

【本期论题】

DOI:10.19625/j.cnki.cn44-1338/f.2018.0130

居家养老服务发展需要重视的几个问题

丁建定

(华中科技大学, 湖北 武汉 430074)

[摘要] 一些地方对居家养老服务的认识误区、具体政策落地不足、老龄产业的发展滞后、养老资源的配置不合理等影响着居家养老服务的健康发展。应进一步明确并强调居家养老服务在中国社会养老服务体系中的核心地位, 构建完善的居家养老服务政策支持体系及其有效的落地机制, 制定老龄产业发展的国家规划, 助推老龄产业有序快速发展, 并注意养老服务需求力、承受力、资源配置力与获得力的协调, 按照分层分类、功能整合的思路合理配置居家养老服务相关资源, 推进居家养老服务的健康发展。

[关键词] 居家养老服务 核心地位 支持政策 老龄产业 资源配置

[中图分类号] D669.6 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1004-6623 (2018) 06-0025-04

[基金项目] 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“中国社会保障制度整合与体系完善研究”(13JZD019)。

[作者简介] 丁建定(1964—), 河南南阳人, 博士, 华中科技大学社会学院院长, 教授, 湖北省人文社会科学重点研究基地华中科技大学养老服务研究中心主任, 研究方向: 社会福利与服务等。

一、进一步明确居家养老服务的核心地位

目前, 社会对居家养老服务存在明显的认识误区, 主要表现在: “居家为基础”的地位被淡化。社会养老服务体系的建设倾向于关注机构养老服务, 形成了一谈养老服务就是建立养老机构的现象。研究表明, 65~79岁的低龄老年阶段多是健康老人, 80岁以上的高龄老人中健康与轻度失能者也占多数。大部分老年人尤其是低龄老年人真正需要的是居家养老服务, 而不是机构养老服务。不能将机构养老服务的功能本末倒置。以机构为补充, 意味着居家和社区养老服务无法有效满足老年人的服务需求时, 方可选择入住养老机构, 而非取代居家养老服务。机构养老服务的主要对象是重度失能老人, 大

部分老人应该而且事实上选择的是居家养老服务, 也并非所有的养老服务都必须机构化。养老机构应该为老年人服务而非老年人为养老机构服务。不应忽视老年自力与自助养老服务, 老年人既是居家养老服务的客体也是主体。老化是一个动态的过程, 强调居家养老服务不能淡化自力与自助养老服务。根据相关数据, 我国近70%城乡老年人健康状况良好, 近50%老年人的主要经济来源于自己, 使其自力与自助服务成为可能。事实上, 部分城乡老人不愿意与子女一起居住, 表明其在一定时间段具有自力与自助养老的意愿。

针对上述认识误区, 目前迫切需要做出的政策反应是, 必须进一步明确居家养老服务在中国整个社会养老服务体系中的核心地位。社会养老服务体系建设的核心与重点内容和方式应是居家养老服

务。居家养老服务的实施既需要完善的社区养老服务为依托,也需要专业化的机构养老服务作为必要补充,尤其是作为居家养老服务的必要专业指导。在明确居家养老服务核心地位的基础上,根据老年人的自理能力、收入能力与资源配置能力状况,合理选择适合自己的养老服务方式。低龄、健康且具有较高自理能力者,应提倡自主提供养老服务,家庭成员和社区提供必要、及时的辅助服务;对于一定程度上需要依靠家庭成员提供养老服务的老年人,家庭成员与社区养老服务提供居家养老服务;那些需要家庭成员提供全天候基本养老服务,而家庭成员又不可能提供者的,可以选择居家养老服务与社区养老服务相结合的方式;失能、半失能老年人则需要根据其意愿及其家庭成员的服务能力与收入能力,实施机构养老服务。

二、构建居家养老服务的支持性政策体系

现行居家养老服务政策对家庭责任和要求强调较多,而对提供居家养老服务的家庭的支持性政策措施较少。政府对养老服务对象的政策支持的重点是高龄老人和特殊老人,优先保障特别困难的老年群体的服务需求。突出养老服务重点对象是必要的,但针对重点服务对象之外普通老人的养老服务支持性政策较少的问题也亟待解决。

应格外加以关注的是,政出多门使得已有支持性政策不能落地。养老服务管理主要归属于民政部门,而在现实中,医疗服务则归属于卫生部门管理,养老服务设施建设还需要消防、城市规划、工商、环保等部门批准。多头管理导致政出多门,造成政策缺位或越位,致使政府部门、养老机构、社会力量、个人和家庭各方在居家养老服务中的责任模糊。

还要看到,居家养老服务政策的实施城乡不均衡。据调查分析,我国2/3的老年人生活在农村,农村留守老人约4000万人,占农村老年人口的37%,农村65岁以上人口占10.02%,比城镇高2.05%。农村老年人需要照料和帮助的比例要高于城市,分别为54.6%与28.7%,只有18.9%的村有老年日间照料中心,17.2%的村有敬老院,但农村现有公办养老院基本不向占多数的普通农村老人开放。

针对上述现实,必须加快构建居家养老服务

的支持性政策体系。建立针对不同收入状况和不同养老服务类型的养老服务费用支付机制。农村五保供养老人、城镇“三无”老人和重度残疾人的全部养老服务应该实施无偿提供;对收入来源不能够承担自身生活者应提供无偿的基本养老服务及其他低偿的养老服务;收入较好者可实施低偿或者无偿提供的基本养老服务,其他养老服务则应实施有偿提供。应加快长期护理保险制度与养老服务补贴制度试点,在城镇职工基本养老保险制度的参加者中试点建立长期护理保险制度,在领取城乡居民基本养老保险者中,按照规定年龄或者根据失能情况由政府提供养老服务补贴。

可借鉴典型国家和地区的有益经验,以增强居家养老服务支持性政策的有效性。香港地区实施年轻家庭成员赡养年迈家庭成员以及与年迈家庭成员一同居住者,给予纳税基数优惠政策,以对其予以履行家庭与社会责任的认同;新加坡对与老年家庭成员一起居住者在购买经济适用房时提供机会优先和价格优惠;英国则对家庭成员每照顾年迈的家庭成员一年,即视同其缴纳一定月数的社会保障费。

各级政府部门在居家养老服务中的责任范围必须界定清楚,中央政府和地方政府在财政支持、老龄产业政策等方面的责任要清晰。各政府部门的责任范围要具体,民政、发改、财政、老龄等部门的宏观责任需厘清,教育、公安消防、卫生计生、国土、住房城乡建设、人力资源社会保障、商务、税务、金融、质检、工商、食品药品监管等部门的责任要具体更要兼容,使得居家养老服务支持性政策能够落地。

同时,要强化对农村居家养老服务的支持性政策,开展乡镇公办敬老院适度接收非五保供养对象的农村特困老人的试点工作,尽快建立对农村特困老人居家养老服务补偿机制,加快农村社区多功能养老服务中心和自然村养老服务站建设,为农村老人提供便利及时的居家养老服务。

三、实现居家养老与经济发展的双赢局面

居家养老服务的发展需要各类专业服务、产品用品甚至高科技设施平台等作为基础,这必然催生围绕“为老服务”的现代老龄产业的兴起,该产业的兴起不仅满足养老服务需求,更意味着产业布局

和经济结构调整,拉动内需增长与扩大就业规模,是最具有民生属性的新兴产业之一。发达国家大都将老龄产业作为顺应人口老龄化、调整产业布局与经济结构、拉动内需和促进就业、实现经济发展与养老服务双赢的重要途径之一,大力发展各种养老服务业、产品用品制造业乃至为老服务机器人与智能设备等高科技产业。

我国目前的现实是,老龄产业发展严重滞后。根据全国老龄办数据,预计2020年,老年人口消费规模将达3.3万亿元,2030年达8.6万亿元,2040年达17.5万亿元。到本世纪中叶,老年人口消费潜力占GDP的比例将从8%增长到33%。而我国目前每年的适老产品价值不足1000亿元,供给量很小且产品单调。

助推我国老龄产业发展,一要转变对人口老龄化的认识。各国应对人口老龄化的基本事实是,从最初把人口老龄化作为一种社会问题,转变为将其视为社会发展的一种现实趋势;从只依靠人口与社会政策加以应对,转变为有效利用人口老龄化带来的新机遇调整产业结构,从而将消极应对转变为积极适应。我们不能把人口老龄化作为一种社会问题,而应将其视为人口发展的一种趋势性、常态性的现实。不能把老年人当作社会发展的负担,而应将其视为经济社会发展的一种资源。不应该消极被动地应付,而必须积极主动地适应。不仅应关注人口和社会政策的实施,更要大力发展老龄产业,满足养老服务的需求,助推产业布局和经济结构的调整,拉动内需的增长,促进就业规模的扩大。

二要制定老龄产业发展的国家规划。《国务院关于加快养老服务业发展的若干意见》对发展老年服务业、繁荣养老消费市场提出要求,但老年服务业仅仅是老龄产业的一部分而非全部。老龄产业是新兴产业,涉及经济社会领域广,基本民生属性强,经济社会双重效应显著,需要站在经济社会发展全局和长远的高度,从满足养老服务需求、产业布局 and 结构调整、拉动内需和促进就业等方面制定老龄产业发展国家规划。对老龄产业的基本属性和范畴、现实背景与意义、指导思想与基本原则、基本领域与主要任务、发展阶段与预期目标、产业结构与区域布局、支持政策与配套措施、人才培养与促进就业等做出全面规划,保证老龄产业有序健康发展,更好满足养老服务需求,实现养老服务与经济发展双赢。

三要特别重视优化老龄产业结构。大力开发老年产品用品,如康复辅具、食品药品、服装服饰以及老年住宅、老年公寓等,要特别重视优化老龄产业结构。既要重视养老产品、养老服务、养老产业链之间的优化,也要重视政府、非营利组织、私人投资等不同所有制与运营方式的老龄产业之间的合理配置,还要重视中国不同地区在老龄产业发展方面的均衡与优化,与此同时,也不能忽略老龄产业与一二三产业之间、中央政府和地方政府的老龄产业政策等方面的优化。上述内外优化可带动老龄产业的转型升级,促使其与上下游产业协调发展,推进老龄产业链的构建。

四、优化居家养老服务的资源配置

目前居家养老服务资源不仅短缺而且配置不合理。政府财政资源大多投向机构和设施建设、困难老年人补贴以及城市居家养老服务,居家养老服务补贴的对象也主要是特殊老年群体,一般低龄老人只供给有偿居家养老服务,仅有少数地方为低龄老年人适当提供低偿服务。这体现出居家养老服务公平性不足、家庭养老服务资源不足。几乎一半的城乡老人现有收入仅能维持基本生活所需,此外,家庭规模及与老年人居住的状况也在变化,社区养老服务资源不足,供给有限。志愿者数量和服务层次较有限,无法有效弥补人力资源的不足,社区养老服务主要是日间照料服务,社区自组织数量较为有限,服务资质无法保证,服务效果较差。

针对上述状况,应该进一步厘清居家养老服务主体的责任。社会养老服务的责任主体包括家庭、社区、机构、政府与公益性组织和个人,社会养老服务主体的责任各有侧重,家庭具有基于伦理义务的道德责任,社区具有基于契约责任的法律责任,机构建立基于契约责任的法律责任,政府承担基于公民权利的财政责任,公益组织或者个人的责任比较复杂,如参与但无道德责任、契约责任、法律责任。具体来说,政府责任在针对最困难人群的最迫切需要和最广大人群的最基本需要方面应该发挥主导作用,在居家养老服务的需求方面发挥政策支持作用,在差异化养老服务需求方面发挥引导作用;社会责任在最困难人群最迫切的需要和最广大人群的最基本需要方面具有辅助作用,在居家养老服务的需求和

差异化养老服务需求方面应发挥主导作用；个人责任在最困难人群的最迫切需求和最广大人群的最基本需要方面只是辅助作用，在居家养老服务的需求和差异化养老服务需求应发挥主导作用。

与养老服务实施效果直接相关的有以下几个要素，即服务对象的自理状况所决定的需求力，服务对象的收入状况所决定的承受力，服务对象的满足状况所决定的获得力，服务实施过程中服务资源的配置力，这种资源配置力在目前阶段既表现为对服务资源的整合力，也表现为对服务资源的基础配置力。养老服务的实际效果取决于养老服务资源的配置力，养老服务的资源配置力受到需求者的自理状况所决定的需求力、需求者的收入状况所决定的承受力、需求者的满足状况所决定的获得力的影响。养老服务的实施效果必须重视基于需求力、承受力和获得力的资源配置力。通过准确界定和把握老年人养老服务的需求力，增强老年人养老服务的承受力，强化养老服务资源的配置力，提升老年人养老服务的获得力。

分层分类配置和提供居家养老服务资源。最困难人群的最迫切需求由公办养老机构通过提供基本养老服务加以满足，最广大人群的最基本需求以社区养老服务设施为依托，并通过基本养老服务与市场化养老服务相结合加以满足，不同群体的差异化需要通过社会养老设施 and 市场化养老服务提供来满足。

按照功能整合并优化居家养老服务资源配置。将养老院、惠民医院、荣军院、社会福利院、残疾人阳光家园等具有同类功能的机构整合，促功能综合化，满足多样化的养老服务项目需求；将养老金、医保金、五保金、老年津贴、养老服务床位补贴等资金整合，促用途综合化，满足整个养老服务资金需求；将护理员、医生、社工、家人、义工、老年人自身等分散的人力资源加以整合，并通过必要培训提升服务的专业化水平。

[参考文献]

- [1]丁建定.社会保障与社会服务研究[M].武汉：华中科技大学出版社,2017.
- [2]丁建定.中国社会保障制度体系完善研究[M].北京：人民出版社,2013.
- [3]林义.统筹城乡社会保障制度建设研究[M].北京：社会科学文献出版社,2013.
- [4]凌文豪.农村老年人口长期照护问题研究[M].北京：中国社会科学出版社,2014.
- [5]梅哲.中国老年人收入保障体系研究[M].北京：经济管理出版社,2013.
- [6]谭磊.中国城镇社会福利事业社会化转型研究[M].武汉：华中科技大学出版社,2014.
- [7]王齐彦.中国新时期社会福利发展研究[M].北京：人民出版社,2011.
- [8]郑功成.中国社会保障发展报告2016[M].北京：人民出版社,2016.
- [9]郑功成.中国社会保障发展报告2017[M].北京：人民出版社,2017.

Several Issues Needing Attention in the Development of Home Care Service

Ding Jianding

(Huazhong University of Science and Technology, Wuhan, Hubei 430074)

Abstract: The current understanding of home-care services, the lack of specific policies, the development of aging industry lags behind, the unreasonable allocation of old-age resources affects the healthy development of home-aged services. On the basis of further clarifying and emphasizing the core position of home care service in China's social old-age service systems; it is necessary to construct a perfect policy support system for home-aged service and its effective landing mechanism. We must make national planning for aging industry to promote the orderly and rapid development of aged industry. We must pay attention to the demand, endurance, the coordination of resource allocation force and acquisition power. According to the idea of hierarchical classification and functional integration, we must rationally allocate the related resources of home care services, and promote the healthy development of home-based elderly services.

Key words: Home Care Service; Core Status; Support Policy; Aging Industry; Resource Allocation

(收稿日期：2018-11-20 责任编辑：罗建邦)