

杨立雄 / 著

The Elderly Welfare Study

老年福利 制度研究

 人民出版社

杨立雄
/ 著

The Elderly Welfare Study

老年福利 制度研究



人民出版社

责任编辑:洪 琼

图书在版编目(CIP)数据

老年福利制度研究/杨立雄 著. -北京:人民出版社,2013.5

ISBN 978-7-01-012086-7

I. ①老… II. ①杨… III. ①老年人-福利制度-研究-中国 IV. ①D669.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 092556 号

老年福利制度研究

LAONIAN FULI ZHIDU YANJIU

杨立雄 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京龙之冉印务有限公司印刷 新华书店经销

2013 年 5 月第 1 版 2013 年 5 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:14

字数:230 千字 印数:0,001-2,000 册

ISBN 978-7-01-012086-7 定价:36.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

目 录

导 论	1
一、研究背景	1
二、研究意义	2
三、概念界定	3
四、研究综述	4
五、研究方法和资料来源	9
 第一章 老年福利理论基础	10
一、老年福利制度的产生:内在需要和外部推力	10
二、老年福利的动力机制:功能主义的解释	17
三、老年福利的动力机制:社会冲突理论的解释	23
四、老年福利理论的发展趋势:福利多元主义	31
 第二章 东亚老年福利文化与制度安排	36
一、文化决定论与福利模式	36
二、东亚老年福利的文化逻辑	40
三、老龄化背景的东亚老年福利改革	45
四、东亚老年福利制度	50
 第三章 中国老年福利制度变迁	59
一、中国传统老年福利:家庭与政府的责任划分	59
二、新中国成立后的老年福利责任演变	64
三、老年福利的政府责任分析	74

第四章 老年福利供需分析	83
一、老年福利需求增长的内在因素	83
二、老年福利需求增长的诱致因素分析	92
三、老年福利供给的制约因素	96
第五章 居家养老服务改革	104
一、居家养老服务是必然发展趋势	104
二、中国居家养老服务发展现状和问题	109
三、居家养老服务需求预测	114
四、我国居家养老服务发展模式	119
五、居家养老服务内容	122
六、居家养老服务的组织体系和资金保障	128
七、加强居家养老服务支持系统建设	131
第六章 机构养老服务改革	137
一、美国和日本的养老机构发展	137
二、中国养老机构发展现状及存在的问题	141
三、养老机构发展的推力和阻力	147
四、养老机构改革目标	156
五、养老机构改革措施	163
六、养老机构改革路径	169
第七章 迈向适度的普惠主义	180
一、老年福利改革的目标、原则和模式	180
二、老年福利发展模式:政府主导与福利多元	188
三、参与主体的合理分工	192
四、老年福利项目的三个层次	197
五、迈向适度的普惠主义	203
参考文献	214

图 目 录

图 3-1	OECD 国家人均老年福利支出与人均 GDP 的关系	81
图 3-2	2007 年 OECD 国家老年福利支出占人均 GDP 的比重	81
图 3-3	OECD 国家老年福利支出占 GDP 的比重与老龄化关系 (2005 年)	82
图 4-1	中国历年财政社会保障支出情况统计(1998—2010 年)	95
图 4-2	各省市社会保障和就业支出占一般财政预算支出的比例 (2010 年)	96
图 5-1	居家养老服务多元参与结构示意图	123
图 5-2	居家养老组织结构示意图	129
图 6-1	我国老年和残疾人收养机构床位数发展趋势(1978—2011 年)	141
图 6-2	各地民办养老机构平均收费水平	150
图 6-3	养老机构床位数增长趋势	154
图 6-4	不同经营模式养老机构发展规划	161
图 6-5	各省民办养老机构拥有床位均值	168
图 6-6	2010 年在民政部门登记的收养性社会服务机构老年人自理情况 ...	178
图 7-1	根据对象划分的三种老年福利模式	186
图 7-2	老年福利资金投资与服务递送的关系图	193
图 7-3	老年福利结构	197

表 目 录

表 4-1	两次抽样数据老年残疾人比例	87
表 4-2	我国主要年份家庭规模变化趋势	89
表 4-3	我国社区服务设施发展趋势	102
表 5-1	2011—2030 年城市老年人口发展趋势预测	114
表 5-2	老年人日常生活服务项目需求基本情况	115
表 5-3	部分居家服务项目的需求量预测	116
表 5-4	居家养老服务工作人员需求预测	117
表 6-1	美国护理院基本情况(2004 年)	137
表 6-2	老年人机构养老需求因素分析	152
表 6-3	老年机构发展预测	153
表 6-4	养老机构人力资源配置标准	155
表 6-5	养老机构人员配置预测	156
表 6-6	四种养老机构经营模式比较	159
表 6-7	养老机构的功能定位	159
表 6-8	2010 年在民政部门登记的收养性社会服务机构人员统计	166
表 6-9	我国养老服务机构发展情况(2100—2011 年)	170
表 6-10	2008 年养老机构基本情况	170
表 6-11	2010 年社会福利机构利用率(部分地区)	171
表 6-12	养老机构与人口老龄化及人均 GDP 之间的关系	176
表 7-1	四种老年福利供给模式的比较	192
表 7-2	不同类型的老年福利类型	197
表 7-3	我国老年福利制度结构	202
表 7-4	老年福利服务对象改革	205

导 论

一、研究背景

自 20 世纪 70 年代,我国开始步入人口老龄化社会。1971 年,我国人口出生率和自然增长率分别为 30.7‰和 23.4‰,但到 1980 年,这两个数据分别下降至 18.2‰和 11.9‰。^① 到 1990 年第四次全国人口普查时我国人口年龄结构已经完成向成年型转化的全过程,开始向老年型过渡。^② 90 年代以后,我国老年人比重持续稳步提高,到 2010 年第六次人口普查时,60 岁及以上人口为 177648705 人,占 13.26%,其中 65 岁及以上人口为 118831709 人,占 8.87%。^③ 预测数据显示,从 2001 年至 2020 年,我国处于快速人口老龄化阶段,平均每年增加的老年人数量超过 600 万;到 2020 年前后我国将开始进入人口老龄化高峰,老年人口将达到 2.55 亿,人口老龄化水平将达到 17.78%。^④ 伴随着人均预期寿命延长的持续人口老龄化,老年人的社会保障需求也在增加。2010 年末全国城乡部分失能和完全失能老年人约 3300 万,占总体老年人的 19.0%。其中完全失能老年人 1080 万,占总体老年人的 6.23%。据预测,到 2015 年,部分失能和完全失能老年人将达 4000 万人,占

① 数据来源:《新中国 60 周年:人口总量适度增长结构明显改善》,中国政府网, www.gov.cn。

② 参见国务院人口普查办公室、国家统计局人口统计司:《中国 1990 年人口普查资料》,中国统计出版社 1993 年版。

③ 数据来源:中华人民共和国国家统计局:《2010 年第六次全国人口普查主要数据公报(第 1 号)》。

④ 参见全国老龄工作委员会办公室:《我国人口老龄化发展趋势预测研究报告》,中国网, <http://www.china.com.cn/chinese/news/1134589.htm>。

总体老年人的 19.5%,其中完全失能老年人达 1240 万人左右,占总体老年人的 6.05%。^①

改革开放以来,我国居民生活水平得到较大幅度的提高。2012 年《中国发展报告》显示,城镇居民家庭人均可支配收入由 1978 年的 343 元提高到 2011 年的 21810 元,农村居民家庭人均纯收入则从 134 元提高到 6977 元,扣除价格因素,均增长了 6 倍以上。2012 年《中国民政统计年鉴》显示,城镇和农村居民恩格尔系数分别从 1978 年 57.5%和 67.7%下降到 36.3%和 40.4%左右。按照世界银行的划分标准,我国已经由低收入国家跃升至世界中等偏下收入国家行列。虽然我国整体的发展指数并不高(联合国开发计划署发布的《2009 年人类发展报告》显示,我国在人类发展指数排名上位居第 92 位),但是因我国地区发展极不均衡,部分地区的发展指数已接近中等发达国家水平。这些地区的人民生活从以基本的“吃穿”为重点,向以提高文化素质及健康水平为重点的多层次消费转变,人们追求共建、共享、共富和有安全保障、自由、平等、体面尊严的高质量生活。未来老年人的福利需求越来越强烈,对老年福利服务的内容要求也越来越多样化。

二、研究意义

20 世纪 80 年代以前,我国把社会福利看成是资产阶级的小恩小惠而对其加以批判,社会福利的内涵长期局限于民政工作范围,无论是在实践中还是在理论上均没有取得较大突破。20 世纪 80 年代中期,随着社会福利社会化理论的兴起,我国社会福利研究内容逐步拓展,研究方法多样化,不同的学科也开始介入到社会福利领域,为社会福利研究提供了多元化视角。尤其是 90 年代末期以来,社会福利理论与政策研究逐渐成为社会科学理论和政策研究议程的核心主题。但是,从总体上看,我国社会福利理论研究在社会科学和公共政策话语中仍然处于不发达和边缘性地位,福利理论和政策研究缺乏独立的学科地位,常被社会保障等概念所掩盖。老年福利研究分布在人口学、社会

^① 参见《全国城乡失能老年人状况研究——中国老龄科学研究中心主任张恺悌新闻发布稿》, <http://www.lyll.gov.cn/lvzx/2012-06-14/279.html>。

学、社会政策学、社会保障学、政治学、经济学等领域,这些领域的学者因学科的分隔难以形成合力,导致老年福利基础研究薄弱。本书系统地梳理了老年福利理论发展的基本脉络,对老年福利发展过程中政府、非政府组织、市场及家庭的责任进行了研究,并提出了我国老年福利发展过程中,多方责任主体的职责,提升了老年福利理论研究。

我国有着几千年的文化传统传承,在养老保障方面有着相对完善的社会政策和家庭政策,这些是我国老年福利理论研究的文化基础和思想来源。但是,由于长期受西方福利思想的主导,我国老年福利研究的理论话语权被西方福利理论占据,缺乏对我国特色的老年福利思想的综合和总结。因此,需要进一步加大我国老年福利理论研究,形成基于我国文化基础之上的老年福利理论,提高我国老年福利制度政策水平。本书基于中国养老文化和传统孝道理论,分析了东亚地区老年福利制度安排,并提出基于中国国情的老年福利制度发展战略,区别于西方福利国家的老年福利发展模式,从而推进了中国特色福利制度的研究。

2012年,国家统计局发布《新世纪实现新跨越 新征程谱写新篇章》的报告,报告显示我国人均GDP达到5432美元,已经进入中等发展水平的国家。但是在国家的整个发展格局中,社会发展严重滞后的矛盾依然存在,其中老年福利制度落后于经济发展的情况更为突出。总体上我国老年福利处于制度分割、杂乱无序、安全网漏洞较大的状态。由于城乡分割、地区分割,导致不同地区甚至是同一地区的不同户籍老年人享受到的老年福利差距较大。不仅如此,各种老年保障制度之间的边界也不清晰,无论是城市还是乡村,都存在着巨大的漏洞,大多数居民没有被正式制度所覆盖,农村老年福利制度基本处于空白状态。因此,急需对老年福利进行政策设计,合理、适当地发展老年福利项目,提升老年人生活质量,使老年人共享社会发展成果。研究老年福利制度,不仅有利于完善社会福利理论体系,更有利于提高老年人的福利保障水平。

三、概念界定

目前,对“社会福利”的界定还没有一个统一的、权威的定义,不同的定义

差别较大。^① 广义的社会福利是指为了改善和提高全体社会成员的物质生活和精神生活的各种社会服务措施,^②不仅包含了现行的社会保障制度,还包括教育、医疗等基本公共服务。狭义的社会福利指当社会成员因年老、疾病、生理或心理缺陷而丧失劳动能力而出现生活困难时向其提供的服务措施。在我国,社会福利仅仅是社会保障体系的一个组成部分,^③通常指民政部门对弱势群体的基本生存救助。

老年福利也有广义和狭义之分。广义的老年福利是指国家和社会社会化的福利设施和有关福利津贴等,满足老年人生活服务的需要,并提高生活质量的一种社会政策,其基本内容包括老年人社会救助、养老保险和社会福利等。狭义的老年人社会福利则是指根据老年人的特殊需求和老年人自身的特点,由国家和社会提供给老年人的特殊的、照顾性的物质和社会服务。^④

本书所指的老年福利,是指国家和社会为了安定老年人生活、维护老年人健康、充实老年人精神文化生活而采取的政策措施和提供的福利性设施和服务。作为社会救助和养老保险的延续和提高,老年福利在解决老年人基本物质生活需要的基础上,进一步满足老年人物质文化生活的需要,实现“老有所养、老有所医、老有所教、老有所学、老有所为、老有所乐”的社会目标。老年福利的外延包括老年服务、老年津贴、老年优待和老年福利服务设施。

四、研究综述

从纵向看,20世纪80年代,我国关于老年福利的研究多是对国外^⑤和

① 1991年出版的《中国大百科全书·社会学》对“社会福利”的定义为:“国家和社会为增进社会成员尤其是困难者的社会生活的一种社会制度。”1994年出版的《中国社会工作百科全书》对“社会福利”的解释是:“按其字义和一般人的观念,通常被理解为有关改善社会成员物质、文化生活的一切举措。”上述两个定义属于广义的社会福利定义。参见尚晓媛:《社会福利与社会保障再认识》,《中国社会科学》2001年第3期。

② 参见中国大百科全书编委会:《中国大百科全书·社会学》,中国大百科全书出版社1993年版。

③ 参见陈良瑾:《中国社会工作百科全书》,中国社会科学出版社1994年版。

④ 参见彭华民:《老年人福利》,南开大学出版社2002年版。

⑤ 参见朱耀垠:《国外老年福利事业的新趋势及其启示》,《长沙民政职业技术学院学报》2003年第4期;刘静林:《西方老年福利制度及我国的思考》,《求索》2005年第5期。

境外^①的福利介绍,以及对我国大陆老年人福利政策及相关内容的介绍。^② 随着研究的深入,目前越来越多的文献集中于对现有老年福利制度问题和发展方向的研究^③。这些研究既有理论研究,也有实证研究,提出的对策和建议也具有一定的可操作性。但是,相较于人口老龄化和养老保险的研究,目前对老年福利理论和政策的研究仍然相对薄弱,多数研究局限于社会福利社会化理论的应用^④,而较少有结合我国国情的老年福利理论创新。

从研究的内容看,现有的研究主要集中于以下几个方面。

一是老年津贴制度研究。国外部分国家建立老年津贴制度的时间较早,因而对于老年津贴制度的研究文献的积累也较多,这些文献多侧重于老年津贴制度的缓贫效果^⑤、老年人和残疾人的健康状况改善以及对儿童健康和教育产生的影响等方面,^⑥从现有的研究看,国外对高龄老年津贴制度的研究文

① 参见刘祖云、田北海:《老年福利的香港模式解析》,《社会》2008年第1期。

② 参见陶立群:《中国老年人社会福利》,我国社会出版社2002年版;陈立行、柳中权:《向社会福祉跨越:中国老年社会福祉研究的新视角》,社会文献科学出版社2007年版。

③ 参见梁鸿:《城市养老社会事业发展的矛盾与对策》,《探索与争鸣》1998年第1期;丁开杰:《我国老龄社会问题现状、成因与对策》,《中国农业大学学报(社会科学版)》2000年第3期;缪青:《中国社会化养老的主要趋势:家居养老和家居护理》,《城市问题》2000年第5期;姚建平:《社会福利制度社会化、私有化发展问题研究——以中、美比较研究为视角》,《理论导刊》2007年第7期;贾晓九、肖文寿:《中国老年福利事业现状与发展思路》,《社会福利》2002年第5期。

④ 参见杨团:《从国家化、单位化走向社会化——中国城市服务格局的重大演变趋势》,《中国国情国力》1993年第3期;白益华:《社会福利社会化势在必行——来自上海的启示》,《中国社会工作》1997年第4期;刘伟能:《坚持走社会福利社会化的道路——辽宁社会福利事业调查》,《中国社会工作》1997年第5期;多吉才让:《关于社会福利社会化的几个问题》,《中国社会工作》1998年第4期。

⑤ See Barrientos, A. 2003. "What is the impact of non-contributory pensions on poverty? Estimates from Brazil and South Africa". Manchester, Institute for Development Policy and Management.; Bertranou, F. M., and C. Grushka, 2002. "The non-contributory pension programme in Argentina: Assessing the impact on poverty reduction," *Extension of Social Security ESS Paper No.5*, Geneva, International Labour Office.; Deaton, A. & Case, A., 1998. "School Quality and Educational Outcomes in South Africa", *Papers 184*, Princeton, Woodrow Wilson School-Development Studies.

⑥ See Rajan, S. I. 2003. "Old age allowance program in Nepal" (paper presented at Institute for Development Policy and Management International Conference "Staying Poor: Chronic Poverty and Development Policy", Manchester, 7-9 April). Manchester, Institute for Development Policy and Management.; Deaton, A. & Case, A., 1998. "School Quality and Educational Outcomes in South Africa", *Papers 184*, Princeton, Woodrow Wilson School-Development Studies.

献相对较少。在国内,近年来由杨立雄^①等人提出的老年津贴制度逐步引起学术界关注,相关的成果开始集中出现,逐渐成为社会关注的热点问题。^② 目前关于老年津贴的制度设计的研究主要集中在农村建立非缴费型老年津贴制度上。这些研究分别探究了在农村建立老年津贴(最低养老金制度)的现实意义,并探讨了制度的可行性。^③ 但是这些研究基本上都是从新型农村基本养老保险角度而非老年福利的角度出发来构建老年津贴制度,而且缺乏系统性研究。随着宁夏出台了全省统一的高龄津贴制度,引发了社会各界对建立高龄制度的必要性和紧迫性的思考,^④高龄津贴制度已成为老年福利中的一个热点问题。^⑤ 但是,当前对高龄津贴的研究只停留在制度描述层面,对高龄津贴的理性及深层次思考比较缺乏,对高龄津贴的定位不清,同时也缺乏从实证及数据分析预测角度去探讨建立全国统一的高龄津贴的合理性和可行性。此外,还有学者研究了老年失能津贴制度,多为介绍国外残障津贴制度,^⑥少数学者探讨了在我国建立老年失能津贴的可能性和制度框架。^⑦ 目前关于老年人失能津贴(护理津贴)的研究无系统性,必要性及可行性分析不足,缺乏较为完整的失能津贴方案设计研究。

二是养老服务体系研究。养老服务的文献非常丰富,研究的视角有宏观,

① 参见杨立雄:《建立非缴费性的老年津贴——农村养老保障的一个选择性方案》,《中国软科学》2006年第2期。

② 参见凡凤林、邹莘、郭卫:《国外老年津贴制度的启示》,《中国社会保障》2009年第12期;何文炯:《农民社会养老保障:“老年津贴+个人账户”》,《学习与探索》2009年第4期;王晓晨:《关于建立农村高龄老年人津贴制度的构想》,《中国行政管理》2008年第3期。

③ 参见何文炯:《农民社会养老保障:“老年津贴+个人账户”》,《学习与探索》2009年第4期;崔凤、左魏魏:《中国老年福利津贴制度:特点、内容与问题》,《学习与实践》2009年第9期;申策、John Williamson:《中国农村老年人最低社会养老金制度的必要性、可行性和可能的社会效益》,《中国农村经济》2006年第8期;何文炯、许林荣、杨一心、刘子培:《中国农村老年津贴精算分析》,《广西经济管理干部学院学报》2009年第4期。

④ 参见王晓晨:《关于建立农村高龄老年人津贴制度的构想》,《中国行政管理》2008年第3期;姜晓萍:《宁夏:建立高龄津贴制度实现老年福利适度普惠》,《社会福利》2009年第9期。

⑤ 参见杨立雄:《高龄老年津贴制度研究》,《中州学刊》2012年第2期。

⑥ 参见乔庆梅:《德国残疾人社会保障:内容、经验与启示》,《人文杂志》2008年第6期;吕学静:《日本残疾人福利状况一览》,《社会组织与残疾人事业发展论坛论文》,中国人民大学2009年5月。

⑦ 参见谢琼:《人口老龄化与残疾老年人保障体系的构建》,《中国人民大学学报》2008年第1期。

也有微观;研究方法有定性,也有定量。这些研究主要集中于三个方面:(1)关于居家养老服务的研究。居家养老相关研究内容全面,涵盖了居家养老方式出现的背景及理论现实意义;^①居家养老服务的主要构成因素,^②包括提供主体特别是多元化主体、服务内容、服务对象、服务人员、服务设施等因素的现状与存在的问题^③;居家养老模式未来的发展趋势及改善居家养老服务的相应对策等^④。可以说,居家养老服务是老年福利制度中研究比较成熟的一个领域。(2)关于机构养老的研究。我国机构养老方式的发展历史悠久,部分历史学家对此做了较多研究,^⑤但是更多的研究集中在养老机构建设现状及对策方面。^⑥多数学者认为要大力发展机构养老,但是这些论点缺乏有力的数据支持。(3)关于老年福利设施研究。一些学者认为现有的老年设施布局不合理,利用率不高;社会力量举办的老年人福利机构规模较小、社会化程度低,造成老年人福利事业资金不足、发展缓慢;同时,由于缺乏市场的竞争,福

① 参见刘维:《居家养老模式的社会学分析》,《前沿》2010年第9期;刘飞燕:《居家养老:一种新型的社会养老模式》,《消费经济》2006年第6期。

② 参见赵立新:《社区服务型居家养老的社会支持系统研究》,《人口学刊》2009年第6期;杨金志:《上海:居家养老三大体系》,《瞭望》2006年第47期。

③ 参见敬义嘉:《从协作角度看中国居家养老服务体系的发展与管理创新》,《复旦学报(社会科学版)》2009年第5期;首都经济社会发展研究所课题组:《完善北京市养老模式体系政策研究》,《前线》2009年第9期;贺银凤:《中国老龄照料服务体系面临的挑战》,《人口学刊》2009年第4期;杨春华:《城市社区居家养老的困境和出路》,《前沿》2009年第8期;孙泽宇:《关于中国城市社区居家养老服务问题与对策的思考》,《中国劳动关系学院学报》2007年第1期。

④ 参见祁峰:《建立具有中国特色的养老新模式》,《经济问题探索》2005年第2期;王小莹:《探索人性化居家养老服务新模式》,《江西财经大学学报》2009年第6期;陈平:《城市养老模式新探——以南京市鼓楼区为例》,《江苏社会科学》2010年第3期;江海霞:《养老保障需求视角下的城市空巢老年人居家养老服务模式》,《前沿》2010年第3期。

⑤ 参见张新宇:《漏泽园砖铭所见北宋末年的居养院和安济坊》,《考古》2009年第4期;李瑾明:《宋代社会救济制度的运作和国家权力——以居养院制的变迁为中心》,《中国史研究》2005年第3期;宋炯:《两宋居养制度的发展——宋代官办慈善事业初探》,《中国史研究》2000年第4期。

⑥ 参见马威:《目前我国小城镇社会福利院存在问题及对策研究——以中原地区小城镇为例》,《乡镇经济》2005年第11期;吕新萍:《养老院老年人的需求与养老机构专业化——对北京市某养老院的个案研究》,《人口与经济》2004年第1期;杨伟民:《对中国养老机构税收政策的探讨》,《税务研究》2010年第5期;于潇:《公共机构养老发展分析》,《人口学刊》2001年第6期;桂世勋:《合理调整养老机构的功能结构》,《华东师范大学学报(哲学社会科学版)》2001年第4期。

利机构中普遍存在管理体制和运行机制的僵化,不能适应市场经济体制的发展要求。此外,老年福利设施规模过小、专业分工程度低,而且还缺乏灵活的经营机制和必要的政策支援。^①对于老年福利设施的未来发展,一些学者建议政府加大政策力度,鼓励社会组织和个人资本投资老年人社会福利机构,发展多种收费标准的养老机构,提供不同标准的服务,提高老年人福利的社会化程度;^②重构政府与其下属福利机构的关系,扩大福利机构的自主经营权,促进福利机构提高服务水平。^③

三是老年优待研究。我国具有悠久的敬老尊老的传统,许多学者从文化的角度探讨了这种制度的起源和发展。^④但是对于现代老年优待的研究文献相对较少。这些文献主要集中于老年优待制度存在的问题,如老年交通优待不能通用,^⑤老年人优待证办理和使用过程中的问题。^⑥极少数的文献探讨了老年优待制度的基本架构和未来发展。^⑦

从总体上看,对老年福利制度的研究多集中于养老服务研究,而对老年福利的其他方面的研究相对比较薄弱。这些研究通常研究的是老年福利的某一个方面的问题或发展对策,缺乏对老年福利发展战略的整体思考。随着我国老龄社会的到来和政府向民生工作的转向,老年福利的发展规划显得越来越重要。

① 参见屈利娟、余银娣:《人口老龄化下的资源配置——基于杭州市老年福利事业的调查》,《浙江经济》2007年第7期。

② 参见甘凤梅:《老年福利制度研究》,厦门大学,2008年硕士论文。

③ 参见李浩:《浅谈养老机构应该注意的几个问题》,《中国民政》2007年第4期。

④ 参见潘剑锋:《论先秦时期我国养老敬老体系的初步成型》,《求索》2010年第5期;李振纲:《我国的尊老敬老文化与养老》,《人口学刊》2009年第5期;王彦章:《清代尊老敬老礼制述论》,《历史档案》2006年第4期;魏英敏:《论“孝”的古代意义与现代价值》,《江苏社会科学》2005年第4期。

⑤ 参见高建华:《老年公交优待何时惠通全省》,《山西老年》2009年第5期;肖守渊:《老年优待证应实行全省“一证通”》,《老友》2006年第7期。

⑥ 参见刘国增:《对办“老年优待证”的一点看法》,《中国民政》2006年第8期。

⑦ 参见陈宝全:《北京市老年人优待工作探讨》,《北京观察》2006年第10期;杨立雄:《社会优待制度研究》,《晋阳学刊》2012年第4期。

五、研究方法和资料来源

本书的研究方法为文献研究法。文献主要有以下几个来源：

一是政府部门、全国老龄委的统计资料和抽样数据。包括中华人民共和国民政部有关老年人福利的统计数据,国家统计局有关老年化和老年人的统计数据和抽样数据,全国老龄委的年度统计数据、抽样数据以及对全国 1% 人口抽样数据的分析资料。

二是公开出版物。主要来源于各种期刊,选择的文章以核心期刊为主,尤其是学术界公认的高质量期刊的文献。在研究文献中,还收录了国外相关研究文献,进行中外比较。

三是网站。主要选择了政府网站及非营利组织网站,包括民政部、统计局、财政部等有关老年人福利的政府部门网站,以及中国香港和中国台湾等相关部门的网站,获得了大量数据和材料。另外,还有国外政府网站,如日本、韩国等国家的有关老年人福利和社会保险的政府网站。

第一章 老年福利理论基础

一、老年福利制度的产生:内在需要和外部推力

(一)社会需要是老年福利发展的内在动力

社会需要理论的核心观点是:社会的需要是普遍的、多元的、发展的;社会需求是社会发展的动力机制,是福利国家形成的根本原因,也是社会政策发展的基本动力。社会需要理论的主要代表人物有马克思、马斯洛、多伊、高夫等。

在需要理论看来,需要具有普遍性的特点,任何社会形态的公民都具有不同类型的个人需要和社会需要,只有在需要得到某种程度的满足,才表明需要的主体作为人而存在,所以从这种意义上讲,需要是一种不可避免地具有普世的状态;当然,需要理论也认为,需要并不具有客观性和一成不变性,而是具有主观性和历史性,^①也就是说,需要因社会的不同而有所区别。马克思认为,需要是人的基本属性,是人区别于动物的一个重要特征。^②而且人的需要与动物的需要不同,即人的需要具有社会性,人因为需要而存在,个人需要的集合组成的社会需要必须通过社会实践来完成,社会需要的满足应当由社会分配来完成。

社会需要理论认为,社会需要产生社会政策,并导致福利国家制度的产生。马克思认为,社会需要是构成社会制度发展的重要动力,甚至推动了人类文明社会的发展,因为资本主义的社会关系结构导致了人类生产力和物质期望爆炸性的提高,结果招致一套“不断丰富需求制度”。而且,马克思从阶

^① See Macarov, D., 1995, *Social Welfare: Structure and Practice*. Thousand Oaks: Sage. 1995, pp. 17-18.

^② 参见《马克思恩格斯全集》第3卷,人民出版社1960年版,第326页。