老龄化新常态背景下城市居家养老体系建构的几点思考

◎ 陆杰华 阮韵晨

摘 要：文章着眼于我国人口老龄化和经济新常态的新形势，指出当前城市居家养老体系的建构具有重要意义。在探讨了居家养老体系的概念内涵和服务体系之后，分析了目前城市居家养老体系建构的主要进展以及面临的主要问题。最后，从优化顶层设计、建立健全养老需求评估体系和行业监督体系、推进智能化和信息化以及打造专业人才队伍等若干路径出发，提出相应政策框架。

关键词：城市居家养老体系　居家养老　老龄化新常态
【中图分类号】D669.6　doi:10.3969/j.issn.1674–7178.2016.05.010

一、引言

随着平均预期寿命的稳步提高以及生育率水平的持续下降，人口老龄化已成为21世纪不可逆转的新格局。依据联合国标准，我国早在2000年就进入了老龄型社会[①]。而直至2015年末，我国60岁及以上的老年人口已达到2.22亿人，占总人口的16.1%，其中65岁及以上人口为1.44亿人，在总人口中所占比重达到10.5%[②]。与此同时，中国老年人口高龄化的趋势也日益引起社会的广泛关注。根据比较保守的中死亡率或低死亡率预测，我国65岁以上的老年人数将在2050年达到3.37亿至4亿之间，约占总人口的23.9%至26.9%。而因健康状况欠佳而最需日常照料的80岁以上高龄老人则将在2050年达到1.07亿至1.5亿[1]。

人口老龄化和老年人口高龄化的严峻形势，使养老问题不再局限于个人与家庭的范围，而是逐渐上升为事关保障老年权益、共享改革发展成果，优化消费结构、稳定就业形势、推动经济转型升级，保障和改善民生以及提升社会和谐指数的中长期国家战略问题。在上述背景下，针对养老问题所带来的一系列冲击，如何建立健全城乡养老服务体系，成为全社会共同关注的热点话题。2016年3月16日，

【基金项目】国家自然科学基金项目（项目批准号：71233001, 71490732）的阶段性成果。

第十二届全国人民代表大会第四次会议批准的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年（2016－2020年）规划纲要》，重申了将“健全养老服务体系”作为积极应对人口老龄化的一个重要环节，并要求打造“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”。由此预见，在一系列政策红利的推动下，中国养老服务产业的发展将获得新的契机。

城市居家养老体系的建设，既符合我国现阶段的基本国情，也蕴含着积极的社会意义。这一重要决策不仅基于中国社会经济发展的宏观背景，也受到中国社会微观现实的影响。在宏观背景方面，随着中国经济进入“新常态”和财政增长趋缓，健全养老服务体系必须更加注重质量效益导向，强化成本效益分析。同时，基于我国老年人口的庞大规模、人口老龄化的迅猛发展以及“未富先老”的基本国情，需要大规模投入的机构养老体系建设受到明显的财政制约。在微观层面方面，中国传统的“落叶归根”文化和老年人对陌生环境的适应能力都预示着，在养老方式的选择上，短期范围内大多数老年人仍然倾向于居家养老的方式。而另一方面，伴随着平均预期寿命的提高、健康意识的增强以及医疗条件的进步，退休后仍具有自理能力的老年人比例保持在较高水平，因此对许多老年人而言，费用较高的机构养老方式并非“刚需”。

二、居家养老体系建设的内涵与服务内容

从源头上说，构建居家养老体系的提出根植于家庭养老功能的弱化。近四十年来，伴随着家庭规模小型化以及生活习惯和价值观的迅速变迁，中国社会代际关系日益复杂，家庭赡养能力尤其是家庭照顾的功能不断弱化，原有的家庭养老模式受到剧烈冲击已成为难以扭转的趋势。在此背景下，居家养老、社区养老和机构养老等概念的提出都主要是针对“家庭失灵”的困境，并强调从家庭外部获得社会化的养老服务。

在明确了养老服务的社会化属性后，我们认为居家养老、社区养老和机构养老是一组相对的概念，其界定方式主要基于养老服务提供的发生地。对于居家养老服务的概念，2015年1月通过的《北京市居家养老服务条例》给出了较为明确的定义：“本条例所称居家养老服务，是指以家庭为基础，在政府主导下，以城乡社区为依托，以社会保障制度为支撑，由政府提供基本公共服务，企业、社会组织提供专业化服务，基层群众性自治组织和志愿者提供公益互助服务，满足居住在家老年人社会化服务需求的养老服务模式。”

该定义包含了三层含义。一是居家养老的服务对象是居住在家的老年人；二是居家养老服务强调，家庭的基础地位和政府的主导作用理应二者缺一不可；三是在服务内容的性质上，将其划分为基本公共服务、专业化服务以及公益互助服务三个类别，对应的主体分别为政府、企业/社会组织、基层群众性自治组织/志愿者。

在此基础上，所谓的居家养老体系指的是把为居住在家老年人提供社会化养老服务作为目标的一整套体制机制。与社区养老和机构养老相比，居家养老倡导和支持老年人的主体性，并强调社会化服务

是老年人在生活自理基础上的补充。与此相对，社区养老意味着所在社区向老年人提供的社会化养老服务，而机构养老则指的是专业机构（包括托老所、老年公寓、敬老院等）向老年人提供的社会化养老服务。

社会化的养老服务需求决定了居家养老服务体系是一个变动的范畴，即随着社会经济和文化环境的变迁，其需求结构也不断演化。现有研究认为，由于不同老年人的生活处境差异极大，因此居家养老的服务内容应该覆盖老年人生活的方方面面，并可以概括为如下三类：第一类是物质生活方面的需求，包括衣食住行用；第二类是医疗保健方面的需求，例如养生保健和医疗卫生；第三类是精神文化的需求，包括文化娱乐、情感支持和心理健康以及自我实现等内容[2]。

具体而言，以《北京市居家养老服务条例》为例，居家养老服务的范围被囊括为八个大类，包括：（1）社区老年餐桌、定点餐饮、自助型餐饮配送、开放单位食堂等用餐服务；（2）体检、医疗、护理、康复等医疗卫生服务；（3）为失能老年人提供家庭护理服务；（4）为失能、高龄、独居老年人提供紧急救援服务；（5）利用社区托老所等设施为老年人提供日间照料服务；（6）家庭保洁、助浴、辅助出行等家政服务；（7）为独居、高龄老年人提供关怀访视、生活陪伴、心理咨询、不良情绪干预等精神慰藉服务；（8）文化娱乐、体育活动。

上述八大类别，为界定居家养老体系建设的服务内容和产业链奠定了良好的基础。但值得注意的是，目前这些领域的开发和运作状况参差不齐。例如，作为某些地方性政策的“排头兵”，若干领域（例如餐饮和家政）的养老服务已经被推行多年，具备较好的发展基础。而另外一些领域的业态仍然处于萌芽期，急需进一步探索合理的开发和运作模式。这也意味着，对居家养老体系服务内容的界定目前仍然是较为初步的，需要值得进一步的实践探索和突破。

三、城市居家养老体系建设的主要进展

目前，我国城市居家养老服务的供给已经实现了从无到有的跨越，在部分领域甚至实现了长足的进步。但总体而言，居家养老体系的建设仍然处于发展初期阶段，城市管理者也将不断面对新的问题和挑战。值得注意的是，为了应对日趋严重的人口老龄化趋势，北京、上海等国内大城市较早进入对居家养老体系建设的实践探索中，并积累了诸多的成功经验。本部分将重点梳理国内城市的若干实践经验和主要进展，并以此作为我国城市居家养老体系建构的借鉴。

第一，设立社区养老服务机构，整合社会化养老服务资源。2016年5月北京市老龄委印发的《北京市支持居家养老服务发展十条政策》（下文简称《“养十条”》）要求，将养老服务“综合体”的“触手”下沉至社区，在制定建设标准和保障措施的基础上，依托已建和在建的街道级养老照料中心，打造一批社区养老服务驿站。此外，政策还要求以无偿提供服务设施等优惠举措，吸引具有养老服务品牌效应的服务提供商入驻社区养老服务驿站，并借此整合日间照料、呼叫服务、助

餐服务、健康指导、文化娱乐、心理慰藉等多项养老服务功能。

第二，以老年人需求为导向，打造老年照护统一需求评估体系。2014年下半年，上海市开始探索将包括社区居家养老、机构养老、高龄老年人医疗护理、老年护理医院等在内的各领域分散的评估标准整合为统一需求评估标准。根据《上海市老年照护统一需求评估办法（试行）》，由第三方专业评估机构对老年人的身体状况进行评估，按照评估结果匹配相应的基本养老项目，以便确保政府提供的基本养老服务与老年人基本养老服务需求有效对接、公平匹配。在完成试点工作后，上海于2016年着手完善老年照护统一需求评估的工作机制，并在全市范围将其全面推广。

第三，引入多方参与的居家养老服务供给机制，拓宽居家养老服务范围。截至2015年底，北京市已有居家养老服务机构1.5万家，服务内容包括家政服务、生活照料、康复护理、老年教育、精神慰藉以及其他服务六大类110项服务，初步形成了多方参与的居家养老服务供应机制。同时，基于老年人需求层次的升级，居家养老服务的产业链由最基本的家政服务、送餐服务等内容，逐步延伸至精神慰藉、金融理财、特色旅游等细分行业，进一步拓宽了居家养老服务范围。

第四，打造居家养老助餐服务体系和配送服务体系。《“养十条”》提出，北京市将通过老年餐桌、“中央厨房+社区配送”等模式以建立居家养老助餐服务体系，并支持餐饮供应商提供相应的助餐、送餐和配餐服务。此外，政策还要求通过全面铺开“幸福彩虹”社区特供店，为老年人提供价格低廉的特供产品，并建立配送系统。

第五，以智能化、信息化手段完善居家养老管理方式。目前，上海市已试点探索统一的为老服务平台，利用互联网在内的智能化、信息化手段，整合优质为老服务项目。该平台涵盖居家养老服务产业的多项业务，主要包括紧急救护、生活帮助、医疗服务和休闲娱乐等四大方面，目前已涵盖上海市12个区县，并将业务拓展至武昌。

第六，适时对特殊老年群体的居所实施适老化改造。《“养十条”》要求，“十三五”期间，北京市将对有需求的经济困难和失能、失独等特殊困难的户籍老人提供居所适老化改造的服务，改造内容包括对居所的通道、居室、卫生间等生活场所进行通行、助浴、如厕等适老化改造。此外，北京市还为符合条件的该类特殊老年群体配备生活辅助器具等。

综上所述，以北京和上海等国内特大城市为例，通过制定居家养老服务的相关条例和规定，目前我国城市居家养老服务体系已经初见端倪。总体而言，尽管各个城市的市情民情差异较大，但城市管理者对于养老体系建设的顶层设计重心已由机构养老逐渐转变为居家养老。在这一宏观背景下，以政府为主导、以社区为依托、企业和社会组织提供专业化服务的多元参与格局也已经初步形成，并不断拓展其服务内容，融合多元居家养老模式。

四、城市居家养老体系建设面临的主要问题

当前，尽管我国城市居家养老体系的

建设取得了明显的成效，但仍然面临着诸多亟待突破的瓶颈。作为被誉为“银发经济”的养老服务业分支，我国居家养老服务产业的发展具有起步晚、起点低等特点。而在这一背景下，城市居家养老体系的建设也必然长期面临着一些需要耐心处理的“顽疾”。综合而言，城市居家养老服务体系建设存在的主要问题如下：

第一，老年人长期照护制度尚未建立。长期照护制度是城市居家养老体系的一项重要组成部分，而目前我国在这一领域的空白将严重影响居家养老体系的整体运转。老年人长期照护制度是针对患有慢性病和失能、半失能老年人提供的社会照护和医疗照护等一系列支持性服务。建立健全长期照护制度，大力发展成本低、效率高、易接受的居家照护模式，能够有效地将居家养老体系的各个组成部分完整地进行衔接。

第二，居家养老服务的监督和评估体系尚不完善。在建设城市居家养老服务体系的过程中，作为“裁判员”角色的监督者和评估者必不可少。一方面，对于居家养老服务行业的政府监管目前还十分不到位。例如，对于营养餐的膳食标准、护理员的资质认证等，相关机构尚未制定较为成熟的统一机制。另一方面，尽管上海市已经着手打造老年照护统一需求评估体系，但这一评估体系还需要进一步完善。例如，将事前评估、事中评估和事后评估相结合，优化第三方评估机制等等。

第三，居家养老服务的专业化、规范化水平亟待提升。在现有居家养老服务产业规模较小的情况下，养老服务机构在专业化水平和规范化水平方面与其他服务行业相比存在较大差距。目前，我国城市居家养老服务机构提供的产品和服务范围仍然十分有限，具有零散性和灵活性的个性化服务相对缺乏。可以预见，城市居家养老服务体系的专业化和规范化进程将任重而道远。

第四，品牌化、连锁化的行业格局尚未形成。我国城市居家养老服务产业的整体发展水平当前仍然较低，存在着“多、小、散、乱”等特点，制约了产业规模化和集约化经营。大部分服务机构专业化水平不足，缺乏实施品牌战略的能力和条件，导致全行业的连锁化经营十分有限。同时，这种零散的行业格局也反过来遏制了城市居家养老服务体系建设的专业化和规范化。

第五，养老服务队伍建设明显滞后。在城市居家养老体系建设的过程中，人才队伍问题是最关键性的瓶颈之一。首先，居家养老服务人员的引进机制极不成熟。例如，许多城市目前的居家养老服务岗位多属于公益性就业岗位，是由政府进行托底安置的无业人员。由于该群体多为中年人，且年龄接近退休，而成熟的从业人员引进机制又相对缺乏，加上低收入水平和职业歧视，导致了目前居家养老服务行业从业人员“只出不进”的尴尬状态。其次，居家养老服务队伍的专业素质有待加强。居家养老服务产业属于劳动密集型产业，人力资本优势是其核心竞争力。但是，目前我国居家养老服务产业的专业队伍普遍存在低学历、缺乏职业培训等弊病，这也严重阻碍了居家养老服务体系的规范化和专业化。

第六，老年人的消费意愿较低，消费理念较为滞后。目前，居家老年人对养老服务的购买意愿仍然较低。首先，老年人

群体的购买力整体上仍然偏低。由于老年群体收入来源单一，且养老金水平相对较低，因此在根本上制约了该群体对居家养老服务的购买力。其次，常年节俭的生活习惯也影响了老年群体对于居家养老服务的购买。原有的生活经验让老年群体的理财方式更倾向保守，并且“恩往下流”的家庭伦理也导致他们倾向于为子女保留遗产。

五、推进城市居家养老体系构建的政策路径

进一步推进城市居家养老体系的建设，仍然需要把握以满足居家老人的社会化服务需求为导向，充分发挥政府在保障基本养老服务需求的主导作用、市场在居家养老资源配置上的决定性作用，并重视以社区为依托，强化专业化服务与养老需求相衔接。基于上述要求，我们提出下列政策路径：

第一，进一步优化顶层设计，实施品牌化战略。在建构城市居家养老体系的过程中，政府要积极发挥主导作用，统筹各方资源和力量，研究制定相应的战略规划。通过优化顶层设计，协调处理好政府、企业/社会组织、社区和家庭的关系，统筹医疗资源和居家养老服务，实现二者的合理分工、有机结合，统筹各级政府各类养老政策和资源，形成打造居家养老体系的合力。同时，结合产业战略规划的制定，充分发挥市场在资源配置上的决定性作用，实施居家养老品牌化、连锁化、规模化战略，培育一批拥有核心竞争力的龙头企业和大批富有创新活力的中小企业和社会组织，逐步形成居家养老服务行业的产业集群，打造一批知名品牌。

第二，进一步完善居家养老服务需求评估体系。居家养老服务需求评估体系，旨在对老年人身体健康状况和经济状况进行评估，将老人的居家养老服务需求与专业化服务相匹配。值得注意的是，较为完善的需求评估体系是由事前评估、事中评估和事后评估相结合的全过程评估体系。此外，打造城市统一的需求管理平台，并探索第三方评估机制，优化居家养老服务的供需配置也是建立完善需求评估体系的重要环节。

第三，进一步健全精细化的监督管理体系。城市居家养老服务体系的建立离不开合理的监督管理体系，否则养老服务的专业化和规范化将无从谈起，居家养老服务有序竞争的市场格局也只是空中楼阁。一方面，要强化行业监管机制，明确养老服务机构的准入、退出和运营机制和准则，合理制定行业规范和技术标准。另一方面，应该进一步转变政府管理方式，从注重事前审批转向注重事后监管，对不同性质的居家养老机构采用差异化的监管方式。

第四，进一步推进居家养老管理与服务的智能化和信息化。一方面，根据发达国家经验，居家养老服务管理的智能化信息化建设，能够有效地促进服务供给方和需求方的信息交流，提升养老服务供给的专业化水平和精细化水平，也有利于推动政府在管理和监测过程中信息收集和监控的精准化，构建更加完善的行业监管系统。另一方面，包括移动互联网在内的新兴技术的发展与居家养老服务市场的潜在需求相结合，可能将催生新的产业模式，导致居家养老服务市场的需求结构发生巨大变革。

第五，打造专业化的居家养老服务人才梯队。首先，加快养老服务人员的梯队建设，优化从业人员年龄结构。在职业教育体系的规划中，突出养老服务人才队伍培养和老龄学科的建设，提升居家养老行业人力资本集聚力度，合理规划人才培养方案，以适应行业的发展水平。其次，加快职业资格体系的建设，强化养老服务人员专业素养的培训力度。结合国家相关职业资质标准，合理调整当前的居家养老从业人员职业资质认定，并制定相应的行业指导薪酬。建立健全在岗人员的培训机制，提高队伍的实操技能水平和职业素养。

注释：

①根据国际常用标准，所谓人口老龄化社会，指的是某国60岁及以上的人口占总人口的比重达到10%，或65岁及以上人口所占比重达到7%。2000年，在我国总人口中，60岁及以上人口的比重是10.5%，而65岁及以上人口的比重为7.1%。

②数据来源：国家统计局，《2015年国民经济和社会发展统计公报》，2016年2月29日发布。

参考文献：

[1]曾毅,陈华帅,王正联.21世纪上半叶老年家庭照料需求成本变动趋势分析[J].经济研究,2012(10):134-149.
[2]陈蓉,胡琪.社会化养老趋势下家庭照料的作用及支持体系研究[J].城市观察,2015(03):126-131.
[3]任炽越.城市居家养老服务发展的基本思路[J].社会福利,2005(01):8-13.
[4]姚远.从宏观角度认识我国政府对居家养老方式的选择[J].人口研究,2008(02):16-24.
[5]王来华,瑟夫·施耐德约.论老年人家庭照顾的类型和照顾中的家庭关系——一项对老年人家庭照顾的“实地调查”[J].社会学研究,2000(04):27-41.
[6]张旭升,牟来娣.“居家养老”理论与实践[J].西北人口,2010(06):25-28.
[7]陈友华.居家养老及其相关的几个问题[J].人口学刊,2012(04):51-59.
[8]王莉莉.基于“服务链”理论的居家养老服务需求、供给与利用研究[J].人口学刊,2013(02):49-59.
[9]陆杰华,王笑非.我国城市居家养老照护体系的时代创新[J].上海城市管理,2013(04):8-13.

作者简介：陆杰华，北京大学社会学系教授，博士生导师，研究方向：人口经济学、农村人口学。阮韵晨，北京大学社会学系硕士研究生，研究方向：人口社会学。

（责任编辑：卢小文）

Views on the Construction of Urban System of Home Care for the Aged under the Background of Aging Population in China

Lu Jiehua, Ruan Yunchen

Abstract: This paper points out the important significance of the urban system of home care for the aged because of the aging population and economic situation under China's New Normal. After defining home care for the aged, the author analyzes the progress and dilemma of urban system of home care for aged. Then, the author gives several policy advices from the aspect of top-level design, optimizing the assessment system for care need and the supervision system,

promoting the informatization and intelligentializaion of the old-age service industry, enhancing human capital of the service staff.

Keywords: urban system of home care for the aged; home care for the aged; aging population; new normal