

党的十八大以来我国养老服务政策新进展

林 宝

(中国社会科学院 人口与劳动经济研究所, 北京 东城 100006)

[摘要] 党的十八大以来我国养老服务政策密集出台、渐成体系。养老服务政策的进展主要表现在八个方面:理顺政府与市场关系,厘清养老服务供给责任;全面开放养老服务市场,增加养老服务供给;大力发展社区服务,弥补服务体系短板;强化创新驱动,支持新型养老模式发展;推动医养结合,破解养老服务发展困局;加大扶持力度,降低服务供给成本;加强市场监管,提升养老服务质量;开展长期护理保险制度试点,探索护理责任分担新模式。十八大以来养老服务政策变化有四大明显特点:在政策定位上,由单一发展老龄事业转变为老龄事业和产业协同发展;在政策目标上,由保重点人群转变为保基本服务;在政策重点上,由侧重扶持机构转变为促进居家社区机构相协调;在政策内容上,由就养老论养老转变为推动医养康养相结合。下一步养老服务政策取向:一是焦点转移,从顶层设计走向具体落实;二是动能转换,进一步强化创新驱动;三是关口前置,增强老年人自我养老能力;四是重心下沉,继续大力发展社区养老服务;五是重点突破,尽快总结试点经验出台统一的长期护理保险制度。

[关键词] 养老服务; 人口老龄化; 老龄治理; 政策进展

[中图分类号] C912 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1007-5801(2021)01-0091-09

DOI:10.14119/j.cnki.zgxb.2021.01.008

积极应对人口老龄化是我国建设社会主义现代化强国的必然要求,而构建符合我国国情的社会养老服务体系则是积极应对人口老龄化的重要任务。党的十八大以来,随着我国人口老龄化的进一步发展,养老服务需求日益增长,如何提高老龄治理能力、更好满足老年人美好生活需要成为养老服务领域面临的一项艰巨任务,也成为推动养老服务政策发展的根本力量。这一时期养老服务政策密集出台,养老服务政策快速发展、渐成体系。

一、党的十八大以来养老服务政策变化的背景

(一)客观要求:不断增长的养老服务需求

不断增长的养老服务需求客观上要求养老服务政策不断完善。我国自2000年左右进入老龄化社会以来,人口老龄化一直呈快速发展态势。到2019年底,60周岁及以上人口为25388万,占总人口的18.1%;其中65周岁及以上人口为17603万,

[收稿日期] 2020-01-19; **[修回日期]** 2020-02-11

[作者简介] 林宝,中国社会科学院人口与劳动经济研究所研究员、博士研究生导师,中国社会科学院老年与家庭研究中心副主任。

占总人口的12.6%^[1],分别比2012年底提高3.8和3.2个百分点,年均增长0.54和0.46个百分点。人口老龄化的快速发展带来了养老服务需求的急剧增加。首先是老年人口快速递增使存在养老服务潜在需求人群快速扩大;其次由于家庭小型化、少子化、人口流动导致的代际分离等因素,使寻求社会养老服务的老年人日益增多;最后则是经济发展水平提高和老年人养老观念转变等引起的养老服务需求升级,对养老服务的量和质提出了更高要求。人口老龄化及其引起的养老服务问题日渐引起党中央、国务院乃至全社会的重视,党的十八大报告明确提出要“积极应对人口老龄化,大力发展老龄服务事业和产业”。2013年国务院发布了《关于加快发展养老服务业的若干意见》。此后,为落实这一文件精神,国务院各部门和地方政府密集出台了一系列相关文件,使养老服务制度建设进入高潮期。

(二)内在动力:满足人民美好生活需要

党的十九大报告指出,我国社会主要矛盾已经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。这就要求养老服务政策要着力解决养老服务供给中的不平衡不充分问题,努力满足老年人日益增长的美好生活需要,这也成为推动养老服务政策变化的内在动力。长期以来,我国养老服务发展不平衡不充分问题比较突出,与满足老年人美好生活需要存在较大差距。这主要表现在两个方面:一是养老服务总体供给能力不足,具体表现为众多的老年人有养老服务需求,却无法获得相应的养老服务;二是养老服务供给结构失衡,具体表现为供给与需求脱节,存在一定无效供给,养老服务的实际使用率较低^[2]。在此背景下,为满足老年人美好生活需要,必须推动养老服务供给侧改革,开放养老服务市场,增加养老服务供给总量,优化供给结构,改善供给质量,切实解决养老服务不平衡不充分问题。因而,这也成为了十八大以来养老服务政策的主要指向和内容。

(三)时代要求:实现老龄治理现代化

实现国家治理体系和治理能力现代化是建成

社会主义现代化强国的根本要求和重要标志。十九届四中全会专门就推进国家治理体系和治理能力现代化进行了系统设计,其中关于老龄治理也提出了明确要求,即“积极应对人口老龄化,加快建设居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系”。实际上,就是要求实现老龄治理现代化。十九届五中全会进一步提出“实施积极应对人口老龄化国家战略”,进一步凸显了老龄治理现代化的紧迫性和重要性。改革开放以来,我国老龄治理虽然有较大改善,但仍然存在诸多问题^[3]:一是老龄化认知的科学性有待提高;二是各治理主体职责不清晰;三是老龄政策体系定位模糊,政策执行效力低;四是体制机制的壁垒问题严重;五是重投入轻绩效的治理倾向明显。考虑到我国目前快速的人口老龄化形势,并即将进入中度老龄化社会(65周岁及以上人口占比超过14%),并在2035年左右进入重度老龄化社会(65周岁及以上人口占比超过21%),老龄治理现代化对国家治理体系和治理能力现代化将产生重大影响。因此,抓住当前人口老龄化程度还相对较低的战略机遇期,着力推进老龄治理能力提升是时代的要求。基于这一背景,这一时期的养老服务政策重点着力于理顺政府和市场之间的关系,大力弥补体系短板,强化创新驱动,目的均在于推进养老服务体系建设,推动老龄治理体系治理能力现代化。

二、十八大以来养老服务政策的主要进展

(一)理顺政府与市场关系,厘清养老服务供给责任

近年来,在养老服务领域,在各类政策文件中逐渐明确了政府和市场的边界,使养老服务供给责任更为清晰。一是政府有保障基本养老服务的责任。2013年,国家明确提出了“坚持保障基本”的原则,“确保人人享有基本养老服务”。2019年,再次明确了政府保障基本养老服务的责任。二是市场在养老服务资源配置中起决定性作用。2015

年民政部、发改委、教育部等十部委联合发布《关于鼓励民间资本参与养老服务业发展的实施意见》，提出，充分发挥市场在资源配置中的决定性作用。三是养老服务供给方式多元化。即养老服务供给由多主体承担、采用多样化的形式提供，特别是尽量减少政府直接提供服务，更多依赖各类社会主体。以公办养老机构改革为例，自2013年开始推行公办养老机构公建民营，2016年再次要求加快公办养老机构改革，明确限定政府运营养老床位占比，鼓励社会力量通过各种形式参与改革。这项工作的实质是改变以往政府通过公办养老机构直接提供养老服务的做法，尝试推动养老服务供给多元化。

(二) 全面开放养老服务市场，增加养老服务供给

要增加养老服务供给，关键是要推动市场开放，让更多社会主体参与进来。2016年，国家对全面开放养老服务市场提出了明确要求，在多个方面对开放市场进行了明确规定：一是降低准入门槛。如明确设立营利性养老机构按简化程序执行，本地与非本地投资者一视同仁等。二是放宽外资准入。在放开营利性养老机构的基础上，进一步放开非营利性养老机构设立，且享受与内资同等优惠政策。三是精简行政审批环节。要求对申办养老机构的不合理前置审批事项进行全面清理并予以取消，对审批程序和流程进行优化和简化。同时，还要求简化设立养老服务类社会组织审查和登记程序。2019年，我国再次强调全面落实外资举办养老服务机构国民待遇。明确境外资本在内地通过一定形式参与发展养老服务和政府兜底保障对象的，同等享受相关待遇和政策。这一系列政策通过降低准入门槛、放宽外资准入和精简行政审批环节等措施可以让更多的主体参与到养老服务供给之中，提升养老服务供给能力，优化供给结构，改善服务质量，繁荣养老服务市场，更好满足老年人的养老服务需求。

(三) 大力发展社区服务，弥补服务体系短板

在社会养老服务体系建设中，社区养老服务是关键一环，既决定了居家养老服务的质量，也影

响着机构养老服务需求。但长期以来，我国社区养老服务十分薄弱，是养老服务体系中的明显短板。近年来，为弥补这一短板，也出台了一些促进社区养老服务发展的政策措施。一是提出了明确的社区养老服务发展目标。2013年，提出了2020年的社区发展目标。包括两个全覆盖：基本养老服务（生活照料、医疗护理、精神慰藉、紧急救援等）对所有居家老年人实现全覆盖；基本养老服务设施（符合标准的日间照料中心、老年人活动中心等）对所有城市社区实现全覆盖。二是明确了社区养老服务的发展方向和支持政策。在2017年发布的《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》中提出要夯实居家社区养老服务基础。强调要支持社区对独居、空巢老年人家庭定期上门巡访；支持城乡社区发挥服务桥梁作用，建立社区综合信息平台，加强居家养老服务信息汇集、对接，提高服务针对性和专业化。2019年国务院《政府工作报告》也强调，要大力发展养老特别是社区养老服务业，对在社区提供日间照料、康复护理、助餐助行等服务的机构给予税费减免、资金支持、水电气热价格优惠等扶持。三是开展了多批居家和社区养老服务试点。自2016年开始，民政部和财政部已经连续5年选择203个地区进行居家和社区养老服务改革试点。希望通过试点探索和总结可供其他地区借鉴的成功经验，快速提高居家和社区养老服务水平，增强群众获得感。

(四) 强化创新驱动，支持新型养老模式发展

近年来，为贯彻落实新发展理念，养老服务发展领域在积极推动创新发展，出台了一系列措施支持新型养老模式发展，尤其是在推动智慧养老方面表现尤为明显。智慧养老是将互联网、人工智能、物联网等新技术应用于养老的新模式，近年来政策的推动有几个表现：一是提出了智慧养老产业发展目标，要求到2020年基本形成覆盖全生命周期的智慧健康养老产业体系；健康管理、居家养老等智慧健康养老服务基本普及，智慧健康养老服务质量效率显著提升；智慧健康养老产业发展环境不断完善，信息安全保障能力大幅提升等目标。二是

实施“互联网+养老”行动,推动智慧健康养老产业发展,拓展重点信息技术应用,制定产品及服务推广目录,开展试点示范,建设“智慧养老院”。三是开展了三批智慧健康养老应用试点示范。2017年工业和信息化部办公厅等联合发文启动了智慧健康养老应用试点示范。希望通过试点支持建设一批示范企业、示范街道(乡镇)、示范基地,推动智慧健康养老产品和服务的提供与应用。四是有针对性地解决老年人“数字鸿沟”问题,力图有效解决老年人在运用智能技术方面遇到的困难,让广大老年人更好地适应并融入智慧社会。

(五)推动医养结合,破解养老服务发展困局

长期以来,医养割裂成为了养老服务发展的瓶颈,为突破这一困局,近年来大量政策出台有力推动了医养结合的发展。一是对医养结合进行了系统的顶层设计,提出医养结合目标,同时提出了建立健全医养合作机制等一系列重点任务及完善投融资和财税价格政策、加强规划布局和用地保障等保障措施,对医养结合进行了系统的制度设计。二是简化医养结合机构登记审批程序,于2016年明确提出了首接责任制,要求民政、卫生计生部门谁先接到机构申请,谁先根据自己职责办理审批。2017年,对养老机构内部设置诊所、卫生所(室)、医务室、护理站,取消行政审批,实行备案管理。2019年,国家对养老机构设立医疗机构、医疗机构设立养老机构的程序进行了明确的规定。三是实施了两批医养结合试点。2016年国家卫生计生委办公厅、民政部办公厅发文启动了医养结合试点,希望通过试点促进试点地区率先构建起覆盖城乡的医养结合服务网络,探索建立符合国情的医养结合体制机制,创新医养结合管理机制和服务模式,为全国医养结合工作提供示范经验。

(六)加大扶持力度,降低服务供给成本

降成本不仅是养老服务业发展的必然要求,也是当前养老服务业供给侧结构性改革的一项具体要求。在完善投融资政策方面,内容涉及安排财政性资金、金融产品和服务方式创新、加大有效信贷投入、加强信用体系建设、鼓励和支持保险资

金投资、地方政府发行债券支持养老服务设施建设等方面。在完善土地供应政策方面,主要包括将养老服务设施建设用地纳入城镇土地利用总体规划 and 年度用地计划、民办非营利性机构与公办机构土地使用政策相同、营利性机构建设用地优先保障供应等。在完善税费优惠政策方面,涉及不同情形下的免征营业税、免征房产税、城镇土地使用税、免征企业所得税、减免行政事业费,养老机构用电、用水、用气、用热按居民生活类价格执行等。在完善补贴支持政策方面,提出建立经济困难的高龄、失能等老年人补贴制度;采用多种方式,支持社会力量开展养老服务;对彩票公益金用于支持发展养老服务业发展提出具体要求等。在完善人才培养和就业政策方面,提出要加快培养专业人才,制定优惠政策,鼓励从事养老服务工作;加强老年护理人员专业培训,对符合条件的从业人员给予补贴;加强劳动保护和职业防护,提高职工工资福利待遇等。在鼓励公益慈善组织支持养老服务方面,提出引导公益慈善组织重点参与养老机构建设、产品开发和提供服务;积极发展公益慈善组织和志愿组织等。这一政策框架成为后续各项政策文件中出台相关政策的重要依据,为降低养老服务供给成本奠定了较好的基础。

(七)加强市场监管,提升养老服务质量

养老服务供给不仅存在总量不足的问题,而且还存在质量不高的问题。在养老服务准入门槛降低的情况下,加强市场监管、提升养老服务质量就显得尤为重要。近年来,养老服务政策在这方面也加大了力度,对优化市场环境、提升服务质量起到了积极的推动作用。一是加强服务监管和行业自律。要求各地要加强部门协同配合,健全机制,加强监管,明确了严禁从事的活动。同时,要求加大对违法违规行为的查处,加强安全管理和信用建设,等等。二是出台了机构养老服务的国家标准。2017年国家质检总局、国家标准委发布了《养老机构服务质量基本规范》并开始实施。《基本规范》规定了养老机构服务的基本服务项目、服务质量基本要求、管理要求等

内容,是养老机构服务质量管理首个国家标准,标志着全国养老机构服务质量迈入标准化管理的时代。三是开展了养老院服务质量建设专项行动。2017年,民政部等六部门印发《关于开展养老院服务质量建设专项行动的通知》,正式启动了养老院服务质量建设专项行动,暂定四年。其主要目的是通过专项行动解决养老院服务质量建设中的重大问题,提升养老服务质量。该文件还提出了115项检查内容,是对养老机构服务质量检查、评分的工具。十九届五中全会更是明确提出要“健全养老服务综合监管制度”,这必将推动新的养老服务质量监管措施出台。

(八)开展长期护理保险制度试点,探索护理责任分担新模式

长期护理保险制度是利用社会保险制度让社会成员分担长期护理负担的一种制度设计,在日本、德国、韩国等人口老龄化较为严重的国家和地区均有采用,是应对人口老龄化的一项制度选择。目前,我国开展长期护理保险制度试点已经四年有余。自2016年起,国家决定在15个城市开展长期护理保险制度试点,并对开展长期护理保险试点的指导思想和基本原则、目标和任务、基本政策、管理服务等做了规定。要求相关地方按照以人为本、基本保障、责任分担、因地制宜、机制创新、统筹协调的基本原则,探索建立长期护理社会保险制度,为长期失能人员的基本生活照料和与基本生活密切相关的医疗护理提供资金或服务保障。希望利用1—2年试点时间,积累经验,探索适应我国社会主义市场经济体制的长期护理保险制度政策体系,以及相应的标准体系、服务规范和管理办法。试点以来几十个城市自愿进入到了试点的行列^[4]。2020年9月,国家医保局会同财政部印发《关于扩大长期护理保险制度试点的指导意见》,新增14个试点城市(区),探索建立以互助共济方式筹集资金、为长期失能人员的基本生活照料和与之密切相关的医疗护理提供服务或资金保障的社会保险制度。

三、十八大以来养老服务政策变化的主要特点

(一)在政策定位上,由单一强调发展老龄事业转变为老龄事业和产业协同发展

十八大以来,养老服务政策在定位上出现了明显的转变,从发展老龄事业逐渐明确为兼顾发展老龄事业和产业。在十八大以前,关于促进养老服务发展的政策基本上是在老龄事业的框架下展开的。如在“十二五”规划过程中,关于养老服务的相关规划内容都纳入在2011年国务院印发的《中国老龄事业发展“十二五”规划》中。2012年召开的十八大则明确提出“大力发展老龄服务事业和产业”,显示开始将老龄事业和产业并重。2013年,《关于加快发展养老服务业的若干意见》的发布更是要大力发展老龄产业的明确信号。到“十三五”规划时,关于养老服务的规划名称改为《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》,这一修改表明,老龄事业不能完全涵盖养老服务内容,在事业之外还有产业发展问题。在2017年10月召开的十九大进一步强调“积极应对人口老龄化,构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境,推进医养结合,加快老龄事业和产业发展。”这些重大政策信号表明,从政策定位上,养老服务不再只是一个老龄事业内的范畴,而是既包含事业也包含产业。政策定位的转变不仅意味着政策内容的丰富,还意味着政策影响面的扩大。由于这一转变,这一时期政策密集出台,明显强调了养老服务的多层次性、供给主体的多元性、供给方式的多样性。十九届五中全会进一步强调“推动养老事业和养老产业协同发展”,不仅要求将老龄事业和产业并重,而且要求相互协调、协同发展。

(二)在政策目标上,由保重点人群转变为保基本服务

政策定位的变化也带来了政策目标的转变。在十八大以前,尽管也强调了社会养老服务体系建设,甚至还制定了相关的规划,但出台的具体政策并不多,养老服务政策更为关注城市“三无”和农村“五保”等重点人群的养老服务供给问题。这

一点与政策定位为发展老龄事业有关,在发展老龄事业的政策环境下,政府考虑更多的是养老服务的公益性问题,在有限的资源下首先要保障重点人群的养老服务供给。在政策定位转变为发展老龄事业和产业以后,养老服务保障范围也明显扩大,从重点人群扩大至全体老年人,保障内容也逐渐明确为基本养老服务,实现了从保重点人群向保基本服务的转变。从2013年的“坚持保障基本”原则和“确保人人享有基本养老服务”,到2019年的“确保到2022年在保障人人享有基本养老服务”,都体现了养老服务政策目标已经转移到保障基本服务上。政策目标的转变意味着在公益性的基础上增加了普惠性,养老服务政策要惠及所有老年人,而非仅仅是重点人群。2019年国家发改委、民政部、国家卫生健康委等部门联合印发《城企联动普惠养老专项行动实施方案(试行)》里就明确强调了“普惠导向”“支持面向社会大众的普惠性养老项目,为老年人群体提供成本可负担、方便可及的养老服务。”十九届五中全会明确要求“健全基本养老服务体系,发展普惠型养老服务和互助性养老,”再次明确了保基本服务的基本政策目标。

(三)在政策重点上,由侧重扶持机构转变为促进居家社区机构相协调

我国社会养老服务体系在提出之初就抓住了居家、社区和机构这三个重要场所在养老中的重要作用,养老服务体系建设的目标往往围绕这三者之间的关系而展开。但是,尽管早在2006年国家就明确提出了逐步建立和完善以居家养老为基础、社区服务为依托、机构养老为补充的服务体系。实际上,在十八大以前,主要的扶持政策基本上聚焦在机构养老上,对于发挥居家养老的基础作用和发展社区养老服务鲜有具体政策支持。十八大以来,这一状况逐渐改观,在推进国民经济的供给侧结构性改革过程中,补短板成为结构性改革的一项重要内容,社区养老服务作为养老服务供给侧的明显短板,受到了极大关注。不但明确了社区养老服务发展的目标,而且提出了一系列支持措施,并开展了多轮试点,有力推动了社区养老服务的发展。政策

重点已经不是仅仅侧重于支持养老机构建设和运营,而是要统筹考虑整个养老服务体系的协调发展问题,在发展养老机构的同时还必须大力发展社区养老服务,为居家养老创造良好条件。在十九届四中、五中全会的报告中,明确将养老服务体系表述为“居家社区机构相协调”,这也为今后的政策重点提供了明确的指引。

(四)在政策内容上,由就养老论养老转变为推动医养康养相结合

养老与医疗健康密不可分,但是在我国建立社会养老服务体系的过程中,长期忽略了医疗健康服务与养老服务之间的密切关系,就养老论养老,最后导致医养分离,养老体系建设难以取得突破性进展。十八大以来,相关政策部门深刻意识到医养结合的重要性,不断出台促进医养结合的措施,从顶层设计到简化医养结合机构登记审批程序再到试点示范等逐步推动医养结合走向现实。同时,在社会养老服务体系中加入了医养相结合的特征。2016年5月,习近平总书记在十八届中央政治局就我国人口老龄化的形势和对策举行第三十二次集体学习时强调,“要积极发展养老服务业,推进养老服务业制度、标准、设施、人才队伍建设,构建居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系,更好满足老年人养老服务需求”。十九届四中全会进一步将“医养相结合”丰富为“医养康养相结合”,提出“积极应对人口老龄化,加快建设居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系。”十九届五中全会再次强调“构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系”。这些重要精神表明,政策内容已经从就养老论养老向推动医养康养相结合转变,反映了养老服务政策制订的视野更为开阔,不再局限在养老服务本身,而是延伸关注到养老及影响其质量的医疗健康服务问题,体现了系统思维和问题意识。

四、对进一步优化养老服务政策的建议

贯彻十九届四中、五中全会精神,“建设居家

社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系”需要长期艰巨的努力。展望未来,养老服务政策需要在以下几个方面继续发力。

(一) 焦点转移,从顶层设计走向具体落实

综观十八大以来的养老服务政策及其实施过程,一定程度上存在重顶层设计而轻具体落实的现象,影响了政策效果。在养老服务政策总体框架基本成型的前提下,下一步应该将工作的焦点更多转向推动政策的具体实施,让前期制定的各项政策落地。这既有利于维护政策的权威性,又有利于提升政策的有效性,更好地释放养老服务政策红利。为此,必须系统梳理现有政策,总结实施情况,排除实施障碍,切实推动政策实施。重点从两个方面推进这一工作:一方面是明确政策落实责任。要将落实不到位的政策内容和主要障碍,根据部门分工和职责划分,明确到具体政府部门,重点督促落实。不同层级政府应以责任清单的形式,明确各项养老政策实施的责任主体、落实形式和具体安排,确保每一项政策都有牵头负责单位、具体责任要求和落实时间表。同时,向社会公布责任清单,由社会监督政策实施情况,以推进实施进程和确保实施效果。另一方面是加强政策检查和评估。将检查和评估作为政策实施的一个必要环节和重要内容,抓住重要政策内容、重要时间节点对各地区的政策实施情况进行检查和评估。检查和评估的重点有两个:一是各地区的落实政策情况,二是政策的合理性和实施效果,前者在于推动政策落地,后者在于矫正政策执行偏差和完善后续政策设计。通过政策检查与评估,增强各部门在出台各领域政策时的协调性,实现政策实施事前、事中和事后的统一^[5],使整个政策实施过程系统化,更好实现政策目标。要建立对政策实施不力的问责机制,要根据政策实施检查结果,对不落实或是消极落实政策的相关责任人及时问责,形成约束,增强相关责任人履职自觉性,确保切实履行政策落实责任。

(二) 动能转换,进一步强化创新驱动

“创新是引领发展的第一动力。抓创新就是

抓发展,谋创新就是谋未来”。当前,在各类支持政策密集出台的大环境下,我国养老服务发展仍然面临诸多困难,如资源紧张、人才匮乏、企业生存困难等等,说明传统的养老服务发展模式存在较大的局限性。特别是未来面临经济减速、劳动力负增长等宏观因素的影响,养老服务发展中的企业普遍运营困难、护理人员严重不足等问题更是将长期存在。创新是打破这一困局的关键,只有通过创新扫除制约养老服务发展的各种障碍,营造有利于新技术应用和新业态发展的政策环境,才有可能实现突破,促进养老服务业的快速发展。为此,必须实现动能转换,积极落实创新发展理念,进一步强化创新驱动。一方面,要积极推动智慧养老新技术的研发和应用,要加快5G、物联网、人工智能、可穿戴设备等技术养老服务领域的应用,通过新技术的应用实现资源整合、人力节省、服务便利、质量提升。另一方面,要加快养老新业态的培育。十九届五中全会明确提出“培育养老新业态”。培育养老新业态的关键是要相信民间智慧,鼓励社会力量大胆创新,探索新的养老服务发展模式。培养养老新业态可重点关注产业融合、资源整合、全产业链贯通等领域。

(三) 关口前置,增强老年人自我养老能力

充分发挥老年人自身养老作用是解决我国养老问题的必然要求,为此必须增强老年人自我养老能力。有两个层面:在个体层面,要增强老年人自我养老能力。为此,必须提高老年人健康水平和自理能力,提供良好的养老环境。根据国家卫生健康委员会的数据,中国2018年人均预期寿命与健康预期寿命之间相差8.3岁^[6],意味着居民还有较长带病生存期,提高健康水平有很大潜力。要通过推进医养康养相结合,开展全民健康教育,促进健康知识普及和疾病预防,进而提高老年人健康水平,延长老年人自理时间和提高自理能力,缩短带病生存期和失能期,减少老年人对社会服务的依赖。还要通过家庭、社区和公共场所的无障碍环境建设,为老年人提供适老化的居家、社会生活环境;通过代际支持、老年教育和培训等帮助

老年人掌握新技术和适应新环境,增强老年人的社会环境适应能力。在群体层面,要鼓励老年人之间的互助养老。目前我国的老年人口中,年轻老年人口仍然占有较大比重,未来几年60—64岁老年人口接近1亿,应充分利用这部分老年人口的人力资源,优化制度设计,通过荣誉奖励、时间银行、设立公益岗位等措施鼓励老年人开展亲友互助、邻里互助、志愿服务,参与养老服务,实现老年人之间的互助养老。特别是在农村地区,年轻人大量外流,留守老人数量巨大,社会养老服务供给缺乏,更应该大力发展老年人之间的互助养老,将其作为解决农村养老服务的一种重要思路和途径加以支持,借鉴农村专业合作社的发展经验,积极探索建立农村互助养老合作组织和互助养老模式,待成熟后可在更大范围内推广。

(四)重心下沉,继续大力发展社区养老服务

社区服务在养老服务体系中发挥着关键作用,社区服务决定居家养老质量和影响机构养老需求。十八大以来,尽管在社区养老服务方面着力较多,但仍然难以满足广大老年人的实际需求,是养老服务体系中的薄弱环节。养老服务政策的重心要进一步下沉,继续大力推动与老年人密切相关的社区养老服务,为居家养老创造条件,夯实养老体系的居家养老基础。首先,要开展社区养老服务机构和设施规范化建设。要通过加强社区养老服务设施建设,使社区普遍具备开展养老服务的基础条件;通过机构和设施建设,使社区服务可满足生活照料、医疗康复服务和中介服务等方面需求。其次,要进一步加强资产整合,增加社区养老服务资源。一是应加强利用闲置的楼堂馆所、办公用房、农村撤校后的小学校舍等,适当改造为社区养老服务机构和设施。通过闲置资产整合降低养老服务成本、优化养老服务资源配置,增加服务可及性。二是要加强现有社会服务资源整合。要充分利用网络的整合能力,利用好现有的餐饮、家政及其他生活服务资源为老年人提供养老服务,通过政府购买服务、财政补贴等措施引导相关企业提高服务的适老性,使其成为社区养

老服务的重要补充和有机组成部分。最后,要进一步加大对社区养老服务的支持力度,应通过土地、财政、税收等方面的支持措施增加社会力量参与社区养老服务的积极性,丰富社区养老服务供给;加强社区养老服务人才培养和就业岗位支持。特别是应加强对农村社区养老服务业的支持,要积极引导各类社会力量参与农村养老服务,切实补上农村社区养老服务这块短板中的短板^[7]。

(五)重点突破,尽快总结试点经验出台统一的长期护理保险制度

长期护理保险制度通过社会共济,可有效分担参保人的长期护理费用,从而降低服务使用人的支付负担,可快速提升老年人的支付能力和服务购买力,将极大促进养老服务需求的满足,带动养老服务业繁荣发展,是打通养老服务各环节的关键政策,对于应对人口老龄化和推动服务业发展具有积极的意义。目前,长期护理保险试点已经超过4年,不宜时间过长。这是因为:试点期过长会导致各地制度定型,造成制度分割,将来统一难度大;试点城市较少、覆盖范围有限,不能满足其他地区更多群众的长期护理需求。当前应该总结经验,尽快出台一个统一的福利性、普惠性和强制性长期护理保险制度,为国民提供标准化的基本护理保障。参考国际经验和试点经验,建议在参保对象上,以目前城镇职工基本医疗保险、城乡居民基本医疗保险的覆盖范围为基础,将大部分在职人员和全部老年人纳入参保范围;在资金筹措上,建立多源合一的筹资机制,以保险缴费为主要资金来源,以政府补贴和使用者负担为补充;在需求评估上,建立全国统一的护理需求分级和评估制度,统一评估老年人护理需求等级并以此确定服务标准;在保险给付上,根据不同情况采用实物支付、现金支付和混合支付等多种支付方式,实现支付效用最大化^[8]。在制度起步阶段,考虑长期护理保险将节约部分医疗康复费用,可以考虑从医疗保险基金中划拨部分资金,还可以从国有资产中划拨部分资金。考虑到中国“未富先老”的现实,长期护理保险可以从

低水平起步,坚持宽费基、严受益的原则,先把制度建立起来,解决最为急需的失能老人的护理保障问题,然后再根据社会经济发展条件和人口状况变化进行调整和完善^[9]。

[参考文献]

- [1] 国家统计局. 中华人民共和国2019年国民经济和社会发展统计公报[EB/OL]. http://www.stats.gov.cn/tjsj/zxfb/202002/t20200228_1728913.html(2020-02-28).
- [2] [5] 林宝. 养老服务供给侧改革:重点任务与改革思路[J]. 北京工业大学学报(社会科学版),2017,(06).
- [3] 杜鹏,王永梅. 改革开放40年我国老龄化的社会治理——成就、问题与现代化路径[J]. 北京行政学院学报,2018,(06).
- [4] 郑秉文. 从“长期照护服务体系”视角分析长期护理保险试点三周年成效[J]. 中国人力资源社会保障,2019,(09).
- [6] 卫健委: 中国人均预期寿命77岁 健康预期寿命仅68.7岁[EB/OL], 中国新闻网. <http://www.chinanews.com/gn/2019/07-29/8910350.shtml>(2019-07-29).
- [7] 林宝. 加快社区养老服务体系建设[J]. 中国国情国力,2019(02).
- [8] 林宝. 对中国长期护理保险制度模式的初步思考[J]. 老龄科学研究,2015,(05).
- [9] 林宝. 中国长期护理保险筹资水平的初步估计[J]. 财经问题研究,2016,(10).

(责任编辑 安 之)

The New Progress of China's Elderly Service Policy since the 18th CPC National Congress

LIN Bao

Abstract: Since the 18th CPC National Congress, China's elderly service policies have been intensively introduced and gradually become a system. The progress of the elderly service policy is mainly in eight aspects: straighten out the relationship between the government and the market and clarify the responsibility for the supply of elderly services; fully open the elderly service market; vigorously develop community services; support the development of a new type of pension model; promote the integration of medical care and support; reduce the cost of service supply; strengthen market supervision to improve the quality of pension services; and launch a pilot of a long-term care insurance. There have been four distinct characteristics in the changes in elderly service policies in this period: in terms of policy positioning, from the development of aging undertakings to the development both of aging undertakings and industries; in terms of policy objectives, the transition from key populations to basic services; from the exclusive focus on institutions to the coordination of home, community and institutions; in the content of the policy, from narrow elderly services to the integration of elderly services with medical and health care. The next step in the orientation of elderly service policies should shift focus from top-level design to concrete implementation, change driving force to further strengthen innovation, put front gate to enhance the self-care ability of the elderly, develop community care services continually, and sum up the pilot experience as soon as possible and introduce a unified long-term care insurance system.

Keywords: Elderly Services, Population Ageing, Ageing Governance, Policy Progress