

# “需求响应”视角下养老服务供需错配问题及其解决对策

◇ 盛 见

## 一、养老服务供需错配问题的具体表现

### (一) 服务模式上的供需错配

具体表现为机构养老模式容易获得政府和社会资本的青睐,而处于基础地位的家庭、居家社区养老模式,反而供给不足。

### (二) 服务对象和内容上的供需错配

现阶段,虽然专业化、个性化和亲情化的养老需求强度高,但在“未富先老”条件下,老人缺乏足够的养老经济支撑,导致养老供给主体赢利艰难,缺乏持续投入的积极性,无法去足够响应并有效满足这些养老需求,只能满足较低强度的养老需求。

### (三) 服务空间布局上的供需错配

一是养老服务东中西部地域供需错配严重。一方面,东部沿海地区由于人口流入增加了就业人口和经济积累,改善了养老服务供给,极大地缓解了人口老龄化压力,但由于户籍制度门槛的限制,流入人口无法有效享有当地养老服务。另一方面,中西部地区由于人口流出导致“留守”和“空巢”老人快速增加,加之流出人口年老后返乡养老,导致中西部地区养老需求增加迅速,但供给严重不足。二是养老服务城乡供需差距明显。城镇经济发展水平较高,经济投入能力较强,能为养老设施建设和服务创造较好条件;而农村养老服务发展起步晚,设施建设落后,服务水平不高。

## 二、养老服务供需错配的“需求响应不足”根源分析

(一) 缺陷性市场失灵是养老服务“需求响应不足”产生的根本原因

首先,在“未富先老”条件下,老龄群体自我支配的经济收入(主要是退休金和部分老人的劳动收入,

仅能支撑退休后的基本生活)不足以支撑购买养老服务的需要,支付能力存在较大缺口。其次,进入养老期的老人,已经离开工作或劳动岗位,身体心智功能加速退化,社会关系逐步萎缩,已经脱离主体社会,社会主体地位也严重弱化,养老服务选择的决策能力不断降低,很难在养老服务市场做到理性预期和选择,进一步弱化了自身的市场主体地位。最后,养老服务需求还受到老人的“居家养老”倾向性、传统养老观念等主观因素的严重影响。

(二) 供给主体对老人多元化需求响应难度大、成本高是“需求响应不足”产生的重要原因

第一,养老需求的个性化、多元化特征增加了供给侧对养老需求的响应难度。每位老人都是具有不同人生阅历的独特个体,拥有丰富的生活体验、工作经验和人生阅历,且一般都有较为固化的个性和习惯,对养老服务质量要求自然很高,既有服务规范化、专业化的要求,更有服务多元化、个性化、亲情化的需要。每位老人的多元化、个性化需求,大大增加了政府、企业、社会组织等供给主体获取真实养老需求信息以及有效满足需求的难度。

第二,企业等市场主体足够响应养老需求的成本过高。就机构养老而言,老人集中照护,便于照护人员集中服务并近距离接触和了解老人需求,能够最大限度掌握老人的个性化需求信息,虽然能够降低获取养老需求的信息成本和整体照护成本,但是如果完全按照每位老人专业化、个性化、多元化的养老需求来提供相应的养老服务,就会要求养老机构大幅增加各类专业照护人员,这势必造成供给成本的提高。在现阶段养老群体支付能力不足、养老服务业普遍缺乏盈利的情况下,养老企业是无法承受

的,所以众多养老企业只能在较低水平上响应养老需求并提供服务,在供给对象和供给内容上就容易出现供需错配失衡。

从社区和居家养老模式来看,由于服务对象分散居住,个性化、多元化养老需求点多面广。这样,在单个服务对象单次服务收费无法大幅上涨的情况下,服务供给主体面临了解老人真实需求的信息成本、上门服务的交通和时间成本,以及服务过程中各种风险掌控成本居高不下的困境。如果想通过扩大服务范围形成规模收益,必须不断地扩大服务地域范围,但这又可能导致上述成本指数级增加。因此,在目前“未富先老”养老服务收费有限的前提下,社区和居家养老的“需求响应”成本更高,更难有效满足老人的养老需求。

(三)政府失灵成为“需求响应不足”产生的外部原因

在养老服务市场存在市场失灵的前提下,政府失灵的存在会产生三方面影响。一是政绩显性偏好导致养老服务设施投入供需错位。建设公办养老机构、各类养老床位、智慧养老服务平台等硬件养老设施,以及远离城区的养老机构、特色康养小镇等大型养老基地,由于政绩显性强、便于考核,成为政府关注的重点;而建设家庭养老、居家社区养老服务设施,由于点多面广、政绩显性差、不易考核,反而容易被忽视。二是政府兜底性养老服务供给存在“需求响应不足”。与社会资本相比,政府兜底性养老服务“需求响应不足”更为严重,普遍供给粗放,缺乏效率,多数公办性质养老院,特别是乡村敬老院,养老服务质量不高,入住率很低。三是部分养老政策存在明显的“需求响应不足”。部分政策靶向不准、功能弱化,甚至与政策初衷背道而驰,有进一步加大“需求响应不足”的可能性。

三、以“需求足够响应”为导向化解养老服务供需错配难题的路径选择

(一)提高老人购买养老服务的经济社会支撑能力

首先,强化政府对老人购买养老服务的经济支撑。政府是养老服务供给的重要责任主体,重点提高养老服务支付的保障水平。尽快建立长期护理保险制度,积极探索划转部分国有资产充实长期护理

保险金的可行性路径。我国现有养老保险体系难以应对养老支出压力,要尽早开辟养老资金筹措的新渠道,主要通过加快推进常住人口市民化,积极扩大常住人口的参保范围和缴费率,稳步扩大养老保险覆盖面;面对劳动人口和养老资金不足压力,要适时提高退休年龄;国有资本占比高是我国经济体系的基础和优势,要发挥国有资本对养老的经济支撑作用,提高国有企业股息收入的养老投入等。其次,增加家庭对购买养老服务的投入。一般情况下大多数家庭都存在“住房—教育—医疗—养老”差序消费格局,家庭对社会养老消费的财富储备和经济支撑远远不够。要通过家庭支持政策引导家庭增加对老人养老消费的经济投入。最后,也要提高老人的社会地位,改善养老消费的社会条件。充分弘扬我国传统的孝道文化,塑造养老、孝老、敬老的良好社会环境,积极提高老人社会地位;增强养老法制意识,赡养老人应履行“对老年人在经济上供给、生活上照顾、精神上慰藉”的义务,保障老人合法权益。

(二)确立“需求导向”的决策原则

第一,坚持依据“就近养老”需求特性的决策原则。一般情况下,老人对养老服务需求强度与接受服务场所距离呈反比,距离家越近,需求强度越大。优化养老供给结构,限制远离老人熟悉环境的大型养老机构或休闲度假式的养老基地项目,鼓励就近发展社区嵌入式小型养老机构。增加政策扶持力度,大力发展居家社区养老,强化居家社区养老的主体地位。建立和完善支持家庭养老的政策体系,夯实家庭养老的基础地位。

第二,坚持依据养老服务需求弹性的决策原则。通常情况下,老人对养老服务的需求强度与身心失能程度呈正比,失能失智越严重,需求强度越大。要强化对失能失智和半失能失智老人的照护,尽快建立长期照护保险,优先发展“护理型”“康复型”和“医养康护型”等专业化养老机构,增加家庭或普通养老机构的护理床位和护理投入,尽快建立完备高效的养老照护体系。

第三,坚持依据养老需求地域分布的决策原则。在老年人聚集的小区,集聚养老资源,打造老年社区;在中心城区,围绕医疗资源合理布局养老资

源,减少向远离老人熟悉环境的城市郊区布局;农村老人养老需求普遍存在“强需求、弱表达、被忽视”的困境,要依据农村老人需求分布特点,强化投入优化布局,重点保障“留守”“空巢”老人的养老需求。

### (三)构建有助于强化“需求响应”的外部环境

第一,建立老人直接参与的养老决策机制。政府作为养老服务供给主体和责任主体,务必提高准确把握老人真实养老需求的主观能动性,探索建立有老人参与的养老决策机制。政府在决策养老服务事项时,必须召开有老人代表参加的会议,充分吸纳老人合理的需求意见。在决策执行过程中也要与老人保持沟通,及时吸纳服务对象的反馈意见。通过法定程序将该决策机制纳入老年人权益保障法规。

第二,建立和完善“需求导向”的养老服务供给体制机制。首先,建立统一的养老需求评估机制,强化养老需求响应的制度保障。协同民政、卫健、人社、社保、发改等部门制定统一的、系统的养老需求评估体系,使之成为老人获取和退出服务,以及养老供给主体分类建立、服务分类供给的基本依据,也成为政府考核、监管和奖惩的重要依据。其次,建立严格按照需求评估配置养老资源的机制。就是依据老人养老需求评估结果有效配置服务类别、级别、内容和服务机构。最后,进一步畅通异地养老“政策梗阻”,研究改革现行的财政养老供给体制,探索建立依据常住人口配置财政养老资源的体制机制,实现地区和城乡之间养老服务的供需均衡。

第三,建立健全有助于实现“需求足够响应”的政策环境。养老政策应该对养老需求特性(居家性、个性化等)、强度、结构、规模、分布等保持足够的响应,打造“需求足够响应”导向的政策体系。一是强化需求侧政策供给。在对老人养老需求严格评估的基础上,根据养老需求强度,直接给予老人发放不同标准的照护补贴,为增强老人市场主体地位增权赋能,提高老人自主选择的经济能力。二是提高供给侧政策扶持效率。改变政策实施方式,紧密结合需求响应的难点和痛点,精准施策,提高政策效率。将养老床位建设和运营补贴与入住老人的数量和满意

度相结合,提高老人选择机构和床位的经济条件,同时倒逼养老机构提高服务质量,强化养老需求响应,增加有效供给。

### (四)提高智能化供给水平,降低“需求足够响应”成本

市场失灵条件下,老人无法及时准确表达和传递需求信息,而供给侧由于足够响应养老需求的成本过高,也无法及时准确获得老人养老需求信息。显然,养老服务市场供需双方都缺乏足够的供需信息支撑。而通过提高养老服务供给智能化水平,能够充分运用信息化和智能化技术,实现信息共享、互联互通,重塑优化养老服务供需链条的各个环节,最大限度降低养老服务的成本、运营成本。因此,提高养老服务供给智能化水平,无疑成为提高“需求足够响应”程度的重要举措。

目前较为可行的举措就是全方位打造社区智慧养老。社区智慧养老就是利用现代互联网、大数据、人工智能等信息技术搭建服务平台,并以服务平台为核心整合包括养老管理中心、老人及子女、医疗机构、养老服务企业、商家等在内的养老资源,构建养老服务互联网系统。这种“全面整合”的社区智慧化养老,以获取老人需求为起点,以信息服务平台为整合手段,将家庭、居家社区、机构等养老服务各供给主体和医疗、护理、康复、家政等相关服务主体进行服务内容的衔接整合,实现各主体之间的信息互联互通、资源优化配置,构建“医养康护”一体化整合照料的养老服务模式,形成全服务链条。社区智慧化养老模式的核心是在不影响原有养老服务模式功能的基础上,打破各种模式和环节之间的信息壁垒,确保老人个性化养老需求和供给信息及时有效地相互传递,大幅提高供给主体精准服务和有效掌控风险的能力,降低养老供给的信息成本和需求响应成本,提高各类养老服务有效供给水平,有效降低供需错配失衡的可能性。

作者简介:盛见,河南省社会科学院城市与环境研究所副研究员。

(摘自《中州学刊》2021年第2期)