

FULI DUOYUAN ZHUYI
SHIYUXIA DE CHENGSHI YANGLAO FUWU
GONGJI MOSHI YANJIU



陈静 | 著

福利多元主义 视域下的城市养老服务 供给模式研究

山东人民出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

本书获中国矿业大学基础与新兴学科建设项目（项目号04210）资助

福利多元主义 视域下的城市养老服务 供给模式研究



陈静 | 著

山东人民出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

福利多元主义视域下的城市养老服务供给模式研究/陈静著. —济南: 山东人民出版社, 2016.8

ISBN 978-7-209-09726-0

I. ①福… II. ①陈… III. ①养老—社会服务—研究—中国 IV. ①D669.6

中国版本图书馆CIP数据核字 (2016) 第215790号

福利多元主义视域下的城市养老服务供给模式研究

陈静 著

主管部门 山东出版传媒股份有限公司
出版发行 山东人民出版社
社 址 济南市胜利大街39号
邮 编 250001
电 话 总编室 (0531) 82098914
市场部 (0531) 82098027
网 址 <http://www.sd-book.com.cn>
印 装 山东省东营市新华印刷厂
经 销 新华书店

规 格 16开 (169mm × 239mm)
印 张 15.5
字 数 260千字
版 次 2016年8月第1版
印 次 2016年8月第1次
ISBN 978-7-209-09726-0
定 价 36.00元

如有印装质量问题, 请与出版社总编室联系调换。

目 录

第一章 导 论	1
一、研究背景和研究意义	1
二、文献综述	13
三、研究方法与研究框架	30
四、核心概念界定	33
第二章 福利多元主义：理论视角与分析框架	41
一、福利多元主义理论脉络	41
二、福利多元主义的理论分析框架	50
三、城市养老服务供给模式构建中的福利多元主义视角	61
第三章 历史回溯：城市养老服务供给模式的演进	71
一、历史脉络	71
二、城市养老服务供给体系概况	77
三、城市养老服务供给模式演变的述评与启示	84
第四章 准多元化：城市养老服务供给的实然模式 ——基于江苏省两个市区的分析	90
一、研究方法 with 案例选择	90
二、城市养老服务供给现状——以江苏省两个市区为例	95
三、准多元化：模式提炼与问题反思	126

第五章 国际视野：养老服务供给模式的启示与借鉴	144
一、日本养老服务供给制度与模式特征	144
二、香港养老服务供给制度与模式特征	151
三、他山之石，可以攻玉	156
第六章 多元化：城市养老服务供给的应然模式	163
一、政府主导：城市养老服务供给的责任主体	163
二、多元架构：城市养老服务供给的参与主体	178
三、模式构建：政府主导的多元服务供给模式	193
第七章 政策建议：推动城市养老服务供给模式转变的路径选择	202
一、供给主体：“准多元”向“多元”结构转变中的责任重构	202
二、供给客体：选择性向普惠性的转变	213
结 语	219
一、研究的不足	219
二、结 语	220
访谈提纲	222
一、政府部门访谈提纲	222
二、非营利组织访谈提纲	223
三、老年人访谈提纲	223
参考文献	225
一、中文著作	225
二、中文论文	228
三、英文文献	237
四、网络文献	239
五、学位论文	242
后 记	243

第一章 | 导 论

老龄化人口结构的出现是工业化与现代化进程的必然结果。世界范围内早于我国进入老龄化阶段国家的既有经验显示，人口结构的转变具有与社会发展阶段相契合的一致性。换言之，人口的老龄化几乎同步于经济与社会变迁所引起的家庭结构与功能的变迁，并由此带来家庭养老功能的社会化转移。与西方国家不同的是，我国老龄化问题的出现伴有显著的“未富先老”与“未备先老”特征。因此，面对老龄化、高龄化和失能化所带来的庞大且持续增长的养老服务需要，无论从制度上还是从实际的资源应对能力上，我国的反应都比较滞后。老年人口日益增长的服务需要与当前有限的供给能力之间形成了深刻的矛盾，这是本书研究的社会背景，也是研究的出发点。在我国，建立和完善具有适应性的养老服务供给体系，成为满足老年人社会化养老需要和维护老年人基本养老权的内在要求。而要完成这一政策构建的目标，首先需要明确“谁来供给服务”这一基本问题。对这一问题的讨论与结果偏好实际上形成了对养老服务供给模式的不同认知。在社会政策学科领域，“供给模式”是对某一国家或地区社会福利供给体系核心要素和典型特征的概括和认识。不同的供给模式导向不同的政策体系建构，从而产生不同的福利效应。基于城市养老服务的客观需要，本书尝试运用案例分析的方法，分析当前城市养老服务供给的模式现状，探究其问题和原因，探讨问题解决的应然模式，以推动我国城市养老服务供给体系的建立和完善。

一、研究背景和研究意义

本研究缘于对当前城市中大量老年人口面临的生活风险的忧虑与思索，特

别是在我们的父母和亲近的长辈逐渐步入老龄以来,他们退出了自己熟悉的、充满活力与激情的工作岗位,伴随而来的是生理功能的退化、经济收入的降低和自主能力的降低,这使得老年人在生活照料和精神慰藉方面的需要愈发显现。在此背景下,无论是基于刺激内需、扩大消费的经济需求,或是维护稳定、促进和谐的政治愿景,抑或是提升公平、尊重生命的人道理念,都有必要探讨养老服务福利供给的内在特征,构建适应性的服务供给模式,并在此基础上建立和发展城市养老服务供给体系,推动老年福利理论和政策研究的发展,实现满足老年人社会需要,共享社会文明的目标。

(一) 研究的缘起

1. 背景:老龄化与城市养老服务供需失衡

(1) 世界及我国人口老龄化

20 世纪以来,世界各国逐渐进入老龄化社会。“老龄化”一词有两种含义:一是作为个体的老龄化,指一个人年龄不断增长变化的过程;二是指某个国家或地区内部人口结构的老龄化,即老年人口的数量占总人口的比重越来越大,相对的年轻人的数量所占比例不断降低,从而导致老年人口比例渐增的这样一个动态过程。^① 老年人口比例是衡量一个国家或地区是否进入老龄化社会的最常用指标。根据联合国确定的标准,当某个国家或地区 65 岁及以上老年人口数量占总人口比例超过 7%,或者 60 岁及以上老年人口占总人口比例超过 10% 时,就意味着这个国家或地区进入老龄化社会。据联合国官方统计,2006 年世界 60 岁以上的老年人口已经达到 6.88 亿,预计 2050 年这一数字将达到 20 亿。与此同时,老年人口本身也在老化。2006 年,80 岁以上的老年人已经占到老年人总数的 13%,到 2050 年这一比例将增加到 20%。当前世界老龄化程度最深的国家是日本,达到了 27%。其次是意大利和德国。^②

^① 曹煜玲:《中国城市养老服务体系研究——以大连市为调查分析样本》,东北财经大学 2011 年博士学位论文,第 1 页。

^② 全国老龄办:《世界人口老龄化现状》, <http://www.cncaprc.gov.cn/guoling/731.html>, 2009 - 07 - 14。

表 1-1 世界人口老龄化现状

单位: 亿人

时间	60 岁以上老年人口	80 岁以上高龄人口	60 岁以上老年人口比
2006	6.88 亿	0.89 亿	11.1%
2050	20 亿	4 亿	20%

数据来源: 联合国人口司发布的《截至 2006 年世界人口老龄化状况及世界各国和地区老龄化程度的数据》。

就国际比较而言, 中国的人口老龄化问题更为突出。我国的人口老龄化早在 20 世纪 80 年代就已经初见端倪, 并于 1999 年正式进入老龄社会。在绝对数量上, 我国是世界上老年人口最多的国家, 占到全球老年人口总量的 1/5; 从持续时间上, 老年型的人口结构将在我国持续长达一个世纪之久。当前我国老年人口数量呈快速增长之势, 老龄化与高龄化形势日益严峻。我国人口老龄化现状、人口老龄化发展趋势预测以及城市老年人口发展趋势预测的相关数据如表 1-2、表 1-3、表 1-4 所示。

表 1-2 我国人口老龄化现状

单位: 亿人

年份	60 岁以上老年人口数	60 岁以上老年人口比	65 岁以上老年人口数	65 岁以上老年人口比
2000	1.3 亿	10.6%	0.89 亿	6.96%
2010	1.78 亿	13.26%	1.19 亿	8.87%
2011	1.85 亿	13.7%	1.23 亿	9.1%
2012	1.94 亿	14.3%	1.27 亿	9.4%
2013	2.02 亿	14.9%	1.32 亿	9.7%

数据来源: 2011 年数据来自于民政部发布《2011 年社会服务发展统计公报》; 2012 年数据来自于民政部发布《2012 年社会服务发展统计公报》; 2013 年数据来自于国家统计局发布《2013 年我国国民经济和社会发展统计公报》。

表 1-3 联合国关于中国人口老龄化的预测

单位: 亿人

年份	总人口	60 岁以上人口	占总人口比重	65 岁以上人口	占总人口比重	80 岁以上人口	占 60 岁以上比重
2015	13.89	2.10	15.1	1.34	9.6	0.243	11.6
2020	14.21	2.43	17.1	1.69	11.9	0.285	11.7
2030	14.58	3.48	23.9	2.36	16.2	0.416	12.0

(续表)

年份	总人口	60 岁以上人口	占总人口比重	65 岁以上人口	占总人口比重	80 岁以上人口	占 60 岁以上比重
2040	14.48	4.07	28.1	3.22	22.2	0.667	16.4
2050	14.09	4.38	31.1	3.34	23.7	1.030	23.5

数据来源: *World Population Prospects: The 2006 Revision*, United Nations Population Division 2007。

表 1-4 2011~2030 年城市老年人口发展趋势预测

单位: 万人

年份	60~64 岁人口数	65~69 岁人口数	70~74 岁人口数	75~79 岁人口数	80~84 岁人口数	85 岁及以上人口数
2011	2492	1700	1343	968	505	258
2015	3407	2262	1509	1102	659	347
2020	3607	3358	2118	1293	803	494
2025	5301	3547	3166	1843	962	635
2030	6572	5256	3344	2784	1403	789

数据来源: 老龄委内部研究资料, 转引自杨立雄《老年福利制度研究》, 人民出版社 2013 年版, 第 114~115 页。

老龄化的出现给一个社会的政治、经济、文化、社会制度等多个领域带来了深刻而广泛的影响。彼得·彼得森 (Peter G. Peterson) 指出: 年轻人口与老年人口比例之间的巨大失衡将带来高昂的经济和社会成本, 如果一个国家或地区对此没有做出充分准备的话, 它将足以使一个最富有的发达国家或地区陷入崩溃的境地。^① 老龄化从经济保障与服务供给两个层面对传统养老方式提出了挑战。根据国际一般经验, 通常是以养老保险制度、医疗保险制度和社会救助制度为核心建立老年人经济保障框架, 以社会化养老服务体系为核心建立老年人服务供给框架, 在这两个层面上满足老年人的基本需要, 维护老年人养老权。然而, 与世界其他国家相比, 我国的人口老龄化具有绝对数量大、发展速度快、地区发展不平衡、未富先老、城乡倒置等特点, 这就使得我们在应对老龄危机的问题上尤为艰难。目前, 在我国城市中, 高龄老人、空巢老人、失能

^① [美] 戴维·波普诺著, 李强等译:《社会学》(第十一版), 中国人民大学出版社 2007 年版, 第 268 页。

半失能老人数量持续增加，与之相伴随的却是家庭结构变迁与家庭养老功能的持续弱化。较之于老年经济保障制度的逐渐完善，养老服务需要与供给之间的矛盾却愈发突出，养老服务供给正逐渐取代经济保障，成为我国老年政策领域的核心议题。

当前我国正在从一个农业大国进入以城市为主的社会发展新阶段。在此意义上，可以认为我国真正进入了“城市时代”。城镇化的背后，是社会组织方式、社会管理模式、资源分配方式、居民生活方式等的深刻变革。我国的城市化与老龄化是一个同步并行的过程，老龄化给城市交通、居住、设施等领域带来一系列挑战的同时，更对城市养老服务供给提出了不同层次的要求。本书以城市养老服务供给作为研究对象，一方面是因为长期的二元社会结构，使得我国城市与农村形成了两种截然不同的福利制度环境。城市养老服务供给已经具备现代体制的雏形，其在需要表达、供给方式和供给内容方面更具社会性。另一方面，随着日渐推进的土地集中与规模化，农村家庭结构变迁以及人口流动，传统的养老模式在功能上不断弱化，农村老年人的服务需要也在向城市靠拢。随着“新型城镇化”进程的不断加快，农村人口逐渐向城市转移，城市与农村的界限逐渐模糊。可以想象，随着社会的进步，城乡二元结构壁垒必将得以破解。就未来的发展而言，城市养老服务供给体系的建立与完善，可以被视为对未来时期我国整体养老服务供给体系的先期探索和政策试点，能够产生示范与指向作用。换言之，制度设计可以通过城市养老服务供给的完善和扩展来实现全覆盖与城乡公平，这也是本书以城市作为客体范畴的重要原因。

（2）城市养老服务供需失衡状况

人进入老年阶段以后，由于社会环境的限制、生理功能的下降以及心理状态的转变，老年人无法再依靠自己的能力获得自我需要的满足，甚至日常生活也需要他人的帮助与扶持，但这并不意味着老年人应该被漠视。社会权利理论认为，老年人作为社会成员的身份，以及参与社会发展并贡献个人力量的经历使得他们有权要求政府和社会满足其经济和服务需要，以及进一步帮助他们实现自我价值，获得独立、尊严的生活，共享社会文明。基于此，老年人的个体需要自然地转化为社会需要。从当前老年群体的实际生活状况来看，我国城市养老服务需要满足状况不容乐观，主要表现在以下方面：

首先，老年人基本生活照护匮乏，部分老年人生活质量较低，状况堪忧。

老年人社会化生活照护需要的产生源于两个方面：就内在因素而言，遵循生物变化规律的个体在进入老年之后，不可避免地发生生理功能的退化、疾病、残疾与失能，并随着年龄的增长日趋显著，其自我照护能力不断衰退；就外在因素而言，城市化与工业化的发展，人口流动与家庭结构的现实状态，以及独立意识的作用，老年人所在家庭的人口数不断减少，以至独居。因此，以家庭为单元的外部照护能力也随之降低。

在我国，与老龄化相伴随的是发展速度更快的高龄化、空巢化和失能化趋势，高龄老人、空巢老人、失独老人、失能与半失能老人在我国城市老年人口中占据了相当大的比重，由此产生了庞大的照护服务需要。截至 2013 年底，我国高龄老人达 0.23 亿，慢性病患者老年人数和空巢老年人口数量都突破 1 亿，失能老年人口达到 3750 万人，失独家庭约为 100 万，并以每年 7.6 万的速度增长。^① 截至 2010 年，城镇空巢老年人的比例已经上升到 54.0%，其中独居老年人比例达到 8.6%。^② 且随着年龄的增长，老年人空巢的比例呈明显上升趋势，70 岁以上老年人空巢的比例显著高于 50~59 岁及 60~69 岁年龄组的老年人，80 岁以上老年人独居的比例接近三成，是 50~59 岁年龄组的 4 倍。^③

与高龄化、空巢化相伴随的是老年人的失能化趋势。2010 年，老龄科学研究中心进行的《全国城乡失能老年人状况调查》显示，截至 2010 年末，我国部分和完全失能老年人约有 3300 万，占老年总人口的 19.0%，其中完全失能老人为 1080 万，占比达到 6.23%。^④ 在城镇地区，截至 2013 年底，完全失能老年人口有 438 万，占老年人口的比例为 5.6%，自理困难老人 971 万，占老年人口的比例达到 12.4%，认为自己日常生活需要照料的老年人比例为

① 中国老龄科学研究中心：《中国老龄事业发展报告（2013）新闻发布稿》，<http://www.cncaprc.gov.cn/jianghua/22341.html>，2013-02-27。

② 全国老龄办：《2010 年我国城乡老年人口状况追踪调查情况》，<http://www.mps.gov.cn/n16/n1947768/n1950060/3331442.html>，2012-07-23。

③ 全国居家养老状况调查组委会秘书处：《全国居家养老状况第一期调查报告》，http://www.xfak.com/gjzc.php?action=detail&article_id=308，2014-02-17。

④ 全国老龄工作委员会：《全国失能老年人状况研究》新闻发布稿，<http://www.docin.com/p-722636407.html>，2011-03-11。

12.8%，其中79周岁及以下9.2%，80周岁及以上39.9%。^① 伴随寿命的延长，老年人发生残疾的风险也在逐步增大，老年人的失能期在延长。失能、半失能老年人口迅速增长，对社会服务的需要也越来越多。对于这些老人而言，由于行动不便，他们的饮食起居需要有人照料，家务劳动需要有人帮助，生活用品需要有人代购，求医问药需要有人陪护。同时，随着年龄的增加和行动的不便，老年人参与社会的能力在下降，他们越来越远离社会，日感孤独，对精神生活和情感交流的需要日趋强烈，需要家庭的关爱和社会的重视。

表 1-5 两次抽样数据老年人残疾比例

单位：%

年龄组	第一次抽样调查		第二次抽样调查	
	男	女	男	女
60~64岁	2.604	4.406	12.906	11.908
65~69岁	4.016	7.136	18.54	17.512
70~75岁	6.784	11.086	26.81	26.606
75~79岁	11.114	17.098	36.77	36.706
80~84岁	17.714	25.018	46.722	47.622
85岁及以上	22.42	32.41	54.33	56.74

数据来源：《第一次全国残疾人抽样调查》《第二次全国残疾人抽样调查》。

传统上，家庭是我国老年照护的主要力量。在中国人的幸福观中，晚年最大的幸福莫过于温馨而从容地享受儿女照料。因此，由家庭成员或者亲属网络照料的养老方式成为必然也是最普遍的选择。家庭不仅是老年照料的最佳组织系统，同时也是老年人价值、情感和晚年自尊的来源。但是，随着家庭核心化、人口流动与异地分隔，家庭养老与照护功能日渐弱化。中低龄老年人尚可依靠自我或者配偶进行照顾，但高龄、失能、失偶老年人的生活照护则超过了家庭的能力范畴，成为严重的社会问题，迫切需要通过发展社会性养老服务来予以解决。总之，由人口老龄化所导致的高龄化、空巢化、失能化对养老服务提出了更高的要求。

“以老年人自我服务和家庭养老服务为基础、以社区居家服务、公寓服务

^① 全国老龄办：《2010年我国城乡老年人口状况追踪调查情况》，<http://www.mps.gov.cn/n16/n1947768/n1950060/3331442.html>，2012-07-23。

和日间照料服务为主干、院舍服务为支撑、邻里服务和志愿服务为补充”^①的养老服务体系，是政府部门提出的我国老年人养老的理想模式。但从现实情况来看，我国当前城市中的养老服务供给，无论在数量或结构上均与老年人的实际需要之间存在较大差距。在机构养老方面，统计数据显示，目前我国共有各类养老服务机构 42475 个，床位 493.7 万张，收留抚养老年人 307.4 万人。^②相对于庞大的老年人口数而言，养老服务机构在数量上仍显不足。除此之外，现有数据中的规模小、设施简陋、服务不足的机构所占比例颇高，而老年人需求迫切的护理型机构与床位却亟待发展。事实上，在机构养老服务领域，相对于数量不足，结构失衡、供需错位的问题更为严峻，远远不能满足老年人照护，尤其是长期照护的需要。社区居家养老是现代养老服务体系建设的核心和基石，其内在含义是通过社会建构实现“维持老人的独立，使他们不再成为别人的负担”的目标，从而使老年人在自己熟悉的社区与家庭环境中度过安全、舒心和自由的晚年生活。当前我国城市社区居家养老服务处于起步阶段，居家养老最核心的社区支援服务系统尚未形成。在大部分城市社区中，社区居家养老仅停留在为部分身体健康的老人提供休闲场地和文娱服务的程度，对于老年人需求最为迫切的生活照料、医疗康复等服务项目，则因为理念、资金、人员、场地等问题止步不前，这就事实上造成我国城市社区居家养老流于形式，未能发挥应有的社会效用。即便是在居家养老发展的比较好的发达地区，譬如江苏省、上海、北京、广州、青岛等省份和地区，生活照料或养护性质的社区养老服务的供给范围也非常有限，仅限于通过“政府购买居家养老”或“公益创投”等项目，以政府“买单”或“补贴”的方式为政策指向性特殊困难老人^③提供一部分居家服务。受制于消费意识与收入水平，通过市场购买养老服务的方式发展也极为缓慢。

其次，老年人医疗保健需要的满足还存在种种障碍。实践中，老年人的医疗保健往往是与生活照料联系在一起的。因为老年人通常是因为生理条件的退

① 吴玉韶：《中国老龄事业发展报告（2013）》，社会科学文献出版社 2013 年版，第 65 页。

② 民政部：《2013 年社会服务发展统计公报》，<http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/201406/20140600654488.shtml>，2014-06-17。

③ 如生活不能自理的“空巢”老人、“低保”老人、重点优抚对象、“三无”老人、革命“五老人员”和百岁老人、有一定经济来源但生活仍很困难的老年人等。

化、疾病、残疾而产生对他人照料的需要，在此意义上，老年人生活照料与医疗保健的供给往往是一体两面的事项。但老年人的医疗保健又不完全等同于生活照料，老年人的医疗保健服务需要专业设施和人员予以提供。大量老年人由于经济力量不足，或住所距离医疗机构较远而很难获得及时的医疗服务。近两年来，养老服务领域对医养融合以及护理型养老服务设施的强调与推崇，就是试图将老年人医疗保健与生活照料结合在一起，更好地满足老年人医疗保健的需要。但这些举措同样因为成本高、资源不足、专业性缺失等问题而受到诟病，其服务面的扩展还有待时日。

再次，老年人精神慰藉缺失，社会参与和权益维护渠道不足。在生活照料与医疗保健之外，老年人的其他需要主要包括精神慰藉、社会参与、权益维护等。其中，精神慰藉需要是老年人晚年生活中极其重要的需求。随着家庭结构的变迁、功利主义的张扬和传统伦理的衰落，老年人从家庭、邻里等初级群体中得到的精神慰藉日趋减少，同时，老年人退休之后没有了工作成就感的充实，加之逐渐远离了之前的社会交往圈，新的交往渠道又很难建立起来，这就使得他们的精神生活变得更加孤独。老年人的心理需要包括亲情的需要、被人尊重的需要、安全的需要等。2010年，《人口老龄化与老年人状况蓝皮书》指出，我国27.5%的老年人有孤独感；38.7%的老年人有轻度抑郁，18.1%的老年人中度抑郁，7.4%的老年人重度抑郁。^①

在老年人权益维护方面，伴随着经济与社会转型，传统的“尊老”和“孝老”观念受到一定的冲击，部分人道德水准较低，养老助老意识淡漠，不尽赡养义务，打骂、侮辱甚至虐待、遗弃、残害老人的现象时有发生，使得老人的合法权益受到冲击。当这些侵权问题发生的时候，由于相关法律法规不健全以及维权意识与维权途径缺失，老年人往往求助无门。在社会参与层面，现代快速变迁的社会生活往往使得老年人被贴上“无用”“老朽”“反应迟钝”等标签而得不到社会的尊重；由于缺乏政治参与、经济参与、社会参与的渠道，我国绝大多数老年人自退休后基本上就脱离了主流社会生活，即便是身体健康的老人，也只能在家里和社区中度过老年时光，更谈不上自我价值的实

^① 张恺悌、郭平：《中国人口老龄化与老年人状况蓝皮书》，中国社会科学出版社2010年版，第32页。

现。

综上所述，当前我国城市老年人养老服务需要供给与满足之间存在较大差距。无论是基于社会稳定的政治需要，或是扩大内需，刺激发展的经济表达，抑或是人道主义的道德诉求，都要求我们立足于当前存在的问题，探讨解决的方法，构建具有适应性的城市养老服务供给模式，推动养老服务供给体系的建立和发展。

2. 问题提出

如上文所述，当前我国城市养老服务供给体系的发展呈现出明显的不适应状态。相对于自20世纪90年代开始发展，迄今已经建立了资源和制度供给框架，以养老保险制度为核心的老年经济福利供给体系，养老服务的发展显得尤为缓慢。政策部门长期“重要而不迫切”的认知使得我国养老服务制度化供给体系仍处于地方性探索和起步阶段，实践中远远滞后于老年人的现实需要。在中央政府层面难以形成有关养老服务供给制度建设的政策思路和制度框架，甚至缺乏原则性的建议。具体到地方层面，各地区政府基于特定的财政能力、制度能力、市场机制与社会机制的成熟程度，以及主要领导的认知与偏好进行本地区养老服务供给的规划与建设，从而形成了非主流、碎片化、低水平甚至偏差化的发展道路。所导致的结果是，社会化养老服务供需严重失衡，并缺乏解决问题的整体思路与政策体系。

面对人口结构持续老化、养老服务供需严重失衡以及传统国家—家庭二元供给模式解构的社会现实，从国家层面进行养老服务供给制度与体系的重构成为当务之急。在此过程中，谁来供给服务——政府、市场或是家庭系统本身？——成为研究者与政策制定部门首先要清晰确认与界定的问题。对这一问题的讨论与结果偏好实际上形成了对养老服务福利供给模式的不同认知。在社会政策学科领域，“福利供给模式”是用于社会福利制度类型研究或比较研究的概念工具和分析范式。传统上，社会福利供给模式被认为与三个基本元素相关：政府、家庭和市场。^①长期以来，以何者是社会福利供给责任主体？——政府、市场还是家庭，作为根本标准，世界各国基于价值观、文化传统、社会

^① 郑秉文：《“福利模式”比较研究与福利改革实证分析——政治经济学的角度》，《学术界》2005年第3期。

结构、政治经济环境等因素的不同考量,形成了个人主义市场主导模式、集体主义福利国家模式或是政府——家庭福利供给模式的不同选择。20世纪70年代以来,在世界范围内,以私营化和多元化为基本特征的福利供给改革风起云涌,这种改革潮流也深刻地影响到我国社会福利政策领域。时至今日,我国城市养老服务供给模式的选择与体系建构仍处于探索之中,研究者和政策部门都认识到了家庭之外政府或市场一元供给的客观局限性。在西方福利多元主义、新公共管理理论、治理理论、福利经济学等相关理论的影响下,无论在学术界或是政府部门,都颇为一致的认同并倡导建立政府、家庭、社会、市场不同主体联结协同的多元服务供给模式。但是,当前的研究中普遍存在将多元供给模式简单化与形式化的倾向,或者将其直接等同于多个主体参与服务提供的表面形式,或者将其作为一种政策口号泛泛而谈,缺乏对这一模式的深入思考与探索。对于其中的一些基本问题的认知仍然是含糊不清的。譬如“判断多元供给结构形成的标准是什么?”“政府、家庭、市场与社会各自的责任与角色如何界定?”“不同主体之间的关系如何建构,责任如何均衡?”“如何发挥不同主体的特点与优势,形成合力?”等等。如不能明晰这些方向性问题,养老服务福利政策就很难在一条确定性的道路上得以发展。本书从供给主体的角度出发探讨我国城市养老服务供给的基本模式问题,在研究中需要探讨并清晰地说明如下问题:

(1) 福利多元主义的理论分析框架如何建构?

(2) 当前我国城市养老服务供给模式如何?不同主体在其中的作用范围与作用方式怎样?

(3) 当前的模式已经引发以及可能引发的问题是什么?

(4) 城市养老服务供给的应然模式如何构建?

(5) 如何推动政策发展?

(二) 研究的意义

就完整的体系而言,老年社会福利包括经济福利与服务福利两个子系统,分别用于解决老年人的经济保障与服务供给的问题。进入21世纪以来,随着经济发展,收入水平的提高以及老年保险、救助制度的日趋完善,老年人的物质保障问题逐渐得以解决,而服务供给问题则被提到养老的中心议题上来。养

老服务供给既与资源配置效率和经济发展相关，也制约“公平”与“正义”价值准则的实现，其重要性不容置疑。养老服务供给模式关注养老服务体系建设中的核心问题：供给主体、主体之间的角色分工与责任架构以及主体之间的整合关系等。模式是否清晰、深入，是否符合我国的国情社情，关系到养老服务供给体系的政策方向与制度设计。因此，探讨城市养老服务供给模式，对于社会福利研究具有理论推动意义，对于城市养老服务供给发展具有政策指导意义。

1. 理论意义

本研究的理论意义表现在两个方面。首先，建立福利多元主义的理论分析框架，并推动这一理论的本土化阐释以及在我国政策实践领域中的应用。福利多元主义是近些年来西方福利政策理论领域的重要理念之一，尽管该理论产生以来批评与质疑不绝，但其突破了长期以来福利供给领域国家与市场的二元对立，建立多元主体协同整合的福利供给结构的核心成就受到普遍认同。在西方社会近些年的福利改革实践中，依据福利多元主义所建立的政策框架也在一定程度上显示了其超越传统一元论的优越性。20 世纪末，这一理论经由学者们的介绍传入我国，并恰如其分地契合了我国福利体制改革以及“社会福利社会化”的政策取向，其观点颇具启发性，从而引起学界和政策部门的关注。本研究在对福利多元主义理论作用背景及理论脉络进行梳理与理解的基础上，着重分析并提炼福利多元主义的核心理念与技术特征，建立基于这一理论的政策分析框架；并将其嵌入我国特定的历史传统、政治体制、社会背景与文化理念之中，思考在中西方不同情境下对福利多元主义理论的本土化阐释，探讨政府、家庭、市场、社会之间福利责任划分与福利功能发挥的特定机制，并将其运用至城市养老服务供给这一政策范畴进行深入分析。在此意义上，本书的研究能够在一定程度上推动福利多元主义理论的发展，以及其在我国的本土化解释与运用。

其次，推动我国老年社会福利理论发展。本书通过对“养老服务供给”“养老服务供给模式”等基本概念的概括和提炼，形成了我国城市养老服务供给研究的分析框架。研究中，将养老服务供给置于福利多元主义的分析框架中进行理解、阐释与对应，既通过实证分析提炼当前城市养老服务供给的实然模式；又通过对福利多元供给内在特征的概括与抽象化，以及探讨政府、家庭、