政策与管理

应对人口老龄化“六策”

应对人口老龄化是全社会的共同责任，也是一项涉及多领域、多层面的系统工程。贯彻落实十八届五中全会精神，积极开展应对人口老龄化的行动，需要重点解决好六个问题：将科学应对老龄化上升为基本国策，坚持走符合中国国情的社会化养老之路，及时完善养老服务业发展思路与政策体系，构建能够满足不同类型老人需求的多元化养老模式，高度关注特殊群体老人，抓紧建立长期照护保险制度。

□江　丹

当前，我国人口老龄化态势明显，2014年60岁以上人口占总人口的比重已经超过15%，老年人口比重已经高于世界平均水平。贯彻落实十八届五中全会精神，必须积极开展应对人口老龄化的行动，全面放开养老服务市场，通过购买服务、股权合作等方式支持各类市场主体增加养老服务和产品供给，让全体老年人共享改革发展成果。

人口老龄化面临的难题

我国人口老龄化形势严峻。我国从2000年进入老龄化社会，具有许多与其他国家和地区不同的特点。一是规模大。2014年底60岁以上老年人口达2.12亿人，占总人口的15.5%；65岁及以上人口1.38亿人，占总人口的10.1%。二是增速快。目前，全国老年人口年均增长约1000万，其中80岁以上的高龄人口年均增长100万以上。我国人口老龄化的速度是发展中国家最快的，也是世界上老龄化速度最快的国家之一。三是未富先老。与发达国家在经济高度发展基础上步入老龄化社会不同，我国在社会经济发展水平较低的情况下被迫且快速地进入老龄化社会，呈现出典型的未富先老特征。四是城乡失衡。2000年人口普查数据显示，我国农村65岁及以上老年人口所占比重达到8.1%，已经高于城镇6.0%和城市6.7%的水平。随着农村非老年人口的大量外迁，农村老年人口比重已大大超过城市。

应对人口老龄化面临诸多难题。快速的人口老龄化，迅速壮大的老年人口规模，对民生保障、经济发展、社会治理、文化乃至政治生态等方面都将产生全面、深刻而持久的影响。养老问题已经成为牵涉面最广且公众反映日益强烈的重大民生问题，而我国事实上还未做好充分的准备。一是养老金不足。为60岁以上城乡居民提供养老金，实现了养老金制度的全覆盖，但仅靠每人每月70元的基础养老金还远远不能保障老年人的基本生活。城镇职工养老金也存在缺口，资金成为养老的第一难题。二是养老服务业发展存在政策瓶颈。养老服务也在土地、税收等诸多方面还存在制约因素，社会资本投资养老业的积极性没有充分发挥出来，由此导致我国现阶段与老年人相关的产业还没有得到有效开发，养老、健康、文化服务等发展乏力，老年群体的消费需求得不到满足。三是精神养老不足带来社会治理问题。家庭结构小型化与少子高龄化，代际关系由紧变松，是调查中发现的普遍社会现象。由于社区组织不够发达，我国还未建立相应的社会机制来促使老年人群体有序参与社会活动，这给基层社会治理带来严峻的挑战。四是养老服务总量供给不足、结构失衡、资源浪费、服务质量不高、护理人员极度短缺的局面并未真正改变，农村老龄化形势严峻却还未真正引起重视，相关政策中的缺陷正在影响着养老服务业的健康发展。



如何应对人口老龄化

应对人口老龄化是全社会的共同责任，也是一项涉及多领域、多层面的系统工程。“十三五”是全面建成小康社会的决胜阶段，也是应对人口老龄化的关键时期。贯彻落实十八届五中全会精神，积极开展应对人口老龄化的行动，需要重点解决好以下几个问题。

将科学应对老龄化上升为基本国策。老龄化的不可逆转性及其对人民生活、经济建设、社会发展所具有的全局性、长期性、重大性影响，决定了它是关乎国家长远发展并需要全面、系统、综合应对的重大问题，近年来养老问题的日益突显，更加表明了需要引起更高程度的重视。因此，在《关于加强老龄工作的决定》颁布15年后，有必要再次由中央制定新的政策性文件，将科学应对老龄化明确为一项基本国策，用以指导相关制度建设和国家中长期规划及相关产业的发展，并采取更为有效的综合应对行动，真正将人口老龄化转化为促进国家健康持续发展的长期有利因素。

坚持走符合中国国情的社会化养老之路。由于我国养老服务面临的特殊情况，仅靠政府之力难以满足日益增长的社会养老服务需求。“政府主导、市场主体”的社会化养老已是大势所趋。在养老服务中，各级政府承担着“保基本、建机制、强监管”的职责，在发挥好托底作用的同时，更加尊重市场规律，降低民间资本进入门槛，鼓励和支持社会组织积极参与养老服务业发展，为市场化养老产业发展保驾护航。社会组织特别是公益性社会组织应该当好政府助手，担当生力军的角色，在政府政策扶持、购买服务等支持下，帮助政府保基本，在养老服务中发挥更加积极的作用。

及时完善养老服务业发展思路与政策体系。坚持以基本国情为出发点，着眼于老年人的实际需求，从重机构养老转为以居家养老为重，从重城市轻农村转为兼顾城乡并向农村倾斜，从公办养老机构为主体转化为民办养老机构为主体，全面满足老年人群体的服务需求。逐步将当前的以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的方针，调整为居家为主体、机构为补充、社区为桥梁的新格局。通过城镇社区和乡村将养老机构、社会组织等的专业化服务与老年人居家生活紧密联系在一起，真正满足绝大多数老年人需求并能够提高养老服务投入效率。构建完整的政策支持体系，将经济政策、社会政策等融为一体，避免相关政策相互冲突的现象。

构建能够满足不同类型老人需求的多元化养老模式。由于受我国传统文化的影响，入住养老机构一般是老年人不得已而为之的选择。居家养老将是未来中国式养老的主流。因此，必须努力构建以居家养老为基础、社区养老为依托、机构养老为支撑的多元化养老服务模式。重点发展居家养老模式，机构向社区提供支持培训服务，社区向家庭提供生活照料和居家照料服务。居家不能自理的半失能、完全失能老人才可入住养老机构。此外，要根据人口老龄化形势和养老需求变化，积极探索推广旅游养老、文化养老、互助养老、老年志愿活动等新型补充养老模式。

高度关注特殊群体老人。当前，我国高龄、空巢、失能、失独等特殊群体老人高达1.56亿，他们中多数是半自理和不能自理的老人，身患各种疾病，很难享受到专业的生活照料和医疗护理，这些特殊困难老人的养老服务供需矛盾十分突出。国务院《关于加快发展养老服务业的若干意见》强调，以政府为主导，发挥社会力量作用，着力保障特殊困难老人的养老服务需求，确保人人享有养老服务。对这些特殊老人的养老服务，公办养老机构应起到托底的作用。社会组织特别是公益性社会组织应重点关注特殊老人群体，为他们提供公益性供养、护理服务，让他们感受社会温暖，共享经济社会发展成果，体现公平正义。

抓紧建立长期照护保险制度。调查中发现，需要长期护理的失能半失能老年人是最困难的群体，他们大多无法依靠养老金来支付长期护理费用，许多失能半失能老人不是自己苦苦支撑着，就是子女们轮流照护，其生活质量伴随失能程度而下降。与此同时，民间资本投向养老服务业时则因老年人的护理消费能力不足而信心不足，一些投资者偏好高收入老年人，或借养老之名行房地产开发之实。因此，我国有必要借鉴德国、日本、韩国等国的经验，尽快建立长期照护保险制度，以此达到壮大老年人消费基金，进一步减轻养老后顾之忧。

发展之路

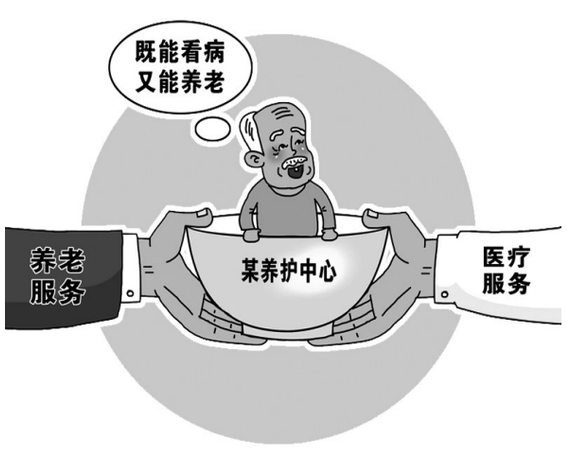
推进“医”与“养”的融合发展

□杨　海

长期以来，医养脱节问题一直在困扰着我国养老机构乃至整个养老服务业的转型与发展。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》明确指出，要“推进医疗卫生和养老服务相结合”。这为我们解决当下医养结合问题提供了新的契机，为做好医养结合工作提供了新的遵循。

加强政策与制度创新。当前，由于各地促进医养结合的相关政策与制度严重缺位，这就导致有些地区老年人的护理项目没有直接纳入到医保范围，养老机构也没有做到免费为老年人提供有效的健康管理服务与上门护理服务等。因此，须加快推进医养结合政策与制度创新，着力推进多层次、宽领域医养结合。积极鼓励发展养护型、医护型养老机构；鼓励与支持具备条件的养老机构内设医疗机构，并将这些养老机构申请纳入为医保定点范围；进一步完善补贴、报销支付政策与制度，对于低收入老年人可以开设高龄津贴政策，对于生活不能自理以及经济困难的老年人可以探索老年人护理补贴以及养老服务补贴等制度；进一步完善对经济困难老年人的医疗救助制度；加快推进与引导公益慈善组织积极参与老年人医疗救助；鼓励有条件的地区和城市试点建立长期护理保险制度；充分发挥中医药“治未病”和养生保健优势，推动中医药与养老结合保障制度。

以家居和社区医养结合为发力点。当前，家居与社区医养服务能力严重滞后是医养结合进程中一个十分突出的问题。特别是家居与社区老年人的日常护理、慢性病管理以及健康教育等服务问题亟待解决。在社区机构养老中，由于社区养老机构高端企业管理和护理等专业人才匮乏，且这些专业人才队伍不够稳定，流动性也较大，以至于这些社区机构养老难以实现可持续发展。这种滞后的医疗服务能力很难满足社区患有多种疾病老年人的心理与身体上的医疗服务需要。居家养老所需的上门全方位服务严重滞后。因此，须加快推进居家和社区医养结合工作。积极引导老年人实现社区首诊、分级诊疗和双向转诊一体化；发挥好全科医生在家居与社区医养结合中的积极作用，鼓励和引导全科医生与居家老年人建立起真正的契约服务关系；加快建立健全社区养老机构医护人员培训与实践能力的提升，从工作待遇、职称评定、专业技术培训和继续医学教育等方面为留住良好医护人员在社区医疗机构工作创造环境；为居家老人提供涵盖助餐、助洁、助急、助行、助浴、助医、助乐等为内容的“七助”服务；为居家与社区老人提供涵盖老年人基本服务需求的家电维修、家政服务、物品配送、精神关爱等多个项目。努力使医养结合在家居与社区养老工作中落地生根。



大力开展医养结合试点工作的有益探索。当前，有些地方开展了以下三种医养结合模式的试点工作：由单一机构提供医养结合服务的“整合照料”模式，由养老机构与医疗机构合作并建立双向转诊机制的“联合运行”模式以及由社区养老服务设施与医疗机构或社区卫生服务机构合作的“支撑辐射”模式等。这些医养结合模式的探索对我们推进医养结合试点工作具有重要的借鉴意义。因此，须以此为新的起点，进行深入社会调研，既要深切了解人民群众对医养结合的真正诉求，又要广泛采纳与汲取各地在医养结合中的先进经验与做法，使医养结合试点工作既能满足人民群众的所需、所想、所思，真正能帮助人民群众解决医养结合中的实际问题。当然，在研究医养结合试点工作又要让医养结合试点工作的开展具有可行性。要善于借力多方社会资源积极参与医养结合服务体系建设，大力推进医养结合试点工作。既可以通过鼓励社会力量兴办养老机构，也可以通过探索政府和社会资本合作投融资模式解决医养结合问题，还可以考虑适度地引入市场竞争机制，发挥混合所有制养老机构的“市场化”运作方式在医养结合中的应有价值。鼓励金融机构在医养结合工作中探索的积极性与主动性，不断创新金融产品，创新金融服务在医养结合工作中的新途径、新方法。

创新医养衔接协调机制。当前，我国医养脱节的问题主要表现在养护型、医护型养老机构严重不足，养老机构的内设医疗设施及其功能都不够完善等。这就要求我们必须理清“医”和“养”之间的辩证关系。把医养结合上升为人们的生活方式，以养为重点，以医为配套，医养相互促进，相互协调，共同发展，而不是把养老院和医疗机构简单相加，机械“拼凑”到一起，而是要在“医”和“养”之间建立一种深度融合的内在关系。如建立健全医疗机构与养老机构之间的业务协作机制，鼓励开通养老机构与医疗机构的预约就诊绿色通道。创新医养衔接协调机制最为关键的是要统筹协调各个相关部门的利益，不得各自为政，而要统筹发展，协调推进。在财政和老龄办、民政、卫生计生、人力资源社会保障、住房城乡建设、国土资源、消防等多个部门和单位中加强沟通与协调，打破各个部门之间的信息壁垒，加强各个部门之间的联动效应，建立健全各部门、各地区之间的医养结合责任分担机制，利益共享机制，使各部门在医养结合的管理中迸发合力。

有感而发

清除“奇葩证明”离不开部门统筹

各类“奇葩证明”大行其道，主要原因在于清除“奇葩证明”的过程中缺失了必要的统筹安排，进而造成部门间的行政审批流程因未能有效地衔接而趋向于不完整。故而欲彻底清除“奇葩证明”，非但需要部门间的信息共享和简政放权的统一推进，更需要有效治理“任性”的权力。

□秦前红

随着简政放权的推进和行政审批事项的精简，越来越多的“奇葩证明”被叫停。我们在为此叫好的同时，却发现实践中又因此出现了新的问题。一些部门减少行政审批，停开一些不必要的证明，但另外一些部门却依然要求民众提供此类已停开的证明。如此一来，便导致“开证明的不开了但要证明的还要，过去办事费劲现在干脆不办”的窘境。比如今年8月底，民政部印发《关于进一步规范（无）婚姻登记记录证明相关工作的通知》，要求各地民政部门不再向任何部门和个人出具（无）婚姻登记记录证明。但是公安、公证、银行等部门或单位在办理业务时仍要求当事人提供此类证明，由此导致一些人因无法提供单身证明而在购房、贷款、继承等业务办理上受阻。甚至有的地区因民政部门无法出具婚姻记录而导致遗产继承手续全部停止。

缘何会出现此般境况，主要原因在于清除“奇葩证明”的过程中缺失了必要的统筹安排，进而造成部门间的行政审批流程因未能有效地衔接而趋向于不完整。同样地，各类“奇葩证明”大行其道的原因之一也是部门间在信息收集与处理过程中缺乏必要的统筹、互通和共享。如公民户籍、教育、就业、婚姻、生育、医疗等一系列基本信息大多处于分散、割据的碎片化状态，不能实现部门间、地区间的互通共享或共享程度不高。除此之外，“奇葩证明”盛行还有其他诸多原因，比如面对失职问责，一些行政机关明哲保身，采取保守的管理方式，所有的行为考量首先集中在应对问责而不是考虑服务对象上。各部门为防范风险设立诸多内部考核指标，工作人员为了最大程度地“避险”，要求办事群众开具大量“奇葩证明”。此外，一些部门和单位也存在懒政、推卸责任甚至设租寻租的问题。

破解“奇葩证明”的难题，需要加强政府及部门间的统筹。一是部门间的信息共享。“奇葩证明”之所以会如此盛行，其原因之一便是政府各部门之间存在所谓的“信息壁垒”，简言之，即甲部门无法查询和获取由乙部门掌握的信息，故而只得由民众“奔波”于政府部门之间，以获取和提供各类“奇葩证明”。此举非但劳民伤财，还徒增行政成本。有鉴于此，有必要实现政府部门之间的信息共享。2015年6月，国务院办公厅、外交部、公安部、国家旅游局便召开会议，尝试通过信息共享的方式打破信息“壁垒”，进而简化公民出入境手续。同时，国务院常务会议日前审议并原则通过的《关于简化优化公共服务流程方便基层群众办事的通知》亦明确提出，“加快推进部门间信息共享和业务协同”。毫无疑问，此项举措在相当程度上可以实现“让信息多跑路，让群众少跑腿”，但其中尚有诸多问题有待解决：譬如信息共享的程度，即何种信息可在部门之间进行共享；又如信息共享的范围，即在哪一层级的政府部门之间可以实现信息共享；再如信息共享的方式，通过互联网或是通过传统信函等方式。诸如此类问题皆须在制度施行之前予以解决。在“互联网+”的时代，信息共享已无关技术障碍问题，它其实考问的是政府部门为民服务的决心和制度配置。二是简政放权的统一推进。简政放权可谓是法治政府建设中的普遍共识，但在精简行政审批事项、清除各类“奇葩证明”的过程中，由于缺乏部门间的统筹安排，导致行政审批数量的总量虽在减少，但各部门却未能实现有效地衔接，进而造成行政审批流程的不完整。对此最为明显的例证便是，一些部门基于“简政放权”的要求不再开具某类证明，但另一些部门在办理业务时仍要求提供此类证明。概而言之，即原本应统筹考量的改革趋于碎片化，原本应顶层设计的改革沦为部门设计。此种碎片化改革的弊病表现为改革措施琐碎、相互冲突、彼此脱节，同时由于碎片化的改革方案往往局限于某一主体的内部问题，未能涉及改革的整体，因而难以在全局范围内解决整个政府职能转变中所存在的问题。有鉴于此，有必要实现简政放权的统一推进，在减少行政审批数量的同时，还要确保行政审批流程的完整性。通俗地讲，各部门在简政放权时必须保持“步调一致”，哪些事项需要证明，哪些事项不需要证明，各部门必须统一口径，避免出现各自为政、自说自话的局面。制度试错的过程中难免出现梗阻，统一协调改革的机构必须提升信息反馈的能力，及时发现并改正实践中出现的问题。畅通社会大众反映问题的渠道，建立更加具有可操作性的庸政、懒政行为问责细则。

当然，各类“奇葩证明”盛行的根源在于权力的“任性”。欲彻底清除“奇葩证明”，非但需要部门间的信息共享和简政放权的统一推进，更需要有效治理“任性”的权力。而权力的治理无外乎如下二法：其一，行政机关坚持法无授权不可为。法律未设定的行政审批事项行政机关不得为之，政府部门进行的行政许可事项须有明确的法律依据。其二，法律自身须合法、合理。因为假若法律本身不合法、不合理，行政机关据此进行的行政审批势必沦为“毒树之果”。故而清除各类“奇葩证明”还需要清除各类“奇葩规定”。

