

社区养老应成为我国主干养老模式

孙彦宝

辽宁师范大学, 辽宁 大连

收稿日期: 2022年9月28日; 录用日期: 2022年10月28日; 发布日期: 2022年11月7日

摘要

伴随着社会转型和人口老龄化加快, 我国正快速由“老龄化社会”步入“老龄社会”, 传统养老模式已无法满足老年人现实的养老需求, 如何养老不仅是应对老龄社会的现实问题, 也是国家治理现代化建设重要层面。以家庭养老为主、机构养老为辅、大力来发展社区养老, 是我国社会化养老模式发展战略选择, 社区养老模式更符合我国老龄化特点和人文特征, 能很好弥补家庭养老和机构养老的不足及现实问题, 社区养老未来发展应充分发挥政府主导职能, 进一步完善政策支持体系, 充分整合社会资源, 构建主体多元的社区养老服务体系, 使社区养老成为我国主干养老模式。

关键词

老龄化, 社区养老, 政府引领

Community Elderly Care Should Become the Main Mode of Elderly Care in China

Yanbao Sun

Liaoning Normal University, Dalian Liaoning

Received: Sep. 28th, 2022; accepted: Oct. 28th, 2022; published: Nov. 7th, 2022

Abstract

With the social transformation and the accelerated aging of the population, China is rapidly moving from an “aging society” to an “elderly society”. The traditional pension model has been unable to meet the actual pension needs of the elderly. How to provide for the elderly is not only a practical problem to deal with the aging society, but also an important aspect of national governance

modernization. It is a strategic choice for the development of China's socialized elderly care model to give priority to family elderly care, supplemented by institutional elderly care, and vigorously develop community elderly care. The community elderly care model is more in line with China's aging characteristics and humanistic characteristics, which can well make up for the shortcomings and practical problems of family elderly care and institutional elderly care. The future development of community elderly care should give full play to the leading functions of the government, further improve the policy support system, and fully integrate social resources, build a diversified community elderly care service system to make community elderly care become the main elderly care model in China.

Keywords

Aging, Community Elderly Care, Government Leading

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

老龄化发展进程中,一方面传统家庭职能弱化,另一方面家庭生活仍是老年人基本生活形态。即使是经历漫长老龄化过程的发达的国家,仍有90%以上老年人口居家生活,欧洲深度老龄化国家中机构养老的老年人口仅3%左右。如德国需护理的230万老人中,约150万人仍以居家养老为主。这些国家老年人的关照顾料大多由社区养老服务机构来承担。党的十八届五中全会立足国情,正式提出我国要构建以家庭养老为基础、以机构养老为补充、大力发展社区养老的多层次养老模式。2019年10月,党中央、国务院印发《国家积极应对人口老龄化中长期规划》中,进一步明确了我国养老服务体系的总体规划,即“健全以居家为基础、社区为依托、机构充分发展、医养有机结合的多层次养老服务体系”。当前,我国的多层次养老体系初步成型,“9073”养老格局基本形成,各种新型养老方式也在不断探索。社区养老作为有特定内涵养老模式,已构成我国社会化养老模式重要组成部分,并将成为更适合中国文化和民众需求的主干养老模式。

理论界有关社区养老的内涵边界并没有统一的范畴界定,研究中多有“居家养老”、“居家社区养老”、“社区居家养老”等混用。为更好有别于传统的“家庭养老”(把养老问题全部交由家庭内部,通过家庭成员之间的自助,特别是代际互助以实现养老保障),综合相关政策文献,本文认为“政府主导的,依托社区,社会组织 and 家庭成员共同参与,为居家老人提供日间照料、生活护理、家政服务和文化生活等服务的养老模式或体系”这一表述最为贴切。从当前实践来看,诸如“上海模式”、“武汉模式”、“嵌入式”等各地探索的依托社区提供居家养老服务方式很多,社会化养老服务平台的形式既有实体的(老年服务中心),也有虚拟的(信息网络平台),提供的服务既有“入住”也有“入户”,养老服务供给主体既有社区行政机构也有各类市场或公益机构组织。本质上都是针对传统家庭养老和机构养老的不足,在一定生活领域或地域范围内,通过整合社会资源提供各种养老服务,满足居家老人多元养老需求[1]。可见,社区养老中的“社区”更契合于社会学的“社区”属性,无论从地域范围、功能属性还是行为主体,都超越了基层行政机构的“社区”,它更是居民的“地域身份”,是一定地域内的时空平台,这是社区养老模式发展中需要清晰界定的。

2. 发展社区养老的老龄化背景

中国于 2000 年即已步入老龄化社会,其后快速持续发展,老龄化速度和深度不断加剧。“十二五”、“十三五”期间,我国老年人口以年 3% 以上增速增长,是人口增速的五倍。第七次全国人口普查数据显示,截止 2020 年末,全国 60 岁及以上老年人口 26,402 万人,占总人口比例 18.7%,65 岁及以上老年人口 19,064 万人,占总人口比例 13.5%。与 2010 年相比,两者分别增长了 5.44、4.63 个百分点。据预测,我国将于 2027 年正式从“老龄化社会”(65 岁以上老年人口为 7%)步入“老龄社会”(65 岁以上老年人口比例为 14%),这一转变我国历时 25 年,而美国、法国、日本等典型老龄化国家都历经了五十年甚至百年以上。2050 年我国老年人口将达到 4.8 亿,其后很长一段时间老年人口规模也将持续稳定在 4 亿左右,总体老龄化水平也将保持在 35% 以上。

高龄化是我国老龄化另一特征。根据近三次全国人口普查数据,2000 年、2010 年、2021 年我国人均预期寿命分别为 71.40 岁、74.83 岁和 78.20 岁,高出世界和发展中国家平均预期寿命 5 岁和 7 岁,据预测,2050 年中国人口的平均预期寿命将达到 85 岁。我国老龄化进程中,80 岁以上的高龄人口增长速度大大快于老年人口的增长速度。2020 年,70~79 岁老人占老年人口比例为 31.93%,80 岁以上高龄老年人口增至 3580 万人,占老年人口的比重为 13.5%。伴随着高龄化,长寿不健康问题也日渐突出,目前已有近 2 亿老年人患有慢性病,各方研究中失能与半失能老年人口保守计算都在 4000 万以上。而空巢和独居老年人也将达到 1.18 亿。据北京大学一项研究显示,2030 年我国失能老人将超过 7000 万人,平均要经历 7.44 年的失能期。失能、独居和空巢老年人的居家康养,已是我国老年保障不可回避的重点难题,而这一问题依托传统的家庭、机构养老难以有效解决[2]。

3. 我国发展社区养老的政策演进

早在上个世纪八十年代,我国民政部门就已有依托社区发展老年服务的探索思考。《中华人民共和国老年人权益保障法》(1996 年)明确提出“老年社区服务是中国老龄化战略对策中的一项重要举措”。2000 年的《关于加强老龄工作的决定》中明确指出“要加强社区建设,依托社区发展老年服务业,进一步完善社区为老年人服务的功能”。其后,《关于在全国推进城市社区建设的意见》、《关于加强和改进社区服务工作的意见》等一系列相关的制度化、规范化举措相继推出。2001 年民政部《“社区老年福利服务星光计划”实施方案》出台并落地实施,虽社会各界对此政策评价褒贬不一,但政策积极效果还是明显的。2008 年国家发改委、民政部等 10 部委制定的《关于全面推进居家养老服务工作的意见》中,明确了“居家社区养老是政府和社会力量依托社区,为居家老人提供养老服务”,要求在“十一五”期间全国所有城市社区和乡村都要基本建立综合性老年福利服务中心和服务站点。2011 年国务院发布的《社会养老服务体系规划建设(2011~2015)》,进一步明确了“居家社区养老”服务内容包括“居家照料”和“社区日间服务”两方面。在持续的政策引领下,深圳、上海、大连、北京等多地先后探索了不同的依托社区的专业化社会化养老服务模式[3]。

2012 年,社区养老上升到法律层面。当年修订后的《中华人民共和国老年人权益保障法》第五条第二款中明确:“国家建立和完善以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的社会养老服务体系。”2013 年 9 月出台的《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》,提出中国养老服务业的发展目标为“到 2020 年,全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的,功能完善、规模适度、覆盖城乡的养老服务体系”。党的十八届五中全会进一步明确“建设以居家为基础、社区为依托、机构为补充的多层次养老服务体系”。至此,我国多层次养老模式体系发展理念确立,国家层面的法律政策为社区养老发展确立了原则方向,政策体系框架基本建立。

2019年4月,《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》(国办发[2019]5号),进一步提出“持续完善居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系。”并第一次从国家层面提出了“物业+养老”新的社区养老服务模式。2020年六部委推出《关于推动物业服务企业发展居家社区养老服务的意见》(建房[2020]92号),2021年11月中共中央、国务院发布《关于加强新时代老龄工作的意见》,进一步指出了新时期社区养老服务体系改革创新的迫切性,要求探索“社区+物业+养老服务”新模式。民政部办公厅、财政部办公厅《关于开展居家和社区养老服务改革试点工作总结推广改革试点典型经验的通知》(民办发[2020]39号)发布,这些政策措施出台,表明我国社区养老步入方向明确的快速发展时期。

以上可见,我国日益多元的养老模式探索过程中,社区养老模式从基层实践创新到进入部门政策议程,再上升到国家政策储备,说明发展社区养老是国家对社会化养老趋势规律精准把握,大力发展城乡社区居家养老服务,已成为我国积极应对人口老龄化快速发展趋势的战略选择,社区养老必将成为我国社会化养老的主体模式。

4. 我国三支柱养老模式发展现状

当前,家庭养老、社会养老、机构养老三大支柱养老模式格局已确定,虽然近些年信息化发展、互联网介入和社区养老功能提升等,使得这三大模式的边界日渐模糊,但仍可作为我国养老模式或行业的基本分类。

4.1. 家庭结构变化,家庭养老功能弱化

伴随着我国人口增长变化和社会变革,传统的完全依托家庭,以家庭成员的自助互助实现老有所养的家庭养老模式正受到极大挑战。根据人口普查数据,90年代我国平均家庭户人口规模为3.96人,2000年、2010年分别为3.44人、3.10人,到2020年则急降为2.62人。“全面二孩”政策实行后,我国总和生育率依旧持续走低(2021年仅为1.15),即将到来的人口负增长必将进一步降低家庭人口规模。

随着家庭规模缩小,家庭结构类型也发生变化,中国家庭户结构正进一步趋于简化,家庭户内的代数趋减,一代人的家庭户和二代户是当代中国家庭户的主体。据统计,2000年后,我国“三口之家”的核心家庭大幅下降,已然不是我国主体家庭结构,最有利于家庭养老的“主干家庭”(已婚与父母同住)目前已不足15%,城市老年空巢家庭户已接近50%,农村老年空巢家庭户也超过三分之一。另一方面,人口流动与家庭分化更使得家庭养老难以实现。第七次人口普查数据显示,近十年中国人口流动更为频繁,家庭流动增加较快。2020年流动总人口为3.76亿人,已婚家庭流动比例达到了65.5%,其中又以核心家庭迁移为主要形式。伴随人口的迁移和流动,人户分离、家庭分化现象突出,2020年全国人口中人户分离人口为4.93亿人,十年来增长88.52% [4]。

这种家庭结构变化使得家庭基础功能弱化,传统的家庭养老、“养儿防老”丧失客观基础。虽然传统“家文化”和“家本位”价值观仍是中国社会主流价值观,居家仍是老年人养老首选模式。但家庭结构的这种突变以及家庭流动化、分离化的趋势,势必会影响传统家庭生活形态和家庭功能延续传承。现实的“家庭养老”模式中,家庭赡养职能不仅已丧失了核心主体,空巢家庭的增加,家庭代际伦理的变化,更使得家庭中的老年人缺乏应有的关怀和照料。

4.2. 机构养老供给短缺,能力不足

目前我国机构养老形式包括养老院、敬老院、福利院、托老所、老年公寓、临终关怀医院等,大体可划分为地产模式,护理院和养老服务机构三大模式。据国家统计局、民政局公开数据显示,十三五期

间养老机构产业以年均高于 10% 速度增长, 2019 年新《养老机构管理办法》公布后, 我国养老机构数量整体还是呈增长趋势的。至 2021 年, 全国各类养老服务机构和设施总数达 36 万个, 床位总数 812.6 万张。至 2022 年一季度, 民政部门确认的养老机构全国共有 40,067 个(非营利性民办养老机构占 44.7%), 全国养老机构床位数已有 504.6 万张。增势上看, 养老床位增速跟不上老龄人口增长速度, 从供求比看, 由于受文化观念、养老机构管理运营、服务、价格良莠不齐等因素影响, 目前, 500 万左右机构养老床位只收住老人 220 万人左右, 养老床位空置率高达 50%, 这种看似供大于求局面并不是机构养老供求真实反映。以 4000 万失能半失能老年人、近 3000 万高龄老年人口、1.18 亿的独居和空巢老年人这些基础数据(全国老龄办第四次中国城乡老年人生活状况抽样调查结果), 保守估算的机构养老服务床位潜在需求量应在 2000 万以上, 现实供给不及潜在需求的十分之一。按平均床位指数指标(千名 65 岁以上老年人拥有床位数), 我国虽已达到 25.3 张, 但与欧美发达国家平均 40 张以上水平相比差距明显。从服务能力看, 现养老机构从业人员总数仅有 40 万人左右, 而其中养老护理员只有 20 多万人, 综合岗位轮值情况, 我国养老机构失能半失能老人的护理员配置比在 1:10 以上[5]。可见, 机构养老虽有长足发展, 但供给短缺能力不足是客观现状, 难以满足庞大老年群体日益增长的社会化养老需求。

4.3. 社区养老快速发展, 优势显现

2000 年民政部的“星光计划”是我国政府主导发展社区养老模式的尝试, 134 亿的总投资在全国建成 3.2 万个依托社区的“星光老年之家”, 功能性养老服务设施初见规模, 更主要的是, 此政策举措极大促进了我国多元养老模式的实践探索, 积累了经验教训。2004 年后, 北京、上海、广州、南京、杭州等地探索了不同形式的居家和社区养老服务。2016 年 7 月, 民政部、财政部印发《关于中央财政支持开展居家和社区养老服务改革试点工作的通知》, 进一步推动了社区养老服务发展。“十三五”期间, 政府投入了 50 亿元在全国 203 个城市地区进行了居家和社区养老服务改革试点, 据统计, 2012~2021 年, 中央财政累计投入 359 亿元, 支持社区养老服务设施建设。根据国家卫健委发布的《2020 年度国家老龄事业发展公报》数据显示, 至 2020 年底, 全国已建社区养老照料机构和设施 29.1 万个(其中互助性养老机构 14.7 万个), 可提供社区养老床位 300 万张以上。社区养老服务已基本覆盖 11.6 万个所有城市社区, 农村 49 万个社区中设立养老服务站点的也超过 50%。民政部办公厅、财政部办公厅发布《关于开展居家和社区养老服务改革试点工作总结推广改革试点典型经验的通知》(民办发[2020] 39 号), 引领推动各地积极探索引入社会力量, 实现养老服务多元化供给模式, 两年来成效显著, 至 2022 年初, 北京市西城区等 51 个第一批社区养老服务改革试点工作优秀案例名单公布, 将大大推动社区养老在全国的快速发展。

与传统家庭养老和机构养老相比, 社区养老提供居家养老服务的主体是多元的, 既有家庭成员参与, 更多的服务依托社区及各方社会力量提供。可享受养老服务对象更涵盖了社区内所有老年群体, 所提供养老服务内容涵盖老年人物质和精神文化生活各方面, 包括了“入住”、“入户”等全方位的多样灵活服务形式。社区养老的主体多元化、对象公众化、方式多样化、服务专业化等特点, 是对传统的家庭养老模式的补充与创新[6], 能更好的为老年群体有效提供全方位服务。

5. 社区养老成为主体养老模式的发展突破点

纵观国内外经验, 无论是英国的“社区照料”、日本的“按需养老”、新加坡、北欧模式, 还是我国实践历程, 推动社区养老发展的责任主体都是政府。大力发展社区养老是我国实施积极应对人口老龄化国家战略的重要组成部分。政府应提高相应政府职能, 厘清责任定位, 进一步引领、推动社区养老规范发展, 使其在我国养老体系中起更重要支撑作用。

5.1. 进一步完善法律法规和制度支持体系

截止 2021 年初,我国现行的涉老相关法律中,仅 1 件《老年人权益保障法》专门法律,还有相关法律 23 件、行政法规 12 件、其它有政策性特点的规章或规范性文件 382 件。针对社区养老专门的法律法规还没有出台,法律层面只是对老年教育和社会参与等做了基本指导。已出台各部委有关社区养老的规范性文件指向性各异,多以引导和建议为主。这种社区养老顶层立法的缺位,法律制度体系内在逻辑和配套衔接的缺失,结果就是各参与主体权利义务界定不清,府际科层之间协同不足,不同层级法规、规章、制度缺乏协调和适用的统一[7]。这是我国目前社区养老发展诸多问题矛盾的根源所在。

缺乏完善的法律法规和系统的公共政策的支持,难以实现社区养老持续的长足发展。因此,在条件成熟情况下,应尽快出台针对社区养老的专门法律,确立社区养老作为我国社会保障制度框架内社会化养老主体模式地位,界定清楚政府、社会、家庭、非营利组织、企业机构等参与主体的权力义务,规范社区养老服务供给及交易行为规范。在此基础上,增强部门规章、地方性法规、地方规章等协同一致性。

“十四五”规划明确,政府要健全基本养老服务顶层设计,推进居家社区机构相协调,搭建好基本养老服务体系“四梁八柱”。《关于中央财政支持开展居家和社区养老服务改革试点工作的通知》中,把试点后两三年的工作重点放在“完善政策措施”,相信不断完善的法律政策体系,必将快速推进社区养老进一步发展。

5.2. 明晰政府责任,整合资源发展

政府作为责任主体,不仅是提供完善的法规政策体系支撑,更体现在厘清多元参与主体的责任框架,理顺政府主导与市场机制关系,整合社会资源,构建多元主体参与的社区养老服务体系。我国目前的社区养老服务体系中政府主导特征鲜明,大多数社区养老服务基本是由政府作为公共品来提供,而公共服务均等化和作为公共品的排他性,与多样化、竞争性的养老服务需求又是矛盾的。这一矛盾是我国当前社区养老服务供给存在效率低、协同少、供需匹配性弱等问题的根本原因,解决问题的关键就是进一步明晰政府责任定位。一方面,政府要积极履责,担负起领航员、管理者的职责,提供完善的法律政策体系支持,优化财税等政策,以有效的公共品机制提供基本社区养老服务[8]。另一方面,要避免社区养老服务发展中权力过度集中和行政化程度过高,要改变当前把政府的责任主体等同于社区养老服务的供给主体的现状,要充分运用市场、准市场机制,发挥家庭、社区、机构三大主体功能作用,引入更多社会力量参与社区养老,打造供给主体多元、服务多层次、协同高效的社区养老服务体系。2019 年 10 月,党中央、国务院印发《国家积极应对人口老龄化中长期规划》中,不仅对多元养老服务体系发展做了总体规划,而且重点就如何厘清政府、家庭、市场这三大养老服务供给主体之间关系做了明确阐述,表明我国政府对“养老社会化”主旨及其政府责任的准确把握,这是社区养老发展中政府职能转换和责任定位的重要抓手。

5.3. 政府引领社区养老服务供给侧改革创新

社区养老服务供给不足、主体单一、覆盖面窄是当前我国社区养老发展中的突出问题。如何从供给侧解决供需矛盾,也是养老领域转变政府职能,厘清政府责任的关键。目前我国多数地区的社区养老服务,政府仍是唯一供给主体,总体来讲,还没有形成面向社会的制度化、常态化的养老服务资金筹集机制,针对非营利组织、养老机构企业和社会资本碎片化的激励扶持政策尚未协同聚力,供给主体多元的社区养老服务体系尚未建立[9]。

近年来国家的政策倾向都是在推动社区养老服务的供给侧创新,引领鼓励各方社会力量广泛参与社区养老,推动形成以社会力量为主体的多元供给格局。很多地方政府越来越多承担起了监督者、规范者

职责，在政府职能转换剥离服务、培育非盈利组织和吸引机构企业、促进养老服务产业融合和发展新业态、规范三支柱养老模式嵌入发展等方面，做了很多探索创新，近期公布的 51 个社区养老试点经典案例中的很多成功经验做法，都是各地方养老服务社会化供给创新的参照。但实践中且不可简单复制，应因地制宜，创造性借鉴，充分发挥公共品机制和市场机制效应，均衡政府主办、政府主导、政府购买、政府资助等各种模式的优劣，积极探索适合各地自身情况特点的切实有效的社区养老服务供给和运作模式。

6. 结语

社区养老模式符合社会化养老特征和规律，可以使家庭养老和机构养老有机融合，能更好满足日益增长的养老需求，也更加符合中国老龄化现实国情和文化伦理特征。大力发展以居家为基础，以社区为载体，发展多元化社会化养老服务供给体系，是我国有效应对老龄社会到来的战略选择，也是破解社会化养老服务供给不足现实难题的根本出路。政府应大力促进社区养老快速发展，使其成为养老方式主体，这对提高老年群体生命生活质量，支撑我国养老事业和经济社会协调发展，构建社会主义和谐社会具有深远现实意义。

参考文献

- [1] 郭林. 中国社会养老服务资源优化配置[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2020: 23-25.
- [2] 候藹. 积极养老: 中国老年人养老支持体系的构建[M]. 成都: 西南财经大学出版社, 2021: 36-39.
- [3] 葛藹灵, 冯占联. 中国养老服务的政策选择: 建设高效可持续的中国养老服务体系[M]. 北京: 中国财政经济出版社, 2018: 6-10.
- [4] 李闯. 福利多元主义视角下城市社区居家养老服务优化研究[D]: [硕士学位论文]. 大连: 辽宁师范大学, 2019.
- [5] 李南. 元治理视角下城市社区居家养老服务机制研究[D]: [硕士学位论文]. 成都: 西华大学, 2020.
- [6] 陈杰, 张宇, 石曼卿. 前居家养老服务体系存在短板与创新[J]. 行政管理改革, 2022(1): 13-15.
- [7] 李志宏. 构建居家社区养老生活共同体破解养老难题[J]. 中国国情国力, 2021(10): 9-11.
- [8] 黄石松, 孙书彦. 我国社区居家养老的发展历程、现实困境与路径优化[J]. 中国国情国力, 2021(1): 16-19.
- [9] 于凌羽. 社会支持理论视角下城市居家养老服务协同供给体系构建研究[D]: [硕士学位论文]. 大连: 辽宁师范大学, 2019.