

上海市重点图书
城镇化与社会管理丛书
本书由上海文化发展基金会图书出版专项基金资助出版



LAOLINGHUA BEIJINGXIA YANGLAO SHEQU FAZHAN YANJIU

老龄化背景下 养老社区发展研究

王建军◎主编
纪晓岚 刘晓梅 刘 燕◎等著



华东理工大学出版社
EAST CHINA UNIVERSITY OF SCIENCE AND TECHNOLOGY PRESS

上海市重点图书
城镇化与社会管理丛书
本书由上海文化发展基金会图书出版专项基金资助出版



LAOLINGHUA BEIJINGXIA YANGLAO SHEQU FAZHAN YANJIU

老龄化背景下 养老社区发展研究

王建军◎主编
纪晓岚 刘晓梅 刘 燕◎等著

图书在版编目(CIP)数据

老龄化背景下养老社区发展研究 / 王建军主编, 纪晓岚, 刘晓梅, 刘燕等著. —上海: 华东理工大学出版社, 2016.9

(城镇化与社会管理丛书)

ISBN 978-7-5628-4748-9

I. ①老… II. ①王… ②纪… ③刘… ④刘…
III. ①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(2016)第 175464 号

.....
策划编辑 / 刘 军

责任编辑 / 高 虹

装帧设计 / 戚亮轩

出版发行 / 华东理工大学出版社有限公司

地址: 上海市梅陇路 130 号, 200237

电话: 021-64250306

网址: www.ecustpress.cn

邮箱: zongbianban@ecustpress.cn

印 刷 / 江苏凤凰数码印务有限公司

开 本 / 890mm×1240mm 1/32

印 张 / 9.75

字 数 / 337 千字

版 次 / 2016 年 9 月第 1 版

印 次 / 2016 年 9 月第 1 次

定 价 / 46.00 元
.....

版权所有 侵权必究



・ 序 言 ・



社区适老化建设是实现 中国式养老的关键

养老是人类一个很久远的话题。各个国家随着经济的发展和社会的进步，越来越重视和关心这一问题。养老问题逐步由家庭走向了社会，而我国也从来没有像今天这样重视养老。1999年，我国老年人口比例超过10%，总人数1.3亿，开始步入了老龄化社会，也成为世界上老年人口最多的国家。在此背景下，2000年中央出台了《中共中央关于加强老龄工作的决议》。自2011年到2015年，中国老年人口由1.78亿增加到了2.21亿，老年人口比例由13.3%增加到16%。2012年和2015年，全国人民代表大会对1996年首次颁布的《中华人民共和国老年人权益保障法》两次进行了修订，确立了我国建立“居家为基础、社区为依托、机构为支撑”的“老有所养，医养相结合”的养老服务体系，明确了我国的养老原则，奠定了养老国策。随着我国老龄化形势的越发严峻，养老已成为国家聚焦的战略问题。2016年5月27日，中共中央政治局召开了专门会议，就我国人口老龄化的形势和对策进行了研究，习近平主持会议并发表了重要讲话。

此时，《老龄化背景下养老社区发展研究》将要付梓了，这是对中国目前养老状况调查和介绍发达国家养老方式的一份涉及面较广的资料，其对中国社会如何应对养老问题或有一些借鉴和建议。它虽然还不是完善的策略，但对于了解现状、借鉴经验、认识当前问题具有一定意义。





一、我国老龄化现状与现行养老的政策和体系

我国老龄化的特点是由于人口基数大和长期的人口政策原因导致了老年人口数量多、进程短、速度快；老龄化超前于经济发展，属于“未富先老”，应对的经济能力弱；“4：2：1”家庭结构下的“空巢化”和“小型化”使家庭劳动力严重缺失，形成照护需求大、能力低的局面。我国无论从老龄人口增长速度还是老龄人口占比上都超过了联合国对世界老龄化的预测，到2020年我国65岁以上老龄人口将达到1.67亿人，约占全世界老龄人口6.98亿人的24%。预计2025年我国老年人口将达到近3亿，每5个人中就有1个老年人，2045年左右我国老年人口将超过4亿，占总人口比例的28%左右，超过整个欧洲的人口，每三四个人中就有1个老年人，并且将进入长期徘徊期。

目前，对于这一严峻的局面，应对措施和条件严重不足，缺乏国家和社会共识。特别是对家庭“小型化”“空巢化”和“未富先老”将带来的严峻问题认识不足，对照护能力缺失没有准备；社区的适老、助老设施严重不足，助老服务缺乏组织、不成体系，缺乏有专业技能的家政、照护人员；社区医疗体系不健全，不能满足社区基本医护需求；现有养老机构的设置和入住存在严重的不合理，缺失必要的评估机制，满足不了真正的需求，资源和资金使用分配不公；同时，对传承的敬老、护老美德缺乏教育，缺失家庭子女的护老技能普及教育；社区需求的文化娱乐、老年教育、医疗卫生、交通出行、家政照护、中小型机构等普遍不足。

我国的养老服务政策和模式随着经济社会的发展在不断变化。新中国成立以来，我国的养老服务主要针对“三无老人”、孤寡老人及特殊困难老人，社会福利制度的设计属于补缺型。在“十一五”期间，国家向





普惠型制度迈出了重要的一步，养老服务对象由传统的“三无”和“五保”老人向全社会有需求的老年人拓展，开始建立养老服务补给制度。2011年出台的《中国老龄事业发展“十二五”规划》涉及了社会养老服务、老年人医疗、社会保障、老年组织建设、老年文化等。政府开始对养老产业特别是养老服务业的发展给予了重视，要求各级政府要积极探索以购买服务等方式促进养老服务业的发展，财政性资金重点向社区养老服务倾斜，并发挥好对社会资金的引导作用。2013年是中国养老服务业发展的元年。在国家层面，国务院印发了《关于加快发展养老服务业的若干意见》（国发〔2013〕35号），随后出台了涵盖养老设施建设、政府购买服务、鼓励社会资本进入等50多项政策性文件。在地方层面上，各地出台了养老服务政策300多个，涉及养老设施建设、标准化、人才培养等，起到了督促引领养老服务发展的作用。

但是，可能是处于摸索阶段的原因，也许是对问题预期的严重性、紧迫性、复杂性认识不足，使得政策缺乏长远性、系统性，强制性执行的刚性法规少，“意见”多于“规定”，偏向倡导性，其结果是看起来很重视，但缺乏实质性和可操作性。政出多门，涉及医疗、服务、社会保障、住房、土地等多个部门，且呈碎片化状态，有些还相互矛盾，亟须加以整合。

在目前情况下，总体来看，我国养老服务发展虽不尽如人意，但从国家层面来看已很重视和急迫，政策在逐步完善，不过行政技术层面的法规建设和实施应加快步伐。急剧增长的大量老龄人口对养老设施、服务的需求与当前相对落后的养老文化、不适应的社区硬件设施和服务体系之间的矛盾是我国实现居家社区养老存在的主要问题。





二、发达国家养老事业所走过的历程

中国的养老事业才刚刚起步，而西方发达国家的老龄化比我们大约提早了半个世纪，它们走过的路很值得我们思考和借鉴。

西方国家很早就开始将养老问题社会化和法制化了，是有准备地应对这一社会必然现象。1601年英国在《济贫法》中就提出了老年人的照护服务，这可以称得上是人类最早的养老法规了。20世纪中叶，由于西方经济的快速发展，使发达国家迈向了高福利时代，执行着“高福利，高开支”的社会福利政策，建立了从“摇篮”到“坟墓”的社会福利体系，老年人主要以机构养老为主。但这也带来了两大问题：一是政府负担沉重，随着老龄化趋势的加重，机构养老逐步成为政府的首要支出，政府也感到了压力；二是造成了老年人与社会和家人的分离，与世隔绝，使老年人很难接受。故此，20世纪60年代后，这种由机构提供照顾的养老模式越来越受到对其效用和效率方面的质疑与批评，于是，最初的社区照料政策便在对福利机构的批评指责中孕育而生。此间，从英国开始发起的“去机构”化运动，提倡以社区为依托的居家养老。英国、法国等国家以注重社区服务体系建设、支付居家老人补助金等多种形式，支持老年人在社区居家养老，鼓励家庭成员承担养老责任，让老年人在家安度晚年。目前在社区服务机构的支撑下，大部分老年人都选择了居家养老，甚至一部分家庭重新几代同居，使老年人能够享受到家庭的温暖。

美国在20世纪80年代进入了快速老龄化时期，基本与我国当前老龄化状况相当。美国依照欧洲的做法，从20世纪80年代开始注重社区养老体系建设，同时建造了大量的适合各种年龄、各种支付能力的养老社区和老年人居住区，创造了许多适老建设新模式。目前美国的社区养



老体系非常发达，所需各类设施和服务完善，各类护理级别的养老机构遍布社区，形成了完整的居家为主、社区支撑、机构保障的养老体系，满足了各类老年人的需求。社区和城市成了一个无形的有机载体，需要各类服务或机构养老的老年人，可根据支付能力在各类机构中随意选择。据统计，美国进入机构养老的老年人只有 20% 左右，其余基本都在社区中居家养老。老年人不到最后或迫不得已，大部分时间会留在家里，平均进入全护理机构的年龄是 80 岁，平均至 83 岁离世。这对合理设置我国的护理型养老机构很有参考意义。

日本也是最早进入老龄化的国家之一，目前已严重老龄化。家庭养老一直是日本的传统，但随着老龄化的加重、妇女地位的提高和家庭劳动力的不足，政府出台了一系列社区辅助措施。目前日本的社区辅助养老体系已很成熟，其很重要的保障是各种法律法规的完善。早在 1963 年颁布的《老人福利法》被称为“老人宪章”，它成为日本推行社会化养老的开端。该法第一次对社区养老的服务内容做出规定。随后日本又陆续出台了约十部养老管理和服务的法律法规，完善了法律体系建设，明确了政府、社会、个人的定位和责任。需要特别指出的是，2000 年 4 月实施的《介护保险法》规定，年满 40 岁的公民都要缴纳看护保险费，以解决年老失能后的照护问题，地方政府充当承保人的角色。当公民希望得到社会护理时，首先要到当地政府呈交申请，行政管理机构通过第三方社会评估机构调查确认需要护理的程度，最终按规定批准相应的费用。公民用这笔费用可自由地选择服务机构。这是一种充分调动社会力量和服务资源的服务方式，在个人的参与下，既满足了个人年老后的服务需求，又减轻了政府的财政负担，并且通过引入市场机制和监督，保障了公平，促进了服务质量和资源使用效率。日本成功地完成了由家庭养老向社区支撑居家养老的社会化转变，养老机构在不断地完善着社区化。





纵观发达国家走过的道路，以社区为支撑的居家养老已成为成熟的养老模式。形式多样的社区居家养老满足了老年人的感情和生活需求，同时减轻了政府和家庭过重的负担，这是社会进步的必然体现。实现这一目标的关键是社区是否具备完善的适老化设施和优质的服务。

三、社区适老化建设必须尽快提上日程

以社区为依托的居家养老将是我国未来主要的养老形式。服务是居家养老的核心，服务的重点是照护，服务和照护的落脚点在社区，社区是居家养老的依托，而机构是社区的支撑。社区中与需求相适应的完善的适老、为老环境、设施和服务组织是未来社区为老服务的保障和必要条件。居家养老如果失去了以社区为中心的服务体系的支撑，就很难实现“居家养老为基础”的目标。

随着老龄化社会的发展，无论是社区还是城市，逐步适老化是一种必然，城市的空间环境及各类建筑、设施和服务必然要适应老龄化的需求，而这种客观需求又迫使我们改变观念，这更是一次对城市建设要求的变革。城市和社区的适老化建设、改造将是城市发展的一项长期任务，也是实现我国养老国策的保证。

2011年国务院办公厅颁布了《社会养老服务体系规划建设（2011—2015）》（下称《养老规划》），提出了“优先发展社会养老服务”的要求，认为加强社会养老服务体系是适应养老模式转变、满足人民群众养老服务需求的必由之路；强调社区养老服务是居家养老的重要支撑，新建住区要统筹养老服务规划，将养老服务设施建设纳入公建配套体系实施；通过新建、扩建、改建、购置、闲置资产利用等方式，因地制宜建设养老服务设施，在城市通过以设施建设为重点，实现其基本养老服务功能。这就要求各级政府对养老机构和社区养老服务设施的建设 and 发





展要统筹考虑、整体规划、政府主导、多方参与。特别要求加强政府在制度、规划、筹资、服务、监管等方面的职责，加快社会养老服务设施的建设。

目前在国家层面每逢全局发展性会议和文件必谈养老，但是在各级可操作的行政技术层面却缺乏影响全局的系统推动，本来是一项需要多部门联动的社会工作却没形成全社会齐抓共管的局面。目前，工作主要压在了基层社区，虽然养老的执行管理最终应是以社区为主，但是在目前模式转型、建章立制的初期，由于社区缺少必要的资源和赋权，是难以担当和不适宜的。在条件不足的情况下，社区只能采取因地制宜摸索经验的方法，可能有个别范例，却难以做到“普惠”。2015年已经过去，实际情况距离《养老规划》的目标还相差甚远，城市依然如故，社区的适老化条件依旧，社区养老服务基本需求的配套服务设施严重缺失、服务组织缺位，这使得社区难以成为居家养老的依托。

导致这一结果的主要原因有四：一是落实中央精神不坚决、不严肃，各行政主体顶层设计亟待完善；二是对老龄化问题的紧迫性、严重性认识不足，造成战略性失误；三是强制性的法规缺失，国家各类文件明确规定要求落实的标准和规定，在具体落实执行中无法无章可依；四是城市新建项目和老旧城改造中缺乏适老化服务设施的合理配套，社区养老服务设施严重滞后于实际需求。

具体到城市建设领域，指导规划建设的技术性规范落后是一大症结。由于老龄化带来的人口结构的变化（必将快速发生更大变化）必然影响城市和社区空间格局的变化，城市发展必然要适应和满足这一要求。制定科学、合理、具有战略高度和前瞻性的城市发展规划，引领规范城市发展是城市管理者的责任，及时的进行技术文件下达和相应“技术规范”的修编，是实施管理的重要手段，“技术规范”是城市规划和建设的技术





性法规。目前，却因“技术规范”长期不能适时地修编，致使国家《养老规划》确定的统筹养老服务规划和要求将养老服务设施纳入公建配套实施的要求无法落地。因此，相关建设主管部门应该及时地组织相关技术法规的调研和修编，主动地引导规范事物的发展，防止未来的被动改造。这是事半功倍的事情。

在新的“技术规范”和规划还没落实前，城市建设和城市改造不可能停止，除抓紧系统文件、规划和“技术规范”编制外，拿不准的应暂缓预留条件，防止新的不合理。例如大家知道的电梯问题，当年由于经济能力所限，我国住宅建设规范中对多层（6层以下）住宅加装电梯制定了最低标准，即多层住宅可以不安装电梯。目前看，造成老年人上下楼极为不便，严重影响了居住质量和健康。现在，虽然许多省市根据实际需求下达了对多层老旧楼进行加装电梯改造的文件，但是由于已有住宅规范没有修编和废止，规划建设管理部门仍在执行，致使大量的无电梯多层住宅仍在普遍建设。一边在改造一边在建设，这既造成了浪费，又带来了严重的社会矛盾。《焦点访谈》曾对某地这类事件做了报道，但至今问题仍在。此类事情在城市规划建设中不胜枚举。究其原因是法规建设不及时、不完善。这也体现了“技术规范”的重要性。空间环境和基础设施设备的建设需要日积月累和不断投入，必须有规划和“技术规范”的引领约束，否则遗患无穷。

经过改革开放 30 多年，我国正处于资金实力较强的时代，有条件也有必要完成社会发展需求的社区适老化建设和改造。这既能够有效地拉动经济发展，也解决了城市发展、社会进步需求的问题，同时还促进了就业，造福社会。这总比目前盲目地进行一些画蛇添足、锦上添花浪费资金的项目好得多。

社区适老化建设是一个百年大计，把社区打造成我们在年老时也能



够宜居舒适的环境，可能是每个人的理想。城市在快速发展，老龄化的步伐也在加快，社会发展正走在这个交叉点上，需要努力应对。这既是挑战也是机遇，努力使城市和谐发展是我们的历史责任，我们应积极地、有准备地接受和适应老龄化社会的到来。

四、面对未来社会和城市老龄化情况的几点建议

1. 明确责任，各尽其职

要建立政府主导、社会参与、市场推动、家庭支持的养老服务体系。政府的主要职能：政策制定，规划引导，资金保障，推进监督；社区服务的重点：医疗保障，康复护理，家政服务，文体娱乐；家庭子女的义务：精神慰藉，生活照料，辅助供养，求助协调。

2. 建立健全支持社区养老服务的政策和法规体系

国外的经验告诉我们，社区养老服务发展完善的每一步都离不开法律法规的支持。法律法规在发达国家社区老年服务事业中起到了基础性、指引性、保障性的作用。这就提醒我们，应该在不断探索的过程中吸取经验，将成熟的经验用法律或制度的形式确定下来，明确涉老各方的地位和权利、责任、义务，获得资源保障，使其得到推广与普及并规范、持续地发展下去。

我们应当根据我国的养老基本国策和特点，结合现有政策，制定完善的社区养老的建设、管理和服务的相应法规，规范社区养老行为，保障老年人权益，引领社区按适老化要求规划及建设，完善社区服务配套设施和服务组织建设，保证我国养老服务体系依法有序地运行。





3. 注重从城市规划和配套建设入手，完善社区适老化

社区适老化和改造已迫在眉睫，现在就应当按照未来发展需要，分清轻重缓急，落实国家《养老规划》要求，使适老化规划和配套建设成为城市、社区和建筑设计中的常规要素，让老年人享有正常生活服务的权利，而不是在不公平的基础上给予施舍。

(1) 尽快编制修订和完善社区、住宅的适老化规划设计规范。发达国家对于养老社区或养老住宅通常都有专门的建设标准或行业指导手册，例如美国设施指南研究所编制的《医疗保健设施设计指导手册》，其中对各类养老机构的规模、选址要求等都有具体规定；日本不仅在国家层面对各类养老设施和养老住宅有相应的建设规范和运营标准，各地方政府和相关行业领域也都编写了相应的设计手册和标准图集，对设计有很好的指导作用。

我国还在进行着大规模的城市建设和老旧城改造，目前仍在沿用传统的规范指导着规划和建设，这种现象再也不能继续下去了，应当尽快制定我国老龄化条件下的城市建设管理的法规和相应的规范，为城市和社区适老留出空间，明晰居住宜老、活动便老、设施为老的社区适老化内涵和评价标准，指导城市和社区适老化建设，防止今天的建设成为明天的改造，实现城市未来发展的合理性和持续性，打造以人为本、和谐宜居的社会环境。

(2) 通过以设施建设为重点，实现基本养老服务功能。特别要求各级政府对养老机构和社区养老服务设施的建设和发展要统筹考虑、整体规划。在规划条件不落实的情况下，要做好土地预留。新建社区应遵循国家《养老规划》，按标准要求配套建设养老服务设施，逐步达到适应各生命阶段的需求实现全生命周期的规划和建设。未来在住宅用地出让中，对老年人服务设施的配建应当和教育、卫生等一样，成为常态。已建成





住区，特别是棚户区等旧城改造中，要按规划逐步完善社区适老化服务设施的改造，现有住区没有达到规划和建设要求的，可以通过购买、置换、租赁等方式开辟养老服务设施。

4. 建立评估机制，合理分配资源，强化监督管理

我国的养老正在向社会化养老方式转变。社会化养老的本质要求是社会向养老机构提供资源支持，因此，对社会资源的分配成为对养老管理的核心问题，亟须建立对资源合理使用的公正评估机制。这种评估是一个双向目标，既要对服务提供方的服务标准和服务价值进行监督和评定，又要对服务需求方的身体状况、失能情况进行医疗鉴定和实际观摩，以确定社会资助和提供服务的标准。完善评估定价分配体系，克服服务资源分配占用不合理、服务不达标和平均经济资助的不公平现象。

5. 完善老年服务的人才培养和输送机制，促进不同社会主体参与社区养老服务

高素质、专业化的社区养老服务组织和服务人员是优质养老服务的重要保证。首先，应加快培养老年医学、护理、营养和心理方面的专业人才，加快高校相关专业课程的设置和专业人才学历学位教育，给予职业发展保障。其次，根据我国特点，庞大的护工队伍应该我国养老护理的主要力量。但是，目前大量没经过专业培训的人员随意上岗，服务质量低下，影响了养老服务的声誉，导致老年人拒绝接受，同时，也使这一职业的社会地位受到影响。因此，国家应设立专项资金和机构，加强对护工的培训工作。再次，应加强对老年人家属的教育培训。家属是与老人接触最多的人，普及护理知识，提高他们的护理水平，对于社区居家养老有着十分重要的意义。最后，汇集各方力量向老年人提供福利、保健、医疗等综合性服务，以养老服务业、老年健康服务业、老年文化服务业为主线，全力打造老龄服务业的产业集群，构筑一个多层次的服





务体系，以满足所有老年人的需要。

6. 注重对“银发经济”的开发

目前，对“银发经济”是未来重要的经济支柱这一点还缺乏认识，更谈不上积极开发。国内许多产业都产能过剩，老龄产业则是严重短缺。2016年5月27日的中央政治局会议重点强调了这一问题。据我国第一部老龄产业发展蓝皮书《中国老龄产业发展报告（2014）》的数据，2014—2050年，中国老年人口的消费潜力将从约4万亿元增长到约106万亿元，占GDP的比重将从8%左右增长到33%左右，是全球老龄产业市场潜力最大的国家。老龄产业作为老龄社会条件下的基础性产业、支柱性产业和战略型产业，既是未来中国宏观经济的重要组成部分，也是发展老龄经济和应对人口老龄化严峻挑战的战略选择，是未来中国经济发展的新引擎。老龄产业将成为新兴产业下的一片“蓝海”。

五、本书的由来

《老龄化背景下养老社区发展研究》一书始于一篇调查报告，起因是2007年上级组织安排我到青岛啤酒集团工作，在对公司房地产业务“边整合边布局”时，将“养老地产”列为了发展方向之一，特别是2008年金融危机之后我更加关注对“养老地产”的研究。其间查阅了一些资料，进行了国内外调研，并与一些国际养老机构建立了联系，还在去欧洲考察时与德国“IB国际联盟”签订了战略合作协议。但是对“究竟怎么干”还是吃不准，在重资产进入的目标下，对投资效果还是必须有预判和把握的，因此市场分析“需要什么”成为研究的重点。为此，使我想起十几年前组织“青岛市浮山新区”开发时，研究和发展规划在先的方法收到的良好效果，项目发展得到了建设部和省市以及业界的高度评价。当时是请中国社科院城市发展研究中心傅崇兰主任亲自带队做的《青岛





市浮山新区城市发展战略研究》和在全国招标基础上请同济大学朱锡金教授组织完成的《控制性规划》下进行的。当时，纪晓岚院长读傅崇兰教授的博士即将毕业，是报告的重要参与者并执笔完成了最后的报告。“请谁来做一份调研报告？”这使我自然想到了已任华东理工大学社会与公共管理学院副院长的纪晓岚教授。经过讨论，一个由她亲自主持，由教师和学生组成的课题组迅速展开了工作，经过一年多的努力，“关于养老社区建设”的调研报告完成了。

2011年年底，我由于年龄原因退休，推己及人，更加关注养老问题，也更多地接触了一些境内外的养老机构和养老问题。此时，国家和社会对养老问题的认识也发生了很大变化。纪晓岚老师商我在“关于养老社区建设报告”的基础上继续研究下去，并出版一本关于国内外老年人养老社区现状和需求的书，尽量客观并稍带做一些总结和评论，这就是本书的由来。为此，我们进行了多次沟通和讨论，许多章节已反复修改甚至推倒重来，最终确定了本书的研究方向和基本构架。

养老是每一个人、每一个家庭都要经历的。祝愿每一位老年人快乐、健康、长寿！做好“中国式养老”工作需要我们共同的努力。

是为序。

王建军

2016年6月于青岛

