



北京养老产业蓝皮书

BLUE BOOK OF ELDERLY CARE AS AN INDUSTRY IN BEIJING

No.3

北京居家养老 发展报告 (2018)

北京怡年老龄产业促进中心

北京北奥会展有限公司

主编/陆杰华 周明明

ANNUAL REPORT ON THE DEVELOPMENT OF
HOME BASED ELDERLY CARE
IN BEIJING (2018)

 社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2018
版



北京养老产业蓝皮书

BLUE BOOK OF
ELDERLY CARE AS AN INDUSTRY IN BEIJING

北京居家养老发展报告 (2018)

ANNUAL REPORT ON THE DEVELOPMENT OF HOME BASED
ELDERLY CARE IN BEIJING (2018)

北京怡年老龄产业促进中心

北京北奥会展有限公司

主 编 / 陆杰华 周明明



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

北京居家养老发展报告. 2018 / 陆杰华, 周明明主
编. -- 北京: 社会科学文献出版社, 2018. 6
(北京养老产业蓝皮书)
ISBN 978-7-5201-2830-8

I. ①北… II. ①陆… ②周… III. ①养老-社会服
务-研究报告-北京-2018 IV. ①D669.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 109765 号

北京养老产业蓝皮书 北京居家养老发展报告 (2018)

主 编 / 陆杰华 周明明

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 宋月华 韩莹莹

责任编辑 / 韩莹莹

出 版 / 社会科学文献出版社·人文分社 (010) 59367215

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市龙林印务有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 14.75 字 数: 243 千字

版 次 / 2018 年 6 月第 1 版 2018 年 6 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-2830-8

定 价 / 99.00 元

皮书序列号 / PSN B-2015-464-1/1

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

北京养老产业蓝皮书编委会

专家组成员

陆杰华 北京大学社会学系教授，北京怡年老龄产业促进中心理事长

李红兵 北京市民政局副局长

苏 杨 国务院发展研究中心研究员

储祥银 中国会展经济研究会常务副会长，对外经济贸易大学教授

杜 鹏 中国人民大学老年学研究所所长，教授

冯文猛 国务院发展研究中心社会发展研究部研究员

总 策 划

周明明 北京怡年老龄产业促进中心主任，北京北奥会展有限公司董事长

主 编

陆杰华 北京大学社会学系教授，北京怡年老龄产业促进中心理事长

周明明 北京怡年老龄产业促进中心主任，北京北奥会展有限公司董事长

副 主 编

杜 鹏 冯文猛 郑志刚 胡 雯 贾云竹 王宝喜

赵文犀 张若琪

编委会成员（按姓氏笔画排序）

王永梅	王 迎	王梦姣	王馨雨	冯文猛
刘柯琪	孙倩璐	杜 鹏	李冬梅	李树丛
杨淑娇	吴佩伦	陆杰华	陈 旭	陈艳竹
林 宝	周旅军	周 蕾	郑志刚	胡 雯
贾云竹	顾晓冬	高云霞	高秀文	崔开日
郭昱华	董亭月	喻声援		

摘要

进入中国特色社会主义新时代以来,北京市乃至全国人口快速老龄化的新格局,一方面推动了近年来政策制定者应对老龄化密集型顶层设计政策的出台,另一方面也在推进新时代中国特色社会主义进程中引发了诸多的新矛盾,其中老年人日益增长的美好生活需要同居家养老服务体系发展不平衡不充分的矛盾特别值得学界乃至全社会的关注。正是在这一宏观背景下,《北京居家养老发展报告(2018)》再次将重点聚焦北京市从居家养老服务体系建设概念提出推进试点的1.0版到其现阶段巩固、调整、充实和提高的2.0版,全方位总结和展示迄今为止北京市居家养老服务体系建设所取得的重要标志性成绩,客观、系统梳理和查找其存在的主要不足,并从操作、前瞻层面提出新时代北京居家养老服务体系建设2.0版的思路及其路径。

与以往发展报告不同,《北京居家养老发展报告(2018)》特别关注现阶段制约全市居家养老服务体系建设2.0升级版过程中的重点、热点和难点问题,包括京津冀协同发展背景下养老服务体系协同发展重要性、主要目标及其路径,首都特色的居家养老服务管理体制改革发展进展、面临的瓶颈性问题及其改革路径,北京市居家养老专业运营模式的主要特点及其未来发展的保障措施,北京市居家养老服务体系建设中的助餐、适老改造、医养结合、精神慰藉、老年辅具等特色服务现状及其未来发展的重点领域,现阶段北京市居家养老服务的标准与规范面临的主要问题及其改进的政策要点。更为重要的是,本研究报告紧扣首都新时代发展的主题和面对日趋多样的居家养老服务需求,从广视角、多领域上提出了构建北京市居家养老服务体系建设2.0版的总目标、基本原则及其相关政策框架。

关键词: 北京居家养老 服务体系建设 改革路径展望

Abstract

Since entering the new era of socialism with Chinese characteristics, on one hand a new pattern with rapid population aging at Beijing and even the whole country city levels has promoted the recent policy makers to deal with aging policy intensive introduction of top-level designs, on the other hand this also caused many contradictions in the development of socialism with Chinese characteristics process in the new era, which is growing the elderly life needs a cohabitation home-based old-care service system development imbalance is not sufficient in particular academic circles and even the concern of the whole society. It is in this background, the *Beijing Home-based Old-care Development Report (2018)* once again focused Beijing city construction from the concept of home-based old-care services system is put forward to promote the pilot of version one to the stage of adjustment, consolidate, enrich and improve version two, full summary and display so far is an important landmark results the home-based old-care system construction of Beijing city, mainly lack of objective and systematic combing and find its existence, and from the prospective operation, puts forward a new era of Beijing thinking and path home-based old-care service system version two.

Different from the previous development report, *Beijing Home-based Old-care Development Report (2018)* pay special attention to the hot and difficult problems involved in restricting focus, construction of the city's home-based old-care services system regarding version two, including the Beijing, Tianjin and Hebei collaborative development under the background of collaborative development, the importance of the main target and path of old-care service system; bottleneck problem faced with the progress of reform, home-based old-care services management system of the characteristics of the capital and its path of reform; the main features of Beijing city home-based old-care professional operation mode and the future development of the safeguard measures; construction of home-based old-care service system in Beijing city to help meal, suitable for the old transformation, the medical raising combined

spiritual comfort, and other special services and the status of the elderly the key areas of future development; the main problems facing Beijing home-based old-care services standards and norms of the present stage and its improved policy points. More importantly, this research report on the capital development of the new era theme and facing the increasingly diverse needs of home-based old-care service, from a wide viewing angle, multi field is put forward on the construction of Beijing city construction of home-based old-care services system target, version two of the basic principles and related policy framework.

Keywords: Home-based Old-care in Beijing; Construction of Service System; Prospect of Reform Path

目 录



I 总报告

B.1	居家养老服务2.0：从概念提出推进试点到“巩固、调整、充实、提高”	冯文猛 / 001
一	新时代初期居家养老服务面临的经济社会形势	/ 002
二	迄今为止居家养老服务发展取得的成就	/ 006
三	北京居家养老服务产业发展的问题和挑战	/ 020
四	新时代构建居家养老服务体系 2.0 的建议	/ 024

II 分报告

B.2	京津冀协同背景下养老服务体系建设研究	中国人民大学老年学所课题组 / 031
B.3	首都特色的养老服务管理体制研究	陆杰华 孙倩璐 王馨雨 刘柯琪 / 059
B.4	北京市居家养老服务运营模式探究	郑志刚 陆杰华 / 117



B.5 北京居家养老服务体系建设中的特色服务

..... 胡 雯 吴佩伦 陈艳竹 / 164

B.6 现阶段居家养老服务的标准与规范

..... 贾云竹 喻声援 杨淑娇 周 蕾 / 190

皮书数据库阅读**使用指南**



CONTENTS



I General Report

- B.1** Home-based Old-care Elderly Care Version 2.0: From Proposing
Concept and Pushing Forward Pilots to “Strengthening,
Adjusting, Enlarging, Improving” *Feng Wenmeng / 001*
- 1. Economic and Social Situation Faced by Home-based Old-care in the Beginning
of the New Epoch / 002*
- 2. Progresses Achieved up to Now in Beijing’s Home-based Old-care / 006*
- 3. Problems and Challenges Faced by Beijing’s Home-based Old-care Industry / 020*
- 4. Policy Recommendations in Constructing Beijing’s Home-based Old-care System in
the New Epoch / 024*

II Topical Reports

- B.2** Section One: Research on the Construction of Old-care Service System
under the Background of Beijing, Tianjin and Hebei
Collaborative Development
Research Group of the Institute of Gerontology, Renmin University / 031



- B.3** Section Two: Research on the Old-care Service Management System with the Capital Characteristic
Lu Jiehua, Sun Qianlu, Wang Xinyu and Liu Keqi / 059
- B.4** Section Three: Study on the Operating Mode of Home-based Old-care in Beijing
Zheng Zhigang, Lu Jiehua / 117
- B.5** Section Four: The Featuring Services of Home-based Old-care System in Beijing
Hu Wen, Wu Peilun and Chen Yanzhu / 164
- B.6** Section Five: Home-based Old-care Standards and Codes at the Present Stage
Jia Yunzhu, Yu Shengyuan, Yang Shujiao and Zhou Lei / 190

总 报 告



General Report

B. 1

居家养老服务2.0：从概念提出推进试点到“巩固、调整、充实、提高”

冯文猛*

摘 要： 2015年1月29日，作为全国第一个在省级层面制定实施的居家养老服务条例，《北京市居家养老服务条例》审议通过，同年5月1日付诸实施。在上述背景下，2016年度《北京养老产业蓝皮书》将焦点放于居家养老，对其概念和外延、具体服务内容、供需现状做了调研和分析，分主体提出了未来促进居家养老服务产业发展的政策建议。一年以来，居家养老在养老体系构建中的重要性进一步凸显。在此背景下，在2016年度报告基础上，本年度报告再次聚焦居家养老，梳理居家养老在过去10年中的发展历程，分析《北京市居家养老服务条例》公布近两年中居家养老发

* 冯文猛，博士，国务院发展研究中心社会发展研究部研究员。



展取得的实际成效，从产业发展角度出发，对迄今为止居家养老所取得的成就和存在的不足进行系统总结和反思，结合中国经济社会发展进入中国特色社会主义新时代这一历史契机，提出新时代初期实现居家养老服务业升级至 2.0 版本的对策建议。

关键词： 居家 养老体系 2.0 版本

一 新时代初期居家养老服务面临的经济社会形势

党的十九大报告精确提出了新时代中国社会主要矛盾的变化：从既往的“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产力之间的矛盾”转化为“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。在养老服务领域，尤其是居家养老服务领域，上述矛盾表现得尤为突出。一方面，整体上中国养老服务体系的当前发展很不充分，无法满足日益增长的养老服务需求；另一方面，养老服务发展在城乡、地域甚至同一地区内部发展得极不平衡，北京、上海、广州等一线城市的一些区域，包含居家养老在内的养老服务体系得到比较充分的发展，服务主体日渐多元，服务内容也日趋多样，一些相对成熟的服务模式也在逐步形成。但与此相对，在其他地区，尤其是广大农村地区，养老服务发展还非常不足，远不能满足居民的养老服务需求^①。

自 20 世纪 80 年代特别是进入 21 世纪以来，随着人口老龄化的逐渐发生和日趋严重，政府、社会和产业界对人口老龄化带来的经济社会影响的认识日渐深刻。与此同时，随着对国情及国际实践认识的深化^②，中国不断调整着养

① 根据十九大期间举行民生专题解读时民政部提供的数据，截至 2017 年 10 月，中国社区居家养老服务设施已经辐射所有的城镇社区和半数以上的农村社区。这一结果也显示出单纯就居家养老服务设施普及率而言，农村的发展水平仅为城镇发展水平的一半。

② 关于居家养老服务为何是中国构建养老服务体系核心的论述，请参照冯文猛在《北京居家养老发展报告（2016）》（社会科学文献出版社，2016）中撰写的总报告。



老服务体系构建模式的选择。从20世纪80年代中期提出“社会福利社会化”的设想，到21世纪初期提出构建“以居家为基础、社区为依托、机构为支撑”养老服务体系思路，再到十八届五中全会调整为“以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合”的养老服务体系的新模式，中国养老服务体系构建逐步走向完善^①。

特别需要指出的是，十八届五中全会对中国养老服务体系模式的调整，凸显了以下三方面变化：一是继续强调居家养老的基础性地位；二是新增了医养结合的内容；三是对机构养老的作用做了调整，从“支撑”改为“补充”。上述调整显示出，在对居家和机构哪种模式能成为中国未来养老主要依靠这一问题上，政策给出了更为清晰的选择。与此同时，新增的医养结合部分，是对老年人需求^②以及中国疾病主要模式变化这两方面认识的深化共同导致的结果。整体而言，经过上述调整，中国未来养老体系的模式更加适合中国国情，也更能解决老年人当前面临的主要问题。

在上述政策调整指引下，近些年各地在实践中相继调整了养老服务体系的发展重点，将焦点从前些年的“建机构”逐步调整为构建和完善居家养老服务体系上来。继2015年北京提出《居家养老服务条例》后，截至2016年末，已先后有苏州（2015.10）、合肥（2016.11）、河北（2016.12）等地实施了居家养老服务条例。此外，多地有类似规定出台，如上海、广州等地的服务规范或实施办法。与此同时，配合居家养老服务体系的完善，在全国范围内，医养结合^③和长

① 需要说明的是，十八届五中全会对上述理念的提法是分开阐述的。此后的2016年5月，十八届中央政治局第32次集体学习时，习近平总书记进一步强调，要“构建以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系”。2017年2月28日出台的《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》，就积极应对人口老龄化提出了系统规划，明确了构建“以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系”的新提法，以及八个领域的具体工作。

② 2016年北京养老产业课题组进行的调查显示，当前在所有的服务需求中，老年人的医疗照料和康复护理供给同需求之间的缺口最大。详情请参照《北京居家养老发展报告（2016）》（社会科学文献出版社，2016）。

③ 2016年5月，国家卫计委、民政部发布《关于遴选国家级医养结合试点单位的通知》，提出遴选国家级医养结合试点单位，为全国医养结合工作提供示范经验。同年6月22日，国家卫计委、民政部联合下发通知，确定了第一批国家级医养结合试点单位，北京市东城区等50个市（区）入选。



期护理保险^①的试点也在推进。

北京近些年开展的居家养老服务，既是上述宏观政策的省级地方实践，更是基于北京市具体情况所进行的持续探索积累而成^②。未来北京市的养老服务体系构建以及居家养老发展，从根本上取决于北京市今后的经济社会发展和人口形势变化。在当前和今后一定时期内，以下几方面的变化，将成为北京市未来发展养老事业和养老产业中所需考虑的重要因素。

一是人口老龄化正在进入发展的快车道，（居家）养老服务需求将进一步快速增长。进入 21 世纪以来，随着 20 世纪第一、二次生育高峰期出生人口^③逐步进入老年阶段，北京市的人口老龄化正在进入发展的快车道。截至 2016 年末，北京全市常住人口 2172.9 万人中，60 岁及以上人口 348.4 万人，占 16.0%；其中，65 岁及以上人口 230.4 万人，占常住总人口的 10.6%^④。2016 年末，全市户籍总人口 1362.9 万人，60 岁及以上户籍老年人口 329.2 万人，占户籍总人口的 24.2%；65 岁及以上户籍老年人口 219.3 万人，占户籍总人口的 16.1%；80 岁及以上户籍老年人口 59.5 万人，占户籍总人口的 4.4%^⑤。2012~2016 年的 5 年中，北京市户籍老年人经历了快速的老龄化过程，60 岁及以上户籍老年人口从 2012 年的 262.9 万人增加至 2016 年的 329.2 万人，在户籍总人口中所占比例从 20.3% 快速增加至 24.2%^⑥。

在老年人总量和比例迅速攀升的同时，北京家庭户中纯老年人家庭所占比例也在不断增加。截至 2016 年末，北京市户籍人口中纯老年人家庭人口 53 万

① 2016 年 6 月，人社部印发了《人力资源社会保障部办公厅关于开展长期护理保险制度试点的指导意见》，决定在河北省承德市、吉林省长春市、上海市、重庆市等 15 地开展长期护理保险制度试点。

② 关于北京市养老服务构建的详细历程，请详见《北京居家养老发展报告（2016）》中的总报告（社会科学文献出版社，2016）。

③ 新中国成立后第一次生育高峰出现在 50 年代，第二次生育高峰是 1962 年到 1976 年。详情请参阅冯文猛、聂海松《人口老龄化的中日比较分析》（中日社会学会成立大会会议资料稿，2016 年 11 月）。

④ 资料来源：北京市统计局《北京市 2016 年国民经济和社会发展统计公报》，2017 年 2 月 25 日。

⑤ 资料来源：《北京市老龄事业和养老服务发展报告（2016 年~2017 年）》，2017 年 10 月。

⑥ 资料来源：《北京市老龄事业和养老服务发展报告（2016 年~2017 年）》，2017 年 10 月。



人，占老年人口总数的16.1%，比2015年增加4.8万人^①。与此同时，随着老年人人均预期寿命的不断增加^②，老年人中失能、半失能的人数也在逐渐增多，这成为发展居家养老服务中亟待解决的一个重要问题^③。

二是经济进入新常态后，质量效益导向型发展模式的推进，将有利于养老服务业的发展。自2012年以后，中国经济增速整体由高速增长转为中高速增长，这标志着中国经济进入发展的新常态。新常态下的一个重要变化是经济增长方式需要由原来的数量扩张型转为质量效益导向型。在全国经济发展中，北京市的转型一直处于前列，也一直致力于对经济增长新模式的培育。在北京市所培育的各类新兴产业中，养老产业因其有着巨大且长久的社会需求，无疑成为一个值得期待的朝阳产业，也很有可能成为经济增长的新动力之一。

事实上，在北京市制定的“十三五”时期现代产业发展和重点功能区建设规划中，已经提出把养老服务业作为首都现代产业的重要组成部分，将推动养老与健康产业相结合，发挥本地优势，提升产业品质，推动产业链向高端迈进。与此同时，北京市还提出，城市将健康消费和养老消费作为新的经济增长动能，推动消费结构的转型升级，并从完善标准制定和质量监管、培养相关服务人才、用地和投资保障等多个方面进行保障。

三是京津冀一体化发展，将为北京养老产业的发展提供更为广阔的空间。2015年4月30日，中共中央政治局会议审议通过《京津冀协同发展规划纲要》，对京津冀协同发展做出战略部署。其中，明确提出有序疏散北京的非首都功能，推动健康养老等重点产业领域升级转移，实现京津冀公共服务规划和政策统筹衔接。2015年11月初，京津冀三地民政部门在京共同签署《京津冀民政事业协同发展合作框架》，明确将“共同推动养老服务业融合发展”作为未来的十大重点合作领域之一。2017年4月，京津冀民政事业协同发展第一次联席会议在京举行，会议通过《京津冀民政事业协同发展工作联席会议制

① 资料来源：《北京市老龄事业和养老服务发展报告（2016年~2017年）》，2017年10月。

② 2016年北京市户籍居民平均期望寿命为82.03岁，其中男性79.83岁，女性84.31岁。

③ 从2015年起，北京市对全市老年人进行筛查，开展老年人能力评估。至2016年末，全市完成约16.57万老年人的能力评估工作和8.97万高龄老年人的需求调查工作，经评估确定为失能的老年人16.49万人。