

大城市养老服务体系该如何建

江苏省党的群众工作研究基地

为推动解决大城市养老难问题，2019年9月，农工党中央研究室在南京邮电大学举办“大城市养老研讨会”，会议由农工党中央人口与资源工作委员会、农工党江苏省委、南京邮电大学承办，《群众》杂志社协办。与会领导和专家以“人口老龄化与大城市养老服务体系构建”为主题，围绕家庭养老功能转变，社区养老服务发展，社会化养老服务创新，促进养老服务综合化、专业化、智能化，推动我国老龄事业全面协调可持续发展等内容展开研讨，提出创新见解。现将研讨观点摘要刊发，以飨读者。



探索高质量养老服务的现实路径

汪联辉（南京邮电大学副校长，教授、博士生导师）：党的十九大报告中提出，构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境，推进医养结合，加快老龄事业和产业发展。这为新时代中国特色养老事业指明了方向。关爱老年人的身心健康，不仅是后代尽孝的题中之义，也是事关社会和谐、稳定的大事。解决大城市养老难问题，是当前养老服务最集中、最迫切的问题之一。做好“大城市养老”研究，找准短板、统筹谋划、创新突破、精准发力，逐步摸索出适合民情、实情的大城市养老服务体系构建之路，是发展“多层次、多样性、个性化、品质化”高质量养老服务的现实依据。

大城市养老问题亟待关注

郭洪泉（农工党中央研究室主任）：大城市养老问题有一定的先进性和先导性。第一，人口老龄化和人口城市化是现在社会发展不可逆转的两个趋势，老龄化和城市化耦合在一起，大城市尤其是大城市圈和大城市群的养老，变成了养老问题最集中最突出的一个表现。第二，在实践中，我们原来的工作一直重在保基本，在保基本和现在养老的多样化高端需求中间寻找一个平衡点至关重要。第三，养老产业和养老事业要平衡，如果保基本养老事业，那么针对终端以上的外部需求，养老产业应当如何布局需要研究。养老产业和养老事业的功能定位以及我们国家相应政策措施需要把握好度。第四，推进养老产业、养老事业发

展中政府和市场的关系仍需厘清。第五，老人还是最希望家庭养老，家庭养老的工作怎么来解决，家庭养老功能和社会养老的功能协作问题尚未解决。第六，如果说前期工作政府关注机构养老建设，这与到户的养老模式之间还需建立平衡。

解决大城市养老的难点问题

丁金宏（华东师范大学社会发展学院院长，教授、博士生导师）：大城市养老有几个需要解决的难点问题。第一，高地价带来的养老空间紧缺，不管是商业性介入还是公益性的投入，地稅始终是需要面对的现实问题。第二，高龄化带来的护理资源紧缺，需要大量的投入，实践起来有一定的难度。第三，农村的家庭化迁移，尽管有些老人留在农村，但现在越来越多老人跟随子女进入城市生活，这使得城市养老面临新的挑战。解决大城市养老难题的出路在于：一方面进一步完善制度，大城市制度比较完善，先行先试对其他地区有一定的借鉴意义。另一方面要充分发挥现代智能化养老在大城市的作用。

应对人口老龄化亟待解决三大短板

孔伟（中国老龄协会事业发展部主任）：应对人口老龄化目前存在几个亟待解决的短板。第一个短板是居家养老服务。要以更高的定位更宽的视野认识聚焦养老基础，将居家养老真正融入我国养老服务体系，加强居家养老政策构建。

第二个短板是老年产业。近年来我国老年产业仍处于起步阶段。要鼓励社会力量以市场化模式，或政府购买服务的形式从事老年健康服务；倡导社会力量兴办老年健康方面的机构；支持建立老年健康管理服务的信息化平台，提供长期跟踪、预测、预警的个性化服务；发展养老服务业，促进农村老年人互助养老，提供老年人使用的产品，发展老年旅游和教育产业。

第三个短板是如何发挥老年人的积极性。要为老年人积极参与经济社会发展提供平台和保障，满足老年人价值性需求，引导老年人树立自立、自理生活方式，为有就业意愿的老年人提供工作机会。

走出一条中国特色的养老道路

张车伟（中国社会科学院人口与劳动经济研究所所长）：人口问题现在乃至今后的主要问题实际上是一个老龄化的问题。总体看来，养老服务的体制机制尚不够完善，亟需走出一条中国特色的道路。

首先，在中国，社会化的养老，或者说由政府投入大量资金来进行养老负担极大。国家在养老当中应该扮演怎样的角色，需要一个顶层设计来部署个人、家庭和社会如何各司其职地解决问题。

其次，在大城市养老问题上如何发挥老年人本身的作用。除了长期保险制度这样的制度性安排之外，如何为老年人提供可及性的服务，这一问题的挑战不亚于制度本身的建设。

再次，现在国家提出大健康产业。其中，健康和养老是一个核心问题，这涉及如何把养老和医疗相关的一些服务作为一个产业来设计。产业的核心是可持续，这就涉及保基本和办公益性的产业之间如何安排。需要进一步推动养老产业、大健康产业模式的发展。

第四，要解决好家庭养老和机构养老的关系。老年人生活在家庭当中能够得到家人的关爱，过早让老年人进入养老机构并不是一个好办法，还是要让家庭解决养老问题，鼓励家人照顾家庭、照顾老人，养老

问题才可能有一个较好的应对措施。

最后，大城市养老是一个突破口。大城市老年人数量多，设施建设完善等条件都使得我们能够动员社会的各方面力量，探讨解决养老问题。

重视失能、半失能老人的养老问题

李建新（北京大学社会学系教授、博士生导师）：老龄化是一个必然趋势，我们必须直面这一趋势。这一趋势下，真正需要重视的是那一部分需要生活照料和精神慰藉的失能、半失能老人。首先，要处理好老年人手术和康复之间的关系，为术后老年人做好康复工作。当前，我们康复和手术衔接的并不完善，甚至是脱节的。这是一个非常有挑战性的、要直面的问题。其次，要做好老年人的临终关怀工作，帮助老人树立正确的生命观和死亡观。再次，要为老年人提供更加专业的护理服务。现在护工市场是卖方市场，这个市场不仅稀缺，而且同时具备职业技能和专业态度的人才也是稀缺的。最后，50后、60后这一代人要树立独立自主的健康老龄化意识。50后、60后是最后一代兄弟姐妹共同抚养父母的一代人，也是第一代迎来少子女时代的群体，我们的家庭养老将是稀缺和空缺的，不能全部依靠政府支撑，要有独立自主的健康老龄化意识。

社会心态的调整积极应对老龄化意义重大

陈友华（南京大学社会学院教授、博士生导师）：当前，应对中国老龄化，首先，要加快经济社会发展，为人口老龄化创造必要的物质技术基础。第二，开发老年人力资源，实现老有所用、老有所为的目标。老年人生命周期很长，这一差异非常大的群体只笼统谈老年是不好的。老年人贡献对准健康老年人来讲是以社会服务和家庭服务主要提供者的身份参与社会和家庭生活。第三，做好社会变迁背景下社会心态调整。生活好不好除了客观因素之外，还有主观感受和心态。当前人们，包括老年人要调整好心态，面对现实。第四，要养成健康的生活方式。

以养老服务撬动养老需求

黄健元（河海大学人口研究所所长、博士生导师）：支撑养老发展可以不断配套完善生活服务，打动老人子女的心，以此撬动市场需求。一方面，需要通过整合照护，来满足刚性需求老年人的医疗康复护理、生活照料、精神关爱、整个照护服务。另一方面，逐级区分家庭养老功能，比如，可分为经济供养和服务提供。目前，家庭的经济供养能力和家庭养老功能出现了分化，养老保险人、医疗保险群分布差异很大。要发展老年产业，可在政府做好托底工作的同时引导发展好社会化养老基础，用强化的经济功能弥补弱化的服务功能。

将健康作为服务体系升级的关键因素

何小鹏（江苏省老龄协会副会长）：目前，积极应对人口老龄化最核心的问题是静态养老的问题。失能半失能老人是我们城市养老的重点。静态养老是指在老人寿命最后阶段，大概有8年左右，降低失能半失能的发生率，对于已经失能半失能的老人进行康复护理治疗。现在倡导积极老龄化、健康老龄化、幸福老年人。一定要坚持健康优先，将健康融入所有政策，作为服务体系升级的关键因素。要全力促进全人群、生命全周期的健康，形成预防、治疗、养老、服务的完整链条。要大力推进医养结合服务，向社区、家庭延伸，建立医养服务网络，完善医养合作的机制，解决健康养老。要建立健全长期保障制度，强化基层医疗服务网络功能，建立起长期保险制度和长期照护服务规范。

大城市养老要加强顶层设计

陆敏（江苏省民政厅养老服务处处长）：大城市养老要从以下几个方面考虑。第一，要做好养老服务规划，并且要真正把规划落到实处。目前各地出台了关于养老服务的专项规划，但是规划怎么去落地，去解决什么问题，还欠缺相应的实施办法。比如住宅小区的养老服务配套设施怎么去解决，里面牵扯到一系列的问题，包括规划问题、土地问题。

第二，怎么扩大优质资源的供给。江苏所有养老机构真正缺的是优质的养老床位，缺的是失能半失能失智老人的床位。现在推进的医养结合，要解决好怎么把医疗资源医疗服务和养老服务有机结合，来解决老年人真正需要解决的照护问题。

第三，如何优化政策环境。大城市养老一方面要坚持政府主导，另一方面，在政府保基本、保兜底的情况下，要考量如何向社会有序开放。例如，养老服务机构的政策支持，包括对社会力量参与养老服务的扶持，如何在政策上引导创造公平、公正的养老服务市场环境。

大城市养老需有系统化思维

李新伟（《人口学刊》编辑部主任）：大城市养老需要从三个层面作相对完备的布局。第一个层面是技术层面支撑。大城市相对农村和中小城市是比较先进的地域，集中了相对密集和优质的资源，5G时代，“互联网+人工智能”对于劳动力的替代环境友好，这类因素对养老服务的具体操作具有一定的优势。

第二是制度层面的安排。整个老年人口应该细分，有劳动能力的老年人可以开发其有效的劳动资源，不具备劳动能力但具备生活自理能力的人群，对于政府或者养老机构为其提供相应的养老服务的需求程度并不高。剩下真正需要的是失能和半失能老年人口，这些人更需要政府在政策上提供保障。

第三是超越技术和制度层面的文化层面的考量。因为城市代表了未来生活的主流形式和方向，城市让生活更美好，所以在探讨大城市养老这个话题的时候，要考虑文化层面的建设。需要对老年人做一个文化的重构，让老年人正确面对生命的衰老和死亡。