

国外养老服务及管理体制对我国的借鉴与启示

祝叶惠

南京林业大学马克思主义学院, 江苏 南京

收稿日期: 2023年8月1日; 录用日期: 2023年9月6日; 发布日期: 2023年9月21日

摘要

进入21世纪后, 人口老龄化现象在人类历史上空前严重, 如何为老年人提供良好的养老环境、足够的物质资料、丰富的精神生活, 成为当今社会的重大课题之一。人口老龄化进程的不断加快对我国养老服务体系及管理体制带来巨大压力和冲击, 因此我国需要不断推进养老服务高质量发展, 才能更好地满足老年人多层次、多样化需求, 并积极实施应对人口老龄化战略, 对全面建设社会主义现代化国家具有重要理论价值和实践意义。本文通过对福利国家类型进行划分, 以瑞典、英国、日本为例, 梳理三国养老服务及其管理体制, 进而结合我国养老服务现状, 探索一条符合我国自身国情的养老之路。

关键词

国外养老模式, 养老服务, 老龄化

The Reference and Enlightenment of Foreign Pension Services and Management Systems to China

Yehui Zhu

College of Marxism, Nanjing Forestry University, Nanjing Jiangsu

Received: Aug. 1st, 2023; accepted: Sep. 6th, 2023; published: Sep. 21st, 2023

Abstract

After entering the 21st century, the phenomenon of population aging is unprecedented in human history, and how to provide a good pension environment, sufficient material materials and rich spiritual life for the elderly has become one of the major issues in today's society. The continuous acceleration of the aging process of the population has brought great pressure and impact on China's

old-age service system and management system, so China needs to continuously promote the high-quality development of old-age services in order to better meet the multi-level and diversified needs of the elderly, and actively implement the strategy of coping with the aging of the population, which has important theoretical value and practical significance for the comprehensive construction of a modern socialist country. By dividing the types of welfare states, taking Sweden, the United Kingdom and Japan as examples, this paper sorts out the elderly care services and their management systems in the three countries, and then explores a pension road in line with China's own national conditions in combination with the current situation of China's own elderly care services.

Keywords

Foreign Pension Model, Elderly Care Services, Aging

Copyright © 2023 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

中国人口老龄化具有老年人口基数大、发展速度快、老龄化程度不断加深的特点，日益加剧的人口老龄化问题使我国养老服务体系面临巨大压力。2022 年末，我国 60 周岁及以上老年人口数量达到 2.80 亿，占总人口的 19.8%，其中 65 岁及以上老年人 2.09 亿，占总人口的 14.9%。根据联合国的划分标准，目前我国已经进入中度老龄化社会。据专家预测，我国 65 岁及以上老年人口规模将于 2035 年达到 3.03 亿，在总人口中的占比达到 21.9%，进入“超老龄社会”。与发达国家相比，我国人口快速老龄化是在经济社会转型过程中进行的，所面临的养老问题也更为复杂，发展养老服务的过程更为艰巨[1]。因此，丰富养老服务种类、完善养老服务体系、提高养老服务质量是我国当前与未来重大民生工程之一[2]。

2017 年 3 月，国务院发布《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》，其中要求将应对老龄化现象上升为我国新的基本国策，同时加快推进养老服务业发展，动员政府各职能部门及时调整，构建并逐步完善适应老龄化的养老服务管理体制。与“老有所养”的目标要求相比，目前我国养老服务仍然处于起步阶段，管理体制不合理、养老服务人才匮乏、养老配套设施短缺成为制约养老服务业的重要原因[3]，突出表现在法制化程度低、养老主管部门权责不清、地方组织机构职能薄弱、监管力度与指导不足等方面[4]。

本文选取养老服务及管理体制较为完善的福利国家，并挑选其中较为典型的代表为案例进行研究分析，通过梳理这些国家养老服务所采取的模式、养老服务资金的来源以及养老服务体系等多个方面，与我国养老服务进行对比，并结合我国具体现状，为完善我国养老服务提供借鉴与指导，并对世界范围内解决老龄化严重问题具有重要的理论意义和实践价值。

2. 典型福利国家养老模式及其管理体制

通常来说，养老服务的具体内容包括生活照料、健康管理、精神疏导和文娱活动等多个方面。其中生活照料是指包括饮食、出行、卫生等方面的服务。健康管理主要包括确保老年人身体健康、心理健康、以及预防疾病等方面的服务。为了更好地了解老年人的健康状况，养老机构通常会为老年人安排体检，并安排专业的医护人员对其进行医疗管理。在心理健康方面，养老机构会安排心理医生，针对老人的心

理健康状况,提供情感疏导和心理治疗等服务,帮助老年人解决生活和情感中的问题。此外,一些养老机构还会定期组织老年人参加聚会、集体活动、文艺演出等活动,帮助老年人保持良好的精神状态。

丹麦学者哥斯塔·埃斯平-安德森从社会保障的角度出发,将福利国家划分为三种典型的体制类型:社会主义型、自由主义类型和保守主义型,同时还有两种交叉类型:社会主义和自由主义混合型、自由主义和保守主义混合型。根据研究表明,瑞典和美国分别对应社会主义型和自由主义类型,而日本则对应自由主义和保守主义的混合类型。上文列举的三国在所属的福利类型中具有较好的代表性,且养老服务与管理体制较为完善。本文将着重对瑞典、美国、日本三个国家进行梳理分析[5]。

2.1. 瑞典

作为西方福利国家地代表,瑞典也是世界上最早建立普遍养老保障制度的国家之一,在应对老龄人口的措施上有着独到的见解。瑞典深受“平等主义”文化的影响,因此将养老服务看作是基于公民身份的一种权利,并且是覆盖全体公民的。因此,这种“瑞典福利模式”将包括老年人、残疾人等所有弱势群体在内的全体社会成员看作是完全平等的权利主体,面向全体社会成员提供无差别福利,使得社会权利得到确认与保障,确保社会公平在不同社会群体之间最大限度得以实现,由此可见“瑞典福利模式”具有明显的普惠性。

瑞典政府的一个重要职能就是为所有社会成员提供种类繁多的社会福利以及社会服务,社会成员只需在养老、失业保险等社会保险体系当中缴纳个人应当承担部分以外,其余社会福利以及其他社会服务费用均由公共财政负责。作为瑞典政府最大的支出项目之一,瑞典每年的社会福利及社会服务支出几乎占据其GDP总量的三分之一以上,并且地方财政的支出比例甚至还要高于中央财政的支出比例。以瑞典首都斯德哥尔摩市为例,地方财政预算的67%用于社会服务、全民教育以及全民免费医疗等公共服务事业[6]。

目前瑞典存在“机构养老”和“居家养老”两种养老方式。其中“机构养老”会根据收住对象身体健康状况、是否有自理能力等不同级别,再细分为“养老院养老”和“老人公寓养老”。“养老院养老”主要面向人群为基本丧失或完全丧失自理能力、无法自主生活的孤寡残病老年人,养老院为其提供专业的生活照料服务、医疗康复服务以及临终关怀服务等。而老人公寓主要由地方政府筹资兴建,其受众为身体状况良好、基本生活能够自理的老年人,并设置有专职人员提供照护服务。而选择“居家养老”的瑞典老年人同样可以享受多样化的社会服务支持,瑞典全境所有的自治市都能够为独居在家,且自理困难的老年人提供24小时不间断的康复护理服务。由于人口老龄化趋势日益严峻,老年人数量不断增加,人们开始对机构老年人照料“是否经济”与“是否人道”两方面提出质疑,并且认为机构照料服务的质量同样值得担忧。针对这种情况,瑞典地方政府宣布采取新的服务方法,将服务重心转为向居家老年人提供社会服务支持下的各种生活照料服务以及康复护理服务,“就地安老”已然成为瑞典社会养老服务发展的新趋势。

自20世纪90年代起,瑞典社会养老服务体系改革呈现出“去机构化”与“非正式化”两大特征,市立养老院的数量与规模被大幅度削减,养老机构的定位也更加清晰;家庭成员赡养老人的重要责任被突出强调,中央政府和地方政府通过制定政策、提供服务和补贴的形式支持和鼓励家庭成员照料老人。在瑞典,只有当老年人因各种原因完全无法继续在家中居住时,才会将其移居至老人公寓或养老院接受机构照护服务。当老年人决定被服务时,需要向当地市政府提出申请,而后进一步根据照顾管理人员给出的标准评估是否符合条件,最终决定是否提供服务以及提供什么类型的服务。

2.2. 美国

美国没有形成像欧洲那样高福利性质的养老体系,而是建立了以市场为主导,政府为补充的“补缺型”的养老服务体系。政府、非营利组织和家庭是美国养老服务的责任主体,其中政府承担监督和引导职责,对所有服务机构实行标准化的报告制度、准入制度、资格审查制度,同时还对服务质量进行监管。

美国的非政府组织和非营利机构受政府财政预算和社会捐赠资金的支持，在养老服务中同样承担着重要的责任，是养老服务体系中不可缺少的组成部分。家庭在养老服务中也扮演着重要角色，主要承担日常生活照料、养老资金支持和老人精神安慰等责任。由于美国市场经济高度发达，因此美国养老服务市场化程度较高，营利性养老机构占总数的 70% 以上。美国政府鼓励市场化竞争，鼓励私人企业或机构参与养老服务，通过市场竞争这一环节，达到实现优胜劣汰的目的，从而不断提高养老服务质量。与瑞典等欧洲福利国家相类似，美国也推行“机构养老”、“居家养老”和“社区养老”。但值得注意的是，美国的“机构养老”仅针对一些特殊老年群体，为其提供兜底服务，或政府通过购买相应服务，再转给私营机构和非营利机构提供。

美国大型养老社区十分发达，在其长期发展过程中积累了丰富的管理和运营经验，形成了独特的养老社区模式。美国主要有两种养老社区模式，一种称为“持续照料退休社区”，另一种称为“活跃退休社区”。“持续照料退休社区”又称为“半托制”，即老人白天在养老机构生活，晚上回到自己的家，而“活跃退休社区”也可成为“全托制”，即老人全天候生活在养老社区。比较而言，依赖亲子关系、习惯原有生活环境、需要私人医疗服务的老年人群更多地选择“持续照料退休社区”进行养老，而子代不在身边、身体基本健康、喜好文娱和社交、相对独立的退休老年人更愿意选择“活跃退休社区”养老模式。此外，美国的“居家养老服务”，是目前世界上最大的非营利性质的老年照顾机构，为居家老人提供健康监测、安全保护、和生活照顾等服务[7]。

2.3. 日本

人口老龄化问题同样是影响日本经济社会发展的较大的社会问题，呈现出老龄化速度快，老龄化程度深等特点。根据日本政府公布的最新人口数据，在日本 65 岁及以上的老年人口达到 3621 万人，占总人口 1.255 亿的 28.9%，预计 2035 年达到 32.8%，2065 年达 38.4%。

经过多年的研究与探索实践，在进入深度老龄化社会进程后，日本逐步形成了具有自身特色的较为完善的社会养老服务体系，在社会保险的基础上实行选择性分配的社会福利分配制度，具有一定的普惠性。并且日本的社会养老服务体系以法律为保障，以“介护保险制度”为核心。日本社会养老服务体系相关政策的制定与推进，与中央的立法行为有着密切的联系，一般根据当地人口老龄化以及老年人的需求变化进行调整。在调整的过程中，日本政府将老年人的养老权予以法律层面的保障，并且日本政府具有很强的预见性，在日本还没有进入深度老龄化进程之前，中央与地方就进行合作，创办了“养护老人院”、“特别养护老人院”和“低费用老人之家”三种适用于不同类型的社会养老服务机构，用以满足日本老人不同的养老需求。二十世纪八十年代后，日本逐步进入深度老年化社会进程，老龄化问题愈发突出，日本政府重视老年人的照护服务和精神方面的陪伴，秉持“去机构化”、“社区服务支持下的家庭养老”理念，推进并开展了“日间照料服务站”、“居家服务派遣站”和“短期居住服务站”这三种居家类的养老服务设施[8]。二十一世纪后，日本政府根据国情的变化，又推行了“介护保险制度”政策，旨在解决养老方面的资金筹集和服务提供等问题，并且要求同时实现“居家设施化”和“设施居家化”。对于已经到来的人口老龄化，日本还建立了甄别机制来了解老年人的个性化需求，多元责任分担机制来明确养老责任的归属问题，人才培养机制来培养专业的养老服务人员。

3. 我国主要养老模式及其存在问题

3.1. 中国养老模式

在中国，现阶段的养老服务体系主要分为三类：家庭养老、机构养老和社区养老。家庭养老指老年人在年迈以后在自己一直生活的地方在自己的家里或是子女的家，在自己有自理能力的时候自己照顾自

己，或由伴侣和子女来照顾自己。机构养老指由养老机构为老年人提供相应的养老服务，分为公立、私立和公私合营三种形式，老年人在专业机构的照顾下能够得到充分的照顾，很好的安享晚年。社区居家养老则指家庭与社区共同承担老年人养老的职责，为其提供养老服务，这种养老类型一般以家庭为主，以社区为辅，旨在尽可能利用更多的资源来满足老年人的多方面需求[8]。

3.2. 存在问题

3.2.1. 家庭方面

由于计划生育政策的实施，我国的生育率大幅度下降，在人均寿命得到延长的同时，我国的家庭结构模式也在一定程度上进行了转变。“421”模式是中国当代多数家庭的结构模式，即一对夫妻在抚养一个孩子的基础上要同时赡养4位以上的老人，老人由于年龄的增长，身体机能也大不如前，经常会出现走路迷路、摔跤跌倒、突发疾病等情况。并且很多老年由于常年独居，缺少家人的陪伴，常常会精神空虚，感到失落，渐渐与社会脱轨，情况严重者甚至会出现心理疾病。

3.2.2. 政府方面

人口老龄化是全球性的问题，无论是发达国家还是发展中国家都不可避免地面临着养老服务需求增加这一问题。当前，我国还没有形成完备的养老方面的法律法规，相关政策也不够完善，缺少系统性、针对性、协调性。与养老相关的社会制度建设也相对滞后，对于养老工作的监管和评估工作也亟需加强，市场上老年用品也出现了供需矛盾，政府提供的服务并不能覆盖全部老人。并且，在不同的城市，养老保险和社会保障还不能完全互通，这增加了养老服务的难度。

3.2.3. 社会方面

在西方文化社会发展现代下的影响冲击下，我国传统的伦理道德文化发生了极大的转变，以“孝”为核心的传统养老观念逐渐淡化。在养老服务方面，国家现有的养老服务设施较少，社会参与不够充分，养老基础也相对薄弱，并不能满足绝大多数老年人的养老需求。同时，我国现阶段的养老机构服务质量参差不齐，并且收费较高，很多家庭都无法负担。并且，从事养老服务的工作人员大多没有接受过专业化的技术培训，缺乏专业的养老护理知识，只能做好老年人的基本生活照料工作，而老年人的医疗护理和精神陪伴方面的需求却没有办法满足。

4. 对我国的借鉴与启示

目前我国养老服务体系正处在前期向中期过渡的阶段，但由于我国“未富先老”的现象频繁出现，加之我国养老方面现有法律法规不完备、养老服务权责主体不清晰和养老服务整合度低等情况，使得我国养老服务体系的发展受到了制约，不利于我国养老体系健康发展。本文通过对典型福利国家养老服务及其管理体制的梳理，为完善我国养老服务提供了有益的借鉴。

4.1. 完善养老服务管理体制的法律依据

典型福利国家均形成了较为完善的养老服务法律依据，对养老服务本身和养老服务监督等方面做了较为细致的规定，使得养老服务业受到法律法规的保护。自我国进入老龄化社会以来，政府也制订了一系列相应的法律条款和政策，但大多是宏观上解决老年服务问题的方针和原则，在解决养老服务的具体细节上还有所欠缺。因此当下应该通过立法干预的手段，从法律层面规定各主管机构之间的协作关系，明确养老服务传递的路径，同时制定和完善以保障老年人福利为主要内容的《老年人保健法》《老年人服务监督法》等涉及老年人具体服务的法律法规，建立严格的服务机构监管机制，引导养老服务业迈向法制、规范和制度化的轨道[9]。

4.2. 发挥政府在养老服务体系的主体作用

从福利国家养老服务发展的实践历程看,政府充分发挥其责任主体的作用。政府不仅为养老服务制定相应法律法规,而且还需要筹集养老服务所需资金,并对养老服务质量进行监管,鼓励并支持公益慈善、志愿服务等多种社会力量共同参与养老服务体系,不断拓宽养老服务资金筹措和养老服务提供的渠道,促进养老服务体系的可持续发展。因此在我国,需进一步发挥各级党委政府在法律制定、运营管理、监督指导等方面的主导作用,充分调动各机构的积极性,协调各方的利益关系,确保养老服务的统一性和协调性,补短板、强弱项,着力解决养老服务发展不平衡、不充分的问题[10]。

4.3. 注重人才队伍建设和发挥科技创新的推动作用

纵观世界各国,在养老服务体系建设和发展过程中,无不把养老服务人才队伍建设摆在优先发展位置,把提升养老服务人员素质能力作为提高养老服务的关键。在这一方面,我国应进一步加强养老服务人才队伍建设,通过建立健全的法律法规、完善系统化的人才教育体系和培养体系、加强实训锻炼和实操技能训练、实行严格的行业准入与监管等,不断提升养老服务人才队伍建设的质量和水平,从而为养老服务的发展提供有力的人力资源支撑。同时,我们还应借鉴发达国家的经验,积极发挥科技创新在养老服务中的推动和引领作用,利用科技创新和互联网技术为养老服务发展助力赋能,提升养老服务的效率和精度,从而持续改善老年人生活环境和生活质量[11]。

5. 结语

在学习借鉴发达国家养老服务体系的同时,我们要拒绝“拿来主义”,照搬照抄他国政策只会出现“水土不服”的症状。我们必须处理好一般性与特殊性的关系,以具体问题具体分析的方法论来解决我国的养老服务问题,综合分析我国的福利体制、政治经济文化制度、各地的风俗习惯和每个地区的老龄化程度。通过对瑞典、日本、美国三个典型国家的养老服务体系的深入研究和总结,形成能够为我国所用的一般性规律,这对于提高我国社会养老服务有很重要的借鉴意义。

参考文献

- [1] 张福顺. 养老服务发展的国际经验比较与借鉴[J]. 兰州学刊, 2023(6): 138-146.
- [2] 辜胜阻, 吴华君, 曹冬梅. 构建科学合理养老服务体系的战略思考与建议[J]. 人口研究, 2017, 41(1): 3-14.
- [3] 耿永志. 养老服务业发展研究: 目标、差距及影响因素[J]. 湖南社会科学, 2013(3): 113-116.
- [4] 周湘莲. 居家养老服务中的政府责任[J]. 学海, 2011(6): 96-100.
- [5] 谷甜甜, 李德智, 徐萍. 国外养老服务管理体制对比及启示——以典型福利国家为例[J]. 经济体制改革, 2019(5): 149-157.
- [6] 徐倩, 陈友华. 典型福利体制下社会养老服务国际比较与启示[J]. 山东社会科学, 2019(2): 59-64.
- [7] 张祥云. 国外居家养老方式的经验与启示——以美国、芬兰、瑞典、日本为例[J]. 特区经济, 2013(10): 49-50.
- [8] 苏炜杰. 日本居家养老服务政府责任: 立法保障、运行逻辑与经验启示[J]. 现代日本经济, 2023, 42(4): 80-94.
- [9] 迟福林. 老龄化社会的中国: 增长与养老[J]. 社会治理, 2019(4): 20-23.
- [10] 杨政怡. 基于平等主义文化的瑞典养老服务体系的形成及其对中国的启示[J]. 社会保障研究, 2020(2): 89-96.
- [11] 赵玉峰. 北欧居家养老服务的经验与启示[J]. 中国国情国力, 2016(4): 67-70.