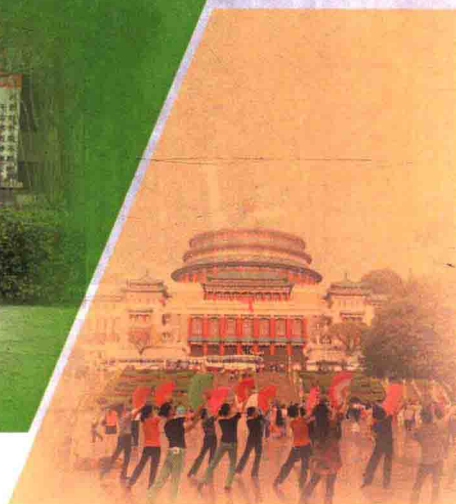


全国哲学社会科学规划办公室资助
重庆理工大学优秀著作出版基金资助

我国城镇社区

养老服务体系构建研究

陈元刚 著



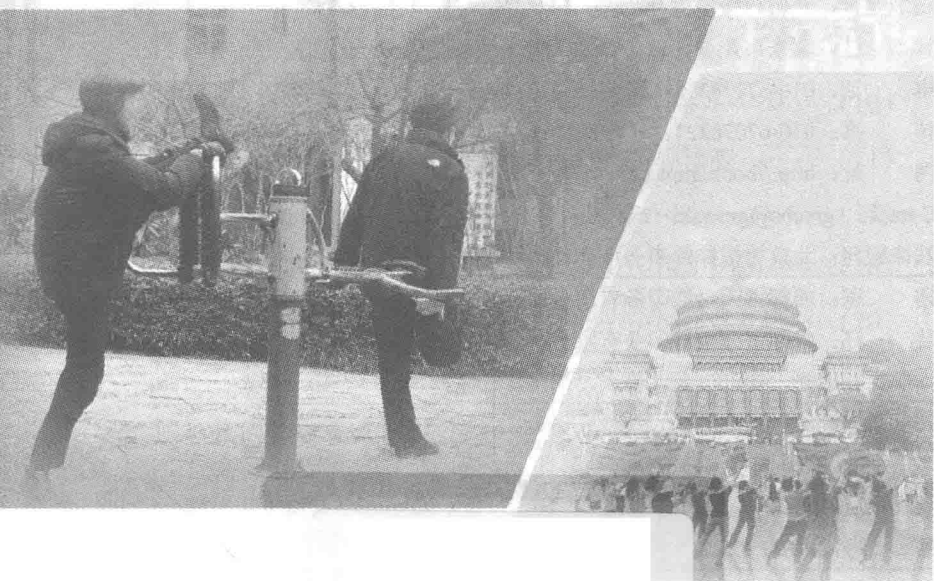
光明日报出版社

全国哲学社会科学规划办公室资助
重庆理工大学优秀著作出版基金资助

我国城镇社区

养老服务体系构建研究

陈元刚 著



光明日报出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

我国城镇社区养老服务体系构建研究 / 陈元刚著

. -- 北京 : 光明日报出版社, 2016.2

ISBN 978-7-5112-9665-8

I. ①我… II. ①陈… III. ①城镇—养老—社区服务—研究—中国 IV. ①D669.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 297154 号

我国城镇社区养老服务体系构建研究

著 者: 陈元刚 著

责任编辑: 靳鹤琼

策 划: 四川杰言文化传播有限公司

责任校对: 张 文

责任印制: 曹 诤

出版发行: 光明日报出版社

地 址: 北京市东城区珠市口东大街 5 号, 100062

电 话: 010-67078258 (咨询), 67078870 (发行), 67019571 (邮购)

传 真: 010-67078227, 67078255

网 址: <http://book.gmw.cn>

E-mail: gmcbs@gmw.cn caoyang@gmw.cn

法律顾问: 北京德恒律师事务所龚柳方律师

印 刷: 成都市天金浩印务有限公司

装 订: 成都市天金浩印务有限公司

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社联系调换

开 本: 880×1240mm 1/32

字 数: 200 千字 印 张: 7

版 次: 2016 年 2 月第 1 版 印 次: 2016 年 2 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5112-9665-8

定 价: 38.00 元

版权所有 翻印必究

前 言

从世界范围来看，养老保障可分为资金保障和养老方式保障。养老方式保障分为传统家庭养老和社会化养老，社会化养老又可分为机构养老和社区养老。社区养老是兼具家庭养老和社会养老两者之长的一种养老模式。

中国人口数量世界第一，伴随科学技术发展、经济实力增强和医疗卫生事业发展进步，人们的生活水平得到明显改善，人口死亡率大幅度下降，人们的平均预期寿命逐渐延长，人口老龄化发展态势日益突出，老年人口数量和比重快速增加，当人类步入21世纪之时，我国就已经跨入了人口老龄化国家行列。据最新公开的数据资料显示，我国60岁以上的老年人口已经突破2亿人，这一数据高于世界上大多数国家的人口总数，可见，我国的养老问题已经十分严重。与此同时，党中央、国务院的各种文件多次强调要高度重视我国的养老问题，加强我国社会养老服务体系建设。习近平总书记强调，“现在养老问题越来越突出，中央非常重视，正研究措施。加强养老公共服务，内容上要多样，财力上要倾斜，全社会一起努力，把老年人安顿好、照顾好，让老年人安度晚年。”不过就现实情况而言，社会养老机构从数量上、质量上还是没有完全跟上现在的养老需求，一味地强调老人走出家庭，走进养老院、托老所，把老年人推向社会是不理智和不现实的。最大、最可行的发展趋势还是社区养老，社区养老服务重点是对老年人家居服务，使老年人尽可能在家里安度晚年，让老人安心，让子女放心。开展社区居家养老可以发挥社区组织作用，更好地满足老年人各方面需要，提高老年人生活质量，造福老年人。同时，大力发展城镇社区养老服务，能够缓解政府压力，维护社会稳定，为我国经济体制改革发挥保驾护航的作用。本书选

取我国城镇社区养老服务体系构建作为研究的主题，高度契合我国社会经济发展中养老问题的解决。

本书以人口老龄化为背景，以养老供需矛盾为切入点，在我国城镇社区养老实情的基础上，围绕老年人“吃、住、穿、行、医、娱乐”等需求探索建立一套适合城镇老年人的社区养老服务体系。首先，阐述城镇社区养老服务体系构建客观必然性：我国在经济欠发达的情况下城镇人口正在迅速老龄化，目前我国城镇老龄人口数量庞大，分析预测在快速城镇化条件下老龄人口未来发展趋势，运用计量经济学方法估算，到2020年我国城镇60岁以上人口数将超过1.3亿人；在人口老龄化冲击下，需要对我国养老的供需进行重新设计；通过介绍家庭养老和机构养老在新环境下面临的问题、社区养老的发展优势，得出社区养老是我国现实选择的结论。其次，城镇社区老年服务体系构建分析：创新性地提出城镇社区养老服务体系构建的思路，即政府推动为主体，社区为载体和主导，居民参与，引入营利组织、建设非营利组织，共同投入，走社会化、专业化、产业化和福利化相结合的发展道路；并分别从微观、中观和宏观方面分别介绍家庭、社区、营利组织、非营利组织和政府的责任；细化社区养老服务体系框架主要内容为五个方面：以居家服务和设施服务相结合的日常照料体系、社区医院和上门医疗相结合的医疗保健体系、文化娱乐和老年交流中心相结合的精神关怀体系、老年人才开发体系和社区养老基础配套体系，并分别对这些体系构建过程提出建设性的建议。最后，研究我国城镇社区养老服务体系构建的相关措施和配套政策：提出加强宣传工作、拓展资金来源、走专业化道路、壮大志愿者队伍、为家庭养老提供社区支持和信息反馈系统等措施建议；分别从我国城镇社区养老服务体系构建政策、管理组织体系、各项优惠政策和法律法规等方面提出政策建议，力求为城镇社区养老服务体系的良好持续发展提供条件保证。上述内容构成本书的主体框架，形成内在的逻辑联系，系统性和科学性高度结合。

我国社区实践已经有二十多年，但是理论明显滞后于实践的发展，这是因为在已有的研究中忽视了对实践经验在理论上的提升以及对分散理论知识的总结归纳。本书以掌握老年人的需求以及满足老年人需求的城镇社区老年服务体系构建作为研究重点，从微观、中观和宏观三个层次构建社区养老体系，针对老年人不同养老需求构建其五大子系统，针对性地提出社区养老体系构建的具体举措。本书在城镇社区有关养老理论指导下，结合我国城镇社区养老的实践调查情况加以规律化地研究，能够更好地为我国未来城镇社区发展定位提供帮助。同时城镇社区养老研究也有助于我国社会保障体系内容的充实和完善。

老年事业既是一项新兴的社会事业，也是一项大有可为的新兴产业。通过完善服务项目，提高服务质量，不仅促进社区养老相关产业的发展，带来经济效益，同时也有利于解决目前我国快速城镇化过程中“未富先老”养老的问题，为我国社区养老良性健康发展提供指导，有助于我国经济社会发展步入科学发展观轨道，走上和谐社会之路，推动我国全面小康社会建设，其意义重大、影响深远。

本书以理论为指导，在具体措施中，紧扣实际，大量参考和借鉴国内外成功经验，研究重心在于体系构建，所提出的城镇社区养老服务建设措施和对策操作性强。在我国人口老龄化不断加重的今天，养老服务需求迅猛增加，本研究对我国社区养老服务事业发展具有现实指导作用和推广价值。希望通过研究和本著作出版为我国城镇社区养老服务体系构建提供理论依据和应用的支持，为我国日益增加的老年人口安度晚年提供有益的帮助，为我国养老服务产业发展献计献策。同类书出版目前还非常欠缺，本人前期出版的《重庆市社区养老服务保障系统建构》一书，社会反响强烈，许多社会投资机构和人士希望合作和指导开展此项业务。我们确信该书的出版将极大地推动我国社区养老服务事业的蓬勃发展。

本书稿主要内容来源于 2008 年度国家社会科学基金《我国

城镇社区养老服务体系构建研究》（批准号 08XJY034；结项证书号 20130583）（2015 年修订稿）。本书由重庆理工大学优秀著作出版基金资助出版。在此还要感谢重庆理工大学经济与贸易学院谢非院长的鼎力支持，同时要谢谢我的首位硕士研究生谢金桃对本项目研究所做的贡献。

本书适合关心老年群体的研究学者、实际工作者和感兴趣的社会各界人士阅读，其研究内容将对理论研究者 and 实际工作者以有益的启迪。

陈元刚

2015 年 9 月 23 日于理工雅苑

目 录

前言	(1)
第一部分 引言	(1)
第二部分 人口老龄化与我国城镇社区养老服务	(6)
一、我国人口老龄化趋势不可逆转	(6)
二、我国城镇老龄人口总量及结构	(8)
(一) 我国城镇老龄人口的总体特征	(8)
(二) 我国城镇老龄化的结构特征	(10)
(三) 我国城镇人口老龄化发展的趋势预测	(11)
三、老龄化对社会照顾的影响	(13)
(一) 养老需求及其经济学分析	(16)
(二) 养老供给及其经济学分析	(20)
(三) 我国城镇养老服务供给方式面临的问题	(23)
四、我国养老模式的选择——社区养老	(36)
(一) 社区养老服务的优越性	(36)
(二) 社区养老的发展前景	(39)
第三部分 城镇社区养老的相关界定及理论、实践概述 ...	(45)
一、城镇社区养老相关概念的界定	(45)

二、城镇社区养老的理论基础	(49)
三、城镇社区养老的研究现状	(53)
第四部分 我国城镇社区养老服务的历史与现状	(58)
一、我国城镇社区养老服务的历史发展	(58)
二、我国城镇社区养老服务的现状概述	(61)
第五部分 我国城镇社区养老服务的供需分析	(64)
一、我国城镇老年人口的需求特征	(64)
(一) 城镇老年人口需求特征概括	(64)
(二) 完善老年人服务	(70)
二、老年市场供给不足分析	(71)
第六部分 构建满足我国老年人需求的城镇社区养老服务体系	(76)
一、社区养老服务体系构建的意义	(77)
(一) 社区养老服务体系的含义及其特征	(77)
(二) 社区养老服务体系构建的作用	(79)
(三) 构建社区养老服务体系的原则	(80)
二、构建我国城镇社区养老服务体系的基本思路	(82)
三、社区养老服务体系的规划	(82)
(一) 微观层面	(82)
(二) 中观层面	(86)
(三) 宏观层面	(92)
(四) 发挥政府、社区、家庭在养老服务中的共同作用	(96)

第七部分 我国城镇社区养老服务体系的保障条件	(100)
一、加强宣传,提升对社区养老服务的认知度	(100)
二、拓展来源渠道,保证资金来源多元和稳定	(100)
三、研究老年人需求,为其提供针对性服务	(103)
四、坚持社会化和产业化的发展道路	(105)
五、培养专业人才,壮大志愿者队伍	(112)
(一)我国城镇社区养老服务专业人才现状	(112)
(二)我国城镇社区养老服务专业人才的培养	(114)
(三)我国城镇社区养老服务志愿者队伍建设	(118)
六、提供家庭照顾的社区支持	(126)
七、综合服务与个性化服务结合	(128)
(一)社区养老服务方式多样化	(128)
(二)服务设施网络化,实现社区养老综合服务	(128)
(三)提供社区养老个性化服务	(134)
八、鼓励非政府非盈利组织加入	(135)
九、正规照顾与非正规照顾相结合	(139)
十、加强老少互融新型代际关系建设	(140)
(一)代际关系概述	(141)
(二)影响代际关系的主要因素	(143)
(三)代际关系新走向——老少互融	(148)
(四)建立老少互融的新型代际关系的措施	(150)
十一、社区养老服务的信息反馈系统	(153)

(一) 社区养老服务信息反馈系统概述	(153)
(二) 社区养老服务信息反馈系统的构建	(155)
第八部分 我国城镇社区养老服务体系建设政策的完善	(158)
一、完善城镇社区养老服务的各项扶持和优惠政策	(158)
(一) 社区养老服务的资金扶持政策	(158)
(二) 社区养老服务的税收优惠政策	(160)
(三) 社区养老服务人员的就业培训及社会保险扶持政策	(167)
二、完善社区养老服务体系建设法律法规, 推动相关制度建设	(171)
(一) 修改完善社区养老服务体系建设的基本法律	(172)
(二) 加快完善城镇社区养老服务体系建设的相关法规	(176)
(三) 注意完善法律法规、政策相关规定的协调性	(178)
结束语	(180)
参考文献	(181)

第一部分 引言

中国从1982年的成年型国家到2000年的老龄化国家，短短18年的时间就完成了发达国家几十年甚至上百年来实现的转变。李珍认为中国老年人的基本特点是人口老龄化过程发生晚，但发展速度快，这使得我们无法回避人口老龄化带来的种种问题和挑战。在家庭养老弱化和养老机构缺乏的背景下，许多学者把寻求解决老龄化危机的目光集中在了社区上，“我国正在探索形成以居家养老为基础，社区服务为依托、机构养老为补充的为老社会服务体系”^①。

在今天的老龄化背景下，发展社区养老服务已成为研究热点。史柏年、梁新颖、谭克俭等人对于社区养老的定义进行了探讨，王海燕、赵立新等人论证了中国传统养老方式——家庭养老正在逐步弱化，牛康通过考察认为养老机构养老在我国行不通，龚静怡、宋言奇等人论证了社区养老的优点以及可行性，这几部分研究共同印证了社区养老研究的必要性；周德民、郑功成、王辅贤、陈友华、吴凯等一批学者对社区养老的性质进行了研究并得出了不同的结论。此外，还有许多学者从不同的视角对我国社区养老问题进行了研究，包括老年人需求研究、我国社区养老现状调查研究、社区养老问题及对策等。社区养老发展至今，已有相当多的研究成果，文献数量较多，头绪纷繁。

开展社区养老，首先需要了解老年人的需求特点。对老年人需求的研究是社区养老服务研究的重点。老年人的需求在内容上主要体现在保障方面，即经济保障、医疗保障、养老保障等。经济保障是保障老年人有一定的经济收入来源，维持日常生活；医疗保障是要保障老年人的身体健康；养老保障包括物质保障和精神保障，即从物质和精神两方面保障老年人的老年生活幸福、安

^① 中华人民共和国国务院新闻办公室. 中国老龄事业发展(白皮书)[Z]. 北京, 2006. 12.

康。在这里,经济是保障的基础,有了经济的保障,老年人的医疗、养老问题才有解决的基础。朱国宏认为老年保障需求是多方面的,简单地说,就是通常所说的“老有所养、老有所医、老有所学、老有所为、老有所乐”,可分为工作需求、健康需求、学习需求、活动需求和劳务需求等几类。也有学者从老年人消费需求的角
度,把老年人消费需求分为物质消费、精神文化消费、医疗保健消费和服务性消费;并认为老年人的需求更倾向于医疗和照料服务方面^①。李春生等通过对北京部分独居高中级知识分子家庭需求的调查也说明了老年人对精神需求、医疗需求和经济需求是具有较强渴望的。刘颂通过调查研究认为城市老年人的精神需求主要表现在生活安全需求、社会尊重需求、行为意愿需求。在医疗需求方面,田庆丰经过调查研究认为,即使在城市中的老年人,其高血压、糖尿病等慢性病也大多数没有得到很好的控制和治疗,因而应该在社区医疗服务中加强对老年人慢性病的控制和治疗。此外,有学者专门探讨了我国老年照顾需求及其实现方式,认为我国老年照顾需求已经呈多样化的发展,且已经从单一的生活照顾向生活照顾和精神照顾两方面转变;由以家庭为中心逐步向社区照顾转变;但是社会照顾却难以满足实际的照顾需要^②。

全利民通过对日本社区服务的深入比较,认为养老保障的法律化以及老年服务的人才保障使得日本的社区老年服务在置身于一整套的法律制度保障下,在具备技术知识及能力的专业人员的大力推动下,顺利地开展和不断优化^③。童欣提到日本老人和中国老人一样,大多愿意住在家里,所以社区老人服务中心一直是提供养老照顾的主要渠道。目前日本有四种社区养老组织形式,分别是:由政府
和民政人员组成的组织、得到政府资助的民间组织、主要由家庭主妇和大学生构成的志愿者组织以及企业式的养老服务组织^④。唐忠新谈到英国是世界上老年人口比例最高的国家之一,社区照顾是英国养老的主要方式,英国通过地方政府出资兴办社区服务中心,

① 田先梅. 我国的老年照顾需求及实现方式探讨 [J]. 山西高等学校社会科学学报, 2006. 7.

② 何纪周. 我国老年人消费需求和老年消费市场研究 [J]. 人口学刊, 2004 (3).

③ 全利民. 社区老年服务: 日本的经验与启示 [J]. 城市管理, 2004 (6): 38—39.

④ 童欣. 日本家庭经济制度变迁与养老方式选择的思考 [J]. 现代日本经济, 2005 (1): 53—56.

开办社区老年公寓,设置暂托处,开办社区老人院等方式把社区照顾发展得很完善。Andrew J Cherlin 也介绍了英国的社区照顾服务体系,该体系主要由经理人、主要工作人员和照顾人员组成。经理人为某一社区照顾的总负责人,主要掌管资金的分配、人员的聘用及工作监督。主要工作人员负责照顾社区内一定数量的老年人,为他们发放养老金,了解老年人的需要及解决一些重要问题。照顾人员是受雇直接从事老年人生活服务的人,多为老年人的亲人和邻居,政府给予他们一定的服务补贴^①。卡佳全面介绍了美国的“退休社区”:它被视为是老人退休后的一种住房选择。包括五种形式:“退休新镇”、“退休村”、“退休营地”、“老人照顾中心”和“继续照顾退休社区”,前三种是以“提供休闲生活为目的”的退休社区,后两种是以“提供医疗服务为目的”的退休社区^②。格诺德·兰德斯伯格介绍了美国用于弥补公办养老社区数量不足的“居家援助式”老年公寓,这种公寓是一种适合 75 岁以上、生活尚能自理的老年人居住的建筑,那里的老年人不需要 24 小时的医疗照顾,但有专门的服务人员上门提供各种服务^③。张大维等人通过研究发现,在新加坡,当地政府一贯推行立法引导、社区高度自治相结合的独特模式,新加坡的养老服务灵活多样,代表了新加坡走多样化社区服务的发展方向。国外社区养老不仅重理论创新,而且重实践应用;不仅把老年人作为群体关注,也把老年人作为个体关注;不仅有宏观的指导理论,也不乏微观的操作方法;不仅聚焦被照顾者,也同样关注照顾提供者。

国家颁布《关于在全国推进城市社区建设的意见》、《关于加强和改进社区服务工作的意见》等一系列政策文件,采取积极措施,加大投入力度,加强社区建设与服务工作,为包括广大老年人的社区居民提供多种便民利民服务,使老年人居家养老的服务环境不断改善。2005 年,全国平均每个街道有 1.32 个城市老年福利机构,每 9.8 个社区居委会会有 1 个城市老年福利机构^④。2007 年底,

① Andrew J Cherlin. Public and Private Families [M]. McGraw-Hill, 1996.

② 卡佳. 美国退休社区与居家援助养老 [J]. 社区, 2004 (12): 26—28.

③ 格诺德·兰德斯伯格. 纽约市老年人社区服务问题. 国外社区发展的理论与实践 [M]. 中国经济出版社, 1998.

④ 中华人民共和国国务院办公厅. 中国老龄事业发展 (白皮书) [Z]. 北京, 2006. 12.

全国城镇社区服务设施达到 172002 处,社区单位数 9319 个,城镇便民、利民服务网点 936802 个。各地采取上门服务、定点服务和巡回服务等方式,为老年人提供生活照料、家政服务、紧急救援以及其他便利老年人的无偿、低偿服务项目。我国部分大中城市已初步形成以设施服务、定点服务和上门服务为主要形式,以日常生活照料、医疗保健、心理保健、文化娱乐、参与社会以及权益保护等为主要内容的社区养老服务格局^①。但是,中国老年学会会长张文范认为,“总体看来,我国社区养老服务社会化水平还是很低,对于人口老龄化危机的应对能力还很有限,对于老年人生活质量的提高还达不到要求^②”。我国已有大量对于社区老年服务现状的研究,主要通过问卷调查的形式进行。有研究显示,老年人对社区服务的利用频度较低,与他们需要社区提供服务的期望形成强烈反差^③。对社区老龄服务事业的发展有重要影响的因素包括社区城镇化程度、社区经济发展水平、社区领导重视程度、社区财力投入、社区有无老龄事业规划、社区有无热心老龄工作的组织和人员、社区的人口学因素等^④。在实践中,有很多社区养老工作取得了很好的效果,经验值得学习和借鉴。北京朝阳区街道 1998 年以来为 1000 多户老人安装了呼叫机,老人们足不出户就可以通过呼叫网络得到送货上门、家务料理及医疗救治等服务^⑤。青岛市市南区充分利用社区服务网络,积极挖掘社区人力物力资源,创造了“社区福利居家养老标准化服务模式。”只要拨通 24 小时值班的热线电话,就可以立即得到自己所需要的生活服务^⑥。上海 2001 年启动的“星光计划”,用上海福利彩票的很大份额来支持本地的社区养老服务体系建设,大大发展了社区的硬件设施^⑦。上海还开展了“模拟家庭”,对象是社区里子女不在身边的独居老人及敬老院里的老人,让青年

① 李学斌.我国社区养老服务研究综述[J].宁夏社会科学,2008(1):42—46.

② 张文范.社区养老社会化服务的战略意义[J].城市管理,2004(6):22—24.

③ 周伟文等.城市老年群体生活需求和社区满足能力的现状与问题的调查分析[J].中国人口科学,2001(4):55—61.

④ 潘金洪.江苏省社区老龄服务需求调查分析[J].市场与人口分析,2000(3).

⑤ 王海燕.发展城市社区养老 应对人口老龄化[J].理论学刊,2002(3):67—69.

⑥ 王海燕.发展城市社区养老 应对人口老龄化[J].理论学刊,2002(3):67—69.

⑦ 张晓文.中国社区养老保障的探索与实践[J].辽宁经济,2008.2:20—21.

学生向需要帮助的老人伸出援助之手，使身处困境的老人得到帮助^①。此外，上海的“爱心联系卡”和“安康通”老年人紧急呼叫援助系统都是充分考虑老年人的特点而精心设计的。武汉市委、市政府启动“883 行动计划”，即用 3 年的时间对 7 个中心城区 883 个社区进行建设，做到社会保障、综合治理、城市管理、社会服务“四进社区”；“福星工程”使千百万五保老人更深切体会到党和政府的温暖；“社区听政会”营造了民主自治环境^②。

尽管社区养老在我国已经发展了二十几年，但从实际情况来看并不乐观，由于多方原因，社区养老在现实发展中还存在很多问题，需要我们花大力气加以解决。

① 孙建丽. 社会转型期构建社区养老服务体系探讨 [J]. 中国老年学杂志, 2007 (22): 62—64.

② 郭义友. 夯实基础 巩固成果 推进基层老龄工作全面发展——城市社区老龄工作初探 [J]. 老龄问题研究, 2004 (11): 1—7.

第二部分 人口老龄化与我国城镇社区养老服务

一、我国人口老龄化趋势不可逆转

人口老龄化是社会发展的必然结果，同时对一国的经济、社会、文化产生巨大的影响。特别是随着人口负担系数和赡养比率的提高，更使得由城镇家庭提供老年人照料的资源减少、功能弱化。因此，要能够满足老年人对于照顾服务的需求，首先必须了解中国城镇老龄人口的总量、趋势和特点。以期为老年人口的照料服务找到一条适合的道路。

我国 2000 年的 60 岁以上老年人口总数达到了 1.3 亿，占总人口的 10.46%，65 岁以上人口 8811 万，占总人口的 6.96%，按照国际标准，就已经进入了老龄化社会。

据 2010 年第六次全国人口普查主要数据公报，全国 31 个省、自治区、直辖市和现役军人的人口中，60 岁及以上人口为 1.78 亿人，占 13.26%，其中 65 岁及以上人口为 1.19 亿人，占 8.87%。同 2000 年第五次全国人口普查相比，60 岁及以上人口的比重上升 2.93 个百分点，65 岁及以上人口的比重上升 1.91 个百分点^①。

从城乡空间区域看，截至 2010 年 11 月 1 日零时，我国 60 周岁及以上城镇人口 7829.11 万人，农村人口 9930.33 万人，分别占我国老年人口比重为 44% 和 56%，占城乡人口比重分别为 11.68% 和 14.98%^②，数据表明农村老龄化较城镇程度更高。老龄化最严重的在农村，人口流动致城乡老龄化差距拉大。2010 年，乡、镇的老年人口比重都比城市要高，乡甚至比市高出 3 个

① 杨茜. 基于需求分析的长期护理保险政府责任研究 [D]. 成都: 西南交通大学, 2012.

② 侯晓云. 我国城乡养老保险体制的新变化及其思考 [J]. 宜春学院报, 2014 (10).