




中国社会福利 发展报告 | 2014

杨巧赞 编著

本报告立足中国社会福利事业发展脉络，以政策创制、制度完善、标准制定、实践探索、创新案例为重点，完善地方福利区域报告，精选相关领域典型案例，全面阐述和充分展示了 2014 年度中国社会福利的发展全景。

ZHONGGUO SHEHUI FULI
FAZHAN BAOGAO

 中国社会出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位



《社会福利》书丛

中国社会福利 发展报告 2014

杨巧赞 编著

ZHONGGUO SHEHUI FULI
FAZHAN BAOGAO

中国社会科学出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社会福利发展报告 .2014 / 杨巧赞编著 . — 北京 : 中国社会出版社 ,
2015.12

ISBN 978-7-5087-5239-6

I . ① 中… II . ① 杨… III . ① 社会福利—研究报告—中国—2014

IV . ① D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 020599 号

书 名 : 中国社会福利发展报告 (2014)

编 著 : 杨巧赞

出 版 人 : 浦善新

终 审 人 : 胡晓明

责任编辑 : 李新涛

助理编辑 : 张耀文

责任校对 : 紫 琪

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

电 话 : 编辑部 : (010) 58124858

邮购部 : (010) 58124848

销售部 : (010) 58124845

传 真 : (010) 58124856

网 址 : www.shcbs.com.cn

shcbs.mca.gov.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 : 17.5

字 数 : 260 千字

版 次 : 2016 年 1 月第 1 版

印 次 : 2016 年 1 月第 1 次印刷

定 价 : 46.00 元



中国社会出版社天猫旗舰店



中国社会出版社微信公众号

目 录

总 论

第一章 2014 年中国社会福利发展总报告	3
一、老年福利	3
(一) 加强顶层设计与地方创制	4
(二) 建构养老服务业发展格局	5
(三) 推进社会养老服务体系建设	5
(四) 加大资金投入养老服务业	7
(五) 着力养老服务能力建设	8
(六) 开展试点创新体制机制	9
二、儿童福利	11
(一) 切实做好儿童的民生保障工作	11
(二) 力抓困境儿童福利保障制度建设	12
(三) 建立健全困境儿童福利服务体系	12
(四) 加强残疾孤儿手术康复和特殊教育	14
(五) 积极引导社会力量参与儿童福利事业	14
(六) 着力加强未成年人社会保护工作	15
三、残障人福利	15
(一) 力推残疾人福利补贴制度建设	16
(二) 推动残疾人福利服务体系转型升级	18
(三) 协调推进残疾人托养服务体系	18

- (四) 加强贫困残疾人社会救助 19
- (五) 完善残疾人福利保障制度 19
- (六) 着力推动助残行业发展 19

上 篇

第二章 老年人社会福利发展报告	23
一、老年人社会福利政策	24
(一) 顶层设计	25
(二) 地方创制	34
(三) 典型案例	52
二、老年人社会福利实践	69
(一) 创新养老服务模式, 力推医养融合	69
(二) 结合实际拓展创新, 丰富养老服务供给	76
(三) 开展机构养老, 着力养老服务社会化	83
第三章 儿童社会福利发展报告	87
一、儿童社会福利政策	87
(一) 顶层设计	88
(二) 地方创制	101
(三) 典型案例	103
二、儿童社会福利实践	110
(一) 积极拓展“明天计划”, 惠及更多病残儿童	110
(二) 创新开展第二批试点工作, 满足困境儿童发展需求	111
(三) 完善“婴儿安全岛”试点工作方案, 保障弃婴生命权益	113
(四) 健全和完善儿童福利服务体系建设, 确保政策落实到位	114
(五) 加大支持力度, 儿童福利机构发展步伐加快	116

(六) 儿童福利机构转型发展, 充分发挥骨干作用	117
(七) 提高孤儿养育保障标准, 有效保障其基本生活	119
第四章 残障人社会福利发展报告	120
一、残障人社会福利政策	120
(一) 顶层设计	121
(二) 地方创制	126
二、残障人社会福利实践	132
(一) 注重创新, 提升民政精神卫生福利机构服务能力	132
(二) 完善管控救助措施, 提高严重精神障碍患者的救治管理 水平	133
(三) 政府重点督办, 建立贫困重度残疾人护理补贴制度	133
(四) 提供多样化服务, 开展重度残疾人托养服务试点	134
下 篇	
第五章 地域社会福利发展分析报告	137
一、老年人社会福利服务区域分析	137
二、儿童社会福利服务区域分析	141
三、残障人社会福利服务区域分析	143
第六章 各省份社会福利发展报告摘要	145
2014 年北京市社会福利发展报告	145
2014 年天津市社会福利发展报告	150
2014 年河北省社会福利发展报告	155
2014 年山西省社会福利发展报告	157
2014 年内蒙古自治区社会福利发展报告	161

2014年辽宁省社会福利发展报告	165
2014年吉林省社会福利发展报告	168
2014年黑龙江省社会福利发展报告	171
2014年上海市社会福利发展报告	174
2014年江苏省社会福利发展报告	178
2014年浙江省社会福利发展报告	184
2014年安徽省社会福利发展报告	192
2014年福建省社会福利发展报告	195
2014年江西省社会福利发展报告	201
2014年山东省社会福利发展报告	204
2014年河南省社会福利发展报告	207
2014年湖北省社会福利事业发展报告	209
2014年湖南省社会福利事业发展报告	217
2014年广东省社会福利事业发展报告	220
2014年广西壮族自治区社会福利事业发展报告	223
2014年海南省社会福利发展报告	225
2014年重庆市社会福利发展报告	227
2014年四川省社会福利发展报告	232
2014年贵州省社会福利发展报告	236
2014年云南省社会福利发展报告	237
2014年西藏自治区社会福利发展报告	240
2014年陕西省社会福利发展报告	242
2014年甘肃省社会福利发展报告	244
2014年青海省社会福利发展报告	248
2014年宁夏回族自治区社会福利发展报告	249
2014年新疆维吾尔自治区社会福利发展报告	251
附录 2014年中国社会福利发展大事记	255

2014

中国社会福利发展报告

总论

第一章 2014 年中国社会福利发展总报告

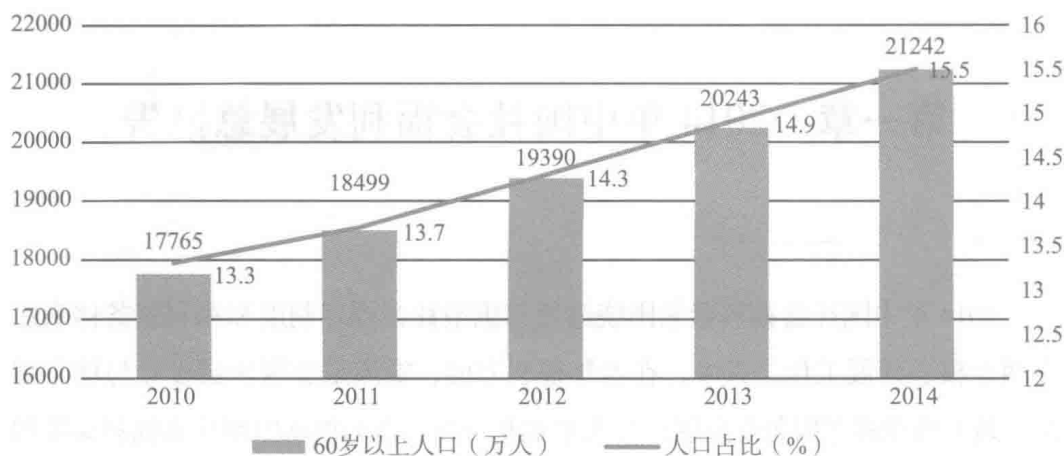
2014 年中国社会福利紧紧围绕适度普惠型社会福利制度和福利服务体系建设两个核心开展工作。其中，在老年福利方面，重点是加强顶层设计与地方创制，着力推动养老服务业发展；在儿童福利方面，全力推动困境儿童福利保障和福利体系建设；在残障人福利方面，倾力推动残疾人福利补贴制度建设和残疾人服务体系转型升级。

2014 年中国社会福利也紧紧围绕一个重点——养老，三条主线——养老、儿童和残障人社会福利，立足福利制度与福利服务两个体系建设，坚持以人为本，增加民生投入，保基本、兜底线、建机制、惠民生，织密织牢民生保障网，增进人民福祉，提升人民生活质量。

2014 年也是中国社会福利工作成效显著的一年，是重点突破与整体推进相结合的一年，也是创新实践亮点频现的一年。

一、老年福利

截至 2014 年底，我国 60 周岁及以上人口已达 2.12 亿，占总人口的 15.5%，65 周岁及以上人口 1.37 亿人，占总人口的 10.1%。老龄化的严峻形势，使发展养老服务业成为 2014 年老年福利工作的重中之重。党和政府高度重视发展养老服务业，无论是在福利政策创制上，还是在福利体系建设上，都达到了有史以来最大的力度、深度和高度，老年福利由补缺型实现了适度普惠，被专家称为老年福利元年。



60岁以上人口数量及占比 (2010—2014年)

(一) 加强顶层设计与地方创制

在顶层设计上,继颁布实施了《中华人民共和国老年人权益保障法》《农村五保供养工作条例》《养老机构设立许可办法》《养老机构管理办法》《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》《中国老龄事业发展“十二五”规划》《社会养老服务体系规划(2011—2015年)》等法律、规划和政策外,有关部门出台了养老服务评估、养老服务协作与对口支援机制、养老服务设施用地指导、养老设施规划、城镇养老服务设施建设、老年人家庭及居住区公共设施无障碍改造、养老机构责任保险、养老服务标准化、养老服务人才培养、老年人补贴、政府购买养老服务、外资在华设立养老机构、养老服务业统计、税收优惠、收费减免、鼓励民间资本参与等30多个专项政策。

在地方创制上,自《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》(以下简称35号文件)下发后,所有省级人民政府均出台了贯彻落实35号文件的具体实施意见,各地出台养老服务政策近300个,涉及养老设施建设、综合责任保险、标准化、人才培养、老年人补贴、政府购买养老服务、税费优惠等多个方面。上海和海南制定了养老机构管理条例,北京、天津和山东青岛市出台了促进养老服务业发展的地方性法规。上海制定了《社区居家养老服务规范》,填补了领域空

白，还相继发布了《老年照护等级评估要求》《养老机构设施与服务要求》《养老机构应用标识规范》等地方标准。截至2014年底，全国所有省份都建立了城乡特困人员政府供养制度，全国19个省份建立了80周岁以上高龄老人津贴制度，23个省份建立了生活困难老人养老服务补贴制度，4个省份建立了失能老人护理补贴制度，各个省份均出台了老年人社会优待政策。北京、浙江、广东、安徽等地建立了养老机构综合责任保险制度。

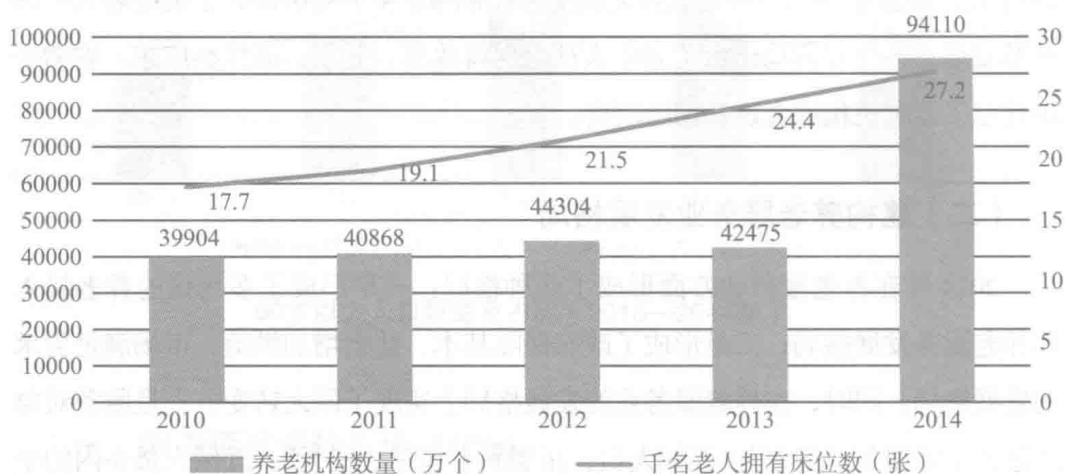
（二）建构养老服务业发展格局

2014年在养老服务业方面形成了两种格局：一是形成了多元化的养老投入和养老服务发展格局；二是形成了政府保障基本、社会增加供给、市场满足需求的发展格局。同时，在养老服务业的发展格局上实现了四大转变：一是服务对象由过去主要服务“三无”、五保人员，拓展到了包括“三无”、五保人员在内的全社会老年人；二是行业管理由过去仅仅管理非营利性养老机构，拓展到了将各类性质的机构统一纳入行政许可范围；三是体系布局由过去仅注重发展养老服务事业，拓展到了养老服务事业和产业并举；四是服务水平由过去简单的、传统的、偏重物质保障，向综合性、专业化、标准化、信息化、物质保障与精神满足并重的方向发展。

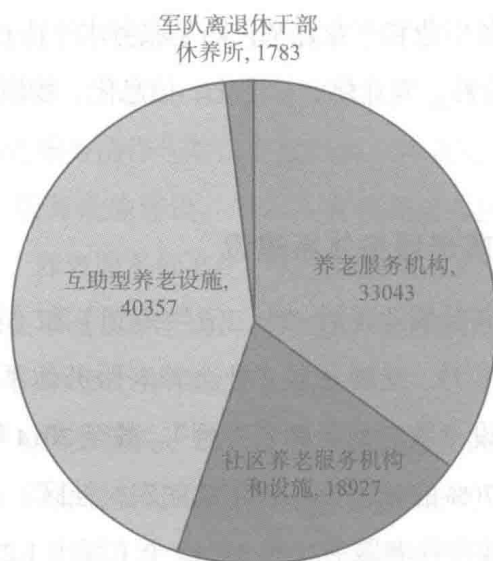
（三）推进社会养老服务体系建设

深入实施《中国老龄事业发展“十二五”规划》和《社会养老服务体系建设规划（2011—2015年）》，继续开展“社会养老服务体系建设推进年”活动，实施养老服务设施建设“敬老爱老助老工程”。截至2014年底，全国居家和社区养老服务已覆盖近70%的城市社区和37%的农村社区，全国各类养老服务机构和设施94110个，其中养老服务机构33043个（城市1.27万个、农村2.03万个），社区养老服务机构和设施18927个，互助型的养老设施40357个；各类养老床位577.8万张，比上年增长17.0%（每千名老年人拥有养老床位27.2张，比上年增长11.5%），其中养老机构床位390.3万张，社区留宿和日间照料床位

187.5万张；年末收留抚养老年人318.4万人，比上年增长4.2%。上述数据，充分表明2014年居家和社区养老服务得到了加快发展，以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的社会养老服务体系已初步建立。



养老机构数量及千人均床位数 (2010—2014年)



2014年各类养老服务机构组成 (个)



养老床位数及抚养人数 (2010—2014年)

(四) 加大资金投入养老服务业

为贯彻落实《社会养老服务体系规划建设规划(2011—2015年)》和《社区服务体系建设规划(2011—2015年)》，2014年国家发展改革委安排中央预算内投资支持养老服务设施和社区综合服务设施建设。在养老服务体系规划建设方面，中央投资的重点是“保基本”，主要通过新建、改扩建、购置后改造等方式，建设为失能、半失能老年人提供生活照料、健康护理等服务的老年养护院等专业养老服务设施和社区老年人日间照料中心等社区养老设施。在社区服务体系建设方面，中央投资主要支持中西部地区通过新建、改扩建、购置后改造等方式，建设社区服务中心、社区服务站等城市社区综合性服务设施。具体而言，在中央财政及彩票公益金投入养老服务业方面，民政部会同发展改革委安排中央补助经费25亿元支持各地养老服务设施建设。会同财政部下发《关于做好2014年度中央专项彩票公益金支持农村幸福院项目管理工作的通知》(民函〔2014〕187号)，拨付10亿元中央专项彩票公益金支持地方3.33万个农村幸福院项目，安排10多亿元民政部本级福利彩票公益金支持地方老年福利设施建设。

在省级财政及其他专项资金投入养老服务业方面，浙江下达34.5亿元(含中央资金)，四川省级财政下达14.16亿元，山东安排14.4亿元，上海投入12.09亿元。同时，大部分省份彩票公益金用于社会养老服务体系建设资金占留存

比例高于 50%，其中北京、山西、吉林、江苏、福建、江西、山东、湖南、广西、海南、重庆、四川、西藏、甘肃、青海等地超过了 60%，安徽投入比例达到 75%，吉林达到 88%。

社会力量持续加大对养老服务业的投资。近年来，民政部按照政府主导、政策扶持、社会参与、市场推动的原则，积极鼓励和引导民间资本投资养老服务业，逐步推动社会力量成为发展养老服务业的主体，为建立和完善具有中国特色的养老服务业开辟了广阔发展道路。同时，不断完善政策法规，为民间资本投资养老服务业提供制度保障。创新体制机制，为民间资本投资养老服务业提供参与平台。坚持投资拉动，为民间资本投资养老服务业提供资金支持。突出能力建设，为民间资本投资养老服务业提供基础支撑。总之，在各级政府和有关部门的政策扶持与资金支持下，民间资本参与养老服务业发展的程度、深度和广度不断加深，在有些地区，民办养老机构的数量已经超过政府办养老机构，民间资本日益成为我国社会养老服务体系建设发展的重要参与和推动力量。如江苏省在坚持政府主导、加大财政投入的同时，注重社会参与，突出社会化发展方向。各地采取提供场所、以奖代补、营运补贴、政府购买服务，以及水、电、燃气按民用收费标准执行，安装电话、网络、有线电视实行价格优惠等措施，吸引了一大批社会力量参与。据统计，全省各地完全由社会力量举办或运营的社区居家养老服务项目就超过了 20%。苏州市设立了全国首个养老服务业发展引导基金，引导基金首期规模为 5000 万元，引导社会力量募资设立规模 2 亿元的养老服务业创业投资基金。据统计，全国民办养老机构达到 13677 家，占养老机构的比例达到 29.3%；全国推行公建民营的养老机构达到 1179 家，占比达 3.6%。

（五）着力养老服务能力建设

民政部与教育部、卫生计生委联合研究制定了《关于遴选全国职业院校养老服务类示范专业点的通知》，推动职业院校养老服务类专业改革创新，加快推进养老服务业人才培养。运用现代技术手段，在全国部分地区开展养老护理员远程培训。安排 3600 万元民政部本级福利彩票公益金，通过直接申报或公开招投

标的方式，委托各类企事业单位和社会组织开展养老服务业人员培训。上海制定了《养老护理员人才队伍建设专项规划（2015—2020年）》；江苏举办了苏港养老机构负责人培训班，全省共培训了1万多名养老护理员；浙江出台了关于加强养老护理人员教育培训的实施意见；广东实施了粤港两地养老从业人员合作培训机制；福建举办了闽台合作养老服务管理人员和护理员培训班；山东实施了“养老服务和管理人员万人培训工程”；河北、辽宁、吉林、江苏、浙江、广西、甘肃、青海和宁夏8个省份提出养老护理员培训率和持证上岗率，江苏、广西、宁夏和青海要求养老护理员培训率达到100%。与“十一五”末相比，各地养老护理员持证比例明显提高，全国平均达到33.73%，超过50%的省份的养老护理员持证比例高于全国平均水平。养老服务人才队伍建设已初具规模。

出台《老年养护院建设标准》《老年人社区日间照料中心建设标准》《养老护理员国家职业技能标准》《养老机构安全管理》《养老机构基本规范》《老年人能力评估》《养老机构医务室基本标准（试行）》和《养老机构护理站基本标准（试行）》等国家和行业标准，加快国家养老服务信息系统建设步伐，城乡居家和社区养老服务信息网络平台逐步普及。江苏、上海等5个省份的城市社区日间照料中心覆盖率达到100%，农村日间照料中心覆盖率超过了50%，提前完成了“十二五”建设目标。

（六）开展试点创新体制机制

为探索解决我国养老服务业发展中存在的重点、热点和难点问题，创新相关体制和机制，民政部及相关部委在全国开展了7项试点。

一是开展养老服务业综合改革试点，确定上海市浦东新区等42个地区作为全国养老服务业综合改革试点地区，重点围绕健全养老服务体系、引导社会力量参与养老服务、完善养老服务发展政策、强化城市养老服务设施布局、创新养老服务供给方式、培育养老服务产业集群、加强养老服务队伍建设、强化养老服务市场监管等8个方面开展试点，为全国养老服务业发展提供经验和可复制的样本。

二是开展公办养老机构改革试点，对 29 个省（区、市）所上报的北京市门头沟区社会福利中心等 126 家试点单位，民政部进行备案，旨在通过发挥其托底作用、增强服务功能、推行公建民营、探索转企改制等不同方式，激发公办养老机构的发展活力和内在动力。

三是开展养老服务信息惠民工程试点，民政部、发展改革委等 6 部门联合印发了《关于开展养老服务和社区服务信息惠民工程试点工作的通知》（民函〔2014〕325 号），推动 200 个养老机构实现养老信息化管理服务，450 个社区实现以居家社区养老服务为重点的社区信息一体化服务，提升养老信息服务水平，增强社区养老服务能力。

四是开展养老机构远程医疗服务试点，联合卫生计生委、发展改革委等部门，选取北京市第一社会福利院等养老机构与医疗机构合作开展面向养老机构的远程医疗政策试点工作。

五是开展国家智能养老物联网应用示范工程试点，下发了《关于开展国家智能养老物联网应用示范工程的通知》（民办函〔2014〕222 号），决定在河北省优抚医院等 7 家养老机构开展智能养老物联网应用示范工程试点工作。

六是会同保监会等部门开展了老年人住房反向抵押养老保险试点，在北京、上海、广州、武汉启动了开展老年人住房反向抵押养老保险试点工作。

七是开展以市场化方式发展养老服务产业试点，中央财政下拨服务业发展专项资金 24 亿元，支持在吉林、山东等 8 个省份探索以市场化、商业化方式支持养老服务产业发展的体制机制和有效模式。

地方的各项改革创新也在稳妥推进。北京、河北、上海、安徽、广西等地立足实际推进体制机制创新。其中，北京市建立了全市养老服务教育联盟，开展了居家养老护理员培训试点；上海探索开展了老年照护统一需求评估和社区嵌入式养老服务机构“长者照护之家”试点；江苏对 100 家公办养老机构和农村敬老院开展了公建民营试点；广西投入资金 750 万元推动了 72 个社区开展政府购买居家养老服务试点；吉林大力推动了居家养老社会化改革试点；河北、安徽、广西等地推出了“银政合作机制”，较好地缓解了融资难题。湖南和江苏苏州市设