

湖北养老服务供给模式存在的问题及对策建议

省社会科学院经济研究所研究员、所长 叶学平 助理研究员、博士 邓沛琦

湖北省于1998年进入老龄化社会以来,老龄化程度不断加深。据预测,2020年,湖北60岁及以上人口将达到1184.4万,占总人口的19.9%;65岁及以上人口785.8万,占总人口的13.2%。面对人口老年化快速发展而不断增长的养老服务实际需求,湖北出台了一系列相关方案和意见,推动养老服务供给侧结构性改革,综合运用各类政策工具,不断创新公办(公建)民营、民办公助等形式多样的各类养老服务供给模式,取得了一定成效,但也存在不可回避的问题。

一、湖北养老供给模式运行中存在的问题

从总体上看,湖北养老服务市场供需结构存在不平衡发展矛盾,表现为投入与产出之间的供需失衡。全省养老机构床位综合平均使用率为52%,社区机构床位使用率为39%,大部分公办公建养老院的床位及其设施空置。养老服务公共资源利用率不高,公共财政投入产出的社会福利效应没能充分显现;从需求看,公共养老服务及其设施因限制性消费而难以享受,高端养老服务又购买不起,社区养老服务供给不足,广大老年人对普惠性养老服务可得性不够,获得感不强。

(一) 养老服务的总供给和总需求发展不平衡

调查显示,2018年末,全省各类提供住宿的养老服务机构1825家,其中,公办养老机构1353家(城市315家,农村1038家),民办养老机构472家。机构和社区拥有各类床位38.6万张,每千名老年人拥有养老床位数34.8张。这与我省失能老年人刚性需求相比差距很大。根据省老龄办发布的《湖北省失能老人长期照护问题调查报告》显示,我省城乡失能老人有81万人,其中城镇37万人,农村44万人。从刚性需求差距看,养老服务供给建设任重道远。

(二) 机构养老服务和社区养老服务发展不平衡

机构供给有余,而社区供给不足。数据显示,我省机构养老成为主体,总数为1577家。但社区养老机构数为123家,其中武汉市社区养老机构100家,随州12家,咸宁、黄冈均为2家,荆州、黄石均为3家,其他地市没有。社区养老机构不发达,机构养老服务和社区养老服务融合度不够,从而严重削弱了居家养老服务基础保障功能,也影响以社区为

依托的居家养老服务。

(三) 城市养老服务供给和农村养老服务供给发展不平衡

湖北根据“霞光计划”“幸福计划”等政策,各级政府利用福彩基金几乎为每一个乡镇都建立了一所敬老院。从公办养老机构绝对数看,湖北农村养老机构占全省公办养老机构总数的76.7%,但农村养老机构大部分床位空置,多数农村养老机构只有3-4个管理人员。近几年,农村“五保”人员选择集中供养逐年减少,很多能够自理或半自理的特困老年人因自由所需一般都选择分散养老。如鄂州市新港村22个特困“五保”人员,只有2个人选择入住就近的养老院。可见,农村养老服务有需求而没有市场,大部分农村养老服务几乎是一片空白。多数社会组织因受老人居住分散、购买力不足、无利可图等因素而不愿承接农村养老服务。

(四) 公建民营养老机构和民办公助养老机构存在不公平竞争

公办或公建民营机构前期投入少,并能充分享受政府各种补贴,他们与民办的养老机构抢夺市场,存在不公平竞争,增加民办养老机构经营困难,尤其是中小型民办养老机构,前期投入高,如房屋租金、装修及配套设施等费用都要摊入成本。多数民办养老院都负债或微利经营。不公平竞争极大地制约了民营养老服务机构的发展。

(五) 城市养老服务区域之间发展不平衡

中心城区养老机构大多“一床难求”,而新城区养老机构入住率偏低(如汉南区)。政府购买养老服务地区之间的标准差别大,有的县市给予每张床位每月1元的运营补贴,武汉市的补贴标准为200元/张/月,服务于失能老年人的为300元/张/月。另外,各类补贴政策落地难,社会民间组织经营者普遍感到,政府拨款不及时,影响服务质量和经营效果。

总之,养老机构存在严重两极分化,其运营城乡二元分割。养老服务的公共性、公益性和公平性不足;养老服务需求有余,而购买力不足等导致有效需求不足。政府养老服务福利政策目标的达成度难以显现,社会效益无法充分体现。

二、优化湖北养老服务供给的对策建议

面临新形势下的老龄化以及上述各类供给模式存在的问题,政府

有关部门应树立社会政策的公共性、公益性和公平性等价值取向,按照十九届四中全会提出的“要加快建设居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系”要求,纠正认识偏误,实现“五个转变”,即推动养老服务从完全市场化、产业化、高端化向公益性、公共性、适度普惠性和保障型转变;从以居家养老为主向居家社区机构相协调转变;从面向特困老年人的补缺型养老服务向所有老年人的基本养老服务转变;从以城市养老服务为主向统筹城乡养老服务转变;从政府举办养老服务为主导向社会力量多元化参与转变。向老年人提供价格适度、成本可负担、方便可及的养老服务,让每个有需求的老年人公平享受到社会基本养老服务。

(一) 优化养老服务供给结构,完善养老服务供给方式

养老服务不再是一项补缺型的制度安排,而是一项基本公共服务。因此公办养老机构需纠正其定位偏差,要从选择性服务供给向普惠性服务供给转变,逐步扩大服务范围,将英模、劳模、转业军人及特困老人等优先纳入供给服务对象。对各类公办(公建)民营、民办公助的养老服务机构,政府通过运营补贴、购买服务和税费优惠等政策,引导这类养老服务市场主体提供惠及到广大老年群体的准公共产品与服务。

(二) 扩大养老服务供给,促进养老服务消费

目前,在政策红利和市场需求双驱动下,仍然应遵循供给侧结构性改革,进一步扩大养老服务有效供给。针对我省总供给不足的问题,可以鼓励我省的国有企业布局养老服务业,形成国资带动作用。要进一步优化营商环境,对已经进入养老服务的民办养老机构,应积极化解其运行中“难点”和“痛点”,促进各项优惠政策、补贴政策落实落地,以增加政府诚信,扩大有效供给和供需有效对接。加强对中小型非营利性民办养老机构的政策激励,允许非营利性养老机构有一定比例的盈余收益分配权,以激励民营投资者介入养老服务业。对公办民营养老机构,通过少收租金或不收租金等方法,让公共存量养老服务资源和增量资金惠及更多老年人。

(三) 树立以有效需求为导向的理念,整合养老服务资源

整合社区内养老机构与社区

养老服务机构及其设施等资源,高效合理的配置养老服务资源和制度供给机制。切实把老年人共享经济发展成果作为实现高质量发展的目的和重要内容,打破公共养老机构资源被垄断和部门利益受驱使的局面,通过促进各类养老资源合理优化配置,发挥公共养老资源的共享功能和最大化利用率,让社区内养老机构的公共资源为其居家养老提供服务和方便。

整合城乡养老服务资源,统筹城乡养老服务。针对农村养老机构床位空置等问题,应将农村比较分散的养老机构向城乡结合部进行整合成一所养老机构,以减少管理成本,为其服务外包创造运营条件;要从补供方向补需方转变,通过提高调整农村老年人的基础养老金,增加他们购买养老服务的能力。此外,城市公立养老机构加强对农村养老服务的支援。通过开展送服务、送培训、送经验下乡等活动,整合服务资源,以促进城乡基本公共服务均等化以及城乡之间养老服务的协调发展,切实解决城乡养老服务发展不平衡、不充分的矛盾。

整合养老服务资金的精准投入与使用效率。针对我省未富先老、老年人基数大、失能老年人多、大多数老年人的退休收入不高等实际情况,政府资金和优惠政策应优先支持保障型和改善型中低端养老服务机构,提高政府财政资金精准使用和制度运行的效率。政府应将养老服务业作为一项公益性的福利事业长远规划与构建,而不是作为产业或者产业化进行打造。过去我省过分追求养老服务市场化、产业化导致政府投资方向偏离了本该关注并投入的养老服务福利事业,使得原本不够丰裕的财政资金因使用配置错位,福利资金被削弱而难以发挥其社会福利效应。

整合服务人才资源,提高养老服务从业者的待遇。目前,我省养老服务领域服务人才缺口大,武汉市缺口约4.9万人,而实际只有1.5万人从事养老护理服务。尤其是专业化、职业化人才十分缺乏。政府应结合就业和人力资源政策,组织养老护理人员培训;鼓励高校开设社工专业和护理相关专业及课程,加强康养服务人才教育与培养;向社会组织购买人员培训服务。同时,还要增加养老服务人员的工资收入,提高养老服务业地位,让从业人员安心致力于养老服务事业。(本文编辑:胡融)