

构建科学合理养老服务体系的 战略思考与建议*

辜胜阻 吴华君 曹冬梅

【内容摘要】我国已经进入人口快速老龄化时期,全社会养老服务需求不断扩大,亟需构建科学合理的养老服务体系推动形成各方责任共担、分工合理、优势互补的发展框架,积极应对人口老龄化带来的挑战。要明确政府在养老服务体系中的职能定位,做好制度供给,兜底没有家庭依靠的老年人的基本养老服务;要大力发展居家养老,发挥好家庭的养老功能与作用,发展智慧养老;要进一步激发市场活力,通过完善政策支持体系,重点解决民办养老服务机构用地、融资、用人、运营困难等问题;要探索建立长期护理保险制度,满足失能失智等特殊老年群体的长期护理需求;要积极应对农村人口老龄化,完善农村养老服务的供给体系,大力发展五线小城市,为老年农民工在城市养老提供可行选择。

【关键词】养老服务体系;人口老龄化;居家养老;长期护理互助保险制度

【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,民建中央副主席;吴华君,武汉大学经济与管理学院硕士研究生;曹冬梅,武汉大学经济与管理学院博士研究生。湖北武汉:430072

Strategic Thinking on Rationalizing Aged Care Service System in China

Gu Shengzu Wu Hua jun Cao Dongmei

Abstract: As the aging of Chinese population has entered a fast development period, the demand for old-age care service is unceasingly expanding. Therefore, it is urgent to optimize the old-age care service system by a clear division of responsibilities among family, market and government. Specifically, it is suggested that the government should provide institutional supply and basic service for the elderly without family support. Families should play their vital role in home-based care service system, especially in the smart old-age care system. At the same time, the vitality of the market should be further stimulated. Policy support system for private old-age service institutions should be built to solve their difficulties in land use, fund raising, and employment etc. Furthermore, long-term mutual care insurance system should be established to provide long-term care for elders with disability and dementia. In addition, old-age care service supply should be expanded in rural areas, and more new small cities should be cultivated to provide old-age care service for elderly migrant workers.

Keywords: Old-age Care Service System, Population Aging, Home-based Care Service, Long-term Care Mutual Insurance System

Authors: Gu Shengzu is Professor, Wuhan University, and Member of Standing Committee of the National People's Congress; Wu Hua jun is Master Degree Candidate, Cao Dongmei is PhD Candidate, Economics and Management School, Wuhan University. Email: npcgub@163.com

* 本文为国家自然科学基金项目(编号:71673207)的阶段性成果。

日益严峻的老龄化形势给我国养老服务体系带来了巨大挑战,构建科学合理的养老服务体系是应对人口老龄化的重中之重。国家“十三五”规划纲要提出,要建立以居家为基础、社区为依托、机构为补充的多层次养老服务体系,推动医疗卫生和养老服务相结合,积极应对人口老龄化。为了深入研究我国人口老龄化问题与养老服务体系,我们2016年以来到北京、河北、湖北、山东等地区对不同类型的养老机构进行了调研,与业内人士进行了广泛的交流,召开了多场专家学者座谈会。

立足于我国老年人口数量大、增速快、群体差异大,以及未富先老、未备先老等重大人口国情,我们发现构建我国科学合理的、多层次的养老服务体系,重点在于解决政府、家庭、市场三大养老服务供给主体和失能失智老年群体、农村留守老人、老年农民工等特殊养老服务需求主体的突出问题。一方面,科学合理的养老服务体系要求形成与落实各方共担的责任框架,实现合理分工、优势互补,推动养老服务供给方式、供给主体多元化,满足多层次的养老服务需求,保证我国养老服务体系的可持续性,这最重要的是科学界定政府、家庭、市场三者体系中的职能边界,政府有责任兜底没有家庭依靠的老年人的基本养老服务供给,提供养老服务发展的制度保障,但不能介入太深、包揽一切。多样化、社会化养老服务供给要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。要弘扬家庭孝道文化,发挥好家庭在养老服务中的第一支柱作用。另一方面,要做好养老服务体系补“短板”工作,既要保障每一位老年人获得基本养老服务的权益,不断提高统筹层次和水平,又要转变思路、突出重点,解决好失能失智老人、农村留守老人、老年农民工等特殊老年群体养老服务保障的短板问题。基于此,本文分析我国养老服务供需体系存在的突出问题,探讨“十三五”时期我国构建科学合理养老服务体系的基本路径选择。

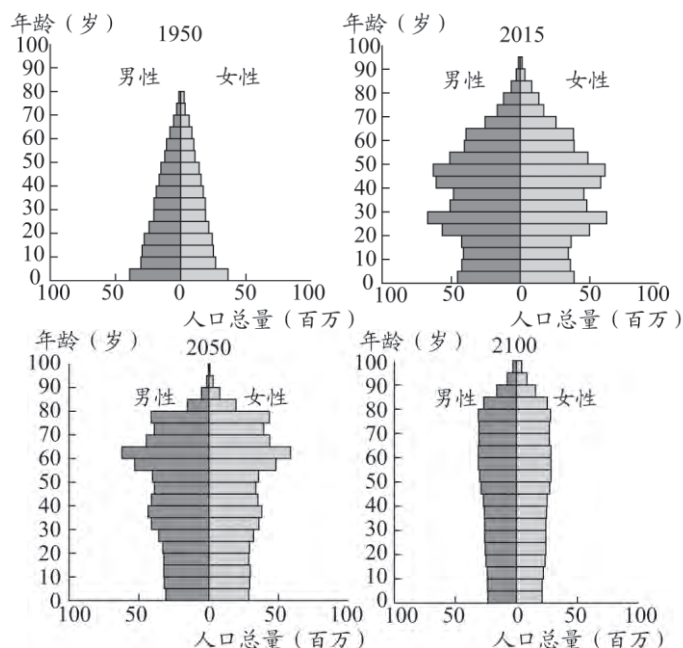
1 我国养老服务体系面临的人口老龄化形势

我国人口年龄结构金字塔正在发生显著变化,金字塔底部不断萎缩,中部青壮年人口最多,上部呈现扩大趋势,人口结构已由“正三角”型转向“梨”形,预计到2050年,老年人口的比重明显上升,尤其是80岁及以上的女性人口将成为数量最为庞大的人群(见图1)。我国面临严峻的老龄化形势,发展养老服务是我国当前与未来很长一段时期的重大民生工程之一。

我国有着特殊的人口老龄化国情。一方面,我国老年人口基数大、比值高、增长速度快,目前增速和数量均为全球第一。近20年来我国老年人口一直保持着较快的增长速度(见图2),到2015年,65岁及以上的老年人口已增长到1.44亿,占总人口的10.47%;据联合国估算,2015年全球65岁及以上人口约有6.17亿,中国占23.3%。目前,我国是世界上唯一老年人口超过1亿的国家。同时,我国老年人口比例倍增的时间也远远短于西方发达国家,大部分的西方发达国家60岁及以上的老年人口比例由10%增长为20%历时不少于50年,65岁及以上人口的比例由7%变为14%也花了超过40年的时间,而我国这两项人口比例指标的倍增时间预计分别为27年与28年(邬沧萍等,2006),人口年龄结构老化的速度非常快。据世界卫生组织预测,到2050年,中国60岁以上的老龄人口将达到总人口的35%。另一方面,“未富先老”、“未备先老”与“未富先骄”同时存在,人口老龄化超前于现代化,全社会养老负担重(辜胜阻等,2015)。日本、法国、德国等发达国家在人均GDP超过10000美元时进入老龄化社会,而我国2000年进入老龄化社会时人均GDP仅为800美元,到2015年我国的人均GDP也刚接近8000美元,具有明显的“未富先老”特征。养老服务体系滞后于养老服务需求,可谓“未备先老”。同时,中国家庭正在经历“少子老龄化”的进程(彭希哲等,2015),独生和少子化的家庭生态导致了“未富先骄”。近年来,我国的老年抚养比不断攀升(见图2),2015年已达到14.3,即每100名劳动年龄人口要负担14.3名老年人,人口数量红利进一步减弱、养老负担不断加重。严峻的老龄化形势给我国养老服务体系带来巨大挑战,构建与完善适合我国国情的、可持续发展的养老服务体系,保障与扩大全社会的养老服务有效供给,已成为我国经济社会发展的紧迫任务。

图1 中国人口金字塔 150 年间的变化

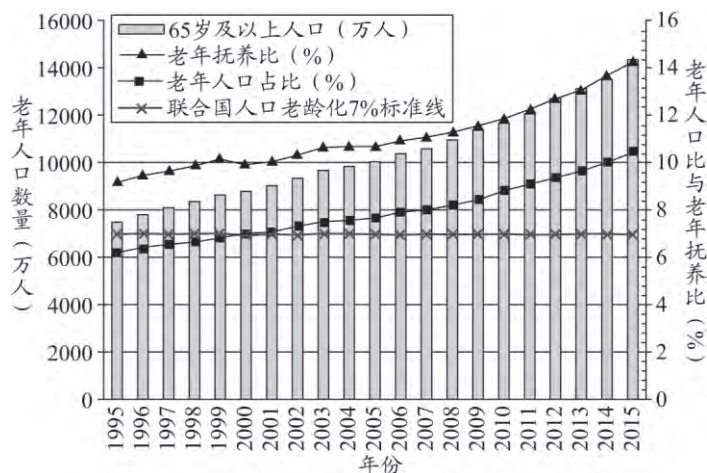
Figure 1 Changes of Chinese Population Pyramid between 1950 ~ 2100



资料来源: Population Division of Department of Economic and Social Affairs, 2015. World Population Prospects: The 2015 Revision. New York: United Nations.

图2 1995 年以来我国人口老龄化与老年抚养比走势

Figure 2 Trend of China's Population Aging and the Old-age Dependency Ratio since 1995



注: 老年人口占比为 65 岁及以上人口占总人口的比例; 老年抚养比为老年人口数与劳动年龄人口数之比, 即每 100 名劳动年龄人口要负担多少名老年人。

资料来源: 国家统计局网站 (<http://data.stats.gov.cn/>)。其中 2000、2010 年数据为当年人口普查数据推算数; 其余年份数据为年度人口抽样调查推算数据。

2 当前我国养老服务体系存在的主要问题

总体而言, 我国养老服务体系的基本框架逐步明确, 养老服务的政策法规建设不断推进, 养老服务多元化投入格局日趋形成, 养老体系的覆盖范围逐步扩大, 养老服务体系的能力建设不断增强, 但经研究与调研发现, 当前我国养老服务体系仍存在诸多调整与改进空间, 突出表现在政府、家

庭、市场三大供给主体在养老服务体系中的作用没有得到很好的发挥,制约社会养老服务供给扩大,同时长期护理保障制度仍处于探索阶段,失能失智等特殊群体的养老服务难以得到有效保障,农村留守老人、老年农民工群体的养老保障对老龄化背景下的城镇化战略提出了重大挑战。

2.1 政府在养老服务体系中的定位不清、职责不明,有效的制度供给不足

目前,政府在养老服务体系中存在越位、缺位、错位等问题,支持与保障养老服务发展的有效制度供给不足,主要表现在以下几个方面:

其一,政府没有完全做好养老服务“事业”与“产业”的区分,公办养老机构职能定位模糊。公办养老机构是政府为部分特殊老年群体提供“兜底性”养老服务的重要载体,但目前一些地方公办养老机构主要向一般社会老人开放,偏离了政府“保基本、保困难、兜底线”的方向,没有做到“雪中送炭”,反倒为富裕老人养老“锦上添花”,加剧了社会的不公平,这也导致一些公办养老机构出现“一床难求”的局面。

其二,养老服务发展的支持政策缺乏系统性,落实力度不够。政策支持系统性不足,在时间上缺乏连贯性,难以形成长效的支持体系,如相关的税收优惠政策多以“意见”、“办法”、“通知”等形式下发,规范性不强,制约性较弱,难以形成支持合力。部分地方政府往往因财政紧张等各种原因,难以落实支持养老服务发展的优惠政策,导致市场各主体参与养老服务发展积极性不高。

其三,多职能部门联动、合力参与养老服务发展的格局尚未形成。养老服务体系涉及到多个职能部门,目前各涉老部门之间缺少有效的协调沟通机制,养老服务业的发展依然面临大量不合理的体制机制障碍,支持政策的协同效应难以发挥。

其四,养老服务评估制度尚未建立,养老机构标准化、规范化发展不够。政府尚未从政策、制度的高度对我国养老服务领域的市场准入、管理能力、人才队伍、服务水平、卫生条件和建筑设施等标准进行科学合理的规范与监管,相应的服务质量评估体系尚未建立,难以有效监管和认定养老服务机构的资质。

2.2 传统的家庭养老服务功能不断弱化,居家养老服务发展不能满足实际需求

习近平总书记指出,家庭是当代中国社会转型与制度变迁的历史起点和给定条件,更是国家发展、民族进步、社会和谐的重要基点。家庭是我国养老服务体系的第一支柱,任何历史情况下都要重视家庭建设。

表1 我国主要年份家庭户规模变动状况
Table1 Household Size in China in Selected Years

年份 户数规模	1982年	1990年	2000年	2010年
户数(万)	22537.9	28830	34049.1	40151.7
户均规模(人)	4.41	3.96	3.44	3.09
1人户比例(%)	7.97	6.27	8.3	13.66
2人户比例(%)	10.08	11.05	17.04	24.37
3人户比例(%)	16.05	23.73	29.95	26.86
4人户比例(%)	19.54	25.82	22.97	17.56
5人户比例(%)	18.35	17.75	13.62	10.03
6人及以上户比例(%)	28	15.38	8.11	6.63

资料来源:根据1982~2010年相应年份的人口普查抽样数据整理。

目前家庭的养老服务功能不断弱化,传统的家庭养老模式难以为继,构成了对我国养老服务体系的重大挑战。家庭规模小型化与结构简化直接弱化了家庭的养老功能。我国户均规模由“五普”的3.44人,减少到“六普”的3.09人(见表1),家庭“核心化”、小型化特征明显。目前,“4-2-1”型家庭结构日益普遍,1对夫妻照顾4个老人的局面已成常态。家庭内部的代际支持仍是我国老年人养老保障和生活照料的主要来源,家庭的“少子老龄化”将进一步加剧家庭养老困境(彭希哲等,2015),尤其是随着老年人逐渐高龄化,患病率、伤残率增加,每个家庭所承担的生活照料、经济支持等养老成本明显增加。不均衡的城镇化导致的大量劳动力人口异地迁移冲击着传统家庭养老模式。城镇化过程中大量的农村人口转移,以及城市中青年跨地域流动日益频繁,成年子女与老年长辈之间居住呈现出离散化趋势,由于时间、精力所限,成年子女对留守老人的照料普遍力不从心。

与此同时,居家养老已经成为我国最主要的养老模式,现阶段市场为居家老年人提供的养老服务内容单一,不能满足老年人多样化的养老需求。目前的居家养老服务内容主要集中在助餐、助洁、助急、助浴、助行、助医等“六助”服务,居家老人的健康管理、康复护理、文化娱乐等服务内容供给不足;居家养老服务网络设施建设滞后,各种养老服务设施和服务市场主体的资源共享衔接亟待完善。

2.3 民办养老机构面临用地、用人、融资和运营困境,床位空置率高

尽管近年来政府不断鼓励和扶持民间资本进入养老服务领域,但民办养老机构的运营依然面临着用地、融资、用人、运营等困难,难以真正扩大社会养老服务有效供给。

首先,民办养老机构用地困难。由于很难通过政府划拨获取土地,大部分民办养老机构主要通过招、拍、挂的竞价方式和租赁用地方式获取土地。随着近年地价房价的攀升,用地用房成本加重,由于缺乏土地保障,很多民办养老服务设施不得不建在位置偏僻、交通不便的郊区或农村。

其次,民办养老机构普遍存在融资难问题。养老机构投资大、周期长、利润低、风险大,加上民间资本的身份,民办养老机构很难从银行等社会融资机构获得贷款,很多民办机构的养老服务设施属于租赁性质,进一步削弱了抵押融资能力。

再次,民办养老机构招工难、留人难、用工缺口大问题突出。由于养老护理员工作量大、时间长、收入低,岗位的吸引力较低。加之近年人工成本上升进一步加剧了用人难题,高素质专业人员更加匮乏,大多养老护理员只能满足老年人基本物质生活层面的需要。民办养老机构的利润空间受到各项高成本挤压,赢利能力低、经营困难,也难以形成品牌及规模效应。根据全国老龄办的数据,2015年51%的民办养老机构只能收支持平,40%长年处于亏损状态。

与此同时,民办养老机构市场定位存在偏差。部分民办机构受限于经营成本高而涌入低端、保障型服务市场,与公办机构形成同质化竞争;有的追求利润而盲目投资、做大项目、走高端化路线,与市场实际需求严重脱节,市场上处于两端的豪华型养老机构和设施简陋的养老机构较多,真正符合大多数老年人的中档养老机构所占份额较低,社会需求很大的小微型社区居家养老机构、医护型养老机构发展不足,加剧了我国养老服务市场的结构性失衡,民办养老机构床位空置率一直居高不下。

2.4 失能失智老年人口数量多,照护成本高,长期照护保险制度费用的合理分担机制尚未形成

我国失能失智老人数量庞大,且增长速度快。据中国老龄科学研究中心2015年发布的《中国老年宜居环境发展报告》显示,失能和半失能老人快速增加,全国失能和半失能老年人口规模已突破了4000万人,到2020年失能半失能老年人估计将增加到4500万人,2030年将达到6168万人,2050年将达到9750万人。以北京市为例,需要护理照顾的高龄失能失智老人有60万人左右(郑莉,2015)。失能失智老人的长期照护问题成为当前我国人口老龄化中一个突出的社会问题。

一方面,失能失智老人长期护理费用的日益攀升,与普通老年人和家庭的支付能力存在较大差异。由于失能失智老人康复周期长且康复难度较大,对护理水平要求很高,人员、硬件投入都要比自

理老人大多, 医疗护理费用和人力照顾成本高, 医疗保险难以涵盖。根据人力资源和社会保障部公布的数据, 我国城镇退休职工养老金水平一般在 2000 元/月左右, 而养老机构收住一个需要全护理的老人成本基本都在 3000 元以上。我国超 4000 万失能半失能老人的养老及医疗问题直接影响约 1 亿户家庭。

另一方面, 我国尚未建立针对失能失智等老年群体的长期照护保险制度。当前, 我国长期照护体系处于起步阶段, 专项政策法规有限、专业长期照料机构缺乏、服务项目未成体系、养护型专业人员不足等问题的存在, 制约了长期照护的发展。由于盈利能力弱、赔付风险大, 失能失智老人的商业保险种类少、门槛高, 一般的家庭难以支付, 长期护理如果延续仅依靠国家福利系统来提供相关照护服务的传统模式, 势必给政府造成沉重负担, 不利于长期发展, 也很难形成规模。

2.5 农村养老服务体系建设滞后, 留守老人和大批老年农民工面临严峻的养老困境

中国的老龄化呈现城乡倒置的特点(翟振武 2015), 农村老龄化问题比城市更为严重。根据国家统计局人口普查数据, 1982~2010 年间, 农村 60 岁及以上老年人的比例从 7.8% 上升到 14.98%, 上升了 7.18 个百分点; 城市同期的比例从 7.4% 上升到 11.69%, 上升了 4.29 个百分点; 农村老年人口上升幅度比城市高 2.89 个百分点, 其中城镇化是这一现象的重要推动力, 有学者测算 2000~2010 年城乡人口转移对农村人口老龄化的贡献率达 43.4%, 农村老龄化程度高于城市地区这种现象预计将持续到 2040 年前后(杜鹏等 2010)。同时, 中国的城镇化进程中存在着严重的人口“半城镇化”现象(辜胜阻等 2006), 大量农民工劳动在城市、家属在农村, 产生了大量的“三留”人员, 带来了一系列社会问题, 尤其是留守老人的养老问题。2014 年, 中国外出农民工总量达 16821 万人, 其中, 举家外出的农民工仅有 3578 万人, 占外出农民工总数的 21.3%, 这背后存在着数以千万计的留守老人。

长期以来, 我国农村养老服务的发展明显落后于城市, 农民养老目前主要依赖传统的家庭养老和土地保障形式, 保障程度极其薄弱。而农村家庭大量青壮年劳动力异地转移, 农村家庭逐渐“空心化”, 留守老人越来越无法依靠家庭养老, 基本的养老照护难以获得。与此同时, 大批老年农民工养老面临“融不进大城市、回不去农村”的困境, 老年农民工养老问题形成了新型城镇化的重大挑战。国家统计局《2014 年全国农民工监测调查报告》显示, 2014 年老年农民工已达 4600 万人。近年退休或正考虑退休的农民工, 大约是 5000 万人的群体。老年农民工人数在今后十年内还会持续增长。一方面, 老年农民工养老融不进大城市。由于城市基本公共服务与户籍制度挂钩, 进城农民工享有的基本公共服务覆盖面窄, 难以实现从农民到市民的“身份转变”并真正融入城市。此外, 农民工融入大城市的又一大障碍就是大城市飞涨的房价, 农民工只能“望房兴叹”, 安居梦难圆。世界银行研究显示, 我国城镇户籍家庭的自有住房率达到 84%, 但农民工在城市拥有自己住房的比例仅为 10%。另一方面, 老年农民工养老回不去农村。老年农民工的子代很多同样远离农村(外出打工或者求学), 跨地域流动导致老人基本的生活照料难以提供, 这一代老年农民工很可能成为下一批留守老人。同时农村地区财政资金投入支持农村养老服务发展、养老服务设施建设不足, 敬老院等养老服务设施陈旧, 人员配备不齐, 从对象覆盖范围与服务项目的数量质量方面来看, 基本只能满足农村五保对象的集中供养, 保障程度非常有限。

3 构建科学合理的养老服务体系战略思考与政策建议

面对严峻的老龄化形势, 以及当前政府、家庭、市场在养老服务体系中定位不清、分工不明, 失能失智老人、农村留守老人、老年农民工等特殊群体的养老服务供需矛盾突出等问题, 构建科学合理有效的养老服务体系迫在眉睫。

3.1 政府要做好制度供给, 兜底没有家庭依靠的老年人的基本养老服务, 但不能大包大揽

政府在养老服务体系的构建中发挥着非常关键的作用, 但绝不是大包大揽。要厘清政府在养老

服务体系中的定位和职能。政府要通过强化制度供给,实现与其他养老服务主体的优势互补,满足养老服务发展需求。具体而言,政府需要落实好以下 6 个方面的基本职责(见图 3):

(1) 做好养老服务体系的顶层设计,制定并组织实施养老服务规划。要更加重视顶层设计,将养老服务体系作为社会系统工程,统筹规划进行战略安排,实现养老服务领域内法律、法规、规范性文件 and 政策措施在纵向上相连贯、横向上相协调,保证政策规划的科学性、系统性。积极制定养老服务业发展规划,充分调动土地、规划、民政、发改等多个职能部门联合参与养老服务发展的积极性。将养老体系建设与改革同步纳入经济社会发展规划和城乡建设规划,确保与社会保障、医疗、人口、产业等政策相协调。将养老事业的发展纳入地方政府绩效考核,建立养老服务发展绩效评估制度与有效问责机制,加强督促检查。

(2) 制定养老服务政策和相关规则。结合各地区经济社会发展水平和养老服务需求实际,制定和完善养老服务质量、服务资质、服务规范、服务安全、环境卫生、设施、设备等行业标准,完善服务人才队伍的培训、考核与激励机制,完善养老服务质量评估制度,使养老服务机构规范发展(钟春洋 2015)。

(3) 积极引导和扶持养老服务产业发展。制定和落实在投融资、土地供应、税费优惠、养老床位补贴、建设经费补贴、水电优惠、人才培养等方面的扶持政策,着力解决机构经营成本过高的问题,改善经营发展环境,同时要积极培育发展社会服务团体和民间组织等第三部门,努力形成多主体、多元化的养老服务供给格局。

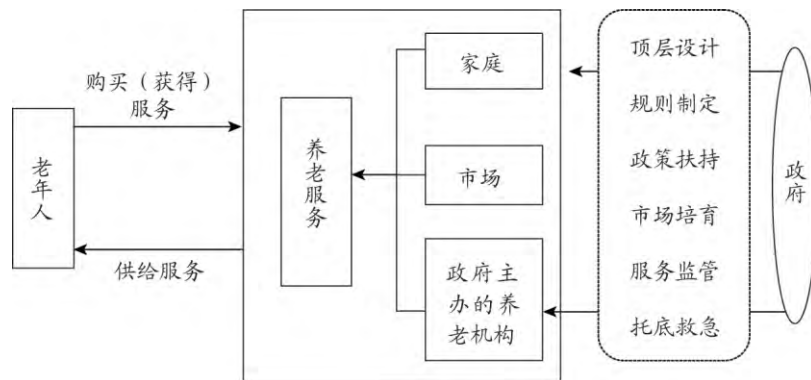
(4) 做好养老服务市场培育,创新养老服务供给方式。积极探索与民间资本的多种公私合作方式,引导与培育养老服务市场力量壮大。积极推进政府购买服务,鼓励企业实体、社会组织为老年人提供多样性、针对性的养老服务和老年生活产品,激发各类服务主体潜力和活力,不断扩大养老服务市场。引导民众形成“花钱买养老服务”的习惯,为养老服务市场发展创造良好的社会氛围。

(5) 加强对养老服务的监管,促进养老服务市场健康发展。要完善养老机构的准入、监管以及退出机制,推进养老服务发展评价与检测指标体系建设,定期对各类养老服务机构进行检查。重视市场监管和治理,积极构筑包括政府监管部门、企业、社会中介组织、新闻媒体、消费者等“社会共治主体”事中事后监管的网络体系,维护养老服务与产品市场的良好秩序。

(6) 发挥政府托底救急的功能,政府要保基本、兜底线,保障弱势群体的养老服务,满足困难老年人的基本养老服务需求。政府要承担市场不愿、不能生产的养老服务,保障所有老年人能获得最基本的养老服务。要办好公办养老机构,鼓励和引导各类公办养老机构的改革,着力解决形式单一、封闭运行、床位不足、效率低下等问题,大力发展养护型和护理型养老服务,实现“为谁服务”、“服务什么”的精准到位,保障好经济困难的孤寡、失能失智、高龄等特殊老年人的养老服务需求。

图 3 我国养老服务供需体系

Figure 3 Supply and Demand System of Old-age Care Service in China



3.2 大力发展居家养老,发挥家庭在养老服务中的第一支柱作用,推进居家智慧养老服务体系的建设和

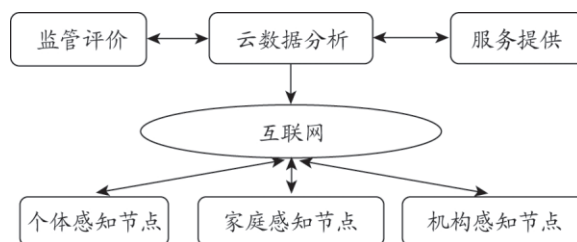
首先,要完善家庭能力建设与可持续发展的支持政策,支持和引导现代家庭发展。要落实家庭成员赡养和抚养老人的法律责任,明确作为赡养人的家庭成员对老年人经济供养、生活照料和精神慰藉的义务(青连斌 2016)。要通过购房减税等优惠政策鼓励子女等家庭成员与老年人共同生活或就近居住(靳东升等 2012)。要保障子女或赡养人探亲休假和请假照护老年人的权利。要尽快推动家庭政策体系实现向明确型和发展型转变,明确家庭整体的福利保障、强化对家庭能力建设的投资、实现家庭政策的适度普惠(胡湛等 2012)。

其次,要丰富居家养老服务内容,加快建设居家养老服务网络。居家养老服务不仅是家政服务,要大力培育居家养老服务企业和机构,鼓励与支持不断开发、完善不同形式的服务项目和服务模式,更加便捷灵活的为居家老年人提供涵盖生活照料、医疗卫生、精神慰藉、文化娱乐、社会参与等内容的定制化、专业化服务(杨宜勇等 2011)。要将家庭、社区和服务机构有机结合,建立以专业化企业或机构为主体、社区为纽带、满足老年人各种服务需求的居家养老服务网络。北京市海淀区已探索建立了新型的居家养老模式,社区可为老年人提供重症照护、家庭医生等医疗服务,日间照料、老年餐饮等生活服务,以及文化学堂、兴趣小组等文化服务。晚上和休息日主要是家庭看护,这既充分发挥了家庭的支柱作用,又发挥了社区和服务机构的专业作用。

再次,要整合政府、市场、社会组织与老人家庭和个人的资源,探索建立智慧养老服务体系,推动居家老年人实现个性化、专业性健康管理。智慧养老服务体系通过感知节点、数据分析、监管评价等技术手段(见图4),能够无障碍感知老人身体特征,智能分析老人各层次需求,同时快速高效的根据老人实际需求提供匹配服务,将养老服务的供给方与需求方便捷的连接起来。借助于智慧养老云,实现对居家老年人位置信息、健康信息、监控提醒、保健服务、上门服务等多项功能,智慧养老云还可以根据居家老年人生活习惯、健康状况,自动匹配科学合理的服务内容及服务人员,实现个性化、专业性健康管理,保障老年人在家就能获得良好的健康护理与养老服务体验。智慧养老服务体系能够减轻机构、政府及社区养老服务供给压力,是解决未来“无人养老”困境的可行选择之一,也是居家老人实现医疗服务与养老服务结合的重要途径。

图4 智慧养老系统示意图

Figure 4 Diagram of Smart Old-age Care System



资料来源:沈嘉璐.福州市智慧养老服务体系研究.学术评论,2015;3:126-133

3.3 进一步完善养老的政策支持体系,重点缓解民办养老机构用地、融资、用人等运营困境

如何激发民间养老机构的积极性对构建科学合理的养老服务体系至关重要。要多管齐下,缓解民办养老服务业用地、融资、用人等运营困境,提高养老服务投资回报率,让民办养老机构“有利可图”。

要加强民办养老机构的用地用房保障。将养老服务设施建设用地纳入经济社会发展规划、城乡建设规划、土地利用总体规划等,为养老服务设施建设预留土地空间,优先优惠保障民办养老机构建设用地供应;鼓励民办企业通过改扩建等形式,对废旧厂房、空余办公用房以及闲置校舍等房屋土地

资源按照养老服务设施标准进行改造,减少对符合标准用房用途转化的人为障碍(宏观经济研究院课题组 2016),缓解土地供应不足的压力;支持农村集体经济组织使用村级留用地兴办社会化养老服务设施。

要增强对民间资本参与养老服务业的金融支持,不断拓宽养老服务业的投融资渠道,化解民间养老机构融资难、融资贵、融资险等问题。促进金融机构和民间养老机构合作,引导金融机构加快金融产品和服务方式创新,不断加大对民间养老机构的信贷支持力度(包路林等,2015);允许民办养老机构利用有偿取得的土地使用权、产权明晰的房产等固定资产办理抵押贷款;支持民办养老机构通过股权融资等方式实现建设经营资金筹集;要放宽对符合条件的营利性养老机构的贷款担保条件。

要加强养老服务的人才培训。实施养老护理人员培训计划,加强专业化养老服务护理人员和管理人才队伍建设。建立合理的养老护理员薪酬待遇制度,明确一线养老护理员薪酬水平不低于社会平均工资水平,增加对养老服务队伍的培训补贴。

此外,要降低民间资本进入养老服务行业的投资经营门槛,放宽行业准入,简化和规范程序,减免行政事业性收费,提高民间力量进入养老服务行业的积极性。要完善现行财政补贴政策,充分发挥财政资金对民间资本的引导作用,要建立公平的补贴机制,对公办机构和民办机构一视同仁。要鼓励以公建民营、民办公助、购买服务、委托管理、股权合作、管理运营 PPP 等多种方式开展养老服务机构建设与经营,改善民间资本的投资经营环境。要鼓励专业社会机构、社会组织以输出管理团队、开展服务指导、进行行业自律等方式参与养老设施运营与管理,引导养老机构向规模化、专业化发展。

3.4 建立以长期护理互助保险制度为主的长期护理保险制度 完善失能失智老人的长期护理服务体系

基于失能失智老人数量大、费用高的实际情况,我国迫切需要建立长期护理保险制度,当前最重要的就是要探索建立长期护理互助保险制度,互助共济、责任共担来解决长期照护的费用支付与服务供给问题。资金来源是长期护理保险制度的关键问题,要建立多元主体共同分担成本、多渠道筹资的长期护理互助保险制度。国外经验表明,构建以社会保险为主体、财政补贴为支持、商业保险为补充的长期护理保险制度,形成由家庭、社会、政府共担的多元、动态筹资机制,是提高老年人购买养老服务特别是护理服务支付能力的可行制度安排。

长期护理保险的需求大、历时长,跨医疗卫生、社会服务等领域,所以长期护理互助保险在制度设计上,要与经济社会发展水平和各方承受能力相适应,确保可持续发展;要与养老、医疗保险制度合理衔接,推行医养结合型的长期护理互助保险,使医疗养老资源进一步优化配置,更好的满足老年人长期康复护理和基础医疗需求。同时,长期护理互助保险要与商业保险制度有机结合,发挥好具有资质的商业保险公司在长期护理互助保险制度中的重要作用,提高长期护理互助保险的经办管理服务效率,鼓励部分商业保险公司发展与长期护理互助保险相衔接的、适销对路商业护理保险(付秋实,2016),满足多层次、多样化的长期护理保障需求。长期护理互助保险要与社会化护理服务相衔接,使保险基金投入与社会护理服务精准匹配,最大限度地发挥保险基金使用效率。

实践上,目前我国青岛、南通和北京市海淀区等地方分别开展了长期护理保险制度试点,但实际效果呈现一定差别。青岛长期医疗护理保险的资金主要来源于基本医疗保险统筹基金和个人账户,南通市的基本照护保险基金以个人缴费、医保划拨和财政补助相结合,分别占比 30%、30% 和 40%。这两个试点都是以政府补助为主要部分,从直接效果来看,存在着待遇要求高、降低难,同时财政负担重、提高难的两难困境。而北京海淀 2016 年推出的失能护理互助保险项目,在保险基金构成方面,主要由个人缴费,加上政府补贴和照护服务机构缴纳费用两部分共同组成。参保人不同年龄段实行差别化缴费(见表 2),且一次性缴纳全年度保费,个人缴费不少于 15 年,政府补贴也不会超过 15 年。在

服务给付方面,参保老人在年满 65 周岁之后,如果经过专业机构评估达到轻度、中度、重度的失能,可以分别得到由服务商提供、由保险基金支付的每月 900 元、1400 元和 1900 元的基本护理服务。北京海淀区的失能护理互助保险项目还通过保险公司运作,发挥金融杠杆效应,放大互助保险的运作资金基础,有助于提高长期护理保险基金的可持续性。相比之下,长期护理互助保险制度强化了“一人为大家,众为一人”共济互助性质,通过多数人、多渠道筹资共济少数失能失智老人的基本养老服务与医疗照护经济负担,在费基得到扩大、受益人群得到合理控制的条件下,不以赢利为目的、更强调社会效益,确保了各主体能共同承担长期照护成本,提升了失能失智老人的服务购买能力。推出具有互助共济、责任共担特性的长期护理互助保险制度是完善我国现阶段失能失智老人长期护理服务体系的合理选择。

表 2 北京市海淀区失能护理互助保险项目差别化缴费标准

Table 2 Differentiated Payment Standard of Disability Care Mutual Insurance Program in Haidian, Beijing

年龄段(岁)	个人缴费额度(年)	财政补贴(年)	
		城镇户籍	农业户籍
18~39	1140 元 标准缴费基数		市、区: 财政按照缴费额度的 20% 进行补贴
40~59	1254 元 标准缴费基数增加 10%	市、区: 财政按照缴费额度的 20% 进行补贴	乡(镇): 财政暂按每人每年补助 120 元
≥60	1368 元 标准缴费基数增加 20%		

资料来源:整理自调研材料。

3.5 积极应对农村人口老龄化,大力发展五线小城市,推进老年农民工在就地城镇化中养老

解决人口“半城镇化”形成的养老困境,要坚持农村和五线城市共同发力。要进一步完善农村养老保障制度,加大财政资金的支持力度,积极倡导家庭养老,加快农村养老服务体系建设和改善农村养老基础环境,鼓励养老服务机构不断丰富养老服务内容,充分发挥乡镇敬老院等供养机构保障特定老年群体养老服务的作用。要构建农村互助式养老服务体系,一方面,通过财政补贴,将农村老年活动室或闲置的校舍等设施改建成农村居家养老服务站,由村委会、有条件的家庭或村民提供养老服务并收取成本费用,最大限度地降低建院、入住、养老成本,做到老年人养老不离村,在村中享受养老服务;另一方面,应积极探索村集体集中土地、农民土地经营权自愿入股模式,扩大农村老人养老的资金来源,同时利用土地收益统筹建立农村互助型养老机构,进一步降低农村留守老人、空巢老人的养老成本。河北省肥乡县探索建立的“集体建院、集中居住、自我保障、互助服务”的农村互助养老新模式——农村互助幸福院,具有“村集体办得起,老人住得起,政府支持得起”的优点,其经验做法成为我国农村养老服务治理的范本,对发展适合农村实际的养老服务机构具有重要的借鉴意义。

要大力发展五线小城市,促进老年农民工在就地城镇化中养老。五线城市是指县辖县管在县以下的小城市和特大镇,是城市之“尾”,农村之“首”。五线城市在老年农民工养老方面具有非常明显的优势。相比于大城市,五线城市的房价、物价水平价低,生活成本更低;相比于农村,五线城市有更好的养老服务、医疗服务资源与条件,能使农民工在“家门口”享受城市的生活。因此,要以城市群为主平台,在城市群内建立起直辖市或副省级城市和省会城市→地级市→县级市→县辖市(10 万以上规模的县城和特大镇)的多层次城市体系,培育新生小城市,大力发展五线城市,改变当前我国

小城市数量过少的局面,为老年农民工就地城镇化养老创造条件。要巩固五线城市的产业基础,促进老年农民工及其子代就地城镇化,更充分的发挥家庭在养老中的支柱作用。要依托五线城市的区位、资源、产业基础,抓住周边核心城市和大城市产业转移的重大利好时机,打造具有区域性特色的产业。一方面可以促进农业转移人口就地城镇化,缓解留守老人的养老问题;另一方面,也为老年农民工及其子代就近就业或者创业奠定坚实基础,保障家庭在养老中的支柱作用。要充分利用政府、家庭、市场机构、社会组织的资源完善小城市养老服务体系,增强五线城市对农民工养老的吸引力与保障力,重点改善老年人居环境,着力发展老龄产业,逐步将小城市打造成为吸纳老年农民工养老的理想之地,为老年农民工的“城市养老”梦提供可行选择。鼓励老年农民工选择五线小城市养老,必须有效保障老年农民工在农村老家以及在小城市养老的合理权益,有序推进让老年农民工就地城镇化养老落地。

4 研究结论

人口老龄化将成为决定未来30年中国社会经济格局的重大基础性问题,是我国中长期社会经济发展面临的巨大挑战。养老服务已经成为政府和全社会关注的重大民生工程。应对人口老龄化必须构建科学合理的养老服务体系,加强未来人口增长与老龄化趋势的前瞻性研究。当前我国的养老服务体系面临着各种新老问题与挑战,在养老服务的供给方面,政府在养老服务体系中定位不明,传统的家庭养老服务功能不断弱化,民办养老机构面临诸多难题,政府、家庭和市场的协同作用没有得到充分发挥,养老服务供给总体不足且低效,人口老龄化加快势必形成养老服务供给巨大“缺口”。在养老服务的需求方面,失能失智老人、农村留守老人、老年农民工等特殊老年群体有着巨大的潜在养老服务需求,但其总体支付能力、保障程度低,是养老服务需求主体的短板。解决“中国式养老”难题,必须拿出中国式解决方案,关键在于构建具有中国特色的养老服务体系。

基于此,我们认为,构建科学合理、符合中国国情的养老服务体系,最重要的是要界定好政府、家庭与市场等主体的功能与边界,尤其是政府的职能边界要有科学的划定,形成与加快落实各方责任共担、合理分工、优势互补的发展框架,明确家庭为基础、政府兜底底线、市场定位中高端的基本边界。欧美等许多传统高福利国家,普遍存在由于政府介入养老等社会福利程度太深、管得过多,以至于财政不堪负重,要保证政府履行适当的养老职责和养老服务健康发展的同时,避免走发达国家的“老路”。构建科学合理的养老服务体系必须发挥好政府与市场之外的“家庭”主体功能,大力发展居家养老服务、改善家庭养老政策和科技支持环境是养老服务体系建设与改革的重点;大力支持与吸引民间资源进入养老服务领域、扩大社会化的养老服务供给是养老服务发展的主流;加快长期照护保障体系建设、重点探索建立以长期护理互助保险制度为主的长期护理保险制度是养老服务体系建设的重点补充。农村留守老人、城镇化进程中老年农民工的养老服务供给保障是我国养老服务体系建设的薄弱环节。要因地制宜,大力发展五线小城市,为老年农民工实现在城市养老提供可行选择,这是未来老龄化形势下城镇化战略的重要方向。构建科学合理的养老服务体系是一项功在当代、造福老人、惠及子孙的工程,不可能一蹴而就,应更新理念、长远规划、强化重点、攻克难点,从系统的、动态的视角重新思考应对我国人口老龄化的战略布局,积极稳妥的推进适合我国国情的养老服务体系发展与改革。

参考文献/References:

1 邬沧萍,杜鹏. 中国人口老龄化:变化与挑战. 中国人口出版社,2006

Wu Cangping and Du Peng. 2006. China's Aging Population: Changes and Challenges. China Population Publishing House.

- 2 辜胜阻,方浪,曹冬梅. 发展养老服务业应对人口老龄化的战略思考. 经济纵横,2015; 9: 1-7
Gu Shengzu, Fang Lang and Cao Dongmei. 2015. Strategic Thinking on the Development of Old-age Service Industry to Cope with Population Aging. Economic Review 9: 1-7.
- 3 彭希哲,胡湛. 当代中国家庭变迁与家庭政策重构. 中国社会科学,2015; 12: 113 - 132 207
Peng Xizhe and Hu Zhan. 2015. The Contemporary Transition of the Chinese Family Changes and the Reconstruction of Family Policy. Social Sciences in China 12: 113 - 132 207.
- 4 郑莉. 4000 万失能失智老年人亟须专业照护. 工人日报. 2015-06-04: 003
Zheng Li. 2015. Professional Care is Urgently Needed for 40 Million Elderly Population with Disability and Dementia. Workers' Daily, June 4: Page 3.
- 5 翟振武. 人口新常态与人口政策. 攀登,2015; 6: 1-9
Zhai Zhenwu. 2015. The New Normal Population and the Population Policy. New Heights 6: 1-9.
- 6 杜鹏,王武林. 论人口老龄化程度城乡差异的转变. 人口研究,2010; 2: 3-10
Du Peng and Wang Wulin. 2010. The Difference of Urban and Rural Ageing and Its Transition. Population Research 2: 3-10.
- 7 辜胜阻,易善策,郑凌云. 基于农民工特征的工业化与城镇化协调发展研究. 人口研究,2006; 5: 1-8
Gu Shengzu, Yi Shance and Zheng Lingyun. 2006. Sustainable Development of Industrialization and Urbanization in China: An Approach Based on the Characteristics of Rural Migrant Workers. Population Research 5: 1-8.
- 8 钟春洋. 完善社会养老服务体系的五个重点问题. 经济纵横,2015; 1: 28-32
Zhong Chunyang. 2015. Five Key Issues to Improve the Social Old-age Care Service System. Economic Review 1: 28-32.
- 9 青连斌. 我国养老服务业发展的现状与展望. 中共福建省委党校学报,2016; 3: 75-83
Qing Lianbin. Status and Prospect of the Development of Old-age Service Industry in China. Journal of Fujian Party School 3: 75-83.
- 10 靳东升,白景明,陈琍. 促进中国养老服务体系发展的财税政策研究. 财政研究,2012; 4: 10-13
Jin Dongsheng, Bai Jingming and Chen Li. 2012. Research on Fiscal and Taxation Policies to Promote the Development of Old-age Care Service System in China. Public Finance Research 4: 10-13.
- 11 胡湛,彭希哲. 家庭变迁背景下的中国家庭政策. 人口研究,2012; 2: 3-10
Hu Zhan and Peng Xizhe. 2012. China's Family Policies in the Context of Family Changes. Population Research 2: 3-10.
- 12 杨宜勇,杨亚哲. 论我国居家养老服务体系的发展. 中共中央党校学报,2011; 5: 94-98
Yang Yiyong and Yang Yazhe. 2011. Discussion on the Development of Home-based Care Services System in China. Journal of the Party School of the Central Committee of the C. P. C. 5: 94-98.
- 13 宏观经济研究院课题组. “十三五”养老服务体系建设投资问题分析与建议. 宏观经济管理,2016; 3: 10 - 13 ,18
Research Group of Macroeconomic Research Institute. 2016. The Analysis and Suggestion on the Construction and Investment of the Old-age Care Service System in the 13th Five-Year Plan. Macroeconomic Management 3: 10 - 13 ,18.
- 14 包路林,李源. 推进养老服务业发展的政策保障措施研究——以北京市郊区县发展养老服务业为例. 北方经济,2015; 11: 58-60
Bao Lulin and Li Yuan. 2015. Research on Policy Support Measures of Promoting the Development of Old-age Service Industry: A Case from the Development of Old-age Service Industry in Suburban Counties of Beijing. Northern Economy 11: 58-60.
- 15 付秋实. 长期护理保险制度轮廓初显. 金融时报,2016-07-13
Fu Qiushi. 2016. The Outline of the Long-term Care Insurance System Emerges. Financial Times, July 13.

(责任编辑:石玲 收稿时间:2016-11)