

完善我国社会养老服务体系の深层思考

——基于江苏养老服务现状的考察分析

许佃兵 孙其昂

内容提要 随着当今社会完全进入老年型人口发展阶段,养老问题日益凸显,尤其在家庭结构趋于核心化、政府职能转变以及市场失灵的状况下,养老需求与养老服务之间矛盾愈加突出。为满足不断增长的养老服务需求,进一步促进社会养老服务体系的形成与发展,养老服务应逐渐进入社会养老的公共领域,加快将养老问题与养老服务推向社会化。本文从系统理论与增权理论的视角,深入考察完善社会养老服务体系对于改善养老问题和推动社会养老服务事业发展的社会意义和价值。

关键词 人口老龄化 养老服务体系 增权 系统理论

根据彼得·彼得森的观点,年轻人口与老年人口比例之间的巨大失衡将带来高昂的经济和社会成本,如果一个国家或地区对此没有做出充分的准备的话,它将足以使一个最富有的发达国家或地区陷入崩溃的境地^①。当今社会老龄化人口急剧扩大,已完全进入老年型人口结构的发展时期,庞大的老年人口对社会养老服务带来了巨大的经济压力与社会压力。虽然目前初步形成了以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为补充的社会养老服务模式,但是其呈现的点状发展状态以及缺乏足够的互动与合作,仍难以满足社会养老的多样化需求。如果说,养老问题与养老服务是一项系统工程,那么完善社会养老服务体系,促进各种社会力量多元共存与共同参与,在养老需求与养老服务供给之间寻求一种尽可能的平衡尤为关键和重要。在多元化需求刺激的社会养老服

务供给公共格局中,完善社会养老服务体系,寻求社会养老服务供给主体间的规范性共识,对其进行增权,促进社会养老服务体系之能动性建设将是解决社会养老问题的重要探索途径之一。

老龄化镜象与养老问题

按照国际上通用定义,人口老龄化是指一定地区范围内老年人口在总人口中所占比重随时间推移而不断上升的动态变化过程,是随着人口寿命延长和生育水平下降而出现的人口年龄结构的变动趋势,它不是一种绝对数量的描述,而是一种比例关系。其通用标准为,60岁及以上人口占总人口的比重达到10%以上,或者65岁及以上人口比重达到7%以上的国家或地区,则视为人口年龄结构进入了老年型。以江苏省老年人发展状况为例,可以大致考察当今社会老年人发展状况与

总体发展趋势。如果以 60 岁及以上为标准,江苏早在 1986 年就进入了老龄化社会,早于全国 13 年。2010 年底,全省 60 岁及以上户籍老年人口 1300 万人,占户籍人口总数的 17.4%,高于全国 4.5 个百分点。其中,农村老年人口占全省老年人口的 70%,80 岁及以上高龄老人达 211 万人,占全省老年人口总数的 16%。根据当前社会人口阶段性的发展情况,预计到 2025 年,全省老年人口将达 1916 万人,占总人口比例的 25% 以上;到 2035 年,老年人口将达 2354 万人,占总人口比例的 33%。如果以 65 岁及以上为标准,从表 1 可以看出,自 1964 年以来 65 岁及以上人口占总人口的比重一直处于上升的总趋势。按照 65 岁及以上人口比重达到 7% 以上为老年型人口年龄结构的这一国际通用标准,江苏早在 1990 年就接近老年型人口年龄结构,在 2000 年已经超过 7% 的国际标准完全进入老年型人口年龄结构,2005 年则远远超出国际通用标准。

表 1 江苏省历次人口普查主要数据

指标	1953	1964	1982	1990	2000	2005
总人口(万人)	3767.29	4452.21	6052.11	6705.68	7304.36	7468
各年龄组人口(万人)						
0-14岁	1414.86	1772.66	1753.75	1592.47	1434.20	1155.97
15-64岁	2183.21	2514.48	3962.69	4657.93	5224.32	5500.56
65岁及以上	169.22	165.07	335.67	455.28	645.84	810.97
65岁及以上人口占总人口比重(%)	4.49	3.71	5.55	6.79	8.84	10.86

资料来源:《江苏统计年鉴—2009》电子版 <http://www.jsb.gov.cn/jstj/jsnj/2009/nj03/nj0305.htm>

庞大的老年人口数量以及不断上升的老年人口比例,催生出养老需求的快速增长,并促使社会养老问题逐渐成为一个真正关乎老年人生活质量与社会可持续发展的社会问题。根据江苏各种相关调查研究,老年人因高龄、体弱多病、失能半失能等身体状况,除了医疗服务外,还需要生存服务、基本生活服务和临时性帮助服务三个层次的服务。其中,基本生存必须别人帮助的失能老年人约占老年人口的 5%,需要一定程度日常生活服务的半失能老年人约占老年人口的 12%,需要外出和重体力活临时性帮助的老年人约占 30%。以此估算,江苏目前需要基本生存服务的老年人数为 65 万(1300 万老年人×5%);需提供日常生活服务的老年人数为 156 万(1300 万老年人×

12%);需要临时性服务的老年人数为 390 万(1300 万老年人×30%)。如果将这一需求放大至全国,则需要基本生存服务的老年人数为 885 万(1.77 亿老年人×5%);需提供日常生活服务的老年人数为 2124 万(1.77 亿老年人×12%);需要临时性服务的老年人数为 5310 万(1.77 亿老年人×30%)。而且今后一个时期内,老年人还将以年均 600 万人以上的规模递增,老年人口结构的高龄化趋势加快,80 岁以上高龄老人将以年均 100 万人以上的速度增长,需要基本生存服务的老年人和需要不同程度生活服务的老年人比例将随老年人口高龄化而增高。粗估算,需要生存服务的比例每年至少将增加 0.1 个百分点,需要不同程度生活帮助的老年人比例,每年至少增加 0.15 个百分点以上。

社会养老服务体系之真实图景

建国以来,我国养老服务一直以老年福利保障的面目出现,并由政府及机关单位主导。老年福利保障主要集中在城镇行政及企事业单位,农村一般只实行“五保”集中供养。改革开放之后,随着第三产业迅速成长,养老服务逐渐由事业型向产业化方向变化,开始积极探索各种养老服务模式的建设与发展,形成了包含家庭养老模式、居家养老模式和机构养老模式的多渠道、多种类的社会养老服务体系。

以江苏省社会养老服务体系建设和发展为例,在一系列政策文件的引导下,江苏省不断加强养老服务模式的探索,突破了传统意义上的以家庭养老的单一化的养老模式。例如江阴“夕阳红”老年康乐中心,通过引进美商资金,建造成一个集居住、疗养、康复、保健、学习、娱乐、休闲等为一体的养老服务场所,通过建立专业的养老服务机构来缓解社会的养老压力;南京市鼓楼区创立以政府埋单、民间组织运作的“居家养老服务网”,为独居、特困、高龄老人免费提供照应起居、买菜做饭、清洗衣被、打扫居室、陪同看病等生活照料服务,满足老年人不离家养老的需要,推动了居家养老服务模式的发展;苏州市社区坚持“无偿、低偿、有偿、志愿服务相结合”的原则,整合社区资源,发挥社区力量,社区居委会实现老年活动设施全覆盖,为社区养老服务搭建良好平台,拓展了社区养老

服务模式发展。养老服务模式的多元化发展,在一定程度上缓和了严峻的养老压力,同时也补充和完善了传统家庭养老的不足。

夹缝中成长的社会养老服务体系

尽管当今社会已经形成了初级的社会养老服务体系,但这一社会养老服务体系对于完全解决社会养老问题,促进年轻人群体与老年人群体之间的平衡发展可谓相当之困难。各种社会养老服务模式之间尚不能形成良性互动,并且各自还面临不同的发展困境,社会养老服务体系依然存在着一系列问题。从整体来看,不同养老服务模式成点状式分布于不同的城市或地区,而不是同时成长在同一城市或地区,这也就使得社会养老服务体系无法发挥整体的联动效益,而且这些养老服务模式只是限于经济水平比较发达的城市和地区,对于经济水平比较欠发达的城市和地区则难以覆盖。此外,当今社会养老服务体系主要在于满足老年人的基本生存需求,其养老服务内容相对单一,专业化养老服务人员极其短缺,养老服务体系管理滞后,养老服务质量监督评价机制还不健全,再加上政府缺乏对社会养老服务的政策与资金支持,在很大程度上制约了社会养老服务体系的的发展。社会养老服务体系建设依然面临巨大的压力和挑战。首先,从社会养老提供的床位状况来看,目前老年人直接受惠于政府提供的社会养老服务的比例小,大多数老龄人口依然需要依靠家庭进行养老。以江苏省为例,尽管近年来江苏养老机构床位数年均增长 10% 以上,目前全省养老机构共有床位数 25 万多张,但也只占全省老年人口总数不到 2%。同时,由于高昂的养老服务费用和不达标准的服务质量,导致大量的老年人及其家庭对政府提供的养老服务与机构养老服务望而止步。南京市鼓楼区社会养老服务体系一直走在全省前列,但是能够受惠于政府提供的社会养老服务的老龄人口比例不到 10%,养老机构提供的床位数也只占老龄人口的 3% 左右,如此之少的养老服务供给,根本难以满足庞大的老年人群的养老需求,90% 以上的老年人依然需要依靠家庭养老。

然而,随着家庭的日益小型化、核心化与少子化,家庭养老功能却在不断弱化,对于需要依靠家

庭养老的庞大老年群体而言,并不能从家庭得到充分的养老资源,家庭养老的传统模式实质上受到颠覆和动摇。同时,一些地方政府对社会养老服务工作不够重视,在城市规划和建设中较少考虑到养老机构。从而导致目前大部分的老年人养老还游离于家庭与社会、政府三者范围之间,甚者还处于真空状态,养老服务无法得以落实和保障。随着老年群体数量和老龄化比例的不断提高,这种状态将越发成为当今社会养老服务体系发展的重要制约因素。

社区是发展社会养老服务体系的良好平台,社区居委会控制和掌握了大量的社区资源,同时其扎根于城市社区基层,最能了解和掌握老年人的需求和生活状况。然而由于目前社区运作中行政化色彩依然较为浓厚,社区居委会自我管理与自我服务的社会功能受到极大的限制与制约。同时社区居委会与社区居民之间的沟通较少,目前江苏对全省范围内的老龄人口数据库尚未建立,对于老年群体的养老需求缺乏足够的认识 and 了解,显然社区在推动和完善社会养老服务体系方面功能不足。另外,社区关于养老的公共设施配置也不够完善,虽然 2008 年南京市对玄武、白下、秦淮、建邺、鼓楼、下关、雨花台、栖霞等八个区的困难独居老人免费安装了 4014 台“安康通”呼叫求助系统,但是就全省范围来看,“安康通”的覆盖面非常有限,在“安康通”运行中,还有一些老人因为不愿意支付电费及电话月租费而报停了电话,放弃使用“安康通”。综上所述,不难看出,当前社会养老服务体系正处于一种尴尬的夹缝中,在夹缝中艰难地成长。

社会养老服务体系增权取向之实践

从老年学理论来说,养老是指满足人类晚年阶段的基本生存需求、发展需求和精神享受需求。^②从这个意义上讲,老年人需要不同层次的生活需求和情感需求。然而在社会养老保障制度不完善的状况下,老年人群体作为弱势群体,并不能以平等的社会成员身份共享社会发展成果,甚至还面临社会排挤和歧视等不公平对待。处于这种生存状况中的老年人容易陷入无权感,陷入缺乏能力和资源的状态,其长期发展的结果容易使老年人将无权感进行内化,形成负面的、消极的自

我概念和自我效能,不利于改善老年人的生活。因此对老年人群体进行增权,改变其生活状况尤为重要。增权(empowerment)也被称为权能激发、赋权、充权、增能等,其基本含义为:得到力量;发展力量;夺取力量;助长力量;给予力量^③。对于目前而言发展多元化的养老服务模式,完善社会养老服务体系,全面满足老年人的生活需求和精神需求过程实质上就是对老年人群体进行增权的过程。

运用系统视角来审视养老服务体系的建构,必须注重服务供给主体与渠道的多元化,而非单一化。应充分调动各方面的积极因素,合理把握政府、家庭、社会和市场四者所占的比例并将他们有效地进行整合,使其各自承担不同的职责与任务,促进在同一地区或城市形成居家养老、社区养老、机构养老、政府行政力量以及社会志愿者服务均衡发展的养老服务供给格局,而不是单独强调或突出单个养老模式来提供养老服务。如,南京市鼓楼区将居家养老作为社会养老服务体系的基础,探索建立了政府购买服务、民间组织运作的“居家养老服务网”工程。该养老服务系统由区登记注册的民间组织“心贴心社区服务中心”承载服务工作,为老年人提供上门服务。区公共财政安排资金支付老人们的服务费用。这一做法虽然在一定程度上改善了社会养老服务,成为解决社会养老问题的一条有效途径,但是养老服务供给主体依然比较单一。为此,从整体而言,完善社会养老服务体系,则需要在居家养老服务的基础上促进政府购买养老服务以及民间社会养老服务组织的参与,实现在同一地区和城市形成多层次的社会养老服务,克服和避免点状式的养老服务模式的发展现状,促成养老服务模式之间的联系与互动。

社会养老服务需要多方供给,完善社会养老服务高效率的供给则需要保持社会养老系统的稳定与均衡状况,实现资源的优化配置。按照系统视角,政府、市场或第三部门等养老服务供给主体之间需要形成物质能量的畅通流转,以保证效率更高。政府需要转变以往亲自一手包办的养老服务管理模式,实现由“管代办”,通过大力培育社

会组织,实现社会养老服务资源在社会养老服务供给主体之间以及服务对象之间进行顺畅的流通和转化。早在2006年,南京市就制定出台了鼓励和扶持社会力量建设养老机构的政策意见,极大地促进了社会力量参与兴办养老机构的积极性。但是就目前的情况来看,社会养老服务体系主体之间仍未建立和形成良好的资源流通和转化机制,例如政府以购买服务的形式把提供养老服务的职能转移给社会之后,由于缺乏对民间组织养老服务的评估和监管,却并不能保证养老服务的质量。因此完善社会养老服务体系还需要在资源流通和转化机制上加强建设,通过建立良好的社会养老服务评估机制和监督机制,来切实保障社会养老服务的质量和标准。

就系统视角而言,社会养老服务体系的建立与完善,不仅需要加强服务资源的整合,也需要对各种社会养老服务模式进行逐步完善。例如对于项目制的机构养老服务模式,政府应适当控制其养老服务价格,进一步增加老年人享受机构养老的机会,促进机构养老服务模式的快速规范发展;针对社区自我管理与自我服务功能不够充分发挥的现状,应极力淡化社区居委会的行政化色彩,不断加强社区基础设施平台建设,切实强化其在社会养老服务中的功能;针对家庭养老功能不断弱化的情形,应进一步加强孝道教育,大力发展农村集体经济,不断强化家庭养老的道德支撑与经济支持;对老年群体自身而言,应从增权视角,积极帮助老年人重建自我认知与自我评价体系,切实提升老年人自我养老能力。

①[美]戴维·波普诺:《社会学》,李强等译,中国人民大学出版社,2007年,第268页。

②任续:《实现老有所养》[J/OL]. <http://www.zgxxb.com.cn/jskd/201005040014.shtml>

③Staples L. H. Powerful ideas about empowerment. *Administration in Social Work*, 1990, 14(2): 29.

作者简介:许佃兵,河海大学公共管理学院博士研究生;孙其昂,河海大学马克思主义学院教授、博士生导师。南京,210024

[责任编辑:程明]