

成本控制与多元共摊:高龄养老淀山湖镇模式研究

黄惠¹

(南京工程学院人文与社会科学学院, 江苏 南京 211167)

【摘要】: 随着老龄化社会的来临, 高龄养老问题成为摆在我们面前新的课题与难题。面对失能、半失能生理状态下不断抬高的养老成本与高龄老人相对有限的经济能力问题, 如何让高龄老人有尊严、有质量地安度晚年, 需要我们在实践上不断创新与突破。江苏省昆山市的淀山湖镇对此进行了积极、有益的尝试, 形成了高龄养老的淀山湖镇模式。这一模式以养老成本控制为抓手, 通过项目分解, 结合当地情况, 挤出养老项目中的各种水分, 确定真实的养老费用; 通过财务公开, 取信于社会, 调动社会的力量参与高龄养老事业, 最终形成“离家不离村”的相对集中的高龄养老模式。

【关键词】: 老龄化适应 高龄养老 淀山湖镇模式

【中图分类号】: C913.6 **【文献标识码】:** A **【文章编号】:** 1671-6604(2018)06-0081-05

一、基于老龄化向高龄化社会演进下的养老服务转型要求

“使老有所终, 壮有所用, 幼有所长, 矜寡孤独废疾者皆有所养”, 这是《礼记·礼运》中提出的大同社会理想^{[1]96}, 也是千百年来一代又一代中国人孜孜以求的美好愿景。工业文明下波澜壮阔的现代化进程为实现这一美好愿景提供了可能。经过 40 年改革开放的积累, 我国社会主义事业不仅在经济建设上取得了巨大成就, 而且在民生福祉上同样硕果累累。“人口平均预期寿命”是衡量一个国家或地区居民健康状况与生活质量的综合性指标。数据显示, 2017 年我国人口平均预期寿命已经提高到 76.7 岁。纵向地看, 1981 年的数据则为 67.9 岁, 在三十多年的时间里, 人口平均预期寿命提高了 8.8 岁。横向地看, 2016 年日本是世界上平均预期寿命最高的国家, 为 83.6 岁, 而美国则为 78.6 岁^[2]。显然, 就国际水平而言, 当前, 在人口平均预期寿命这一指标上, 中国已经接近或达到发达国家水平了。

(一) 我国养老服务的现状及存在问题

第六次全国人口普查资料显示: 截至 2010 年年底, 我国总人口为 13.4 亿, 60 岁以上的老年人口达到 1.78 亿, 其中, 65 岁以上老年人口为 1.19 亿。根据人口惯性规律, 我国老年人口规模在 2026 年将超过 3 亿, 2037 年将超过 4 亿, 2050 年将达到 4.4 亿, 约占总人口的 30%。可以说养老已经日益成为一个影响中国未来发展的重要社会问题。我国养老服务业发展还处于初级阶段, 虽已取得一些成就但仍存在养老服务业的行业标准不完善, 市场保障机制不健全; 老年人的需求与社会供给不匹配; 专业护理人员缺失等问题。

(二) 高龄化社会的形成特征及对养老服务的挑战

在平均预期寿命指标上, 率先实现邓小平现代化“三步走”战略中的“达到中等发达国家水平”, 既是我国民生事业取得巨

¹基金项目: 江苏省高校哲学社会科学项目(2014SJD163); 江苏省社科规划办社会科学基金项目(15JD009)

作者简介: 黄惠, 副教授, 社会学博士, 从事城市问题、城市社区研究。

大成就、实现历史性跨越的反映,也是下一阶段我国民生事业必须要面临的巨大挑战。与发达国家相比,我国的老龄化社会有着诸多新的特点,包括以下几方面:(1)未富先老。一方面经济发展水平处于全球中等左右的位置,另一方面人均预期寿命已经达到中等发达国家水平。(2)规模庞大。2016年《社会服务发展统计公报》显示,截至2016年底,全国60岁及以上老年人口达23086万人,占总人口的16.7%。(3)加速发展。有研究发现,法国用了115年、英国用了80年、美国用了60年才迈入老龄化社会,而我国只用了18年,并且受少子化影响,呈现出加速态势^[3]。

在某种程度上,用老龄化社会来描述与界定当前的人口结构现状,并不准确。通常来说,人口老龄化有两个判断标准:一是60岁及其以上人口达到总人口的10%;二是65岁及其以上人口达到7%。前一个标准是联合国于1956年确定的,后一个标准则是联合国于1982年在维也纳通过的《1982年维也纳老龄问题行动计划》确定的。相较而言,即使最近的1982年标准,距今已经36年。根据世界银行统计数据显示,全球65岁及其以上人口占比1982年数据为5.936%;2016年的数据为8.482%。中国65岁及其以上人口占比1982年为4.994%,2016年为10.123%。显然,人口老龄化已经成为全球普遍性问题,但是,对于我国来说,更大的挑战来自于人口高龄化。

高龄化,作为一种全新的社会现象已经引起了人们的关注。从量化的角度看,人们往往把80岁及其以上的老人称之为高龄老人,以他们在老龄人口(60岁及其以上)中的占比反映社会高龄化程度^[4]。也有人把85岁及其以上视为高龄老人,以他们在老龄人口中的占比反映社会高龄化程度。无论哪个标准,人口高龄化作为一种现象与挑战已经迎面而来。根据2015年全国1%人口抽样调查数据测算,目前我国80岁及以上高龄人口至少在2500万人以上^[5]。有研究发现,到2020年,这一数据将提高到3067万人,而2050年则进一步上升至9448万人。届时高龄老人占老年人口的比例将达到21.78%。高龄化社会面临的挑战在于:高龄老人将面对养老方面经济承受能力上的限制和自身机能老化引发的失能、半失能等困扰^[6]。这意味着,高龄老人养老面临着照顾成本高且经济能力有限的双重制约。破解高龄化社会中高龄老人的养老难题,让其在有限的经济能力支持下安度晚年,已经成为一项迫在眉睫需要解决的问题。对于这一问题,江苏省昆山市的淀山湖镇进行了有益的尝试。

(三)适应高龄化社会养老服务转型的重点和难点

随着时代的发展,社会老龄化程度日益加重,80岁以上的高龄老人成为增长最快的一个群体,面对失能、半失能生理状态下不断抬高的养老成本与高龄老人相对有限的经济能力,如何让高龄老人有尊严有质量地度过晚年,让老年人享受舒适安全、高质量的社区服务,是加强社会主义精神文明建设的需要,也是国家对养老事业提出的新要求。完善的社区养老服务应该包括衣食住行、医疗保健、学习教育、健身娱乐、心理疏导、法律咨询、生活援助、参与社会等职能,而不是单一的养老。要满足和改善老年人对物质生活的特殊要求,更要不断满足和丰富老年人对精神文化生活的特殊需要,这些都有待我们在实践上的创新与突破。

二、高龄养老淀山湖镇模式的实践探索

(一)淀山湖人口的快速高龄化状况

昆山是江苏的一个县级市,也是常年占据全国县级百强市榜首的明星市,淀山湖镇则是位于昆山东南端、毗邻上海的一个镇。镇域总面积约为56平方公里,辖10个行政村、5个社区居委会。全镇户籍人口约为2.5万人,外来人口大致为5.4万,合计大致在8万人左右。2016年地区生产总值为86.5亿元,在周庄、花桥、千灯等8个镇当中,排名第六,不到昆山全市地区生产总值的3%。

淀山湖镇虽然GDP落后于其他乡镇,但在公共服务管理创新上优势却非常明显。2016年,全镇居民可支配收入为35225元,公共财政预算收入超过10亿元,城乡公共服务支出占财政支出比重的82%。养老是淀山湖镇城乡公共服务财政支持的主要方向之一,这也与淀山湖镇人口年龄结构有关。调查显示,在全镇所有的户籍人口中,老年人达到了26.4%,高龄老人占17%左右。

（二）“离家不离村”的高龄养老困境

1. 被冲击的“居家养老模式”。

目前家庭养老是中国人首选的养老模式,这是一种环环相扣的反馈模式,在经济供养上,家庭养老是代际之间的经济转移,以家庭为载体,在家庭单位内形成一个天然的养老基金的缴纳、积累、增值以及给付的过程。

但随着人口流动速度的加快、计划生育政策的长期实施,造成少子化现象的出现,也使得家庭养老功能逐渐弱化,居家养老医疗设备难以跟上,子女看护老人负担加重。同时随着年轻人思维的改变、就业压力的增大,“居家养老模式”受到排斥。我国养老逐渐陷入需求快速增大而实际难以弥补需求缺口的境地。

2. “淀山湖镇高龄养老模式”发展缘由。

面对人口老龄化社会,如何在有限的财政条件下,最大限度地让老人们老有所依,老有所养,让老人有尊严地生活,始终是淀山湖镇政府思考与探索的问题。他们围绕着养老中的重点与难点,即高龄老人的养老问题展开了积极探索,形成了一个由老人及其子女、政府和社会力量三方共同参与、相互促进、彼此监督的晟泰村“离家不离村”就地高龄养老新模式。可以将之称为“淀山湖镇高龄养老模式”。

在晟泰村“离家不离村”的养老新模式探索中,服务的对象主要是本村80周岁以上的老人,他们的特点是不仅年龄偏大而且行动能力低下。在昆山这个经济发达的苏南地区,传统意义上的农村与农民基本上已经不存在了。通过动迁,大多数人都进入到了集中居住的城镇所在地。而这些高龄老人由于主、客观原因,对新的居住地表现出一定程度的不适应,而且多数子女又不在身边,如何解决他们的养老问题,提供合适的养老服务就成为一个现实问题。在“离家不离村”的新型养老模式中,所谓“离家”,就是让老人们离开处于独居状态的家,避免因与社会脱离联系带来的照顾不足而引起的意外风险;所谓“不离村”,就是要让这些处于空巢、独居状态的老人集中居住在距离原村庄不远的养老中心,使其继续保有熟悉的居住环境和人际交往。

3. 养老产业发展制约因素探析。

如何让老人主观上有意愿、客观上有能力接受“离家不离村”的高龄养老模式?钱,依然是一个最重要的现实问题。虽然随着居民收入的不断增加、生活水平的不断提高,养老花费对部分老人而言已经不是什么问题,但是,他们依然因为钱而不愿意去养老中心进行养老。究其原因,主要是高龄老人处于生命历程的最后阶段,面对死亡的随时逼近,老人们不愿意在自身的养老上花费太多的钱财。另一个重要的原因是受中国传统文化中家族传承思想的影响,老人总想给子孙后代留下一些财富,即使这些财富只是象征性的。因此,为了实现这一目的,老人们宁愿自己的晚年过得艰苦些。当然,这种物质上的艰苦,会换来他们心理上的成就感。这种心理和文化上的双重原因直接对他们的养老方式选择产生重大影响。其实,这也可以用来解释为什么老人们不愿意到养老机构去养老。

（三）淀山湖社区高龄养老模式的创新探索

1. 高龄养老淀山湖镇模式的理念创新。

高龄养老淀山湖镇模式让独居的老人在离家不远的养老中心统一养老,既解决了老人无人照看的问题,同时也让老人依旧处在最熟悉的充满乡音的地方,符合国人落叶归根的观念。使老人主观上有意愿,客观上有能力接受“离家不离村”,是淀山湖镇在高龄老人养老问题上最重大的创新与探索,破解了当前充斥全国各地的老人主观上不愿意去机构养老的物质原因。

晟泰村的经验可以概括为“成本导向”。在晟泰村,老人的养老成本大致有四块构成:一是房屋的租金;二是水电费,包括热锅炉费、空调费、卫生间和公共洗澡间的费用;三是其他的杂费,主要包括卫生保洁用品、什杂费、各类活动用品以及其他一些不可预见的费用;四是人员工资。

2. 高龄养老淀山湖镇模式的机制创新。

淀山湖镇政府采用多种措施,严格控制养老成本:利用农村闲置农房,就地改造成养老院所用住房,节约了固定资产投入成本;对采购过程严加控制,对食材,从采购、加工、烹饪到最后菜品端出来的每一个环节都有严格的相关规定,减少“灰箱”过程,对卫生保洁用品等按需购买,合理确定物品购买数量,减少浪费。通过成本控制,房屋的租金平摊到床位上,每个床位的月成本大概为 125 元左右;水电费每个月大概在 130 元左右;杂费,每个月大概为 130 元左右。人员的工资按平均年工资五万元计算,大致为每个月 347 元,总计起来,平均每个床位的月运营费用为 732 元。而在实际运行过程中,如晟泰村一号养老公寓最终成本大概在 650 元左右。

根据老人经济现状与镇政府财政情况,淀山湖镇政府对养老成本采取多元分摊机制,提出了“6:2:2”的分摊方式,即老人家庭承担 60%,镇财政与村委各承担 20%。在此基础上,又根据老人的年龄情况进行分段收费:(1)80 到 85 周岁之间的老人,月缴纳运营费用 390 元左右(不同房型略有差异);(2)85 周岁以上至 90 周岁的老人,月缴纳运营费用降低 10%;(3)90 周岁以上至 100 岁的老人,月缴纳运营费用降低 20%;(4)100 周岁以上的老人,全免费。除此之外,养老中心的改造费用由政府承担。

为了进一步减轻老人的费用支出,淀山湖镇继续在养老中心的运营资金筹集上做文章,提出了运营费用“三老分摊”的创新性举措,即,由“老人及其子女”“老板”和“老百姓”来共同分摊。(1)“老人及其子女”分摊部分:大概占运营费用的三分之一,约为每月 260 元。(2)“老板”分摊部分:指的是淀山湖本土民营企业和社会爱心人士,他们以“认领整栋寓所或床位”的方式出资,平均每个床位年资助额为 3000 元,月费用为 250 元。(3)“老百姓”分摊部分:经过上述分摊后,剩余的资金缺口每月大概在 180~200 元之间。淀山湖镇政府采取了极具创新性的做法,这一块的运营费用缺口并不以现金的形式收取,而是以老百姓志愿活动降低运营人力成本的方式来填补。志愿活动方式多样,比如:星期天的服务、每周一次的老人衣服的洗涤、老人洗澡服务、庆生等。这些志愿活动,老人的子女必须参与进来,这样,不仅能解决高龄老人的诸如洗澡等问题,还能借这些活动增加老人和子女的互动机会,满足老人的精神慰藉。

3. 高龄养老淀山湖镇模式的实施成效。

经过成本的总量控制与分解后,最终老人及其家庭以货币形式支付的养老运营费用每个月只有 260 元左右。当然,对于老人来说,除了支付运营费用外,还有一项基本支出,那就是一日三餐的费用。对于这一块费用,政府也有补贴。根据测算,包括食材、人工等在内,老人中餐的成本每人大概在 12 元钱略多些。菜品一荤两素一汤,在样式上也根据季节调整,同时还要兼顾老人的一些个性化偏好和特殊情况进行定制。在这 12 元钱中,老人只需要出 3 元钱,其他的由政府补贴(当然,这一优老措施,目前还仅局限于 80 周岁以上的高龄老人)。按此计算,老人由自己支付的餐饮支出,一天在 10 元左右,一个月在 300 元左右。老人在“离家不离村”的养老中心,运营成本加上一日三餐的费用,一个月实际支出的货币资金共为 560 元。每月不到 600 元,吃、住、照顾一体化,实现了高龄老人既有能力又有意愿有尊严有质量的养老。

三、高龄养老淀山湖镇模式的研究启示

(一) 高龄养老的定位

如果说,养老是一个日益严峻的问题,那么,高龄养老更是重中之重的问题。因为相对于具有自我照顾与行为能力的低龄老人来说,高龄老人往往与失能、半失能相伴,基本丧失了自理能力,需要他人的全方位照顾。全国老龄委的调查显示,截至 2015 年 8

月1日,全国失能、半失能老年人已达4063万人,占老年人口的18.3%。较之于2010年末的3300万人增加了763万人,相当于平均每年要增加150万失能、半失能老人。本文立足于农村的现实情况,专门探索高龄老人这一特殊群体的养老问题,拓宽了养老保障的研究视域。

(二) 高龄养老的关键环节

对于养老服务体系来说,失能、半失能高龄老人的大幅、快速增加,不仅意味着对相关养老设施与养老服务的更高要求,而且意味着养老成本的急剧增加。与此同时,已经退出劳动力市场的老人的收入却无法得到相应的提高。这必然会带来高龄老人养老收入与支出的不相匹配。如果简单地诉诸市场化养老方式,老人只能降低养老标准,才能保证养老费用的可承受力。

如何让老人的收入水平能够与养老需求相适应,成为破解高龄化社会养老困境的核心问题。在老人支出能力基本不变与保持有尊严有质量养老底线的前提下,只能做好支出结构的文章。只有通过优化支出结构、实施精准化管理,才能保证各养老项目支出科学、合理、有效。

(三) 高龄养老的实施路径

众所周知,控制成本,就无法提高服务;提高服务,就无法控制成本。这几乎是一个普遍性的难题,也是困扰当前社会化养老服务的痛点。淀山湖镇在老龄养老服务的实践上,针对这一难题,走出了一条“低成本、优服务”的新路。通过对高龄养老各支出项目的分解,做到科学化与精细化管理,让每一分钱都财尽其用。与此同时,充分发挥社会力量在老龄养老事业中的作用,让“社会参与”在养老服务中落地生根。在淀山湖镇的高龄养老实践中,一个极为重要的经验就是,社会从来就不缺乏慈善之心,无论是普通的老百姓,还是先富起来的私营企业主,都愿意在助老养老中尽绵薄之力。问题的关键是,要让老百姓和私营企业主们相信,他们的慈善之心是真的发挥了应有的作用。为了取信于社会,淀山湖镇的做法就是,通过财务公开,接受社会监督,确保每一份爱心来得透明、用得透明。

养老是一项精细化的工作,必须要有足够的耐心,用心梳理老人的经济、社会、文化等各个方面的需求,进行精准化供给,才能在降低成本的同时,提高、优化服务,实现一举两得。通过财务公开,汇聚社会爱心,共同助力高龄养老。淀山湖镇以地缘亲情为主线,按照“就地养老”的思路引导有养老需求的老年人从散居户转为集中颐养,探索建立“离家不离村”的农村新型养老模式的经验表明,这是一条可以走得通的路。

参考文献:

[1]周何.礼记——儒家理想国[M].北京:中国友谊出版公司,2012.

[2]国务院新闻办公室.中国健康事业的发展与人权进步(白皮书)[EB/OL].(2017-09-29)[2018-01-20].www.scio.gov.cn/ztk/dtzt/36048/37159/index.html.

[3]民政部.2016年社会服务发展统计公报[EB/OL].(2017-08-03)[2018-02-10].<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/201708/20170800005382.shtml>.

[4]王琳.中国老年人口高龄化趋势及原因的国际比较分析[J].人口与经济,2004(1):6-7.

[5]穆光宗.英国应对人口高龄化:有备而老[N].中国人口报,2014-03-24(4).

[6]北京市老龄工作委员会办公室,北京师范大学中国公益研究院.北京市老龄事业和养老服务发展报告(2016-2017)
[EB/OL]. (2017-08-29) [2018-01-22]. <http://zhengwu.beijing.gov.cn>.