



全国高等院校老年服务与管理专业系列规划教材

Laonianren Quanyi De
Falü Baozhang

老年人权益的法律保障

◎刘利君 编

 北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

013048219

D923.84

58



全国高等院校老年服务与管理专业系列规划教材

老年人权益的法律保障

刘利君 编



D923.84

58



北航

C1656360



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

内 容 简 介

本书在内容选取上,既考虑老年人权益维护的全面性,又考虑养老服务中可能面临的老年人权益保障需求。全书分为8个教学模块,分别为社会养老服务与老年人权益保障、老年人获得赡养扶助的权利、老年人的婚姻关系、老年人遗产的继承、老年人基本生活保障、老年人的医疗保障、老年人参与社会发展和享受社会优待、老年人人身及财产安全。全书在知识体系上主要以法学、社会学的分析视角探究老年人权益保障的方式和途径。

本书在编写体例上,改变了传统法学教材的编写方式,改以任务驱动,通过18个任务,让学生在完成任务的过程中既学到了知识,又提高了能力。每个任务按照任务描述、背景知识、专业知识、任务完成的思路编写,条理清晰、任务明确。

本书可作为老年服务与管理专业的教材,也可作为养老服务机构管理人员和服务人员的培训教材。

图书在版编目(CIP)数据

老年人权益的法律保障/刘利君编. —北京:北京大学出版社, 2013. 6

(全国高等院校老年服务与管理专业系列规划教材)

ISBN 978-7-301-22516-5

I. ①老… II. ①刘… III. ①老年人权益保障法—研究—中国 IV. ①D923. 84

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 099551 号

书 名: 老年人权益的法律保障

著作责任者: 刘利君 编

策划编辑: 胡伟晔

责任编辑: 胡伟晔(huweiy73@sina.com)

标准书号: ISBN 978-7-301-22516-5/D·3333

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://www.pup.cn> 新浪官方微博: @北京大学出版社

电子信箱: zyjy@pup.cn

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62765126 出版部 62754962

印 刷 者: 北京宏伟双华印刷有限公司

经 销 者: 新华书店

787 毫米×1092 毫米 16 开本 13 印张 316 千字

2013 年 6 月第 1 版 2013 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 26.00 元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话: 010-62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

全国高等院校老年服务与管理专业系列规划教材

编 委 会



主任委员：

邹文开 北京社会管理职业学院院长、教授

副主任委员：

孟令君 北京社会管理职业学院社会福利系主任、教授

编委会成员（按拼音排序）：

- 曹淑娟 北京市第一社会福利院院长、教授
陈 刚 蚌埠医学院护理学系党总支书记、教授
陈卓颐 长沙民政职业技术学院医学院院长、教授
李朝鹏 邢台医学高等专科学校副校长、教授
李 欣 东北师范大学人文学院福祉学院院长、教授
刘利君 北京社会管理职业学院老年服务与管理专业主任、讲师
石晓燕 江苏经贸职业技术学院老年产业管理学院院长、教授
田小兵 钟山职业技术学院副院长、教授
王建民 北京劳动保障职业学院老年服务与管理专业主任、教授
王晓旭 河南省民政学校校长、教授
袁光亮 北京青年政治学院社会工作系主任、副教授
张岩松 大连职业技术学院社会事业学院院长、教授
周良才 重庆城市管理职业学院社会工作学院院长、教授
朱图陵 深圳市残疾人辅助器具资源中心研究员

全国高等院校老年服务与管理专业系列规划教材

总 序



民政部副部长、全国老龄办副主任 窦玉沛

人口老龄化是现代社会发展的必然趋势，也是当今世界各国共同关注的话题。作为人口大国，人口老龄化将成为未来一个时期我国基本的国情，随着人口老龄化加剧而带来的养老问题正日趋突出。

中国自古以来就有“尊老重老”的文化传统。新中国成立以来，更加重视老年人福利体系建设。早在1949年内政部设立时，社会福利事业包括老年福利事业管理就是内政部的重要职能之一。1978年民政部设立时，依然将社会福利事业纳入工作范畴内。改革开放以来，我国的老年福利事业有了长足的发展，面向所有老年人，以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的老年人福利体系逐步建立，较好地保障了特殊困难老人的养老问题。

进入21世纪后，我国人口比例上的变化给新时期的老年福利工作提出了挑战。按照国际的通常理解，当一国60岁以上的人口占总人口的10%或者65岁以上的人口占总人口的7%时，这个国家就进入老龄化。1999年，我国60岁以上老年人口占总人口的10%，已经进入老龄化阶段。我国人口老龄化呈现出速度快、基数大、未富先老等特点。2011年年底我国总人口达13.47亿人，其中60岁及以上人口约为1.85亿人，占全国总人口数的13.7%，65岁及以上人口约为1.23亿人，占全国总人口的9.1%。“十二五”时期，随着第一个老年人口增长高峰到来，我国人口老龄化进程将进一步加快。从2011年到2015年，全国60岁以上老年人将由1.85亿增加到2.21亿，平均每年增加老年人860万；老年人口比重将由13.7%增加到16%，平均每年递增0.54个百分点。

同一历史时期，我国处于经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化的阶段，老龄化进程与家庭小型化、空巢化相伴随，与经济社会转型期的矛盾相交织，社会养老保障和养老服务的需求将急剧增加，这给应对人口老龄化增加了新难度。人口老龄化问题涉及政治、经济、文化和社会生活各个方面，是关系国计民生和国家长治久安的重大社会问题，已经并将进一步成为我国改革发展中不容忽视的全局性、战略性问题。为应对这种新的变化趋势，我国提出推进养老服务社会化的政策。

社会化养老服务一方面带来全社会共同参与养老服务的良好局面，另一方面也面临着人才队伍严重短缺的困境。目前，我国养老服务人才队伍的问题突出表现在人才严重短



缺、队伍不稳定、文化程度偏低、服务技能和专业知识差、年龄老化等方面。这些困难严重制约我国养老服务水平的提高，严重影响老年人多样化的养老服务需求的实现。

“十二五”期间是我国老龄事业发展的重要机遇期，老龄事业任重道远。特别是党的十八大报告明确提出，要积极应对人口老龄化，大力发展老龄服务事业和产业。“养老服务体系”建设决定着老年人晚年生活质量的高低。养老服务体系离不开人才队伍建设。养老服务专业人才特别是养老护理员、老龄产业管理人员的培养尤为重要。

养老护理是一项专业性强的技术工作，它既需要从业者具有专业护理、心理沟通、精神慰藉等方面的专业知识，更需要从业者具备尊老、爱老、敬老和甘于奉献的职业美德。没有良好的文化素养、没有经过专业的技能培养不能胜任这一岗位。老龄产业管理者的管理理念、管理方法、管理水平在很大程度上决定了养老服务机构的发展方向和服务水平。这就要求我们培养一大批理论与实务能力兼备的管理人才，带动养老服务管理的科学化、高效化、信息化和制度化。

“行业发展、教育先行”，人才队伍建设离不开教育，大力推进老年服务与管理相关专业的发展是未来一个历史时期民政部和教育部的重点工作之一。在这样的社会背景下，组织全国多所大专院校联合开发“全国高等院校老年服务与管理专业系列规划教材”，旨在以教材推进课程建设和专业建设，进而提高老年服务与管理人才培养质量。

在内容选取上，系列教材立足老年服务与管理岗位需求，内容涵盖老年服务与管理岗位人才需要掌握的多项技能，包括老年健康照护、老年社会工作、老年服务伦理与礼仪、老年康复保健、老年人权益保障、老年活动策划与组织、老年营养与膳食保健等多个方面。

在编写体例上，反映了高职教育“高素质技能型人才”培养的要求，每本教材根据内容的不同采取不同的编写体例，其主旨在于突出教材的实用性和与岗位的贴合性，以任务导向、兴趣导向、技能导向等多种方式进行编写，既提高了学生学习教材的兴趣，又实现了理论与实践的结合。

“十年树木，百年树人”，人才队伍建设非一朝一夕可实现。在此，我要感谢参与编写系列教材的所有编写人员和出版社，是你们的全心投入和努力，让我们看到这样一系列优秀教材的出版。我要感谢各院校以及扎根于一线老年服务与管理人才教育的广大教师，是你们的默默奉献，为养老服务行业输送了大量的高素质人才。当然，我还要感谢有志于投身养老服务事业的青年学子们，是你们让我们对养老服务事业发展充满信心。

我相信，在教育机构和行业机构的共同努力下，在校企共育的合作机制下，我国的养老服务人才必定不断涌现，推动养老服务行业走上规范、健康、持续发展的道路。

二〇一三年一月

前 言

人口老龄化是我国社会当前及未来相当长一段时间内需要面对的严峻问题。中国老年人口基数大、老龄化速度快、地区发展不平衡及未富先老等特点,给我们应对老龄化带来了更多的挑战。在这样的社会背景下,我国提出“社会福利社会化”的改革思路,以“适度普惠制”作为老年福利政策的发展方向。作为老年福利体系的重要组成部分,我国养老服务逐渐从家庭养老转变为社会养老,以弥补家庭养老的不足。

社会化养老方式对于养老服务的水平要求更高,养老服务不仅要满足老年人基本生活照料的需要,更要满足老年人的精神需要,以实现老年人高品质的晚年生活。随着生理、精神及社会参与能力的逐渐退化,老年人需要来自家庭、社会、国家给予的全方位的法律权益保障。在这一过程中,养老服务机构和养老服务人员应在养老服务过程中树立老年人权益保障理念,积极为老年人排忧解难,协助老人分析并处理各类法律问题。本书的主旨就在于此。

本书在内容选取上,既考虑老年人权益维护的全面性,又考虑养老服务中主要面临的老年人权益保障需求,同时根据《中华人民共和国老年人权益保障法》的相关内容,主要围绕着老年人的家庭关系、社会扶持和国家保障3个大方面进行内容设计。全书分为8个教学模块,分别为社会养老服务与老年人权益保障、老年人获得赡养扶助的权利、老年人的婚姻关系、老年人遗产的继承、老年人基本生活保障、老年人的医疗保障、老年人参与社会发展和享受社会优待、老年人人身及财产安全。每个教学模块分设多个工作任务。全书在知识体系上主要以法学、社会学的分析视角探究老年人权益保障的方式和途径。

多年的教学经验表明,单纯的知识灌输难以转化为解决现实问题的能力,本书更加强调对学生的行动导向和能力培养。因此,在本书的编写体例上,我们改变了传统法学教材的编写方式,改以任务驱动,通过18个任务,让学生在任务完成的过程中既学到了知识,又提高了能力。每个任务按照任务描述、背景知识、专业知识、任务完成的思路编写,条理清晰、任务明确。

本书在内容上有意识地注意了3个问题。第一,力图较为全面地展示养老服务中老年人权益保障的内容,以开放的视角看待老年人权益问题。第二,立足岗位,以养老服务机构和养老服务人员的工作内容为出发点,突出了养老服务与老年人权益保障的内在联系,避免了空泛谈论。第三,充分考虑到受众者群体的特点,本书的学习群体是老年服务与管理专业学生,理论知识够用即可、能力培养才是重点。

刘利君

2013年3月

目 录

模块一 社会养老服务与老年人权益保障	1
任务一 正确认识社会养老服务	2
任务二 树立老年人权益保障理念	12
模块二 老年人获得赡养扶助的权利	26
任务一 帮助老年人分析赡养扶助纠纷	28
任务二 协助老年人妥善解决赡养扶助纠纷	35
模块三 老年人的婚姻关系	48
任务一 协助老年人分析并处理结婚问题	50
任务二 协助老年人分析并解决离婚问题	63
模块四 老年人遗产的继承	76
任务一 协助老年人分析继承关系	77
任务二 协助老年人订立遗嘱	86
任务三 妥善保管及处理老年人的遗产	97
模块五 老年人基本生活保障	107
任务一 协助老年人参与并享受养老保险	108
任务二 协助老年人申请并享受最低生活保障待遇和农村五保供养待遇	119
任务三 协助老年人申请法律援助	131
模块六 老年人的医疗保障	137
任务一 协助老年人参与并享受基本医疗保险	139
任务二 协助老年人申请并享受医疗救助	149
模块七 老年人参与社会发展和享受社会优待	157
任务一 协助老年人参与社会发展	158
任务二 协助老年人享受社会优待	164
模块八 老年人人身及财产安全	170
任务一 老年人受虐的预防和处理	171
任务二 协助保障老年人的财产安全	179
附录 中华人民共和国老年人权益保障法	187
参考文献	195

模块一 社会养老服务与老年人权益保障



学习目标

知识目标

1. 了解我国社会养老服务的背景及发展趋势
2. 理解老年人权益保障的内涵
3. 了解养老服务中老年人权益保障的意义
4. 了解养老服务中老年人权益保障的主要环节

能力目标

1. 能够把握我国养老服务与老年人权益保障宏观政策
2. 树立养老服务中为老维权的意识



专业知识概览

社会养老服务体系是与经济社会发展水平相适应,以满足老年人养老服务需求、提升老年人生活质量为目标,面向所有老年人,提供生活照料、康复护理、精神慰藉、紧急救援和社会参与等设施、组织、人才和技术要素形成的网络,以及配套的服务标准、运行机制和监管制度。

社会养老服务过程中老年人权益保障具有重要的意义。一般而言,老年人的需求主要由经济需求、照料需求、精神需求和社会需求几方面组成。围绕老年人的需求,老年人权益可以包括老有所养、老有所医、老有所为、老有所学、老有所乐几个方面。我国为老年人权益提供的保障方式包括国家保护、社会保护、家庭保护和老年人自我保护等。



核心概念

社会养老服务 老年人权益保障



导入材料

天津养老机构为老年人维权

老年人是社会弱势群体,由于年老体衰,与社会接触面日渐减少,住进养老院、老年公寓的老年人由于环境局限,这种特征就尤为突出。因此,一旦出现这样那样的问题与纠纷,老年人常常手足无措无法应对。针对这种情况,天津的养老机构成为老年人的维权代言人。

老年人入住养老机构后,家属经常以老人年岁大、担心安全为由,要求机构方禁止或限制老人外出购物游玩、走亲访友,致使老人精神郁闷,不利于老人的身心健康。

遇到这种情况,机构方会耐心向家属解释,说明这样做是侵犯了老人的自由权,使家属认识到其行为已构成侵权,也使老人增强了依法自我保护意识。机构方还经常为老人的婚姻财产、住房、子女赡养、继承等提供法律援助,满足老年人的需要。

(资料来源:王安平.天津养老机构为老年人维权[J].长寿,2007(2):47)

任务一 正确认识社会养老服务

任务描述

作为养老服务人员,能够正确认识社会化养老服务的现状和发展趋势。

任务实例 阿斯哈图老年公寓位于内蒙古自治区赤峰市红山区,创立于2004年3月,原名为赤峰市红山区济慈托老中心。经过近十年的发展,阿斯哈图老年公寓规模不断扩大,建筑面积由最初的4900平方米增加到目前的19000平方米,收住老人800余人。对于缓解当地的养老难题和推动地区养老事业发展发挥了重要的辐射和带动作用。公寓还勇于承担社会责任,积极收住残障和特困老人。自成立以来收住了229名生活特殊困难的老人,为这些老人提供减免费用的优待。面对新的历史发展时期,阿斯哈图老年公寓正抓住机遇、迎接挑战,尝试在多方面实现转型。

问:作为养老服务人员,如何看待我国养老服务的社会化趋势?

背景知识

在我国人口老龄化日益严峻的现状下,传统的家庭养老方式已经无法满足老年人的养老需求,构建专业化、社会化的养老服务体系成为现实需求。

一、社会养老服务概述

(一) 社会养老服务的含义

社会养老服务体系是与经济社会发展水平相适应,以满足老年人养老服务需求、提升老



年人生活质量为目标,面向所有老年人,提供生活照料、康复护理、精神慰藉、紧急救援和社会参与等设施、组织、人才和技术要素形成的网络,以及配套的服务标准、运行机制和监管制度。^① 社会养老服务体系是一个系统工程,其中面向老年人提供的各类服务,被称为社会养老服务。

养老服务是为老年人提供生活照顾和护理服务,满足老年人特殊生活需求的各类服务,它是伴随着人口老龄化的出现、老年人需求的提升、养老社会化程度提高而出现的。广义的养老服务是一个宽泛的概念,涵盖了老年人生活的方方面面,包括生活照料、医疗保健、休闲娱乐等。狭义的养老服务则侧重指为老年人日常生活提供的生活照料服务。

与传统养老模式相比,社会养老服务具有社会化、专业化、市场化和公共福利性等四大特征。

第一,新型养老服务具有社会化的特点。社会化的养老服务是相较于传统的家庭养老模式而言的,新型的养老服务需要更多的社会力量参与到老年人的养老服务,主要指除了家庭成员之外的其他社会组织和人员提供的养老服务。在家庭赡养为主的养老模式下,老年人的赡养主要靠家庭承担,尽管也有一些救济孤寡老人的机构和措施,但远未形成制度化。

第二,新型养老服务具有专业化的特点。养老服务的专业化主要是指现代的养老服务更注重对老年人生活品质的提高,养老服务需要专业化的服务人员运用专业的服务技术开展养老服务。这不同于传统的以经验为主的养老方式。专业化的养老服务对于提高老年人晚年生活质量、缓解老年人生活困难具有重要的意义。

第三,新型养老服务具有市场化的特点。目前,我们所倡导的养老服务应当是以市场为导向的服务体系。市场化养老服务是指养老服务行业应当遵循市场规律,在资本积累、服务价格、收益分配、经营自主权等方面给予养老服务行业参与者更多的自由和权利,让市场在资源配置中起到主导地位。当然,我们所说的市场化应当同时有一定程度的政府参与,通过政策法规体系建设、监管体系建设、激励处罚措施等方式规范养老服务市场的有序正常发展。

第四,新型养老服务具有公共福利性的特点。养老产业不同于一般的产业,由于老年人群体在社会中处于相对弱势的地位,相应的养老产业也是一个带有公共性、福利性特征的领域。养老服务从根本上说是解决每个家庭、每个老人养老问题的民生性服务,具有天然的公益性。这种公共福利性决定了国家应当在养老服务体系建设中发挥主导作用,充分挖掘社会养老服务的资源和优势,规范养老服务市场,将养老服务体系建设作为一项重大的民生事业看待。

(二) 社会养老服务的背景——人口老龄化

自1999年我国步入老龄化社会以来,人口老龄化加速发展,老年人口基数大、增长快并日益呈现高龄化、空巢化趋势,需要照料的失能、半失能老人数量剧增。这成为我国构建社会养老服务体系的主要社会背景。

1. 人口老龄化

人口的老龄化就是总体人口范围内老年人口所占的比例不断增加或者青少年人口比例不断递减的过程。人口学上一般把15岁以下的人口称为“少儿人口”,把年满60岁或65岁

^① 见2011年国务院办公厅印发的《社会养老服务体系规划建设规划(2011—2015年)》。



及以上的人口称为“老年人口”。当我们说一个国家或地区的人口处于老龄化状态时,就是指这个国家或地区总人口中的成年人,特别是老年人口比例处于上升状态,或者说青少年人口处于下降状态。^①

人口老龄化反映的是一个国家或地区一定时期内,人口结构的发展趋势,表明的是一个动态发展的过程。老龄化表示该国或地区的人口总体上是在向老年型转变,或者在现有的老年型的基础上进一步发展。关于人口老龄化的标准,一些学者或机构曾经给出不同的标准。1990年,瑞典人口学家桑德巴(Sandba)创立的桑德巴模式是划定“老年人”年龄起点和“老龄化”参量标准的发端。桑德巴提出的“50周岁以上人口占总人口的30%”是人口老龄化的标准。之后又有不同的标准相继提出,1956年,联合国人口司确定以65周岁为老年人的年龄起点,并以达到该年龄及以上的老年人口占总人口(即老年人口系数)的7%作为老龄化的指标。1975年,美国人口咨询局在沿用联合国人口司给定的老年人年龄起点的同时,将老龄化标准提升至10%。1977年,波兰人口学家爱德华·罗塞特(Edward Rossetter)把老年人的年龄起点定在60岁以上,以60岁以上人口占总人口12%以上作为老龄化的标准。1982年,维也纳世界老龄问题大会上重新确立了人口老龄化的标准,规定60岁以上的老年人口占总人口10%以上的是老龄化国家。^②关于“老年人”年龄起点与“老龄化”界标划定的类型见表1-1。

表 1-1 不同的“老年人”年龄起点与“老龄化”界标划定

划分时间	划分者	老年人年龄起点	老龄化界标划定
1900年	桑德巴	50岁	≥30%
1956年	联合国人口司	65岁	≥7%
1975年	美国人口咨询局	65岁	≥10%
1977年	爱德华·罗塞特	60岁	≥12%
1982年	世界老龄问题大会	60岁	≥10%

经过不断的探索和研究,目前世界上对老龄化的标准基本趋于统一,即认为60岁以上的老年人口占总人口10%以上或65岁以上人口占总人口7%以上的国家或地区称为“老年型”国家或地区。

不同的国家和地区,不同人口,其老龄化的时间、速度及发展趋势等老龄化程度和进程是不同的。西方发达国家从“壮年型”社会向“老年化”社会转换用时很长。例如,美国用了75年,瑞士用了85年,法国用了114年。国际上第一个进入老年型国家的是法国。1870年,法国60岁以上人口占总人口的12%,成为世界上第一个老年型国家。随后,在20世纪初期,瑞士、英国、德国等国家相继进入老年型国家的行列。据联合国统计,1950年老年型国家只有15个,1960年增加到20个,1965年已达30个,20世纪80年代已超过50个。^③

按照人口老龄化的标准,我国于1999年步入了老龄化社会。据统计,1999年,我国60

① 王石泉. 中国老年社会保障制度与服务体系的重建[M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 2008.

② 林乐飞. 人口老龄化背景下我国城市养老模式选择研究[D]. 大连: 大连理工大学, 2006.

③ 王石泉. 中国老年社会保障制度与服务体系的重建[M]. 上海: 上海社会科学院出版社, 2008.



岁以上老年人达到 1.32 亿,占全国总人口的 10%。从此,我国正式步入老年型国家行列。随后,从历次人口普查结果看,我国近几年老龄化的步伐不断加快。第五次人口普查表明,2005 年年底全国 1%人口抽样显示,我国总人口数达到 130 756 万人,其中 65 岁以上人口达到 10 055 万人,占总人口数的 7.7%。全国老龄工作委员会发布的《中国城乡老年人口状况追踪调查》显示,到 2006 年年底,中国 60 岁及以上老年人口数为 1.49 亿人,占总人口比重的 11.3%,占全球老年人口的 21.4%,居世界首位,约相当于整个欧洲 60 岁及以上老年人口的总和。且老龄化增长速度快,年均增长率高达 3.2%,几近总人口增长速度的 5 倍。根据民政部官方统计数据,截至 2007 年年底,全国 65 岁及以上人口 10 636 万人,占全国总人口的 8.1%,比 2006 年增加了 217 万人,比重提高了 0.2 个百分点。60 岁及以上人口 15 340 万人,占全国总人口的 11.6%。同年,全国 0~14 岁人口为 25 660 万人,占全国总人口的 19.4%,比 2006 年减少了 301 万人,比重下降了 0.4 个百分点。15~64 岁人口为 95 833 万人,占全国总人口 72.5%,比 2006 年增加了 765 万人,比重上升了 0.2 个百分点。2008 年,我国 60 岁以上的老年人为 15 989 万人,已经达到全国人口总数的 12%,其中 65 岁以上老年人 10 965 万人,占全国总人口的 8.3%。^①

“十一五”期间,中国 60 岁及以上老年人口持续增长,2011 年,我国第六次全国人口普查结果显示,内地 31 个省、自治区、直辖市和现役军人的人口中,0~14 岁人口为 222 459 737 人,占 16.60%;15~59 岁人口为 939 616 410 人,占 70.14%;60 岁及以上人口为 177 648 705 人,占 13.26%,其中 65 岁及以上人口为 118 831 709 人,占 8.87%,如图 1-1 所示。同 2000 年第五次全国人口普查相比,0~14 岁人口的比重下降 6.29 个百分点,15~59 岁人口的比重上升 3.36 个百分点,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。预计到 2050 年,我国 60 岁以上老年人口将占到全国总人口的近 30%,见表 1-2。

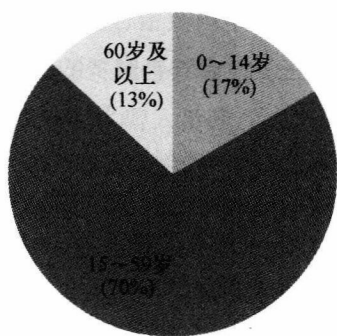


图 1-1 内地 31 个省、自治区、直辖市和现役军人的人口年龄构成
(资料来源:全国第六次人口普查公告)

表 1-2 中国人口老龄化趋势

年 份	总人口	60 岁以上		65 岁以上	
		人口	占总人口比例	人口	占总人口比例
2020	14.72 亿	2.45 亿	16.61%	1.74 亿	11.83%
2030	15.24 亿	3.55 亿	23.30%	2.44 亿	15.98%
2040	15.43 亿	4.09 亿	26.52%	3.24 亿	20.98%
2050	15.21 亿	4.38 亿	28.76%	3.32 亿	21.81%

(资料来源:陈银娥.社会福利[M].2版.北京:中国人民大学出版社,2009)

2. 我国人口老龄化的特点

与其他国家老龄化相比,中国的老龄化具有明显的特征。

^① 参见《2008 年中国主要人口数据》,http://www.cpirc.org.cn。



首先,中国老年人口规模巨大。据联合国预测,21世纪上半叶,中国一直是世界上老年人口最多的国家,占世界老年人口总量的1/5,21世纪下半叶,中国也还是仅次于印度的第二老年人口大国。

其次,老龄化发展迅速。相比较而言,发达国家大多用了45年以上的时间才实现从“壮年型”向“老年型”社会的转变,而中国只用27年就完成了这个历程,并且在今后一个很长的时期内都保持着很高的递增速度,属于老龄化速度最快国家之列。

再次,未富先老情况明显。发达国家一般是在基本实现现代化的条件下进入老龄社会的,属于先富后老或富老同步,而中国则是在尚未实现现代化、经济尚不发达的情况下提前进入老龄社会的,属于未富先老型的国家。发达国家进入老龄社会时人均国内生产总值一般都在五千到一万美元以上,而中国目前人均国内生产总值才刚刚超过一千美元,仍属于中等偏低收入国家行列,应对人口老龄化的经济实力还比较薄弱。

最后,中国的老龄化地区发展不平衡,出现了由东向西的区域梯次的特征。东部沿海经济发达地区明显快于西部经济欠发达地区。

因此,如何应对老年人口快速增长、高龄化显著、农村老龄问题加剧、社会养老负担加重等问题,对中国政治、经济、社会都将产生深刻影响。

(三) 社会养老服务的意义

广大的老年人曾为国家的建设、经济的发展和社会的进步做出了重要的贡献,在他们晚年需要照顾的时候,政府和社会应当予以关心,保障老年人共享经济成果,不断提高老年人的生活和生命质量,使其安度晚年。

(1) 发展养老服务业,是实现老有所养目标的重要保障。老有所养是实现其他“五个老有”的前提和保障。随着社会的发展,养老服务需求呈现出多样化,老年人对生活照顾、精神慰藉、心理支持、康复护理、临终关怀、紧急救助等方面的需求日益增长。加快养老服务业的发展,有利于解决养老服务供不应求的矛盾。

(2) 发展养老服务业,有利于推动我国经济的发展。养老服务业是劳动密集型的朝阳产业。加快养老服务业的发展,有利于扩大就业,满足巨大的养老市场需求,促进相关行业发展,推动经济又好又快发展。

(3) 发展养老服务业,有利于减轻国家养老负担,促进养老服务业的社会化发展。我国的老年人口越来越多,仅靠国家公共财政来负担养老问题,已经不太可能。养老服务业的发展,可以带动更多的个人和社会组织等社会力量共同参与,不仅减轻了国家的养老负担,而且促进养老服务业的社会化发展。

(4) 发展养老服务业,有利于促进和谐社会的发展。认真解决老年人生活中的实际问题,有利于弘扬中华民族尊老爱老的传统美德,传承文明和谐的良好风气,有利于保持家庭关系稳定和和睦,这是坚持以人为本、维护社会公平的具体体现,也有利于促进和谐社会的发展。

二、我国社会养老服务体系发展的功能定位

社会养老服务体系的建设应以居家为基础、社区为依托、机构为支撑,着眼于老年人的实际需求,优先保障孤老优抚对象及低收入的高龄、独居、失能等困难老年人的服务需求,兼顾



全体老年人改善和提高养老服务条件的要求。

我国的社会养老服务体系主要由居家养老、社区养老和机构养老等3个有机部分组成。这3个组成部分在我国未来一段时间内发展的定位上有以下的基本要求。

第一,居家养老服务涵盖生活照料、家政服务、康复护理、医疗保健、精神慰藉等,以上门服务为主要形式。对身体状况较好、生活基本能自理的老年人,提供家庭服务、老年食堂、法律服务等服务;对生活不能自理的高龄、独居、失能等老年人提供家务劳动、家庭保健、辅具配置、送饭上门、无障碍改造、紧急呼叫和安全援助等服务。有条件的地方可以探索对居家养老的失能老年人给予专项补贴,鼓励他们配置必要的康复辅具,提高生活自理能力和生活质量。

第二,社区养老服务是居家养老服务的重要支撑,具有社区日间照料和居家养老支持两类功能,主要面向家庭日间暂时无人或无力照料的社区老年人提供服务。在城市,结合社区服务设施建设,增加养老设施网点,增强社区养老服务能力,打造居家养老服务平台。倡议、引导多种形式的志愿活动及老年人互助服务,动员各类人群参与社区养老服务。在农村,结合城镇化发展和新农村建设,以乡镇敬老院为基础,建设日间照料和短期托养的养老床位,逐步向区域性养老服务中心转变,向留守老年人及其他有需要的老年人提供日间照料、短期托养、配餐等服务;以建制村和较大自然村为基点,依托村民自治和集体经济,积极探索农村互助养老新模式。

第三,机构养老服务以设施建设为重点,通过设施建设,实现其基本养老服务功能。养老服务设施建设重点包括老年养护机构和其他类型的养老机构。老年养护机构主要为失能、半失能的老年人提供专门服务,重点实现以下功能:①生活照料。设施应符合无障碍建设要求,配置必要的附属功能用房,满足老年人的穿衣、吃饭、如厕、洗澡、室内外活动等日常生活需求。②康复护理。具备开展康复、护理和应急处置工作的设施条件,并配备相应的康复器材,帮助老年人在一定程度上恢复生理功能或减缓部分生理功能的衰退。③紧急救援。具备为老年人提供突发性疾病和其他紧急情况的应急处置救援服务能力,使老年人能够得到及时有效的救援。鼓励在老年养护机构中内设医疗机构。符合条件的老年养护机构还应利用自身的资源优势,培训和指导社区养老服务组织和人员,提供居家养老服务,实现示范、辐射、带动作用。其他类型的养老机构根据自身特点,为不同类型的老年人提供集中照料等服务。

专业知识

一、居家养老服务

(一) 居家养老服务的基本含义

居家养老服务是指以家庭为核心、以社区为依托、以专业化服务为依靠,为居住在家中的老年人提供以解决日常生活困难为主要内容的社会化服务。居家养老是指老年人按照我国民族生活习惯,选择居住在家庭中,而不是入住在养老机构内,安度晚年生活的传统养老方式。

居家养老是相对机构养老而言的,目前,我国整个养老机构的床位数只占1.16%,近99%的老人还住不进去,这就需要居家养老。现代社会单靠子女、家庭成员照顾帮忙肯定是



不够的,那么就需要社区将老人的服务更多地担负起来。

居家养老的主体是老年人,居家养老的载体是家庭,养老照料的责任是亲属。让老年人生活在熟悉的家庭环境中,接受家庭其他成员对其晚年生活的照顾,享受融洽的家庭生活氛围,是符合中国国情的主要养老选择。随着家庭小型化和空巢家庭的出现,为改善居家老年人的生活质量,减轻家属的照顾压力,可依托社区居家养老服务照料机构和日间服务机构对老年人提供生活照料、医疗康复和休闲娱乐等服务。

(二) 居家养老服务的内容

凡是老年人的需求都应成为居家养老服务的内容。具体有几类:首先是物质生活方面的需求,如衣食住行用;其次是精神文化需求,如文化娱乐、保健、医疗卫生等;再次是情感和心理慰藉方面的需求,如心灵沟通。老人也有为社会发挥余热来实现自身价值的需求,这也是心理慰藉的一个方式。在我国目前情况下,养和医是老人两个最基本的需求。

(三) 居家养老服务的现状及发展趋势

就我国目前养老方式而言,居家养老仍然占据养老方式的主流。然而,随着我国人口老龄化尤其是高龄化现象加剧及家庭结构小型化的发展,现阶段的居家养老越来越暴露出问题。由于缺乏社会化的居家养老服务供给,居家老人的养老更多地依靠家庭成员而非社会专业机构、专业服务人员。这使得空巢老人、失独老人等老人因缺乏家庭成员而出现养老困难。即使有家庭成员的照料,但是由于其缺乏专业技能,难以给予高龄老人、失能失智老人等足够的、恰当的服务。

案例 1-1

杨彩凤,女,1945年生,河南省伊川县高山镇人。育有两女一儿,大女儿出嫁后自顾不暇,二女儿有些憨傻且患有癫痫病,近年来就一直在娘家生活。20多年前,唯一的儿子到贵州打工,后来就在那里做了上门女婿,近10年也只回来过一两次,杨彩凤说:“往返的火车票太贵了,我告诉他,等你爸断气时你回来一趟就中了!”

她的丈夫刘红宾8年前因为脑出血瘫痪在床至今。拾柴烧水、做饭喂饭、给老伴清理屎尿、照顾憨傻女儿生活,这就是67岁的杨彩凤每天生活的全部。“我真不敢想,一旦哪天我倒下了,瘫痪老伴和憨子闺女怎么办?”

如今,67岁的杨彩凤每个月靠着自己和老伴的140多块钱低保金度日,家里的一亩多地交给大女儿种,每年大女儿会给她拿来一些粮食。

(资料来源: <http://news.qq.com/zt2012/living/kongchao.htm>)

2008年中国老龄工作委员会办公室、民政部、国家发展和改革委员会等十部委联合出台《关于全面推进居家养老服务工作意见》,加大居家养老服务力度,以应对中国日益尖锐的居家养老服务问题。根据该意见,我国居家养老服务的发展方向包括以下内容。

第一,基本任务。发展居家养老服务,要以科学发展观为统领,以构建社会主义和谐社会为目标,坚持政府主导和社会参与,不断加大工作力度,积极推动居家养老服务在城市社区普遍展开,同时积极向农村社区推进。力争“十一五”期间,全国城市社区基本建立起多种形式、广泛覆盖的居家养老服务网络,使社区居家养老服务设施不断充实,服务内容和形式



不断丰富,专业化和志愿者相结合的居家养老服务队伍不断壮大,居家养老服务的组织管理体制和监督评估机制逐步建立、健全和完善。农村社区依托乡镇敬老院、村级组织活动场所等现有设施资源,力争80%左右的乡镇拥有一处集院舍住养和社区照料、居家养老等多种服务功能于一体的综合性老年福利服务中心,1/3左右的村委会和自然村拥有一所老年人文化活动和服务的站点。

第二,基本原则。发展居家养老服务,必须坚持以下几项原则:①坚持以人为本。从老年人实际需求出发,为老年人提供方便、快捷、高质量、人性化的服务。②坚持依托社区。在社区层面普遍建立居家养老服务机构、场所和服务队伍,整合社会资源,调动各方面的积极性,共同营造老年人居家养老服务的社会环境。③坚持因地制宜。紧密结合当地实际,与本地经济社会发展水平相适应,与社区人文环境和老年人的需求相适应,循序渐进,稳步推开。④坚持社会化方向。采取多种形式,充分调动社会各方面力量参与和支持居家养老服务。

第三,强化居家养老服务的保障措施。这些保障措施包括:制定居家养老服务发展规划;加大政府投入力度,合理配置资源;贯彻落实支持居家养老服务的优惠政策;整合资源,建立和完善社区居家养老服务网络;加强专业化与志愿者相结合的居家养老服务队伍建设;对居家养老服务中能够与政府剥离的服务职能都要尽可能交给社会组织和非营利机构去办,交给市场和企业去办;建立居家养老服务管理体制;切实加强居家养老服务工作的领导等。

二、社区养老服务

(一) 社区养老服务的含义

社区养老服务是指以家庭养老为主,社区机构养老为辅,在为居家老人照料服务方面,又以上门服务为主,托老所服务为辅的整合社会各方力量的养老服务方式。社区养老服务是居家养老服务的重要支撑。

社区养老服务是不同于居家养老服务和机构养老服务的养老服务方式。

首先,社区养老服务不同于居家养老服务。居家养老服务主要指上门的为老服务。而社区养老服务不仅包括对居家老人的上门服务,还包括依托社区养老服务设施提供的托管半托管服务。两者的根本性区别在于社区养老服务更注重的是以社区为平台的为老服务,侧重对社区养老服务设施、社区养老服务队伍、社区养老服务标准等的体系建设。实际上,社区养老服务不能脱离居家养老服务而开展,只是侧重点在于对社区老人的整体性考虑,尤其是社区中存在养老困难的特殊老年群体。

其次,社区养老服务不同于机构养老服务。机构养老服务专指养老服务机构或老年养护机构为老年人提供的专业化的养老服务。两者的最大差别在于,机构养老并不开展居家上门服务,老年人需要到养老机构中进行集中的专业化的养老。而社区养老服务中的老人基本不脱离其原来生活的社区环境。

最后,社区养老服务是介于居家养老服务和机构养老服务的中间方式。这种方式既能让老人享受到较为专业的养老服务,又不使老人脱离原有生活环境,还能顾及特殊困难老人的养老需要。

(二) 社区养老服务的现状和发展趋势

随着我国近年来对社区养老服务的重视,社区养老服务得到长足的发展,但是总体而