

构建高质量养老服务体系

鲁全

中国正面临着快速的人口老龄化，老年人占比的提高，对现收现付的养老保险制度带来冲击，同时中国是全世界老年人口数量最多的国家，这对养老服务体系提出了极高的要求。如果说前者还可以通过经济的快速发展来予以应对，那么养老服务的巨大需求则是完全刚性的。二十大报告提出，要发展养老事业和养老产业，推动实现全体老年人享有基本养老服务。这是建设社会主义现代化国家的题中应有之义。进入新时代以来，中国的养老服务体系建设取得了重要的成就，但也面临着新环境和新挑战。

中国特色的养老体系

中国的养老服务体系建设经历了从惠及少数到覆盖全体老年人的过程。长期以来，受到经济发展水平和传统家庭养老观念的影响，中国的养老服务体系主要针对缺乏家庭支持的弱势老年群体，如农村的“五保”老人和城镇的“三无”老人等。

农村的敬老院和城镇的福利院是当时最常见的养老机构，基本形成以集中供养为主，分散供养为辅的养老模式。这充分体现了兜底性原则。

随着家庭规模的小型化和供养能力的相对下降，养老问题逐渐成为了一个重要的社会问题。针对此，在充分结合国情的前提下，中国

提出了机构养老、社区养老和居家养老相结合的具有中国特色的养老模式。

然而，在探索的过程中，我们也走过弯路。在早期，我们过于强调机构养老的作用，并且用床位数作为衡量养老服务事业发展的标准，导致各地床位总量增加的同时，却出现了床位空置和一床难求并存的结构性问题。面对这样的问题，国家及时调整策略，形成了“以居家为基础、以社区为依托、以机构为补充”的符合中国传统文化与老年人需求的养老服务发展战略。在中共十九大报告中，习近平总书记创新性地提出“构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境”，将中华民族传统文化与道德要求融入到现代养老服务体系建设中，更是彰显了养老服务体系构建过程中的中国特色。

截至 2021 年底，全国共有各类养老机构和设施 35.8 万个，养老床位 815.9 万张。其中，社区养老服务机构和设施 31.8 万个，共有床位 312.3 万张。全国共有 3994.7 万老年人享受老年人补贴，其中有 3246.6 万人享受高龄补贴，90.3 万人享受护理补贴，573.6 万人享受养老服务补贴，84.2 万人享受综合补贴。全国共支出老年福利资金 386.2 亿元人民币，养老服务资金 144.9 亿元。面向全体老年人的养老服务体系正在逐步建成。

供给侧创新呈现多种形态

养老服务的本质是通过养老服务供给满足老年人服务需求的过程。提高养老服务质量的关键是推进供给侧结构性改革，尤其是探索满足广大居家老年人需要的有效供给方式。进入新时代以来，不同的社会主体都在积极探索多种形态的养老服务供给方式。

首先，是养老服务向社区和基层下沉。在国家提出有关机构养老、社区养老和居家养老相结合的总体布局后，不同城市纷纷提出诸如“9073”或“9064”的总体规划，即90%的老年人居家养老、7%在社区养老、3%在机构养老。这就意味着养老服务需要下沉到社区和基层。无论是提供上门服务的居家养老，还是日托性质的社区养老，都呈现出日益蓬勃的发展趋势。例如北京市推出的养老驿站，以街道和社区为单位，为老年人提供日托服务，白天老年人可以在社区机构中生活，享受专业的照护，晚上回到家中，这是一种居家养老与社区养老的混合形式。

其次，是以保险公司为主体的养老金与养老服务混合给付。传统上，保险公司经营的商业养老保险只进行现金给付，但如果缺乏有效的养老服务供给，老年人再高的养老金水平也无法转换为高质量的老年生活。因此，部分保险公司尝试开展养老金和养老服务的混合给付。参保人既可以按照保险合同按月领取养老金居家养老，也可以选择入住养老机构，将养老金给付直接转变为养老服务给付。这有效地联结了资金和服务，也使得传统的保险公司有了新的业务领域和增值空间。

最后，是以老年人资产为依托的其他新型养老方式。例如刚刚退休、身体状况较为健康的“年轻老人”崇尚的“候鸟式”养老，对个人房产进行反向抵押形成的“以房养老”，以及自发行形成的“抱团养老”等等。

仍有难题待破解

虽然中国的养老服务体系建设取得了重要的进展，但仍面临着发展不充分和不平衡等问题，一些长期影响养老服务高质量发展的问题仍然存在，有待破解。

专业人才短缺和职业认同度不高是养老服务行业长期面临的根本性问题。与生产型行业可以用机器取代劳动力不同，养老是服务行业，其质量归根到底取决于养老护理员的专业素养。虽然近些年国家加强了对养老护理员的培训，并着力提高其薪酬水平，但高水平的养老护理员数量仍然非常有限。且由于该职业的社会认同度并不高等原因，导致护理员的稳定性相对较低。养老护理市场需求旺盛，但有效供给严重不足，这成为制约养老服务事业和产业发展的核心要素。

养老服务资源在城乡之间的配置存在较大差距。农村老龄化程度比城镇老龄化严重，这是中国老龄化的一个重要特征。其主要原因并非是农村地区老年人预期寿命更高，而是农村大量年轻人流动到城市后，导致老年人被迫“留守”。且农村地区的医疗水平相对较差，其养老服务的需求总量更大，也更加迫切。相较于需求而言，农村地区的有效养老服务供给严重不足。近些年，农村地区出现的“幸福院”模式，也仅局限于主要解决老年人用餐以及自理老年人的日常消遣娱乐活动等，针对失能、半失能老年人的护理服务却仍然主要依靠家庭。

专业的护理人员主动上门，老年人在自己熟悉的家庭环境和家人陪伴下接受专业照护服务，这种居家养老是将来最为理想的养老服务方式。但是，有数据显示，因家中地面湿滑导致的摔倒是造成老年人伤害的最主要原因，因此，建议老年人的家中应进行无障碍以及防滑等改造。同时没有电梯的老旧小区，应在社区牵头下达成各方一致，

尽快加装电梯方便老年人上下楼。总之，以无障碍为主要内容的老年人友好型社会建设还有很长的路要走。

供需两侧需同时发力

养老服务事业和产业发展均需实现供求之间的动态平衡，养老服务的有效供给是满足老年人不断增长的高质量养老服务需求的唯一途径，而提升需方的购买力反过来又是影响供给的重要因素。因此，高质量养老服务体系的建设需要供需两侧齐发力。

在需求方面，一方面是要推广长期护理保险制度，不断提高需求方的支付能力。中国的长期护理保险制度从2016年开始试点，到2020年试点范围进一步扩大。从国外经验来看，长期护理保险正在成为重要的基本社会保险制度，它将从整体上增强需求方的支付能力，降低个人和家庭的护理费用负担，进而刺激有效供给的增加。另一方面，是要对养老服务的需求进行分级分类，准确甄别，精准满足。随着人们预期寿命的延长，老年阶段的时间跨度拉大，在不同的老年阶段，需求结构存在显著差异。在刚进入老年阶段时，老年人个人的经济状况和健康状况都较好，社会参与和社会融入是主要需求；70岁之后，老年人身体状况开始显著下降，健康生活是主要需求；80岁之后，老年人失能和半失能的比例显著上升，护理则成为主要需求。

养老服务高质量发展的关键在于深入推进供给侧结构性改革，其中的关键之一是打破机构养老、社区养老与居家养老的边界，构建混合式的养老服务供给新机制。例如，机构养老要通过连锁化、社区化的方式嵌入到社区中，并提供高质量、专业化的居家上门服务，从而实现服务对象从养老院内的老人向社区全体老人的拓展。养老护理专业人员的供给是必须突破的短板，要更加充分地发挥市场机制的作

用，让护理人员有体面的收入和职业尊严，要兼顾照护人和被照护人的权利，为护理人员提供喘息服务和心理健康的支持等。

总之，中国作为全世界老年人口最多的国家，养老服务体系的建
设面临着重大的挑战，但我们有着尊老、敬老的优秀文化传统，有着
极具韧性的家庭养老支持，也必将能够建立和完善具有中国特色的养
老服务体系，让所有的老年人颐养天年。

（本文来源：今日中国 2022 年 12 月 6 日，作者系中国人民大学教授、中
国社会保障学会秘书长）