



苏州大学211工程第三期项目标志性成果

A Research on the System of Social Service for
Old People in Cities

城市老年人 社会服务体系研究

张明 朱爱华 徐成华/著



科学出版社



苏州大学211工程第三期项目标志性成果

A Research on the System of Social Service for
Old People in Cities

城市老年人 社会服务体系研究

张明 朱爱华 徐成华/著

科学出版社

北京

内 容 简 介

人口老龄化的客观存在,要求理论工作者立足新的实际情况进行理性思考。本书借鉴西方社会服务的概念、理论,并将其与中国本土老龄事业的实践充分融合,基于对苏州等地人口老龄化及养老事业经验资料的掌握,对如何构建城市老年人的社会服务体系进行了初步理论探索,依次阐述了老年人社会保障、老年人照顾、社会组织与养老服务、老龄产业、老年人法律援助、老年人社会工作等问题。本书认为,为解决城市人口老龄化问题,需要建立新的“适度普惠型”社会福利体制,并在这一体制下大力发展社会服务,以满足老年人群的多样化、多层次的需求。

本书可作为社会学、社会工作专业的师生及相关社会科学研究者的参考用书,也可作为党政部门、养老事业一线工作人员的学习辅导资料。

图书在版编目(CIP)数据

城市老年人社会服务体系研究 / 张明, 朱爱华, 徐成华著. —北京: 科学出版社, 2012

ISBN 978-7-03-035330-6

I. ①城… II. ①张…②朱…③徐… III. ①城市-老年人-社会服务-研究 IV. ①C913.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 192248 号

责任编辑: 李 敏 林 剑 / 责任校对: 宋玲玲

责任印制: 钱玉芬 / 封面设计: 耕者工作室

科 学 出 版 社 出 版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

装 订 厂 印 刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2012 年 8 月第 一 版 开本: B5 (720×1000)

2012 年 8 月第一次印刷 印张: 14 1/4

字数: 280 000

定价: 66.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

前 言

2011年4月28日，国家统计局通过新闻发布会介绍了第六次全国人口普查的主要数据。近10年来，中国内地31个省（自治区、直辖市）的人口总量都在增加，也都面临着老龄化加快的问题。沿海发达地区、人多地少矛盾突出的地区，碰到的这个问题更加突出。2011年9月17日，国务院印发《中国老龄事业发展“十二五”规划》，提出要适应人口老龄化新形势，以科学发展为主题，以改革创新为动力，建立健全老龄战略规划体系、社会养老保障体系、老年健康支持体系、老龄服务体系、老年宜居环境体系和老年群众工作体系，努力实现老有所养、老有所医、老有所教、老有所学、老有所为、老有所乐的工作目标，让广大老年人共享发展成果。事实和政策的客观存在，要求理论研究者应当立足新的实际，对如何积极而有效地应对我国的人口老龄化问题进行理性思考。

地处沿海地区的苏州市乃至江苏省，人口老龄化问题表现得十分突出。本书的几位作者，通过对苏州等地人口老龄化及养老事业经验资料的掌握，对如何构建城市老年人的社会服务体系进行了初步理论探索。对于中国政府、学界和民众而言，社会服务似乎是一个陌生的概念，但在发达国家（尤其是西欧、北欧、北美等地），经过100多年特别是第二次世界大战以来的研究和实践，人们对社会服务的认识已经基本清晰，政府的社会服务管理机构及相应的政策法规体系也已基本完善，社会服务在满足社会需求、化解社会矛盾、维护社会公正、促进社会发展等方面发挥了重要作用。令人欣慰的是，社会服务已正式出现在中国政府的“十二五”规划中，这意味着从2011年开始，我国要将社会服务付诸行动。在这种背景下，探讨城市老年人的社会服务体系建设问题，有着重要的现实意义。本书运用西方社会服务的概念、理论，并将其与中国本土老龄事业的实践充分融合，尽量做到既保持未来导向和全球视野，又不至于割裂过去、脱离实际。

本书是几位作者通力合作的成果，具体分工是：第1章由苏州大学的张明编写；第2章由苏州大学的张明和苏州科技学院的朱爱华编写；第3章由中共苏州市委党校的徐成华编写；第4章由苏州大学的张明和中共苏州市委党校的徐成华编写；第5章和第6章由中共苏州市委党校的徐成华编写；第7~9章由苏州科技学院的朱爱华编写。此外，王李兵参与了部分章节的资料整理。书中引用了许

多研究者的成果，在此谨致谢意！

从西方的经验看，对社会服务的研究，一般既包括社会服务的内容（即提供哪些服务），也包括社会服务的管理（即如何提供服务），鉴于本书是对社会服务的初步探索，故着重对社会服务的内容进行了研究，而较少涉及社会服务的管理，这有待于在今后的研究中进一步探讨，并加以完善。当然，本书一定还存在其他不足之处，恳请读者批评指正。

张 明
2011 年 12 月

目 录

前言

1 导论	1
1.1 研究背景与问题的提出	1
1.2 理论视角	7
1.3 制度升级与“适度普惠型社会福利”	12
1.4 社会服务	21
2 老年社会保障	28
2.1 老年社会保障的特征	28
2.2 养老保险	31
2.3 老年社会救助与社会津贴	40
3 老年人家庭照顾	51
3.1 老年人家庭照顾的历史分析	51
3.2 家庭照顾发展背景分析	58
3.3 家庭照顾的发展建议	65
4 老年人社区照顾	73
4.1 社区照顾的历史分析	73
4.2 社区照顾发展背景分析	80
4.3 社区照顾的发展思路	90
5 养老机构与老年服务	97
5.1 养老机构的概况	97
5.2 养老机构的发展背景	102
5.3 养老机构的发展对策	115
6 社会组织与老年服务	121
6.1 老年社会组织的历史分析	121
6.2 社会组织的发展背景分析	129
6.3 老年社会组织的发展建议	138

7 老龄产业发展	144
7.1 老龄产业概述	144
7.2 老龄产业发展现状、问题及原因	150
7.3 老龄产业推进策略	155
8 老年人法律援助	165
8.1 老年人权益保障法制化	165
8.2 法律援助的基本概念和发展现状	172
8.3 民事领域的老年人法律维权	177
8.4 老年人法律援助的完善	184
9 老年社会工作	191
9.1 老年社会工作的概念和内容	191
9.2 老年社会工作的方法	195
9.3 社会工作与临终关怀服务	200
参考文献	208
附录	213

1 导 论

1.1 研究背景与问题的提出

1.1.1 人口老龄化的最新动态

1.1.1.1 人口老龄化：21 世纪人类社会的基本特征

老龄化已成为一个普遍的人口趋势，影响着绝大多数国家和地区。目前国际上界定老龄社会的标志是，65 岁以上人口占总人口比重的 7% 或 60 岁及其以上人口占总人口的 10%（杨菊华，2011）。进入老龄社会的国家，被称为“老年型”国家。1865 年法国成为第一个老年型国家，随后挪威和瑞典于 1890 年、英国于 1931 年加入“老年型”国家行列。20 世纪中叶之前，世界上老年型国家的数量还不多，但 20 世纪 70 年代以后，世界范围内人口老龄化进程加快，到 1991 年已有 48 个“老年型”国家，几乎所有发达国家均加入老年型国家行列。老龄化逐渐成为世界普遍关注的问题，1997 年国际老年学会将“21 世纪的人口老龄化：同一个世界、共同的未来”作为主题，1998 年联合国社会发展委员会第 35 届年会提醒各会员国“铭记 21 世纪老龄化是人类前所未有的、对任何社会都是一项重大挑战”，2002 年联合国预测 2050 年全球 60 岁以上的老年人口将达到 20 亿。21 世纪人类将全面进入老龄社会，人口老龄化将是人类发展的主要特征之一。

2006 年 2 月 23 日，全国老龄工作委员会办公室首次发布《中国人口老龄化发展趋势预测研究报告》，报告指出，中国已于 1999 年进入老龄社会，是较早进入老龄社会的发展中国家之一。中国是世界上老年人口最多的国家，中国的人口老龄化不仅是中国自身的问题，而且关系到全球人口老龄化的进程。2001~2100 年，中国的人口老龄化可以分为三个阶段。第一阶段，从 2001 年到 2020 年是快速老龄化阶段。这一阶段，中国将平均每年新增 596 万老年人口，年均增长速度达到 3.28%，到 2020 年，老年人口将达到 2.48 亿，老龄化水平将达到 17.17%，其中，80 岁及以上老年人口将达到 3067 万人，占老年人口的 12.37%。第二阶

段, 2021~2050 年是加速老龄化阶段。伴随着 20 世纪 60 年代到 70 年代中期第二次生育高峰人群进入老年, 中国老年人口数量开始加速增长, 平均每年增加 620 万人。到 2023 年, 老年人口数量将增加到 2.7 亿, 与 0~14 岁少儿人口数量相等。到 2050 年, 老年人口总量将超过 4 亿, 老龄化水平推进到 30% 以上, 其中, 80 岁及以上老年人口将达到 9448 万, 占老年人口的 21.78%。第三阶段, 从 2051 年到 2100 年是稳定的重度老龄化阶段。2051 年, 中国老年人口规模将达到峰值 4.37 亿, 约为少儿人口数量的两倍。这一阶段, 老年人口规模将稳定在 3 亿~4 亿, 老龄化水平基本稳定在 31% 左右, 80 岁及以上高龄老人占老年总人口的比重将保持在 25%~30%, 进入一个高度老龄化的平台期。总的来说, 中国的人口老龄化具有老年人口规模巨大、老龄化发展迅速、地区发展不平衡、城乡倒置显著、女性老年人口数量多于男性、老龄化超前于现代化等六个主要特征。综观中国人口老龄化趋势, 可以概括为四点主要结论: 第一, 人口老龄化将伴随 21 世纪始终; 第二, 2030~2050 年是中国人口老龄化最严峻的时期; 第三, 重度人口老龄化和高龄化将日益突出; 第四, 中国将面临人口老龄化和人口总量过多的双重压力。

1.1.1.2 人口老龄化的最新动态

2011 年 4 月 28 日, 国家统计局发布了《2010 年第六次全国人口普查主要数据公报 (第 1 号)》, 以 2010 年 11 月 1 日零时为标准时点, 全国总人口为 1 370 536 875 人, 其中普查登记的全国 31 个省 (自治区、直辖市) 和现役军人的人口共 1 339 724 852 人。就年龄构成而言, 全国 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 岁及以上的人口为 118 831 709 人, 占 8.87%。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。

就江苏省而言, 2011 年 10 月, 江苏省老龄工作委员会办公室发布的《2010 年江苏省老年人口信息和老龄事业发展状况报告》指出, 2010 年年末江苏省老年人口信息如下: 60 周岁及以上老年人口 1301.36 万人, 占户籍总人口的 17.48%。65 周岁及以上老年人口 898.75 万人, 占户籍总人口的 12.07%。以年龄区分, 全省 60 周岁及以上老年人口中, 60~69 周岁 674.05 万人, 占全省老年人口的 51.79%; 70~79 周岁 415.63 万人, 占全省老年人口的 31.94%; 80~89

周岁 189.47 万人，占全省老年人口的 14.56%；90 周岁及以上 22.21 万人，占全省老年人口的 1.71%。以性别区分，全省 60 周岁及以上老年人口中，男性为 624.91 万人，占 48.02%；女性为 676.45 万人，占 51.98%。60 周岁至 79 周岁老年人口中，男性为 552.11 万人，占 42.43%；女性为 559.20 万人，占 57.57%。80 周岁及以上老年人口中，男性为 72.80 万人，占 38.31%；女性为 113.27 万人，占 61.69%（图 1-1、图 1-2）。

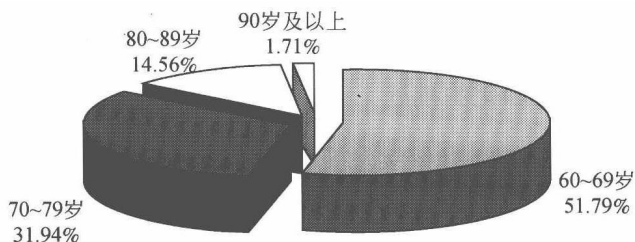


图 1-1 2010 年年末江苏省 60 周岁及以上老年人口年龄构成

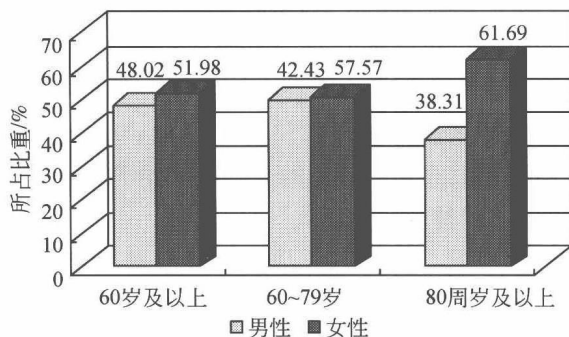


图 1-2 2010 年年末江苏省 60 周岁及以上老年人口性别构成

对苏州市来说，人口老龄化问题日益凸显。苏州地区因成功地开展了计划生育工作，较早地形成了人口老龄化的态势。早在 1982 年，苏州就已步入了老龄化社会，比全国平均期限提前了 18 年。1990 年苏州市的人口老龄化系数已达到国际规范的老年型人口的标准，并逐步由“底部老龄化”向“顶端老龄化”过渡（穆光宗，1999）。截至 2011 年年初，苏州 60 岁以上的老年人已有 131.7 万人，占全市人口总数的 20.7%，并且每年还在以 4 万~5 万的速度净增。预计到 2015 年，苏州老年人口将超过 150 万人（姚一鹤，2011）。2008 年 11 月，在纪念改革开放 30 周年苏州人口发展研究成果报告会上，一份题为《改革开放 30 年苏州人口发展回顾与启示》的报告就未来苏州人口发展变化进行预测，指出到

2030 年老年人口总量将上升到 247.7 万人, 老年人口比重也将上升至 37.4% (李晓, 2008)。在 21 世纪前 30 年, 除个别年份外, 苏州老年人口将持续增长, 其中 2010~2017 年以及 2020~2030 年老年人口将快速增加。老年人口总量将由 2010 年的 129.3 万人上升至 247.7 万人, 老年人口所占比重由 18.5% 上升至 37.4% (李晓, 2008)。

1.1.2 “十二五”时期人口老龄化的挑战及应对

1.1.2.1 人口老龄化的挑战

有人曾断言: “人口老龄化继续发展下去所产生的冲击将不亚于全球化、城市化、工业化等人类历史上任何一次伟大的经济与社会变革。” (彭希哲和胡湛, 2011) 《中国老龄事业发展“十二五”规划》指出, “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 1.78 亿人增加到 2.21 亿人, 平均每年增加老年人 860 万人; 老年人口比重将由 13.3% 增加到 16%, 平均每年递增 0.54 个百分点。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。由于中国正处于经济转型期, 养老体制本身还不是很成熟, 快速的老龄化又给养老体制带来了新的问题。

1) 养老保障制度“碎片化”

(1) 养老保险覆盖率低。我国纳入基本养老保险的人群只占总人口的 15%, 低于 20% 的国际最低标准。养老保险方案的设计未把机关、事业单位纳入基本养老保险社会统筹范围。机关公务员及全额财政拨款事业单位职工的养老保险仍实行国家财政统包, 差额拨款和自收自支事业单位职工养老保险实行社会统筹和个人缴费, 部分股份制企业、“三资”企业、私营企业以及城镇个体经济组织仍游离于基本养老保险制度之外。

(2) 统筹层次低。目前还没有建立国家层面的统筹局面, 绝大部分还是市县级统筹, 只有个别省份建立了省级统筹, 养老保障制度的“适用性”和“便携性”差, 有关养老保险具体的改革方案、政策制度和基金的调剂等问题都是由地方政府决定, 地区差别明显, 养老基金难以在全国范围内进行调剂。

(3) 养老保险收支严重不平衡。随着人口老龄化高峰期的临近, 支付压力日益增大。据统计, 1980 年在职职工与退休人员的供养比例是 13:1, 1990 为 10:1, 到 2003 年, 这个比例已经锐减到 3:1。此外每年新增退休人员 300 多万

人，如果现行政策不变，社会统筹养老金收支均衡赤字将在 2016 年后凸显出来。

(4) 养老保险转轨成本高。历史欠账形成沉重的转轨成本，已退休“老人”和 1997 年养老制度改革前参加工作的“中人”，需要靠改革后“新人”的缴费供养，形成个人账户空转。2008 年养老基金“空账”达 1.4 万亿元，2016 年将扩大为 3 万多亿元。

2) 医疗保障体制不健全

老年人口是高患病、高伤残、高医疗费用的群体，消耗着近 80% 的医疗资源，医疗费用占整个 GDP 的 8%~9%。老年人一生的医疗费用占其一生支出的 2/3。老年人平均健康预期寿命仅占预期寿命的 70%，带病生存时间长达 10 年。完全或部分失能的老人由 2000 年的 2260 万人增至 2009 年的 4000 万人，增长近一倍。医疗保险基金支出急剧增加，2008 年达 2020 亿元，比 2004 年上涨 234%。由于老年人群参保率低、结构老化，许多单位应参保不参保，无故拖延保费的缴纳，漏报、瞒报工资基数来逃避缴费，致使基金的筹资水平低；从实际医疗消费看，即使参加了基本医疗保险，享受基本医疗保险待遇，但由于统筹基金起付标准设置的门槛过高，参保老人自付医疗费用比例高，一些老人患了大病、重病或慢性病，统筹基金和个人账户支付就会严重不足，且存在较大缺口，参保老人不得不用现金支付很高的医疗费用，这给低收入和多病老人带来巨大的经济负担。全民基本医疗保障对医疗费用承受能力提出了更高的挑战。

3) 养老资源严重缺乏

老年人口数量特别是高龄老年人口数量的快速增长，使得社会养老资源的总量明显不足，供需矛盾突出。

(1) 养老设施总量供不应求。现有养老服务制度基本上还是“补缺型”的制度框架，主要保障“三无”和困难老人的基本生存，服务面相对狭窄，尚未形成系统化的、惠及全体老年人的服务体系。养老床位供给数量严重匮乏，供需矛盾突出。但在养老服务供给不足的同时，又表现为供给相对过剩，有些养老机构设施落后，生活缺乏情趣；有些又过于奢华，收费过高，使得本来为数不多的养老机构利用率不高。

(2) 养老服务队伍的职业化建设滞后。从岗位职责和专业技能看，我国现有养老服务队伍远不能适应快速老龄化的社会现实需求，最突出问题是专业技术人员严重缺乏。同时，服务队伍的整体素质较低，专业水平、业务能力和服务质量不能有效满足服务对象的需求。

4) 老年产业发展滞后

我国老龄产业尚处于启动阶段，与巨大的市场潜力相比，老年产业远远落后

于市场需求。作为一个横跨第一、第二、第三产业的综合产业体系的老龄产业，目前只在老龄医疗保健方面有所发展，其他老年人专用品开发得很少。老龄产业投资大、盈利低、资本回收期长，需要相关政策的扶持，虽然目前一些重要文件都提到重视发展老龄产业，但很多都是原则性要求，缺乏具体配套的政策。老龄产业市场缺乏统一的规范和行业标准，缺少有力的监管机构，造成老龄产业的产品和服务总体质量不高，处于无序运行状态。

此外，还有社会养老意识不足、老龄工作运行机制不健全等问题。“十二五”时期是我国全面建设小康社会的关键时期，也是老龄事业发展的重要机遇期。在快速发展的老龄化进程中，老龄事业和老龄工作相对滞后的矛盾日益突出。正如《中国人口老龄化发展趋势预测研究报告》所指出的，人口老龄化必将带来一些新的矛盾和压力，对经济和社会的发展提出新的挑战：在建立适应社会主义市场经济要求的社会保障制度方面，养老、医疗等社会保障的压力巨大；在建立满足庞大老年人群需求的为老服务体系方面，加快社会资源合理配置，增加为老服务设施，健全为老服务网络的压力巨大；在处理代际关系方面，解决庞大老年人群和劳动年龄人群利益冲突的压力巨大。同时，中国政府和社会还必须付出巨大成本来调整消费结构、产业结构、社会管理体制等，以适应人口年龄结构的巨大变化。

1.1.2.2 人口老龄化的应对

从本质上讲，公共政策是对社会公共需求的应对，其产生与发展体现了政府的执政理念和社会的主流价值，并不总是依赖于当前的社会现实与条件，因而具有鲜明的时代特征。现在，人口老龄化就是摆在我们面前的巨大现实，它将作为一种常态而长期存在，对经济、社会和文化的发展产生深远的影响。公共政策将不得不面对这一变迁并作出反应，以使我们的社会尽快适应它（彭希哲和胡湛，2011）。未来20年，我国人口老龄化日益加重，到2030年全国老年人口规模将会翻一番，老龄事业发展任重道远。我们必须深刻认识发展老龄事业的重要性和紧迫性，充分利用当前经济社会平稳较快发展和社会抚养比较低的有利时机，着力解决老龄工作领域的突出矛盾和问题，从物质、精神、服务、政策、制度和体制机制等方面打好应对人口老龄化挑战的基础。

2011年10月21日，国务院召开第三次全国老龄工作会议。中共中央政治局委员、国务院副总理、全国老龄工作委员会主任回良玉在会上强调，人口老龄化是我国经济社会发展必须认真应对的重大课题，是关系全局的大事和要事。在充分肯定我国老龄事业取得成绩的同时，要清醒认识我国人口老龄化形势的严峻

性、老龄问题的特殊性和老龄工作的紧迫性。我国已是世界上老年人口最多、老龄化速度最快的国家，老年人口、高龄老人增速加快，空巢老人增多，未富先老、区域不平衡、农村老龄人口比例高等问题突出。对于我国人口老龄化面临的这些新情况、新问题、新挑战必须高度重视。要树立积极的人口老龄观，以积极的态度、政策、行动应对人口老龄化。全社会要积极接纳老年人，形成良好氛围；各方面要积极做好老龄工作，促进老年人的“保障、健康、参与、发展”；老年人要积极面对老年生活、保持身心健康、积极参与社会、提高生活品质；青壮年也要积极为将来养老做物质和精神准备。

21 世纪中国社会经济发展的战略目标是在 2020 年实现全面小康，在 2050 年基本实现现代化，2050 年以后进而实现中华民族的伟大复兴。要实现这一宏伟目标，就必须积极应对人口老龄化迅速发展，特别是 2030~2050 年人口老龄化高峰的严峻挑战。要把老龄社会作为 21 世纪中国的一个重要国情认真对待，树立老龄意识，增强应对人口老龄化和老龄社会挑战的紧迫性和自觉性。在研究制定经济社会发展战略时，要切实从老龄社会这一基本国情出发，把应对老龄社会的挑战列为未来中国的发展战略之一。

本书认为解决城市人口老龄化问题，需要建立新的“适度普惠型”社会福利体制，并在这一体制下大力发展社会服务，满足老年人群的多样化、多层次的需求，提高老年人的生活质量，促进社会的稳定与和谐。

1.2 理论视角

1.2.1 需要理论

1.2.1.1 需要理论的基本观点

1) 马克思主义的需要观

对需要的理论研究可以追溯到马克思的需要观。马克思认为，人和动物的本质区别是他们的需要和需要满足的方式不同，需要是人的本质属性，人之所以为人是因为他们的需要存在，人的需要构成了人的实践活动的内在动力，是社会发展的动力源泉。人的需要包括生存需要、享受需要、发展需要。生存需要是最基本、最低层次的需要；享受需要包含了生存需要，它是在生存需要得到基本满足的基础上逐渐产生的，它不仅仅满足于吃饱穿暖，还包括精神方面的需求；发展需要是人为完善自我、实现自身价值、表现人的本质的更高层次的需要，并认为只有到了共

产主义社会才能在最高层次上满足人的发展需要（魏伟，2007）。人的需要是一个不断变化发展的动态过程，不同历史时期、不同地域、不同年龄的人的需要的内容不尽相同，对需要理论的研究也在不断深化和发展。

2) 马斯洛的“需求层次理论”

对需要理论研究影响最为广泛的是美国人本心理学之父马斯洛于20世纪60年代提出的著名的“需求层次理论”。他认为人的需要按一定顺序由低到高包括生理需要、安全需要、归属和爱的需要、尊重的需要和自我实现的需要五类。生理需要是人类的第一层次需要，指能满足个体生存所必需的一切需要，如食物、健康、衣服、性欲等；安全需要是人类的第二层次需要，指能满足个体免于身体与心理危害恐惧的一切需要，如收入稳定、强大的治安力量、福利条件好、法制健全等；归属和爱的需要包括对友谊、爱情以及隶属关系的需要，当生理需要和安全需要得到满足后，归属和爱的需要就会突出出来，进而产生激励作用；尊重的需要包括对成就或自我价值的个人感觉，也包括他人对自己的认可与尊重；自我实现的需要是人的需要层次中最高层次的需要，是指实现个人理想、抱负、发挥个人聪明才智等的需要。马斯洛认为以上5种需要具有一定层次性，即较高层次需要的满足只有在较低层次需要满足的基础上才能实现，需要的层次越低，越容易得到满足。如果低级需要和高级需要都得到满足，人们往往认为后者的满足具有更大的价值，因为它们才能产生令人满意的主观效果，即幸福感、充实感，也因此人们愿为高级需要的满足牺牲更多东西，并且更容易忍受低级需要满足的匮乏。

1.2.1.2 老年人基本需求分析

老年人由于生理机能的下降、劳动能力的逐步丧失，满足其自身需要的能力逐渐降低。但与此同时，近年来随着我国人民生活水平的逐渐提高，医疗卫生保健事业的逐步改善，老年人的平均寿命得以延长，老年人的自身需要不再是简单的满足生存这一方面，而是呈现出多样化、个性化的趋势。目前，对于满足老年人需要方面理论上取得了不少研究成果，但在实践上由于这样那样的原因做得还不够理想，大多仅仅局限于老年人经济的保障和日常生活的照料，对于精神上的慰藉和老年人社会参与的实现还不够重视。随着社会的进步，老龄化程度的加深，老年人服务需要的规模日益扩大、需要的种类不断增多、其需要的层次、质量也不断提高。老年人的需求主要包括以下几个方面。

1) 经济保障需求

经济上的保障是满足老年人日常生存、生活的基础。无论医疗技术如何发

达,生活水平如何提高,人类始终无法逃离生命新陈代谢自然规律的束缚。老年人由于自身生理机能的老化,不能像年轻人那样在工作岗位上创造价值,其经济来源面临着断绝或收入减少的困境。当前,我国老年人经济需要主要来源于老年人自身、子女、政府以及社区的支持。首先,老年人自身在年轻时通过储蓄、缴纳养老金等方式为自己做好了养老准备,等到年老时由于有退休金以及其他收入来源,这类老年人经济上相对宽松。其次,由于当前我国社会保障体系尚未完全建立起来,部分老年人未能享受到养老保障体系的照顾,其经济上的需要主要来自子女的帮助。再次,对于那些没有子女而又无法照顾自身生活或其有子女却无力照顾的老年人,政府则负起保障的责任,如在城市建立的最低生活保障制度。最后,社区是老年人生活的场所,其对老年人经济上的支持主要体现为为一些年龄偏小的老年人提供一些工作岗位,如门卫、清洁等,或者一些经济实力雄厚的社区为老年人发放生活补贴等。

2) 生活照料需求

老年人生活照料的主要内容包括医疗护理、居室清洁、饮食服务、安全服务以及一些代办服务等,特别是那些生活不能自理的老人对生活照料的需要更加强烈。2006年中国老龄科研中心的《中国城乡老年人口状况追踪调查》对全国20个省(自治区、直辖市)的19947位老年人进行了问卷调查,结果显示:城市老年人中认为自己日常生活需要照料的为9.9%,79岁以下的老年人中认为自己日常生活需要照料的占6.7%,而80岁以上则为33.1%。可以看出,高龄老年人对生活照料的需要明显高于总体水平。今后,我国80岁以上高龄老年人口将以较快速度增加,老年人日常生活照料应当是关注人口老龄化、增强老年幸福必须予以重视的问题。

3) 精神慰藉需求

精神慰藉是老年人晚年生活中极其重要的生活需要。虽然经济保障是确保老年人生存的基础,但随着社会经济发展,家庭在空间上得到延展,同一个家庭的成员很可能分散在不同的地方,尤其是当前城市家庭结构核心化、规模小型化越来越多,子女由于工作、学习、婚姻等原因离开父母,独守“空巢”的老年夫妇越来越多。缺少子女陪伴的老人们普遍缺乏精神慰藉,感到前所未有的孤独与寂寞,同时伴有思念、自怜、无助等复杂情感。当前不少人的思想观念仍停留在认为老年人只要求“有的吃有的穿”的水平上,忽视了其精神慰藉需要,尤其是高龄老年人心理处于极度敏感状态,保持老年人的精神健康更为重要。一般认为,精神慰藉具体包括子女对父母的尊敬态度以满足老年人的自尊需要;通过定期的探望或者电话等方式与老年人保持联系,并且能够在语言等方面表达对老年

人的尊敬和祝福；能够协助老年人解决某些情绪或心理上的问题，通过谈话交流等方式排解老年人的孤寂感或负面情绪；以及能够帮助老年人实现某些愿望或自我价值等（张凯彬等，2009）。需要注意的是，精神慰藉不仅是家庭成员特别是子女的责任，也是社会的责任。

4) 社会交往需求

交往对于满足人们的需要、促进社会的发展具有重要意义。老年人退出一线工作岗位后，随着年龄的增加，其社会交际、娱乐爱好以及应酬等活动会受到很大限制。但老年人在社会交往、社会参与上的需求并没有降低，反而更加强烈。满足老年人社会交往的需求就必须认识到老年人自身的特点，积极为老年人参与社会生活创造各种条件、搭建平台，让老年人在参与社会交往的过程中获得满足，既能打发大量的空闲时间，又能从活动中感受到生活的乐趣。

5) 获得尊重的需求

人是有感情的动物，孝敬老人、尊敬老人是一种普世的价值观念。无论是具有五千年传统文明、注重人伦的中国，还是市场经济条件下注重物质、看重利益的西方国家。正如法国作家司汤达所说：老来受尊敬，是人类精神最美好的一种特权。子曰：孝，天之经，地之义，民之行也等表达尊重老人的话语，深深地影响着一代又一代人。然而，现实生活中，由于老年人在年龄、疾病、收入等方面的原因，也存在着子女不孝、虐老等现象。所以对老年人的尊敬是自然和正常的，尊敬不仅表现在口头上，而且应体现于实际生活中。

6) 自我实现的需求

自我实现需求是马斯洛需求层次理论中最高一级的需求，也是老年人发挥自身潜能、实现自身价值的最好体现。当前，我国法律规定男年满 60 岁，女年满 55 岁的人就到了退休年龄，但随着生活水平的提高，老年医疗保障的进步，老年人的生理机能已得到显著改善。越来越多的老年人希望年老时还能发挥余热，更多地实现自身的价值。

1.2.2 福利多元主义理论

第二次世界大战后，随着经济的复苏，西方发达国家纷纷建立起完善的社会保障体系，各国用于社会福利方面的开支不断增加，如英国、北欧诸国等建立了从摇篮到坟墓的社会福利体系。但是随着 20 世纪 70 年代西方经济的低迷，这种政府包办的社会福利制度陷入了沉重的财政危机之中。福利多元化的观念就是在福利国家遭遇经济危机的背景下提出来的。在西方社会福利发展史上，先后经历