

我区养老事业发展现状及对策建议

□区政协课题组

根据联合国提出的国际通用的标准,一个国家或地区60岁以上老年人口占人口总数的10%,或65岁以上老年人口占人口总数的7%,即为老龄化社会。我区自上世纪90年代末进入老龄化社会,此后老年人口数呈现快速增长态势,至2017年,60周岁以上人口达125674人,占人口总数的26.19%,高于全国和省市平均水平,已处于中度老龄化社会。如何应对快速到来的社会老龄化形势,积极化解“未富先老”导致的养老供需矛盾,已成社会各界关注的热点。为此,区政协组建课题调研组,就我区养老事业的发展现状和存在问题展开深入调查研究。

一、我区养老事业发展现状

全区养老服务各项工作经过三十余年发展,已基本形成“居家养老为基础、社区养老为依托、机构养老为支撑”的发展格局。

(一)以政府主导为重点,养老服务基础设施建设初见成效

我区养老领域基础设施建设起步于改革开放初期,为保障社会“三无”、农村“五保”人员及特殊困难群体老有所住、老有所养,着手在全区布局建设公办养老机构。经几年努力,各镇(街道)已建有一家以上公办(敬)老院,基本实现困难老人由政府兜底供养的目标。随着人口老龄化加剧和供养人员范围不断扩大,我区积极鼓励民间资本进入养老领域参与建设,出台了《关于进一步鼓励民间资本投资养老服务业的实施意见》等政策性文件,民间资本参与积极性得到激发,共建成民办养老机构12家,床位1672张,入住老人827人,成为养老体系建设中的重要力量,呈现“公办保兜底、民办促普惠”的公民融合发展良好格局,为今后服务对象从单纯兜底向全社会开放,服务方式从传统养老向医疗、休闲、养生等特色化转变奠定了坚实的基础。

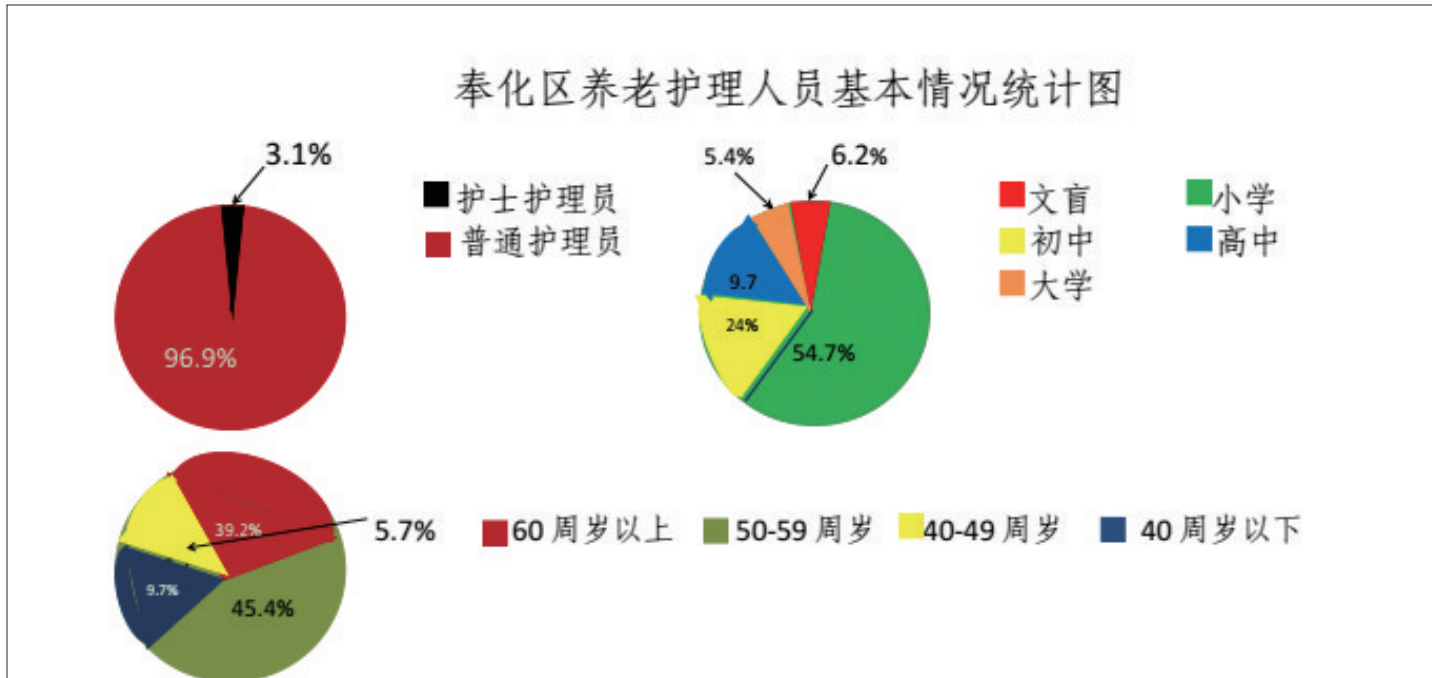
(二)以服务需求为导向,养老多元格局初露端倪

机构养老实施转型升级。随着老年人口逐渐增多,服务需求也渐现多元化态势,传统养老机构不再停滞于只供养特殊人群、或单一的养老临终服务。为此,我区加大对养老机构的建设改造力度,近年共投资近9000万元,对已有养老机构实施新建、改(扩)建工程,进一步改善住养环境,新增床位450张,现有养老机构已基本能满足向社会全开放的要求,服务方式也因硬件的改善而渐现多样化格局。居家养老实现区域覆盖。2007年我区正式启动居家养老工作,制定出台了《关于推进社区居家养老工作的实施意见》《关于推进区域性居家养老服务中心建设的指导意见》等文件,重点在各镇(街道)和社区(村)布局建设居家养老服务中心(站)。迄今建成居家养老服务机构379家,其中镇(街道)级服务中心5家,居家养老服务机构覆盖了所有城市社区和95%农村社区。在此基础上,针对农村地区独居、孤寡老人多就难情况,我区率先在农村开展助餐服务。2013年,全区第一家老年食堂在大堰西堡岙村成立,之后在全区逐渐推开,相继建成了18家如溪口沙堤、莼湖缪家、西坞蒋家池头等广受老年人好评的老年食堂。

特色养老满足个性需求。2013年起,为满足不同老年人的需求,我区探索培育民办特色型养老机构,全区第一家“医养结合”型养老机构——文芳老人护理院成立,该院依托伊美医院,为养老老人提供完善的医疗服务,可供老人在医养之间自如转换;2015年溪口大爱城养生养老项目完成签约、征地,该项目在建设老年公寓同时,积极开发老年医疗、旅游、教育等养老产品,满足个性需求;2017年滕头养生颐乐园开园,依托5A级景区,营造绿色生态的住养环境,吸引了周边中高端收入老年群体入住。

(三)以规范管理为抓手,养老服务整体水平逐步提升

民政部门十分重视通过制定规范、奖惩激励等方法,调动各养老服务机构和镇(街道)村(社区)积极性,形成合力共同提高服务水平。实施等级考评制度。区民政局牵头建立对所有养老机构实施分类等级评定制度,制定评定标准,完善评定程序,并将评定结果与奖励补助政策挂钩,实施动态管理,促使各机构不断提高服务水平;将养老机构的建设、运营、安全管理纳入对镇(街道)的年度考核,以形成齐抓共管的合力。完善补助激励政策。将养老机构特色化运营纳入管理考核范围,对服务创新、管理创新的机构在年终考评和运营补贴方面予以倾斜,促使各机构不断提升服务水平;用足用好现有扶持政策,



逐步完善机构运营补助方法,鼓励公办机构加大投入,完善设施设备,提升养老服务专业化水平。

二、我区养老事业发展阻碍因素分析

近年来,我区养老服务各项工作取得快速发展,成效明显。但根据新时代新要求,要实现“走在前列”,为建设“后来居上、最美最好”新奉化增光添彩,仍然需要我们克服诸多阻碍因素。

(一)养老服务体系建设的理念亟待更新

随着人口老龄化、高龄化和空巢化的日益严峻,传统的“养儿防老”和福利供养的服务模式已难以满足不断增长的养老需求,新修订的《老年人权益保障法》从国家战略层面面对养老服务方式作了调整,提出“国家建立和完善以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的社会养老服务体系”,这就明确提出了今后养老服务体系建设的方向和重点,即“居家养老”,是以家庭为基础,以城乡社区为依托,由政府提供基本公共服务,企业和社会组织提供专业化服务,基层群众性自治组织和志愿者提供公益和互助服务,为居住在家的老年人提供养老服务的新模式。我区虽在2007年就提出发展居家养老工作,但除了建设一批服务机构外,在发展理念和实际工作中仍未完全跳出传统养老的观念窠臼。主要表现在:有关政策未作调整。如为鼓励民间资本进入养老服务领域出台了系列政策,其中较有力度的是对民营建设的养老机构,按床位给予每张2万元的补助,一直延续至今。这一政策当初为推进机构养老建设起到了重要推动作用,但在大力发展居家养老的当前,这种只补床位不重软件的政策已渐现弊端。市、区两级对基层养老服务工作的考核也一直以养老床位数的增加为重要指标,同样不利于推动居家养老的健康发展。

资金投入明显失衡。据统计,近几年来,我区在养老服务方面共投入逾6000万元,而真正用于为老人服务的居家养老方面投入不足三分之一。规划引领已然滞后。因政策导向,目前民营资本进入养老领域,大多集中在机构养老方面,居家养老鲜有涉及,再加缺少规划引领,不少地区出现重复建设和盲目扩建现象,造成布局不均、资源浪费,如地处城区人口密集的岳林街道至今尚无一可投入运营的养老机构,而莼湖镇却建有4家养老机构,其中3家为民办,共有床位760家,入住老人222人,空置率高达70%;尤其是漂溪颐乐园,有300张床位,大多闲置。

(二)养老服务水平城乡差异日趋明显 经几年努力,全区除岳林街道外基本实现了建有一家以上养老机构的目标,每百名老人拥有养老床位数也已达到或超过省市标准。但毋庸讳言,由于政策引领不当、行业规范缺失和投入不足、人才匮乏等因素制约,除城区集中了几家优质的公办养老机构外,农村的养老机构大多设施简陋、功能单一,只能接纳生活尚能自理的老人,无法满足失能失智老人的护理要求,更无法向社会开放,农村养老机构的平均空置率高达49.4%。居家养老二级服务机构已覆盖全区所有社区和行政村,但调研发现,绝大多数的村级服务站只是借老年协会的场地增挂牌子而已,既缺专业设施,又少专业人员,服务还是老三样——电视、麻将、聊天,少数能开设老年食堂提供助餐服务的村级服务站,也主要依靠党员义工、慈善捐赠和邻里互助形式支撑,而非来自稳定的资金和机制的保障。

(三)养老服务的社会化程度依旧偏低

人口老龄化的日益加剧,给养老服务事业的发展带来了压力和挑战。过去由政府为主提供简单养老服务的模式显然已不能满足当前不断增长的养老需求。因此,动员全社会力量共同推进养老服务事业的发展,不断提高社会化程度,是养老服务发展的必然趋势。我区养老服务已完成服务机构全覆盖,但服务方式和服务产品远未适应养老服务市场新形势。其表现和主要原因在于,一是投入渠道单一,导致设施简陋服务简单。如农村居家养老服务站的建设,是在政府下达行政指令背景下,主要依靠政府补助完成的,民间资本几无涉足,普遍存在资金难以继的情况。除不到10%的村级服务站能开设老年食堂提供助餐服务外,大多数服务站与老年协会并无二致,无法开展助医、助药、助浴等基本养老服务。二是专业服务组织培育和引进不力,服务专业化程度较低。据调查,在民政部门登记备案的社会组织共有449家,没有一家从事养老服务的专业组织,现有的家政、物业、超市等企业,也很少有系统开发开展助老服务的。总之,要形成政府主导、投入多元、社会参与、供给多样的社会化养老服务机制仍任重道远。

(四)养老服务护理队伍建设明显滞后

制约我区养老服务事业发展的另一大因素是护理人员队伍建设的滞后。我们对全区所有的养老机构共152名护理员的年龄、文化和专业技能作了统计分析:

一是年龄偏大,50周岁以上占84.6%,60周岁以上占39.2%;二是文化水平偏低,小学及以下的有93人,占60.9%;三是专业护理人员匮乏,拥有专业护理证书的仅5人,占总数的3.1%。此外各养老机构普遍反映,护理人员流动性极强,招人难、留人更难。在居家养老服务机构,所需人手主要依靠老年协会和邻里义工。究其原因,一是社会地位低,社会对养老护理偏见明显,护理人员很少得到社会关注和护理对象家属的理解和尊重;二是劳动强度大而收入偏低,且承受着较大的职业风险;三是职业前景渺茫,没有社会保障,缺少其他职业所应有的职称、薪酬、培训的晋升和激励机制,这也是难以吸引高学历高技能的年轻人才的主要原因。护理队伍综合素质偏低已严重阻碍了养老服务事业的健康发展。

三、推进养老服务事业健康发展的若干建议

习近平总书记在十九大报告中指出“积极应对人口老龄化,构建养老、孝老、敬老政策体系和社会环境,推进医养结合,加快养老事业和产业发展”,首次将养老和就业、教育、医疗和居住相提并论,意味着养老事业发展已成为国家战略层面的重大民生问题,为此,我们要认真研究人口老龄化的严峻态势,深刻认识发展趋势中并存的挑战与机遇,采取积极措施,努力推进我区养老事业健康持续发展。

(一)加强统筹规划,积极应对“未富先老”的挑战

我区是较早较快进入老龄化社会的地区,近几年老龄人口更是以每年5.0%以上的速度增加,老龄化率以每年1%-2%的速度递增,增加比例和速度均高于省、市平均水平。

另据统计数据,有67%的老人处于空巢状态,10%以上的老人处于失能和半失能状态。面对老年人总数规模大、增长速度快、老龄化和空巢化同步推进的严峻形势,我们建议,要高瞻远瞩,充分认识发展进程中蕴含的挑战与机遇。要站在全面建成高水平小康社会的战略高度,充分认识加快养老服务业的重要意义,强化政府在发展养老服务业中的主体责任,加快构建和完善与经济社会发展相适应的养老服务体系,不断增进民众福

祉。要准确把握养老服务事业发展的战略机遇,积极发展养老产业,使之成为拉动内需、扩大就业、发展经济的重要抓手。要未雨绸缪,着力完善对养老服务事业的规划引领。要继续发挥政府在规划引领、政策创新和监督管理方面的主导作用。根据国家《老年人权益保障法》规定,尽快制定完善区域养老服务事业总体发展规划和年度计划,使我区养老事业处于既具长远发展眼光,又能循序渐进逐步解决发展瓶颈问题的健康可持续发展格局。要注重多规融合,纳入城市发展总体规划、土地利用总体规划,并和城乡发展规划、乡村振兴计划以及养老事业专项规划相融合,使养老事业与经济社会协调发展。要求真务实,切实加强养老服务事业的统筹领导。养老服务事业在今后将成为重要民生问题,为此要切实加强养老服务事业的统筹领导。借此次机构改革东风,提升和强化现有管理监督机构的层级和职能,充分发挥综合协调作用;借鉴先进地区如杭州市各区(县市)在镇(街道)、村(社区)二级居家养老服务中心(站)实现区域覆盖基础上,组建区级居家养老指导中心,承担组织、指导、服务和培训等职能,帮助提高基层服务站的服务和运营水平。养老服务是一项系统的社会工程,涉及社会各方面和政府各部门,要建立健全部门沟通协调机制,有关部门要各司其职、密切配合,努力形成养老服务发展的整体合力。

(二)完善投入机制,推动养老服务均衡发展

随人口老龄化进程加快,现有的养老服务体系已无法满足日益增长和日趋多元的养老需求,养老服务业因此面临着“调结构”——由机构养老转向居家养老、“拓功能”——由单一集中供养向提供助餐助医、康复养生、教育娱乐的多种功能、“促优质”——构建城乡均衡供给多元可持续发展的新型养老服务体系的重要转折点。为此建议,要继续加大财政投入,促进养老服务均衡发展。要逐步加大对养老服务业的财力保障,健全基本养老服务的财政投入机制,将社会养老事业所需经费列入本级财政预算;建立健全与养老服务体系发展相适应的财政投入增长机制,每年新增财政收入用于民生部分适当向养老倾斜。公共财政投入重点要保障特困老年人的基本养老需求,着力补齐城乡不均的短板,体现政府在养老服务体系建设中的“保基本、兜底线、补短板”的职责。要不断拓宽投入渠道,推动养老服务结构优化。要确保国家民政等多部委关于地方福利事业彩票公益金收入的50%以上用于支持养老服务业的规定落实到位,并随老年人口的增加适当提高投入比例。要加大力度鼓励民间资本参与养老服务体系建设的有关税费、土地、审批等方面的优惠和帮助政策,积极引导民间资本创新服务模式,在养老服务体系结构调整中发挥重要作用,为老年人提供更专业更个性化的养老服务。要强化资金绩效评估,促进养老服务提质增效。要准确研判养老服务的发展趋势和服务市场的新动向,加强资金使用绩效评估,及时调整资金投向,充分发挥财政性资金在养老服务优质化进程中的杠杆引导作用。当前在已完成养老服务结构布局调整基础上,宜把重点放在发展居家养老、推动医养结合工作上,逐步修正过去重“补砖头”“补床”的负面作用,建立健全以“补人头”为主的养老服务补贴制度,即对低收入的高龄、独居、失能等养老困难的老年人,经过评估,采取政府分类分级补贴的形式,为他们入住医疗机构或接受社区、居家养老服务提供支持,推进养老服务事业的转型升级、提质增效,真正建立起与经济社会发展相适应的

养老服务体系。

(三)注重多措并举,加快养老服务的社会化进程

基于老年人口高龄化、空巢化趋势加快而传统家庭养老功能逐渐弱化,迫切需要建立由政府主导、以市场为导向、社会力量广泛参与、为老年人提供各种养老服务的新型养老体系。社会化程度是衡量一个地区养老服务水平的重要标志,为加快养老服务社会化进程,为此建议,大力发展居家养老。发展居家养老是促进养老服务社会化的主要途径,《宁波市居家养老服务条例》,经省人大常委会批准,已于2018年10月1日起正式施行,作为我省首部居家养老地方性法规,将对发展居家养老服务起到重要的推动、促进和保障作用。我区应以贯彻实施《条例》为新的契机,大力发展居家养老服务。要根据《条例》和即将出台的与之相配套的“1+11”实施细则,结合我区实际,认真梳理存在的主要问题,制定具体发展行动计划,逐一解决目前居家养老服务存在的供给不足、服务水平较低、服务用房、人员和资金要素保障不到位,行业监管缺乏依据以及区域之间发展不平衡等问题,努力建成“家庭尽孝、政府主导、社会参与、保障基本、适度普惠”的新时代居家养老服务体系。扎实推进医养结合。医疗和养护服务相结合是老年人最迫切的服务需求之一,推进医养融合的健康养老,是发展社会化养老的重要内容。要进一步完善政策,鼓励医疗机构支持医养结合的发展,开设老年病科,增加老年病床,开展老年病防治和老年康复等服务;加快建立和完善家庭医生签约制度,支持专业医护人员进社区开展服务,使老年人足不出户可享受专业照料、护理、保健服务。要通过调整养老机构设置标准,引入医疗服务或单独设置医疗机构。鼓励现有医疗机构派驻医务室,努力为各类老年人提供快捷方便的医疗服务。对养老机构内设的医疗机构应逐步纳入医保和新农合定点单位。积极培育社会组织。切实转变政府职能,充分发挥市场在资源配置中的决定作用。鼓励和引导社会力量、市场主体参与养老产业发展,积极培育养老服务专业机构和社会组织,为老年人提供更加多样化、个性化的养老服务。重点培育连锁化、规模化、集团化的养老服务机构,培育一批带动力强的龙头企业 and 知名度高的养老服务业品牌。对家政、配送、超市等企业开展助老服务的,给予政策性鼓励和支持。努力推动智慧养老。“智慧养老”即以养老服务需求为导向,以互联网为依托,信息平台为载体、智能化应用为手段,让老年人足不出户可享受实时、快捷、专业的服务和帮助。目前我区已着手智慧养老体系建设,开始对辖区内老年人的身体、经济、家庭等基本信息进行摸底采集,为今后实施养老补贴制度和推进智慧养老建立基础。要进一步加大人力、物力和财力的支持和投入,做好智慧养老的系统构建、平台开发和终端运营等关键环节的建设工作,努力开启养老服务信息化、智能化进程。

(四)强化综合施策,着力构建高素质护理队伍

养老护理队伍建设存在的种种不足已明显制约着养老服务的发展需要,所以综合施策,着力提升护理队伍整体素质已是当务之急,刻不容缓。为此建议,要加强职业化规划。要提高养老护理的社会地位和职业吸引力,必须得从提升职业化程度做起。有关部门要抓紧制定养老护理队伍建设及人才培养使用的专项规划,从政策和政府的层面强化养老护理的职业化规划引导,为养老护理队伍的建设构建良好的政策和社会环境,有效提升养老护理行业的社会认同感和从业人员的职业归属感。要提升专业化水平。提高护理服务专业化水平,是队伍建设的重要目标,唯有专业化的事业方能吸引和留住专业性的人才。要探索实施护理人员的分类(如结构养老护理和居家养老护理)分层(按技术等级或职称高低)管理,并建立与之相对应的薪酬、职称和奖补制度,引领行业的专业化发展和从业者的专业性进步,从而提高养老护理的服务质量。要完善激励性措施。薪酬福利是决定行业社会地位和职业吸引力的重要指标,鉴于养老行业的特殊性,薪酬水平完全由市场决定还不成熟,因此政府还应进一步加大养老服务就业指导和扶持,在分类分层管理基础上,可采取设定最低工资制、发放特殊岗位补贴、列入公益性岗位等多种办法,切实提高一线护理人员的收入待遇。对高学历、高技能人才入职养老领域的,应打通行业界限,参照教育、医疗、护理等领域的人才政策,给予同等或更优的待遇。加强部门间合作,在职业教育、技能鉴定和职工培训方面,合力为养老服务业发展提供全方位的支持。充分发挥志愿者作用,为老年人提供更贴心细致的精神抚慰、心理理解和解困救急等人性化服务。