

创新养老服务 筑梦幸福湖南

湖南女子学院课题调研组

编者按

为贯彻落实党中央关于“积极开展应对人口老龄化行动”的重大部署,促进我省养老服务业的快速发展,湖南女子学院课题组于2015年6月至10月分别走访了省民政厅、省家庭服务业协会等多家政府有关部门和行业协会,深入长沙、株洲、湘潭、常德、益阳、邵阳、岳阳、郴州等地的养老服务企业实地调研,对我省养老服务模式进行了深入研究。课题组认为,我省养老服务以居家养老、社区养老、机构养老为基本模式,已基本形成覆盖城乡的养老服务体系。但我省养老服务模式创新不够,提出了坚持以养老服务模式创新为突破口,推进我省养老服务业加快发展的对策建议。



2 观念、主导、人才彰显“瓶颈”,养老服务模式亟待创新

目前,我省养老服务供给模式单一,养老服务供给不丰富,难以满足不断增长的养老服务需求。究其原因,主要有以下三个方面:

百姓养老观念相对保守,对社会养老服务认可度不高,需求不旺,养老服务模式创新动力不足。调研发现,老百姓对养老保障及养老服务非常欢迎,感谢党感谢政府,而且绝大多数群众认为养老服务是政府的事,理所当然由政府提供服务,导致在养老服务实践中,作为需求方的老年人参与不足,导致居家养老服务中无偿、低偿服务的多,自主购买有偿服务的少。同时,在老百

姓的思想中“养儿防老”的传统观念占主导地位,比较青睐有强烈情感联结的家庭养老模式,对其他养老服务认可度不高。这些原因直接导致了我省养老服务需求不够强烈,抑制了养老服务供给模式创新,对我省养老服务市场化、专业化发展形成了一定的障碍。

政府主导作用发挥不够,有效支持偏少,养老服务模式创新的基础条件较差。我省养老服务业专项发展规划尚未出台,对全省养老服务产业发展的统筹力度不够,加之受财力的影响,养老服务存在基础差、不平衡等问题。如在供给方面,区域、结构

性供给不平衡问题比较突出,城区公办养老机构,有的一床难求,如长沙市雨花区社会福利中心、郴州市北湖区福利院等,而在乡镇养老机构,则空置率过高,有的敬老院空置率甚至在50%以上,如邵阳市洞口县竹市镇敬老院。在政策支持方面,已颁布的鼓励支持民营养老机构的优惠政策,如税收减免、水电费优惠等,由于种种原因导致政策落实的“肠梗阻”现象比较普遍,政策效应难以显现。在财政投入方面,我省养老服务方面的投入2013年是4.78亿,2014年是5.5亿,相比山东省从2013年开始每年投入7个亿差距较大。我省财政养老服务专项基金对于全省养老服务业发展的引导作用十分有限,对社会资本撬动作用不大,导致目前我省养老服务投入不足,基础设施不足,公共服务平台缺乏,信息化建设落后,服务水平和行业管理效率较低。比如目前我省老年人养老床位占有率约为22‰,低于全国24.4‰,更低于发达国家的50至70‰。

专业化护理人员缺乏,养老服务存在结构性缺陷,新的养老服务模式难以实施。调研发现,目前我省养老服务仍处于粗放式养老,大多限于照料老人的日常生活,对老年人的精神需求、心理健康需求和文化娱乐等需求关注还远远不够,不能有效满足老年人多样化和差异化的服务需求。究其原因,主要是我省多数养老机构聘用的是农村中年妇女或是城市待业或下岗的中年妇女从事养老服务工作,缺少相关养老护理培训。而拥有专业知识的专业人才却因就业预期、工资收入、社会地位、发展空间等方面的原因改行或放弃就业,养老服务行业专业人才严重不足,养老服务创新主体队伍不大、意愿不强,在养老服务业的创新创业氛围不浓,成为制约我省养老服务业发展的瓶颈。

3 加大投入,加快创新,推动养老服务业进入“阳光地带”

养老服务模式是养老服务业的载体。加快发展我省养老服务业应坚持需求导向,大力推进养老服务模式创新,探索有效的实现途径。

弘扬爱老敬老的传统美德,促进全社会形成现代养老服务观念。养老观念是引导养老服务需求和模式创新的基础。敬老爱老历来是湖湘文化的重要内涵。历代湖湘儿女一直传诵和努力践行“吾老老以及人之老”的美德,在湖湘大地形成了尊老敬老、爱老护老的优良传统。多年来,我省各级党委政府大力弘扬敬老爱老传统,积极对接现代养老理念,为我省养老服务业发展奠定了文化优势和思想基础。在“十三五”开局时期、全面建成小康社会的决胜阶段,按照党的十八届五中全会部署,积极开展应对人口老龄化行动,更加需要现代养老服务观念的引领。我们认为,“老有所养、老有所医、老有所乐”既是一个社会问题,也是经济问题。针对当前普遍存在“爱幼过度”而“爱老不足”的社会问题,我们建议,政府层面要更加注重按照中央培育和践行社会主义核心价值观的要求,弘扬中华孝道文化,维护老年人权益,开展文化教育活动,开展精神慰藉、精神关爱和志愿活动,营造一个尊老敬老、爱老助老的良好社会环境;要大力宣扬敬老爱老典型,引导全社会形成敬老爱老养老的价值导向。同时,要努力促进全社会转变养老观念,把敬老爱老、“养儿防老”与享受现代养老服务结合起来,让老年人的权益得到更好的保障。养老服务社会组织和企业要创新养老服务供给,引导养老服务需求,使“老有所养”这个社会问题在市场经济条件下得到更好的解决。总之,在全面建成小康社会的历史背景下,既要赋予爱老敬老的传统美德新的内涵、新的形式,让爱老敬老成为一种时尚需求、时尚消费,又要促使其与养老服务业良性融合,为养老服务业市场化、产业化发展厚植社会文化根基,引发养老服务创新,丰富精神、文化等养老服务产品供给,促使我省养老服务业迸发生机活力,为敬老爱老提供政府托底和市场机制双重保障。

创新养老服务模式,拓展养老服务功能。养老服务模式创新是养老服务业发展的核心动力。针对我省养老服务粗放的问题,我们建议,要围绕居家养老、社区养老和机构养老,

加强和完善服务配套,丰富和创新服务模式,改善和提升服务体验,推动养老服务多元化,增强养老服务选择性,促使养老服务落细、落小、落实,为老年人创造更多的获得感、满足感、幸福感。一是发展城市社区嵌入式家庭型养老机构。小型化、专业化、社区化和连锁化将成为养老服务机构下一步发展的主要形态。在城区大力发展中小型和微型养老服务模式,强化日间照料功能,提供居家养老服务和托养功能。二是推行家政服务介入居家养老服务模式。近年来,家政服务已经成为居家养老服务的重要实施者,并被社会广泛认可。政府要研究、制定、出台相关政策,积极引导家政服务介入居家养老。三是推进医养结合模式。以医疗机构承办养老或者依托医院转型为养老机构,发展集医疗、康复、养生、养老等为一体的服务模式。引导社会资本、营利性和非营利性医疗机构、社会服务机构和组织、志愿组织和其他公益组织共同参与到养老服务中来。四是积极探索互助式养老服务模式。借鉴香港等地社会服务“时间券”的方式,支持建立“为老服务储蓄时间银行”或积分制,统一入档,当其本人需要服务时,可提出申请,用“时间券”或积分兑换相应服务,积极引导我省中青年和老龄老人为高龄、空巢、失能和半失能等困难老人提供帮扶服务。五是认真开展以地养老试点,探索农村养老新模式。中国农村老年人口已超过1亿,我省农村老年人口也逐年增多。农村老人养老面临的最大难题就是没有退休金,他们只能靠土地维持生活。以土地流转支撑农村养老,即“以地养老”有望成为解决农民养老资金来源的一种重要方式。

加大养老服务投入,不断完善和扩大养老服务基础设施。投资是实现养老服务模式多元化、多样化的关键。我省养老服务设施基础薄弱,历史欠账多,我们建议,要引导全社会力量加大投入,补齐短板。一是加紧制定全省“十三五”养老服务业发展专项规划,强化规划对投资的引导。在此基础上,进一步简政放权,推进养老服务业市场投资便利化,建立养老服务业投资负面清单,吸引国内外资本来湘投资养老服务业。二是加大政府投入,发挥好财政资金的撬动作用。要在现有投入的基础上,逐年适当提高财政投入比例,逐步提

打破旧有的养老思维方式

财政部财政科学研究所所长 贾康

养老是个非常大的问题,尤其对我们国家来讲,还没有成为发达国家,老龄化问题就先来了。在13亿人口的发展中国家,既要发展又要解决好养老问题,必须把两者结合起来,不能因为养老耽误了发展,也不能只考虑发展而遗忘了养老。

国际上很多养老模式都可以学习借鉴,但很难照搬,最终只能靠我们摸索一个具有中国特色的模式,这就是混合型。混合型养老保障体系反映的是一种结构性改革,这个结构性改革涉及个人、家庭、企业、市场、政府。过去我们忽略了商业养老保险,这是一种市场机制。以前人们觉得养老更多地靠政府机制,今后可能要更多发挥市场作用。

从历史角度来看,最早是家庭养老,然后变成市场养老,到市场去找工作,自己养活自己。再后来发展到国家建立养老制度,政府财政拿钱,补贴养老金。现在看来,单纯强调个人、家庭、企业、市场或政府任何一个方面的责任,都已经不现实了。各方应承担相应责任,形成一种新型养老模式,我认为这是一种发展趋势。

讨论混合型养老保障体系,首先是思维方式的一种变革。思维方式不变,就没办法建起真正的养老模式,应对当前和未来的挑战。我们现在这个时代是一个风险时代,个人、家庭、企业、市场以及政府,面临的风险在不断扩大。在这一时代背景下,怎么去应对养老风险?

过去认为养老完全是个人、家庭的事,所以政府不管。后来认为这种风险是一种公共风险,政府应该承担更多责任,于是出现北欧国家福利保障模式。现在发现这种更多由政府承担养老责任的模式也有问题。所以,开始更多考虑市场的作用。公共风险完全要政府去承担,当政府没有这个能力的时候,就要建立一种新机制,去化解这种公共风险。比如建立社会保险,在当时,社会养老保险就是一种新的制度安排,通过建立这种机制相应降低整个公共风险。现在发展商业养老保险,我认为实际也是降低公共风险的有效办法。

发展商业养老保险,是单靠政府扛养老风险已经扛不下去的情况下,必须要走的一条路。我们别无选择,不然就会出现严重的养老危机。日本就是前车之鉴。日本的财政里,1/3的支出用于养老,税收收不抵支,只好借钱,债务在世界上最高。对此,日本人也很担忧。因为债务高台一旦崩溃,就意味着整个国家面临灾难。

所以,我认为公共财政对养老保障体系应该有一个战略规划,具体要承担多大责任,应进行整体衡量。对于个体来说,很多人都希望政府承担的责任越多越好,最好不要实行社会保险模式,也不用个人购买商业养老保险,而是像北欧国家那样,从摇篮到坟墓,国家统统包起来。但这是不现实的,尤其在一个发展中的13亿人口大国更做不到。这就要让市场化解这种风险,让个人承担起相应的责任。

因此,现在简单讲是让政府承担更多责任,还是让企业、家庭、个人承担更多责任,泛泛而谈没有什么意义。我认为最重要的是风险的权衡,整个社会风险的权衡,个体风险和公共风险、财政风险、经济风险、养老风险怎么权衡,最佳的度在哪里?不同条件下是不一样的。

■调研手记

让老有所养不是奢求

“如果有一天,我老无所依,请把我留在,在那时光里。如果有一天,我悄然离去,请把我埋在,这春天里……”汪峰的歌唱出了生活中的一种无奈。每一个人都会老去,老龄社会迎面走来,“空巢老人”的骤然增多,养老问题避无可避。“老有所养,老有所依”是国人自古以来的追求。在经济社会快速发展的今天,养老问题应该得到合理的制度化安排,现代化的社会体系中,老人们不应该“在春天里徘徊”,老有所养应该不再是奢求。

(课题主持人:李昱,主要研究人员:陈质颖、张友明、邵汉清、谷素萍、刘国锋、李能)