责编：云帆 E-mail:yunfanwenzhai@foxmail.com Tel:010—62808639 2015年3月9日

国外养老模式的经验和启示

□杨云帆

由于人口平均寿命的不断提高和计划生育政策，我国已经快速进入老龄化社会。2014年，我国60岁及以上人口21242万人，占总人口的15.5%；65岁及以上人口13841.6万人，占总人口的10.1%。随着我国人口老龄化的加剧，子女赡养老人、抚育子女的负担越来越重。此外，由于工作竞争和生活方式的转变，老年空巢家庭或独居家庭越来越多，其中城市老年人空巢或独居比例接近一半。在此背景下，传统的家庭养老模式已经难以为继。发达国家的社会化养老模式可以为我国提供借鉴和启示。

国家养老金制度是养老资金的主要来源

国外老年人的养老资金来源主要包括三个方面：国家养老金、自身的积蓄和财产性收入、社会捐赠和救助。国家养老金制度是发达国家普通百姓的主要养老资金来源。目前，绝大多数OECD国家的养老金制度实行的是待遇确定型和现收现付筹资模式，资金来源主要是国家的税收收入，从雇主及雇员的工薪税收中取得资金，再加上每年资金的市场运营收益纳入养老金的账户支出。现收现付的筹资模式，是指正在工作的下一代人缴费，直接用于支付当前退休者的养老金。在支付规模小、人口负担较轻的情况下，这一制度运行是有效的。但是随着人口老龄化的加快，这种模式会逐步面临财务不平衡问题。为应对这一问题，西方国家纷纷建立了公共养老储备基金。在现收现付的养老金制度难以为继时，这些公共养老储备基金进入给付期，从收益或本金中拿出一定金额用于弥补养老金的不足。

以房养老也是西方国家出现的一个养老资金的重要来源。是指通过一定的金融机制或非金融机制，将自己的产权房出售、抵押或者出租出去，以获取一定数额养老金或养老服务的养老模式。美国很多老年人退休前购买一套面积较大的房产，将其中的部分房间出租给求学或就业的年轻人，即可按期获得收入又可与年轻人住在一起排解老年人的孤独感。

居家养老和社区服务相结合的发展趋势

居家养老模式将居家和社会化服务有机结合起来，使老年人既能继续留在熟悉的环境中，又能得到适当的生活和精神照顾，免除后顾之忧。目前欧美等发达国家接受居家养老服务的老年人的比例在80%左右。该种模式适合子女无暇照顾，有一定自理能力且不愿意离开原有熟悉环境的老年人。依托社区服务的居家养老融合了传统的家庭养老和集中院舍养老之长，在享受居家养老服务机构提供的专业服务的同时，不必使老年人脱离原有的居住环境和社会关系，也方便子女在闲暇时照顾老人，老人的情感需求能够得到充分满足，更容易被老年人接受。同时，居家养老能够充分整合利用家庭、社区的资源，使养老成本大大降低。目前，居家养老已经成为欧美等发达国家老年人养老的主要方式。

美国的“居家养老院”是目前世界最大的非营利性质的老年照顾机构，在全球有850个加盟和独立的分支机构，为居家老人提供保健、安全和生活照顾服务。瑞典各地方政府都在大力推行居家养老的形式，争取让所有的人在退休后尽可能长时间地在自己的家里安度晚年。瑞典各地方政府负责提供的养老服务带有很大的福利性质，虽然需要收取一定的费用，但远远低于市场收费标准。据估算，瑞典全国一年用于照料老人的金额已超过1000亿瑞典克朗，其中由老人们自己承担的费用仅占4%。

全托式机构养老是种无奈选择

养老院等全托式机构虽然设施齐全便利，老人能得到专业化的照顾和医疗护理服务，但缺点在于容易造成老人与子女、亲朋好友间情感的缺失，而且成本较高，所以老人们不到万不得已不会住进养老院，住在养老院的一般是基本失去生活自理能力的孤寡老人。目前，西方发达国家有5%～15%的老年人采用机构养老，其中北欧大约为5%～12%，英国大约为10%，美国大约为20%。

除了全托式的养老院以外，在国外还有“半托制”的养老机构，受到许多老年人的青睐。所谓“半托制”，就是老人白天在养老机构生活，晚上回到自己的家。美国“半托制”养老中心的经费由主办者向美国联邦政府提出申请，经审查合格后联邦政府给予一定的资助，同时中心可接受社会捐赠，这种捐赠经联邦税务局核定后可以在税前列支。芬兰在全国建了数百个老人服务和娱乐中心，可以为65岁以上的居家老人提供日托服务，周一到周五负责用残疾人出租车接送这些日托老人，为他们提供早餐、午餐和日间咖啡。

老人公寓是针对生活可以自理老人一种相对高端的机构养老服务，类似于专门针对老年人的长期居住的星级宾馆，受到老年人的欢迎。美国的老人公寓似四星级宾馆，一般由多个单元房，只租给55岁以上的老年人，除了租赁房屋外还提供就餐、清扫房间、健身设施、日常医疗、文化娱乐、洗衣、交通、社会活动等便利服务。

国外的养老模式和经验为我国提供了很多可资借鉴之处：一是我国基本属于“现收现付”式的养老金筹资模式，目前一些地区已经出现入不敷出、空账运行的局面，应当尽早改革完善，并进一步扩大国家社会保障基金的规模。二是家庭养老虽然已经难以为继，但居家养老仍应作为优先发展方向，关键是要把与之配套的社会化服务尽快发展起来。三是把针对失能老人、半失能老人的全托式养老院作为一项社会福利政策，按照“政府兜底保基本、社会优质走高端”的原则，尽快发展起来，以解决家庭和社会的后顾之忧，也是我国计划生育国策后续应有的配套政策。四是养老不仅是中国的问题也是全球的问题，其中蕴含着巨大商机，应当抢抓商机、发展产业，在服务好国内的同时，参与国际竞争，输出产品、输出服务。

（作者单位：北京八中）

强化法治思维和法治方式的途径

□乔 智

党的十八大报告明确提出，要“提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定能力”。党的十八届四中全会又对这些思想进行了系统化阐释，对领导干部运用法治思维和法治方式推动改革发展，破解社会治理难题，提出了更为具体、更为紧迫的要求。面对改革发展和社会治理的新情况、新挑战，领导干部要“增强六个意识，提高六种能力”，在实践中学习好、运用好法治思维和法治方式。

增强公平正义意识，提高捍卫秩序能力。只有坚持公平正义，法治才能得到实现。牢固规则至上的思维。长期以来，遇事找关系、走后门的不良思维定势，导致办事不按规定“排队”，偏要“插队”，实则背离了公平公正原则。在法治社会，任何人都要遵守规则。强化规则至上思维，必须克服特权思想，通过制定权责清单、限制自由裁量权等措施，使权力运行更加规范透明。坚守司法公正的底线。只有坚持司法公正，把促进和保障社会和谐作为标准和目标，提升法律公信力，纠正司法腐败、司法不公问题，才能守住公平正义的最后屏障。准确把握次序和秩序。讲次序就是讲规矩，就是尊重公序良俗和乡规民约。比如公众乘坐公共交通工具出行，应当自觉排队、礼让老弱，这里体现的既是次序也是规矩；但如果不讲次序，推挤上车、争抢座位，就容易造成事故和伤亡，就影响了社会秩序，变成了法律问题。次序方面的问题主要用道德和规范来解决，秩序方面的问题主要用法律解决，通过约束和制裁不文明行为，维护社会公平正义。

增强公众知情意识，提高规范执法能力。知情权是公民的基本权利，保障公众知情权，是政府的重要职责。在信息化时代，对于涉及公众利益的事件，信息是否公开，公众是否知情，往往是关键所在。保障公众知情权利。政府做出涉及民生的决策时，要保障公众知情权，特别是在执法过程中应当做好指引性告知和宣传，再进行严格执法，这有助于消除决策在执行中的障碍，避免因抵触情绪而出现“好心办坏事”的局面，保证执法的顺利实施。履行信息告知义务。随着公民法治意识和维权意识的增强，政府不履行信息告知义务，公民就可能依法起诉政府。激发公众参与社会治理的主动性。参与的基础是知情，公众参与公共决策过程，对决策的接受程度会大大提高，从而有利于决策的成功执行。通过公众的参与配合，使违法人员无落脚之地，达到源头治理的目的。

增强法律评价意识，提高行为判断能力。在信息化迅速发展的时代，准确的判断，有利于掌握事物的发展趋势，并作出正确决策。明确判断事件性质。运用法治思维综合衡量在工作中碰到的问题和矛盾，有意识地分析其属性、根源、性质等，从而作出正确判断和找到解决问题的方法。准确预判事件潜在危害性。法治思维要求每一个人尤其是决策者，都要为自己的行为负责，要充分考虑社情民意和舆论环境，分析判断事情的潜在危害性，透过现象看本质，避免因判断失误而引发公共事件，甚至惹祸上身。妥善处理“法理情”关系。面对社会问题，必须妥善运用“法、理、情”之间的关系。基层要讲“法”，中层要析“理”，高层要有“情”，用法治思维处理好法理情的关系，通过良法实现善治。

增强程序规则意识，提高依法行政能力。法治思维要求我们必须高度重视程序价值，发挥程序的作用。重大决策听民意。在作出重大决策前，涉及群众切身利益的重大政策，要进行合法性、合理性、可行性和可控性评估。行政行为依程序。要基于程序意识，充分考虑主体资格、执法行为的方式、时限，耐心听取相对人的陈述、申辩，防止因为程序瑕疵，进而否定整个行政行为，造成工作陷入被动。结果送达讲规范。执法人员在执法过程中要告知违法事实、理由和处罚依据，作出决定前要告知申辩、听证权利，作出决定后要按规格制作和送达并及时告知诉权，保证执法结果公正性、合法性和可救济性，

增强证据运用意识，提高综合治理能力。提升社会治理“证据意识”，注重收集证据、固定证据，通过信息平台形成“证据链条”，联勤联动，共享共用。注重证据采集。在当今信息时代，几乎人人都拥有一部手机，遇事拍照取证成为群众常识，对于公职人员来说，更要有随时随地收集证据的意识。推动证据联用。依托信息系统平台，打通部门信息壁垒，将各项工作产生的文书档案、图形图像、音频视频等资料进行电子化保存，实现证据信息化，作为法定证据进行共享。强化执法联动。打破执法部门单打独斗局面，通过信息联通、证据联用，开展综合执法，有效防止证据缺失的情况。

增强契约诚信意识，提高以德治理能力。提高以德治理能力要将诚信建设与法治建设融合起来。以契约精神促进道德建设。把契约精神与道德建设结合起来，通过失信惩戒机制，充分发挥信用信息对失信行为的监督和约束作用，把自律与法治结合起来，引导人们自律守法。构建完善的社会征信体系。突破信息壁垒，逐步实现信用信息跨部门、跨行业、跨地区互联互通，探索建立公共信用体系。发挥领导干部的行为示范作用。政府应当成为遵守契约、尊重规则的典范，领导干部应当成为良好道德风尚的引领者。将道德建设的要求与群众关心的问题结合起来，宣传引导群众主动参与，同步推进道德建设和法治建设，以形成尊德守法的社会风尚。

（作者系中共广东省深圳市福田区委副书记、政法委书记）

