

## 老年社会服务是亟待解决的突出问题

# 国家应从战略规划上统筹解决

嘉宾 中国社会科学院社会学所社会政策研究室 潘屹 博士 编辑 赵蓓蓓

●中国已为老龄化储备了相当的资源，当今问题是投入的养老资源浪费不少、支持家庭养老的政策空缺。国家应该做好养老的宏观战略研究，制定科学合理的老年福利社会政策，有效整合目前的养老资源。

编辑：无论如何，人口老龄化对我国经济社会发展的制约已日益显现。在你看来，我国人口老龄化问题，最应引起重视的、最需要解决的是什么？

潘屹：养老和医疗保险已经开展了许多年，已有许多学者在研究养老和医疗保险制度的部门、区域、城乡分割、差距和衔接以及保险金保值增值问题。老龄化另一个最需要解决的问题是老年社会服务。中国目前家庭城市空巢老人家庭约占57%，农村约为40%。综合国家统计局和全国老龄办的数据，高龄失能失智者在1500万—2500万之间。这些老人平日孤独，生活需要照顾，而伴随着核心家庭的增多，流动人口的增长，家庭照护资源在日益减少。因此，国家提出加快老年社会服务事业建设，保障不断增长的老年人社会服务需求。老人的服务包括日常生活需求、贫困救助、娱乐文化、心理慰藉、康复照护以及临终关怀等等。政府已经有了明确的思路：建设以居家为基础、社区为依托、机构为补充的养老服务体系。而老年社会服务的核心问题是构建适度普惠式的城乡一体化老年服务事业，即养老社会服务普遍覆盖全体城乡老年人口。所谓一体化，即整合服务项目、设施机构、资金、专业人员等各类资源。而这一切，需要管理，即由政府制定严格科学的养老社会服务的政策法规、措施标准，并进行监督检查评估。

编辑：据我所知，你正在研究中国老年社会服务体系一体化问题。目前在我国，无论是居家养老、社区养老还是机构养老，社会服务与社会需求方面的差距都太大了，即需求巨大而所提供的服务太少。为什么会出现这样的状况？应如何改进、解决？

潘屹：我们的养老社会服务相对需求确实差距很大。我国老人院人均拥有床位率很低，养老床位缺乏；社会服务专业人员（专业社会工作者和护理人员）缺乏；缺少长护保险；社会服务城乡差别大，农村老人日常生活、卫生条件、精神文化都相对贫困。

这些问题有关方面正在着手解决，例如培养社会工作专业人员，建设社区服务中心、星光老人计划工程、老年公寓、拓展农村社区建设项目等。目前，我国在养老服务方面已经打下了一些基础，但是还存在一些问题：国家培养的社会服务人员在流失，例如社会工作硕士大部分流失；养老床位不够的情况下还有25%—30%的闲置率（民间养老机构空置率高，缺少监管与支持）；各地虽有大量社会服务设施机构，但可提供给基础养老服务的不多，服务功能定位不准；还有形式主义的公办服务建设，类似酒店、医院，甚至娱乐消费型的大型综合和行政管理机构，造成了许多浪费；支持家庭养老的政策空缺。

面对社会发展的新问题，养老社会服务不能仅靠过去的经验和干部群众的热情，我们需要社会政策的宏观研究。

西方发达国家在上个世纪50至70年代完成了从社会保险到服务保障的完善、从服务碎片化到一体化的整合。我们不能着急跨越时代，但可以借鉴西方的经验。

编辑：你认为西方发达国家有哪些值得我们借鉴的经验？例如他们以给老人亲属护理津贴并对其进行免费培训等做法鼓励家庭养老的制度，我们能否借鉴？

潘屹：我们国家目前还没有长护津贴，而这是继养老保险和医疗保险后，老年人需要的第三个保险和护理制度。我们需要向西方学习许多管理方法和技术。例如社会工作体系的完善、照护服务体系的护理和技术以及在养老服务领域内的高技术和高科技产品等。发达国家政府对民间资本投入养老服务给予监管和支持。如荷兰基于国民保险基础的养老服务专项资金，采取招标方式支持好的养老福利机构，以资金扶持方式支持新建养老社会服务机构和养老社会福利机构的运行，但国家对接受资助的社会福利机构要求是床位利用率达到98%以上，其中痴呆老人应占有一定比例；法国采取给社会企业减免税的办法鼓励社会服务的发展。

中国的家庭政策需要借鉴发达国家的做法。比如德国，为了鼓励老年人居家护理，如果亲属护理者每周护理达30小时以上，老人可以获得一定量的免费治疗帮助，而本身没有工作的家庭护理者可以得到护理津贴，并免费接受护理培训课程。这个政策凝聚了家庭，同时也解决了护理人员不足的问题。

编辑：当务之急我们应该做些什么？

潘屹：我认为，当务之急是加强养老服务的综合的社会政策研究，建设中国一体化的养老社会服务体系。

首先，国家制定社会服务的体系构架，包括整体规划方案、目标和管理体系，促使各区域发展均衡，加速社会服务的城乡整合，改变政策零散、缺乏执行力的现状。

第二，制定养老社会服务标准，推动社会服务规范化、专业化、科学化。

第三，对现有的服务资源，在资金、人员、设备资源上统筹规划管理整合。明确各类养老机构的各自职能，首先明确老年社会服务收养机构的职责，把长护的、日托的和老年文化活动中心区别开来，避免服务的重复浪费和避重就轻。

第四，在社区这一平台勾画网络，服务在社区内享用，服务为社区人享有，服务由社区提供，依靠社区组织，结合社会团体，弘扬家庭文化，组建养老社会服务的基础。充分发挥文化“软实力”及社会和民间组织的作用，发挥、凝聚家庭的养老功能，通过政策设计把这些因素转化为养老的社会福利制度。