

ZHONGGUO SHEHUI FULI ZHENGCE YANJIU

王爱平 主编

中国社会福利 政策研究

中国老年人福利政策研究报告

中国儿童福利政策研究报告

中国残疾人福利政策研究

中国公益慈善政策研究报告

中国福利彩票政策研究报告



中国社会出版社

国家一级出版社 | 全国百佳图书出版单位

中国社会福利政策研究

王爱平 主编



中国社会出版社

2632.1
21.92

图书在版编目(CIP)数据

中国社会福利政策研究/王爱平主编. —北京: 中国社会出版社, 2013. 4
ISBN 978 - 7 - 5087 - 4385 - 1

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 062642 号

书 名: 中国社会福利政策研究
主 编: 王爱平
责任编辑: 李冬雁

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 号新龙大厦

编辑部电话: (010) 66078402

电 话: (010) 66080300 (010) 66051713

(010) 66051698 (010) 66063678

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京华创印务有限公司

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 20.5

总 字 数: 320 千字

版 次: 2013 年 4 月第 1 版

印 次: 2013 年 4 月第 1 次印刷

定 价: 48.00 元

中国社会福利政策研究编委会成员名单

主 编：王爱平

副 主 编：王胜三 刘更光 陈日发 谈志林

课题组成员：

王爱平	王胜三	刘更光	陈日发	陈建国	许亚敏	玄相花
王立标	李文钊	尹冬华	赵 兰	孟凡杰	江治强	孙玉琴
李树丛	任振兴	刘丽娟	姚传明	王有华	宋伊明	柴一凡
闫晓英	朱巍巍					

目 录

总论 中国社会福利政策研究报告	(1)
第一节 中国社会福利政策的研究现状	(1)
第二节 中国社会福利政策理论框架	(6)
第三节 中国社会福利政策体系和政策项目	(8)
第四节 中国社会福利政策的绩效、挑战和问题	(23)
第五节 中国社会福利改革的原则和政策选择	(34)
第一章 中国老年人福利政策研究报告	(44)
第一节 老年人福利政策的现状分析	(44)
第二节 老年人福利政策执行情况和效果分析	(51)
第三节 老年人福利政策的环境分析	(60)
第四节 新时期老年人福利政策的设计与建议	(65)
第二章 中国儿童福利政策研究报告	(80)
第一节 儿童福利政策的现状分析	(80)
第二节 儿童福利政策的效果分析	(87)
第三节 儿童福利政策的环境分析	(92)
第四节 新时期儿童福利政策的设计与建议	(95)

第三章 中国残疾人福利政策研究	(102)
第一节 界定残疾人问题:个人建构,抑或社会建构	(103)
第二节 残疾人福利政策与可持续发展:一个分析框架	(107)
第三节 中国残疾人福利政策体系:行动者、结构与政策	(112)
第四节 中国残疾人福利政策效果评估:成效、问题与挑战	(120)
第五节 建构适应性的新型残疾人福利政策体系:公平、包容、有效与 可持续	(127)
第四章 中国公益慈善政策研究报告	(134)
第一节 我国公益慈善的政策环境	(134)
第二节 我国公益慈善现有政策评述	(137)
第三节 我国公益慈善政策的价值取向和主要思路	(141)
第四节 我国公益慈善的具体政策安排	(143)
第五章 中国福利彩票政策研究报告	(153)
第一节 中国福利彩票的政策环境	(153)
第二节 中国福利彩票政策的主要内容	(158)
第三节 中国福利彩票政策效果分析与评价	(166)
第四节 推进福利彩票事业健康发展的政策建议	(174)
第六章 浙江省社会福利政策研究报告	(184)
第一节 浙江省社会福利发展的政策环境	(185)
第二节 浙江省社会福利政策分析	(190)
第三节 浙江社会福利政策的主要经验	(196)
第四节 推进新时期浙江省社会福利事业发展的政策建议	(201)
第七章 上海市社会福利政策研究报告	(208)
第一节 上海市社会福利政策环境	(209)
第二节 上海市社会福利政策状况	(215)
第三节 上海市社会福利政策评估	(230)

第四节	上海市社会福利政策启示	(236)
第八章	深圳市社会福利政策研究报告	(245)
第一节	深圳市社会福利的政策环境	(245)
第二节	深圳市社会福利政策的基本状况与未来规划	(247)
第三节	深圳市社会福利政策的效果评估	(258)
第四节	推进深圳社会福利事业发展的政策思考	(261)
第九章	香港地区社会福利政策研究	(266)
第一节	香港社会福利政策产生的社会环境与理论基础	(266)
第二节	香港社会福利政策的历史演变脉络	(271)
第三节	香港社会福利政策的内容	(274)
第四节	香港社会福利政策绩效评价	(281)
第五节	香港社会福利政策面临的困境及其原因分析	(284)
第六节	香港社会福利政策对内地的启示和借鉴意义	(289)
第十章	台湾地区社会福利政策研究报告	(293)
第一节	台湾地区社会福利政策的历史沿革	(293)
第二节	台湾地区社会福利的政策环境	(295)
第三节	台湾地区社会福利政策的基本构成	(298)
第四节	台湾地区社会福利政策的基本绩效	(301)
第五节	台湾地区对大陆社会福利政策的启示和借鉴	(310)

总论 中国社会福利政策研究报告

改革开放 30 多年来,中国的经济发展取得了举世瞩目的成就,同时也伴随着贫富差距拉大、社会保障不足、老龄社会到来等社会问题,因此通过包括社会福利政策在内的社会政策有效地矫正经济发展过程中带来的问题不仅关系到经济能否顺利发展,也关系到中国社会能否保持稳定和谐。而为了设计科学、合理和有效的中国特色社会福利政策体系,我们有必要对中国社会福利政策进行深入研究,为政策改革和设计提供理论基础,使得政策体系建立在科学和经验的基础之上。具体而言,我们需要回答与社会福利政策有关的如下问题:中国社会福利政策的内涵和内容是什么?中国社会福利政策的体系是什么?中国社会福利政策的作用对象和作用内容是什么?截至目前,中国政府通过哪些具体项目推动落实了中国的社会福利政策?中国社会福利政策的绩效如何?中国社会福利政策存在的问题和不足?在新的经济、政治和社会条件下,中国社会福利政策面临的挑战和机遇?最后,面对未来的挑战和机遇,中国社会福利政策应当进行怎样的改革,作出怎样的战略选择和政策选择?这些问题正是本研究报告要研究的内容。

第一节 中国社会福利政策的研究现状

人们对于社会福利的内涵内容,中国现有的社会福利的属性和类型判断,以及未来中国社会福利政策目标的选择等都存在着诸多的争议。为了更加清晰地思考中国社会福利政策的过去、现状和未来走向,为了对中国社会福利政策进行有效的政策分析,我们必须对中国社会福利政策研究成果进行分析和评估,在此基础上厘清本报告所研究的社会福利的内容定位。为此,我们将从三个方面对

现有的研究成果进行分析评估,一是对中国社会福利的内涵界定和外延进行分析,二是对中国现行的社会福利属性和类型定位分析,三是对中国未来的社会福利政策目标选择的研究。

(一)中国社会福利的内涵界定和外延分析

当前中国已有的研究成果争论的焦点之一就是对社会福利的内涵和外延的界定。概念是研究的基本单位,也是研究的逻辑起点,对概念的不同界定导致不同的研究路径和不同的研究取向。整体来看,我们从社会福利的对象、社会福利的内容两个角度总结国内学者对社会福利的不同界定。具体参见表 1 所示。

表 1 社会福利的逻辑类型

福利内容	覆盖对象		
		少数人	多数人
	基本需求	I (救助型社会福利)	II (保障型社会福利)
	非基本需求	III (享受型社会福利)	IV (发展型社会福利)

资料来源:笔者自制。

第 I 类是救助型社会福利。这种关于社会福利的界定属于低覆盖、低保障的界定方式,主要是针对少数人提供基本生活保障的福利项目。窦玉沛认为,中国的社会福利主要是通过举办社会福利机构,为“无劳动能力、无法定抚养人、无生活来源”的老年人等“三无”对象提供基本的生活保障和服务保障,是一种补缺型的社会福利。尚晓援认为,社会福利是由政府实施的对失依老人、儿童和残疾人的照顾和服务。这种主要基于政府责任而非劳动关系(包括其延续形式)的保障当事人生活的理念,更加符合社会福利的含义。社会福利除了提供物质帮助,还包括向对象提供所需要的服务。

第 II 类是保障型社会福利。这种关于社会福利的界定是属于低保障、广覆盖的界定方式,主要是针对多数人提供少数基本的福利项目。有些学者出于对中国未来社会政策走向的期待,从比较宽泛的角度来界定社会福利。例如王思斌认为,社会福利是指由政府和社会承担的、以非商品化为原则、改善当事人基本生活质量的活动和结果。他认为,社会福利是指基于政府或社会对其成员的责任、好感而提供的有利于其生活的优惠或好处。景天魁等所讲的大福利也指的是这种类型的社会福利,他们认为,大福利是针对所有社会成员的基本福利需求为本的社会福利,主要针对社会成员的教育福利需求、工作福利需求、健康福

利需求、养老福利需求和居住福利需求。

第Ⅲ类是享受型社会福利。这种关于社会福利的界定是属于高保障、低覆盖的界定方式,主要是针对少数人提供多数的福利项目。虽然没有人明确地提出对这种类型社会福利的定义,但是从郑功成在《中国社会福利发展论纲——从传统福利模式到新型福利制度》一文关于中国传统福利模式的描述中,我们可以发现中国传统的福利模式基本上属于此类福利。传统福利模式是指在计划经济时代形成的以城镇职工福利为核心的一套相互分割、封闭运行的福利制度,这种福利模式除了五保对象等少数农村人口的集中供养之外,普遍化的表现就是城镇居民享受的高福利。在这种模式下,城镇就业人口通过单位既可以获得工资收入,又可以获得住房、教育、生活福利及享受集体福利设施等福利待遇,尽管传统福利的水平并不太高,但就其项目于保障内容而言,对城镇居民确实既全面又慷慨,尤其是干部等公务人员享受了高水平而又全覆盖的福利项目,这种状况尤其是干部等公务人员的享受型福利状况至今没有多大改变,甚至还有强化的趋向。

第Ⅳ类是发展型社会福利。这种关于社会福利的界定是属于高保障、高覆盖的界定方式,主要是针对多数人提供多数的福利项目。例如郑功成认为社会福利是中国社会保障体系中的社会福利制度安排,它由政府主导,以满足社会成员的福利需求和不断改善国民的生活质量为目标,通过社会化的机制提供相应的社会服务与津贴,具体包括老年人福利、妇女福利、儿童福利、残疾人福利等,教育福利与住房福利亦可纳入其中。而且他还认为,进入21世纪以后,社会福利不再是局部的、有限的慈善活动,而是一项面向全体国民的公共或社会政策;其内容不再是满足国民因生存而需要的单纯的物质生活保障,而是增进了精神生活保障和促进个人全面发展。孙光德、董克用等也认为社会福利是社会保障体系的最高层次,社会救助的目标是维持社会成员的最低生活水平,社会保险的目标是维持社会成员的基本生活水准,社会福利的目标是提高公民的生活水平和生活质量。

(二)当前中国社会福利政策属性研判和未来目标选择

正如上述分析所表明的那样,由于对社会福利的内涵界定和外延分析的不同,以及对社会福利发展的理想标准定位不同,不同的学者对当前中国社会福利政策的属性和类型研判也不尽相同。

1. 从补缺型走向适度普惠型民政福利模式

有的学者基于狭义福利的内涵界定,认为当前中国社会福利政策在属性上

而言是属于救助型社会福利,也就是所谓的小福利或者说民政福利,这一类学者专家主要是从民政部门的角度研究社会福利的。例如,窦玉沛认为与世界上一些发达国家普惠型社会福利不同,长期以来,中国的社会福利是一种补缺型社会福利。社会福利的对象主要是老年人、残疾人、孤残儿童,都是社会上的困难群体,要求我们必须实行资金保障和服务保障相结合。也就是说,既要“供”,通过资金供给,保障其基本生活,又要“养”,通过建立福利服务设施,为他们提供扶(抚)养服务。同时,还要满足精神慰藉、医疗保健、康复护理、文体娱乐等多样化、多层次的福利服务需求。

对应于这种狭义的补缺型社会福利,民政类型的社会福利对于未来政策目标的设定是狭义的适度普惠,适度普惠型社会福利指的是将原来针对“三无”老人和孤儿的社会福利扩大到所有失依老人和儿童。比如,将对“三无”老人的福利扩大到实际上无依无靠的其他老人,将对孤儿的福利扩大到实际上失去照顾的流浪儿童等。再进一步,则使社会福利服务扩展至全体老人、残疾人、困境中的儿童。窦玉沛指出,民政部在社会福利方面要“推动我国社会福利由补缺型向适度普惠型转变”,即使社会福利惠及全部老年人、残疾人和困境儿童,这既是某种程度的、一定范围内的普惠,同时在服务项目和产品的供给上,要满足他们不同层次的多样化的需求。实际上我国的福利与西方的普惠型的福利有明显的不同,主要还是面向老年人、残疾人、孤残儿童这样有特殊需要的群体。

2. 从照顾弱者到普惠全民的发展型福利

郑功成认为当前中国的社会福利属于照顾弱者的福利模式,这种福利模式主要是计划经济时代形成的以城镇职工福利为核心的相互分割、封闭运行的福利制度。这种福利制度被分割为财政部价格补贴、民政部门和企业或单位办福利三大板块,这种福利模式具有市民专利性和多元分割的特点。

基于此,郑功成认为中国社会福利事业发展的战略目标定位,是在政府主导下,通过建立项目完整、保障功能强、社会化运行、多层次发展的社会福利体系,全面满足城乡居民的社会福利需求,并确保国民生活质量不断提升,让全体人民真正享有平等、尊严的生活保障。他认为新的福利体系应将教育福利纳入新的社会福利体系,将职业福利界定为由企业或用人单位自主开办,以及设置老年人福利、儿童福利、妇女福利等项目以适应老年人、儿童、妇女等社会群体对社会福利的需求。

中国发展研究基金会组织撰写了《中国发展报告 2008/09:构建全民共享的

发展型社会福利体系》。报告为 2020 年的中国提供了一个新的社会福利体系的构想。“全民共享性”是未来中国社会福利体系公平性的最重要的体现之一。其突出的特点为,使新型的社会福利体系能惠及 13 亿中国国民,特别是广大的农村居民。新型福利体系突出以人为本、关注与推进人的全面发展的新理念,把教育扩展、健康促进、就业援助等“上游干预性”领域纳入社会福利体系。该报告提出了贫有所助、居有其屋、劳有所得、学有所教、病有所医、老有所养等几个方面的政策建议。

3. 从小福利走向底线公平的中国特色福利社会

景天魁等人认为在我国理论界和实务界对社会福利概念的界定和使用存在着不同的理解,但长期以来,占主导地位的观点是小福利概念。小福利包括为困难群体提供的福利即特殊福利;由民政部门代表国家提供给困难群体(如老人、残疾人、孤儿和优抚对象等)的收入和服务保障以及居于社会保障体系最高层次的福利。当前中国的小福利存在着对象的局限、内容的局限和主体的局限等弊端。

鉴于中国的小福利社会面临的问题,景天魁等人认为中国未来的福利发展应当是以底线公平为核心的中国特色社会福利模式。“底线”是指社会成员基本需求中的“基础性需求”,主要包括解决温饱的需求(生存需求)、基础教育(发展需求)的需求以及公共卫生和医疗保障的需求(健康需求),这三项需求是人人躲不开、社会又公认的“底线”。所有社会成员在这条“底线”面前所具有的权利一致性就是“底线公平”。中国特色福利社会就是指全体人民都能够各尽所能,合理分享社会发展成果,公平享有社会福利,实现共同富裕的社会。具体而言,中国特色福利社会就是全体人民“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”的社会。“学有所教”满足人民的教育福利需求(发展需求),保障人民的教育权;“劳有所得”满足人民的就业需求,保障人民的劳动权;“病有所医”满足人民的健康福利需求,保障人民的健康权;“老有所养”满足人民的养老福利需求,保障老年人的体面生活;“住有所居”满足人民的住房福利需求,保障人民的居住权。

从上述对研究现状的综述中,我们发现人们由于对社会福利内涵和外延的不同理解,对当前中国社会福利的属性和类型研判各不相同,因而对未来中国社会福利改革的发展和走向也有不同的设计和选择。根据中国社会发展的实际情况以及课题设计的考虑,我们关于社会福利的界定主要考虑为第Ⅰ类(救助型社

会福利)和第Ⅱ类(保障型社会福利)。其中第Ⅰ类针对的主要是民政社会福利,具体而言,就是针对老年人、残疾人和儿童等生理性困难群体的社会福利;第Ⅱ类针对的主要是非生理性困难群体,还包括社会性困难群体而设计的一些基本的社会福利项目,也包括一些针对所有社会成员而普遍实施的诸如高龄津贴等普惠型的福利项目。

第二节 中国社会福利政策理论框架

社会福利政策涉及的行动主体有哪些,各个行动主体之间的关系是什么?一个社会的价值理念和社会福利政策之间的关系是什么?为什么不同国家和地区会选择不同的社会政策模式?我们需要一个系统的分析框架,以便对社会福利政策进行比较成体系的分析和透视。根据政策过程理论和公共经济理论,并结合中国社会福利提供和生产的实际状况,我们提出了一个用于分析中国社会福利政策理论的逻辑框架,具体如图1所示。

从政策过程的角度来看,我们需要对政策问题、政策制定、政策执行以及政策结果等环节展开分析。在图1中,我们可以看到外在的变量就是影响政策目标选择或者说政策制定的变量,它们可以看作对应于政策问题;而福利政策目标提出的过程就是政策制定的过程,福利提供以及福利生产管理和福利服务消费的过程都可以看作是政策执行过程,反馈的环节可以看作是政策评估的过程。

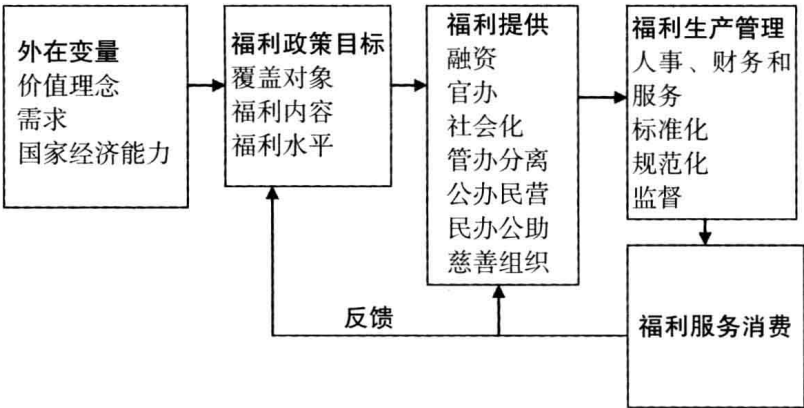


图1 社会福利政策分析框架

资料来源:笔者自制。

从公共经济治理的理论来看,奥斯特罗姆夫妇以及罗纳德·奥克森等都提出一个创新性的观点,那就是公共经济的治理是由一系列的环节构成,其中非常重要提供环节和生产环节。其中提供环节的任务是:(1)要确定提供什么样的产品或服务;(2)要规范什么样的行为以及规范到什么样的程度;(3)确定需要筹集的资金数量以及筹集资金;(4)确定将要提供的产品或服务的数量和质量标准是什么;(5)确定如何安排产品和服务的具体生产。生产环节的主要任务就是产品和服务的物理生产过程,生产的单位可以是政府组织、市场组织或者是非营利组织等。提供环节和生产环节之间联系会形成不同制度安排,它构成了社会福利制度安排多样性的基础。

结合上述理论和中国社会福利政策实践状况,我们提出了一个用于分析中国社会福利政策的分析框架,这一分析框架共由六个部分构成,即外在变量、福利政策目标、福利提供、福利生产管理以及福利服务消费和反馈等。这个分析框架基本上是根据政策流程和社会福利产业的流程提出来的。其中外在的变量主要包括价值理念、福利需求以及国家经济能力,其中的价值理念主要是指一个社会中的主流意识形态,这种主流意识形态会直接影响社会对于社会福利和社会再分配政策的基本判断;福利需求主要指的是一个社会中各种群体对社会福利需求的偏好程度;国家经济能力主要是指一个国家用于支付福利服务和满足公众的福利需要的财政能力的强弱。这些因素的共同作用会影响到一个社会中的福利政策目标的选择。美国的个人主义色彩较重,欧洲的社会主义色彩较重,不同意识形态对欧洲和美国社会福利政策影响较大。与欧洲社会福利政策相比,美国社会福利政策无论是在保障层次、保障内容和覆盖面方面都较低,它更希望通过个人责任和个人努力来解决福利问题。随着工业社会的快速发展,国家经济实力也明显提升,这也为社会福利制度的发展提供了基础。

福利政策目标主要指的是一个社会中对于社会福利服务的水平、覆盖人群以及提供的福利服务的内容的定位。意识形态、需求和能力都会影响福利政策目标的选择,由于它们本身处于变动之中,这使得福利政策目标也在不断地调整和改变过程中。

福利提供主要指一个社会中关于服务提供的一些制度安排或者说是体制机制安排,具体的福利提供形式可以是政府单位直接生产,也就是采取官僚体制主导的模式;可以是社会化的,也就是采用合同或者招投标等形式推到市场由市场组织进行生产,也就是采用市场主导的福利服务生产模式;当然也可以是政府与

市场和社会组织等之间的合作治理模式来进行福利服务的生产,具体可以是管办分离的模式,也就是政府单位负责管理,而福利服务生产的办理进行市场化和社会化;也可以是公办民营的,就是政府出资办理各种福利机构,但是由私人单位进行承包经营;也可以是民办公助的模式,就是主要由私人单位包括企业和社会组织举办福利机构,政府通过财税政策或者是补贴等政策进行协助。

福利生产管理,主要是指福利服务的生产单位内部管理的内容,包括对福利组织内部的人事、财务以及服务生产环节的管理,当然也包括对福利服务的标准和规范体系等。

福利服务的消费主要指的是福利服务享用的过程,需要指出的是很多社会福利服务的消费过程同时也是其生产的过程,也就是说,很多的社会福利服务的生产和消费是同一个过程,福利服务的效果会同时受到生产者和消费者的行为的共同影响。

第三节 中国社会福利政策体系和政策项目

中国的社会福利到底属于什么样的类型?中国社会福利政策目前处于什么样的发展阶段,以及未来中国社会福利政策的改革方向是什么?本研究要回答这些问题,除了对现有的研究文献进行归纳总结分析之外,我们还必须要回到现实,梳理当前中国社会的福利政策和规章制度的内容。

(一) 社会福利政策体系

随着经济和社会的发展,社会福利内容不断增加,将原来已有的社会福利业务纳入法制化轨道,制定相应的法律法规。老年人、残疾人、困难群体的利益得到关注,并通过法律形式得以保障;初步形成了以《中华人民共和国宪法》为基础,由《中华人民共和国残疾人保障法》、《中华人民共和国收养法》、《中华人民共和国老年人权益保障法》等 60 多部相关法律法规组成的保护老年人、残疾人、孤儿、特殊困难群体合法权益的法制体系。在这里,根据从宏观到微观的角度将其分为:(1) 原则性的法律法规,包括老年人、残疾人、未成年人三项权益保护法。这些法律确定了一些基本原则和规范,为社会福利提供了一般性指导,确立了发展方向;(2) 直接的社会福利法规,包括社会福利院、敬老院、伤残抚恤、社会福利募捐、福利彩票、福利企业、儿童收养、五保供养、救助站管理等;(3) 社会福利服务生产安排政策;(4) 社会服

务生产机构标准规范体系。

1. 福利对象权益保护法

《中华人民共和国老年人权益保障法》、《中华人民共和国残疾人保障法》和《中华人民共和国未成年人保护法》构成了福利对象权益保护的基本体系,为中国民政社会福利政策的发展提供了基本原则和方向性的指导。具体法规内容详见表2所示。

表2 社会福利三大对象权益保护法

时间	法律名称	社会福利核心内容	机关
1996 年	《中华人民共和国老年人权益保障法》	国家建立养老保险制度;城市“三无”老人由当地人民政府予以救济;农村“三无”老人由村集体经济负责五保供养	全国人大常委会
1990 年	《中华人民共和国残疾人保障法》	残疾人参加社会保险;对生活确有困难的残疾人,给予社会救助;对特别困难的残疾人家庭,应当保障其基本生活;对“三无”残疾人,按照规定予以供养	全国人大常委会
1991 年	《中华人民共和国未成年人保护法》	对流浪乞讨等生活无着未成年人实施救助和监护;对“三无”未成年人,收留抚养	全国人大常委会

资料来源:笔者根据法规整理。

1996 年 8 月 29 日第八届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过了《中华人民共和国老年人权益保障法》并于 2012 年 12 月 28 日进行修订,该法明确指出国家和社会应当采取措施,健全对老年人的社会保障制度,逐步改善保障老年人生活、健康以及参与社会发展的条件,实现老有所养、老有所医、老有所为、老有所学、老有所乐。国家建立养老保险制度,保障老年人的基本生活。城市的老年人,无劳动能力、无生活来源、无赡养人和扶养人的,或者其赡养人和扶养人确无赡养能力或者扶养能力的,由当地人民政府给予救济。农村的老年人,无劳动能力、无生活来源、无赡养人和扶养人的,或者其赡养人和扶养人确无赡养能力或者扶养能力的,由农村集体经济组织负担保吃、保穿、保住、保医、保葬的五保供养,乡、民族乡、镇人民政府负责组织实施。

1990 年 12 月 28 日第七届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议通过《中华人民共和国残疾人保障法》并于 2008 年 4 月 24 日进行修订。该法对残疾

人的康复、教育、劳动就业、文化生活和社会保障等方面的内容进行了详细的规范。该法明确规定,残疾人所在城乡基层群众性自治组织、残疾人家庭,应当鼓励、帮助残疾人参加社会保险。各级人民政府对生活确有困难的残疾人,通过多种渠道给予生活、教育、住房和其他社会救助。县级以上地方人民政府对享受最低生活保障待遇后生活仍有困难的残疾人家庭,应当采取其他措施保障其基本生活。地方各级人民政府对无劳动能力、无扶养人或者扶养人不具有扶养能力、无生活来源的残疾人,按照规定予以供养。

1991年9月4日第七届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过《中华人民共和国未成年人保护法》,并于2006年12月29日第十届全国人民代表大会常务委员会第二十五次会议修订。该法分别从国家、社会、学校和家庭等角度规定了对未成年人的保护。并明确规定了县级以上人民政府及其民政部门应当根据需要设立救助场所,对流浪乞讨等生活无着未成年人实施救助,承担临时监护责任;对孤儿、无法查明其父母或者其他监护人的以及其他生活无着的未成年人,由民政部门设立的儿童福利机构收留抚养。

2. 直接的社会福利法规

《中华人民共和国老年人权益保障法》、《中华人民共和国残疾人保障法》和《中华人民共和国未成年人保护法》提供了原则性的规范,这些原则性的规范还需要具体的详细规则予以落实。除了社会福利对象权益法规之外,如何确保他们的权益得到落实,如何确保他们应当享有的服务得到实现,也需要相应的法律法规的规范。这部分法律规范主要包括社会福利院、敬老院、伤残抚恤、社会福利募捐、福利彩票、福利企业、儿童收养、五保供养、救助站管理等方面的内容。

在老年人社会福利方面,除了《中华人民共和国老年人权益保障法》之外,2000年,党中央、国务院作出了《关于加强老龄工作的决定》,为新时期加强老龄工作指明了方向。先后成功实施了《中国老龄工作七年发展纲要(1994—2000年)》、《中国老龄事业发展“十五”计划纲要(2001—2005年)》和《中国老龄事业发展“十一五”规划》,并且国务院于2011年9月印发了《中国老龄事业发展“十二五”规划》,提出了积极探索中国特色社会福利的发展模式,发展适度普惠型的老年社会福利事业,研究制定政府为特殊困难老年人群购买服务的相关政策。1994年1月23日国务院发布的《农村五保供养工作条例》,2006年国务院第121次常务会议又通过了新的《农村五保供养工作条例》,明确了老年、残疾或者未满16周岁的村民,无劳动能力、无生活来源又无法定赡养、抚养、扶养义务人,