



内部资料·供领导/专家参考
2018年11月5日

城市发展动态

Urban Development Perspectives

2018年第9期（总第43期）

华东师范大学城市发展研究院

教育部人文社科重点研究基地
中国现代城市研究中心

新时代城市养老的痛点与难点

本期要目：

中国老年人政策省级创新指数

中国城市养老存在的问题剖析

发展社会化的公共服务助力城市养老

城市养老需要非正式照料支持

“养儿防老”观念在城市独生子女家庭中已转变

居家养老服务政策救助型为主、福利型为辅

本期导读

“老龄化”这个词，对当今的中国而言，已经不再陌生。它正成为关系到中国经济能否持续稳定发展一个绕不开的重要话题。上海是我国最早进入老龄化社会的城市，也是我国老龄化程度最高的大型城市之一。2017年，上海老龄化率达到14.3%（按照联合国划分标准，一个国家或地区65岁及以上老人占总人口的7%，即该地区视为进入老龄化社会）。上海老龄化率在国内主要城市（北上广深）中老龄化程度是最高的，与国际上大城市相比也处于较高水平。

当下上海人口老龄化呈现以下主要特点：**一是总量规模大，增量速度快。**2017年上海60岁及以上常住人口达到539.12万人，65岁及以上常住人口达到345.78万人，分别比上年增加37.6万人和26.99万人。65岁及以上老年人口增量自2010年第六次人口普查以来首次高于新出生人口；**二是户籍常住人口老龄化程度显著高于全市水平。**2017年，户籍常住人口中65岁及以上老年人口达到315.06万人，户籍人口老龄化率为21.8%，即平均不到5个户籍人口中就有1个65岁及以上的，而60岁以上的占比更高达33.2%，即每不到3个户籍人口中就有1位60岁以上的。因此，本市户籍人口老龄化显著偏高；**三是外来老年人口开始呈增加态势。**随着长期在沪工作的外来常住人口长期定居，以及外来老人来沪为新上海户籍人口子女照料孩子等因素影响，近年来上海外来老年人口规模也开始扩大。2017年，上海65岁及以上外来老年人口总量达到30.72万人，比上

年增加 7.97 万人，增长 35.0%；四是 80 岁及以上高龄老年群体持续扩大。2017 年上海 80 岁及以上老年常住人口为 82.77 万人，比上年增加 1.29 万人，占全市 60 岁及以上老年人口的比重为 15.4%。

庞大的老年人口基数，加上较之于发达国家略显滞后的养老服务体系，给上海这座城市带来了巨大挑战，这也是上海现代化发展过程中人口发展必然面临的严峻挑战。老有所养是关系到上海每一个家庭的重大民生问题。因此，有必要尽快提高城市现有社会公共服务能力，完善社会保障体系并提高保障标准，以适应人口迅速老化的社会结构，让每一位老人能够安享一个健康安全而有尊严的晚年。

目 录

一、本期热点：中国老年人政策省级创新指数出炉	1
(一) 养老政策创新与人均 GDP 水平并不完全对应	1
(二) 各省市的养老政策各具特色	2
(三) 未来养老政策创新发展趋势	2
二、专题聚焦：中国城市养老存在的问题剖析	4
(一) 规模大、速度快，且呈高龄化、空巢化趋势	4
(二) 未富先老，养老金缺口严重	4
(三) 机构养老作用有限	5
(四) 社区服务与国外相比差距较大	6
(五) 社会观念需要更新	8
三、专家观点	9
李友梅：发展社会化的公共服务助力城市养老	9
刘晴暄：城市养老需要非正式照料支持	10
徐建：重塑城市与养老的关系	11
伍海霞：“养儿防老”观念在城市独生子女家庭中已转变 ..	14
黄健元等：居家养老服务政策救助型为主、福利型为辅	15

一、本期热点：

中国老年人政策省级创新指数出炉

北京师范大学中国公益研究院近日发布的《中国老年人政策省级创新指数报告》显示，根据老年人政策创新指数等统计，2017 年上海、北京养老创新政策全国领先，上海第一、北京第二。

（一）养老政策创新与人均 GDP 水平并不完全对应

在今年 10 月 22 日发布的该项报告中，对 2017 年全国 31 个省份的养老服务政策创新情况进行了评价，评价指标涉及机构养老服务、社区居家服务、长期照护服务、医养结合等 9 个方面。报告显示，中国老年人政策省级创新指数排名前十位的省份依次为上海、北京、河北、江苏、吉林、天津、福建、广东、陕西、辽宁。

近年来，中国老年人口持续快速增长。据民政部官网消息，截至 2017 年底，全国 60 周岁以上人口已达 24090 万人，占比 17.3%。为应对这一紧迫形势，2013 年以来，政府密集出台了一系列发展养老服务、放开养老服务市场、提升养老服务质量的政策，各地结合实际创新升级省级政策，有力推动了养老服务业持续发展。

报告研究组认为，2017 年，全国各省份老年人政策省级创新排名与人均 GDP 水平并不完全对应，经济相对落后的中西部地区在力争上游。上海、北京在多个领域均处于领先地位。上海在机构养老服务、养老人才、养老产业、行业信用、老年公益等 5 方面优势突出，尤其是老年公益政策创新优势明显，出台了老年教育专项发展

规划、建立老年人服务信息管理系统等相关政策。北京在多个领域创新政策亮点突出，尤其是社区居家养老服务政策全面领先。

（二）各省市的养老政策各具特色

通过梳理后我们发现，中国老年人政策省级创新指数排名上，从 2012 年至 2017 年，上海、北京、天津、福建四省市连续六年进入全国前十名。其中，上海于 2016 年、2017 年连续两年蝉联第一，北京在 2012 年、2013 年连续两年位列第一，天津于 2015 年排名全国第一，山东于 2014 年位列全国第一。

此外，在推行养老服务政策方面，各省市各有亮点。比如，有 6 个省市明确建立居家养老服务清单制度，上海规定最为详细；有 11 个省市编制居家社区养老服务设施规划，北京规范化程度最高；有 15 个省市明确对社区养老设施进行补贴，吉林、上海补贴标准清晰；5 个省市确定开展老年人助餐服务体系建设，北京、上海试点先行；3 个省份明确养老机构综合责任险延伸至社区养老设施，上海全市铺开；16 个省市明确为老旧小区和老人家庭改造提供资金支持，上海标准清晰。

（三）未来养老政策创新发展趋势

未来，我国各省市养老政策将呈现进一步创新趋势。长期照护服务政策体系将成为各地建设重点，医养结合将由点到面快速推进，而精细化的养老服务标准体系将逐步加强。另外，以服务清单为基础的社区居家服务政策仍然将在各地不断推出，农村养老服务工作将得到加快推进，养老人才队伍建设优惠举措也将逐步推广和落实。

为应对人口老龄化，经过长期探索实践，2005年，上海率先提出了构建“9073”养老服务格局的发展思路。随着人口深度老龄化，社会养老服务快速发展，2014年，上海进一步提出，到2020年要全面建成涵盖养老服务供给、服务保障、政策支撑、需求评估、行业监管“五位一体”的社会养老服务体系。从“9073”到“五位一体”，上海不断构建和完善养老服务体系的“四梁八柱”，积极探索社会化养老服务发展的新思路、新模式，为国家建立新型养老服务体系提供重要经验。

（资料来源：《这项涉及养老指数的排名，上海第一北京第二》，上观新闻，2018年10月22日，<https://www.jfdaily.com/news/detail?id=111879>；《上海构建养老服务体系四梁八柱 主动应对人口老龄化》，上海观察，2018年10月29日，<http://sh.sina.com.cn/news/m/2018-10-29/detail-ifxeuwws9058087.shtml>）

二、专题聚焦：中国城市养老存在的问题剖析

30 多年前，中国主要人口问题是解决高出生率，今天，迫在眉睫的人口问题是老龄化，城市老年人养老问题成为亟待解决的社会热点问题之一。目前我国城市老年人养老存在以下几大问题：

（一）规模大、速度快，且呈高龄化、空巢化趋势

我国是世界上唯一一个老年人口超过一亿的国家。从 1999 年迈入人口老龄型社会以来，人口老龄化进程不断加快。2011 年底，60 岁以上老年人口已达 1.85 亿，是世界老年人口总量的 1/5，是亚洲老年人口的 1/2；2050 年前后，将达到 4.8 亿左右，超过总人口的三分之一，占届时世界老龄人口的四分之一，成为世界上人口老龄化程度最高的国家之一。

从 1980 年到 1999 年，在不到 20 年的时间里，我国人口年龄结构就基本完成了从成年型向老年型的转变，而英国完成这一过程大约用了 80 年，瑞典用了 40 年。

近年来我国 80 岁以上高龄老人以年均约 4.7% 的速度增长，明显高于 60 岁以上老年人口的增长速度。2011 年，中国 80 岁以上老年人已达 2000 万。与此同时，中国城乡老年空巢家庭超过 50%，部分大中城市老年空巢家庭达到 70%，随着第一代独生子女父母进入老年，老年空巢家庭将进一步增多。

（二）未富先老，养老金缺口严重

当 65 岁及以上老龄人口占总人口的比例从 7% 上升到 14%，就标志着从“老龄化社会”过渡到了“老龄社会”。完成这一过程，法

国用了 100 多年，而巴西、中国、日本、智利等国只需用 25 年左右。根据联合国的人口统计数据，中国将在 2024 年至 2026 年前后进入老龄社会。届时，不仅中国 30 年来的高速发展所仰仗的廉价劳动力优势可能荡然无存，整个社会还将背上沉重的养老负担，中国将面临“未富先老”和“未备先老”双重挑战。发达国家在进入老龄化社会时，人均国民生产总值基本上在 5000 美元至 1 万美元，目前平均达到 2 万美元左右。2008 年，中国人均 GDP 也突破了 3000 美元，似乎差距不是很大。但真正的差距在于，中国的工资总量只占 GDP 的 13% 左右，约为世界平均水平的四分之一，接受超低工资收入的劳动者在老龄化到来的时候，个人养老能力可想而知。

在中国老龄化问题日益严峻之际，政府对养老保险的隐形负债正成为新的隐忧。根据测算，今后 38 年中，养老金累计缺口占 GDP 比重将达到 75%，远高于环保成本，是融资平台和铁路债务对财政压力的近 20 倍。此外，在愈演愈烈的欧债危机中，养老金问题被认为是引发危机的一个重要诱因。事实上，我国城镇职工养老金在 2014 年第一次出现了赤字，而近年来我国基本养老保险的财政补贴已经超过了 1 万亿。

（三）机构养老作用有限

现在多数情况下，中国的养老还是以家庭为主。但是有一部分人家庭又不在当地，或者有其他特殊原因，无法跟儿女生活在一起。因此，社会不能简单地说在家就是家庭养老，社会养老就必须离开家庭，关键问题是谁来服务，谁来护理，谁来承担责任。

在家庭养老功能弱化的同时，我国的机构养老也存在设施条件比较差，生活比较单调枯燥，住在里面的老人不得随意出入，使得不少老年人对其望而生畏。而一些条件较好的养老院，则收费偏高。据统计，全国共有各类老年社会福利机构 3.8 万个，养老床位 120.5 万张，平均每千名老年人才占有床位 8.6 张。资料显示，按照老年人口与护理人员配备比例 3 比 1 测算，全国有 2830 万老年人生活不能完全自理，共需要养老护理员约 1000 万人，而目前全国养老机构的职工只有 22 万人，其中取得职业资格的仅有 2 万多人，供需矛盾十分突出。因此，机构养老资源严重短缺成为当前最急需解决的问题。

目前大多数社会养老机构面临的尴尬是，老人们只要在自己家里还能维持，就不愿意去养老机构；而低龄健康、自理型或者经济状况优越的老年人却往往找不到他们所需要或者合适他们的养老机构。

（四）社区服务与国外相比差距较大

英国的老年社区配套设施齐全。社区建筑规模大，俱乐部较多，各种课程和培训应有尽有，是集合了居住，商业服务，度假疗养为一体的大型综合社区。

丹麦老年住宅环境优美。田园风光、庄园、乡间公路、乡村教堂，小餐馆，构成和谐的生活画卷。

德国的养老社区老年住宅与养老院相结合。德国政府对老人住房采取补贴措施，老年住宅内部多为无障碍设计，设计者往往把老年住宅和养老院毗邻建设，以方便两者能共用。

日本养老保险保障体系完善。提供无障碍设施的老龄人住宅产品、具有看护性质的老龄人住宅产品、能和家人共同生活(二代居)的住宅产品。老年人住宅产品与其他租售性质的住宅产品混合设计在一个生活社区内，突出自助自理。

美国社会非常发达，还是以家庭养老为主。真正进入机构养老院的只有 20%。很多美国老人都拿着退休金到风景优美、适宜养老的国度、地区安度晚年。芝加哥老龄化办公室在早些年就推出了“家园共享”计划：将 60 岁及以上，年龄段相仿，又有兴趣共享一个家的个人以合得来为前提进行甄选和配对。

新加坡以房养老。退休者将自己的住房抵押给金融机构，按月从该机构获得现金收入，退休者仍然居住在自己住房内。

中国“社区养老”是以家庭养老为主，社区机构养老为辅的整合社会各方力量的养老模式。近期我国解决城市养老的另一个方案——托老所应运而生。托老所，顾名思义，与托儿所很相似，但是与 24 小时照看老人的养老院有很大不同，可以自己走动的老人就自己走过去，行动不便的老人可以由子女早上送去、晚上接回。老人晚上还可以与子女共享天伦之乐，减少了心理上的排斥感。相比养老院，托老所只需要负责解决午餐和准备简单的娱乐用品。老人在托老所可以看书、下棋，在服务员的引导下可以进行简单的文化和体育活动。这个设想是对的，建设托老所也不难，但它不解决根本问题，毕竟托老要比托儿难得多。一个幼儿园，接收 200 个孩子，这不是什么太难的事情，但是同时服务 200 个老人的难度却非常大。

谁来管？谁来服务？谁来办？投资主体是谁？加上经营主体是谁？服务主体是谁？这些都需要进一步明确细化。

（五）社会观念需要更新

由于我国进入老龄化社会的时间不长，对人口老龄化将带来的挑战尚未得到充分认识，在应对老龄化的举措上缺乏统筹，也对未来老龄化挑战缺乏准备，人口老龄化问题的战略地位还没有得到足够重视。对人口老龄化社会发展方式的认识还不深入，应对老龄化问题的政策主要集中在老年人口养老问题上，缺乏对就业、抚养负担、代际公平等与劳动力供求和接续等政策安排。缺乏鼓励老年人参与社会发展、推动老龄产业发展、促进健康老年群体收入，挖掘二次人口红利的政策。老年工作评估制度没有建立，难以对为老服务的效果、效率进行质量评估。

“全世界所有人都能够有保障、有尊严地步入老年，并作为享有充分权利的公民参与其社会。”这是 10 年前在西班牙马德里举行的第二次老龄问题世界大会确立的总目标，也是我国今后若干年的奋斗目标。

（资料来源：1.安锦. 中国城市养老存在的问题剖析[J]. 检察风云, 2012(21):9-11；2. 《人民日报谈养老：全国参加基本养老保险人数达 9.15 亿》，人民日报，2018 年 10 月 8 日，[http://www.financeun.com/newsDetail/18534.shtml?platForm=jrw.](http://www.financeun.com/newsDetail/18534.shtml?platForm=jrw)）

三、专家观点

李友梅：发展社会化的公共服务助力城市养老

中国社会学会会长、上海市决策咨询委员会委员、上海大学李友梅教授从社会建设角度分析了城市养老问题。她认为，改革开放再出发，上海可以围绕民生“短板，在提高社会治理的社会化、法治化、智能化和专业化的制度供给和构建共建共治共享的社会治理新格局上多做文章。

习近平总书记指出，全面建成小康社会突出的短板主要在民生领域，发展不平衡不充分的问题很大程度上也表现在不同社会群体的民生保障方面。老龄化是上海民生领域的新短板，这方面的获得感在较短时间内由“量”转向“质”，其预期也越来越难以把握。截至2017年12月31日，上海60岁及以上老年人口483.60万人，占户籍总人口的33.2%。上海的老龄化程度已严重超过联合国标准的10%和全国老龄人口17.3%的平均水平。老龄化问题涉及面很广，仅仅靠政府的力量远远不能满足由此提出的各种需求。因此，发展社会化的公共服务已成为一个紧迫任务。

推进新时代的民生发展必须基于改革开放的新思路，比如推进社会化公共服务，要从创新制度出发，培育社会领域的小微企业、慈善基金会和中介机构等，这意味着不仅要为广纳社会、市场等多方面资源参与搭建平台，还要引导这个平台形成一种共建责任机制。而且，政府要为这种新型资源供给方式的具体运行，配备相应的法治化、智能化和专业化的环境支持，使“人人参与、人人尽责”蔚然成风，最

终在此基础上逐步实现拥有广泛社会支持的“共治”和治理成果的“共享”。

十九大报告提出，到 2035 年，我们国家要基本形成现代社会治理格局，社会充满活力又和谐有序。这个活力应该来自全社会，不只是社会组织。而现有社会组织在很大程度上还是依赖政府配置资源，即依赖政府直接购买他们的服务。研究发现，这些社会组织在机制创新上存在动力和活力都不足的问题。所以，建议上海在这方面可以跨前一步做些尝试，比如通过推动有资质的社会中介机构购买服务，并不断减少直接购买服务，以达到在培育社会服务健康发展的同时也能更好实现政府职能转变。

上海的社会建设要更好适应新时代对超大城市社会治理提出的新要求，“绣花式”的精细化管理是一个方面，还需要关注到民生领域尚存在硬件供给的短板，比如上海三甲公立医院的急诊室普遍存在病床及医务人员严重不够的问题，而在急诊室就医的大多是老年人，老年人的急诊环境会对其家属的情绪产生直接影响。希望上海在解决这方面问题时，也可以考虑引入更多社会力量。

（参考资料：《上海老龄化水平已严重超过联合国标准，有一支力量需要发动起来》，上观新闻，2018 年 5 月 2 日，<https://www.jfdaily.com/news/detail?id=87346>。）

刘晴暄：城市养老需要非正式照料支持

上海市老年学会青年学者委员会主任刘晴暄副教授在华东师范大学第四届城市养老论坛上指出，随着人口老龄化的加剧，非正式照料（以家庭照料为主）在老年人长期照料中的作用越来越显著。“非

正式照料”从社会学正式支持体系和非正式支持体系来的，非正式支持体系提供的照料就是非正式照料。它是家庭照顾者在居住环境下为家人提供的照顾服务。照顾服务内容是生活照顾、情感支持和经济帮助的。且照顾者属于非专业人员，也可以是老人的配偶、子女、亲戚、朋友。照顾行为是无偿的，被照顾者老人有照顾需要。照顾的时间有不同程度的限定，应该至少每周要有 5 到 40 小时不等的照料，并且至少要持续 5 天。

非正式照料，一方面符合老年人的需求，另一方面可以节省公共资源。但由于老年人寿命的延长，各类冲突的加剧致使家庭成员的照料压力增大，因此非正式照料者必须有来自公共服务的支持。为了支持非正式照料者，很多国家已经有了立法保护与经济投入，以承认照料者权利并支持他们的服务，由此逐渐形成了老年福利制度的新动向。他国经验对我国的启示主要集中在以下几点：强调国家责任与志愿组织的作用、承认和保护照料者权利的立法、全面与灵活的照料者支持策略、稳妥的长期照料保险、以政策保障促进传统家庭价值观的传承等等。

（内容来源：“华东师范大学第四届城市养老论坛”，专家报告现场记录稿。）

徐建：重塑城市与养老的关系

上海市浦东改革与发展研究院副院长徐建指出，21 世纪是城市的世纪，中国的城市化和老龄化几乎同步。中国的老龄化正在深刻塑造着我国的城市化进程，这跟欧美的城市化不一样。城市发展必须高度重视人口结构的重大变化。

他指出城市与养老之间的关系应主要注重以下十个方面。一是户籍人口与常住人口的关系。城市中公共服务对象的明确是非常重要的，“2035 规划”中明确提出应对包括常住人口，半年以下暂住人口，跨市域通勤人口、短期游客等在内的实际服务人口的需求，住房和养老、基础教育、体育、绿地等基本公共服务设施，以满足常住人口需求为主。二是供给侧和需求侧的关系，供给侧现在核心在于多元，一个是主体的多元，还有一个形式的多元。需求侧关键在分类，老年人是要分类的，只有分类才能让需求更加明晰和准确。三是集中与疏解的关系。城市群的出现，长三角一体化的深入，将能从根本上消除制约异地养老的政策瓶颈。实际上异地养老本质上是更大空间范围内优化养老服务，丰富养老形式，一定是自愿而非强制的，是局部而非全体的，是更佳而非更差的，疏解不是流放，异地养老的繁荣，将有利于上海更好开展养老服务。四是在地与在域的关系。当下不少老年人生活在一个城市，但却被分割在不同的政策空间内，且跨区域的政策和数据缺乏对接。在数据技术和信息技术的推动下，我们应该很快可以解决这个问题。五是单兵突进与统筹集成的关系。应对老龄化责任重大跟民政部门的主体责任的话语权严重不匹配。既然老龄社会是一种人口结构重大变化催生的新社会形态，就应该需要城市整体，包括政府、市场、社会、家庭和个体的多元主体。需要多主体、多部门协同，前提是形成强有力的统筹集成机制。六是保障轨与市场轨的关系。近 15 年来，中国公共服务体系整体呈现出保障轨与市场轨双轨运行的格局。未来不妨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营养老服务机构适度发展，支持多元模式探索。在公建民营类核心的制度是运营主体的竞标制度，民办公助类重点是补贴和优惠，管办必须分离。七是国资与民营的关系。未来市场将会出现大资本、大国企并存的格局。国资和民营一方面要错位发展，另外一方面要融合发展。八是居家与机构的关系。未来最有想象空间和创意养老模式，不是出现在机构养老，而是社区居家养老。九是养起来与活起来的关系。我们应重视老年群体的异质性，要重视养起来和活起来的平衡。关键在于释放 60 到 75 岁阶段老年群体的能力，把握和延长他们失能、失智前的夕阳红。养老并不意味着把人舒适的关在房间里面养起来，而应该针对性激活部分老人的生产性因素，释放潜在的消费需求，让他们有活干、有活动、有活力，真正的活起来，这有利于个人价值的持续实现，有利于减轻社会养老的整体成本。十是老年与全生命周期的关系。老龄化社会，不能只关注老年群体，而涉及到所有的年龄群体。例如，适龄概念的重构，劳动力概念的重构，鼓励生育的问题，生育权利的回归等等。未来，我们整个社会要转到人口质量红利。健康老龄化要从生命早期开始，对所有影响健康的因素进行综合、系统干预。而不是到了退休之后，才开始讲健康老龄化。而应该从生命一开始就有健康的概念，让人们老的时候更加有活力。

（内容来源：华东师范大学第四届城市养老论坛 专家报告现场记录稿）

伍海霞：“养儿防老”观念在城市独生子女家庭中已转变

中国社会科学院人口与劳动经济研究所伍海霞副研究员利用2015年五省市城市第一代独生子女家庭状况专项调查数据，分析了城市第一代老年独生子女父母的家庭养老和入住养老院养老意愿的现状及其影响因素。研究发现，目前城市第一代独生子女父母的家庭养老支持水平较低，多数老年独生子女父母处于“自立”养老状态，尚未面临严重的精神生活与日常照料风险；受教育水平越高、收入越多的独生子女给予父母的经济支持越多；约40%的独生子女父母未来有入住养老院的打算，亲子同住在提高老年父母家务支持的同时，也降低了有入住养老院意愿的风险；家庭养老支持对入住机构养老具有一定的替代性，但社区养老服务对机构养老的替代性尚不明显。

研究指出，首先，绝大多数城市第一代老年独生子女父母日常得到了子女给予的经济支持、家务支持和情感支持，但子女给予的家庭养老支持水平相对较低。其次，受教育水平越高、收入越多的独生子女给予父母的经济支持越多，可见，父母早期给予子女的人力资本投资得到了回报，这在一定程度上显示，独生子女家庭亲子代际关系既具有投资与回报特征，也具有抚育—赡养模式特征，同时兼顾了亲子两代的资源与需求。再次，受教育水平为高中/中专/技校、健康状况一般、退休前工作单位为国有企业的各方面处于“中间”水平的老年独生子女父母入住养老院意愿较高。这可能源于城市老年独生子女父母群体中经济条件好、健康状况好、受教育程度高的老年人自身有能力高质量地居家养老，而经济条件差、受教育程度低的老年人则大多

缺乏经济实力入住养老院。可见，适当地引导城市老年群体中的“中间人群”选取合适的方式安度晚年将有助于有序、稳定地应对城镇居民的养老问题。最后，家庭养老支持和社区养老服务对独生子女父母入住养老院意愿产生了影响。家庭养老支持与机构养老具有一定的替代性，但社区养老服务与老年人的机构养老需求的替代性尚不明显。依据老年人的实际需求改进社区养老服务内容，提高社区养老服务能力以及民众对相关服务的知晓率、利用率，将有助于满足居家养老老年人的需求，降低机构养老的供给压力。这些都在一定程度上表明，传统的“养儿防老”观念在独生子女家庭中已发生转变，老年独生子女父母的预期养老方式更多地受自身因素的影响，具有基于老年父母自身的养老需求而调整的特性。

(参考资料：伍海霞. 城市第一代独生子女父母的养老研究 [J]. 人口研究, 2018(5):30-44.)

黄健元等：居家养老服务政策救助型为主、福利型为辅

河海大学人口研究所所长黄健元教授撰文指出，老年人的健康受到多因素的影响，而家庭或社会支持因素能够降低老人的死亡率，对提高其晚年生活质量具有重要意义。作为一种在家居住的、接受社区养老服务的、以政府支持为保障的、家庭养老和社会养老相结合的养老体系，居家养老更符合老人的养老需求。而政府将养老服务推向市场，可有效改善养老服务提供的效率和质量，降低服务成本，可见政府购买居家养老服务政策在老年人养老方面发挥着重要作用。

随着社会化养老服务体系的发展，地方政府购买居家养老服务成为主流。从公共产品的角度来看，居家养老服务作为准公共物品，由政府出资购买提供服务补贴，可以避免市场或政府失灵的风险，进而能够实现效益的最大化。而从社会保障视角来看，政府向社会购买的居家养老服务主要是集中在“三无”、低保、伤残等困难老人，属于社会救助的范畴，还有一些购买服务政策还兼具选择性覆盖一些高龄老人，则是适度普惠的社会福利。作为养老服务保障的一部分，政府购买居家养老服务必然会深受我国社会保障发展理念的影响。研究将现有地方政府购买居家养老服务政策划分为救助型和救助兼福利型。结合社会保障的生存保障、普遍性和选择性结合的原则，无论是社会救助型为主的政策，还是救助兼福利型的政策，均与我国社会保障制度公平发展的理念相契合。

通过对江苏省6个市(区)的调查发现，目前各地购买居家养老服务政策仍大多属于救助型，仅有少数地区的购买政策属于救助兼福利型。当前，我国正处于居家养老服务发展的初期，各地方政府优先考虑到为困难老人兜底，满足其基本的养老服务需求，显然是共同的选择，符合当前的发展趋势。这不仅能改善老人的卫生状况和精神面貌，更会对家庭、政府乃至整个社会产生极大地积极影响。与此同时，受到社会经济发展水平和执政理念的影响，部分地区在保障困难老人的前提下进一步将服务对象范围扩大至高龄老人，也是执政为民、增进社会福利的体现，更是发挥着政策导向的作用，使得居家养老服务效

果更为显著，不仅壮大购买规模，扩大服务的影响力，更刺激了居家养老服务的消费需求，带动了居家养老服务市场的发展。

这两类政策均会对老人、服务提供者以及政府直接产生积极效应。但无论是哪一种类型的购买政策，都需要政府进一步加以完善：当前居家养老服务购买范围仍局限于城镇，需要统筹城乡居家养老服务发展；加大财政补贴力度，即便是居家养老服务购买力度较大的张家港市和南通市崇川区，在养老服务建设上投入也分别仅占当年公共财政预算支出比例的 4‰和 2‰。此外，作为居家养老服务的提供者，企业及相关机构自身也需要不断谋求发展之路，找到在市场中的立足点。总之，如何促进居家养老服务社会化、市场化，挖掘居家养老服务市场的潜在需求将是政府和企业未来共同努力的发展方向。

（参考资料：杨琪，黄健元. 政府购买居家养老服务政策的类型及效果[J]. 城市问题, 2018(1):4-10.）

城市发展研究院 **简介**
中国现代城市研究中心

城市发展研究院是华东师范大学为适应新时期学科建设、经济社会发展的需要，于2013年10月组建的跨学科、开放型、国际化的综合性实体研究机构。旨在遵循“政产学研用”一体化原则，创建学界、政界、商界融合互动的城市研究“学术共同体”，打造国内领先、国际有重要影响的城市科学研究基地，建设城市发展高端智库，成为富有活力、机制创新、资源汇聚、专家集萃的城市发展协同创新平台。原上海市副市长胡延照与时任华东师范大学校长陈群担任研究院理事长。研究院首任院长为胡延照，现任院长为曾刚。

中国现代城市研究中心成立于2003年3月，于2004年11月通过教育部组织的评审，正式成为我国普通高等学校人文社会科学重点研究基地；2016年入选中国智库索引(CTTI)来源智库。依托华东师范大学人文地理学国家重点学科以及社会学、经济学等主要学科，开展城市地理、城市社会等方面的研究。目前设有城市地理与城市规划、城市社会与城乡人口、城市经济与历史、城市管理与社区四个研究室。现任中心主任为曾刚。

主 编 **Chief Editor**
胡延照 Hu Yanzhao

编委会 **Editorial Committee**
陈 群 Chen Qun
曾 刚 Zeng Gang
罗国振 Luo Guozhen
张永岳 Zhang Yongyue
林 拓 Lin Tuo
文新华 Wen Xinhua

本期责编 **Issue Editor**
易臻真 YI Zhenzhen

本期校对 **Proof-reader**
罗 峰 Luo Feng
张海娜 Zhang Haina

特别声明

本刊是一本非商业、公益性内部参考材料，信息来源于互联网、公开出版物及专家投稿，相关观点不代表本刊立场。若对本刊作品内容、转载等事项有何意见和要求，请与本刊编辑部联系。

地址/Add: 中国上海市中山北路3663号华东师范大学地理馆309室 (200062)

Room309, Geography Building, East China Normal University

3663 North Zhongshan Rd., Shanghai, China (200062)

网址/Website: <http://www.iud.ecnu.edu.cn>

联系电话/Tel: 021-62232952

电子邮箱/Email: office@iud.ecnu.edu.cn

联络人/Contact: 罗峰 Luo Feng