论丛

完善社会养老服务体系的建议

李晓琳

伴随着我国进入老龄化社会，以及社会结构的变化，养老已经不再仅仅是家庭内部的事，而是全社会的共同责任，加快构建和完善适合我国国情的社会养老服务体系已经成为现实和未来的需要。

综合国内外经验以及我国养老服务业发展现状分析，进一步完善我国社会养老服务体系的着力点包括以下几个方面：

第一，打破一元化供给格局，发展养老服务业。

其一，从增量入手，培育多元化市场主体。明晰产权，鼓励民营机构向专、精、优方向发展。从法律制度上保障民办养老服务机构自主经营、独立核算、自负盈亏、自担风险。鼓励支持民营机构提供特色服务，建成一批技术能力强、服务质量好、社会赞誉高的服务品牌，转变一些人对民办机构的不信任感。打通人力资源流通渠道，养老服务从业人员在不同的养老服务机构流动时，不影响职称评定、工龄累积、科研经费等与从业人员息息相关的利益，由市场引导优质资源的流动方向。其二，积极推动存量公办机构管办分开、政事分开。努力推动存量公办养老服务机构管办分开、政事分开，成为真正的市场主体，实现各类机构竞争的公平性、有效性。推动存量公办养老服务兴办机构成为完整意义上的独立法人，建立和完善事业单位法人治理结构，对其所有活动独立承担所有民事和刑事法律责任。养老服务机构之间只有规模大小、服务领域、服务水平之别，而没有行政级别的高低上下之分。其三，以PPP模式为切入点，将政府和市场的优势结合起来，提高养老服务供给数量和供给效率。建立PPP发展所需要的法律法规，健全利益共享和风险分担等相关机制，加强项目运作的规范性。规范市场准入、政府采购、预算管理、风险分担、流程管理、绩效评价、争议解决、资本退出等环节。通过资金价值评估和定量评价，帮助政府部门通过对项目的资金价值的评价，进而做出相关决策，事前确定合作主体，事后进行绩效评估。其四，打破体制机制障碍，大力推动医养结合。首先，打通医保在养老机构医疗护理中的使用通道，这是各地普遍反映的关键节点。这就需要破除民政、卫生、社保部门之间的利益壁垒，支持有条件的养老机构设置医疗机构，推动医疗类养老服务医保结算。其次，要充分挖掘现有医疗资源在养老服务供给上的潜力。支持二级以上综合医院与养老机构合作，创建医养结合型养老机构。医疗机构、社区卫生服务机构应为老年人建立健康档案，开展上门诊视、健康查体、保健咨询等服务，加快推进面向养老机构的远程医疗服务试点。

第二，提高对居家和社区养老服务的重视程度，引导需求与供给匹配。

引入社会资本发展居家和社区养老服务。目前在落实具体支持政策时，大部分补贴只针对养老机构，而真正将重心放在家庭和社区养老服务供给上的还非常少。整体来看，不论是宏观层面还是微观层面，居家养老资金都严重不足。长期来看，必须依靠社会力量，以市场为导向，形成多渠道资金来源，扩大居家养老服务覆盖面。下一步要转变政策支持方向，加大对居家和社区养老服务的补贴力度，引导服务供给从机构养老服务供给的迷思中走出来。改变政府单一资金来源，发挥社会资本主动性。

建设信息平台，提高需求与供给匹配度。引导需求与供给匹配是当前发展居家和社区养老服务迫切需要完善的环节。在市场发展初期，政府可以着手于养老服务信息平台建设，为市场供给与需求搭建中介平台。一些地方建立起的虚拟养老院就是信息平台建设的一种，既节省了大量成本，又满足了更多老年人对于居家服务的需求，使服务供给形式更加灵活多样。而对于想要进入养老服务的社会主体来说，也节省了寻找消费者的成本，获得了更大的潜在市场空间。

第三，构建科学的养老服务专业人才培养和培训体系。

一是构建培养养老服务专业人员的教育体系。教育、人社、民政部门要支持高等院校和中等职业技术院校开展养老服务学历教育，增设养老服务相关专业和课程，加快培养老年医学、康复、护理、营养、心理和社会工作等方面的专业人才，鼓励有条件的院校开展继续教育和远程教育。针对养老服务类专业招生难的现状，相关教育、民政等部门对开办相关专业的高等院校，在基础设施建设、资源配置、招生等方面给予政策倾斜和适当的培养经费，鼓励更多的院校开办相关专业。对报考养老服务类专业的学生，通过设立专业专项奖学金、减免学费、出台就业创业优惠政策等多种措施，吸纳优质生源。

二是完善养老服务专业人员培训体系，做好专业人才培训工作。增加养老服务培训方面的资金投入，一方面投资建设更多的专业培训学校；另一方面通过各种补贴引导各方人员投入养老服务产业。加快完善养老服务培训标准建设。推行养老护理员职业资格考试认证制度，实行持证上岗，加大专业化水平。参照护士职业资格，适时在专业技术类系列中设置与养老相关的岗位，并依此兑现工资。规范老年服务类行业资格认证制度，理顺养老护理员资格认证体制及运行机制。

社会养老服务体系建设事关全局，更好地发挥市场机制的作用，并不意味着政府不管不闻不问，一方面政府要收回生产服务的手，培育养老服务市场；另一方面要在增加基本养老服务供给、强化监管、增强配套服务等方面落实政府职能。从发达国家的经验来看，在养老机构快速发展的同时，保障养老机构的服务质量至关重要。

（作者单位系国家发展改革委体管所，原文刊载于《中国经贸导刊》（总第794期），有删改）

本版编辑 欧阳优

如何破解中国式养老难题

——全国老龄办副主任吴玉韶一席谈

编者按 人口老龄化带来的中国式养老难题，正日益成为我们必须认真对待的重大问题。特别是我国人口老龄化与工业化、城镇化、现代化相伴随，与城乡差距、区域差距、收入差距放大相重叠，与经济社会相交织，使应对中国式养老增加了新难度。在本文中全国老龄办副主任吴玉韶针对当前中国式养老中的一些热点问题与记者进行了深入探讨，并提出了建设性的对策。

随着老龄化速度的加快，“银发浪潮”扑面而来，冲击着中国的经济、社会、文化、家庭，其中最突出的就是中国式养老问题越来越突出。中国式养老是指中国步入老龄化社会后，国家和个人面临的种种养老问题。如何破解这一难题？如何看到当前养老形势？“中国式养老”的各种模式在探索中面临哪些新挑战？养老产业的前景如何？关系着我们每个人的晚年如何度过，关系着经济社会发展大局。记者就此专访了全国老龄办副主任、中国老龄科学研究中心主任吴玉韶。

记者：种种迹象表明，我国正在加快进入老龄化社会，且具有明显的特殊性，中国式养老问题越来越严峻。

吴玉韶：是的，我国的确正在面对人口老龄化的严峻形势。按照我们的预测，2015-2035年为我国人口老龄化急速发展阶段，我国老年人口将从2.12亿增加到4.18亿，年均增长千万；老年人口比重由15.5%提升至28.7%。2036-2053年老年人口将从4.18亿增加到4.87亿，年均增长380多万；老年人口比重由28.7%提升至34.8%。在此阶段，人口高龄化特征明显，80岁以上高龄人口从0.6亿增加到1.18亿，新增老年人口中逾八成是高龄老年人。

还要注意到，我国人口老龄化与世界上其他老龄化国家相比，具有明显的特殊性。一是基数大。二是发展快。我们老年人口占总人口的比例在1982年是5%，属于成年型国家，到1999年达到了10%，变成老年型国家，完成了发达国家几十年甚至上百年才能完成的人口年龄结构的转变。65岁以上老年人口占总人口的比例从7%提高到14%，发达国家大多用了50年左右时间，其中法国130年、瑞典85年、澳大利亚和美国79年，而我国只用27年，比世界平均速度快一倍。三是区域和城乡不平衡。四是“四化”并发。我国老龄化与高龄化、失能化、空巢化、少子化“四化”并发，给应对老龄化增加了新难度。

人口老龄化对我国经济社会发展必然产生重大影响，其中最突出的一个影响是使得养老服务需求持续增长，养老保障压力持续增加。据研究，2050年我国80岁以上高龄老年人将超过1亿，比现在增长近4倍，失能半失能老年人也将达到1亿左右，比现在增长近2倍多；我国老年抚养比将由目前的近5个劳动力抚养1个老年人发展到2050年前后的1.5个劳动力抚养1个老年人。社会保险潜在缴费者不断减少，领取者不断增多，养老保障体系压力日益沉重，这是值得高度重视的问题。同时，还会给与养老相关的医疗、管理等方面带来新挑战。

记者：解决中国式养老难题靠单兵突进、小打小闹俨然不行。我国从体制机制上该如何进行统筹安排？

吴玉韶：解决中国式养老问题是一项复杂庞大的社会系统工程，需要通过改革完善相关体制机制，形成全社会合力。一是建立健全养老保障体系。我国尽管已经实现了养老保险制度全覆盖，解决了双轨制问题，但还没有实现人员全覆盖，养老保障的水平还比较低，特别是农村养老保障水平还比较低，不能满足日益增长的广大居民的养老保障需求。老龄问题的核心是保障问题，重点是老有所养，关键是建立健全养老保障制度。要建立多层次的保障体系，在提高国家保障水平的同时，要增加公民自我保障意识，鼓励公民购买商业养老保险、以房养老等。

二是建立健全养老健康支持体系。老年人最渴望的是健康，但随年龄增长健康水平下降又是必然规律。我国老年人患慢性病达70%，其中50%患两种以上慢性病；高血压、糖尿病率高，分别为66.9%、19.6%，但知晓率和控制率都很低，高血压知晓率和控制率分别为45.4%和14.6%，糖尿病知晓率和控制率分别为42.3%和36.7%。这说明，我国老年人整体健康素养比较低，老年人健康形势不容乐观，同时也说明，老年人健康工作特别是健康管理和健康促进工作潜力很大。

三是建立健全养老服务体系。我国的基本养老方式是居家养老，但作为依托的社区养老服务业仍然十分薄弱。特别是老年人口结构正在发生变化，文化层次越来越高，老年人的要求越来越广泛，对老有所为、价值尊严、文化教育、精神关怀等高层次的需求越来越大，对养老服务提出了更高的要求。要尽快建立和完善“以居家养老为基础，以社区服务为依托，以机构养老为支撑”的养老服务体系。

四是建立健全社会支持体系。有哲人说过，爱子女是自然现象，爱老人是文明现象。中华民族有着悠久的尊老爱幼传统美德，但现在爱幼过度甚至溺爱成为社会问题，而敬老不足，也成为社会问题。我们要按照中央培育和践行社会主义核心价值观的要求，弘扬中华孝道文化，维护老年人权益，开展文化教育活动，开展精神慰藉、精神关爱和志愿活动，营造一个尊老敬老、爱老助老的良好社会环境。营造敬老爱老社会氛围，既需要教育和宣传，也需要调整社会政策。比如，借鉴日本社会学家提出“一碗汤距离”的理论，鼓励子女与父母就近居住或同住，在购买住房的贷款利息、贷款首付或契税上给予优惠。借鉴韩国、德国等国家做法，在政府开发的公益性住宅中，设计“多代屋”，鼓励多代同住。借鉴新加坡政府“三代同堂花红”的做法，调整个人所得税征收办法，对赡养老人的子女征税者适当提高起征点或减少纳税额。对家有高龄老人、有病老人的在职职工，给予特殊的照料老人带薪假期制度。探索建立中小学生从事志愿服务制度，鼓励到社区从事公益活动，到养老机构照顾老人等。

同时，还要建立健全老年宜居环境体系，建立健全老龄工作体系，动员全社会力量齐抓共管。

记　者：七八十年代甚至六十年代出生的人，再靠“养儿防老”似乎不太现实了。那这批人特别是收入相对较低的农村人老了怎么办？有观点认为，这些年代出生的人“未富先老”，将不可避免地面对“保障断层”困境，如何评价这种观点？

吴玉韶：这个问题很尖锐，我周围的很多人都在考虑未来老了之后怎么办。家庭小型化、家庭养老功能弱化是大势所趋，我国今后家庭将形成“四二一”甚至“八四二一”的结构，完全指望子女去照顾老年人，的确有一定难度，发展社会化的养老是潮流。根据我国国情和国际养老的大趋势，居家养老是我国养老的主要模式，绝大多数老年人会选择居住在家里，同时社区提供多样化的养老服务，对于一部分高龄、失能老年人，则可以选择机构养老服务。

但也必须强调指出，在目前甚至今后相当长时间内，家庭养老仍是基础、主流，社会养老是家庭养老的补充，社会化养老不可能替代家庭养老。为什么这么说？从养老资源的组织供给来看，离老年人最近的组织是家庭，依次是政府、市场和社会，家庭是养老的第一居所，家庭养老服务是最重要的养老服务，特别是家庭的生活照料、精神慰藉、亲情关爱等是其他养老方式不能替代的。我们既要强化政府的养老职能，大力发展社会化的养老服务，更要充分调动市场、社会、家庭，包括老年人自身的力量。新修订的老年法把老年人养老主要依靠家庭改为“老年人养老以居家养老为基础”，由此一些人认为，养老不要靠家庭了，其实这是一种误读。因为新老年法不提家庭养老并不意味着不重视或者不需要家庭养老，而是居家养老包括家庭养老。从国际经验看，家庭养老也是不可或缺的重要形式。以周边国家和地区为例，日本是迄今为止老龄化程度最高的，但是家庭养老占96%。

未富先老是中国式养老面临的突出挑战。发达国家是在人均国内生产总值5000—10000美元进入老龄化的，而我国则在1000美元就进入了，而且无论是在居家社区养老上的投入，还是养老机构中每千人床位的数量，目前都还处于跟跑的阶段，远远无法满足快速老龄化的需求，属于典型的“未富先老”、“未备先老”，人口老龄化超前于现代化。这就要求我们既要强调家庭养老的特殊重要性，同时也要承认新形势下，家庭养老面临严峻挑战，必须制定发展型的家庭养老支持政策，通过政策的刚性促进，强化家庭的养老服务功能，这是我国积极应对人口老龄化和解决中国庞大的养老问题的战略性选择。

记者：大家都很关心养老机构的发展，我国养老机构现状如何？养老机构未来发展趋势怎样？

吴玉韶：养老机构主要是为老年人提供集中居住、生活照料、康复护理、精神慰藉、文化娱乐等服务的老年人服务组织，其主要服务对象是失能、半失能老年人。基于服务对象的身体状况类别，养老机构应划分为三类：自理型养老机构、助养型养老机构和养护型养老机构，其服务对象应分别以自理老年人、半失能老年人、失能老年人为主。近年来，我们党和政府高度重视，政府、企业、个人以及社会组织等多元主体纷纷投入到养老机构发展中来，养老机构取得突破性进展。截至2014年，已有各类养老服务床位551.4万张，每千名老年人拥有养老床位26张。

养老机构发展今后将呈现五个趋势：一是民办民营养老机构将成为发展主体。二是机构与居家、社区养老服务一体化将成为必然趋势。三是小型化、专业化、社区化、连锁化将成为养老机构发展主要态势。四是养老机构养医结合发展趋势将更加紧密。五是养老机构服务将向更亲情化、人性化发展。

但也要看到，由于养老机构发展时间短、缺乏经验、研究不深等原因，我国养老机构发展依然面临诸多问题，包括定位不清、结构失衡、服务滞后、监管乏力等。这些问题的出现既有养老机构自身发展的内因，也有政策支持、市场环境等方面的外因。

进一步加快养老机构发展，就要大力发展城区中小型和小微型养老机构，加大政策创制和落实力度，充分发挥市场在养老机构发展中的决定性作用，支持和引导国内外资金投入到养老机构建设中，加快养老、医疗、教育、康复等公共服务资源的整合，提高养老机构建设服务水平。

记者：养老产业潜在市场需求庞大，哪些养老产业发展前景看好？

吴玉韶：党的十八大明确提出“积极应对人口老龄化，大力推进老龄服务事业和产业发展”，第一次把产业提到与事业并重的新高度，对推动养老产业发展具有战略意义，为养老产业发展带来了重大机遇。据《中国老龄产业发展报告（2014）》预测，从2014年到2050年，中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。据此推算，到2050年，在老龄人口增长1倍多的情况下，老年消费增长26倍，养老产业潜在市场需求庞大，是一个朝阳产业。我分析前景可观的养老产业有5个：第一个就是老年健康产业，因为面向所有的老年人，不管是健康的，不管是失能的，包括临终，都需要，所以这个产业是一个刚性需求，潜力最大。第二个是养老家政服务业，第三个是养老文化教育业，第四个是老年宜居服务业，第五是养老金融理财。这五大产业，预计未来前景可观，需求大，潜力也大，应当加大力度发展。

文/本报记者　马志刚

在深化改革中壮大养老服务业

中央党校中国特色社会主义理论体系研究中心

新观察

这些年来，面对老龄人口不断增多，我国养老服务业迅猛发展，一个以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的养老服务体系正在建立，老年消费市场初步形成，老龄事业发展取得显著成就。但从总体上看，养老服务和产品供给不足、市场发育不健全、城乡区域发展不平衡等问题还十分突出。无论是社会上流传的“十年等一床”现象还是我国有效劳动力人口连年下降的现实都充分说明，壮大养老服务业刻不容缓。积极应对人口老龄化，加快发展养老服务业，不断满足老年人持续增长的养老服务需求，有利于保障老年人权益，有利于拉动消费、扩大就业，有利于保障和改善民生，促进社会和谐，是全面建成小康社会和应对人口老龄化挑战的一项紧迫任务。

壮大养老服务业，关键要深化体制改革，加快转变政府职能，合理划定政府和市场在养老服务中的边界，加大政策支持和引导力度，创新服务供给方式，加强监督管理，提高服务质量和效率。目前，政府在养老服务供给中越位与缺位并存现象仍很严重。一方面缺位，在基本养老服务供给上，养老服务的均等化、优质化水平仍然较低，对养老机构的安全监管水平亟待提高；另一方面越位，包揽了本该市场充分发挥作用的领域，降低了养老服务供给的效率。下一步，要通过改革合理划定政府和市场在养老服务中的边界，各地公办养老机构要充分发挥托底作用，重点为“三无”（无劳动能力，无生活来源，无赡养人和扶养人、或者其赡养人和扶养人确无赡养和扶养能力）老人、低收入老人、经济困难的失能半失能老人提供无偿或低收费的供养、护理服务。要开展公办养老机构改制试点，有条件的地方可以积极稳妥地把专门面向社会提供经营性服务的公办养老机构转制成为企业，完善法人治理结构。要坚持保障基本，以政府为主导，发挥社会力量作用，着力保障特殊困难老年人的养老服务需求，确保人人享有基本养老服务，加大对基层和农村养老服务的投入，充分发挥社区基层组织和服务机构在居家养老服务中的重要作用。要统筹发展居家养老、机构养老和其他多种形式的养老，实行普遍性服务和个性化服务相结合；统筹城市和农村养老资源，促进基本养老服务均衡发展；统筹利用各种资源，促进养老服务与医疗、家政、保险、教育、健身、旅游等相关领域的互动发展。

壮大养老服务业，尤其要通过改革释放出民间资本投资养老服务业的积极性，逐步使社会力量成为发展养老服务业的主体。要鼓励民间资本参与居家和社区养老服务，在城镇社区举办或运营老年人日间照料中心、老年人活动中心等养老服务设施，为有需求的老年人，特别是高龄、空巢、独居、生活困难的老年人，提供集中就餐、托养、助浴、健康、休闲和上门照护等服务；改革支持方式，通过政府购买服务、协调指导、评估认证等方式，吸引民间资本举办家政服务企业、居家养老服务专业机构或企业，上门为居家老年人提供助餐、助浴、助洁、助急、助医等定制服务；支持民间资本运用互联网、物联网、云计算等技术手段，对接老年人服务需求和各类社会主体服务供给，发展面向养老机构的远程医疗服务，发展老年电子商务，为老年人提供紧急呼叫、家政预约、健康咨询、物品代购、服务缴费等服务项目。与此同时，还要创新投融资方式，支持采取股份制、股份合作制、PPP等模式建设或发展养老机构；可以考虑把将政府投资举办的养老机构特别是新建机构，在明晰产权的基础上，通过公开招投标，以承包、联营、合资、合作等方式，交由社会力量来运营，实现运行机制市场化。