破

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

我省已于1996年进入了人口老龄化社 会,比全国提前3年。2005至2014年,我省老 年人口年均增长约4%,为全国增速的1.15 倍,每年净增40万以上,未来10年增长将会 更快。与全国一样,我省正面临着越来越严 重的人口老龄化问题。党中央高度重视人口 老龄化问题,十八大以来多次提出大力发展 老龄服务事业和产业。十八届五中全会又作 出了"积极开展应对人口老龄化行动"等重 大部署,表明中央决心将发展养老服务业列 入了未来五年行动计划。积极开展应对人口 老龄化行动,既是建成"幸福新湖南"、保障 老年人共享发展成果的题中应有之义,也是 提升我省服务业水平、促进经济转型升级的 重要机遇,必须坚持以政府为主导,以社会 力量为主体,加快发展以居家为基础、社区 为依托、机构为支撑的养老服务体系;必须 坚持养老服务需求导向,创新养老服务模 式,做实养老服务业发展载体,丰富养老服 务供给;必须坚持共享原则,把不断满足老 年人日益增长的养老服务需求落到实处,创 造更多的"获得感"。

居家、社区、机构成为 "三驾马车",覆盖城乡的 养老服务体系基本形成

《2014年湖南省老龄事业发展统计公 报》显示,2014年底,我省60岁及以上老年人 口达1126.2万,占全省常住人口总数的 16.72%,较上年度上升0.59个百分点。这表 明我省老龄化趋势加快,养老服务需求将不 断增加。近年来,我省相继出台了一系列应 对措施,积极有效地开展工作,居家、社区、 机构养老的基本服务模式得到进一步加强。

(一)居家养老服务。2014年,全省继续 推进居家养老服务社会化、市场化、产业化, 进一步建立健全居家养老服务体系。中央、 省、市、县各级专项福彩公益金及市县财政 投入资金8941万元,建成居家养老服务示范 点280个,村级示范点656个,累计服务城乡 老年人440万人;建成农村幸福院1760所。

(二)社区养老服务。2014年,新建城市 老年人社区日间照料中心128个,农村中心 社区(村)老年人日间照料中心586个,累计 服务老年人26.3万人。社区养老服务机构为 老年人提供生活照料、医疗护理、心理慰藉、 娱乐休闲等10多项养老服务。

(三)机构养老服务。2014年全省新建和 改扩建农村敬老院169所、县级社会福利院 (福利中心、老年公寓)20个。全省有敬老院 2073所,五保之家1821个,床位14万余张,光 荣院165所,老年床位1.12万张。截至2014年 底,全省老年人养老床位占有率约为22‰。

当前, 我省基本形成了覆盖城乡的养老 服务体系,养老服务模式建设呈现出以下特 点:一是运营模式向多元化、多样化发展。调 研发现,我省一些市县按照"发挥市场在资 源配置的基础性作用,打破行业界限,开放社 会养老服务市场"的要求,开始了公建民营 等新机制的探索和试点, 如长沙市和常德市 已经出现了多家公建民营养老服务机构,养 老服务投资主体和企业所有制形式由政府 单一性逐步开始向政府和社会企业主体多 元性发展。二是服务对象向公众化、普及化 转变。目前,我省养老服务已逐步兼顾不同 群体不同层次的养老需求,第一层次是基本 生存需求,主要来自城市中的"三无"老人、农 村的"五保"老人、城乡"低保"老人等弱势群 体老人,第二层次是社会大众的平均需求,主 要是工薪阶层老人,第三层次是享受性需求, 主要来自一些收入较高的老年人。尽管目前 我省养老服务仍以第一、二层次为主,但第 三层次的需求在不断增大。三是养老服务向 规模化、品牌化提升。调研发现,我省养老服 务的硬、软件设施条件不断改善,老年人的 身心特点得到更多关注, 服务内容也更加丰 富,不仅能提供日常生活供养服务,也能提供 一些康复、护理、娱乐、教育等综合服务,更好 地满足老年人的物质和精神需求。一些经营 良好的养老企业开始向着规模化、品牌化的 方向发展,目前已涌现出湖南万众和社区服 务管理有限公司、康乐年华养老服务、康乃 馨养老产业、怡天苑养老服务中心、国泰阳 光颐养院、华嫂家政等品牌企业。

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



加大投入,加快创新,推动养老服务业进入"阳光地带"

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"老吾老以及人之老"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,应围绕居家养老、社区养老和机构养老,

养老服务模式是养老服务业的载体。加 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小微型养老服 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低龄老人为高龄、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

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,对社会资本的撬动作用不大,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

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。

高专项彩票公益金用于养老服务的比例。改 进省政府"引导型健康养老服务产业投资基 金"使用办法,鼓励地方设立基金,以市场化 方式发展养老服务业, 充分发挥财政资金的 "种子"作用。三是吸引更多民间资本,发挥好 社会资本的主体作用。加快完成我省基金募 集规划,完善和高效运行养老服务体系专项 建设债券项目库,提升我省养老服务业吸引 社会资本投资的规模、质量和水平。四是大力 推进PPP模式在养老服务中的应用。以财政 资金为引导,建立公私资本融为一体的养老 服务合作模式。加大政策支持力度,对已出台 的一系列优惠政策进行理清和评估,对行之有 效的政策措施要监督落实到位, 为私营部门 参与PPP项目给予财政、税收、金融、土地等多 方面扶持,使社会资本增强投资回报预期,提 高社会资本参与养老服务投资的积极性。五 是加快发展智慧养老服务。在新常态下,加强 养老服务信息基础建设,用"互联网+"新思 维、新方法,探索众筹等方式,支持鼓励社会 力量在养老服务业领域创新创业,构建新型 养老服务体系。

加快专业人才培养,提升养老服务质量。 创新养老服务模式关键在人。推进我省养 老服务转型升级首先要推进养老服务人员 转型升级。针对我省目前养老服务专业人 员缺乏等问题,我们建议,一是加强养老服 务职业教育, 充分发挥高校培养人才的优 势,加快培养老年医学、护理、营养和心理 等方面专业人才。将养老机构纳入护理类 专业实习基地范围,鼓励大专院校学生到 各类养老机构实习。我省的湖南女子学院、 长沙民政职业技术学院分别开办有家政 学、老年服务与管理相关专业和课程,可以 发挥示范引领作用,要积极支持此类高校 开辟家政(养老服务)实训基地,优先支持 和推进现代家庭服务业的产学研协同创 新。二是制定从业人员职业技术等级评定 制度,实行各类养老机构从业人员的职业 资格认证和持证上岗制度。探索建立在养 老服务中引入专业社会工作人才的机制, 开展社会工作的学历教育和资格认证。三 是增设社区养老服务公益性岗位, 支持养 老机构吸纳就业困难群体就业。有条件的 市县,可探索实行养老服务岗位政府补贴 制。加快培育从事养老服务的志愿者队伍, 实行志愿者注册制度,形成专业人员引领

志愿者的联动工作机制。

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

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

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

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。

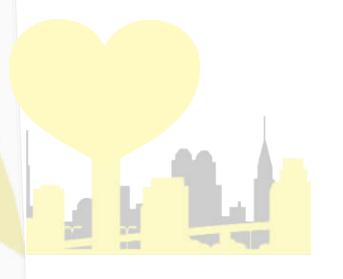
■调研手记

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)

责任编辑 朱永华 版式编辑 李珈名



而遗忘了养老。 国际上很多养老模