

发展养老服务业应对人口老龄化的战略思考

辜胜阻,方浪,曹冬梅

(武汉大学 湖北 武汉 430072)

摘要:我国人口老龄化形势日趋严峻,老龄化问题成为社会关注的热点。发展养老服务业是积极应对人口老龄化的有效举措。我国养老服务业发展存在的主要问题是:老年人经济收入不高,养老消费能力弱;养老服务供给主体单一,民营机构偏少;养老服务水平不高,中高端服务严重不足;老年人用品不能满足其日益增长的需求等。推动养老服务业繁荣发展,要完善老年人收入保障体系,增强老年人的养老支付能力;鼓励和引导民间资本参与养老服务业发展;构建多层次、多元化的养老服务体系,提高养老服务水平;促进老年人用品市场规模化、规范化发展,大力增加老年人用品的供给。

关键词:养老服务业;人口老龄化;老年人收入保障;社会化养老

中图分类号:F126

文献标识码:A

文章编号:1007-7685(2015)09-0001-07

DOI:10.16528/j.cnki.22-1054/f.201509001

人口老龄化是21世纪全球性的重大问题,也是我国社会经济发展必须面对和解决的重要问题。我国自1999年进入老龄化社会以来,老龄化加速发展,老龄化形势日趋严峻。目前,我国老年人口规模达2.1亿人,老龄化水平达15.3%。根据联合国《世界人口展望2012》的预测,2050年我国老年人口占总人口的比重将达32.8%。同时,“失能、高龄、三无、空巢”等特殊老年群体的绝对量和增速也快速提高,城乡老龄化差别明显。我国老年人口规模、老龄化速度、特殊老龄人口数量都是世界人口发展史上前所未有的。快速老龄化对社会经济发展的负面影响日趋明显,如何应对快速老龄化成为社会各界普遍关注的热点。然而,快速老龄化在对我国社会经济发展构成严峻挑战的同时,也为我国经济发展提供了重要机遇。根据全国老龄办发布的《中国老龄产业发展报告(2014)》预测,2014~2050年,我国老年人口的消费潜力将从4万亿元左右增长到106万亿元左右,占GDP的比例将从8%增长到33%。大力发展养老服务业,满足老年人持续增长的养老服务需求,不仅可有效应对我国人口老龄化、社会保障和改善民生问题,同时也有利于填补我国服务业发展“短板”、拉动内需、增加就业和推动经济转型升级。^[1]因此,要以应对人口老龄化为契机,把握养老服务业发展机遇,加快解决制约我国养老服务业发展的突出问题,推动“银发经济”繁荣健康发展,把“夕阳红”事业打造成朝阳产业。

一、我国养老服务业发展面临的主要问题

养老服务业是为老年人提供养老服务的生活性服务业,是由老年人消费需求而形成的新兴产业。因此,老年人需要哪些养老服务、老年人养老消费钱从哪里来、谁来提供养老服务、为老年人提供养老服务需要哪些配套用品支持等是养老服务业发展的关键要素(见图1)。目前,我国养老服务业发展仍处于起步阶段,在养老经济来源、养老服务供给主体、养老服务内容和水平、老年人用品方面存在诸多

作者简介:辜胜阻,武汉大学教授,全国人大财经委员会副主任委员;方浪,武汉大学研究生;曹冬梅,武汉大学研究生。

问题,制约了养老服务业的快速发展。

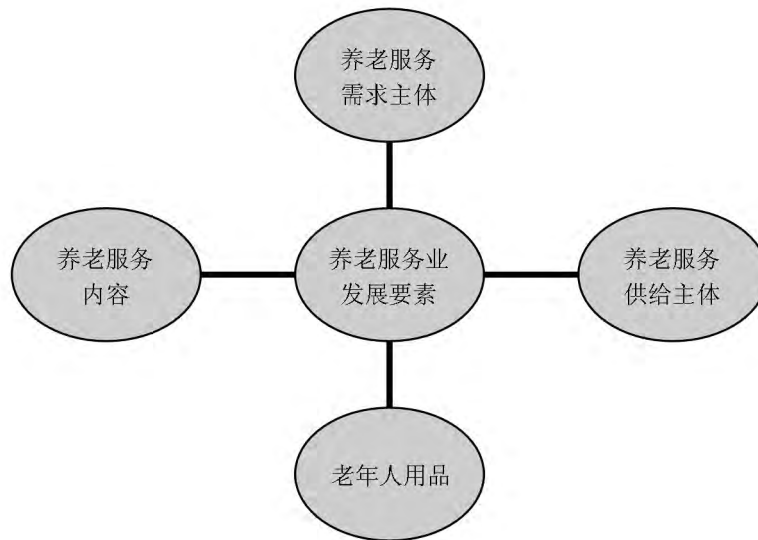


图 1 养老服务业发展要素

(一) 老年人收入不高,养老服务消费能力弱,养老服务有效需求不足

老年人的收入水平是其养老最核心的问题。发展养老服务业,扩大老年人养老服务消费,需要老年人有足够的经济支付能力作为基础。当前,我国老年人收入水平普遍较低,养老消费能力弱,制约养老服务业的快速发展。如 2012 年民办养老机构床位空置率高达 40%~50%^[2],最重要的影响因素就是价格高,即老年人目前的收入难以支付民办养老机构的养老费用。

老年人的收入水平由其自身状况和社会经济发展状况共同决定的,具体分为个人、子女、企业和政府四个主要来源渠道。目前,这四个渠道对老年人的收入贡献有限。首先,个人养老资金储备不足。受“养儿防老”等传统观念影响,很多人在年轻时都将自己的大部分收入花在子女教育、买房等方面,没有为自己的老年生活进行足够的储蓄准备,造成老年阶段没有足够的收入养老。而国家试点推出的“以房养老”目前面临房价风险、长寿风险、法律风险、政策风险这四道坎,绝大部分民众不愿意参与,抑制了老年人房产价值的套现。其次,子女对老年人收入的贡献较少。近年来,我国老年抚养系数快速提高(见图 2),单个子女需要赡养的老年人数量增多,“4-2-1”型家庭结构日益普遍,使子女的赡养负担加重。同时,“高房价、高物价、高生活支出”给子女带来巨大的经济压力,造成子女对老年人的养老经济支持不足。根据全国老龄办发布的《十城市万名老年人居家养老状况调查》数据显示,89.2% 的受访者及其配偶以退(离)休金为主要收入来源,以子女为主要收入来源的仅占 5.2%。再次,社会养老保险收入水平偏低,覆盖面窄,对老年人的经济支持不足。我国人口老龄化速度很快,“未富先老”,应对人口老龄化的经济实力薄弱,社会保障水平只能维持较低水平。目前,我国企业职工养老金替代率约为 42%,低于国际劳工组织《社会保障最低标准公约》发布的 55% 的最低标准。2014 年,我国企业职工基本养老金平均水平只有 2000 元左右,而且大概涉及我国 70% 甚至更多的老年人。一项调查表明,一个正常运营的养老机构按成本收费大约是每个老年人每月 3000~4000 元。而且随着通货膨胀带来的物价上涨和货币贬值,固定养老金的购买力不断下降,进一步加剧老年人的经济压力。社会养老保险不足的另一个表现是大量流动人口和体制外工作人口未被纳入养老保险体系,这部分老年人没有退休金收入来养老,农村老人就是其中最大的一个群体。数据表明,我国农村老年人以退休金为主要生活来源的比例一直很低,2000 年仅为 4.76%,2010 年则进一步下降为 4.60%。^[3]最后,企业对老年人经济收入的支持不足。企业年金是我国多层次养老保障体系的重要支柱,可在相当程度上提高职工退休后的

养老金待遇水平。但由于社会对企业年金的认识不足、投资回报率不高、管理不规范、税收优惠政策不完善、企业年金区域差异过大等问题,导致我国企业年金发展非常缓慢。《2013年人力资源和社会保障事业发展统计公报》显示,2004年我国就推出了企业年金制度,但至今全国只有5.9万个企业实行了企业年金制度,仅占全国实有企业总数的0.4%,全国参保人数仅为2000万人,占全国企业职工总数不足10%。

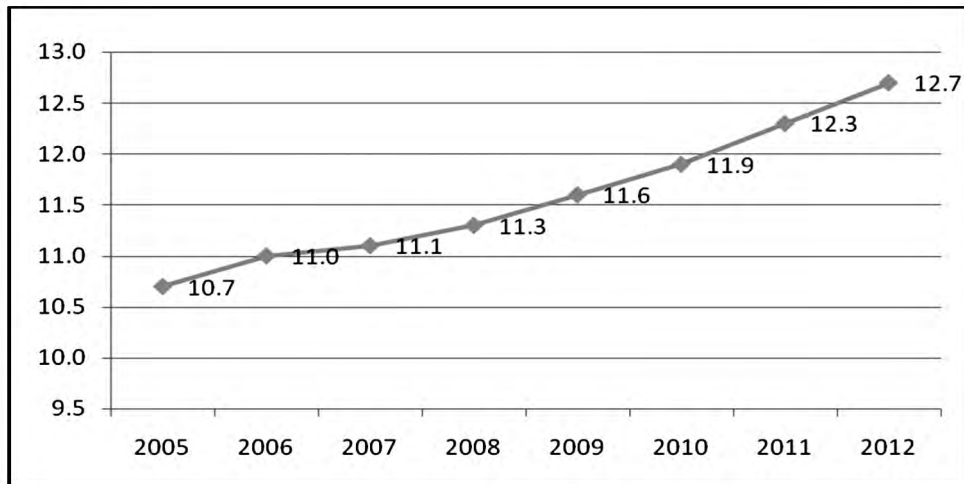


图2 2005~2012年我国老年抚养系数

资料来源:国家统计局网站。

(二) 养老服务供给主体单一, 民营机构偏少, 养老服务业发展力量薄弱, 养老服务供给严重不足

“谁来提供养老服务”是养老服务业发展需要解决的重要问题。养老服务业发展要兼顾事业和产业两方面,既要发挥政府的托底作用,保障好孤寡、失能、高龄等特殊老年人的养老服务需求,保证人人享有最基本的养老服务;又要充分发挥市场在养老资源配置中的决定性作用,通过价格和竞争机制,不断提高养老服务的水平和效率。^[4]从国际经验看,养老服务业的发展要逐步从以家庭和政府为主转向以市场为主,大力发展社会化养老,形成多元养老服务供给主体。像美国、日本、中国香港等发达国家和地区,政府直接为老年人提供养老服务的比例已经非常小,老年人的养老服务需求主要依靠市场和社会组织来满足(见表1)。目前,我国养老服务体系发展还不完善,主要还是依靠家庭和政府提供养老服务,由民间资本参与的社会化养老服务发展严重不足。据统计,目前我国民办养老服务机构仅占全部养老服务机构20%。^[5]出现这种现象的主要原因在于,民间资本投资养老服务业发展面临市场竞争不公平、融资难和融资贵、用地难和用地贵、用工难和用工贵等多重困境,风险较高,盈利困难,投资热情受到抑制。

表1 发达国家和地区养老服务供给主体的选择情况

国家/地区	养老服务供给主体
美国	政府、民间福利机构共同提供
日本	家庭为主、市场为辅、政府参与
英国	社区照料为主
中国香港	政府、非政府机构和市场相结合

资料来源:林艳等,《为什么要在中国构建长期照护服务体系?》。

(三) 养老服务水平不高, 医疗护理、精神慰藉、文化娱乐等中高端养老服务供给严重不足

随着人类物质财富的丰富、社会文明的发展,老年人的消费需求不断由低端走向中端、高端。近年来,我国社会经济发展与居民生活水平不断提高,老年人对养老服务的需求也在发生变化,主要表现在养老服务项目逐渐增多、服务层次不断提高、服务内容逐渐细化,不仅涉及经济供养和生活照料等基本

的生存型养老服务需求,而且涉及体育健身、文化娱乐等发展型和享受型养老服务需求。特别是对于一些有较高收入的老年群体而言,对养老服务的内容和品质十分在意,追求更为人性化、更加优质的养老服务。当前,我国养老服务业发展仍处于起步阶段,养老服务内容单一,服务层次较低,大多停留在基本的经济供养和生活照料上,属于家庭“保姆”照料,老年人迫切需求的医疗护理、精神慰藉、文化娱乐、紧急救援、法律援助等中高端服务领域发展都比较缓慢,不能满足老年人的需求(见图3)。如北京、上海等发达地区一些提供优质养老服务的机构还存在“一床难求”现象。而对一些农村的留守老人和城市的“三无、空巢”老人而言,甚至连最基本的经济供养和生活照料服务需求也难以满足。

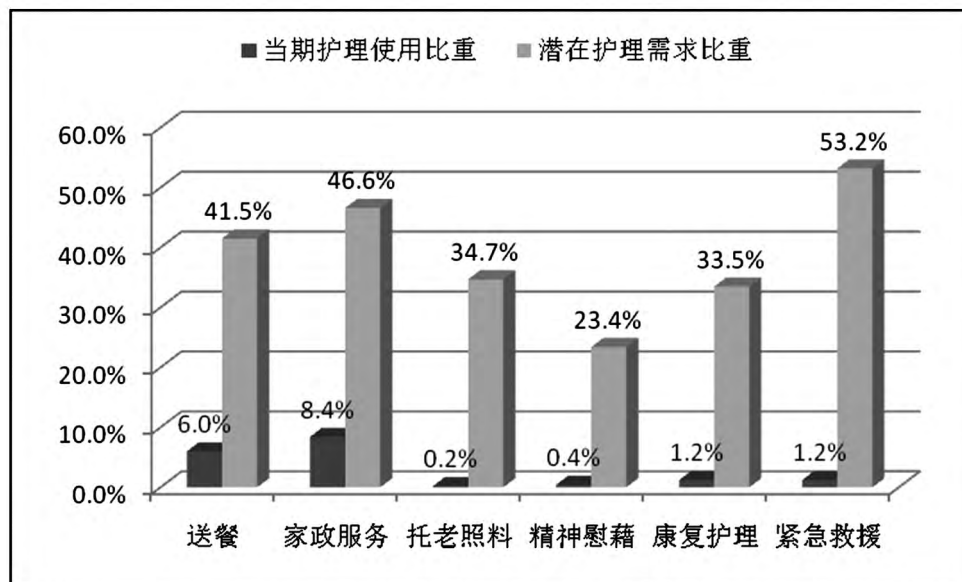


图3 北京市老年人护理服务的当期使用和潜在需求状况

资料来源:李敏,《老年人社区护理服务的潜在需求研究——以北京为例》。

(四) 老年人用品市场发展不活跃,老年人用品供给不能满足老年人日益增长的需求

老年人用品指满足老年人养老需求的各种生活用品、医疗用品、食品保健品、娱乐用品等产品。高质量、多层次的养老服务需要有完善、人性化的老年人用品支持。老年人用品行业是养老服务业的重要组成部分,对养老服务业的发展具有重要支持和促进作用。随着我国人口老龄化的加剧,老年人用品市场具有广阔的发展前景。根据《2013~2017年中国中老年用品市场分析及发展趋势预测报告》显示,我国老年人的购买力将从2005年的人均1620美元增至2015年的4112美元;到2020年,我国老年人用品市场份额将增至2万亿元。但现阶段,我国老年人用品供给与市场需求差距很大。目前,我国老年人用品市场发展主要存在两方面问题:一方面,企业参与老年人用品市场发展不活跃,市场规模较小。很多企业还未意识到老年人用品市场的巨大发展前景,对老年人用品市场发展重视不足,未积极参与该市场竞争。像美国、日本等人口老龄化严重的国家,老年人用品市场十分发达。20世纪80年代以来,纽约最繁华的商业街已有多家老年人用品商店,超市里有专门的老年人用品专区,货架上陈列的老年人用品日渐增多。目前,我国企业缺少对老年人需求市场的调研和市场细分,对老年人的日用、专用产品研发投入不够,很多养老产品性价比不高,品种单一且没有针对性,供给不对路,更难以形成高科技、高质量品牌。大部分老年人用品制造企业规模小、发展层次低,市场处在“小而散”的发展状态,行业与企业的市场竞争力和影响力很弱。另一方面,我国老年人用品市场发展规范化不足,市场乱象丛生。老年人用品缺乏统一的质量标准体系和法律监管体系,假冒伪劣产品较多。一些不法商家为牟取暴利,以次充好或“挂羊头卖狗肉”,欺骗老年消费者的现象时常发生。如,一些保健品店或药店通过举办“讲座”、

“义诊”或“免费健康检查”等活动,拉近与老人的关系,伺机推销一些功效不明、价格高昂的“三无”保健产品。

二、发展养老服务业应对快速人口老龄化的对策

推动养老服务业繁荣发展要走社会化、产业化的发展道路,通过构建多种养老经济“支柱”,鼓励民间资本参与发展养老产业,建立多样化的养老模式,不断丰富养老服务内容,增加老年人用品供给,构筑多层次、全方位的养老服务业市场体系,让老年人实现老有所养、老有所为、老有所乐的“养老梦”。

(一) 完善老年人收入保障体系,拓展老年人收入渠道来源,提高老年人收入水平,增强老年人的养老支付能力

当前,在我国“未富先老”的人口老龄化背景下,单靠国家社会保障、个人储蓄、子女赡养、企业某一方力量为老年人提供养老经济支持都是不够的。国际社会的通行做法是充分发挥个人自助、国家救助和社会互助的功能,构建多支柱的老年经济保障体系,确保老年人的基本生活与健康需要,让老年人分享社会经济成果。因此,我国必须加快完善个人、子女、企业和政府共同构成的多渠道养老收入体系,构建多种养老“支柱”,为老年人养老提供经济支持。^[6]第一,增强老年人自我养老的观念,引导老年人不断提高“自抚能力”,为自己的养老问题承担首要和主要的责任。从发达国家看,个人积蓄在养老资源中占很大比重,如澳大利亚和新西兰,个人积蓄约占养老消费的75%以上,美国老年人的养老收入主要来源于房产和其他财产收入。我国老年人养老也应以个人为责任主体,通过建立终生养老保险理财计划实现个人的经济准备。^[7]引导人们从中青年开始考虑、筹划和安排自己的养老问题。我国“第一次人口红利”即将消失殆尽,“第二次人口红利”正在挖掘,^[8]健康的老年人可根据就业愿望,选择弹性退休或再就业,将积累的生产技能和知识再次运用到社会生产中,可增加老年人收入,提升老年人养老消费能力。健全老年人再就业和权益保障法律法规,鼓励和支持老年人再就业。同时,老年人也可通过一些金融投资活动积累个人财富作为自己的养老生活来源,如存款和购买国债、商业保险、健康险、养老理财产品等。第二,提高子女对老人的经济供养水平。加强子女赡养老人的道德宣传和教育,增强子女赡养老人的道德意识和认知。加强老年人法律支持和保护,明确子女及其他赡养人对老年人的赡养义务,完善老年人法律服务和援助机制。特别是在养老问题突出的农村地区,在外务工的子女需要定期给留守老人足够的生活费用。第三,稳步提高老年人的社会养老金水平。进一步完善城乡基本养老保险制度和企业职工基本养老保险制度,建立科学有效的养老保险缴费激励机制,引导和鼓励更多的城乡居民和企业职工参保,逐步扩大社会养老保险的保障范围。增加社会养老金的公共财政投入,转持国有资本充实社保基金,国企上缴红利补充养老金,多方渠道补充养老金资金池,并优化养老金的投资运营,实现养老金的保值增值,不断增强社会养老金支出能力。根据通货膨胀水平,逐年提高退休职工基础养老金水平,逐步推动建立高龄补贴、养老服务补贴和护理补贴等制度。第四,加快发展企业年金制度,促进企业为员工分担部分养老责任。加强企业年金制度的社会宣传与推广,让企业和职工了解、接受进而自觉参与该制度。建立良好的投资与管理机制,既要做好风险识别与控制,又要有效的实现保值增值。制定企业年金的税收优惠政策,完善相关法规,吸引企业和职工积极参与企业年金制度。根据各地区、各行业的不同状况,因地制宜推动企业年金制度发展,先选择效益好、具有长期发展能力的企业作为试点,待试点成功后再逐步推广到其他企业。

(二) 鼓励和引导民间资本参与养老服务业发展,充分发挥政府和市场的合力,增强养老服务供给能力

在进一步完善公办保障性养老机构的基础上,加快养老服务业市场化的体制机制改革和创新,为民间资本参与养老服务业发展“保驾护航”,逐步使社会力量成为提供养老服务的主体。一是引导民间资本发展市场化、多样化的养老模式,以满足不同类型老年人的养老服务需求。家庭养老是我国传统的养老模式,在家养老是绝大多数老年人的第一选择。但近年来,我国社会经济结构和老龄结构出现了新变

化,单一的在家养老模式已不能完全适应老年人的养老服务需求。必须根据家庭结构和老年人群体结构的变迁,积极发展各种现代化的养老模式,从而让老年人能更好的安享晚年。具体而言,就是积极构建以“居家养老为基础、社区养老为依托、机构养老等为补充”的多样化养老服务模式。促进多种养老模式之间的衔接与配合,形成一个多层次、全方位的服务体系。二是通过进一步降低民间资本进入门槛,简化手续、规范程序、公开信息、提供便捷服务和政策支持等措施为民间资本参与养老服务业发展营造良好的环境。加快制定与完善民间资本参与养老服务业发展的法律法规,使民间资本参与养老服务业的发展趋于法制化。在财政补贴、税费、土地、水、电、气、热等方面为民办养老机构提供更多支持和优惠,并完善相关养老管理部门之间的协调机制,促进政策落实。加强对民间资本参与养老服务业的金融支持,促进金融机构和民间养老资本合作,有效化解其融资难、融资贵、融资险等问题,并助力民办养老服务机构通过并购重组不断做大做强,实现规模化、连锁化和品牌化发展。积极探索公建民营、民办公助、委托管理、合资合作、购买服务等多种养老机构发展方式,为民间资本参与养老服务业发展提供机会。推进养老机构现代化管理,培育专业化、规模化的养老服务经营管理机构,增强养老机构的发展能力。三是加强养老服务业人才队伍建设,增强养老服务业人才支持。规范从业人员的准入标准,实行上岗资格认证制度,不断优化养老服务业人员队伍的结构,提升养老服务队伍整体素质。抓好在职人员职业道德和岗位技能培训工作,逐步提高养老服务队伍的专业化水平和业务能力。创新养老服务业人才培养机制,促进校企合作,采取联合培养方式培养更多理论与实践兼备的专业人才。可借鉴德国的养老服务业人才培养模式。德国养老服务业人才培养实行校企联合方式和双证书制度:学校负责颁发理论课程合格证书,养老机构负责颁发实践课程证书;使高等教育和普通职业教育相配合,一部分学生进入大学学习,更多学生接受职业教育,使整个社会人才结构更为合理。目前,各类养老服务人员中,专业护理人员最缺乏,要特别加强这类人员的培养。

(三) 构建多层次、多元化的养老服务体系,提高养老服务水平,满足老年人不断提高的养老服务需求

构建包括经济供养、生活照料、精神慰藉、医疗护理等在内的多层次养老服务内容体系,确保老年人生活更舒适、服务易获取、权利可实现、地位受尊重。首先,加强对老年人的经济供养。以维持老年人生存所必须的吃穿住用等生存需求为目标的经济供养是所有老年人都不可或缺的,在养老内容中处于核心地位。要优先保证老年人吃、穿、住、用等基本生活需求,让老年人衣食无忧。其次,提高对老年人的生活照料。随着我国经济的进一步发展,以“吃不饱、穿不暖”为主要特征的绝对贫困现象逐渐消失,生活照料逐渐成为养老内容的重心。生活照料关乎老年人的生活质量。如果生活照料缺失,再好的经济供养也无法享用,甚至无法生存。随着老龄化的加剧,将生活照料作为养老内容的重心予以重视十分紧迫。^[9]加强对老年人的日常生活照料包括日常生活中上下楼梯、洗澡、上厕所、室内走动等活动的照料,实现老年人生活的安全性与便利性。再次,注重老年人的精神需求,加强对老年人的精神慰藉。家庭是老年人精神慰藉的主要源泉,家庭成员在老年人精神慰藉方面发挥无可替代的作用,加强对子女的道德引导和法律督促,加强子女对老年人的精神慰藉。同时,加强对老年人精神慰藉的社会支持,鼓励社会力量组织开展科学、健康、形式多样的老年文化娱乐活动,包括游戏娱乐、体育健身等精神文化服务产品,组织集体性的文体娱乐活动,丰富老年人的娱乐文化生活,做到老年人“老有所乐”。最后,做好老年人的医疗护理服务,为老年人提供预防、医治、康复等便捷化、专业化的一体化服务。人进入老年期以后,人体功能逐渐衰退,患病概率提高,医疗护理就成为老年人健康预期寿命的关键影响因素。加快推进“医养结合”,提升老年人医疗护理水平,第一时间避免或减少有害老年人身体健康的消极因素,增加健康的保护因素,最大限度的推迟老年人身体功能衰退和慢性疾病到来时间,使老年人享受健康时间更长、生活质量更高的生活。不断创新养老服务方式,提高养老服务的水平,使养老服务更专业化、人性化、个性化。

(四) 促进老年人用品市场规模化、规范化发展,大力增加老年人用品供给

企业要积极转变发展理念,摆脱“老年人是抑制型消费者”的思想,发展老年用品市场,重视老年人用品市场的开拓。根据老年人的用品需求,分析企业比较优势和资源情况,将“细分市场”逐渐搭建,找准企业在老年用品市场中的定位,进行专业化、规范化生产。不断创新,提高老年用品技术含量,向老年用品“多样化、便捷化、智能化”发展。要坚持社会责任和社会公德意识,自觉诚信经营,保证老年用品质量,规范销售方式,建立方便老年人的售后服务体系,为老年人提供实惠、优质的生活用品。

政府要为老年人用品市场发展营造好的环境。一方面,引导更多企业主体进入老年人用品市场投资与发展。加强老年人用品市场的宣传推广,挖掘老年人用品市场的巨大商机,使老年人用品市场不断发展壮大,形成规模化发展。如,举办老年人用品展览会、博览会等大型推介活动,加强老年人用品的推广宣传,并力推老年人用品制造商与养老服务供给商对接合作,促进老年人用品的销售。加强对老年人用品制造和销售企业的金融、税收支持,制定企业贷款的优惠利率政策和投资的税收优惠政策,并制定政府优先采购政策,引导和支持企业围绕适合老年人的衣、食、住、行、医、文化娱乐等多样化、多层次需要,积极参与医疗器械、康复辅具、食品药品、服装服饰等老年人用品市场开发,不断增加老年人用品供给,为养老服务的完善和创新提供硬件支持。可探索建立养老服务产业园,吸引企业向园区集中,推动形成老年人用品研发、生产、物流配送、展览展销等一体化产业链条,促进产业规模化和集群化发展,不断增强企业和产业的市场影响力和竞争力。另一方面,针对当前老年人用品市场发展现状,加强市场监管,促进市场规范化发展。制定和完善老年人用品的安全、价格等相关标准,明确老年人用品行业分类。相应监管部门应制定科学有效的监管制度,加强对社会反映集中、涉及身体健康和安全的老年人用品的质量监测和抽查。依法查处和严厉打击虚假宣传、夸大宣传、以次充好、出售过期变质用品和销售假冒伪劣产品等违法行为。通过电视、广播、报纸等媒介加强对老年人的指导教育,及时发布一些假冒伪劣用品的消费警示,并在社区、药店、晨练等老年人活动密集的场所积极开展对老年弱势群体的消费教育和引导工作,宣传讲解辨假识假知识和技巧,提高老年人辨别真伪的能力和消费维权意识。建立老年消费者投诉、咨询快速处理机制和法律援助机制,不断提高老年消费者的自我维权意识,并切实维护好老年消费者的合法权益。

参考文献:

- [1] 辜胜阻. 发展养老服务业的战略思考[J]. 人民论坛, 2014(12): 61-63.
- [2] 唐钧. 如何下活养老服务这盘“死棋”[N]. 中国财经报, 2014-04-17.
- [3] 姜向群, 郑研辉. 中国老年人的主要生活来源及其经济保障问题分析[J]. 人口学刊, 2013(2): 42-48.
- [4] 辜胜阻. 亟需完善多层次养老体系[N]. 社会科学报, 2013-12-19.
- [5] 李璐. 养老服务机构的道路选择——公办、民办养老服务机构生存状况对比分析[J]. 中国机构改革与管理, 2014(1): 86-89.
- [6] 曹冬梅, 辜胜阻, 方浪. 老龄化背景下我国养老金缺口的对策研究[J]. 统计与决策, 2015(5): 63-65.
- [7] 姜向群. 养老转变论: 建立以个人为责任主体的政府帮助的社会化养老方式[J]. 人口研究, 2007(4): 57-62.
- [8] 蔡昉. 人口转变、人口红利与刘易斯转折点[J]. 经济研究, 2010(4): 4-13.
- [9] 崔恒展, 李宗华. 老龄化背景下的养老内容研究[J]. 山东社会科学, 2012(4): 29-35.

(责任编辑: 李琪)