

比较视野下适老化改造的国际经验 与中国路径

周五四 陈社英

【摘要】适老化改造是当代实现居家养老的前提条件,已成为各国应对人口快速老龄化的基本政策。我国自2013年新《老年人权益保障法》强调建设老年宜居环境以来,各地开始推动老年人生活环境的改善,但由于责任主体不明、操作程序不清等诸多问题,改造成效相对有限。较早步入老龄化的西方发达国家已普遍实施居家适老化改造,建构了一套切实可行的制度体系和服务路径。本文通过比较分析美国、日本、瑞典在不同福利政策下形成的适老化改造实践,总结这些国家的典型做法和先进经验,进而提出我国适老化改造的规范化建议及可行性路径,以解决环境设施和老龄化社会要求之间日益凸显的矛盾。

【关键词】适老化改造;居家养老;老年宜居环境;国际比较研究;中国养老实践

【作者简介】周五四,女,杭州师范大学公共管理学院副教授,哲学博士,主要从事养老保障与公共政策研究(浙江 杭州 311121);陈社英(通讯作者),男,纽约佩斯大学终身教授,哲学博士,清华大学两岸社会工作研究中心创始主任,主要从事社会工作理论和实务研究(美国 纽约 10038)。

【原文出处】《浙江工商大学学报》(杭州),2022.2.125~136

【基金项目】浙江省哲学社会科学基金一般项目“差序化视角下的长三角区域农民养老服务整合机制研究”(21NDJC136YB)。

一、问题的提出

联合国数据显示,2019年全球65岁及以上老年人口占总人口比例的9%;据预测,到2050年这一比例将上升至16%,同时80岁及以上的人口将从2019年的1.43亿增加至2050年的4.26亿^[1]。老龄化问题的日益突出已对世界各国的经济、卫生、文化和社会发展带来严峻的挑战。为应对这些挑战,世界卫生组织提出积极老龄化(active ageing)政策框架和健康老龄化(healthy ageing)发展战略。积极及健康养老的实现取决于一系列的因素,其中居住环境影响老年人生活能力和生命质量的重要决定因素。老年人身体机能的衰减,通常会导致他们对当前所居环境做出改变,或重新安排更合适的环境。现有研究显示超过85%的老年人希望长期生活在自己熟悉的家中^[2];熟悉的居住环境使老人们更有安全感和自主性,并有利于个人、家庭与社会的和谐发展。因此,

适老化改造已成为许多国家促进居家养老的战略举措,是构建现代养老服务体系的重要内容^[3]。

我国老龄化形势日益严峻。根据国民经济和社会发展统计公报数据,截至2019年底,我国65岁及以上人口约1.76亿,占全国总人口的12.6%^[4]。第七次全国人口普查结果进一步精确显示,65岁及以上人口为1.90亿人,占比13.50%^[5]。如此庞大的老年人口,必将给社会带来沉重的养老压力。中国政府则明确提出建立“居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合”的养老服务体系。实现居家养老的必要前提,是营造适合老年人独立生活的居住环境。然而,现有的老年住宅多数为健康非高龄人群建造,普遍缺乏必要的适老化设计及无障碍设施,老年人容易发生意外事故,居家养老需求难以得到满足。因此,改善老年人的居住条件,以满足老年人就地养老的环境需求,是亟待解决的重大问题。

二、我国适老化改造的发展历程

本文所提适老化改造,是指通过对老年人家庭的卧室、厨房、卫生间等生活场所做相关改造,增加老年人居住环境的安全性和便利性,让他们能够继续独立地生活在自己熟悉的家中。近10年来,为了应对人口老龄化的严峻挑战,我国已经开始更多关注老年人的居住环境需求,对老旧住宅进行适老化改造,以促进居家养老的健康发展。

(一)我国适老化改造的政策背景与服务实践

适老宜居环境建设,是完善我国居家养老服务体系的重要内容。2013年所修订的《老年人权益保

障法》新增了第六章“宜居环境”,明确了人口老龄化背景下建设老年宜居环境的法律地位。随后,中央政府印发了一系列政策文件(见表1)。2016年全国老龄办等25部门联合印发了《关于推进老年宜居环境建设的指导意见》,首次将老年人住宅适老化改造纳入国家政策文件,提出营造适老居住环境、邻里环境、设施设备环境、生活服务环境等,为推进居家无障碍环境改善,提供了具体目标和重点任务。

在此基础上,地方政府相继制定了具体的实施细则(见表1)。上海市政府早在2012年就将低保困难老年人家庭的适老化改造纳入工作内容,该工作由市民

表 1 我国适老化改造的中央和地方政策					
中央政策法规	颁布时间	责任主体	总体目标	重点任务	重要意义
《老年人居住建筑设计规范》	1999.10 2003.09 2016.10	住房和城乡建设部	·改善老年人的居住条件 ·满足老年人身心及服务方面的需求	·规定新建、扩建、改建的老年人住宅基地 ·规范公共空间、套内空间、物理环境和建筑设备标准	·我国首部针对老年人居住环境的设计技术规范
《关于加强老年人家庭及居住区公共设施无障碍改造工作的通知》	2014.07	住房和城乡建设部、民政部、财政部、残疾人联合会、全国老龄工作委员会办公室	·贯彻落实《国务院关于加快发展养老服务业的若干意见》 ·加强老年人家庭及居住区无障碍设施改造工作	·明确老年人家庭和居住区公共设施无障碍改造重点 ·提高无障碍设施的安全性和系统性	·细化适老化改造工作
《关于推进老年宜居环境建设的指导意见》	2016.11	全国老龄办联合发展改革委、教育、科技等24个部门	·2025年基本建立安全、便利、舒适的老年宜居环境体系 ·各地普遍开展老年宜居环境建设工作	·建设适老居住、出行、就医、养老等的物质环境、文化环境和居住环境	·明确适老化改造的内容、目标和具体方式
《关于加快实施老年人居家适老化改造工程的指导意见》	2020.07	民政部、发展改革委、财政部、住房和城乡建设部、卫生健康委、银保监会、扶贫办、残联、老龄办	·2020年底前推进符合条件的特殊困难老年人家庭实施居家适老化改造	·具体改造项目内容,包括7项基础项目和23项可选项目 ·加大养老终端设备的适老化设计与开发应用	·第一个居家适老化改造纲领性文件
地方政策法规	颁布时间	责任主体	服务对象	服务路径	资金保障
上海市民政局《关于本市开展老年人居家环境适老化改造试点的通知(试点方案)》	2019.12 2021.07(实施方案)	上海市民政局	·中心城区老龄化程度较高、住宅相对老旧的街道中具有本市户籍的60周岁及以上老年人均可申请	·由市民政局建设并委托第三方运营,对适老化改造工作流程进行监督管理 ·符合条件的老年人在“上海市养老服务平台——适老化改造专项模块”入口申请改造服务	·基础产品服务包的费用由福利彩票公益金给予差别化补贴,每户家庭最高补贴不超过3000元 ·政府补贴、企业让利、家庭自负部分的资金分担机制
《浙江省2020年生活困难老年人家庭适老化改造实施方案》	2020.04	浙江省民政厅 财政厅 退役军人事务厅	·首要条件:60周岁以上生活困难老年人 ·优先条件:享受定期抚恤补助优抚对象和失能老年人 ·适当考虑部分失能的老年人和80周岁以上的自理老年人	·任务分配、政府采购、确定实施对象→中标单位入户评估、方案设计、实施改造→实施改造服务,实时留存改造信息→组织项目审核验收→补助经费支付→相关资料归档整理后报送省民政厅	·平均每户家庭适老化改造支出标准为6000元,各地依据地方实际适当调整 ·各地统筹省级现代化养老服务体系专项资金、本级福利彩票公益金等

续表 1

地方政策法规	颁布时间	责任主体	服务对象	服务路径	资金保障
《福建省困难老年人家适老化改造实施方案》	2020.04	福建省民政厅 财政厅	· 重点对象:散居特困、低保家庭中的 80 周岁以上高龄老年人及失能半失能老人 · 在此基础上向其他经济困难的老年人群延伸服务	· 申请审批→选定第三方社会组织(企业)→技术支持单位入户调查→组织施工→检查验收→总结经验	· 省级财政统筹分配 · 按每年 1 万户、每户 1000 元标准予以补助
广东省民政厅《关于做好老年人居家适老化改造工作的通知》	2020.11	广东省民政厅、发改委、财政厅、卫健委、扶贫办、残联、住建厅、老龄办、银保监局	· 纳入分散供养特困人员和建档立卡贫困人口范围的高龄、失能、残疾老年人家庭 · 有条件的地区可将改造对象范围扩大到城乡低保对象中的高龄、失能、残疾老年人家庭	· 确定改造服务机构、做好改造对象资格认定和审核→组织中标单位入户调查、评估和设计确定改造方案→实施改造、实时留存改造信息→组织专业力量进行竣工验收	· 各地根据当地实际和老年人家庭情况,合理确定每户资助标准 · 统筹使用社会福利事业专项资金、地方留成彩票公益金及省级和本级养老服务体系建设资金

政局负主责,在市级福利彩票公益金专项资金支持下,指导街镇具体组织实施。2019 年底,上海市政府颁布《关于本市开展老年人居家环境适老化改造试点的通知》,进一步拓展了适老宜居改造范围,开始试点实施全体老年人的居家适老化改造,截至 2020 年底已在全市范围内 51 个街镇展开,其主要针对 60 周岁以上老年人,根据老年人的居住需求,提供基础和个性化二类服务产品(细化为基础、专项及个性化三类改造服务,2021 年适老化推进方案)。一般情形下,每户家庭最高补贴为 3000 元(2021 年方案提升到 3500 元);特殊情形下,最低生活保障家庭的、低收入家庭的以及年满 80 周岁且个人月收入低于上年度城镇企业平均养老金的老年人,可分别获得实际改造费用的 100%、80%、50% 补贴。浙江省民政厅出台的《2020 年生活困难老年人家庭适老化改造实施方案》,规划对 6000 户生活困难老年人家庭进行适老化改造,提供基础型和拓展型二类改造服务产品,其改造流程包括任务分配、入户评估、施工安装及项目验收四个阶段。每户改造家庭平均能够得到 6000 元补贴,由养老服务体系建设专项资金、本级福利彩票公益金等资金支持。其他省市也出台了适老化改造政策,如福建省民政厅公布的《福建省困难老年人家庭适老化改造实施方案》、广东省民政厅颁发的《关于做好老年人居家适老化改造工作的通知》等,从改造原则、责任主体、操作路径、服务对象、资金保障等方面,努力完善适老化改造服务体系,推进住宅空间和公共空间的适老化改造,缓解老年人的居住风险和出行不便问题,提升居家养老的安全性和便利性。

(二)我国适老化改造的发展困境及其原因

虽然适老化改造在上海、浙江等地取得了一定成效,但改造的推进仍面临诸多困难与瓶颈,主要体现在以下四个方面:1. 适老化改造的质量参差不齐,水平相对较低,改造内容较多局限于地面防滑、卧室扶手和卫生间坐便器等安装,主要围绕老年人如厕安全、行走便利以及最具影响的硬件设施进行有限改造^[6],忽视了助餐等基本生活设施的改造,难以满足老年人个性化和多样化的居住需求;2. 适老化改造的覆盖范围有限,大部分地方政府只对生活困难老年人或者其他特殊老年人无偿或低价提供住宅改造服务,如福建等多地只对低保、残疾老年人的住宅进行改造,普通老年人难以享受到政府补贴的住宅改造;3. 适老化改造的流程过于烦琐,多个部门分头管理,且各地做法不一,导致改造工程耗时冗长,如广州市 2012 年推行的既有住宅电梯加装工程,由于涉及多方利益主体和多种筹资模式,导致加装成功的案例很少^[7];4. 适老化改造的参与度不高,一方面适老化改造的市场化程度有限,参与改造的专业企业和团队不多且另一方面老年人参与不足,大多数老年人尚未认识到适老化改造的重要性,不愿意自行承担任何改造费用。

究其原因,可归纳为以下几点,且可为进一步探讨借鉴国外经验提供一些线索:第一,当前适老化改造的服务机制不完善是关键所在。尽管政府颁布了一系列政策推进居家适老化改造,但由于缺乏整体统筹和规范程序,实践中各地的改造项目出现责任不明、标准不一、监管不当等各种问题^[8]。第二,适老化改造资金来源的单一性和资金支持的有限性,导致了改造程度普遍较低、服务半径也偏小。目前适

老化改造主要依赖于中央财政拨款,地方政府多未设立专项资金,服务对象仅以特殊老年人为主,尚未建成针对所有老年人的居家养老环境改造的投融资渠道^[9]。第三,适老化改造的协作机制尚未形成,造成改造程序的效率低下。适老化改造实施涉及多个部门和组织,因尚未建立明确的责任分担和协作机制,也没有形成一套标准化的改造规格和改造流程,导致改造程序复杂而又耗时^[10]。

综上所述,作为实施居家养老战略提升服务质量的重要举措,我国适老化改造的推进机制还存在诸多问题。学界已有研究主要从建筑设计角度探讨老旧小区的改造和宜居环境的建设,鲜有文献从服务路径的视角来帮助规范和加快居家适老化改造工作。相比之下,国外推行适老化改造的起点较早,迄今为止积累了较为丰富的理论成果和实践经验。因此,综合分析不同福利模式下典型国家适老化改造的服务路径和先进经验,结合中国特色福利模式和实践逻辑,构建本土化的适老化改造服务机制,对于提升我国老年人居家养老质量具有重要意义。

三、居家适老化改造的国际实践与路径选择

为应对日益增长的养老服务需求,北欧国家早于20世纪70年代初即开始对老年人的即有住宅进行适老化改造。目前西方发达国家已普遍采取适老化改造以促进居家养老。然而,由于福利模式和福利政策的不同,各国改造居家养老环境的方式和内容也有很大的不同。比较典型的适老化改造有三种:一是护理保险制度下的日本模式;二是公共福利模式下的瑞典模式;三是市场机制与政策引导下的美国模式。

(一) 护理保险制度下的日本住宅适老化改造

日本是全世界老龄化程度最高的国家,其适老化改造始于1983年,已从法律法规、资金来源、组织保障、服务方式等方面,逐步建立起适老化改造服务体系,并以护理保险制度为依托。2000年,日本政府颁布《护理保险法》,把老人住宅改造费用纳入护理保险中,对被认定需要护理的老年人提供每次20万日元(约合人民币1.2万元)限额的费用支持,老年人只需承担改造费用的10%^[11]。这一制度的建立,大大推动了老年人住宅的适老化改造,促进了居家养老的健康发展。另外,部分区域政府也会对老年人的住房改造提供资金补贴,如东京市政府设立专项资金推行居家适老化改造。自护理保险制度推行以来,日本养老服务便从社会福利和医疗保险中分离出来,发展成独立体系。如图1所示,国家层面是由厚生劳动省对适老化改造服务进行统筹规划,下设有保险局、老健局、积金局、健康政策局等部门,为地方政府提供政策咨询和建议;地方层面则由市、町、村地方健康福利局负责适老化改造的具体落实和运行管理^[12]。

在日本,老年人住房改造需经申请、评估、规划和实施四个主要环节。首先,老年人向当地的护理保险管理部门提出照护需求等级(required nursing care)的评估申请。医生和专业人员(trained municipal staff)接到申请后,对老年人的身体健康状况、日常生活能力和认知功能等进行评估和访问调查。评估完成后,老年人获得地方政府认证的照护需求等级,介护管理员(certified care-manager)则根据照护等级制定专门的照护改造方案。方案确定后,老年人

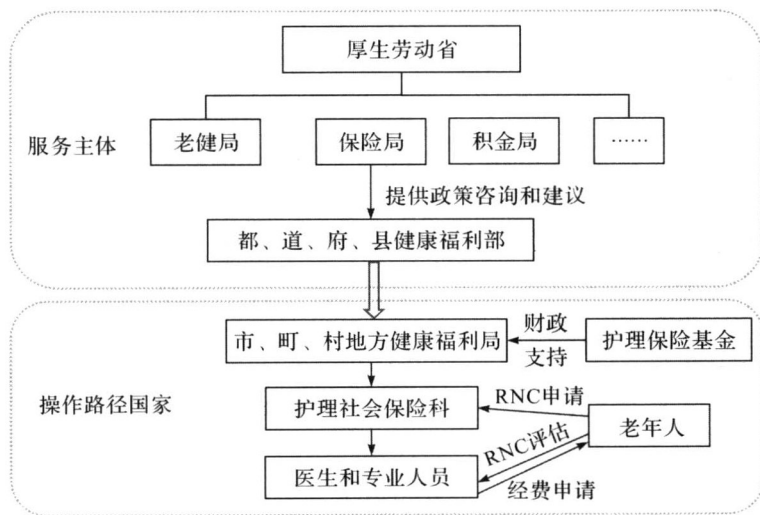


图1 日本住宅适老化改造的服务路径

向介护保险管理部门申请经费并实施安装^[9]。

(二)普惠型福利下的瑞典住宅适老化改造

作为普惠型福利国家,瑞典的居家适老化改造被纳入公共福利体系之中,改造费用主要由政府承担。因此,必要性和经济性是适老化改造的两大衡量指标。一方面,对建筑基础较差和建成时间较短的住房改造申请一般不予批准,这些住户老年人通常会被鼓励入住公共住宅;另一方面,住宅的改造会优先选择可回收的材料,以降低改造成本,因此住宅中安装家用电梯是非常普遍的做法。在瑞典,对住宅的适老化改造,国家层面的管理机构是卫生与社会事业部,下设照护服务分析机构、全国卫生与福利委员会等职能机构,负责对适老化改造在内的养老服务进行统筹,制定相应政策,监督地方实施。地方层面的负责机构是21个郡议会和290个市相关养老部门^[13],主要为老人提供包括住房改造和居家养老服务在内的各类社会服务。

适老化改造的具体操作流程是由老年人先向医师、职业理疗师(occupational therapists,简称OT)等专业人士或者其所在社区的相关部门提出住宅改造申请,受理部门对改造的紧急性和必要性进行初评;如符合条件,专业人员随后对老年人的生理、认知和身体功能进行评估,决定具体的改造方案和改造内容,方案确定后,建筑单位进入施工安装,工程结束后,健康和社会照护监督委员会对改造成效进行审核^[14]。一般来说,从老年人提出申请到改造完成,只需1-2个月的时间^[15](见图2)。

(三)市场机制与政策引导下的美国住宅适老化改造

美国是市场经济主导福利供给的国家,其适老化改造亦以市场为基础,公共福利政策为引导,其服务体系包括责任主体、资金保障、服务对象、操作路径等内容。依照《美国老年人法》,美国卫生与公共服务部(Department of Health and Human Service, DHHS或HHS)将适老化改造界定为满足身心机能不健全的老年人的需求而做出的空间调整,以帮助其维持独立和安全的生活。^①从责任主体上看,DHHS通过社区生活署和联邦政府专门机构,为区域层面的各州政府提供政策依据、技术支持、预算管理、项目整合等统筹性服务,而州以下地区则设立老龄代理机构和社区老龄服务中心等覆盖全国的老龄服务网络,为服务提供者的工作予以技术、信息、政策支持^[16];从服务对象上看,适老化改造主要针对有身心障碍的低收入老年人群;从财政支持上看,美国的适老化改造是以市场购买为主,住宅适老化改造费用大部分需要通过机构筹集或自行负担,政府仅对低收入老年人予以较低的住房改造补助金作为福利性支持。在这一模式下,美国形成了面向中高收入老年人的多层次适老化改造项目市场,包括面向中收入老年人的低息贷款服务,和针对高收入老年人的专门项目^[17]。

从操作路径上看,DHHS对适老化改造工程进行统筹,老龄化办公室负责统一协调,区域老龄化机构落实具体改造工作。具体而言,适老化改造需经历申请、资格评估、审查、批准、改造、服务效果跟踪等

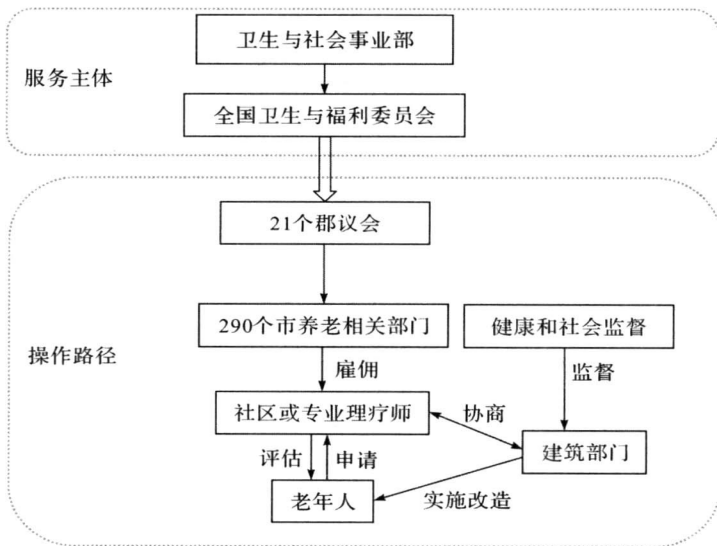


图2 瑞典住宅适老化改造的服务路径

一系列程序^[18]。非政府组织(non-government organization, NGO)和OT在整个服务过程中发挥着至关重要的作用。NGO是适老化改造工作的链接者:一方面与相关部门建立联系,设立专项资金,为经济评估符合条件的老人提供不同程度的财政支持;另一方面同OT建立合作关系,保障和监督他们的评估工作。OT作为改造老年人居住环境的专业人员,不仅是老年人能力的评估师,更是适老化改造项目的推动者。以宾夕法尼亚州的费城县为例,区域老龄化机构建立费城非营利组织老龄化合作社。该机构在得到住房与城市发展部和地方彩票基金资助下,从20世纪80年代开始,为费城县内收入极低的老年人提供免费和低偿的改造服务,包括无障碍卫生间、厨房与淋浴间、楼梯升降机、门道与走廊加宽等。发展到现在,合作社已经先后得到卫生部门、医保、福利、社区发展、地方彩票等多个部门的财政支持^[19](见图3)。

四、典型国家适老化改造的共性与特性

通过梳理适老化改造实践的国际经验,可以看到不同国家已形成与其福利体制相适应的适老化改造机制。但综合来看,在政策建设、多元社会力量参与、体制机制完善和资金支持体系建设方面,亦存在诸多共性。

(一)政策支持环境的相对完善

从实践来看,在不同社会发展阶段,国家福利制度,包括福利主体、福利内容、福利水平等,会做相应调整。为适应居家养老模式的发展和老年人居住需求层次的提升,各国在其福利制度下对住宅适老化改造已形成相对完善的法律依据和配套政策。如美国将老旧小区的适老化改造与市场化社会服务相结合,建立起包括资金投入、产品研发、改造设计等内容的政策服务体系。自1965年《美国老年人法案》通过后,美国又颁布了《适老社区评估与改造指南》,提出要对社区进行适老评估和改造规划,帮助老年人改善居住环境。瑞典则通过《社会服务法案》和《健康与医疗服务法案》,确立国家养老服务的宏观规划和居家照护服务的具体事宜。继《护理保险法》后,日本陆续出台了《公营住宅法》(1964)、《公营住宅建设标准》(1988)、《老年住宅设计方针》(1995)等相关法规,编制了《老年住宅设计手册》和《高龄老人保健福利推进10年战略计划》,对改造设计和改造标准做出具体规定,为适老化改造的推进提供政策保障。

(二)多元社会力量的融合参与

适老宜居环境建设在发达国家起步较早,各国政府制定了一系列激励政策,鼓励专业化的服务组

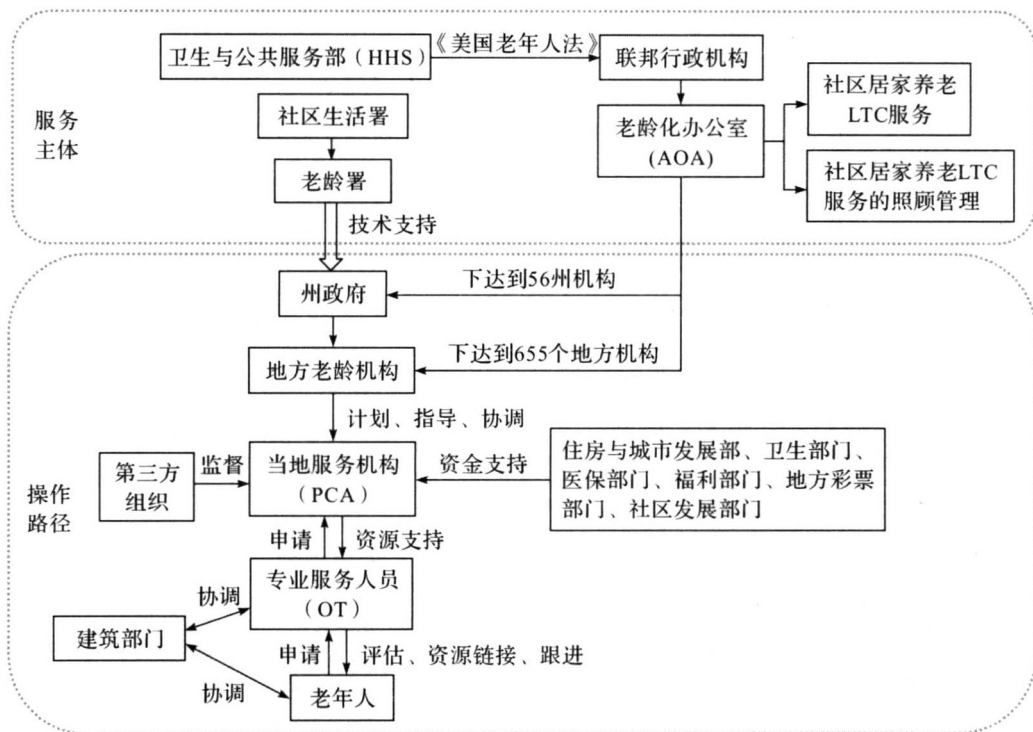


图3 美国住宅适老化的服务路径

织、科研团队、建筑部门、金融机构、市场等多方社会力量参与老旧住宅的改造,以确保居家养老服务的有序推进。例如在瑞典,建筑部门、服务组织和专业人员建立有效合作,在适老化改造服务传递中发挥着重要作用。具体而言,OT借助专业知识对老人的身体状况、家庭背景、居住情况、改造需求等进行评估,建筑部门针对评估结果提出住宅改造方案,然后协同非营利组织推进改造工程的实施与完成。在日本,适老化改造涉及大学、科研团队、建筑事务所、社会组织等多元主体,由其共同探索住宅环境和邻里环境的改善,以满足老年人对居住养老的环境需求。美国也十分重视多元力量的协作和参与,其将教育、科研、技术设计三方面作为工作重点。许多高校开设专业化的适老化改造课程,如纽约州立大学建筑系开设新技术开发和评价研究等研究生课程^[20]。政府每年向高等院校提供财政支持,鼓励对老人用品和适老项目进行研发与创新,以推进改造程序的标准化和规范化。此外,美国还积极推动科研团队与企业的合作,充分利用先进的科技成果研发智能适老化产品,以满足老年人多样化和个性化的养老需求。

(三)改造服务体系的有效整合

从适老化改造流程来看,无论是机构设置,还是具体的改造申请程序,这些国家都基本形成了相对整合的服务体系和权责分明的部门协作。从纵向来看,形成了中央—地方—服务机构的组织架构,中央/联邦政府负责政策制定和整体统筹,地方政府对本级和下级工作进行协调指导,为老年住宅改造的整个申请流程提供支持和帮助。同时,从横向来看,不管是基于市场运作的美国,抑或是基于福利供给的瑞典,适老化改造的推进都引入了社会力量的广泛参与和合作。政府责任部门已与多主体间建立起长效合作机制,搭建起一体化服务平台,形成了全过程服务链,包括科研团队—市场—建筑部门的适老产品生产链、市场—财政支持单位—服务机构—专业评估人员的资源供给链、老年人—服务机构—专业评估人员—建筑设计部门—建筑施工部门的服务供给链。

此外,西方发达国家十分重视适老化改造的评估、监督与跟进机制。如日本和美国,针对住宅适老化改造已建立一套完整的评价体系,包括对老年人身体状况、日常行为、家庭关系、居住环境等基本情况的调查,以及对老年人的改造需求和改造预期的了解,帮助确定改造的具体方案和经费补助^[21]。瑞

典则设有专业人员对改造服务的实施予以监督,包括改造流程、老年人满意度及进一步改造的需求等。这种全方位的跟进机制有利于老年人积极参与改造过程,及时提出功能性需求,确保居家适老化改造的有效性和实用性。

(四)各方财政支持的多重保障

从财政支持来看,由于各国福利制度不同,其适老化改造筹资机制亦各不相同。基于公共福利政策的瑞典,其普惠型的福利理念使得多数老人能享受到政府补贴的改造服务,改造支持资金主要来源于地方专项资金。近年来,慈善机构、企业等社会力量也开始对改造事业提供财政支持。基于护理保险制度的日本,适老化改造的覆盖范围较广,多数老年人能享受到来源于护理保险基金的财政支持,部分地方政府会在护理保险的基础上提供额外的补助项目。基于市场经济的美国,老年人的住宅改造以自费为主,改造程度取决于其自身经济水平,政府仅向低收入老年人提供改造资助,且资助额度较低。

五、我国适老化改造的服务机制与路径建构

从上述国家的经验来看,国家福利制度是养老服务体系不断完善的主导因素,亦是满足老年人居家养老环境需求的重要制度性安排。随着国民经济持续快速增长,我国社会福利从补缺型迈向适度普惠型,明确了以需求为导向的福利目标,为老年福利水平的提升和适老化改造的推进提供了制度保障。

(一)体制健全:完善适老化改造的制度环境

完善的制度体系是适老化改造的重要支撑,西方发达国家已经对适老化改造的组织管理、财政支持、服务路径等做出了较详细规定,形成了较为完善的法律和政策环境。相比之下,我国适老化改造的制度体系尚不完善,未对资金来源、主体责任、服务流程、监管机制等内容制定具体的实施细则,导致许多改造项目难以落实。政策规定不完善,是居家养老环境难以满足的核心问题,因此,完善适老化改造的法律制度和配套政策是一项紧迫任务。首先应当明确各主管部门在适老化改造过程中的责任和协作关系,保障改造项目的顺利实施,针对适老化改造服务制定可操作的规则和措施,包括改造主体的支持参与、改造资金的来源渠道、改造内容的具体类别、改造流程的重要环节等。其次,完善居家适老化需求评估体系,确定老年人身份特征、生理能力、居住环境及辅助设施的具体考量标准。最后,要健全适

老化改造项目的监管机制,建立申请条件、改造技术、服务方式、质量监督的标准化体系,为适老化改造提供全方位、多层次的制度保障。

(二)主体协同:推动多主体的共建共担

面对福利支出的日益增加,西方国家提出福利多元理论,以调整原有的福利制度,确立国家、市场、社会组织、家庭、个人等为福利供给的共同责任者。适老化改造是一项系统性工程,涉及政府、服务商、社会组织、老年人等多个行动主体。目前,各参与主体间相互独立,导致改造质量无法保证,需要建立一个协作联动机制,加强各主体在每个阶段的互动协调和资源整合,以确保政策的有效实施和福利的良性发展。如在难度较大的需求评估和方案设计阶段,既需要老年评估师、社会工作者等与老年人的积极沟通,了解老年人所面临的环境困难,又需要他们与建筑商的协商合作,明确改造方案的可行性和安全性,真正做到评估精准和方案精细,满足老年人居家养老需求,进而提升老年人的幸福感和获得感。另外,应重视社会力量的参与,引入各类养老服务设施建设的市场化运作,建立非营利性质的适老化改造项目,为老年人提供更多的选择,满足他们美好生活需要的个性化和差异性需求。

(三)资金保障:开发多元化的融资渠道

除充分的制度保障和主体合作外,适老化改造的推进还需充足的资金保障。目前我国尚未设立适老化改造专项资金,改造费用主要由公共财政和老年人自主承担。实践中,各地采取不同的筹资方式,如老旧小区电梯安装工程,北京市在不同社区中分别采用了所属产权单位出资、居民自筹和租赁三种方式^[2],广州市是倡导以居民自费为主并确立“电梯使用频率”“加装意愿”和“房屋升值率”三个补偿参数标准,上海市则是通过公共财政拨款实施适老化改造工程^[5]。整体来看,适老化改造的资金来源缺乏统筹规划,且支持力度薄弱,难以有效推进适老化改造。因此,一方面,各级政府应考虑设立适老化改造的专项资金,以加大公共财政对适老宜居环境建设的财政投入,并提高改造资金的统筹性;另一方面,应开辟多元化融资渠道,通过税收优惠、减免等激励措施,加大企事业单位、社会组织、福利彩票公益金、市场以及个人对居家适老化改造的投入。同时,为减轻老年人家庭的经济负担,可借鉴日本做法,将适老化改造纳入由政府、用人单位和个人共同分担的长期照护保险制度中。

(四)路径规范:明确一体化的服务流程

从前述典型国家的经验来看,适老化改造都具备较为完善的服务体系,包括从中央到地方政府部门的责任划分、政府部门与社会组织间的有效协作及改造服务的操作流程。在我国,适老化改造的服务体系还尚未建成。国家层面上,由民政部下设的养老服务部门负责老年服务工作的开展与相关政策制定,国家卫生健康委员会下设的老龄健康部门负责老年健康服务相关政策制定和健康服务体系的完善。地方层面上,适老化改造的实施由民政部门和老龄部门统一或分开管理,时常导致各部门间信息不畅通,整个改造过程耗时耗费。因此,要打通上下级政府部门间的壁垒,将适老化改造服务整合到统一的行政系统下,授权地方老龄部门统一调配人力、物力和财力对老年人的住宅进行适老化改造,实现纵向服务部门间的协作和配合。同时,从横向上打通政府主管部门、财政部门、服务部门、建筑部门、科研部门之间的行业壁垒,克服组织、制度、路径、资金等要素的原有限制,促进资源和信息的有效整合。另外,为简化改造流程,可借鉴美国、瑞典等国家的做法,培育专业服务人员,为老年人提供政策咨询、资金申请、信息支持等功能性服务,并与责任部门建立联系,减轻老年人在适老化改造过程中的办事负担。

具体而言,居家适老化改造服务可整合到以国家卫生健康委员会为中心的行政系统下(见下页图4),由其对接适老化改造项目进行统筹。在地方卫生健康委员会的统领下,设立老年人住宅改造综合服务部门,该部门联合/链接地方民政部、住房、财政等部门的工作小组,为适老化改造提供包括申请条件、改造方式、补助标准、服务流程等信息。此外,地方住房改造综合服务部要积极引导社会组织参与和承接适老化改造服务,并对其专业性进行资格审查。从适老化改造流程上看,由有住宅改造需求的老年人向其所居住社区提出申请,社区工作人员收集老年人的基本信息。收到信息后,专业评估人员上门了解老年人的身体功能和特殊诉求,并结合老年人的居住需求和住宅环境,提出“一户一设计”的改造方案和内容。方案确定后施工单位制定适老化改造的技术要求和安装要求,运用信息技术平台入户实施改造工作。改造完成后,施工人员现场培训老年人使用适老化设施,地方住房改造综合服务部最后对改造项目进行验收,以确保改造成效,切实满足了老年人的居家养老需求。

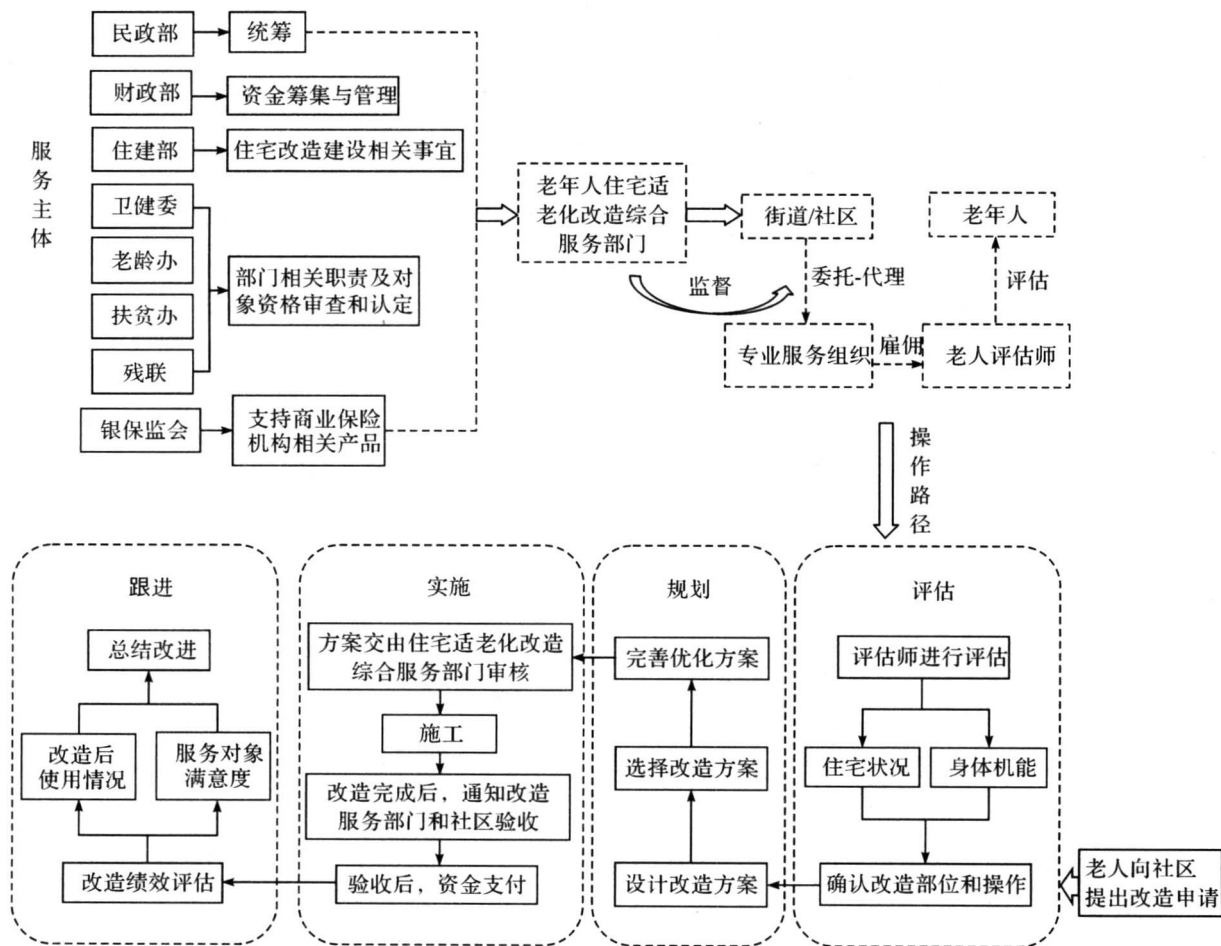


图4 我国住宅适老化改造的服务路径

六、结语

适老化改造是当代实现居家养老的重要前提条件,业已成为各国应对人口老龄化的基本决策。我国自1996年颁布《中华人民共和国老年人权益保障法》,特别是通过2013年修订之后,也开始强调建设老年宜居环境,各地也为推动老年人生活环境的改善做了很多有益探索。但因起步较晚、经验不足,总的来说仍然面临巨大挑战^[23]。由于责任主体不明、操作程序不清等诸多问题,适老化改造成效相对有限。较早步入老龄化的西方发达国家已普遍实施居家适老化改造,建构了一些切实可行的制度体系和服务路径。因此,在比较研究视野下,探讨适老化改造的国际经验与中国路径,具有重要的现实意义。本文选取美国、日本和瑞典作为不同模式样本,通过比较在不同福利政策下所形成的适老化改造实践,概括分析了这些国家的典型做法与先进经验,进而提出我国适老化改造的规范化建议和可行性路径,以助力解决环境

设施和老龄社会要求之间日益凸显的矛盾。可以预见,随着适老化改造的进一步开展,其他具有根本重要性的举措(如新房通用设计等)也将引起更多重视。这些对于建设老年宜居环境,实现居家养老的战略目标,进而形成具有中国特色的养老实践创新模式,能提供有益的启示与进一步研究的思路。

项目团队成员余柳君和李成两位研究生对本文亦做出了各自贡献。

注释:

① 老龄化办公室公布的定义原文: "Home modifications are changes made to adapt living spaces to meet the needs of people with physical limitations so that they can continue to live independently and safely."

参考文献:

[1] UNITED NATIONS. World Population Prospects 2019:

Highlights[EB/OL].(2019-06-7)[2022-02-10]. <https://www.un.org/development/desa/publications/world-population-prospects-2019-highlights.html>.

[2]CROUCHER K. Housing Choices and Aspirations of Older People: Research from the New Horizons Programme[M]. London: Department for Communities and Local Government, 2008.

[3]CHEN S. Historical and Global Perspectives on Social Policy and "Aging in Community"[J]. Ageing International, 2012, 37(1): 1-15.

[4]国家统计局. 中华人民共和国2019年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL].(2020-02-28)[2022-02-10].http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202002/t20200228_1728913.html.

[5]国家统计局, 国务院第七次全国人口普查领导小组办公室. 第七次全国人口普查公报(第五号)——人口年龄构成情况[EB/OL].(2015-05-11)[2022-02-10].http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202105/t20210510_1817181.html.

[6]申立.“积极老龄化”理念下的社区居家养老与弹性应对策略——以上海市为例[J]. 上海城市管理, 2016(5): 34-40.

[7]张鸿雁. 上海、广州住宅适老化改造实践研究[J]. 房地产市场, 2016(6): 3-8.

[8]王雅慧, 王建廷.“社区老龄化”评价及社区适老化改造策略研究[J]. 天津城建大学学报, 2019(4): 233-238.

[9]刘桦, 窦立军, 李博. 城市旧居住区适老改造的问题及其解决途径[J]. 城市建设与发展, 2013(5): 41-45.

[10]杨继瑞, 薛晓. 社区居家养老的社会协同机制探讨[J]. 经济理论与经济管理, 2015(6): 106-112.

[11]MAKIGAMI K, PYNOOS J. The Evolution of Home Modification Programs in Japan[J]. Ageing International, 2002, 27(3): 95-112.

[12]MINISTRY OF HEALTH, LABOUR AND WELFARE. Organization of the Ministry of Health, Labour and Welfare[EB/

OL].(2018-01-30)[2022-02-10]. <https://www.mhlw.go.jp/english/org/detail/dl/organigram.pdf>.

[13]THE NATIONAL BOARD OF HEALTH AND WELFARE. About the National Board of Health and Welfare[EB/OL].(2018-05-01)[2022-02-10]. <http://www.socialstyrelsen.se/english/aboutus>.

[14]谷甜甜, 李德智, 徐萍. 国外养老服务管理体制对比及启示——以典型福利国家为例[J]. 经济体制改革, 2019(5): 149-156.

[15]司马蕾. 发达国家住宅适老化改造政策与经验[J]. 城市建设, 2014(3): 41-43.

[16]GREENFIELD E A. Using Ecological Frameworks to Advance a Field of Research, Practice, and Policy on Aging-in-Place Initiatives[J]. The Gerontologist, 2012, 52(1): 1-12.

[17]姚栋, 徐署辰, 李华. 住宅适老化改造的目标与内容——国际经验与上海实践[J]. 城市建设, 2017(5): 9-13.

[18]CHIATTI C, IWARSSON S. Evaluation of Housing Adaptation Interventions: Integrating the Economic Perspective into Occupational Therapy Practice[J]. Scandinavian Journal of Occupational Therapy, 2014, 21(5): 323-333.

[19]KLEIN S I, ROSAGE L, SHAW G. The Role of Occupational Therapists in Home Modification Programs at an Area Agency on Aging[J]. Physical & Occupational Therapy in Geriatrics, 2000, 16(3-4): 19-37.

[20]金磊. 无障碍规划设计在国外[J]. 建筑设计管理, 2005(4): 37-41.

[21]刘倩. 居住建筑适老改造政策体系研究[D]. 西安: 西安建筑科技大学建筑学院, 2014.

[22]赵立志, 丁飞, 李晟凯. 老龄化背景下北京市老旧小区适老化改造对策[J]. 城市发展研究, 2017(7): 11-14.

[23]陈社英. 老龄化和住房: 中国面临的两大挑战[J]. 决策探索(下半月), 2011(1): 12-13.

International Comparative Lesson-Drawing for Advancing Housing Adaptation for the Elderly in China

Zhou Wusi Chen Sheying

Abstract: Housing adaptation(or home modification)is a key element of ageing in place, which has become a type of national strategy in response to demographic changes in various countries. Since the Chinese Law on the Protection of the Rights and Interests of the Elderly(1996)was revised in 2013 to highlight housing adaptation for older people, local governments started taking measures to improve older people's living environment. Yet, due to fragmented accountabilities and complicated adaptation processes, the provision of housing adaptation was not as efficient and effective as desired. By contrast, many developed counties with an earlier entry in the ageing society have provided housing adaptation for older people under various welfare systems for years and made certain progress. This article chose Japan, Sweden, and the United States as three typical examples for international comparative lesson-drawing. Such advanced experiences should help China to improve the home adaptation process as well as its social welfare system to meet the rising needs in a rapidly ageing society.

Key words: housing adaptations; home modifications; aging in place; age-friendly environment; international comparative study; elderly care in China