

構建中國養老服務新模式

——全國政協第二十四次雙周協商座談會在京召開

2018年末，中國60歲及以上老年人口2.49億人，預計到2030年，60歲以上老人將達到3.5億，人口紅利逐漸削弱，未富先老成為了中國養老的一個典型現象。近日，全國政協在北京召開第二十四次雙周協商座談會，委員們圍繞推動養老服務融合發展、支持養老服務機構發展、創新鄉村養老模式、推進醫養結合、加強專業隊伍建設等建言資政。中共中央政治局常委、全國政協主席汪洋強調，健全養老服務體系事關億萬群眾福祉，事關社會和諧和經濟發展。要深入學習貫徹習近平總書記關於做好養老服務工作重要指示批示精神，堅持以人民為中心的發展思想，立足中國優秀傳統文化、基本國情和發展階段，發揮制度優勢，加強統籌協調，積極構建養老、孝老、敬老政策體系和社會環境，讓老年人擁有幸福的晚年、後來人有可期的未來。

香港文匯報·人民政協專刊記者 任芳頌 北京報道

黨的十八大以來，中國養老服務政策體系逐步完善，養老模式也由傳統單一的家庭養老衍生出了機構養老、社區養老等模式。同時，隨着人口老齡化快速發展和養老服務需求不斷提高，中國養老服務面臨前所未有的挑戰，基本養老制度不健全、養老服務發展不平衡不充分、有效供給不足、服務質量不高等問題比較突出。

委員們建議，要加快推進養老服務立法，界定政府、個人、家庭、養老服務機構等主體的地位、責任、權利和義務，健全法規、政策、標準相銜的養老服務法治體系。要弘揚「孝親敬老」傳統美德，教育引導人們自覺承擔養老責任，鞏固居家養老的基礎地位。要整合社區服務資源，廣泛設立嵌入式社區養老機構，強化政策支撐，進一步發揮社區在養老中的依托作用。要做實做細醫養結合，健全醫療保險機制，擴大長期護理保險試點。

同時，要充分發揮市場配置養老資源的決定性作用，鼓勵社會力量發展養老服務，有效解決民營養老機構各種政策障礙和經營困難，加快推進公辦養老機構轉制為企業或開展公建民營，滿足老年人多樣化服務需求。要加快農村養老保障和服務體系建設，大力

發展農村互助式養老設施，打造農村集中供養新模式。要加強養老服務人才培訓，制定養老護理技能等級認定標準，提高養老服務從業人員職業榮譽和社會地位。

發展社區嵌入式養老模式

俗話說：養兒防老。在傳統觀念的影響下，家庭養老是中國老年人的主要養老方式。目前，中國構建的是「居家為基礎、社區為依托、機構為補充、醫養相結合」的養老服務體系。在委員們看來，「三位一體」的養老服務體系中，居家養老處於基礎地位，家庭成員是照顧老年人的主體。因此，要通過個稅減免、困難家庭補助等形式，對家庭成員照顧老人給予政策支持。同時，要弘揚「孝親敬老」的傳統美德，教育引導人們自覺承擔家庭責任，發揮家庭在老年人生活照料和精神慰藉等方面不可替代的作用。

「推進居家社區機構養老『三位一體』融合發展，關鍵是要發揮好社區養老的樞紐作用。」全國政協委員任亞平認為，應明確和壓實社區在提供養老服務方面的基本責任，培育扶持專業化、品牌化、連鎖化養老服務機構開展社區居家養老服務。整合社區衛生、養老服務資源，為居家老人提供連續性



「80後」女孩楊瑞美是河北省章台鎮一家養老院的院長，也是生活在養老院150多名老人的「小家長」。圖為楊瑞美和老人一起剪窗花。新華社

的醫療和養老服務。

全國政協常委、致公黨中央副主席張恩迪提出以社區嵌入式養老為基礎，鏈接機構和居家養老服務，形成養老服務骨幹網。全國政協委員袁亞非也認為發展社區嵌入式養老是構建居家、社區、機構「三位一體」養老服務體系的重要抓手，但目前還存在一些現實問題，比如單體面積難以滿足、地方採購服務項目往往一年一簽、不能和養老機構一樣享受建設和運營補貼等，希望民政部門和財政部門能給予更多政策支持。

醫養結合打通養老「最後一公里」

截至2018年底，中國60歲及以上人口達2.49億，佔比17.9%，65歲及以上人口達

1.67億，佔比11.9%，多數老年人被1種及以上慢性病困擾，一人身患多種慢性病的現象較為普遍。因此，醫養結合是養老的必然方向。全國政協委員、北京醫院院長王建業表示，整合家庭醫生簽約服務、老年健康管理工作構建以社區為支撐的家庭養老體系是目前醫養結合工作的重中之重，也是解決中國數億老年人醫養結合的主要途徑。為此，應完善基層投入和激勵機制，保障和調動基層醫護人員開展居家社區醫養結合服務。

全國政協常委王會生建議，應加快建設護理型養老機構，發揮養老機構集中照料失能老年人的支撐作用。目前多數養老機構提供日常生活照料服務，預防保健、康

復及護理等服務欠缺，醫、養功能銜接不順暢。建議充分利用現有醫療資源，引入社會資本，支持更多有條件的一級、二級醫院轉型為護理院，在政策、土地、稅收等方面給予支持。

全國政協委員花亞偉關注的是社區醫療服務中心如何與社區養老服務站相銜接的問題。「建議社區養老服務站與家庭醫生簽約服務緊密結合，優先覆蓋社區的重點老年人。人工智能養老服務信息平台上，也要與醫療機構的健康管理和醫療服務有機鏈接起來，為老人提供一體化、便利化的快速診療、雙向轉診、康復訓練、長期護理等連續性服務，真正實現高質量的惠老、利老、居家養老。」

加強養老服務專業隊伍建設



河北省邢台市橋西區打造「醫養結合」健康養老新模式，圖為該市橋西區金牛社區衛生服務中心醫護人員協助老人進行康復訓練。新華社



河北省邢台市橋西區金牛社區衛生服務中心醫護人員為老人講解健康知識。新華社

由於風險高、責任重、工作多，高素質運營管理人才不願意進入養老行業，服務一線崗位更是因為收入少，社會地位低，缺乏晉升空間，而頻繁出現招工難、流失率高、專業技能不高等尷尬。養老服務人才嚴重不足已經成為制約養老服務業發展的一大瓶頸。

此外，委員們還提出了完善技能等級認定、搭建職業晉升平台、通過職業年限獎勵等提高從業人員收入的建議。委員們認為，壯大養老服務從業人員隊伍，要打好政策牌、待遇牌、親情牌。從新時代養老服務事業發展的角度出發，制定養老服務從業人員職業標準，並對從業人員職業定義、培訓要求作出規定。從國家層面出台一系列政策措施，建立完善護理人員工資正常增長機制和支付保障機制，穩步提高工資標準，保障護理人員的生活水平，解決護理人員後顧之憂。民政、衛生健康、醫療保障、人社、財政等部門也應考慮組織各種形式的慰問、表彰活動，提升護理人員的職業自豪感，讓更多人願意從事這個職業。

養老護理專業人員數量，緩解供需矛盾。李士傑常委表示可以通過志願者補足人員短板，利用「時間銀行」鼓勵四五十歲的人員從事養老服務，或將在校大學生參與養老服務的社會實踐納入學分也不失為好辦法。

「應加強養老服務專業隊伍建設。鼓勵高等院校、技工院校開設養老服務相關專業，建設一批養老護理培訓基地，加大對醫養結合人才、養老行業管理人員、專業社會工作者和養老護理員培養力度。」

「也要支持社會資本參與開辦養老護理職業學校，完善養老護理職業技能標準，健全養老服務人才培養體系。」

「還可以鼓勵專業機構對社區養老服務人員開展職業技能培訓，提高服務水平。」

……針對養老服務專業人員嚴重短缺的現狀，委員們紛紛支招。

張恩迪常委認為可以在一定時間內，對養老護理人員進行免費培訓，分級發放職業資格證書，增加

創新養老制度 增強政策凝聚力



近年來，福建省武夷山市不斷探索山區養老模式，在加強社會養老設施建設的同時，為老年人提供專業化服務。新華社

養老服務體系的健康有序發展離不開政策的保障，也有賴於相關制度的不斷創新。「各部門主要在職責範圍內開展養老服務工作，政策聚力不夠，企業和消費者獲得感也不強。如食品監管部門要求餐飲服務提供者具有實體經營門店並依法取得食品經營許可證，但社區服務商為老人配餐送餐，自身不做餐飲經營，沒有實體店和經營許可證。社區服務商最大成本壓力來自場地租金，但全部重新供應場地既不現實也無必要。」全國政協常委李士傑建議加強部門統籌協調，提高政策的銜接性、協同性和

可操作性。「如針對社區為老人助餐實際特點降低准入門檻，以食品安全為監管重點；將服務場地任務分解到基層，在社區範圍內整合閒置資產，發揮存量資產作用等。」

「按政策，社區養老驛站『一址註冊，多址連鎖經營』，但養老驛站的房屋由政府提供，大多沒有房產證無法工商註冊，這導致養老驛站想引入除政府規定的基礎服務外的其他養老服務項目時，面臨資質不全、超範圍經營問題，阻礙了養老驛站規模化、綜合化發展。」對於從事養老服務的北京誠和敬養老健康產業集團黨總支書記、董事長梁仰洲來說，如何優化社區居家養老企業的營商環境一直是他最關心的問題。對此，他提出賦予社區居家養老企業多種經營的實質許可的建議，並建議將其視同養老機構企業，享受同等的稅收優惠及水電氣熱、物業費等

標準，優化行業的營商環境。

「中國養老服務業仍處於發展初期階段，政府和市場責任邊界不夠清晰。企業和社會組織參與產業發展面臨的『玻璃門』『彈簧門』現象依然存在，投資積極性受到抑制。政府和市場應該如何分工，是我們應該深入思考的大問題。」全國政協委員孫潔表示。

構建長期護理保險制度

近年來，長期護理保險制度試點取得良好進展，截至2018年6月底，覆蓋5,700萬人，18.45萬人享受待遇。這項制度受到社會廣泛讚譽，地方政府積極性很高，除了15個試點城市，「自願」試點的城市已有四五十個，並且還有擴大的趨勢。

但全國政協委員、中國社會科學院世界社保研究中心主任鄭秉文發現，由於沒有制訂統一的制度框架，各地試點在保障範圍、受益規模、籌資渠道、待遇形式等方面存在較大差異。「建議在制度基本框架、基本籌資原則、基本待遇水平等三個方面予以統一，並着重關注制度設計較為全面的幾個重要試點城市，以此為基礎總結經驗教訓，作為制度統一的基本『模板』。」鄭秉文說。

補齊農村養老短板

隨着中國城鎮化建設步伐的加快和社會老齡化，農村留守老人、空巢老人現象增多，農村養老問題越發突出。有專家預計，到2030年，中國的空巢老人將超過2億人，大部分分佈在農村地區。然而，農村養老服務起步晚、基礎差、投入少，發展滯後。在全國政協委員楊玉成看來，養老問題難點在農村，短板也在農村，並與脫貧問題相交織。

楊玉成表示，目前，農村養老模式存在着集中式公益性養老機構短缺、互助幸福院未納入國家養老體系、居家養老需要加大支持和投入力度、愛心食堂缺乏等問題。尤其是「失能和半失能老人，已經失去或部分失去自理能力，無法通過產業就業幫扶實現脫貧，成為農村養老和脫貧問題的『因中之困、難中之難』」。

如何應對人口老齡化，破解農村貧困戶老人、社會保障兜底老人、獨居無兒獨居老人及多種情況困難老人的養老難問題

呢？楊玉成認為，要創新農村養老服務模式。他建議，打造農村集中供養新模式，創新農村居家養老新模式，通過政府購買服務方式，啟用貧困人口當護理員，為居家老人提供日間照料和護理服務。通過設立孝老敬老基金、成立孝老敬老理事會，開展孝老先選評選系列活動，大力弘揚孝親文化，使貧困家庭老年人老有所養。

全國政協委員任亞平則建議，整合和改善農村養老服務基礎設施，將有條件地方的農村敬老院轉型升級為養老服務中心，並擴大服務輻射範圍。鼓勵並引導各地根據實際，發展農村互助式養老。



近年來，山西平陸縣探索建設「老年灶」日間照料中心農村養老模式，70歲以上老人每天只需2元至4元費用就可享受「老年灶」享受就餐、日間休息、生活照顧、休閒娛樂等養老服務。新華社

全國政協委員王建業認為，應進一步對農村養老問題進行細分研究，在實施兜底保障的基礎上，將農村醫養問題與城鎮化建設相結合，發揮城鎮化在養老醫療方面的輻射效應和延伸服務，盡快補齊農村養老政策與服務短板，縮小城鄉差異，提高服務的公平性。