中国发展养老服务业的政策建议

□陈勇鸣

养老服务业是随着人口老龄化而发展起来的一个新兴产业。国务院总理李克强主持召开国务院常务会议，确定了深化改革加快发展养老服务业的任务措施。会议指出，到 2020 年全面建成以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的覆盖城乡的多样化养老服务体系。针对目前养老领域存在的问题，将从融资、用地、税收、人才等四方面引导和扶持民间资本进入养老服务领域。本文就发展养老服务业提出以下政策建议。

第一，明确政府在养老服务业发展中的职能定位。政府的主要职能是：其一，提供制度保障。我国养老服务业的法律法规体系不健全，除了《老年人权益保障法》外，与养老服务事业有关的法条基本上分散于不同的法律法规中，缺乏全国性的专门用于规范养老服务事业发展的单项行政法规，主要依靠部门规章、地方规章和规范性文件指导养老服务事业。因此，政府要大力推进法制化建设，把养老服务事业纳入法制化轨道。建立政府主导、民政牵头、部门配合、社会参与的养老服务事业发展管理体制和工作机制等。其二，政策优惠，推动社会力量参与养老服务业。养老是高投入的事业，仅靠政府投入远不能满足需求，需要社会的支持和民间资本的参与。政府应在政策上有大的突破，通过给予民营养老机构税收上的优惠、床位补贴等方式进行扶持，鼓励民间资本介入养老事业，进而形成民间养老机构的产业化发展。其三，财政资助。推进养老服务社会化，并不意味着政府可以减少对社会福利事业的投入责任，相反，政府的投入还要随着经济和社会的发展不断增加。政府资助养老服务机构发展，其实质是对社会福利资源的合理配置，其原则是向老年人中最为贫困或最需要的人群倾斜。政府要厘清职责，对弱势群体的养老，要责无旁贷地托底管好；对应该社会化、市场化的养老产业，则要制定政策，降低准入门槛，吸引民间资本，激活社会化养老产业的发展。其四，示范推动。我国养老服务机构投资和运营主体多元，包括养老院、敬老院、福利院、老年公寓、托老所和老年康复医院等多种形式，在服务功能、服务质量、服务内容上差别很大。特别是目前我国养老服务业还处在快速发展，数量扩张阶段，养老服务制度规范相对滞后。因此，采取示范的办法，是政府推动养老服务行之有效的手段。其五，监督管理。政府的监督管理职能主要体现在，一方面对加强对养老服务法规政策执行检查，确保养老服务政策的落实。另一方面对养老服务机构进行监督管理。

第二，推动养老服务业走社会化道路。社会化不等于市场化，现阶段在强调养老首先是个人义务，然后才是国家和社会责任的同时，应明确各级政府始终是社会养老的主导者和组织者。一是按照“以人为本、为民解困”的服务理念，完善法律法规、制定发展规划、强化政策措施，为养老福利事业社会化发展创造良好环境。二是根据经济社会发展水平，为养老福利机构的建设和经营提供力所能及的经费支持，特别是要发挥好政府资金的导向和杠杆作用。在继续完善社会养老保险，发展商业补充养老保险的同时，推动建立和完善政府补贴制度。三是利用现有机构和人力、物力资源，加大研究力度，积累成功经验，为社会办福利机构提供示范指导。在养老机构建设上，要以需求为导向，科学规划，合理布局。政府主要保基本养老服务，非基本的养老服务应交给社会和市场，要对盈利和非营利养老机构实行有差别的优惠政策，以满足多层次、个性化的需求。

第三，鼓励民间资本参与养老服务业。其一，拓展社会融资渠道。加大金融对养老服务的支持力度，增加养老服务企业项目信贷投入，适当放宽贷款条件，尽量降低担保条件，并提供优惠利率；对于规模大、前景好、市场急需的养老服务项目，给予必要的贷款贴息补助；支持建立养老设施投资基金的募集机制，解决资本流动性问题。其二，落实税费优惠政策。对养老机构提供的育养服务免征营业税；对非营利性养老机构的收入免征企业所得税；社会力量投资兴办的福利性、非营利性的养老机构自用房产、土地，暂免征收房产税、城镇土地使用税；落实个人和企事业单位向养老机构进行慈善捐赠的税收优惠政策。各类养老机构实现与居民用电、用水、用气、用热同价。其三，保障土地供应。养老机构按法律规定应采用划拨方式供地的，划拨供地；应采用有偿方式供地的，在地价上给予优惠；属于出让土地的，土地出让金收取标准能否参照工业用地出让。其四，提高医疗服务资质。鼓励在养老机构内设置医院、门诊等医疗机构。养老机构内设医疗机构审查合格后，要纳入城镇职工（居民）基本医疗保险和新型农村合作医疗定点范围。

第四，养老方式应走多元化道路。相对于集中的机构养老，居家养老目前仍然是主要方式，这与老年人比较节省、思想比较传统等因素有关。在进一步加大对集中式养老机构投入的基础上，应探索介于居家养老、集中养老之间的半开放式养老方式。有条件的社区办社区托老所、“日托班”，成立老年人餐饮配送中心、发放养老消费券等。上海一些社区已开展类似的养老服务，很受欢迎。政府要把小区养老院的建设与配套幼儿园的建设放在同等重要的位置，应规定没有这样的配套设施，小区综合验收就不予通过。老的社区要尽量创造条件，为社区内的老年人做一定的养老服务工作。居家养老服务要以经济困难老人、独居、空巢老人为重点，以日托照顾和上门服务为主要方式，为其提供生活照料、家政服务、康复护理、医疗保健、助餐等服务。鼓励各类社会服务企业和中介组织参与社区居家养老服务。依托社区服务信息平台，在社区普遍建立养老服务热线、紧急救援系统、数字网络系统。

第五，养老服务应走专业化发展道路。满足老年人多方面需求的关键就是要有一支能提供全方位高质量服务的专业化养老服务队伍。第一，要大力培养从事养老服务工作的专业人才。要大力发展养老服务教育事业，选择若干有实力的高校社会工作系或社会学系，积极试点养老服务硕士生、博士生的培养工作。第二，加强老年服务工作者的培训力度。推进我国养老服务事业发展，必须培养和造就一大批适合养老服务工作的服务人员。第三，建立养老服务从业人员的资格认证制度。第四，加强养老服务机构能力建设，提升规范化水平。要加强标准化建设。制定和完善机构养老服务质量、服务资质、服务规范、服务设施等标准。还要加快信息化建设。依托现代技术手段，建立统一的养老服务信息系统，探索建立没有围墙的敬老院。

第六，推动养老服务体系的创新与完善。养老服务是福利性的公共服务，它始终不能丢掉公益性和福利性的特点。要建立完善的社会保障制度从根本上解决老人生活保障问题，有了制度保障以后，还要在服务的质和量上求提高、求发展。推行公共服务市场化是解决以上问题的有效途径，具体措施如采用合同制将市场机制引入公共服务领域；将公共服务承包给私人部门，可以提高服务的专业化水平；推进公共服务领域的民营化改革等。将政府的财政优势与市场化的管理运作相结合，大力推行“公建民营”，即政府补贴机构硬件，交由民间机构市场化运营。此方式在国际上已被广泛运用。公建民营包含两层含义：对于新建的养老院，要通过招投标的方式，引入民间机构；已有的公办养老院，则要继续进行事业单位改革，推进法人治理。最终公办养老院的运营者都应是非行政化的独立主体。通过市场竞争，各运营机构可以形成管理品牌，并实现一定资本积累，也可以进而购买自己的资产，转型为民办公助的机构。至于高端养老市场，则由民办民营的机构充分竞争，提供更高档次的服务。同时吸引外资进入中国养老产业，以提高管理经营水平。德国最大的社会服务企业奥古斯汀集团已经在北京、上海等地投资中国的养老产业。上海闵行区通过公共政策扶持、市场化运作方式发展养老产业，重点发展以下三种业态，一是持有型养老社区。主要分布在专业养老服务功能缺失的地区，结合周边医院、交通便利等优势，建设由投资企业长期持有、纯养老性质的项目。二是混合型养老社区。主要分布在城市化进程中的地区，建设部分可以出售产权的养老公寓、部分必须长期持有的养老和护理等配套设施，租售结合，以售养租。三是嵌入型养老护理中心。主要分布在城市化地区，这类地区新增土地已不太可能。计划通过部分工业用地转型或工业厂房改造，因地制宜地发展嵌入型养老护理中心。近期将重点推进 5 至 8 个养老产业项目建设，最终形成 8000 到 10000 套有特色功能的养老床位，力争于 2015 年部分投入使用。

总之，根据我国老龄化现状，借鉴国外养老服务业发展经验，当前要加快建立健全以居家养老为基础、社区服务为依托、机构照料为补充，资金保障和服务保障相结合，政府主导、社会参与的养老服务体系。

（作者单位：上海市委党校经济学教研部）

社会纵横

开会要以解决问题为根本

□康井泉

有一副对联，上联是“你开会我开会大家都开会”，下联是“你发文我发文大家都发文”，横批是“谁来落实”，耐人寻味。会风就是作风，会风就是政风，会风就是党风。要倡导朴素、务实、精短、管事的会风，破除形式主义，消除官场习气，努力使求真务实的要求落到实处。

中国共产党历来重视会风。革命战争时期，站着开会、即席讲话，对中央领导人而言是家常便饭。即便是很多研究党和军队发展与前途命运的重大会议，也往往是在极为简陋的条件下召开的。会风清新节俭、精短高效。在延安，毛泽东还专门提出要对当时开会中存在的“不看实际情形，死守着呆板的旧形式、旧习惯”的“党八股”问题加以改革。他明确表示，不喜欢照本宣科式的汇报，甚至明确说“谁要念稿子，我就打瞌睡，以示反对”。邓小平指出：“开会要开小会，开短会，不开无准备的会。会上讲短话，话不离题。”胡锦涛强调：讲短话、讲管用的话，从领导机关做起，大力整治文风会风，提倡开短会、讲短话、讲管用的话，力戒空话套话。习近平指示，现在以会议落实会议、以文件落实文件、以讲话落实讲话的现象依然存在，这对作风不正起了推波助澜的作用。

会风有其深厚的历史渊源。原始社会就有部落联盟会议，重要问题集体决议。春秋战国时期，诸侯国家间经常举行会盟，先秦时便出现了“谏议”制度，后来又出现了汉初的“集议”、隋唐时的“朝会”、明代的“廷议”、清代的“大朝会”等会议制度和会议形式。“召对”“禁中密议”应该说是封建王朝体制内级别最高的会议形式。另外，据说古代的君主召集大臣们议事时，不都是站着的。到了宋朝，赵匡胤大概是发现这样开会效率太低，便决定改革。他在当皇帝的第二天上朝时，便命人把殿中所有为大臣们设的座椅搬走。从此，大臣们奏事，就只能笔直地“立而上言”，而且有时还得“跪而奏事”。从“坐而论道”到“立而上言”，固然反映出君臣间等级制度严密，但不设座椅，对于提高议政效率和会议质量未必不是一件好事。站着开会，长话短说，短会择要，谁还愿言不及义、口若悬河滔滔不绝？可见，开短会，说短话，言简意赅，提高效率，古人早就意识到了。

要倡导务实高效的会风文化。会议，从字义上说，“会”即集会，“议”即商议、讨论和研究。所谓会议，就是领导机关为了一定的目的，把领导集团或被领导者组织起来，讨论、研究问题的一种社会活动方式和领导方式。会议，“会”是形式，“议”是内容，应重内容轻形式。我们党是由会议起家的。我们的党诞生于会议，也发展于会议，经过长期的探索和积累，我们建立了科学、民主的会议制度，也积淀了厚重的会议文化。从党的一大起，就与会议结下了不解之缘——八七会议、遵义会议、瓦窑堡会议、七届二中全会、十一届三中全会、十四大、十六大、十八大……在井冈山时期，有的领导同志对经常开会不习惯、不理解，毛泽东风趣地开导大家，国民党那边倒是不开会，有的高官却愿意到我们共产党的队伍里来。开会的“会”字，结构是“人”和“云”，“云”有“说话”的含义，从拆字文化可以阐释为，开会就是有人要发言、有人讲话。参加会议的人既然要发言讲话，就得有些约束条件，最关键的是用最短的时间、最精的语言、最实的态度把议题道出来、把问题讲出来、把建议提出来，如此大家才能集中听会，集中讨论，形成共识。

解决会风问题需要做到“三个一”。一个理念：开会是个好形式。卓有成效的会议，有着不可取代的作用。十八大通过的新修正的《党章》规定，“凡属重大问题都要按照集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定的原则，由党的委员会集体讨论，作出决定”。可以说，开会，是我们党领导体制的内在要求，也是实行民主集中制的必然要求，更是必须认真坚持的组织原则。召集会议和出席会议，是领导活动的重要内容，也是实行科学领导、民主领导的重要渠道。一个根本：解决问题是根本。邓小平曾指出：“我们开会，作报告，作决议，以及做任何工作，都为的是解决问题。”我们党的会议文化的显著特色是“问题意识”，即研究和解决实际问题。一个核心：务实求真是核心。会议要以“能少则少、能短则短、能精则精、能简则简、能实则实”为原则，树立优良会风。

（作者系北京市大兴区委党校副校长）

校园风光



冬天的吉林省委党校

德国的党代会怎样开

□郑 寰

在 2013 年的联邦选举中，默克尔领导的基民盟联合姊妹党基社盟仅赢得 630 个联邦议员席位中的 311 个，这使得默克尔领导的联盟党有必要和反对党进行大联盟的谈判，保证政令统一有效应对欧债危机。自选举结束以来，联盟党的结盟谈判一直在举行，由于社民党内部对是否结盟持异议较大，造成谈判过程进展缓慢，到 2013 年 11 月底仍然没有产生新的政府。就在结盟的关键时刻，我作为嘉宾旁听了 2013 年 11 月 23 日召开的基社盟全党代表大会，得以近距离地观察到德国政党的运作实情。这次党代会是 2008 年基社盟经历得票率大幅下滑后，重整旗鼓取得胜利的一次重要总结。本次选举，基社盟在联邦夺得 56 个议席，在巴伐利亚州则获得了超过 60.7%的选票，一举拿下 105 个州议会席位，重获一党执政的关键地位。欧洲经济看德国，而巴伐利亚州又是德国经济的重要引擎，因此基社盟党代会在德国带领欧洲重振经济雄风的紧要关头颇具政治意义，广受舆论的关注。

基社盟的党代会每年召开一次，会期一般为两天，主要听取和讨论年度党内重要事项，会议在慕尼黑和纽伦堡这两个大城市轮流举办。由于基社盟总部地方太小，党代会一般放在慕尼黑国际展览中心举办。党代会是半开放的，要事先登记和介绍才能进入。在登记大厅里，各区代表、记者席、党主席团、嘉宾登记都有工作人员引导确认，然后通过安检进入会场。在主会场外的大厅，40 多家机构占满了各个角落，到处都是企业、基社盟社团组织、基金会的广告，免费提供宣传材料和小礼物。参展的有航空航天、新能源、汽车、重化工、制药行业、农业机械等知名的大品牌，都把自己的产品模型直观地陈设在外，感觉商业气氛很浓。可见德国利益集团影响政治的方式是显而易见的，这些大公司试图间接地游说政党的决策者，增进企业和机构的影响力，同时也按照法律规定公开地给政党资助。在一家知名的烟草企业前，我拿了一支免费香烟，正好奇这是否在鼓励大家吸烟时，旁边工作人员过来对我说，他们主要是向政治家解释如果征收烟盒包装税可能会对烟草企业以及消费者带来的损害，让他们在欧盟决策的时候更理性。在两侧布展的是基社盟的青年组织和妇女组织等，基社盟妇女委员会就贴出了一副醒目的以血肉为背景的女郎像，意思抵制没有道德的肉体交易，保护妇女的权利和利益。在展区的中心是一个模拟的啤酒屋，向参加大会的党员免费提供咖啡、啤酒和德国香肠等，人群熙熙攘攘，气氛十分轻松，突然感觉自己是在参加某个展会。

会场和展区相隔无几，人流可随时进出，大家都很遵守秩序。会场可容纳 2000 多人，会场中心前排就座的是党的领导机构成员，左、右、后排都是按照巴伐利亚州 71 个区县和 25 个独立市分区居坐的党代表。嘉宾和记者座在最后十排，四五家转播的电视台紧靠幕墙，正在直播主持人采访资深政治学者，讨论这次大会的看点。每个塑料桌上事先都摆好了选票本以及议事日程。会议很随意，可以边开会边吃面包甜点，还有一些女代表带了自己的小孩在会场跑来跑去。记者到处穿梭抓拍镜头，也有代表跑到前面去拍党的领导，并没有感到任何的紧张和神秘。基社盟约有 15 万党员，仅占巴伐利亚州的 1200 多万人口的 0.12%。共有来自巴州的直选党代表 900 余人参加了此次党代会，代表了巴州各个自治的地区。

会议从九点半开始。在党的秘书长主持下，全场起立默哀，纪念过去一年里去世的基社盟党员，在肃穆的音乐中，主持人一一念过每个逝者的名字和头衔，会场悄然无声。在五分钟的默哀结束后，由一位资历颇深的神父走上主席台，向大家讲基督教精神和政党政治。他说，政治家从政要符合基督教的精神，不可贪腐，要过理想的生活。政治家必须知道他是少数人，人民投票信任政治家，要承担责任。在履行政治事务时候，要注意是否符合基督教的理念，要勇于承认错误、承担责任。然后带领全体党员祈祷，一起念《马太福音》中的主祷文。巴伐利亚州是德国比较保守的地区，信仰天主教和基督教的人口将近占到了 75%，因此在这个地区如果是没有宗教色彩的政党基本上是很难赢得胜利的。基社盟和教会长期以来都保持着良好的关系，但在党代会上邀请神父来做祷告，还是让我这个异邦人有点意外。

在神父祷告结束以后，由党的财务负责人鲍尔教授汇报年度预决算执行情况，这位教授用通俗易懂的语言介绍了政党经费的来源构成，以及款项使用的基本情况。他提出，民主需要经济援助，政党不能仅仅依靠国家，而要依靠人民。而民主的参与意味着要贡献，现在企业越来越大，但是给政党的钱越来越少，因此让这次大选吃紧。他鼓励大的企业要更好地参与和支持基社盟，为德国民主做出应有的贡献。讲话结束赢得了全场雷鸣的掌声，大家纷纷起立叫好。由于德国联邦政府为了避免金钱政治，对政党经费实行了与选票绑定的规则，因此导致了很严重的“政党国家化”现象，鲍尔教授正是针对这一问题，强调政党不能过度依赖国家，要保持与人民的直接联系。在财务报告结束后，独立的审计部门负责人汇报本年度经费的审计情况。然后，留时间让大家在选票本上表决同意与否。

主角终于上场了，现任巴伐利亚州州长、基社盟党主席霍斯特·泽霍夫开始上演他的独角好戏。这位精明强悍的政治家从 2008 年接手烂摊子，今年带领基社盟浴火重生，在德国政界拥有良好的声誉和口碑。他先祝贺了前州长的生日，然后就开始很轻松地谈起昨天默克尔总理的演讲，说总理同意要推动一项政策，即外国人开车进入德国需要付钱，进行年度审核。全场起立鼓掌欢呼。他向大家回忆着 2008 年的失败，然后回顾了今年基社盟的大胜。他说，“基社盟是人民的党，我们赢得了巴伐利亚州所有地区的选举，巴伐利亚州人一遇到问题，不会想到绿党，不会想到社民党，只有基社盟能帮他们解决问题。巴伐利亚州就是基社盟，基社盟就是巴伐利亚州。”全体党员站立起来，热烈的欢呼和鼓掌，庆祝这次不易的胜利。接下来，他开始谈执政党的理念，基社盟既是一个保守主义的政党，也同时是一个适应全球化的政党，要把现代化和保守联结起来，关键就是要在全巴伐利亚州实现均等生活，促进经济发展。未来最重要的任务就是实现对人民的承诺。为人民服务，而不是控制人民。然后，他开始谈到政策的具体内容：在家庭政策上，要给不上班母亲在家培育小孩更多的补贴；在最低工资政策上要根据不同地区和行业调整，而不是像社民党一样绝对平均给任何雇员 8.5 欧元的时薪；在金融政策上要保持稳健和收支平衡，还有最重要的结盟问题。他说，在党内可以有不同意见，但对外我们要有一个声音，人民的选择比起党代表的选择更加重要。全场演讲干劲利落，完全脱稿演讲。全场党员起立，抱以长达 7 分多钟的掌声。

在泽霍夫演讲结束后，本次党代会的另一项主要议程就是选举新任党的执委会。执委会是基社盟的领导机构，每两年选举一次，包括一名主席，四名副主席，两名财务长、两名秘书。主席团介绍了选举规则和流程，宣布党的执委会正式卸任。党主席一职位，由于泽霍夫魅力超凡，没有人报名和他竞选。原来的四个副主席中，担任原联邦司法部部长的比特女士不愿意参选，由对欧元持怀疑态度的老派政治家高威勒参选副主席，替补空缺竞选。同时，还要选举产生新的审计长、财务长。党代表们按照选票本上不同的颜色，按照程序分别勾选同意，或不同意，还可以写其他人选。最后结果显示，泽霍夫以 95.3%的高票当选成为新任党主席，而保守政治家高威勒，只得到了 79.1%的选票，显示出党内部分人对他的不满。在选举完执委会以后，还要选举 10 名地区委员会成员、12 名妇女委员会成员、10 名其他委员会成员。各地代表候选人轮番上台发言，自动报名即可上台。有的候选人仅仅上去露个脸，介绍自己叫什么名字。在 30 多名委员上台发言后，再进行投票选举。这部分的选票公布没有占用大家的时间，在网络上公布。经过 4 到 5 个小时的会议议程，党的新任组织就这样建立起来了。党代表们在主持人的宣布下，全体起立高唱巴伐利亚州州歌，随后唱德意志联邦国歌。新的党领导在会议后即将奔赴柏林为政党结盟展开谈判，为巴伐利亚州奔走争取权利，影响联邦的政策。在德国其他联邦州看来，基社盟就是这样一个有点奇怪的党，甚至也有一些人也对巴伐利亚州这样的“独立王国”略感不快。但就是这样一个略带保守的政党却拥有骄人的执政战绩：把贫弱的农业巴伐利亚带向了今日很多方面傲居全德第一的高科技巴伐利亚，让任何德国政治力量都不敢小觑。

（作者单位：中央党校党建部）

寰球纪行

刊址：北京 中共中央党校 电话：(010)62805132 邮政编码：100091 订价：全年 88 元 订阅：本报发行部 发行部电话：62806227 照排：学习时报社 承印：人民日报印刷厂 广告经营许可证：京海工商广字 0301 号