



编者按 当前我国正跑步进入老龄社会,老龄化程度日趋严峻,养老形势十分紧迫。按照规划,到2020年,我国要全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的覆盖城乡的多样化养老服务体系,使之成为调结构、惠民生、促升级的重要力量。本报将推出“让夕阳红事业变朝阳产业”系列报道,关注我国居家养老、社区养老、机构养老等养老形态的发展,探讨我国养老产业的前景。

让夕阳红事业 变朝阳产业①

# 填补居家养老供需缺口

本报记者 陈郁

无论个人意愿还是从国情出发,居家养老都是最适合我国老人的养老方式,但由于居家养老设施薄弱、缺少服务人才等因素,老人在家里的生活质量大打折扣。作为补充的社区养老发展滞后、老人购买养老服务意识不强,也造成居家养老有效供给增长缓慢,有效需求仍然不足——

75岁以上的老人,只有12%愿意进养老院——

## 居家养老压力较大

“我们进行的一项调查显示,75岁以上的老人,只有12%愿意进养老院养老,并且还要具备一个前提,就是要在生活不能自理以后。绝大多数老人还是选择居家养老。”北京市海淀区民政局副局长李杰告诉记者。

而陕西省统计局的一项调查也显示,超过六成以上的老年人期望居家由子女养老。

国际经验证明,居家养老是一种经济型的养老模式。其优势是充分利用家庭资源、社区资源、市场资源、社会资源,投入少、效率高、覆盖面广。在我国,从满足社会需求、符合老人意愿、适合中国国情等各个方面来讲,居家养老都是解决未来养老压力的一种最有效模式。

但在“未备先老”、“未富先老”的前提下,当前我国养老服务业发展仍然处于起步阶段,居家养老服务发展缓慢,服务项目单一,且大多偏重于家政服务和简单的生活照料,老人需要的更为专业和细致的

医疗保健、康复护理、精神慰藉等服务较少,还远远不能满足老年人个性化、多样化的需求。

以养老服务设施建设为例,截至2013年底,我国为老日间照料服务仅覆盖近50%的城市社区和20%以上的农村社区。

再以养老护理员为例,根据国家发展改革委的测算,到2020年,我国将有超过2亿的老年人居家养老。即便按照每100名老年人需要1名养老护理员计算,将需要超过200万名养老护理员。而目前,我国仅有不足30万养老护理员,其中专业的持证上岗者不到6万。

“此外,还有一个比较突出的问题,就是认识上有偏差,社会上普遍重机构养老,轻居家养老。”民政部副部长窦玉沛表示,“必须坚持居家养老的发展方向,不断巩固其在社会养老服务体系中的基础地位,让广大老人在自己熟悉的环境中,在儿女亲情的呵护下,安享天伦之乐。”

符合标准的服务设施将全面覆盖城乡社区——

## 扶持应该偏重社区

由于数量较少、管理水平不高,再加上匆忙进入老龄社会,对其扶持力度不够,经费投入不足,导致目前我国居家养老服务存在内容单一、层次较低、专业化水平不高等问题。

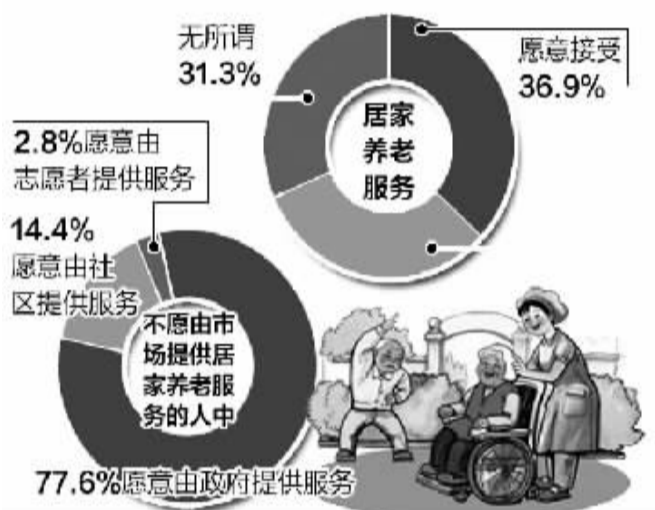
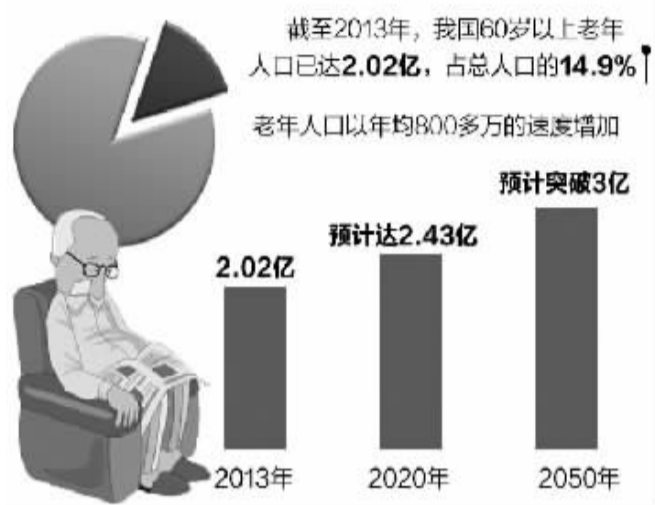
“大力发展居家养老服务,首先要重视居家养老的基础性地位,进一步加大扶持和引导力度。”中国老龄科学研究中心主任吴玉韶说。

国务院《关于加快发展养老服务业的若干意见》提出,到2020年,符合标准的日间照料中心、老年人活动中心等服务设施将覆盖所有城市社区,90%以上的乡镇和60%以上的农村社区将建立包括养老服务在内的社区综合服务设施和站点。此外,全国机构养老、居家社区生活照料和护理等服务将提供1000万个以上的就业岗位。

按照《意见》,国家将统筹规划发展城市养老服务设施。地方新建城区和新建

居住(小)区要按人均用地不少于0.1平方米的标准配套建设养老服务设施,并与住宅同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用。同时大力发展居家养老服务网络,支持建立以企业和机构为主体、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;支持社区引入社会组织 and 家政、物业等企业,兴办或运营形式多样的养老服务项目,拓展适合老年人特点的服务和消费产品;推进医养结合,促进医疗卫生资源进入社区和居民家庭,建立社区医院与老年人家庭医疗契约服务关系。

对于居家养老服务普遍存在的经费不足问题,民政部《关于鼓励和引导民间资本进入养老服务领域的实施意见》特别提出,将加大对民间资本进入养老服务领域的资金支持,其中包括争取建立养老服务长效机制和动态保障机制,争取设立多种形式的专项投资,鼓励各类民间资本进入居家养老服务领域。



老人不信任市场,政府直接提供服务又不现实——

## 政府可以购买服务

中国老龄科学研究中心发布的“十城市万名老年人居家养老状况调查”显示,目前,我国老年人购买服务的消费理念还没有普遍形成,居家养老服务的有效需求仍然不足;政府直接提供居家养老服务的现象依然普遍,市场在居家养老服务中的作用还没有充分发挥。

“调查报告显示,仅有36.9%的受访者愿意接受由市场提供的居家养老服务,31.8%的受访者不愿意接受。在不愿意接受由市场提供服务的受访者当中,77.6%表示愿意由政府提供,14.4%表示愿意由社区提供,2.8%表示愿意由志愿者提供。”吴玉韶说。

对此,一方面要充分整合居家养老的服务资源,推动和鼓励企业与社会组织积极参与发展居家养老服务,形成多样化、品牌化、规模化、连锁化的居家养老服务,提高居家养老服务的有效供给。另一方面,要引导老年人形成购买服务的消费理

念,培养居家养老服务的有效需求。

2013年5月,北京市海淀区通过政企合作的方式建立起北下关街道双榆树南里二区养老助残服务管理中心。由北下关街道提供场地,区残联提供康复器材,区民政局负责政策指导,同时对部分失能困难老人出资购买服务,区卫生局提供社区医院、家庭医生服务,双榆树南里二区居委会负责社区监督,北京慈爱嘉养老服务有限公司负责管理和服务供应。管理中心具备康复护理、日间照料护理、慢性病管理、家庭病床、助浴等多项服务功能,同时还能为老人提供上门护理服务。

据了解,目前很多地方都出台了规范和支持居家养老服务的规章、意见等,并采取多种做法吸引社会组织和市场主体进驻社区,为广大老年人提供足不出户或就近就近的服务。例如,合肥市颁布实施了《居家养老服务规范》,北京市明年拟出台《居家养老服务保障条例》等。

### 案例

财政补助,让老人每月可领

到养老服务券,凭券到定点服务

机构购买服务——

## 定制老年居家服务

本报记者 苏琳

因为子女都在外地工作,徐女士和丈夫独自居住。老伴多病,行动不便,平时离不开人照顾。已经63岁的徐女士感到分身乏术。最近,徐女士的难题终于解决了——她所在的四川成都锦江区莲新街道主动找上门来,为她和老伴提供老年人居家“定制服务”。

“养老护理员定期来到家里,帮着做饭、洗衣服、打扫卫生。”徐女士指着一台白色机器上的红色按钮告诉《经济日报》记者,“我们现在看病可方便了,不用提前到医院排队挂号,只要按这个钮,机器那头的‘长者通’呼援中心的工作人员就帮我们挂上了号。”

像徐女士一样,享受到这种“定制服务”的老人在锦江区有30多户。2011年起,由锦江区政府出资,辖区内4万多位老人根据不同情况每月可领到40、60、160元不等的养老服务券。老人凭券到定点服务机构购买服务,“长者通”呼援中心就是200多个定点机构之一。

徐女士很享受这种居家养老方式,“安装了一键求助后,每个月交15元,就可以享受包括家电维修、家政服务、紧急求助等100多项服务。”

在四川,像徐女士这样年逾60岁的老人有1500多万,占全省常住人口的18.8%。随着老龄化加剧,养老问题也成为社会热门话题,孤寡老人、低保老人、失独老人等的生活状况越来越受关注。按照“9073”的养老格局,居家养老在其中占有重要比重。

日前,《四川省政府购买居家养老服务实施办法》(以下简称《办法》)出台,将通过政府购买服务的方式,构建全省居家养老支持服务机制。

“新的《办法》明确省级财政按最低标准的35%给予补助,其余部分由市、县财政根据当地实际情况统筹安排。”四川省老龄工作委员会办公室相关负责人聂奎对《经济日报》记者说,“这样一来,就能确保所有地区都在这个最低标准之上。而《办法》中明确的三类对象,属于政府‘兜底’的部分,不需要花钱,就可享受到服务。”

《办法》明确,政府向社会力量购买居家养老服务的经费标准,以提供服务覆盖的对象人数计算,平均每人每年不低于300元。为确保补贴花在老人身上,《办法》明确规定构建居家养老服务支持机制的经费只能用于支付购买服务,不得直接发给服务对象。此外,四川民政部门将对服务承接主体提供的服务进行跟踪和测评,为确保老人享受优质服务,年度服务满意度低于85%的将终止合同。

### 图说



10月19日,何凤娟为曾多次患脑血栓的母亲按摩。河北省香河县41岁的何凤娟是一名普通教师,自1998年起,父亲、母亲、公公、婆婆先后患病,何凤娟将四老全部接到身边悉心照料,至今已16年。 新华社记者 李晓果摄



近日,家住山东省梁山县委张集镇道沟村的老人周梅荣,被从全国各地赶来的五代儿孙簇拥着,幸福地度过了百岁寿辰。 李继保摄

# 多方面探索居家养老新模式

——访中国人民大学教授郑功成

本报记者 苏琳

记者:数据显示,我国已是人口老龄化速度最快、老年人口规模最大、家庭人口规模缩减最多的国家。在社会资源尚待调动的情况下,居家养老是否尤为重要?

郑功成:的确如此。2013年底,我国60岁及以上人口达2.0243万,80岁以上老年人口达1200万。据测算,到2050年,80岁以上的高龄老人数量将从现在的1200万增加到1.14亿以上。伴随老龄化、高龄化而来的是失能老人、半失能老人也在增长。而我国的家庭人口规模却在不断缩减,1990年人均人口缩减到3.96人,2012年仅为3.02人。

在这样的人口背景下,老年人的公共支出将急剧增长。而长期以来,我国大部分老人依靠家庭养老,家庭成为养老服务的主要提供者,使得家庭在居家养老服务供给中仍担负主要责任。因此,从社会化的视角,在政府的支持下,做好居家养老尤为重要。

记者:按照我国“9073”的养老模式,也就是90%的老人通过家庭养老,7%的老人通过社区照顾实现养老,3%的老人入住养老机构集中养老,目前的资源能否满足如此大的居家养老需求?

◆到2050年,我国80岁以上的高龄老人数量将从现在的1200万增加到1.14亿以上,而家庭人口规模却在不断缩减,1990年人均人口缩减到3.96人,2012年仅为3.02人。

◆民间资本投入养老服务的热潮大多聚焦在机构养老即建立规模化的养老院上,这种取向显然与现实国情及多数老年人的实际生活照料需求存在着距离。

◆养老不只是生活照料问题,还有一个十分重要的精神慰藉问题。

郑功成:目前,我国对整个养老服务的公共投入还不足,对市场及社会资源的调动还非常有限,而在一些地方虽然出现了民间资本投入养老服务的热潮,却大多聚焦在机构养老即建立规模化的养老院上,有的甚至以追求大规模、高档次的养老院所为目标,这种取向显然与现实国情及多数老年人的实际生活照料需求存在着距离。因此,我国确实需要更加重视对养老服务的投入与政策支持,特别是对居家养老及其所需的社区配套服务的投入与政策支持。当务之急是需要进一步明确管理责任,加大财政资金投入与相关政策支持力度,动员社会力量参与等。

记者:日前,南京创新居家养老服务方式,对子女、儿媳在家照顾卧床不起父母公

婆的,政府给其发300元的月工资。对类似这种政府“兜底”的居家养老,您怎么看?

郑功成:应该说类似南京市政府的做法是又进了一步,是由政府出资购买家庭成员对老年人的居家养老服务,可以视为现代老年人福利与传统家庭保障有机结合的创新。我赞同这种政策取向,因为它不但解决了养老护理缺口太大的社会问题,还节省了政府购买公共服务的大量成本,更是对传统美德的维护。这种模式加上由政府“兜底”直接提供服务,即将养老服务补贴直接用于提供服务的机构,再通过购买服务的方式落实到困难老人的身上,避免老人舍不得花钱,直接帮助他们改善生活,双管齐下,将使老年服务事业的发展更加全面。