

60 新中国民政事业丛书

丛书主编 李学举 副主编 李立国

社会福利和慈善事业

王振耀 ◎主编



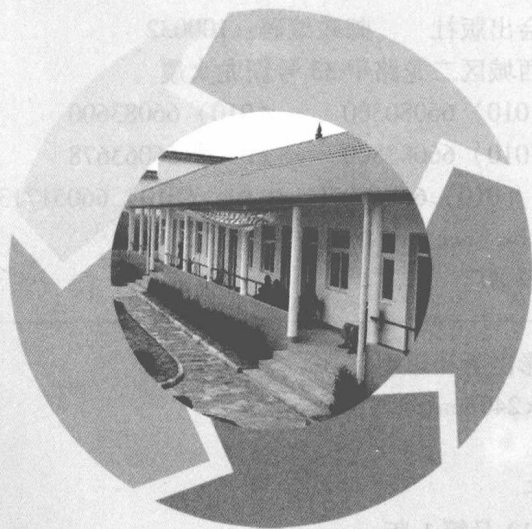
中国社会出版社

60 新中国民政事业丛书

丛书主编 李学举 副主编 李立国

社会福利和慈善事业

王振耀 ◎主编



中国社会出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会福利和慈善事业/王振耀主编. —北京: 中国社会科学出版社, 2009. 12
(新中国民政事业丛书/李学举主编)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 2968 - 8

I. ①社… II. ①王… III. ①社会福利—研究—中国②慈善事业—
研究—中国 IV. ①D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 213734 号

丛 书 名: 新中国民政事业丛书

书 名: 社会福利和慈善事业

主 编: 王振耀

责任编辑: 脱 欣

出版发行: 中国社会科学出版社 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

电话: (010) 66080300 (010) 66083600

(010) 66085300 (010) 66063678

邮购部: (010) 66060275 电传: (010) 66051713

网 址: www. shcbs. com. cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 26. 75

字 数: 431 千字

版 次: 2009 年 12 月第 1 版

印 次: 2009 年 12 月第 1 次印刷

定 价: 68. 00 元

《新中国民政事业》丛书

编委会

主任：李学举

副主任：李立国 罗平飞 姜力 窦玉沛 孙绍骋
曲淑辉 陈传书

委员：（按姓氏笔画为序）

王振耀 米勇生 孙伟林 孙建春 张明亮
邹铭 董华中 詹成付 鲍学全 戴均良

主编：李学举

副主编：李立国

丛书编委会办公室

主任：王来柱

副主任：戚学森 米有录 王爱平 浦善新 宋珊萍

成员：李威海 尤永弘

总 序

李学举

民政乃国政，连着国计、系着民生，是我国政府社会管理与公共服务的重要组成部分，也是一项古老而常新的工作。60 年来，伴随着新中国的诞生、成长与壮大，我国民政事业走过了不平凡的发展历程，取得了令人瞩目的巨大成就，发挥了不同时期的历史作用，受到了党和政府的高度肯定和人民群众的普遍赞誉。

知往鉴今。在新中国成立 60 周年之际，编辑出版《新中国民政事业》丛书，全面总结 60 年来民政工作取得的成就与经验，深入分析当前和今后一个时期民政工作面临的形势、主要任务与推进思路，对于不断深化对民政工作的规律性认识，切实加强对民政工作的前瞻性部署，团结和鼓舞各级民政部门 and 民政干部在新起点上奋发进取、扎实工作、开拓创新，继续开创民政事业发展新局面具有十分重要的意义。

回顾 60 年民政事业发展历程，最大的成就是构建了解决基本民生的网络体系，从制度上破解了困扰中国数千年之久的百姓温饱难题。

——社会救助逐步实现了全覆盖。以最低生活保障制度为基础、专项救助制度相配套、临时救助为补充、覆盖城乡全体居民的新型社会救助体系基本建成，社会保障体系的最后一道安全网编织成形，困难群众温饱问题基本解决。

——自然灾害应急救援体系日趋完善。各级救灾应急预案和应急物资储备系统普遍建立，自然灾害应急响应制度规范实施，救灾标准大幅提高，减灾救灾科技支撑和应急保障能力切实增强，受灾群众基本生活得到有效保障。

回顾 60 年民政事业发展历程，最大的变化是落实了城乡居民民主权益，实现了人民群众民主、有序参与基层公共事务和公益事业管理。

——城乡基层群众自治制度日臻完备。城市社区居委会进一步健全、自治能力不断提升；农村村民委员会选举工作更加规范，村务公开和民主管理工作扎实开展，人民群众参与基层公共事务和公益事业管理的民主权利切实得到保障。

——城乡社区建设蓬勃开展。城市社区建设在全面推进的基础上不断向纵深发展，农村社区建设实验已在全国铺开，越来越多的城乡社区正在建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体。

回顾 60 年民政事业发展历程，最大的发展是拓展了民政服务社会的领域和范围，有效地满足了人民群众不断增长、日益多样化的社会服务需求。

——多元参与的社会福利服务新格局加快建立。以居家为基础、社区为依托、机构为补充、养老服务为重点，多元化投资、多层次发展、专业化服务、适度普惠的新型社会福利服务新格局正在加快构建，受益人群不断增多。

——社会组织服务社会的功能显著增强。社会团体、基金会、民办非企业单位的登记管理步入了依法规范轨道，布局合理、结构优化、门类齐全、覆盖广泛、层次有别、发展有序、服务到位的社会组织体系正在形成。

——专项社会行政事务的服务水平全面提高。行政区划设置和管理模式不断完善，行政区域界线全面勘定，地名公共服务不断加强，现代城镇体系基本建立；婚姻登记服务更加规范化和人性化，殡葬改革成效明显，国内儿童收养和儿童涉外收养有序发展。

——中国特色慈善事业快速发展。经常性社会捐助体系正在形成，慈善组织数量不断增长，管理更加规范、项目更加多样，越来越多的困难群众得到社会关爱。

回顾 60 年民政事业发展历程，最大的功绩是推动了拥军优抚安置工作改革创新，支持了国防和军队现代化建设，巩固和发展了军政军民团结。

——优抚安置对象保障水平不断提高。重点优抚对象抚恤补助标准自然增长机制普遍建立，优抚对象的生活、住房、医疗保障问题较好解决，带病回乡退伍军人、两参（参战、参试）人员认定及待遇问题初步解决。

——安置改革稳步推进。经济补偿、扶持就业、重点安置、城乡一体的退役士兵安置政策新体系加快建立。军休干部“两个待遇”较好落实，交接安置多样化、保障制度法制化、服务管理社会化和工作组织网络化格局基本形成。

——双拥活动创新开展。国防教育和双拥宣传活动广泛开展，以创建

“双拥模范城（县）”、争当双拥模范单位和个人活动为主要载体的军地交流与相互支持更加有力，双拥工作的群众基础不断扩大。

回顾 60 年民政事业发展历程，最大的提升是民政部门自身能力基础显著增强，为各项民政工作任务的圆满完成提供了有力保证。

——民政队伍能力素质持续提高。民政系统先进模范人物不断涌现，“孺子牛”精神深入人心，社会工作人才和志愿者队伍建设扎实推进，民政干部职业能力建设切实加强，民政队伍的为民形象不断塑造。

——民政基础建设切实加强。民政法规制度不断健全，理论研究更加扎实，新闻宣传影响不断扩大，公共服务设施持续改进，科技和信息化成果广泛应用，标准化体系框架基本建立，福利彩票发行和彩票公益金筹集连年创出新高。

60 年民政事业的每一个进步，都离不开党中央国务院、各级党委政府的高度重视和有关方面、社会各界的大力支持与热情参与。党的三代中央领导集体和以胡锦涛同志为总书记的党中央都十分关心民政工作，国务院先后召开了 12 次全国民政会议，对民政事业发展作出重大决策部署。地方各级党委政府切实加强对民政工作的领导，及时研究解决制约民政事业发展的困难和问题。各有关部门、社会各界和人民群众以多种形式支持和参与民政工作。这些工作，为民政事业发展创造了有利环境、注入了强大动力、提供了坚强后盾。

60 年民政工作的每一次推进，都离不开一代又一代民政人的团结拼搏。多年来，民政人恪守“以民为本、为民解困、为民服务”宗旨，切实履行“维护民利、解决民生、落实民权”职责，发扬艰苦奋斗、无私奉献、淡泊名利的“孺子牛”精神，走百家门、知百家情、解百家难、暖百家心，竭尽全力为群众办实事、做好事、解难事，把党的温暖撒向人民群众，把政府的关怀送进千家万户，在平凡的岗位上创造了不平凡的业绩，为民政事业发展作出了不可磨灭的历史性贡献。他们的功勋，将永远载入民政史册！

60 年不懈探索和奋斗，为我们积累了进一步推进民政工作的宝贵经验：

——必须把“为民”作为民政工作的根本追求。民政乃为民之政，民政之要在于为民。“以民为本、为民解困、为民服务”是民政工作的永恒主题，是民政部门的核心理念，是民政干部的职业追求。

——必须把围绕中心、服务大局作为民政工作的总体要求。紧紧围绕党和国家不同时期的中心任务履行职责，始终紧密结合党和国家各个阶段的重大发展战略推进工作，始终坚持在全局中谋划，在大局下行动。

——必须把立足实际、与时俱进作为民政工作的首要前提。深刻把握民政工作的时代特征和发展趋势，以与时俱进的精神科学谋划、积极推进工作，使民政工作始终体现时代性、把握规律性、富于创造性。

——必须把改革开放、开拓创新作为民政事业发展的不竭动力。主动适应不断发展变化的新形势、新情况，坚持用改革的办法、创新的思维解决民政事业发展中的困难和问题。

——必须把加强制度建设、推进依法行政作为民政工作的重要基点。加快建立健全民政法律法规、业务管理规范和工作规程，深入推进依法行政，完善民政标准体系，加强制度的配套衔接。

——必须把政府主导和社会参与相结合作为民政工作的长效机制。加快推进民政领域政府职能转变，正确引导、多方发动社会组织和社会公众以各种形式参与到民政事业发展中来，壮大民政的社会资源。

——必须把重点突破、统筹协调、整体推进作为民政工作的基本方法。坚持重点突破、领域先行，加强对城乡、区域民政事业发展的统筹协调，加强和改进分类指导，加强与相关部门的协调配合，科学布局、合力推动民政事业发展。

——必须把固本强基、提升能力作为民政工作的必要保证。加强民政队伍建设，加强民政科技应用，完善民政服务设施，改进民政工作的装备条件和手段，着力强化基层、夯实基础，不断提高民政事业发展的支撑能力。

经过 60 年团结奋斗和艰苦努力，民政事业实现了一系列重大历史性跨越，不断发展壮大；民政工作正在成为党中央国务院和各级党委政府更加重视、社会各界更加关切、人民群众更加期待的工作，具备了更加良好的发展环境和更加坚实的发展基础。在新的历史起点上继续推进民政事业改革发展，民政部门责任重大，使命光荣，前景广阔。

回首过去，令人自豪；展望未来，催人奋进。让我们更加紧密地团结在以胡锦涛同志为总书记的党中央周围，抓住机遇、把握规律，团结奋斗、开拓创新，努力创造民政事业的新辉煌，为落实全面建设小康社会的新要求、加快推进社会主义现代化和实现中华民族的伟大复兴作出新的更大贡献！

目 录

上篇 社会福利

第一章 中国社会福利发展进程	3
第一节 古代和近代中国社会福利发展	3
一、古代中国社会福利思想和措施	3
二、近代中国社会福利事业的发展	4
第二节 新中国社会福利事业发展历程	6
一、新中国社会福利事业的初创时期(1949 年—1958 年)	6
二、新中国社会福利事业的发展时期(1958 年—1986 年)	9
三、新中国社会福利事业的转型时期(1986 年—2005 年)	13
四、新中国社会福利事业的全面推进时期(2005 年至今)	17
五、新中国社会福利事业的特点	22
第二章 老年人社会福利	24
第一节 老年人社会福利概述	24
一、我国的人口老龄化形势	24
二、老年人社会福利概念	26
三、老年人社会福利内容	26
第二节 居家养老	27
一、居家养老的含义	27
二、居家养老的定位	27
三、居家养老服务的各地典型做法	28



第三节 社区养老	29
一、社区养老的含义	29
二、社区养老服务的形式	30
三、社区养老服务的优越性	31
四、社区老年福利服务星光计划	32
第四节 机构养老	34
一、机构养老的概况	34
二、机构养老的特点	35
三、养老服务机构的运营方式	36
四、养老服务机构的建设	37
五、机构养老服务的进一步发展	38
第五节 我国老年人社会福利工作的成就和经验	40
一、老年人社会福利工作的主要成就	40
二、各地老年人社会福利工作的典型经验	44
第六节 我国老年人社会福利事业的发展	71
一、坚持家庭、社区和机构的相互衔接,建立健全老年福利服务体系	71
二、坚持政府主导和社会参与相结合,推进老年人社会福利事业发展	72
三、坚持城乡统筹,积极发展农村老年人社会福利事业	73
第三章 残疾人社会福利	74
第一节 残疾人社会福利概述	74
一、残疾人社会福利的概念	74
二、残疾人社会福利的内容	74
第二节 残疾人就业与社会福利生产	75
一、残疾人就业	75
二、社会福利生产	78
第三节 “三无”残疾人的供养	84
一、“三无”残疾人供养对象	84
二、“三无”残疾人供养机构	84
第四节 残疾人康复与无障碍设施建设	85
一、残疾人康复	85

二、假肢生产	86
三、无障碍设施建设	87
第五节 残疾人社会福利事业发展的成就	88
一、残疾人社会福利政策法规日渐完善	88
二、残疾人集中就业得到推进	89
三、残疾人福利供养成绩显著	89
四、残疾人生活得到切实保障	90
五、残疾人社区康复取得重要进展	90
第六节 残疾人社会福利事业的问题与发展	91
一、我国残疾人社会福利事业存在的主要问题	91
二、我国残疾人社会福利的改革与发展	92
第四章 儿童福利事业	95
第一节 儿童福利的历史沿革	95
一、中国古代儿童福利	95
二、中国近现代的儿童福利	96
第二节 儿童福利的发展现状	101
一、儿童与儿童福利	101
二、党和政府对儿童福利的关怀和重视	102
三、儿童福利保障的范围和内容	102
四、多渠道、多形式妥善安置孤儿和弃婴	103
第三节 儿童福利的制度建设	106
一、孤儿福利保障制度的初步建立	107
二、全国孤儿最低养育标准的制定	108
三、福利机构儿童最低养育标准的制定	109
第四节 儿童福利机构的建设和发展	110
一、儿童福利体系的骨干	110
二、儿童福利机构建设“蓝天计划”	111
第五节 残疾孤儿的手术和康复	114
一、“明天计划”的主要措施	115
二、残疾孤儿康复工作成效显著	116
第六节 残疾儿童的特殊教育	117
一、积极开展残疾儿童特殊教育	117



二、特殊教育的发展思路	120
第七节 儿童福利专项工作成效显著	122
一、受艾滋病影响儿童安置工作	122
二、汶川地震致孤儿童安置工作	124
三、成年孤儿安置	126
四、构筑儿童福利工作者交流和培训平台	126
第八节 儿童福利国际国内项目合作	127
一、与联合国儿童基金会的合作	127
二、与英国救助儿童会、美国半边天的项目合作	129
三、与国寿慈善基金会合作“国寿汶川地震孤儿助养项目”	130
四、与李嘉诚基金会合作“重生行动——全国贫困家庭唇腭裂儿童手术康复计划”	131
第五章 我国社会福利事业发展展望	133
第一节 发展社会福利事业的意义	133
一、积极应对人口老龄化挑战的迫切需要	133
二、主动适应现代化特别是城市化进程的客观要求	133
三、建立完善社会保障体系的重要内容	133
四、迅速缓解社会福利服务供需矛盾的有效手段	134
第二节 我国社会福利事业发展面临的问题	134
一、社会福利总量供给不足	134
二、社会福利制度建设滞后于经济社会发展的需求	134
三、责任主体不明,福利资金投入严重不足	135
四、社会福利布局不合理,地区发展不平衡	135
五、社会福利队伍整体素质有待提高	135
第三节 我国社会福利事业发展的思路	136
一、坚持体系保障和资金保障相结合,推动社会福利向适度普惠型转变	136
二、坚持政府主导与社会参与相结合,推进社会福利事业的发展	136
三、坚持家庭、社区和机构相结合,进一步健全社会福利服务体系	137
四、坚持法律法规、人才队伍、标准规范相结合,提升社会福利发展水平	138

下篇 慈善事业

第六章 中国慈善事业的发展历程	141
第一节 新中国成立前慈善事业发展历程	141
一、中国古代的慈善思想	141
二、清代以前的慈善事业	142
三、清代的慈善事业	143
四、民国时期的慈善活动	144
第二节 新中国成立后的慈善事业发展历程	146
一、新中国成立之初的慈善思想	146
二、改革开放后的慈善事业发展	148
第七章 慈善事业的定位	155
第一节 发展慈善事业的意义	155
一、发展慈善事业与精神文明建设	155
二、发展慈善事业与物质文明建设	156
三、发展慈善事业与政治文明建设	157
第二节 慈善事业的功能与定位	158
一、再分配功能	158
二、稳定功能	158
三、教化功能	158
第三节 发展慈善事业的途径	159
一、慈善品牌	159
二、表彰激励机制	160
第八章 慈善事业发展进展	162
第一节 慈善事业运行机制	162
第二节 加强慈善法制建设	163
一、慈善事业法律体系	163
二、存在的问题	165
三、目前开展的工作	165



第三节 慈善政策建设	167
一、媒体的作用	168
二、慈善和公益营销	168
三、捐赠标的物出现新形式	168
四、捐赠方式多样化	169
第四节 慈善组织建设	170
一、慈善组织数量逐年增加	170
二、慈善组织的分布越来越广	170
三、慈善组织功能越来越趋于多样化	171
四、慈善组织在社会经济发展中所占比例逐年提高	171
五、慈善组织个例	172
第五节 培养志愿服务队伍	173
一、志愿服务起源	173
二、志愿服务的发展现状	174
三、志愿服务个例	176
第六节 慈善文化建设	176
一、政策引导慈善文化	177
二、公益广告促进慈善文化	178
三、慈善义演、义赛、义卖、义拍造就慈善文化氛围	178
第七节 经常性社会捐助制度建设	178
一、建立和不断完善经常性社会捐助制度	178
二、建立跨省对口支援制度,适时调整对口支援方案	179
三、进一步完善了社会捐助工作管理体制和运行机制	180
四、捐助成果	181
第八节 政府推动的慈善活动	181
一、福利彩票	182
二、教育扶困	184
三、社区慈善帮困	185
第九节 慈善国际交流	187
第十节 《中国慈善事业发展指导纲要(2006年—2010年)》实施成果	193

第九章 慈善事业面临的机遇和挑战	195
第一节 慈善事业的发展机遇	195
第二节 慈善事业面临的挑战	196
一、需要慈善帮助的人员种类多,数量庞大	196
二、慈善募捐能力不强	198
三、各地慈善事业发展不均衡	200
四、慈善组织自身存在问题	203
五、税收优惠政策存在不足	207
第十章 慈善事业发展展望	210
第一节 慈善事业发展目标	210
第二节 培育慈善组织	211
一、培育慈善组织的重要性	211
二、培育慈善组织的方式方法	212
第三节 倡导企业承担社会责任	213
第四节 发展平民慈善	215
一、以教育促慈善意识提高	215
二、加强社区建设,创造便利条件	216
三、在社会工作与社会组织方面	216
四、在文化传播和舆论引导方面	217
第五节 加大政策支持力度	217
一、政府财政支持	217
二、政府职能转移	218
三、政府购买服务	220
四、税收优惠措施	221
第六节 建立慈善事业的评估机制	222
一、建立慈善事业评估机制的重要性	222
二、慈善评估机制应具备的特性	223
第七节 完善社会公示制度	224
一、要高度重视慈善捐助信息的社会公示	224
二、慈善捐助信息的社会公示主要有两项内容	224
三、做好慈善捐助信息社会公示工作要遵循以下基本原则和要求	224
四、慈善捐助信息社会公示的适用对象	225



五、慈善捐助信息公示的方式	225
第八节 加强监管	225
上篇附录	229
中华人民共和国老年人权益保障法	230
中华人民共和国残疾人保障法	235
国务院办公厅转发民政部等部门关于加快实现社会福利社会化意见的 通知	245
民政部、国家计委、国家经贸委、教育部、财政部、劳动保障部、国土资源部、建设 部、外经贸部、卫生部、税务总局关于加快实现社会福利社会化的意见	246
中共中央、国务院关于加强老龄工作的决定	251
社会福利机构管理暂行办法	258
民政部关于支持社会力量兴办社会福利机构的意见	262
假肢和矫形器(辅助器具)生产装配企业资格认定办法	266
假肢与矫形器(辅助器具)制作师执业资格注册办法	268
国务院关于加快发展服务业的若干意见	271
民政部关于开展养老服务社会化示范活动的通知	279
全国老龄委办公室、发展改革委、教育部、民政部、劳动保障部、财政部、建设 部、卫生部、人口计生委、税务总局关于全面推进居家养老服务工作的意见	282
民政部关于批准发布《老年人社会福利机构基本规范》《残疾人社会福利 机构基本规范》《儿童社会福利机构基本规范》行业标准的通知	286
民政部、国家计委、财政部、国家教委、卫生部、交通部关于进一步发展 孤残儿童福利事业的通知	303
民政部、教育部关于进一步做好城乡特殊困难未成年人教育救助工作的 通知	306
民政部、中央综治办、最高人民法院、发展改革委、教育部、公安部、司法部、财 政部、劳动和社会保障部、建设部、农业部、卫生部、人口计生委、共青团 中央、全国妇联关于加强孤儿救助工作的意见	309
民政部关于建立“残疾孤儿手术康复明天计划”长效机制的通知	314
民政部关于认真贯彻落实胡锦涛总书记视察北京市儿童福利院重要指示 精神的通知	320

民政部、国家发展改革委关于印发《“十一五”儿童福利机构建设规划》 和《儿童福利机构设施建设指导意见(试行)》的通知	325
民政部关于印发《“儿童福利机构建设蓝天计划”实施方案》的通知	336
民政部办公厅关于发放使用《儿童福利证》的通知	341
民政部关于加强对生活困难的艾滋病患者、患者家属和患者遗孤救助 工作的通知	343
民政部关于进一步加强受艾滋病影响儿童福利保障工作的意见	346
民政部办公厅关于制定孤儿最低养育标准的通知	349
民政部关于制定福利机构儿童最低养育标准的指导意见	350
民政部关于印发《“重生行动——全国贫困家庭唇腭裂儿童手术康复计划” 实施方案》的通知	360
中华人民共和国未成年人保护法	364
最高人民法院关于贯彻执行《中华人民共和国民法通则》若干问题的 意见(试行)(节录)	373
下篇附录	377
中国慈善事业发展指导纲要(2006年—2010年)	378
《中国慈善事业发展指导纲要(2006年—2010年)评估报告》	384
民政部办公厅关于加快建立完善经常性社会捐助制度的通知	405
民政部关于在大中城市推广建立“慈善超市”的通知	407
后 记	409