

国际社会社区居家养老主要经验 及对中国的借鉴启示

文 | 陆杰华 陈炫齐

从国家层面上看，当下我国人口结构变化加快，老年人口规模持续增多，老龄化程度不断提高。国家统计局最新数据显示，至2023年底，全国65周岁及以上老年人口达21676万人，占总人口的15.4%。此外，老龄化趋势与少子化现象并存，全国65周岁及以上老年人口抚养比从1990年末的8.3%提高到2022年末的21.8%。老龄化趋势难以逆转，需要超前采取积极有效的措施，全面应对老龄化带来的各种问题，为老年人口提供更好的生活保障和社会服务。从国际层面上看，随着老龄化进程加快发展，社区居家养老服务在许多国家得到了广泛的关注和重视。作为社区服务体系的重要组成部分，社区居家养老服务模式具有形式多样、保障能力全面、参与主体多元等多重特点，被发达国家老年人所认可，已经成为未来养老服务发展的重要趋势。事实上，由于社会的发展和人口老龄化的加剧，家庭养老功能逐步减弱，我国传统的家庭养老模式难以满足养老需求。因此，社区居家养老作为我国养老服务体系的重要部分，能够补充与更新传统家庭养老模式，更好满足老年群体的物质生活需求、生活照护需求、医疗健康需求和精神文化需求。

一、社区居家养老服务的 功能定位与重要性

（一）社区居家养老服务的定义与内涵

社区居家养老是先期进入人口老龄化的发达国家在社会保障充分发展的基础上提出的一种养老模式。区别于子女供养、子女补贴、子女照顾或老年配偶互相照顾的传统家庭养老，社区居家养老的性质为社会化养老，将家庭作为载体，将政府与社区作为主要经济支持与生活照料、精神慰藉提供方；区别于机构养老，社区居家养老整合个人、家庭、社区和国家多个主体，以居家养老为形式，以社区养老服务网络为基础，以国家制度政策和法律管理为保证，是一种家庭养老和社会养老相结合的养老模式。

当前，社区居家养老服务模式是以老年人生活的社区为依托，将家庭照料与社区的养老机构或相关组织服务相结合的一种养老模式，整合社区资源，调动养老服务机构、社区志愿者及社会支持网络，就近向居家老年人提供养老服务，满足老年人养老的心理和物质需求。

（二）社区居家养老服务在养老体系中的定位

当前我国养老模式多种并存，其中家庭养老仍是城乡主要的养老方式，处于向社会养老过渡的阶段。家庭养老形式与低生产力水平的经济基础相匹配，随着生产力的提高，劳动力的培养成本逐渐提高，家庭规模逐渐缩小，家庭养老条件逐渐减弱。一些研究结果表明，当前占据主导地位的传统家庭养老形式向社会养老模式过渡是现代化进程中的必然趋势。

我国社区居家养老是社会养老的一种新型模式，从传统的家庭养老向现代家庭养老转变，依靠丰富齐全的社区服务，补充传统家庭养老难以满足的生活照料和文娱活动等需求，以社区服务为老人提供照顾，能够促进家庭与社区的相互补充。家庭和居住社区的综合照顾既符合老年人身心需求，又有助于减轻社会负担，实现经济需求和社会效益的双重优化，在养老体系中分担了传统家庭养老压力，弥补了家庭照顾老年人的不足，也促进养老体系顺应我国人口发展趋势进行转化。

（三）社会居家养老对于养老体系建设的重要性

在人口老龄化社会的背景下，以满足老年人需求、减轻家庭负担、促进社会和谐为重点的养老服务体系建设亟待推进。诸多研究结果显示，目前我国城乡老年人多数长期以家庭为生活场所，因而社区居家养老模式是适应当前经济社会发展水平与老年人需求的养老形式。其主要功能涵盖生活照顾服务、医疗保障服务、老年人社会参与支持、养老环境优化等，是解决老年人居家养老问题的有效途径。

社区居家养老模式对于养老体系的重要性主要体现在资金筹集与整合、养老照护形式、养老服务质量等方面。在养老资金方面，社区居家养老能够通过特困及特殊老年人群体补贴、高龄津贴、机构运营补贴等制度，提高老年人消费能力和机构可持续发展能力。在生活照护方面，社区居家养老模式提供上门生活照料、长期护理、慢病管理、家庭医生等多层次、

多种形式的生活与医疗服务，有效满足老年人的生活需求。在养老服务质量上，社区居家养老模式能够有效利用、整合社区服务资源，并引入专业服务人员和社会工作者，最大限度地发挥养老服务作用。从当前我国社会与人口发展的实际状况与未来趋势看，社区居家养老对于健全我国养老服务体系 and 积极应对人口老龄化问题具有重要作用。

二、国际社会社区居家养老服务模式及其主要特点

20世纪80年代起，主要发达国家基于社会经济发展带来的老年人实际需求变化，调整养老福利服务模式，投入大量养老福利经费，配套相关的法规政策，优化社区居家养老服务体系。迄今，发达国家的社区居家养老服务形成了具有参考意义的特点与优势。

（一）英国：社区照顾 + 社会企业的社区服务体系

英国老龄化进程与老年社会保障体系建立较早，其养老模式已形成社区照顾的核心理念，主张在社区内给老年人提供照料，帮助他们过上相对独立自主的晚年生活。社区照顾主要以社区为依托，由政府引导市场和社会力量提供养老照护服务。目前，英国社区照顾发展出居家服务、家庭服务、老年公寓等多样化形式，逐渐从“由社区照顾”向“社区内照顾发展”过渡，并全面提升专业性和规范性。

社会企业是一种非营利组织商业化运作的模式，成为养老服务重要的提供力量。英国的社会企业以造福公益事业的角度出发，由政府主导参与社区照顾。社会企业的引入能够以资助、募捐、基金会、服务收费等形式，丰富资金来源渠道，为养老体系提供资金支撑。英国“社区照顾 + 社会企业”的模式是当前应对人口老龄化的典型，深刻影响了世界范围的社区养老建设。

（二）美国：高度市场化、“安养—乐活—善终”的社区居家养老服务模式

美国于20世纪40年代进入老龄化社会，其主流养老方式是居家养老，老年人主要依靠个人储蓄、社会保障和政府力量养老。美国的养老服务高度市场化、产业化、专业化，并颁布了一系列的法律政策为社区养老服务提供保障。其以社区自治为特点的社区居家养老是实现“安养—乐活—善终”的老年生活目标的典范是实现老年生活目标的典范。

美国的社区居家养老服务具有针对性强、个性化程度高的鲜明特点，根据老年人的不同需求，采用生活自理型、生活协助型、特殊护理型和持续护理退休型等养老服务模式。其中，持续照料退休老人社区（CCRC）是具有世界影响力的新型综合社区养老模式，通常选址于交通便利的城市及其周边地区，通过建设生活配套的基础设施和专业化的养老护理服务，为退休老年人提供自理、介护、介助一体化服务。

另一个代表性案例是综合护理项目模式（PACE），以国家公共医疗资金为基础，结合长期照护和短期医疗，在社区内部实现患病高龄老人的长期养老。PACE在社区内成功融合医疗和养老资源，对探索医养融合模式有诸多启发之处。

（三）日本：就地老化+介护保险制度下的社区居家养老服务

日本是全球老龄化程度最高、进程最快的国家。“就地老化”的概念是日本养老体系的重要特点，主张家庭养老，通过养老服务体系 and 住宅改造工程，大范围设立“小规模多功能”社区养老院，在家庭与社区协作的基础上，为老年人提供养老服务。此外，日本政府主导管理企业与民间非营利组织等多方社会力量共同参与建设，建立了统一的养老服务人才培养体系和职业认证体系，为社区居家养老服务提供服务人才保障。

日本通过立法确立介护保险制度，规定由国家、地方政府和公民共同分担介护服务费用，将居家介护

作为核心，以严格标准进行认定和保障。介护保险制度有效解决高龄老年人的养老和照护难题，减轻家庭经济压力，避免医疗保险费用的无限膨胀。

（四）新加坡：以家庭为中心、垂直农场老年公寓的社区居家养老

新加坡在社会经济迅速发展、传统家庭文化、国家家庭计划政策的综合影响下，形成了以家庭为中心、注重发挥家庭养老功能的社区居家养老模式。为应对老龄化，新加坡政府采取了一系列措施，包括立法保障子女赡养责任、提供财政补贴和政策支持、建立社区养老平台等。

垂直农场老年公寓的概念是新加坡居家养老的主要特点，通过建设老年人居住公寓与垂直农场，实现生活、工作与养老服务综合一体化发展，为有能力的老人提供岗位，充分发挥老年人的劳动和人生价值，在生活照护和医疗保障的同时，满足老年人的精神需求。此外，新加坡采用“三合一家庭中心”，把养老合育幼相结合，在缓解年轻一代抚育压力的同时，丰富老年人晚年生活。

（五）上述国家社区居家养老服务的共同特点

1. 重视以政府为主导。在国外的社区养老服务中，政府发挥主导作用，运用政策手段等方式调配社会资源，监管服务机构，资助社区照护设施、招募志愿者或专业工作人员、补贴老年人养老费用、组织建设社区养老服务组织等，保证老年人能享受到更为优质的养老服务。

2. 多元化服务供给。国外社区居家养老充分调动社会各界，由志愿者、民间组织和企业等多元主体参与社区养老服务，职责分明，分工协作，促进养老服务体系的多元化供给，有效缓解政府养老组织的压力和成本，提升养老服务水平，扩大社区居家养老服务覆盖范围，有助于形成高效、规模化、多层次、人性化的社区居家养老体系。多元主体的引入，也有益于在政府监管下形成企业或民间组织的竞争机制，

促进养老服务的优化与完善。

3. 提供制度与法律保障。许多国家将社区居家养老模式纳入公共福利政策，并在法律、财政资金上予以强而有力的支持，制定一系列支持性制度、法律法规和社会保障政策，为社区居家养老服务提供依据和保障，并根据实际发展需求不断补充和调整，构建比较完善的养老服务政策体系和法律保障体系。

4. 发展专业队伍。发展规模化专业化人才队伍，已成为发达国家社会福利保障事业的重要特征，通过设立高校相关专业、建立职业资格制度等，为社区居家养老提供人才资源。专业人才具备相应的工作能力和专业技术知识，有益于提升社区居家养老服务的全面性、专业性和优质程度。

三、国际社会社区居家养老经验对中国的借鉴启示

（一）鼓励多元主体发展社区居家养老服务

纵观国外社区养老服务模式的发展历程，其演变大体上都经历了从政府直接承担养老责任，转向政府主导管理调控，企业、非营利组织、志愿者等多方社会力量积极参与协同合作的阶段。应当明确个人、家庭和社会的养老责任，发挥社会力量在养老服务中的主体作用、市场在资源配置中的决定性作用、家庭和个人的基础性作用。在政府主导和监管的基础上，做好责任主体的协作统筹工作；同时，推动社会层面非营利组织积极参与，构建社区居家养老的多元合作。

（二）注重社区养老服务体系的构建


国际社会的养老实践表明，社区居家养老模式需建立在明晰发展方向和成熟的养老体系基础之上，适应当地经济水平和文化传统。我国应确立中长期养老服务工作目标，合理规划社区居家养老服务发展方向，明确“十四五”时期的优先发展领域，秉持积极老龄化、健康老龄化的理念，推动社区养老服务模式

全面、协调、可持续发展。同时，国外社区居家养老的经验也表明，应当以政策制度保障市场化、专业化服务供给，构建尊老、孝老的社区居家养老体系和社会环境。

（三）应用信息化手段提供技术保障

信息化是提升社区养老服务效能的关键。应利用社区网络整合医疗与养老资源，发挥互联网与大数据优势，加快构建智慧养老信息平台，调动互联网企业积极参与，建立智慧养老平台，运用技术集成资源、促进供需对接。应加强养老服务数据库和网络建设，构建信息化管理平台，整合服务资源，进行老年人信息采集、登记和组织管理，建立完整信息档案；提供应急处理和项目管理功能，为老年人提供便捷高效的生活照料和医疗保障服务。此外，可建立求助信息系统，统一管理服务网点，实现信息共享，建立宣传政策、提供咨询和反馈渠道，便于高效满足老年人护理、康复、日常生活照料等精准化、多层次、多样化的养老需求。

（四）加强社区居家养老专业队伍建设

根据发达国家社区居家养老经验，为加强我国社区养老服务队伍建设，首先应当通过立法规范行业准入标准，完善职业资格认证制度，提升社区居家养老服务队伍的职业性、规范性和专业性。其次，应当健全服务激励机制，改善职业薪酬待遇，为社区居家养老从业人员创造良好工作环境，以激发工作积极性、提高服务质量。此外，可在职业技术学校与高等院校开设养老服务与管理专业，推动社区养老理论与实践发展，并逐步设立基层社会组织，发挥社区养老志愿者作用，促进专业队伍的逐步形成与完善。

作者单位：北京大学社会学系

责任编辑：林晓红