

普惠型养老服务：释义、短板与发展策略

白维军

摘要：“十四五”规划提出的普惠型养老服务，既是积极应对人口老龄化的战略举措，也是老年人共享经济发展成果和实现共同富裕的重要途径。从“补缺型”养老服务，到适度普惠型养老服务，再到普惠型养老服务，我国老年人的养老待遇不断得到改善。养老服务体系建设中的主体责任不清、供需衔接不畅、价格机制不完善等短板，制约着养老服务的普遍性和可负担性。需运用包容性治理理念，协同推进机构养老、家庭养老和社区居家养老，动员多方力量提供多样化服务产品，畅通服务递送渠道，降低服务价格成本，构建既“普”又“惠”的普惠型养老服务制度体系，满足老年人对美好生活的向往，推动老年人实现共同富裕。

关键词：普惠型养老服务；老龄化；包容性治理

中图分类号：C913.7 **文献标识码：**A **文章编号：**1003-0751(2023)04-0071-07

党的二十大报告指出，实施积极应对人口老龄化国家战略，发展养老事业和养老产业，优化孤寡老人服务，推动实现全体老年人享有基本养老服务。我国老年人口数量大，老龄化发展速度快，少子高龄化、高龄老龄化对养老事业和养老产业提出了新的要求，尤其对养老服务形成了严峻的挑战。第七次全国人口普查数据显示，我国60岁及以上人口2.6亿人，65岁及以上人口1.9亿人，分别占总人口的18.70%和13.50%；与2010年相比，60岁及以上人口比重提高了2.51个百分点^[1]。在全面建成小康社会和共同富裕背景下，老年人的需求呈现从经济保障型向服务保障型转变的特征，高质量满足老年人多样化的养老服务需求，实现养老服务的普惠性供给，成为社会保障研究的重要议题。普惠型养老服务以其“普遍”且“实惠”的特征，既积极回应了党的二十大报告提出的让全体老年人享有基本养老服务，也满足了老年人对广覆盖、低成本养老服务的现实需求，应成为我国应对人口老龄化的积极举措。

一、养老服务的政策指向与既有阐述

为满足老年人普遍且实惠的养老需求，《中国老龄工作七年发展纲要（1994—2000年）》指出要逐步建立以社区为中心的生活服务、疾病医护、文体活动、老有所为四大服务体系，搭建了我国养老服务体系框架。之后，《关于加快养老服务业的意见》《关于全面放开养老服务市场提升养老服务质量的若干意见》《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》等将我国养老服务从最初注重体系建设逐步引向注重服务质量和可及性建设。进入新时代，面对人口老龄化的新形势、新挑战，《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》（以下简称“十四五”规划）指出要健全基本养老服务体系，大力发展普惠型养老服务，构建居家社区机构相协调、医养康养相结合的养老服务体系^[2]，这是在国家层面首次提出以

收稿日期：2022-12-30

基金项目：国家社会科学基金项目“边疆民族地区社会治理与铸牢中华民族共同体意识互构研究”（21BMZ016）。

作者简介：白维军，男，内蒙古大学公共管理学院教授、博士生导师，内蒙古社会治理与创新研究基地首席专家（内蒙古呼和浩特 010021）。

“普惠型养老服务”积极应对人口老龄化的建设思路。2022年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于推进基本养老服务体系建设的意见》指出要制定国家基本养老服务清单,重点针对老年人面临家庭和个人难以应对的失能、残疾、无人照顾等困难时的基本养老服务需求,由国家提供基础性、普惠性、兜底性的养老服务,再次提到普惠性养老服务。普惠性养老服务或普惠型养老服务聚焦老年人最关心、最现实的养老诉求,坚持以人民为中心的发展思想,面向全体老年人提供系统性、可负担的养老服务,能有效提升养老服务的便利性和可及性。

普惠型养老服务中的“普”即普遍、普及,意指覆盖人群和服务项目的广泛性;“惠”即实惠、优惠,意指服务的可负担性和可得性。发展普惠型养老服务就是要动员多方力量,为老年人提供方便可及、价格可负担、质量有保障的普遍性和实惠性养老服务。学术界关于普惠性或普惠型养老服务研究,主要聚焦于三个方面:一是普惠性养老服务的价值追求。有学者指出,随着我国人口老龄化日趋严重以及经济社会的不断发展,老年群体对社区依赖和照料的需求逐渐增加,需扩大普惠性养老服务供给^[3]。二是适度普惠型养老服务体系的建设路径。有学者认为,应从政策法规、运行机制和监管体制、评估机制、财政支持、人才队伍等方面构建适度普惠型养老服务体系^[4]。三是普惠型养老服务的发展。有学者指出,应通过积极发展社区小微养老服务机构、加强养老服务费用管理、完善养老服务配套政策等措施推动普惠型养老服务发展^[5]。上述研究为进一步探讨普惠型养老服务做出了理论铺垫和立论支撑,

但仍存在内涵剖析不深入、对策举措欠“普”“惠”等不足,更缺乏对普惠型养老服务与共享发展、共同富裕的关联论述。本文在“十四五”规划提出“普惠型养老服务”这一全新概念的背景下,对其内涵进行阐释,并为普惠型养老服务政策实践寻找理论依据。在分析现阶段养老服务供给普惠性不足的基础上,运用包容性治理理念,提出普惠型养老服务的实现路径,以期满足老年群体普遍而实惠的养老服务需求,推动老年人口实现共同富裕。

二、普惠型养老服务释义

普惠型养老服务立足于老年人对养老服务的多样化和可得性诉求,提供普遍而实惠的为老服务,这是新时代应对人口老龄化、满足老年群体美好生活向往和共享经济发展成果的重要途径和必由之路。

1. 养老服务的发展演变与内涵

为保障老年人的基本生活,我国在不同时期的不同阶段,提供了不同的养老服务,发展演变如图1所示。在经济发展水平不高的新中国成立初期和改革开放初期,我国实行了程度极低的“残补型”养老服务。在这种模式下,家庭作为养老服务的提供主体承担了主要的养老责任,为老年人提供生活所必需的经济保障和服务保障;那些有更高要求和更多需求的老年人,则视个人经济状况,通过市场途径获得额外的养老服务。国家只对特殊困难群体提供养老帮扶,这种养老服务具有明显的选择性和补救性。例如,在新中国成立初期,国家仅为“三无”“五保”等特殊群体提供养老服务,帮助他们安度晚年。

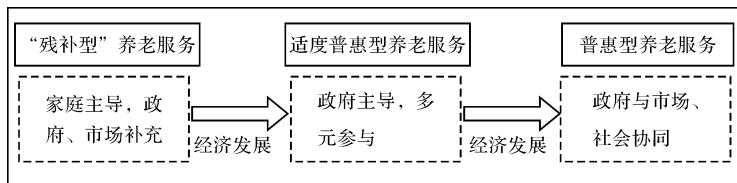


图1 养老服务发展演变示意图

随着经济的发展和养老理念的转变,民政部门提出要推动包括养老服务在内的社会福利向适度普惠方向发展,使特殊群体得到更多实惠,分享改革发展成果^[6],从而将养老服务推向一个新的模式和阶段。与“残补型”养老服务相比,适度普惠型养老服务更注重发挥国家和政府的作用,坚持底线公平,在更大范围内为老年人提供生活所需的各种服务,满足其共享发展成果的美好愿望。在这一过程中,市场和社区也需充分发挥作用,为老年人实现老有所

养提供更多、更实惠的选择。

进入新时代,面对人民对美好生活的向往以及全体人民共同富裕的追求,为全面贯彻新发展理念,让老年人过上富足且安详的晚年生活,党的十九届五中全会提出,健全基本养老服务体系,大力发展普惠型养老服务。普惠型养老服务是国家应对人口老龄化的战略选择和养老服务体系建设的重要内容,在普惠型社会福利制度建设和保障老年人权益方面具有举足轻重的地位。因此,普惠型养老服务也称

为制度型养老服务,是一种政府与市场、社会协同,兼具可及性和可得性的养老服务方式,其向全体老年人提供普及化、制度化、均等化、个性化的生活服务。相较于“残补型”和适度普惠型养老服务,普惠型养老服务覆盖面更广,也更适应经济社会发展和老龄化的现实状况。

2. 普惠型养老服务的特征

首先,普惠型养老服务具有公平性和全面性。塑造和维护社会公平是包括养老服务在内的社会保障不断追求的核心价值,尤其在共同富裕背景下,各项制度更加注重公平性,体现社会的发展和文明的进步。普惠型养老服务正是通过均等化的服务供给,在群体与区域间塑造和维护公平,让无论身处何地的老年人,都能享受到大体相当的养老服务。普惠型养老服务的全面性主要体现在三个方面:一是覆盖人群更广泛。其所提供的养老服务面向社会全体老年人,不分城乡、职业,不再局限于特殊老年人或高收入老年人。二是服务内容更丰富。其向老年群体提供全方位的生活服务,既包括基本生活需要,也包括健康养老、老有所为、老有所乐等高层次需求。三是服务主体更多元。普惠型养老服务由政府规划,政府与其他主体协同提供,各方相互融合,共同营造浓厚的养老服务氛围,提供更多、更具选择性的服务产品。这三方面在体现普惠型养老服务全面性的同时,也充分体现了“普”的特征。

其次,普惠型养老服务具有规范性和高效性。党的二十大报告提出要健全覆盖全民、统筹城乡、公平统一、安全规范、可持续的多层次社会保障体系^[7],对社会保障制度的规范性提出了明确要求。不同于选择性、分散性的“残补型”和适度普惠型养老服务,普惠型养老服务以制度化形式,面向全体老年人提供更规范、更可持续的养老服务,打造规范、高效的养老服务体系。综观这一服务模式,各主体在规范的制度约束下责任明确、边界清晰、衔接顺畅,以科学的制度设计指导养老服务规范运行。不仅如此,普惠型养老服务还十分注重服务效率,强调养老服务供给的有效性和便捷性,在提供均等服务的基础上,以市场、家庭、社区等为载体,运用科技手段和互联网技术为老年人提供高效的养老服务。

最后,普惠型养老服务具有可负担性和优惠性。作为普惠型养老服务“惠”的体现,与“残补型”和适度普惠型养老服务相比,普惠型养老服务超越了“兜底线”和保基本的政策目标,强调以优惠和可负担的较低价格,换取较高层次的养老服务,体现出一

定程度的福利性。普惠型养老服务是在保证老年人基本生活的基础上,通过发展经济、提供补贴和提高服务质量等形式,利用先进的服务网络、合理的资源布局以及规范的市场竞争,为老年人提供“可购买到,能购买起”的养老服务,以物美价廉的服务产品满足老年群体多层次的养老需求。

3. 普惠型养老服务的现实价值

首先,普惠型养老服务能有效满足老年人对美好生活的向往。老年人对物质、精神、服务保障的多样化需求是国家提供养老服务的出发点和指向标。当前,我国社会主要矛盾已经转变为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾,表现在养老服务上就是老年人的养老需求已经从生存型转向发展型,这种变化与服务供给不相匹配^[8]。普惠型养老服务通过政府、市场、社会的协同供给,使老年人根据自身的情况选择适当的个性化服务,满足不同老年人不同的养老需求。而且,普惠型养老服务中市场主体的引入,不仅能增加异质化供给,也能使市场主体在相互竞争中降低服务价格、提高服务效率,为老年人提供全面且优质的养老服务,不断满足老年人对美好生活的向往。

其次,普惠型养老服务是发展成果由人民共享理念的实现路径。习近平总书记指出,共享是中国特色社会主义的本质要求,必须坚持发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享^[9]。这其中的“人民”指的是全体人民,普惠型养老服务主张为每位老年人提供平等享有服务的机会,同时通过多主体供给,让城乡老年人能享受到大体均等的服务待遇,这与让全体人民享有发展成果的共享理念高度契合。普惠型养老服务强调保障范围覆盖全体老年人,并且对流动老年人、困境老年人给予特殊关照,主张服务项目的广泛性和全面性,充分体现了“全民”与“共享”的新发展理念。

最后,普惠型养老服务有助于加快基本公共服务均等化进程,推动老年人实现共同富裕。习近平总书记指出,促进基本公共服务均等化,低收入群体是促进共同富裕的重点帮扶保障人群。到2035年,全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展,基本公共服务实现均等化^[10]。养老、医疗等基本公共服务均等化对推动共同富裕具有重要意义。改革开放以来,我国养老领域基本公共服务水平逐步提升,但群体和区域间的差距仍然较大,均等化程度亟待提高。普惠型养老服务通过政府推动、政策优惠和多主体融合发展,不断提高养老服务的数量和水

平,并通过协调统筹均衡养老服务的资源配置,缩小群体与地区间的差距,有效提高老年人享受养老服务的均等化水平,推动城乡老年人走向共同富裕。

三、发展普惠型养老服务的现实缘由

老龄化程度加深加快、养老服务需求不断增加、老年人口收入有限、国家养老服务供给不均衡以及老年人对多样性、高质量、可及可得的养老服务需求,构成了建设“普”“惠”结合养老服务体系的现实动力。

1. 人口老龄化推动普惠型养老服务发展

首先,人口老龄化程度加深加快,养老服务需求剧增。研究表明,我国老年人口抚养比到2035年将达到36.3%,到2050年将达到53.5%,2084年将达到峰值87.5%;从2025年开始,中国的老年人口抚养比将超过少儿人口抚养比,中国从“抚幼”社会逐渐演变为“赡老”社会^[11]。老年人口的快速增长、人口老龄化程度的不断加深以及家庭养老能力的不足,形成了人们对社会化养老服务的现实需求,由此推动着普惠型养老服务的建立与发展。正如《“十四五”国家老龄事业发展和养老服务体系规划》所述,我国老年人口规模大,老龄化速度快,老年人需求结构正在从生存型向发展型转变,老龄事业和养老服务还存在发展不平衡不充分等问题,建设与人口老龄化进程相适应的老龄事业和养老服务体系的重要性和紧迫性日益凸显,任务更加艰巨繁重。

其次,人口年龄结构差异导致养老服务需求的异质化。民政数据显示,我国60岁及以上的2.6亿人口中,60—69岁的低龄老年人占55.83%^[12]。老年人口年龄结构分化明显,不同年龄及身体状况的老年人对养老服务的需求各不相同,表现出明显的异质性。高龄老年人对助餐服务、助急服务和紧急救助服务的需求大于中低龄老年人,其对社区基本公共服务的需求大于为老服务的需求,总体上对精神慰藉服务和上门看病服务需求较低^[13]。低龄老人则更希望满足自身社会参与的服务需求以及“以老养老”的条件创设等服务。这种不同年龄段老年人对服务需求的差异化要求,需要普惠型养老服务进行积极的回应。

最后,快速老龄化导致相当一部分老年人“未富先老”,购买服务的能力有限。在养老服务获得中,高收入老年人可以通过市场途径购买高质量服务,低收入和困境老年人通过政府享受兜底养老服务,

介于两者之间的大多数老年人收入来源少且政府补贴不足,他们虽不至于申请政府兜底的低水平服务,但也难以负担较高价格的由市场和社会组织提供的为老服务,面临“进退两难”的养老窘境。调研表明,目前城乡养老金水平均低于老年人的实际支出需求,养老金收入不足成为制约老年人购买养老服务的主要障碍,由此催生出对养老服务“惠”的需求,普惠型养老服务适时回应了这一需求。

2. 康养护理服务的高质量需求推动普惠型养老服务发展

首先,对康养服务的普惠性诉求日益增加。随着经济发展和生活水平提高,老年人对养生、日常保健等康养服务的需求越来越大。调查表明,2019年,我国居民因心脑血管疾病、癌症、慢性呼吸系统疾病和糖尿病等重大慢性病导致的过早死亡率为16.5%,因慢性病导致的死亡人数占总死亡人数的88.5%^[14]。慢性病的长期性以及不能自愈性使老年人对日常康养服务的要求更迫切、更全面。另外,高龄化、长寿化也增加了老年人对康养服务的需求。其中,中低龄老年人青睐“养”的产品,高龄老年人则注重“康”的产品。但是,目前的康养服务供给范围小、服务内容单一,同时康养服务主要靠市场提供,服务价格偏高,急需普惠型康养服务加以填补。

其次,对为老服务的普惠性诉求日趋多元。老年人对为老服务的需求既包括低端的心理疏导、日常学习、娱乐活动等方面,也包括高端的集体旅游、智慧养老、自我实现等方面,但不同层次、不同区域的老年人对养老服务的需求具有差异性。例如,城市老年人主要关心为老服务是否全方位和高层次、为老服务体系是否完备、为老服务是否高端等;农村老年人受快速老龄化、空心化、空巢化等影响,更关心养老服务设施是否完善、基本的为老服务是否便捷可及等。为实现城乡老年人对养老基本公共服务的公平享有,需要有科学的政策设计以提供制度保障,普惠型养老服务恰好满足了这一需求。

最后,对护理服务的普惠性诉求日显急迫。数据显示,我国目前患有慢性病的老年人超过1.9亿人,失能、半失能老年人约有4000万人^[15],占60岁以上老年人的16%,失能、半失能老人对护理服务的需求远大于普通老年人,护理服务需求市场巨大。但是,我国针对失能老人所提供的长期护理保险服务目前仍处于试点阶段,仅涉及29个城市,没有成熟稳定的发展模式且覆盖面较小。农村地区失能、半失能老人数目也很庞大,他们收入水平低、缺

乏生活照料,更需要专业的护理服务,但在试点地区只有部分市(县)将农村划入长期护理保险服务范围,更多的农村失能老人无任何护理服务。因此,应在国家的引导和规划下,动员多种主体提供普惠城乡的护理服务。

四、养老服务体系建设的普惠性短板

虽然我国已出台一系列政策举措以应对人口老龄化,提升养老服务的质量和水平,但在养老服务体系建设中仍存在农村养老服务水平不高、居家社区养老和优质普惠服务供给不足、专业人才特别是护理人员短缺、科技创新和产品支撑有待加强、事业产业协同发展尚需提升等不足。就养老服务的普惠性来说,其短板主要表现为以下几个方面。

1. 养老服务主体责任不清制约普惠性实现

经过多年发展,我国养老服务已基本形成国家主导,市场、社会、社区补充的供给格局,实现了参与主体的多元化。但是,各主体责任尚不明确,责任边界模糊,没有形成清晰的任务分工,除国家外其他主体的作用发挥不充分,导致养老服务“普”“惠”不足。在市场方面,企业进入养老服务领域动力不足,服务产品供给种类不多、质量欠佳且价格高昂,导致老年人对“普”的需求难以得到满足。另外,养老产业结构不合理,提供的服务重叠与空缺并存。重叠部分服务质量较低,技术水平不够;空缺部分价格偏高,难以满足老年人对“惠”的需求。在社会组织方面,虽然参与养老服务供给的社会组织较多,但服务内容单一,缺乏资源集聚能力,对养老服务的“普”“惠”贡献有限。在社区方面,存在养老服务基础设施不完善、服务专业化水平低、服务内容不全面等问题,养老服务体系建设的普惠性。上述养老服务普惠性不足,与供给主体责任不明有直接关系,需科学划定各主体的服务内容和责任边界。

2. 养老服务供需对接不畅阻碍普惠性实现

普惠型养老服务要求在服务供给中充分考虑经济发展水平和老年群体的实际需求,分阶段、循序渐进开展养老服务制度建设,“泛福利”和“反福利”都要极力避免。但是,养老服务需求识别误差以及评估制度不健全制约着养老服务体系建设的效率,阻碍养老服务普惠性的实现。当前经济社会的快速发展使我国养老服务需求识别的敏感度下降,在缺乏深入调研的情况下,出现了一些仅根据主观判断对养老机构进行无序建设的不合理现象,加之一些关

于养老服务需求的调查浮于表面、限于清单,导致出现较大的养老服务供需误差。养老服务需求识别误差及结果评估偏差会导致供给无效,造成养老资源浪费,难以真正满足老年人的实际需求。此外,政府往往更注重需求投入的总量,忽视实际运行中的效率和质量,致使养老资源分配不尽合理。上述不足既影响养老服务的普及性与普遍化,也影响养老服务的价格水平和可负担性。总体来看,养老服务处于供给小于需求的状态,而且养老服务供给在城乡、区域、群体之间存在不均衡,供给数量和种类都难以满足老年人多样化的养老需求,如何适配供需是当前养老服务面临的现实难题。

3. 养老服务地区差异大影响普惠性实现

受多种因素影响,我国城乡之间、东中西部之间养老服务资源配置存在不平衡,导致不同地区老年人能够享受的养老服务的项目、价格和质量以及养老服务的可及性和可得性存在较大差异,养老服务的公平性和普惠度大打折扣。例如,受传统城乡二元结构影响,城市与农村在养老服务内容、形式及水平上存在较大差距,在普惠程度上也存在明显差异,影响城乡老年人对养老服务的公平享有。相较于农村居民,城市居民享受的养老服务内容更加丰富,包括日间照料、护理服务、健康管理等;服务形式更加多样,包括上门服务和在养老机构享受服务等;服务水平较高,实惠程度因政策支持也较高。此外,东中西部养老体系建设存在差距,导致全国老年人享受养老服务的普惠性也存在较大差异。东部地区老年人享受养老服务更便捷,获得的主体支持也多,可及性也更高;西部地区因地广人稀、基础设施不完备等因素,许多老年人难以及时享受养老服务。经济发展差异还导致地区之间资源配置不均衡,养老服务普惠性建设中的均等化特征难以体现。

五、普惠型养老服务的发展策略

针对目前养老服务体系建设的普惠性短板,需精准把握老年人的服务需求,运用包容性治理理念,充分发挥国家、市场、社会的积极作用,在养老服务供给内容、范围、价格、手段等方面综合施策,打造既“普”又“惠”的养老服务体系,让全体老年人共享经济发展成果,获得全面且高质量的养老服务。

1. 协同推进机构养老、家庭养老和社区居家养老

普惠型养老服务首先要实现人员覆盖的普遍

性,让全体老年人根据自身需要,都能享受到最基本的养老服务。因此,政府需通过科学的顶层设计、持续的财政投入和养老服务事业的优先发展等措施,在城乡间合理调配养老资源,发展壮大公立养老机构,扩大对老年群体的覆盖范围。同时,以税收优惠、政策倾斜、简化审批等手段发展壮大私立养老机构,保证民营资本的盈利空间,吸引社会资本进入养老服务领域。应公私养老结合,不断增加养老床位、养老服务设施的供给量,为更多老年人享受机构养老创造条件,实现覆盖群体的普遍性。在我国养老保障责任家庭化的趋向下^[16],应积极发挥家庭养老服务功能,通过经济、教育、就业、照护等支持政策,减轻家庭负担,提升家庭养老能力,让老年人居家也能享受到与机构大致相同的养老服务。在家庭养老占主导的中国社会,通过家庭成员提供为老服务是实现养老服务普遍化的重要途径。此外,需大力发展社区居家养老,以社区为载体,通过社区直接提供或社区委托服务的形式,为居住在社区养老中心和家庭中的老年人提供医疗、护理等日常生活服务,这也是扩大养老服务覆盖范围的重要手段。应协同推进城乡机构养老、家庭养老、社区居家养老,形成养老服务合力,有效扩大养老服务的老年人覆盖范围以及老年人享受养老服务的内容,实现养老服务的普惠性发展。

2. 多元主体供给多样化养老服务产品

普惠型养老服务除要求覆盖人群广泛外,还要求有丰富的养老服务产品可供选择,满足老年人不同的养老服务需求。因此,需创设多主体供给机制,充分发挥政府、市场、行业和社会组织的作用,提供丰富的养老服务产品。对此,政府作为规划者和引领者,除直接供给养老服务产品外,主要应发挥引导和支持作用,通过税费减免、制度规范等,创造良好的投融资环境,激发市场参与养老服务供给的积极性,尤其要根据目前我国老龄人口特征,发展适合城乡和不同收入水平的养老新兴产业,扩大养老服务产业规模,优化养老服务产业结构,细化养老服务内容,促进养老产业与养老事业协同发展。作为普惠型养老服务的主要责任者,政府尤其要发挥信息掌握全面、财政能力强大的优势,向专业的社会工作机构购买个性化养老服务,在政社互构和“信任—合作”中^[17],为特殊老年群体提供必要的养老服务,实现养老服务的普遍性供给。同时,鼓励行业组织进行养老服务创新,利用行业技术开发养老服务产品,丰富养老服务种类,发展养老服务新业态。此

外,社会组织要发挥自身优势,协调整合养老服务资源,组建养老服务组织,扩大养老服务社会供给队伍,提供形式多样的养老服务产品,推动养老服务普遍化建设。

3. 多措并举降低养老服务价格

普惠型养老服务除要求“普”外,还需要“惠”,即老年人能以较低的价格购买到较高质量的服务,享受经济发展带来的社会福利。降低养老服务价格,首先,需要引入市场机制,除一些兜底性的养老服务外,绝大多数养老产品通过市场途径进行供应,通过服务企业在市场上的相互竞争降低服务价格,让老年人享受到物美价廉的养老服务。其次,为提高老年人对养老服务的购买能力,中央和地方政府应增加养老服务财政预算,划拨专门的养老服务资金,补贴养老服务企业和老年人个体,采取政府建议定价和补贴企业的做法,在保持企业盈利的前提下降低养老服务价格,同时通过对企业和老年人的补贴增强老年人购买养老服务的能力。在这一过程中,尤其要向农村地区和欠发达地区进行财政倾斜,均衡地区间获取养老服务的差距,让全体老年人都能购买得起基本养老服务。最后,畅通社会捐赠渠道,广开爱心人士、爱心企业捐款捐物之路,以公开透明的操作赢得捐赠者的信任,将募捐到的资金发放给急需的老年人,增强其购买力,同时委托社会组织将获赠的养老服务产品(轮椅、助听器等)免费发放给有需要的老年人。可以通过落实对养老服务企业的税费和金融优惠以及对社会力量和物业企业的优惠扶持,增加养老服务产品供给,以降低老年人购买养老服务的价格,增强养老服务的可得性,让老年人能感受到实实在在的优惠和福利。

4. 实现养老服务均等化供给

普惠型养老服务还有一个重要特征就是服务供给的均等化。不管是发达地区还是欠发达地区,不管是城市居民还是农村居民,应该都能根据自身的需求享受大体均等的养老服务。这既是社会公平的体现,也是共享发展成果的形式。正如“十四五”规划指出的,要按照常住人口规模和服务半径统筹基本公共服务设施布局和共建共享,促进基本公共服务资源向基层延伸、向农村覆盖、向边远地区和生活困难群众倾斜,提高公共服务均等化水平^[2]。面对当前养老服务供给不平衡的现状,首先,需均衡发达地区和欠发达地区之间的养老服务供给,通过对口支援、定点帮扶、财政转移等形式,将更多的养老服务资源向欠发达地区倾斜,增加这些地区养老服务

产品的供给,增强老年人的购买能力。其次,以统筹城乡的理念,改变目前农村养老服务落后于城市的状况,完善农村养老服务制度体系,加大农村养老服务设施建设,提供适合农村的养老服务产品,增强农民养老服务购买能力,缩小城乡养老服务差距,增强养老服务的普惠性。最后,全面落实《城企联动普惠养老专项行动实施方案》,鼓励和支持机关事业单位和国有企事业单位将所属的培训、疗养机构转型为养老服务设施,增加普惠型养老服务设施的有效供给。同时,可利用互联网技术,通过信息平台打通城乡“通道”,将城市中的优质养老服务产品通过信息技术辐射到农村,均衡城乡养老服务待遇差距。

既“普”又“惠”是广大老年群体对养老服务的朴素愿望,将全体老年人纳入养老服务体系也是党和政府切实保障老年人权益、实现“老有所养、老有所依、老有所乐”的战略举措。普惠型养老服务是贯彻共享理念和推动老年人实现共同富裕的重要途径,是积极应对少子高龄化、高龄老龄化的必由之路。发展普惠型养老服务,能有效提升养老服务的普遍性和普及化以及获取养老服务的可得性和可负担性,对化解养老服务供给中的区域和群体间的不平衡有重要意义。在新时代,建设和发展普惠型养老服务,对完善养老服务体系、满足老年人对美好生活的向往以及共享经济发展成果都会产生深刻的社会影响。

参考文献

[1]第七次全国人口普查结果公布 这些数据事关“老”话题[EB/OL].(2021-05-12)[2022-12-11]http://www.mca.gov.cn/article/xw/mtbd/202105/20210500033740.shtml.

- [2]中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要[N].人民日报,2021-03-13(1).
- [3]白维军,宁学斯.从经济救助型到照料服务型:我国养老保障政策的目标转向[J].内蒙古社会科学(汉文版),2022(2):155-162.
- [4]许加明.适度“普惠型”养老服务体系的构建研究[J].社会福利(理论版),2018(11):21-26.
- [5]曾凡.普惠型养老服务模式探讨[J].中国国情国力,2022(3):64-66.
- [6]李学举.切实保障改善民生 促进社会和谐稳定[J].人民论坛,2009(24):8-10.
- [7]习近平.高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗:在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告[N].人民日报,2022-10-26(1).
- [8]范慧,彭华民.美好生活需要与社会福利制度创新论析[J].安徽大学学报(哲学社会科学版),2019(2):126-134.
- [9]习近平.全党必须完整、准确、全面贯彻新发展理念[J].求是,2022(16):4-9.
- [10]习近平.扎实推动共同富裕[J].求是,2021(20):4-8.
- [11]陈卫.中国人口负增长与老龄化趋势预测[J].社会科学辑刊,2022(5):133-144.
- [12]姬薇.低龄老人“主动健康”需跨越几道槛?[N].工人日报,2022-09-10(2).
- [13]王建云,钟仁耀.基于年龄分类的社区居家养老服务需求层次及供给优先序研究:以上海市J街道为例[J].东北大学学报(社会科学版),2019(6):607-615.
- [14]申少铁.营养改善和慢性病防控成效显著 居民健康水平稳步提升[N].人民日报,2020-12-24(4).
- [15]杨彦帆.发展多层次多样化医养结合服务[N].人民日报,2022-09-13(17).
- [16]龙玉其.家庭视角下我国养老保障政策的反思与重塑[J].社会保障评论,2022(6):130-143.
- [17]顾永红,刘宇.行政吸纳服务:双重委托代理困境下政府购买养老服务策略研究:基于武汉市“五社联动”经验[J].社会保障研究,2022(2):10-18.

All-inclusive Elderly Care Service: Interpretation, Weaknesses and Development Strategies

Bai Weijun

Abstract: The all-inclusive elderly care service proposed in the “14th Five Year Plan” is not only a strategic measure to actively address the aging population, but also an important way for the elderly to share the fruits of economic development and achieve common prosperity. From the “complementary” elderly care services to the moderately inclusive elderly care services, and then to the all-inclusive elderly care services, the elderly care treatment of our country has been continuously improved. Shortcomings in the construction of the elderly care service system, such as unclear responsibilities of the subjects, poor connection between supply and demand, and imperfect pricing mechanisms, restrict the universality and affordability of elderly care services. It is necessary to apply the concept of inclusive governance to jointly promote institutional, family, and community home-based elderly care, mobilize multiple forces to provide diversified service products, smooth service delivery channels, reduce service price costs, and build a “universal” and “beneficial” inclusive elderly care service system to meet the aspirations of the elderly for a better life and promote common prosperity for the elderly.

Key words: all-inclusive elderly care service; aging; inclusive governance

责任编辑:海玉