

发挥政府在居家养老模式中的重要作用

□ 王晓腾 李 萌 高 鹏

随着我国进入老龄化社会，养老问题日益受到各界关注。在传统家庭养老功能弱化和机构养老发展不足的现实背景下，居家养老成为我国未来养老服务的战略发展方向。政府在居家养老服务体系构建过程中扮演着重要角色，下一步应该在资金供给、政策法规等方面发挥更具建设性的作用。

一、推广居家养老服务模式的现实背景

人口老龄化是社会进步的产物和人口发展的一般趋势，也是一个世界性的趋势。按照国际上公认的人口老龄化社会的衡量标准，一个国家60岁及以上老年人口占总人口的比例为10%，或65岁及以上老年人口占总人口的比例为7%，这个国家即为老龄化社会或老年型国家。我国在1999—2000年就已经步入老龄化社会。根据2010年第六次全国人口普查资料，截至2010年11月1日零时，我国60岁及以上人口为17764.87万人，占总人口的13.26%，其中65岁及以上人口为11883.17万人，占总人口的8.87%，同2000年第五次全国人口普查相比，60岁及以上人口的比重上升2.93个百分点，65岁及以上人口的比重上升1.91个百分点。进程加快的我国老龄化社会的显著特点是老年人群体规模大、发展进程快、地区程度不平衡、城乡倒置和超前于现代化，根本特征是“未富先老”。

为积极应对人口老龄化，建立起与人口老龄化进程相适应、与经济社会发展水平相协调的社会养老服务体系，国务院出台了《社会养老服务体系构建规划(2011—2015年)》，要求建立以居家

为基础、社区为依托、机构为支撑的社会养老服务体系。根据规划要求，上海、新疆、四川等省市陆续出台了“9073”养老服务模式，即在“十二五”末，逐步实现90%的老年人居家养老、7%的老年人社区养老、3%的老年人机构养老的目标。可见，全面推进居家养老服务，是破解我国日趋尖锐的养老服务难题、切实提高广大老年人生活质量的重要出路。

二、我国居家养老的发展现状及存在问题

所谓“居家养老”，即“以家庭为核心，以社区为依托，以专业化服务为依靠，以居住在家的老人为对象，为他们提供生活照料、医疗护理、精神慰藉和解决日常生活困难的社会化养老服务”。可见，居家养老是一种介于家庭养老和机构养老之间的新型养老模式，既解决了机构养老亲情淡泊的问题，又解决了传统家庭养老服务不足的难题。2008年，我国出台了《关于全面推进居家养老服务工作的意见》，规定了居家养老的对象、服务内容、服务的提供者以及相应配套措施等，极大地推动了我国居家养老服务事业的发展，我国居家养老服务模式进入了一个快速发展的新时期。

上海率先在全国开展了以家庭为依托、社区服务机构为载体的居家养老模式，为居家的老年人提供专业化的生活照料、医疗康复和精神慰藉服务。如今，上海的居家养老模式无论规模上还是内容上都有了进一步的扩展；北京、深圳、大连、杭州、宁波等地的居家养老模式也逐渐成型，并快速发展，形成了一些优秀的模式，积累了许多宝贵的经验。比较典型的有北京市“三结合无围墙养老院”模式、宁波市“两走”居家养老模

式、济南市“快乐老家”居家养老模式和大连市“家庭养老院”模式。与此同时，全国其他省市也开始进行试点，尝试探索居家养老新模式。居家养老服务总体朝着更加系统化、专业化的方向发展，但在现阶段仍存在着一些问题。

一是资金相对缺乏，财政压力大。在我国，不论居家养老服务发展的早晚、好坏，服务经费不足是普遍存在的问题。目前，我国各地居家养老服务机构的资金主要来源于财政拨款、彩票公益金、社会捐助和市场化运作。通过这些渠道筹集的资金用于居家服务中心的建设、补贴接受服务的老年人支付服务费用、支付居家养老服务人员的报酬等，虽然绝对数量不少，但平均下来投入到每个老年人的数量就微乎其微了。“未富先老”的现状和捉襟见肘的地方财政，使得居家养老服务经费并不宽裕，财力上的限制直接制约着居家养老服务的发展及模式效果的发挥。伴随着社区的壮大和越来越多的老年人选择居家养老，可以预见资金来源匮乏在不久的将来将成为一个较大的问题。

二是政府职能不清，缺乏相应的法律法规。我国的养老服务总体上仍属于政府推动型，带有浓厚的行政管理色彩，很多服务需要依赖政府才能开展。而政府职能存在缺位现象，社区居家养老服务的实施管理基本上由街道办事处、居委会等基层服务组织承担，但这些基层组织缺乏相应的政策法规和完善的服务体系支撑，目前各地居家养老服务实施方案有政策法规明确规定的寥寥无几，履行居家养老的职能显得力不从心。社区居家养老在服务项目拟定、服务质量、收费标准、从业人员标准等层面上未得到制度和法规的保障。现有法

规中对非营利组织的社会地位认可、扶持民间组织发展的优惠政策、民间资本如何进入社区养老服务等相关规定明显缺失,这极不利于我国社区居家养老服务的健康发展。

三是缺少统一规划,整合力度不够。我国居家养老活动目前还处于各地试点阶段,缺乏一个多层次、宽领域、引导社会各方参与的总体系统规划。居家养老服务涉及部门广、服务内容多,民政、卫生、残联、劳动、文化等多个部门从不同方向为老年人提供相应的居家服务,但各有关部门之间缺乏有效配合,没有真正形成合力。从目前来看,政出多门的情况还比较严重,政策在制定、实施过程中的整合力度明显不够,现有的各项政策之间衔接性较差,涉及社区养老事业的覆盖面窄且更多强调福利性,缺乏对非盈利机构以及各类“银色产业”的支持和引导力度。

四是居家养老服务人员不足,缺乏专业化服务。目前全国养老服务人员缺口较大,现有居家养老服务人员的专业化程度不高,绝大部分人员没有经过系统的专业培训,不具备养老服务护理员的专业资质和执业资格,只能应付一般的生活料理和家政服务,难以提供更高层次的服务,这将严重影响居家养老的服务水平和质量。目前我国居家养老服务的主要内容一般还局限于生活照料、康复护理、精神慰藉等方面,心理咨询、临终关怀等专业化服务难以开展。

三、强化居家养老服务供给中的政府责任

养老保障作为维护社会公平和促进社会协调发展的重大制度安排,是经济社会发展到一定阶段的产物,更是公共选择的结果。我国随着老龄化社会的到来,家庭和个人的力量已经难以承担养老责任,政府应该在居家养老服务中积极发挥社会和市场的作用,维护老年人

的养老权益,满足老年人的养老服务需求,提高老年人的养老服务质量。

一是资金投入多元化,管理服务社会化。新公共管理理论认为,公共事务的治理主体并非只有政府部门,其他非政府公共组织、社会团体、企业甚至公民个人,也可以在一定的制度安排下成为公共事务的治理主体。由于老年人居家养老服务需求的不断增加,政府在提供养老服务中捉襟见肘,仅靠政府的投入已难以满足市场需求。在国外,政府对居家养老服务主要实行宏观指导、政策制定及服务监督,具体运作由民间组织或私营机构来实施。如美国的社会福利供给团体,依靠非营利组织进行管理,可以引入竞争机制,较少成本提高运营效率和服务质量。因此,我国应积极拓宽养老资金渠道,建立以社会筹集为主、政府资助为辅的多层次、多途径、多渠道的投资发展体制。加大宣传力度,鼓励社会各界积极关注养老事业,鼓励社会团体、企事业单位和个人向社区养老服务机构捐资、捐物或提供无偿服务。

二是完善配套政策和法律法规。居家养老服务要做大做强,必须有健全的法律体系为依托。如日本政府1963年颁布《老人福利法》,1982年颁布、1986年修订《老人保健法》,1989年出台“黄金计划”和1990年重新修订《老年福利法》。美国1965年颁布《老人福利法》,1974年颁布《社区法》,1997年公布的《社会工作协会伦理纲要》旨在鼓励民众参与公益事业、约束服务人员维护老年人尊严等,指导居家养老服务良性发展。政府应因地制宜地以法律的形式明确涉及居家养老服务各参与主体的服务内容、服务方式及职能责任等,使居家养老服务工作得以规范化、制度化开展。

三是加强部门协调,形成政策合力。居家养老服务是一个内容复杂、涉及部门较多的综合体系,完善的居家养

老服务体系需要各政府部门的参与和配合。因此,在推进和完善居家养老服务政策的过程中,政府部门需要整体规划、顶层设计,出台更多针对性强、可操作的政策措施,充分发挥民政部门、老龄部门的主体作用。卫生和残联部门为居家养老服务提供必要的医疗卫生、康复护理和残疾康复服务支持;劳动与社会保障部门要和街道、社区协调配合,做好离退休人员、下岗失业人员从单位转到社区的管理服务工作,为他们养老、就业提供方便;地方财政部门要在财力和政策上给予扶持,开放社区内的社会福利服务设施和公共活动场所,实行资源共享等。同时,分清政府和市场的角色定位,大力发展市场在居家养老服务业中的作用,各部门密切配合,共同推动我国居家养老事业的发展。

四是实现政府作用与家庭作用的有效结合。居家养老服务的提供,体现在社区、企业、社团、个人等多方面参与,也体现在注重不同群体和不同组织,即家庭、亲属、朋友、邻里和机构在为老年人提供照料服务中的职能分工。对于国内迅速发展的养老护理行业,2007年民政部出台了养老护理员国家职业标准,各省福利行业协会和劳动部门结合当地实际进一步设定标准,也制定了有关培训、考试和资格认定的措施,一定程度上促进了居家养老服务人员的专业水平的提高。但居家养老模式要有更大发展,必须考虑到我国特殊的国情和老年人的心理。从现实层面讲,由于政府投入的有限性和社会力量参与的稳定性存在欠缺,以血缘为基础的养老关系必将长期成为整个社会化居家养老体系的核心,因此只有发挥了家庭的核心作用,整个体系才可能具备可持续发展的基础。

(作者单位:财政部财政科学研究所
国家开发银行)

责任编辑 李 燕