



中国公益研究院
China Philanthropy Research Institute

2016

中国社会政策 进步指数报告

CHINA SOCIAL POLICY PROGRESS
INDEX REPORT

王振耀 主编

高华俊 柳永法 副主编



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



中国公益研究院
China Philanthropy Research Institute

2016

中国社会政策 进步指数报告

CHINA SOCIAL POLICY PROGRESS
INDEX REPORT

王振耀 主编

高华俊 柳永法 副主编



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

图书在版编目(CIP)数据

中国社会政策进步指数报告. 2016 / 王振耀主编

—北京：社会科学文献出版社，2016. 12

ISBN 978-7-5097-9977-2

I. ①中… II. ①王… III. ①社会政策—研究报告—
中国—2016 IV. ①D601

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 272241 号

中国社会政策进步指数报告 (2016)

主 编 / 王振耀

副 主 编 / 高华俊 柳永法

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 吴 超

责任编辑 / 吴 超

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 59367018

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：19.75 字 数：310 千字

版 次 / 2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-9977-2

定 价 / 89.00 元

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

编委会

- 主 编：王振耀 北京师范大学中国公益研究院院长、教授
副主编：高华俊 北京师范大学中国公益研究院常务副院长、副教授
柳永法 北京师范大学中国公益研究院政策研究专员

综合分析组

- 赵延会 深圳国际公益学院公益研究中心社会服务与公共政策研究部
副主任
成绯绯 北京师范大学中国公益研究院养老研究中心副主任
张 柳 北京师范大学中国公益研究院儿童福利研究中心副主任
柴宇阳 北京师范大学中国公益研究院养老研究中心高级分析员

慈善进步指数研究组

- 程 芬 深圳国际公益学院公益研究中心副总监
赵延会 深圳国际公益学院公益研究中心社会服务与公共政策研究部
副主任
叶 萌 北京师范大学中国公益研究院慈善法律研究中心副主任
陈玉佩 北京师范大学中国公益研究院研究助理
梁 钰 北京师范大学中国公益研究院研究助理
严津津 北京师范大学中国公益研究院研究助理
台敏佳 北京师范大学中国公益研究院研究助理

老年政策进步指数研究组

- 高云霞 北京师范大学中国公益研究院院长助理兼养老研究中心主任

成绯绯 北京师范大学中国公益研究院养老研究中心副主任
柴宇阳 北京师范大学中国公益研究院养老研究中心高级分析员
张睿颖 北京师范大学中国公益研究院养老研究中心项目助理
王瑶琪 北京师范大学中国公益研究院研究助理
杨 沫 北京师范大学中国公益研究院研究助理
张晓宇 北京师范大学中国公益研究院研究助理
崔志臻 北京师范大学中国公益研究院研究助理

儿童、残疾人政策进步指数研究组

高玉荣 北京师范大学中国公益研究院助理院长
李 洁 北京师范大学中国公益研究院儿童福利研究中心主任
张 柳 北京师范大学中国公益研究院儿童福利研究中心副主任
孙维艺 北京师范大学中国公益研究院研究助理
雷茗涵 北京师范大学中国公益研究院研究助理
周子楠 北京师范大学中国公益研究院研究助理
邓自洪 北京师范大学中国公益研究院研究助理
赵孟浩 北京师范大学中国公益研究院研究助理
孟小雨 北京师范大学中国公益研究院研究助理

报告审定组

王振耀 北京师范大学中国公益研究院院长、教授
高华俊 北京师范大学中国公益研究院常务副院长、副教授
柳永法 北京师范大学中国公益研究院政策研究专员

外部专家组

冯善伟 中国残联残疾人事业发展研究中心副研究员
张金明 中国康复研究中心副研究员

传播组

江 涛 北京师范大学中国公益研究院传播中心主任

王 阳 北京师范大学中国公益研究院传播中心副主任

毛金桦 北京师范大学中国公益研究院传播中心项目官员

喻雨田 北京师范大学中国公益研究院传播中心传播助理

序言 社会政策的进步需要多种测量工具

在 2011 年全球经济发展水平达到人均国内生产总值 1 万美元以后，社会政策在全球范围内已日益成为政治、经济与社会发展的一项基本议题。社会救助、社会保险、社会福利、医疗、教育和住房等多项社会政策，事关每一个家庭，更关系到经济与社会建设的基本格局，因而日益引起社会各界的关注。运用何种工具测量社会政策的进步，已经成为全球范围内社会政策研究领域的一个重要课题。

2015 年，中国国内生产总值达到 67.67 万亿元人民币，其中，第三产业的占比首次超过 50%。中国经济结构转型越过重要的转折点。据世界银行对不同发展水平经济体的界定，中国在 2010 年即实现人均国内生产总值突破 4000 美元大关，进入中高收入经济体行列；2015 年，中国人均国内生产总值达到 7990 美元，5 年翻了近一番。从地区发展来看，天津、北京、上海、江苏、浙江、内蒙古、福建、广东、辽宁、山东 10 个省级行政区的人均生产总值超过了 10138 美元的世界平均水平。这样的经济发展水平，既为社会政策的发展奠定了坚实的物质基础，同时也为经济形态和经济结构的转型储备了必要的社会条件。我自己在从事慈善事业发展研究的过程中发现，在基本生产能力超过人们的基本生活需求的格局中，整个社会向好、向善的需求日益增长，世界客观上进入了一个“善经济”发展阶段。

当前中国发展的社会需求也产生了较大的变化。一方面，随着经济发展与社会财富的丰富，人民生活水平显著提升，社会需求日益多元化和复杂化；另一方面，中国也面临着多项新的社会矛盾。中国正进入老龄化社会，新的水平上的贫富差距也在加大，可持续发展、儿童保护等都成为社会大众关心的突出问题。如何满足社会的需求，特别是 2.2 亿老年人、2.79 亿儿童和 8000 万残疾人以及相当数量贫困人口的需求，就构成了当



前突出的社会挑战。从一定意义上说,社会政策的发展是中国社会面临的最为紧迫的挑战之一,也是推动中国向经济与社会更为和谐发展方向转型的必然选择。人们希望过上更好的日子,也就期待各级政府持续创新社会政策,使其更加适应国家经济发展水平,造福于广大人民,从而使社会政策的进步真正能够促进社会和谐。

应该看到,近年来,中国的社会政策经历了历史性的进步,一个现代的社会政策体系已经基本确立。但是,社会政策仍然处于不断调整的阶段,我们需要以开放的思维方式,来观察中国社会政策整体态势和各个地方的不同发展态势。这种观察和分析,应该建立和改进多种类型的可量化的、科学的分析指标与研究工具。正是本着这一理念,北京师范大学中国公益研究院力图通过建立“中国社会政策进步指数”指标体系,测量社会政策的进步,丰富衡量社会政策进步工具种类,以期从多个维度拓展社会政策知识,推动社会政策的创新与发展。

北京师范大学中国公益研究院秉承促进社会进步的使命,长期关注并致力于推动中国最需要关注的慈善、老年人、儿童和残疾人事业的发展。在常态监测、研究和政策咨询的基础上,我们用近两年的时间开发“中国社会政策进步指数”指标体系。2016年3月至6月,我们相继发布了“中国慈善进步指数”“中国老年人政策进步指数”“中国残疾人政策进步指数”和“中国儿童政策进步指数”。这4个指数体系分别为中国的慈善政策、老年人社会政策、残疾人社会政策和儿童社会政策的发展提供了专门的量化评价工具,在一定程度上填补了相关领域的空白。这些指标既是相对独立的体系,又共同构成了“中国社会政策进步指数”。

在分析与评价的过程中,我们的主要发现包括两个方面:

一是,各项指标表明,当前中国社会政策已经取得前所未有的突破。从国际经验来看,评价指标体系均是前两年的观察。这些数据统计的客观性,为我们评价过去树立了一个观察对象。因此,本指数报告评价的时间是2012~2014年。这三年,无论是慈善政策发展,还是老年人、儿童、残疾人社会政策发展,均取得重大的成绩,超过了以往的任何时期。

二是,社会事业的发展并不取决于经济发展水平。沿海地区在社会政策方面做出了与经济发展水平相匹配的推动,但也应该看到,一些经济发



展水平相对滞后的地区，在社会政策的创新、突破和执行方面走在全国前面。这正是中国社会政策进步指数的奥妙所在。经济水平不是衡量国家与地区发展的唯一指标，更不是阻碍社会进步的理由。社会进步是可以通过各方面努力而实现的。

在这里，我要特别感谢北京师范大学中国公益研究院以柳永法先生为组长的研究团队，他们坚持不懈地探索，努力借鉴各方面的经验，不断改进各项分析工具，才使中国社会政策进步指数的体系得以初步建立起来。作为一项探索，这项研究还有多个方面需要完善，希望得到各界读者的指正！

王振耀

2016年11月5日

目 录

第一章 总论	001
一 构建中国社会政策进步指数的背景	001
二 构建中国社会政策进步指数的过程	002
三 中国社会政策进步指数的主要特点	011
四 中国社会政策进步指数的指标体系	013
五 中国社会政策进步指数的测量结果	014
第二章 中国慈善进步指数	035
一 中国慈善发展形势与挑战	035
二 中国慈善进步指数指标体系	043
三 2012~2014 年中国慈善进步指数省份排名	044
四 2012~2014 年中国慈善进步指数省份排名特点	054
五 中国慈善进步指数单项三级指标突出省份	059
六 省级慈善政策创新度省份排名与特点	067
七 中国慈善事业发展趋势	071
第三章 中国老年人政策进步指数	076
一 中国老年人政策发展形势与挑战	076
二 中国老年人政策进步指数指标体系	086
三 中国老年人政策进步指数 2012~2014 年省份排名	087
四 中国老年人政策进步指数 2012~2014 年省份排名特点	097
五 中国老年人政策进步指数单项三级指标突出省份	101
六 中国老年人政策进步指数省级社会政策创新亮点	103

七 中国老年人政策发展趋势	110
第四章 中国儿童政策进步指数	113
一 中国儿童政策发展形势与挑战	113
二 中国儿童政策进步指数指标体系	124
三 中国儿童政策进步指数 2012 ~ 2014 年省份排名	124
四 中国儿童政策进步指数 2012 ~ 2014 年省份排名的三个特点	133
五 中国儿童政策进步指数单项三级指标突出省份	139
六 省级儿童政策创新度排名与特点	142
七 中国儿童政策五大发展趋势	149
第五章 中国残疾人政策进步指数	155
一 中国残疾人政策发展形势与挑战	155
二 中国残疾人政策进步指数指标体系	164
三 2012 ~ 2014 年中国残疾人政策进步指数省份排名	164
四 2012 ~ 2014 年中国残疾人政策进步指数省份排名特点	174
五 中国残疾人政策进步指数单项三级指标突出省份	179
六 省级残疾人政策创新度省份排名与特点	181
七 中国残疾人政策发展趋势	186
附 件	190
附件一 中国社会政策进步指数三级指标汇总	190
附件二 中国社会政策进步指数指标赋权表	193
附件三 中国社会政策进步指数指标解释与来源表	198
附件四 国家社会政策省级本地化率政策列表	221
附件五 省级社会政策创新度政策列表	246
参考文献	295
后 记	300

第一章 总论

一 构建中国社会政策进步指数*的背景

社会政策与每个人息息相关。每个人都会程度不同地涉及医疗政策、教育政策、就业政策、社会福利政策、社会保险政策和住房政策等。当然，每个人在不同的人生阶段涉及的社会政策不尽相同，不同的群体涉及的社会政策也不尽相同。正是由于社会政策与我们每个人密切相关，公众才会高度关注社会政策，特别关注涉及儿童、老年人、残疾人的社会政策，公众期待国家和地方政府持续创新社会政策，不断优化社会政策，使其更加适应国家经济发展水平，造福于广大人民。

近年来，随着我国经济和社会的快速发展，社会政策在不断地调整，不断地完善，不断地优化，从而使社会救助水平不断提高，医疗、养老等社会保险制度全面建立，儿童和残疾人福利制度不断完善，义务教育全面普及，劳动就业持续稳定，城乡居民住房条件明显改善。社会政策的优化惠及了每个家庭及其成员，在保障公民权益、促进社会和谐、推动经济发展上的作用越来越显著。

人们在日常生活中已经深刻地感受到了社会政策不断优化带来的社会福利、社会保障、社会服务、就学就业等方面的巨大变化和实实在在的好处。那么，如何才能把这种感知用比较精确的数据体现出来呢？这就需要运用科学的方法进行分析评估，需要设计一套指标体系进行测算，用数据来印证社会政策的功能，其中特别要印证慈善、老年人、儿童和残疾人政

* “中国社会政策进步指数”或简称“社会政策进步指数”；“中国社会政策进步指数省份排名”或简称“中国社会政策进步指数排名”和“社会政策进步指数排名”。本章如无特别说明，“指数排名”和“指数省份排名”等均指“中国社会政策进步指数省份排名”。



策所发挥的作用。用数据来体现各地慈善、老年人、儿童和残疾人政策创新和实施效果,客观反映各地排名的位次,分析判断社会政策发展趋势,为各地政府不断创新社会政策,不断优化社会政策提供具有重要参考价值的信息,就是中国社会政策进步指数的目的。

二 构建中国社会政策进步指数的过程

评价社会政策是一项涉及面广、工作量大、极具挑战性的工作,又是一项服务政府决策,推动社会政策优化的工作,虽然难度很大,但是意义重大。北京师范大学中国公益研究院决定运用指数这一工具评价社会政策,探索评价社会政策的方式方法。为此,我们专门成立了课题组,给这项工作提供组织保障。构建中国社会政策进步指数主要经过了指数定位、思路和原则确定、指标采集和生成、自设指标数据生成、指标赋权、测算方式选择与数据处理、指数研究报告撰写七个阶段。

(一) 中国社会政策进步指数的定位

社会政策涉及福利、就业、住房、健康、文化、教育等方面的政策。如何定位中国社会政策进步指数直接关系到评价目的的实现、评价的效果、评价的作用,如在评价内容上,是评价其中某一方面政策,还是评价某几方面政策或所有政策;在评价对象上,是以省为评价对象,还是以市为评价对象。为做出正确的选择和恰当的定位,课题组先是扫描分析现有社会福利、社会保障、社会服务等方面指数研究的定位,在充分考虑了现有指数定位,以及遵循最大限度体现评价内容全面性原则的基础上,决定中国社会政策进步指数以慈善、老年人、儿童、残疾人4个领域政策作为评价内容,以31个省(区、市)作为评价对象。^①同时,既要评价这些领域政策的执行效果,还要评价这些领域省级社会政策环境,并在此基础上对发展趋势做出判断,从而区别于其他指数,形成具有鲜明特色的社会政策评价模式,并力争通过全面、系统、持续的评价,推动社会政策的不断

^① 本书未将中国台湾、香港、澳门列入评价范围。

创新、不断优化、不断进步。

（二）构建中国社会政策进步指数指标体系思路 and 原则

在构建中国社会政策进步指数指标体系思路，课题组注意把握好以下4个方面：一是以公众高度关注的慈善、老年人、儿童、残疾人政策执行效果为评价的重点，围绕该重点构建此指标体系；二是以官方权威统计数据支撑的三级指标作为首选指标，在不能满足评价需求时再自设指标，原则上自设指标的原数据也要来自官方出版的年鉴；三是以创设评价省级社会政策环境等指标来丰富此指标体系，形成具有特色的中国社会政策进步指数；四是此指数评价的年份选择应基于统计数据公布的时间差，应遵循报告发布年份与指数所用数据年份一般相差两年的国际惯例。因此在本报告中，此指数分别对2012年、2013年和2014年的数据进行测算，即此指数的最近年份为2014年。同时，在分析各专项指数报告背景和对慈善、老年、儿童、残疾人事业的发展趋势进行研判时，为展现重要的最新发展情况，也选用了少量的2015年或2016年的数据。

课题组在构建该指标体系过程中，除了遵循科学性、系统性、可操作性等原则外，还增加实用性和贡献率两项原则。在实用性方面，坚持采集或生成的指标必须具有客观评价慈善、老年人、儿童、残疾人政策的价值，也就是说具有实用性的指标才会被纳入中国社会政策进步指数指标体系。比如，高龄津贴覆盖率和护理补贴覆盖率能够直接衡量各省级行政区的老年人社会福利政策的发展水平，便于进行省级间比较。在贡献率方面，面对多个同样具有实用性的指标时，选择更具有客观评价慈善、老年人、儿童、残疾人政策的指标，也就是说在同类指标中贡献率高的指标才会被纳入该指标体系。例如，在慈善方面，每万人拥有的社会组织数是衡量一个地区登记的社会组织密度的重要依据，能很好地反映一个地区社会组织的活跃程度与政策鼓励程度。在老年人方面，民办非企业登记养老机构比例对当前老年社会政策具有较高的衡量价值，在国家鼓励社会力量发展养老服务的政策前提下，该指标数据可得，且能够反映民营养老服务机构的发展水平。在儿童方面，县级儿童福利机构覆盖率对儿童社会政策具有较高的衡量价值，国家不断加强孤残儿童



生活保障制度建设,该指标能够在一定程度上反映地方政府在孤残儿童福利设施保障方面的发展水平。在残疾人方面,社区残疾人康复服务覆盖率对残疾人社会政策具有较高的衡量价值,在国家不断加强社区残疾人康复服务政策的背景下,该指标反映了地方政府在基层社区层面开展残疾人康复服务的发展水平。

课题组构建了以4个一级指标,23个二级指标,91个三级指标组成的评价中国社会政策进步程度的指标体系。其中:慈善领域包括4个二级指标,20个三级指标;在三级指标中,自设指标16个,无逆向指标。老年人领域,包括6个二级指标,24个三级指标;在三级指标中,自设指标20个,无逆向指标。儿童领域,包括5个二级指标,21个三级指标;在三级指标中,自设指标12个,逆向指标3个。残疾人领域,包括8个二级指标,26个三级指标;在三级指标中,自设指标18个,逆向指标1个。

这些指标涉及了社会福利、社会救助、社会保险、教育、医疗、就业等方面的政策,以及政策的执行效果,可以比较全面地反映各省(区、市)慈善、老年人、儿童、残疾人社会政策进步水平。

(三)中国社会政策进步指数指标采集和生成的基本方法

课题组在采集和生成中国社会政策进步指数指标过程中,主要采取了以下方式。

1. 先易后难和反复筛选

课题组先在民政、教育、卫计、残联、统计等部门年鉴上采集与慈善、老年人、儿童和残疾人政策相关的指标,第一次采集了244个三级指标。其中,慈善方面63个,老年人方面73个,儿童方面65个,残疾人方面43个。在筛选过程中发现一些指标在评价中的贡献率不高、数据不齐全、难以搜集等问题,只得舍弃。例如,在慈善方面,开始采集的三级指标共63个,由于政府慈善职能部门设置情况、慈善表彰活动开展情况等指标贡献率不高而被删除;财政购买社会组织服务支出占财政支出比例、财政购买社会组织服务资金常住人口平均数、享有免税资格的社会组织比例和社会组织直接登记比例等指标虽然贡献率较高,但因缺乏官方统计数据,自行难以统计而舍弃。在老年人、儿童和残疾人方面,开始采集的三



级指标也都是比较多的,在筛选过程中舍弃了贡献率不高,缺乏官方统计数据及各省份数据不齐全指标。

2. 自主设计指标

课题组发现经多次筛选后,剩下的指标不能满足客观全面评价的需求。为解决这一问题,课题组着手自行设计指标。例如,在慈善方面设计了获得公益性捐赠税前扣除资格的社会组织数、彩票公益金人均贡献额、《中国捐赠百杰榜》上榜人数等16个指标;在老年人方面设计了每千名老人拥有日间照料床位数、工商登记养老机构比例、高龄津贴覆盖率等20个指标;在儿童方面设计了县级儿童福利机构覆盖率、儿童福利机构每千名孤儿拥有社工助工师数、各教育阶段学校平均生师比、每万名儿童出版物数、县级未成年人救助保护中心覆盖率等12个指标;在残疾人方面设计了社区残疾人康复服务覆盖率、每千名残疾儿童专任教师数、社区残疾人组织覆盖率等18个指标。

3. 细化省级社会政策创新度评价指标

基于评价省级社会政策创新度的需求,课题组在构建评价省级社会政策创新度指标体系时,首先细化中国社会政策进步指数指标体系三级指标中的省级慈善政策创新度、省级老年人政策创新度、省级儿童政策创新度、省级残疾人政策创新度4个三级指标,并单独抽出来,选取评价维度。如省级慈善政策创新度指标,主要选取了慈善事业地方性法规、社会组织直接登记、下放行政审批权与取消行政审批事项、募捐、志愿服务5个重要事项作为评价维度。省级老年人政策创新度指标,主要选取了床位建设和运营补贴政策、税收优惠政策、投融资扶持政策、用地支持政策、人均用地面积政策、养老服务设施规划、老年人需求评估政策、高龄津贴政策、护理补贴政策、护理保险政策、培训补贴政策、就业补贴和就业促进政策12个重要事项作为评价维度。省级儿童政策创新度指标,主要选取了建立困境儿童生活保障制度,建立未成年人社会保护机制,流动、留守儿童教育公平保障,支持发展学前教育和规范儿童福利服务机构管理5个重要事项作为评价维度。省级残疾人政策创新度指标,主要选取了残疾人补贴制度、政府购买服务政策、残疾儿童康复服务和融合教育促进政策4个重要事项作评价维度。

为更加准确地评价省级社会政策创新度,课题组又将每个评价维度进行了细化。具体讲,将慈善方面5个评价维度细化为21个评价点;将老年人方面



12个评价维度细化为32个评价点;将儿童方面5个评价维度细化为19个评价点;将残疾人方面4个评价维度细化为8个评价点。从而构建了由4个三级指标,26个评价维度,80个评价点组成的省级社会政策创新度指标体系。

(四) 自主设计中国社会政策进步指数指标数据的生成

对于自主设计中国社会政策进步指数指标的数据生成,课题组主要采用两种方法。一种方法是通过二次测算得到支撑指标数据。这主要针对没有直接支撑数据但在官方年鉴中能采集到间接数据的指标,课题组根据官方年鉴统计数据,按照生成支撑数据的需求,选择与之相匹配的计算公式,经过测算后得到支撑该指标的数据。比如,每千名老人拥有日间照料床位数,《中国民政统计年鉴》对各省级行政区的日间照料床位数和60岁及以上老年人口有专门统计,为了能够进行省际比较,课题组按照“每千名老人拥有日间照料床位数 = $\frac{\text{日间照料床位数}}{\text{60岁及以上老年人口}} \times 1000$ ”的计算公式对指标进行了处理,经过数据计算得出各省级行政区日间照料床位发展水平。

另一种方法是设计评价点得到支撑指标的数据。这种方法主要运用于对省级社会政策环境的评价。通过在三级指标之下设置评价维度和评价点,赋予一定的权重,再经过测算生成支撑三级指标的数据。也就是说,在评价省级社会政策环境时,用相关国家社会政策作为比对依据,将影响事业发展的重要事项确定为评价维度,用省级社会政策比对国家社会政策,分析省级社会政策是否有所创新,被确认为有创新的,再按照设定的方式计算生成支撑指标数据。

(五) 中国社会政策进步指数指标赋权的基本方法

1. 中国社会政策进步指数指标赋权做到四个“注意”

一是注意每个指标在评价社会政策中的贡献率,贡献率大的指标权重就大一些,反之权重就小一些。例如,在给老年人方面的省级老年人政策创新度这个三级指标赋权时,由于其贡献率大,虽然该三级指标只占老年人方面24个三级指标总数的4.17%,^①但是赋予的权重占24个三级指标

^① 本书百分比均为约数。