政策与管理

重视养老机构风险监管

解决当前我国社会治理突出问题，需要“补短板”，转换思维，着重于社会治理工作的内容深化和方式完善，着重于塑造服务理念，重视人文关怀，满足群众要求，改善群众体验。需要从三个方面加以推进：构建精细化社会治理新模式；处理好不同治理主体之间的关系；以信息化推进社会治理的精细化。

□ 李严昌

养老助老是国家责任。2014年9月，我国60岁以上老人突破2亿。随着老龄化社会的加速到来，对养老机构的需求急剧攀升。2014年7月1日实施的《养老机构设立许可办法》和《养老机构管理办法》将设立养老院的门槛全面调低，这在目前相关配套监管滞后的情况下，伴随养老商机而来的各种风险也越发显现。近两年来，各地相继出现养老院管理失范引发的安全事件。从一些事件可以看出，目前养老机构管理中主要存在着如下风险：消防安全风险、资金安全风险、人身安全风险、食品安全风险等。这些风险的形成与政府监管不够有很大关系。政府在放权扶持养老机构的同时，更要注重加强风险监管。

完善发展规划，注重源头治理。一是功能分类。在我国养老机构的发展规划上改变目前养老机构混合收治的做法，实行分类设置分类管理。适度发展住养型养老机构，重点发展护养型与护理型养老机构，不仅能为老人提供更加专业的服务，而且可以降低管理难度和风险。二是合理布局。根据我国传统和公众调查结果，90%以上的老人愿意居家养老和就近养老。在新建养老机构规划上，合理布局社区养老服务机构（日间照料、全托、半托）、社会养老机构（包括国办和民办）与老年病医院、老年护理院、康复疗养机构等，以社区养老为主方向，形成规模适宜、功能互补、安全便捷的健康养老服务网络。三是落实规划。对现有养老机构的用地问题集中开展治理，分类逐步办理合法用地手续，给养老机构经营者吃上“定心丸”，对养老机构发展要明确土地支持政策，避免以后再出现“违章违法建设”的养老机构。

加强检查评估，注重风险识别。一是强化风险检查。采取定期检查和不定期抽查相结合的方式，采取与公安消防、医疗卫生、食品安全等部门联合检查的方式，着力发现各项管理漏洞及制度落实不到位问题。适时开展专项检查，如在汛期加强对房屋建筑方面的专项检查、在传染病多发季节开展食品卫生专项检查。加快建立养老机构风险信息库。由于各类优惠政策都是由民政部门直接与养老机构对接，基层政府对养老机构的行业准入、费用收取、规范建设等没有行之有效的管理手段，因此建议强化基层行政检查力量，赋予乡镇街道适度的执法权限。二是开展年度验审。推广上海等地经验，建立养老机构年度验审制度。可以组织行业内专家，采取“听取养老机构自评、组织老人和员工座谈、问卷调查、电话访谈老人家属、实地查看设施设备、实地检查管理与服务”等方式对养老机构开展活动、财务管理、依法变更、问题整改等情况进行综合评定。并根据评估结果，明确违法责任。三是发挥社会公众的监督作用。建立养老机构公众开放日制度，定期邀请公众代表参观访问。建议加强舆论宣传，如在社区宣传栏中开辟相关话题：提醒公众在选养老院时看其证照是否齐全，消防安全是否达标等，在签养老协议时注意比对合同范本。建议出台相关办法鼓励公众对养老机构违法违规行为的投诉举报。

规范服务管理，强化风险防范。一是加快推进养老机构标准化建设。对现有养老机构，开展示范养老机构建设行动，以示范促规范，抓规范促防范。要拓展养老机构功能。目前我国90%以上的养老机构都是功能单一的供养型模式，仅有少数养老机构有常规医疗设备。建议从提高标准入手，引导更多养老机构从单一型向综合型转变，提高自身抗风险的能力。建议完善养老机构建筑、环保等标准，按标准配备各种消防、健身、餐饮设施，适时启动养老助餐体系建设。支持品牌养老机构输出输其管理的规范和标准，实现连锁经营。二是运用科技手段防范风险。结合智慧城市建设，选取有条件的养老院就高科技防范风险开展试点并逐步推开。如：在户外各处都有紧急呼叫按钮；每个老人都有一块定位手表，值班室通过GPS定位来进行跟踪；有的公寓在房间内安置红外线传感装置，一旦老人在室内某个地方静止时间超过半个小时或者一个小时，监护人员就会收到报警。三是跟进政府相关配套管理。严格执行养老机构行政许可制度。对于没有拿到养老机构设立许可的养老机构要停业整顿，涉嫌违法的坚决追责。出台对养老机构收费标准的指导意见，由民政部门加强保证金监管，做到专款专用，确保真正用于医疗、应急等用途，而不能挪用投资。完善全国养老信息网络服务平台，为养老机构和公众提供权威、便捷、及时的法律法规、政策、技能、市场供需、价格等信息服务。

加强风险教育，增强抗险能力。一是在养老服务职业人才培养中引入风险教育。成立专门的护理员学校，统一招收培养护理员，分配到各个养老院去。加快职业培训，建立相应的实习基地，鼓励和吸引大专院校学生加入到机构养老服务中来，确保高素质的人员供给，形成联动机制。要加强学习者的风险教育，增强责任意识，普及消防、救助等方面常识，从容应对各种危机。二是对现有养老机构人员开展专门培训。当前养老机构人员素质参差不齐，总体偏低。以重庆为例，目前全市城镇养老机构护理员中有资格证的仅占44.4%。建议建立对养老服务人员培训费补贴制度，利用现有的教育资源和养老机构资源，有计划地强制性地为养老机构工作人员开展培训，严格按照国家相关规定实行岗前培训、持证上岗，提高养老护理队伍的综合素质和风险意识。三是组织养老机构实施应急演练。政府要组织应急办等部门帮助各类养老机构编制应急预案。由民政部门牵头，联合卫生、消防等部门，定期开展联合演练。建议不断完善养老机构应急管理体系，加强体制机制建设，加大应急预案演练和宣教培训力度，完善和规范养老机构应急抢救相关流程，进一步增强联动处置能力，全面提高养老机构抗风险能力。

引入外部力量，完善风险救济。一是加快和规范行业协会发展，弥补政府监管不足。目前养老产业缺乏统一的行业标准和市场规范，各种类型的企业龙鱼混杂，恶性竞争，增加管理风险。我国现只有少数养老机构比较规范的地方建有养老机构行业协会，且缺乏统筹和扶持政策。建议由民政部门牵头，出台规范和扶持政策，建立完善的行业协会管理体系，促进行业自律自助。通过行业协会制定和完善行业规范，包括老人入住管理制度、护理等级评定制度、健康管理制度、员工管理制度、岗位职责制度、服务标准、操作规范等。定期开展管理质量服务评估，确保制度落到实处。二是完善养老机构意外责任保险制度，发挥保险公司作为专业风险管理人的监管作用。建议民政部在《关于推进养老机构责任保险工作的指导意见》的基础上，加紧督促指导各地出台具体办法。建议实行差别费率，以保费的杠杆作用促使养老机构加强自身对危险事故的防范和管理；根据养老机构不同的功能分类及承担的风险程度不同设置不同档次的保费缴纳标准和赔付标准，政府根据不同养老机构缴纳保费的不同进行相应的补贴。鼓励保险专业人员参与制定养老机构风险管理计划，深入养老机构考察，拟定风险管理及内部控制工作实施方案，建立完善的规章制度，发现隐患。三是积极培育并发挥其他社会力量的作用。要鼓励社会捐赠和志愿服务向养老机构提供经济支持。要引导扶持为老服务专业社会组织的发展，加快培育养老服务专业运营管理机构。鼓励其在为养老服务技术研发与推广、养老机构委托管理、人员培训、课题研究、风险防范等领域提供专业服务。建议从政策上应给予引导扶持，打造区域性为老服务平台，以合营、承包、协作等方式整合一定区域内托老设施、各类专业服务机构和服务团队，共同组成居家养老服务联合体，采用分散或集成（流动服务车）方式为区域内老年人提供专业化、多样化的上门服务。



发展之路

推动新常态下残疾人事业健康发展

□ 胡向阳

残疾人是特殊困难的群体，是民生保障的重点和难点。我国有8500万残疾人，伴随人口老龄化，残疾人口规模将进一步扩大，残疾人民生改善的压力将持续增加。只有充分认识做好残疾人工作的意义，创新残疾人事业发展思路，才能更好地适应、把握和引领新常态。

保持加快发展的战略定力

发展残疾人事业是中国特色社会主义的应有之义，是全面建成小康社会的必然要求。全面小康的核心特征在于内涵完整、对象普遍。改革开放以来，我国残疾人事业快速发展，残疾人生存、发展状况极大改善，但总体上看，残疾人处境困难，残疾人事业发展相对滞后的问题仍较突出。我国残疾人家庭人均收入只有城镇居民人均可支配收入和农村居民人均纯收入的一半左右。农村1200多万残疾人生活在贫困线以下，城镇260多万残疾人生活十分困难。各地调查显示，疾病、残疾已成为造成人口贫困的主要原因。上千万贫困残疾人不脱贫，小康社会的内涵完整、对象普遍无从实现。加快发展残疾人事业，补上残疾人事业的突出短板是全面建成小康社会的必然选择。

加快发展残疾人事业是改善残疾人民生的需要，也是积极应对新常态的有效选择。经济与民生互为根本，发展残疾人事业能从多个方面促进经济增长、经济结构调整，为应对新常态提供有力支撑。发展残疾人事业可以有效促进全民社会保障制度、公共服务体系健全，有助于扩大公共产品、公共服务供给，拉动内需，打造经济增长“双引擎”，有助于引导、稳定社会预期，防止经济下行压力向社会领域传导；残疾人中蕴藏着巨大的劳动和创造热情，发展残疾人事业可以大幅提高残疾人及亲属的经济参与能力，有效增加社会人力资本供给，减轻社会福利负担。近30年来，我国劳动年龄段残疾人就业显著增加，就业率从上世纪八十年代的约10%提高到目前的40%，城镇残疾人就业人数达到436万，农村在业残疾人达到1723万，为有效促进经济社会健康发展做出了重要贡献。我国人力资本供给正呈日益紧张趋势，新常态下，开发、挖掘蕴藏在广大残疾人及亲属中的劳动潜力更显紧迫、必要；大力发展残疾人服务业可以直接拉动经济增长，带动社会就业。残疾人服务业属技术密集型、劳动密集型产业，新常态下，残疾人康复、托养等服务需求将不断释放，为残疾人服务业发展提供了重要动力和机遇。

坚持融于大局的发展战略

融于大局是指将残疾人事业纳入国家经济社会发展总体规划，将残疾人工作纳入卫生、教育、人社等相关部门工作职责，整合推动残疾人事业发展。融于大局符合残疾人工作自身特性，也有助于在新常态下整合公共服务资源，提高残疾人事业发展速度、效益。残疾人民生需求涉及医疗、教育、社会保障、就业、住房等各项社会事业，将残疾人事业隔离于相关事业之外，搞封闭运行、自我循环不仅不利于满足残疾人全方位的民生需求，而且会降低社会公共服务资源整体配置效率。改革开放以来，我国残疾人工作的成功实践证明和国际残疾人事业发展的基本趋势都证明融于大局是残疾人事业发展的正确方向。

残疾人有自身特殊性，将残疾人事业融于大局的同时，不应忽视残疾人的特性需求、特殊困难。由于功能损伤、活动和参与的限制，残疾人即使在基本公共服务均等化的条件下，仍可能在享受服务和参与社会方面遭遇事实上的不平等。譬如，残疾人普遍需要康复服务、辅助器具、无障碍设施才能顺利参与社区生活，公平接受教育，实现就业。残疾人的特殊困难不解决，特性需求不满足，平等参与，共建共享就无法实现。

党的十八大以来，党中央、国务院高度关心、重视残疾人事业发展。习近平总书记强调，各级党委和政府要高度重视残疾人事业，把推进残疾人事业当作分内的责任，各项建设事业都要把残疾人事业纳入其中，不断健全残疾人权益保障制度。“十三五”期间是全面建成小康社会的决胜阶段，各级党和政府应更加自觉将残疾人事业纳入全面建成小康社会的大局，按照普惠加特惠的原则，将残疾人问题与各项民生问题同步考虑，将残疾人工作与各项社会事业同步推进，帮助广大残疾人与全国人民一道奔小康。

坚持劳动福利型发展道路

所谓劳动福利型发展道路，就是把劳动就业作为解决残疾人问题的中心环节，通过扩大就业，增强残疾人及家庭经济自立能力，来改善残疾人生存、发展状况的一种发展模式。选择劳动福利型发展道路符合我国基本国情，也是新常态下推进残疾人事业持续健康发展的现实要求。

党的十八大科学研判发展形势，对我国现有发展阶段做出“三个没有变”的清醒判断。我国仍处于并将长期处于社会主义初级阶段，人民日益增长的物质文化需要与落后的社会生产力之间的矛盾将长期存在。在这样的国情下，不可能实行西方发达国家那样的高福利政策，完全靠政府解决残疾人困难，必须更多发挥残疾人及亲属的自身作用来改善残疾人的生存、发展状况。

残疾人事业是社会福利事业的重要内容。近年来，伴随欧债危机爆发，人们对如何认识、处理社会福利与经济发展关系有了更深入反思。西方学者提出的积极社会福利思想很具启发性。积极的社会福利思想反对将社会福利单纯视为经济资源消耗的观点。主张，从社会发展和经济增长互动关系的视角考察社会福利功能。提倡，将福利资源投资到能促进人力资本和就业的高效益项目上，提高社会成员的经济参与能力，促进经济、社会协调发展。选择劳动福利型发展道路符合积极社会福利思想的基本原则，在新常态下，能够有效缓解残疾人民生需求增长和政府财力增幅压缩的矛盾，合理兼顾残疾人民生改善与经济增长双重需求。

坚持增量与优化并举的发展策略

新常态下，改善残疾人民生既需要挖掘残疾人及亲友的潜力，也需要各级政府切实履行保障残疾人基本民生的责任。民生问题具有层次递进性，基本民生问题主要指民众基本生计状态的底线。习近平总书记强调，到2020年稳定实现农村贫困人口不愁吃、不愁穿，农村贫困人口义务教育、基本医疗、住房安全有保障。“两不愁、三保障”基本涵盖了当前我国基本民生保障的内容。残疾人的基本民生问题由于自身特殊性还应将基本康复服务和无障碍服务纳入。中国残联最近开展的调查显示，我国残疾人基本民生困难仍然十分严重。近77万残疾人需要进行危房改造；近25万残疾儿童还没解决入学问题；960多万农村贫困残疾人需要脱贫；近1600万残疾人的康复需求没有得到满足；500多万重度残疾人需要进行家庭无障碍改造。各级政府应切实加大残疾人基本民生投入，有针对性地增加基本公共产品、公共服务供给，为残疾人基本民生提供保障。

公共产品、公共服务的供给机制对公共资源配置效率有决定性影响。新常态下，政府在加大残疾人基本民生投入的同时，还应改革残疾人公共服务供给方式，优化公共服务供给机制。具体讲，应该努力加强政府与社会资本合作，吸引更多社会资本参与公共服务体系建设、公共服务供给，坚持凡能由政府和社会资本合作提供的，主动吸引社会资本参与；努力培育社会助残组织，坚持凡能由政府向社会助残组织购买服务的，政府不再直接承办；全面放开残疾人服务市场，采取购买服务、公办民营等方式，支持助残社会组织和各类市场主体投资、运营残疾人服务机构，开展残疾人康复、照料等服务；积极培育社会慈善力量，发挥社会慈善力量扶残助残的积极作用；进一步壮大社会助残志愿者队伍，激励、鼓励更多群众参与助残志愿服务行动。

有感而发

防范和化解非法集资风险

□ 徐鹏程

近日，国务院发布《关于进一步做好防范和处置非法集资工作的意见》，对加大防范和处置非法集资工作力度，切实保护人民群众合法权益，防范系统性区域性金融风险，提出了明确的意见。经济新常态下，防范和化解非法集资风险，已成为一项极为重要的工作。

当前非法集资活动呈现出四个方面的新特点。打着金融创新的旗号更加隐蔽。过去非法集资多采取承诺高息回报的方式直接吸取存款，现在多数打着金融创新、产业创新的旗号设计出更为复杂的产品，同时与时政和经济热点相结合，假借绿色消费、资本运作、P2P网络借贷、西部大开发和海外上市等名义聚拢资金。非法集资涉及的领域越来越广。除传统的金融领域外，房地产、农业、教育、工业，甚至就连养老、慈善等领域都成为犯罪分子作案的重点，许多公司实现了集团化，有的在全国范围内开设了分支机构，导致涉案率频发高发。与其他犯罪行为交织在一起。从一些重大非法集资案件中可以看出，利用传销手段进行洗脑式营销是其常用的方法。为获得投资者的信任，一些公司还大量伪造合同、获奖证书、政府文件等，有的直接进行合同诈骗。非法集资者不遗余力打造自身形象。有的公司为给自己“造势”不惜花费数亿元，通过明星代言、公益捐赠等形式把自己包装成实力雄厚、社会形象良好的企业。

防范和打击非法集资活动面临的新困境。更难以辨别。全社会对非法集资活动的危害性已形成共识，但由于这些活动越来越复杂和隐蔽，加之普通百姓的相关金融法律知识淡薄，很难辨别哪些是合法的？哪些是非法的？给打击工作造成非常大的困境。预警防范难度大。由于非法集资活动呈现跨地域、跨行业的特点，又与互联网、移动交互平台等结合紧密，在现有监管体系下很难做到有效预警。主动介入困难多。非法集资活动在前期往往较为隐蔽，手段不断升级，欺骗诱导花样百出，大部分公司都打着合法经营的旗号开展业务，等到问题暴露时往往已经造成了巨大损失而无法弥补，执法机关想提前介入但又缺乏足够证据。民间投资理财领域泛滥。近年来，随着投资咨询、第三方理财、非融资性担保等民间投融资中间机构的蓬勃兴起，各种非金融机构不断扩大经营范围，违规经营现象较为普遍，风险隐患也越来越严重，给监管部门带来更多的压力和困难。

针对这些新情况、新特点，防范和化解非法集资活动需要在以下几个方面下更大功夫。

统一非法集资的认定和执法标准。集中各领域专业力量，针对各类典型非法集资活动进行系统研究，出台规范化的认定、辨别标准，厘清哪些属于非法集资、哪些属于正常的金融业务或民间借贷，作为执法的依据。执法部门以此为参照，根据现行法律再制定统一的执法标准，增强打击的时效性和打击力度。

建立全国联网的打击非法集资监测预警平台。利用大数据技术和云计算，从网络、媒体，以及各种广告中采集相关信息，由公检法进行专业化分类，建立打击非法集资的监测平台，经过数据集成和人工辨别、分析，形成预警功能。针对非法集资活动所呈现出跨地域、跨行业的特点，该平台应实现全国联网，从宏观上可以及时预警某一领域、某一行业的非法集资情况，提前做出预示；从微观上可以把短期内提供过高收益、频繁变动公司股东、在特定时间段提高公司注册资本金的公司标识出来予以重点关注。

加强对非法集资广告的监管和查处。非法集资蒙骗投资者的一个重要手段是广告，工商、广电、互联网等广告业务监督部门要把投资担保、代为理财、金融咨询、贷款服务等广告作为特别监管对象加强监管，严把广告审查关口，堵住非法集资类广告的发布渠道。报纸、杂志、电视台以及网站等应严把广告发布者的主体资格，按照有关规定审验其营业执照是否具有相应的经营范围，不符合规定的不予发布，并及时向监测预警平台报告，由于审验不严导致非法集资案件发生的，要承担其法律责任。

实施普惠金融政策，让金融发展的成果惠及更多百姓。在严厉打击非法集资行为的同时，进一步深化金融改革，支持正常的互联网金融业务和创新，鼓励金融机构依法依规创新金融服务和产品。一方面解决企业尤其是小微企业融资难、担保难、抵押难的问题，另一方面为普通投资者提供更多、更好的金融产品。针对大量社会资金缺少投资渠道的问题，应鼓励商业银行创新服务，放宽理财产品的门槛限制；完善民间融资制度，拓宽社会资金的投资渠道；继续大力推进“万众创新、大众创业”工程，使民间金融资本向实体经济快速流动。

加大对非法集资的刑事打击力度。目前我国《刑法》规定有非法吸收公众存款、集资诈骗、欺诈发行股票债券和擅自发行股票债券等4种罪刑，可以考虑将违法发放高利贷也纳入刑事打击范围，以国家公布的基准利率为标准，超过同期银行贷款4倍的即构成犯罪，可使公检法部门打击非法集资行为更加主动，对非法集资犯罪形成更严厉的震慑。

强化金融功能监管意识，防范金融衍生品的次生风险。随着金融混业经营的快速延伸，金融业务与非金融业务交叉运行，尤其是银行的衍生产品与非金融机构推出的产品进行捆绑销售，为了获取更高的自身中间业务收入和给客户的高回报承诺，将以投资理财等形式向民众和部分企事业单位筹资、集资，再通过与信托、保险、证券、基金，甚至是私募等非金融机构捆绑理财的方式，最终将大量资金流向了房市和股市。这样一旦房企出现资金链条断裂和股市出现波动，那么，这些通过所谓的投资理财集资款就会出现严重的风险。因此，为了减少此类风险，必须尽快改变和整合目前金融领域的机构监管模式，并由单纯的机构监管，逐步向功能监管和行为监管模式延伸，从根本上杜绝金融和非金融机构，以创新衍生产品的理财名义来吸纳社会资金所引发的次生金融风险。