

河南养老服务体系建设的必要性、现状及应用条件的相关思考

乔占军

(河南大学 商学院, 河南 开封 475004)

[摘要]养老服务是一种公共产品,推进养老服务体系建设的有助于维护社会公平正义,共享经济发展成果,促进社会和谐发展。河南从2000年进入老龄化社会,并且老龄化程度逐年加深,社会养老服务压力进一步加大。对河南养老服务体系建设的必要性、现状及应用条件进行了深入分析、研究,期冀为建设一个结构完善、功能齐全、满足河南省老年人多层次服务需求的养老服务体系提供有益的思考。

[关键词]河南;养老服务体系;必要性;应用条件

doi: 10.3969/j.issn.1673-9477.2019.04.006

[中图分类号] D669.6; F840.67 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-9477(2019)04-025-04

河南地处中原腹地,位于国家战略交汇的中心地带,是中部地区重要的创新基地。近些年来,河南经济社会获得高速发展,但河南人口老龄化问题日益凸显。截止2018年末全省总人口达到10906万人,其中60岁及以上人口为1500万人,占15.82%;65岁及以上人口为913万人,占9.63%^[1]。“十三五”时期,河南老年人口增长进入快车道,空巢家庭与丁克家庭日益增多,进一步加重了人口老龄化形势。如何满足老年人多层次、个性化的养老服务需求成为摆在当前社会的一个重要课题。本文对河南养老服务体系建设的必要性、现状、应用条件进行了深入研究和思考。

一、河南养老服务体系建设的内涵研究

(一) 养老服务体系的定义

养老服务体系是老年福利制度建设中的重要组成部分,是为解决人口老龄化问题而设立的一种养老服务机构^[2],主要包括家庭养老、社区养老和社会养老三个部分。养老服务体系是以经济社会发展为基础,以满足养老服务需求为目标,有效应对老年人养老风险,提供生活照料、精神慰藉、康复护理、社会参与、紧急救援等组织、人才、设施和技术要素形成的网络,以及服务标准、监管制度和运行机制等相关配套措施^[3]。

加快河南养老服务体系建设的进程,不断满足老年人持续增长的养老服务需求,是河南全面建成小康社会的一项紧迫任务,也是稳增长、调结

构、促改革、惠民生,促进经济社会协调发展的现实需要。

(二) 河南养老服务体系建设的必要性分析

推进养老服务体系建设的有助于维护社会公平正义,共享经济发展成果,促进社会和谐发展。其必要性体现在以下三个层面:

1. 成本层面。首先,老龄人口的增速已经远超河南经济的发展速度。据人口统计部门推算,河南65岁及以上老年人口比重将在2030年达到16.12%,将进入重度老龄化社会,总抚养比达到49.27%,接近一个劳动力奉养一位老人水平^[4],社会人均养老成本加重;其次,老年人的生活照料、经济支持、医疗保健、情感诉求、社会认同、精神慰藉等多样化需求呈快速上升趋势,家庭和社会的养老成本日益提高;最后,随着经济的快速发展、生活水平的不断提高以及医疗卫生体系的逐步完善,老年人高龄化趋势明显,这使得老年人生活照料的护理时间增加。

2. 家庭层面。首先,随着城市化、工业化的快速推进,异地就业、人员流动频繁,导致传统家庭养老结构瓦解,血缘支撑的亲情养老观念日益弱化,人妻同住、自己单住以及养老机构居住的老年人比例达到43%,尤其是孤寡老人的养老问题更加凸显;其次,4-2-1的家庭结构成为社会主流,儿女往往难以在工作、生活、养育子女之间兼顾,家庭养老已无法给与老人充分的照顾和关爱;最后,家庭小型化也加大了养老风险,一旦儿女发生意外,老年人

[投稿日期] 2019-09-10

[基金项目] 河南省社科联、经团联调研课题(课题编号: SKL-2018-477)阶段性研究成果

[作者简介] 乔占军(1977-),男,河南濮阳人,副教授,硕士生导师,研究方向:养老事业发展。

的家庭养老就存在诸多困难。

3. 经济社会层面。养老服务属于公共产品,推进养老服务体系建设的实现:首先,有利于转变传统的家庭养老服务观念、创新养老服务方式,满足老年人多层次的养老需求,接受更为专业的养老服务,也有利于减轻老年人经济负担和子女压力;其次,建设一个结构完善、功能齐全、满足河南老年人多层次服务需求的养老服务体系,有助于维护社会公平正义,共享经济发展成果,缓和日趋严重的老龄化困境,促进社会和谐发展;最后,有效带动相关保障制度、投入机制和服务产业的共同发展。

二、河南养老服务体系建设的现状研究

当前,河南养老服务发展的基础条件仍比较薄弱,与老年人日益增加的多样化养老服务需求相比仍有较大差距,广大老年人对当前养老服务的满意度不高、获得感不强。具体表现如下:

(一) 养老服务供给不足

针对河南人口老龄化加速发展的现状,政府、市场和社会组织都意识到老龄化问题的紧迫性,积极参与到养老服务体系建设中,但整体仍呈现出养老服务供给不足现象。首先,养老服务以健康老年人群为关注重点,但对大量的鳏寡孤独、失能等老年群体的特殊养老服务需求存在缺位;其次,社会养老机构存在发展极不均衡“纺锤”型结构,高档养老机构和基本养老服务机构居多,符合广大老年人养老服务需求的中等养老机构数量严重不足;最后,政府在养老服务产品供给方面机制较为单一,在资金投入和管理方面缺位,致使养老服务发展停滞不前,地方普遍缺乏自主供给能力。

(二) 多元化市场主体潜力未充分激发

当前,在河南社会养老服务市场上,养老服务机构主要存在公办和民办两种,这两种服务机构在满足养老服务需求方面发挥了重要作用,但二者在市场准入、权益保护、社会地位、财政支持、公信力、运营模式、优惠政策等方面存在诸多差异,使得多元化市场主体潜力未得到充分激发,导致民营养老服务机构与公办养老服务机构相比,市场成本

高出许多^[5],进而使得养老机构数量无法满足养老服务需求。此外,当前养老机构普遍存在服务人员数量不足、专业化程度不高等问题,无法有效满足当今养老服务需求。

(三) 区域发展失衡问题突出

养老服务体系在河南不同区域存在一定程度的失衡问题,尤其是城乡差别更为突出。具体表现在大城市尤其是省会城市郑州其养老资源优于中小城市,中小城市又优于广大乡村。在城市各种养老资源相对充足,养老体系建设和深入开展具有相应的物质基础。但在广大农村地区养老服务体系建设的基础非常薄弱,主要是以家庭养老和乡镇养老院养老,老年人的生活起居、医疗保健、日常护理都存在诸多限制性因素。此外,由于地方财政投入相对不足,满足多元化的养老需求更无从谈起。

(四) 养老服务人才面临多重困境

当前养老服务业人才无论从数量还是专业化建设方面都无法满足当前河南养老服务的需求,已严重制约养老服务体系的建设和实施。有数据显示:未来养老专业技能人才缺口日益扩大,对高素质、高技能养老人员的需求日益增加;政府、市场和各类社会组织往往对养老机构容易衡量的养老机构数量、养老产品开发等硬件设施投入很多,而对养老服务人员的培养则投入较少;人员的缺乏使得基本养老需求无法得到满足,人才的缺乏则使得多元化的养老需求更无从谈起;此外,养老教育投入不足也是养老服务人才专业化较低的重要原因。

(五) 智慧养老服务仍处于起步阶段

2017年国家工业和信息化部、民政部、国家卫生计生委联合制定并发布了《智慧健康养老产业发展行动计划(2017-2020年)》,提出要加快智慧健康养老产业发展。河南省政府出台《关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的实施意见》,提出要加快智慧养老服务模式创新。河南各级地方政府高度重视互联网的发展,投入了大量的资金和人力,建设了一大批养老综合服务平台^[6],如“12349”居家养老服务平台已免费向老年群体开放。但从总体上来看,大多数的养老社区尚未接入养老服务平台,

仍停留在传统养老层面。此外,老年群体对互联网技术操作能力的缺乏,进一步限制了智慧养老设备、设施的应用。

三、河南养老服务体系加快建设的应用条件分析

虽然养老服务体系建设整体仍处于起步阶段,但随着经济社会的快速发展,加快建设河南养老服务体系已具备相关外部应用条件。具体如下:

(一)在“十三五”期间,河南养老服务基本建立了以《中华人民共和国老年人权益保障法》为建设依据,以一系列政策法规、配套措施和实施标准为支撑,初步形成了以家庭养老为基础,社区养老、社会养老为依托,医养相结合的养老服务体系。

(二)各级地方政府对于养老服务体系建设的高度重视和服务意识、服务能力、服务质量的提升以及一系列配套法律法规的出台必将促进资源的有效配置、需求供给的优化和养老产业市场的快速生成壮大,这为河南养老服务体系建设和提供了良好的外部环境。

(三)河南省经济高速发展,据《2018年河南省国民经济和社会发展统计公报》^[7]显示:全年全省生产总值48055.86亿元,比上年增长7.6%,经济社会总体态势保持平稳、稳中有进,人民逐步走向富裕,良好的经济基础为建立多层次的养老补贴制度提供了财政支撑。

(四)《“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划》、《智慧健康养老产业发展行动计划(2017-2020年)》《河南省“十三五”养老服务体系规划》和《河南省健康老龄化规划(2018-2020年)》等一系列养老服务政策文件的颁布为河南养老服务业提质增效、破解重大发展问题提供了顶层制度设计,从而为河南养老服务体系建设和提供了政策保障。

(五)已具备进一步建设养老体系的现实条件。据统计^[8]:河南省累计建成社区养老服务设施1845个,各类养老机构3297家,养老床位达到51万张,养老设施数量得到大幅提高;全省2406家养老机构与医疗机构签订医养协作协议,医养深度融合;养老消费市场潜力持续激发,行业投资快速增长;新模式新业态加快涌现,服务供给日趋多元,服务内容和服务范围不断拓展。

四、河南养老服务体系加快建设的若干思考

(一)国内外相关研究的思考

西方国家自二十世纪中期陆续进入老龄化社会,为此西方学术界对养老服务体系进行了深入系统的理论与实践探索,其研究主要集中在养老服务的性质、资源的分配和养老服务的提供者等方面。二十世纪九十年代以来,随着西方政府逐渐由全能型政府向服务型政府转变,提出了发展混合型福利的养老服务概念,由政府养老、社会养老和家庭养老三种模式组成,政府作为协调各方行动和调配各个资金来源的主体,起着宏观调控的作用。国内学者在借鉴国外相关成果的基础上,对养老服务体系中的家庭养老、社区养老和社会养老进行了分散化研究和陈述性、概括性的介绍。

(二)理论依据的思考

政府作为公共资源的调控者和社会服务的管理者,在多元主体共同参与的养老服务体系建设和进程中充分发挥规范、调控、引导和管理作用,其理论依据如下:1、服务型政府。服务型政府是在公民本位、社会本位理念的指导下,在整个社会民主秩序的框架下,通过法定程序,按照公民意志建立起来的,以为公民服务为宗旨并承担服务责任的政府。服务型政府通过制定公共政策、提供公共服务、改善公共管理、解决公共问题而促进经济社会全面、协调、可持续发展^[9]。2、福利多元主义。二十世纪七十年代,西方国家因国内福利负担过重,已影响到经济发展和社会进步。在此背景下,福利多元主义理论诞生,其主要思想认为养老服务本身就是一种社会福利,该福利供给应由公共部门、营利部门、非营利部门以及家庭社区共同履行职责,政府在福利领域责任面临分权和参与^[10]。

(三)“互联网+”技术特性的思考

“互联网+”所具有的技术特性,可以实现:1、为研究河南养老服务体系建设和进程中政府作用机制的边界和具体内容提供精确化、标准化的技术支持,使得“互联网+”与养老服务体系建设和、政府职能转变紧密衔接,形成协同增效模式;2、可推动公共养老服务资源开放,可实现政府服务创新与养老资源有效对接,从而构建一体化的在线公共养

老服务体系和网络化的新型社会管理服务模式;3、互联网具有养老服务资源科学配置作用,可提升养老服务规范化、专业化水平,推进养老服务产业升级,以形成以互联网为实现工具的新型养老产业模式;4、以互联网为基础建立的服务系统和互动平台,可有效整合养老服务资源,以满足老年人多元养老服务需求。

综合相关研究与思考,本文认为:1. 养老服务具有公共服务的属性,老有所养是重要的民生问题,政府具有承担公民养老责任的使命,在养老服务体系建设中发挥重要作用;2. 河南养老服务体系建设有利于转变传统养老服务理念、创新养老服务方式,满足老年人多层次的养老需求,接受更为专业的养老服务,也有利于减轻老年人经济负担和子女压力;3. 明确各级地方政府在养老服务体系建设进程中承担作用的边界和具体内容,有助于提高社会各界对养老服务体系建设的关注与重视,可有效带动相关保障制度、投入机制和服务产业的共同发展;4、互联网+”应用于养老服务体系建设的目的在于充分发挥互联网在社会资源配置中的优化和集成作用优势,实现养老事业的快速发展、智慧运行,以更好满足多元化的养老服务需求。但养老服务体系建设仍处于初始摸索阶段,其建设进程是一个循序渐进、不断深入的过程,需要政府机构、社会各方力量的共同参与,也需要学者持续深入的理论研究和实践探索。

参考文献:

- [1]河南省统计局,国家统计局,河南调查总队. 2018年河南省国民经济和社会发展统计公报[R]. 2019-03-02.
- [2]王又彭. 构建城乡统一的河南省社会养老服务体系研究[D]. 开封:河南大学, 2018:10.
- [3]国务院关于印发“十三五”国家老龄事业发展和养老体系建设规划的通知[EB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-03/06/content_5173930.htm
- [4]河南省人民政府办公厅关于印发河南省人口发展规划(2016-2030年)的通知[EB/OL]. <http://www.henan.gov.cn/zwgk/system/2017/05/25/010721328.shtml>.
- [5]齐鹏. 农村养老服务长效机制的构建[J]. 中州学刊, 2019(5):72-79.
- [6]东方财富网. 河南省积极构建需求多样的养老服务体系[EB/OL]. <http://baijiahao.baidu.com/s?id=1604620197202366454&wfr=spider&for=pc>, 2018-06-29.
- [7]河南省统计局,国家统计局河南调查总队. 2018年河南省国民经济和社会发展统计公报[R]. 2019-03-02
- [8]河南日报. 今年,河南省将新增养老床位2万张[N]. 2018-01-22.
- [9]郁建兴,徐越倩. 服务型政府[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2012.
- [10]S. Hatch&I. Mocroft. Components of Welfare: Voluntary Organizations. Social Services and Politics in Two local Authorities. London:Bedford Square Press, 2013.

[责任编辑 王云江]

Study on the necessity, status quo and application conditions of Henan old-age service system construction

QIAO Zhan-jun

(Business School, Henan University, Kaifeng 475004, China)

Abstract: Old-Age Service is a kind of public products. Promoting the construction of old-age service system helps to maintain social fairness and justice, share economic development and advance social harmonious development. Henan has entered the aging society since 2000, the degree of aging has been deepening year by year, and the pressure of social old-age service has been further increased. This paper studies on the necessity, status quo and application conditions of Henan Old-Age Service System and hopes to provide the beneficial thinking on building a perfect structural old-age service system with complete functions to meet the demand of the multi-level services in Henan province.

Key words: Henan; old-age service system; necessity; application conditions