

# 中国社会保障学会养老服务分会 通讯

2021年第6期（总第009期）

中国社会保障学会养老服务分会秘书处编

2021年12月18日

---

## 本期主题：2021 中国(湖南)岳麓山养老服务高峰论坛

郑功成：中国需要构建积极的养老保障体系 .....	1
何文炯：加快建立基本养老服务制度 .....	2
童星：养老机构服务质量的整体治理 .....	3
申曙光：老有颐养目标下的养老服务体系建设的 .....	4
丁建定：“十四五”时期中国养老服务体系建设的 重要转型——基于“十五”时期以来的历史比较分析 .....	4
邓微：基础夯实，攻坚前置、可及落地——加快社区养老服务 体系建设的思考 .....	5
杨立雄：避免政策创新误区 脚踏实地做好养老服务 .....	6
孙建娥：湖南养老服务体系高质量发展重点难点思考 .....	7
何晖：农村互助养老服务质量影响因素研究——基于扎根理论的 溯源与模糊集定性比较分析的验证 .....	7
郭林：社会组织参与养老服务：功能、模式与路径 .....	8
陈云凡：乡村“银龄行动”中的老年协会发展持续性与自主性 比较研究 .....	9
田利：多层次养老服务体系逻辑与实践 .....	9
刘玮：适老化移动 APP 使用行为对老年人主观幸福感的影响 .....	10

---

发养老服务分会理事，报学会郑功成会长、分会江丹名誉会长及学会秘书处

编者按：2021年12月10日，由湖南省民政厅、中国社会保障学会、湖南日报社共同主办，中国社会保障学会养老服务分会承办的“创新与高质量发展——2021中国（湖南）岳麓山养老服务高峰论坛”在长沙开幕。在开幕式上，湖南省民政厅副厅长蒋建华致欢迎辞，中国社会保障学会会长郑功成做致辞暨主旨报告，湖南日报社党组书记、社长姜协军，中国社会保障学会养老服务分会名誉会长、中国红十字总会事业发展中心主任江丹，湖南省人大常委会副主任叶红专先后致辞。来自全国20多所高校和相关社会团体的养老服务专家学者，以及湖南省市州、县市区民政部门、养老企业与社区代表等200多人参加会议。

以下是部分专家的发言摘要。

### **郑功成：中国需要构建积极的养老保障体系**

讨论中国养老服务业的发展问题，首先需要认清中国老龄化在明显加速且不可逆转、党和政府开始扎实推动共同富裕这两大背景，深刻理解养老问题已经从家之大事转化成为国之大事，而“十四五”是关键性的窗口期，这是基本前提。要坚持“尊重老年人意愿”、“满足真正有需要者的需要”两条原则，前者决定了须了解老年人的意愿，后者决定了须以老年人的真正需要为出发点提供精准服务，这是基本遵循。当前养老服务业叫好不叫座、形热实冷的尴尬境地，是消费者信心与投资者信心不足的结果，要破解我国养老服务业发展的难题，关键是要将当前的“两个信心不足”转化成“两个信心都足”。发展养老服务业必须注入两大积极元素，即树立积极老龄观、健康老龄化

新理念，引领养老服务业发展；树立系统观、协同观，构建系统集成、高效协同的政策体系。要紧紧抓住两个中国特色：一是家庭保障、邻里互助、亲友相济和机构福利都是我国的传统养老机制，充满深厚的人文情怀，仍然具有巨大价值，应当有完整的政策支持体系，使之得到维护；二是社会主义制度具有显著优势，如土地公有制、党的领导与组织化程度高、国家治理体系具有很强的社会动员能力等等，这是发展我国养老服务业时需要充分发挥的传统与制度优势。应当与时俱进地创新养老服务发展理念，重构更加优化的多层次政策体系，重建政社协同、多方参与的养老服务业发展机制，以满足失能、高龄空巢老人等重点人群需要和破解农村养老难题为重点，走出有中国特色的创新与高质量发展新路。

（中国社会保障学会会长、中国人民大学教授）

## 何文炯：加快建立基本养老服务制度

在人口老龄化和家庭规模小型化的背景下，养老服务已经成为社会成员的基本需求，而目前的养老服务在人群之间、区域之间、城乡之间都存在显著的差异。因此，养老服务应当成为国家基本公共服务的重要内容。首先，人口老龄化、高龄化和家庭小型化以及养老服务的社会化使得养老服务成为社会成员的一种基本需求，政府养老服务的城乡、区域、人群差异以及政府养老服务规范化要求表明了建立基本养老服务制度的必要性。其次，关于基本养老服务制度的核心内容，要做到基于需求分析确定服务项目，基于需求评估确定服务对象，服务标准要满足基本需要，国家财政给予资金支持，民政部门负责行政

管理，由亲友、管办机构、民办机构等多元主体提供服务供给。最后，加快建立稳步实施基本养老服务制度需要做到六点，明确设立基本养老服务制度，逐步增加项目，逐步扩大服务对象范围，逐步提高服务水平，建立基本养老服务规范和服务标准，逐步统一基本养老服务制度和政策。

（中国社会保障学会副会长、浙江大学教授）

### **童星：养老机构服务质量的整体治理**

作为公共服务天然的管理者，政府在养老服务方面承担着提供和监管的双重职责，养老服务质量管理涉及到政府的许多部门，基于政府科层制结构的多层次、多条线管理，在养老服务质量提升方面有积极作用，但也出现了“碎片化”的问题。首先，制度分散，标准不一。目前尚未建立一部专门的养老服务质量管理的法律，相关管理制度的法源分散在多部法律规章中，存在覆盖不全面、针对性和操作性较低、评估标准不统一等问题。其次，多头管理，不相协调。主责在民政，但由于机构服务包含内容涉及生活照料、膳食服务、卫生医疗等众多领域，卫生健康、应急管理、公安、建筑等部门都要参与进来。“多龙治水”既导致政出多门、相互推诿，加重了养老机构的负担和成本。第三，第三方评估机制不健全。第三方评估机构存在评估机制不完善、行政依赖性强、能力不强、专业人才短缺、管理水平不高等问题。针对以上问题，要从层级整合、功能整合以及公私整合三个维度进行整体性治理，具体到养老机构服务质量管理上，则表现为养老机构服务

质量管理层级部门之间的纵向整合、不同主体之间的横向整合以及公私整合三个方面。

（中国社会保障学会监事、南京大学教授）

## **申曙光：老有颐养目标下的养老服务体系建设**

新时期我国社会主要矛盾的变化要求社会养老服务体系建设的目标从“老有所养”转变为“老有颐养”。“老有颐养”的内涵可以从四个方面理解，首先是健康，应当更为重视物理、社会环境以及行为因素，重视预防，构建丰富全面的健康服务供给链；其次是自主，自主是人的基本心理需求，在衰老过程中维持自主与独立，对个人和政策制定者具有同等重要的意义；再次是参与，重视老年人的参与性需求，为其参与创造社会和政策环境，是老有颐养时代的一个重要课题；最后是保障，老有颐养时代，老年人保障的内涵大大扩展，包括消费者保护、防止虐待、信息化时代的“老年友好型”社会等内容。为了实现“老有颐养”的目标，可以从七个方面构建发展路径，即：发展多层次养老养老服务；推动以遵从老年人主体性为原则的合作治理，进而提高老年人的参与、获得、幸福感；提升养老服务的公平性、普惠性、广泛性；提升养老服务质量；加强健康预防；发展医养康养结合；发展智慧养老。

（中国社会保障学会副会长、中山大学教授）

## **丁建定：“十四五”时期中国社会养老服务体系建设的重要转型——基于“十五”时期以来的历史比较分析**

“十五”时期以来，我国在明确以居家为基础、社区为依托、

机构为补充、医养结合的社会养老服务体系基本内涵基础上，将敬老、助老以及长期护理保险制度纳入我国社会养老服务体系，我国社会养老服务体系基本内涵得以确立和拓展；在社会养老服务资源配置、社会养老服务体系健康建设方面对社会养老服务体系进行了新的实践探索，有效地促进了我国社会养老服务体系的的发展，为“十四五”时期及未来我国社会养老服务体系的的发展奠定了基础。“十四五”期间，我国养老服务的基本理念和政策出发点正在发生重要转型，养老服务体系的内涵在不断扩展，养老服务的建设途径得以拓展，同时对家庭养老的功能及其政策支持的强调，标志着我国养老服务体系建设进入到了新的时代。

（中国社会保障学会副会长、华中科技大学教授）

## **邓微：基础夯实，攻坚前置、可及落地——加快社区养老服务体系建设的思考**

“十四五”发展纲要首次明确提出实施积极应对人口老龄化的国家战略，要求推动养老事业和养老产业协同发展，健全基本养老服务体系，大力发展普惠型养老服务，支持家庭承担养老功能，构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系。社区已成为国家建构中最基础、极重要的组成部分，也是国家实现社会治理、落实各项惠民政策的主要载体。养老服务也应聚焦社区，需要确立“基础夯实、攻坚前置、可及落地”的发展路径。首先，基础夯实要求创新社区养老服务体系架构、抓好社区养老服务的供给体系建设、构建好智能化社区养老服务平台。其次，攻坚前置要求在推进养老服务体系建设的进程中，不畏惧城镇老旧小区和农村社区特别是欠发达地区的农村社区的体系建设；可及落地要避免陷入“塔西佗陷阱”，必须以

人民为中心，在建设养老服务体系中把好事办好，努力提升养老服务政策的精准性、细化社区养老服务体系建设的政策支持、构建具有活力的财力集聚机制、建立政策实施的考核与激励约束机制。

（中国社会保障学会养老服务分会副会长、中共湖南省委党校教授）

## **杨立雄：避免政策创新误区 脚踏实地做好养老服务**

近年来，养老服务领域“创新”不断，智慧养老、互联网+养老、抱团养养、虚拟养老、田园综合体、医联体等新名词层出不穷，医养结合、康养医结合、嵌入式养老等养老模式不断翻新，福利多元主义、需求响应、耦合理论、社会治理等理论日新月异，但是养老服务的核心内容——“服务”却有意无意地被忽略了。养老服务理论界与实践部门应避免过度“创新”，基于“三少”“三多”脚踏实地做好养老服务。首先，少些术语、名词、模式创新，多关注于服务质量的提升。目前，养老服务话语体系中充斥着大量未经严格界定的新名词、新术语，养老服务新模式也层出不穷，而较少关注如何提升养老服务质量以及为老年人提供人性化关怀。政府应制定更加精细化的养老服务标准，并加强对养老护理人员的培训，加强对护理机构的监管和考核，让服务机构沉下心来做好养老服务。其次，少些供给侧改革，多些需求侧支持。自2013年以来，从中央到地方出台了上百个养老服务政策，在一定程度上激发社会力量和市场力量参与养老的积极性，但是受限于需求侧消费不足的限制，养老服务供需失衡加剧。为此，未来应多关注需求侧改革，大幅度提高城乡居民养老金水平，提高医疗保险报销水平，扩大特困供养范围，加快建立长期护理保险制度。最后，少些“锦上添花”，多些“雪中送炭”。目前，各地出台老年人福利政策，这些政策多为普惠性政策，但是困难、失能老年人受益并不明显。基

于我国经济社会发展水平，养老服务要走选择型福利发展道路，包括：建立兜底型养老服务模式，将有限资源向失能（残疾）、贫困、特困人员、高龄老年人等倾斜；加大对农村地区养老服务财政支持力度，完善农村基本养老服务设施，缩小城乡养老服务差距。

（中国社会保障学会养老服务分会副会长、中国人民大学教授）

### **孙建娥：湖南养老服务体系高质量发展重点难点思考**

建设高质量的养老服务体系是有效满足老年人对美好生活需求的重要举措。湖南省积极推进高质量养老服务体系建设，形成了特色做法，包括：推进养老服务标准化建设；打造特色型养老服务连锁品牌；搭建养老服务信息平台；探索“社工+志愿者”养老服务模式。但是，湖南养老服务体系建设也存在需要进一步改进的方面，如：服务政策系统性有待提升；服务体系发展的不平衡性突出；护理人员队伍建设有待加强；社会组织参与养老服务的机制不健全。针对这些突出问题，需要从以下六个方面进行改革：一是从宏观、中观、微观三个层面完善政策体系；二是促进地区间和医养服务资源均衡发展；三是从晋升渠道、人员培训和考核等方面加强人才队伍建设；四是通过互联网养老和智慧养老推进养老服务体系升级；五是健全养老服务监管机制；六是稳步推进长期护理保险制度。

（湖南师范大学教授）

### **何晖：农村互助养老服务质量影响因素研究——基于扎根理论的溯源与模糊集定性比较分析的验证**

通过对湖南省湘潭县“党建+莲湘颐老”、湘乡市“社会力量+龙城颐养”、韶山市“映山红志愿服务+60驿站”等案例的分析，发现：



某个单一因素并不必然带来农村互助养老服务质量的改变，农村互助养老服务质量是多个影响因素的共同结果；外部资源是影响农村互助养老服务质量的核心要素，包括政府支持、社会参与和市场供给在内的外部资源对于农村互助养老服务的提升有着决定性作用；在一定的 premise 条件下，老人参与互助养老的隐性收益和投入成本两者间任取其一，都能提升农村互助养老服务质量，实现互助养老的可持续运行。研究发现，在互助养老内部基础薄弱，设施不足情况下，并非需要一味增加政府投入，而通过增加老年人的隐性收益，也能有效解决养老服务质量不高的问题；“一揽子政策”之间的组合配置更能够发挥资源之间的协同优化作用。为此，要重视组态因素，实现老人与环境的互动匹配；完善顶层设计，丰富外部资源；整合内在资源，建构服务平台；聚焦群体本位，对接服务需求。

（湘潭大学教授）

## **郭林：社会组织参与养老服务：功能、模式与路径**

中国社会组织产生和发展有其特有的特点，一方面是具有非营利性，不以营利为目的；另一方面是为了完成特定的使命及行使相应的社会职责和功能。社会组织参与养老服务体系建设应明确角色、目标、方式三个基本定位，实现从服务承接到治理参与、从服务实现到质量提升、从市场竞争型到社会合作等三个向度的转型。社会组织参与养老服务体系建设有委托代理、政府购买、公益服务和公建民营等四种典型模式。我国社会组织参与养老服务体系建设存在法规边界模糊、责权关系不清、激励机制待完善、保障机制不健全等突出问题。针对当前面临的问题，郭林提出了四条优化路径：一是健全相关法律法规；二是加强社会组织自身建设；三是明晰责权关系；四是拓宽资

金渠道。

（华中科技大学副教授）

## 陈云凡：乡村“银龄行动”中的老年协会发展持续性与自主性比较研究

农村地区日益空巢化、老龄化和高龄化，发展互助养老，成立老年协会是解决当前农村地区养老难题，满足老年人需求和提升乡村社区为民服务能力的重要方式。社会组织发展受到国家、社会和市场三方的影响，社会组织要从“依附型”走向“自主型”发展道路。基于对湖南省常德市石门县“依附型”十里坪村委老年协会与“自主型”岳塘村碧云老年协会的比较分析，发现“依附型”社会组织和“自主型”社会组织在造血能力、设施升级、精英吸纳能力、社会动员能力、项目品牌、治理参与能力等发展持续性存在差异，“自主型”社会组织比“依附型”社会组织具有较强的资源汲取能力、造血功能和独立发展能力。陈凡云建议从加强市场治理机制嵌入、加强社群治理机制嵌入、加强行政治理机制嵌入来打造老年协会“共建共治共享”新格局，充分利用优势资源，促进老年协会持续性发展。

（湖南师范大学副教授）

## 田利：多层次养老服务体系逻辑与实践

湖南省多层次养老服务体系建设取得了明显成效，包括：基本建立养老服务政策体系；养老服务基础设施全面完善；养老服务改革试点持续深化；农村养老工作不断加强；社会力量蓬勃发展；养老服务质量大幅提升。但是，也存在一些不足，如：社会养老服务资源整体

供需匹配不充分；多层次养老服务体系协调发展不平衡；各层次的养老服务供给监督管理难度大。湖南省多层次养老服务体系的构建路径如下：明晰边界，筑牢多层次养老服务体系的根基地线；层层联动，提升多层次养老服务体系的牵引动能；活跃机制，激发多层次养老服务体系的共建参与；从实监管，保障多层次养老服务体系的持续健康。

（中共湖南省委党校副教授）

### 刘玮：适老化移动 APP 使用行为对老年人主观幸福感的影响

通过对湖南省长株潭地区的老年人使用智能化科技产品的情况调研，发现：（1）适老化 APP 使用行为会对老年人主观幸福感产生较大的影响，且适老化 APP 的使用时间越长、频率越高，老年人的主观幸福感就会越强。（2）感知有用性和感知易用性都对行为态度产生较大影响，且感知易用性显著影响感知有用性。（3）老年人对于适老化 APP 的使用意愿受到行为态度、主观规范和知觉行为控制三个因素直接影响，其中知觉行为控制影响使用意愿程度最大，其次是行为态度影响，主观规范影响程度最小。（4）老年人对适老化 APP 的使用意愿越强烈，其产生使用行为的可能性就越强。当老人对适老化 APP 产生浓厚的使用意愿时，他们很乐意使用适老化 APP 来应对老龄化问题。

（湖南农业大学副教授）