

智库圆桌(第55期·总264期)

扩大普惠型养老服务覆盖面

习近平总书记强调,“要推动养老事业和养老产业协同发展,发展普惠型养老服务”。党的二十届三中全会围绕健全保障和改善民生制度体系作出重要部署,提出“完善基本公共服务制度体系,加强普惠性、基础性、兜底性民生建设”。《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》提出,扩大普惠型养老服务覆盖面。本期特邀专家围绕相关问题进行研讨。



什么是普惠型养老服务?为何强调扩大普惠型养老服务覆盖面?

杨晓奇(中国老龄科学研究中心老龄经济与产业研究所副所长、研究员):党的十八大以来,我国养老服务制度体系加快完善,基本养老服务的公平性、可及性不断提高,多层次、多样化养老服务供给格局加快形成。《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》提出,扩大普惠型养老服务覆盖面。

普惠型养老服务,顾名思义,“普”即普遍、普及,意指覆盖人群和服务项目的广泛性;“惠”即实惠、优惠,意指养老服务的可负担性和可得性。发展普惠型养老服务,就是要动员社会各方面力量,为全体老年人提供方便可及、价格可负担、质量有保障的养老服务。

普惠型养老服务具有公平性、可得性、可及性、综合性和可靠性等特征。具体来讲,其服务对象是全体老年人,每位老年人获得服务的机会是均等的,具有公平性;其服务价格是老年人可以承受的,具有可得性,价格水平与当地居民可支配收入、退休金等挂钩,一般要显著低于当地同等服务水平的市场化养老服务价格;其服务供给是方便老年人获取的,具有可及性,如建立“一刻钟”居家养老服务圈等,老年人

我国在发展普惠型养老服务方面采取了哪些举措,成效如何?

房连泉(中国社会科学院中国现代化研究院研究员、世界社研究中心秘书长):党中央高度重视健全保障和改善民生制度体系,加强普惠性、基础性、兜底性民生建设,不断扩大普惠型养老服务覆盖面。

2013年,国务院出台《关于加快发展养老服务业的若干意见》,将“坚持保障基本”作为发展养老服务业的基本原则,提出“确保人人享有基本养老服务”。2019年,国家发展改革委等部门发布《城企联动普惠养老专项行动实施方案(试行)》,支持城市政府和企业合作开展面向广大普通老年人的普惠型养老服务项目,按照“政府支持、社会运营、合理定价”的思路,提供方便可及、成本可负担的养老服务。《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》进一步对“扩大普惠型养老服务覆盖面”作出部署。2023年,中办、国办印发《关于推进基本养老服务体系建设》的意见,推出国家基本养老服务清单,用清单化、标准化的方式将基本养老服务作为公共产品向全体老年人提供,成为发

各地在发展普惠型养老服务方面不断推出创新举措,形成了哪些经验做法?

王伟进(国务院发展研究中心公共管理与人力资源研究所研究室主任、研究员):国务院日前印发《关于促进服务消费高质量发展的意见》,提出“加快健全居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系”。近年来,各地结合自身发展水平和实际养老需求进行了有益探索,促进了养老服务更大范围覆盖和更高质量供给,不断满足多层次、高品质健康养老需求。

一是织密织牢基本养老服务网络。我国养老服务设施还存在总量有限、网络不够完整、布局与老年人口分布不协调不配套、功能设计单一等问题。为提高养老服务的可及性,上海市普陀区通过科学论证编制了养老服务设施布局专项规划,分类优化服务网络。针对设施数量不足、重点覆盖盲区较多的街镇,着力进行改善提升型引导,通过新建及存量空间挖潜方式,增加设施点位。针对设施数量和服务覆盖情况一般、个别类型设施存在少量缺口的街镇,着力进行改善提升型引导,补齐功能短板。在实际工作中,注重通过租借、合并和整体搬迁等方式将存量资源盘活,用于发展社区

提供更大范围更加精准的养老服务

在社区就可获得养老服务。此外,普惠型养老服务也是综合性和质量有保障的服务,能够满足老年人多层次、多样化需求。

当前,我国已进入中度老龄化社会。截至2023年底,60岁及以上老年人口2.97亿人,占比21.1%,65岁及以上老年人口2.17亿人,占比15.4%。随着人口老龄化程度加深和家庭结构变化,高龄、失能、独居、留守老年人数量持续增长,养老服务需求不断上升。大力发展普惠型养老服务,对更好满足老年人健康养老需求,实现老有所养、老有所依、老有所乐、老有所安具有重要意义。

在不同时期不同阶段,我国发展了不同模式的养老服务。新中国成立初期,由于经济发展水平不高,主要发展了补缺型养老服务,家庭是主导,是养老服务提供的主体,政府和市场是补充,基本只对特殊困难群体如“五保”人员、城市“三无”人员提供养老服务,具有明显的选择性和补救性。2007年,民政部推动包括养老服务在内的社会福利向适度普惠型发展,让特殊群体得到更多实惠。与

补缺型养老服务相比,适度普惠型养老服务更注重发挥政府作用,社会各方面力量协同,在更大范围内为老年人提供更加精准的服务。进入新时代,为积极应对人口老龄化,国家大力发展普惠型养老服务,构建和完善兜底性、普惠型、多样化的养老服务体系,不断满足老年人口日益增长的多层次、高品质健康养老需求。

近年来,我国着力发展普惠型养老服务。一是社区居家养老服务网络不断完善。从区县、街道到社区,培育了一批以照护为主业、辐射社区周边、兼顾上门服务的社区养老服务机构。二是标准化、品牌化经营推动价格进一步降低。普惠型养老服务以轻资产运营为主,推动标准化、品牌化发展,实现资源共享,达到规模化效应,不断降低服务价格,真正实现既普惠又可持续发展。三是参与主体多元化,服务质量不断提高。普惠型养老服务市场是一个开放的市场,各类性质的经营主体均可参与,在公平的市场竞争规则下,持续改进提升服务质量,推进养老服务标准化建设。

目前,我国养老服务不平衡不充分

问题依然存在,机构服务发展较快,居家服务供给不足;城市服务发展较快,农村服务发展滞后;高端服务发展较快,中低端服务发展较慢;富裕地区发展较快,边远贫困地区发展较慢。

党的二十届三中全会围绕健全保障和改善民生制度体系作出重要部署,提出“完善基本公共服务制度体系,加强普惠性、基础性、兜底性民生建设”。2024年全国民政工作会议强调,大力发展普惠型养老服务,加快推进养老服务立法,抓好示范性社区居家养老服务网络建设,积极发展老年助餐服务,健全农村养老服务体系,加强养老护理员队伍建设,启动实施养老机构安全生产治本攻坚三年行动计划,提升养老服务质量。

养老事业是养老产业发展的基础,养老产业助推养老事业提质增效。大力发展普惠型养老服务,是贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略、让老年人拥有幸福美满晚年的重要举措。

难失能老年人集中照护服务,实施特殊困难老年人家庭适老化改造,推进老年助餐服务行动,健全基本养老服务综合平台试点。有序推进养老机构等级评定工作,健全全国统一的养老服务质量和评价标准。

四是发挥市场作用,推动基本养老服务提供主体多元化、提供方式多样化。积极推动养老产业领域的各项体制机制改革,综合运用规划、土地、住房等支持政策,引导各类主体提供普惠型养老服务,既拓宽了投融资渠道,也带来大量就业创业机会。推进公办养老机构改革,完善委托经营机制,引进养老服务领域专业能力强的运营机构早期介入、全程参与委托经营的养老机构项目工程建设,支持规模化、连锁化运营。完善养老服务普惠价格形成机制,实现普惠服务价格水平明显低于同等水平的市场化机构。实施普惠养老专项行动,发挥中央预算内投资引导和撬动作用,引导地方政府制定支持性“政策包”,带动企业提供普惠性“服务包”,推动建设一批方便可及、价格可负担、质量有保障的养老服务机构。强化中央国有经济在养老服务领域有效供给,加强地方国有经济在养老基础设施领域布局。

和市场化服务。同时,依托社会保障卡集成老年卡、优抚卡功能,面向老年人推出养老服务“爱心卡”,提供助餐、助浴、助洁、助行、助医等服务。

五是壮大养老服务供给主体。由于养老服务业投资大、利润薄、回报慢、风险高,社会力量参与不足。广东省引导地方国有资本积极培育发展以普惠型养老服务为主责主业的国有企业,鼓励具备条件的地市对养老服务建设和运营补助等支持社会力量参与的政策进行优化,扶持培育各类养老志愿服务组织,建立健全“时间储蓄制度”。广州市还积极探索取消养老机构设立许可,全面实施养老机构备案管理,推动本地、外埠和境外投资者享受同等待遇,将新建居住区和城市更新公建设配套设施委托社会机构运营,不断壮大养老服务供给主体,取得了积极成效。

我国已经进入老龄化社会。“十四五”期间我国人口进入中度老龄化阶段,预计2035年前后进入重度老龄化阶段。党的二十大报告提出,实施积极应对人口老龄化国家战略,发展养老事业和养老产业,优化孤寡老人服务,推动实现全体老年人享有基本养老服务。

据联合国发布的《世界人口展望2024》,发达国家早在20世纪50年代以前就进入老龄化社会,2023年65岁及以上人口比重达20.2%,日本这一数据高达29.6%。发达国家经历了较长的人口老龄化过程,其养老服务便捷可及性较强,科技助力养老服务水平不断提升,对我国发展普惠型养老服务具有借鉴意义。

一是注重探索居家、社区机构相互衔接、互为补充的养老模式和服务实践。英国的居家养老模式主要建立在大力发展基层社区的助老服务上,并结合全科医生就近首诊治疗的方式,为老年人提供全方位服务,到20世纪70年代,以社区为依托的居家养老在英国各地已相当普及。美国CCRC模式(持续照料退休社区)为处于不同年龄层次和健康状态的老年人提供了从自理、介助到介护的一体化居住设施与服务。

二是有效应对老年人长期护理需求,减轻家庭照护压力。日本早在2000年率先建立长期护理保险制度,主要面向65岁及以上的国民和加入医疗保险的40岁至64岁的失能人口。韩国于2007年通过“长期护理保险法”,主要面向65岁以上老年人以及65岁以下患者。美国尽管没有专门的统一长期护理保险制度,但提供了具有类似功能的保险产品和服务。总体来看,发达国家在制度设计、资金筹集、服务提供等方面各有特色,充分满足了老年人健康养老需求。

三是大力提升智慧养老服务科技含量。发达国家出台了一系列涉老科技创新发展规划,鼓励政产学研一体化,开发智慧养老科技产品,发展护理机器人、智能穿戴设备、智能家居、远程医疗和健康养老服务大数据系统等,广泛应用于老年人健康监测、健康风险管理和养老服务供给。据统计,目前全球6万多种老年用品中,日本就有4万多种,德国也研发生产了丰富的护理辅具、助行器等智能设备。

党的十八大以来,我国推动养老事业和养老产业协同发展取得显著成效。同时也要看到,我国老年人口众多,养老服务需求总量大,多层次、多样化、个性化的养老服务需求加速释放,不同地区养老服务发展还存在不平衡不充分现象。需进一步优化养老服务供给,扩大普惠型养老服务覆盖面,推动实现全体老年人享有基本养老服务。

第一,积极构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系。进一步明确社区是实现健康养老融合的关键枢纽,加大对社区健康养老的资金和政策扶持力度。通过培育扶持和引入专业化、品牌化、连锁化社区养老服务机构,更精准地为老年人提供多层次、多样化服务。加强财政、金融、土地等政策供给,降低养老机构运营成本。促进社区卫生健康服务、养老服务等机构资源深度融合和信息共享,做实医养结合,为老年人提供方便可及、连续性的健康养老服务。

第二,加快建立符合国情的长期护理保险制度,切实减轻老年人经济负担。尽快形成全国统一、独立的长期护理保险制度,明确基本政策框架、筹资原则、待遇水平,优先面向高龄、失能老年人和孤寡老人。在全国层面统一由政府、个人、用人单位为主的筹资政策,做好与经济困难的高龄、失能老年人补贴制度的有效衔接。鼓励商业保险公司进入护理保险领域,与社会保险范畴内的长期护理保险形成互补机制。以长期护理保险制度为基础,强化市场化供给,促进兜底性、普惠型、可持续的护理服务体系发展。

第三,持续推动涉老领域科技创新,大力提升智慧养老服务质量和效率。瞄准智能传感、人工智能等技术前沿,开展健康养老关键共性技术和重点产品联合攻关,前瞻布局长寿医学研究和应用。加快建设涉老领域的创新集群、产业集群,打造一批应用性强的涉老领域科技产品。加快居家适老化智能场景落地,建设一批智慧养老院,推进可穿戴设备、护理机器人等智能设备应用。建设覆盖全体老年人的智慧健康养老服务平台,提供健康养老决策支持和预测预警。同时,探索农村地区特色智慧养老模式,赋能农村养老服务体系发展。

(作者系中国人口与发展研究中心健康和人口发展战略研究院研究员)

到2025年

●乡镇(街道)层面区域养老服务中心建有率达到

60%

●与社区养老服务机构功能互补,共同构建“一刻钟”居家养老服务圈

●全国养老机构护理型床位占比提高到

55%

——《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》

本版编辑 张静美 编高妍 来稿邮箱 jrbjzjk@163.com

借

刘厚莲