

积极应对人口老龄化 促进人口均衡发展

——全国政协专题协商会发言摘编

构建多层次养老保障体系

全国政协委员、中国社科院世界社保研究中心主任 郑秉文

目前,我国已初步构建起以基本养老保险为基础、以企业(职业)年金为补充、与个人储蓄性养老保险和商业养老保险相衔接的“三支柱”养老保险体系。第一支柱即基本养老保险制度,由国家、单位和个人共同负担,坚持全覆盖、保基本。第二支柱为企业(职业)年金制度,由单位和个人共同负担,实行完全积累,市场化运营。第三支柱即个人储蓄性养老保险和商业养老保险。

与世界平均水平相比,我国养老金占GDP比重存在较大差距,主要原因是第二、三支柱比重太少。第二、三

支柱养老金制度是夯实应对人口老龄化社会财富储备的核心资产,因为养老金第一支柱在中国和绝大多数发达国家都是现收现付制,而第二、三支柱才是积累养老金资产的主要载体。

发展多层次养老保障体系要靠科学的制度设计和配套的财税政策两方面发力。从制度设计上讲,第二支柱要最大限度扩大参与率,引入“自动加入”机制,取消雇主缴费归属期,放开个人投资选择权,引入生命周期基金,扩大投资范围。此外,第三支柱试点已3年多,应尽快公布升级版的第三支柱注

计,提高税优比例,简化个税抵扣手续,完善产品线,使之覆盖保险、基金、银行理财产品等。应打通第二、三支柱之间的通道,实现双赢。企业年金已经运行17年,应坚持一张蓝图绘到底。

从财税配套改革上讲,首先应建立养老金友好型个税制度,坚持宽税基、简税制、低税率的原则。其次,2019年我国成功实现了分项所得税制向个人综合所得税制的转变,改革还应继续,最终应以家庭总收入为单位进行年终汇算清缴,这是带动家庭成员参与第二、第三支柱养老金体系的重要举措。

加快“长护险”制度顶层设计

上海市政协常委、提案委员会常务副主任 黄鸣

“长护险”功能应定位为“长期照护”,淡化“医疗护理”。《关于开展长期护理保险制度试点的指导意见》(人社部发〔2016〕80号)明确,长期护理保险是“为长期失能人员的基本生活照料和与基本生活密切相关的医疗护理提供资金或服务保障的社会保险制度”,上海沿用该概念。通过4年多需求评估和服务对接实践,我们感到“长期护理保险”的本质内涵应当聚焦失能失智老年人的长期照护刚需,既区别于“医疗护理”,又不同于“类家政服务”。为此,定名为“长期照护保险”更

为妥当。强化独立险种的设计理念,明晰明确功能定位。基于目前“长护险”资金“出身”于医保的情况,在政策设计上,要厘清其与医疗的关系;在服务项目上,要考虑生活照护需求,避免形成“第二医疗保险”误区。

因此建议,一是要明确缴费性质,从医保基金中划拨的费用不再是医保基金,而是独立的“长护险”基金。二要完善缴费机制,探索个人缴费,先期可从降低医疗保险个人缴纳比例开始,将降低部分转为“长护险”个人缴费。

三要引入商业保险,针对保障内容、适用人群、保额、保障期限和保费等要素,开发政策性保险产品,以弥补当前“长护险”的三个不足:服务时间不足、服务项目不足、支付能力不足。商业保险公司可共享评估标准和结果、服务队伍以及服务网络。政府对购买“长护险”产品的对象给予一定比例的资金补贴,这既能提高老年人的支付能力,又可拉动养老服务消费。条件成熟时,在开发政策性“长护险”产品的基础上,逐步将“长护险”经办业务交给商业保险公司,政府对其进行监管。

大力发展“互联网+”居家养老

全国政协常委、辽宁省政协副主席 武献华

“互联网+”与居家养老服务相结合,既能为老年人谋福利,还能促进居家养老产业的发展。但还存在以政府为主、其他企业为辅的养老服务体系不完善,产业发展滞后,企业资金不足影响服务质量提升,服务供给单一性与养老实际需求多样性之间不平衡等难点和问题。为此,建议如下:

建立以政府为主导的多元主体参与机制。加强顶层设计,通过一系列法规及政策来健全完善相关市场。在政府主导的基础上,积极发挥社会组织及专业机构的力量,培育成熟的商业模式,通过竞争来促进相关产业的发展。放宽市场准入门槛,为互联网行业投身养老服务产业消除壁垒,

有选择地加大数据信息资源等的开放力度。加大对养老服务产业的扶持力度,支持优秀的互联网养老企业发展。

推进全国性养老服务信息平台建设。构建“系统+服务+老人+终端”的家庭智能看护系统,以社区为依托,以智慧养老服务平台为支撑,以智能终端为纽带,全方位提供老年人居家的安全性和保障性服务。将健康医疗大数据与家庭看护系统有机结合,搭建老年人健康管理平台,创建居家养老老年人健康档案,并与国内各大医疗单位、科研院所实现数据共享,提供及时的健康保障服务。利用互联网和移动终端搭建符合老年人需求的信息服务平台,整

合线下社区养老资源,从身体健康和心理健康两方面提供老年人教育、文娛活动、旅游康养等一体化的服务功能。

加强服务设施供给力度。完善社区居家养老服务用房保障,健全社区居家养老服务设施功能,明确配建居家养老服务设施具体标准。大力推进区域性居家养老服务中心建设,通过社会化运作方式,为老年人提供生活照料、关怀访视、心理咨询和应急救援等服务。

完善监管保障机制。“互联网+”居家养老平台拥有老人大量生活健康信息,其中涉及的网络安全和隐私保障问题不容忽视。应加强网络安全建设与监管,运营主体要加强对服务主体的审核和管理来保障信息安全。

推进医养结合高质量发展

全国政协委员、中日友好医院原副院长 姚树坤

医养结合是指在基本生活照料的基础上,为老年人提供医疗卫生方面的服务。目前,推进医养结合还存在一些问题:一是医养结合标准化建设不足,在机构准入标准、人员上岗资质、服务内容、评估体系等方面存在缺失,部分养老政策中的相关规定仍局限于养老和医疗相互独立的情形。二是医养结合机构需要较高的投入,但目前社会资本投入医养结合机构的积极性较低。现行政策对营利性医养结合机构的税收优惠和财政补贴支持不够。三是目前养老机构仍以传统的养老院、福利院为主,医院参与医养结合机构的积极性不高,部分基层医疗卫生机构以及民营医院存在大量的闲置资源没有充分利

用。为此建议:

进一步加强医养结合标准化建设。研究制定国家层面的医养结合标准体系并在实施中持续改进,完善医养结合机构的准入和退出标准,健全医养结合机构在建筑设计、活动场地、人员配备、护理操作、服务规程等方面的标准规范,确保相关企业与机构有章可循,规范运营。

完善优惠政策,吸引社会资本投资医养结合机构。逐步将目前医疗卫生和养老服务机构享受的优惠政策覆盖到由社会力量开办的医养结合机构上。根据医养结合机构提供的服务类别、专业程度、服务层次而不是其设立性质来确定税收优惠和补贴标准。进

一步在医养结合领域推广政府购买服务方式,培育专业的医养结合机构。

加快推进医养资源整合。鼓励有条件的养老机构集团化发展,联合医疗机构提供专业化医疗服务。支持公立和民营医院增设养老、康复床位,待条件成熟后可设置医养结合机构。健全医养结合机构与综合性医院之间的双向转诊机制,建立医养服务智慧化平台,通过电子健康档案实现数据共享,对老年病人实施持续健康管理。

医养结合是提高老年人生活质量、实现健康养老的一项有力措施,也是可以带动社会经济发展的新兴产业。建议持续推进医养结合高质量发展,推动积极应对老龄化国家战略的落实。

实施老有所为促进计划

全国政协委员、上海师范大学校长 袁雯

老有所为,作为积极老龄化的核心内容,对今天和未来的中国,日趋重要。当前老年志愿者注册人数多,实际参与少;偶尔参与多,持续参与少。缺机会、缺认可、缺激励,使得老有所为尚处于自发状态。据此建议实施老有所为促进计划,让老年人共享社会发展的成果,使老年生活更有质量。

建议将“老有所为”纳入老龄事业规划,落实专项经费,制定专项计划。

促进老年人参与社区志愿服务。采用政府购买服务的资助方式,支持各类社会组织、各类学校和教育机构,聚焦后代照护、老年人互助、微环境维护、睦邻关系、社区事务等主题,设计活动和持续参与机制,拓宽老年人服务社区的参与渠道,传承关爱互助的精神。

支持有专长的低龄老年人创业。设立“老有所为”创业扶持资金,优先支持低龄老年人创建志愿服务机构,鼓励他们提供面向老年人的健康服务。支

持学有所长的老年人开设工作室,传承文化与技能。让老年人通过“有为”实现“有价值的所养”。

建议制定“老有所为”实施意见,全面保障和落实老年人参与社会的权利。设计“老有所为”促进计划的目标原则和任务,构建老有所为的终身教育体系,保障老年人的继续教育权利,增强老年人的社会适应能力。科学开发低龄老年人力资源,制定适宜老年人的就业环境和岗位标准;以税收优惠等政策鼓励机构和企业灵活聘用老年人,发挥他们的专长。鼓励老年人退而不休,树立一批老年人标杆,弘扬老年人的长者风范。设立“老有所为突出贡献奖”,对在服务社会中做出突出贡献的老年人进行表彰。完善老年人社会保险体系,探索面向老年人再就业、志愿服务等情况的保险种类,采用政府购买的方式鼓励全社会提供可供老年人“老有所为”的岗位和机会。

构建生育支持政策体系

全国政协人口资源环境委员会副主任 王培安

当前,影响生育率的关键因素不是生育政策对生育子女数量的限制,而是“不愿生、不敢生、生不出、生不好”的问题。一是生育意愿显著下降,青年一代延迟婚育、不婚不育现象增加;二是公共服务不足,如托幼服务供给不足、大城市房价和子女教育成本过高、相关公共服务存在过度市场化倾向等;三是性别平等意识偏弱,产假时间较短、育儿假缺失,年轻父母很难平衡工作与育儿之间的矛盾,女性在劳动力市场中处于被动。为加快构建生育支持政策体系,建议:

将托育服务纳入基本公共服务范围。一是积极构建政府主导、以普惠微型托育机构为主体、社会力量广泛参与的托育服务体系,为城乡居民提供质量有保障、价格可承受、方便可及的托育服务。二是在出生人口减少、学前教育资源有富余的地区,鼓励“托幼一体化”,推动有条件的幼儿园开设托班,将2至3岁幼儿托育服务纳入以公立机构为主的普

惠型学前教育服务体系。三是加强贫困地区婴幼儿照护入户指导,将其列入乡村振兴战略的重要项目,巩固脱贫攻坚成果,缓解人口发展的区域不平衡问题。

构建与国家人口战略相适应的生育保障体系。一是将生育保险范围从与用人单位建立了劳动关系的职工扩展到所有医保参保人群。二是加强生育津贴制度的前瞻性研究,减轻用人单位雇佣女性的成本,防止加剧就业的性别歧视;强化生育津贴平衡国家、企业、个人生育成本的功能,逐步做大做强生育保障制度。三是将3岁以下育儿费用纳入专项附加扣除范围,进一步提高个税起征点,降低中低收入家庭税率。

建立健全家庭友好政策体系,将性别平等落到实处。一是以政策为先导,强调父亲在家庭事务中的责任,促进家庭内部性别平等。二是为职业女性提供带薪、无薪相结合的育儿假、家庭津贴、税收减免等制度,减少劳动力市场的性别歧视。

推动社区养老健康发展

北京市朝阳区政协委员、寸草春晖养老机构董事长 王小龙

我们是一家专注社区养老的连锁机构,主要发展模式为融合式养老,打造家门口的养老院。在实践中,我们感到制约社区养老的一大瓶颈是,在老龄化程度比较深的老旧小区,很难找到符合要求的物业来改造成社区养老设施,很多失能、失智老人只能被送到远郊区去养老。此外,社区养老服务事业也面临着人才的严重短缺,年轻人不愿意干,老员工流失率高。另外,租赁物业融资难等问题也制约了社区养老服务企业的发展。

2019年,国家推进普惠制养老,民营养老企业也有机会获取一些低成本。公建民营物业,大大降低了运营成本。公建民营项目基本上都是由政府免费提供物业,这样收费价格就比靠单纯市场租赁物业低至少20%—30%。以北京为例,同样针对重度失能、失智老人,如果是靠市场租赁物业的养老院,每位老人每个月入住

费用是9000—10000元,而公建民营养老院则是5000—7000元,费用明显降低。

为促进社区养老服务业发展,建议各地尽快建立针对养老服务事业的联席会议制度,出台针对老旧小区改造的一事一议、特事特办的政策,加大公建民营政策落地力度,解决老旧小区物业改造中原始手续缺失、消防设施配套不到位,从而阻碍申报审批的问题。特别是民政和消防部门应联合制定出台一些既保证安全,又能促进养老行业发展的政策,不搞一刀切。

出台政策鼓励从事养老护理员工作。建议在大学设立养老服务与管理专业,设立养老护理专业的职称通道,出台对养老护理员的补贴制度;建立产业扶持基金,对优秀的养老企业提供投融资担保服务,支持社区养老企业的健康发展。