



中央民族大学“985工程”“211工程”项目成果
高等学校特色专业建设点项目

发达国家老年人 长期照护制度研究

FADA GUOJIA LAONIANREN
CHANGQI ZHAOHU ZHIDU YANJIU

施巍巍◎著



知识产权出版社

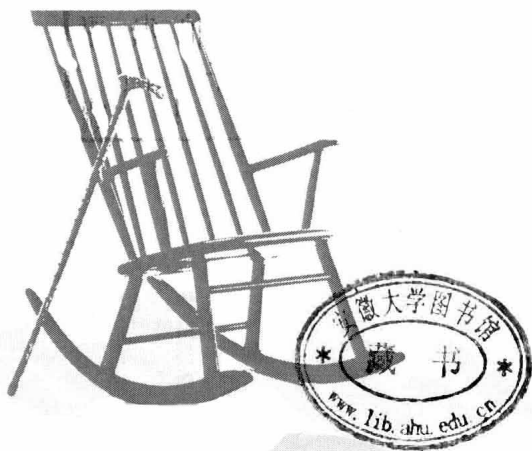
全国百佳图书出版单位

国家社会科学青年基金项目 (12CRK014)
教育部人文社会科学青年基金项目 (12YJC840031)

发达国家老年人 长期照护制度研究

FADA GUOJIA LAONIANREN
CHANGQI ZHAOHU ZHIDU YANJIU

施巍巍◎著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

内容提要

本书以人口老龄化背景下的老年人长期照护问题为研究对象。采用比较研究的方法,以老年人长期照护制度模式分析为研究主线,将筹资体系作为老年人长期照护政策研究的焦点,着重研究了西方发达国家老年人长期照护制度的起源、形成及其特点,并以长期照护制度筹资来源分类为基点,将西方发达国家的长期照护制度分为以税收为筹资来源的救助式制度模式以及普享式制度模式、长期照护社会保险制度模式、商业长期照护保险制度模式。同时对这四种长期照护制度模式以及长期照护政策的差异性进行比较分析。既注重从政策制定者的角度对长期照护制度模式进行比较,更注重从照护接受者的角度进行比较。并从长期照护需求的角度归纳出长期照护制度模式比较的标准,进行制度模式优劣的探讨,分析总结了西方发达国家在实施长期照护政策中出现的共性问题,预测了长期照护政策未来发展的趋势。通过对发达国家长期照护政策的比较分析及预测,以期对我国选择和构建老年人长期照护制度提供借鉴。

责任编辑:宋云

图书在版编目(CIP)数据

发达国家老年人长期照护制度研究/施巍巍著. —北京:
知识产权出版社, 2012. 11

ISBN 978-7-5130-1403-8

I. ①发… II. ①施… III. ①发达国家—老年人—护
理—社会福利制度—研究 IV. ①D586

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第154190号

发达国家老年人长期照护制度研究

施巍巍 著

出版发行: 知识产权出版社

社址: 北京市海淀区马甸南村1号

网 址: <http://www.ipph.cn>

发行电话: 010-82000893 82000860 转 8101

责编电话: 010-82000860 转 8388

印 刷: 知识产权出版社电子制印中心

开 本: 720mm×1050mm 1/16

版 次: 2012年11月第1版

字 数: 298千字

邮 编: 100088

邮 箱: bjb@cnipr.com

传 真: 010-82000860 转 8386

责编邮箱: songyun@cnipr.com

经 销: 新华书店及相关销售网点

印 张: 17.25

印 次: 2012年11月第1次印刷

定 价: 49.00元

ISBN 978-7-5130-1403-8/D·1524 (4279)

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

前 言

随着人类社会的发展进步，人的寿命正在逐步延长，人口增长速度逐步放缓。人口结构的变化导致在一些工业化国家中老年人越来越多，而从业创造财富的人口却相应地在减少。迅速增长的老年人口催生着一些国家走进老龄化社会。人口老龄化一方面说明，随着医学技术的进步、经济的发展，预期寿命提高了，人们生活改善了，社会变得富裕了；另一方面意味着人进入老年后，身体机能也在逐渐走下坡路。老龄化社会的一个显著特点就是老年人慢性病以及疾病所导致的部分失能和失能发生率的增加，由此而上升的照护风险也大大提高了。医学技术的进步虽然一定程度上可以降低失能威胁，但是不能阻止老龄化社会必须为老年人照护付出巨大耗费这一客观现实。从发达国家应对人口老龄化的实践来看，老年人长期照护问题已经成为一种社会风险，仅仅依赖已有的社会福利制度，如社会救助制度、医疗保险制度、年金制度等社会正式支持体系，是不能有效解决老年人在晚年所需要的长期照护这一问题的。与此同时，随着现代社会人口流动的频繁，妇女参加工作、生育率下降、离婚率上升等一系列社会环境因素导致了老年人社会非正式支持体系的弱化。为此，发达国家纷纷出台了一系列老年人长期照护政策来解决老年人长期照护这一社会问题。我国是世界上老年人口多、老龄化速度快、失能人口比例高的未富先老的国家，在 21 世纪 20 年代将迎来老龄化高峰。我国人口老龄化的加剧将使老年人照护需求与供给矛盾十分突出，使我国面临着比西方发达国家更加严峻的形势。近年来，我国陆续颁布了一系列包括老年救助、老年人长期照护在内的政策和法律、法规，不断健全、完善着我国的老年社会保障体系；但这还远远不够，老年人长期照护政策才刚刚起步，还缺乏系统性、配套性和可持续性。

本书以人口老龄化背景下的老年人长期照护问题为研究对象，采用比较研究的方法，以老年人长期照护制度模式分析为研究主线，将筹资体系作为老年长期照护政策研究的焦点，着重研究分析了西方发达国家老年人

长期照护制度的起源、形成及特点，并以长期照护制度筹资来源分类为基点，将西方发达国家的长期照护制度分为以税收为筹资来源的救助式制度模式以及普享式制度模式、长期照护社会保险制度模式、商业长期照护保险制度模式；同时对这四种长期照护制度模式以及长期照护政策的差异性进行比较分析，既注重从政策制定者的角度对长期照护制度模式进行比较，也注重从照护接受者的角度进行比较，并从长期照护需求的角度归纳出长期照护制度模式比较的标准，进行制度模式优劣的探讨；分析总结了西方发达国家在实施长期照护政策中出现的共性问题，预测了长期照护政策未来发展的趋势。本书通过对发达国家长期照护政策的比较、分析及预测，以期对我国选择和构建老年人长期照护制度提供借鉴。为此，本书还认真分析了我国老龄化社会的特点、人口结构变化对老年人长期照护需求的影响及其走向、解决供求矛盾的思路，进而提出了从国情出发建立可持续发展的老年人长期照护制度模式的建设性意见及其具体实施路径。

本书得到了导师汪大海教授的悉心指导，同时感谢唐任伍院长提供了国际学术交流的机会使笔者受益匪浅。笔者在撰写本书期间专程到香港大学图书馆查阅了相关国外文献资料。

本书的出版也是中央民族大学李俊清院长特别鼓励和支持的结果，在此非常感谢李院长的支持与帮助。

由于笔者水平有限，书中难免有错漏之处，敬请广大读者批评指正。

目 录

第一章 导论	3
第一节 研究意义	3
第二节 研究目的和问题	5
第三节 国内外老年人长期照护制度研究现状述评	6
第四节 研究创新	11
第五节 研究方法	12
第六节 分析思路与章节安排	14
第二章 长期照护制度的理论探讨	16
第一节 老年人长期照护的概念界定及其类型	16
第二节 影响老年人长期照护政策发展的福利意识形态	28
第三节 老年人长期照护需求与供给分析	37
第四节 老年人长期照护体系及其制度模式	47
第三章 发达国家老年人长期照护制度模式的缘起与内容	55
第一节 以税收为筹资来源的长期照护制度模式	55
第二节 商业长期照护保险制度模式	86
第三节 长期照护社会保险制度模式	115
第四章 发达国家老年人 LTC 制度模式的比较分析	137
第一节 制度模式的比较原则	137
第二节 LTC 制度模式的比较分析框架	149
第三节 LTC 制度模式比较分析	151
第五章 发达国家老年人 LTC 制度存在的问题与发展趋势	187
第一节 长期照护费用的增长	187
第二节 整合照护资源的发展趋势	203

第三节	扩大 LTC 制度的覆盖范围	207
第四节	长期照护的市场化导向	216
第六章	发达国家老年人 LTC 制度模式对我国的政策启示 ...	220
第一节	LTC 问题已经成为社会风险	220
第二节	LTC 制度筹资体系的建议与构想	221
第三节	整合照护资源	232
第四节	发展福利多元主义,注重公私部门之间的协调	235
第五节	照护人力资源的储备	236
第六节	照护服务模式的创新发展	241
结 论		243
参考文献		245

第一章 导论

第一节 研究意义

所谓老年人长期照护，是指向缺乏自我照护能力的个人所提供的医疗和非医疗服务。它包括生活服务、医疗服务、居家服务、社会服务和其他支持性服务。其目的在于满足照护对象生理、生活及心理上的需求，提高生活和生存质量。老年人照护已经成为衡量国家老年保障体系建设水平的一个重要标志，是当今世界老年保障体系建设中的重要课题。随着年龄的增长，进入老年是人生不可避免的自然规律。人口老龄化现象的出现是医学技术进步和人们生活水平提高导致人均预期寿命不断延长的必然结果，尤其是随着医学技术的日益发达，以往许多被认为是无可救药的急慢性疾病如今不但可以预防，还可以进行治疗，人类的寿命也因此可以大幅延长，这是目前世界老年人口绝对数量增长的主要原因。

随着世界上越来越多的国家进入老龄化社会，老年人长期照护的供求矛盾不断加剧，对国家的社会发展及家庭生活产生着深刻的影响。老年人长期照护问题成为世界大多数国家必须面对、必须解决的主要社会问题之一。

老年人长期照护作为老年人生存的最后一张安全网，在老年保障体系中占有重要的位置，是老年保障体系的重要内容。老年人长期照护政策的正式建立可以追溯到英国 20 世纪 70 年代倡导的社区照护政策，在此后的 40 多年时间里，各国纷纷采取了不同的老年人长期照护政策来应对日益严峻的老龄化问题。直至今日，德国、日本等一些国家已经采取了长期照护社会保险的制度模式。在 40 多年的时间里，长期照护政策成为发达国家社会政策中新兴的发展领域，很多具有华人文化的地区及国家，如中国香港地区、中国台湾地区、新加坡等，也已经借鉴西方福利国家的经验，制定了适合自己地区或国家的长期照护政策。

老年人长期照护政策是福利国家进入老龄化社会时，为应对老年人照护风险而产生发展起来的，这一福利政策产生的时机就说明了其自身的重要性和特殊性，可以说老年人长期照护政策是社会保障体系的进一步充实与完善。已有研究表明，在西方发达国家，65 岁以上的老年人在特定时期需要机构照护的概率是 49%，需要居家照护的概率是 72%（Friedland, 2002）。超过 75 岁的老年人对医疗和社会照护资源的消耗非常高。许多老年人即使在年轻时购买了养老保险，在年老时也会发现自己因需要长期照护而变得一无所有，在资产耗尽后去领取救助金，而政府又由于老年人长期照护支出占据了大量的医疗保障支出而不堪重负。据统计，到 2050 年，欧盟国家中超过 60 岁的老年人会由 2003 年的 1.46 亿人增至 2.18 亿人，增长率接近 50%（VWS, 2004）。老年人口的快速增长已经成为一种无声的革命（Walker, 1993）。从 20 世纪 70 年代英国倡导的推行社区照护政策至 90 年代德国实行的长期照护社会保险，无疑为世界各国解决老年照护问题作出了非常好的范本。是否遵循德国模式建立长期照护保险制度，是 21 世纪初欧盟各国讨论的焦点（Pacolet, 2000: 253）。因此，对国外长期照护制度模式的研究是非常具有现实意义的。世界卫生组织（WHO）指出，发展中国家应该接受发达国家的经验教训，不能只盲目建设养老院（Wiener, 2003）。

在工业化以前的西方社会中，国家在济贫事务中是被边缘化的，对于社会成员的救助或支持主要是通过家庭、邻里、社会、宗教慈善组织的自助和互助来满足供求。在那时，社会福利制度以非正规福利为主，基本是市场和家庭制度提供福利的模式。西方工业革命以后，社会福利制度在工业社会和后工业社会中迅速发展，在社会成员的需要满足中发挥着作用。在社会成员需要满足的过程中，制度安排取向、社会文化、福利提供的传统部门（家庭及邻舍）与现代部门（国家及专业的非营利机构）的互动关系和互动过程，使社会成员的需要满足有着不同的模式（彭华民，2006）。发达国家中老年人长期照护政策就是试图通过建立正式的福利制度来实现对非正式供给体系的支持，由个人、社会、政府共担人口老龄化所导致的长期照护问题。在理论上，从照护供给福利多元主义的角度分析正式的照护供给体系对非正式照护体系的支持，探求发达国家典型制度模式的发展过程、起源以及实施的效果，对我国正确制定老年人长期照护政策是非常有借鉴意义的。本书期望在这一领域较系统地对发达国家老年人长期照护制度模式进行比较分析，从而得出对我国采取何种老年人长期照护制度模式的正确选择。

人口学中认定, 60 ~ 69 岁为低龄老年人口, 70 ~ 79 岁为中龄老年人口, 80 岁以上为高龄老年人口。我国第六次人口普查表明, 2010 年我国共有人口 13.39 亿, 其中 60 岁及以上老年人口 1.78 亿, 占全国总人口的 13.26%; 其中 65 岁及以上老年人口达 1.19 亿。另据国家应对老龄化战略研究课题组提供的数据, 到 2014 年我国老龄人口将超过 2 亿, 到 2025 年将达到 3 亿。近 10 年我国 80 岁以上的老年人增加了 10 倍, 已超过 2000 万, 占老年人口总量的 11.38%。2020 年 80 岁以上高龄人口将达到 3067 万, 占老年人口总量的 12.37%; 2050 年 80 岁以上高龄人口将近 1 亿, 占老年人口总量的 20% (人民日报, 2011-08-25)。目前, 我国现有失能半失能老人 3000 多万, 其中失能老人 1036 万、半失能老人 2135 万 (2011-10-17)。这说明我国不仅老年人口数量规模庞大, 而且人口老龄化的发展速度过快, 失能老人比例过高。老龄化水平预计将从 1999 年的 10% 提高到 2020 年的 17%, 从 2020 年的 17% 快速提升到 2048 年的 30% 以上, 进入重度老龄化平台期。这一数据表明, 与发达国家经历了由底部老龄化到顶部老龄化的漫长演变过程相比, 我国老龄化问题由于计划生育政策和人口预期寿命延长的影响, 将受到底部老龄化与顶部老龄化的同时“夹击”(原新, 2007)。法国完成这一历史过程用了 115 年, 瑞典用了 85 年, 美国用了 60 年, 英国用了 45 年, 最短的日本也用了 25 年, 而我国仅用了 18 年左右的时间 (顾劲扬、励建安, 2004: 126)。古人云: “老吾老以及人之老。” 重视老人、尊重老人、关心老人、爱护老人、扶助老人既是中华民族的美德, 也是现实和未来的需要。规模庞大的老年群体既需要大量的资金保障, 更需要大量的生活照料。如何因应老龄化人口的快速增长所产生的社会问题与服务需求已经成为我国老年人福利服务发展的重点。党的十七大进一步确立了“老有所养”的战略目标。党的十七届五中全会在“十二五”规划建议中又鲜明地提出了“优先发展社会养老服务”的要求。这是我们党坚持以人为本, 构建和谐社会的郑重承诺。当前我国社会快速发展, 经济建设成果显著, 综合国力有了很大提高, 人民生活不断改善, 已经成为世界上举足轻重的第二大经济体。近年来, 我国为完善老年人照护保障体系, 陆续出台了一些相关的政策、法律、法规, 为化解老年人照护风险发挥了很好的作用。但我国社会保障建设长期滞后, 老年福利和老年照护体系缺失严重; 公共财政投入过少, 公共政策支持不够, 相关设施不足, 法律法规尚待完善。这些都加剧了老年人照护的供求矛盾, 使老年人照护的社会风险不断加大, 使之成为重大的民生问题和日益凸显的社会难点问题。

一般而言，在照护的供给方面，家庭历来是老年人养老的主要场所。成年子女及其亲属一直是老年人非正式支持体系中重要的照护者。有数据显示，在发达国家 90% 以上的老年人仍然生活在家庭之中。美国 95% 的老人过着家庭生活，英国仅占总数 2% 的老年人住在养老院里。研究结果也发现，我国老年人安养的理想居住形态仍以与家人同住或居住在熟悉的社区之中为最多，较少有人主动选择机构式的安养照护方案。但是随着社会结构和人口结构的变迁、工业化及都市化的发展、人口流动性的日益增加，以及家庭规模日渐缩小，这一安养照护形态正在受到挑战。由于城市流动速度加快，在我国人口老龄化的过程中，空巢老人家庭急剧增多。这说明，单靠家庭自己的力量已经无法满足老年人的正常照护需求，传统的家庭照护人力资源日渐减少，传统的子女作为重要的非正式支持体系已被弱化。因而，依据现在和未来的中国国情，非正式支持体系已经无法单独承担老年人的长期照护责任，长期照护的社会化、多元化预示着未来的发展方向。

其次，就机构照护而言，目前我国机构养老资源严重不足，远远不能满足老年人的照护需求。据《2010 年度老龄事业发展统计公报》提供的数据，截至 2010 年年底，全国共有各类老年福利机构 39904 个、床位 314.9 万张，每千名老人占有床位为 17.7 张。我国养老机构不仅在数量上供给不足，而且价格较高，高昂的开支也成为老年人接受机构照护的重要障碍；而且照护品质参差不齐，质量难以保证。总体而言，我国机构照护的供给还远远不能满足老年人长期照护的需求。

按照系统的观点，养老保障体系是由多个子系统构成的整体，仅从老年人经济需求——养老保险方面进行研究，难以回答老龄化所带来的众多社会问题。尤其老龄化、高龄化人口结构的变化是在我国经济还不发达、人均收入较低、社会保险体系不完善的背景下到来的，除了养老金的问题外，还涉及医疗、生活、住房服务等一系列子系统。在社会养老保障体系中任何一个子系统的缺失都会使整个社会养老保障体系的构建失效，会影响其他子系统的建立。西方发达国家社会保障制度的发展历程已经证明，老年人长期照护制度的缺失会影响其他社会保障制度的发展，尤其会严重影响医疗、养老保险的福利支出。

我国进入工业化的时间比发达国家要晚 100 多年，发达国家为应对工业化所带来的社会问题的一系列举措，是其经过许多经验教训后得出、完善的，我国从发达国家引进借鉴，再结合本国国情进行改良，进而形成适应我国社会主义初级阶段的社会保障制度。因而，当我国老年人长期照护

问题成为一种社会风险时，有必要对具有代表性的西方发达国家老年人长期照护制度模式进行比较分析，借鉴他们的经验，吸取他们的教训，从而得出对构建我国老年人长期照护制度有益的启示。

第二节 研究目的和问题

本书研究的主要问题包括：

(1) 以筹资方式的不同作为制度发展中的转折点以及制度模式分类的关键因素。从老年人长期照护制度变迁中提取出四个阶段作为研究对象，探求老年人长期照护政策变迁过程中的以下问题：各个时期的特点是什么？老年长期照护政策是如何从无到有的？社会发展环境的变迁是怎样影响老年人长期照护政策的制度变迁的？各国建立不同的老年人长期照护制度模式的深层次原因是什么？

(2) 依据以往的文献，以建立理想的长期照护制度模式作为比较政策的标准，对四种老年人长期照护制度模式及其政策实施的效果进行比较分析：既然长期照护制度的组织保障是实现具体体制存在和持续发展的前提，各国是如何从组织上确保其老年人长期照护制度顺利运行的？随着社会经济情况的变化，尤其是人口老龄化趋势的加剧，各国长期照护制度如何面对挑战，以及如何在改革中实现其体制的长期可持续发展？

(3) 福利多元主义已成为西方社会政策的理论主流，由国家提供福利向多元部门共同实现福利供给转变。然而，这种转变究竟在老年人长期照护制度中发展到怎样的程度？国家在新的历史环境中会扮演怎样的角色，承担怎样的责任？国家所提供的正式支持会如何影响其他供给主体承担的责任？

(4) 总结探讨各国长期照护制度的共性问题以及未来的发展趋势，从国外的政策过程的经验来分析，结合我国目前的社会条件，进一步得出中国建立和完善社会保障体系中老年人长期照护政策的内容及路径。

本书研究的主要目的是：鉴于我国目前的经济发展还没有达到发达国家的水平就已进入老龄化社会，属于典型的未富先老国家，而我国现行的社会保障制度并未完全涵盖老年人长期照护这一领域，如现行医疗制度将长期照护费用排除在外，日益突出的老年人长期照护问题还没有从制度、费用上得到解决，潜伏着巨大的社会风险，因此如何在社会主义初级阶段正确处理好、解决好老龄化产生的老年人长期照护问题，使之与我国社会经济发展相协调，是关系我国经济持续稳定发展、社会和谐发展的关键因

素。这已经成为一个刻不容缓而亟须解决的重要社会课题。发达国家的老年人长期照护制度是通过多元供给，由政府、非营利组织、营利组织共同参与，由个人、市场、政府共同承担照护责任来化解这一社会风险；但是政府应承担多少责任，怎样提供支持是至关重要的。政府提供的正式支持必然会影响主要非正式支持者提供的责任，即影响家庭所承担的责任。因而，建立与社会经济发展和人口老龄化相适应的长期照护政策，已经是我国发展老龄事业的重要任务和优先领域。本书通过对发达国家不同制度模式建立的背景、原因、制度所发挥的功能的比较分析，剖析总结各种制度模式及其实施中的经验教训；从照护提供者和照护接受者的角度指定比较分析的框架，对各种制度模式进行系统的比较分析和横向、纵向的比较分析，提出构建我国老年人长期照护制度模式的框架建议。

第三节 国内外老年人长期照护制度研究现状述评

一、国外关于老年人长期照护制度的相关文献

长期照护制度相对于其他福利制度出台较晚，与其他发展已经十分成熟的福利制度不同，目前各国老年人长期照护制度还在不断地变革与完善之中。在过去长期照护政策实施的几十年中，文献中讨论的议题很多是关于老年人长期照护政策的跨国研究（例如 Tester, 1996; Rostgaard & Fridberg, 1998; Pacolet et al., 2000），这些老年人长期照护的跨国研究指出了很多国家间的相近性和差异性，主要关心国家层面上的福利制度和政策。Baldock 与 Ely (1996) 将社区照护服务的慷慨性与福利国家的特点联系在一起，指出社区照护虽然还是以社会保险为基础的福利国家中的一项残补类福利，但是已经成为一项权利。Weekers 与 Pijl (1998) 强调了国家对于非正式照护者的期望和福利国家支持非正式支持关系的程度。Osterle (2001) 以公平作为分析框架对欧洲四国的长期照护制度进行比较，但是由于过分注重理论框架的构建，在结论部分并未清楚地指明公平与照护标准形成的清晰模式，结论并不十分明朗（Berrick, 2005）。不同的学者对实行长期照护政策的制度环境进行了分析，力图发现各国长期照护制度背后不同的深层次原因以及相关变量。近期对老年人长期照护制度的研究主要有：Levande (2000) 从价值观的角度对美国 and 韩国长期照护制度的差异性进行比较，发现两国家庭的价值观不同导致了政府的长期照护计划、目

的也不同。美国是鼓励将机构作为最后的养老之地，弱化了家庭的责任。有文献强调了长期照护制度与政治体制的关系。Campbell 与 Kimberly (2005) 对德国和美国进行比较，认为同样有启动长期照护保险体制意图的美国在改革上失败的原因是两国政治体制的不同。Roit (2007) 对长期照护中的支付方式进行了比较分析，Yoo (2004) 对各国照护可获得性的效果和正式的长期照护支出进行了比较，通过对 15 个 OECD 国家从 1970 年到 2000 年的数据分析，对发达国家非正式照护者的可获得性的效果和正式的长期照护支出进行了量化分析，结果发现，大多数的 OECD 国家在所研究的时间段内都经历了长期照护支出的增长，而非正式照护者的可获得性尤其是来自配偶的照护是一个非常重要的因素，这是可以解释长期照护政策支出增长的非常重要的变量。Bihan 与 Martin (2006) 将地方政府作为老年人长期照护政策中的重要变量进行了分析。

在关于正式照护的实施对非正式照护提供者的影响的研究中，即正式照护与非正式照护的关系中，主要的争论在于正式支持照护与非正式支持照护是互补还是替代的关系，但是至今尚未得出共识。早期的研究发现二者是负相关的关系，认为二者是替代的关系，正式服务的确会引起家庭成员对其亲属照护的减少 (Davey et al., 1999; Denton, 1997)，尤其是在日常生活活动 (ADL) 领域内存在着明显的负相关。但是越来越多的学者认为二者是互相补充的关系，家庭照护者利用正式服务来帮助自己，正式照护系统与非正式支持系统之间是一种伙伴式的责任分担关系与功能互补，强调正式照护与非正式照护的联结或协调 (Sloan et al., 1996; Picone & Wilson, 1999)。最新的研究已经表明，在正式和非正式照护者之间从来没有完全的劳动分工，即他们并不是按照互补理论所认为的依据任务来分工的。在志愿组织参与老年人长期照护供给的研究中发现，在福利国家和志愿组织（如老年人的亲属）所提供的各种服务之间并没有清晰的界限，并且志愿组织有时执行长期照护责任 (Dahlberg, 2005; Jegermalm, 2003)。重叠的、法定的和志愿的组织提供服务不是依据互补理论的假设，这表明不同的照护提供者不仅仅执行与他们特点匹配的服务。Pfau - Effinger (2005) 认为，对政府和家庭角色的态度是欧洲老年人选择照护方法的重要因素。综上所述可以看出，已有文献对正式照护与非正式照护的互补理论的研究通常是在多层次上进行的，很少考虑一个以上或者几个解释因素。国外已有的研究结果均已经表明，福利多元主义中的福利供给主体之间是相互影响、彼此互动的。

二、国内关于老年人长期照护制度的相关文献

我国对于老年人长期照护问题在早期明显偏重于对老年人非正式支持的研究，这与我国老年人长期照护相关政策出台较晚有很大关系，因而大多数关于老年人社会网络的研究是从非正式支持网络的角度进行的。关于老年人社会支持的研究，学者们注重社会支持网络的规模、数量、结构等，即着重于对社会支持结构的研究，并且集中在家庭支持即非正式支持网络方面的研究，对老年人正式支持的研究相对较少，并没有将正式支持纳入老年人的支持体系。随着老龄化问题的日益加剧以及我国阶段性的长期照护政策的颁布，仅偏重于对老年人非正式支持的研究已经显得不完整。

我国较全面地研究老年人长期照护问题，应始于20世纪80年代，主要是在理论上从老年人照护供给模式的角度讨论养老模式的选择。20世纪80年代中期，一些学者在研究家庭规模和人口流动及迁移时发现，我国家庭养老功能正在弱化，随着社会经济的发展，单纯依靠家庭养老已经不能应对人口老龄化这一严峻的社会问题，于是主张大力发展社会养老，如建立养老院、敬老院和老年公寓等各种公共养老设施机构。但是，在20世纪80年代的研究中，关注老年人获得的社会支持与身心健康、生活满意度的方面较多。从养老资源方面来看，经济供养、养老保险研究较多，但生活照料、精神慰藉及医疗护理保健等长期照护方面的研究较少（陈赛权，2000）。

进入20世纪90年代，我国对于长期照护模式的研究趋向多样化。在关于养老模式的研究中，养老院已经不是唯一的选择。学术界对于老年人长期照护的模式研究有了更深入的探讨。穆光宗（1998）颇有见地地提出以“养老支持力”作为划分标准，在界定养老概念时应该考虑两个原则：一是以经济为主要原则，在分类时考虑以经济变量为主、非经济变量为辅；二是问题感受原则，这一原则实际上要显示出老年人的个体差异。这一论点使我国学者注意到了老年人社会支持的概念的全面性。目前我国学者对于长期照护养老模式的探讨一般分为家庭养老和社会养老两种。家庭养老是指养老资源由家庭成员来提供的养老方式；社会养老是指由社会提供养老资源。从本质上讲，社会养老与家庭养老的区别在于：社会养老将养老责任分摊于全社会，而家庭养老则只是由家庭承担养老责任；另外，社会养老具有社会再分配功能，从而实现社会范围的公平化（姜向群，

1999)。家庭养老和社会养老在照护资源供给上,从某种角度上讲与国外的正式支持网络和非正式支持网络类似,分歧实际上在于我国学术界对非正式支持和正式支持的关系有不同的观点,关键是养老资源主要是由谁提供、各提供多少及养老的场所等问题。一种是家庭养老功能难以替代,持有“互补论”的观点;另有学者提出家庭养老转变论和削弱论(姜向群,2007)。目前,家庭养老和社会养老相结合是我国学术界的主流观点。近期对于养老模式研究的文献表明,居家养老会成为我国的主要养老模式,居家养老是建立在个人、家庭、社区和国家网络基础之上的,可以将正式支持网络和非正式支持网络有机地结合起来,使提高老年人生活质量建立在持续的、稳固的基础之上。学术界在理论方面对居家养老模式势必成为我国重要的养老模式之一的探讨已经得到众多学者的肯定(周沛,2002;仝利民,2004;吕新萍,2007),并成为全社会的共识。在2010年11月全国社会养老服务体系推进会上,民政部提出,我国社会养老服务事业的努力方向和基本路径是以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为补充的社会养老服务体系。

另外一些学者对我国近年来民政部出台的老年人长期照护政策进行了实证研究。徐勤(1995)采用国际上流行的正式与非正式划分法,结合国内情况,提出了老年人口社会支持体系的构成、分类标准及主要测量指标,以此考察了当时我国老年人口社会支持体系的功能、各分支体系的支持水平、老年人需求的满足程度及对老龄政策的选择;从特定角度揭示了人口老龄化所包含的社会经济含义。但是基于我国当时的国情,并未出台任何社区照护政策,笔者在文中所指的正式支持比仅指“依靠退休金及政府或集体救济或供养的老年人占老年人口总体的比例,退休金是正式支持的主要形式”。早期研究对老年人正式支持仅仅局限于经济支持方面的探讨,但是随着我国养老服务体系的日益健全、老年人长期照护相关政策的出台,仅从经济费用的角度衡量正式支持比是不完全的。周伟文(2001)通过深度质性访谈指出,城市老年群体的需求依据强弱程度排列为健康需求、精神文化生活需求、日常生活料理需求和经济需求。老年人的养老已经从单一的家庭依赖向家庭与社区的双重依赖转变。许多学者认为,随着单位体制的变化,社会生活支持网络已经从单位向社区转变,健全的社会支持网络对于帮助弱势群体有着重要的意义。尚晓媛(2001)利用福利多元主义的概念分析了南京市和兰州市的老年人长期照护供给,指出我国老年人长期照护的资源提供已经从完全依赖政府投入逐渐转变为依靠更多元化的资源,社会上出现了崭新类型

的依靠政府、企业、当地社区以及家庭或个人的混合资源为用户提供服务的“社会办”福利院，已经出现了福利多元主义供给的趋势。一些研究者对老年人长期照护的居家养老政策进行了实地的考察分析。李培林（2001）指出，一方面新的社区支持网络要坚持用法律和契约来规范不同的利益主体之间的关系，充分运用不同于政府干预和市场调节的社会整合力量，防止社区成为新的单位；另一方面是要降低社区支持网络运行成本的约束，这是社区在支持功能上替代单位组织的一个根本理由。周沛（2002）指出，在社区工作中构建和运用社会支持网络是发挥和提升社区工作调动社区资源、协调社会关系功能的有力措施。桂世勋（2004）探讨了上海社区老年人服务资源的整合，根据不同老年人的需求，将资源进行分类整合，指出了提供正式支持资源整合的问题与成绩。一些研究认为，政府顶层及具体项目设计的缺失、政府部门的角色定位和执行人员专业素质偏低以及老年居民的参与乏力都成为居家养老不能有效实施的原因（田玉荣，2005；杨洪斌，2005）。黎熙元（2007）指出，由于公共福利制度和社会网具有相互补充的福利功能关系，因此宏观社会政策应当协调公共福利制度与社会网的发展，努力消除其排斥性，建立有效的桥梁性机制和组织，促进各种社会次系统之间的有机整合以及相互开放，从而实现社会包容的政策建设目标。吴蓓、徐勤（2007）以上海的长期照护体系作为研究对象，从服务的提供、人力资源、资金运作、照料质量等方面系统地分析了当前上海新兴的社区长期照料体系。

随着国外老年人照护政策日趋完善，我国学者也日益重视借鉴国外先进经验，只是我国虽然关于养老保险、医疗保险等福利制度的研究文献及研究成果十分丰硕，对发达国家老年照护政策的研究却不够完整，主要集中于英国社区照护政策研究（唐忠新，2004；蒋慧琼，2006），以及德国、日本长期照护保险方面的研究（荆涛，2005；仝利民，2008）。近期还有一些研究者从经济学、管理学、社会学角度对我国能否实行长期照护保险进行了较深入的探讨与研究（陈岱婉，2007；荆涛，2010；戴卫东，2011），但是我国是否能够借鉴国外的长期照护政策不仅仅受到经济因素的影响，一种制度的借鉴还要看其文化、政治的深层次因素，仅仅从经济学的角度对制度进行研究是不够的。

本书认为，对我国老年人长期照护制度模式，不应仅仅着眼于保险制度模式的研究，我国目前无论是实施长期照护社会保险还是市场长期照护保险，都需要一定的条件来保证，不应只发展单一的制度模式，应该建立多层次的制度体系。因而，应该对各种制度模式的成因、发展以及现状予