

中国十大创新社会 福利政策(2012)

“中国十大创新社会福利政策”是《社会福利》编辑部承担的民政部社会福利和慈善事业促进司“社会福利政策实施效果评估项目”的研究成果。本项目旨在建立一套科学、有效的社会福利政策评估指标体系，通过公正、专业、科学的政策评估，促进社会福利政策创新日趋务实、高效、科学，从而发挥社会福利政策评估的诊断功能、反馈功能、矫正功能和总结功能，实现政策资源合理配置，使社会福利政策决策科学化。

杨巧赞 王云斌 编著



中国社会出版社
China Society Press

国家一级出版社 | 全国百佳图书出版单位

中国十大创新社会 福利政策(2012)

“中国十大创新社会福利政策”是《社会福利》编辑部承担的民政部社会福利和慈善事业促进司“社会福利政策实施效果评估项目”的研究成果。本项目旨在建立一套科学、有效的社会福利政策评估指标体系，通过公正、专业、科学的政策评估，促进社会福利政策创新日趋务实、高效、科学，从而发挥社会福利政策评估的诊断功能、反馈功能、矫正功能和总结功能，实现政策资源合理配置，使社会福利政策决策科学化。

杨巧赞 王云斌 编著



中国社会出版社

China Society Press

国家一级出版社 | 全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

中国十大创新社会福利政策: 2012 / 杨巧赞, 王云斌编著. —北京: 中国社会出版社, 2014.10

ISBN 978-7-5087-4864-1

I. ① 中… II. ① 杨… ② 王 III. ① 社会福利—社会政策—研究—中国
IV. ① D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 228730 号

书 名: 中国十大创新社会福利政策 (2012)

编 著 者: 杨巧赞 王云斌

出 版 人: 浦善新

终 审 人: 李 浩

责任编辑: 李新涛

助理编辑: 张耀文

责任校对: 郭明武 顾珍瑜 陶彦佼

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电 话: 编辑部: (010) 58124857

邮购部: (010) 58124845

销售部: (010) 58124848

传 真: (010) 58124856

网 址: www.shcbs.com.cn



中国社会出版社官方旗舰店

社会工作者考试教材唯一指定天猫店 THE ONLY DESIGNATED ONLINE BOOKSTORE

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 16

印 张: 15.5

字 数: 230 千字

版 次: 2014 年 11 月第 1 版

印 次: 2014 年 11 月第 1 次印刷

定 价: 45.00 元



《中国十大创新社会福利政策（2012）》

编委会名单

编写指导委员会

主 任：邹文开

委 员：王深远 王 婴 梅玉保 赵红岗

李 绚

主 编：杨巧赞 王云斌

编 委：（以姓氏笔画为序）

邓国胜 刘继同 刘冬青 宋宗合

陈立学 陈 涛 郭名惊 徐月宾

隋玉杰 曾 君

目 录

contents

第一部分 项目报告

社会福利政策实施效果评估项目报告·····	3
中国十大创新社会福利政策名单·····	17
中国十大创新社会福利政策提名政策名单·····	18

第二部分 评估资料

以战略性 科学性 可操作性政策推进“十二五”期间养老机构建设·····	23
积极打造农村牧区养老新模式 大力推进互助幸福院建设·····	38
延伸服务创新发展 拓展困境儿童福利制度·····	52
优化结构 拓宽领域 着力推进民政康复辅具事业跨越发展·····	63
以失能老年人需求为导向 不断推进护理型养老机构建设·····	78
政府温情出招 助推居家养老·····	90
积极探索 大胆创新 建立事实无人抚养困境儿童救助制度·····	105
加强制度创新 强化保障措施 着力推动残疾人福利事业健康发展·····	115
城乡统筹 全面发展养老服务·····	124
拓展养老机构社区服务功能 为居家老年人提供专业化服务·····	137

第三部分 相关研究

社会福利政策质量及其评价研究·····	153
关于构建社会福利政策评估制度的思考·····	170

第四部分 政策附录

上海市人民政府关于推进本市“十二五”期间养老机构建设的若干意见···	183
内蒙古自治区人民政府关于推进农村牧区互助养老幸福院建设的意见····	190
关于对全省集中连片特困地区贫困县农村贫困家庭重度残疾儿童实施救助抚养的意见·····	195
关于贯彻落实《民政部关于进一步加强民政直属假肢矫形康复机构建设与发展的意见》的通知·····	199
关于鼓励兴办护理型养老服务机构的通知·····	204
湖北省人民政府办公厅关于加快发展城乡社区居家养老服务的意见·····	213
重庆市民政局 重庆市财政局关于建立事实无人抚养困境儿童生活补贴制度的通知·····	217
关于印发《青海省重度残疾人生活补贴制度实施细则》的通知·····	227
山东省社会养老服务体系规划建设规划（2011—2015年）·····	231
市民政局 市财政局 市人力社保局 市卫生局关于开展养老机构社区延伸服务（虚拟养老院）试点工作的意见·····	238

第一部分 项目报告

社会福利政策实施效果评估项目报告

一、社会福利政策实施效果评估项目框架与指标体系

（一）项目的背景与意义

民政部门负责的老年人福利、残障人福利和儿童福利，是社会福利的重要组成部分，是我国“民生工程”的重要保障。作为国家提供社会福利的政府职能部门，出台社会福利政策，为老年人、残障人和儿童提供资金保障和社会服务，是各级民政部门的职责。

一项社会福利政策实施以后，究竟有没有达到预期目标，是否产生预期效果，或产生了哪些非预期的连带的效果，需要进行实地调研与科学评估。本项目通过各省、自治区、直辖市对辖区内老年人、残障人、儿童福利的社会福利政策的制定、实施和绩效进行实地调研和科学、民主的有效评估，检验社会福利政策的效果、效益与效率，从而发挥社会福利政策评估的诊断功能、反馈功能、矫正功能和总结功能，实现政策资源合理配置，使社会福利政策决策科学化。据此，引领、示范与推动社会福利政策创制，为地方出台社会福利政策提供决策参考。

委托方民政部社会福利和慈善事业促进司，希望通过本项目的实施，建立起一套科学、有效的社会福利政策评估指标体系，通过公正、专业、科学的政策评估，促进社会福利政策创新日趋务实、高效、科学。

（二）项目评估的原则

1. 评估的客观公正性原则

坚持评估的客观公正性原则，尊重客观规律，以科学的理论为指导，运用科学的评估方法，采用第三方提供的数据资料，排除利益相关方对评估可能造成的影响，不带主观随意性，实事求是。

2. 评估指标的统—性原则

评估指标的统—性不但在项目的最终评估中起标准尺度作用，而且是评判政策的依据。实行统一的指标体系，就等于把不同的政策，置于相同的起跑线上，使诸多复杂因素化为单一因素，从而减轻评估难度。

3. 评估方法的规范化原则

项目评估的规范化方法论体系，构成了项目评估学科的稳定结构和基本内容，如项目评估指标体系每个指标的内涵、考核范围和计算方法，评价参数的使用，不确定性分析的方法和指标计算等。如果项目评估人员在这些规范方法之外，使用自认为可行的方法，不仅脱离了公认的标准，而且无法判断其结论的正确与否。

（三）项目的框架与评估的方法

1. 项目的框架

社会福利政策实施效果评估项目的实施立足于两个重点：一是所出台的社会福利政策是否有所创新，二是所出台的社会福利政策是否落实到位。基于这两个重点，经过多次专家研讨，项目组确定了项目执行的“两段式”框架：第一阶段，收集2012年全国各省、自治区、直辖市的省级层面的社会福利政策（包括省级党委、政府、民政部门、民政部门与政府其他部门联合出台的有关老年人、残障人和儿童福利政策），并由专家组通过文献研究或文本分析，评选出具有创新性的30项社会福利政策；第二阶段，对得分在前15

项的社会福利政策进行实地考察并评估其实施效果，最后评选出“中国十大创新社会福利政策”。

2. 评估方法

根据执行项目的“两段式”框架和评估指标体系，项目组确定了评估方法：首先，采取文献研究或文本分析的评审方法，评选出入围的具有创新性的 30 项社会福利政策；其次，通过查阅工作记录、召开座谈会、随机半结构化访谈进行实地评估，对入围的具有创新性的得分在前 15 项的社会福利政策实施效果进行评估。

（四）社会福利政策评估指标体系

社会福利政策评估指标体系分为两部分：一是社会福利政策制定评估指标体系，二是社会福利政策实施效果评估指标体系。具体内容详见表 1、表 2。

表 1 社会福利政策制定评估指标体系

评估指标			内 涵 说 明	评 估 方 法
一级指标	二级指标	三级指标		
社会福利政策制定评估 (30 分)	制度设计 (20 分)	首创性 (5 分)	福利政策内容为全国首创	文本分析
		创新性 (5 分)	(1) 创新了服务方式 (2) 扩大了服务内容 (3) 拓展了服务对象	
		支持条件 (5 分)	(1) 依据国家相关法律法规或国务院及其部委的相关政策 (2) 具有数据支持和调查研究 (3) 有明确财政资金支持 (4) 明确了执行责任，设置了相关机构，配备了工作人员	
		系统性 (5 分)	政策体系完整，与相关政策衔接	
	制定级别 (10 分)	省级党委、政府 (10 分)	省 (自治区、直辖市、新疆生产建设兵团) 政府、党委单独或者联合发文	
		部门联合 (8 分)	与省级党委、省级政府其他部门联合发文	
		民政厅 (局) (5 分)	省 (自治区、直辖市、新疆生产建设兵团) 民政厅 (局) 单独发文	

表 2 社会福利政策实施效果评估指标体系

评估指标			内 涵 说 明	评 估 方法
一级 指标	二级 指标	三级 指标		
实施 (40 分)	宣传 (5 分)		通过广播、电视、网络 (微博、微信)、报纸等媒体进行广泛宣传	(1) 调阅 工作记录 (2) 召开 座谈会 (3) 随机 半结构式访谈
	执行 (25 分)	人员机构 (5 分)	(1) 设置机构、人员 (4 分)	
		管理制度 (5 分)	(2) 配备设备设施 (3 分)	
		目标完成度 (15 分)	(3) 制定规章制度 (3 分)	
	参与 监督 (10 分)	参与 (5 分)	如期完成政策目标, 无拖延情况	
		监督 (5 分)	积极引导公众、社会组织、社会工作者参与政策的执行与监督	
效果 (30 分)	满意度 (20 分)	服务对象 (10 分)	(1) 专门机构对违背政策的行为进行查处, 对政策本身的失误进行修订 (2.5 分)	
		政府 (5 分)	(2) 制定政策或执行部门对政策进行实施效果评估 (2.5 分)	
		社会 (5 分)	政策目标群体对政策的满意度	
	引领示范性 (5 分)		上级党委、政府对政策效果的认可度	
	可持续性 (5 分)		公众对政策的接受、赞同程度	
			对全国其他地区发展社会福利事业具有引领示范作用 (其他地方前来学习情况, 民政部是否予以推广等)	
			此项政策能够推动本地社会福利事业可持续发展	

(五) 项目目标与产出

本项目在民政部社会福利和慈善事业促进司的指导下, 对 2012 年度全国 22 个省 (不包括台湾省)、5 个自治区、4 个直辖市及新疆生产建设兵团所有的省级层面出台的老年人、残障人和儿童福利政策进行统计, 并在此基础上, 通过文献评估方式甄选出 30 项具有创新性的社会福利政策。同时, 对得分在前 15 项的社会福利政策进行实地调研, 开展实施效果评估。按照社会福利政策评估指标体系进行评分并排序, 前 10 名被评为“中国十大创新社会福利政

策”，其余 20 项被评为“中国十大创新社会福利政策提名政策”。

二、社会福利政策实施效果评估项目执行过程

一个完整的社会福利政策执行过程，除了科学合理的政策和有效的执行外，还需要对政策实施效果进行判断，以确定政策的价值，并及时反馈。它包含四个方面的基本内容：（1）规范，即确定社会福利政策评价得以进行的标准；（2）信息，即收集有关评价对象的各种信息；（3）分析，即评估者运用所收集到的各种信息和定性、定量分析方法，对政策的价值作出判断，得出结论。分析是社会福利政策评估最基本的活动；（4）建议，即对未来的社会福利政策实践提出建议，以决定现有的社会福利政策是否继续实行、修改或是终结，是否要采取新的社会福利政策。项目组执行本项目就是从这四个方面入手，分阶段展开评估工作。

（一）政策收集与制定评估指标阶段（2013 年 6—8 月）

1. 政策收集

通过下发《关于统计 2012—2013 年上半年度社会福利政策的通知》，收集 2012 年全国 22 个省（不包括台湾省）、5 个自治区、4 个直辖市及新疆生产建设兵团所有省级层面出台的老年人、残障人和儿童福利政策。截至 2013 年 7 月 30 日共收集 146 项社会福利政策，其中老年人福利政策 98 项，儿童福利政策 28 项，残障人福利政策 20 项（详见 2012 年全国各地社会福利政策汇编）。

2. 制定评估指标

项目组在收集各地社会福利政策的同时，开始制定社会福利政策评估指标。（1）组织评审委员会。评审委员会成员除了社会福利编辑部工作人员外，还邀请了北京大学、清华大学、人民大学、北京师范大学等单位的专家。（2）制定评估指标体系。在北京大学和社会福利编辑部分别召开评审委员会专家座谈会，专题研讨社会福利政策评估指标体系。评估指标体系形成初稿

后，评审委员会到民政部以座谈会的形式向项目委托方——民政部社会福利和慈善事业促进司征求意见，经过反复修改，最后确定了社会福利政策评估指标体系。

（二）政策制定评估阶段（2013 年 9—10 月）

根据社会福利政策评估指标体系，政策评估分为两个阶段：第一阶段是政策制定评估，第二阶段是对入围的社会政策实施效果进行评估。

1. 确定政策制定评估人选

项目组中的 7 位专家（刘继同、隋玉杰、邓国胜、徐月斌、杨巧赞、郭名惊、王云斌）参与了政策制定评估。这些专家的研究领域覆盖了老年人福利、残障人福利和儿童福利这三类社会福利政策范围。

2. 汇编收集的社会福利政策

将各省、自治区、直辖市上报的社会福利政策进行整理、分类和汇总，制作成上下两册的 2012 年全国各地社会福利政策汇编。

3. 制作 2012 年社会福利政策实施效果评估手册（政策制定评估）

根据确定的社会福利政策评估指标体系，制作 2012 年社会福利政策实施效果评估手册（政策制定评估），每位专家可在上面打分评判。

4. 评估专家进行政策制定评估

将 2012 年全国各地社会福利政策汇编和 2012 年社会福利政策实施效果评估手册（政策制定评估）发给每一位评估专家，评估专家对 146 项政策，按照评估指标逐项打分。

5. 按照分数推选出 15 项入围社会福利政策

经过 3 周的专家书面评审，项目组将 7 位专家的评分经过汇总，对每一项政策经过相加取平均分的计算，将 146 项社会政策按照分数进行排序，并召开评审委员会全体会议，公布评审结果，确定入围的 30 项社会福利政策。

（三）实施效果评估阶段（2013 年 11—12 月）

1. 汇报政策制定评估结果

项目组将入围的 30 项社会福利政策名单向项目委托方汇报，并下发《关于协助开展“社会福利政策实施效果评估”的函》，与制定入围社会福利政策的地方民政部门进行联系。

2. 建立评估小组和准备评估工具

（1）根据入围社会福利政策的制定地方，按照就近分组原则，评审委员会分成三个评审专家组，每个专家组负责 5 项入围社会福利政策的评估；（2）制作 2012 年社会福利政策评估手册（实施效果评估），每位专家一册，记录实地评估情况。

3. 确定评估时间

每个评审专家组给入围政策制定的地方民政部门传真《关于协助社会福利政策实施效果评估小组开展评估工作的函》，根据地方民政部门的时间安排，确定评估行程和评估项目。

4. 实施效果评估

按照双方确定的评估时间，评估小组携带评估手册到地方进行认真细致的评估，主要采取召开座谈会、个别访问和实地考察的方式，了解和掌握政策的实施情况和实施效果，并认真做好记录。

5. 召开评估专家会议确定评估结果

召集三个小组的评估专家参与的评估会议，首先由各小组的评估组长介绍小组实地评估的社会福利政策实施情况和效果，其他组员进行补充，然后由所有评估专家根据评估指标打分，收集评分表后，去掉一个最高分和一个最低分，取平均分数作为该项政策的得分，最后根据分数确定评估结果。

三、社会福利政策实施效果评估项目的结果及建议

表 3 社会福利政策评估结论与建议

排名	政策名称	评 估 结 论	评 估 建 议
01	上海市人民政府关于推进本市“十二五”期间养老机构建设的若干意见/沪府〔2012〕105号	上海市政府在市民政局、市发改委三年大量的调查研究基础上出台了该项政策。该项政策在全国首次提出养老基本公共服务概念，首次将养老床位任务指标列入政府绩效考核，首次建立养老机构统筹建设资金机制。实施政策的投入力度前所未有，在发展增量的同时关注存量，补助体现差异化，分类指导明确导向等方面，取得了显著成效。为使该项政策得到更好实施，市民政局又在政策执行过程中相继出台了3个配套文件，为各项意见的有效落实提供了保障。该项政策三个“首次提出”对全国各地养老机构建设具有积极的引领和示范作用	1. 出台全市统一的《公办养老机构入住评估办法》，入住公办养老机构首先要通过经济审核和身体状况评估，特殊困难老人和特殊贡献老人优先入住公办养老机构，保障公共服务资源公平分配 2. 对接受市级建设财力补助的民办养老机构需研究制定一套监督管理办法
02	内蒙古自治区人民政府关于推进农村牧区互助养老幸福院建设意见/内政发〔2012〕93号	内蒙古自治区在全国首创了政府主导，统筹民政、财政、城建、卫生等部门政策的政策、资金、设施建设等资源与效能，联手打造农村牧区互助养老幸福院的“集中居住、分户生活、统一管理、互帮互助”农村养老新模式，创立了一套务实高效的“渠道不乱、用途不变、各负其责、各记其功”的资源整合新路。既节省了养老场所的建设成本，又实现了政府公共服务均等化，更有效地破解了农村牧区老人，特别是留守和独居老人的养老难题，大大解放了农村牧区劳动力，促进了经济社会跨越式发展	1. 应进一步因地制宜地推进农村牧区互助养老幸福院的建设，扩大服务对象 2. 在农村牧区互助养老幸福院的建设中，应充分利用、调动、整合、优化社会资源，进一步提升为老服务水平

续表

排名	政策名称	评 估 结 论	评 估 建 议
03	关于对全省集中连片特困地区贫困县农村贫困家庭重度残疾儿童实施救助托养的意见/甘政办发〔2012〕112号	甘肃省民政厅联合省财政厅、省人社厅、省卫生厅、省扶贫办、省残联等五个部门,并由省政府办公厅转发的该项政策,在全国率先将儿童福利制度拓展到了困境儿童。为使该项政策落实到位,省民政厅等相关部门又相继下发了10多项政策性文件,强有力的政府联动机制,使该项政策具有了较强的执行力与推动力,既破解了农村贫困家庭重度残疾儿童的养护难题,又解放了农村贫困家庭劳动生产力,并使其获得了很好的脱贫机会。该项政策在甘肃已超越了对农村贫困家庭重度残疾儿童的福利保障范畴,而上升到了地方政府“联村联户、为民富民”的扶贫战略上,充分发挥了民政在社会服务中的骨干作用	1. 该项政策不应仅仅局限于58个贫困县及儿童的重残级别,应扩大覆盖区域和儿童保障范围,使该项政策逐步拓展到所有困境儿童 2. 应进一步将救助托养机构内的养护康复资源辐射到农村贫困家庭重度残疾儿童
04	关于贯彻落实《民政部关于进一步加强民政直属假肢矫形康复机构建设发展的意见》(民发〔2012〕7号)下发后第一个贯彻落实的地方性政策,确立了以康复辅具中心为龙头的广西民政康复辅具事业“一轴两翼”的格局。在政策执行过程中紧密结合广西实际,实施项目助推、开展外引内联、注册“嘉福多”自主品牌,向“产、学、研、用”现代化康复辅具产业发展,实现了广西民政直属康复辅具事业跨越式发展。该项政策有效地推进了广西民政直属康复机构的建设与发展,对全国民政直属假肢矫形康复机构建设与发展起到了引领和示范的作用	残疾人联合会与民政残联福利工作有业务的交集,应明确双方职责,进一步整合双方资源,实现良好互动与协作共赢	
05	关于鼓励兴办护理型养老服务机构的意见/苏民福〔2012〕22号 苏财社〔2012〕156号	江苏省通过鼓励兴办护理型养老机构,以机构建设为抓手,在全国率先推进医疗卫生与养老服务融合发展,这种探索不仅回应了养老服务事业中最为突出和最为紧迫的问题,而且体现了机构养老服务的未来发展方向,具有政策前瞻性;该政策在护理型养老服务机构的界定上,以需求评估为切入点,具有示范意义;同时政策的实施注重因地制宜,对苏南、苏北实行差异化标准,对经济欠发达地区予以政策倾斜,凸显了公共服务均等化的政策目标	1. 对“护理型养老服务机构”的概念界定需要进一步明确,尤其是在政策的推广阶段 2. 建成的护理型养老服务机构,其可持续发展应该得到进一步的政策支持