

老龄事业—认知与践行(下)

践行老龄

阎青春 著

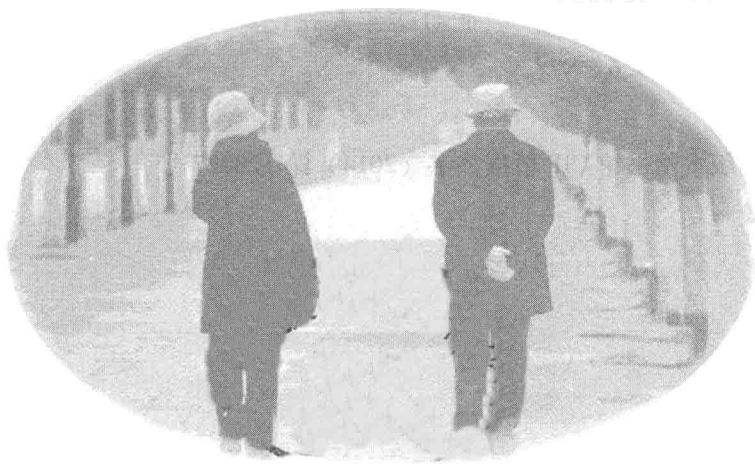


華齡出版社

老龄事业——认知与践行

践行老龄 (下)

阎青春 著



華齡出版社

责任编辑：程 扬

责任印制：李未圻

图书在版编目 (CIP) 数据

老龄事业：认知与践行．践行老龄 / 阎青春著．--

北京：华龄出版社，2014.6

ISBN 978-7-5169-0459-6

I. ①老… II. ①阎… III. ①老年人—工作—研究—
中国 IV. ①D669.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 128227 号

书 名：老龄事业——认知与践行：践行老龄

作 者：阎青春 著

出版发行：华龄出版社

印 刷：三河科达彩色印装有限公司

版 次：2014 年 8 月第 1 版 2014 年 8 月第 1 次印刷

开 本：720 × 1020 1/16 印张：47

字 数：820 千字

定 价：120.00 元（全二册）

地 址：北京西城区鼓楼西大街 41 号

邮编：100009

电 话：84044445（发行部）

传真：84039173

网 址：<http://www.hualingpress.com>

目 录

关于加拿大、瑞典社会福利状况的考察报告	1
湘赣社会福利社会化调研报告	5
保护和扶持政策是福利企业的生命线	12
实施“星光计划”是新世纪应对人口老龄化的重要举措	15
社会福利机构的民办公助	21
第二批“星光计划”项目建设综述	31
社会福利社会化拓展就业渠道	34
加快推进社会福利社会化进程	35
大力推动全国老年福利事业发展	38
福利企业政策急需调整	44
心理慰藉——节日里老年人最迫切的需求	49
居家养老——破解人口老龄化难题的根本出路	51
落实科学发展观 全力推进老龄事业	58
展示我国老龄事业发展 成就推动老龄工作全面发展	60
四项措施完善老年社会福利	66
坚持“走出来走进来” 努力做好老年人的社区照顾	67
春华秋实著伟业 浓墨重彩谱华章	69
投资兴办老龄产业大有可为	78
把《中国老龄》真正办成老龄工作的指导性刊物	82
将养老机构的发展推向一个新高潮	85
开展居家养老服务中的“位”	87
发展老年旅游事业 丰富老年人精神文化生活	93

山东省新泰市老龄工作调研报告	96
加快养老机构建设发展 为构建社会主义和谐社会做出贡献	103
要重视阿尔茨海默病的防治	112
第二十九届国际社会保障协会（ISSA）大会的情况汇报	114
加快老年医疗保障制度和保健服务体系建设	118
继续加强长江沿岸城市老龄工作的协作	124
加快发展老龄事业 努力构建社会主义和谐社会	126
建立城乡居民老年津贴制度的设想	134
团结更多的老年人参加全民健身运动	139
祝愿四季青敬老院越办越好	140
我国老年人社会福利政策的建立与完善	142
中国社会发展的战略性选择	147
积极推进“爱心护理工程”的建设和实施	156
顺应家庭小型化发展趋势 全面推进居家养老服务	159
浓墨重彩描绘老龄事业发展	165
发展老年旅游，开辟重要的养老渠道	167
做好全国失能老年人基本状况调查工作	170
老龄工作的创新	173
建立我国城乡无保障中、高龄老年津贴制度的设想	181
着力推进农村居家养老服务	191
广泛推动亿万老年群体健身锻炼	194
用制度化、职业化建设留住人	196
把“银龄行动”打造成老年志愿服务行动的知名品牌	199
老年学学科建设与创建老年宜居社区和老年友好型城市	206
打造全国性老年文化教育活动的知名品牌	213
满腔热忱 锐意进取 大胆创新 圆满完成试点任务	216
鼓励和支持专业化养老机构服务向社区辐射延伸	224
更加认真地组织好广大老年人的社会参与和实践	227
加快养老服务业发展 为空巢老人提供照顾和帮助	229
让更多老年人踊跃加入到旅游人群的行列	238
关于我国养老服务业发展基本状况报告	242

要加快推动老年保健事业和产业的发展	249
关于加快推进爱心护理工程建设的建议	253
将老年宜居社区和老年友好型城市创建试点工作推向新阶段	257
加快基本养老服务体系 建设 保障全社会老年人安享晚年	265
加强养老服务队伍建设 推动老龄事业发展	270
关于巴西、阿根廷老龄事业发展状况的考察报告	276
抓紧建设一支宏大的、专业化的养老服务队伍	283
大力发展老年养生保健服务 不断提高老年人生命生活质量	285
冀、鲁、皖、苏四省老龄事业发展“十一五”规划执行情况的检查评估报告	290
大力发展老龄产业 更好地满足老年人的多种需求	297
做你们最宽厚的肩膀	301
我国养老机构的公办民营与公建民营刍议	304
开展居家养老服务信息系统建设大有可为	317
安徽省老年人社会保障和养老服务体系调研报告	324
福荫老人 惠及民众	332
“十一五”期间中国老龄事业发展基本状况	334
关于北京等四省区市《中国老龄事业发展“十一五”规划》 执行情况的检查报告	349
两广、琼、闽“十一五”规划执行情况检查评估报告	365
后 记	385

关于加拿大、瑞典社会福利状况的考察报告

一、基本情况

加拿大和瑞典虽地处两个不同的大洲，但在社会福利方面却有许多相似之处。

（一）管理体制层级设置，职责分明

加拿大的社会福利保障体制与它的联邦政治体制基本上是相吻合的，也实行联邦政府、地方省政府及市以下政府三级负责制，其中责任最重要的是在省这一级。在加拿大联邦政府中，设有人力资源开发部主管全国人力发展计划，管理各种社会保险资金、退休金和制定各种社会政策及老弱病残等特殊人群的福利保障政策，但不负责具体的实施。此外，联邦政府中还设有劳工部，除了管理劳动力就业之外，也管理社会无家可归者的求助工作。在财力分配上，联邦政府每年从国家税收中拨出一部分资金给各个省用于完善福利保障和社区福利服务。在省一级政府中，通常设有社区与社会服务部（安大略省）或卫生与社会服务部（魁北克省）主管社会福利工作，他们除了制定本省的福利政策和法规之外（加拿大的卫生和社会福利的立法定在省一级），还负责社会福利具体事务的运作和福利服务机构的具体管理。此外，省一级还设有一些福利事业的研究论证机构和社会团体等非政府组织。省级的社会福利管理机构工作目标非常明确，一是创建社区与家庭自我负责的福利体系，二是建立保护和儿童福利体系，三是建立成年人独立生活的福利保障体系。在市以下地方政府，则设有社会福利事务委员会负责具体的福利保障和福利服务，把社会福利落实到具体的社会成员身上。

瑞典的社会福利保障管理体系大体上与加拿大差不多，也分国家、地区（省）、市（相对县）三个行政层面，但大部分实质性的福利保障和福利服务机构在市（县）这一级，他们掌管着医院、健康中心和其他社会公共机构。在某种情形下，私立机构也受委托提供补充服务。地区（省）议会全面担负着提供

健康医疗服务和福利保障的责任，主要决定确定预算、制定规划、设立医院等。国家设有卫生与社会服务部，分设医疗、社会服务和社会保障三个司，但部下面设有一些较大的委员会，如健康福利委员会、社会服务委员会等。中央政府最为重要的职责就是通过法律和条令制定健康医疗服务和基本原则，并通过征收营业税和财产税等在地区（省）和市（县）之间进行重新分配，资助各地的社会福利，以此调整地区间的贫富差距。

（二）体系健全，服务完善

加拿大和瑞典两国的社会福利体系是很健全的。国家倡导公民靠劳动生活，但保障低收入或没有收入的公民衣食住行等基本生活，有病时提供医疗用药援助，不使有人挨饿受冻，不使有人生病得不到治疗。充分体现出全民福利的思想，在全社会构筑起了一座全民福利的大厦，使社会福利渗透到每一个角落和每一个阶层，在社区中建成了比较完善的福利服务网络。

（三）法制健全，透明度高，监督有力

加拿大和瑞典两国的社会福利事业，以对个体的尊重为主导思想，关心个体的特殊要求和才能，通过法律和政府的政策实现提高人民群众生活水平的目标。

除了健全法律法规之外，两国还十分注意加强对法规执行情况的监督检查。瑞典议会和政府两级都设有专门督察卫生和社会福利事务的督察员。在政府中设有各类督察员办公室，这种督察制度已经有 300 多年的历史，他们直接督察案例，为个人服务。正是有这样一套严格的法律法规和办事督察制度，两国的社会福利制度才能真正落到实处。

（四）物质基础雄厚，开支大，水平高

加拿大、瑞典两国都属于经济比较发达的国家。与他们较高的经济发展水平相适应，两国的社会福利支出也比较多，福利保障水平较高。日前加拿大用在社会福利和公益事业上的开支大体占到全部财政开支的 67% 左右。相对加拿大来讲，瑞典的社会福利水平则更上筹，瑞典的社会福利事业开支要占到各级政府所有税收的 2/3 以上。两国在提供社会福利和服务方面，更多的是依赖国家和社会，而不是家庭。

（五）专业化程度高，有一支专职的社会工作者队伍

加拿大、瑞典两国的社会福利服务，其专业化的程度都是很高的。无论是福利机构内部提供的各种服务，还是社区中提供的家庭帮助，或是各类社会服务团

体和组织，都有一批经过专门训练的有专业技能，熟练运用专业技巧进行专业化服务的社会工作者队伍。

此外，加拿大、瑞典两国的社会福利和社会服务还有一个很重要的特点，就是充分发挥非政府组织和机构的作用，使政府、社团及社会各界建立起一种伙伴关系，共同为人民群众提供各种各样的福利保障和社会服务。

二、经验与教训

两国社会福利的积极作用：（1）政府以高税收来保障高福利，在较大程度上限制了社会的贫富两极分化，较好地体现了社会公平的原则。（2）高福利政策较好地保障了社会弱者和社会贫困人口的基本生活，促进了社会安定。（3）全民福利解除了社会成员在生育、养老、治病、教育等方面的后顾之忧，促进了经济和社会的协调发展。（4）福利保障充分体现以人为本，提高了社会成员的综合素质，推动了社会的文明与进步。

两国社会福利工作的教训：（1）两国较高的社会福利在一定程度上演变成了变相的“养懒汉”制度，使一部分好吃懒做者成为社会的寄生虫。（2）高福利政策需要较高的费用支持，使政府背上了比较沉重的包袱，使国家和各级政府的财政举步维艰。（3）与高福利相伴的高税收制度，使资本积累的速度迟滞，规模受限，制约了经济的发展。

三、启发和借鉴

（一）我国必须从国情出发建立具有中国特色的社会保障体系

对这种高福利政策的弊端要有清醒的认识，我国目前的国情还不具备实施这样高福利政策的物质基础，将来即使经济发展了，也不能盲目地照搬照抄，让政府背着沉重的包袱去养懒汉。目前我国应加快社会福利体制的改革，适应市场经济要求，扩大社会福利的覆盖面，普遍实行低标准、广覆盖的福利政策，同时要加强制度建设，使我国的社会福利制度逐步与国际接轨。

（二）要在经济发展的基础上适当增加政府对社会福利资金的财政负担，提高社会福利水平，保证经济与社会的同步协调发展

政府不要过多地去干预经济生活，而要把注意力更多地放在社会发展及公民的社会保障上面。目前我国的社会福利体制正随着经济体制的变革而转轨，原来

由企业、单位和家庭承担的福利、保障和服务功能向社会转移，国家的保障责任也由保障少数人向全体社会成员转移。所以应该随着国民经济的发展适当增加中央和地方各级政府的财政拨款，体现政府保障人民群众基本生活权益的职能，体现社会主义制度的优越性。

（三）积极推进社会福利社会化

随着老龄化、家庭小型化、农村城市化、消费多样化等因素的影响，社会保障和服务的需求剧增，供给则显得严重不足。要解决这种供求失衡的尖锐矛盾，仅靠中央和地方各级政府增加财力是远远不够的，还必须充分利用社会上一切可以利用的资源和力量，共同兴办和发展社会福利，这是目前迅速提高我国社会福利和服务水平的有效方法，也是今后发展我国社会福利的主要途径。连加拿大、瑞典这样经济比较发达、人口又少的国家，政府都感到负担很重，我国就更没有理由自套绳索、重蹈覆辙了，要发动社会力量与政府共同兴办社会福利事业，从而均衡政府的负担，保持经济与社会的协调同步发展。

（四）加强社会福利的政策法规建设，使社会福利保障和服务走上规范化、法制化的轨道

目前我国社会福利的具体实施过程中人为的、主观的因素和影响较多，必须加强立法。逐步建立起配套的法律法规，使福利保障和服务的实施有法可依，有章可循。同时增加社会福利决策和预算分配的透明度，加强社会的民主监督和司法监督。

此外，还可以学习与借鉴加拿大、瑞典两国专业社会工作者队伍建设和发挥社团等非政府组织作用的经验，为发展我国的社会福利事业作出贡献。

（发表于《中国民政》，2000年2月）

湘赣社会福利社会化调研报告

一、推进的基本情况

湖南、江西是我国中部的经济欠发达省份，两省在发展本地社会福利事业的过程中，紧密结合实际，在认真发展国家和集体兴办的社会福利机构设施的基础上，积极推进社会福利社会化的进程，取得了初步成效。

（一）建设施，抓管理，为社会福利事业奠基

近年来，各级政府把社会福利事业纳入了社会经济发展的总体规划，加强领导，加大投入，湘赣的社会福利设施条件明显改善，收养人员的生活、医疗、康复有了一定的物质保障。湖南省每年对社会福利设施的投入都在千万元以上，1998年各级政府的财政拨款达1 678万元。江西省自1996年以来，通过各种渠道筹集资金近3 000万元，改造了一批具有江西特点的，上水平、上档次的福利事业单位，目前拥有省二级以上等级福利事业单位21所，其中省一级3所；在抓硬件设施建设的同时，两省也花力气狠抓了社会福利机构内部的软件管理，推动社会福利机构内部制度改革和服务规范管理的不断发展。“三项制度”的改革，等级达标工作的开展使两省社会福利机构的发展充满了生机与活力。随着市场经济的确立，湘赣两省的社会福利机构进一步瞄准市场需求，扩大对社会的服务与开放，在力求逐步满足社会需求的同时，注重自身的壮大与发展。

（二）开辟市场，拓宽服务，为盘活存量谋略

国家、集体办的社会福利机构积极向社会开放。湘赣两省的社会福利机构根据自身的条件和特点积极进行社会化的尝试，基本实现了由封闭型向开放型转变，由供养型向供养康复型转变，由救济型向救济福利型转变，各地福利院适应市场经济体制的客观要求，把眼光瞄准市场，在做好“三无”对象收养工作的前提下，积极挖掘内部潜力，改造内部设施和环境，发挥资源优势，面向社会开

展代养业务。湖南省各类社会福利院收自费代养人员 1 384 人，占收养人员总数的 20.7%。江西省自费代养人员的比例较低，也达 9%。自费代养一方面满足了社会成员对社会福利服务的需求，另一方面对弥补财政经费不足，改善办院条件发挥了积极作用。同时，国家办的社会福利机构还大力发展社区康复、社区医疗、社区寄养以及其他院办经济，不仅为附近居民解决了缺衣少药和残疾儿童康复等问题，而且积极争取社会资金的支持，改变了过去福利机构单纯依靠政府拨款的资金来源不足问题，较好地弥补了资金的严重匮乏。长沙市社会福利院面向社会开展聋儿语训和弱智儿童培训班，使大批残疾儿童获得不同程度的康复，提高了自理能力，深受残儿家长的好评。江西省宜春地区上高县社会福利院利用现有条件实行多种经营，曾先后办过养殖场、碾米厂、商店、服装店和丧葬用品店，还组织部分有劳动能力的收养人员参加劳动，实行按劳计酬。院办经济的发展，使老人的饮食、住宿、穿戴以及医疗等方面都得到了明显提高。

（三）因势利导，发动社会，为发展增量助力

根据社会福利服务需求的不断增长，潜在市场迅速扩张的实际，湘赣两省积极采取措施动员、鼓励社会力量投资于社会福利事业，使社会力量兴办福利机构初露端倪。目前，湖南省共有各类社会办福利机构 16 个，江西省共有各类社会办福利机构 21 个，成为社会福利事业的必要补充。湖南省常德市的企业家杨绍军自己投资兴办的“阳光儿童福利院”，收养孤儿 40 多名，每年的支出为 50 多万元。他在与我们座谈时认为，像他这样致富后投资兴办福利事业，回报社会的慈善人士是不少的，只要国家加以大力倡导和扶持，社会力量投资于福利事业的积极性会进一步提高。目前，两省民政部门也正在积极协调有关部门和政府主管领导，抓紧研究制定扶持和鼓励社会力量兴办社会福利机构的政策法规。

二、存在的问题

（一）人民群众对社会福利服务的需求日益增长，潜在需求巨大，但有支付能力的现实需求不足，社会福利社会化尚处于起始阶段

随着经济体制改革的不断深入和社会发展水平的提高，社会对社会福利服务的需求正在日益增长，尤其是老年人社会养老的服务需求巨大，而现有的社会福利服务设施无法满足群众需要。以湖南省为例，据调查，全省有到机构养老愿望的老人 31.2 万人，占老人总人口的 4.6%，而现有的各种类型的福利机构的老年

人床位数仅为 29 167 张，两者相差十倍乃至十几倍。江西省的情况也与此相仿。所以，大力推进社会福利社会化，尤其是推动养老方式的社会化，动员全社会力量兴办社会福利机构是解决国办福利机构供给不足、推动福利事业发展的内在要求和必然趋势。

但是，趋势和现实却存在很大的矛盾。就养老问题而言，两省的社会养老的实际需求并不显得那么迫切。这表现在：首先，国家办的福利机构中现有的床位并没有得到充分利用，有大量的床位闲置。尽管这些机构的设施和服务在当地堪属一流，但并没有出现像北京、上海等地的老人排队等待进机构的现象。据统计，湘赣两省各类福利机构的老人床位利用率为 57% 和 62%，比例偏低。江西省宜春地区万载县 1993 年新建的老年公寓，硬件设施和管理服务质量都很好，每张床位的收费标准为 130 元/月，在如此优越的条件下，拥有 50 多张床位的老年公寓却是冷冷清清，只住了 5 位老人。其次，社会力量兴办社会福利机构的积极性不高，动力不足。与东部发达地区和沿海大中城市相比，两省社会力量兴办老人、残疾人的福利服务机构和设施的数量要少得多。目前，湘赣两省的社会办福利机构分别为 16 家、21 家，而浙江省仅温州市的社会办福利机构就达 75 家，两者相差很大。再次，一些民办的福利机构同样是惨淡经营，床位利用率极低。两省的民办福利机构数量不多，但即使如此，也还是难以得到充分利用。南昌市夕阳红安老院是 7 位退休的老干部集资以股份制形式创办的养老机构，创办初期投入资金 7 万元，床位数 100 张，截至目前，入住老人 28 人，由于收养人数不足，该院目前处于亏损状态，有时连房租都支付不起，院内安老设施不完善，条件较为简陋。预计该院入住人数达到 40 人时方可收支平衡。

出现上述现象的主要原因是：

1. 经济支付力差。湖南省目前对外开放的老年人事业单位收费大约每月每床在 280 ~ 350 元之间，需特护的也都在 500 元以内。这种收费标准，福利院或老年公寓都是以保本或微利为原则而定。调查中，大约有 60% 的老人主观上是想住进这种养老机构的，但他们的支付标准大约是每月 150 元以内。长沙市第一福利院是湖南省自费收养工作开展得最好的福利院，该院所处地理位置佳，服务质量好，设施配套，每年来院联系的大约有 9 000 人次，但真正住进院里的只有 70 人，90% 以上人都认为该院的老年公寓是一个非常理想的颐养天年的好场所，但收费标准他们却支付不起。

2. 传统观念和社会舆论的制约。“养儿防老”、“尽孝道”是中华民族的传统

美德，同时也正是这种深深扎根的伦理道德在某种程度上束缚了人们去接受新生事物、新的观念。调查中大约 30% 的人认为老人进养老机构是“老年人丢子孙丑”或“子孙嫌弃老年人”的行为。湖南省在调研中做了两个年龄组的对比：一组是 60 岁以上的老年组。这组人员大多思想保守，表示养老机构虽好，但只要自己在家还有处，绝不进机构养老。另一组是 35 至 55 岁的中年组。这组人认为即使社会养老条件好，自己也具备支付能力，但也绝不主动送自家老人进养老院，怕别人指责自己不孝。

3. 生活定势的影响。许多人“生于斯、长于斯”，在居住的社区有着熟悉的人际关系和生活环境，因惧怕去面对新的关系和新的环境而懒于迁徙，形成了一定的生活定势。

（二）国家和集体举办的社会福利机构体制落后，资金匮乏，管理服务水平亟待提高

1. 绝大多数福利事业单位的“三项制度”改革并没有完全到位。福利院没有最大限度地拥有人、财、物的调配权，受上级主管部门的约束太多，不能真正做到政事分开。干部能上能下，工人能进能出，工资能升能降，在部分福利院中尚未完全实现，“大锅饭”、“铁交椅”现象依然存在，许多福利事业单位的干部职工忧患意识薄弱，观念陈旧，“等、靠、要”思想严重。

2. 资金匮乏，房屋、设施、设备陈旧失修，福利保障水平低。调研中发现：在湘赣两省，一些地区由于经济极端落后，社会福利设施仍处于空白状态。比如湖南省的湘西土家族自治州，属典型的老、少、边、山、穷地区，截至目前全州没有一所社会福利院。有相当一部分福利事业单位资金严重缺乏，湖南、江西两省对福利院收养的“三无”老人，供养标准很低，有的甚至低于城市最低生活保障线。比如湖南省益阳市社会福利院每个收养对象的供养标准是 70 元/月，而当地的最低生活保障线则为 120 元/月。对儿童福利院的财政承担更差，调研中我们参观了 9 所儿童福利院（儿童部），其中 8 所收养的孤残儿童，当地财政部门因为财政困难和福利院有涉外收养的资金收入而不予划拨正常的孤残儿童供养经费，导致福利机构基础设施改造困难，地处偏远，服务设施、设备陈旧落后，养护人员素质不高。湖南省常德市社会福利院建立于解放初，是一所收养老人和孤残儿童的综合型福利机构，由于缺少资金，除去儿童部的楼房是近几年新建的之外，其余房屋均为陈年旧房，特别是“三无”老人居住的屋子，许多都已年久失修，成为危房。

3. 管理服务水平较低,服务质量有待进一步提高。两省福利机构的管理和服务受经济发展、硬件建设及人员素质的影响,也比较普遍地存在一些差距。服务不规范,护理操作不合要求,卫生环境有死角,房屋有异味。此外,还有一种较为普遍的现象是一些福利院的收养社会自费代养老人和正常儿童的硬件设施和服务质量较好,但与此形成鲜明对比的是“三无”老人、残疾人特别是痴呆傻和精神病人的生活条件却比较艰苦,房屋陈旧,医疗、卫生条件较差,护理质量不高。

(三) 对社会福利社会化的认识和重视程度不够,配套政策滞后

通过调查发现,有些地方的政府领导,包括民政部门的领导对社会福利社会化的认识存在偏差,认为现在推进社会福利社会化,就是今后国家不再投资搞社会福利事业了,发展社会福利事业靠社会力量就可以了。也有一些地区的民政部门对社会福利社会化有这样那样的担心和疑虑,认为在经济尚不发达的情况下靠社会力量兴办福利事业是很困难的。在制定有关政策和办法方面,两省目前还没有颁布出台有关的政策法规,而这种政策的滞后也在某种程度上影响了社会力量办社会福利机构的积极性。

三、思考与建议

(一) 社会福利社会化要坚持实事求是、因地制宜,稳步推进的原则

与发达地区相比,湘赣两省受经济发展的制约,社会福利社会化工作正处于起步阶段,人口老龄化的发展趋势尽管已现端倪,但目前尚未凸显为严重的社会问题,人口老龄化同社会福利事业现状的矛盾还没有达到现实爆发的地步。因此,要因地制宜地制定符合两省实际情况的社会福利社会化发展的方针和战略。就目前而言,在湘赣两省大面积大规模推开社会福利社会化的工作条件和物质基础还不十分完备。结合两省的省情,可首先确立一些经济相对发达的地区作为社会化工作的试点。从全国来说,制定社会福利社会化发展规划不能搞“一刀切”,制定社会福利社会化政策要实行分类指导,优惠政策应该向中、西部地区倾斜,在动员社会力量参与社会福利事业发展的过程中,要进一步加强政府的指导、支持和管理。从社会福利社会化的实践来看,要强调科学的规划和指导,分阶段、分步骤实施,不能超前和滞后,更不能希望一蹴而就。超前发展,会造成人财物的极大浪费;滞后发展,会挫伤社会力量兴办社会福利机构的积极性,使

社会福利服务的供给与人民群众需求之间的矛盾愈演愈烈，并在一定程度上影响经济和社会的协调发展。

（二）在类似于湘赣两省的经济欠发达地区，发展居家养老模式是当前解决人口老龄化问题的最有效途径

随着市场经济的发展，传统观念的改变，家庭小型化，使家庭养老的功能被削弱。这对社会化养老提出了新的机遇和挑战。但是，由于我国经济力量不雄厚，社会保障在短时期内不会彻底完善起来，国家不可能将养老事业统统包下来。因此，应该借鉴国外发达国家安老养老的成功经验，通过制定优惠政策和措施，巩固和完善家庭养老功能，大力发展社区为老服务和家庭包护、家庭服务，“让老年人回到家中”，既能享受天伦之乐，又能颐养天年，得到社会化的养老服务。居家养老方式，在相当长的时期内，将是我国养老的基本形式，特别是在广大的农村更是如此。这不仅是我们的经济发展水平决定的，而且也是几千年延续下来的家庭观念和传统文化心理的作用。

（三）加大国办社会福利机构改革力度，使其尽快面向社会，走入市场

就湘赣两省的实际而言，从某种意义上说，加快国办社会福利机构的投资体制和内部管理运营机制的改革是当前发展社会福利事业的最为迫切的问题。社会福利机构首先要破除官办官管的“官本位”思想，自觉面向市场；其次要破除“等、靠、要”的思想，树立市场观念和市场意识，以优质服务去占领市场，以市场创造效益；再次政府部门应逐步探索改变目前的拨款方式，以效率为原则，鼓励社会公平竞争，主动引导社会福利机构走向市场。只有这样，才能逐步适应市场经济条件下社会成员对社会福利服务的新需求，带动福利事业发展，否则，公办的社会福利机构的示范和辐射作用就不可能真正发挥出来，也就不可能实现社会福利社会化。

同时，对于不发达地区社会福利机构的基本建设投资，目前仍要在坚持加大政府投入的同时，积极拓展社会筹资的渠道。发展社会福利事业首先是各级政府责无旁贷的义务，为了改善和提高人民的生活水平和生活质量，各级政府要尽快且有计划地新建和改造福利机构和设施，消灭社会福利机构建设的空白县市，并配套更新设施、扩大收养规模。也要对贫困地区的社会福利事业发展实行重点倾斜的政策。今后社会福利有奖募捐投入也应有计划有重点地扶持中、西部地区社会福利事业的发展。为了解决有支付能力需求不足的问题，可以采取国家资助贫

困对象的办法，使他们进得起机构，享受得到福利服务。

（四）加强政策和法规建设，积极扶持民办福利机构的发展，保护社会力量兴办福利事业的积极性

事实表明，社会上有投资社会福利事业意向的法人、个人还是不少的，但服务对象是特殊困难群体、经济支付能力有限的制约，其价值补偿能力较低，投资回收期限较长。应该看到，社会办福利机构是一种爱心回报，实质上为政府减轻了压力，那么，政府就应给予政策支持，适当给予资金或政策优惠等方面的扶持，走“民办公助”的路子，以保护社会力量兴办福利事业的积极性。政府应尽快制定实施相关的政策法规体系和配套措施，加快社会力量兴办福利机构的步伐，推进社会福利社会化健康有序地发展。

（合作发表于《民政论坛》，2000年4月24日第2期）