

加快转型升级  
建设幸福东莞  
实现高水平崛起

系列专题资料

# 民生新热点

东莞市文化广电新闻出版局

东莞图书馆

2014年1月

## 【编者按】

党的十八大提出，加强社会建设，必须以保障和改善民生为重点。党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，要“紧紧围绕更好保障和改善民生、促进社会公平正义深化社会体制改革”，“让发展成果更多更公平惠及全体人民”。

东莞市委市政府历来重视民生建设，长期以来，通过大力发展民生事业为东莞的改革开放和繁荣稳定奠定了良好的社会基础。为了紧密配合东莞市全面贯彻十八大及十八届三中全会提出的有关民生的战略部署，东莞图书馆充分发挥知识信息集散地的作用，编辑了《民生新热点》专题资料，旨在为“两会”的人大代表、政协委员及各级政府和职能部门提供有价值的参考信息。由于时间、理论及专业水平有限，不当之处敬请批评指正。

东莞图书馆作为全市文献信息服务中心，紧密配合我市中心工作，为东莞经济社会发展提供信息支撑，是我们的一项重要工作。从2004年开始，东莞图书馆连续十年为“两会”开展图书信息服务工作，编辑了20多种专题资料，此外，还与政府相关部门合作编辑了《新一轮思想大解放》、《澳大利亚参考资料》、《国内外水资源治理案例汇编》等专题资料，取得了良好的社会反响。我们希望与更多单位合作，为我市加快转型升级、建设幸福东莞、实现高水平崛起搞好信息服务，做好信息参谋。

东莞图书馆参考咨询部

联系电话：22834146 传真：22834128

电子信箱：dglibck@dglib.cn

# 目 录

## 一、养老 .....1

1. 国外发展养老服务产业的主要做法 .....2
2. 美国的养老服务设施 .....6
3. 新加坡家庭养老的传统文化与立法规制 .....9
4. 香港养老服务 .....11
5. 香港“钱跟人走”的崭新养老自助模式 .....13
6. 兜住“底” 保好“面” 可持续 江苏加快推进农村社会养老服务体系建 设 .....15
7. 居家养老服务之“快东老家”模式探析 .....19
8. 成都市天天新物业“养老”创新服务 .....23
9. 唐山市路北区养老新模式显成效 .....26
10. 农村互助养老的“肥乡样本” .....28

## 二、社保 .....34

1. 澳大利亚低收入人群的社会保障 .....35
2. 国外农村社会保障制度改革的新探索 .....39
3. 新加坡社会保障体系的特点 .....43
4. 胶州市社会救助的“四统”机制 .....46
5. 承德市九大社保基金构筑民生“保障网” .....49
6. 创新城乡低保规范化管理的通榆实践 .....50
7. 杭州社会救助体系的现状和有益探索 .....52

### 三、医疗 .....56

1. 日韩两国农村医疗保障制度对我国新型农村合作医疗制度的启示.....57
2. 英国、美国、澳大利亚农村医疗服务整合特点.....62
3. 国外社区卫生服务运行及管理模式.....65
4. 香港的医疗制度及其改革.....67
5. 武汉打造特色社区卫生服务新模式.....75
6. 柳州致力于完善“15 分钟社区卫生服务圈” .....77

### 四、就业 .....79

1. 国外大学生就业政策对我国的借鉴意义.....80
2. 美国促进大学生就业的政策模式.....82
3. 北欧老年就业政策对我国延迟退休制度的启示.....85
4. 新加坡、香港老年人就业政策.....93
5. 安徽省坚持就业优先战略 全方位稳定扩大就业.....95
6. 政策组合拳解决就业难 各地出台措施促进就业.....96
7. 胶州市“乐业工程”统一城乡就业政策.....98
8. 搭建平台让职工实现自我成长 内蒙古区总拓展思路开辟跨区域就业新路...99
9. 四川农村劳动力转移就业努力走出新路子.....100
10. 浙江省引导服务基层鼓励自主创业.....102

## 五、环保 .....136

1. 国外大气污染防治的区域协调机制.....107
2. 环境保护部大气污染防治欧洲考察报告.....113
3. 《关于推进大气污染联防联控工作改善区域空气质量的指导意见》之解读·····118
4. 北京成为我国第三个正式启动碳排放交易试点省市.....129
5. 上海碳排放交易开市 191 家试点企业纳入配额管理.....130
6. 深圳：对碳排放量管控以市场行为代替行政处罚.....131

## 六、文化 .....132

1. 东莞成功创建国家公共文化服务体系示范区.....133
2. 浙江嘉兴市城乡一体化公共图书馆建设.....137
3. 松原“农民自办文化”示范项目创建经验探析.....139
4. 浦东：高雅艺术走进百姓生活.....143
5. 山东肥城：“递进培养”壮大公共文化服务人才队伍.....148
6. 江西南昌市：社区文化在线.....149

# 一、养老

## ★热点关注： 人口老龄化 延迟退休

到2012年底，我国60周岁以上老年人口已达1.94亿。积极应对人口老龄化的挑战，让老年人享受幸福的晚年生活，依然需要政府、社会和每一个人的共同努力。本章所介绍的国外养老产业，美国的养老设施，日本的“公立年金制度”，新加坡建立在传统文化上的家庭养老等模式，以及我国香港的“钱跟人走”的自助模式，江苏兜“底”保“面”农村社会养老服务体系建设，济南“快乐老家”模式，成都市天天新物业“养老”创新，农村互助养老的“肥乡样本”等，皆具有很好的启示作用。

# 国外发展养老服务产业的主要做法

班晓娜 葛稣

国外的养老服务产业，在其发展初期政府都起到了主导作用。各国政府通过金融支持、鼓励就业、发展完善的社会保障制度来确保老年人口的消费能力，并且通过产业指导与培训、税收减免等方式扶持养老服务产业的发展，为居家养老的老人提供周到的服务，形成居家养老服务产业集群，通过鼓励集中养老的模式，促进养老服务产业的发展。

## 1. 确保老年人口消费能力

美国首创“倒按揭”的方式保证老年人口的消费能力，这是一种既能给老年人带来生活费又能让银行赢利的双赢方式。它实际上是银行的放贷方式，分为有期与无期两种形式，62岁以上的老人可以把自有住房抵押给银行，银行每月给予老人一定的生活费。若是有期的方式，到期后老人可以通过出售或其他方式偿还银行给予的贷款。若是无期的方式，银行可通过专门的资产评估机构评测房屋的价值，并聘请专门的医疗机构评测老人的寿命，依次计算出老人每月的生活费并按月支付直至老人故世，故世后该房产由银行处置。这种方式在美国获得了极大的推广并受到广泛欢迎。除了采取“倒按揭”这种创新的方式给予美国老人金融支持外，还有养老保险、企业补充养老保险和个人储蓄养老保险。完备的养老保障体系为美国的老人们提供了消费所需资金，为养老服务产业的发展提供了需求条件。

日本通过鼓励老年人就业，建立稳定的公立年金制度让老人拥有更加强大的消费能力。日本政府非常重视老年人就业问题，一方面制定相关法律确保老年人到65岁仍可以被雇佣，同时推进退休人员再就业，支持老年人创业；另一方面，通过各种方式鼓励老年人发挥余热，利用老年人在职业生涯中积攒的能力进行再就业，在为社会创造价值的同时也可以让老年人实现宽裕的老年生活。同时，日本建立了稳定的公共年金制度，实行年金制度一元化，由日本年金机构对年金进行运营和记录，这在很大程度上确保了老年人收入，从而在一定程度上保证了老年人的消费能力。

英国从1975年起进行了多次改革来健全社会养老保障制度。迄今为止，英国社会保障制度已形成一套完善的养老金体系，这个体系包括三个方面：一是现收现付制模式

的基本养老保障制度。在此制度下，老年人养老金由国家支付的每个人相同的基础年金和个人的实际缴费年限两部分确定。二是由企业、单位创办的职业养老金。这部分养老金是养老保险体系中最为重要的部分，构成了英国养老保险体系的核心。三是个人储蓄性的私人养老金。英国正是由于社会养老保险制度较为完善，因而在一定程度上支持了养老服务产业的蓬勃发展。法国的社会保障制度起步较早，养老保险体系比较成熟。与英国相同，法国的养老保险体系同样实行现收现付制，由基本养老保险、强制性补充性养老保险和非强制性商业保险组成、根据部门、行业的不同建立有差别的养老保险制度，同时鼓励商业养老保险发展。这种多层次的保障结构基本覆盖了全体从业者。由于完善的养老金制度，法国老年人口消费能力较强，消费水平较高，促进了养老服务产业的发展。

加拿大的养老保障制度以其成熟、规范的体系享誉世界，这是一种全民的养老保险计划，由企业、个人与单位共同缴费，包括老年保障金、低保补助和遗属补助。其成熟的体系和较高的保障水平使得老人在退休后能够获得较高的生活水平，拥有足够的消费能力，为加拿大的养老服务产业发展提供了必要条件

## **2. 采取产业指导与培训、税收减免等方式扶持养老服务产业**

日本政府指定专门的机构对养老产业的发展进行产业指导。在日本养老产业发展的初期，特别是 20 世纪六七十年代日本刚进入老年化社会，由日本政府承担的社会福利事业已不能满足庞大的市场需求，一些中小企业跃跃欲试，急欲进入老年市场。在此情形之下，日本政府经历了从“允许”、“开放”到“扶持”的过程，老年人绝大部分需求由市场机制解决。虽然明确了方向，但中小企业发展良莠不齐，面临很多问题，日本政府通过制定市场规范和行业标准，并对中小企业进行一定的技术指导和管理指导，扶持中小企业的发展，推动了老年福利事业的市场化和产业化。

法国政府通过优惠政策引导企业向老年产业发展。例如，通过各种税收优惠政策鼓励企业进入居家养老市场，如果企业为 70 岁以上老人提供居家服务，可减免企业为护工缴纳的社保，从事居家养老服务的企业，增值税降为 5.5%。通过财政政策鼓励企业的流动，促进养老产业的发展，满足老年人的需求。此外，法国政府还对养老服务发展进行规划，并对养老产业从业人员进行培训与指导。2005 年法国政府启动家庭服务业促进计划，包括居家养老服务业等行业被纳入国家发展战略规划。老年从业人员的培训也是由各级政府和企业共同出资，并将技术培训与大学和职业教育接轨，增强从业人员的从业素质和能力，从而促进养老服务产业的发展。

芬兰大多数老人喜欢在家中安度晚年，依此特点，芬兰政府对养老服务行业进行产



业指导，探索出一套适合老人居家养老的养老模式，并划分出各类养老服务，为老年人提供周到的家政和保健服务，政府对这些服务加以指导，并有政府补贴。这种政府培训、补贴与指导使得芬兰形成了丰富多样的家政服务，为老年人的生活提供了极大的便利。

### 3. 形成居家养老服务产业集群

在美国，居家养老是老人们选择的一种普遍的养老方式，它以不需要改变生活环境、生活安静等优点吸引着众多老人，但随着年龄的增大，行动不便会给日常生活带来诸多不便。在美国社区中，有专门的机构进行这些家庭护理服务，如打扫卫生、烹饪食物、照顾老人起居等，费用按照照顾时间或次数进行计算。有的地方政府或企业还专门为老人设计特定的服务计划，提供为老人的专门服务。此外，政府或企业也会建立配套设施丰富老人的生活，如锻炼设施、老人娱乐休闲设施等。这些养老服务集合在一起就会成为居家养老服务产业集群，为老人们提供周到服务的同时促进了养老服务产业的发展。

日本为居家老人提供了丰富周到的服务，包括上门服务、短期服务、长期服务、老人托管服务、保健的咨询与指导。日本有完善的法律和政策体系，这些法律与政策的制定为居家养老服务产业的发展指明了方向。有关社区养老的法律与政策主要有《老人福利法》《高龄老人保健福利推进十年战略计划》《关于社会福利服务基础结构改革》，这些法律 and 政策的制定明确了老人服务内容与老年产业的发展方向。此外，为居家养老老人提供服务的主要有政府、政府支持的民间组织、志愿者与企业。提供服务主体的多样化给老人提供了广阔的选择空间与更加优越的服务。

英国的社区照顾也为居家养老提供了全方位的服务。在生活上，设有起居饮食照顾服务、打扫卫生服务及代为采购物品的服务；在心理上，给予老人就医、护理、传授保健方法的服务，例如医生为行动不便的老人上门提供诊医服务等。此外，还设立很多的社区活动中心，为老年人提供多彩的娱乐活动，这些活动提高了老年人的生活质量，同时也带动着医疗、服务、建筑等整个养老产业集群的形成。

瑞典近年来加快步入老龄化社会，且绝大多数老人愿意在自己家中安度晚年。根据这一特点，由政府或企业提供形式多样的家政服务，包括打扫老人家庭卫生、护理老人的个人卫生、烹饪食物等。提供安全周到的保健服务，包括上门的医疗卫生服务和老人家中特殊的报警装置，提供老人娱乐中心，使老人具有娱乐与交友的平台。这些服务的提供不仅能满足老人基本的生活需要，也形成了居家养老服务产业集聚。

### 4. 鼓励集中养老促进养老服务产业的发展

集中养老是老人们居住在养老院、老年社区或老年公寓等众多老年人集中在一起的养老场所。美国是集中养老模式发展较好的国家之一，集中养老地区多选择在美国的阳

光地带也就是美国西海岸地区。老人们可以在这里购房或租房居住，房屋有高中低档，有“无陪护”、“有陪护”和“特殊陪护”型，满足不同财务状况的老人。位于美国佛罗里达州“太阳城中心”是美国著名的集中养老社区，社区的细节设计符合老年人的特点，如无障碍电梯、防滑设施、底层建筑等，还有配套设施如邮局、超市、医院等。正是由于这样集中式的养老，带来了该地区养老产业的蓬勃发展。据统计，佛罗里达州的85%以上的财政收入来自于养老产业。

日本也在逐步由家庭养老转变为集中养老，养老院的数量逐年增长。根据预测，到2025年，日本“银色产业”将拥有6270亿到7460亿美元的市场。“银色产业”中增长最快的当属养老院。1990年至今，日本的养老院数量已经翻了一倍多。2001年，日本已有养老院7582所，居住人数达到46.4万。巨大的市场需求吸引了很多企业的关注，纷纷涉足于养老院的创办以及配套设施的建设之中，这无疑将会推动整个养老服务产业的发展。

### 5. 政府在养老服务产业中起主导作用

在日本，养老产业发展初期由政府主导。1946年日本政府制定了《社会救济法》，其中明确规定了政府的责任，即“公共责任原则”，为生活困难者提供保障是政府的责任，而养老服务体系的对象也包括生活困难者。所以，养老服务发展的初期，养老服务建立在政府主导基础之上。正是由于政府大量的资金投入与初期艰难的探索，养老服务产业才得以在日本不断发展壮大。

芬兰是福利较好的国家之一，养老服务产业也由政府主导。芬兰老人喜欢居家养老，政府为了保证老人居住在家里的安全与质量，芬兰首都赫尔辛基社会服务局将首都划分为四个区域，每个区域都设有社会福利中心，这些中心的任务是为居家养老的老人提供完善周到的家庭服务。政府规定，年满75周岁的老人，只要身体虚弱需要照顾，都可以向社会福利中心提出申请，政府审批后即可由社会福利中心为老人提供服务，服务涉及家庭生活的方方面面，包括老人日常生活所需的辅助服务，如打扫卫生、帮助老人洗漱和剪指甲等，还提供周到的保健服务，如为生病老人上门诊断，建立娱乐中心供老人休闲。这些服务的费用都非常低廉，甚至一些服务是免费的，政府对这些机构进行补贴。

法国养老服务产业的发展扩张期是在20世纪80年代，政府大力扶持和引导养老服务产业的发展并在养老服务产业中扮演主导地位，政府兴办大量公立机构和非营利机构，为有特殊需求的老人提供服务，如高龄老人，残疾老人等，由政府承担其费用的90%。政府的主导在使老人享受到服务的同时，也促进了法国养老服务产业向前推进。

（《大连海事大学学报（社会科学版）》2013年6月）

# 美国的养老服务设施

严晓萍

美国老人的居住环境和方式多种多样，但大体可分为如下几类：

首先，美国老年人口照顾分为两大类：一是 nursinghome 传统的护理院。要有政府颁发的执照，由政府管理并要达到一定标准，能得到医疗保险机构和公共医疗补助制度的补偿。主要是那些有严重行为障碍，生活不能自理的老人。二是由各州和当地政府监管的 long-termcare 老年护理中心，可以有不同的标准。这些机构有不同的名称，整个美国，已知的协助生活机构的称谓已有 26 种，例如：assistedliving、facilities、res-identialcare、aduldaycare、in-homehealthcare、hospiceorganizations 等。这类协助生活机构，完全自费，是市场需求的结果。美国协助生活机构近年来快速发展，数量约 65,000 家，入住人员超过 100 万，约占需要长期照料人口的 15%。

1987 年到 1996 年之间，nursinghome 为 75 岁以上老年人口准备的床位已经从 127 下降到 117 每千人。居住在这里的老年人年龄也越来越大，1987 年—1996 年，85 岁以上老年人口从 49% 上升到 56%，同时功能性残疾，需要帮助的老年人口，也从 72% 上升幅度到 83%。

美国最新发布的一项普查结果也表明，尽管美国人口日益老龄化，但居住在护理院中的老年人比例却呈下降趋势。2006 年，75 岁以上的美国人中，约有 7.4% 住在护理院里，而 2000 年和 1990 年的数字分别是 8.1% 和 10.2%。美国目前有 180 多万老年人居住在护理院里。2006 年，在 85 岁以上的人口中，住护理院的比例不到 16%，而 1985 年这个比例在 21% 以上。

原因一是老年人口有了更多的选择，他们可以居住在非医疗的，其他的养老机构。另外是一些有严重残疾的人不能居住在可选择的养老机构，所以大部分这样的老年人口必须依赖传统的 nursinghome 护理。

Assistedliving 与其他的 residentialcare 不同，更关注居住在这里的老年人的隐私和独立性，老年人拥有自己的公寓和空间，如果老年人有需要，同时也可以安排专门的照顾和护士服务。他们主要服务对象是富裕的老年人，也有少部分中等和低收入人口。

Nursinghome 每年需要 46000 美元，这些机构会得到社会医疗保险补偿。

目前最新的养老趋势是 aging-in-place，在居住地附近有各种各样的养老辅助设施，如提供独立的公寓，协助生活机构和传统的有专业护士服务的养老机构。生活能自理及部分能自理的老年人可以在这些养老设施中根据需要自由选择。

一般来说，老人不需要搬到离住处很远的地方，在自己的社区就能找到辅助生活机构。仅有 17% 的居民搬出 25 英里以外或更远一些。29% 的人移动范围不到 5 英里，22% 的 5-10 英里，18% 的 10-15 英里，14% 的 15-25 英里。通常他们的家属就住在附近。29% 的人家属住 5 英里以内，27% 的 5-10 英里，23% 的 10-20 英里，11% 的 20-50 英里，11% 的 50 英里以上。可选择的养老服务有：

**1. 独立生活。**住在老年公寓或老年聚集住宅，个人按月支付房租和服务费用。

**2. 协助生活。**住在协助生活区或居民照料区。如果老人日常生活活动，如洗澡、穿衣、吃饭等需要帮助，需要提醒服药，需要 24 小时保安服务，可能有行走困难，有特殊医疗要求如失禁问题，健忘（老年痴呆症），辅助生活区是合适的选择。一般这种生活方式的资金来源是：个人资金、社会保险收入补充、长期照料保险，有些州有医疗补助。

**3. 独立和辅助生活。**如果老人身体健康，现在可以独立生活，希望在今后生活的每一个阶段都得到照料，即生活服务有保障，可以选择连续照料退休社区居住。一般个人付给社区一次性费用和月租费来支付生活开销。社区为老人提供住房、活动、服务、医疗照料。不同的是，它提供老年不同阶段的连续照料，从独立生活到必要时的辅助生活和护理院。一般连续照料退休社区需要州政府的许可。

**4. 辅助医疗生活。**住在护理院。如果老人需要 24 小时护理照料，没有轮椅、助行器或其他人的帮助不能行走，不能自己完成日常生活活动，到了老年痴呆晚期阶段，需要治疗和恢复设施，患有长期或慢性病，选择护理院居住是合适的。护理院资金支付来源有私人资金、医疗补助、长期照料保险。护理院受联邦、州政府的规定管辖，护理院必须满足标准，有适当的工作人员，其花名册包括管理人员、注册护士、有执照的护士、护工和其他人员。

**5. 居家生活。**住在家庭照料社区。家庭健康照料机构通常是医疗保险认可的供应机构，它提供专业护士照料，通常需要得到州政府的许可。机构直接受州和联邦法律的严格限制，通过任职的医生、护士、临床医生和社会工作者进行服务。这类机构提供的服务类似于护理院提供的照料。这些服务费用的支付来源有个人资金、医疗保险、医疗补助、个人健康保险、长期照料保险。

另外的养老机构还有日托照料、老年痴呆病院、老年活动社区、临终关怀、暂缓照料等。不同的养老机构，主要根据老人的身心健康程度和社交的需求而建立和划分。每类养老机构都有自身的结构、规定、运行特点。政府对某些养老机构提供资助，对一些并不提供资助，而提供资助的养老机构必须达到政府的规范要求。不提供资助的养老机构，政府没有硬性规定。但是，一般该类养老机构有自身的行业协会。

概括起来，提供日常生活活动帮助和护理的养老机构，需要有州政府的执照和必须遵守州或联邦的规定。老人们根据自身的身体状况、精神和社交需求、个人的财力以及能够得到的政府资助进行选择。

**6.为健康老人的服务。**绝大多数社区提供一系列服务和项目给那些相对健康及能自己旅行的老人。一般提供这些服务的中心是老年中心。在这样的中心里，老人们可以经常得到各种个人和集体的服务，包括：

(1) 交通和陪伴服务。美国全国很多社区都开发了这样的项目来满足老人交通的需求。有些社区为老人提供门到门、灵活交通工具的服务，老人们可以选择小轿车、小客车、大客车等车型。这种服务有时称为拨电话搭车（dialaride）。老人们一般提前 24 小时打电话给中心调度办公室，并且告知用车的时间和地点。调度会相应排好出车时间表。很多老年中心有从老人住家到中心的班车。中心的班车也可以用作集体或其它活动。另一种交通服务是使用志愿者的私家车，在公共交通不方便的地方，这种方式更加普通。志愿者司机把老人从家里接出来送去看医生、上诊所、上银行、上商店等等。有的社区提供陪伴老人外出服务，以保证老人的安全。

(2) 老年食堂。美国联邦营养工程，每年为上百万 60 岁以上的老人提供饭菜。绝大多数老年食堂设在一个中心地带，比如老年中心、学校、社区中心、教堂等，为老人提供一顿午餐。一个食堂平均提供 20-60 人的饭菜。除了热的营养餐以外，美国有超过 1300 个饭菜地点提供各种服务和项目，包括消费导向、健康和营养信息、咨询、艺术和手工等等。老年食堂不仅满足老人营养的需要，也为老人提供了聚会、交流、交朋友的场所。

(3) 专门服务。

(4) 老人日托中心。如果有的老人不能在家独立居住，但又不愿意去养老设施，去日托中心是个解决办法。日托中心可以满足比如老人的社交、心理和康复服务、健康锻炼、娱乐活动等各种需要。一般中心开放时间是除周末休息日外的一周五天，每天八小时。老人每天可以坐班车到中心来，中午在中心一起吃饭。显然，对于与老人一起居住的家庭其他人员都上班、以及平日照顾老人的家庭成员需要休息一下等情况，中心提

供了对老人方便的照料和服务。日托中心既可以位于老年公寓里，也可以是老年中心、邻居中心或医院的一部分。（《社会保障研究》2009年第4期）

## 新加坡家庭养老的传统文化与立法规制

胡灿伟

新加坡是个年轻的国家，但这个独立不到 37 年的国家，却是世界上人口老化最快的国家之一。在未来 30 年内，新加坡 65 岁以上的老年人口将达到 80 万以上，占总人口的 18%，即到 2030 年时，每 5 名新加坡人当中，将有 1 人超过 65 岁。这种快速的人口老龄化和庞大的老年人口数量，将对社会发展产生重大影响。故老年人的养老问题已经引起政府和学术界的广泛关注。新加坡政府推行的以强制储蓄为原则的中央公积金制度为老年人的生活提供了一定的经济保障，而政府一直提倡和鼓励的家庭养老模式的成功经验更值得借鉴和学习。

### 1. 政府的大力宣传，创造了尊老敬老、赡养老人的良好的社会氛围。

新加坡把儒家的“忠孝仁爱礼义廉耻”视为儒学思想的核心，认为这是人们的行为准则，这是政府的“治国之纲”。政府认为，“孝道”是伦理道德的起点，孝道可以稳固家庭，可以使人类社会得以延续，还可以把每个人塑造成堂堂君子，他们一旦走上社会，必定会忠于职守，忠于国家，成为对社会、对国家有益的人。李光耀在 1971 年春节的一次电视讲话中说：“孝道不受重视，生存的体系就会变得薄弱，而文明的生活方式也因此变得粗野，我们不能因为老人无用而把他们遗弃。如果为子女的这样对待他们的父母，就等于鼓励他们的子女将来也同样对待他们”，“孝敬父母、重视家庭是亚洲文化的精髓，是亚洲三大文化最值得也最应该保留的部分。”李光耀特别强调家庭是“神圣不可侵犯的”，家庭是社会的基本结构，是“巩固国家，民族永存不败的基础”。1984 年，李光耀又在华人农历春节献词中指出：“有家庭这个基本单位的巩固团结，使华人社会经历了 4000 年而不衰。这是一个在延续方面很独特的文明。尽管经过水灾、饥荒、瘟疫、战争和地震等的蹂躏和摧残，这个文明还是继续绵延不绝，保存原来的形式。”李光耀极力主张按照儒家传统，“保持三代同堂的家庭结构”。“在现代化过程中，我们必须不惜任何代价加以避免的就是，我们决不能让三代同堂的家庭分裂。这种三代同室的

家庭结构坚固，具有抚育下一代，继往开来的巨大潜力。家庭把社会价值观念用潜移默化，而不是正式传授的方法传给下一代。如果我国社会要在不失去它的文化冲劲、同情心和智慧的情形下自力更生，我们就必须得有这种珍贵的家庭结构。如果能保存这种三代同堂的家庭制度，我们的社会将是一个更快乐、更美好的社会。在阐述新加坡 21 世纪的五大理想时，吴作栋总理也曾强调指出，稳固的家庭是照顾年长国人的需要，满足年轻人期望的重要基础。

## **2. 为了保持三代同堂的家庭结构，新加坡于 1994 年制定了“奉养父母法律”，成为世界上第一个将“赡养父母”立法的国家。**

1995 年 11 月新加坡颁布的《赡养父母法》规定：凡拒绝赡养或资助贫困的年迈父母者，其父母可以向法院起诉，如发现被告子女确实未遵守“赡养父母法”，法院将判决对其罚款一万新加坡元或判处一年有期徒刑。1996 年 6 月根据该法新加坡又设立了赡养父母仲裁法庭，仲裁庭由律师、社会工作者和公民组成，地方法官则担任主审，若调解不成再由仲裁法庭开庭审理并进行裁决。

## **3. 建屋局对与老人同住的组屋，申请者提供便利和优惠。**

在分配政府组屋时，对三代同堂的家庭给予价格上的优惠和优先安排，同时规定单身男女青年不可租赁或购买组屋，但如愿意与父母或四五十岁以上的老人同住，可优先照顾；对父母遗留下来的那一间房屋可以享受遗产税的减免优待，条件是必须有一个子女同丧偶的父亲或母亲一起居住；如果纳税人和父母或患有残疾的兄妹一起居住，该纳税人可享受“父母及残疾兄弟税务扣除”的优待。

## **4. 政府为鼓励儿女与老人同住，还推出一系列津贴计划，为需要赡养老人的低收入家庭提供养老、医疗方面的津贴，以减轻其家庭负担，提高其赡养老人的积极性。**

新加坡政府自 1993 年以来曾推出 12 个“公积金填补计划”，其中有 4 个是专门的“敬老保健金计划”，每次计划政府都拨款 5000 多万新加坡元，受惠人数达 17—18 万，每次各人只要自行在户头里存入 20—50 元，就可获得政府 100—350 元补充金额，在每次执行填补之前，政府都通过多方呼吁孩子和其他家庭成员为家中没有能力的老人填补户头，以让他们能享有政府的填补数额。又如政府推出“三代同堂花红”，即如与年迈父母同住的纳税人所享有的扣税额增加到 5000 元，而为祖父母填补公积金退休户头的人，也可扣除税额。据联合早报 2002 年 3 月 1 日何文欣报道，从这天起，当地所有年数在 65 岁及以上，平均家庭成员收入在 700 元及以下的老人，将能到社区发展理事会申请加入基本护理合作计划，以便到离住家附近的私人医疗或牙科诊所看病时，能享受

政府给予的医疗津贴，而暂时性长者残疾援助计划将根据家庭收入给予受保障老人必要的援助长达 5 年。在此计划下受益的人，无须支付保费，因病重而严重残疾的人，如果家庭每月收入不到 700 元，每月可获得 180 元援助金；家庭收入在 700 元和 1000 元之间，则可获每月 100 元援助金。

正是因为政府为赡养老人的家庭提供了得力的经济援助，使这些家庭的老人在住房、医疗等方面确实享受到实惠，因此绝大部分新加坡人仍选择家庭养老的方式，而且能够在年老之后享受爷孙同堂的天伦之乐。

（《云南民族大学学报（哲学社会科学版）》2003 年 5 月）

## 香港养老服务

郭林

为了实现“老有所属、老有所养和老有所为”的目标，本着“使长者能够有尊严的生活”的信念，香港政府根据老年人的居住情况为老年人提供了不同的养老服务。

### 1. 长者社区支援服务

长者社区支援服务是香港政府为了鼓励老年长者在社区中生活所提供的服务，类似于大陆的社区养老服务。事实上，早在 1973 年的社会福利白皮书中，香港政府就强调老人应尽量在熟悉的环境中安享晚年。据此，香港政府为居住在社区的老人提供了包括长者中心服务、长者社区照顾服务和其他支援服务的社区服务体系。

长者中心服务是为长者和照顾长者的人提供的区域内社区援助，其内容如图 1 所示。长者地区中心为长者提供区域内的养老服务联络和支援工作、社区教育、个案管理等服务。截至 2011 年 10 月 1 日，已有 41 个长者地区中心，代表性的长者地区中心有圣雅各福利会、香港圣公会福利协会、邻舍辅导会等。长者志愿队服务提供情绪支持、招募、培训和维系义工等服务内容。截至 2011 年 4 月 1 日，有 41 个长者志愿队服务组织。长者邻舍中心为长者提供健康教育、教育及发展型活动、护老者支援服务活动等。截至 2011 年 4 月 1 日，共有 118 个长者邻舍中心。长者活动中心为长者（在既定区域内居住且年满 60 岁以上的长者）提供社交和康乐活动，包括举办户内及户外活动、



提供休闲设施和聚会场所等服务，主要采用会员年费形式办理。截至 2011 年 4 月 1 日，共有 51 个长者活动中心。

**表 1 长者社区照顾服务内容及机构数**

| 类别          | 服务内容   | 服务机构数目<br>(单位:个) |
|-------------|--|------------------|
| 长者日间护理中心    | 个人照顾、护理服务、康复运动、健康教育、护老者支援、辅道及辅介服务、膳食服务、社交及康乐活动、往返中心的接载服务   | 60               |
| 长者日间暂托服务    | 日间暂托服务、住宿暂托服务  | 60               |
| 改善家居及社区照顾服务 | 护理计划、基本及特别护理、个人照顾、康复运动、日间照顾服务、护老者支援服务、暂托服务、辅道服务、24 小时紧急支援、家居环境安全评估及改善建议、交通及护送服务                  | 24               |
| 综合家居照顾服务    | 包括向体弱个案和向普通个人提供的服务，向体弱个案主要提供护理计划、个人照顾、健康运动、24 小时紧急支援、日间到户看顾等服务，向普通个案提供家居清洁、照顾幼儿、膳食及洗衣服务、购物及送达服务等 | 60               |
| 家务助理服务      | 个人照顾、护送服务、家居清洁等  | 1                |

注：除家居助理服务的数据为 2011 年 10 月 1 日的外，本表其他数据均是 2011 年 8 月 1 日的情况。

长者社区照顾服务是为体弱而需要照顾的长者在家或者在社区中所提供的服务，主要包括长者日间护理中心、长者日间暂托服务、改善家居及社区照顾服务、综合家居照顾服务和家务助理服务，其提供的护理服务内容较多，且有大量的机构从事该项工作，如表 1 所示。

其他支援服务包括长者卡计划、老有所为活动计划、护老者志愿服务、长者度假中心和长者家居环境改善计划。长者卡计划是特区政府为长者提供的一个普遍获得承认的年龄证明，以方便老人享受各种优惠活动；长者度假中心为长者提供了服务内容丰富的度假设施；长者家居环境改善计划是特区政府于 2008 年开始，为那些缺乏经济能力和家庭支援的老人提供的改善日久失修和设备欠佳居所的服务。

## 2. 安老院舍照顾计划

针对未在家中或者社区中居住的老人，香港政府提供了养老院舍照顾服务。在院舍