

以增进民生福祉推动新时代 养老服务高质量发展

陆杰华

(北京大学 社会学系,北京 100871)

中图分类号:C913

文献标识码:A

文章编号:1674-1668(2022)06-0012-05

1 老龄化新国情下养老服务体系实现跨越式发展

人口老龄化是新时代中国迈向全面建设社会主义现代化国家进程中必须面对的新国情。进入21世纪以来,我国人口老龄化呈现加速增长的新态势。2021年统计数据资料显示,我国60岁及以上老年人口规模达2.67亿,其中65岁及以上老年人口占总人口的比重已经上升到14.2%,比本世纪之初的2000年增加了7.2个百分点^[1],标志着我国正式步入中度老龄化社会的新阶段。据估计,“十四五”末期,我国60岁及以上老年人口规模将突破3亿人,占比将超过20%,2035年60岁及以上老年人口规模将超过4.2亿人左右,占比将超过30%^[2],届时中国将进入重度老龄化社会阶段。

积极应对快速人口老龄化对我国社会经济发展造成的持续挑战和压力,加快构建符合中国国情的养老服务体系,成为党中央长期以来高度关注的一件改善和保障民生大事;特别是党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央始终高度重视老龄事业和养老体系建设,秉持人民至上的理念,以增进民生福祉为目标,密集出台了一系列推动养老服务发展方面的政策措施,将“积极应对人口老龄化”写入党的十九大报告,精心谋划、统筹推进老龄事业高质量发展,并特别强调“各级党委和政府要高度重视并切实做好老龄工作,贯彻落实积极应对人口老龄化国家战略,把积极老龄观、健康老龄化理念融入经

济社会发展全过程”。

习近平总书记在党的二十大报告再次明确重申,实施积极应对人口老龄化国家战略,强调要深入贯彻以人民为中心的发展思想,在老有所养等7个方面持续用力,“让人民群众获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续,共同富裕取得新成效”。毋庸置疑,这是从国家发展全局、亿万百姓福祉、社会和谐稳定大局出发做出的重要战略部署,对缓解人口老龄化给经济高质量发展带来冲击和影响,积极挖掘人口老龄化给国家发展带来的活力和机遇,推动构建新发展格局,实现社会经济发展与人口老龄化相适应,全面建设社会主义现代化国家具有重要现实意义。

事实上,自党的十八大以来,我国养老服务体系建设实现了跨越式的发展,并取得了一系列的标志性成绩。概况而言,主要突出表现在如下五个方面:一是养老服务供给规模日趋扩大。2021年底,我国养老服务机构和设施数量达到35.7万个,床位数达813.5万张^[3];此外,随着居家社区养老服务模式的发展,城乡社区养老服务驿站也已经普及开来,极大地便利了老年人的日常生活。二是养老服务社会保障稳步提升。截至2021年底,全国参加城乡基本养老保险10.3亿;2021年全国城乡居民养老保险月人均养老金达到179元^[2];截至2020年末,共有3853.7万老年人可享受老龄补贴,其中享受高龄补

收稿日期:2022-10-24

基金项目:本文为北京市社会科学基金重大项目“实施积极应对人口老龄化国家战略研究”(20ZDA32)的阶段性成果。

作者简介:陆杰华(1960—),男,北京大学社会学系教授,博士生导师。

贴的人数超 3104.4 万人,享受护理补贴的有 81.3 万人,享受养老服务补贴的有 535 万人^[4];长期护理保险的试点城市也由 2016 年的 15 个扩大到目前的 49 个;此外,老年福利支出日益提升,企业退休养老保险待遇和城乡居民基础养老金均有明显上涨。三是养老服务体系内容逐步丰富。从“医养相结合”到“医养康养相结合”的调整转变,充分体现出各地养老服务体系的内容愈发多样;截止 2021 年底,全国两证齐全(具备医疗卫生机构资质并进行养老机构备案)医养结合结构 6492 个,较 2017 年底增加 76.7%,机构床位数 175 万张,较 2017 年底增加 176.9%^[2];此外,越来越多的城乡社区发展出如结对互助养老、时间银行、志愿服务养老等颇具地方特色的服务方式,让各地区养老服务更加高效、丰富。四是老年人的养老需求得到满足。老龄产业规模逐渐扩大、领域逐渐增多,已拓展出“物业+养老”、“智慧养老”、旅居养老等多种创新模式,极大吸引了诸多社会资本投入其中,老年群体日渐提升的消费水平正在成为老龄产业发展的重要推力;此外,各地也将发展养老服务作为惠民工作的重要一环,让老年人在衣食住行上无后顾之忧、在心理层面上的需要得到满足。五是养老服务质量标准体系取得成效。为了全面提高养老服务品质,国家和各地都加快了在居家养老、养老机构和医养结合等方面的养老服务领域标准修订工作,不断探索以养老服务质量标准、等级评定与认证体系推动养老服务质量提升的各种措施或者专项行动,鼓励地方、养老供给商、社会组织制定相应养老服务领域标准,用标准规范和引导养老服务机构发展,推动养老服务实现高质量发展^[3];此外,更加注重加强养老服务综合监管制度建设,突出重点环节,实施全程、全方位监管,有力地促进了养老服务可持续发展。

2 新时代养老服务高质量发展的主要内涵及其重要性

展望未来,从现在到本世纪中叶,全面建设社会主义现代化国家整个进程势必将伴随着不可逆转的人口老龄化新国情。因此,推动新时代养老服务高质量发展不仅是积极应对加速度人口老龄化进程的客观要求,同时也是走向全面建设社会主义现代化国家的必然选择。从这个意义上讲,推动适合中国

式现代化要求的养老服务高质量发展不仅是中国现代化进程中增进民生福祉的重要内容,同时也是提高人民生活品质的现实要求。

近年来,养老服务高质量的内涵界定受到了学界的广泛关注。目前,学界认为,养老服务高质量是附加值的问题,就是指养老服务体系不仅是适当的、达标的,而且其服务模式、管理、实施结果都应是有效的、充分的、科学的和高品质的,能实现老年人对晚年生活的美好追求,满足老年人的安全感、舒适感和幸福感需要^[5]。综合学界对于养老服务高质量主要内涵的共识以及结合未来对养老服务高质量发展的现实要求,笔者认为,新时代养老服务高质量发展的核心理念就是坚持人民为中心的发展思想,以增进民生福祉为目标,不断提升新时代养老服务质量,全面提高老年人的获得感、幸福感、安全感。从这个人民至上的理念出发,新时代养老服务高质量的主要内涵是指养老服务既能在横向的协调性上有所提升,又能在纵向的成长性上有所突破。下一步高质量的养老服务必须以规模持续增长的老年群体多层次、差异化需求为导向,不断探索构建起政府、社会、家庭和个人多元主体责任共担,不同养老投资主体的资源优化配置,居家、社区、机构以及医养康养等相关服务均衡发展的养老服务供给体制,养老服务设施、养老服务管理水平、专业化人才队伍以及养老规范标准、养老服务监管体系均达到指标规定的较高水平,比以往养老服务有明显的质的提升,养老服务和产品更有品质、更加便捷和更加安全,老年人的体面和尊严得到全面维护,亿万家庭的获得感、幸福感、安全感得以明显提升。

基于上述对养老服务高质量发展内涵的界定,笔者认为,新时代促进养老服务高质量发展需要特别关注如下五个面向:一是兼顾效率与公平,尤其是要注重地区、城乡和人群的差异性,养老服务质量在增强优势的同时必须着力补短板,特别注重提升经济社会欠发达地区的养老服务水平,以及特殊困难的老年人群体生活品质,在共同富裕战略进程中推动养老服务迈向高质量。二是促进供需精准匹配,既要关注养老服务体系建设中老年人的需求趋同性,同时更要注重他们的个体性需求差异,形成以趋同性需求为重要基础、异质性需求为驱动的多样化

供给、创新性供给,释放积极性需求的动态均衡,在满足老年人普惠型需求的基础上推动养老服务质量上一个新的台阶。三是推动多方主体协同,积极促使老年人及其亲属家庭、社区两委、机构经营者、产业投资人、社会组织、各级政府部门等在提升养老服务的过程中各司其职、整合联动,形成多方主体协同配合的共赢局面。四是注重标准体系建设,进一步推动走向高质量的养老服务质量评估科学化、常态化和专业化中完善养老服务质量治理和促进体系,帮助政府和服务供给商更加方便和准确地分析、测量、评价、监督养老服务质量状况,推动养老服务质量总体水平得到显著提高。五是强调主客观服务评价。养老服务质量需要将整体服务质量和感知服务质量有机衔接,既强调可量化、客观和简洁的客观性指标测量,同时更要注重老年人对所提供的养老服务满足需求、达到期望程度的主观性感知测量。

总体上看,伴随着迈向全面建设社会主义现代化国家新征程的关键时期,我国也开始步入中度老龄化社会的新阶段,因此,新时代推动养老服务迈向高质量发展的重要性不言而喻。

第一,推动养老服务高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的必然要求。“十四五”时期正是开启我国全面建设社会主义现代化国家新征程的第一个五年,在实施共同富裕战略背景下,我们需要在经济社会等各领域都继续强优势、补短板。我们应当清醒认识到,与中国式现代化的发展目标相比,与人民群众对养老服务的现实要求相比,现阶段我国的养老服务还有较大的提升空间,存在区域发展不平衡、产业标准待完善、专业人才尚欠缺等诸多难题。推动养老服务高质量发展将有利于补齐民生保障的短板、强化社会治理的弱项,为全面建设社会主义现代化国家开好局、起好步,推动共同富裕取得新成效。

第二,推动养老服务高质量发展是践行以人民为中心、共享发展的必由之路。人民就是江山,江山就是人民,打江山、守江山,守的就是人民的心。为人民服务历来是我党的根本宗旨与初心使命,以人民为中心更是新时代坚守的发展思想。党和国家始终坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享的共享发展理念,致力于建设共建共治共享

的社会治理新格局。当代的老年群体是既往中国艰苦奋斗之途的主要建设者、奉献者、见证人,是为中国特色社会主义发展做出过杰出贡献的一代,理应在晚年享受高质量的养老服务,实现对社会发展成果的共享。

第三,推动养老服务高质量发展是积极应对人口老龄化国家战略的重要支撑。实施积极应对人口老龄化国家战略是目前建设社会主义现代化国家的重要方略。《中华人民共和国国民经济和社会发展的第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》从推动实现适度生育水平、健全婴幼儿发展政策和完善养老服务体系三个方面对于“积极应对人口老龄化”战略提出了重点实施方向,其中用了很大的篇幅谋划未来五年养老服务发展的方向和重要任务。推动养老服务高质量发展可以有效催生银发经济,甚至促进第二次人口红利产生,既是把握老龄社会发展机遇的主攻方向,同时也是积极应对人口老龄化战略的重要支撑。

第四,推动养老服务高质量发展是化解养老服务领域主要矛盾的关键举措。当前,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,而在养老服务领域,突出表现为老年人对于安享晚年的美好愿望和养老服务供给不平衡不充分之间的矛盾^[5]。家庭规模小型化、家庭养老功能弱化、老龄化速度加快、健康需求多样化均使得老年群体对于社会养老服务的需求日益扩大。因此,扩大养老服务供给、提升养老服务质量是化解养老服务领域主要矛盾的关键举措。

3 新时代养老服务高质量发展的主要理念与方略

如前所述,自实施积极应对人口老龄化上升到国家战略以来,我国养老服务体系的建设取得了显著成效,老年人的满意感、幸福感、安全感得到了明显提升,老有所养的目标已经基本实现。立足当前、放眼未来,面对中国步入中度老龄化社会的新阶段,下一步认真领会和切实落实二十大报告新精神,完整准确全面贯彻新发展理念,抓住“十四五”时期我国从轻度老龄化进入中度老龄化的重要窗口期,在发展中保障和改善民生,应当以增进民生福祉为终极目标,全面提高老年人的生活品质,积极推动养老服务高质量发展取得更大成绩。

笔者认为,新时代养老服务走向高质量发展应秉持的主要理念包括:一是顶层设计,规划先行。紧密结合我国人口老龄化进程的变化阶段性和实施积极应对人口老龄化国家战略的总体部署,不断创新完善涉老法律法规,进一步完善老年人权益保障法,对新时代养老服务的性质、功能、内容、标准等方面做出更加明确的规定;此外,各地也应在国家整体的工作要求下,适时制定符合当地实际的养老服务中长期规划,以指导养老工作有序发展。二是整合资源,协同推进。养老服务体系是党委、政府改善和保障民生的头等大事,需要明确发改、财政、民政、卫健、规划等相关政府部门在推动养老服务高质量发展过程中的定位合作,着力解决养老服务的体制机制障碍;此外,政府、养老供给方、社会组织也要充分调动各方积极性,积极发挥多元主体的作用,形成协同效应。三是补齐短板,均衡发展。贯彻落实共同富裕战略和共享发展理念,加大对于老龄事业、产业发展较弱地区的政策倾斜与财政转移力度,积极推进基本养老服务均等化;加快建立长期护理保险制度,完善基本养老保险、基本医疗保险和社会救助等社会保障制度,重点解决老年群体在经济层面的后顾之忧,降低其享受养老服务的负担。四是保基提质,满足需求。从轻度老龄化社会向中度老龄化社会的转变,将带来养老服务的需求升级,老年人的消费模式从过去的生存型逐步转向参与型、享受型和发展型,需要着力推动兜底性、普惠性与个性化养老服务共同发展。五是创新推动,持续发展。坚持以“放管服”改革激发养老服务的创新动力,降低制度门槛、优化营商环境,着力打造新模式、发展新产业、培育新业态,大力发展养老服务业,逐步拓展智慧养老应用试点,以新兴科学技术支撑养老服务持续升级。

基于上述理念,推动新时代养老服务高质量发展的具体方略包括如下五个方面:

第一,开展以城带乡、对口支援,助力公平协调发展。解决养老服务城乡、区域不平衡是促进新时代养老服务走向高质量发展的前提条件。一方面,要求各省市将城乡养老问题进行统筹规划,加强对农村地区的实地调研和资源考察,加大对于农村养老的扶持和优惠力度,努力将城市中积累的行之有效的经验,因地制宜地转化到农村的服务实践中,形

成以城带乡、城乡合作的良好互动机制。另一方面,在东中西部地区之间,可以尝试构建对口支援关系,将养老服务较发达地区的先进理念、技术和产品等,通过人员培训、经验分享与物资配送等方式传递给欠发达地区,逐步提升后者的养老服务水平,让当地民众得以共享社会发展红利。

第二,优化存量资源配置,推进智慧养老与规范化建设。在硬件资源方面,探索各地采用闲置房屋改造的方式来优化养老服务资源空间配置,有效解决资金、用地短缺问题,这样做还可以缩短建设周期,让老年人能更快、更便捷、更低价地享受服务。在人力资源方面,充分利用志愿者资源、创新社区居家养老模式的有力举措,即一方面,推进智慧养老,以互联网整合养老服务信息,节约人们寻求服务的时间和精力成本;还可以用云计算精准匹配供需,让人工智能协助老年人健康生活。另一方面,加强养老服务递送和评估过程的规范化建设,让服务有规可循,减少任意性所造成的资源浪费。

第三,重视需求评估环节,创制分层分类服务供给体系。提升养老服务质量必须做好服务对象的需求评估,这是一切服务开展的基础性工作,唯有细致地了解老年人的身体、心理、社会等多方面特征,才能提供最为贴切的服务。因此,不论是政府、企业还是社会组织,均应提升人力、时间在老年人能力和需求评估上的投入比重,进而在扎实调研的基础上结合自身资源来明确服务目标与服务定位,尤其是将主客观服务质量评估有机结合起来。当老年群体不同维度、不同方面的需要均可以在不同供给主体处得到满足时,分层分类的高质量服务供给体系便得以构建起来。

第四,健全养老服务标准,采用科学的质量督查机制。居家社区养老将是未来养老服务体系建设中的基础,但是我国居家社区养老标准化建设明显滞后于实践。因此,健全居家社区养老服务标准对于养老服务高质量发展具有更为重要的意义。如今北京、江苏、广东等地已经有了类似政策,国家相关部门可以整合地方经验,尽快出台全国层面的《关于居家养老服务规范的指导意见》,建立养老服务机构和组织的等级认证制度,敦促各地加强监督审查,秉持公正的态度奖优罚劣,肃清行业环境、整

治服务乱象。

第五,统筹多方主体力量,构建养老服务共同体。促进养老服务供给主体的多元化,已经是老生常谈的内容。但在越来越多主体进入养老服务领域的同时,如何有效地建立起各方的合作关系、达成优势互补的“1+1>2”的嵌合成效,是高质量发展阶段需要仔细思索的问题。一方面,需要在制度上搭建桥梁,例如在街区中完善政府购买服务流程,由街区提供资源支持社会组织开展助老服务,行政社会工作者与专业社会工作者在过程中能够彼此交流理念和方法,提升基层服务水平。另一方面,可以在模式上进行创新优化,例如建设一站式家庭综合中心、打造“15分钟便民养老服务圈”,将辖区内

的商业主体、政务主体等有机整合,合力构建养老服务共同体。

引文文献:

- [1] 国家统计局. 中国统计年鉴 - 2022 [M]. 北京: 中国统计出版社, 2022.
- [2] 赵祯祺. 以法治守护幸福晚年 [J]. 中国人大, 2022, (17): 49 - 51.
- [3] 俞建良. 推动新时代养老服务迈向高质量发展 [J]. 中国民政, 2022, (5): 30 - 31.
- [4] 中华人民共和国民政部. 2021 中国民政统计年鉴 [M]. 北京: 中国社会出版社, 2021.
- [5] 杨翠迎, 刘玉萍. 养老服务高质量发展的内涵诠释与前瞻性思考 [J]. 社会保障评论, 2021, (4): 118 - 130. ▲

(上接第 81 页)

- 傅崇辉, 王文军, 曾序春. 中国人口生育变化及影响因素——基于第六次人口普查的分析 [J]. 南方人口, 2012, (5): 1 - 10.
- 杨雪, 徐嘉树. 城市流动人口婚育行为的实证研究 [J]. 人口学刊, 2018, (4): 72 - 81.
- 赵昕东, 李翔. 流动人口女性个体的生育间隔影响因素研究——基于 2016 年全国流动人口动态监测调查数据 [J]. 统计研究, 2018, (10): 69 - 80.
- 靳永爱, 陈杭, 李芷琪. 流动与女性生育间隔的关系——基于 2017 年全国生育状况抽样调查数据的实证分析 [J]. 人口研究, 2019, (6): 3 - 19.
- 石人炳, 熊波. 迁移流动人口生育特点及相关理论——中外研究述评 [J]. 人口与发展, 2011, (3): 73 - 79.
- 廖庆忠, 曹广忠, 陶然. 流动人口生育意愿、性别偏好及其决定因素——来自全国四个主要城市化地区 12 城市大样本调查的证据 [J]. 人口与发展, 2012, (1): 2 - 12.
- 杨凡, 陶涛, 杜敏. 选择性、传统还是适应: 流动对农村育龄妇女男孩偏好的影响研究 [J]. 人口研究, 2016, (2): 50 - 62.
- 李荣彬. 子女性别结构、家庭经济约束与流动人口生育意愿研究——兼论代际和社会阶层的影响 [J]. 青年研究, 2017, (4): 23 - 33 + 94 - 95.
- 庄亚儿等. 2017 年全国生育状况抽样调查的实践与思考 [J]. 人口研究, 2018, (4): 104 - 112. ▲