

# 养老服务政策建构的合理取向

郑功成

第七次全国人口普查数据的公布，更加突显出我国人口老龄化速度之快与规模之大，从轻度老龄化走向中度老龄化已近在眉睫，而人均寿命延长和生育率过低又进一步显示出少子高龄化现象很难逆转。在这样的背景下，谁来为数以亿计的老年人提供照料服务，客观上成了中国面临的世纪难题，而构建合理的养老服务政策体系无疑是积极有效地应对老龄化的必要举措。我国亟待顺应新时代人口结构变化和扎实推动共同富裕的要求，真正建构起完整合理的养老服务政策体系。在养老服务政策体系建构中，迫切需要抓住重点做好顶层设计，确保政策措施精准、资源投向高效。具体而言，应当着重考虑如下取向：

## 关注重点人群

### 解决失能老人与空巢高龄老人的后顾之忧

伴随居民收入来源日益多元化和社会保障制度日益健全，过去重点面向低收入老人的养老服务政策取向已不合时宜，因为低收入老人涉及的是救助问题，而需要照料的却是失能老人和空巢高龄老人，这是两种需求，也是社会救助政策与养老服务政策需要厘清边界的核心问题。现实中，无论贫富，大家普遍担忧年老失能无人照料，因此，养老服务政策既不能延续以往限于“三无”或困境老人的格局，也不宜“大水漫灌”“普惠全体”，而是必须以帮助解决

失能老人和空巢高龄老人的照料问题为核心目标，并围绕这一目标制定相关政策、配置公共资源、采取有效行动。

为此，应当改变简单地以年届 60 岁为标准的基本养老服务供给政策，代之以失能评估和空巢高龄为享受相应养老服务的基本依据，即低龄、健康老人可以且应当自立，失能老人和空巢高龄老人的照料需要则应当满足，从而应将发展护理型床位及相关照料服务列为养老服务的目标指向，这是免除所有老年人后顾之忧的根本所在。如果养老服务政策重点指向失能老人和空巢高龄老人，则应对老龄化挑战的被动局面就会转化为主动，并在确保满足最有需要者的需要同时，使社会养老负担得以减轻，还可以有效地推进健康老龄化。

## **聚焦居家养老**

### **为老年人在家安享晚年提供有力支持**

我国老年人喜欢在自己家中安享晚年，甚至不少老年人在子女家中也住不习惯，欧美国家的老年人也是如此，这表明居家养老最符合人性，也是老年人的普遍意愿。

养老服务政策设计应充分尊重老年人意愿，以支持和帮助老年人居家养老为主攻方向，尽可能地通过养老服务机构和社区服务中心将老年人需要的相关服务送入千家万户，包括开设老年人日间照料中心等。换言之，接收老年人进入机构养老不应是我国养老服务发展的主流和重点，它只能是居家养老的补充机制，明确了这一点就能够更加有效地配置资源，避免目前部分失能老人难以获得相关

服务而养老机构的床位又大量空置的错位现象。强调这种政策取向，不是不要发展养老机构，而是需要对养老机构适当分流，让少部分机构接收有需要的失能老人和空巢高龄老人，大部分机构宜就近为居家老人提供相关服务。

### **坚持立足社区**

#### **促进养老服务机构连锁化**

强调养老服务机构建设应当立足社区，是因为社区最了解老年人的需求，社区养老机构可以就近提供照料服务，从而最符合老年人居家或就近养老的意愿。然而，调查发现，目前的养老服务机构大多并未立足社区，服务质量也不高，投资者动力不足，消费者难满意，这种局面主要还是养老服务机构往往脱离社区且规模有限所致。

从未来发展来看，坚持立足社区发展养老服务是符合国情的正确取向，同时还要走向连锁化。只有在连锁化的条件下，养老服务业才能走向规模化，并由此带来服务质量和经济效益双提升。因此，养老服务政策应当加大对社区养老服务机构或设施的支持力度，并引导市场主体和社会力量举办的养老服务机构或设施走向连锁化、规模化，最好能够形成有生命力的中国特色养老服务民族品牌。

### **推广公建民营**

#### **借助社会力量提供多层次养老服务**

当前，一方面是养老服务需求伴随老龄化加速发展而持续高涨，另一方面却是投资者因难以获得应有的投资回报而对养老服务投资较为消极，或者异化成变相的房地产开发，而政府又不可能包办养老服务。要解决这种困境，就必须走出中国特色的养老服务发展之路，大力推广公建民营模式，由政府建设养老设施并委托民营企业经营养老服务，或者由政府直接补贴民营企业将社区中的废旧闲置房屋改建成养老设施，以此减轻投资者的成本压力，增强投资者进入养老服务领域的信心。同时，因无需投入巨资开展设施建设而使举办者可以改善护理人员待遇，并给接受服务的老年人带来实惠，最终形成良性循环。

### **重视服务质量**

#### **补上人文关怀短板**

养老服务质量不高是现实写照，老年人在享受养老服务时仍充满着后顾之忧，进而抑制养老服务消费。因此，提高养老服务质量具有紧迫性。

要建立一套适用的养老服务标准体系。考虑到城乡之间、地区之间发展不平衡，不同层次老年人的诉求也会有较大差异，制定全国统一、完备的养老服务标准在短期内并不现实，目前适宜的政策取向应当是确定全国养老服务标准的底线，倡导养老机构与养老服务行业制定和不断完善自己的养老服务标准体系。在国家层级，宜确定养老服务的最低标准，关键是确保养老服务的安全性，提供服务基本规程，维护老年人的尊严；倡导养老服务行业制定超过最低

标准的适度标准，不同地域、不同养老机构自发组成的行业性组织开发自己的养老服务标准体系；鼓励和支持先进养老机构形成优质标准体系，发挥引领效应。

要加快培育壮大一支合格的专业护理员队伍。根据欧洲及日本等国一个失能老人需要 1.2—1.5 个全日制工作人员提供照护的经验，我国需要千万计的养老服务工作者，这支队伍的打造除了依循传统思路持续加大青年专业人才培养的力度，还应大力挖掘老年人力资源以促进以老养老，同时提升家庭成员的服务及护理技能，并激发老年人自立自强的意识。应当将养老服务专业人才的培养列为职业教育的重中之重，同时有序推进养老服务高等教育的发展，还应当畅通养老服务专业人才的职业上升通道，并确保不低于社会平均工资的收入水准，以此造就一支素质不断提升的养老护理员队伍，最终带动整个社会的养老服务质量提升。

针对现行制度安排中缺少人文关怀的精神、在服务标准体系中缺乏人文关怀的标准、在具体实践中缺乏人文关怀的情怀等现象，新时代的养老服务业应当尽快弥补人文关怀的短板，用人文关怀的精神来塑造新型制度体系和社会氛围，当务之急是要真正构建起养老、孝老、敬老融为一体的政策体系与社会环境，在制定养老服务标准时不能只重视硬件设施的建设标准，还应当同时重视养老服务过程中的人文关怀标准，如尊重老年人的主体性，努力提高老年人的参与程度，服务供给不得损害老年人的尊严，服务过程维护老年

人的体面，等等。唯有如此，才能真正满足老年人的精神诉求、维护老年人的尊严，进而促使养老服务业健康持续发展。

### **提升组织化程度**

#### **多管齐下破解农村养老难题**

从现在起到本世纪中叶，农村养老问题将是应对老龄化进程中的最大难题。因为农村青壮年大规模地进入城镇，越来越多人的未成年子女也带入城镇，老年人则基本留守在乡村。与城镇相比，农村老年人居住分散，既缺乏养老服务公共资源，也缺乏人力资源，医疗卫生条件也普遍较为落后，因此，解决农村养老问题应当是积极应对老龄化的重中之重。

为此，国家应尽早制定乡村养老服务发展纲要并纳入乡村振兴之中，以满足重点人群需要为目标，增加专项投入，有组织、有计划、有步骤地充分利用乡村闲置或废旧房屋，为农村养老服务发展提供低成本场所，同时强化农村的组织化程度，使老年人有相应的组织依托，并建立新型互助机制，发动农村健康、低龄老人照顾失能、空巢、高龄老人，这将是破解农村养老难题的必由之路。

（本文来源：《中国社会报》11月26日）