

# 论人口老龄化语境下老年友善社区的构建

王德文,任 洁

(厦门大学 公共事务学院,福建 厦门 361005)

**摘 要:**日益加深的人口老龄化是目前我国面临的重要社会问题。当下我国很多社区建设重物理环境轻社会环境,行政化色彩浓厚,缺乏社区居民的参与,同时,建设广度和深度还难以满足老年人口的社区养老需求。发达国家如英国、美国和加拿大等国虽然不存在老年友善社区建设的“金标准”,但是非常强调培育居民尤其老年人参与的社区自治能力,同时,它们的老年阶段三项制度安排(养老保障、医疗保险与老年照护保险制度)很好地协同了老年友善城市/社区建设,这些政策为老年人口社区居家养老不但提供了政策环境与可持续的经济保障,还提供了必要社区物理环境与人文文化等保障。老年友善社区的构建,除了要加强顶层设计的科学性,进一步完善社会保障体系外,还要在社区建设中完善自下而上的决策参与平台,同时探索多主体共建机制。

**关键词:**人口老龄化;老年友善社区;建设路径

**中图分类号:**C924.24 **文献标识码:**A **文章编号:**0438-0460(2015)05-0125-11

## 一、问题的提出

21世纪我国进入了快速人口老龄化的时代。截至2013年末,我国60岁及以上老年人口已超2亿人,占总人口的14.9%,65岁及以上人口增至1.3亿人,占总人口的9.7%。<sup>[1]</sup>据全国老龄办预测,到2020年我国人口老龄化水平将达到17.17%。<sup>[2]</sup>杜鹏等预测,<sup>[3]</sup>到2023年,我国老年抚养比将超过少儿抚养比,抚(赡)养的重点将由少儿人口转向老年人口。与此同时,研究<sup>[4]</sup>显示,我国老年人口患病率比其他人群都高,尤其是慢性病患病率随年龄增长而不断上升。概而言之,进入21世纪以来,我国人口老龄化速度不断加快,老年人口长期照护需求也将持续激增。但是,由于社会变迁与家庭结构的巨大转变,传统的家庭养老照护功能却在弱化,以2008年为例,全国城市老年人空巢家庭(包括独居)的比例已经达到49.7%,其中地级以上大中城市的比例更高,已经达到56.1%。<sup>[5]</sup>这意味着依靠子女对老年人照顾已经难以为继,无法满足老年人口的养老需求。

敬老爱老是中华民族的传统美德,近几十年来,我国人口老龄化问题备受政府及社会各界的广泛关注,相关的研究多如牛毛。我国在应对人口老龄化决策上也取得了有目共睹的成效。当下,在政府主导下全国各地都在构建“以居家为基础、社区为依托、机构为支撑”<sup>[6]</sup>的养老服务体系,尤其党的十八大提出了缔造“美丽中国”的美好蓝图,各地都在积极加强社区建设。曾毅等的研究<sup>[7]</sup>发

收稿日期:2014-10-31

基金项目:高等学校新世纪优秀人才支持计划资助(2011 NCETFJ)

作者简介:王德文,女,福建福州人,厦门大学公共事务学院教授、博士生导师;任洁,女,江苏连云港人,厦门大学公共事务学院博士研究生。

现,在全国 22 个省、市、自治区大约 15 973 名的随机抽样老年人样本中,控制了人口学变量、社会经济变量、个体健康行为及素质、家庭照护资源等变量后,社区的社会经济状况和物理环境的优劣对老年人口的健康指标<sup>①</sup>具有统计学上显著性影响。

世界卫生组织(WHO)通过对全球 33 个城市及其老年人口的研究,于 2007 年提出了“老年友善城市和社区”(Age-Friendly Cities and Communities)理念<sup>②</sup>,指出老年友善社区对居住和生活社区中老年人具有重要意义,是应对人口老龄化的有效途径。可见,加强社区建设具有重要的时代意义。尤其在人口老龄化语境下,如何进行科学化的社区建设以提高老年人口健康水平以及如何有效回应“以居家为基础、社区为依托”的养老服务体系,是缔造“美丽中国”过程中必须要研究的课题。本文尝试探讨以下几点问题:(1)什么是老年友善社区建设?(2)国际上老年友善社区建设的经验是什么?(3)我国现有老年友善社区建设现状如何?(4)在缔造“美丽中国”过程中本土化老年友善社区建设的有效路径是什么?

## 二、老年友善社区建设的理论内涵

WHO 的老年友善城市和社区建设理论发轫于健康城市和积极老龄化项目,其内涵可表述为:基于尊重和社会包容,借助战略和持续行动,并通过最优化社区的物理环境、社会环境以及支持性的基础设施以促进积极老龄化的过程。<sup>[8]</sup>根据“老年友善城市指南”<sup>[9]</sup>(“Global Age-friendly Cities: A Guide”),老年友善社区建设涉及八大主题,即户外空间与建筑(Outdoor spaces and buildings)、交通(Transportation)、住房(Housing)、社区支持与卫生保健服务(Community support and health services)、交流和信息(Communication and information)、社会参与(Social participate)、尊重与社会包容(Respect and social inclusion)、市民参与和就业(Civic participation and employment)。

这些主题分别指向社会生活的不同方面,涉及老年人生活息息相关的各个领域。具体来说,户外空间与建筑涉及对城市道路、建筑、服务区等进行标准化设计,提高老年人群在公共空间的安全性与舒适性;交通是影响老年人社会参与的关键因素,要为高龄人口提供针对性交通服务;住房条件的好坏以及房屋的地点、结构、维修服务等与老年人生活质量密切相关;社区支持与卫生保健服务要求具备健全完善的卫生保健和社区服务网络,顺应老年人居家养老的需求;交流和信息促进老年人与社会之间的信息传递和分享,避免被社会边缘化;社会参与涉及老年人在不同代际、文化和团体中实现交融交流;尊重与社会包容受社会性因素影响较大,其中性别、文化、经济水平以及老年人参与社会的程度都对其起重要作用。市民参与和就业强调通过有偿或无偿工作为老人们提供就业机会,以达成老年人的价值体现。此外,老年人的养老社会保障虽然没有以主题的形式直接反映,却贯穿于老年友善社区建设的始终,在基础服务领域,WHO 强调要为老年人提供可承受的产品和服务,减少经济因素的阻碍作用,让不同经济条件的老年人都有机会享受大致相同的公共产品和服务。在社会参与、社会包容等社会意识层面,WHO 强调通过老年人的经济保障来提升老年人

<sup>①</sup> 在该研究中老年人口的健康指标包含了 ADL disability (日常生活自理能力缺陷)、Cognitive impairment (认知能力缺陷)、Deficits index (总体健康受损指数)、mortality (死亡率)。见:Zeng Y, Gu D, Purser J, et al, “Associations of Environmental Factors with Elderly Health and Mortality in China”, *American Journal of Public Health*, vol. 100, no. 2 (2010), pp. 298—305。

<sup>②</sup> “老年友善城市和社区”(Age-Friendly Cities and Communities),在我国也译作老年友好城市和社区。见:World Health Organization, “Global Age-Friendly Cities: a Guide”, [http://www.who.int/ageing/publications/age\\_friendly\\_cities\\_guide/en/](http://www.who.int/ageing/publications/age_friendly_cities_guide/en/)。

的社会地位。

根据日本学者相马一郎的环境二分观点<sup>①</sup>,老年友善社区的建设主题可划归不同的环境类型,其中户外空间和建筑、交通、住房这三方面可划归为物理环境,而社会参与、尊重和社会包容、市民参与和就业等方面则属于社会环境的范畴,是老年人融入社会的重要参考指标。此外,信息交流、社区支持与卫生保健服务是联接物理环境和社会环境的中介因子。这些主题交互影响,恰好构成了环境建设的连续统一体(见图1)。在统一体中,一方面反映了物理环境和社会环境的相互渗透,如尊重和社会包容可以在建筑物和空间可及性上反映出来,也可以从城市给予老年人社会参与、娱乐和就业的机会中反映出来。同时,就社会环境而言,各主题的内涵逐渐加深,体现了从社会关系到社会文化和价值观的递进。统一体的核心是贯穿八个主题的老年社会保障,健全完善的社会保障制度作为老年人维持基本生活的必要条件,其本身就是老年友善社区建设的基础安全网,构成了WHO老年友善社区八个主题的建设之基。

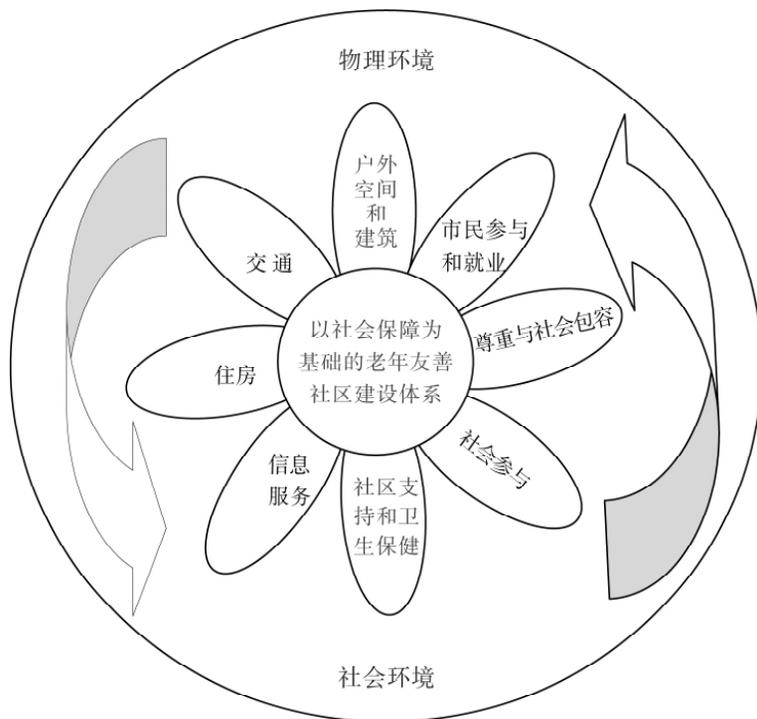


图1 老年友善社区的环境建设内涵

注:笔者根据下列资料修改而成:World Health Organization, “Global Age-Friendly Cities: a Guide”, [http://www.who.int/ageing/publications/age\\_friendly\\_cities\\_guide/en/](http://www.who.int/ageing/publications/age_friendly_cities_guide/en/).

鉴于老年友善社区建设的出发点在于满足老年人的身心需求,实现物理环境和社会环境的宜居配套,因此对老年人需要的考察构成了老年友善社区建设的逻辑起点。马斯洛认为,人的需要组

<sup>①</sup> 相马一郎将环境的基本单位划分为物理环境和社会环境两类,其中物理环境既包括自然物理环境,如山水树木、日月星辰等自然形态和自然现象,也包括人工物理环境,即以人工构筑物和建筑物为主体的建筑环境。社会环境则指涉的是某一特定地区的人的所有活动和行为之集合。同时,他特别指出,文化作为人与环境之间重要的媒介,其构成的文化环境体现在物理环境和社会环境之中。见相马一郎:《环境心理学》,北京:中国建筑工业出版社,1986年,第30页。

成一个相对优势的层次结构,其等级由低到高依次分为生理需要、安全需要、归属需要、自尊需要和自我实现需要。<sup>[10]</sup>一般来说,生理需要和安全需要又是其中的基础需要,是产生其他需要的驱动因子。对应到老年友善社区的环境建设中,不同层级的需要构成了不同的环境建设等级,形成了四个层次的需要与环境建设相匹配的老年友善社区建设体系(见图 2):第一个层次是基本需要,主要涉及衣食住行在内的生理需求和安全需求。这两种需要相对应的物理环境包括户外空间、住宅、交通,对应的社会环境则包括养老社会保障、公共安全和医疗卫生服务,解决老年人的生活自理和自立,也是达成其他需求的基础。第二层次是归属需要,表现为老年人对家庭、朋友、团体中亲密关系的渴求,在环境体系中主要对应的是信息交流、社会参与等社会环境建设,通过定期的信息发布、技能培训及社区活动等方式鼓励老年人自信地融入社会生活。第三层次是自尊需要,让老年人能够自信独立地面对世界,对应的是尊重与社会包容等社会氛围,如培育公众的尊老意识,宣传爱老教育等,让老年人感受到积极向上的社会风气。第四层次是自我实现需求,对应的是市民参与和就业等社会环境,通过为老年人提供工作机会,使之继续融入社会,实现老年人的自我价值。

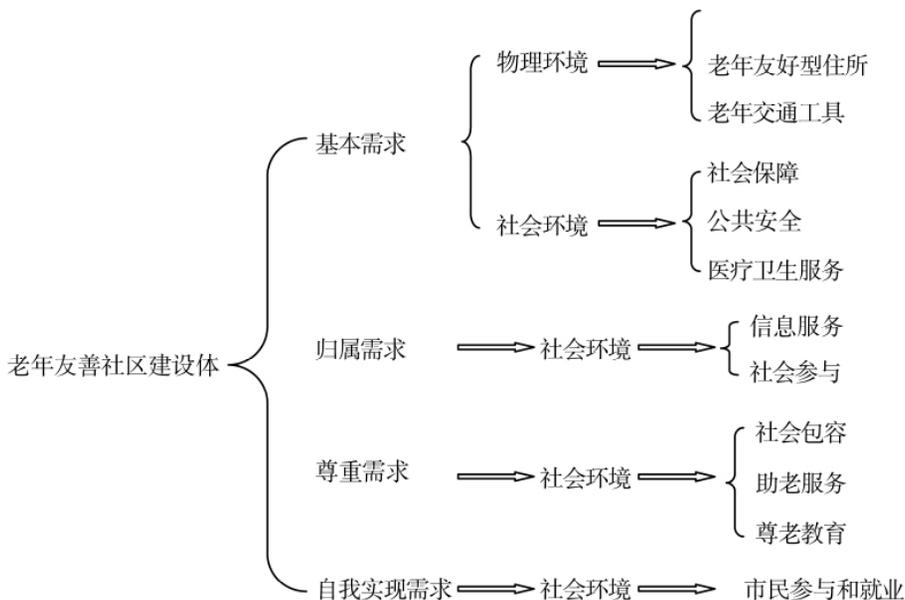


图 2 马斯洛需求层次理论视角下的老年友善社区环境建设体系

简言之,老年友善社区建设理论,是以满足老年人需求为第一要义,从经济、政治、文化和社会等层面提出构建以社会保障为基础全面推进养老、敬老、爱老的社区建设,旨在营造适宜老年人生活的社会环境,提升生活品质与尊严,提高老年人的健康水平。

### 三、发达国家老年友善社区建设的实践

最近十多年来,北美和欧洲兴起了一轮“高龄友好热潮”(senior friendly boom)。针对 WHO 提出的“老年友善社区”(age-friendly community)一词,不同国家有不同表述,如加拿大政府在许多政策文件中原封不动地使用该提法,而美国有宜居社区的提法(livable community),英国提出要建设终生邻舍(lifetime neighbourhood),在各国的理论和实践探索中,不同国家对主题也是各有取舍,其中英国、美国和加拿大的老年友善社区建设较具代表性。参见表 1。

根据英国政府 2011 年发布的官方报告,终生社区建设包含 6 个主题:居民授权、交通与生活设施的可达性、自然环境建设、服务和娱乐设施建设、住房、社会参与网络。在这些主题中,尤其重视两方面内容:一是强调由居民参与和主导社区建设。它被列为终生社区建设的首要内容和根本途径,体现了对老年人自身价值的尊重。二是强调为社区居民创造一个从出门到回家链条式的安全便利无忧的活动环境。它以社会保障为托底,涉及商场、医院、公园、交通、信息资讯的可达性以确保老年人正常的社会参与和交往。总体来看,英国老年友善社区建设既关注物理环境和支持性要素的建设,更强调居民参与和主导社区建设。但后者在实践中较难得到很好的执行。Liddle 等人<sup>[12]</sup>考察了英国终生社区建设情况后认为尽管它们具有某些老年友善特征,但在社区规划、项目执行、项目评估和持续改进等参与还有待于将社区居民真正吸纳进去。

美国的老年友善社区建设在轰轰烈烈开展中。Scharlach 等人<sup>[13]</sup>于 2012 年通过在线调查,发现全国共计有 292 个老年友善社区相关项目,涵盖了四大类别:社区规划、系统协调与项目推进、服务协同配给和消费者组织。最有代表性的老年友善社区建设分别是宜居社区建设(Livable Communities)、就地养老建设(Aging in Place)、老年友善城市建设(Aging-Friendly Cities)和积极老龄化建设(Advant Age Initiative)。前两个社区项目是由非营利性组织推动的,分别是美国退休人员协会(America Association of Retired Persons,简称 AARP)和区域老龄机构协会(National Association of Area Agencies on Aging,简称 N4A),后两个是地方政府推动的项目。从建设内容上看,宜居社区、就地养老和纽约的老年友善城市项目在物理环境建设上基本一致,即都强调户外空间、交通和住房建设,但在社会环境的建设上,每个项目各有侧重。宜居社区项目主要从社区领导者角度出发,提出要加强各社区之间的合作交流和领导者的影响力,以获取更多的政治支持和经济资源。纽约的老年友善城市建设比较务实,侧重健康和社会服务以及市民参与和就业两部分内容,从而在服务老年群体的同时拉动经济发展和就业。就地养老项目则涵盖了前两个项目内容,形成八个要素的建设体系。积极老龄化项目立足于社区老年人的视角检视了社区四方面的建设情况,即是否满足老年人的基本需求,是否为老年人的独立自理提供便利,是否促进老年人的身心健康以及是否提升了市民和社会参与。Oberlink 等<sup>[14]</sup>以及 Hanson 等<sup>[15]</sup>通过问卷调查考察了印第安纳州老年友善社区的执行情况,发现持积极意见的民众占据绝对优势,社区居民对有些指标的评估值甚至高达 90%以上。可见,美国的老年友善社区建设中很强调居民尤其老年人的参与。

加拿大的老年友善社区建设与英美两国偏重城市地区的做法相比,独具特色。2006 年加拿大人口普查发现,全国超过 50%的人口集中在农村地区,其中 65 岁及以上的老年人占 33%之多,<sup>[16]</sup>2007 年,加拿大政府联合发布了农村与边远地区老年友善社区建设指南(Age-Friendly Rural and Remote Communities: A Guide)。该指南严格遵循世界卫生组织提出的老年友善社区建设八个面向,同时又根据需要,确立了加拿大社区建设的基本原则,即深度参与、基于社区发展的能力建设以及发挥合作优势。其中,深度参与主要致力于提高老年人的生活质量;能力建设主要建立在邻里关系的基础之上,借助良好的邻里关系帮助老人建立自信和合作意识,推动深度参与;合作优势则致力于建立以信任为基础的长期合作和资源共享机制。社区领导力和经济因素虽然在加拿大的建设指南中没有提及,但有研究发现,<sup>[17]</sup>这两个因素对农村老年友善社区建设起重要作用,地方政府的支持在其中扮演关键作用。

英国、美国和加拿大的建设实践表明,WHO 的老年友善社区建设虽不存在“金标准”,但其建设内容均是在完善的社会保障体系下涵盖了物理环境—社会环境的各方面,尤其强调培育居民参与的社区自治能力建设,如英国的终生社区项目中将居民授权列为第一要素,美国宜居社区和就地养老项目都将培养社区领导力作为重要内容,加拿大则将社区能力建设视为社区建设的基本原则之一。然而,在能力培育的实现机制上,三国情况不尽相同,深植自由主义传统的英美两国倡导自

下而上的治理原则,在社区和政府之间以独立的第三方机构为桥梁,搭建起政府授权—第三方机构实施—社区居民参与的社区建设平台,通过鼓励社区居民直接参与项目建设与评估实现对第三方机构的监督,同时也增进了社区能力建设。加拿大老年友善社区建设走的是典型的自上而下道路,地方政府与社区建立起直接的联系,在严格遵循 WHO 建设指南基础上,政府通过财政拨款、社区授权、扶持合作等方式促进农村老年友善社区建设(详见表 1)。

表 1 比较英国、美国、加拿大老年友善社区建设的具体特点

WHO 老年友善社区建设内容 (Aging-Friendly community)	英国终生社区建设内容 (Lifetime Neighbourhoods)	美国 AARP 的宜居社区建设内容 (Livable Communities)	美国 N4A 的就地养老建设内容 (Aging in Place)	美国纽约老年友善城市建设内容 (Aging-Friendly Cities)	美国积极老龄化建设内容 (AdvantAge Initiative)	加拿大农村老年友善社区建设内容 (Age-Friendly Rural and Remote Communities)
户外空间与建筑	创建安全优美的自然环境/充足的老年娱乐设施	合理规划土地使户外空间、交通与住房等适宜老年人特点	合理规划社区布局/有充足娱乐设施	通过增设休息区、重新规划道路布局等方式提供安全舒适的户外环境	—	提供优美、安全、无障碍的户外空间与建筑
交通	提供多种交通选择,确保老年交通服务与生活设施的可达性	发展多样化的老年交通服务方式	适宜老年人的交通服务	发展专门的老年公共交通和出租车服务,为老年人提供车费补贴	通过交通支持服务实现老年人的独立自主目标	为老年人提供良好的路况、公共交通与出租车服务及补贴
住房	提供符合老年人生理特点的住房设计与服务	提供多种住房选择,合理规划老年人住宅区	提供老年宜居住房选择及服务	为不同收入的老年人提供不同的住房选择,对低收入老人提供房屋补助	提供老年人住得起的住房服务,满足其基本需求	为老年人提供可承受的住房选择及维修租售服务
社区支持与卫生保健服务	提供多样化的老年家政与卫生保健服务,满足不同收入老年人需要	—	提供多样化的老年人健康与安全服务	提供老年健康和社会服务如健身补贴、防摔倒计划、长期照护计划、临终关怀服务等	通过社区支持和健康服务,优化老年人身心健康	提供一站式的专业照护服务、临终照护以及日常膳食服务
交流和信息	确保老年人对各种信息的获得及时、便利	加强社区及非营利组织之间的合作与交流	—	—	为老年人提供唾手可及的信息服务	通过布告栏、口头交流及沙龙等方式促进信息交流
社会参与	开展代际交流、友邻活动,创建老年人社会参与网络,比如老年人参与交通和环境规划等	—	—	—	—	开展户内外娱乐活动、老年人爱好技能培训以及家庭和社区团体活动,扩大老年人社会参与
尊重与社会包容	—	—	提供老年人的教育、文化和社会发展机会	—	—	开展社区教育和表彰活动,营造尊重与社会包容氛围
市民参与和就业	—	—	—	帮助老年人就业参保,组织老年志愿活动,开展老年艺术教育	开展爱老教育活动,提升社会和市民参与	为老年人提供有偿或无偿就业和政治参与机会
—	通过居民授权支持社区居民主导社区建设	加强社区领导力建设,积极争取政治支持与资源	加强社区领导力建设,积极争取政治支持与资源;发展社区经济,为社区建设积累资源	—	—	—

资料来源:根据英国社区与地方政府网站、美国退休人员协会网站、美国老龄化地区协会网站、纽约市政府网

站、纽约访视护士服务网站以及加拿大公共健康机构网站等相关内容整理。<sup>[11]</sup>

## 四、缔造“美丽中国”完善本土化老年友善社区建设的路径探讨

缔造“美丽中国”与老年友善社区建设在终极逻辑和价值实现具有一致性。依据 WHO 及相关学者的研究,老年友善社区的特点在于其设施和服务更具可及性,更多地考虑老年人的需求和能力。<sup>[18]</sup>这恰好满足了当前我国人口老龄化背景下美丽中国建设的迫切需求。发达国家的经验表明老年友善社区建设并没有统一标准,发展本土化的老年友善社区建设模式是最佳途径。在探讨完善本土化老年友善社区建设的路径之前,有必要对我国老年友善社区建设现状进行反思。

### (一)反思我国老年友善社区建设现状

近年来为老年人创设幸福养老的城市和社区环境已经得到政府和社会各界的关注。早在 2007 年,国家建设部就发布了《宜居城市科学评价标准》<sup>①</sup>,从更宏观的角度为我国的老年友善社区建设奠定基础。2009 年,全国老龄办明确提出将推进老年人宜居社区建设确定为工作的重中之重,要求在世界卫生组织关于老年友善城市和社区理念基础上,开展全国老年宜居社区和老年友好城市创建工作,并初步确定了老年宜居社区的评定标准<sup>②</sup>,即居住舒适、活动便捷、设施齐全、服务完善、和谐安康、队伍健全等六个方面。2013 年,又发布了《老龄宜居社区(基地)标准》。<sup>③</sup>

目前,在我国各地的老年友善社区建设中,作为 WHO 老年友善城市全球网络会员资格城市之一的上海无疑走在前列。以长宁区为例,2007 年,长宁区创建了“幸福养老”指标体系,2009 年加入全国老龄委的“老年友好型城区”试点工作,在突出养老保障的基础上,从环境优美、居住舒适、设施齐全、服务完善、文明和谐五个方面打造涉老生活环境。<sup>④</sup>桂世勋等<sup>[19]</sup>通过对长宁区仙霞街道的两个社区调研认为,上海的老年友善社区建设基本符合 WHO 的基础建设标准,但也存在不少问题。其他一些地区,如浙江、江苏、山东、黑龙江、辽宁等多个省市也先行先试了老年友善社区建设,如江苏省南京市玄武区作为首批试点社区之一,2009 年发布了《关于创建老年人宜居社区的实施意见》,确立了六个指标的创建内容,即环境健康优美、生活舒适便捷、为老服务完善、公共安全有序、社区文明和谐、组织队伍健全。但是,综合来看,现阶段各试点地区社区的建设成效在很大程度上还是一种感性判断,我国老年友善社区建设存在的问题可归纳如下:

① 根据《宜居城市科学评价标准》,城市经评价可分为宜居城市、较宜居城市、宜居预警城市三类。宜居城市科学评价内容包括社会文明度、经济富裕度、环境优美度、资源承载度、生活便宜度、公共安全度 6 大指标体系。见新华网 2007 年 5 月 30 日报道, [http://jjckb.xinhuanet.com/wzpd/2007-05/30/content\\_54476.htm](http://jjckb.xinhuanet.com/wzpd/2007-05/30/content_54476.htm)。

② 我国的老年友善环境建设分为老年宜居社区和老年友好城市建设两部分,均依据 WHO 的老年友善城市与社区建设理念,具体内容见全国老龄工作委员会办公室:《阎青春副主任在老年宜居社区和老年友好型城市建设试点工作总结会议上的讲话》,2011 年 12 月 19 日, [http://www.zglley.org/chanye/news\\_in.php?f=zhuanjiaشيye&nohao=338](http://www.zglley.org/chanye/news_in.php?f=zhuanjiaشيye&nohao=338)。

③ 该标准主要针对新建、改建、扩建的高端老龄宜居社区的建设和服务,涉及养老社区建设、护理服务、运营管理、信息化建设等多方面内容。见全国老龄工作委员会办公室网站, <http://www.cncaprc.gov.cn/news/37789.jhtml>, 发布时间 2013 年 10 月 18 日。

④ 长宁区的高龄友善社区建设紧扣两套评价指标,即幸福养老指标体系和老年友好城区建设标准,这是它与其他试点地区最大的不同。见上海市民政局网站:《长宁区政府关于 2009 年贯彻落实长宁区“幸福养老”指标体系的实施意见》, <http://www.shmzj.gov.cn/gb/mzcnq/xxgk/zxgkxx/userobjectlai696.html>, 发布时间 2009 年 2 月 11 日。以及《2010 年长宁区老龄工作计划》, <http://www.shmzj.gov.cn/gb/mzcnq/xxgk/zxgkxx/userobjectlai765.html>, 发布时间 2010 年 4 月 21 日。

第一,重物理环境,轻社会环境,建设广度和深度都不够。虽然很多社区在积极完善物业管理、生活照料、医疗康复护理、精神心理抚慰等为老服务项目,壮大为老服务队伍,努力打造和谐安康的社区文化、敬老氛围、公共安全应急和社会治安,但总体仍是偏向物理环境建设,尤其对于老年人的社会参与及就业等主题,几乎只是表面上的涉猎。检视我国老龄办制定的老年宜居社区试点标准,尽管大体上涵盖了WHO提出的相关主题,但是,缺乏广度和深度的涉猎。例如,在居住条件上我国很多地方有相当比例的老年人居住在5—7层的楼房里无电梯;在户外空间虽然很多社区在环境绿化等有很大改善,但是公共道路不平坦,公共厕所、公共座椅配置等指标距离老年友善社区还有很大距离,姑且不论很多城市的空气质量指数。

第二,行政化色彩浓厚,缺乏社会力量参与。在我国各地推行的老年宜居社区建设指标中,“组织领导”得到突出强调和重视,行政权力几乎排除了其他主体的参与空间。当前我国社区建设中的全面行政化,一方面导致在政策规划执行中政府自说自话,难以切实了解和满足老年人的实际需求,另一方面在资金和人员投入上又陷入孤掌难鸣的尴尬局面,难以实现政策的可持续,社区建设整体推进的格局也尚未形成。比如,虽然很多社区在积极创建“社区居家服务中心”,但是,目前很多“社区居家服务中心”是在自上而下的政策下运行,没有发挥社会力量作用,很多基层没有专职人员,挂靠居委会,服务内容与服务质量远远不能满足社区老年人口的生活照料、医疗康复护理、精神心理抚慰等需求。对比发达国家的老年友善社区建设实践,无一例外均以增强社区能力、发挥社区内老年人及居民力量并促进社区自治为目标。

第三,顶层设计冲突,部门分割造成政出多门。我国老年友善社区建设在政策制定伊始便陷入双龙治水的局面。在全国老龄委推行老年宜居社区的同时,国家建设部也在牵头推行本部门的《宜居城市科学评价标准》,要求各地结合实际积极创建宜居社区。如广东省住房和城乡建设厅发布的《关于开展“2013年广东省宜居社区”评定工作的通知》。<sup>①</sup>这与老龄办推行的老年宜居社区在创建内容和评定标准上并不一致,使得我国的老年友善社区建设从一开始就举步维艰,而各地在执行中也是矛盾重重。以厦门为例,2009年至2012年厦门市社区居家服务中心的创建和管理工作是由民政部门负责;其后移交市老龄委负责,目前发现问题又准备转到民政部门负责。这种情形也是很多地方在具体社区建设中常常遇到的政策与执行上的尴尬。

## (二)完善本土化老年友善社区建设途径的几点建议

美丽中国建设无法绕开人口老龄化的严峻现实,从WHO的理念、发达国家的经验以及学者们的研究可知,建设老年友善社区可以事半功倍地应对人口老龄化,是“一箭双雕”的好办法,既能加强社区建设,又能有效地应对人口老龄化。下文就完善我国本土化老年友善社区建设路径提出几点对策建议:

第一,完善老年社会保障体系协同构筑老年友善社区建设。社会保障是社区环境建设的基础前提,也是老年友善社区建设应有之义。为老年人提供财力可及的社区养老服务是老年友善社区的一个重要内涵,但就我国的社会保障标准而言,还只处于低水平的基础阶段,难以满足老龄化社会的养老需求。目前,一些地区已尝试将养老机构中的养老服务费用纳入医保服务范围,以此来减轻老年人的养老压力,但这种做法还未在社区中开展。从发达国家经验看,老年阶段共设立了三

<sup>①</sup> 广东省的宜居社区建设由省住建厅牵头并负责,与全国老龄办推行的老年宜居社区建设无关,其指标体系参照国家建设部的《宜居城市科学评价标准》。具体内容见珠海市政府网站:《关于开展“2013年广东省宜居社区”评定工作的通知》,http://xxgk.zhuhai.gov.cn/ZH14/201307/t20130724\_1665253.html,发布时间2013年7月17日。

制度安排(养老保障、医疗保险与老年照护保险制度),其中,老年照护保险制度(Long Term Care,以下简称 LTC 制度)把没有治疗价值的失能老年人(针对慢性病及退行性疾病所造成的)的长期照料费用从针对疾病治疗的医疗保险体系中分离出来,从而减轻医疗机构的住院负担,减轻政府财政负担;<sup>[20]</sup>尤其 LTC 制度整合与优化社区医疗卫生服务资源,可以与老年友善城市/社区建设的政策协同发展。LTC 制度可为老年人口社区居家养老提供了政策环境与可持续的经济保障,老年友善城市/社区建设可为老年人口社区居家养老提供了必要物理环境与人文文化等保障。所以,完善老年社会保障体系协同构筑老年友善社区建设是人口老龄化语境下构建“美丽中国”的事半功倍的举措。

第二,完善自下而上的决策参与平台,吸纳居民尤其老年人积极参与老年友善社区建设。遍观发达国家和地区的老年友善社区建设实践,社区发展规划无疑在其中起到事关成败的作用。科学的规划决策也是我国现阶段老年友善社区建设的当务之急,而将社会大众尤其是老年人吸纳进老年友善社区建设满足决策议程正是 WHO 倡导的核心所在。所谓科学政策制定程序要满足“自上而下”与“自下而上”的互动过程。其途径包括:一是发挥社区居委会作为现阶段我国老年人社会参与和利益表达的渠道作用,目前,很多居委会独立设置了专门的老年协会组织,应充分利用这一现有资源,切实保障其政治参与的权利。二是发挥各类志愿组织的参与作用。共青团、妇联、红十字会等党群组织都拥有广泛的基层志愿者网络,遍布每个社区,为政府和社区之间搭起了沟通的桥梁,这些志愿者网络具有参政议政的天然优势,不仅可以确保政策目标更有效率,还可以为政府减负,营造老年人积极参与的社会氛围,实现老年友善社区建设的全面参与目标。

第三,构建社区建设的公私合作平台,探索多主体共建机制。现代治理理念强调公共事务的多主体参与。约翰·布赖森认为,介于公共、私营以及非营利部门之间的界限正在消失,大量过去由公共部门承担的责任,现在越发依赖私营和非营利组织的提供。<sup>[21]</sup>争取私营部门和非营利组织的合作已成为发达国家政府的惯常做法。由于我国社区发展存在对国家或地方财政支持的依附性,且缺少统一规划与总体设计,同时由于地方经济发展差距较大,若要构建 WHO 的“指南”中涉及八大主题,如户外空间、交通、住房、社区支持与卫生保健服务等领域的老年友善建设,务必需要不菲的资金。从美国、加拿大的老年友善城市/社区建设轨迹看,多元化发展,多元化汇集社会资本,引入市场竞争机制可使其更具生命力。只要民间所提供的为老服务及建设在品质上能够符合标准,就予以许可权,目标使广大老年人群受益。事实上,对我国而言,政府购买服务、公建民营等公私合作方式已在不少地方悄然兴起,也吸引了大量民间资本在户外空间、交通、住房、养老服务等传统公共事务领域的参与。值得注意的是,公私合作无论采取何种具体方式都必须确保竞争机制在其中的作用。如在政府购买养老服务中,为老人发放服务券的方式就比直接补贴养老服务机构要好,因为前者保障了老年人用脚投票的选择权。总之,最关键的问题是要对老龄事业发展进行长期制度设计,及时调整社会资源,以最大限度地满足老年人口的养老需求。

## 五、结语

WHO 的老年友善社区理念标志着学术界对老龄问题的思维与范式转换,与既往的将老年人纳入社会负担或社会问题相比,现有理论建构了积极老龄化的概念框架,强调老年人在社会中的积极作用。从老年友善社区建设内涵来看,健全的社会保障网络是其建设前提,而全方位的物理环境和社会环境建设构成了一个相互促进的统一体系。发达国家的实践表明,老年友善社区建设虽无

统一的标准,但其中显示的普遍趋势基本一致,即让社区居民尤其是老年人参与并主导社区建设,培育社区发展能力,发挥多元社会主体力量,实现自下而上的社区治理途径。在我国当前快速老龄化阶段,缔造“美丽中国”需要考虑人口结构特征,探索国家建设、社会发展与老龄群体的相容路径。在此意义上,本土化的老年友善社区建设正好满足了现阶段的迫切需求,是解决人口老龄化与社区建设、社区治理难题的有效药方。

[本研究受福建省高等学校学科带头人培养计划以及厦门大学哲学社会科学繁荣发展计划(2011—2021)资助]

#### 注释:

- [1]龙露:《我国去年新增 853 万老年人口 7 人中有 1 个老年人》,2014 年 1 月 20 日, <http://www.yicai.com/news/2014/01/3385231.html>,2014 年 3 月 5 日。
- [2]全国老龄工作委员会办公室:《中国人口老龄化发展趋势预测报告》,2006 年 2 月 23 日, <http://www.ctc-health.org.cn/file/20061213lnqs.pdf>,2014 年 3 月 5 日。
- [3]杜鹃、翟振武、陈卫:《中国人口老龄化百年发展趋势》,《人口研究》2005 年第 6 期。
- [4][20]王德文、谢良地:《社区老人人口养老照护现状与发展对策》,厦门:厦门大学出版社,2013 年,第 135、273—276 页。
- [5]全国老龄工作委员会办公室:《中国城市居家养老服务研究报告》,2008 年 2 月 21 日, <http://www.lovepama.com/lovepama3.pdf>,2014 年 3 月 5 日。
- [6]中华人民共和国中央人民政府:《中国老龄事业发展“十二五”规划》,2011 年 9 月 17 日, [http://www.gov.cn/zwzk/2011-09/23/content\\_1954782.htm](http://www.gov.cn/zwzk/2011-09/23/content_1954782.htm),2014 年 3 月 5 日。
- [7]Zeng Y, Gu D, Purser J, et al, “Associations of Environmental Factors with Elderly Health and Mortality in China”, *American Journal of Public Health*, vol. 100, no. 2 (2010), pp. 298—305.
- [8]Liddle J, Scharf T, Bartlam B, et al, “Exploring the age—friendliness of purpose—built retirement communities: evidence from England”, *Ageing and Society* (June 2013), pp. 1—29.
- [9]World Health Organization, “Global Age—Friendly Cities: a Guide”,2007 年 10 月 5 日, [http://www.who.int/ageing/publications/age\\_friendly\\_cities\\_guide/en/](http://www.who.int/ageing/publications/age_friendly_cities_guide/en/),2014 年 3 月 5 日。
- [10]亚伯拉罕·马斯洛:《动机与人格》,许金声等译,北京:中国人民大学出版社,2007 年,第 16—29 页。
- [11]英国终生社区资料见英国社区与地方政府网站(Department for Communities and Local Government),“Lifetime Neighbourhoods”, <https://www.gov.uk/government/publications/lifetime-neighbourhoods-2>,2014 年 3 月 5 日。美国宜居社区资料见美国退休人员协会网站(America Association of Retired Persons),“Beyond 50.05: A Report to the Nation on Livable Communities: Creating Environments for Successful Aging”, [http://assets.aarp.org/rgcenter/il/beyond\\_50\\_communities](http://assets.aarp.org/rgcenter/il/beyond_50_communities),2014 年 3 月 5 日。美国就地养老建设资料见美国老龄化地区协会网站(National Association of Area Agencies on Aging),“Aging in Place”, [http://www.nw.org/network/comstrat/aginginplace/documents/agingInPlaceWorkProgram\\_000.pdf](http://www.nw.org/network/comstrat/aginginplace/documents/agingInPlaceWorkProgram_000.pdf),2014 年 3 月 5 日。美国纽约老年友善城市建设资料见纽约市政府网站(New York City),“Age Friendly NYC: Enhancing Our City’s Livability for Older New Yorkers”, [http://www.nyc.gov/html/dfta/downloads/pdf/age\\_friendly/agefriendlynyc.pdf](http://www.nyc.gov/html/dfta/downloads/pdf/age_friendly/agefriendlynyc.pdf),2014 年 3 月 5 日。美国积极老龄化建设资料见美国纽约访视护士服务网站(Visiting Nurse Service of New York),“The AdvantAge Initiative”, <http://www.vnsny.org/advantage/survey.html#frame>,2014 年 3 月 5 日。加拿大老年友善社区资料见加拿大公共健康机构网站(Public Health Agency of Canada),“Age—Friendly Rural and Remote Communities: A Guide”, <http://www.phac-aspc.gc.ca/seniors-aines/publications-public/afc-caa/rural-rurales/index-eng.php>,2014 年 3 月 5 日。

- [12]Liddle J, Scharf T, Bartlam B, et al, "Exploring the age—friendliness of purpose—built retirement communities: evidence from England", *Ageing and Society*(2013), pp. 1—29.
- [13]Scharlach A, "Creating aging—friendly communities in the United States", *Ageing International*, vol. 37, no. 1 (2012), pp. 25—38.
- [14]Oberlink M R, Stafford P B, "The Indiana AdvantAge Initiative: Measuring Community Elder—Friendliness and Planning for the Future", *Generations*, vol. 33, no. 2 (2012), pp. 91—94.
- [15]Hanson D, Emler C A, "Assessing a community's elder friendliness: a case example of The AdvantAge Initiative", *Family & Community Health*, vol. 29, no. 4 (2006), pp. 266—278.
- [16]Dandy, K., Bollman, R. D., "Seniors in rural Canada", *Rural and Small Town Canada Analysis Bulletin*, vol. 7, no. 8 (2008), pp. 1—56.
- [17]Spina J, Menec V H., "What community characteristics help or hinder rural communities in becoming age—friendly? Perspectives from a Canadian prairie province", *Journal of Applied Gerontology*, (2013), pp. 1—21.
- [18]World Health Organization, "*Global Age—Friendly Cities: a Guide*", 2007年10月5日, [http://www.who.int/ageing/publications/age\\_friendly\\_cities\\_guide/en/](http://www.who.int/ageing/publications/age_friendly_cities_guide/en/), 2014年3月5日。
- [21]约翰·布赖森:《公共与非营利组织战略规划:增强并保持组织成就的行动指南》(第三版),孙春霞译,北京:北京大学出版社,2010年,第5页。

[责任编辑:陈双燕]

## Policy Study on the Construction of Age-Friendly Communities in China

WANG De-wen, REN Jie

(School of Public Affairs, Xiamen University, Xiamen 361005, Fujian)

**Abstract:** Our society confronts a great challenge of ageing population. In China, the current community construction pays more emphasis on physical environment than on social environment. It can hardly meet the elderly demands either in width or in depth. Meanwhile, due to the overwhelming government administration, the construction lacks the participation of social force at the grass-roots level. There do not exist golden standards in the construction of age-friendly communities from the practices in UK, US and Canada. However, each of them stresses the cultivation of community autonomy ability encouraging residents especially the elderly to participate in public affairs. Meanwhile, three institutional arrangements, i. e. Social Security Pension, Medical Insurance and Elderly Care Insurance System well cooperate with age-friendly city/community construction. These policies provide not only the policy environment and the sustainable economic security, but also the necessary physical environment and the humanities concern. In China, community construction should strengthen top-level policy design, complete the system of social security and develop the bottom-up policy-making path. Furthermore, the mechanism of the multi-agent cooperation needs to be explored.

**Key Words:** ageing population, age-friendly communities, construction path for elderly community home