

学校代码 10530

学 号 201931000052

分 类 号 D63

密 级

湘潭大学

博士学位论文

审视与重构：中国老年照料政策研究

学位申请人 卢 婷

指导教师 成志刚 教授

学院名称 公共管理学院

学科专业 公共管理

研究方向 社会保障

二〇二二年六月五日

Review and Reconstruction: Research on China's Elderly Care Policy

Candidate _____ Lu Ting _____

Supervisor _____ Prof.Cheng Zhigang _____

College _____ School of Public Administration _____

Program _____ Public Administration _____

Specialization _____ Social Security _____

Degree _____ Doctor's Degree _____

University _____ Xiangtan University _____

Date _____ Jun 5th ,2022 _____

摘 要

我国已进入老龄社会,老年人口急剧增加和老年健康风险增大加速老年照料需求增长,但家庭作为老年照料的责任主体在经济社会的剧变中发生了众多变化,其养老照料功能日渐式微。老年人的照料问题逐渐成为中国家庭在养老过程中的核心难题。基于此,老年照料必须从家庭走向社会,成为新时代“民生社会”视域下的重要公共议题。在此背景下,如何开拓非家庭化的照料路径,如何应对我国社会正面临的老年照料福利挑战,应成为整个社会着重关注的焦点议题,也更应是学术研究的重点。正是出于这种考虑,文章从社会政策视角出发,试图对老年照料的理论和实践议题展开分析,以求为应对人口老龄化挑战提供助益,推动具有“社会照料”范式的社会政策建设。文章遵循“社会问题/社会需要→社会政策”的逻辑理路,考察老年照料供需困境和结构性矛盾,预测老年人的照料需求,阐明老年照料政策的行动基础;梳理国家在不同历史时期的政策安排及其所承担的福利责任,探析老年照料政策如何嵌入国家的发展进程中,有何阶段性特征,呈现出怎样的发展逻辑;并反思当前政策在促进社会公平与正义层面所带来的不利后果;最后探索老年照料责任在家庭、国家和市场之间的合理分配和迈向“社会照料”的老年照料政策路径。通过以上研究,文章获得如下经验发现:

一是随着人口老龄化的继续推进,老年照料需求将逐渐变为一种更具普遍性的社会需要,老年照料服务供需不平衡矛盾也将进一步加剧,必须以更合理的老年照料政策加以应对。老年照料服务供需矛盾不仅仅表现为需求旺盛和供给不足,还表现为供给的内容结构和主体责任上的不平衡,尤其,现阶段以家庭照料为主的实践中,家庭作为责任主体承受了较多压力与风险。而且随着人口老龄化进程的继续加速,老年人口数量仍将持续增长,长寿而不健康将成为越来越多老年人的生存常态,老年人的照料需求将持续释放。

二是中国老年照料政策的发展历程具有鲜明的阶段性特征,不同时期的政策安排是特定历史阶段的产物。老年照料政策的发展历程大致经历了1949—1978年、1978—2000年、2000年至今三个阶段。纵观其整个发展历程,涌现出众多鲜明特征:政策工具是多元发展与结构失衡并存、政策目标重“中心”轻“外围”、政策文本则约束力和权威性不足。与此同时,我国老年照料政策的发展进程从多个角度和层面实现了多重逻辑的演进。但现有政策以内嵌在其他政策中为主,缺乏独立的政策体系,无法对家庭、社区、市场等形成有力支持。

三是老年照料政策在缓和还是加剧社会分化与社会不平等上存在矛盾性。当前政策所存在的缺失和不足具体表现为:性别维度,老年照料政策缺乏“性别视

角”，不仅难以有效促进性别平等，甚至一定程度上固化了两性在照料领域的不平等分工。家庭维度，老年照料政策在经济和服务上的支持并非是针对所有家庭的普惠性安排，社会政策一直强调家庭在老年照料领域的主体责任，却较少将家庭视为社会政策支持的对象，给家庭带来较大负面影响。阶层维度，由于老年照料政策的市场依赖化取向，导致不同阶层在老年照料福利与资源分配上存在不平衡。

四是中国的老年照料问题不仅仅是服务供需不平衡问题，还与性别平等、阶层平衡、家庭发展等议题密切相关，需要基于多元共治理念，构建一套系统完整的政策内容体系。立足社会政策缩小社会不平等和减少社会分化的渐进过程，在福利多元主义视角之上，融入资源配置视角、家庭个体化视角、女性主义视角，从促进老龄治理体系与治理能力现代化、积极应对人口老龄化、实现乡村振兴和区域协调发展等战略高度探索形成社会照料体制的政策内容体系和联动机制。

围绕“老年照料政策”这一核心议题，研究的主要创新之处在于：一是融入交织性分析视角，关注性别、家庭、阶层等议题与老年照料议题的相互交织和建构，系统分析政策实践中存在的缺失与不足；二是深入认识老龄治理中的家国关系，依据家国一体的治理传统将老年照料政策纳入家庭-国家-市场之间的关系互动和边界划分之中，整体性地探讨迈向“社会照料体制”的政策发展路径。三是运用全国性抽样调查数据和国家人口普查数据，借助马尔可夫（Markov）模型对我国老年照料服务需求进行预测，阐明老年照料政策的行动基础。

关键词：人口老龄化；老年照料；社会政策；老年照料政策

Abstract

China has entered an aging society. The rapid increase of the elderly population and the increasing health risks of the elderly directly accelerate the growth of care demand. However, the family, as the main body responsible for aged care, has undergone many changes in the drastic economic and social changes, and its aged care function is gradually declining. The care of the elderly has gradually become a core problem for Chinese families in the process of providing for the aged. Therefore, elderly care must move from the private domain to the public domain, and become an important policy issue in the new era of "people's livelihood society". Under this background, how to open up the path of non-family care, how to deal with the challenges of elderly care welfare in our society should be the focus of our whole society, and it should also be the focus of academic research. It is for this reason that the article tries to analyze the theoretical and practical issues of aged care policy from the perspective of social policy, in order to provide help for coping with the challenge of population aging and promote the construction of social policy with "social care" paradigm. The article follows the logic of "from social problems or social needs to social policies". Firstly, investigate the dilemma and structural contradiction of the supply and demand of aged care, and predict the care demand of the aged, to clarify the action basis of aged care policy. Secondly, sorts out the policy arrangements and welfare responsibilities of the state in different historical periods, and probes into how the aged care policy is embedded in the development process of the state, what stage features it has, and what evolution logic it presents. Then, reflect on the adverse consequences of current policy in promoting social fairness and justice. Finally, it explores the reasonable distribution of aged care responsibilities among families, countries and markets and the policy path of aged care towards "social care". Through the above research, the following empirical findings are obtained:

Firstly, with the further development of the aging population, the demand for aged care will gradually become a more universal social need, and the imbalance between supply and demand of aged care services will be further aggravated, which must be dealt with by a more reasonable aged care policy. The contradiction between the supply and demand is not only manifested in the strong demand and insufficient supply, but also manifested in the imbalance of the content structure and responsibility

of the supply. Especially, in the practice of focusing on family care at this stage, families as the main responsibility bear more pressure and risks. With the continuous evolution of population aging, the number of elderly people will continue to grow, and more elderly people will be longevity but unhealthy, and their care needs will continue to be released.

Secondly, the development process of China's elderly care policy has distinct stage characteristics, and the policy arrangements in different periods are the products of specific historical stages. The process of the elderly care policy has roughly gone through three stages: 1949-1978, 1978-2000, and 2000 till now. Throughout its whole development process, many distinctive features have emerged: the policy tool is the coexistence of diversified development and structural imbalance, the policy objective emphasizes "center" over "periphery", and the policy style is not binding and it's authoritative insufficient. At the same time, the development process has realized the evolution of multiple logics from multiple angles and levels. However, the existing policies are mainly embedded in other policies, lacking an independent policy system, which can't form strong support for families, communities and markets.

Thirdly, there is a contradiction between the state's policy intervention in the field of aged care to ease or aggravate social differentiation and social inequality. The defects and deficiencies of the current policies are as follows. In the gender dimension, the lack of "gender perspective" in the policy leads to the fact that the policy not only can't effectively promote gender equality, but even solidifies the unequal division of labor between the sexes in the care field to a certain extent. In the family dimension, the support of policy in the economy and service is not an inclusive arrangement for all families. Social policy has always emphasized the responsibility of families on aged care, but there is little policy support for families, which has a great negative impact on families. In the stratum, because the degree of policy supporting the "de-commercialization" is not high, there is an imbalance in the welfare and resource allocation of the aged care among different strata.

Fourthly, the problem of aged care in China is not only the imbalance of service supply and demand, but also related to issues such as gender equality, class balance, family development, etc. It is necessary to build a systematic and complete policy content system based on the concept of pluralistic co-governance. Based on the gradual process of social policy to reduce social inequality and social differentiation, and from the perspective of welfare pluralism, integrating the perspectives of resource

allocation, family individualization and feminism, we will explore and form a policy content system and linkage mechanism based on "social care".

Focusing on the core issue of "care for the elderly", the main innovations of the research are as follows: First, from the perspective of interweaving analysis, the study pay attention to the interweaving and construction between different issues, and systematically analyze the deficiencies of policy practice. The second is to deeply understand the relationship between home and country in aging governance, and bring the aged care policy into the relationship interaction and boundary division between family, state and market according to the governance tradition of "family-country integration", to explore the policy development path towards "social care system" as a whole. Third, it use sampling survey data and census data to predict the demand for aged care services in China with the help of Markov model, which expounds the action basis of the aged care policy.

Key words: population aging; aged care; social policy; elderly care policy

目 录

第 1 章 绪论.....	1
1.1 研究背景.....	1
1.1.1 老年照料:民生事业发展中重要的“公共议题”	1
1.1.2 老年照料:老龄社会中亟需破解的“政策难题”	2
1.2 研究意义.....	3
1.2.1 理论意义.....	4
1.2.2 实践意义.....	4
1.3 国内外研究现状述评.....	5
1.3.1 研究现状综述.....	5
1.3.2 研究现状评价.....	22
1.4 研究思路与研究方法.....	25
1.4.1 研究思路.....	25
1.4.2 研究方法.....	27
1.5 研究内容与创新之处.....	30
1.5.1 研究内容.....	30
1.5.2 创新之处.....	31
1.6 本章小结.....	32
第 2 章 老年照料政策的理论基础与现实背景	33
2.1 老年照料政策的相关概念	33
2.1.1 照料与老年照料.....	33
2.1.2 社会政策.....	36
2.1.3 老年照料政策.....	39
2.2 老年照料政策的理论依据	41
2.2.1 公民权利理论.....	41
2.2.2 人的需要理论.....	42
2.2.3 结构功能理论.....	44
2.2.4 福利多元主义理论.....	46
2.3 老年照料政策的现实背景	48
2.3.1 老年照料责任机制转换.....	49
2.3.2 老年照料组织方式转变.....	51
2.3.3 老年照料资源稀缺性加剧.....	53
2.4 本章小结.....	55
第 3 章 中国老年照料政策的行动基础	56
3.1 中国老年照料服务供需“异步”困境.....	56

3.1.1 数据来源与样本情况.....	57
3.1.2 老年照料服务需求现状及特点.....	59
3.1.3 老年照料服务供给现状及特点.....	62
3.2 中国老年照料服务供需不匹配矛盾	65
3.2.1 老年照料服务供需不匹配征象.....	65
3.2.2 老年照料服务供需不匹配影响因素.....	67
3.3 中国老年照料服务需求预测分析	71
3.3.1 数据和模型.....	72
3.3.2 预测过程及结果.....	74
3.4 本章小结.....	83
第4章 中国老年照料政策的发展进程	84
4.1 中国老年照料政策的发展历程	84
4.1.1 1949-1978 年:集体化照顾体制形成	85
4.1.2 1978-2000 年:国家“回归”与家庭“接盘”	88
4.1.3 2000 年至今:“家庭-国家-市场”责任框架初步探索	91
4.2 中国老年照料政策的发展特征	94
4.2.1 政策工具:多元发展与结构失衡并存	96
4.2.2 政策目标:重“中心”轻“外围”	99
4.2.3 政策文本:约束力和权威性不足	100
4.3 中国老年照料政策的发展逻辑	101
4.3.1 价值逻辑:从局部特惠到全面普惠	101
4.3.2 责任逻辑:从私人事务到公共议题	102
4.3.3 主体逻辑:从家庭主体到多元主体	103
4.3.4 实践逻辑:从宏观规划到精准施策	103
4.4 本章小结.....	104
第5章 中国老年照料政策的社会影响	106
5.1 “去性别化”:老年照料政策与性别平等.....	106
5.1.1 老年照料政策“去性别化”水平	107
5.1.2 老年照料政策促进性别平等的有限性	109
5.1.3 性别盲视化政策取向加深性别不平等	110
5.2 “去家庭化”:老年照料政策与家庭发展.....	113
5.2.1 老年照料政策“去家庭化”水平	114
5.2.2 老年照料政策促进家庭履责的失衡性	115
5.2.3 家庭工具化政策取向阻碍家庭发展.....	116
5.3 “去商品化”:老年照料政策与阶层平衡.....	119
5.3.1 老年照料政策“去商品化”水平	119
5.3.2 老年照料政策促进阶层平衡的冲突性	121
5.3.3 市场依赖化政策取向加剧阶层不平衡	123

5.4 本章小结.....	124
第6章 走向“社会照料”的中国老年照料政策发展路径.....	126
6.1 明确国家主导地位的政策体系建设	126
6.1.1 加强制度保障和行动规划.....	127
6.1.2 合理分担老年照料经济成本.....	128
6.1.3 优化老年照料服务供给侧治理.....	130
6.1.4 重视并加强“照料福利文化”建设	131
6.2 夯实家庭基础作用的政策体系建设	132
6.2.1 扩展亲职假类型和覆盖面.....	133
6.2.2 建立家庭照料者支持体系.....	134
6.2.3 构建家庭-工作平衡政策机制	135
6.2.4 重塑家庭照料责任伦理.....	136
6.3 增进市场补充功能的政策体系建设	137
6.3.1 增进老年照料产业补贴.....	138
6.3.2 加大老年照料行业规制.....	139
6.3.3 加强老年照料劳动力培育.....	140
6.4 本章小结.....	141
第7章 结论与展望	144
7.1 研究结论.....	144
7.2 研究展望.....	146
参考文献.....	150

表目录

表 1-1 典型国家长期照护服务模式	10
表 1-2 国外老年照料社会政策模式	17
表 1-3 国外老年照料社会政策内容概览	19
表 2-1 多亚尔和高夫的“需要”内容详解	43
表 2-2 福利三角模型的具体阐释	47
表 3-1 CLHLS 关于老年照料主要调查内容	57
表 3-2 样本基本信息	58
表 3-3 老年人失能失智情况	61
表 3-4 老年人社会化照料服务使用情况	63
表 3-5 2018 年社区老年照料相关服务供需状况	66
表 3-6 老年照料服务需求和供需不匹配影响因素的回归结果	70
表 3-7 老年人健康状态分类	72
表 3-8 4 年期健康状态转移概率矩阵	75
表 3-9 10 年期健康状态转移概率矩阵	79
表 3-10 非参数 Wilcoxon 秩检验	80
表 3-11 Wilcoxon 检验统计量	80
表 3-12 2030 年不同健康状态的老年人数量	81
表 3-13 2020 年与 2030 年失能老年人规模对比	82
表 4-1 老年照料政策文本统计表	94
表 4-2 政策文本内容分析单元编码表	96
表 4-3 “老年照料”政策工具分布情况	97
表 4-4 “老年照料”政策目标分布情况	100
表 5-1 2018-2020 年我国公共养老服务和福利支出状况	115
表 5-2 各地长期护理保险制度筹资渠道	120

图目录

图 1-1 研究思路设计图	25
图 1-2 技术路线图	27
图 3-1 老年人照料需求情况	60
图 3-2 分性别和年龄的照料需求状况	62
图 3-3 社区老年社会服务供给状况	63
图 3-4 老年人的主要照料者分布情况	64
图 3-5 家庭照料者的性别分布	65
图 3-6 不同状态老年人 4 年期失能和失能加剧的概率	77
图 3-7 不同状态老年人 4 年期死亡状态转移概率	77
图 4-1 1949-1978 年的老年照料政策发展历程	87
图 4-2 1978-2000 年的老年照料政策发展历程	90
图 4-3 2000 年至今的老年照料政策发展历程	93
图 4-4 老年照料政策目标关系图	99
图 4-5 老年照料政策文本类型统计图	101
图 4-6 中国老年照料政策的发展历程	105
图 5-1 2010-2019 年中国女性就业率状况	108
图 5-2 1990-2020 年男女性别观念变化图	113
图 5-3 2015-2020 年三大老年人补贴项目覆盖人数	120
图 6-1 多元共治的“社会照料体制”远景图	142

第 1 章 绪论

一个民族的文明质量可以从这个民族照顾其老人的态度和方法中得到反映。

——丹尼尔·帕特·莫伊尼汉 (Daniel Pat Moynihan)

转型期的中国社会正在历经人口老龄化和高龄少子化并存的发展阶段，老年照料需求旺盛与有效供给不足之间的矛盾日益加剧，与此同时，传统的家庭照料模式和照料功能面临不可持续。老年照料已成为养老过程中的核心难题，并对个人、家庭乃至全社会的发展带来了一定的结构性困境和负面影响。基于此，老年照料政策作为政府在老年照料福利领域中的集体行动，在老年照料问题愈发严峻的当下，有着充分的需要基础和现实依据。不仅要强化老年照料政策的“社会照料”属性；还要积极开拓非家庭化的照料路径，构建“多元共治”的照料责任体系，最终实现由家庭照料体制转向社会照料体制。

1.1 研究背景

1.1.1 老年照料：民生事业发展中重要的“公共议题”

随着人口结构变化、经济社会转型、家庭结构和功能转变等的持续推进，因需求旺盛和有效供给不足所产生的老年照料“赤字”已成为当今中国社会的一个突出问题。党的“十八大”以来，在习近平新时代中国特色社会主义思想 and 全面建成小康社会、全面建设社会主义现代化新征程等战略背景下，党中央把民生改善和社会保障发展摆在更加突出的位置，确定了“民生导向”的政府职能重心。党的十九届四中全会首次创造性地提出，“要坚持和完善统筹城乡的民生保障制度，满足人民日益增长的美好生活需要”。在以人民为中心的民生建设目标指引下，关注人口老龄化、保障老年人基本福利成为民生保障制度体系和框架结构的重要内容。2016 年，习近平总书记在主持中共中央政治局第三十二次集体学习时指出，“妥善解决人口老龄化带来的社会问题，事关国家发展全局，事关百姓福祉，需要下大力气来应对。”2019 年，根据党的“十九大”决策部署，《国家积极应对人口老龄化中长期规划》如期发布，并树立了“积极应对人口老龄化”的战略目标。2020 年，中国共产党第十九届五中全会将“积极应对人口老龄化”进一步上升为国家战略，意味着发展老龄事业成为“十四五”时期民生事业发展的核心内容之一。然而，相比对老年人的经济供养，社会政策对老年照料问题的

关注略显不足。在我国，老年照料属于私人领域的事务，长期以来都由家庭负主责。但近几十年来，随着我国经济社会的发展，家庭结构与家庭关系急剧变迁，家庭呈现出规模小型化、结构核心化、家户分离化、关系理性化等“现代化”特征。家庭的“现代化”变迁改变了家庭功能的呈现方式和实践轨迹，^①比如家庭照料功能不断弱化。当下中国，伴随人口快速老化和家庭持续变迁，老年照料需求与家庭照料功能的对应结构进一步失衡，^②老年照料因此成为中国家庭在养老过程中的核心难题。基于此，老年照料必须从“私域”走向“公域”，上升为国家的公共政策议题，成为政府加强干预的社会政策领域。^③

1.1.2 老年照料：老龄社会中亟需破解的“政策难题”

进入 21 世纪，我国正式步入老龄型社会，老年人口占比逐年上升。根据国家统计局发布的数据，截至 2021 年底，我国 60 岁及以上老年人口比例上升至 18.9%，60 岁及以上老年人口数量高达 2.67 亿，65 岁及以上老年人口数量超过 2 亿，占总人口的比重高达 14.2%。这预示着我国已实现向老龄社会的转变，人口老龄化已成为我国社会的一大基本常态。第一财经根据第七次全国人口普查数据，对三沙市除外的 336 个地级及以上城市的人口年龄结构进行了梳理，发现全国有 149 个城市的 65 岁及以上老年人口比例超过 14%，进入了深度老龄化社会。^④与此同时，人口预期寿命不断延长，截至 2019 年底，我国人均预期寿命达到 77.3 岁。伴随高龄化，失能（失智）化、“慢病化”、空巢化比率也加速上涨。根据有关学者预测，2035 年之后，高龄老人的数量将快速增加，到 2050 年，80 岁及以上老年人口比重将达到 28.7%。^⑤另外，据全国老龄工作委员会 2016 年发布的《第四次中国城乡老年人生活状况抽样调查成果》显示，我国失能、半失能老年人口达 4063 万（城镇完全失能老人 411 万、农村完全失能老人 829 万），且预计到 2030 年和 2050 年，我国失能老年人数量将进一步增加到 6168 万和 9750 万。与此同时，第一次生育高峰人口和第一代独生子女父母也开始大量进入老年期。此外，中国疾病预防控制中心的调查数据显示，我国 60 岁以上老年人群中，慢性病发病率高达 75.8%，且多病共存现象较严重。一方面，老年人口急剧增加直接加速照料需求总量增长；另一方面，规模庞大的老年人群夹杂着高龄、失能、慢病、空巢、独居等多种形态，照料需求内容更加复杂多样。总而言之，需求总量加速增长和需求内容繁杂多变而家庭照料功能持续式微的背景下，老年照料需求

① 杨菊华,何绍华.社会转型过程中家庭的变迁与延续[J].人口研究,2014(2):36-51.

② 岳经纶,范昕.中国儿童照顾政策体系：回顾、反思与重构[J].中国社会科学,2018(9):92-112.

③ 张奇林,刘二鹏.面向家庭的照料社会政策建构：范式、因应与路径[J].青海社会科学,2019(2):105-114.

④ 第一财经.中国城市老龄化大数据：149 城深度老龄化，集中在这些省份[EB/OL].(2021-09-05)[2021-06-15].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1710066840563089660&wfr=spider&for=pc>.

⑤ 杜鹏,李龙.新时代中国人口老龄化长期趋势预测[J].中国人民大学学报,2021(1):96-109.

与家庭照料供给已严重失衡，并且对老年人、家庭乃至整个社会产生了一定负面影响。在老龄社会形态下，中国人口和社会经济发展的基本特征使得应对老年照料“赤字”的挑战更加严峻，亟需加大政策投入和加强政策创新。

英国社会政策的鼻祖理查德·蒂特马斯（Richard Titmuss）曾指出，“社会政策的研究绝不能独立于对社会的整体研究之外，我们要研究社会、经济、政治等各方面。”^①因此，必须将对老年照料政策的思考置于中国社会转型变迁的时代背景之中。人口结构变化、经济社会转型和现代化变迁背景下，老年照料溢出家庭范畴、走向社会是必然趋势。无论是走向“公共化”还是走向“市场化”，都意味着老年照料已演变成一个社会问题，需要社会政策的强力干预。由此，产生了本研究尝试回答的第一个问题，作为老年照料政策的行动基础，老年照料社会需求和供给现状如何？需求又将呈现出怎样的增长态势？作为人口老龄化的“衍生品”，除人口因素外，老年照料责任分配在不同社会经济环境下有不同的安排，不同国家或地区以及同一国家在不同时期均存在较大的政策差异。因此，本研究试图分析的第二个问题是，国家怎样配置不同责任主体的老年照料责任？不同历史时期的政策安排发生了哪些变动？何种因素导致了这些变动？呈现出怎样的发展特征与演变逻辑？具体政策必然对老年照料安排和老年照料相关利益主体产生影响，社会个体和家庭以及老年照料实践中的社会关系将会发生变化。因此，本研究试图探讨的第三个问题是，中国现有老年照料安排与政策实践产生了怎样的社会影响？现有政策如何影响性别平等、家庭发展与阶层平衡？当前政策安排是否存在缺失或不足？老年照料的责任主体涉及政府、家庭、市场等多方面，多主体之间的协同参与是确保社会政策能有效应对社会问题的重要前提。因此，本研究最后想要重点研究的问题是，怎样合理匹配国家、家庭、市场三者之间的照料责任？以及如何从政策层面确保各个责任主体有效发挥作用？最终，探索建构迈向“社会照料体制”的老年照料社会政策体系。

1.2 研究意义

本研究以中国老年照料政策为研究对象，以推动长寿时代老年照料政策对老年照料问题的合理应对为目标，以积极应对人口老龄化和化解老年照料危机为导向，以科学规范的研究方法为支撑，在系统阐释老年照料政策相关概念内涵、理论溯源、现实背景的基础上，重点探讨中国老年照料政策的行动基础、中国老年照料政策的发展进程与社会影响，进而提出新时代“民生社会”视域下中国老年照料政策的发展路径。对社会福利、社会政策研究具有理论推动意义，对完善老年照料政策、应对老年照料危机具有一定实践价值。

① 理查德·蒂特马斯.蒂特马斯社会政策十讲[M].江绍康译.长春:吉林出版集团有限责任公司,2011:2-3.

1.2.1 理论意义

罗斯、约翰逊、伊瓦思、阿布瑞汉森、纽伯格、韦加德、杜非等众多学者以福利多元主义理论为基础，先后探索建构了多种福利组合模型，其中，福利三角模型最具代表性。“福利三角”展示了三大福利责任主体之间的互动关系以及个体作为行动者与责任主体发生的联系，为社会政策、福利制度等问题的研究提供了新的独特视角。本研究发现老年照料福利的供给可与福利多元主义理论有机联系和深度融合。基于“国家-家庭-市场”福利三角理论模型探索老年照料政策的优化完善，首先能推动该理论模型的本土化阐释以及在中国政策实践中的应用。其次，融入交织性分析视角，系统把握当前中国老年照料政策的社会影响，丰富研究范式与分析工具。关注性别、年龄、阶层、城乡等众多议题之间的交叉建构与相互关联，注重动态分析，关注问题产生的特定过程与具体情景，基于“去性别化”“去家庭化”“去商品化”三大维度，评估分析我国老年照料政策如何影响性别平等、家庭发展与阶层平衡，试图深度探析当前“嵌入型”或“依附型”政策的不足。再次，本文试图通过对老年照料问题的深入探讨，进一步揭示出我国当前“重保险轻服务”型社会福利模式所存在的局限，拓展“民生”理念下中国特色社会保障制度的理论研究，从而不断拓宽社会福利和民生建设的广度与深度。最后，以“老年照料问题”为研究切入点，增进学界对照料问题的关注，能推动具有“社会照料”范式的社会政策研究，进而促进以“照料”为核心的社会政策及其政策范式和政策内容等的发展与完善。

1.2.2 实践意义

人口老龄化的快速推进和家庭的持续变迁促使作为养老三大核心内容之一的照料问题变得越发严峻，既关系到老年人个体的生活质量，也与家庭和社会的整体发展息息相关。深入探讨老年照料问题，积极探索老年照料政策发展路径具有较丰富的现实意义。第一，通过对老年照料需求和供给现状的深入分析，以及对老年照料需求的合理预测，能精准锚定不同利益主体的政策诉求；第二，老年照料将公私领域紧密连接，通过对社会政策的研究探析家庭、国家、市场三者老年照料责任上的分配，并以老年照料政策研究推进对“家—国”关系的认识与理解；第三，将与照料密切相关的性别、城乡、阶层等议题纳入老年照料政策的考察，进而推动性别关系、城乡关系、阶层关系进入政策讨论，破解以往相关社会政策中性别、城乡、阶层盲视的问题；第四，基于我国现有经济、社会、文化、制度环境，以新时代民生建设为契机，探究以政府、家庭、市场为面向的老年照料政策，为构建完善的照料政策体系提供有益参考。总而言之，该研究议题直面当下日益严峻的老年照料问题，并以促进老年照料政策完善和优化为主要目标，

最终不仅有助于国家优化顶层设计妥善应对人口老龄化问题;而且能提升家庭应对时代变迁和实现自我发展的能力,更好发挥家庭在福利供给和社会团结中的作用;还能促进“长寿时代”照料经济的繁荣与发展,助力我国经济结构转型与产业升级,最终在“以发展强民生”和“以民生促发展”的良性互动中,不断增进民生福祉,不断提高社会福利水平。

1.3 国内外研究现状述评

1.3.1 研究现状综述

1. 老年照料概念内涵研究

(1) 国外老年照料概念内涵研究

西方发达国家较早进入了人口老龄化时代,20 世纪后半叶伊始,老年问题的重要性在西方社会达成了广泛共识。随着人口老龄化的加速,不断增长的老年照料需求与照料资源短缺之间的矛盾成为老龄治理中的主要矛盾,“照料”也成为西方社会政策学术研究的热门课题,并在人口学、社会学、经济学等多学科的推进下,相关研究逐渐趋于理论化,形成了用以概括照料相关范畴的“社会照料理论”框架。^①相关的概念界定和理论探讨主要涵括以下两方面:

一是照料内涵研究。20 世纪 60 年代,西方第二波女性主义浪潮将照料(care)的概念探讨推向了高潮。女性主义研究者继承了马克思恩格斯关于“再生产劳动”的理论洞见,将照料劳动视为再生产劳动的重要组成部分,并从女性主义哲学、伦理学、心理学、经济学、社会学等多学科视角出发,不断丰富完善照料的基本涵义。Tronto(1987)^②、Abel & Neslon(1990)^③、Ruddick(1989)^④指出,照料是一种包含了感受和行动的实践,既包括情感层面的关怀也包括物理层面的各项协助行动,抑或说照料是一种兼具情感关系和工具性任务的活动。Eileen, Parrefias & Rhacel Salazar(2010)则从“生产劳动”的语义框架下,提炼出照料的抽象化概念,认为“照料是一种亲密关系劳动,具有高度的私人性、互动性、情感性和身体性。”^⑤Laslett & Brenner(1989)^⑥、Glenn(1992)^⑦则对照料概

① 尚晓援.照顾提供、性别平等与公共政策——女性主义经济学的视角[J].人口与发展,2009(6):61-68.

② Tronto,J. Beyond Gender Difference to a Theory of Care[J].Signs: Journal of Woman in Culture and Society,1987,12(4):644-663.

③ Abel,E.K.& Neslon,M.K.(eds.).Circles of Care: Work and Identity in Women's Lives[M].New York: State University of New York Press,1990:78.

④ Ruddick,S..Maternal Thinking: Toward a Politics of Peace[M].Boston, Massachusetts: Beacon,1989:56-58.

⑤ Eileen & Parrefias, Rhacel Salazar(eds.). Intimate Labors: Cultures, Technologies, and the Politics of Care[M]. California: Stanford University Press,2010:45.

⑥ Laslett,B. & Brenner,J.. Gender and Social Reproduction: Historical Perspectives[J].Annual Review of Sociology,1989,15(1):381-404.

念进行了具象化描述,认为所有维持人的日常生存和代际更替的活动都可称之为“照料”。Mary Daly、Jane Lewis (2000)作了更细致的概括,认为照料是满足老人、儿童和依赖性成人的生理和心理需求,并在一定道德环境、社会经济背景作用下所推进的相关活动及其形成的各种关系网络的总称,同时也提出了照料的三个维度:劳动维度、伦理维度、成本维度。^①在广泛定义基础上,部分学者对照料活动本身进行了区分。Mingon Duffy 将照料分为“抚育性照料”和“非抚育性照料”。Nancy Folbre (2012)将照料活动分为三类:互动性照料、支持性照料、监管性照料。^②

二是老年照料内涵阐释。在照料及照料劳动研究基础上,西方学界对老年照料的概念和方式进行了多种有益的探索。学者们从不同视角出发,概括出了丰富的专业术语,具体包括老年照料、老年照顾、老年生活照料、老年长期照护、老年长期照料、老年医疗照料等。^③不同概念的范围和侧重点各有不同,从广义上来看,有的研究将老年照料定义为“向生活不能自理的老年人提供的个人照料和相关社会服务”。^④ Moody (1998)指出,当老年人因年老、疾病等丧失某种活动能力时,意味着该老人需要照料和协助。^⑤ Megarry (1998)则认为精神照料或情感陪伴是现代老年人最需要的照料。Anneli & Jorma (1996)则以照料供给为核心,将老年照料视为“为老年人提供的机构护理和家庭帮助服务”。^⑥从狭义上来看,Kane 最早提出长期照料(Long-Term Care,简称 LTC)的概念,在他看来,LTC 是指为残疾和失能者提供医疗康复、个人护理及其他社会服务的活动,目的是将医疗护理和日常照料相结合,满足被照料者对医疗、生活等服务和环境的需求。CHV Houtven & EC Norton (2004)则认为长期照料是为丧失活动能力的人提供医疗护理、生活照料、社会服务等一系列项目的活动。^⑦可见,长期照护的对象是丧失自理能力的人群,老年人则占该类人群的绝大多数。世界卫生组织 WHO (2015)给出的定义是,“LTC 是一项系统活动,包括非正式照料和正式照

⑦ Glenn,E.N.. From Servitude to Service Work: Historic Continuities in the Racial Division of Paid Reproductive Labor[J].Signs: Journal of Woman in Culture and Society,1992,18(1):1-43.

① Mary Daly, Jane Lewis. The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states[J].The British Journal of Sociology,2000,51(2):281-298.

② Nancy Folbre & Wright,E.O.. Defining Care[A].in Folbre,N.(eds.).For Love or Money: Care Provision in the United States[M].New York: Russell Sage,2012:23.

③ Boaz,Rachel F.,Muller,Charlotte F. Paid Worker and Unpaid Help by Caregivers of the Disabled and Frail Elders[J].Medical Care,1992,30(2):149-158.

④ Rashmi G.,Vijayan K.P. Elder Care Giving in South Asian Families: Implications for Social Service[J].Journal of Comparative Family Studies,2002,33: 565-576.

⑤ Moody,Charles M.& Stull,Donald E.. Ethnicity and Long-term Care: An overview in Charles M. Barresi & Donald E.Stull(eds.). Ethnicity and Long-term Care.(3-21).New York: Springer Publishing Co.1998: 132-161.

⑥ Anneli,A.& Jorma,S.. European Social Care Services: Is It Possible to Identify Models ? [J].Journal of European Social Policy,1996,6(2):87-100.

⑦ Courtney Harold Van Houtven, Edward C.Norton. Informal Care and Health Care Use of Older Adults [J]. Journal of Health Economics,2004,23(6):1159-1180.

料，目的是确保个体在他人协助下维持高质量生活标准，维持个人独立、自主、参与，确保个人尊严。”综合来看，学者们对老年照料内涵的阐释以关注老年人口的生理状况和失能水平为主，也有研究关注老年人全方位的生活需求，强调老年照料是确保老年人整体生活质量、兼具物理与情感双重属性的照料劳动。

（2）国内老年照料概念内涵研究

面对老龄化进程加速、人均预期寿命延长、老年照料需求不断增长的现实趋势，国内学者对老年照料的术语和概念内涵展开了激烈讨论。并随着老年照料“赤字”和老年照料危机的出现，对老年照料的关注突破了单一的医学或护理学视角，其影响逐渐开始遍及人口学、社会学、经济学、管理学等多学科领域，对老年照料的理解和定义变得更加丰富和多元。

其一，照料含义分析。国内社会学领域对照料概念进行了一定理论和经验探索。蓝佩嘉（2010）从文化视角对照料进行了考察，她指出在文化建构下，照料被禁锢在私人领域和女性身上，不管是照护家人的无酬劳动还是看护照料他人的有偿工作都被赋予“爱的劳动”和“女性天职”的象征意义。^①吴心越（2019）从性别、阶层、亲密关系劳动三大视角分析了有偿照料工作，她认为照料工作的特点包含以下两方面内容：一是事务性的身体劳动，二是高度的精神和情感投入。并指出在不同的照料场域，面对不同的照料对象，照料者会产生不同的情感和身体体验。^②肖索未，简逸伦（2019）认为，照料活动不仅指向人的简单再生产，而且是一项强调私人性、关系性、情感性的特殊劳动，这种特殊性使照料的组织安排极其复杂，并无公与私、有偿和无偿的绝对界限，而是融合了国家、家庭与市场。^③吴小英（2020）指出，照料不同于一般意义上的劳动，具有强烈的情感属性，照料者与被照料者之间会产生紧密的情感依赖和连结，同时也会因性别、代际、阶层等因素的交叉嵌入而呈现复杂的权利关系。^④佟新（2017）则给出了更为具象化的定义，她认为照料劳动是为儿童、老年人、病人及任何有照料需求的人提供的劳动，提供的是与人类再生产相关的服务。^⑤在中国社会情境下分析“照料”，学者们融入了更多本土化的思考。在中国厚重的父权制和传统性别意识规范下，照料的“女性化”和“无偿化”色彩更浓厚。

其二，老年照料内涵界定。国内对老年照料内涵的阐释最开始常见于医学/护理学领域，通常指针对老年痴呆患者、老年失能患者以及其他重大疾病老年患者的临床或康复照料，以医疗康复为主，关注的是如何通过医疗护理等专业手段

① 蓝佩嘉.照料工作：文化观点的考察[J].社会科学论丛,2009(2):1-28.

② 吴心越.市场化的照顾工作：性别、阶层与亲密关系劳动[J].社会学评论,2019(1):75-86.

③ 肖索未,简逸伦.照料劳动与社会不平等:女性主义研究及其启示[J].妇女研究论丛,2019(5):12-27.

④ 吴小英.照料的问题化及其政策选择——一个家庭变迁视角的探讨[J].杭州师范大学学报(社会科学版),2020(6):80-90.

⑤ 佟新.照料劳动与性别化的劳动政体[J].江苏社会科学,2017(3):43-54.

满足老年人基本生活和医疗康复需要。随着老年人口数量不断增加,老年人照料需求越来越异质多样,对老年照料内涵的阐释也更加丰富和多元。孙鹃娟(2006)认为,凡是为有照料需要的老年人提供的照料均可视为老年照料。^①伍小兰(2009)则根据失能与否,将面向失能老人的照料视为长期性照料,而面向非失能老人的日常照料视为临时性照料。^②贺聪志,叶敬忠(2010)的定义范围相对更宽泛,认为老年照料包括生活照料、健康照料、安全保障等多方面。^③俞卫,刘柏惠(2012)将老年人的照料主要分为三类:生活照料、医疗照料、精神照料。^④张娜,苏群(2014)也认为老年人主要存在三种照料需求,当老年人丧失任意一项日常生活能力(ADL),意味着需要日常生活照料,当老年人患有任意慢性疾病,则被认为需要医疗照料,当老年人抑郁自评量表(CES-D)得分超过6分,则界定为有精神照料需要。^⑤总之,老年照料是一个相对多元的概念,包含多个维度,涉及老年人生理、心理等多种需求,社会政策应以全面的眼光看待老年人的照料需要。

2. 老年照料服务模式研究

(1) 国外老年照料服务模式研究

20世纪90年代末,福利国家大范围兴起有关“社会投资转向”(social investment turn)的改革呼声,^⑥社会投资的核心在于社会服务、收入支持、能力调控三大领域。^⑦在“社会服务成为主要社会投资手段”获得共识的前提下,社会服务的范围和内容不断扩大。基于社会服务社会化的趋势,以支持家庭为面向、以政府为主导的老年照料社会服务在政府政策指引下不断发展完善。国外通常根据照料服务提供者将老年照料服务模式分为四类:自我照料(no assistance)、非正式照料(informal assistance only)、正式照料(formal assistance)、混合照料(both informal and formal assistance)。^⑧也有学者以政府是否进行干预为标准将其分为正式照料和非正式照料两大类,前者有政府的干预,存在正式的制度安排,并被划分在公共领域,后者不存在政府干预,主要以家庭成员、亲属和非亲属个人及组织为照料主体。^⑨根据供给主体的不同,本文主要从正式照料服务模式、非正式照料服务模式,以及两种模式之间的比较等三个层面对现有研究进行归类梳理。

① 孙鹃娟.劳动力迁移过程中的农村留守老人照料问题研究[J].人口学刊,2006(4):14-18.

② 伍小兰.中国农村老年人口照料现状分析[J].人口学刊,2009(6):35-40.

③ 贺聪志,叶敬忠.农村劳动力外出务工对留守老人生活照料的影响研究[J].农业经济问题,2010(3):46-53.

④ 俞卫,刘柏惠.我国老年照料服务体系构建及需求量预测——以上海为例[J].人口学刊,2012(4):3-13.

⑤ 张娜,苏群.基于需要视角的我国老年照料问题分析——兼论社会照料体系的构建[J].学术论坛,2014(6):135-139.

⑥ Hemerijck A.Changing Welfare States[M].Oxford: Oxford University Press,2013: 133.

⑦ Hemerijck A.Changing Welfare States[M].Oxford: Oxford University Press,2013: 381.

⑧ Coward R T,Cutler S J,& Mullens R A. Residential differences in the composition of the helping net works of impaired elders[J].Family Relations,1990(1):44-50.

⑨ Bolin,K.,B. Lindgren and P. Lundborg. Informal and Formal Care among Single Living Elderly in Europe[J].Health Economics,2008(17):393-409.

一是正式照料服务模式。西方老年照料服务体系的发展深受福利思想演变和福利国家改革的影响。20 世纪 70 年代,西方各国面临经济滞胀的同时,还不得不面对人口老龄化、家庭变迁、失业率上升等问题,如何应对经济增速下滑和福利成本增加之间的矛盾成为社会政策的焦点。^①老年长期照护服务正兴起于福利国家改革的收缩期,并受福利混合经济(the mixed economy welfare)理论的影响,呈现出政府、市场、家庭共担责任的局面,其中,以政府为主导的正式照护服务是西方国家长期照护体系中应对人口老龄化的重要举措。正式照料服务的显著特点在于干预性与付费性,^②根据政府干预程度和国家财政支持力度,西方国家发展出了不同的长期照护服务模式。相关研究主要集中在以下两方面:关于长期照护服务理念 and 模式的选择以及长期照护服务模式本身。

国外研究表明,老年人对照护服务模式的选择取决于其主观偏好。Cantors (1979) 首创“偏好的照料者”(Preferred caregivers)概念。^③Cantors (1993) 又提出“分层替代模式”描述老年人的照料需求偏好。^④Effinger (2005) 则通过比较研究表明,欧洲和东亚地区在老年人照护理念和服务模式选择上存在显著差异,并取决于政府和家庭对老年照料问题的态度。^⑤欧洲发达国家受个人主义价值观影响,更倾向机构照护等有偿照护。瑞典于 20 世纪 60 年代开始设立相关照护机构,并在医疗机构设立老年照护病床。美国在 1965 年先后颁布实施《社会福利法》和《老年人法》,以机构照护为主的正式照护服务体系进入快速发展阶段。德国于 1995 年实施《全民长期照料社会保险》,将老年人照料纳入国家公共福利范畴。英国则在 1991 年通过了《社区照护白皮书》,以 NHS (国家医疗服务体系) 为依托,推进社会化照料服务体系发展。东亚地区受家庭主义传统和孝文化影响,对正式照护服务模式的认知相对较低。Sung & Nichol (1998) 进一步指出,一个国家或地区的传统文化会影响政府在正式照料体系中的履责程度,也直接影响政府对相关政策的制定。^⑥但随着经济社会的发展、家庭形态的变化和现代照料理念的引入,东亚正式照料服务的比重有所提升。大量研究也指出,片面强调家庭等非正式照料服务,不仅无法应对日益严峻的人口老龄化,而且也会阻碍以社会照料为基础的照料服务体系的构建。Sung (1998) 指出,无论从理念

① Taylor-Gooby, P., T. Larsen and J. Kananen, Market Means and Welfare Ends: The UK Welfare State Experiment[J]. Journal of Social Policy, 2004, 33(4): 573-592.

② Blossfeld, H. P., S. Drobnic, Careers of Couples and Trends in Contemporary Society from Male Breadwinner to Dual Earner Families[M]. Oxford: Oxford University Press, 2002: 108-110.

③ Cantor M. H. Neighbors and Friends an Overlooked Resources in the Informal Support System[J]. Research on Aging, 1979, 1(4): 434-463.

④ Cantor M. H. Family and Community Support Systems of Older New Yorkers[J]. Growing Older in New York City in the 1990s, 1993(5): 223-247.

⑤ Pfau Effinger B. Welfare State Policies and the Development of Care Arrangements[J]. European Societies, 2005, 7(2): 321-347.

⑥ Sung J. C, Nichol M. B, Venturini F, et al. Factors Affecting Patient Compliance with Antihyperlipidemic Medications in an HMO Population[J]. American Journal of Managed Care, 1998, 10(1): 1421-1430.

上还是政策实践上,以政府为主导的正式长期照护服务模式在日本获得了快速发展。^①1963 年,日本通过《社会福利法》,设立专门机构满足老年人的长期照护需求。与日本类似,韩国也通过了《老年人长期照护保险法》,建立了社会保险式的长期照护服务模式。Politzer, Yoon & Shi (2001) 通过政策文本分析指出,东亚地区的正式照护服务模式已经在老年人长期照护体系中占据重要比重。^②Herrick & Alinsworth (2000) 指出,进入 21 世纪,不管在欧洲国家还是在东亚发达地区,正式化的老年人长期照护服务已成为这些国家和地区的一项补充性社会福利。^③

不同照护模式的选择,既源于不同的社会价值理念,也受到经济、政治、文化、人口等发展变化的影响。因此,各国在构建本国正式照护服务体系时,具体政策设计存在一定差异(见表 1-1)。总体而言,主要存在以下三种长期照护服务模式:社会保险型长期照护服务模式,以德国、日本等为代表;商业保险型长期照护服务模式,以美国为代表;社会福利津贴型长期照护服务模式,以英国和部分北欧国家为代表。^④

表 1-1 典型国家长期照护服务模式

国家	享受条件	筹资来源	服务方式	保障水平
英国	失能评估+家计调查	政府+个人	社区照护为主	低保障
德国	参保+法定年龄	政府+单位+个人	机构照护+居家照护	中保障
西班牙	失能评估+资产调查	政府+个人	机构照护+居家照护	高保障
日本	参保+法定年龄	政府+单位+个人	上门照护+机构照护	中保障
澳大利亚	失能评估+法定年龄	政府财政	机构照护+居家社区	高保障
美国	Medicare: 参保+法定年龄	Medicare: 个人缴费+基金收益	机构照护	低保障
	Medicaid: 失能评估+资产调查	Medicaid: 政府财政		

资料来源: 作者根据 OECD 数据网站和相关文献整理

随着全球进入现代化和风险社会时代,西方国家社会服务发展经历了“去家庭化”到“再家庭化”的变化历程,老年照料服务也因此经历从脱离家庭、走向

① Sung J. C, Nichol M. B, Venturini F, et al. Factors Affecting Patient Compliance with Antihyperlipidemic Medications in an HMO Population[J]. American Journal of Managed Care, 1998, 10(1): 1421-1430.
 ② Politzer R M, Yoon J, Shi L, et al. Inequality in America: the Contribution of Health Centers in Reducing and Eliminating Disparities in Access to Care[J]. Medical Care Research and Review, 2001, 2(58): 234-248.
 ③ Herrick C M, Alinsworth A D. Invest in Yourself: Yoga as a Self-care Strategy[J]. Nursing Forum, 2000, 2(35): 32-36.
 ④ Campbel & Kegami. Japan's Radical Reform of Long-term Care[J]. Social Policy and Administration, 2003, 37(1): 21-34.

社会到重回家庭和社区的变动轨迹。上世纪 60 年代,西方福利国家开始兴起“就地老化 (Aging in Place)”理念,出现了“老年照料应该‘去机构化’并回归家庭与社区”的呼声,许多国家开始着手发展社区照料服务。到 80 年代,以“就地老化”为导向的老年照料制度在更多国家得以实践,并在 90 年代成为多数国家的社会政策目标,^①这些国家开始将服务重心从机构照护转向社区居家照护。英国学者 A.Walker 对社区照顾进行了系统划分,认为社区照顾模式包括以下三类:一是“在社区照顾”(care in the community),具体指在社区内向照料服务需求者提供服务,意指将需要他人提供照料服务的老年人、儿童及其他成人留在社区内的照护机构中,由相关专业人士向其提供服务,该模式着重强调家庭与服务场所的“零距离化”,注重社区熟人环境对于提升被照料者生活质量的“场域”优势。二是“由社区照顾”(care by the community),该模式是指依靠家庭成员、其他亲属、社区邻里和社区志愿者等主体来满足被照料者的照料需求,强调广泛动员社区内的各种照料资源,尤其注重发动身处社区共同空间内的人力资源。三是“为社区照顾”(care for the community),该模式以社区为支持对象,通过提供托管服务、上门访问和电话慰问等方式为社区提供辅助,目的在于提升社区的服务能力,最终为家庭减轻负担。英国是最早发展社区照顾的国家,且一直走在世界前列,经过多年发展,其内容日臻完善。1993 年,英国社区照顾全面实施,服务项目众多,具体包括:居家服务、家庭照顾、老人公寓、托老所、老年活动中心等,通过这些服务项目将政府责任转移至家庭和社区。^②历经几十年的发展,该模式愈加成熟,呈现出鲜明特点,坚持以人为本,通过民办官助或官办民助等方式提升服务的专业化和多样化,多元供给的老年照料服务体系逐步完善。基于此,许多国家和地区纷纷效仿英国模式,社区照顾成为当今西方福利国家的重要养老照料模式。

二是非正式照料服务模式。非正式照料服务是老年人照料体系的重要组成部分,通常指由家庭成员等提供的无偿照料服务,以家庭为依托,重视构建以亲属、朋友、邻里为支撑的非正式支持网络。国外学者基于不同学科背景的相关研究充分肯定了非正式照料服务模式的作用。Litwak (1985) 提出“功能区分论”,该理论认为非正式照料服务和正式照料服务具有严格的功能区分,非正式照料能满足老年人更个性化的服务需求。^③Thomese & Tilburg (2000) 提出了“地理距离论”,指出非正式网络距离会在时空两个维度上影响网络成员之间的接触频率,

① P.Baldock, JC.Caring for Frail Elderly People: Policies in Evolution[J].Journal of European Social Policy,1998,8(4):195-216.

② 祁峰.英国的社区照顾及启示[J].西北人口,2010(6):20-25.

③ Litwak & Eugene. Helping in the Elderly: the Complementary Roles of Informal Networks and Formal Systems[J].American Journal of Sociology,1986,92(1):284-306.

随着居住距离的拉大,非正式照料服务的可及性降低。^①如前文所述,非正式照料服务模式是绝大多数东亚国家的主要选择。Seo, Cho & Youn (2005) 对韩国的调查显示,80%的老年人由家属提供照料服务。^②Koyano (1999)^③及 Ikegami & Campbell (2004)^④的研究结论均显示,日本75%以上的家庭承担了老年人的照料责任。Szebehely (2009) 的研究显示,超过90%的韩国老人选择家庭照料服务模式。^⑤家庭照料服务模式中,家庭非正式照料者是服务输送的核心主体。Dykstra (1995) 的研究表明,在家庭照料中,配偶是非正式照料的主要提供者,尤其在精神照料方面发挥关键作用。^⑥Connidis (2001) 也指出。婚姻状况的好坏直接影响家庭照料服务的供给水平和供给质量。^⑦Adams & Bilieszner (1995) 以及 Bengtson 等 (1996) 则通过对家庭照料中其它亲属关系的研究指出,基于血缘关系和同一共同体的生活经历,子女和兄弟姐妹是家庭照料第二核心主体。^⑧

随着家庭结构变迁、女性就业提升、家庭功能下降等的持续推进,对非正式照料服务模式可持续性的关注成为学界的研究重点。20世纪70年代,大量社会学研究表明,西方社会前工业化时期的“大家庭神话”破灭。尤其随着家庭现代化理论的兴起,以 W.J.Goode 为代表的社会学家先后指出,在迈向工业化和城市化的历程中,家庭类型趋向于向夫妇式核心家庭转变。^⑨与此同时,婚育年龄延迟、生育水平下降、预期寿命延长等使家庭的年龄结构由“金字塔型”转向“瘦长型”。^⑩家庭的一系列变迁以及市场经济对家庭关系的不断冲击,使得家庭非正式照料服务模式遭遇层层阻滞。除家庭、人口等宏观因素外,非正式照料者个体的照料压力也是影响家庭照料可持续性的重要因素。美国 Metropolitan 人寿保险公司在1998年的调查显示,部分家庭非正式照料者面临非常大的经济负担。Tennstedt (1999) 的研究则显示,心理和情感压力也是困扰家庭照料者的主要因

-
- ① F.Thomese, T.V.Tilburg. Neighboring Networks and Environmental Dependency[J].Aging and Security,2000,20(1):24-55.
- ② Seo B H,Cho Y J,Youn J R,et al. Model for Thermal Conductivities in Spun Yarn Carbon Fabric Composites[J].Polymer Composites,2005,26(6):780-798.
- ③ Wataru Koyano. Population Aging: Changes in Living Arrangement, and the New Long-term Care System in Japan[J].Journal of Sociology and Social Welfare,1999,26(1):155-167.
- ④ Ikegami N, Campbell J C. Japan's Health Care System: Containing Costs and Attempting Reform[J].Health Affairs,2004,23(3):26-36.
- ⑤ Szebehely. They Deserve Better: the Long-term Care Experience in Canada and Scandinavia[M].Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives,2009:131.
- ⑥ Dykstra,P. Loneliness among the Never and Formerly Married: the Importance of Supportive Friendships and a Desire for Independence[J].Journal of Gerontology,1995,50(5):321-329.
- ⑦ Connidis,I.A., Family Ties and Aging[J].Journal of Marriage & Family,2002,64(3):793-807.
- ⑧ Adams R.& Bilieszner R. Aging Well with Family and Friends[J].American Behavioral Scientist,1995,39.Bengtson,V.C., Rosenthal, C.J.& Burton,C.. Families and Aging: Diversity and Heterogeneity. in R.H. Binstock and L.K.George(eds.), Handbook of Aging and the Social Sciences(3"ed.) [M].New York: Academic Press.1990.
- ⑨ W.J.Goode. 家庭[M].魏章玲译.北京:社会科学文献出版社,1986:132-135.
- ⑩ Bengtson,V.C., Rosenthal, C.J.& Burton, L.M. Paradoxes of Family and Aging in R.H. Binstock and L. K.George(eds.),Handbook of Aging and the Social Sciences(4"ed.) [M].New York: Academic Press.1996: 121-128.

素，长期的家庭照料负担使其容易陷入焦虑、孤独、恐惧等负面情绪中。^①面对家庭非正式照料的不可持续性，各国公共政策开始思考如何通过政策干预支持家庭非正式照料者，从而维系家庭照料模式的可持续。

三是正式照料与非正式照料之间的相互关系。西方发达国家老年人照护服务模式的发展历程是一个适应性选择过程，选择何种服务模式取决于当时社会对两种模式之间关系的认知。福利多元主义理论问世之前，学者们的观点主要围绕替代理论和互补理论呈现出两大分流。持替代理论的学者认为，正式照料和非正式照料可以互相替代，二者取其一即可；而持互补理论的学者则认为，二者之间是互为补充的关系，不可偏废其一。以 Kemper & Royce（2002）为代表的学者认为，正式照料与非正式照料之间存在此消彼长的零和关系。^②Walker（1989）等学者则认为正式照料是对非正式照料的有益补充，但正式照料者与非正式照料者之间无互补性。Sherry（2003）认为正式照料服务能缓解家庭非正式照料者的照料压力，正式照料模式中社区居家照料能减轻机构照料的经济压力。^③随着福利多元主义理论的兴起，有学者在替代理论和互补理论的基础上，提出了“拓展网络”（Extended network）概念。Bravell M E.等（2013）认为不同供给主体结合自身特点和功能所提供的服务不会互相重叠。^④Litwark & Eugene（1985）也认为，二者不是绝对的替代或互补关系，而是当某种模式不足以满足人们的需求时，另一种服务应当介入。^⑤事实上，无论是何种理论，都是基于不同模式的本质，结合社会客观环境，对政府、家庭、市场等主体的行为进行的剖析。其共同点在于，都强调服务供给者本身的特点与功能及其和供给内容之间的匹配性，都为研究发展提供了可供参考的分析框架，但福利多元主义理论更突出福利责任的合理配置，强调各主体之间的相互联系。其实，在作者看来，正式照料与非正式照料之间的关系认定，不必仅拘泥于对不同服务模式的功能性判断，而应结合外部社会环境，探究不同模式下服务内容的深化拓展、服务主体的合作空间、服务对象的差异化覆盖等具体要素。

（2）国内老年照料服务模式研究

在我国，由于社会化照料服务起步较晚和家庭养老传统深厚，家庭照料模式是大多数老年人的选择。姜向群，刘妮娜（2014）指出，有长期照料需求的老年

① Tennstedt, S. Family Care Giving in an Aging Society[M]. Washington, DC: Administration on Aging, Symposium, 1999: 135.

② Robert V. Kemper, Anya Peterson Royce. Chornicling Cultures: Long-term Field Research in Anthropology[M]. Alta Mira Press, U.S., 2002: 109.

③ Sherry Anne Chapman. Client-centered, Community-based Care for Frail Seniors[J]. Health and Social Care in the Community, 2003, 11(3): 253-261.

④ Bravell M E. et al. Older Caregivers in Iceland: Providing and Receiving Care[J]. Nordic Social Work Research, 2013, 1(3): 4-19.

⑤ Litwark & Eugene. Helping in the Elderly: the Complementary Roles of Informal Networks and Formal Systems[J]. American Journal of Sociology, 1985, 92(1): 244-269.

人更倾向于选择居家照料服务。^①苏群,彭斌霞,陈杰(2015)基于 CLHLS 数据的分析,指出 90%以上有照料需求的老人主要依靠家庭照料。^②宗庆庆,张熠,陈玉宇(2020)通过随机实验分析了老年人健康对照料需求和照料模式选择的影响,实验结果表明家庭在老年人照料模式选择中存在“啄序偏好”,即老年人首先会动用家庭照料资源。^③李珍,赵青(2021)通过对 CLHLS2018 年的数据分析指出,家庭是失能老人长期照护的主要供给主体,且家庭照料供给制度运行良好。^④因此,照料“家庭化”取向下,国内关于老年照料服务模式的研究更多关注以下三方面:

一是老年照料模式影响因素分析。陆杰华,白铭文,柳玉芝(2008)指出,子女数量和子女的代际支持是重要影响因素,子女数量越多、代际支持度越高,老年人越倾向于子女提供的家庭照料。^⑤唐利平,风笑天(2010)对农村独生子女家庭的研究发现,独生子女父母对子女和家庭的依赖正逐渐降低,养老照料开始出现“去家庭化”趋势。^⑥左冬梅,李树茁,宋璐(2011)的实证分析指出,老年人社会经济状况、健康状况、孝道观念认知、代际支持等显著影响老年人养老照料模式的选择。^⑦丁志宏(2014)的研究表明,老年人年龄、健康状况、经济状况、文化水平、子女数量等是影响老年人照料模式选择的主要因素,其中经济状况作用最为显著。^⑧石人炳(2012)指出,农村地区老年人受限于服务可及性,其照料模式以亲情模式为主。^⑨张瑞利,林闽钢(2018)研究长期追踪数据发现,经济收入、人力资本、社会资本水平低的“资源匮乏型”失能老人更加依赖非正式照料,建议提升正式照料服务的可获得性。^⑩张新辉,李建新(2019)通过实证分析指出,我国社区老年服务整体上存在较大供需缺口,且具体供需结构、地区、城乡间的不平衡不断加剧,进而不利于老年人选择最优养老策略。^⑪综上,老年人选择何照料服务模式,是多方因素共同作用的结果,既有来自老年人及家庭方面的微观因素,也与正式照料服务发展等宏观因素有关。

① 姜向群,刘妮娜.老年人长期照料模式选择的影响因素研究[J].人口学刊,2014(1):16-23.

② 苏群,彭斌霞,陈杰.我国失能老人长期照料现状及影响因素——基于城乡差异的视角[J].人口与经济,2015(4):69-76.

③ 宗庆庆,张熠,陈玉宇.老年健康与照料需求:理论和来自随机实验的证据[J].经济研究,2020(2):6-51.

④ 李珍,赵青.需求溢出理论下的长期照护制度安排与政策意蕴——基于微观数据的溢出需求识别[J].社会保障研究,2021(3):15-23.

⑤ 陆杰华,白铭文,柳玉芝.城市老年人居住方式意愿研究——以北京、天津、上海、重庆为例[J].人口学刊,2008(1):35-41.

⑥ 唐利平,风笑天.第一代农村独生子女父母养老意愿实证分析——兼论农村养老保险的效用[J].人口学刊,2010(1):34-40.

⑦ 左冬梅,李树茁,宋璐.中国农村老年人养老院居住意愿的影响因素研究[J].人口学刊,2011(1):24-31

⑧ 丁志宏.我国农村中年独生子女父母养老意愿研究[J].人口研究,2014(4):101-111.

⑨ 石人炳.我国农村老年照料问题及对策建议——兼论老年照料的基本类型[J].人口学刊,2012(1):44-51.

⑩ 张瑞利,林闽钢.中国失能老人非正式照顾和正式照顾关系研究[J].社会保障研究,2018(6):3-13.

⑪ 张新辉,李建新.社区老年服务供需动态变化与平衡性研究——基于 CLHLS2005—2014 的数据[J].社会保障评论,2019(2):122-136.

二是家庭照料特点分析。梁丽霞,李伟峰(2012)认为,社会性别理论在老年人家庭照料中作用显著,论述了老年人家庭照料者角色的性别效应,揭示出家庭照料劳动的性别不平等。^①贺光烨(2018)从相对资源和性别意识理论出发,认为女性比男性承担了更多家务劳动和家庭照料。^②李文祥,翟宁(2019)从更广义范围进行了考虑,认为公私领域的二元对立与劳动性别分工和传统性别秩序相结合将女性限制在家庭私领域,为其塑造出“照顾者”公民身份。^③吴帆(2017)通过实证分析揭示出家庭老年照料劳动呈现出女性化、中年化等特征。^④佟新(2017)综合考虑有偿照料和无偿照料,发现在市场主义体制下照料劳动呈现出家庭化特征,而家庭策略又使照料劳动呈现女性化和市场化双重特征。^⑤刘柏慧(2014)通过实证研究发现,子女投入家庭照料会带来一定机会成本,因此家庭照料实际供给以位于劳动力市场弱势地位的子女为主。^⑥刘亚飞,胡静(2017)分析了机会成本视角下家庭的老年照料分工,研究指出子代收入水平和受教育程度均与其照料投入呈负相关关系。^⑦刘二鹏,张奇林(2018)基于多期追踪数据分析发现,子代一直是失能老人家庭照料的主要提供者,其中,儿子所起的作用最大。^⑧综合来看,从女性主义视角探讨家庭照料居多,家庭照料引发的性别不平等一直是女性主义社会学者关注的核心。家庭照料中两性悬殊的性别分工不仅形塑了父权制的政策框架和道德指南,形成“性别化的劳动政体”^⑨,而且进一步固化了传统性别规范。最终,导致女性面临“照料惩罚”,使女性在就业、收入、自我发展等方面遭受更多阻滞。

三是家庭照料影响研究。照料劳动对家庭照料者造成的影响一直是国内学界关注的重点,相关研究可归为以下两类。首先是关于照料劳动对照料者身心健康的影响研究。刘岚,陈功(2010)利用 CHNS1997-2006 的数据进行实证分析,发现照料老年人的女性自评健康状况较差。^⑩陈璐,范红丽(2016)的实证研究发现,从事照料活动的女性不仅过去四周患病率显著提高,而且自评健康水平也相应下降,照料活动强度越高对健康的负面影响越大。^⑪唐咏(2012/2013)的研究发现,高龄失能老人的家庭照料者遭遇经济、身体、心理、家庭关系变化等多

① 梁丽霞,李伟峰.老年人家庭照顾者的社会性别分析[J].经济与社会发展,2012(4):78-82.

② 贺光烨.城市地区家务劳动和家人照料时间性别差异研究[J].人口研究,2018(3):79-90.

③ 李文祥,翟宁.照顾性别化视角下的女性公民身份完整化研究[J].内蒙古社会科学(汉文版)2019(4):157-164.

④ 吴帆.中国家庭老年人照料者的主要特征及照料投入差异——基于第三期中国妇女社会地位调查的分析[J].妇女研究论丛,2017(2):5-13.

⑤ 佟新.照料劳动与性别化的劳动政体[J].江苏社会科学,2017(3):43-54.

⑥ 刘柏慧.我国家庭中子女照料老人的机会成本——基于家庭动态调查数据的分析[J].人口学刊,2014(5):48-60.

⑦ 刘亚飞,胡静.谁来照顾老年父母?——机会成本视角下的家庭分工[J].人口学刊,2017(5):67-76.

⑧ 刘二鹏,张奇林.失能老人子女照料的变动趋势与照料效果分析[J].经济学动态,2018(6):92-105.

⑨ 佟新.照料劳动与性别化的劳动政体[J].江苏社会科学,2017(3):43-54.

⑩ 刘岚,陈功.我国城镇已婚妇女照料父母与自评健康的关系研究[J].人口与发展,2010(5):52-59.

⑪ 陈璐,范红丽.家庭老年照料对女性照料者健康的影响研究[J].人口学刊,2016(4):48-59.

重压力,尤其是相对弱势家庭的照料者面临严重心理负荷。^①周艺梦,张奇林(2021)基于全国性抽样调查数据,发现失能老人配偶的心理健康水平显著低于非失能老人家属,照料劳动难度是主要压力源。^②其次,学术研究关注家庭照料与照料者就业、收入之间的因果关系。黄枫(2012)实证检验了家庭老年照料责任与城镇女性市场劳动参与之间的关系,家庭照料劳动显著降低了女性的职业劳动参与率。^③刘柏惠(2014)的研究表明,老年照料会降低子代的职业劳动参与率,使其承受隐性的“收入惩罚”,且照料劳动对女性遭受的职业和收入影响大于男性。^④马焱,李龙(2014)基于全国性调查数据,分析了老年照料与女性就业之间的关系,发现与非照料者相比,照料者的就业概率降低了29.6%。^⑤范红丽,陈璐(2015)认为,老年照料对女性劳动参与存在替代效应,造成对女性就业的负面影响。^⑥陈璐等(2016)基于实证分析推断,家庭老年照料会抑制女性劳动力供给。^⑦吴燕华,李金昌,刘波(2018)的研究指出,家庭老年照料会减少女性的正规就业而增加非正规就业。^⑧范红丽,辛宝英(2019)利用面板数据,分析发现老年照料对农村女性非农就业有负向影响,且随着照料强度增加不断提高。^⑨总而言之,老年照料对照料者的健康状况和劳动就业均造成了一定程度的负面影响,尤以对女性的冲击更为显著。因此,我国应对人口老龄化过程中,应统筹考虑家庭保障、性别平等、女性发展等议题,公共政策应为女性平衡照料责任与自我发展创造条件与机会。

3. 老年照料政策研究

(1) 国外老年照料政策研究

“二战”后,随着福利国家的经济社会变迁和女性主义理论的发展,推动了照料进入社会政策视角。20世纪80年代以来,新自由主义在全球盛行,女性职业化和市场劳动参与提升,以及持续加剧的人口老龄化,^⑩导致家庭照料责任和照料资源之间的矛盾加剧。家庭“照料赤字”(caring deficits)以及不断下降的生育率和持续加速的人口老龄化,使福利国家意识到必须对属于私人领域的照料

-
- ① 唐咏.高龄失能老人主要照顾者心理健康与长期照护体系的建立[J].学术论坛,2012(9):168-173.唐咏.高龄失能老人照顾者精神健康状况研究——基于性别分析视角[J].南方人口,2013(4):56-63.
- ② 周艺梦,张奇林.失能老人配偶照料者心理健康及其影响因素研究[J].北京社会科学,2021(1):107-116.
- ③ 黄枫.人口老龄化视角下家庭照料与城镇女性就业关系研究[J].财经研究,2012(9):16-26.
- ④ 刘柏惠.我国家庭中子女照料老人的机会成本——基于家庭动态调查数据的分析[J].人口学刊,2014(5):48-60.
- ⑤ 马焱,李龙.照料老年父母对城镇已婚中青年女性就业的影响[J].人口与经济,2014(2):39-47.
- ⑥ 范红丽,陈璐.替代效应还是收入效应?——家庭老年照料对女性劳动参与率的影响[J].人口与经济,2015(1):91-98.
- ⑦ 陈璐,范红丽,赵娜,褚兰兰.家庭老年照料对女性劳动就业的影响研究[J].经济研究,2016(3):176-189.
- ⑧ 吴燕华,李金昌,刘波.家庭老年照料对女性非正规就业的影响效应研究[J].商业经济与管理,2018(3):47-58.
- ⑨ 范红丽,辛宝英.家庭老年照料与农村妇女非农就业——来自中国微观调查数据的经验分析[J].中国农村经济,2019(2):98-114.
- ⑩ Hantrais,L. Family Policy Matters[M].Bristol: The Policy Press,2004:38.

活动加以干预。^①由此，社会政策如何打破照料的公-私壁垒、以何种方式介入家庭的照料活动、如何合理匹配家庭、国家、市场三者之间的福利责任成为福利国家社会政策研究领域的重要范畴之一，具体研究主要集中在以下两方面。

其一，老年照料政策的模式分野。长期以来，围绕照料作为一种政策产品的争论表现在多方面：政策方式应以“普惠式”为主还是以“选择式”为主？照料政策是否应纳入社会性别视角，巩固还是破除照料性别规范？家庭照料劳动属于生产性劳动还是非生产性劳动？政策支持以资金为主还是服务为主？国家介入该达到怎样的程度？由此，不同学者基于福利体制、性别分工等不同政策研究视角划分出不同政策模式（见表 1-2）。

表 1-2 国外老年照料社会政策模式

安德森的分类	社会民主主义模式	保守主义模式	自由主义模式
刘易斯的分类	微弱养家模式	中间养家模式	强烈养家模式
费雷泽的分类	普遍照顾者模式	照顾者等同模式	普遍养家模式
科比的分类	双薪支持模式	传统家庭支持模式	市场取向模式
行为主体责任分配	国家为主， 市场、家庭边缘	家庭为主、国家为 辅、市场边缘	市场为主， 国家、家庭边缘
政策特点	普遍主义平等主义 去商品化程度最高 去家庭化程度最高 有利于性别平等	地位分化家庭主义 去商品化程度一般 去家庭化程度最低 不利于性别平等	个人主义 去商品化程度最低 去家庭化程度一般 对性别平等无影响
政策方式	普惠型	补缺型	补缺型
代表国家	瑞典丹麦芬兰等	德国法国新加坡等	美国加拿大等

资料来源：作者根据相关文献整理

埃斯平-安德森（Gosta Esping-Anderson）建构的“福利国家体制模型”分析的是国家、家庭、市场在国家总体福利生产上的制度性分工。^②根据各国社会政策的“去商品化”程度、阶级分层和社会团结程度，福利国家体制可分为自由主义、社会民主主义、保守主义三种福利体制。^③该理论为分析福利国家各项社会福利政策提供了基本分析框架。但安德森的理论框架以传统男性养家模式作为理论前提，忽视了女性在私人领域中的无薪照料劳动，^④因此受到了众多女性主义

① Thomas,P.B,& Leira,A.(eds.).Gender, Welfare State and the Market: Towards A New Division of Labour[M].London: Routledge,2000:157.
② Esping-Anderson, G.. The Incomplete Revolution: Adapting to Women’s New Roles[M]. Gambridge: Polity Press,2009:25.
③ Esping-Anderson, G.. The Three Worlds of Welfare Capitalism[M]. Gambridge: Polity Press,1990:187.
④ Fraser,N.. After the Family Wage: Gender Equity and the Welfare Stata.[J]. Political Theory,1994,22(4): 591-618.

学者的批评。安德森在后续研究中融入了女性和家庭因素，提出了“去家庭化”概念，并将该指标作为女性劳动力商品化的前提条件。^①“去家庭化”某种意义上讨论了照料议题，该指标描述了原来由家庭或女性承担的照料等福利责任转移至国家和市场的程度。^②根据安德森的观点，“去家庭化”的途径无非就两条：公共化或市场化，在此基础上衍生出的相关社会政策无疑直接指向照料议题。至此，照料成为福利国家体制研究的重点内容之一，“去家庭化”也成为研究照料社会政策的关键。^③在此基础上，女性主义学者从性别视角完善了安德森的分析框架，其中较为典型的研究分别是南茜·弗雷泽（Nancy Fraser）基于性别平等视角的研究和沃尔特·科比（Walter Korpi）基于女性劳动力商品化视角的研究。这些研究将性别视角纳入福利体制分析，建构出性别化的福利体制分析框架，将人类社会的再生产与生产置于同等重要位置，打破了公私领域截然对立的局面。融入性别视角的福利体制理论，强调既要维持劳动力一定程度的“去商品化”，也要充分考虑再生产过程中的家庭关系与性别关系，保证照料等家务劳动达到一定程度的“去家庭化”与“去性别化”。^④安德森的福利国家体制虽然关注了男性劳动力的“去商品化”和女性劳动力的“去家庭化”，但忽视了男性的“再家庭化”和女性的“商品化”，以及再生产的“性别化”问题。弗雷泽、科比等女性主义学者从不同角度弥补了安德森福利体制框架的不足，并更加关注家庭和女性在再生产领域的福利贡献。

其二，老年照料政策的具体形态。老年照料政策属于老龄政策和家庭政策的分支，其具体的政策内容通常内嵌于老龄和家庭政策之中，福利国家在处理老年照料问题方面具有一定创新性，政策范围之广令人震惊。从政策内容来看，各国的老年照料政策有何特点？可归类为哪些方面？布罗斯基（Jenny Brodsky）和雷斯尼茨基（Shirli Resnizki）等根据政策对象将养老照料政策总结为两方面：直接面向老年人的照料支持政策（如发放养老金、提供公共养老服务等）和针对家庭非正式照料者的福利供给（如减免家庭老年照料者的税费负担、提供专业服务支持和技能培训等）。^⑤多提（Pamela Doty）则做了更细致的划分，将相关政策分为：税收激励（家庭照料）政策、公共日托照料服务政策、面向低收入家庭的现金补助政策、面向居家养老者发放食品卷和提供补充收入、家庭照料者雇佣政策

① Orloff, A.S.. Gender and the Social Rights of Citizenship: the Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States[J]. American Sociological Review, 1993, 58(3): 303-328.

② Esping-Anderson, G.. Social Foundation of Postindustrial Economics[M]. New York: Oxford University Press, 1999: 87.

③ 傅立叶. 从性别观点看台湾的福利体制[J]. 台湾社会研究季刊, 2010(18): 207-236.

④ 傅立叶. 从性别观点看台湾的福利体制[J]. 台湾社会研究季刊, 2010(18): 207-236.

⑤ Jenny Brodsky, Shirli Resnizki, Daniella Citron. Issues in Family Care of the Elderly: Characteristics of Care, Burden on Family Members and Support Programs[M]. Myers-JDC-Brookdale Institute, 2011: 185-201.

（政府向家庭照料者支付工资）等五个方面。^①玛丽·戴利（Mary Daly）运用比较研究将欧洲各国的照料政策工具分为以下四种：货币和实物的社会保障和税收福利，如现金支付、用于福利目的的信贷、税收免税额；与雇佣有关的规定，如有薪和无薪假期、职业假期、遣散费、弹性工作时间、减少工作时间；家居服务及其他以社区为基础的支援服务；鼓励在市场上创造就业或提供服务，如代金券、重新安排工作时间、对市场化照料的补贴。^②克莱尔·昂格尔森（Clare Ungerson）则进一步细分了经济支持的类型：第一种是通过社会保险和税收直接支付给照料者的“照料者津贴”；第二种是国家作为雇主向照料者支付报酬；第三种是“路由工资”，由国家提供的“直接付款”通过照料使用者支付给照料人员；第四种是“象征性支付”，即由被照料者用自己的钱支付或以福利的形式支付；第五种是“有偿志愿服务”，由自愿组织和当地政府向志愿者支付。^③基于以上学者的分类，各国的老年照料政策内容大致可分为三类（见表 1-3）：第一类为经济支持政策，包括直接经济支持和间接经济支持；第二类为服务支持政策，具体包括公共照料服务、居家服务、非正式照料者支持性服务等；第三类为时间支持政策，具体包括照料休假制度、弹性工作制等。

表 1-3 国外老年照料社会政策内容概览

政策形态	政策内容	政策目的
经济支持政策	直接经济支持：养老金、服务津贴、高龄津贴 间接经济支持：税收优惠、照料者津贴、社保参保优惠	减轻家庭经济负担
服务支持政策	公共服务、居家服务、喘息服务、技能培训服务、照料手册、咨询服务、信息共享服务、就业支持服务	缓解家庭照料负担；提升家庭照料能力
时间支持政策	照料休假政策、弹性工作制（弹性工作时间和工作地点）、缩短工作时间	促进工作家庭平衡

资料来源：作者根据相关文献整理

（2）国内老年照料政策研究

国内关于老年照料政策的研究并未形成系统性的研究体系，较少直接关于政策本身的讨论，主要散见于养老服务、养老保险、女性就业、照料者身心健康等研究议题中。

① Pamela Doty. Family Care of the Elderly: the Role of Public Policy[J].The Milbank Quarterly,1986,64(1):147-156.
② Mary Daly. Care as a Good for Social Policy[J].Journal of Social Policy,2002, 31(2):251-270.
③ Clare Ungerson. Social Politics and the Commodification of Care[J].Social Politics,1997,4(3):362-381.

第一类研究以女性家庭照料者作为政策支持对象。董晓媛（2009）从女性主义经济学视角分析了照料劳动、性别平等与公共政策三者之间的关系，并提出构建以缓解女性家庭-工作冲突和促进社会性别平等为核心的女性福利政策。^①马焱（2013）从性别视角出发，梳理了老年照料相关社会政策，指出现有政策缺乏照料者视角和性别视角、对家庭非正式照料劳动缺乏价值认同、公共服务投入不足，并提出应构建具有性别平等意识的照料社会政策。^②周春芳（2013）通过对家庭照料与女性就业之间的实证分析，指出应完善照料社会政策，帮助女性实现家庭与工作的平衡。^③吕利丹（2016）通过回顾家庭照料与女性劳动参与领域的研究，指出照料社会政策应融入社会性别视角，完善市场化照料服务体系，构建国家、市场、家庭共同参与的照护模式。^④刘岚，齐良书，董晓媛（2016）实证分析了中国城镇中年男性与女性的家庭照料供给状况，研究结果表明女性家庭照料供给远高于男性，强调应提高照料服务社会化水平，加大对女性的社会支持。^⑤江苏芬（2018）以女性家庭照料者为研究对象，提出强化社会责任、加大法律保障、经济支持、服务支持等，构建面向女性家庭照料者的政策支持体系。^⑥李文祥，翟宁（2019）基于照料性别化事实，分析了如何在照料性别化视角下增强女性照料价值的认可，并指出应通过经济、服务、时间等多种政策工具，使女性的照料价值获得等同于养家糊口者的经济价值。^⑦此外，还有大量学者实证分析了女性在家庭老年照料与劳动就业之间的关系，研究结果均表明，家庭老年照料挤出了女性的劳动参与，对女性健康、就业、收入等造成了不同程度影响。基于此，学者们一致认为社会政策应加大对女性的关注，为女性家庭照料者提供相应政策支持，满足女性自身发展需要（范马焱、李龙，2014；范红丽、陈璐，2015；陈璐、范红丽，2016；吴燕华、刘波、李金昌，2017；郑逸芳、程璆、许佳贤，2017；范红丽、辛宝英，2019）。基于我国老年照料劳动“女性化”事实，学者们通过分析家庭老年照料对女性健康、劳动参与等方面的影响，呼吁社会政策应更多关注女性在家庭照料中的困境和政策需求。

第二类研究以家庭作为政策支持对象。石人炳，宋涛（2013）通过对农村老年照料困境的分析，建议基层政府或村民自治组织主导实施多项面向家庭与家庭非正式照料者的支持计划，实现对老年人及其家庭的政策支持，应对农村老年照

① 董晓媛. 照顾提供、性别平等与公共政策——女性主义经济学的视角[J]. 人口与发展, 2009(6): 61-68.

② 马焱. 从公共政策层面看对女性老年家庭照料者的社会支持[J]. 妇女研究论丛, 2013(5): 55-62.

③ 周春芳. 儿童看护、老人照料与农村已婚女性非农就业[J]. 农业技术经济, 2013(11): 94-102.

④ 吕利丹. 新世纪以来家庭照料对女性劳动参与影响的研究综述[J]. 妇女研究论丛, 2016(6): 109-117.

⑤ 刘岚, 齐良书, 董晓媛. 中国城镇中年男性和女性的家庭照料提供与劳动供给[J]. 世界经济文汇, 2016(1): 21-35.

⑥ 江苏芬. 人口老龄化背景下女性家庭照料者的社会支持体系构建[J]. 重庆工商大学学报(社会科学版), 2018(2): 67-71.

⑦ 李文祥, 翟宁. 照顾性别化视角下的女性公民身份完整化研究[J]. 内蒙古社会科学(汉文版), 2019(4): 157-164.

料危机。^①朱浩（2014）通过总结西方发达国家老年人家庭照料支持政策，提出我国应整合家庭福利的相关内容，以完善家庭政策提升家庭福利供给能力。^②刘柏慧（2015）认为，应引入转移支付和公共服务供给，加大对家庭的支持力度，实现老年人“就地老化”。^③刘德浩（2016）通过对部分欧洲国家的比较分析，认为我国应借鉴斯堪的纳维亚模式，重构国家与家庭的责任分工，建立家庭照护支持政策，巩固家庭“代际团结”。^④罗丽娅，郭林（2019）从家庭主义福利视角出发，指出照料应从私人领域走向公共领域，注重公私部门之间的协调与合作，合理匹配国家、家庭、个人三者之间的责任，尤其要维护家庭和个人在照护服务中的主体性，确保其享有相关权利。^⑤张奇林，刘二鹏（2019）基于家庭视角，提出了构建以家庭为政策客体的照料社会政策行动路径，具体包括形成以家庭为政策核心的制度框架、加强社区照料服务能力建设、融入家庭-工作平衡政策机制、完善市场和社会组织参与机制。^⑥戴卫东（2021）认为，随着经济社会发展与家庭变迁，我国家庭老年照料的功能和价值均发生了转向，应从立法目标、决策理念、经济政策、社会环境、整体布局等方面重构老年家庭照料的社会价值。^⑦成志刚，卢婷（2021）通过梳理新中国成立以来老年照料领域的政策投入，发现现有政策以嵌入型为主，对家庭整体和家庭照料者个体的关注略显不足，应加大政府注意力配置，建立健全面向家庭和家庭照料者的社会政策体系。^⑧在我国，受经济发展、政策引导、文化伦理等多重因素影响，家庭是老年照料的绝对事实主体，但人口结构变化、家庭变迁、女性劳动参与提升等导致家庭照料功能显著下降，家庭因此面临养老照料困境。因此，如何通过社会政策修复和完善家庭的照料功能，如何重构国家、市场、家庭三者之间的责任配置成为学界研究关注的重点。

第三类研究聚焦于促进市场化照料发展的政策支持。肖金明（2012）认为，需要通过立法固化老年人社会照料制度，通过政策引导和政策支持加速市场化照料服务发展，系统构建老年人社会照料服务体系。^⑨余央央，封进（2014）通过实证分析指出，老年照料劳动力供给不足的主要原因在于老年照料的相对报酬较

① 石人炳,宋涛.应对农村老年照料危机——从“家庭支持”到“支持家庭”[J].湖北大学学报(哲学社会科学版),2013(4):65-68.

② 朱浩.西方发达国家老年人家庭照顾者政策支持的经验及对中国的启示[J].社会保障研究,2014(4):106-112.

③ 刘柏慧.老年照料服务体系发展国际经验及启示[J].社会保障研究,2015(2):166-175.

④ 刘德浩.长期照护制度中的家庭团结与国家责任——基于欧洲部分国家的比较分析[J].人口学刊,2016(4):36-47.

⑤ 罗丽娅,郭林.“家庭主义福利”的审视与再修正——来自西班牙老年长期照护服务发展的经验[J].国外社会科学,2019(4):112-121.

⑥ 张奇林,刘二鹏.面向家庭的照料社会政策建构:范式、应用与路径[J].青海社会科学,2019(2):105-114.

⑦ 戴卫东.中国家庭老年照料的功能变迁与价值转向[J].安徽师范大学学报(人文社会科学版),2021(1):64-73.

⑧ 成志刚,卢婷.中国老年照料政策体系:嬗变、内在逻辑与路径取向[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2021(1):52-59.

⑨ 肖金明.建构完善的老年人社会照料制度[J].浙江学刊,2012(5):5-12.

低,因此,社会政策应通过一系列政策支持降低老年照料从业者的流失率,具体通过工资报酬补贴、社保缴费待遇补贴、职业技能培训等多种手段促进老年照料专业化、职业化、产业化发展。^①沈尤佳(2014)认为政府对照料产业的政策引导和政策支持是照料产业升级的主要方向,既包括面向照料从业者的劳动保护和职业培训,也包括对照料产业的导向型税收优惠,还包括政府购买服务等政策手段。^②董红亚(2015)则从文化视角提出了相关政策构想,既要注重家庭孝文化建设,又要加强职业照护文化培育,促进照料产业规范发展。^③佟新,周旅军,马冬玲(2015)总结了西方国家发展关怀经济学的经验,倡导建立重视女性照料价值的关怀经济学,赋予女性照料劳动相应经济价值,并以此为契机将照料经济上升为国民经济的重要组成部分。^④刘二鹏,张奇林,韩天阔(2019)梳理了照料经济学发展脉络,并结合西方照料经济发展实践提出,我国应通过完善市场准入、法律监管、秩序规范、产业优惠等措施,为照料产业化发展提供完备的政策环境。^⑤市场化照料作为弥补家庭照料的重要手段,正呈现出快速发展的态势,并成为越来越多家庭的选择;以照料产业为核心的照料经济也逐渐成为国民经济的重要组成部分,并成为国民经济新的增长点。但现阶段我国以养老服务和家政服务为主的照料产业尚未形成规范的产业发展格局,亟需更多政策研究和更大政策投入。

1.3.2 研究现状评价

通过系统梳理国内外相关研究成果,可以得出一个基本判断:人口老龄化伴生的老年照料议题已成为全球化时代各国社会治理不可回避的问题之一。从研究的学科背景来看,相关研究主要分布在人口学、社会学、经济学、管理学、政治学、社会政策学等众多学科领域,说明学界对该议题的重视程度之高。对国内外相关研究的综合梳理,可发现现有研究既有共识,也有分歧,还有待进一步回应的问题。因此,综合上述研究结论,提出本研究的焦点内容和核心议题。

第一,现有研究取得了一定共识。首先,对老年照料概念内涵阐释基本一致。比较国内外学者对“老年照料”的一般定义和整体性认识,可以得出一个共性的判断,即都强调回应社会风险、满足社会需求和改善提高老年人生活质量的的目的性意义,具体指向老年人的基本生活需求,通过他者的介入和帮助,实现老年人日常生活正常化。整体上看,关注的核心是个体在生命历程后期的生存发展质量。其次,对于老年照料服务模式的划分和对不同服务模式的界定争议也较少。综合

① 余央央,封进.老年照料的相对报酬:对“护工荒”的一个解释[J].财经研究,2014(8):119-129.

② 沈尤佳.照料产业的理论经济学研究[J].理论学刊,2014(7):62-67.

③ 董红亚.建构与老龄化社会相适应的照护文化[J].浙江外国语学院学报,2015(4):107-112.

④ 佟新,周旅军,马冬玲.关怀经济学与投资女性——中国经济的新增长点[J].社会发展研究,2015(2):41-63.

⑤ 刘二鹏,张奇林,韩天阔.照料经济学研究进展[J].经济学动态,2019(8):99-115.

国内外学术界对老年照料服务模式的分类有着较为一致的共识。将照料分为正式照料和非正式照料两大类,已成为中西方学界的基本默契,对正式与非正式照料服务的判定标准也基本一致,即都以政府介入与否和付费与否为分类依据。最后,在福利多元主义框架下,老年照料不再是家庭私人事务而是社会公共议题已达成基本共识,国内外学术界都认为国家介入和政策干预是必然趋势。综合国内外学者的研究,社会政策干预老年照料的手段主要有以下三方面:①经济政策,具体通过现金补贴、费用减免、税收优惠等方式加强对老年人及家庭的经济支持,避免个人和家庭因照料负担陷入经济困境;②服务政策,主要通过公共服务建设,扩大公共服务供给,一方面为老年人提供免费或低价照料服务,另一方面向家庭照料者提供专业指导、喘息服务、咨询建议等服务支持,缓解家庭照料压力;③时间政策,为家庭照料者提供时间支持,具体通过灵活就业、带薪照料假期等政策手段解决家庭照料者工作-照料冲突。总而言之,各种社会政策手段的运用,目的在于将个体和家庭可能面临的照料风险进行分摊,将责任分摊至国家、市场、社会等多主体,形成真正意义上的“社会照料”。

第二,研究还存在一定分歧。综合来看,分歧主要存在于对正式与非正式照料服务模式之间的关系认知和社会政策介入老年照料领域的模式选择。早期,学者们对于正式照料与非正式照料之间的相互关系存在两派截然不同的观点。替代理论派认为,正式照料是对非正式照料的替代,当老年照料进入公共领域后,家庭作为私人领域可以全然退出。互补理论派则认为,二者只是相互补充关系,正式照料与非正式照料都有其有限的作用空间,二者需要相互合作、互为补充。后期,随着福利多元主义理论的兴起,两大流派之间的分歧得到改善,甚至出现相互融合的趋势。鉴于正式照料与非正式照料之间关系的认知分歧,以及对家庭、国家、市场角色定位的差异,导致分歧进一步延续到政策模式的选择上。女性主义学者强调性别平等和女性权利保护,主张打破公私领域的二元对立,改变再生产附庸于生产的从属地位,构建“去性别化”的政策框架,将女性从照料劳动中彻底解放出来。家庭社会学领域的学者更关注家庭的延续与发展,主张社会政策应适应家庭的改变与发展。社会政策学者则更注重社会政策与经济政策之间的互动关系,并将照料社会政策视为一项社会投资,主张国家适度的投入。总而言之,争论与分歧源于研究者不同的研究视角和价值主张,并不妨碍我们对议题的认知与理解,相反,有利于促进社会政策实践融入更多的理论思考。

第三,国内研究还有进一步挖掘的空间。尽管国内有关老年照料议题的研究呈多元发展态势,但现有研究仍存在一定不足:首先,研究视角以社会学、经济学、人口学视角为主,较少依托公共管理学和社会政策学等学科视角,以社会治理、政策推进为导向对国家介入老年照料进行深入分析;其次,现有研究以经验

分析为主,缺乏对老年照料议题内在本质的探析,较少从社会问题与社会政策的互动机制出发探寻应对老年照料问题的政策机制;再次,系统将老年照料和与之密切相关的性别、家庭、阶层、城乡等议题展开探讨的研究不多,对老年照料议题的复杂性和交织性认识不足;最后,现有研究虽在社会政策视域下提出了支持家庭和女性的政策构想,但没有对国家、家庭、市场作为共同责任主体的福利责任分配进行深入分析。从本质上讲,老年照料问题是老龄化问题的“衍生品”,是源于现行社会政策架构和不断变化的社会结构之间不匹配的矛盾,需要社会政策和社会治理模式的调整乃至重构以适应新的人口社会结构。^①因此,立足于国家积极应对人口老龄化战略布局,以公共管理学和社会政策学视角为切入点构建老龄治理新格局,是实现老龄治理能力与治理体系现代化的基本前提,也是进一步挖掘社会政策价值,实现老龄社会政策和老龄事业治理协同推进的必经之路。

第四,本研究尝试要回应和解决的几个主要问题。国内外的现有研究成果为本研究核心议题的确立提供了丰富的理性材料和方向指引。同时,基于我国已进入老年照料“赤字”时代和老年照料政策弱势性发展的社会现实,确立本研究尝试回应和解决的几个主要问题:

其一,基于微观数据通过描述性分析厘清当前中国老年人口的照料需求和供给现状,借助回归分析探寻老年照料服务供需“异步”困境的原因,并结合微观调查数据和人口普查数据进行老年照料需求预测,揭示老年照料“社会问题化”的具象,阐明老年照料政策的行动基础。已有研究对老年照料需求的探测要么数据较陈旧,要么针对某一类特殊老年人群,缺乏全面准确的分析。本文首先依托于 CLHLS 全国跟踪性老年综合调查数据库,实证分析当前我国老年人的照料需求和特征、照料供给现状及特征,厘清老年照料服务供需结构性矛盾;以及运用双变量 Probit 回归模型分析老年人照料服务供需不匹配的影响因素。其次,利用马尔科夫(Markov)模型对未来十年后的需求进行预测,为政策设计提供更可靠的依据。

其二,从动态的“时空—历史”维度入手,将具体社会政策分析融入特定历史阶段的国家制度结构中,把握国家制度结构对社会政策的形塑作用,从而更全面客观地看待社会政策的发展轨迹。根据此逻辑,梳理新中国成立以来不同历史阶段的老年照料政策,归纳总结老年照料政策的发展特征和发展逻辑。

其三,融入交织性分析视角,系统把握当前中国老年照料政策的影响,亦即当前政策存在的缺失与不足。关注性别、家庭、阶层等多个维度之间的交叉建构与相互关联,强调动态性分析,侧重问题产生的具体过程与特定情景,借助宏观和微观数据评估分析当前老年照料政策“去性别化”“去家庭化”“去商品化”程

① 卢婷.老年照料研究热点与演化进路——基于 CNKI 的文献计量分析[J].社会福利(理论版),2020(9):15-26.

度及其如何影响性别平等、家庭发展与阶层平衡，试图深度分析当前“嵌入性”政策的不足。

其四，探索建构走向“社会照料”的老年照料政策体系。结合国内实践和国际经验，以国家、家庭、市场三大福利责任主体为政策重心，逐渐加大政策供给、健全政策体系、提高政策刚性，促进老年照料责任在家庭、国家、市场之间的合理配置，推动老年照料的多元共治和协同治理。

1.4 研究思路与研究方法

1.4.1 研究思路

(1) 研究思路

围绕探索建构走向“社会照料”的老年照料政策体系这一目标，以老年照料政策为对象展开研究。遵循社会政策以社会问题或社会需要为起点的基本逻辑，依据政策诉求→政策实践→政策影响→政策优化的分析进路，制定“三大前提、三类视角、三个政策维度”的研究思路（见图 1-1）。

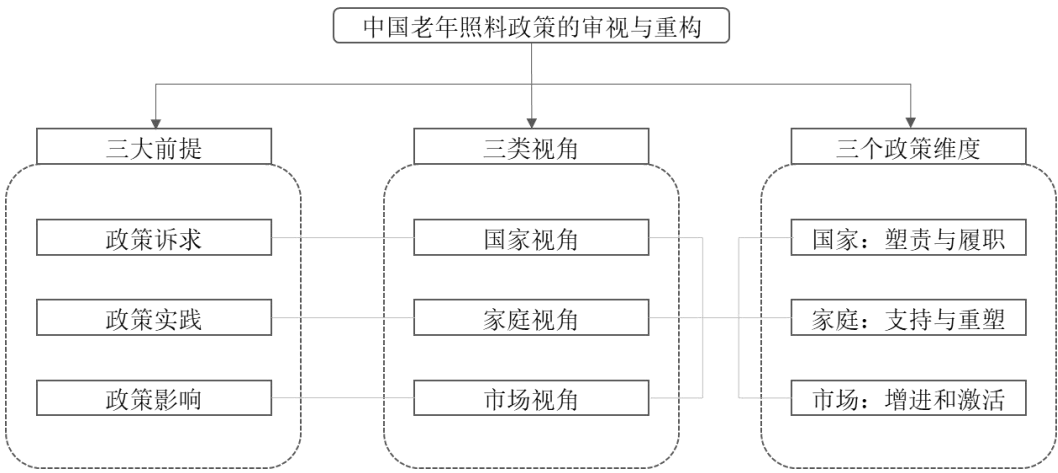


图 1-1 研究思路设计图

三大前提：促进老年照料政策的发展完善，必须基于三个基本前提。第一，需科学厘清相关政策利益主体的政策诉求，以客观的数据调查精准识别老年人个体和老年人家庭等核心主体的实际需求，找准政策发力的核心；第二，需完整梳理政策的历史变迁过程，准确把握政策的发展特征和演变逻辑，总结归纳历史规律与经验教训；第三，需探析政策的社会影响，基于老年照料与性别、家庭、城乡、阶层等社会结构的紧密性，认清政策外部社会环境和发展空间。

三类视角：老年照料问题在人口老龄化加剧、社会转型、经济转轨等的持续作用下，已逐渐溢出家庭范畴，从“私人问题”转变为“社会问题”，成为国民

社会福利需要的重要组成部分。从人类历史发展进程来看,个体福利保障和风险防范的责任机制从“单一责任”向“多元责任”演变,国家、家庭、市场在不同历史背景下纷纷出场,承担相应福利责任。老年照料不仅是联结这些主体的社会纽带,而且与之相关的政策安排影响着一系列社会关系,最终反映到社会生产的各个方面。因此,从国家、家庭、市场之间的多元共治出发,认识和分析老年照料政策有其必然性与必要性,并进一步对三者进行交叉,在交叉融合中厘清三者的责任边界、互动机制、合作空间。

三个政策维度:在社会福利政策体系中,国家、家庭、市场既是政策主体,也是政策客体。从国家视角出发,老年照料社会政策应以促进国家塑责和履职为政策目标,推动国家责任的适度回归;从家庭视角出发,应辅助和支持家庭照料功能为最终目的,确保家庭提供保障和促进社会团结的作用;从市场视角出发,应以增进和激活为政策指引,推动照料经济发展,使市场成为重要的照料服务供给主体。

(2) 研究框架

依据上述研究思路,本文研究框架如下:

第一部分:研究问题提出。我国已经进入中国特色社会主义建设的新时代,社会生产力水平显著上升,社会主要矛盾发生历时性变化。一方面,社会主要矛盾已演变为人民日益增长的美好生活需要同不平衡不充分发展之间的矛盾;另一方面,经济转型、社会变迁、人口转变等的持续推进,使新发展阶段面临更复杂的问题和更严峻的挑战。人口老龄化快速发展和“整体未备先老”“局部未富先老”的社会现实无疑是新时代中国面临的重要挑战之一。面对人口老龄化带来的一系列社会问题和催生出的一系列社会需求,社会政策必须做出相关回应。为此,本文基于对国内外现有研究的梳理,凭借科学的研究方法,重点回答新时代中国特色社会保障体系下老年照料社会政策“应该是什么”和“应该怎么样”两大核心命题。

第二部分:理论阐释。我国著名社会学学者贺雪峰教授曾指出,任何社会科学研究必须建立在社会科学理论与方法的基础上,理论与经验相互对话、相互激发,才能成就好的社会科学研究。^①丰富的理论渊源和明晰的概念系统是展开议题分析的基本前提,既要以理论指导经验研究,又要通过经验研究对理论进行概括和提炼。否则,容易形成两张皮现象。有鉴于斯,该部分将对相关理论资源进行系统梳理、精准辨析相关核心概念,阐明理论依据和现实依据。

第三部分:核心内容分析。整体来看,本研究的核心内容主要包括三个方面:其一是以社会需要和社会问题为导向,分析“为什么要优化完善老年照料政策”

^① 贺雪峰.理论资源与经验研究——如何才能写出一篇好的社会科学博士论文[J].济南大学学报(社会科学版),2020(3):5-11.

的问题。具体从需求视角考察老年人对照料服务的需求、预测老年照料需求的增长趋势，并考察老年照料服务供给现状，厘清老年照料供需结构性矛盾，阐明老年照料政策的行动基础。其二是对政策构成和政策影响的剖析，回答“构建什么样的老年照料政策”的问题。具体包括对老年照料政策的发展历程展开系统分析，并在此基础上对政策实践进行客观评估，分析政策的社会影响，明确政策存在的缺失与不足。其三是对政策的构想，回答“如何重构老年照料政策体系”的问题。基于前面的现时和历时性分析，提出适应中国国情的政策构想，具体以国家、家庭、市场为政策面向提出具体的政策举措。

第四部分：研究结论与展望。本部分将对整个研究进行全面总结，对研究发现和结论进行深入阐释，对研究过程中的重点问题和研究存在的不足进行深入反思，并对福利三角模型在老年照料政策领域的适用性展开进一步讨论。最后，对研究趋势展开适当展望，指明可进一步挖掘的研究空间。

本文的研究技术路线图如下：

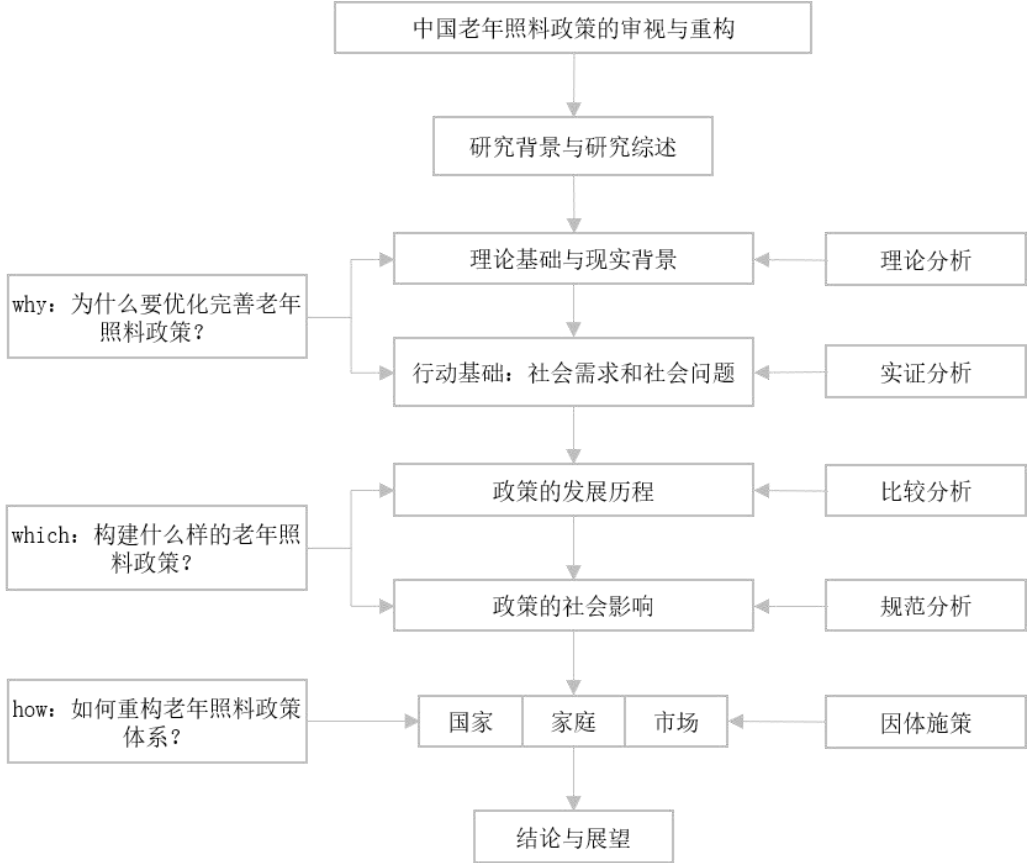


图 1-2 技术路线图

1.4.2 研究方法

(1) 研究方法

从社会政策科学发展来看，社会政策研究范式历经实证主义向后实证主义再

向多种范式融合的变迁。早期,以拉斯韦尔为首的社会政策学派主导实证主义研究范式,主张用科学方法研究社会政策。^①40多年后,以詹多梅尼科·马约内^②和弗兰克·费希尔^③为代表的研究者则倡导“论证转向”,主张用后实证主义分析范式对社会政策进行探索。随着两种方法论范式之间争论的加剧,很多学者开始探索二者的融合,主张用更全面的方法进行社会政策探索。事实上,政策研究的方法或范式并无孰是孰非,关键在于关注社会政策过程中的多样性“事实”,并将其与特定情境和历史联系在一起。^④目前来看,多种方法融合是研究社会政策的发展趋势,社会学、经济学、人口学、管理学、心理学等多学科的研究方法都开始涉足社会政策研究领域。因此,本文正是在研究范式融合和多学科交叉基础上,运用多种方法展开研究。

其一,定量研究法。也称量化研究,指基于实证主义的哲学基础,对事物进行测量和统计分析,以考察和认识事物之间的相互关系和相互作用的研究方法。具体通过实验、调查等手段获取相关数据,以数理统计为分析工具,并利用计算机进行数据计算与分析,获得具有统计学意义的结果。因此,定量研究是基于对事物的调查、实验与预测,最终达到了解事物真相的目的。本文首先以数据资料对老年人的照料需求内容和层次、家庭照料安排、正式照料供给状况,以及不同类型照料服务的供需匹配度进行比较客观全面的实证分析。其次,以个体微观层面的调查数据和宏观层面的人口普查数据为基础,利用马尔可夫(Markov)模型对未来10年的老年照料需求展开预测,以期用实证结果探测老年人及家庭的政策需求。

需说明的是,本文所使用的微观数据是来自于可公开获取的大规模调查数据库中的“二手数据”。之所以选择这些已有数据,基于以下两方面考虑:第一,这些数据抽样合理、覆盖范围广、样本量大,根据已有数据作二次分析已成为社会科学研究领域的发展趋势;第二,这种全国性的调查数据比单一的实地调查数据更有广度和深度,更具代表性,更有助于全面把握事物的真实情况。

其二,文本分析法。进入数据时代,社会科学研究范式因数据驱动发生深刻变革,建立在数据基础上的研究成为社会科学领域的一大发展趋势。^⑤在爆炸式增长的社会数据中,文本数据的价值逐渐获得重视,基于政策文本的文本分析成为公共管理和社会政策领域的重要研究手段。文本分析在社会科学研究中历史悠

① Lasswell,H.D..The Policy Orientation. In D. Lerner and H.D.Lasswell(eds.).The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method[M].Stanford: Stanford University Press,1951:3-15.

② Majone,G. Evidence,Argument,and Persuasion in the Policy Process[M].New Haven: Yale University Press,1989:87.

③ Fischer,F. & Forester,J..The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning[M].Durban: Duke University Press,1993:103.

④ 李文钊.公共政策研究的范式变迁及其超越[J].中国人民大学学报,2019(4):98-107.

⑤ Tansley S,Tolle K M. .The Fourth Paradigm: Data-intensive Scientific Discover[M].Redmond: Microsoft Research,2009:39.

久，具体包括基于形式特征的描述性/因果性文本分析和基于内容特征的描述性/因果性文本分析。^①本文所使用的文本分析既包含对政策文本的量化分析，也包括对文本的质性解读。首先，通过爬虫技术在各大目标网站抓取所有相关政策文本；其次，从文本形式与内容两个维度对“研究语料”展开量化研究；最后，进一步挖掘“研究语料”背后隐含的知识基础，为解读文本做好铺垫。

其三，比较研究法。比较研究是一项比较古老的研究方法，最早可追溯到古希腊亚里士多德所著的《雅典政制》，该书对 158 个城邦政制宪法进行了比较。比较研究法就是对物与物之间和人与人之间的相似或相异程度进行研究与判断的方法。由比较制度社会学发展起来的类型学，从纵向比较的结构视角，对于理解事物在不同历史阶段的差异仍然极具启发性。加入动态的“时空—历史”维度，将具体社会政策分析融入特定历史阶段的国家制度结构中，把握国家制度结构对社会政策的形塑作用，从而更全面客观地看待社会政策的发展轨迹。本文对新中国成立以来不同历史阶段老年照料政策的内容、目标、社会影响以及家庭的照料安排实践进行比较，总结我国老年照料政策的发展特征，为政策的优化发展总结经验与教训。

其四，规范分析法。规范分析就是基于一定价值判断，通过演绎和归纳等具体方法，认识和揭示事物的内在发展规律，概括出事物的本质，并提出相应的行为标准，作为制定相应政策的依据。该方法回答的是“应该是什么”和“应该怎么样”的问题。探究老年照料政策的重构，首先要以一定的价值判断为基础，考虑社会政策本质，以及社会政策与由经济发展推动或衍生的社会需求和社会风险之间的逻辑关联，从社会政策回应社会需求和解决社会问题的互动关系，即从学理层面阐明老年照料政策产生、发展、完善的必然性与必要性，揭示出老年照料政策是经济社会发展的必然产物。其次，基于已有价值判断和实证研究结论，进一步回答老年照料政策“应当怎样发展完善”的问题，根据社会政策需遵循的“公平、正义、平等”等基本价值原则，综合考虑社会成员合理的政策期待，具体提出老年照料政策发展建议和完善措施。

（2）资料来源

一是全国性抽样调查数据。选取中国老年健康影响因素跟踪调查（CLHLS）作为了解老年人照料需求样态的数据来源。该数据由北京大学健康老龄与发展研究中心组织，并每四年进行一次追踪调查，调查范围覆盖全国 23 个省（自治区、直辖市），调查对象既包括 65 岁及以上的老年人，也包括 35-64 岁的成年子女。该调查项目于 1998 年进行基线调查，2018 年的数据为第八期追踪调查数据。该

① 黄萃,吕立远.文本分析方法在公共管理与公共政策研究中的应用[J].公共管理评论,2020(4):156-175.

项调查涵括了老年人照料需求、家庭照料供给现状、正式照料服务可及性和实际获取情况等方面的信息。

二是各类公开的统计资料。《中国统计年鉴》提供了老年人口和年龄结构、家庭规模等方面的数据；《中国民政统计年鉴》提供了养老机构、养老床位、照料津贴、高龄津贴领取人数等相关数据；《中国人口和就业统计年鉴》提供了男性女性就业规模和就业分布、照料行业劳动力构成等方面的数据。这些数据为本文提供了客观具体的论证支撑。

三是政策文本。本文所聚焦的政策文本涵括建国以来涉及老年照料问题的中央和各部委发布的政策法规、指导意见、发展规划、报告、决定决议、领导讲话等。其中，以国务院发布的“老龄事业五年规划”、《国家积极应对人口老龄化中长期规划》、国务院关于促进养老服务发展的各类指导意见、民政部和卫健委关于促进养老服务和老年福利发展的各项指导文件，以及全国老龄办官网（<http://www.cncaprc.gov.cn/>）“老龄事业”专栏中的领导讲话和地方老龄事业发展动态为主。此外，还搜集整理了建国以来社会保障、医疗卫生、劳动保护、人口与家庭等方面的政策、法规、条例等。这些政策文本为分析我国老年照料社会政策的基本内容和发展进程提供了有力支撑。

1.5 研究内容与创新之处

1.5.1 研究内容

本文要回答的主要问题是：老年照料政策该如何应对老年照料这一社会问题。从福利多元主义视角来看，照料福利应由公共（国家）福利、家庭福利、市场福利构成，只有三者的合理配置才是确保照料可持续供给的根本。因此，老年照料政策的架构要讨论各个福利供给主体之间的关系，分析各福利主体在应对人口老龄化过程中所起的作用，研究社会政策如何合理确定各责任主体之间的职责边界和引导各责任主体发挥作用的空间。具体来说，主要包括以下内容：

（1）老年照料政策的内涵与理论根基

梳理老年照料政策核心概念和相关理论，并基于削减老年照料“赤字”的要求和具体任务，界定家庭照料与社会照料、正式照料与非正式照料、混合照料等概念内涵，明确各种照料政策模式运作的基本原则与前提条件；廓清老年照料政策的理论依据与现实背景，全面阐述老年照料政策必须强化“社会照料”属性的必要性与合理性。

（2）中国老年照料政策的行动基础

考察老年照料供需现状和结构性矛盾，预测老年人的照料需求，阐明老年照

料政策的行动基础。依托于中国老年健康影响因素跟踪调查（CLHLS）2018年的截面数据，分析归纳当前我国老年人的照料需求和特征、照料供给状况及主要特征，并结合老年照料需求激增与家庭照料生产能力下降、社会照料供给不足的现实，分析我国老年照料问题化的外在表征。并根据第七次人口普查中的年龄结构数据和 CLHLS（2018）的微观数据，借助马尔可夫（Markov）模型预测老年人的失能概率，进而预测未来我国老年照料服务的需求总量。以客观的实证分析探析我国老年照料服务供需不匹配的问题表象，提炼归纳需求主体和供给主体的政策诉求，为后续政策规划奠定基础。

（3）中国老年照料政策的历史脉络与过程规律

通过政策文本分析和老年照料服务供给实践探索，以时间轴为中心，根据社会发展和人口结构的具体形态，将中国老年照料政策的发展实践分为三个阶段：集体化照顾体制形成发展阶段（1949-1978年）、国家“回归”与家庭“接盘”阶段（1978-2000年）、家庭-国家-市场共同责任框架建立阶段（2000年至今），进而深入探究不同阶段老年照料政策的价值取向、政策目标、政策手段，并在此基础上提炼老年照料政策的演进逻辑。

（4）中国老年照料政策的社会影响

基于福利国家照料体制分析框架，借助宏观和微观数据，评估当下中国老年照料政策的“去性别化”“去家庭化”“去商品化”水平，并分析现有政策是否有利于促进性别平等、家庭发展、阶层平衡，厘清老年照料与性别分工、家庭发展、阶层平衡之间的相互勾连，促进整体性社会治理的推进。

（5）走向“社会照料”的中国老年照料政策发展路径

结合国内实践和国际经验，立足于福利三角模型，以国家、家庭、市场为政策主体或客体，探析促进各个责任主体功能发挥、推动照料责任在国家-家庭-市场之间合理分配的政策发展路径。首先，以促进国家塑责与履职为政策取向，通过经济支持、服务支持、公民权利建设等手段促进国家责任的回归；其次，以支持和辅助家庭为政策取向，通过增加亲职假类型和覆盖面、建立家庭照料者支持体系、创建家庭-工作平衡管理实践和政策机制、重塑家庭照料文化与伦理等促进家庭照料功能的恢复和完善；最后，以增进和激活市场为政策取向，刺激照料经济发展，充分发挥市场组织参与照料服务供给的优势作用。

1.5.2 创新之处

老年照料的“社会问题化”逐渐成为社会科学研究中的热门话题，但尚未有研究就老年照料社会问题和老年照料社会政策的互动关系，以及社会政策如何发展“社会照料”范式等展开分析。本研究尝试从以上方面弥补研究的空缺，并努

力跨越学科壁垒，阐明研究议题的复杂性和交织性。故可能存在以下创新之处：

一是融入交织性分析视角，系统分析老年照料政策的社会影响。关注性别、家庭、阶层等不同范畴之间的交叉建构与相互关联，注重动态分析，强调“过程性与情境性”。引入福利国家照料体制分析框架，评估当下我国老年照料政策的“去性别化”“去家庭化”“去商品化”程度，并分析现有政策对促进性别平等、家庭发展、阶层平衡等的影响，揭示老年照料服务体系中的性别分化、阶层分化、年龄分化，呈现出这种分化的照料劳动组织方式如何影响不同家庭、不同阶层和不同个人的境遇。

二是深入认识老龄治理中的家国关系，依据家国一体的治理传统将老年照料政策纳入家庭-国家-市场之间的关系互动和边界划分之中。将老年照料责任与义务融汇在国家、市场与家庭及家庭内部分工的相互交织中，并以历史的动态眼光审视家庭、国家、市场的责任变化。基于老年照料不仅仅是“家庭”的事务，而是全社会的“共同责任”，本研究将在整体性的思考之下，探讨如何通过老年照料政策的优化和完善对照料责任进行合理分配，并将老年照料政策嵌入更广泛的社会结构和制度环境中进行考察，系统性地将老年照料置于不同层面的社会运作中，既包括社会结构、社会劳动分工、劳动力市场，也包括文化规范、制度和政策环境等层面，同时也重视各个照料供给主体与外部社会环境的互动。

三是运用全国性的综合型抽样调查数据准确把握当下中国老年人的照料需求、照料供给状况与供需匹配度现状，并结合国家人口普查数据，借助 Markov 模型测算失能老年人口数量，进而预测未来中国的老年照料服务需求。选择中国老年健康影响因素跟踪调查（CLHLS）2018 年的截面数据进行实证分析，厘清老年照料供需现状，精准识别供需主体的政策诉求；并结合国家人口普查数据，借助数学模型客观测算未来我国老年人照料服务需求总量，阐明了老年照料政策的行动基础，为理论研究提供相对完整的数据支撑，提升研究的准确性与科学性。

1.6 本章小结

本章紧扣我国人口变化的现实境遇，聚焦人口老龄化时代老年人生存与发展的现实诉求，以及新时代加快民生建设、满足人民美好生活的发展需要，提出本文的研究问题——如何以合理的政策供给应对人口老龄化所带来的老年照料危机，并进一步阐发该选题的研究价值和现实意义，围绕研究议题梳理国内外相关研究的基本现状，并进行简要评述。此外，对所使用的研究方法、整体的研究思路和框架结构进行了详细说明，并对主要研究内容进行了简要概括。最后，指明了该研究可能存在的创新之处。

第2章 老年照料政策的理论基础与现实背景

任何社会政策都基于一定的理论依据和客观事实，二者可称之为理解社会政策的“密码”。

——张秀兰

正所谓“一项研究越是被系统的理论所指引，它的结果就越可能对知识的边际生产做出贡献”。所以，任何研究的展开都离不开清晰的概念系统和丰富的理论基础，脱离此二者的研究就好比无根之木、无源之水。一方面，清晰的概念和丰富的理论为社会政策研究提供特定的概念框架和理论视野，是研究的基础，指引研究的方向；另一方面，社会政策作为一个实践领域，必然与客观的社会事实紧密相关，理性全面地阐述与之相关的事实特征能为政策研究奠定基础。因此，本章将对相关核心概念、理论源流和现实背景进行澄清与阐述，重点探讨公民权利理论、人的需要理论、结构功能理论、福利多元主义理论对本研究的理论价值与指导意义，并着重分析必须以老年照料政策作为集体行动对老年照料领域进行制度性干预的现实背景。

2.1 老年照料政策的相关概念

2.1.1 照料与老年照料

（1）照料、照料劳动及其特点

“照料”（care）概念最先由女权主义者提出，主要用于揭示女性在家庭和社会生活中的生存状况，描述妇女在承担母亲、女儿（儿媳）、妻子等社会角色时，如何被束缚在家庭无酬照料活动中，以及繁重的照料劳动和叠加的照料责任如何恶化女性的不利处境。^①在社会学领域，学者们通常从家庭关系中的纵向和横向权利关系以及性别视角出发，分析女性的照料角色；在经济学领域，照料被置于阶级/阶层和照料“商品化”分析框架下，突出照料劳动分工的不平等。这些分析使社会意识到，照料并非是一种局限在家庭内部的私人活动，其本质反映的是一个涵括性别、阶层、种族等多种社会关系的复杂系统。女性主义学者认为，照料是一种包含心理感受和身体行动的实践，既包括认知、专注、责任、情感等内在活动，又包括对人的直接照顾、维持被照顾者的周边物理环境、培育人们的

^① Lewis, J.. Gender and the Development of Welfare Regimes[J]. Journal of European Social Policy, 1992, 2 (3): 159-173.

关系和社会联结等外在活动。不同研究中,研究者对照料内涵的界定并不完全一致,但总体而言,学者们都一致认为,只有直接面向照料对象的支持性活动才属于照料范畴。^①随着照料被越来越多纳入心理学、经济学、伦理学、社会政策学等研究中,照料的内涵被不断扩大,反映出照料从私域走向公域、进入更广分析范围的变化特征。Daly M 和 Lewis J. 对照料做了比较全面的界定,他们将照料定义为“一系列为满足老人、儿童和其他脆弱人士的生理或心理依赖需求的活动与社会关系,以及与这些活动和关系密切相关的制度规范和社会经济框架”。此概念包含三个基本特征:第一,它指出了照料是一种劳动形式,并具备其他生产性劳动所具备的价值;第二,照料受责任和义务等社会规范制约,其背后不仅隐含能够触发照料活动的社会关系,还规定了国家在照料中的责任与作用;第三,阐明照料劳动与其他生产性劳动之间的差异,照料劳动的复杂性在于它不仅涉及经济成本,而且还是一项关系性极强的情感活动,因而,如何设置个人、家庭和国家在照料领域中的成本分摊机制成为一个重要的社会问题。^②

沿着马克思女性主义的再生产劳动(reproductive labor)概念和社会再生产理论(social reproduction)的脉络,“劳动”角度成为理解照料活动的重要维度。20世纪60年代,女性主义学者从马克思恩格斯社会再生产劳动理论中汲取灵感,将女性家务劳动引入社会再生产劳动分析框架,指出女性的无酬家务劳动属于社会再生产劳动范畴,并一针见血地指出隐性和无酬的家务劳动建构了女性的从属地位。在此基础上,女性主义学者还指出,隐藏于家庭领域的照料等家务劳动具有重要的经济和社会价值,是维系社会运作和促进社会发展的重要基础。因此,促进女性解放必须打破“照料属于私人领域的私人活动”的支配性认知,并推动家务劳动社会化。^③随着有关照料劳动研究的深入,照料劳动的内涵越来越清晰明确。Bakke^④、Dwyer^⑤、沈尤佳^⑥等学者认为,照料劳动是指维护他人健康和促进他人发展的劳动,而且这种劳动需要供需双方均在场,劳动者需要掌握一定的互动和沟通技能。Glenn^⑦、Laslett^⑧、Duffy^⑨等学者则借鉴再生产劳动定义,将“照

① Glenn,E.N.. Force to Care: Coercion and Caregiving in America[M].Boston Massachusetts: Harvard University Press,2010:7.

② Mary Daly,Jane Lewis. The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states[J].The British Journal of Sociology,2000,51(2):281-298.

③ 蓝佩嘉.照料工作:文化观点的考察[J].社会科学论丛,2009,3(2):1-28.

④ Bakker,I.. Social Reproduction and the Constitution of a Gendered Political Economy[J].New Political Economy,2007,12(1):541-556.

⑤ Dwyer,R.E.. The Care Economy? Gender, Economic Restructuring, and Job Polarization in the U.S. Labor Market[J].American Sociological Review,2013,78(3):390-416.

⑥ 沈尤佳,邵若斯.照料危机与人口政策[J].贵州社会科学,2013(10):80-84.

⑦ Glenn,E.N.. Force to Care: Coercion and Caregiving in America[M].Boston Massachusetts: Harvard University Press,2010:15.

⑧ Laslett,B. & Brenner,J.. Gender and Social Reproduction: Historical Perspectives[J].Annual Review of Sociology,1989,15(1):381-404.

⑨ Duffy M.. Making Care Count: A Century of Gender, Race, and Paid Care Work[M].New Brunswick, New Jersey; London : Rutgers University Press,2011:35.

料劳动”进行概念化,意指“维持人日常生存和代际更替的工作或活动(包括老人看护、儿童养育、个人护理、日常家务等)”。因此,有些研究中,“照料劳动”与“再生产劳动”互换使用,表达相同之意。

照料劳动不同于一般生产性劳动,是一种特殊的劳动形式,具有高度的情感性、身体性、私密性、关系性等特征,^①既包括直接的技能与非技能性照料活动,也包括照料双方建构的情感联系和照料者对被照料者的福利性关爱,^②Eileen Boris^③、Hochschild^④等学者称其为“亲密关系劳动”或“爱的劳动”。首先,照料劳动强调照料者的利他性动机,强调照料者对被照料者的主动关怀和道德责任。不论是在无偿照料劳动还是有偿照料劳动中,都强调照料者对被照料者需求和福祉的主动关注。其次,照料劳动过程中具有极强的互动性,高度依赖照料双方的交流互动和相互信任。不同于一般的服务性劳动,照料劳动要求照料双方关系具有较高的稳定性、持续性和信任度,因此,照料劳动需要双方有一定的时间投入、情感投入,从而培育彼此之间的信任和承诺。再次,劳动是照料生产中最重要生产要素。照料的服务性特点决定其具有非规模经济效应,导致其劳动生产效率的提高速度低于其他生产部门,更易受“鲍莫尔病(Baumol's disease)”^⑤制约,照料服务的生产与消费双方都将为此付出更高的经济成本。最后,照料劳动的技能性往往被忽视,存在较高的价值贬值。由于对照料劳动利他性、关系性的强调,导致照料劳动的技能性居于从属位置。加之,照料的性别规范使得照料成为女性的“天职”,通常被赋予较多“道德与精神价值”,而无视其社会价值与经济价值。社会评价体系对照料劳动价值的无视,以及照料劳动的“女性化”和“去技能化”,使其难以获得应有的社会认可和价值认定。

(2) 老年照料及其扩展

因政策环境、研究层次和学科差异,学界对老年照料的定义和用法习惯并不统一。“老年照顾”“老年照料”“长期照护”“长期介护”“养老服务”“老年关怀”等名称见于不同的政策文本和研究文献中。比如在哲学、伦理学领域,学者们更多使用“老年关怀”这一术语,倡导“关怀伦理学”;社会政策和社会福利领域的探讨则更常使用“老年照顾”“老年照料”“长期照护”等概念;人口学和家庭社会学领域则通常使用“养老服务”“老年照料”等用语。根据世界卫生组织《建立老年人长期照顾政策的国际共识》,老年照料是指“为确保生活不能自理的个

① 肖索未、简逸伦.照料劳动与社会不平等:女性主义研究及其启示[J].妇女研究论丛,2019(5):12-27.

② 董晓媛.照顾提供、性别平等与公共政策——女性主义经济学的视角[J].人口与发展,2009(6):61-68.

③ Eileen Boris & Rhacel Salazar Parrefias(eds.). Intimate Labors: Cultures, Technologies, and the Politics of Care[M]. California: Stanford University Press, 2010, 79.

④ Hochschild, A.R.. Taking Care[J]. American Prospect,2002,13(7):78-79..

⑤ 美国经济学家威廉·鲍莫尔(William Baumol)在1967年建立了一个两部门宏观经济增长模型,其中一个部门是“进步部门”(progressive sector),另一个部门是“停滞部门”(nonprogressive sector),进步部门的生产率相对快速增长将导致停滞部门出现相对成本的不断上升。

人能根据自由选择,维持最高可能的生活质量,并享有最大可能的独立性、自主权和人格尊严,由专业照料者(护工、护理员等)和非正式照料者(家属、朋友、邻居等)向其提供所需服务的一系列活动。”国内关于老年照料的定义大体可分为两大类:一类是比较宽泛的定义,认为老年照料是指老年人由于生理和心理机能下降,导致生活不能自理,因而在较长时期内,甚至生命存续期内都需要他人给予相应帮助的总称。另一类是相对具体的定义,将其定义为向失能、失智或因病无法正常生活的老年人提供连续性的日常照料和健康护理等服务。从上述定义可见,概念内涵因研究重心不同而有所差异,世界卫生组织的定义关注的是结果,而国内学者的定义更聚焦内容,不同定义的共同之处在于,都将老年照料视为弥补老年人自我照料能力不足的相关服务性活动。笔者认为老年照料是一个伴随老龄化生命周期、充斥着日常生活照料、健康护理、精神慰藉、社会支持等方方面面照料诉求的长期制度性工程。因此,本文更倾向于将老年照料定义为:由专业照料者或非正式照料者向老年人提供的日常生活照料、医疗照料、精神照料和社会支持等活动,目的是对器官性失能(肢体活动障碍和智能障碍等)、日常活动能力(ADLs)和工具性日常化活动能力(IADLs)下降以及社会参与受阻的老年人提供全方位支持,从而维持老年人的基本生活或提升老年人的生存质量,具体包括家庭照料、机构照料、社区照料、居家上门照料等多种形式。

2.1.2 社会政策

社会政策(social policy)概念起源于欧洲,“二战”后,随着社会政策实践和社会政策学科的发展,这一概念在全球范围内获得推广。^①由于各国经济社会发展差异,社会政策概念内涵至今未获得共识。从其发展历程来看,社会政策在不同学科视角下历经了不同的理论范式,从政治经济学视角到社会行政视角再到多学科综合视角,社会政策概念与内容日渐丰富,表明社会政策是一个随社会发展的动态概念,随社会发展需要而变化 and 丰富。^②纵观社会政策的研究与探寻过程,社会政策概念的发展大致经历了以下三个阶段。

(1) 前期:社会政策起源阶段

社会政策(social policy)一词最早起源于19世纪的德国。为调节德国社会中资产阶级与无产阶级之间的紧张关系及由此引发的劳资分配不公、贫困加剧等社会问题,德国新历史学派代表人物阿道夫·瓦格纳(Adolf Wagner)提出通过发展社会政策来解决上述社会问题。在他看来,社会政策是通过立法和行政手段,消除社会分配过程中各种不公平现象的集体行动。^③瓦格纳强调社会政策对资本

① 关信平.社会政策概论[M].北京:高等教育出版社,2014:10.

② 李思然.瑞典社会政策视域的性别平等政策研究[D].哈尔滨:哈尔滨工业大学,2019:39.

③ 曾繁正.西方国家法律制度社会政策及立法[M].北京:红旗出版社,1998:165.

主义生产的辅助作用，对社会政策概念的界定充满了政治经济学色彩。“他把社会政策视为类似于财政政策、税收政策的公共政策。相比于今天的社会政策概念，更多强调社会政策维护国家统治的政治目的，而不是公民福利的提升。但需要指明的是，德国历史学派关于国家干预经济和社会生活的主张成为 19 世纪俾斯麦政府最早建立现代社会保险制度的思想基础，并促进了以社会保障制度为核心的社会政策的发展。”^①德国新历史学派的贡献不仅在于肯定了国家干预与社会政策的内在联系，而且为后续社会政策发展以增进社会福利为导向奠定了基础。

（2）中期：社会行政阶段

“二战”后，福利国家的兴起使社会政策取得突破性发展。此阶段，社会政策受英国费边福利国家主义（Fabian Welfare Statism）影响较大。该学派强调国家和政府的社会福利责任，主张国家应通过制度化的社会政策手段解决社会问题，并满足公民的社会福利和社会服务需求，为个人提供来自国家的公共保护。基于费边福利国家主义的社会政策思想为此时期西方福利国家建设提供了重要理论基础。在此理论思潮的引导下，社会政策研究的重点主要集中在如何实施社会需求测量，以便为政府干预提供合理性证明的社会行政之上。

到 20 世纪 60-70 年代，基于社会行政传统的社会政策研究达到高潮，从社会行政视角研究和理解社会政策成为学界主流，以英国著名社会政策学者 T.H. 马歇尔（T.H.Marshall）的研究影响最大。马歇尔在《社会政策》一书中指出，“社会政策是指由国家主导的集体行动，即国家为满足个人的基本需要而向其提供相关服务或收入的制度化安排，通常包括关系个人基本生存与发展需要的社会保险、社会救助、健康保障、住房保障等社会福利。”^②可见，在马歇尔看来，社会政策研究以政府社会服务供给为核心，这与社会行政的内涵高度契合。

但蒂特马斯（Richard Titmuss）对马歇尔的观点提出了质疑。蒂特马斯认为，马歇尔对社会政策的理解太过狭隘，将社会政策仅理解为政府社会服务有失偏颇。他认为，“为了满足部分个人需要或为了服务全体社会成员利益的集体干预大致可分为三大类：社会福利（social welfare）、财政福利(fiscal welfare)和职业福利(occupational welfare)。其中，社会福利指由国家或政府提供的各种公共服务；财政福利指基于某一社会目标的减税、退税等优惠措施；职业福利指建立在劳动雇佣关系之上，由雇佣单位提供的各种单位内部福利。”^③他还指出，社会福利在社会政策中所占份额最小，财政福利和职业福利才是社会政策的主要内容，在社会政策中占主体地位。”^④蒂特马斯对社会政策的理解超出了政府社会福利的单一维

① 黄晨熹.社会政策概念辨析[J].社会学研究,2008(4):163-181.

② Marshall T H. Social Policy[M].London: Hut chinson University Press,1965:103.

③ Titmuss R.. Essays on the Welfare State[M].(2nd Ed). London: Allen & Unwin,1964: 42.

④ Titmuss R.. Commitment to Welfare[M].London: Allen & Unwin,1968: 192-193.

度，把社会政策从社会行政的传统中释放出来，将财政福利和职业福利引入社会政策的分析框架，扩大了社会政策的研究范围，但他最终也只是停留在社会资源的分配层面。

美国学者对社会政策内涵的理解超出了上述德国学者和英国学者的界定，在他们看来，社会政策是广泛意义上的“社会的”政策，而不仅仅是指向“个人福利的”政策。吉尔（David G. Gil）认为，“人的实际需求是社会政策的发展动力，社会政策的结果最终指向的是众多与人的生活方式相联系的变量。”^①而且吉尔认为，“社会政策是系统的、综合的，是一套关涉社会福祉的组合拳。”^②显然，吉尔试图跳出以往社会政策定义上的不确定性和局限性困境，抽象出一个相对统一并具有推广性的社会政策体系模型，该模型不仅能分辨出社会政策的全部关键变量，还能作为社会政策的分析工具。吉尔的社会政策概念获得了普遍认可并被加以推广，美国《社会工作词典》以吉尔的定义为基础，将社会政策界定为：“社会政策既包括由政府、志愿组织和一般大众所提供的教育、健康照料、犯罪和矫治、经济保障以及社会福利领域的计划和项目，也包括那些给人带来社会报酬和社会约束的社会安排。”^③同时期，美国另一位社会政策学者艾特迪斯（D.S. Iatridis）与吉尔的观点基本相似。他认为，“社会政策是向全体人民提供公民权利的媒介物。”^④可见，在美国学者看来，凡是涉及人的基本需求的制度都属于社会政策范畴。

（3）后期：社会政策阶段

20 世纪 70 年代后，随着经济社会的发展，社会问题和社会需求不断增多，社会政策被寄予更多期待，回应各类社会现实问题成为社会政策的主要目标。基于此，学界的研究焦点也发生了转变：第一，由传统社会行政中以资源分配为主的社会政策转向社会关系的分配；第二，社会政策研究由社会层面转向社会政策与经济政策的关系层面。

社会行政视角下，社会政策关注的是资源分配问题，以期通过政府的制度化干预解决因资源不合理分配所造成的贫困问题。但随着工业社会的发展，不同社会阶层之间的贫富差距进一步拉大、失业与贫困等风险逐渐加剧，个人越来越难以对抗市场经济引发的各种社会风险。此时，继续沿用原有的社会政策必然无法解决新的社会问题与社会风险。因此，社会政策需要突破原有的资源分配单一维度，在更广范围和更高层次将社会成员的社会关系再分配纳入社会政策体系的考

① David G G.. Unravelling Social Policy: Theory, Analysis, and Political Action towards Social Equality (5th ed.)[M].Rochester: Schenkman Books,1992: 24-25.

② David G G.. Unravelling Social Policy: Theory, Analysis, and Political Action towards Social Equality (5th ed.)[M].Rochester: Schenkman Books,1992: 24-25.

③ Robert L B.. The Social Work Dictionary(5th ed.)[M].New York: NASW Press,2003:54.

④ Iatridis Demetrius S.. Social Policy: Institutional Context of Social Development and Human Services [M].Pacific Grove, Calif: Brooks/Cole Pub. Co.1994:73.

量。正如国内学者黄晨熹所言,“现代社会政策,除保障基本福利需求外,还应确保公民社会参与的实现,确保公民在社会资源、社会地位、社会权利分配上的平等。”^①可见,社会政策的发展目标是追求公民在经济、政治、社会权利等领域的全面平等。

20 世纪 80-90 年代,各国福利支出引发的财政危机和日益明显的全球化趋势促使学界对社会政策审视开始跳脱出社会政策本身,更注重社会政策与其他公共政策之间的关系。^②传统观点认为,社会政策存在的意义在于解决经济发展过程中产生的负面影响,属于经济政策的附庸,加之社会政策投入通常意味着国家财政的支出,所以,社会政策常常被视为经济发展的负担。但 20 世纪 90 年代后,随着发展型社会政策理论的兴起,“社会政策只是支出”的观点受到了挑战与质疑。根据发展型社会政策理论的观点,“社会政策也是一种生产力要素”,^③不仅具有社会再分配功能,还具有社会投资功能,是提升人力资本和社会资本的重要投资手段。因此,在发展型社会政策流派看来,社会政策与经济政策不是二元对立的关系,而是在共同“发展”目标下的相互融合相互促进关系。也正是基于此,社会政策的定义不再仅局限于再分配领域,而是拓展至社会投资发展范畴,同时,社会政策的再分配功能还把资源引向社会非生产系统,反映出社会政策与经济政策的相容性和互促性。从上述分析可知,此阶段的社会政策内涵呈现出如下三个特征:一是社会政策不只局限于政府公共服务供给,社会需要的满足还需要市场、社会等其他主体的参与,社会政策开始注重不同福利责任主体之间的协同参与,并强调政府作为社会政策规划者对其它行动主体的引导与管制作用;二是社会政策开始重视公民福利资格的认定和社会政策效果的检验;三是开始强调社会政策与经济发展的良性互动,重视社会政策的投资发展属性。

根据上述分析,本文将社会政策定义为:政府及其他组织基于公平、正义等价值目标,为应对社会风险、解决社会问题、满足社会需要,以再分配机制为手段采取的各种制度化的集体行动。就其本质而言,社会政策是政府为满足社会需要、解决社会问题、提升社会福祉而进行的制度化干预。需说明的是,“干预”不等于“包揽”,政府并不能替代个人、家庭、市场等主体的作用,政府的职责除承担自身所应承担的福利责任外,更多是组织和协调不同主体之间的协作与互助,最大限度调动全社会的广泛参与。

2.1.3 老年照料政策

老年照料政策属于社会政策领域的一个具体分支。根据上述社会政策定义,

① 黄晨熹.社会政策概念辨析[J].社会学研究,2008(4):163-181.

② 王卓祺,雅伦·获加.西方社会政策概念转变及对中国福利制度发展的启示[J].社会学研究,1998(5):46-52.

③ 梁祖彬.演变中的社会福利政策思维——由再分配到社会投资[J].社会福利(理论版),2012(1):22-24.

本文将老年照料政策定义为政府在老年人照料方面的各种干预性举措。具体而言,老年照料政策是指满足老年人对照料服务的需求以及增进各服务供给主体能力的政策集合体,是基于“老年照料困境”这一普遍性社会问题所提出的社会行动体系。基于老年照料政策是一个涵括多项战略举措的政策综合体的基本认识,作者认为对老年照料政策的理解与阐释必须具有广阔的视野和多元的视角,必须将其置于宏大的历史发展和社会结构之中,必须认清具体政策中各主体与客体之间的复杂关联,必须认识到政策如何形塑个体的行为以及如何影响社会的发展。总之,老年照料政策考察的是国家、家庭、市场等在养老照料过程中的权利互动和责任平衡,从而为理解不同阶层的家庭和个体的日常生活和结构性关系奠定了基础。戴莉(Mary Daly)曾指出,国家介入照料领域主要满足个体的金钱、服务、时间等三类需求。^①在各国具体的政策实践中,面向照料的社会政策工具也主要包括经济支持、服务支持和时间支持。因此,作者认为一个国家或地区的老年照料政策主要有三类:经济支持政策、服务支持政策、时间支持政策。

经济支持政策:指国家向老年人个体或家庭提供的直接或间接经济资助,以此分担个人或家庭的经济成本。直接经济支持指面向老年人的照料津贴、服务津贴、高龄津贴、法定养老金等现金补助,可视为国家对购买有偿照料服务的成本分摊,也可作为国家对家庭照料或自我照料的收入补偿;间接经济支持是指政府通过税收减免、家庭照料者津贴、家庭照料者社保参保优惠等手段减轻家庭的经济负担。

服务支持政策:一是指向老年人提供的社会化照料服务,包括直接和间接服务支持。前者指国家公共财政支持的公共化养老照料服务体系,后者指国家为激励市场提供有偿照料服务的各类支持性政策。不管是公共化路径还是市场化路径,都包括依托机构和依托家庭的两种服务支持。以机构为中心的社会化照料服务是指养老院、护理院、日间照料中心等相关机构为老年人提供生活照料、医疗照料、精神慰藉等养老照料服务;以家庭为中心的社会化照料服务既包括专业人员或社工等志愿者进入老年人家庭为其提供上门服务,也包括依托社区,由各类营利与非盈利组织向老年人及其家庭提供居家照料和其它辅助性服务。二是指向家庭非正式照料者提供服务支持,具体包括喘息服务、技能培训服务、咨询服务、信息共享服务、就业支持服务等,目的是支持和辅助家庭照料者,确保家庭照料的可持续。

时间支持政策:指为确保普遍就业模式下家庭老年照料者工作-家庭平衡的支持性政策。主要包括照料休假政策、弹性工作制、缩短工作时间等三类政策手段。时间支持政策,实质上是确保老年人的家属不会因老年照料负担而被迫退出

^① Daly, M.. Care as a Good for Social Policy[J].Social Politics,2002,9(2):251-270.

劳动力市场,通过政策支持确保家庭照料者在老年照料和有偿劳动之间取得平衡。照料休假政策是国家为配偶或成年子女提供法定带薪或无薪假期,目的在于使工作配偶和成年子女有时间为老年人提供照料服务;弹性工作制和缩短工作时间本质上都是对劳动力市场的干预,具体以弹性工作时间或工作地点以及灵活自由的工作安排,确保劳动者有足够时间履行自身的照料责任。

2.2 老年照料政策的理论依据

2.2.1 公民权利理论

公民社会权利是社会政策的重点概念,社会政策的发展与公民权利的拓宽紧密相关。^①根据公民权利理论,受照料是公民的一项基本权利。这一理论思想为社会政策介入老年照料领域提供了合理性、合法性,亦即正当性。

(1) 受照料权是公民的一项社会权利

“公民权”概念最先由 T.H.马歇尔提出,他认为,公民权利是一个不断发展完善的过程,具体包括民事权利、政治权利、社会权利三个方面,三者按照历史轨迹演进。民事权利出现于 18 世纪,所对应的机构主要是法院;政治权利出现于 19 世纪,所对应的国家机构是国会和地方议会;社会权利出现于 20 世纪,与之对应的机构是教育系统和社会公共服务体系。^②在马歇尔的理论体系中,民事权利指个人获取自由所必需的权利,包括人身、言论和信仰自由,以及自由支配自身财产的权利;政治权利主要指包括选举和被选举权在内的参与国家政治事务的权利;社会权利指公民享有社会安全、社会福利,以及按照社会通行标准享有社会生活的权利。^③就社会权利的本质而言,指国家应承担为公民提供社会福利的责任。进入 20 世纪,随着商品经济和工业社会的发展,社会风险不断增加,并超出个体和家庭能承载的范畴,以国家为主导的养老、医疗、教育、住房、就业等基本保障成为社会权利的主要内容。到 20 世纪中叶,社会权利成为实现公民“体面而有尊严社会生活”的主要手段,各国将拓展公民社会权利视为重要发展目标,并在“社会公民身份”主导范式下,社会权利的合法性进一步被强调。^④但此时与照料相关的权利并未包含在社会权利中,照料被视为家庭私领域的活动,与公共领域和公民权利无关。然而,随着社会各领域的变迁,照料逐渐溢出家庭的范畴,不再是妇女“无酬的爱劳动”。尤其到了 20 世纪 60 年代,女权主义的发展,快速推动照料成为国家公共政治的焦点,以老年人和儿童为福利对

① 艾斯平—安德森.福利资本主义的三个世界[M].郑秉文译.北京:法律出版社.2003:22.

② T.H.马歇尔,安东尼·吉登斯等.公民省份与社会阶级[M].郭忠华等译.南京:江苏人民出版社.2008:3.

③ T.H.马歇尔,安东尼·吉登斯等.公民省份与社会阶级[M].郭忠华等译.南京:江苏人民出版社.2008:10-11.

④ 莫里斯·罗奇.重新思考公民身份——现代社会中的福利、意识形态和变迁[M].郭忠华等译.长春:吉林出版集团.2010:11.

象的公共照料服务和与之相关的其它社会福利开始出现,个体社会成员获得基本照料逐渐上升为公民的一项基本社会权利。

(2) 公民权利理论对社会政策干预老年照料的理论价值和指导意义

结合公民权利理论的核心观点,进一步阐释国家以政策手段干预老年照料的影响,意即从公民权利理论处找寻社会政策介入老年照料领域的知识基础和作用路径。本文认为,公民权利理论对优化老年照料政策和增进老年人照料福利的价值和意义主要体现在以下三方面:

一是保护老年人享有被照料的基本权利。基于受照料是公民的一项基本社会权利,国家应从法律法规、政策制度等层面规定家庭和政府等责任主体为老年人提供照料服务的基本义务,确保老年人获取家庭照料服务和享受维持其机体功能、满足基本生活需要、保证生活质量的非家庭照料资源的权利。随着人口老龄化的不断加剧,各国政府不断加大养老领域的政策投入,老年人的受照料权利不断扩大,以公共养老照料服务、老年照料津贴、亲职假等为主的政策干预手段越来越多,国家对个体和家庭的支持越来越大。

二是保护家庭非正式照料者提供照料的权利。家庭及家庭成员始终是为老年人提供照料核心主体,尤其中国家庭的成年子女有为老年父母提供赡养照料的义务和责任。但在现代化浪潮下,家庭遭受一系列变迁,个体家庭成员之间互帮互惠的条件和基础发生了变化,个人难以在照顾家庭和自我发展之间取得平衡。为此,社会政策必须向有老年照料任务的工作配偶或子女提供政策扶持,确保其有权利获得确保自身家庭-工作平衡的制度化支持,如以政策或制度手段提供工作保护、经济支持、技能辅助、喘息服务、心理咨询等外部性支持。

三是促进家庭成员的非正式照料价值得到社会认可。社会政策可以通过将照料等家务劳动纳入国民经济核算体系或通过家风建设等精神文明创建活动确保家庭照料及家庭照料者的价值与意义,从而促使家庭照料活动跳脱出私人活动范围,并使其作为一种社会性活动获得相应的价值确认。当家庭私域中照料劳动获得某种程度的价值认可时,将进一步维系家庭作为福利供给主体的功能与作用,并在整个社会中形成一种良善的家庭伦理和积极的孝道文化,为提升老年人的福利水平提供良好的价值基础和道德环境。

2.2.2 人的需要理论

“需要”常被用来表示一种驱动力或产生驱动力的某种内在状态。^①人的需要则是驱动社会政策发展的重要因素。根据人的需要理论,照料需要属于个体实

^① 莱恩·多亚尔,伊恩·高夫.人的需要理论[M].汪淳波等译.北京:商务印书馆,2008:46.

现自主的基本需要。该理论为国家发展照料福利、满足社会成员照料需要提供了合理性解释。

(1) 人的需要理论的基本思想

人的需要理论 (theory of human needs) 由莱恩·多亚尔 (L.Doyal) 和伊恩·高夫 (I.Gough) 提出, 是将人的需求和社会政策相结合领域影响力较大的研究, 与以往研究不同, 该理论不仅从微观角度关注人的主观需求, 而且在宏观社会政策框架内探讨个人需求和社会满足问题。首先, 人的需要理论将“需求”划分为“需要 (need)”和“想要 (want)”两种形态, “需要”与人的本质、天然性和需要密切相关, “想要”则与人的主观认知有关, 体现为“感知”性质的需要。其次, 该理论还认为, “想要”范围远超过“需要”, “基本需要”的“需要”是普遍化的、与个人利益紧密相关的需要, 其普遍性在于这种“需要”若得不到满足将会危害个体利益, 对个体造成伤害。^①再次, 人的需要理论对“人的基本需要”作了清晰界定 (见表 2-1), “身体的存活和个人自主是任何文化中任何个人行为的前提条件, 故健康和自主构成了人的基本需要, 这些需要必须在一定程度上得到满足, 个人才能有效参与自己的生活方式和实现自我价值。”^②根据人的需要理论, 普遍化“需要”反映的是人的客观需要, 与人的社会参与密切相关。基于此, 社会保障等社会政策存续的基础是客观普遍的社会需要, 且社会的“普遍需要”与个体的“个性需求”并不相互排斥; 此外, 相关社会政策变迁的驱动力是社会风险的变迁, 其发展的优先秩序取决于某种需要对个体社会参与的影响程度。总而言之, 社会政策应该以保证社会个体的基本需要被满足、确保个人获得一切可能的人生机会为导向。

表 2-1 多亚尔和高夫的“需要”内容详解

社会普遍需要	个人基本需要	风险源头
身心健康	充足的食物和水	社会脆弱
	健康的心态	社会紧张
	抗击精神疾病	社会脆弱
能动性自主	基本住房	社会脆弱
	基础教育	社会脆弱
	生育权	社会脆弱
	基础医疗	社会脆弱
	安全的工作环境	社会风险
	安全的自然环境	社会风险

① 罗静,沙治慧.社会保障“基本需要”的理论解释及启示[J].社会保障研究,2019(1):51-57.

② 莱恩·多亚尔,伊恩·高夫.人的需要理论[M].汪淳波等译.北京:商务印书馆,2008:69-71.

社会普遍需要	个人基本需要	风险源头
能动性自主	社会保护制度	社会风险
	人身安全	社会风险
	经济安全	社会风险
	儿童保护	社会脆弱
批判性自主	政治权利	社会紧张
	参与公共事务	社会紧张
	社会支持网络	社会紧张

资料来源：作者根据相关文献资料整理。

（2）人的需要理论对社会政策干预老年照料理论价值和指导意义

尽管人的需要理论主要从“成长型”视角对需要类型进行划分，关注的是个人成长过程中的生活保障和能力提升，更多关注人口生育、儿童照料等方面的需要，对老年人群的需要并未作过多探讨。但人的需要理论关于个体基本需要的划分——生存与自主，亦可成为老年人需要分析的重要维度。一方面，生存需要涉及老年人日常生活、医疗护理、精神慰藉等照料服务内容；另一方面，自主需要涉及老年人社会参与的方方面面，而老年人社会参与离不开家庭和社会提供服务支持与帮助，照料服务正是老年人成功实现社会参与的基本条件。照料服务的提供能满足老年人的基本生存与发展需要，进而避免因生存和自主受限而导致老年人无法达成有效的生活方式。由于老年人的个体异质性，使其为了满足自身生存与发展需要，对照料服务的具体内容提出了不同要求。比如自理能力差的老人更侧重生活照料、医疗护理照料等方面的服务需求；自理能力相对较好的老人则更需要社会交往等支持性服务。根据人的需要理论，基本需要的满足是个人参与自我生活方式和实现自我价值的基本前提，当人的基本需要溢出个人和家庭的满足能力时，基本需要生成为社会的公共事务，必然需要政府强力有效的干预。而且，该理论进一步强调对“基本需要”的满足要避免绝对的“货币安置”，应重视服务本身的建设。因此，从人的需要出发，社会政策对老年照料的干预将更具针对性，更能满足老年人多层次多样态的服务需求。

2.2.3 结构功能理论

（1）结构功能理论的基本思想

结构功能主义（structural functionalism）是当代西方社会中具有重要影响力的理论流派。结构功能理论认为，社会是一个具有稳定结构或组织方式的总体系统，各子系统或构成主体基于一定秩序发生联系，并发挥各自功能维持社会总系

统的运行。^①早期,关于结构功能的研究以自然科学取向的研究范式为主,以孔德(Comte, A.)、斯宾塞(Spencer, H.)和涂尔干(Durkheim, E.)为代表。^②孔德认为,社会与生物有机体类似,是一种有规律的结构,是各要素组成的整体。^③斯宾塞在此基础上,引入了功能需求概念,并以需求解释社会组织存在。他还指出,社会是由“支持”“分配”“调节”三个系统组成的结构。^④涂尔干把社会结构分成两类:“机械团结”和“有机团结”,前者是以强烈集体意识形成的社会关系整合形式,社会分工程度较低;后者是以信任和依赖为基础构成的社会关系整合形式,社会分工程度较高。到20世纪40-60年代,帕森斯(Parsons, T.)的结构功能主义成为该领域最具代表性的理论。在帕森斯看来,社会结构是一个由多个次系统组成的“总体社会系统”,包含“实现目标”“适应”“整合”“维护模式”四项功能。“总体社会系统”被分解为功能各异的四个子系统:“经济系统”负责适应社会环境、“政治系统”负责实现预定目标、“社会系统”负责资源整合、“文化系统”负责模式维护。^⑤帕森斯还指出,各子系统不仅自我调节还相互支持,共同作用于社会总系统;同时又不断历经分化与整合,最终维持社会总体的动态均衡。后帕森斯时代,许多学者基于对理论的综合,对社会结构作了很多概念性的阐释,以安东尼·吉登斯(Anthony Giddens)的论述最具代表性。吉登斯试图走出宏观与微观、主体与客体、个人与社会、行动与结构的二元对立。总之,结构功能主义理论的最大魅力在于其对满足社会需求和促进社会发展的社会力量与结构的分析。

(2) 结构功能理论对社会政策干预老年照料理论价值和指导意义

从结构功能主义视角出发,作为老年照料主体的家庭不仅是社会的基本单元,而且对个人和社会均具有重要的功能价值,为老年人提供照料就是家庭的基本功能之一。家庭不仅为个体应对老年风险提供了极大保障,而且借由照料功能的发挥能促进代家庭内部的团结与互助。正因为家庭功能的不可比拟性,很多学者认为社会服务与家庭照料之间并不是替代关系,社会政策干预应以支持家庭更好履行照料功能为政策取向。根据家庭照料服务的供给程度,社会福利服务对其给予不同程度的支持。目前,学界认为社会性照料存在三种作用方式:一是“替代性作用”,社会照料完全取代家庭的作用,全面承担起老年人的照料责任;二是“补充性作用”,社会照料只是对家庭照料的补充,补缺家庭照料无法承担的服务;三是“支持性作用”,政府和市场对家庭受条件限制不能发挥作用时提供相

① 刘润忠.试析结构功能主义及其社会理论[J].天津社会科学,2005(5):52-56.

② 周怡.社会结构:由“形构”到“解构”——结构功能主义、结构主义和后结构主义理论之走向[J].社会学研究,2000(3):55-66.

③ Comte, A.. System of Positive Pofity[M].London: Longmans Green,1975:53.

④ Spencer, H.. The Principle of Sociology[M].Volume 1. New York: D. Appleton and Company,1925:71.

⑤ Parsons, T.. Social System[M].New York: Free Press,1951:101-103.

关支持和辅助。不管社会性照料对家庭存在何种作用,可以明确的是家庭需要来自国家和市场等外部主体的支持。尤其在市场经济与现代化浪潮的冲击下,家庭面临众多外部风险,其基本功能遭受较大影响,需要社会政策对其予以制度性支持来延续和维系它的基本功能和伦理价值。根据结构功能主义理论,家庭作为社会整体结构的关键要素,其功能具有不可比拟性,应加以重点维护。因此,对家庭及家庭非正式照料者的制度性支持应成为社会政策干预老年照料的重点之一。

2.2.4 福利多元主义理论

(1) 福利多元主义理论的基本思想

福利多元主义是继古典自由主义、国家干预主义、福利国家模式之后,最具代表性的社会福利理论范式之一。该理论主张福利来源多元化,认为社会福利是全社会的产物,不能只依赖单一的责任主体,而应该是多元主体共同合作的结果。

①福利多元理论模型主要有两种:一是由罗斯(Rose R.)提出的三分法,罗斯认为社会福利主要来源于国家、市场、家庭三个方面,个体所获得的福利总量等于家庭生产的福利、市场购买的福利和国家提供的福利的叠加。②二是由约翰逊

(Johnson, N.)等提出的四分法,约翰逊在罗斯的基础上将志愿机构加入福利供给主体,他认为提供社会福利的部门包括四个部分,国家部门、商业部门、志愿部门、非正规部门(家庭)。③二者的差异在于,前者强调福利供给三方互动关系的稳定性和平衡性,后者把社会福利嵌入整个社会框架中,重视民间社会的福利生产和联结作用,通过民间社会的桥梁作用,实现私域和公域的融合交织,进而突破社会政策和经济政策的二元对立局面。与此同时,福利多元主义也受到不少批判和质疑:第一,福利多元主义可能会助推政府卸责,将责任转嫁给市场和社会;第二,非正式部门的能力与其承担的责任可能不匹配,家庭等非正式组织的负担进一步加剧;第三,随着非正式组织承担更大社会福利责任,其自身在现代风险社会中的不利处境可能会进一步恶化。但不可否认的是,随着20世纪70年代经济滞胀的发生,该理论得到了广泛认可和推崇,并在社会政策实践中得到广泛应用,为福利国家的转型指明了道路。

福利三角范式是福利多元主义理论中最经典的理论模型,根据福利三角理论,关于福利供给,国家、家庭与市场三者之间存在一定的互动关系,依此互动关系可以明晰福利三角在具体社会政策安排中的作用机制和行动规则,并以此指导社会政策的合理设计。如表2-2所示,家庭基于利他或互惠性原则通过互助与支持

① Pigou A.C.. 福利经济学[M].金镛译.北京:华夏出版社,2017:38.

② Rose, R.. Common Goals but Different Roles: the State's contribution to the Welfare Mix[M].Oxford: Oxford University Press,1986:103-108.

③ Johnson, N.. The Welfare State in Transition: the Theory and Practice of Welfare Pluralism[M].Brighton: Wheat Sheaf,1987:113.

维系家庭团结和延续家庭福利，实现对个体的保护和促进个体的发展；国家则通过正式的制度安排实现福利再分配，帮助个人或家庭抵抗社会风险，满足个体成员的社会需求；市场除与个体社会成员建立就业关系外，还承担相应的产品与服务输送，为家庭实现“市场转包”提供条件。当家庭一角遭遇福利风险时，国家和市场能承接家庭溢出的福利需求，化解社会风险和满足社会需求。国家、家庭和市场三者之间合理的责任配置是保障公民基本福利需求的基础。因此，必须通过科学合理的政策安排实现福利三角的有机运行，避免“家庭失灵”“国家失灵”“市场失灵”三重失灵现象的发生。福利三角理论强调福利供给系统中不同主体之间的责任协调和合理分工，锚定各主体的“最大公约数”，而非单纯倚重某一供给主体。但国家需要始终扮演主导角色，如顶层设计和具体政策制定、资源分配与调度、资金筹集与协调、公共服务供给等。同时，国家还需借助政策系统通过指引、约束、控制、命令等方式为家庭和市场等主体指明责任范围和提供相关支持。比如在服务供给和传输体系中，注重引导市场、家庭开发自身先赋优势，并着重培育和发挥这些福利供给主体的实际能力，从而更快速灵敏地回应个体的多样化需求。需要说明的是，福利三角中的“家庭”并非狭义的“家庭”，而是一个广义概念，并非单指亲属关系网络，也包括朋友、社区邻里等社会关系网络。在一定的政治、经济、文化和社会背景中，国家提供的公共福利、家庭提供的私人福利和市场提供市场福利共同成为个体社会成员对抗社会风险的有效手段。

表 2-2 福利三角模型的具体阐释

责任三角	性质	价值	互动关系
家庭	私人的	团结和互助	个体和家庭的关系
国家	公共的	保障和公平	个体和国家的关系
市场	正式的	交换和自主	个体和市场的关系

资料来源：作者根据相关文献整理

（2）福利多元主义理论对社会政策干预老年照料理论价值和指导意义

基于福利多元主义理论视角分析中国的老年人照料问题可获得如下发现：

首先，家庭是老年照料服务供给的元主体，各种公共组织与非公共组织是衍生供给主体，且各主体都具有各自的独特优势和作用空间。基于此，本文认为老年照料必须走出“家庭化”的责任归属，必须从“家庭照料体制”逐渐过渡到“社会照料体制”。并主张社会政策将家庭作为重要的政策客体，构建以家庭为面向的政策体系，通过多样化的政策手段纾解家庭的照料压力和维系家庭的照料能力。

其次，家庭、国家、市场、社会都不是老年照料福利的唯一提供者。尤其随着人口老龄化的快速推进，任意主体都无力独自承担全部责任，依靠任意单一主

体都将不可持续。只有坚持照料福利来源多元化,合理匹配不同责任主体之间的福利供给责任,才能满足老年人越来越庞大的需求总量和越来越复杂的需求结构。也只有形成多方协作的混合照料模式,才能完善共建共治共享的老龄治理格局,才能推进老龄治理能力与治理体系的现代化。

基于以上认识,为老年人提供照料服务、满足老年人多样化的照料需求,必须合理分配不同福利主体的责任份额,建立激活多元福利主体的合作机制,发挥各个主体之间的协同作用,构建多主体共同参与的混合照料模式。福利多元主义是纠正“家庭失灵”“国家失灵”“市场失灵”的“良方妙药”,既克服了古典自由主义过分强调个人或家庭自我负责和完全依赖市场的不足,也弥补了凯恩斯主义完全依靠国家的缺陷。在当下我国老年照料需求“刚性”发展和多样性发展趋势下,将福利多元主义理论作为分析老年照料问题和健全老年照料政策体系的理论范式符合社会政策发展趋势。基于福利三角理论模型,构建以“老年人为中心、家庭为基础、国家主导、市场充分参与”的支持型和普惠型老年照料体系不仅有利于更充分、更高质量和更可持续的照料服务供给,而且也是社会政策范式向“人类需要本位”^①转型的重要体现,更是扭转我国“重社会保险、轻社会服务”^②发展现状的重要着力点。

2.3 老年照料政策的现实背景

任何社会政策都基于其所处时代的某一特定目标或任务,或针对其所处时代的某一社会问题。^③当下的我国国情或已发生根本性改变的社会事实是社会政策进入老年照料领域的现实依据。社会政策对老年照料的干预无疑是基于人口老龄化这一基本国情和老年照料已由私人问题演变为社会问题的客观事实。在我国,受“家国同构”逻辑影响,国家的公共性质消融在家族和家庭中,家庭养老历来是社会传统,并不断被巩固和延续。在此基础上,为老年人提供照料被视为家庭私域中的当然责任,只有当亲属关系网络缺失时,国家或集体等社会组织才会介入。新中国成立后,从计划经济时代到市场经济时代,我国先后建立了“国家-单位”型保障制度和“国家-社会”型保障制度,养老制度在不同社会保障制度框架下不断调整完善,由“血缘亲养”转向“家国共养”,老年人照料等具体事务也逐渐溢出家庭范畴。

① 岳经纶.中国社会政策改革发展四十年的回望与前瞻[J].中国公共政策评论,2018(2):4-9.

② 岳经纶.中国式社会服务国家构建的新探索——评《走向社会服务国家:全球视野与中国改革》[J].中国行政管理,2021(8):158-160.

③ 董才生,陈静.论社会政策项目确定的依据[J].河北学刊,2014(4):98-101.

2.3.1 老年照料责任机制转换

“谁负责照顾老年人”随着老年照料“问题化”的加深而获得社会关注和进入社会讨论范畴。在我国,对老年人的照料长期以家庭为主,家庭成员尤其女性家庭成员是老年照料的绝对责任主体。但随着我国人口老龄化进程的加速推进、家庭结构和家庭关系及家庭功能的全面变迁、女性解放和职业劳动参与率的大幅提升等,老年人照料问题开始获得社会各界的广泛关注,并伴随养老制度的发展进入社会政策领域,成为政府逐渐重视的政策议题。在中国特殊的社会环境下,宏观、中观、微观各方面的因素相互交织,共同推动老年照料责任从私人领域扩散至公共领域,由“家事”演变成“国事”。

(1) 人口老龄化加速老年照料需求增长

进入 21 世纪,我国的人口老龄化进程快速推进,并将伴随 21 世纪始终。^①在全球人口老龄化趋势下,与其他国家相比,中国人口老龄化突出表现出以下三大特点:第一,老龄人口规模大。自 2000 年进入人口老龄化社会以来,老年人口呈逐年递增趋势,截至 2021 年底,我国 65 岁及以上老年人口数量超过 2 亿,占比高达 14.20%。根据国内有关学者的预测,我国 65 岁及以上老年人口规模和比例将在 2040 年前超越所有发达国家总和。^②联合国《世界人口展望(2019 修订版)》预测,到 2050 年,我国老年人口规模将达到 4.85 亿,并将长期位居世界首位。第二,人口老龄化速度快。根据国家统计局的数据,我国从 2000 年进入老龄化社会以来,截至 2020 年底,人口老龄化程度由 10.3% 上升至 18.7%,年增长率约为 4% 左右,而同时期,全球老年人口的平均年增长速度为 2.5%。对比发达国家的老龄化进程,我国进入人口老龄化社会的速度最快,用时最短,仅用了 18 年。^③由此可见,我国不仅是世界上老龄人口最多的国家,也是全球老龄化速度最快的国家。根据国家老龄委的预测,2020-2050 年是我国人口老龄化加速发展阶段,2050 年 60 岁及以上人口占总人口比重将超过 30%。第三,“长寿风险”不断加剧。近 10 年来,我国 80 岁及以上高龄老人以年均 4.7% 的速度增长,^④根据有关学者预测,2035 年之后,高龄老人的数量将快速增加,到 2050 年,80 岁及以上老年人口比重将达到 28.7%。^⑤但长寿并不意味着健康,带病生存将成为越来越多老年人的生存常态,“长寿不健康”会导致失能群体呈现规模化增长态势,进而造成结构性的老年人口长期照护问题。^⑥总而言之,人口老龄化的

① 穆光宗,张团.我国人口老龄化的发展趋势及其战略应对[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2011(5):29-36.

② 杜鹏,李龙.新时代中国人口老龄化长期趋势预测[J].中国人民大学学报,2021(1):96-109.

③ 数据来源于世界银行公开数据。

④ 张奇林,刘二鹏.面向家庭的照料社会政策建构:范式、因应与路径[J].青海社会科学,2019(2):105-114.

⑤ 杜鹏,李龙.新时代中国人口老龄化长期趋势预测[J].中国人民大学学报,2021(1):96-109.

⑥ 陈伟.“医养护融合型”长期照护应急防控体系建设[J].社会科学,2021(5):82-93.

快速发展直接助推老年照料需求大幅增长,需求的不断扩充对老年照料服务体系提出了更高发展要求。

(2) 家庭养老和照料功能不断萎缩

首先,传统家庭结构受到挑战。一方面,家庭规模明显缩小,家庭功能逐渐减弱。根据历次全国人口普查数据,我国家庭规模持续缩小,2020年仅为2.62人,比2010年减少0.48人。家庭规模小型化直接削弱了家庭提供老年照料的人力基础。另一方面,人口流动更加频繁,城乡流动人口总量持续增大。根据“七普”数据,全国人户分离人口高达49276万人,比2010年增加88.52%。频繁的人口流动在时间和空间上对传统赡养照料行为造成一定约束,并在观念上弱化代际关系和子代的赡养照料意愿。其次,传统家庭关系发生变动。家庭人际关系逐渐简单化,亲子关系和夫妻关系成为家庭关系的核心,^①家庭权力结构主轴由纵向父子关系逐渐转向横向夫妻关系,^②且家庭义务关系和责任关系发生转化,家庭重心向“下”移,家庭资源向家庭中的幼代聚集,家庭的赡养和抚养责任开始出现失衡。再次,家庭价值理念发生动摇。在市场经济、现代化、全球化浪潮冲击下,传统家庭观念受到经济理性的强烈冲击,“家庭本位”“家庭共同体”的价值观受到自我中心式个人主义的挑战,^③家庭本位价值观逐渐被个人本位价值观取代。^④家庭意识的淡化侵蚀了传统的代际平衡关系和代际反馈伦理,家庭的养老和照料问题面临挑战。^⑤最后,家庭功能呈现出新的元素。^⑥从本质上来看,家庭经济生产方式的转变是家庭功能弱化、外化、异化的根源。进入工业社会后,尤其随着中国市场化、城镇化的迅速发展,家庭作为生产组织的功能被工业生产和市场经济所取代,家庭为个体家庭成员提供保护的物质基础发生了根本性改变。因此,在现代社会,作为家庭基本功能的养老和照料已不足为恃,并必然要让位于现代社会保障和社会服务。^⑦总之,家庭的多方面变迁侵蚀了家庭赡养照料的客观基础。家庭结构的变化降低了家庭照料的便利性,增大了家庭履行照料责任的难度;家庭关系的变动改变了家庭的支持重心,弱化了家庭照料的物质基础;家庭价值理念的动摇削弱了家庭照料的情感基础,家庭的代际反馈功能急剧弱化,家庭亲属照料网络逐步分解;家庭赡养功能的萎缩直接降低了家庭日常照料和精神慰藉的可及性。

① 王跃生.中国当代家庭关系的变迁:形式、内容及功能[J].人民论坛,2013(23):6-10.

② 陈熙.家庭现代化理论与当代中国家庭:一个文献综述[J].重庆社会科学,2014(8):67-72.

③ 阎云翔.私人生活的变革[M].龚小夏译.上海:上海书店出版社,2009:23.

④ 任德新,楚永生.伦理文化变迁与传统家庭养老模式的嬗变创新[J].江苏社会科学,2014(5):11-16.

⑤ 林晓珊.改革开放四十年来的中国家庭变迁:轨迹、逻辑与趋势[J].妇女研究论丛,2018(5):52-69.

⑥ 杨菊华,何熠华.社会转型过程中家庭的变迁与延续[J].人口研究,2014(2):36-51.

⑦ 唐钧.中国传统文化中的长期照护思想[J].湖南社会科学,2021(6):101-107.

（3）老年照料服务具有公共物品属性和正外部性

照料服务的公共物品属性及其所具有的正外部性可能是决定老年照料上升为国家公共议程和政府加强政策干预的根本原因。^①从功能来看，一方面，照料是家庭生存、发展、延续的基础，无论是对年长者的赡养和照料，还是对年幼者的抚育与照料，均反映了作为再生产劳动的照料劳动对于个体生存和家庭发展的价值和功能；另一方面，照料是面向人的生产活动，不管是家庭内部的照料活动，还是家庭之外的社会化照料活动，都能在一定程度上增进个体福利、改善人力资本、维护社会和谐稳定，为经济发展提供可靠的人力资源和稳定的社会环境，故具有显著的正外部性。从供给来看，任何具有正外部性的产品或任何公共产品在生产与供给上容易陷入市场失灵。加之，照料服务的非规模化供给和非规模经济，导致照料服务的市场化供给容易受到成本制约，进一步加剧市场的失灵，最终不利于资源配置和社会福利的最大化。因此，对于具有正外部性或公共物品属性的产品和服务，其生产和供给需要政府的介入和干预。纵观老年照料领域，政府对老年照料服务领域的介入，不仅是对家庭的有力补充和辅助，有助于消除老年人个体及其家庭的“照料贫困”；而且，政府的介入尤其是在经济上的补助能降低老年人及其家庭的“预防性储蓄”，助长消费与投资，最终促进经济增长。^②可见，如何生产和分配老年照料公共服务、如何形成规范有序的照料产业格局、如何最大限度发挥老年照料服务的正外部性成为新时期政府公共政策的重点内容之一。

2.3.2 老年照料组织方式转变

老年照料活动是促进家庭与社会和谐、推动社会文明与民族进步的基础性活动，是转变发展方式、优化经济结构、增加劳动就业的重要途径，具有巨大的社会价值。放眼中国的照料体制及其变迁的历史过程，从新中国成立后的社会主义制度建设初期到改革开放后的社会转型发展期，老年照料活动的组织方式、老年照料福利的生产与分配形式都随社会的发展经历了深刻变迁。整个社会对老年照料责任的认知逐步超越“家庭化”的归属、互助共济的社会养老保险制度逐步建立和完善、养老服务的多元供给体系日渐成熟。这些共同助推了以生产和分配为核心的老年照料组织运作机制发生根本性转变，进而推动老年照料走出“私域”，走向“公域”。

（1）公私领域的界限日渐模糊

在我国，公私领域的关系状态在不同社会发展阶段表现各异。新中国成立初，在计划经济体制下，生产与生活被整合在一起，这种整合在工业化大生产背景下

① 刘二鹏,张奇林,韩天阔.照料经济学研究进展[J].经济动态,2019(8):99-115.

② Vere, J. R.. Social Security and Elderly Labor Supply: Evidence from the Health and Retirement Study[J].Labor Economics,2001,18(5):676-686.

达到极致,国家几乎全面介入个人和家庭的私生活,并积极推动家务劳动社会化。在这种生产-生活高度一体化的模式下,老年、儿童照料等私人领域的事务均发展出了集体化的保障机制。但20世纪90年代后,随着市场经济体制的建立,我国进入市场化时期,生产和生活被分离,国家某种程度上全面退出了私人领域,个人生活回归家庭。集体化的保障机制在市场化转型过程中逐步瓦解,公私领域的界限随生产-生活体制的完全分离日渐分明,原先由国家公共领域承担的个人保护责任再度被抛回家庭领域。^①然而,随着市场经济的发展和社会主义制度的自我完善,国家对个体私人生活的干预再次被提上议程,并因个体和家庭需求增加以及个人和家庭风险对抗能力的不足而不断加强。与此同时,生活领域“商品化”趋势加剧,市场几乎全面浸入个人的私人生活,促使公私领域的关系由分化再次走向融合。在公私二元融合的趋势下,老年照料的组织形态走出家庭单一责任主体,走向国家、社会与市场多主体合作的共治模式。

(2) “家国共养”的养老制度日趋成熟

新中国成立初,立足于深厚“家庭养老”传统和尊老爱老孝文化,以及生产力水平较低的现实约束,提出构建家庭养老为主、退休养老和“五保供养”为辅的社会主义养老模式。改革开放后,为适应市场经济的发展,我国开始探索建立符合市场经济发展需要的新型社会养老制度。自20世纪80年代开始,相继建立了新型城镇职工基本养老保险、新型农村居民基本养老险、城镇居民基本养老保险等新型社会养老制度。进入新时代,人口老龄化快速发展和人民养老需求增长与发展不平衡不充分之间的矛盾日益突出,迫使国家在更高层面和更广范围加大干预和投入。此阶段,重点推进了城乡居民基本养老保险制度的整合改革和企事业单位职工养老金并轨,强化了养老制度的整体性和协同性。我国养老制度历经三大发展阶段,实现“转轨”“并轨”两次重大变革,从中可看出,养老的社会化和制度化水平不断提高,国家责任越来越明晰,养老制度实现了由“血缘亲养”到“家国共养”的全面转型。在“家国共养”逻辑下,国家参与养老的核心要务在于公共养老服务体系建设和养老经济成本分摊,^②二者直接或间接促进了老年照料组织方式的转变。养老服务职能社会化和养老经济来源社会化趋势下,老年照料不再只是家庭领域的私人事务,而是全社会的共同责任;老年照料的组织安排不再只是家庭中的事务性安排,而是上升至国家层面的整体性计划。

(3) 养老服务供给逐渐多元化

新中国成立以来,养老服务历经计划经济时期、人口老龄化前期以及人口老龄化时期三大发展阶段,并呈现出由嵌入计划经济体制到配合经济建设,再到积

① 宋少鹏.“回家”还是“被回家”?——市场化过程中“妇女回家”讨论与中国社会意识形态转型[J].妇女研究论丛,2011(4):7-14+28.

② 杨云帆.国外养老模式的经验和启示[J].中国民政,2015(5):57.

极应对人口老龄化的变迁轨迹。^①70多年的发展使养老服务由“单一供给”走向“多元供给”，既体现为责任主体的多元合作，也体现为服务内容的多样化供给，逐渐形成了“居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合”现代养老服务体系，供需逐渐走向适应性匹配。进入新时代，随着养老服务供给侧改革的推进，权责明晰、服务优质、供给高效的养老服务体系初见雏形，社会化服务快速发展。在养老服务“社会化”趋势下，老年照料服务也逐渐向公共化和市场化等非家庭化路径拓展。随着养老照料社会责任理念的兴起，国家资源和社会力量等逐渐进入老年照料领域，家庭不再是唯一选择，拓展了国民对非家庭、多主体的养老照料方式的想象。在家庭之外，开拓其他的照料组织途径成为社会政策的关注重点和发展取向之一，如公共空间和私人空间的适老化改造、建构社区日间照料中心、建立长期照护保险制度以及引进非营利性老年照料服务等公共化举措，不仅反映出国家对家庭的支持，同时也说明老年照料的具体组织安排可以更多交由“社会”。

2.3.3 老年照料资源稀缺性加剧

从本质上来看，老年照料“赤字化”的核心在于照料资源的稀缺性和不确定性。^②首先，需求增长的无限性和供给的有限性，以及资源分配的不合理，使得老年照料服务成为稀缺性资源。其次，老年照料劳动不同于一般意义上的生产劳动，老年人必须借助他者来达成自身的生存发展需要，二者处于一定关系结构中，这种照料与被照料关系随时可能受到外部因素和关系的影响而陷入脆弱性。再次，资源总量限定的情况下，家庭与社会在“一老一小”照料满足上的选择偏好或家庭决策与国家决策之间的博弈，加剧老年照料劳动在时间和人力资源上的“双重稀缺”。老年照料资源“稀缺”属性的加剧，使老年人在照料“可及性”困境中越陷越深，最终影响老年人的生活质量。

（1）老年照料需求旺盛和供给不足

转型期，我国社会的老年照料资源稀缺性问题首先表现为照料需求旺盛和供给紧缺的矛盾性匹配上。从需求侧来看，我国自进入人口老龄化社会以来，老年人口快速增长、人均预期寿命不断延长、失能失智和慢病发生率持续提高，导致老年照料需求总量和需求结构不断增长和变化，“刚性”需求快速攀升和需求结构复杂多样并存。从供给侧来看，一是家庭照料供给下降。随着社会流动加速和家庭生命周期的变化，家户分离和代际分化持续加剧，家庭成员之间的流动或分离成为社会常态，导致家庭照料缺乏空间上“住一起”和时间上“聚一起”的客

^① 郭林.中国养老服务70年(1949—2019):演变脉络、政策评估、未来思路[J].社会保障评论,2019(3):48-64.

^② 吴小英.照料的问题化及其政策选择——一个家庭变迁视角的探讨[J].杭州师范大学学报(社会科学版),2020(6):80-90.

观基础,因此,基于家庭养老传统的家庭亲属之间的照料与支持越来越难以维系。二是我国公共养老照料机构和相关服务体系的建构尚处于起步阶段,公共照料服务供给总量不足、质量不高、专业化程度低且分布不均衡。根据民政部发布的民政事业统计数据,截至2020年底,我国各类养老机构和设施总量达到32.9万个,社区层面的养老服务机构和设施增长至29.1万个,与庞大的老年人口数量不匹配。三是市场化老年照料服务发展不足。虽然在国家一系列政策引导下,市场化老年照料服务取得了较快发展,但市场照料服务品质良莠不齐,导致老年人及其家庭成员对其可信度较低,且经济成本较高,超出了大部分老年人群的实际支付能力。第四次中国城乡老年人生活状况抽样调查结果显示,我国城镇老人2014年人均收入为23930元,农村老人年均收入仅为7621元。

(2) 女性角色转变导致家庭照料资源锐减

中国女性角色的现代化转型是其走向真正独立个体的发展历程,应着眼于女性家庭角色和社会角色的双重转变。从女性家庭角色转变来看,父权制建构下的“男主女从、男外女内”的性别分工格局逐渐被打破。一是女性家庭和婚姻观念的转变,主要体现为女性自由婚姻观念的确立和女性在婚姻和家庭中的主体性意识与家庭地位的大幅提高。二是女性家庭财产地位提升。第四期中国妇女地位调查数据(2020)显示,已婚女性有房产的占18.8%,与配偶联名拥有房产的达39.9%,未婚女性拥有房产的占10.3%。三是女性家庭权力的崛起,突出表现为女性在家庭事务中决策自主性的提升。根据第四期中国妇女地位调查数据,八成以上的夫妻双方平等享有家庭重大事务决策权。从女性社会角色转变来看,教育水平的提升直接拔高女性在就业领域和政治领域的社会地位。首先,在就业领域,女性在社会的事业定位不断提高。新中国成立后,中国女性在性别平等理念指引下,逐步走出家庭进入就业领域,根据《中国妇女发展纲要(2011-2020年)》的统计监测报告,2017年全国女性就业人数3.4亿,比1978年翻了一番。其次,在政治领域,女性参政意识和参与决策与管理几率持续提高,根据《平等 发展 共享:新中国70年妇女事业的发展与进步》白皮书,2017年全国党政机关女干部人数高达190.6万,第十三届全国人民代表大会女性代表比例达24.9%。总而言之,女性家庭与社会角色的转变,客观上促使女性不得不改变自身的时间分配方案,一定程度上挤出了女性的家庭时间,减少了其家庭照料劳动供给,进而导致家庭照料人力资源萎缩。

(3) 家庭照料资源向“下”倾斜

家庭照料资源分配的代际不平等源于宏观和微观等多重因素的建构。首先,因家庭自然结构 and 经济结构的转变、人口流动的加剧、家庭代际关系中心由父子轴转向夫妻轴、亲代的家庭权威地位下降等的相互叠加,导致中国传统家庭养老

中的双向反馈模式裂变为残余型反馈赡养模式,代际反馈内容出现收缩,生活照料等日渐欠缺。其次,我国婴幼儿托育服务机构数量匮乏,婴幼儿托育机构社区普及率不高,以及家政市场鱼龙混杂且经济成本高,超出大部分家庭的支付能力,因此儿童照料不得不以家庭个体化照料为主。再次,中国文化语境始终强调“完美母亲”形象的建构,强调“母亲”对于养育后代不可替代的独特性作用,强调“母亲”在幼儿照料养育中的“身体在场”或“心理在场”抑或二者均“在场”,以此来满足家庭的再生产需要。此外,随着育儿方式日益精致化和专业化,“密集母职”^①意识形态不断被强化,“女性回归家庭照料养育后代”的呼声越来越高。上述多方面的共同作用导致家庭主要的照料人力资源不断向幼代集中。在改革开放浪潮和现代化进程的冲击下,中国传统家庭主义文化和代际关系发生了诸多改变,“下一代为重”理念和“儿童中心地位”不断被强化,^②这是资源不足情况下家庭共同决策的无奈之举。^③代际重心下移、代际交换不平衡、子代对亲代的“照料反哺”缺失等直接导致家庭老年照料资源不足,进而促使老年照料需求的满足不断溢出家庭的能力和资源范畴,演变为需要政府干预的社会公共问题。

2.4 本章小结

本章主要围绕本研究的核心概念、理论依据、现实背景三个方面展开。首先,对照料、照料劳动的基本含义及其基本特征进行了梳理,并在已有研究基础上定义了老年照料的基本内涵,同时归纳梳理了社会政策概念发展的脉络,详细分析了起源阶段、社会行政阶段、社会政策阶段三大阶段中社会政策的基本含义、主要特征及其在社会发展中的角色与地位,基于上述两方面的分析和总结,对老年照料社会政策做出准确界定。其次,梳理和归纳了公民权利理论、人的需要理论、结构功能理论、福利多元主义理论的相关理论论述,并重点讨论了这些理论的产生背景、基本内涵及其对本研究的理论价值和指导意义,为研究的展开奠定坚实的理论基础。最后,从老年照料责任机制转换、老年照料组织方式转变、老年照料资源稀缺性加剧三个层面剖析老年照料沦为社会问题亟需社会政策强力干预的深层机理,阐明老年照料政策的现实背景。

① 美国女性主义者莎朗·海斯(Sharon Hays)将当代中产阶级面临的母职要求概括为一种“密集母职”(intensive mothering)意识形态,即主张母职实践是在时间和劳动上高度密集、情感上高度投入、方式上高度专业、以孩子为中心的过程。

② 关颖.改革开放以来我国家庭代际关系的新走向[J].学习与探索,2010(1):110-113.

③ 胡湛,袁晶.家庭建设视角下的“一老一小”问题及应对措施[J].江苏社会科学,2022(2):147-155.

第3章 中国老年照料政策的行动基础

进行社会政策分析时,首先要对个体社会成员的需求做出仔细分析与明确界定,社会成员的基本需要是社会政策的行动基础。

——关信平

社会政策通常以社会问题为取向,是社会发展的稳定器。^①且当社会成员的个体需要汇聚成一种普遍性的社会需要并获得有效表达时,由社会政策驱动的社会福利就成了满足人类需要的重要保障。^②快速老龄化趋势下,我国老年照料的“社会问题化”突出表现为需求旺盛而供给不足。一方面,老年人的照料需求总量持续扩大、需求结构越来越复杂;另一方面,家庭变迁、妇女普遍就业、社会转轨持续推进等使家庭的养老和照料功能受到冲击性影响,以家庭供给为主的老年照料服务供需矛盾凸显。在人口老龄化持续加剧和经济社会深度转型的当下,有必要对现状进行诊断、对未来进行预测,并在此基础上通过社会政策做出制度性回应。基于“社会成员的基本需要是社会政策的行动基础”,^③以及个体的实际需要对社会政策具有导向作用,^④本章将借助客观的抽样调查和普查数据,以合理的实证手段,厘清我国老年人的照料需求、照料服务供给和家庭照料安排,深入分析我国老年照料需求和照料服务供给的匹配状况,预测并研判未来老年人口的照料需求规模与增长趋势,找准政策供给与实际需求之间的差距。唯有如此,才能找准老年照料政策“最需要”支持的对象,才能更科学合理地完善政策设计,最终实现人口、经济、社会的均衡发展。

3.1 中国老年照料服务供需“异步”困境

随着个体的老年期持续拉长,“长寿而不健康”和“带病生存”成为越来越多老年人的生存常态,由此带来庞大的老年照料需求。而且,随着老年人慢性病发病率、失能失智率、空巢率的提升以及生存质量期待值的提高,老年照料的需求结构日趋复杂,日常生活照料、医疗护理照料、精神照料等多元照料需求不断增加。以及由于老年人个体异质性的客观存在,对照料的需求维度、需求层次、照料程度和照料内容提出了更多的要求,个性化照料需求将愈来愈多。另外,以养老保险制度为核心的社会养老保障体系逐步完善发展,使老年人的经济状况得

① 熊跃根.论国家、市场与福利之间的关系:西方社会政策理念发展及其反思[J].社会学研究,1999(3):57-69.

② 赵浩华.需要理论视角下社区居家养老困境及治理对策[J].学习与探索,2021(8):50-55.

③ 关信平.社会政策概论[M].北京:高等教育出版社,2014:77.

④ 关信平.社会政策概论[M].北京:高等教育出版社,2014:83.

到改善，进而强化了老年人的照料偏好，并对照料数量和质量的关注不断增强。^①但老年照料服务供给并未同步跟进，甚至供给内部呈现出供给内容不全、供给主体单一、供给责任配置不均等不合理现象。供给侧的不合理安排不仅无法及时满足老年人的实际照料需求，而且会进一步扩大老年照料“赤字”，加剧问题的恶化，甚至造成更大的负面影响。关于老年照料供给滞后需求的具体表现将在本节通过描述性统计分析一一呈现。

3.1.1 数据来源与样本情况

1. 数据来源和主要调查内容

中国老年健康影响因素跟踪调查（CLHLS）是我国系统收集老年人经济和社会背景数据，洞察老年人生存现状，把握老年人衰老过程中所面临问题与挑战的大型专项调查项目。并涵盖了老年人的照料需求和照料安排等核心内容，为分析我国人口老龄化问题提供了高质量的微观数据。基于有效性和可及性原则，本研究选取 2018 年的年度数据为最终样本数据。该数据为全国性的抽样调查数据，样本覆盖率高，信息维度广、信息层次丰富，提取其中相关数据用以分析我国老年人的照料服务需求与供给现状。为检验调查中有关老年照料题项的可靠性，本研究对调查问卷中的相关题项进行了信度检验，Cronbach α 值为 0.946，表明该样本数据具有较高的信度。

CLHLS 是由北京大学健康老龄与发展研究中心组织的老年人长期追踪调查项目，样本范围覆盖全国 23 个省（自治区、直辖市），所调查区域人口占全国总人口的 85.3%，调查对象既包括 65 岁及以上的老年人口，也包括 35-64 岁成年子女。1998 年，该项目进行了首期调查，2018 年的年度数据为第八期跟踪调查数据，经过数据整理与清洗，最终获得 15862 个微观样本。调查内容包含多个维度、不同层次的调查信息。除个体、家庭基本信息外，与老年照料相关的内容主要集中在老年人照料需求、家庭照料供给现状、正式照料可及性和实际获取情况等方面（具体见表 3-1）。

表 3-1 CLHLS 关于老年照料主要调查内容

CLHLS2018		
基本信息	个体特征	√
	家庭特征	√
照料需求	自理能力	√

① 严成樑.老年照料、人口出生率与社会福利[J].经济研究,2018(4):122-135.

		CLHLS2018
家庭照料	主要照料者	√
	投入时间或者程度	√
正式照料	正式照料可及性	√
	正式照料获取方式	√
	正式照料费用支出	√
信度 Cronbach α		0.946

2. 样本基本情况

CLHLS2018 样本总量高达 15862 个。样本的城乡分布上，整体较均匀，城镇样本比例略高于农村样本；性别分布上，女性样本高出男性样本 12.8%；户籍分布上，农村户籍占比远高于城市户籍；婚姻状况方面，由于高龄样本较多，导致丧偶比例较高，一半以上的老人目前处于丧偶状态；居住安排方面，以与家人同住为主，但独居老人占比高达 15.95%，仅少量老人选择养老机构；关于健康状况，一半以上的受访对象认为自身健康状况不太好，近 13% 的受访对象自认自身健康状况较差；经济状况方面，家庭年均总收入不足 5 万，一半以上的老人没有养老保险，仅 34.96% 的老人每月可领取养老金，但月均养老金不足一千元。其他样本信息不再详述，具体见表 3-2。

表 3-2 样本基本信息

指标	指标解释	均值/百分比
城乡分布 (%)	城市	22.33
	城镇	32.99
	农村	44.68
性别分布 (%)	男性	43.6
	女性	56.4
户籍分布 (%)	农村户口	72.49
	城市户口	27.51
婚姻状况 (%)	已婚有配偶	41.03
	丧偶	57.71
	离异	0.33
	未婚	0.93
居住安排 (%)	独居	15.95
	与家人同住	80.36

	养老机构	3.69
	很好	10.42
	好	32.69
健康自评 (%)	一般	43.91
	差	11.76
	很差	1.22
经济状况	家庭年总收入 (元)	43464.14
	月均养老金	932.42
是否参加养老保险	是	34.96
	否	65.04
教育水平	具体受教育年限 (年)	3.55
年龄		85.48
子女数量		4.22

3.1.2 老年照料服务需求现状及特点

厘清由个体需要所凝结成的社会需要是加强社会政策规划的基本前提,借助大型调查数据探析老年人的照料需要有助于更准确地把握老年照料议题。CLHLS 虽未对老年人的照料需求进行直接设问,但对老年人日常活动 (ADL)、工具性日常活动 (IADL) 能力、认知功能等进行了数据采集。因此,本研究将通过活动能力和认知功能测量老年人的照料需求,这与以往研究的做法一致。CLHLS 利用卡茨 (Katz) 量表测量日常活动 (ADL: 进食、沐浴、穿衣、如厕、室内活动、上下床) 和工具性日常活动 (IADL: 购物、做家务、做饭等) 是否需要照料或帮助。日常活动测量指标共 6 项,工具性日常活动测量指标共 8 项,所有指标问项均有三个选项: 无需帮助 (能)、需要一定帮助 (有一定困难)、完全需要帮助 (不能), 14 项活动中任意一项活动选择后两项则定义为有照料需求。此外, CLHLS 还以认知功能简易量表测量老年人的认知功能, 具体包括一般能力、反应能力、注意力、计算力、回忆能力、语言能力、理解能力、自我协调能力等, 共 24 个问题, 总分 30 分, 被访者能完成或回答正确得 1 分。根据认知功能评估通用标准, 得分低于 18 分, 则被视为认知功能受损需要他人照护。基于对调查数据的综合判断, 我国老年人的照料需求具有以下特点。

1. 需求总量大，照料负担重

随着人口老龄化的纵深发展，老年照料需求总量大幅增加。根据 CLHLS2018 的统计结果显示，综合日常活动（ADL）、工具性日常活动（IADL）、认知能力三项指标情况，69.68%的老年人需要不同程度的照料服务。如图 3-1 所示，日常活动（ADL）能力中任意一项需要帮助的老年人占比 29.96%；工具性日常活动（IADL）能力中任意一项需要帮助的老年人占比高达 67.75%；因认知功能障碍需要照料服务的老年人占比 18.26%。此外，存在照料需求的城镇老年人和农村老年人分别占比 55.37%和 44.63%，城乡差异并不显著。总体而言，老年照料“刚性”需求随着老龄化的快速推进与日俱增。且因预期寿命的延长、躯体功能和认知功能的下降，多数老年人面临“长寿而不健康”的晚年困境，不得不通过寻求外部照料来满足基本生存需要。根据数据发展趋势，未来我国老年人的照料需求将会大幅度增加，老年照料负担逐渐加重，吴帆（2016）曾以“六普”数据为基础，通过测算发现我国老年照料需求将持续释放，老年照料负担将从 2030 年开始进入重负阶段。^①

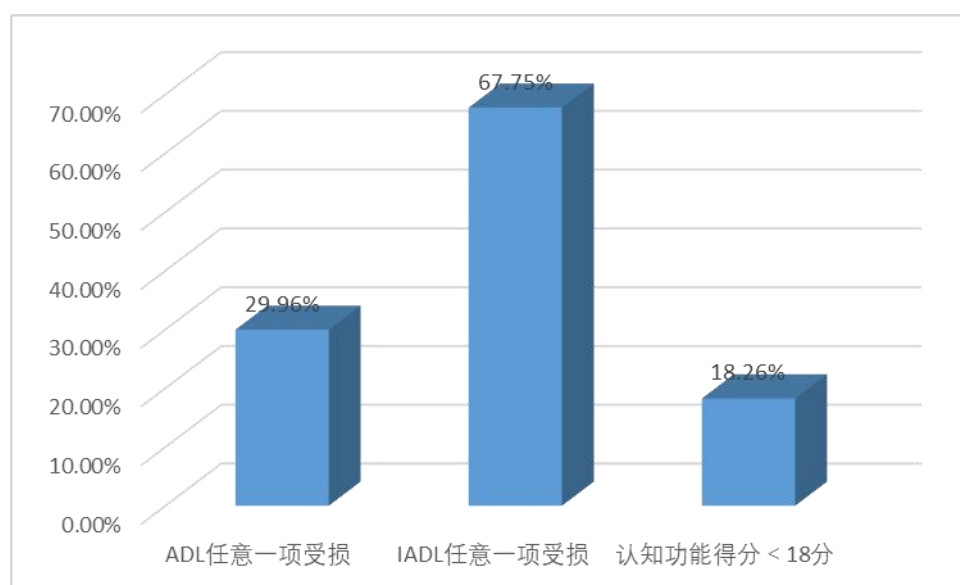


图 3-1 老年人照料需求情况

2. 需求结构复杂多样，照料难度大

日常活动能力（ADL）是反映老年人躯体功能的重要指标，通常以吃饭、穿衣、上下床、室内走动、上厕所、洗澡等六项具体指标测量老年人的失能程度，“不需要帮助/没有困难”则判定为能够自理，否则判定为失能。借鉴以往研究，本研究将失能等级作如下评定：0 项指标失能视为“完全自理”；1-2 项指标失

^① 吴帆.老年人照料负担比:一个基于宏观视角的指数构建及对中国的分析[J].人口研究, 2016(4):66-75.

能视为“轻度失能”；3-4项指标失能视为“中度失能”；5-6项指标失能视为“重度失能”。失智评估等级通常分为轻度、中度、重度三个级别，本研究将失智等级作如下评定：得分18分及以上视为“认知健全”；得分13-18分视为“轻度失智”；得分7-12分视为“中度失智”；得分0-6分视为“重度失智”。如表3-3所示，重度失能老年人占比接近10%，重度失智老人占比超过5%。相比非失能失智老人，失能失智老人对照料供给的持续性、专业化等提出了更高的要求，照料难度随失能失智程度的加深不断升级。由失能失智差异引发的照料需求结构差异是当下老年照料服务体系面临的又一挑战，照料服务的时间投入和服务内容随失能状况不同而异。

表 3-3 老年人失能失智情况

失能等级	百分比（%）	失智等级	百分比（%）
完全自理	70.04	认知健全	81.74
轻度失能	15.04	轻度失智	4.93
中度失能	5.74	中度失智	7.88
重度失能	9.18	重度失智	5.35

3. 需求主体“高龄化”和“女性化”

如图3-2所示，调查结果反映老年照料需求存在较明显的年龄和性别差异，个体的生理异质性影响照料需求。80岁及以上的高龄老人照料需求比占高达81.68%，说明生理年龄与照料需求呈正比。由于疾病与高龄并存，带病生存将是高龄老人的基本常态，疾病导致生活自理能力下降甚至缺失，进而引发照料需求上涨。此外，女性的照料需求显著高于男性。根据调查数据结果，女性需要照料的比例高达62.84%，而男性需要照料的比例则为37.16%。可见，生理差异和女性个体脆弱性使女性相较于男性在老年期更容易罹患疾病和陷入失能或失智，故照料需要程度更高。根据《2018-2019中国长期护理调研报告》的调查数据显示，80岁及以上老人的失能率高达46.9%，不同年龄阶段的女性失能率均高于男性。基于老年照料需求的“高龄化”“女性化”趋势，需着重关注此两类人群照料需求较大和购买有偿照料以及与子女讨价还价能力有限的冲突，公共照料服务应适当向其倾斜，确保其基本照料需求得到满足。

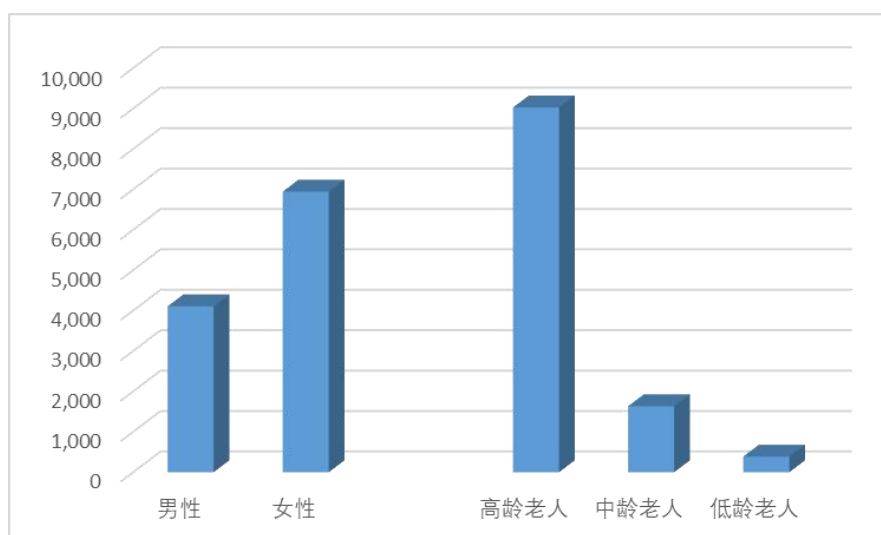


图 3-2 分性别和年龄的照料需求状况

3.1.3 老年照料服务供给现状及特点

不同于西方的社会化照料（social care）模式，我国老年人获得社会化照料的比例较低，尤其农村老年人的照料社会化程度更低，这可能由两个方面的原因造成。一是我国社会化照料服务发展相对滞后，尚未形成系统有效的老年社会照料服务输送体系。具体如公共养老照料服务供给不足，市场化照料服务获取门槛过高，公共照料设施城乡布局不均等。二是老年照料公私责任属性不明确，长期被视为“私人事务”，老年照料“社会问题化”和“社会政策化”程度不高。在“家庭养老”话语体系下，老年照料被视为是家庭的基本责任，而家庭政策弱势化发展和老年照料责任“家庭化”取向，导致针对老年照料问题的公共政策发育迟缓，没有对家庭形成有效的支持。

1. 照料服务“非社会化”

我国老年照料服务社会化占比较低（见表 3-4）。CLHLS2018 对老年人的养老机构入住情况和照料服务获取方式进行了调查，本研究将入住养老机构、居家购买社区照料服务以及居家雇佣有偿照料者视为社会化照料。根据 CLHLS2018 的数据结果，养老机构入住率仅为 3.69%，居家购买照料服务的比例为 7%，且呈现出较大的城乡差异和性别差异，农村老人的利用率显著低于城市老人，女性老人社会服务利用率明显高于男性老人。张川川、陈斌开（2014）曾通过微观数据分析，发现“社会养老”与“家庭养老”存在一定的替代，但替代效果不明显。^①受限于服务可及性、家庭支付能力和传统观念等的影响，老年社会照料服务利用水平处于低位。

^① 张川川、陈斌开：“社会养老”能否替代“家庭养老”？——来自中国新型农村社会养老保险的证据[J].经济研究,2014(11):102-115.

表 3-4 老年人社会化照料服务使用情况

项目	总体数量 (人)	总体占比 (%)	城镇 (%)	农村 (%)	男性 (%)	女性 (%)
入住机构	573	3.69	86.21	13.79	39.62	60.38
居家购买服务	407	2.60	89.93	10.07	37.35	62.65

此外，CLHLS 还对社区提供老年社会服务的情况作了精细化调查。如图 3-3 所示，社区服务主要以健康知识宣传和上门医疗服务为主，这与我国家庭医生制度的全面推广密切相关。我国自 2009 年开始实施家庭医生签约制度至今，家庭医生服务取得了突破性发展，基本形成了稳定的家庭医生制服务。但面向老年人的日常生活照料、医疗护理照料和精神照料等服务的供给程度较低，尤其以生活照料服务的供给水平最低，也就是说已有的相关服务内容不全、水平不高，难以从社区层面满足老年人的照料需求，居家养老照料的实现缺乏足够的社区服务支撑。

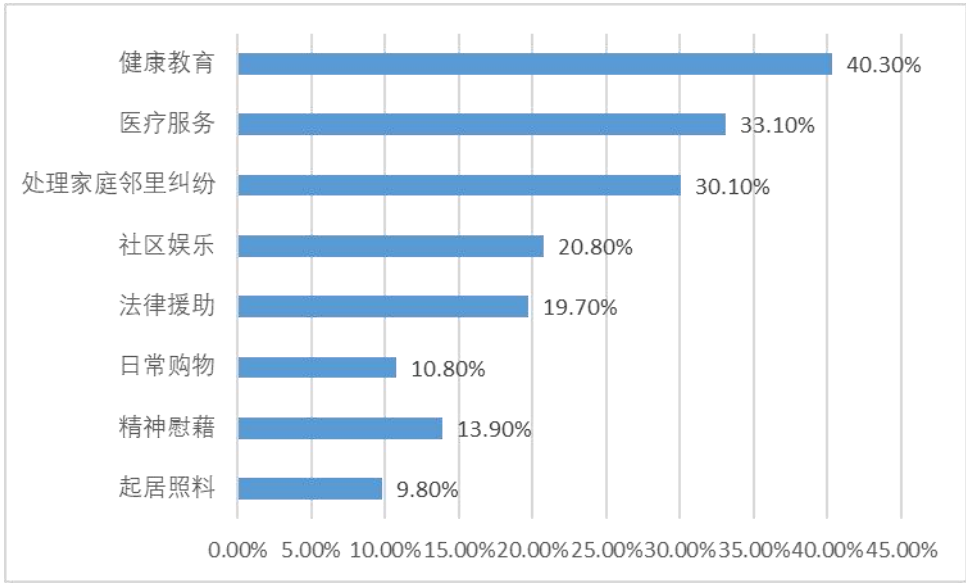


图 3-3 社区老年社会服务供给状况

2. 照料主体“家庭化”

如图 3-4 所示，由直系亲属提供家庭照料是一种较为普遍的现象，其中子女作为主要照料者的比例最高，配偶次之。另外，孙代和兄弟姐妹等其他亲属也提供了少量的照料支持。可见，以家庭为核心的亲属网络是老年照料资源的主要来源，家庭是当前老年照料服务的主要输送主体，服务供给主体单一，供给主体责任失衡现象较严重。而且从数据的调查结果来看，子女在承担照料责任方面以直接服务为主，而非以经济支持代替服务支持或通过经济补偿减少直接照料责任，这不同于国外家庭代际关系中的照料决策，即为实现家庭利益的最大化，西方家

庭的子女会选择增加对父母的经济赠予以替代自身的照料服务供给。说明在“养儿防老”“侍亲至孝”的中国语境下，亲子关系仍是家庭关系的核心，^①家庭是老年照料的首要责任主体。

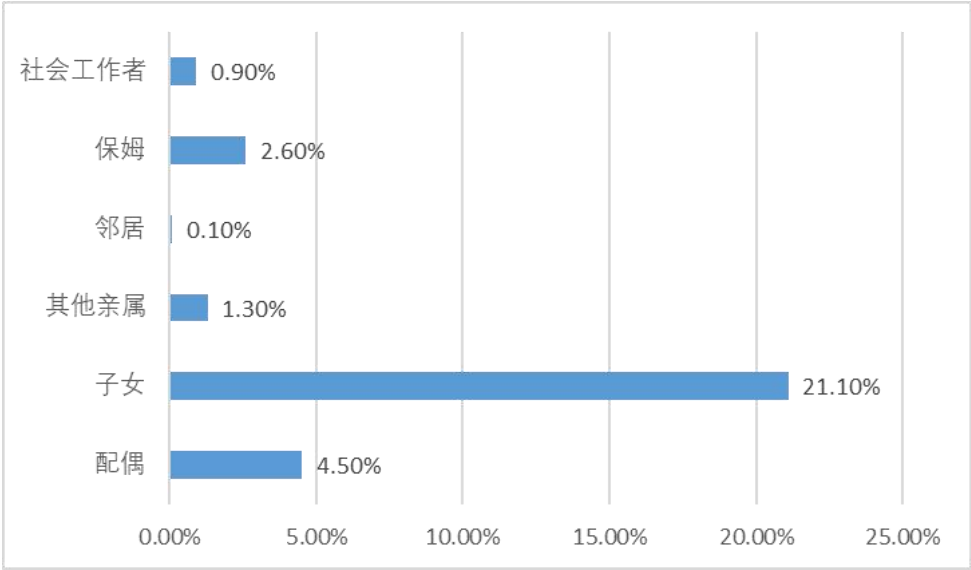


图 3-4 老年人的主要照料者分布情况

3. 照料劳动“女性化”

在我国，老年人的家庭照料主要由女性家庭成员承担。CLHLS2018 对子女照料者做了“儿子”“儿媳”“女儿”“女婿”的详细划分，另外对被照料者的性别定位可明确配偶照料者的性别属性。根据调查结果（见图 3-5），家庭照料呈现出较明显的性别分工，照料劳动“女性化”趋势凸显，数据结果显示，配偶（女）、儿媳、女儿提供照料的合计比例分别高达 61.54%，而由配偶（男）、儿子、女婿提供照料的合计比例仅为 38.46%。国际劳工组织 2018 年发布的《全球照护劳动报告》指出，女性照料者承担了全球四分之三以上的无偿照护劳动。^②可见，在“照料”的性别逻辑下，家庭照料具有高度性别化倾向，被指派给女性。此外，在有偿照料市场，劳动者也仍以女性为主，不管是养老机构中的养老护理员，还是家政市场中的老年看护，其人员构成以农村流动妇女和城市下中阶层女性为主。^③无论是无偿的家庭照料还是有偿的市场照料，照料劳动始终被指派给女性，公私领域始终仍延续着照料的性别界限，女性化的家庭照料结构和性别化的雇佣照料机制相互结合，助长了老年照料领域的性别不平等现象。

① 陆杰华,张莉.中国老年人的照料需求模式及其影响因素研究——基于中国老年社会追踪调查数据的验证[J].人口学刊,2018(1):22-33.
② Addati,L.et al(2018), Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work, International Labour Organization (ILO).
③ 吴心越.照料劳动与年龄困境: 基于养老机构护理员的研究[J].妇女研究论丛,2021(4):83-96.

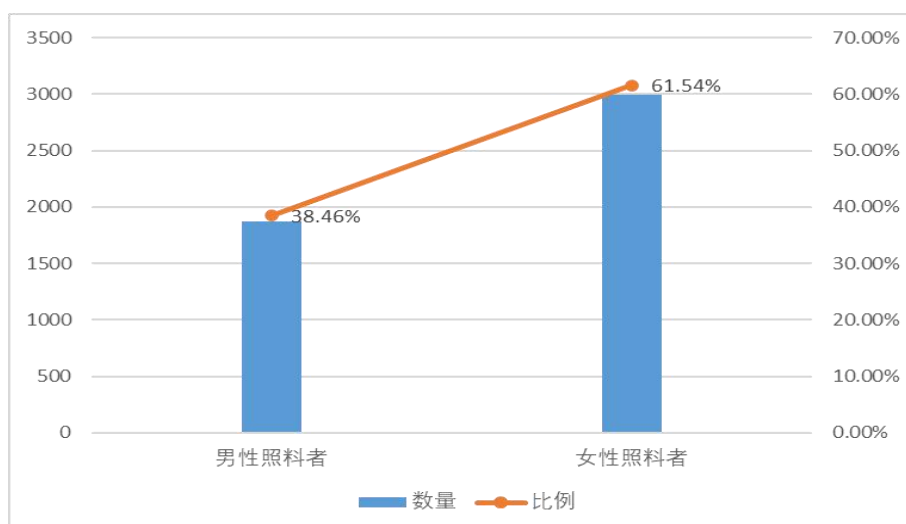


图 3-5 家庭照料者的性别分布

3.2 中国老年照料服务供需不匹配矛盾

从各项具体服务项目上对服务需求与供给进行匹配性分析，有助于深化对由个体需要所凝结成的社会需要的理性认识，也有助于促进以社会需要为行动基础的社会政策的优化与发展。此外，对需求与供需匹配度影响因素的分析能进一步认清个体或家庭所面临的问题与困境，精准捕捉老年照料政策的着力点，有针对性地回应相关利益主体的政策诉求。需要说明的是，现有的全国性调查数据只在社区层面对老年人的养老照料服务需求与供给进行了数据采集，调查指向的服务供给主要来自社区层面，无法代表全部社会化老年照料服务的供求状况，最终数据结果所反映的事实并非百分之百客观。但在居家养老和家庭照料为主的养老安排中，社区层面的服务供给是解决我国养老问题的关键，因此，本研究数据所呈现的结果仍能反映出一定客观性事实，为后续政策规划奠定基础。

3.2.1 老年照料服务供需不匹配征象

CLHLS 对老年人社区老年服务的供需状况进行了调查，具体搜集了包括生活起居照料、购物支持、上门医疗、健康知识宣教、精神慰藉、休闲娱乐、法律援助、处理日常纠纷等 8 项老年服务。虽然调查指向的服务供给主体是社区，无法代表全部社会化老年照料服务的供给状况，但在我国家庭养老为主的养老格局下，不管是公共部门提供的公共服务，抑或是市场部门提供的有偿服务，一定程度上都需要以社区为载体，通过社区将服务输送至老年人个体。因此，本研究将通过对社区老年照料服务需求和供给层面的数据采集，描绘出现阶段我国老年人的照料服务需求程度和供给水平的基本样态。根据前文对“老年照料”的具体定义，即“向老年人提供的日常生活照料、医疗照料、精神照料和社会支持等活动”，

将调查中的上述服务项目进行如下归类：生活照料服务（生活起居照料和购物支持）、医疗照料服务（上门医疗和健康知识宣教）、精神照料服务（精神慰藉、聊天解闷和休闲娱乐）、社会支持服务（处理纠纷和法律援助）四大类。

如表 3-5 所示，老年人的照料需要既有基本需要也有高层次需要，且对各项服务的需求水平均较高，对医疗照料服务的需求程度最高，超过七成的老年人对此都有需求。但调查中所反映的社区服务仅是一些基础服务，对于专业性较强的医疗护理、康复保健等医疗照料服务，老年人（尤其失能老年人）的需求程度更迫切。从供给侧来看，供给程度最高的是提供保健知识等初级服务，供给程度最低的是生活照料服务，不到 10%的老年人能获得起居照料服务。供需不平衡比例是衡量需求和供给匹配程度的关键指标，具体指有服务需求但未获得相应服务供给的老年人比例，需要说明的是，本研究中的供需不匹配比例是通过汇总微观数据中有相关需求的老年人比例和获得相关供给的老年人比例，并将二者相减获得供需不平衡比例，故最终数据并不能准确反映需求未获得供给的老年人实际比例。

从数据汇总结果来看，各项服务的供需不匹配比例均较高，最高的是起居照料服务，需求与供给之间相差 52.5%。其实，数据并不能呈现问题的全貌，从数据所反映的这些初级服务项目所存在的供需剪刀差，可知在更高层次、更高水平的服务项目上可能存在更大的需求缺口。客观层面，长寿时代的到来必将催生更多有照料需求的老年人群；主观层面，老年人自身对生存质量和社会参与的期待随经济社会发展不断提高，这些都促使养老照料服务必须突破数量和质量瓶颈，实现更高质量的发展。此外，随着家庭养老照料功能的式微，老年人对社会化服务的需求必将得到极大释放。即便是在居家养老为主的“9064”或“9073”养老格局下，家庭也依然需要社会性服务的支持，必须拓展非家庭化的养老照料途径。

表 3-5 2018 年社区老年照料相关服务供需状况

服务类型	服务项目	需求百分比 (%)	供给百分比 (%)	供需不平衡 比例 (%)
生活照料服务	起居照料	62.3	9.8	52.5
	日常购物	58.6	10.8	47.8
医疗照料服务	上门看病、送药	79.2	33.1	46.1
	提供保健知识	73.2	40.3	32.9
精神照料服务	精神慰藉、聊天解闷	65.4	13.9	51.5
	组织社会娱乐活动	64.6	20.8	43.8
社会支持服务	法律援助	63.0	19.7	43.3
	处理家庭邻里纠纷	65.6	30.1	35.5

3.2.2 老年照料服务供需不匹配影响因素

1. 模型设定

供需平衡的衡量涉及两个层面：一是在需求层面，体现的是老年人个体的相关服务需求是否得到满足；二是在供给层面，反映的是服务供给主体是否向需求方提供其所需服务。因此，分析供需平衡必须综合考虑需求表达和需求满足两个相互联系的过程。基于此，本研究将在微观层面同时考察老年人的服务需求表达以及服务供需匹配的影响因素，故而有二个因变量：一是老年人对某项照料服务的需求状况（即是否需要某项照料服务）；二是老年人的某项照料服务是否获得了相应满足（即服务供给与服务需求是否匹配）。由于两大因变量并非完全独立，前者的存在是后者成立的前提，也就是说供需匹配建立在需求表达基础之上。因此，计量模型中的需求方程和供需匹配方程的随机误差项将会相互影响。为了避免因随机误差项相互影响造成统计结果偏误的发生，本研究将选择 **Biprobit** 回归模型（**Bivariate Probit Model**），该模型在进行统计结果估计时能将两个方程随机误差项的相关性纳入考虑范畴。在双变量 **Probit** 回归模型中，两个随机误差项的协方差将是一个固定常数，而不是零。但若使用两个独立的单变量 **Probit** 回归模型，其随机误差项的协方差将为零，这会导致两个因变量之间的相互性影响未被计入模型的统计估计。基于双变量 **Probit** 回归模型处理两个因变量所具有的灵活性优势，本研究将采用该模型进行统计结果估计，模型方程表达式如下：

$$Y_d^* = \beta_1 X_1 + \varepsilon_1, \text{ 若 } Y_d^* > 0, Y_d = 1; \text{ 否则 } Y_d = 0 \quad (1)$$

$$Y_s^* = \beta_2 X_2 + \varepsilon_2, \text{ 若 } Y_s^* > 0, Y_s = 1; \text{ 否则 } Y_s = 0$$

其中： $E[\varepsilon_1] = E[\varepsilon_2] = 0$ ， $Var[\varepsilon_1] = Var[\varepsilon_2] = 1$ ， $Cov[\varepsilon_1 \varepsilon_2] = \rho$

Y_d^* 为老年人某项服务需求的潜变量， Y_d 则表示老年人对某项照料服务是否有需求； Y_s^* 为老年人某项服务需求未获得满足的概率的潜变量， Y_s 则表示老年人的某项服务需求是否获得相应供给（需求未获得供给即供需不匹配=0）

基于对以上两个因变量的设定，因变量可能存在的以下几种结果：老年人对某项服务有需求但无供给、老年人对某项服务有需求也有供给、老年人对某项服务无需求也无供给、老年人对某项服务无需求但有供给。当老年人对某项服务有需求（ $Y_d = 1$ ）但未能获得相应服务供给（ $Y_s = 0$ ）时，则认为老年人的照料服务存在供需不匹配，并记作 Y ，表示如下：

$$Y = 0, \text{ 若 } Y_d = 1, Y_s = 1 \quad (2)$$

$$Y = 1, \text{ 否则}$$

在模型估计中，不仅将老年人性别、年龄、教育程度等人口学因素进行了控制，还控制了婚姻状况、收入状况等家庭因素，并使用日常活动自理能力（ADL）和自评健康两个指标控制了老年人的躯体健康状况。

2. 模型结果

表 3-6 展示了老年人不同类型照料服务的需求和供需匹配双变量 probit 模型结果。根据各个模型 rho 值来看,不仅显著,且均接近 1,说明两个被解释变量具有高度相关性,即老年人的服务需求影响服务可及性。因此,有必要使用双变量 probit 模型。

首先,在控制人口变量和家庭变量的基础上,考察了地区因素和城乡因素对老年人照料服务需求和供需匹配的影响。根据回归结果,区位因素对老年人的照料服务需求均有显著影响,中西地区的老年人对各项照料服务的需求比东部地区老年人更高,其中生活照料需求高出 14.9%,医疗照料需求高出 7.4%,精神照料需求高出 10.6%,社会支持需求高出 8.9%。同时,区位因素对老年人生活照料和精神照料服务的供需匹配情况也存在显著影响。说明中西部老年人不仅对家庭外部的社会化服务需求比东部老年人更高,而且更容易面临有效服务供给不足。这与我国中西部公共服务基础设施和养老服务市场化水平低有关。另外,城乡因素也对老年人的服务需求和供需不匹配状况有显著性影响。具体而言,一是农村老年人比城市老年人对生活照料服务的需求度更高,农村老年人的社会支持服务供需匹配缺口比城市老年人更大。这与我国农村家庭的人口流动和家户分离等密切相关,农村青年人口大量流向城市,被留守下的老年人口失去家庭照料的人力基础,同时,面向农村老人的法律援助等社会支持性服务发展缓慢,导致供需缺口较大。二是老年人的户籍状况对医疗照料服务需求和供需匹配状况有显著影响,城市户籍老年人对上门看病、提供保健知识等医疗照料服务的需求显著高于农村户籍老年人,且遭遇服务供需不匹配状况的概率更高,这与城市老人健康意识更高有关。三是户籍状况对生活照料、精神照料、社会支持的供需匹配状况也有一定显著性影响,如前所述,农村因需求大和有效供给不足之间的矛盾逐渐加深导致服务供需缺口更明显。

基于上述模型结果的分析,可知当前我国中西部和农村地区已基本不存在老年人需求表达障碍的现象,相反,中西部和农村地区的老年人有着更强烈的服务需求。但中西部和农村地区依然存在服务供给不足、相关基础设施配套欠缺等供给侧矛盾。这一定程度上与经济、社会、文化等宏观因素有关,也与农村较低的社会福利水平和弱势的公共服务供给能力密切相关,长期以来,会加剧不同区域、不同人群之间的福利不公平,影响社会稳定与发展。

其次,在人口变量和家庭变量的影响中,自评健康、经济状况和独生子女家庭结构的影响最为显著。自评健康对四类照料服务均存在显著性影响,自评健康越差对四类服务的需求程度越高,且自评健康对生活照料服务供需匹配的影响也非常显著,越健康的老年人越缺乏生活照料服务供给,这与我国养老服务供给结

构有关。我国现有养老服务供给更多是面向失能等有长期照护需要的老年人，针对非失能老人的日常生活照料和辅助的支持性服务相对较少。经济状况越好的老年人对生活照料服务和社会支持服务的需求越高，而经济状况越差的老年人在医疗照料、精神照料和社会支持上更可能遭遇需求未被满足的情况。独生子女家庭的老年人在四类照料服务需求上均比非独生子女家庭高，且相应服务未被满足的可能性也更大。这与独生子女家庭特殊的家庭结构有关，独生子女的唯一性使老年人获得子女和家庭支持的机会更低，使其不得不转向政府和市场寻求帮助。

性别、年龄、配偶状况、养老保险参保情况、和子女同住情况等也对某一类服务存在一定影响。女性比男性对生活照料服务的需求更高，这与我国家庭中女性通常为家庭的生活服务供给者有关，反之，男性较少能为其配偶或家庭提供比较周到的生活照顾。年龄越低对精神照料和社会支持的需求度更高，反映低龄老人在社会参与上比高龄老人更高，对相关服务和支持的需求也就更高。自理能力对生活照料服务需求与显著性影响，自理能力受损的老年人比未受损老年人的生活照料服务要求高，且其医疗照料、精神照料和社会支持未被满足的可能性更大。老年人养老保险参保情况对生活照料和社会支持的需求情况影响显著，未参保老年人比参保老年人的需求更高。另外，没有配偶的老年人对医疗照料和社会支持的需求更高，且相应需求未被满足的概率更高。最后，不与子女同住的老年人对生活照料服务的需求更高。

综上所述，老年照料政策在回应老年人的照料需求时应考虑不同人口学特征和生物学特征的老年人的差异性，老年照料服务供给应满足老年人的异质性需求，既要避免“需求搁置”也要避免“供给冗余”。不管是公共照料服务体系建设，还是市场化照料产业经营，均应增强服务供给的多元化和层次化。除继续完善长期性照护服务供给外，还应积极推进非长期性照护服务发展，尤其应加大对中西部地区和农村地区的社区照料服务设施建设，鼓励各种营利或非营利性机构进入社区和基层照料服务供给体系。另外，除老年人之外，老年照料政策还应关注家庭等利益相关主体，应将家庭也视为政策支持对象，以政策支持手段实现对家庭的“增权”与“赋能”。总而言之，老年照料政策作为集体行动和制度性干预应以老年人的需要为导向，针对老年人的需求内容制定周全的应对措施，最终形成多层次的老年照料政策体系。

表 3-6 老年照料服务需求和供需不匹配影响因素的回归结果

	生活照料		医疗照料		精神照料		社会支持	
	需求模型	供需不匹配模型	需求模型	供需不匹配模型	需求模型	供需不匹配模型	需求模型	供需不匹配模型
区位	-0.149***	-0.093***	-0.074***	-0.029*	-0.106***	-0.040**	-0.089***	0.003
居住地	-0.056*	-0.024	0.015	-0.014	-0.039	-0.028	-0.027	-0.076**
户籍	0.001	-0.212***	0.195***	0.101**	0.025	-0.385***	0.041	-0.133***
性别	-0.046*	0.059*	-0.007	-0.006	-0.035	0.037	-0.001	0.001
年龄	-0.006	-0.004	0.003	-0.009	-0.055**	-0.019	-0.065**	-0.009
教育水平	0.004	0.042	-0.085**	-0.018	0.026	0.111**	0.003	0.022
自评健康	0.065***	-0.075***	0.063***	0.017	0.043**	-0.027*	0.035**	0.008
自理能力	-0.057*	-0.033	-0.039	-0.058*	0.018	-0.059*	0.028	-0.060*
经济状况	0.100***	-0.035	0.004	-0.015**	0.027	-0.056**	0.054**	-0.039*
是否参加养老保险	0.072**	0.010	0.035	-0.016	0.107***	0.018	0.077**	0.088**
是否有配偶	-0.004	0.008	0.077**	0.084**	-0.010	0.078**	0.052*	0.065**
是否与子女同住	-0.083**	-0.057	0.007	0.029	-0.037	-0.042	-0.020	0.019
是否为独生子女家庭	0.162**	0.159**	0.155**	0.311***	0.204***	0.369***	0.164**	0.298***
截距项	0.353**	-0.378**	0.678***	0.078	0.682***	0.119	0.483***	-0.201
/athrho	2.242*		2.809*		2.686		2.647	
rho	0.978***		0.993**		0.991**		0.990***	
Wald Chi2	293.51		178.69		583.47		263.10	
样本量	10762		10762		10762		10762	

注：***P<0.001，**P<0.05，*P<0.1。

3.3 中国老年照料服务需求预测分析

从上世纪 90 年代开始,国外关于老年人照料需求的预测分析开始不断涌现,随着研究的深入,预测方法越来越丰富、合理,大体分为三类:第一类以现期人口数据预测未来需求,借助模型模拟不同失能状态的老年人口数量,进而获取照料服务成本的预测数据。^①具有代表性的模型是 PSSRU 模型。Wittenberg 等(2003)用此模型测算出英国长期照料服务需求从 1995 年至 2031 年间将增长 31%。^②Malley 等(2006)在此基础上进行了更具体规范的分析,该方法被称为 PSSRU Wanless 模型。^③第二类方法以马尔科夫(Markov)模型为基础,先模拟老年人在不同健康状态间的转变概率,再进行需求预测。Garber 利用该模型预测出美国老年人对护理型床位的需求量。^④第三类方法被称为住户仿真综合分析模型(Inahsim),该方法最早运用于日本,根据期初人口数据和动态转换概率预测分析住户的相关特征。^⑤Fukawa(2011)对该模型进行了改进,并测算出从 2010 年到 2050 年间,日本的医疗和照料费用的增长情况。^⑥国内相关研究具体可分为宏观情境模拟预测和微观模拟预测两类。^⑦朱铭来和贾清显(2009)、曾毅等(2012)通过计算出当期照护需求人口总量的占比,并结合宏观层面的人口预测,进而预测未来有照护需求的人数。这种宏观情境模拟主要依赖关键性因素——出生率和死亡率的选择。微观层面的模拟预测以微观数据构建自然人健康状态转移概率矩阵为基础,并通过马尔可夫模型实现,该方法得到了越来越多的学者的应用。彭荣(2009)、黄枫和吴纯杰(2012)、胡宏伟等(2015)、崔晓东(2017)、王新军和李雪岩(2020)等分别利用该模型作了相关预测分析。

老年人的健康状态决定老年人对照料服务的需求规模和需求水平,明确确定老年人的需求样态,并加以合理预测,是完善和优化老年照料政策的前提。鉴于此,本文将使用微观情境模拟预测的方式,借助多状态 Markov 模型测算我国老年人健康状态转移概率,并结合当期人口结构数据,预测未来某一时间节点上我国不同健康状态的老年人口规模。需要说明的是,本文最终所呈现的预测结果仅

-
- ① S.Nuttall,et al.Financing Long-term Care in Great Britain[J].Journal of the Institute of Actuaries,1994,121:1-68.
- ② R.Wittenberg,et al.Future Demand for Long-term Care,2001 to 2031.Projections of Demand for Long-term Care for Older people in England[R].Personal Social Services Research Unit Discussion Paper,University of Kent,2003:17-21.
- ③ J.Malley,et al.Expenditure on Social Care for Older People to 2026:Projected Financial Implications of the Wanless Report[R/OL].University of Canterbury,Kent.http://www.pssru.ac.uk.2021.10.28.
- ④ A.M.Garber and T.E.MaCudy.Predicting Nursing Home Utilization among the High-risk Elderly[M].University of Chicago Press,1990:78-91.
- ⑤ K.Aoi,et al.Household Projection by INAHSIM:A Comprehensive Approach[J].Life Span,1986(6):112-123.
- ⑥ T.Fukawa.Household Projection and Its Application to Health/Long-term Care Expenditures in Japan Using INAHSIM- II [J].Social Science Computer Review,2011(1):52-66.
- ⑦ 崔晓东.中国老年人口长期护理需求预测——基于多状态分段常数 Markov 分析[J].中国人口科学,2017(6):82-93.

仅只是针对失能状态的老年人，这部分人群无疑需要通过他人照料维持基本生存，但其实人一旦进入老年状态，疾病风险大幅提高，躯体功能大幅下降，非失能但不健康的老年人极其多，这些老年人群的晚年生活需要不同程度的照料支持。因此，本文所进行的失能老年人口照料需求预测仅是一个相对范围的预测，不代表广泛意义上的老年照料服务需求水平。虽然预测结果相对“偏狭”，但其仍可为政策制定提供有效参考。

3.3.1 数据和模型

1. 数据来源和状态界定

本研究所使用的数据主要有两类：一是中国老年健康影响因素跟踪调查（CLHLS）2014 年和 2018 年前后两期的调查数据，前文已有详细介绍，此处不再赘述。二是《中国统计年鉴-2021》中的人口普查数据，利用其 2020 年的人口结构数据估算不同健康状态的人口数量。

CLHLS（2014-2018）同时借助 ADL 量表和 IADL 量表对老年人的自理能力进行了评估，本文根据量表的测评情况评定老年人的健康状态，具体分为功能完好、轻度失能、中度失能、重度失能、死亡五类，每项状态对应老年人日常活动能力和功能性日常活动能力的具体情况。详细分类标准如表 3-7 所示。五种健康状态中，1/2/3/4 属于转移状态，即状态间可以转换，5 为吸收状态，即前 4 种状态可转换为状态 5，但状态 5 不会转换成前 4 种转态。

表 3-7 老年人健康状态分类

状态	状态说明
1 功能完好	无任何日常活动障碍或工具性日常活动障碍
2 轻度失能	1 项及以上工具性日常活动障碍，无日常活动障碍
3 中度失能	1-3 项日常活动障碍
4 重度失能	4 项及以上日常活动障碍
5 死亡	死亡状态

2. 模型介绍及过程说明

老年人照料需求预测必须考虑个体随时间变化而导致的健康状态转移，基于此，本文利用 Markov 模型推导不同年龄阶段老年人未来健康状态转移的概率，并同时基于当期人口结构数据测算出未来不同健康状态的老年人数量。

（1）马尔可夫过程

若随机变量 $\{N(t), t \in T\}$ 的转移过程满足马尔可夫性，则称为马尔可夫过程。

①马尔可夫性是指一组随机变量 $\{N(t), t \in T\}$ ，其中 T 为参数空间，是变动参数 t 的取值集合， $N(t)$ 的值 N 则被视为状态转移过程中的状态空间。若在某一时刻 t ，样本处于 T 状态，而在另一时刻 s ($s > t$)， s 时刻下的状态 S 与 t 时刻下的状态 T 无关，这便称为马尔可夫性，亦称无记忆性或无后效性。本文五种状态的转移概率可视为离散的马尔可夫过程， T 是年龄集合， N 是健康状态空间（1、2、3、4、5），均为离散的整数变量。

(2) 转移概率与转移强度

转移概率是马尔可夫链中的一个重要概念，若马尔可夫链中共有 m 个状态，历史资料转化为由这 m 个状态所组成的序列。以任意某个状态为起点，再经过任意一次转移，必然出现状态1、2、……， m 中的一个，这种状态之间的转移称为转移概率。本文的转移概率定义为： ${}_tF_x^{ij} = F\{N(x+t) = j | N(x) = i\}; i=1,2,3,4, j=1,2,3,4, 5$ ；表示当老年人年龄为 x 时的健康状态为 i ，年龄为 $x+t$ 时的健康状态为 j 的概率。健康状态转移强度 $r^{ij}(x)$ 表示健康状态的转移概率。即： $\frac{d_tF_x^{ij}}{dt} = \sum_k {}_tF_x^{ik} r^{kj}(x+t)$ ， $k=1,2,3$ 。用矩阵形式表示为： $\frac{d_tF_x}{dt} = \sum_k {}_tF_x R(x+t)$ 。因 F 和 R 是关于年龄 x 的函数，则：

$${}_tF_x = e^{\int_x^{x+t} R(s)ds} \quad (1)$$

当转移强度为常数时， ${}_tF_x = e^{Rt}$ 。

(3) 分段常数型转移强度的转移概率矩阵

马尔可夫过程必须满足时齐性假设，即状态之间的转移强度为一个恒定常数，转移概率只受预测过程中的间隔时段的影响，与实际所处时间点无关。假设人的健康状态转移概率具有时齐性，则表示无论什么年龄（70岁、80岁、90岁甚至更高寿）的人，只要处于同一时间间隔，他们健康状态转移的概率也相同，也就是说任何一个老年人在同一时间内的健康状况变化相同，这显然不符合实际情况。考虑到时齐性假设下转移强度为不变常数的不合理性，本文将采用分段常数作为转移强度，假设每年内转移强度为不变常数，不同年份上转移强度不同，因此，由式（1）可知以10年为周期的转移概率矩阵为：

$${}_{10}F_X = {}_1F_x \times {}_1F_{x+1} \dots {}_1F_{x+9} \quad (2)$$

式（2）表示10个1年期转移概率矩阵的乘积，在此各区间之间的转移概率并不相同。由于中短期内宏观环境对人的健康的影响并不显著，^②故不必跟踪样

① 盛骤,谢式千,潘承毅.概率论与数理统计(第三版)[M].北京:高等教育出版社,2001:355.

② 曾毅,陈华帅,王正联.21世纪上半叶老年家庭照料需求成本变动趋势分析[J].经济研究,2012(10):134-149.

本每年健康状态的转移情况。出于上述考虑, 本文将不同年龄段老年人健康状态转移概率的截面矩阵进行错位相乘。如若预测 x 岁的人未来 10 年的健康状态转移概率, 则 ${}_1F_x$ 采用截面数据中 x 岁的转移概率, ${}_1F_{x+1}$ 采用 $x+1$ 岁的转移概率, 以此类推。

由于 CLHLS 数据 2014-2018 的追踪数据前后相隔 4 年, 而本文需测算未来 10 年期的老年人照料需求状况 (即老年人的失能状况), 因此, 整个预测过程为: (10 年期健康状态人口向量) = (基期健康状态人口向量) $\times$ (10 年期健康状态转移矩阵)。10 年期健康状态转移矩阵的计算过程为: 4 年期健康状态转移概率矩阵 $\rightarrow$ 1 年期健康状态转移概率矩阵 $\rightarrow$ 10 年期健康状态转移概率矩阵。

以上测算过程通过 MATLAB 编程软件实现。

3.3.2 预测过程及结果

1. 转移概率预测结果

(1) 4 年期健康状态转移概率矩阵

表 3-8 为不同性别和年龄的 4 年期老年人健康状态转移概率矩阵。具体计算过程如下: 首先将样本分成不同性别和不同年龄的组别, 将每组样本的健康状态按标准进行分类, 跟踪各类健康状态下的样本在期末的具体状态, 接着算出期末各类健康状态的人数占期初人数的比例, 该比例就是各类健康状态 4 年期的转移概率。从表 3-8 可知, 期初 (2014 年) 65-69 岁的男性老年人处于功能完好状态 (状态 1), 期末 (2018 年) 仍处于功能完好状态的比例为 0.6637, 处于轻度失能状态的比例为 0.1121, 处于中度失能状态的比例为 0.0345, 处于重度失能状态的比例为 0.0345, 死亡的比例为 0.1552。以此类推, 不同年龄段的男性和女性老年人健康状况转移的具体情况见表 3-8。

图 3-6 和图 3-7 展示了不同性别和不同年龄的老年人在健康状态上的变动和区别。总体而言, 不管老年人的期初状态怎样, 期末转向失能和死亡的概率均与年龄呈正相关, 即年龄越大, 失能和死亡的概率越高。图 3-7 (d) 中, 男性和女性老年人随年龄增长转向重度失能的概率反而越低是由于此期间老年人的死亡风险大幅提升。此外, 根据图 3-7 (a) 至图 3-7 (d), 图 3-8 (a) 至图 3-8 (d), 不同性别的老年人失能或失能程度加剧以及死亡的概率均呈现较大差异, 期初状态相同的男性女性老年人随着年龄的增长, 女性老年人陷入失能状态、失能程度加剧和死亡的概率都高于男性。由此可见, 随着老年人口预期寿命的延长, 相比男性, 女性的失能转移概率更高, 故女性对照料服务的需求将更大。

表 3-8 4 年期健康状态转移概率矩阵

年龄 (岁)	健康状态 (男性)					健康状态 (女性)				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
65-69										
1	0.6637	0.1121	0.0345	0.0345	0.1552	0.6166	0.1167	0.0333	0.0167	0.2167
2	0.4167	0.1667	0.0833	0.0833	0.2500	0.2727	0.3637	0.0000	0.1818	0.1818
3	0.4167	0.3333	0.2500	0.0000	0.0000	0.5000	0.0000	0.0000	0.0000	0.5000
4	0.0000	0.0000	0.0000	0.3333	0.6667	0.3333	0.0000	0.0000	0.0000	0.6667
70-74										
1	0.4945	0.1813	0.0330	0.0220	0.2692	0.3825	0.2629	0.0438	0.0598	0.2510
2	0.2198	0.3296	0.0330	0.0110	0.4066	0.2059	0.3162	0.1617	0.0809	0.2353
3	0.4516	0.1613	0.0323	0.0645	0.2903	0.2778	0.2500	0.1666	0.0278	0.2778
4	0.1667	0.0417	0.0000	0.0833	0.7083	0.1176	0.1176	0.0589	0.0588	0.6471
75-79										
1	0.4193	0.2184	0.0521	0.0273	0.2829	0.3040	0.3524	0.0485	0.0264	0.2687
2	0.1440	0.3333	0.1136	0.0379	0.3712	0.1106	0.3957	0.0979	0.0511	0.3447
3	0.1324	0.2500	0.0735	0.0588	0.4853	0.1250	0.1667	0.2083	0.0694	0.4306
4	0.0571	0.0000	0.0286	0.0857	0.8286	0.1429	0.0476	0.0000	0.0000	0.8095
80-84										
1	0.2780	0.2857	0.0734	0.0232	0.3397	0.1627	0.3916	0.0843	0.0241	0.3373
2	0.0898	0.3054	0.1078	0.0299	0.4671	0.0706	0.3680	0.1227	0.0521	0.3866
3	0.1304	0.1449	0.0580	0.0435	0.6232	0.0000	0.1690	0.1831	0.1127	0.5352
4	0.0278	0.0278	0.0555	0.0278	0.8611	0.0256	0.0769	0.0257	0.1282	0.7436

续表 3-8 4 年期健康状态转移概率矩阵

年龄 (岁)	健康状态 (男性)					健康状态 (女性)				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
85-89										
1	0.1118	0.3168	0.0683	0.0373	0.4658	0.1176	0.4314	0.0687	0.0196	0.3627
2	0.0307	0.2490	0.0920	0.0498	0.5785	0.0526	0.3003	0.1053	0.0805	0.4613
3	0.0779	0.1429	0.0779	0.0390	0.6623	0.0334	0.1222	0.0889	0.1111	0.6444
4	0.0000	0.0385	0.0000	0.0192	0.9423	0.0000	0.0462	0.0462	0.0461	0.8615
90-94										
1	0.1149	0.2874	0.0460	0.0575	0.4942	0.0976	0.3902	0.0488	0.0976	0.3658
2	0.0243	0.1650	0.0874	0.0728	0.6505	0.0144	0.2043	0.1075	0.0860	0.5878
3	0.0000	0.0753	0.0753	0.0322	0.8172	0.0152	0.0833	0.0606	0.1212	0.7197
4	0.0227	0.0000	0.0000	0.0000	0.9773	0.0000	0.0429	0.0286	0.0857	0.8428
95+										
1	0.0930	0.3023	0.0233	0.0233	0.5581	0.0851	0.3830	0.0425	0.0851	0.4043
2	0.0227	0.0852	0.0909	0.0739	0.7273	0.0045	0.1455	0.0909	0.0727	0.6864
3	0.0083	0.0165	0.0413	0.0496	0.8843	0.0129	0.0453	0.0486	0.0777	0.8155
4	0.0000	0.0095	0.0000	0.0095	0.9810	0.0000	0.0148	0.0059	0.0326	0.9467

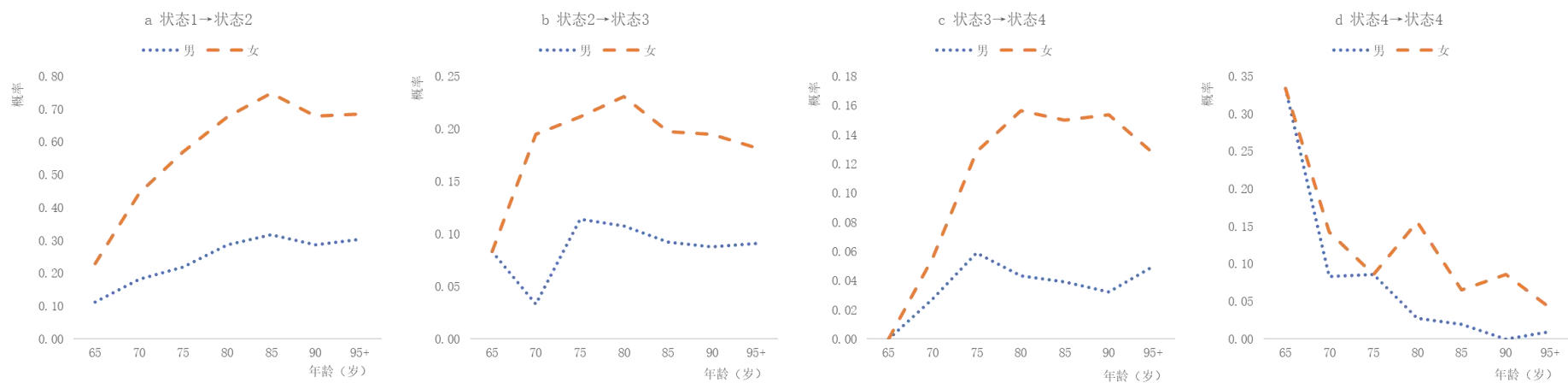


图 3-6 不同状态老年人 4 年期失能和失能加剧的概率

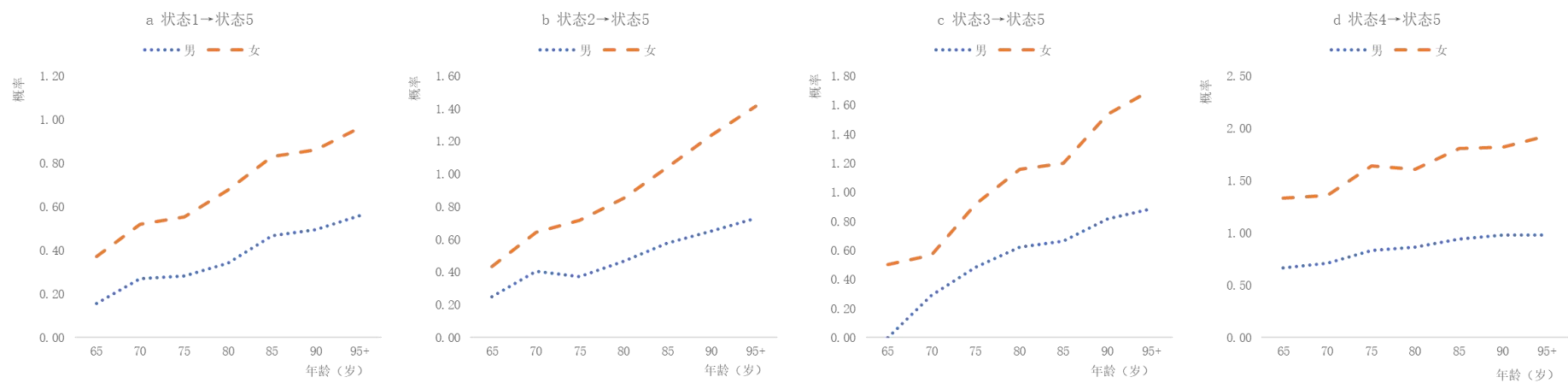


图 3-7 不同状态老年人 4 年期死亡状态转移概率

(2) 1 年期健康状态转移概率矩阵

基于阶段性时齐性假设(假设各类健康状态 4 年期内的转移概率强度为某一不变常数)计算老年人 1 年期的健康状态转移概率,由式(1)则可算出 1 年期的转移强度,并在此基础上计算 1 年期转移概率矩阵。由于测算的最终目的是计算 10 年期转移概率矩阵,故 1 年期转移概率矩阵结果将不在此详细呈现。

(3) 10 年期健康状态转移概率矩阵

根据式(2)可算出老年人各健康状态 10 年期的转移概率矩阵。因年龄分组以 5 年为时间跨度,但预测期为 10 年,故将预测期拆分成前后两段,前 5 年采用样本当期所处年龄段的概率,后 5 年采用与之对应的下一年龄段的概率,并认为 5 年中每 1 年转移概率矩阵满足时齐性假设。如以 ${}_1F_{65-69}$ 表示 65-69 岁该年龄组 1 年期的转移概率, ${}_1F_{70-74}$ 表示 70-74 岁该年龄组 1 年期的转移概率,则 65-69 岁 10 年期的转移概率为 ${}_{10}F_{65-69} = ({}_1F_{65-69})^5 \times ({}_1F_{70-74})^5$ 。剩余组别以此类推。95 岁及以上人群由于 10 年后年龄均为 105 岁及以上,根据人寿保险生命表,生理年龄达到 105 岁时的死亡率为 100%,故假定 95 岁及以上人群 10 年后全部处于死亡状态。如表 3-9 所示,期初 65-69 岁处于功能完好状态的男性老年人十年后仍处于功能完好状态的比例为 0.3127,处于轻度失能状态的比例为 0.1495,处于中度失能状态的比例为 0.0232,处于重度失能状态的比例为 0.0180,死亡的比例为 0.4966。期初 65-69 岁处于功能完好状态的女性老年人十年后仍处于功能完好状态的比例为 0.2172,处于轻度失能状态的比例为 0.1838,处于中度失能状态的比例为 0.0548,处于重度失能状态的比例为 0.0438,死亡的比例为 0.5004。其他年龄组的结果具体参见表 3-9。总体而言,老年人健康状态转移概率存在较大性别差异。

为进一步区分男性老年人和女性老年人在健康状态转移上的不同,文章利用表 3-9 数据进行了非参数 Wilcoxon 秩检验。如表 3-10 和表 3-11 均反映两性在不同健康状态之间的转移概率存在较大差异。具体而言,男性比女性更具健康优势(见表 3-11 男性_1-女性_1),女性更具生存优势(见表 3-11 男性_5-女性_5),女性比男性陷入失能状态和失能程度加剧的概率更高(见表 3-11 男性_2-女性_2、男性_3-女性_3、男性_4-女性_4)。由此可预测未来女性将是照料服务的重要需求对象。秩检验结果再次印证了前文的预测结果。

表 3-9 10 年期健康状态转移概率矩阵

年龄 (岁)	健康状态 (男性)					健康状态 (女性)				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
65-69										
1	0.3127	0.1495	0.0232	0.0180	0.4966	0.2172	0.1838	0.0548	0.0438	0.5004
2	0.2520	0.1281	0.0190	0.0173	0.5836	0.1787	0.1738	0.0662	0.0438	0.5375
3	0.3488	0.1934	0.0279	0.0229	0.4070	0.1494	0.1198	0.0312	0.0281	0.6715
4	0.0380	0.0118	0.0010	0.0118	0.9374	0.0996	0.0798	0.0208	0.0187	0.7811
70-74										
1	0.2263	0.1308	0.0184	0.0139	0.6106	0.1688	0.1706	0.0702	0.0406	0.5498
2	0.1682	0.1169	0.0150	0.0123	0.6876	0.1370	0.1469	0.0672	0.0345	0.6144
3	0.1357	0.0911	0.0118	0.0103	0.7511	0.1208	0.1189	0.0527	0.0265	0.6811
4	0.0388	0.0173	0.0025	0.0043	0.9371	0.0493	0.0458	0.0160	0.0110	0.8779
75-79										
1	0.1012	0.1525	0.0482	0.0160	0.6821	0.0503	0.1985	0.0674	0.0327	0.6511
2	0.0670	0.1195	0.0406	0.0142	0.7587	0.0355	0.1586	0.0602	0.0327	0.7130
3	0.0546	0.0945	0.0321	0.0112	0.8076	0.0271	0.1209	0.0506	0.0303	0.7711
4	0.0152	0.0198	0.0071	0.0028	0.9551	0.0165	0.0576	0.0174	0.0073	0.9012
80-84										
1	0.0467	0.0918	0.0322	0.0112	0.8181	0.0332	0.1530	0.0582	0.0313	0.7243
2	0.0318	0.0643	0.0232	0.0084	0.8723	0.0224	0.1083	0.0441	0.0276	0.7976
3	0.0296	0.0536	0.0187	0.0067	0.8914	0.0119	0.0578	0.0248	0.0179	0.8876
4	0.0031	0.0075	0.0028	0.0011	0.9855	0.0037	0.0197	0.0092	0.0075	0.9599
85-89										
1	0.0110	0.0488	0.0231	0.0183	0.8988	0.0101	0.0844	0.0380	0.0428	0.8247
2	0.0065	0.0319	0.0166	0.0126	0.9324	0.0066	0.0576	0.0274	0.0331	0.8753
3	0.0070	0.0295	0.0134	0.0106	0.9395	0.0036	0.0308	0.0147	0.0195	0.9314
4	0.0007	0.0034	0.0019	0.0014	0.9926	0.0010	0.0098	0.0052	0.0074	0.9766

续表 3-9 10 年期健康状态转移概率矩阵

年龄 (岁)	健康状态 (男性)					健康状态 (女性)				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
90-94										
1	0.0087	0.0382	0.0179	0.0142	0.9210	0.0068	0.0618	0.0294	0.0342	0.8678
2	0.0030	0.0130	0.0067	0.0048	0.9725	0.0021	0.0215	0.0116	0.0156	0.9492
3	0.0010	0.0040	0.0020	0.0014	0.9916	0.0013	0.0114	0.0056	0.0081	0.9736
4	0.0002	0.0008	0.0004	0.0003	0.9983	0.0002	0.0024	0.0014	0.0020	0.9940

表 3-10 非参数 Wilcoxon 秩检验

	男性_1-女性_1				男性_2-女性_2				男性_3-女性_3				男性_4-女性_4				男性_5-女性_5			
	负秩	正秩	结	总数	负秩	正秩	结	总数	负秩	正秩	结	总数	负秩	正秩	结	总数	负秩	正秩	结	总数
N	7	17	0	24	23	1	0	24	24	0	0	24	24	0	0	24	2	22	0	24
秩均值	7.86	14.41			12	24			12.50	0.00			12.50	0.00			12.75	12.48		
秩和	55.00	245.00			276.00	24.00			300.00	0.00			300.00	0.00			25.50	274.50		

注：男性_1-女性_1 表示男性转移至状态 1 的概率与女性转移至状态 1 的概率的对比。负秩表示男性转移概率小于女性，正秩表示男性转移概率大于女性，结表示两者相等，其余同。

表 3-11 Wilcoxon 检验统计量

	男性_1-女性_1	男性_2-女性_2	男性_3-女性_3	男性_4-女性_4	男性_5-女性_5
Z	-2.714 ^a	-3.600 ^b	-4.286 ^b	-4.286 ^b	-3.557 ^a
渐近显著性 (双侧)	0.007	0.000	0.000	0.000	0.000

注：a 表示正秩；b 表示负秩

2. 不同健康状态老年人口预测结果

根据《中国统计年鉴 2021》中按性别和年龄的人口结构数据,即以 2020 年不同性别和年龄段的老年人口数量为基数,再依据 2014-2018CLHLS 调查数据计算不同性别不同年龄段不同健康状态的老年人口所占比例,不同性别不同年龄段的基期人口数乘以相对应的比例向量,得到基期健康状态人口向量。基期健康状态人口向量与 10 年期健康状态转移概率矩阵相乘,获得 2030 年不同健康状态的老年人口预测数量。如表 3-12 所示,2020 年 65-69 岁的男性老年人 10 年后处于功能完好状态的人数是 1047.5 万人,处于轻度失能的为 513.1 万人,处于中度失能的为 78.2 万人,处于重度失能的为 65.2 万人,死亡为 1929.7 万人。2020 年 65-69 岁的女性老年人 10 年后处于功能完好状态的人数是 734.4 万人,处于轻度失能的为 636.2 万人,处于中度失能的为 198.9 万人,处于重度失能的为 153.4 万人,死亡为 2044.0 万人。其他年龄段的具体情况详见表 3-12,此处不再详述。2020 年 95 岁及以上的老年人到 2030 年时,年龄均在 105 岁及以上,根据生命表推断其全部处于死亡状态,不进入统计预测。此外,根据表 3-12 还获得如下发现:一是同一年龄段内男性老年人健康人口数量大于女,女性失能人口数量大于男性,说明男性相比女性更具健康优势;二是不管男性还是女性,功能完好的人口数量随年龄增长大幅下降,失能人口数量随年龄增长逐渐增多。

表 3-12 2030 年不同健康状态的老年人数量(万人)

年龄 (岁)	状态(男性)					状态(女性)				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
65~69	1047.5	513.1	78.2	65.2	1929.7	734.4	636.2	198.9	153.3	2044.0
70~74	452.1	277.1	37.7	29.9	1619.3	357.2	366.9	158.0	86.3	1574.3
75~79	111.8	179.7	58.8	20.0	1105.0	60.5	256.0	94.2	49.9	1188.1
80~84	25.3	49.7	17.6	6.3	664.0	20.7	98.9	39.9	24.7	843.0
85~89	3.0	13.8	6.8	5.3	428.8	3.4	28.8	13.6	16.3	554.2
90+	0.8	3.3	1.7	1.2	298.2	0.7	6.7	3.5	4.7	395.2

表 3-13 呈现了 2020 年和 2030 年老年人失能情况的对比数据。需要说明的是,此处 2030 年失能人口数量是以 2020 年老年人口总量为基数,并未考虑 10 年间的新增老年人口,也就是说 2020 年和 2030 年的情况对比是指同一群老年人在 2020 年和 2030 年两个不同时间点上的失能状况对比。由于本文对同年龄段失能人口数据进行对比,如对 2020 年 65-69 岁失能老年人口数量和 2030 年 65-69 岁失能老年人口数量进行对比。但 2020 年样本中 65-69 岁年龄段十年后对应的是 75-79 岁,故本文将 2030 年 75-79 岁失能老年人口数量与 2020 年 75-79 岁失能老年人口数量作对比,剩余类推。原 85-89 岁、90-94 岁和 95 岁+的年龄组在

2030 年时均为 95 岁及以上，因此将三组数据相加与 2016 年 95 岁+的年龄组作对比。根据表 3-13 的数据显示，不管男性还是女性，2030 年 90 岁之前各年龄段的失能人口数量均较 2020 年有所增加，其中 75-79 岁年龄段失能人口数量增长最多，85-89 岁年龄段次之。90-95 岁和 95 岁及以上失能人口数量 10 年后反倒稍有下降，是因为 90 岁后的死亡率较高。通过对比可发现，老年人的失能趋势逐渐加剧，到 2030 年，现有老年人口中有 19% 的老年人处于不同程度的失能状态。可预见从 2020 年至 2030 年，我国有照料需求的老年人口规模增长较快，且女性老年人群需重点关注，但总体照料负担较稳定，应抓住“十四五”至 2030 年的重要窗口期，积极完善相关政策，加快建设养老照料服务体系，形成合理的服务格局和繁荣的服务市场，为即将到来的“长寿社会”做好充分准备。

另外，根据本文的预测，2030 年的失能老年人口总量相较于以往其他学者的预测较低。造成这种预测差异的原因主要如下：一是本研究与以往研究所使用的调查数据的年限不同，因基期数据差异导致预测结果差异；二是预测手段和对缺失数据处理方式不同也可能导致预测结果不同，本研究所用数据的关键变量的缺失值较多，并对其做了剔除化处理；三是本研究未将 10 年间新增的老年人口纳入统计范围。另外，该研究所使用的专项调查数据只覆盖 23 个省（市/区），而国家相关官方机构组织的调查则覆盖大陆所有省市。而且，该专项调查数据采取多项指标测量老年人的失能情况，但国家老龄委等官方机构所做的调查对老年人失能情况的判定较粗糙，通常以自评健康单一指标作为评判依据，二者的这种统计口径差异，使得二者最终呈现出的数据结果存在一定差异。除此之外，本文的预测结果与同期的一些研究基本相似。廖少宏，王广州（2021）的研究显示，到 2050 年，我国失能老年人口将增长到 5472.3 万人。^①该预测结果与本研究的预测相差不大。

表 3-13 2020 年与 2030 年失能老年人规模对比（万）

预测期 年龄（岁）	男性		女性		合计	
	2020 年	2030 年	2020 年	2030 年	2020 年	2030 年
75~79	514.3	656.5	849.6	988.4	1363.9	1644.9
80~84	323.5	344.8	592.2	611.2	915.7	956.0
85~89	225.8	258.5	361.3	400.1	587.1	658.6
90~95	110.7	73.6	177.0	163.5	287.7	237.1
95+	35.2	25.9	51.9	58.7	87.1	84.6
合计	1209.5	1359.3	2032.0	2221.9	3241.5	3581.2

① 廖少宏,王广州.中国老年人口失能状况与变动趋势[J].中国人口科学,2021(1):38-49+126-127.

3.4 本章小结

众所周知,关于社会政策的研究不能仅局限于理论层面的探讨,不管从理论上还是实践上看,满足普遍性的社会需要是社会政策的出发点,社会政策必须以人的实际需要为逻辑起点。^①本章旨在借助客观的实证分析技术厘清当前老年人照料服务的供需现状,并预测老年人未来的照料需求规模和发展趋势,进而阐明老年照料政策的行动基础,为老年照料政策的完善提供事实依据。一方面,当前我国老年照料服务的需求和供给存在较大偏差,需求总量供不应求、服务供给主体单一、供给主体责任失衡、供给内容不全、供给水平较低等问题较突出;另一方面,随着老年人口规模的增加和老年人预期寿命的延长,失能人口规模逐渐扩大,对照料服务的需求总量和需求结构提出了更高要求。两方面的叠加将使我国老年照料服务供需不平衡的现实矛盾进一步加剧,亟需老年照料政策予以制度性回应,以更科学合理的政策设计促进建构完善的老年照料服务体系,以更精准有力的政策举措实现资源的有效配置。另外,根据预测结果,到2030年有照料需求的失能老年人口规模呈较快增长之势,但十年间的总体照料负担较稳定。因此,可充分利用“十四五”至2030年的这一重要窗口期,积极加大政策投入,做好战略布局,建立健全老年照料服务体系,完善面向家庭的政策支持体系,跟进相关配套措施,为迎接“长寿社会”的老年照料福利挑战做好充分准备。

^① 关信平.社会政策概论[M].北京:高等教育出版社,2014:77.

第4章 中国老年照料政策的发展进程

万事无时不在变化中，一切因果，有其发展。我们该注意的本来是一步步的过程，不必是那些才走到即已过去的脚印。

——许倬云

梳理社会政策的发展进程，有助于总结归纳社会政策的过程规律和经验教训。老年照料政策是老年照料福利实践的行动指南，新中国成立至今，70多年的发展历程中，老年人照料问题何时作为社会公共问题纳入社会政策干预范围？国家又以何种方式介入老年照料领域？具体政策干预手段有哪些？在不同发展阶段，国家的干预程度、干预形式和干预重点有何种差异？以及造成这种差异的致因因素有哪些？政策变化发展的背后反映了何种老龄社会治理逻辑？在国家政策干预下，老年人的照料安排和责任归属发生了怎样的变化？政策设计是否体现了家庭、政府、市场等不同照料持份者之间的协同治理？以上均是本章将要着重探讨的问题。

4.1 中国老年照料政策的发展历程

在社会发展的不同历史阶段，社会政策的理念、目标、手段、特征等均存在显著差异，并随某些重大事件或标志性事件涌现出来，引发政策的某种转变或转型，故这些重大历史事件发生的时间节点就是社会政策的分期时点。^①此外，社会政策的分期或分段还需考虑国家与家庭、市场之间的互动关系。^②但老年照料政策的阶段划分除考虑政策本身以及国家、家庭、市场之间的互动外，还需考虑不同时期的人口年龄结构尤其是老年人口数量和老年人口抚养比等关键指标。2000年以前，我国的人口年龄结构是少年人口和劳动年龄人口占比高的金字塔结构；但2000年伊始，我国进入人口老龄化社会，老年人口数量和老年抚养比逐年攀升，人口年龄结构形状也由正“金字塔”转变为非标准的“橄榄”结构。^③以2000年进入人口老龄化社会为嚆矢，我国养老领域的社会政策进入密集发布期，发布数量和发布频率明显增加。基于此，笔者认为我国老年照料政策的发展历程大致经历三个时期：第一阶段是1949-1978年计划经济时期，第二阶段是1978-2000年改革开放前期，第三阶段是2000年至今的人口老龄化时期。

① 徐道稳.改革开放以来我国社会政策发展的回顾与展望[J].社会政策研究,2018(3):11-23.

② 李迎生,刘庆帅.生命历程理论视野下我国社会政策的创新发展——围绕民生建设“七有”目标的分析[J].江苏行政学院学报,2021(1):61-71.

③ 王广州.新中国70年:人口年龄结构变化与老龄化发展趋势[J].中国人口科学,2019(3):2-15+126.

4.1.1 1949-1978 年：集体化照顾体制形成

新中国成立后，通过社会革命实现了生产资料私有制向公有制的转变，并逐步走上了计划经济体制轨道，与此同时，逐步构建起了与计划经济体制相配套、以劳动保险制度为核心的“国家/单位包办型”社会福利体系。计划经济体制下，单位是我国社会组织的普遍形式，兼具政治、社会以及自身专业分工等多重功能，并逐渐演化成具有“家族式”特征的社会团体，承担了满足个体社会成员基本生活需要的全部社会功能。^①因此，个体因生、老、病所产生的照料需求保障也内嵌于单位社会功能之中，并随着工业化生产和高效组织劳动力的需要，在各单位内部逐渐形成集体化的照顾体制。

首先，单位职工福利和国家民政福利提供的公共老年照料服务是这一时期城镇老年照料政策体系的主要构成。1951 年颁布的《中华人民共和国劳动保险条例》和 1952 年出台的《中华人民共和国工会法》为城镇职工建立了一整套福利制度，退休后的老年职工能获得单位提供的相关照料支持；1953 年和 1956 年，《中华人民共和国劳动保险条例》先后经历两次修订，将劳动保障待遇覆盖至城镇机关和事业单位外的所有企业；1955 年，《国家机关工作人员退休处理暂行办法》和《国加机关工作人员退职处理暂行办法》先后出台，由此建立起了一套涵括医疗、养老等多方面的退休制度；1959 年，由民政部门集中建立和管理的社会福利服务机构（社会福利院和养老院）负责收养和照料无依无靠、无劳动能力、无正常生活来源的孤寡老人；^②1966-1977 年，国家逐渐退出城镇职工的社会保障体系，转化为单位（企业）自主负责，^③由此，城镇职工的养老照料保障完全转变为单位内部事务，但国家仍承担最后的兜底责任。总之，此时期，在“国家-单位”福利体制模式下，形成了以城镇职工为保障核心的集体化照顾体制。

其次，集体负责的“五保”制度是此时期农村主要的老年照料政策安排。1956 年《高级农业生产合作社示范章程》和 1960 年《全国农业发展纲要》的发布，标志着我国农村“五保”制度正式建立，依托农村集体经济，为农村缺乏劳动能力、无生活依靠的居民提供基本生活保障。如《高级农业生产合作社示范章程》规定，“通过集体互助的方式对无依无靠的孤寡老人提供生活上的安排和照顾”，但由于财力有限，农村集体互助的养老照料实质是一种低水平的社会福利，受益范围有限，非鳏寡孤独老人的照料主要由家庭负责，农村集体直接提供养老照料的作用相当有限。同时，也反映城乡二元社会结构下，不同户籍身份的社会

① 路风.单位:一种特殊的社会组织形式[J].中国社会科学,1989(1):71-88.

② 毛佩瑾.新时代我国养老服务体系创新发展研究[J].行政管理改革,2019(11):63-70.

③ 董克用,沈国权.党指引下的我国社会保障制度百年变迁[J].行政管理改革,2021(5):26-35.

成员之间存在较大社会福利差距，进而使得不同社会身份的个体之间产生“福利距离”^①。

此时期，在生产与生活相统一的城市单位体制和农村集体体制下，为最大限度输送工业化生产所需劳动力，国家、单位和集体承担了相应责任，但层次水平较低。这与当期的经济、人口、社会等各方面的发展状况密切相关。一方面，计划经济时期，我国的经济发展水平较低，公共养老服务事业处于起步阶段，服务内容和对象极其有限，以及老年人口占比和老年抚养比较低，社会养老服务需求较小；另一方面，受“统包统配”和户籍制度限制，人口流动性较低，客观上为家庭照料功能的发挥提供了较为稳定的人力资源支撑。计划经济时期，集体化照顾体制的形成历程如下所示。

① 国内学者岳经纶认为,群体间因与福利供给主体接近程度不同而导致社会权利和福利待遇的差异可以用“福利距离”(welfare proximity)的概念来表示。

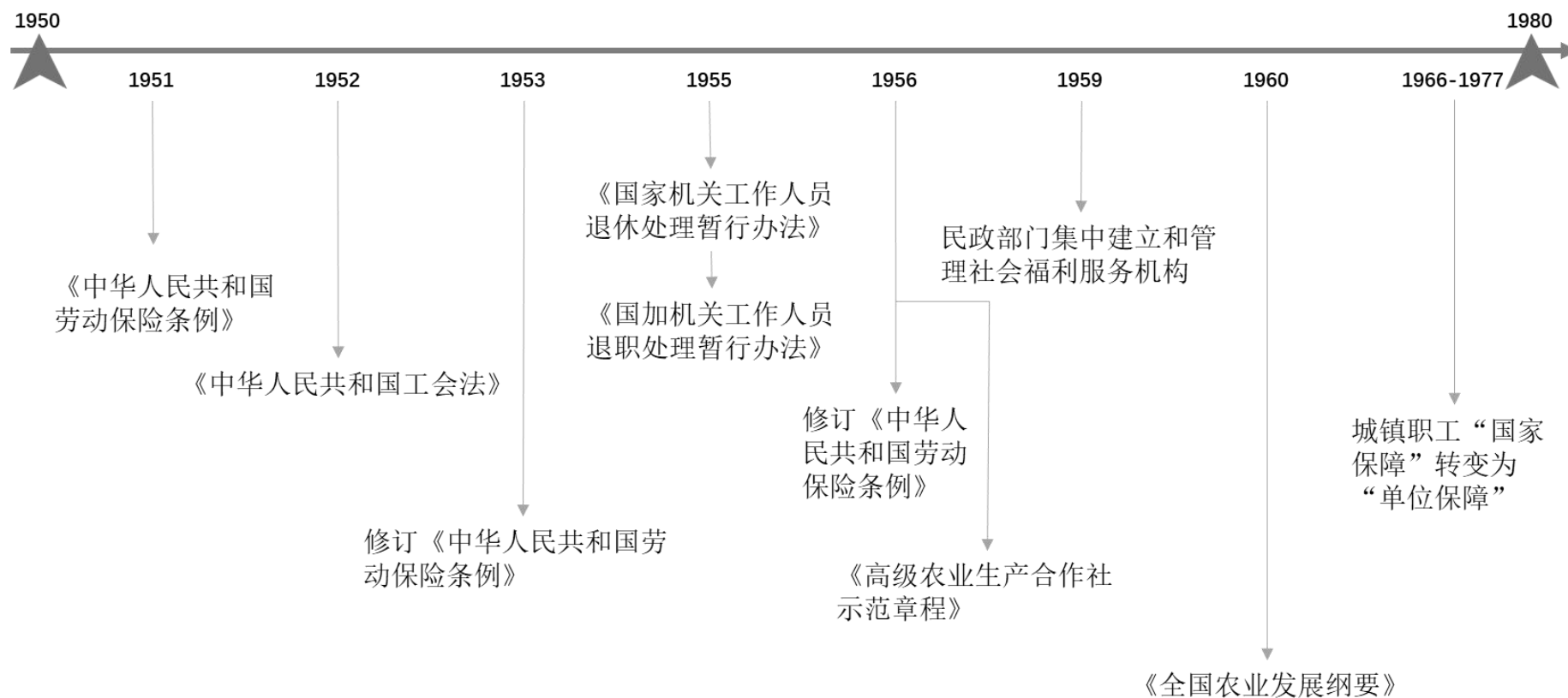


图 4-1 1949-1978 年的老年照料政策发展历程

4.1.2 1978-2000 年：国家“回归”与家庭“接盘”

1978 年，我国进入改革开放时期，并逐步确立了社会主义市场经济体制。一方面，为促进社会主义市场经济的深入改革，计划经济体制下依托城市单位和农村集体的部分老年福利事业逐渐被取消。另一方面，随着国内国外经济社会环境的变化，尤其联合国《老龄问题国际行动计划》（1982）、《老年人原则》（1991）和《老龄问题宣言》（1992）等世界共同纲领性文件的出台，我国开始正视人口老龄化问题并加大了对老龄事业的政策投入，社会养老服务开始有了新发展。此时期，国家在老年照料领域的角色和职责以加强顶层规划和制度设计为主，并通过法律政策的出台将养老照料的直接责任转嫁至家庭，实际上是国家“有限回归”和家庭“全面接盘”的实践组合。

一是改革集体化养老照料体制。1984 年，我国开始尝试退休费用社会统筹，并在江苏、广东、四川、辽宁等地的国有企业开展试点；1986 年，国务院印发《关于发布改革劳动制度四个规定的通知》，实行劳动合同制工人退休后养老社会统筹；1991 年，国务院发布《关于企业职工养老保险制度改革的决定》，正式提出建立社会养老保险制度；1997 年，国务院发布《关于建立统一的企业职工基本养老保险制度的决定》，首次提出要建立由个人和单位共担缴费责任的“统账结合”型养老保险制度。随着城镇职工基本养老保险制度的建立，标志着内嵌于养老退休制度中、由国家和单位包办的集体化照顾体制瓦解。另外，农村“五保”制度也进行了相应改革调整。1994 年，国务院颁布《农村五保供养工作条例》，不仅规范了保障对象和内容，而且改革了筹资方式，实施“村提留或乡统筹”。总之，不管在城镇还是农村，国家财政在老年照料领域开始全面收缩。

二是重视老年人照料权益保护。1982 年实施的《宪法》规定：“成年子女有赡养照料扶助父母的义务”；1996 年颁布的《老年人权益保障法》提出，国家、社会、家庭应积极采取措施，保障老年人合法权益，并规定“家庭成员应当关心和照料老年人，赡养人应当履行对老年人经济上供养、生活上照料和精神上慰藉的义务”。此两部法律的出台强化了家庭的照料责任、保障了老年人合法的照料权益。

三是加强养老照料服务规划。1994 年，民政部、全国老龄委等十部委联合制定发布了我国第一个老龄规划《中国老龄工作七年发展纲要（1994-2000 年）》，该规划基于我国人口正迅速老龄化这一基本事实，提出要“把老龄事业纳入国民经济和社会发展规划，有计划、有步骤推进老龄事业发展，建立起适应国情的国家、社区、家庭、个人共同参与的社会养老保障体系。”并提出“家庭养老与社会养老相结合的原则”，在继续发挥家庭生活照料的同时，增加老年人公共福利设施建设、扩大社会照料服务范围，依托社区积极兴办托老院、敬老院、福

利院等各种老年照料服务组织，并规定各地方政府要适当扶持高龄老人生活照顾。与此同时，国家开始规范社会养老服务建设，《国家级福利院评定标准》（1993）、《农村敬老院管理暂行办法》（1997）、《社会福利机构管理暂行办法》（1999）、《老年人社会福利机构基本规范》（1999）等一系列规章的出台有利于养老服务机构规范化发展，促进社会养老服务质量提升。

概而言之，此阶段，国家以加强宏观规划和制度设计等方式实现了角色转变，并积极促进公共养老照料服务转型发展。因此，与社会主义市场经济体制相适应的公共照料服务开始兴办。但这一时期的老年照料政策更多是强调家庭的责任，相关养老服务的初步发展尽管客观上起到缓解了家庭养老照料负担的作用，但主观上是为了顺应国际发展趋势、迎接老龄化挑战。以及此时国家对养老问题的关注重心聚焦于经济供养，涵括照料的社会养老服务尚处于起步阶段，照料责任被高度家庭化。此时期，老年照料相关政策发展历程如下。

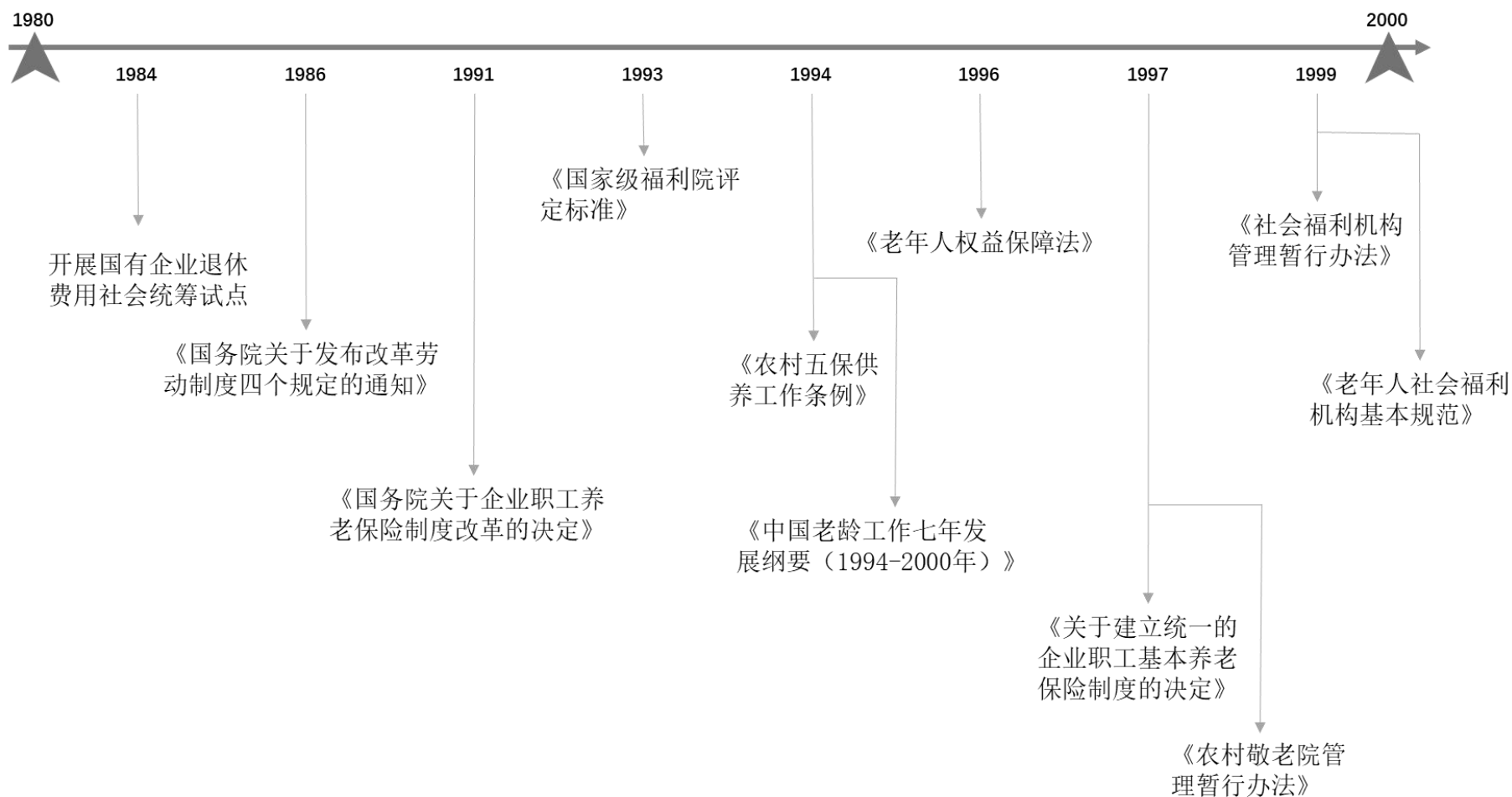


图 4-2 1978-2000 年的老年照料政策发展历程

4.1.3 2000 年至今：“家庭-国家-市场”责任框架初步探索

进入 21 世纪，我国正式步入老龄化社会。根据第七次全国人口普查数据，截至 2020 年底，我国 60 岁及以上老龄人口比例上升至 18.7%，65 岁及以上老龄人口比例上升至 13.5%，老龄化进程不断加速。同时，高龄老人、失能（失智）老人、空巢老人日益增多。老龄化衍生出的老年人经济供养、生活照料、精神慰藉等问题日渐引起社会各界的关注，面对“未备先老”或“慢备快老”的现实状况，国家主动加大对老龄事业的投入，作为养老核心内容之一的老年照料问题逐渐引起政府重视，并开始探索建立社会共同责任框架。

首先，社会化照料服务获得初步发展。此阶段，政府定期制定老龄事业发展规划，积极部署公共照料服务配置。2001 年国务院制定《中国老龄事业发展“十五”计划纲要》，明确规定要加强老年照料服务建设，“大力发展社区老年照料服务，初步形成以社区为依托的老年照料服务体系”；2006 年出台的《中国老龄事业发展“十一五”规划》强调既要“大力发展社区照料服务”，也要“重点发展居家养老服务，健全家庭照料服务扶持政策”；2012 年，国家对《老年人权益保障法》进行修订，并新增“社会服务”一章，指出要“发展城乡社区养老服务，将养老服务设施纳入城乡社区配套设施建设规划，满足居家老人生活照料等服务需求”；2017 年国务院制定《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》，再次强调“大力发展居家社区养老服务，支持家庭照料功能发挥”。与此同时，全面放开养老服务市场，大力支持社会力量兴办养老机构，积极引导老年照料服务产业发展，以及大力推广“互助养老”等新型养老模式，全方位推进老年公共照料服务体系建设。

其次，“三位一体”的老年照料服务网络初见雏形。市场层面，《国务院关于加快发展养老服务业的意见》（2006）、《关于全面推进居家养老服务工作的意见》（2008）、《社会养老服务体系规划建设规划(2011—2015 年)》（2011）、《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》（2013）、《关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》（2016）、《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》（2019）等政策文件的出台促进了民办养老机构的快速发展，养老机构的老年照料服务能力大幅提升。社区层面，开始加强以日间照料中心、托老所、互助式养老服务中心为主的社区照料设施建设，通过逐步落实“全体城市社区、90%以上的乡镇和 60%以上的农村社区建立具有照料功能的社区综合服务设施和站点”进一步强化了社区的照料服务生产能力。家庭层面，中央及各级政府相继制定相关家庭养老支持政策，各级民政部门大力组织发展居家养老服务和加强社区养老照料设施建设，进一步辅助、完善家庭照料功能。

最后,开始探索多元老年照料服务供给体系。鼓励和引导市场及第三方力量参与是此时期的政策重心之一。一方面,国家因实施策,积极鼓励社会资本参与养老照料服务供给,促进供需均衡。2012年,《民政部关于鼓励和引导民间资本进入养老服务领域的实施意见》降低了民办养老机构的准入门槛,鼓励民间资本参与城乡居家和社区养老服务输送;2015年,民政部联合财政部等九部委再次发布《关于鼓励民间资本参与养老服务业发展的实施意见》,进一步详细阐述了民办养老机构以生活照料为主的服务内容。另一方面,通过创新养老服务模式整合各方资源,促进多元主体协作。《关于推进医疗卫生与养老服务相结合的指导意见》(2015)、《关于积极推进“互联网+”行动的指导意见》(2015)等政策文件的发布为各个主体发挥协同作用提供了政策指引,进一步完善了老年照料服务供给体系。随着市场及第三方力量的有效参与,由国家、家庭、市场等多主体组成的多元供给体系获得初步发展。

依托于养老服务的发展,此时期,社会化老年照料服务获得一定程度的发展,并随老龄政策发展日渐获得相关社会政策的支撑,社会化、多层次的老年照料服务开始获得延伸。社区等基层组织的发展为社区老年照料服务组织的兴起带来了机遇,居家养老服务和社区照料设施的发展及“医养结合”“智慧养老”等新型养老方式的兴起更是促进了老年社会照料服务的普惠化发展。但此时期,相关政策以强调“市场责任”和促进照料“商品化”为主,由国家直接提供的公共照料服务依旧不足,老年照料服务的普惠化和福利化水平较低。另外,老年照料政策虽开始以独立身份出现,但发育迟缓,尚处于起步阶段,且对家庭、社区、市场等老年照料责任主体的政策支持不足,既缺乏对家庭的直接政策支持,也缺乏对市场的有效规制,完备的制度基础和政策环境尚未形成。进入人口老龄化时期后,老年照料相关政策发展历程如下。

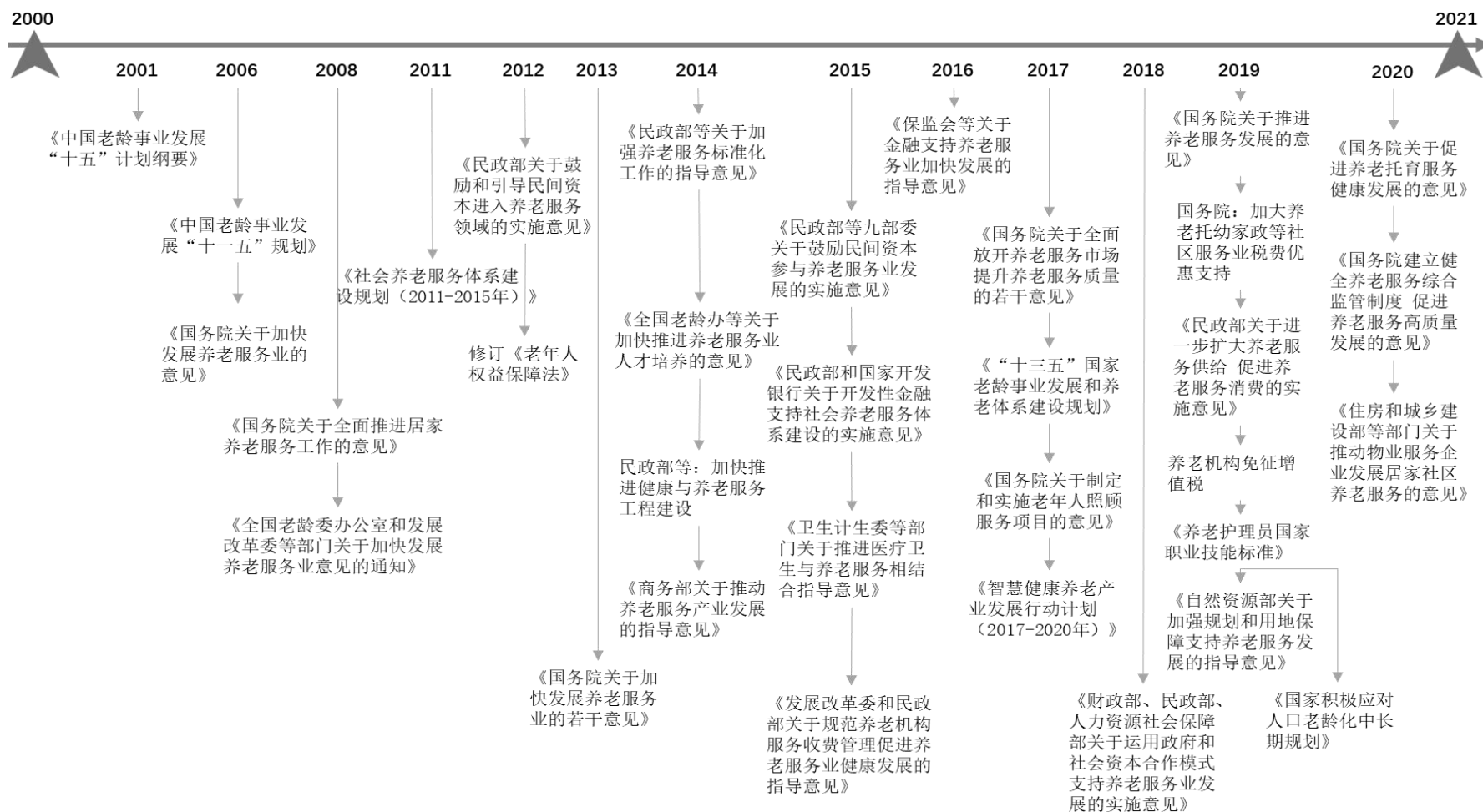


图 4-3 2000 年至今的老年照料政策发展历程

4.2 中国老年照料政策的发展特征

系统、深入研究新中国成立以来老年照料政策在其发展进程中所涌现出的基本特征，不仅对优化老年照料政策、缩减老年照料“赤字”、贯彻实施“积极应对人口老龄化战略”具有重要现实意义；也对科学总结中国老龄治理经验、丰富社会政策范式和促进社会政策研究具有重要理论意义。本节对建国以来国家层面颁布的、涉及老年照料议题的相关政策文本进行挖掘、汇总、编码、分类，并通过政策文本量化分析，深度总结中国老年照料政策的发展特征。政策文本的选择遵循相关性、权威性、公开性原则，利用 Python 软件进行网络爬虫，抓取相关政策文本共 43 份（见表 4-1），并通过政策文本编码（见表 4-2）方式，对不同阶段的政策文本进行内容挖掘和量化分析。总结出我国老年照料政策呈现出以下发展特征。

表 4-1 老年照料政策文本统计表

编号	政策名称	发布年份
1	《中华人民共和国劳动保险条例》	1951
2	《中华人民共和国工会法》	1952
3	《高级农业生产合作社示范章程》	1956
4	《全国农业发展纲要》	1960
5	《国家级福利院评定标准》	1993
6	《农村五保供养工作条例》	1994
7	《中国老龄工作七年发展纲要（1994-2000 年）》	1994
8	《老年人权益保障法》	1996
9	《农村敬老院管理暂行办法》	1997
10	《社会福利机构管理暂行办法》	1999
11	《老年人社会福利机构基本规范》	1999
12	《中国老龄事业发展“十五”计划纲要》	2001
13	《中国老龄事业发展“十一五”规划》	2006
14	《国务院关于加强发展养老服务业的意见》	2006
15	《全国老龄办关于全面推进居家养老服务工作的意见》	2008
16	《全国老龄办和发展改革委等部门关于加快发展养老服务业意见》	2008
17	《社会养老服务体系规划建设规划（2011-2015 年）》	2011
18	《民政部关于鼓励和引导民间资本进入养老服务领域的实施意见》	2012
19	《国务院关于加强发展养老服务业的若干意见》	2013

续表 4-1 老年照料政策文本统计表

编号	政策名称	发布年份
20	《民政部等关于加强养老服务标准化工作的指导意见》	2014
21	《教育部等九部委关于加快推进养老服务业人才培养的意见》	2014
22	《民政部等关于加快推进健康与养老服务工程建设的通知》	2014
23	《商务部关于推动养老服务产业发展的指导意见》	2014
24	《民政部等九部委关于鼓励民间资本参与养老服务业发展的实施意见》	2015
25	《发展改革委和民政部关于规范养老机构服务收费管理促进养老服务业健康发展的指导意见》	2015
26	《民政部和国家开发银行关于开发性金融支持社会养老服务体系建设的实施意见》	2015
27	《卫生计生委等部门关于推进医疗卫生与养老服务相结合指导意见》	2015
28	《保监会等关于金融支持养老服务业加快发展的指导意见》	2016
29	《国务院关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》	2017
30	《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》	2017
31	《国务院关于制定和实施老年人照顾服务项目的意见》	2017
32	《智慧健康养老产业发展行动计划（2017-2020 年）》	2017
33	《财政部等关于运用政府和社会资本合作模式支持养老服务业发展的实施意见》	2018
34	《国务院关于推进养老服务发展的意见》	2019
35	《国务院关于加大养老托幼家政等社区服务业税费优惠支持的通知》	2019
36	《民政部关于进一步扩大养老服务供给 促进养老服务消费的实施意见》	2019
37	《财政部关于明确养老机构免征增值税等政策的通知》	2019
38	《养老护理员国家职业技能标准》	2019
39	《国家积极应对人口老龄化中长期规划》	2019
40	《自然资源部关于加强规划和用地保障支持养老服务发展的指导意见》	2019
41	《住房和城乡建设部等部门关于推动物业服务企业发展居家社区养老服务的意见》	2020
42	《国务院建立健全养老服务综合监管制度 促进养老服务高质量发展的意见》	2020
43	《国务院关于促进养老托育服务健康发展的意见》	2020

资料来源：国务院及中央各部委官方网站。

表 4-2 政策文本内容分析单元编码表

编号	政策名称	内容分析单元	编号
1	《中华人民共和国劳动保险条例》	各企业工会基层委员会得根据各该企业的经济情况及工人与职员的需要,与企业行政方面或资方共同办理疗养所、业余疗养所等集体劳动保险事业	[1-3-17]
2	《中华人民共和国工会法》	工会进行改善工人、职员群众的物质生活与文化生活的各种设施之责任各级政府应拨给中华全国总工会、产业工会与地方工会以必要的房屋与设备,作为工会办公、会议、教育、娱乐及举办集体福利事业等之用	[2-2-7] [2-2-10]
...	...	...	...
43	《国务院关于促进养老托育服务健康发展的意见》	统筹推进城乡养老托育发展	[43-2]
		积极支持普惠性服务发展	[43-3]
		强化用地保障和存量资源利用	[43-4]
		确保税费优惠政策全面、及时惠及市场主体	[43-5]
		增强家庭照护能力	[43-7]
		优化居家社区服务、提升公办机构服务水平、	[43-8]
		推动培训疗养资源转型发展养老服务	[43-9] [43-10]
		普及公共基础设施无障碍建设	[43-18]

资料来源:根据相关政策文本整理而成。

注:限于篇幅,第“3-42”编号省略。

4.2.1 政策工具：多元发展与结构失衡并存

政策工具的划分和归类是政策研究中的重要问题之一。^①其中以罗斯威尔（Rothwell）和赛格菲尔德（Zegveld）的政策工具分类方式最具代表性，两位学者以政策工具的影响面为依据将其分为需求型、供给型、环境型三类。^②此种分类方式后续被研究者们广泛用于各项具体社会政策的研究。本文选择此种工具分类标准的理由如下：一是此分类标准的次级政策工具体系更系统、差异性更明显，更利于编码和精准分析；^③二是此种分类在养老服务政策文本分析中应用较广；三是此种分类明确了不同类型政策工具的作用，有利于分析各项具体政策实现路径中国家、家庭、市场等主体的参与作用。本研究中，需求型政策工具主要体现为政府为拉动正式与非正式老年照料服务供给、减少服务供给不确定性、保证服

① 张军涛,张世政.农村宅基地制度改革中政策工具选择与运用的逻辑——以江西省余江区为例[J].农业经济问题,2020(10):51-60.

② Roy Rothwell & Walter Zegveld.. Reindustrialization and Technology[M].London: Logman Group Limited,1985: 83-104.

③ 向超,温涛,任秋雨.“目标-工具”视角下宅基地“三权分置”研究[J].云南社会科学,2021(2):136-144.

务可及性所采取的各种扶持手段，具体包括老年照料服务采购和外包、试点示范项目、市场培育、交易管制等内容。供给型政策工具指政府培育照料护理人才、提供经济支持、推进相关基础设施建设、加大公共照料服务供给等具体措施，目的是改善老年照料服务供需不均衡问题，为满足老年人照料需求提供全方位资源保障。环境型政策工具主要表现为社会政策对社会化老年照料服务发展的影响力，具体如养老照料服务总体规划、税收优惠、金融优惠、法规管制等政策措施，为老年照料产业发展和家庭照料持续供给提供良好外部环境。

基于上述政策文本内容编码，通过对 43 份政策文本进行内容分析发现，建国初至今，“老年照料”政策工具已基本涵盖了需求型、供给型、环境型三大政策工具，并逐渐直面老年人照料问题，各政策工具相应致力于实现相关具体目标。然而，政策工具多元发展趋势下，政策工具之间的系统性和协同性较弱，不同政策工具的数量占比存在一定失衡，且次级政策工具内部结构之间的失衡问题也较明显（见表 4-3）。具体包括：一是需求型政策工具运用较少，显著低于供给型和环境型，需求型政策工具的次级政策工具中试点示范项目和服务购买或外包占比较低。需求型政策工具的运用不足会抑制照料服务的产业化发展，无法有效激活市场主体的活力。二是供给型政策工具中的基础设施建设、用地保障、信息技术支持占比明显低于其他次级政策工具，说明现有供给型政策手段对老龄化和数字化的叠加发展预判不足，准备不充分。三是环境型政策工具的运用过多停留在目标规划层面，缺乏税收优惠等实质性支持，政策工具的可操作性较低。具体到政策内容，涉及对不同主体的支持性政策多以“予以支持”“加大支持力度”“积极引导和鼓励”“给予倾斜”“加大宣传引导”等宏观定性话术为主，缺乏量化精准、具体而微的政策话语，政策工具的实质性价值不高。

表 4-3 “老年照料”政策工具分布情况

工具类型	工具名称	政策条文编码	数量	内部占比	合计占比
需求型	服务购买或外包	18-1; 18-2; 18-3; 18-4; 24-1; 24-2	6	10.5%	25.2%
	试点示范项目	20-4-2; 27-5-2; 32-12	3	5.3%	
	市场培育	8-52; 13-5-1; 13-5-2; 13-5-3; 14-2-3; 14-2-5; 15-3-6; 16-2-3; 16-2-5; 19-2-5; 22-4-4; 23-3-1; 24-3; 28-18; 28-19; 28-20; 29-4; 29-5; 32-11; 43-178-47	20	35.1%	
	交易管制	18-7; 20-3-5; 22-4-5; 22-4-5; 23-4-3-5; 24-8; 25-2; 25-3; 43-17; 42-1; 42-2; 42-3	12	21.1%	
	公私合作	7-9; 12-2-3; 12-4-3; 14-2-4; 15-3-2; 17-3-2-2; 17-4-4; 19-2-2; 19-2-3; 22-2-2; 22-4-1; 24-1; 24-2; 27-3-6; 31-2-2; 33-2	16	28.1%	

续表 4-3 “老年照料”政策工具分布情况

工具类型	工具名称	政策条文编码	数量	内部占比	合计占比
供给型	人才支持	6-14; 6-15; 8-47; 9-23; 12-4-4; 13-9-3; 14-2-6; 15-3-5; 16-2-6; 17-5-5; 19-3-5; 20-4-3; 21-3-1; 21-3-2; 21-3-3; 21-3-4; 22-4-5; 24-7; 27-4-4; 29-15; 30-11-1-3; 36-9; 43-6	23	24.7%	40.5%
	资金投入	6-11; 7-27; 8-30; 8-33; 12-4-2; 13-9-2; 17-5-2; 18-6-1; 18-6-2; 18-6-3; 21-4-2; 30-11-1-2; 31-2-1; 31-3-2; 32-10; 34-13; 43-5	17	18.3%	
	基础设施建设	8-58; 8-62; 8-64; 8-65; 13-4-2; 19-2-1; 30-7-1; 31-2-10; 36-7; 36-8; 43-18	11	11.8%	
	公共服务	8-39; 12-3-3-2; 13-4-1; 14-2-2; 16-2-2; 17-4-3; 22-3-2-2; 23-2-2; 23-3-2; 27-3-5; 29-6; 30-3-2; 30-4-1; 30-4-2; 30-4-3; 36-1; 43-2; 43-3; 43-8; 43-9; 43-10; 43-18	22	23.6%	
	用地保障	8-40; 18-5-1; 19-3-2; 22-4-3; 23-4-3-2; 24-9; 27-4-2; 40-3; 40-8; 43-4	10	10.8%	
	信息技术支持	15-3-4; 17-5-6; 20-4-3; 23-2-4; 27-4-5; 30-11-1-1; 32-5; 41-12; 41-13; 43-23	10	10.8%	
环境型	目标规划	5-19; 5-24; 6-10; 7-16; 8-5; 12-2-1; 12-3-3-1; 13-2-2; 15-2; 17-4-1; 17-4-2; 19-1-3; 21-2; 22-2-1; 23-1; 27-2-2; 28-5; 29-3; 30-2-3; 32-2; 39-1	21	26.6%	34.3%
	税收优惠	15-3-3; 17-5-4; 18-5-3; 18-5-4; 19-3-3; 22-4-3; 23-4-3-1; 24-6; 25-4; 34-11; 35-2; 37-2	12	15.2%	
	金融服务	18-6-4; 19-3-1; 22-4-3; 23-4-3-3; 24-5; 26-2-1; 26-2-2; 26-2-3; 26-2-4; 26-2-5; 27-4-1; 28-7; 28-8; 28-10; 28-11; 28-12; 28-13; 29-16; 34-14	19	24%	
	法规及管制	1-17; 2-2-7; 2-2-10; 3-9-5; 3-53; 4-30; 5-3; 6-6; 6-9-4; 8-4; 8-13; 8-14; 8-15; 10-2; 10-3; 11-3; 17-5-3; 29-17	18	22.8%	
	行政策略性手段	19-4-2; 21-4-3; 27-4-3; 28-15; 28-16; 30-3-1; 31-2-14; 36-13; 43-7	9	11.4%	

资料来源：根据政策文本内容分析编码表整理而成。

4.2.2 政策目标：重“中心”轻“外围”

若将政策目标与政策工具比喻为“靶镖”关系，政策目标实现的难易程度则可视作“中心-外围”关系，据此，政策目标可分为三类：直接目标、间接目标、远景目标。^①有鉴于斯，本研究依据上述分类标准对老年照料政策目标层次进行划分。从解决老年照料问题出发，向照料需求主体提供经济、服务等政策支持，满足老年人的基本照料需要，保障老年人照料权益应成为老年照料政策的直接目标。此外，老年照料政策还能促进个体工作-家庭平衡、家庭代际和谐、照料产业发展、维护照料职业者（老年护理员等职业群体）劳动和社会保障权益等，据此，笔者将上述四者设置为间接目标。完善的老年照料政策体系是积极应对人口老龄化，推动实现老有所养、老有所医、老有所为、老有所学、老有所乐的制度性保障；积极应对人口老龄化则是促进国内大循环，实现经济高质量发展，提高国家综合实力和国际竞争力的必要保障。因此，积极应对人口老龄化应成为我国老年照料政策的远景目标。括而言之，老年照料政策直击老年人照料需求保障，间接维护个体、家庭发展权益和促进照料经济繁荣，最终致力于实现积极应对人口老龄化的三环政策目标体系得以证成（见图 4-4）。

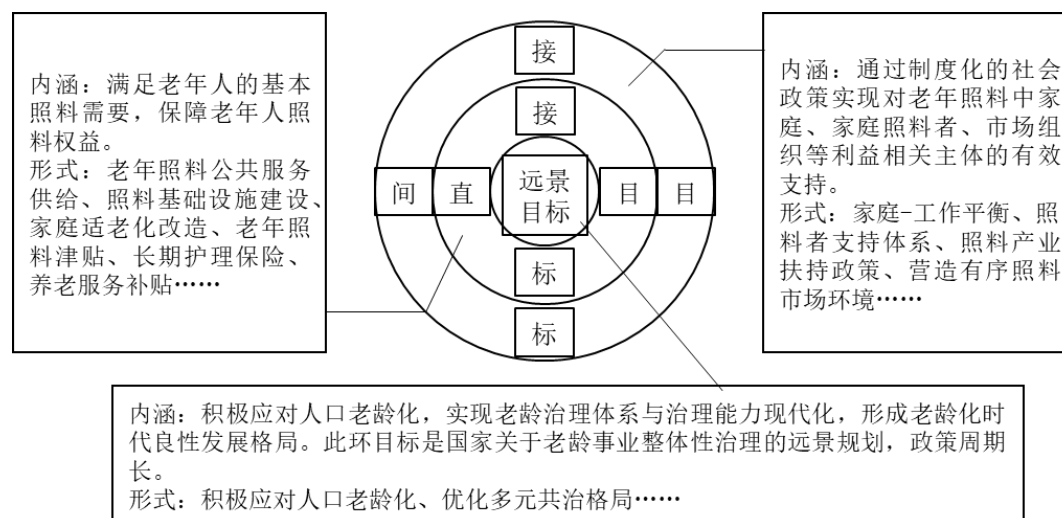


图 4-4 老年照料政策目标关系图

立足于三重政策目标维度，结合政策文本内容分析，得到如表 4-4 所示的统计结果：指向直接目标的政策文本多达 129 条，占政策文本总数的 56.3%；指向间接目标的政策文本仅 18 条；指向远景目标的政策文本也高达 82 条，占比达 35.8%。从数据统计结果来看，现有政策在目标取向上以直接目标和远景目标为主。具体而言，当前的政策体系更注重老年照料服务供给侧改革，以及人口老龄

^① 向超,温涛,任秋雨.“目标-工具”视角下宅基地“三权分置”研究[J].云南社会科学,2021(2):136-144.

化常态下如何将老龄社会治理融入国家现代化治理和国家全面发展的整体布局中。总而言之,满足老年人需要和促进经济社会发展是当前政策体系关注的核心。然而,在我国以家庭为主体的老年照料责任主体关系格局中,家庭和家庭照料者却处于政策体系的边缘甚至盲区。在家庭、照料者、性别等长期缺位的政策体系中,现有政策中“老年人”视角有余,而“家庭”“照料者”“性别”等视角不足,整体呈现出“责任取向”有余,“权利取向”不足的基本现状。

表 4-4 “老年照料”政策目标分布情况

政策目标	政策条文编码	数量	占比
直接目标	1-17; 2-2-10; 3-53; 4-30; 5-19; 6-2; 7-16; 8-13; 8-30; 8-37; 8-38; 8-39……	129	56.3%
间接目标	7-16; 8-65; 13-5; 15-3-3; 18-1; 18-2; 18-3; 18-4; 19-2-5; 20-3-5……	18	7.9%
远景目标	5-19; 5-24; 6-10; 7-14; 8-4; 12-2-1; 12-3-3-1; 13-2-2; 15-2; 17-4-1; 17-4-2……	82	35.8%

资料来源:根据政策文本内容分析编码表整理而成。

4.2.3 政策文本：约束力和权威性不足

政策效力是指政策文本的内容效力及其影响力，^①政策制定机构的权力等级及政策文本类型与政策效力大小密切相关。在我国，公共政策按效力等级高低依次划分为法律法规、行政法规、司法解释、部门规章等形式。^②老年照料政策文件的发布主体主要涉及全国人大、国务院、各部委、地方政府等，相关政策效力与其所对应的政策制定主体层级基本一致。除政策制定主体的权力层级外，政策文本类型也直接影响政策效力，呈现出由一般的意见、规定、通知等向战略和规划的提升。相比意见、规定、通知等，战略规划具有更明确的目标内涵和更完善的配套政策，尤其国家层面的战略规划，不仅能有效调动中央政府的各项政策资源，还能为地方政府制定执行性政策提供重要依据，并能在中央层面确保政策的统一性，避免政策实践中产生地区性差异。从图 4-5 可知，老年照料政策文本类型主要包括“法律”“行政法规”“意见”“通知”“规划纲要”“标准”等六大类型，并以相关部委的“指导意见”为主。由此可见，在我国的老年照料政策领域，因政策文本低层次化和政策制定主体权力等级低度化，导致老年照料政策效力水平不高，政策约束性和权威性较弱，造成政策“碎片化”。因此，在老年照料政策实践中，不仅容易导致老年照料福利的地区差异和人群差异，有违社会公平；而且也会阻碍老龄事业的整体性治理，加剧社会治理难度。

① 丰景春等.政策工具视角下我国 BIM 政策评价研究[J].软科学,2020(3):70-75.
② 顾建亚.法律位阶划分标准探析[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2006(6):42-50.

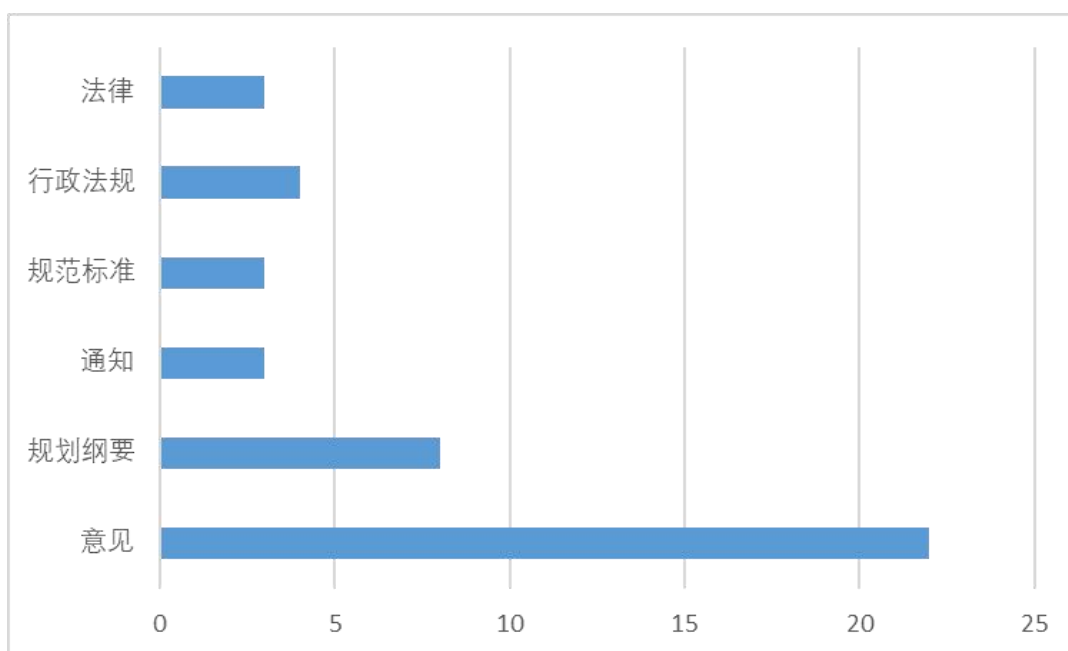


图 4-5 老年照料政策文本类型统计图

4.3 中国老年照料政策的发展逻辑

我国的老年照料政策并不作为一个独立的政策类别存在于社会政策体系中，而是长期内嵌于人口、劳动、医疗卫生、民政、社会保障等政策领域。但随着人口老龄化的加速和社会保障事业的发展，养老保障各项具体政策越来越关注老年照料问题，并将其作为重要政策维度融入具体政策设计之中。我国老年照料政策的发展进程从多个角度和层面实现了多重逻辑的演进，本节重点以价值逻辑、责任逻辑、主体逻辑和实践逻辑为观察视角，对话老年照料政策设计与老年人照料权益保障的有效衔接。其中，价值逻辑作为老年照料政策的价值取向，是责任逻辑、主体逻辑和实践逻辑的操作指南；责任逻辑和实践逻辑是价值逻辑的具象；主体逻辑是价值逻辑和责任逻辑的实现载体。此外，通过梳理我国老年照料政策的发展逻辑，能为后续的政策发展提供方向指引。

4.3.1 价值逻辑：从局部特惠到全面普惠

价值逻辑展现了社会政策的价值理念如何有效引导社会政策的发展方向，从政策设计到政策实践都推动了价值理念的实现。社会政策作为国家为解决特定社会问题、满足某种社会需要、实现社会公正、增进社会福祉的核心手段，能通过资源再分配推动社会进步与社会公平，故公平必然是社会政策的核心价值。^①在计划经济时期，集体化的照顾体制具有一定普惠性，但受经济水平制约，服务水平和服务对象及其受限；民政福利和农村“五保”福利仅面向小部分特殊困难人

^① 李迎生等.中国社会政策的改革与创新[M].北京:中国人民大学出版社,2015:7.

群，这显然只是一种低水平、局部的“普惠性公平”。改革开放后，原先的“单位制”瓦解，福利的“体制壁垒”被打破，社会化照料服务开始出现，标志着老年照料政策价值取向的转变，但由于此时国家的工作重心在于经济发展，而社会政策长期处于弱势和被忽略地位，^①老年公共照料服务供给十分有限。进入新世纪以来，随着社会经济水平的提升和人们生活期待的提高，党和政府开始重视社会政策的投入。在“科学发展观”“和谐社会”“全面小康”等新价值理念和包容性与共享繁荣战略的指引下，国家不断加大对民生类社会政策的投入，促进社会政策公平价值的实现；同时，人口老龄化愈演愈烈，养老服务需求日渐攀升。在此背景下，老龄政策和社会化养老服务获得快速发展，尤其随着社会基本养老保险的普及和公共养老服务的拓展，在服务获取能力和服务可及性上为全体老年人群获取外部照料资源提供了可能。总而言之，历经几十年的政策变迁与发展，旨在以追求社会公平和改善社会福祉的“普惠型”老年照料政策正在逐步构建。

4.3.2 责任逻辑：从私人事务到公共议题

实现价值逻辑的价值理念需要明确实践环节的责任主体，责任逻辑能将价值逻辑实现有效运作化。老年照料的公私责任属性之争，核心在于女性角色的变化和“国家—家庭”福利责任分配结构的转变。^②传统社会观念认为，“照料”是女性的“天然职责”，是家庭内部或女性的私人事务，^③被视为是私人领域的活动。但随着女性大规模进入劳动力市场，“男性养家—女性持家模式”被打破，“双职工家庭”大量涌现，公共政策开始不同程度地干预家庭的老年照料活动。^④我国老年照料的公私责任属性随政策体系的变迁发生了根本性变化。计划经济时期，在集体化照顾体制下，国家承担了一定责任，但受众群体和服务水平有限，家庭依然是主要的责任主体。而后期随着“国家—单位制”的解体，原本嵌于集体中的照料责任直接转嫁给家庭。改革开放后，社会政策加大了对老龄问题的关注与投入，并且通过立法强调家庭的照料义务，确保老年人的合法权益。老年照料虽进入了国家政策议题，但实际以“家庭责任”取向为主，国家承担的责任有限。进入21世纪后，随着人口老龄化的快速发展和家庭变迁的加剧。一是与养老相关的社会政策进入密集发展期，尤其以鼓励和引导市场及第三方力量参与居家服务发展和社区照料设施建设的社会政策投入不仅直接缓解了家庭的照料压力，而且由此形成的“国家—家庭—社会—市场”多元供给体系促进了老年照料责任的合理配置；二是中央政府和地方各级政府通过社会基本养老保险、长期照

① 岳经纶,颜学勇.走向新社会政策:社会变迁、新社会风险与社会政策转型[J].社会科学研究,2014(1):92-100.

② Lister, R.. Dilemmas in Engendering Citizenship[J].Economy and Society,1995,24(1):493-517.

③ Becker,G.S..A theory of the allocation of time[J].The Economic Journal,1965,75(299):493-517.

④ Folbre, N.& S.Himmelweit.. Introduction children and family policy: A feminist issue[J].Feminist Economics,2010,6(1):1-3.

护保险（目前处于试点阶段）及各类养老服务津贴承担了相应的财政责任。由此可见，老年照料责任归属开始跳脱出家庭的单一范畴，确立老年照料“社会共同责任”框架获得广泛共识。

4.3.3 主体逻辑：从家庭主体到多元主体

社会政策的设计与内容如何有效落实，主要依靠各个责任主体的实施。服务输送过程中“谁来做”的问题，是老年照料政策投入实践、实现产出的关键一环。在经济发展、社会变迁、人口转型等多重因素的作用下，我国老年照料政策经过长期的发展与演进，呈现出自身独特的主体逻辑。计划经济时期，城镇职工的老年照料福利由单位直接提供，城镇“三无”老人由国家民政集中供养，农村“五保”老人由农村集体负责。尽管城镇单位和农村集体承担了一定的服务供给责任，但社会化程度总体较低，家庭是老年照料等养老服务的主要输送者。改革开放后，一是单位和集体逐渐退出了服务输送体系；二是由国家和市场主导的社会化服务体系尚未建成，家庭事实上成为老年照料的主要责任主体，而且此时期的社会政策以强调家庭责任为主，具有明显的“家庭化”倾向。进入人口老龄化时代后，社会政策注重社会化照料服务体系的构建，在福利多元主义语境下，国家、市场等家庭之外的主体开始承担老年照料服务的输送责任，逐渐朝构建以家庭照料为主、社区和机构照料为辅的“混合照料”体系迈进。但不难发现，家庭始终是最重要的服务供给主体，老年照料社会政策也始终以促进家庭照料实践为基本前提，这无疑既符合老年人的基本偏好，也符合我国“家庭化”取向的老龄福利政策发展路径，^①即基于家庭责任和家庭伦理构建老年福利体系，通过督促并强化家庭践行福利责任来实现公民照料福利保障。

4.3.4 实践逻辑：从宏观规划到精准施策

社会政策的实践逻辑体现了社会政策的发展脉络，通过实践不断推动社会政策的价值升华。根据皮埃尔·布迪厄的实践理论，实践逻辑注重实践现时和反思，^②关注实践的过程以及实践行为与特定环境结构之间关系。^③纵观我国老龄社会政策的实践过程，既是对特定社会问题和社会风险的回应，也与其作用于的特定现时社会环境结构密切相关，并在政策实践过程中不断融入政策实践主体的反思。回顾我国老年照料政策的实践过程，特别是党的“十八大”以来，与养老相关的社会政策越来越精细、越来越注重对具体问题的回应。进入老龄化社会前，相关社会政策以对养老问题的通盘考虑为前提，

① 陈卫民.我国家庭政策的发展路径与目标选择[J].人口研究,2012(4):29-36.

② [法]皮埃尔·布迪厄.实践感[M].蒋梓骅译.南京:译林出版社,2003:143.

③ 解玉喜.布迪厄的实践理论及其对社会学研究的启示[J].山东大学学报(哲学社会科学版),2007(1):105-111.

强调在确保经济发展前提下,将养老问题纳入国家整体规划之中,属于“强势经济政策、弱势社会政策”时代背景下的产物。而进入老龄化社会后,随着“以人为本”和“以人民为中心”社会政策实践的发展,我国的社会政策越来越强调基本民生和人民福祉。^①因此,立足于21世纪“社会政策时代”^②,老年照料领域的政策注意力逐渐上升,诸如《关于全面推进居家养老服务工作的意见》《关于推进医疗卫生与养老服务相结合的指导意见》《关于制定和实施老年人照顾服务项目的意见》等均是针对老年照料议题做出的具体政策部署。这说明政策在实践过程中不断结合现时环境进行实践反思,以达到社会政策回应社会问题与社会风险、满足社会需求的目的。从历史发展角度来看,我国在应对老年照料问题上紧随时代发展与社会需求,逐步加强问题聚焦,不断提升政策设计精准性,并朝构造独立政策体系的方向迈进。

4.4 本章小结

如图4-6所示,建国以来,我国老年照料的实践进程是三阶段的演进过程。计划经济时期,因老年抚养比低和养老照料负担轻,社会政策干预程度较低,关注重心在于老年人的生存保障。改革开放后,为适应市场经济体制的发展需要,原有的集体化照料体制基本趋于瓦解,但又因此时国家发展重心以经济建设为主,老年照料并未引起国家过多关注,国家干预以强调家庭责任为主,通过将责任前置给家庭来达成对老年人基本权益的保护。进入21世纪,我国正式步入人口老龄化社会,老年照料逐渐演变为社会公共问题,并在照料“赤字”日益严峻的趋势下,引起了国家的高度重视。总之,中国老年照料政策的发展历程、发展特征和演进逻辑表明,老年照料越来越受到重视,由“私人问题”逐渐转变为“公共问题”,上升为国家的公共政策议题。历经70多年的政策探索和实践过程,中国老年照料政策在数量与质量上均呈现上升发展,但总体以嵌入和依附其他政策为主,缺乏独立的照料社会政策体系,以及现有政策缺乏对老年照料议题与性别议题、家庭议题、照料劳动议题等的通盘考虑,从而无法对老年照料的责任主体——女性、家庭等形成有效支持。这种政策上的缺失和不足将在下一章重点分析。

① 王思斌.我国社会政策的“自性”特征与发展[J].社会学研究,2019(4):10-19,241.

② 国内学者王思斌认为,进入21世纪后,各种民生政策的集中出台,预示着我国“社会政策时代”的到来;王绍光也认为,我国公共政策重心已经实现了从经济政策到社会政策的历史跨越。

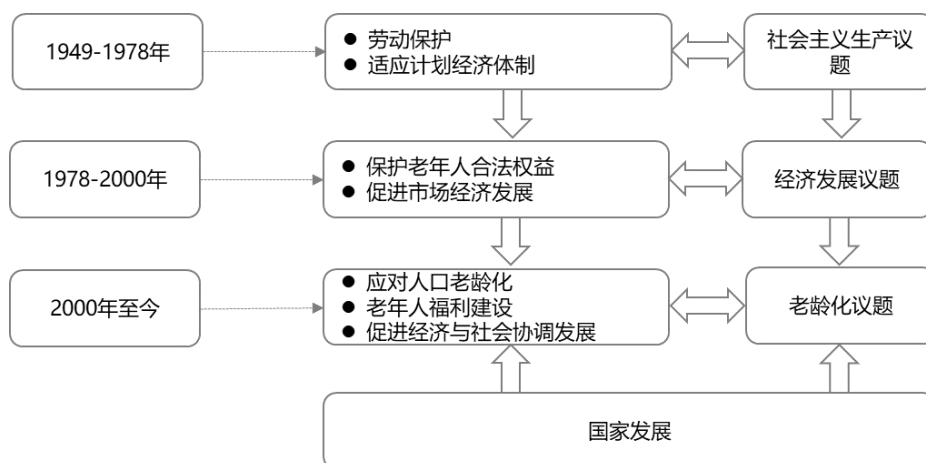


图 4-6 中国老年照料政策的发展历程

纵观建国以来老年照料政策的发展，尽管不同时期的推动因素各有不同，但都始终与国家发展大方向保持一致。并随着社会的向前发展，老年人个体和家庭的需要开始被置于国家发展战略的考量之中。进入人口老龄化社会后，政策干预围绕如何应对人口老龄化、提升老年人福利水平和发展具有“社会投资”属性的社会政策展开，相关政策安排逐渐开始正面回应老年人的照料需求。众所谓，社会政策发展没有终点，只有不断满足社会需求和回应社会问题的新起点。涉及关怀与亲密关系的老年照料需要更好的公共政策，以促进公正、普惠和提升老年人生活质量的照料福利发展。

第5章 中国老年照料政策的社会影响

无论基于何种价值理念实施社会政策,亦无论其边界如何界定,社会政策的研究必须包含对三项基本内容的分析,即政策的缘起、构成和影响。

——诺尔曼·金斯伯格(Norman Ginsburg)

弥补社会分化和减少社会不平等是社会政策的重要目标之一,但目标的实现并非一蹴而至,众多证据表明社会政策在缓和还是加剧社会分化与社会不平等上存在矛盾性。^①老年照料既是一项福利服务,也是一种工作形式,直接受社会福利制度和雇佣制度的影响,并与性别、家庭、阶层等密切相关:在福利领域,它部分替代了原本由女性承担的无偿家庭照料;在雇佣领域,它是低报酬、阶层化和高度女性化的工作。^②本章将借助照料社会政策三大经典分析工具(“去性别化”“去家庭化”“去商品化”)和“交织性”^③分析策略,结合国家宏观数据与个体微观数据,尝试通过“人在情境中”视角分析社会个体与社会政策的互动,即宏观政策是否潜移默化影响家庭与个体的私人生活。重点关注性别、家庭、阶层等众多议题之间的交叉建构与相互关联,多维度审视我国老年照料政策的社会影响,也就是政策自身所存在的缺失与不足。

5.1 “去性别化”:老年照料政策与性别平等

无论在私人领域还是公共领域,老年照料劳动都具有浓厚的“女性”色彩。一方面,等级化的劳动性别分工及其所引发的性别角色差异在社会实践场域将女性限制在私人领域;^④另一方面,因经济转型产生的性别化社会结构,^⑤最终通过劳动性别分工意识形态的作用,将有偿照料劳动分配给女性。^⑥随着这种性别分化的劳动分工在照料领域不断得以再生产,女性面临的家庭-工作冲突等问题逐渐加剧,对女性的个人发展和自我实现造成一定不利影响。更有甚者,因老人和儿童照料需求的增长和家庭互助网络的缩小,传统家庭价值观念呼吁“妇女回家”

① 诺尔曼·金斯伯格.福利分化——比较社会政策批判导论[M].姚俊,张丽译.杭州:浙江大学出版社,2010:2.

② Meagher,G.,Szebehely,M.,& Mears,J..How Institutions Matter for Job Characteristics, Quality and Experiences: A Comparison of Home Care Work for Older People in Australia and Sweden[J].Work,Employment and Society,2016,30(5):731-749.

③ “交织性”作为一种分析策略源于女性主义流派,1982年发表的《黑人女性主义宣言》指出,单一的“种族”或“性别”框架无法全面分析美国黑人女性生活中的不正义,应将分析置于种族、性别、阶级等多层框架之下。在此基础上,女性主义学者开始关注多重压迫体系的交织性影响,“交织性分析”逐渐成为一种分析框架,并被广泛应用到其他社会科学领域。

④ 李文祥,翟宁.照顾性别化视角下的女性公民身份完整化研究[J].内蒙古社会科学(汉文版)2019(4):157-164.

⑤ 宋少鹏.“性别”抑或“性别体制”? : 女性涉腐理论解释框架探析[J].妇女研究论丛,2015(3):5-16.

⑥ 佟新.照料劳动与性别化的劳动政体[J].妇女研究论丛,2017(3):43-54.

的声音再次响起。^①鉴于此,必须正视老年照料政策与性别议题之间的密切关联,并从性别视角对老年照料政策加以讨论。正如女性主义经济学者所言,“一个国家如何解决照料问题对社会性别关系的构筑具有重要影响。正所谓公共政策既能增强个体能力,提升不同社会性别个体平等选择的权利,同时也能强化传统性别分工理念。”^②作为公共政策体系重要组成的老年照料政策是否建立在一定性别秩序基础之上,是强化还是弱化了传统的劳动性别分工,是否促进了老年照料劳动分工性别平等?要回答上述问题,需要从老年照料政策“去性别化”维度审视政策的结果和影响。诚然,女性在老年照料服务领域更具个体优势,但这种由生理性别所带来的先赋条件不应成为将女性禁锢在该领域的理由,更不应成为男性逃脱责任与义务的借口。

5.1.1 老年照料政策“去性别化”水平

从制度层面寻求突破女性在工作与家庭照料之间的矛盾和促进家庭老年照料劳动分工性别平等,有利于指导制定性别平等的照料公共政策,有利于促进老年照料劳动“去性别化”。女性主义经济学者认为,女性照料家人的责任限制了她们参与家庭之外的经济、政治和社会活动,加剧了两性之间的社会不平等。^③由于女性进入劳动力市场不仅有利于增加女性在家庭中协商权利,而且是促进改变照料分工性别不平等的先决条件,^④因此,女性劳动力“商品化”程度成为衡量照料政策“去性别化”的重要指标。^⑤鉴于此,本文将引入女性就业率和女性非正规就业^⑥状况等宏观数据作为衡量老年照料政策“去性别化”水平的重要指标;另外,考虑到微观家庭领域的实际照料安排能反映男性和女性在老年照料事务上的分配平等程度,因此本文还将借助中国老年健康调查(CLHLS)中的个体微观数据测度女性和男性的家庭照料投入水平。

从图 5-1 可以看出,中国女性就业率呈小幅下降趋势,从 2010 年至 2019 年,我国女性就业率由 44.08%下降至 43.63%,十年间基本维持在 40%左右的稳定态势。女性的高就业率固然主要是社会生产和家庭发展共同作用的结果,但推动照料等家务劳动市场化或公共化转包的社会政策一定程度上也为女性摆脱家庭事务束缚和女性职业化创造了有利条件,说明与养老抚幼等家庭生活密切相关的社会政策一定程度上能通过向家庭提供外部支持来助力女性劳动力的商品化。但女性就业率的逐年降低,某种程度上也说明女性在公共领域的生存空间被逐渐压缩,

① 胡益岷.被“压缩”的青年:个体化和主妇化背后家庭主义观念的一致性[J].中国青年研究,2021(9):71-78.

② 董晓媛.照顾提供、性别平等与公共政策——女性主义经济学的视角[J].人口与发展,2009(6):61-68.

③ 董晓媛.照顾提供、性别平等与公共政策——女性主义经济学的视角[J].人口与发展,2009(6):61-68.

④ Korpi,W.. Faces of Inequality: Gender, Class and Patterns of Inequalities in Different Types of Welfare States[J].Social Politics,2000,7(2):127-191.

⑤ 马春华.儿童照顾政策模式的形塑:性别和福利国家体制[J].妇女研究论丛,2020(5):42-59.

⑥ 非正规就业是指未签订劳动合同,但已形成事实劳动关系的就业行为。

再次退回至家庭内部。即便女性没有退出就业市场，但家庭领域等待她的是“第二轮班”^①，如何平衡工作与家庭成为现代女性面临的一大困境。而非正规就业领域的“女性化趋势”则是女性面临工作与家庭平衡困境不得不妥协的结果，为兼顾家庭照料事务，大量女性选择了具有临时性、低门槛和灵活性的非正规就业（如临时工、短期工等），这也就意味着就业质量的相对低下。根据 2005 年 1% 人口抽样调查数据，我国女性非正规就业率约为 53.3%；此外，中国社会状况综合调查（CSS）2017 年的抽样数据也显示，我国女性的非农就业形态中有 53.1% 的女性从事非正规就业。尤其随着老龄化的加速和生育政策的转型，非正规就业将成为越来越多女性兼顾家庭与工作的无奈之举，使女性在市场交换关系中的不利位置不断被强化。可见，尽管女性不断进入劳动力市场，获得经济独立，但并未改变劳动性别分化本身，女性仍然是家庭和市场照料劳动的主力军，甚至女性“主妇化”现象也开始再次回归。^②总之，相关社会政策并未完全打破性别角色的固化状态，女性正深陷工作角色、照料角色等多重角色张力的泥淖之中，女性多重角色之间的协调发展缺乏应有的政策保障。

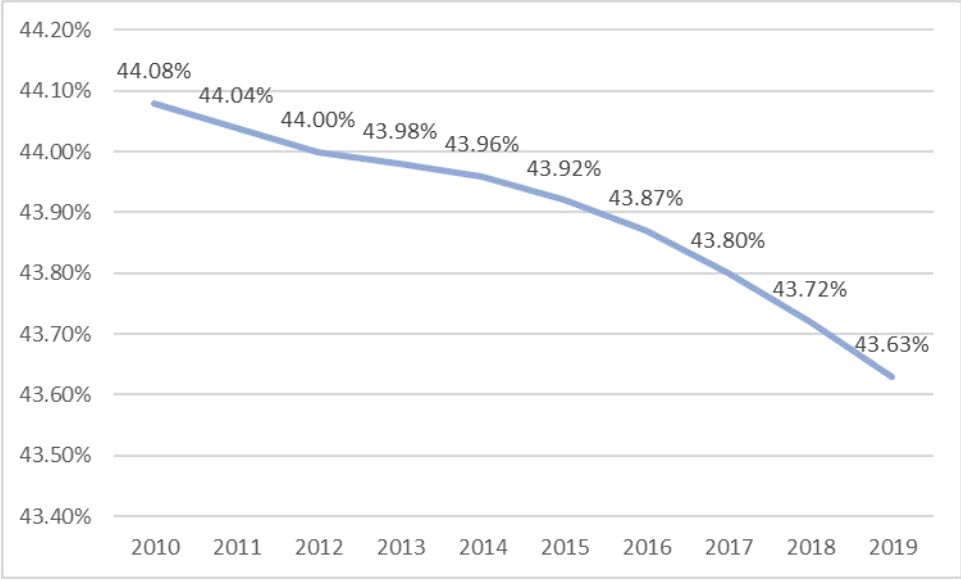


图 5-1 2010-2019 年中国女性就业率状况^③

中国老年健康调查（CLHLS）2018 年的年度调查对老年人居家照料的照料者身份作了详细划分（如配偶、儿子、儿媳、女儿、女婿等），另外根据被照料者的性别定位可明确“配偶”照料者的性别属性。CLHLS2018 的调查显示，老年人的居家照料安排中，女性照料者和男性照料者的占比分别约为 61.54%和

① 女性主义学者亚莉·霍希尔德认为，一方面，现代化使女性作为劳动者进入职业市场参与第一轮班；另一方面，社会文化传统依然使女性无法摘除家庭主妇的身份铭牌，回到家则必须执行第二轮班工作。
② 李洁.重新发现“再生产”：从劳动到社会理论[J].社会学研究,2021(1):23-45.
③ 数据来源：世界银行数据库, <https://data.worldbank.org.cn/indicator/SL.TLF.TOTL.FE.ZS?locations=CN&view=chart>.

38.56%，呈现出明显的性别分工。可见，在家庭照料模式中，女性家庭成员是老年照料活动的主要承担者，这既是传统性别规范建构的结果，也是女性基于自身性别优势和利他动机主动选择的结果。^①为什么家庭照料劳动时间分配上存在如此巨大的性别差异？正如《看不见的女人》一书中所言，尽管职业领域中的性别差异现象逐渐减少，但家务劳动者这一职业角色仍然完全是女性化的。^②在西方学者看来，整个社会对性别角色的认知定位一直是影响两性行为和决策的重要因素，因此，需要公共政策干预来改变“男人属于公共领域、女人属于私人领域”以及“男主外女主内”的传统性别角色定位，打破生理性别建构的社会性别规范，最终促进公私全领域的劳动分工性别平等。^③

5.1.2 老年照料政策促进性别平等的有限性

新中国成立后，多项公共政策加强了对老年人权益的保障，明确家庭及成年子女对老年人应尽的责任与义务。《宪法》《婚姻法》和《老年人权益保障法》均对成年子女应如何赡养老年人作了详细规定，明确了成年子女经济上供养老年人、生活上照料老年人、精神上慰藉老年人的职责与义务。但对于不同社会性别的家庭成员在老年照料事务上的责任与义务无明确规定，并对作为老年照料主要责任人的女性家庭成员面临的各项困难、挑战和弥补她们因其遭受的损失以及她们承担照料劳动的相关保障条件也无明确规定。进入人口老龄化社会后，国家加大了养老社会保障领域的投入，并在深刻认识到老年人照料需求增加和家庭照料供给萎缩的矛盾基础上，开始逐渐加大对家庭的支持与辅助。《关于制定和实施老年人照顾服务项目的意见》指出，要“制定家庭养老支持政策，引导公民自觉履行赡养义务和承担照料老年人责任”，但并未具体提出支持家庭非正式照料者的政策安排，也缺乏详细的政策指导。总而言之，当前我国面向家庭及家庭非正式照料者的政策支持尚处于起步阶段，更缺乏具有性别视角的政策规划。

随着人口老龄化、高龄化的持续推进，国家对老年人的社会政策投入不断加大，尤其以养老服务的快速发展见著。从现有政策体系来看，这些以老年人为面向的社会政策一定程度上为以女性为主的家庭非正式照料者获得间接社会支持提供了可能。^④计划经济时代，政府通过城市单位和农村集体公社，大力发展养老公共服务和老年福利事业，形成集体化照顾体制。在此体制下，单位和集体一定程度上减缓了家庭照料者的负担与压力，并为女性享受等同男性的社会建设权

① 成志刚,卢婷.乡土社会中家庭养老格局的嬗变:女儿养老的“崛起”——基于场域理论视角的个案剖析[J].湖南社会科学,2021(4):131-138.

② 安·奥克利.看不见的女人:家庭事务社会学[M].王丽译.南京:南京大学出版社,2020:39.

③ 宋月萍.性别平等与包容性增长——第十三届中国女经济学者学术研讨会综述[J].妇女研究论丛,2016(5):119-121.

④ 马焱.从公共政策层面看对女性老年家庭照料者的社会支持[J].妇女研究论丛,2013(5):55-62.

利提供了条件。改革开放后,经济体制改革和公共部门重组导致原有的集体化照顾体制瓦解,政府和单位大幅减少了对老年照料的支持。进入 21 世纪,随着人口老龄化的加速,老年照料福利政策持续加码。2001 年,我国开始实施社区老年福利设施建设“星光计划”,为老年人提供生活照料、家政服务、紧急救援等无偿或低偿服务项目。^①此后,在国家老龄事业“十五”“十一五”“十二五”“十三五”等发展规划的指引下,《关于制定和实施老年人照顾服务项目的意见》《关于促进养老托育服务健康发展的意见》等众多政策文件从多方面为解决老年人照料问题注入社会资源和支持。这些以老年人需求为出发点的政策规定和项目实施,为家庭及女性家庭照料者提供了间接支持,一定程度上减轻了女性家庭照料者的老年照料负担,为女性平衡工作与家庭提供了部分支持。

总体而言,从现有老年照料政策体系来看,国家行动本质上是促使女性回归家庭照料,老年照料政策促进性别平等的作用较为有限。一是浓厚的“家庭化”和“市场化”政策色彩再次强化了女性的“照料者”角色,父权国家的本质并未改变;二是现有政策尚未纳入社会性别视角,缺乏认同女性照料价值的相关社会政策,女性作为照料者的公民身份未获得与养家糊口者等价的社会认同;三是看似能间接惠及女性家庭照料者的政策安排并未发挥实际功效,被裹挟在“照料”和“工作”中的女性仍不得不面临两难选择。根据《第四期中国妇女社会地位调查》数据,女性平均每天用于照料家人的时间为 136 分钟,承担了家庭照料的主要责任。可见,女性和男性在家庭照料时间上的投入依旧存在较大鸿沟,老年照料劳动中的性别不平等现象依然存在,反映出私人领域的劳动分工性别平等仍需漫长等待。

5.1.3 性别盲视化政策取向加深性别不平等

1. 性别化的照料劳动分工扩大两性就业不平等

女性在家庭照料和劳动就业之间的矛盾是当代社会的普遍现象,^②这种冲突随着经济、社会、人口的转型发展呈加剧之势。著名家庭经济学家加里·贝克尔早在 1965 年就指出,女性的家庭责任对女性就业与收入存在负面影响,一方面,女性因家庭事务缠身使其难以获得与男性平等的就业机会;另一方面,女性投入家庭事务上的时间影响女性工作投入,进而不利于女性的职业晋升与收入增长。^③新中国成立后,中国致力于女性解放与发展事业,女性就业长期处于世界领先水平,取得了男女平等上的巨大成就。但无论是计划经济时期还是市场经济时期,

① 中华人民共和国国务院新闻办公室.中国老龄事业的发展[N].人民日报,2006-12-13.

② Nomaguchi,K.M.Change in Work Family Conflict among Employed Parents between 1977 and 1997[J]. Journal of Marriage and Family,2009,71(1):15-32.

③ Becker,G..A Theory of the Allocation of Time[J].Economic Journal.1965,75:493-517.

女性的高就业率并不能掩盖公共领域的性别不平等,女性因家庭照料而在劳动力市场遭遇的排斥、歧视和不利境遇依然存在,^①并因照料角色和工作角色的冲突使女性更可能面临物理时间上的矛盾和承受更多生理或心理上的紧张感,最终影响女性的个人发展和社会参与。

从计划经济时期的集体化照顾体制到21世纪老龄化时期初步建成的老年福利体系,老年照料政策与女性就业权利保障实际上存在一定矛盾性,因为国家对老年照料的政策干预建立在照料劳动“女性化”的假定之上,女性的就业权利实质上与男性存在较大差异。老年照料劳动对女性照料者的劳动就业存在负面影响,已获得大量研究的证实。这些研究均表明,女性的老年照料责任对其进入劳动力市场存在显著负面影响,会降低女性的有偿劳动参与率,或改变女性的就业形态,使女性不得不从正规就业转向非正规就业(蒋承、赵晓军,2009;黄枫,2012;马焱、李龙,2014;陈璐、范红丽,2016;陈璐等,2016;吴燕华、刘波、李金昌,2017;吴燕华、李金昌、刘波,2018;范红丽、辛宝英,2019)。对于农村已婚女性而言,承担家庭中的老年照料责任使她们被迫留守农村,阻碍其非农就业。女性因老年照料被迫离开劳动力市场或进入非正规就业领域,不仅直接削弱其职业发展可能,并进一步影响女性的就业收入,导致女性面临不断扩大的“收入惩罚”。除加深两性在劳动力市场上的职业发展与收入差距之外,老年照料还会使女性在经济萧条期处于不利地位,成为劳动力市场中被裁撤的对象。2020年,受新冠疫情影响,全球经济发展遭受重创,就业和劳动力市场随之也遭受严重冲击,停工或裁员成为不可避免的事实。^②女性因处于就业市场中的弱势地位,在经济衰退带来的裁员潮中首当其冲,这既与女性从事非正式就业比例更高有关,也与女性的家庭照料角色有关。国际劳工组织(ILO)发布的第7期《新冠肺炎疫情与就业监测报告》显示,女性的就业损失为5%,而男性为3.9%,可见女性比男性遭受“疫情”影响更大。^③

2. “照料是女性天性”的政策话语固化公私领域传统性别角色规范

人类社会中的性别区分既具有生物学意义,也具有社会意义。社会学家认为人的社会性别角色是社会建构出来的,当人的生理性别一旦被确定,便需要发展出满足社会发展与期待的性别角色,并在此基础上建构出一套适应不同性别角色的行为规范和评价体系。^④传统社会性别角色观念主张“男主外、女主内”的劳动分工策略,男性被设定为适合公共领域、具有养家糊口能力的“工具性”角色,

① 张亮.中国儿童照顾政策研究[D].上海:复旦大学,2014:93.

② 高文书.新冠肺炎疫情对中国就业的影响及其应对[J].中国社会科学院研究生院学报,2020(3):21-31.

③ 光明网.劳动力市场亟需政策支持[EB/OL].2021-01-29. <https://m.gmw.cn/baijia/2021-01/29/1302078777.html>.

④ 李文祥,翟宁.照顾性别化视角下的女性公民身份完整化研究[J].内蒙古社会科学(汉文版)2019(4):157-164.

女性则被设定为适合私人领域、具备“照顾”能力的“情感性”角色。因此，男性的价值实现场所是家庭之外的公共领域，女性则以家庭为重，家庭成为女性的专属价值领域。在社会学家塔尔卡特·帕森斯看来，这种性别分工模式不仅符合人的生理性别属性，而且有利于维护家庭稳定和促进工业社会发展。

我国在马克思主义妇女解放理论的指导下，大力开展妇女解放事业，广大女性走出家庭进入劳动力市场，动摇了传统性别观念，女性在公共领域的参与程度和话语权大幅增加。在“她”力量、“半边天”等话语体系中，女性看似拥有自我选择的权利与自由，但家庭-工作冲突和女性身处其中的艰难处境与顽强挣扎却被隐没了。说明女性在公共领域的崛起并不必然意味着女性在私人领域的彻底解放，女性在家庭之外获得的收益并没有转化为家庭劳动力的平等分配。^①即便在两性劳动力市场参与的“外-外”格局已形成的今天，“女主内”观念和女性“照料者”性别角色定位仍顽强存在。^②人类学家玛格丽特·米德认为，性别角色具有可塑性，社会环境和文化传统对性别角色具有重要形塑作用。^③在我国，受市场化改革和儒家传统文化等多重机制的影响，形成了女性“理想照料者”和男性“理想工作者”的性别文化规则，且这种规则在现有社会政策体系下并未获得破解。^④事实上，这与家庭领域的不平等性别分工从未出现在社会政策话语中有关，也就是说公共政策并未充分表达女性因照料所面临的困难与挑战。相反，与此相关的社会政策要么仍以传统性别分工为前提，要么无视家庭领域的性别分工不平等状态，从而不断固化传统性别分工模式。老年照料政策延续了上述政策思路，老年照料相关的政策话语一边不断强调家庭的照料责任，一边又始终未将“照料者”和性别平等视角纳入政策考量，缺乏对老年照料者的关注，更缺乏具有性别敏感性的政策设计。根据中国妇女社会地位历次调查数据（见图 5-2），1990 年赞同“男人以社会为主，女人以家庭为主”观点的男性和女性分别占 51.8%和 34.1%，2000 年和 2010 年持该观点的男女比例持续上升，到 2020 年，持该观点的男性与女性比例有所下降。总之，家庭中的女性作为照料劳动的核心力量得到来自文化和制度两方面的塑造。^⑤

① Lachance-Grzela,M.,Bouchard,G..Why Do Women Do the Lion's Share of Housework? A Decade of Research[J]. Sex Roles,2010(63):767-780.

② 贺光烨,简敏仪,吴晓刚.城市地区家务劳动和家人照料时间性别差异研究[J].人口研究,2018(3):79-90.

③ 玛格丽特·米德.三个原始部落的性别与气质[M].宋践译.杭州:浙江人民出版社,1988:265-266.

④ 陶艳兰,风笑天.“理想照顾者”文化规则的破解:社会政策支持母亲就业的关键问题[J].社会科学,2020(4):77-89.

⑤ 刘笑言.找回家庭:重构现代国家建设的社会基础[J].上海大学学报(社会科学版),2016(6):86-97.

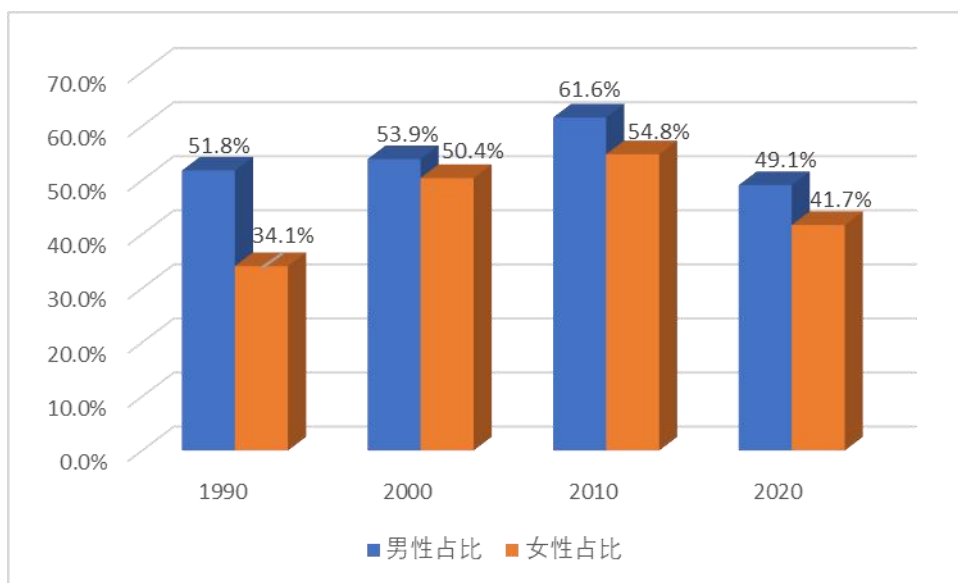


图 5-2 1990-2020 年男女性别观念变化图

5.2 “去家庭化”：老年照料政策与家庭发展

“去家庭化”视角源于批判女性公民资格与公民权利的视角。^①女性主义者南茜·弗雷泽（1994）指出，维护女性公民资格与公民权利必须解除阻碍女性就业资格实现的障碍因素，也就是说要将女性从沉重的家务活动和家庭照料中解放出来，这需要将家庭的照料责任从私人领域提至公共领域，在公私之间进行合理分配。^②埃斯平·安德森吸收女性主义学者关于其“去商品化”概念的批评后，提出了照料责任“去家庭化”的概念，^③为照料责任公私转移迈出了理论化的重要一步。“家庭化体制型的公共政策建立在‘家庭必须为家庭成员个体承担照顾责任’的假设之上。‘去家庭化’则是指政府通过政策干预减少个体对家庭的依赖，将家庭的照顾责任，尤其是经济负担转移或部分转移至公共领域”。^④由此可见，“去家庭化”的目的是通过社会政策的合理设计，让照料成为家庭和社会的共同责任，为家庭和家庭成员的自身发展减轻负担。需说明的是，本文并不主张无限度的“去家庭化”，而是主张将家庭责任与家庭权利视为同等重要的位置，反对视家庭为工具的政策取向，强调国家和市场对家庭的扶持与帮助。尤其在中国情境下，家庭作为老年照料的元主体，其对于养老照料的意义和功能不可替代，故而需要社会政策的强力干预来避免家庭在市场经济冲击下丧失其基本的养老照料功能，确保其有足够的条件履行自身的义务与责任。简而言之，本文主张社

① 刘云香.性别福利体制的研究述评[J].公共行政评论,2017(3):184-202.

② Fraser,N.. After the Family Wage: Gender Equity and the Welfare State[J].Political Theory,1994,22(4):591-618.

③ Esping-Andersen,G.. Social Foundations of Postindustrial Economies[M].Oxford UK: Oxford University Press,1999:51.

④ Esping-Andersen,G.. Social Foundations of Postindustrial Economies[M].Oxford UK: Oxford University Press,1999:51.

会政策在强调老年照料责任“家庭化”的同时，也应重视家庭功能的维护，并赋予家庭相应的权利，给予家庭多样的支持与帮助。

5.2.1 老年照料政策“去家庭化”水平

安德森认为有关“去家庭化”的路径无外乎两条：一是走公共化路径，即通过政府的公共服务投入或经济援助，减轻家庭的照料负担与成本；二是走市场化路径，即通过市场力量向家庭或老年人个人提供其所需服务，从而使家庭成员尤其女性家庭成员从具体照料事务中解放出来，获得就业空间。在此基础上，安德森建构了四个测量“去家庭化”的指标：（1）政府提供的非健康性家庭服务占GDP的比重；（2）家庭津贴以及税收减免的总数；（3）公共儿童照料服务普及程度；（4）公共老年照料服务普及程度。^①鉴于此，本文将从对家庭的经济支持和公共照料服务供给两个维度出发，构建老年照料政策“去家庭化”水平的测度指标，具体包括养老机构数、养老床位数、每千老人养老床位数、社区养老服务机构和设施数、社区留宿和日间照料床位数、全国公共老年福利经费（具体包括高龄补贴、护理补贴、养老服务补贴、综合补贴）、养老服务经费支出总额等。

如表 5-1 所示，公共养老服务设施数量，尤其社区养老服务机构和设施呈较快增长之势，但与庞大的老年人口规模及其所释放的养老服务需求相比，仍存在较大差距。比如截至 2020 年底，我国每千老人养老床位数仅 31.1 张，社区配套养老服务设施覆盖率较低，与老年人口规模和老龄化速度不相匹配，不足以满足广大家庭对公共服务的需求。此外，公共财政对养老服务的支持力度不高，尤其面向老年人及其家庭的相关经济补贴还是一种兜底式的补救型政策安排，无法为老年人及其家庭选择市场化照料服务提供有效的经济支持，如 2020 年公共支出老年福利经费相比 2019 年反而下降了 14.86%。面对日益庞大的老年人口基数，我国现有老年公共服务普及程度还不够高，老年人公共福利支出经费水平还有较大增长空间。由此可见，一方面，公共化照料服务供给水平较低，无法成为广大家庭的替代性选择；另一方面，公共财政对个人或家庭的支助力度有限，市场化服务的支付门槛对我国广大家庭而言仍较高。总而言之，现阶段我国老年人的照料仍需以家庭负担为主，家庭照料的成本仍较高，反映出我国养老照料的“去家庭化”水平并不高。但照顾等社会再生产责任愈是加诸私人家庭，愈会导致性别、阶层等的不平等。^②因此，必须不断完善相关公共政策，提升照料服务的公共属性。

① 转引自傅立叶.从性别观点看台湾的国家福利体制[J].台湾社会研究季刊,2010(80):207-236.

② Luxton,Meg..Feminist Political Economy in Canada and the Politics of Social Reproduction[J].Modern Language Review,2006:212-233.

表 5-1 2018-2020 年我国公共养老服务和福利支出状况

项目	2018 年	2019 年	2020 年
养老机构（万个）	2.9	3.4	3.8
养老床位（万张）	379.4	438.8	488.2
每千老人养老床位数（张）	29.1	30.5	31.1
社区养老服务机构和设施（万个）	4.5	6.4	29.1
社区留宿和日间照料床位（万张）	347.8	336.2	332.8
全国共支出老年福利经费（亿元）		453.0	385.7
养老服务经费支出总额（亿元）			131.3

资料来源：根据历年国家民政事业发展统计公报整理，另民政部未对 2018 年老年福利经费和养老服务支出及 2019 年养老服务支出进行统计。

5.2.2 老年照料政策促进家庭履责的失衡性

从古至今，家庭在我国的福利供给体系中历来扮演着重要角色，放眼照料领域，不管是老年人照料还是儿童照料，长期以来都由家庭负责。然而，受工业化、现代化、市场化等的强烈冲击，中国家庭也正在发生深刻变化，家庭规模缩小、家庭结构简化、家庭关系理性化、家户分离、家庭功能弱化等趋势持续加深。^①家庭功能存在方式和实践轨迹的变化和快速发展的老龄化对我国以家庭为首要责任主体的老年照料模式形成了巨大挑战。我国如何在家庭变迁和人口转型背景下舒缓个体需求增加和家庭功能弱化之间的矛盾，面临政策调整甚至重构的压力。回顾我国老年照料政策的演变历程，家庭被赋予重要福利和保障职责的同时，却很少成为政策支持的对象，几乎从未进入公共政策的焦点范围。^②

事实上，不管是计划经济时代还是市场化转型期，家庭始终都是国家强调的老年福利供给主体。早期，《宪法》《婚姻法》《老年人权益保障法》都规定，养老应以家庭为主，“家庭成员应当尊重、关心和照料老年人。”进入市场化转型时期，集体化照顾体制瓦解，大部分依托城市单位和农村集体的公共老年福利被取缔，国家几乎彻底将老年人的赡养照料等责任前置给家庭。步入人口老龄化社会后，随着养老问题日益凸显，部分地区提出“9073”“9064”养老格局，并随后被其他地区纷纷效仿，从此，由多主体合作的社会化养老模式快速发展，但家庭始终为主要责任主体。《老年人权益保障法》先后历经四次修订，2018 年最新修订版中规定：“国家建立健全家庭养老支持政策，为老年人随配偶或者赡养人迁徙提供条件，为家庭成员照料老年人提供帮助。”《关于制定和实施老年人照顾服务项目的意见》等政策文本提出，“鼓励制定家庭养老支持政策，引导公民自觉

① 杨菊华,何绍华.社会转型过程中家庭的变迁与延续[J].人口研究,2014(2):36-51.

② 张秀兰,徐月宾.建构中国的发展型家庭政策[J].中国社会科学,2003(6):84-96,206-207.

履行赡养义务和承担照料老年人责任。”2021年,《中共中央国务院关于加强新时代老龄工作的意见》明确“鼓励成年子女与老年父母就近居住或共同生活,履行赡养义务、承担照料责任。”另外,为推进市场化改革,国家出台的一系列以老年人需求为出发点的政策规定和项目实施,一定程度上为缓解家庭照料压力提供了间接支持。虽然,支持家庭已进入国家政策的考量范畴,家庭开始成为一个被不断提及的概念,但现有政策话语仅仅停留在“提及”层面,较少有真正支持家庭的实质性政策安排,资源投入并不直接面向家庭。现有社会政策主要有两大实施路径:民政性津贴政策和长期护理保险,二者均是从个人视角出发的支持性手段。总之,老年人、家庭与国家之间的关系依然处于国家与家庭的二分关系状态之下,以老年人为福利目标,国家与家庭权责明晰、相互支持、相互合作的三角关系模式尚未建成。

总而言之,在家庭政策弱势发展和照料社会政策发育迟缓的现实背景下,面对家庭这一政策客体,老年照料政策还存在诸多不足:一是“重责任与义务轻能力与权利”,一方面不断强调家庭责任,另一方面家庭照料尚未纳入公共服务范畴,且缺乏应有的价值认同;二是“工具主义”的政策取向过分强调家庭承担老年照料责任的工具价值,忽视其作为推动“国家发展、民族进步、社会和谐的重要基点”所具有的社会价值,及其实现与国家、市场和社会良性互动所需的结构性支持和制度化环境;三是忽视家庭自身发展的多元性与动态性,家庭在社会转型的裹挟中不仅面临个体成员家庭保护需求的增加,同时还被卷入现代化与城镇化浪潮中,不得不寻求自身转型与发展,但现有政策并未正视和包容家庭发展需求的多元性和动态性。一言以蔽之,老年照料政策向“家庭天平”“责任端”不断加码时,却忽视了“能力端”的同时加码,责任与能力的失衡导致家庭功能与义务之间的张力越来越大,最终使家庭发展与再生产因缺乏制度性支持陷入传统功能与现代多元发展的博弈困境。

5.2.3 家庭工具化政策取向阻碍家庭发展

1. 加重家庭负担,阻碍家庭转型与发展

自市场化改革后,社会政策始终重视家庭在个人保障与福利供给方面的功能,并因制度惯性使政府出于自身治理需要对家庭与个体之间的关系进行工具化操作。^①因此,我国老年照料政策发展过程中更侧重家庭的工具理性色彩。一方面,随着经济体制的转型,集体化照料体制瓦解,照料被视为家庭私领域事务,并获得广泛共识。有限的面向特殊困难人群的保障政策也只是政府在家庭或个体不堪重负时的最后出手,属于残补式的临时救助。另一方面,随着社会经济的发展和

^① 彭希哲,胡湛.当代中国家庭变迁与家庭政策重构[J].中国社会科学,2015(12):113-132.

人口老龄化的加速,“去家庭化”的老年照料政策开始出现,但这种“去家庭化”以市场化为主导,家庭必须承担服务转嫁的经济成本,本质上仍是一种“家庭化”的政策取向。实际上,我国老年照料政策的发展轨迹是“去家庭化”与“再家庭化”的同步并行。不管是“去家庭化”还是“再家庭化”,社会政策始终反复强调家庭的福利责任,并对家庭责任与家庭变迁和家庭自身发展之间的矛盾认识不足,对家庭成员的家庭照料负担与工作需求和自我发展之间的冲突认识不足,对家庭发展的动态性和多元性认识不足,这些认识偏差,最终导致社会政策对家庭的“赋权”和“增能”极其有限。

在中国社会发展历程中,家庭可以说是最具中国特性的本源传统,^①它是当代中国社会转型与制度变迁的历史起点和给定条件。^②习近平总书记也曾强调“不论时代发生多大变化,不论生活格局发生多大变化,我们都要重视家庭建设”。^③可见,家庭建设对于国家发展、民族进步和社会和谐至关重要。然而,现阶段,家庭建设面临来自家庭内外的多重压力,既有来自家庭成员个体需求不断增加的内部压力,也有来自政府缺位、市场和社会滞后发展的外部压力。就养老照料问题而言,由于应对人口老龄化的顶层设计和战略规划略微滞后,政府、市场、社会多元主体共同责任体制尚不完善,老年人福利水平较低,家庭几乎承担了老年人照料的全部责任。随着人口老龄化与家庭自身变迁的快速推进,家庭养老责任增加与家庭养老功能下降之间的矛盾越发尖锐,矛盾背后映射的是家庭整体和家庭个体均陷入了“传统”与“现代”的两难境地。根据西方的经验,当家庭因现代化转型面临问题增多时,以增进家庭的整体福利功能和注重家庭角色者个人福利的家庭政策逐渐受到重视。^④家庭不仅是西方社会政策重要的福利受惠单位,而且重视家庭福利功能的变迁和维护,通过社会政策提升和增强家庭的生存与发展能力,^⑤照料政策则是众多支持家庭的关键性手段之一。反观我国的老年照料政策,家庭尚未进入政策中心,只是不断被强调应承担照料责任,较少成为福利受惠对象。因此,我国这种不断强调家庭照料责任和缺乏家庭福利面向的老年照料政策安排,终将阻碍家庭的现代化转型,并削弱家庭应对时代变迁和实现自我发展的能力。

① 徐勇.中国户制传统与农村发展道路——以俄国、印度的村社传统为参照[J].中国社会科学,2013(8):102-123,206-207.

② 彭希哲,胡湛.当代中国家庭变迁与家庭政策重构[J].中国社会科学,2015(12):113-132.

③ 习近平.不论时代发生多大变化都要重视家庭建设[N].人民网,2015-02-17.

④ 刘继同.世界主要国家现代家庭福利政策的历史发展与经验规律[J].中共中央党校学报,2016(4):51-65.

⑤ 李泉然.西方家庭政策的改革:制度演进与福利意涵[J].社会建设,2020(4):45-55.

2. 消解代际团结，加速家庭内部分化

家庭代际团结是指家庭内部不同世代之间的社会依附关系和凝聚力，代际团结是我国家庭关系中最基本且最重要的代际关系。^①代际关系涉及多方面，包括经济支持、生活照料、居住安排和情感慰藉等维度，^②这些维度彼此相互影响且共同作用于代际关系，最终影响代际之间的团结程度。如代际间利他性的经济支持和生活照料能增加代际间的情感互动和情感关系，和谐融洽的代际情感则可进一步促进代际间的利他性帮助与协作，进而增进代际团结。代际团结理论是理解和研究家庭代际关系的重要理论，根据该理论，代际团结可分为功能性团结、交往性团结、结构性团结、情感性团结、一致性团结、规范性团结等六种类型。^③其中，功能性团结指家庭世代之间提供和获得的工具性和经济性支持；规范性团结指承担家庭角色、家庭责任和家庭义务的承诺强度。^④养老照料和此两类团结密切相关，亲代对子代在照料上的要求与期待，以及子代为亲代提供照料服务和满足亲代照料需求的程度既是家庭功能的体现，也是家庭规范发生作用的表现。

一方面，中国家庭的结构和功能随社会转型不断分化和解体，维系家庭代际关系的血缘纽带正在逐渐减弱。受国家行政力量介入、市场经济快速发展、传统文化断裂等多重因素的影响，均衡互惠的传统代际关系开始失衡，亲子关系倒置、代际关系重心下移、代际交换理性化等现象不断涌现，导致家庭中的代际团结出现变化、弱化和异化。另一方面，在人口快速老龄化和养育精致化的社会趋势下，家庭纷纷遭遇“上养老、下养小”的双重挤压，面临前所未有的经济和照料负担，家庭中的代际关系在多重重负中开始出现“撕裂”，甚至涌现出“消逝的团结”。由此可见，不管是宏观层面社会转型导致的代际关系弱化和异化后果，还是微观层面家庭内部资源分配矛盾倒逼的代际分化，都是家庭在面临顺应“现代”转型和坚守“传统”的罅隙中所遭受的不利处境和艰难困境。当工具理性色彩浓烈的老年照料政策与家庭现代化变迁和个体化社会进程不期而遇时，家庭还能否坚守传统代际价值观念？能否维系传统代际团结？恐怕我们都难以做出肯定回答。可以肯定的是，若社会政策一再忽视家庭的福利需求，漠视家庭成员之间的利益分化与矛盾，无视家庭内部有限的资源总量与扭曲的分配方案，传统家庭指导原则和家庭责任终将日渐模糊，最终加速“家本位”走向“个人本位”，加剧家庭代际间分化，消解中国传统家庭文化的建设性意义。

① 苗国强.家庭代际团结对城市老年人主观幸福感的影响研究——基于河南省的调查[J].中国软科学,2020(1):104-111.

② 宋璐,李树茁.农村老年人家庭代际关系及其影响因素——基于性别视角的潜在类别分析[J].人口与经济,2017(6):1-12.

③ Bengston V L,R E L Roberts..Intergenerational Solidarity in Aging Families: An Example of Formal Theory Construction[J].Journal of Marriage and the Family,1991(4):856-870.

④ 苗国强.家庭代际团结对城市老年人主观幸福感的影响研究——基于河南省的调查[J].中国软科学,2020(1):104-111.

5.3 “去商品化”：老年照料政策与阶层平衡

“去商品化”概念最早见于埃斯平·安德森关于福利国家体制的分析中，劳动力“去商品化”的分析概念，意指个人或家庭在市场依赖之外，仍能够维持社会可接受的生活水平的程度。^①随着这一概念的发展，“去商品化”被广泛应用于社会政策分析之中，并成为各种社会政策的论证核心。合理界定老年照料“去商品化”必须先准确厘清“商品化”的基本含义。在老年照料领域，“商品化”是指照料服务的市场化购买程度高、因服务供应端基于目标人群的定向瞄准而不具备普惠性或公共性。^②而“去商品化”则将与人的生存和发展相关的产品或服务视为人的基本社会权利而非市场内的交易性商品，从而具备普惠性或公共性。基于此，本文将从费用保障和资金筹集角度考察老年人照料服务的去商品化程度，意即老年照料服务的公共支出水平。^③需强调的是，本文所主张的“去商品化”并非指要压缩或去除市场的服务供给份额，而是强调政府公共支出对老年人及家庭购买有偿照料服务的经济支持，从而确保个人或家庭作为消费者自由进入有偿照料市场的支付能力。其次，“去商品化”也意味着可通过社会政策弥补个人资源禀赋差异所造成的市场不平等和福利分化。

5.3.1 老年照料政策“去商品化”水平

老年照料的公共支出水平主要受人口老龄化水平影响。随着人口老龄化的持续推进，国家在老龄事业领域的公共支出也随之不断增长。根据我国实际情况，老年人福利公共支出以老年人补贴支出为主，具体包括：高龄补贴、护理补贴、养老服务补贴、综合老龄补贴（2019年出台）等四项。此四项老年人福利均以现金给付形式向老年人提供费用保障，确保老年人的生活照料需要。如图5-3所示，2015年至2020年，我国享受老年人补贴的总人数和各项补贴的领取人数整体呈逐年增长趋势，但增长幅度较小；另外，根据《2020年民政事业发展统计公报》，2020年全国公共老年人福利支出达到385.7亿元。说明公共支出为老年人获取商品化养老照料服务提供了一定程度的经济支持，但考虑到2020年我国人口老龄化率高达18.7%，60岁及以上老年人口高达2.64亿，人均老年人福利支出不足150元，可见现有公共支出水平仍较低。

① 艾斯平·安德森.福利资本主义的三个世界[M].郑秉文译.北京:法律出版社,2003:78.

② 陈伟.“去家庭化”与“商品化”——老年失智群体长期照护服务体制的供给侧治理[J].河北学刊,2021(3):187-195.

③ 杨红燕.去商品化与去家庭化:老年照护服务体制的国际比较——以欧洲14个典型国家为例[J].江淮论坛,2019(2):143-152.

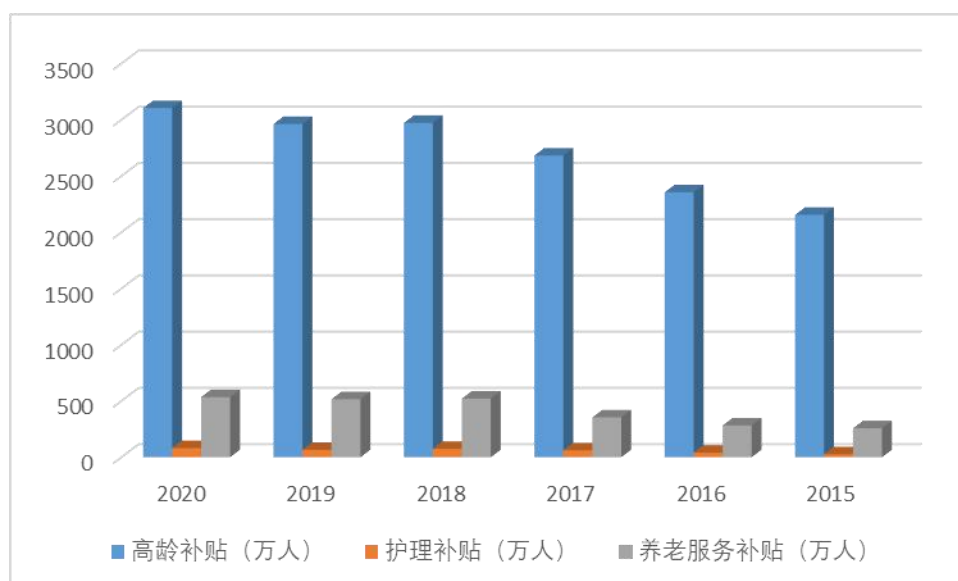


图 5-3 2015-2020 年三大老年人补贴项目覆盖人数^①

众所周知，长期护理保险制度是老年照料服务体制的核心，是老年照料服务“去商品化”的关键指标，也是社会政策解决老年人照料问题强有力的干预。虽然我国尚未全面建立长期护理保险制度，但自 2016 年在全国开展长期护理保险试点以来，各试点城市结合各区域实际情况探索出了较成熟有效的制度模式。2020 年，国家医保局《关于扩大长期护理保险制度试点的指导意见》将试点范围进一步扩大，除山东和吉林两省全面展开试点外，试点城市增至 28 个。经过两轮试点，长期护理保险制度框架、运行机制等基本成熟稳定。因此，本文结合 28 个试点地区的试点方案，分析我国老年照料服务去商品化的筹资形式。根据现有试点方案，我国长期护理保险制度遵循社会保险型模式，其筹资形式以个人和单位缴费为主的现收现付制模式为主，部分地区辅之以适当的财政补助。如表 5-2 所示，各地长期护理保险制度以个人和单位缴费为主，财政补助有限。因此，无论从费用保障还是资金筹集角度来看，我国老年照料服务“去商品化”程度整体较低，反映出我国现有政策在老年照料“商品化”趋势下，对家庭和个人购买能力的支持较为有限。

表 5-2 各地长期护理保险制度筹资渠道

城市	筹资渠道
山东	职工：职工医保统筹基金+单位补充医保资金+个人缴费+财政补助+福彩公益金 居民：居民医保统筹基金+个人缴费+财政补助+福彩公益金
吉林	单位、个人缴费

① 由于国家民政事业发展统计公报中关于老年人福利支出的数据自 2015 年开始计入统计,故 2015 年前的相关数据无法展示。

城市	筹资渠道
安庆	医保基金结余+个人缴费
成都	医保统筹基金+个人缴费+财政补助
承德	医保统筹基金+财政补助
广州	医保统筹基金
荆门	医保统筹基金+个人缴费+财政补助
南通	医保统筹基金+个人缴费+财政补助
宁波	单位、个人缴费+财政补助+社会捐赠
齐齐哈尔	医保统筹基金+个人缴费
上海	单位缴费+个人缴费
上饶	医保统筹基金+单位、个人缴费+财政补助
石河子	职工：医保基金划拨；居民：个人缴费+财政补助
苏州	医保统筹基金+个人缴费+财政补助
重庆	医保统筹基金+个人缴费+财政补助+社会捐赠
北京	职工：医保统筹基金+个人缴费；居民：个人缴费+财政补助
天津	医保基金划拨
晋城	个人、单位缴费+财政补助+社会捐赠
呼和浩特	个人、单位缴费+财政补助+社会捐赠
盘锦	个人、单位缴费+财政补助
福州	单位、个人缴费
开封	个人、单位缴费+财政补助
湘潭	单位、个人缴费
南宁	单位、个人缴费+福彩公益金
黔西南布依族苗族自治州	单位、个人缴费+财政补助+社会捐赠
昆明	单位、个人缴费+财政补助+社会捐赠+福彩公益金划拨
汉中	单位、个人缴费+财政补助
乌鲁木齐	医保统筹基金+个人缴费+财政补助

5.3.2 老年照料政策促进阶层平衡的冲突性

社会政策具有通过再分配功能调节社会中各阶级、阶层和群体之间的利益关系和促进社会平等的作用，但在具体实践中，社会政策在调节利益冲突和缓解社会不平等方面并非起绝对的正向作用，有时甚至会增大社会不平等。^①就老年照料政策而言，其政策初衷是促进不同社会阶层和不同经济状况的老年人及其家庭

① 关信平.社会政策概论[M].北京:高等教育出版社,2014:246.

平等受益于老年照料公共投入以及通过适当政策干预缩小不同阶层之间因照料“商品化”所导致的阶层差距。回顾我国老年照料政策的演变,其在缩小社会不平等和加剧个体分化上的存在一定矛盾性。

新中国成立后,因城乡二元社会结构形成的集体化照料体制实际上存在较大的城乡差异。以城市单位为核心的集体化照料体制承包了城市居民的照料福利,生产单位不仅提供养老院等集体照料服务,还把城市职工家属组织起来从事老年人照料等互助性服务。^①但农村地区受限于经济发展水平,依托农村公社的公共照料福利的受益范围极其有限。而且,为保证工业化和城市化发展,实施城市优先发展战略,公共服务与资源大量向城市倾斜,拥有城市“单位”身份的社会群体在福利资源获取度上远高于广大农村社会成员,城乡不同社会群体的福利差距较大。进入市场经济时代,“一国两策、城乡分治”^②的局面并未被打破,且日趋激烈的府际竞争和行政权力非规范使用依然能影响城乡的资源配置和公共服务供给。^③在此形势下,城乡不同阶层的老年人群因户籍身份差异在公共老年照料服务和经济福利可及性上存在不小差距。

进入 21 世纪,随着市场经济的高速发展和人口老龄化的快速推进,以“发挥市场的资源配置作用、激发社会力量活力、培育经济发展新动能”的老年照料服务私有化成为老年照料政策的主导原则之一。一方面,老年照料政策着重聚焦于养老照料服务的产业化发展,为鼓励社会力量广泛进入养老服务领域,国家出台了金融、土地、税收等一系列配套政策,逐步促使社会力量成为养老照料服务业的主体。另一方面,老年照料政策在促进老年照料产业规范化发展上面却相对滞后,现有政策对老年照料人力资源培育和老年照料行业的劳工保护等方面重视不足。再一方面,老年人的服务购买能力并未随老年照料服务的私有化发展而同步提升,也就是说国家在确保个体购买商品化照料服务的费用保障方面投入不足,尤其具有普惠性的公共老年福利不仅覆盖面较窄且补助水平较低。即便是现阶段覆盖范围最广的公共养老金制度,也因个体的户籍身份和职业身份差异存在较大给付差距,进而形塑了不同社会阶层差异化的服务购买能力,低收入阶层无疑被挡在了有偿照料服务的门槛之外。可见,老年照料政策在促进照料服务商品化上的“努力”和面向老年照料劳动者的劳动保护与老年人费用保障上的“相对不足”,使不同阶层的社会个体在服务可及性和优质性上的差距越来越大,最终可能加剧个体社会成员之间的分化与不平等。

① 佟新.照料劳动与性别化的劳动政体[J].江苏社会科学,2017(3):43-54.

② 陈占江.差序格局与中国社会转型[J].社会科学评论,2007(3):40-46.

③ 吉富星,鲍曙光.中国式财政分权、转移支付体系与基本公共服务均等化[J].中国软科学,2019(12):170-177.

5.3.3 市场依赖化政策取向加剧阶层不平衡

1. 照料劳动阶层转移加深阶层不平衡

Hochschild (2000) 首次提出“全球照护链”概念,意指商品化的照料劳务在富裕国家与落后国家之间的国际转移,^①在“照护链”链条上,处于照护链末端的照料者家属(老人与儿童)的照料时间被挤出,转移至前端的雇主家庭,导致照料流失(care drain)。^②2018 年国际劳工组织发布《照料工作及其体面劳动的未来》报告指出,照料工作主要由社会弱势群体承担,具有明显的阶层化趋势。今天的中国,“照护链”现象也极其常见。^③随着照料市场化成为一种普遍性趋势,以及劳动力流动加速和社会经济发展的不平衡,照料劳动依据城乡、阶层、年龄、性别等维度逐渐分化。据有关学者统计,我国家政从业人员 95%以上为农村进城妇女和城市下岗女工,^④农村流动妇女和城市下岗女工成为我国雇佣照料市场中的主力军。另外,由于老年照料工作的“肮脏性”和“污名化”,从业人员在年龄分布上呈现出显著的“中老年”特征,^⑤甚至涌现出“老年人照顾老年人”这一吊诡现象。据民政部社会福利中心课题组 2015 年关于养老机构从业人员的调查数据显示,46 岁及以上的护理人员占总从业人数的 63.26%,26-45 岁的护理人员占比为 33.29%,25 岁及以下者仅占 3.45%。^⑥南京大学社会学院课题组的调查数据也显示,养老护理员的平均年龄高达 54 岁。由此可见,我国社会的照料劳动阶层转移主要从高层、城市、年轻女性转移至低阶层、农村、老年女性。^⑦不容忽视的是,照料劳动阶层化的背后,可能导致日渐不公的人口再生产问题。据 2016 年民政部的初步摸底排查结果,全国有 1600 万左右的农村留守老年人,^⑧这些群体无疑面临严峻的照料短缺。此外,照料劳动的城乡和阶层转移,也必然会加剧“照护链”下游家庭的家庭关系紧张和情感负债。因此,在今天的中国,照料的商品化和职业化、照料劳动的“阶层分工”以及“照护链”上各阶层的照料资源不平等一定程度上正在加深各阶层之间的不平衡。^⑨

① Arlie Russel Hochschild,“Global Care Chains and Emotional Surplus Value”.in Hutton,W.& Giddens,A.(eds),On The Edge:Living with Global Capitalism. London Jonathan Cape, 2000:120-146.

② Arlie Russel Hochschild,“Love and Gold”,in Barbara Ehrenreich, Arlie Russel Hochschild(eds), Global Woman: Nannies, Maids and Sex Workers in the New Economy, New York: Metropolitan Books, 2002: 34-46.

③ 毛建平.从流失剥削链到关怀互惠网:中国情境对全球照护链研究的重塑[J].社会科学,2019(5):84-94.

④ 佟新.照料劳动与性别化的劳动政体[J].江苏社会科学,2017(3):43-54.

⑤ 吴心越.“脆弱”的照顾:中国养老院中的身体、情感与伦理困境[J].台湾社会研究季刊,2018(3):1-36.

⑥ 数据来源:根据民政部社会福利中心课题组 2015 年调查报告整理。

⑦ 转引自吴心越.照料劳动与年龄困境:基于养老机构护理员的研究[J].妇女研究论丛,2021(4):83-96.

⑧ 界面新闻.民政部等 9 部门发文:子女等扶养人必须为农村留守老年人提供经济供养[EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1593277108312584530&wfr=spider&for=pc>

⑨ 成志刚,卢婷.中国照料福利的“差距格局”与平衡发展[J].学术交流,2021(9):133-145.

2. 照料劳动价值异化加剧阶层不平衡

长期以来,由于“再生产劳动”从属于“生产劳动”^①以及社会文化和照料职业技能潜在的“贬低机制”导致对照料劳动技术的无视和照料劳动价值的贬抑,非正规的雇佣形态又进一步加剧对照料劳动者技术能力和劳动付出的忽视,^②削弱其在劳动力市场中的议价能力,使其遭受“照料惩罚”。放眼至国内照料行业,照料劳动的阶层分化和年龄分化以及社会的价值阶序,使老年照料劳动者的收入水平和职业声誉均处于行业的最底端。^③有学者通过数据对比发现,养老护理员比其他服务业从业人员和家政人员分别低 34.5%和 28%。^④此外,照料行业的内部差异十分显著,婴幼儿照料者的年均收入最高,老年照料者的年均收入最低,北京和济南的调查数据显示,养老护理员的年均收入仅为月嫂的 59%和 65%。^⑤立法和监管缺位又使其长期身处高控制、弱保障、不稳定、低收入的职业环境。国际劳工组织 2018 年的报告显示,全球只有 10%的家政工受到劳动保护,过半数的家政工没有国家规定的工作时长限制。^⑥在我国,不管是居家照护还是机构照护,养老护理员与雇主之间大多是一种临时性、短期性的劳务关系,缺乏基本的劳动保护机制和社会保障权益。这群长期被忽视、处于社会底层的照料生产者缓解了广大家庭的“照顾荒”,弥补了公共照料服务发展滞后的不足;但他们却处于劳动力市场的底层,不仅薪资待遇低、工作流动性大,而且缺乏应有的权益保障。^⑦这种依赖于社会转型中处于弱势和边缘地位的“底层人口”构成的社会养老服务体系“人力基础设施”不仅缺乏专业性和可持续性,难以应对人口老龄化的快速发展,同时也有违社会正义、有碍社会全面进步。总之,照料劳动价值的异化以及对照料劳动者的劳动保护与福利保障不足,不仅会扩大阶层之间的福利差距,而且将进一步固化阶层之间的经济不平等。

5.4 本章小结

将性别分工、家庭责任与伦理、阶层不平等等议题置于老年照料政策体系中加以讨论,既有助于我们认清照料责任和照料劳动如何在这些相互交织和相互建

① 南茜·弗雷泽.女性主义宣言[J].蓝江译.国外理论动态,2019(7):66-78.

② 钱俊月.家政工作的非标准雇佣关系及其非正规性——基于英文文献的回顾[J].妇女研究论丛,2020(4):40-56.

③ 吴心越.照料劳动与年龄困境:基于养老机构护理员的研究[J].妇女研究论丛,2021(4):83-96.

④ Dong,X.Y.,Feng,J.,and Yu,Y.Y..Relative Pay of Domestic Eldercare Workers in Shanghai,China[J].Feminist Economics,2016,23(1):135-159.

⑤ 萨支红,张梦吉,刘思琪等.家政工生存状况研究:基于北京、济南被访者驱动抽样调查[J].妇女研究论丛,2020(4):56-72.

⑥ Addati,L.et al(2018), Care Work and Care Jobs for the Future of Decent Work, International Labour Organization (ILO).

⑦ 吴小英.照料的问题化及其政策选择——一个家庭变迁视角的探讨[J].杭州师范大学学报(社会科学版),2020(6):80-90.

构的因素中得以组织和分配，也有助于我们理解不同家庭和个人在老年照料领域所面临的困境与挣扎。放眼我国的老年照料政策体系，一定程度上解决和回应了部分社会问题与社会需求，并正朝着“政策完善与政策优化”的方向前进。但现阶段由于性别盲视、照料者视角缺失、家庭工具取向过重、商品化与去商品化的冲突性安排，不仅一定程度上阻碍了社会性别平等、家庭转型和发展、社会阶层平衡等议题的推进，而且可能带来了新的社会不平等。其实，政策设计与规划过程中必须对这些相互交织建构的议题进行通盘考虑，忽视任意一方都可能造成新的社会矛盾，只有将其置于整体性治理视角之下，才能做出比较周全的政策部署。同时，我们也应看到政策发展是一个不断趋于成熟和完善的历史过程。对现时政策实践的反思将不断促使政策设计者与制定者更注重政策的系统性、整体性、前瞻性战略布局以及政策作用于复杂社会结构中宏观、中观与微观的相互勾连，最终推动社会政策的目标实现与价值升华。

第6章 走向“社会照料”的中国老年照料政策发展路径

应对人口老龄化是一场看不到谢幕的伟大戏剧，在这场史无前例的戏剧中，每一个人既是剧作者，也是剧中人，全体演职人员的终极目的是演出喜剧。

——党俊武

进入21世纪，人口老龄化成为我国常态化的社会形态和新基本国情，并促使资源配置方式和制度安排架构从传统向现代转换。在此历史性转换背景下，探索老年照料政策和发展老年照料福利，应成为每一个家庭、社区、组织，以及整个国家和市场的共责。基于中国的现实情境和特定的文化背景，我们需要以更全面的视角来看待老年照料政策的变迁及其配套措施的推行，进而在强调政府责任的基础上提升社会福利，在支持家庭和重塑家庭伦理的基础上增强家庭功能，在规范和促进照料产业发展的基础上发挥市场价值，推动“家庭照料体制”向“社会照料体制”过渡，建立一个对老年生命周期友好的“照料社会”，实现长寿时代“老有所照”。并在政策设计和政策干预过程中，融入女性主义视角、家庭个体化视角、资源配置视角等，规避由性别盲视、家庭工具化取向和市场依赖化取向过重等造成的不利影响。从国家、家庭、市场三大责任主体出发，探寻政策发展路径和政策着力方向，也是缩小老年照料劳动性别分工不平等、促进家庭团结、助力家庭发展、推进照料福利合理分配的过程。总之，在福利多元主义视角之上，根据责任定位和功能优势对不同责任主体“因体施策”，探索形成社会照料体制的政策内容体系和联动机制。

6.1 明确国家主导地位的政策体系建设

从现实角度来看，随着我国进入人口老龄化时代和社会政策时代，老龄治理应越来越强调国家作为社会福利主体的多重责任，并将国家干预行为由“回应型福利供给”的被动行为转向“前瞻型福利供给”的主动行为。然而，在人口老龄化的快速发展过程中，面对“慢富快老”“未备先老”的现实境况，国家角色转型具有一定滞后性。从计划经济时期到市场经济时期，国家责任的演变与市场经济和风险社会的发展轨迹出现了一定程度的“异步”，明确国家主导地位的责任理念和政策体系在老年照料领域尚未完全形成。事实上，国家作为老年照料的主要责任者和主导者，可通过制度保障和行动规划来提升老年照料的“社会政策化”程度，满足个体与社会的需求；通过财政投入对照料者与被照料者提供经济支持，分担老年照料的经济成本；通过老年照料服务供给侧治理实现资源的优化分配与

调度,为老年人提供全方位的服务供给;通过“照料福利文化”建设为照料福利发展提供有效的软环境。因此,对面向国家的政策体系建设的系统研究有利于更好明确国家的功能和地位。此外,考虑到当下中国家庭普遍面临的养老困境以及正在上演的家庭转型和变迁,继续以单一的家庭责任形式解决老年人的照料问题,是一种片面短视的政策安排;而以多元的国家责任形式激活家庭、市场等不同主体应对“照料危机”的潜在动力,是一种超越单纯解决“养老照料危机”,将老年照料问题上升至与健康中国战略、乡村振兴战略、区域协调发展战略等国家重大战略规划密切相关的政策实践,将老年照料福利发展为具有普惠性的社会福利,发挥其巨大的道德价值和战略价值。总而言之,只有“老年照料”的公共属性成为社会共识,并由公共部门承担相应责任,才能肃清社会发展进程中可能面临的诸如性别不平等、家庭功能失灵、阶层不平衡等矛盾与困境,才能确保经济社会的正常运行。基于此,在“发展型社会政策”和“社会政策是生产力要素”等理念的引导下,新时代老龄事业中的国家责任意蕴,应围绕社会需求和社会发展进行时代性重塑,从责任形式和责任内容等多方面丰富国家作为责任主体的政策内涵,实现老年照料福利的价值基础从“选择主义”向“普遍主义”转型。具体从制度、经济、服务、文化四个层面阐明国家的责任内容和与之对应的政策建议。

6.1.1 加强制度保障和行动规划

在我国,受儒家传统文化、道德规范和家庭赡养法律规范的影响,老年照料被视为家庭私领域的内部事务,只有当家庭功能缺失时,国家才会出场承担最后的兜底责任。近年来,由于老年人对照料服务的需求越来越大,国家在老年照料领域的制度建设取得了较大进展:一是与老年照料相关的民政性津贴(养老服务补贴、高龄补贴、护理补贴)增多。以2001年上海市实施居家养老服务补贴制度为嚆矢,我国各省市开始探索建立养老服务补贴制度。^①截至2019年初,全国所有省市区均出台了面向老年人的高龄津贴制度,另外,有30个省份设立了养老服务补贴制度,29个省份设立了护理补贴制度,20个省份出台了留守老人关爱服务制度。^②二是长期护理保险制度陆续在各个省份试点,自人力资源社会保障部于2016年发布《关于开展长期护理保险制度试点的指导意见》以来,长期护理保险已在全国开展两轮试点,相关政策也更具体、更明确、更具操作性。上述有关老年照料议题的两大社会政策实施路径为我国探索发展高效可持续的老年照料政策体系奠定了有力的基础。

^① 仙蜜花,仇雨临,我国养老服务补贴制度优化路径研究[J].江淮论坛,2021(5):162-166.

^② 民政部.已基本实现老年人高龄津贴、服务补贴和护理补贴制度全国覆盖[EB/OL].2019-01-03. http://mzzt.mca.gov.cn/article/zt_2019gzhy/mtgz/201901/20190100014264.shtml.

在家庭、国家、市场共同参与的“社会照料体制”内，合理完善的制度架构和政策设计是重中之重，完备的制度和政策保障是确保该体系良性运行的基本前提。首先，在制度层面，应加快构建覆盖所有人群的长期护理保险制度。结合当前各地区的试点经验，从国家层面尽快出台具有指导意义的法律法规或政策文件，以国家责任形式为公民的照护权利提供制度性保障。并改变以往“重指导原则、轻实质措施”的政策范式，通过更具操作性的实施细则和量化规定来设定基本的责任框架和内容规范，制定包括总则、目标任务、政策细则、配套措施等在内的法律规范，明确保障范围、参保范围、资格认定、资金筹集、待遇支付等具体内容，以完整系统的政策内容确保公民获得基本的照护权益。同时，为确保长期护理保险制度的顺利推行，制定相应规范服务供给和保险给付的行政法规。其次，在具体行动层面，应改变老年照料领域政策碎片化和管理部门化现状，厘清政策定位和属性，建立统一的社会行动体系。长期以来，我国老年照料政策内嵌于民政、医疗卫生、人口等政策体系之中，政策主体繁杂、政策内容模糊、政策衔接不畅等导致政策的有效性和延续性不足。此外，嵌入性的政策安排和显性政策的缺乏导致对老年照料问题认识不足，老年照料“社会问题化”和“社会政策化”程度不高。随着针对老年人的社会照料服务供给成为社会政策的重要领域，以及全社会对照料问题引起的结构困境和社会危机的深度反思，具有“社会照料”属性的社会政策和基于“照料社会政策”且具有独立性的社会行动体系必须加快建构，并通过加强各领域的政策整合，确保政策的一致性和连续性。再次，老年照料政策整合建构过程中必须扩大政策面向并坚持特定原则。基于当前老年照料责任“家庭化”和“女性化”取向，政策设计必须融入家庭照料者视角和性别视角，加大对家庭照料中女性照料者的政策扶持，既要肯定女性的家庭无偿照料劳动的经济与社会价值，又要加大对女性家庭照料者的权益保障。另外，鉴于老年照料涉及众多政策主体和要素，具体政策的产生必须考虑不同主体（个人、家庭、政府、市场等）的利益表达和政策诉求。在此基础上，为进一步保证政策的执行和完善，必须在国家层面形成一致的政策框架和行动路径。最后，老年照料政策发展不能脱离其他制度基础。只有养老保险制度、医疗保险制度、公共卫生制度、养老服务（产业）制度、社会福利制度、社区建设制度等的整体推进才能为老年社会照料体系提供坚实基础。

6.1.2 合理分担老年照料经济成本

从成本分析的角度，老年照料的经济成本包括两方面：一方面是购买有偿照料服务所花费的显性成本；另一方面则是家庭照料者因照料老人被挤出的有偿劳

动时间,进而造成收入损失的机会成本。^①随着照料服务成本的不断上升,尤其长期照护需要多种服务的介入,医疗护理成本和生活照顾成本叠加,导致家庭需承担的经济成本不断攀升,家庭在经济上不堪重负。^②另外,伴随我国经济快速发展和社会平均工资水平的提升,家庭成员照料老年人的机会成本也随之大幅提高。^③总之,老龄化、高龄化、失能化、慢病化的叠加导致老年人口的照料需求日益增加,家庭的经济负担和生活照料负担不断加重。与此同时,家庭的保障功能随家庭结构和家庭规模的变化日渐式微,尤其以家庭为核心的长期照护功能已被严重削弱,家庭自力承担老年照料责任的方式不足为恃。从个体、家庭和社会等多层面出发,老年照料需求具有社会属性,不仅关涉个人生存和家庭和谐,还对社会秩序和社会发展影响巨大。因此,将老年照料的成本在全社会进行分摊具有一定合理性和合法性,尤其当照料成本溢出家庭可承受范畴时,国家应责无旁贷地向家庭提供相应经济支持。

根据西方国家的经验,制度化的经济支持是政府介入照料领域最常用的政策工具。^④在我国,老年照料服务公共化水平较低,当家庭陷入老年照料困境时,只能选择向市场转包,即向市场购买有偿照料服务,但市场化服务的支付门槛较高,超出了大部分家庭的可承受范围。而国家的经济支持在照料日渐“商品化”的今天,不仅可以提升个人或家庭的购买能力,而且还可以刺激照料经济的繁荣与发展。近年来,随着老年福利水平的提升,国家相继建立了养老服务补贴、高龄补贴、护理补贴等民政性津贴制度,但总体而言,现行制度仍是基于“选择主义”的残补模式,给付对象和给付水平均有限,仅向特定老年人群提供兜底式保护。因此,国家以法定形式向全体老年人及其家庭提供经济支持势在必行,可选择以下两种政策途径:一是向老年人或家庭照料者提供直接经济支持,即建立普惠型老年照料津贴制度和覆盖全体国民的长期护理保险制度。现有民政性津贴制度既向老年人也向养老服务机构提供经济补贴,但缺乏对家庭照料者的经济支持。因此,普惠型老年照料津贴制度除应继续向老年人提供经济支持外,还应将家庭照料者纳入支持范围,通过建立居家照料津贴或照料者津贴等形式向家庭照料者提供收入补偿,弥补家庭照料者因承担老年照料所导致的收入损失,降低家庭照料的机会成本。二是向家庭或外部服务机构提供间接经济支持。具体可通过税收优惠或减免、照料服务代金券、时间银行及其他照料者支持计划向照料提供者给予间接经济补贴,间接补贴的对象主要是家庭照料者和养老服务机构,其目的在于承认家庭照料活动的经济价值和社会价值,以及最大限度激活有偿照料服务市

① 张西飞.我国老年人口负担:一种经济学的分析[J].西北人口,2000(1):18-20.

② 谢冰清.我国长期护理制度中的国家责任及其实现路径[J].法商研究,2019(5):40-53.

③ 蒋承,赵晓军.中国老年照料的机会成本研究[J].管理世界,2009(10):80-87.

④ 刘二鹏,张奇林,韩天阔.照料经济学研究进展[J].经济学动态,2019(8):99-115.

场和促进照料经济繁荣。当然，国家对老年照料的经济支持需要配合宏观经济、产业发展、就业支持等政策同步执行。

6.1.3 优化老年照料服务供给侧治理

供给侧治理，指政府作为“元治理者”以供给端为突破口，通过多种行政手段从制度、要素、结构三个层面共同发力，实现供需平衡。在供给侧治理过程中，治理者不仅要明确供应主体的准入机制，更要搭建促进多元供应主体协同参与的制度框架，从而实现供给总量与结构 and 需求总量与结构的严密耦合。从当前我国老年照料服务发展来看，截至 2020 年底，我国注册登记的机构型养老床位数仅 488.2 万张，社区养老床位 332.8 万张，其中护理型床位严重不足，难以满足数量日渐庞大的老年人口；^①养老护理人才存在极大缺口，实际数量与现实需求和目标规划相差甚远；公办养老机构“一床难求”和私立养老机构“床位空置”现象并存；老年照料中心等社区养老设施的分布不仅存在较大区域差异而且存在巨大城乡差异。^②但激增的老年人口数量和持续恶化的老年人口健康状况，使老年人的照料需求总量日益增多和需求结构逐渐复杂。由此可见，老年照料服务供给与需求不管在数量上还是结构上均呈现出较大偏差，加快老年照料服务领域的供给侧治理已势不得已。

面对我国养老照料服务的巨大缺口，国家推进老年照料服务供给侧治理需从以下三方面入手：一方面，应继续推进老年照料公共服务体系建设，并通过供给侧改革实现资源优化配置。其实质应以扩面和结构调整为核心，从扩大供给覆盖面和调整供给结构两条线路共同推进。既要加快扩大基础性公共老年照料服务设施的覆盖面，尤其要加大农村照料基础设施建设投入；同时，也要基于当前的供需现状对资源要素重新进行配置，根据老年人需求层次多样性，着力补充相关服务短板（如医疗护理型照料服务和精神照料服务），并根据区域老年人口数量，精准匹配日间照料中心和养老机构数量，确保区域间和城乡间的老年照料公共服务均衡发展。另一方面，政府作为市场活动的规制者，应充分运用市场机制，鼓励多元化的供给方式，引导民营资本进入老年照料服务领域。具体如降低市场化机构的准入门槛，简化行政审批程序；打破社区行政界线，鼓励市场化居家照料服务下沉至社区和农村；完善土地供给、税收优惠、金融支持等扶持政策，健全市场化老年照料服务政策体系；加大养老护理人才培养，培育老年照料服务队伍，完善市场化老年照料服务发展的一系列配套政策。再一方面，建立健全规制市场活动的制度框架和多元共治行动体系，充分发挥不同主体的作用，建成供给侧协

① 民政部.2020 年社会服务发展统计公报[EB/OL].<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/202109/20210900036577.shtml>.

② 张奇林,刘二鹏.面向家庭的照料社会政策建构：范式、因应与路径[J].青海社会科学,2019(2):105-114.

同治理的社会老年照料服务体系。在治理过程中,政府应借助自身公共权力对市场主体的行为进行适当调控,避免“商品化”趋势下的过度竞争导致资源的畸形配置,如大量市场主体共同挤入盈利性高的服务领域,导致供给侧内部出现“虚假增长”和“结构失衡”,造成资源浪费和供需错配。总而言之,通过老年照料服务供给侧治理,更好发挥“公共化”和“市场化”两条腿的作用,构建兼具效率与质量的社会化老年照料服务体系。

6.1.4 重视并加强“照料福利文化”建设

“福利文化”最先由英国学者罗伯特·平克(Robert Pinker)提出,他认为,任何福利实践都受价值观和行为习惯的影响,价值观与行为习惯共同构成福利文化。^①根据国内有关学者的阐释,“福利文化属于社会文化的一部分,是社会福利实践中存在和呈现出的各种思想、意识、心理、态度等观念要素的总和。”^②就其本质而言,福利文化是隐藏在福利活动背后的价值判断和主张,是社会福利场域的“惯习”。^③因此,福利文化必然反作用于人类的社会福利实践。基于福利文化与福利实践之间的内在互动机制,以及福利文化对福利制度的内驱性作用,我们必须重视适应我国国情的福利文化建设,必须重视福利文化对我国老年照料事业的影响。在我国,占主导地位的照料福利体制以家庭为主要供给主体,并辅之以市场化服务供给。^④在“家庭本位”观念下,逐渐形成“老年人依靠家庭提供照料服务”的照料文化,并由此形成家庭为主的照料方式,当家庭照料资源不足时,具备一定条件的家庭会向市场购买服务,政府只发挥补救性作用。由此可见,在老年照料领域,重视公民权利和强调多元共治的福利文化尚不健全。但只有公民权利观念和多元共治主张深入老年照料领域,才能彻底推动照料福利文化转型,才能促进照料福利制度改革,才能应对我国正在面临的照料福利挑战。

转型期,构建具有中国特色的照料福利文化应从观念和规范两个层面着手。观念层面,应发挥政府在照料福利文化建设中的主导作用,不仅要明确公平正义价值理念,还要大力弘扬制度化志愿精神。任何福利制度都必须以一定的价值理念为基础,照料福利制度也不例外。在照料福利制度的建设和改革过程中,应以公平正义理念为引导,改变公共老年照料基础设施和服务发展不均衡现象,突破照料福利发展过程中因区域、城乡、户籍、行业等因素造成的不公平问题。另外,政府应为民间社会中的互助照料、志愿服务等互助行动提供更多的制度支持和政策支持,自上而下地加强慈善和志愿事业的基础性制度构建,提升全体社会成员

① Pinker,R..Social Welfare in Japan and Britain: A Comparative View Formal and Informal Aspects of Welfare[J].Comparing Welfare State and Their Future, England:Gower,pp.114-128.

② 毕云天.福利文化引论[J].云南师范大学学报,2005(3):17-22.

③ 毕云天.福利文化引论[J].云南师范大学学报,2005(3):17-22.

④ 尚晓援.中国面临照料福利的挑战[J].人民论坛,2011(2):168-171.

的互助共济意识。规范层面,既应重视正式照料福利规范的完善与发展,也要推动民间非正式照料福利规范的传承与创新。政府作为正式福利的供给主体,应强调自身在老年照料领域的主导地位,并促进自身角色由补缺型向主导型转变,不断健全老年照料正式化福利规范,对公民的“照料福利权”予以制度化保障。与此同时,深化福利多元主义观念,强调责任主体多元化,重视非正式老年照料福利规范体系中的“亚文化”建设,继承并创新家文化和社群文化中关于老年照料的优秀元素。总而言之,我国照料福利文化的形成既离不开持续的福利实践,也离不开广泛的宣传教育,需组织大量宣教活动,提高公民的照料福利权利意识,在全社会形成健康良性的赡养照料文化氛围。

6.2 夯实家庭基础作用的政策体系建设

家庭自古以来就是人类社会抵御风险、提供保护的核心单元,是个人在社会生活中的重要保障。新中国成立后,家庭日益成为国家治理的工具,家庭的“工具价值”不断被强调和凸出,家庭全面承担起生养、教化、赡养照料等功能。在我国,老年照料属于私人领域的事务,长期以来都主要由家庭负责,尤其进入市场化时期后,单位、村社等集体提供的社会支持逐渐瓦解,老年照料愈加成为单个家庭的责任。但家庭在经济社会的剧变过程中遭遇各种风险与不利因素,加之家庭自身规模与结构的转变,导致家庭的生活照料、情感慰藉等功能面临不可持续。人口老龄化加速和计划生育政策转向又进一步加剧了家庭照料责任与照料资源之间的矛盾,家庭处于照料压力增加与照料生产能力下降的失衡状态。但作为老年照料服务供给的初级场域,家庭的主体角色与核心功能依然存在,家庭依然是老年人最偏好的照料主体和情感归依体,更是实现就地老化的关键载体。正如习近平总书记所强调“无论时代如何变化,无论经济社会如何发展,对一个社会来说,家庭的生活依托都不可替代,家庭的社会功能都不可替代,家庭的文明作用都不可替代。”^①家庭是最具中国特色的本源性传统,重视和支持家庭应成为中国老龄社会治理的一个重点和特点。老年照料政策作为老龄社会治理的重要内容,应由“家庭支持”转向“支持家庭”,将社会政策置于家庭视域下,建立健全以家庭为施策重心、兼顾家庭整体和家庭成员个体、全方位多渠道支持家庭的社会政策体系,并以精细的政策设计和多元的政策工具,确保家庭履行老年照料责任时有充沛的时间资源、人力资源、经济基础和文化环境,助力家庭稳固“第一照料人”的职能。

^① 习近平.动员社会各界广泛参与家庭文明建设 推动形成社会主义家庭文明新风尚[N].人民日报,2016-12-13.

6.2.1 扩展亲职假类型和覆盖面

在中国,家庭照料中的成年子女因普遍就业正在遭受“时间贫困”的困局。在家庭照料决策中,代际互助总是受制于家庭利益最大化的约束,成年子女为获取更高的经济收入会选择参与有偿劳动,从而难以向老年人提供稳定持续的照料服务。不容忽视的是,我国城乡广大家庭因就业导致人口流动,进而造成亲子之间代际空间的分离,在时间和空间上减少了子代向亲代提供照料支持的机会。普遍就业模式和人口流动加速使子女的照料支持受到“时间贫困”和地域分割限制,客观上降低了子女照料的便利性和可及性。另外,因上世纪70年代独生子女政策的实施,分裂出了一批新型的社会细胞——独生子女家庭。^①独生子女家庭因独生子女的唯一性,家庭照料资源受到挤压,面临更大赡养照料困难。^②相比于来自家庭外部或非家庭成员提供的照料,我国老年人更偏好于家中子女提供的照料,因此,如何确保家庭尤其是就业子女能提供稳定持续的照料服务应成为社会政策的重要考量,时间支持也应成为一项重要的政策工具。

社会政策如何维持和增强子女作为照料者的作用,可借鉴儿童照料中“劳动法规赋予工作父母照顾孩子的权利”的干预方式,通过设定子女护理假或家庭假政策帮助子女在参与有偿劳动过程中能一定程度实现照料父母的孝道愿望。我国自2016年始,截至目前已有10余省份出台了独生子女护理假政策,基于前期政策经验,中央政府应在此基础上推进政策扩散,在全国范围内推广独生子女护理假政策,并逐渐向非独生子女拓展,从制度层面为“常回家看看”提供客观有效的支持。除此之外,为避免工作子女有假难休,政府应明确相关细则,如资格认定和待遇发放等具体政策安排,确保政策落实有据;出台税收优惠等配套政策,降低用人单位执行护理假的经济成本;制定相关监管细则,建立民政部门和工会联合监管机制,确保各用人单位的政策落实与执行情况。此外,为老年人建立更好的照料系统和疏解家庭所面临的挑战,意味着不仅要改变相关社会服务和支持,而且还要在工作领域有所改变,带薪家庭假(家事假)则是工作领域对家庭照料者的一项重要支持。所谓带薪家庭假,指政府通过将其嵌入劳动政策法规,从制度层面要求用人单位给予劳动者承担家庭照料等家庭事务责任的时间与经济支持,或者鼓励用人单位将带薪家庭假发展为企业员工福利,确保劳动者履行老年照料责任期间的基本收入不中断。总之,通过制度化的政策安排,能为家庭照料服务的可持续供给提供有效的基础性支持,确保普遍就业模式下家庭照料者履行家庭责任的客观条件。

① 风笑天.共处与分离:城市独身子女家庭养老形式调查[J].人口与经济,1993(2):60-63.

② 成志刚,卢婷.独生子女家庭老年人照料责任认知及影响因素研究——基于多子女家庭的比较[J].人口与社会,2021(4):47-61.

6.2.2 建立家庭照料者支持体系

在我国,不管是现在还是未来,也无论是基于“9073”还是“9064”养老框架,家庭照料始终将是老年照料的主要方式,一方面符合老年人的主观偏好,另一方面也符合人口转变和经济社会发展的要求。由于公共化养老照料服务覆盖面有限,且长时间内也难以满足所有老年人的要求,另外,市场化养老照料服务因价格门槛较高和质量良莠不齐也难以成为我国家庭的普遍选择。故公共化或市场化的非家庭化路径只能作为一种辅助机制。^①但在人口老龄化和家庭变迁的双重挤压下,老年照料资源在家庭内部的供求失衡已成为中国家庭在养老过程中面临的普遍困境,广大家庭照料者也正遭遇经济收入、照料能力、照料环境、心理压力等众多挑战。^②然而,现有政策尚未对家庭照料者给予过多关注,不仅无视家庭照料者的家庭照料劳动价值,而且缺乏将家庭老年照料者作为福利对象的政策支持。因此,承认“家庭照料劳动”的经济价值与社会价值、重视家庭照料福利生产和非正式劳动的社会保护应是老年照料政策的重要维度。此外,考虑到家庭照料责任的“女性化”趋势,政策设计过程中不仅要有“照料者视角”,还要有“性别视角”,从全方位支持家庭照料者和促进家庭照料者自我发展的角度,对其在家庭老年照料中面临的实际困难和政策诉求做出积极回应。^③总之,政府有义务向家庭照料者提供支持。

针对家庭照料者的政策架构应涵括经济、服务等多个维度,具体政策支持应包括以下多方面:一是加大对家庭照料者的经济支持。一方面可通过照料者津贴、税收扣除等多种经济支持手段弥补家庭成员因老年照料造成的经济损失;另一方面可将家庭无酬照料劳动“有偿化”,将家务劳动纳入职业劳动范畴,根据等价原则对家庭照料者给予经济补偿。二是出台针对家庭照料者的社会保障政策。老年人照料需求与难度的增加,必将导致家庭照料者照料时间与照料强度的增加,甚至会降低家庭照料者(尤其女性)的有偿劳动参与,进而导致其丧失作为劳动者的社会保障权益。因此,应探索家庭照料者社会保障权益的支持政策,提高其在履行老年照料责任期间的社会福利水平,弥补其因家庭照料而受损的社会福利。三是建立完善的家庭照料者服务支持体系。立足社区,建立包括喘息服务、信息咨询、技能培训、照料指南、心理疏导等在内的家庭照料者支持体系,对家庭照料者形成有效的支撑与帮助。四是树立肯定和支持家庭照料者的社会舆论导向。从经济发展、社会发展的多维视角构建社会生活价值评价体系,摆脱单一经济价值评价体系的束缚,肯定个体社会成员的家庭照料价值。五是增强家庭照料劳动

① 朱浩.西方发达国家老年人家庭照顾者政策支持的经验及对中国的启示[J].社会保障研究,2014(4):106-112.

② 吴帆.中国家庭老年人照料者的主要特征及照料投入差异——基于第三期中国妇女社会地位调查的分析[J].妇女研究论丛,2017(2):5-13.

③ 马焱,张黎.对女性老年家庭照料者提供公共政策支持的国际经验借鉴[J].山西师大学报(社会科学版),2013(2):8-13.

的性别平等意识。在具体政策设计中融入“性别视角”，构建具有性别平等意识的家庭照料者支持政策，引导和鼓励男女两性平等地承担社会责任和家庭责任，促进家庭内部老年照料责任性别分工平等。

6.2.3 构建家庭-工作平衡政策机制

我国的家庭-工作冲突随着家庭照料负担和职场压力的增大日渐严峻。^①一方面，经济的快速发展使劳动力市场竞争日益激烈化，劳动者的工作压力不断增大；另一方面，人口老龄化和家庭变迁，导致家庭的赡养照料责任与能力之间的矛盾越发突出。在此背景下，个体社会成员在家庭照料与工作任务之间的时间冲突、行为冲突、压力冲突变得越来越难以调和，具体表现为工作负荷过重、休假福利名存实亡、工作安排缺乏弹性、老年人照料负担日趋严重、儿童照料压力不降反增。^②总体而言，呈现出工作时间挤占家庭时间、家庭责任让位于工作任务的趋势，甚至家庭完全让位于工作，且冲突的结果几乎完全由家庭负担。随着工作对家庭的干涉不断加剧，个人的家庭时间不断被工作侵蚀，家庭的照料压力也就越来越难以转化，尤其在老年公共照料服务普及度低和家庭收入限制高的当下中国，家庭难以通过公共化或市场化途径转化自身的照料压力。

为扭转家庭与工作之间日益加重的冲突，促使家庭成员能有效平衡家庭与工作之间的矛盾，确保家庭照料者更好地履行对老年人的照料责任，家庭-工作平衡应成为老年照料政策干预的重点。首先，应在全社会积极宣传“关爱家庭”“工作-家庭平衡”等价值理念。将注重家庭观念和家庭责任的社会理念融入到市场活动和劳动者的职业生活中，将促进家庭和谐与发展贯穿到企业的日常管理实践和企业文化当中，促使用人单位积极履行社会责任，为劳动者承担个人生命责任提供支持性的舆论氛围与组织环境。其次，加大确保劳动者享受基本劳动权益的政策支持，改善家庭照料者在劳动力市场中的不利地位。在我国劳动关系的“强资本弱劳工”格局下，劳动者始终是劳动力市场中的弱势一方，其基本权益如按时下班、法定休假等劳动者福利被蚕食，导致劳动者不得不通过牺牲家庭时间来成全工作任务。因此，有必要强化来自政府的政策硬手段，规范用人单位的行为，缓解个人的家庭-工作时间冲突。再次，提供家庭友好的就业支持尤其是对处于就业状态的照料者的政策支持。通过制定兼顾老年照料与有偿劳动的就业促进政策，如灵活工作计划、弹性工作制、远程办公等家庭友好型政策赋予劳动者照顾老年人的灵活性，使劳动者既有时间参与家庭照料，同时又能确保自己作为劳动者的工作权和收入保障。最后，积极营造家庭友好的社会环境。以政府为主导，鼓励社区和企业为劳动者履行家庭照料责任提供支持性的外部环境，倡导社区和

① 刘云香,朱亚鹏,中国的“工作-家庭”冲突:表现、特征与出路[J].公共行政评论,2013(3):38-60+167.

② 刘云香,朱亚鹏,中国的“工作-家庭”冲突:表现、特征与出路[J].公共行政评论,2013(3):38-60+167.

企业实施托管福利计划，为家庭配备日间照料中心、家庭服务中心等辅助机构，政府则可通过税收优惠和相关奖励性措施为社区和企业的“亲家庭”行为提供制度支持和舆论支撑。

6.2.4 重塑家庭照料责任伦理

中国传统孝道文化和家庭责任伦理是隐藏在家庭照料背后的关键要素。孝道作为延续至今的家庭人伦秩序，是家庭私领域中的代际反馈得以实现的价值基础。孝道文化和家庭养老实践相结合，衍生出以“家庭”和“子女”为责任主体的家庭照料责任伦理。以孝道为基础的家庭照料文化中，照料老年人是子女应尽的本分，“花钱买照料”或“转移照料劳务”会导致道德和价值上的冲突。^①另外，照料作为一种极具私密性的近身服务，非亲属的介入与老年人的固有认知形成极大反差，“侍亲奉老”是中国老年人在价值深处对子女的基本要求。然而，随着市场化的发展，经济理性入侵家庭私领域，家庭传统道德伦理和经济理性的二元对立日渐突出，家庭内的“向上利他主义”和养老反馈开始发生动摇，家庭对老年人的赡养照料义务开始让位于成年子女的自我发展和幼代的养育教化。这当中必然有市场经济入侵导致的道德滑坡，但更多是家庭在现代性压力下面对家庭资源配置困境和代际空间困境的无奈之举。在工业化和现代化浪潮下，家庭自身的变迁和发展需求不断演变，一方面家庭规模和结构不断缩小和简化，另一方面家庭在社会转型发展中衍生出更多的个体化需求。因此，基于传统孝文化看待家庭的老年照料责任已不合时宜，必须更新以往对家庭赡养照料责任的固有认知，在建构新时代现代家庭伦理的浪潮中重塑家庭照料责任伦理，重建家庭生活新秩序。

新时代，建立与老龄化社会相适应、突破当下家庭老年照料困境的新型现代家庭照料责任伦理应成为老龄事业治理和老年照料政策的题中之义。首先，正视家庭发展的多元性，摒弃落后的家庭教育理念。中国家庭在社会转型发展中涌现出了许多新的家庭形态，并将随社会发展继续深化，家庭本身的多元性变化决定了家庭发展与再生产的多元性要求，传统“二十四孝”所提倡的家庭养老文化显然已不适应今天的家庭发展，也难以被年轻一代所接受，需要引入新的家庭教育理念来规范家庭中的长幼秩序和代际关系。其次，以血缘和亲情为纽带，构筑新型“家本位文化”和“责任伦理”。传统“家本位文化”和“责任伦理”源于中国的家族制度和家族文化，具有鲜明的“家庭至上”和“集体主义”特点，强调家庭整体利益高于个人利益、强调家庭成员“光宗耀祖”的责任与义务、强调个体的家庭责任伴随生命始终等。^②这显然已不符合现代社会凸出“人自由全面发

① 成志刚,卢婷.乡土社会中家庭养老格局的嬗变:女儿养老的“崛起”——基于场域理论视角的个案剖析[J].湖南社会科学,2021(4):131-138.

② 杨善华.以“责任伦理”为核心的中国养老文化——基于文化与功能视角的一种解读[J].晋阳学刊,2015(5):89-96.

展”的价值理念。因此,必须在家庭与个人之间寻求一种平衡,探索建构一种既尊重个人生命价值又维系家庭稳定的新型“家本位文化”,重新诠释“家本位”的时代内涵。再次,传承孝道文化中的积极因素,弘扬积极的“孝道”福利文化,筑牢家庭互济保障。传统孝道文化既有消极的一面,也有积极的一面,将“爱老助老、孝亲敬亲”等优秀孝道伦理融入新时代家风建设中,巩固家庭“代际团结”传统,从而维系家庭温情、筑牢家庭堡垒、延续家庭伦理。最后,建立并完善适应新时代家庭伦理道德的调控机制和约束手段。道德和法律为主的他律机制是促进家庭道德建设的重要保证,应以多方位的他律手段促进人们自律意识的提高,通过行政、法律等手段对家庭赡养照料行为给予必要的指导和监督。总之,家庭照料责任伦理事关家庭照料的内生制造与持续供给,要以老年人为中心,构建平等的代际关系和积极的责任伦理,为发挥家庭的老年照料功能提供强大的价值支撑。

6.3 增进市场补充功能的政策体系建设

进入老龄化社会后,老年人的照料需求总量和结构不断增长与变化,而家庭照料功能在社会转型和家庭变迁的洪流中日渐式微,且公共化照料服务供给水平和供给质量较低。在此背景下,拓展老年照料服务的市场化路径势在必行。^①市场介入老年照料服务供给不仅具有显著的“替代效应”,而且具有特定优势,如市场主体在逐利动机驱使下更具创新意识和信息优势,能促进老年照料服务规范化、专业化、品质化发展,能以商品出售的形式满足个体多样化的照料需求,并能促成“照料经济”的形成。^②此外,内嵌竞争意识的市场化照料服务能突破当前“中低端服务过剩、高端服务供给不足”的供给结构瓶颈和“需求搁置”现象。^③但在老年照料服务市场化和产业化发展过程中,既有需求日渐旺盛、产业结构转型、国家政策扶持等利好因素,也有成本难控制、监管不足、劳动力短缺等因素制约照料服务的规模化发展。现阶段,不管是机构型老年照料服务还是家政照料,都存在定价混乱、服务良莠不齐、营利困难、供需对接不畅等现象,尚未形成良性高效的“自由市场模式”。根据新公共服务理论所推崇的市场化逻辑,需求方关于供给方的自由选择权,无论是个人自主选择的家政照料服务还是公共授权的机构服务,均需形成规范多样的产业市场,才能满足照料“商品化”趋势下个体在市场交易中的自由选择权。因此,在一个多元共治的“社会照料体制”中,如何向市场借力,如何最大限度发挥市场的服务效能,需要社会政策的适当

① 张秀芳,钟玉英.老年照料问题的挑战与对策——老年照料产业初探[J].西北人口,2000(3):41-43+46.

② 刘二鹏,张奇林,韩天阔.照料经济学研究进展[J].经济动态,2019(8):99-115.

③ 陈伟.“去家庭化”与“商品化”——老年失智群体长期照护服务体制的供给侧治理[J].河北学刊,2021(3):187-195.

介入，为老年照料服务市场化发展提供充分的基础规则和政策支持。从而，在政府政策扶持和制度监管下，以市场途径实现专业化、个性化、品质化照料服务供给的“统一战线”。

6.3.1 增进老年照料产业补贴

随着人口老龄化的加剧和产业结构的转型，有偿照料服务在经济部门的占比将逐渐增长，老年照料服务市场将不断扩展。但因老年照料劳动是物质劳动和情感劳动的叠加，即除一般性的照料劳动外，还包括对被照料者的关爱和情感交流，这些劳动难以像其他物质生产劳动一样实现标准化和流程化，因此也就无法达到规模化供给和实现规模效应。此外，照料服务质量的保证需要持续的照料劳动时间投入，导致照料服务的单位劳动成本增长速度高于其他生产部门，而生产效率提升速度则低于其他生产部门，因此，照料服务产业容易受鲍莫尔“成本病”^①的影响，最终使得照料服务市场上生产者和消费者必须付出更高的经济代价，成本控制难度更大。在我国，大部分民营养老机构因营利困难和资金来源不足面临可持续发展困境，另外，养老照料服务从业者也因低下的薪资水平最终选择退出劳动力市场。根据央视《新闻调查》栏目的专题报道显示，当前中国养老服务行业面临严重的人员短缺，以 1:10 的护养比进行测算，北京市目前一线养老护理员的缺口高达 40% 左右。^②由此可见，高成本和低收益抑制了市场主体的活力释放，制约了老年照料服务市场的规模化发展。

为激活市场主体参与老年照料服务供给的积极性和促进照料经济的繁荣与发展，必须通过多样化的政策措施，确保照料服务生产商和照料劳动者的权益不被贬损，确保服务使用者及其家庭在可承受范围内有更多自由选择。第一，适当增加财政专项补贴，为民营养老服务机构提供足够资金支持。以往，国家把政策重点放在民营养老机构的建设支持上，对其日常运营关注较少，即“重建设环节、轻运营环节”，为此，对市场主体的经济支持应同时重视其建设环节和运营环节。具体可借鉴我国学前教育行业的做法，大力推进养老机构民营化的同时，实施普惠性财政补助，缓解民营主体的资金压力，确保其可持续运营；并参照“医保定点”的做法，设置“长期护理保险定点”机制，将民营养老服务机构纳入长期护理保险定点机构；此外，逐步探索针对养老服务机构不同成本不同类型的照料服务的差异化津贴，最终建立起“财政专项+保险互助+使用者付费”筹资机制，稳定民营养老服务机构的资金来源。第二，扩大税收优惠等政策的惠及对象。实施民办企业型养老机构和民办非企业型养老机构同等待遇，并确保投资者的资

① 美国经济学家威廉·鲍莫尔(William Baumol)在 1967 年建立了一个两部门宏观经济增长模型，其中一个部门是“进步部门”(progressive sector)，另一个部门是“停滞部门”(nonprogressive sector)，进步部门的生产率相对快速增长将导致停滞部门出现相对成本的不断上升。

② 参见中央电视台《新闻调查》2021 年 1 月 9 日专题节目“谁帮我们养老”。

产收益和处置权益。除向养老服务机构实施税收优惠外,还应将税收优惠拓展至家政服务领域,即针对购买家政型老年照料服务的家庭实施定向税收减免,并逐步向“双倍退税”政策过渡,不断提高税收优惠力度。第三,完善配套化产业优惠政策。为吸纳更多的市场主体参与老年照料服务供给,除降低市场准入门槛外,还必须“真金白银”扶持老年照料产业发展。一方面,拓宽民营主体的筹资渠道,为其建立专项融资途径;另一方面,提供土地保障,确保其建设用地,并且在政策安排上根据养老需求的空间布局,为养老机构的选址留存位置较好的地段,尤其具有公益性质的项目,政府应提供划拨用地支持。从金融、土地等方面形成良好的政策服务效应,为老年照料产业发展提供有力支撑。第四,创新政府购买服务方式,加大政府购买服务力度。将由政府提供的公共养老照料服务适当分包给民营养老服务机构,并鼓励社区、公益组织等向市场主体开放老年照料服务上门经营,提升民营机构的经营性收入。

6.3.2 加大老年照料行业规制

在我国,老年照料产业尚处于低水平阶段,还未形成完备的行业基础规则和稳定的政策环境,导致低水平竞争和市场秩序混乱并存。在机构型老年照料服务行业,“重复竞争”和“同质竞争”现象较为严重,即低层次照料产品(生活照料)过剩、高层次照料产品(医疗照料和精神照料)不足。在家政照料行业,“中介制”管理模式是实现家政照料服务供给的主要形式,家政机构作为一个中介组织既不直接向消费者提供服务,也不直接充当照料劳动者的雇主,其实质是一种非正式的市场途径,“中介方”对服务消费者和照料劳动者的契约责任均存在不足。除此之外,在定价机制和质量控制方面,该行业也面临较大困难。由于照料服务本身难以量化和标准化的特性以及供需双方严重的信息不对称,很难评估照料价格的合理性。其次,由于照料劳动不仅是一项需要投入大量体力的劳动,更是一项需要大量情感投入的劳动,尤其面对那些失能失智老年人群,照料劳动者需要极大的爱心与耐心,不管从生理还是心理上,对劳动者而言都是极大挑战。因此,在照料服务供给过程中,照料劳动者很难保证持续高质量的服务供给,且对于关爱、温情等情感劳动难以实施全面的监督与控制。甚至,由于缺乏相应的行业监管机制,服务供给者可能会做出违背道德底线的行为,使老年人在被照料过程中面临被侵害、被虐待的威胁。总之,当市场主体面临“成本病”困境而监管又不足时,可能会使其做出“降低质量”和“缩减工资”等非理性行为。基于此,社会政策有必要加大老年照料行业规制,从而真正实现老年照料进入有偿经济领域的初衷,最终促进生产力的增益。^①

^① 沈尤佳.照料产业的理论经济学研究[J].理论学刊,2014(7):62-67.

为提高老年照料市场的规范化和制度化,营造健康有序的市场环境,应从多方面加大老年照料行业规制。一是加强行业标准体系建设,实现市场规范化发展。在现有政策基础上,完善养老机构服务标准体系框架,根据机构服务和上门服务类属分别细化服务标准,并通过适当宏观调控促进养老服务机构层次化和梯度化发展;尽快从国家层面出台《家政服务和家政服务机构标准体系建设指南》,为规范家政市场的发展提供制度依据,逐步改善家政服务领域无序混乱的发展现状。二是规范老年照料领域的用工行为,加大老年照料劳动者的劳动保护。一方面,建立符合老年照料领域劳动者高流转性的劳动制度,不断改善该领域临时性和随意性的用工行为,明确养老机构和家政机构的“雇主”责任,形成规范的企业制度安排。另一方面,针对老年照料劳动的特殊性设置专项保护措施,向照料劳动者提供包括最低工资保障、工作时长限制、休假权利、社会保障、职业伤害保障、劳动条件和环境等在内的全方位保护体系。三是完善老年照料服务定价机制,建立稳定的失能老人长期护理费用支付机制。目前,我国为规范民办养老机构服务收费行为,出台了相关基础性制度和指导性政策。在尊重市场定价的基础上,应丰富并创新监督手段,建立民政部门与物价部门等的联合监督机制,加大监督力度。关于家政照料服务市场,在行业协会介入的基础上,从政府层面出台相关指导文件和强制性条款,提升指导政策的效力水平。四是建立联合监管机制,畅通消费者申诉渠道。相关政府主管部门应联合行业协会、消费者协会等社会组织对市场化老年照料服务加强质量监管,并确保老年人及其家庭对服务质量的评价权和监督权。

6.3.3 加强老年照料劳动力培育

随着我国家庭照料功能的弱化,市场化的老年照料服务供给成为家庭照料的替代性选择,但老年照料行业“人才荒”却愈演愈烈。^①不管是在养老机构还是家政照料服务市场,不仅都存在严重的人员短缺,而且养老护理员的年龄结构呈现出显著的“年龄分化”,即年轻人稀缺、中老年偏多。^②根据央视《新闻调查》栏目的专题报道显示,北京市老年服务与管理等专业的毕业生3年内行业留存率仅约30%。^③另外,相比儿童照料,老年照料的从业人员学历水平和专业素养更低,且这类人员的养老机构雇主和家政机构“雇主”往往忽视其职业技能培训。这与老年照料行业普遍存在的“成本病”有关,老年照料服务机构通常选择减少员工职业培训投入来压缩服务成本和提升利润空间。另外,在家政服务领域,儿童照料劳动力需求更旺盛及其人力资本溢价水平更高,因此,家政服务中介“雇

① 余央央,封进.老年照料的相对报酬:对“护工荒”的一个解释[J].财经研究,2014(8):119-129.

② 吴心越.照料劳动与年龄困境:基于养老机构护理员的研究[J].妇女研究论丛,2021(4):83-96.

③ 参见中央电视台《新闻调查》2021年1月9日专题节目“谁帮我们养老”。

主”更重视儿童照料劳动者的职业技能培训。反过来，老年照料劳动者的“低能化”会降低其在照料市场中的议价能力，使其成为劳动力市场上的低收入者，低收入和低地位叠加最终导致劳动者不断退出劳动力市场，加剧老年照料市场的“用工荒”，如此，逐渐陷入一种恶性循环。为走出老年照料“用工荒”的困境，有必要借助一定政策手段改善劳动者的生存境遇，增加劳动力供给，提升劳动者职业技能，促进劳动力供需平衡。

面对老年照料需求总量增加和需求结构升级，仅依靠市场自发的劳动力供给无法实现供需结构性匹配，而且随着老年照料需求层级和照料难度的升级，不能仅依赖一群非专业的、来自低下阶层的城乡高龄妇女来充当老年照料服务体系的“人力基础设施”。国家必须加强顶层设计和加大政策投入，实现老年照料人才的专业化、稳定化、持续化供给。第一，建立国家培训体系。建设多层次的教育培训体系，加大职业教育和本科教育中老年护理与照料及相关专业的基础设施建设和师资投入；设立面向养老服务机构和家政机构的劳动者培训津贴，并适当向养老护理类倾斜；尽快从国家层面出台《养老服务人才培养培训实施办法》。第二，完善国家职业评价体系。目前，我国已出台《养老护理员国家职业技能标准》，在此基础上，政策必须对养老机构的人员使用标准和配置结构与数量做出硬性规定与约束，并逐渐将其应用范围由养老机构延伸至家政市场，完善家政老年照料从业者的资格认证和职业技能鉴定；借鉴母婴照料的职业培训经验，引入多种培训手和多元培训主体，提升老年照料从业者的专业化和职业化水平；明确职业晋升标准，畅通职业晋升通道，形成具有吸引力的职业前景。第三，建立收入保护和就业激励机制。针对老年照料行业低报酬的行业现状，建立行业最低工资保护机制；由地方政府财政出资，设立老年照料劳动者岗位补贴和奖励性津贴，并与从业者的职业技能等级挂钩；设立毕业生入职奖励，按照学历设立多档入职奖励，鼓励年轻的专业人才从事养老服务业。第四，培植健康积极的照料职业文化。以先进的职业规划为抓手，勾画清晰可实现的职业生涯路线，大力弘扬老年照料职业的社会价值，从而提升老年照料从业者的职业自豪感；从中央到地方，加强舆论宣传与引导，消除护理照料职业“污名化”效应，提升从业者的社会地位。

6.4 本章小结

本章基于老年照料责任主体多元主义视角，探寻如何通过社会政策体系建设，实现国家-家庭-市场共同责任框架下责任均衡的“老年社会照料服务体系”的构建，并最大限度发挥各个责任主体的功能价值。如图 6-1 所示，在社会照料体制结构内，底层是促使家庭继续发挥作用，通过一定的政策干预帮助和支持家庭照料者协调家庭照料与市场劳动之间的平衡；中间层主要促使国家提供公共照料服

务和分担经济成本；顶层是通过市场化路径提升服务效率与水平，满足个体复杂多样的个性化需求。该体系所包含的内容恰好也涵盖了老年照料政策的三种政策工具（资金、服务、时间），反映我国老年照料福利的责任主体、责任形式及责任内容不断朝多元方向发展。通过从不同供给主体出发，建立并完善相关具体政策，发挥国家、家庭、市场各自的“场域”优势，从而逐渐强化“国家-家庭-市场”三元共治的结构优势。需要说明的是，三元共治的“社会照料体制”强调多主体的共同责任，但“共同责任”并非“平均责任”，而是各主体之间的责任协调及其相关资源的合理配置。

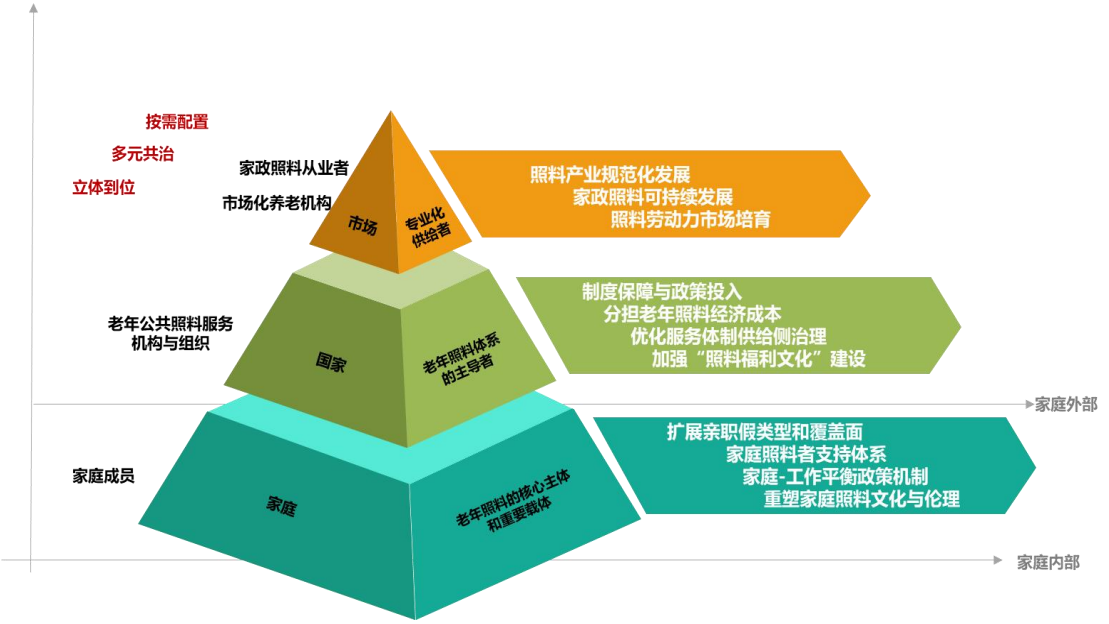


图 6-1 多元共治的“社会照料体制”远景图

具体政策安排上，国家层面，主张将“国家”找回来，强调从制度保障、经济保障、服务保障、文化保障四个方面塑造国家作为政策主体的责任，并为促进国家履职提供了具体的行动路径；家庭层面，主张由“家庭支持”转向“支持家庭”，重视家庭责任与权利的平衡，强调家庭“工具价值”的同时，注重向家庭增能和赋权，将家庭中的个体和家庭整体都作为社会政策的客体和福利对象，形成系统的政策支持体系；市场层面，主张将市场激活起来，加强社会政策的支持与规制，协调老年照料经济发展与经济结构转型和产业结构转型等的关系，促使照料经济繁荣发展的同时有效回应社会民生需求。诚然，上述社会政策的实施必然需要政府财政予以基础性保障，但这并不意味着过高的福利负担。改革开放以来，我国社会生产力水平“质”的跃升以及社会生产能力的大幅提升，为社会福利的持续增长奠定了坚实的物质根基。经济和社会的发展关系也从“先增长后福利”模式转变为“同步发展”模式，国民经济和社会福利同步发展成为新时代的发展原则。展望未来，我国的社会福利必将全面回应人的需求，必将落实好、维护好、

发展好人民对美好生活的向往，必将不断提升人民的获得感、幸福感、满足感。基于以上认识，本文认为，老年照料乃至老龄事业的整体治理，所面临的最大挑战不在于物质基础，而在于我们整个社会能否认识到人口老龄化作为一种社会常态如何影响社会稳定与发展，能否认识到老年照料问题涉及性别、阶层、年龄等多种社会矛盾的交织建构，能否认识到老年照料问题可能引起的结构困境和社会危机。

第7章 结论与展望

面对这样一个充满风险与矛盾的世界，关怀与照料是少数弥足珍贵的东西之一，需要我们真诚投入，直接行动。

——阿瑟·克莱曼 (Arthur Kleinman)

联合国前秘书长安南曾指出，“人口老龄化是人类面临的一场无声的革命，是人类历史上前所未有的，对任何社会都是一项重大挑战。”中国作为世界上人口最多的发展中大国，正在经历着迄今为止人类历史上规模最大的老龄化进程，其不仅是贯穿我国21世纪的基本国情，而且与我国现代化进程高度重合。如若不能妥善应对人口老龄化及其所衍生出的一系列问题，必将影响我国重大发展目标的实现。为此，党和国家始终重视老龄工作，建成了世界上规模最大的基本养老保险制度，老年人的经济供养得到切实保障。但在“重社会保险、轻社会服务”的福利模式下，老年人的照料问题尚未引起足够重视，进而对个人、家庭乃至社会造成了一定结构性困境和负面影响。无论是出于对老年人口的现实关照，还是对人口老龄化在社会发展层面造成深刻影响的思考，都将会是一个具有重大现实意义的持续性学术话题，需要学界持续的跟踪与讨论。也正是如此，文章试图将老年照料议题引向社会关注的中心，从社会政策视角探讨老年照料议题在社会发展进程中的地位，以及社会政策如何影响被性别、阶层、年龄等包裹建构的“老年照料”，从而探索完善基于国家-家庭-市场共同责任框架的老年照料福利行动体系，为推动新时代老龄治理的现代化进程尽绵薄之力。

7.1 研究结论

本研究结合当下中国家庭的老年照料安排实践和对未来老年人照料需求的理性预测，探明个体社会成员及其家庭在老年照料福利领域的政策诉求；并从历时角度追溯了中国老年照料政策的发展和演变历程；以及从现时角度剖析了老年照料政策在宏观、中观、微观层面产生的政策影响。基于历时和现时的纵贯分析，在“国家-家庭-市场”共同责任框架和“社会照料”政策范式下探索老年照料政策内容体系的发展路径。综合来看，文章获得了如下经验发现：

第一，随着人口老龄化的继续推进，老年照料需求将逐渐变为一种更具普遍性的社会需要，老年照料服务供需不平衡矛盾也将进一步加剧，必须以更合理的老年照料政策加以应对。老年照料服务供需矛盾不仅仅表现为需求旺盛和供给不足，还表现为供给的内容结构和主体责任上的不平衡，尤其现阶段以家庭照料为

主的实践中,家庭作为责任主体承受了较多压力与风险。此外,老年人的照料需求层次越来越丰富和越来越精细,对照料服务的质量要求也越来越高,但具有专业化、精细化和高品质特质的公共服务和市场服务均供给不足,无法成为可替代的普遍选择。随着人口老龄化的继续演进,老年人口数量仍将持续增长,且长寿而不健康将成为越来越多老年人的生存常态,照料需求也将持续释放。根据本文的预测,2020年65岁及以上的老年人10年后处于失能状态的比例接近20%,这部分老年人群必然需要不同程度、不同结构、不同水平的长期照料服务。除此之外,处于功能完好状态的那部分老年人也因生理机能下降等因素需要一些非长期性的照料服务。这都需要老年照料政策予以制度性回应,并完善相关应对措施。

第二,中国老年照料政策的发展历程具有鲜明的阶段性特征,不同时期的政策安排是特定历史阶段的产物。在社会发展的不同历史阶段,社会政策的价值理念、政策目标、政策手段、政策特征等存在明显差异,这些差异因某些重大事件或标志性事件表现出来,并引发政策的某种转变或转型。基于此,我国老年照料政策的发展历程大致经历了1949-1978年、1978-2000年、2000年至今三个阶段。第一阶段,也就是计划经济时期,在“国家/单位包办型”社会福利体系下,老年照料内嵌于单位社会功能之中,并随着工业化生产和高效组织劳动力的需要,在各单位内部逐渐形成集体化的照顾体制。第二阶段,为适应社会主义市场经济改革和顺应外部经济社会环境变化,国家不仅彻底改变了以往“包揽一切”的福利角色,而且开始以一种全新的姿态面对老年照料问题。此时期,社会政策以强调家庭责任和国家有限责任为主,通过相关政策的出台将养老照料的直接责任转嫁至家庭。第三阶段,即人口老龄化时期,老龄化的快速性和严峻性引起了社会各界的广泛关注,国家开始主动加大政策投入,作为养老核心内容之一的老年照料问题逐渐引起政府重视,并基本建成社会共同责任框架。纵观其整个发展历程,我国老年照料政策在其发展进程中涌现出众多鲜明特征:政策工具是多元发展与结构失衡并存、政策目标实则重“中心”轻“外围”、政策文本类型则约束力和权威性不足。与此同时,我国老年照料政策的发展进程从多个角度和层面实现了多重逻辑的演进:价值逻辑上,从“局部特惠”到“全面普惠”;责任逻辑上,从个人(家庭)责任到公共议题;主体逻辑上,从家庭照料到混合照料;实践逻辑上,从宏观规划到精准施策。虽然中国老年照料政策的发展历程、发展特征和演进逻辑表明,老年照料政策随社会的发展进步不断迈向理性化、多元化、现代化。但总体以嵌入和依附其他政策为主,缺乏独立的照料社会政策体系。

第三,国家对老年照料领域的政策干预在缓和还是加剧社会分化与社会不平等上存在矛盾性。性别维度,老年照料政策缺乏“性别视角”,既对不同社会性别的照料者在老年照料事务上的责任与义务无明确规定,也对作为老年照料主要

责任人的女性照料者面临的各项困难、挑战和弥补她们因其遭受的损失以及她们承担照料劳动的相关保障条件亦无明确规定。由于这种“性别盲视”的政策安排，导致老年照料政策不仅难以有效促进性别平等，甚至一定程度固化了两性在照料领域的不平等分工。家庭维度，社会政策在老年照料经济和服务上的支持，一定程度上减轻了家庭的老年照料负担，但“残补型”的福利供给并非是针对所有家庭的普惠性安排。相反，社会政策一直强调家庭在老年照料领域的主体责任，却较少将家庭视为社会政策支持的对象。家庭责任与能力的失衡导致家庭功能与义务之间的张力越来越大，最终使家庭发展与再生产因缺乏制度性支持陷入传统功能与现代多元发展的博弈困境。由于缺乏面向家庭的政策支持，老年照料负担给家庭带来较大负面影响，不仅会阻碍家庭建设与发展，而且可能会消解代际团结，加速家庭内部分化。阶层维度，由于老年照料政策支持老年照料“去商品化”的程度并不高，导致不同阶层在老年照料福利与资源分配上存在不平衡。在老年照料“市场化”趋势下，照料服务进入市场进行交易，高低收入阶层分别成为照料服务市场上的“买方”与“卖方”，照料劳动因此从高收入阶层转移至低收入阶层。一方面，照料劳动的“阶层分工”使底层家庭面临照料资源流失；另一方面，照料劳动的价值贬损造成照料劳动者的低收入和低地位，进一步加剧阶层之间的福利差距和经济不平等。

第四，中国的老年照料问题不仅仅是服务供需不平衡问题，而且还与性别平等、阶层平衡、家庭发展等议题密切相关，需要基于多元共治理念，构建一套系统完整的政策内容体系。只有建立在“国家-家庭-市场”福利三角责任框架下的“社会照料体制”，才能快速灵敏地回应老年人异质多样的需求。在探索实现多元共治的政策路径中，不能孤立地看待老年照料问题，而应将其与老年照料实践中的性别分化、阶层分化、家庭分化等社会治理议题相联系，认识到其本质是多重社会矛盾的相互建构和交织。正因如此，老年照料政策的设计不能仅着眼于照料服务的供给或服务供给端的结构治理，而应立足社会政策缩小社会不平等和减少社会分化的渐进过程，在福利多元主义视角之上，融入资源配置视角、家庭个体化视角、女性主义视角，从促进老龄治理体系与治理能力现代化、积极应对人口老龄化、实现乡村振兴和区域协调发展等战略高度探索形成以“社会照料”为基础的政策内容体系和联动机制。只有以整体性思考推进整体性治理，全面发挥中国社会的制度优势，才能最大限度消解老年照料政策可能造成的不平等后果，才能确保老年照料政策或老年照料福利制度增进所有人的社会福祉。

7.2 研究展望

在传统社会中，照料老人是家庭私人领域的事务，“照料”议题很少进入公

共领域,也较少上升至社会政策层面。但随着工业化和现代化的全面推进,经济、社会、人口和家庭等各方面逐渐转型,不管是宏观层面的经济发展与社会稳定,还是中观层面的家庭发展与再生产,抑或是微观层面的个体幸福与人的自由发展,均与老年照料议题之间的联系越发紧密,成为社会治理必须直面的重要问题。正因如此,越来越多的学者认识到社会政策干预老年照料议题的紧迫性,以及老年照料“问题化”可能带来的结构困境与社会危机,可能会侵蚀社会稳定与经济发展的基础。本研究立足于对老年人照料问题的深刻认识,从社会政策视域出发,对照政策发展演变的历史脉络,进行一种宏观的、系统的整体性分析。受研究能力限制,本研究存在一些不足:一是关于老年照料服务供需契合度的分析并不十分精准。由于现有全国性综合调查数据只对社区层面的照料服务供需状况进行了数据采集,调查指向的服务供给主体是社区,无法代表全部社会化老年照料服务的供求状况。因此,最终数据结果所反映的事实并非百分之百客观。二是关于老年照料政策化的社会影响分析,在测量老年照料政策“去性别化”“去家庭化”“去商品化”程度的指标选取上存在偏差。比如文章只选取了女性就业率和非正规就业率衡量“去性别化”程度,但女性就业率下降是否完全由家庭老年照料责任所造成,值得商榷。另外,囿于无法获取普查数据,文章只能用抽样调查数据反映女性非正规就业状况。再如对“去家庭化”和“去商品化”程度的测量,也限于宏观层面的数据获取未果,只能通过一些相对粗糙的数据进行佐证。三是关于政策构想,缺乏一个系统的政策架构,以零散的政策措施为主。研究虽然从整体性视角出发,试图提出多元共治型“社会照料”体系的政策发展路径,但其实针对不同责任主体的政策路径盘根交错,研究者自身已深陷其中难以抽离。总之,由于学识和能力有限,本研究只对该议题做了一些初步的探讨与分析,还有许多深层的议题值得进一步挖掘与探究。

一是支持家庭履行老年照料责任的社会条件研究。在我国,家庭是联结国家、市场及社会的桥梁,是促进社会和谐与发展的强大能量场。但家庭政策长期处于弱势发展地位,家庭支持为导向的社会政策具有明显的“残补性”“有限性”和“碎片化”特征,更缺乏面向照料的家庭政策安排。照料功能是家庭诸多重要的功能之一,对家庭和社会均具有重要意义,建立以家庭为瞄准对象和支持重心的老年照料政策应成为新时代老龄政策和家庭政策的重要结合点和优先项。支持家庭照料的社会政策必须跳出“老年照料是家庭事务”的认知,必须将家庭内部的照料互助置于更宏观的社会情境之中,全方位探究影响家庭照料得以良性运行和持续生产的社会条件。相关研究不能仅聚焦于现有政策文本本身,而应加强对政策影响的深度分析,在反思基础上探索更合理更科学的政策发展路径。一方面,要认识到目前老年人照料需求与家庭照料能力之间的深层矛盾和所导致的家庭

困境，而且要认识到这种困境是由于社会支持性条件不足所引致，比如对家庭变迁导致家庭照料客观条件丧失的认识不足、缺乏对家庭照料者有效的政策支持、现有政策和社会文化过度强调“家”的工具价值等，均在一定程度上加剧了家庭的养老照料困境。另一方面，应将研究触角伸向各种民间自发的支持性实践，比如用人单位在员工福利中增加对家庭照料的支持、社区对家庭照料的辅助、个人或家庭自发组织的“照料互助”和“照料联盟”等。

二是老年照料服务市场化的社会后果研究。养老产业和照料经济的繁荣发展无疑是一种有效的外部支持，且具有“一举多得”之效，不仅缓解了家庭的赡养照料负担、弥补了公共照料服务发展滞后的不足，而且有助于刺激经济内循环和助推产业结构转型。人口老龄化时代，银色经济必将成为新的经济增长点，资本和劳动力不断涌入，并在国家政策扶持下力图打造一个繁荣的照料产业。然而，照料经济的繁荣势必会造成一些新的社会矛盾与问题。比如家政照料产业发展中的契约制度建设与劳工和雇主保护问题。通常，我们只意识到家政工人是社会政策需要重点关注的对象，家政劳动者的权益保护成为了学者和政策制定者关注的核心，往往忽视作为雇主的老年人和家庭的需求表达与权益保护。再如老年照料服务的市场化供给本质上是一种照料劳动的阶层转移，大量农村流动妇女和城市底层女性进入老年照料劳动力市场，成为养老照料产业的“人力资源基础”，但这种依赖底层人口的劳务输出模式是否会造成伦理冲突，进而影响社会公平与正义呢？这些底层人口将照料劳动转移至雇主家庭后，其自身的家庭关系和家庭分工将如何进行，这对照料劳动者本人及其家庭提出了巨大挑战，最终可能影响社会稳定与发展。此外，家庭将老年照料事务不断外包给市场，家庭责任伦理是否会受到冲击？代际关系是否会受到挑战？家庭作为共同体的价值与功能是否会被削弱？这些微观层面的伦理冲击应该引起政策制定者足够的注意，并嵌入到社会政策设计的考虑之中。

三是老人/儿童照料实践中的“差异”和“分化”研究。不管是在家庭层面还是社会层面，关于老人和儿童的照料安排存在明显的差异性。虽然社会政策一直以照料“家庭化”为导向，将家庭视为老人和儿童照料的责任主体，但在公共服务供给上，对老人的介入明显比儿童多，儿童照料的“私有化”特质更明显。反之，家庭在二者的投入上与国家刚好相反，相比老年照料，家庭更重视儿童照料与养育。为何会有这种极具差异性的实践安排？其背后的动力和机制是什么呢？又会造成何种影响呢？家庭与国家之间的这种“默契合作”能否维持社会的正常运转呢？是否说明我国的社会福利制度存在一定的“年龄倾向”？这些问题都亟待深入探究。此外，关于老人和儿童照料的社会支持（包括公共的和市场的）存在较大的城乡、区域、行业和职业等差异。比如城市老年公共照料服务投入高

于农村、经济发达地区的老年照料福利水平明显高于欠发达地区，又比如儿童照料的市场化支持明显高于老年照料，儿童照料劳动者薪资待遇和社会地位也显著高于老年照料劳动者，进而导致育儿嫂供给过剩和养老护理员供不应求并存的结构化困境。这些差异和分化不仅需要翔实的描述和记录，更需要深度的分析，对差异和分化的深度分析更能认清问题的本质，也就更助于问题的解决，也更能彰显具有中国特色的“中国智慧”与“中国方案”。

四是本土化的福利多元主义理论研究。福利多元主义下的福利三角模型无疑是推动各国社会政策发展的重要理论基石，“家庭、国家、市场是一个社会中最主要的福利来源”已获得广泛共识，中国的社会福利发展过程中，福利三角模型作为一种宏观的社会政策分析范式被广泛用于具体福利议题的讨论。由于制度环境和文化土壤等结构性要素的影响，中国的福利多元化进程必将基于各福利主体的实际功能和先赋优势展开。就如“照料”而言，其不仅是中国家庭最基本的本原功能，而且是维系家庭关系与家庭情感的重要纽带，对于家庭及其个体成员都具有及其重要的伦理价值，故中国家庭在养老照料方面具有不可比拟的情感动机和工具优势。此外，中国的社会环境也更利于国家与家庭和市场展开深度合作。社会政策研究应充分认识到本土福利责任主体的本源特征及其彼此之间的微妙关系并将其纳入学术研究的分析范畴，自觉提出本土化的概念工具，逐步建构本土化的理论框架，突破原始理论对学术视野的局限作用，助推理论创新。

参考文献

A. 中文文献

1. 中文专著

- [1] 彭华民.社会福利与需要满足[M].北京:社会科学文献出版社,2008.
- [2] 彭华民.西方社会福利理论前沿:论国家、社会、体制与政策[M].北京:中国社会出版社,2009.
- [3] 周弘.福利国家向何处去[M].北京:社会科学文献出版社,2006.
- [4] 郑功成.社会保障学:理念、制度、实践与思辨[M].北京:商务印书馆,2000.
- [5] 关信平.社会政策概论[M].北京:高等教育出版社,2014.
- [6] 席恒.公与私:公共事业运行机制研究[M].北京:商务印书馆,2003.
- [7] 风笑天.社会研究方法[M].北京:中国人民大学出版社,2018.
- [8] 谢宇.回归分析[M].北京:社会科学文献出版社,2013.
- [9] 周弘.福利的解析—来自欧美国家的启示[M].上海:上海远东出版社,1998.
- [10] 成志刚.社会保障导论[M].长沙:湖南大学出版社,2003.
- [11] 穆光忠.银发中国:从全面二孩到成功老龄化[M].北京:中国民主法治出版社,2016.
- [12] 邬沧萍.社会老年学[M].北京:中国人民大学出版社,1999.
- [13] 佟新.人口社会学[M].北京:北京大学出版社,2006.
- [14] 党俊武.老龄社会的革命:人类的风险和前景[M].北京:人民出版社,2015.
- [15] 蓝佩嘉.跨国灰姑娘:当东南亚帮佣遇上台湾新富家庭[M].长春:吉林出版社,2011.
- [16] 林闽钢.走向社会服务国家:全球视野与中国改革[M].北京:中国社会科学出版社,2020.
- [17] 陈振明.公共服务导论[M].北京:北京大学出版社,2011.
- [18] 李培林.社会体制改革:理论与实践[M].北京:社会科学文献出版社,2013.
- [19] 岳经纶等.社会服务:从经济保障到服务保障[M].北京:中国社会出版社,2011.
- [20] 费孝通.乡土中国[M].北京:北京大学出版社,2012.
- [21] 贺雪峰.在野之学[M].北京:北京大学出版社,2020.
- [22] 张秀兰等主编.中国发展型社会政策论纲[M].北京:中国劳动社会保障出版社,2007.
- [23] 唐灿,张建主编.家庭问题与政府责任:促进家庭发展的国内外比较研究[M].北京:社会科学文献出版社,2013.
- [24] 董晓媛,沙林主编.性别平等与中国经济转型:非正规就业与家庭照料[M].北京:经济科学出版社,2010.
- [25] 王卓祺主编.东亚国家和地区福利制度:全球化、文化与政府角色[M].北京:中国社会出版社,2011.
- [26] 郑功成.从企业保障到社会保障:中国社会保障制度变迁与发展[M].北京:中国劳动社会保障出版社,2009.
- [27] 贺雪峰.新乡土中国[M].北京:北京大学出版社,2013.
- [28] 李迎生等.中国社会政策的改革与创新[M].北京:中国人民大学出版社,2015.

- [29] 曾繁正.西方国家法律制度社会政策及立法[M].北京:红旗出版社,1998.
- [30] 李路路,李汉林.中国的单位组织[M].杭州:浙江人民出版社,2000.
- [31] 岳经纶等主编.工作-生活平衡:理论借鉴与中国现实[M].上海:上海人民出版社,2014.
- [32] 全国人大常委会法工委社会法室.中华人民共和国老年人权益保障法[M].北京:华龄出版社,2013.
- [33] 杨立雄.老年福利制度研究[M].北京:人民出版社,2013.
- [34] 姚远.中国家庭养老研究[M].北京:中国人民大学出版社,2001.
- [35] 陈功.社会变迁中的养老和孝观念研究[M].北京:中国社会出版社,2009.
- [36] 中共中央政策研究室.习近平总书记系列重要讲话读本[M].北京:学习出版社,2014.
- [37] 佟新.社会性别研究导论[M].北京:北京大学出版社,2005.
- [38] 李俊.照料者福利:中国社会养老公共政策创新研究[M].北京:北京大学出版社,2020.
- [39] 罗艳.老年照料:一项收入相关的服务利用差异分析[M].北京:社会科学文献出版社,2020.
- [40] 胡薇.中国社会福利体系转型中的国家责任研究[M].北京:国家行政学院出版社,2017.
- [41] 张盈华.老年长期照护:制度选择与国际比较[M].北京:经济管理出版社,2015.
- [42] 刘汶蓉.活在心上——转型期的家庭代际关系与孝道实践[M].上海:上海人民出版社,2021.
- [43] 葛蔼灵,冯占联.中国养老服务的政策选择:建设高效可持续的中国养老服务体系[M].北京:中国财政经济出版社,2018.
- [44] 董红亚.中国社会养老服务体系研究[M].北京:中国社会科学出版社,2011.
- [45] 戴卫东.中国长期护理保险制度构建研究[M].北京:人民出版社,2012.
- [46] 熊跃根.需要、互惠和责任分担——中国城市老人照顾的政策与实践[M].上海:上海人民出版社,2008.
- [47] 林毓秀主编.女性·国家·照顾工作[M].台北:女书文化出版社,2003.
- [48] 胡湛.传统与超越:中国当代家庭变迁与家庭政策[M].北京:社会科学文献出版社,2018.
- [49] 丁建定主编.中国养老服务发展研究报告(2018)[M].华中科技大学出版社,2018.
- [50] 骆为祥.中国老年人的福祉:贫困、健康及生活满意度[M].北京:社会科学文献出版社,2016.
- [51] 彭华民.中国社会福利理论与制度构建——以适度普惠社会福利制度为例[M].北京:经济科学出版社,2019.
- [52] 中共中央党史和文献研究院主编.习近平关于注重家庭家教家风建设论述摘编[M].北京:中央文献出版社,2021.

2. 中文译著

- [1] [英]理查德·蒂特马斯.蒂特马斯社会政策十讲[M].江绍康译.吉林:吉林出版集团有限责任公司,2011.
- [2] [丹麦]考斯塔·艾斯平-安德森.福利资本主义的三个世界[M].郑秉文译.北京:法律出版社,2003.
- [3] [德]哈贝马斯.公共领域的结构转型[M].曹卫东等译.上海:学林出版社,1999.
- [4] [美]W·古德.家庭[M].魏章玲译.北京:社会科学文献出版社,1986.
- [5] [美]加里·斯坦利·贝克尔.家庭论[M].王献生,王宇译.北京:商务印书馆,2005.

- [6] [英]T.H.马歇尔等.公民身份与社会阶级[M].郭忠华等译.南京:江苏人民出版社,2008.
- [7] [英]诺曼·巴里.福利[M].储建国译.长春:吉林人民出版社,2005.
- [8] [法]埃米尔·涂尔干.社会分工论[M].渠敬东译.北京:生活·读书·新知三联书店,2017.
- [9] [德]弗兰茨·克萨韦尔·考夫曼.社会福利国家面临的挑战[M].王学东译.北京:商务印书馆,2004.
- [10] [英]莱恩·多亚夫,伊恩·高夫.人的需要理论[M].汪淳波,张宝莹译.北京:商务印书馆,2008.
- [11] [英]诺尔曼·金斯伯格.福利分化——比较社会政策批判导论[M].姚俊,张丽译.杭州:浙江大学出版社,2010.
- [12] [英]莫里斯·罗奇.重新思考公民身份——现代社会中的福利、意识形态和变迁[M].郭忠华等译.长春:吉林人民出版社,2010.
- [13] [加拿大]R·米什拉.社会政策与福利政策[M].郑秉文译.北京:中国劳动社会保障出版社,2007.
- [14] [法]皮埃尔·布迪厄.实践感[M].蒋梓骅译.南京:译林出版社,2003.
- [15] [英]马丁·瑟勒博·凯泽.福利国家的变迁[M].文姚丽等译.北京:中国人民大学出版社,2020.
- [16] [美]托马斯·戴伊.理解公共政策[M].孙彩红译.北京:北京大学出版社,2008.
- [17] [英]弗里德里希·恩格斯.家庭、私有制和国家的起源[M].中共中央编译局译.北京:人民出版社,2018.
- [18] [英]艾伦·肯迪.福利视角[M].周薇等译.上海:上海人民出版社,2011.
- [19] [美]内尔·诺丁斯.始于家庭:关怀与社会政策[M].侯晶晶译.北京:教育科学出版社,2006.
- [20] [美]阿瑟·克莱曼.照护[M].姚灏译.北京:中信出版社,2020.
- [21] [美]阎云翔.私人生活的变革[M].龚小夏译.上海:上海书店出版社,2009.
- [22] [美]马歇尔·萨林斯.亲属关系是什么,不是什么[M].陈波译.北京:商务印书馆,2018.
- [23] [美]薇薇安娜·泽利泽.亲密关系的购买[M].姚伟,刘永强译.上海:上海人民出版社,2009.
- [24] [美]理安·艾斯勒.国家的真正财富:创建关怀经济学[M].高钰,汐汐译.北京:社会科学文献出版社,2009.
- [25] [英]安·奥克利.看不见的女人:家庭事务社会学[M].汪丽译.南京:南京大学出版社,2020.
- [26] [日]上野千鹤子.父权制与资本主义[M].邹韵,薛梅译.杭州:浙江大学出版社,2020.
- [27] [德]亚历山德拉·茹科夫斯基.家庭中世代间的照顾:关于过去和将来的老人[M].董璐译.哈尔滨:黑龙江教育出版社,2015.
- [28] [美]加里·贝克尔.家庭经济分析[M].彭松建译.北京:华夏出版社,2000.
- [29] [丹麦]考斯塔·艾斯平-安德森.转型中的福利国家[M].杨刚译.北京:商务印书馆出版社,2010.
- [30] [美]詹姆斯·H.舒尔茨.老龄化经济学[M].裴晓梅等译.北京:社会科学文献出版社,2010.
- [31] [波兰]兹比格纽·沃兹涅克.老年社会政策的新视野[M].陈昀译.北京:社会科学文献出版社,2019.
- [32] [英]庇古.福利经济学[M].金镛译.北京:华夏出版社,2017.
- [33] [美]玛格丽特·米德.三个原始部落的性别与气质[M].宋践译.杭州:浙江人民出版社,1988.

- [34] [加拿大]大卫·切尔.家庭生活的社会学[M].彭钢旋译.北京:中华书局,2005.
- [35] [美]泰德·C.费晓闻.揭秘老龄化[M].吴礼敬等译.北京:机械工业出版社,2011.
- [36] [美]米奇利.社会发展:社会福利视角下的发展观[M].苗正民译.上海:格致出版社,2009.
- [37] [印度]阿玛蒂亚·森.以自由看待发展[M].任赜,于真译.北京:中国人民大学出版社,2002.
- [38] [英]保罗·皮尔逊.福利制度的新政治学[M].汪淳波,苗正民译.北京:商务印书馆,2005.
- [39] [美]尼尔·吉尔伯特.社会福利的目标定位:全球发展趋势与展望[M].郑秉文等译.北京:中国劳动社会保障出版社,2004.
- [40] [英]彼得·阿尔科克等.解析社会政策[M].董鹏译.北京:北京大学出版社,2020.
- [41] [德]乌尔里希·贝克.风险社会:新的现代性之路[M].张文杰,何博文译.南京:译林出版社,2018.
- [42] [英]哈特利·迪安.社会政策学十讲[M].岳经纶等译.上海:上海人民出版社,2015.
- [43] [英]苏珊·特斯特.老年人社区照顾的跨国比较[M].周向红等译.北京:中国社会出版社,2004.
- [44] [英]霍华德·格伦内斯特.英国社会政策论文集[M].苗正民译.北京:商务印书馆,2003.
- [45] [美]彼特·布劳.不平等与异质性[M].王春光,谢圣赞译.北京:中国社会科学出版社,1991.
- [46] [美]周颜玲,凯瑟琳·W.伯海德主编.妇女、家庭与公共政策[M].王金玲等译.北京:社会科学文献出版社,2004.
- [47] [美]尼尔·吉尔伯特,保罗·特雷尔.社会福利政策导论[M].黄晨熹等译.上海:华东理工大学出版社,2003.

3. 中文论文

- [1] 南希·福布尔.照料经济的特征、价值与挑战:基于性别视角的审视[J].宋月萍译.妇女研究论丛,2019(05).
- [2] 岳经纶,范昕.中国儿童照顾政策体系:回顾、反思与重构[J].中国社会科学,2018(09).
- [3] 张奇林,刘二鹏.面向家庭的照料社会政策建构:范式、因应与路径[J].青海社会科学,2019(02).
- [4] 杜鹏,李龙.新时代中国人口老龄化长期趋势预测[J].中国人民大学学报,2021(01).
- [5] 周学馨.面向国家治理现代化的中国老龄社会治理[J].探索,2021(02).
- [6] 郑功成.面向2035年的中国特色社会保障体系建设——基于目标导向的理论思考与政策建议[J].社会保障评论,2021(01).
- [7] 吴心越.市场化的照顾工作:性别、阶层与亲密关系劳动[J].社会学评论,2019(01).
- [8] 肖索未,简逸伦.照料劳动与社会不平等:女性主义研究及其启示[J].妇女研究论丛,2019(05).
- [9] 吴小英.照料的问题化及其政策选择——一个家庭变迁视角的探讨[J].杭州师范大学学报(社会科学版),2020(06).
- [10] 成志刚,卢婷.中国老年照料政策体系:嬗变、内在逻辑与路径取向[J].湘潭大学学报(哲学社会科学版),2021(01).
- [11] 孙鹃娟.劳动力迁移过程中的农村留守老人照料问题研究[J].人口学刊,2006(04).
- [12] 伍小兰.中国农村老年人口照料现状分析[J].人口学刊,2009(06).

- [13] 贺聪志,叶敬忠.农村劳动力外出务工对留守老人生活照料的影响研究[J].农业经济问题,2010(03).
- [14] 俞卫,刘柏惠.我国老年照料服务体系构建及需求量预测——以上海为例[J].人口学刊,2012(04).
- [15] 吴帆.中国家庭老年人照料者的主要特征及照料投入差异——基于第三期中国妇女社会地位调查的分析[J].妇女研究论丛,2017(02).
- [16] 刘柏惠.我国家庭中子女照料老人的机会成本——基于家庭动态调查数据的分析[J].人口学刊,2014(05).
- [17] 刘二鹏,张奇林.失能老人子女照料的变动趋势与照料效果分析[J].经济学动态,2018(06).
- [18] 张瑞利,林闽钢.中国失能老人非正式照顾和正式照顾关系研究[J].社会保障研究,2018(06).
- [19] 马焱.从公共政策层面看对女性老年家庭照料者的社会支持[J].妇女研究论丛,2013(05).
- [20] 毛建平.从流失剥削链到关怀互惠网:中国情境对全球照护链研究的重塑[J].社会科学,2019(05).
- [21] 刘二鹏,张奇林,韩天阔.照料经济学研究进展[J].经济学动态,2019(08).
- [22] 周春芳.儿童看护、老人照料与农村已婚女性非农就业[J].农业技术经济,2013(11).
- [23] 姚德超,刘筱红.农业女性化视野下农村妇女发展的困境与政策调适——基于阿玛蒂亚·森自由发展观的分析[J].兰州学刊,2012(08).
- [24] 彭希哲,王伟.中国认知障碍老人照护支持面临的风险及政策应对[J].西南民族大学学报(人文社科版),2019(12).
- [25] 程新峰,姜全保.隔代照料与老年人年龄认同:子女代际支持的中介效应[J].人口学刊,2019(03).
- [26] 闫萍.失能老人家庭照护者的社会支持研究——基于北京市的分析[J].北京行政学院学报,2019(03).
- [27] 宋月萍.照料责任的家庭内化和代际分担:父母同住对女性劳动参与的影响[J].人口研究,2019(03).
- [28] 肖金明.建构完善的老年人社会照料制度[J].浙江学刊,2012(05).
- [29] 曾毅,陈华帅,王正联.21世纪上半叶老年家庭照料需求成本变动趋势分析[J].经济研究,2012(10).
- [30] 岳经纶.中国正在走向福利国家吗——国家意图、政策能力、社会压力三维分析[J].探索与争鸣,2016(06).
- [31] 石人炳等.欧洲老年人生活照料的特点及启示[J].华中科技大学学报,2012(05).
- [32] 石人炳,宋涛.应对农村老年照料危机——从“家庭支持”到“支持家庭”[J].湖北大学学报(哲学社会科学版),2013(04).
- [33] 石人炳,罗艳.中国“老年照料三棱锥体”供给体系建设构想[J].华中科技大学学报,2017(04).
- [34] 纪竞垚.中国居家老年人家庭—社会照料模型[J].人口研究,2020(03).
- [35] 黄健元,常亚轻.家庭养老功能弱化了吗?——基于经济与服务的双重考察[J].社会保障评论,2020(02).

- [36] 佟新.照料劳动与性别化的劳动政体[J].江苏社会科学,2017(03).
- [37] 吴心越.“脆弱”的照顾:中国养老院中的身体、情感与伦理困境[J].台湾社会研究季刊,2018(03).
- [38] 萨支红.家政工生存状况研究:基于北京、济南被访者驱动抽样调查[J].妇女研究论丛,2020(04).
- [39] 王来华,约瑟夫·施耐德.论老年人家庭照顾的类型和照顾中的家庭关系——一项对老年人家庭照顾的“实地调查”[J].社会学研究,2000(04).
- [40] 梁丽霞,李伟峰.老年人家庭照顾者的社会性别分析[J].经济与社会发展,2012(07).
- [41] 佟新,周旅军,马冬玲.关怀经济学与投资女性——中国经济的新增长点[J].社会发展研究,2015(01).
- [42] 沈尤佳,邵若斯.照料危机与人口政策[J].贵州社会科学,2013(10).
- [43] 余央央,封进.老年照料的相对报酬:对“护工荒”的一个解释[J].财经研究,2014(08).
- [44] 南茜·弗雷泽.女性主义宣言[J].蓝江译.国外理论动态,2019(07).
- [45] 朱玲,何伟,金成武.农村劳动力转移与养老照护变迁[J].经济学动态,2020(08).
- [46] 李文祥,翟宁.照顾性别化视角下的女性公民身份完整化研究[J].内蒙古社会科学(汉文版),2019(04).
- [47] 尚晓媛.照顾提供、性别平等与公共政策——女性主义经济学的视角[J].人口与发展,2009(06).
- [48] 李永萍.家庭转型视野下农村老年人危机的生成路径[J].人口与经济,2018(05).
- [49] 苏熠慧.控制与抵抗:雇主与家政工在家务劳动过程中的博弈[J].社会,2011(06).
- [50] 吕利丹.新世纪以来家庭照料对女性劳动参与影响的研究综述[J].妇女研究论丛,2016(06).
- [51] 戴雪红.南茜·弗雷泽的女性主义福利思想评介[J].东岳论丛,2014(08).
- [52] 熊跃根.国家力量、社会结构与文化传统——中国、日本和韩国福利范式的理论探索与比较分析[J].江苏社会科学,2007(04).
- [53] 林闽钢,吴小芳.代际分化视角下的东亚福利体制[J].中国社会科学,2010(05).
- [54] 王晓莹,刘林平.家政工人的职业素养:问题与影响因素——基于访谈资料的质性研究[J].学海,2020(02).
- [55] 宋少鹏.从彰显到消失:集体主义时期的家庭劳动(1949-1966)[J].江苏社会科学,2012(01).
- [56] 刘云香.性别福利体制的研究述评[J].公共行政评论,2017(03).
- [57] 董红亚.从孝文化到照护文化、敬老文化——构建适应老龄社会的新文化体系[J].中州学刊,2020(09).
- [58] 李龙,宋月萍.家庭发展理论的三种基本导向及启示[J].社会建设,2020(05).
- [59] 董红亚.建构与老龄化社会相适应的照护文化[J].浙江外国语学院学报,2015(04).
- [60] 朱浩.社区嵌入式养老服务的社会化运作机制及其实践逻辑[J].云南民族大学学报(哲学社会科学版),2020(05).
- [61] 胡宏伟等.“嵌入式”养老模式现状、评估与改进路径[J].社会保障研究,2015(02).
- [62] 马欣员,钟若愚.社会政策的工具性作用:欧美福利国家的双维度改革标向[J].社会学研

究,2020(06).

- [63] 加布里尔科勒.东亚与南亚福利国家的道路和方式——是否存在“亚洲福利国家模式”? [J].社会保障研究,2014(02).
- [64] 董红亚.养老保障迈入服务时代的制度文化构建[J].社会科学辑刊,2013(05).
- [65] 李姿姿.社会投资:欧洲福利国家改革的新趋势[J].国外理论动态,2016(12).
- [66] 石琤.居家养老的影响因素与政策选择[J].社会保障评论,2019(04).
- [67] 郭丽娜.我国居家养老服务的结构性错配及应对[J].中国卫生事业管理,2020(08).
- [68] 卢婷.我国长期护理保险发展现状与思考——基于全国15个城市的实践[J].中国卫生事业管理,2019(01).
- [69] 石琤.社会照护给付:英国经验与中国选择[J].湖湘论坛,2019(02).
- [70] 陈诚诚.长期护理服务领域的福利混合经济研究——基于瑞德日韩四国的比较分析[J].社会保障评论,2018(02).
- [71] 袁笛,陈滔.正式和非正式照护的平衡:内涵、困境与对策[J].内蒙古社会科学,2020(06).
- [72] 成志刚,卢婷.独生子女家庭老年人照料责任认知及影响因素——基于多子女家庭的比较[J].人口与社会,2021(04).
- [73] 王德强,王涛.农村子女履行赡养义务偏好影响因素的实证分析[J].农业技术经济,2016(12).
- [74] 成志刚,卢婷.乡土社会中家庭养老格局的嬗变:女儿养老的“崛起”——基于场域理论视角的个案剖析[J].湖南社会科学,2021(04).
- [75] 杨天保,文春霞.世界家庭养老危机的制度批判——兼论社会主义的东方策略[J].广西社会科学,2020(08).
- [76] 董克用等.中国人口老龄化与养老体系建设[J].经济社会体制比较,2020(01).
- [77] 王文娟,张世青.强化抑或削弱:养老机构扶持政策向何处去[J].山东社会科学,2019(12).
- [78] 林卡,朱浩.应对老龄化社会的挑战:中国养老服务政策目标定位的演化[J].山东社会科学,2014(02).
- [79] 徐道稳.改革开放以来我国社会政策发展的回顾与展望[J].社会政策研究,2018(03).
- [80] 路风.单位:一种特殊的社会组织形式[J].中国社会科学,1989(01).
- [81] 李迎生,刘庆帅.生命历程理论视野下我国社会政策的创新发展——围绕民生建设“七有”目标的分析[J].江苏行政学院学报,2021(01).
- [82] 李燕.公民政策遵从:理论基础、形成机制与干预策略[J].探索,2020(03).
- [83] 刘拥华.注意力分配的社会逻辑[J].社会科学研究,2020(04).
- [84] 秦强,李乐乐.新时代我国人口老龄化问题研究[J].广西社会科学,2019(11).
- [85] 张正军,刘玮.社会转型期的农村养老:家庭方式需要支持[J].西北大学学报(哲学社会科学版),2012(03).
- [86] 罗丽娅,郭林.“家庭主义福利”的审视与再修正——来自西班牙老年长期照护服务发展的经验[J].国外社会科学,2019(04).
- [87] 张敏杰.德国家庭政策的回顾与探析[J].浙江学刊,2011(03).
- [88] 刘德浩.长期照护制度中的家庭团结与国家责任——基于欧洲部分国家的比较分析[J].

人口学刊,2016(04).

- [89] 沈洁.日本性别政策演进分析——从“男性养家”迈向工作与生活平衡[J].妇女研究论丛,2019(06).
- [90] 祝西冰.工作家庭平衡政策工具挖掘与量化评价[J].社会科学研究,2019(06).
- [91] 蒲新微.社会福利的时代图景变迁与中国未来走向[J].社会科学辑刊,2020(03).
- [92] 成志刚,卢婷.中国照料福利的“差距格局”与平衡发展[J].学术交流,2021(09).
- [93] 马焱,张黎.对女性老年家庭照料者提供公共政策支持的国际经验借鉴[J].山西师大学报(社会科学版),2013(02).
- [94] 江苏芬.人口老龄化背景下女性家庭照料者的社会支持体系构建[J].重庆工商大学学报(社会科学版),2018(02).
- [95] 刘柏惠.老年照料服务体系发展国际经验及启示[J].社会保障研究,2015(02).
- [96] 陈际华,卞海琴.社会支持理论下喘息服务介入失能老人家庭照顾问题研究[J].经济研究导刊,2018(07).
- [97] 关信平.当前我国社会政策的目标及总体福利水平分析[J].中国社会科学,2017(06).
- [98] 关信平.民生建设和社会政策发展及新征程中的新问题与新议题[J].社会发展研究,2020(04).
- [99] 罗红光.“家庭福利”文化与中国福利制度建设[J].社会学研究,2013(02).
- [100] 唐钧.从社会保障到社会保护:社会政策理念的演进[J].社会科学,2014(10).
- [101] 贾玉娇.中国养老服务体系中的突出问题与解决思路[J].求索,2017(05).
- [102] 袁笛,陈滔.照护政策视角下家庭老年照料的经济价值[J].江西财经大学学报,2020(05).
- [103] 朱浩.西方发达国家老年人家庭照顾者政策支持的经验及对中国的启示[J].社会保障研究,2014(04).
- [104] 潘锦棠,许晓丽.国际比较视野下的公共家庭政策与两性就业平等关系——基于“福利国家悖论”现象的考察[J].河南师范大学学报(哲学社会科学版),2020(06).
- [105] 戴卫东.中国家庭老年照料的功能变迁与价值转向[J].安徽师范大学学报(人文社会科学版),2021(01).
- [106] 戴卫东.福利:V型责任论——中国老年社会福利政策的一个理论建构[J].社会政策研究,2018(01).
- [107] 刘娜,刘长庚.居民收入提升与家庭照料约束——市场与家庭联立视角下收入差距扩大再探因[J].财经研究,2014(07).
- [108] 封进,韩旭.退休年龄制度对家庭照料和劳动参与的影响[J].世界经济,2017(06).
- [109] 聂飞.家庭政策中的家国责任分担研究[J].中州学刊,2018(08).
- [110] 严国萍.当代中国碎片化社会福利体制的形成与突破[J].中国行政管理,2014(07).
- [111] 丁建定.中国社会保障制度的公平正义理念及其实践取向[J].社会政策研究,2020(04).
- [112] 白维军,王邹恒瑞.积极老龄化视域中的家庭养老政策支持研究[J].北京航空航天大学学报(社会科学版),2021(01).
- [113] 李洁.重新发现“再生产”:从劳动到社会理论[J].社会学研究,2021(01).
- [114] 孙晓冬.中国青年夫妻的家务劳动投入:经济交换还是性别呈现? [J].中国青年研

究,2021(02).

- [115] 彭华民.论需要为本的中国社会福利转型的目标定位[J].南开学报(哲学社会科学版),2010(04).
- [116] 蔡昉.中国老龄化挑战的供给侧和需求侧视角[J].经济学动态,2021(01).
- [117] 苏熠慧.重构家务劳动分析的可能路径——对20世纪70年代社会主义女性主义有关家务劳动讨论的反思[J].妇女研究论丛,2019(06).
- [118] 苏熠慧.性别与劳动研究:理论、概念与启发[J].妇女研究论丛,2021(01).
- [119] 武萍,周卉,赵越.中国家庭养老方式的社会化机制研究——来自德国的启示[J].辽宁大学学报(哲学社会科学版),2016(02).
- [120] 胡薇.国家角色的转变与新中国养老保障政策变迁[J].中国行政管理,2012(06).
- [121] 吴香雪,杨宜勇.社会保障多元主体责任践行的路径研究[J].中州学刊,2021(02).
- [122] 沈洁.家务劳动再分配的政策探索——日本“高龄女性贫困”问题的反思[J].妇女研究论丛,2021(01).
- [123] 杨政怡,殷俊,邢博文.基于集体主义文化的德国养老服务管理机制及对我国的启示[J].武汉科技大学学报(社会科学版),2021(02).
- [124] 周艺梦,张奇林.失能老人配偶照料者心理健康及其影响因素研究[J].北京社会科学,2021(01).
- [125] 程鹏.西方公平正义理念的发展脉络与时代意蕴[J].国外社会科学前沿,2021(03).
- [126] 李珍,赵青.需求溢出理论下的长期照护制度安排与政策意蕴——基于微观数据的溢出需求识别[J].社会保障研究,2021(01).
- [127] 陈功,赵新阳,索浩宇.“十四五”时期养老服务高质量发展的机遇和挑战[J].行政管理改革,2021(03).
- [128] 贾玉娇,范家绪.从断裂到弥合:时空视角下家庭养老保障功能的变迁与重塑[J].社会科学战线,2019(07).
- [129] 孟宪范.家庭:百年来的三次冲击及我们的选择[J].清华大学学报(哲学社会科学版),2008(03).
- [130] 杨菊华,何绍华.社会转型过程中家庭的变迁与延续[J].人口研究,2014(02).
- [131] 蓝佩嘉.照护工作:文化观点的考察[J].社会科学论丛,2009(02).
- [132] 祝西冰,陈友华.中国家庭政策研究:回顾与相关问题探讨[J].社会科学研究,2013(04).
- [133] 张秀兰,徐月宾.建构中国的发展型家庭政策[J].中国社会科学,2003(06).
- [134] 吴帆,李建民.家庭发展能力建设的政策路径分析[J].人口研究,2012(04).
- [135] 景鹏,周佩,胡秋明.预期寿命、老年照料与经济增长[J].经济学动态,2021(02).
- [136] 张苏,李泊宁.人口老龄化与养老金可持续性研究进展[J].经济学动态,2021(02).
- [137] 韩烨,沈彤.中国特色养老服务体系建设的逻辑起点与规划远景——从“积极老龄化”到“积极应对人口老龄化”国家战略[J].学习与探索,2021(03).
- [138] 贾丽萍.多层次养老保障体系的国际架构与中国治理实践[J].社会科学战线,2021(04).
- [139] 郭瑜,张寅凯.代际关系、养老保险与中国城镇养老新图景[J].社会科学研究,2021(02).
- [140] 陆杰华,张莉.中国老年人的照料需求模式及其影响因素研究——基于中国老年社会追

踪调查数据的验证[J].人口学刊,2018(02).

- [141] 马春华.中国城市家庭亲子关系结构及社会阶层的影响[J].社会发展研究,2016(03).
- [142] 王跃生.社会变革中的家庭代际关系变动、问题与调适[J].中国特色社会主义研究,2019(03).
- [143] 张新辉,李建新.现代化变迁与老年人家庭地位演变——以代际同住家庭经济决策权为例[J].人口与经济,2019(04).
- [144] 唐钧,冯凌.长期照护的全球共识和概念框架[J].社会政策研究,2021(01).
- [145] 郑伟,吕有吉.公共养老金与居民养老财富储备关系探析——基于文献述评的方法[J].社会科学辑刊,2021(02).
- [146] 李海舰,李文杰,李然.中国未来养老模式研究——基于时间银行的拓展路径[J].管理世界,2020(03).
- [147] 黄闯,李琳.养老服务业发展的理想前景和实践困局——以我国人口老龄化背景为视角[J].长白学刊,2015(03).
- [148] 刘芷含,吴玉洁.“收放何度?”:中国特色老龄社会治理体制的生成逻辑及实现路径——一项清晰集定性比较分析(csQCA)研究[J].中国行政管理,2021(01).
- [149] 房莉杰,周盼.“多元一体”的困境:我国养老服务体系的一个理解路径[J].江苏行政学院学报,2020(01).
- [150] 吴月.吸纳与控制:政府购买社会服务背后的逻辑[J].学术界,2015(06).
- [151] 陈伟.“医养护融合型”长期照护应急防控体系建设[J].社会科学,2021(05).
- [152] 王晶,张立龙.老年长期照护体制比较——关于家庭、市场和政府责任的反思[J].浙江社会科学,2015(08).
- [153] 安超,王杰秀.技术效率视角下的公办养老机构改革——基于北京市居家养老服务设施摸底普查数据[J].社会保障研究,2021(01).
- [154] 陈伟.“医养护融合型”长期照护应急防控体系建设[J].社会科学,2021(05).
- [155] 陈伟,黄洪.长期照护制度中的“绩效同构”与“风险共担”:一个“协同治理”的解释框[J].浙江学刊,2017(02).
- [156] 张文博.照料社会化:长期照护保险制度实践研究——基于对青岛市长期医疗护理保险的考察[J].北京工业大学学报(社会科学版),2017(06).
- [157] 刘亚娜.中美老龄者家庭长期照护比较与启示——基于美国“国家家庭照护者支持计划”的考察[J].学习与实践,2016(08).
- [158] 涂爱仙.供需失衡视角下失能老人长期照护的政府责任研究[J].江西财经大学学报,2016(02).
- [159] 刘磊.“十四五”时期完善农村养老服务体系的挑战与任务[J].行政管理改革,2021(05).
- [160] 李文祥,赵紫薇.制度变迁视角下社会养老服务发展的困境与超越[J].河北学刊,2021(03).
- [161] 陈伟.“去家庭化”与“商品化”——老年失智群体长期照护服务体制的供给侧治理[J].河北学刊,2021(03).
- [162] 李鸿渊.嵌入式养老:农村地区农民集中养老新模式探索[J].行政管理改革,2021(06).
- [163] 邢朝国.“自己小心”:信息不对称与照料劳动中的健康风险规避策略[J].社会学评

论,2021(02).

- [164] 吴心越.照料劳动与年龄困境:基于养老机构护理人员的研究[J].妇女研究论丛,2021(04).
- [165] 郭林,谌基东.中国老年照护的嬗变、逻辑与制度完善[J].学术研究,2021(07).
- [166] 常成.结构-机制视角下长期照护政策执行偏差研究[J].社会保障评论,2021(02).
- [167] 陈周旺.福利治理为什么重要:超越福利国家模式[J].行政论坛,2021(04).
- [168] 马凤芝,王依娜.“共振式增能”:农村养老共同体构建的实践逻辑——基于水村和清村的经验研究[J].中国农业大学学报(社会科学版),2021(04).
- [169] 何文炯,王中汉.论老龄社会支持体系中的多元共治[J].学术研究,2021(08).
- [170] 朱荟,陆杰华.工作抑或家庭:多重角色视角下性别红利释放的理论探讨[J].中山大学学报(社会科学版),2021(05).
- [171] 孙鹃娟.健康老龄化视域下的老年照护服务体系:理论探讨与制度构想[J].华中科技大学学报(社会科学版),2021(05).
- [172] 杨翠迎,刘玉萍.养老服务高质量发展的内涵诠释与前瞻性思考[J].社会保障评论,2021(04).
- [173] 白维军.家庭养老的风险标识及其治理[J].社会保障评论,2021(04).
- [174] 程令伟,王瑜.农村失能老人照护体系构建[J].华中农业大学学报(社会科学版),2021(06).
- [175] 崔晓东.中国老年人口长期护理需求预测——基于多状态分段常数Markov分析[J].中国人口科学,2017(06).
- [176] 胡宏伟,李延宇,张澜.中国老年长期护理服务需求评估与预测[J].中国人口科学,2015(03).
- [177] 王新军,李雪岩.长期护理保险需求预测与保险机制研究[J].东岳论丛,2020(01).

4. 学位论文

- [1] 李思然.瑞典社会政策视域的性别平等政策研究[D].哈尔滨工业大学,2019.
- [2] 张军.社会保障制度的福利文化解析——基于历史和比较的视角[D].西南财经大学,2009.
- [3] 万筠.制度惯性、注意力转移和政策变迁:中国城市生活垃圾管理政策的间断均衡研究[D].山东大学,2020.
- [4] 徐道稳.中国社会政策转型研究[D].南开大学,2007.
- [5] 宁雯雯.国家、家庭、市场:城市低保受助者就业研究[D].武汉大学,2015.
- [6] 田青.老人社区照料服务:基于福利多元主义的比较研究[D].华东师范大学,2010.
- [7] 丁一.我国失能老人长期照护模式构建研究[D].首都经济贸易大学,2014.
- [8] 刘笑言.走向关怀——性别正义视阈下家庭政策的理论模式比较研究[D].吉林大学,2013.
- [9] 陶东杰.人口老龄化、代际冲突与公共政策研究[D].华中科技大学,2016.
- [10] 张亮.中国儿童照顾政策研究——基于性别、家庭和国家的视角[D].复旦大学,2014.

5. 中文报纸

- [1] 习近平.动员社会各界广泛参与家庭文明建设 推动形成社会主义家庭文明新风尚[N].人民日报,2016-12-13.
- [2] 习近平.不论时代发生多大变化都要重视家庭建设[N].人民日报,2015-02-17.

- [3] 林闽钢,康镇.构建老年友好型社会政策体系[N].中国人口报,2018-10-11.
- [4] 关信平.中国共产党社会政策的百年探索与成就[N].中国社会科学报,2021-07-07.
- [5] 彭希哲.老龄社会治理之“中国逻辑”[N].中国社会科学报,2021-10-18.
- [6] 郑舒文.构建支持居家养老的政策体系[N].中国社会报,2021-11-26.
- [7] 郑功成.养老服务政策建构的合理取向[N].中国社会报,2021-11-26.
- [8] 朱震宇.积极应对人口老龄化需强化系统观[N].中国劳动保障报,2021-11-16.
- [9] 郑功成.应对老龄化关键是解决未备已老问题[N].中国社会报,2021-03-10
- [10] 周韵曦.完善家庭政策,为“留守娃”编织关爱网[N].中国妇女报,2019-03-28.
- [11] 青连斌.实施积极应对人口老龄化国家战略,有何深意? [N].学习时报,2021-05-26.
- [12] 郑功成.解决养老育儿难题需统筹施计[N].光明日报,2021-04-27.
- [13] 都阳.构建中国特色人口老龄化应对方略[N].经济日报,2021-03-29.
- [14] 穆光宗.整合照料资源才能确保失能老人的养老品质[N].中国社会报,2017-12-11.

B. 英文文献

1. 英文专著

- [1] Abel,E.K.& Neslon,M.K.(eds.). Circles of Care: Work and Identity in Women's Lives[M].New York: State University of New York Press,1990.
- [2] Ruddick, S. Maternal. Thinking: Toward a Politics of Peace[M]. Boston, Massachusetts: Beacon, 1989.
- [3] Eileen & Parrefias, Rhacel Salazar eds.Intimate Labors: Cultures, Technologies, and the Politics of Care[M]. California: Stanford University Press, 2010.
- [4] Nancy Folbre & Wright,E.O.. For Love or Money: Care Provision in the United States[M].New York: Russell Sage,2012.
- [5] Arlie Hochschild & Anne Machung. The Second Shift[M].New York: Penguin Books,2003.
- [6] Evelyn Nakano Glenn. Forced to Care: Coercion and Caregiving in America[M]. Cambridge: Harvard College Press,2010.
- [7] Baker, Hugh David Roberts. Chinese Family and Kinship[M].London: the Macmillan Press,1981.
- [8] Julia Lynch.Age in the Welfare State[M].Cambridge: Cambridge University Press,2006.
- [9] Fred C. Pampel,John B. Williamson. Age, Class, Politics, and the Welfare State[M]. Cambridge:Cambridge University Press,1992.
- [10] John P. Kertzmnn ,John L. Mcknight. Building Communities form the Inside Out: A Path Toward Finding and Mobilizing A Community's Assets[M].Chicago: ACTA Publications,1993.
- [11] Jula S. O'Connor,Ann Shola Orloff & Sheila Shaver. States,Markets, Families: Gender, Liberalism and Social Policy in Australia, Canada, Great Britain and the United States[M].New York: Cambridge University Press,1999.
- [12] Lorraine Fox Harding. Family, State and Social Policy[M]. London: Macmillan, 1996.

- [13] Nel Noddings. Starting at Home: Caring and Social Policy[M]. California: University of California Press,2002.
- [14] Peta Bowden. Caring: Gender-sensitive ethics[M].London: Taylor & Francis e-Library,2001.
- [15] Tansley S,Tolle K M. The Fourth Paradigm: Data-intensive Scientific Discover[M]. Redmond: Microsoft Research,2009.
- [16] Arlie Russell Hochschild. The Time Bind: When Work Becomes Home and Home Becomes Work[M]. New York: Holt Paperbacks,2001.
- [17] Vivinna A. Zelizer. The Purchase of Intimacy[M]. Princeton : Princeton University Press,2005.
- [18] Alva Myrdal and Viola Klein. Women's Two Roles: Home and Work[M].New York: Routledge,1956.
- [19] Hemerijck A. Changing Welfare States[M].Oxford: Oxford University Press,2013.
- [20] Blossfeld,H.P., S.Drobnic..Careers of Couples and Trends in Contemporary Society from Male Breadwinner to Dual Earner Families[M].Oxford: Oxford University Press.2002.
- [21] Bengtson,V,C., Rosenthal, C.J.& Burton, L.M. Paradoxes of Family and Aging in R.H. Binstock and L.K.George(eds.),[22]Handbook of Aging and the Social Sciences(4"ed.) [M].New York: Academic Press.1996.
- [22] Tennstedt,S. Family Care Giving in an Aging Society[M].Washington,DC: Administration on Aging, Symposium,1999.
- [23] Hantrais,L. Family Policy Matters[M].Bristol: The Policy Press,2004.
- [24] Thomas,P.B,& Leira,A.(eds.).Gender, Welfare State and the Market: Towards A New Division of Labour[M].London: Routledge,2000.
- [25] Esping-Anderson , G.. The Incomplete Revolution: Adapting to Women's New Roles[M].Gambridge: Polity Press,2009.
- [26] Esping-Anderson, G..Social Foundation of Postindustrial Economics[M].New York: Oxford University Press,1999.
- [27] Titmuss R.. Commitment to Welfare[M].London: Allen & Unwin,1968.

2. 英文论文

- [1] Tronto,J.. Beyond Gender Difference to a Theory of Care[J].Signs: Journal of Woman in Culture and Society,1987,12(4).
- [2] Laslett,B. & Brenner,J..Gender and Social Reproduction: Historical Perspectives[J]. Annual Review of Sociology,1989,15(1).
- [3] Glenn,E.N.. From Servitude to Service Work: Historic Continuities in the Racial Division of Paid Reproductive Labor[J].Signs: Journal of Woman in Culture and Society,1992,18(1).
- [4] Mary Daly, Jane Lewis. The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states[J].The British Journal of Sociology,2000,51(2).
- [5] Boaz,Rachel F.,Muller,Charlotte F. Paid Worker and Unpaid Help by Caregivers of the Disabled and Frail Elders[J].Medical Care,1992,30(2).

- [6] Rashmi G.,Vijayan K.P. Elder Care Giving in South Asian Families: Implications for Social Service[J].Journal of Comparative Family Studies, 2002,33.
- [7] Moody,Charles M.& Stull,Donald E.. Ethnicity and Long-tern Care: An overview in Charles M, Barresi & Donald E.Stull(eds.). Ethnicity and Long-tern Care.(3-21).New York: Springer Publishing Co.1998.
- [8] Anneli, A.& Jorma,S.. Uropean Social Care Services: Is It Possible to Identify Models ? [J].Journal of European Social Policy,1996,6(2).
- [9] Courtney Harold Van Houtven, Edward C.Norton.Informal Care and Health Care Use of Older Adults[J]. Journal of Health Economics,2004,4(8).
- [10] Coward R T,Cutler S J, & Mullens R A.Residential differences in the composition of the helping networks of impaired elders[J].Family Relations,1990(1).
- [11] Bolin,K.,B. Lindgren and P. Lundborg. Informal and Formal Care among Single Living Elderly in Europe[J].Health Economics,2008(17).
- [12] Taylor-Gooby, P.,T. Larsen and J. Kananen., Market Means and Welfare Ends: The UK Welfare State Experiment[J].Journal of Social Policy,2004,33(4).
- [13] Cantor M H. Neighbors and Friends an Overlooked Resources in the Informal Support System[J].Research on Aging,1979,1(4).
- [14] Cantor M H. Family and Community Support Systems of Older New Yorkers[J]. Growing Older in New York City in the 1990s,1993 (5) .
- [15] Pfau Effinger B. Welfare State Policies and the Development of Care Arrangements[J]. European Societies,2005,7(2).
- [16] Sung J. C, Nichol M. B, Venturini F, et al. Factors Affecting Patient Compliance with Antihyperlipidemic Medications in an HMO Population[J].American Jornal of Managed Care,1998,10(1).
- [17] Herrick C M, Alinsworth A D. Invest in Yourself: Yoga as a Self-care Strategy[J]. Nursing Forum,2000,2(35).
- [18] Campbel & Kegami. Japan's Radical Reform of Long-tern Care[J].Social Policy and Administration,2003, 37(1).
- [19] P.Baldock, JC. Caring for Frail Elderly People: Policies in Evolution[J].Journal of European Social Policy,1998,8(4).
- [20] Litwark & Eugene. Helping in the Elderly: the Complementary Roles of Informal Networks and Formal Systems[J].NewYork: Guilford,1985.
- [21] F.Thomese,T.V.Tilburg. Neighboring Networks and Environmental Dependency[J]. Aging and Securitty,2000,1.
- [22] Seo B H, Cho Y J, Youn J R, et al. Model for Thermal Conductivities in Spun Yarn Carbon Fabric Composites[J].Polymer Composites,2005,26(6).
- [23] Wataru Koyano. Population Aging: Changes in Living Arrangement, and the New Long-tern Care System in Japan[J].Journal of Sociology and Social Welfare,1999,1(3).
- [24] Ikegami N, Campbell J C. Japan's Health Care System: Containing Costs and Attempting Reform[J].Health Affairs,2004,4(16).

- [25] Szebehely. They Deserve Better: the Long-term Care Experience in Canada and Scandinavia[J].Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives,2009.
- [26] Dykstra, P. Loneliness among the Never and Formerly Married: the Importance of Supportive Friendships and a Desire for Independence[J].Journal of Gerontology, 1995,50.
- [27] Connidis,I.A,. Family Ties and Aging[J].Thousand Oaks,CA: Sage,2001.
- [28] Robert V. Kemper, Anya Peterson Royce. Chornieling Cultures: Long-term Field Research in Anthropology[J].Alta Mira Press,U.S,2002.
- [29] Sherry Anne Chapman. Client-centered, Community-based Care for Frail Seniors[J].Health and Social Care in the Community,2003,11(3).
- [30] Bravell M E. et al. Older Caregivers in Iceland: Providing and Receiving Care[J]. Nordic Social Work Research,2013,1(3).
- [31] Fraser,N.. After the Family Wage: Gender Equity and the Welfare Stata.[J].Political Theory,1994,22(4).
- [32] Orloff,A.S.. Gender and the Social Rights of Citizenship: the Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States[J].American Sociological Review,1993,58(3).
- [33] Pamela Doty. Family Care of the Elderly: the Role of Public Policy[J].The Milbank Quarterly,1986,64(1).
- [34] Mary Daly. Care as a Good for Social Policy[J].Journal of Social Policy,2002, 31(2).
- [35] Clare Ungerson. Social Politics and the Commodification of Care[J].Social Politics,1997,4(3).
- [36] Lewis,J.. Gender and the Development of Welfare Regimes[J].Journal of European Social Policy,1992,2(3).
- [37] Mary Daly,Jane Lewis. The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states[J].The British Journal of Sociology,2000,51(2).
- [38] Bakker,I..Social Reproduction and the Constitution of a Gendered Political Economy[J].New Politcal Economy,2007,12(4).
- [39] Dwyer,R.E..The Care Economy? Gender, Economic Restructuring, and Job Polarization in the U.S. Labor Market[J].American Sociological Review,2013,78(3).
- [40] Laslett,B.& Brenner,J.. Gender and Social Reproduction: Historical Perspectives[J]. Annual Review of Sociology,1989,15(1).
- [41] Daly, M.. Care as a Good for Social Policy[J].Social Politics,2002,9(2).
- [42] Evers, A.. Shifts in the Welfare Mix: Introducing a New Approach for the Study of Transformations in Welfare and Social Policy[J].In Evers, A,& H. Wintersberger(eds.), Shifts in the Welfare Mix.1988.
- [43] Abrahamson, P.. Welfare Pluralism: Towards a New Consensus for a European Social Policy[J].in Poverty and Social Politics: The Changing of Social European. Samiko Project,Copenhagen.1994.
- [44] C. D. Neubourg & C. Weigand.. Christine Social Policy as Social Risk Management[J]. The European Journal of Social Sciences,2000,13(4).

- [45] M. K. Whyte. Continuity and Change in Urban Chinese Family Life[J].The China Journal,2005,53(1).
- [46] Vere, J. R.. Social Security and Elderly Labor Supply: Evidence from the Health and Retirement Study[J].Labor Economics,2001,18(5).
- [47] Lister, R.. Dilemmas in Engendering Citizenship[J].Economy and Society,1995, 24(1).
- [48] Folbre, N.& S. Himmelweit.. Introduction children and family policy: A feminist issue[J]. Feminist Economics,2010,6(1).
- [49] Korpi, W.. Faces of Inequality: Gender, Class and Patterns of Inequalities in Different Types of Welfare States[J].Social Politics,2000 ,7(2).
- [50] Nomaguchi, K.M..Change in Work Family Conflict among Employed Parents between 1977 and 1997[J].Journal of Marriage and Family,2009,71(1).
- [51] Lachance-Grzela, M., Bouchard,G..Why Do Women Do the Lion's Share of Housework? A Decade of Research[J]. Sex Roles,2010(63).
- [52] Bengston V L, R E L Roberts.. Intergenerational Solidarity in Aging Families: An Example of Formal Theory Construction[J].Journal of Marriage and the Family, 1991(4).
- [53] Dong,X.Y.,Feng,J.,and Yu,Y.Y. Relative Pay of Domestic Eldercare Workers in Shanghai, China[J].Feminist Economics,2016,23(1).