

发展社区养老提升家庭养老功能

卓锴化

老年人养老以居家为基础,是我国优良传统,是亿万家庭自愿选择,也是国家政策取向。但随着经济社会发展,传统的家庭养老模式难以适应我国老龄化形势。一方面,养老服务需求发生深刻变化。我国老龄人口基数大,增长迅速,同时呈现失能老人、高龄老人、空巢老人比例高等特点,养老服务需求呈现立体式增长,且全面升级到文化娱乐、体育健身和自我价值实现等更高层面。另一方面,家庭养老功能不断弱化。随着计生政策和城镇化的实施推进,我国家庭逐渐小型化,成年子女离家工作常态化,照料老人的时间和精力都受到限制,相当多老年人家庭经济困难。2010年第六次人口普查数据显示,我国老年人依赖养老金和最低生活保障金生活的占29.3%;依赖劳动收入的占20%(主要是农村居民);依赖家庭成员供养的占48.8%;有财产性收入的仅占0.3%。现实的养老困境正在迫近,必须采取切实可行的措施提升家庭养老功能。

大力发展社区养老服务,将传统家庭养老发展为以社区为依托的新型居家养老,是提升家庭养老功能的必然选择。过去,一些地方习惯依赖行政力量发展社区养老服务,效果并不理想。如果采取使用者付费方式,发挥价格机制、供求机制、竞争机制、激励和约束机制,能有效引导养老服务生产要素流向社区,真正推动社区养老服务发展。当前,进一步完善社区养老服务的财政政策有:

一是完善收入再分配机制。由于社区养老服务采取使用者付费方式,所以

应完善再分配机制,不断提高老年人及其家庭的付费能力。第一,完善直接补贴家庭制度。保障老年人的供养水平随着经济社会发展而提高,基本生活水平不低于当地居民平均水平。推动建立高龄补贴制度,鼓励有条件的地区扩大补贴覆盖面,逐步提高补贴标准,创新补贴方式。鼓励家庭开展无障碍设施改造,对于经济困难家庭适当给予补助。第二,加大社会保险补贴力度,建立社保补贴与就业、创业挂钩机制。促进企业吸收就业困难人员就业,提高当期收入并为老年生活做好准备。在社保体系中探索建立独立护理保险制度,鼓励商业保险公司开发商业护理保险。第三,逐步完善相应的税收制度。制定并实施优惠税费政策,引导、扶持社会力量从事养老服务。对提供老年服务的纳税人实行营业税转增值税的改革,减轻其双重负担。对以房养老实行优惠政策,积极支持创新养老模式。对与老人居住在一起的子女给予税收优惠政策,合理扣除供养成本。

二是培育市场力量。在社区养老服务需求强劲的背景下,要积极运用市场化手段引导市场机制发挥作用,引导养老服务要素向社区聚集。第一,大力推行政府购买服务。将政府对企业的补助从直接补贴逐步转变为政府购买服务。依据市场规则、市场价格,向市场经营主体、社会组织、个人购买需要由政府付费的养老服务,引导社会力量、专业力量进入社区养老服务领域。第二,发展国有公益性养老企业。深化公办养老机构改革,逐步发展为面向社区的公益性企业,不断提高服务能力。支持国有保险公司、

国有医药公司等国有资本进入养老服务领域,发展大型连锁养老服务机构,提供包括社区养老服务在内的各类养老服务。第三,创新金融服务。鼓励保险机构开发养老服务、商品、机构的责任保险和老年人意外伤害保险,支持社区养老服务从业者、老年人购买相关产品,分散社区养老服务中的责任风险。积极利用财政贴息、小额贷款等方式推动金融机构加快金融产品和服务方式创新,拓宽信贷抵押担保物范围,加大信贷投入,满足社区养老服务业的信贷需求。

三是强化公共服务。对于市场无法提供的社区养老服务中的公共服务,政府要责无旁贷主动补位,足额、科学投入,确保资金发挥应有效益。第一,创新基础设施建设投入方式。在建设公办养老服务机构时积极利用政府和社会资本合作模式;采取整个县、市、区甚至更大范围打包的方式,破解单个社区养老服务设施体量过小难以引入合作伙伴的瓶颈。第二,加强人才培养。完善公共财政补贴机制,把养老服务人才纳入职业技能培训体系,健全养老服务专业社会工作者技术职称评聘制度,探索建立从业人员最低工资制度、社会保险补贴制度,切实保障从业人员待遇。第三,建立养老事业国家荣誉制度。构建新型孝道,表彰孝敬老人的家庭以及热心老龄事业的企事业单位和社会人士。对于获得相关的荣誉的个人与组织,公共财政予以物质奖励,鼓励各类社会各界从事社区养老服务在内的老龄事业。

(作者单位:福建省财政厅)

责任编辑 张敏