

国家社科基金项目成果

QIUJIEZHONGGUO
YANGLAONANTI

求解中国 养老难题

青连斌 著

 中共中央党校出版社

国家社科基金项目成果



求解 中国养老难题

QIUJIEZHONGGUOYANGLAONANTI

青连斌 著

 中共中央党校出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

求解中国养老难题/青连斌著. --北京: 中共中央党校出版社, 2017.9

ISBN 978-7-5035-6169-6

I. ①求… II. ①青… III. ①养老-社会服务-研究-中国 IV. ①D669.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 209860 号

求解中国养老难题

责任编辑 楚双志 王 琪

版式设计 尉红民

责任印制 王洪霞

责任校对 王 微

出版发行 中共中央党校出版社

地 址 北京市海淀区大有庄 100 号

电 话 (010) 62805830 (总编室) (010) 62805821 (发行部)
(010) 62805034 (网络销售) (010) 62805822 (读者服务部)

传 真 (010) 62881868

经 销 全国新华书店

印 刷 北京鑫海金澳胶印有限公司

开 本 700 毫米×1000 毫米 1/16

字 数 363 千字

印 张 21.75

版 次 2017 年 9 月第 1 版 2017 年 9 月第 1 次印刷

定 价 59.00 元

网 址: www.dxcbs.net 邮 箱: cbs@ccps.gov.cn

微 信 ID: 中共中央党校出版社 新浪微博: @党校出版社

版权所有·侵权必究

如有印装质量问题, 请与本社发行部联系调换

CONTENTS

目 录

导 论	1
一、问题的提出	1
二、课题研究的视角和方法	4
三、本书的基本框架	7
四、课题研究的主要结论	15

上篇 综合研究

第一章 我国“养老难”的特殊性	39
一、我国人口老龄化的趋势及其特点	39
二、人口老龄化对我国养老保障体系的挑战	53
三、应对人口老龄化的养老保险制度改革和发展	60
第二章 我国养老服务体系建设的现状与 面临的主要问题	72
一、我国发展养老服务的政策法规	72
二、我国养老服务体系建设的成就	79



三、我国养老服务体系存在的主要问题	82
四、我国养老服务体系建设的新动向	84

第三章 发达国家和地区养老服务体系建设 的主要做法和经验

88

一、鼓励和支持居家养老	88
二、适度发展机构养老	95
三、老年住宅和养老社区的发展	99
四、开展护理保险和长期护理服务	104

第四章 居家养老与居家养老服务

112

一、传统家庭养老的困境	112
二、我国居家养老服务的提出与政府推动	120
三、居家养老服务的实践探索	126
四、促进我国居家养老服务的健康发展	135

第五章 社区养老与社区照护

142

一、社区养老的重要性	142
二、国外社区养老的主要做法及其启示	148
三、我国社区养老服务的政策演变与实践探索	152
四、促进我国社区养老服务的可持续发展	162
五、切实加强农村养老服务	170

第六章 机构养老与医养融合

178

一、机构养老的补充作用与发展现状	178
二、公办养老机构的改革与发展	184
三、促进民办养老机构的持续健康发展	191
四、促进医养融合发展	205

下篇 专题研究

第七章 曜阳养老服务体系建设的探索	209
一、曜阳养老服务体系建设及其三种不同模式	209
二、曜阳养老服务体系建设的具体做法	217
三、曜阳养老服务体系建设的成效	220
四、曜阳养老服务体系建设面临的问题与困境	222
第八章 养老机构基本情况的调查与分析	224
一、养老机构的资质	224
二、养老机构的经营情况	226
三、政府补助与社会捐赠	229
四、基础设施建设	231
五、养老机构服务场所	234
六、养老机构服务设备	238
七、养老机构职工队伍	240
八、养老机构服务老人的情况	242
第九章 养老院院长问卷调查数据的分析	246
一、样本的基本情况	246
二、养老院的性质与入住目标人群	250
三、养老院的建设与运营	252
四、养老院入住率与入住老人情况	264
五、养老院护理员和志愿者队伍	274
六、院长们的委屈与无奈	279
第十章 养老院护理人员的能力素质与需求	284
一、护理人员的基本情况	284
二、护理人员的工作状况	287
三、护理人员与入住老人的关系	288



四、护理人员的培训情况	293
五、护理人员的基本技能和沟通技巧	295
六、护理人员的需求	297
第十一章 养老院老人的入住动因与满意度	301
一、入住老人的基本情况	301
二、入住养老院的动因与自主性	306
三、入住费用与承受感	308
四、接受养老服务的情况及其满意度	310
五、家人和其他相关人员的探望情况	315
附录 1: 养老院院长调查问卷	317
附录 2: 护理人员调查问卷	323
附录 3: 养老院入住老人访问问卷	326
主要参考文献	330
后 记	335

导 论

一、问题的提出

人口老龄化是一个世界性的普遍现象。我国目前正在经历着世界上规模最大，同时也是速度最快的人口老龄化过程。21 世纪将是我国人口老龄化程度最高的世纪。面对如此速度快、规模大的人口老龄化现实，如何才能实现我们党和政府向全体人民庄严承诺的“人人老有所养”目标？实现人人老有所养，既是我们当前和今后相当长时期内保障和改善民生的重要方面，也是全面建成小康社会不可或缺的重要方面。

实现人人老有所养这一目标，必须解决好两大问题：一是健全养老保险制度，或者说健全养老金制度。养老金要能够保障老年人的基本生活需要，并随着经济的发展让老年人的养老金水平不断有所提高，分享经济社会发展的成果。二是养老服务。目前，我国的老年人，特别是高龄老人、空巢老人、失能老人的养老服务需求日益强劲，却难以得到满足。这两大难题，正是人口老龄化对我国养老保障体系建设提出的两大挑战。

社会养老保险制度和社会养老服务体系是破解我国养老难题的两个同等重要的课题。大体上讲，2000 年前，我国在社会养老保障体系建设方面的重点是建立和完善社会养老保险制度。进入新世纪后，在继续完善养老保险制度并不断提高养老金水平的同时，才把社会养老服务体系摆到了应有的重要位置。

在我国社会养老保险制度已经全面建立起来，基本实现社会养老保险制度全民覆盖且保障水平不断提高的背景下，加快发展社会养老服务业，以更好地满足老年人的养老服务需求，就成为了当前我国社会养老保障体系建设的重中之重。这是因为社会养老保险制度的功能主要是解决养老金的问题，但是，有钱并不能完全解决养老难问题。因为社会养老服务供给的严重短缺，有钱也购买不到养老服务。更何况在供需严重失衡的情况下，不仅服务质量难以保障，而且服务价格将快速上涨，远远超过多数老年人的承受能力。为此，党的十八届三中全会明确提出：要“积极应对人口老龄化，加快建立社会养老服务体系和发展老年服务产业”。

经过政府、社会各界特别是养老服务业界多年的努力，我国以居家为基础、社区为依托、机构为补充的多层次社会养老服务体系的基本框架已经搭建起来。但是，社会养老服务的发展仍然不能满足广大老年人的养老服务需求。

居家养老是我国多层次社会养老服务体系的基础，绝大多数老年人愿意选择，而且也只能选择居家养老。但是，老年人的居家养老之所以可能，是以健全和发达的居家养老社会支持体系为前提的。这就要求建立健全政府、社区、社会服务机构、企业、公益性社会组织、志愿者等各主体分工合作的居家养老服务社会支持体系，并重视和加强家庭建设。如何调动和发挥居家养老各个主体的积极性和作用？这是摆在我们面前的一个现实课题。目前，各级地方政府都在大力推动居家养老服务的发展，并采取了包括政府为特定老年人群购买居家养老服务、扶持和支持居家养老服务企业和机构发展等政策举措，但是目前社会力量尤其是民间资本进入居家养老服务领域的积极性并不高。社会力量进入居家养老服务领域的积极性为什么没有得到应有的提高，要如何才能更充分地调动社会力量参与居家养老服务？我国一些地方政府、社区、养老服务机构和企业，以及一些社会服务组织开展了许多居家养老服务，但是一方面，提供的居家养老服务并不一定符合老年人的需求；另一方面，老年人的居家养老服务需求又无法得到满足。也就是说，有供给无需求、有需求无供给的问题也比较突出。居家养老服务出现这样严重的供需矛盾，原因又何在？目前的问题主要在供方还是需方？解决这一问题又该从哪些方面突破？

社区养老兼具居家养老服务支持和社区日间照料、短期托养等两大功能。社区养老作为我国社会养老服务体系的重要依托，一方面，它是居家养老服务的最重要提供者，没有社区养老服务的充分发展，居家养老基本上是不可能的；另一方面，社区兴办的日间照料中心等养老服务机构，又弥补了机构养老的不足，发挥了机构养老不可替代的作用。社区养老服务既兼具居家养老和机构养老的功能于一体，又是对居家养老和机构养老的有力支持。正因为这样，在国家有关养老服务体系建设的政策中，给予了社区养老服务以应有的重视。政府加大了对社区养老服务的投入和支持力度，各地社区在实践中也不断探索社区养老服务的形式和方式，社区养老服务的内容不断拓展和充实，社区养老服务的方式越来越多种多样，社区养老服务的受益人群不断扩大，社区养老服务的质量和效果不断得到提高。但是，因为投入的不足导致社区养老服务的供给不足，社区养老服

务机构、设施的发展不能满足巨大的社区养老服务需求，社区养老服务的供给与需求脱节导致本来就紧缺的社区养老服务资源的浪费，社区养老服务专业人员的不足、志愿服务队伍紧缺等导致社区养老服务的质量低，老年人享受社区养老服务的满意度低，城乡社区养老服务发展不平衡，社会力量进入社区养老服务领域的积极性仍然不高。出现这些问题的原因当然是多方面，也很复杂的，但最主要的原因是什么，又该如何去逐一解决？

在我国社会养老服务体系中，机构养老的定位发生过一个重大转变，也就是从“支撑”转变为“补充”，这是对机构养老在整个社会养老服务体系中的地位和作用认识的深化，也是我国社会养老服务体系发展实践的经验总结和理论升华。在一段时间里，政府、企业、社会服务机构和民间资本曾经把发展社会养老服务的重点放在建养老院、增养老床位方面，但在养老院和养老床位较快增加的同时，不但“一床难求”问题没有得到真正解决，却出现了大量养老床位空置的问题。这说明，机构养老的供给与需求出现了严重的脱节，尤其是养老服务的结构性矛盾仍然相当突出和尖锐。如何解决机构养老出现的严重的结构性矛盾？

进入新世纪以来，民办养老机构得到了较快发展，但民办养老机构目前面临诸多困境，特别是部分民办养老机构的经营运行陷入困境，民办养老机构应该如何解困？对目前一些机构、企业兴办的奢华型、超大规模型民办养老机构，政府应该如何加强统筹、协调、引导，甚至加以适当的限制？国家支持民办养老机构发展的建设补贴和运营补贴的实际效果又如何？在养老床位较快增加的同时，如何提高养老服务的质量和水平？目前，条件较好、设施设备比较齐全，特别是医疗护理条件比较好，收费又相对低廉的公办养老机构人满为患，且相对年轻、自身比较好、能够自理的老人占相当高的比重，而条件比较差、设施设备不齐，医疗护理难以开展的民办养老机构，入住的却多数是失能半失能老人。出现这一奇怪现象的根源在哪里？应不应该又如何去解决这一问题？

在我国养老机构中，公办养老机构仍然占多数。问题不在于公办养老服务机构所占比重过高，主要是公办养老服务机构形式单一、封闭运行、床位不足、效率低下，成为社会各界广为诟病的顽疾。因此，公办养老机构改革已是大势所趋，并已经提上有关方面的议程。但是，公办养老服务机构究竟应该如何改革？除了把专门面向社会提供经营性服务的公办养老机构转制为企业，把政府投资兴办的一部分养老床位委托给民间资本管理运营外，保留下来的公办养老机构如何更好地适应人口老龄化和国家养老



服务体系发展的全局而转型，尤其是推动其职能的重新定位？公办养老机构是否应该把失能半失能老人作为入住的重点人群？在优先接收政府兜底的“三无”和“五保”老人中的失能半失能老人，以及经济困难老人中的失能半失能老人的同时，在床位仍有空余的前提下是不是应该向社会老人中的失能半失能老人提供入住服务？政府兜底的“三无”和“五保”老人中能够自理的老人的养老服务问题也是重要的，政府能否以居家养老津贴的方式鼓励其尽可能居家养老，或者以及购买服务的方式鼓励其入住民办养老机构？

我们对我国养老服务体系建设的成就要充分肯定，对目前存在的问题要客观、冷静、全面的分析。这些问题都是发展中出现的问题，也一定是在养老服务体系的发展中才能解决的。解决这些问题，需要政府、养老服务机构和企业、社区、社会组织、家庭等各个方面共同努力，充分发挥合力的作用。在我国特殊国情背景下，政府的作用无疑是重要的，但政府绝不可能包办一切，不能重走政府包办一切的老路。政府在我国养老服务体系发展中的作用，除了应有的财政投入、土地供给等之外，从目前来讲，制定和健全国家养老服务政策和政策体系，更好地发挥国家政策的引领、导向作用，是尤其重要的。当然，财政投入、土地供给本身，也是国家政策的重要内容。我国养老服务体系发展中存在的许多问题，涉及众多复杂的原因，应该说有些问题同政策的不完善、不配套本身就是有关的。因此，针对我国社会养老服务体系建设中存在的问题，制定更有针对性的政策，完善现行政策，健全国家养老服务体系建设的政策体系，是加快发展我国社会养老服务体系的一个关键性课题。

二、课题研究的视角和方法

进入新世纪以来，特别是近年来，养老服务问题成为学术界研究的一个新热点。一些学者从总体上分析了我国养老服务体系建设的现状；一些学者对地方养老服务发展的现状和存在的问题，以及解决的办法等进行了广泛的调研；许多学者还分别对以房养老、医养结合、公办养老机构改革发展等社会关注的热点问题做了研究。本课题研究坚持问题导向，聚焦于我国社会养老服务体系发展面临的突出问题，开展对策研究，主要从健全和完善国家相关政策、构建政府支持社会养老服务体系的体系的角度，提出政策建议。

本课题研究中收集资料的主要方法包括：一是文献研究。二是访谈调查（包括个别访谈与集体访谈）。三是个案研究。四是问卷调查。

（一）文献研究

主要包括3个方面：一是全面、系统地收集国家有关养老服务的政策法规，进行深入的文本解读。二是全面地收集学术界有关养老服务课题研究的现有成果，包括专著、论文、调研报告等。一方面，了解和掌握学术界的最新研究动态；另一方面，从中挖掘有用的材料。三是广泛收集国家和地方养老服务主管部门，以及各地养老服务机构的现有文献资料，包括统计数据、调查报告、汇报材料、公示公告、资料汇编，以及各种公函等。通过广泛而系统的文献搜集，我们收集了上千份文字材料。

（二）访谈调查

我们在课题研究中，大量使用了访谈调查收集资料。以访谈对象来划分，我们进行的访谈主要有6个方面：一是民政、老龄办等政府主管部门负责人的访谈，重点访谈了10多个省政府主管部门。二是养老服务机构经营管理者的访谈。我们每到一个养老服务机构（养老院、敬老院、托老所、老年公寓等），除了召开座谈会，都会同院长单独进行1~2小时的访谈，单独访谈的养老院院长达30多人。三是养老机构护理人员的访谈。在养老机构调研中，我们多次专门邀请护理人员进行单独访谈或小范围座谈会。四是养老机构入住老人的访谈。这是我们课题研究中难度最大的一类访谈，因为许多老人听力不好、思维不清楚，尤其是说不了普通话，往往访谈一位老人，需要花费一两个小时才能完成。五是利用有关机构举办养老院院长培训班、护理人员培训班的机会，召开了5次规模稍大的座谈会，广泛听取养老院院长、护理人员的意见和建议。六是利用课题组自身的优势，在中共中央党校省部级干部进修班和地厅级干部进修班中，就如何更好地发挥政府、市场、社会、家庭和个人在我国养老服务体系中的作用，国家如何完善支持民间资本和社会力量参与养老服务体系建设的政策，以及公办养老机构的职能如何准确定位、如何推进公办养老机构的改革发展等专题，进行了5次研讨。

（三）个案研究

一是在课题研究中，我们选取了某公益性社会组织的“曜阳失能老人

关爱行动”项目作为个案，重点解剖公益性社会组织如何参与养老服务，政府如何完善引导、规范和支持公益性社会组织参与养老服务发展的政策。二是我们从东中西部地区、公办（包括公建民营）和民办、高中低端养老机构中，选择了10多家各有特色养老机构，进行了深入细致的调查。

（四）问卷调查

按照课题申报时的设想，囿于经费以及人力等原因，我们只准备从不同类型、地区的养老机构中抽取50家左右进行问卷调查，并从这50家养老机构的入住老人中抽取一部分老人作为入住老年人调查的样本。但是，全国有数万家养老机构，仅仅民办养老机构就有1.3万多家，许多养老机构甚至没有注册登记。事实上，严格的抽样调查是很难进行的。幸运的是，2014—2015年，中央公益彩票金分两批资助失能老人养老服务。我们课题组协助设计了申报表，并参与了项目评审。全国有数千家养老机构申报，共评选出525家受资助的养老机构。这些养老机构分布在除上海、西藏，以及台港澳地区之外的我国29个省、自治区和直辖市。我们采集了525家养老机构的申报数据，并做了部分补充调查，剔除数据仍然不完整的养老机构，共收集了421家养老机构的基本情况。为了更充分地了解养老院院长的基本情况以及他们经营管理的养老院的相关情况，我们在对养老院实地调研的基础上，专门设计了养老院院长调查问卷，利用2015年有关部门在北京举办的两期养老院院长培训班的机会，对400多位院长进行了问卷调查，共收回问卷350份。在对所有回收的问卷进行审核后，剔除其中的部分无效问卷（主要是重要信息空缺、数据相互矛盾），从而形成最终的有效问卷332份。为了真实了解养老院的护理人员队伍状况，特别是他们的待遇、职能技能和需求，我们课题组从2015年7月至2016年1月，在有关方面特别是当地老龄办等部门的支持下，先后赴山东、河北、浙江、陕西、河南等省，对20多家养老院的护理人员进行了问卷调查。调查对象的选取方法为按照30%的比例从养老院的护理人员中随机抽取。我们共调查了近100位护理人员，经过审核和整理，79位护理人员的调查问卷为完整有效的问卷。为了掌握养老机构入住老人的基本情况和入住动因、老人对养老院收费的承受程度、对养老服务的满意程度以及精神慰藉的满足程度等方面的具体信息，我们课题组于2015年8—12月先后赴山东、浙江、河北等地，对10家养老院的入住老人进行了随机访谈（使用结构式访问问卷）。要说明的是，这里讲的随机，是由访谈员在我们事先

抽取的养老院,随机进入老人房间进行访谈,每家养老院随机访谈 25 位左右的老人。我们总共调查了 250 位老人(不包括拒访者,以及言语不清、思维紊乱,或正处于护理过程中因而访谈无法进行者),其中有效访谈问卷为 234 份。这样,本课题研究共设计和进行了 4 套问卷调查,即 421 家养老机构问卷调查、332 位养老院院长问卷调查、79 位养老机构护理人员问卷调查和 234 位养老机构入住老人问卷调查。

在问卷调查的基础上,我们建立了相应的 4 个数据库,并运用 SSPS 软件对所有数据进行了统计分析。

三、本书的基本框架

根据研究设计,本课题的主题是我国社会养老服务体系面临的主要问题与政策配套体系研究。本书围绕这一研究主题,上篇的综合研究,我们首先对我国社会养老服务体系建设的特殊国情进行了研究,分析了我国社会养老服务体系存在的主要问题,在此基础上,借鉴发达国家和地区发展社会养老服务体系的主要做法和经验,对建立健全我国以居家为基础、以社区为依托、以机构为补充的多层次社会养老服务体系进行了比较全面、系统的分析和讨论;下篇的专题研究,我们把典型案例的定性研究和统计调查数据的定量研究结合起来,首先解剖了曜阳养老体系建设这一案例,然后分别对 421 家养老机构问卷调查数据、332 位养老院院长问卷调查数据、79 位养老机构护理人员问卷调查数据和 234 位养老机构入住老人访谈数据进行统计分析,目的是从典型案例和问卷调查、访谈数据中发现我国社会养老服务体系存在的问题,以及养老机构、养老机构负责人、护理人员和入住老人对如何破解这些问题的探索、实践经验、思考和建议,从而为有关方面制定和完善相关政策提供决策依据和建议。

全书除导论和附录外,包括上下两篇,共设 11 章。具体内容是:

第一章,我国“养老难”的特殊性。首先,分析了我国人口老龄化的现状以及人口老龄化加速的主要原因,以及同其他国家和地区相比,我国人口老龄化具有速度快、老年人口规模十分庞大、“未富先老”、空间分布(即城乡之间、地区之间)不平衡等特点。其次,重点剖析了人口老龄化对我国养老保障体系的挑战,特别是对社会养老服务体系建设的挑战。人口老龄化对养老服务的挑战,主要表现在:随着人口老龄化,老年人对入



住养老机构的需求迅速膨胀,老年人入住养老院(托老所、敬老院)难的问题突出;随着人口越来越老龄化,特别是失能老人、高龄老人、空巢老人增多,老年人对护理服务的需求越来越旺盛,但护理服务的发展远远不能满足老年人的护理服务需求;同前一点相联系,老年人随着年龄的增大,各种慢性疾病频发,对医疗保健的需求加大;在我国,90%的老年人选择的是居家养老,但因为家庭小型化,且正处于劳动年龄的家庭成员又要工作,家庭成员不可能全部承担老年人的生活照料服务,因而老年人对社会和社区的生活照料服务需求猛增;老年人由于年老和退出工作岗位,加上相当大部分老人的子女因为工作、居住及出国等原因又不在身边,容易产生不同程度的失落感和孤独感,对精神慰藉的需求非常强烈;因为老年人群的特殊性,对各种相关老年产品的需求迅速攀升,既为老年产业的开发和生产提供了广阔的市场空间,也对老年产品的开发和生产提出了严峻的挑战。

第二章,我国养老服务体系建设的现状与面临的主要问题。首先,对我国发展社会养老服务体系的政策法规进行了梳理和文本解读。进入新世纪以来,特别是“十二五”时期,党中央、国务院作出了一系列重要部署,制定和实施了一系列政策法规。突出表现在把“老有所养”作为改善民生的重要目标,不断健全发展社会养老服务体系的法律政策体系,涉老职能部门适时出台规范性文件。其次,重点剖析了我国社会养老服务体系发展的现状与存在的主要问题,最主要的是:发展不平衡,既表现在区域发展的不平衡,也表现在城乡发展的不平衡;同养老服务机构和设施建设的进展相比,养老服务水平的提升相对比较缓慢;养老机构经营发展困难的问题比较突出;养老机构人才队伍建设成为养老服务业发展的一大瓶颈;养老机构的建设与老年人的养老服务需求存在脱节。在这些问题中,公办养老机构的职能错位,民办养老机构运行困难,社会资本进入社会养老服务体系的趋利性过强,公办与民办养老机构不公平竞争,老年人尤其是高龄老人、失能半失能老人入住养老院难,尤其值得高度重视并采取有效措施予以解决。除这些问题外,我国社会养老服务体系的发展还面临机构和设施用地不够规范、投融资支持政策不健全、医疗与养老融合发展不足、行业监管难度大、安全形势严峻等亟待解决的突出问题。最后,我们也试图对我国社会养老服务体系发展的新动向,如优化养老服务供给结构、推动医疗卫生和养老服务相结合、探索建立多层次长期照护保障体系、推动公办养老机构的改革等进行了一些分析。

第三章，发达国家和地区养老服务体系建设的主要做法和经验。发达国家发展社会养老服务体系的办法很多，各个国家和地区又不尽相同，它们的经验很多，教训也不少。本章对发达国家和地区发展社会养老服务体系的办法和经验的比较与分析，目的在于为发展我国社会养老服务体系提供借鉴和参照。一是鼓励和支持居家养老。世界主要发达国家的养老模式多以居家养老为主。无论是像新加坡、日本、我国的港澳台地区等东方社会，还是欧美国家等西方社会，在解决老年人养老方面，都重视家庭的作用，各个国家都有一些公共政策鼓励和支持老年人居家养老。二是适度发展机构养老。在一些发达国家，养老机构完全可以满足老年人入住的需求，但真正入住养老机构的主要是生活不能自理的老年人，生活能够自理的老年人基本上是居家养老。因此，发达国家和地区都采取了一种适度建设和发展养老机构的策略，以满足失能老年人的入住需求。在发达国家中，美国、日本等国家关于机构养老的有些做法和经验尤其值得我们学习和借鉴。比如美国的养老机构区分为技术护理照顾型养老机构、中级护理照顾型养老机构、一般照顾型养老机构的分类管理制度等。三是老年住宅和养老社区的发展。为了应对人口的不断老龄化和老年人口的增长，发达国家和地区的养老产业得到了快速发展。其中之一就是发展老年住宅业以及各种各样的养老社区。经过几十年的发展，美国、日本、新加坡等国家和地区的老年住宅和养老社区已经比较成熟，它们兴建老年住宅和养老社区的理念、人文关怀以及许多具体的做法也是值得我们学习和借鉴的。四是开展护理保险和长期护理服务。在欧美等发达国家，长期护理保险已经成为健康保障的一项基本制度安排。目前，世界各国开展的老年护理保险主要有社会保险和商业保险两种形式。以美国为代表的商业护理保险产生于20世纪70年代。荷兰于1968年颁布了长期护理社会保险法案。随后，以色列、德国、卢森堡、日本、韩国等许多国家也颁布实施了社会化的老年长期护理保险法案或老年长期护理社会保险制度。目前，我国正在进行建立长期护理保险制度的试点，可以借鉴和学习发达国家和地区的做法和经验。发达国家是最先面对人口老龄化问题的，它们为应对人口老龄化，在发展养老服务业方面进行了许多探索，它们的做法和经验值得我们借鉴，它们的教训更值得我们吸取，从而少走弯路。当然，中国的特殊国情决定了我们不可能照搬它们的做法和所谓模式。

第四章，居家养老与居家养老服务。居家养老同社区养老、机构养老并称为我国养老服务的三种方式。它是在传统的家庭养老面临困境，社

区、养老服务机构以及其他社会力量把养老服务延伸到家庭，为居家的老人提供全方位的生活照料、医疗护理和精神慰藉，从而形成的一种新的养老服务方式。到2020年，我国要全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为补充的，功能完善、规模适度、覆盖城乡的多层次养老服务体系。居家养老服务在我国整个养老服务体系中占有非常重要的地位。本章首先分析了我国传统家庭养老的困境：家庭养老的能力和功能急剧下降；独居老人和空巢老人急需养老照护；社会流动增加和居住形式变化带来的挑战；传统家庭养老的文化和制度根基出现断裂；老年人养老需求越来越多样化。其次，简要回顾了我国居家养老服务的提出与推动、发展过程，得出居家养老是适合我国国情的养老方式的基本判断。再次，重点分析了政府、社区、公益性或非营利性组织、志愿者和义工、家庭成员等居家养老服务的主体各自的职责，以及不同主体的分工与合作，并以湖南长沙雨花区、浙江省杭州、金华等地方政府主导的居家养老服务，以及中国红十字会总会事业发展中心开展的居家养老服务、江西瑞金市居家养老服务中心开展的居家养老服务、浙江省杭州市“为老服务联盟”开展的居家养老服务等社会力量主导或举办的居家养老服务作为案例，进行了比较分析。地方政府主导的居家养老服务，主要是为低收入家庭的失能失智老人以及高龄老人等特殊老年人群体提供居家养老服务。社会力量主导的居家养老服务形式不一，也各有特色。最后，提出了促进我国居家养老服务可持续健康发展的政策建议，主要是提高对居家养老服务重要性的认识，建立健全居家养老支持政策，加大对居家养老服务的财政投入和政策支持，改进居家养老服务以更好地满足老年人的养老服务需求。

第五章，社区养老与社区照护。社区养老服务是居家养老的重要支撑，也是我国整个社会养老服务体系的重要依托。首先，本章分析了社区养老的重要性，一方面，它是居家养老服务的最重要提供者，没有社区养老服务的充分发展，居家养老基本上是不可能的；另一方面，社区兴办的日间照料中心等养老服务机构，又弥补了机构养老的不足，发挥了机构养老不可替代的作用。另外，同机构养老相比，社区养老服务能够更好地满足老年人的心理需求，能够更好地满足老年人的归属感，能够更有针对性地就近解决老年人的各种特殊需求。其次，分析了美国、英国、日本社区养老服务的主要做法，并就发达国家和地区社区养老的主要做法对我国发展社区养老的启示展开讨论。欧美国家的大多数老年人居住在社区，因而都普遍强调社区支持老年人家庭，发展社区养老服务，并已经成为社会化