

湘潭市养老服务机构发展问题 and 对策研究

汪鹏毅

湘潭大学 湖南 湘潭 411105

[摘要]随着社会经济的快速发展、人民生活水平的提高和生活方式的加快转变,老年群体对养老服务质量和水平有了更高的要求,现有养老服务机构的的服务质量和服务水平已无法满足老年人日益增长的养老生活期望,这就对湘潭市养老服务事业和产业形成了较大的压力。本文以湘潭市为研究对象,以实地调研和访谈养老服务机构为基础,对湘潭市的养老服务机构工作的发展现状、存在问题等予以梳理分析,发现湘潭市的养老服务机构建设存在外在和内在因素等方面问题。在此基础上借鉴国内外先进经验提出建设性建议,为湘潭市养老服务行业的未来发展建设提供一些有益的理论参考,或者能够为其他城市养老服务机构的建设提供借鉴,共同推动全国养老事业产业的全面发展。

[关键词]养老服务机构;发展问题;应对建议

[DOI] 10.12252/j.issn.2096-6288.2020.03.572

前言

据国家统计局发布《中华人民共和国2019年国民经济和社会发展统计公报》显示,截至2019年底,60岁及以上人口已达25388万人,占总人口的18.1%。面对我国严峻的老龄化、高龄化形势,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要》明确提出实施积极应对人口老龄化国家战略,优化老年医疗卫生资源配置,建立覆盖城乡老年人的基本医疗卫生制度,构建与国民经济和社会发展相适应的老年健康服务体系,持续提升老年人健康水平。

一、概念界定

人口老龄化是指伴随着人口生育率降低和人均寿命延长,总人口因年轻人口数量减少、年长人口数量增加而导致的老年人口比例相应增长的动态变化。^[1]人口老龄化具有两个含义:一是指老年人口相对增多,在总人口中所占比例不断上升的过程;二是指社会人口结构呈现老年状态,进入老龄化社会。

养老服务机构是指为老年人提供饮食起居、清洁卫生、生活护理、健康管理和文体娱乐活动等综合性服务的机构,它可以是独立的法人机构,也可以是附属于医疗机构、企事业单位、社会团体或组织、综合性社会福利机构的一个部门或者分支机构。^[2]

二、湘潭市养老服务机构基本情况及现状

近年来,湘潭市委、市政府高度重视养老工作,科学规划全市养老服务业的发展,确立了“一核两保四进六化”的总体思路。同时,通过政策扶持、加大资金投入、强化服务功能等措施,推动了养老服务业发展。具体如下:

(一)养老机构发展情况

目前,湘潭市在民政备案许可的养老机构共120余家,在全省排名12,仅高于娄底和张家界。全市机构养老床位超1万张,加上各类养老服务设施项目和医养结合床位,全市养老床位2万余张,每千名老人拥有床位30张以上,高于全国平均水平,基本建成了覆盖湘潭城乡的养老服务网络。

1. 推进了养老服务基础信息平台建设

以政府补贴扶持、养老服务企业建设运营的方式,先后建成了雨湖区、岳塘区、经开区、韶山市4个区级养老服务信息平台,积极搭建全市综合性养老服务信息平台。依托平台,在城市区为60岁以上的失能低收入老人、65岁以上半失能低收入老人、80岁以上的空巢低收入老人和散居的特困供养老人开展政府购买居家养老服务,实现了对居家养老对象的衣、食、住、行等多项照料服务。

2. 以财政补贴为导向鼓励社会力量参与养老

湘潭市鼓励社会力量参与养老主要是对民办养老机构进行补贴。首先,对城市区改扩建、新建民办养老机构,按每张床位一次性给予2000元不等的建设补助,按民办养老机构入住人数给予100元/床/月的运营补贴,对社会化运营的日照中心进行补贴。自2017年起,将老年人日间照料中心的建设补贴标准也不断提高,要求市区“日照中心”项目必须引进

专业的养老服务企业进行运营,这些举措大大激发了社会力量参与养老服务的积极性,提升其服务能力和服务质量。

三、养老服务机构存在的问题

近年来,湘潭市在推动养老服务事业和产业方面采取了许多有效措施,取得了明显成效,但仍不能满足社会需求,与人民群众特别是老年群体的多层次、多方面的养老需求尚有差距。目前,无论是养老服务的理念、养老机构的规模、养老服务体系的建设和养老服务的质量、养老服务的对象和范围等等都尚处于初始发展阶段。主要表现在以下几个方面:

(一)外在原因

1. 养老监管部门职能分散

养老服务资源分割比较严重,缺乏整体规划和行动协调。政府、市场、社会等主体在养老服务中的职责定位与功能作用缺乏法定依据,养老服务体系建设和监管法治保障不足。现行的政府养老职能大多分散在政府的各职能部门,如卫健部门的医养结合、医保部门的医疗报销、人社部门的养老护理员职业技能等级认定、教育培训和就业指导、住建部门的消防审验、养老设施配建等,一些责任部门各自为政,政策衔接不够紧密,部门联动不够经常,部分数据信息共享不够畅通,各司其职、各尽其责的跨部门协同监管机制还未有效建立,合力推动不充分。如国办发5号文件要求建立健全失信联合惩戒机制,但在实际操作过程中,相关部门往往各行其是,没有实现联合惩戒。

特别是养老机构设立许可取消后,成立养老机构的门槛降低,一些养老机构未按照要求在县级以上民政部门进行登记备案,擅自开业收住老人,使得民政部门的监管难度增大,隐患较多。对于养老机构属于建筑、消防、食品卫生、医疗服务、特种设备安全风险等特定方面的监管内容,亟需民政、市场监管、消防、卫健等部门各司其职,形成综合执法,推动建立养老机构综合监管制度。

2. 养老政策未落实到位

2013年以来,国务院和国家各部委密集出台养老服务方面法律、法规和政策文件近百个,湘潭市也出台政策文件40余件,内容涵盖基础设施建设、资金投入、土地供应、税费优惠、人才队伍建设等多个领域。大部分政策得到很好的落实,同时还创新了很多政策。但有些缺乏刚性具体的操作指标或者与相关部门规章政策不匹配,再加之缺乏强制考核处罚手段,有关政策很难落到实处。如对社会养老支持政策方面,社会养老机构从政府获得有效支持的渠道有限,水电气热和税费减免等优惠政策落地难,与公办养老机构相比,社会养老机构没有资源优势,可持续发展能力有待增强。如农村互助养老政策,基层贯彻落实效果不明显。

3. 养老服务体系不甚完善

湘潭市已基本建立以居家为基础、社区为依托、机构为补充、医养相结合的养老服务体系 and 搭建了社会力量参与、服务载体多元的社区养老服务平台。但是仍然存在着许

多问题：第一，湘潭市养老服务机构的发展主要依靠政府财政投入，缺乏全社会力量参与，亟待其他社会资源进入养老行业，推动养老服务事业产业快速发展；第二，养老服务体系不够完善，养老服务覆盖面有限，无法对全社会有养老需求的全体老人进行照料。特别是农村地区有老年人口总数较大，农村地区空巢、低收入、失能失智等特殊困难老人养老服务问题突出。主要表现在：一是养老服务意识淡薄，观念陈旧。不少农村老人终年居家孤守，听天由命，少有照料，即使手头有钱也舍不得请人或到养老院。二是养老设施机构严重不足。民办养老机构由于受政策、市场、资金等因素的制约，在农村发展严重滞后，而为数不多的公办养老机构存在床位闲置、资源利用不充分、服务水平低等问题。

（二）内生因素

1. 居家与社区养老发展不平衡

居家社区养老服务基础比较薄弱，社区普惠优质养老服务供给不够，养老服务机构的专业化水平不足、可持续发展能力弱，护理型床位占比不高，居家社区机构养老相协调格局未全面形成。老旧小区养老服务设施不足，社区养老服务功能不全面、内容单一，以娱乐型为主的社区养老服务造血功能受限，制约了社区养老服务的可持续发展；居家养老服务供给不足，居家上门服务内容偏少、覆盖范围较窄，与居家养老服务需求还有较大差距。

2. 多元化市场供给不充分

目前，湘潭市养老机构按老年人健康状况变化的接续性服务供给不足、衔接不畅，医养康养相结合措施需要进一步优化。养老服务业链条不够健全，受养老观念、老人消费习惯、消费能力、养老准备等诸多因素影响。湘潭市养老服务市场发育不充分，跨界整合资源乏力，消费潜力空间释放不够，多元养老服务供给相对不足。失能失智、高龄独居等刚需老人的基本养老服务供给不足。在农村，敬老院接收不了失能半失能特困供养对象的困局比较普遍。在城市区，老年人刚需的半失能（失智）老人的托养服务等欠缺。

3. 服务人才与技术需求有差距

目前湘潭市养老从业人员2000余人，养老服务队伍整体素质偏低。大多数护工人员年龄较大，缺乏护理知识，年轻人几乎不愿意从事养老服务职业，面临“人难找、留不住”的困局。同时，养老服务技术和产品支持不够，“互联网+”、智慧养老等产品和服务处于起步阶段，服务与产品需求得不到满足。下一步要整合医疗、家政、餐饮、交通等资源，发挥各方特长优势，建立“医联体”机制，改善市场供给。

四、应对建议

（一）加大养老服务行业重视

为人民服务是我们党的根本宗旨，敬老养老是我们中华民族的优良传统。习总书记就敬老养老慰老工作都作过重要讲话，我们要深刻领会，从讲政治，不忘初心，牢记使命的高度，充分认识养老服务工作的重要性，把养老工作纳入各级党委和政府的重要议事日程，切实提升养老工作地位，夯实工作基础，推进养老工作上台阶，上水平，满足人民群众日益增长的养老服务的多元化需求。

（二）加强养老监管部门领导

要加强养老管理部门领导，建立组织部门协调机制。一是要充分发挥养老服务业领导小组成员单位的作用，完善部门间协调机制，形成工作合力。二是要加强政策支持和配套，贯彻落实各项养老服务政策方针，加强养老服务与医疗、房产等资源的融合对接，确保政府政策明确到位、落到实处，为养老产业发展营造良好的内外部环境。三是加强机构考核管理，要把养老服务政策落实情况纳入政府年度绩效考核范围，强力推进养老机构服务工作。

（三）加紧贯彻落实养老政策

进一步加大对经济困难的高龄、失能老人的财政补贴支持力度，提高特殊群体的福利保障水平，探索建立老年人长

期护理保险制度。进一步加强养老服务基础设施建设，加大对民营养老机构的补贴力度，引导社会资本投资养老服务项目。加快市级养老信息平台建设，尽快启动平台运营，整合全市养老数据，将处于离散状态的社会养老服务资源连接起来，建立覆盖全市、上下联动、资源整合、服务精准的综合性养老服务信息平台。进一步丰富产品供给，满足家庭和个人多层次、多样化的养老服务需求。

（四）完善养老服务管理体系

加强对民办养老机构的指导、监督和管理，按照国务院推进简政放权、放管结合、优化服务改革的要求，创新养老机构管理方式，推动建立养老机构综合监管制度。加大政策、法规宣传力度，积极探索建立健全养老服务信用评价、等级评定、守信激励、失信惩戒等信用管理制度，促进行业规范，保障养老服务质量，完善养老服务管理体系。在鼓励社会力量方面，应当完善相关政策，通过公开告示的办法，邀约人大代表、政协委员等热心养老事业的社会各界人士，组成社会监督队伍，随时对养老机构建设情况进行督察，对其服务质量予以督查，确保养老机构建设水平持续提升。

（五）加快养老服务市场发展

加快养老服务市场发展，首先要进一步放开养老服务市场，依照《湘潭市关于加快公建民营改革推动社会力量参与养老服务发展实施办法》，继续推动各项政策落地。推动日照中心、助老服务社等基层养老服务设施项目落地，实现新建的居家和社区养老设施统一打包交由社会力量改造、运营。重点培育、扶植4-5家品牌化、连锁化、专业化养老服务企业，做好宣传推介，进一步激活养老服务市场。拓展养老服务领域，增强养老服务能力，适应老龄化新形势，以人人享有基本养老服务为目标，把过去侧重政府兜底保障养老服务，通过培育养老服务市场，为全体老年人提供多样化、多层次养老服务。

（六）大力培育养老服务队伍

要将养老专业人才纳入市级人才库平台，大力开展最美护理员、养老职业经理人评选等活动。创新养老护理员培训方式，扩大培训对象范畴，针对养老管理人员、养老护理人员、家庭照护者、社会老年人等四类人群，开展不同类型的系统培训。大力支持和关心养老服务工作人员，提高乡镇敬老院工作人员福利待遇，提高民办养老机构从业人员待遇，进一步吸引专业人才加入养老服务人员队伍。鼓励养老服务组织、养老服务企业、养老机构及社区养老服务设施引入社会工作理念和人才，设置合理的工作岗位，为老人提供有针对性专业社工服务，满足专业化、多元化的养老服务需求。

五、结语

本文选取湘潭市养老服务机构为研究对象，在调研过程中，发现湘潭市养老服务机构现存内因和外因等困境，针对当前的问题提出了几点建议：加大养老服务行业重视、完善养老服务管理体系、加强养老监管部门领导、加紧贯彻落实养老政策、加快养老服务市场发展、大力培育养老服务队伍等方面推动湘潭市养老服务机构的高速发展。当然在面对养老机构实际发展问题中，需要机构管理者坚持既定的运营优化方向，实事求是的逐一解决发展的问题。要深入贯彻落实“十三五”规划，推动养老事业和养老产业协同发展，围绕老年健康工作的重点难点与薄弱环节，将老年健康服务作为中心任务，优化老年健康与养老资源配置与布局，补齐短板，加快推进整合型老年健康服务体系建设。

参考文献

- [1] 李惠娟, 朱颖. 人口老龄化对产业结构升级的影响——基于徐州市1%人口的抽样调查[J]. 中国老年学杂志, 2019, 39(19): 4870-4874.
- [2] 吴玉韶, 王莉莉, 孔伟, 董彭滔, 杨晓奇. 中国养老机构发展研究[J]. 老龄科学研究, 2015, 3(08): 13-24.