

ZHONGGUO YANGLAO FUWU
DE TIAOZHAN YU XUANZE

中国养老服务

的挑战与选择

——基于南海区的实证研究

陈永杰 卢施羽◎著

中山大学 985工程 二期建设项目资金资助



中山大学出版社

ZHONGGUO YANGLAO FUWU
DE TIAOZHAN YU XUANZE

中国养老服务

的挑战与选择

——基于南海区的实证研究

陈永杰 卢施羽◎著

中山大学『985工程』三期建设项目资金资助



中山大学出版社

· 广州 ·

版权所有 翻印必究

图书在版编目 (CIP) 数据

中国养老服务的挑战与选择: 基于南海区的实证研究/陈永杰, 卢施羽
著. —广州: 中山大学出版社, 2013. 6

ISBN 978 - 7 - 306 - 04496 - 9

I. ①中… II. ①陈… ②卢… 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 (2013) 第 042232 号

出 版 人: 徐 劲

策划编辑: 嵇春霞

责任编辑: 翁慧怡

封面设计: 曾 斌

责任校对: 陈 霞

责任技编: 何雅涛

出版发行: 中山大学出版社

电 话: 编辑部 020 - 84111996, 84113349, 84111997, 84110779

发行部 020 - 84111998, 84111981, 84111160

地 址: 广州市新港西路 135 号

邮 编: 510275 传 真: 020 - 84036565

网 址: <http://www.zsup.com.cn> E-mail: zdcbs@mail.sysu.edu.cn

印 刷 者: 佛山市南海印刷厂有限公司

规 格: 787mm × 1092mm 1/16 13.75 印张 262 千字

版次印次: 2013 年 6 月第 1 版 2013 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 42.00 元

如发现本书因印装质量影响阅读, 请与出版社发行部联系调换

内 容 简 介

养老服务是老龄化趋势下最受当代福利国家关注的领域之一，也是中国社会保障政策探讨的理论焦点与实践热点。本书旨在从宏观与微观两个视角呈现我国养老服务的供给现状，立足我国基本国情，为构建我国养老服务政策体系进行实质性的探讨。

本书系统汇集国内外养老服务的前沿理论与实践成果，多维度地揭示我国近十年来养老服务模式选择的趋势与创新点。全书共八章，分别涵盖国内外相关研究评述、中国养老政策的变迁与成效、南海区的老齡化现状与养老政策、数据分析与主要发现、定性资料分析、南海区养老服务的主要挑战和对策、发达国家长期照顾服务模式的比较与中国养老服务模式的选择。本书的特点在于既有本土实证研究——以佛山市南海区这个极具代表性的区域，又具国际视野——涵盖三种类型的福利制度，更有助于审视和反思我国养老服务所取得的成果与面临的挑战。

目 录

绪 论	(1)
一、研究背景	(1)
二、研究目的与研究意义	(11)
三、研究方法	(13)
四、研究思路	(14)
第一章 国内外相关研究评述	(16)
第一节 相关概念界定	(16)
一、空巢家庭与空巢老人	(16)
二、失能	(17)
第二节 养老模式的对比分析	(17)
一、家庭养老	(18)
二、机构养老	(19)
三、社区养老	(19)
四、居家养老的优势：对比传统养老模式	(20)
第三节 国内外相关理论研究评述	(21)
一、老年需求理论	(21)
二、早期老年化理论	(23)
三、批判性老年化理论（1960 年至今）	(25)
四、理论评述	(31)
五、理论框架	(32)
第二章 中国养老政策的变迁与成效	(33)
第一节 收入保障水平	(33)
一、养老金制度	(33)

二、老年救助制度	(35)
第二节 长期照料服务政策	(37)
一、医疗保障政策	(37)
二、养老服务政策	(38)
第三章 佛山市南海区的老龄化现状与养老政策	(42)
第一节 佛山市南海区历史演变	(42)
一、南海区特殊的地理位置与行政规划	(42)
二、南海区特殊的华侨史	(44)
第二节 佛山市南海区经济与社会发展	(45)
一、南海区经济发展状况	(45)
二、南海区各乡镇经济发展差距与特点	(51)
第三节 佛山市南海区老年人总体状况	(53)
一、南海区人口状况与特点	(53)
二、南海区人口老龄化特征	(54)
第四节 佛山市南海区养老政策的现状	(55)
一、居家养老服务现状	(57)
二、机构养老服务现状	(57)
三、其他相关优待政策	(58)
第五节 讨论与小结	(58)
第四章 数据分析与主要发现	(60)
第一节 普查结果	(60)
一、空巢老人与失能老人的基本特征	(60)
二、空巢老人与失能老人的经济状况	(63)
三、空巢老人与失能老人的户籍分布情况	(64)
四、空巢老人与失能老人的地区差异化	(64)
第二节 问卷调查数据分析	(66)
一、样本特征描述	(66)
二、南海区家庭代际居住模式变迁与养老困境	(67)
第三节 经济状况	(73)
一、经济来源的多样性与巨大的经济差距	(73)
二、双轨制的养老金融体制	(74)
三、不稳定的村分红	(76)

四、子女资助	(77)
第四节 空巢老人的身体状况与照料需要	(78)
一、空巢老人的身体状况	(78)
二、日常生活照料需要	(79)
三、医疗服务需要	(81)
第五节 空巢老人精神慰藉状况分析	(83)
第六节 空巢老人三大需要及其影响因素	(85)
一、经济来源的担忧程度分析	(85)
二、照料服务的担忧程度分析	(85)
三、精神慰藉的担忧程度分析	(86)
四、生活满意度分析	(86)
第七节 讨论与小结	(87)
第五章 定性资料分析	(89)
第一节 城乡空巢老人对比	(89)
一、空巢老人的经济状况	(90)
二、空巢老人的生活照料	(93)
三、空巢老人的医疗保障	(101)
四、空巢老人的精神需求	(103)
第二节 机构养老与居家养老对比	(105)
一、经济状况	(107)
二、日常生活照料	(111)
三、医疗服务	(114)
四、精神慰藉	(117)
第六章 佛山市南海区养老服务的主要挑战 and 对策	(121)
第一节 居家养老服务问题与挑战	(121)
一、居家养老服务社会化程度有待提高	(121)
二、居家养老服务须拓宽覆盖面及平衡发展	(122)
三、居家养老服务有待扩展及优化提高	(123)
第二节 佛山市南海区机构养老服务的供给水平与质量状况	(124)
一、养老床位供给水平仍需提高	(124)
二、养老床位供给水平存在地区差异	(124)
三、政策在管理与融资上的角色有待明确	(126)

第三节	对机构养老服务的需求状况	(126)
一、	老年人对机构养老认知度低	(126)
二、	机构养老床位的供需缺口	(128)
三、	入住养老机构意愿的动机分析	(130)
第四节	佛山市南海区养老政策的完善方向	(131)
一、	完善养老保险体制	(131)
二、	完善医疗与照料服务体系	(132)
三、	重视老年人精神慰藉需要	(133)
第七章	发达国家长期照顾服务模式的比较	(134)
第一节	长期照顾服务的国际经验	(134)
一、	西方国家长期照顾的概念及分类	(134)
二、	长期照顾服务模式的“三个世界”理论	(136)
第二节	丹麦的长期照顾服务模式（社会民主主义）	(137)
一、	政策沿革、管理架构与财政融资	(137)
二、	资格认定	(139)
三、	普惠型模式中的政府角色	(140)
四、	消费者权利与照顾者权益	(141)
五、	未来的挑战	(142)
第三节	美国的长期照顾服务模式（自由主义）	(143)
一、	政策架构与财政融资	(143)
二、	加州的居家支援服务（IHSS）	(145)
三、	未来的挑战	(149)
第四节	德国的长期照顾服务模式（统合主义）	(149)
一、	政策架构与财政融资	(149)
二、	资格认定	(152)
三、	服务递送	(152)
四、	消费者权利	(153)
五、	未来的挑战	(154)
第五节	讨论与小结	(155)
第八章	中国养老服务模式的选择	(158)
第一节	融资模式的艰难抉择	(158)
一、	融资模式选择：长期照顾保险	(158)

二、社会保险改革的两种选择	(160)
第二节 完善我国居家养老服务体系	(161)
一、重视居家养老服务的顶层设计	(162)
二、完善管理制度保障	(162)
三、明确财政分配结构	(163)
四、制定资格认定机制	(163)
五、坚持递送方式多元化	(163)
六、平衡被照顾者权利与照顾者权益	(164)
参考文献	(165)
附 录	(170)
附录一 普查表	(170)
附录二 调查问卷	(172)
附录三 访谈提纲	(178)
附录四 有关政策文件	(182)
国家政策文件	(182)
地方政策文件	(182)
重要政策文件摘选	(183)
后 记	(208)

绪 论

一、研究背景

进入 21 世纪,人口老龄化已经成为全球性问题。在中国,随着人口红利的逐渐消失,“未富先老”(Getting old before getting rich)成为一个越来越明显的现象。自从改革开放以及长期实行计划生育政策以来,人口结构、社会经济结构、生育与家庭观念都发生了很大转变。传统的“养儿防老”观念以及家庭养老模式已经越发不合时宜,变得难以为继,加之原有国家福利的减弱与现代养老服务体系的空缺,老年人在出现各种日常生活能力缺失后,产生的长期生活照料需要逐渐成为一个“社会风险”(social risk)。老年人中贫困、重病、伤残、空巢、失能、半失能等处于弱势的群体尤其应得到重视。因为老年弱势群体不但在未来老龄化社会中为数不少,更对家庭和社会的稳定发展造成重大的影响。完善养老服务、构建合适的养老模式,不但能够解决一地一区的养老问题,更能推而广之以便探索适用范围更大的养老模式,为即将全面来临的老龄化社会做好准备,在人口、社会、经济的结构转型期维系稳定有序的发展。

(一) 全球“银发浪潮”的到来

1. 全球老龄化趋势

在学术讨论中,“老龄化”有两种含义:第一,个体的老龄化,是指从生物学的视角来描述个人从童年、少年、青年、中年到老年的生命过程演变。个体的老龄化具有单向性与不可逆性。第二,一个区域或国家整个人口年龄结构呈现年轻人口数量减少、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。换言之,人口老龄化是指人口年龄结构的变化。本书所讨论的中国老龄化问题就是指人口老龄化的第二种含义。

人口老龄化的反映指标主要分为四类,即反映人口老龄化程度的常用指标、反映人口老龄化速度的指标、抚养比指标、人口类型的划分。其中,反映人口老龄化程度的常用指标有老年人口比例、人口年龄中位数、少儿人口比例

以及老少比。根据联合国 1956 年发布的《人口老龄化及其经济社会含义》提出的划分标准,把人口年龄结构分为年轻型、成年型和老年型。根据国际通用惯例,如果一个地区或一个国家 60 岁及以上老年人口占全体总人口的比例等于或大于 10%,或者 65 岁及以上人口比例达到 7%,便可判定该地区或国家的人口结构属于老年型(见表 1)。

表 1 人口年龄类型划分标准

	年轻型	成年型	老年型
65 岁及以上老年人口比例	4% 及以下	4% ~ 7%	7% 及以上
0 ~ 14 岁人口比例	40% 及以上	30% ~ 40%	30% 及以下
老少比 ^①	15% 及以下	15% ~ 30%	30% 及以上
年龄中位数 ^②	20 岁及以下	20 ~ 30 岁	30 岁及以上

资料来源:刘延年(1991);罗观翠(2011)。

注:①老少比 = $(\geq 65 \text{ 周岁人口数} \div 0 \sim 14 \text{ 周岁人口数}) \times 100\%$;②年龄中位数是将总人口按年龄排列分成人数相等的两部分年龄,一半人口在年龄中位数以上,一半人口在年龄中位数以下。

自 20 世纪以来特别是“二战”以后,伴随着科技革命与飞跃,经济迅猛发展,人类社会步入了较高物质水平的生活。与此同时,营养改进、卫生与医疗技术的提高,使婴儿死亡率急剧下降,人类的预期寿命大大延长。因此,人口结构发生了重大变迁。全球的人口状况从以前高出生率、高死亡率及人口寿命短转向低出生率、低死亡率、人口寿命长的发展阶段。

据联合国统计,全球目前有将近 7 亿人口的年龄在 60 岁以上,这一数字预计到 2025 年将翻一番;并在 2050 年达到 20 亿,占全球总人口的比例将超过 20%。^① 联合国于 2003 年发表《2003 年全球人口报告》中指出,人口增长过快和老龄化分别是发展中国家和发达国家面临的主要人口问题。人口老龄化已成为当今世界的一个突出的社会问题,引发对社会经济发展的种种影响,如少子化加速以及老龄化加速的双向发展已使劳动力短缺,加重了劳动人口与整个社会的负担,最突出的是欧盟国家。2000 年年底,欧盟国家 73% 的劳动力养活 27% 的退休者,而到 2050 年将由 47% 的劳动力养活 53% 的 65 岁及以上的退休老人。^② 意大利中央统计局于 2007 年公布的《2006 年统计年鉴》表示,

① 参见杨立杰、王翠莲《世界人口老龄化问题与“国际老年日”》,见新华网(http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-06/30/content_944850.htm),2012-9-11。

② 参见杨立杰、王翠莲《世界人口老龄化问题与“国际老年日”》,见新华网(http://news.xinhuanet.com/ziliao/2003-06/30/content_944850.htm),2012-9-11。

当年意大利每5人中就有1人的年龄达到65岁及以上,已成为欧洲第一大老龄国,意大利65岁以上人口与15岁以下人口的比例为141:100;同时也是继日本之后的世界第二大老龄国。在日本,这一比例为151:100。^①

为了应对全球人口老龄化问题,联合国已于1990年12月14日决定从1991年起将每年的10月1日定为“国际老年人日”,希望能够唤起全球各国对于人口老龄化问题的重视,以便形成全球政策议程与行动纲要。1992年,第47届联合国大会通过《世界老龄问题宣言》,并决定将1999年定为“国际老年人年”。2002年,第二次老龄化问题世界大会通过了《马德里老龄问题国际行动计划》,以回应21世纪人口老龄化带来的机遇和挑战,促进多年龄社会的发展。2012年是《马德里老龄问题国际行动计划》通过10周年纪念日,为了彰显这一即将到来的里程碑,今年的“国际老年人日”主题被确定为“启动马德里+10:全球老龄化的机遇与挑战日增”^②。由此可见,人口老龄化问题已成为全球化问题,并进入国际政策议程,如何更好地应对全球人口年龄结构变迁以及老龄化所带来的种种冲击与挑战是当今国际社会的热点与重点议题。

2. 我国人口老龄化发展与特征

通过回顾与分析我国人口年龄结构的变迁,可以发现我国人口老龄化有如下四大特征。

第一,老年人口基数大,增长速度快。

根据我国2011年的人口普查数据显示,我国人口总数达到13.41亿。虽然在过去30年我国人口增长较为平稳,但由于人口基数大,人口规模已经达到世界之最(见图1)。同样,65岁以上老年人口规模与增长速度也十分显著。新中国成立以来,我国老年人口规模始终位列世界第一(罗观翠、李昶伟,2011)。1982年第三次人口普查数据显示,我国65岁及以上老年人口达4991万人,占总人口比例的4.9%。随着改革开放与经济发展,人民物质生活提高与医疗技术发展,至2000年我国65岁及以上老年人达到8821万人,占总人口比例的7.0%。这标志着我国人口年龄结构向老年型迈进。自2000年起,65岁及以上老年人口数量快速上升。2007年该比例已达8.1%。2010年第六次人口普查结果显示,65岁及以上人口为11883万人,占总人口的8.9%(见图2)。

^① 参见李志强《意大利成为欧洲第一大老龄国》,见新华网(http://news.xinhuanet.com/world/2007-05/27/content_6159919.htm),2012-9-11。

^② 参见刘威《国际老年人日》,见新华网(http://news.xinhuanet.com/world/2011-10/01/c_122114870.htm),2012-9-11。

(单位: 万人)

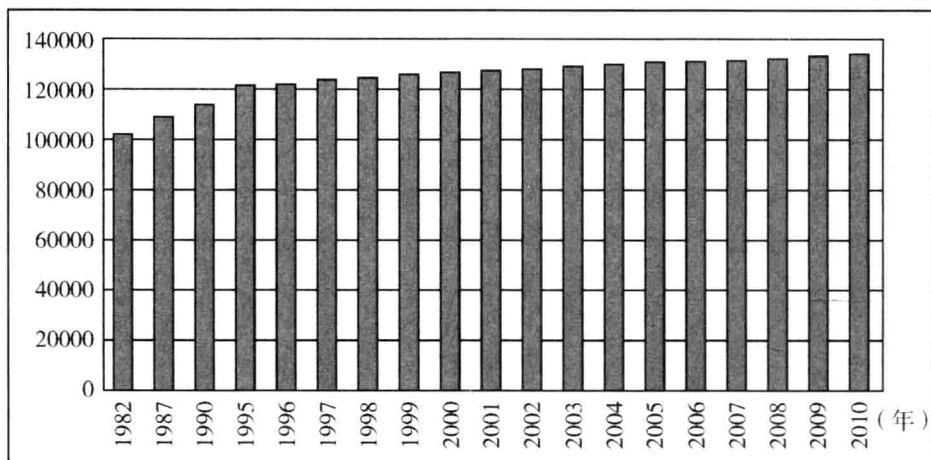


图1 我国历年人口总数量

资料来源: 国家统计局《中国统计年鉴 2011》, 中国统计出版社 2011 年版。

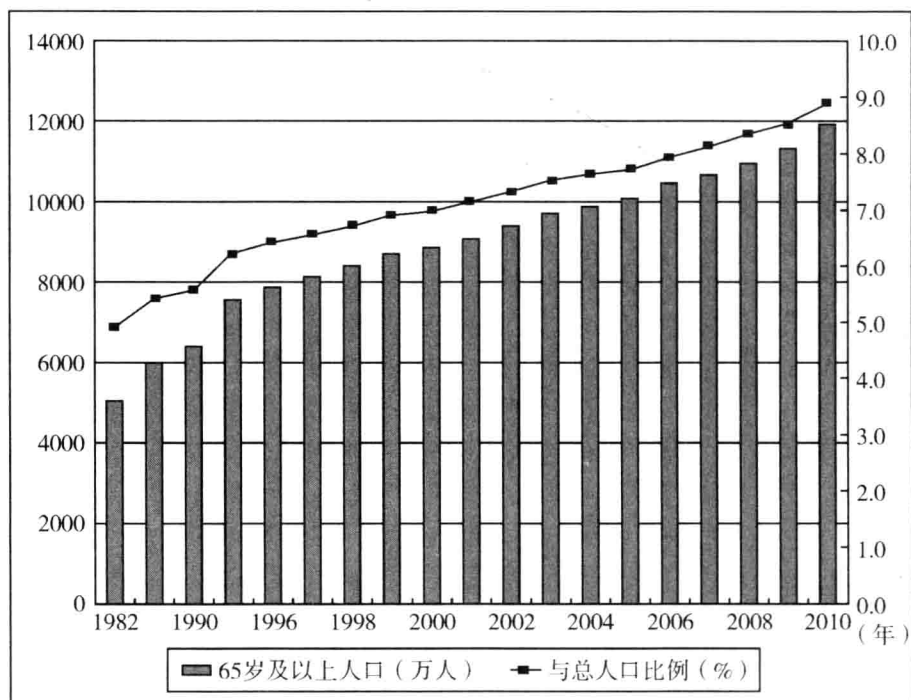


图2 我国历年 65 岁及以上人口数量与比例

资料来源: 国家统计局《中国统计年鉴 2011》, 中国统计出版社 2011 年版。

第二，老年人口扶养压力不断加重。

从图3和图4可以清晰看出，我国人口年龄结构在过去30年发生巨大变迁。自从我国实施严格的计划生育政策以来，我国妇女生育率大幅下降，直接导致了0~14岁人口规模的急剧减少。1982年我国0~14岁人口总数为3.4亿，人口比重为33.6%。到2010年，这个年龄段的人口规模已经锐减至2.3亿，人口比重下降为16.6%。相应地，我国的少儿抚养比例从1982年的54.6%下降到2010年的22.3%。相比较之下，我国的老年抚养比例则已升至2010年的11.9%。这些数据在现实中体现的是核心家庭的养老危机，即丁克家庭的不断涌现使得由独生子女组成的家庭在赡养老年人方面压力不断增大。所谓的“四二一”家庭结构并非危言耸听，而是上述人口变化的现实写照。

(单位: 万人)

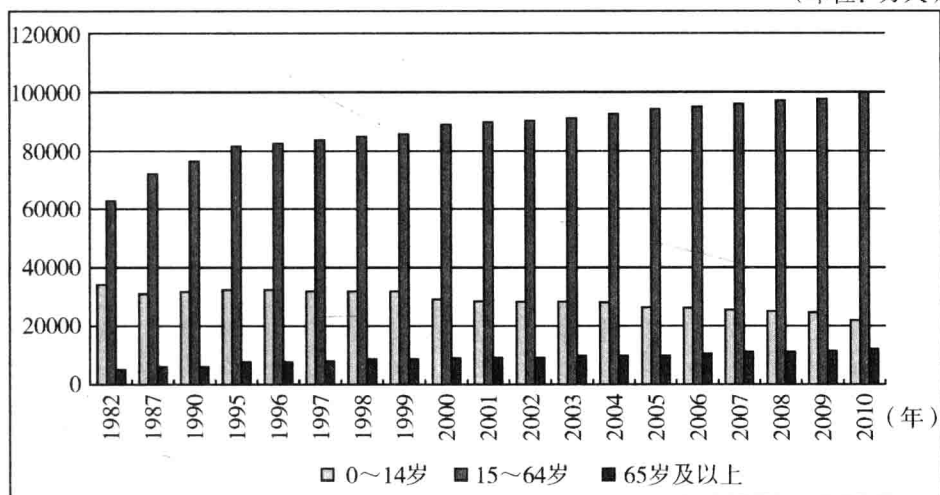


图3 我国历年人口年龄结构变迁

资料来源：国家统计局《中国统计年鉴2011》，中国统计出版社2011年版。

(单位: %)

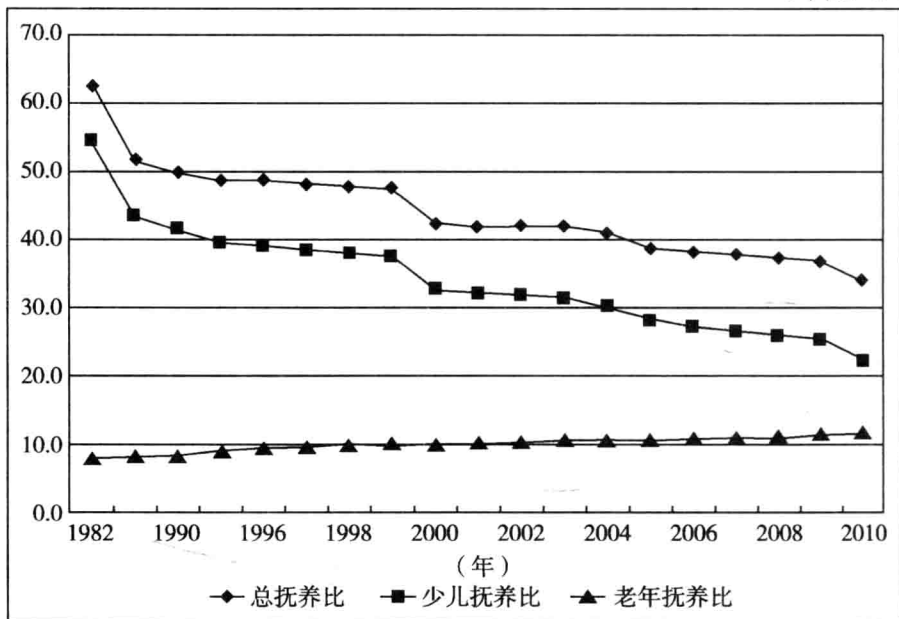


图4 我国历年的抚养比

资料来源: 国家统计局《中国统计年鉴 2011》, 中国统计出版社 2011 年版。

第三, 人口老龄化区域差异大。

我国人口老龄化的总体格局是沿海东部地区快于中西部地区, 但我国的“银发浪潮”正逐步席卷全国。2010 年 65 岁及以上人口比重达到 10% 以上的地区包括辽宁、上海、江苏、安徽、重庆、四川, 其中重庆人口老龄化最为严重, 该群体人口比重已经达到全国首位, 占 11.56%。

近年来, 学界发表了不少基于某个省、市、自治区数据作出的关于人口老龄化的趋势分析, 其主要的争论点在于老年人口比例的测量是基于户籍人口还是实际居住人口。这在沿海发达省市是一个相当值得争议的问题, 尤其是在北京、长江三角洲 (长三角) 与珠江三角洲 (珠三角) 这些有大量青壮年流动人口的地区, 有意见认为如果仅仅基于户籍人口数据进行测算可能会高估了人口老龄化的压力。对此, 本研究的基本观点主要有两个: 首先, 户籍制度在可见的中短期内似乎仍没有进行重大改革或完全解除的可能, 对于非户籍流动人口中的青壮年群体而言, 如果不能落户的话, 在打工赚钱后返乡养老似乎仍然是他们的首要选择。其次, 即使户籍制度出现某种重大调整, 使得这些流动人口中相当一部分人得以在人口老龄化严重的城市里留下来, 某些城市的抚养比

例可能会出现变化,但整个中国的人口老龄化趋势仍然无可逆转。在流动人口众多的城市,如果可以落户的话,接收地与来源地的抚养比可能会出现多种变化。例如,迁入的流动人口把家中的老人从来源地接来团聚,会使抚养比例恢复到全国平均水平左右;假如迁入的流动人口无法在接收地扶养老年人,那么来源地政府则要面对留守老年人的抚养与照顾问题,并可能因为来源地的经济水平欠佳、财政能力不足而表现得更为突出。总而言之,无论出现上述何种情况,都证明我国的人口老龄化是一个结构性问题,任何地方政府在预测及评估养老服务需要的时候切忌存有侥幸心理,要做到早做准备、从长计议,当老龄化到来之时才不至于手足无措。表2为我国2010年各地区人口年龄结构占总人口比重数据。

表2 我国2010年各地区人口年龄结构占总人口比重

地 区	占总人口比重 (%)		
	0~14岁	15~64岁	65岁及以上
北 京	8.61	82.68	8.71
天 津	9.80	81.68	8.52
河 北	16.83	74.93	8.24
山 西	17.10	75.33	7.58
内 蒙 古	14.10	78.34	7.56
辽 宁	11.42	78.27	10.31
吉 林	11.99	79.63	8.38
黑 龙 江	11.96	79.72	8.32
上 海	8.63	81.25	10.12
江 苏	13.01	76.10	10.89
浙 江	13.21	77.45	9.34
安 徽	17.98	71.84	10.18
福 建	15.46	76.65	7.89
江 西	21.88	70.52	7.60
山 东	15.74	74.42	9.84
河 南	21.00	70.64	8.36
湖 北	13.91	77.00	9.09
湖 南	17.62	72.60	9.78

(续表 2)

地 区	占总人口比重 (%)		
	0 ~ 14 岁	15 ~ 64 岁	65 岁及以上
广 东	16.89	76.36	6.75
广 西	21.71	69.05	9.24
海 南	20.00	72.20	7.80
重 庆	16.98	71.46	11.56
四 川	16.97	72.08	10.95
贵 州	25.22	66.21	8.57
云 南	20.73	71.64	7.63
西 藏	24.37	70.53	5.09
陕 西	14.71	76.76	8.53
甘 肃	18.16	73.61	8.23
青 海	20.92	72.78	6.30
宁 夏	21.48	72.11	6.41
新 疆	20.77	73.04	6.19

资料来源：国家统计局《中国统计年鉴 2011》，中国统计出版社 2011 年版。

3. 中国老年人口数量预测

人口老龄化已成为我国重点研究议题。“十二五”时期是我国全面建设小康社会的关键期，是人口老龄化加速发展期，也是应对人口老龄化的重要机遇。“十二五”时期我国人口老龄化不断加速增长，人口老龄化形势更加尖锐，随之而来则是关于养老服务与政策的巨大需求与严峻挑战。“十二五”期间我国将会呈现老龄化、高龄化、空巢化加速发展的三个新特征。

根据《中国人口老龄化发展趋势预测研究报告》显示，21 世纪我国将是一个不可逆转的老龄社会。按照我国人口老龄化发展趋势，从 2001 年到 2100 年的 100 年间，可以划分为快速老龄化、加速老龄化、重度老龄化三个阶段。

第一个阶段，快速老龄化阶段（2001—2020）。这一阶段，我国将平均每年增加 596 万老年人口，年均增长速度达到 3.28%，人口老龄化进程明显加