

论 我国社会福利制度的改革和完善

刘翠霄

改革开放以来, 国家对社会福利制度与社会保障其他项目(社会保险、社会救济、优抚安置等)逐步进行改革, 到目前社会福利在保障范围、享受待遇的条件和待遇标准、福利资金的筹措等方面都有了较大的发展和完善, 并逐步适应社会主义市场经济的需要, 更好地发挥它促进经济发展, 稳定社会的作用。

与此同时, 我们也应看到, 市场经济的迅速发展, 对社会福利制度中不适应的情况表现出强烈的改革要求, 逐步完善不适应市场经济发展要求的福利制度, 是摆在立法者面前的一项严峻而艰巨的任务。

1. 社会福利事业的改革与完善

(1) 社会福利企业

自党的十一届三中全会以来, 社会福利生产在国家政策的扶持下, 依靠社会力量, 得以迅速发展, 它在解决残疾人就业, 改善残疾人生活, 提高残疾人社会地位、促进社会安定团结、为国家创造财富, 为开展残疾人职业康复等方面作出了积极的贡献。但是进入九十年代以后, 由于社会福利生产发展的某些外部环境发生了变化, 行业之间, 企业之间竞争日益加剧, 福利企业在激烈的市场竞争中不断处于劣势;“八五”期间, 宏观调控政策和措施的出台, 使一些福利企业举步维艰; 价格、医疗、住房、养老保险制度的改革, 都超出福利企业内部的消化能力;“三角债”的困扰、国家信贷规模的控制也使福利企业的发展受到严重制约。所有这些都使社会福利企业面临越来越严重的考验。

就社会福利企业自身来说, 企业职工素质普遍偏低。有的福利企业管理人员素质不高, 管理意识落后, 缺乏科学的管理方法和手段; 有的基础工作薄弱, 规章制度不健全, 经济责任制不完善, 没有切实的经营战略

和长远目标; 有的商品经济意识和市场观念不强, 在新产品开发、新技术应用、技术改造、人员培训等方面措施不得力; 部分民政直属福利企业内部的“大锅饭”和“铁饭碗”的机制没有得到根本改变。同时, 各级民政部门现有的管理机构、管理方式和管理水平与目前福利生产的发展规模难以适应。管理粗放、管理不适应发展的需要, 已经成为影响和制约福利生产巩固和发展的主要因素。

为此, 民政部于 1992 年 1 月 4 日发布了《关于加强社会福利生产管理工作的决定》, 该决定有以下几项改革内容: 1. 加强民政部门的宏观管理。各级民政部门要按照转变职能和政企分开的原则, 设立统一的专门的行政管理机构; 民政部门每年对社会福利企业进行一次检查和认定, 把安置残疾职工的比例、残疾职工定岗和上岗情况以及残疾职工的劳保福利待遇作为年检的重要内容; 加强福利生产管理费的征收和税收减免金使用的监督工作。2. 落实和完善扶持保护政策。争取地方政府和有关部门的支持, 对适合残疾人特别是盲人生产的产品, 优先安排或调剂给福利企业生产。组织专家论证, 逐步确定某些产品由福利企业生产。各专业银行和金融机构对福利企业贷款利息实行下浮 20% 的优惠。对福利企业所需原材料, 由计划和物资部门保证供应。3. 进行技术改造和产品结构调整。以国家产业政策为依据, 调整产品结构, 开发一批新产品和拳头产品; 要发展创汇产品, 形成一批外向型企业。民政部和地方民政部门每年从中募委资金中拿出 1/3 (1000 万元), 用于福利企业技改贷款贴息。4. 重视人员培养和人才开发, 不断提高干部和职工的管理素质和技术素质。6. 强化福利企业管理。包括加强企业管理基础工作、抓好质量管理工作、搞好营销工作

等。

(2) 公办社会福利机构

公办社会福利机构由于国家财力有限,因此首要的问题是覆盖面窄、保障范围小。就拿 SOS 村来说,我国目前在天津、烟台、齐齐哈尔等地建立了 SOS 村,这三地共收养孤儿 400 余名;再说儿童福利院,诺大北京仅有两所儿童福利院。由此可见绝大多数孤残儿童或流落社会或由家庭抚养。公办社会福利机构是社会福利发展的终极目标,在国家财力不足的情况下,国家担保发展社区服务,填补社会福利机构之不足。因此,要发展社会福利机构最根本的是增强国力,这是一个长期任务。

另外,对公办社会福利机构的组织、职权义务、收容人员的权利与义务等,除了《残疾人社会保障法》在第六章第 43 条作了原则性规定外,国家没有制定单行法规规范这方面的社会关系。缺乏有力的法律保障,是公办社会福利机构发展缓慢的又一个原因。因此,国家应加强公办社会福利机构方面的立法,明确规定在什么情况下应设立社会福利机构,收容人员的条件,提供哪些保障,解除收容条件,对有条件的收容人员的司法保护等等,用立法形式促进这项事业发展。

(3) 社会福利有奖募捐

社会福利有奖募捐由各地具体举办,各地将筹集来的资金按规定比例上缴、留成、使用,为地方社会福利事业发展作出了贡献。1994 年 12 月民政部发布了《中国福利彩票管理办法》,对福利彩票的发行与销售、资金使用、监督与处罚等内容作了规定,使福利彩票的管理与运行有法可依。但是该办法第六章监督与处罚中三条规定过于原则,缺乏可操作性,最终影响该办法适用的社会效果。比较突出的问题是,按照民政部 1994 年 12 月发布的《有奖募捐社会福利资金管理使用办法》第 8 条第 4 款的规定:“社会福利资金主要用于资助为老年人、残疾人、孤儿服务的社会福利事业,帮助有特殊困难的人,支持社区服务和社会福利企业的发展。”但实际上,资金使用仅仅以“定期向社会公布募集资金的收入、支出使用情况”(《中国社会福利有奖募捐委员会章程》第 19 条第 2 款)的形式告知公民,将会由于缺乏透明度和可信度而失去人们对它的支持。

社会福利有奖募捐是由国家组织实施、动员社会力量,筹集社会福利资金的公益活动,资金取之于民、用之于民。各级社会福利募捐委员会及其职能机构的

组成人员除了政府官员外,应该按一定比例吸收社会福利企业、公办社会福利机构、社区中群众推选出的代表参加,以强化资金收支的透明度和监督,使募集来的资金真正发挥它应发挥的功能。

(4) 假肢科研和生产

1979 年 9 月公布的《按照专业化协作的原则,实行假肢标准零部件专业化生产的方案》和《假肢科学研究和新产品研制规划》,为提高我国假肢生产水平,促进假肢生产向现代化发展,保障残疾人使用安全,提高残疾人处理日常生活事务和参与社会能力,提供了法律保障。

我国有肢残人 755 万,他们当中需要安装假肢的约有 45 万,需要安装矫形器的约有 14 万人,合计约 60 万人。除民政部门直属的 40 多家国有假肢矫形器生产单位外,还有属于卫生系统、中外合资、外商独资及个体私营的约 200 家生产企业。这 200 家生产企业中有些不具备假肢业从业资格的单位和个人,获得了假肢与矫形器的装配营业执照,开办假肢企业,生产不合格的假肢和矫形器;还有人冒充“高级假肢技师”或“高级工程师”,骗取残疾人的信任。这些企业和个人的产品和行为严重地损害了残疾人的身心健康和人身安全。

假肢行业是为肢残人生产装配假肢、矫形器等康复器具的特殊行业。把现代科学技术引入假肢与矫形器行业,同时不断提高制作师业务水平,以达到适应现代化水平的标准,已成为事关残疾人生命质量的大事。1997 年 4 月 16 日民政部公布了《假肢与矫形器制作师执业资格制度暂行规定》正是顺应假肢生产规范化,科学化的需要和残疾人要求而制定的。它对于控制和制裁假肢生产中的违法行为、维护残疾人的合法权益将发生有力的保障作用。据《中国社会报》1997 年 7 月 8 日报导,民政部将成立“全国假肢与矫形器执业资格考试委员会”,发布“考试办法”和“考试大纲”,并在年底举行考试。并从明年起将推行注册假肢与矫形器制作师制度。

2. 职工福利的改革与完善

改革开放以来,对职工福利改革幅度较大的是城镇住房制度改革。这一改革的重大意义在于:一改过去把住宅作为福利进行无偿分配的制度,而将住宅作为商品纳入有计划的商品经济运行轨道,使其通过市场

张钰:《事关残疾人生命质量的大事》,《中国社会报》1996 年 7 月 17 日第 2 版。

交换进入消费领域。这样会对社会生产、流通和消费发生重大影响,最终将改革城镇职工生活消费结构。住房制度改革将使职工用劳动收入等价交换所需住房,改变过去高福利、低房租的分配制度造成的种种弊端,反过来又推进住房制度改革。

此外,国家对职工福利基金提取办法也作了适当调整。职工福利基金是根据劳动保险条例的规定,由企业按职工工资一定比例提取,然后用于职工医疗费、丧葬费、生活困难补助以及集体福利设施等方面。国家机关、事业单位职工的福利基金几经改革,到1954年基本稳定下来。企业职工福利基金1969年以前按工资总额8%提取;从1969年起,按工资总额11%提取,并直接计入成本。1992年财政部发布的《关于提高国营企业职工福利基金提取比例,调整职工福利基金和职工教育经费计划基数的通知》规定:按规定列入成本的职工福利费,按职工工资总额扣除各种奖金后的14%从成本中提取。当前在企业职工福利基金的提取和使用上存在以下问题:一是提取的办法不合理。目前职工收入结构已发生了比较大的变化,奖金收入已占到收入总数的一半左右,如果按标准工资的一定比例提取福利基金,数额会很小;新老企业因年龄结构比例不同,因此在新企业,因年轻职工多,工资总额偏低,因之提取得少,而在老企业则提取得多,这样实际需要与提取额相差太大;二是使用的范围不科学。由于福利基金提取数额小,因此不能满足职工对基本集体福利设施的需求,例如幼儿园、托儿所、理发室、浴室等;一些不属于福利项目的费用如医疗费、丧葬费、独生子女补助又从福利基金中开支,尤其是数额庞大的医疗费,挤占了福利基金,使福利基金的使用受到严重影响。针对以上问题,应采取以下对策:第一,在福利基金提取上,可以采取把职工福利分为共享和变动两部分,共享部分主要用于生活方面的需要,变动部分用于发展需要。共享部分按职工工资总额一定比例提取,变动部分从税后利润中提取。这样,经济效益差的单位可保障职工基本福利,经济效益好的单位可以为职工全面发展提供更多福利保障;第二,在福利基金的使用上,应将属于社会保险范畴的医疗费从福利基金中划出去,从社会保险基金中支付;独生子女津贴另行安排项目支出;各福利设施工作人员的工资并入职工工资,不应再从福利基金中支付。

3. 社区服务的改革与完善

社区服务业是在改革开放中发展起来的新兴社会服务业,是在政府倡导下,为满足社会成员多种需求,以街道、镇和居委会的社区组织为依托,具有社会福利性的居民服务业,是社会保障体系和社会化服务体系中的一个重要行业。

从1987年民政部倡导兴办社区服务业以来,社区服务在全国大中城市已初具规模,到1992年,各类社区服务设施已达11.2万个,为适应政府职能转变,企业经营机制转变,实现社会福利社会办作出了有益的探索。到本世纪末,社区服务业要达到如下目标:基本建成条件经济成分并存、服务门类齐全、服务质量和水平较高的社区服务网络。社区服务业产值每年要以13.6%的速度增长;每千人口拥有的服务网点要有很大增长,各类社区服务设施达到26万个;85%以上街道兴办一所社区服务中心,一所老年公寓、一所残疾人收托所和一所以上托幼机构。

为了实现以上目标,规范社区服务业,避免其出现随意性、主观性、不稳定的弊端,民政部、国家计委、国家体改委、国家教委、财政部、人事部、劳动部、建设部、卫生部、国家体委、国家计生委、中国人民银行、国家税务总局、中国老龄委十四家于1993年8月27日联合发布了《关于加快发展社区服务业的意见》。《意见》对社区服务业的任务、社区服务业的统筹规划、对社区服务业的扶持、社区服务业发展资金筹措、社区服务价格体系的建立、社区服务业的管理等问题作了原则性规定,具有重要的引导、指导作用。

但是,《意见》由于过于原则,因此只有指导作用,而没有规范作用,不能真正起到为社区服务业发展保驾护航的作用。这就需要将其中主要内容逐步制定成有约束力的、操作性强的规范性文件。例如,《意见》五中规定的“统筹规划社区服务业”,应对各级计划部门将发展社区服务业资金、劳动力、用地列入当地计划的条件、申请及审批程序、司法救济等问题按照社区服务所具有的社会福利性的特点作出于普通服务业要求不同的规定。此外,对社区服务业的扶持、价格体系等,也应从它所具有的福利性、群众性、服务性、区域性特点以及先社会效益后经济效益的开办宗旨出发,作出一些有助于它发展的规定。

(责任编辑:徐永康)