

政府购买居家养老服务模式 与机制创新研究

牟永福 彭红利 著

ZHENGFU GOUMAI JUJIAYANGLAO FUWUMOSHI YU JIZHICHUANGXIN YANJIU



河北科学技术出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

政府购买居家养老服务模式与机制创新研究/牟永福, 彭红利著. — 石家庄: 河北科学技术出版社, 2013.8

ISBN 978-7-5375-6417-5

I. ①政… II. ①牟… ②彭… 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(2013)第 208478 号

图片提供: (c)IMAGEMORE Co., Ltd.

政府购买居家养老服务模式与机制创新研究

牟永福 彭红利 著

出版 河北科学技术出版社
地址 石家庄市友谊北大街 330 号 (邮编 050061)
经销 新华书店
印刷 河北新华联合印刷有限公司
开本 787×1092 1/16
印张 17.25
字数 280 千字
版次 2013 年 8 月第 1 版
印次 2013 年 8 月第 1 次印刷
定价 30.00 元

前 言

随着生活水平的提高，医疗条件的改善，我国人民的预期寿命普遍延长，老年人口数量持续增加，从而导致我国老龄化问题日益突出，社会养老负担日益加。如何解决养老问题进而达到老有所养，一直是我国各级政府的目标和任务所在。随着各地不断实践和探索，我国诞生了一种新的公共服务供给方式——政府购买居家养老服务。

简单地说，“居家养老”就是老年人在家中居住，并由社会提供养老服务的一种养老方式，它以家庭为核心，以社区为依托，以老年人日间照料、生活护理和精神慰藉为主要内容，以上门服务和社区日托为主要形式，是符合我国国情的新型养老方式。而“政府购买服务”则是指政府部门为了履行服务的社会职能，通过政府财政向各类社会服务机构直接拨款或公开招标购买社会服务，实现政府财政效率最大化的行为，是政府转变职能、公共服务社会化的新趋势。相比其他养老模式，政府购买居家养老服务的相关制度和运行机制相对灵活，可以根据环境和客户需要做出较快反应和调整。因此，关于政府购买居家养老服务的研究目前颇受学术界关注，不乏一些创新性的研究成果，政府购买居家养老服务研究正在成为一种趋势。

全书共分9章，第1章导论主要阐述了政府购买居家养老服务的研究背景、意义、方法、测度指标及国内外研究现状。其目的是对目前政府购买居家养老服务的相关研究进行梳理，总结前人的研究成果，并在此基础上更好地审视此问题，从而为本项研究提供借鉴作用和创新起点。

第2章主要通过对政府购买居家养老服务的概念、类型等基本理论问题的归纳，以及对政府购买居家养老服务的公共服务理论、多中心治理理论、公私合作

模式理论、福利多元主义理论、非营利组织理论、政府绩效理论等的阐述与分析，奠定了全书的理论基础。

第3章主要通过对宁波、石家庄、南京、上海、杭州等政府购买居家养老服务进行实证分析，分析政府购买居家养老服务的动因、模式、方式、范围、运行机制等，并对经济效益和社会效益进行了评估。

第4章主要通过对英国、日本和美国等发达国家政府购买居家养老服务的发展历程和特点进行梳理，总结了这些国家开展政府购买居家养老服务的经验及其对我国开展政府购买居家养老服务的启示。

第5章主要围绕项目选择、组织选择、运作方式、项目流程管理、项目运行管理等几个问题，对政府购买居家养老服务的选择及运作方式进行了阐述。

第6章主要从需求度、专业度、满意度、独立性、市场性五个方面分析了影响政府购买居家养老服务运行的因素。

第7章主要从运行结构、运行规范和运行质量三个方面对政府购买居家养老服务的运行困境进行了剖析。

第8章提出了提高政府购买居家养老服务运行效率的策略选择。主要包括：培育社会组织发展的政策环境；创新政府购买居家养老服务的社会管理机制；量化政府购买居家养老服务标准；建立政府购买居家养老服务的合同契约关系。

第9章结语主要对政府购买居家养老服务这种新范式做了小结，并对未来这种新的治理理念的前景提出了著者的预期。

本书的创新之处：（1）对政府购买居家养老服务的基本理论进行了新的探索和研究；（2）提出了测度政府购买居家养老服务运行效率的3个维度、3项指标；（3）分析了影响政府购买居家养老服务运行的5个因素；（4）创新了政府购买居家养老服务的管理和运行机制。研究成果将对我国政府购买居家养老服务理论体系的构建、发展与完善产生积极的影响。

目 录

第1章 导论	(1)
1.1 研究背景	(1)
1.2 研究意义	(11)
1.3 研究方法	(15)
1.4 测度指标	(17)
1.5 研究框架	(19)
1.6 国内外研究现状	(21)
第2章 政府购买居家养老服务的理论依据	(37)
2.1 概念界定	(37)
2.2 理论基础	(42)
第3章 政府购买居家养老服务模式	(56)
3.1 一般模式	(56)
3.2 实践模式	(60)
3.3 经验与启示	(128)
第4章 西方政府购买居家养老服务的基本经验	(131)
4.1 英国	(131)
4.2 日本	(140)
4.3 美国	(146)
4.4 小结	(153)
第5章 政府购买居家养老服务的选择及运作方式	(156)
5.1 项目选择	(156)
5.2 组织选择	(159)
5.3 运作方式	(166)
5.4 项目流程管理	(171)

5.5 项目运行管理	(175)
第6章 影响政府购买居家养老服务运行的因素	(184)
6.1 需求度	(184)
6.2 专业度	(186)
6.3 满意度	(188)
6.4 独立性	(188)
6.5 竞争性	(190)
第7章 政府购买居家养老服务的运行困境	(192)
7.1 运行结构方面	(192)
7.2 运行规范方面	(198)
7.3 运行质量方面	(204)
第8章 提高政府购买居家养老服务运行效率的路径	(207)
8.1 培育非政府组织（NGO）发展的政策环境	(207)
8.2 创新社会管理机制	(217)
8.3 量化服务标准	(221)
8.4 优化行政环境，加强专业培训	(227)
8.5 建立多方责任的契约关系	(230)
第9章 结语	(242)
9.1 一种未来的可预期的新型养老范式	(242)
9.2 一种值得我们认真反思的治理理念	(243)
附录	
参考文献	
后记	

图表目录

图 1-1 政府购买居家养老服务运行效率评估的三大维度、三大指标	(18)
表 1-1 政府购买居家养老服务运行效率的测度指标体系	(19)
图 1-2 政府购买居家养老服务的利益相关者	(31)
图 3-1 宁波市海曙区政府购买居家养老服务的组织体系和运行图	(67)
图 3-2 南京市鼓楼区政府购买居家养老服务的运作图	(71)
表 3-1 政府每月购买 20 小时的免费家政服务情况	(72)
表 3-2 石家庄市桥西区对居家养老服务对象实施分类服务情况	(77)
图 3-3 石家庄市桥西区政府购买居家养老服务的运行机制	(82)
表 3-3 不同年龄段社区老年人一般情况 (n, %)	(91)
表 3-4 不同年龄老年人的服务需求状况 (n, %)	(91)
表 3-5 社区的评价情况 (N=431)	(92)
表 3-6 不同年龄老年人养老意愿	(92)
图 3-4 虚拟养老院的加入流程	(95)
图 3-5 虚拟养老院的服务流程	(95)
图 3-6 城关区虚拟养老院组织结构图	(96)
图 3-7 形式性购买模式流程图	(100)
图 3-8 形式性购买程序	(101)
图 3-9 政府购买流程图	(106)
表 3-7 北京市广外街道 2005-2008 年项目申请制实施情况	(115)
表 5-1 政府购买居家养老服务供给机构准入评价的框架模型	(163)
图 5-1 政府购买服务组织机构	(168)
图 5-2 政府购买服务项目的管理流程	(172)
图 5-3 我国社会组织、基金会发展情况	(179)
表 5-2 政府购买居家养老服务运行 SWOT-PEST 分析矩阵	(181)

表 6-1 不同年龄老年人的服务需求状况 (n, %)	(185)
图 6-1 年龄和性别分布情况	(185)
图 6-2 不同性别老年人居住情况	(185)
图 6-3 城市空巢老人生活中存在的困难情况	(186)
表 6-2 满意度与服务效果的交叉列表分析	(186)
图 7-1 您对非政府组织 (NGO) 了解多少?	(193)
图 7-2 如果让您选择养老服务机构, 您会选择哪一种?	(193)
图 7-3 石家庄市桥西区养老服务中心资金来源情况	(195)
图 7-4 老年人对家庭照顾的满意情况	(196)
图 7-5 老年人对精神慰藉的满意情况	(196)
图 7-6 石家庄市桥西区为居家养老提供精神文化服务情况	(197)
图 7-7 石家庄市桥西区为居家养老提供生活服务情况	(198)
图 7-8 石家庄市桥西区为居家养老提供医疗服务情况	(198)
图 7-9 石家庄市桥西区居家养老服务人员情况	(204)
表 8-1 “A 级”会员居家养老服务超市项目选购清单	(220)
表 8-2 “E 级”会员居家养老服务超市项目选购清单	(220)
图 8-1 契约化购买模式流程图	(231)
表 8-3 政府购买养老服务的类别与形式	(234)
图 8-2 民间组织独立性发展趋势图	(240)

第1章

导 论

1.1 研究背景

1.1.1 一个值得关注的问题

从世界范围看，人口老龄化是一个普遍现象，也是一个不断加深的过程。有关数据资料显示，1950年，全世界老年人口的比例是8%，2000年则上升到10%，而有关专家预计，到2050年这一数字将达到21%。随着人口老龄化速度与规模的不断加快与扩大，一个日益突出的问题——养老出现了。目前，全球60岁以上老年人口已达6亿，有60多个国家的老年人口达到或超过人口总数的10%，进入了人口老龄化的行列。从积极意义上来说，人口老龄化预示了人类社会的进步，表明人口死亡率的下降和人们健康、营养水平的提高。但是从消极意义上来说，人口老龄化对整个国家和社会带来了一系列的冲击和挑战：从社会层面看，人口老龄化影响保健和医疗照顾、家庭组成、生活安排、住房与迁徙以及社会福利体系的构建；从经济层面看，人口老龄化对经济增长、储蓄、投资、消费、税收、养老金、劳动力市场等产生强烈冲击。因此，就这个问题，自20世纪80年代以来，联合国召开了两次专题大会，并将该问题列入了历届联大的重要议题，先后通过了《老龄问题国际行动计划》等一系列重要决议和文件，提醒各成员国要未雨绸缪，对于社会老龄化提前做些准备和应对之策。

相对于全世界其他国家，我国的人口老龄化问题更加严重，我国是世界上老年人口最多的国家，约占世界老年人口的五分之一。据估计，到本世纪中叶，我国60岁以上的老年人口将达4亿左右，届时每四个人中就有一个老人。与那些已

经步入老龄化社会的发达国家相比,我国的人口老龄化呈现出以下特点:①速度快、来势猛。统计资料显示,我国人口老龄化的速度大大高于欧美等国,也略快于日本。我国老龄人口(65岁以上的人口)的比重从4.91%上升为6.96%,花了18年时间,日本老龄人口的比重从4.79%上升到7.06%,花了20年时间,瑞典老龄人口的比重从5.2%上升到8.4%,花了40年时间。另外,根据美国人口普查的统计和预测,65岁以上老龄人口的比重从7%升到14%所经历的时间,瑞典为85年,美国为68年,法国为45年,日本为26年,而我国只用了27年^①。②数量大。根据2010年国家统计局公布的第六次全国人口普查主要数据的相关资料,在大陆31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1.77亿人,占13.26%,其中65岁及以上人口为1.18亿人,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了2.93个百分点,65岁及以上人口的比重上升了1.91个百分点。按照WHO的标准,我国已经进入高龄化社会。

高龄化社会不仅体现为寿命的提高,还体现为高龄人口在总人口中所占比例的不断增多,与这两个趋势相伴随的是对养老服务的巨大需求。随着老龄化的发展,老年人养老的特定服务需求也与日俱增,由此引发了一系列问题。其一,老年人退出劳动领域,需要他人或社会提供相应的经济资助。尽管部分社会成员可以在自己青壮年时期为自己的养老积蓄,但这种积蓄能否真正满足自己的养老需要却是一个未知数。其二,老年人受生理因素的制约,需要社会及他人提供相应服务,包括生活起居照顾、老年保障等,这些日益成为生活必需。其三,老年人口退出工作岗位后,还意味着离开了熟悉的社会群体,在家庭结构小型化和子女外出工作的情况下,老年人可能处于孤立之中,情感慰藉亦成为老年生活的需要。

1.1.2 我们需要应对怎样的挑战

人口老龄化给社会经济发展带来的严峻挑战,使得养老问题刻不容缓。随着

^①郝向东.关于我国人口老龄化及养老保险的思考[J].特区经济,2006(1).

城市化的发展和生活方式的变化，“4-2-1”的家庭结构下家庭小型化且空巢化严重，在养老服务方面，传统家庭功能弱化，高龄空巢老人养老风险加大。而单纯的机构养老已经不能满足广大老年人多方面的养老需要，存在着诸多局限性，例如成本高、养老设施不足、本身结构性矛盾突出，入住老人容易产生精神抑郁、孤寂落寞的心理疾患等。截至2010年底，全国共有各类收养性养老机构约4万家，养老床位共计314.9万张，社区层面已建成含日间照料功能的综合性社区服务中心1.2万家，共有留宿照料床位1.2万张，日间照料床位4.7万张^①。但这远远无法满足全国约1.78亿老年人的养老需求，老年人进入养老机构的等待周期非常漫长。老年人从申请进入养老院到获批准需要4年以上；养老院大多建在城郊偏远地区并且相对较为隔离，致使老年人的心理需求难以获得满足；老年人对长期照料有着不同的，并且可能存在相互矛盾的偏好或需求，而这事实上常常是以标准化为基础的养老机构所难以满足的；老年人对养老机构的床位需求尽管很大，但很多公办养老机构存在着床位闲置的状况；相对于公办养老机构而言，私立的营利性养老机构收费较高，多数老人及其子女难以承受；传统观念在一定程度上影响子女将老人送到养老机构或是老人自己不愿意去养老机构，机构养老方式社会认可度较低。除此之外，孤寡、伤残、疾病及特殊的高龄老人的养老需求并不仅仅停留在经济保障层面，从而对养老保障提出了更高要求。老年人口高龄化日益严重，仅有的经济支持不能实现养老保障目标，养老服务的实施十分必要和迫切。据有关资料反映，我国大约有95%的老年人希望能够在家庭中进行养老^②。现阶段的养老服务供给，主要由以社区为支持的居家养老和以机构为载体的集中供养组成。面对白发浪潮的冲击，在短时间内增加养老服务的供给，除了继续加强养老机构的建设、增加养老服务设施的数量外，开展居家养老服务、增加接受居家养老服务老年人的数量，成为现实的选择和努力的方向。

但是，长期以来，我国的养老问题主要由政府直接承担，虽然这样能够较好地实现政府意图，但容易导致机构重复建设、机构人员膨胀、权力寻租等，从

①国务院办公厅（〔2011〕60号）. 社会养老服务体系规划建设规划（2011—2015）[R]. 2011-12-16.

②张晓峰. 建立政府购买养老服务制度，完善居家养老服务体系[J]. 社会福利，2007（8）：12.

而造成财政资金使用低效和浪费。而且，与各类专业的社会组织相比，政府并不是万能的，政府直接生产养老服务的劣质与低效时有发生。在有限的公共资源条件下，需要多元化的养老服务提供机制，保证服务的数量和质量，实现资源的更有效利用。政府购买居家养老服务正是将部分可由市场提供的公共服务交由市场来提供，将政府的职能转为纠正市场失灵的领域当中。

1.1.3 政府购买居家养老服务的发展脉络

当前，“我国正在建立健全以居家养老为基础、社区照料为依托、机构养老为补充的具有中国特色的养老服务体系。居家养老，由于其符合传统、适合国情、成本低廉的特点，是目前我国破解人口老龄化难题的有效途径，也是今后我国养老服务体系建设的重点和发展方向，政府和社会必须进一步强化对居家养老的支持”^①。

2005年，我国政府在全国范围内启动了养老服务社会化示范活动，提出投资主体多元化、服务对象公众化、服务方式多样化、服务队伍专业化的发展思路和目标。2008年1月29日，全国老龄委办公室、发改委、教育部、民政部、劳动保障部、财政部、建设部、卫生部、人口计生委、税务总局联合下发了《关于全面推进居家养老服务工作的意见》，对在我国推行居家养老服务工作的重要意义、工作任务和保障措施等各项内容作了进一步明确。2011年12月，中央政府出台了第一个关于社会养老服务的专项规划《社会养老服务体系规划建设规划（2011-2015年）》，该规划指出：“社会养老服务体系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。”社区养老是对居家养老服务方式的深化和拓展，是一种介于居家养老与机构养老之间的模式，它引入了更多的社区服务，从而得以克服家庭养老和居家养

^①张晓峰. 建立政府购买服务制度, 完善居家养老服务体系[J]. 社会福利, 2007(8):12.

老服务的缺陷。社区养老服务拓展了居家养老服务的空间，使得老年人能够在其熟悉的社区生活环境中获得更多的服务，并且服务项目多样且灵活，更重要的是为整合社会资源参与养老服务提供了一个平台；相对于机构养老而言，社区养老服务的收费相对较低，并且还整合了居家养老的优势，老年人在其中不仅能够享受到成本较低的居家养老服务，同时还能够贴近习惯的生活圈从而不会产生被孤立的感觉。

贴近老年人生活环境和相对较低的价格使得居家养老服务很快被政府和公众所接受。然而，相比于机构养老，居家养老服务的质量更加难以保障，因为其服务场所更加离散并且服务和结果之间的信息很不对称。不仅如此，居家养老服务的标准一般为每天上门为老年人服务1小时，但老年人更多、更加迫切的需求并非总是发生在这1小时内。针对这一问题，很多地方为解决老年人紧急呼救的问题而采用了紧急按键、电话以及网络等方式，如宁波市海曙区的81890求助电话平台，杭州市的“援通呼救系统”等，但这也仅仅只解决了部分问题，未能弥补居家养老服务所存在的无法提供全天候养老服务的根本缺陷，也无法以居家养老服务模式替代机构养老的专业养老服务。

1.1.4 实现条件

从现实条件来看，一种新的公共服务供给方式的诞生，需要多方的努力以及具备多种条件。政府购买居家养老服务在我国的兴起与发展得益于以下一些方面的完善。

（1）政府执政理念的转变

随着社会主义市场经济体制的建立与不断完善，我国政府也相应进行了多次行政体制改革，努力建立、健全与市场经济要求相适应的机构、职能和职责，逐渐改变以往政府大包大揽的做法，积极推行公共服务市场化和社会化改革。我们在改革政府机构，改善政府内部管理模式的时，必须积极转变观念，打破政府

对公共资源长期垄断的局面，要将市场、社会的力量引入到公共物品的供给以及公共事务的管理中来，尤其是要发挥民间组织的作用。

我国自上而下的国家管理模式在市场经济发展的历程中不断自我修正，政府的执政理念也开始从控制转向服务，政府的转型目标也开始从改革开放之初的转变政府职能转到负责任的公共服务型政府。党的十八大报告在谈到行政体制改革时提出，要深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开，建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。建设服务型政府，须处理好政府与社会的关系，做到政府“掌舵”、社会“划桨”，关键是要发挥非政府组织（NGO）的作用，形成政府与非政府组织的合作伙伴关系。这就从理念上进一步为政府与民间组织之间的合作提供了支持，使政府购买公共服务成为可能。当然，近些年来，民间组织的蓬勃崛起，其功能的发挥有目共睹，受到了社会普遍的关注，它通过承接原来由政府提供的部分公共服务，与政府建立起了互相依赖、互相协作的互动关系，为改善公共服务的生产与供给做出了巨大的贡献。通过政府与民间组织的契约合作，建立起多层次、多元化的公共服务供给体系，并实现两者的优势互补，扬长避短，使得政府从全能型政府向有限政府转变，使国家朝和谐社会的发展方向发展。

（2）民间组织的发展

当今世界，政府、市场和社会共同构成了公共秩序的治理结构。特别是 20 世纪 80 年代以后，民间组织的飞速发展，形成了全球性的“结社革命”，民间组织的功能日益凸显，成为政府和市场之外的第三支重要力量。同时，各国学者对其也予以了高度的关注与研究。政府职能的转变与市场的逐渐强大进而推动人们在社会领域自我组织起来，满足他们在政府和市场之外才能实现的利益、愿望和理想。在这样的背景下，我国政府也越来越重视民间组织的发展，并为其创造良好的环境。民间组织的数量迅速增长，不仅与我国政府职能的公共服务转向相衔接，而且为社会主义治理结构的塑造提供了新环境。

我国自 1998 年经国务院批准民政部成立民间组织管理局以来，“民间组织”

一词成为正式的官方用语，它是与“非政府组织”“非营利组织”“志愿部门组织”“第三部门组织”“公民社会”等概念相类似的称谓，是指“合法的、非政府的、非营利的、非政党性的、非宗教性的实行自主管理的民间自愿性社会中介组织”。

我国的民间组织在管理上具体被分为三类：一是社会团体，二是民办非企业单位，三是基金会。其中，社会团体指的是中国公民根据自愿组成，为实现会员共同意愿，按照其章程开展活动的非营利性社会组织，主要包括专业协会、行业协会、联合会、研究会等。民办非企业单位是指企业事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人利用非国有资产举办的、从事非营利性社会服务活动的社会组织，主要包括民办教育、文化、体育、卫生、科技、劳动、法律服务、社会中介等方面的民间组织机构。基金会是指利用自然人、法人或者其他组织捐赠的财产，以从事公益事业为目的，按照《基金会管理条例》的规定成立的非营利性法人。

民间组织在我国有着悠久的历史 and 广泛的社会基础，古已有之，早在“晚清时期，民间组织已在北京、上海、广州等大城市发展起来，如商会、福利组织、居民组织等，它对于当时的工商贸易、救济及地方自治起到了积极的作用”^①。但由于我国自秦以来实行的高度集权的大一统制度，使得政府的政治控制因素很强大，因而民间组织的发展受到了一定的限制。20世纪80年代以来，我国适时实行以市场化为导向的经济体制改革，逐渐放弃原先的计划经济体制，“政府对社会的管理也开始从微观转向宏观，管理方式由直接转向间接，管理范围由注重经济转向公共社会”^②。同时，政府进行了多次机构改革，逐步转变职能，逐渐从某些领域退出，而交由相应的民间组织来承担，民间组织的发展进入了新的历史时期。1988年，我国颁布了《基金会管理条例》。1989年，政府开始对民间组织进行清理和重新登记，《社会团体登记管理条例》颁布。1998年，国务院还重新修订了《社会团体登记管理条例》和颁布了《民办非企业单位登记管理暂行条例》，对民

① 张春绝. 和谐治理视野下政府与民间组织关系探析[J]. 公共行政, 2008(2):22.

② 施巍巍, 杨风寿. 对我国民间组织制度变迁过程理性思考——探讨政府行政管理与群众自治良性互动的途径[J]. 理论探讨, 2008(3):17.

间组织实行“登记管理机关”和“业务主管单位”双重管理。在社会主义市场经济发展的今天，所有制经济、利益主体和社会生活方式的多样化，促进了国家与经济、国家与社会的分化，民间组织开始有了广阔的发展空间。它不仅在数量上急剧增加，而且在种类上也日益多元化，开始在社会公共领域独立承担或与政府合作承担相当一部分社会服务的功能。它原先强烈的官方色彩逐渐退却，越来越呈现出与政府的合作互动关系，可以预见，民间组织必将成为我国社会管理多元主体中的一支重要力量。

（3）社区功能的健全

在居家养老的过程中，对老年人来说，社区是其除家庭以外生活的另一个重要空间，是他们所熟悉的场所。社区的发展，不仅能加强社区老人照顾，有针对性地开展老年人服务项目，提高老年人的生活质量，实现“老有所乐、老有所为、老有所学、老有所养、老有所医”，而且能够提供就业岗位，特别是使社区原有的下岗人员得以再就业，从一定程度上减轻政府的负担，同时也能够促进自身的建设与发展。有人说：社区居家养老是一个无围墙的养老院。开展居家养老服务相对于机构养老，更适应我国老年人的生活习惯和心理特征、满足老年人的心理需求、有助于他们安度晚年，也更符合中国实际，符合大城市中心城区发展的社区为老服务的新路子。

社区功能的健全，除了其规模日益扩大以外，各类设施也日臻完善。社区食堂、社区医院、社区服务中心纷纷建立，在方便老年人晚年生活的同时，也为居家养老服务的开展提供了良好的物质条件。例如，浙江省宁波市 2010 年社区卫生服务机构覆盖率达到 100%，每个街道设置一个社区卫生服务中心，全面形成社区卫生“十分钟服务圈”网络，90%以上居民只要步行 10 分钟就能享受到社区卫生服务。

社区文化的建设与发展，也为政府购买居家养老服务的实现创造了条件。社区文化本质上是一种家园文化，具有社会性、开放性和群众性的特点。发展社区文化，可以培养社区居民的主人翁意识和共同体意识，增强社区居民的归属感，

维系社区良好的人际关系，提高居民的生活质量。同时，大批志愿者队伍蓬勃兴起，为居家养老服务的开展提供了大量的人力资源。此外，政府职能的转变，使得社区拥有更多的自主权，实现了社区的自我组织、自我管理、自我监督和自我服务。在政府购买居家养老服务的过程中，功能日益完善的社区能够更好地参与其中。

（4）家庭结构的变化

计划生育政策的实施，使得家庭子女数量不断减少，家庭规模小型化趋势日益明显。据 2008 年发布的《中国城市居家养老服务研究报告》显示，上世纪 80 年代后期至 90 年代初，随着计划生育的推行和家庭意识的变化，独生子女增多，家庭平均人口逐渐下降，家庭构成呈现小型化趋势。1982 年平均每个家庭的人口为 4.4 人，1995 年为 3.7 人，2005 年则为 3.13 人，23 年间家庭平均人口减少了 1.27 人，下降幅度高达 28.86%，城市家庭结构小型化则更加明显。随着第一代独生子女，即我们俗称的“80 后”们的父母逐渐进入老年，不久他们将面临 2 个人负担 4 个老人的重任。随着经济社会发展，人们生活观念，住房条件的改善，以及独生子女的父母开始进入老年期，空巢现象将更加普遍，空巢期也将明显延长。如何解决这些老年人的养老问题，使他们安度晚年，是我们必须予以考虑的。

虽然在我国主要是依靠家庭养老，但是，随着家庭小型化趋势日益明显，生活节奏的加快和工作压力的增加以及人们居住方式和生活方式的深刻变化，导致家庭养老功能日益弱化，传统家庭养老服务模式已经受到了严峻的挑战。另外，机构养老由于要投入较大的人力、物力和财力，也不可能满足多数老年人的养老需求。在此背景下，居家养老服务应运而生了。居家养老服务把老年人在家居住与社会提供服务结合起来，很好地满足了老年人的养老需求。而为了更好地发挥居家养老服务的作用，政府努力创新、积极作为，与民间组织进行合作，通过政府购买居家养老服务的形式为老年人提供更好的养老服务。

（5）“空巢老人”的迫切需求

“空巢家庭”是现代社会工业化、城市化所形成的家庭核心化现象的逻辑产