

董红亚 著

中国社会养老 服务体系建设研究

*Zhongguo Shehui Yanglao
Fuwu Tixi Jianshe Yanjiu*

中国社会科学出版社

董红亚

著

中国社会养老服务体系建设研究

*Zhongguo Shehui Yanglao
Fuwu Tixi Jianshe Yanjiu*

本书是国家社科基金重大项目“中国养老服务体系建设研究”（15ZDA001）的阶段性成果。

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社会养老服务体系建设研究 / 董红亚著. — 北京:
中国社会科学出版社, 2011. 4
ISBN 978-7-5004-9601-4

I. ①中… II. ①董… 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 (2011) 第 044648 号

策划编辑 王 茵
特约编辑 段 珩
责任校对 张 敏
封面设计 格子工作室
技术编辑 王炳图

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010-84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京君升印刷有限公司 装 订 广增装订厂

版 次 2011 年 4 月第 1 版 印 次 2011 年 4 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 16.5 插 页 2

字 数 255 千字

定 价 35.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

引 言

人口老龄化是社会文明和进步的产物。围绕应对人口老龄化，世界各国特别是西方发达国家积极创新社会保障制度，建设福利国家，积累了不少成功经验。我国迈入人口老龄化社会的时间还不长，对老龄化社会带来的挑战和机遇认识尚不充分，但由于庞大的老年人口基数、迅猛的发展速度、日益加深的高龄化趋势，加之发展中国家的现实，要求我们必须及早准备，未雨绸缪，提出解决的对策和办法。这些对策、办法，需要建立在深入的科学研究基础上，既要有我国传统文化的支持，又要借鉴西方发达国家的有益经验，从而形成符合国情、面向未来、持续发展的养老保障体制机制。

养老保障是一项复杂的系统工程，涉及老年人生活的方方面面。除了基本生活、医疗、住房等物质或经济保障，文化娱乐、精神抚慰等精神保障外，还有一个非常重要的环节是养老服务问题。对于老年人来说，很多时候，由于身体机能下降，光有钱难以解决面临的困难；而且，随着人口流动的进一步加快、高龄人口的不断增加，养老服务问题越来越突出。这也是党的十七届五中全会强调要“优先发展社会养老服务”的主要原因。

《中国社会养老服务体系建设的探索》就是针对这一问题的探索。通过梳理我国传统的养老保障理论和实践、新中国成立后政府的养老服务历程、社区居家养老服务的发展历史、养老机构的发展和管理情况等，提出要探索建设政府、社会、家庭“共担·互补·协调”机制，以机

构、社区、家庭为落实平台，并以此为核心健全完善社会养老服务体系。应对人口老龄化带来的问题，政府是主导力量，扮演着组织者的角色，包括体系的总体设计、资金的筹集、设施建设和监管、权益维护等，是其他任何主体所不能替代的。这既是工业化社会后养老社会化的必然要求，也是政府角色必须履行的基本职责。在政府之外，社会组织和家庭都要承担相应的责任，这是由养老服务具有的亲情化、个性化和多样化的特点决定的。特别是家庭，在可见的未来，仍然是养老服务不可或缺的重要力量。家庭承担养老服务，具有其他组织不可比拟的亲情化及个性灵活等优势，在降低成本的同时，可以弥补正规组织在提供服务方面的不足，形成互补。但家庭结构的小型化、子女的异地就业、父母子女居住方式的分离等，又使家庭在提供养老服务时力不从心。为解决这一问题，除加快发展养老机构外，本书专门提出要探索构建家庭服务政策，帮助、支持家庭成员履行服务责任。这为建设社会养老服务体系提供了一个新的视角。

社会养老服务体系内涵广泛，内容丰富。本书在阐述“共担·互补·协调”机制的同时，研究探讨了养老服务的内涵与外延，指出这一概念具有广义、狭义之分，照护是养老服务的核心；从非营利组织的角度研究了养老机构的性质和管理问题，明确提出养老机构的公益性质和价值所在，并在此基础上确立养老机构管理的对策；从住房变迁的角度研究了养老服务的发展趋势，指出养老服务方式受制于物质条件，由家庭转向社会具有一定的必然性；分析了家庭、社区、机构在社会养老服务体系中的作用，指出三者之间在性质、功能上互相依存、互为补充，明确要编织一张无缝衔接的照护服务网络；等等。

党的十七届五中全会明确指出，“积极应对人口老龄化，注重发挥家庭和社区功能，优先发展社会养老服务，培育壮大老龄服务事业和产业”。我们要积极贯彻落实好中央的要求，进一步推动社会养老服务体系研究，加快中国社会养老服务体系建设步伐，提高全社会为老服务质量。

目 录

引言	(1)
绪论	(1)
第一章 人口老龄化和中国的应对措施	(8)
第一节 人口老龄化的涵义和类型	(8)
第二节 我国人口老龄化历程和主要特点	(11)
第三节 我国人口老龄化面临的主要问题	(14)
第四节 我国政府应对人口老龄化的措施	(15)
第二章 我国传统养老保障的理论和实践	(18)
第一节 孝的嬗变和以孝为核心的养老理论	(19)
第二节 传统的家庭养老	(25)
第三节 政府的养老政策措施	(31)
第四节 传统养老保障制度产生的社会基础	(38)
第五节 传统养老保障理论和实践评述	(40)
第三章 我国社会养老服务体系建设的历程	(44)
第一节 社会养老服务是基本养老的重要组成部分	(44)
第二节 新中国养老服务事业发展概况	(49)

第三节	新中国养老机构的发展	(55)
第四节	居家养老服务的发展	(59)
第五节	农村特殊对象养老服务的发展	(61)
第六节	养老服务体系建设的启示	(64)
第四章	着力构建“共担·互补·协调”的社会养老服务机制	(66)
第一节	“共担·互补·协调”机制的内涵和意义	(66)
第二节	建构“共担·互补·协调”机制的必要性和可能性	(68)
第三节	家庭养老职能的再认识是确立“共担·互补·协调” 机制的关键	(72)
第四节	进一步完善“共担·互补·协调”机制的政策措施	(76)
第五章	依托社区发展的居家养老服务	(80)
第一节	社区服务的提出与发展	(80)
第二节	居家养老服务的涵义和战略意义	(85)
第三节	我国居家养老服务发展溯源	(91)
第四节	居家养老服务的成绩与不足	(94)
第五节	在夯实社区基础上深化居家养老服务	(98)
第六章	养老机构的性质和管理	(102)
第一节	养老机构性质和管理研究综述	(103)
第二节	养老机构建设和管理存在的问题及成因	(108)
第三节	政府部门对养老机构地位和作用的表述:补充说和 骨干说	(113)
第四节	养老机构是比较典型的非营利组织	(117)
第五节	实现养老机构有效管理需要正确处理的关系	(130)
第六节	加强养老机构管理的对策	(133)
第七章	住房对养老及服务方式的影响	(140)
第一节	传统和主流的家庭养老方式以住房为物质载体	(140)
第二节	住房结构功能的明显变化直接影响家庭养老	(143)

第三节 养老服务方式要适应住房结构功能发展变化 进行创新	(146)
第四节 住房对养老服务影响的简要结论	(149)
第八章 家庭服务政策研究	(152)
第一节 家庭服务政策的提出	(153)
第二节 家庭服务政策的界定和理论框架	(160)
第三节 创新家庭服务政策之设想	(167)
第九章 “共担·互补·协调”机制在浙江的实践	(174)
第一节 体现“共担·互补·协调”机制的大社保体系	(174)
第二节 “共担·互补·协调”机制在养老领域中的不同 模式分析	(179)
第三节 “共担·互补·协调”机制运行需要注意的问题	(185)
第四节 “共担·互补·协调”机制的养老服务“嵊州模式”	(186)
第十章 结语:加快建立可持续的社会养老服务体系	(200)
附:养老服务访谈实录	(212)
主要参考文献	(249)
后记	(256)

绪 论

党的十七届五中全会强调，要“积极应对人口老龄化，注重发挥家庭和社区功能，优先发展社会养老服务，培育壮大老龄服务事业和产业”。这是党中央审时度势，从我国国情出发，应对人口老龄化趋势作出的战略决策。在此之前，在2010年的政府工作报告中，温家宝总理提出，要“加快建立健全养老社会服务体系”。社会养老服务第一次正式写入党文献，列入了政府工作报告，并被作为优先发展战略提出，这对我国广大老年人来说是个福音，对广大从事老年服务事业的工作者来说，也是一个巨大的鼓舞。相信在党中央、国务院的高度重视下，我国社会养老服务事业将取得新的突破，迎来历史性的发展时期，老年人的生活质量将进一步提高。

养老是一个复杂的系统。围绕老年人的需要，有责任主体及其关系问题，其中政府、家庭的责任及其关系问题是最关键的内容之一；有服务内容及其关系问题，即物质保障、精神保障、服务保障及其之间的关系问题。概括起来，就是谁来提供保障，提供什么样的保障问题。对这些问题的不同回答，相应形成了不少概念，如社会化养老、家庭养老、个人自主养老、社区养老等；而保障的内容又被命名为养老保险、医疗保障、住房保障、精神慰藉、养老服务等，有时被统称为养老保障。其中，养老服务既是一个大的概念范畴，又是一个具有特定涵义的小概念。这样养老服务和养老保障在概念上存在部分交叉，固然有讨论研究不深入的因素，但主要是两方面的原因：一是长久以来，我国比较注重

养老保障中物质内容,服务被认为是附属性的;二是养老服务中,如机构养老、社区养老服务,也有物质性内容,很难把服务单独剥离出来。因此,本书在阐述“共担·互补·协调”机制时,考虑到这一机制适用于养老的各方面内容,用的是养老保障的概念;而传统的养老服务一直没有单列,用的也是养老保障概念。在研究时,笔者力图对养老服务作出科学的界定,并通过概念之间的梳理,提出了社会养老服务体系的发展路径、工作重点和政策措施等。

中央提出优先发展社会养老服务,据笔者理解,关键是“优先”和“社会”两条:“优先”就是要集中力量,在规划、土地、资金、人力等各方面,加大工作力度,先行安排养老服务所需;“社会”就是要求整合各方面力量和资源,进入养老服务领域。通过共同努力,形成“共担·互补·协调”的可持续的社会养老服务体系。这是由我国经济社会的发展阶段、特点和人口老龄化的特点决定的。

一 我国庞大的老龄人口和高龄化、高失能比等特点迫切要求优先发展社会养老服务

首先,我国人口老龄化的现状和趋势要求加快发展社会养老服务,养老服务是人口老龄化的产物。1999年,我国步入人口老龄化社会以来,老龄化加速发展,程度不断加深,体现出不同于发达国家的鲜明特点:一是规模大。截至2009年底,全国60岁及以上老年人口有1.67亿,是世界上老年人口最多的国家。二是速度快。和发达国家相比,65岁及以上老年人口占总人口的比例从7%提升到14%,法国、英国等进入老龄化较早的国家大多用了45年以上的时间,而我国只用了27年。三是高龄化。随着人口预期寿命的提高,高龄老人成为老年人口中增长最快的群体。到2009年底,全国80岁及以上的高龄老人1899万,占老年人口的11.4%。四是失能多。目前,我国有失能老人1036万、半失能老人2123万,共占老年人口总数的18.9%。五是空巢化。到2009年,城乡空巢家庭接近50%,部分大中城市达到70%;农村留守老人约4000万,占农村老年人口的37%。人口老龄化这些特点,迫切要求我们大力发展、壮大老龄服务事业和产业,特别是要加快发展社会养老服务,以保障老年人的基本生活。

其次，养老服务的特性和相对短缺要求各级党委、政府把它摆在优先位置。养老服务是一个既熟悉又陌生的名词。由于服务的不可感知性、不可分离性、品质差异性、不可储存性和所有权的不可转让性等特点，致使学术界和政府部门难以给出养老服务的确切定义。应该说养老服务有广义、狭义之分。广义的养老服务是指政府和社会为老年人安度晚年提供的各类服务的总称。作为社会人，当身体机能下降到一定程度后，其衣食住行，大到领取养老金、看病、出门旅游，小到就餐、日常起居、上下楼梯等，都需要他人提供帮助。而狭义的养老服务，则指政府、社会针对老年人身体机能下降给予的照料和护理。

老年人要安度晚年，需要两个支持条件，一是足够的资金；二是有效的服务。有了钱，老年人可以有基本的生活保障，丰衣足食，看得起病，接受得起教育，参与文化和娱乐和旅游等，这是一个非常重要的方面；另一方面，老年人因生理衰退、体力不支及疾病所造成的生活不便，导致日常自理能力发生障碍而需要外界及家庭成员对其提供支持，即不同程度地存在依他性照护服务。如果没有这样的服务，即使有钱老年人的基本生活也不能得到有效保障。特别是高龄老人、失能和半失能老人，这种状况就更为突出，日常生活起居尚且不行，更谈不上生活质量。因此，养老服务在老年人生活保障中具有十分重要的、无可替代的意义。如果仅有物质保障，老人们得不到有效的照料和护理，养老就只能是“养活”，止步于生存层次；而精神慰藉作为更高层次的精神需求，如果缺乏以照护为核心的养老服务支持，没有基本生活的正常化，就不可能有真正意义上的心理满足和高质量的生活。老年人不能得到良好的照护，不能实现老有所养，就会直接影响家庭成员的生活和工作，进而引发各种各样的社会问题。相对于养老服务的重要性，同养老保险、最低生活保障、医疗和住房等保障相比，我国这项制度的供给还相对短缺。尽管这些年经过民政等部门的努力，取得了不错的成绩，但总体上还处于发展中，特别是和庞大的老年人口、日趋增加的高龄人口、失能人口的需求相比极不相应。对此，各级党委、政府必须予以足够的重视，把它摆在优先发展的位置。

二 养老服务的巨大需求和服务内容的丰富性、多样性，需要全社会共同努力深度参与

庞大的老年人口造就了养老服务的巨大需求，任何单一的社会主体包括政府都不可能予以满足，需要全社会共同努力。特别是在我国尚处于社会主义初级阶段，老龄化超前于现代化，经济实力还比较薄弱的情况下。而养老服务内容的丰富性和多样性，更要求政府、社会、家庭紧密协作。特别是要发挥家庭和社区功能，使之深度介入，为养老服务需求提供多样化的支持。

养老服务有物质、精神的双重特性，既与基本生活、医疗、住房等物质性保障和精神慰藉等精神性保障相并列，自成一体；又贯穿其中，体现在基于物质保障的照料护理上，并通过照护给老人提供精神上的支持。它是有形的又是无形的，在物质层面上，表现为一系列可见的养老设施、工作内容、服务标准和规范等；在精神层面上，表现为细致入微的人文性、个性化的照护，以有效满足老年人的身心需求，改善其生活质量。在服务方式上，根据老年人的居住形态，划分为居家养老、机构养老，社区成为居家养老的重要载体。政府和社会为老年人提供的照护服务都是依托家庭、社区、机构展开的。

实现养老服务这种巨大需求和丰富性、多样性要求，需要通过社会化途径，包括投资主体、服务主体的多元化，运行机制的市场化、产业化等。政府要充分调动企事业单位、民间组织和社会个人的积极性，鼓励创办各种层次的养老服务机构和设施，从事养老服务，给予政策优惠、资金支持和精神褒扬。目前，陆续有省级以下政府建立专项资金，给予民办养老机构以资金支持，建议国家层面尽快增立专项，要强化社区的养老服务功能。长期以来，我国社会处于政府一家庭的制度构架中，社区功能不全。始于20世纪80年代中期的社区服务，主要限于大中城市，广大的农村社区建设起步时间不长，同时市场化、社会化的服务体系也不普及。在这种情况下，老年人所需要的养老服务难以得到有效满足。作为人们生活的共同体，社区对于老年人来说，既有生活的便利，更有无法割舍的感情。在社区实现养老，是老年人最重要的选择。因此，要通过社区建设，以建设老年人宜居社区为目标，大力增加居家

养老服务站、日间照料中心、老年活动室等设施,提高社区养老服务能力,满足老年人多样化、个性化的服务需求。

要创新家庭服务政策,切实发挥家庭的作用。家庭至今仍是老年人养老的首选,因为只有家庭才能给老年人提供基于血缘的亲情化、个性化服务。家庭传统的养老服务职能之所以衰退,是因为规模小型化,家庭用于照护服务的人力资源不断下降。在我国工业化的历史进程中,加之计划生育政策,家庭规模相应减少,核心家庭不断增加。据统计,我国家庭户均人口规模从1982年的4.41人下降到2006年的3.17人。同时,抚养比不断上升。2009年我国65岁以上老年抚养比约13%,有的省份接近18%,家庭负担越来越重,承受老龄化的能力降低。对此,我们要科学分析,有针对性地创新政策措施。要探索建立家庭服务政策,以政策支持家庭成员履行义务,在倡导孝道、强化家庭成员照护服务责任的同时,对家庭中从事照护的成员给予补贴、免费予以技术培训、提供暂息服务等,从而减轻家庭负担,提高家庭的养老服务水平。

三 健全完善社会养老服务体系必须坚持党政主导,切实履行政府职能

明确优先发展社会养老服务,并不意味着政府责任的减轻。相反,作为准公共产品的养老服务,在如此巨大的服务需求面前,只有政府而不是其他社会主体,才有能力调动社会各方资源,参与服务提供。因此,健全完善社会养老服务体系,必须坚持党政主导原则,政府切实履行职能,发挥主导作用。2010年11月,民政部在江苏省无锡市召开社会养老服务体系推进会议,明确了贯彻中央要求,优先发展社会养老服务的目标任务和措施,充分表明了我国政府加强社会养老服务体系的决心。政府履责的重点如下:

一是规划布局。养老服务涉及千家万户,涉及社会的方方面面。政府的责任在于体系建设,集中资源,做好规划布局。科学的规划,有赖于充分的调查研究。一个好的社会养老服务体系规划,是需求和供给的动态平衡。所以,摸清当地老年人口状况和服务需求、现有供给能力十分重要。尤其是要注意做好和其他规划的衔接,特别是养老机构建设、

居家养老服务设施建设等，要和城镇总体规划、土地利用规划相衔接，做到合理布局，在空间上落地。

二是政策扶持。包括资金投入和优惠政策，集中财力办大事是我国政府的优势。优先发展社会养老服务，必须有资金和政策的支持。目前，国家有养老服务的金融、税收、土地、用电用水用气等优惠政策，但总体来看还不够具体，力度还需要增加；省级、市级、县级政府应该在各自的权限内出台进一步细化的优惠政策。在资金投入上，要把养老服务作为民生建设的重要内容，作为公共服务均等化的重要内容。一方面要增加养老服务设施建设投入，在继续建设公办机构、资助支持社区居家养老设施的同时，对社会力量创办养老机构，包括营利性和非营利性机构给予资助，以提供各种不同层次的养老服务；另一方面要建立养老服务补贴制度，要对老人自身的条件、年龄、身体状况、收入等进行评估，对低收入的特困老人等给予养老服务补贴，由老人自主选择照护服务，或入住机构，或居家接受养老服务，以抑制福利反导向，确保均等化，促进社会公平化。

三是质量监管。养老服务水平的提高，有赖于严格的监管，前提是有相应的法律和规范。总体上，我国这方面还比较欠缺，国家层面要加快制订《养老机构登记管理条例》，以及养老服务的行业规范和质量标准。服务的核心是标准，没有标准的服务难以检查、落实，故需要在《老年人社会福利机构基本规范》、《养老护理员国家职业标准》等基础上，进一步细化标准。地方政府及其民政部门根据这些规定和规范，制订实施办法，加强监督管理，切实维护机构、入住老人等的权益。

四是网络队伍。高素质的队伍和健全的服务网络是提高养老服务质量的关键因素。养老服务管理队伍、护理队伍，实际上都是社会工作者。因此，要用社会工作者的理念、技能，进行培育、建设，使之成为素质高、业务精的队伍。护理人员难找、难留，最主要的原因是政治、经济待遇过低。特别是经济待遇，要通过几年努力，使其工资待遇不低于当地职工的一般标准。要和大专院校合作，开设相应专业，采取分级培训等办法，提高队伍业务素质。同时，通过制度引导，建设一支愿意从事养老服务的志愿者队伍，促进养老服务领域的互帮互助。健全的服

务网络，需要引进现代信息技术，通过技术手段，把失能和半失能老人、空巢老人、独居老人和非营利组织、社会团体、慈善机构、养老机构、志愿者等连接起来，做到无缝衔接，为全体老年人提供安全的服务网络。

第一章

人口老龄化和中国的应对措施

第一节 人口老龄化的涵义和类型

人口老龄化是人类 21 世纪面临的重大课题。科学分析人口老龄化对经济社会的影响，有助于采取正确措施，促进人类的代际和谐和可持续发展。

那么什么是人口老龄化呢？人们对此通常的理解，包括老年人规模增大、增长速度加快、老年人口在全部人口中比例增加。但严格说来，人口老龄化是人口统计学上的一个概念，是指总人口中年轻人口数量减少、年长人口数量增加而导致的老年人口比例相应增长的动态过程。理解这一定义，需要从以下方面入手。

一 老年人

所谓老年人是指达到或超过老年年龄的人，这里指生理年龄。目前，世界上对老年年龄的设定有两个：60 岁或 65 岁及以上。一般而言，发达国家将 65 岁及以上人群定义为老年人，发展中国家（特别是亚太地区）则将 60 岁及以上人群称为老年人。这也得到了世界卫生组织（WHO）的认可。1956 年，联合国委托法国人口学家撰写并出版《人口老龄化及其社会影响》一书，将 65 岁作为老年起点，得到了发达国家的认同。1982 年，联合国召开“老龄问题世界大会”，考虑到发展中国家的实际，将老年年龄界限确定为 60 周岁。根据我国的法定年龄和习惯，老年年龄以 60 周岁为标准。

二 老年人的年龄

根据人的生理机能、心理状态和角色不同,老年年龄可分为生理年龄、心理年龄、社会年龄。这几个概念是有交叉的,有的人生理年龄超过了60岁,但心理年龄却很年轻,有的还承担着重要的社会角色。但在一般场合,讲老年人都指生理年龄。由于社会的进步,医疗条件的改善,良好的营养,个体进入老年后,仍然表现出不同的生活和精神状态。世界卫生组织据此又将老年人的年龄界限作了新的划分:60—74岁为年轻老人;75—89岁为老老年人;90岁以上为非常老的老年人或长寿老年人。我国民间常将“年过半百”视为进入老年,并习惯以六十花甲、七十古稀、八十为耄、九十为耄代表老年的不同时期。

三 老年型人口或老龄社会

对整个社会是否迈入老龄化的判断,主要标准是老年人口占总人口的百分比。1971年,美国人口普查局出版了《人口学方法与资料》,明确当65岁及以上老年人口比例在5%以下的人口为年轻型人口,10%以上的人口是老年型人口,介于两者之间的是成年型人口。目前,最为广泛使用的指标是联合国的划分方法,以65岁及以上老年人口比例在7%以上的为老年型人口,或者当60岁及以上老年人口占总人口比例在10%以上为老年型人口,达到以上标准即进入老龄社会。如果65岁及以上人口所占比重达到15%以上,则称为“超老年型”社会。世界上最早进入老龄化社会的国家是法国,于1851年达到了这一标准。40年后,瑞典、挪威成为20世纪前进入老龄化社会的另外两个国家。第一次世界大战后,英国、德国、爱尔兰相继进入老龄化社会。第二次世界大战后,美国、瑞士等国成为老年型国家。到20世纪90年代,绝大部分发达国家都迈入了老龄化社会行列。

四 个体老龄化和人口老龄化

每个个体出生后,都要经历生长、发育、成熟、衰老、死亡等阶段,它受生物学规律制约,具有不可逆性,这就是个体老龄化。而个体老龄化是人口老龄化的前提和基础,没有越来越多的人成为老年人就谈