

深港养老服务合作趋势及路径探索

刘晓玲

摘要：随着粤港澳大湾区的融合发展和人口老龄化不断加深，深港两地面临不同的养老困境，推动两地积极寻求养老合作有效途径。以岭南文化为基础的深港两地在养老资源和服务体系等诸多方面各具优势，养老服务合作具有现实可行性和必然性。深港两地应该抓住时代发展契机，在既往探索和实践基础上，全方位提升、推进深港跨境养老服务合作，协调两地养老政策理念，构建深港养老护理人员联合培养模式，搭建两地养老机构合作新平台，建立深港跨境养老医疗结算平台，促进跨境长者的社会参与和社会融合。最终实现两地养老互补共赢，达成构建和谐湾区的目标。

关键词：深港；养老服务合作；实现路径

中图分类号：D669.6 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706（2022）01-0096-06

《粤港澳大湾区发展规划纲要》（以下简称《纲要》）提出要打造健康湾区，促进社会保障与社会治理合作，深化养老服务合作，为粤港澳大湾区各个城市养老服务业带来了新的发展机遇。深港两地相互毗邻，推动和加强养老服务合作，不仅可以充分发挥两城优势，提升两地共同应对日趋严重的老龄化问题的能力，同时在大湾区背景下有助于促进香港融入国家发展大局，共享发展，推动跨境养老服务协同发展，改善社会民生，共建大湾区优质生活圈。

一、深港两地养老服务合作具有历史必然性

（一）《纲要》给深港跨境养老合作创造历史性机遇

粤港澳大湾区是我国开放程度最高、经济活

力最强的区域之一，养老合作早已受到关注，因存在制度性障碍，工作推进比较缓慢和艰难。《纲要》作为最顶层的制度设计，明确“深化养老服务合作，支持港澳投资者在珠三角九市按规定以独资、合资或合作等方式兴办养老等社会服务机构，为港澳居民在广东养老创造便利条件”。^[1]其中关于加强跨境公共服务和社会保障的衔接、支持港澳投资者在珠三角九市兴办养老等社会服务机构等规划，成为各地期盼已久的养老合作的政策基础和政策支持。从长远来看，港人北上养老的趋势会越来越明显，《纲要》带来了跨境养老合作的历史性发展机遇，可以解决掣肘香港长者北上养老因素，消除制度差异以及福利不可过境等限制成为可能。

本文为深圳市哲学社会科学规划2020年度课题“粤港澳大湾区背景下深港两地养老服务合作研究”（SZ2020D018）阶段性成果。

（二）香港养老发展北上合作成为必然

香港是世界老龄化程度较高的地区，巨大的老龄化压力促使香港特区政府寻求与内地开展跨区域养老合作，以纾解香港养老服务供需严重失衡的矛盾。根据香港统计署人口统计结果揭示，^[2]截至2020年年底，人口为747.42万人，人均寿命却是高居全球之首，男性平均寿命为81.70岁，女性为87.66岁；65岁及以上人口达到19.0%。香港早在1984年开始步入老龄化社会，人口老龄化程度不断加深，根据香港2015年至2064年的人口推算，预计到2033年65岁及以上长者数量则会增加至27%，将成为全球经济发达地区中人口老龄化程度最高的地区之一。香港拥有比较完善的养老服务体系和高质量的养老服务供给，但仍然存在养老服务供给不足问题，床位稀缺，轮候周期较为漫长，每年都有数千名老年人在轮候期间便已离世。因此，政府正在加快与内地养老合作步伐，以满足港人对养老服务和养老资源的需求，缓解社会焦虑情绪。

（三）深港合作为优化深圳养老方案提供契机

深圳是座人均年龄仅30多岁的年轻城市，根据七普人口统计数据，^[3]深圳65岁及以上人口为565,217人，比重3.22%，是目前老龄化程度最低的城市。社会养老服务需求平稳，老龄化问题未成显性。预计到2027年方步入老龄化社会，同时经济保持在稳步增长的合理区间，这为有效应对人口老龄化提供了难得的机遇期。为此，深圳前瞻谋划，开始“未雨绸缪”养老行动，并且提早规划养老服务“深圳方案”。然而，深圳养老基础薄弱，养老服务事业处于起步阶段，正在探索一条符合中国国情、深圳特点和现代社会治理规律的“老有颐养”先行示范道路，需要学习专业化养老服务经验，不断改进和优化深圳养老方案。香港政府在长期应对老龄化问题过程中，积累了丰富的理论与实践经验，探索出一条较为周全的老年人服务之路，具有与国际标准接轨的养老服务的管理水平。深港养老合作的实现，可以为优化深圳养老方案提供契机。

深港两地在养老服务发展方面各具优势，又面临挑战。因此，在推进粤港澳大湾区的建设中，进行跨境养老服务的合作，有利于粤港澳大湾区的深度协同合作，激发区域共同发展共享发展的

红利，促进大湾区的社会融合。

二、深港两地养老服务合作具有坚实基础和良好条件

（一）深港养老合作具有良好的历史文化基础
岭南文化是深港合作养老的重要历史文化基础，《纲要》指出“香港、澳门与珠三角九市文化同源、人缘相亲、民俗相近、优势互补。近年来，粤港澳合作不断深化，基础设施、投资贸易、金融服务、科技教育、休闲旅游、生态环保、社会服务等领域合作成效显著，已经形成了多层次、全方位的合作格局，打下了良好合作基础”。^[4]深港两地有着共同的历史文化基础，同宗同源，一脉相承，两地不论生活习惯、风俗、传统、文化结构等都基本相同，虽然香港被英国殖民百年，外来殖民文化与以岭南文化为主体的香港文化产生了激烈碰撞，但并未改变香港文化的根本，尤其是在改革开放后，深港两地经济交流、民间交往愈加活跃，岭南文化紧紧地把两地凝聚在一起共同推动改革开放，造就了“前店后厂”成功合作模式，为深圳的后续发展打下了深厚的基础。

深港两地一衣带水，通关便利，交通畅达，许多香港老年人乐意到深圳养老；香港官方语言与深圳本地方言同为粤语，语言习俗相似，到深圳养老的香港老年人能够较快适应新环境，能够安心住下来，深港两地具有开展养老合作的历史人文基础。

（二）深港养老合作具有政策协调基础

虽然深港两地往来便利，很多移居香港的深圳原住民或广东籍居民愿意叶落归根，选择回乡养老，但由于粤港、深港的养老政策不同，使得很多老年人对北上养老望而却步。香港政府一直尝试与内地进行社会层面的合作，试图打破一些政策禁锢。2010年《粤港合作框架协议》签订，这是关于粤港合作的第一个纲领性文件，它以“完善创新合作机制，进一步建立互利共赢的区域合作关系，有效整合存量资源”^[5]为宗旨，扭转了香港过去因“两制脱节”“两地分隔”而导致的边缘化趋势。^[6]这个协议推进广东与香港多个领域的合作，提出打造“优质生活圈”，在社会保障方面提出“支持香港服务提供者到广东举办养老、残疾人等社会福利机构，广东提供与内地民办

社会福利机构同等政策”。^[7]“香港审视各项相关范畴及政策改变所带来的深远影响,探讨在广东居住的香港居民的生活和消费模式,以确定未来有关在粤生活港人福利的政策方向。”^[8]对广东省和香港两地的角色分工做出了清晰的定位,在框架协议下,两地可就一些措施先行先试。这个协议首次赋予了粤港合作新的内涵,是粤港区域经济一体化的里程碑。^[9]随着《粤港合作框架协议》的不断深化,两地养老产业合作领域不断扩大,相关的政策协同被提上议事日程,而且不断加大力度和步伐。

粤港澳大湾区是中央提出的国家战略,而中央为大湾区养老保障政策协调提供了政策蓝本。中央对粤港澳大湾区的政策支持早在2015年就首次提出“深化港澳台合作,打造粤港澳大湾区”,并将打造粤港澳大湾区写入国家“十三五”规划。^[10]2019年2月18日的《纲要》更是直接提出要推进湾区中的社会保障合作,明确提出大湾区中的社会保障合作,加强跨境公共服务和社会保障的衔接,探索提高香港长者社会保障的可携性等,^[11]以顶层设计的形式明确提出了中央对粤港澳大湾区实现养老保障政策协调的支持。这就为大湾区中的地方政府提供了可参考的依据,为深港实现社会保障的协调和跨境养老合作提供了政策支持,对深港两地共同应对人口老龄化问题具有积极作用。

(三) 深港养老合作具有实践支持基础

随着粤港两地的合作领域不断扩大,香港积极推动养老北上,推动与内地的养老合作。2005年以来,粤港相关机构就多次展开交流、研讨,签署了《粤港合作框架协议》及其后的2014年重点工作部署,为开展养老合作提供了更加有利的条件,并且以不同方式展开养老合作实践。

广东计划及“福利跨境”政策的可持续性调整。为应对与日俱增的人口老龄化成本和养老空间上的局限,香港政府开始改变香港社会政策中原有的“孤岛”思维,开始树立“跨境政策”思维,^[12]1997年香港政府就开始实施“综援长者自愿回广东养老计划”,让年满60岁选择返回广东省养老的综援长者继续领取综援金,而且在2005年8月把这项计划扩展至福建省,整个计划更名为“综援长者广东籍福建省养老计划”,并且不断调整相关

政策,逐渐减少由于跨境带来的福利障碍,有效减轻香港长者在内地跨境养老负担。

香港试水在粤建立港人养老机构。随着“跨境福利”政策的实施和不断调整,以及两地经济发展差别的缩小,不少原籍广东的香港长者选择回广东居住、养老。香港政府一直以来就在讨论如何为香港居民在广东养老创造便利条件,考虑如何协助这些生活在广东省的老年人可以获得所需的安老服务。香港非政府机构扮演了这一先行者的角色,即由香港复康会在深圳营办的、2006年投入服务的“香港赛马会深圳复康会颐康院”,由伸手助人协会在肇庆营办并于2001年开始投入服务的“香港赛马会伸手助人肇庆护老颐养院”。香港社会福利署自2014年6月开始推行广东院舍住宿照顾服务试验计划,让正在轮候香港资助护理安老宿位的长者自愿选择入住这两间由香港非政府机构营办的院舍,参与试验计划的长者的住宿费用全数由政府资助,以此吸引港人长者到粤养老,缓解香港本土的养老压力。香港政府统计处的资料表明,^[13]截至2021年4月约有九万名65岁以上的香港永久居民正在广东省养老。

跨境养老长者医疗券的推行与使用。根据国际经验,跨境养老最大的障碍就是医疗服务和医疗福利的不可转移性。深港两地对此进行了深入的研究和探讨,利用两地在医疗卫生领域的合作便利,充分发挥地缘优势,自2015年10月起,移居内地的香港长者可在港大深圳医院使用港府资助的医疗券支付基本医疗费用的费用,此举方便居住在深圳乃至珠三角的香港长者就近就医,被视为深港跨境医疗的服务创新,也是推动跨境养老的创新之举,给跨境养老的长者带来医疗便利。但是该医疗福利的适用范围及额度受到一定限制,这是以后需要调整的方向。

三、深港养老深度合作的实现路径

深港跨境养老合作通过各方的努力和积极探索,在诸多方面进行改革创新,已经取得长足进步,奠定了进一步发展的基础。粤港澳大湾区的战略部署给深港合作带来新的历史机遇,充分发挥两地各自的养老优势,积极探索深港跨境养老的深度合作路径,实现双城养老包容,并丰富跨境养

老协同发展模式的内涵。

（一）协调养老政策理念，达成目标一致性

推动跨境养老，需要两地具有基本协调的政策理念，方能达成政策目标的一致性。在具有共同目标的前提下，共同对话，相互磋商，为跨境养老服务确定政策内容、寻找有效实现路径，这是推进跨境养老协同发展的基础。人口老龄化成为我们这个时代的新命题，“应对人口老龄化”和“提高老年人生活质量”的理念及其政策目标显得简单，深港跨境养老合作内容也比较单一。目前，粤港澳大湾区规划建设带给双方在社会服务方面展开全面合作的历史机遇，而且深圳正处于“双区”驱动和“双区”叠加的黄金发展期，正在形成全面开放的新发展格局，新的历史时期下的跨境养老服务理念应该涵盖以下两方面的内容：

一方面，积极应对未来老龄化带来的社会压力和社会问题，核心内容应该坚持以老年人为中心，完善养老保障的制度体系，使老年人能够共享大湾区发展成果。坚持“六个老有”的老龄工作目标，提高老年人的晚年生活质量，向深港老年人展示大湾区的发展现状和未来愿景，让他们参与粤港澳大湾区的发展中，使跨境老年人的生活不与社会脱节，融入跨境生活的社区中，与社区居民共同参与社区的治理中。让他们理解自己的跨境养老选择就是在分享大湾区发展的成果，也是在助力大湾区的协调统一大布局。这样可以丰富跨境养老保障的政策目标。因此，坚持共享区域发展理念，不仅是使老年人能够有尊严地生活，为他们提供适当的支援，同时能够提升老年人及其子女的获得感、幸福感、安全感，以期实践“老有所属、老有所养、老有所为”的理想，更是要实现“老有颐养”的民生幸福，共同达成深港两地共同的养老保障政策理念和政策目标。另一方面，跨境养老是大湾区协同发展的一个重要内容，推动跨境养老实际上是解决两地社会保障的制度障碍，推动实现医疗及其他公共服务资源均衡发展，以此实现区域内养老服务资源有效组合，达到整体养老服务水平的共同提高。深港两地老龄化时间进程不一样，老龄化现实程度有巨大差距，相应的政策措施有各自的重点部署和

策略安排，形成不同的养老资源及优势。深港跨境养老实际也是“边富边老”与“有备而老”模式的碰撞，两城具有明显不一样的养老优势与各自的弱项，在大湾区发展规划背景下，进一步深化交流合作，更积极探索跨境养老的协作机制，实现方便两地老年人共享优待和服务资源，使他们的获得感、幸福感、安全感具有保障性和可持续性。

（二）构建养老护理人员联合培养模式，丰富跨境养老合作内容

养老护理人员紧缺成为现时养老服务业界的一道普遍难题。随着老龄化程度的持续加深和养老服务体系的不完善，对养老护理人员的专业培训成为必需。深圳由于缺乏一定的基础和经验，还未能建立起完整的培养体系，建设一支满足未来老龄化需求的养老护理人才队伍任重道远。香港在社会福利署的大力推动下，在比较短的时间内已经逐渐建立起一支多层次、专业化的安老护理人才队伍，并且随着政府的大力介入和推动，有效吸纳年轻人参加政府资助培训计划，投身安老护理事业，及时补充了护老行业的新鲜血液。

深港两地在养老服务队伍建设方面起点不同，培训理念有别，具有不同的培训优势，又存在各自的短板。深港应该进一步深化养老人才培养合作，发挥两地优势，充分利用深圳搭建的高起点人才培养平台和面向全国招生的优势，合理汲取香港相对完善的养老护理人才培养体系的经验，探讨两地在养老服务人才队伍培养的协作模式，共同培养有价值情怀、有专业能力、有国际视野的养老领域领军人才。在这个共建平台上，既能传输香港经验，建立深圳本土养老护理人才队伍培养体系，提高深圳养老服务水准，又能通过深圳吸引全国青年学生，充实香港护理人才队伍力量，达到区域协同发展的互补共赢目的。因此，可以从以下几方面推进深港两地养老护理人才培养合作模式：

第一，建立双方认可的养老护理人员认证标准。加强深港两地的交流，借鉴国际先进经验和做法，在兼顾国际化标准的同时，结合深港两地跨境养老护理的新要求，创新本土化模式，培养适应跨境养老需求的养老护理人才队伍，探讨推动养老护理人员职业标准和人才评价的互认互通

的可行性,确认和建立与国际接轨的养老护理人员认证标准体系。第二,建立双方合作培训培养养老护理人员机制。养老护理工作既是价值理念的体现,又需要实际操作的行动能力。因此,可以为两地养老护理工作队伍举办多种形式的培训和交流,邀请香港资深的专业人士参与深圳的教学设计和教学课堂,同时输送深圳在学的优秀养老护理学员到香港接受培训,或到机构实习体验。第三,推动两地养老护理人员的流动建制。深圳需要培养、引进高端的养老护理专业人才,在粤港澳大湾区深化合作进程中,建立引进香港养老行业专家,或养老业界管理人员的机制,到深圳传经送宝或亲临指导,以提高深圳养老行业的专业水平。同时,香港可以通过优才引进方式,鼓励和吸引深圳学生报考香港院校的护理专业,培养与国际养老标准接轨的高级人才。第四,建立护理人员引进机制。深港两地建立联动机制,制定相关政策,从深圳引进养老护理人员,补充香港人力资源的匮乏。香港安老业界最大的挑战便是人力的问题,现时资助家居照顾服务中的家务助理空缺率高达18%,而内地人力相对资源富足,深圳人口增量最大,香港可以充分受惠这一人口红利,解决香港护理人员不足的状况。

(三) 深化养老机构合作,搭建养老机构合作新平台

香港2020年每千名65岁或以上的人口有21.3个资助护理安老院宿位/护养院宿位,^[14]这一标准明显偏低,香港资助安老院舍服务轮候时间长,而且愈来愈长,这是众所周知的事实。根据香港劳工及福利局的统计,^[15]从2017年资助安老院舍的需求率推算,2037年至2047年的10年间,香港要兴建共458间资助安老院(以平均每间安老院有100名资助宿位计算),显然难以为继。

从1997年香港回归后,深港两地在经济密切合作的基础上,经过多方多轮的协商,合作领域延展至社会福利方面,在框架协议下,先行先试了养老等方面的不同合作方式,从“广东计划”到港资在深圳兴办养老院等。选择到深圳养老的香港人数,根据港大深圳医院运营六年的统计数据,现有香港人就诊十万多人次。在这十万多人次中,有绝大部分人是挑选在深圳市或周边地区

养老,他们或者住在养老院,或者购房自住。深圳人口结构相对年轻,养老任务未显迫切,但一直在积极“为老而备”,根据深圳市民政局统计数据,^[16]深圳养老床位11,700张,千名老年床位达38张,但全市养老机构入住率不高,截至2020年9月份,深圳市养老机构床位入住率仅为35.37%。在大湾区建设的背景下,深港两地迎来深化养老合作的良好时机,应该建立互通有无、优势互补的养老合作模式,达成互利共赢的局面,共同解决养老社会问题。因此,深港养老机构合作方式除了港资到深举办养老机构以及两地合办养老机构外,还应该更积极探索开放深圳养老院的新模式,香港政府向深圳购买养老床位,并向香港长者开放深圳的养老宿位,或者香港政府建立和扩大与深圳合作试点区域范围,对有意愿入住深圳养老院的长者给予补贴,帮助他们解决费用支付问题,以此提高深圳养老机构的入住率,缓解香港养老宿位紧张的压力;积极探索深圳养老院共同管理模式,引进香港专业管理人才,对标国际养老服务标准,以此提升深圳的养老服务水平质量,提高深圳养老服务对香港长者的养老吸引力。

(四) 建立深港跨境养老医疗结算平台,增强跨境养老福利可携性

《纲要》指出“加强跨境公共服务和社会保障的衔接,提高香港长者社会保障措施的可携性”。^[17]跨境养老最大的政策障碍,就是跨境医疗福利和养老津贴的跨境可携性。为了推动跨境养老,深港一直以来都在克服各种困难和阻力,逐步推进跨境福利的可携性并提高转移程度。在香港政府的积极推动下,其福利政策调整到让跨境养老的港人做到可以随时随地享受养老津贴,实现养老津贴跨境的可携性。香港政府自2015年10月起推出长者医疗券港大深圳医院试点计划,香港长者可在港大深圳医院使用香港长者医疗券,试点计划体现了深港合作的优势,它打破了两地不同的医疗体制限制,但医疗券额度却有限,跨境长者享受不了在港的医疗福利水平。

为了更好地实现跨境养老的医疗福利转移,让选择深圳跨境养老的长者安心养老,可以借鉴内地“国家异地就医结算系统”做法,打通跨境医疗

福利转移的瓶颈和障碍,建立“跨境就医结算系统”,达成使跨境养老老者在深圳指定医院依然能够享受到在港同等的医疗福利待遇的目的,解决在深养老的就医负担,同时解决他们在港就医轮候时间长的问題。通过建立结算平台,香港老者在深养老,既能方便及时就医,又能在不用增加经济负担的情况下享受到与在原籍地香港同等的福利,解决跨境养老担忧的就医问题。毋庸置疑,跨境医疗福利转移涉及深港两地社会保障制度、医疗卫生管理制度、医疗保险制度、财政结算制度等政策体系的差异以及多部门的协调运作,需要双方政府精心设计该结算系统,选择符合条件的医疗机构进行试点,并且根据养老医养结合要求,择机为跨境长者提供“跨境长者医养福利券”,解决香港老者在深圳养老和就医的费用支付问题。通过体系建立与医保试点建设,打造粤港澳医养结合养老示范工程,并作为跨境合作养老的标杆在全国推广。

(五)积极促进跨境老者在深的社会参与,加大港深社会融合力度

无论是粤港还是深港的养老政策协调、养老服务合作等都主要集中在老年人经济保障、老年人医疗保障、老年人服务保障三方面,而对促进跨境老年人加深了解当地社会,促进老年人参与和融入生活社区的工作还不够重视。积极老龄化的理念就是要提高老年人的生活质量而优化其健康、参与及保障的机会,使老年人生活更有尊严、更有价值,为此就要有积极的政策和行动应对人口老龄化。跨境老年人与其他老年人一样具有经年积累的知识、智慧和经验,加之长期生活在中英两种文化环境下,他们本身是一笔宝贵的社会财富。在积极老龄化的新视角下,深港两地可以进一步协调立场,以激发和发挥老年人的主动创造性为核心,制定相关的社会参与政策措施,将跨境老年人的社区参与、文体活动组织以及公益活动参与等政策措施落实到具体的养老方案和行动中,让他们融入大湾区发展,以此既可以丰富粤港澳大湾区养老保障政策,又能有助于“老有所养、老有所医、老有所为、老有所学、老有所教、老有所乐”的真正实现,保障老年人养老生活质量,提高老年人生活水平,保证老年人的身心健康,更要

让老年人发挥特长和余热,感受被尊重、被需求的精神抚慰,积极推动深港养老合作的步伐。

在粤港澳大湾区背景下,中央和地方政府为深港养老服务合作提供了坚实的政策支持,深港两地站在既往探索实践基础之上的新起点,以更宽的视野学习和借鉴先进经验,以更高的格局客观分析两地独具特色的养老资源优势及其短板,以更大力度打破各种政策或制度瓶颈,克服现有的机制障碍,激活深圳养老活力,纾解香港养老压力,打造一个可以共享优势,互利共赢的养老合作范式,促进区域社会的一体化发展。

参考文献:

- [1][4][11][17] 国务院等.粤港澳大湾区发展规划纲要[Z].2019-02-18.
- [2][13] 政府统计处(censtatd.gov.hk)[EB/OL].
- [3] 深圳市第七次全国人口普查——深圳市统计局网站(sz.gov.cn)[EB/OL].
- [5][7][8] 国务院.粤港合作框架协议[Z].2010-04-07.
- [6] 人民网.香港媒体关注《粤港合作框架协议》签订[EB/OL].搜狐新闻,http://news.sohu.com/20100408/n271399209.shtml.
- [9] 陈沁.粤港澳大湾区构建中的养老保障政策协调研究[D].广州大学硕士学位论文,2019-07.
- [10] 国家发展和改革委员会等.深化粤港澳合作推进大湾区建设框架协议[Z].2017-07-14.
- [12] 岳经纶.香港社会救助制度的发展及其对中国内地的借鉴[J].暨南学报(哲学社会科学版),2017,(7).
- [14] 社会福利署:主页(swd.gov.hk)[EB/OL].
- [15] 劳工及福利局:主页(lwb.gov.hk)[EB/OL].
- [16] 深圳市民政在线(sz.gov.cn)[EB/OL].

作者:刘晓玲,中共深圳市委党校公共管理教研部副教授、博士

责任编辑:钟晓媚