

为“一老一小”构筑幸福保障

苗国

老有所养、幼有所育，是与千家万户息息相关的民生问题，更是积极应对人口老龄化的关键举措。国家“十四五”规划中着重强调要把“一老一小”问题统筹兼顾。2021年5月31日，“全面两孩”政策施行5年后，中共中央政治局召开会议，审议《关于优化生育政策促进人口长期均衡发展的决定》，不仅作出“全面三孩”重大部署，更要求完善多层次养老保障体系。目前，江苏人口总量居全国第四、老龄化程度居全国第三，改革开放以来支撑全省经济高速增长的人口结构优势呈现减弱之势。6月7日，江苏省委常委会指出，人口老龄化既是全球性、全国性人口发展的大趋势，也是今后较长一段时期我省的基本省情。我们要围绕“推动实现适度生育水平”“健全婴幼儿发展政策”“完善养老服务体系”三大政策目标，聚焦“一老一小”精准服务，精心构筑“幼有所育、老有所养”幸福体系，这对保障和改善民生、对人口长期均衡发展意义重大。

积极应对老龄化，“一老一小”是重点

为改善我国人口结构、落实积极应对人口老龄化国家战略、保持我国人力资源禀赋优势，“一老一小”服务体系建设必将是我国未来一段时期民生发展的重点领域，也是惠民生、扩内需、振经济的有力举措。要一手兜牢社会保障制度的网底，一手拓展民生经济的边界，通过市场激励与有效监管结合，精心构筑“幼有所育、老有所养”幸福保障体系。

惠民生。第七次人口普查数据显示，江苏65岁及以上人口占16.20%，已进入深度老龄化社会。截至2020年底，江苏已建成街道日间照料中心589个、居家社区养老服务中心1.82万个、社区助餐点7300余家，接受政府购买居家上门服务老年人达到257万人，覆盖城乡、规模适度的居家社区养老服务网络让江苏为老服务能力得到显著提升。但随着老龄化步伐加快，失能、半失能老人快速增多，未来我省应对银发浪潮的压力依然很大。

扩内需。现代家庭养育子女成本不断攀升，年轻一代生育意愿低迷。人口预测模型显示“十四五”期间，江苏青少年人口将持续减少，全面二孩政策带来的生育堆积效应大幅衰减。按照国际经验，少子化、老龄化的人口结构叠加会导致社会经济活力下降，因此，推动实现适度生育水平也是江苏扩大内需的题中之义。通过建立“一老一小”整体解决方案，完善健全婴幼儿发展政策，通过鼓励市场竞争降低养老与育儿成本迫在眉睫。

振经济。国家发改委发布的《产业结构调整指导目录（2019年本）》收录新增“人力资源与人力资本服务业”“人工智能”“养老与托育服务”“家政”等4个行业。江苏大力发展养老托育产业，拓展相关产业链，引入高质量人才体系，是拓宽就业、鼓励创业、增加收入的重要途径。

服务“一老一小”，聚焦关键问题

托幼和养老是一个家庭必须同时面对的两个问题，不应让“有心而无力”照护老小成为家庭隐忧。当前，国内存在托育服务市场供给严重不足、养老服务难以满足多样化多层次养老需求的局面。国家卫健委的调查数据显示，我国婴幼儿在各类照护服务机构的入托率仅为4.1%，近80%的婴幼儿由祖辈照料；全国失能、部分失能老年人约为4000万，全国只有200多万老人入住在约4万个养老院，且全国养老机构入住率仅为50%左右。可见，无论是托育还是养老，服务供给与普惠性需求之间存在巨大矛盾，市场上所提供的养老与托育服务无法满足不同家庭的多元化需求。

从市场角度看，由于婴幼儿照护与失能高龄老人服务市场存在初期资金投入大、回报率低、成本回收周期长、行业风险高等问题，限制了托育与养老服务供给体系的发展。从监管角度看，我国之前缺乏统一、完善的政策支持体系和服务规范标准体系，在一定程度上制约了老幼照护服务市场的发育。由于供给不足，养老与托育民办机构收费较高，对收入相对较低、有刚性需求的家庭来说负担较重；同时，现有公办机构需求对接不畅，难以满足人民对优质养老与托育不断增长的需求，养老与托育机构质量良莠不齐，从业人员专业化、职业化程度有限，甚至还存在一定的健康和安全隐患。

根据我省“一老一小”人口分布和区域结构变化，科学谋划养老托育服务体系，大力发展“一老一小”相关产业可谓适逢其时、一举多得。让普惠式托儿所、幼儿园与义务教育对接，针对托幼与养老系统施策，精准服务“一老一小”，才能真正让“全面三孩”政策获得显著成效。

以系统思维抓好“一老一小”服务体系建设

应对人口老龄化是“国之大者”，关乎国家前途、民族命运、人民幸福，要以系统性思维去统筹落实生育政策，尤其是要聚焦家庭成长痛点，做好“一老一小”服务体系建设。

突出规划引领。政府在将养老托育纳入国民经济和社会发展规划并统筹推进的同时，还要研究制定养老托育专项规划或实施方案。充分发挥政府引导作用，进一步深化养老托育服务供给侧改革，建立常态化督查机制，督促各地有关规划或方案的编制与实施，推动形成一批具有示范意义的儿童友好型发展城市和老龄示范社区。

坚持统筹推进。要加强从目前至2035年发展相关趋势研判。甄选“一老一小”优质项目，积极支持、培育“兜底性”“普惠性”“市场化”养老托育服务。强化相关用地保障和存量资源利用，推动专项财税支持政策落地。

推动多方参与。鼓励各地试点，以公建民营、民办公助等方式，引导社会力量参与。支持建设嵌入式、分布式、连锁化、专业化的社区婴幼儿照护服务设施，提供全日托、半日托、计时托、临时托、亲子活动等多样化、多层次的普惠性服务。

优化居家社区服务。完善服务网络，发展集中式管理运营的社区养老和托育服务网络，支持具备综合功能的社区服务设施建设，引导专业化机构进社区、进家庭。发展家庭托育，建立家庭托育点登记备案制度，研究出台家庭托育点管理办法，鼓励开展互助式服务。对新建住宅小区，要求与配建养老托育服务设施同步规划、同步建设、同步验收、同步交付使用；探索以购置、置换、租赁等方式，由所在地政府对老旧小区按标准逐步进行配置的路径。

推进农村养老托育发展。综合利用农村社区服务中心（站）及社区卫生服务站等公共服务资源，拓展婴幼儿照护服务功能。以农村互助幸福院、邻里互助点等为依托，发展互助性养老。支持农村社区新建或利用闲置公共服务设施改扩建养老托育服务设施。

引导金融机构提升服务质效。深入推进长期护理保险制度国家试点城市建设，积极探索创新符合我省实际的政府补贴、单位出资、个人合理负担的长期护理保险模式。引导金融机构对普惠养老、普惠托育企业和机构提供金融支持，鼓励银行、保险、基金等各类金融机构参与合作，对普惠养老、普惠托育专项行动提供多样化金融服务，降低企业和机构建设运营成本。

完善养老托育综合监管体系。将养老托育纳入公共安全重点保障范围，支持服务机构安全平稳运转。建立完善养老托育机构突发事件预防与应急准备、监测与预警、应急处置与救援、事后恢复与重建等工作机制。强化政府主导责任，压实机构主体责任，健全行业自律规约，加快构建以信用为基础的监管机制，大力推行“互联网+监管”，加强协同监管、信用监管和信息共享，对全省养老托育机构质量安全、从业人员、运营秩序等方面，实现违法线索互联、监管标准互通、处理结果互认。