

中国的养老服务发展简介

二十世纪末，中国 60 岁以上老年人口占总人口的比例超过 10%。按照国际通行标准，中国人口年龄结构已开始进入老龄化阶段。进入新世纪后，中国人口老龄化速度加快。2009 年底，我国 60 岁及以上的老年人已经达到 1.67 亿人，约占总人口的 12.5%；65 岁及以上的老年人 1.13 亿人，约占总人口的 8.5%。中国成为全球最大规模老年人口国。

人口老龄化是当前和今后相当长一段时期内我国经济社会发展所面临的重大挑战，我国人口老龄化形势日益严峻，对养老服务供给的压力越来越大，既要满足数量上的需求，更要实现服务质量的提高。当前我国已由生存型社会迈入发展型社会，养老服务需求向高标准、多层次方向发展，这对养老服务供给提出了更高要求。

一、中国养老机制及养老服务政策的演进

中华人民共和国成立以来，国家颁布一系列包括老年社会保障、老年福利与服务、老年卫生、老年文化教育和体育、老年人权益保障以及老龄产业等多方面内容的法律法规和政策。近二十年来，全国人大及其常委会、国务院及其有关部门颁布的老龄法律、法规、规章及有关政策达 200 余件，初步形成以《中华人民共和国宪法》为基础，《中华人民共和国老年人权益保障法》为主体，包括有关法律、行政法规、地方性法规、国务院部门规章、地方政府规章和有关政策在内的老龄法律法规政策体系框架。

中国政府先后颁布实施《中国老龄工作七年发展纲要（1994—2000 年）》、《中国老龄事业发展“十五”计划纲要（2001—2005 年）》和《中国老龄事业发展“十一五”规划》。国务院有关部门和地方各级人民政府，分别制定本部门老龄工作行动计划和本地方老龄事业发展规划。国家建立督查和评估制度，对规划的实施情况进行期中和期末检查，推动规划的落实。同时，建立老龄事业统计指标体系和老龄统计工作制度，为制定规划和完善督查评估工作提供基础数据。上世纪八十年代以来，先后三次进行全国范围的老年人口状况调查，为老龄事业的科学决策提供了重要依据。

国务院成立全国老龄工作委员会，统筹规划和协调指导全国的老龄工作，研究、制定老龄事业发展战略和重大政策，协调和推动有关部门实施老龄事业发展规划，指导、督促和检查各地老龄工作。全国老龄工作委员会主任由国务院副总理担任，成员单位由国家 26 个部门组成，委员由各成员单位一位副部长级领导担任。目前，全国已初步形成从中央到地方的老年工作网络。

在养老服务方面，国家先后颁布和实施了一系列法律法规和政策文件，成为推动养老服务机构迅速发展的基础。

《中华人民共和国宪法》第二章第四十五条规定，“中华人民共和国公民在年老、疾病或者丧失劳动能力的情况下，有从国家和社会获得物质帮助的权利。”宪法将养老服务纳入公民的基本权利范围，突出了养老服务的重要地位。

1996 年，第八届全国人大常委会第 21 次会议通过了《中华人民共和国老年人权益保障法》，该法要求将以养老服务为主的老年事业纳入国民经济和社会发展规划，高度重视各种养老服务机构在养老事业发展中的突出作用，并将其视为政府的基本职能之一。

2006 年，国务院第 121 次常务会议通过了《农村五保供养工作条例》，该条例对以五保供养服务机构为主的农村养老服务机构进行了定性和规范，有效保障了五保供养对象的正常生活。

2008 年，国务院第 34 次常务会议修订通过了《中华人民共和国营业税暂行条例》，其

中第八条第一款规定，养老院提供育养服务免征营业税，这样通过税收优惠降低了养老服务机构的运营成本。

1999年，民政部发布了《社会福利机构管理暂行办法》；2001年，建设部发布实施《老年人社会福利机构基本规范》；2002年，建设部、民政部联合批准实施了《老年人建筑设计规范》，分别从审批、管理和法律责任等角度、从服务、设施设备等方面对社会福利机构进行了详细规定，制定强制性行业标准，以切实维护老年人权益。

2000年，民政部、国家计委、国家经贸委、教育部、财政部、劳动保障部、国土资源部、建设部、外经贸部、卫生部、税务总局等11部委联合发布了《关于加快实现社会福利社会化的意见》，提出了推进社会福利社会化的指导思想、基本目标和总体要求，社会福利机构实现投资主体多元化、服务对象公众化、服务方式多样化和服务队伍专业化，并从建设用地、税收、公用事业收费和费用补贴等角度制定了诸多优惠政策。

2006年，第十届全国人民代表大会第四次会议批准了《国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》，该纲要将养老服务机构建设纳入国民经济和社会发展规划，有助于养老服务机构发展的法制化和规范化。

同年，民政部下发了《关于农村五保供养服务机构建设的指导意见》，要求到“十一五”期末，在我国农村基本建成以县、乡人民政府兴办的五保供养服务机构为骨干，社会力量举办的五保供养服务机构为补充，布局合理、设施配套、功能完善、管理规范的五保供养服务机构网络。

2006年，国务院办公厅转发全国老龄委办公室等10部委《关于加快发展养老服务业的意见》，要求按照政策引导、政府扶持、社会兴办、市场推动的原则，逐步建立和完善以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为补充的服务体系。要建立公开、平等、规范的养老服务业准入制度，积极支持以公建民营、民办公助、政府补贴、购买服务等多种方式兴办养老服务业，鼓励社会资金以独资、合资、合作、联营、参股等方式兴办养老服务业。

2008年，全国老龄委等10部委《关于全面推进居家养老服务工作的意见》发布，提出力争“十一五”期间，全国城市社区基本建立起多种形式、广泛覆盖的居家养老服务网络。

二、当代城乡的养老服务机构与服务模式

1、数量

《中国民政统计年鉴2008》的数据表明：2000 - 2007年，收养性社会福利单位¹的数量先降后升，从2000年的40491个降至2003年的37294个，再升至2007年43607个；床位数持续上升，从113.0万张增至251.3万张，年均增长11.4%；平均床位数从27.9张提高到57.6张，年均增长11.2%。

2000 - 2007年，城乡各类福利类收养性单位的床位数呈稳定增长趋势，从106.5万张增至241.2万张，年均增长12.8%；其中城市的床位数总体上略有增长，但2005年后持续下降，所占比重从47.8%稳定降到25.5%；农村的床位数基本呈上升态势，2006年后尤为明显，所占比重从52.2%升到74.5%。

2000 - 2007年，收养性社会福利单位的收养人数从85.4万人上升到200万人，年均增长13.4%；单位平均收养人数从21.1人上升到45.9人，年均增长12.1%；床位使

¹《中国民政统计年鉴》中的“收养性福利单位”并非都是养老服务机构，包括“优抚类收养性单位”和“福利类收养性单位”，其中“福利类收养性单位”又包括“社会福利院”、“儿童福利院”、“精神病人福利院”、“城镇老年福利机构”、“农村老年福利机构”和“其他收养性单位”。“社会福利院”、“城镇老年福利机构”和“农村老年福利机构”属于养老服务机构，一般来说，这三类机构的床位数占到“收养性社会福利单位”的94%~96%，因此采用“收养性社会福利单位”和“福利类收养性单位”的相关数据基本上可以反映出养老服务机构的发展水平。

用率从 75.6%升至 79.6%。

2、模式

长期以来，中国社会福利机构基本由国家垄断性经营，社会福利机构所有制完全是清一色的公有制，国家与集体所有制构成公有制的主要组成部分。民政部推行社会福利社会化政策特别是 1990 年代末期以来，各种形式民办福利机构如雨后春笋般大量涌现，彻底打破国家独家垄断性经营社会福利机构的格局，社会福利社会化迈出实质性步伐，初步形成国家、集体、企业、外资企业、非政府组织、公民个人共同兴办福利事业的大好局面，“社会福利社会办”的政策目标已成为现实。

全国与部分城市社会福利机构类型与床位数组成结构变动表

	国有单位数、床位数及%	集体单位数、床位数及%	民办单位数、床位数及%
全国★	21.2 万张, 19.5%	85.9 万张, 78.9%	1.7 万张, 1.6%
大连	13 个, 2180 张, 16.8%	106 个, 6234 张, 48.1%	41 个, 4540 张, 35.1%
上海	25 个, 5884 张, 18.88%	322 个, 16894 张, 54.21%	106 个, 8385 张, 26.9%
广州	13 个, 4240 张, 30.36%	99 个, 4672 张, 33.46%	46 个, 5052 张, 35%
温州▲	14 个, 3.40%	282 个, 68.45%	116 个, 28.15%

★为 1999 年全国数据，福利单位包括所有福利性收养单位。大连(2002)、上海(2001)和广州(2002)则为最新统计数据，而且大连、上海和广州数据主要局限于养老机构及其床位数。

▲因温州只有机构数，所以百分比数据主要是指不同所有制养老在机构总数中所占的比例。

上述数据，可以清楚看到中国社会福利特别是养老事业发展现状与发展趋势。首先，国有福利单位数、床位数及其所占比例普遍较低，一般只占总数的 20%左右，而且变化不大，比较稳定。其次，城乡集体福利单位数、床位数及其所占比例普遍较高，一般约占总数的 40%左右，反映农村养老是中国社会养老问题的重中之中。一般来说，国有和集体所有福利单位床位数及其所占比例之和通常占总数的 60%左右，说明公有福利单位在养老事业中仍然占据主导地位。第三，1999 年以来短短的四年间，民办福利机构数、床位数及其所占比例均有惊人发展，由 1999 年的 1.6%猛增为 30%左右，几乎占据养老事业的 1/3。这意味在养老性福利机构之中，每 3 位老人就有 1 位处于民办福利机构之中，而且民办福利机构增长速度异常迅猛，大有“异军突起”和“后来居上”的发展趋势。有鉴于此，如何处理和协调公有福利机构与民办福利机构之间关系，如何看待和规管民办养老福利机构已成为当务之急和刻不容缓的基础性政策议题。第四，如果从养老福利机构床位数规模角度看，国有单位规模最大，平均每个福利单位在 150 张床位以上。民办福利机构次之，平均每个福利单位在 100 张床位左右。集体福利单位规模最小，平均每个福利单位在 50 张床位左右。这说明目前中国农村集体所有制养老院的规模效益可能最差，经济效益与社会效益亟待提高。第五，一般来说，公有养老福利机构的入住率维持在 70%左右。例如大连市 161 所养老机构总床位利用率达到 72.5%。广州市 46 间民办养老福利机构平均入住率为 70%。这既说明现有福利机构资源挖潜和开发利用空间较大，又说明地区和福利性养老事业发展规划迫在眉睫，还说明福利性养老机构地域空间布局与层次结构问题日趋突出。

三、对中国当代养老情况的评估

(一) 主要成绩

伴随着社会主义市场经济体制的不断完善，我国政府高度重视养老服务机构的建设和发展，无论是法律法规和政策文件的出台，抑或是公共财政投入的增加和各项优惠政策的落实，均彰显出政府推动养老服务机构建设的支持和决心，使得养老服务机构能够快速发展。

1、养老服务机构的运行模式日臻完善

遵循社会福利社会化的基本理念，按照政策引导、政府扶持、社会兴办、市场推动的原则，逐步建立和完善以居家养老为基础、社区养老为依托、机构养老为补充的养老服务体系。政府组织建立公开、平等、规范的养老服务业准入制度，积极支持以公建民营、民办公助、政府补贴、购买服务等多种方式兴办养老服务业，鼓励社会资金以独资、合资、合作、联营、参股等方式兴办养老服务业。在实践领域，不同模式的养老服务机构发挥着各自不同的运行优势。

2、养老服务机构的保障能力不断增强

第一，养老服务机构的覆盖面得到扩大，养老服务机构的对象不再局限于传统的社会福利对象，而是延伸到广大老年群体。第二，养老服务机构的床位数得到大幅增加，提升了养老服务的供给能力。第三，养老服务机构的布局更为合理，打破了以行政区划来建立养老服务机构的传统观念，而是综合根据老年人口数量、规模效益和交通便利等因素来选址布局，以提升养老服务资源的配置效率。

3、养老服务机构的服务内容日益丰富

传统养老服务体系下，养老服务机构的目标主要是满足城镇“三无”人员和农村五保户的基本生活需求，虽然包括吃、穿、住、用、行等方面，但仅仅停留在基本生活层面，因此服务内容也主要是围绕基本生活需求来展开的，属于生存型服务。现代养老服务体系下，养老服务机构的目标还包括满足其他老年群体的养老服务需求，包括老年学习、老年娱乐、老年康复和精神慰藉等，属于享受型服务。在养老服务体系由传统型向现代型转变的背景下，养老服务机构必然要对服务内容进行扩充和更新，集学习、娱乐和康复为一体。

4、养老服务机构的服务水平逐步提高

与规范管理机制和加强人力资源开发相伴随，我国养老服务机构的水平在不断提高。服务理念的提升是服务水平提高的前提，越来越多的养老服务机构不再将服务对象视为被管理的群体，而将其视为合作伙伴，通过深入沟通交流来获取服务对象的需求愿望、评价想法和改进建议，以为下一步完善工作提供参考。运行机制的完善是服务水平提高的保证，养老服务机构在运行机制中逐步引入市场化理念、效益等要素，让有限的养老服务资源发挥更大的功能作用。员工素质的提高是服务水平提高的智力基础，越来越多的养老服务机构开始重视护工、护士等专业护理人员的队伍建设，以提高服务的质量和专业化水平。

(二) 主要不足

受传统养老观念、资金投入和政策措施等因素的影响，我国养老服务机构的发展仍明显滞后于经济社会发展和老龄化的客观需要，在工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化的国内外大背景下尤为突出，严重制约了机构养老事业的快速发展，也难以有效发挥对居家养老和社区养老的补充作用。

1、养老服务机构供不应求的矛盾比较突出

2000 - 2007 年，65 岁及以上老年人口每千人拥有的床位数从 12.2 张增至 22.4 张，但与增长更为迅速的老年人养老服务需求相比，养老服务机构的供给能力显著不足。从国际经验来看，市场经济发达国家的养老服务机构每千人拥有的床位数在 50~70 张之间，我国目前则远远低于这一水平。从实际情况来看，我国养老服务机构的对象仍以城镇“三无”人员和农村五保户为主，非传统福利对象所占的比重仍比较低，这主要受制于目前养老服务机构有限的供给能力。

2、养老服务机构发展的地区差距非常显著

与经济社会发展水平不平衡相对应，我国养老服务机构的发展也存在较为明显的地区差距。地区差距不仅体现在单位数、床位数和服务对象人数等量的指标上，还体现在服务水

平、专业化程度和管理机制等质的内容上。总体而言，经济发达省市的发展水平高于经济欠发达省市，即使同一省市内，经济实力强的地区也要强于经济实力相对较弱的地区。在当前主要依靠财政直接投入或间接补助的融资渠道下，养老服务机构的发展水平直接取决于财政资金的投入力度，社会资金的比重较低。

3、养老服务机构的专业化水平不高

现代意义上的养老服务不再局限于日常生活照顾等传统项目，而是延伸到医疗保健、康复护理、文化娱乐和亲情关怀等领域，这对大多数由传统型福利院、养老院和敬老院构成的养老服务机构来说，不啻为一个巨大挑战。表现在：养老服务机构的业务综合性不强，专业化服务缺乏发展动力。养老服务机构的相关设备配置不全，专业化服务缺乏基础条件。养老服务机构的的服务范围比较狭窄，专业化服务缺乏拓展空间等。

此外，还普遍存在养老服务机构的规模效应不明显、养老服务机构的员工综合素质偏低、民办养老服务机构发展的制约因素比较多，政策优惠难落实，发展步履维艰等问题。

四、已经提出的办法和目标

2009年2月，江苏省民政厅和南京市民政局联合提出了一份建设全国示范性养老服务基地江苏项目的建议书，提出充分利用当地的自然、人文资源，并结合当地的交通、科研、民间组织等优势，创建立足长三角、辐射全中国的标杆养老机构，起到示范全行业、带动整个养老事业持续发展的作用。

从我国养老服务机构的发展现状出发，着眼于养老服务事业的长远发展，国家发改委社会发展司、民政部规划财务司、国家发改委社会发展所联合课题组于2009年8月提出如下促进我国养老服务机构发展的政策建议：

（一）推进养老服务机构的法律法规建设，增强其法制权威性

作为社会主义市场经济的组成部分，养老服务事业的发展也应做到有法可依和有法必依。建议尽快制定《养老服务机构促进法》，对现有与养老服务机构相关的法律法规进行综合提炼，从性质定位、发展模式、资金来源、运营管理、政府职能和法律责任等角度对其进行统一规范，以改变现有综合性立法太宏观、专项立法不系统的格局。在此基础上，出台《养老服务机构管理条例》、《养老服务实施办法》等规章制度，对养老服务机构和养老服务的具体内容进行规定。

（二）制定养老服务机构的中长期发展规划，提高其发展的连续性

建议将养老服务机构建设纳入国民经济和社会发展规划，并据此制定专项发展规划。在专项规划中，将目标床位数、最低设施配置和财政投入等基本要素作为约束性指标，将规范运营管理、理清政府职能、促进民间资本介入和加强行政监管等作为主要措施。考虑到各地的实际情况，允许各地在目标设定、政策措施等方面有所差异，并给予一定的自主权。

（三）加大养老服务机构的公共财政投入，保障其稳定的资金来源

资金来源是养老服务机构建设的经济保障，我国养老服务业发展坚持政策引导、政府扶持、社会兴办、市场推动的基本原则，加大养老服务机构的公共财政投入是这一原则的集中体现。各级财政要不断加大对养老服务机构的投入力度，包括基础设施建设、设备配置和运营补贴等方面，充分发挥政府资金的引导作用和扶持功能。

（四）丰富养老服务机构的发展模式，实现其多层次发展

目前养老服务机构的发展模式主要有公办、公建民营、民办公助和纯民办四类，分别有着不同的优势和劣势。建议以公建民营和民办公助为主要模式，保留一定比例的公办养老服务机构，鼓励以高端群体为对象的纯民办养老服务机构的适度发展。

(五) 规范养老服务机构的运营管理机制，提高其资源利用效率

应进一步转变政府职能，真正实现行政部门与养老服务机构的管办分离。优化养老服务机构的运转流程，鼓励养老机构独立或联合开展全方面的综合性服务，以提高养老服务资源的利用效率。

(六) 完善养老机构的相关配套措施，实现其可持续发展

鼓励通过改建、扩建等形式增加养老服务的床位供给，建立和完善养老机构与社区、家庭之间的合作平台，开展养老机构的上门服务试点工作，实现三者之间的资源共享和优势互补。