

北京市居家養老服務政策： 挑戰、倫理與建議

謝文野

摘要

居家養老服務政策的推行與實施是近年中國政府對抗社會老齡化過程中的重要對策。北京市政府自 2000 年後出台了大量居家養老相關政策，設法落實“以居家（養老）為基礎”的目標，然而目前的政策發展仍有不足。本文就北京市目前老齡化社會帶來的挑戰，提供了儒家倫理視角的分析。同時針對目前居家養老政策提出兩點建議，進而從政府政策制定角度為實現孝道價值觀提供幫助。

【關鍵字】 老齡化社會 居家養老 倫理 孝道
養老政策

一、全國與北京市老齡化社會現狀及挑戰

進入新千年以來，中國進入了社會快速老齡化的階段。2000 年中國 60 歲及以上人口佔總人口比重 10.5%，65 歲及以上佔比

謝文野，香港城市大學博士研究生，中國香港。

《中外醫學哲學》XV:2 (2017 年)：頁 43-54。
© Copyright 2017 by Global Scholarly Publications.

7.1%，按照國際通用標準中國正式進入了老齡化社會。2015 年末，中國 60 歲及以上老人佔總人口比重達 16.1%，老年人口達 2.22 億；其中，65 歲以上人口 1.44 億，佔總人口比重 10.5%。¹ 隨著 20 世紀 50 年代到 70 年代生育高峰出生人口年歲增長，在 2030 年之前，中國人口老齡化進程還將進一步加速。根據國家發改委社會司 2016 年發佈的《國家人口發展規劃 2016-2030 年》，在 2030 年 60 歲及以上老人佔比將達 25% 左右，同時高齡化特徵更加明顯，80 歲以上老人數量不斷增加。除老齡化這一特徵外，其他指標也值得注意，如勞動年齡人口逐漸下降，勞動力的老齡化程度加重。愈加嚴重老齡化的社會對於中國未來的經濟發展、公共服務、老年人權益保障等都帶來了極大的挑戰。

北京市老齡化情況相較全國則更為嚴重，早在 1990 年北京市就進入了全面的老齡化社會；彼時北京市 60 歲及以上常住人口已達 110 萬，佔全市常住人口比達 10%。其後，北京市的老齡化發展速度與全國老齡化發展速度同樣呈現迅速加快的特點。截至 2015 年底，北京市有常住人口 2,170 萬，65 歲及以上人口佔比 10.3%，達 222.8 萬人。² 根據北京市老齡辦的預測，2030 年北京市常住老年人口將佔總人口的 30% 左右，超過 500 萬人為老年人口。³ 北京市人口基數大，增長快，高齡化的特點也為北京市的長期養老政策制定帶來了挑戰。

二、儒家孝道的體現——

推進居家養老服務政策的必要性及其優點

居家養老，不同於以機構或社區為主要服務提供者，是“給予老人以家庭為導向的照顧形式”。（范瑞平 2011，198）這從概念上擴大了傳統上僅限於父母與子女同住一個屋簷下的形式，

(1) 國家統計局：《2015 年國民經濟和社會發展統計公報》。

(2) 北京市統計局 2016 年發佈。

(3) 北京市老齡辦：《北京養老形勢展望》，2012。

居家養老的形式同時也可以是子女與老人較近居住，子女仍可每天或經常性地探望父母。在當今中國社會，人們仍受傳統儒家文化影響，大部分人認同且實行著孝順的義務，孝道在中國社會中也仍然被政府及社會廣泛提倡。在儒家德性倫理學當中，孝是一個非常基礎與關鍵的概念，是人們發展自己德性的源泉與具體的行為表現。人有仁義禮智四端，仁與義是這四端的根本（《孟子譯注·離婁篇句上》），且孟子也闡述了“仁之實，是親是也”。由此可見孝也是仁的基礎，此觀點在論語中也有多次呈現（“孝弟也者，其為人之本與”，“出則孝，入則悌”等（《論語譯注·學而篇》））。從實踐角度來說，孝順是子女對於父母敬愛的表現形式，父母需要從子女的孝順行為中才能感受到來自子女的敬與愛（范瑞平 2011，209）。在此情況下，老人寄望子女可以盡孝，在年老時可以獲得來自子女的照顧，而居家養老就是老人接受子女照顧的一個體現，且這一照料形式最能體現以及符合儒家德性倫理的要求。據前文所講，照料自己的父母是為人子女的根本責任之一，這也是為人應具有的基本德性，子女在照料自己的父母與孝順自己父母的過程當中得以發展自己的德性。這也意味著社會中的其他人並不應取代子女作為對老人照料的首要承擔者。當然，這不意味著政府在照料老年居民方面不承擔責任，而是應當制定和落實更多的政策以促進人們可以通過居家養老的照料方式照顧好年邁的父母。在儒家看來，孝順與侍奉自己的父母，以好的態度來對待自己的父母，也有助於人們對待社會中的其他人，真正做到推己及人。政府通過具體政策促進孝道在社會當中的發展也有助於塑造更加良好的社會環境。

在獲得家庭照護的過程中，老年人的心理需求得到了更好的滿足。居家養老的方式最受老年人偏愛。中國老齡科學研究中心的調查也體現了中國老年人養老偏好，選擇居家養老的老人比例不降反升，由 2000 年選擇居家養老的老人比例為 84.6% 上升到 2010 年的 88%。（吳玉韶 2009，41）居家養老同時意味著老人在

自己熟悉的社區及環境中度過老年生涯，按照 60 歲為退休年齡計算，當前老年人有 15 至 20 年的養老生活時期，在熟悉的社區與環境中養老可以很大程度提升老年人的幸福感，而這些都是機構養老無法提供的。雖然有些老人也表示在養老機構可以交到很多朋友，但他們仍強調朋友並不是家人，同時他們感到被子女拋棄。

(Chan & Pang 2007, 407) 其次養老機構虐老新聞頻出，究其原因因為現有體系無法對養老機構運營形成有效監管。除去此方面的考量，在養老機構居住的老年人需要在固定時段做固定的事情，如吃飯、睡覺、休閒時間全部無法自主安排。尤其在公辦養老機構，更加不會提供個性化的服務，然而事實卻是每位老年人需求都不盡相同。

從經濟學角度分析，對於政府和社會總體而言，居家養老的照料形式經濟負擔更小。中國的老年人口數量龐大，老齡化發展速度極快，在中國社會進入快速老齡化的同時，勞動力的老化以及減少也成為嚴重問題。這使得中國經濟長期依賴“人口紅利”的獲利大幅減少。從老年撫養比 (dependency ratio) 來看，2030 年中國的老年撫養比將為 0.24，再到 2050 年將會達到 0.42。這意味著平均每個勞動年齡人口即將需要供養 0.42 個老年人，是 2010 年的 3.8 倍。(U.N. (Population Division, United Nations), 2011)⁴ 隨著中國經濟增速下降及財政增長受限，養老服務類的民生工作愈加需要注重品質與效益及強化成本的績效分析。現階段一個具有基本養老保障功能的養老機構需要政府初期每床位至少投入 50,000 元，同時日常運作每月還需補貼 250-350 元，因此需要大規模財政投入機構養老建設註定會受到制約。(郁建興、瞿志遠、2011, 112) 因中國現在不同於大部分發達國家或地區未富先老的情況，使得政府從根本上只能將機構養老作為中國養老服務體系的一種補充形式。北京市的人均國民生產總值與財政收入等雖然在全國屬於前列，但老年人口基數大、增長快、高齡化的特點也

(4) U.N. (Population Division, United Nations), 2011。

使得北京市面臨相同的問題。總而言之，居家養老照料模式體現了傳統儒家倫理學中孝道的價值，也更加符合子女及老人心理方面的期待與滿足，同時在經濟上也是可持續發展的養老服務模式。

三、如何落實居家養老照料？——

北京市居家養老服務政策發展現狀與建議

1. 居家養老服務政策發展現狀

在進入 21 世紀前，中國針對老年人的法律僅限於 1996 年的《中華人民共和國老年人權益保障法》以及憲法、婚姻法等法律中的部分法條。隨著 2000 年後中國社會老齡化的迅速發展，在過去十幾年中從國家層面陸續出台了很多涉老政策。其中，居家養老服務相關的內容越來越頻繁被提及。至 2016 年末，國家陸續出台了近 30 項涉及居家養老的政策；其中，有一些政策為居家養老服務的配套政策。於 2000 年發佈的《中共中央國務院關於加強老齡工作的決定》是中國政府第一個提及老齡化的政策。同時在此《決定》中首次明確提及中國老齡事業發展的目標為“建立以家庭養老為基礎、社區服務為依託、社會養老為補充”的養老機制，強調了家庭養老的重要性。在 2006 年發佈的《關於加快發展養老服務業的意見》中提出到 2020 年，中國養老服務體系應“以居家為基礎、社區為依託、機構為支撐”，此項可以視為對 2000 年檔提出目標的修改及細化。2008 年，首次以居家養老命名的政策檔《關於全面推進居家養老服務工作的意見》出台。在此檔中明確了居家養老服務的概念，對於國家在居家養老服務方面的基本任務及保障措施進行了詳細的闡述。此政策的出台也意味著國家正式從政策層面意識到了居家養老服務作為對抗老齡化問題的重要性及必要性。在隨後推出的《中國老齡事業發展“十二五”規劃》中也重點提及要發展居家養老服務體系。其後從 2012 年至今，有 20 多項居家養老服務相關政策密集出台，涉及了居家養老服務的方方面面，從養老服務評估、民間資本進入、老年人家庭及居住

區公共設施無障礙改造及養老服務設施規劃建設等，為後續居家養老服務的發展在政策上提出了具體的發展方向和指導。

北京市的居家養老服務政策也經歷了不同階段的發展。在2008年國家出台《關於全面推進居家養老服務工作的意見》後，北京市民政局等五部門聯合下發了《關於加強養老服務機構發展的意見》。在《意見》中首次提出了“9064”的養老服務模式，即“到2020年，90%的老人在社會化服務協助下通過家庭照顧養老，6%的老年人通過政府購買社區服務養老，4%的老年人入住養老服務機構集中養老”。此模式的提出明確了北京市各類養老服務在體系中的具體比例，為後續北京市各類養老服務的發展指明方向。其後，北京市陸續出台了各種規範政策以及扶持政策，其中較為重要的政策有三。其一為2009年的《北京市市民居家養老（助殘）服務（“九養”）辦法》，“九養”政策為方向性政策之一，為落實“9064”的養老模式，提出了包括建立萬名“孝星”評選表彰制度、建立居家養老（助殘）券服務制度、建立城鄉社區養老（助殘）餐桌等措施。其二為2015年的《北京市居家養老服務條例》，《條例》界定了居家養老的詳細概念，從服務內容、操作辦法等方面對居家養老服務做了詳細說明。最為重要的是該文件為第一個省級層面制定實施的條例，使得北京市的養老立法走在全國前列，為北京市居家養老服務提供了制度性保障。其三為2016年出台的《北京市支援居家養老服務發展的十條政策》（或稱“養十條”）。“養十條”政策涉及了老人醫療、就餐、急救、家庭居住等重要問題，以期可以提高養老服務供給的效率及品質。在此過程中，北京市還在大力推行建設養老照料中心（或在“養十條”政策中稱“社區養老服務驛站”）。北京市在2014年出台了《關於進一步推進本市養老機構和養老照料中心建設工作的通知》，而後又在此檔基礎上出台更多相關檔如《北京市養老照料中心建設三年行動計畫（2014年-2016年）》及《關於依託養老照料中心開展社區居家養老服務的指導意見》等，政

府希望通過養老照料中心向周邊社區輻射專業養老服務以銜接養老機構與居家社區服務，是北京市政府發展居家養老服務的重要探索。經過近十年的發展，居家養老服務在北京市十三·五規劃中仍是一個發展重點。然而居家養老相關政策在目前從政策涵蓋內容、政策實際推行及政策實施過程等方面仍面臨亟需解決的問題。政府需要做的不只是從政策表面提出居家養老照顧，更應該從實際方面切實有效落實儒家的居家養老照護觀。下文由兩方面提出建議，一是政府應促進社區服務對於居家養老照料的支持，從專業角度與實際層面為子女照料父母提供幫助。二是政府應給予居家照料老人的子女提供針對個人/家庭的扶持性政策，使得子女更好地為家中老人盡孝，儘量減少子女作為照料者的後顧之憂。

2. 助力子女盡孝——落實“居家為基礎，社區為依託”的社區支持

無論從政策抑或是現實角度，社區養老都是作為居家養老的依託而存在。發展與完善社區養老服務的根本目的是更有效地為老人提供居家養老服務，解決社區養老服務現存問題從本質上也是在完善居家養老服務。在北京市居家養老服務政策檔中，養老照料中心是北京市政府發展的重點之一。養老照料中心是機構向社區輻射專業化及多樣化養老服務的重要管道，在實際操作中提供社區養老服務，內容包括日間照料、現場就餐、上門送餐、上門助浴等服務。在《養老照料中心建設三年行動計畫（2014年-2016年）》中，北京市規劃建成208個養老照料中心，目的是覆蓋全市75%的老年人口服務需求。截止2016年底，全市有205家機構已經或者即將納入政府養老照料中心建設計畫，從數量上來說已經達到或超過政府要求，然而從實際提供服務方面仍有較大欠缺。主要問題有二，其一，機構實際輻射的服務種類較少，實際使用這些服務的老年人人次則更加少。其二，按照北京市民政部門的計畫，養老照料中心應為社區中老人提供專業化的服

務。然而就目前情況來看，養老照料中心所屬的養老機構本身就缺少專業的人才。在這樣的情況之下養老照料中心為周邊社區老年人提供專業化服務的可能性極小，居家養老老人接受的服務無法得到保障。

北京市在十三·五規劃中運用“養老驛站”代替了養老照料中心的稱謂，實質上功能與養老照料中心相同，也是提供居家養老服務的平台。2016年9月出台的《社區養老服務驛站設施設計和服務標準（試行）》中對於養老驛站的設施設計給出了明確規定，尤其對服務標準進行的細化彌補了前期政策在此方面的不足。與此同時，北京市政府可參考其他在社區服務及居家服務方面發展較好的國家或地區，以改進北京市養老照料中心或養老驛站現存的問題。從定制化服務方面，以香港為例，香港社會福利署為60歲以上老年人或有需要人士提供各種不同類型的支援服務，北京市民政部門可參考與借鑒“綜合家居照顧服務”。此項服務的針對物件為有需要的60歲以上長者、殘疾人及有需要的個人及家庭。社會福利署會通過評估機制將服務物件分類，如將老年人分類為體弱個案及普通個案，兩種類型在服務內容上有所分別，但全面涵蓋了老人從健康、心理、社會及緊急援助等方面的需求。同時服務機構也會就社區內老年人不同的需求為其定制服務，此做法不僅更高效地利用資源，同時也為老人提供了更具針對性的服務。以此為參考，北京市民政部門可對社區內居家養老老人根據專業方法進行評估後，根據不同類型老人需求提供定制化的服務。

目前需要更多政策支援的方面還包括需要為居家養老的老年人提供更專業化養老服務，提升養老服務品質。首先，民政部門在後期養老照料中心及養老驛站的發展中需要制定政策以吸引專業人士從事居家養老方面的服務。二是目前政府存在部門職能分隔較大的問題，這不利於社區提供居家養老服務。在實際提供服務的過程中，需要如社會工作者、心理治療師、專業醫護人員、

康復醫師等各種不同專業人才，這意味著民政、社會保障、勞動及衛生等部門需配合制定及實行政策，解決因部門分隔所帶來的障礙。除專業人士外，從政策角度也要使提供最基本養老服務的服務人員提升待遇與職業地位，幫助他們獲得相應的發展空間，最終盡可能使社區內有足夠服務人員為居家養老老人提供支援服務。第四點，社區為居家養老老人提供服務時，對目前老年人實際需求仍不明確。從養老照料中心輻射服務資料來看，周邊社區居住老人對服務利用率極低。這未必是因為老人無此種需求，而很有可能在實際操作過程中，因為服務提供方式或其他原因產生利用率低的問題。解決此問題有兩種方式，一是社區進行系統調查，明確本社區或鄉鎮街道居住老人的具體需求，在根據調查結果設置相應的服務內容和服務方式；二是如前文所講具體老人情況具體分析，在服務提供過程中完成對於老人需求的了解。後者雖需要相關人士付出更多精力與時間，但可以為居家養老的老人提供更完善的服務。在此方面可以參照香港自 2000 年提供針對老年人社區服務伊始就引入了個案管理（case management）模式，此模式下每一位接受服務的老年人都有一位個案經理（case manager）負責與這位老人相關的 5 個方面的工作，可以使得老人獲得更加及時與適合的服務。最後一點，在提供社區服務的同時，政府相關部門需要落實建立健全的監管體系，對於表現合乎服務細則或不當的養老照料中心或養老驛站進行有效的獎懲措施。

3. 助力子女盡孝—— 增加對家庭照護者的扶持性政策

在北京市推進居家養老的過程中，對於老年人家庭成員的支持沒有受到政府應有的重視，無論從國家層面或北京市層面都缺少對於家庭成員的扶持或優惠政策。北京市的“九養”政策中提出要建立的萬名“孝星”評選表彰制度勉強可作為對於極少數照護者提供的獎勵，然而“孝星”的評價物件又不僅限於對父母的贍養，幫助孤寡老人、積極維護老年人合法權益、熱心老年公益事業等都可作為評判的標準給予獎勵。從政策角度，家庭照護者

提供的服務在養老體系構建中的重要性並未得到體現。在政府發展養老照護時間更長的很多發達國家或地區，都提供了針對家庭照護者的扶持性政策。新加坡政府的建屋發展局（Housing and Development Board）為購買祖屋的個人或家庭提供近居購屋津貼（Proximity Housing Grant），單身人士補助一萬新加坡幣，家庭購買補助則為兩萬。所謂“近居”，對單身人士來說即是購買祖屋以供父母與自己同時居住；對於家庭而言，含義則更加豐富：除與父母共同居住外，也包括了與已結婚子女共同居住，而且除同住一個屋簷下外，就近居住也可以獲得此筆津貼⁵。此項津貼從政策上為家庭照護者提供了幫助，鼓勵人們與父母/子女同住或就近居住，有利於對長者的照護。在香港，政府設置“供養父母及供養祖父母或外祖父母免稅額”，供養 55 歲至未滿 60 歲人士每年免稅額兩萬三千元港幣，供養 60 歲以上人士每年免稅額四萬六千元港幣⁶。按香港政府規定，享有此免稅額須有相應的金錢付出，但如果受照顧長者與照料者同住，照料者不需要付出相應的金額就可以享受相應的免稅額⁷。澳大利亞政府為照料者提供的扶持性政策則更為直接，為包括但不限於給予年邁老人提供照護的照料者提供金錢補貼（Carer Payment, Carer Allowance）。

各國/地區政府提供這些扶持和優惠政策，從鼓勵子女與老年人同住或就近居住，免稅，為照護者提供津貼等角度為家庭照料者提供了幫助。這些政策對於家庭照護者是重要且必需的。除此之外，也應提供給家庭照料者的假期，心理疏導，照護技能培訓等方面的支持。在社區服務尚未完善的現狀之下，家庭成員在提供照護的同時較有可能影響自身的職業發展、喪失某些工作機

(5) Housing and Development Board: “Living With/Near Parents or Married Child” (<http://www.hdb.gov.sg/cs/infoweb/residential/buying-a-flat/resale/living-with-near-parents-or-married-child>).

(6) 香港特別行政區稅務局：薪俸稅個人入息課稅免稅額、扣除及稅率表，2017年。（<http://www.ird.gov.hk/chi/pdf/pam61c.pdf>）

(7) 香港政府一站通：免稅額，2017年。（<https://www.gov.hk/tc/residents/taxes/salaries/allowances/allowances/allowances.htm>）

會或在心理方面受到影響，政府應出台對於家庭照護者的扶持政策。

居家養老這一概念是目前北京市以及全國養老服務體系的基礎。從倫理學角度，這是最符合目前中國社會中大部分人所認同孝道價值的一種養老模式。進而也符合了老年的心理與精神需求。而從政府角度看，居家養老更加符合經濟效益、減輕財政壓力，弘揚孝道也能促進社會和諧。目前北京市居家養老服務仍在發展過程當中，在政策的推行及實施方面雖仍面對如社區服務發展支撐不足及缺少扶持性政策等問題。北京市政府需要落實更多政策，從實際上幫助與促進居家養老的發展。

參考文獻

- 丁建定：〈居家養老服務：認識誤區、理性原則及完善對策〉，《中國人民大學學報》，2013年，第2期。DING Jianding. "The Home Care Service: Recognizing Mistakes, Rational Principles and Perfecting Measures," *Journal of Renmin University of China*, 2 (2013).
- 吳玉韶：〈居家養老服務亟需破解四個難題〉，《社會福利》，2009年，第1期。WU Yushao. "The Four Problems for Home Care Elderly Service Need to be Solved," *Social Benefit*, 1 (2009).
- 吳玉韶：〈養老服務熱中的冷思考〉，北京：社會科學文獻出版社，2014年，第1期。WU Yushao. *Critical Thinking of Popular Discussion on Old-age Care Services* (Beijing: Social Sciences Academic Press, 2014).
- 杜鵬：〈中國人口老齡化形勢與養老服務的發展〉，《人口與計劃生育》，2015年，第7期。DU Peng. "Aging Population Situation in China and Development of Old-age Care Services," *Population and Family Planning*, 7 (2015).
- 杜鵬：〈中國老年人長期照護：需求、服務與制度建設〉，《中國社會科學報》，2013年，第4期。DU Peng. "Long-term Elderly Care Services in China: Demand, Service and System Establishment," *China Social Science News*, 4 (2013).
- 郁建興、瞿志遠：〈公私合作伙伴中的主體間關係——基於兩個居家養老服務案例的研究〉，《經濟社會體制比較》，2011年，第4期。YU Jianxing and QU Zhiyuan. "Inter-subject Relationship of Public-Private Partnerships - Based on Two Case Studies for Home-care Elderly Service," *Comparison of Economic and Social Systems*, 4 (2011).
- 范瑞平：《當代儒家生命倫理學》，北京：北京大學出版社，2011。Ruiping FAN. *Contemporary Confucian Bioethics* (Beijing: Peking University Press, 2011).

- 葛延風等：〈老齡化相關的重大戰略問題研究〉·《國務院發展研究中心 2013 年重點課題》·2014 年。GE Yanfeng et al. “A Study for Major Strategy Related to Aging Issue,” *Development Research Centre of the State Council: Key Topic of 2013*, 2014.
- Chan, H.M. & Pang, S. “Long-term Care: Dignity, Autonomy, Family Integrity, and Social Sustainability: the Hong Kong Experience,” *Journal of Medicine and Philosophy*, 32 (2007).
- . Housing and Development Board: “Living With/Near Parents or Married Child” [Online] Available from:
<http://www.hdb.gov.sg/cs/infoweb/residential/buying-a-flat/resale/living-with-near-parents-or-married-child> [Accessed: 13th December 2017].
- . U.N. (Population Division, United Nations): “World Population Prospects: the 2005 Revision Volume II: Sex and Age” New York: United Nations, 2011.