养老服务需要更加精准化

——访中央党校科社部青连斌教授

编者按：养老，这是和我们每一个家庭都切身相关的问题。随着我们国家日益严重的人口老龄化形势，我们怎么发展养老服务，怎么满足养老需求，从而真正实现“老有所养”的目标，这些问题不仅重要而且紧迫。

□ 本报记者　戴　菁



记者：“十三五”规划建议中提出，要积极开展应对人口老龄化行动。如何真正实现“老有所养”，这是和我们每一个人都息息相关的。因此，《建议》中提出要加强养老服务体系建设。您觉得我们国家现在养老面临的最大问题是什么？

青连斌：我国人口老龄化的形势是非常严峻的。我国当前养老面临的最大问题，当然是养老服务体系建设滞后，满足不了老年人的养老服务需求，不仅入住养老机构难，而且居家养老的基本服务也供给不足。

随着人口老龄化、生育率下降和家庭小型化，传统的家庭养老保障功能越来越弱化，人们对社会化养老保险及相关的服务需求不断上升，养老后顾之忧日益加重。养老难题如何破解？必须解决好两大问题。

一是钱，或者说养老金，要能够保障老年人的基本生活需要，并随着经济的发展让老年人的养老金水平不断有所提高，分享经济社会发展的成果。这就必须健全养老保险制度和养老金水平正常增长机制，健全企业年金/职业年金制度，发展商业养老保险和老年人护理保险等等。二是养老服务。特别是高龄老人、空巢老人、失能老人的养老服务需求日益强劲，却难以满足。

所以，有钱并不能完全解决养老难问题。因为养老服务供给的严重短缺，有钱也购买不到养老服务。更何况在供需严重失衡的情况下，不仅服务质量难以保障，而且服务价格将快速上涨，远远超过多数老年人的承受能力。为此，党的十八届五中全会《建议》强调，要积极开展应对人口老龄化行动，弘扬敬老、养老、助老社会风尚，建设以居家为基础、社区为依托、机构为补充的多层次养老服务体系。

因此，在养老保险制度已经普遍建立且保障水平持续提高的背景下，加快发展养老服务业，提高养老服务水平，构建覆盖城乡居民的养老服务体系十分紧迫。

记者：在我们中国人的传统观念里，可能更多的还是认可居家养老，但是我们现在的空巢老人越来越多了，并且我们国家的养老服务供给是严重短缺的，那么怎么来解决养老问题，我们养老服务应该朝什么方向转变？

青连斌：我国的养老服务体系建设的方向，必须同老年人的养老服务需求，以及与我国经济社会发展水平、国家和老年人家庭的承受能力相适应。我国养老服务体系只能是以社区养老服务为依托的居家养老服务为主体，以机构养老为补充的多层次养老服务体系。正如党的十八届五中全会《建议》提出的，建设以居家为基础、社区为依托、机构为补充的多层次养老服务体系。

记者：请您具体阐释一下这种“以居家为基础、社区为依托、机构为补充”的多层次养老服务体系如何共同发挥作用？

青连斌：居家养老服务是我国养老服务体系的基础，也是我国养老服务体系建设的重点。居家养老与传统的家庭养老不同。传统的家庭养老作为一种历史最为悠久的养老方式，老年人的养老主要依靠家庭成员，他们的生活供养和养老服务主要是由其子女来承担，在一些情况下配偶和孙子女也会承担一定的义务和责任。居家养老是老年人按照自己的意愿仍然居住在自己的家庭中，不仅家庭成员（包括子女、配偶以及老年人自己）提供经济供养和生活照料，而且社区、社会组织、企业和志愿者、义工也为老年人提供生活照料、医疗护理和精神慰藉等养老服务，国家则提供相应的政策支持和制度保障的一种社会化养老服务。

我国的居家养老服务是在社区服务的基础上发展起来的。居家养老的许多养老服务，是依托于社区提供的，社区养老服务中的相当一部分服务内容也是直接面向居家养老的老年人的。因此，发展居家养老服务，必须依托社区养老服务。

据有关方面调研，在我国2亿多老年人口中，选择居家养老的老年人占90%，只有约10%的老年人选择机构养老和社区养老。事实上，不仅我国90%以上的老年人选择居家养老，在其他发达国家和地区，选择居家养老的老年人，也基本上占到老年人口的90%。大力发展依托社区养老服务的居家养老，对解决我国老年人口的养老问题，具有重大的作用。要支持建立以企业和机构为主体、社区为纽带、满足老年人各种服务需求的居家养老服务网络。要通过制定扶持政策措施，积极培育居家养老服务企业和机构，上门为居家老年人提供助餐、助浴、助洁、助急、助医等定制服务。要大力发展家政服务，为居家老年人提供规范化、个性化服务。要支持社区建立健全居家养老服务网点，引入社会组织和家政、物业等企业，兴办或运营老年供餐、社区日间照料、老年活动中心等形式多样的养老服务项目。

适度发展机构养老。“十二五”期间，从中央到地方，都加大了对养老机构建设的投入，特别是民间资本的力量被调动起来，纷纷进入养老机构建设中来。所以，过去的五年，养老床位数量有了大幅度的增加。截止到2014年底，全国各类养老服务机构和设施达到9.41万个，其中养老服务机构3.30万个，社区养老服务机构和设施1.89万个，互助型养老设施4.04万个；各类养老床位达577.8万张，每千位老年人拥有床位达到27.2张。

一方面老年人想入住养老机构但一床难求，但是另一方面目前养老机构大量床位处于空置状态。这说明，目前养老床位的发展出现了明显的结构性失衡问题。一床难求，主要出现在一些条件比较好的公办养老机构。出现养老床位的空置，则主要有两个原因。第一，养老机构的布局不合理。我国老年人养老有一个共同的特点，就是希望能够就近可及地接受养老服务，不愿意离开自己熟悉的社区环境。但是，目前许多养老机构建在城市的郊区甚至远郊区，尽管那里的自然环境不错，养老服务的硬件也不错，老年人就是不愿意选择这样的养老机构。第二，一些养老机构的定位不合理，主要是一味追求所谓的“高大上”。近年来，一些民间资本，尤其是一些房地产企业纷纷进军养老机构建设，建了一批豪华型的、超大规模的养老机构。但是，入住的老年人很少，出现了大量的养老床位空置。因此，“高大上”的养老机构建设，是一种很值得有关方面注意并努力避免的现象。

目前，我国只有近600万张养老床位，同实际的需求相比还有相当大的差距。所以，在今后一段时期的养老服务体系建设中，仍然需要加大养老床位的投入。力争到“十三五”期末，达到每千名老人拥有养老床位40-50张。

记者：刚才您谈到养老机构还有大量床位处于空置的状态，这显示出养老需求与养老服务供给之间存在着一定程度的失衡。可能养老服务还需要更加精准化，您觉得应该如何实现精准化的养老服务？

青连斌：我国养老服务的精准化，就是要更充分有效地利用有限的养老服务资源，重点解决目前我国养老服务中需求最大、最迫切，也最困难的那一部分老年人的养老服务问题，也就是失能半失能老人入住养老机构难的现实问题。解决这一问题，要从三个方面入手。

一是公办养老机构改革，重点是公办养老机构的职能定位要精准。我国政府对老年人养老服务的“兜底”对象主要是城市的“三无”老人和农村的“五保”老人。但是，不论“三无”老人还是“五保”老人，他们的具体情况千差万别，有能够自理的，有能够半自理的，也有不少是既失能又失智的完全不能自理的。政府对“三无”和“五保”老人的养老服务“兜底”职能，目前主要是通过公办养老机构实现的。

实际上，“三无”和“五保”老人中能够自理的老人，政府完全可以采取购买养老服务的方式，鼓励他们入住民办养老机构。一方面，可以为民办养老机构的发展开辟广阔的市场空间，解决目前部分民办养老机构大量床位闲置的问题；另一方面，公办养老机构可以更好的利用既有的良好设施和医疗服务条件，集中收住失能半失能老人。要根据各自的特点和优势，建设成为各具特色、功能互补、相互衔接的“专科”型养老服务机构，专门为失能半失能老人提供入住服务，重点是“三无”老人、低收入老人、经济困难老人中的失能半失能老人。这既可以缓解目前公办养老机构一床难求的局面，又可以更充分地利用有限的资源缓解我国养老服务中需求最大、最迫切，也最困难的失能半失能老人入住养老机构难的现实问题。

二是重点发展民办中低端养老机构。据有关调研，在我国城市中，完全失能老年人中有照料需求的占77.1%；农村完全失能老人中有照料需求的占61.8%。但是，2014年我国各类收养机构收养的失能半失能老年人总计也只有69.46万人，仅占失能半失能老人总数的29%。要满足如此巨大的养老服务需求，光靠政府是不够的，我们也不可能重走政府包办一切的老路，必须充分发挥市场在资源配置中的基础性作用，逐步使社会力量成为发展养老服务业的主体。

我们在调研中发现，中低端民办养老机构入住的老人多数是失能半失能老人，一些民办养老机构入住的失能半失能老人甚至占到入住老人总数的80%-90%。但是，我们在调研中也深切地感到，民办养老机构的发展仍然面临许多难题和瓶颈。近年来，中央和地方各级政府出台了许多鼓励和支持社会力量举办养老机构，扶持民办养老机构发展的政策和措施，总体而言效果是好的。必须采取更精准的政策措施，着力解决民办养老机构面临的这些问题，从而使社会力量真正发展成为我国养老服务业的主体，更好的发挥民办养老机构为失能半失能老人提供养老服务的作用。

目前我国社会力量举办的养老机构，多数是中低端的养老机构，这同我国老年人的养老服务需求是相一致的。

三是探索建立长期护理保险制度。建立老年人长期护理保险制度，是近年来我国政府和学术界、养老服务机构和保险业界关注的一个重要议题。因为，第一，我国的人口老龄化具有“三多”的特点，就是高龄老人、失能老人、空巢老人数量巨大。“三多”老人，大多数体弱多病，需要接受长期护理。第二，我国老年人口的健康状况不容乐观，需要接受长期护理的老年人占相当大的比重。第三，残疾人的康复和护理问题成为全社会关注的一个焦点。在残疾人中，老年残疾人的护理问题更加突出。第四，我国家庭结构发生变化，尤其是家庭的小型化，使在家庭成员越来越难以承担其他家庭成员的护理服务重担。只有适时建立长期护理保险制度，才能有效地解决这些问题。可以说，建立我国长期护理保险制度，已经没有向后推延的时间了。

学者访谈

着眼大局建设新型智库

□ 王小双

世界正在发生广泛而深刻的变化，中国正处于全面深化改革和社会深刻转型的新阶段，决策者需要更多的智力支持，决策模式更加依赖智库。党校作为新型智库建设的重要生力军，应该加大建设力度，以更多有价值的成果服务于管党治党、治国理政的大局，为提高党和政府决策的科学化水平作出更大贡献。

挖掘和聚合独特优势。与其他部门相比，党校具有独特优势，是天然的智库平台。一是部门优势。党校是党委的重要部门，熟悉政策制定过程，在信息捕捉、资料搜集、调研开展、成果报送等方面较为便利。要基于这些“上接天线、下接地气”的优势，坚持理论宣传、学术研究、决策咨询“三支笔”并重，不断推出高质量、有深度、有说服力的成果。二是学员优势。党校学员是来源于党政机关、企事业单位的领导干部，实践经验丰富，为党校获取政策信息、了解实际政策需要提供了便利条件。通过教师和学员合作研究，有利于实现教育培训和决策咨询的相互促进。同时，党校教师把科研中的新观点、新成果、新资料融入课堂，这本身就是一种潜移默化的资政；学员通过学员论坛、专题研讨和调研等多种教学形式，政策研究能力得到强化，促进了教学相长。三是学科优势。党校是党直接兴办的培养执政骨干和理论骨干的学校，形成了围绕中心、服务大局的办学特色，拥有结构合理、特色鲜明、优势明显的学科体系。在马克思主义理论、哲学、政治学、经济学、法学、公共管理学、社会学等一级学科方面有长期的学术积累，并擅长使用理论分析与实证调研相结合的研究方式。要强化推动学科交叉、渗透和融合，开展多学科联合、多形式协作，不断整合学科力量，实现学科个人、学科团队、学科方向的优势集成，形成具有竞争力的发展方向。党校智库要依托这些优势，聚焦党委政府关注的热点、难点和重点问题进行战略性、前瞻性、对策性研究，不断提高决策咨询的含金量和贡献度。

培养和聚集资政人才。美国的智库发达，主要得益于“旋转门”制度。即精英人才在政界、军界、工商界和智库之间良性流动，其角色不断转换，就好比走旋转门一样。这样特别有利于扩大人的视野、拓展人的思维、积累人的阅历，也是党校智库建设应该借鉴的。新型智库应该是个“聚人才、出人才”的地方。目前，一些党校人才队伍存在“三门”现象，即从“家门到大学校门，再到党校门”。这种“三门”是一种单向的“直通门”而非多向的“旋转门”，“三门”人才的学科背景和知识结构比较单一、人生经历和社会阅历比较简单。这是党校智库建设的软肋所在，必须得到改进和加强。要从党校自身、党校系统、学员各个方面培育形成核心层、紧密层、外围层的智库人才队伍。一方面，要盘活“存量”。加大培养力度，着力提升校内研究人员的咨询研究能力。通过委托项目、社会考察、学术交流、课题资助等重点培育学术领军人物和学科带头人，通过继续深造、进修培训、挂职锻炼、基层调研等措施，提升研究骨干的科研素质和研究水平。另一方面，要壮大“增量”。除了引进新型智库需要的专职人才外，还要按照“不求所有、只求所用”的原则，建立“柔性”人才队伍，邀请政府官员、实际部门负责人、校外专家学者共同参与咨询研究。对党校系统而言，要把各个党校、各个学科、各个领域的人才聚合起来，形成强大的决策咨询网络和人才体系。切实把有思想活力、有实践经验、有政策研究能力的学员吸纳为党校智库成员，把党政机关决策咨询的行家能手、精英骨干汇集到党校智库中来，改变专家一元结构为多元结构。尤其是当前社会问题呈现出纷繁复杂的特征，咨询研究涉及多个学科，需要集中众人智慧。要通过人才聚合，以“问题”为导向，以课题或项目为载体，组建开放合作的跨学科、跨专业的研究队伍，形成攻关合力，为党委政府决策多出“重磅”成果。

创新和完善管理机制。一是创新和完善激励机制。推进科研考核制度改革，尊重智库规律，完善智库科研考核评价体系，改变以发表论文、出版专著等为单一标准的简单量化考核方法，将综合影响因子作为主要考核指标，提高领导批示、社会关注、成果转化的分值。将决策咨询成果作为职称评聘、岗位聘任、科研奖励、评先选优的重要依据，激发研究者从事应用性研究的积极性。二是创新和完善保障机制。主要是信息资源和经费，切实加强党委政府文件数据库、信息统计数据库、专题成果数据库等特色数据库建设，为研究者提供丰富的信息资源。优化科研经费管理体制，建立专项经费保障制度，为智库研究提供资金支持。要建立智库发展基金，包括各种支持智库研究的私营基金和信托基金，以对智库研究项目和计划给予支持，对捐赠智库的资金给予税收减免优惠支持。三是创新和完善协同机制。打破原有体制机制的束缚，加大协同创新力度，是新型智库建设的重要途径。要通过功能分设、优势互补，实现系统内资源与系统外资源的对接，学界与部门的对接，问题与需求的对接，共同开展基础理论和应用对策研究。此外，要建立国际交流合作制度，加强智库的国际交往，参与到重大国际问题研究中去，有效提高智库话语权。四是创新和完善沟通机制。智库的贡献不仅在于对党委政府的出谋划策，而且还在于向社会贡献思想，从而影响和教育公众。因此，既要善于利用报纸、电视、电台等传统媒体，又要利用好博客、微博、手机等新媒体向社会推介研究成果和专家学者，提升党校智库的知名度和美誉度。尤其要通过组织专题采访、专家讲座、研讨会，创设社会公众、智库专家、政府官员之间的直接沟通平台，阐释好党的方针政策，积极主动解答大众普遍关注的热点、难点和重点问题，加深公众对公共政策的理解，扩大党校智库在社会公众中的话语权和影响力。

（作者单位：湖南省委党校）

决策咨询动态

至微至显　善作善成

——十八大以来全面从严治党的举措及成效

□ 卜新兵　朱亮高

古人曰：“道虽迩，不行不至；事虽小，不为不成。”全面从严治党，关键在于落实。党的十八大以来，以习近平同志为总书记的党中央坚持战略思维，以踏石留印、抓铁有痕的精神，稳扎稳打，科学布局，书写了我们党全面从严治党的新篇章。

约法三章，厉行纠风。2012年12月4日，中央政治局向全党郑重颁布关于改进工作作风、密切联系群众的“八项规定”。2013年1月23日，中央政治局要求以“钉钉子”精神狠抓制度执行。在十八届中央政治局第五次集体学习时，习近平总书记强调，中央提出抓作风建设，就是要反对“四风”，并将之作为“抓反腐倡廉建设的着力点”和“夯实党执政的群众基础的切入点”，要求全党同志要从这样的政治高度来认识这个问题。三年来，中央纪委五次全会、国务院三次廉政工作会议，持续提出抓好各项规定执行情况的监督检查，推进作风建设的常态化、长效化。党风廉政建设，最重要的就是要防微杜渐，抓好落实，说了就必须做到，把文件上写的内容一一落到实处。

高压反腐，健康肌体。腐败，侵蚀的是党的健康肌体，动摇的是党的执政基础，与我们党的性质和宗旨水火不容。十八大之后，以习近平同志为总书记的党中央以壮士断腕的决心和刮骨疗毒的勇气坚决将反腐败斗争进行到底。直击问题，勇于自我革命，坚持有腐必惩、有贪必肃，本着“老虎”“苍蝇”一起打的劲头，依纪依法查处了一批触目惊心、严重违纪违法案件，在全社会形成了强大震慑，充分体现了以习近平同志为总书记的党中央全面从严治党、高压惩治腐败的鲜明态度，初步遏制腐败蔓延势头，反腐“成绩单”赢得海内外舆论好评。

全党教育，改造生态。习近平总书记鲜明提出，解决党内存在的种种难题，必须营造一个良好从政环境，也就是要有一个好的政治生态。党的十八大提出，围绕保持党的先进性和纯洁性，在全党深入开展以为民务实清廉为主要内容的党的群众路线教育实践活动。整个教育实践活动始于细，成于严，有力有效整治了“四风”之弊，严明了党的纪律，严肃了政治生活，改造了政治生态，坚持和发扬我们党实事求是、理论联系实际、密切联系群众、开展批评和自我批评、坚持民主集中制等优良传统和作风，突破了影响群众切身利益的症结难点，党的执政基础更加稳固。

作风建设永远在路上。在“八项规定”、反对“四风”和党的群众路线教育实践活动不断取得成效的基础上，新春伊始，中央首先在军队团以上机关开展“三严三实”教育整顿。之后决定在县处级以上领导干部中开展“三严三实”专题教育，旨在从严治吏，帮助各级领导干部克服不良状态，培塑优良姿态。经过持续发力，精准用力，党内政治生态开始进入新变化的适应期、新要求的过渡期和新习惯的养成期。干部队伍中正气上升、清风渐成。

筑牢“笼子”，制度发力。全面从严治党，监督是关键，制度是根本。习近平总书记在中央纪委十八届二次会议上强调，要加强对权力运行的制约和监督，把权力关进制度的笼子里，形成不敢腐的惩戒机制、不能腐的防范机制、不易腐的保障机制。2013年6月《中央党内法规制定工作五年规划纲要（2013-2017）》颁发。两年多来，《党政领导干部选拔任用工作条例》《中国共产党巡视工作条例》《中国共产党廉洁自律准则》和《中国共产党纪律处分条例》等30多件重要党内法规接连修订或制定出台，涵盖党的建设和党的工作主要领域、适应管党治党需要的党内法规制度体系框架逐步形成，为全体党员和领导干部树立了道德高线，划清了纪律底线，为党和国家事业发展提供了制度遵循和有力保障。

正本清源，弘扬传统。习近平总书记强调，“不忘历史才能开辟未来，善于继承才能善于创新”。习近平总书记高度重视红色革命精神的传承，要求“教育引导广大党员、干部在思想上正本清源、固根守魂”，对于我们党的宝贵精神财富，要永远铭记、世代传承。他高度重视和弘扬中华传统文化，并将其作为治国理政的重要思想文化源头之一。习近平总书记在今年春节团拜会上强调要重视家庭建设，注重家庭、注重家教、注重家风。在继承光荣革命传统中发展创新，从延续民族文化血脉中开拓前进，以优良家教家风带动党风政风。

构建体系，探索规律。不断把握规律，主动运用规律，是推动党和人民事业不断取得胜利的重要法宝。全面从严治党也有其自身规律。习近平总书记在总结党的群众路线教育实践经验的基础上，提出了关于全面从严治党的规律性认识和要求。一是要落实从严治党责任，二是要坚持思想建党和制度治党紧密结合，三是要严肃党内政治生活，四是要坚持从严管理干部，五是要持续深入改进作风，六是要严明党的纪律，七是要发挥人民监督作用，八是要深入把握从严治党规律。正是在这样清醒认识的基础上，我们才能向着“干部清正、政府清廉、政治清明”的目标奋力前行。

（作者单位：上海市委党校第三分校）

热点关注