

中共浙江省委党史研究室
浙江省改革开放时期党史国史研究课题丛书

探析浙江改革开放

——浙江省老龄事业发展研究

◎《浙江省老龄事业发展研究》课题组 著◎



中共党史出版社

中共浙江省委党史研究室
浙江省改革开放时期党史国史研究课题丛书

探析浙江改革开放

——浙江省老龄事业发展研究

《浙江省老龄事业发展研究》课题组 著

中共党史出版社

图书在版编目(CIP)数据

浙江省老龄事业发展研究/中共浙江省委党史研究室主编;鄧玉玲、李一等著—北京:
中共党史出版社,2013.10

(浙江省改革开放时期党史国史研究课题丛书·探析浙江改革开放)

ISBN 978-7-5098-2320-0

I. ①探… II. ①浙… III. ①改革开放—研究—浙江省②老人问题—研究—浙江省
IV. ①D675.5②D669.6

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第214644号

书 名:浙江省改革开放时期党史国史研究课题丛书 探析浙江改革开放——浙江省老龄事业发展研究

主 编:中共浙江省委党史研究室

作 者:鄧玉玲 李 一 等

责任编辑:黄 艳 陈红旗(特邀) 王泽亮

出版发行: **中共党史出版社**

社 址:北京市海淀区芙蓉里南街6号院1号楼

邮 编:100080

网 址:www.dscbs.com.cn

经 销:新华书店

印 刷:中共浙江省委办公厅文印中心

开 本:170mm×230mm 1/16

字 数:427千字

印 张:24.5

印 数:1—1000册

版 次:2013年10月第1版

印 次:2013年10月第1次印刷

ISBN 978-7-5098-2320-0

定 价:45.00元

目 录

第一章 社会管理视野中的老龄事业发展	(1)
一、社会管理的理论阐释	(1)
(一) 社会管理的内涵简析	(1)
(二) 社会管理的基本功能	(3)
(三) 社会管理在中国社会转型期的功能	(3)
二、社会管理视野中的老龄事业发展	(6)
(一) 老龄事业的内涵简析	(6)
(二) 本书的体例设计	(6)
第二章 各种养老方式比较	(8)
一、居家养老	(8)
(一) 居家养老的概念界定	(8)
(二) 居家养老的相关理论	(9)
(三) 浙江居家养老的实践探索	(12)
(四) 浙江居家养老服务中存在的问题及应对策略	(16)
二、机构养老	(20)
(一) 机构养老的概念界定	(20)
(二) 浙江机构养老的实践探索	(23)
(三) 浙江机构养老中存在的问题及应对策略	(26)
三、家庭养老和社会化养老	(30)
(一) 家庭养老的相关理论	(30)
(二) 社会化养老的相关理论	(32)
(三) 社会化养老的实践探索	(32)
第三章 老龄机构的建设	(38)
一、老龄行政机构	(38)
(一) 老龄行政机构的创立、发展概况	(38)
(二) 老龄行政机构发展中遇到的困难及应对策略	(40)
二、老年学学会	(41)
(一) 浙江省老年学学会的建立、发展	(41)
(二) 市县级老年学学会的建立、发展	(47)

(三)老年学学会发展的经验及持续推进策略	(48)
三、老龄科学研究中心	(48)
(一)浙江省老龄科学研究中心的成立、发展	(49)
(二)老龄科研机构发展中遇到的困境及发展路径	(50)
第四章 老龄事业和老龄产业的发展	(51)
一、老龄事业的发展状况	(51)
(一)改革开放以来浙江老龄事业发展回顾	(51)
(二)浙江省老龄事业发展面临的挑战	(62)
(三)推进浙江老龄事业发展的对策思路	(67)
二、老龄产业的形成和发展	(76)
(一)老龄产业发展的理论依据	(76)
(二)老龄产业发展的现状	(77)
(三)老龄产业发展中存在的问题及原因分析	(79)
(四)老龄产业发展的路径探索	(80)
第五章 养老机构的建设	(83)
一、城镇社会福利机构建设	(83)
(一)城镇社会福利机构的发展概况	(83)
(二)城镇社会福利机构的发展经验	(86)
二、农村敬老院建设	(87)
(一)农村敬老院的发展概况	(87)
(二)农村敬老院建设中存在的困难和问题	(90)
三、民办养老机构建设	(92)
(一)民办养老机构的发展概况	(92)
(二)对发展民办养老机构的思考	(94)
四、今后养老机构发展的思路和重点	(96)
(一)进一步明确养老机构的地位和作用	(97)
(二)进一步明确发展目标	(98)
(三)进一步明确工作重点	(98)
(四)进一步落实保障措施	(100)
第六章 老年文化教育事业的发展	(102)
一、老年文化教育事业发展的意义	(102)
(一)老年文化与老年教育	(102)
(二)老年文化教育事业发展的意义	(104)

二、浙江省老年文化教育事业的发展状况	(107)
(一)老年文化事业的发展	(107)
(二)老年教育事业的发展	(113)
(三)发展实践中的初步经验与启示	(115)
第七章 老年体育和老年休闲旅游的发展	(120)
一、老年体育和老年休闲旅游发展的意义	(120)
(一)老年体育发展的意义	(120)
(二)老年休闲旅游发展的意义	(122)
(三)老年体育和老年休闲旅游的发展意蕴	(124)
二、浙江省老年体育和老年休闲旅游发展状况	(127)
(一)老年体育事业的发展	(127)
(二)老年休闲旅游的发展	(130)
(三)对发展实践的几点思考	(135)
第八章 老年社会组织的发展	(138)
一、老年社会组织及其社会功能	(138)
(一)老年社会组织的类型	(138)
(二)老年社会组织的社会功能	(139)
二、浙江省老年协会的建设与发展	(140)
(一)发展老年协会的必要性	(140)
(二)浙江省各级老年协会的发展概况	(141)
三、其他各类老年社会团体的发展状况	(146)
(一)其他各类老年社会团体的功能	(146)
(二)浙江省其他各类老年社会团体的发展概况	(147)
第九章 老龄问题的科学研究和老龄事业对外交流	(154)
一、老龄问题的科学研究	(154)
(一)老龄问题科学研究的发展概况	(154)
(二)老龄问题科学研究的经验	(178)
(三)立足浙江实际,梳理地方经验	(180)
二、老龄外事交流与合作	(182)
(一)老龄外事交流与合作的发展概况	(182)
(二)老龄外事交流与合作的启示	(189)

附录

省级相关文件	(191)
《浙江省老龄事业发展“九五”规划》	(191)
《浙江省民政事业发展“十一五”规划》	(196)
《浙江省基层老年人协会组织通则》	(207)
《浙江省人民政府关于深化完善社会养老服务体系建设的意见》	(212)
《浙江省民政事业发展“十二五”规划》	(218)
《浙江省社会福利事业发展“十二五”规划》	(232)
《浙江省老龄事业发展“十二五”规划》	(247)
《浙江省老年书画研究会章程》	(259)
县市级相关文件	(263)
《舟山市老龄事业发展“十五”规划》	(263)
《嘉兴市老龄事业发展规划》(2006—2010年)	(269)
《宁波市老龄事业发展“十一五”规划》	(276)
《衢州市老龄事业发展“十一五”规划》	(283)
《杭州市“十二五”老龄事业发展规划》	(292)
《台州市椒江区老龄事业发展“十二五”规划》	(305)
《安吉县老龄事业发展“十二五”规划》	(315)
《温州市老龄事业发展“十二五”规划》	(330)
《丽水市老龄事业发展“十二五”规划》	(339)
《义乌市老龄事业发展“十二五”规划》	(352)
《绍兴市“十二五”社会福利事业发展规划(2011—2015年)》	(365)
主要参考文献	(376)
后记	(382)

第一章 社会管理视野中的老龄事业发展

自从20世纪70年代末中国实行改革开放政策以来,其经济得到了迅猛发展,已作为第二大世界经济共同体屹立于国际社会。但是中国也存在东中西部区域发展不平衡、贫富差距大的社会现实。党的十八大报告提出,要把保障和改善民生放在更加突出的位置,加强和做好社会管理,正确处理改革发展稳定关系,团结一切可以团结的力量,最大程度增加和谐因素,增强社会创造活力,确保人民安居乐业、社会安定有序、国家长治久安。加快形成科学有效的社会管理体制,完善社会保障体系,健全基层公共服务和社会管理网络,建立确保社会既充满活力又和谐有序的体制机制。

一、社会管理的理论阐释

解决各类社会问题,保证中国社会稳定健康有序发展,实现社会各阶层和谐共处,成为中国社会发展的热点问题。实施有效社会管理,是进行社会治理的有效手段。

(一) 社会管理的内涵简析

关于社会管理的内涵,仁者见仁、智者见智。20世纪80年代,“社会管理”一词进入中国。苏联学者奥马罗夫在《社会管理——某些理论与实践问题》中将社会管理界定为:社会管理是管理主体对社会系统实施的有科学根据的影响,为的是使系统实现它面临的目标和任务。这种影响能够使系统呈现有序状态,使它趋于稳定和转变为另一状态,而该影响的实现要从加工系统运动特征信息的结果出发,要借助于人类活动的组织、协调。^①童星认为,社会管理有广义和狭义的理解。广义的社会管理是对整个社会系统的管理,分为4个基本部分:对社会的经济发展的管理即经济管理,对社会的政治发展的管理即政治(行政)管理,对社会的思想(精神)发展的管理即思想管理,对社会的社会发展的管理即社会管理。其中,第四个基本部分是狭义的社会管理。^②潘丽霞认为,社会管理是指国家通过自己的权力机关或者授权部门依据一定的规则,对社会生活方方面面的干预、协调、调节、控制等行为,它是政府以调整社会关系、规范社会行为、维护社会秩序为目的

① 奥马罗夫著:《社会管理——某些理论与实践问题》,浙江人民出版社1987年版,第27页。

② 童星编著:《社会管理学概论》,南京大学出版社1991年版,第22页。

而对社会活动所进行的管理。^①李学举认为,社会管理主要是政府和社会组织为促进社会系统协调运转,对社会系统的组成部分、社会生活的不同领域以及社会发展的各个环节进行组织、协调、监督和控制的过程。^②王思斌认为,社会管理是从综合的角度、用综合性的方法、处理综合性社会关系的管理活动。在由计划经济体制向市场经济体制转变的过程中,中国共产党和中国政府提出加强社会管理的任务,这里的社会管理是相对于社会结构的重大变化而言,指的是由政府主导、各方参与的社会治理与管理活动。^③邓伟志认为,社会管理是指政府以及其他社会主体对社会生活、社会结构、社会制度、社会事业等各个方面进行组织、协调、服务、监督和控制的過程。^④魏礼群认为,在我国社会、政治体制下,社会管理是指党和政府以及其他社会主体运用法律、法规、政策、道德、价值等社会规范体系,直接或间接地对社会领域各方面、各环节进行服务、协调、组织、监控的过程和活动。社会管理的根本目的是维护社会秩序、促进社会和谐,其基本任务包括协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会公正、应对社会风险、保持社会稳定、创造既有活力又有秩序的社会经济发展环境。^⑤龚维斌认为,社会管理有广义和狭义之分。广义来看,社会管理是对整个社会的管理,包括对政治、经济、文化等诸多方面的关系和实物的调节和处理,提供公共服务和公共产品,维护社会稳定发展,满足社会成员日益增长的物质文化等多方面的需求,政府的绝大部分功能都是在进行社会管理。狭义来看,社会管理是通过管理民间组织,即通常所说的非政府组织,达到协调社会关系、化解社会矛盾、提供公共产品和公共服务、维护社会秩序、满足社会成员多样化需求的目的,使社会和谐、稳定、健康发展。^⑥

不同学者对社会管理所下的定义不同,但是都对社会管理的主体、对象、方法、内容作了界定。笔者认为,社会管理是国家、政府、社会对政治系统、经

① 潘丽霞:《论第三部门与社会管理职能》,《四川行政学院学报》2004年第5期,第20—23页。

② 李学举:《加强社会建设和管理促进社会和谐与发展》,《求是》2005年第6期,第16—17页。

③ 王思斌:《社会行政》,高等教育出版社2006年版,第27页。

④ 邓伟志:《创新社会管理体制》,上海社会科学院出版社2008年版,第1页。

⑤ 魏礼群:《加快构建中国特色社会管理体系》【EB/OL】. <http://theory.people.com.cn/GB/49154/49156/14871346.html>,2011—06—10/2011—12—23。

⑥ 龚维斌:《推进社会管理体制创新的几点认识》【EB/OL】. <http://www.aisixiang.com/data/17776.html>,2008—02—28/2011—12—23。

济系统、文化系统、环境系统、社会系统进行计划、组织、核算、监督、控制、保障的过程,运用社会预测、社会决策、社会控制、社会预警与保障等各种实证方法,以解决社会问题、缓和社会矛盾、提高社会福利,推动个人发展、社会系统和谐有效运行。

(二) 社会管理的基本功能

社会管理的基本功能,也就是社会管理对于人、社区、社会等微观、中观、宏观系统具有什么样的价值、作用。概括来说,社会管理的基本功能有:

1. 计划功能。社会管理主体(国家、政府、社会)为了实现既定的目的,进行合理的资源(人、财、物等)配置,设定具体的活动步骤,采用具体的方法及相应策略等管理活动。包括计划制定、计划执行、计划检查等环节。

2. 组织功能。制定计划后,需要组织相关机构、人员,执行计划。组织的主要内容有设置相关机构、配备相关人员、对资源(人、财、物等)进行合理配置和使用。组织功能在管理主体和管理对象之间建立平衡,保证以最小的成本达到目标实现。

3. 核算功能。核算功能是指持续收集、保持、传递信息。核算是了解社会系统中各种社会问题的真实状况的客观来源,使管理系统同被管理系统联结在一起,揭示了各种社会系统参数。

4. 监督功能。监督功能有内部监督、外部监督、自我监督、社会监督、领导监督、群众监督等类型。监督与核算同时发生。为提高监督效能,在管理活动中不必要监督所有事物、活动,只要监督战略重点。

5. 控制功能。社会管理的控制是对管理客体的控制。管理主体通过控制实现社会系统的稳定有序发展。在社会系统运行过程中,借助于反馈机制,纠正社会系统运行过程中的目标偏离,保证社会系统朝着科学、有序的方向发展。

6. 保障功能。为避免社会系统运行轨道偏离常态,甚至可能出现的社会系统解体状况,需要社会管理系统有预警机制,这就是保障功能。保障功能也被称为社会系统的“安全网”、“减压阀”。

(三) 社会管理在中国社会转型期的功能

社会转型,导致社会矛盾加大,基尼系数攀升,收入分配不公以致群众不满。实施有效社会管理,可以缓解社会矛盾。

1. 社会管理调整社会结构。“所谓社会结构,是指一个国家或地区内占

有一定资源、机会的社会成员的组成方式与关系格局。”^①社会结构是构成社会系统的架构,架构稳定,社会稳定。调整社会结构,社会管理责无旁贷。改革开放以来,我国人口年龄结构、性别结构、素质结构、空间分布等都发生深刻变化。^② 社会管理通过科学人口发展观的树立,对人口与经济、政治、资源、环境的发展进行统筹;通过计划生育国策的宣传、优生优育政策的实施、围产期保健的开展,不断提升人口素质;通过城镇职工养老保险、农村社会养老保险、被征地农民养老保障、农村“五保”^③城市“三无”^④对象的集中供养、贫困老年人社会救助、城镇老年居民养老保障、普惠制农村老年居民生活补助金、农村部分计划生育家庭奖励扶助制度等社会保障制度,使老年人“老有所养”得以实现。

社会管理通过调整分配体制调节收入分配结构。20世纪80年代,我国实行激励政策,鼓励一部分人先富裕起来,再由先富带动后富。在收入分配政策上实现“效率优先,兼顾公平”。但是,不同社会成员的能力、机遇不同,导致收入差距鸿沟增大。鉴于此,社会管理通过初次分配、二次分配的调整,规范社会行为,促进社会公平得以实现。

社会管理通过户籍制度改革等举措,调整二元制城乡结构。我国城市化率远远达不到工业化中期的要求。通过逐步取消户籍制度,鼓励社会成员在城乡之间、不同区域之间自由流动。通过发展社会组织、制定保障性政策等措施,改善“农民工”的生活条件,增加其对城市的归属感。

2. 社会管理促进社会良性运行。印度学者阿玛蒂亚·森如此阐述社会不稳定:“不平等和社会反抗之间的联系十分密切,它们之间的关系是双向的。当一个社会发生叛乱或反叛时,其中必然存在可觉察到的不平等感,这一点显而易见;当意识到下面这点同样重要,即对不平等的觉察以及对这个难以名状的概念内容的确定大大依赖于实际反叛的可能性。”^⑤丁元竹认为,一个复杂的社会系统要良性运行,从宏观上说就是要保持社会结构的合理稳定,从微观上说就是要处理好各个社会主体之间的社会关系。更深一步挖掘,就是要维持社会的公平正义。^⑥ 社会保持平稳运行,要减少社会成员的不平等感。

① 陆学艺:《当代中国社会结构》,社会科学文献出版社2010年版,第10页。

② 陆学艺:《当代中国社会结构》,社会科学文献出版社2010年版,第53页。

③ “五保”,指保吃、保穿、保医、保住、保葬(孤儿为保教)。

④ “三无”,指无劳动能力、无收入来源、无法定赡养(抚养、扶养)。

⑤ 阿玛蒂亚·森:《论经济不平等》,中国社会科学出版社2006年版,第3页。

⑥ 丁元竹:《中国社会建设战略思路与基本对策》,北京大学出版社2008年版,第203页。

社会管理可以营造公平正义的社会氛围,协调社会成员之间的矛盾,从而促进社会良性运行。

3. 社会管理协调不同社会主体利益关系。从社会阶层角度看,“社会分层”(Social stratification)这个概念,在西方社会学中是一个广泛使用的概念。其基本涵义是,根据不同的社会等级标准,把社会成员划分成不同的层次。现代社会分层机制,主要是通过职业、职位及报酬体系将人们分别按照能力、学识划分为不同的社会阶层。陆学艺等学者在《当代中国社会阶层研究报告》一书中,以职业分类为基础,以组织资源、经济资源和文化资源的占有状况为标准来划分社会阶层的理论框架。组织资源包括行政组织资源与政治组织资源,主要指依据国家政权组织和党组织系统而拥有的支配社会资源(包括人和物)的能力;经济资源主要是指对生产资料的所有权、使用权和经营权;文化(技术)资源是指社会(通过证书或资格认定)所认可的知识和技能的拥有。根据这种分层原则,当代中国社会阶层结构的基本形态由十个社会阶层和五种社会经济地位等级组织。十个社会阶层是:国家与社会管理者阶层、经理人员阶层、私营企业主阶层、专业技术人员阶层、办事人员阶层、个体工商户阶层、商业服务人员阶层、产业工人阶层、农业劳动者阶层以及城乡无业失业半失业者阶层。这十大社会阶层分属于社会上层、中上层、中中层、中下层和底层五大社会经济等级。^① 张文宏教授结合新马克思主义和新韦伯主义及结构功能主义的阶级分类和社会分层标准,以职业分类为基础,结合生产资料的占有关系、人们在正式组织中的权威关系、所掌握的专业技能以及教育获得、收入等指标,将中国社会人口划分为专业行政管理阶层、普通白领阶层、小雇主阶层、工人阶层和农民阶层。这五个阶层在组织资源、经济资源、文化技术资源、经济收入、教育获得及权威等层面存在不同特征。^②

中国不同社会阶层存在不同的利益诉求,有政治利益、经济利益、文化利益等。中国人、财、物等资源有限,将有限的资源合理配置,实现各方平衡,需要借助社会管理手段。社会管理通过引导正确的义利观来协调不同社会阶层的矛盾。正确义利观包括:是非标准、道德观念、法治观念、制度规范等。“当前,在社会生活中,存在一定程度的行为失范问题,主要表现为4个方面:一是价值观多元化,人们行为是非标准不一致,导致社会生活中人们实际行为冲突,引发社会矛盾;二是传统道德观念面临严峻挑战,消极道

① 陆学艺编:《当代中国社会阶层研究报告》,社会科学文献出版社2002年版,第8页。

② 张文宏:《中国城市的阶层结构与社会网络》,上海人民出版社2006年版,第113—119页。

德观念影响蔓延,导致不良行为增长;三是一些人法治观念、制度意识淡薄,有法不依、有制度不遵循;四是部分领域的制度不完善,致使人们行为准则不明确、行为无序混乱。^① 社会管理通过道德、法律、行政等方式引导人们树立正确的义利观。

二、社会管理视野中的老龄事业发展

发展老龄事业,保障老年人共享社会发展成果,不仅关系到老年人自身的利益,而且关系到全社会的共同利益。衰老是不可避免的自然规律,千家万户都有老人。发展老龄事业,是社会和谐发展的重要保证。

(一) 老龄事业的内涵简析

老龄事业是指为保障老年人生存权、发展权,由政府主办的、以老年人为服务对象的公共福利事业,包括老年社会保险事业、老年社会救助事业、老年社会福利(养老服务)事业、老年社会文化事业和老年社会管理服务事业等,是社会养老事业的总称,是社会民生事业的重要组成部分。它具有4个基本特征:一是综合性。老龄事业关系到老年人的生计问题,涉及“衣食住行、安居乐业、生老病死”等民生领域的方方面面,牵涉到政府的多个职能部门,需要科学规划、综合协调、统筹发展。二是社会性。老龄事业不仅关系到老年人自身的利益问题,而且关系到全社会千家万户的切身利益;不仅关系到现时的老年人养老问题,而且还关系到将来的老年人养老问题,是全社会共同面临的重大课题。三是福利性。老龄事业是保障老年人共享社会发展成果的社会事业。在社会福利制度中,老年人是重点对象和主要受益者,国家通过制定相关法律、建立和完善保障制度、建立和完善养老服务制度,推进老龄事业全面发展等措施,切实保障老年人所应享有的社会福利权益。四是产业性。老龄事业以政府和社会兴办的公益事业为主体,但并不排斥市场条件下的产业化发展,而且应当积极发挥市场的资源配置作用、效益最大化作用和投资主体多元化作用,为满足不同层次老年人养老需求提供多元化服务。

(二) 本书的体例设计

研究老龄事业发展史,必须有明确的指导思想,并占有充足的资料。本书的指导思想是辩证唯物主义和社会管理理论。社会管理,是一种全新的理念,国家、政府、社会都投入精力,在政治系统、经济系统、文化系统、社会系统等各方面实施管理,实现社会各系统的协调发展。充足的历史资料是撰写历史的

^① 李志昌:《社会管理的基本任务》[EB/OL]. [http://theory. people. com. cn/GB/40537/15041573. html](http://theory.people.com.cn/GB/40537/15041573.html), 2011-06-30/2011-12-25.

基础。浙江老龄事业发展研究,是在一定思想指导下,充分占有资料,史论结合,先讲老龄事业发展实践,再做反思。

第一章为导论,简述社会管理理念及篇章结构。第二章为各种养老方式比较,对居家养老、机构养老、社会化养老的理论、社会政策予以阐释,并分析浙江省的实践及应对策略。第三章为老龄机构的建设,介绍浙江老龄行政机构、老年学学会、浙江省老龄科学研究中心的创立、发展概况、发展经验、发展中遇到的困境及持续推进策略等。第四章为老龄事业和老龄产业的发展,分历史阶段阐释老龄事业的发展概况、发展中面临的挑战及推进浙江老龄事业的发展对策,同时梳理老龄产业理论、老龄产业发展的现状、问题和原因以及发展思路。第五章为养老机构的建设,阐述城镇社会福利机构建设的发展历程和主要经验,概括农村敬老院建设的发展历程、敬老院建设中存在的困难,介绍民办养老机构的发展概况以及对发展民办养老机构的思考,提出养老机构发展的思路和重点。第六章为老年文化教育事业的发展,对老年文化与老年教育的概念、意义进行介绍,阐述老年文化事业、老年教育事业的发展经验,梳理出老年文化事业与老年教育事业发展实践中的初步经验与启示。第七章为老年体育和老年休闲旅游的发展,对老年体育和老年休闲旅游的概念进行界定,阐述老年体育和老年休闲旅游的发展意蕴,梳理老年体育事业和老年休闲旅游的发展,对发展实践进行经验性的思考。第八章为老年社会组织的发展,介绍老年社会组织概念及其社会功能,对浙江省老年协会的建设与发展进行回顾,还概述浙江省其他各类老年社会团体的发展情况。第九章为老龄问题的科学研究和老龄事业对外交流,在老龄问题的科学研究方面概述老龄相关课题,浙江省老龄系统承担的老龄问题研究相关课题,有影响力的论文、专著、研究报告及获奖情况,梳理浙江省老龄问题科学研究的经验;对浙江省老龄外事交流与合作的历程进行回顾,回顾从老年学术国际交流、老年文化、老年体育国际交流展开,阐述老龄外事交流与合作的启示。

第二章 各种养老方式比较^①

就像草长莺飞是大自然的规律一样,成长衰老是人的生命历程不可逾越的阶段。人口老龄化是当今世界各国普遍面临的重大课题,已经引起国际社会的广泛关注。1999年是国际老年人年,倡导全世界给予老年人养老保障足够的关注。养老方式有各种划分方法。根据养老的居住地点,养老分为居家养老和机构养老。根据老年人照料资源的来源,养老分为家庭养老和社会化养老。

一、居家养老

居家养老是一种生活方式,强调老年人住在家中,接受来自家庭、社区、市场、社会等提供的照料。居家养老作为一种养老服务的社会实践,受到社会各界的欢迎。

(一)居家养老的概念界定

居家养老是在社区建立一个社会化的养老服务体系,为居住在家中的老年人开展社会化服务。既区别于机构养老、也有别于传统的家庭养老,它是以家庭为核心,以社区为依托,以老年人生活照料(日常护理或者特殊护理)、医疗康复(包括陪同到医院看病、治疗、配药等)、精神慰藉(经常和老人交流,发现老人的需求,排除老人的孤独感)为主要内容,以上门服务和社区日托为主要形式,是把家庭养老与社会养老结合起来的一种养老模式。

居家养老与家庭养老分属于不同的范畴。家庭养老相对于社会养老而言,是强调养老的模式,即由那些家庭成员承担老人的赡养、照料、护理、慰藉等责任。而居家养老是生活方式,强调养老的居住地点,是相对于机构养老而言。

居家养老从本质上属于公共物品,是准公共物品,属于福利性服务的范畴,在技术上能够实现排他性,但消费上具有竞争性,服务的提供可以通过市场来提供,同时政府给予一定程度的补贴。沈满洪、谢裴明认为,“从经济物品分类可知,公共物品是指那些具有公共性的事物。公共性的事物可以指具

^① 部分内容参见邱玉玲系列论文:《“居家养老”的浙江实践》,《中共浙江省委党校学报》2010年第2期,《新华文摘》2010年第16期全文转载;《长江三角洲地区居家养老服务的发展》,《学海》2010年第4期,人大复印资料《社会工作》2010年第12期全文转载。

有非排他性的事物,也可以指具有非竞争性的事物。”^①纯公共物品是具有完全的非竞争性和非排他性的物品,通常采用免费提供的方式,在现实生活中并不多见。准公共物品,具有有限的非竞争性和局部的排他性,即超过一定的临界点,非竞争性和非排他性就会消失,拥挤就会出现。

居家养老的实施方式是政府搭建服务平台并提供服务经费、民间组织运营、市场化运作。居家养老的服务形式分为两种:经过专业培训的服务人员上门为老年人开展照料服务;建立“虚拟养老院”,也就是在社区创办居家养老服务站、社区卫生服务站、老年文体活动设施、日托服务中心、老年食堂等,为老年人提供综合性养老服务。

(二)居家养老的相关理论

1. 居家养老的相关理论研究

我国学术界对居家养老的讨论很多,而且各有侧重。有的研究者研究了机构养老和家庭养老面临的困境。阎安^②、谭樱芳^③、方秀云^④认为,我国经济发展水平不高,人口老龄化程度高,家庭养老功能急剧弱化,机构养老不受青睐,实行社区居家养老比较符合中国传统国情。有的研究者则从老年人的现实需求出发予以研究。矫杨^⑤认为,从经济学角度,居家养老既可以充分利用家庭现有的物质资源,又可根据老年人多年的生活习惯安排日常开支。许爱花^⑥则认为,在心理学上,居家养老有利于老年人的身心健康。也有学者从社区建设和发展的角度展开研究。何云峰、张堃^⑦认为,社区权利的下放,是推行社区养老过程中需要处理的关键问题。

2. 分析居家养老的理论观点

(1)弱势群体理论。弱势群体是市场经济条件下社会分化的必然结果。

① 沈满洪、谢慧明:《公共物品问题及其解决思路》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》2009年第6期。

② 阎安:《论社区居家养老:中国城市养老模式的新选择》,《科学·经济·社会》2007年第2期。

③ 谭樱芳:《社区养老——城镇养老服务保障的新选择》,《重庆城市管理职业学院学报》2006年第4期。

④ 方秀云:《社区应对老龄化问题的对策研究——社区居家养老的理论分析与实践探索》,《中共杭州市委党校学报》2006年第5期。

⑤ 矫杨:《理顺物业管理与社区服务的关系共同创建文明社区》,《广东行政学院学报》2000年第2期。

⑥ 许爱花:《中国城市社区老年人养老模式之反思》,《宁夏大学学报(人文社会科学版)》2005年第3期。

⑦ 何云峰、张堃:《申城社区文化建设管理十大内容》,《上海市建设职工大学学报》2000年第6期。

其存在的人口多寡、规模大小,既可以测量一个国家社会分化的现状,也可以测量该国社会稳定和社会福利实施的现状。从经济角度看,弱势群体是指经济地位、经济能力和经济收入低下的贫困群体,他们生活困苦,缺乏抵御市场风险的能力。从政治和法律的角度看,弱势群体是政治地位和政治影响力低下,需要用政策、法律来维护其正当权益的人群。从社会学角度看,弱势群体是指在经济、文化、体能、智能、社会处境等方面处于相对不利地位的那部分社会群体或社会阶层。从社会福利的角度看,弱势群体是社会救助或社会救济的基本对象。^①就我国弱势群体的产生而言,一部分是由于生理原因产生的,如老人和残疾人等;一部分是体制转轨产生的,如下岗工人;还有一部分是由于城市化进程中的二元分割而产生的,如农民工等。弱势群体是一个相对概念。

(2) 剩余性社会福利。这种理论假设,在通常情况下,家庭和市场是满足个人需求的自然渠道。但是在特殊情况下,比如发生家庭危机导致家庭解体、较大范围的经济萧条发生或者个人在年老、疾病的时候,家庭和市场就不能发挥作用了。作为满足个人需求的第三种社会机制的社会福利制度介入。社会福利制度被视为家庭和市场的支持系统,起到防止意外紧急事件的作用。^②中国政府在设计福利制度时,秉承了剩余性社会福利的观点。一本关于民政部门职能的书中写到“社会福利是专为社会弱者或特殊人群服务的,为其提供基本的生活保障”。^③并且指出:“民政部门主管的社会福利,工作内容大致包括社会福利事业、残疾人就业和社区服务。主要是对孤老残幼等有特殊困难的社会成员实行基本的生活保障,它是我国社会保障制度的一个组成部分。”^④

3. 相关社会政策解析

为了解决家庭小型化、核心化给老年人居家养老带来的矛盾,国际组织和学术界极力主张大力发展社区养老事业,为居家养老的老年人提供全方位服务。《1982年维也纳老龄问题国际行动计划》强调,“应设法使年长者能够尽量在自己的家里和社区独立生活”,并为此建议“社会福利服务应以社区为基础,向老年人提供预防性、补救性和发展方面的服务”。1989年,英国政府发

① 范斌:《福利社会学》,社会科学文献出版社2006年版,第140页。

② 范斌:《福利社会学》,社会科学文献出版社2006年版,第15页。

③ 民政部社会福利司:《社会福利发展概况和改革思路》,载国家经济体制改革委员会编《社会保障体制改革》,改革出版社1995年版,第210页。

④ 黄黎若莲:《中国社会主义的社会福利》,中国社会科学出版社1995年版,第4页。