

美国养老社区研究

张卫国*

摘要 美国养老社区可以追溯到殖民地时期的社会慈善机构,从最初收容照顾鳏寡孤独和穷困水手,到现代化的养老服务社区,满足国民退休后三四十年的晚年幸福生活需求。经过几百年发展,养老社区实现了华丽蜕变,大大提升了美国养老服务水准。二战后,养老社区在规划建设和运营管理方面日益规模化、专业化、标准化、社会化,成为庞大社会保障体系的重要组成部分。美国养老社区在 20 世纪六七十年代走向兴盛,其背后存在着深刻的原因,可以从人口、经济、政治、社会等方面的历史背景进行剖析。

关键词 美国 养老社区 积极老龄化 “太阳城”

美国养老服务非常发达,养老社区(Retirement Community,有的译作退休社区)在其中占有重要地位,其成熟的运营管理模式具有巨大借鉴价值。所谓“养老社区”指的是老年人养老生活所居住的住宅区,历史上最早出现在美国。在养老社区里,老年人自理或由家庭成员帮助打理生活,并参与社交活动,或者接受来自社会的关怀和帮助。从建设规模看,养老社区散在分布于全美各州,规模大小不一,既有为老年痴呆症患者准备的小型便利设施,也有常见的老年公寓,还有大型商业地产,乃至拥有专属邮政编码的独立社区或养老城镇。目前,美国已经形成了主要由“专门建设的养老社区”(Deliberately Occurring Retirement Communities, DORCs)和“自然形成养老社区”(Naturally Occurring Retirement Communities, NORCs)并存的格局,专门建设的养老社区可以是地产商人开发而来,也可以是地方政府运用市场手段规划建设而来;自然形成养老社区多为居民自发形成,许多小区内青年人口成年后不断迁出,老年人口比例逐渐上升,该社

* 厦门大学人文学院历史系。通信作者及地址:张卫国,厦门市思明区思明南路 422 号,厦门大学本部凌云九 506;邮编:361005;E-mail:bohong2007@qq.com。

区便逐渐过渡到老年性社区。^①相对而言,人为规划的养老社区借鉴价值更大。

从慈善事业到专业化服务实体的历史变迁

美国最早的养老社区可以追溯到独立前的“凯斯利养老社区”(Kearsley Retirement Community)。1772年,费城教会根据约翰·凯斯利(John Kearsley)医生的遗嘱,用他的遗产在费城建立了一所基督教堂医院(Christ Church Hospital),占地13英亩,专门收容穷人和体弱的寡妇,后来逐渐发展成为一个独立的非营利性高级护理社区,为低收入老年人提供持续照顾。^②以这种混合型慈善社区为开端,养老社区在美国非常缓慢的发展起来,到19世纪30年代,在纽约斯塔滕岛上出现了专为商船退休水手而建的养老社区(Sailor's Snug Harbor),1852年波士顿也出现了类似养老社区。^③

内战后,南北实现了经济发展模式统一,美国快速走上工业资本主义发展道路。19世纪70年代至20世纪20年代是美国工业化、城市化鼎盛期,城市建设和社区管理步入正轨,在社会改良进步运动的推动下,慈善事业尤其是社区照顾获得长足发展,许多城市陆续出现社区服务中心(Settlement House),提供了部分业余性养老照护服务,但专门性养老社区的兴建尚待时日。30年代,在经济大危机的严重冲击下,失业和贫困问题异常突出,老年人生活尤为困难,为保持社会稳定,1935年8月14日罗斯福政府颁布《社会保障法》(Social Security Act),包括社会保险、公共援助、社会服务、老年伤残保险、医疗补助、孕妇和残疾儿童补助六大方面,该法明确规定退休年龄为65岁,实行老年保险和失业保险,这是美国历史上第一部社会保障法案,标志着美国政府由此开始正式介入社会保障事务。随着时间推移,各种社会保障举措不断完善,1939年增加了伤残保险和老年遗属养老保险,1940年起政府开始按月支付退休金,养老成为全国性

^① Morisette T M. Elder Friendliness and Social Participation of Older Adults Living within Age-segregated Retirement Communities. Thesis for Master's Degree, California State University, Long Beach, May 2009: 14-15

^② Valerie Deorio. Kearsley Our Nation's First Retirement Community Keeps Growing. http://findarticles.com/p/articles/mi_m3830/is_5_49/ai_63543082/?tag=content;coll

^③ Gerald J. Barry. The Sailors' Snug Harbor, A History, 1801 - 2001. New York: Fordham University Press, 2000

社会保障体系的重要组成部分。1937年联邦政府颁布了第一部《住房法》(*The Housing Act of 1937*)，关注焦点是低收入者的公共住房建设，对老年人与残疾人住宅略有提及，但只字未提养老社区。^①从理论到现实，本时期养老社区均无较大进展，在随后的两次世界大战期间，养老社区发展也一直处于受抑制状态。

二战后，美国养老社区迎来新的发展阶段，社区规划、设施建设、服务内容都日趋完善。到50年代，西部数州出现了养老社区建设方案。1954年两位开发商在亚利桑那州马里科帕县(Maricopa County)购买了一块320英亩的农田，建成著名的养老社区杨格镇(Youngtown)，成为美国历史上第一个有年龄限制的养老社区(age-restricted or age-qualified)，此后准入年龄限制成为养老社区的普遍特征。自50年代起，美国社会老龄化征兆日渐明显，老龄问题引起普遍重视，伴随世界范围内社区照顾模式逐渐取代机构照顾成为老年人日常生活照顾的主流，各州出现许多营利性和非营利性养老机构，成为养老服务社会化的支持力量，专业养老机构和非专业的社区照顾相互补充，养老事业呈现多元繁荣局面。五六十年代，经济形势高涨，房地产开发持续兴旺，政府陆续出台各种相关政策法律，1959年《住房法》(*Housing Act of 1959*)规定，直接向老年人住房项目提供贷款，此后更是逐年加大资助力度。受郊区化和战后城市化新进展的带动，住房供需两旺，商业地产开发进入新的黄金期，有力地推动养老社区建设走向规模化、专业化、标准化，养老社区开始繁荣兴盛起来。闻名于世的“太阳城”(Sun City, Arizona)养老社区便在60年代初开始兴建，到80年代建成后声名远播，至今仍是养老社区的典范。

随着人口老龄化程度逐渐加深，退休老年人口越来越多，由政府建造老年公寓或者提供住房补贴的做法致使政府开支逐年增大，在70年代石油危机后，政府税收减少，结果形成前后夹击局面，导致各级政府财政赤字激增。为摆脱财政困境，1968年联邦政府通过了《住房和城市发展法》(*The Housing and Urban Development Act of 1968*)，调整以往由政府大力兴建公共住房的政策，为符合条件的开发商和购房者分别提供一定低息贷款，财政重负得到一定缓解，此项政策成为鼓励私人资本进军养老地产开发的重要立法，养老社区建设受惠颇丰。为

^① Section 7 of the U. S. Housing Act of 1937 (42 U. S. C. 1437e). <http://www.hud.gov/offices/oge/usha1937.pdf>

顺应社会需求,1987年联邦政府又通过了《养老院改革法案》(The Nursing Home Reform Act),在提高养老机构服务标准的同时,详尽规范了养老机构的服务内容、服务质量和服务程序等,并规定对不达标者进行经济处罚,这些措施都促使养老社区进一步走向标准化、规范化、科学化。^①

上世纪八九十年代,美国养老服务实现了社会化转向,市场和民间力量在养老事业中发挥着主导性作用,形成了一条独具特色的美国式养老道路,美国也率先成为以市场提供养老服务为主的国家,奠定了美国“社团主义市场经济型”福利国家的地位。^②如今,大大小小数以万计的养老社区遍布全美各州,带动养老产业经济蓬勃发展,成为新的经济增长点。据有关报道,1986年美国老年人消费额达到8000亿美元,占当年美国GDP的18%,^③而在2008年以来的新一轮经济危机中,美国养老社区发展并未受到太大冲击,在普遍疲软的美国房地产业中可谓一枝独秀。^④

独具特色的美国养老社区

美国养老社区形态各异,地域分布广泛,建设规模不一,资金来源多种途径,服务内容多姿多彩,运营管理多种多样,在设施建设、服务提供、运营管理方面都有许多特色之处。

1. 社区分类

按照不同标准,美国养老社区可以有多种分类方式:

(1) 按照建筑类型和规模可以分为“养老新镇”(Retirement New Towns)、

^① Klauber M, Wright B. The 1987 Nursing Home Reform Act. http://www.aarp.org/home-garden/livable-communities/info-2001/the_1987_nursing_home_reform_act.html. Also see Nursing Home Reform Act 1987. <http://www.nvcc.edu/home/bhays/dogwood/nursinghomeact.htm>

^② 金斯伯格将美国称为“社团主义市场经济型”福利国家,而埃斯平-安德森则称之为“自由主义福利国家”,但无论学者们的定义如何不同,美国无疑都是依赖和运用市场手段解决福利问题的典型国家,除各国政府均要做好的立法和监管工作外,美国政府的主要角色在于严格按照标准为中低收入者阶层尤其是穷人提供基本补贴,鼓励大多数公民通过市场解决自己的问题。[英]苏珊·特斯特.老年人社区照顾的跨国比较.周向红,张小明译.中国社会科学出版社,2002:13-14

^③ 李沛霖.美国养老产业的发展及其对中国的启示.广东经济,2008(6):50.

^④ 徐正平.美国州及地方政府应对人口老龄化的启示借鉴:以康涅狄格州为例.发展研究,2011(11):106

“养老村落”(Retirement Villages)、“养老营地”(Retirement Subdivisions)、“集合式老年公寓”(Congregate Housings)和“持续照护养老社区”(Continuing Care Retirement Communities , CCRCs)几大类。其中,前三类主要服务于55岁以上的年纪较轻的老年人(在美国被称为 young old),其特色在于关注老年人的休闲生活,可以统称为休闲生活型养老社区(Leisure or lifestyle oriented communities , LORCs),此类养老社区一般都建有各种体育、娱乐场所,硬件设施良好,高尔夫球场是标准配置之一;而后两种主要服务对象为高龄人群(被称为 old old),提供专业性医疗护理,医疗设施完备,考虑到居民年老体弱,社区建设最大程度的实现了无障碍特色。此外,还有一种“自然形成养老社区”,有别于专门规划建设养老社区,按人口构成又可以分为“只留老人的社区”和“居住在此直到老的社区”,其地理位置可能在老城中的某段街区,也可能在乡下某个农村小镇,其建筑既可以是独栋公寓,也可以是共有公寓楼,还可以是一片邻里街区。据统计,美国55岁以上的老年人约有27%居住在“自然形成养老社区”。^①与自然形成养老社区相类似的是“居家援助式”公寓,有点类似于中国传统上的子女养老模式,但是难以发挥规模效益,因服务成本所致其实际花费并不低。

(2) 按照医疗护理程度可以分为生活自理型养老社区(Independent Living)、生活协助型养老社区(Assisted Living)、特殊护理养老社区(Skilled Nursing)和持续照护养老社区(Continuing Care Retirement Communities , CCRCs),这几种社区的照护内容和护理程度按顺序逐级加深。由于年龄逐年递增,体质、精神状况和社会活动力逐年下降,老年人可以根据年龄增长依次选择相应社区居住,刚退休时入住活跃长者养老社区中的独立式住宅,或者双层公寓套房,年龄稍长时搬进生活自理型公寓,接下来入住生活协助型住宅,最后再转到监护型居住单元。在选择持续照护社区之前需要注意,有些社区要求一次性预付10万美元以上的定金,入住后还要按月交纳住房、餐食、健康护理和其他服务项目所产生的各种收费,社区会在居民死亡或协议日期前搬出时返还部分定金。为规范养老社区,联邦政府在80年代和90年代颁布了一系列法令,规定除生活自理型社区外,其他几种养老社区均需得到州政府授权才能开发和运营,同时还要与医院或其他专业护理机构紧密合作,以便提供及时的和高水准的医疗照护,对阿尔茨海默氏症

① 谢芳. 美国的退休社区与“居家援助式”养老模式. 社会 2004(12):36

(老年痴呆症)患者的专业护理尤需如此。目前,美国约有5%的老年人选择居住在持续照护养老社区中接受专业性照护。^①

(3) 按照居民构成可以划分为更多种类。人以群分是美国养老社区的重要原则,居民一般具有极高的同质性,除了要达到55岁以上年龄限制外,许多小区还特别强调居民在其他方面的同质性,一些特殊兴趣型养老社区会比较关注某种爱好,这可以是运动项目,比如高尔夫球、网球,也可以是插花园艺、琴棋书画,因而有园艺爱好者养老社区、马术爱好者养老社区等等;近年来还出现了一种新型的养老社区,专门建在大学或学院附近,以便利的高校设施和文化氛围吸引老年文化爱好者,这就是“校园附属养老社区”(Campus-affiliated Communities)。另外还有一些瞄准特别人群的社区,例如退休教师社区、退休邮递员社区、黑人养老社区等;最近几年,随着老年同性恋者经济和社会影响力不断增强,出现了同性恋养老社区[LGBT(Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender) retirement communities]。

值得一提的是,美国退伍军人养老社区(Veterans retirement community)的建设由来已久。早在1811年,联邦政府就许下承诺,将会照顾年老的和伤残的退伍军人,将之视为对他们捍卫国家所做牺牲的一种补偿,1833年在宾夕法尼亚建立了“美国海军费城庇护所”(the US Naval Asylum in Philadelphia),1851年又在华盛顿特区建立了“美国军人庇护所”(the US Military Asylum in Washington, DC),1991年两家联手组成一个现代养老社区“武装部队养老之家”(the Armed Forces Retirement Home, AFRH),其他地区也建有不少类似社区。除了医疗护理外,退伍军人养老社区最具特色之处当属部队战友般的同志情谊,由于福利色彩浓厚,通常只需要交纳一部分工资或退休金即可入住。^②

2. 地理分布

从全国地理分布看,南部“阳光地带”是养老社区建设最热门的地区,尤其以亚利桑那州、加利福尼亚州、佛罗里达州和德克萨斯州最为炙手可热,这些州都位于气候温暖的南方,阳光充足、气候温和,适合慢性病人疗养,非常适合高龄或体弱的老年人长期居住,尤其是加州和佛罗里达州又都处于大洋岸边,气候温

① 周娟. 中国养老社区的服务、运营与培育研究. 武汉大学2010年博士学位论文

② AFRH. History of the Armed Forces Retirement Home. <https://www.afrh.gov/afrh/gulf/ghistory.htm>

润,空气清新,建在此地的养老社区大受欢迎,数十年来吸引大量老龄人口源源不断前来定居。六七十年代是养老社区投资兴旺时期,著名的“太阳城”和“西部太阳城”(Sun City West)在亚利桑那州率先建成,著名的“太阳城中心”(Sun City Center)同时期也在佛罗里达州拔地而起,吸引北方老年人纷纷前来定居,导致本地老年人口的绝对数量和相对比率不断增长。

习惯上美国老年人一般不与子女同住,而种族和犯罪问题长期以来困扰着美国社会,老年人尤其是白人老人更愿意寻求安全的、离开都市人群的居住环境,他们偏爱人口密度相对较低的地区,房地产开发商便投其所好,在人口稠密的大都市区数十英里外,或者毗邻州际高速公路的郊外,开发出各种养老社区。这些地方同时得享都市便利与乡村闲适,地价便宜,房价也不贵,由于没有学校负担,许多赋税得以减免,对老年人极富吸引力。许多养老社区专门建在风景秀丽的峡谷或滨水的河湖岸边,环境极佳。近年来商业统计和住房数据显示,越来越多的养老社区正在阳光带的大都市区以内、主要城市以外及其周边区域兴建,许多地区因之迅速成长为远近闻名的养老圣地。在私人开发商火热开发养老社区的同时,自然形成养老社区也在各地不断涌现,有学者指出,到21世纪初,拥有养老服务支持的自然形成退休社区已遍布美国25个州,仅在纽约一州就有41处依靠州财政或城市财政资金向居民提供各种老年服务的此类社区。^①

3. 社区特色

美国养老社区环境优美、治安良好、设施完备、服务到位,社区特色突出体现在建设和管理上,在人口构成、硬件设施、医疗护理、生活方式、环境氛围等方面都极具特色。

住进养老社区会导致原有社交网络受到一定程度阻隔,由于缺少社会接触,老年人心理上特有的孤独感容易加重,因此,养老社区里的老人需要通过多种社交网络、文化教育、运动休闲、旅行娱乐等活动来增加人际交往,丰富闲暇生活,减轻孤独感,从现代医学角度讲,这些活动无疑也是生活质量和个人健康的重要保证。基于以上认识,60年代以来,交往和文娱场所的建设受到重视,活动内容不断丰富,服务水准不断提升,在标准化、规范化基础之上,养老社区服务更加深

^① Bookman A. Innovative Models of Aging in Place: Transforming Our Communities for an Aging Population. Community, Work & Family, 2008, 11(4): 424

化、细化、专业化、个性化。到90年代,今天所见的养老生活模式已然成形,老人们享受着多姿多彩的休闲活动,过着积极而完满的生活,他们的箴言是“养老即好好享受生活”。

养老社区普遍设有门禁,非小区居民或工作人员不得随便出入,对年轻亲属或外来陪护人员也会有所限制。“太阳城”养老社区就明文规定:所有居民必须在55岁以上,这个年龄以下,即便子女亲属也无居住权。子女若想护理生病的老人,也只能住在该城之外的地方,18岁以下陪同者一年居住不能超过30天。为便于老人上下,住宅以低层建筑为主,所有建筑高度一律不超过两或三层,室内实行低按键、高插座设置,街道为无障碍步行道、无障碍防滑坡道,实施严格的人车分流,高尔夫电瓶车是合法交通工具,对方位感、交通安全、道路畅达均有强调空间导向性的安排。老年人的医疗护理是头等大事,小区内大小各种医疗机构专为病弱老人提供设施和服务,通常包括订餐送饭,配备保健人员进行居家护理,药品分发和服药提醒,为哮喘病人提供喘息服务,安装紧急呼叫系统等等,可谓细致入微。“太阳城”内患有心脏病的老人脖子上戴有一个项链报警器,紧急情况下按一下,救护车很快便会赶到。日常生活丰富多彩,有专属电视频道、广播节目、报纸杂志等,文娱设施完备,常见的有健身房、美容院、按摩院、影剧院、演奏厅、宴会厅、舞厅、小酒吧、游戏室、棋牌室、网球场、篮球场、老年大学、图书馆、保龄球馆、展览馆、游泳池、钓鱼塘、木工房等等,简直令人眼花缭乱,另外还配备有邮局、超市、银行、教堂、医疗机构,全美所有养老社区几乎都拥有一个或多个高尔夫球场。“太阳城”养老社区拥有8个高尔夫球场,总面积达1200亩,被称为“高尔夫爱好者的天堂”。

养老社区内外都形成了独特的人际关系和社区文化,老年居民之间相互照顾,在集体活动中建立友谊,养老社区还同周边社区或地方政府之间努力建立协调合作关系,通过商业合同向周边社区和地方政府购买生产服务和生活服务,这样周边地区便成了社区配套服务设施的一部分。有时地方政府会同养老社区签订养老服务购买合同,州和地方政府还会对达标的社区给予财政补贴,有时社区志愿者会提供一些非专业照护,养老社区还会接受来自基金和教会的慈善捐助,养老社区还同医院和科研机构之间密切合作,努力提高医疗护理水平,总之,养老社区并非完全与世隔绝,它们致力于营造和谐的养老氛围。

概括而言,美国养老社区种类繁多,地理分布规律明显,在社区建设和运营

管理上极富特色,针对老年人的身体状况、心理特点、收入水平、需求差异,将小区建设成为专门面向老年人的疗养天堂。入住养老社区绝非消极依靠,这种养老方式不仅仅满足于解决温饱问题,也不再是消极等着老去,而是一种积极生活、独立自主的养老方式,是世纪之交联合国提出的“积极老龄化”(Active Aging)理念的生动例证。在养老社区一派宁静祥和的氛围之中,老人们身心愉悦,畅享晚年时光,有研究表明,居住在持续照护养老社区的老人平均寿命比美国其他社区高出8岁,且在医疗平均花费上减少30%。^①

经济社会变迁与养老社区繁荣

上世纪60年代之前,养老公寓和养老社区建设基本处于缓慢自发状态,进入60年代养老社区出现繁荣兴旺,到七八十年代已经发展成为一种重要社区类型,养老社区在60年代走向繁荣显然与这一时期的经济社会变迁之间存在密切关联。

1. 人口老龄化加剧为养老社区带来新的发展机遇

养老问题在二战之前并不突出,由于老年人口数量和比重都有限,老年住宅和养老社区建设自然不会受到特别关注。根据美国人口统计局每十年一次人口普查的统计数据,65岁以上老人在1880年为172.3万人,1890年为241.7万人,1900年为308万人,占总人口4.1%,1910年394.9万人,占4.3%,1920年493.3万人,占4.7%,^②1930年663.4万人,占5.4%,1940年901.9万人,占6.8%,1950年1226.9万人,占8.1%,1960年1656万人,占9.2%,1970年1998万人,占9.8%,1980年2570.4万人,占11.28%,^③1990年3124.2万人,占

① 朱静. 养老地产的“美国梦”. 新理财(政府理财) 2011(8): 75

② The U. S. Administration on Aging. Older Population by Age: 1900 to 2050. <http://web.archive.org/web/20021202001642/http://www.aoa.dhhs.gov/aoa/STATS/AgePop2050.html>

③ Economic Report of the President, Transmitted to the Congress, February 1995, Together With the Annual Report of the Council Of Economic Advisers. Washington: United States Government Printing Office, 1995. <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/GPO-ERP-1995/pdf/GPO-ERP-1995.pdf>

12.6% 2000年3499.2万,占12.4%,^①2010年4026.8万人,占13%。^②不难看出,30年代之前老年人口一直保持在总人口5%以下,除却移民来美国的大量青壮年人口因素外,这与当时的医疗条件和经济发展水平不无关系,有研究指出,在刚进入20世纪时,美国人口死亡率非常高,平均寿命仅为46岁,如此低的人均寿命,老龄化问题自然不突出。^③随着美国经济实力迅猛崛起,国民生活水平逐步提高,医疗卫生状况不断改善,人均寿命也相应节节高升,1930年到1950年老年人口数量翻了一番,在1945年前后首次突破千万人关口,在总人口中比重达到7%,无论绝对数量还是相对比重,老龄化问题开始浮出水面(按照通行惯例,65岁以上老年人口达到总人口7%即为老龄化社会)。逐年递增的大量老年人口必然带来一系列社会问题,老年住房便是重要一项,根据1960年人口统计,60岁以上老人有1/4没有自己的家,而是寄宿在亲戚家、出租房或养老机构内,剩余老人中有30%居住在正常标准以下的房屋里,没有私人浴室、厕所和热水,或者房屋残破,剩余的许多老人住在不适宜或不安全的房子里。^④老年人住房既是一项社会负担,同时也是一种经济机遇,巨大住房需求为养老社区大发展带来新机遇。

2. 经济繁荣为养老社区发展提供了雄厚物质基础

19世纪后期,美国工业化发展迅速,1894年工业总产值跃居世界第一。一战期间当欧洲忙于战事时,美国埋首经济建设,在20年代迎来“柯立芝繁荣”。虽然30年代遭受经济危机打击,但经过大刀阔斧的改革,又抓住战争机遇,很快综合实力又节节攀升,到二战结束时,美国已经坐稳了世界经济头把交椅。这一段时期社会议题众多,老龄化程度尚不足以引起普遍关注,养老主要依靠个人和

^① U. S. Bureau of Census. The 65 Years and Over Population: 2000, Issued October 2001. <https://www.census.gov/prod/2001pubs/c2kbr01-40.pdf>

^② U. S. Bureau of Census. The Older Population: 2010, Issued November 2011. <http://www.census.gov/prod/cen2010/briefs/c2010br-09.pdf>

^③ AoA. A Profile of Older Americans: 2011. http://www.aoa.gov/AoARoot/Aging_Statistics/Profile/2011/3.aspx Also see Jennifer N. Brock. The Evolution of the Aging Population. <http://www.robinson.gsu.edu/magazine/aging.html>

^④ Public Papers of the Presidents of the United States, John F. Kennedy, Containing the Public Messages, Speeches and Statements of the President, January 1 to November 22, 1963. Washington D. C.: U. S. Government Printing Office, 1964. <http://quod.lib.umich.edu/p/ppotpus/4730928.1963.001/245?page=root;rgn=full+text;size=100;view=image>

家庭,来自政府和社会的救济也担当了部分责任。1937年美国首部住房法通过后,政府开始强化公共住房建设,对养老公寓暂时无暇顾及,养老社区难以形成规模。二战后,美国经济再次迎来新的黄金发展期,1945年到70年代初,失业率一直较低,妇女们纷纷走出家门进入职场,双职工家庭增多,普通家庭经济实力增强,由于职工工资大幅度增加,人均可支配收入增多,再加上通货膨胀不明显,生活水平因而显著上升,国民对生活品质提出更高要求,养老保健越来越受到广泛重视,伴随后工业社会来临,选择贴心的个性化服务成为美国养老需求的突出特点,各种养老社区纷纷涌现,恰好能够满足这种需求。有学者统计,自1940年1月1日起,联邦政府开始支付退休金,当年支出3500万美元,1950年极速跃升至9.61亿美元,1960年暴增到112亿美元,1970年又猛增至319亿,1980年骤增至1205亿,1990年达到2478亿,而2004年社保基金总支出则达到4920亿美元,如此急速而巨额的庞大支出,若无雄厚财力做支撑实在是无法想象的事情。^①经过半个多世纪的发展,美国社会积累了巨大财富,一方面,政府税金充足,企业有财力参与员工退休金计划,各种基金乐于捐助养老救济,政府和各种社会实体有财力开发养老社区乃至养老城镇;另一方面,退休者积蓄较多,退休金丰厚,有能力购买养老服务,这些都共同推动养老住宅朝向规模化、专业化方向发展,促使养老社区建设在上世纪60年代走向兴盛。

3. 政府政策与财政支持为养老社区开发提供有力保障

从整体上看,上世纪30年代至70年代,美国社会保障处于全面扩张期,保障面不断扩大,保障机制不断完善,保障水准不断提高,养老事业从中慢慢独立出来受到特别重视,成为庞大社会保障体系中的重要一环。1935年《社会保障法》开启美国政府直接干预社会保障先河,但是养老问题的许多立法和保障举措都混合在其他社会保障事务之中,尚未独立出来。自1937年首部住房法通过到50年代末的这二十年间,政府住房政策集中在立法和管理机构建设两方面,目标主要针对公共住房、低租金住房和贫民窟整饬,关注焦点不在老年住宅,对老年住宅的投入有限。1956年住房法首次提出帮助60岁以上老人取得由住房管理局保险的抵押贷款,1959年综合住房法案第一次将老年住宅问题单列议

^① Achenbaum W A. Social Security Visions and Revisions: A Twentieth Century Fund Study. Cambridge University Press, 1986: 124

题,规定向老年住房项目直接提供贷款,第202条款规定了两种资助途径:第一,为非营利机构提供资金补助(“预付款”)来支付部分建设、更新或购买住房的花费。只要该开发项目能让低收入老年人居住达到40年,这些补助就不需要偿还。第二,提供“工程项目房租补贴合同”,填补租户调整后收入的30%与项目运营总成本之间的差额。该条款成为联邦针对老年住房的最早项目,而且至今依然是联邦针对老年住房的最大项目。^①1961年白宫召开第一次老龄问题会议,表明养老问题开始被提升到重要地位,同年通过的老年人住房法(*Senior Citizens Housing Act of 1962*)规定为老年人住房直接提供低息贷款,授权增加1.25亿美元至2.25亿美元用于增加对非营利公司或公共机构的贷款,授权增加0.5亿美元用于农村老龄住房的直接贷款,授权农村老龄非营利房租资助者的直接贷款,为农村地区的老齡租房提供保险贷款。^②随后《老年人法》等一系列专门法案相继出台,老龄委员会等部门也在联邦和地方政府得以建立,养老问题揭开新的一页。由于经济实力不断增强,政府在养老保障事务上不断加大资助力度,直接或间接资助各种社保项目,在构建福利社会的道路上迈出了重要步伐。据1967年总统经济报告,1965年老年遗族和残疾保险福利金总数达180亿美元,其他的项目如公共援助、食品券、日用品分配等为穷人提供的费用在1966年财政年度总数达到近70亿美元。^③另据统计,1960—1967年获得社会福利金的65岁以上老年人从64%增加到82%,1965—1968年退休津贴提高了两次,1965年提高7%,1967年提高13%,由于老年人口增加,1967—1972财政年度联邦总开支从1967财政年度的4.57亿美元增加到1972年度的12亿美元,大约上升了16%—20%,用于老年人口社会保障的开支超过了其他福利开支部分。^④政府的财政支持为养老住宅开发带来新的机遇,1965年起开始对老年人和残障人士的住房维修、翻新与改建提供资金援助,养老住宅项目得到有力支

① Schwartz A F. *Housing Policy in the United States*. 2nd edition. N. Y.: Taylor & Francis, 2010

② *Economic Report of the President, Transmitted to the Congress, January 1963, Together With the Annual Report of the Council OF Economic Advisers*. Washington: United States Government Printing Office, 1963. http://www.presidency.ucsb.edu/economic_reports/1963.pdf

③ *Economic Report of the President, Transmitted to the Congress, January 1967, Together With the Annual Report of the Council OF Economic Advisers*. Washington: United States Government Printing Office, 1967. http://www.presidency.ucsb.edu/economic_reports/1967.pdf

④ 黄安年. 当代美国的社会保障政策(1945—1996). 中国社会科学出版社, 1998: 112, 118, 161

持,同年签署1965年医疗照顾和援助法案,开始实行医疗补助制度,促使更多私营养老机构出现,养老社区开发受益颇多。

4. 地产开发热潮为养老社区兴盛提供了商业契机

六七十年代,养老问题形势越加严峻,一方面人口老龄化程度加剧,平均每十人中就有一位是老年人;另一方面,离婚率上升,家庭小型化,老年人空巢现象增多,养老问题成为普遍关注的重要社会问题之一。据美国经济分析局1986年的研究表明,老年人口一般拥有充足储蓄和养老金、社会保障金等财源,没有其他经济压力,可支配收入相当可观,其消费意愿也非常强劲,需求旺盛,精明的商家意识到,老龄化蕴含着巨大商机。地方政府也意识到,老年人口增多虽然是一种社会负担,但同时也是一种经济机会,退休老年人不受就业因素影响,与经济形势波动无涉,可以成为稳定的税收来源,他们是一种积极性经济因素,不需要建设新的工厂或企业,较少带来污染和交通拥堵之类的环境问题,而且吸引老年人口并不需要联邦或地方政府提供津贴或税收优惠,对商家和地方政府而言都不啻为一块大蛋糕,无不抓住机会建造舒适便利的养老设施,大力吸引老年人口落脚。^①

在养老地产开发中,房地产商始终扮演着无可替代的重要角色,他们商业嗅觉敏锐,具有把握住房商机的历史传统和经验,也是郊区化的幕后推手。由于郊区地价便宜,房产商纷纷在郊区选址,开发了像莱维顿(Levittown)一类的郊区住房工程,导致美国人口大规模转移到城市边缘和郊区地带,推动郊区化走向鼎盛,人口统计表明,到70年代,半数以上人口住在郊区,美国业已成为典型的郊区化国家。退休老年人多喜欢居住在郊区,因为与喧闹的都市相比,老年人更喜欢闲适,向往自然,郊区拥有良好自然条件,是拥挤嘈杂的城市所不能比的,山谷河湖地区空气清新,自然风光优美,让人身心放松,适合颐养天年,因此,六七十年代开发的养老地产大量位于城市郊区乃至乡村地区,大型的养老社区项目尤其如此。

房地产商们顺应时代潮流,抓住老年人住房市场需求,大力兴建标准化的养老社区,逐渐形成了一套成熟的开发理念,“太阳城”的兴建便是很好的例子。

^① Graff T O, Wiseman R F. Changing Pattern of Retirement Counties since 1965. *Geographical Review*, Jul, 1990 80(3): 249

“太阳城”所在的地方本是菲尼克斯市郊外的一片半沙漠的棉田,50年代的一天,地产建筑商德尔·韦布(Del Webb)路过此地,觉得这里气候炎热干燥,土地又非常便宜,决定建些住宅,供寒带农民冬季农闲时搬来度假,他还发现,来这里度假的基本是老年人,受此启发,他干脆把目标定位在老年人身上。1959年,Del Webb公司开始建造“太阳城”养老社区,首先建起来的是一个商业中心,然后是一个高尔夫球场以及一个娱乐中心,从此以后,建造一个小社区紧邻商业及娱乐设施,这种模式成为所有养老社区规划的学习对象。在开盘之前,Del Webb做好了五件事情:价格适当的样板房,娱乐、工艺设施,拥有好餐厅的宾馆,一个邮局,一个商业中心。Del Webb公司将娱乐设施、高尔夫球场、商业设施作为太阳城发展的关键。通过广告宣传,原准备在1960年元旦期间吸引1万名参观者,没想到一下来了10万人。由于房价低,气候环境好,房子供不应求。1960年太阳城开始销售,第一个周末销售237套,至第一个月底,销售了第一年预订建造的400套,二期675套很快就推出了。公司原本计划前三年销售1700套住宅,但到了1960年底,2000套房子销售一空。^①全国各地的养老社区开发大体类同。

结 束 语

养老社区无疑是安度晚年的一种绝佳选择。养老社区意味着积极老龄化,而非消极居住等待离世,它的兴起代表着一种全新的养老模式,是养老观念的一次革命性变革。美国养老社区的发展历程告诉我们,养老社区的兴盛是经济社会变迁的重要反映和成果,反过来,养老社区开发又带动养老产业发展,形成新的经济增长点,进一步促进社会繁荣与稳定。发展依靠国民,发展为了国民,老年人是社会人口的重要组成部分,让老年人分享社会发展成果,体现的不仅是人文关爱精神,也是人类文明的一大进步。

(责任编辑:张业亮)

^① 上海东滩投资管理顾问有限公司. 养老产业发展研究报告 2011-03