

政府、社会、市场应协力养老

——访上海交通大学老龄问题专家章晓懿

本报记者 姜燕

上海老年人口呈现高龄化趋势,预计在2020年至2030年间最为严重,政府、社会和家庭应如何面对?

目前上海养老服务体系仍不完善,社会组织服务能力不强,市场化养老机构举步维艰,养老护理人员紧缺,一系列问题亟待解决。

养老机构从“铺摊”扩张转向合理布局

记者:上海的养老问题是否已到了非常严峻的程度,您认为目前上海市政府提供的养老服务如何?

章晓懿:对此我倒不是太悲观。虽然从户籍人口的比例上看,上海的老齡化程度确实挺“可怕”,最高时每三个人里就有一个老年人,赡养比与北欧、西欧、日本等国家和我国香港、台湾地区相较位居前列,但是养老问题要与常住人口联系起来,解决城市养老问题,不仅是社会责

任,而且需要财富,财富是由常住人口创造的。现在大量的年轻劳动力流入上海,说明这个城市有能力和耐力提供这样的公共服务。

近几年,上海养老机构床位扩张力度非常大,目前已基本覆盖3%的老人。它的发展也有特点:第一,前两年是铺摊子,规模性扩张,这两年扩张速度降了下来,但布局更加合理,要求政府提供的养老床位占有一定比例,以保证床位的稳定。

第二,是重点解决的对象发生变化,以前是有支付能力的人住进养老机构,支付能力不足的人只能在家。现在提出优先考虑失智失能老人,例如在上海市老龄事业发展“十二五”规划中,要求新增床位中必须有一定数量用于“双失”老人。这些改变的背景是,随着上海老龄人口呈现出高龄化特征,“双失”老人比例提高,80岁以上老年人的增长速度和基数都在增加。

高龄老人居家养老危险大尤需集中照料

记者:上海老年人口呈现高龄化的特征,养老服务应如何应对?

章晓懿:10到20年后,上海高龄化的比重将非常大,2020年至2030年之间最严重,这就对养老服务提出新要求。另外,家庭结构的特点也对养老服务提出特殊需求。我们这一代人是多子女时代的产物,大多数家庭都有几个孩子可轮流照顾老人,中国人的习惯性思维是老人只要能在家就不去养老院。老人生

活尚能自理或半自理时,通常是选择一个子女一起居住,所以现在的老年人更多居住在社区,直到家人子女都觉得超过承受力了,再送到养老机构。但是,我们的下一代绝大部分是独生子女,而且还不一定生活在身边,有的在国外,有的在外地,当老人慢慢失去自我照料能力后,就可能要考虑养老机构,对此的需求也自然加大。

我在北欧考察时了解到,他们二十世纪的

养老理念是“去院舍化”,提倡社区居家养老,让老年人回归社区,由专业人员上门提供全方位服务,而不是在养老院里与世隔绝。到二十一世纪,却大大增加对养老床位的投入,其背景是高龄化人口增长,因为八九十岁的老年人生存体系脆弱,在家居住危险性大,上门服务成本又高,所以集中到机构统一照顾。可见,高龄化的特点就是需要集中照料,尤其是当家庭和社区都没有资源提供服务。

养老机构成本高、盈利难有待政策扶持

记者:现在上海的养老机构能否满足老年人的要求?

章晓懿:客观地评论,肯定不能满足,总体而言是价格与养老金之间的矛盾。公办的质优价廉,但床位数有限,而市场提供的养老机构生存举步维艰。

去年,我做了一个关于养老机构成本的课题,发现形势不容乐观。养老机构实际成本非常高,高于上海市老年人的平均养老金,去年上海市平均养老金在2500元左右,按照我们

对养老机构成本的测算,许多老年人的养老金只够进低档养老机构,稍微中高档水平的就进不去了。

而且,我们测的养老机构还都是由流动人口担任护理人员,人力成本开支相对较低。这当中的矛盾相当明显,养老机构也是市场化生存的,每天24小时翻班,护理人员超负荷劳动,确实需要这样的价格才能运转,同时老年人也一直呼吁,我们就这么点退休工资,养老机构价格不能再涨了。

政府要清楚,养老机构本质上还是带有公益性质的,要扶持,否则肯定没人愿做。但如果全由政府来办也没有这个能力,所以政府要知道养老机构的服务成本,超过了老年人承担的部分,就应由政府补贴。

现在,政府对养老机构在水电煤等方面有优惠,但每个区的标准不一,养老机构的生存状况苦乐也不均。总体说来,养老机构高端盈利的不多,大多数在平衡点上挣扎,面临很大风险。

养老服务本身具备“准公共”事业性质

记者:有没有可能通过市场化来养老?

章晓懿:有可能。养老服务本身是“准公共”事业,所谓“准”,即既有公共物品中基本需求的成分,也有超过基本需求的成分。基本需求的成分是每个老年人都需要的,例如助餐,可能解决老年人一顿饭的问题,他的生活质量就提高了。但如果有老年人希望24小时有人陪伴,有专业的照顾,就要入住设施齐全的服务机构,这是超过基本需求的,肯定需要通过市场来解决,任何时候政府提供的都只是公共服务。政府没有能力也没有必要提供

过高的服务,因此,政府要注意区分什么是基本的公共服务,对哪些人要完成基本的养老,服务提供到什么程度,有一个把握。有些老人购买力相对较高,要求高端服务的,则由市场来满足。

从理想的角度来看,一个比较完善的养老服务体系应该是由政府、社会和市场共同参与的,基本需求由政府保证;中间层面由社会组织提供限价服务,其中真正的穷人由政府买单,但相当多的人是自己支付;真正高端的需求一定是市场提供服务,政府既要鼓励市

场进入,也要给予政策支持,毕竟它帮助政府减轻了负担。

我们的市场参与程度不够。早期中国老年人口中穷人比例高,计划经济中作为劳动生产力的人缺少财富积累,未富先老,一下子要求老人支付昂贵的养老服务,他既没有财力,观念也不适应。然而,这个问题会慢慢改变,我们这些在经济繁荣时期作为主要劳动力的人渐渐老去时,往往最具有购买力,对服务的要求也比较高,所以在不久的将来,养老市场应该会比目前乐观。

需“专业选手”填补养老护理人才缺口

记者:在您看来,上海养老服务还有哪些方面需要加强?

章晓懿:第一,社区养老服务不够充足,我认为需要有一定“普惠制”的老年服务。

以前讲多少人享受居家养老,但享受居家养老的人需要资格审核,一要看失能程度,二要看经济状况,也就是既失能又没钱才行。然而,实际情况是很多老人虽然经济上不困难,但由于上海劳动力成本越来越高,不一定请得起保姆,可他又不能满足享受居家养老服务的条件。这时,如果社区能提供满足老年人基本需求的服务,这部分老人就没必要去养老机构。

提供便捷的社区养老服务,是目前养老服务发展的重点。与前几年相比,上海在这方面的进步却不明显,与需求存在差距。试

想,如果社区提供的养老服务充足,老人何必去增加养老机构的负担?如果社区不能提供服务,养老机构又无法入住,这些人怎么养老?

第二,要加大社会组织参与和扶持的力度。美国的公共养老服务都是社会组织提供的,政府只制订目标、投资和购买服务,要充分调动社会各种积极力量,否则是做不好养老服务的。社会服务的发展要求区分政府与社会组织的边界,按老的思路全部由政府包办是不行的。我们现在提供养老服务的从业人员,大都是退休的、转岗的或作为“业余选手”来参与,自身能力和组织能力都不足。

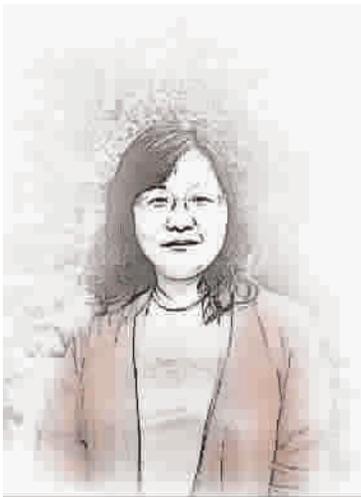
将来的养老服务要大量依靠社会组织来提供,需要他们有较强的供给能力和生产服务能力。上海购买社会组织的服务也有不少

了,钱也投了不少,但这些组织的发育远远不够,还无法提供专业和及时的服务。

第三,照护人员的紧缺。

未来,从事照料行业的人力资源一定是稀缺而昂贵的。无论是欧美还是我国香港、台湾地区,护理人员一直紧缺,这是比较难解决的瓶颈问题。为了弥补护理人员的不足,很多国家在移民政策中对前来从事老年护理的都开绿灯,包括美国也是。上海这方面还没有政策,是不是可以对引进的老年护理人员在户口打分上高一些,或在住房方面提供优待,吸引劳动力加入到这个行业中。

说起来,上海还是最好解决的,因为它现在还没在这方面推出过有吸引力的政策,只要稍微推出一,给出适当的报酬,全国各地就会有人来填补这个缺口。



董春洁 绘

章晓懿,1963年出生,上海交通大学国际与公共事务学院教授,管理学博士。兼任上海市老龄科研中心老年长期照护研究所所长、上海市劳动与社会保障学会常务理事、上海市老年学会理事等职。长期从事社会保障与福利政策的教学与研究,尤其关注老年福利与城市贫困问题。