

中国社会组织 养老服务策论

杨 武 主 编



ZHONGGUOSHEHUIZUZHI
YANG LAO FU WU CE LUN

中国人口出版社

中国社会组织

养老服务策论

——以计划生育协会为重点

杨 武 主编



ZHONGGUOSHEHUIZUZHI
YANG LAO FU WU CE LUN

中国人口出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国社会组织养老服务策论:以计划生育协会为重点 / 杨武主编. —北京:中国人口出版社,2010. 12

ISBN 978 - 7 - 5101 - 0625 - 5

I. ①中… II. ①杨… III. ①老年人—抚养—社会福利—研究—中国 IV. ①D669. 6②D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 234182 号

中国社会组织养老服务策论

主编 杨 武

出版发行	中国人口出版社
印 刷	北京国人印务传媒有限公司
开 本	880 × 1230 1/32
印 张	5.25
字 数	120 千字
版 次	2010 年 12 月第 1 版
印 次	2010 年 12 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978 - 7 - 5101 - 0625 - 5
定 价	16.80 元

社 长	陶庆军
网 址	www. rkcbs. net
电子信箱	rkcbs@ 126. com
电 话	(010)83519390
传 真	(010)83519401
地 址	北京市宣武区广安门南街 80 号中加大厦
邮 编	100054

版权所有 侵权必究 质量问题 随时退换

编委会

顾问	宋平	姜春云			
主任	潘贵玉				
副主任	杨玉学	席小平			
编委	李艳秋	王景水	王琦	杨武	
	孙常敏	刘金莲	尹爱东	田绥	
	张庆安	段锦宏	闫秀梅	任学珍	
	赖耀南				
主编	杨武				
副主编	凌宏彬	张庆安			
编辑	张高秋	杨仕奎	邢军	孙中锋	
	段贤来	洪进	沈昕	范丽娟	
	王琪				

序

中国计划生育协会常务副会长 潘贵玉

2009 年底,宋平老会长听取中国计划生育协会的工作汇报后,就如何发挥计生协的作用提出新要求:一是要加强优生优育工作,通过婚检和孕情检查来减少和防止出生人口缺陷问题,提高出生人口健康素质,减轻家庭和社会负担;二是人口老龄化问题凸显,要注重对老年人的关注,开展关怀事业,使无人照顾、体弱多病的老年人老有所养、老有所依、老有所乐;三是要关心父母在外打工的农村留守儿童,使他们在良好学习环境中接受较好的教育。中国计生协作为群团组织要为政府制定相关政策建言献策,做好参谋助手。

一年来,中国计生协在姜春云会长的领导下,与中央党校国际战略研究所、国家人口计生委科研所、安徽省政府发展研究中心、安徽省计划生育协会等单位,共同就“出生缺陷干预的协会参与模式”、“社会组织(计生协会)老年服务的参与模式”、“关爱留守儿童的协会参与模式”三个课题开展了广泛的调查与研究。

《中国社会组织养老服务策论——以计划生育协会为重点》课题组,以安徽省政府发展研究中心、安徽省计划生育协会

为主办单位,先后赴上海、河北、山西、广东等省市进行专题调研。研究报告立足我国目前老龄人口现状、养老服务需求等,结合国内外社会组织参与养老服务的经验,提出今后我国社会组织参与养老服务的政策建议。计划生育协会是中国最大的社会组织之一,在开展养老服务工作中应定位为“协作者、补充者、组织者”的角色;计生协会参与养老服务的路径主要是“以项目运作为载体、以计生对象为切入点、以参与为方式、以主体为目标”。报告提出:建立健全社会组织(计生协会)参与养老服务的法律法规;深度参与养老服务行业标准和行业规范的制订;建立舆论宣传导向机制;从规划先行、项目依托、信息保障入手,开发养老服务信息系统;扩大社区计生协志愿者队伍,参与专业的老年服务义工人才队伍等建设。

《出生缺陷一级干预中计生协工作模式的调查研究》课题组,以国家人口计生委科研所为主办单位,深入河南、浙江、内蒙古、宁波等省市,通过实地研究,运用定性方法总结各地计生协会参与出生缺陷一级干预的实际做法和经验;充分发挥计生协的桥梁沟通作用,协会的“毛细血管”功能是协会开展出生缺陷一级干预工作的重要基础;优秀会员是开展工作的人才队伍保障;组织健全有力是做好出生缺陷一级干预工作的坚实后盾。与此同时,定量分析的数据显示:计生协会员对出生缺陷知识亟需培训和学习;协会会员对出生缺陷高危人群的认识和甄别有待加强;协会会员对出生缺陷干预工作内容的认识程度较高。报告提出对策建议:以调研报告为基础,推动相关政策出台,分类指导;整合社会资源,增强服务能力;以项目为载体,树立计生协的品牌效应;以会员制为基础,组建计生协的服务人才库;立足社区,以家庭为对象,满足个性化需求;与时俱进,创新宣传方式等。

《计划生育协会关爱留守儿童工作研究》课题组,以中央党校国际战略研究所为主办单位,对全国省级和计划单列市的计生协会作了问卷调查,并深入吉林、四川、深圳等省市进行了实地调研,从安徽、河南、江苏、江西、辽宁、山东、浙江等省市征集了典型案例及相关资料。在此基础上,报告提出建议:准确界定关爱对象,以“关爱流动计划生育家庭未成年子女”取代“关爱留守儿童”的概念;创设全国性专项基金,以服务与倡导并重的模式开展关爱流动计划生育家庭未成年子女工作;中国计生协筹建指导委员会,在组织机制上保障重要决策的科学化与民主化等。

“老吾老以及人之老,幼吾幼以及人之幼”。三个课题研究抓住人口年龄结构的两端,贴近计生协工作实际、贴近社会发展形势、贴近人口问题根源;注重挖掘、汲取和总结基层的经验和智慧,注重用理论指导实践,注重与时俱进和开拓创新。所提对策建议对中国计划生育协会的工作职能拓展、服务内容丰富、活动载体充实、组织形式创新等都具有重要的参考和借鉴意义。

在这一年的时间里,承担课题研究的各单位精心组织专家学者、人口计生和协会工作者,深入基层调查研究,不辞辛劳。课题研究的过程体现了中国计划生育协会的网络优势、人才优势、知情优势、服务优势和示范优势,也证明计划生育协会是具有凝聚力和战斗力的群团组织。在此,向做出重要贡献的课题组成员以及广大的基层协会同志表示衷心的感谢!

现将三个课题的研究成果结集出版,以感谢老领导对人口计生工作的关心和指导,也将此书作为向中国计划生育协会第七次全国会员代表大会的最好献礼!

是为序。以飨读者。

目 录

引 言	1
一、相关概念界定和研究综述	3
(一)当代社会养老服务的基本方式	3
(二)国内外主要养老服务模式介绍	4
1. 世界发达国家养老服务的典型模式	4
2. 我国养老服务模式的演变	5
(三)国内外社会组织发展的理论与实践	6
1. 西方社会组织参与社会保障的历史演变	7
2. 西方社会组织发展的主要理论	8
3. 我国社会组织开展养老服务的理论研究	11
(四)本课题研究目标、主要思路、主要技术方法	11
1. 主要研究目标及主要思路	11
2. 本项研究的主要技术方法	11
二、国内外社会组织参与养老服务的比较	12
(一)发达国家、地区与我国社会组织发展比较	12
1. 美国社会组织	12
2. 日本的社会组织	13
3. 中国香港的社会组织	14
4. 中国大陆的社会组织	14



(二)发达国家社会组织参与养老服务的经验与启示	16
1. 英国养老服务中的社会组织参与	16
2. 美国养老服务中的社会组织参与	17
3. 日本养老服务中的社会组织参与	18
4. 英、美、日三国养老服务中社会组织参与对我国的 启示	19
(三)中国社会组织参与养老服务的实践探索	23
1. 中国社会组织参与养老服务的主要动因	23
2. 中国社会组织参与养老服务的主要模式	24
三、我国老龄人口的养老现状、服务需求分析	28
(一)我国老龄人口发展及养老现状	28
1. 我国老龄人口发展现状	28
2. 我国养老现状	29
(二)老龄人口的养老服务需求分析——基于广东省、 上海市、河北省、安徽省、山西省的问卷调查	31
1. 问卷结构及处理	32
2. 被访者基本情况描述性统计	33
3. 被访者的养老现状	36
4. 被访者的养老需求与意愿	38
5. 基于卡方检验的数据相关性分析	39
6. 主要结论	43
四、中国计划生育协会参与养老服务中的实践及路径探讨	44
(一)计生协组织介绍	44
(二)计生协参与养老服务的实践探索	45
1. 联合协作实施养老服务项目	45
2. 探索参与居家养老服务工作	46
3. 广泛开展关怀关爱老年服务	46

4. 举办面向老人的特色文体活动	47
(三) 计生协参与养老服务的 SWOT 分析	48
1. SWOT 分析方法简介	48
2. 计生协参与养老服务的 SWOT 分析	48
(四) 计生协参与养老服务的角色定位及路径分析	57
1. 计生协开展养老服务的角色定位	57
2. 计生协参与养老服务的路径分析	59
五、社会组织老龄服务中存在的困难与政策建议	60
(一) 社会组织在老年服务中存在的问题	60
1. 在体制与机制方面存在的困难	60
2. 在服务功能与作用发挥方面存在的困难	61
3. 在思想观念与文化氛围方面存在的困难	62
4. 在服务协调能力方面存在的困难	63
(二) 加快提升社会组织老龄服务水平的政策建议	64
1. 提高认识,明确社会组织在老龄服务中的角色与 地位	64
2. 切实发挥社会组织在养老服务中的独特优势	64
3. 进一步完善社会组织进入老龄服务行业的资金支持 机制	65
4. 逐步加大与完善社会组织参与养老服务的政策支持 力度	65
六、充分发挥计生协会老年服务功能的政策建议	67
(一) 建立健全社会组织(含计生协会)参与养老服务的 法律法规	67
(二) 深度参与养老服务行业标准和行业规范的制订	68
(三) 建立舆论宣传导向机制	68



(四) 规划先行,项目依托,信息保障	69
1. 科学合理地编制计生协会参与养老服务发展的 规划	69
2. 努力争取、合理开发和设置计生协参与养老服务 的项目,依托项目载体开展老年服务	69
3. 全面开发与应用老龄服务信息系统,实现信息化 管理	69
(五) 培养和打造计生协会养老服务的人才队伍	70
1. 扩大计生协社区志愿者队伍,尤其是联合与整合义工 队伍	70
2. 加大培训力度,充分提升计生协会现有老年服务 人才的水平	71
3. 参与建设专业的老年服务社工人才队伍	71
附件:“中国社会组织养老服务”案例篇	75
一、养老服务体系案例	75
案例一:上海市居家养老体系建设	75
案例二:大连市养老产业的居家养老社区福利运作 模式	77
二、养老机构建设案例	83
案例三:杭州“金色年华”老年公寓	83
案例四:广州市颐寿养老院	89
案例五:广州市越秀区广卫街星光老年之家	93
案例六:河北省鹿泉市曲寨老年公寓情况介绍	96
案例七:大连市甘子井区“幸福老年之家”工程	99
三、居家养老案例	105
案例八:上海市静安区“牵手护老”项目	105

案例九:太原市居家养老服务网建设	110
案例十:安徽省岳西县天堂镇城北社区成立居家养老服务 服务站	112
案例十一:宁波市海曙区政府购买养老服务	115
四、整合社会资源开展志愿服务案例	118
案例十二:天津市津南区辛庄镇结对帮扶	118
案例十三:韶关市浈江区志愿者帮扶七旬孤寡 老人生活	119
案例十四:大连市计生协会实施“三有”工程	121
案例十五:安徽省宣城市义工联合会开展老年 服务情况	127
五、养老服务调查案例	129
案例十六:上海市普陀区桃浦镇第一代独生子女困难 家庭老人现状和社会扶助的调查研究	129
案例十七:石家庄市桥东区老年服务调研	135
六、其他地区社会组织养老服务案例	140
案例十八:中国香港社会组织老年社会福利服务 探讨	140
后 记	150

中国社会组织养老服务策论

——以计划生育协会为重点

引言

按照国际通行标准,一个国家或地区 60 岁以上老年人数占总人口数量的 10% 以上,或 65 岁以上老年人数占总人口数量的 7% 以上,这个国家或地区就进入了老龄化。综合人口预测结果,我国人口老龄化进程大体上分为三个阶段:1982 ~ 2000 年为过渡阶段,2000 年我国 60 岁以上老年人数占总人口数量的 10.46%,已经进入老龄化国家的行列;2000 ~ 2025 年为快速发展阶段,60 岁以上老年人口将增长到 2.84 亿,占总人口的 19.34%;2025 ~ 2050 年为高峰阶段,预计到 2050 年进入重度老龄化阶段,老年人口将达 4.4 亿,约占总人口的 30%。^①

我国老龄人口一方面具有数量大、增长快的特点;另一方面与中国实行了 30 年的计划生育政策形成了一定程度上的紧密联系。未来越来越多的家庭将呈现“421”的结构,而随着社会结构的变化和人口流动的加速,老年空巢率明显上升。本次调查显示,被调查老年人空巢家庭(包括独居)的比例已经达到 73%,老年人中生活能够完全自理的占 78.6%,部分自理的占

^① 陶立群. 我国人口老龄化的趋势和特点. 科学决策月刊,2006(4).



17.6%,完全不能自理的占3.6%。人口老龄化使得具有普遍性特征的老年风险放大,养老需求发生变迁。同时,我国是在社会经济还很落后、整个社会机制还未能及时调整、养老保险和医疗保险基金储备不足的情况下迎来了老龄化,“未富先老”使问题更为突出。由此决定了国家要在保持经济持续快速发展的同时不断推出不同类别、分层次、高质量的养老服务,以满足快速老龄化社会的养老需求。

党的十七大提出,要以基本养老、基本医疗、最低生活保障制度为重点,加快完善社会保障体系。十七届五中全会提出“建立健全基本公共服务体系,着力保障和改善民生,必须逐步完善符合国情、基本完整、覆盖城乡、可持续的基本公共服务体系,提高政府保障能力,推进基本公共服务均等化”。养老服务作为民生的基本问题,一直是各国政府和人民关注的焦点,也是学者研究的重点领域,更是众多社会组织努力解决的问题。2009年9月21日,中国计生协原会长宋平指示,“要加强我国老龄化问题研究”。姜春云会长进一步明确要求,必须加快进行老龄化问题专题研究。中国计划生育协会(以下简称“计生协”)作为群团组织,一直积极发挥在创新养老服务保障模式、推进老龄事业中不可替代的作用,根据宋平老会长、姜春云会长等领导的指示,以加强对老龄社会特点和规律研究、提出科学的具有前瞻性和战略性的对策措施为目标,设立“中国社会组织的养老服务研究”联合课题组,具体由中国计生协牵头,安徽省计生协、安徽省政府发展研究中心组织相关研究力量具体实施,上海市、河北省、山西省和广东省等省市计生协协作开展研究。

本研究在有关理论和研究的基础上,探索我国政府与社会组织在提供养老服务方面的有效合作方式,进而协调和规范二者在养老服务合作、供给中的基本关系。为此,本项研究主要讨

论以下问题:社会组织参与供给养老服务的过程中有哪些基本模式,存在哪些主要问题?如何解决社会组织参与养老服务过程中存在的问题?如何协调、规范政府和社会组织二者之间的关系?如何充分发挥计生协的老龄服务功能?

课题紧扣我国计生协等社会组织的养老服务问题,在安徽省、上海市、河北省、山西省和广东省进行实地和问卷研究,在此基础上,紧密结合我国社会组织的养老服务实践,紧密跟踪国内外社会组织的养老服务新模式、新趋势,深入探索我国应对人口老龄化、创新社会组织养老服务模式,提出促进社会组织参与养老服务的思路和政策建议。

一、相关概念界定和研究综述

(一)当代社会养老服务的基本方式

养老服务是指国家和社会为了发扬敬老爱老美德,安定老人生活,维护老人健康,充实老人精神文化生活而采取的政策措施和提供的设施和服务。作为一种典型的公共服务,从实践操作层面上看,根据供给主体的不同,养老服务的供给主要有四种基本方式:一是政府直接供给;二是市场营利性供给;三是公民社会组织的公益性供给;四是老年人自主组织和自主供给。然而,在现实情形中,政府直接供给不仅意味着巨大的财政压力,同时也意味着担负繁重的社会服务职能,养老服务需要社会化;市场营利性供给难以解决低收入老年人尤其是独生子女父母的养老保障问题;公民社会组织的公益性供给需要成熟的组织形态和持续的资金来源;而老年人自主供给显然缺乏足够的经济能力、行为能力和组织协调能力。因此,政府、市场与公民社会组织的合作供给往往成为一种更为务实的选择。



(二) 国内外主要养老服务模式介绍

1. 世界发达国家养老服务的典型模式

有关研究资料表明,与现今世界上三种福利服务的典型模式相对应,相应的养老服务也分为三种模式:一是以英国等福利国家为代表的统一主义的福利模式,注重通过机构为全体国民提供优质的服务;二是以美国为代表的新自由主义福利模式,注重引入市场机制、减少政府责任,强调自力和互助;三是以日本为代表的政府为主导的“合作”型模式,注重政府与企业、NGO/NPO 的配合,强调政府宏观的强力调控与微观的民主渗透。上述模式在不同国家和地区的实践取得了明显的成效,建立了比较顺畅的机制,但不可避免地也暴露出一些不足(见表1)。

表1 三种典型养老福利服务模式的比较

类型	特点	机制	缺点
统一主义的福利模式 (英国等福利国家)	国家对全体国民的福利服务制定统一的标准,通过公共机构向全体国民提供均质的服务	需要充分的公共资源,保证人民平等权利的民主主义的议会体制以及对政府权力进行有效监督的法律制度	财政负担不断加重,高额的税收制加重了国民的负担
新自由主义福利模式 (美国)	引入市场机制,减少政府责任,强调自立和互助,以民间机构为中心提供服务	引进竞争和激励机制,强调经济增长、确保劳动者进入劳动市场,用劳动者对生产的贡献程度来保障其生活	政府的退出和监管机制的弱化,加大了两极分化

续表

类型	特点	机制	缺点
政府为主导的“合作”型模式(日本)	政府的强力调控和垄断,强调政府与企业、NPO/NGO的合作,以及政府各职能部门之间的合作	宏观管理具有权威性,强调依法对经济政策、公众社会生活等进行干预,微观的具体服务则要求具有较强的民主化浸透在公共部门	各种角色的责任难以厘定,各种合作难以协调

2. 我国养老服务模式的演变

受政治、经济和文化等因素的影响,中国的养老服务有其特殊的发展历程,其展开过程依附于中国的整体社会福利发展进程。在计划经济体制下的养老服务供给模式是“家庭→单位→政府”相结合的剩余模式。政府举办的老龄公共事业的内容很少,覆盖范围也窄,仅限于处在边缘的特殊群体的施舍性救助。在城镇,“企业办社会”的现象严重,一般城镇老年人的一切生活都由所在单位负责,家庭和单位合力使老年人的养老服务资源得到很好的发挥,社会福利概念被误解为企业福利或单位福利;在农村,政府和集体合力为“五保”老年人提供养老服务,而其他农村居民只有靠家庭,有时需要求助亲戚和邻里来照顾。改革开放以后,在人口老龄化、家庭结构小型化、单位福利弱化和政府职能转变的多重背景下,我国的养老服务体系已进入以社会化为重要特征的重建阶段。2000年2月,民政部等国家部委联合发布了《关于加快实现社会福利社会化的意见》,明确提出推进社会福利社会化的福利政策,提出在供养方式方面坚持以居家为基础、以社区为依托、以社会福利机构为补充的发展导向,国家资助社会各方面力量积极兴办社会福利事业。改革后