

●民政业务培训系列教材

●民政部教材审定委员会审定

社会福利生产管理

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

民政业务培训系列教材/民政部人事教育司编.-北京: 中国社会出版社, 1996.5

ISBN 7-80088-841-X

I. 民… II. 民… III. 民政工作-中国-培训-教材
IV. D632

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (96) 第 07304 号

**民政业务培训系列教材
社会福利生产管理**

民政部人事教育司编

责任编辑: 李鸿昌 孟 谦 周 葵

中国社会出版社出版发行

北京西城区西黄城根南街9号 邮政编码 100032

北京市顺义县康华福利印刷厂印刷

开本: 787×1092 毫米 1/32 印张: 7.75 字数 160 千字

1996 年 5 月第一版 1996 年 5 月第一次印刷

印数: 1—6500 册 定价: 9.50 元

ISBN 7-80088-841-X/G·237

民政业务培训系列教材总编审委员会

主 任：多吉才让

副主任：阎明复 范宝俊 徐瑞新
杨衍银 李宝库

委 员：杨建昌 李本公 罗平飞
姜 力 张 朴 吴忠泽
白益华 张文范 陈金罗
李舒珊 张汉兴 李学举

《社会福利生产管理》审定委员会

主审人：吴忠泽

委 员：石 磊 龙文西

前 言

《民政业务培训系列教材》经两年多的努力，现已出版面世。在这套教材出版之际，总编审委员会就教材的编写目的、过程，教材的内容、特点及其地位、作用，一并敬告读者，以便让广大民政工作者、社会各界人士更好地了解、使用这套教材。

李鹏总理在八届全国人大四次会议上庄严宣布，从现在起到下世纪中叶，我国的改革开放和现代化建设将进入一个重要的历史发展时期。到 2000 年，将实现人均国民生产总值比 1980 年翻两番，基本消除贫困现象，人民生活达到小康水平，初步建立社会主义市场经济体制；到 2010 年，将实现国民生产总值比 2000 年翻一番，使人民的小康生活更加富裕，形成比较完善的社会主义市场经济体制，实现社会全面进步。这是一个跨世纪的宏伟蓝图。那么，民政部门如何为实现这个远景目标服务，民政工作者以什么样的思想觉悟、业务水平、精神面貌进入 21 世纪，这是我们必须认真思考、要切实作出回答的重大课题。

实现“九五”计划和 2010 年的奋斗目标，关键是实行经济体制从传统的计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变；实行经济增长方式从粗放型向集约型转变。这是具有全

局意义的两个根本性的转变。民政部门是政府进行社会管理的重要职能部门之一，担负着解决社会问题、调解社会矛盾、促进社会公平、依法维护和保障人民群众的基本生活权益的职责，是实行社会主义市场经济的重要保障。因此，改革越深入，国民经济越发展，社会越进步，民政工作的任务就越重。各级民政部门必须充分认识到这一点，必须在实现“两个根本性转变”的过程中，研究民政工作的内容和方法，找准民政工作的位置，发挥民政部门的作用。

在新的历史发展时期，民政部门能不能切实履行职责，民政工作能不能与社会主义市场经济相适应，民政部门、民政工作能不能真正做到“上为中央分忧，下为百姓解愁”，最根本的是能不能有一支高素质、过得硬的民政工作干部队伍。这支队伍应该是思想政治过硬：有明确的政治方向，坚持走建设有中国特色社会主义道路；有坚定的政治立场，紧密地团结在以江泽民同志为核心的党中央周围，坚决维护党、国家和人民的利益；有鲜明的政治观点，始终不渝地坚持党的基本理论、基本路线和基本方针；有严格的政治纪律，遵守党纪国法，与党中央保持高度一致；有政治鉴别力和政治敏感性，善于辨别方向，分清大是大非，善于从大局上观察、分析和处理问题。这支队伍应该是勤政廉政过硬：民政系统的干部在群众中历来有清正廉洁为人民服务的美好形象，在市场经济条件下，应进一步强化公仆意识，增强群众观念；要求民政工作者要勤政为民，干任何一件事情，都要从群众的利益出发，想群众所想，干群众所盼，脚踏实地为人民做好事、办实事；要求民政工作者廉洁自身，洁身自好，不为金钱所惑，时时自重、自省、自警、自励。这支队伍应该是工作作风过硬：要求民政工作者大兴实事求是之风，艰苦创业

之风，勤俭节约之风，诚心诚意为人民谋利益之风；反对不关心群众疾苦的官僚主义，反对急功近利的短期行为，反对做表面文章的形式主义，反对虚报浮夸、弄虚作假的习气；要求民政工作者要为人诚实、工作务实、作风扎实，深入实际、调查研究，把精力放在为人民办事上。这支队伍应该是业务能力过硬：随着改革开放的深入和社会经济的发展，要求民政工作者要学习业务工作，胜任业务工作，精通业务工作，要采取有效措施，使更多的干部职工成为有一定理论功底、业务水平、知识修养，充满生机和活力的跨世纪的新型民政工作者。因此，培养造就这样一支过硬的民政工作者队伍，既是我国经济与社会发展的客观要求，也是民政工作求得自身发展的必然趋势，这是民政工作最重要、最根本的建设。

二

民政事业的改革与发展需要人才，但人才的涌现需要培养。多年来，我们民政部门已拥有一支庞大的、知识门类繁多、领域广泛的干部职工队伍。在这支队伍中，不乏各类人才。可以说，民政系统是一个人力资源丰富的部门。但也要看到，民政系统的诸多人才中，出类拔萃、国内外有影响者不多。在某些方面、领域，比如在各级民政行政机关中，在民政系统企业、事业单位，高水平的领导人才、管理人才、技术人才，不是多了，而是相当缺乏。这些缺乏的人才，可以通过引进弥补。但更重要的是需要民政部门的领导，具有队伍建设的远见卓识和战略眼光，立足本系统现有职工，下决心、用力量，从现在起，预测规划，着力培养，在民政系统形成人才资源开发网络，促进人才脱颖而出。

强化各类人才预测、培训，是开发人才资源、培养专业人才，提高干部职工素质的重要措施。这些年来，民政系统对干部职工的培训工作的成绩，也有不足。但总体上讲，培训工作还远不适应干部职工队伍建设的需要，不适应民政事业改革发展的需要。因此，开展培训工作，是当前和今后各级民政部门的一项带有全局性、战略性的重要工作。要做好培训工作，首先要解决认识问题，要认识到培训是一种投入。要改变企业一讲投入就是更新设备，事业一讲投入就是扩大资金，机关一讲投入就是增加编制的做法。讲培训是一种投入，是从提高人的素质，是从人是决定因素这个根本问题上提出的。这种投入的效果必然通过人的实际工作反映出来，表现为提高办事效率，提高管理水平，提高经济效益等等。这就是“磨刀不误砍柴工”的道理。其次，要解决措施问题。人的成才，决定因素是自身，是内因，但外因也是不可缺少的。各级领导机关和领导同志，要想培养人才，除为自学成才创造条件之外，还应有目的、有计划地制定培训计划、落实培训措施。就民政系统来讲，应根据情况，分类制定计划和措施。对民政行政机关，其重点，要着眼于普遍培训提高，面向全体机关人员；其内容要突出业务能力、知识结构；其方式，要以自学为主，辅之以脱产培训。对企业、事业单位，其重点，要放在培养专门的领导人才、管理人才、经营人才、技术人才上；其内容，要突出专业知识、技术、技能的学习与提高；其方式，要采取个别选送进入专门学校深造，以脱产培训为主。因此，加强对现有民政工作者的培训提高，这是民政系统现情的选择，是促成民政系统早出人才，多出人才的重要途径。我们都应树立这样的观念：在培训人员上的投入是最宝贵、最值得的投入，在培训工作上舍得花本钱、下

功夫的领导是有远见卓识的领导。

三

《民政业务培训系列教材》为满足培训工作需要应运而生，这是建国以来民政部统一组织编写的第一套为民政干部服务的系列教材。此套教材在编写过程中，编委和作者把质量视为头等大事。为确保这套教材的质量，教材的组织者倾注苦心，采取良策，多方互补，力保质量。第一，教材总体设计，突出了全面性。全套教材共 21 本，基本涵盖了全部民政工作内容，实现了“一套教材在手，民政业务全有”。另外，每本教材又围绕一项民政业务，独立成册，可供不同层次、不同岗位的民政工作者选用。第二，教材的内容编撰，突出了实用性。每一本教材都较系统地阐述了这项民政业务的内容、性质、特点、地位、作用、历史沿革、发展趋势，有关方针政策及国外相关情况。体现了以现实为主、实践为主，完整准确、通俗易懂的原则，具有较强的针对性、实用性、指导性。第三，教材编写队伍，突出了权威性。这套教材的编委和作者队伍，基本由两部分人组成，一部分是民政部门有丰富实践经验的领导干部，负责教材的政策把关；一部分是民政教育战线，对民政工作有研究的教授、专家、学者，负责教材的具体撰写。参加编写这套教材共涉及了 11 所民政院校、11 个省（市）民政厅（局）、12 个民政部业务司（局）的 150 余人。第四，教材的审定，突出了严谨性。为编写好这套教材，民政部人事教育司先后召开了三次专门会议，就编写这套教材的目的、意义、指导思想和总体设想，进行了反复研究和深入讨论，探索求真，统一思想，取得共识。在编写

过程中，又严把“三关”：一是教材大纲关。每册教材的编写大纲，均由主编提出，民政部人事教育司初审，民政部业务司局审核，总编审委员会审定。二是方针政策关。每册教材成稿后，均由民政部业务司局审查其方针、政策的准确性。三是内容文字关。总编审编委会聘请了几位长期从事民政工作研究和教学、文字功底较强的老专家，对每册教材字斟句酌，反复推敲，精益求精，力求表达准确。总之，这套教材的编撰工作，是动用了民政系统最“精锐的部队”，起用了民政干部职工队伍中的精华，是一次理论工作者与实践工作者成功结合的产物，是集体智慧的结晶。

《民政业务培训系列教材》的成功出版，是民政教育史上的一件幸事，它为民政干部职工自学业务、岗位培训提供了优质教科书，民政部已将其作为全国民政系统进行业务培训的指定教材。希望这套教材能为提高广大民政工作者素质服务，能为推进民政事业改革发展服务。

民政部《民政业务培训系列教材》

总编审委员会

1996年4月17日

目 录

前言.....	(1)
第一章 绪论	(1)
第一节 社会福利生产的概念与特殊性	(1)
第二节 社会福利生产的管理	(3)
第三节 社会福利生产管理体系	(9)
第二章 发展中的社会福利生产	(11)
第一节 我国发展福利生产的积极意义	(11)
第二节 我国社会福利生产发展的历史与经验	(19)
第三节 发展社会福利生产与完善社会 保障体系	(29)
第三章 社会福利生产的宏观管理	(38)
第一节 社会福利企业的审批与行政监督	(38)
第二节 社会福利生产的扶持保护政策	(45)
第三节 社会福利生产的技术进步	(54)
第四章 社会福利生产的微观管理	(61)
第一节 福利企业的领导人	(61)
第二节 福利企业的经营管理	(74)
第三节 福利企业的生产活动	(88)
第五章 社会福利生产中的企业经营机制转换	(97)
第一节 福利企业承包经营责任制	(97)
第二节 福利企业租赁经营.....	(107)
第三节 福利企业的联合经营.....	(117)

第四节	福利企业的兼并	(131)
第五节	股份制经营方式探讨	(150)
第六章	发展社会福利生产的战略思考	(170)
第一节	环境因素对社会福利生产发展的 突出影响	(171)
第二节	加强福利企业在行业选择中的竞 争适应性	(179)
第三节	社会福利生产在第三产业的发展前景	(189)
第四节	加强社会福利生产的整体规模效益	(209)
后记		(229)

第一章 绪 论

第一节 社会福利生产的概念与特殊性

一、社会福利生产的概念

社会福利生产（以下简称福利生产）是指国家、集体和社会各界为帮助残疾人劳动就业而组织的各种生产经营活动。这个概念有以下含义：

1. 福利生产是专为帮助残疾人劳动就业而组织兴办的，具有非常明确的社会福利的目的性，任何背离或假冒的活动都不属于福利生产的范畴。

2. 福利生产是国家、集体和社会各界共同组织的活动，需要国家的扶持和全社会的积极参与，不是哪一个部门的孤立任务。

3. 福利生产组织的各种生产经营活动，既不是政府全额贴补性的社会救济，也不是以自救性、自我封闭方式可以维持，而是必须参与社会化大生产并取得经济效益，求得生存与发展。

在我国，集中安置有劳动能力的残疾人就业的特殊企业，称为社会福利企业（以下简称福利企业）。福利企业是从事福利生产的具体单位，它往往与福利生产在相关研究和管理活动中并行出现。

二、社会福利生产的特征

福利生产的概念和含义，使福利生产具有以下特征：

1. 特殊的兴办宗旨。兴办福利生产是为了较好的解决残疾人就业，改善残疾人的生活，提高残疾人的社会地位，为开展残疾人职业康复工作创造条件，为基层社会保障提高积累，促进社会稳定与经济协调发展。这一宗旨直接体现党和国家对残疾人及残疾人福利事业的重视和关心，也是福利企业存在的基本前提。

2. 特殊的社会福利运行机制。福利生产是具有中国特色的社会福利运行机制的一种实践形式，属于社会保障范畴，是一项“劳动福利型”的残疾人社会福利事业，它既是国家和社会为残疾人提供劳动场所和特殊帮助的社会福利形式，也是为社会福利事业发展积累资金的一种途径，是我国目前基本国情的必然选择。

3. 特殊的隶属关系。由于福利生产属于社会保障范畴，具有较强的福利性、服务性和政策性，所以，福利生产隶属民政部门统一管理和指导。尽管福利生产组织的活动涉及的各种生产经营活动，与相应的物质生产和流通的行业管理部门有关，各类福利企业的举办单位既有民政部门，也有城镇街道、厂矿企业以及农村乡镇，但是，接受民政部门的统一管理和指导是国家的法律规定。

4. 特殊的扶持政策。为了使福利生产具备生存和发展的基本条件，国家相继出台一系列扶持保护政策，在减免税收、流动资金信贷和贷款利率优惠、技术改造资金筹集和贷款贴息、财政补贴和民政事业费拨款等方面对福利生产给予必要扶持。

三、福利生产的双重任务

福利生产以安置具有一定劳动能力的残疾人就业为举办宗旨，就必须同时担负着为残疾人提供就业和为国家创造财富，取得整体社会效益和经济效益的双重任务。作为从事福利生产单位的福利企业，一方面不能在享受国家各种扶持之后，仅以经济利益为唯一目的，企业必须体现其福利性质，保障残疾职工的劳动、工作、康复、教育和生活等多方面的权利和义务，为社会福利事业的发展积累资金。另一方面，国家扶持保护政策不能保证福利企业在竞争中稳操胜券，不被淘汰，福利企业不是事业性单位，作为企业，必须追求经济效益以求生存与发展，与其他企业一样参与社会化大生产，参与企业之间竞争，一样接受市场选择，受价值规律的约束和面临优胜劣汰的考验。

第二节 社会福利生产的管理

福利生产的管理涉及同福利生产的生存与发展密切相关的各项工作，在管理内容、管理特点和管理原则等诸方面有自身的特定要求，是较为复杂的系统工程。

一、社会福利生产管理的内容

福利生产管理分为宏观管理与微观管理两部分内容。

1. 宏观管理的内容

对福利生产进行宏观管理是对福利生产进行的宏观规划、政策协调、指导监督并提供相关的服务。具体地说，“规划”就是根据国家的有关方针政策，结合本地区实际，研究

制订福利生产发展的战略和规划，并负责组织实施。“协调”就是处理好各方面的关系，争取党政领导和有关部门对福利生产的重视和支持，帮助落实和完善各项扶持保护政策，为福利生产的发展创造有力的外部环境。“监督”就是引导福利企业执行国家法律法规，保证福利企业的办厂方向，保证国有资产保值增值，重点是实施福利企业年检认定制度和上缴管理费制度。“服务”就是积极建立健全福利企业职工的社会保障制度，千方百计为福利企业排忧解难，维护企业经营自主权；着重在结构调整、技术进步、生产要素组合、信息咨询等方面提供服务。

对福利生产的宏观管理是各级民政部门的重要职责。根据民政部门负责对全国各类福利企业实行统一管理的基本职责和要求，从加强福利生产管理的角度，结合当前和今后较长一段时期巩固和发展福利生产的客观要求及其工作条件，当前福利生产宏观管理包括九项具体职能和七项具体任务。

1. 宏观管理的具体职能是：监督福利企业认真执行国家法律、法规和政策；研究制定有关的方针政策和发展规划；会同有关部门指导福利企业的计划、统计、财务、审计、价格、物资、质量、设备、技术、劳动、安全、生产、环境保护等管理工作；指导、监督兴办福利企业的方向；协助落实国家的各项保护扶持政策；指导和帮助福利企业技术进步、职工教育和技术培训；加强有关部门的协调工作，为福利企业的生产经营提供服务；掌握福利企业情况，及时总结企业的发展经验；加强福利企业的思想政治工作，促进社会主义精神文明建设。

2. 宏观管理的具体任务是：审批各类社会福利企业的开办，以及对福利企业实行年检认证制度；制定福利企业的

利税分配使用原则；指导调整社会福利生产的经济结构；指导福利企业的技术进步，组织福利企业的产品更新换代和争创名牌；组织有条件的社会福利企业向外向型转化；维护残疾职工在企业中的合法权益；组织福利企业管理人员的培训。

（二）福利生产的微观管理

福利生产的微观管理是围绕有关福利企业自身素质和社会、经济效益的提高而进行的各项管理的总称，是以企业行为为主的管理活动。所谓企业行为是指使企业具有营利性的基本特征，使企业在经济上自主经营、独立核算、自负盈亏，使企业在法律上具有法律资格，使企业具有进行实物量和价值量扩大再生产的能力所进行的各种活动。对福利生产的微观管理，是在民政部门的指导和监督下，由企业经营者通过经营管理等活动完成的。

民政部门指导和监督的任务是：在舆论上帮助福利企业转变观念，增强竞争意识；在体制上促使民政部门直接投资兴办的福利企业（以下简称直属企业）真正实现“转企”；引导福利企业执行国家法律法规，保证福利企业的办厂方向；政府转变职能，实现所有权与经营权的分离，加快企业经营机制的转换；加强福利企业的企业家队伍建设，为直属企业配备合格的经营人才；保证国有资产的保值增值，坚决避免包括减免税金在内的企业总资产的流失，探讨和建立保证国有资产增值保值机制和措施等。

福利企业经营者的职责是：保证减免税金的专项管理和国有资产的保值和增值；对企业经营、生产、财务等要素进行管理；加强对福利企业生产活动特殊性的认识，从产品技术、工艺设计、设备选型各方面考虑残疾职工适应性特征，提高残疾职工上岗率，实现福利企业劳动、人事、分配三项制

度的改革，彻底转换经营机制，保证福利企业的经济效益和社会效益。

二、福利生产管理的二重目标

福利生产的双重任务，决定了福利生产管理的二重目标，即经济效益目标和社会效益目标。

所谓经济效益，是指生产经营过程中投入（消耗、费用）和产出（成果、效用）之间的对比关系。其实质是：以同样的劳动消耗取得最大的生产成果，或以最小的劳动消耗取得同样的生产成果，达到社会劳动的最大节约和社会需要的尽量满足。福利生产的经济效益，应该体现在福利生产的产出大于投入的比例上。一般由三个方面的指标构成：（1）使用价值指标，包括产品品种、产值、质量等；（2）劳动消耗指标，包括全员劳动生产率、成本、资源利用率、生产能力利用率等；（3）经营成果指标，包括资金利润率、产值利润率、销售利润率、成本利润率、人均利润率和资产保值指标等。

所谓社会效益，是指由一定行动引起和产生的有益于社会的客观效果或作用。这里是专指福利企业的社会效益而言，它是从残疾职工这一特殊标志和基本特征而引发出来的，因而福利生产的社会效益，可用下述体系来表达：（1）为基层福利保障积累财富的数量；（2）安置残疾人的数量；（3）残疾职工有适合自身特点的劳动岗位；（4）全面提高包括残疾职工在内的全体职工的思想、文化、技术水平；（5）残疾职工直接参与福利企业管理，享受和行使民主管理企业的权利；（6）建立残疾职工特殊需要的生活保障、人际互助、医疗康复、养老保险等制度；（7）发挥福利企业在经济上支持社会