

B

家庭蓝皮书

BLUE BOOK OF FAMILIES

中国“创建幸福家庭活动”

评估报告

(2015)

国务院发展研究中心

“创建幸福家庭活动评估”课题组 / 著

ANNUAL EVALUATION REPORT ON

CHINA'S CREATING HAPPY FAMILIES ACTIVITY (2015)

 社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2015
版

家庭蓝皮书

BLUE BOOK OF
FAMILIES



中国“创建幸福家庭活动” 评估报告（2015）

ANNUAL EVALUATION REPORT ON CHINA'S CREATING
HAPPY FAMILIES ACTIVITY (2015)

国务院发展研究中心“创建幸福家庭活动评估”课题组 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国“创建幸福家庭活动”评估报告. 2015/国务院发展研究中心“创建幸福家庭活动评估”课题组著. —北京: 社会科学文献出版社, 2015. 12

(家庭蓝皮书)

ISBN 978 -7 -5097 -8544 -7

I. ①中… II. ①国… III. ①家庭问题 - 研究报告 - 中国 - 2015 IV. ①D669.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第295761号

家庭蓝皮书

中国“创建幸福家庭活动”评估报告(2015)

著 者 / 国务院发展研究中心“创建幸福家庭活动评估”课题组

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 宋月华 张倩郢

责任编辑 / 范明礼

出 版 / 社会科学文献出版社·人文分社(010)59367215

地址: 北京市北三环中路甲29号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367090

读者服务中心(010)59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开本: 787mm × 1092mm 1/16

印张: 17.75 字数: 236千字

版 次 / 2015年12月第1版 2015年12月第1次印刷

书 号 / ISBN 978 -7 -5097 -8544 -7

定 价 / 79.00元

皮书序列号 / B - 2015 - 481

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

创建幸福家庭活动第三方评估 课 题 组

课题组组长 苏 杨

课题组成员 朱 荟 刘 洁 陈 晨 汤 澄

指导专家 翟振武 陆杰华 姚 瑛 杨晓东 李红联

摘 要

对于亿万普通民众而言，人生最满足的获得感都与家庭相关。2011年由原国家人口计生委、中国计划生育协会和中国人口福利基金会共同启动的“创建幸福家庭活动”，正是基于这个认识。这个活动贯穿“十二五”，并将在“十三五”期间扩大规模。为了温故知新、继往开来，国务院发展研究中心承担了对这个活动进行第三方评估的工作，评估成果形成了第一本“家庭蓝皮书”（丛书名）的2015年成果《中国“创建幸福家庭活动”评估报告（2015）》（书名）。全书由两部分组成：政策报告是对整个活动的政策解读与对评估结果的对策解读，评估报告是直接对项目的过程和结果进行评估。

创建幸福家庭活动自实施以来，针对一些计划生育家庭存在的生活贫困、生殖健康、出生缺陷、养老发展等问题，突出“文明、健康、优生、致富、奉献”五大主题，开展了“宣传倡导、健康促进、致富发展”三大行动。目前活动范围已经从第一批32个试点城市扩大到全国。这本研究性的第三方评估报告旨在“圈点优秀、以点带面”，围绕以下问题对首批32个试点城市的工作进行总结与评价：创建幸福家庭活动在各试点城市的实际效果到底如何？使多少家庭受益？带动了多少社会资金投入？社会经济效益体现在哪些方面？活动影响的瓶颈是什么？基层在操作中遇到的主要困难是什么？还有哪些重要的计划生育相关家庭的发展需要没有被活动覆盖到？

结合这些具体问题，评估组设计了全面评估与部分评估两套系统，以求在统一的标准体系下将“创建幸福家庭活动”种类繁多且各具地方特色的项目进行三方面量化评估：①第一批32个试点城市



“活动”完成情况评估。这部分的评估主要考察项目设置与执行的情况，以试点城市上报相关材料和统计数据为基础，通过专家打分法从项目的设计和 Organization 管理、资金管理、实施效果三个维度进行定量评估。②典型城市的“活动”社会经济效益评估。具体评估方法是：在对各试点地区工作开展情况进行分类比较的基础上，综合各地区的社会经济条件和试点工作开展情况，选择若干典型城市，定量分析相关投入情况（主要是资金投入）和试点工作成效（主要是社会经济效益），计算带动比。③“活动”典型案例城市的满意度评估。主要是通过对 32 个试点城市实施情况的面上评估，选择德阳和铜陵两个代表性较强的城市，采用现场调研获得相关信息进行满意度评估。

评估结果发现：①各地在完成“规定动作”方面普遍较好，“自选动作”创新尚显不足；②“活动”在试点城市的开展较为有效地带动了当地的经济的发展，显著改善了计划生育家庭的民生；③典型城市的社会各界对“活动”总体满意。另外，评估结果也显示：由于“活动”的财政投入增速较经济产出增速低，多数地区充分发挥“活动”的效益所需的财政投入的缺口仍然很大。多数试点城市并没有专门针对计划生育特殊家庭等进行项目设计和成果考核，难以满足数量逐年增加的计划生育特殊家庭的养老、医疗和心理扶助等方面的需求。对“十三五”期间的“活动”改善建议是：①增加财政投入，优化资金使用结构，应多发挥中央项目资金的作用，加大种子性资金的投入；②针对其他普惠公共服务难以收到明显效果的特殊家庭进行专门的项目设置，在完善项目运行制度的基础上打造品牌。

2015 年，国家卫生计生委启动了评选创建幸福家庭活动示范市工作。从示范市的十条评选标准与本次评估的指标联系的对比分析，可以看出两者之间有许多互补之处：示范市的评选以自查、申报、推

荐与验收等为主要程序，属于评比性评估。评比性评估主要是在选定的城市范围内，就某几类可比的活动进行评比并将排序结果发布。本评估以第三方的研究性评估为主要方式，宗旨是服务于宏观决策，兼顾给试点城市出谋划策，总结“活动”得失，发现试点经验，谋划“活动”未来。

Abstract

Persisting sharing development and making all the people have a sense of gain in the co-contributing and sharing, which were presented in the fifth plenary session of the 18th CPC Central Committee. To the multitude of common people, the most satisfied sense of gain in life is nothing less than these contents: family harmonizing, relatives loving each other, descendents growing healthily and the old being well supported, and all of these hopes are just coincide with the view , “pay attention to the family construction, and concentrate the family, family education and family tradition”, which stressed by Xi in 2015 Chinese New Year celebration party. In 2011, National Population and Family Planning Commission and China Family Planning Association jointly launched “the activity of creating happy families” . The Development Research Center of State Council is responsible for practicing the third-party evaluation of the activity, which formed achievement of the first Blue Book of Families (the name of series) in 2015, Annual Evaluation Report on China’s Creating Happy Families Activity (the name of book) . The book is composed of two parts: Policy Evaluation, which interprets the policy of the hole subject and the measure of the evaluation result; Evaluation Report, which directly evaluates the process and result of the subject.

During China’s 13th plan of five years, Chinese government implement the new deal “ promoting the balanced development of population, adhere to the basic national policy of family planning, improving the population development strategy , and the full implementation of a couple may have two children’s policy, actively carry out actions to deal with the aging of

population". This has raised higher requirements to the public service about family, and also makes the construction of happy families to be a systematic project and a long-term task. Since the implementation of creating happy families activity, for the urban and rural families' major contradictions and problems, such as poverty, reproductive health, birth defects, pension development. Highlight "civilization, health, eugenics, getting rich, contribution" five major themes, and carry out "advocacy, health promotion, development of rich" three major action. Currently the activity has been developed from the tentative stage of the first 32 pilot cities stages to a comprehensive long-term stage. The third-party evaluation research report is in order to "mark the outstanding points, from the point to area, comment our national issues", carries on the summary and evaluation of the pilot cities, the typical refinement and integration experience, point out the difficulties, and give hope to the whole country. So how is the actual effect about creating happy families activity in the pilot cities? How many families have been benefited? How much social capital investment has been driven by? What areas did social economic benefits embodied in? What is the bottleneck of the activity? What are the major difficulties encountered in the operation of the basic level? What are the other important family development needs related to family planning not covered?

Combined with these specific problems, the research group designed a comprehensive evaluation and partly evaluation of the two systems. In the standard of system, a wide variety of projects and having their own local characteristics of the projects which will be initiated by the "creating happy family activity" are going to be evaluated quantitatively. ①The first batch of 32 pilot cities "activities" have accomplished the evaluation. This part of the evaluation of the project settings and implementation of pilot cities reported to the relevant material and statistical data, through expert scoring method to evaluate quantitatively from three dimensions which include the project design, organization management, fund management and the implementation of the effect. ②The evaluation of the social economic effect



in typical cities “activities” . On the basis of the comparative work carried out in the pilot areas, compositing social economic conditions of different regions and the situation of pilot work carried out, selecting a number of typical cities and quantitative analysis of the relevant investment (mainly financial investment) and pilot work (mainly social and economic benefits) and the calculation of the driving ratio are the specific evaluation methods. ③ The evaluation of the satisfaction of the typical case of “activities” mainly evaluates the implementation of the 32 pilot cities and chooses two representative cities, Deyang and Tongling, using on-site survey to obtain the relevant information for satisfaction evaluation.

The evaluation for three aspects of the design showed: ① everyone completes “set” generally good but “routines” innovation is still insufficient; ② “activities” in the pilot cities to carry out is more effectively in driving the development of the local economy and significantly improve the people’s livelihood to a certain extent; ③ typical city from all walks of life to “activities” is generally satisfactory. Overall conclusion is: the original intention of creating a happy family activity coincide with the livelihood of the country, and the development of Chinese family consistent with common demands. The other hand, the results also showed: as the “activities” financial investment growth is lower than the growth in economic output, most of which give full play to the effect of “activities” but the gap of required financial input is still very big. Most cities do not have specific family planning special projects such as design and outcomes evaluation, it is difficult to meet the yearly increase in the number of family planning a special family pension, medical and psychological assistance and other needs. We propose to: ① increase financial investment, optimize the structure of the use of funds, make project funding play a central role in the future, increase investment in seed capital; ② let other inclusive public services to be effective for special family special program settings, perfect project operating system based on the brand.

To 2015 October coincided with the National Health and Family

Planning Commission of the People's Republic of China voted to create happy families activity model cities, from the comparative analysis between ten selection criteria and the evaluation indicators, we can see that between the two closely related, there are many similarities. The main program about the selection of model city consists of self-examination, declaration, recommendation, acceptance. etc, which belongs to the appraisal evaluation. The appraisal evaluation is mainly in the area of selected cities, a few comparable activity carries on the comparison and ranking results released. The third-party research evaluation is the main way of the evaluation, the purpose is to serve on the macroscopic decision-making, taking into account to the pilot city ideas, in the absence of performance pressure, to sum up the gain and loss of the activities, find the pilot experience, and plan activities in the future. Our results are not only for the first phase of creating happy families activity in the side of the model, but also for the next phase of the development of the new direction.

一 家庭发展、创建幸福家庭活动和家庭蓝皮书

家庭是社会的细胞，在中国却在很长时间里不是形成共识的发展单元。在“以经济建设为中心”和“构建和谐社会”的发展目标和理念提出了多年、中国的家庭结构及相关问题发生了显著变化后，“十二五”期间，家庭才真正作为一个目标单元进入国家发展规划^①。但这个目标单元如何确定发展目标、设计发展政策、完善配套机制？这既需要以问题为导向，也需要明晰上位政策思路。

1. 新的发展问题需要新的发展理念

首先必须看到近些年来家庭结构、家庭需求和家庭困难的巨大变化。第六次人口普查的结果已经告诉我们，中国家庭的规模小型化、结构多样化、居住离散化趋势明显，致使原来家庭具有的一些功能被弱化，快速老龄化给家庭养老带来压力^②，进而产生诸多公共服务需

① 巧合的是，已有二十多年历史的国际家庭日，也直到2014年才将年度主题设为“家庭事关发展目标的实现”。这种家庭发展目标滞后于家庭问题的情况，似乎也是国际惯例。20世纪80年代以来，全世界家庭数量激增，已达10.3亿个；家庭规模日趋缩小；离婚率普遍上升，人口老化问题日益严重，欧洲60岁以上老人数量已占总人口数量的1/5；人们的家庭观念也在发生变化。这些家庭问题给社会带来巨大冲击，日益为国际社会所关注。但许多发达国家从政策层面对家庭问题的专门关照也迟至21世纪才全面展开。

② 2015年国际家庭日，中国人口福利基金会的活动主题是“人口老龄化背景下的幸福家庭建设”。人口老龄化既是中国的人口发展特征，也是家庭相关公共服务需求的特征，改善相关服务才可能全面建设幸福家庭。这是因为：从比例上来说，2014年我国60岁以上老年人约占15%；从数量上来说，这一群体的绝对值量已经超过2亿；从特征上来说，老年人口子女越来越少，无子女老年人数量庞大，空巢老年人口现象日益普遍；在高龄化趋势下，老年人口健康水平堪忧，失能老年人口大幅增长。可以说，这种“跑步前进”的中国人口老龄化进程深刻影响着每一个家庭的发展能力与幸福生活。



求，也带来了不少家庭发展问题。特别是占全国家庭总数70%左右的计划生育家庭，还有许多与计划生育间接相关的问题：计划生育手术并发症以及独生子女伤残死亡等问题都给家庭带来了巨大的痛苦；许多计划生育家庭在致富发展、养老保障方面存在许多困难，成为需要帮扶的弱势群体；全国出生缺陷发生率高达4%~6%，每年80万~120万出生缺陷人口给家庭造成了沉重的精神和经济负担。与这些问题相关的工作，还可能因为国家的计划生育政策的调整完善而有更迫切、更广泛的需求^①。面对这些家庭发展问题，政府、社会和家庭本身，都需要新思路和新措施，才可能使家庭成为政策承接平台，才可能使家庭发展单元的发展目标得以实现。

2. 新的发展理念催生新政策和新机制

从发展理念和上位政策而言，家庭发展进入了“新常态”：执政者已充分意识到，家庭发展已经直接事关宏观发展目标和微观发展质量，家庭幸福才是经济社会发展的终极目标，所有经济增长、社会福利，都只是手段，最终只有体现到家庭幸福上，才是终极目的。2011年发布的《国民经济和社会发展“十二五”规划纲要》《国家人口发展“十二五”规划》等上位文件与近期的中央领导讲话^②都将“提高家庭发展能力”作为新时期人口工作的一项重要任务进行了战略部署。

① 例如，十八届五中全会公报指出，“促进人口均衡发展，坚持计划生育的基本国策，完善人口发展战略，全面实施一对夫妇可生育两个孩子政策，积极开展应对人口老龄化行动”。十三五时期，“一对夫妇可生育两个孩子政策”的实施将对生殖健康、妇幼保健、托幼等公共服务水平的提高提出新的要求，也使得创建幸福家庭活动的工作对象和内容发生变化，同时与“一对夫妇可生育两个孩子政策”相关的配套政策也需要调整，比如利益导向的对象、方向及措施等，这些都为创建幸福家庭活动带来了更多的工作，也使得创建幸福家庭工作在新的形势下更加复杂，活动内容也需要更加丰富。

② 在2015年春节团拜会上，习近平总书记讲话强调：“家庭是社会的基本细胞，是人生的第一所学校。不论时代发生多大变化，不论生活格局发生多大变化，我们都要重视家庭建设，注重家庭、注重家教、注重家风，发扬光大中华民族传统家庭美德，促进家庭和睦，促进亲人相亲相爱，促进下一代健康成长，促进老年人老有所养，使千千万万个家庭成为国家发展、民族进步、社会和谐的重要基点。”

在十二届全国人大一次会议上将中国梦与幸福结合起来：“中华民族伟大复兴的中国梦就是要实现国家富强、民族振兴和人民幸福。”而同期的大部制改革，还在新组建的国家卫生和计划生育委员会专门设立了计划生育家庭发展司，以研究提出促进计划生育家庭发展的政策建议、建立和完善计划生育利益导向机制及特殊困难家庭扶助制度、拟订计划生育奖励扶助政策、承担出生人口性别比综合治理和应对人口老龄化等工作为主要职责。这是从管理机制层面，将涉及家庭生命全周期的基本公共服务体系建设融入家庭发展能力的顶层制度设计之中。

3. 老队伍能承担新工作

如何才能使家庭发展相关政策落到实处呢？“横向到边、纵向到底”的计划生育基层工作队伍^①是现成的力量。家庭幸福是人口发展、社会和谐的重要基础，新形势下的计生工作，必然要调整完善政策，提高人口素质，促进家庭发展，努力实现人口长期均衡发展。几十万已经初步具有一专多能的基层计生队伍，可以转变思路，以“提高家庭发展能力”为重点，把工作重点转换到关注计生家庭、服务生命全过程中去，从优生优育、子女成才、抵御风险、生育健康、家庭致富等方面，拓展自身职能。这些工作的基础，主要是人口和家庭信息获得、经济社会发展项目组织和社会资源整合三方面，而没有哪一支有这三方面工作基础的队伍在基层数以十万计。至少对计划生育特殊家庭而言，其公共服务问题由计生队伍解决更有利也更有力量。换言之，只要转换思路并熟悉新工作，这支老队伍能承担新工作，且这些新工作也有利于优化老工作。

上述三个方面可以用一句话总结：家庭幸福是总体目标，民生担子也可计生挑。显然，依托基层计生队伍，以家庭为平台补齐相关公共服务短板、进行关注计划生育家庭的实践已是当务之急，而以家庭

^① 这支队伍的主体是各级计划生育行政、事业、协会及农村计生专干队伍，其中乡镇街道及以上层级的约有 50 万人，在本书中一般简称计生队伍。



为主题进行的相关研究就是为这种实践提供的智力支持，有利于使这样的实践事半功倍。近些年，这方面与家庭相关的研究已有很多，其中不乏专业程度较高的定量研究。近些年，中国人口福利基金会组织完成的《人民幸福“中国梦”——中国家庭幸福发展指数研究》和《家庭幸福指数国际对标研究》两个项目报告^①就是对中国家庭发展面上情况的定量研究。这些研究，能反映中国家庭发展的现状、趋势及在家庭相关公共服务中存在的差距。随着中国经济发展和社会转型，中国人口结构、人口形势和人口问题也发生了深刻的变化。2011年由原国家人口计生委、中国计划生育协会和中国人口福利基金会共同启动的“创建幸福家庭活动”应运而生。这个活动开展四年来，取得了显著的效果，有必要科学客观全面地评价这个活动。因此，国务院发展研究中心承担了对这个活动进行第三方评估的工作，评估成果^②形成了第一本“家庭蓝皮书”（丛书名）的2015年成果《中国“创建幸福家庭活动”评估报告（2015）》（书名）。评估成果由两部分组成：评估报告是直接对项目进行评估的过程和结果，政策报告是对整个活动的政策解读和对评估结果的政策解读。

2015年是“十二五”规划的结束年和“十三五”规划制定年，评估课题组在2015年的最后一个月发布这个研究成果，意在温故知新、继往开来，既客观评价这个活动的既有成果，也理性探析未来这个活动如何优化、如何与“全面小康”在内容和力度上合拍、如何在未来更好地把“人口福利”带到更多的“幸福家庭”中。

① 2013年5月15日，中国人口福利基金会、中国人民大学社会与人口学院、清华大学公共健康研究中心在北京开展了“国际家庭日中国行动”，发布了这两个研究成果。

② 中国人口福利基金会于2014年设立了多个研究项目，以全面研究和评价“创建幸福家庭活动”。中央财经大学政府管理学院完成的“创建幸福家庭活动公益项目可持续发展研究”，采用与本书不同的技术路线对这个项目进行了分析，本书的一些地方引用了这一研究成果，以使本书的评估更全面、更客观。

二 “创建幸福家庭活动”的创建和发展

1. 应对史无前例的家庭变迁——创建幸福家庭活动新形势

家庭发展和家庭政策越来越成为国际社会普遍关注的问题。中国既是世界第一人口大国，也是世界第一家庭大国。中国政府认真履行《千年宣言》承诺，是最早实现千年发展目标中“贫困人口比例减半”的国家，并使4亿中国家庭的发展能力得到增强，13亿中国人的生活水平显著提高。我国始终高度重视家庭发展工作，为此进行了一系列探索和实践，如深化医改、调整完善生育政策等。从全国范围内来说，中国建立了世界最大规模的社会保障体系，医疗保障体系覆盖95%以上人口，新农合医疗惠及8亿农民。中国居民人均预期寿命达到75岁，孕产妇死亡率下降到23.2/10万，婴儿死亡率下降到9.5‰，总体健康指标位于发展中国家前列。70%的家庭都实行了计划生育，2014年在全国普遍实施了“单独二胎”政策，2015年实施全面二孩政策，减缓人口老龄化。同时，为帮助贫困家庭脱贫减贫，将每年的10月17日定为“扶贫日”，对“零就业”家庭推行就业支持政策，动员全社会向贫困宣战。

虽然中国的家庭已有很大发展，但是按联合国标准还有2亿多人生活在贫困线以下，许多家庭面临生计困难，流动家庭和留守家庭还难以均等享受基本公共服务。家庭发展正面临着重大挑战：人口老龄化给医疗、医保和护理带来巨大压力；环境恶化日益威胁着人的健康，遏制艾滋病等传染病蔓延、降低非意愿妊娠和不安全人工流产等任务仍然艰巨。此外，中国家庭结构正经历着深刻变化：传统的“四世同堂”的大家庭已经难得一见，老人独居家庭、隔代家庭、单亲家庭、丁克家庭越来越多，特别是家庭的城乡分布格局逆转，城镇家庭已经多于农村家庭。相对于促进家庭健康发展，中国全面实现千年发展目标来说任重道远。

家庭作为一个经济、生育、文化和血亲单元，相应具有生产、繁衍、



传承和凝聚的功能。当家庭所承载的这些传统意义上的生育、养育、教育及赡养等基本功能受到明显冲击时，家庭抵御社会风险和温暖人们内心的能力就会大大降低，从而影响社会和谐与稳定。一些计划生育家庭在遭遇生活贫困、生殖健康、出生缺陷和养老服务等方面的矛盾和问题之时举步维艰。中华民族是一个生生不息的民族，中国是一个正在走向繁荣昌盛的国家，一方面宏观上需要坚持国家利益至上，大力弘扬“爱国主义”；另一方面微观上需要坚持家庭责任担当，大力建设“幸福家庭”。把爱国与爱家共融共生，把兴国之举和兴家之举相结合，方能实现国泰民安。

应对“家庭变迁”，启动“创建幸福家庭活动”，这是大势所趋、民心所向。在中华文明中始终强调齐家、修身、治国、平天下。家庭的兴旺与国家的兴衰紧密相连。显然，每一个家庭幸福安康是民族和国家强根固本与生生不息的血脉，创建幸福家庭活动也就可被称为中华民族的造血工程。

2. 治国理政大兴家风——创建幸福家庭活动的新认识

家庭是最基本的生产单位、生活单位、生育单位和消费单位，是现代公共服务和社会政策得以落实的重要依托。提高家庭发展能力，建立与健全家庭发展政策，成为世界上多个国家积极应对家庭变化对经济社会影响的重要举措和行动。目前，世界上已有 11 个国家成立了家庭部，以加强政策协调和相关项目的实施。2005 年，经济合作与发展组织（OECD）成员国家针对家庭的公共支出占 GDP 的比重平均达到 2.3%，法国、英国、德国等超过 3%，这些投入主要用于保护家庭成员权利、弥补老年与婴幼儿的照料成本、消除弱势家庭贫困、推进家庭之间两性平等等方面。目前，已有多个国家建立了较为完善的支持家庭发展的工作机制和政策体系。

创建幸福家庭活动的启动，正逢人口计生系统贯彻落实中央政治局第 28 次集体学习重要精神的热潮，顺应了人民群众过上美好生活的新期待，恰逢其时，大有可为。而家和万事兴，这说明家庭发展不仅