



我国养老服务 综合配套改革实践与创新

WOGUO YANGLAO FUWU
ZONGHE PEITAO GAIGE SHIJIAN YU CHUANGXIN

主编 ● 王 琼 王 敏 黄显官 ●



西南交通大学出版社



2014年四川省科技厅软科学项目(编号:14RKX0025)

2014年四川基层卫生事业发展研究中心项目(编号:2014-0196)

2015年泸州市科技局项目(编号:2015-Z-56)

我国养老服务 综合配套改革实践与创新

主 编 王 琼 王 敏 黄显官

副主编 孙 雪 高子捷 刘 毅

编 委 (按姓氏笔画排序)

龙 凤 (成都儿童专科医院)

刘琰秋 (西南医科大学)

何文武 (西南医科大学)

何 皓 (西南医科大学)

张 鑫 (西南医科大学)

李尚学 (西南医科大学)

高子捷 (西南医科大学)

黄玉梅 (西南医科大学)

西南交通大学出版社

· 成 都 ·

图书在版编目 (C I P) 数据

我国养老服务综合配套改革实践与创新 / 王琼, 王敏, 黄显官主编. — 成都: 西南交通大学出版社, 2017.5

ISBN 978-7-5643-5449-7

I. ①我… II. ①王… ②王… ③黄… 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 (2017) 第 110613 号

我国养老服务综合配套改革实践与创新

主编 王琼 王敏 黄显官

责任编辑	梁 红
助理编辑	郑丽娟
封面设计	何东琳设计工作室
	西南交通大学出版社
出版发行	(四川省成都市二环路北一段 111 号 西南交通大学创新大厦 21 楼)
发行部电话	028-87600564 028-87600533
邮政编码	610031
网址	http://www.xnjdcbs.com
印刷	成都勤德印务有限公司
成品尺寸	170 mm × 230 mm
印张	16
字数	287 千
版次	2017 年 5 月第 1 版
印次	2017 年 5 月第 1 次
书号	ISBN 978-7-5643-5449-7
定价	78.00 元

图书如有印装质量问题 本社负责退换
版权所有 盗版必究 举报电话: 028-87600562

序

众所周知，我国的养老问题日益突出，养老任务日渐加重，但是能够承载社会需求的养老体系尚处于建设过程中。立足我国的现实国情和未来的发展预期，秉持系统建设理念和原则，则可以建成有质量和效益的养老体系。

目前，我国的养老服务业呈现出需求与供给严重失衡、不匹配的现象（平价养老服务供不应求、高端养老服务乏人问津），造成这种现象的深层次原因在于我国的养老保障事业发展时间短、积累少、底子薄，同时老年人也整体处于未富先老、无更多储备资源支持高端养老服务的尴尬境地。而要在人口老龄化加速和养老储备基础薄弱等不利条件的交织下有效应对养老问题，则需要通过实施养老综合配套改革才能找到出路。

为此，课题组就养老业的发展进行了深度创新研究，并形成专著。全书共计十章，包含的具体内容有：我国养老服务体系的发展历程、养老服务法制建设、国际养老模式经验借鉴、我国养老模式及创新、老年医疗保障制度建设、养老护理服务人才的培养、公共财政政策调整与完善、老年心理健康教育与促进、智慧养老、社会化养老服务中的政府责任等。本书涉及面较为广泛，在一般性研究的基础之上，重点突出了以下问题。

借鉴国际经验，结合我国国情来看，要较好地解决我国所面临的养老问题，必须走政府调控与市场运行相结合的路子，充分发挥我国的政治体制优势，集中优势资源提供基本的养老服务，然后充分激发市场要素提供多层次差异化的养老服务，两者相济，最大化地满足社会的多层次需求，形成相互协调、互为补充的养老体系。

在法治中国的大背景下，我国的养老业必须逐步步入法制建设的轨道。主要体现在两方面：一是养老业发展过程中会遇到许多新的情况，这需要创新地运用法律去规制和解决；二是需要用法律法规固定和保护已有成果（包括制度、程序以及养老服务经营实体等），期望以此形成长效机制。对我国养老服务施行法制化建设，既是过程，也是结果，是保障所涉主体合法权益的必然要求，管理者、经营者和其他所有参与者均必须牢固树立这样的理念，并落实到实践中。

养老服务综合配套改革涉及的内容十分广泛。从基本内涵来看，包括了养老模式、养老制度等内容；从具体需求来看，有医疗保障、护理、心理干

预等方面的内容；从技术手段来看，主要是现代科学技术下的智慧养老问题；从运行主体来看，主要有政府管理、财政影响和市场其他主体自我发展等。课题研究者针对上述重点、难点、热点问题，进行了广泛深入的研究，针对不同的研究核心内容，创新地提出了相应的解决措施，具有一定的指导意义。

在本书的编写过程中，得到了西南医科大学人文与管理学院、泸州市民政局、泸州市老龄委等部门的关心和支持，特表示衷心感谢。本书参与者利用假期时间，在参阅大量参考文献的基础之上，通过实地调研，在相应理论的支撑下，形成了新颖的研究成果，对于他们的辛勤工作，在此一并表示深深的谢意。

由于时间比较匆忙，加之作者水平有限，书中难免会存在一些瑕疵，请读者见谅，下一步我们将会在有基础之上进行更为深入的研究，期待您的指正和帮助。

黄显官

二〇一六年十二月二十六日

目 录

第一章 我国养老服务体系的发展历程	1
第一节 我国养老服务体系的历史沿革	1
第二节 我国养老服务体系的现状	11
第三节 我国养老服务体系存在的问题	18
第四节 完善我国养老服务体系建设对策建议	22
第二章 养老服务法制建设	27
第一节 对我国养老法制制度的梳理	27
第二节 我国养老法律制度的缺陷性分析	31
第三节 完善养老法制建设	41
第三章 国际养老模式经验借鉴	52
第一节 英国——以社区照顾为主的居家养老模式	52
第二节 美国——以退休社区为主的自我养老模式	58
第三节 日本——由传统家庭养老向居家养老模式转变	62
第四节 新加坡——以家庭养老为主的养老模式	65
第五节 国外养老模式对我国的启示	73
第四章 我国养老模式及创新	78
第一节 我国人口老龄化现状及未来发展	78
第二节 我国养老保障制度	82
第三节 我国基本养老模式	87
第四节 我国养老模式创新	104
第五章 老年医疗保障制度建设	111
第一节 老年人医疗保障调研	111
第二节 我国老年人面临的医疗困境	117
第三节 养老与医疗融合发展	123
第四节 加快老年医疗保障制度建设的建议	128

第六章 养老护理服务人才的培养	137
第一节 养老护理从业人员的现状	
——以某市机构养老护理从业人员调查为例	137
第二节 国外养老护理从业人员的人才培养现状	143
第三节 我国养老护理从业人员的人才培养现状及建议	151
第七章 公共财政政策调整与完善	161
第一节 应对人口老龄化的公共财政政策现状	162
第二节 人口老龄化对公共财政的冲击	165
第三节 公共财政政策应对人口老龄化的国际借鉴	167
第四节 我国人口老龄化的公共财政政策调整与完善路径	171
第八章 老年心理健康教育与促进	181
第一节 我国老年心理服务产业现状	181
第二节 常见老年心理问题	183
第三节 老年心理健康教育	189
第四节 老年心理服务专业人才培养	193
第九章 智慧养老	197
第一节 智慧养老的发展现状	197
第二节 智慧养老的发展前景	208
第十章 社会化养老服务中的政府责任	213
第一节 养老服务体系良性发展的支撑条件	213
第二节 养老服务体系中的政府责任	221
第三节 政府缺位、越位、虚位现象分析	225
第四节 养老服务中政府责任的实现路径	231
参考文献	242

第一章 我国养老服务体系的发展历程

第一节 我国养老服务体系的历史沿革

养老服务体系既包括家庭提供的基本生活设施和生活环境,也包括社区提供的各种服务和条件,更加包括政府、社会提供的有关服务的形式、制度、政策、机构等各种条件。

养老服务体系主要是指与经济社会发展水平相适应,以满足老年人基本生活需求、提升老年人生活质量为目标,面向所有老年群体,提供基本生活照料、护理康复、精神关爱、紧急救援和社会参与的设施、组织、人才和技术要素形成的网络,以及配套的服务标准、运行机制和监督制度。

一、我国养老服务体系萌芽阶段

中华人民共和国成立后至改革开放前,我国的养老服务体系处于萌芽阶段。在这一段时期内,由于中华人民共和国刚刚成立,国家百废待兴,政府重点关注和解决的是社会主义改造、国民经济的恢复等问题,对养老问题的重视程度不够高,国家也没有单独提出养老服务体系这一概念,更没有针对养老服务制定专门的政策和法规。当时老年人的养老问题,主要还是由家庭负责,只有极少一部分入驻养老机构的孤寡老人,才由养老机构提供水准较低的养老服务,所以这一时期我国的养老服务还未形成完整的体系,处于萌芽阶段。

(一) 背景介绍

1. 高度集中的计划经济和农业为主的经济结构

在中华人民共和国成立初期,我国学习苏联实行高度集中的计划经济体制,严格的户籍制度使得人口在各个地方的流动受到非常大的限制,无论在城市还是农村,人口在空间上流动的频率都非常低;加之当时工农业发展不平衡,农业在经济比重中占了绝对的主导地位,而且农业生产模式仍然是以人力劳作为主,这种生产方式十分有效地保证了构成社会的基本单元——家

庭的稳定性,使家庭为老人提供照料服务更具有稳定性和持续性,家庭有效地承担起了保障老年人老年生活的责任。

2. 以家庭养老为主

1950 年我国总人口为 5.44 亿,1980 年增长到 9.78 亿,这段时期内老年人口占总人口比例小,社会养老压力小,养老问题并没有成为一个突出的社会问题,家庭的养老功能已经能够基本满足当时社会的养老需求。除了鳏寡孤独入住国家或集体设置的养老机构外,其他老年人在家中养老。

3. 奉行孝文化

在我国历史上,儒家思想成为社会主导思想,社会长期受到儒家文化的影响,长期以来形成了“家庭养老”的传统模式,赡养年迈的父母是后代不可推卸的责任,“养儿防老”“百行孝为先”等道德伦理思想都已经深深扎根于国人的脑海中。父母将子女抚养成成人,待到父母年迈之时,子女须赡养父母,这是一种天经地义的行为,不然,将受到道德舆论的谴责。传统的赡养方式以这种“孝文化”为思想基础,由家庭单位直接承担起年老家庭成员的养老责任,在国人的传统道德观念中早已根深蒂固。

“孝”在中华民族几千年的历史中一直被当成最基本的道德规范,社会成员一直有着极强的崇尚“尊老”的社会伦理道德观念。赡养老人强调物质与精神赡养相统一,社会大众仍然普遍认可“养儿防老”的传统思想,传统文化使得人民具有极强的家庭观念,这也使得当时家庭承担养老功能有着极其浓厚的思想文化基础。同时,这一思想也在法律层面上得到了体现,《中华人民共和国宪法》以下简称《宪法》)第四十九条规定“成年子女有赡养扶助父母的义务”。

(二) 政府在养老服务萌芽阶段发挥的作用

1. 设立养老服务机构

当时我国实行计划经济体制,在这种高度集中的经济体制中,政府当时的工作重点是发展经济和军事,举办的养老服务的公共事业十分有限,能够覆盖的人群也仅限于鳏寡孤独等弱势群体,为他们提供的也只是最基本的救助。

生产教养院是最早的带有养老服务色彩的机构。政府为了对城镇流离失所的人员进行救济教育和劳动改造而设置了生产教养院,设置生产教养院的初衷是为这些人员提供一个安身之所,它并不是专门的养老机构,为机构中收纳的老年人提供服务也不是它主要的目的。根据统计,到 1953 年年底,全国共建成这类机构 920 个,接收的孤寡老人约 10 万人次。后来,对生产教养院加以改造,清理出并不再接收有劳动能力的人员,成为专门为孤寡老人提

供服务的机构，名称也变更为“养老院”。1964年，全国类似机构增加到了733个，收容安置约7.9万老人。

在农村，敬老院是在农村“五保户”的基础上发展起来的。1956年农业合作化时期，农业生产合作社对缺乏劳动能力，生活没有依靠的鳏、寡、孤、独者，实行保吃、保穿、保住、保医、保葬，简称“五保”。1958年人民公社化时期，对五保户实行集中供养，在全国各地兴办了一批敬老院。1958年年底全国范围内共办起、建成养老院15万所，收养300余万“五保户”。受“文化大革命”影响，城市的养老院和农村的敬老院等机构发展曲折。

2. 建立社会保险

1951年2月26日，国家颁布《中华人民共和国劳动保险条例》，并于1953年、1956年两次进行修订，全面确立了适用于中国城镇职工的劳动保险制度。其中对职工的养老待遇做出了明确的规定。这份条例并不是为养老而制定的，且其涉及范围有限，只是针对城镇职工。

（三）养老服务萌芽阶段的特点

1. 城乡养老服务二元化

改革开放之前，城镇老年人能够得到单位福利制度支持，年轻时有就业保障，年老时也就有了生活保障，能够依靠机关、企事业单位保障他们的基本生活，而且城镇家庭的经济条件相对较好，家庭和单位共同提供老年人的养老服务。尽管受当时社会整体经济发展水平的限制，家庭和单位能够提供的养老服务水平不高，但是通过双方共同的努力，不充足的养老服务资源还是较充分地发挥了它们的作用。年老后的保障责任由单位承担，由于每个单位效益、福利制度的差异，造成不同层次、不同群体、不同职业的人员享受的福利待遇也不同。

在农村，除了五保家庭的老人由国家 and 集体提供养老保障之外，其他老人的养老保障主要靠家庭来提供，有时也辅以邻里和亲戚的帮助。农村在土地政策上也对鳏寡孤独有所倾斜，进行土地改革时，鳏寡孤独比普通人适当地多分土地，但是这也不能从根本上解决老年人生活保障的问题，仍存在有地却没有能力耕种的现象。在推行人民公社和合作化后，集体承担了更多为老年人提供养老保障的责任，从集体劳动成果中划出一部分保障老年人生活。毛泽东曾强调：“一切合作社有责任帮助鳏寡孤独缺乏劳动力的社员（应当吸收他们入社）和虽然有劳动力但是生活上十分困难的社员，解决他们的困难。”在农村，对老年人的照料护理等养老服务基本上是由家庭提供，邻里互助等

非组织形式是重要补充。

城镇家庭的养老功能强大。尽管当时资源有限，但家庭和单位形成合力，各尽其力，使老年人的养老服务资源得到很好的发挥。在农村，政府和集体合力为“五保”老年人提供养老服务，而其他农村居民只有靠家庭，有时也会通过求助亲戚和邻里互助来照顾老人。当时中国社会养老服务的二元结构特征非常明显。

2. 政府在养老服务建设方面发挥的作用小

在这段时期，我国学习苏联实行计划经济体制，由政府举办的养老服务的公共事业项目不多，而且能够保障的人群范围也是相当狭窄的，仅限于对社会弱势群体的低水平的救助。当时的国有企业建立和兴办了一些与企业自身生产经营没有直接联系的机构和设施，承担了产前产后服务和职工生活、福利、社会保障等社会职能，即企业办社会现象。所以很多社会福利被误认为是企业或单位提供的福利。在城镇单位的职工，年老之后一切生活由其所在单位负责，有了就业保障就有了从生到死的生活保障。年老后的生活保障通过单位内部的福利解决，使不同层次、不同群体、不同职业的人员享受的福利待遇也不同。而在农村，除了“五保”家庭外，其他老人的养老服务主要靠家庭来提供。

从中华人民共和国成立到 20 世纪 80 年代之前，除了在宪法上明确规定了成年子女有照顾父母的义务，在养老服务这方面政府并没有做出系统性的安排，国家设立的养老院仅仅是为城镇“三无”老人和农村“五保户”老人提供养老服务。如 1958 年中共八届六中全会上通过的《关于人民公社若干问题的决议》中指出：“要办好敬老院，为那些无子女依靠的老年人（五保户）提供一个较好的生活场所。”在当时，养老仍然被认为是家庭内部的事务，是子女需要负起的责任，还没有认识到国家对提供养老服务和保障也有不可推卸的责任。在这一阶段，国家只是有限地干预养老事业的发展，绝大部分个体的养老服务需求都能够的家庭内部得到解决，养老服务也没有成为普遍的社会问题，因而家庭作用是主导的，机构养老只是一个必要的补充。

3. 以家庭养老方式为主

家庭养老方式在我国养老方式中占有绝对主导地位，“养儿防老”经过上千年历史积淀已经深深根植于中国人民的思想中。用现代社会保障的观点来看，父母在有劳动能力的时候生育和抚养子女，就类似于为养老而投入的社会保障基金。当父母年老时，丧失或者部分丧失劳动能力，子女正好处于劳动年龄，有能力赡养父母，这就类似于保障基金开始给付。因此生育子女就

成了一种保障老年生活的方式。

从传统家庭的角度看,这种养老基金的缴纳、积累、增值以及给付,是一个合情、合理、合法的过程,衔接的过程也非常稳定。总之,在中国传统家庭中,家庭承担着老年人生老病死的全部风险,用于赡养老人和老年人养老的花费也全部由其家庭承担。

4. 家庭养老在当时的优越性

(1) 家庭养老促进与老人的交流,能够给老年人以精神上的慰藉。老年人为家庭付出了一生的心血,可以说家庭已经成为绝大多数老年人生命中不可分割的一部分,对中国的老年人而言更是如此。老年人对家庭经济上和精神上的依赖比较强,老年人“落叶归根”的思想也很强烈,家庭和故乡就是老年人的根,是老年人最满意的养老处所。享天伦之乐是大部分老年人最美好的愿望,它也有利于保证社会的稳定性。

(2) 家庭养老的养老成本相对较低。与社会养老相比,家庭养老将给老人养老的责任交给了子女,当政府提供的养老服务和社会保障不能完全发挥其作用时,依然能够做到老有所养,这也避免了社会保障基金管理中存在的风险。

(3) 家庭养老是中国传统道德强大内在力的必然结果。中国人提倡尊老爱幼,在全社会形成养老尊老的风气,赡养老人自古以来都被认为是子女的一种理所当然、责无旁贷的义务。

二、我国养老服务体系的探索期

改革开放之后到2000年,我国养老服务处于探索发展期。这一时期,我国政治、经济、文化环境发生巨大变化,开始社会主义市场经济体制改革,开始了建立独立的社会保障体系之路,为老年公民提供基本的生活保障,推进社会福利社会化,以福利改革为社会福利社会化改革的突破口。在这段时期内,国内的养老机构如雨后春笋般迅速发展起来,社区养老这一属于第三产业的新型养老方式开始受到重视,得到了一定的支持,也得到了不错的发展。虽然家庭依然是养老服务的主体,但在家庭之外,机构养老和社区养老也逐渐兴起。

(一) 背景介绍

1. 步入市场经济时期

随着改革开放的号角吹响,我国开始引入市场经济,实行社会主义市场

经济体制，国有企业改革，企业办社会的现象消失了，单位能够给员工提供的服务越来越少，甚至有些企业转轨后，员工没有机会再享受单位的任何福利待遇。到如今，由用人单位为其员工提供养老服务的现象已经基本消失，逐渐被社区和其他组织提供的养老服务所取代。

2. 计划生育的实施

1982年计划生育政策被确定为基本国策，改革开放以前占绝对主导地位的家庭养老的功能不断被削弱。然而，虽然其功能有所削弱，但是家庭养老仍是改革开放后乃至今天最主要的养老方式，这种养老方式在传统文化的影响下已经成为一种非常稳定的模式。然而，随着经济发展、社会转型、人口结构变动等诸多因素的影响，家庭养老出现了一系列问题，而政府无论在制度上、政策上还是财力上都还没有做好准备。公共需求与政府提供公共物品、公共服务的能力之间的矛盾凸现出来。

（二）政府在养老服务探索时期的尝试

1. 进行福利改革和举办福利事业

“文化大革命”之后，全国开始了拨乱反正的浪潮。1979年，民政部开始拨乱反正，重申机构的福利性质和服务方向。1984年11月召开全国城市社会福利事业单位改革整顿工作会议，进一步明确了“社会福利社会办”的城市社会福利事业的指导思想。1987年民政部提出要发展城市社区服务，逐步形成包括养老服务在内的社区服务体系。社会办社会福利事业不再由国家包办，而是由国家、集体、个人一起办。此外，还在农村鼓励和支持建设敬老院，积极调动社会各方面的力量建设养老服务设施和机构，机构服务对象扩大至社会老人，到1988年，城镇达到1.7万人，农村达到9000人，分别占收养人员总数的24%、2%。1998年3月，民政部门选定13个城市进行社会福利社会化试点，作为第三产业推进。当年，国务院办公厅转发《关于加快实现社会福利社会化的意见》，进一步推动此项工作。

2. 制定一系列养老法规

随着养老事业的不断展开以及政府加强了对养老事业的重视，政府出台了一系列与养老服务相关的法律法规，民政部等部委相继发布了《社会福利机构管理暂行办法》《老年人社会福利机构基本规范》《老年人建筑设计规范》《农村敬老院管理暂行办法》等，通过法律法规来规范养老机构的建设，养老机构为老人提供的服务项目也越来越宽广，由单一的生活保障发展为集居住、医疗服务、康复、娱乐等于一体，养老服务质量得到改善。

3. 继续完善养老保险

1985年9月23日,中共中央发布了《关于制定国民经济和社会发展第七个五年计划的建议》,并在1986年3月的第六届全国人民代表大会第四次会议上通过,成为我国养老保险工作的指导性纲领。1995年3月,国务院发布了《国务院关于深化企业职工养老保险制度改革的通知》,确立了我国对企业职工养老保险制度改革的目标和“社会统筹和个人账户相结合”的原则,对基本养老保险金计发办法、个人账户管理建立等主要问题,做出了变革决定。1997年我国明确了社会统筹和个人累积相结合的养老保险制度改革方向,并努力实现筹资模式从现收现付变为部分积累,支付模式从收益确定型变为缴费确定型,资金来源从完全由财政拨款变为由政府、企业和个人共同负担。

(三) 养老服务探索阶段的经验教训

不少的西方国家在公共服务行业中引入了市场机制,希望通过市场发挥对养老资源的配置作用,通过更多资本进入养老产业触发竞争机制,通过私人资本之间的竞争、私人资本与公共部门的竞争,能够促进养老行业的良性发展,为老人提供更好的养老服务。与西方国家养老服务主体多元化不同,我国在改革开放后实行福利社会化改革,政府应该在养老服务行业发挥主导作用。此时却出现了一个严重问题,在实行社会主义市场经济后,很多行业都开始引入市场机制,养老行业也引入了市场机制,部分地方政府通过养老服务市场化,将养老责任扔给社会和市场,对养老服务行业完全放手不管。社会福利社会化的政策被扭曲了。这对养老服务体系的发展造成极大的不良影响,同时也为我国养老服务体系的进一步发展提供了宝贵的经验和教训。

三、我国养老服务体系的形成阶段

2000年至今,我国养老服务处于系统化的形成阶段。2000年,我国开始进入老龄化社会,养老成为一个严重的社会问题,影响着国家经济的发展。民政部的统计数据显示,我国老年人口将年均增加800万至900万人,到2020年,老年人口将达到2.48亿,较当前增长1个亿。预计到2050年进入重度老龄化阶段,届时我国老年人口将达4.37亿,约占总人口的30%。养老问题越来越凸显,必须继续健全和完善养老服务体系,以面对人口老龄化所带来的压力。因此,在这一阶段,养老服务的重要性日益凸显,开始朝着体系化方向迈进。

随着人口、经济、政治、文化等社会结构的急剧变动,原有的养老服务

赖以存在的社会基础已经不复存在，构建适应时代的养老服务体系成为当务之急。

（一）养老成为严重的社会问题

虽然改革开放后我国经济得到了长足的发展，但面对突如其来的老龄化，还是显得力不从心，政府不得不把老龄公共事业推向社会，发动社会力量来共同发展老龄事业，即所谓的社会福利社会化。2000年2月，各部委联合发布了《关于加快实现社会福利社会化的意见》，明确提出推进社会福利社会化的福利政策。主张在供养方式方面坚持以居家为基础、以社区为依托、以社会福利机构为补充的发展导向；国家积极动员社会各方面的资源兴办养老服务的福利事业。中国的“社会福利社会化”包括投资主体多元化、服务对象公众化、服务方式多样化和服务队伍专业化。

“社会福利社会化”是我国独创的一个概念。以前并没有“社会福利社会化”这个概念，与之相近的一个概念是第二次世界大战后西方国家提出的“社会福利民营化”。“社会福利民营化”是指政府将社会福利的供给，通过服务承包、补贴制度、市场等方式完全或部分转移到民营部门。

（二）提供养老服务的主体多元化

改革开放前的养老服务主要依靠家庭和单位，虽然保障水平不高，模式单一，但基本能满足老人的需求，老人可以安度晚年。这种方式还是比较符合当时的经济和社会环境的，对保障老年人的基本生活和维护社会的稳定发挥了一定的作用。改革开放以后，国内的经济和社会环境发生了剧烈的变化，养老服务也跟随着社会的需要不断发生着变化，其中一个重要的变化就是养老服务的主体从以往的家庭和单位向着多样化发展。这是养老服务在社会主义市场经济体制下的必然趋势。同时，养老服务的对象也发生了变化，范围从孤寡老人扩大到全体老人。依据养老服务的主体分，现在我国主要的服务体系可以分为家庭养老服务体系、社区养老服务体系和社会养老服务体系三种。

（三）政府大力兴办养老服务公共事业

各级政府继续推进社会化，积极调动社会力量参与养老事业建设，通过加大财政投入完善养老保障，鼓励和支持养老机构的建设和发展，我国的养老服务呈现出投资主体多元化、服务对象公众化的特征。我国的养老行业引入了市场化机制，适应社会主义市场经济体制的发展格局，较好地保障了特

殊对象的需求，一定程度上满足了社会公众对福利事业的要求。据全国老龄工作委员会统计，2016年全国养老机构的床位数已达到669.8万张，每千名老人拥有养老床位数达到30.2张，居家养老服务设施已基本覆盖城镇社区和50%以上的农村社区。

对于没有入住养老机构的社会老人，通过社区范围内提供的照料护理，发展居家养老服务。2000年开始，在经济比较发达的江浙，居家养老工作陆续展开，其成效得到了社会各方的认同。通过总结教训经验，2008年1月，全国老龄办、民政部等十部门联合下发《关于全面推进居家养老服务工作的意见》，对居家养老工作做出全面部署。在具体实施居家养老政策时，各个地方政府要根据当地的财政状况确定享受服务的对象，一般享受服务的对象都是70岁以上的老年人。根据老年人的家庭收入状况、老年人自身的健康状况将老年人分成不同的类别，按照类别的不同享受相应标准的财政补贴，提供的服务的主要内容有最基本的生活照顾，提供医疗设施和医疗服务，以及对老年人的精神慰藉。

（四）正式提出“养老服务体系”概念

1. 提出“养老服务体系”概念

这一时期最重要的是明确提出了“养老服务体系”的概念。2006年2月召开的第二次全国老龄工作会议强调发展“以居家养老为基础，社区养老为依托，机构养老为补充”的特色养老服务体系建设。2008年年底，民政部在全国民政工作会议上提出，要建立和完善“以居家养老为基础，以社区为依托，机构为补充”的养老服务体系，养老服务进入到实施阶段，养老服务体系正在逐步完善。

在2000年颁布社会福利社会化政策以后，民政部2005年又出台了《关于支持社会力量兴办社会福利机构的意见》，2006年又颁布了《关于加快发展养老服务业的意见》，政府通过建立健全法律、法规和推出一系列政策的方式让养老服务体系走上规范化道路。2005年出台的《关于支持社会力量兴办社会福利机构的意见》中强调了社会办福利机构的原则——应当坚持非营利的性质和发展方向。同时还明确规定了“各地要按照建立以国家办福利机构为示范、以其他多种所有制形式的福利机构为骨干、以社区福利服务为依托、以居家供养为基础的社会福利服务体系的总体要求，对于社会力量根据当地社会福利事业发展规划和区域社会福利机构设置规划依法兴办的非营利性福利机构给予政策和资金的支持”。在2006年2月国务院转发的10个部委的《关于加快发展养老服务业的意见》中，“养老服务业”被作为一个专门用语明确

提出来。它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服务行业。

2.《民政事业发展第十三个五年规划》中对养老服务体系发展的指导性意见

(1) 鼓励社会力量参与。通过补助投资、贷款贴息、运营补贴、购买服务等方式，支持社会力量兴办养老服务机构，重点鼓励社会力量投资兴办面向失能、失智、高龄老年人的医养结合型养老机构和养护型、医护型养老床位。落实好社会兴办养老机构在资本金、用工、税费、土地等方面的优惠政策。支持境外资本投资养老服务业。鼓励民间资本对企业厂房、商业设施及其他可利用的社会资源进行整合和改造，用于养老服务。

(2) 公办养老机构建设。加大财政投入，加强公办保障性养老机构建设。坚持建设标准适度，避免铺张豪华，充分发挥公办养老机构托底作用。探索建立公办养老机构入住评估制度，重点保障特困人员中的老年人、经济困难老年人、失独家庭老年人和做出特殊贡献的老年人等养老需求。加强农村特困人员供养机构建设，强化托底保障功能，在满足农村特困人员集中供养服务需求的前提下，鼓励、支持有条件的机构积极为农村其他老年人提供养老服务。

(3) 公办养老机构改革。建立健全“公建民营”管理办法，加大公办养老机构实行“公建民营”试点工作力度。鼓励政府投资新建、改建、购置的养老服务设施，新建居民区按规定配建并移交给民政部门管理的养老设施，采取“公建民营”等方式，进行社会化运作。实行“公建民营”的养老机构，在优先接收有入住需求的养老服务保障对象基础上，闲置床位全部向失能或高龄社会老年人开放，确保继续履行公益职能、确保资产安全。鼓励公办养老机构实行服务外包，更好地为入住老年人提供优质、安全、便利服务。

(4) 促进医疗卫生和养老服务相结合。加快推进医疗卫生与养老服务相结合，建立健全医养结合体制机制和政策法规，推动医疗卫生和养老服务资源有序共享，形成覆盖城乡、规模适宜、功能合理、综合连续的医养结合服务网络。

(5) 创新养老服务投融资机制。推动政府购买养老服务，改善养老领域金融服务，提升金融支持养老服务业发展能力。

《民政事业发展第十三个五年规划》指出，发展养老服务的目标是积极应对人口老龄化，加快发展养老服务业，全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养结合的多层次养老服务体系，创新投融资机制，探索建立长期照护保障体系，全面放开养老服务市场，增加养老服务和产品供给。