

我国养老服务体系建设的 进展、问题与对策

王延中 龙玉其

(中国社会科学院民族学与人类学研究所,北京 100081;首都师范大学管理学院,北京 100089)

摘要:党的十九大报告提出,要“积极应对人口老龄化,构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境,推进医养结合,加快老龄事业和产业发展”。围绕贯彻落实十九大精神,本文在分析我国人口快速老龄化迫切要求加快完善养老服务体系的背景下,着重指出我国养老服务体系存在的主要问题,提出完善我国养老服务体系的对策建议,包括构建“政府主导、多元参与、兜底线、保基本、多层次、专业化”的养老服务体系,明确政府在养老服务体系中的职责定位,形成多元化、多层次、专业化的养老服务供给局面,加强农村养老服务体系建设和推进医养资源与机制的整合等。

关键词: 老龄事业;养老服务;养老产业;医养结合

在我国人口快速老龄化的过程中,党和政府高度重视养老体系建设。党的十八大以来,更是加快了养老服务体系建设步伐,各类政策文件密集出台,养老体系建设取得了积极进展。但是,由于种种原因,养老服务体系还存在诸多问题。党的十九大报告提出,要“积极应对人口老龄化,构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境,推进医养结合,加快老龄事业和产业发展”。未来需要准确把握我国养老服务体系存在的问题,进一步加快养老服务体系的完善。

一、养老服务体系建设 的紧迫性与发展现状

(一)人口快速老龄化迫切要求加快养老服务体系

人口老龄化是人类文明进步的重要标志,同时也给经济社会发展带来严峻挑战。我国在2000年就已经进入了老龄化社会。21世纪以来,我国人口老龄化的速度日益加快。截至2016年底,我国60岁以上人口达23086万人,占总人口的16.7%;65

收稿日期:2017-11-26

作者简介:王延中,男,中国社会科学院民族学与人类学研究所所长、研究员、博士生导师;龙玉其,男,首都师范大学管理学院副教授、硕士生导师、社会保障学科负责人。

岁以上人口达 15003 人,占总人口的 10.8%。^①预计到 2020 年,全国 60 岁以上老年人口将增加到 2.55 亿人左右,占总人口比重提升到 17.8%左右;高龄老年人将增加到 2900 万人左右,独居和空巢老年人将增加到 1.18 亿人左右,老年抚养比将提高到 28%左右。^②

我国人口老龄化的以下几个特点迫切要求完善养老服务体系:一是老龄人口总量大。由于中国人口总量大、出生率和死亡率下降、预期寿命延长,老龄人口数量不断增长。目前我国老龄人口总数已经超过了世界上绝大多数国家的人口总数。二是老龄化速度快。建国以来,我国老龄人口不断增加,人口老龄化进程总体上呈现加快的趋势,老年人口所占比重和老年抚养比快速上升。根据美国人口普查局的统计和预测,65 岁及以上人口比例从 7%上升到 14%需要经历的时间法国为 115 年,瑞典为 85 年,美国为 66 年,英国为 45 年,中国只需要 25 年。^{[1]26}三是人口高龄化。我国未来 65 岁及以上老年人口的年平均增长速度将为 2.3%,而同期 80 岁以上高龄老年人口的年平均增长速度却为 4.2%,未来中国高龄化的速度将远远高于人口老龄化的平均水平。到 2050 年,我国 80 岁以上高龄老年人口规模有可能超过一个亿,约占 60 岁及以上老年人口的 22%左右。^{[2]12-16}人口老龄化的这些特点将带来日益增长的养老服务需求,给养老服务体系带来巨大压力,未来迫切需要完善养老服务体系,应对人口老龄化的挑战。

(二) 养老服务体系的发展现状

近些年来,我国积极推进养老服务体系建设,制定和完善养老服务的相关政策体系。据不完全统计,目前涉及养老服务方面的政策文件达到 80 多个。十八大以来,加快了养老服务体系建设的步伐,自十八大以来颁布的养老服务政策文件达 50 多个。总体来看,我国养老服务体系建设呈现以下几个特点:一是养老服务体系建设的目标与方向越来越明确,提出要实现“居家为基础、社区为依托、机构

为补充、医养相结合的养老服务体系更加健全”。二是积极推进养老服务的社会化与市场化发展,市场与社会主体的作用越来越明显。三是积极推进养老机构建设,重视提升养老机构服务质量。四是越来越重视居家养老和社区养老的发展,通过政府扶持、社会力量运营、市场化运作,全面提升居家和社区养老综合服务能力。五是越来越重视医养结合与老年护理服务,提出了医养结合的具体任务。

在实践中,我国养老体系建设取得积极进展,以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系初步形成,“十二五”时期,全国养老床位数量达到 672.7 万张;老年宜居环境建设持续推进,老年人社会参与条件继续优化,老年人精神文化生活日益丰富,老年人优待项目更加丰富、范围大幅拓宽,老年人的获得感和幸福感明显增强。^③截至 2016 年底,全国各类提供住宿的养老服务机构和设施 14.0 万个,其中:注册登记的养老服务机构 2.9 万个,社区养老服务机构和设施 3.5 万个,社区互助型养老设施 7.6 万个;各类养老床位合计 730.2 万张,比上年增长 8.6% (每千名老年人拥有养老床位 31.6 张,比上年增长 4.3%),其中社区留宿和日间照料床位 322.9 万张;享受高龄补贴的老年人 2355.4 万人,享受护理补贴的老年人 40.5 万人,享受养老服务补贴的老年人 282.9 万人。^④

尽管如此,我国养老服务体系依然存在不少问题,在新时代背景下,需要明确和解决养老服务体系存在的主要问题,未来需要进一步加快养老服务体系建设,满足老年人日益增长的养老服务需求和美好生活需求,形成和完善新时代的养老服务体系。

二、我国养老服务体系建设存在的主要问题

我国养老服务体系建设存在一些尚待解决的重要问题,主要包括以下几个方面:

1. 不同养老机构的定位不明确,兜底性、大众化服务提供不足,养老服务供求错位

^①数据来源:《2016 年国民经济和社会发展统计公报》。

^②数据来源:《国务院关于印发“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划的通知》(国发[2017]13 号)。

^③数据来源:《国务院关于印发“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划的通知》(国发[2017]13 号)。

^④数据来源:《2016 年中国社会服务事业发展统计公报》,民政部网站, <http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/201708/20170800005382.shtml>。

包括不同机构的定位不明确、收费水平与收入能力不相适应、机构位置偏远等原因,导致养老机构床位数量不足与入住率不高并存,养老服务供求错位。在养老机构的功能定位方面,公办养老机构对“三无”、贫困老人基本养老服务的兜底作用不突出,忽视了“保基本”,市场化行为过度。各类养老机构倾向于对健康、年轻老人提供服务,而对失能、半失能老人的服务提供不足。在养老机构的收费与服务提供方面,由于公办养老机构的收费水平相对偏低,很多老年人排队等候,导致出现“一床难求”的现象。众多民办养老机构收费水平相对较高,许多老年人难以承受。一些收入水平较高的老年人对服务水平、服务设施、机构环境的要求相对较高,机构的服务条件和服务能力不足,因而不愿意入住。在养老机构的地理位置方面,很多地方因为土地、房屋的限制,只能将养老机构建在位置偏远的郊区,周边配套设施不完善,子女探望不方便,很多老年人和子女不愿意选择这种养老机构。由于不同机构的定位不明确,养老服务资源的配置不合理,兜底性、大众化服务提供不足,导致养老服务供求错位,床位总量不足与空置并存。根据《中国民政统计年鉴(2017)》数据,2016年各类养老机构入住的老年和残疾人为219.8万人,而总床位数为378.8万张,平均入住率仅为58%,还有大量的床位处于闲置状态。

2. 养老机构人员数量不足,素质不高,专业化程度较低,难以满足养老服务需要

一方面,养老机构管理人员的素质和能力较低,相当一部分是下岗职工和改行转业人员、退休人员,整体年龄偏大、专业知识储备不足、养老机构管理经验与能力不足;另一方面,护理人员数量严重不足,目前湖南省119家公办福利院(福利中心)、181家民办老年公寓、2000多家农村敬老院共有护理人员16864人,缺口10000人以上。比如株洲市石峰区、炎陵县按照工作人员和服务对象1:10配置工作人员,一个护理人员要照顾十多个老人,护理人员严重不足。从护理人员的专业化程度来看,根据《中国民政统计年鉴(2017)》数据,截至2016年底,全国经职业技能机构鉴定的养老护理员仅32614人,平均每个养老机构不足1.5人,专业化的养老服务人才极为缺乏,影响养老机构的服务质量。

3. 民办养老机构的管理运营能力和营利能力

较弱,“造血”功能不足,过于依赖政府支持

调研发现,民办养老机构的管理运营能力较弱,缺乏足够的资金、设施与人员投入,管理服务水平较低。由于收费水平一般,人员工资与运行成本较高,相当一部分民办养老机构收不抵支,绝大多数处于亏损状态或者勉强维持生存。根据湖南省提供的资料,60%的养老机构处于保本经营或亏损状态,营利能力和发展后劲严重不足。由于机构自身的“造血”功能较弱,营利能力较差,往往寄希望于政府支持,过度依赖于政府。调研发现,一些新开设的民办养老机构80%的收入来源于政府的各类资金支持,服务收费不到20%。有机构负责人认为,即使将来运营成熟,政府投入与服务收费也应该各占50%。过于依赖政府支持,将不利于民办养老机构自身运营能力和竞争力的提升,不利于养老机构的持续发展。

4. 社区、居家养老服务机构数量较少,服务能力较弱,服务的精准化和专业化不足

一些政策文件意识到了社区养老和居家养老的重要性,但是实质性的发展举措较少,社区、居家养老机构的运营效益不理想,社会、市场主体参与社区、居家养老服务的积极性不高。主要体现在:一是由于消防、环保等因素制约,难以找到合适的房屋,投资回报率低、市场参与的积极性不高等原因,导致社区与居家养老服务机构的数量不足,难以满足居民的养老服务需求。二是新建小区养老服务设施建设不到位,民政部等四部门联合印发的《关于推进城镇养老服务设施建设工作的通知》要求新建小区必须预留一定比例的养老服务设施,很多地方没有落实。三是缺少社区、居家养老服务发展的规划和系统、具体的政策文件,对市场、社会主体参与社区、居家养老服务的激励不足。四是社区、居家养老服务的对象不够精准,偏重于健康老人的服务,忽视了失能失智失独老人、空巢老人、“三无”老人、贫困老人等特殊群体的服务需求。五是专业化、连锁化养老机构对社区、居家养老服务的延伸不够,机构养老与社区、居家养老之间缺乏有效的对接与协作机制。

5. 医养结合重医轻养,过于强调医养机构建设,忽视了医养资源与机制整合

我国医养结合的发展还处于探索阶段,尚未形成完善、成熟的医养结合模式。一是医养结合的重心存在偏颇,重医轻养,导致“以‘医’养‘养’”,通

过医疗来维持机构的生存与发展,忽视了医、养、护综合功能的发挥。二是过分强调医养机构建设,重视医疗机构与养老机构的建设与整合,忽视了医养资源与机制的整合。三是存在资源浪费和滥用的风险。一些医养机构存在强烈的谋利动机,导致过度医疗行为的发生,恶意套取医保资源和国家补贴。四是医养结合对社区、家庭的延伸不够,主要局限在机构内,忽视了社区、居家养老中的医养结合需求,影响了医养结合服务的可及性。此外,一些医养结合机构考虑成本高、收益低、难度大等因素,对失能、半失能老人的医养服务提供不足。

6. 农村养老服务体系十分落后,存在诸多方面的问题,农民养老服务令人堪忧

相比而言,农村养老服务体系更为薄弱和滞后,服务数量和质量均严重供不应求,农民养老服务令人堪忧。主要表现在:一是农村养老服务机构的数量不足。由于地方财政能力有限,公办养老机构数量较少,贴近农村社区居民需求的养老机构更少。一些农村留守、空巢老人难以享受到相应的养老服务,特别是农村中的失能、半失能老人,生活照料情况很差。由于农民收入和消费能力有限,投资收益率较低,政府支持政策落实不到位,市场化的养老机构不愿意投资农村。二是农村养老服务机构的设施比较简陋。农村养老机构的医疗设施、消防设施、安全设施、生活设施、服务设施因陋就简,严重影响服务质量和老年人的生活。三是农村养老服务机构的管理服务水平较低。缺少专业化的农村养老机构管理、服务人员,很多地方的农村养老机构负责人为临时聘用人员,是一些年龄偏大的“年轻老人”,他们的待遇水平较低,月工资水平也就1000元左右。专业化的养老服务人员更是缺乏,几乎都是一些农村“大龄妇女”在做一些基本的服务工作。由于社会地位低、待遇水平低、工作条件差、地理位置偏远、激励措施不到位,年轻的专业护理人员不愿意到农村养老机构去工作。四是社会工作者、志愿者、公益性服务组织对农村养老服务的参与不够,难以以为农村留守、空巢、失能老人提供公益性、专业化、方便可及的养老服务。

我国养老服务体系存在上述这些问题的原因是多方面的,主要包括以下几个方面:

1. 政府在养老服务体系中的职责定位不清,福

利性、兜底性养老服务提供不足

政府在养老服务体系发展的职能定位不清晰,作用发挥存在偏差,存在不同程度的越位、缺位和不到位问题。政府与市场、社会的关系没有理顺,政府管了一些不该管的事(可以交由市场和社会主体),比如对养老服务特别是养老机构的准入和管制过多,程序与手续繁琐,但服务却不到位,在资金支持、宣传引导、统筹规划、政策制定、法制建设、监督管理、人才培养及其他保障措施等方面缺位。政府在基本养老服务中的兜底功能未能充分体现,“三无”人员、低收入者和贫困老年人的服务供给不到位。政府作用的偏差还直接影响和决定了市场和社会等主体的作用发挥,政府对养老服务中市场和社会主体的培育与支持力度不足。

2. 对养老服务的财政投入不足,转移支付机制不完善,投入方式不合理

财政投入总量的不足和投入机制的不完善是制约养老服务体系完善的重要原因。地方在实施养老服务政策过程中的不到位和诸多问题,很大程度上受制于地方财政能力和经济发展水平的限制。根据一些地方民政部门工作人员和养老机构负责人反映,财政对于养老服务的投入远远不足,难以维持养老机构的基本运行需要,更难以提升管理服务能力与服务质量。尤其是中西部地区和农村地区,由于地方经济发展水平和财政收入能力相对落后,用于养老服务体系建设的资金投入极少,导致一些地方的养老机构建设断断续续四五年依然不能完工,甚至一些地方连养老机构人员的工资都难以按时足额发放。在地方财力整体不足的同时,没有建立有效的基本养老服务财政转移支付机制,中央和地方之间、不同层级地方政府之间在养老服务方面的投入责任如何划分也不太清晰。福利彩票资金对养老服务的支持不够,相关规定难以落实。相关文件要求政府用于社会福利事业的彩票公益金50%以上用于养老服务业,这一点在很多地方没有落实,根据《中国民政统计年鉴(2017)》的数据,2016年中央彩票公益金转移支付中用于养老的平均比重为44%,部分地区的比重更低。财政投入养老服务的方式不合理。在养老服务“保基本、兜底线”方面的财政支出不足,对于市场、社会的引导、培育和支持不够。投入方式也存在问题,事后投入多,事前和事

中投入少,“补床头”与“补砖头”较多,而“补人头”较少,不利于提升养老机构的服务质量。

3. 相关优惠和支持政策落实不到位,民办养老机构发展的动力不足

在实践中,对民办养老机构的支持力度不大,相关优惠和支持政策流于形式,落实不到位。一是土地划拨政策难以落实。众多政策文件均要求强化养老服务设施用地保障,加强养老机构用地划拨,但是很难落实到位。以湖南省为例,在181家民办机构中,土地为划拨用地的不到10家。二是民办养老机构的信贷支持政策难以落实。由于民办养老机构尤其是民办非营利性养老机构的属性和产权不清晰,加上投资回报率较低,融资渠道不畅通,融资困难较大。三是优惠措施落实不到位。相关政策文件要求民间资本举办的各类养老机构或服务设施要与居民家庭用电、用水、用气、用热同价。但是,优惠力度不够大,比如水电优惠参照居民标准,由于实行阶梯价格政策,在养老机构使用量较大的情况下,优惠力度明显减弱。尤其是在机构建设的初期,如果相关优惠与支持政策不到位,可能会导致民办养老机构压力重重。

4. 民办非营利性养老机构的定位与属性不明确

目前民非养老机构的民办非企业性质,并不完全合适,并没有处理好民办与非营利的关系,没有精确地概括民非养老机构的属性与法人地位。^{[3]24-30}我国的法人机构包括企业法人、机关法人、事业单位法人和社会团体法人四类,民非养老机构成为法人中的“另类”,其机构设置、经营活动、财产性质、利益归属缺少明确的规范。民非养老机构的属性不清晰导致了民非养老机构权利义务的不对称性。民非养老机构不能享有资产的所有权、处置权和利益分配权,在融资、贷款方面存在障碍。民非养老机构解散后的剩余财产不能由创立者处置,只能用于公益目的,机构投入的积极性不高,发展运营缺乏活力与效率,一些机构不得不采取各种方式打着民非的旗号变相谋利。

5. 政策的科学性、操作性和精准性不够,缺乏有效的激励约束机制

在推进养老服务体系建设的进程中,中央和地方均出台了一系列政策文件,但是,大多数政策的操作性和精准性不够,政策意图难以落到实处,政策效果

大打折扣。主要表现在:一是政策条文过于简单,一般化、原则性、笼统性内容较多,具体、操作性的内容太少。二是缺少养老服务政策的配套实施方案,尤其是对一些综合性的政策文件,缺乏与之配套的实施方案,政策措施难以落地。三是政策的精准性不够,缺乏对不同经济发展水平的分类指导,缺乏考虑对不同人群差异化养老服务需求的满足。没有将养老服务的发展纳入地方政府的考核体系中,对政策实施的跟踪检查和监督、评估不够,政策缺乏刚性约束。

三、完善我国养老服务体系的对策建议

(一) 构建“政府主导、多元参与、兜底线、保基本、多层次、专业化”的养老服务体系

未来需要在现有实践的基础上进一步理清我国养老服务体系的发展思路与发展方向。总体而言,应该构建“政府主导、多元参与、兜底线、保基本、多层次、专业化”的养老服务体系,以满足各类人群差异化的养老服务需求。在养老服务体系建设的进程中,首先应该充分发挥政府的作用,加强政府主导,明确政府的职能定位,做好系统规划与顶层设计,履行兜底责任,加强市场、社会的监管,加强政策设计与法制建设。尤其是要通过政府的财政投入,以公办养老机构为主体为“三无”、贫困、失独等特殊老人提供兜底性、福利性的养老服务。政府主导不等于政府包揽全部责任,需要充分运用市场和社会资源,政府、市场、社会、社区、家庭、个人等多主体协同参与,保障各类人群的基本养老服务,培育和壮大市场主体,建立多层次的养老服务体系,满足不同人群多样化、差异化的养老服务需求。专业化是未来养老服务体系发展的努力方向,是保障养老服务质量、更好地满足老年人养老服务需求的必然要求,需要完善养老服务机构的管理服务能力,培养专业化的养老服务人才。

(二) 明确政府在养老服务体系中的职责定位,加强和改进财政投入,完善政策体系与实施机制

1. 明确政府职责定位,保障兜底性、福利性养老服务供给,建立基本养老服务制度

政府是基本养老服务最重要的责任主体,政府的职能定位直接关系到城乡居民基本养老服务需求的满足和养老服务体系的完善。需要牢牢把握政府在养老服务中“兜底线、保基本、扶市场”的职能。保障

低收入者、贫困老年人和特殊老年人的兜底性、福利性养老服务需求。发挥政府在本基本养老服务资金支持、宣传引导、统筹规划、政策制定、法制建设、监督管理、人才培养等方面的作用。明确公办养老机构的公益性职能,强化公办养老机构在保障“三无”人员、贫困人口、特殊老人基本养老服务提供中的托底作用,确保基本养老服务的公平性。在确保兜底性、福利性服务的同时,建立基本养老服务制度,在发挥家庭和个人作用的基础上,实现各类老年人“人人享有基本养老服务”的目标。在明确政府职责的同时理顺政府与市场、社会的关系,确保政府不缺位、不越位,在确保政府保障兜底性、福利性服务的基础上,其他各类服务充分交给市场和社会主体。

2. 加大兜底性、福利性和基本养老服务财政投入,明确投入重点,完善投入方式

需要从应对人口老龄化、推进老龄社会治理的战略高度,进一步加大中央和地方各级政府对养老服务的财政投入力度,将养老服务投入纳入财政预算,增强财政支出的约束力。加强监督检查与信息公开,严格落实社会福利彩票公益金50%以上用于养老服务业的政策规定。建立基本养老服务财政转移支付机制,平衡地方财政支出压力,加大中央财政对中西部地区尤其是农村地区基本养老服务的转移支付力度,支持中西部地区和农村开展养老机构和养老服务设施建设。坚持财政支出与养老服务事权相适应,明确不同层级政府在养老服务中的财政责任。需要明确财政投入的重点,提高财政资金的使用效率,财政投入应该聚焦于养老服务的薄弱方面,比如农村养老服务体系、社区和居家养老服务的发展、兜底性养老服务支出。完善财政投入方式,从“补供方”转向“补需方”为主,从事后投入转向事前、事中、事后投入相结合。

3. 发挥政府在养老服务中的管理和监督职能,完善养老服务的管理体制

养老服务体系的发展涉及诸多方面和多个部门,需要完善养老服务的管理体制,加强民政与发改、公安、卫计、住建、食安、环保等部门的协作,建立部门协调机制,明确部门责任,实现部门之间的权责一致。可以考虑调整相关机构设置,从应对人口老龄化的战略高度成立老年总局,统筹考虑各类养老保障事宜,包括老年救助、养老保险、老年福利等。

在发挥政府之外其他主体作用的同时,政府务必做好监管工作,确保养老服务质量和老年人的权益。

4. 提升养老服务政策的精准性,建立政策实施的考核与激励约束机制

建议重新梳理、评估和完善现有的政策文件,对其中比较笼统、含糊的条款进行细化,制定配套的政策实施办法。在政策制定与实施过程中,准确评估不同健康状况、生活自理能力、收入水平老年人的养老服务需求,把握不同地区之间需求与能力的差异性,制定分类指导的政策条款,精准施策。加强养老服务政策实施情况的监测与评估,中央主管部门监督检查与第三方评估相结合,及时发现政策设计与实施环节存在的问题。建议从应对人口老龄化的高度将基本养老体系建设及政策落实情况纳入地方政府的考核体系中。中央层面建立养老服务政策实施的激励与约束机制,将政策实施评估结果作为中央财政投入的重要依据。

(三) 培育和壮大养老服务提供主体,形成多元化、多层次、专业化的养老服务供给局面

在明确政府职责、充分发挥政府“兜底线、保基本”作用的同时,需要充分运用市场和社会资源,大力培育养老服务市场主体,全面发展养老服务市场,推动形成多元化、多层次、专业化的养老服务供给局面,满足不同老年人多样化的养老服务需求。

1. 在体现公益职能的基础上积极推进公办养老机构公建民营改革

在确保实现公办养老机构提供兜底性、福利性养老服务的同时,积极推进公办养老机构改革,提升公办养老机构的运营活力和效率。有序推进公办养老机构转制成为企业或开展公建民营改革,到2020年政府运营的养老床位数占当地养老床位总数的比重应不超过50%。在公建民营改革的过程中吸引社会资本投入到建设和运营过程中来。通过各种支持政策吸引市场资源投入,实现专业化的管理运营。

2. 大力发展市场化的民办养老机构,提升其管理运营和服务能力

对于民办养老机构,应该充分体现市场化导向,引导民办养老机构提供差异化、多层次的养老服务,促进竞争性市场的发育,提高民办养老机构的营利能力与收益。对于民办养老机构,应该充分体现市场化导向,开展市场竞争,提升营利能力与经济效

益。避免民办养老机构服务提供的完全同质化、功能单一化,避免过于低端化与过于高端化,应该根据不同老年人的需求和收入能力,提供大众化、差异化、多层次的养老服务,提高民办养老机构服务的精准性与可及性。

在加强政府对民办养老机构全方位支持的同时,要增强民办养老机构发展的独立性和“造血”功能,避免陷入长期依赖政府的被动发展局面。政府在支持民办养老机构的过程中,应该实现生存运营型投入与发展型投入并重。比如,可以支持民办养老机构的人才队伍建设与人员培训,提升民办养老机构的服务能力;支持民办养老机构的管理团队建设和管理咨询活动,提升民办养老机构管理运营能力。培育民办养老机构的品牌,实现养老机构的规模化、连锁化、专业化发展,拓展服务功能,创新营利模式,提升民办养老机构的运营效率与收益能力。

3. 取消民非性养老机构类型,加强对民办养老机构的培育与支持力度

鉴于民非养老机构的属性不明与定位不清带来的若干负面问题,建议取消民非养老机构类型,要么转型为公益性组织,要么完全走向市场化,统一定位为企业性民办养老机构。政府在相关优惠与支持政策方面要公平对待各类养老机构,在民非养老机构尚未实现转型的现实情况下,统筹考虑公办养老机构、民非性养老机构、企业性养老机构的支持政策。进一步明确和严格落实民办养老机构建设的土地划拨政策。统一民非性与企业性养老机构的税收优惠政策。对于水电气暖等优惠措施,建议完善阶梯定价办法,提高基础定价的使用量,如果完全参照居民生活水电收费办法,建议给予适当的政府补贴。在信贷支持方面,可以探索成立政府性信贷基金或养老机构培育与发展基金,为民办养老机构提供贷款支持。或者与商业银行加强合作,提供信用担保与贷款贴息,拓宽民办养老机构的融资渠道。

4. 大力培育社区、居家养老服务机构,完善社区、居家养老服务模式

应该出台落实全国老龄办等十部委《关于全面推进居家养老服务工作的意见》(2008)的实施细则,细化居家养老服务的支持政策。从国务院层面出台促社区、居家养老的政策文件,提出一揽子具体的政策措施。从人力、物力、财力、政策等方面加强投入,加

大力度培育社区、居家养老服务机构。严格落实社区养老服务用地与设施建设的文件,完善社区、居家养老服务机构网点布局。改革消防审批与管理办法,避免消防审批成为社区、居家养老甚至机构养老服务的障碍,充分利用社区养老设施资源。提升社区、居家养老服务的精准性,在为健康老人、低龄老人提供服务的同时,加强对高龄老人、失能失智失独老人、空巢老人和贫困老人的养老服务供给。加强社区、居家养老与机构养老之间的协作,实现专业化、连锁化养老机构对社区、居家养老服务的延伸。

5. 在加强护理型养老机构建设的同时重点推进医养资源与机制的整合

医疗服务、生活照料服务和疾病护理服务是养老服务的核心内容,实现医、养、护一体化发展应该成为未来养老服务体系的发展目标。医、养、护一体化发展不是三项服务的简单融合,也不是三类机构的简单合并,而是需要建立一体化的体制机制,整合运用三方面的资源,提高医养结合机构的能力和服务供给效率。需要深入推进养老服务供给侧改革,在实践探索的基础上出台促进医、养、护一体化发展的具体政策文件。纠正目前重医轻养的做法,做到医养并举,加强医疗服务与养老服务的深度融合。聚集医养结合的重点对象,将医养结合由目前以非失能老人为主转向失能、半失能老人为主,大力发展护理型养老机构。加强医养结合机构服务行为的监管和财政投入绩效评估,防止过度医疗行为和浪费、骗取医保资金及国家补贴的行为。加强医养结合机构与社区、居家养老机构的合作与衔接,推进医养结合向社区、家庭延伸,即在社区、居家养老中提供医养结合服务。

6. 建立区域性农村养老服务中心与服务网点,全面推进农村养老服务体系建设

需要从养老服务城乡统筹发展和基本养老服务均等化的角度下大力气加强农村养老服务体系的建设。加强农村养老机构的布局与服务网点建设,根据人口数量、地理分布、经济发展程度与区位优势,在县域范围内建立若干区域性养老服务中心,辐射周边乡镇和村庄。同时,整合利用农村公共服务体系建设资源在各村庄建立养老服务网点。加大政府财政投入,推进农村养老服务机构的设施建设,完善农村养老机构服务的医疗设施、消防设施、安全设

施、生活设施、服务设施,提高农村养老服务的标准化程度与服务质量。在加强农村养老服务机构硬件设施建设的同时,加强管理、服务人才队伍建设,加强养老服务人员的培养与培训,改善工作环境与工作待遇,通过各种措施鼓励专业人才从事农村养老服务工作,提升农村养老机构的管理服务能力。制定、落实支持政策,鼓励品牌化的民办养老机构向农村延伸服务。充分运用社会资源,鼓励、引导社会公益组织和慈善资源投入农村养老服务。发展农村老年社会工作者和志愿者队伍,为农村留守、空巢、失能老人提供公益性、专业化的养老服务。

参考文献:

- [1]熊必俊. 老龄经济学[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2009.
- [2]陆杰华. 快速的人口老龄化进程:挑战与对策[J]. 甘肃社会科学 2007(6).
- [3]龙玉其. 民办非营利性养老机构的困境与出路[J]. 广东行政学院学报 2016(6).
- [4]王延中,主编. 中国社会保障发展报告(2015) [R]. 北京: 社会科学文献出版社 2015.

[责任编辑 闫 明]

Status , Problems and Countermeasures of the Elderly Care Service System in China

WANG Yanzhong , LONG Yuqi

(*Institute of Ethnology and Anthropology , Chinese Academy of Social Sciences , Beijing 100081 ;*

School of Management ,Capital Normal University ,Beijing 100089)

Abstract: The 19th National Congress report of the Party proposes “to respond proactively to population aging , adopt policies and foster a social environment in which senior citizens are cared for , treated with filial piety , and respected , provide integrated elderly care and medical services , and accelerate the development of old-age programs and industries.” Focusing on the implementation of the 19th congress spirit , this paper analyzes the background of urgent request by rapid population aging in China for accelerating efforts to improve elderly service system , emphasizes the major problems in our elderly care service system , proposes the countermeasures to improve the system such as the construction of a “government leading , pluralistic participating , bottom line hold , basics guaranteed , multi-tiered , and specialized” elderly care service system , the clarification of government responsibilities in the elderly care service system , the formation of a diversified , multi-tiered and specialized supply situation of elderly care service , the reinforcement of system building of rural elderly care service system , the promotion of the resource and mechanism integration of elderly care and medical services..

Key words: old-age programs; old-age industries; elderly care service; integrated elderly care and medical services

(上接第 18 页)

To Recognize and Grasp the Historic Juncture and Theoretical Position of the New Thought for a New Era from Its “Origin”

XIAO Feng

(*Research Office , International Department of Central Committee of CPC , Beijing 100860)*

Abstract: Marxism is a theory that keeps up with the times and develops continuously. Lenin , whose “approach of the New Economic Policy” still has practical guiding significance , tested and developed Marxism in the practice of revolution and construction in Russia. Socialism with Chinese characteristics , which originates from Marxism , roots in the Chinese practice , and grows in the contemporary international environments , is the necessity of the theoretical and practical developments of Marxist scientific socialism in more than a century. Xi Jinping Thought on Socialism with Chinese Characteristics for a New Era is the Marxism of China in 21st century that leads socialism with Chinese characteristics into a new era and has epochal significance to promote the development of socialism in the world.

Key words: Marxism; socialism with Chinese characteristics; contemporary China; Xi Jinping Thought on Socialism with Chinese Characteristics for a New Era