

中国社会保障理论研究园地
世界社会保障学术交流平台

社会保障研究

Social Security Studies

2006年第2期（总第4期）

主 编 郑功成

中国人民大学中国社会保障研究中心
中国劳动社会保障出版社

中国社会保障理论研究园地
世界社会保障学术交流平台

国家985工程支持建设

社会保障研究

Social Security Studies

2006年第2期 (总第4期)

主 编 郑功成
副 主 编 韩克庆

中国人民大学中国社会保障研究中心
中国劳动社会保障出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会保障研究. 2006 年. 第 2 期/郑功成主编. —北京: 中国劳动社会保障出版社, 2006
ISBN 978-7-5045-5986-9

I. 社… II. 郑… III. 社会保障-文集 IV. C913.7-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 146732 号

中国劳动社会保障出版社出版发行

(北京市惠新东街 1 号 邮政编码: 100029)

出版人: 张梦欣

*

北京人卫印刷厂印刷装订 新华书店经销

787 毫米×1092 毫米 16 开本 13.5 印张 320 千字

2006 年 12 月第 1 版 2006 年 12 月第 1 次印刷

定价: 20.00 元

读者服务部电话: 010-64929211

发行部电话: 010-64927085

出版社网址: <http://www.class.com.cn>

版权专有 侵权必究

举报电话: 010-64911344

《社会保障研究》是由中国人民大学中国社会保障研究中心创办、中国劳动社会保障出版社出版的一份社会保障理论学术连续性出版物，它由国内外知名社会保障专家学者担任学术委员，共同构建高水准的、国际性的中文版社会保障理论研究园地和学术交流平台。

每年6月、12月连续出版。

学术委员会名单

学术委员会主任

郑功成 中国人民大学教授

学术委员会委员 (按姓氏笔画为序)

王延中	中国社会科学院研究员	杨燕绥	清华大学教授
仇雨临	中国人民大学教授	何文炯	浙江大学教授
申曙光	中山大学教授	宋宝安	吉林大学教授
吕学静	首都经济贸易大学教授	张秀兰	北京师范大学教授
关信平	南开大学教授	林义	西南财经大学教授
孙树茵	中国人民大学教授	林卡	南京大学教授
李玲	北京大学教授	郑秉文	中国社会科学院研究员
杨团	中国社会科学院研究员	潘锦棠	中国人民大学教授

特邀学术委员

彼特·汤森	英国伦敦经济学院终身荣誉教授
艾伦·沃克	英国谢菲尔德大学教授
贝克尔	德国马普外国与国际社会保障法研究所教授
金子能宏	日本国立人口·社会保障研究所教授
武川正吾	日本东京大学教授
广井良典	日本千叶大学教授
沈洁	日本浦和大学教授
金渊明	韩国中央大学教授
李惠炅	韩国延世大学教授，总统社会政策顾问
周永新	香港大学教授
黄黎若莲	香港城市大学教授
吕建德	台湾中正大学副教授

主 编	郑功成
副主编	韩克庆
编 辑	赵铭皓 彭宅文

《社会保障研究》投稿体例

1. 除海外学者外,稿件一般使用中文,字数不超过15 000字。作者投稿时应将稿件以附件形式(pdf格式或word格式)通过电子邮件寄至:cssscruc@sina.com或kq_han@ruc.edu.cn。同时使用A4规格纸张单面打印一份,并将打印稿邮寄至:北京市海淀区中关村大街59号中国人民大学劳动人事学院《社会保障研究》编辑部,邮政编码:100872。
2. 作者的基本信息包括:作者姓名、单位、职称、职务、联系电话、通信地址(包括邮政编码)及电子邮件地址(多位作者时,须提供全部作者的上述信息)。
3. 文章的基本信息包括以下内容:(1)文章的中文标题;(2)200字左右的中文摘要;(3)3~5个中文关键词;(4)文章的英文标题;(5)英文摘要;(6)3~5个英文关键词(要求与中文关键词完全对应)。
4. 文章正文的标题必须连续编号。一级标题用中文数字一、二、三等编号,二级标题用中文数字(一)、(二)、(三)等编号,其他标题一律使用阿拉伯数字编号。
5. 文章正文中首次提到的人名必须使用全名,以后再次提到时可以只使用姓(last name);文章正文中首次提到机构时必须使用机构全称,并在括号中注明机构的简称或缩写,以后再次提到时可以只使用简称或者缩写;文章正文中首次提到文章、书籍等作品时必须给出作者的全名和作品的发表年度,必要时给出页数。当涉及多部作品时,首先按照作品的发表年度排序,同年内发表的作品按照作者姓名的汉语拼音(或英文字母)顺序排列。文章正文中提及的作者必须与文末的参考文献完全一致。
6. 表、图必须随文排,文中应注明如表1、图1所示。表题居中放在表的上面,图题居中放在图的下面。
7. 文章注释应连续编号。注释采用篇末尾注方式。
8. 参考文献采用国际标准格式著录,列于正文之后。参考文献按照作者或编著者姓名的汉语拼音(或英文字母)顺序排列,作者或编著者必须使用全名,姓在前,名在后。当文献资料出自政府文件、公告和报纸时,按照字母表顺序排列。体例如下:
 - [1]书籍:著者全名(编著者全名).书名(版本号).出版地:出版社,出版年
 - [2]文章:作者全名.文章名称.期刊全称.年、卷、期号、页码范围
 - [3]未发表文章:作者全名.文章名称.工作论文或讨论论文全称,期号(如果有),所属机构,时间
 - [4]论文集:作者全名.文章名称.编者全名.论文集名称.出版地:出版社,出版年.页码范围参考格式:

郑功成.社会保障学.北京:中国劳动社会保障出版社,2005
9. 本书只收录从未发表过的稿件,凡在其他刊物上已经发表的稿件,编辑部一律不予录用。
10. 编辑部将在收到稿件后当即向作者回函确认,并在2个月内给予作者答复是录用、修改后再投,或不予录用。对于录用的稿件,编辑部原则上将把排版清样寄给作者,由作者校对稿件。

目 录

发展社会福利事业, 让全体人民共享国家改革发展成果·····	顾秀莲(1)
中国社会福利的改革与发展·····	窦玉沛(5)
国家福利的正当性: 市场资本主义制度下社会政策对社会团结的贡献 ·····	[英] 彼得·泰勒—库比(10)
为一个“社会福利的欧洲”而生的旁路: 产生自西方联邦制历史的理论 ·····	[德] 霍伯特·欧宾格等(29)
社会保障改革: 部分私有化在中国是否可行 ·····	[美] 约翰·威廉姆森 凯瑟琳·迪特鲍姆(52)
亚洲国家准备好应对人口老龄化的挑战了吗 ·····	[美] 彼得·S·海勒(67)
再论东亚社会政策 ·····	[日] 埋桥孝文(85)
韩国社会服务性国家体制转变的社会政策比较研究 ·····	[韩] 安详薰(96)
德国的卫生体制——特点、问题与解决方案 ·····	[德] 马里恩·卡斯佩斯—梅尔克(106)
围绕看护的新课题——共同体、自然、精神性的脱俗和“亚细亚看护模式” ·····	[日] 广井良典(113)
台湾人口高龄化的困境与政策挑战 ·····	(台湾) 詹火生 林建成(122)
香港退休保障的三条支柱 ·····	(香港) 梁祖彬(136)
日本老年人福利政策的沿革——以介护问题为中心 ·····	[日] 北场勉(147)
老龄社会中, PAYG 和 FF 孰优孰劣——国际视野下的相关研究述评·····	杨方方(154)
中国儿童社会福利研究·····	陆士楨(170)
家庭福利政策的选择——转型期日本社会福利政策调整的圭臬·····	王海燕(179)
社保改革“智利模式”25 年的发展历程回眸 ·····	郑秉文 房连泉(190)

目 录

学术信息

- 亚洲煤矿安全与工伤保障国际研讨会在中国人民大学召开..... (28)
- 2006年中国社会保障论坛在京举行 (135)
- 第二届社会保障国际论坛——社会福利的改革与发展在中国人民大学召开..... (209)

Contents

Promoting the Development of Social Welfare to Make Everyone Share the Reform and Development Results	<i>Gu Xiulian</i> (1)
China's Social Welfare System: Its Reform and Development	<i>Dou Yupei</i> (5)
Justifying State Welfare: The Contribution of Social Policy to Social Cohesion in Market Capitalism	<i>Peter Taylor-Gooby</i> (10)
Solution of Social Problems from the European Level: Lessons from the History of Western Federalism	<i>von Herbert Obinger, Stephan Leibfried, Francis G. Castles</i> (29)
Social Security Reform: Does Partial Privatization Make Sense for China	<i>John B. Williamson, Catherine Deitelbaum</i> (52)
Is Asia Prepared for an Aging Population	<i>Peter S. Heller</i> (67)
East Asia Social Policy Revisited	<i>Taka fumi Uzuhashi</i> (85)
A Comparative Social Policy Study for the Paradigm Shift of Korean Social Service State	<i>Ahn Sang-Hoon</i> (96)
The Medical System in Germany: Characteristics, Problems and Resolutions	<i>Marion Caspers-Merk</i> (106)
New Topics about Care Services: Community, Nature, Spirituality, and Asian Care Services Model	<i>HIROI Yoshinori</i> (113)
Aging in Taiwan: Its Problems and Policy Challenges	<i>Hou-sheng Chan, Chen-cheng Lin</i> (122)
The Three-pillar Structure of Hong Kong's Old-age Income Support System	<i>Joe Leung</i> (136)
The Evolution of Elderly Welfare Policy in Japan: The Case of Long-term Care	

Contents

.....	<i>KITABA Tsutomu</i>	(147)
Which Kind of Pension Plan Is Better in the Aging Society, PAYG or FF——		
A Literature Review from an International View	<i>Yang Fangfang</i>	(154)
Study on China Children Welfare Policy	<i>Lu Shizhen</i>	(170)
Family Welfare Policy Choices: The Criterion of Social Welfare Policy Adjustment in Transitional Japan	<i>Wang Haiyan</i>	(179)
Review on the 25 Years History of the “Chilean Model” Social Security Reform	<i>Zheng Bingwen, Fang Lianquan</i>	(190)

发展社会福利事业，让全体人民 共享国家改革发展成果*

顾秀莲**

今天，第二届社会保障国际论坛在中国人民大学隆重召开，各位专家学者将以社会福利为主题，研讨社会福利的改革与发展，很有意义。应中国人民大学邀请，前来参加论坛的开幕式，我很高兴。在此，谨对第二届社会保障国际论坛的召开表示衷心的祝贺！对与会的国内外来宾表示热烈的欢迎！

在当代世界，社会福利已是衡量一个国家或地区经济社会发达程度和文明进步水准的重要指标，是各国政府解决相关社会问题和解除国民后顾之忧的基本制度安排，也是事关各国人民福祉的基本制度安排，中国作为一个快速发展中的国家，自然也不会例外。随着中国国民经济的持续高速增长和整个社会的发展，城乡居民对社会福利的需求也在不断增长，而通过发展各项福利事业来解决人们的后顾之忧，满足人们提升其生活质量的要求，不仅具有必要性与重要性，而且具有紧迫性，它是实现让全体人民共享国家改革发展成果的基本途径。

中国党和政府一贯高度重视发展社会福利事业。中华人民共和国成立后，国家就在城市迅速建立起了以劳动保险为主体内容的全面保障型社会福利制度，其内容几乎包括了城市居民生活及服务的各个方面；在农村，则实行以集体经济为基础的集体福利，孤寡老人与孤儿有农村五保制度保障其生活，疾病问题通过合作医疗制度来解决，乡村居民的日常生活则依靠含有福利因素的集体分配获得保障。因此，尽管当时中国的经济发展比较落后，经济基础比较薄弱，但新中国成立后的数十年间，中国政府为保障和增进城乡居民的福利做出了很大的努力，并让城乡人民得到了相应的福利保障。

然而，随着经济体制转型，原有的社会福利体制也必然要适应从计划经济体制到市场经济体制的转变，改革原有社会福利制度便成了国家发展中的重要任务。在从传统福利体系迈向新型社会福利制度的变革中，不可避免地要经历一个打破旧制度、建设新制度的过程，不可避免地会出现一些新的问题，加之中国社会在不断发展，要求增进社会福利的呼声亦在持续高涨，更使我们面临着日益紧迫的福利需求挑战。

我很高兴地看到由中国人民大学中国社会保障研究中心组织召开这样专门的国际会议，

* 本文根据顾秀莲女士在2006年9月第二届社会保障国际论坛上的讲话整理。

** 顾秀莲：全国人大常委会副委员长。

由不同国家和地区的专家学者一起研讨事关基本民生的社会福利事业，我认为对我们国家社会福利的改革与发展是非常有益的。我希望这次会议能够为我们国家社会福利事业的快速、健康发展提供有价值的理论和实践的指导。

借此机会，我就社会福利的改革与发展问题谈几点看法：

第一，社会福利事业是让全体人民共享国家发展成果的基本途径，构建社会主义和谐社会需要发展社会福利事业。众所周知，国民财富生产出来后，首先需要按照生产要素进行分配，初次分配中体现出来的往往是以对创造财富的直接贡献率为依据的，这种分配能够产生激励作用并带来效率，却无法自动地实现社会公平，更不可能实现让全体国民共享发展成果。如在初次分配中，不要说未直接参与社会劳动的老年人、家庭妇女、未成年人、残疾人等群体不能直接参与分配，即使是直接参与社会劳动的劳动者，也会因个人素质、能力及机会条件的差异而形成巨大的收入分配差距，并必然会形成一个低收入阶层。因此，各个国家在重视国民财富创造并尽可能地使之保持增长与发展的同时，往往也会高度重视国民财富的再分配，并通过建立社会保障制度和发展社会福利事业的方式来调节居民之间的收入差距，满足人民群众的福利需求，让全体人民合理分享到国家的发展成果。如老年人福利事业是退出劳动岗位的老年人分享国家发展成果的合理制度安排，残疾人福利是身体与生理条件处于弱势的群体参与国家发展成果分享的重要途径，妇女福利不仅能够解除广大妇女的后顾之忧，更能够为增进男女平等、提升国民生活质量提供经济与服务保障，儿童福利事业则是未成年人健康成长的重要且必要的保障机制，教育福利与住房福利也是事关基本民生福祉的重要制度安排。可见，社会福利事业作为中国社会保障体系的一个十分重要的组成部分和基本制度安排，承担的是解决现实社会问题、满足城乡居民福利需求并让全体国民共享国家改革发展成果的重大责任，在我国构建和谐社会的进程中，必须在科学发展观的指导下，更加关注人民群众的各种福利需求，更加重视社会福利事业的发展，这是我们建设一个更加公平、更加文明、更为健康的和谐社会必须努力完成的任务。

第二，中国的社会福利事业需要在改革中不断发展。中国是一个正在迅速发展中的国家，也是世界上人口最多的国家。城乡居民对社会福利的需求正伴随着经济增长与社会发展的步伐而不断增长。例如，中国进入本世纪后即进入了快速老龄化阶段，从2001年到2020年，平均每年将增加约600万老年人口，年均增长速度达到3.28%，大大超过总人口年均0.66%的增长速度，中国现有老年人口约1.4亿人，到2020年时老年人口将达到2.48亿人，其中80岁以上的高龄人口将达到3000万；与此同时，中国传统的家庭保障服务功能又在伴随着家庭结构与人口规模的变化而持续减弱。因此，如何满足亿万老年人对社会福利服务的需求，发展老年人福利事业便成了我们国家面临的一项紧迫任务。中国有6000多万残疾人，同样需要依靠残疾人福利事业的发展来改善和提高自己的生活质量，没有政府与社会的帮助及相应的社会福利设施，残疾人的生存与发展状况将难以获得改善。中国有6亿多妇女，无论是职业妇女还是家庭妇女或者未成年女性，都需要有相应的妇女福利。中国有3亿多儿童，尤其是2亿多乡村儿童，他们事实上缺乏必要的社会福利及服务。此外，未成年人的教育福利状况也迫切需要改善，因为它是社会公平的起点与基石；城乡居民的居住条件也已经成为中国发展中的重大民生问题，尤其是城镇低收入阶层的居住条件与环境，迫切需

要纳入到国家社会福利事业发展的总体规划。因此，我们国家面临着的是社会福利发展需求的全面增长，中国的社会保障体系建设，不仅需要继续推进和巩固以保障国民最低生活条件为主要内容的社会救助制度和以劳动者为对象的各项社会保险制度，而且需要不失时机地推进包括老年人福利、残疾人福利、妇女福利、儿童福利，以及教育福利、住房福利等各项社会福利事业的发展。在传统福利体系面临挑战的条件下，发展中国的社会福利事业同样需要通过深化改革来实现，包括确立公平、共享的新型福利理念，改革传统的政府包办福利事业的做法，完善社会福利事业法制，充分调动民间与社会资源投向福利事业领域，发展社会化的福利设施等，只有通过这样的改革，才能促使中国社会福利事业获得健康、持续的发展。而社会福利事业的健康、持续发展，将促进全体国民更好地合理分享国家的改革发展成果，进而促使整个社会经济沿着协调、健康、和谐的发展轨道不断发展进步。

第三，不断增进国民福利是政府的重大责任，也是整个社会的责任。当国民经济发展到一定阶段时，人民群众对社会福利的需求会自然增长，在中国，这种福利需求的增长客观上因人均寿命持续延长、家庭人口规模缩小和传统的单位福利退化而显得更加快速与明显，因此，政府很自然地负有满足国民福利需求和不断增进国民福利的重大责任。中国的经济自改革开放以来，已经保持了连续 27 年的高速增长，2005 年全国 GDP 超过了 18 万亿元人民币，人均 GDP 迅速由 2000 年的 1 000 美元增长到 1 700 多美元，国家财政收入也达到了 3 万多亿元人民币，这些经济发展指标不仅表明了我国国家的发展已经站在了一个新的历史起点上，而且具备了逐步解决城乡居民社会福利需求和加快发展社会福利事业的物质条件。中国党和政府倡导科学发展观，确立了以人为本、执政为民的施政方略，满足人民群众的福利需求并不断增进人民的福利，无疑是各级政府的重大责任，中国的持续发展也为各级政府承担这种责任提供了越来越有利的条件。当然，面对着 13 亿人口的社会福利需求，仅仅依靠政府的力量显然是不够的，人们对福利增长的无限性与政府财力的有限性，决定了要满足城乡居民的社会福利需求，还必须充分调动民间或社会的力量，真正促进社会福利社会化。应当承认，中国改革开放的 27 年，不仅是国家经济实力持续增长的 27 年，也是民生问题持续得到改善和城乡居民手中财富快速积累的 27 年。如到 2005 年底，全国城乡居民手中的金融资产大大超过 20 万亿元人民币，其中城乡居民储蓄存款余额即达到 14 万亿元人民币，这一数据表明了中国的社会资源是日益丰厚的，它们相对于政府的公共资源而言，是一个值得挖掘的可以支撑各项社会福利事业发展的重要资源宝库。不仅如此，社会福利的提供方式主要是社会服务，而社会服务需要庞大的人力资源来支撑，调动公众参与社会福利事业，既可以取得事半功倍的效果，更能够让参与者在自助、助他、他助中实现互助，这恰恰是整个社会和谐发展的非常有益的条件。因此，在尊重家庭保障功能弱化这一客观事实的同时，我们强调政府要承担起满足国民福利需求和增进国民福利的责任，同时也期望着社会组织、社区、单位等承担起相应的社会责任，而发展各项福利事业则是其承担社会责任的最好途径与方式。

第四，借鉴国外经验是中国社会福利事业健康发展的重要条件。中国是一个发展中国家，即使是改革开放以来创造了国民经济持续 27 年的增长奇迹，但中国大陆 2005 年的人均 GDP 仍然只有 1 700 多美元，中国大陆的社会福利事业仍只处于起步阶段。包括日本在内

的发达国家和包括韩国在内的新兴工业化国家，以及中国台湾地区、香港特别行政区，其社会福利事业已覆盖到了不同的社会群体，社会福利设施的社会化程度很高，有许多值得我们借鉴的经验。尽管各国有各国的国情，中国大陆更有众多、经济基础还不雄厚、城乡差距较大、地区发展不平衡等现实困难，但尽可能地满足城乡居民的福利需求并不断增进国民的福利，是中国政府与社会一直追求的目标。因此，在中国大陆社会福利改革与发展过程中，我们不仅要尊重本国的现实国情，还要认真研究和借鉴发达国家或地区在社会福利方面的经验，这是我们避免走弯路、避免付出不必要代价的必要举措。

在我们国家快速发展的进程中，关注民生，重视福利，不仅已经成为各级政府的重大责任，而且亦已具备较为丰厚的物质基础，中国政府正在采取积极的措施来推进各项福利事业的发展。全国人大及其常委会作为国家立法机关也在积极地推动着各项福利事业的发展。如近年来全国人大对妇女权益保障法、未成年人保护法、义务教育法、残疾人保障法、老年人权益保障法等法的修订完善，以及有关未成年人保护法、义务教育法等多部法律的执法检查，都是为了推动和促进社会福利事业的健康发展，更好地维护各个社会群体的福利权益。因此，我们可以期望，随着中国经济社会的持续发展，中国的社会福利事业也必将得到较快的发展，中国人民的福利水平将随着经济社会的持续发展而不断提升。

总之，发展是为了人民，发展必须依靠人民，只有让全体人民共同分享到国家的发展成果，整个社会才能够和谐健康地持续发展。让我们共同努力，为社会福利事业的发展做出自己应有的贡献！

中国社会福利的改革与发展*

窦玉沛**

在这个金风送爽，丹桂飘香的美好季节，我非常荣幸应邀来到中国人民大学，参加第二届社会保障国际论坛，向海内外专家学者介绍中国社会福利改革与发展的情况。我愿借此增进大家对中国社会福利的了解，同时学习各位专家学者的真知灼见，以推动中国社会福利事业的发展。

大家知道，与世界上一些发达国家普惠型社会福利不同，长期以来，我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、残疾人和未成年人等“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。改革开放以来，随着我国的经济发展和进步，我国的社会福利事业获得了较快的发展，已初步形成了以国家、集体兴办的社会福利机构为骨干，以社会力量兴办的社会福利机构为新的增长点，以社区福利服务为依托，以居家供养为基础的社会福利服务体系。目前，全国有各类社会福利机构4万多家，收养老年人、残疾人、孤儿119万余人；有社区福利服务设施23.6万个，在保障社会特殊群体的基本生活权益，维护社会公平正义，促进社会和谐等方面发挥了重要的作用。

当前，我国正处在全面建设小康社会，推进社会主义现代化建设，构建社会主义和谐社会的新的发展阶段。据不完全统计，我国现有60岁以上的老年人口1.43亿，占人口总数的11%；残疾人6000万（其中残疾儿童1800多万人），目前，我国正在进行第二次残疾人抽样调查，结果会在今年年底前后公布，预计数量会有所增加；还有孤儿57万多人。大力发展社会福利事业，建立完善社会福利制度，保障社会特殊群体基本生活权益日益重要和迫切，同时也得到了党和政府高度重视以及社会的广泛关注。我国已明确提出要建立社会保险、社会救助、社会福利和慈善事业相衔接的社会保障体系。《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》对发展社会福利事业，保障老年人、残疾人和孤残儿童的基本生活权益提出了具体的要求。今年5月31日，国家主席胡锦涛视察北京市儿童福利院并就发展儿童福利工作做出了重要指示，充分体现了我国对社会福利事业的高度重视。一方面，随着我国综合国力的不断增强，发展社会福利事业面临着良好的机遇，另一方面，我国还处于社会主义

* 本文根据窦玉沛副部长在2006年9月第二届社会保障国际论坛上的讲话整理。

** 窦玉沛：中华人民共和国民政部副部长。

初级阶段，地区之间、城乡之间经济社会发展不平衡。因此，构建有中国特色的社会福利制度必须从实际出发，确定符合我国国情的发展道路。

一、逐步拓展社会福利的保障范围，推进社会福利制度 由补缺型向适度普惠型转变

一个国家的社会福利制度必然与该国的经济、社会发展水平相适应。20 世纪 80 年代以来，伴随着中国的改革开放，我国的社会福利事业逐步由封闭型向开放型转变，在保障“三无”人员基本生活的基础上，利用自身的优势向社会老人、残疾人、孤残儿童开展服务，拓展了社会福利的保障范围。现已确立了面向全社会老年人、残疾人、孤儿福利服务的目标。通过采取投资主体多元化，服务对象公众化，服务方式多样化，服务队伍专业化和志愿者相结合等措施，积极推动社会福利事业由补缺型向适度普惠型的转变。

老年人社会福利。为应对人口老龄化加速的挑战，民政部启动了养老服务社会化示范活动，旨在通过政府努力、社会参与，建立适合中国国情、面向全社会老人的养老服务体系。根据广大老人的不同情况和经济状况实行相应的保障方式和福利服务。一是对“三无”老人，政府优先做好资金保障和服务保障，采取集中供养和分散供养相结合的方式，保障他们的基本生活不低于当地平均生活水平，使他们得到无偿的照顾和服务。二是对贫困老人，尽管他们有家庭，也有一定收入，但其基本生活处于贫困线以下，是需要帮助的困难群体。要重视这部分老年人的资金保障和服务保障，提供无偿或低偿的养老服务项目。三是对社会老人，他们一般都有固定的生活来源和支付能力，主要是为他们提供养老服务保障，实行有偿或低偿服务。

残疾人社会福利。为大力发展残疾人事业，国务院设立由相关部门参加的残疾人工作委员会，中国残疾人联合会也发挥了重要的作用，推动残疾人在教育、就业、医疗、康复、社会保障等各方面实现与正常人一样平等、共享。民政部作为指导残疾人权益保障的职能部门，根据国家赋予的职责，积极推进残疾人福利事业的发展。通过建立社会救助体系，切实保障广大残疾人的基本生活。通过开展社区康复、社区精神卫生工作，加强康复辅具科研、生产和服务管理，提高了广大残疾人的康复水平。通过推动立法，扶持福利企业的发展，促进残疾人集中和分散按比例就业。

孤残儿童社会福利。我国传统的儿童社会福利主要以建立福利机构养育孤残儿童为主。2006 年民政部等 15 部委出台了《关于加强孤儿救助工作的意见》，儿童福利的保障对象扩展为所有失去父母的未成年人和事实上无人抚养的未成年人。保障的方式由养育为主拓展为养育、教育、医疗、康复、住房和就业等。养育的形式也由集中供养，发展为机构供养、监护人抚养、家庭寄养、社会收养、爱心助养等多种形式，并以促进孤残儿童回归家庭为取向。随着我国经济和社会发展，孤残儿童的数量呈下降趋势，但由于社会观念的迅速转变、生活节奏的加快，单亲家庭、问题家庭的数量在增加，无人看护的儿童、流浪儿童、贫困儿童以及闲散未成年人的照料、管理已成为社会问题。对于这一现象，已经引起政府和社会的关注，需要逐步纳入儿童福利的范围之中。

二、坚持家庭、社区和福利机构相结合，进一步健全社会福利服务体系

从我国国情出发，构建一个以家庭为基础，社区为依托，社会福利机构为补充的社会福利服务体系，是比较现实的选择。

（一）强化家庭的基础地位

坚持家庭在社会福利服务体系中的基础地位，符合我国的国情。我国老年人、残疾人、孤儿基数大，特别是我国已进入人口老龄化社会，具有老年人口增速快，高龄化趋势明显，以及未富先老等特征，通过单纯建立福利机构解决供养问题不现实，必须发挥家庭的重要作用。我国具有家庭养老、助残、扶孤的传统，家庭最具亲情和天伦之乐，有利于老年人、残疾人和孤儿的身心健康。因此，必须强化家庭在社会福利服务体系中的基础性地位，特别是要大力推行以居家养老为重点的福利服务社会化。国务院已经作出了这方面的政策安排，民政部也启动了这项计划，必将推动居家养老福利服务的发展。

（二）充分发挥社区的依托作用

在强调家庭为基础的同时，必须看到，随着家庭小型化和家庭照料功能的减弱，强化家庭基础地位必须充分发挥社区的依托作用，为家庭提供有效的支持。民政部于2001年至2004年实施了“社区老年福利服务星光计划”，共建成各种类型的“星光老年之家”32 000多个，基本覆盖了入户服务、紧急援助、日间照料、保健康复、文体娱乐等多种服务功能，为发挥社区在福利服务中的依托作用奠定了基础。同时，积极推进残疾人社区福利服务和社区照顾，发动各级社区服务中心（站）为残疾人提供生活服务，开展残疾人的社区康复、特殊教育及文化体育等活动。创造条件在孤儿较多的社区建立相应的保障机制，在社区青少年活动场所、社区医疗等方面，为孤残儿童提供优惠和便利，促进他们的社区融合。今后将按照国家社区建设的总体部署，大力发展社区福利服务。依托各类社区服务设施，充分发挥社区服务组织作用，积极培育社区中介组织，建立社区服务信息平台，为家庭提供更加便捷和上门入户的福利服务。

（三）加强社会福利机构建设

福利机构在养老、助残、救孤方面是不可或缺的，发挥着重要补充作用。在建立社会福利体系的过程中，由于受身心状况的制约，高龄老人、生活不能自理老人、残疾人需要机构供养康复。由于我国家庭小型化，一些健康老人、独居老人、空巢家庭的老人、残疾人更有机构照料的需求。孤儿、弃婴不可能完全被收养和家庭寄养，需要福利机构供养教育。因此，必须大力加强社会福利机构建设。今后一个时期，我国社会福利机构建设的重点：一是启动“儿童福利机构建设蓝天计划”，民政部将每年从部本级福利金中拿出2个亿，加上地方福利金、财政投入、社会力量的捐助，在地级以上城市新建、改建、扩建一批儿童福利机构，为孤残儿童提供较好的养育、医疗、康复、特殊教育、心理辅导、职业培训和社区支持等服务，充分发挥示范、指导、辐射等方面的作用。二是实施“爱心护理工程”，在全国大中城市建设一批示范性的老年护理服务中心，推动老年长期照料服务的发展。三是继续以社会服务需求为导向，大力动员社会力量，整合社会资源，发展为老年人、残疾人服务的机构

设施。四是启动农村敬老院的建设计划，加大投入，建设改造一大批农村老年服务设施，逐步实现城乡福利服务事业协调发展。

三、坚持政府主导与社会参与相结合，推进中国社会福利事业的发展

社会福利是一种社会保障政策，政府主体地位与社会参与是有机联系、并行不悖的。改革开放以来，特别是在推进社会福利社会化的进程中，我国逐步改变了单纯由政府举办社会福利机构的模式，广泛调动社会力量参与兴办福利事业，促进了社会福利事业的发展。但也出现了对社会化的一些误解，有人认为倡导社会福利社会化就意味着政府可以不管或少管了，政府可以“甩包袱”了，甚至淡化了政府的责任，实行“民进国退”。因此，推进社会福利社会化需要正确处理政府责任与社会参与两者之间的关系。

（一）发展社会福利事业必须坚持以政府为主导

推动各项社会福利事业的发展，是各级政府的应尽职责，随着我国经济社会的发展，特别是落实科学发展观、构建和谐社会和加强政府公共服务的职能，政府的责任非但不能减轻，而且应当进一步强化，资金投入和政策扶持力度应当随着国力的增强不断加大，这是衡量政府是否履行职责，社会是否文明进步的重要尺度。坚持政府主导，充分行使政府在制定政策、出台规划、资金投入等方面的职责，这是推动社会福利事业健康、顺利发展的基础，也是充分发动社会力量参与社会福利服务体系的前提和保证。一是应加大社会力量举办社会福利服务机构的扶持、优惠政策的制定和实施力度，尤其是加大与相关部门、相关单位的协作，争取全面落实国务院办公厅转发的《关于加快实现社会福利社会化的意见》和民政部《关于支持社会力量兴办社会福利机构的意见》，在规划、建设、税费减免、用地、用水、用电等方面予以优惠，鼓励和支持社会力量兴办社会福利机构。二是要加大财政投入的力度。随着政府职能的转变，特别是公共财政体制框架的逐步建立，政府对社会福利的投入必将逐步得到加强。社会福利包括生活保障和服务保障两个组成部分。对于“三无”的老人、残疾人和未成年人，政府必须按照不低于当地平均生活水平的标准给予生活保障，同时要切实保障对社会福利机构设立、社区养老设施兴办和居家养老的投入，并采取民办公助、购买服务等方式支持、鼓励社会力量参与。三是要加大对社会参与社会福利服务的指导和规范力度，尤其是要规范各类养老福利机构，努力创造公平竞争的环境，尤其是预防侵害服务对象权益现象发生，维护广大老年人、残疾人和孤儿的合法权益，促进政府主导和社会参与的良性互动。

（二）发展社会福利事业必须以动员社会资源为着力点

其一，建立中国特色的社会福利服务制度，离开政府的主导不行，完全由政府包揽不现实。实践证明，调动社会力量参与，推进社会福利服务社会化是发展我国福利事业的必由之路，有利于缓解政府财力不足同全社会日益增长的福利服务巨大需求之间的突出矛盾，为建立中国特色的社会福利服务体系开辟了广阔的发展道路。要坚持以市场为导向，以优惠扶持政策为动力，进一步调动社会力量的积极性，引导社会力量参与社会福利事业。其二，推动福利事业和慈善事业的良性互动，是社会福利事业发展的有效途径。老年人、残疾人、孤儿