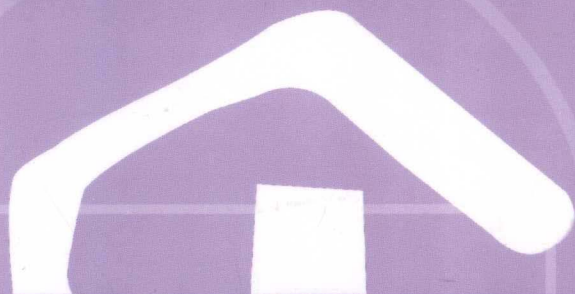


老服务保障研究系列丛书之一



居家养老服务保障： 理论、模式与政策发展

李双辰 栾文敬 等著

居家养老服务保障研究系列丛书之一

居家养老服务保障： 理论、模式与政策发展

李双辰 栾文敬 等著

中国质检出版社

北 京

图书在版编目 (CIP) 数据

居家养老服务保障: 理论、模式与政策发展/李双辰等著. —北京: 中国质检出版社, 2011

ISBN 978-7-5026-3540-4

I. ①居… II. ①李… III. ①养老—社会福利—研究—中国 IV. ①D669.6②D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 250812 号

内 容 提 要

本书为居家养老服务保障研究系列丛书之一, 主要运用文献研究的方法研究了居家养老服务保障及其相关问题。主要内容包括居家养老服务概况、国内外居家养老服务模式、中国居家养老服务供求分析、居家养老服务法制化建设、中国居家养老服务的发展与评估指标体系等。

本书可供从事养老及社会保障工作的有关人员参考。

中国质检出版社出版发行

北京市朝阳区和平里西街甲 2 号 (100013)

北京市西城区三里河北街 16 号 (100045)

网址: www.spc.net.cn

总编室: (010)64275323 发行中心: (010)51780235

读者服务部: (010)68523946

中国标准出版社秦皇岛印刷厂印刷

各地新华书店经销

开本 787 × 1092 1/16 印张 14.75 字数 363 千字

2012 年 1 月第 1 版 2012 年 1 月第 1 次印刷

定价 37.00 元

如有印装差错 由本社发行中心调换

版权专有 侵权必究

举报电话: (010) 68510107

居家养老服务保障研究系列丛书

编 委 会

主 任：李双辰

副主任：李兵水 段保乾 胡宏伟

委 员：	沈长月	梁 平	屈朝霞	李菊英	栾文敬
	陈 静	江海霞	李建军	陈 雷	刘长青
	石兵营	夏 琬	秦伟江	李平菊	寇浩宁
	门万杰	陈晓蕾	张力晖	刘 英	曲艳华
	石 静	贾姜媛	苗文莉	伍燕琪	董明媛
	张微娜	时媛媛	串红丽	李玉娇	霍春明
	杨 睿	张小燕	郭牧琦	肖伊雪	陆耀明
	刘雅岚	严 晏	刘于熙	戴欣桐	李 杨
	杨 帆	孙 欢	张亚蓉	郝溪瑶	李静思
	姜晨卉	刘天骄	宗 舟	叶 玲	

总 序

人口的结构和质量是经济发展的决定性因素，是就业、投资和经济发展等经济活动的根本，也是整个经济体制改革与持续发展的根本制约与动力来源。当今中国正经历工业化、现代化、城市化和老龄化四大结构变迁，这“四化”虽然相互影响、互相制约，但是，老龄化是人口结构的快速调整，是工业化、城市化和现代化发展的宏观背景和初始条件，老龄化、养老问题与人口红利变化深刻影响中国未来发展，也是当前中国经济社会发展面临最主要、最迫切的问题之一。第六次全国人口普查结果显示，中国 60 岁以上老年人口占总人口比例为 13.26%，成为世界上唯一一个老年人口超过 1 亿的国家。《中国老龄事业发展“十二五”规划》指出，“十二五”时期，中国人口老龄化进程将进一步加快，到 2030 年，中国老年人口规模将“翻一番”。

老龄化的加速给中国传统的养老模式带来了巨大的压力和挑战。在各类养老方式中，居家养老是中国当前和未来主要的养老方式，在三大养老方式（居家养老、机构养老、家庭养老）中居于核心、基础地位。科学、全面地保障老年群体的养老生活，提高老年人幸福感是探索我国养老保障发展的公共政策目标之一，居家养老服务保障恰是实现这一政策目标的有效政策工具：一方面，居家养老服务保障综合调动政府、市场以及社会的积极参与，形成应对养老问题的多方合力，弥补家庭养老及机构养老的养老无力缺憾；另一方面，居家养老服务保障作为传统的养老保障的有力补充，全面保障老年群体的养老生活，打破传统经济保障观念的局限，探索养老保障从经济保障到服务保障的转变。

当然，本丛书研究的是居家养老服务保障，而不是居家养老本身，主要是为了区别居家养老的养老方式，有几点需要强调和说明：第一，居家养老服务保障强调的是围绕居家养老所存在的一系列服务和保障，强调的是服务、权益和行为，而不仅仅是居家养老的养老方式本身；第二，从金融方案到服务保障的根本发展方向，传统的社会保障，如养老金计划，仅是一个基于人口寿命表的精算方案，仅仅是一个金融计划，仅能解决养老的部分资金来源问题，并不能够解决养老服务本身，而未来，养老问题将会更加强调各种养老服务；第三，养老服务保障也隶属于社会保障大的范畴，而且，将是社会保障重要的发展内容和方向。

2006年2月,全国老龄委办公室、民政部等十部委联合发布《关于加快发展养老服务业的意见》提出“逐步建立和完善以居家养老服务为基础、社区服务为依托、机构养老为补充的养老服务体系”。2008年2月,国家颁布了《关于全面推进居家养老服务工作的意见》,全国各地普遍开展居家养老服务的试点工作。

截至目前,居家养老服务试点工作已经开展三年有余。在国家大力推动和倡导下,各地结合本地实际情况,积极开展居家养老服务保障实践,全国多个省市都制定了居家养老政策和发展规划,开展了居家养老试点工作,取得了一定成绩,涌现出了大连、上海、南京等地的先进模式和经验。与此同时,居家养老服务保障问题还受到了学术界的关注,相关研究数量和质量层次不断提升,已经成为了老龄化、养老保障相关研究的重要内容。但是,可以看到,与居家养老服务保障有关的研究仍旧不充分,甚至可以说是欠缺:第一,相关研究数量仍偏少,能够找到的直接与居家养老相关的著作和文章数量仍较为有限,与该问题的重要性和研究深度不匹配;第二,关注层面要么过于宏观,要么过于细微,甚至有很多是基于社区或街道层面的简单实践总结,不具有推广性和宏观意义,缺乏全面、系统的研究;第三,定量研究不充分,大多是经验总结式研究,对老年人健康、服务需求、保障评估等方面的研究较为欠缺,居家养老服务体系评估研究不足。

正是基于上述背景,本丛书旨在从理论和经验两个研究维度,全面、深入揭示居家养老服务保障及其相关问题。理论研究部分包括《居家养老服务保障:理论、模式与政策发展》(丛书之一)和《居家养老服务保障:专业化与政策创新》(丛书之二)。前者主要运用文献研究的方法,结合多方面知识,还运用了政策评估指标方法,成体系地介绍了居家养老服务概况、国内外居家养老服务模式、中国居家养老服务供求、法制建设、发展路径与评估体系等内容;后者从居家养老服务保障发展的要素入手,主要从政府、非政府组织、产业化、人才队伍建设(包括社工队伍、大学生群体)等要素角度研究了居家养老的建设和发展。经验研究部分包括《居家养老服务保障:养老状况与公共政策选择》(丛书之三)和《居家养老服务保障:制度运行评估与公共政策发展》(丛书之四)。经验研究基于宏观数据和一手调研数据,计量分析使用的主要是华北电力大学2011年居家养老研究课题组的调查数据,调查问卷几乎涵盖了全国城乡不同区域、不同年龄段的老年人,还对保定地区的老年人进行了深入调查和走访,问卷调查具有很强的普遍性和代表性。经验研究的内容涉及中国老年人养老现状、老年人身体健康、心理健康状况、养老方式选择、居家养老服务需求与供

给、居家养老服务满意度与测评等,较为全面地反映了当代中国老年人晚年生活状况及对居家养老服务的接纳程度,是居家养老相关研究为数不多的经验分析成果。

本丛书的创新点主要集中在以下几个方面:第一,研究内容的全面性。丛书坚持宏观研究与微观研究相结合,既包括对居家养老服务保障的宏观概况分析,又包含对居家养老服务保障的专业化、法制化、产业化等微观内容的研究。第二,研究方法的科学性。丛书坚持文献研究与实证研究相结合,深入调查老年人对于居家养老服务保障的需求,研究具备坚实的理论及实践基础,科学性较强。第三,丛书从公共政策发展角度出发,提出相应的居家养老服务保障的政策思考,具有深远的政策意义。

本丛书的撰写与课题紧密联系,得到了课题和相关部门的大力支持。本丛书是河北省社会发展研究课题“河北省政府购买居家养老服务机制与实践研究”(201103122)、河北省社会发展研究课题“统筹城乡基本养老保险制度体系研究”(201103100)、国家社会科学基金项目(11CGL072)、博士后基金面上项目(20100480115)、博士后基金特别资助(201104010)、华北电力大学中央高校基本科研业务费专项资金资助项目(11QR74)、河北省人力资源和社会保障课题(JRS-2011-2046)的部分研究成果。同时,本丛书还得到了保定市民政局、华北电力大学人文与社会科学学院的大力支持。在课题组研究和丛书撰写过程中,由于研究阶段性和成果及时转化的需要,丛书部分内容已经在相关刊物上发表(或待发表),部分成果受到了学术界和政府相关部门的肯定。

本丛书是集体劳动的结晶,凝结了整个课题组和编委会的智慧和汗水,是集体劳动的成果。特别是丛书在修改完善阶段,经过了大幅调整和完善,经过多人次充实丰富,丛书每一部分都凝结了课题组和编委会所有成员的努力。所以,丛书无法严格划分个人贡献,仅能根据丛书编写各个阶段工作综合做出判断,此处做简要说明。《居家养老服务保障:理论、模式与政策发展》(丛书之一),李双辰、栾文敬各10万字,时媛媛、郭牧琦、肖伊雪、刘雅岚、贾姜媛、姜晨卉、孙欢各1万字,董明媛2万字,刘长青3万字;《居家养老服务保障:专业化与政策创新》(丛书之二),李兵水、陈静、门万杰各10万字,霍春明、严晏、刘于熙、杨睿、伍燕琪、刘天骄各1万字;《居家养老服务保障:养老状况与公共政策选择》(丛书之三),胡宏伟、李建军、李兵水各10万字,戴欣桐、李杨、串红丽、杨帆各1万字,李菊英3万字,陈晓蕾3万字,张力晖3万字,石静3万字,张微娜2万字;《居家养老服务保障:制度运行评估与公共政策发展》(丛书之四),段保乾、胡宏伟各10万字,江海霞5万字,陈雷2万

字，李玉娇、张亚蓉、郝溪瑶、张小燕、陆耀明、李静思、苗文莉、宗舟、叶玲各1万字，刘英5万字，曲艳华3万字。除贾姜媛（中国人民大学）、伍燕琪（福州大学）、张微娜（武汉大学）、董明媛（武汉大学）、苗文莉（延安大学）外，其余作者单位均为华北电力大学。特别感谢李兵水、栾文敬、陈静、胡宏伟、李玉娇、张小燕、杨睿、串红丽、刘长青等在最后统稿阶段所做出的巨大贡献。还要感谢丛书编委们给予丛书的支持和帮助，感谢沈长月教授、梁平教授、屈朝霞教授、石兵营副教授、夏珑博士、秦伟江博士、陈雷博士、寇浩宁博士、李平菊老师，他们为丛书出版做了很多贡献。

需要说明的是，丛书是在华北电力大学人文与社会科学学院大力促进专业发展、搭建科研学术平台的重要背景下出版的，也希望能够为学院专业和学科发展做出贡献。

本套丛书在研究撰写过程中受到国内外诸多专家学者学术研究的启发，不再赘述，在此一并致谢。

囿于研究者的研究能力和学术水平，同时，时间较为仓促，加之居家养老服务发展时间短暂、所能获得的国内外资料较为有限，本丛书难免有纰漏和不足，如存在错误、不妥之处，敬请批评指正。

著 者

2011年10月

目 录

第一章 居家养老服务概述	(1)
第一节 居家养老服务的内涵、理论与实践基础	(1)
第二节 居家养老服务的基本要素与功能	(13)
第三节 国内外居家养老服务发展概况及趋势	(19)
第二章 国内外居家养老服务模式	(37)
第一节 居家养老服务模式的界定	(37)
第二节 国外居家养老服务模式	(41)
第三节 我国居家养老服务模式	(52)
第四节 居家养老服务模式的政策思考	(82)
第三章 中国居家养老服务供求分析	(89)
第一节 居家养老服务供求的内涵与理论基础	(89)
第二节 中国居家养老服务的供求分析	(100)
第三节 居家养老服务供求均衡机制研究	(124)
第四章 居家养老服务法制化建设	(129)
第一节 居家养老服务法律概述	(129)
第二节 国外居家养老服务法律的发展概况	(137)
第三节 中国居家养老服务法制化的思考	(145)
第五章 中国居家养老服务的发展与评估指标体系	(159)
第一节 中国居家养老服务的发展阶段	(159)
第二节 中国居家养老服务评估指标体系	(173)
附录	(184)
附录 1 中华人民共和国老年人权益保障法	(184)
附录 2 国务院关于印发中国老龄事业发展“十二五”规划的通知	(188)
附录 3 关于全面推进居家养老服务工作的意见	(194)

附录 4	中共中央、国务院关于加强老龄工作的决定	(196)
附录 5	民政部关于开展养老服务社会化示范活动的通知	(200)
附录 6	浙江省老龄工作委员会关于进一步推进居家养老照护体系建设的意见	(202)
附录 7	上海市民政局关于进一步规范本市社区居家养老服务工作的通知	(204)
附录 8	北京市民政局、北京市财政局关于深入开展居家养老服务试点工作的 通知	(207)
附录 9	北京市民政局、北京市财政局关于印发《北京市特殊老年人养老服务 补贴办法(试行)》的通知	(208)
附录 10	杭州市委办公厅市政府办公厅关于加快推进养老机构建设的意见	(210)
附录 11	中共杭州市委、杭州市人民政府关于加快推进养老服务事业发展的 意见	(213)
附录 12	青岛市人民政府办公厅关于加快养老服务业发展的意见	(220)
附录 13	关于海曙区社会化居家养老工作的指导性意见	(223)
参考文献		(225)

第一章 居家养老服务概述

20 世纪 70 年代以来,世界各国相继进入老龄社会,养老问题引起了各国社会的普遍关注。在家庭养老功能弱化、机构养老难以满足养老需求的背景下,居家养老服务为应对老龄化危机提供了新思路。居家养老服务比较尊重老年人意愿,关注老年人的发展,并充分利用家庭及社会资源用以满足老年人多样化的养老需求,从而相对减少了国家的养老负担。目前,国外的居家养老服务已经被纳入其社会保障体系中,在保障老年人养老方面发挥着至关重要的作用。为了实现老年人健康的养老,保障老龄化社会健康、持续、稳定的发展,迫切需要对居家养老服务保障进行深入研究。

本章分为三节,第一节在对国内外居家养老服务理论与实践研究的基础上,阐述了居家养老服务的一般概念、性质、服务内容、特征、优势与功能;第二节主要阐述居家养老服务的主体、资金运营、机构、人才机制以及制度保障;第三节,总结了国内外居家养老服务的发展概况,并提出对我国居家养老服务发展的思考。

第一节 居家养老服务的内涵、理论与实践基础

一、居家养老服务的内涵和性质

(一) 居家养老的内涵

居家养老服务最初由社区照顾演化而来。社区照顾主要是利用社区内正式的资源、非正式的社会支持网络来帮助有需要的老年人,使得老年人既能留在自己熟悉的社区又能得到个性化、多样化的养老服务,从而高效地满足了老年人的养老需求。居家养老服务包括了医疗卫生、住房、家庭照顾、日间看护、娱乐和教育等多方面内容。国外有些国家在对社区照顾进行深入研究的基础上,使用了“居家养老”的定义。还有一些国家,如英国、德国、新加坡等国均沿用“社区照顾”^①一词。同时还有一些国家使用“社区养老”、“社区居家养老”、“居家照顾”等概念。^②

国外一般将“居家养老”定义为区别于传统意义上居住在家、由家庭成员提供生活服务的家庭养老。他们认为的“居家养老”是一种由个人、家庭、社区、国家共同支持,以社区养老服务和社会养老网络为载体,将家庭养老和社会养老相结合的养老方式。如加拿大将居家养老定义为“老年人居住在自己家中,聘请专业的养老服务机构人员入户提供照顾和医疗保健等服务项目”的养老方式。^③美国居家养老的内涵则根据内容的不同而略有差

① 这里需要注意的是,德国的居家养老是指家庭养老,社区照顾指通常意义的居家养老。

② 本节部分内容已由沈长月,时媛媛,郭牧琦发表于《广西经济管理干部学院学报》,2011,(3):1-19。

③ 张秋霞,宋培军,郭平.加拿大老人的养老方式[M].北京:中国社会出版社,2010:205。

异，美国一般意义上的居家养老是以 PAEC 计划为核心的医疗护理服务，但以房养老的方式仍可实现老年人在不离开自己家庭的情况下，依靠社区资源养老，因此这种养老方式也可以称之为居家养老。

居家养老的概念首先由中国香港提出。20 世纪 70 年代初，香港地区率先在安老服务方面引入社区照顾概念，提出以“居家照顾”的方式避免低龄老年人过早入住安老院。其通过将安老服务“迁入”社区内部，对有需求的老年人进行入户服务，来倡导老年人留在社区内养老，并鼓励社区居民开展互助合作活动。近年来，随着我国人口老龄化的加剧，我国政府也在不断探索居家养老服务。

国内学者普遍认为，居家养老服务是以家庭为基础，社区为依托，国家法律法规为保障，综合运用社会网络与现代化信息技术，由个人、家庭、社区、国家、非营利性组织及市场等共同参与的多元养老保障体系。

综合国内外对居家养老服务的研究，本书将居家养老定义为：以社区为依托，政府、市场以及社会广泛参与的，为居家老年人提供生活照料、家政服务、医疗护理、精神慰藉、文化娱乐、法律维权以及紧急救助等方面的服务，并且有法律法规保障的，由专业人员、志愿者等多元主体共同参与的，高、中、低三个层次构成的养老服务体系。

（二）居家养老服务的性质

居家养老服务的内涵中暗含了其性质，居家养老服务的产生是一种养老服务向社会化转变的升级。目前，根据服务内容不同，居家养老服务的性质可以分为四种，即公共产品、准公共产品、私人产品和以上三者相结合。公共产品具有非竞争性和非排他性的特点，如老年人室外活动健身场所，老人均可享受且每个人在享受健身的同时不影响其他人的使用。准公共产品具有排他性或者竞争性的特点，如社区棋牌室，有人占用必定会影响其他人的使用，具有排他性。私人产品则兼具排他性与竞争性，这部分的居家养老服务与市场上其他商品性质无异。

不同性质的居家养老服务在各国社会保障作用上表现出不同的特征。在北欧等高福利国家，居家养老服务属于公共产品，其作为社会福利的一部分，公民可以无偿享受。在美国、加拿大等国，居家养老属于准公共产品，它虽属于社会保障体系中的一部分，但个人也需支付一定的费用，虽然这部分金额比较少。我国则是三种性质的居家养老服务的结合：即政府全部购买的居家养老服务属于公共产品，政府部分购买的或服务机构以低价提供的养老服务属于准公共产品，而由老年人全额支付费用的服务则属于私人产品。

二、居家养老服务的类型与基本内容

（一）居家养老服务的类型

根据养老服务费用的偿付额度，有学者将居家养老服务分为无偿、低偿、有偿三类。其中，公共产品性质的居家养老服务一般属于无偿服务，准公共产品性质的居家养老服务一般属于低偿服务，而私人产品性质的居家养老服务则属于有偿服务。老年人可以根据不同的需求，选择不同类型的居家养老服务。

根据养老服务的受众不同，居家养老服务可以分为上门服务 and 托付照料两类。一方面，对于身体状况较差，行动不便的老年人，居家养老服务的专业人员可以到老年人的家里提供上门服务，服务内容以医疗护理和精神慰藉为主；另一方面，对于那些白天或晚上无人照

料、患病或康复期间需要护理的老年人,可以安排其在社区的日间、夜间托付中心,由中心为其提供一段时间的照料服务,具体服务内容则包括饮食、精神慰藉、医疗护理等。这里需要注意的是,托付照料不同于机构养老,其是短时间的照料,当家人或其他主要照料者回到家中时,老年人可以再回到家中。

根据养老服务的供给主体不同,居家养老服务可以分为以社区为主体的养老和以市场为主体的养老服务。社区照顾养老模式的特点是通过运用社区各种正式与非正式的资源,尽量做到使老年人继续留在社区或他们原来的生活环境下生活,同时又可以获得必要的照料;以市场为主体的养老服务主张发挥市场机制在提供养老服务方面的作用,同时强调慈善对福利的功能。实践中有两种途径:一种是政府通过对私营机构提供税收优惠,另一种是通过现金或购买券等方式来补贴私人机构。^①

(二) 居家养老服务的基本内容

居家养老服务的内容大致可以分为以下七大类:家政服务、生活照料、文化娱乐、医疗保健、精神慰藉、法律维权和高科技通讯设施安装。

家政服务具体包括打扫卫生、洗衣服、做饭、房屋维修、家电维修、管道疏通等多个方面的居家日常服务。

生活照料主要侧重于近身服务,包括给老年人喂饭、洗澡、理发以及定期探望、日托照料、代购或陪购商品、陪同旅游等。

文化娱乐服务包括为老年人提供室内活动中心,如社区棋牌室等,以及室外健身活动的场地及设施等,如建立图书馆、为老年人开设知识讲座或技能培训等。文化娱乐服务主要侧重于对老人自身身体素质和文化素质的提升与发展。

医疗保健是居家养老服务最先介入的服务领域。其包括的内容非常广泛,如为老年人建立健康档案,进行健康咨询与教育,进行疾病预防,定期体检,康复护理与保健,上门诊疗,陪同就医,营养师为老年人制定健康食谱、健康计划,等等。美国、日本等发达国家都非常重视此类服务项目的发展。

精神慰藉主要侧重于对老年人的心理咨询与疏导,内容包括陪同老年人聊天、特殊节日关怀(如陪同过生日),老年人婚介,临终护理,等等。其中,临终关怀服务在国外比较受欢迎,尤其是在德国和日本两国,其已成为一种产业化的养老服务,并且服务对象已经由老年人逐步扩展到所有人群。

法律维权主要包括为老年人提供法律咨询、法律援助及司法维权等内容,旨在对老年人的赡养、财产、婚姻等合法权益进行维护。

高科技通讯设施安装包括为老年人安装紧急求助设施、监控设施、遥感视频设施等。美国在信息技术方面的发展比较超前,信息技术运用也较为全面;对比而言,我国目前还仅停留在安装“一键通”^②电话的层次。

三、居家养老服务的特征与优势

我国传统的养老方式包括家庭养老和机构养老。家庭养老,是指主要由共同生活的家庭

^① 李晨漪.国内外关于居家养老服务的研究综述[J].广西教育学院学报,2009,(5):12-16.

^② “一键通”电话机是根据老年人的应急求助特点而研制开发生产的固定电话机。为切实保障老年人的居家安全,各地政府开始为老年人免费安装“一键通”的电话。

成员为老年人提供经济支持、生活照料和精神慰藉，家庭成员包括配偶、子女、近亲属等。机构养老是指将老年人集中在专门的养老机构中进行养老，主要的养老机构包括有：养老院、敬老院、护理院等。居家养老服务与传统的家庭养老、机构养老相比，有着十分突出的特征与优势。

本书将从三种养老方式的服务主体、养老资源、精神慰藉来源、养老成本分担、安全性、便利性、舒适度、满意度八个维度进行比较。

在养老主体方面，居家养老主体包括了政府、社区、家庭、社会、市场等各方面主体；而家庭的主体仅限于家庭内部成员（在我国主要是儿子）；机构养老的主体则包含了国家、社会和市场。由此可以看出，居家养老服务的提供主体是最具多元化的。

在养老资源方面，居家养老服务集合了家庭资源、社区资源以及社会资源，实现了资源的充分整合；而家庭养老的资源仅限于家庭；机构养老资源仅限于社会资源。

在精神慰藉来源方面，居家养老服务主要来源于家庭成员、养老服务人员、社区成员以及志愿者等；而家庭养老则仅限于家庭成员、近亲属、邻居等；机构养老则来自于养老服务人员、志愿者等。

在养老成本分担方面，公共产品、半公共产品性质的居家养老服务可以得到政府完全或部分补贴，家庭负担较小；而家庭养老、机构养老的成本则完全由个人或家庭承担。

在便利性方面，居家养老服务可以提供为老年人提供上门服务，便利性最强；而家庭养老的便利性主要受家庭环境和社区发展环境影响较大；而机构养老由于养老设施、基本日常用品比较齐全，则具有较强的便利性。

在安全性方面，居家养老服务由于在社区配备医疗机构，因此安全性相比家庭养老要高一些，机构养老的安全性要最强。

在自由、舒适度方面，家庭养老应当是最自由、保密的；其次是居家养老服务，老年人比较自由，隐私保护也比较好，同时可以享受来自社区以及社会的养老服务；机构养老自由度最低，隐私保护很难。

在养老意愿方面，家庭养老最符合老年人的传统养老意愿；而居家养老则因为老年人熟悉家庭及社区环境，也比较符合老年人的传统意愿；而机构养老最不符合养老意愿与选择。

关于居家养老服务、家庭养老、机构养老三种服务的比较见表 1-1。

表 1-1 三种养老服务方式比较

	居 家 养 老	家 庭 养 老	机 构 养 老
养老主体	政府、社区、家庭、社会、市场	家庭	政府、社会、市场
养老资源	整合社会养老资源、家庭养老资源、社区养老资源	家庭养老资源	社会养老资源
精神慰藉来源	家庭成员、养老服务人员、社区成员、志愿者	家庭成员、亲属、邻居等	养老服务人员、社会志愿者
成本分担	享受政府补贴，低偿以及无偿服务居多，家庭负担减小	个人或家庭全部承担	家庭或个人全部承担，成本视养老院情况而定

续表

	居 家 养 老	家 庭 养 老	机 构 养 老
便利性	可提供上门服务, 便利性较强; 配备居家养老服务设施	受家庭环境以及社区发展环境影响较大	养老设施全, 日用品齐全
安全性	安全性较低, 但由于社区配备医疗机构, 就医安全性高于家庭养老	安全性较低, 就医不方便, 受到限制	安全性较强
舒适度	较为自由, 隐私保密, 同时享受来自社区以及社会的养老服务	自由, 隐私保密	自由度较低, 隐私保密难
养老意愿	居住在家庭及熟悉的社区, 符合老年人传统意愿	居住在家, 子女赡养, 符合传统养老意愿	不符合传统养老意愿与选择

资料来源: 陈彦娇. 安度晚年究竟需要多少钱? 五大养老模式 [EB/OL]. <http://money.sohu.com/20100914/n274907192.shtml>, 2010-9-4。

从表 1-1 中可以看出, 居家养老服务主体不再局限于家庭、社会、政府三者中的单一主体, 而是实现了政府、社会、市场、社区、家庭的多元主体合作。由此, 老年人享受到的精神慰藉也来自于不同群体, 内容较为丰富; 从养老资源来看, 居家养老服务利用家庭和社区原有的养老资源, 并整合社会养老资源, 大大节省了开支; 从成本的分担角度来看, 多元的服务主体决定了分担主体的多元化, 费用支出的多主体分担大大减轻了各主体的经济压力与负。

居家养老服务的上述特点也就决定并体现了其优点: 一方面居家养老服务能够满足老年人多样化的养老需求, 提高老年人的生活质量, 同时也使得服务更加经济, 符合老年人的消费能力等; 另一方面, 为主要照顾者提供支持, 以减轻其身体和心理上的压力, 使服务者和服务接收者都享受最大化的福利。

四、居家养老服务的功能

如前文所述, 居家养老服务与家庭养老、机构养老有着显著的区别, 它们在各自功能方面地差异也十分明显。居家养老服务的功能主要体现在微观和宏观两个层面。

(一) 微观方面的功能

1. 尊重老年人的权益, 提高老年人的生活质量

不同国家和地区有不同的文化底蕴, 这一特征在对老年人这一群体的认知和对待方式上得到了客观的体现和验证。国外普遍持一种客观尊重老年人权益的观点, 老年人自身也十分注重其生活质量, 社会在对待养老问题上显得十分理性。相对而言, 中国则一直信守“敬老、爱老”的文化传统, 感性色彩更为浓重。

居家养老服务顺应了社会价值观的取向, 在尊重老年人, 提高老年人生活质量方面发挥了不可替代的作用。居家养老服务不仅提供了家政服务、生活照料、医疗保健等满足老年人物质生活需要的服务项目, 而且还提供精神慰藉、文化娱乐、法律维权、教育培训等多种用以满足老年人心理需求的服务项目。居家养老服务通过在社区内开展服务, 一方面, 为老人

提供了便捷的参与方式，从而提高了老年人在社会活动中的参与度，大大减轻了老年人在退休后产生的被社会抛弃的失落感；另一方面，也避免了老年人在养老机构看着自己的暮年伙伴纷纷离去的压抑与痛苦。因此居家养老服务更有利于老年人安享晚年。

2. 减轻家庭负担，促进社会发展

居家养老服务具有花费少、更便捷的特点。一方面，居家养老服务节省了机构养老的费用，减轻了机构养老的压力；另一方面也减轻了子女的负担，尤其是减轻了主要照顾者的身心压力，使其能够在居家养老服务人员的协助下轻松照顾老人。同时，家庭成员不必再为照顾老人担心，因而能够全身心投入到社会工作中，从而有利于社会的发展。

3. 居家养老服务的发展与社区的建设、发展相互促进

社区的发展是居家养老服务得以实现的前提和基础，社区的天然环境为居家养老服务的开展提供了物质基础与社会关系网络。与此同时，居家养老服务的开展也会在一定程度上促进社区的发展：首先，社区一些闲置的资源得到了充分的利用，资源效用达到了最大化；其次，居家养老服务的开展也为社区营造了敬老、爱老的良好风气，提升了社区的整体文化氛围；最后，社区开展居家养老服务在为老年人提供便利的同时，也减轻了老人子女的负担，由此，社区居民对社区建设的满意度将大大提高，参与意识及参与积极性也会随之增加，从而更利于社区其他活动的开展。

(二) 宏观方面的功能

1. 完善我国养老方式，缓解养老压力

在国外，养老服务经历了国家福利养老、机构养老、家庭养老、异地养老及以房养老等多种养老模式的过渡和发展。居家养老服务的建立与发展，为老年人的养老提供了更多的选择。居家养老服务从服务主体、服务方式、服务内容等多方面与其他养老服务都存在较大差异，并且日益彰显出其优势。可以说居家养老服务是对现有养老服务方式的重要完善。

就我国而言，随着人口老龄化进程的加快，需要照料的老年人口不断增加，养老形势日益严峻。但家庭结构小型化、核心化的发展趋势，以及不断上涨的社会养老成本，使得传统的家庭养老、机构养老方式已不能满足当前老年人日益增长的、多样化的养老需求。并且由于我国城乡二元体制、各地经济发展水平以及个人收入等方面的差异，使得养老保险还没有实现全面覆盖。因此，我国的养老问题还面临养老覆盖面低、养老能力严重不足的发展困境。居家养老服务的出现，是我国在特殊国情下的应势之举，其在社会不断发展和进步过程中必将成为养老方式的主体。现代中国养老体系的构建，需要坚持以居家养老为主、家庭养老和机构养老为辅的基本发展趋势，在家庭、社区、养老机构、市场、政府等多主体的共同协作下，解决我国养老问题，缓解日益严重的养老压力。

2. 应对老龄化问题，促进社会和谐发展

人口老龄化是人类社会发展到一定阶段的产物。20 世纪 70 年代，世界各国已陆续步入“银发时代”，人口老龄化对社会各方面都产生了严重而深刻的影响，各国政府也都在不同程度上面临养老难题。以我国为例，根据全国老龄办 2006 年发布的《中国人口老龄化发展趋势百年预测》，到 2050 年，我国老年人口的总量将超过 4 亿人，占总人口数的 30%。不仅如此，在今后很长的一段时期内，我国老年人口都会保持着较高的递增速度。我国已经成为老龄化速度最快的国家，面临严重的养老问题。

在人口老龄化日益严峻的背景下，不仅普通家庭的养老压力在日益增加。机构养老也面

面临着很多问题：首先，机构养老一般又收费较高，超出了大部分老年人的支付能力；其次，机构养老使得老年人脱离了家庭及熟悉的社区环境，虽然机构能保证老年人的衣食住等日常生活，但精神慰藉方面却大大缺失，影响了老年人自身的再发展。严峻的老龄化形势已经在一定程度上影响到了我国社会经济的发展、产业结构与劳动力结构的调整、市场资源的配置、政府职能的定位及社会公众的文化心态等多个方面，直接关系到我国现代和谐社会的构建和发展。

居家养老服务能够满足老年人依赖社区的需求，简单方便，老年人的活动空间大，参与度高，有利于改善老年人得精神状态。老年服务因其耗费的人力、财力比较少，能够形成比较合理的、老年群体可以接受的服务价格。而且其不需要经常新建设备、设施，对现有设施的利用率较高，辐射面较广，能满足较大数量的老年人同时享受各种服务的需求，从而较好的应对老龄化危机。居家养老服务的提出旨在调动多元主体的积极性，通过合理配置优势资源，实现服务主体、老年人及相关各方面的共同进步与发展，促进社会的和谐建设。

3. 推动老年服务均等化，促进社会公平

公共服务均等化的理论包含了公共财政、政府角色、受益者及社会公平状况四个方面的内涵。从这四方面入手，比较居家养老服务与其他两种养老方式的均等化水平，可以明显看出居家养老服务在节约资金、服务对象覆盖范围以及促进养老公社会平等方面的作用，如表1-2所示。

表1-2 公共服务均等化视角下不同养老方式在养老服务均等化方面的比较

养老方式 \ 内涵	国家财政	政府角色	受益者	均等状况（起点均等、过程均等、结果均等）
居家养老（公共产品、准公共产品）	国家财政统一为居家养老服务买单，采取政府购买模式	主导者与投资者	所有老年人	起点均等、过程均等、结果均等
机构养老	政府投入大量资金兴建养老机构	主导者、投资者、服务提供者	经济条件较好或优抚老年人	基本不存在均等
家庭养老	除为部分老年人提供补贴外，其他老年人靠家庭能力养老	无	子女有能力提供照顾的老年人	起点均等

由表1-2可以看出，居家养老服务模式中，从收益对象来看，所有老年人都可以享受到政府的资金支持，所有老年人均均为受益者；从享受居家养老服务的起点来看，所有老年人拥有同等的权利，基本保证了起点均等；在服务的层次、水平上，作为公共服务的居家养老服务无差别的向所有老年人开放，实现了过程均等；最后，居家养老服务不存在城乡之间的差异，实现了结果的均等。总之，居家养老服务模式在促进养老服务均等化，实现社会公平方面发挥了重要作用。

4. 推进服务型政府建设

具有公共产品性质的部分居家养老服务，是公共服务体系的重要组成部分，直接关乎整个社会保障制度的完整性和实效性，也直接关系着广大人民群众切身利益。因此，居家养