



中国社会科学院创新工程学术出版资助项目



社会保障绿皮书[®]

REEN BOOK OF CHINA SOCIAL SECURITY SYSTEM

中国社会保障 发展报告

(2014) *No. 6*

社会保障与社会服务

CHINA SOCIAL SECURITY SYSTEM DEVELOPMENT REPORT

(2014) No.6

主 编 / 王延中



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

2014
版

 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目

社会保障绿皮书

GREEN BOOK OF
CHINA SOCIAL SECURITY SYSTEM



中国社会保障发展报告 (2014) No. 6

CHINA SOCIAL SECURITY SYSTEM DEVELOPMENT REPORT
(2014) No. 6

社会保障与社会服务

主 编 / 王延中



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

图书在版编目(CIP)数据

中国社会保障发展报告：社会保障与社会服务. No. 6, 2014/王延中
主编. —北京：社会科学文献出版社，2014. 6

(社会保障绿皮书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 5779 - 6

I. ①中… II. ①王… III. ①社会保障 - 研究报告 - 中国 - 2013
②社会服务 - 研究报告 - 中国 IV. ①D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 050863 号

社会保障绿皮书

中国社会保障发展报告 (2014)

——社会保障与社会服务

主 编 / 王延中

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 人文分社 (010) 59367215

电子信箱 / renwen@ssap.cn

项目统筹 / 宋月华 范 迎

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 王玉霞

责任校对 / 李 红

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 北京季峰印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

版 次 / 2014 年 6 月第 1 版

印 次 / 2014 年 6 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 5779 - 6

定 价 / 79.00 元

印 张 / 19.25

字 数 / 310 千字

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

前言

王延中*

改革开放以来特别是党的十六大以来，我国在加快社会保障制度建设方面，取得了突破性进展，初步形成了以社会保险、社会救助、社会福利为基础，以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点，以慈善事业、商业保险为补充的社会保障体系框架，覆盖人群迅速扩大，保障水平大幅提高，我国正在向“人人享有社会保障”的宏伟目标坚实迈进。快速发展的社会保障制度保障和改善广大群众的基本生活，解除了亿万家庭的后顾之忧，为扩大内需提供了持续的动力和源泉，促进了经济结构调整和发展方式转变，在调节收入分配、缓解社会矛盾、促进国家长治久安等方面发挥了重要作用。党的十七大报告明确提出了学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居的目标，并把它作为改善民生和建设和谐社会的基本内容。与以前的社会保障制度建设相比，这些目标的内涵更丰富，更全面，实际上提出了建立和发展现代社会福利体系的新构想。习近平总书记在十八届中央政治局常委见面会上的讲话中指出，“我们的人民热爱生活，期盼有更好的教育、更稳定的工作、更满意的收入、更可靠的社会保障、更高水平的医疗卫生服务、更舒适的居住条件、更优美的环境，期盼着孩子们能成长得更好、工作得更好、生活得更好。”2013年11月召开的中共十八届三中全会，不仅提出了建立更加公平可持续的社会保障制度的新目标，而且对于大力发展社会保障服务提出了新要求。全会提出，“积极应对人口老龄化，加快建立社会养老服务体系和发展老年服务产业。健全农村留守儿童、妇女、老年人关爱服务体系”。^①

社会保障制度建设与发展社会保障服务体系具有非常密切的关系。在某种

* 王延中，中国社会科学院民族学人类学研究所、劳动社会保障研究中心。

① 《关于全面深化改革若干重大问题的决定》，《人民日报》2013年11月16日。



程度上讲,社会保障服务甚至广义的社会公共服务,本身就是社会保障或社会安全网的重要组成部分。从制度自身看,社会保障体系不仅仅是资金筹集、管理和发放的金融问题,还必须建立与之相适应的社会服务的提供及管理问题。如果说社会保险、社会保障、社会福利制度主要考虑资金问题和资金来源问题的话,那么社会福利服务体系或者公共服务体系就必须解决如何提供社会发展所需公共服务的提供与配置问题。从人民群众的需求看,随着我国城乡居民收入水平不断提高,消费结构加快转型升级,公众对社会保障公共服务的多层次、个性化的需求日益增加,对教育、就业、医疗卫生、住房保障、社会福利、文化体育等各类公共服务的改善性、发展性需求持续快速增长,对服务项目数量、质量的要求越来越高。从经济社会发展的外部要求和挑战看,人口老龄化来势迅猛,劳动力和社会成员在城乡之间频繁流动并逐步向城镇聚集的特征更加明显,随着社会主义市场经济的深入发展、社会利益格局不断分化,人的心理和行为发生深刻变化,社会矛盾逐渐增多,人们在工作 and 生活中面对的不稳定、不确定性风险还在不断加大,对社会保障管理提出了新的要求。总之,要建设更高水平的社会保障制度,必须高度重视与之相关的社会服务体系建设。

近年来,我国经济继续保持平稳较快发展,财政收入不断增加,基本公共服务财政保障能力进一步加强,社会事业体制和事业单位改革深入推进,为加强社会服务体系建设、促进基本公共服务均等化提供了必要条件,我们确实有能力也有条件在这方面迈上一个大台阶。与一般的社会保障项目相比,各类社会服务的保障功能更加积极,也更为复杂。如果说社会保障制度仅仅是解决生存危机的预防性措施,那么各类社会服务则是更加全面的、公平的和可持续发展的及更加积极的保障措施,也是符合科学发展观要求的、以人为本的、促进经济社会协调发展的公共政策。养老保险等社会保障制度的运行,主要是资金的筹集、运营和发放的金融过程,而各类社会服务则需要在资金运行过程中把重点放到如何提供高质量的服务上,服务的数量以及布局、分配也至关重要,因为这关系到服务的效率,更关系到服务的公平性。因此,各类社会服务不同于社会保险追求参保与受保双方的权利与义务的双边对应关系,更需要平衡资金保障、服务提供和福利服务权益公平、公正的“大三角”关系。

改革开放以来,我国公共服务体系建设取得了长足的发展,但也走过了曲

折的历程。计划经济时期，政府直接生产服务，全社会所有阶层都能够得到最基本的公共服务，基本服务的公平性相对较高，但是由于缺乏有效激励机制，整体服务质量比较低，而且难以持续，对经济发展的直接促进作用难以体现出来。在改革开放以后的一段时期里，公共服务领域引进了市场机制，服务的质量有所提高，但由于政府在这些领域应当承担的保障责任和服务管理职能逐步弱化，不公平性日益扩大，公共服务资源向优质地区、优质人群集中，一些部门、行业 and 地区甚至把这些服务完全推给市场，社会反映强烈，也制约了经济社会健康协调可持续发展。自十六大以来，党和国家逐步提出了加强公共服务体系建设的新思路，并且提出了基本公共服务均等化的目标，逐步明确享有基本公共服务属于公民的权利，提供基本公共服务是政府的职责。这是对主要依靠扩大财政资金和社会保障制度建设思路的修正，也是把基本公共服务作为公共品向全体国民均等提供的新尝试。但是受各方面因素的制约，社会体系建设还处于初级阶段，当前基本公共服务供给不足、质量不高、发展不平衡、体制机制不健全等问题仍然十分突出。事实上，在一个拥有十三亿人口、发展很不平衡的国家，为全体国民提供大致均等的基本公共服务，是非常艰巨的任务，我们不仅要解决好历史欠账问题，还要适应国情变化的挑战，同时需要突破很多体制机制障碍。

在这方面，有许多认识问题需要澄清，还有一些重大的理论和政策问题需要深入研究，比如政府与市场、公平与效率、激励与约束等关系问题，责任与能力、需求与可能问题，投入保障问题，管理体制和运行机制问题等。基于此，2014年版的“社会保障绿皮书”以“社会保障与社会服务”为主题，围绕该领域中的重大问题进行了全方面的研究。本书第1~9章聚焦不同的社会服务在社会保障制度建设中的地位和作用、社会服务的现状及问题、基本公共服务均等化等重大问题，分别提出了完善社会保障体系、促进基本公共服务均等化的思路与建议。第10~11章介绍了不同国家在社会保障与社会服务方面的国际经验，以及对中国的启示。由于受篇幅等方面限制，本书所论述的社会服务并没有完全涵盖与社会保障体系相关的所有公共服务内容，还有一些重要的公共服务如文化教育、住房等没有纳入进来。这些问题待以后再组织专门研究。我们希望把社会服务的研究作为社会保障体系研究的一个组成部分，引起理论界和实际工作部门的关注，为完善我国的社会保障体系提供参考。

目 录



前 言	王延中 / 001
-----------	-----------

Gr.1 社区养老服务的国际经验及发展问题研究

.....	戴卫东 汪连新 李志斌 / 001
一 城市社区养老服务供给问题研究背景及意义	/ 001
二 相关概念的界定及理论基础	/ 009
三 主要国家和地区社区养老服务的实践进展	/ 015
四 中国城市社区养老服务状况调查——以北京市为例	/ 034
五 促进社区养老服务发展的政策建议	/ 042

Gr.2 新医改以来基层医疗卫生体系建设进展

.....	傅鸿鹏 张 欣 周引德 / 052
一 基层医疗卫生机构的数量变化	/ 052
二 基础设施、设备配备和人才队伍建设	/ 054
三 基层医疗卫生服务开展情况	/ 058
四 基层医疗卫生机构补偿机制建设	/ 061
五 存在的问题和改进方向	/ 064

Gr.3 中国失业保险制度与就业服务发展研究

.....	翟绍果 杨 斌 / 068
一 就业服务与失业保险制度的关系	/ 069
二 中国就业服务与失业保险制度的发展变迁	/ 070



三	中国就业服务与失业保险存在的关键问题	/ 075
四	典型国家就业服务与失业保险发展的经验	/ 082
五	中国就业服务与失业保险完善的政策建议	/ 088
Gr.4	中国社会保险法律服务体系的现状、评估与建议	栗燕杰 / 092
一	社会保险法律服务的发展	/ 092
二	中国社会保险法律服务的现状与问题	/ 099
三	社会保险法律服务未来发展的对策建议	/ 106
Gr.5	中国教育服务体系的现状、问题及对策	王延中 单大圣 / 110
一	教育服务与社会保障	/ 111
二	中国教育发展的历程和成就	/ 113
三	当前教育服务的突出问题和挑战	/ 119
四	进一步改善教育服务的思考和建议	/ 125
Gr.6	中国妇女福利与家庭服务	王立剑 / 136
一	中国妇女福利与家庭服务事业发展现状	/ 138
二	中国妇女福利与家庭服务事业发展的 问题分析制约因素	/ 148
三	中国妇女福利与家庭服务的发展建议	/ 154
Gr.7	中国儿童福利服务现状与发展	陆士桢 李月圆 / 159
一	儿童福利服务的概念内涵与基本理论	/ 160
二	中国儿童福利服务的现状	/ 164
三	中国儿童福利服务存在的问题与对策建议	/ 176
Gr.8	中国农村残疾人社会福利服务现状、问题及发展建议	
		刘振杰 / 184
一	农村残疾人经济生活状况	/ 186
二	农村残疾人福利服务体系社会支持状况	/ 189

三	借鉴境内外部分地区残疾人福利服务的实践经验	198
四	完善农村残疾人福利服务体系的政策建议	202
G.9	中国灾害救助服务的转型与发展	张建伟 / 208
一	当前中国自然灾害救助服务的主要内容	209
二	中国灾害救助服务的转型与困境	214
三	国际灾害救助服务的经验和教训	225
四	完善中国灾害救助服务的建议	229
G.10	部分国家发展社会福利服务的实践经验	
	——以瑞典、法国、日本和美国为例	谢 琼 / 234
一	老年人福利与服务	235
二	残疾人福利与服务	240
三	家庭政策	247
四	福利服务的递送	251
G.11	国外长期照顾制度模式的比较及借鉴	丁 怡 / 255
一	三种典型福利体制	256
二	福利体制类型特征与长期照顾制度关联	257
三	福利体制、照顾体制视角下的三种长期照顾制度 模式	259
四	中国福利制度结构下长期照顾制度发展的方向	269
G.12	参考文献	275

CONTENTS



Foreword	/ 001
Gr.1 International Practices and Problems of Community-based Aged Care	<i>Dai Weidong, Wang Lianxin and Li Zhibin / 001</i>
1. Background and Implications	/ 001
2. Key Concepts and Theoretical Foundation	/ 009
3. Practical Progress of Community-based Aged Care in Some Countries/Regions	/ 015
4. Conditions of Community-based Aged Care in Urban China—A Case Study of Beijing	/ 034
5. Policy Suggestions for Promoting Community-based Aged Care	/ 042
Gr.2 Progress of Local Healthcare System Development since the New Round of Healthcare Reform	<i>Fu Hongpeng, Zhang Xin and Zhou Yinde / 052</i>
1. Quantitative Changes of Local Medical/Healthcare Institutions	/ 052
2. Infrastructure, Facility and Talent Development	/ 054
3. Conditions of Local Medical/Healthcare Services	/ 058
4. Development of Compensation Mechanism of Local Medical/Healthcare Institutions	/ 061
5. Current Problems and Directions for Improvement	/ 064

Gr.3 Unemployment Insurance System and Employment Promotion Service in China	<i>Zhai Shaoguo, Yang Bin</i> / 068
1. The Relationship between Employment Promotion Service and Unemployment Insurance System	/ 069
2. The Institutional Changes of Employment Promotion Service and Unemployment Insurance System in China	/ 070
3. The Key Issues of Employment Promotion Service and Unemployment Insurance System in China	/ 075
4. The Experiences of Employment Promotion Service and Unemployment Insurance System in Some Countries	/ 082
5. Policy Suggestions for Improving Employment Promotion Service and Unemployment Insurance System in China	/ 088
Gr.4 The Conditions, Evaluation of and Suggestions for Social Insurance Legal Service in China	<i>Li Yanjie</i> / 092
1. The Development of Social Insurance Legal Service	/ 092
2. The Conditions and Problems of Social Insurance Legal Service in China	/ 099
3. Policy Suggestions for Future Development of Social Insurance Legal Service	/ 106
Gr.5 The Conditions, Problems of and Policy Suggestions for Educational Service System in China	<i>Wang Yanzhong, Shan Dasheng</i> / 110
1. Educational Service and Social Insurance	/ 111
2. The History and Achievements of Educational Development in China	/ 113
3. The Key Issues and Challenges of Educational Service	/ 119
4. Suggestions for Further Improving Educational Service	/ 125
Gr.6 Women's Welfare and Family Service in China	<i>Wang Lijian</i> / 136
1. The Conditions of Women's Welfare and Family Service in China	/ 138



2. The Problems and Constraints of Women's Welfare and Family Service in China / 148
3. Suggestions for Developing Women's Welfare and Family Service in China / 154

G.7 Conditions and Development of Child Welfare Service in China

Lu Shizhen, Li Yueyuan / 159

1. Concepts and Theories of Child Welfare Service / 160
2. The Conditions of Child Welfare Service / 164
3. Problems of and Policy Suggestions for Child Welfare Service in China / 176

G.8 The Conditions, Problems of and Policy Suggestions for Social Welfare Service for the Disabled in Rural China

Liu Zhenjie / 184

1. The Economic Conditions of the Disabled in Rural China / 186
2. The Conditions of Social Support System for the Disabled in Rural China / 189
3. The Practices of Improving Social Welfare Service for the Disabled in Rural Areas in Some Countries/Regions / 198
4. Policy Suggestions for Improving Social Welfare Service for the Disabled in Rural China / 202

G.9 The Transformation and Development of Natural Disaster Relief Service in China

Zhang Jianwei / 208

1. The Main Contents of Natural Disaster Relief Service in China / 209
2. The Transformation and Difficulties of Natural Disaster Relief Service in China / 214
3. International Experiences and Lessons of Natural Disaster Relief Service Development / 225
4. Suggestions for Improving Natural Disaster Relief Service in China / 229

Gr.10	Practices of Developing Social Welfare Services in Some Countries	
	— <i>Case Studies of Sweden, France, Japan and the United States</i>	<i>Xie Qiong</i> / 234
	1. Aged Welfare and Care	/ 235
	2. Welfare and Care for the Disabled	/ 240
	3. Family Policy	/ 247
	4. Delivery of Social Services	/ 251
Gr.11	Comparative Studies of Long-care Service Systems in Some Countries	<i>Ding Yi</i> / 255
	1. Three Typical Social Welfare Models	/ 256
	2. The Linkage between the Features of Social Welfare System and Long-care Service System	/ 257
	3. Three Long-care Service Models from the Perspectives of Social Welfare and Care Service Systems	/ 259
	4. The Directions of Long-care Service Development in China's Welfare System	/ 269
Gr.12	Reference	/ 275

社区养老服务的国际经验 及发展问题研究*

戴卫东 汪连新 李志斌**

摘 要:

面对人口老龄化的挑战,我国政府提出构建以“居家养老为基础,社区养老为依托,机构养老为支撑”的社会养老服务体系。社区在养老服务体系中发挥重要作用,这符合老年人在熟悉的家院养老的传统。依据问卷调查和个案访谈资料,结合国际经验,分析我国城市社区养老供给现状及存在问题,并提出相关策略与建议。

关键词:

社区养老服务 供给现状 调查与个案访谈 策略与建议

一 城市社区养老服务供给问题研究背景及意义

(一) 研究背景

1. 人口老龄化

1982年,联合国维也纳世界老龄问题大会,首次界定了人口老龄化标准。该标准是指60岁及以上人口占总人口10%以上,或者65岁及以上人口占总人口超过7%。21世纪初,我国迈入人口老龄化社会行列(见图1)。

* 本文第二节由戴卫东、李志斌执笔,第一、三、四节由汪连新执笔。

** 戴卫东,安徽师范大学历史与社会学院;汪连新,中华女子学院金融系;李志斌,安徽师范大学历史与社会学院。

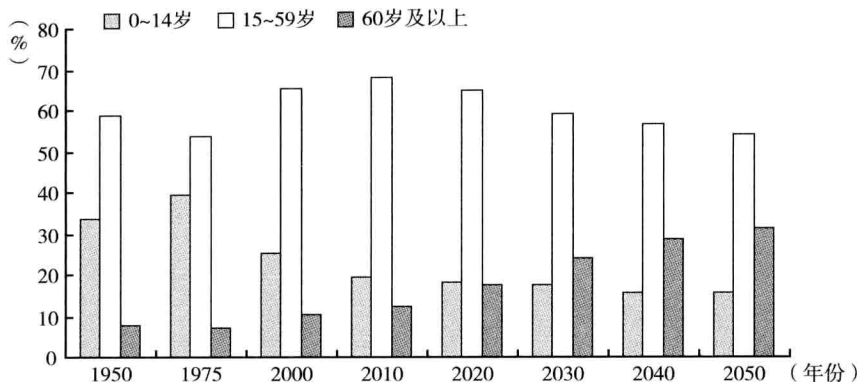


图1 人口年龄结构趋势

资料来源：World Population Prospects: The 2006 Version, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, New York。

我国人口老龄化的特点之一是速度快。2010年第六次全国人口普查数据显示，我国60岁及以上老年人口达到1.78亿，占总人口的13.26%，与2000年第五次全国人口普查数据相比，上升了2.93个百分点（见图2）。^①

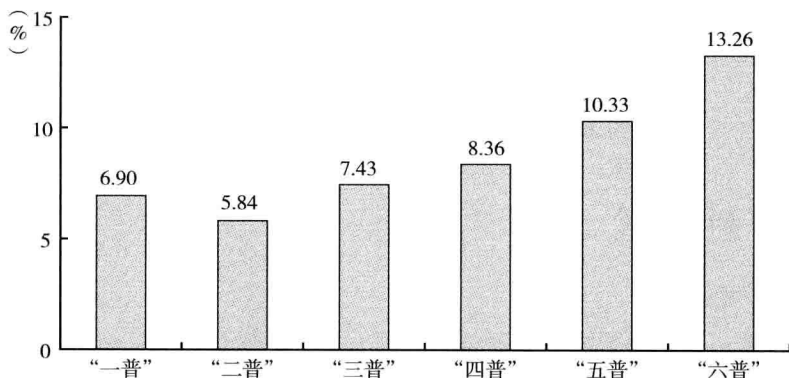


图2 老年人在总人口中的比例

资料来源：根据我国历次人口普查资料整理。

^① 2011年8月16日，新华网。

人口老龄化的特点之二是高龄老年人口快速增长。从 2005 ~ 2011 年 80 岁及以上老年人口增长数据看到, 2005 年我国 80 岁及以上的高龄老人约 1550 万人, 占老年人口比重的 10.4%, 2010 年高龄老人约 1990 万人, 占比 12%, 仅五年时间增加 440 万人。据预测数据, 我国 80 岁以上高龄人口到 2050 年将达到 1 亿, 占老年人口总数的 6.57% (见表 1)。高龄老年人口快速增长, 对养老服务需求将十分迫切。

表 1 我国人口老龄化趋势预测数据

年份	总人口 (亿)	60 岁以上		65 岁以上		80 岁以上	
		人口 (亿)	占总人口 比例(%)	人口 (亿)	占总人口 比例(%)	人口 (亿)	占总人口 比例(%)
2020	14.72	2.45	16.64	1.74	11.82	0.30	2.04
2030	15.24	3.55	23.29	2.44	16.01	0.43	2.82
2040	15.43	4.09	26.51	3.24	21.00	0.64	4.15
2050	15.21	4.38	28.80	3.32	21.83	1.00	6.57

资料来源: 中国人口信息中心: 《中国人口老龄化趋势》。

人口老龄化的特点之三是空巢化。全国老龄工作委员会办公室发布的“2011 年度中国老龄事业发展统计公报”数据显示, 2010 年, 我国城乡空巢老人占 49.3% (其中独居 9.7%, 夫妻同住仅 39.6%), 较 2006 年增加 8%, 较 2000 年增加 10.4%。2000 ~ 2010 年 10 年中, 我国城镇空巢老人的比例由 42.0% 上升到 54.0%。空巢老人的不断增多是家庭子女数减少、居住方式变化、住房市场化和人口流动等因素共同作用的结果。如何使空巢老人安享晚年, 是我们面临的一个亟待解决的社会问题, 这对生活照料、精神慰藉等养老服务需求提出了要求。

2. 家庭保障功能弱化

传统家庭养老保障制度的产生和发展, 是建立在“家天下”的家庭伦理观念和相对封闭的自给自足农业生产方式之上的。我国农业社会是以自给自足为生产方式, 不同家族之间相对封闭, 家庭既是维系生育、养老的情感体, 也是独立的生产单位, 子女对家庭的依赖和老人在家庭中的权威, 维系了家庭养老传统。但新时期随着计划生育政策的实施, 人们生育观念和生活居住方式的



改变,我国家庭结构发生了较大变化,“多代同堂”的家庭户数日益减少,“三口之家”的核心家庭成为主体。1982年的第三次人口普查结果显示,我国家庭户规模是4.41人,1990年“四普”为3.96人,2000年的“五普”下降为3.44人,2010年“六普”下降为3.1人(见图3)。家庭规模小型化、家庭结构多样化,出现丁克家庭、单身家庭、单亲家庭、空巢家庭等多种类型,传统的家庭养老功能减弱,迫切要求我们建立与家庭结构及人口老龄化所带来的养老服务需求增加相适应的社会养老服务制度。

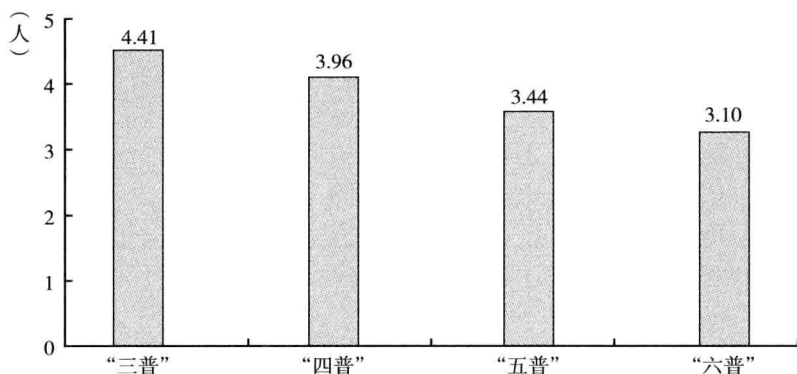


图3 家庭户均人口数的变化趋势

数据来源:根据历次全国人口普查报告数据整理。

3. 养老服务需求增加

随着经济社会的发展,老年人在满足衣、食、住、行等基本需求的同时,对文化娱乐、休闲等精神层次的服务需求逐渐增加,多数独生子女由于工作原因无法亲自照料卧床或年迈的父母,因此,社会化的养老服务显得尤为重要。全国老龄办发布的《我国城市居家养老服务研究》报告显示:我国城市中有48.5%的老年人有各种现实的服务需求(见表2),其中需要家政服务的占25.22%,需要护理服务的占18.04%,需要托老所服务的占18.9%,需要保健指导的占36.8%,需要聊天解闷的占13.79%。^① 根据健康状况,老人可以

^① <http://www.china50plus.com/news/html/91/n-23791.html>.