

养老还需多层次

张蔚蓝

突然到来的老龄社会让我们猝不及防,不论是在相关服务设施的建设上,还是在养老服务的提供上,都难免捉襟见肘。为了应对汹汹来袭的养老需求大潮,国家出台了一系列政策措施,规划养老用地、补充养老设施、扶持养老产业发展、鼓励民间资本进入养老领域、推动公办养老资源进入市场……养老体系建设红红火火,方兴未艾。

在各路力量和资金进入养老领域的同时,我们应理性认识到,中国养老产业,这个刚刚起步且发展潜力巨大的朝阳产业,需要的是统筹设计、理性布局、规范发展。换句话说,要厘清市场需求,多层次建设,定向投入,让每一笔投入都有的放矢,发挥出最大效益。

当前养老投入的热潮中,有两点需要注意并予以匡正。一是护理型养老机构建设遭冷遇;二是民间资本热衷于投入高端养老服务领域,例如不断涌现的高端养老地产和高端养老机构。前者忽视了养老需求中,针对失能半失能老人的护理型养老机构才是刚性需求;后者则大大高估了老年群体的消费水平。有数据显示,目前我国仅完全失能老人就有1200多万人,而养老床位仅584万张;2012年,我国企业退休职工的月人均养老金为1721元,2020年,我国中等收入群体规模将达到6亿,他们才是未来养老产业发展的主要消费力量。

养老还需多层次。对“三无”老人等,公办养老机构应充分发挥托底作用;对于绝大多数中等收入群体,《社会养老服务体系规划建设规划(2011—2015年)》倡导的“实用适用,避免铺张豪华”的养老机构就足够;对于少数高收入群体,适量的高端供应就可满足需求,切不可蜂拥而上。

在此过程中,政府要发挥导向作用,对供过于求的,引导其转型;对供不应求的,大力扶持。需要注意的是,政策一定要落实到位,执行中避免衰减。只有这样,才能发挥出单位投入的最大效应,不浪费,同时,搭建起我国养老体系中规范而又有发展空间的基础框架。

“我们养老院建立以来没有打过一次广告,却不断地有人上门来问是否有空床位,因为我们常年处于满员状态,想进来的老人只能排队等待床位空出来。”苏淑阁说,“据我了解,10年前丰台区一共只有五六家养老院,现在已经有30家左右了。”苏淑阁一边说一边拿出了一摞新开办养老院的广告宣传单给记者看。

在开放的市场中,资源总会向需求聚拢。据《中国老龄产业发展报告(2014)》预测,2014—2050年间,中国老年人口的消费潜力将从4万亿左右增长到106万亿左右,占GDP的比例将从8%左右增长到33%左右,是全球老龄产业市场潜力最大的国家。

而自2013年开始,政府密集出台了一系列鼓励社会力量参与养老服务业的利好政策,譬如降低养老机构床位数量门槛,规定养老服务设施用地政府划拨,提高养老机构建设补贴,促进养老服务人员队伍建设,推动养老机构综合保险等。然而,要想真正弥合养老床位供需错位的鸿沟,政府的引导十分重要。

“适合普通大众需求的养老机构才是我们真正应该大力发展的养老机构。”吴玉韶说,“发挥托底作用的养老机构投入非常大,要求非常高,政府应该多发力。对于高端养老机构,建议交给民营组织、企业去办,以满足高收入老年群体的特别养老需求。”

根据《养老机构管理办法》,政府投资兴办的养老机构,应当优先保障孤老优抚对象和经济困难的孤寡、失能、高龄等老年人的服务需求。民政部门应当会同有关部门采取措施,鼓励、支持企业事业单位、社会组织或者个人兴办、运营养老机构。鼓励公民、法人或者其他组织为养老机构提供捐赠和志愿服务。为此,我国将重点推进供养型、养护型、医护型养老设施建设。到2015年,县级以上城市至少要建立有一处以收养失能、半失能老年人为主的老年养护设施。

“我国现有4万多家社会养老机构,其中公办养老机构占多数,但不少公办养老机构管理不善,效率低下,亟待改革。”民政部社会福利和慈善事业促进司司长詹成付说。而与此同时,民办养老机构由于资金缺乏,在硬件设施、服务项目等方面“先天不足”,难以吸引老年人入住,从而陷入“路越走越窄”的境地。

对此,今年年初,民政部启动公办养老机构改革试点,要求改革试点单位在推行公建民营、探索转企改制等方面先行先试。今年2月25日,国务院十部委联合发布《关于鼓励民间资本参与养老服务业发展的实施意见》,推进社会力量成为发展养老服务业的主体,对民办养老机构提供的养老服务免征营业税,养老机构在资产重组过程中涉及的不动产、土地使用权转让,不征收增值税和营业税。

这些措施的落实到位,将进一步降低社会力量举办养老机构的门槛,增强公办养老机构的活力,提高其效率,从而有效扭转我国机构养老供需的结构性矛盾。

本版照片为本报记者 李哲摄  
本版编辑 许跃芝  
电子邮箱 jjrbyxdc@163.com

养老院为何一床难求?

本报记者 李哲 陈郁



阅 读 提 示

中国是人口大国,也是老年人口大国。目前我国老年人口正以每年1000万的速度增加,预计到2050年,每3到4个中国人之间就将有一位是老年人。

“银发浪潮”的快速袭来,让许多人都措手不及。由于缺乏足够的准备和科学的规划布局,我国养老机构在区域、服务结构上发展不平衡,一床难求和床位闲置现象并存,供需错位,结构性矛盾突出。近日,记者就养老院床位难求究竟难在哪儿作了深入调研。

“方庄社区共有户籍人口10万人,其中老年人就有两万多”。在北京市首个商业社区——方庄社区,记者了解到一个细节,作为文化活动先进社区,方庄社区拥有70多支文艺团体,其中90%都是由老年人组成的。

随着城镇化和老龄社会的快速发展,我国养老矛盾越发突出。“由于过去的社区规划中并没有养老机构这一项目,因此早年间方庄没有一家养老院。”方庄地区办事处社区办主任胥震告诉《经济日报》记者。

其实,早在1999年,我国就跨入了老龄化社会的门槛。“发达国家经济发展与老龄化同步,而中国是在尚未实现现代化、经济还不发达的情况下提前进入老龄社会。”中华医学学会党委书记饶克勤指出。

根据经济合作与发展组织(OECD)发布的数据,大多数国家在进入老龄社会时,人均GDP约为1万美元,而中国当时人均GDP仅有0.1万美元。此外,在中国老龄人口的资产结构中,财产性收入仅占0.3%,更多的是靠子女供养。

与此同时,“中国老龄化趋势不可阻挡,而养老服务体系建设滞后于养老服务需求,可谓‘未备先老’。”北京大学人口研究所教授穆光宗说。

根据民政部发布的数据,我国的养老床位总数仅占全国老年人口的1.59%,不仅低于发达国家5%至7%的比例,也低于一些发展中国家的2%至3%的水平。尽管近年来全国各类养老机构发展迅速,床位数量快速增长趋势,但目前养老机构供给量与市场需求量仍有差距。截至2014年底,我国老龄人口已达近2.12亿,占总人口的15.5%;预计到2055年,这一比例将达到35%。与“百名老人5张床位”的国际标准相比,截至2015年3月底,全国各机构、社区等养老床位合计584.0万张,每千名老年人拥有养老床位数27.5张,我国养老床位仍有不小缺口。

更为现实的问题是,我国的人口老龄化进程正在呈现加速发展的态势。民政部发布的数据显示,预计到2020年全面建成小康社会之时,中国60岁及以上老人所占比重将达到18%,甚至更高。而伴随着人口老龄化速度的加快,高龄老人、空巢老人的数量会急剧增长,生活不能自理或半自理老人的数量也会快速增长。根据估算,80岁及以上高龄老年人口在2013年2300万的基础上,将增加到2020年的2900万,2054年达到峰值1.18亿;目前中国空巢老年人口占老年总人口的一半。未来,空巢老年人口比例预计将突破70%;失能老年人口将从2013年底的3750万,增长到2020年的4700万,到人口老龄化的高峰年即2053年,失能老年人口总量将超过1亿。

“天通苑有了养老院!”这个好消息一经曝出,立刻引发了大量关注。据悉,近日在天通苑街心花园南侧200米处,一个围着围挡的红色建筑门口挂上了“天通苑国际养老机构”的牌子,不少居民专程前往一探究竟。

北京天通苑是全国乃至亚洲最大的社区,有40多万人居住在苑内及周围地区。然而,直到今日,这里才建成了首家养老机构,与社区总人口数相比,180张床位的规模更是少得可怜。而在方庄社区,直到2004年,北京金泰集团有限公司丰台区分公司经政府批准,使用了左安门桥东南角的一块绿化用地建起了金泰福寿老年公寓,设立120个床位,方庄社区才有了唯一的一家养老机构。由于绿地性质所限,这里甚至没有污水排放系统,为老人端屎端尿成为了护工每日都必须要做的工作。

记者走访了北京多个社区,发现绝大部分都未给养老机构的建设留下空间,而用地规划一旦确定,就很难再有所调整。全国大部分城市都面临着同样的尴尬状况。“由于缺乏科学的规划引领,我国养老机构存在布局不合理、服务设施功能不配套、服务质量不均衡等问题,由此造成了有些养老机构一床难求,有些养老机构床位闲置,区域性、结构性矛盾突出。”民政部副

部长裘玉沛说。今年5月刚刚发布的北京市第一部养老产业蓝皮书提供的数据显示,西城、东城、朝阳、海淀、丰台5个区的养老床位缺口均在5000张以上,而昌平、大兴、平谷、密云、延庆5个区县却出现了养老需求不足、床位过剩的情况。其中,怀柔区养老床位的利用率仅有16.06%。

一边是需求找不到供给,一边是供给找不到需求,这个矛盾很难用“平均法”来解决。

“我热爱养老这份事业,就想在家门口开个养老院,解决街坊邻居的养老难题,可是在丰台区跑断了腿也找不上一块地方,郊区倒是能租上房子,可没几个老人愿意住那么远啊。”金泰福寿老年公寓党委书记苏淑阁无奈地说道。

事实上,城乡结构矛盾正是我国目前养老机构发展的首要矛盾。“城区养老机构紧缺,而郊区和农村养老机构总体上并不紧缺。2013年底,我国共有养老床位约500万张,每千名老人拥有养老床位25张。但是,这些养老床位的70%都在农村,而闲置的床位也大多数在农村。”全国老龄办副主任吴玉韶介绍道。

北京市统计局和国家统计局北京调查总队公布的调查结果显示,除机构数量不足外,北京市的养老机构还存在城乡分布不均匀的问题,仅有三成多的养老机构设在城区,其余都分布在远郊区县。

除此之外,我国养老机构“东丰西瘠”、护理与非护理性床位比例失调等矛盾都十分突出。据《中国老龄产业发展报告(2014)》统计,从地域分布情况来看,中东部地区养老服务机构数量较多;全国的养老机构中,87%的养老机构以提供日常生活照料为主要服务类型,仅有10%左右以提供护理康复为主,另外还有3%左右的机构以提供临终照护为主要服务。而目前,我国失能老年人已达3500万人,其中仅完全失能老人就有1200多万人,护理型养老床位十分紧缺。“养老需求中,护理型养老是刚性需求,具有不可替代性。”吴玉韶说,“因此,在养老机构的发展中,目前最重要的是调整结构,要加大对护理型养老床位的投入力度。”

供需错位 缺口明显

但现实中,为了规避风险,很多养老院都不愿意接收失能或半失能老人。

此外,“护理型养老需要相对完备的医疗设施,需要距离大型医疗机构较近,便于紧急救助;需要离城区较近,便于家人探望”,吴玉韶说,“因此,养老机构发展,目前增加总量不是第一位的,最重要的是调整结构。”

但现实中,为了规避风险,很多养老院都不愿意接收失能或半失能老人。此外,“护理型养老需要相对完备的医疗设施,需要距离大型医疗机构较近,便于紧急救助;需要离城区较近,便于家人探望”,吴玉韶说,“因此,养老机构发展,目前增加总量不是第一位的,最重要的是调整结构。”

但现实中,为了规避风险,很多养老院都不愿意接收失能或半失能老人。此外,“护理型养老需要相对完备的医疗设施,需要距离大型医疗机构较近,便于紧急救助;需要离城区较近,便于家人探望”,吴玉韶说,“因此,养老机构发展,目前增加总量不是第一位的,最重要的是调整结构。”

但现实中,为了规避风险,很多养老院都不愿意接收失能或半失能老人。此外,“护理型养老需要相对完备的医疗设施,需要距离大型医疗机构较近,便于紧急救助;需要离城区较近,便于家人探望”,吴玉韶说,“因此,养老机构发展,目前增加总量不是第一位的,最重要的是调整结构。”

政策扶持 尚待到位

行政事业性收费,养老机构用电、用水、用气、用热按居民生活类价格执行等。

但在实际操作中,民办养老机构在申请补贴等优惠时,往往遇到流程复杂、标准不明等情况。政策虽好,但在“最后一公里”上的执行不到位,却让民办养老机构无法真正享受到实惠。

在山西省孝义市兑镇镇,记者曾采访过这样一个养老院——它的开办与维持全靠一位女大学毕业生王华稚嫩的肩膀,她无微不至地照料赢得了当地老人的信任,先后入住这所养老院的数十位高龄老人把她当成了亲孙女一般。然而,由于没有政策的到位支持,全凭个人热情的养老事业终究无法走远。近日,王华无奈地告诉《经济日报》记者:“贴的钱太多了,我苦苦支撑了4年,最终不得不选择放弃。我比谁都难。虽然舍不得那些老人,可是没办法……”

如果相关扶持政策能够真正到位,千万个“王华养老院”就会如雨后春笋般地破土而出,而这样有责任心、有热情的创办者,这样适合普通大众需求的养老机构才是广大老年人真正所需要的。

“我们养老院建立以来没有打过一次广告,却不断地有人上门来问是否有空床位,因为我们常年处于满员状态,想进来的老人只能排队等待床位空出来。”苏淑阁说,“据我了解,10年前丰台区一共只有五六家养老院,现在已经有30家左右了。”苏淑阁一边说一边拿出了一摞新开办养老院的广告宣传单给记者看。

在开放的市场中,资源总会向需求聚拢。据《中国老龄产业发展报告(2014)》预测,2014—2050年间,中国老年人口的消费潜力将从4万亿左右增长到106万亿左右,占GDP的比例将从8%左右增长到33%左右,是全球老龄产业市场潜力最大的国家。

而自2013年开始,政府密集出台了一系列鼓励社会力量参与养老服务业的利好政策,譬如降低养老机构床位数量门槛,规定养老服务设施用地政府划拨,提高养老机构建设补贴,促进养老服务人员队伍建设,推动养老机构综合保险等。然而,要想真正弥合养老床位供需错位的鸿沟,政府的引导十分重要。

“适合普通大众需求的养老机构才是我们真正应该大力发展的养老机构。”吴玉韶说,“发挥托底作用的养老机构投入非常大,要求非常高,政府应该多发力。对于高端养老机构,建议交给民营组织、企业去办,以满足高收入老年群体的特别养老需求。”

根据《养老机构管理办法》,政府投资兴办的养老机构,应当优先保障孤老优抚对象和经济困难的孤寡、失能、高龄等老年人的服务需求。民政部门应当会同有关部门采取措施,鼓励、支持企业事业单位、社会组织或者个人兴办、运营养老机构。鼓励公民、法人或者其他组织为养老机构提供捐赠和志愿服务。为此,我国将重点推进供养型、养护型、医护型养老设施建设。到2015年,县级以上城市至少要建立有一处以收养失能、半失能老年人为主的老年养护设施。

“我国现有4万多家社会养老机构,其中公办养老机构占多数,但不少公办养老机构管理不善,效率低下,亟待改革。”民政部社会福利和慈善事业促进司司长詹成付说。而与此同时,民办养老机构由于资金缺乏,在硬件设施、服务项目等方面“先天不足”,难以吸引老年人入住,从而陷入“路越走越窄”的境地。

对此,今年年初,民政部启动公办养老机构改革试点,要求改革试点单位在推行公建民营、探索转企改制等方面先行先试。今年2月25日,国务院十部委联合发布《关于鼓励民间资本参与养老服务业发展的实施意见》,推进社会力量成为发展养老服务业的主体,对民办养老机构提供的养老服务免征营业税,养老机构在资产重组过程中涉及的不动产、土地使用权转让,不征收增值税和营业税。

这些措施的落实到位,将进一步降低社会力量举办养老机构的门槛,增强公办养老机构的活力,提高其效率,从而有效扭转我国机构养老供需的结构性矛盾。