

人口老龄化背景下养老服务产业的发展困境与路径思考

邱 晗, 石秀华

武汉科技大学法学与经济学院, 湖北 武汉

收稿日期: 2023年7月21日; 录用日期: 2023年9月11日; 发布日期: 2023年9月22日

摘 要

为了应对人口老龄化带来的养老服务缺口, 近年来, 我国开展养老服务产业化, 完善相关的政策法规, 鼓励社会力量共同参与。但我国目前的农村养老服务产业存在养老观念融合难、产业融资难、供需结构失衡以及专业人员缺乏、监管不严等问题; 基于此, 新时期我国农村养老服务产业应当从文化体系建设、产业结构、融资渠道、人才建设和监管方面发力, 基层农村干部应当支持和不断引导养老服务产业协同发展。

关键词

人口老龄化, 养老服务, 产业化

The Development Dilemma and Path Thinking of Elderly Service Industry Industry under the Background of Population Aging

Han Qiu, Xiuhua Shi

School of Law and Economics, Wuhan University of Science and Technology, Wuhan Hubei

Received: Jul. 21st, 2023; accepted: Sep. 11th, 2023; published: Sep. 22nd, 2023

Abstract

In order to cope with the gap in pension services brought about by the aging of the population, in

recent years, China has carried out the industrialization of pension services, improved relevant policies and regulations, and encouraged the joint participation of social forces. However, China's current elderly service industry exists in the integration of pension concepts, industrial financing, supply and demand structure imbalance, as well as the lack of professionals, lax supervision and other problems; based on this, the new period of China's elderly service industry should be from the construction of the cultural system, the industrial structure, financing channels, talent construction and supervision, grass-roots cadres should be supportive of the synergistic development of the pension service industry and continue to guide the development of the pension service industry.

Keywords

Population Aging, Elderly Care Services, Industrialization

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

近年来, 中国人口老龄化程度不断上升。根据国家统计局普查, 自 2020 年起, 60 岁以上人口将占总数的 18.7%, 其中 60 岁以上人口约 2.6 亿[1]。老年人口抚养比的增长带动了养老服务业的快速发展, 然而, 与庞大的老年人群体相比, 我国养老服务产业的发展程度还不够, 老年人口多样化需求的市场潜力巨大。现阶段, 我国养老服务产业取得了初步的成果。

1.1. 概念界定

养老服务产业是指老龄群体产品及服务的社会化、产业化的经济活动, 属于市场行为[2], 而中国的养老服务产业属于市场行为和政府行为的一种混合业态, “养老事业¹”与“养老产业”协同发展。在广义上, 养老服务产业是指为老年人提供服务的行业总称, 包括养老救助、医疗保健、老年文化教育、旅游休闲、金融服务、法律支持等行业。狭义上, 养老服务产业是指提供养老照料护理服务的产业总称, 包括为老年人提供生活照护、心理慰藉等日常生活服务, 以及提供疾病预防、保健康复的医疗护理服务等内容[2]。就目前而言, 我国的养老服务产业多是狭义上的生活照护机构, 但老龄人口也分低龄、高龄老人, 对于不同层次的老龄人口的不同养老需求, 比如一些老人的旅游需求、娱乐需求、文化需求等等多元化的养老服务需求有待发展, 就像近年来老年大学、老年文化团、旅游团等多样化产业在不断兴起。

1.2. 相关研究综述

随着社会化养老服务产业的发展, 学术界开始了养老服务产业的理论研究和方案探索, 对于出现的市场化问题、融资问题以及供给与需求问题提出了代表性观点和建议。于潇(2016)认为新时期我国养老服务产业应当创建线上平台、线下服务圈、智能设备结合的“互联网+养老”新模式, 实现供需矛盾的有效匹配[3]; 王国锋(2016)认为养老服务产业应当加快建立以社会资本为主、政府财政为辅、金融信贷支持等多层次、多种融资方式并存的融资机制, 改变对政府财政的依附性[4]; 马岚(2019)认为要将顶层设计

¹ “养老事业”指以政府为主导, 建设养老服务体系, 属于政府行为。

层面的福利性、公益性原则同经营层面的“产业化发展”原则有机结合起来,让政府的养老事业和私营养老产业协同发展,通过产业化路径不断扩大养老公益性的覆盖面[5];张园(2018)建议以通过 PPP 模式来提升养老服务产业的融资水平;产业规模化阶段,以技术创新推动养老服务产业新业态,例如互联网+养老[6];综上所述,学界大部分学者的观念是支持养老服务产业的市场化趋势的,并且针对新兴的互联网技术,提出智慧养老产业的发展思想,吸引更多社会资本进行融资。

2. 我国养老服务产业发展现状

2.1. 养老服务机构及基础设施快速发展

2020 年底,全国共有各类养老服务机构和基础设施约 32.9 万个,养老床位合计 821.0 万张,比上年增长 5.9%。全国注册登记的养老机构 3.8 万个,比上年增长 11.0%,床位约 488.2 万张,社区养老服务机构和设施 29.1 万个,共有床位 332.8 万张[7]。从表 1 数据统计上看,我国养老服务机构一直保持发展势头,市场信心充足,但还是大型且正规的民营养老服务机构偏少,而社区养老服务机构成效显著,发挥作用巨大;但可以看出,对于老龄人口基础生活照护方面的养老资源分布较多,而且受疫情的影响,部分民营养老机构经营出现困难。

Table 1. Number of community elderly care service institutions and facilities in China in 2020

表 1. 2020 年我国社区养老服务机构与设施数量²

指标	单位	合计		
		城市	农村	
社区养老服务机构和设施	万个	29.1	8.4	20.8
未登记的特困人员救助供养机构	万个	0.4	-	0.3
全托服务社区养老服务机构和设施	万个	2	1.1	1
日间照料社区养老服务机构和设施	万个	10.9	5.1	5.8
互助型社区养老服务设施	万个	14.7	1.5	13.3
其他社区养老服务机构和设施	万个	1	0.7	0.4

2.2. 持续性的养老服务产业政策支持

近年来,国家频频出台养老服务产业扶持政策,逐步将资金投向养老产业,并在开发和学习中发展,从养老服务产业的监督管理到养老机构安全资质标准,从探索公建民营管理机制到开放性金融对养老产业的支持,政策出台的方向也越来越明确。2015 年,民政部鼓励社会资本进入养老服务市场,鼓励私人资本参与家庭和社区老年护理服,创办养老服务机构、老年大学、老年文娱中心等行业。同时,在 2019 年 12 月 27 日,政府发布了《养老机构服务安全基本规范》的强制性国家标准。规定了养老机构服务安全的基本要求、安全风险评估、服务防护、管理要求等内容[8],不断加强养老服务的标准化体系建设,设立了养老机构服务的运行底线,强制所有的养老机构必须参照执行。如表 2 所示,持续性的产业政策支持保证了政策框架的完整性,表明了国家重视,给予了市场信心,为未来的养老服务产业发展铺路。

²来源于中国民政部统计信息。

Table 2. 2021 Elderly care service policies, regulations and reform content
表 2. 2021 年养老服务政策法规及改革内容

	政策法规	改革内容
纲领性文件	《中华人民共和国国民经济与社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》第四十五章“积极应对人口老龄化国家战略”	推进养老事业和养老产业协同发展, 支持家庭养老基础功能、居家社区机构相协调, 医养康养相结合的养老服务体系
政策框架	《中共中央国务院关于加强新时代老龄工作的意见(2021)》工业和信息化部、民政部、国家卫健委《智慧健康养老产业发展行动计划(2021~2025)》	系统谋划、制定养老基本服务清单, 加快建立健全养老服务政策体系, 强化信息技术支撑, 推进智能产品适老化设计
政策规划	民政部、发改委《“十四五”民政事业发展规划》、《北京市养老服务专项规划(2021~2035 年)》	详细部署了居家社区机构养老服务网络, 壮大养老服务产业, 提升综合监管水平, 实行低成本供地、探索养老服务顾问制度
支持性政策	民政部、国家开发银行《关于“十四五”期间利用开发性金融支持养老服务体系建设的通知》、民政部、住房和城乡建设部《关于推进养老机构“双随机、一公开”监管的指导意见(2021)》	推行对养老机构随机抽查, 事中事后监管建立以“双随机、一公开”的基本监管手段、以重点监管为补充、信用监管为基础的新型监管机制

2.3. 养老服务产业模式以居家养老为主, 向多样化发展

2.3.1. “嵌入式”养老服务模式

“嵌入式”养老服务模式就是以社区为载体, 利用公有资源, 使得社会养老机构能够通过嵌入方式, 参与社区养老工作, 并且开展小型产业化、市场化的养老服务, 为附近的消费者提供更加专业和个性化的养老服务[9]。例如居家社区养老模式就是一种符合传统养老文化的新模式, 这种模式可以利用政府购买服务项目、完善社区服务功能等多种运营模式, 通过日托、生活照料等方式服务社区老年群体, 满足老年人就近养老需求。它的突出优势是规模小、需求分析具体、投资成本不高、依托公共平台、管理简单, 运营要求低, 可复制性强, 并且符合传统养老文化, 容易受到广大老龄群体的接受和支持。

2.3.2. “互助型”养老模式

互助养老是指城乡居民之间互相帮扶, 老年人群体相互联合、自我管理、采取“一帮一”或“一帮多”的一种养老模式[10]。这种模式主要多见于空巢老人数量多的地区, 例如许多青壮劳动力外出的乡镇社区, 互助型养老模式一般根据社区情况, 组织社区内健康状况良好的老年人和具有一定专业经验的老年人共同参与老年的公益活动, 比如建立互助养老协会, 老年群体可以在家庭、社区、养老机构和其他场合进行沟通交流或组织互助。互助型养老具有灵活性、多样性、自主性的特点, 这种模式可以了解老年群体真正的需求是什么, 在中国养老资源严重短缺的情况下, 互助型养老模式是自主性效果可观的养老服务模式, 也是最易聚集老龄目标群体的一种模式。

2.3.3. PPP 模式

PPP 模式, 是政府和社会资本在公共基础设施项目方面的一种项目合作模式[11]。运用在养老服务产业上, 就是政府可以为养老服务机构租用老年人护理设施和低成本土地资源, 民营资本进行投资和自主经营。将 PPP 模式与养老产业相结合, 可以利用政府监管和社会资本运营管理经验, 使养老产业与其他产业相结合, 为老年人形成完整的产业服务链, 最大限度地发挥产业价值。PPP 模式的运行可以很好将政府支持和社会资本结合起来, 更好的帮助养老服务产业的发展从无到有, 改善负担日益繁重的公益性养老院供给不足的压力。

3. 我国养老服务产业存在的发展困境

3.1. 社会化养老方式与传统养老文化缺乏融合

毫无疑问, 养老服务产业的发展会受到一个国家传统的养老文化的影响, 例如中国传统的“孝文化”, 是以孝道为核心, 强调尊老敬老、子孙孝顺、承欢膝下的家庭观念, 许多老一辈的观念是比较抗拒养老服务机构, 认为违背了传统的共享天伦之乐的文化。而且与以往家庭养老观念不同的是, 倡导社会化养老方式, 学习西方国家的福利多元主义, 将养老看成是政府、社会组织、家庭、老人多方共同努力的事情。因此将养老服务产业化, 政府应当思考如何将孝文化与养老服务产业的文化体系更好的融合起来, 创造适合中国的特色的养老服务产业文化体系[12]。同时民营的养老服务机构也应当重视自身的企业文化和品牌定位, 打造更适合中国老人的养老产品。

3.2. 养老服务产业整体投入不足, 融资难

政府财政资源在养老服务产业资金来源中所占比重高, 地方财政负担较重。我国养老服务的现实国情和独特属性决定了其发展离不开政府政策的扶持, 在资金方面也不例外, 因为以前养老服务发展是家庭+公共养老福利。随着人口老龄化和改革开放, 需要赡养的老人加上独生子女的状况已经给部分家庭造成不小负担, 而且政府财政支出的压力也将愈来愈大, 单靠政府来解决养老问题是不现实的, 过度依靠政府财政的状况, 就会产生养老服务产业可持续发展的问题。同时养老服务业具有投资大、回报期长、市场潜力大、不确定性大的特点, 行业风险相对突出, 且因《物权法》规定, 学校、医院等公益性机构、医疗卫生设施等公益性设施不得抵押, 这决定了这些非营利性组织投资的固定资产和其他服务不能抵押为银行贷款[13], 限制银行信贷对养老服务行业的直接干预, 削弱投资动力, 为养老服务的创业设定了较高的门槛。养老服务产业没有形成“投资增加-人才聚集-服务水平提升-利润需求增加-产业发展”的持续健康发展态势[14]。

3.3. 养老服务产业结构单一, 农村养老产业板块薄弱

养老服务产业供需结构失衡主要体现在: 一是但与实际养老支付需求相比, 养老支付能力较低, 许多老年群体是没有可持续性支付能力的。例如, 齐齐哈尔市的平均退休金约为 2600 元, 而中等养老机构收取 1700 元, 约占退休金支出的 65%。关键是城乡的大部分老年人没有固定的收入来源, 很难用自己的储蓄来支付每月持续的养老费用。养老金行业目前的尚未进入整体盈利状态, 大多数养老服务机构也处于亏损或收支相抵的状态[15]。二是养老服务产业缺乏对目标群体的需求分析和市场细分, 甚至出现“养护”的服务资源过剩, 养老机构普通床位空置率高居不下, 但专业化机构和失能护理床位缺失严重。尤其疫情状态下, 许多老人居家不外出, 一定程度影响了养老服务机构的运营。同时, 在农村具有一定医疗水平和护理专业化等刚性养老需求在供给侧暂时难以满足, 这也成为养老服务供给的薄弱环节。随着人口老龄化和老年人口空巢的现象, 在乡村振兴战略下, 农村基层干部需要把目光更多放在养老产业、养老服务的发展上, 不断增强服务能力, 适应当代社会老年人口的需求。

3.4. 养老服务从业队伍有待建设, 监管力量有待加强

我国民营养老机构的发展缺乏高素质的从业人员队伍, 在大多数情况下, 养老机构的工作人员是由劳动力市场直接招聘和使用的, 在职业培训和员工素质方面, 实际雇用的员工与需求的专业员工存在很大差异, 老年护理人员的整体素质较低。而且近年来, 政府在贷款和税收方面采取了许多优惠政策, 但许多养老机构在获得财政补贴后, 由于财务管理粗糙、缺乏规划使用等原因就无法达到预期的补贴效果,

另一方面, 由于有关部门监管不力, 对于已经发放的补贴资金的使用不作监督和汇报, 对于滥用、挪用补贴资金的社区不调查, 种种事后监督的不作为都可能会导致养老服务机构的难以为继。而且社会调查显示民众对民营养老机构存在信任危机, 虐待老人、欺诈老人的社会事件时有发生, 对民营养老产业缺乏监督与监管。

4. 我国养老服务产业的路径探析

4.1. 构建中国特色的养老服务产业文化体系

在发展中国本土的养老服务产业时, 要充分考虑到风俗习惯和传统文化, 将传统“孝文化”糅合在产业发展过程当中。从养老服务产品设计到产业整体文化氛围构建, 从关注老年人群体的心理诉求到满足家庭与社会协同养老的要求, 养老服务企业的企业文化和品牌定位应同老龄群体的现实需求相联系, 从企业伦理中突出一些社会关怀的重点, 以及企业形象和品牌价值的打造, 都必须和我国的传统养老文化进行融合。此外, 养老服务行业发展也需要建立与老人心理、生理、社区环境等要素相配套的护理服务文化。例如, 在大型养老机构中开设老年大学、老年舞蹈团、老年棋牌室等等方式来丰富老年人生活, 同时利用“中秋”“端午”“重阳”等具有中国传统家庭节日文化的契机, 举办老人与子女之间的家庭聚会, 更加抚慰老年人的养老生活和适应养老服务机构。

4.2. 畅通融资渠道, 借 PPP 模式促产业发展

拓宽养老服务产业融资准许条例和监督管理条例, 完善养老产业链条。通过设立 PPP 基金, 有规划性、有专业性的进行项目融资, 降低融资成本, 分散可预估风险[16]。同样政府可以通过参与基金份额和设立 PPP 发展基金为养老行业提供财政支持, 鼓励开放性金融对养老产业的支持, 明确养老服务企业的银行贷款抵押标准。其次, 首当其冲的是政府部门降低养老服务产业的用地成本, 政府应将在土地供应方面加大优惠力度; 增强社会资本投资信心, 引导社会资本积极参与养老服务产业。社会保障方面学者倡导“先有后调”, 当下面临的愈加需要重视的养老服务问题迫使社会和政府作出行动, 而出现 PPP 模式在其他领域已经应用并且取得了不错的成效, 因此养老服务产业发展可通过多样化的融资方式先取得发展的基础, 这是行业发展的必经之路。

4.3. 深化养老服务产业供给侧结构性改革

一是要在本地区老龄人口养老需求调查和分析的基础上, 响应中央部署和决策, 鼓励社会资本结合实际, 紧密联系社区和住宅区, 采取规模小型化和收费便民化的路线, 在降低地产成本的同时, 可以发展因地制宜的养老服务产业, 尤其是考虑到社区养老支付水平, 制定合理的收费标准, 提供性价比高的养老服务。而连续营利的养老服务公司应具备持续投资的市场信心, 以社区中小养老机构的运作为核心, 可以采取品牌和连锁经营, 努力扩大市场规模, 获得稳定的市场利润。二是鼓励社会资本创建更多个性化、高品质、专业化的养老服务机构, 针对低龄老人、高龄老人、失能老人等不同目标群体需求进行产业化发展, 一次来满足不同需求层次的养老服务需求。三是提高农村基层干部对基层空巢老人养老服务需求的关注度, 创造出更适宜农村基层的养老服务环境, 落实执行相关农村养老服务政策, 提高农村基层干部在应对基层老人养老问题的敏锐度和做好发展规划。

4.4. 加强养老服务专业队伍建设, 加大政府监管惩处力度

制定行业资质标准, 根据相关管理划分养老行业资质分类, 并配合大学或专业学校委托培训符合行业标准的专业技术人员。从事老年护理服务的医生应具备老年护理方面的专业技能和知识储备, 具备护理知

识,了解老年人的心理[17];除了颁发老年服务业工作人员准入证书外,还应定期举办持续职业培训,以便不断学习、培养专业技能,适应阶段性变化,赋予养老服务行业工作组活力。严格质量和服务标准,优化市场环境,加强行业监管。政府要坚定的执行相关扶持政策、监管政策,定期开展巡察活动,规范养老服务产业运营在法制上的行为,建立起有效的监督检查机制和稳定有序的市场秩序,确保老年人在接受养老服务的过程中的权益不受损害,赢得群众对民营养老机构的专业信任和发展信心。

参考文献

- [1] 第七次全国人口普查公报(第五号)——人口年龄构成情况[J]. 中国统计, 2021(5): 10-11.
- [2] 杨立雄, 余舟. 养老服务产业: 概念界定与理论构建[J]. 湖湘论坛, 2019, 32(1): 24-38+2. <https://doi.org/10.16479/j.cnki.cn43-1160/d.2019.01.021>
- [3] 于潇, 孙悦. “互联网+养老”: 新时期养老服务模式创新发展研究[J]. 人口学刊, 2017, 39(1): 58-66. <https://doi.org/10.16405/j.cnki.1004-129X.2017.01.006>
- [4] 王国锋. 当前我国养老产业发展状况及投融资路径探讨[J]. 金融发展研究, 2016(6): 84-86. <https://doi.org/10.19647/j.cnki.37-1462/f.2016.06.014>
- [5] 马岚. 福利性、公益性和产业化相结合的养老服务模式研究[J]. 现代经济探讨, 2019(2): 40-45. <https://doi.org/10.13891/j.cnki.mer.2019.02.006>
- [6] 张园. 供给侧改革下养老服务产业化发展的现实困境与路径构建[J]. 企业经济, 2018, 37(10): 101-109. <https://doi.org/10.13529/j.cnki.enterprise.economy.2018.10.013>
- [7] 吕姝洁. 论养老机构侵权的注意义务及赔偿责任[J]. 法律适用, 2020(21): 135-143.
- [8] 中国养老服务领域第一项强制性国家标准发布[J]. 大众标准化, 2020(1): 79-80.
- [9] 陈岩, 方媛, 张洋, 甘珍珍, 梁会东. 社区嵌入式养老服务供给与功能优化研究——以上海市为例[J]. 老龄科学研究, 2021, 9(8): 55-66.
- [10] 向运华, 李雯铮. 集体互助养老: 中国农村可持续养老模式的理性选择[J]. 江淮论坛, 2020(3): 145-150+159. <https://doi.org/10.16064/j.cnki.cn34-1003/g0.2020.03.019>
- [11] 陈华, 边玉晶. 借力 PPP 解决养老服务产业融资难题[J]. 中国财政, 2017(3): 56-57. <https://doi.org/10.14115/j.cnki.zgcz.2017.03.027>
- [12] 严雪雁, 谢金晶. 增权视角下孝文化与社区养老的联动审视[J]. 湖北工程学院学报, 2020, 40(2): 15-22.
- [13] 钱雪松, 方胜. 《物权法》出台、融资约束与民营企业投资效率——基于双重差分法的经验分析[J]. 经济学(季刊), 2021, 21(2): 713-732. <https://doi.org/10.13821/j.cnki.ceq.2021.02.16>
- [14] 盛见. 我国养老产业供需失衡问题及其对策研究[J]. 中州学刊, 2018(11): 52-57.
- [15] 曾诗语, 班晓娜. 城市居民养老方式及支付能力分析[J]. 商业经济, 2018(1): 28-29+40.
- [16] 孙玉栋, 郑焱. 老龄化背景下养老项目 PPP 模式研究[J]. 中国特色社会主义研究, 2018(1): 70-75.
- [17] 王桥. 我国养老服务业发展进程、存在的问题及产业化之路[J]. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 2015, 39(6): 29-32. <https://doi.org/10.13715/j.cnki.jxupss.2015.06.007>