

我国养老服务业发展进程、存在的问题及产业化之路*

王 桥

(中国社会科学院 人口与劳动经济研究所 北京 100871)

摘 要:我国养老服务业经历了从国家福利到社区服务然后向产业化发展三个阶段。2013年,是我国养老服务产业发展元年。面临老年人特殊需求迅速增长的新态势,养老服务业在需求的弹性规划、体制政策、市场运作等方面暴露出诸多问题。需要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;同时培育扶持养老服务产业,不仅政府托底保基本,而且让众多社会力量共同参与,补足老年群体颐养天年的“短板”。

关键词:人口老龄化;养老服务业;养老服务产业化

中图分类号: D632.1 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-5981(2015)06-0029-04

DOI:10.13715/j.cnki.jxupss.2015.06.007

—

养老问题历来是社会关注、群众关心的重大问题,事关广大人民群众的切身利益。新中国成立以来,我国养老服务业的发展经历了以下三个阶段。

1. 福利为主阶段(1949—1979)

在计划经济时代,我国主要养老方式是家庭养老。社会福利资源由国家控制并进行统一分配,形成了高度集中的福利供应模式。这个阶段的养老服务主要是以行政方式进行的剩余性的福利,是政府举办的一些具有社会救助性质的公共服务,只涉及到部分城乡老年人口。在城市,民政部门负责国家救助工作,主要对象是无劳动能力、无收入来源、无法定赡养人的“三无”人员和“困难户”。针对“三无”人员的社会救助,有集中供养的形式,如儿童福利院、养老院等,但大部分是分散供养,即对他们的家庭提供经济帮助和服务。^{[1]124-127}此外,城市职工实行统一的退休制度。在农村,养老主要依靠家庭完成。起始于上个世纪50年代的农村五保供养制度是一项有中国特色的乡村社会救助制度。其救助对象主要是鳏寡孤独残疾人员,救助内容包括:保吃、保穿、保住、保医、保葬。农村集体开办的敬老院等社会福利设施,集中供养农村“五保”老人。

福利为主阶段的养老服务只覆盖了少量的城乡老年人口,能够进入政府和集体开办的养老院的老年人数量相当有限,绝大部分城乡老年人群仍然依靠家庭养老。不同的是,城市老年人通常或多或少地受益于单位的退休金收入和福利待遇,而农村老年人只能依赖微薄的农村家庭收入,不能享受由单位提供的退休金收入和相应的福利。

2. 社区服务阶段(1980—2010)

20世纪80年代,我国开始了从计划经济向市场经济的体制改革。改革开放后,一方面,市场经济体制下“单位人”演变成了“社会人”,企业办社会的现象结束,职工在企业转轨后失去了享受单位福利的机会,退休后进入社会管理;另一方面,由于家庭结构的变化,再加上多数年轻人外出工作,导致空巢家庭大量出现,家庭养老的功能进一步弱化。1985年,针对出现的问题,国家提出对养老服务业进行改革,实施社区服务的试点。1987年提出了“面向社会、发展社区服务”的方针,实践证明,社区养老服务具有良好的效果。1997年,在首次举办的老龄产业研讨会上,第一次提出“老龄产业”概念。这一新兴产业囊括为满足老年人多方面需求以提供服务的第一、二、三次产业,涉及经济领域的方方面面。自此,养老服务业迎来了发展的契机。2000年《中共中央、国务院关于加强老龄工作的决定》提出,改变由国家统包统管社会福利事业的局面,动员全社会力量投资兴办社会福利事业,强调培育和发展老年消费市场。服务内容也由过去的单一形式向多样化转变,除了医疗保健服务、日常生活照料服务,还有老年人文化娱乐、老年人终生教育等内容。同年,国务院办公厅发布了《关于加快社会福利社会化的意见》,提出了发展多种所有制形式的社会养老服务机构的目标和构想。2006年国务院在《关于加快发展养老服务业的意见》中要求,按照政策引导、政府扶持、社会兴办、市场推动的原则,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。要建立公开、平等、规范的养老服务业准入制度,积极支持以公建民营、民办公助、政府补贴、购买服务等多种方式兴办养老服务业,鼓励社会资金以独资、合资、合作、联营、参股等方式兴办养老服务业。2008年,《中共中央组织部、

* 收稿日期:2015-07-13

作者简介:王桥(1960-),女,吉林长春人,日本久留米大学经济学院博士,中国社会科学院人口与劳动经济研究所副研究员。

人力资源和社会保障部关于印发《关于进一步加强新形势下离退休干部工作的意见》的通知》,提出在新形势下要加强社会养老服务,对离退休干部要做到老有所养、老有所医、老有所教、老有所学、老有所乐、老有所为。由此,推动了我国社区养老服务的发展。

3. 产业起步阶段(2011—)

2011年《社会养老服务体系规划(2011—2015)》正式实施,强调要充分发挥市场作用,不断强化养老服务产业发展,标志着我国养老服务产业化正式启动。

2013年8月16日,国务院常务会议确定了深化改革、加快发展养老服务业的任务和措施。根据国务院会议精神,《关于加快发展养老服务业的若干意见》(以下简称《意见》)提出加快发展养老服务业的总体要求、主要任务和政策措施,对加快发展养老服务业做了系统安排。《意见》的出台,是我国养老服务业发展史上的重要里程碑;是指导我国养老服务业发展的纲领性文件;是新一届政府统筹稳增长、调结构、促改革,采取的应对人口老龄化、满足老年人多样化多层次养老服务需求,填补服务业“短板”、拉动消费、扩大就业的一举多得之策;可以说《意见》是“我国养老产业元年”的政策标志。

二

随着我国养老服务业逐步向社会化、市场化推进,尽管有良好的契机和发展前景,但其发展状况并不乐观,存在一些不可忽视的问题。

1. 养老服务项目单一、普及利用率低。

从全国各地开展的养老服务来看,虽然承诺的服务内容和项目较多,但实际上真正能提供给老年人的服务内容比较单一,与老人的实际需求之间存在着一定程度的错位。一些条件好的社区可以提供多方面的服务,但大多数社区只能提供单一的照料且供给状况令人堪忧。依托日间照料中心寻求服务的老年人并不多,原因是中心的条件差、缺乏专业服务功能、收费标准混乱,导致养老服务的普及利用率低。

2. 养老资源分布碎片化。

养老服务要广泛开展,其资金来源必须多元化。养老服务的资金应着眼四个方面:一是财政拨款,二是彩票公益金的资助,三是社会捐助,四是市场化运作。特别是社区应协调福利资源与市场资源的良性链接,打造多功能、多层次的包含医疗健康、康复护理、日常照料、精神慰藉于一体的养老服务照料体系。就目前来看,由于资源缺乏整合,社区内的各种养老服务资源处于松散的碎片化状态。

3. 养老服务队伍规模及素质有待扩大和提高。

养老服务中心或服务站雇用服务人员的数量严重不足,而且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。养老服务业是一个微利行业,为了节约支出成本,大多数养老服务机构采用低工资福利待遇的方式,导致相关服务人员流动性大,人员素质偏低,大多数服务人员是从周边临时招聘来的无法外出打工的村嫂或者下岗职工。这无疑难以满足老年人较专业的护理需求,也是相当一部

分子女不愿意将老人送到养老院的原因之一。

4. 养老服务业呈现的“短板”亟待修补。

体制方面:投资体制还不健全。在利益的驱使下,临时的多,长期的少,资金投入缺少长效机制。必须理顺管理体制,改变管理混乱的局面。此外,政府的管理角色未完全转变,民间投资人的创新管理空间较小。

政策方面:政策体系不完善。相关的组织、关系、布局 and 措施与国家出台的政策不配套,政策执行不到位、不透明。法律、法规相对滞后,政府的监管呈现空白,出现黑户机构注册漏登、机构虚报数字冒领补贴、服务质量差等现象。

市场运作方面:缺乏市场规范和行业标准、服务设施不足、服务水平低。我国的养老服务业总体来说还处于起步阶段,供需矛盾突出;市场供给无法满足老年人的多样化需求;加之养老服务人员待遇普遍较低、流动性大、专业水平低、队伍老化严重,无疑会影响养老服务业的发展。

5. 养老服务规划弹性过大呈盲目发展趋势。

我国养老服务的总体供求严重失衡。比如建养老院就呈现“一呼而起”、“过度跃进”的局面。根据民政部的规划,到2015年底,每千名老人拥有的养老床位数需达到24张。如果按2亿老年人口的5%计算,也就是需要1200万张床位,需求量大约是在900~1200万张。通过调查和访谈发现,不少机构和企业开始呼应,纷纷抢建养老院,收购有养老院执照的空架子机构,“借壳”得到来自政府部门的床位建设补贴费,由此引发恶性竞争。可见,养老设施的需求数量应该按照需要入住养老机构的老年人数进行规划,而不是简单地按60岁以上老年人口总数进行一刀切计算。

三

养老服务产业化是我国养老服务业未来发展的必经之路。养老服务产业化,就是将“居家养老”和“机构养老”等养老服务变为营利性的生产经营活动的过程;在满足社会需求的同时,使养老服务发展成为第三产业的重要组成部分,成为具有规模性的现代服务型产业。

按老年人群的基本需要和深层需求,可以将养老服务产业分成三大类:核心产业、相关产业、衍生产业。核心产业是指养老设施、养老机构,老年房地产,老年护理服务业,老年服饰,老年食品,老年医疗等^[2];相关产业是指养老设施和机构供应链上的养老用品(专业家具、专业设施、专业易耗品),老年护理服务业供应链上的护理人员的培训、劳务派遣、老年护理专业用品、治疗和康复器械,来自于老年人深层需求的娱乐、学习、旅游、医疗保健、健康营养、心理咨询等^[3];衍生产业是指老年储蓄型投资理财产品、老年地产的倒按揭等金融产品,寿险证券化产权产品、长期护理保险产品、老年融资等资本市场。主要包括:(1) 护理保健业、日常生活用品业:厨房餐饮、卧室多功能床具、室内助力扶手、老年人卫浴等老年日常生活用品;助听器、轮椅、可座式购物车、各功能拐杖等辅助用品;血压计、血糖仪、各功能理疗仪、康复用品、健身器材等医疗护理用品;(2) 房地产业、保险业、金融业:主要包括养老地产、以房养老、护理保险、寿险、附加老年意外

保险的理财保险(意外跌倒损伤)等;(3)IT产业、信息化。目前,比较普及的电子产品有老年人手机、智能手杖、能插入USB随歌亦舞式收音机、老年人用声控电脑等深得老年人青睐,已形成一个售量较大的市场。

核心产业、相关产业、衍生产业之间相互补充,可以形成经济和社会效益的良性循环,共同促进养老服务产业的健康发展。现阶段我国养老产业呈现出三个市场。其中,低端市场的服务对象为体弱、需要介入照料的老年人群,约占老年人口的6%;中端市场的服务则是提供给约占老年人口90%以上的健康“平民老人”消费群体;而高端市场主要面向收入较高、生活独立、相对富裕的老年人群,这部分人群占老年人口比例低于3%。

(1)市场出路在中端。据2014年10月笔者对长春市养老机构进行抽样调查,结果显示,当前的中端市场呈现一个“短缺”态势。因为占老年人口90%的群体普遍生活品质低下,感到单调、枯燥、孤独,“机构养老”是被迫意愿,他们愿意通过消费来提高生活的品质,因而,存在相当数量的市场需求。

(2)养老地产的软肋。调查显示,养老地产大部分有名无实。由房地产“转业”到养老行业,适老性不高、管理水平低、专业化不够,有床位没服务,入住率不到10%。这样的无效供给,不能为有效需求的老年群体提供专业的有效服务。在过去几年,对养老产业的关注过多地放在了房地产领域,而养老产业的核心——长期照料服务遭遇冷落。

(3)商业保险。目前个人养老金保险以及养老生死两全寿险(死亡保险+生存保险)的发展尽管比较迅速,但只限于有高储蓄能力的老年人群,难以普及。平安人寿保险有限公司目前尝试的平安安康、安享住院费用医疗保险,最高续保年龄可达80岁,保险责任涵盖了疾病和意外伤害需住院的治疗,以及特殊门诊(门诊肾透析、门诊恶性肿瘤电疗化疗放疗)等,不同年龄的投保金额也不同。但这个产品没有返还保费的功能,不能用来养老,只适合无社保或者非公务员做医疗保险的补充或替代品。

(4)信息化养老服务管理。至2009年我国有35个城市、2406个社区卫生服务中心、9723个社区卫生服务站先后建立了居民健康档案^{[4]13-15}。宁波市海曙区开拓、创新了信息化养老服务“海曙模式”,面向老年群体实现了全天候、全方位的信息化服务。其服务项目有181项,涵盖了家政、维修、购物、交通旅游等18类项目,服务范围已辐射到整个市区乃至更大区域。81890将技术创新与制度创新相结合,打造出全天候、全方位、全程式的管理和服务模式,通过政府、市场、社会三方力量,形成了互动、互利、互促的服务,实现了养老服务需求与养老服务资源的有效链接。

要实现养老服务产业化,国家应当明确养老服务产业化发展方针,以及养老服务“营利性的生产经营活动”的产业地位。目前,按我国65岁以上老年人口对家政服务、医疗保健的基本需求,养老市场目前的年需求至少为1.3万亿元,2020年将发展到3万亿元,有机构甚至预言将达到4万亿

元,年均增长速度为11%~15%^[5]。如此巨大的养老产业市场吸引了不少具有丰富养老产业投资经验的外国投资者,国际养老服务机构纷纷瞄准了我国养老服务产业市场,我国应该充分利用这一难得的机遇,加快实现养老服务产业化。

四

养老服务只有走产业化发展道路,才能形成政府、投资者、服务机构、从业人员和老年人多方共赢、健康发展的局面。养老服务一旦实现大规模产业化发展,不仅能够有效地满足我国未来几十年不断增长的养老需求,有效应对老龄化的挑战,而且还能够有效地扩大内需,形成新的经济增长点,成为容纳就业的巨大产业空间。

加快养老服务产业化发展,应立足于我国的国情,借鉴国外的经验,从以下几个方面着手:

第一、完善相关法律法规。老龄化加剧后,我国养老服务产业的法律法规严重滞后于养老服务产业的发展,老年人的利益无法得到切实保障。纵观国外的成功经验,法制化贯穿养老服务业发展的始终。如日本在1959年颁布《国民年金法》;1963年推出了倡导保障老年人整体生活利益的《老人福利法》,推行社会化养老;1982年又出台了全面推广老人保健设施的《老人保健法》;作为介护服务依据,日本用了几年时间进行准备,终于在1997年出台《介护保险法》,2000年作为介护保险制度正式实施。针对日本养老护理机构的相关立法主要有《社会福祉法》、《老人福祉法》、《老人保健法》等。相关的行业标准主要有《指定介护老人福祉设施人员、设备以及运营标准》、《特别养老机构的设施与运营基本标准》、《介护老人保健机构人员、设施与设备以及运营标准》、《指定介护疗养型医疗机构人员、设备以及运营标准》等,充分体现了法制化。

第二、夯实社区养老和居家养老。当前,我国很多老人处于“空巢”加“笼养”的生活状态,空巢老人占老年人总数的50%^[6]。老人们大多感觉自己业余生活空间狭窄,内容单一,有失落感和孤单感,被社会边缘化。调查显示,98.98%的老人选择居家养老,2.08%的老人选择当生活自理出现困难时入住养老机构,只有1.02%的老年人选择入住养老机构^{[7]137}。可见,只要不是生活不能自理,中国老年人还是愿意居家养老。从国外的养老服务模式可以看出,居家养老也是发达国家的主要养老模式。不过,其居家养老是基于社区提供各种服务的基础之上,并以完善的家政服务体系作为重要支撑。因此,我国居家养老服务的配套设施建立还需要完善的保险制度。

第三、要提高养老服务层次。养老服务产业涉及范围广泛,如医疗、保健、护理、教育、食品、金融和旅游等领域,孕育着一个巨大消费市场。虽然多数养老机构都能提供基本的服务项目,但这些还远远不能满足老年人的需求。据相关研究显示,大多数老人倾向于就近选择照料服务,希望能够提供多样化的服务照料产品。有一半的老年人希望在居住地附近能配备老年大学、日间照料中心、健康讲座、专业心理疏导员、更多的精神关怀服务。因此,推动养老服务产业化发展,应建立多功能的社区养老服务,配置专业化设施,进行资

源的有效整合。

第四、要建立健全产业组织体系。目前,社区养老服务由民政部门主管,街道办事处、居委会实施具体管理,而从事一线养老服务的产业组织严重短缺。部分产业组织体系相对健全的社区,已经逐步探索出了一条产业化发展的道路。如成都市武侯区“962562 颐居通”居家养老助残综合服务信息平台,采用了“互联网+养老 O2O”的模式,结合了先进的养老助残服务理念,实现了线上和线下平台的融合,培养出专业的居家养老助残服务师团队,运用先进的互联网市场化运作模式,为全区老人及残疾人打造“30 分钟居家生活”服务圈,建立了与其他产业链的助残服务体系,主要为老年人群提供“助急、助医、助餐、助浴、助洁”等服务,让老年人在家就能享受到“无偿”、“低偿”、“优质”的服务,已经初步形成了一个集老年人生活、医疗、保健、娱乐和学习等服务功能为一体的 IT 老人社区服务站,值得推广。

第五、要加强养老服务产业的人才培养。针对中国养老机构及养老服务人员技术和管理服务水平低、“硬件”设施差、“软件”服务更差的现状,应加快建设专业的护理人员培养机构,在大学、大专、中专院校设立“社会福利”学科,在各省市区设立“护理人员培训中心”、“护理专业资格认定中心”等。依托高等院校或大专院校的社区工作专业和养老服务管理专业举办社区工作专业培训班,培训社区养老服务工作人员。通过学习社区养老服务组织管理、老年心理学、老年医学、老年护理学、介护操作技能等内容,改善养老服务产业人才的知识结构,提高其服务水平。

第六、尝试导入“长期护理保险”制度。所谓长期护理保险是指对被保险人因为年老、严重疾病或慢性疾病、意外伤残等导致身体某些功能全部或部分丧失、生活起居无法自理,需要入住养老机构接受长期的康复和护理,或在家中接受他人护理所支付的各种费用给予补偿的一种保险。日本的做法是把发展养老保险事业与市场开发相结合,大力培育

和开发老年人需求的市場,不仅把养老保险提升到满足老年人各方面需求的高度,还以此拉动产业开发、扩大就业和促进经济发展。日本“介护保险”实施不到一年,获得了 85% 的民众支持,中央财政节省的资金高达 4 万亿日元,并且大部分保险对象享受到了应有的养老服务。目前,我国青岛、上海正进入局部的试行阶段。

与日本等发达国家相比,我国养老服务市场的发展还处于初级阶段,不够精致化、细分化、规范化,未体现以老年人为本的特色。同时,养老市场供需不平衡,老年用品市场尚未呈现规模化发展,其产品质量、价格体系和品牌诚信仍无法满足市场发展需要,因此,还需以市场化方式推进养老服务产业的发展。在产业化发展和产业结构调整的过程中,精雕细琢,进一步拓宽养老服务产业发展的思路。

参考文献:

- [1] 尚晓援. 中国社会保障体制改革研究[M]. 中国劳动社会保障出版社 2007.
- [2] 魏华, 金坚强. 养老大趋势: 中国养老产业发展的未来[M]. 中信出版社 2014, 前言.
- [3] 鞠川阳子. 银发产业三维产业链的潜力[EB/OL]. <http://finance.ifeng.com/opinion/cjpl/20091030/1407542.shtml>.
- [4] 曲保丽. 区域信息化中电子健康档案的建设[J]. 医学信息学杂志 2009(4).
- [5] 俞华. 解读商务部关于推动养老服务产业发展指导意见[EB/OL]. http://news.xinhuanet.com/gongyi/yanlao/2014-11/24/c_127244451.htm?_anchor=1.
- [6] 国家卫计委. 中国家庭发展报告(2015 年)[M]. 2015-5-13.
- [7] 韩俊江, 郭晖艳, 林晓宁. 人口老龄化背景下吉林省社会养老服务体系创新研究[M]. 吉林人民出版社 2013.

责任编辑: 饶娣清

The Development Process , Existing Problems and the Road of Industrialization of China 's Elderly Care Service Industry

WANG Qiao

(Institute of Population and Labor Economics ,Chinese Academy of Social Sciences ,Beijing 100871 ,China)

Abstract: China's elderly care service industry has experienced three stages: from state welfare to community service, and then to industrialization. 2013 is the first year of the development of China's elderly care service industry. Facing the new situation of the rapid growth of the old-age special demands, the elderly care service industry exposes many problems in the aspects of flexible planning of demand, system and policy, market operation, etc. It needs to gradually establish and improve a service system based on family care, supported by the community service and supplemented by the nursing home. Meanwhile, to cultivate and support the elderly care service industry, the government should guarantee the basic measures and let those social organization come together, supply the deficiency to ensure the old can enjoy the rest of their lives.

Keywords: population aging; elderly care service industry; the industrialization of elderly care service industry