

MIN ZHENG
GONG ZUO
ZHUAN LUN

卢谋华



民政

工作

专论

江西人民出版社

MZ
民政
工作专论

卢 谋 华

江西人民出版社

民政工作专论

卢 谋 华

江西人民出版社出版发行

(南昌市新魏路)

江西进贤印刷厂印刷

开本850×1168 1/32 印张8.75 字数21.7万

1988年4月第1版 1988年4月第1次印刷

印数1—15,300

统一书号: 3110·186

定价: 1.85元

ISBN 7-210-00089-5 / D·16

序 言

谨以此书奉献给民政工作者和社会学研究者，奉献给从事社会工作、社会福利、社会保障的实际工作者和研究工作者，以及爱好关心这方面工作的同志和朋友。

书中的文章大都是我在实际工作中遇到问题，经研究而写出来的。50年代中期，在游民改造工作中，我因需要界说游民的定义而研究逻辑（正值我国进行为时数年的逻辑问题的讨论），积研究之心得，写出了《关于形式逻辑和辩证法、辩证逻辑的关系问题的几个基本观点》一文（载中国科学院哲学研究所主编的《哲学研究》1956年第2期），无形中为我研究中国社会问题奠下一块方法论的基石。时逢法国《人道报》要求了解我国改造妓女、流氓的成就，我因此写了《新中国是怎样取缔娼妓、改造流氓的》一文。从此开始了我以马克思主义方法论研究中国社会问题和社会救济福利事业的历程。这篇文章为我国解决旧社会和资本主义所不能解决的社会问题留下历史足迹。

中国共产党十一届三中全会以后，在民政工作作为社会主义现代化建设服务，坚持四项基本原则和改革开放的方针的指引下，我在参加社会学的学术活动过程中，逐渐形成了一个观点：社会学作为一门学科在我国中断了二十余年，但是马克思主义社会学的原理指导我国革命和建设的实践始终并未中断。在建国以来党和政府为民政工作制订的方针政策原则和民政工作大量的成就经验里，在我国的社会工作（包括社会福利和社会保障工作）中，就蕴藏着许多具有中国特色的马克思主义社会学原理和社会工作

学的原理，有待去发掘研究。本书的文章绝大部分是在这个思想背景下写的，也可说是在这种思想动力的推动下，根据解决工作需要而写的。这当然都只是一些尝试和探索。但有一个总的体会，那就是民政工作是应用社会学中社会工作的主要部分，是建立社会主义社会工作学的主要实践基础；社会学需要民政工作大量的实践经验为理论源泉，民政工作需要运用社会学的原理来研究处理问题；做实际工作要重视理论研究，从事理论研究要重视总结实际工作经验；沿着理论和实践相结合的道路走下去。

收入本书的文章，有些在中共中央党校、北京大学、民政管理干部学院和其他院校讲过，有些曾在刊物上发表过，出版前虽然作了整理增删，但仍不免有不少缺点错误，期望读者指正，这对我将是一种策励。

目 录

序 言	(1)
中国社会主义的社会工作和社会福利	(1)
社会主义社会学与民政工作中的社会问题	(17)
新中国是怎样取缔娼妓、改造流氓的	(34)
残疾人就业的意义和方向	(53)
中国老年人的社会问题	(68)
论中国解决无依无靠老年人的社会问题	(86)
略论民政工作的专业化	(104)
民政与社会保障	(110)
——论中国社会主义社会保障的特色	
民政工作与社会主义精神文明建设	(125)
民政工作与社会管理	(141)
——论民政工作实践和理论的体系	
民政政策研究	(157)
民政理论研究的方向和方法	(247)
附：香港社会福利考察报告	(258)

中国社会主义的 社会工作和社会福利

社会工作运用社会学的原理，来解决一部分社会问题，并预防其发生的一项工作。它的理论原是社会学的组成部分，属于应用社会学范围之内。社会工作的名称开始出现于19世纪末20世纪初。首先在美国和德国运用，以后逐渐发展成为一门独立的学科。建国前，我国的一些大学社会学系设有“社会工作”的课程。有的大学还设立了专门的系，培养社会工作人才。但是，不同的社会制度是有不同的社会学理论体系的，社会工作自然也有不同的理论观点。我国社会主义的社会工作具有不同于资本主义的社会工作的本质内容，并且在实践和理论上有许多新的发展。运用马克思主义的立场、观点、方法，结合我国的国情，研究社会主义的社会工作，这对于健全我们的社会主义制度，促进社会主义社会的发展；对于丰富科学社会主义的理论，提高讲授科学社会主义课程的教学水平，都是具有十分重要的意义的。

一、两种制度的社会工作的不同本质内容

社会主义的社会工作和资本主义的社会工作在本质上有哪些不同呢？概括起来说，首先是工作的目标、目的不同，第二是工作的内容、范围不同，第三是工作的性质、作用不同。

资本主义的社会工作，或称社会事业，表面看来是以一部分有困难的人为对象，本质上是为维护资产阶级的利益，稳定资本

主义秩序而服务的。因为这部分有困难的人，本身就是资本主义制度的产物。所以资本主义的社会工作的内容主要是指社会救济福利工作。例如：美国1972年出版的《世界社会科学百科全书》认为：社会工作的目标是帮助社会上受到损害的个人、家庭、社区和群体，为他们创造条件，恢复和改善其社会功能，使他们免于破产。职业社会工作者的任务是采取各种适当的措施，援助那些由于贫困、疾病、免职、冲突，由于个人、家庭或社会解体在经济上和社会环境中失调而陷于困难的人。我国已故社会学家言心誓在《现代社会事业》一书中，论述社会工作“是运用现代科学知识和方法，办理各种社会救济事业，以免除个人当前的痛苦及解决社会当前的问题，消极的减少各种社会病态。同时并注意于社会生活的改进，积极的预防各种社会病态的产生。其主要目标在调整个人及社会生活的共同关系，增进大家的福利。”这些论述集中地表明了“社会工作就是社会救济福利工作的观点”。这种观点是有它的历史根源和社会阶级根源的。

资本主义的社会工作渊源于封建时代的慈善事业。在封建剥削阶级统治的社会里，由于残酷的阶级剥削和经济的不发达，加之天灾人祸的不断发生，大量的人民群众处于极端贫穷状态；许多人失业破产，流离失所，沿街乞讨；许多父母不得不出卖或丢弃自己的儿女；许多妇女不得不为生活所迫走上卖淫的道路；许多鳏寡老人死无棺木和葬身之地；种种社会病态由于贫穷而源源产生。一些封建社会的慈善家出于“做好事，得善报”和“为来世积福”等动机，便对社会上的一些贫穷者、不幸者进行施粥、施衣、施财、施棺的救济，举办养老院、育婴堂、孤儿院、妇女救济院等等。这些都是作为一种慈善事业来办的。统治阶级为了安定社会，维持统治，亦有一些救济的措施，也都是带有恩赐观点的慈善事业。

资本主义社会工作的出现，对于封建时代的慈善事业来说，

是一个进步。它不象慈善事业那样只是以“贫”为对象的一种施舍性救济，而在一定程度上体现了资产阶级的人道主义思想，不仅包括了消极的社会救济事业，也包括了有一定的积极意义的社会福利事业，主张改进救济工作，改进贫穷者的生活条件。不过，他们虽然打着人道主义的招牌，但是根本的目的还是掩盖资本的剥削，巩固资产阶级的统治秩序。第二次世界大战以后，一些发达的资本主义国家由于经济繁荣的假象，社会秩序更形混乱，犯罪案件剧增，失业人数增长，他们往往用“低层阶级”、“低收入集团”、“多问题的家庭”来掩盖在资本主义剥削制度下的贫富悬殊和种种不平等的社会现象。一些国家采取了一些福利措施：例如制定最低收入标准，对于虽有职业但还是贫穷，或虽有工作能力，但没有工作机会的人，其实际收入如果低于最低收入指标，由政府予以补贴等等。随着资本主义经济的发展，一些资本主义国家，更用“福利国家”、“服务社会”的口号，开展了内容广泛、涉及社会生活许多方面的社会工作。但是他们那一套的社会保险制度、社会福利设施和社会救助政策，主要地也还是为了协调劳资争议，缓和阶级矛盾，适应垄断资产阶级的需要，体现着资产阶级的改良主义，是资本主义畸形发展的一种表现。在资本主义社会，尽管一些社会学家通过社会调查看到了社会结构、经济制度是贫穷的根源；尽管资本主义社会有名目甚多的以救济福利为内容的社会工作，但他们终归解决不了由于贫穷、贫富悬殊和经济不平等所产生的大量社会问题，这是资本主义私有制本身所决定的。资本主义的社会工作既然不可能从根本上解决这些问题，便只能通过一些社会救济福利工作来起缓和资本主义的社会矛盾，维护资产阶级统治的作用，这就是资本主义的社会工作为什么主要是社会救济福利工作的根本原因。

社会主义社会是在经济制度上实现了以生产资料公有制为基础、在政治制度上实现了人民民主专政的人民当家作主的社会。

这是决定社会主义的社会工作在本质上不同于资本主义的社会工作的经济和政治的基础。

在社会主义社会,由于消灭了阶级剥削和阶级压迫,产生贫穷现象和由贫穷而产生一系列问题的社会阶级根源已被铲除。但是社会制度的改变,毕竟不可能引起社会生活的整个中断和整个重建,旧社会遗留下来的贫穷问题不可能在很短的历史时期消灭干净。各种自然灾害的袭击和一些意外的事故,如车祸、工伤等等,虽然会随着社会主义的经济建设的发展而逐步减少,然而在建设社会主义的过程中,在社会主义初级阶段生产力不发达的情况下,还是不可避免会出现这样那样有困难的人,所以在社会主义的社会工作中,社会救济福利仍然是一项重要的内容。这些内容表现在两个方面:一方面是以解决贫穷问题为任务的社会救济,需要进行一个相当长的时期;另一方面是以改善人民生活服务条件为宗旨的社会福利的范围必然扩大,并且有广阔的发展远景。社会主义的社会救济福利,作为一项社会工作,与资本主义的社会工作的根本区别,就在于社会主义的社会救济福利是国家和社会对人民群众应尽的一种义务和职责,也是人民群众所享有的一种权利。这项工作很大一部分在政府的民政部门的业务范围之内。它再也不是什么慈善家的怜悯恩赐,也不是在资产阶级残酷剥削和暴力镇压之下缓和阶级矛盾的工具。社会主义的社会救济福利事业,实质上是建设社会主义物质文明不可缺少的一部分。这是社会主义社会工作的一项本质内容。

社会主义社会工作不仅具有物质保障方面的救济福利工作内容,而且具有社会主义的精神文明的内容。首先,从社会主义的救济福利工作本身来说,就在很大程度上发挥了这方面的作用。妥善安置所有无依无靠的鳏寡孤独残疾者,发扬尊老爱幼、救贫扶残、互相关心、团结互助的精神;在遭受自然灾害时,党政军民全力以赴,一方有难,八方支援等等,都充分体现了以共产主义

思想为指导的社会主义精神文明，它不仅是社会救济福利工作，也不等于社会救济福利工作，而是具有大量的群众性工作的内容。这种群众性工作是在共产主义思想和社会主义原则的指导下，通过改变社会习俗和社会风气、来建设社会主义精神文明的工作。当然，它和党政机关、企事业单位的政治思想教育是有区别的，更多地依靠在社会上进行广泛的群众性教育。例如当前全国开展的“五讲、四美、三热爱”的活动，就是涉及各条战线的一项建设社会主义精神文明的社会工作。民政部门褒扬革命烈士的英雄事迹，开展拥军优属活动，做好各项优抚工作，发扬拥军优属的革命光荣传统，军民共建文明街、文明村，在婚姻改革、殡葬改革等问题上，破除旧的社会习俗，树立新的道德风尚等等，也都是只有在社会主义制度下才能办到的事情，是具有中国特色的社会工作。

社会主义的社会工作以建设和完善社会主义社会制度为目标，是共产主义运动的一种实践。它清除了资本主义社会工作中为剥削阶级统治人民、压迫人民服务的陈腐内容，代之以发扬社会主义民主的崭新内容。这样的社会工作是多方面的。城乡基层组织，城市居民委员会和农村村民委员会，就是实现人民直接民主，逐步建设高度民主的一项重要组织形式，是组织广大城乡居民进行自我管理、自我教育和自我服务的基层群众性自治组织。它发动群众制定街规民约、村规民约，开展社会主义文明建设，进行社会治安综合治理，调解各种民事纠纷，发展公共福利和社会公益事业。通过这些社会工作，宣传贯彻党的方针、政策和国家宪法、法律，促进社会风气的好转，培养社会主义的道德风尚，加强人民之间的团结，密切政府和人民的关系，为广大人民的利益服务。这种具有中国社会主义特色的社会工作，更是资本主义社会所不可能有的。因为它归根结底是人民有当家作主的政治权利，并且有管理国家和社会事务的权利与职责的一种表现。

二、社会主义社会工作的特点和作用

社会主义的社会工作总的来说，就是对人民群众的 社会 生活，运用行政力量和社会力量，采取群众路线的方法进行管理的工作，它是由我国的社会制度所决定的，因为社会主义生产和建设的根本目的是不断满足人民群众日益增长的物质文化生活的需要。所以从社会主义社会学的观点来看，社会工作不能局限于社会救济福利，而有更多方面重要的内容。根据前面对社会主义社会工作同资本主义社会工作的本质区别的分析可以看出：我国社会主义社会工作的内容，同我们的党和国家的总任务中建设高度文明、高度民主的内容是完全一致的。同科学社会主义的内容也是相一致的。这就决定了我国社会主义的社会工作具有以下几方面的特点。

一、社会主义社会的社会工作是在中国共产党领导下进行的一项党性很强的工作。我们党的宗旨就是全心全意为人民服务。所以对于群众生活和福利历来十分重视。在革命根据地和老解放区就有着社会工作的优良传统。毛泽东同志在1934年写的《关心群众生活，注意工作方法》中提出，要和群众在一起，发动群众的积极性，关心群众的痛痒，真心实意地为群众谋利益，解决群众的生产和生活的问题，盐的问题、米的问题、房子的问题、衣的问题、生小孩的问题，解决群众的一切问题。可以这样说，毛泽东同志这段论述，是革命的社会工作的一个概述。革命老根据地和解放区的民政部门和解放区救济总会在各方面做了大量的工作，为夺取革命战争的胜利作出了不可磨灭的贡献。中华人民共和国成立以后，社会工作有了新的广泛的发展。它围绕党在各个时期的总路线和中心工作，完成了许多历史上所不能完成的任

务，解决了许多资本主义所不能解决的问题，例如禁烟、禁毒、禁赌，改造乞丐、流氓、妓女等等，在医治战争创伤，恢复国民经济，巩固人民民主专政，进行社会主义改造和社会主义建设的过程中发挥了重要的作用。所有这一切都鲜明地表现了党领导社会工作的优越性。

二、社会主义的社会工作是有国家的保证和参与的一项社会管理工作，这首先是由我们的国体所决定的。人民民主专政的国家，为了保护人民的民主权利和利益，不能不管社会，不能不开展社会工作，这和那些掠夺和压迫人民，不关心人民疾苦，不顾人民死活的剥削阶级统治国家的社会工作，是截然不同的。同时，也只有社会主义社会，才能恰当地在国家经济建设不断发展的基础上，日益有效地开展各项社会工作。以社会救济福利事业而言，我国宪法规定：“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。国家发展为公民享受这些权利所需要的社会保险、社会救济和医疗卫生事业。”“国家和社会保障残废军人的生活，抚恤烈士家属，优待军人家属。”“国家和社会帮助安排盲、聋、哑和其他有残疾的公民的劳动、生活和教育。”这就是根本的法律保证。与此同时，政府还有民政等部门从事大量的社会工作。在这方面，资本主义国家是望尘莫及的。在过去西方经济发展较快的时期，垄断资本家为了调和阶级与社会矛盾，也愿意从他们的超额利润中，拿出一部分钱来增加社会福利，福利的项目多，水平高，以便维持他们的长远利益。一些所谓“福利国家”便是这样形成的。但是自从70年代以来，西方国家接连遭到两次经济危机的严重袭击，于是现行的一套社会“福利制度”便到了难以维持的程度。例如：不久以前，瑞典即要削减福利费的财政预算，英国也酝酿把一些福利事业由国营改为私营即是。

三、社会主义的社会工作是具有广泛群众性的自我管理教育

工作和社会服务互助工作。这表现在三个方面。第一，由工、青、妇等人民群众团体，分别联系一方面的群众，结成广泛的社会群体，从事不同的社会服务工作和思想政治教育工作，在满足不同群体的各种需要上发挥作用。它是党和国家联系人民群众的纽带，是完善社会主义社会的社会生活管理所不可缺少的组织系统。第二，由城市的居民委员会和农村的村民委员会等基层群众性自治组织，在城乡不同范围的群众中制定和执行各种守则、公约，加强社会主义精神文明的建设，并且采用多种形式，办理各种公共事务和公益事业与公共福利。城市居民委员会的社会工作有的多达数十种，甚至一百余种，如组织待业青年参加服务劳动或帮助就业，对失足青年进行帮助教育，对各种困难户组织不同形式的群众互助，组织分散在社会上的精神病人实行工娱医疗等等。第三，是在人民群众中随着全民性的五讲四美三热爱文明礼貌活动的发展而日益广泛深入地开展各项服务活动。北京市从宣武区开始已经普及到全市，有两万多个学雷锋小组、青年服务队和其他服务组织，对散居在社会上的孤老户的生活困难，分别情况实行单项服务、多项服务或全部承包，这种群众性的互助包护服务活动，正在全国普遍开展，它深刻地显示出社会主义社会工作闪耀着共产主义的思想光辉，是资本主义社会工作所做不到的。在资本主义社会，尽管设有名目繁多的社会福利团体和它们所举办的事业，然而却大量存在并且不断发生被家庭和社会抛弃的老人因穷困饥饿而死，有一点财产而无依无靠的老人成了偷盗、抢劫、谋杀的对象，许多无依无靠的老人被迫自杀，甚至有的孤寡老人死了以后尸体发臭才被发现，其根本原因在于资本主义社会中金钱关系是人与人之间关系的准则，社会道德沦落，而无依无靠的老人所需要的不仅是物，更需要的是人的关怀、照料、扶持和温暖，这些恰恰是金钱所买不到的。即使暂时用金钱换来一些照料也不是真心实意的、永久的。在资本主义社会可以找到慈善式

的、施舍式的“福利”，和一部分志愿式的服务，却不可能有广泛的群众性的义务服务和雷锋精神，不可能有共产主义精神的无私关怀。这正是社会主义的社会工作最大特点和最优越的作用。

三、社会主义的社会福利政策和成就

我国的社会主义社会福利的范围是很广泛的，它包括劳动保障、劳动保险、职工退休疗养、改善职工居住条件、公费医疗、妇婴保健、儿童保育、老年人福利、残疾人福利、农村“五保”、自然灾害救济、社会困难户救济，以及其它多方面的救济福利工作。根据我国实现了生产资料公有制，存在多种经济成份的情况，按照国家政府部门的分工体制，社会福利事业是国家各有关部门和社会各方面的力量互相配合协作的事业。民政部门是我国社会救济福利工作的主要行政管理机构，大部分社会救济福利工作包括在民政部门的业务范围之内。这些救济福利工作，是社会主义社会的重要组成部分。分析民政部门的社會救济福利工作，对表明我国社会主义制度的优越性，社会主义人道主义的精神，和以共产主义思想为指导的社会主义精神文明，是有典型意义的。

建国以来，民政部门的社會救济福利工作基本上可以归纳为如下几个类别：

一、改造性的社会救济福利工作

这是为解决旧社会遗留下来的一系列社会问题，适应社会主义改造的需要而进行的一项社会救济福利工作。这类救济福利，主要是指建国初期的游民改造，毛泽东同志曾经说：“中国的殖民地和半殖民地的地位，造成了中国农村中和城市中的广大的失业人群。在这个人群中，有许多人被迫到没有任何谋生的正当途

径，不得不找寻不正当的职业过活，这就是土匪、流氓、乞丐、娼妓和许多迷信职业家的来源。……他们缺乏建设性，破坏有余而建设不足，……因此，应该善于改造他们，注意防止他们的破坏性。”（《中国革命和中国共产党》，《毛泽东选集》第二卷，第608—609页）中华人民共和国成立以后，民政部门在各地成立了生产教养院、妇女教养院、新人习艺场等单位，担负了收容改造游民（包括乞丐、妓女、流氓）的任务。首先为他们提供安定的生活环境和可靠的生活条件，使他们有住、有吃、有穿，还有各种适当的文娱活动。对于很多患有性病的妓女，为她们精心治疗，把病治好。同时根据“政治思想教育和组织劳动生产相结合，改造和安置相结合”的方针，帮助他们改变寄生思想和游堕习气，学会一定的劳动生产的技能，使他们成为有思想觉悟的、自食其力的新人。然后分别情况在本地介绍就业，帮助结婚、成家，有些则输送到外地就业安家。一部分生产教养院、妇女教养院和新入习艺场在完成了收容改造的任务以后，转变为国营工厂和农场。许多游民在改造成为新人之后，通过辛勤的劳动，发挥出智慧和才能，成为劳动模范和先进生产者。这项工作是中国社会救济福利事业的一种创造。它充分体现了社会主义制度中人的真正可贵价值，有力地辩驳了资产阶级人道主义抽象的人的价值论。

二、治穷性的社会救济福利工作

旧社会的贫穷主要是阶级剥削和阶级压迫的结果，是半殖民地、半封建的社会制度所造成的。中国共产党领导中国人民推翻了帝国主义、封建主义和官僚资本主义的统治以后，尤其是1956年完成了对农业、手工业和资本主义工商业的社会主义改造，消灭了人剥削人的制度，这就消除了产生贫穷的社会阶级根源。但是，如前所述，旧社会遗留下来的贫穷问题，要在短短的历史时间内得到完全彻底的解决是不可能的，加之，在我们这样一个幅员辽

阔、科学技术比较落后的国家中，常常不可避免地会发生一些自然灾害，使一些人民群众的生产生活发生困难。为此，各地民政部门承担了救灾和城乡社会救济的任务。

我国救灾工作，不是一般消极性的补救，而是具有很大积极意义的战胜自然灾害的斗争。救灾工作的方针是“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。”灾害发生以后，全党、全军、全民齐心协力，全力以赴地救灾，大力抢救人民的生命财产，同时广泛地开展生产自救活动，妥善安排灾民生活，帮助他们克服吃饭、穿衣、住房和治病的困难。30多年来，仅中央直接下拨的救灾专款即达120亿元，调拨的救灾口粮每年平均100亿斤以上，地方还支付了大量的救灾款物，使灾民生活得到了可靠的保证。旧社会遇到灾荒的时候，灾民四出逃荒，流离失所，甚至典当妻媳，卖儿鬻女，严重的地方出现了易子而食，人食人肉的惨状。现在，这种悲惨的状况已经一去不复返了。我们在发生自然灾害以后，迅速帮助灾民安定生活，恢复生产，重建家园，即使遇到特大的自然灾害，也从未出现过旧社会那种大批逃荒的现象。我们不但可以战胜灾荒，减轻灾害，使重灾变轻灾，轻灾变无灾，而且在灾年还能夺取丰收。例如：江西省去年遭受大灾，受灾面积1700多万亩，但是粮食不但没有减产，而且比前年增产了3亿5千3百万斤。前年产量281亿7千5百万斤，是创纪录的一年。去年产量285亿2千8百万斤，又创新的纪录。类似的例子不少。这是我国建国前历史上从未有的奇迹，在现代国外资本主义国家也是办不到的。

对于城市和农村的贫困户，由政府民政部门分别给予定期的或临时的救济，帮助他们解决生活困难问题。对于一切有劳动能力的贫困户，我们都采取生产自救的方针，帮助他们自力更生地解决生活困难问题，并且为国家增加财富。30多年来城市的生产自救组织始终是持续地波浪式地发展，一批生产自救单位的规模