285

<日期>=2011.07.13

<版次>=17

<版名>=民主政治周刊

<肩标题>=6月下旬，全国人大常委会执法检查组来到云南，检查老年人权益保障法实施情况

<标题>=明天，我们如何“老有所养”（见证）

<作者>=徐元锋;张燕辉

<正文>=<div align="center"><IMG src=〖\_\_embimg;\201107rmrb\_res\_1\_20110713\_1310489177859\_1.jpg\_\_〗 ><br />

<table width="700" border="0" ><tr><td class="pic" align="center">图为山东邹平县西王老年公寓的老人在编排舞蹈自娱自乐。<br>新华社记者 张燕辉摄</td></tr></table></div><br />

本报记者 徐元锋

　　“福利院虐待老人”、“‘空巢老人’度日艰难”、“农村老年人‘冬天站墙根，夏天找树荫’”，这样的新闻时有所闻。随着老龄化步伐加快，“人口红利”时代正在渐行渐远。今天抑或明天的老人，怎样才能走进老有所养的“秋天里”？

　　6月下旬，全国人大常委会执法检查组来到云南，检查老年人权益保障法的实施情况——这是全国人大常委会派出的7个检查组之一。全国人大常委会副委员长兼秘书长李建国表示，此次检查将和修法调研相结合。

　　我国从1999年开始进入老龄社会，“421”式的家庭结构越来越多，修订实施了15年的老年人权益保障法势在必行。那么，国家、社会和家庭该如何分担养老重任？如何吸引社会力量参与养老？农村养老“手长袖短”的难题怎样破解？

　　<b>1. 养老的担子如何分担？</b>

　　<b>政府需未雨绸缪为家庭养老“减压”</b>

　　在执法检查中，一个“极端案例”令人震惊：昆明市一位孤寡老人，被拆防盗笼的工人发现时，已经死在家里两年了。据悉，如此令人揪心的事件，近年来并非只此一起。

　　全国老龄委的研究报告指出：“21世纪的中国将是一个不可逆转的老龄社会”。我国目前60岁以上的老年人口达1.78亿，占全国总人口的13.26%，占世界老年人口的1/5，相当于整个欧洲老年人口的总和。据预计，2050年我国将有1/3的人是老年人，而80岁以上的人将达到1亿左右。麻烦的是，我国属于“未富先老”。

　　全国老龄办副主任朱勇告诉记者，我国人口老龄化还具有两个特点：计划生育政策使得“421”式的家庭结构逐渐成为主流；养老方面的城乡二元制，使得农村养老的压力很大。以云南为例，2009年农村老年人占老年人总数的八成三。

　　1996年开始施行的老年人权益保障法明确规定：“老年人养老主要依靠家庭。”显然，在“421”的家庭模式下，家庭养老“心有余而力不足”。“我们的思路是‘共同负担’，即由国家、社会和家庭共同挑起养老的担子。”云南省老龄委专职副主任王建新进一步解释，“说白了就是要强化政府的养老责任，并引入社会力量。”

　　云南省人大内务司法委员会建议，修法时把“制定老龄事业发展规划，并纳入国民经济和社会发展规划；根据经济发展和老年人口规模，增加对老龄事业、老年福利的投入；改善老年人生活和参与社会发展的条件；加强生活保障，发展和支持老龄产业、慈善事业”等内容列入政府职责。财政的蛋糕是多切给修路架桥，还是多切给老年人？云南省人大常委会常务副主任晏友琼认为：路或许可以晚些修，但老年人却等不得。

　　强化政府责任不单是投入问题。据统计，云南省现有老龄工作专职人员1497人，只占老年人总数的0.29%，在乡镇95%是兼职。丽江市老龄办建议：老龄办挂靠民政局，一没权、二没钱，仅有的几名工作人员还经常被抽调，老龄工作“说起来重要，干起来次要，忙起来不要”。与此同时，涉老部门有干休所、老干局、老年协会等，政出多门。丽江市人大常委会副主任、做了多年老龄工作的和继光感叹：“体制机制理不顺，工作就没法搞好。”

　　另外，作为议事协调机构的老龄委缺乏权威性，成员单位虽多但条块分割，老龄办“开个会请人都困难”。没有执法资格，也让老龄办对社会上的涉老违法行为干瞪眼。在前不久郑州市发生的“敬老院虐老事件”中，其调查是由市政府副秘书长牵头进行的。

　　云南省人大内务司法委员会郑重建议：“重新定位老龄工作机构职能，理顺老龄工作体制机制，从法律上明确规定老龄部门为贯彻实施老年人权益保障法的政府职能部门，并赋予其行政执法主体资格。”

　　<b>2. “银发产业”也有“美丽陷阱”</b>

　　<b>“社会化”养老既要有心还需有力</b>

　　朱勇将老年人所需服务分为四个层次：社会服务，专指失能、半失能老人所需的生活照料、精神慰藉和临终关怀等；基本公共服务，如养老保险、医疗保障；公共服务如交通、通讯等；商业服务。如此划分，是为了明晰政府责任。或许许多人都认为，政府为老年人提供的服务应集中在前三个领域。

　　针对老年人的商业服务被称为“银发产业”，也是公认的“朝阳产业”。但在我国养老服务社会化程度较高的上海市，也出现了令人担忧的现象：从事服务的人员文化程度越来越低；年龄越来越大；来源地越来越远，从江苏、山东等周边地带逐渐转移到西部地区。近年来，百姓对民政部门的投诉“大头”也渐渐由殡葬业转向养老产业。这折射出民营养老产业的生存难——“银发产业”也有“美丽陷阱”。

　　6月22日，检查组走进昆明市社区居家养老服务中心，这个“半公益性”的中心有1000多平方米，尝试将“专业化养老服务”引入社区，令人耳目一新。中心倡导老年人组成“结盟家庭”相互照料，受益者高兴地送来对联：无夫无妻而今结良缘，有儿有女何妨牵新伴。

　　中心主任徐丽萍介绍，目前共有22名职工，其中专业护理人员和医务人员15人。启动一年多来，中心开展社区老人健康服务5832人次，接受了15名长期日托老人，进入家庭护理服务27人。她给来访的检查组算了笔账：一次性投入200万元建设场地，再加上每年五六十万的运营费用，就可以服务2万名老人。

　　徐丽萍也有烦恼：场地租金是微利的中心最大的负担；继续引资的困难可能让中心陷入困境；养老服务还缺乏系统的宣传、引导。昆明市副市长李喜坦陈，市区准备建设37个养老服务中心，但地价是最大的制约：养老产业投资者希望按每亩五六十万的“成本价”拿地，但黄金地段的地价每亩已过千万。

　　老龄部门的调查报告显示，民营养老机构普遍反映没享受多少具体的扶持政策，倒认为政府在民办与公办之间有歧视：民办养老机构普遍申请不到建设项目和补助经费，也缺乏相应的信贷、税收优惠政策。看上去挺美的“朝阳产业”和现实的生存环境却“冰火两重天”，目前不少民办养老机构甚至到了“山穷水尽”的地步。

　　社会化养老服务如何从“有心”到“有力”？云南省民政厅厅长王树芬认为：社会化养老政府也要真金白银地支持，起到“药引子”的作用，对市场滞后的西部地区尤其如此。云南省人大常委会秘书长白保兴建议，国家应出台与老年人权益保障法配套的实施细则，明确对养老产业土地、税收、信贷等的支持政策。

　　除了对养老机构一视同仁，朱勇还建议：“政府提供服务未必由政府亲自经营，要充分利用市场的机制和力量，推行公办民营、民办公助和政府购买服务等运营管理模式。”对此，徐丽萍也建议：“让社区居家养老服务兼具‘福利性’和‘市场化’，才会一路走好。”

　　<b>3. “特别的你”需要“特别的爱”</b>

　　<b>农村养老呼唤“基本公共服务均等化”</b>

　　农村“留守老人”有多困难？来自湖北竹溪县的调查表明：近九成老人仍以种地为生；“小病拖、大病熬”现象仍十分普遍；精神“空巢”更难熬。云南省的调查表明：全省约有22万多农村五保供养对象，而现有的农村敬老院最大收养能力不足3万人，床位缺口非常大。检查组在检查中不断呼吁：“要高度重视农村老龄工作，特别是在中西部农村，农村养老无人办事、没钱办事的情况还很突出。”

　　老年人权益保障法开始施行时，农村还有“三提五统”。取消农业税后，原本集体供养的“五保供养”改由财政负担。但农村敬老院的日常运转经费大多没有列入各级财政，只能靠县级民政局和乡镇政府自行解决，其境况可想而知。

　　然而，在丽江市古城区寨后上村，老年人的生活却很优裕：全部加入了养老保险，每人每月有300元的“退休金”，年底还有“分红”。记者6月22日走进这个富足的村庄时，9位年过七旬的老人，正在用纳西族快板书庆祝建党90周年哩！

　　寨后上村地处丽江开发区，村里虽然已没有土地，但群众在自家小楼上开起家庭旅馆，村办企业和市场都很红火，村民们“基本生活靠集体，改善生活靠自己”。村集体每年150多万元的收入，成为村内老年人工资的坚实保障。一条普遍的经验是，凡是村集体有积累的，村里公共事务包括村民养老都容易解决。王建新提醒，农村在进行林权改革等改革时，不宜把集体资产分光了事，不然“手长袖短”，养老等公共事务难以承担。

　　6月底，一条“温暖”的新闻让人充满期待——国务院总理温家宝代表本届政府承诺：任期内基本实现城镇居民社会养老保险和新农保两项制度全覆盖。朱勇对此评价：“这标志着农村养老的基本制度框架已搭建起来。”

　　“现在农村养老最大的问题是医疗，特别是大病、慢性病”，朱勇分析说：“这需要国家进一步强化农村医疗保障，包括医疗卫生等基础设施建设。”无疑，在城乡之间和不同地区之间，农村的养老服务还很不平衡。逐步推进“基本公共服务均等化”，就成为农村养老的关键。

　　在既有的条件下，农村养老有没有新思路？朱勇介绍，国家可以考虑出台“家庭养老支持政策”，补贴家有老人的农户；还可以建立“养老互助组”，让稍年轻的老人照顾年老的老人，如此循环往复；发挥好农村老年人协会等乡土社会组织的作用。“农村的乡土观念强，不宜追求‘集中供养率’”，朱勇提醒说：“把有限的财力用于村庄，建设‘不出村的养老院’，会事半功倍。”

<数据库>=人民日报