

意识形态福利视角下的养老模式

——城市社区养老和机构养老的比较分析

赵一红

【提要】中国是世界上老龄人口最多的国家,如何对养老模式进行深入研究,目前已经成为研究民生问题的重点。在以政策、制度、意识形态概念作为养老模式的解释框架下,试图为养老模式提供一个行动与结构的研究视角。其中制度结构影响养老模式的形成,政府政策影响养老模式的结构,意识形态福利视角影响养老模式的性质。故意识形态福利视角下养老模式应该表现出怎样的结构、达到一种什么样的目标,便成为养老模式建构的基础。西方国家关于养老模式的研究已非常多见,而中国目前面临的是一方面老龄人口逐年增多,另一方面传统养老模式面临挑战,因此在借鉴西方国家养老模式的同时如何积极探索适合中国社会发展的养老模式便显得尤为重要。

【关键词】意识形态 养老模式 比较分析

【中图分类号】C915 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2015)03-0115-06

我国以往对于养老模式的研究大多侧重于养老的服务方式等问题,而意识形态福利视角下的养老模式更多地体现的是社会经济结构与物质资料生产方式基础上所形成的制度结构,不单纯是养老方式与服务供给问题。本文这一视角试图扭转将养老模式仅仅看作是一种养老的生活方式与服务方式的提供而缺乏深层次理论思考和制度建构。其中涉及三个主要概念:意识形态福利视角、制度结构、养老模式。

本文提出养老模式中的制度、政策、意识形态等要素对于养老模式的形成、结构、性质等具有关键性的影响。主要从资源配置、政策影响及社会地位获得的不平等方面表现出来,

从而处于不同阶层和水平的养老模式表现出不同特点。

一、不同国家养老的实践模式

(一) 国家意识形态与养老模式

1. 英国意识形态与养老模式。英国属于自由集体主义福利国家,伴随着凯恩斯主义经济政策,英国现代福利国家的意识形态转变发生在二次大战之后。英国既不属于瑞典式的社会民主主义意识形态也不属于美国的唯意志主义的意识形态,英国提倡平均主义的社会思想以及更加关注服务的直接供给。20世纪70年代英国政府开始对国家福利改革,撒切尔主义在一定程度上使英国脱离欧洲模式。社区照顾是英

国在福利国家陷入困境之后提出的一种福利政策,也可被看作是一种社会福利的实践模式。“1963年英国卫生部颁布了被称作是‘社区照顾的蓝皮书’的《健康及福利:社区照顾的发展计划》,标志着英国社会福利政策的重大转变。”^①1990年英国颁布《国家健康服务与社区照顾法令》将养老问题纳入社区,尝试减轻地方政府的负担,试图鼓励更多非正规服务和私有化服务的发展,开始对老年人采取社区照顾模式。其主要内容包括:生活照料、建立养老服务支持网络、医疗康复、人文关怀。这种模式与传统的家庭养老和院舍养老相比具有很大的优越性,注重对老年人心理和情感上的人文关怀,更符合人道原则。

2. 美国意识形态与养老模式。美国作为福利国家其形式在诸多方面都比较独特,与欧洲福利国家形成鲜明对比。美国现代福利国家的发展首先基于20世纪30年代的“罗斯福新政”,其次是20世纪60年代“伟大社会”改革时期社会计划的迅速扩张。美国福利国家最大特点在于其政策和实践存在地区的多样性,随之带来缺乏稳定的国民社会政策的一致性。这些特点主要来自于美国的政府机构、阶层结构和公司资本的独特性。^②根据这种福利意识形态,美国的养老模式主要采取以下几种形式:一种是产业类型的居家养老,这在美国是一种最普遍的方式。老人住在家里享受社区服务,此服务花费昂贵,美国把社区养老作为产业来发展。老人们可以在社区内购房定居也可以租房居住,房屋有高中低档次区别,能满足不同年龄、不同层次老人的需求。二是“以房养老”模式。由于美国的房屋出租业比较发达,美国人支出的房租占个人支出的相当比例,同时美国政府和一些金融机构还向老年人推出“以房养老”、“倒按揭”贷款模式,这也是一种非常好的以房养老模式。

3. 瑞典意识形态与养老模式。瑞典属于社会民主主义福利国家,从20世纪30年代开始由社会民主党主导的政策形成过程主要受到民粹

主义和社会主义的意识形态的影响。二战之后,瑞典成功实现了稳健的经济增长,是世界最高生活水平的国家之一,同时也是相对比较平等的福利国家之一。但瑞典福利国家模式实质上是通过牺牲个人、家庭、企业的自由为代价创造了一种新型的权威主义。^③根据瑞典国家福利制度现状,瑞典养老模式有三种形式:居家养老、老人公寓、养老院。从瑞典全国推行的养老政策来看,养老院模式主要针对失去生活自理能力的孤寡老人和患有严重疾病的老人提供服务。老人公寓模式是上世纪70年代瑞典兴起的一种养老方式,主要由地方政府负责建造老人公寓楼,称为“服务楼”,住房全部按照老人特点设计以方便老人居住。居家养老模式是目前瑞典政府大力推行的一种养老方式,为居家老人提供多种养老服务,是一种比较人性化和个性化的养老模式。

(二) 中国的机构养老与社区养老

1. 机构养老。是指由专门的养老机构(包括福利院、养老院、托老所、老年公寓、临终关怀医院等等)将老人集中起来进行全方位的照顾。以北京为例,北京目前共有养老机构340家左右,其中民办养老机构约有100家。这些养老机构可以分为三类:国家创办的养老机构,乡镇、社区、村、街道办的集体所有养老机构,企事业单位或个人所创办的民办养老机构等。在这些机构中,进入公立养老院的难度人所共知。北京市第一、第四、第五福利院的人住率常年为100%,目前有几千人在排队等候入住,城八区的公立养老院入住率也都在98%左右。而民办养老院的床位已有近12000张,但平均入住率只有2/3。市民政局相关负责人表示,更

① 房列曙等:《社区工作》,合肥工业大学出版社2007年版,第113页。

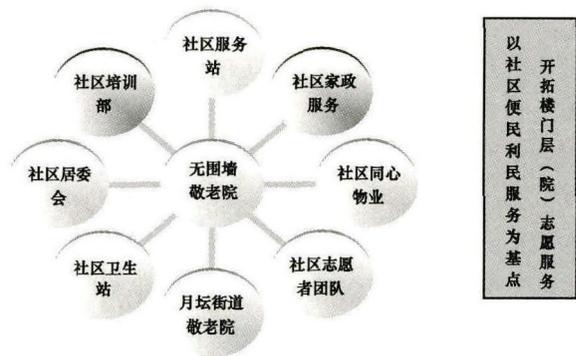
② [美]诺尔曼·金斯伯格:《福利分化——比较社会政策批判导论》,姚俊等译,浙江大学出版社2010年版,第107~108页。

③ [美]诺尔曼·金斯伯格:《福利分化——比较社会政策批判导论》,姚俊等译,浙江大学出版社2010年版,第32~34页。

多老人趋向于公立养老院，是出于对“国字头”的传统信任感，各方面条件优越的养老机构，入住率较高。^①以北京银龄呵护中心为例。位于西城区北草厂的银龄呵护中心是北京市第一家无障碍老年公寓，是一家五星级标准的养老机构。居住在这里的老人行动主要靠轮椅，银龄中心把无障碍设施细化到了每一个角落，深入到老人们日常生活的每一个环节：这里的地面具备防滑功能，所有的墙壁都有两种高度的扶手，电梯有盲文和语音提示。老人居住的每个房间都有数个呼救器，呼救器直通护理站，及时为老人提供各种服务。呵护中心还委托附近的复兴医院对老年住养服务、日托服务、康复健身服务等进行全面管理以及建立健康档案，保证老人享有医疗服务的快速通道。银龄呵护中心的服务模式得到社会的广泛认可，已在更大的范围内推广开来。

2. 社区养老。社区养老分为居家养老和日间照料。居家养老的基本做法是：在城市各个社区建立养老护理服务中心，老人仍然居住在自己的家里，享受营养和医疗护理以及心理咨询等社会服务，并由服务中心派出经过训练的养老护理员按约定定时到老人家中为老人提供做饭、清扫、整理房间等家务服务和陪护老人、倾听老人诉说的亲情服务。居家养老服务相对于机构养老更为适合我国老年人的生活习惯和心理特征，能够满足老年人的心理需求，有助于他们安度晚年，也更为符合中国实际和大众老年人的需求。以北京汽南社区为例，北京西城区汽南社区积极建立“无围墙敬老院”，打造居家养老模式。面对社区中庞大的老年群体，打破了传统养老院模式，不设固定场所和床位收养老人。基本做法：第一，整合社区为老服务资源。将本社区居委会、社区服务站、卫生服务站、可心家政服务站、同心物业服务站、月坛街道敬老院、法律服务站等10个分散条块分割的涉老服务单位组织起来，成立了“汽南社区居家养老枢纽服务站”。第二，建立社区居家养老服务网站。将老年人的基本情况和服务

需求分类梳理公布于网上，使服务者了解老年人的需求，建立养老服务的类别信息，建立基础信息库。第三，以楼门为点，送服务到家。第四，把服务企业引进社区，直接满足老年人的个性化需求。第五，建立爱心志愿者服务队。如图所示：



二、社区养老与机构养老的比较分析

(一) 政府政策特点及行动与结构

我国自2000年开始陆续出台了养老服务的相关政策，各年出台的养老服务政策均有不同侧重，而对这些政策的梳理可以大致勾勒出中国养老服务事业的发展历程。2000年2月国务院办公厅转发了民政部等11个部委制定的《关于加快实现社会福利社会化的意见》，标志着中国社会福利社会化思想系统的形成。《意见》关于今后五年的指导思想中提到“到2005年，在我国基本建成以国家兴办的社会福利机构为示范、其它多种所有制形式的社会福利机构为骨干、社区福利服务为依托、居家供养为基础的‘社会福利服务网络’。”2005年3月，民政部《关于开展养老服务社会化示范活动的通知》中提出“建立以国家、集体投入为主导，以社会力量投入为新的转折点，以居家养老为基础，以社区老年福利服务为依托，以老年福利服务机构为骨干的老年福利服务体系，为老年人提

^① 民政部全国老龄办公室编：《全国老龄服务基本情况汇编》，中国社会科学出版社2010年版。

供生活照料服务。”同年11月颁布了针对养老机构社会化发展的文件——《关于支持社会力量兴办社会福利机构的意见》。2006年2月，国务院办公厅转发全国老龄委办公室和发展改革委、民政部等部门颁布的《关于加快发展养老服务业意见》，这是有关发展养老服务业的第一个专项通知，明确了独立发展养老服务业的构想。《意见》进一步明确居家养老、社区养老和机构养老在养老服务事业中的定位：“发展养老服务业要按照政策引导、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。”2008年1月全国老龄委办公室、发展改革委、民政部等十个部门联合下发了《关于全面推进居家养老服务工作的意见》，进一步明确了居家养老在整个养老服务事业中的重要位置。《意见》倡导以社区为平台的居家养老服务模式——“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，使社区居家养老服务设施不断充实，服务内容和形式不断丰富。农村社区依托乡镇敬老院、村级组织活动场所等现有设施资源，力争80%左右的乡镇拥有一处集院舍住养和社区照料、居家养老等多种服务功能于一体的综合性老年福利服务中心，1/3左右的村委会和自然村拥有一所老年人文化活动和服务的站点。”经过十多年的实践探索，根据《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》和《中国老龄事业发展“十二五”规划》，2011年年末，国务院办公厅印发《社会养老服务体系建设的规划（2011~2015）》。《规划》从现状、定位、基本原则、目标、相关保障五个方面规划了养老服务体系，确立了新的五年计划目标——“基本建立与人口老龄化进程相适应、与经济社会发展水平相协调，以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的社会养老服务体系，让老年人安享晚年，共享经济社会发展成果。”^①

从上述国家养老服务政策的梳理可以看出，
118

目前中国养老服务目标是建成“以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的社会养老服务体系”。根据这个总体目标，各级政府制定的相关政策体现出如下特点。

第一，关于政策倡导中的行动与结构。目前我国养老政策充分体现出政策结构与功能关联性的特点。通过我国各级政府制定的相关政策可以看出，目前在养老模式方面政府财政积极提供资金保障，支持社会投资。各级政府通过直接补助或贴息的方式帮助贫困老人享受养老服务。同时采取公建民营、委托管理、购买服务等多种方式支持社会组织兴办或运营非赢利养老机构，为形成中国特色的养老模式奠定了基础。

第二，关于制度建设中的行动与结构。以我国特有的意识形态养老制度体系为例，“以居家养老为基础、社区养老为依托、机构养老为支撑”的社会养老服务体系的建立，正是意识形态领域中的制度化模式的代表。正如吉登斯的观点，一个社会的制度化模式代表了行动者对概括化抽象原则的创造和使用。^②我国《社会养老服务体系建设的规划（2011~2015）》对我国三种养老的制度体系分别做了定位：“居家养老服务涵盖生活照料、家政服务、康复护理、医疗保健、精神慰藉等，以上门服务为主要形式。”“社区养老服务是居家养老服务的重要支撑，具有社区日间照料和居家养老支持两类功能，为家庭日间暂时无人或者无力照料的社区老年人提供服务。”“机构养老服务以设施建设为重点，通过设施建设，实现其基本养老服务功能。”这种以居家养老服务为导向，以长期照料、护理康复型社区日间照料为重点，以不同类型机构养老为支撑的养老制度体系，保证了对不同类型的老年人的养老需求，体现了政府对于我国养老制度的行动与建构。

① 民政部全国老龄办公室编：《全国养老服务政策文件汇编 2008~2010年》，中国社会科学出版社2010年版。

② [美] 乔纳森·H特纳：《社会学理论的结构》，邱泽奇译，华夏出版社2006年版，第456页。

(二) 意识形态福利视角下机构养老特点

国家意识形态影响一国的养老模式的形成，主要表现在社会制度影响老年人口阶层，处于不同阶层需要与水平的养老模式不同。社会阶层由社会制度形成，每一个社会都存在不同的社会阶层。同一个特质在不同的社会有不同的阶层位置，社会阶层制度依据社会历史与文化背景的不同其特性也不同，而阶层制度对社会中的每一位成员都有影响。因此对于老年人来说，尽管年龄是一个生理特征，但是不同阶层的老年人的地位却有高低不同之分，因此所选择的养老方式有很大差别。机构养老一直被认为是现代化的社会养老模式，养老机构有专职养护人员和配套的养老管理，专业水平比较高。一方面因为需求人数多不好入住，另一方面收取费用比较高，这两个因素使得各方面条件比较好的养老机构很难入住。因此高水平的养老机构只能使得一部分老年人享受服务，大多数老年人无法选择机构养老形式。根据中国国情，从总体发展趋势上看，养老院、老年公寓不可能成为中国社会化养老模式的主要选择。主要有以下方面的原因：第一，造成资源的浪费。老人原来都有自己的住所和完善的生活设施，老人进到养老院以后，使得原来养老生活设施闲置，养老机构却要重新占用土地资源和水电资源造成浪费。第二，养老院的收费相对来说比较高，并非多数家庭能够承受，老年人群体因为社会阶层与经济地位不同，相当一部分老年人无法承受高消费的养老方式。同时，越来越庞大的老年人口规模也是养老院难以容纳的。因此，机构养老方式在中国只能适用于一部分老年群体。

(三) 意识形态福利视角下社区养老特点

意识形态福利视角下的社区养老模式更多地是从国家制度与结构层面设计，从减轻地方政府福利供给负担或转变政府职能、发展社会组织提供正规化服务的角度出发，使更多的老年群体得到服务与照顾。英国的社区照顾模式便是一个典型。英国社区照顾的福利供给对象

是老人和残疾人、儿童、精神病患者等；福利供给主体是管理人员、专业工作人员和照顾人员；社区照顾的福利供给目标是维持有需要的人士在社区或者自然生活环境中独立生活。^① 社区照顾的福利供给模式有：社区活动中心、老人公寓、家庭照顾、居家服务、暂托处、老人院等等。这些社区服务性设施主要是由英国政府举办或由政府资助的，提供的服务是免费或低收费。^② 从上述社区照顾福利供给的对象、供给主体、供给模式来看，此福利视角注重的是福利提供的具体方式和手段，即是一种具体的福利供给服务的模式。^③ 而我国目前也在大力发展社区居家养老模式，政府政策支持力度不断加大。针对我国人口日益老龄化的趋势不断调整养老的政策结构，使得众多老年人在自己熟悉的环境中能够颐养天年。

综上所述，首先，国家结构与政策影响一国养老模式的性质和形式。如前所讲，如果从行动与结构视角来看，具体的机构和人为推动形成了社会政策，而社会政策对于政治共识、经济发展以及社会和谐具有重要作用。政策结构直接影响养老模式的结构，社会政策有可能导致养老的不平等倾向，也可能形成养老的不同权利。突出表现在使一部分老年阶层享受高水平的养老服务，而使另外一部分老年阶层只能维持基本的养老生存，从而决定老年人在社会结构中处于不同的位置与不同的养老模式结构之中。其次，关于不同阶层需求和水平的老年人享受不同的养老模式。社会中处于不同阶层的老年人所享受的养老模式完全不同。在机构养老模式中，专业的养老院有专职养护人员和配套的养老管理体系，专业水平比较高。无论从软件和硬件上都由国家或者所有者进行了

① 夏学奎：《社区照顾的理论、政策与实践》，北京大学出版社1996年版，第48页。

② 方奕霖、阮曾媛琪：《社区照顾的概念及对香港的启示》，转引自夏学奎：《社区照顾的理论、政策与实践》，北京大学出版社1996年版，第46页。

③ 赵一红：《宏观与微观双重视角下中国社会福利制度路径选择》，《社会科学》2013年第1期。

严格配备。同时养老院的收费相对来说比较高,并非多数家庭能够承受,只有处于相对较高阶层的老人可以享受机构养老模式。社区养老模式相对社会成本低,不需要太大的基建投资,养老护理服务中心提供的服务价格比较低廉,可以为大多数老年人所接受。这反映出不同阶层的老年人选择不同的养老模式,养老模式取决于一国的制度结构包括政策与意识形态。因

此说意识形态视角对于养老模式的形式、结构、性质等具有关键性的影响,不失为一种良好的研究视角。

本文作者:中国社会科学院研究生院社会工作硕士教育中心主任、教授、博士生导师

责任编辑:马光

Supporting Model Under the Ideological Welfare Perspective

—A Comparative Analysis of Urban Community Support and Institution Support

Zhao Yihong

Abstract: The fact that China being the most populous country of the aged necessitated a further study on the supporting model, which has also become the focal point of the Chinese livelihood. This paper tries to provide a feasible and structural framework for studies in line with the current issues of policies, systems and ideological concepts. The discussion focuses on the point that, for the supporting model, its formation is influenced by a nation's institutional system, its structure affected by governmental policies, and its nature impacted by the ideological welfare vision. Therefore, under the vision of ideological welfare, the basis for the construction of supporting model should concentrate on what structure it takes and what goals it is after. Studies on supporting models in western countries have been popularized whereas in China, we are facing challenges both in the increasing number of the aged population and the inadequacy of the supporting models. Thus, it is of crucial importance to actively group out a supporting model best suitable for China's social development with careful reference of that of western countries.

Keywords: ideology; supporting model; comparative study