

养老服务高质量发展的内涵诠释与前瞻性思考

杨翠迎 刘玉萍

[摘要] 养老服务高质量发展既是新时代社会矛盾转型的必然选择,也是全面建设社会主义现代化强国的要求。实现养老服务高质量发展,不仅要深入了解养老服务高质量发展面临的障碍与问题,明晰拟突破与化解的矛盾,更要明确养老服务高质量发展的深刻内涵,把握其重要特征与着力点,做好前瞻性工作安排。“十四五”乃至未来 15 年是我国养老服务高质量发展的关键阶段,目前必须长远谋划,厘清思路,推动两步走战略,即用两个 15 年实现养老服务高质量发展目标。与此同时需要不断深化改革,按照整体提升与分类推进相结合的办法进行薄弱环节和领域的重点突破;加快评估医养结合、长期护理保险及居家和社区养老服务改革三大试点工作成效,改进试点工作方式方法;多措并举,激发市场活力,增加总供给,通过多方努力,谋求养老服务提质增效,增强老年人及其家属的获得感、体验感和幸福感。

[关键词] 高质量发展;内涵诠释;养老服务;两步走战略

一、问题的提出

进入新时代,我国社会经济发展取得了重大突破,特别是实现了两大转型。一是社会矛盾转型,由人民对不断增长的物质文化需要与落后的生产力之间的矛盾转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。这种新型矛盾在养老服务领域表现为老年人对晚年美好生活的向往与养老服务供给不平衡不充分之间的矛盾。二是社会发展目标转型,由全面建设小康社会转向全面建设社会主义现代化。在新的社会发展目标下,高质量发展是核心主题。党的十九大首次强调中国经济发展将由高速增长阶段转向高质量发展阶段。高质量发展概念一经提出,不只是针对经济领域的工作,而是要求社会工作的方方面面均要实现高质量。郑功成指出,面对国家明确在 2035 年基本实现现代化的既定目标,社会保障将承担着更加重大的历史责任,全面建成高质量的中国特色社会保障体系是当前重要的时代任务。^①然而,在社

[作者简介] 杨翠迎,上海财经大学公共经济与管理学院教授、博士生导师、副院长。主要研究方向:社会保障理论与政策。刘玉萍,上海财经大学公共经济与管理学院博士生。主要研究方向:社会保障。

[基金项目] 国家社会科学基金重大项目“我国医养结合优化模式筛选及推进医养结合全覆盖对策研究”(20&ZD114)。

^① 郑功成:《面向 2035 年的中国特色社会保障体系建设——基于目标导向的理论思考与政策建议》,《社会保障评论》2021 年第 1 期。

会保障体系内部,学术界对多层次养老服务体系的研究不深,养老服务发展十分滞后,^①这严重制约了社会保障高质量发展。作为中国社会保障体系的重要组成部分,养老服务是实现高质量社会保障体系不可或缺的部分,同时养老服务高质量发展是化解当前社会主要矛盾的必要策略,也是实现社会主义现代化的重要路径。

我国养老服务发展自新中国成立以来经历了计划经济时期的补缺模式、改革开放时期的救助模式,以及21世纪以来的社会化模式变迁,当前已全面步入政府和市场双轮驱动与内涵式发展的阶段,高质量发展成为主旋律,在理论与实践已形成高度共识。^②郭林基于历史视角考察了我国养老服务发展走过的70年之路,对养老服务发展做了阶段性划分和政策实效评估,指出现阶段养老服务发展已进入高质量发展阶段;^③张思锋、张泽漓基于人口老龄化特征及养老服务供给现状提出将养老服务推向高质量发展阶段;^④董红亚综合我国养老服务发展的现实基础提出中国特色的养老服务业发展应进入高质量发展的新阶段。^⑤2019年《国务院办公厅关于推进养老服务发展的意见》(国办发〔2019〕5号)发布,提出“确保到2022年在保障人人享有基本养老服务的基础上,有效满足老年人多样化、多层次养老服务需求,老年人及其子女获得感、幸福感、安全感显著提高”,意味着我国养老服务在政策与实践层面进入了高质量发展阶段。陈功等认为,“十四五”时期是我国养老服务高质量发展的重要战略机遇期,应紧紧把握该机遇期,积极主动应对时代挑战,推动养老服务高质量发展。^⑥顺应新的发展阶段,学术界对养老服务高质量发展问题的讨论逐渐多起来。白维军从老年人需求及供给质量方面对高质量养老服务进行了概念界定,并将社会发展理论与共享发展理念作为学理支撑,分析了新型社会矛盾下高质量养老服务发展的空间与路径;^⑦张思锋和张泽漓基于大量的社会调查分析认为,老年人对美好生活的需要日益增长,对养老服务从“量的需要”发展为“质的需要”,但当前的养老服务供给质量和实效却不尽如人意,继而提出多元主体参与供给是养老服务高质量发展的关键;^⑧席恒从社会网络和社会治理视角分析了与老年人需求相适应的养老服务供给的基本逻辑和实现途径;^⑨杨贵华、邓玮从满足老年人“多层次需求”目标出发,提出采取“医养结合”“融合发展”“健康促进行动”等综合举措,推动社区居家养老服务高质量发展。^⑩这些研究成果不仅对我国当前养老服务发展所处

① 郑功成:《多层次社会保障体系建设:现状评估与政策思路》,《社会保障评论》2019年第1期。

② 杨翠迎:《我国社会养老服务发展转变与质量提升——基于新中国成立70年的回顾》,《社会科学辑刊》2020年第3期。

③ 郭林:《中国养老服务70年(1949—2019):演变脉络、政策评估、未来思路》,《社会保障评论》2019年第3期。

④ 张思锋、张泽漓:《将养老服务推向高质量发展阶段》,《中国科学报》,2018年3月6日第8版。

⑤ 董红亚:《中国特色养老服务模式的运行框架及趋势前瞻》,《社会科学辑刊》2020年第4期。

⑥ 陈功等:《“十四五”时期养老服务高质量发展的机遇和挑战》,《行政管理改革》2021年第3期。

⑦ 白维军:《养老服务高质量发展:何以可能?何以可为?》,《社会科学战线》2019年第7期。

⑧ 张思锋、张泽漓:《适应多样性需要的养老服务及其质量提升的多元主体责任》,《人口与社会》2018年第4期。

⑨ 席恒:《养老服务的逻辑、实现方式与治理路径》,《社会保障评论》2020年第1期。

⑩ 杨贵华、邓玮:《以需求为导向推进居家养老服务高质量发展》,《前沿》2020年第6期。

的阶段给予了高度认同，也对养老服务高质量发展的理论基础、存在的问题和主要路径进行了多角度探讨，其对促进我国养老服务高质量发展具有积极的指导意义，但是这些成果尚未对养老服务高质量发展的深刻内涵、目标要求、阶段性任务等进行具体刻画和系统研究，对我国养老服务高质量发展的精准施策和目标实现难以形成有力支撑。

当前在国家整体发展转型的关键时期，养老服务建设坚持走高质量发展道路是题中之意，是国家整体治理水平提升的重要方面。只有对养老服务高质量及其发展内涵有清晰的理解，才能更好地指导养老服务高质量发展实践。基于此，本文将深刻诠释养老服务高质量发展的内涵、特征及目标，在系统剖析当前面临的问题与挑战的基础上，为养老服务整体发展做出前瞻性思考和阶段性任务设计，以助推我国养老服务高质量发展目标的实现。

二、养老服务高质量发展的基本内涵

（一）养老服务高质量的内涵特征

质量是基本品质的问题。养老服务质量是指养老服务体系是适当的、提供的服务是达标的，而且能实现养老服务对老年人的可达性，确保老年人在现有体系中享有制度带来的福利，且这个福利是符合基本品质要求的。高质量是附加值的问题。养老服务高质量就是指养老服务体系不仅是适当的、达标的，而且其服务模式、管理、实施结果都应是有效的、充分的、科学的和高品质的，能实现老年人对晚年生活的美好追求，满足老年人的安全感、舒适感和幸福感需要。随着社会的发展，养老服务质量会不断提升，即从一般质量向高质量发展转变是必然趋势。在高质量内涵的指导下，养老服务的发展应具备以下几个特征。

第一，服务模式与体制合拍。该特征包含了两层含义，一是指养老服务体系是国家社会保障制度的重要一环，其基本模式和管理规范应与国家社会保障制度整体特征相匹配。当前我国强调制度体系治理，养老服务体系的发展应顺应国家治理现代化的要求，融入社会保障制度体系乃至国家制度体系的大系统。二是强调养老服务模式作为社会化供给模式，应与社会主义市场经济体制合拍，即意味着养老服务高质量发展模式需要体现政府与市场的合作关系。合理划分政府与市场在养老服务中的职责与边界，政府提供保障基本民生需求的养老服务，而市场则将养老服务推向高、精、尖的水平，以此优化资源的协调配置，满足不同人群的个性化养老需求，切实将养老服务福利惠及全体老人，实现全社会的帕累托改进。

第二，服务内容符合需求预期。现代社会的高速发展使得老年人面临的风险变得复杂和多样，老年人对养老服务实际的需求呈现多样化、精细化和专业化的发展趋势。高质量的养老服务供给应充分考虑老年人的养老需求，不仅要设计多层次、多功能、有品质的养老服务项目，形成需求牵引高水平供给、供给创造有效需求的高质量动态均衡，更要让老年人及社

会公众可以预期到自己老年能够享受的养老服务内容,同时也要让老年人及社会公众能够预期到自己想要的养老服务能够切实的获得。为此,高质量的养老服务供给既要优化养老服务内容体系,还要健全体制机制和政策措施,以确保老年人所预期可享受的养老服务内容是切实可获得的。

第三,服务供给适应可行能力。可行能力不仅是指高质量的养老服务能够被现有社会总需求所接纳,而且也指社会各方面的资源能够持续性支撑高质量养老服务供给。适应可行能力就是指高质量的养老服务供给水平应与社会经济发展阶段相适应、与资源支撑能力相协调、与老年人及其家庭的消费意愿和支付能力相匹配,这是确保高质量养老服务持续、稳定、健康供给的先决条件。也就意味着在特定的社会发展阶段,社会可支配资源如设施资源、资金资源及人力资源等能够完全承担高质量养老服务中长期、远期、更远期的供给成本,确保养老服务高质量发展具备较强的可持续性。与此同时,社会有完备的支付体系与保障机制相配套,消费群体有较强的消费和支付意愿,其购买力能承担其获得的服务项目的费用,确保高质量养老服务具备较大的需求市场。

第四,消费者有获得感、体验感、幸福感。相较于功能有限、水平较低、服务单一的传统养老服务,高质量的养老服务内容完备、功能复合,重在实现保基本、保发展、提质增效的目标,追求的是从起点到过程再到结果的高品质,更加强调老年群体共享社会发展的成果,更加注重满足老年人多层次的真实需求,更加强调老年人享有养老服务的获得感和幸福感。养老服务高质量发展就是通过不断完善服务内容、创新供给模式,帮助老年人切实获得完备的生活照料、医疗护理及精神慰藉等服务;通过整合养老金制度、医疗保障制度、长期护理保险制度及其相关补贴制度,为老年人搭建可达平台,提高老年人及其家庭的支付能力;通过结构调整、制度优化、财政支持等办法消除养老服务供给不充分、不均衡问题,确保每一位老年人对所需服务有获得感、体验感和幸福感,实现其对美好生活的向往。

(二) 养老服务高质量发展的内在要求

与传统的养老服务相比,养老服务高质量发展有其独特的内在要求,具体体现在以下三个方面。第一,更加注重内涵式发展。随着老年人逐渐步入高龄阶段,他们所要面临的疾病、失能、失智等风险不断上升,而传统的社会养老服务“重供给轻需求”,存在医、养、护服务割裂,即“医院难以养,养老机构难以医,家庭难以护”的困境,使得老年人很难从养老服务中获得完整的抗风险服务,不仅导致老年人的体验感和获得感缺失,也造成有限的医疗与养老资源的作用效果难以发挥。在高质量理念的指导下,养老服务更加注重内涵式发展、更加注重综合功能提升、更加注重从老年人的需求角度出发配置资源,即将经济、服务、医疗、康复、护理等与养老服务融合发展,通过“医养结合”“护养结合”“康养结合”等形式,实现养-医-康-护-临终关怀“五位一体”的连续性服务供给,并对困难的独居、失能、失智、高龄老年人提

供特殊的人文关怀,凸显社会养老服务体系的福利性。

第二,更加注重质量提升。高质量的养老服务体系应彰显对“质量”的追求,将“人性化设计、质量提升和附加值凸显”的理念贯穿始终。首先,在养老服务内容供给上,不仅注重提供多样化、多层次和复合功能的医养护服务内容,提升老年人的养老质量,还将重视对老年人的人文关怀,^①重视老年人的精神需求和心理慰藉,维护老年人的尊严,提升老年人的生活品质。其次,在养老服务设施配备上,无论是社区居家照料机构还是专业的养护机构,无论是城市还是农村,都应配足完备的基础设施;所配设施不仅具有较高的使用率,而且还应具有专业性、品质性,让老年人有舒适感和体验感。再次,在养老服务供给方式上,注重资源的整合与优化,推动居家、社区及机构的协调发展,实现居家、社区、机构“三养共享”,特别是充分发挥养老机构对社区居家养老的专业辐射与示范引领作用,促进养老服务质量的全面提升,使老年人获得更高的养老服务附加值。

第三,更加重视社会公众的实际感受。养老服务高质量发展不仅追求服务模式、服务内容以及服务方式的高质量和高品质,而且更加注重服务效果和公众的满意度。让老年人及其家庭在社会养老服务体系中拥有较强的获得感、体验感和幸福感是养老服务高质量发展的根本目标,让社会公众对养老服务的使用有较高的满意度,是养老服务政策的最终落脚点。因此,养老服务高质量发展更加注重提高政策的科学性、强化政策的执行与落实、强调服务过程与服务质量的监控、重视政策效果的评估与反馈,不断完善供给体系,优化服务手段,确保老年人对优质养老服务的获取和使用,不断提升老年人及其家庭对社会养老服务的感受度和满意度。

三、现行养老服务高质量发展目标与基本举措

(一) 发展目标

目标是养老服务发展的导向,只有对养老服务高质量有较为明确的目标,才能促使养老服务事业和产业切实走在高质量发展的道路上,成为国家全面建设社会主义现代化的重要一环。^②根据高质量发展的内涵,以老年人及其家属的需求为导向,构建政府、市场及个人多元主体合力、部门联动、融合发展、全面覆盖的社会养老服务体系,将医疗、康复、护理、精神慰藉及临终关怀服务融合发展,为城乡居民在养老生活中提供连续、适宜、规范、便捷的基本的养-医-康-护-临终关怀“五位一体”的服务,让每一位老年人共享经济社会发展的成果,实现对晚年生活的美好向往,是养老服务高质量发展的终极目标。2019年《国务院办公厅关于推进养老服务

① 蒲新微:《社会福利的时代图景变迁与中国未来走向》,《社会科学辑刊》2020年第3期。

② 郑功成:《面向2035年的中国特色社会保障体系建设——基于目标导向的理论思考与政策建议》,《社会保障评论》2021年第1期。

发展的意见》(国办发〔2019〕5号)明确提出要“持续完善居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系,确保到2022年在保障人人享有基本养老服务的基础上,有效满足老年人多样化、多层次养老服务需求,老年人及其子女获得感、幸福感、安全感显著提高”,是对养老服务高质量发展目标的最好诠释。

(二)基本举措

为大力推进养老服务高质量发展,确保“老有所养、老有所医、老有所颐”,从党的十八大到党的十九大,国家做了许多开创性工作。特别是2016年以来,国家先后启动了医养结合、长期护理保险、居家和社区养老服务改革三大试点工作。经过多年努力,三大试点工作已初具规模和成效。

1. 医养结合试点深入开展,连续性服务供给模式初步形成

受到人口老龄化的挑战,国际上将长期老年护理服务与医疗和预防服务相结合提供,这一趋势在社区环境中更加明显。^①我国也十分重视养老服务领域的多功能融合。医养结合是我国社会养老服务体系的核心内容,也是我国社会养老服务体系内涵式、高质量发展的重要体现。医养结合将医疗卫生服务资源与养老服务相结合,不仅可以使原有的养老服务内部资源整合效果发挥更佳,也能通过养老服务与医疗卫生服务资源的外部整合,达到“以医助养”的综合功效。其核心理念是通过不断完善社会养老服务体系,为城乡居民提供养-医-康-护-临终关怀“五位一体”的服务。党的十八大提出走内涵式发展道路,直接推动了医养结合理念与行动在我国的发展。2013年底,国务院正式发文提出要“积极推进医疗卫生与养老服务相结合”,并强调“促进医疗卫生资源进入养老机构、社区和居民家庭”。此后医养结合服务探索不断加深,2016年国家启动了医养结合试点,由原国家卫计委和民政部联合,分两批在90个地区推行试点,旨在探索医养资源融合路径和供给模式,为老年人搭建医养连续服务供给网络平台。从全国来看,已初步形成了多样化的医养结合模式,几乎所有试点单位的养老服务场所都实现了基本医疗卫生服务的覆盖,不少发达省市非试点区域也已实现了覆盖。

2. 长期护理保险试点继续扩面,老年人支付能力不断提升

持续的高质量养老服务输出需要连续的高成本来支撑,相较于单一的服务供给,医养结合的养老服务需要老年人及其家庭承担更高的价格。随着人口结构日益老龄化和高龄化,老年人对社会化养老服务的需求不断增加,但目前照护服务的有效供给严重不足,且部分老人及其家庭无力购买,迫切需要建立照护保障制度缓解老年人及其家庭对医养护服务费用的支付负担。^②

为此,国家积极探索建立长期护理保险制度,以社会互助共济方式筹集资金,为长期失能

① Alex Jingwei He, Vivien F. Y. Tang, "Integration of Health Services for the Elderly in Asia: A Scoping Review of Hong Kong, Singapore, Malaysia, Indonesia," *Health Policy*, 2021, 125(3).

② 何文炯:《社会保障何以增强兜底功能》,《人民论坛》2020年第23期。

人员的基本生活照料和与之密切相关的医疗护理提供资金或服务保障。2016年,国家发布《关于开展长期护理保险制度试点的指导意见》(人社厅发〔2016〕80号),同年人社部发起在全国15个城市试点长期护理保险的工作。从试点地区运行来看,长期护理保险工作稳健开展,使用率较高,能够有效减轻老年人支付负担,提升老年人及家庭的体验感。2020年,国家扩大了试点范围,在原有试点城市的基础上,新增天津、南宁等14个试点单位,为国家建立正式制度继续探索和积累经验。长期护理保险制度是老年人享有高质量养老服务的重要保障,是我国新时期养老服务体系建设的方面。

3. 居家和社区养老服务改革试点持续推进,支撑平台建设初显成效

居家和社区养老是养老服务的主体,是绝大多数老年人首选的养老方式,也是养老服务高质量发展的重心。而以医养护结合为核心功能的居家和社区养老服务供给迫切需要专业化的基础平台给予支撑。为此,推动具有复合功能的居家和社区养老服务基础平台建设,变得十分必要和迫切。2016年《关于做好第一批中央财政支持开展居家和社区养老服务改革试点工作的通知》,开启了我国首批居家和社区养老服务改革试点工作。该项试点工作从理念指引、设施建设、服务指导、队伍建设、平台建设、经费保障及示范引领等方面进行了全方位多角度的探索和实践,效果十分显著。从首批试点至今,累计有203个试点单位积极参与,确实增强了居家和社区养老服务供给体系的整体功能,奠定了全面提升我国养老服务高质量水平的坚实基础。

四、养老服务高质量发展面临的障碍与困境

在国家高度重视和大力引导下,各级地方政府和社会资本积极投入社会养老体系建设,不断将医养结合、长期护理保险以及社区居家养老服务理念融入其中,以助推养老服务高质量发展。然而,制度建设与实施效果还存在一些不尽人意的方面,也从深层次暴露出许多难题有待于在理论层面破解。

(一) 社会养老服务体系存在较强的链式问题

社会养老服务体系是一个包含多种要素、相互交织、相互影响的有机体,内部建设与发展存在极强的因果链关系,其中一个要素发展不畅往往与其他要素存在缺陷有关,而一个要素存在问题也会引致相关要素发展面临阻碍。

从实践层面来看,我国养老服务供给端、需求端以及支付端均存在突出的矛盾和问题。在供给端,医养结合服务资源配置总量、结构和标准问题突出,医、养资源衔接不畅,养老机构辐射社区居家养老服务存在障碍,致使医养结合服务在多数地区出现形式大于内容、服务项目缺乏定位、服务频次低、医护人员短缺等问题,且试点工作尚未全面铺开,导致受益面窄、受益不均衡等情况。在需求端,高质量意味着高消费支出,除了受支付能力制约之外,绝大多数

老年人及其家庭存在消费意愿不强、接受度低的情况,导致养老服务消费不旺。如多数机构老人在无基本医疗保险配套的情形下,不愿意接受内设医疗机构服务等。在支付端,基本医疗保险和长期护理保险存在衔接不畅与覆盖不全的问题,导致支付能力受限,出现消费端堵塞现象。

养老服务供给、需求及支付三端问题相互交织、互相缠绊,进一步形成了阻碍养老服务高质量发展的难点、痛点和堵点等深层次问题。养老服务领域的养老、医疗、护理服务资源不足,限制了服务供给和消费;基本医疗保险和长期护理保险不能同步跟进,抑制了有效需求;长期以来的供给不足、服务能力低下、消费不旺交织在一起,使得供给端和需求端双方陷入恶性信任危机。以上种种问题积重难返,导致养老服务在实现高质量发展的过程中实效不强、推广和扩面进程缓慢。总之,我国养老服务高质量发展明显存在由实践层面到理论层面,由供给端、支付端到消费端,由浅及深的复杂链式问题。

(二) 政府与市场关系胶着,陷入双重困境

养老服务具有多重属性,既有公共产品的特质,又具备私人产品的特性,使得政府和市场在养老服务供给边界上关系裹挟,面临双重困境。一方面,当前养老服务需求旺盛,市场潜力巨大,有利于激发养老产业供给潜能,促进养老服务多样化、多层次发展,因而政府通过加大政策扶植力度等途径扩大市场规模。但另一方面,养老服务事关国计民生,对一些家庭而言,养老服务是刚需,特别是有失能、失智等老年人的家庭,政府不敢也不能退出市场,担心一旦退出市场,市场供给若不足或是出现扭曲,不仅不能为失能、失智老人家庭提供服务,还容易背离社会养老服务的初衷,难以满足全体老年人的基本养老需求。因而,政府不得不持续引导甚至直接参与养老服务供给,这就造成一定的市场准入壁垒。同时,尽管政府给予养老服务行业较大的政策优惠,但市场对这些政策存在顾虑,市场力量难以释放,致使整个养老服务行业过度依赖政府。此外,社会组织参与养老服务供给活力不足,严重依赖财政支持,自主创新和开拓市场能力非常有限。^①市场对养老服务资源的配置是养老服务运行机制的关键一环,^②但市场与政府在养老服务领域的合作边界模糊,难以脱离双重困境,市场力量不能有效释放,养老服务市场格局扩大面临困难。

(三) 不平衡性顽疾难以消除,影响满意度和获得感

社会养老服务整体发展不平衡,表现在养老服务供给的方方面面,包括地区不平衡、城乡差距、城郊差距、社区差距、行政村与自然村的差距等。在体系建设中,普遍存在养老机构建设优于社区居家服务建设的现象,而在机构建设中,养老床位充分,护理床位不足;硬件投入较充分,软件建设不足;公办机构投入优于民办机构;“一床难求”与“床位空置”并存矛盾突出。这种服务供给的不均衡是现有养老服务体系发展不足、资源供给总量欠缺与结构失衡并

① 樊红敏等:《新时代养老服务创新驱动因素、障碍及路径》,《社会政策研究》2020年第4期。

② 董红亚:《中国特色养老服务模式的运行框架及趋势前瞻》,《社会科学辑刊》2020年第4期。

存的表现,^①导致老年人及其家庭对养老服务的获得存在差别化,难以保障公平。更进一步看,不少地方政府及相关职能部门、老人及家属等对医养结合、长期护理保险以及社区居家养老服务实践的认识、理念等存在异质性,致使养老服务体系从制度设计到政策落实均存在差异,加重了养老服务发展整体的不均衡。长期下去,老年人及其家庭乃至整个社会容易出现从物理差距到心理差距的萌生与放大,导致不公平感加深,降低社会对养老服务的满意度,影响高质量发展目标的实现。

(四) 高质量发展后劲不足,既缺乏推力也缺乏拉力

高质量发展需要有持续的供给动力和需求拉力,供给动力意味着有持续资金、制度以及政策支持,而需求拉力则意味着需要激发老年群体及其家庭的消费意愿及购买力,将有效需求转化为实际的消费。然而,在供给方面,当前市场对政府的鼓励政策、引导机制等存在顿感,各种激励对市场撬动微弱,供给动力不足,市场的巨大潜力难以发挥。再加上现有养老服务供给对公共资源依赖度过大,需要直接的财政补贴以持续推动养老服务供给增长,而公共资源又有限,这将导致养老服务供给的有效性不足,极大地限制了养老服务高质量发展的可持续性。在需求方面,老年人及其家庭对养老服务存在巨大需求,但现有支付体系不健全、医保未全部接入养老机构、长护险试点未全面铺开,直接限制了消费者的消费能力。这两方面的原因导致尽管老年人及其家庭存在养老服务的巨大需求,但是无法形成有效需求,不能刺激消费,难以形成对高质量养老服务发展的拉力。当供给动力不足叠加需求拉力疲软时,养老服务高质量发展的持续性动力就不足,制约了养老服务整体水平的提升。

五、促进养老服务高质量发展的前瞻性思考

养老服务高质量发展势在必行,但当前仍面临巨大的困难和挑战。为此必须结合实际,进行长远的谋划与突破,从多方面创造条件,推动养老服务高质量发展目标的实现。

(一) 厘清思路,明确目标,推动养老服务高质量发展两步走战略

养老服务发展有其特殊的历史规律和阶段性任务,只有顺应规律,不断延续和升级目标,才能持续推动养老服务向高质量迈进。新中国成立后,乃至整个计划经济时期,我国社会养老服务基本处于补缺状态,政府将有限的养老服务资源分配给最需要帮助和救助的老年人,旨在解决部分人群的部分问题。从改革开放到21世纪初期,受到人口老龄化的冲击,涌现了9073、9064、9055等地方化养老服务格局,以此为代表,我国养老服务的发展开始追求数量和规模的扩充,社会养老服务体系逐渐形成,满足人人享有养老服务成为基本目标。党的十八大以后,国家更加重视养老服务的质量发展,不断将医养结合、智能化养老等概念融入社会养老

^① 郭林:《中国养老服务70年(1949—2019):演变脉络、政策评估、未来思路》,《社会保障评论》2019年第3期。

服务体系，重在解决老年人如何能够便捷地获得医养护服务问题。自此，我国养老服务发展发生了较大转变，即将保障对象由关注少数特殊老人转向关注每位老年人，将服务供给由政府为主转为由政府、社会、市场共同提供，将服务内容由生活照料为主转为养、医、护结合，实现由数量向质量再向高质量的转化与升级。^①

进入新时代，养老服务发展将进入高质量发展阶段，更应该厘清总体思路，继续深化养老服务体系，转变政府职能，激活市场，增加总供给；与此同时，优化结构，提质增效，促进均衡发展，确保每一位老年人有获得感和幸福感。根据我国社会发展的总目标和所处的新阶段，养老服务高质量发展应实行两步走战略（图1）。一是在全面建设社会主义现代化阶段，即2021—2035年，应是养老服务高质量发展的第一阶段，以实现老年人对养老服务的可及性和获得感为目标。这一阶段的重点任务是加强养老服务现代化建设，优化养老服务供给结构，消除不平衡性；提升养老服务功能，增强养老服务总供给，确保老年人都能享受综合服务，彻底实现数量—质量—高质量的飞跃。二是在全面建设社会主义现代化强国阶段，即2036—2050年，应是养老服务高质量发展的第二阶段，以重点提升老年人的舒适感和幸福感为目标，强化高品质养老服务供给，提升享受服务的感受度，确保老年人都有且都能享受有品质的综合服务，实现有尊严、有品质的养老生活。通过两步走战略，分解和实现高质量发展目标，促进养老服务供给模式转型和服务质量升级，实现和提升老年人的获得感和幸福感。

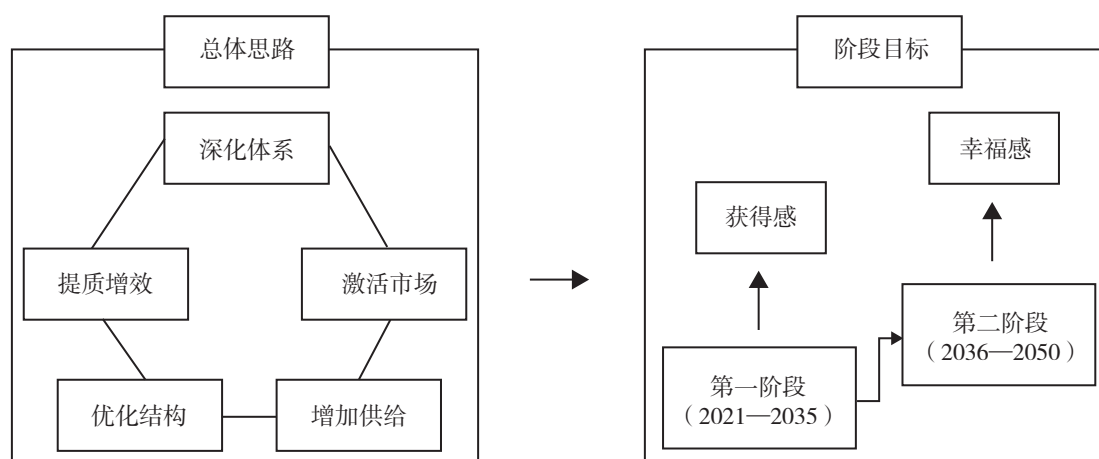


图1 养老服务高质量发展整体思路与阶段性目标

（二）深化改革，重点突破，注重整体提升与分类推进相结合

养老服务高质量发展是一项复杂的系统工程，养老服务体系是实现高质量发展的中枢神经和纽带，为此，优先推动养老服务体系的高质量是实现养老服务高质量发展的关键。目前，

^① 杨翠迎：《我国社会养老服务发展转变与质量提升——基于新中国成立70年的回顾》，《社会科学辑刊》2020年第3期。

我国以居家为基础、社区为依托、机构为补充的社会养老服务体系基本建成,但是存在结构失衡、总量不足、发展不平衡等问题。因此,在高质量发展阶段,需要继续深化改革,在整体提升的同时,重点突破薄弱环节和薄弱领域,重视服务体系的精细化和精准化供给,要考虑区域发展的不平衡性进行分类推进,以全面实现养老服务体系结构优化、服务数量充分、服务质量达标的目标。在机构养老方面,确立政府瘦身、壮大市场的总基调,充分界定养老机构权属,明确公办、社会办、商业办以及社区嵌入式机构的服务对象、形式及范围等,在此基础上,推动养老机构的分类改革(图2),继续加强政府职能转变,推进多样化兜底方式,强化政府购买服务,大力发展社会和市场办养老机构;对已有公办养老机构,根据兜底人群的需求规模,进行适当的民营化改革;^①在市场化程度高的地区,可以鼓励部分社会办非盈利养老机构向市场化机构转型,政府可以提供绿色通道,促进非盈利机构向市场化机构转变,既为养老机构松绑,也为养老服务业健康发展释放活力;社区嵌入式长者照护之家及托老机构,也应走市场化发展道路,对于需要政府兜底和帮扶的老年人,可以通过购买服务方式进行保障。与此同时,在养老机构内部,可以以政府兜底保障人群为标尺设置合理的养老床位指标,并根据区域发展的情况,制定差别化目标,以符合各地的真实需要。对于医养结合服务,应循序渐进将医疗服务引入养老机构,要注意不能强行要求已有养老机构内设医疗机构,但是应明确强调养老机构必须采取适宜的方式提供医、养、护连续服务,增强养老机构的综合功能。

在社区居家养老方面,应继续加强基础设施和支撑平台建设,优化医疗卫生服务资源配置,确保充足的药品和医护人员供给,同步配套基本医疗保险和长期护理保险,实现社区居家医养护理服务高质量发展。^②还应特别注意,需要综合考虑基本养老保险、基本医疗保险及长期护理保险等社会支付体系的分担能力,建立支付保障机制,以提升老年人及其家属对高质量养老服务的消费意愿和购买能力。

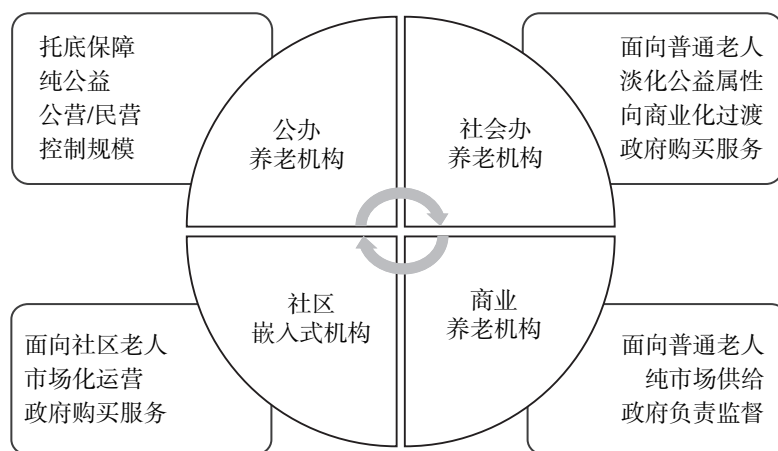


图2 养老机构分类改革思路

① 涂爱仙：《“十二五”以来我国养老服务的发展取向：政策演化与实践路径》，《社会政策研究》2019年第1期。

② 王锴：《居家养老服务质量：概念辨析、评估进路与政策因应》，《社会政策研究》2020年第3期。

（三）适时评估三大试点工作成效，改进试点工作方式方法

医养结合、长期护理保险以及居家和社区养老服务改革三大试点工作是提升养老服务整体质量的重要举措，但实践中存在缺乏顶层设计、政策不完善、试点地区不配套、试点单位不均衡、发展不充分的问题。三项试点从启动至今已有五年时间，应尽快对其试点成效开展系统评估，评价各个试点模式的可行性、可推广性，总结经验，完善政策，尽快在全国层面全面推开。此外，针对三项试点工作的主导部门不统一引发的试点单位不配套问题，建议统一由一个部门牵头，多个部门合作，统筹推进三项试点工作，确保三项试点在试点单位的选择上统一与匹配，以实现医养结合、长期护理保险以及居家和社区服务平台的功能耦合，发挥试点的最佳功效。

就三项试点工作本身来看，长期护理保险确实既能提高老年人及其家庭的支付能力，又能节约医疗卫生服务资源，应该作为一项长期的制度进行建设。建议缩短试点时间，认真总结各地试点经验，按照社会保险制度思路做好长护险的顶层设计工作，形成国家层面的基本保险制度，面向全国直接实施。医养结合服务试点，应做好发展规划，完善政策衔接办法和资金筹集渠道，同时要加强对家庭医生、全科医生及护理人员队伍建设，补齐供给短板。居家和社区养老服务试点工作，在加强社区基础平台建设的基础上，重视养老机构对社区居家服务的示范引领和指导作用，突出公共养老设施建设，提高受益面和获益群体。在整个养老服务高质量发展中，要特别注意区位因素引致的养老服务不平衡不充分问题，通过加大政策扶持，引入社会力量，着力解决交通距离偏远居住区及农村老年人服务的可及性问题。此外，要时刻关注政策的实效性，设置一定的动态评估机制，及时完善和优化三大试点工作，确保政策的有效性。

（四）多措并举，激发市场活力，增加供给

从当前养老服务发展现状来看，供给不足、供需错位是最主要的矛盾，具体表现在床位资源配置不足、设施药品配备不足、医护人员短缺等方面。解决这些问题的根本途径是要扩大总供给，而市场具备巨大的供给潜力，应探索适宜的路径，通过放价、优服、强监管三举措激发市场活力，增加养老服务供给，促进养老服务业的健康发展。

首先，市场供需受价格规律影响，解决好养老服务价格问题是撬开市场的关键。一直以来，公办养老服务机构具有的价格优势会增加社会办养老机构的调价压力，降低其盈利能力，不利于市场规模的形成。政府可收缩直接定价范围，通过合理的放价，形成以市场规律决定为主的价格机制，优化社会资金举办养老机构及其相关服务组织的程序，鼓励社会力量进入养老服务领域。解决价格问题，进而化解“一床难求”的困局。其次，政府给予养老服务体系的政策支持是促进养老服务高质量发展的重要保障，但应明确政府是为养老服务发展提供支撑服务的，不能过度干预市场，要改革和优化现有政策支持结构，让社会办机构完全市场化定价，给予其盈利空间。再次，政府除了提供养老服务发展所需的平台，更应该在政策设计、准入机制及监督和引导方面发挥作用，尽快出台与养老照护服务相关的医疗护理服务标准，为养老服务高质

量发展创造公平的竞争环境，方便社会机构与社会组织有序参与竞争。

“十四五”乃至未来 15 年是我国养老服务发展转型升级的重要时期，应该把握时机、完善制度、优化政策、发挥政府与市场的合力，加快建成多层次、多样化、高质量的医养护结合养老服务体系，确保每一位老年人及其家属有获得感和幸福感。

Connotation Interpretation and Forward Thinking of the High-quality Development of Elderly Care Services

Yang Cuiying, Liu Yuping

(Shanghai University of Finance and Economics, School of Public Economics and Management, Shanghai 200082, China)

Abstract: The high-quality development of elderly care services is indispensable for the transformation of social tension in the new era and for comprehensively building a modern and great socialist country. To achieve the high-quality development of elderly care services, it is necessary to deeply understand the possible obstacles and problems, and clarify the problems to be solved. Furthermore, it is necessary to clarify the profound connotation and focus of the high-quality development of elderly care services, and make forward-looking arrangements. The 14th Five-Year Plan and the next 15 years are the key stage for the high-quality development of elderly care services in China. At present, we must make long-term plan, clarify goals and adopt a two-step strategy consisting of two 15 years. At the same time, it is necessary to 1) deepen reforms and make major breakthroughs in weak links and areas, 2) evaluate and improve the three pilot projects, namely the integration of healthcare and elderly care, long-term care insurance and home and community-based elderly care programs, and 3) take a variety of measures to stimulate market vitality, increase total supply, in order to improve the quality and efficiency of elderly care services, and give the elderly and their families a sense of gain, satisfaction and happiness.

Key words: high-quality development; connotation interpretation; elderly care services; two-step strategy

(责任编辑：郭 林)