

# 2019 年全国两会养老受到高度关注

■ 本报记者 王勇

3月5日,李克强总理代表国务院在十三届全国人大二次会议上作《政府工作报告》。报告共有15处涉及养老内容,其中涉及内容最多的是养老保障,共有11处;其次是养老服务(3处)、老年优待(1处)。

报告提出,要大力发展养老特别是社区养老服务业,对在社区提供日间照料、康复护理、助餐助行等服务的机构给予税费减免、资金支持、水电气热价格优惠等扶持,新建居住区应配套建设社区养老服务设施,改革完善医养结合政策,扩大长期护理保险制度试点,让老年人拥有幸福的晚年,后来人就有可期的未来。

养老问题在两会期间成为热点话题,代表委员也多有关注。

据北师大中国公益研究院养老研究中心的统计,从目前可采集到的2019年两会提案内容来看,35个代表(委员)共计提交了38份提案,他们聚焦的主题包括养老政策、养老保障、养老服务、养老人才、养老产业、为老服务六个方面。

其中,养老保障主题代表(委员)们关注最多,达到14份提案,占比约为36.84%;这些提案分布于养老保险、长期护理保险、商业保险、独生子女父母保

障四个类别。

其次是养老政策主题,代表(委员)们共提交了12份提案,占比约为31.58%;这些提案分布于顶层设计、医养结合、区域布局四个类别。

再次是养老服务主题的6份提案(占比约为15.79%),主要包括社区居家养老服务、机构养老服务、养老服务模式创新三个类别。

紧接着是为老服务主题的3份提案,代表(委员)的关注内容是老年再就业、老年就业和老年关爱。

最后是养老产业主题和养老人才主题,分别为2份和1份提案。

根据国家统计局公布的最新老年人口数据,截至2018年底,我国60岁及以上的人口总数已达24949万人,占比达17.9%。如何应对养老问题已经成为迫在眉睫、必须解决的事情。

“要提升社区居家养老服务利用率,明确社区居家养老服务地位。要平衡地区间经济差异,提高老年人整体收入保障水平,建立资金补贴方式的动态调整机制,推动老年人潜在服务需求向显性需求转换。”全国政协委员石文先说。

全国人大代表陈勇建议加



2019年,我国将重点发展社区养老服务业(网络图片)

大政府投入,并通过引入覆盖大湾区养老、医疗市场的养老企业资源,弥补香港特区及内地养老市场不足,形成区域全覆盖的现代化养老体系。提高待遇,打造职业尊严感和归属感,重塑护工社会形象。大力引导社会力量,形成全社会尊老养老的共识。引导公益性社会组织为养老机构提供护理志愿服务,建立起护理志愿服务制度化体系。健全体

制,鼓励建立养老协会等社会组织,规范服务质量。

3月15日,国务院总理李克强在答记者问时表示,现在大数据显示,“一老一小”的问题,就是养老服务、托幼服务有困难。

他表示,养老机构现在能提供的服务,每百人只有三个床位。有的大城市统计,可能要到90岁以后才能等到养老床位。现在即便继续加大养老机构、多功

能幼儿园发展的力度,但还是跟不上需求增长的速度。

怎么办?“我到一些地方去调研,发现已经有好的经验,就是重点发展社区的养老托幼服务,这样可以做到就近可及、普惠公平,只要安全可靠,大家是欢迎的。所以,我想还是要创新机制,对接群众需求,发挥社会力量作用,加大政府扶持力度。”李克强强调。

李克强表示,可以提供公租房,让那些从事助餐助行、日间照料、康复、老年大学等的社会力量免费使用,还可以给予水电气的费用减免,可以减税免税,因为他们实际上也是帮政府共同解决民生之难。社

区工作人员、政府的有关部门要保障公平准入,把主要的力量放在公正监管上,确保这些服务是安全可靠的,对那些违规的要坚决逐出市场,让老人、孩子、家庭都放心安心。老年人能安度晚年,孩子们有幸福的童年,那就有千家万户幸福愉悦的家庭,也可以让青年人或者中青年人有更多的精力去就业创业。

## 英国社区养老如何“像在家一样”

近日召开的上海市民政工作会议提出,2019年,在养老服务领域,上海将继续大力发展“嵌入式”养老,以大多数老年人社区养老为前提,做实街镇社区综合为老服务中心,整合各类为老服务资源,在城区打造“15分钟居家养老服务圈”。

在全球各地,社区养老都是老年人乐于选择的重要养老方式。经过一段时间的发展,英国社区养老已经形成了一套较为完整的体系,那里的经验或将带来一些启发。

### 更好地调动民间资源

英国是较早进入老龄化的国家之一,老龄化问题较为严峻。根据英国国家统计局2017年7月发布的数据,英国65岁以上的老年人占总人口比例为18%,85岁以上的老人占2.4%;预计到2046年,英国65岁以上的老人占比将达到24.7%。同时,英国人的预期寿命也在不断增加。预计到2036年,女性的预期寿命将达86.6岁,男性达83.7岁。

社区养老是目前英国大多数老人选择的养老方式,这体现出英国人“在家养老”或是尽可能地“如同在家养老”的理念。在

政府层面,英国社区居家养老主要由卫生和社会保障部以及地方社会服务局管理。1948年工党政府根据贝弗里奇报告的核心原则,建立了国民医疗保健制度(National Health Service, NHS)。国民医疗保健制度由卫生和社会保障部管理并实行分级制,其中一级保健(或称基础保健)由家庭诊所和社区诊所等构成,负责提供社区医疗和转诊服务。1974年英国成立了地方社会服务局,根据职能划分,卫生和社会保障部主要负责国民卫生服务体系的管理和监督,地方社会服务局主要负责养老服务购买、老年人服务评估和服务资源配置等工作。

按照英国有关社区照顾的法令,几乎所有的社区都配备相关的辅助设施、提供面向老年人的服务和帮扶政策。比如在伦敦布兰特区,社区网站上可以查阅到各种养老需求所对应的服务。例如,对于老年阿尔茨海默病患者,社区提供了4处专门的“咖啡馆”,能够让让这些患者相互交流、尽可能地融入社会以减缓病情的发展,也能够为其家人和看护者提供一个交流照顾经验的平台,甚至是一个释放情绪的出口。同时,有需要的人们

也可以在这里得到专业的建议和息。

如今,英国社区养老已经形成了一套较为完整的体系,与建设养老院、将老人集中起来看护相比,“去机构化”的社区养老可以更好地调动民间资源,展现养老服务的灵活性,也能够让老人最大限度地融入家庭和社区,尽可能让老人能够在自己熟悉的环境中安度晚年。

### 制定照护标准法

在社区层面,英国的社区照顾体系主要由经理人、专业工作人员和照顾员构成。经理人作为社区照顾的负责人,主要负责聘用工作人员、监督工作情况以及资金分配使用等。专业工作人员上岗需要通过相关资格考试,获得资格证书。专业工作人员主要负责了解社区内老年人的需求,帮助他们解决生活中的困难。照顾员直接为老年人提供照顾服务,其中包括部分志愿者。社区服务部门受政府监督,机构的资质、服务的水平以及从业人员的资格等都定期受到核查。老人可根据自身需求和自理能力,选择老年活动中心、日托所、护理机构等,服务内容涵盖照顾起居、陪同购物就医、心理支持等

方面。

英国社区养老对照护品质十分注重。在英国人看来,健康照护的终极目标不是由政府、医疗专业人员或是病人所设定的,它是依据最新的医疗专业知识,给人类带来健康,最重要的是确保个人没有长期自我照护的能力之下也可以维持自己最好的生活品质,包括独立、自主、参与、个人的满足和人类的尊严。

为保证社区照护的规范性,英国制定了国家层级的照护标准法。“国家最低标准”为社区照护机构的设施和服务订下了七个标准及指标。分别为:机构选择(资讯提供、契约、需求评估、开放参观、中级照护)、健康与个人照护(隐私与尊严、使用者服务计划、健康照护、药物治疗)、日常生活和社会活动(饮食与进食时间、社交接触与活动、自主与选择)、投诉与保护(投诉、权利、保护)、环境(整体建筑、公共空间、厕所与洗衣间、适应与设备、空间需求、家具设备、暖气与照明、卫生与感染控制)、工作人员(人数、资格、招募、训练)、管理与行政(每日运作、机构特性、品质保证、财务状况、使用者财产管理服务、人员管理、保存纪录、安全作业程序)。

### 恐将面临人力缺口

另一方面,随着养老市场多样化发展,英国也出现了诸如“退休社区”“退休村”的商业化老年公寓。这些“退休社区”与普通社区基本无异,老人以购买或租赁社区房屋的形式在这里居住,可以按照自己的喜好对房间进行装修和装饰,还可带来自己的宠物,随时邀请亲朋好友来做客。社区内餐厅、酒吧、图书馆、健身房、商店等配套设施一应俱全。同时,社区有面向老人的日常和医疗服务,也会组织各种适合老人的活动,老人可按需购买这些服务。不过,这种“退休社区”价格不菲,例如使用一套租赁式的房屋除了要先缴纳25万英镑外,每年还要缴纳租金、服务费等各项费用。

随着英国老龄人口的不断增长,社区养老面临越来越大的压力,包括资金和从业人员不足、对护理要求日渐严苛等。英国行将“脱欧”,而英国的养老服务体系中,来自欧盟国家的护理人员不在少数,一旦“脱欧”后的政策对这些人不那么“友好”,英国的社区养老事业恐怕将面临更大的人力缺口。

(据《解放日报》)