

上海加快发展 为老服务体系研究



李正龙 汪泓 著



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

上海加快发展为老服务体系研究

李正龙 汪 泓 著

上海交通大学出版社

内 容 提 要

本书从上海养老机构发展现状、居家养老发展现状、老年医疗服务和文娱娱乐服务现状出发,从不同侧面分析了上海为老服务的发展现状,还介绍了对上海为老服务的供给与需求状况进行实地调研和预测的结果,最后提出了加快发展上海为老服务体系的具体对策和建议。

本书适合社会学研究者、政府机构相关管理者参考阅读。

图书在版编目(CIP)数据

上海加快发展为老服务体系研究/李正龙,汪泓著.

—上海:上海交通大学出版社,2012

ISBN 978-7-313-08865-9

I. 上... II. ①李... ②汪... III. 养老—社会服务—研究—上海市 IV. D669.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 179580 号

上海加快发展为老服务体系研究

李正龙 汪 泓 著

上海交通大学出版社出版发行

(上海市番禺路 951 号 邮政编码 200030)

电话:64071208 出版人:韩建民

常熟市梅李印刷有限公司 印刷 全国新华书店经销

开本:787mm×960mm 1/16 印张:10 字数:139 千字

2012 年 10 月第 1 版 2012 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-313-08865-9/D 定价:30.00 元

版权所有 侵权必究

告读者:如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系
联系电话:0512-52661481

前 言

随着社会经济发展,经济水平、生活水平的提高,传统养老模式、家庭规模结构的变迁,人口老龄化程度的逐步上升,尤其随着高龄化的逐步呈现,带来了社会为老服务需要的日益上升,对服务提出更高的要求。一方面,老年群体对为老服务具有多样化的迫切需求,加快建设为老服务体系具有必要性;另一方面,人口老龄化需要社会提供为老服务,政府和社会对提供为老服务具有不可推卸的责任。上海应加快建设为老服务体系,保障老年人口生活质量,应对人口老龄化。

“上海加快发展为老服务体系研究”课题组从上海养老机构发展现状、居家养老发展现状、老年医疗服务和文娱娱乐服务现状出发,从不同侧面分析了上海为老服务发展现状。现有的各种老年活动项目是针对健康老人或能自理的老人的,不论是从养老机构数、养老护理机构数、家庭养老病床数,还是从专业为老服务专业队伍人员数来看,对半自理或不能自理老人的服务项目远远不够,或者说真正为老服务的项目远不能满足老人的需求。由于受人、财、物等因素的限制,目前上海为老服务体系还面临着为老服务政策不健全、为老服务设施设置不合理、为老服务队伍专业化程度不够、为老服务资金投入不足等问题。

在对上海人口老龄化的现状及其进程的分析中发现,目前上海人口老龄化主要呈现出老年人口增长高速化、老年人口性别女性化、老年人口年龄高龄化、老年家庭结构空巢化的特点。课题组运用 SPSS 统计软件构造三次曲线和逻辑回归模型对上海户籍人口和老年人口发展趋势进行上海户籍人口及其结构用静态模拟外推预测。采用符合实际的双线性开放——动态人口模型对上海人口结构变化进行预测,结果表明:如果维持目前的人口政

策,到2025年老年人口占户籍总人口的比重将上升到50%左右。进一步考虑上海迁入人口这一因素,2025年前,上海人口老龄化程度依然持续加重。人口老龄化的速度之快、程度之重,必将引发老龄人口对养老、医疗和生活照料服务等方面的不同层次需求,且为老服务需求也必将日益增加。因而,不能不引起社会对为老服务体系建设的关注。

另外,值得注意的是,上海的人口迁入政策有效的缓解人口老龄化,但上海在引进人口应对老龄化的同时,还需要充分注意人口规模,以避免将来城市运行不堪重负。

课题组还对上海为老服务的供给与需求状况进行了实地调研,调研的结果表明:随着社会经济的发展,老年人对文化娱乐等精神层面的服务需求日益增多。老年人群的需求主要由身体状况决定。生活能自理的老年群体的服务需求属于一般性需求,但生活不能自理的老年群体的服务需求属于基本生存需求。因而,就建设为老服务体系而言,要优先加快建设生活不能自理的老年群体的为老服务体系。进一步对生活不能自理的老年群体的服务需求进行深入的研究,可知:生活不能自理的老年群体的需求主要体现在对生活照料和医疗服务方面的基本生存需求。

课题组对养老机构床位数与服务人员的需求进行了预测,得到的结果表明上海养老机构的床位数的供远小于求,难以满足老年人口的机构养老需求,同时,按养老机构中的床位数与为老服务人员数的配置来分析上海为老服务人员的需求情况,上海为老服务人员的数量明显不足。进一步对为老服务资源发展趋势进行预测分析,并将其与需求预测情况进行对比,可知,随着人口老龄化的发展,人口老龄化程度在加重,社会对养老服务的需求在加速。同时,随着为老服务得到社会重视,社会为老服务的资源在增加。但是,需求的增长速度大于为老服务资源供给的增长速度,从而不能满足社会需求。

因此,根据上海人口老龄化进程不断加快的客观事实,政府应统筹人力、物力、财力,调动一切可利用因素,加快构建为老服务体系的步伐。在上海加快构建为老服务体系过程中,要做到:在注重老年事业水平的同时,保

障重点群体的利益；在注重居家养老的同时，扩大养老机构的供给；在注重生活照料需求的同时，拓展精神慰藉服务；在注重中国传统文化的同时，吸收国际成功经验。以此为前提，在充分借鉴国际上典型区域为老服务实践经验的基础上，本着提倡老年人自助互助、家庭支助为基础、居家养老为主，机构照护为辅的发展思路，提出加快发展上海为老服务体系的具体对策建议：

（1）提高为老服务的法律层次。政府在加强老年福利的相关立法的同时，并用相应的实施细则等将法律内容具体化，从而使之具有可操作性。

（2）鼓励社会力量积极参与为老服务设施的建设，以老年人需求为导向，按区县老年人口分布情况，合理分布社区为老服务资源和机构为老服务资源，积极推进以生活护理和医疗服务为功能定位的养护型养老机构，以满足生活不能自理老人的为老服务需求。

（3）引入社会专业力量，吸收一批学历较高、年轻优秀的人才充实到社区工作，以缓解近阶段为老服务人员不足的现状，并通过加大服务人员的培训以提高现有专业服务水平。同时，利用现有的相关院校社会学专业，培养高素质的社区工作管理和服务人员，为社区的长期发展储备人才资源。

（4）进一步健全政府投入机制，加大政府在老年群体社区照顾方面的投入，加大对老年群体的补贴力度，扩大服务补贴范围，并将发展为老服务所需经费列入财政预算，财力资源做到合理分配。

（5）建立健全老年人为老服务信息档案，充分了解个体老年人的需求情况，开展更具个性化的服务。

（6）设立完善的养老服务评估体系，科学确定老人照护优先等级，将为老服务资源提供给最需要的群体，做到合理安排有限服务资源。

目 录

引言	1
第 1 章 加快建设为老服务体系的必要性和主体责任分析	3
1.1 人口老龄化需要社会提供为老服务	3
1.2 老年服务需求期盼加快建设为老服务体系	4
1.3 社会有义务承担为老服务的责任	5
1.4 政府是为老服务和加快建设为老服务体系的主体	6
第 2 章 上海为老服务的现状分析	9
2.1 上海开展为老服务的项目分析	10
2.1.1 生活照料方面的服务项目	10
2.1.2 医疗保健方面的服务项目	11
2.1.3 精神照料服务方面的服务项目	11
2.2 上海为老服务的资源分类	12
2.2.1 为老服务资源按功能分类	13
2.2.2 为老服务资源按主管部门分类	14
2.2.3 为老服务资源按服务对象分类	15
2.3 上海机构养老发展现状分析	16
2.3.1 养老机构发展现状分析	16

2.3.2 养老机构服务对象分析	23
2.3.3 养老机构从业人员分析	25
2.4 上海居家养老发展现状分析	26
2.4.1 居家养老服务分析	26
2.4.2 社区居家养老服务补贴与从业人员分析	29
2.5 上海老年医疗服务和娱乐服务现状分析	31
2.5.1 老年医疗服务发展现状分析	31
2.5.2 老年文化娱乐服务发展现状分析	32
2.6 上海为老服务体系存在问题与制约因素分析	35
2.6.1 上海为老服务体系中存在的问题	36
2.6.2 制约上海为老服务体系建设的因素	42
第3章 上海人口老龄化现状及进程分析	46
3.1 上海人口老龄化现状与特点分析	46
3.1.1 上海人口老龄化基本状况	46
3.1.2 上海人口老龄化特点分析	50
3.2 上海人口老龄化程度分析	57
3.3 上海户籍人口老龄化进程趋势分析	60
3.3.1 上海户籍人口预测分析	60
3.3.2 上海老年人口发展趋势预测分析	65
3.3.3 基于上海人口结构与动态模型的人口老龄化发展 趋势分析	70
3.3.4 上海人口老龄化发展趋势分析	84
第4章 上海为老服务需求预测分析	86
4.1 上海老年人服务需求现状调查分析	86
4.1.1 上海老人生活照料服务需求调查分析	86
4.1.2 上海老人医疗服务需求调查分析	91

4.1.3 上海老人文化娱乐服务场所调查分析	93
4.2 上海机构床位与服务人员需求预测分析	94
4.2.1 人类需求的一般理论与老年需求分析	94
4.2.2 养老机构床位数的需求预测分析	96
4.2.3 为老服务人员数的需求预测分析	101
4.3 上海为老服务资源趋势预测分析	103
4.3.1 养老机构床位资源趋势预测	104
4.3.2 社区居家养老人数发展趋势预测	107
4.3.3 上海市收养性老年福利机构发展趋势分析	109
第5章 典型区域为老服务体系的经验借鉴	112
5.1 典型区域为老服务体系的实践	112
5.1.1 英国的社区照顾体系	112
5.1.2 日本“全覆盖式”社区为老服务	115
5.1.3 澳大利亚的家庭老年护理服务	118
5.1.4 香港的安老服务	121
5.2 典型区域为老服务经验借鉴	125
5.2.1 为老服务的法律化	125
5.2.2 为老服务的社区化	125
5.2.3 为老服务资金来源多元化	126
5.2.4 护理保险专门化	127
5.2.5 发挥政府在社区照顾中的主导作用	127
5.2.6 注重发挥社会中介组织功能	128
5.2.7 培养为老服务的高素质人才队伍	129
第6章 上海加快发展为老服务体系建设的对策与建议	130
6.1 上海加快发展为老服务体系的思路	130
6.1.1 上海加快发展为老服务体系的前提	130

6.1.2 上海加快发展为老服务体系的思路	131
6.2 上海加快发展为老服务体系的对策建议	133
6.2.1 提高为老服务的法律层次	133
6.2.2 增加政府财政投入,合理分配为老服务资金	136
6.2.3 鼓励社会力量参与,合理规划为老服务设施	138
6.2.4 引入社会专业力量,加大人力资源培训	140
6.2.5 建立健全老年人为老服务信息档案	141
6.2.6 设立完善的养老服务评估体系	142
6.2.7 完善社区医疗服务、生活照料服务体系建设	143
6.2.8 加强宣传教育,倡导邻里与社区的和谐互动	146
参考文献	148

引言

在人类现代化、文明化的快速进程中,随着社会经济的发展、科学技术的进步、居民生活质量的提高,人口老龄化已经成为是世界人口发展的主要趋势和必然结果。按照联合国世界卫生组织(WHO)的界定标准,60岁及以上人口比重超过10%,或者65岁及以上人口比重超过7%,就认为进入人口老龄化社会。由此知,人口老龄化是人口总体年龄结构变化的一种过程,是老年人口占总人口中的比重达到一定程度的一种描述。

随着老年人口规模的日益扩大与人口老龄化速度的不断加快,人口老龄化将给经济发展和社会发展带来一系列的负面影响。鉴于我国具有老年人口规模巨大、老龄化程度与经济发展水平不平衡等特点,人口老龄化对我国的社会压力将比发达国家要大得多。上海作为率先成为全国第一个老年型地区,自1979进入老龄化社会以来,人口老龄化程度逐年增强,人口老龄化进程呈现加速的趋势。从1993年起,上海人口自然增长率已经持续负增长的同时,面临着人口老龄化^①和人口高龄化^②的双重压力。上海人口老龄化给城市可持续发展带来严峻挑战,引起全社会对人口老龄化与老年人口问题的普遍关注。在关注经济可持续性发展的同时,养老问题和为老服务

① 根据联合国教科文组织的定义,当一个国家或地区60岁及以上的老年人口占人口总数的10%或65岁及以上老年人口占人口总数的7%,即意味着这个国家或地区的人口处于老龄化的社会。

② 按照国际惯例,一般把80岁及以上的老年人称之为“高龄老人”。因此人口高龄化指的是80岁及以上的“高龄老人”数占60岁及以上人口数或65岁及以上人口数的进程。所谓高龄化指数指的是80岁及以上老人占60岁及以上人口数或65岁及以上人口数的比重(例)。

问题成为人们关注的热点和焦点。目前,为老服务问题以及如何加快为老服务体系的建设已经成为上海市政府及社会各界普遍关注的民生问题之一。

本课题将从上海为老服务体系的现状出发,力图发现问题,找出瓶颈,提出加快建设为老服务体系的措施与对策。

第1章 加快建设为老服务体系的必要性和主体责任分析

上海根据所属区域老龄化特点,建立以“居家养老为基础,机构养老为补充,社区养老为依托”的养老模式,成为当前上海应对老龄化,解决为老服务问题的基本方略。从现实来看,加快为老服务体系建设已经成为切实解决为老服务,应对上海人口老龄化的重要手段或途径之一。

1.1 人口老龄化需要社会提供为老服务

随着社会经济发展,经济水平、生活水平的提高,传统养老模式、家庭规模结构的变迁,人口老龄化程度的加强,人口老龄化需要社会为老服务。

在传统的养老模式中,一般家族或家庭具有一定的规模。家族或家庭有能力提供老年人需求的养老资源和为老服务。家庭是人们终身依托、互帮互助、情感交流的基本场所。老年人居住在家里,由家庭成员为其提供养老服务,是一种符合当前社会实际的最佳养老和为老服务模式。如果有条件,这种养老、为老服务模式仍然不失为最佳选择模式。

然而,随着传统社会向现代社会的过渡以及老龄化进程的加快,老年抚养比不断增长,随着家庭规模结构变化,家庭的养老功能、为老服务不断弱化。

一方面,家庭规模结构的小型化严重削弱传统家庭养老的人力资源和物质基础。家庭中,为数不多的年轻人在为社会创造财富的同时,还要履行

照顾父母的家庭职责,令其陷入两难困境。另一方面,随着现代化、城市化进程,子女与老人分开居住的情况逐渐增多,呈现出老年人口高龄化和老年人口家庭结构空巢化的特点。

显然,在现代社会中,仅仅依靠家庭养老越来越难以满足老年人的需求。无论是情感慰藉还是生活照料,传统家庭养老都难以为继,老年人不再像以前那样居家便能安享晚年,家庭养老功能弱化和老年人居家意愿之间的矛盾逐渐显现。因此,人口老龄化需要社会提供为老服务。可以认为:加快建设社会为老服务体系,保障老年人口的生活质量,是应对人口老龄化的重要举措之一。

1.2 老年服务需求期盼加快建设为老服务体系

人口老龄化给社会带来的显著影响之一就是为老服务需求增多。尤其随着高龄化的逐步呈现,社会对为老服务需求不仅将日益攀升,而且将对服务提出更高的要求。

西方学者将老年人的需求概括为三个“M”,第一个“M”是 Money,即物质需求,也叫收入保障或经济保障;第二个“M”是 Medicare,即医疗需求,也叫医疗保障或医疗保险;第三个“M”是 Mental,即精神需求,包括精神慰藉、心理满足等。

长期以来,人们对老年需求的认识一直局限于经济赡养即经济保障方面,忽略老年人对为老服务需求。近年来,随着我国老龄化进程的不断加快与老年需求的急剧增加,社会对老年人需求概括为“五个老有”,即“老有所养,老有所医,老有所为,老有所学,老有所乐”。老有所养是指经济赡养、精神慰藉和生活照料。老有所医是指医疗保障。老有所为是指参与社会活动。老有所学是指老年人的再学习,知识增长和更新。老有所乐是指精神欢娱。

由“三 M”和“五个老有”可以看出,老年服务需求的内容日益丰富。一方面,随着人口结构的老龄化和高龄化发展,老年人口绝对数的增加使得老

年服务需求的总量急剧增加,同时,老年人口高龄化趋势使老年人对护理照料的需求日益迫切。另一方面,随着社会经济的飞速发展,老年人的生活方式和生活内容不断扩展,老年需求不再局限于经济赡养层面,老年人对文化娱乐等精神层面的服务需求逐渐增多。老年需求已经由单一的经济需求拓展到涵盖生活照料和精神层面的服务需求上。由此可知:老年服务需求呈现出多样化趋势。无论是在需求的数量方面,还是在需求的层次方面,老年人的实际服务需求都对社会化为老服务体系提出了更高的要求。现有的为老服务体系已经无法满足老年人日益增长的为老服务需求,因而,老年服务需求期盼上海加快建设为老服务体系。

1.3 社会有义务承担为老服务的责任

在人类社会未进入工业化和现代化之前,养老保障和其他福利保障一样,主要由家庭来提供。然而,工业化、城市化和现代化改变了社会福利趋势的格局。进入现代社会以来,确立了以政府力量为主导的制度性社会福利体制。

然而,随着社会、经济、政治以及人口环境的变化,政府在提供社会福利保障的过程中,显现政府财政力不从心,导致福利多元化的变革。

人们普遍认为,社会福利不应当仅仅由政府来承担,民间社会也应该参与和分担。福利产品的供应可以由政府、商业部门、非政府组织以及家庭共同承担。同时认为,家庭与社区是提供个人福利的主体,其角色是不能被其他部门完全取代。

首先,随着社会经济的飞速发展和生活水平的提升,老年人的生活方式和生活内容不断扩展,对为老服务的需求呈现出多样化趋势。老年人从日常照料到娱乐、精神慰藉、法律服务等各个层次的需求都需要相应机构提供服务。由于政府的物力、财力有限,难以及时、足额地满足老年人的需求,这就为社会团体、民间组织的发展提供了广阔的空间。

其次,为老服务仅仅依靠政府来承担,难以避免官僚主义弊端,造成机

构重叠、服务效率和服务质量低下、对老年人需求反应缓慢、在提供为老服务中“寻租”、服务成本上升和浪费、服务意识缺乏等一系列问题。社会团体、民间组织、非公益性组织具有非营利性、社会性,独立于政府之外,不同于政府机构权力等级制的运行原则,具有较强的使命感,多样、灵活、平等的方式,从而在提供服务时具有更低的成本、更高的效率,能提高服务质量,完善服务项目,规范服务行为。

再次,社会民间组织的资金来源渠道较宽,多样化的资金来源突破过去单一依靠政府财政拨款的局面,保证了为老服务的可持续发展。

由此,可以看出,为改变福利单一化,克服政府为老服务有可能存在或产生的种种弊端,发挥民间为老服务种种优势,保障为老服务的可持续性,社会有义务承担为老服务的责任。

1.4 政府是为老服务和加快建设为老服务体系的主体

无论是从社会福利思想发展的角度出发,还是从人口发展的角度出发,政府不仅有义务承担为老服务责任,而且是为老服务和建立为老服务体系

的主体。

(1) 从我国社会福利事业发展沿革来看,目前实施的社会保障无异于国家保障,政府在社会保障中承担的责任是无限责任。虽然,随着社会、经济、政治、人口结构、人文环境等因素的变化,单靠政府实施社会保障的形式难以持续。政府在借鉴西方国家实施社会福利经验的基础上,开始谋求由政府“独揽”福利向“社会福利社会化”的形式转变。但是,现阶段政府仍然是为老服务和加快建设为老服务的主体。

(2) 从经济水平和人口老龄化的特点来看,发达国家是在基本完成现代化建设、社会经济发展达到一定水平以后,才开始面临人口老龄化问题。呈现“先富后老”的特征。就老年社会保障而言,不论是政府还是社会都具有为建立和维持老年社会保障和服务体系所需要的较为雄厚的社会财富或经

济实力。但我国的人口老龄化是在生产力发展水平还很低的情况下出现的,呈现“未富先老”的特点。不论是政府还是社会都不完全具备建立和维持老年社会保障和服务体系所需要的相当雄厚的社会财富或经济实力。正是因为国家的经济承受能力尚且不足,政府选择走“社会福利社会化”,将养老服务问题社会化,让社会承担部分为老服务的责任。但是,从目前的实际国情出发,实施“社会福利社会化”尚缺乏社会承担责任的物质基础,同时缺乏承担的机构和组织载体。在家庭对老年人提供最基本生活保障的传统作用逐渐削弱,同时为老服务体系又未完全建立的情况下,一旦子女不承担或无力承担为老服务的责任,那么老年人的生活将陷入困境,因而政府无法摆脱为老服务的主体责任。

实施“社会福利社会化”并不意味着政府福利责任的完全退位或缺位,在为老服务问题上,需要政府介入,依赖政府进行资源再分配。实施“社会福利社会化”,不仅要求诸如商业部门、非政府组织以及家庭等社会主要组成部分承担相应的为老服务责任,更要求政府承担相应的责任。政府承担政策制定、资源提供和服务监管的多重角色,充分发挥其为老服务的主导作用。

(3) 从人口发展角度来看,虽然人口老龄化是社会经济、科技水平发展到一定程度,人口结构变化的必然趋势。但比较西方“先富后老”和我国“未富先老”的特点,我们也不能忽视我国较早地进入人口老龄化社会与国家实行人口控制政策对人口结构变化所产生的影响。

我国自1970年代初开始全面推行计划生育政策以来,总和生育率在1971年5.8的高水平上急剧下降,到1992年时已经降至更替水平(平均每位妇女生育两个孩子)以下,目前总和生育率约在1.8左右。全国第一个成为老年型地区的上海,从1993年起持续人口自然变动负增长。在计划生育政策的成功实施的情况下,家庭结构出现了小型化、高龄化的趋势,上海“四二一”^①家庭比例逐年攀升。

^① “四二一”指的是:一个家庭中,4个老人,2个中年人,1个小孩。