



新编21世纪社会工作系列教材

老龄工作管理

Administration of the Work on Aging

张文娟 编著

本成果得到中国人民大学“985工程”的支持



新编21世纪社会工作系列教材

老龄工作管理

Administration of the Work on Aging

张文娟 编著

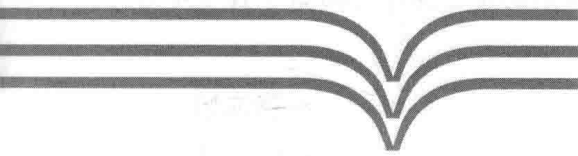
中国人民大学出版社
· 北京 ·

作者简介

张文娟 女，1975 年出生，山东潍坊人。2004 年毕业于西安交通大学管理学院，获管理学博士学位。2004—2006 年在北京大学中国经济研究中心从事博士后研究，2006—2007 年在德国马普人口研究所接受人口统计和分析技术培训。现为中国人民大学老年学研究所副教授，主要从事老龄人口统计、老龄社会学和老龄政策等方面的研究。先后在国内外核心期刊发表文章近 30 篇，出版专著《劳动力外流背景下的中国农村老年人家庭代际支持研究》。

内容简介

老龄工作管理是政府在老龄化社会中承担的一项新职能，具有鲜明的公共管理特征。但是，老龄工作是围绕个体和群体的老龄化引发的变化而展开的，对于这一过程及其影响和对策的理解、把握又涉及多个学科的内容，其运用的理论、方法以及其他相关知识涉及多个领域，内容庞杂。本书的内容也是多学科知识的汇聚。开篇部分概括介绍了个体和群体的老龄化过程，然后对老龄工作管理中经常涉及的老年学、社会学和管理学等各学科的相关理论和方法进行了简单梳理。随后，作者结合中国的人口和社会背景，系统介绍了应对人口老龄化的各项制度和措施，包括退休制度、养老保障、医疗保障、社会服务等老龄工作的起源和发展，并对其他国家的经验和教训进行了总结，供老龄工作者参考。



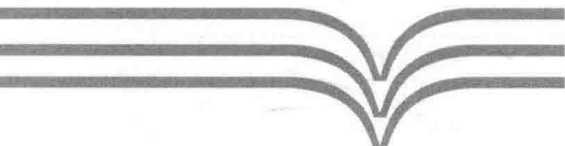
前 言

老龄化是人类社会发展的必然归宿,世界各个国家和地区在应对人口老龄化的过程中,积累了丰富的经验和教训,值得我们去学习和借鉴。中国在1999年末跨入人口老龄化社会,距今已经17年的时间,人口老龄化已经成为中国社会的新常态。积极应对人口老龄化,努力开展老龄工作,发展老龄事业,让千千万万的老年人共享社会发展成果,已经成为中国社会发展的一个重要目标之一。老龄工作的地位和作用将日益凸显,老龄工作管理者在实践工作中也将逐渐为人们所熟知。健全老龄工作体制机制,适应时代要求创新思路,推动老龄工作向主动应对转变,成为新形势下社会发展对老龄工作的新要求。

老龄工作是围绕老龄化过程而衍生出来的一项社会管理职能,在这一过程中,老龄工作管理者不仅要熟悉个体和群体老龄化的过程,以及这一过程对于个体、家庭和社会的影响,还要了解应对这些影响和变化需要采取的措施。而且,老龄化是中国从未体验过的一种社会现象,需要综合考虑、科学应对,这对老龄工作者提出了巨大的挑战。老龄工作管理是一门新兴的学科,其中涉及的领域广泛、学科众多。一方面,如何合理地规划和布局这门学科的知识体系显得尤为重要;另一方面,在众多的领域和知识面前,如何让学生系统地了解这门学科的重要性与涉及学科的广泛性也是一个不容忽视的问题。鉴于目前我国尚无此类书籍出版,作者编写了这本教材。

本书从老龄工作者的角度对老龄工作管理的具体内容进行了概述,涵盖了当前老龄工作管理的主要领域。本书系统介绍了个体和群体的老龄化,以及老龄化对于个人、家庭和社会的影响,并结合国内外的实践经验,对当前应对人口老龄化的各项制度和活动进行了梳理。本书在编写过程中,参考和引用了众多专家、学者与同行的研究成果和观点,在此对他们表示衷心的感谢。同时,本书的编写也得到了北京大学医学部的魏蒙博士和中国人民大学老年学研究所的王东京、刘瑞平同学的大力协助,在此向他们表示由衷的感谢!

本书内容涉猎广泛、学科交叉性强,可以作为老龄工作管理、老龄社会工作

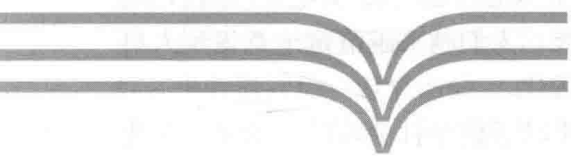


目 录

第一章 如何认识老龄工作	1
第一节 老龄工作的社会背景	1
第二节 老龄工作的概念和特点	3
第三节 老龄工作的理念、目标和主要内容	7
第二章 人口老龄化现状及发展趋势	12
第一节 人口老龄化的由来	12
第二节 世界人口老龄化的发展态势	14
第三节 中国人口老龄化的现状	17
第三章 如何认识衰老和老年人	28
第一节 衰老的产生和发展	28
第二节 退休和老年人的社会地位变化	34
第三节 老年人面临的主要问题	37
第四章 相关理论和方法	41
第一节 老龄工作管理的理论	41
第二节 老龄工作管理的常用方法	49
第三节 循证决策理论和方法	54
第五章 老龄工作管理中的常用统计指标	59
第一节 老龄工作管理中的基础统计指标	59
第二节 老龄工作管理中的综合统计指标	68
第六章 老年人的健康	74
第一节 老年期健康的复杂性	74
第二节 老年期健康的测量	77
第三节 老年人的失能和失智	82
第七章 老龄政策	87
第一节 什么是老龄政策	87
第二节 中国老龄政策的主要内容	93
第三节 中国老龄政策体系的变迁	100
第八章 老龄工作机构	105
第一节 如何认识老龄工作机构	105



第二节 中国的老龄工作机构	108
第九章 退休制度	119
第一节 如何认识退休制度	119
第二节 中国退休制度的变迁	122
第三节 西方国家的退休制度	127
第十章 养老金制度	133
第一节 如何认识养老金制度	133
第二节 中国养老金制度的变迁	138
第三节 国际上的养老金制度改革	142
第十一章 医疗保障制度	146
第一节 医疗保障制度概况	146
第二节 中国的医疗保障制度	150
第三节 国外典型医疗保障制度介绍	154
第四节 我国与国外典型医疗保障制度比较	158
第十二章 社会养老服务	161
第一节 什么是社会养老服务	161
第二节 社会养老服务建设的相关理念	164
第三节 中国社会养老服务体系的发展	168
第十三章 长期照护制度	176
第一节 如何认识长期照护制度	176
第二节 主要的长期照护制度模式	178
第三节 中国的长期照护制度建设	185
第十四章 健康管理	190
第一节 如何认识健康管理	190
第二节 国外健康管理模式及我国健康管理的发展	195
第三节 老年人健康管理	200
第十五章 老年服务与管理	205
第一节 老年服务与管理的内容	205
第二节 老年服务与管理的第三方评估	210



第一章

如何认识老龄工作

第一节

老龄工作的社会背景

一、人口转变和老龄化社会

人口老龄化被定义为老年人口在总人口中的比重不断上升的过程。在一个国家或者地区的总人口中，当年龄在 60 岁及以上的老年人口的比重达到或超过 10%，或者年龄在 65 岁及以上的老年人口的比重达到或超过 7%，将被认定进入人口老龄化社会。随着社会和经济的发展，许多国家和地区陆续进入低生育率时期，与此同时，人口的预期寿命不断延长，老年人口的比重持续上升。社会发展推动了人口转变，人口增长由高生育、高死亡向低生育、低死亡的模式过渡，而人口老龄化作为人口转变的结果，成为人类社会的必然归宿。1865 年，法国成为世界上首个进入人口老龄化社会的国家，挪威和瑞典于 1890 年加入老年型国家行列，之后，德国、英国等欧洲发达国家也陆续进入人口老龄化社会。20 世纪 70 年代之前，人口老龄化是发达国家的特有现象，全世界“70 岁俱乐部”只出现在西北欧的瑞典、挪威、丹麦、冰岛和荷兰五国。然而，随着越来越多的发展中国家完成人口转变，这些国家的人口也陆续转变为老年型人口。全球总人口中 60 岁及以上的老年人口的比重由 1950 年的 8% 上升到 2013 年的 12%，预计到 2050 年这一比重将增至 21%。^① 2015 年，全球已经有 98 个国家进入人口老龄化社会。^② 在这一过程中，对于老龄化问题的认识和讨论也由发达国家群体内部

① Department of Economic and Social Affairs Population Division. World Population Ageing 2013. New York: United Nation Publication, 2013: 11.

② United Nations Department of Economic and Social Affairs/Population Division. World Population Prospects: The 2015 Revision. DVD Edition, 2015.

逐步扩展至全球。20 世纪 50 年代以前,人们普遍认为人口老龄化主要取决于寿命的延长,而当时很多人认为人类的平均寿命不会很长,只有英、美、法等发达国家的学者意识到人口老龄化可能会成为影响全局的问题。20 世纪 50 年代,随着发达国家人口转变的深入和生育率研究的发展,人们越来越清楚地意识到人口老龄化不可避免,发展中国家也会出现人口老龄化。

社会的发展不仅带来了人口转变,同时也推动了整个社会政治、经济、文化以及人们的思想观念和家庭结构的变化。这种社会转变甚至是转型与人口老龄化现象相互交织,共同导致了老龄社会所面临的人口老龄化问题:其中有社会发展过程中产生的变化,也有老龄化过程自身所引发的变动。比如:生育率下降和人口的迁移导致老年人家庭规模缩小、独居可能性上升,工业化社会中家庭由生产单位转变为消费单位,独立、自由意识下的代际关系渐趋平等。因此,有学者论断,社会的现代化进程对老年人更多的是不利影响。^① 在社会的发展过程中,老年人在家庭和社会中的弱势地位逐步凸显,代际差异更为明显。人口老龄化进程伴随着健康转变过程,老年人的余寿不断延长,慢性退行性疾病逐渐成为人类健康的主要威胁,老年人口相对健康状况下降、生活自理能力弱化,家庭和社会所承担的医疗服务和照料负担加重,这些都加剧了家庭和社会资源分配中的代际冲突。

二、老龄问题

在人类社会逐步迈向人口老龄化的进程中,人们关于人口老龄化对社会发展影响的认识也经历了一个渐进的过程。在相当长的一个时期内,人们将目光集中于规模不断扩张的老年群体,关注如何满足这一群体的生存需求、保障他们的生活质量等方面的问题,却甚少上升到社会经济发展的高度去思考。但是,随着发达国家人口老龄化程度的提高,老年人口规模持续扩张,特别是高龄老年人的快速增加,使社会、家庭面临的问题日益突出,加上一些福利国家陆续出现社会保障危机,对财政支出、劳动力成本、社会积累和投资等方面都造成了很大的影响,也波及了其他年龄人群的生活。人们开始意识到,人口老龄化不仅使老年人的问题加剧,也触及了整个社会的政治、经济、文化等各个方面,其影响覆盖了全社会所有年龄段的人群。应对人口老龄化所带来的冲击和挑战不能仅局限于解决老年人问题,这是一项从整个社会的稳定和可持续发展的角度着眼的系统工程。

1982 年 7 月在维也纳举行的第一次老龄问题世界大会,开全球研究老龄问题和老龄工作之先河。会议把人口老龄化明确视为世界性的问题,认为老年人问题和人口老龄化问题有联系也有区别,指出老龄问题包括两个方面:人道主义和发展。人道主义方面是指老年人除了有一般需要外,还有特殊需要,包括保健与

^① Cogwill. Aging and Modernization: A Revision of Theory//Gubrium. Later Life: Community and Environmental Policies. Springfield: Free Press, 1974: 123-146.

营养、住房与环境、家庭、社会福利、收入保障、就业与教育。发展方面涉及的是人口老龄化所造成的社会经济问题，即在老年人抚养比日益增长的情况下，人口老龄化对生产、消费、储蓄、投资以及对一般社会经济状况和政策所产生的影响。目前对于老龄问题的普遍定义是人口老龄化导致的各种问题。其中有宏观的，也有微观的；有负面的，有正面的，也有中性的；有经济社会问题，也有老年人群体特有的问题，其中前者为发展问题，后者为人道主义问题。这种对于老龄问题的认识和定位也在很大程度上决定了老龄工作的视野和具体包含的内容，将老龄事业提升为事关社会发展全局的重要议题，极大地推动了老龄工作的开展。

第二节 老龄工作的概念和特点

一、老龄工作的概念

进入 21 世纪以来，人口老龄化成为中国乃至世界重要的社会特征之一。中国也已经进入人口老龄化程度不断加深、老年人口数量持续增长的人口转型时期，如何应对人口老龄化所带来的一系列挑战、提高老年人的生活质量，成为关系到社会和谐稳定和可持续发展的重大战略问题。在应对人口老龄化挑战的社会实践中，老龄工作部门和老龄工作者扮演了极为重要的角色，老龄工作逐渐为社会各界所熟知。在日常的工作实践和学术研究中，“老龄工作”这一词语通常与政府密切相关，究其原因在于政府在老龄工作中扮演着重要的角色。老龄工作的产生源于老年人问题的出现，政府和社会为了保障老年人的生活条件、提高老年人的生活质量，将这一问题的解决列为政府职能的一部分，进而衍生出老龄工作。在日常生活中经常见诸报端的一些行为，诸如为老年人提供出行、就医、购物等方面的各种优待或者优惠，为老年人发放高龄津贴，走访探视孤寡、独居老年人，建设老年人活动场所等活动，都属于日常老龄工作的范畴。

老年人是与老龄工作不可分割的一个群体，所以，人们往往将老龄工作视作政府为解决老年人问题、提高老年人生活质量而进行的社会服务和管理活动。然而，随着人口老龄化的加剧和老年人口数量的攀升，人们已经意识到人口老龄化带来的并不仅仅是老年人问题的加剧，它还会对整个社会的政治、经济、文化发展带来深刻的影响；其所产生的冲击已经超越了老年人群，需要从全人群的角度做出系统性的规划和安排。因此，老龄工作从广义上可以被视为以政府为主体，统筹规划和调动家庭和社会各方的资源，为解决老年人问题，应对人口老龄化所开展的一系列社会服务和管理活动。在这个意义上，凡是从事、参与解决老龄问



题的各项管理和服务工作都属于老龄工作。老龄工作在本质上关系到社会的稳定和可持续发展,所以,人们常把老龄工作称为老龄事业。老龄问题包含的内容极为宽泛,涉及发展问题和老年群体问题:其中既有为社会发展带来机遇的活动,也有给社会带来困难和挑战的问题;既有关系到国计民生、社会协调发展与和谐稳定的决策问题,也有涉及千百万家庭和群众的生存和发展的问題。所以,老龄问题不仅对老年人产生影响,也会直接或者间接地影响到其他人群。

二、老龄工作管理

从对于老龄工作的概念界定中可以发现,老龄工作本身由两类活动组成,即社会服务和管理活动,老龄工作的主要行动主体是政府部门。但是,在实际操作过程中,因为所面对的群体或者涉及的具体活动千差万别,所以老龄工作实际包含的内容也极为广泛。老龄工作机构作为执行政府公共管理职能的一个部门,实际上更多承担的是对各项针对老年人口群体的服务和管理工作进行管理、协调和监督的职能。绝大多数老龄工作部门并不从事直接面对服务人群的一线工作,它们实际承担的是老龄工作管理的职能。而老龄工作管理即指运用相关专业知识,对各项具体老龄工作进行合理的组织、规划和指导,以调动社会各方的力量来解决老龄问题,促进和实现健康、积极老龄化。在对各项老龄工作进行管理的过程中,需要兼顾不同群体、不同地域、不同部门甚至是代际的利益分配,从可持续发展的角度实现社会资源的有效分配和利用,提高包括老年人在内的全人口的社会福利。

三、老龄工作的特点

长期以来,老龄系统一直存在着把老龄工作界定为老年人工作,同时又把老年人作为社会弱势群体来对待的倾向,老龄工作通常被视为社会工作。^①这种思路使得老龄工作的视野和格局严重受限。事实上,作为积极应对人口老龄化、发展老龄事业的一项系统工程,无论是就工作中面对的责任主体、对象而言,还是就所要解决问题的性质而言,老龄工作都是一项混合性质的工作。^②

首先,老龄工作具有公共性。这一属性本质上是由人口老龄化问题的属性决定的。老龄问题的形成和发展过程具有原因的复杂性、传导机制的模糊性、发展的长期性、爆发的阶段性、影响的广泛性、风险的积累性以及问题的不可逆转性

① 全国老龄工作委员会办公室. 老龄工作干部读本. 北京: 华龄出版社, 2003: 277.

② 李志宏. 全面深化改革视野下我国老龄工作若干重大问题的理论考量. 老龄科学研究, 2015 (2): 2-12.

等特点^①；就涉及的内容而言，老龄问题也是人口问题、经济问题、社会问题、文化问题、政治问题交织在一起的综合问题^②。因此，老龄问题具备了公共问题的跨领域、跨区域以及影响的广泛性和不可分割性等基本属性，属于公共问题的范畴。老龄工作管理也因之具有鲜明的公共管理的特色。

其次，老龄工作具有群众性。老龄工作以社会中生活的人口群体为工作的目标人群，在现阶段更是将老年群众作为工作的重要对象，做好对老年群众的保障、服务、管理等工作成为老龄工作部门的重要目标。更为重要的是，在实践过程中，老龄工作需要采取群众工作的观点和方法，动员、组织社会大众关注老年期生活、关心老年人群，积极应对个体的衰老和人口的老龄化。

再次，老龄工作具有社会工作的属性。社会工作是一种助人自助和解决社会问题的的工作。在老龄工作特别是针对老年人群的工作中，通常采取社会工作的思路和方法来帮助贫困、残疾、失能等老弱群体，预防和解决各种老年人问题。一些老龄工作的对象、手段、内容和功能都契合社会工作的基本特征，因此，相当一部分的老龄工作具备了社会工作的基本属性。这部分老龄工作同青少年工作、残疾人工作、妇女工作等共同成为社会工作的重要组成部分。

四、老龄工作的起源和发展

老龄工作是历史的产物，其初衷是缓解和解决老年人问题。在没有出现老龄化问题之前，在微观范围内照料老年人的现象就已存在，但并不能称之为老龄工作。当人们意识到人口老龄化的存在以及它对社会经济发展有影响时，也意识到必须要及时解决这一问题，否则将危及当前社会的可持续发展以及当代乃至下一代老年人的生存发展和生活质量。因此，老龄工作被提上议事日程。其目标一是在人口老龄化的条件下，保证老年人比重的增加不会影响社会的良性运行，实现社会的全面协调可持续发展；二是必须能够保障并提高规模持续增长的老年人的生活质量，使他们能够积极、健康、幸福地度过晚年生活。应对人口老龄化对社会经济发展的影响是人类社会从未遇到过的新问题，要实现上述目标是一项崇高的事业，也是一项庞大的系统工程，涉及政治、经济、社会、法律、医疗卫生、文化、教育、科技、体育等各个方面。因此，老龄工作涉及多层面、多学科的多种管理和服务模式，需要来自多个领域的专业人士共同完成。

人口老龄化现在已经是几乎所有发达国家面临的现实。这些国家几乎都是资本主义市场经济国家，最初这些国家都对老龄问题采取放任自流的态度，认为政府无须干涉。但随着人口老龄化的发展，各国政府对老龄问题的介入不断加深，

① 李志宏. 人口老龄化问题的本质和特征分析：兼论人口过度老龄化. 老龄科学研究, 2013 (2): 3-10.

② 党俊武. 关于我国应对人口老龄化理论基础的探讨. 人口研究, 2012 (3): 63.



其干预和承担的职责也越来越多。例如,美国一贯标榜以自由经济来维护社会秩序,然而罗斯福上台实行新政后,在1935年签署了《社会保障法》,标志着美国政府承担起老年社会保障这项重要职能;到1965年,美国国会通过《美国老年人法》,该法案明确规定政府有责任与义务保障老年人的十项权益,还规定要在政府内成立老龄事务局以履行老龄工作的职责,同时建立了联邦老年理事会来促进和监督老龄工作,使政府对老年问题的介入达到了新的高度。又如,日本政府最初对老龄工作也未承担很多职能,但从20世纪70年代以后就在内阁和各县先后成立了“老人对策本部”。1985年,日本政府为了应对人口老龄化所产生的各种问题,在内阁设置了由内阁官房长官主持,由18个省厅大臣组成的“长寿社会对策阁僚会议”机构。在此机构推动下,1986年,日本政府拟定《长寿社会对策大纲》,作为中央与地方政府应对长寿社会发展的政策方针。美日两国政府的做法反映了人口老龄化对政府提出的要求,这也是人类共同的经验总结,值得我们借鉴。

从各国人口老龄化的经验来看,一方面,随着生产力的发展,任何国家的人口或早或晚都会老龄化。人口老龄化出现的前提条件是工业化、城市化、生产的社会化和商品化、人口再生产的现代化(即低出生、低死亡、低增长)和生产方式的现代化。伴随着人口老龄化,必然出现家庭的小型化和核心化、老年人口的高龄化和家庭成员的迁移流动等。这一系列合乎发展规律的现象的出现,必然动摇传统的家庭养老方式,老年人的各种需求必须求助于社会来解决。另一方面,生产的现代化和市场的竞争又使绝大多数老年人沦为弱者。进入人口老龄化社会的国家,为了社会安定和世代交替的顺利进行,必须把老龄工作作为政府的一种职能。这是人类社会发展的客观要求。我国已经清楚地出现了这种趋势,而且这一要求在我国极为迫切。

以前,我国对人口老龄化知之甚少,甚至将这一现象视作资本主义社会的一种弊病,在社会主义国家不会出现。1971年中国恢复联合国合法席位后,开始参加联合国人口委员会和经济社会委员会的各种会议,对人口老龄化有了新认识。特别是在1982年在维也纳举行的老龄问题世界大会之后,我国对人口老龄化和老龄问题有了进一步的认识,并在当年成立了相应的机构——中国老龄问题全国委员会。委员会挂靠劳动人事部管理,是由一些政府部门、群众团体、科研机构、新闻单位联合组成的社会团体。1999年10月改组成立全国老龄工作委员会,成为国务院主管全国老龄工作的议事协调机构,现成员单位包括国家32个部门,负责统筹规划和协调指导全国的老龄工作,研究、制定老龄事业发展战略和重大政策,协调和推动有关部门实施老龄事业发展规划,指导、督促和检查各地老龄工作。长期以来,国家大力弘扬中华民族敬老养老的文化传统,积极探索适合中国国情的老龄事业发展模式;近年来,政府全面贯彻落实科学发展观,把发展老龄事业作为经济社会统筹发展和构建社会主义和谐社会的重要内容,综合运用经济、法律和行政手段,不断推动老龄事业发展。



第三节

老龄工作的理念、目标和主要内容

一、老龄工作的理念

进入 21 世纪,人口老龄化成为包括发展中国家在内的世界各国的普遍问题。为了寻求应对全球人口老龄化的积极措施和策略,2002 年联合国第二次世界老龄大会在西班牙马德里召开。这次大会根据人口老龄化发展过程中出现的新情况和新问题,对近 20 年以来国际老龄行动的执行情况进行了全面的总结,并确定了 21 世纪老龄行动的指导思想和战略目标。这次大会对于 21 世纪世界各国特别是发展中国家在老龄问题上的思想和行动具有重大的指导意义。

(一) 联合国老龄行动的指导思想

联合国第二次世界老龄大会通过的《2002 年老龄问题国际行动计划》(以下简称《2002 年行动计划》)和《政治宣言》提出了 21 世纪全球老龄行动的指导思想,主要包括以下几方面的内容。

(1) 着眼于老龄社会的可持续发展。由于人口老龄化的发展,今后各国针对各年龄群体的政策的制定必须从老龄社会的实际出发。发展是硬道理,没有可持续发展就没有老龄社会的繁荣。把全球老龄化发展过程纳入更大的发展过程去思考非常必要,关于老龄化问题的政策都应从更广的生命过程的发展观点和整个社会的角度来仔细审查。

(2) 利用老年人的潜能造福社会。《2002 年行动计划》呼吁改变观念,认识到老年人对社会做贡献的能力,将老年人视作家庭、社会和国家资源,把鼓励老年人参与社会发展上升到事关老龄社会能否保持繁荣的高度,强调尽快采取行动来保障老年人继续融入社会的权利。

(3) 实现积极的老龄化。迎接人口老龄化挑战应该采取积极老龄化战略,将“健康老龄化”概念拓展到“积极老龄化”,将战略计划从“以需要为基础”转变为“以权利为基础”。为了提高老年人生活质量,政府和社会需要倡导老年人保持健康和继续工作,尽可能发挥最大的效益,以缓解养老金、收入保障计划以及医疗和社会照料支出不断增加的压力。

(4) 促进代际平等和团结。《2002 年行动计划》指出代际依存和互助互惠对发展具有极其重要的意义。老龄社会需要采取以人权为基础的态度,老年人的权利与其他年龄群体的权利不应当相互抵触,代际的互惠关系应当得到培育和鼓励。



(二) 中国老龄工作的指导思想

老龄工作的方针^①是“党政主导、社会参与、全民关怀”。这一方针是我国老龄工作多年实践经验的总结，是指导中国老龄事业发展的总原则。

(1) 党政主导。加强老龄工作必须以党政为主导。老龄问题是结构性的社会问题，涉及社会的方方面面。这些问题，必须在党的正确领导下，由政府从宏观上统筹规划，协调社会各方面力量共同解决。目前，我国正处于社会经济转型期，市场经济体制还不完善，政府在解决老龄问题上需要提供政策、法律等一系列公共产品，政府责任尤为重要。所以，在全社会应对老龄问题的过程中，党和政府居于核心地位。党政主导，就是各级党委和政府要通过制定贯彻法律法规、制定方针政策、制定发展规划、加大投入、实施有效政策措施、整合资源，整体推动老龄事业发展。在党的领导下，政府在老龄工作中的主导作用主要体现在以下三个方面：一是制定实施老龄事业发展规划和政策法规，同时在具体实施过程中负责督促检查。二是确保财政收入，将老龄事业经费纳入政府财政预算，并根据国民经济发展水平和人口老龄化的发展情况，建立老龄事业经费投入的增长机制。三是典型示范，需要政府充分利用典型示范的手段推动老龄工作。

(2) 社会参与。社会参与主要是指在政府制定优惠扶持政策并适当投入的条件下，各种相关社会组织投入资金，建设服务设施和服务网络，生产老年消费用品，为老年人提供各种社会服务和消费产品。从“社会参与”方针的实质上理解，老龄工作需要动员广泛的社会组织共同参与。而且，只有广义上的社会组织共同参与，为老龄工作发展提供人力、物力和财力，才能构成真正意义也就是全方位意义上的“社会参与”。加强老龄工作必须全社会参与。这里的社会是相对于政府而言的社会组织，有广义和狭义两类。广义的社会组织包括机关、事业单位、企业、社会团体、民办非企业单位、社会中介服务机构、社区、家庭以及国际组织等。狭义的社会组织主要指直接与老龄工作和老年人相关的社会组织，包括老年用品生产企业、为老服务企业、为老服务公益组织、老年人组织、老龄科研机构、家庭以及国际组织等。这些社会组织都有各自不同的责任。老龄工作千头万绪，不可能都由政府来承担，大量工作需由社会负责。

(3) 全民关怀。加强老龄工作必须全民关怀。全民涵盖所有社会成员，既包括老年人，也包括非老年人。全民关怀即不分阶层、不分职业、不分性别，只要是社会成员，都有责任关注老龄问题，关怀老年人。其中非老年人的作用更为重要，如果离开非老年人群体的关怀和支持，发展老龄事业就是一句空话。全民关怀老龄工作和老龄事业体现在各个方面。对于非老年人来说，在家庭范围内，要关怀自己的父母长辈；在社会范围内，要关怀其他老年人。对于老年人来说，无论在家庭还是社会中，都要关怀其他老年人。全民关怀，青年是重点，他们起着

^① 李伟，孔伟，老龄工作手册：政府应对人口老龄化的职责和方略，北京：中国社会出版社，2009：

承上启下的作用，关系到老龄工作的继续，也影响到敬老、助老、养老传统的继承和发扬，所以要从小培养他们关怀老年人的意识，使其一生保持敬老、助老、养老的良好素养。坚持全民关怀，就是要使全社会成员增强三个意识。一是老龄意识。要让全社会成员认识到，老龄问题不单纯是局部的老年人问题，而是牵涉到全局的所有年龄段人的问题。二是养老意识。要让人们充分认识到国家、社会、家庭和个人相结合的养老模式是我国老龄事业的必然选择，要促使全社会积极参与支持家庭养老和社会养老。三是自我养老意识。要在全社会转变“养儿防老”的陈旧观念，培养终身自我养老意识，增强他们对个人养老储蓄重要性的认识，提倡社会成员为自己的老年期做好准备。

二、老龄工作的目标

（一）联合国发展老龄事业的战略目标

《2002年行动计划》提出的老龄事业发展的战略目标是：建立一个不分年龄、人人共享的社会。这一目标准确反映了各国老龄工作的最高要求，旨在让人们重视将老年人融入社会，利用老年人的潜能造福社会，同时确保行动不便的老年人受到照料的工作。为了实现这一战略目标，《2002年行动计划》要求各国制定三大优先政策。第一个优先是老年人必须充分参与发展过程并平等地分享它的成果；第二个优先是通过个人保持健康的生活方式、政府创造支持环境，将健康和福利带入老年；第三个优先是为社会发展创造一个能动的环境。为此，《2002年行动计划》还提出了实现战略目标的途径，即社会各个部分都应当承担落实行动战略的责任，政府在老龄事务和实施老龄行动计划方面负有领导责任。各国政府应安排必要的资金和人力来确保战略目标的落实。同时，国家、区域、地方政府，以及国际机构、老年人本身和其他组织之间的合作也是非常必要的。

（二）中国老龄事业的发展目标

应对人口老龄化是一项庞大的社会系统工程，需要多方社会组织和力量共同参与，并非某一个机构或者组织可以独立完成。而从操作的层面来看，中国的老龄工作机构通常将老年人作为主要目标人群，以解决老年人问题、提高老年人的生活质量为工作重心。李岚清在2000年全国老龄工作会议上提出“老有所养、老有所医、老有所教、老有所学、老有所为、老有所乐”这六个“老有”，全面概括了老年期生活的基本需求。老有所养、老有所医是求生存，老有所教、老有所学、老有所为是求发展。在传统社会，老年人主要是求生存。在现代社会，随着人寿命的延长和健康状况的改善，老年人也要有所教、有所学、有所为，这是求发展。老龄工作要围绕着六个“老有”进行。《2006年中国老龄事业发展白皮书》明确提出，“老有所养、老有所医、老有所教、老有所学、老有所为、老有所乐”是中国老龄事业的发展目标。近年来，中国政府围绕这一目标，加强老龄



法律法规政策建设,制订老龄事业发展规划,不断健全老龄工作体制,提倡和鼓励社会广泛参与老龄事业发展,积极开展国际交流与合作。

三、老龄工作的主要内容

目前在中国的政策制定和社会实践过程中,应对人口老龄化和开展老龄工作并非处于同一个层面上。倡导积极应对人口老龄化,实际上更多的是侧重于解决发展问题;而开展老龄工作,则更多侧重于解决老年人问题。在多数研究者和老龄工作者的视野中,这似乎是截然分开的两个问题;但事实上,这两个方面的问题高度相关。解决不了发展问题,老年人问题的解决就失去了基础;解决不好老年人问题,发展问题必然受到影响。当前中国的老龄工作主要包括老年收入保障体系、老年医疗保障、为老社会服务、老年文化教育、老年人参与社会发展、老年人合法权益保障等六个部分的内容。

(1) 为老年期提供收入保障。建立与经济社会发展和人口老龄化水平相适应的养老保障制度,是中国发展老龄事业的重要任务和优先领域。老年收入保障的核心功能是预防和消除贫困风险,保障全体公民在老年期能够享有尊严、体面的生活。恰当的收入保障体系还能够提升物质资本和人力资本积累,带来更高的经济增长率,具有提供保障、促进发展的功能。

(2) 为老年人提供医疗保障。加强老年医疗保障和卫生服务,增进老年期健康,是提高老龄社会全民健康和生命质量的重要内容。医疗保障体系的核心功能是预防和消除疾病风险,确保全体公民在老年期的生理、心理以及社会等三个维度的健康。在人口老龄化快速发展的背景下,加强对全人口的医疗保障,是对人力资本的战略性投资,也是促进经济可持续发展的前提。

(3) 建设为老服务体系。加快为老社会服务体系建设,是保障老年人不断增长的社会服务需求的重要举措。为老社会服务体系可以预防和降低失能风险,确保全体公民在老年期的独立自主生活能力和生命质量。

(4) 发展老年文化教育。发展老年文化教育是提高老年人精神文化生活水平的要求,而为老年人提供文化教育可以丰富和活跃老年人的精神文化生活,满足老年人的精神文化需求,推动老年人的社会参与和社会融合,提高老年人的健康水平。

(5) 推动老年人参与社会发展。通过各种方式和途径疏通老年人参与社会发展的渠道,帮助老年人实现自我价值,增强老龄社会的生产性活力和发展活力。老年人参与社会发展不仅可以提升老年人收入,促进老年人融入社会,降低社会抚养负担,缓解劳动力供求矛盾,而且有助于增加整个社会的生产型人口,缓解人口老龄化带来的劳动资源不足问题。

(6) 为老年人提供合法权益保障。一方面要尊重和保护老年人合法权益,充分运用法律和道德等手段,加强老年人权益保障工作,促进老年人各项合法权益的实现。另一方面要开展老龄法律法规政策的宣传普及工作,强化全社会维护老

年人合法权益的法律意识和老年人的自我保护意识；采取多种形式，大力弘扬中华民族敬老养老的优良传统，提高社会的敬老意识和水平。

课后思考题

中国的老龄工作管理是如何起源和发展的？

阅读文献

杜鹏. 人口老龄化与老龄问题高级公务员读本. 北京：中国人口出版社，2006.