



新加坡养老服务市场化改革的启示

◆ 肖守渊

新加坡是一个资源匮乏的城市岛国，现有 60 周岁以上老人达 114 万人，占总人口数的 20%，到 2020 年将达到 26.5%，到 2030 年将达到 35.6%，到 2050 年将达到 39.6%。为积极应对人口老龄化，新加坡提出了提高就业与经济安全、促进在地养老化、提供全方位及可负担的医疗照顾和提倡活跃乐龄的工作思路，促进老龄事业与经济社会同步发展。

注重涉老工作的协调配合。新加坡建立完善和高效的老龄工作协调机构——部长级老龄化议题委员会，该委员会设经济保障小组、就业小组、社会融入小组、健康护理小组、

住屋小组、社会和谐小组，主席为主管人口老龄化与老人护理问题的部长，成员是卫生部部长、总理公署部长、文化社区及青年部部长、社会及家庭发展部政务部长、国家发展部政务部长等，主要任务是拟定政策、综合协调有关老龄工作和老龄问题等，主要职能由社会及家庭发展部、卫生部等政府部门承担，共 30 余名公务员专门从事老龄工作。为保证工作效率，新加坡建设了电子政务系统，即在网上进行政务活动，让涉老部门内部和各相关部门间进行整合重组，为民众提供周全无缝连接的政府服务。对涉及

老人一些重大问题，新加坡政府则通过立法规范并强制执行，建立严格的工作考评监督制度。

落实涉老工作在基层见效。只有中央一级政府的新加坡，涉老工作主要通过完善和系统的社区组织和群众组织来承担。为使涉老工作能真正落到基层社区，相关工作由新加坡社区建设领导机构的文化社区及青年部下辖的人民协会来承担。该协会主席是政府总理，设有社区发展理事会、公民咨询委员会、民众俱乐部、居民委员会等。该国现有 5 个社区发展理事会、89 个选区、89 个公民咨询委员会、106 个民众



俱乐部、493个居民委员会。社区发展理事会负责全国社区建设与管理,职能涉及基层社区建设的方方面面,代政府推行社会援助计划等,政府也为其提供的公共服务给予经费支持。人民协会有于2010年1月为应对人口老龄化专门成立的活跃乐龄委员会,由18名重要基层领袖组成,旨在向基层推广活跃乐龄生活,已在全国40多个选区推行了活跃乐龄的脑力益智游戏、舞蹈健身、营养早餐等“健乐项目”,其基层组织在全国吸引了3.8万名基层领袖人员,引导老人参与率达45%。它旨在推广活跃乐龄,以提高老人晚年生活质量,鼓励老人参与所在社区健身运动、健脑学习、交友、营养饮食等,与社区、商业机构合作开发涉老产品和开展为老服务,以满足老人各种需求和兴趣,有关费用主要由政府资助或参与政府推动实施各种乐龄计划或基金。

破解养老保障的统筹难题。新加坡鼓励国人自力更生和风险共担、机会均等,政府给予支持,如推出中央公积金制度,明确所有受雇的新加坡公民和永久居民都强制加入

的一项完全积累强制储蓄计划,并实行会员制,涵盖不同收入水平的大多数国人,形成以中央公积金制度为核心的健全的养老保障制度和运作体系,较好解决了公民养老、医疗、住房等难题。中央公积金局的任务是确保新加坡公民能享有终身入息、有能力支付医疗保健开销、购买住屋等,最终为公民提供晚年生活保障。新加坡明确无论是雇主还是雇员,都必须参加中央公积金计划,雇员按月薪的一定比例按时足额缴纳公积金,并计入会员个人账户。会员到了法定年龄或丧失劳动力时方可提取使用。该国的公积金缴费率为37%,其中雇员为20%,雇主为17%,所缴款项存入雇员普通户头、特别户头、保健储蓄户头的三个公积金户头。同时,政府依据会员公积金缴存情况推出了住屋购屋计划、公积金终身入息计划、就业入息补助计划、乐龄补贴计划等,其中的乐龄补贴计划是指政府拨款为低收入老人提供现金补助,以帮助他们应付退休生活开支,政府还根据老人一生收入水平、住屋类型和家人提供资助或依靠等给予

乐龄补贴。

医疗保障方面,通过保健储蓄计划、健保双全计划、保健基金计划等保障老人就医。如保健储蓄计划规定病人在政府办的基层社区医院住院只需缴纳15%的住院费,无能力缴纳者可向政府申请补助或申请全免,60岁以上老人在公立医院看病只需缴纳一般的门诊费和基本药费。健保双全计划是一项大病医疗保险计划,规定会员以公积金保健储蓄账户的存款投保,确保会员有能力支付重病治疗和长期住院而保健储蓄不足的费用。由此,为老人提供了健全医疗保障网。

住房保障方面,中央公积金积极介入低收入阶层的住房保障,规定低收入会员可以动用公积金普通户头的存款作为购房首付。新加坡建屋发展局在设计建造住屋时,专门设计了适合几代同堂的户型,并在购房价格上给予优惠。推出“乐龄公寓”计划,让老人在购买住屋上又多了一种选择,这些乐龄公寓一般建在成熟社区内,各种设施齐全完善,公共交通便利。此外,政府还针对独居老人和低收入涉老家

庭,提供一房式和二房式的小型住屋。现今82%的新加坡人均居住在政府建造的住屋中,实现让全民“居者有其屋”目标。

做实医与养的服务结合。新加坡养老服务是政府、社会、家庭、个人共同努力的结果,也是政府制度性保障措施和社会组织及民间志愿者与义工所提供的各类支持共同作用的结果。为此,政府对养老服务进行直接投入,在养老服务机构指导和管理上,成立了家庭和老年理事会,国会制定了养老服务机构管理法案。在养老服务设施建设上,政府是投资主体,基本上会提供90%的建设资金支持。对养老服务机构各项服务与运作成本,政府均提供不同数额的津贴或补贴。实行“双倍退税”鼓励政策,允许国家福利理事会认可的养老服务机构面向社会募捐,政府对经慈善总监认可的公益性组织募集款额进行1:1配套。新加坡注重老人生病照顾、康复护理和失智关怀,政府为此投资建成了专门照顾生病老人的8家家家庭护理组织、6家社区医院、60家康复疗养院。如今该国新设了6个老人日间照料中心、62个老人活动中心,除为老人提供更完善的社区服务、健身健脑外,让老人居家就近就便获得直接的养老服务与医疗护理帮助。

调动社会力量参与养老服务。新加坡现有45家社会力量兴办的慈善疗养院、38家市场运营的疗养院、387家社会团体组织成立的乐龄俱乐部,这些涉老服务机构都融合了养老与医疗的互补性,又各有侧重。一项统计表明,新加坡各类养老服务或医疗护理的机构收养的60岁以上老人中,公立收养的仅占12.1%,其他社会力量经营收养的占87.9%。据统计,截至2018年6月,新加坡全国公民义工参与率达35%。

倡导家庭养老的生活模式。新加坡注重发挥家庭养老服务功能,强调保持三代同堂的家庭结构,新加坡国会通过的《赡养父母法令》鼓励儿女与老人同住,并推出一系列津贴计划,为需要赡养老人的低收入家庭提供养老、医疗方面的津贴,推出专门的敬老保健金计划,政府为每项计划都拨出专款,已惠及数十万老人;政府还推出“三代同堂花红”和与年迈父母同住的纳税人享有扣税;规定子女的住房离父母的住所较近,政府给予一定住房补贴,免除子女探望父母时部分小区停车费。如今新加坡已婚子女与父母同住同一住屋或同一住屋区的住户已达48%。

新加坡养老服务市场化改革经验与做法,值得江西省借鉴。

充分发挥政府主导作用。学习新加坡经验,要充分发挥政府主导作用,统筹解决该省老龄问题,尤其是在推动和构建老龄服务体系、老年经济供养体系、老年健康支持体系、老年宜居环境体系的建设中发挥总动员和总协调作用。建议充分发挥省老龄工作委员会、省养老产业发展(全面提升养老院服务质量)工作领导小组的牵头抓总、综合协调、督促检查等作用,要抓好出台政策措施的落实问题,尤其在养老服务设施的建设、移交、运营等具体工作中要更加注重各类养老服务对象的不同需求,切实解决好养老服务供给不足的问题。如在推动日间照料、居家养老、医疗护理等工作中,要找准工作的重点、难点,逐一攻破,并结合实际,先试点再推广。

切实破解涉老工作的疑难点。新加坡把提高老人养老保障能力作为应对人口老龄化重中之重,建立健全老年保障体系,把养老服务列为政府最关心、最关注的重大民生问题。为此,建议江西要进一步建立

起为居家老人提供就近、便捷、全方位服务的工作机制,促进为养老服务向市场化、信息化、标准化、专业化方向发展。从新加坡政府推行的涉老工作各类计划给予不同津贴(补)贴在个人或单位的网上申请与审核、计划实施过程的评估与考核中吸取有益经验,运用到江西养老服务工作的政府财力投入、福彩公益金使用中,让各地及各相关方在获得政府资金支持时有明确的推进思路与实施方案,且实施过程有监管、工作结果有考评,完善养老服务责任的终身追究机制。

着力引导社会力量参与养老服务。新加坡政府重视人口老龄化问题,积极引导社会各层面广泛参与,在全国形成完整的为老服务网络和义工队伍,许多社会团体积极参与养老服务,通过高效优质、专业特长的服务实现政府为养老买单。建议江西要充分发挥政府引导作用和政策优势,着力打造各类专业养老服务队伍。通过不断完善政府对养老服务的投入模式、验收方式等,加大政府投入力度。要鼓励社会力量参与养老服务业发展,发挥政府资金对养老服务业的促进作用、引导效果,要着力处理好养老机构公办和民办的公平竞争、平等相待。

高度重视基层涉老工作。新加坡人民协会有所属基层组织及各类民间团体在应对人口老龄化中做了大量工作,扮演了重要角色。建议全省各级民政等相关部门要按照加强社会治理新要求,培育老年群众组织,规范发展基层老年协会建设,推动涉老社会治理迈上新台阶,充分发挥基层老年协会等老年群体的自我管理、自我教育、自我保护、自我服务和服务社会的作用。要支持老年人参与社会发展,开展多种形式的为老志愿服务和老有所为活动。

(作者单位:江西省老龄办)