

专家解读

大力推动养老服务领域补短板强弱项提质量

胡祖铨

改善民生重要举措

养老服务事关亿万老年人的福祉，是百姓美好生活需要的重要内容。党的十八大以来，我国养老服务业快速发展，养老服务供给总量不断增加。但是目前相对于老年人多层次多样化的养老需求，养老服务领域发展不平衡、不充分的问题还比较突出，基本养老服务体系不够健全，非基本养老服务供给明显不足，养老服务整体偏低。

差距就是机遇，也孕育着巨大潜力和发展空间。近日，国家发改委联合17个部门印发《加大力度推动社会领域公共服务补短板强弱项提质量 促进形成强大国内市场的行动方案》，明确提出，健全基本养老服务体系，加强老年人健康服务体系建设，全面放开养老服务市场，提升养老服务质量。为此，当前积极推动养老服务领域补短板、强弱项、提质量，促进养老服务增加供给、改善质量，是践行以人民为中心的发展思想、保障改善民生的重要举措，也有利于扩大就业、提升养老服务业发展水平。

养老服务领域补短板强弱项提质量是适应我国老龄化程度加快的需要。2000年，我国60周岁及以上人口占比超过10%，标志着我国开始进入老龄化社会。此后，我国老年人口总量持续上升、老龄化程度不断加深。2000年~2018年，老年人口从1.26亿人增加到2.49亿人，几乎“倍增”。到2025年，我国老年人口将突破3亿、老龄化率超过20%；2035年，我国老年人口将突破4亿、老龄化率在30%左右；到2050年，我国老年人口将接近5亿、老龄化率超过35%。人口结构的快速老龄化，内在衍生出对养老服务设施、养老机构、养老护理人员、养老产品、养老服务能力等需求。

养老服务领域补短板强弱项提质量是满足我国居民消费升级的需要。当前，我国居民收入持续增长，中等收入群体正在崛起，消费转型升级的趋势十分明显，主要表现在向服务消费、中高端消费升级两个方面。作为服务消费和幸福消费的重要内容，我国居民的养老服务需求快速增长。

老年人的养老服务消费已经不再局限于助餐、助洁、助急、助浴、助行、助医等传统的服务项目，而是更加注重环境、质量和形式多样化等，为此，健康养老、旅居养老等养老新模式应运而生。同时，老年人对康复辅助器具产品的质量要求也在显著提高，辅助器具的精度、人性化、智能化和信息化成为发展趋势。

养老服务领域补短板强弱项提质量是深化供给侧结构性改革的具体举措。供给侧结构性改革要求补齐经济社会发展短板、优化供给结构，养老服务就是社会领域公共服务的主要短板之一，特别是在市场环境、总量匹配、服务质量、布局完善等方面仍存在不少短板。我国养老服务市场化程度不高，公办养老机构市场挤出效应突出，民办养老机构占比仅为四成，企业和社会组织参与养老服务业发展面临的“玻璃门”现象依然存在，投资积极性受到抑制，且养老床位数量不足、质量不高。截至2017年底，我国各类养老床位合计744.8万张，折合每名老年人拥有养老床位数为30.9张，与发达国家50张~70张的标准存在较大差距。

此外，近半数养老床位仅提供简单的留宿服务，根本不具备护理功能。养老专业人才严重匮乏，合格养老护理人员仅为市场需求的10%。医养结合推进缓慢，我国注册登记的养老服务机构达2.9万个，但真正具备医疗服务能力的只有两成左右。农村地区青壮年外出务工现象、贫困问题与养老矛盾交织，导致农村养老问题复杂严峻。

养老服务领域补短板强弱项提质量是形成强大国内市场的重要内容。加快提供更高质量更水平的养老服务供给，积极挖掘养老服务消费，这是一个前景十分广阔的国内市场。增加养老服务高质量供给能够更好地满足百姓迫切的养老需求，也可以通过减轻居民养老负担释放更多的消费潜力。通过加大养老服务设施、养老机构、养老信息平台等养老基础设施建设，加大养老服务领域从业人员技能培训力度，可以有效提升养老服务供给能力，充分对接日益增长的养老服务需求，极大地开拓和升级国内消费市场。通过政府购买养老服务、积极引导社会资本投向养老服务领域等措施，一方面可以借助社会资本的灵活

性、竞争性和专业性特点，及时发现和满足居民个性化、动态变化的养老服务需求，扩展市场空间；另一方面也为社会资本提供新的投资渠道，带动合理有效投资，激发市场活力。

牢牢抓住主攻方向

积极推动养老服务领域补短板、强弱项、提质量，重点须在“建体系、造环境、提标准”上下功夫。

“建体系”是在搭建服务体系上下功夫，主要是健全基本养老服务体系、健全老年人健康服务体系。在基本公共服务的补短板，政府应担重担；在非基本公共服务的强弱项，应做到多层次多样化供给，依靠社会力量改革创新来强弱项。其主要包括加大公办养老机构、养老服务设施、护理型床位建设力度；推进公办养老机构入住综合评估制度；实施特困人员供养服务设施和服务质量达标工程；鼓励有条件的农村特困供养服务机构（农村敬老院）为农村困难老年人提供集中托养服务；大力发展农村互助养老服务。在建设老年人健康服务体系方面，主要包括建立和完善覆盖全人群全生命

周期的综合性、连续性的服务体系；推动医疗机构与养老机构加强合作；全面推广老年人健康体检；加强康复医院、护理院和综合性医院老年医学科建设；推动基层医疗卫生机构积极开展老年人健康服务。

“造环境”是在营造市场环境上下功夫。主要是明确养老服务领域政府责任和市场发力的界限，全面放开养老服务市场，营造市场化的竞争环境，让社会资本成为养老服务领域的供给主体，强化市场在资源配置中的决定性作用和竞争政策的基础性地位。推动民办养老机构发展，取消养老机构设立许可；深化非营利性养老机构登记制度改革，允许养老机构依法依规设立多个服务网点；鼓励民间资本整合改造社会资源用于养老服务；开展企业协同推进养老服务发展行动计划。

“提标准”是在提高质量标准上下功夫。主要是构建养老服务领域质量标准和评价体系，通过标准提升促进养老服务在医养结合、“互联网+”、智能化等方面的质量提升。主要包括大力推进医养结合，提供全方位全周期的健康和养老服务；支持适合老年人的智能化产品、健康管理设备、健康养老移动应用软件（APP）等设计开发；加快建立全国统一的养老服务质量标准评价体系。

（作者单位：国家信息中心）

增加托育服务有效供给 着力破解“幼无所托”难题

洪秀敏 童连

全面两孩政策实施以来，“没人带孩子”日益成为制约家庭生育的重要因素，对婴幼儿托育服务的需求也日益旺盛。目前，受多方面因素影响，我国托育服务供给严重不足，且难以满足高质量需求。近日，国家发改委联合17个部门印发《加大力度推动社会领域公共服务补短板强弱项提质量 促进形成强大国内市场的行动方案》（以下简称《方案》），明确提出增加托育服务有效供给，开出了破解“幼无所托”的药方。

儿童为本 保障婴幼儿身心健康成长

未来，托育服务机构的建筑设计、功能布局、设施设备等应以保障婴幼儿安全和身心健康为前提。托育服务应遵循婴幼儿成长的特点和规律，明确不同年龄阶段的服务内容，按照科学育儿规律，为不同年龄段婴幼儿家庭提供差异化的科学育儿指导和托育服务。

《方案》提出，“加强对儿童生长发育、儿童营养、儿童心理、儿童运动等方面的综合干预，充分开发儿童潜能，促进儿童早期发展”，这对促进婴幼儿在身体发育、动作、语言、认知、情感与社会性等方面全面发展，具有重要意义。

规范管理 推动托育服务高质量发展

随着20世纪80年代末托儿所的萎缩，我国针对婴幼儿的照护体系逐渐缺失。当前，亟须加快建立政策法规体系，规范婴幼儿托育机构的注册登记、事中事后监管、评估、奖惩、退出等一系列管理制度。

《方案》提出，“制定行业准入标准、管理规范和监管标准，明确婴幼儿照护服务对象、服务内容、从业要求、设施设备、技术流程等规范标准”。这些规定，将使托育服务机构的资格申请、注册登记、规划建设和业务指导都有章可循，推动托育服务机构的标准化建设；另外，也将通过有力的监管制度规范和确保托育服务的优质服务，让广大家长安心、放心。培育建设一批示范性婴幼儿照护服务机构，将有利于发挥托育服务的示范引领作用。

多元发展 增加普惠性托育服务供给

《方案》充分考虑托育服务的公共属性，也更加注重引导增加普

惠性服务供给，并提出了若干举措促进托育服务多样化发展，以满足多层次个性化需要。同时，《方案》还特别强调“在农村和贫困地区进一步提升婴幼儿照护服务能力”，以有利于保障社会公平正义，不断增进全体人民在共建共享发展中的获得感。

因此，未来，各地在增加托育服务有效供给上，应充分利用社区中心、闲置校舍等存量资源建立婴幼儿看护中心，鼓励有条件的街道和社区举办婴幼儿照护服务机构，提供普惠性日间照料服务供给，推动社区内家庭托育服务需求得到就近方便解决；充分利用现有场地、设施、人员、管理等资源，鼓励和支持有条件的公办幼儿园和普惠性民办幼儿园向下延伸，接收3岁以下儿童，提供普惠性托育服务；鼓励和支持企事业单位在自有场地内举办托育服务机构，为职工提供福利性托育服务；积极引导和鼓励有资质的社会力量以多种形式举办托育服务机构，依法依规提供全日制、半日制、寄宿制、计时托管等多种形式的托育服务，以满足不同类型家庭和不同工作人群人群的托育服务需求；鼓励和支持社会组织发挥自身专业优势和特长，探索发展家庭育儿知识传播、社区共享平台等托育服务新模式新业态，发展多元化的普惠托育服务体系；促进托育服务向农村覆盖、向边远地区和生活困难群众倾斜。

多措并举 加强组织保障和支持引导

为加快建设一支师德高尚、热爱儿童、业务精良、结构合理的托育服务人员队伍，《方案》提出“积极开展保育知识、技能等培训，推动高职院校设置相关专业，开展家庭科学育儿培训指导”。

未来，各级政府首先要加强对托育服务的统筹协调，尽快建立健全行业主管部门牵头、各部门分工负责的协同工作机制，在托育服务规划、投入、资源供给、管理、评价等方面逐步建立起长效保障机制。其次，各级地方政府还要通过采取财政补贴与税收减免等方式，在资金、场地、人员等方面对托育服务机构实施补贴与优惠，积极探索和推动政府购买服务、公建民营、减免租金、以奖代补等政策支持方式，增加普惠性托育服务资源的有效供给。特别要注重发挥财政投入的引导作用和兜底作用，为低收入家庭、多子女和照顾老人照料等特定家庭提供托育服务补贴支持。

（作者单位：北京师范大学、复旦大学）



春节假期过后，多地家政服务市场供需两热。图为福建省妇联家庭关爱服务中心的家政人员求职现场（资料图片）。

新华社记者 宋为伟 摄

强供给 高水平满足家政和助餐消费所需

关博

近日，国家发改委联合17个部门印发的《加大力度推动社会领域公共服务补短板强弱项提质量 促进形成强大国内市场的行动方案》明确提出，推进家政培训和就业服务，推广城乡社区助餐服务。

家政服务和助餐服务是新时代非基本公共服务的重要组成部分，是家庭实现高质量美好生活需要的具体要求，也是形成强大国内市场重要消费服务增长点。为更加充分发挥家政和助餐服务业惠民生、促就业、助消费、稳增长积极作用，当前不仅要立足破解供需结构性矛盾，还要增强对城乡居民实际需求的回应能力，推动行业更高水平发展，最终实现社会有效需求更加充分释放，服务市场化、多元化、优质化供给体系全面建立。

满足需求刻不容缓

随着经济社会发展、人口年龄结构转变和生育政策调整，家庭承担了更多的养老、抚幼责任。特别是对于“4-2-1”或者“4-2-2”结构城市中70后、80后双职工家庭，家政服务、助餐服务等社会消费需求已经成为家庭的“刚需”。数据显示，全国家政服务行业营业收入达到4400亿元，同比增长26%。当前，部分地区已先行试点建设了面向老年人助餐服务体系，效果良好。

目前，在服务快速扩张的同时，家政和助餐领域服务有效供给能力不足问题凸显。家政服务市场主体

发展不健全，服务人员专业素质总体偏低，服务交易信息不对称和质量管理缺失问题严重；助餐服务体系面向对象狭窄，对社会服务能力利用不充分，服务质量有待改善。相关领域会有需求、供给跟不上的矛盾，已经成为制约家庭美好生活的重要非基本公共服务的“短板”，这不利于消费市场潜力充分释放。在此背景下，有必要以强供给为主线，持续开展家政服务提质扩容行动，进一步推进社会化养老助餐服务体系建设，提高行业成熟度，形成更高质量服务供给和更高层次的供需对接。

抓住供需矛盾“牛鼻子”

夯实家政、助餐服务弱项，进一步提升服务有效供给能力和提升供给质量的着力点在于针对目前制约服务发展和消费需求释放的主要矛盾，在加快破除体制机制障碍和创新服务提供方式过程中，只有优化资源配置结构，才能推进家政和助餐服务向更高质量、更高水平发展，实现服务有效供给更加充分满足社会有效需求。

家政服务人员队伍正规化、专业化和职业化不足，是服务提质和行业扩容的主要制约，也是造成服务需求满意度不理想的核心原因。为此，今后要以形成规范化培训体系和搭建服务标准规范为抓手，实施农民工学历和能力提升行动计划、巾帼家政专项培训工程专项培训支持计划。同时，搭建家政服务员和用工企业对接平台，开展订单、定向培训，使市场需要、企业需求有效传递到人才

培养环节，切实提高从业人员职业素质水平和对新时代家庭高品质需求的适应能力，进而培育壮大高品质服务供给，促进行业规范化发展。

发展和推广城乡社区助餐服务，关键在于从被服务对象实际需求出发，实现从“吃得上”“吃得饱”向“吃得好”“吃得营养健康”的品质升级。随着生活水平提高和生活方式、健康观念的转型，城乡居民对餐饮服务有着更高期待，面向民政对象的“补缺型”助餐服务已经难以适应居民家庭高品质生活需要。这就要求城乡助餐服务要在坚持公益定位和普惠覆盖的同时，注重服务升级和质量提升，形成社区助餐服务标准体系，丰富个性化产品和定制化服务。如大力发展适应居家老年人的健康餐、适应双职工家庭的“白领餐”、适应慢性病患者的低盐低脂低糖餐等多种餐饮产品，全方位满足各类“刚需”家庭的就餐需求。

形成多元高效供给体系

家政服务、助餐服务作为非基本公共服务项目，应坚持市场在资源配置中起决定性作用的原则，合理确定政府责任范围和行为边界。政府一方面要着重做好政策制定、规划引领、环境营造、监管等服务，积极发挥市场和社会主体作用，另一方面也要进一步释放企业服务供给积极性，破除局部性市场失灵，形成高效率供给体系，充分满足城乡居民多样化、多元化服务需要。

长期以来，家政服务领域存在较为严重的服务质量管理和信息“双

盲”现象，家政从业人员资质认定、服务质量评价、服务机构评级缺少标准，市场信息披露和诚信机制不健全，对家政服务员技能水平和服务质量缺少可靠的认定和追溯管理机制。一些职业技能差、道德水平低的从业人员以及失信企业长期不能从市场出清，制约了行业成熟发展和市场交易的有效达成。为此，今后要强化行业的职业道德，建立健全家政行业持续优化改进服务质量和效率，加快形成市场优胜劣汰的自律自净机制。

如今，我国餐饮服务高度成熟，从生产到配送各环节均有非常完备的市场服务主体和商业模式。未来，通过提升餐饮企业社区助餐服务水平，引导更多市场主体参与助餐服务体系建设，既有利于构建公平高效的市场竞争环境，也可以解决价格失准和行为扭曲问题，推动助餐服务标准化、连锁化发展，形成规模经济的助餐服务商业模式。同时，带动助餐服务产业链的延伸，鼓励餐饮企业通过电话送餐、互联网送餐等方式拓展服务范围，破解目前助餐服务面临的配送难问题，将助餐服务发展下沉到社区，真正解决居民生活必需的公共服务短缺问题。

（作者单位：中国宏观经济研究院社会所）