合改革試驗區的作用，商品經濟的發展和市場機制的活躍，沖擊着原有的社會結構和生活方式，家庭保障功能逐漸變化，產生了社會保障的新需求。適應這一形勢而強化社會福利事業，積極探索具有廣東特色的社會保障體制，是我們廣東社會福利工作者的歷史任務。

廣東的社會福利事業在前進中得到了華僑、港澳同胞和國外朋友的鼎力支持。今後，我們更需要這種珍貴的支持。為了同關心我們事業的朋友們互通情況，交流經驗，加深相互了解，增進友誼，廣東省民政學會同香港社會工作者協會合作編輯出版《改革開放中的中國社會福利事業（廣東省專輯）》，介紹廣東社會福利事業在改革開放中的發展、政策原則、特點和今後改革創新的前景，以供研究中國社會福利事業參考。

參加編寫本書的都是廣東省民政部門的一些實際工作者，而且是業餘時間編寫的，時間緊，資料也不足，書中難免有不當與錯誤之處，望專家、學者和讀者們不吝賜教。

廣東省民政學會會長

孫克杰

一九八八年十一月八日

第一章

中國社會福利的概況

周明理

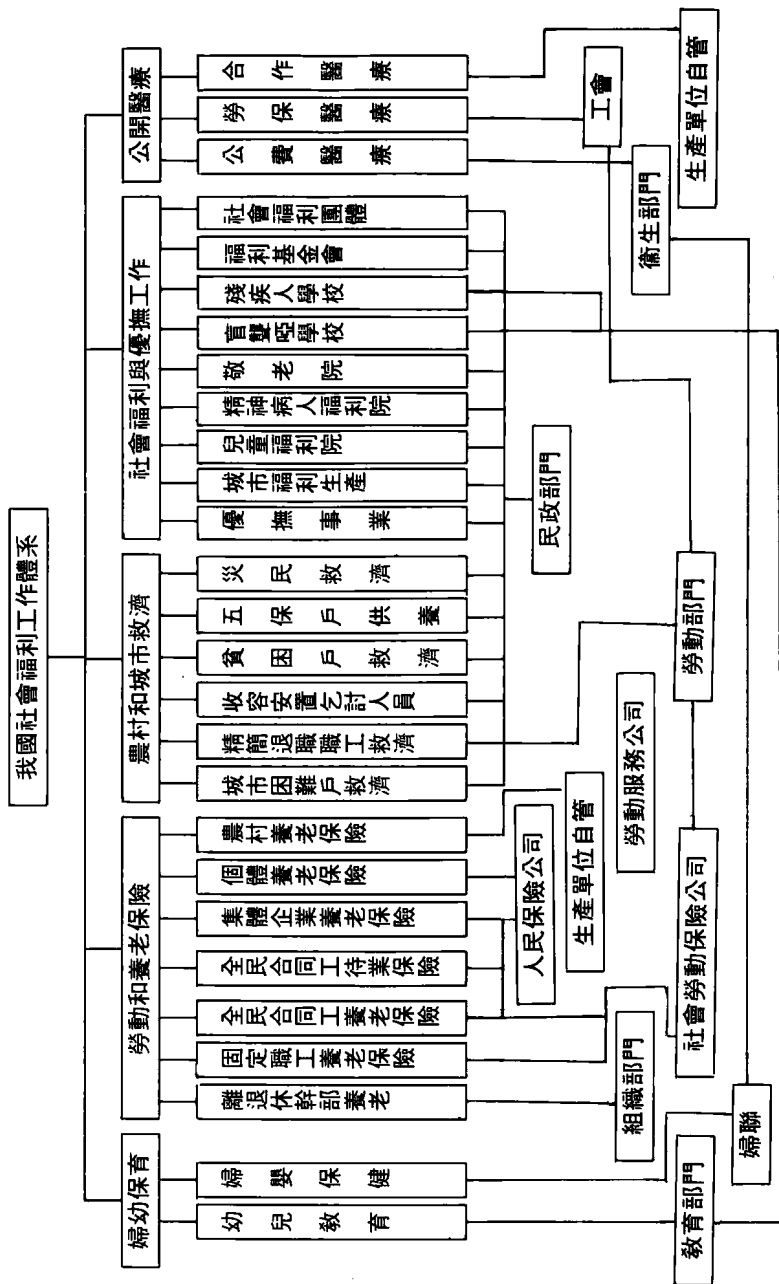
爲了幫助讀者從整體上認識改革開放中的社會福利，有必要首先對中國社會福利的概貌作簡要的敘述。

一、民政與社會福利

中國社會主義社會福利的範圍十分廣泛，它包括勞動保護、勞動保險、職工退休療養、改善職工居住條件、公費醫療、婦嬰保健、兒童保育、老年人福利、殘疾人福利、農村“五保”、自然災害救濟、社會困難戶救濟，以及其他多方面的福利工作。按照國家政府部門的分工體制，社會福利事業是由勞動、人事、衛生、教育、民政等政府職能部門及工會、婦女、青年等羣衆組織和社會各方面的力量互相配合，分別管理的。民政部門是我國社會福利的主要行政管理機構，大部分社會福利工作包括在民政部門的業務範圍之內。我國社會福利工作體系的現狀如圖 1 所示：

中國社會福利工作體系現狀表

表 1



就民政部門管理的社會福利來看，大致有以下幾類：

社會救濟——保障性的社會福利事業

這項社會福利事業，主要是國家和社會對一些無家可歸、無依無靠、無生活來源的孤老殘幼在生活上實行的保障措施。由於各種不可避免的客觀的、自然的原因，出現了一部分“三無”的孤老殘幼人員。爲了保障這部分人的生活，國家和社會對他們實行集中收養或分散給予定期定量救濟。1987年，全國城鄉興辦的各種社會福利院（包括社會福利院、社會兒童福利院、社會精神病人福利院、其他收養性單位、城鎮集體敬老院、鄉村集體辦敬老院）達37363個，集中收養孤老殘幼51.8萬人，床位達到65萬張，床位利用率爲79.7%。對城鎮散居的孤老殘幼，由國家給予定期定量救濟；對鄉村散居的“五保”（保吃、穿、住、醫、葬（教））戶，由集體統籌給予集中或分散供養、經過改革，這項事業已由單一的靠國家舉辦的體制轉變爲國家、集體、個人一起辦的體制，從單純供養向供養與康復相結合發展。

救災扶貧——治窮性的社會福利事業

我國是一個“一窮二白”的大國，幅員遼闊，災害頻繁，舊社會遺留下來的貧窮問題，不可能在短時間內解決；隨着商品經濟的發展和商品競爭帶來的優勝劣汰。地區和個人之間的收入差距拉大，一部分人的相對貧困仍將長期存在。因此，民政部門把救災扶貧作爲一項治窮性的社會福利工作，常抓不懈，並不斷予以改革創新。我國救災工作的方針是“依靠羣衆、依靠集體、生產自救、互助互濟，輔之以國家必要的救濟和扶持”。農村實行經濟體制改革後，各地把救災和扶貧工作緊密結合起來，用一部分救災款扶持災民和貧困戶發展生產，增加收入，使之盡快擺脫貧困。這樣就把“輸血”型的單純救災救濟變成了“造血”型的扶持生產脫貧。到1987年止，在解決災區人民生活困難的同時，民政部

門共扶持貧困戶1065萬戶，辦救災扶貧經濟實體7.2萬個，解決了38.5萬貧困戶主要勞動力的就業問題。1987年脫貧311萬戶，脫貧率為29.2%，貧困戶人口比上年減少926萬人。

福利生產——建設性的社會福利事業

社會福利生產是在廣泛開展生產自救的基礎上逐步發展起來的，是以集中吸收盲聾啞殘人員就業為主的特殊生產單位，我國舉辦社會福利生產的目的，一是幫助殘疾人就業，自謀生計，平等參與社會，同時減輕國家、社會和家庭的負擔；二是引導殘疾人在參與生產勞動中逐步恢復身心健康，增強自立、自強的信心；三是通過發展社會福利生產，開闢民政資金的來源，壯大民政經濟，增強民政事業的物質基礎，在舉辦社會福利生產中，採取了依靠國家和動員社會力量相結合的方針，堅持改革，積極推行承包經營責任制，調動了企業和職工的積極性，使企業蒸蒸日上，生產蓬勃發展。到1987年底，全國福利企業單位達到27793個，年總產值114.7億元，利潤9.2億元。其中：民政部門辦的全民、集體所有制企業單位3079個，年總產值26.3億元；街道、鄉鎮、廠礦舉辦的集體所有社會福利企業有24714個，殘疾人個體開業的有24699人。社會福利企業擁有職工113.9萬人，其中殘疾人員43.3萬人，佔職工總數的38%。由於多渠道，多形式地安置殘疾人員就業，並給予減免稅收的優惠政策，福利企業獲得了較好的社會效益和經濟效益。

優撫安置——榮譽性的社會福利事業

我們國家和社會歷來重視撫恤革命烈士家屬、病故軍人家屬，優待革命軍人家屬，保障傷殘軍人生活，並對復員退伍軍人給予適當的照顧和安置。這是一項具有革命光榮傳統的工作，也

是一項具有榮譽性的社會福利事業。隨着經濟體制改革的進行，各地創造了許多符合當前實際情況的優待辦法；扶持24萬多戶優撫對象發展生產，走勤勞致富的道路；退伍軍人中開發使用了150多萬軍地“兩用”人才，使它成為振興城鄉經濟的生力軍；建立軍隊離退休幹部休養所（站）1200多個，接收安置了41000多人。這些初步形成了國家、社會、羣衆三結合的軍人優待撫恤制度，是優撫工作在新時期的重大發展，對密切軍政軍民關係，鼓舞部隊士氣，促進國防現代化建設，都具有重要意義。

醫療和假肢服務——康復性的社會福利事業

我國的康復性社會福利事業，除了在社會福利院、兒童福利院、精神病人療養院、社會福利工廠等殘疾人員比較集中的單位和一些街道進行多樣性的康復服務活動外，還大力開展了利用假肢進行康復的福利服務。全國現有假肢廠（站）43個，年康復門診達75297人次，為革命傷殘軍人安裝假肢的費用由國家負擔，對其他社會殘廢人員，由政府根據不同情況給予補貼或酌情減免費用安裝假肢。

收容遣送——改造性的社會福利工作

這項社會福利工作，在五十年代和六十年代初主要是收容遣送盲目外流的農民，屬於救濟性質。在現階段，則主要是收容、教育、改造、遣返那些遊手好閑、好逸惡勞的懶漢和以乞討作為生財之道的人，真正屬於因災或因生活困難而外流的只佔20%左右，因家庭管理不嚴而外流或被遺棄的精神病人、痴呆人員和頑劣兒童等也是很少的。對於流浪乞討人員，堅持收容救濟、教育改造和遣送安置相結合的方針，實行邊生產、邊教育、邊審查、邊處理的“四邊”措施，着眼於改變流浪乞討人員的寄生思想和遊

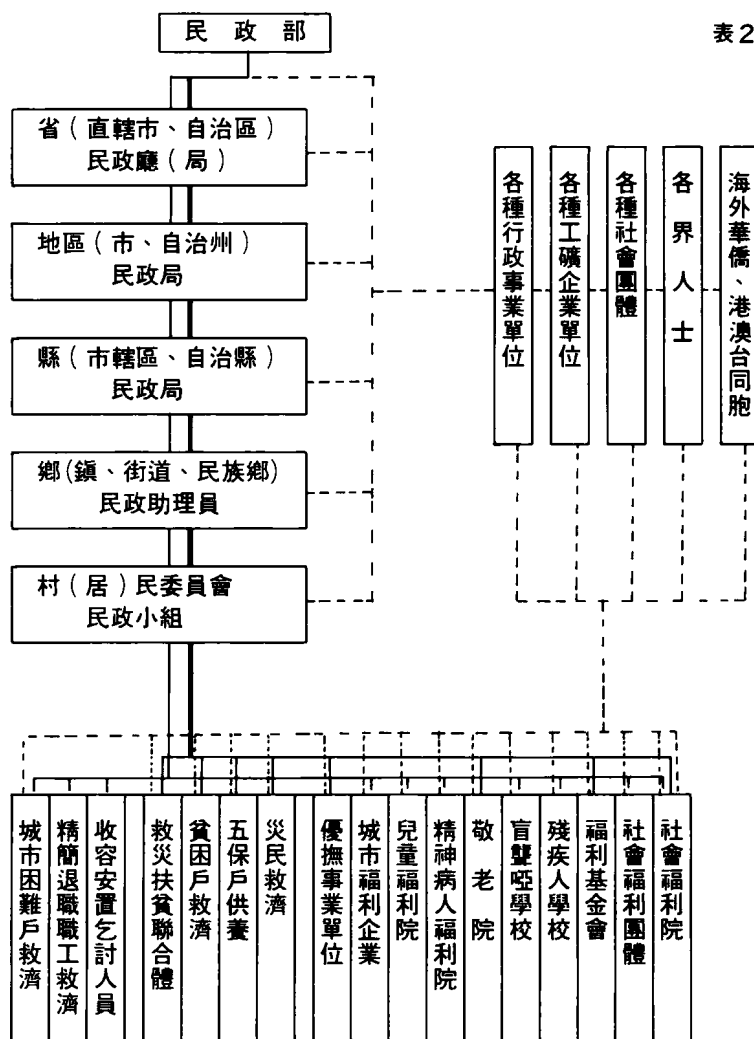
情習氣，使他們成為自食其力的勞動者。多年來的情況說明，加強收容遣送工作，對維護社會秩序，促進社會安定，推進社會主義精神文明建設，起到了積極的作用。

民政部門對其負責的社會福利事業，是通過兩個系統來管理的：一個是直接管理系統，即通過中央和省、市（地）、縣鄉（鎮）各級民政部門及其所屬事業單位，代表政府對有關社會福利事業進行直接管理；另一個是間接管理系統，即在政府的倡導和指導下，由社會力量（包括國內外有關團體、集體和個人）組織和提供各種社會福利服務，對這些社會福利，民政部門只起間接管理的作用。

我國民政部門管理的社會福利工作體系如表2所示。表中實線表示民政部門直接管理系統。其中實細線表示城市社會福利系統。實粗線表示農村社會福利部分（兩者在許多項目上是交叉重疊的）；虛線部分表示民政部門間接管理（主要由社會管理）的社會福利。

民政部門主管的社會福利工作系統表

表 2



二、中國社會福利的特色

我國的社會福利工作，是通過國家行政力量與社會力量相結合的方法，對人民羣衆的一部分社會生活進行管理服務。民政部門擔負的社會福利工作，最主要的是爲最可愛的人（優撫對象）和最困難的人（救濟對象）提供福利服務，從而達到“上爲中央分憂，下爲羣衆解愁”（已故陳毅元帥語）的目的。由於受經濟發展水平和其他條件的限制。我國社會福利同先進國家相比，在規模、水平、質量、管理上都有相當差距。但是，隨着現代化建設的推進和人民物質文化生活水平的提高，我國的社會福利水平也在不斷提高。特別是隨着經濟和政治體制改革的深化，社會福利制度化、社會化、法制化的進程日益加速，各項社會福利事業在繼承中進取，在改革中創新，在探索中開拓，出現了蓬勃發展的局面，並顯示出自己的鮮明特色。

——社會福利管理上的行政性。興辦社會福利事業，是國家爲人民謀福利的重要職責和具體內容。我國憲法明確規定：“中華人民共和國公民在年老，疾病或者喪失勞動能力的情況下，有從國家和社會獲得物質幫助的權利。國家發展爲公民享受這些權利的社會保險、社會救濟和醫療衛生事業。”“國家和社會保障殘廢軍人的生活。撫恤烈士家屬、優待軍人家屬。”“國家和社會幫助安排盲、聾、啞和其他有殘疾的公民的勞動、生活和教育。”還有其他一些法律、法規都對社會福利作了規定。各級政府及其民政等部門根據這些法律規定和有關政策，代表國家和社會對社會福利事業進行統一規劃、統一領導、統一管理，從而保障各項社會福利法規和政策的實施。這種管理上的行政性，是社會主義國家重視和支持社會福利事業的體現，是社會福利制度化、社會化、法制化的必要條件。

——興辦福利事業上的社會性。政府重視和支持社會福利，通過財政撥款興辦和發展社會福利事業固然是重要的，但是，光

靠國家撥款是不能完全解決問題的。只有依靠和發動羣衆，把行政力量和社會力量結合起來，國家、集體、家庭（個人）一齊動手，多層次、多渠道、多形式地籌集資金，社會福利事業才有豐厚的物質基礎，前進的路子才能越走越寬廣。目前，我們國家的經濟發展水平還不高，財政狀況還比較緊張，不可能拿出更多的錢來辦社會福利事業，無論從支出絕對數或所佔比列來看，都是不能適應社會福利事業發展需要的。近幾年來，各級民政部門發動企事業單位和鄉、鎮、街道等基層組織，發動國內外人士，採取“集體經濟提留一點、城鄉羣衆統籌一點，社會各界捐助一點”的辦法，籌集了不少社會福利資金，就地就近分別興辦許多社會福利事業項目。據統計，1987年，城鄉社會籌集優待補助金額193050.8萬元，在城鄉各種福利院中，社會集體辦的已達35575個，床位52萬張，分別佔總數的95.2%和80.0%。在農村、鄉辦敬老院覆蓋面積達36.0%，以敬老院爲中心的“五保”服務網絡正在形成；在城鎮、街道舉辦的福利院達7001個，收養9.4萬人，不少地方還出現了家庭、個人辦福利事業單位的新情況，這種廣開財路，多渠道籌集社會福利資金，依靠羣衆興辦社會福利事業的做法，符合我國社會結構、社會生活和文化傳統的特點，也是我國社會福利的責任層次結構的特點所在，它對於打開社會福利的責任層次及其中間層次的新局面是十分重要的，對於推動社會各方面關心和支持社會福利事業的發展起到了積極的作用，它顯示我國的社會福利事業走羣衆路線，具有巨大的潛能和活力。當然“社會福利社會辦”是指社會的總的職能而言。這種職能要在政府的領導下，組織社會各有關方面共同支持才能實現，決不意味着可以代替國家的責任和具體單位的責任。

——社會救濟上的生產自立性。我國人口多，經濟落後，社會救濟的任務很重，而國家安排的福利救濟經費有限，單靠“輸血”式的救助是不能根本解決問題的。近些年來，特別實行改革開放以來，各地逐步把單純救濟改變爲組織發展生產，使救濟對

象在生產中自立自救，並進而為國家作出貢獻。這種由“輸血”到“造血”再到“獻血”的轉變，是由治標到治本的重大轉變，是我國社會福利事業具有無限生機的重要特徵。幾年來，在農村大力開展了扶貧工作，從資金、技術、信息、供銷以至智力等方面扶助貧困戶發展種養業和工副業，逐步治窮致富。在城鎮，組織有勞動能力的殘疾人參加社會福利生產，國家給予減免稅等優惠待遇，並實行收入“保底”的做法，保障殘疾職工的生活，使他們為社會作出貢獻，國家還支持社會福利事業單位，因地制宜地開展一些生產經營活動，組織預算外的收入，有條件的還對外開放，為社會服務並適當收取服務經費，用於改善收養服務對象的生活，添置和更新生活及服務設施。這種從生產入手，把消極救助改變為積極保障做法，創造了社會財富，減輕了政府和羣衆的負擔，也增加了救濟對象的收入，確實是一舉多得的大好事。

——發展社會福利與建設精神文明的統一性。我國社會福利與精神文明是相輔相成、息息相關、互相滲透的。社會福利的許多項目本身就是精神文明建設的重要內容，精神文明建設的普遍開展又為社會福利的發展創造了良好的社會環境和心理條件。許多社會福利工作者主動結合精神文明建設，宣傳擁軍優屬、敬老助殘、扶貧濟困，宣傳助人為樂、無私奉獻的“孺子牛”精神，為發展社會福利事業打好思想基礎。同時，通過工、青、婦等人民羣衆團體，分別聯系各方面的羣衆，開展有關的社會服務活動；通過城市居民委員會和農村村民委員會等基層羣衆性自治組織，辦理各種公共福利和公益事業；通過“五講四美三熱愛”等文明禮貌活動，發動羣衆廣泛地開展各種福利服務。近幾年來，各種羣衆性義務性的擁軍優屬服務、孤老殘幼服務、扶貧服務組織不斷湧現，各種形式的福利基金會、互助儲金會越來越多，各種義演、義賣、贊助、捐贈活動日益頻繁。到目前為止，全國城鎮的老人“包護組”就有36000多個，這種羣衆性的互助互濟、互助包護的社會福利服務，更能滿足不同服務對象的生活需要和心理需