

DOI:10.14137/j.cnki.issn1003-5281.2022.02.020

从经济救助型到照料服务型： 我国养老保障政策的目标转向

白维军， 宁学斯

(内蒙古大学 公共管理学院， 内蒙古 呼和浩特 010070)

[摘要]近年来,我国少子老龄化、高龄老龄化趋势明显,老年人“照料难”问题日益突出。传统的养老保障以经济救助为主要手段,用于维系老年人的生活开支、平衡老年人的生活差距、补贴老年人的生活收入,但难以满足当下老年人对照料服务、社会参与、康养结合、体面终老的高层次需求。我国养老保障政策应当逐渐从经济救助型转向照料服务型,以养老服务的高质量发展为目标,细分老年群体,聚焦个体需求,将社区嵌入与社会协同相结合,以构建照料服务型养老保障政策体系。

[关键词]养老保障;经济救助;照料服务

[中图分类号]D913.6;D669.6 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1003-5281(2022)02-0155-08

引言

第七次全国人口普查公报显示,我国60岁及以上人口为2.6亿,占总人口的18.7%,65岁及以上人口为1.9亿,占总人口的13.5%。与第六次全国人口普查相比,60岁及以上、65岁及以上人口的比重分别上升了5.44%和4.63%。^[1]可见,我国人口老龄化呈加速趋势,老年人口的规模大、比例高,中国正从轻度老龄社会走向中度老龄社会。不仅如此,我国老年群体中高龄、失能、失智老人逐渐增多,社会面临着巨大的养老压力。为应对人口老龄化,我国建立了基本养老保险、补充养老保险和个人储蓄性养老保险的“三支柱”养老保障体系。从政策层面看,传统养老保障以经济支持为主,满足老年人的经济需求。随着我国人均寿命的延长以及少子

老龄化和高龄老龄化的不断发展,服务保障逐渐成为老年人的重要诉求,老年人希望从国家、市场、社会得到更多的生活照料和养老服务以安享晚年。因此,我国的养老保障政策的目标从传统的以经济救助为主转向以生活照料为主,以构建照料服务型养老保障政策体系。

在快速老龄化的背景下,我国养老保障面临五个“难题”。一是现有养老机构如何承载数量庞大的老年群体的养老压力;二是在“少子照看”趋势下,对老年人的照料如何通过社区、社会组织、养老机构协同实施;三是如何解决高龄、失能、失智老人的多样化需求与现有养老服务能力和服务质量较低的矛盾;四是贫困老年人仅靠资金资助难以得到照料,而非贫困老年人的照料需求也不能被满足;五是在共同富裕背景下,农村老年人如何与城市老年人共享养老资源,实现养老服务的城乡统筹和高

[基金项目]国家社科基金项目“边疆民族地区社会治理与铸牢中华民族共同体意识互构研究”(编号:21BMZ016)。

[收稿日期]2022-01-03

[作者简介]白维军,男,内蒙古大学公共管理学院教授,博士生导师,管理学博士;
宁学斯,女,内蒙古大学公共管理学院博士研究生,本文通讯作者。

质量发展。有鉴于此,我国应改革经济救助型养老保障制度,构建以照料服务为主的养老政策体系,从而满足老年人的多样化、高层次养老需求。

一、传统养老保障的政策目标

我国传统的养老保障主要包括基本养老保险和面向贫困老年人的各种经济补贴,是一种经济救助型社会保障制度。基本养老保险覆盖城镇企业职工、城乡居民以及机关事业单位工作人员,是养老保险的“第一支柱”,此外,还有被称为“第二支柱”的企业年金(职业年金)和“第三支柱”的个人储蓄性养老保险,三者共同构成我国养老保险的主体框架。具体而言,城镇各类企业职工、个体工商户和灵活就业人员参加企业职工基本养老保险;针对农村养老,我国建立了个人缴费、集体补助、政府补贴三方缴费的“新农保”制度,实行社会统筹与个人账户相结合,将全体农村居民纳入了社会养老体系;针对城镇居民养老,建立了个人缴费与政府补贴相结合的城镇居民养老保险制度。2014年,我国建立了统一的城乡居民基本养老保险制度。截至2021年10月,我国基本养老保险覆盖10.23亿人,其中,职工养老保险和城乡居民养老保险的参保人数分别为4.76亿人和5.47亿人。^[2]可见,我国养老保险基本实现了对城乡老年人的全覆盖,兜底保障功能显著。

除养老金外,我国传统的养老保障对养老领域其他三类事项也实行经济补贴。一是生活护理补贴,包括居家护理补贴和机构护理补贴。经济补贴的对象为老年人或养老服务机构,用来减轻老年人日常生活的经济压力,增强其养老支付能力;对养老服务机构实行经济补贴能够增加和提升机构养老服务的数量和质量,增强其可持续发展的能力。例如,北京市对困境家庭成员入住养老机构提供经济补助,对符合条件的低收入特殊困难老年人给予居家养老服务补贴;西藏为全区范围内从事养老服务的私立、公建民营养老服务机构提供经济补贴,补贴额度依据床位、入住人数等确定;等等。二是失能或高龄补贴。对失去生活自理能力或超出一定年龄的老年人提供养老津贴,以有效保障这类特殊群体的养老需求。例如,重庆市为经济困难的失能和高龄老年人提供养老服务补贴;广东省对重度残疾人和精神智力残疾人等困难老年群体代缴养

老保险费;黑龙江省对年龄在80~89周岁的低保、低保边缘家庭中的老年人和90周岁及以上老年人提供高龄津贴;云南省为年满80周岁不满100周岁的老年人发放保健补助,为100周岁及以上老年人发放长寿补助;等等。三是农村老年人惠农补贴。这是一项针对农村老年人的生活补助,目的是使其能够进行正常的生产生活,增强自我养老能力,在保障老有所养的同时减轻国家的养老负担。例如,山东省给经济困难的老年人发放惠农补贴,为农村老年人享受照护服务提供资金保障;四川省对被征地农村老年人实施征地补偿和生活补贴;上海市为经济困难的特殊高龄老年人发放农村养老保险补贴;等等。

从保障对象看,传统养老保障政策以城乡低保家庭,低保边缘家庭,以及60周岁以上的失能、失智、高龄老年人等低收入或特殊困难群体为主;从保障形式看,主要采取经济手段,以现金补贴的形式施以救助;从保障目的看,主要是通过为老年人提供基本经济保障或维持基本生活救助服务的资金,以实现老年人老有所养。

因此,传统养老保障的政策目标可概括为三个方面。一是维系老年人的基本生活开支。在社会养老保障制度建立初期,我国面临着严重的绝对贫困问题,2010年有贫困人口2688万。^[3]为了保障老年人的基本生活开支,国家实行非缴费型基础养老金制度,即不用事先缴费而对没有任何社会保障待遇的60周岁以上老年人按月发放一定额度的养老金,为贫困老年人提供稳定可靠的生活来源,进行兜底保障,确保老年人的基本生活支出。随着经济社会的发展,我国的基础养老金水平不断提高,并增加了面向贫困老年人的其他生活补贴。传统养老保障主要以养老保险为主,通过发放养老金发挥兜底功能,再辅之以其他生活补贴,以保障老年人的生活维持在一个适度水平。二是平衡城乡和区域间老年人的生活差距。进入21世纪,我国城市化进程加速,城乡人口流动加快,收入与财富分配在城乡、区域、行业间的差距不断扩大,养老待遇的差距更为明显。虽然由于地区发展的不平衡,养老保险待遇水平存在一定的差距是一种正常现象,但随着国家整体经济实力和收入水平的提升,应当从共建共治共享和共同富裕的角度关注低收入老年人的养老和基本生活保障问题,给予困难老年人更多的经济补贴,缩小城乡间、区域间老年人

的生活差距,让每一个老年人都能够过上体面的生活。三是为特殊老年人的养老服务提供更多的经济支持。在少子老龄化趋势下,失能、失独、留守、高龄等特殊老年人既需要得到更多的、更全面的养老服务,也需要获得更多的经济支持。传统的养老保障制度在政策制定上给予老年人更多的是经济支持,并在制度设计上保证资金供给和各项补贴能够及时到位。例如,为特殊老年人提供护理补贴以及对养老机构的资金支持和税收优惠等,这些都是保障老年人基本生活的重要举措。

二、我国养老保障面临的新形势与新挑战

随着脱贫攻坚战取得全面胜利,我国历史性地消除了绝对贫困,城乡居民收入水平明显提升,收入来源日益多元,养老保障体系更加健全,老年人的经济需求得到了一定程度的满足。例如,2020年,全国享受高龄补贴的老人达3104.4万人,占65岁及以上人口的16.3%。^[4]随着高龄、失能、失智老年人数量的不断增长,全社会的养老形势发生了巨大变化,老年人对养老服务的需求大幅增加,对养老服务质量提出了更高的要求。第四次中国城乡老年人生活状况抽样调查结果显示,我国城乡老年人自报需要照护服务的比例为15.3%,主要需求为上门看病(占38.1%)、上门做家务(占12.1%)、康复护理(占11.3%)等。^[5]面对这些新情况,我国的养老保障政策需要适时做出调整,应当从主要关注发放经济补贴转向提供生活照料服务,以适应新时代的新需求。例如,山东省提出采取政府购买的方式为经济困难的高龄、失能老年人提供生活护理服务,并加强对经济困难的重度失能老年人的托养服务。总体上,当前我国养老保障建设面临的新形势和新挑战主要包括五个方面。

一是公立养老机构“一床难求”,私立养老机构“举步维艰”,难以实现二者均衡发展。目前,仅靠公立养老机构难以满足数量庞大且具有个性化需求的养老服务,而大量引入私立养老机构又困难重重。当前,我国78%的老年人至少患有一种慢性病,失能、部分失能的老年人约有4000万人,完全失能的老年人约有1200万人,失智老年人约有1500万人^[6],且该类人群数量仍在不断上升。一方面,虽然政府责无旁贷地承担起全社会的养老重任,但公立养老机构的数量不足,服务质量高低不

一,面对不同需求的老年人难以百分之百地提供差异化服务。随着老年人口的增多,公立养老机构的财政和管理责任也越来越重。另一方面,私立养老机构的引入困难重重。首先,私立养老机构的服务质量难以保证,政府引入私立养老机构慎之又慎;其次,目前的私立养老机构大多远离市区,老年人在享受养老服务时存在很大的不便,这抑制了养老服务消费和私立养老市场的发展;最后,政府对民间资本进入养老服务领域有诸多限制,对利益空间进行了较大幅度的压缩,投资者的投资动力不足,这降低了社会资本对养老服务的参与度。

二是老年人居家养老的意愿强烈,养老机构资源整合困难。居家养老是老年人的普遍意愿,我国的老年人普遍愿意在自己家中安享晚年。中国健康与养老追踪调查(CHARLS)显示,68.05%的老年人表示无论在何种状况下都不会选择机构养老,而在具有机构养老意愿的老年群体中,多数老年人是由于健康状况下降(占64.49%)才选择了机构养老。一方面,公立养老机构因“物美价廉”而“一床难求”;另一方面,私立养老机构因收费昂贵而使大量的床位闲置,但由于受到所有权、区域、空间的限制,要把二者整合起来非常困难。这既会导致养老资源的浪费,也无助于解决严峻的养老问题。实践中,有些地方会对养老机构进行适当分流,将重点放在居家养老照料上,把接收老年人进入机构养老仅作为居家养老的补充,这样既能有效地整合养老资源,又能为老年人在家安享晚年提供有力支持,不失为一种可供借鉴的模式。^[7]

三是经济救助型养老保障难以与对老年人的人文关怀和社会参与需求相适应。除了保障老年人的身体健康外,为老年人提供精神慰藉和情感交流也是养老服务的重要内容。人文关怀和社会参与是提升老年人幸福感的重要手段,而这些需求仅仅依靠经济救助是很难实现的。不仅如此,现行的制度安排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情怀的行动。^[8]老年人在退出工作岗位后难以通过社会参与实现自我价值,这会导致老年人对社会的不适应和内心的空虚,需要通过及时的为老服务来满足,但当前老年学校、老年人技能培训、老年人精神文化产品等的供给明显不足。并且,老年人需要在被照料服务的过程中获得尊重,因而应当通过具有人文关怀的制度设计丰富对老年人的精神关照和

生活照料。

四是空巢、失能、留守的重点老年群体的“照料难”问题愈发凸显。由于家庭结构小型化以及城镇化导致的人口的大量流动,全社会普遍面临着老年群体“照料难”问题,尤其是空巢、失能、留守、高龄老年人等重点群体的生活照料问题。针对有困难的失能、失智、高龄的老年人,仅对其施以经济救助是远远不够的,需制定政策法规、配置公共资源、采取有效行动,为其养老服务提供多重保障。对于居家养老而言,以经济补贴为主要形式的保障制度无法为失能老人提供实际的生活照料;对于机构养老而言,老年人入住后的服务质量难以保障,因而老年人对入住养老机构顾虑重重。

五是城乡间和区域间的养老差距较大。第七次全国人口普查显示,我国乡村60岁、65岁及以上老人的占比分别为23.81%、17.72%,比城镇分别高出7.99%和6.61%。^[9]可见,我国乡村面临着比城市更为严峻的养老压力。在养老资源的分配上,城市往往占有更为丰富的资金和设施,而乡村养老服务资源不足,举步维艰。农村养老服务的公共资源短缺,医疗卫生条件普遍较为落后,农村养老已成为我国应对人口老龄化的现实难题。从养老金水平看,城镇职工与城乡居民间存在较大的差距,自行缴纳养老保险费的城乡居民退休后每月领取的养老金远远低于有单位补贴的城镇职工,他们在可享受的养老服务项目上也多寡不一。除了城乡差距较大之外,我国区域间也因财政水平、政策落实以及技术水平等差异较大而使养老服务资源分布极不均衡,不同区域的养老服务水平差距明显。总之,养老服务的城乡差距和区域差异降低了养老保障政策的社会公平性和公正性。

三、养老保障政策转向的 理论推演与体系框架

养老保障面临的新形势与新挑战可从老年人自身的主观层面和社会现实层面来考察。在老年人自身层面,主要是老年人的养老需求日趋个性化、多样化以及老年人的居家养老的愿望能否实现的问题;在社会现实层面,国家亟待丰富和均衡养老服务资源,以实现广大老年人对美好生活的向往。从过去较为单一的经济救助到当前多样化的照料服务,我国养老保障的政策目标发生了根本转

向。我们可以从角色理论、社会构建理论等研究视角理解和推演这一变化,并形成对我国养老保障的整体认知。

角色理论与社会构建理论很好地解释了老年人为什么需要个性化、差异化的养老服务。角色理论(Role Theory)从社会期望层面说明个体如何适应衰老,由于不同的老年人具有不同的性格特点和境遇,因此在养老过程中会产生不同的需求。^{[10](P.151)}社会建构理论(Social Constructivism Theory)认为,包括老年人在内的所有人都是以自己建构的社会意义为基础参与社会活动的,没有适合所有人的固定不变的生活模式,这一理论强调老年人的个体差异以及由此形成的差异性选择。^[11]受到生活境遇和社会认知的影响,随着角色的转变,老年人会产生不同的养老需求和生活愿望。

连续理论与撤离理论为老年人更倾向于居家养老提供了依据。连续理论(Continuity Theory)认为,人到老年并没有进入全新的生活方式,而是延续着以前的活动模式,如果仍然按照以往的模式生活,就能得到最大的幸福感和自尊感。^[12]因此,老年人都不希望自己的生活情境发生太大的变化,希望仍然能与其之前的生活环境保持一致,让自己的生活形成一个连续过程。撤离理论(Disengagement Theory)认为,虽然老年人不希望改变原有的生活状况,但人的能力不可避免地会随着年龄的增长而下降,老年人因活动力的下降和角色的丧失而不得不减少职业行为和社会交往,会自愿或不自愿地逐渐从社会主流活动中“撤离”出来,这是社会运行的客观规律。^{[13](PP.285~286)}机构养老是老年人的无奈选择,他们并不能很好地适应自身在养老机构的生活,即使退出社会领域,也更愿意居家养老。

活动理论与符号互动理论解释了老年人为什么需要参与和被尊重。活动理论(Activity Theory)认为,适应老化的基本原则是增强社会参与,通过社会参与承担新的角色,用新的角色取代因丧偶或退休而失去的角色,从而缩小自身与社会的距离。^[14]符号互动理论(Symbolic Interactionism Theory)认为,人是在社会环境和相互交往中获得自我概念的,环境对老年人的尊重程度会对老年人的自我认知产生影响,并塑造其晚年的生活状态。^[15]可见,对老年生活质量的衡量并不仅仅是有钱花、有人管,还需要通过社会参与实现自我价值,以及在照料服务中获得人格尊重与人文关怀。

现实层面,在计划生育背景下,大量的独生子女家庭进入养老阶段,这一群体面临着严峻的养老风险和养老压力,增加了全社会养老保障体系的构建难度。计划生育家庭最大的特征就是小型化,进入养老阶段其特征就是高龄小型化。计划生育家庭中子女工作压力大、生活成本高,难以平衡工作就业、养育子女、赡养老人之间的关系,老年人处于

一种老无所依的高风险状态。同时,全社会面临着失能、失智、高龄的老年人快速增长所带来的照料挑战。在共同富裕背景下,如何消除两极分化,平衡城乡间、区域间的养老资源配置,提升养老服务质量,是需要大力解决的社会难题。综上,通过理论与现实两个层面的分析,可形成照料服务型养老保障体系的“理论—过程—体系”框架(见图1)。

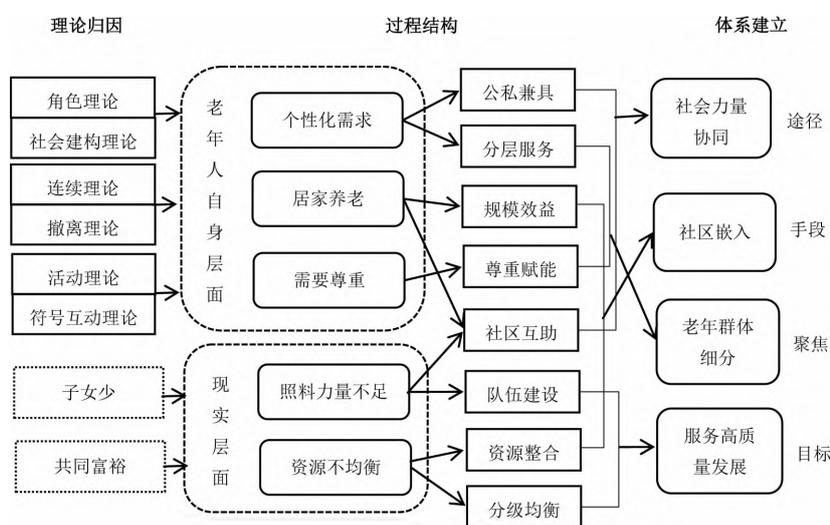


图1 照料服务型养老保障体系的框架

在“理论—过程—体系”框架下,照料服务型养老保障的构建在老年人自身层面存在个性化服务、居家养老愿望以及参与照料和被尊重的需要等问题,在现实层面则面临着照料力量不足和资源不均衡等难题。基于此,我国应建立公私兼有的养老服务机构,将老年群体分为健康低龄和失能高龄两大类并实施不同的照料方案,以满足老年人的个性化需求;将社区周边的养老服务机构连锁化并形成一定的规模,建立社区间互助帮扶平台,以满足老年人居家养老的需求;充分尊重老年人的主体性,增强人文关怀,以满足老年人被尊重的需求;建立专业的养老服务队伍,以保障老年人的照料需求;逐渐抹平养老服务标准上的差异,利用各类闲置资源,破解养老资源不均衡的困境。建立以养老服务的高质量发展为目标、以社区嵌入式养老为手段、以社会力量协同为途径、聚焦个体需求的照料服务型养老保障体系。

四、照料服务型养老保障体系的构建

照料服务型养老保障体系的构建既不能局限

于对困难群体的经济救助,也不宜过度普惠^[16],而应在经济救助的基础上,使养老保障逐渐转向照料服务。

(一)老年群体类型化服务:分层、赋能、尊重

对老年群体进行分类,实施更加个性化的养老服务,创造条件让老年人参与社会奉献,既能实现养老服务的精准化,又能发动养老资源,并在养老服务提供的过程中让老年人感受到被尊重和被需要。不同类型的老年人有着不同的需求。按老年人的年龄段划分,低龄老年人(60~69岁)更倾向于实现个人价值,应对这部分群体充分赋能,帮助其实现自我价值;80岁以上的高龄老年人则对医疗健康、照料服务的需求更多,据其自报需要照护服务的比例从2000年的21.5%上升到2015年的41.0%。^[5]除年龄外,是否独居、是否失能等因素都会影响老年人的养老服务需要。尊重老年人的多样化需求进行分层服务和赋能尊重是构建照料服务型养老保障体系的前提和基础。

首先,按照年龄分段与失能评估对老年人进行类型划分。改变过去单纯以年龄划分老年人的做法,引入失能指标,通过失能评估和高龄评价进行

更加精确的分类,将老年人划分为低龄健康老年人和高龄失能老年人两类,从而实施更具针对性的养老服务。低龄健康老年人不仅能照顾好自己,节约养老成本,还可以作为“以老养老”的重要力量,充实养老资源,因此应为这部分老年人增质赋能,为其发挥余热创造条件;高龄失能老年人需要精细的护理和照料,要求服务提供者变被动为主动,将养老服务的类型和资源更有针对性地科学安排,以适应老龄治理的精细化需求。

其次,尊重老年人的主体性,构建养老、孝老、敬老的社会环境和政策体系,补齐养老服务中人为关怀不足的短板。养老服务不仅应注重硬件的建设与升级,更应建立“软件”规范,形成爱老、养老、助老的社会氛围和适应老年服务的标准化清单。注重对老年人的精神关怀,发展老年教育、繁荣老年文化、培育积极老龄观,这不仅是对老龄工作的完善,更是对老年人的尊重。尊重老年人的主体性,不仅要在服务提供中维护老年人的尊严,更应在照料过程中保障老年人的体面,使其有尊严地安享晚年。

(二) 实行社区嵌入式养老:注重规模效益与资源整合

社区嵌入式养老起源于2013年上海的养老探索,这是一种适应超大城市养老服务的实践创新,具有小规模易布点、小身体大功能、离家近更安心等优势。^[17]由于老年人居家养老的意愿强烈,应围绕居家养老照料开展相应的服务,立足社区,将养老服务产业规模化,并利用社区和社区周边资源形成聚集效应,最大化地利用空间土地、设施场所,使少部分机构接收有需要的失能老人和空巢高龄老人,大部分机构就近为居家老年人提供生活服务,从养老服务机构和社区服务中心两方面共同为老年人提供照料。^[18]

首先,以社区为中心辐射周边,打造特色养老服务,并使养老机构连锁化、规模化。不同类型的社区具有不同的老龄化特色和养老需求,因此,应兼顾养老服务质量和经济社会效益,发展相对集中的、社区嵌入式的、综合化的特色养老服务。对于社区嵌入式养老机构而言,应在功能上弥补社会化养老服务设施和护理床位的不足,打造连锁服务体系,进而形成一定的规模;在形式上,依托社区建立起老年人服务平台,增强养老服务网络的覆盖面和服务能力,整合老年人的医疗健康、服务需求、

服务供给等信息,构建智慧康养数据平台,优化资源配置;在内容上,应增加家庭养老服务模块,尽可能地满足老年人居家照料需求,如“助餐、助浴、助洁、助医、助行”等服务。总之,国家应加大对社区养老服务机构的支持和建设力度,鼓励家政公司、物业部门等参与社区养老服务,发展社区嵌入式养老。

其次,充分利用社区现有的资源实行嵌入式养老服务。将社区闲置的场所和设施为养老所用,通过改扩建适宜的培训疗养设施、厂房、闲置校舍、办公用房及其他设施,增强上门照料服务和社区居家养老服务的基础。扩大普惠性养老服务的供给,引导社区内的教培、旅游、健身等机构从事养老服务,保障老年医疗与康复护理服务。同时,可以利用单位的内部设施开展为老服务。例如,机关、团体和企事业单位开放其所属的服务场所,为社区老年人提供就餐、文化、娱乐、健身等服务;农村集体经济组织和个人利用农村幸福院、村民委员会办公场所等开展养老服务。通过资源整合,可以实现社区养老服务的规模化和效益最大化。

(三) 提升养老服务质量:缩小差距与加强队伍建设

对于照料型养老政策的完善和养老保障体系的构建,服务质量是关键。提高养老服务质量既是满足老年群体老有颐养的基本保障,也是实现全体共同富裕的必然要求。然而,由于当前我国区域间发展差距明显、城乡间发展水平各异,不同的区域之间以及城乡之间的养老从业人员多寡失衡、养老服务水平参差不齐、养老服务质量高低不一,严重影响老年人对机构养老的选择,也制约着服务型养老保障事业的发展。因此,应协调多方资源,缩小区域间、城乡间养老资源的差距,建设专业化养老服务队伍,加强护理人才的培养,夯实养老服务的基础。

首先,平衡城乡间、区域间的养老服务标准,逐步提升养老服务的质量。受到发展路径、财政实力等方面的影响,我国当前尚难实现城乡间或区域间养老服务标准的完全统一,可以先确定一个全国养老服务的最低标准,即确保养老服务实现安全性与规范性的基础标准,随着社会经济的发展逐渐提高服务标准,最终实现养老服务全面、均衡的高质量发展。一方面,引导机构或行业协会制定较高水准的养老服务规范,不同区域的养老机构所属的行业

协会也可制定符合当地特点和需求的养老服务标准;另一方面,加大对农村养老服务建设的投入,利用乡村闲置房屋为农村养老服务提供低成本养老场所,强化农村养老服务的组织化程度,建立农村新型养老服务互助机制。

其次,打造专业养老服务从业者与低龄老年人以及社会成员共融的养老服务团队。根据欧洲和日本的经验,一个失能老年人平均需要 1.2~1.5 个全日制工作人员提供照护。^[19]民政部、国家卫健委等部门统计,2019 年我国有 2.49 亿老年人、4000 万失能半失能老年人,而养老护理从业人员仅有 30 万名。^①可见,我国养老服务人员严重短缺。为了确保老年人的身心健康以及对失能失智老人的长期照护,需要建立兼具专业护理和心理疏导的养老服务队伍;加强对专业护理人才的培养,加大高等教育护理专业的招生规模,畅通养老服务专业人才的职业上升通道;以养老服务信息化、智能化为目标,提升从业人员的技能水平,提高养老服务的水平和效率。除了培养养老服务专业人才外,较年轻的老年人人力资源也能成为养老服务的重要力量,应发展低龄健康老年人的志愿服务^[20],从而打造一支专业化的、有能力的养老服务队伍。

(四)协同社会力量:公私兼具与社区互助养老

照料服务型养老保障需借助社会力量提供多层次的养老服务,建设综合化、专业化、规模化、医养相结合的照料服务机构,从而满足老年人多样化的养老服务需求。除了公立养老服务机构外,需大力推进养老服务的社会化,鼓励和吸引社会力量参与养老服务建设,形成适度普惠性公立养老机构、高端盈利性私立养老机构共融的发展格局。同时,实施社区互助养老,利用各种平台将社区中的个体集中起来共同开展互助养老服务。

首先,公私兼具,共同推进公办养老服务与私立民营服务。一方面,政府要大力提升公办养老机构的护理能力和服务能力,完善长期照护服务的标准规范,强化对失能、失智、特困老年人的兜底保障;另一方面,积极发展公建民营养老服务,可由政府出资建设养老设施并委托民营机构运作经营。在这一模式下,民营资本无需承担巨额的养老服务基础建设费,可以将更多的资本投入到养老服务项目上,以提高护理人员的待遇,降低养老服务的价格,减轻被服务老人的消费压力。同时,加大对私立养老机构的支持力度,通过简化流程、降低土地

出让金、减免税收、优惠水电费等措施,减轻养老机构的成本压力。

其次,建立社区邻里帮扶平台,形成社区互助养老模式。鼓励开发社区线上线下相结合的互助平台,支持发展邻里互助、亲友相助、志愿服务等多种互助型养老服务模式,既包括居住在养老机构中的老年人互助服务,又包括各自居住在家中而由低龄老年人或志愿者上门提供服务的社区内部互助服务。^[21]对于集中式互助养老,应当加强社区资源开发与整合利用,提升互助养老能力;对于分散式互助养老,不仅要提高社区内年轻力量、低龄老人的助老积极性,而且要引导家庭成员开展互助养老服务,并以“时间银行”的方式积累养老资本,努力将社区打造成养老的理想场所。

[参考文献]

- [1]国家统计局.第七次全国人口普查公报(第五号)[EB/OL]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202105/t20210510_1817181.html, 2021-05-10/2022-01-24.
- [2]人力资源和社会保障部.2020 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报[EB/OL]. http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/202107/t20210726_419319.html, 2021-07-26/2022-01-24.
- [3]国家统计局.中华人民共和国 2010 年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/ndtjgb/qgndtjgb/201102/t20110228_30025.html, 2011-02-28/2022-01-24.
- [4]民政部.2020 年民政事业发展统计公报[EB/OL]. <http://images3.mca.gov.cn/www2017/file/202109/1631265147970.pdf>, 2021-09-10/2022-01-24.
- [5]中国老龄科学研究中心.中国城乡老年人生活状况抽样调查数据简报(2015 年)[EB/OL]. http://www.crca.cn/index.php?option=com_content&view=article&id=27&catid=19&Itemid=101, 2021-04-24/2022-01-24.
- [6]王海东.积极应对人口老龄化 不断满足老年人健康服务需求[N].中国家庭报, 2021-10-14.
- [7]童星.发展社区居家养老服务以应对老龄化[J].探索与争鸣, 2015, (8).
- [8]郑功成.尽快补上养老服务中的人文关怀短板[N].中国老年报, 2018-11-22.

① 参见《我国老年人 2.49 亿,养老护理从业人员仅 30 万名,巨大缺口如何补?》,载《北京日报》2019 年 11 月 25 日。

- [9]国家统计局.第七次全国人口普查公报(第七号)[EB/OL].http://www.stats.gov.cn/tjsj/tjgb/rkpcgb/qgrkpcgb/202106/t20210628_1818826.html,2021-06-28/2022-01-24.
- [10]乐国安.社会心理学[M].广州:广东高等教育出版社,2006.
- [11]叶浩生.社会建构论与西方心理学的后现代取向[J].华东师范大学学报(教育科学版),2004,(1).
- [12]Susan Krauss Whitbourne, et al..Formative Reflections on Service-Learning in a Course on the Psychology of Aging[J].Educational Gerontology,2001,(1).
- [13]雷雳.发展心理学(第二版)[M].北京:中国人民大学出版社,2013.
- [14]王莉莉.中国老年人社会参与的理论、实证与政策研究综述[J].人口与发展,2011,(3).
- [15]Hazel MacRae.Self and Other: The Importance of Social Interaction and Social Relationships in Shaping the Experience of Early-Stage Alzheimer's Disease[J].Journal of Aging Studies,2011,(4).
- [16]郑功成.养老服务政策建构的合理取向[N].中国社会报,2021-11-26.
- [17]宋晓宇.上海社区嵌入式养老发展现状及建议[J].科学发展,2020,(9).
- [18]王锦成.居家养老:中国城镇老年人的必然选择[J].人口学刊,2000,(4).
- [19]郭丽君,等.“医养结合”养老模式的国际成功制度与政策分析[J].中国老年学杂志,2019,(4).
- [20]封铁英,刘嫒.新时代老年群体养老获得感:产生机理、逻辑进路与实现路径[J].北京工业大学学报(社会科学版),2021,(6).
- [21]姚兆余.探索发展农村互助养老新模式[J].群众,2021,(12).

(责任编辑 屈虹)

From Economic Assistance to Care Service: The Goal Changes of China's Old-age Security Policy

BAI Wei-jun, NING Xue-si

(School of Public Management, Inner Mongolia University,
Hohhot Inner Mongolia 010070, China)

[Abstract] The aging trend of young children and old age in China is obvious, and the difficult care problem of the elderly is becoming increasingly prominent. Traditional old-age security takes economic assistance as the main means to achieve the policy goals of maintaining the living expenses of the elderly, balancing the living gap of the elderly and subsidizing their living income. However, it is difficult to meet the high-level needs of the current elderly for care services, social participation, combination of health and old-age care, and decent pension. China's old-age security policy should gradually shift from economic assistance to care service, aiming at the high-quality development of old-age services, subdivide elderly groups, focus on individual needs, combine community embedding with social coordination, and build a care service old-age security policy system.

[Key words] Old-age Security; Economic Assistance; Care Service