

都市社会发展  
与社会政策  
丛书

主编 张文宏

汤艳文 著

# 养老服务的社会组织与管理

上海经验

本书由上海大学“十二五”内涵建设项目“都市社会发展”  
本书是教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“新时期

都市社会发展  
与社会政策  
丛书

主编 张文宏

汤艳文 著

# 养老服务的社会组织与管理

上海经验



广西师范大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

养老服务的社会组织与管理:上海经验/汤艳文 著. —桂林:广西师范大学出版社, 2014. 10

(都市社会发展与社会政策)

ISBN 978 - 7 - 5495 - 5832 - 2

I. ①养… II. ①汤… III. ①养老-社会服务-研究-上海市 IV. ①D669.6

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第188906号



出品人:刘广汉

责任编辑:刘冬雪

装帧设计:孙豫办

设计执行:徐 妙

广西师范大学出版社出版发行

(广西桂林市中华路22号 邮政编码:541001)  
(网址: <http://www.bbtpress.com>)

出版人:何林夏

全国新华书店经销

销售热线:021-31260822-882/883

北京东君印刷有限公司印刷

(北京市大兴区黄村镇三间房工业区 邮政编码:102600)

开本:890mm×1240mm 1/32

印张:10.5

字数:220千字

2014年10月第1版

2014年10月第1次印刷

定价:49.80元

---

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷单位联系调换。



---

都市社会发展与社会政策丛书

主编 张文宏

---

编委会

范明林 李友梅 刘玉照 仇立平 肖 瑛

张海东 张江华 张佩国 张文宏

---

## 城市时代的中国社会发展与社会政策

2011 年末,中国城镇户籍人口达到 6.91 亿,占总人口的比例达到 51.27%。中国从一个具有几千年农业文明的农民大国,进入了以城市社会为主的新的发展阶段。在此意义上,我们可以说中国社会的发展真正进入了“城市时代”。城镇人口比例变化的背后,是社会组织方式、社会管理模式、资源分配方式、阶层分化方式、居民生活方式、社会风险治理路径的深刻变革。

不可否认,三十年的改革开放,我国的城市化发展取得了举世瞩目的成就,我们用三十年的时间完成了西方发达国家上百年甚至几百年才走完的发展历程,西方国家在不同时期渐次出现的城市社会矛盾和社会问题在这个相对集中的时间内显现出来。改革开放以来,中国社会的发展历程,是与城市化、工业化、信息化和全球化的过程交织在一起的。城市化不仅是农业人口转变为非农业人口,传统农民转变为现代产业工人并向城镇集聚的过程,而且是城市在空间上的不断扩张、区域规模上的逐渐扩大、职能和设施上的完善以及城市的经济关系、居民的生活方式和人类的社会文明

逐渐向农村社会渗透的过程；中国的工业化是经济社会领域的一种革命性变迁，它包括从农业社会向工业社会，从工业社会向知识社会，从知识社会向数字制造技术、互联网技术和再生性能源技术社会的三次大转型。由于中国经济社会发展的特殊性，改革开放以来的三十年，也是三次工业革命相互叠加的过程。其中，第三次转型将导致工业、产业乃至社会发生重大变革，这一过程不仅将推动一批新兴产业诞生与发展以替代已有产业，还将导致社会生产方式、制造模式甚至生产组织方式等方面的重要变革，最终使人类进入生态和谐、绿色低碳、可持续发展的社会。中共十六大提出新型工业化的概念，坚持以信息化带动工业化，以工业化促进信息化，是科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的工业化道路。与传统工业化相比，新型工业化有三个突出的特点：第一，是以信息化带动的、能够实现跨越式发展的工业化。以科技进步和创新为动力，注重科技进步和劳动者素质的提高，在激烈的市场竞争中以质优价廉的商品争取更大的市场份额。第二，是增强可持续发展能力的工业化。要强调生态建设和环境保护，强调处理好经济发展与人口、资源、环境之间的关系，降低资源消耗，减少环境污染，提供强大的技术支撑，从而大大增强中国的可持续发展能力和经济后劲。第三，是充分发挥人力资源优势的工业化。

中国的都市社会发展不可避免地受到全球化的影响。全球化是各种资源和生产要素在全球范围内的高速流动与配置利用，人类活动及其成果与效应在全球范围内的全面互动、整合与协同。全球化的表现形式是全球经济一体化、政治协作化、技术同步化、生态共生化和人类认同化。

都市社会还是一个充满风险的社会。进入现代社会，“风险”

是无处不在的：它既来自于自然，也来自于社会。危险、灾难、灾害、威胁、不确定性、可能性、不安全在一定意义上与“风险”是同义的。风险是个人和群体在未来遇到危险的可能性以及对这种可能性的判断和认知。来自于纯粹自然意义上的“风险”一般被称为灾难、危险或威胁。来自于社会的风险，是人类行为和决策的副产品，指的是失败的可能性以及其他不可预测的结果。风险的存在体现了人类理性的力量，也暴露了理性的限度。风险的重要性不在于风险本身，而在于其附着对象。中国在进入中等收入国家的同时，也进入了社会结构深刻变动、社会矛盾容易激化的高风险时代。中国社会目前的风险主要体现在制度转型迅速、社会差距扩大、代际断裂和人口结构失衡、信息的流动与控制失效、生态环境恶化、与生活质量和安全相关的生活风险加剧等方面。这些现代风险在中国城市社会表现得尤为突出。

因此，如何从社会政策、公共政策上保证改革开放的成果为大多数社会成员所分享，预防和治理各种阻碍城市经济社会良性运行和协调发展的各种社会问题，成为一个重要课题。在建设社会主义和谐社会目标的指引下，政府越来越重视通过实施各种社会政策去满足人民群众的需要，去解决各种社会问题。在此意义上也可以说，中国正在进入“社会政策时代”。

在一般意义上，社会政策被理解为国家或政府制定的关于社会事业发展的一系列政策、行动准则和规定的总称。目的是通过国家立法和政府行政干预，解决社会问题，促进社会安全，改善社会环境，增进社会福利。社会政策的核心是解决市场经济中公民的社会风险问题。它有广义和狭义之分。广义的社会政策包括社会事业政策，诸如国民福利、人口、劳动就业、社会保障、住房、医疗卫生、文化、教育、人口、婚姻与家庭生活、社区及社会公共环境、宗

教、居民收入分配和消费、社会治安、社会行政管理等。广义的社会政策对应着各种社会问题的预防和解决;狭义的社会政策仅仅指社会福利和社会保障政策,重点是为了改善弱势群体(如劳工及贫民)的工作和生活状况而推出的一系列社会福利政策和规定。本丛书是在广义上来理解社会政策的。

一般认为,社会政策起源于1837年德国学者组织的“社会政策学会”。第一个给予社会政策以科学概念的是瓦格纳(Adolph Wagner)。1891年他在一篇论文中提出,社会政策是运用立法和行政手段,调节财产所得和劳动所得之间的分配不均问题。但是只有到了20世纪中期以后,有了经济学、政治学和系统科学等学科的加盟,源于社会福利理论的社会政策才逐渐成为具有开放性、交叉性和系统性等特点的独立的应用社会科学学科。

与社会政策相关的另一个概念是公共政策。公共政策是政党、国家等公共权力组织为处理公共事务、实现公共管理而制定和实施的公共行为规范、行动准则和活动策略。传统的公共政策研究来源于政治学和行政学,意在从规范意义上探讨国家、社会和公民之间的利益制衡,通过政治学和行政学的原理及模型分析对国家、地方和团体层面的政策制定、执行与评估进行研究,为高质量的社会发展政策提供咨询。

公共政策与社会政策这两个概念在社会科学领域中经常交替使用,很多研究者把公共政策和社会政策当做同一个概念,只是分属于不同的学科。当然,在实际研究和操作中,也有研究者把二者截然区分开来,认为它们隶属于不同的学科领域。公共政策与社会政策是多学科交叉研究的对象,二者的行动主体和作用客体是各不相同的。公共政策的主体更多的是社会权威机构,以政府和利益集团为核心进行政策制定和决策分析;社会政策的主体是以



政府为主导,更依靠非政府的民间组织发挥政策制定和实施的功能。公共政策偏重权威资源的调配,其制定和决策更多是从宏观层面、整体布局上解决问题;而由于有社会民间组织的积极参与,社会政策有可能关注具体而微观的个体生活困境,直接面向需要解决困难的社会成员。

对城市化、工业化和全球化引发的城市社会问题的众多争论可以概括为:到底是应该用市场调节办法来解决或缓解城市社会问题,还是应该用政府的宏观调控政策来预防和治理城市社会问题?与其说城市社会问题的预防和治理是一个纯粹的学术理论问题,毋宁说它更应该是一个实践问题。如果市场手段可以自动地治理城市社会问题,那么政府的政策调控就是不必要的;如果市场手段不能解决问题,当然就需要政府干预;如果市场机制的解决是部分的,那么政府的政策干预就必须是适度的;如果市场机制作用太小,那么政府干预的力度就必须加强。我们试图回答的核心问题是:市场机制在预防和治理城市社会问题过程中到底发挥了何种作用?这种作用的效果如何?政府的政策调控和宏观干预又发挥了何种效力?这种效力是否具有可持续性?

除了政府和市场的调节机制,在社会发展领域还存在着一种特殊的社会资源配置和调节的力量,即社会力量。要使公共政策和社会政策得到落实,离不开社会建设和社会管理。孙本文先生认为社会建设是社会学经世致用功能的集中体现,他将社会建设视为依据社会环境的需要与人民的愿望所从事的各种社会事业。在新的历史背景下重新提出的社会建设,是指按照社会的发展规律和运行机制,通过发展社会事业、完善社会治理、改进社会管理、维护社会秩序等工作来推动社会的和谐与进步;社会管理是人类社会必不可少的一项管理活动,是指政府和社会组织为促进社会

系统协调运转,对社会系统的组成部分和社会生活领域及其发展过程所进行的组织、指挥、监督和调节。社会管理的核心是处理社会事务和提供社会公共服务,其根本目的是维护社会秩序、促进社会和谐、保障人民安居乐业,及为社会发展营造良好环境。社会建设和社会管理的根本目标是一致的。作为一种特殊的利益调节手段和机制,社会管理和社会建设与政府的行政运行手段相比成本要低得多,比单纯的市场调节更能保证社会公益目标的实现。

新时期的社会建设和社会管理离不开社会组织的培育和发展。目前社会组织的发展面临着一些困境,表现在社会组织的注册、运行、资金、人才、技术等方面。解决这些困境需要以法制化、制度化的方式来规范社会组织的发展。但是对社会组织的管理,不应仅是控制,还应该包括服务、监督和扶持。

不同的社会组织是不同利益群体的代表或称代言人,因此要拓展协商民主,最重要的一个方面就是鼓励不同社会组织之间的良性互动,使得不同社会组织的利益诉求都能够得到表达,不能延续以往的社会组织发展中“强者愈强、弱者愈弱”的传统格局。

重视网络组织、草根组织在拓展协商民主、创新转型中的积极作用。2012年6月底,中国网民达到5.38亿,成为世界上互联网用户最多的国家,也是网络社会组织、网络社群最多的国家。另外,除了正式注册的社会组织,还活跃着大量未经注册的草根组织,虽然这些组织在名义上是“非法的”,但却发挥着正式社会组织不可替代的作用。因此,降低社会组织注册的门槛,使大量活跃的网络社会组织、草根组织合法化,是拓展协商民主的一个重要途径,也是从单主体的以控制为主的社会管理走向多主体的社会治理的一个有效渠道。

“都市社会发展与社会政策”丛书是上海市高等教育内涵建设

085 工程规划项目“都市社会发展与智慧城市建设”的子项目“社会学一流学科建设”的阶段性的成果之一。该项目围绕“国际大都市社会发展与治理”这一核心论题,从优化都市社会组织和管理入手,直面全球化、信息化、后工业化多重背景下中国特大城市社会的快速转型,以及由此带来的社会生活秩序重构和社会管理创新等一系列重大问题,探索国际大都市社会发展与治理的规律;以现代信息技术的复杂性和第三次工业革命的不确定性为背景,聚焦社会风险的形成机制,探索社会安全的管理体系和预警指标体系。本丛书虽然从广义上来界定中国特大城市发展中的某些重大社会问题,但是不可能涵盖所有的城市社会问题。以“国际大都市社会发展与治理”为核心,重点追踪社会管理、社会建设的理论脉络,探讨社会政策与社会管理、社会建设的内在关系,分析社会组织治理、街居制的历史变迁、城市贫困家庭治理、城镇住房制度改革、新二元结构及城市新移民的社会融合、都市卫生风险、青少年成长危机、城市老龄化等领域公共政策和社会政策的变化轨迹和发展趋势,为认识中国城市社会发展中的问题成因及其解决路径贡献我们的智慧。

上海大学社会学院 张文宏

# 目 录

## CONTENTS

### 第一章 导论 / 1

#### 第一节 养老服务的社会参与：必要与可能 / 2

##### 一、当前中国的养老困局 / 2

##### 二、工业化、城市化与养老福利体制的形成 / 4

##### 三、经济与社会的急剧转型对中国养老服务提出的挑战 / 7

#### 第二节 养老服务的组织管理：创新与困境 / 11

##### 一、为什么以上海为观察对象 / 11

##### 二、新时期上海养老服务的需求类型 / 14

##### 三、上海的养老服务与管理：创新与困局 / 18

#### 第三节 自主互助的合作养老服务模式：条件与路径选择 / 21

##### 一、养老服务的供给模式 / 21

##### 二、自主互助的合作养老服务模式：实现条件 / 23

##### 三、自主互助养老服务模式的路径选择与外部衔接 / 29

#### 第四节 国内外研究现状与我们的研究特色 / 38

### 第二章 上海的养老服务需求：问题与挑战 / 41

#### 第一节 上海老龄化的现状、趋势与问题 / 42

##### 一、上海老龄人口的现状 / 42

二、上海老龄人口的特点 / 45

三、上海老龄社会的发展趋势 / 48

四、老龄化对上海经济社会发展的影响 / 52

## 第二节 上海经济社会发展对养老服务提出的挑战 / 61

一、经济增长速度减缓对养老保障支出的影响 / 62

二、外来人口迅速增加对养老服务体系的影响 / 66

三、经济结构调整对未来养老服务需求的影响 / 69

四、城市空间功能调整与居住格局变化的影响 / 74

## 第三节 上海老龄人口的经济社会特征与主要需求 / 78

一、上海老龄人口的社会经济特征 / 78

二、上海老年人的主要需求 / 87

## 第四节 老年人的需求与服务：以彭浦新村街道为例 / 102

一、彭浦新村街道为老服务项目开展的基本情况 / 103

二、彭浦新村街道为老服务项目的主要效果 / 110

三、为老服务项目运作过程中所存在的问题 / 112

四、彭浦新村街道为老服务项目运作现状对于上海的意义 / 115

## 第三章 上海的养老服务供给：政策与过程 / 118

### 第一节 城市发展与上海养老服务政策的演变 / 119

### 第二节 机构养老 / 124

一、政策演变过程 / 124

二、政策演变的趋势与特点 / 127

三、养老机构的标准化建设 / 130

### 第三节 居家养老 / 133

一、服务对象的变化 / 135

二、与服务人员有关的政策变化 / 140

三、资金来源 / 143

#### **第四节 养老服务政策演变的特点 / 145**

一、养老服务的政策变化表明养老服务正趋于多样化、层次化 / 146

二、政策优惠与民间投资的动力不足 / 146

三、政策激励与组织管制 / 147

四、政策演变与公共性再造 / 148

### **第四章 上海的养老服务供给：组织与结构 / 150**

#### **第一节 基于家庭的供养模式及其变迁 / 151**

一、家庭供养的现代化模式与福利制度基础 / 151

二、上海社会的现代化与福利制度的个体化 / 153

三、家庭供养模式传统与变迁 / 156

#### **第二节 基于市场的养老服务 / 160**

一、基于市场的养老服务现状 / 160

二、养老服务的产业链分析 / 165

#### **第三节 养老服务的政府供给 / 172**

一、社区养老服务：个体化福利制度的同行者 / 172

二、养老服务的部门拓展 / 176

三、政府养老服务供给的组织策略 / 182

#### **第四节 养老服务的社会组织参与 / 186**

一、草根群体与社区老人的公共空间 / 187

二、社区单位及志愿者参与的养老服务 / 191

三、慈善与公益社会组织 / 197

四、养老服务的政府采购 / 203

## **第五章 养老服务的区域比较：以日本和香港地区为例 / 207**

### **第一节 国家主导下的福利型养老服务：日本的经验 / 208**

- 一、战后经济增长背景下的人口老龄问题及其挑战 / 209
- 二、国家对养老服务的积极介入及养老服务政策的权变性调整 / 222
- 三、非政府组织(NGO)在养老服务体系中的功能参与及角色扮演 / 232

### **第二节 社会化与市场化养老服务：香港地区的经验 / 237**

- 一、“亚洲小龙”经济崛起背景下的老龄化问题 / 238
- 二、从不干预到有限干预：自由市场化理念下的养老服务体系建构 / 244
- 三、“政府的合作伙伴”：社会组织在香港养老服务中的角色扮演 / 260

### **第三节 结论与讨论：日本和香港地区养老服务的经验启示 / 266**

- 一、国家或政府的认知决定养老服务的价值导向及其政策选择 / 267
- 二、市场与社会发育程度会影响养老服务的多元化参与 / 268
- 三、国家经济财政能力的变化会影响养老福利服务的供给水平 / 268
- 四、关联性或替代性的制度安排会影响养老政策方案的选择 / 269

## **结束语 / 272**

## **参考文献 / 275**

## 附录 / 285

一、正文主要数据汇集 / 285

二、上海养老状况调查数据 / 300

三、1996—2013 年养老政策明细 / 312

四、日本老龄化进程中重要的老龄政策 / 314



# 第一章 导 论

养老正成为中国这个迈向现代化的超级大国日益突出的问题。2013年,中国60岁以上老人已突破两亿,考虑到这两亿老人的家庭结构及其变革(事实上在中国,我们更需要以家庭作为政治与社会的分析单元),老龄化不仅是人口结构上的数字问题,而且这个庞大的数字必将以某种方式改变整个社会的生活秩序,包括道德伦常、社会关系、生产与消费、组织与分配等,由于养老服务供给的制度安排与创新是良好政治秩序构建的重要内容,因此,在新时期构建良好的养老服务制度,形成一个有益于社会良性发展,有助于人的良性发展的养老服务制度,意义非常重大。

进入新世纪,党和政府一直高度重视老龄化问题。党的十八大提出,要加强社会建设,必须以保障和改善民生为重点……解决好人民群众最关心最直接最现实的利益问题,在学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居上持续取得新进展。最近,国务院还专门以养老为题召开常务会议,确定了深化改革、加快发展养老服务业的任务措施。会议指出,要在政府“保基本、兜底线”的基础上,推动社会力量成为发展养老服务业的“主角”,“凡是市场可以做到的”,“凡是社会可以做到的”,都将交给市场或者社会,政府将不再包办养老产业。