

社会保障橙皮书 2014

ORANGE BOOK OF SOCIAL SECURITY 2014

国际社会保障动态

社会养老服务体系建设

DEVELOPMENTS AND
TRENDS OF GLOBAL
SOCIAL SECURITY POLICY

上海财经大学公共经济与管理学院 公共政策与治理研究院

杨翠迎 主编 郑春荣 副主编

 上海人民出版社

第14卷第2期 2019

ISSN 1672-9010 CN 11-5347/D

国际社会保障动态

社会养老服务体系建设

DEVELOPMENT AND
TRENDS OF GLOBAL
SOCIAL SECURITY POLICY

《国际社会保障动态》编辑部 编 中国社会保障研究中心 编

黄黎驹 主编 陈超群 副主编

中国社会保障研究中心

社会保障橙皮书 2014

ORANGE BOOK OF SOCIAL SECURITY 2014

国际社会保障动态

社会养老服务体系建设

DEVELOPMENTS AND
TRENDS OF GLOBAL
SOCIAL SECURITY POLICY

上海财经大学公共经济与管理学院 公共政策与治理研究院

杨翠迎 主编 郑春荣 副主编

图书在版编目(CIP)数据

国际社会保障动态:社会养老服务体系建设/杨翠
迎主编. —上海:上海人民出版社, 2014
(社会保障橙皮书)
ISBN 978-7-208-12606-0

I. ①国… II. ①杨… III. ①养老-社会服务-研究-
世界 IV. ①C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 240091 号

责任编辑 王舒娟
封面装帧 王小阳

国际社会保障动态

——社会养老服务体系建设

杨翠迎 主编

郑春荣 副主编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行

江苏启东人民印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 38.5 插页 4 字数 634,000

2014 年 11 月第 1 版 2014 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-12606-0/D·2578

定价 90.00 元

本书获 2014 年上海财经大学公共管理学科提升计划项目资助

《国际社会保障动态》年度系列报告 学术委员会

学术委员会主任：丛树海

学术委员会委员(以姓氏拼音为序)：

丛树海 邓大松 郭士征 汪 泓 王爱平
俞 卫 郑秉文 郑功成 左学金

《国际社会保障动态——社会养老服务体系建设》

作者名单

主 编：杨翠迎

副主编：郑春荣

第一章：郑春荣

第二章：谌 伟、郑春荣

第三章：李超民

第四章：李超民

第五章：李超民

第六章：张 熠

第七章：张 熠

第八章：张 熠

第九章：杨翠迎、莫红民、冯 健

第十章：杨翠迎、冯广刚

第十一章：刘长喜、王 喆、张艳花

附 录：张 熠

序

90年代初期,我开始师从席克正教授攻读财政学博士学位,在学习和研究财政学理论的过程中,我进一步认识到财政支出问题将成为财政学理论和实践至关重要的核心——至少是比我们之前对财政学收支关系的认识更加重要,而社会保障和社会福利支出将成为财政支出不断增长的基本趋势。有鉴于此,我将博士论文的选题定为《社会保障经济影响的理论分析》。

从那时研究和撰写以社会保障为题的博士论文算起,我对中国社会保障理论与实践的关注已经有20年以上的时间。在这20年里,由于本人的懈怠和才疏学浅,没能在学术上有所成就,但我见证了我国社会保障在理论研究与制度建设上取得的巨大成就,如今,社会保障已不仅成为学术界也成为全社会和老百姓最关注的问题之一。2012年我国城镇五大社会保险基金收入达到28 910亿元,支出22 182亿元,累计结余35 679亿元。如果把我国社保基金纳入全国财政预算,那么,2012年的社保收入(如果算是一种税种——社会保险税的话),已超过增值税,成为第一大税种;2012年社保支出已超过教育支出,应为我国第一大财政支出项目。在丰硕的理论和实践成果面前,作为学者和研究人员,我们应更加理性地思考我国社会保障制度建设的长期趋势和整体设计,应更加加强对社会保障理论和思想的基础性研究和实证研究,直面我国社会保障在理论和实践中存在的问题,着力解决人口老龄化带来的“未富先老”、“老年服务”和“筹资与支付”等难题,着力解决群众的就医难、看病贵,以及“大病负担”等问题,更好地担负起时代赋予我们的历史重任。

上海财经大学社会保障学科的各位同仁齐心协力,经过长时间的准备,在撰写和出版了《各国社会保障丛书》的基础上,现在又以关注和研究国际社会保障动态的战略眼光,撰写了社会保障橙皮书,并计划每年出版一本,既将各国社会保障

的改革动态汇集和分析给读者,也以每年一个专题的方式就我国社会保障的相关专题进行比较研究。难能可贵的是,课题组还计划每年都深入实践,将各该专题的国内改革发展的地方实践总结出来,形成案例,介绍给读者,供学习研究参考之用。2013年的橙皮书所调查和总结的案例,既有经济发展水平相对较高的江苏太仓市,也有经济发展水平相对较低的广东湛江市,两市的大病医疗保障实践表明,因地制宜地开展大病医疗保障,无论其经济发展水平有高低、无论其财政规模能量有大小,都是可以有所作为的。

借本社会保障橙皮书出版之际,谈以下三点想法。

一、橙皮书系列报告的定位:他山之石,可以攻玉

一个国家的社会保障制度离不开该国特定的历史背景、社会传统和经济发展水平,与此同时,各国的社会保障制度也有许多共通之处,特别是欧洲一些国家对社会保障制度的探索已持续了一个多世纪,其积累的经验教训弥足珍贵。为此在整个20世纪80年代中期至90年代,有不少学者对国外社会保障制度进行了介绍和比较,发表了许多论著,推动了我国社会保障的制度设计和理论研究。

当前,国际国内形势都发生了很大变化。国际上,全球性人口老龄化所引发的养老金制度改革问题、社会保障和社会福利制度过度提供带来的低效率和财政负担、收入分配不公带来的社会排斥、离婚率和未婚率的持续攀升以及少子化严重影响了家庭保障功能、全球性金融危机所引发的养老基金贬值、持续经济低迷形成的长期失业问题等等,使得许多国家都在积极着手对其原有的社会保障制度进行调整和改革。在国内,我国面临着未富先老的人口状况、人口快速城镇化、人们健康水平的快速提高以及对健康保护的进一步要求、产业升级与转型、就业形式多样化、经济全球化的挑战和收入分配差距不断加大等问题,使我们正在建设的社会保障制度体系,同时面临着新的问题与挑战。他山之石,可以攻玉。在新的形势下,很有必要进一步了解各国社会保障制度发展与改革的近况,深入了解各国社会保障制度的内涵,汲取他国经验与教训,为我国社会保障制度建设提供有效借鉴。

橙皮书系列报告旨在归纳总结世界各国最新的社会保障改革实践的基础上,提出可供我国社会保障改革借鉴的经验与教训。正如今年橙皮书中的分析,南欧

国家的“福利病”、拉美国家的“贫困陷阱”，不仅要在我国社会保障基本制度建设过程中予以高度重视，引以为戒，而且在实践中要努力避免。以史为鉴，以邻为鉴，可使中国的社会保障改革未雨绸缪，少走弯路。

二、上海财大社会保障学科的发展思路：汇聚中外，兼容并蓄

汇聚中外英才，是上海财经大学长期以来所贯彻的办学理念。在学校创办之初和上世纪50年代，上海财经大学就汇聚了一大批海外留学回国的学者，近年来，上海财经大学又加快了国际化建设进程，迎来新一批的学成回国人员。目前，仅社会保障学科所在的公共经济与管理学院，就有一批从美国、加拿大、德国、日本等著名大学包括美国南加州大学、美国佐治亚理工学院、美国北卡大学夏洛特分校、美国佛罗里达州立大学、美国加州大学伯克利分校、美国纽约大学、美国弗吉尼亚理工学院、日本大阪市立大学、日本东京大学、美国普渡大学、美国芝加哥大学、美国耶鲁大学、美国哥伦比亚大学、美国约翰·霍普金斯大学等世界名校毕业的博士。同时，国内毕业的社保教师也都有在国外大学访学访问研究的经历，整个社会保障学科团队对国内外社会保障理论和基本制度比较熟悉，成为一支年轻有为、知识结构合理、不断追求的学术团队。

围绕社会保障，多学科兼容并蓄，共同研究“大社保”问题。笔者非常赞成许多同行的观点：社会保障的研究不能局限于某一学科，要鼓励多个学科从不同的角度展开研究。在上海财经大学，汇聚了各个学科的研究者，从政治学、社会学、公共管理、金融学、财政学以及理论经济学等不同视角对社会保障进行研究，取得了一定的成效。今后，我们还将采取双聘、特聘制度，组建多学科协同、校内外协同的研究机构，进一步促进不同学科不同学校学者之间的交流与合作。

三、社会保障橙皮书：求新求真，填补空白

目前国内已经出版的社会保障发展报告至少有五本以上，例如武汉大学社会保障研究中心的《中国社会保障改革与发展报告》、中国社科院的《中国社会保障发展报告》、郑秉文教授主编的《养老金发展报告》等等，这些社保发展报告的体系较为完整，数据翔实，对问题的剖析也十分到位，在学界具有重要影响，对我国社会保

障实践具有很好的指导意义。上海财经大学推出的社会保障橙皮书系列报告,不能搞重复建设。橙皮书的撰写,必须既与国内已出版的社保发展报告形成互补,又能充分发挥上海财大社保学科的研究特色。为此,我们进行了几轮充分的论证,认为有必要在介绍国外社会保障改革与实践、指导我国社会保障改革与实践方面发挥独特作用。因此将橙皮书定名为“国际社会保障动态”,旨在系统地、定期地介绍国外社会保障的最新实践,配合国内社会保障热点问题的研究,提出一些可供我国借鉴的有益经验。实际上,早在2009年,上海财大已经组织科研团队开始系统地研究国外社会保障制度,例如全校十多位学者编写的《各国社会保障制度丛书》,已出版12种,总字数达400万字,既包括欧美主流发达国家的社会保障制度,也包括智利、新加坡等新兴经济体的社会保障制度,在各国社保制度的研究方面积累了较为完整的资料,也培养出一支较为齐整的研究队伍。因此总体上看,橙皮书的定位是合理的,也是可行的。

每年的橙皮书主要由“年度国际社会保障运行情况分析和“主题报告”两部分组成,具体分为四大部分:

第一部分,是对上一年度世界各国社会保障制度运行、改革与实践的情况进行总结、归纳。在写作上要求数据新而全,每年的写作具有连续性,让读者对各国社保制度的最新情况一目了然。

第二部分,是对上一年度和近年世界各国的社会保障制度热点进行专题介绍。例如,今年橙皮书对退休年龄、公共医疗卫生政策、长期护理、工作福利等问题展开了专题介绍。

第三部分,是主题报告,这是每年社会保障发展报告的重头戏。每年我们根据国内外社会保障改革的热点问题选择一个研究主题,例如今年橙皮书的主题是“全民医疗保障体系建设”。在主题报告中,首先系统介绍该项制度在世界各国的建设、运行情况,剖析各种制度模式的起源、成因与优劣;其次,介绍该制度在国内的实施情况,并进行至少两个以上的实地案例调研;最后,在融会贯通国内外分析的基础上,提出适用于中国的制度模式。

第四部分,是社保资料索引,包括上一年度世界各国社保改革大事记、世界各国社会保障主要数据汇编等内容。

橙皮书要体现“新”、“真”。“新”是指数据和资料必须是最新的、尽可能地采用第一手资料或各国政府直接公布的数据;“真”是指写作必须严谨,每年必须有实地

调研案例,充分反映事实。如果能做到这两个要求,相信橙皮书对国内社会保障理论与实践会有其一定的独特作用。

衷心希望上海财经大学社会保障研究团队以橙皮书的出版为契机,多向国内外同行学习,打造一支高水平的社会保障教学科研团队,为我国社会保障改革事业作出更大的贡献!同时,笔者也非常期待国内外学者不吝批评,使橙皮书系列报告能够日臻完善,成为社会保障界的“新品牌”。

丛树海

2013年8月20日

总 论

受世界政治与社会经济形势的影响,国际社会保障改革也瞬息万变。社会保障概念既属于经济学范畴,也属于管理学范畴,更是政治学范畴,它的内涵和外延,随着社会经济发展、政治体制改革及其管理模式的变化而变化。在当今社会,社会保障作为政治工具,依然发挥着重要的稳定社会的作用;作为再分配工具,更是发挥着重要的调节收入差距的作用;作为经济工具,同样发挥着促进就业和改善经济周期的作用。社会保障制度的完善与否、社会保障水平的高低与否都是衡量一国社会文明程度及其管理水平的重要指标。国际社会,每一步社会保障改革,都不仅仅反映着社会经济或者政治体制的重大改革,而且也反映着它所要达到的特定目的和目标。“社会保障橙皮书”系列,给我们提供了反观和洞察国际社会保障改革价值取向的良好平台。

全球人口老龄化,为世界社会保障改革带来了前所未有的影响。在 21 世纪之前,人们的着眼点普遍聚焦于如何缓解养老金支付压力的问题,进而对养老基金的财务筹资模式进行多角度的讨论与评估,试图通过改革筹资方式,以化解养老金的支付危机。然而,世界各国的实践与经验证明,无论是现收现付制,还是完全积累制,都似乎难以完全应对人口老龄化所带来的养老金缺口问题。历史的车轮还未迈过这个坎,另一个问题随之而来,那就是大规模高寿人口所形成的巨大的养老服务需求。21 世纪以来,全球都在讨论社会养老服务体系问题,养老服务成为世界人民关注的又一个热点。尤其在老龄化程度、市场化程度以及城市化程度三高的发达国家,因为劳动年龄段人口的相对减少,能够提供养老服务的人力有限,使得养老服务问题甚至比养老金问题更为棘手。那么这些国家,又是如何应对的呢?为此,我们将“社会养老体系建设”作为 2014 年度《社会保障橙皮书——国际社会保障动态》的专题议题。希望通过此专题讨论,能够系统地梳理中外在社会养老

服务体系建设方面的理念、做法及其模式。

全书共分五编,由 11 章主体内容和 7 张数据表组成。第一编为国际社会保障发展总论与热点,由第 1—2 章构成,着重描述全球社会保障发展的最新状况、改革前沿以及热点甚至是难点问题。第二编至第四编为社会养老服务体系建设的专题,其中第二编着重介绍国际社会保障体系建设理念、做法及其模式差异,由第 3—5 章构成。第三编着重介绍中国养老危机及其成因、养老服务需求与供给状况、当前中国社会保障体系建设及其法规概况,由第 6—8 章构成。第四编为中国社会保障体系建设的典型案例,基于实地调研,着重介绍我国养老机构建设现状及其存在的问题,政府购买居家养老服务状况及其存在的问题,以及养老产业发展状况及其存在的问题,由第 9—11 章构成。第五编由 7 张国际社会保障数据表构成,着重为读者提供有关国际社会保障的最新数据。以下逐章介绍主要内容及其核心观点:

第一章,国际社会保障动态扫描——金融危机对社保的影响仍在持续。本章在对全球经济增长形势进行回顾与前瞻的基础上,着重分析了世界各国社会保障支出的总量与结构、各国的养老保障制度及其运行情况、各国的医疗保障制度及其运行情况、各国的失业率与就业保障制度运行情况、各国的贫困率与社会救助制度运行情况等内容。分析认为,经历了次贷危机、欧债危机等种种磨砺后,2013 年世界经济或真正迎来了曙光,2014 年将是一个彻彻底底的转折年。但是,经济回暖的基础并不稳固,还存在着下行的风险。与国际金融危机爆发初始的 2007—2008 年相比较,多数国家的社保支出比重有所上升。2012—2013 年度,OECD 34 个成员国的社会保障公共支出占 GDP 的比重平均为 21.9%,其中养老金支出是最大的社会保障支出项目。OECD 成员国的平均养老金替代率为 54.4%。随着全球人均预期寿命的大幅提升,医疗费用的支付压力也越来越大。2011 年,按照购买力平价折算,OECD 成员国的人均医疗卫生支出额为 3 322 美元,与之相比较,中国和印度的人均医疗卫生支出相对较低,分别是 432 美元和 141 美元。目前大多数 OECD 成员国的医疗保险覆盖率基本达到 100%。受国际金融危机的后续影响,2013 年全球失业率为 6%,且呈继续上升趋势,而 OECD 成员国的平均失业率为 7.9%,比 2007 年提高了 3 个百分点。2010 年 OECD 各成员国的平均贫困率为 11%,各国收入差距在进一步拉大,收入不平等问题的加剧,政府的补助对象数量和补助额都在不断上升。

第二章,国际社会保障热点问题。着重介绍了2013年影响全球的八大社会保障事件,一是欧洲各国持续深入进行的养老金改革;二是英国政府启动二战以来力度最大的社会保障改革;三是OECD成员国私人养老金计划的发展现状与趋势;四是美国的混合型长期护理保险;五是智利养老金再改革;六是俄罗斯免费医疗;七是欧盟的青年失业问题;八是欧盟的专利药品定价制度。2013年全球人口老龄化最严重的前10个国家中,欧洲占8个,包括德国、意大利、保加利亚、希腊、奥地利、克罗地亚、斯洛文尼亚、芬兰。由此,使得欧洲各国不得不对其现有的养老金体制进行改革,改革的主要内容包括退休年龄、限制提前退休、建立长期工作的有利条件、缩小男女养老金制度的差异、发展私营养老金计划等。比如,德国自2012年1月起,开始逐步将法定退休年龄由当前的65周岁延后至2029年的67岁,从2013年1月1日起将法定养老保险缴费率调减到18.9%。荷兰自2010年起连续三次修改养老金改革法案,将养老金领取年龄提高的时间表定为:2018年66岁、2021年67岁。法国2013年再次对养老金制度进行改革,在不改变62岁最低退休年龄的基础上,提出在2020年之前逐步调高在职人员和雇主的基本养老保险金缴费率,2020年之后延长养老保险金缴费年限。在对公共养老金计划进行改革的同时,不少国家开始重视私人养老金计划的补充作用。在OECD成员国中有13个国家开展强制性或半强制性的私人养老金计划,并且具有较高的覆盖率。例如澳大利亚、智利、爱沙尼亚、芬兰、冰岛、以色列和瑞典的强制性养老金计划覆盖率大约或超过70%,相比较而言,自愿性私人养老金计划的覆盖率就比较低,最高的也仅为50%左右。与欧洲国家相反,从2008年开始智利开启了重新建立社会化养老金体系的改革。为了应对养老服务危机,美国商业长期护理保险市场开启,但是由于投保利益的兑现要到老年人需要养老服务之时,多数老人的购买动力不足,为此使得美国商业长期护理保险市场出现萎缩,继而催生出了混合型长期护理保险。混合型长期护理保险有三大优势:一是对投保人的健康水平要求不高;二是能够合理避税;三是与投资关联。此外,由于结构性的因素,欧盟的青年失业问题严重,为此解决青年失业问题也成为许多国家的重要方面。与此同时,近几年来,随着药品支出占社会医疗总支出中的比例越来越高,药品定价问题也成为欧盟各国社会医疗政策制定者所关注的重要问题。

第三章,现实、政策与社会养老服务发展理念。本章着重介绍了世界各国养老服务模式与文化观念之间的关系、养老范式及其养老内涵、养老模式变迁过程等问

题。人口老龄化的起点、速度、程度、影响都带有各自政治制度、经济基础及价值观的烙印,中西方国家尽管社会发展的现代化程度存在差异,但是,各国养老模式的发展都与人口和收入因素等密切相关,养老模式的发展还与各国的文化传承密不可分,而老年比率则对于一国的养老模式有根本影响。为此,各国养老模式的发展都基本遵循“家庭养老、机构养老、社会化养老、多元化养老”这一轨迹。无论是东方老年人还是西方老年人,都同样需要尊严和帮助,而对老年父母的照料仍是西方子女的重要家庭责任。为此,老龄化范式成为世界各国研究养老问题的重要起因。大量案例研究指出,当前西方老年人多数选择独居并在本社区养老。为此,围绕社会养老等现实问题,西方学者也提出了各种有价值的先进理念,如老年人健康长寿理论、积极老龄化思想、适度普惠型福利理论、基本公共服务均等化理论与福利多元主义理论等,值得借鉴。

第四章,典型国家社会养老服务发展模式。本章选取了东西方颇具代表性的美国、印度、日本三个国家,从老龄化状况、养老服务模式、经济来源、医疗保健提供状况、临终关怀、老年就业政策,以及各国对于社会养老服务发展的政策支持等方面,对其养老服务发展模式进行比较研究。分析认为,从发展理论角度看,当前国际上存在两种养老服务类型,一种是发达国家的现代养老模式,一种是发展中国家所具有的养老模式,两种模式的内涵、服务和可持续性等各方面都存在一些不同。美国老年人的养老模式与其收入、身体健康状况和文化背景有较大关系,存在三种社会养老方式可供不同收入家庭类型的老年人选择:一是居家社区养老,兼有传统色彩的家庭养老;二是专门的老年社区养老,主要依赖市场提供养老资源;三是养老地产或者以房养老。印度养老模式几乎可以作为发展中国家和地区养老模式的模板,其以传统生产方式为基础,人口结构较为年轻,养老压力不大,目前仍以传统的家庭成员养老为主。但是近几年来,随着老年人口比重的逐渐提高,开始未雨绸缪,加强政府对老年事业的财政支持。而脱亚入欧后的日本,其社会养老模式非常独特,由于高度的人口老龄化及其劳动力的严重不足所形成的长期护理保险制度的繁荣与回归家庭养老的趋势并存,从而奠定了日本养老服务是发展现代与传统理念高度结合的混合模式。

第五章,中国与其他国家社会养老模式的比较。本章从国际视角对古代中国养老文化与经验的独特价值、现代中国养老制度建设遇到的难题与挑战进行分析,试图从世界社会养老服务发展的先进经验中寻求对中国的借鉴和启示。分析认

为,古代养老经验值得借鉴,因为中国古代的养老模式融入了很多优秀的文化,如儒家“民本”、“仁政”和“大同”的文化思想;传统孝道的理念;政府对鳏寡孤独和贫病老人的救助等等,这些都值得传承。中国当前面临一系列的难题与挑战,其中独生子女政策的可持续性、总体人口结构的重大变化、现代化建设对传统养老文化的冲击等等都对社会养老服务体系的建设提出挑战。为此,提出发展养老事业要兼顾人类共同的文化传统和本国的历史传统;根据中国国情,重视老龄化和养老模式建设;加强老年政策与立法;大力发展居家养老和养老社区建设等措施。

第六章,中国养老服务危机。本章探讨了中国人口结构问题及其所引发的传统养老服务体系面临的困境。分析认为,我国人口结构变迁存在以下五个鲜明的特征:老龄化程度深、老龄化速度快、未富先老、地区间差异大、老龄化伴随着高龄化等。我国正在面临着严重的老年服务危机,突出表现为老年服务需求的不断膨胀和老年服务供给的日趋紧张。这一危机的产生主要源于不断加深的人口老龄化和高龄化现象以及传统家庭养老体系的崩溃。死亡率的下降导致预期寿命的延长以及少子化所引起的“人口内爆”,都使未来我国人口老龄化形势十分严峻。相对于人口老龄化,人口高龄化和养老服务需求之间的关系更为紧密。伴随着人口老龄化和高龄化,老年照料需求、医疗护理保健需求以及其他娱乐、文化、心理慰藉等需求都会增加。然而,从供给角度来看,传统家庭养老正在面临着严重的危机,特别是在家庭养老发挥主要作用的农村地区。传统家庭养老是我国延续数千年的养老服务模式,受传统农业地位下降、劳动力的流动、少子化、老龄化、失独问题、传统文化、法律和制度的变迁等综合因素的影响,正处于崩溃的边缘。

第七章,中国养老服务体系。本章重点讨论我国养老服务需求问题,着重回答“谁需要养老服务”以及“需要什么样的养老服务”;分析养老服务供给问题,着重回答“谁来提供养老服务”以及“如何提供养老服务”的问题;探讨养老服务的资金和人才支持系统;总结我国养老服务体系存在的问题并提出若干建议。养老服务体系包括需求、供给和与之相关的资金、人才支持系统。一个完善的养老服务体系应当保证需求与供给在总量和结构上的匹配,并且能够有足够的驱动力使资金、人才等要素高效、可持续运转。从养老服务需求总量来看,我国 21 世纪上半叶,无论是生活照料需求、医疗保健需求还是其他养老服务需求都将出现急剧的增长。这种增长既源于人口的老龄化和高龄化,也因为老年人口中残疾、痴呆和慢性病导致的失能老人比例的上升。从影响养老服务需求的因素来看,女性、高龄老人、失

能老人、无子女、无配偶的老年人对社会养老服务的需求更大,而低收入者、农村和欠发达地区的养老服务需求则受到抑制,这一方面意味着养老服务体系建设的当向这些人群倾斜,另一方面也说明我国未来养老服务需求增长仍然存在相当大的空间。从对养老服务提供方式的选择来看,老年人普遍存在啄序现象,即首先选择居家养老,如果无法满足再选择机构养老等方式。相对而言,女性、低龄老人、低教育程度的老年人更倾向于家庭养老,男性、高龄老人和高教育程度的老年人对机构养老的认可度更高。我国养老服务体系的资金和人才支持系统尚存在一系列不足之处。在资金方面,我国虽然已经初步形成了社会救助、社会保险和补充保险三个支柱的养老服务资金保障体系,然而还总体存在体系不完整,并且每一种保障方式都有欠缺,最典型的是至今我国尚未建立老年护理保险制度。在人才方面,总体表现为养老服务人员数量少、结构不合理、政府培训质量不高等问题。为此,我国养老服务体系建设的任务艰巨,还需要加强养老服务供给的充分性、改善服务的公平性、构建完善的资金和人才保障体系。

第八章,法规政策与地方实践。本章介绍了我国养老服务方面的法律法规以及各地方政府在实践中的诸多探索。为了推动养老服务业的发展,我国政府先后制定了一系列法律、法规和政策文件。最具代表性的有:新修订的《老年人权益保障法》,提高了全社会对老龄问题的重视程度,引导社会资源更多进入老年服务和保障体系;国务院颁布的《中国老龄事业发展“十二五”规划》,提出了7个目标和11项任务,勾勒了未来我国老龄事业发展的蓝图;针对养老服务业发展问题,2013年颁布的《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》既明确了养老服务体系发展的顶层设计,也涉及了许多具体的措施和任务目标。实践中,各地政府也纷纷根据当地情况进行了许多有益的尝试,出台了不少社区居家养老、机构养老以及农村养老方面的政策文件,内容涵盖了助餐服务、紧急呼叫系统、养老补贴和消费券、宜居环境和老年友好城市、政府购买服务、护工专业化、养老机构标准化、农村养老院等等许多方面。各地的实践为完善我国养老服务体系提供了宝贵的经验,也对今后我国进一步加快养老服务业发展有所启示。

第九章,机构养老服务——江苏案例。本章以江苏省南京市为例,以点带面,深入考察我国社会养老服务体系建设的机构养老服务发展问题。南京市的机构养老在全国有一定的影响,早在2006年南京市就建立了“新增福利机构床位资助制度”和“福利机构运营补贴制度”,用以鼓励企事业单位、社会组织以及个人等社会