

中国社会福利丛书
ZHONGGUO SHEHUI FULI CONGSHU



中国老年人社会福利

多吉才让 / 丛书主编
杨衍银 李宝库 / 丛书副主编
● 陶立群 / 主编



中国社会科学出版社

中国老年人社会福利

主 编:陶立群

撰 稿:裴小梅 王 珣 孟志强
陶立群 贾晓九

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国老年人社会福利/陶立群主编. —北京: 中国社会出版社, 2002. 10
(中国社会福利丛书; 4/多吉才让主编)

ISBN 7-80146-612-8

I. 中... II. 陶... III. 老年人—社会福利—研究—中国 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 068656 号

丛 书 名 : 中国社会福利丛书

书 名 : 中国老年人社会福利

主 编 : 陶立群

责任编辑: 彭先芬

印刷监制: 蔡保明

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话: 66016392 电传: 66016392

欢迎读者拨打免费热线 8008108114 或登录 www.bj114.com.cn 查询相关信息

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京通天印刷厂

开 本: 850 × 1168mm 1/32

印 张: 7.75

字 数: 194 千字

版 次: 2002 年 10 月第 1 版

印 次: 2002 年 10 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-80146-612-8/D·54

定 价: (全五册)160.00 元

(凡中国社会版图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

《中国社会福利丛书》编委会

主 编：多吉才让

副主编：杨衍银 李宝库

编 委：常宗虎(常务) 窦玉沛

阎青春 孙炳耀 王子今

周 弘 陶立群 马洪路

成海军

《中国社会福利丛书》总序

民政部部长 多吉才让

随着社会主义市场经济体制的逐步完善，加快建立、完善与之相适应的社会保障体系，已经迫在眉睫。但是，什么是既适合中国国情又能够与国际接轨，既解决当前现实问题又结合未来长远发展的社会保障体系，怎样在逐项建构各个子系统的基础上建立统一、规范、完善的社会保障体系，却是一个需要认真研究、积极实践的问题。民政部门作为社会福利、灾害救助、社会救济、社会互助、优抚安置等工作的主管部门，认真履行职责，为进一步健全、完善我国社会保障体系做出应有的贡献，是我们义不容辞的任务。正是基于这样的考虑，我们才发起编撰这套《中国社会福利丛书》。

但是，建立、完善现代社会保障体系既是一项新的艰巨任务，又是一项比较新的课题，不仅实际工作者经验不多，而且深层次的学术研究也相当贫乏。加之当前我国社会福利领域的立法近乎空白，政策研究工作的任务相当繁重，社会福利工作者的业务素质不很适应形势发展的要求，迫切需要我们采取得力措施克服困难、解决问题，大力提高我国社会福利工作的整体水平。正

是基于这样的考虑，我们才确定以“深化学术研究、明确工作思路”为《中国社会福利丛书》的编撰宗旨。所谓“深化学术研究、明确工作思路”，就是丛书的编撰既不同于一般的政策性研究，又不以解决现实问题为惟一目标；既不同于一般的学术专著，又不以学术观点的创新为最终目标；既不同于一般的教科书或者普及性读物，又不以叙述常识为全部目的。但同时又熔学术性、政策性为一炉，含学术创新与知识普及于一体，努力成为政策性、学术性、知识性有机结合的综合性研究成果。当然，这样的编撰宗旨能否完全实现，这样的意图能否得到充分的体现，还有待于读者的检验。

为了实现上述丛书编撰宗旨和目标，我们采取了不同于以往的工作方式，就是由实际工作者提出命题、列出整套丛书和每个分册的大纲，然后在与专家学者充分协商的基础上，以专家学者为主进行具体、深入的研究。在研究过程中，我们努力提倡实际工作者广泛参与到整个研究工作之中，以确保这些研究不成为纯粹的学术研究，保证整个丛书的政策性、实用性目的。但同时又充分尊重专家学者的研究自由，保证政策研究过程中必要的学术研究的水准，以确保整部丛书的政策性结论建立在科学的学术研究基础之上。在此，我要特别感谢中国社会科学院、中央党校、中国老龄问题研究中心、中国残疾人康复研究中心、中国青年政治学院的专家学者们，感谢他们对我们的支持。

研究中国社会福利问题，就不得不涉及社会福利概念的定义问题，否则一切研究工作都将无从谈起。从现有的资料看，各方面对“社会福利”一词的理解有五种不同的看法：一是“社会政策”研究中的社会福利概念，大致与社会资源同义，包括一切有形无形的收入、财产、安全、地位、权力等等，而所谓社会政策是“将我们在社会福利的生产、分配与消费中的社会的、政治的、思想的和制度的内容，放入到一个我们所期望达到的具有活

力的道德与政治结合的标准框架中进行的探索”。这种对社会福利的界定是各种看法中意义最为宽泛的。二是针对市场经济带来的不公正采取的一切维护社会公平的制度和措施，大致与我们目前使用的“社会保障”一词或者西方福利国家所使用的“社会福利”一词同义。按照这种理解，“社会保障”是“社会福利”的一部分而不是相反，“社会保障”是实现“社会福利”的一种手段，它的资金来源于专门的社会保障税的收入，而社会福利的资金则来自一般的国家财政。三是一切形式的由政府、社会、单位和其他人等提供的高于基本生活水平的经济、政策和服务保障，在词义上与社会救助、社会保险相对应，指享受型而非生存型的社会利益。我国理论界所谓的“现代社会保障体系”，在含义上正是指这个意义上的社会福利和社会救助、社会保险等三大部分或三大支柱。四是由政府和社会提供的一切低于或高于基本生活水平的经济收入、政策扶持和服务保障等。以我国目前的政策为例，除了指通过民政部门提供的针对老年人、残疾人、孤儿、优抚对象的收入保障、政策优惠、福利服务以外，也包括建设、教育、卫生、司法部门提供的住房、教育、医疗、司法方面的救助，以及工会、妇联、共青团等社会团体采取的保护弱势群体的各种措施和服务等。五是民政部门代表国家提供的针对弱势老人、残疾人、孤儿和优抚对象提供的收入和服务保障，保障标准主要是基本生活，近年来随着社会福利社会化的推进，也提供高出基本生活水平以上的个人付费的服务保障。这种社会福利定义在含义上最为狭隘，因此也有人直接称这个意义上的社会福利为民政社会福利。

需要指出的是，本丛书所谓的“社会福利”，正是指第五种理解上的社会福利。之所以这样界定，主要是考虑到现有的政府部门的分工，也是与本研究“深化学术研究，明确工作思路”的基本宗旨相一致的。但是，同样需要特别指出的是，在丛书的总

体框架和分册基本内容设计上的这种理解，并不影响每个分册对社会福利概念的不同定义。事实上，各个分册也基本上无一例外地是从辨析社会福利概念的内涵和外延开始的，而有辨析就有分歧，允许这种分歧的存在是保证学术研究科学性所必须的。尤其是《国外社会福利制度》和《中国社会福利史》两册，无论是概念的解释还是内容的安排，实际上都没有更多地受制于整个丛书对“社会福利”一词基本的定义要求。

我们由衷地期待着来自学术理论界和实际工作者的批评与指正。

是为序。

2002年3月

目 录

第一章 导论	(1)
一、老年人社会福利的概念	(3)
二、老年人社会福利的领域	(15)
三、老年人社会福利在社会福利制度中的地位和作用	(27)
四、中国老年人社会福利的历史发展过程	(37)
五、国际社会的老年人社会福利	(50)
第二章 老年人的福利保障与服务需求	(82)
一、老年人经济生活保障及服务需求	(82)
二、老年人日常生活照料现状及问题	(89)
三、老年人精神慰藉及文化娱乐需求与服务	(99)
四、老年人参与社会发展的需求	(105)
第三章 老年人社会福利保障和服务体系	(112)
一、老年设施服务和照顾	(113)
二、居家养老	(122)
三、社区为老服务	(132)
四、社区老年福利服务星光计划	(141)
五、老年劳务储蓄	(146)

第四章 老年人社会福利工作的理论与方法	(152)
一、老年人社会福利工作的基本理论	(152)
二、养老安老和病瘫老人的专业化服务和护理	(169)
三、老年人个案服务的社会工作方法	(177)
四、老年人工作小组的工作方法与技巧	(187)
五、为社区老年群体服务的社会工作方法	(192)
第五章 中国老年人社会福利的状况与展望	(196)
一、中国老年人社会福利事业发展的基本状况	(196)
二、人口老龄化对老年人社会福利的挑战	(203)
三、中国老年人社会福利事业存在的问题	(211)
四、推进老年人社会福利社会化的战略与策略	(218)
参考文献	(232)
后 记	(236)

第一章 导论

中国社会在跨入 21 世纪的同时也迈入了一个长寿时代。统计数据表明，中国目前人口预期寿命已达 70 岁，60 岁以上人口已经超过人口总数的 10%，并预期在 2025 年和 2050 年分别增长到人口总数的 18% 和 25%。老年人口在总人口中比例的不断增长和高龄人口在老年人口中比例的不断增长，是老龄化社会的基本特征，中国人口结构变化的这些特征在未来的一段时期内将日益显著。这是一个值得庆幸的时代，因为大多数人能够享受如此长的寿命在中国历史上是空前的，人口的长寿更是社会安定、进步和繁荣的一个标志。这同时也是一个极具挑战性的时代，因为人口老龄化作为一场无声的革命正在对中国的经济、社会、文化和心理进行巨大的冲击。我们目前面临的一个直接的挑战就是必须为现在的和未来的老年人口提供有效的社会福利，特别是那些与收入保障、个人和家庭生活相关的社会服务，以保证在未来几十年中占人口比重越来越大的中国老年人晚年物质和精神生活的质量。

一些早已进入老龄化社会的国家的经验已经证明：现代社会中老年人的问题已不再是个人问题，也不再是局限于家庭这个基本社会单位的家庭问题。社会总人口中老年人口比例的增长、现代化经济的发展、劳动力市场的建立和完善、家庭规模的缩小和人口流动的加剧、政治体制的发展和变革、意识形态的变化，这一系列社会因素均使得老龄问题成为现代国家行政部门经常关注的一个社会问题。这种关注的结果就是老年人社会福利体系的建立和发展。

在过去的半个世纪中，老年人的社会福利逐渐从工业化的发达国家蔓延到许多发展中国家，使老年人社会福利成为了一个全球化的概念。中国的老年人社会福利制度虽然存在覆盖面小和福利供给水平低的局限，但在其存在的近半个世纪的时间里，为在这个制度覆盖下的老年人提供与时代发展相符合的晚年生活条件。这个福利体系对城市地区的老年人生活的影响是重大的。中国城市地区退休金计划的存在代表了社会资源从年轻人向老年人的重要代际转移，其结果是在这个计划覆盖下的老年人直接受益于国有资源的分配。对中国老年人供养体系的调查表明，至少在城市地区，养老的责任正在从家庭转向社会。今天比以往有更多的人活到老年阶段，比以往有更多的人需要供养，传统的家庭资源已不能够完全承担供养责任了。老年供养问题范围的扩大、社会结构和态度的复杂变化导致了国家行政部门在老年人福利体制中扮演着越来越重要的角色。必须承认，诸如收入保障和健康保健之类的长期存在的老年人供养问题在城市地区由国家来解决还是比较有效的。根据西方国家的经验和中国城市地区的经验，应该有理由认为，今后在老年经济和医疗保健供给方面，家庭的作用会相对减少，同时国家的作用将会相对加大。

以帮助老年人在通常情况下改善和提高生活水平为目的的社会福利是国家社会发展政策的工具，这个工具的有效利用有助于社会稳定和持续发展。由于老年社会福利涉及广泛的老年人生活领域，而且具有预防性、补救性和发展性的特点，政府在社会福利方面的计划、筹资、管理作用是十分重要的。老年人社会福利也是人道主义援助的具体体现，帮助和扶持幼者、老者、残疾者是人类社会普遍通行的基本道德准则。因此，老年人社会福利供给不仅是政府的责任，也应该是整个社会的行为，从企业到社会公益团体、慈善机构以及社区组织都有帮助老年人的义务。

中国老年人社会福利体系的发展是人口结构变化和社会经济

发展的产物，同时也受到人口结构变化和社会经济发展水平的制约。中国和许多发展中国家一样，一方面老年群体的特殊需求（退休收入保障、医疗保健、营养、住房、就业、教育、婚姻、家庭关系、娱乐等人道主义方面的需求）由于社会老龄化而迅速增长；另一方面满足老年人需求的公共福利设施由于社会积累水平低而发展缓慢。在一部分地区才刚刚解决了温饱问题的社会里，如何策划一套行之有效的措施来满足迅速增加的老年人口的生活需求本身就是一个十分棘手的问题。成功地解决这个问题将有助于中国社会的稳定和经济的持续发展，反之，社会现代化的进程则必然受到影响。对这个问题的清楚认识使中国人决心寻找一条有中国特色的解决老龄问题的道路。

本书就是这个求索过程的一部分，它旨在通过探讨老年人社会福利的基本理论问题，总结中国老年人福利制度发展的经验教训，介绍国际老年人社会福利发展情况，为中国老年人福利体系的发展奠定更加雄厚的理论基础。除此之外，中国目前在社会经济的诸多方面，如生产、消费、储蓄、投资、资源和财富的分配等领域中正在发生着巨大的变化，作为再分配的一个重要机制，老年人社会福利也日益受到关注。

一 老年人社会福利的概念

社会福利是由个人、家庭或社会提供的，旨在满足社会成员特殊需求和自身特点的、特殊的、照顾性的或补偿性的物质帮助和服务。老年人社会福利是指根据老年人特殊需要和老年人自身特点，由社会提供给老年人的物质和社会服务。老年人社会福利一般包括老年人收入补贴、老年人医疗保健、老年人日常生活服务、老年人文化娱乐活动等社会项目，这些项目通常是在有关法律的监督下，由政府税收拨款或社会组织、企业和个人集资建

立，并按一定程序和规范，由个人、社会机构或政府部门管理运作和提供的。老年人社会福利是社会政策的产物，它深深植根于整个社会和经济制度中。它的实现和老年人对它的享有依赖于一些权利，其中包括财产权、个人自由权、就业权等人们作为现代国家公民的一些基本权利。

老年人社会福利的重要性是和老年人口社会需求的增长相联系的，而老年人口的社会需求是伴随老年人口的不断增长和社会经济不断发展而不断增加和变化的。和其他年龄段的人们一样，现代社会的老年人在生活中遇到一些特殊问题，如经济来源、医疗服务、社会关系以及长期健康护理等。当这些问题的解决普遍超出了老年个人和家庭的承受能力时，社会各种机构，特别是政府机构，便不得不采取措施给予帮助，以保证老年人作为社会的成员在身体、心理、经济、社会联系等基本生活方面的安定和质量，其结果就是公共老年项目和老年服务的出现。人口老龄化促使老年人的生活需求成为社会问题并由此推动了公共老年项目的建立和发展，工业化的发展为老年人社会福利体系的建立奠定了物质基础，在这个意义上，人口和经济的发展是促使老年人社会福利产生和演进的直接因素。

一 现代社会发展中的人道主义问题

以工业化、城市化、信息化、全球化为特点的现代化发展对老年人的生活产生了重要的影响。许多研究表明，现代化发展带来的变化影响到老年人之间以及他们和年轻人之间的关系，影响到他们熟悉的居住地和环境，影响到他们的家庭。城市化的加速造成令人感到陌生和冷漠的环境，不利于老年人生理机能能力的发挥；城市化导致频繁的人口流动和迁移，削弱甚至破坏了青年人和老年人在较为稳定和传统农业社会里建立起来的日常社会和经济关系；由于缺乏代际之间的关系和相互支持，老年人在物质和精神生活方面的需求越来越得不到满足。然而，老年人在现代

社会中究竟处于什么状况？他们到底有哪些需求？是什么社会因素导致了他们的需求？这些问题是我们理解老年人社会福利概念的基本问题。

产生于 20 世纪中期的现代化理论是迄今为止最广泛用于解释在过去两个世纪以来老年人社会状况变化的系统理论观点。现代化理论认为，引起社会从乡村和农业社会经济体制向城市和工业化社会经济体制进化的过程也同时导致了老年人社会地位和人们对老年人尊重程度的变化，而变化的趋向对老年人来说通常是负面的。根据这个理论来看，老年人社会需求的问题，就会发现不同社会发展阶段老年人的生活需求不尽相同，工业化社会的老年人和农业社会的老年人的晚年生活需求以及满足需求的途径是不同的。在前工业化社会中，家庭不但是生活单位，而且还是生产单位，人们的主要生活范围被局限在家庭和土地上，由于控制了家庭物质和信息资源以及丰富的实践经验，老年人在家庭中的位置受到所有家庭成员的尊重。对家庭资源的控制满足了他们晚年物质生活的需求；在人口寿命普遍较短的情况下，只有极个别老人能够活到高龄时期。因此，老年人患长期慢性疾病的情况并不像今天这么普遍，对老年人身体和生活的照料是完全可以由家庭承担的责任；由于生活在规模较大和结构较稳定的家庭中，老年人的社会关系相对稳定，以家庭和亲属为基础的社会关系网络帮助维持了老年人在家庭中的角色和地位，在较大程度上保证了老年人的社会安全感。

然而，社会现代化的进程从根本上改变了老年人的生活状况，这种变化反映在生活中的许多方面：

1. 经济来源方面 老年人对家庭财产的控制日益失效，并且在劳动市场中遇到了失去工作机会的风险。随着工业化的发展，土地作为家庭资源日益失去其重要性，人们更多是作为劳动力在劳动市场中生存。工业化社会的老年人脱离劳动力市场的风险

险比较高。因此,在退休时往往会经历收入的大幅下降,即使他们的退休收入不低,他们仍会遭受通货膨胀的困扰。另外,老年人口中的性别比例通常是以女性人口占绝对优势,随着年龄的增高,性别比例的加大,老年人口中女性占的比例日益显著。老年女性无论是作为劳动力市场的成员还是作为男性社会劳动者的家属,在退休收入方面与男性老年人相比都处于不利的状况。由于普遍存在的男女同工不同酬和对退休年龄的不同性别界定现象,女性社会劳动者的退休收入往往低于她们的男性同事。而一生作为家庭妇女的老年人,由于她们的劳动不被现代劳动市场所承认,因此在丈夫去世后,便失去了经济来源?结果是老年人,特别是老年妇女,通常在低收入或收入不足的人群中占较大的比例。更为严重的是,现代社会家庭结构的变化使老年人越来越难以依赖成年子女的经济供养生活,这是因为家庭规模的缩小使得老年人平均子女人数越来越少,即使有子女,子女因工作的流动很可能不与老年父母住在一起,而置身于现代劳动市场的子女很难有足够收入同时来维持自己和老年父母共同的开支。因此传统社会中“养儿防老”的观念和做法在这里受到现代化的极大挑战。

2. 保健和生活照顾方面 除了收入方面的需求,老年人由于身体方面的变化还有更加迫切的健康保健需求。尽管人们在晚年并不都呈现明显的身体功能下降的情况,但老年人从整体上不如年轻人和中年人健康。此外,如果一个人活到高龄阶段,常见慢性疾病就会开始影响其身体功能。有研究表明,几乎所有的老年人在长期患病并且病情严重的情况下,都会不同程度地感到生活质量缺乏保障。20世纪后半期,中国人口的平均寿命从35岁提高到了71岁。虽然人们越来越长寿,但长寿并不意味着健康,特别是老年人,他们当中一些人的健康状况会随着年龄的提高而不断恶化。1992年的数据表明(乔晓春等:《老龄化的中国:首届全国中青年学者老龄问题学术讨论会主题报告》,会议组织委

员会,1999年),80岁以上的老年人预期寿命男性为5.78年,女性为7.07年;而他们的未患病预期寿命则分别只有1.89年和2.13年,也就是说他们晚年生活将有2/3的时间是在病患中度过的。老年病的特点是慢性和多发性的,因此,往往需要经常的治疗和长期的护理。除此之外,越来越多的老年人活到80或90多岁,他们当中许多人可能并没有患任何疾病,但是身体功能性能力却在不断下降,导致日常生活起居需要有人照顾,如何评估和维持这些高龄老年人身体功能性能力也是老年保健方面的一个重要课题。

只是在最近,人们才开始对老年性疾病有所了解。老年人的健康涉及生物、医学、心理和社会的复杂因素,其中某些因素与正常老龄化所引起的身体器官和生理变化有关;另外一些因素与某些疾病有关;还有一些因素与老年人所处社会和环境状况有关,例如低收入和贫困、住房条件恶劣、环境卫生条件差、在工作和家庭生活方面失去作用以及这些因素之间的相互作用,都可能影响老年人的健康或疾病状态。

3. 社会关系方面 由于家庭规模的缩小,子女和亲属流动状况,现代社会老年人与子女和亲属联系的频率和范围相对缩小,他们的社会安全感更多的是建立在与家庭以外的社会联系上,因此,与社会保持联系的需求在现代老年人的晚年生活中表现得就更为迫切。稳定的社会关系对老年人来说意味着一个进行基本交流的社会关系网络和一个能提供及时援助的社会支持系统。老年生活中角色的变化,特别是从社会劳动者到脱离劳动市场成为退休者的变化过程,或从婚姻状况到鳏寡状况变化的过程中老年人经历的是重要的角色和地位的丧失和个人社会关系的重大变化。脱离社会生产劳动的同时失去了与劳动场所中与同事和上下级之间的社会交流;失去配偶的同时往往失去了生活中最主要的交流者,这些变化直接影响着老年人的社会安全感。

家庭具有社会组织和特性方面的多种形式,长期以来是老年